

半總統制下國會議長中立 是不可能的任務

以太陽花社運後的
立法院院長為實證案例*

陳月卿**、廖達琪***

收稿日期：2018年3月31日

接受日期：2019年1月3日

* DOI:10.6164/JNDS.201906_18(3).0002

** 國立中山大學獨立博士後研究員，E-mail: christinegenger@staff.nsysu.edu.tw。

*** 國立中山大學政治學研究所特聘教授，E-mail: dcliao@mail.nsysu.edu.tw。

摘 要

本文試圖探討半總統制下國會議長的中立角色，議長中立指議長除退出政黨外，在議事上能夠秉公處理，不偏頗任何政黨，扮演維持秩序，確保議事進行順利的角色。

從文獻中得知，國會議長能夠中立，是英國的內閣制本身，要求閣揆為決策推動的靈魂人物，議長負責議事的順利進行，這樣的分工原型，經過長久演化，國會才逐漸得以建構出讓議長可以中立的制度配套。半總統制國家的兩個次類型，除非是總理—總統制的制度設計，較有內閣制分工原型的制度條件；另一次類型的總統一國會制，則基本不具備這樣的制度條件，再加上半總統制國家制度運作的歷史通常較短，還無法醞釀出這樣明晰的配套；即使是半總統制的代表，總理—總統制的法國，也沒有建構出議長中立的制度設計。

我國半總統制運作的時間不長，且運作上較傾向總統一國會制，離內閣制更遠些。本研究的調查發現，立法委員對我國議長的期待與認知，既複雜又混淆。在主觀認知混雜與客觀制度條件不具足下，我國議長要中立，實在相當困難。但我國既已有要求議長退出政黨之規範，可視為推動議長中立制度化的第一步，如能改革憲政，讓我國向總理—總統制滑動，建置較明確的總理—議長分工機制，或將有助於我國在長遠的未來實踐議長中立之理想。

關鍵詞：半總統制、國會議長、議長中立、立法院

壹、前言

本文旨在說明半總統制下，國會議長的中立（impartial/neutral）是不可能的任務。本文所指稱的議長中立，指議長在政治上與議事上皆能保持中立的地位。政治中立指對政黨政治的運作採取中立的立場；議事中立則是指議長在主持、引導與處理議事時，能超越黨派之外，秉公處理議事。本文採取新制度主義視角的研究途徑，認為制度與人的互動影響，所形成的某種歷史軌跡，可以經過歸納整理，而為比較參考。故本文先以英國的內閣制及美國的總統制為制度原型，同時也依據文獻上從這兩個制度出發，對議長角色演化的影響所進行的討論做一綜整；再歸類一些其他民主國家之憲政體制，整理分析其經驗實證上議長的中立情形，以對半總統制下國會議長的中立可能性，進行整體的探討；並以我國太陽花社運後立法院院長的角色為實證案例。

首先，追溯議長中立的概念。該概念源自於英國內閣制運作中的一項傳統，最初指的是議長在議事上所扮演的中立角色。此傳統起自亞瑟·昂斯露（Arthur Onslow）議長，他自 1728 年以來，總共擔任了 33 年的下議院議長。他所開創的這項傳統具有強大的拘束力，自他之後所有擔任議長的人，皆依慣例宣布退出了政黨，也都被視為實際上已獨立於其原本的政黨之外（Slik and Waters, 1998: 20）。在兩黨制、剛性政黨等要素的組合下，英國的內閣制運作後來發展出議長在政治上與議事上皆能保持中立、議長以主持會議、維持國會運作為主職的中立制度。同時，英國的議長通常由主要政黨皆不反對、且無政治野心的人出任，無論政府的組成如何改變，即使發生政黨輪替，都期許將來的議長，會與先前的相同（Slik and Waters, 1998: 20），除非議長於任期中死亡，或者自己不願再尋求連任，才會再開啓新一輪的議長

選舉。¹

就議長選舉而言，由於在英國國會裡，後座議員佔多數，因此，如要贏得議長選舉，獲得「後座議員」(backbencher)的支持最是關鍵。²傳統上，議長都出身於後座議員，但這些議長候選人在就任議長職位之前，多數皆已有主持會議的經驗，因為這有助於下議員們就他們將來接任議長時，可能會有什麼表現，可以先有一些評估。³然而，這個傳統也不是沒有例外，自第二次世界大戰後(1945年)迄今，也有議長曾任內閣閣員、副檢察長，或者政黨的黨鞭，且除了一位女性議長之外，歷任議長都是出自於當時的執政黨。⁴由此顯示，不成文的規範與現實的運作之間，也是存在一些差距，但英國議長中立的傳統，至今已形成十分具有拘束力的慣例，且為廣為所知。議長中立意味著以後他將在國會的議事上保持中立、不再參與政治活動、也不發表政治意見，他主要的責任在維持議場秩序、協調黨際衝突，以及公平地分配發言時間。同時，也基於議長的中立性，在議事過程中，如發生需要議長投決定票的情形，議長的那一票將會被視為是代表公共利益，而不被視為代表原先所屬政黨的立場，原因是任何新法律的通過，都應以院內的多數為基礎。因此，在實踐上，如果是發生在法

¹ 英國的選舉制度預設現任議長會尋求連任，但由於他/她已經退出政黨，因此在下一次參選國會議員選舉時，現任議長是以「尋求連任的議長」之身分參選，主要政黨通常也不會在議長的選區提名候選人來與之競爭。自1935年以來，議長尋求連任時，都不會標明他所屬的政黨(Craig, 1989)。

² 不擔任政府職位及反對黨影子內閣之議員，一律稱為「後座議員」(backbenchers)(陳堯聖，1986: 19)。

³ 例如自戰後(1945年)至今，10位下議院的議長中，就有5位曾任副議長。

⁴ 這位唯一的一位女性議長是貝蒂·布斯洛伊德(Betty Boothroyd)，她自1992年至2000年間擔任議長，但她的第一個任期是在1992年至1997年，當時的政府是保守黨政府，而她原本的黨籍是工黨。此紀錄至今無人打破，成為英國歷任議長中，唯一不是出自執政黨的例外。

案二讀時，依據慣例，議長的票將投在贊成這方，目的是為了讓法案有進一步討論的機會；但如果是發生在三讀階段，則議長的決定票將會投在反對方，理由是新的法律應以院內多數同意為基礎，而非僅僅是基於議長的一張票。⁵ 這樣的原則與運作慣例，讓議長不會因為執政黨與反對黨不同政策立場所產生的爭議，而將議長捲入爭議中。

此外，國會議長亦象徵性地代表國會，他可以接見外國的各種代表團、主持並參加與國會事務相關的協會組織及會議，並綜理院務。對於國會議長的角色定位，不同的制度會有不同的期待，研究上多半會從內閣制及總統制的角度出發 (Bach, 1999; Griffin, 1997)，例如 Bach (1999) 分別以西敏寺模式 (Westminster) 與華盛頓模式 (Washington) 稱之，原因是這兩種制度是憲政光譜中的兩極，具有理論層面的意義。理論層次上對議長所應扮演的角色定位，是影響制度演化後議長行為模式發展的基礎。西敏寺模式係指制度的運作倚靠的是行政權與立法權的融合，由於國會中已有首相及內閣在領導立法，因此會期望議長能夠盡量去除政黨色彩，切斷與過去所屬政黨的聯繫；議長被預期成為一位主持與協調議事的中立者、作為國會的象徵性代表，且以不具備代表立法權的意義尤佳。然而，在權力分立的華盛頓模式下，立法權必須要能夠制衡行政權，議長代表的是國會的立法權，與總統所代表的行政權之間具有制衡關係，而不是為了支持行政權；因此也會期望，議長不僅是象徵性地代表國會整體，也是國會立法權的實質代表 (以上說明請參見下表 1)。

制度設計上對議長角色之期許已如前述，但在實際運作上，議長所真正扮演的角色，則會隨著制度運作的政治環境與歷史背景而有所演化，例如：內閣制的英國，基於兩黨制、剛性政黨等特定的歷史脈

⁵ 其他關於議長投票的規範及準則，請參見英國議會制憲慣例的丹尼森準則 (Speaker's Denison's Rule)。

表 1 制度面對議長角色的期待

內閣制下的國會議長	總統制下的國會議長
去除政黨色彩，成為主持與協調議事的中立者	具有政黨色彩，代表國會共識、能有效制衡行政權
是國會的象徵性代表	既是國會整體的象徵性代表，也是國會立法權的實質代表

資料來源：作者自行繪製。

絡、國情與文化，最終演化出理想的「中立化」議長；總統制的美國，基於兩黨制、柔性政黨等特色，則演化出「強勢領導」風格的議長。中立化的議長在行為上，不再與他原本所屬的政黨有所聯繫、不參與議事的討論、不做政治上的發言，以協調黨際衝突，維持議事的運作為主職。因此，中立的議長在國會的立法過程中，代表的是所謂的「公共利益」，而無特定立場，此亦是前文提及「議長的關鍵票」會投往哪一方的基礎；而強勢領導型的議長，則以主導國會的議事結果為目標，因為他需要達成其所屬政黨的競選承諾。因此，在權力分立及經驗運作下的演化，國會議長不僅會是國會內部實質的立法領導者，也會力求展現個人的人格魅力及領導風格，並以能夠達成有效制衡行政權為理想。「領導人」一詞即代表議長會有政策立場及主導議事、不是政治中立的。因此，在立法過程中，依不同的情況，議長所扮演的角色會有所差異。例如：當議長與總統屬於同一政黨時，他雖協助總統推動政策，但也不無可能因國會整體與行政方的意見不同，而抱持反對總統政策的立場；⁶ 當議長與總統分屬不同政黨時，則他通常會帶領非

⁶ 例如與美國總統川普同黨的共和黨眾議院議長保羅·萊恩（Paul Ryan），近來公開譴責川普對進口鋼鋁課重稅的政策，並表示將在國會中持續敦促執政團隊縮小這項政策範圍，僅聚焦在違反貿易法規的國家和行徑上。資料來源：中央社（2018）。〈川普准鋼鐵高關稅 共和黨議長帶頭罵〉。<http://www.cna.com.tw/news/aopl/201803090036.aspx>。2018/03/13 檢索。

總統政黨的一方，在國會中進行政策攻防。長久演化下來，議長的政黨色彩較為明確，且議長通常身兼數職，例如同時身兼政黨黨魁及國會中某一委員會的主席，因分權制度下，國會議長如能是「位高而權重」的，普遍會更有助於達成制衡行政權的目標（以上說明請參見下表 2）。

表 2 經驗演化後議長實質上所扮演的角色

英 國 經 驗	美 國 經 驗
議事程序中上代表的是公共利益	議事程序中常代表的是所屬政黨的觀點，並主導國會的決議結果
盡力協調黨際衝突	大體不脫離政黨屬性，通常會協助總統方推動政策，或帶領非總統的一方進行政策攻防

資料來源：作者自行繪製。

表 1 及表 2 分別從制度面及經驗演化面對國會議長的一些行為特徵進行說明，而在實際運作上，國會議長的角色定位，會依不同國家的國情所需，除了在制度規範面上有不同的設計及調整外，在行為面上也會有一些差異。例如，與英國同樣採取內閣制設計的日本及德國，他們的議長與英國的議長所扮演的角色，實際上並不完全相同（本文將於文獻回顧中詳述）。由於「憲政制度的設計安排會培養一國的政治文化（Griffin, 1997: 63）」，而政治文化會影響議長要發展成中立的還是具有政黨立場的；「西敏寺模式是影響內閣制國會議長行為模式的共同根源（Laban, 2014: 155）」；華盛頓模式則會成為總統制國會議長行為規範的準則。此外，相對於內閣制與總統制，半總統制是一種較新的憲政制度，基本上又可分為「總理－總統制」及「總統－國會制」兩種運作的次類型，不同次類型在制度設計與運作的表現上，皆有一些差異，但文獻上從理論層面對半總統制國家議長角色定位所進行的研究，幾乎沒有；而從實際運作面上對半總統制國家議長所進行的研

