

國家發展研究 第五卷第一期
2005 年 12 月 頁 43-66

建構多數政府的憲政基礎*

周育仁**

收稿日期：2006 年 1 月 25 日 接受日期：2006 年 6 月 26 日

* 本文原係發表於 94 年 6 月 18 日由國立台灣大學國家發展研究所主辦之「憲政改造與兩岸關係」研討會，感謝葛永光教授之評論與指正。配合葛教授之評論，特調整原有題目「建構行政立法合一強制換軌機制」，以符本文要旨。另感謝本刊二位匿名審查人之審查意見。

** 國立台北大學公共行政暨政策學系教授兼主任

論文摘要

在內閣制、總統制與雙首長制之下，行政立法呈現不同關係，進而影響多數政府是否出現。究竟何者較適於我國，除需瞭解何種關係較有利於政府順利運作外，也需考量我國現有國情與政治現實。

內閣制多數情況下係屬多數政府，也可能出現少數政府；總統制之下，可能出現多數政府，但也可能出現分裂政府。只有在法國，無論是呈現總統制或雙首長制，都是呈現多數政府的結構。

現行政府體制存在的最大問題在於：總統沒有主動解散立法院的權力。若總統堅持少數政府，而立法院多數黨（聯盟）又不倒閣，就會出現行政立法對立的困境。在現有制度下，過去六年半的經驗已注定：當總統所屬政黨未掌握立法院過半席次時，總統不會任命立法院多數黨（聯盟）支持者擔任行政院院長，而多數黨也不太可能會倒閣，行政立法之互動關係也因而陷入長期僵局。

由於總統制仍可能出現分裂政府，其缺點更甚於目前的少數政府，因之並不適合我國。只有透過修憲建立強制換軌機制，讓我國政府體制在總統制與雙首長制之間換軌，確保行政立法由同一政黨（聯盟）掌握，方能化解現有少數政府的憲政僵局。

關鍵詞：多數政府、內閣制、總統制、雙首長制、少數政府、分裂政府

前言

立法院臨時會在 2004 年 8 月 23 日通過國會改革修憲案，確立立委任期改為四年、立委席次減半為 113 席、立委選制由現行「單記不可讓渡複選區制」改為「並立式單一選區兩票制」，並廢除任務型國民大會；任務型國民大會則於 2005 年 6 月 7 日以 249 票複決通過國會改革修憲案。

此外，就修憲程序而言，根據新的憲法增修條文，未來若要修憲，必須先經立法院四分之一委員提議，四分之三委員出席，四分之三委員議決並公告半年後，再經二分之一以上選舉人同意，方能完成修憲程序。展望未來，任何修憲議題若無法獲得四分之三絕對多數立法委員同意，自無法過修憲第一關。即便過得了第一關，若無法獲得二分之一選舉人（約 850 萬人）的認同，要過第二關更是難上加難。就此而論，陳水扁總統在修憲後立即提出的新憲構想，或是中華民國第二共和憲法草案，由於其修憲幅度過大，且又試圖將立委人數大幅增加，在野黨已明確表明拒絕背書與支持，通過的可能性是微乎其微。

在國會改革完成修憲後，陳總統與民進黨所提修憲方案，皆觸及將政府體制調整為內閣制。問題是：我國政府體制是否有必要配合國會改革結果進行調整？抑或二者根本沒有相關性？根據各國經驗，實施單一選區兩票制的國家，其政府體制可能是內閣制，如德國、日本、紐西蘭、義大利、匈牙利與泰國；也可能是半總統制或總統制，如俄羅斯、亞美尼亞、玻利維亞、喬治亞、立陶宛、馬其頓、菲律賓、烏克蘭與委內瑞拉¹。反過來看，實施總統制的美國、實施內閣制的英國與實施雙首長制的法國，皆係採單一選區制。凡此皆足以說明政府體制與選舉制度之間，

¹ 王業立，2004,8,30,聯合報，A10。

並無關性聯。是以立委選制調整，不必然會牽動政府體制的調整；政府體制之調整，也不必然牽動立委選制調整。

政府體制與立委選制之間固然沒有關連性，惟若從九七修憲後憲法所規範之政府體制內容與實際運作之間出現重大落差觀之，現行政府體制也確實仍有進一步調整的空間。至於應如何透過最小幅度的調整，即能確保我國未來不會再出現缺乏運作條件的少數政府，應有賴學界共同集思廣益；在未建立共識前恐不適合直接進入修憲程序。

壹、各種政府體制下的行政立法關係

在內閣制、總統制與雙首長制之下，行政立法呈現不同關係，進而影響多數政府是否能出現。究竟何者較適於我國，除需要瞭解何種行政立法關係較有利於政府順利運作外，也需要考量我國現有國情與政治現實。

一、內閣制

就內閣制國家而言，政府主要特徵包括：國會至上，行政與立法合一。在內閣制下，最高行政首長(Head of Government)與國家元首(Head of State)由不同人擔任，政府係由最高行政首長主導。選民只投票選舉國會議員，而非以兩票分別選舉國會議員與政府領導人。國會議員選出後，再由國會多數黨或多數黨聯盟組閣。一般而言，如果採單一選區制度選舉國會議員，極可能形成兩大黨競爭，出現單一政黨掌握過半席次的局面，此時該黨將獨自組閣。反之，如果係採比例代表制選舉國會議員，就極可能會導致多黨的局面，沒有任一政黨能掌握過半席次，此時就必須籌組多數聯合政府²。惟無論是一黨或多黨組閣，通常係由最大黨黨魁

² 依歐洲國家經驗，若無法形成過半多數聯盟，亦可能由最大黨組成少數政府。西方國家之所以出現少數政府，有其客觀條件。在一九四五到一九八七的四十多年中，以色列、加拿大與十三個歐洲國家的 356 個政府中，有 125 個是少數政府，

