

中東歐國家憲政體制比較研究-以波蘭、羅馬尼亞烏克蘭為例

目錄

<u>一、前言</u>	<u>1</u>
<u>二、中東歐國家「非共化」後各國制憲背景 ...</u>	<u>2</u>
<u>三、各國憲政體制比較</u>	<u>4</u>
<u>四、憲政體制運作成效比較評估</u>	<u>6</u>
<u>五、中東歐國家制憲經驗對台灣的啟示：代結 論</u>	<u>9</u>

中東歐國家憲政體制比較研究-

以波蘭、羅馬尼亞烏克蘭為例

國立政治大學國際關係研究中心第一所
洪茂雄

一、前言

本研究計畫「中東歐國家憲政體制比較研究」何以選擇波蘭、羅馬尼亞和烏克蘭這三個國家為例，其主要理由：因其有共同性和特殊性甚具比較意義。就其共同性而言，其一，都是在長時期共黨「一黨專政」體制下，欠缺民主文化；其二，均在二十世紀九〇年代和平演變之後，才公投制憲，實行民主憲政時間較短，有待摸索適應；其三，總統直接民選產生，總統職權相當接近；其四，波蘭於一九九九年加入北約，二〇〇四年加入歐盟；羅馬尼亞則於二〇〇四年加入北約，二〇〇七年加入歐盟；烏克蘭也有意申請加入歐盟與北約，融入歐洲社會。再就其特殊性而言，波蘭是在「團結工會」強有力的驅使下，「由下而上」帶動政經改革，成為戰後第一個擺脫共黨控制，走向「非共化」的國家，羅馬尼亞共黨政權係因抗拒改革，導致流血革命後，才步上民主化；而烏克蘭則因蘇聯解體，共黨不得民心，始逐漸走向民主化。其間，最引人側目者，羅、烏兩國還得要經過「第二次革命」（烏克蘭稱「橙色革命」），民主化始告趨於穩定。

東歐共黨政權走向和平演變，是當今世界第三波民主化中最引人關注的一環。其中諸多問題本計畫最關注的議題即憲政選擇，的確都相當吸引關心共黨政權轉變的人士，很感興趣地要一窺究竟。

不過，正當台灣欲制定新憲法的民意高漲之際，不由得令人想起東歐各國由共黨獨裁統治走向多黨民主之後，他們如何從共黨一手制定的史達林模式憲法的窠臼中，擺脫舊思維的束縛，進而去制訂一部符合歐洲社會三權分立的嶄新憲法，其寶貴經驗，豈不正是提供台灣制訂新憲的最佳借鏡。

為此，本文將就東歐各國民主化之後的制憲背景，各國制憲狀況比較，及新憲中憲政體制的選擇等面向來解析，並整理歸納出可資實證的經驗，哪些足以供台灣人民發人深省的啟示。持平而論，東歐國家和台灣在過去半個世紀實行憲政的遭遇，有某些同病相憐之處，諸如一來都有相當長一段時間奉行「黨國一體」統治，憲法形同具文；二來所頒布的憲法均未經人民授權同意，東歐各國共產政權成立之初，幾乎是在莫斯科的指揮授意下，抄襲史達林模式憲法，而台灣則是蔣介石政權從中國帶來強加在台灣人民身上、一部完全欠缺合法性和正當性的憲法。倒是令國人百思不得其解者，為何東歐國家走向民主化之後，都爭先恐後拋棄史達林模式憲法，紛紛制定符合時宜

的新憲法，反觀台灣邁向民主化迄今，制定一部實際又適合台灣現狀的新憲法，卻是那麼遙遙無期？誠是亟待國人深思檢討。

二、中東歐國家「非共化」後各國制憲背景

前共黨執政時期各國雖都有制訂或修改過國家基本大法，然始終跳脫不開「史達林模式憲法」的範疇。憲法內容不外乎確保共黨自身利益，強調共黨為唯一的社會主導力量，公民權利之保障則形同具文。

但一九八九年劇烈的東歐民主化變革後，進入後共產時代的東歐各國為順應時代潮流，均大幅修改不合時宜的憲法，如波蘭於一九八九年四月五日、十二月二十九日以及一九九〇年和一九九二年四月分別通過憲法修正案，一九九二年通過的憲法修正案並於同年十二月八日正式生效，即俗稱的「小憲法」(Little Constitution; Mala Konstytucja)。一九九七年四月二日由國會(National Assembly)通過民主憲法草案，同年五月二十五日再由公投批准，並於憲法公布三個月後正式生效。羅馬尼亞新憲法主要係依據法國第五共和國憲法而成，並於一九九一年十一月二十一日由羅馬尼亞立憲會議通過，同年十二月八日再經由公投通過，正式生效。在烏克蘭方面，一九九一年莫斯科「八一九政變」未遂後，烏克蘭於八月二十四日國會宣佈獨立，又於十二月一日舉行公投，百分之九〇贊成烏獨立。但烏克蘭直到一九九六年六月二十八日朝野各黨經過五年的反覆磋商妥協後，始通過第一部嶄新的憲法。