究，則較少觸及理論層次的分析。因此，本文先從半總統制的制度框架出發，再依據不同的運作次類型，討論半總統制國家國會議長的中立化，是否是「可能」與「可欲」的。

如我們從制度運作的理論層面，探討英國議長之所以能夠中立的原因，首先就會發現，以權力融合為制度設計精神的內閣制，運作成敗的關鍵在於：「多數黨領袖是否能有效控制國會及領導政府？國會議場本身是政治人物合縱連橫的場合，政黨領袖必須發揮有效的領導，才能達成執政目標，故此一體制下的國會議長，自然不宜涉入過多的政治主張或者政黨活動，否則必然會與其他政黨及其政黨領袖產生扞格」（劉其昌，1994：82；羅傳賢，2015：19）。此為內閣制的制度本身所提供的議長中立誘因。此外，由於英國的政黨體系是兩黨制，政黨類型屬於剛性政黨，在預設現任議長會尋求連任的前提下，由於他／她已經退出政黨，因此在下一次參選國會議員時，現任議長是以「尋求連任的議長」之身分參選，主要政黨通常也不會在議長的選區提名候選人來與之競爭。長久演化下來，英國的議長最終通常由無政治野心者出任，議長不但在議事上不參與國會內部的議事討論及決策過程（例如法案的委員會審議、對政府的質詢等等），而只負責維持議場的秩序，在政治上也會嚴守中立、退出政黨、不發表政治評論。在主持議事時，中立的議長在立法過程中代表的是「公共利益」，原因是在內閣制的運作下，下院的多數一定是執政黨，當執政黨內部的反對意見，跟其他反對黨結合時，原本的多數，就變成了少數；此時，由於多數人（包括執政黨內部的人）所想的，已與執政黨所想的相同，因此，如需要議長的決定票，則議長必定會投反對票，以避免該次的決議是由議長的那張票所決定，而不是基於多數意見，形成「當行政權與下議院的利益有所衝突時，議長要站在下議院這邊」的運作慣例。

這個慣例深深地影響了英國制度的運作，在長久的演化過程中，強化了議長中立的傳統。從實踐上觀之，英國自二戰後至今，只有一

位議長不是出自於由當時的執政黨，這些原本來自於執政黨的議長們，在當選為議長後，必須很快地適應自己的新角色。因此，對英國的歷任議長而言，議長中立的傳統，未嘗不是一種考驗與磨練。即便如此，綜合而言，英國憲政運作乃是內閣制、兩黨制、剛性政黨等要素的組合（亦即西敏寺模型），國會議長的中立透過逐漸演化出的一系列配套措施之助，而逐步實踐。這些配套包含：較優渥的薪資待遇（議長的薪資等同於部長，相較於一般議員高一些）、選區法案優先討論、有官邸、警衛、退休金、退休後封爵的榮耀、任期內原則上不改選，以及發展出讓議長較容易於下一次的普選及議長選舉中連任的配套制度，⁷來協助議長實踐中立。透過上述配套措施，讓議事中立與政治中立，在期許議長應該要中立的制度脈絡中，不但是可能的，也是可欲的。

我國是半總統制國家裡，少數有明文規定議長不得擔任黨職的國家，⁸目前除了立陶宛之外，尚無其他半總統制國家有類似的規範。但在制度上要求議長要退出黨職，是否代表議長真的可以做到議事中立、在主持議事時不去傾向他的政黨？在我國目前的運作上，一直受到許多質疑。過去，對我國議長中立的研究，有研究認為，只要能做到議事中立，立法院院長不一定需要退出政黨（陳淑芳，2001；羅傳賢，2015）；也有研究指出，半總統制國家其實並無議長需退出政黨的通例（胡祖慶，2016）。由於文獻上很少討論半總統制國家議長的中立性究竟如何，故本文的文獻回顧將包含：議長中立制度的相關研究、議長的角色研究，以及國會的運作模式歸納等三個部分，做為檢視半

⁷ 主要政黨在議長選區不會提名人選與之競爭，及只有「同意前任議長繼續擔任議長」的動議遭到否決，才會展開新競爭者的選舉程序。

⁸ 我國自第9屆立法院以後，由蘇嘉全擔任院長，他上任後積極推動國會改革，立法院於2016年12月7日修正通過《立法院組織法》第3條與第5條。其中，第3條的內容明定，立法院院長、副院長不得擔任政黨職務。

總統制國家議長角色定位理論歸納的文獻基礎。此外，本文對半總統制國家運作議長中立制度的可能性分析，將從半總統制不同次類型制度設計的理論邏輯，以及不同次類型制度運作的條件背景，這兩個層次開始著手，並以我國案例作為輔助的實證資料。最後，透過與英國的議長中立制度進行比較，提供有助於我國未來建立議長中立制度的一些建議。

貳、文獻回顧

本文的文獻回顧分為：議長中立制度的相關研究、議長的角色研究、議會運作模式歸納等三個部分，做為檢視半總統制國家議長角色定位歸納的文獻基礎，以下分述之。

一、議長中立制度的相關研究

議長中立指的是議長在政治上與議事上皆扮演了中立的角色，議長在政治上不代表任何政黨；在主持議事時，能夠超越黨派之外，秉公處理議事。議長中立項制度源於 18 世紀的英國，議員一旦當選為議長，他／她便會退出政黨，放棄與他原本政黨之間的所有聯繫 (Austen, 2012: 50)。為了達成上述理想，作為議長中立制度創始國的英國，在配套制度上做了許多努力，力求最大程度地在各個層面上協助議長在履行職責、展現其領導力及權威性的同時，還能保持他的中立。這些配套制度包含：較優渥的薪資（比一般議員高，與部長同等級）、安全人員與隨從、早期有但現已取消的特殊服儀（例如假髮與禮服）、選舉連任時的禮讓（包含地方選區及國會議長選舉）、議長所提的地方選區法案將被優先討論、不錯的退休金及退休後封爵等；也透過國會內部的架構安排，例如設置國會糾儀長（Serjeant at Arms）與秘書處、舉行主席會議等，協助議長維持會議秩序、履行平衡不同黨派議員的發

言時間等任務。此外，英國議長中立的制度，相當程度上倚賴的是文化傳統，換句話說，既需要有以追求議長的嚴守中立為理想的制度脈絡，也需要時間來建構輔助議長實踐中立的配套措施。

探究英國議長中立的歷史淵源，可追溯至 14 世紀。英國平民院議長係源自於 1376 年「善良國會」(Good Parliament)，Sir Peter de la Mare 擔任國會發言人 (spokesman) 時成形。次年，發言人角色轉化為議長 (Speaker)，Thomas Hungerford 成為首任議長。在過去的皇權時代，議長所扮演的主要角色便是訊息的傳遞者，他下達國王的命令，並反應百姓的要求給國王。他的薪資由國王支付，因此一開始是親皇權的一方。議長也曾是國會的領導人，可以左右法案的結果，例如 1485 年的議長，每季的會議主持費是 100 磅，如議長將議員的法案送到院會一讀 (亦即排入議程)，則每案可獲得 5 磅的報酬 (Neale, 1949: 332-336)。到了 16 世紀末，仍有 3 位國會官員的薪資是由國王支付，分別是：國會議長、國會書記官、以及國會的糾儀長。由此顯示，傳統上英國看待國會議長的角色，是較偏向「事務官」而非「政務官」性質。根據 Neale (1949) 的估計，16 世紀英國國會議長的官方薪資單，只是其總收入的 1/8~1/10 (1949: 348)，但這樣的情形顯然暗示，議長可能有收賄的情況。到了 17 世紀，議長通常就不再收取將法案排入議程的費用，議長中立的風氣開始出現。專門研究英國議會的議會史學家 Notestein (1971) 指出，早自 17 世紀開始，英國就有議長中立的情形出現；18 世紀時，單是昂斯露議長，就擔任了 33 年的下議院議長，開啓了議長中立的風氣；到了 19 世紀中期，下議院議長已不再聽命於國王，議長也開始改由政黨競爭產生，但仍未動搖議長中立傳統的拘束力；⁹ 最後，1919 年的一份《樞密院頒令》(Order in Council)，奠

⁹ 1857-1872 年的 John Evelyn Denison 議長，成為最後 1 位在委員會中發言與投票的議長 (Laundy, 1964: 310)。

定了下議院議長在政治上的崇高地位，頒令中明言，下議院議長為英國最高級的官員之一，在所有非皇家成員中，地位僅次於首相、大法官、以及樞密院議長之下。由此開始，英國的議長中立逐步制度化，透過歷任議長在國會中所遇到的情況，逐漸累積成中立議長的行為準則，並沿用至今。

然而，英國實踐議長中立傳統的過程，也不是完全沒有插曲，例如馬丁（Michael Martin）議長就曾在議會進行時，以議長的身分向一位政府部門首長致謝，理由是後者方才在議會做出的聲明內容，讓他覺得值得這麼做，因而引來國內對於其違反優良的「議長中立」傳統之批評（谷意〔譯〕，2009：67）。¹⁰ 由此可知，即使在議長中立傳統的拘束力十分強大的英國，人民對於議長是否真正做到中立，標準不一；議長的行為，還是必須顧及社會觀感及社會期待。

綜合觀之，英國議長中立制度的運作與維持，與內閣制權力融合的運作精神、政黨體系為兩黨制與剛性政黨等要素的影響，基本上無法分割。因此，研究認為，「保持超然、獨立及中立，乃成為英國國會議長在地位上與角色上唯一的認知（楊泰順，2000：14）」。追根究柢，英國議長之所以能夠扮演中立的角色，首先是因為在制度運作上，執政黨在議會中有閣揆及內閣領導立法，所以無須議長協助（楊日青，2014：266）。其次，內閣制配合兩黨制的運作，國會自然會產生可以穩定執政的相對多數，加之以政黨紀律嚴明（剛性政黨），因此有利於首相的政務推動。第三，歷任議長實踐議長中立，並非只依據對傳統規範的沿襲，亦有其他配套措施的輔助。如沒有這些條件的配合，則議長的中立未必可以成就，例如現今同樣採取內閣制設計的日本與德

¹⁰ Michael Martin 於 2000 年到 2009 年擔任英國下議院的議長。2009 年因對議員濫報公帳的事宜處理不當、遭到輿論撻伐，自行宣布辭職，成為英國 300 多年來第一位在任內被迫辭職的議長，其繼任者為 John Simon Bercow，他自 2009 年連任至今。

國，由於日本的政黨體系是一黨獨大（自民黨），德國則為多黨制，運作起來，他們的議長就很難脫離政黨的影響，成為所謂「政治及議事均中立的議長」，以下說明之。

日本受到內閣制運作慣例的影響，議長當選後會宣示退出政黨，但日本議長的當選與去職，皆與他所屬的政黨脫不了關係。研究指出，受到派閥政治的影響，日本議長當選後雖然會退出政黨，但議長經常因擔負起國會審議正常化的責任而下台（余元傑，2007），因此議長的政黨色彩仍舊十分濃厚。¹¹ 此外，受到日本的政黨型態為一黨獨大的影響，日本議長在卸任後，通常還會再繼續投入政治場域，並代表政黨參選，因此會選擇再加入原來的政黨（比例將近八成），或者加入其他政黨，或者以無黨籍的身分參選。¹² 尤有甚者，日本眾議院議長的平均任期不到 2 年，但英國下議院議長的平均任期則是超過 7 年，本文認為，日本議長的平均任期較短，顯示議長的職位可能不是議員政治生涯的終點。¹³ 因此，議長在任期結束後，如有從政的企圖，便會再度進入政治場域、重新入黨。如能獲得政黨提名，選舉勝算便會提高，因此很難在短期就任議長時，維持中立。

¹¹ 在日本國會史上，經常出現執政黨要求對法案進行強行表決，在野黨為了拖延法案審議時間，會對議長提出不信任案。在法案強行表決過後，為了讓議會運作順利、降低朝野衝突，執政黨經常用棄車保帥的手段，明示或暗示議長離職，讓議長擔負起國會審議正常化的責任而下臺（余元傑，2007）。

¹² 自二戰後（1945 年）迄今（2018 年），日本下議院共有 38 位議長，扣除現任，過去的 37 位議長中，有 29 位於卸任後又重新加入原本的政黨，並且代表政黨參選；1 位加入另一政黨並代表政黨參選；2 位以無黨籍身分參選；2 位引退；1 位卸任後不久便去世；2 位因病後來死亡。因此，日本議長卸任後再回到原政黨的比率將近八成（29/37）。資料來源：作者自行統計。

¹³ 此為本文所計算。自 1945 年迄今，日本下議院共歷經 38 位議長（含現任），平均任期不到 2 年（73/38=1.9）；英國下院共歷經 10 位議長（含現任），平均任期超過 7 年（73/10=7.3）。