擔任閣揆，亦即最高行政首長，並由其主導新政府之籌組。至於閣揆（總理或首相）與內閣，則必須向國會負責。

自由民主國家政府建立之原則有二，一是「權力分立」(separation of powers)，亦即行政與立法權分屬二個機構；另一是「權力融合」(fusion of powers)，亦即行政與立法功能屬於同一機構，合而為一。內閣制政府係屬權力融合的設計，多數閣員係來自國會多數黨資深議員。由於多係呈現行政立法合一的多數政府結構，國會與行政部門之間較不會長時期處於對立，以致癱瘓政府運作。

二、總統制

總統制特徵是分權與制衡(separation of powers & checks and balances)。分權係指政府分為行政、立法與司法三部門。此一設計之主

比例高達 35%，且其中不乏穩定運作的例子（請參閱 Karre Strom, 1990. *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press, pp.58-59. 其他十三個歐洲國家包括比利時、丹麥、芬蘭、法國（第四共和）、冰島、愛爾蘭、義大利、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典與英國）。惟一般而言，少數政府較多數政府更可能出現政治危機與不穩定（請參閱 Michael Taylor and Valentine Herman, 1971. "Party Systems and Government Stability." *American Political Science Review*, 65.）。

以上十五個國家，都是實施議會內閣制，由國會主導政府的產生與政策。問題是：為什麼會出現少數政府？在上述所舉例子中，有 220 個多數政府（含單一政黨執政與聯合政府），佔 62%，可見少數政府絕非最佳選項。籌組政府是一個選擇過程，上述國家之所以選擇少數政府，是因為在國會沒有政黨席次過半，而且政黨不願籌組聯合政府，只有被迫組成少數政府，惟少數政府仍須設法爭取在野黨支持，形成多數統治 (majority rule)。少數政府之所以出現，有五個原因：（一）多數地位不必然是國會有效決策的前提；（二）在組閣過程中，政黨考慮的不僅是權力，也考慮其對政策的影響力；（三）政策考量是影響政黨行為的重要因素，要獲得影響力不必然需要參與政府；（四）政黨領袖除考慮短期利益外，也考慮長期利益；（五）政黨領袖長期考慮的是未來選舉，可能基於長期利益，以致犧牲短期入閣的利益 (Strom., p.38.)。換言之，少數政府是各政黨不願參與政府的情況下，被迫選擇的結果。

職是之故，某些少數政府之所以能穩定運作，是因為在野黨無意倒閣，並企圖透過與少數政府進行政策交換，爭取最大利益。由於少數黨是被迫籌組少數政府，其他政黨對它不會抱持太大敵意。為使政府有效運作，少數政府也必須與其他政黨進行政策結盟，以便獲得支持，形成多數統治。

根據以上分析，少數政府只會出現在行政權與立法權合而為一的內閣制國家，而且是不得已的情況下所作的選擇。

要目的在於避免權力過於集中，以致侵犯人民自由與權利。在分權原則下，國會擁有主要之立法權，總統擁有主要之行政權，法院則擁有主要之司法權。在制衡原則下，每一部門又同時兼有其他二部門之部分權力³。

在總統制下，例如美國，總統同時兼有國家元首與最高行政首長角色。此外，他也是首席外交官、三軍統帥、首席立法者、執政黨黨魁，並享有緊急處分權。總統由民眾選舉產生，任期固定，不對國會負責，只對人民負責。總統制之下行政立法可能同時掌握在一黨手中（如 2006 年 11 月期中選舉之前的布希政府）；也可能掌握在不同黨手中（如 2006 年 11 月期中選舉之後的布希政府）。若屬前者，係呈現多數政府結構，總統施政較不致於受到國會少數黨的制肘。若屬後者，則係呈現分裂政府結構，如國會多數黨不支持總統，或對總統具有敵意，就很容易形成行政立法對峙局面，導致政務無法順利推動，形成僵局。

由於總統有任期保障，國會除透過彈劾讓總統去職外，無法以不信任投票迫使總統去職；此外，國會議員亦有任期保障，總統無權解散國會。職是之故，在總統制之下，一旦出現分裂政府，行政立法之間的鬥爭，雙方皆能有效癱瘓對方。不但國會能拒絕總統所要的法案，總統也能否決國會所通過的法案。有鑑於總統制一旦出現行政立法分由不同政黨掌握的分裂政府會影響政府之有效運作，這也是為何西歐國家不願採總統制，轉而採內閣制之主因。在內閣制行政立法合一的多數政府情況下，較不至於出現行政立法對峙局面，立法速度較快；但在總統制分裂政府結構之下，行政立法對峙關係將減緩立法速度。

³ Herbert M. Levine, 1990. *Political Issue Debated: An Introduction to Politics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.

三、雙首長制

在內閣制與總統制之外，另一制度是雙首長制。以法國為例，總統與國民議會議員皆係由人民直接選舉產生，總理由總統任命，不需國會同意。在總統與國民議會由同一政黨（聯盟）控制情況下，總統有權在該黨（聯盟）議員中任命與其立場理念相近者出任總理，組成多數政府作為其與國會間之橋樑，此時總統權力甚至超過美國總統，政府體制呈現總統制特徵。惟一旦總統與國民議會多數黨非屬同一政黨（聯盟）時，根據過去經驗，總統都會提名多數黨（聯盟）人士出任總理，組成多數政府，此時多數行政權（國防、外交權依憲法屬於總統專屬權）係掌握在總理手中，政府體制呈現雙首長制特徵。例如，社會黨在一九八六年三月國會大選中失利，由保守派政黨組成的聯合陣線獲得多數席次。屬於社會黨的密特朗總統因而任命保守聯盟領袖希拉克(Jacques Chirac)出任總理。密特朗總統仍維持其在國防、外交方面的主導權，至於其他最高行政權則由希拉克總理主導；此一現象被稱為「左右共治」(Cohabitation)。