相對於其他邁入民主進程的國家，波蘭修憲之路則顯得相當漫長且問題重重。波蘭雖然在一九八九年四月五日及十二月二十九日便通過憲法修正案，¹取消「社會主義國家」、「勞動人民」等字眼，並通過更改國名為「波蘭共和國」(波蘭憲法第一條)。一九九〇年及一九九二年四月亦分別通過修正案，確立總統直接普選制度以及憲法修正的程序法和頒佈臨時憲法說明立法機關與行政機構之間的關係，但這個在一九九二年生效的小憲法，原本就是瓦文薩總統(Lech Walesa)與眾議院(Sejm)之間政治協商下的產物，兩者對於強化總統與政府職權的看法，原就互異，後雖採取瓦氏觀點，提昇總統以及政府的權限，但此舉終究為波蘭日後行政權間的歸屬，所導致的衝突與矛盾，留下伏筆。²

一九九七年波蘭議會再度提出修憲案，同年四月眾議院通過新憲法，五月二十五日並就是否採用新憲法一案舉行公民投票，公投結果以百分之五十二點七的比例，³勉強過關。修正過的憲法除縮減總統權力外，同時將議會

¹ 洪茂雄，「後共產主義波蘭的政治發展：變革與穩定」，*問題與研究*，(台北：政大國際關係研究中心，第三五卷，第六期，民國八五年六月)，頁五五。

² Andrew A. Michta, *The Government and Politics of Postcommunist Europe*, (London: Praeger Publishers, 一九九四), p.一九。

³ *The Europa World Year Book 一九九七 Volume II*, (London: Europa Publications Limited, 一九九七),

(指眾議院)罷免總統的票數比例由原本三分之二多數降低為五分之三，自此方為波蘭日後在政府體制的定義上，有一明顯的劃分，及今後雖波蘭的政府體制仍為雙首長制，但是為一傾向總理的「總理—總統制」。⁴

雖然中、東歐各國修改或制訂新憲法的程序、進程、方式及阻礙各有不同，但總的來講，各國新、舊憲法的差異，可由下列幾點來做說明：

(一)就**國家體制**而言：相較於前共黨時期的社會主義國家型態，非共化後各國制訂的新憲法皆揭棄國家為一民主共和國，如保加利亞、匈牙利、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛文尼亞、捷克、馬其頓以及烏克蘭的新憲法皆開宗明義的在憲法第一條即宣示該國為一自由民主及獨立的國家；同時將原本國名上「人民」的字樣摘掉，正顯示「民主化」的真諦。

(二)就**政治制度**而言：雖然各國憲法皆明文規定國家實行議會民主，但各國對於政府體制的選擇也不盡相同，例如阿、保、波、捷、匈、馬、南、斯洛伐克以及斯洛文尼亞等九國施行內閣制；而克、羅及波則採雙首長制，唯所不同者端視其為「總統—總理制」抑或「總理—總統制」。惟烏克蘭則由總統制轉而改採雙首長制。另外，新憲法不再是保障「一黨專制」的工具，任何人民皆可依據憲法自行組織政黨。新憲法亦確立議會民主制度，施行三權分立，行政、立法、司法權各自獨立運作。由此可見中東歐各國的確是朝西方政治模式、政黨政治的方向發展，任何政黨及議員皆得接受民意歷練，沒有任何政黨或個人能罔顧法治，我行我素。

(三)就**經濟體制**而言：依新憲法的規定，各國不再遵循社會主義的經濟路線，而係按市場機能採取市場經濟、保護私人財產、國家經濟制度納入自由市場機能。

(四)就**基本人權**而言：過去在共黨執政時期，各國草菅人命是不爭之事實，司法機關也只是共黨工具，形同虛設，並未能替人民多做申辯，保障其應有之權利。非共化後新憲法則揭示出國家是屬於人民的，主權在民⁵，任何人皆受憲法之保護，得享有各項權利及應盡之義務。人權條款已然成為新憲法的重要組成部份⁶，且當其權利受損之際，亦可透過司法機關，使其權利得以受到保護。而司法機關根據新憲法的規定則為一獨立機關，不受任何個人或團體之影響。⁷由此可知各國對於人權的保障確實是下過功夫，這亦宣示了各國邁向自由民主化的決心。

p.二六七二.

⁴ Keith Crawford, *East Central European Politics Today*(New York:ManchesterPublishers, 一九九七),

p.二七八)

⁵如保加利亞憲法第一條第二項、斯洛伐克憲法第二條第一項、匈牙利憲法第二條第二項、捷克憲法第二條第一項、斯洛文尼亞憲法第三條第二項及羅馬尼亞憲法第二條第一項。

⁶如斯洛伐克憲法第十四至四十三條、羅馬尼亞憲法第二十二至三十三條、匈牙利憲法第五十四條至七十 K 條和波蘭憲法第三十至八十六條。

⁷相關條文如捷克憲法第八十一和八十二條、波蘭憲法第一百七十三條及斯洛伐克憲法第一百二十四條。

(五) 其他方面：成立憲法法院（見表二），以確保政府各項措施和各項法案符合憲法，以保障司法的獨立性和社會正義；確定總統直接民選，如保、波、克、羅、馬、烏以及斯洛文尼亞，或由國會代表全國人民以間接選舉的方式產生，如阿、捷、匈三國。（見表二）。