另一個同樣採取內閣制設計、但國會議長也具備明顯政黨色彩的是德國。德國聯邦議會（Bundestag）的議長，是依各政黨的政治實力決定，因此通常由執政黨的資深黨員出任，議長就是國會內最強黨團的代表（張安藍〔譯〕，1999：248），並持續在自身黨派事務上扮演活躍角色（Silk and Walters, 1998: 17；谷意〔譯〕，2009：67），在實踐上沒有議長需退出政黨的慣例，因而德國的議長仍舊不能稱之為中立。德國認為，議長個人的政黨立場，亦是其言論自由權、結社權的一部分（余元傑、游憲廷，2000：123）。為了保障議長的獨立性，規定任期中不得解除其職位，並藉由合議制，由各黨團推派代表組成主席團（稱之為 Ältestenrat），以降低議長的影響力。本文認為，可能的原因有二：一方面是議長中立需要長時間的演化才能有適應各國國情需要的完善配套，另一方面可能與德國的政黨體系有所關聯。在運作上，由於德國經常是由多個政黨組成聯合內閣，首相為了聯合政府的運作，需做許多的協調；在實務上，會需要議長在議事上的協助，故議長的職位相對重要，同時也就不會期許議長要政治中立。就歷史上來看，自 1949 年至今，聯邦議會共歷經 13 位議長，其中，有 3 位因政治理由辭職，1 位辭職轉任德國聯邦總統，¹⁴ 顯示德國議長確實不若英國議長，政治上的糾葛比較多，無法避免政治紛擾，議長職位通常也非議員職業生涯的終點。

綜合來說，採取內閣制設計的國家由於受到英國制度典範的影響，對議長的行為規範，通常可能會有較多期許議長要中立的制度設計，但實際上議長所扮演的角色，會依據各國不同的歷史脈絡、政黨

¹⁴ 3 位因政治理由辭職的議長分別是：Eugen Gerstenmaier（任期：1954-1969），他因所領取的部分薪資福利金額過高，受到公眾的質疑後辭職、Rainer Barzel（任期：1983-1984），他因捲進收賄醜聞而辭職、Philipp Jenninger（任期：1984-1988），他因在議會發表為納粹辯護的演說，超過 50 位議員離席抗議，引發德國政治風暴而辭職。一位辭職轉任聯邦總統的議長則是 Karl Carstens（任期：1976-1979）。

系統、國情及文化，而有不同的演化。然而，從制度上推演，內閣制的設計會對議長中立會有較多的期許，已獲得文獻上的支持 (Hitchner, 1959; Laban, 2014; 劉其昌, 1994; 楊泰順, 2000)，但歷史上的實踐則要花費很久的時間，且建構議長中立制度的過程中，會受到國內政黨體系運作的影響。因此，日本與德國雖皆採用內閣制的設計，但一來他們制度運作的歷史較短，自二次戰後迄今，採用內閣制運作的歷史不過 70 多年，尚無法發展出完善的議長中立配套制度；二來這兩國的政黨體系，一者為一黨獨大（日本），一者為多黨制（德國），與英國兩黨制的運作並不相同。基於現實政治運作的需要，他們皆未能實踐理想的議長中立。

二、議長的角色研究

國會議長在實際的動態過程中，究竟應該扮演什麼角色？通常視制度的設計與實際運作的需要而定。用「角色」、「功能」等概念來分析或分類國會，主要盛行於 1960 年代到 1970 年代行為主義 (behaviorism) 仍當道時 (Hedlund, 1985: 325-327)。其中，基本上又可分為兩大類，分別是制度是依據權力融合來運作的內閣制，以及以權力分立為運作基礎的總統制。因此，議長的角色定位與功能，也會有所不同。內閣制議長的角色，是中立的仲裁者 (an impartial arbitrator)，¹⁵ 因此會盡量去除政黨色彩，以不代表個別政黨為理想；在功能上，則以主持議事、協調衝突、管理院內運作為主職。總統制議長則無中立的義務，且通常身兼數職，因此除了主持會議之外，通常還是多數黨的黨魁、是總統與同黨議員在國會中的代言人等等。議長的權力會受到議長的

¹⁵ 意指一旦當選為議長，通常會放棄與所屬政黨的聯繫，以及放棄他身為議員的一些職權，例如：不參加議事辯論、不行使提案權、不參加監督政府的程序、除非發生需要議長投關鍵票的情形，否則也不投票等等。

個人魅力、政黨立場、國會結構，乃至當時政治局勢的影響而有所不同，故議長的角色相當多元；議長本身就是立法權的實質代表，能夠代表國會共識、制衡行政權。研究上亦多認為，美國議長本身即權力的象徵、議長一職是展現個人強勢領導的機會 (Follett, 1896: 64)。在美國歷史上多次的國會改革中，也都以擴張國會的權力為手段，來穩固三權分立制度的運作，議長的權力因此也跟著擴大，並且不認為國會及議長的擴權會損害到美國的民主（相關研究可見於：Atkinson, 1911; Alexander, 1916; Brown, 1922; Galloway, 1953, 1962; MacNeil, 1963; Peabody and Polsby, 1977; Jones, 1968, 1970, 1981 等）。Follette (1896) 還認為，像亨利·克萊 (Henry Clay) (1811-1814、1815-1820、1823-1825 三度連任眾議院議長) 以及湯瑪斯·布雷克特·里得 (Thomas Brackett Reed) (1889-1891、1895-1899 任眾議院議長) 這兩位議長，堪為美國議長的楷模。¹⁶ 學者 Chiu (1928) 曾對自 1896 年以來美國歷任眾議院議長進行研究，他最推崇也是位高權重且作風強勢型。此外，不少對美國國會的研究亦指出，議長在國會中，如能同時是政黨的領袖，將會最有利於美國民主政治的運作 (Thompson, 1906; Hasbrouck, 1927; Schattschneider, 1942; Ripley, 1967, 1969, 1983)。以及，也有其他研究指出，美國議長的權力，深受政黨政治的運作與選舉制度的影響 (Risjord, 1992; Clucas, 2001)，議長的領導力與國會的制度化之間也有一定程度的關聯 (Polsby, 1968)。

¹⁶ Henry Clay 是美國參眾兩院歷史上最重要的政治家之一，是輝格黨的創立者和領導人，曾連任三次眾議院議長、三次擔任美國國務卿、四度擔任美國參議員。在任眾議院議長時，主導 1812 年美英戰爭（美國獨立後的第一場戰爭）的開始與結束 (Baldwin, 1897)。Thomas B. Reed 則是在擔任議長時，同時身兼程序委員會的主席 (Chairman of the Rules Committee)，並透過程序委員會主席的身分，於 1890 年發布「在場但棄權，也要計入法定人數（稱為 disappearing quorum）」的議事規則，強勢作風聞名遐邇，因而有里德沙皇 (“Czar Reed”) 之稱。

其中，行為學派的 Polsby (1968) 曾提出制度化理論，認為制度化對美國國會的權能有深遠影響，他於研究中提出測量制度化的標準，並認為，在議長的「領導力」這個面向上，「制度化」對議長職業生涯的軌跡，有一定程度的形塑功能。但也有研究認為，越是高度專業化的議員，就越沒有特定的軌跡來形塑他的領導力，尤其是當研究的對象是美國的議長時 (Freeman, 1995)。因此，制度化是否與美國國會議長的職業軌跡有所關連？可能還有一些討論空間，但對於國會議長所扮演的多重角色，例如他是立法權的實質代表、具有明顯的政黨傾向，文獻上多是認為，這在美國政治的運作上是必要的，而且並不影響美國的民主，相關研究可見於 Ripley (1967)、Roland (1994)、Heitshusen (2017) 等。我國的研究也有相同結論 (楊泰順, 2000; 楊泰順等, 2000; 羅傳賢, 2015)。

綜合來說，總統制基於權力分立的原則，議員不能兼任官員，因此在立法過程中，會需要議長在國會內的積極主導、協助政黨達成施政目標，以利於在下一次的選舉中勝選。在這樣的制度結構下，總統制的典型——美國，其眾議院的議長最終演化成由國會多數黨黨團 (majority party caucus) 所選出的政黨領袖出任 (Jewell and Patterson, 1976: 31)。資歷、順位等雖然只是要素之一，但在考慮個人聲望及政治經歷後，往往會由資深的議員出任 (羅傳賢, 2015: 368)。雖然這與美國的政黨結構為柔性政黨可能不無關聯，但最重要的原因是，只要議長所屬政黨是國會的多數黨，可以贏得國會多數的支持，受到政黨因素的影響，他要取得議長職位，會相對容易許多。

綜上所述，美國議長與英國議長所各自扮演的角色與功能之差異，是本研究問卷設計的理論基礎：能夠代表議長中立特質的選項，理論基礎來自於英國議長所展現出的中立特色；能夠彰顯議長權力特質的選項，理論基礎則來自於美國議長的一些領導行為。本研究另依據我國的實際運作情況，加入我國現有的制度設計，作為問卷的選項

之一（詳細問卷內容，請見附錄 1）。

三、議會的運作模式歸納

除了從憲政設計上的出發點不同（權力融合及權力分立），來探討對議長角色的期許，以及演化後議長所可能有的行為特色外，本研究亦從經驗研究對全球議會所進行的調查結果，試圖對議長角色的運作模式進行歸納。全球議會聯盟（IPU: Inter-Parliamentary Union）曾於 1996 年，對全球 179 個國家的議會進行問卷調查，共收到 117 個國家的回覆問卷。隔年（1997 年）發布的研究報告中顯示，議會的結構基本上可被歸類為：英國模式、美國模式、（以法國為代表的）歐洲大陸模式，以及社會主義模式四種類型（Bergougnous, 1997: 103-116）。這樣的分類標準主要出於歷史制度主義的視角，全球議會聯盟的研究報告認為，具有被殖民歷史的國家，其獨立後的議會制度，將會優先參考殖民母國的制度設計。因此，英國模式是大英國協國家的傳統，議長在國會裡扮演的角色是中立的仲裁者；採用英國模式的議會，國會議程通常由政府決定，並且多半會有議長中立的期許，議長雖然他在國會內有著絕對的權威，但基本上只負責維持國會的運作，而不參與國會的決策過程（Bergougnous, 1997: 104）；採用美國模式的議會，其國會議長實質上多半就是國會多數黨的領導人，且對國會的議程與法案的立法過程及結果，皆具有決定性的影響力，例如美國眾議院的議長有國會議程的決策權，以及將草案退回委員會之權（Bergougnous, 1997: 105-107）。（以法國為代表的）歐陸式的國會，在運作的制度設計上，通常會強調議會是「合議制」，最經典的案例就是法國的主席團，¹⁷

¹⁷ 法國國會的主席團是由議長、（6 名）副議長、各常設委員會主席、社會委員會及財經預算委員會的報告員、歐盟事務委員會主席，以及各黨團主席所組成，因此可反應國會內部的黨團結構。以上規範請見《國民議會議事規則》第 47 條。

並特別強調議長在「保障反對黨發言權」上的責任。然而，雖然議長首先也最重要的是扮演仲裁者的角色，但議長並未放棄他的政黨傾向，甚至還有一些政治上的權責。¹⁸ 議長仍與他原本的政黨保持聯繫，基於其議員的身分與職權，在多數情況下，只要他暫時放下主席的身分，他可以參加立法辯論；此外，他也可以投票，雖然他並不常這麼做 (Bergounous, 1997: 108)。目前許多東歐的新興民主國家採用了法國的制度設計，但在這些新興民主國家中，例如保加利亞、克羅埃西亞、羅馬尼亞、立陶宛等國，通常還有議長可被解職的設計，而這在西歐國家中很罕見。這些東歐國家的議長，通常具有政治立場，在國會中所扮演的角色並非僅是中立的仲裁者 (Bergounous, 1997: 109)。最後，社會主義模式的議會，則是在國會之外，通常還會有另一個權力更高的機構，擁有永久的立法權，但這類型國家的國會制度，通常也會有議長可以被解職的制度設計。然而，由於社會主義國家不存在「反對黨」這種概念，因此討論議長是出自於多數黨還是反對黨，代表的意義不大，但社會主義國家裡的國會議長、總統，或總理等人，通常具有一定程度的政治實力，對於國內政治權力的分配與爭奪，不會避諱任何衝突 (Bergounous, 1997: 109-111)。

以上四種國會的運作模式，就制度的角度出發，只有英國模式下的國會議長，比較有可能扮演中立的角色。半總統制由於是較新的一種體制，肇始於一次大戰後的威瑪德國與芬蘭，於 1990 年代大幅擴張，但全球議會聯盟的研究並未將之另列一類。半總統制國家的制度設計本身，通常兼採內閣制與總統制的制度設計，既從內閣制擷取了總理對國會負責的特徵；又從總統制擷取了總統由全民直選產生的安排 (吳玉山, 2001: 1)。因此，半總統制下國會議長中立的運作條件，