當法國總統無法掌握國會過半席次時，其角色較類似內閣制之虛位元首，必須任命國會多數黨（聯盟）人士擔任總理，惟法國憲法也賦予總統許多獨立行使的權力。例如總統可以隨時解散國會；在法國生存與制度受威脅時，總統有權中止政府之正常運作，並採取必要措施；總統亦可直接將憲法修正案交付公民複決。此外，總統控制了財政權。政府預算由總統編訂並提交國民議會，且議會不得修改。如議會在七十天內未通過政府預算，預算案將自動生效。根據以上分析，不難發現：當法國總統能掌握國會過半席次時，總統同時兼有國家元首與最高行政首長之角色，此時係由同一政黨（聯盟）組成多數政府；反之，一旦總統與國會分由不同政黨（聯盟）掌握時，則係由國會多數黨（聯盟）組成多數政府。易言之，法國政府體制無論偏向總統制或雙首長制，皆是呈現

多數政府狀態，是以其政府之運作較不會出現少數政府或分裂政府之僵局。

整體而言，在內閣制下，較易出現多數政府，由同一政黨掌握行政與立法，有利於政府順利運作。惟若無法形成多數聯盟，還是有可能出現少數政府。在總統制下，則可能呈現行政立法由同一政黨掌握的多數政府，也可能呈現由不同政黨掌握的分裂政府，若屬後者，則不利於政府之有效運作，甚至會導致政府癱瘓；在法國，則無論呈現總統制或雙首長制，皆係行政與立法由同一政黨（聯盟）掌握的多數政府，有助於避免出現政治僵局。

就我國而言，總統既已直接民選，在未廢除總統直接民選情況下，要完全採內閣制恐很難獲得選民與政黨之認可；採總統制，若行政立法分由不同政黨掌握，還是會導致分裂政府的出現，現有少數政府之困境不但無法突破，反而可能更加惡化。法國的換軌制度若能在我國落實，將能避免出現行政立法分由不同政黨掌握的分裂政府或少數政府，而又能兼顧民眾對總統的期望。

貳、現行我國政府體制面臨的困境

我國憲法關於政府體制的設計，原本就隱含換軌（alternating）機制⁴：當立法院多數黨人士擔任行政院院長時，體制應偏向內閣制，此時總統權力有限，蔣經國擔任行政院院長時即為內閣制；若立法院多數黨人士擔任總統，政府體制就會換軌為總統制，無論是蔣中正、蔣經國或李登輝總統任內，政府體制皆呈現總統制特徵。

⁴ 此一換軌機制所呈現的經驗，雖係屬於同黨同時掌握總統與立法院多數時，多數黨領導人選擇擔任總統或行政院長，以致影響體制之定位，惟這也驗證我國政府體制並非固定不便，而是會在總統制與內閣制之間換軌。在原有憲政設計之下，若係由不同黨掌握總統與立法院，其所呈現之體制應不同於同黨掌握之下的體制。

八十六年修憲後，總統雖已民選，且總統任命行政院院長不再需立法院同意，惟由於行政院負責對象還是立法院，並非總統，且行政院預算、法案與政策，都需立法院同意，政府體制仍有可能因立法院選舉結果不同，出現換軌現象⁵。

九七修憲係以法國第五共和制度與經驗作為主要參考對象，惟仍有相當差異。有鑒於法國政府體制具有相當成熟的換軌機制⁶，自有其值得借鏡之處。惟法國制度究應如何定位，學者看法並不相同。Maurice Duverger 稱之為「半總統制」⁷（semi-presidential government），此制居於總統制與內閣制之間，其主要特徵有：總統係民選產生，憲法賦予總統專屬權力，總統依國會生態任命總理，總理掌握行政部門，並對國會負責⁸。Jean Blondel 則稱之為「雙首長制」（dual leadership），行政權由兩個領導人共同行使⁹。

上述各種看法，其實仍有盲點。根據法國第五共和經驗，當總統與國民議會多數黨同黨時，制度偏向總統制，總理最高行政權受制於總統。

⁵ 請參閱周育仁，2001，「九七修憲後中央政府體制之定位」，陳建民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。

⁶ Arend Lijphart（1984）與 Raymond Aron（1981）都認為法國第五共和政府體制會在總統制與內閣制之間換軌，至於決定制度歸屬的關鍵，則在於誰能掌握國會多數席次。請參閱 Raymon Aron. 1981, "Alternation in Government in the Industrialized Countries," *Government and Opposition*, vol.17, no.1, (Winter)。Arend Lijphart. 1984. *Democracy: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale University Press.

⁷ 「半總統制」有許多界定方式，包括「二元體系」（dual system）、「雙重行政體系」（system of bipolar executive）、「總統－議會政府體系」（presidential-parliamentary government system）或「議會－總統混合體制」（parliamentary-presidential mixed system）、「總統與議會體制之二元主義」（dualism between presidential and parliamentary system）與「雙首長制」（bi-cephalic executive），引自吳東野，1996，「『半總統制』政府體系的理論與實際」，問題與研究，第三十五卷，第八期，頁38。惟實際上「半總統制」的概念與「雙首長制」並不相同，關於「半總統制」的相關理論與實際，請參閱吳東野，前揭文，與其1996，「『半總統制』之探討」，美歐月刊，第十一卷，第一期，頁72-85。

⁸ Maurice Duverger. 1980. "A New Political System Model-- Semi-presidential Government," *European Journal of Political Research*, vol.8, no.2.

⁹ Jean Blondel. 1992. "Dual Leadership in the Contemporary World," in Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.