三、各國憲政體制比較

雖然中、東歐各國非共化後的民主進程不一，受到的阻礙也不盡相同，但就各國非共化後憲政體制的選擇而言，中、東歐各國在憲政體制上有下列幾點共同特徵：

(一) 政府體制採行內閣制：非共化後各國在國家體制上的選擇，大都採行或傾向採行內閣制，僅克、烏、羅、波採雙首長制，政府除對國會負責外，還需對總統負責。

(二) 確立三權分立制度：中、東歐各國非共化後，在憲政體制上大都採行內閣制，而國家權力的劃分則分行政、立法與司法三權分立的體制，行政權歸屬內閣，立法權則掌握在國會手中，司法權則分屬各層級的司法單位。

(三) 總統為虛位元首：由於中、東歐各國在國家體制上大都施行內閣制，因此總統皆係虛位元首，僅對內、對外代表該國，並無行政實權。但各國即便採行內閣制，其與西歐國家的內閣制還是有些微出入，以總統的屬性而言，各國總統雖為虛位元首，但還是擁有部份的實權例如特赦權、任命和免除法律規定的國家公務員如憲法法院法官、任命和免除駐外人員以及任命和罷免總理及政府其他官員。如波蘭在一九九七年所制訂的新憲法條文中，即相當明確地規範了總統與總理之間的權責劃分：原本國會對內閣提不信任案時，或因總統相對提出解散國會的議案，會有造政治僵局之虞，新憲法中規定，國會在提倒閣案的同時，亦需提出新總理的人選，如此一來，上述情形便不會產生，總統今後亦無須解散國會，換言之，總統的權力在此便被削弱一部份。⁸羅馬尼亞因採行雙首長制，總統同樣亦為實權總統，享有部份實質的權力，如憲法第八十八條規定總統得向議會提交有關國家主要政治問題的咨文。

(四) 總統得連選連任一次：雖然各國對於總統任期之規定不一，如阿、保、波、捷、匈、克、馬、斯洛伐克和斯洛文尼亞為五年一任；羅、塞則為四年一任，但一般而言，對於總統任期皆規定連選得連任一次，僅克、塞規定總統不得連任兩次。

(五) 成立憲法法院：中、東歐各國在非共化後，為了保障人權、落實社會正義以及維護司法的獨立，特成立憲法法院（見表二），職司下列權柄：審核法律或行政命令是否違憲，以確定法律或行政命令與憲法的一致性

⁸ 波蘭新憲法第一五八條。

以及解決行政、立法與司法部門主管之間職權上的爭執等。

另外，就中、東歐各國在憲政體制上的差異而言，比較各國憲法對於該國國體、國會形式、總統職權及其產生方式以及政府的權限等相關之規定，各國在憲政體制的差異，可歸納出下列五點：

一、就國會組成形式而言：中、東歐各國國會的形式可分為兩種：一為單一國會，如阿、保、匈、馬、斯洛伐克和斯洛文尼亞；二為兩院制，如波、波黑、捷、克、羅以及塞爾維亞。

二、就國會選舉制度而言：中、東歐各國國會選舉方式，可歸納為下列三種：

(一) 比例代表制：採取比例代表制的國家，如保、羅、斯洛伐克以及斯洛文尼亞（表三），以羅馬尼亞為例，其國會雖係採兩院制，但參、眾議院則全採比例代表制，唯獨眾院尚保留十五個席次給境內的少數族群。

(二) 比例代表制與單一選區制混合：比例代表制與單一選區制混用的國家，如捷克與匈牙利。

(三) 比例代表制與絕對多數選區制：此類國家如波蘭，其國會係採兩院制，眾議院四百六十席，其中三百九十一席依比例代表制選出，另外六十九席則為僑選議員，同樣依比例代表制選出，至於參院方面，共計一百席，其中分為四十七個雙選區以及兩個三選區。

三、就總理要求總統解散國會權而言：依據各國憲法相關規定，各國總統皆有權解散國會，唯獨不同的是，乃在於部份採行兩院制國會的國家，如波、捷以及克羅埃西亞，總統解散國會權指的係解散眾議院的權力，而羅馬尼亞憲法對於總統解散國會權之規定，依據憲法第八十九條第一項之規定：「若議會在總統第一次提出要求之日起六十天內，未就政府組閣投信任票，並且只有在至少兩次拒絕授權要求的情形，羅馬尼亞總統才可以解散議會」，但再就其憲法第五十八條第二項看來，該條款規定：「羅馬尼亞議會由眾議院及參議院組成」，因此依據此兩條款之規定看來，羅馬尼亞總統解散國會權指的係解散由眾議院及參議院所組成之議會的權力。

四、就總統選舉制度而言：中、東歐各國非共化後，雖然大都採行內閣制（克羅埃西亞除外），但就總統產生的方式而言，還是有所差異，綜觀各國總統產生的方式，可將其歸納為兩種方式：一為透過國會選舉產生，如阿、捷、匈以及斯洛伐克；二為直接民選，如保、波、克、羅、烏、馬和斯洛文尼亞。

五、就國家緊急狀態之宣佈而言：就各國憲法對於國家緊急狀況之宣佈而言，不外三種方式：(一) 由總統依據政府之建議或國會之決議而宣佈，如匈牙利和斯洛伐克；(二) 由國會根據總統或政府之建議而宣佈，如保、馬以及斯洛文尼亞；(三) 由國會自行決議與宣佈，如波蘭（由眾議院）、捷克（由國民議會）、羅馬尼亞（由聯席議會）以及塞爾維亞（由議會）。

