

# 從閣揆角色 談台灣半總統制的行政權運作 (1997-2016)\*

張峻豪\*\*

收稿日期：2016 年 8 月 16 日

接受日期：2016 年 11 月 14 日

---

\* DOI:10.6164/JNDS.16-1.1。

\*\*東海大學政治學系副教授，研究專長為憲政理論、半總統制國家憲政變遷、制度研究方法、地方自治與社區研究，E-mail: chunhao@thu.edu.tw。

## 摘 要

台灣實行半總統制已屆 20 年，值此時刻，本文從廣受討論的閣揆任命權出發，以歷任行政院院長角色為軸，全面性爬梳台灣在一致性政府與分立政府時期的行政權運作特徵。在台灣半總統制經驗中，由於總統掌握完整閣揆任命權，使得行政院院長往往被認為是總統的「執行長」，不過，在 1997 年至今一共 13 位閣揆的憲政經驗中，總統是否能確保閣揆的執行長化？或者，閣揆是否有和總統爭奪行政主導權之可能？配合閣揆行動考量、總統立場、政治局勢變遷等因素，猶有諸多討論空間。本文認為，由歷任行政院院長任內與總統互動之舉措，以及上、下台原因來看，台灣半總統制運作當中的「府院關係」，以及閣揆角色的受限或突破，不但是解釋台灣半總統制運作的重要變項，也是評估台灣半總統制能否實踐憲政民主的關鍵。

關鍵詞：半總統制、行政院院長、總統、行政權、路徑依賴

## 壹、前言

長期以來，有關總統權力與角色，向來是台灣憲政研究者的關注焦點。台灣經 1997 年第四次修憲正式成為半總統制國家後，總統在憲政運作中的重要地位，更是受到各界矚目。於此之中，有關「總統任命行政院院長使閣揆成為總統執行長」的論述，可說是多數論者及政治工作者習以為常之觀點，即使，中華民國憲法規定行政院院長為最高行政首長、行政院向立法院負責，<sup>1</sup> 但總統權力行使所創造的政治現實，不但使憲法規範可能遭遇挑戰，也帶來半總統制下行政權運作的問題。

由於「行政權的雙元性」(dual-executive) 與「權力安排的混合性」(mixed authority) 乃半總統制核心特徵 (Shugart, 2005: 323-325)，故半總統制在規範面與運作面上的主要問題，便經常是源自於行政權限割裂，或者是行政立法兩權互動關係 (徐正戎、張峻豪，2004：141)。按杜瓦傑 (Maurice Duverger) 的定義，半總統制憲法條件之一是：「除總統外，尚有與之相對的內閣總理與內閣掌有行政權，其須獲得國會信任始能在位」(Duverger, 1980: 166)，因此，在「行政權應歸屬總理」

---

<sup>1</sup> 我國憲法上有關行政權的規定主要在於第 53 條：「行政院為國家最高行政機關」、第 56 條：「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之」以及第 58 條：「行政院設行政院會議，……以院長為主席。」循此可知行政院院長乃是我國最高行政機關之首長，並享有人事控制權。此外，依憲法而制訂的《行政院組織法》亦規定：「行政院院長，綜理院務，並監督所屬機關。」而可確定行政院院長扮演著我國行政權發動與主導行政事務的角色。再從憲政體制來看，憲法本文對行政院院長及其它權力機關的互動關係設計，則在於「總統依法公布法令，須經行政院院長之副署」(第 37 條)、「行政院院長由總統提名，並經立法院同意任命之」(第 55 條)、「行政院對立法院負責」(第 57 條)等條文。

的規定中，總統是否逾越此「應然」要求？這樣的論述，便常成為半總統制研究者的出發點，也就是，透過規範與實際之落差，將「行政權歸屬於總統」視為相對而言較不穩定的半總統制（張峻豪，2012：48-49）。例如，在府會不一致下，總統任命同黨人士出任總理所形成的「少數政府」（minority government）運作方式，常是論者認為半總統制運作「危機」（perils）的表徵，在新興半總統制國家中，少數政府常被視為極可能導致憲政衝突或僵局，甚至是造成民主潰敗之主因（Elgie, 2008: 49-50）。

在台灣半總統制經驗中，行政院院長被視為總統執行長的理由，乃是與 1997 年修憲使總統任命行政院院長無須再經立法院同意息息相關，而這也成為探究台灣半總統制行政權運作的重要視角。自半總統制在台灣施行以來，前後任總統李登輝、陳水扁、馬英九無論面對府會一致或分立的情形，不但普遍傾向任命一個能向其負責的閣揆，於行政權運作中，也經常可見總統確保閣揆「聽命行事」的多項作為，故爾，在總統與行政院院長互動關係中，論者對於閣揆的「執行長化」，常是由總統角度出發，並順著總統主導行政權的邏輯來加以確認。然而，若加入行政院院長這一端，基於 1997 年至今（2016 年）一共 13 位閣揆的憲政經驗，行政院院長究竟如何「落實」執行長化？總統如何「確保」閣揆執行長化？由閣揆角度解釋「執行長化」這個問題，其實有更豐富的主題值得探究，<sup>2</sup> 而配合閣揆行動考量、總統立場、政治局勢變遷等因素，進而探討執行長化之成因、運作情形，甚或轉向等各種可能，更凸顯了這個被視為理所當然的名詞存有再探究之必要。

---

<sup>2</sup> 對於憲政體制研究，學界的成果可謂汗牛充棟，不過，若就行政院院長的憲政角色定位，相對而言卻較少關注；在專書部分，仍是以憲法書籍中的專章介紹為主；而期刊部份亦僅有吳奇英（1997）、謝政道（2002）、楊日青（2000）、吳玉山（2002）。至於學術論文亦僅有陳滄海（1988），以及宋浚博（2002）等。關於此，可進一步參閱張峻豪、徐正戎（2007）。

按此問題意識，本文將以總統任命權為制度基礎，分析台灣至今累積 20 年的半總統制經驗中，13 位行政院院長如何展現執行長化？以及，是否出現執行長化？由此檢視台灣半總統制下的行政權運作。當然，必須強調的是，影響總統與閣揆互動因素絕非僅只閣揆任命權一項，其它諸如總統對行政院覆議事項之核可權，或總統的國安大政方針決定權等，也應納入討論；不過，一方面受限於篇幅，另一方面也因總統的閣揆任命權常被認為是造成閣揆執行長化之關鍵，因此，本文將聚焦於探討閣揆任命權是否確實帶來這個影響，並從這項制度運作更多元的內涵，補充這個被認為理所當然，卻可能不盡正確之觀點。質言之，閣揆任命權的制度如何被落實，如何被確保，如何有轉向可能，都應作為理解台灣半總統制行政權運作的出發點，職是之故，本文以「路徑依賴」(path dependence) 的觀點，區別任命權運作的路徑與機制，以理解制度如何深化或轉化執行長的內涵。在具體作法上，本文除了將彙整行政院院長上、下台原因、閣揆存續天數等面向，並且，也將舉證歷任閣揆與總統在重大政策上的互動情形，解釋當中的行政權運作模式，依此展現相異的路徑依賴機制，以及閣揆角色受限或突破之可能。

## 貳、行政權運作與路徑依賴機制

在半總統制的概念正式被提出前，德國學者 Karl Loewenstein 使用了「雙首長制」(dual executive) 一詞，指涉「行政權由兩個不同的國家機關：總統與總理（或政府）所分享」的憲政體制 (Loewenstein, 1957: 90)，而杜瓦傑在 1980 年所提的半總統制概念，不但提及雙重行政首長的內涵，也強調一具有實權的直選總統，以及一帶領內閣且得到國會信任的總理之體制 (Duverger, 1980: 166)，因此，半總統制除行政權二元化之意義，更在凸顯內閣存續必須仰賴國會持續信任之

必要性。

承此，一個民選總統在半總統制運作中的角色，不但加強了半總統制研究之複雜性，實務上半總統制國家憲法成立所源自的諸多原因，更顯示行政權安排的多樣性特徵。在半總統制國家憲法成立上，有基於取代過去的殖民權力而造成，如冰島；有爲了加強行政權，使總統與總理均擴權而來，如法國第五共和憲法；有爲了避免激烈衝突而詳盡規範的混合式憲法，如 2004 年修憲後的烏克蘭，也有如波蘭，是一種一連串談判之後的「非計畫」性結果（Cheibub and Chernykh, 2009: 227）。而按照 Robert Elgie 對歐洲半總統制憲法制定背景的分析，更發現多數國家除了是爲了因應民主轉型而制訂採取半總統制的新憲法，這些新憲同時顯現出選擇半總統制是爲了要一刀斬斷過去的威權體制，並限制總統的權力，特別是在後共產國家，<sup>3</sup> 如馬其頓、立陶宛、斯洛維尼亞、克羅埃西亞等（Elgie, 2009: 255-256）。在此之中，多數採取制新憲或包裹式修憲的國家，常會規定行政權歸屬總理、或者賦予國會更多職權以限制總統擴權；另外，按照 Shugart 和 Carey 的歸納，在總統與總理權力相近的國家之中，即多會傾向「總理－總統制」，也就是經由憲法規範加強行政權（張峻豪，2012）。

基於此，隨著更爲豐富多元的半總統制運作經驗被體現，半總統制相關研究無論是定義或個案討論，更多聚焦在對於行政權二元化分配的相同想像，更甚者，當代對半總統制的定義爭辯，更可說就是來自於二元行政的關係（沈有忠，2011：38）。台灣在 1997 年第四次修憲成爲半總統制國家，最主要的認定依據即是憲法加入了總統任命閣

---

<sup>3</sup> 在此之中，如 Elgie 的研究表示，歐洲國家透過憲法部分條文修改而形成半總統制的例子不多，法國是一個例子，因此其便認爲論者不應將法國視爲半總統制的典範國家。此外，吳玉山認爲後共產國家大多數的政權轉移多屬於激進式的憲改模式，也就是爲了和過去政權劃清界限、反對特權等原因而制訂新憲。見吳玉山（2006：40）。

揆、總統對行政院覆議事項之核可權，以及總統有權解散國會等相關「總統具有顯著權力」之規定，另外，加上 1996 年首次民選總統的實施，而增強了我國總統在行政權運作中的顯著性，共同形塑出台灣半總統制的制度特徵。由此來看，台灣的半總統制在成立上，並非以分享行政權或者抑制總統擴權為起點，而是由總統權力之確保為特徵，一方面彰顯台灣民主轉型前鞏固行政權的歷史背景影響，另一方面也由此確認總統在憲政運作的核心角色，此即多數論者所認為台灣的憲政體制變遷脈絡無法自外於「總統有權」的歷史遺續，亦即認為半總統制的出現乃是依順著總統擴權路徑所發生的之結果 (Lee and Chu, 2003)，而具「路徑依賴」之特徵。