換言之，政黨必須同時掌握總統與國會多數席次，取得「二元正當性」（dual legitimacy）基礎，總統才具有實權；不同黨時，則由於總統根據憲法擁有國防、外交專屬權，制度會換軌為雙首長制。當政府體制屬於總統制時，行政權呈現一元化現象；屬於雙首長制時，行政權則呈現二元化現象。法國第五共和憲法關於總統、總理與政府關係之規定，雖有不明確，甚至相互衝突之處，惟三次「左右共治」¹⁰（cohabitation）的出現，則證明法國政府體制中的換軌機制，仍能有效運作¹¹。法國經驗顯示，左派政黨與右派政黨涇渭分明，從未出現左右兩派政黨共組聯合政府的先例。換言之，在出現雙首長制時，總統與總理必然分屬不同政黨（聯盟）；只有在偏向總統制時，才會屬於同一政黨（聯盟）。

我國現行政府體制具有幾項重要特徵：

- 1、行政院是最高行政機關，行政院院長是最高行政首長；
- 2、總統公布法律、發佈命令需行政院院長副署，或行政院院長與有關部會首長副署；
- 3、總統任命行政院院長不需立法院同意；
- 4、立法院得對行政院院長提出不信任案；
- 5、總統於立法院倒閣後有權解散立法院（被動解散權）；
- 6、覆議案經全體立委二分之一維持原決議，行政院院長即需接受。

現行政府體制存在的最大問題在於：九七修憲時由於民進黨反對，以致未賦予總統主動解散立法院的權力，導致未掌握立法院過半席次的

¹⁰ 根據 Massot Jean 的看法，「左右共治」的意義應是指：「一依其政見由人民直選產生之總統，與一和總統政治傾向不同之國會多數黨支持的總理和平共處之狀態」。引自徐正戎，2000，「『左右共治』－『雙首長制』之宿命？」政策月刊，第五十九期。

¹¹ 根據朱雲漢教授的看法，法國之所以能順利換軌，有四個機制：一、國會有倒閣權；二、行政立法互動主角是總理與國會，總統無直接角色；三、所有行政機關皆屬於總理府；四、總理對總統行文有廣泛副署權。請參閱朱雲漢，1993，「法國憲政體制對我國憲改的啟示」，國家政策雙週刊，第七十三期，頁 3-7。九七修憲後，我國應已具備上述四項機制，惟並未能確保順利換軌。此顯示換軌若要成功，除制度性安排外，領導人成熟的民主素養與政治文化，應也扮演相當重要角色。

新當選總統無權主動解散立法院，以化解府會不一致的困境。在此一困境上，若總統堅持少數政府，而立法院多數黨（聯盟）又不倒閣，由於各黨黨紀森嚴，藍綠對峙鮮明，覆議門檻又不利於少數政府，就會出現行政立法對立的困境。少數政府所提法案不但可能被立法院多數黨封殺（如軍購預算），甚至無力覆議，被迫接受立法院多數黨所通過，但其無法接受的法案（如工時案與 319 真調會條例）或預算。在缺乏立法院多數黨支持情況下，總統很難透過少數政府主導重大政策與人事案¹²。影響所及，少數政府在許多重大政策上，都會陷於癱瘓或空轉。

九七修憲後，行政院仍是對立法院負責，所有行政院預算、法案與重大政策，都需立法院同意。如行政院認為立法院相關決議窒礙難行，雖可經總統同意後請立院覆議，但只要全體立委二分之一以上維持原決議，行政院就只有接受的份。整體而言，當行政院無法掌握立院過半席次時，其施政方向不是受制於立法院，就是因多數黨（聯盟）強力主導政策，被迫淪為立法院行政局¹³。換言之，即便總統能主導行政院人事，其最終決策權還是會受制於立院多數黨。

在現有政府體制下，其實仍維持當初制憲時的換軌機制。當總統與立法院多數黨同黨時，政府體制會運作成總統制；主導政府人事、政策與預算的是總統，而非行政院院長；行政院院長不再扮演最高行政首長的角色。不同黨時，由於總統所屬政黨無法掌握立法院決策過程，體制只有偏向內閣制，才有運作條件。修憲後，總統任命行政院院長雖不再

¹² 陳總統堅持籌組少數政府，主導政府人事權，惟在重大政策方面卻是寸步難行，無法獲得立法院多數黨的支持。由於民進黨在立院居絕對少數，陳總統才會企圖跳過立法院直接由行政院逕行宣布停建核四，以致引發朝野嚴重衝突，甚至面臨被罷免的命運。軍購預算在立法院不斷受挫，更凸顯少數政府缺乏運作條件。少數政府所面臨的決策困境，充分顯示九七修憲後，若總統拒絕任命立法院多數黨組閣，將使少數政府重大施政受制於立法院多數黨。即便在人事案方面，對於需立法院同意之人事案，若無法獲得立法院多數黨支持，也會出現監察委員人事案在立法院觸礁的困境。這也說明總統之提名權尚須立法院之配合，司法、考試與監察等人事權皆非由總統所獨享。

¹³ 請參閱周育仁，「全民政府降格變立院行政局？」聯合報，民國八十九年六月二十四日。

需立法院同意，惟並不表示總統可隨意任用任何人擔任行政院院長。負責九七修憲的蔡政文教授認為：「總統在任命行政院院長時，必須考量到立法院多數黨派的生態。若總統與立法院多數黨派非同一政黨，則總統必須任命多數黨派所能接受的行政院院長人選¹⁴。」六年多來陳水扁總統堅持透過少數政府掌握政權，卻也因此陷入施政困境¹⁵。

法國總理係由總統任命，不需國民議會同意，是以即便總統所屬政黨不是國會多數黨，是否任命多數黨組閣的權力仍屬於總統。惟三次左右共治經驗說明：當法國總統無法掌握國民議會多數席次時，為求政府之有效運作，避免政黨衝突，都會任命國會多數聯盟人士組閣，致使政府體制能順利換軌。但由於法國總統擁有國防、外交專屬權，是以總統仍可行使其專屬權，形成雙首長並立局面。

就我國而言，修憲後總統雖有權逕行任命行政院院長，惟並未像法國憲法一樣被賦予專屬權力。政府體制雖具有換軌機制（嚴格來說，是在總統制與內閣制之間換軌，而非在總統制與雙首長制之間換軌¹⁶），在總統與立法院多數黨同黨時，體制偏向總統制¹⁷；不同黨時，則偏向內閣制。然而當總統未掌握立法院多數席次，又無權主動解散立法院尋求掌握立法院多數時，由於他有權逕行任命行政院院長，期望他將組閣