波、羅和烏克蘭這三個國家走向民主化之後的憲政選擇，雖現行的政治

體制有頗多類似之處，如總統直接選舉產生；新憲法均經公投同意後始告正式施行；總統和國會之間，曾因職權擴大或削弱問題展開爭辯，始逐漸達成共識等等。其所不同者，基本上係因憲政文化、國情和改革進程等因素的差異，導致憲政運作呈現明顯迥別。波蘭早在一七九三年就制訂歐洲第一部成文憲法，第二次世界大戰之後，雖四十餘年淪入鐵幕，受共產極權統治，但波蘭因靠近西歐，又掀起過多次改革運動，一直把兩百年前通過的憲法日—五月三日視為值得慶賀的紀念日。因此，一九九七年通過施行的新憲法，採用內閣制和總統制的折衷方式，傾向「總理—總統制」，不像法國式的「總統—總理制」。事實證明，波蘭的雙首長制，尚稱穩定。反觀烏克蘭，由於過去有共黨領袖強人領政的傳統，加上民主化之後，共黨舊勢力陰影猶在，以及改革進程毫無章法，使得基輔的憲政走向，迫於改革現實，逐漸由總統制，修正走向「總統—總理」的雙首長制，總統釋放出某些權力，由總理掌握。迄今為止，雖然二〇〇四年底烏克蘭戲劇性發生所謂「橙色革命」，反對陣營贏得總統大選，但朝野不時提出修憲議程，其憲政走向仍不穩定。至於羅馬尼亞，一九八九年十二月發生流血革命，二年後，也就是一九九一年十二月八日全民公投通過新憲法，一九九六年十一月，學者出身的布加勒斯特大學校長康士坦丁內斯庫擊敗前羅共改革派領導人伊利埃斯庫，當選羅國總統，輿論界曾稱，此次羅國大選，標誌著羅馬尼亞的第二次革命，原共黨的色彩顯著消失，正邁向民主化方向前進。二〇〇〇年十一月，伊利埃斯庫雖捲土重來，再次當選羅國總統，可是他也不得不面對民意要求加入北約和歐盟的強大壓力，乃於二〇〇三年修憲，履行加入歐盟的「哥本哈根標準」，其政治體制仍沿用法國式的雙首長制，總統任期四年，比波、烏的總統五年任期少了一年。

四、憲政體制運作成效比較評估

(一)、政局穩定性

改革後的中、東歐各國，其政治改革成效究竟如何？政局穩定與否？基本上可由兩個方向作思考：其一、由各國憲政體制、國會大選後國會政黨生態及國會內各政黨互動的情形便可知各國當前的政治發展情形；其二、經濟方面的表現則反映出各國政治改革方面的成效，反映出制度面的改革以及政治發展的成熟度和穩定性。

以下就幾個面向對各國政治改革的穩定性做一綜合剖析：

1、**國會選舉**：非共化後各國在新憲法內皆明文規定，國家體制為議會民主，而議會民主則需透過自由選舉機制始得以運行，因此就各國國會選舉看來，一國是否如期舉行國會大選，也反應出該國議會民主機制運作的成熟度。以保、波、捷、克、羅以及斯洛伐克為例，雖然在非共化之初，國會大選雖也有脫節的現象，但在經歷第二次甚至第三次大選的歷練後，政黨政治運作情形皆慢慢成熟穩健，國會改選皆得以如期進行，顯示各國政治改革陣

痛期已過，且正逐步進入正軌。

2、政黨輪替：從各國最近幾次國會大選也可以發現，各國普遍都有政黨輪替的現象，僅捷克公民民主黨、克羅埃西亞民主共同體、羅馬尼亞民主救國陣線以及斯洛伐克民主運動和斯洛文尼亞自由民主主義者聯盟曾兩度蟬聯執政，但也都是以聯合其他政黨組成聯合內閣的模式執政（見表四）。各國政黨輪替的現象，除了反應選民對政府各項改革高成效的要求外，同時也反應出，在自由選舉的機制下，任何政黨若想在國會大選中獲勝，掌握民意脈動，是其必要條件。準此以觀，基本上，在民主化的過程中人民已能掌握民主精髓所在，國家已非一人或一黨所能任意妄為。因此，即便是各國執政內閣有出現易位的情形，但預料其對於該國政治的穩定性將不會有太大的衝擊。相反地，將促使各國政黨政治的運作更加成熟。

3、聯合內閣：聯合內閣的執政模式已是當下中、東歐各國民主化的特色之一，由各國「聯合內閣」的執政模式亦可看出，各黨派之間至少已有一定程度之相互認同，對於國家當前之主要課題已有共識，且同性質的政黨也有整合的趨勢。波蘭一九九七年的團結選舉聯盟即是最好的例證，而透過自由選舉機制所表現出的民意趨勢係政黨延續的主要取決，此亦是加速政黨之間能有一共識的主要因素。由這點看來，透過自由選舉的方式，各國政黨政治模式已愈趨成熟，這意味著各國政治民主化的進程又向前跨了一大步。