¹⁸ 法國議長在政治上的權責有：憲法委員會成員的任命權、特殊情況下的被諮詢權，以及一些其他的人事任命權等等。

已與內閣制有所不同，故本文從半總統制國家憲法條文的特徵所區分的兩個次類型——「總理—總統制」及「總統—國會制」（Shugart and Carey, 1992; Shugart, 2005），來對半總統制國家運作議長中立的制度條件進行檢視，並對兩種次類型下議長中立的可能性進行探討。

參、理論歸納

相較於內閣制與總統制，半總統制是一種較新的憲政體制，肇始於一次戰後的威瑪德國與芬蘭（1920年），1990年代由於蘇聯的瓦解，許多新興的民主國家（後共國家）採用半總統制作為憲政體制，讓半總統制國家的數量大幅增加。對於半總統制的定義，基本上有兩種方式，比較狹義的定義是由法國學者 Maurice Duverger 所提出，其認為，半總統制有三個條件，分別是：總統直選、總統有相當的實權，以及總理及其領導的政府對國會負責（Duverger, 1980）。然而，由於何謂「總統有相當的實權」難以界定，故 Robert Elgie 等學者便將這個條件刪除，認為任何憲政體制只要滿足總統直選和總理對國會負責的條件，便可歸類為半總統制國家（Elgie, 1999a; 1999b; 2001; Elgie and Moestrup, 2007; 2008）。¹⁹ 而 Elgie 的較廣泛定義現已被越來越多研究半總統制的學者所接受。然而，半總統制的研究仍持續不斷地深化，Elgie (2018) 於最新的研究中，又對半總統制的操作型定義做了更精緻的處理，其所提出的新操作型定義為：總統直選、總理及其領導的內閣集體對國會負責，但不信任案的通過無須國會任一院的絕對多數。²⁰

¹⁹ 更多對半總統制定義的討論請參見吳玉山（2011）。

²⁰ 資料來源：Elgie, Robert (2018). "Semi-presidentialism, premier-presidentialism and president-parliamentarism – A new country-years dataset." <http://www.semipresidentialism.com/?p=3347>。2018/09/05 檢索。

然而，無論從哪一種定義的角度出發，半總統制國家都有「憲政兩軌制」的制度特徵（吳玉山，2011：1），換句話說，由於有責任內閣制的設計，既可以走總理領導內閣對國會負責的軌道，同時，又由於總統的統治具有合法性，因此容易居於總理和內閣的上位，因此又可以走總統制的軌道（吳玉山，2011：2）。這樣兩軌的設計是半總統制的制度核心，影響所有其他的規定，其中也包含議長中立的運作條件。然而，半總統制的研究中，探討議長中立的研究很少，本文依據全球議會聯盟的研究基礎，認為半總統制國家的議長，可能有以下三種行為模式：偏向英式的中立議長、偏向美式的強勢領導型議長，以及不強調政治中立及強勢領導的法式議長。

此外，本研究所關注的半總統制國家，為依據 Elgie (2018) 最新的操作型定義，至 2016 年仍屬於半總統制的國家。依據 Elgie 的標準，目前全球共有 47 個半總統制國家，²¹ 在這些國家中，臺灣、俄羅斯、奧地利等 16 國被歸類為「總統－國會制」，其他 31 國則被歸類為「總理－總統制」。²² 這兩種次類型的分類標準是出自於 Shugart and Carey (1992) 及 Shugart (2005) 對半總統制國家的憲法條文內容所進行的判斷，他們以總統是否有直接免除總理職務的權力，將半總統制分為「總統－國會制」與「總理－總統制」。²³ 兩種次類型最大的憲政運作差異在於，「總統－國會制」中的總理及其領導的內閣，集體同時向總統與國會負責；而在「總理－總統制」下，總理及其領導的內閣只需向國會負責（Shugart and Carey, 1992; Elgie, 2018）。

²¹ 資料來源：同上註。

²² 資料來源：同上註。

²³ 其他有關半總統制運作次類型的研究，請參閱 Tsai (2008)。

一、半總統制國家議長可能的角色定位歸納

(一) 偏英式的中立型議長

議長中立包含在政治上中立與議事上中立，英國是實踐議長中立最為徹底的國家，英國議長一旦當選，通常會放棄與所屬政黨的聯繫，以及放棄他身為議員的一些職權，例如：不參加議事辯論、不行使提案權、不參加監督政府的程序、除非發生需要議長投關鍵票的情形，否則也不投票等等。位於歐洲的民主國家中，只有立陶宛有明文規定議長不得參加議會內的黨團活動，²⁴ 算是比較接近英國的中立模式。但本文認為，基於以下三點，議長的中立程度，可能非常有限。第一是由於立陶宛民主發展的時間較短，自 1992 年才成為半總統制國家，缺乏建構議長中立制度化所需的時間；第二則是立陶宛的政府類型與憲政運作，是屬於半總統制中的多黨總理總統制（蔡榮祥，2013），政府的組成需要政黨間協商，政局的不穩定性會較高，議長難以僅扮演國會裡中立仲裁者的角色；第三則是後共國家的議會在運作上，並沒有議會政治的傳統，受到共黨統治經驗的影響，有服從個人權威的習慣。因此，在政治上與議事上希望議長皆能嚴守中立，應也有相當地難度。

學者 Trainauskienė (2016) 的研究曾指出，立陶宛的憲政運作，已與原來的制度設計有所差距，例如：依據立陶宛憲法，議長是國家第二順位的領導人，當總統因故不能視事時，其職位由議長代理；²⁵ 然而實際上，總理才是發生上述情況履行總統職權的第一人選。至於立陶宛議長的角色定位，究竟是要像英國議長般，扮演中立角色；還是要像美國議長般，可被視同是「政黨的資產」(party asset)？在立陶宛

²⁴ 見立陶宛《議會章程》(Seimas of the Republic of Lithuania Statute) 第 24-5 條。

²⁵ 見《立陶宛憲法》第 89 條。

其實也備受爭議。理論上，依據制度規範，議長被預設為應該要是中立的，但立陶宛議長對國會的議程，其實具有實質影響力。雖然制度上規定議長不得參加國會內的黨團活動，多數議長因此也會宣布退出政黨，但在歷史上，仍有一些議長，上任後並未宣布退出政黨，甚至同時兼任其所屬政黨的領導人。Trainauskienė 因此認為，立陶宛的議長實際上已可被視為是國會的「獨立領導人」(independent leader)；至於議長的退黨與否，與他實際上所扮演的角色及行為，已無重大關聯 (Trainauskienė, 2016: 135-136)。此外，立陶宛自 1992 年才成為半總統制國家，迄今短短的 26 年間，已歷經 10 位議長，議長的平均任期較短，顯示議長一職可能並非議員生涯的終點。

綜合上述，立陶宛雖有議長中立的期許，但由於制度的運作歷史短、多黨總理總統制的憲政運作、習慣強人領政的政治文化，加之以文獻上對立陶宛議長實際所扮演的角色之研究與評論，種種跡象顯示，立陶宛的議長應該難以實踐理想的議長中立。

(二) 偏美式的強勢領導型議長

美國議長則除了在主持議事時要盡量中立之外，實質上就是國會多數黨的領導人對國會的議程具有決定性的影響力及控制力，故本文稱之為強勢領導型。

如以全球議會聯盟 (IPU) 對全球議會運作模式的分類來看，議會的運作特別容易受到地緣政治的影響；半總統制的研究中，在探討為何新興民主國家會選擇半總統制作為憲政體制的影響因素時，Kopstein and Reilly (2000) 與吳玉山 (2000: 54-55) 便認為，地緣因素與示範效應是主因。²⁶ 如從地緣政治分析，目前採行半總統制的國家中，位

²⁶ 其他影響因素還有：歷史遺緒 (Von Beyme, 2001)、經濟改革的影響 (Bunce, 1997)、國際環境的壓力 (Crawford and Lijphart, 1995; 1997)、國內政治力量的妥協 (Horowitz,

於美洲的只有「總理—總統制」的海地及「總統—國會制」的祕魯，但兩者的資訊皆相當少。海地自 1987 年成爲半總統制國家，但自 2010 年的大地震後，政治運作至今難上軌道，故不討論。祕魯自 1993 年成爲半總統制國家以來，議會每年於 7 月改選議長，與美國眾院每兩年改選一次議長的規範較爲接近，且議長對議程享有一定程度的決策權（例如可以決定要將哪些修正案排進院會議程），並可依據憲法，在總統未能於特定期限內頒布國會所通過的法律時，由國會議長酌情頒布之。²⁷ 此外，由於祕魯的國會議長爲國家的第三順位領導人，歷史上也曾出現議長代理總統職的情況。²⁸ 然而，每年都在改選議長的設計，與培養議長中立、鼓勵資深議長的議長中立制度，差距較大，反而較容易吸引有政治立場與企圖心的人去角逐議長一職。如綜合制度設計與實際運作上議長的職涯變遷來推測，祕魯的國會議長，應並非以行事中立爲準則，而是較可能在短暫的議長任期中，積極展現其對議事結果的影響力，以累積其政治資本。

除了地緣因素之外，歷史因素不但影響新興民主國家的政體選擇（Von Beyme, 2001），也會影響議會類型及議長可能扮演的角色。誠如前述，新興的半總統制國家中，有不少都是後共國家。這些目前採

2002)、菁英的內部整合情況與議價能力（Geddes, 1995; Easter, 1997; Elster, et al., 1998; Frye, 1997）等（吳玉山，2011：18）。

²⁷ 見《祕魯憲法》第 108 條。

²⁸ 祕魯前總統 Alberto Fujimori 因貪汙醜聞纏身，於 2000 年 11 月 19 日向國會提交辭呈，但他的辭呈被國會拒絕，國會宣布他爲「道德不合適」的總統，並在 2000 年 11 月 22 日對他提出彈劾。祕魯議長依順位原爲國家第三順位領導人，但在藤森被彈劾後，兩位副總統也因政治因素辭職，最後由身爲在野黨一員的國會議長 Valentin Paniagua 代理總統一職，直至 2011 年 7 月 28 日直選選出新總統爲止。Paniagua 自 1963 年就曾當選國會議員，1965 年被任命爲司法部長；1980 年祕魯自由化之後，又再度當選議員，1984 年被任命爲教育部長；2000 年當選爲國會議員，並當選爲國會議長。政治生涯跌宕起伏，相當豐富。

用半總統制的後共國家，大部分都被 Elgie (2018) 歸類在「總理－總統制」的運作次類型中。然而，這些後共國家，民主化後雖然採用半總統制作為憲政制度，但議會在運作上並沒有議會政治的傳統，而是沿襲過去黨國體制的政治文化傳統，容易順服個人權威，因此議長難以在政治上中立。此外，這些國家的國會內規，對議長權力的制度安排，也呈現特別多元分歧的樣貌，從議長的選舉方式、候選人提名的相關規範、議長能否被解職，到議長選舉結果是否可以被挑戰等等，規範紛雜，以下列舉幾個規範進行說明。

波蘭的議長選舉，採取的是一般民主國家議長選舉較少見的記名投票制，且有議長可被解職的條款（雖然門檻很高，需要絕對多數的同意），但提名規範卻又十分寬鬆（只要 15 位議員的聯名就可成為候選人，而不一定非要政黨才能推派）；²⁹ 羅馬尼亞的議長，也有可被解職的規範（且門檻相對寬鬆，只需國會議員相對多數的同意），但議長的候選人卻只能透過政黨來推派。斯洛維尼亞與立陶宛，皆設有議員可質疑議長選舉的結果，並再次舉行選舉的配套辦法（一般較常見的規範是議長選舉結果是不可被挑戰的）；此外，斯洛維尼亞還在議長的提名制度上特別寬鬆，只要截至選前為止，即使到了投票的前一刻，都可以不斷提名增加議長候選人，且候選人並不一定要由政黨推舉（門檻只需 1/10 的議員聯名）。³⁰

從以上列舉的幾個後共國家對國會議長選舉的相關規範可以看出，在這些國家裡，國會議長的職位本身，就是政治權力競逐的重要場域之一，議長通常會具備一定程度的政治色彩，但如此一來，在制度上便較難給予議長中立的空間。當然，這些後共國家裡，也不乏有

