

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 九七憲改後的憲政運作

Constitutional Operation After the 1997 Constitutional Amendments

doi:10.30390/ISC.200201_41(1).0001

問題與研究, 41(1), 2002

Issues & Studies, 41(1), 2002

作者/Author：徐正戎(Jeno-Rong Shuy);呂炳寬(Bing-Kuan Le)

頁數/Page：1-24

出版日期/Publication Date：2002/01

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200201_41\(1\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200201_41(1).0001)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



九七憲改後的憲政運作*

徐 正 戎

(國立中山大學中山學術研究所副教授)

呂 炳 寬

(國立中山大學中山學術研究所
博士班研究生)

摘 要

本文先建構「半總統制」的運作類型：「多數政權制」與「少數政權制」以及各次類型。再從歷史的角度比較「九七憲改」後的憲政運作，以蕭萬長、唐飛、張俊雄三位行政院長與總統、立法院、政黨之關係，分析我國憲法規範與憲政運作之問題。李登輝的蕭萬長內閣，是過去憲政運作的持續，行政院院長是總統的執行長；陳水扁的唐飛內閣，其主要的困境繫於與陳總統的關係上；張俊雄內閣的問題則在與立法院的互動上。由於陳水扁所屬政黨與立法院中的多數黨不同，因此，後兩者可以視為對「九七憲改」的嚴酷考驗。今年年底的立法院改選，代表新民意的國會政黨生態以及陳水扁的內閣選擇，是影響我國日後憲政體制走向的重要關鍵。

關鍵詞：半總統制、九七憲改、多數政權制、少數政權制

* * *

壹、前 言

政治制度一直是比較政治的研究焦點，「新制度研究主義」(new institutionalism) 興起後，傳統的公法學研究取向，逐漸被新制度的研究法取代。新制度研究法對制度的研究有三個主要內涵：一是對制度抉擇的研究，將制度視為依變項，受其他因素的影響；二是憲政體制的研究，重點在對制度本身的釐清；三是制度影響，將制度視為自變項，影響政治的穩定以及其他社會因素。①總之，憲政體制的制度性抉擇會影響

* 本文初稿曾發表在東海大學政治系主辦之「第三屆全國政治學研究生論文發表會」(時間：九十年五月二十六日至二十七日，地點：東海大學)，蒙東海大學政治系王業立主任評論及指正，特表謝意。另感謝兩位匿名審查人之寶貴意見，本文已分別就其評論意見作適度修改，但文責仍由作者自負。



民主鞏固 (democratic consolidation) ，關係著民主的穩定，^②因此，對憲政體制內涵與類型的研究，具有關鍵的地位。

從民初起，我國一直存有體制之爭，「總統制」與「內閣制」皆有其支持者，最後憲法以「修正的內閣制」^③定稿。不過，行憲後的政治環境，並未真正依循「修正的內閣制」之設計來運作，這種憲法規範與憲政運作的不一致，便成為解嚴後修憲的動因之一。^④我國憲法自一九九一年五月一日起採漸進修改的方式，至一九九七年第四次修憲時（以下稱「九七憲改」），對我國中央政府體制有重大的修正，學者甚至宣稱我國已進入「第二共和」。^⑤九七憲改究竟選擇何種體制？此種選擇是否經得起二〇〇〇年總統大選後「政黨輪替」的考驗？以及體制本身的特徵與類型之研究，成為法政學者的關注焦點。

首先，九七憲改的體制選擇，依學者的通說^⑥是採用類似法國的「雙首長制」或「半總統制」(semi-presidential system) ，^⑦不過也有不同的見解，例如，湯德宗認

註① 參見吳玉山，俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析（台北：五南書局，民國89年），頁44~51。另參見游盈隆，「民主鞏固與台灣憲政體制的選擇」，收錄於游盈隆主編，民主鞏固或崩潰（台北：月旦，民國86年）頁50~52。

註② 影響民主鞏固的因素，憲政體制只是其中之一，其他尚有 Huntington 所言之非制度因素、Linz 的民衆心理因素以及政府解決問題的能力、Lipset 指出的文化因素、政黨政治的健全、選舉制度、以及甚少被提及的地理因素等。民主鞏固因素探討請分別參見：S. P. Huntington 原著，劉軍寧譯，第三波：二十世紀末的民主化浪潮（台北：五南，民國83年）頁291~298；高朗，「評析威權轉型的總統權力」，美歐季刊，第12卷第4期，民國86年，頁3；鍾穎盛，「台灣民主鞏固與政黨政治關聯性之探討」，中山人文社會科學期刊，第8卷第2期（民國89年12月），頁104~106；謝復生，「憲政體制、選舉制度與政黨運作」，理論與政策，第8卷第2期（民國83年），頁5~12；吳玉山，「歐洲後共產社會的政治制度變遷：以俄羅斯聯邦為例」，美歐季刊，第12卷第4期（民國86年），頁89~145；游盈隆，前引文，頁51；李國雄，「民主鞏固與我國未來修憲的方向」，中山人文及社會科學期刊，第6卷第1期（民國87年），頁32~33；胡祖慶，「政治制度與政治穩定：以後冷戰時期的東歐為例」，問題與研究，第35卷第7期（民國85年），頁74。

註③ 一般稱我國原憲法為「修正的內閣制」，是以憲法起草人張君勱先生的見解為主要依據，參見張君勱，中華民國民主憲法十講（台北：台灣商務印書館，民國60年，臺一版），頁71。

註④ 憲法運作過程中，往往會偏離憲法原先設計的軌道，形成憲法無法有效規範實際憲政運作之現象，這種「脫軌」的原因，一方面是憲法的規範不足以應付新的政治情勢；另一方面是憲政不依憲法的規範或精神運行。這些脫軌的演出，在民主憲政國家是常見的現象，如何將兩者的差距拉近，則是展現出不同的變遷途徑，參見呂炳寬，「憲法變遷與司法審查」，中台學報，第12期（民國90年），頁188~189。

註⑤ 請分別參見王業立，「叫它五權憲法太沈重」，聯合報，民國85年12月28日，版11；何旭初，「五權憲法名存實亡，第二共和即將開始」，聯合報，民國85年12月28日，版2；胡佛，「乾脆宣布進入第二共和」，中國時報，民國87年8月16日，版4。

註⑥ 我國「九七憲改」後憲政體制成為「雙首長制」或「半總統制」，參見蘇子喬，「法國第五共和與台灣當前憲政體制之比較：以憲政選擇與憲政結構為中心」，美歐季刊，第13卷第4期（民國88年冬季號），頁489；施政鋒，「亟待尋求共識的中央政府體制」，政策月刊，第59期（民國89年），頁26。吳玉山，「合作還是對立？半總統制會分立下的憲政運作」，收錄於明居正、高朗主編，憲政體制新走向（台北：新台灣人基金會，民國90年），頁165。

為現行體制是「形式半總統制的實質總統制」，不是理想的制度，進而建議可採用「交替式總統制」取代，^⑧而在分析司法院大法官會議解釋釋字第五二〇號解釋時，更指出我國是「弱勢總統制」而不是「半總統制」。^⑨