¹⁴ 中國國民黨中央委員會政策研究工作會，修憲結果對未來政局影響座談會紀實，民八十六年，頁 11。某大法官亦表示，陳總統應與立法院多數黨協商，任命由多數黨推派的閣揆，方符合雙首長制精神，也較尊重國會倫理。中央日報，民國八十九年十月十五日，第四版。

¹⁵ 陳總統曾抱怨總統雖由全民選出，卻不能主導施政，政策仍需倚賴行政與立法部門的支持及配合，陳總統因而認為此次政黨輪替只是形式轉移。他期盼透過修憲，畢其功於一役。請參閱周育仁，「執政者是憲政體制的亂源」，中華日報，民國八十九年十月二日，第二版。

¹⁶ 九七修憲前後，雖然總統有權決定國家安全大政方針，惟究竟所指為何？是否可泛指國防、外交與兩岸關係？甚至包含所有與國家安全有關之議題？並無定論。嚴格來說，總統所決定的大政方針若無法獲得行政院配合與立法院同意，其實並無實質意義。以陳總統為例，雖然堅持由民進黨組閣，惟結果已證明總統施政空間相當有限。如果朝野就總統決定國家安全大政方針的內容不能建立共識，一旦總統無法掌握立法院多數席次時，政府體制就不太可能偏向雙首長制。

¹⁷ 惟如果多數黨黨魁選擇出任行政院院長，政府體制仍會偏向內閣制，如蔣經國以國民黨黨主席身分出任行政院院長時，即是偏向內閣制。

權交給立法院多數黨（聯盟），甘於作虛位總統，又似乎過於一廂情願；這應是九七修憲時所始料未及的後遺症¹⁸。是以就憲法法理而言，我國政府體制雖有換軌機制；惟在現實政治運作中，換軌出現的可能性則不高¹⁹。

過去幾次修憲，其實並未賦予總統太多具體權力²⁰。根據憲法增修條文，總統許多權力仍受制於行政院院長與立法院，是以當總統與立法院多數黨不同黨時，政府體制偏向內閣制方能正常運作²¹。蓋惟有行政院與立法院多數黨同黨時，行政院才會忠實執行立法院之決議，落實對立法院之負責²²。惟民眾普遍認為民選總統應具有實權，也是不爭的事實²³。問題是：在行政院無法掌握立法院多數席次時，不但會受制於立

¹⁸ 九七修憲時，曾考慮將國防、外交與兩岸關係列為總統的專屬權，惟由於朝野缺乏共識，是以未能入憲。

¹⁹ 國民黨主席馬英九表示若該黨贏得 2008 年總統大選，將尊重國會多數黨之組閣權。就此而論，若民進黨或泛綠聯盟能贏得 2007 年立委選舉過半多數席次，將由民進黨或泛綠組閣。惟即便能建立此一先例，其是否能成為具有約束力之憲政慣例，恐仍有待觀察。

²⁰ 關於總統所擁有的權力，請參閱李念祖，2001，「憲政主義與民主鞏固——論我國雙首長制憲法對於政治部門的控制」，陳健民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。惟作者並不完全認同李教授之看法，個人以為修憲後總統所增加的權力，還是相當程度受制於其他憲政機關。例如司法、考試、監察人事提名權受制於立法院的同意權、緊急命令權受制於行政院與立法院、解散國會權係屬被動行使、大政方針決定權受制於立法院，行政院院長任命權也受制於立法院之倒閣權。總統所能獨自行使的權力，其實仍然相當有限。

²¹ 根據我國現行政府體制，總統任命行政院院長時，應設法建立一個可以運作的政府，而非只是一個聽命於自己，卻缺乏運作條件的政府。請參閱高朗，2001，「評析少數政府與聯合政府出現的時機與條件」，陳健民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。依據憲法，總統固然有權任命行政院院長，惟如因選擇不當，或因不尊重立法院多數黨，導致政府施政陷入僵局，自應由總統負完全責任。

²² 就落實責任政治而言，只有在多數政府與行政立法合一的情況下，才可能被落實。以我國為例，若行政立法由同一政黨掌握，此時多數黨所主導的行政院提出政策、法案或預算，先由該黨所掌握的國會通過，再交由該黨所掌握的行政院執行，從法案提出、通過到執行，都是由同一政黨主導，做的好，所有功勞屬於執政黨，做不好，所有責任屬於執政黨，清清楚楚。反之，若行政立法分立，行政院所提出的法案、預算在立法院通過，執政黨把責任通通推給立法院多數在野黨；若立法院多數黨堅持通過某一執政黨反對的法案，行政院又覆議失敗，執政黨即可能對該法案消極不執行，並將失敗的責任推給立法院多數黨，導致權責不明。

²³ 請參閱王業立，2001，「總統直選對憲政運作之影響」，陳健民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。就憲法法理來看，總統直選確實與總統權力的增加無關。胡佛教授認為：「總統的選舉方式，並不一定能決定政府

法院多數黨，也很難透過立法院推動施政理念。形勢所逼，少數政府以「命令統治」（governing by decree）（如停建核四）超越「立法統治」，或訴諸民粹脅迫立法院²⁴，也就不足為奇了。

過去六年多來，少數政府不是企圖跳過立法院，以行政裁量權停建核四，以致引發憲政衝突；就是無力落實其重大施政理念（如 6108 軍購預算案），或是必須接受立院多數在野黨的決議。「三一九槍擊案真相調查委員會條例」依在野黨版本通過，行政院覆議又失敗的情況下，行政院卻以其違憲為由，拒絕接受此一條例。類似此種無法透過立法院主導、落實施政理念，又拒絕接受立法院決議與覆議結果的少數政府，該如何對立法院負責²⁵？