路徑依賴是歷史制度主義 (historical institutionalism) 的核心理論，如同歷史制度主義者 Stephen Krasner 所指陳 (1984: 223-226):「歷史發展就是路徑依賴，過去的決定以及制度形成的歷史環境，都將造成後來制度在變遷與重塑上之制約。整個制度的建立過程可視為一次次路徑選擇的過程，決策者會因受過去制約，而排除他在下一個時間的路徑選擇範圍。」循此，在以「歷史制度主義」為基礎所引伸的「路徑依賴」解釋中，有關台灣憲政體制變遷的研究論述，便經常緊扣著「總統具有實權」的歷史脈絡，並由此解釋總統雖不做為憲法上的行政首長，但因為歷史路徑之影響，形塑了第四次修憲繼續擴張總統權力，進而造成總統展現實權的各種顯著效果。

因此，在這意義上，總統得以於憲政運作過程掌握行政主導權，即是和第四次修憲賦予總統實權，以及這些實權體現了「總統有權」的歷史脈絡有關。在後續的憲政發展歷程，總統藉由閣揆任命權使行政院院長成為總統執行長，自可說是一方面發揮任命權的制度效果，另一方面也體現這項制度的歷史意義，即彰顯路徑依賴之意義。如本文一開始所提，由閣揆立場來看，是否確實因此執行長化，尚存在討論之空間，也就是說，同樣在路徑依賴觀點下，閣揆是否接受此歷史

「宿命」？或者「總統有權」的歷史遺緒能否有效延續在總統確保閣揆「執行長化」？顯現了由閣揆角度重新省思這段路徑不但有其必要，同時，路徑依賴在當中可能顯現的不同機制更存在探究之意義。

進一步來說，總統任命行政院院長使之成為執行長的命題，本文認為應可將之視為路徑依賴的分析起點。James Mahoney 認為，「確定合宜的選擇及形塑選擇過程之歷史因素」乃是路徑依賴的「初始條件」(initial conditions) (Mahoney, 2000: 510)，亦即，總統按照己意選擇總理，成為閣揆執行長化之起因，以及後續能主導行政權運作之來源，故爾，論者常將閣揆角色執行長化視為總統單獨行使任命權之必然，其實就是呼應此路徑依賴的基本論述。如 Paul Pierson 透過經濟學之概念，具體指出「時序」在路徑依賴中的重要性，便是強調制度演變過程在「前重要事件」的影響下，形成了「報酬遞增」(increasing returns) 機制 (Pierson, 2000: 263)，就此來說，當總統藉由閣揆而開啓行政權運作的模式，即會隨著時序推移而持續加強在其中的角色，並導致總理退居二線的半總統制運作樣態。

不過，如同本文認為，行政院院長被總統任命後，是否確實無法擺脫執行長的宿命？總統要閣揆執行長化，或者閣揆不甘於成為總統執行長，都可能干擾這條路徑的發展，也就是說，當總統有權的歷史遺緒被挑戰，或者總統行使任命權的制度性權力遭到質疑，都會侵蝕路徑起點之影響力。因此，藉由路徑依賴觀點強調對非預期結果之觀察 (Pierson, 1996: 137)，不但與一般歷史研究有所區別，更能成為路徑依賴分析的重要貢獻。故爾，隨路徑依賴理論的逐漸深化，對於時序所發揮之關鍵角色 (a critical role for timing and sequencing) 分析，使論者轉向關注歷史段落中的「關鍵時刻」(critical juncture) 影響，而成為探討路徑如何發展更重要的焦點 (張峻豪，2015)。

透過學者對關鍵時刻的相異主張，展現出更多元的路徑依賴機制 (Bennett and Elman, 2006)。Bennett and Elman 二人認為，所謂「報



酬遞增」的時序，乃是基於首次制度選擇經驗，在後續由於產生行為者對制度運作型態的良性反應，而有制度「不可逆性」的模式出現，亦即，基於每次帶來正向反饋，使行為者不易再變動選擇。其次，消極回饋的時序，乃是凸顯了制度變遷過程可能是隨著行為者不同的利益考量，而運作為不同的選擇結果，也就是說，行為者展現的是利益考量的不斷調整，並對制度選擇沒有定見，故看似制度選擇的缺乏秩序；如 Scott Page 便主張，路徑依賴源自制度創設後各時段發生之事件，而使政治過程展現一種「尋求平衡的過程」(balance processes) (Page, 2006: 87-115)；亦即，在報酬遞增時段以後，由於產生了消極性回饋，才影響了行動者將制度帶回均衡之努力。另外，有關反應性的時序，相對來說，便是基於行為者對制度選擇尚處摸索階段，且試圖找出最佳結果，故和消極回饋的最大差別便在於當前一選擇反饋不佳時，便立即影響下一方案的出現，直到產生最佳結果為止 (Mahoney, 2000: 511)。最後，循環性的時序，則是展現行為者對制度選擇較有共識的情形，不過，也因為正反意見的消長，不同的社會民意走向與政治環境而產生相異展現，許多國家對於福利國家或資本化的選擇、加稅或減稅、墮胎或反墮胎議題在不同政黨執政時期的意見消長，正為循環式路徑依賴的最佳說明 (Bennett and Elman, 2006: 258)。以下，透過表 1 展現這四種路徑依賴的機制 (張峻豪，2015)：<sup>4</sup>

<sup>4</sup> 有關本段路徑依賴的理論，作者也曾將之應用在論文：「新興半總統制國家的共治運作機制與路徑多樣性」一文 (張峻豪，2015)，透過路徑依賴的不同機制分析 1990 年代以後發生共治的新興民主國家在共治形成及運作上的相異樣態。

表 1 路徑依賴與時序類型展現

| 時序的類型與機制                     | 時序的表示                                                       |
|------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| 報酬遞增的時序 (increasing returns) | $A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A \rightarrow A$ |
| 消極回饋的時序 (negative feedback)  | $A \rightarrow B \rightarrow A \rightarrow D \rightarrow A$ |
| 反應性的時序 (reactive feedback)   | $A \rightarrow B \rightarrow C \rightarrow D \rightarrow E$ |
| 循環性的時序 (cyclical processes)  | $A \rightarrow B \rightarrow A \rightarrow B \rightarrow A$ |

資料來源：Bennett and Elman (2006: 259)

依前述架構，初始條件與關鍵時刻間的相關性，可成為展現總統與閣揆相異互動模式之基礎。由於閣揆的執行長化與總統任命權行使息息相關，因此，憲法上總統任命閣揆的初始條件，首先便和閣揆上台背景有關；其次，引發總統任命總理的時序，也顯示了府會關係改變、國會或總統選舉等因素造成閣揆總辭，即形塑重要關鍵時刻的表徵；另外，在常見的關鍵時刻外，又如現任總理去職之因素，例：國會通過不信任案、總理辭職、總理被迫下台等，都是引發總統再啟動任命權之原因，故本文也將迫使閣揆下台的關鍵時刻，納入時序分析當中。

基此，本文以總統任命權作為推論總統是否確保閣揆成為執行長的初始條件，藉此觀察在總統任命權行使下，所影響與行政院院長互動以及行政院院長下台的路徑，亦即，確認總統任命閣揆的權力是否能在路徑中確保閣揆聽命行事。必須說明的是，有關總統與行政院院長互動的分析，由於無法鉅細靡遺地分析行政權運作所有細節，本文將藉重要事項或重要發言的資料，判斷行政院院長是否表現總統存在不同意見，或者有爭奪行政主導權為依據，進而確認總統會否強勢主導，甚至運用任命權而迫使閣揆遭撤換的情形。本文認為，在路徑依賴觀點下，若總統與行政院院長互動呈現「報酬遞增」式的路徑依賴，

便表示總統的任命權始終發揮作用，並確保閣揆的執行長化，另外，若行政院院長不展現執行長化，或執行長化的展現有消長之情形，便代表總統任命權的初始條件受到侵蝕，而代表著消極式、反應式，或循環式三種機制浮現之可能。以下，本文從李登輝時期開始，分述歷任閣揆與總統之互動，從中發現路徑依賴的不同機制。<sup>5</sup>

## 參、半總統制下的行政權運作——李登輝執政時期：報酬遞增的路徑依賴時序

台灣第四次修憲結果於 1997 年 7 月經總統公布後，正式開啓了我國憲政運作邁入半總統制的新階段。本節先分由連戰與蕭萬長兩位閣揆進行分析：

### 一、連戰

連戰於 1993 年 2 月擔任閣揆，1996 年 2 月 24 日，隨立院改選率內閣總辭後，再由李登輝繼續任命為行政院院長，並擔任至 1997 年 9 月 1 日。雖然，從時間上看，連內閣在半總統制架構下運作未滿兩個月，但仍有分析價值。

首先，就連戰與李登輝的互動進行觀察，雖然連戰上任仍須經立法院同意，但在「多數政權制」下，其任命案乃是以副總統兼任閣揆的方式為之，並由總統向立法院「主張」「著無庸議」而完成，表示閣揆的任命在一開始便顯現出總統強勢主導。再者，就行政院政策執行

---

<sup>5</sup> 必須補充說明的是，由於一篇採取歷史制度主義的研究論文，經常會有資料來源取捨之問題，而本文引介不同路徑時序的觀點，便在於簡化龐大的歷史資料量，而以「比較」來取代過於冗長卻平面的描述。由此，作者的最終關懷即在於經由比較而凸顯歷任總統使用閣揆任命權所產生的相異施政做法，面對諸多可能更值得討論的變項，於此只能暫略過不論。

上，面對已然更加實權化的首任民選總統，連戰更是在政策推動上與李登輝靠得更近，並廣被認為是「李連勢力」的表現。特別是，和我國在進入半總統制實際運作後的閣揆相較，連戰身兼副總統的身份，使其成為具民意支持的行政院院長，再加以其被李登輝凸顯、拉抬的國民黨「第一副主席」的身份，導致當時國民黨更是以李連兩人為領導核心，<sup>6</sup> 並依此決定國民黨內部重要的人事安排。甚至，李登輝將連戰視為下屆總統「接班人」的態度更是不言可喻，早在李登輝第二任任期開始一年餘，便已透露出心中傾向由首任民選副總統兼閣揆的連戰代表國民黨競選下屆總統，甚至常「口誤」而以「連總統」稱呼之。<sup>7</sup>