4、經改成效：

(1) 經濟逐步復甦，經改陣痛期已過：經濟自由化方面，各國由計畫經濟轉軌到市場經濟，共黨執政時期所累積的弊端，短時間之內不可能完全根除，因此各國一九九〇至一九九四年各項經濟改革指標如通貨膨脹率、失業率及經濟成長率普遍不理想，通貨膨脹率偏高，部份國家如羅馬尼亞在一九九一到一九九三年之間，甚至還高達三位數。失業率方面，各國同樣都面臨高失業率的問題。然由經濟成長率看來，各國已慢慢度過經改陣痛期，從一九九二年和一九九三年起，各國經濟成長率已由負轉正，大部分國家（不含波黑）GDP成長率平均為百分之四點五，顯示各國經濟已開始復甦。

(2) 經濟穩定成長：就各國通貨膨脹率為例，一九九五年到一九九八年各國通貨膨脹率逐年下降，以保、羅為例，雖然這兩國在一九九七年時有惡化現象，還曾高達百分之一千零八十五以及百分之一百五十四點八，但一九九八年時皆已控制在兩位數，漸趨緩和；其次、失業率方面：各國失業率還是居高不下，以一九九八年為例，有七國（保、波、捷、匈、羅以及斯洛伐克和斯洛文尼亞）平居高達百分之十一點三八，顯示解決失業人口問題、降低失業率仍是當前各國經濟改革主要課題；其三、再就經濟成長率看來，各國大致上都是呈現穩定成長的趨勢在羅馬尼亞方面，則自一九九七年以來即呈現惡化現象，一九九八年還呈現負成長百分之七點八的情形。整體而言，由各國一九九五年至一九九八年的各項經濟指標看來，大致上都有不錯的表現，顯示各國在政治改革上的決心和魄力，各項改革法案都能具體落實，執

政黨的施政理念大致上都能順利推行，民眾對於政府在政治面、經濟面的改革都頗具信心，這也是各國自一九八九年經濟改革以來，為何經濟改革能慢慢轉上正軌的主要原因之一。

(二)、總體評估

重返歐洲一直是中、東歐各國在共黨瓦解後的主要發展目標之一，如一九九七年九月波蘭國會大選後，新任總理布傑克 (J. Buzek) 又再度重申加入歐盟及北約的決心，⁹各國「歐洲化」進程所代表的涵意即是確保各國政治民主化與經濟自由化的發展路線，同時也是評定各國政治民主化、經濟自由化及保障人權三方面進展程度的重要指標，各國歐洲化的進程，則可由加入下列四個國際組織作為評判標準：一、北約；二、歐洲理事會；三、經合會 (OECD)；四、歐盟。以北約為例，其係一個軍事性質的國際組織，北約接納各國，除了係對各國政治民主化改革成效的認同外，同時也是保障各國民主化與自由化成果的最大力量。歐洲理事會則係以揭發保障人權為主的國際性組織，對於歐洲理事會將中、東歐國家納入其體系之下，所顯示的意義即是認同各國非共化後對於保障人權方面所做的努力，同時亦是對各國民主化成果的一大肯定。經合會素有富人俱樂部之稱，成員皆為經濟發達之工業國家，獲准加入經合會，則是對其經改成效的最高肯定。至於歐盟，歐盟接納新盟國，強調的係政治民主、經濟自由以及尊重人權，若中、東歐各國得以獲准加入歐盟，則顯示其各方面的改革均已成熟穩健。因此評量各國政治民主化、經濟自由化的發展程度，除由國會大選、政黨輪替以及各項經濟指標外，尚需考慮西方國際組織的制約，以下就幾個面向，對各國憲政體制的運作成效，做一綜合性的總體評量：

各國憲政發展的結果可劃分為以下三種不同的程度：

1、成熟穩健：此類的國家如波、捷、匈以及斯洛文尼亞四國，該四國國會改選都得以如期舉行。其次，就執政黨在國會的席次看來，執政的聯合政黨在國會席次均過半數，這對其在推行各項改革措施而言，誠是一大助益。其三，就四國經濟發展程度而言，四國在經改方面成效遠較其他國家來得高，經濟穩定成長。因此，波、匈、捷三國先後為北約、歐洲理事會以及經合會所青睞，成為這些國際組織的會員國，同時也被歐盟點名成為第一批入盟的中、東歐國家。

2、準成熟穩健：準成熟穩健的國家如保、克、羅、馬和斯洛伐克。保加利亞和羅馬尼亞，在經歷第一次、第二次的國會大選後，基本上其政黨政治運作已漸趨成熟穩健，聯合內閣在國會的總席次也均能過半，對於執政黨推行政經改革，實是一大助益。其次就經濟面而言，以保、羅為例，兩國在一九九七年經濟雖有惡化現象，但由一九九八年的各項經濟指標看來，其經濟惡化現象已得到抑制。

⁹ 中央日報 (台北)，第十一版，民國八十六年十月二十日。

三、不成熟、不穩健：如阿、波黑、塞及黑山四國。阿爾巴尼亞國內政黨鬥爭頻繁，短短七年內，即經歷了四次的國會大選，波黑和塞爾維亞則因地處素有歐洲火藥庫之稱的巴爾幹半島，近年來該區因科索沃問題，戰事不斷，北約及聯合國雖有多次調停及軍事行動，但始終未能徹底解決該區因民族糾紛所引發的戰事衝突問題。