上述分析顯示，在現行政府體制下，由於憲法未賦予總統專屬權，在總統所屬政黨未能掌握立法院多數席次時，一旦任命多數黨（聯盟）

體制的性質。」惟許多人則企圖透過總統直選追求總統制。胡佛，1998，「總統民選與憲政結構的變化」，憲政結構與政府體制，頁 294-295。謝復生教授也認為總統直選，不必然導致總統權力的增加。請參閱謝復生，「駁『總統直選後權力必增』說」，聯合報，民國八十五年三月一日，十一版。惟郭正亮教授認為，我國現實政治運作從未真正實施內閣制，總統具有實權的看法，早已內化於民眾的政治文化。是以總統直選後，不可能屈就於立法院之下。郭正亮，1996，「尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲改的時代意義」，問題與研究，第三十五卷，第七期，頁 56-72。總統直選後究竟有無實權，其實是「法」與「力」之間的拉扯。惟「力」之運作，終究還是要面對「法」的約制，不可能取而代之，否則就是憲法的徹底破毀。總統直選，只不過是強化了總統行使憲法權力的正當性基礎而已，不能因此導致制度偏向總統制，或是使總統權力增加。請參閱周育仁，1996，「總統直選對我國憲政體制之影響」，問題與研究，第三十五卷，第八期，頁 62-74。就憲政主義而言，總統權力來自於憲法，也受憲法所限制。選民的支持只是賦予總統行使憲法權力的正當性基礎，人民無權直接交付總統任何憲法所未賦予的權力。根據陳總統主政以來的經驗觀之，當總統無法掌握立院多數時，即便他有權主導內閣人事，甚至試圖主導政策，終究還是要面對立法院的監督與制衡。少數政府所呈現的困境，已充分證明當總統無法掌握國會多數席次時，其施政空間其實相當有限。

²⁴ 請參閱葛永光，2001，「總統否決權與覆議制度之研究：美、法、中之經驗」，陳健民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。

²⁵ 高朗教授也同意基於責任政治，應由立法院多數黨組閣。如其所言，少數政府的困難不在於成立，而在於實際運作。法國總統掌握極大的人事權，惟密特朗總統只有在其所屬政黨社會黨是第一大黨（席次接近一半）時，才會任命該黨人士組閣；當其所屬政黨淪為第二大黨時，絕不會逆勢操作，堅持籌組少數政府。請參閱高朗，前揭文。

人士出任行政院院長，總統勢將淪為虛位元首。陳總統堅持少數政府，應是不甘於淪為虛位元首，試圖透過掌握行政部門之人事主導政府運作。惟少數政府實施以來之慘痛經驗顯示，即便總統得以掌握行政院人事，其重要施政理念或重大政策，仍會受制於立法院多數黨。更有甚者，對於立法院多數黨堅持通過的法案，少數政府又全無反制能力。在現有制度下，過去六年多的經驗似乎顯示：當總統所屬政黨未掌握立法院過半席次時，總統不會任命立法院多數黨（聯盟）支持者擔任行政院院長，而多數黨也不太可能會倒閣²⁶，行政立法之互動關係也將因陷入長期僵局。

李登輝擔任總統時，其所屬國民黨能掌握立法院過半席次，行政院院長亦由國民黨人士出任，政府體制偏向總統制，呈現行政立法合一的多數政府結構，政府運作較為順暢。陳水扁擔任總統以來，其所屬政黨在立法院席次並未過半，卻堅持行政立法分立的少數政府，繼續將政府體制定位為總統制。未來無論誰當總統，若能掌握立法院多數席次固能建構多數政府，萬一無法掌握立法院多數席次，恐怕還是會依前例堅持組少數政府，現有行政立法分立與對立關係，也將因而持續下去。

根據現行憲法規定，總統最主要且不受制於其他憲政機關之權力，就是行政院院長之任命權。如不任命自己人出任行政院院長，總統即便擁有直接民意基礎支持，亦無法在實際政治運作過程中主導行政院人事、政策或預算，其於競選中所提政見亦將無從兌現。換言之，在現行

²⁶ 根據陳總統與民進黨的看法，如果立院多數黨不接受少數政府，就應倒閣。不倒閣，就表示接受少數政府，不應杯葛少數政府。對立院多數黨而言，根據憲法精神，總統理應任命立院多數黨組閣。陳總統拒絕多數黨組閣，形同對多數黨的挑釁。如果多數黨倒閣，以致提供總統解散立院機會，立院是唯一受影響者，總統則完全不受影響，多數黨當然不會進行倒閣。惟立法院牽制行政院的機制甚多，並不限於倒閣一途。為回應總統之行爲，立院多數黨仍可透過其所掌握的多數主導議事，並封殺少數政府的政策。形成所謂的「反對黨決策，執政黨執行」（引自蘇永欽，「清流共治？左右共治？聯合共治？」中國時報，民國八十九年三月二十三日，第十五版）的荒謬現象。嚴格來說，陳總統堅持籌組少數政府，以致一籌莫展，其根本原因就是違反多數決原則所致。

制度下，很難期望總統放棄主導行政院院長任命權。蓋一旦放棄此一權力，他就將淪為虛位元首。

在現行制度下，立法院雖有倒閣權，惟在野黨從未以之制衡少數政府。此一方面固與現行選制有關（競選經費居高不下），另方面則係即便倒閣成功，總統雖可能解散立法院重選，也可能不解散立法院，直接任命同黨其他人士出任行政院院長，試圖繼續主導政府。即便解散立法院重選後在野黨仍維持多數，總統也未必會任命多數黨人士組閣，交出權力。換言之，對於在野黨而言，倒閣權不但成本過高，也無法對總統產生積極有效制衡效果，或產生政權輪替的結果；這應是在野多數黨六年來為何從未行使倒閣權的根本原因。

參、如何建構多數政府的憲政基礎？

政府體制貴在明確，政黨輪替前我國政府體制多屬行政立法由同一政黨掌握的總統制，致使民眾、政治人物與政黨多認為總統民選後，應具有實權，是以未來政府體制若欲調整為內閣制，讓民選總統淪為虛位元首，恐不符國人期盼。至於往總統制方向調整，也未必合適²⁷。試圖以總統制化解現有行政立法僵局，不但可能不可行，甚至可能會導致更嚴重的僵局。