舉例來說，連戰身為李登輝「欽定」接班人，當 1997 年台灣相繼發生重大治安事件之時，連戰雖面對強大輿論壓力請辭，卻被總統當即退回便可見一斑。<sup>8</sup> 而在連戰於 8 月 21 日率內閣總辭之前，李登輝除了已透過總統府正式告知時任立委的蕭萬長「為擔任閣揆預作準備」，對於即將接任閣揆的蕭萬長人事佈局，李連兩人亦是多所掌握，除了行政院秘書長依過去慣例是由閣揆自行任用外，其餘重要部長的安排，都已預先由李登輝主導，並在尊重連戰的意見為優先下完成。<sup>9</sup> 依此，李登輝在府會一致下的強勢領導作風，除繼續鞏固自身領導地位，和閣揆站在同一陣線以穩定政局，更是開啓了其與首次未經立法院同意之行政院院長的互動方式。所以，李連時期的「半總統制」運

<sup>6</sup> 國民黨於 1997 年 8 月召開的十五全代表大會，無論在議程安排，或李登輝亟欲凸顯連戰為「第一副主席」（其餘依序為李元簇、俞國華、邱創煥）的動作，都被認為是確立以李連為領導中心的重要時間點。

<sup>7</sup> 中國時報（1997）。〈公開場合無心話 道出心底的秘密？：李登輝兩度誤稱「連總統」〉，8 月 9 日，版 4。

<sup>8</sup> 中國時報（1997）。〈連戰親擬辭呈 五日送出 總統當即退回〉，5 月 8 日，版 2。

<sup>9</sup> 中國時報（1997）。〈人事布局 李連主導 蕭萬長自主空間有多大〉，8 月 9 日，版 2。

作，不但具有兩人結合的特質，李登輝擔任執政黨黨主席的現實，更使其掌握行政權的主導，而表徵出閣揆成為總統副手之現象。

## 二、蕭萬長

承前，繼任的院長蕭萬長上任後兩天，李登輝批示了由連戰出任國民黨「政策指導委員會」的召集人，<sup>10</sup> 政策指導委員會乃國民黨過去推動立法院立法工作之「中央政策會」的上級機關，李登輝此項任命工作，足見其為連戰開關繼續參與黨、政運作舞台的動機，也更可確認李登輝繼續主導黨務、政務的實際運作，使行政院院長必須對其負責，也必須在行政事務推動上尊重其意見。因此，蕭內閣甫上任時亦被評為有「兩個老闆」，<sup>11</sup> 使其必須在聽命上層以「鞏固領導中心」或「最高行政首長」中做出選擇。

因此，雖然蕭萬長將己標榜為「行動內閣」，但從上任後與總統的互動看來，卻可看出其不得不選擇和總統的意見貼近，並受制於總統的主張而難有重要政策上的自主性。首先，由內政上觀察，如「老人年金」一事，此源自李登輝為該年年底縣市長選舉候選人助選時發出的承諾，而和行政院「國民年金」政策有所出入，使得行政院經建會原訂於隔年6月完成規劃、2000年實施的國民年金政策，在李登輝拋出此議題後，除了國民黨內統一對外發言，強調老人年金乃國民年金之過渡，亦由蕭萬長指示經建會加速推動國民年金提前實施的可能性。<sup>12</sup> 而蕭揆此舉更被在野黨認為「行動內閣」變成「善後內閣」，

<sup>10</sup> 聯合報（1997）。〈連戰將任國民黨政策指導委員會召集人〉，9月3日，版4。

<sup>11</sup> 聯合報（1997）。〈蕭院長和他的兩個老闆〉，9月2日，版2。

<sup>12</sup> 李登輝在台北縣助選時，說出「若謝深山當選，台北縣老人年金發到底」，引發其餘縣市候選人跟進的效應。而行政院本即規劃的國民年金政策，則是以全民為目標的政策，而與之有所出入。見聯合報（1997）。〈蕭萬長：國民年金研究提前實施〉，11月1日，版1。

為總統的隨意發言擔責任。<sup>13</sup> 此外，蕭揆與總統互動另一值得觀察的例子，則是「調降證交稅」一事。證交稅的調降，乃是出於李登輝的堅持，即便蕭萬長於一開始和總統的意見不同，也仍須按總統之意，甚至總統更全然繞過行政院，使最後乃是由國民黨中央和立法院高層達成修法共識，<sup>14</sup> 造成總統成為行政首長之實的現象引起立法院在野黨提出倒閣案。<sup>15</sup> 雖然，倒閣案在國民黨占國會多數的情況下未獲通過，但總統在內政上甚至不顧蕭萬長的財經專業背景，顯見總統掌控行政主導權之局面。1999年1月，蕭萬長因立法院改選率內閣總辭，並由總統繼續任命為行政院院長後，內閣人事幾乎未有一人是蕭萬長所主導，顯見李登輝將任命權之操作更為淋漓盡致。<sup>16</sup>

再者，從外交與國防事務來看，雖在「半總統制」運作中多被視為總統所具備之「專屬權」（呂炳寬、徐正戎，2005：209），但在李蕭體制下，總統透過行政院院長輔助而發揮此專屬權的作法，卻常導致憲政危機，而值得進一步觀察。首先，在外交事務上，以李登輝前往中南美洲進行的「太平之旅」為例，李登輝在薩爾瓦多七國高峰會簽署聯合公報，中南美洲各國同意我國加入「中美洲統合體」，李登輝便表示本案將由行政院院長蕭萬長向立法院提出報告，亦即應由行政院

<sup>13</sup> 聯合晚報（1997）。〈老人年金引爆 在野立委砲火猛〉，11月4日，版5。

<sup>14</sup> 就調降證交稅一事，行政院在外界爭議不休時，適時釋放出「行政院傾向不調降、不停徵」訊息，除夕前舉行的「當前經濟問題與對策」座談會前後，在工商大老不斷施壓下，蕭萬長又公開指出調降證交稅的弊端，展現蕭內閣從未見過的堅定。見聯合晚報（1999）。〈證交稅角力過程，行政院幾乎遭到架空〉，2月22日，版4。

<sup>15</sup> 對於我國憲政史上首次的不信任案，部分學者與在野黨立委甚至解讀為是對李登輝的不信任案。見聯合晚報（1999）。〈張麟徵：不信任案 針對李總統〉，2月27日，版2。

<sup>16</sup> 對此，國民黨投資事業管理委員會主委劉泰英也明白表示，我國政治體制實質走向「總統制」，行政院長由總統提名，並向總統負責，其定位應是總統的幕僚長；總統不僅主管兩岸、外交及軍事政策，連財經政策總統都要負責任。

向立法院提出條約案。然而，此處可能出現的憲政問題是：總統並無締約權，則逕自與外國簽署締約公報，再轉交行政院向立法院提出條約案，引發行政院院長代總統行使職權，並代之向立法院負責的問題。另外，也由於總統這項行動涉及此憲政爭議，立法院即醞釀邀請李總統赴院報告以釐清權責；不過，李登輝雖言：「在憲法上總統和立法院是沒有關係的！」拒絕報告，<sup>17</sup> 而表徵總統不向立法院負責之憲政規範，但在作法上明顯侵越行政院的權責，具體彰顯出行政院院長「執行長化」的事實。

由此看來，即便蕭萬長上任時曾說：「行政院長是最高行政首長」，且更進一步指出，「行政院長不是總統的幕僚長」；甚至，李登輝也亦曾言：「總統有什麼權力？」、「在現行體制中，總統的權力在那裡？」<sup>18</sup> 但在實際運作上，李登輝卻是充分掌握行政主導權，將行政院自主的可能縮到最小。即便，在野黨基於「閣揆淪為幕僚長」的原因提出倒閣案，但此種「權責不明」運作方式之所以能夠維持，除總統與國會多數黨接由國民黨掌握的背景，更源於李登輝身為執政黨黨主席並透過領導階層勢力鞏固的強力主導，形塑團結而穩定的執政黨。此段運作過程在憲政體制變遷上的意義，除國會地位難以提升，行政權結構中總統與閣揆的互動方式也持續加強任命權在當中的影響。因此，雖然觀察時間較短，但這段期間所表徵的路徑依賴機制在總統強勢主導行政權運作下，本文將之界定為「報酬遞增」的路徑依賴。

<sup>17</sup> 聯合報(1997)。<〈社論：太平之旅：外交盛事與內政警訊〉，9月18日，版2。

<sup>18</sup> 同上註。

## 肆、半總統制下的行政權運作——陳水扁執政時期：消極回饋的路徑依賴時序

2000 年總統大選的結果，造就了我國首次政黨輪替，儘管面對國會中相對少數態勢，新當選的陳水扁總統依然按照憲法賦予其之權力，任命非國會多數黨人士擔任行政院院長，並開展了「少數政府」（minority government）的歷史新頁。這段期間，陳水扁一共任命了六任，共 5 位行政院院長，以下分述之。<sup>19</sup>

### 一、唐飛

在 2000 年 5 月 20 日宣誓就職當天，陳水扁任命國民黨籍的唐飛為行政院院長，甚至宣布暫時退出政黨活動，組成超黨派的「全民政府」，成為該任期第一位閣揆。然而，即使表面上總統與行政院院長分屬不同政黨，但陳水扁主政後，明白表示不應該採行法國的「共治」模式，故不願選擇當時的國會多數黨國民黨負責組閣。如其所言：「3 月 29 日當我宣布由唐飛組閣，有些人覺得非常奇怪，甚至一時之間無法接受，但為了政局安定、國家安全，希望台灣人民能理解我『必須做此選擇和決定』，新政府不是聯合內閣、聯合政府，……我希望唐飛

<sup>19</sup> 必須說明的是，本段落關於陳水扁執政時期的行政院院長相關資料，作者部分引用自 2007 年曾出版文章：「閣揆角色的受限或突破：政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究」（張峻豪、徐正戎，2007），該文以少數政府為軸心，論述時任閣揆行動或不行動的內生、外生因素。作者在本文重新引介該文部分報章媒體收集之資料，一方面是期望以此為依據，透過路徑依賴理論再次釐清陳水扁執政時期的閣揆執行長現象發生與否，另外，職此台灣半總統制運作二十年的當下，作者也盼引介本時期資料而能和台灣兩次一致性政府時期進行比較，並達成此主題更完整之論述。此部分關於當時唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌院長的資料，可進一步參閱張峻豪、徐正戎（2007：76-88）。