其次，「雙首長制」是否適合或有利於我國的憲政發展，肯定見解者從文化、歷史、心理等角度，認為我國長期以來都是實施「雙首長制」，有其存在的必要與理由，修憲只不過將之「合法化」而已。例如，郭正亮從歷史主義的角度，認為憲政改革必須顧及理想與現實的相互調適，講求國會與總統權力平衡的「雙首長制」，最有利於台灣現階段民主。^⑩游盈隆則從民主鞏固的角度說明「總統制」對台灣而言是一個「有問題的憲政體制」，而「內閣制」則幾乎已經是一種不可能的選擇，因此，「改良式的半總統制」明顯有利於台灣。^⑪然而也有對「雙首長制」帶來的政治穩定度持質疑的態度，例如，黃昭元認為我國採行「雙首長制」，憲政體制運作是否成功，將取決於人的因素，且無可避免的導致行政權分裂、缺乏對總統的制衡、換軌的高度不確定性等。^⑫許宗力認為「雙首長制」除了總統與行政院院長職權難分之外，且在總統的政黨與國會多數黨不同時，易生政治分贓，因而主張修正「雙首長制」為符合本土需要、具有本土特色的「總統制」。^⑬林水波對有史以來的第一次不信任案，進行政策分析，並檢驗我國憲政體制的有關問題，該案係因蕭萬長內閣在證交稅調整立場不夠堅定，在野黨（民進黨與新黨）懷疑總統介入政策之變更，聯手提出不信任案，以期健全憲政體制，該文並建議廢除不信任制度，並使閣揆成為總統的幕僚長或執行長。^⑭葉俊榮就核四案所引發的憲政僵局，分析我國脆弱的憲政體制。^⑮另外從政黨政治或閣揆的政黨屬性分析，徐正戎以「左右共治」的觀點，比較法、我兩國實施「雙首長制」的經驗，並指出我國的一些憲政困境。^⑯楊日青從政黨重組的角度分析唐飛「全民政政府」之困境，從而建議未來應以聯合政府、政黨協商的模式運作，否則可能會出現

註⑦ 學者一般均將「雙首長制」與「半總統制」互用，本文亦同。

註⑧ 湯德宗，「論九七修憲後的權力分立：憲改工程的另類選擇」，*台大法學論叢*，第27卷第2期（民國87年），頁172~173。

註⑨ 參見湯德宗，「憲法結構與違憲審查：司法院大法官釋字第五二〇號解釋評釋」，第三屆「憲法解釋之理論與實務」學術研討會未出版論文，中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，台北，民國90年3月23、24日。

註⑩ 郭正亮，「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35卷第7期（民國85年），頁72。

註⑪ 游盈隆，前引文，頁72~73

註⑫ 黃昭元，「九七修憲後我國中央政府體制的評估」，*台大法學論叢*，第27卷第2期（民國87年），頁213~214。

註⑬ 許宗力，「雙首長制與責任政治」，*中國時報*，民國89年4月1日，版15。

註⑭ 林水波，「第一次不信任案的政治分析」，*立法院院聞*，第27卷第9期（第317期，民國88年），頁47，66~67。

註⑮ 葉俊榮，「論核四所引發的憲法爭議」，*月旦法學雜誌*，第67期（民國89年12月），頁50~57。

註⑯ 徐正戎，「『左右共治』憲政體制之初探——兼論法、我兩國之比較」，*台大法學論叢*，第30卷第1期（民國90年），頁23~42。



政治衝突、政府施政停擺的憲政危機。⑭吳玉山從「府會分立」所形成四種運作模式，以賽局理論分析發現，從陳水扁就職後，台灣政治不穩定的級數大幅提昇。⑮

以上對我國憲政體制的研究，有以制度抉擇角度，從憲政體制的優缺點著手，或是論及文化、歷史因素，建議或評論我國的憲政選擇的較佳途徑；也有以制度影響的觀點，從政策個案入手或是政黨政治角度，探究我國憲政實際運作上的缺失。這些研究提供了不少有關憲政體制與憲政運作寶貴的資料，但往往因為時空環境的差異，以致無法有一個放諸四海而皆準的「體制準則」，或是由於學者個人研究背景差異，造成各吹各的調，甚至針鋒相對，正是所謂「一部憲法、各自表述」，這種體制的激辯在外國亦是不遑多讓。⑯本文認為，研究「雙首長制」的特徵與類型，尤其從建構類型著手，就其重要變數歸類分析，進而據以討論對政治運作的影響（尤其是對政治穩定的影響），可避免落入這種「體制偏好」或「體制辯論」的論述，較具客觀性。

九七憲改後至二〇〇二年第五屆立法委員改選後第一次集會前的內閣改組，短短的五年內，共有四位行政院長更替，⑰每位行政院長的任命，都代表著不同型態的憲政運作。因此，建構「雙首長制」的類型，以解釋不同的運作，對我國便有其重大意義。以下先檢討學者研究「雙首長制」類型的文獻，以建構本文的分析架構；其次，依此架構分析「九七憲改」後的憲政運作，探討蕭萬長、唐飛、張俊雄三位行政院長與總統、立法院、政黨之關係，最後，歸結我國憲政運作上的問題。本文之目的有：

- 一、建構總統、行政院院長與立法院在主要政黨消長下的不同互動模式。
- 二、比較研究唐飛內閣與張俊雄內閣，在這三角互動關係中憲政運作上的差異。
- 三、釐清我國的憲政體制，尋找政黨政治的運作軌跡，指出我國憲法規範及憲政運作的困境與矛盾。
- 四、作為日後研究我國在不同政黨環境下政府運作模式之基礎。

註⑭ 楊日青，「憲法修改與政黨重組對憲政體制的影響」，*理論與政策*，第14卷第2期（第54期，民國89年），頁199~215。

註⑮ 參見吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，頁170~206。另參見Yu-Shan Wu, "The ROC's Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation," *Issues and Studies*, Vol. 36, No. 5 (September/October 2000), pp. 25~40.

註⑯ Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" In J. J. Linz & A. Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 3~87.

註⑰ 這裡指的四位是包括：李登輝總統的蕭萬長，陳水扁總統的唐飛、張俊雄以及第五屆立委就任（2002年2月1日）後的內閣改組，當然第五屆立委就任是否會換閣揆仍無法獲知，不過本文認為改組的機率很大，因此將之列入。



貳、「雙首長制」之理論分析

一、「雙首長制」之特徵

對於「雙首長制」或「半總統制」之研究首推法國Maurice Duverger教授，Duverger在研究法國、冰島、愛爾蘭、奧地利、芬蘭、葡萄牙與德國威瑪共和之憲政體制後，提出「半總統制」憲政類型的分析模式，^①激起學界的廣泛討論，也提供民主國家除了「總統制」與「內閣制」以外，第三種憲政選擇與思考。

「雙首長制」最大特徵為，行政權分屬於代表國家元首（head of state）的總統及代表政府首長（head of government）的總理，其中總統為人民直選，有一定的權力，內閣對國會負責並掌握行政權便成為半總統制的形式要件。^②吳庚認為「雙首長制」有以下的共同特徵：^③

- (一) 總統及總理皆有其各自民主的合法性基礎，通常總統是民選的，總理以國會多數為支持基礎。
- (二) 總統有單獨行使之權限（非虛位元首）。
- (三) 國家行政仍以內閣制的運作為原則。
- (四) 視國會多數席的黨派分布及領導風格，時而總統制較濃，時而內閣制較深。