五、中東歐國家制憲經驗對台灣的啟示：代結論

觀察中東歐國家民主化之後的制憲經驗，基本上可獲致如下通則：**第一、制憲是走向民主化的必然過程**。中東歐新興民主國家除了拉脫維亞之外幾乎所有國家都重新制憲。因此，台灣制訂新憲法乃天經地義。**第二、東歐各國的制憲，證明有利民主鞏固**。**第三、政治體制的選擇應與國情、政治文化相配合**。**第四、憲法乃象徵國家精神文明的精粹**。

這些前社會主義國家實行「一黨專政」長達半個世紀之後，終究拋棄形同外來的「史達林模式憲法」，重新制訂新憲。其中較重要的發現值供台灣借鏡之處，僅歸納如下：

其一，比較東歐前社會主義國家民主化之後的憲政選擇，文化影響因素，至為明顯。如捷、匈、斯洛伐克和斯洛文尼亞等國接受日耳曼文化影響，都曾是奧匈帝國的管轄範圍，戰後又與德、奧互動密切，故選擇實行內閣制。反觀波蘭和羅馬尼亞，則因在歷史上波蘭遭遇過俄普奧三次瓜分，羅馬尼亞也受過奧匈帝國統治，故波、羅二國較仰慕法蘭西文化，選擇實行法國式雙首長制。

其二，內閣制國家較其他體制國家相對穩定。從本文所收集的資料整理發現，邁向民主進程的國家，政治上的不穩定，極有可能連帶影響到國內經濟發展和社會穩定。一套既完整又明確的政府體制，則是國內政治穩定的基石。目前中東歐國家大都採行內閣制，實欲趨同於西歐的政府體制，維持政治穩定，經濟持續成長。東歐各國「非共化」後歷時十載，再來檢證中東歐的轉型成果，斯洛文尼亞、捷、匈等內閣制國家，不論政經各項指標的分數，都遠超過波蘭、羅馬尼亞等雙首長制國家。內閣制的「責任政治」設計，的確遠優於權限模糊不清的雙首長制。再者，法國實行雙首長制有其憲政文化傳統，而東歐某些國家實行法國式雙首長制，則是長期被共黨扭曲的憲政文化孕育而成，並不具備法國實行雙首長制的條件。

其三，民族主義高漲對憲政運作造成負面衝擊。一套良好的憲政體制得以順利地付諸實行，有賴於一國政府的成員，有勇於追求國家利益、人民利益，不為一黨之私的決心。在巴爾幹地區，由於複雜的民族因素，致使近代以來，衝突不斷；於進入九〇年代的後共產主義時期，亦發生過種族淨化等不幸事件。曾被關在海牙國際戰罪法庭牢籠裡四年後自戕身亡的巴爾幹「獨夫」米洛塞維奇，即是為了滿足個人權力慾，不惜揭櫫「大塞爾維亞主義」，來擴張其權勢。南聯盟一九九二年之後縱然有一套「規範憲法」，在民

族主義的大旗之下，仍顯得窒礙難行，故二〇〇三年二月在歐盟的斡旋下，重新頒布新憲法，改行內閣制。另一例子是，在二〇〇〇年羅馬尼亞的總統大選中，標榜「大羅馬尼亞主義」的圖多（Corneliu Vadim Tudor）雖然敗陣下來，但充滿民族主義的口號下，仍獲得百分之三三點二民眾的支持。

其四，綜觀邁入民主進程的東歐國家中，採行內閣制的國家仍佔多數。採行雙首長制的國家，如羅、波蘭、克和烏克蘭等國，府（總統）院（總理）間之互動情形普遍不和諧；一九九九年羅馬尼亞國內爆發總統與閣揆對內閣人士任命權之爭，突顯出雙首長制在行政部門若無一良好行政慣例或彼此間的共識，實際運作上有窒礙難行之虞。波蘭在歷經瓦文薩之強勢作風領導下，總統權力企圖擴張，不僅壓縮了內閣的行政空間，解散國會權甚至一度引爆其國內政治危機，一九九七年通過的新憲法，終於使得波蘭的政府體制朝向穩定的「總理—總統制」；克羅埃西亞在強人涂吉曼死後，亦面臨總統權力過大的棘手問題，目前克國亦在商討如何修改政府體制，朝內閣制發展。相較於雙首長制的實質施政難題，實行內閣制的國家在政經發展上，則來得穩健多了；內閣閣揆由多數黨領袖組成，總統僅具內閣成員形式上之任免，內閣直接向國會負責，執政權在內閣，總統僅代表國家，既不會有雙頭馬車之虞，又可體現責任政治！

其五，正如前文所論述，雙首長制較易引發府院間職權誰屬之爭議，導因在總統、總理間對於施政程序的認知並無一先前的「共識」。然共識的形成，在憲法條文上既無法立即尋得，亦非事到臨頭才及時會商（case by case）。唯具有憲政文化的涵養，國家機器的雙頭馬車才得以解決。雙首長制至目前最為人稱頌者為法國的「左右共治」，如八、九〇年代法國總統、總理所分屬黨派不同，理念各異，然外交、內政之職權分野清楚，一旦遇到議題上之分歧，即主動展開雙邊的協商，妥協出一符合國家利益的最大公約數。其餘各國或因憲法條列不清、或因刻意仿效，卻欠缺健康的憲政文化，無法掌握雙首長制實行之精髓。