就任行政院院長後，退出國民黨黨政運作，以國家利益至上。」<sup>20</sup> 可以理解陳水扁對全民政府運作之想像。

實際上，陳水扁雖屬意唐飛擔任閣揆，但在其後政府的內閣人事安排上卻可見總統一人意志的展現，既未與國民黨進行協商，亦略過民進黨的組織體系，甚至對於絕大多數的部會首長與不管部政務委員，以及某些部會的副首長，雖涵蓋國、民兩黨及無黨籍人士，也都是由總統一人決定。<sup>21</sup> 由此看來，此和國民黨主政時期相似，內閣人事的安排，並非行政院院長一人所能決定，進而導致行政院院長於此段時期更在黨內同志難予支持。因此，延續歷史發展的脈絡，行政院院長無法取得國家政策主導權，特別是在重大政策與總統意見相左時，往往是總統佔上風，故直至核四是否續建風波的爭議，終成為上任僅 137 天的唐飛辭職下台之主因。<sup>22</sup>

## 二、張俊雄

在少數政府開展下，行政院院長由民進黨人士擔任，無異於站上被國會攻擊的第一線，故上任之際，張俊雄於 2000 年 10 月 27 日宣布停建核四後，便在施政報告時被立法院動用 12 次表決，以「行政院不尊重立法院，罔顧憲政體制」為由，拒絕讓其接受質詢，同時無限期

<sup>20</sup> 中國時報 (2000)。〈雙首長制將扁一軍？國民黨恐失算〉，3 月 31 日，版 2。

<sup>21</sup> 「唐內閣」在包括行政院含院長、副院長、秘書長及各部會首長、政務委員在內的 40 位人事安排中，民進黨籍人士不到一半，僅包括以下職位：副院長、法務部部長、交通部部長、研考會主委、文建會主委、國科會主委、僑委會主委、環保署署長等共 8 位。相對的，國民黨籍入閣者甚至超過民進黨籍，共包括以下職位：院長、國防部部長、經濟部部長、財政部部長、農委會主委、退輔會主委、海巡署署長及 3 位政務委員等共 10 位；其餘 22 位則為無黨籍人士。其中由李遠哲幫助推薦的人士包括黃榮村、蔡清彥、陳錦煌、曾志朗、杜正勝等人，也獲得陳總統和唐飛相當認同。

<sup>22</sup> 本段落關於唐飛院長時期之說明，可進一步參閱張峻豪、徐正戎 (2007: 76-79)。

擱置中央政府總預算的審議，使張俊雄成為憲政史上第一位「不受歡迎人物」的閣揆。但相對來說，在府院黨三方協商下，民進黨已同時步入「以黨強政」的策略考量，雖然時任黨主席的謝長廷表示「行政院依然是決策中心」，但民進黨內派系領袖卻公開主張無論新政府未來採取何種決策機制，總統都是最後、最主要的政策主導者。<sup>23</sup>

於此模式中，行政院院長可說非常貼近「總統執行長」的角色，故因核四停建而與立法院關係降至冰點之際，陳水扁也依然公開強調不會更換閣揆，更不會有聯合內閣，<sup>24</sup> 顯見即使在國會不支持，而內閣在重大政策與總統同調時，不至於形成閣揆撤換。另外，在張俊雄擔任院長期間，由於國會始終被認為是所謂的「舊民意」，執政黨不願以協商方式與在野黨溝通，或釋出善意，反而處處與在野黨對立，更形成執政黨必須執行在野黨政策的政治現實。正如時任行政院發言人林佳龍所認為：「張俊雄任院長時期是最艱困的，國民黨經過核四案開始反撲，宋楚瑜則選擇和連戰合作，政局回到政黨政治和責任政治，這時由張俊雄來繼任閣揆，之後也是風雨飄搖。」泛藍再集結之後，就扮演一個國會的多數，這個時間到 2001 年的立委選舉，將近一年之久，這是泛藍的黃金時間，它在國會中有明顯過半數，有絕對多數（陳宏銘，2004：156）。<sup>25</sup>

### 三、游錫堃

2001 年底，民進黨在第五屆立委選舉中獲得了最高支持，成為國會第一大黨，而面對新國會成立所產生的內閣改組，總統在選後也表示將組成「戰鬥內閣」，將之與兩年後總統大選掛勾，象徵總統大選的

<sup>23</sup> 中國時報（2000）。〈民進黨團盼提高參與決策比重〉，10 月 12 日，版 4。

<sup>24</sup> 中國時報（2000）。〈陳總統：不換閣揆也無聯合內閣〉，12 月 30 日，版 1。

<sup>25</sup> 本段落關於張俊雄院長時期之說明，可進一步參閱張峻豪、徐正戎（2007：79-81）。

序幕已經拉開。<sup>26</sup> 事實上，早在選舉前，總統於出訪中美洲時便已說：「此次立委選舉後民進黨應是第一大黨，故不須交出組閣權」，<sup>27</sup> 甚至在選舉造勢過程中也有「如果是國會多數黨組閣，又何必選總統」的發言，<sup>28</sup> 顯見任命權這項初始條件的繼續深化。

立院大選後，由於民進黨成為國會第一大黨，總統在國會的新民意依然偏向支持民進黨之情勢下，沒有意外地繼續任命了同黨人士——游錫堃擔任閣揆。不過，事實上，該次立委選舉的結果，除了是「四黨不過半」外，<sup>29</sup> 國、親、新三黨加總的「泛藍陣營」席次仍超過民進黨加上台聯的席次，並繼續維持「朝小野大」之政治現實。從游揆的施政來看，基於總統個人聲望的止跌回升，以及民進黨的勝選氣勢，相比於唐飛與張俊雄，在面對立法院時能因此有著較強的個人氣勢。例如上任後面對的首次府院對決——「財政收支劃分法」覆議案即取得成功，以及該（2002 年）年 6 月中考試院院長與考試委員同意任命案亦獲得立法院通過，<sup>30</sup> 皆被認為民進黨執政過程少數在府院重大議案對決的成功案例。

綜觀游任院長的 3 年期間，常見總統一人意志貫穿重要政策的現象。例如，基於總統選舉而由總統授意舉行的「防禦性公投」，儘管游揆必須在立法院內面對猛烈抨擊，卻仍強調是「總統說行就行」的政策，<sup>31</sup> 並力促《公民投票法》之通過。另外，許多政策決定上的轉折，

<sup>26</sup> 中國時報（2001）。〈陳總統：內閣改組 一定讓人一新耳目〉，12 月 21 日，版 4。

<sup>27</sup> 中國時報（2001）。〈陳總統：選後不會交出組閣權〉，5 月 30 日，版 1。

<sup>28</sup> 中國時報（2001）。〈扁：多數黨組閣 何必選總統〉，10 月 29 日，版 3。

<sup>29</sup> 第五屆立委選舉的結果：民進黨由原先的 70 席增為 87 席，國民黨則是從 123 席減為 68 席，新黨更由原先的 11 席減少為僅有 1 席。至於初試啼聲的親民黨及台聯則各為 46 與 13 席，無黨籍為 10 席。

<sup>30</sup> 行政院覆議的成功，或許更應歸於法案性質和覆議制度的特性，而泛藍在考試院院長同意權的失敗，則是基於國民黨整合未果（陳宏銘，2004：249-256）。

<sup>31</sup> 中國時報（2003）。〈防禦性公投游揆：總統說行就行〉，11 月 30 日，版 A2。

例如農漁會信用部分級管理政策即時喊停、軍購預算的堅持等，<sup>32</sup> 亦顯示出各部會首長揣摩上意的現象（施正鋒，2002），至於總統直接授權行政院，或跳過行政院院長而與部會首長直接溝通的事例更是屢見不鮮。凡此，在在表現出處事謹慎，嚴守份際的游揆在與總統互動過程中，同樣繼續扮演著「總統執行長」的角色。<sup>33</sup> 不過，綜合前述分析，在游錫堃擔任院長這段期間，原先少數政府的報酬遞增路徑，在任命權持續被強化以外，也因為民進黨在立院的勝選而加強了這項制度的正當性。故爾，路徑依賴時序至此似也尋找到了最佳的平衡點，如前述所提，路徑依賴源自制度創設後各時段發生之事件，使政治過程展現一種「尋求平衡的過程」，而閣揆任命權這個初始條件開始同時具備自變項和依變項的特徵，並互為作用，此或可解釋游錫堃為何成為台灣半總統制運作 20 年在位最久的院長。

#### 四、謝長廷

面對 2004 年底的立委選舉，總統延續前次立委選舉前的堅持，表示不能由國會多數黨組閣，並且強調憲法賦予其的絕對任命權。<sup>34</sup> 然而，因該次選舉結果泛綠依然未能過半，<sup>35</sup> 使新內閣持續面對少數執政現實，除了陳水扁對於內閣組成曾言：「新內閣成員完全交給謝長廷決定」，<sup>36</sup> 謝長廷在上任後更是以「安定內閣」為新內閣定調，強調

<sup>32</sup> 針對軍購一事，即使公民投票的結果未獲人民過半數的同意，而行政院預算案也始終受阻，總統親自戰上火線，持續扮演至關重要的意見發動者角色，多次在公開場合呼籲支持軍購條例，甚至在行政院事先不知情之下，表示願意對此至立法進行做國情報告，創下憲政先例。

<sup>33</sup> 本段落關於游錫堃院長時期之說明，可進一步參閱張峻豪、徐正戎（2007：81-84）。

<sup>34</sup> 中國時報（2004）。〈扁：國會多數組閣 違憲、毀憲〉，12月6日，版A2。

<sup>35</sup> 第六屆立委選舉的結果，由國親新組成的泛藍聯盟獲得 114 席的過半席次，而民進黨與台聯共組的泛綠陣營則僅得 101 席。

<sup>36</sup> 中國時報（2005）。〈扁：內閣人事都由謝決定〉，1月28日，版A5。

「和解共生與和解政治」，<sup>37</sup> 表現出開創新局的企圖。甚至，在上任後，謝揆亦曾提出政黨合作與聯合政府的構想，<sup>38</sup> 顯示了更柔軟的身段，也向立法院院長表示對被大幅刪減的預算與難以執行的法案，不會提出覆議案，將尋求修法或追加預算等途徑解決的態度，<sup>39</sup> 此和前任院長張俊雄上任時面對核四問題的激進態度，以及游錫堃「戰鬥內閣」所塑造的形象，有相當大的差異，這項轉變，本文認為是路徑依賴機制的轉化。