「雙首長制」的憲政運作是人民分別選出立法部門的國會議員與代表國家的總統^④，總統再任命一位代表行政權（或政府）的內閣總理對國會負責，國會可以對內閣提出不信任案，總統則可以「主動」的解散國會。^⑤一般而言，內閣總理負責內政、經濟等事務，總統負責國防與外交。就法國「雙首長制」實際運作的經驗，當國會中的多數黨與總統所屬的政黨不同時，就會出現「左右共治」（cohabitation）的現象，此時法國的總統限縮自己的權力，任命國會中多數黨的領袖為內閣總理，總理有自己獨立的權力空間不受制於總統，這會較傾向「內閣制」；相反地，如果國會中的多數黨與總統同屬一政黨，則總統的權力不僅可以影響國會更可左右整個政府的政策，此時較傾向「總統制」（甚至「超級總統制」^⑥）。因此，法國的政府體制會在「總統

註① 關於半總統制之介紹，參見Maurice Duverger, "A New Political System: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (June 1980), pp. 165~187。吳東野，「『半總統制』之探討」，*美歐月刊*，第11卷第1期（民國85年），頁72~85。吳東野，「『半總統制』政府體系的理論與實際」，*問題與研究*，第35卷第8期（民國85年），頁37~49。

註② Duverger, *op. cit.*, p. 161；林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，收錄於林繼文主編，*政治制度*（台北：中央研究院，民國89年），頁136。

註③ 參見中國憲法學會，「『修憲問題』研討會」，*憲政時代*，第19卷第4期（民國83年），頁29。

註④ 總統的主要職權是負責國防與外交，在我國總統依憲法第三十六條有統帥權（軍令權），另外前總統李登輝認為總統尚有外交權與兩岸關係主導權，這兩項職權憲法並未明確賦予，總統可透過國家安全會議主導，參見黃年，*李登輝的憲法變奏曲*（台北：聯經，民國87年），頁99~102。

註⑤ 在我國總統僅能在立法院提出倒閣案且獲得通過後，總統方能在諮詢立法院院長之後，「被動的」解散立法院，參見憲法增修條文第二條第五項。

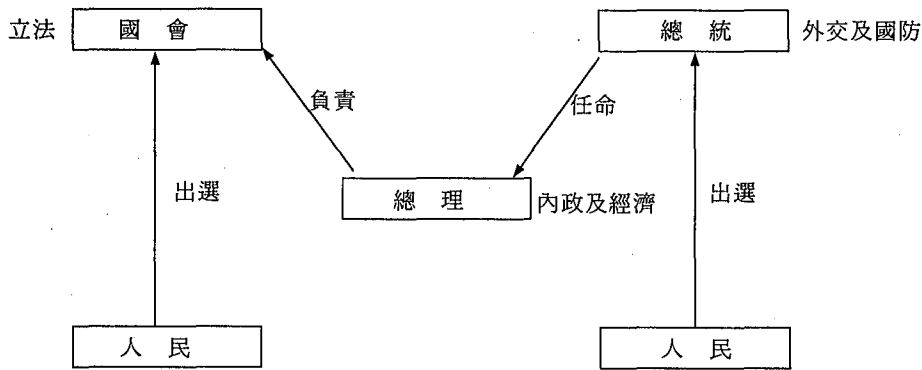
註⑥ 徐正戎，「『左右共治』——『雙首長制之宿命』？」，*政策月刊*，第59期（民國89年），頁10。



制」與「內閣制」之間「擺盪」^②或是「換軌」^③。但是，當採行「雙首長制」的國家越來越多時，其運作模式就不如法國「換軌」那麼簡單，因而有進一步討論其運作類型的必要。

「雙首長制」運作可以如圖一表示：

圖一 雙首長制的運作



資料來源：作者自繪。

二、雙首長制類型研究檢視

因為總統與總理之分工不同、權力之大小，以及國會與總統的政黨生態，「雙首長制」無疑的會產生許多不同的變種。不同的分類標準，「雙首長制」即呈現出各種不同的態樣，一方面顯現出「雙首長制」的複雜性，更表現出各國實施之不同經驗；另一方面也是學者並無共識，尚在百家爭鳴、百花齊放的階段，同時「雙首長制」的解釋力也令人存疑。^④於是從各種不同的變數，便可建構「雙首長制」的類型，茲舉數學者的分類，說明如下：

(一) Shugart & Carey^⑤以國會與內閣的存續是否相關連 (separation of assembly and cabinet survival) 及總統對內閣的掌控力 (president's authority over cabinet) 兩組指標，將「雙首長制」區分為兩類：^⑥一是「總理—總統制」(premier-presid-

註② 李國雄，比較政府（台北：華視文化事業，民國83年，修正版），頁216~218。另參見倪炎元，「擺盪在內閣制與總統制之間：從憲政實踐與修憲競合歷程看台灣憲政體制定位的困境」，政治學報，第25期（民國84年），頁147~177。

註③ 朱雲漢，「解讀法國第五共和憲政體制」，律師雜誌，第179期，1994年，頁21~25。

註④ 林繼文，前引文，頁137。

註⑤ Matthew S. Shugart & John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (New York: Cambridge University Press, 1992), pp. 22~27.

註⑥ 此處僅指出依此指標分出的「雙首長制」兩個類型，國會與內閣均是相互的依存，如果國會與內閣的存續是相互分開的，在總統權力大於內閣情形下是為「總統制」，在總統權力小於內閣的情形是為瑞士的「委員制」，而「內閣制」是介於「總統-國會制」與「委員制」之間。Shugart & Carey, *op. cit.*, p. 26。



entialism))，此制是國會與內閣相互依存，而總統的權力並未超越總理，其特徵是：總統由人民直選且與政府之首的總理共享行政權、總統擁有固定的權力、以及設有負責行政且獲得國會信任的內閣，代表性的國家有法國、奧地利、愛爾蘭、冰島、葡萄牙、波蘭等；^⑳另一類是加強總統的職權，在國會與內閣相互依存下，總統的權力大於總理，形成「總統－國會制」(president-parliamentary)，此制的特徵是總統任免閣員有絕對的優勢，即使在國會屬於少數，亦可不顧慮國會，任命自己屬意的人選，^㉑代表性國家有德國威瑪共和、一九七六～八二年間的葡萄牙、一九九〇～九五年間的波蘭、俄羅斯、烏克蘭、斯里蘭卡、台灣等。^㉒

Shugart & Carey 的分類中，「總統－國會制」缺乏實質的內涵，因為該制總統的權力獨大，總理與國會皆是在總統權威之下，如俄羅斯。在「總理－總統制」的總統權力大小，視總統與國會多數是否同屬一政黨而定，^㉓總統的權力變化因而很大。

(二) 任德厚依權限的大小，將總統權限較大者，如法國，稱之為「半總統制」；將總理權限較大者，如奧地利，稱為「半內閣制」。^㉔這種分類過於簡單，未考量政黨因素的影響，且如以光譜分析法觀之，在光譜的兩端分別為標準的「總統制」與「內閣制」，則字面上的「半總統制」與「半內閣制」應是都落在光譜的中間，從而產生認知上的困擾。