²⁹ 波蘭的下議院共有 460 席，15 位議員的提名門檻，約莫是 3% 左右，門檻非常低。

³⁰ 斯洛維尼亞下議院總議員人數是 90 名，1/10 的議員聯名意味著只要 9 名議員，就可以提名議長候選人，條件相當寬鬆。

明文規定要求議長當選後需退出政黨活動的，例如立陶宛就有議長不得參與國會內政黨活動的規範。但誠如前述，立陶宛議長的中立性，並未在文獻上受到支持。那麼，要如何解釋這些後共的半總統制國家，為何對國會議長有這樣紛雜的制度安排呢？有研究認為，「歷史遺緒」與「歐盟因素」或可解釋這種現象。由於歐盟的整體趨勢基本上是以「內閣制」為主流（例如法國以外的英國、德國、義大利等歐盟大國），因此，位於歐洲的後共國家，對議長權力相關的制度設計，有機會融入較多的內閣制設計（周萬來，2014：111-112）。³¹ 但即使制度有所規範，這些國家要真正做到議長中立，其實也相當困難，立陶宛的情況便是如此。

嚴格來說，「議長中立的制度化」是 19 世紀的產物，而比較能做到的英國，有其形成議長中立制度的歷史演化及其文化背景，以及是政黨體系為穩定兩黨制的條件。然而，這些後共國家，多少還是會受到共黨統治經驗的影響，國會缺乏議會政治的傳統、有強人領政的政治文化，且政黨體系多為多黨制。因此，議長一般都是有一定政治實力及野心的人去角逐，與英國議長由無政治野心的人出任之慣例大不相同。此外，這些國家雖然成為了半總統制國家，但國家發展的歷史大部分又偏短，在運作上缺乏發展議長中立制度所需要的時間，再加上半總統制的行政雙元性所帶來的運作不確定性，在實際操作上，可能產生對憲政體制的不同詮釋進而引發競爭雙方的摩擦。因此，即使制度上有期許議長要中立的設計，實際上議長所扮演的角色與行為，

³¹ 周萬來（2014）認為，歐盟整體趨勢向以「內閣制」為主流（如法國外之英、德、義等歐盟大國）的政治體制氛圍，加上這些中東歐國家於經歷（或鄰國經驗）採行「半總統制」之初，總統坐擁大權時期的總統／國會，或總統／總理磨合陣痛、甚至憲政危機後，復加上 1990 年代之民主化及新興政黨崛起浪潮，遂紛紛研議削減總統權力，提高總理政治實力，作為求取國內政治穩定之解決方案，以致漸次向「內閣制」接近（周萬來，2014：111-112）。

可能還是難以實踐議長中立。換句話說，單憑制度上的規範，缺乏文化傳統及穩定兩黨制的運作環境，理想的「議長中立」還是難以達成。

(三) 法式議長不強調政治中立也不強勢領導

法國的憲法及國會的運作模式，向來自成一格，全球議會聯盟將之作爲歐陸式的代表，法國同時也是半總統制運作次類型中，「總理－總統制」的代表。全球議會聯盟 1997 年的調查報告指出：「歐陸國家的議會模式及議長與英國及美國有明顯的區隔」。歐陸國家的議會有兩大共同特色：第一是合議制的存在（最經典的案例就是法國議會的主席團），第二則是議長在議會內有相當大的權力，應公正地行使其職能，並作爲反對派行使權力的保證人。然而，雖然法國議長最優先也最重要扮演的角色是仲裁者，但他並未放棄他的政黨傾向，有時候可能還負有一些政治責任。由於議長仍與他原本的政黨保持聯繫，基於其議員的身分與職權，多數的立法辯論中，他都可以參加。

由上述可知，法國並未要求議長要政治中立，但在議事上則有「中立」之期待及要求，但如與英國議長相比，自是「較不中立」的。最主要的原因是法國議長只是主席團的成員之一，「合議制」的運作特色稀釋了法國議長強勢領導的意涵，就比較的觀點而言，不如美國議長對議程具有決定性的影響力。同時，法國議長也無權將法案退回委員會，他也不是國會多數黨的主要立法領導人（總理才是），故與美國議長相比，法國議長自是「較不強勢領導」的。

綜觀歷史，法國的國會議長向來出自執政黨的重量級政治人物，因此，擔任議長並不妨礙當事人更上層樓（胡祖慶，2016），例如左派的前外交部長 Laurent Fabius，自 1988 年到 2000 年兩度出任國會議長，並在主動辭職後改掌政黨要職；³² 這樣的例子在右派也有，例如

³² 第一次是 1992 年，他主動辭職國會議長，轉任社會黨總書記；第二次在 2000 年，

Philippe Séguin，他在 1993 年出任議長，但由於 1997 年國會提前改選，其所屬的共和聯盟（RPR）選舉受挫，他被迫辭去議長，但之後接任該黨的黨魁。此外，法國的國會議長卸任後，通常也還會繼續投入政治場域，例如右派的前議長 Patrick Ollier，他在 2007 年於議長任期結束後，繼續連任議員，但於黨內議長初選時敗給同僚。³³ 多年後，他於 2016 年當選為法國大巴黎大都會（La Metropole de Grand Paris）的議長。以上所舉的例子顯示，法國議長一職，通常不是議員政治生涯的終點，而是一個累積政治資歷的跳板。由於議長中立應以制度化為理想，但自實行第五共和以來，法國並未要求議長當選後須退出政黨，也未如英國般，發展出鼓勵議長不斷連任、以及維持議長中立的傳統及制度配套。因此，法國議長的中立性，難以獲得普遍的肯認。以下列舉幾個法國國民議會的內規說明之。

首先，在國民議會的議事章程（Règlement de l'Assemblée Nationale）裡，並未明文規定議長需退出政黨，或者當選後不得參與國會內部的政黨活動；其次，議事章程中對於議長角色的相關規範，主要是針對議長在主持議事上的權力、以及行使的條件做列舉性的說明（例如干擾議事時，議長所擁有的各種懲處權——將議員暫時逐出議場、禁止議員一段時間進入議場，或者扣薪減俸等等），但沒有可將議長解職、或者罷免的相關規定。³⁴ 第三，在國會運作上，議長的黨派色彩相當明顯，因為依據國會的組織運作規則，國會裡的運作單位，皆是按比例

他又再度辭去國會議長，轉任財經部長。

³³ Patrick Ollier 僅擔任了 104 天的議長（2007/03/03-2007/06/19），是法國第五共和以來在職時間最短的議長。他於議長任期結束後的下一次國會議員選舉中連任，但他在所屬的政黨——人民行動聯盟（UMP）的議長黨內初選時（2007/06/20），敗給 Bernard Accoyer。Accoyer 成為第十三屆國民議會議長，並一直任職到該屆國民議會結束。

³⁴ 見法國《國民議會議事規則》第 71 到第 73 條。

代表制組成，因此，正、副議長、委員會主席、委員會報告員、國會的財務總管(questeur)等重要職位，基本上都悉數掌握在多數黨手裡。第四，法國議長對國會的議程與決議結果，具有一定程度的影響力，因為他除了可將議員與政府不同意見的法案送請憲法委員會裁決之外，還可以透過其本身所屬的多數黨優勢，在主席會議安排國會的議程時，透過表決，影響議員的法案能否被排入議程（但保障少數黨議員提案的情形不在此限）。以及，他可以行使議長的權限，將某些法案和修正案，以「不符合財政可接受性」為由，將之排除在議程之外（Knapp and Wright, 2006: 153）。雖然 2008 年時，法國已修憲，將國會的議程改為由政府與國會各掌握一半（原本全部議程皆由政府掌控），但在運作多年後，議長對議程的影響力仍舊強大，曾有資深社會黨議員 Jean-Jacques Urvoas 於受訪時表示，³⁵ 議長儼然是國會議程一半的主人（Cesbron, 2010）。³⁶ 顯示法國議長的中立性，令人存疑。

法國議長的政黨色彩，也令議長的行為不時受到一些批評。例如 2008 年 7 月，當時國民議會的議長 Bernard Accoyer，就因其亦參與著名的「2008 年修憲案」的投票，讓此修憲以 3/5 多一票的多數通過，飽受批評。³⁷ 時隔不到半年，2009 年 1 月，他又因為一份國會改革法

³⁵ Jean-Jacques Urvoas 為社會黨資深議員，連任兩屆（第十三與第十四屆）國民議會議員（2007-2016 年），是第十四屆國民議會法律委員會的主席，於任內轉任司法部長。

³⁶ 見 Cesbron, Mathilde, 2012. “Président de l’Assemblée Nationale, un rôle prestigieux, mais sensible.” https://www.lexpress.fr/actualite/politique/president-de-l-assemblee-nationale-un-role-prestigieux-mais-sensible_1129292.html. 2017/09/11 檢索。

³⁷ 法國修憲案要通過有兩種方式，一是需經由兩院就同一內容表決通過，並經公民複決同意後確定；二是經由兩院聯席大會 3/5 有效票通過。如為後者，則無需交付公民複決。2008 年的修憲案在當時的兩院聯席會中，共有 906 名議員出席，表決時共有 905 張票，扣除棄權與廢票後，有效票是 896 張，其中，贊成票有 539 張，反對票則是 357 張。由於該次共有 896 張有效票，3/5 的門檻剛好是 538 票。

案，因其同意其所屬政黨（UMP）的黨主席 Jean-Luc Warsmann 之要求（當時亦為國民議會的法律委員會主席），無視在場還有已登記、但尚未發言的社會黨議員，提早結束了法案的辯論，造成在場的社會黨議員集體邊唱馬賽進行曲（法國國歌）、一邊退席以示抗議。

綜上所述，法國議長這種不中立卻也不強勢領導的風格，與其「總理－總統制」的運作次類型不無關聯。本文認為，最主要的原因有三：一是總理－總統制的設計架構下，國會裡已有總理及內閣在領導立法，故議長無須扮演強勢領導的角色；二是法國的政黨體系為多黨制，由多黨所組的聯盟來施政，並非穩定的兩黨制；³⁸ 三是法國沒有禮讓議長地方選區或有利於現任議長於下一次議長選舉中再度連任的制度設計，議長於任內通常也會力求表現，以期在下一次的選舉中獲勝，議事上難以不考量自身政黨的立場。因此，實務上，通常與總理同屬執政聯盟的議長，在立法過程中，無須扮演強勢領導的角色，但由於政府是多黨聯盟組成，總理仍需議長議事上的協助，再加上選舉壓力的考量，整體看來，法國議長要同時做到政治與議事中立，有相當的困難。

我國自 1997 年修憲後成為半總統制國家，當時的修憲在很大程度上參考了法國的制度（朱雲漢，1993；廖達琪等，2013），但我國半總統制的設計，還是有不少總統制的期望，尤其是對權力分立與制衡精神的援引。因此，雖然我國憲法原先的制度設計是內閣制，基於運作現實的需要，後來的許多修正，背後都有著總統制的制衡邏輯。依據憲法條文的特徵，我國的半總統制通常被歸類為「總統－國會制」的次類型，運作上不具備內閣制下總理為國會中的實權領袖、議長扮演

故此次修憲案，正是因議長關鍵的一票而過關。

³⁸ 法國所採取的選舉制度為兩輪投票制，如同杜瓦傑法則（Duverger's Law）所論證，兩輪絕對多數決容易造就兩大黨相互聯盟的多黨制（Duverger, 1951），法國的政黨體系係朝向兩大聯盟的多黨體系發展。

維持議事秩序角色的分工；基於對權力分立原則的重視，期望我國的立法院院長，能夠實質代表立法院來有效監督制衡行政權。因此，在制度邏輯上，我國的半總統制有較多總統制的運作特質，議長不容易中立；在實際運作上，議長由國會多數投票產生，故多會依多數黨的意志；我國立法院院長自 1995 年起就由不分區立委擔任，因此形式上難以不考慮政黨立場。現在會有議長應該要中立的需求，是因我國曾有內閣制的背景，因為學界多同意我國 1947 年所行之憲法，主要是內閣制的精神（廖達琪，1997）。但在實際上，我國憲法經過 7 次修訂，已是學界公認的半總統制，至於議長角色的定位如何，則在文獻上缺乏討論。經太陽花學運後，進一步帶動議長中立的需求，故第九屆的立法院積極推動議長中立，目前修訂了《立法院組織法》，要求議長不得兼任黨職，但實際上議長的行為恐怕很難獲得中立的評價。