在施政上，謝揆於上任前便提出與總統在重要政策上的不同意見，甚至有自己的堅持。例如，面對核四政策的搖擺問題，其便主張應當取得社會信賴，以及立法院的支持，政府才會推動；而有關上任前被總統提出的「正名」議題，謝揆更強調政府應遵守憲法，「如果執政黨不遵守憲法，即使將來憲法修正通過了，在野黨也可以不遵守」，<sup>40</sup> 頗有與總統在行政主導權上較勁之意味，可謂政黨輪替後首位行政院院長，在上任初便能夠貼近「最高行政首長」的憲政運作期待。其後，行政院在政策推行上，確實也屢次顯現府院間的不同調，諸如暗擦指紋爭議、行政院對治水預算的堅持，<sup>41</sup> 乃至新聞局整治新聞台的規劃等，甚至引起了總統對謝揆的不滿。尤有進者，在卸任前，謝長廷明確對總統在元旦談話所提出「積極管理，有效開放」政策方向，

<sup>37</sup> 中央社 (2005)。〈謝長廷:組成安定內閣 追求政局安定等四安定〉，1月25日。

<sup>38</sup> 中國時報 (2005)。〈謝揆發想 政院降溫 聯合政府？在野黨不領情〉，10月2日，版 A4。

<sup>39</sup> 自由時報 (2005)。〈總預算案 政院不覆議〉，2月3日，版 4。

<sup>40</sup> 中國時報 (2005)。〈謝長廷：不強推正名；強調憲法未改之前，政府須遵守〉，1月26日，版 A1。

<sup>41</sup> 謝長廷在上任後便堅持推動八年八百億的治水預算，不過，由於該年7月中水患而引發行政院團隊救災不力的批評，總統卻說該預算並不是重點，不能把事情放在這上面，見中國時報 (2005)。〈拒當跛腳總統 扁抓權緊盯 謝臉鐵青〉，7月24日，版 A2。

表示其主張跟「當權者」不太一樣，認為兩岸政策應「自主開放」，對台灣有利就要開放，「如果中共最近態度壞就不開放，或中共姿態高我們就要硬，那不是台灣主體性」，<sup>42</sup> 可說顯現主導行政事務的企圖，以及對總統干涉行政權運作的批評。

不過，日益凸顯行政院院長角色的謝長廷，雖於上任之際便能夠獲得不低的民意支持度，而廣被期待創造新局，<sup>43</sup> 卻也由於執政黨接連被披露的弊案造成形象受損，使其因支持率下滑而被迫去職。但即便如此，總統仍表示乃是預算覆議案未能通過，造成謝揆下台之主因；然而，從總統所暗指的「和解共生理念失敗」，<sup>44</sup> 及其長期累積對謝團隊的不滿與批評來看，或許才是導致謝長廷成為歷來民進黨籍行政院院長在任時間最短的最主要原因。<sup>45</sup> 不過，從本文的路徑依賴觀點分析，謝長廷的角色可說轉化了過往僅是報酬遞增的路徑特質，在總統與閣揆對行政事務主導相爭的過程中，陳水扁必須透過任命權行使而再次尋求平衡，亦即如前所述，乃消極性回饋路徑開始浮現，並影響行動者將制度帶回均衡之努力。

## 五、蘇貞昌

就蘇揆上任後的觀察，雖然其不像謝長廷甫上任之際便表達與總統的不同調，而專注於內政事務之推動，甚至提出「一年內治安未改善便下台」之宣示，但對於國民黨黨主席連戰出訪大陸後帶回的 15 項

<sup>42</sup> 聯合報（2006）。〈談兩岸政策 謝：我與當權者不同〉，1月21日，版1。

<sup>43</sup> 即使延續少數執政而無法避免憲政上的困局，謝內閣所秉持的和解共生精神依然得到民眾肯定。在上任滿3個月之際，民調顯示其獲得了五成四的滿意度，不滿意者亦僅一成七，見中國時報（2005）。〈本報民調 謝揆掌聲多於噓聲〉，5月1日，版A3。另外，半年後，謝揆仍維持五成支持，見聯合報（2005）。〈本報民調一／謝長廷上任將滿半年〉，7月3日，版2。

<sup>44</sup> 聯合報（2006）。〈扁：和解共生 理念失敗〉，1月20日，版2。

<sup>45</sup> 本段落關於謝長廷院長時期之說明，可進一步參閱張峻豪、徐正戎（2007：84-87）。

對岸「利台」政策，蘇揆卻一反總統過去阻擋相關政策之常態，表示「只要對台灣有利的都不反對」，卻一度引起府院關係之緊張。另外，就在總統親信與第一家庭成員相繼捲入弊案，進而使總統女婿被收押之既，在輿論各界乃至民進黨黨內多要求總統應釋出權力、提前交棒的聲浪下，陳總統也主動說出「除憲法賦予之權力外，其餘黨政權力徹底下放」，<sup>46</sup> 顯示在路徑發展遭遇危機，初始條件受到明顯侵蝕的時刻，將創造行政權運作方式變遷的契機。

不過，或許體認到謝長廷時期的歷史經驗，即使面對民進黨執政的高度危機，以及總統持續展現的權力集中手段，蘇揆在行政事務推動上終究選擇了對總統的尊重，如原先「利台政策」引起的「蘇修路線」爭議、國營事業正名等事例，最後都配合了總統意志而讓步便可見一斑。然而，所不同地，蘇貞昌轉向由強調尊重國會著手，延續謝長廷朝野和解共生之作法，策略性地既對總統負責也對國會負責，企圖突破過去「少數政府」頻頻遭遇的憲政僵局，以盡可能減低藍綠對立。然而，此方式雖能贏得國會較為正面的觀感，並在總統表示權力下放後穩住政局，但終究無法抵擋民進黨產生總統候選人後將形成「看守內閣」的窘境，並在與謝長廷難以相容互補等情勢變化之考量下，<sup>47</sup> 於 2006 年 5 月宣布辭去閣揆。<sup>48</sup>

<sup>46</sup> 陳水扁在蘇貞昌上任之際，陳總統一反常態提出了「閣揆不是總統的執行長」、「政黨不是行政部門的橡皮圖章」，見中國時報（2006）。〈蘇扛重擔 扁：心無 2008 才能做好當下〉，1 月 20 日，版 A2。

<sup>47</sup> 謝、蘇二人在民進黨總統候選人黨內初選時，形成兩強鼎立的局勢，而其二人之下的幕僚更經常針鋒相對，導致水火不容。另外，謝長廷無論在選前或選後，更多次表示不會選擇蘇貞昌擔任副總統候選人的搭檔，顯示出兩人在黨內拼大選上難以相容的徵兆。

<sup>48</sup> 本段落關於謝長廷院長時期之說明，可進一步參閱張峻豪、徐正戎（2007：87-88）。

## 六、張俊雄

事實上，早在蘇貞昌於黨內總統初選落敗後，便已傳出其準備辭去閣揆的消息。而基於民進黨面臨 2008 年總統大選的勝選考量，蘇貞昌也表示為配合總統創造新局，決定「放空」自己，獲得總統同意請辭。不過，對於蘇貞昌忽然下台的舉動，更多的解讀其實指向了陳水扁以及民進黨總統候選人謝長廷的壓力所致；<sup>49</sup> 除了謝、蘇二人在總統初選過程多有嫌隙的經驗，陳水扁亦有穩住政局、避免蘇貞昌無法透過施政以順利拼大選之考量。因此，就在蘇揆下台兩天後，陳水扁宣布由第一位民進黨籍行政院院長張俊雄重任閣揆，並強調新閣揆是為「戰鬥內閣」。從這段歷史經驗看來，張俊雄過去所扮演「執行長」的角色，以及擔任過閣揆之經驗，確實對民進黨而言有短時間內便穩定政局，發揮貫徹總統意志以順利施政的功能。<sup>50</sup> 不過，對國會的泛藍陣營而言，即便張揆上任首日即主張其施政將「以合作代替對抗，以築巢代替築牆」，<sup>51</sup> 但衡諸過去與國會互動不良的經驗，卻使反對黨委員在其還未上任時便表示將進行不信任投票，堪稱歷任閣揆從未經歷之特例。以下整理了此時期閣揆上下台背景及原因：

---

<sup>49</sup> 中國時報（2007）。〈扁意志加上謝強勢 蘇下台關鍵〉，5 月 14 日，版 A2。

<sup>50</sup> 對於任命張俊雄擔任閣揆，不但總統認為要其站好「戰鬥位置」，民進黨內部亦表示新任閣揆必須和謝長廷配合，才會對民進黨有利，見聯合晚報（2007）。〈綠營：內閣改組應以協助謝長廷勝選為考量〉，5 月 14 日，版 A2。

<sup>51</sup> 聯合晚報（2007）。〈張揆：施政「以合作代替對抗，以築巢代替築牆」〉，5 月 14 日，版 A1。



表 2 陳水扁執政時期的行政院院長

| 時任總統 | 閣 揆 | 上任時間       | 卸任時間       | 天數    | 卸 任 原 因                                                                                                      |
|------|-----|------------|------------|-------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 陳水扁  | 唐 飛 | 2000.05.20 | 2000.10.06 | 139   | 國民黨籍的唐飛在擔任行政院長時期，因國民黨支持續建核四，與當時政策主張廢除核四的民進黨相違背；在未獲國民黨支持的情況下，唐飛稍後獲總統陳水扁同意其以健康不佳為由辭職，在任僅 139 天，是政府遷臺以來任期最短的閣揆。 |
|      | 張俊雄 | 2000.10.06 | 2002.02.01 | 483   | 2001 年立委選舉依慣例內閣總辭                                                                                            |
|      | 游錫堃 | 2002.02.01 | 2005.02.01 | 1,096 | 2004 年立委選舉內閣總辭                                                                                               |
|      | 謝長廷 | 2005.02.01 | 2006.01.25 | 358   | 行政院擬對總預算案提覆議未獲總統支持                                                                                           |
|      | 蘇貞昌 | 2006.01.25 | 2007.05.21 | 481   | 2008 總統大選民進黨內黨員投票輸給前行政院長謝長廷，為方便陳總統佈局請辭                                                                       |
|      | 張俊雄 | 2007.05.21 | 2008.05.20 | 365   | 2008 年總統大選，國民黨籍馬英九當選                                                                                         |