(三) 許志雄依政黨生態，將「雙首長制」的運作區分為「多數政權型」、「少數政權型」、「競合政權型」與「監護政權型」。「雙首長制」之所以比「總統制」或「內閣制」複雜的原因，在於總統擁有實權，以及內閣與議會之關係複雜所致。當總統與閣揆同屬一政黨，且該政黨亦為國會之多數時，稱為「多數政權型」。^㉕當總統屬於議會的少數黨，內閣是由議會中的多數黨組成時，稱為「競合政權型」。^㉖執政黨在議會中屬於少數黨時，則為「少數政權型」。^㉗若閣揆為議會中的少數黨，且與總統不同屬一政黨時，則稱為「監護政權型」。^㉘

許志雄加入政黨因素後，「雙首長制」的運作類型更加清晰，「競合政權型」(或

註⑳ 林佳龍，「半總統制、多黨體系與不穩定的民主」，收錄於林繼文主編，前揭書，頁 182。

註㉑ 高朗，前引文，頁 17。

註㉒ 林佳龍，前引文，頁 182。

註㉓ 高朗，前引文，頁 14～15。

註㉔ 任德厚，政治學(台北：作者自印，民國 88 年，增訂五版)，頁 284。

註㉕ 「多數政權型」與本文的「多數政權制」意義相同。

註㉖ 「競合政權型」亦即「左右共治」，參見許志雄，「總統直選的民主效用：兼論中央政府體制的定位與問題」，月旦法學雜誌，第 12 期(民國 85 年 4 月)，頁 20。徐正戎，「『左右共治』憲政體制之初探——兼論法、我兩國之比較」，頁 9。

註㉗ 此處的「少數政權型」依其定義與本文論及的「少數政府」相同，而與本文的「少數政權制」不同。「少數政權制」是指總統與國會多數黨不同，「少數政權型」或「少數政府」及「競合政權型」或「左右共治」都是「少數政權制」的次類型。

註㉘ 參見許志雄，前引文；許志雄，「政黨輪替在我國憲政發展上的意義」，月旦法學雜誌，第 61 期(民國 89 年 6 月)，頁 31。



「左右共治」)與「少數政權型」(或「少數政府」)皆為總統的政黨屬性與國會多數黨不同時所呈現之態樣,使得我們能更深入了解,當總統與國會多數黨不同時,除了「左右共治」以外,尚有可能出現其他不同運作模式。但是,許志雄「多數政權型」卻未更進一步分析其不同的運作態樣,且「監護政權型」可能在「多數政權型」下出現,也可能在總統與國會多數黨不同時運作。因此,本文認為,「雙首長制」可區分為兩大類,一是總統與國會多數黨相同的「多數政權制」,一是總統與國會多數黨不同的「少數政權制」,各種不同的運作類型,皆可劃歸為這兩類的次類型,對我們觀念的釐清與類型建構較有助益。

(四)林繼文認為從總統與總理的關係不足以解釋「半總統制」政體的差異性,於是他加入總統權力的因素,將「半總統制」分為四種類型:一是「總統干政型」,指國會對總理的支持度低,總統主動介入決策而成為政策的發動者;二是「無政府型」,指內閣無法獲得國會的支持,而總統不願介入,決策缺乏明確的發動;三是「總統主導型」,指總理獲得國會的支持,總統亦積極的參與決策,如果總統可以掌控國會,則總理只總統的代理人,如果總統無法主導國會,則會出現兩個行政中心爭奪主導權的現象;四是「總理主導型」,指國會支持總理的提案,但總統不主動介入,這種類型較傾向於「內閣制」。^①

林繼文加入總統的權力因素,使「雙首長制」的類型更接近實際,可解釋「半總統制」的複雜現象,但實際上,總統介入決策的過程往往是在檯面下運作,實際觀察不易,從我國許多實例即可發現,^②要明確得到總統主導政策過程的有關資訊是有其困難的,尤其是總統有「干政」之嫌時,總統比較不會赤裸裸展現其權力野心,而會走入私下運作。此外,「總統干政型」與「無政府型」是在國會對總理支持度低的情況下產生,國會之所以對總理不支持,原因來自兩者政黨不同,也就是出現「少數政權制」情況,因此「總統干政型」與「無政府型」可說是「少數政權制」的次類型。「總統主導型」的總理能獲得國會支持,且總統可以積極參與決策,是在「多數政權制」下方能實現。最後「總理主導型」,國會支持總理但總統卻無法介入,這種情況會出現在「左右共治」發生時,因此也是「少數政權制」的一種。所以,林繼文的分類,也可以歸類在「多數政權制」與「少數政權制」兩種類型下。

(五)朱雲漢認為法國的「雙首長制」比較常見的運作型態是國會的多數派由總統掌握,總統可按自己意思挑選總理,他對日常事務可以選擇性的介入或不介入。^③另外尚有「黨內共治」(intraparty cohabitation),指總統與總理雖同屬一個政黨聯盟但分別領導不同的政黨,或是同屬一個政黨但卻分屬不同派系,此種現象導致總理未必完全依附總統,彼此之間常有激烈的權力拉鋸戰。第三種類型是「硬性共治」(hard cohabitation),指總統非國會中的多數,總統任命國會中多數派的領袖為總理,但

註① 林繼文,前引文,頁136~175。

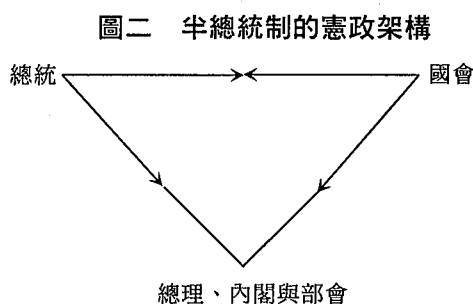
註② 例如核四停建案,由行政院院長張俊雄於89年10月27日突然宣布,事實上核四停建案是陳總統決定的,張院長只是「代罪羔羊」而已(參見民國89年10月28日以後的各大報報導)。

註③ 此種類型就是一般所謂的「超級總統制」。

國會內的多數卻非常薄弱，且總統有尋求連任的企圖，造成兩者彼此合作，且避免關係破裂，但總理無法完全架空總統的權力。第四種類型是「軟性共治」(soft cohabitation)指總統非國會中的多數，總統任命國會中多數派的領袖為總理，但國會內的多數是屬壓倒性的多數，且總統無連任的可能性，總理強力主導政府政策與人事，甚至國防外交事務總理也會介入。^④

朱雲漢對法國第五共和「雙首長制」的分析中，在前述第一種類型中，觀念的提示即使總統控制國會且可以主導總理的任命，他也可以選擇介入或不介入，這與一般學者皆認為這種類型一定就是「超級總統制」有所不同，因此朱教授再建構出「黨內共治」的特殊類型。在「少數政權制」下，也會因為國會中政黨的因素，而有「硬性共治」與「軟性共治」的類型出現。本文認為朱教授類型建構中的第一類型與「黨內共治」仍是屬於「多數政權制」，而「硬性共治」與「軟性共治」是屬於「少數政權制」，其間類型的區別在於總統的主導政策與否。

(六) 吳玉山首先從歷史的角度觀察，指出可以用總統、內閣與國會的三角關係來分析「半總統制」的憲政制度。「半總統制」的複雜性來自於由總統或是國會來決定總理的人選，兩者對行政權的爭奪，是造成憲政體制不穩定的重要結構性原因。^⑤其情形如下圖二：



資料來源：吳玉山，俄羅斯轉型 1992~1999：一個政治經濟學的分析（台北：五南書局，民國 89 年），頁 64；吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，收錄於明居正、高朗主編，憲政體制新走向（台北：新台灣人基金會，民國 90 年），頁 171。