從理論邏輯推論，半總統制如以法國為典型，我國所屬的「總統—國會制」，與法國的「總理—總統制」還是有所差距。如從不同次類型制度設計的邏輯出發，我國的制度應該是希望立法院院長能夠強勢領導國會、代表國會來抗衡行政權，有類於總統制的期許；但實際運作上，長久以來，我國並未特別描繪立法院院長是否要扮演強勢領導的角色，反而多是期許議長要在議事上中立，透過議長的協調，來保障小黨權益、減少黨際衝突，增加國會運作的順暢。因此，自 1999 年制定《立法院職權行使法》時，便將黨團協商程序予以法制化。然而，現在再次提出議長中立的要求，是因太陽花學運攻占了立法院，批評立法院院長主導黨團協商、形成議事黑箱，因此要求國會的議事資訊要透明，才有議長應退出政黨、以示中立的呼籲。為了回應其對議長中立的期待，目前的法規修正為：要求議長不得兼任黨職（但不是要求要退出政黨），但尚無其他配套。因此，為了符合民主精神與民眾的期待，第九屆的立法院院長蘇嘉全，自 2016 年 2 月 1 日就職院長當天，就宣布辭去黨職，不再參與黨內事務。而蘇院長上任後，亦積極促成

國會內規的修正，開啓我國議長走向中立制度化的可能性。³⁹

然而，從制度的運作邏輯與歷史演化來看，半總統制下的國會議長是否能夠做到中立，其實是令人存疑的。換句話說，即使有要求議長要中立的制度設計（例如要求議長退出黨職、或者不得參加國會內的政黨活動等），在實際運作上，議長仍舊可以藉由其他制度安排（例如我國的政黨協商制度），或者對議事規則的使用及詮釋，而有影響議事結果的空間。在此之前，我國自 1997 年成爲半總統制國家以來，截至蘇嘉全上任爲止，將近 20 年的時間裡，絕大多數時期的立法院院長都是王金平，⁴⁰ 但他在未退出政黨的情況下，給人「議事中立」的觀感。因而過去有研究認爲，只要能做到議事中立，我國的立法院院長不一定需要退出政黨（陳淑芳，2001；羅傳賢，2015：21），但時過境遷，我國已對議長角色定位有不同的期待，但目前尚未具備促使議長能中立的其他制度條件。

推究其由，本文認爲，英國議長中立的制度條件，是內閣制下經長久的歷史演化，搭配兩黨制的運作所建構出的不易得模式，在尊重現任議長的條件下，予以各種配套條件支持，才得以實踐讓議長中立化的慣例；我國目前雖有議長退出黨職的規範，在一定程度上也會對議長的中立性有所助益，但在其他配套機制尚未建立前，希望議長能做到理想中立，恐怕相當困難。此外，除了制度上的配套目前仍舊缺乏外，在經驗上，我國立法委員對議長的期待與感受，是本研究另一個核心關懷，原因是立委與院長的互動最多、感受最直接，期待也最深，故本文對第九屆立法委員進行問卷調查，詢問他們在理想上與實際上，對議長角色的認知與感受；在太陽花學運後，是否覺得議長在

³⁹ 於蘇院長當選的當年年底（2016 年），立法院即通過《立法院組織法》第 3 條與第 5 條的修正案。其中，第 3 條的內容明定，立法院院長、副院長不得擔任政黨職務，應本公平中立原則行使職權，維持立法院秩序，處理議事。

⁴⁰ 1997 年到 1999 年的立法院院長是劉松藩。1999 年到 2016 年都是王金平。

問卷所列的各面向上有所轉變，以及轉變的程度與方向如何？以下呈現立法院個案的探討及分析結果。

肆、立法院個案的探討與分析

一、問卷的設計及實施

本研究依據內閣制與總統制對議長角色與功能的不同期待，作為問卷設計的理論基礎，並將我國的情況納入考量，設計立法委員對於我國「議長中立」情形看法之間卷，並請他們以排序的方式填答（例如：您認為理想中的議長角色，最重要的為哪三者？請在五個選項中排序），目的是希望能對結果進行進一步的分析。此外，問卷內容亦包含立委對太陽花前後議長角色轉變的方向及程度調查（實際問卷內容與編排，請參見附錄一）。

本研究問卷發放的對象為第九屆全體立法委員，但除卻第九屆與第八屆的立法院正、副院長，以及兩大黨團的總召，⁴¹ 因這幾人與議長的密切性太高，答案可能不夠客觀。

本研究發放問卷的方式有：當面至立委辦公室拜訪並發放，以及透過電話傳真兩種。當面發放共分成兩波進行，第一波於 106 年 7 月 13 至 15 日發放，第二波則是於 106 年 11 月 29 日及 12 月 1 日。除了當日發放及回收外，之後亦以電話聯繫的方式，持續追蹤問卷的回收進度。

總計，本研究回收了 75 份有效問卷，依政黨統計，國民黨有 24 份、民進黨有 43 份，其他政黨（包含時代力量、親民黨，以及無黨籍

⁴¹ 排除在外的名單為：王金平（前立法院院長）、蘇嘉全（現任立法院院長）、蔡其昌（現任立法院副院長）、柯建銘（現任民進黨黨團總召）、林德福（現任國民黨黨團總召）。

與無黨團結聯盟)有8份。以下為這些已蒐集的75份立委問卷之統計結果及分析，並說明如下。⁴²

二、問卷結果分析

本研究總共收到的75份有效問卷，依政黨類別呈現如下表3。

表3 不同政黨立委對目前議長角色之看法

	國民黨	民進黨	其他政黨	所有政黨
理想上議長所應扮演的角色				
主持與協調議事的中立者	2.25	2.16	2.50	2.23
公共利益代表	0.50	0.60	1.75	0.69
國會整體代表	1.79	1.60	0.88	1.59
所屬政黨代表	0.13	0.12	0.00	0.11
主持黨團協商及主導決議者	0.67	1.23	0.88	1.01
實際上議長所扮演的角色				
主持與協調議事的中立者	0.50	2.30	1.38	1.63
公共利益代表	0.13	0.51	0.25	0.36
國會整體代表	0.46	1.63	1.00	1.19
所屬政黨代表	2.67	0.19	1.13	1.08
主持黨團協商及主導決議者	1.25	1.26	1.00	1.23
人 數	24	43	8	75

資料來源：作者自行統計。

說明：政黨重視程度計算方式： $(\text{排序第一數量} \times 3 + \text{排序第二數量} \times 2 + \text{排序第三數量} \times 1) / \text{該政黨回答人數}$ ；數值最低為0，最高為3。

從上表3可知，整體而言，依據「所有政黨」欄位在「理想議長角色」所顯示的資料，「主持與協調議事的中立者」與「公共利益代表」

⁴² 75位立委雖接近第九屆全體立委(113位)，但並非隨機抽樣取得，所以本文的分析並無推論至前後屆或第九屆整體之企圖。

這兩項的總和 (2.92)，高於「所屬政黨代表」及「主持黨團協商及主導決議者」的總和 (1.12)。因此，對我國議長的角色定位，偏內閣制的期待較深。此外，「國會整體代表」的得分，在五個選項中排名居次。然而，「國會整體代表」在內閣制及總統制的制度脈絡上，所傳達的意義，相差甚遠。前者指的是國會的象徵性代表；後者則是立法權的實權代表。故本研究亦詢問立委對議長功能的看法，作為協助判定的資料（詳細資料請見附錄二）。結果顯示，立委們認為，理想的議長最應「維持議事中立」、「協調黨際衝突」，但又該「協助立法院有效制衡行政權」；實際上議長則是既「維持議事中立」、「協調黨際衝突」，但也在「協助執政黨推動政策」。結果同樣呈現內閣制的期待較多，但期待中亦有所矛盾（因議長很難既維持議事中立，又能有效制衡行政權），而有法式議長那種在政治上不太中立，卻也不強勢領導的意味。綜合看來，我國期望議長在「國會整體代表」的角色上，應是較偏向內閣制下的象徵性代表，但也希望議長能某種程度地代表國會，以制衡行政權。但在這樣矛盾的期許下，實際運作起來，議長就容易成為執政黨推動政策的協助者，而給人議長行事不中立的觀感。

其次，在目前議長「實際上」所扮演的角色上，同樣從「所有政黨」欄位前兩項的總和 (1.99)，小於最後兩項的總和 (2.31) 的結果可觀察到，我國的立法院院長有偏總統制的行為特色，且不同政黨的看法有明顯的差異，例如國民黨與民進黨的看法便完全相反，但這應屬政黨政治的正常邏輯。⁴³

⁴³ 本研究亦對文中量化部分進行 oneway ANOVA 檢定，發現在「理想中」議長所應扮演的角色（表 3 上半部），5 個選項的 p 值皆 >.10，故無顯著性，只有在「公共利益代表」這項，p 值為 .074，仍未達 .05 的顯著水準。此結果於表 3 中「其他政黨」之得分已可觀察到 (1.75)。而這是在國、民兩黨間未出現的情況（國民黨給此項的平均分數為 .50；民進黨給此項平均分數為 .60）。

現在國際政治科學界針對 p 值標準在 .10 的程度不應採用，已漸漸有了共識，主

第三，就理論上來說，對於議長的角色定位，如前面的兩個選項（「主持與協調議事的中立者」及「公共利益的代表」）被選到的機率較高，則顯示議長的行為可能越趨向中立；如後面兩個選項（「所屬政黨代表」、「主持黨團協商及主導決議」）被選到的機率較高，則反之。調查的結果顯示，在各黨立委 5 選 3 的統計結果中，無論在理想上還是在實際上，代表議長中立，與議長不中立的選項，幾乎都同時上榜（例如「主持與協調議事的中立者」與「所屬政黨代表」分居第一及第二名），就連民進黨議員本身，也認為議長「實際上」比「理想上」，更加代表了自身的政黨（實際：0.19 vs. 理想：0.12）。這樣的統計結果隱含三種意涵，第一是顯示出實際運作與理想期望間的落差；第二則是我國的立委對所謂「中立的議長」，有相互矛盾的期望與混淆的認知，原因是如依據理論，中立的議長無法同時既是「主持與協調議事的中立者」，又是「主持黨團協商及主導決議者」；第三則是我國有法式議長不強調政治中立及強勢領導的特色，因長久以來，我國未特別描繪立法院院長是否要扮演強勢領導的角色，現在再次提出議長中立的期許，是因太陽花學運攻占立法院，批評立法院院長主導黨團協商、形成議事黑箱。為了回應其對議長中立的期待，目前的法規已修正為：要求議長不得兼任黨職（但不是要求要退出政黨），但尚無其他配套。

第四，本文認為，太陽花學運是啟動我國議長中立制度化的契機，

要是為了避免過高的型一錯誤機率，故本文亦以此為標準，將 $p > .10$ 視為無差異，特此說明。

在「實際上」議長所扮演的角色上（表 3 下半部），「所屬政黨代表」的 p 值為 .007；「公共利益代表」的 p 值是 .042、「國會整體代表」的 p 值是 .043；其他兩個項目的 p 值皆 $> .05$ ，故無顯著性。本研究另對三個有顯著性的項目再進行 t 檢定，發現看法的差異主要發生在國民黨與民進黨上，「所屬政黨代表」的 t 值為 .000；「公共利益代表」的 t 值為 .002；「國會整體代表」的 t 值為 .019。民進黨及其他政黨，各項目的 t 值皆 $> .10$ ，故無顯著性，顯示看法的差異不大。但以上三者從表 3 中所列各政黨的平均分數，亦已可明顯看出相同趨勢。

因是太陽花之後，為了解決議事黑箱，才有議長應該要中立的呼籲。故本研究也調查太陽花前後，議長的角色是否有所轉變？以及轉變的方向為何（結果請參見下表 4）？然而，由於問卷回收的數量是以民進黨的立委最多、國民黨居次，因此，整體問卷所呈現的趨勢，會受到政黨立場的影響。過去，由於國民黨長期執政，現在突然失去執政權，自然會認為現任議長在各項面上都不如之前的議長；民進黨為執政黨，對同黨議長總是會有較多的認可，自然也看好未來的發展與轉變；因此，未有執政經驗的其他政黨的看法，相較之下，會較客觀中立。雖然問卷的數量很少，但仍相當具有參考性。

表 4 立委對太陽花前後議長角色轉變之看法

	國民黨	民進黨	其他政黨	所有政黨
太陽花後議長角色定位轉變的方向與程度				
主持與協調議事的中立者	-1.17	0.51	0.13	-0.07
公共利益代表	-0.67	0.30	0.38	0.00
國會整體代表	-0.71	0.30	0.00	-0.05
所屬政黨代表	0.96	-0.21	0.38	0.23
主持黨團協商及主導決議者	-0.29	0.30	-0.63	0.01
人 數	24	43	8	75