資料來源：作者自製

總結前述階段的憲政運作，閣揆與總統之互動不但跟隨著憲政發展之路徑，少數政府下閣揆的存續、逐漸被社會接受的少數組閣，乃至於反對黨寧可屈就國會中，進行消極抵抗，也不願積極爭取組閣權，更成為我國特殊憲政經驗的特色，其中，對憲政體制運作之影響，亦創造出憲政體制變遷的動能。本文認為，以少數政府時期的總統與行政院院長互動來看，和一致政府時期相同的是，總統依然力保任命權與主導行政權的路徑，不過，正是因為執政上難以得到國會信任，使得行政院院長的消極或積極抵抗也可能同時出現在此路徑。在少數政

府時期，謝、蘇二人便呈現了行政院院長不必然甘於執行長化，也就是企圖創造另外一種路徑發展的可能性。

本文認為，陳水扁主政時期的路徑依賴機制，可說是展現了一種「消極式的路徑依賴」。從正式的少數政府時期開始，張俊雄選擇了和總統在政策意見上的靠攏；游錫堃表現出對於總統「保留領域」的尊重；然而，直到謝長廷時期，面對立委選舉泛綠陣營的敗選，打出了和解共生的口號，透過對國會的負責強調行政院自主性，始創造出行政立法在互動上不同過往的方式；而到了蘇貞昌上任後，面對總統在縣市長選舉後的跛腳效應，更首次真正落實閣揆在兩岸事務推動上和總統的區別，以及對國會更形尊重的態度，都呈現消極回饋路徑依賴的浮現。如前所提，消極式的回饋機制強調路徑依賴源自制度創設後各時段發生之事件，使政治過程展現一種「尋求平衡」的過程；亦即，在報酬遞增時段以後，由於產生了消極性回饋，才影響了行動者欲將制度帶回均衡之努力。因此，這種消極回饋的時序型態，更凸顯了制度變遷過程，可能是隨著行為者不同的利益考量而運作為不同選擇結果。

在此機制中，不只看出陳水扁由全民政府走上少數政府的選擇，在閣揆部分，也顯見當行政院院長面對向國會負責之壓力或策略考量時，如同謝長廷與蘇貞昌展現行政權運作突圍的作為，更體現了外在環境結構對任命權能致使閣揆執行長化的挑戰。在此之中，首先，謝長廷於尊重國會與強調行政院自主性的前提下選擇了與總統的切割，至於蘇貞昌則是謹慎配合總統聲望的起落，先強調「鞏固領導中心」，而在一般行政事務上表現主導性，並配合對國會的負責機制，強調行政機關的依法行政；更甚者，其在總統夫人遭起訴的最大危機時刻，雖一方面表示「總統三審確定才需下台」，<sup>52</sup> 以及不主動評論此事件

---

<sup>52</sup> 聯合報（2006）。〈扁：和解共生 理念失敗〉，1月20日，版2。

的分際；另一方面卻也主動表達辭意，不但透露出與總統在行政權運作上的切割（張峻豪、徐正戎，2007：101），也創造閣揆在外在環境影響下產生非執行長化的路徑依賴。然而，也因為閣揆終究只能向任命權屈服，亦即走上下台的結果，陳水扁最終起用張俊雄，回到執行長化的歷史路徑，<sup>53</sup> 可謂本文前所提及消極式回饋，並逐漸走上制度均衡，亦即發揮任命權初始條件意義之證明。

## 伍、半總統制下的行政權運作——馬英九執政時期：反應性的路徑依賴時序

2008 年，國民黨候選人馬英九、蕭萬長高票當選中華民國第十二屆正副總統，面對行政、立法均由國民黨掌握的情勢，馬英九除了在就職演說中提出「完全執政、完全負責」，展現一致政府的負責態度，也承諾「就任後退居第二線」，宣示遵守權責相符的憲政體制，堅持黨政分離。在陳水扁時期後的一致性政府新局，馬英九在任命權行使上，可謂開創了完全不一樣的路徑起點，亦即，企圖回歸憲法規範，使行政院院長不成為總統執行長。不過，從後續總統與閣揆的互動來看，這樣的路徑起點是否能如同過往一致政府時期下形成「報酬遞增」？以下，繼續論述馬執政時期一共 6 位閣揆與總統之互動。

<sup>53</sup> 雖然，陳水扁宣佈任命時表示：「張俊雄自 2005 年 6 月以來一直擔任海基會董事長職務，是『最瞭解兩岸事務的行政院長』。希望借重張俊雄在兩岸交流事務方面的豐富知識和閱歷推動兩岸經貿。陳水扁會中細數張院長執政經歷，讚揚張俊雄經驗豐富，有助打破政府與立法院的僵持局面，希望他在閣揆任內，能以柔軟身段加強協商，儘速推動通過國家預算案和國民年金等重大法案。」大紀元（2007）。<http://www.epochtimes.com/b5/7/5/14/n1709540.htm>。2016/10/30 檢索。但本文認為，張揆在任內與立法院的高度衝突，顯與陳水扁的認知有顯著落差，而張俊雄在當時單向對總統負責的作為，恐怕才是總統任命其的關鍵因素。

## 一、劉兆玄

大選後，馬英九依據憲法規範，任命時任東吳大學校長劉兆玄擔任行政院院長。對於首任閣揆之充分授權，如當時總統府發言人王郁琦所言：「馬總統是尊重憲政體制的國家元首……行政院長是最高行政首長，……馬總統知行政院已採必要措施，將保持相關的觀察。」<sup>54</sup> 顯示馬英九與閣揆互動上企圖展現不同風格。然而，這樣的「讓權」在實際政治運作下，卻很快遭遇挑戰。上任 1 個月後，中南部雨災發生，總統在勘災之際，雖然宣稱「僅聽聽基層意見，不會有任何政策指示，一切問題仍交由行政部門處理」，<sup>55</sup> 但當時民調卻展現了馬執政滿月之滿意度從六成六掉到五成，不滿意度從一成增加為三成，表示這樣的行政權運作安排可能遭遇挑戰。

面對新政府民調滑落，「油電雙漲」、「股市下跌」等議題也同時發酵，馬英九終於在 7 月首次召開財經會議，直接指示決策方向。雖然，總統府發言人繼續強調總統尊重行政院院長的態度，但外界由此開始質疑馬英九是否真正會放棄其政治影響力。特別是，對於黨內人士甚至以總統退居二線、不兼任黨主席的「防火牆思維」，乃新政府頻頻失利的主因，<sup>56</sup> 國民黨內也開始傳出搶救總統聲望、提出內閣改組之要求。而隨著當年度台灣夏季歷經多次大雨成災，馬英九訪視且公開怒斥政府官員未能做好防災工作之際，黨內再展現馬英九聲望由四成增加到四成七的民調數據，拋出「總統兼任黨主席」有助於黨政運作的議題。<sup>57</sup> 至此，馬英九的態度由選前「不可能」改為表示「不排斥」，

<sup>54</sup> 聯合報（2008）。〈社論：互補共治：重新詮釋「雙首長制」〉，6月9日，版A2。

<sup>55</sup> 聯合報（2008）。〈上任快滿月 馬憲政學分剛開始〉，6月15日，版A4。

<sup>56</sup> 聯合報（2008）。〈社論：馬英九的戰略、戰術與戰鬥〉，7月8日，版A2。

<sup>57</sup> 聯合報（2008）。〈總統兼黨主席 有助黨政運作，劉說「馬自己會思考」 吳伯雄低調：還沒和總統達共識〉，8月27日，版A2。

再加上當時台灣發生毒奶粉事件、野草莓學運、簽訂兩岸經濟合作架構協議 (Economic Cooperation Framework Agreement, ECFA) 等重大議題，劉內閣支持度大幅滑落，總統對政務的背書及涉入更是不得不為，故當時更開始有媒體稱總統的位置從二線調整為一線半，<sup>58</sup> 顯示馬劉體制已產生質變。

本文認為，馬英九企圖讓權卻與社會期待產生落差之現象，不但反應了我國「總統有權」的歷史遺緒依然發揮效果，民眾所認為總統應居第一線處理重大事件的思維，也同時挑戰了閣揆主導行政權之角色，並使總統回到路徑的依賴之中。2009 年 8 月，台灣發生重大的莫拉克風災，民眾對新政府的不滿在此時到達頂點，劉內閣宣布總辭獲准，當天總統府發言人即宣布身兼國民黨副主席與祕書長的吳敦義接任閣揆，<sup>59</sup> 並由馬英九定調「行動內閣」。其後，馬英九也在 2009 年 10 月 17 日接任國民黨黨主席，宣布「強化黨政合作，提升施政效能，增進人民福祉」可謂重新開啓了總統主導政務之起點。

## 二、吳敦義

在任命新閣揆並就任黨主席後，馬英九與吳敦義之互動模式也逐漸回到閣揆執行長化的歷史路徑。除了總統經常親上前線，多次主持防颱、防疫會議等，吳敦義也公開宣稱行政院院長即是總統執行長，其向媒體表示：「馬總統直接打電話給部會首長、找部會首長開會無妨，溝通不必拘泥繁文縟節，就像打撞球，碰，直接入袋最好，……以法國雙首長制為例，總統所屬政黨與國會相同，本來就會傾向總統制。」<sup>60</sup> 可見一斑。另外，除了行政院院長外，吳內閣團隊也持續這

<sup>58</sup> 聯合晚報 (2008)。〈挺劉 馬二線跳到一線半〉，12 月 30 日，版 A2。

<sup>59</sup> 聯合報 (2009)。〈劉揆總辭 為馬解套〉，9 月 8 日，版 A2。

<sup>60</sup> 聯合報 (2009)。〈談馬吳體制 吳敦義：無縫接軌沒障礙，馬直接找部長們〉，11 月 25 日，版 A3。

樣的思維，例如，在當時新流感疫情、美國牛肉進口風波擴大下，馬英九除了公開表示時任衛生署長楊志良必須負責，楊志良也曾言：「總統身在第一線，是我的長官，說什麼都對，如果有問題就問總統不要問我」。<sup>61</sup>又如「產業創新條例」草案在立法院未獲通過，總統也直接下達指令要求行政院「複製地制法精神，充分與黨團溝通」，顯示府院黨整合的企圖心。更甚者，在當時大埔徵地案中，馬總統也以黨主席身分表態，希望農地「設法予以保留」，得到行政院秘書長林中森的支持回應；台塑六輕大火，總統也提出拚經濟應環保優先的論述；<sup>62</sup>受爭議的國光石化案，在行政院力擋民意壓力多時後，總統反而宣布不支持國光石化在彰化興建，<sup>63</sup>表示總統的政策主導權已大於閣揆。