在府會一致（總統和國會多數同黨）下，可進一步以「執政黨內部是否具有充分的協調機制」區分為「府會同黨同派下的半總統制」與「府會同黨不同派下的半總統制」，前者政治運作較穩定，後者則否。^⑥在府會分立（總統和國會多數不同黨）下，

註④ 朱雲漢，前引文，頁 22。

註⑤ 參見吳玉山，前揭書，頁 119。亦請參見吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，頁 167。See also Yu-Shan Wu, *op. cit.*, p. 5。

註⑥ 「府會同黨同派下的半總統制」是指「總統是執政黨的領袖，總理是其黨內的部署，且總統能夠號令國會黨團」；「府會同黨不同派下的半總統制」是指「總統並非執政黨中無可挑戰的領袖，對於總理或國會黨團並沒有絕對的控制權力，甚至分屬不同的敵對派系，而黨內的協調機制無法化解總統和國會黨團與總理之間的矛盾」。參見吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，頁 170~173。

基於總統與國會對政府主導權的爭奪，可以區分為四種模式：總統堅持、國會退讓的「總統優勢」，總統堅持、國會堅持的「相互衝突」；總統退讓、國會堅持的「國會優勢」，和總統退讓、國會退讓的「相互妥協」。^⑦台灣在陳水扁就職總統後，出現與李登輝主政時期（府會一致）不同的府會分立，如果進一步以賽局理論分析總統與國會多數黨（國民黨）的各自計算，發現「相互衝突」竟是雙方都可以接受的結果，無論國會是高度抗爭或低度抗爭，皆嚴重影響政治穩定。^⑧

吳教授的分析模式，使得「半總統制」的複雜性獲得更進一步澄清，更可清楚展現「半總統制」的動態運作，且可以此模式進行比較研究，是相當具有解釋力的模型。不過，我們可以發現「府會一致／府會分立」與前述「多數政權制／少數政權制」意義相同。「府會一致」以「執政黨內部是否具有充分的協調機制」為標準再區分兩個次類型，事實上與「總統權力大小」或「總統是否為政策主導者」涵義一致，^⑨若也能以此為標準區別「府會一致」，將可使分析模式更具一致性或更清晰。「府會分立」的四個亞型中，「相互衝突」運作模式最具不確定性與動態性，如果總統獲勝，則體制會走向「總統優勢」，反之，若是國會獲勝，則會走向「國會優勢」，甚至也有可能雙方各自退讓的「相互妥協」。而之所以有這個衝突的不確定性因子存在，主要是因為「府會分立」的特質使然，雙方在一陣衝突角力之後，往往會有「歸於平靜」的結果，例如，德國威瑪共和時期，總統與國會相爭的結果是總統退讓，就以由希特勒掌權的「國會優勢」收場。

三、本文建構的「雙首長制」運作類型

由上述學者的類型分析，我們可以發現「雙首長制」會出現多樣面貌，主要是因為總統與國會多數黨的政黨生態變化，這在「總統制」或「內閣制」中雖然也會出現，但相對於「雙首長制」較無分析的實益。如果我們以某一個時期的「雙首長制」之運作為標準類型，勢必無法通過時間的考驗，法國第五共和即是如此，以Duverger「半總統制」的觀點，就無法解釋一九六二年以前的憲政體制。^⑩我國也是如此，從一九九六年總統直選後，李登輝的蕭萬長內閣與陳水扁的唐飛內閣、張俊雄內閣展現截然

註⑦ 「總統優勢」是俄羅斯在葉爾欽總統時期的運作常態，「相互衝突」曾出現在德國威瑪共和時期，「國會優勢」即法國第五共和的左右共治，「相互妥協」則在芬蘭和波蘭找到例證。陳水扁就職後的陳唐體制介於總統優勢與相互妥協之間，陳張體制則較接近總統優勢。同前註，頁176～195。

註⑧ 同前註，頁198～206。

註⑨ 因為具有協調機制是指總統對總理或國會具有絕對控制的權力，反之，缺乏協調機制則是指總統無法控制總理與國會，前者總統權力大，後者總統權力小。

註⑩ 「總統制」的總統與國會的多數黨如果不同，即產生「分裂政府」或「分立性政府」（divided government），吳重禮的研究認為在美國的總統制下，不必然會導致行政與立法部門的衝突，因為一方面美國採行權力分立、相互制衡，立法與行政不能侵犯對方的權力，且在鬆懈的黨紀下，分立性政府與一致性政府的差異便甚小，參見吳重禮，「美國『分立性政府』研究文獻之評析：兼論台灣地區的政治發展」，問題與研究，第39卷第3期（民國89年），頁90。

註⑪ 朱雲漢，前引文，頁22。



不同憲政運作模式。在憲政運作上的多面向，似乎正是「雙首長制」的特徵，我們如果要全盤瞭解「雙首長制」的內涵，建構一個較完整且有經驗內涵的運作類型，在研究上便成爲是不可避免的工作。

綜合學者類型分析，我們以兩個指標建構本文的「雙首長制」類型，首先，依政黨生態之不同分爲「多數政權制」與「少數政權制」兩大主要類型，前者是總統與國會多數同屬一政黨，後者是總統所屬政黨非爲國會多數。在「多數政權制」下，行政權大於立法權；在「少數政權制」下，立法權優於行政權，所以一般新興國家在獨立之初，領導者以其執政黨的民間高支持度或在是一黨獨大的保護下，往往容易取得國會中的多數，因此，其憲政體制若採用「雙首長制」便有其作用：行政權可以擁有較大權力，這是法國第五共和設計之初衷，也是第三波民主化國家大多採「雙首長制」的原因。^②

其次，再依總統主導政策與否，於「多數政權制」下，總統選擇的空間較大，有以下三種方式：(一) 他可以強力主導政策的形成，總統可影響總理與國會的決策形成，成爲「超級總統制」。(二) 如果總統因爲黨內或聯盟內的因素無法獨攬大權，可以選擇與總理共治，成爲「黨內共治」。(三) 總統亦可以選擇不主導政策，放手讓其所任命的總理發揮，但總統仍可以收回其權力，成爲「總統謙讓制」。

在「少數政權制」下，總統面對不同於自己政黨的國會多數，^③也有三種情形出現：(一) 總統必須任命國會中的多數黨領袖爲總理，使得總理得以對國會負責，形成「左右共治」的現象，於是政策主導權在總理手上，成爲「左右共治」。(二) 因爲總理的任命權在總統手上，總統可能任命與自己同屬一政黨的總理（在國會內是少數黨），不理會國會中的多數，成爲「少數政府」的情形。^④(三) 總統可與其他政黨聯盟，組成「執政聯盟」，在此種情形下，總統與總理共同主導政策。

我們可以將前述「雙首長制」的分類模式，以政黨生態爲縱軸、總統是否主導政策之權力面向爲橫軸，整理如圖三。

本文的分類有下列的作用：

(一) 具體指出「雙首長制」的分類邏輯：學者對「雙首長制」分類時，依前述的分析發現，都可以劃歸爲「多數政權制／少數政權制」兩大類，基此理解，再分別對其進一步的詳細分類與探討，較能清晰的看出「雙首長制」的運作類型，也有助於我們對不同國家的比較分析。例如，吳玉山於其近期的論文中，即集中分析於「少數政權制」（即「府會分立」），並建構其亞型，以解釋政黨輪替後的台灣憲政體制運作。^⑤