其六，我國之現行憲政，自蔣介石政權播遷來台，歷經「一黨專政」時期，再至解嚴，步入民主時期，雖有過七度修憲，卻始終修不出令人滿意的結果。在這種情況下，與東歐共黨政權時代的修憲困境有約略相同之處，無助政局穩定；時值台灣二〇〇七年年底國會改選，憲政改革議題將被視為選後新任立法委員的首要任務。朝野政黨應以前瞻性的眼光和符合台灣政治環境的需要，作為憲政設計的準繩。雙首長制在波、羅、烏等國實行失敗的經驗，再加上當前國內立法院向下沉淪的政治亂象，在在點出了台灣極需一部既合身符合現實的新憲法；同時，有必要對全體國民加強憲政教育，滋養更健康的憲政文化，如此台灣的憲政體制才得以長治久安。

參考文獻

中文書目

Arend Liphart & Carlos H. Waisman 原著；蔡熊山、陳駿德、陳景堯譯，新興民主國家的憲政選擇。台北：韋伯，1999年。

Mihailo Crnobrnja 著；許綬南譯，南斯拉夫分裂大戲。台北：麥田出版社，1997年。

Samuel P. Huntington 著；劉軍寧譯，第三波—二十世紀末的民主化浪潮。台北：五南，1994年。

田弘茂、朱雲漢、Larry Diamond, Marc Plattner 主編，鞏固第三波民主。台北：業強出版社，1997年。

李邁先著、洪茂雄增訂，《東歐諸國史》，〈台北：三民書局，2002年9月〉。

姜士林主編，世界憲法全集，青島：青島出版社，1997年

洪茂雄，東歐變貌，台北：時報文化出版企業有限公司，1991年。

國民大會秘書處編，新編世界各國憲法大全第四冊，台北：國民大會秘書處，1997年。

英文書目

Albania. Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, London: Europa Publications Limited. 1999

Mazower, Mark. The Balkans. London: Phoenix Press, 2000

Mlcoch, Lubomir , Machonin, Pavel , Sojka, Milan. Economic and social changes in Czech society after 1989. Prague: Karolinum Press. 2000

Pokorny, Jiri and Cornej, Petr. A brief history of the Czech lands to 2000. Prague: Praha Press, 2000

The Czech Republic: Chronology. Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States:4th Edition.London: Europa Publications Limited, 1999

表一：中、東歐各國「非共化後」民主憲法制定過程比較表

	民主憲法通過時間	民主憲法生效時間	憲法條文	憲法通過機關	備註
阿爾巴尼亞	—	—	—	—	1991年5月通過「憲法法則」，1994年11月6日並對此憲法草案舉行公投，但公投結果否決此草案。
保加利亞	1991.07.12	1991.07.13	10章169條	國會(Grand National Assembly)	—
波蘭	1997.04.02 1997.05.25	憲法公佈三個月後	13章242條	1997.04.02由國會(National Assembly)通過，同年5月25日再由公投批准	1989年4月5日、12月29日以及1990年和1992年4月分別通過憲法修正案，92年通過的憲法修正案並於同年12月8日正式生效，即俗稱的小憲法(共分為6章78條)。
波黑	—	—	—	以岱頓協定中有關波黑的規定為過渡草案	以1974年共和國憲法為基礎，1989、1990和1991年分別通過憲法修正案。
捷克	1992.12.16	1993.01.01	8章113條	國會	—
匈牙利	1989.10.18	1989.10.23	15章74條	國會	新憲法係以1949年8月18日的憲法為藍本，該憲法先後於1972年4月以及1983年12月修改過，非共化後則於1989年10月18日將其修改為民主憲法。
克羅埃西亞	1990.12.22	1990.12.22	9章142條	議會	新憲法於1990.12.22由議會通過並頒佈。
羅馬尼亞	1991.11.21	1991.12.08	7章152條	立憲會	新憲法主要係依據法國第五共和國憲法而成，並於1991年11月21日由立憲會通過，同年12月8日再經由公投通過，正式生效。
馬其頓	1991.11.29	1992.01.06	9章134條	議會	1992年1月6日修改憲法，增加對鄰國領土沒有要求，不干涉他國主權和內政的條款。
塞爾維亞	1992.04.27	1992.04.27	9章144條	聯邦議會(The Federal Assembly)	—
斯洛伐克	1993.09.01	1993.09.03	9章156條	國會	—
斯洛文尼亞	1991.12.23	1991.12.23	10章174條	國會	—