馬英九回到政策主導者的角色，使其滿意度遠高於劉兆玄任院長時期；雖然於此同時，吳敦義在任內曾因多次失言風波使不滿意度驟升，但馬吳體制下行政院院長作為執行長角色，依然創造人民整體對政府的信任，甚至凸顯閣揆並非政府主角的現實。吳敦義身為馬英九執政時期任期最長之閣揆，並在其後成為馬英九競選連任的副總統候選人，可以看作是兩人結合的具體展現。

### 三、陳冲

2012年，馬英九獲得51.6%的得票率，連任第十三屆總統。吳內閣依憲政慣例宣布總辭後，馬英九宣布任命時任副閣揆的陳冲擔任行政院院長，並定位為「財經新內閣」。陳內閣一上路，雖然頻頻釋出台商回流等利多政策，但當時政府遭遇美國牛肉進口案在立院受挫，以及財政部長劉憶如力推證所稅改革導致股市重挫繼而請辭等風波，卻

<sup>61</sup> 聯合晚報（2010）。〈美牛風暴 衛生署長很無奈〉，1月1日，版A6。

<sup>62</sup> 聯合晚報（2010）。〈馬總統：拚經濟 應環保優先〉，7月30日，版A1。

<sup>63</sup> 聯合晚報（2011）。〈社論：總統作決定就要有承擔〉，4月23日，版A2。

使馬英九在第二任期初便遭遇重大挑戰。然而，在當時，陳冲面對國民黨籍立委批評其對立院態度強硬，卻公開表示「我們又不是內閣制」，<sup>64</sup> 反應出閣揆在總統單獨任命下繼續向總統負責的情形。

與陳水扁第二任的情形類似，馬英九連任後也遭受黨內的挑戰。除了美牛事件以外，當時油價電價雙漲的風波，更使馬英九連任不到半年，滿意度即創下歷史新低的 13%、不滿意度高達 69% 的情形。<sup>65</sup> 在此之中，馬英九一方面表示「憲法規定行政院應向立法院負責」，另一方面也積極解釋政策方向，反而加強總統有權無責的觀感。故爾，當時在野黨甚至以陳冲「順從馬意、違背民意」杯葛其施政報告，並提出不信任案，陳冲後續更因年終慰問金、年金改革等議題衝擊，而於 2013 年 2 月以健康因素請辭，成為馬英九任內任期最短的閣揆。

#### 四、江宜樺

就在政府遭遇諸多執政困境與僵局之際，總統再任命了時任行政院副院長江宜樺接任行政院院長。爲了挽救執政低迷的困局，馬英九除了推出江宜樺與毛治國出任正副閣揆，也進行任內內閣團隊最大幅度之改組，<sup>66</sup> 包含經建會主委、經濟部長、財政部長、交通部長、行政院秘書長等，改動人員達內閣三分之一。然而，面對先前諸多政策引發同黨立委不支持，以及社會意見分歧之情形，江宜樺的上台同樣存在諸多挑戰。例如，特偵組介入立法院關說疑雲的「馬王政爭」事件、會計法修正覆議、十二年國教改革爭議、核四交付公民投票等。特別是，在江宜樺任內，台灣相繼發生多次大型公民運動，直至 2014

<sup>64</sup> 聯合報 (2013)。〈社論：台灣能從紛擾的一年學到什麼〉，2 月 9 日，版 A2。

<sup>65</sup> 東森新聞政治中心 (2012)。〈連茶葉蛋都不肯給 TVBS 民調：馬滿意度僅剩 13%〉。<http://www.ettoday.net/news/20120928/108216.htm>。2015/10/10 檢索。

<sup>66</sup> 張麟徵 (2013)。〈江宜樺內閣之挑戰〉。<http://www.haixia-info.com/articles/6391.html>。2015/10/02 檢索。

年3月的太陽花學運，江內閣更成為多方指責的對象。而在此之中，行政院院長作為總統執行長，反應出總統與國會衝突，以及總統兩岸事務推動失利下，必須同時承擔責任的角色。

2014年11月，江宜樺因為國民黨在地方選舉中大敗，向總統請辭獲准，可說是繼續了行政院院長承擔政府成敗的另一案例。與陳冲時期類似，當政府施政受到衝擊，閣揆單向向總統負責的作為，更使之在政治衝擊之中必須被推上前線，顯示台灣半總統制更具體展現總統有權無責、內閣有責無權的特徵。如同時任吳敦義副總統在負責監交時所言：「歷經太陽花學運、澎湖空難、高雄氣爆、食安風暴後，江宜樺一肩挑起國人對政府期待落差的重責大任，這種勇於承擔的精神相當了不起」，<sup>67</sup>可謂道出閣揆在執行長化以外，仍須代總統負起行政責任的現實。

## 五、毛治國

江宜樺請辭後，這條歷史路徑繼續被複製，馬英九再次任命行政院副院長毛治國接任新閣揆。在此時，歷經許多重大事件衝擊，馬政府的滿意度不斷滑落，黨內立委甚至開始質疑「馬英九根本沒有感受到現在人民已對國民黨投不信任票」。對於任命毛治國為行政院長的行為，是「換湯不換藥」的作法，<sup>68</sup>並質疑馬英九的作法「難道只是想做個看守內閣？特別是，閣員多數留任的安排，被普遍認為馬政府只是形式上內閣總辭，無意與黨內分享權力」，<sup>69</sup>顯示毛治國延續執行長化的歷史路徑。國民黨立委不但以此批評：「馬總統不尊重立委、也不尊重民意」，論者更因此稱毛治國領導的是一令人民無感的「沈默艦

---

<sup>67</sup> 中國時報（2014）。9月1日，版A1。

<sup>68</sup> 聯合報（2014）。〈社論：大風吹與發福袋：談朝野用人的私和盲〉，12月26日，版A2。

<sup>69</sup> 聯合報（2014）。〈等著看國民黨怎麼寫這本敗選報告〉，12月7日，版A2。



隊」。<sup>70</sup>

其後，同樣地，2016 年國民黨在立委與總統選舉大敗後，毛治國立即向馬英九提出請辭，而馬英九拋出「多數黨組閣」主張被新任總統蔡英文拒絕後，即任命張善政出任新閣揆，被認為是最後 4 個多月任期下的「看守內閣」。

## 六、張善政

形式上，雖然張善政是以「看守內閣」的身分就任，甚至被視為在新任總統交接期難有作為的「過渡閣揆」；<sup>71</sup> 不過，由於張善政上台原因是國民黨在國會及總統大選敗選，馬英九甚至依此提出應交由蔡英文組閣而運作「共治」，使得當時激起了眾多憲政理論之論辯。而在此些圍繞是否應由「多數黨組閣」的討論中，關於「總統就任與立委就職相差 3 個月的空窗期」、「半總統制憲政運作原理應彰顯國會多數組閣的重要性」、「行政院院長向立法院負責的憲法規定」等內容，似乎成為台灣半總統制運作二十年來，最被實質關注及討論的時刻。不過，在時任民進黨主席的蔡英文前後表示：「對馬總統依憲法職權所任命行政院長，都沒有意見，予以尊重」、「他應該任命一個稱職的看守內閣」、「這樣的作法，有可能會導致權責不清，政局因此更加混亂」之下，新任總統對當時很快就終止了憲政理論被實踐的可能，而在這當中，似也更凸顯出「共治」這個在台灣從未被運作過的類型，極易被排除於台灣半總統制歷史路徑的情形。<sup>72</sup>

<sup>70</sup> 王健壯（2015）。〈毛治國的沉默艦隊〉，10 月 25 日，版 A15。

<sup>71</sup> 中央社（2016）。〈張善政任閣揆 朝野黨團：過渡內閣〉，1 月 26 日。

<sup>72</sup> 當然，或許也正是新政權交接期間，張善政在政務推動上也因為馬英九的退居二線，反而有超越閣揆執行長化的表現。例如在就任後不久處理台南震災期間，便因為和民進黨執政的地方政府密切合作，顯現與過往閣揆在處理相關事件上反與地方首長相衝突大不相同，甚至被各界稱為「來晚了」的院長。

總結馬英九執政時期的行政院院長角色，首先可看出一致性政府下閣揆同為執行長的政治現實。然而，不同於前兩任總統時期的是，馬英九任內行政院院長下台之原因皆是由於主動請辭，如下表所整理：

表 3 馬英九執政時期的行政院院長

| 時任總統        | 閣 揆 | 上任時間       | 卸任時間       | 天數  | 卸 任 原 因                                                                                                     |
|-------------|-----|------------|------------|-----|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 馬<br>英<br>九 | 劉兆玄 | 2008.05.20 | 2009.09.10 | 478 | 2009 年 8 月，因台灣中南部發生八八水災，嚴重的人命財物損失引發民眾對於劉兆玄內閣行政的質疑和不信任，引起民怨，因而在 2009 年 9 月 7 日 17 點 15 分召開記者會宣布於 9 月 10 日總辭。 |
|             | 吳敦義 | 2009.09.10 | 2012.02.06 | 879 | 2011 年 6 月 19 日馬英九總統宣布，由吳揆擔任第十三任副總統後選人，於次年 1 月 14 日當選，2 月 6 日辭去院長職務。                                        |
|             | 陳 冲 | 2012.02.06 | 2013.02.18 | 378 | 2013 年 1 月 27 日，陳冲因健康因素請辭行政院院長獲准，2 月 7 日內閣總辭。                                                               |
|             | 江宜樺 | 2013.02.18 | 2014.12.08 | 658 | 2014 年 11 月 29 日，國民黨於地方選舉中大敗，江宜樺宣布辭去院長職務以示負責。                                                               |
|             | 毛治國 | 2014.12.08 | 2016.02.01 | 420 | 毛治國在 2016 年中華民國總統選舉結果揭曉後宣布即刻請辭；馬英九總統未即時受理其辭呈，毛治國在 2 月 1 日正式交接職務前均請假。                                        |
|             | 張善政 | 2016.02.01 | 2016.05.20 | 109 | 新任總統蔡英文就任。                                                                                                  |