註② 當然他們也可以選擇總統制或是內閣制，每一個國家的憲政體制抉擇皆有其複雜的歷史因素。

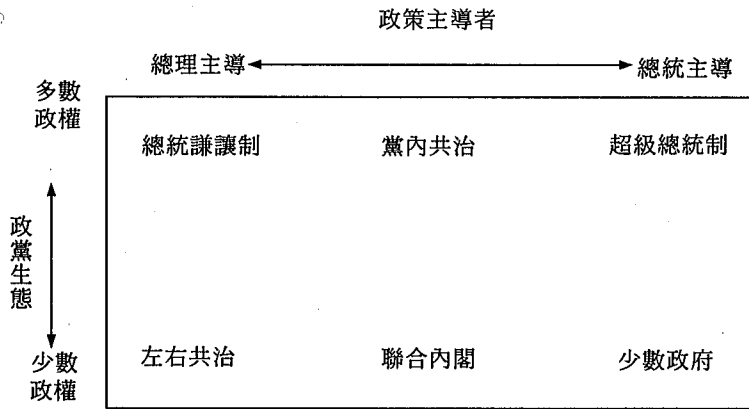
註③ 「國會的多數」有可能會有一「多數黨」，也有可能沒有一個「多數黨」。

註④ 王業立認爲「少數政府」的形成有時是因爲理念或是統合主義的因素，其他政黨不願意入閣，不一定是總統「不理會」國會中的多數（王業立教授對本文的評論意見）。

註⑤ 吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，頁 165～209。另見 Yu-Shan Wu, *op. cit.*, pp. 1～40.



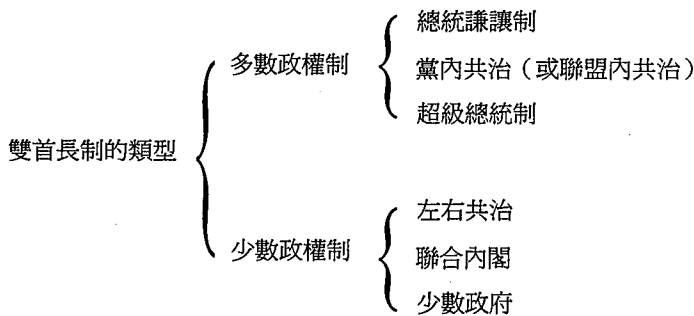
圖三 雙首長制的運作類型



資料來源：作者自繪。

從上列圖三的分類模式，可再以圖四看出其分類的邏輯：

圖四 雙首長制的類型



資料來源：作者自繪。

(二) 提供比較分析的架構：本分類模型，不僅可以比較「雙首長制」國家間的運作型態，更可以解釋採行「雙首長制」國家，在憲法條文不變下，何以會出現前後不同的運作方式。

當然，這只是初步的分類模型，若要更具精確與完整，必須對每一個類型（包含各個亞型）再深入探討研究，這也是筆者日後努力的方向。以下分別說明每一個類型的意涵與特徵，以利分析「九七憲改」後的憲政運作。

(一) 多數政權制

「多數政權制」可分為「總統謙讓制」、「黨內共治」與「超級總統制」，分別說明如下：



1. 總統謙讓制

指國會中的多數與總統相同，在此種多數政權制下，總統卻禮讓出政策主導權，這種運作模式，就各國實際的經驗顯示，並非「雙首長制」的常態，其出現的機率不高。形成的原因有：

- (1) 總統非為執政黨黨主席，由身兼執政黨黨主席的總理主政，這較傾向內閣制。
- (2) 總統身體不佳，不願意介入政治，將政策主導權給總理
- (3) 總統任期將屆，為培養接班人，放手讓總理主導一切。
- (4) 總統的民意支持度逐漸低落，為挽救頹勢，只好請一位德高望重的總理主政。
- (5) 總統主觀的不願扮演強勢總統，祇希望成為各機關間的調解者，將較多的權力由總理行使，如一九九二年捷克（Czech）在斯洛伐克（Slovak）獨立之後，哈維爾（Havel）總統自我抑制其職權的行使，尊重不同種族與政治立場人士的利益。^⑤

2. 黨內共治（或聯盟內共治）

聯盟內共治是指總統的政黨為執政聯盟內的某政黨，為使聯盟得以持續，總統交出組閣權給聯盟內的另一政黨，導致總理是執政聯盟另一政黨；黨內共治則是國會中的多數黨與總統相同，為維繫黨內不同派系之間實力的平衡，或是黨內另有重量級的政治明星，總統讓出部分權力與總理共享。這種運作模式，常會有檯面下的政治鬥爭，相互較勁，兩人如何和平共處，維繫體制的正常運作，是這個類型的最大考驗。其原因有：

- (1) 總統因為初掌政權，權力較不穩固，需要將權力與傳統勢力分享，以便日後掌握實權。
- (2) 總統與總理同黨但不同屬一個派系，或同屬一個政治聯盟，但分別領導不同政黨。^⑥
- (3) 黨內（或同聯盟內）另有一位聲望足以與總統抗衡的菁英，在被任命為總理之後，他勢必不會唯總統之命是從，因而與總統共享權力。

3. 超級總統制

「超級總統制」是在「多數政權制」下最常發生的運作方式，在總統能掌握國會的多數情形下，「雙首長制」的總統，任命一個「聽話」的總理，當總理與總統意見不一致時，總理必須聽從總統否則就得辭職，總統成為總統的幕僚長或執行長，這是「雙首長制」憲政設計者的始意。^⑦例如，法國從一九六二年至六九年的戴高樂總統，

註⑤ 參見魏千峰，「第三波民主潮下之憲政改革：台灣與捷克之比較」，思與言，第38卷第1期（民國89年3月），頁16~20。

註⑥ 朱雲漢，前引文，頁22。

註⑦ 在法國，為了解決造成政局不安的內閣制運作，戴高樂總統乃以強化行政權為主，而於一九五八年提出法國第五共和憲法，並於一九六二年進一步強化總統的正當性，將總統改為全民直選，參見徐正戎，「法國第五共和總統權限之剖析及其演變」，法學叢刊，第158期（民國84年），頁94；朱雲漢，前引文，頁21。在我國，為了解決副總統兼任行政院長的憲政僵局，以及一九九六年總統直選後，總統權力與其正當性的不均衡，乃有同年年底「國家發展會議」的召開，從而有一九九七年的憲改，將行政院長改由總統直接任命，配合行政院院長副署權的縮小，大幅的增加總統的權力，因此，「九七憲改」後的第一任行政院長蕭萬長被稱為總統的幕僚或執行長。



歷經龐畢度總統、季斯卡總統，直至一九八六年三月左派的密特朗總統，因國會改選後由右派獲勝，任命右派的席哈克為總理，開啓第一次的「左右共治」止，^⑤皆是以「超級總統制」運作。