政黨輪替以來政府運作之所以問題叢生，問題出在行政立法非由同一政黨掌握，以致出現行政立法對立，甚至行政受制於立法的困境。只要總統堅持少數政府，而立法院多數黨又不倒閣，行政立法關係即可能

²⁷ 根據西方國家的經驗，內閣制應優於總統制，且總統制成功的例證相當有限。無論是依學理或具體經驗，內閣制應較適合我國。惟我國過去五十多年偏向總統制的實際經驗，卻不利於作如此規劃。關於對總統制與內閣制利弊之分析，請參閱郭正亮，前揭文；周陽山，1996，「總統制、議會制、半總統制與政治穩定」，問題與研究，第三十五卷，第八期，頁 50-61；與彭錦鵬，2001，「總統制是可取的制度？」明居正、高朗編，憲政體制新走向，台北：新台灣人文教基金會。

陷入僵局。在採行並立式單一選區兩票制後，立法院將由兩大黨主導，若讓多數黨扮演在野黨角色，其對行政院之反制能力將遠超過現在，對立或僵局的問題可能會變得更加惡化。

無論是總統制或現行體制，如總統所屬政黨能掌握立法院過半數席次，二者皆能組成具有運作條件的多數政府。問題是：一旦總統所屬政黨無法掌握立法院過半數席次時，總統制面臨之困境將比現行體制更嚴重。

首先，在總統制之下，政府內閣人事必須經國會聽證同意後方能任命，如我國總統所屬政黨無法掌握立法院過半席次，其所提人事案能順利獲得立法院同意？如果不然，政府豈不陷於癱瘓？現行制度之下，政府人事案完全不受制於立法院，改成總統制後反而處處受制於立法院，如此豈非反而提供更多行政立法衝突的機會？

其次，在總統制之下，如總統所屬政黨無法掌握立法院過半數席次，即便可以透過否決權否決其所不支持的法案，但同樣無法主導法案之立法過程，仍會受制於國會多數黨。美國是柔性政黨，此提供總統爭取反對黨議員支持其法案的空間。我國各政黨皆屬剛性政黨，黨紀森嚴（選制一旦改為並立式單一選區兩票制之後，恐怕還會更森嚴），且藍綠對峙分明，一旦總統無法掌握立法院多數席次時，政府施政恐會陷入更嚴重的空轉。

再者，在總統制之下，如總統所屬政黨無法掌握立法院過半席次，並形成行政立法對峙的僵局時，立法院既無權倒閣，總統也無權解散立法院。在現行制度之下，尚有倒閣權與被動解散權，必要時仍可透過這些機制化解僵局。一旦改成總統制，面對僵局時將是完全無解。換言之，總統制比現行體制更缺乏化解僵局的條件。

綜合上述分析，企圖以總統制化解現行少數政府下行政立法衝突對立的僵局，並不可行。在我國藍綠對立如此嚴重的情況下，總統制不但無助於緩解現有僵局，甚至可能會造成更嚴重，且完全無解的僵局。是以將政府體制改為總統制，並無法解決現有憲政困境。

在總統制不可行，內閣制不易獲得民眾與在野黨支持情況下，如何在現有體制之上進行微調，或許反而是解決問題的根本之道。依個人之分析，若能建立強制換軌機制確保多數政府，應能防杜再度出現少數政府。

要化解行政立法衝突與對立，根本之計是讓相同政黨（聯盟）同時掌握行政與立法。為落實此一目標，解決之道是透過建立強制換軌機制，讓政府體制在總統制與雙首長制²⁸之間換軌，確保行政立法由同一政黨（聯盟）掌握：

首先，憲法應明訂：「行政院院長由總統任命立法院席次過半多數黨（聯盟）推薦者出任之」²⁹。總統若與立院席次過半多數黨（聯盟）同黨，體制為總統制，行政院院長成為總統之執行長，代表總統對立法院負責，總統可隨時撤換行政院院長。反之，若不同黨，體制為雙首長制，行政院院長為最高行政首長，代表行政院對立法院負責。在此體制下，總統只有國防、外交與兩岸等專屬權，其他行政權皆歸行政院院長所有。許多學者專家主張應恢復閣揆同意權，惟若總統仍堅持提名非多數黨（聯盟）人士，並以各種政治手段分化立法院多數黨（聯盟），其

²⁸ 依前述分析，我國憲政體制應係在總統制與內閣制之間換軌。惟由於總統已經民選，若希望總統願意透過換軌為內閣制，架空自己的權力，顯然不切實際。為使總統較有意願任命立法院多數黨人士組閣，透過朝野協商將國防、外交與兩岸關係等人事與政策權做為總統專屬權，或許是在不修憲情況下的解決方案之一。當然，若能透過修憲直接賦予總統上述各項權力，應該更理想。

²⁹ 有鑑於總統已經民選，若制度偏向內閣制，總統權力有限，恐不符民眾期望。似可考慮將總統定位為憲政中心，主導國家安全相關政策；行政院院長則是行政中心，主導其他政策。請參閱郭正亮，前揭文；林濁水，1997，「『半總統制』憲政運作展望」，國家政策雙週刊，第一五七期，頁 8-10。如朝野同意憲法關於總統透過國家安全會議決定國家安全大政方針的設計，可作為總統參與國防、外交與兩岸關係決策的法源，則總統即便無法主導行政院，也仍有權參與國防、外交與兩岸關係決策，政府體制就有機會出現類似法國的雙首長制。惟我國總統在雙首長制之下所擁有的權力，其實仍遠不如法國總統。請參閱蔡政文，2000，中華民國憲法增修條文釋義——第四次修憲之研究，實踐研究文教基金會委託研究計畫，頁 24。