資料來源：作者自行統計。

說明：1.表中數值為政黨回答結果平均數。

$$\text{計算方式：}\bar{x} = \frac{\sum_{i=1}^n x_i}{n} \text{（該黨回答結果加總 / 該政黨總人數）。}$$

2.量表尺度：大幅減弱為 -2、有些減弱為 -1、沒有增減為 0、有些增強為 1、大幅增強為 2。

由上表 4 可知，對於太陽花前後議長的角色轉變，整體而言，議長在「所屬政黨代表」及「主持黨團協商及主導決議者」這兩項上都有增強，顯示議長的強勢依舊，但「其他政黨」的立委則肯定議長在「公共利益代表」及「主持與協調議事」上的表現（在「公共利益代

表」上有明顯進步，甚至得分最高)。⁴⁴ 顯示制度上要求議長不得擔任政黨職務，對議長中立的效果不彰，然而，雖然沒有減少政黨色彩，卻也增加了議長較為中立的行為表現。因此，本文認為，太陽花後引入議長不得擔任黨職的制度，應確實有助於推動議長的中立化；議長確實也有朝向中立的方向邁進，雖然目前仍未能去除他的政黨色彩。

三、小結

依據本研究的調查，我國現任立委對議長角色的期待與認知，以及太陽花後引入議長不得擔任政黨職務、以示中立的制度後，對議長角色所帶來的轉變，並未完全符合理論上中立議長的行為。從歷史演化上看，我國的國會設計，原是以內閣制為理想，至今仍存有內閣制運作之期許，但在演化過程中，不斷受到總統制權力分立思維的影響。長期下來，立法委員對立法院在「總統－國會制」的運作次類型下，國會究竟應該要像內閣制的國會，以支持行政權為主；還是要像總統制的國會，以監督制衡行政權為主？有著複雜的期許及混淆的認知。我國立法院院長在半總統制的運作框架，以及立委的複雜期望下，要做到理想中立，應是有相當難度。但由於我國對議長的中立有深切的期許，本研究進一步整理英國議長中立的制度條件，並將我國現行制度與之相較，期望能提供我國未來邁向議長中立制度化的一些建議（請參見下表 5）。

⁴⁴ 在立委對太陽花前後議長角色轉變之看法上（表 4），「主持與協調議事的中立者」的 p 值為 .000；「公共利益代表」的 p 值為 .000；「國會整體代表」的 p 值為 .000；「所屬政黨代表」的 p 值為 .016；「主持黨團協商及主導決議者」的 p 值為 .004。每一項都有顯著性，顯示各黨之間的看法相當分歧。民進黨與國民黨的 t 檢定在每個項目都有顯著性 (<.10)；民進黨與其他政黨 t 檢定的結果，則只在「主持黨團協商及主導決議者」上的 t 值為 .023，其餘項目的 t 值皆 >.10（無顯著性），但這項差異從表 4 民進黨「主持黨團協商及主導決議者」的得分為 .3，其他政黨的得分則是 -0.63，就已經可以清楚看出。

半總統制下國會議長中立是不可能的任務：
以太陽花社運後的立法院院長為實證案例

表 5 議長中立化的條件比較

條 件	英 國	說 明	臺 灣	說 明
制 度 脈 絡				
內閣制的權力融合觀點，期許議長要中立	✓	議長議事中立	✓	以內閣制中立的議長為理想，但亦呈現總統制議長的期待
議 長 行 為 規 範				
議長退出政黨	✓	英國議長當選後會宣布退出政黨	✓	自第九屆立委起，我國已要求立法院正、副院長不得擔任黨職
議長不參加議事辯論	✓	英國議長不參加議事辯論	✓	立法院院長通常不參加議事辯論
議長不主持黨團協商	✓	英國無黨團協商制度	✗	立法院院長可請求並主持黨團協商，因而對議事結果有一定的影響力
議長關鍵票之限制	✓	法案表決時，如票數相同，二讀時議長必投贊成票；三讀時則必投反對票	✗	依《立法院職權行使法》，在正反意見同數時，由主席做成決議
議長從不主持「全院委員會」(Committee of the Whole House)	✓	英國的全院委員會是為了審查預算案而召開，院長不主持	✗	立法院的全院委員會是為了行使同意權、彈劾案、不信任案、覆議案，以及罷免案之審議而召開，由院長主持
對議長的禮遇及有助於議長中立的配套措施				
地方選區禮讓	✓	不提名人選與之競爭	✗	我國目前尚無此制度
較優渥的待遇及退休金	✓	議長支領部長級薪水及有優渥的退休金	✓	立法院院長的薪資確實較立法委員高，但並未有退休金的制度安排
任期內原則上不改選	✓	議長一旦當選，便可任職至該屆議員任期結束，除非國會被解散，或者院長自行請辭	✓	議長一旦當選，便可任職至該屆議員任期結束，除非國會被解散，或者院長自行請辭
有利於在議長選舉中連任的制度配套	✓	只有同意前任議長繼續擔任議長的動議遭到否決，才會展開新競爭者的選舉程序	✗	我國目前尚無此配套
地方法案優先討論	✓	國會通常會優先討論議長所提的地方選區法案	✗	我國無此規範或慣例
退休後封爵	✓	英國議長退休後會成為終身貴族，並成為上議院的一員	✗	我國無此制度，僅供參考

資料來源：作者自行繪製。

自第九屆立委起，我國立法院院長已不再擔任政黨職務，但在實際運作上，議長要實踐中立，確實有相當的困難。然而，從我國立委的認知反應顯示，制度脈絡上，我國仍較期待議長能如同內閣制下的議長般，在議事上保持中立、在立法過程中成為公共利益的代表者，因而目前已初步要求議長不得擔任黨職，但如以英國為理想，與上表 5 中所列的運作議長中立制度的配套條件相較，臺灣還相差甚遠。如未來我國的憲政能朝向「總理－總統制」發展，且對議長中立的共識更深，則相當程度上必須建置上述的制度配套；但如果憲政體制仍是以目前的「總統－國會制」為運作基礎，則「議長中立」成就的困難度甚高。

伍、結論

本文試圖探討半總統制下國會議長中立的困難性，議長中立指的是議長除退出政黨外，在議事上能秉公處理、不偏頗任何政黨，主要扮演維持秩序、確保議事進行順利的角色，亦即，議長同時在政治上與議事上保持中立。從文獻中得知，國會議長能夠中立，主要是基於英國內閣制的制度設計本身，要求閣揆在國會中為決策推動的靈魂人物，議長則主司議事的順利進行，總統制則基本上無議長中立之期許。其次則是國內的政黨體系為穩定的兩黨制，經過長久的歷史演化，國會才得以逐漸建構出讓議長可以中立的制度。經檢視其他制度，包含總統制、半總統制，及半總統制所包含的兩個次類型（「總理－總統制」及「總統－國會制」）的新興民主國家，幾乎都很難達到這個境界。因此，憲政設計的分工機制、制度運作的時間以及穩定的兩黨制應是演化議長中立制度的關鍵因素。

半總統制的國家能否做到議長中立？就制度設計上來看，半總統制國家的兩個次類型，除非是「總理－總統制」的設計，較有內閣制

分工原型的制度條件；另一次類型的「總統－國會制」，則基本不具備這樣的條件。就制度運作的時間來看，半總統制國家制度運作的歷史多半較短，即使是半總統制的代表國家——「總理－總統制」的法國，也只有將近 60 年；而法國係多黨組盟，並非穩定的兩黨制，因此目前也沒有建構出議長中立的制度設計；另一個有明文規定議長不得參與議會內黨團活動的立陶宛，運作半總統制的歷史不到 30 年，其國內的政治結構亦為多黨總理總統制，從歷史、政黨體系，以及政治文化等層面觀之，其議長的中立性，並未在文獻上受到支持，讓半總統制國家實踐議長中立的可能性，更添疑義。

我國半總統制運作的時間亦不長，且制度設計上較傾向「總統－國會制」，相較於「總理－總統制」，離內閣制更遠些。本研究對我國現任的第九屆立委進行調查，結果發現，立委對議長中立的期待與認知，呈現複雜與混淆的情況，難以與理論上的中立議長相互連結。因此，假如我國視議長中立為「可欲」的目標，我國在相關政策推動上，除了目前已有的議長不得兼任黨職的規範外，還要參考英國議長中立制度的其他配套，尤其在整體的憲政制度設計上，要從目前的總統國會制朝向總理總統制的方向滑動。因為英國演化議長中立制度的穩定兩黨制、剛性政黨等條件，臺灣目前也算是具備這些特質，所以關鍵仍是憲政制度的調整。至於未來我國的議長中立是否是「可能」的，則有待後來的研究繼續深化討論。

附錄一

立法委員對議長角色定位的觀點

1. 議長的角色定位有許多種，請問您覺得理想中議長的角色，最重要的為下列哪三者？(可複選，請排序 1、2、3)
- 國會整體代表 所屬政黨代表 公共利益代表
主持與協調議事的中立者 主持黨團協商及主導決議者
其他（請說明）_____
2. 承上題，請問就您的觀察，您覺得目前實際上議長所扮演的角色，最符合下列哪三者？(可複選，請排序 1、2、3)
- 國會整體代表 所屬政黨代表 公共利益代表
主持與協調議事的中立者 主持黨團協商及主導決議者
其他（請說明）_____
3. 請問您覺得理想中議長的功能，最重要的為下列哪三者？
(可複選，請排序 1、2、3)
- 協助執政黨推動政策 協調黨際衝突 維持議事中立
協助立法院有效制衡行政權 管理立法院內行政事務
其他（請說明）_____
4. 承上題，請問就您的觀察，您覺得目前實際上議長的功能，履行最成功的，最重要的為下列哪三者？(可複選，請排序 1、2、3)
- 協助執政黨推動政策 協調黨際衝突 維持議事中立
協助立法院有效制衡行政權 管理立法院內行政事務
其他（請說明）_____
5. 請問您認為在太陽花運動後，議長的角色定位，就下列面向有沒有增強或減弱？
- | | 大幅
減弱 | 有些
減弱 | 沒有
增減 | 有些
增強 | 大幅
增強 |
|--------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 國會整體代表 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 所屬政黨代表 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 公共利益代表 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 主持與協調議事的中立者 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 主持黨團協商及主導決議者 | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

半總統制下國會議長中立是不可能的任務：
以太陽花社運後的立法院院長為實證案例

附錄二 立委對議長功能的看法

	國民黨	民進黨	其他政黨	所有政黨
理想上議長所應履行的功能				
維持議事中立	2.38	2.19	2.38	2.27
協調黨際衝突	1.54	2.00	1.63	1.81
管理立法院內行政事務	0.38	0.40	0.13	0.36
協助執政黨推動政策	0.04	0.44	0.13	0.28
協助立法院有效制衡行政權	1.63	1.28	1.63	1.43
實際上議長所履行的功能				
維持議事中立	1.08	1.74	1.00	1.45
協調黨際衝突	1.38	1.40	0.50	1.29
管理立法院內行政事務	1.17	0.58	1.38	0.85
協助執政黨推動政策	1.58	1.16	0.5	1.23
協助立法院有效制衡行政權	0.58	0.47	0.38	0.49
人 數	24	43	8	75

資料來源：作者自行統計。

說明：政黨重視程度計算方式： $(\text{排序第一數量} \times 3 + \text{排序第二數量} \times 2 + \text{排序第三數量} \times 1) / \text{該政黨回答人數}$ ；數值最低為 0，最高為 3。

參考文獻

一、中文部分

- 中央社 (2018)。〈川普准鋼鐵高關稅 共和黨議長帶頭罵〉。https://goo.gl/9SnBJr。2018/03/13 檢索。
- 朱雲漢 (1993)。〈法國憲政體制對我國憲改的啓示〉，《國家政策雙週刊》73：3-9。
- 吳玉山 (2000)。《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析》。臺北：五南出版社。
- 吳玉山 (2011)。〈半總統制：全球發展的研究議程〉，《政治科學論叢》47：1-32。
- 余元傑、游憲廷 (2000)。〈立法院長在立法院外的中立問題－制度面的觀察研究〉，《三民主義學報》21：113-130。
- 余元傑 (2007)。〈日本國會議長的選任〉。國政研究：https://www.npf.org.tw/2/622。2017/09/23 檢索。
- 谷意 (譯)，Rogers, Robert and Rhodri Walters (原著) (2009)。《英國國會》。臺北：五南出版社。
- 周萬來 (2014)。〈102 年度立法院職員赴匈牙利、波蘭、斯洛伐克國會考察報告(二)〉，《國會月刊》42(1)：83-130。
- 胡祖慶 (2016)。〈議長中立有那麼重要？〉。東森新聞雲：https://www.ettoday.net/news/20160201/641564.htm。2017/09/11 檢索。
- 陳淑芳 (2001)。〈從體制觀點看立法院院長的角色〉。蘇永欽 (主編)，《國會改革－台灣民主憲政的新境界？》，頁 187-208。臺北：新台灣人文教基金會。
- 陳堯聖 (1986)。《英國國會》。臺北：臺灣商務印書館。
- 張安藍 (譯)，Sontheimer, Kurt and Wilhelm Bleek (原著) (1999)。