(二) 少數政權制

「少數政權制」可分為「少數政府」、「聯合內閣」與「左右共治」，分別說明如下：

1. 少數政府

所謂「少數政府」(minority government)是指「內閣並不是國會中的多數，但內閣依憲法規定卻要對國會負責」，這只會出現在具有「內閣制」運作特質的國家，^⑥「雙首長制」具有部分「內閣制」的精神，因此，在例外情形下也有機率出現「少數政府」的現象。因為如果總統具有主動解散國會權，當總統面對屬於舊民意的國會，如果多數黨與他不相同，他可以解散國會，其結果不外乎：總統獲勝，則走向「超級總統制」；國會獲勝，則走向「左右共治」。此外，總統如果面對新民意的國會，則總統的選擇與前述的情形是一樣的。「雙首長制」會出現「少數政府」的原因，依目前經驗顯示，有以下數點：

- (1) 國會中沒有一個過半數的政黨，在其他政黨不願意加入內閣下，由相對多數的政黨負責組閣，西方的「少數政府」皆在此種情形下出現，這也是符合政治學理的「少數政府」。^⑦
- (2) 在政黨聯盟中，有些政黨在實質議題上支持執政黨，但是形式上卻不加入內閣，導致內閣所屬政黨在國會中無法過半，形成「少數政府」的現象。例如一九八八年的法國，社會黨獲得二七六席與共產黨贏得二七席，左派聯盟共三〇三席，右派聯盟則共獲得二七二席，在共產黨未加入內閣下，由未過半數的社會黨組閣，形成法國少見的「少數政府」形式，但是因為在政策議題上獲得共產黨的支持，因此實際運作並未出現問題。
- (3) 在總統沒有主動解散國會權的憲法因素限制下，當總統面對舊民意，國會中的多數黨(過半數)無法與總統的新民意抗衡，國會不敢提出倒閣，政治權力的分配只有任總統予取予求，因而總統可以任命與自己同一政黨，但在國會中屬於少數的總理，我國的「陳張體制」即是。

2. 聯合內閣

若總統與國會的多數黨不同，即總統在國會中是屬於少數黨或是該黨雖是最大黨但是並未過半數，總統可以選擇與其他主要政黨聯盟，組成過半數的「聯合內閣」，

註⑤ 參見張台麟，*法國政府與政治*（台北：五南書局，民國84年），頁4。

註⑥ Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 3~8.

註⑦ 依 K. Strom 的研究認為「少數政府」是二次戰後「內閣制國家」的一種普遍現象 K. Strom, *op. cit.*, p. 237.



此時，推行政策會比「少數政府」順利。總統在面對新民意的國會時，比較願意釋出權力，與他黨共享行政權。同樣的在法國，也不曾發生過「聯合內閣」。⑳在多黨制的國家中，而且國會是新的民意時，出現「聯合內閣」機率比較高。

本文之所以將「聯合內閣」歸類在「少數政權制」中，最主要乃是因為總統所屬的政黨仍然是國會中的少數。「聯合內閣」與「多數政權制」的「黨（或聯盟）內共治」類似但不同，前者並未組成類似兩大黨的政黨聯盟，而係由總統就加入內閣的各政黨中指定總理，㉑且各政黨仍是各自獨立，關鍵政黨隨時可以退出內閣，導致內閣的不穩定。而後者因為聯盟對聯盟內各政黨之拘束力較強，由於選舉制度等因素的關係，使得政黨脫離聯盟後的生存空間不大，因此必須依附在政黨聯盟下生存，而形成類似兩大黨輪流執政的情形。㉒總而言之，兩者區別之實益在於：在發生「聯合內閣」之條件下，不可能發展成爲「超級總統制」，㉓但在發生「聯盟內共治」的條件下，卻有可能朝向「超級總統制」發展。

3. 左右共治

只有在「施政理念不同之總統與總理兩人，在不同時點上，歷經人民之選擇後，而在各具有民主正當性之情形下，方有形成『左右共治』的可能」，㉔在法國，每一位總統都極力的要避免「左右共治」的發生，㉕當代表新民意的國會出現與總統所屬政黨不同之多數時，總統就要面對「左右共治」。就責任政治與憲政精神，「左右共治」應是「少數政權制」下的運作常態，㉖也是較佳的選擇。但是，有一個前提：必

註㉑ 主要是因為法國採用絕對多數制的選舉制度，造成「左派」與「右派」的兩大政黨聯盟，減低了法國傳統多黨制的現象，這樣的結果，總統面對與自己不同政黨的國會多數時，便在接受「左右共治」或是解散國會消除「左右共治」中選擇，從而會使得法國的憲政運作只在「內閣制」與「總統制」間換軌。

註㉒ 當然總統希望選擇與自己同屬一政黨的人士擔任，但是，如果國會內最大政黨（假設各政黨皆未過半數）並不是與總統同黨，則總統也可能選擇最大黨的人士擔任總理。

註㉓ 如果總統與國會的多數是屬同一聯盟，則總統在此聯盟中享有較大的權力，除少數會有「聯盟內共治」外，大多數應該是屬於「超級總統制」。

註㉔ 亦即總統只能視當時的政治環境，在「左右共治」（如果是多黨制或是國會中沒有任何政黨過半數，尚須有組聯盟的可能，方會產生「左右共治」）、「聯合內閣」、「少數政府」中選擇。

註㉕ 徐正戎，「『左右共治』憲政體制之初探——兼論法、我兩國之比較」，頁 6。

註㉖ 依法國發生三次「左右共治」的經驗顯示，「左右共治」並不是「雙首長制」的常態，往往是總統在無奈下必須的選擇，所以總統如果有機會，會想盡辦法避免「左右共治」的發生，參見徐正戎，「『左右共治』——『雙首長制之宿命』？」，頁 8~12。法國一九八一年的總統大選，由左派的密特朗當選，當時密特朗不願意面對「左右共治」，因此解散當時由右派掌控的國會，國會重新改選後左派獲勝，使密特朗得以避免「左右共治」的發生。一九八六年國會改選，右派的國會重新獲得多數，密特朗在新民意的壓力下，任命右派的席哈克爲總理，開啓了法國的第一次「左右共治」。一九八八年總統大選中，密特朗獲得連任，爲結束「左右共治」，乃挾其新民意解散國會，左派再度獲得國會多數，結束了兩年的「左右共治」。一九九三年國會改選，右派又獲得國會多數，密特朗在無意連任及年事已高下，接受第二次的「左右共治」。到了一九九五年右派的席哈克當選總統，原應該在一九九八年改選的國會，席哈克爲避免將來出現「左右共治」，乃於一九九七年提前解散國會，結果出乎意料的由左派獲勝，席哈克弄巧成拙的接受法國史上的第三次「左右共治」。

註㉗ 但「左右共治」不是「雙首長制」的常態，徐正戎，「『左右共治』憲政體制之初探——兼論法、我兩國之比較」，頁 13。



須兩黨制或是兩大政黨聯盟的國家，方有可能實現，如果是多黨制的國家，在無法組成國會多數下，則會出現「聯合內閣」或「少數政府」的運作模式。^⑥

叁、「九七憲改」後我國「雙首長制」的 憲政運作經驗

依我國憲法第五十三條規定：行政院為國家最高行政機關，此條文在憲法增修條文中並未有任何修正，如果加上憲法第三十七條的副署制度以及憲法增修條文第三條規定行政院對立法院負責。即使在歷次修憲中，總統憲法上的權力擴增（尤其是縮小行政院長的副署權），且有總統直選的民主正當性，但仍然無法改變行政院為國家行政決策核心的憲法事實。這種憲法對總統權力的制約，卻受到歷任總統的挑戰。^⑦