資料來源：作者自製

大抵而言，半總統制下內閣的更替，乃是基於行政部門必須向立法部門負責的內閣制原理，而有：議會的改選、內閣未獲國會信任、內閣總理主動請辭，<sup>73</sup> 並加上半總統制所獨有的新總統上任等 4 項因素。從陳水扁時期開始，首任閣揆唐飛的下台，表徵出了當行政院院長與總統在重大政策上意見不同時，便將遭遇撤換的命運；到了謝長廷時期，其所累積在政策方向上府院不同調的意見，更使總統在不符合內閣辭職原理下直接撤換行政院院長（張峻豪、徐正戎，2007：91），甚至成論者認為謝揆下台乃執政黨內部「高層鬥爭的祭品」，既不尊重國會，也曲解憲法原理（石之瑜，2005）。然而，到了馬英九政府時期，閣揆的主動請辭因素，更加上了「執政責任」這項條件，除了吳敦義是因參選副總統而辭職，歷任院長因承擔政府施政、國民黨敗選等原因而請辭下台，無非反應出這段歷史路徑不但延續閣揆執行長化的現象，甚至在總統任命權行使上，企圖以此創造新政局，或擺脫執政困境的可能。

從本文引介的路徑依賴機制來看，馬英九之所以任命多位內閣，難以體現其一致性政府的優勢，最主要原因便在企圖透過行政院院長解決執政困境，但卻難擋政治現實之壓力，而一再替換的情形。本文認為，馬英九執政時期與閣揆之互動，彰顯出一種「反應式路徑依賴」的機制，亦即：「政治行為者可能對制度選擇尚處摸索階段，且試圖找出最佳結果，或回應當下整個環境結構所需，故當前一次選擇的回饋不佳時，便立即影響到下一方案的出現，直到產生最佳結果為止。」馬英九從最初要使閣揆不執行長化，企圖以此作為總統與閣揆互動的

<sup>73</sup> 對於內閣總理的辭職，除了因遭到議會不信任而下台，總理亦有可能因為個人的憲政因素而下台，其中包括個人健康因素、醜聞或出於自願等。另外，在半總統制下，更由於總統經由政治運作而產生的絕對任命權，使得總理亦會在總統基於政治性考量，隨時被撤換的情形；甚至以法國的例子，總統更可經由國民議會的解散，達成撤換總理的目的（陳宏銘，2004：134-135）。

最佳方案，其後，隨著重大事件發生，總統愈加利用任命權替換內閣，更新政府，期以解決危機、穩定政局，也同樣展現尋找最佳執政方案之作爲。然而，正是因爲內閣替換終究無法充分回應社會需求，也不易藉此弭平黨內紛爭，致使任命權這項初始條件不斷受到侵蝕，甚至走上總統主動提出「多數黨組閣」而放棄任命權行使的情形。因此，在一致性政府下，行政院院長是否必然淪爲總統執行長？半總統制是否走上「超級總統制」的類型，從馬英九執政時期所遭遇的困局來看，這一條「反應式路徑依賴」機制，或許反而凸顯了任命權與總統可能「捉襟見肘」的關聯。

## 陸、結論

從憲政體制原理看，無論是總統制下的行政首長——總統、內閣制下的總理或半總統制下的總統與總理，雖同爲行政權的發動者，在內涵上卻大不相同，因此，即便半總統制又被稱爲「總統制與內閣制的混合」，但半總統制下的閣揆定位，實有必要進行檢視以釐清其間差異（張峻豪，2016：59）。本文彙整台灣半總統制 20 年歷程中，三任總統時期的閣揆角色以及憲政運作樣態，由路徑依賴的分析，發現有關「總統行使閣揆任命權致使閣揆執行長化」的論述，不但當中存在諸多討論空間，配合政治情勢、社會支持，或者總統聲望等面向，更存在行政院院長角色受限或突破之可能。正如制度經濟學家諾斯（Douglas North）所認爲：「路徑依賴意在指出歷史的重要。我們若不追溯制度逐步累積的演變，便無法理解今天的決策。」（劉瑞華，1994：120）

在過往，府會關係向來爲半總統制研究者論述的重要基礎，然而，在不同路徑依賴機制的展現下，本文認爲，總統行使任命權這項初始條件，在逐漸遭受挑戰的前提下，若總統堅持回到執行長化，如陳水

扁時期；或企圖透過任命權尋找執政困局突破之可能，如馬英九時期，都反應了閣揆任命權在缺少國會同意的機制下，使得「府院關係」的這個因素，更應成為關注台灣半總統制之研究者論述憲政運作的重要指標。也就是說，當總統支持度下滑時，台灣的憲政發展反應出總統利用任命權不但能將權力抓得更緊，也可能因此使政府的回應能力愈趨保守而緩不濟急。故爾，無論是府會合一或分立，當行政院院長甘為總統執行長，或總統強勢主導執行長化的出現，都將造成執政者在政策推動上的難題，此絕非少數政府才會發生。

另外，由比較的觀點看，與台灣相似都在 1990 年代成為半總統制的新興民主國家中，雖然因總統未享有單獨任命總理權力，而使「共治」相應出現的國家為數不少，但在其中，諸如總統想方設法取得權力、國會努力保有總理之忠誠，或者，政黨聯盟在其中的合縱連橫等現象，都是伴隨共治運作之常態。<sup>74</sup> 因此，當各界始終不放棄台灣應有「共治」的呼籲，並將此和國會閣揆任命同意權結合思考，那麼，回到「府院關係」重新思索台灣閣揆與總統互動之各項可能，或許會發現，閣揆角色的變化，以及閣揆能否真正發揮最高行政首長之意義，更將是影響台灣憲政運作的重要變項。

---

<sup>74</sup> 關於新興民主國家的共治經驗，可進一步參閱張峻豪（2016）。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 石之瑜 (2005)。〈閣揆去留 淪為高層鬥爭祭品〉，聯合報，12 月 17 日，版 15。
- 吳玉山 (2002)。〈半總統制下的內閣組成與政治穩定－比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉，《俄羅斯學報》2：229-265。
- 吳玉山 (2006)。〈政權合法性與憲改模式：比較台灣與歐洲後共新興民主國家〉，吳重禮、吳玉山（主編），《憲政改革－背景、運作與影響》。台北：五南圖書出版有限公司。
- 吳奇英 (1997)。〈我國行政院院長產生、任期、權責與任命問題初探〉，《復興崗學報》60：91-110。
- 呂炳寬、徐正戎 (2005)。《半總統制的理論與實務》。台北：鼎茂出版社。
- 宋浚博 (2002)。《憲政改革中行政與立法關係之研究－論行政院院長同意權取消之影響》。台北：中國文化大學中山學術研究所，碩士論文。
- 沈有忠 (2011)。〈半總統制下行政體系二元化之內涵〉，《政治科學論叢》47：33-64。
- 施正鋒 (2002)。〈阿扁班底就位 為連任佈局〉，中國時報，1 月 22 日，版 15。
- 徐正戎、張峻豪 (2004)。〈從新舊制度論看我國雙首長制〉，《政治科學論叢》22：139-180。
- 張峻豪、徐正戎 (2007)。〈閣揆角色的受限或突破：政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉，《台灣民主季刊》4(1)：51-108。

- 張峻豪 (2012)。〈半總統制的行政權運作樣態研究〉，《人文社會科學研究》6(1)：48-71。
- 張峻豪 (2015)。〈新興半總統制國家的共治運作機制與路徑多樣性〉，《東吳政治學報》33(2)：121-185。
- 張峻豪 (2016)。《共治類型與新興半總統制國家的共治經驗》。台北：翰蘆圖書。
- 陳宏銘 (2004)。〈半總統制下「少數政府」的形成與存續－台灣二〇〇〇到二〇〇四之研究〉。台北：東吳大學政治學研究所，博士論文。
- 陳滄海 (1988)。《我國行政院院長角色行為之研究》。台北：國立師範大學三民主義研究所，碩士論文。
- 楊日青 (2000)。〈六次修憲與政黨生態變遷對政府體制的影響〉，《政策月刊》59：21-25。
- 劉瑞華 (譯)，Douglass North (原著) (1994)。《制度、制度變遷與經濟成就》。台北：時報文化。
- 謝政道 (2002)。〈中華民國總統對行政院院長之任命權的探討〉，《國立屏東科技大學學報》11(4)：379-387。

## 二、英文部分

- Bennett, Andrew and Elman, Colin. (2006). "Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence." *Political Analysis* 14(3): 250-267.
- Cheibub, José Antonio and Chernykh, Svitlana. (2009). "Are Semi-presidential Constitutions Bad for Democratic Performance?" *Constitutional Political Economy* 20(3): 202-229.
- Duverger, Maurice. (1980). "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research*

- 8(2): 165-187.
- Elgie, Robert. (2008). "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice." Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution, Institute of Political Science. Institute of Political Science at Academia Sinica, Taipei, 17-18 October 17-18.
- Elgie, Robert. (2009). "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype." *West European Politics* 32(2): 248-267.
- Krasner, Stephen. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16: 223-246.
- Lee, Pei-shan and Chu, Yun-han. (2003). "Crafting Taiwan's Semi-Presidentialism in the Shadow of History." Paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, Institute of Political Science at Academia Sinica, Taipei, October 24-25.
- Loewenstein, Karl. (1957). *Political Power and the Governmental Process*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Mahoney, James. (2000). "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29: 507-548.
- Page, Scott E. (2006). "Path Dependence." *Quarterly Journal of Political Science* 1: 87-115.
- Pierson, Paul. (1996). "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis." *Comparative Political Studies* 29(2): 123-163.
- Pierson, Paul. (2000). "Increasing Returns, Path Dependence, and the



Study of Politics.” *American Political Science Review* 94(2): 251-267.

Shugart, Matthew. (2005). “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns.” *French Politics* 3(3): 323-351.

# The Premiers' Roles and Operations of Executive Power in Taiwan's Semi-Presidentialism (1997-2016)

*Chang, Chun-Hao\**

## Abstract

The semi-presidential system has been operated for 20 years in Taiwan. This paper will base on design and operation of the executive power of the constitution of Taiwan, ground on the theory of "Path Dependence," and carry on cause and effect analysis according to the historical context. In the viewpoint of historical institutionalism, this paper not only pays attention to the context of constitutional history but emphasize the actions of relative actors in this history to probe what is constrained by the institutional structure is also the possibility to change it. By pointing out the path dependence of premier's role in Taiwan (1997-2016), we shall conclude the President of the Executive Yuan is the key person to advance our constitutional system.

Keywords: Semi-presidential System, President of the Executive Yuan, President, Executive Power, Path Dependence

---

\*Associate Professor. Department/Graduate Institute of Political Science, Tunghai University;  
E-mail: chunhao@thu.edu.tw