- 《德國政府與政治》。臺北：五南出版社。
- 楊日青（2014）。〈立法部門〉，陳義彥（主編），《政治學》，頁 266-284。臺北：五南出版社。
- 楊泰順（2000）。〈國會議長在權力分立制下的政黨角色〉。國政研究：<https://www.npf.org.tw/2/379>。2017/09/11 檢索。
- 楊泰順、閻嘯平、余元傑、游憲廷（2000）。〈憲政體制下國會議長角色與功能之研究〉，立法院委託研究報告。
- 蔡榮祥（2013）。〈多黨總理總統制民主的政府類型與憲政運作的衝突－以斯洛維尼亞、斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛為例〉。《東吳政治學報》，頁 65-116。
- 劉其昌（1994）。〈國會議長（副議長）議事中立及權威建立的國際性比較〉。《立法院新聞》22(8)：81-85。
- 羅傳賢（2015）。《國會與立法技術》。臺北：五南出版社。
- 廖達琪（1997）。《立法院衝突現象論衡》。高雄：復文出版社。
- 廖達琪、陳月卿、李承訓（2013）。〈半總統制下的國會監督－從法制面比較臺灣與法國國會的監督能量〉，《問題與研究》52(2)：51-97。

二、英文部分

- Alexander, DeAlva S. (1916). *History and Procedure of the House of Representatives*. Boston: Houghton Mifflin.
- Atkinson, Charles R. (1911). *The Committee on Rules and the Overthrow of Speaker Cannon*. New York: Columbia University Press.
- Austen, Albert A. (2012). "The Impartiality of the Speaker of the House of Commons." *The Journal of the Rutgers University Library* 23(2): 48-52.

- Bach, Stanley (1999). "The Office of Speaker in Comparative Perspective." *The Journal of Legislative Studies* 5(3-4): 209-254.
- Baldwin, James (1897). *Four Great Americans: Washington, Franklin, Webster, Lincoln*. Chicago, New York: Werner School Book Co.
- Bergougous, Georges (1997). *Presiding Officers of National Parliamentary Assemblies: A World Comparative Study*. Inter-Parliamentary Union. Switzerland: Geneva.
- Brown, George R. (1922). *The Leadership of Congress*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Bunce, Valerie (1997). "Presidents and the Transition in Eastern Europe." In Kurt von Mettenheim (ed.), *Presidential Institutions and Democratic Politics*, pp.161-176. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Chiu, Chang-Wei (1928). *The Speakers of the House of Representatives Since 1896*. New York: Columbia University Press.
- Clucas, Richard A. (2001). "Principal-Agent Theory and the Power of State House Speakers." *Legislative Studies Quarterly* 26(2): 319-338.
- Craig, Fred W. S. (1989). *British Electoral Facts: 1832-1987*. UK: Ashgate.
- Crawford, B. and Lijphart, A. (1995). "Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe." *Comparative Political Studies* 28(2): 171-199.
- Crawford, B. and Lijphart, A. (1997). *Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transitions*. Berkeley: International and Area Studies.
- Duverger, Maurice (1951). *Les Partis Politiques*. 2nd ed. Paris: A. Colin.

- Duverger, Maurice (1980). "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8(2): 165-187.
- Easter, Gerald M. (1997). "Preference for Presidentialism: Post-communist Regime Change in Russia and the NIS." *World politics* 49(2): 184-211.
- Elgie, Robert (1999a). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert (1999b). "The Politics of Semi-Presidentialism." In Robert Elgie (ed.) *Semi-Presidentialism in Europe*, pp.1-21. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert (2001). *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert (2018). "Semi-presidentialism, premier-presidentialism and president-parliamentarism – A new country-years dataset." <http://www.semipresidentialism.com/?p=3347>. Retrieval Date: 2018/09/06."
- Elgie, R. and Moestrup, S. (2007). *Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*. London: Routledge.
- Elgie, R. and Moestrup, S. (2008). *Semi-Presidentialism in Central and Easter Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Elster, J., C. Offe, and U. Preuss. (1998). *Institutional Design in the Post-Communist Societies: Building the Ship at Sea*. New York: Cambridge University Press.
- Follett, Mary P. (1896). *The Speaker of the House of Representatives*. New York: Longmans, Green.
- Freeman, Patricia K. (1995). "A Comparative Analysis of Speaker

- Career Patterns in U.S. State Legislatures.” *Legislative Studies Quarterly* 20(3): 365-376.
- Frye, Timothy (1997). “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies.” *Comparative Political Studies* 30(5): 523-552.
- Galloway, George (1953). *The Legislative Process in Congress*. New York: Crowell.
- Galloway, George (1962). *History of the House of Representatives*. New York: Crowell.
- Geddes, Barbara (1995). “A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe.” *Comparative Political Studies* 28(2): 239-274.
- Griffin, Clifford E. (1997). “The Speaker of the House: Partisan or Neutral? The Westminster Legacy in the Anglophone Caribbean.” *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 22(43): 47-67.
- Hasbrouck, Paul D. (1927). *Party Government in the House of Representatives*. New York: Macmillan.
- Hedlund, Ronald (1985). “Organization Attributes of Legislative Institutions: Structure, Rules, Norms, Resources.” In Gerhard Loewenberg, Samuel C. Patterson, and Malcolm E. Jewell (eds.), *Handbook of Legislative Research*, pp.321-394. Cambridge: Harvard University Press.
- Heitshusen, Valerie (2017). “The Speaker of the House: House Officer, Party Leader, and Representative.” <https://goo.gl/deugCx>. Retrieval Date: 2017/09/11.
- Hitchner, Dell G. (1959). “The Speaker of the House of Representa-

- tives.” *Parliament Affairs* 13: 185-197.
- Horowitz, Donald L. (2002). “Constitutional Design: Proposals versus Processes.” In Andrew Reynolds (ed.), *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, pp.1-36. New York: Oxford University Press.
- Jewell, Malcolm E. and Patterson, Samuel C. (1976). *The Legislative Process in the United States*, 4th ed. New York: Random House.
- Jones, Charles O. (1968). “Joseph G. Cannon and Howard W. Smith: An Essay on the Limits of Leadership in the House of Representatives.” *Journal of Politics* 30: 617-646.
- Jones, Charles O. (1970). *The Minority Party in Congress*. Boston: Little, Brown.
- Jones, Charles O. (1981). “House Leadership in an Age of Reform.” In Frank H. Mackaman (ed.), *Understanding Congressional Leadership*, pp.117-156. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Knapp, A. and Wright, V. (2006). *The Government and Politics of France*. 5th ed. London and New York: Routledge.
- Kopstein, Jeffrey S. and Reilly, David A. (2000). “Geographic Diffusion and the Transformation of the Post-Communist World.” *World Politics* 53(1): 1-37.
- Laban, Matthew (2014). “More Westminster than Westminster? The Office of Speaker across the Commonwealth.” *The Journal of Legislative Studies* 20(2): 143-155.
- Laundy, Philip (1964). *The Office of Speaker*. London: Cassel.
- MacDonagh, Michael (1905). “The Speaker.” *Living Age* CCXXXVI: 835-847.

- MacDonagh, Michael (1914). *The Speaker of the House*. London: Methuen.
- MacNeil, Neil (1963). *Forge of Democracy*. New York: McKay.
- Neale, John E. (1949). *The Elizabethan House of Commons*. London: Jonathan Cape.
- Notestein, Wallace (1971). *The House of Commons, 1604-1610*. New Haven: Yale University Press.
- Peabody, Robert L. and Polsby, Nelson W. (1977). *New Perspectives on the House of Representatives*. 3rd ed. Chicago: Rand McNally. (1st ed., 1963; 2nd ed., 1969.)
- Polsby, Nelson W. (1968). "The Institutionalization of the U.S. House of Representatives." *American Political Science Review* 62: 144-168.
- Ripley, Randall B. (1967). *Party Leadership in the House of Representatives*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Ripley, Randall B. (1969). *Majority Party Leadership in Congress*. Boston: Little, Brown and Company.
- Ripley, Randall B. (1983). *Congress: Process and Policy*. 3rd ed. New York: Norton.
- Risjord, Norman K. (1992). "Partisanship and Power: House Committees and the Powers of the Speaker, 1789-1801." *The William and Mart Quarterly* 49(4): 628-651.
- Roland, M. Peters Jr. (1994). *The speaker: leadership in the U. S. House of Representatives*. Washington, D. C.: Congressional Quarterly.
- Schattschneider, E. E. (1960). *Party Government*. New York: Farrar & Rinehart.

- Shugart, Matthew S. and Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. (2005). "Semi-presidential System: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics* 3(3): 323-351.
- Silk, P. and Walters, R. (1998). *How Parliament Works*. 4th ed. London and New York: Longman.
- Thompson, Charles W. (1906). *Party Leaders of the Time*. New York: Dillingham.
- Tsai, Jung-Hsiang (2008). "Sub-types of Semi-Presidentialism and Political Deadlock." *French Politics* 6(1): 63-87.
- Von Beyme, Klaus (2001). "Institutional Engineering and Transition to Democracy." In Jan Zielonka (ed.), *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 1: Institutional Engineering*, pp.3-25. New York: Oxford University Press.

三、其他外文部分

- Cesbron, Mathilde (2012). "Président de l'Assemblée Nationale, Un Rôle Prestigieux, Mais Sensible." https://www.lexpress.fr/actualite/politique/president-de-l-assemblee-nationale-un-role-prestigieux-mais-sensible_1129292.html. Retrieval Date: 2017/09/11.
- Trainauskienė, Sigita (2016). "One of the Three: The Status and Role of a Seimas' Speaker." *Politologija* 3(83): 93-136.

Speaker's Neutrality Is Impossible under Semi-Presidentialism:

A Case Study of the Performance of Taiwan's Legislative Yuan Speaker Following the Sunflower Movement

Yueh-Ching Chen & Da-Chi Liao***

Abstract

This article aims to explore the possibility of Speaker neutrality under semi-presidentialism. Speaker impartiality not only means that the Speaker renounces all affiliation with his or her former political party, but also is an impartial presiding officer who maintains order during parliamentary debates.

According to the current literature, Speaker impartiality exists primarily in the British Parliamentary system in which the Prime Minister is the key player and leads decision-making, while the Speaker is mainly responsible for maintaining order and chairing meetings. This prototype of division of labor came into existence through a long period of evolution by virtue of gradually designing some institutional mechanisms that can help the Speaker remain neutral. Within the two sub-types of semi-

* Independent Postdoc, National Sun Yat-Sen University.
E-mail: christinegenger@staff.nsysu.edu.tw.

** Distinguished Professor, National Sun Yat-Sen University.
E-mail: dcliao@mail.nsysu.edu.tw.

presidentialism, only the premier-presidential regime has institutional characteristics closer to a Parliamentary system and thus has the potential to nurture a neutral Speaker. The president-parliamentary regime does not have similar institutional design to that of the Parliamentary system which favors a neutral Speaker. In addition, the operational history of semi-presidential systems has in general been relatively short; therefore, it is hard for them to cultivate the supplementary measures that facilitate Speaker neutrality. Even France, the model of semi-presidentialism, and also a premier-presidential regime, has not been able to make the Speaker neutral.

The operational history of Taiwan's semi-presidential system is not long and its system is often categorized as the president-parliamentary subtype, which is relatively distant from the Parliamentary one. This research finds that Taiwan's legislators have complicated expectations and divided perceptions about the role of the Speaker. There is yet no consensus about whether the Speaker should be as neutral as the British Speaker among the 75 legislators surveyed in 2017 for this study. However, the Legislative Yuan's passage of a rule prohibiting the Speaker from concurrently holding any political party position can be regarded as a first step toward promoting institutionalization of Speaker neutrality after the Sunflower Movement. If Taiwan pushes for further constitutional reform that moves the system toward a premier-presidential regime, a clearer division of labor between the Prime Minister and the Speaker would hopefully gradually become established and provide a slim chance of fostering a neutral Speaker in the Legislative Yuan in the future.

Keywords: Semi-presidentialism, the Speaker, Speaker Neutrality,
Legislative Yuan