所引發之後遺症，亦不容忽視。職是之故，為免爭議，最好明訂總統只能被動任命立院席次過半政黨（聯盟）推薦者組閣。

其次，憲法應賦予總統在就職後一定時間內（如三個月）有一次主動解散立法院的權力，使其有機會藉此化解府院不一致的問題，又能避免其濫用解散權對抗國會。如能藉由改選掌握立法院過半席次，總統即可主導新政府；反之，則由立法院多數黨（聯盟）組閣。

再者，為避免民選總統因換軌淪為虛位元首，憲法應明確賦予其國防、外交與兩岸專屬權。俾使總統所屬政黨無法組閣時，總統仍有權參與國防、外交與兩岸事務之人事案與政策。

最後，總統選制可考慮修改為絕對多數當選制，俾使總統藉由過半民意支持，強化其解散國會的正當性，並強化其行使專屬權之民意基礎。

上述機制一旦確立，我國政府體制即可透過強制換軌確保行政立法由同一政黨（聯盟）掌握。無論是總統掌握立法院過半席次，透過同黨行政院院長掌握行政權，或是總統未掌握立法院過半席次，由立法院多數黨（聯盟）組閣，皆能呈現多數政府的結構。現有行政立法分立、對立的困境，也不會再出現。

基於我國國情，內閣制不可行，總統制又比現行體制更缺乏化解僵局的機制。透過強制換軌機制讓行政立法由同一政黨（聯盟）掌握，一方面能徹底解決現有政治僵局，另方面應也能有效提升政府與國會之效能。

參考書目

- 中國國民黨中央委員會政策研究工作會，1997，修憲結果對未來政局影響座談會紀實。
- 王業立，2001，「總統直選對憲政運作之影響」，陳健民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。
- 王業立，2004，聯合報，8月30日，A10。
- 朱雲漢，1993，「法國憲政體制對我國憲改的啟示」，國家政策雙週刊，第七十三期，頁3-7。
- 李念祖，2001，「憲政主義與民主鞏固——論我國雙首長制憲法對於政治部門的控制」，陳健民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。
- 周育仁，1996，「總統直選對我國憲政體制之影響」，問題與研究，第三十五卷，第八期，頁62-74。
- 周育仁，2000，「全民政府降格變立院行政局？」聯合報，6月24日，A10。
- 周育仁，2000，「執政者是憲政體制的亂源」，中華日報，10月2日，第二版。
- 周育仁，2001，「九七修憲後中央政府體制之定位」，陳建民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。
- 周陽山，1996，「總統制、議會制、半總統制與政治穩定」，問題與研究，第三十五卷，第八期，頁50-61。
- 吳東野，1996，「『半總統制』政府體系的理論與實際」，問題與研究，第三十五卷，第八期，頁38。

- 吳東野，1996，「『半總統制』之探討」，美歐月刊，第十一卷，第一期，頁 72-85。
- 林濁水，1997，「『半總統制』憲政運作展望」，國家政策雙週刊，第一五七期，頁 8-10。
- 胡佛，1998，「總統民選與憲政結構的變化」，憲政結構與政府體制，頁 294-295。
- 徐正戎，2000，「『左右共治』—『雙首長制』之宿命？」政策月刊，第五十九期。
- 郭正亮，1996，「尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲改的時代意義」，問題與研究，第三十五卷，第七期，頁 56-72。
- 高朗，2001，「評析少數政府與聯合政府出現的時機與條件」，陳健民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。
- 彭錦鵬，2001，「總統制是可取的制度？」明居正、高朗編，憲政體制新走向，台北：新台灣人文教基金會。
- 葛永光，2001，「總統否決權與覆議制度之研究：美、法、中之經驗」，陳健民與周育仁編，九七修憲與憲政發展，台北：國家政策研究基金會。
- 蔡政文，2000，中華民國憲法增修條文釋義——第四次修憲之研究，實踐研究文教基金會委託研究計畫，頁 24。
- 謝復生，1996，「駁『總統直選後權力必增』說」，聯合報，3 月 1 日，A11。
- 蘇永欽，2000，「清流共治？左右共治？聯合共治？」中國時報，3 月 23 日，第十五版。

- Aron, Raymon. 1981, "Alternation in Government in the Industrialized Countries," *Government and Opposition*, vol.17, no.1, (Winter) 。
- Blondel, Jean. 1992. "Dual Leadership in the Contemporary World," in Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model-- Semi-presidential Government," *European Journal of Political Research*, vol.8, no.2.
- Levine, Herbert M. 1990. *Political Issue Debated: An Introduction to Politics*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, Inc.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracy: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven: Yale University Press.

Constructing the Constitutional Basis for Majoritarian Government

Yujen Chou

Professor & Chair, Department of Public Administration and Policy
National Taipei University

Abstract

The relationship between the executive branch and the legislative branch is different among the parliamentary system, the presidential system, and the semi-presidential system, which will affect the appearance of majoritarian government. To conclude what system is most suitable for Taiwan, we not only need to see a system's efficiency in its operation on the government, but also need to consider Taiwan's specific situation and its political reality.

Moreover, we find that no matter what it is, the parliamentary system or the presidential system, a majoritarian government or a minority (divided) government could exist. However, in France, despite it was presidential system or the semi-presidential system, the majoritarian government stands all the time.

The major problem for Taiwan's existing political system is that the president cannot dissolve the Legislative Yuan by his own will. The relationship between the executive branch and Legislative branch would

be in deadlock if the president insisted a minority government and the majority party in the Legislative Yuan had no intention to overthrow the cabinet. Under this system, the experiences in the past six years proved that the President would not appoint those who supported by the Legislative Yuan's majority party (coalition), and the majority party would also not overthrow the cabinet. Therefore, the interaction between the executive branch and the legislative branch is in deadlock all the time.

According to our analyses, a divided government, which is worse than the existing minority government, might occur in the presidential system. If the constitution could be amended to construct the mechanism for forcible alternation between the presidential system and the semi-presidential system on one hand, and assure that the executive branch and the legislative branch would be controlled by the same party (coalition) on the other hand, the deadlock between the two sides could therefore be resolved.

Key Words: majoritarian government, parliamentary system, presidential system, minority government, divided government