*作者自製。根據相關資料自行整理。

表二：中、東歐各國憲政體制比較表

	政府體制	總統屬性及其產生方式	總統任期	國會(席次)(任期)	總理要求總統解散國會權	宣佈緊急狀態	憲法法院
阿爾巴尼亞	內閣制	— 國會選舉	五年一任	單一國會(四年) (人民大會 155 席)	—	—	—
保加利亞	內閣制	虛位元首 直接民選	五年一任 (連選得連任一次)	單一國會(四年) (國民大會 240 席)	有	由國會依總統或部長會議之建議宣佈	有
波蘭	總理— 總統制	虛位元首 直接民選	五年一任 (連選得連任一次)	眾議院(460 席)(四年) 參議院(100 席)(四年)	有(眾議院)	由眾議院宣佈	有
波黑	總理— 總統制	主席團	—	眾議院(42 席)(二年) 人民院(15 席)	—	—	有
捷克	內閣制	虛位元首 國民議會(眾+參)選舉產生	五年一任 (連選得連任一次)	眾議院(200 席)(四年) 參議院(81 席)(六年)	有(眾議院)	由國民議會宣佈	有
匈牙利	內閣制	虛位元首 國會選舉	五年一任 (連選得連任一次)	單一國會 (386 席)(四年)	—	總統根據國會決議宣佈	有
克羅埃西亞	總統— 總理制	實權元首 直接民選	五年一任 (不得連任)	眾議院(100-160 席) (95 年大選為 127 席) (四年) 郡議院(州院)(每州 3 席) (97 年大選為 68 席) (四年)	有(眾議院)	由眾議院宣佈或由總統根據國會決議宣佈	有
羅馬尼亞	總統— 總理制	實權元首 直接民選	四年一任	眾議院(343 席)(四年) 參議院(143 席)(四年)	有(議會)	由聯席議會(眾+參)宣佈	有
馬其頓	內閣制	虛位元首 直接民選	五年一任 (連選得連任一次)	單一國會 (120-140 席)(四年) (98 年大選為 120 席)	有	議會根據總統、政府或至少 30 名議員代表之提議而決定	有
塞爾維亞	內閣制	虛位元首 聯盟議會(公民院+共和國院)選出	四年一任 (不得連選連任)	民院(每共和國成員國至少 30 名代表)(四年) (96 年大選為 138 席) 共和國院(每共和國成員國至少 20 名代表) (四年)(96 年大選為 40 席)	有 (聯盟議會)	聯盟議會宣佈	有
斯洛伐克	內閣制	實權總統 國會選舉	五年一任 (連選得連任一次)	單一國會 (150 席)(四年)	有	總統根據共和國政府建議或國會決議及憲法性法令宣佈	有
斯洛文尼亞	內閣制	虛位元首 直接民選	五年一任 (連選得連任一次)	單一國會 (90 席)(四年)	有	國會根據政府的建議宣佈	有

*作者自製。根據相關資料自行整理。

表三：中、東歐各國選舉制度比較表

	眾議院	參議院
	單一國會	
保加利亞	單一國會，總席次 240 席，依比例代表制選出	
波蘭	總席次為 400 席，391 席依多數選區比例代表制選出，69 席為僑選議員，同樣依比例代表制選出	總席次 100 席，分為 47 個雙選區（two-seats constituencies），2 個三選區（three-seat constituencies）
捷克	總席次為 200 席，全數依比例代表制選出	總席次 81 席，全數依單一選區制選出
匈牙利	單一國會，總席次 386 席，176 席依單一選區制選出，210 席則依比例代表制選出	
羅馬尼亞	總席次 343 席，328 席依比例代表制選出，15 席為境內少數民族保障名額	總席次 143 席，全數依比例代表制選出
斯洛伐克	單一國會，總席次 150 席，全數依比例代表制選出。	
斯洛文尼亞	單一國會，總席次 90 席，88 席依比例代表制選出，2 席係境內義大利及匈牙利少數族群的保障名額	

*作者自製。

表四：中、東歐各國非共化後政黨輪替現象比較表

	第一次大選後執政黨	第二次大選後執政黨	第三次大選後執政黨	第四次大選後執政黨
阿爾巴尼亞	勞動黨（前阿共）(1991)	民主黨（1992）	民主黨（1996）	以阿爾巴尼亞社會黨（前勞動黨）為首的聯合內閣（1997）
保加利亞	保加利亞社會黨（1990）	民主力量聯盟(1991)	保加利亞社會黨（1994）	民主力量聯盟(1997)
波蘭	1989年6月4日和18日	民主聯盟（1991）	民主左派聯盟（1993）	團結選舉聯盟（1997）
波斯尼亞和黑塞哥維納	—	—	—	—
捷克	公民民主黨（1992）	以公民民主黨為首的聯合內閣（1996）	捷克社會民主黨（1998）	尚未舉行
匈牙利	民主論壇（1990）	以匈牙利社會黨為首的聯合內閣（1994）	以青年民主者聯盟為首的聯合內閣（1998）	尚未舉行
克羅埃西亞	克羅埃西亞民主共同體（1992）	克羅埃西亞民主共同體（1995）	尚未舉行	尚未舉行
羅馬尼亞	民主救國陣線(1990)	民主救國陣線（1992），1993年後該黨改名為羅馬尼亞社會民主黨，並與羅馬尼亞民族統一黨組成以羅馬尼亞社會民主黨為首的聯合內閣	以羅馬尼亞民主大會為首的聯合內閣（199年）	尚未舉行
馬其頓	由共黨聯盟、改革力量聯盟、以及民族統一黨組成聯合內閣（1990年）	—	—	—
塞爾維亞	—	—	—	—
斯洛伐克	斯洛伐克民主運動（1992）	以斯洛伐克民主運動為首的聯合內閣（1994）	以斯洛伐克民主聯盟為首的聯合內閣(1998)	尚未舉行
斯洛文尼亞	以自由民主主義者聯盟為首的聯合內閣（1992）	以自由民主主義者聯盟為首的聯合內閣(1996年)	尚未舉行	—

*作者自製。