隨著兩岸交流的日趨密切，以及第三波民主化浪潮與國內改革的呼聲下，台灣開啓民主改革的大門，一九九〇年國是會議之後，憲政改革啓動，至一九九七年的「九七憲改」，總統權力大增，使我國的憲政體制接近於法國的「雙首長制」，將威權時期的憲政運作模式以憲法條文「成文化」，此後總統、行政院院長與立法院的三角互動關係及其間的政黨消長，便成為觀察我國憲政運作的重心所在。

「九七憲改」後，可分為李登輝主政與陳水扁主政兩個時期，其間共有三次閣揆的更替，第一次是國民黨籍的總統李登輝任命同黨的蕭萬長為行政院院長（李蕭體制），^⑧由於國會中的多數黨仍是國民黨，此時在實際憲政運作上，行政院院長僅是總統的「執行長」。第二次是二〇〇〇年三月十八日陳水扁以近百分之四十的得票率，當選我國第十任總統，於五月二十日宣誓就職當天任命國民黨籍的唐飛為行政院長，陳水扁總統並宣布暫時退出政黨活動，宣稱將組成超黨派的「全民政府」，形成我國首次政黨輪替後的「陳唐體制」。唐飛在民進黨人士的言詞攻擊下，終於因「核四案」與陳水扁總統的意見不合，在十月三日晚間正式請辭獲准，結束了為期一百三十七天的「全民政府」。第三次是陳總統繼唐飛之後任命民進黨籍的張俊雄為行政院院長（陳張體制），成為民進黨主導的「少數政府」。

一、李蕭體制

「九七憲改」主要原因之一是李登輝於一九九六年五月二十日就任中華民國第九任民選總統時，在行政院院長連戰的總辭上批示「著無庸議」，其主要考量是因為在

註⑥ 「左右共治」的出現，其他尚有下列憲政條件：國家之中央政府體制為「雙首長制」（包括人民直選的總統與國會，兩位行政首長存在，兩位行政首長具有實權）、總統與總理政黨屬性不同、總統與總理各有政治使命感。參見徐正戒，「『左右共治』憲政體制之初探——兼論法、我兩國之比較」，頁7~16。

註⑦ 李念祖，「憲政主義在台灣的發展與政治影響：憲法取代國王權威的半世紀回顧」，法令月刊，第51卷第10期（民國89年），頁162~166。

註⑧ 第四次修憲於一九九七年七月二十一日公布後，在蕭萬長於九月一日接任行政院院長之前，當時行政院院長為連戰，其運作性質與修憲前相同，故本文不予討論。



當時的第三屆立法院中，中國國民黨僅擁有微弱的多數，於一百六十四席中佔八十三席，^②在黨紀無法貫徹下，如果李登輝再提名新的行政院院長，勢必難以在立法院中獲得同意，或是會被少數立法委員要脅，因此，由連戰以副總統兼任行政院院長，爆發了行政院與立法院的憲政衝突，而後大法官雖作成釋字第四一九號解釋，但並未解決爭端，李登輝在十二月二十三日召開「國家發展會議」，與民進黨達成修憲共識，一九九七年七月二十一日公布第四次修憲之增修條文第一至第十一條，在憲政體制上傾向法國的「雙首長制」，行政院院長改由總統任命（增修條文第三條）。

李登輝於九月一日，任命首次不經由立法院同意的蕭萬長為行政院院長，在李蕭體制時期，憲政體制基本上以「超級總統制」運作，例如加入「中美洲統合體」案、援助科索沃三億美金案、調降「證交稅」案等許多國家重大決策，均顯現總統最後的影響力。所以，「九七憲改」後的第一次經驗僅是過去憲政運作的持續而已。^③

加入「中美洲統合體」案是李登輝前往中南美洲的「太平之旅」，李總統在薩爾瓦多的七國高峰會議上簽署聯合公報，中美洲各國同意我國加入「中美洲統合體」，李登輝說「本案將由行政院長蕭萬長向立法院提出報告」。^④依據憲法第五十八條及第六十三條規定，條約案應經行政院院會之通過後送立法院議決（參照釋字第三二九號解釋），顯示總統在條約案上僅有形式的公布權，此案可明顯看出，李登輝將行政院院長視為總統的「執行長」。

「援助科索沃三億美金案」是於一九九九年六月，李登輝總統宣布金援科索沃三億美元，而外交部事先並不知情，外交部部長胡自強並向立法院宣稱援助科索沃金額不超過一千萬美元，事後解釋為不知三億美元援科「已經定案」；然而，不但立遭總統府高層喝斥，且李總統本人也逕批他「不能說不知道」，不過，從事後的拼圖可以看出，行政院長在此次決策過程中只是擔任政治布景的角色而已，甚至外交部長也在「狀況外」，真正決策者仍是李登輝。^⑤

調降「證交稅」案，蕭萬長起初的意見與李登輝不同，最後蕭萬長在李登輝的堅持下決定調降「證交稅」，使得「行政院院長淪為總統的幕僚長」，成為憲政危機，在野黨並因此提出不信任案，^⑥不信任案雖未獲通過，在野立委皆呼籲蕭萬長應挺直腰桿，不要再淪為總統府的橡皮圖章，其中張俊雄更於質詢時要求蕭萬長「解讀自己的憲法地位」，看看其到底是總統的幕僚長，還是最高行政首長。^⑦

如果外交是屬於「雙首長制」總統的「專屬權」，則總統在國內財經問題上的積極介入，就更顯現我國當時的憲政體制為「超級總統制」，時任國民黨投資事業管理

註② 國民黨原佔有八十五席。

註③ 隋杜卿，「我國政府體制定位的回顧與前瞻：從雙首長制角度思考的應然與實然」，中山人文及社會科學期刊，第5卷第3期（民國86年），頁150。

註④ 聯合報社論，「太平之旅：外交盛事與內政警訊」，聯合報，民國86年9月18日，版2。

註⑤ 金援科索沃之新聞報導參見民國88年6月9日至7月14日之各大報相關報導。

註⑥ 徐正戎，「倒閣案，回歸憲政制度的利多」，聯合報，民國88年3月2日，版15。

註⑦ 參見陳素玲、羅曉荷，「在野黨促閣揆挺直腰桿」，聯合報，民國88年3月3日，版2。



委員會主委劉泰英就明白表示，「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。」^⑧問題是總統並沒有憲法上的權力，如果以憲法原精神方式運作，總統是毫無決策權的，但因總統民選的民主正當性基礎大增與身兼執政黨主席，總統實質上是有相當大的決策主導權，結果是總統「有權無責」，行政院院長「有責無權」。這大概也是新興民主國家特別偏愛「雙首長制」的關係吧！

李蕭體制的運作是「超級總統制」，當時擔任立法委員的張俊雄於第四次修憲時，即曾指出「立法院雖有對行政院不信任權，但是總統大不了再換行政院長，何況在新設計中，行政院長也不必經立法院行使同意權，因此並不影響總統大權運行，在這種權力分立失衡的狀態下，人民祇能期待一個不會出錯的『聖君』。」且「須向立法院負責之總統，卻有解散立法院之權利，形成總統有權無責，行政院長有責無權。」^⑨雖然李蕭體制在總統的強力主導之下，政局呈現相對的穩定，當有其他不同意見時，李登輝即可以其影響力將反對意見消弭，但這是在「權責不明」下換來的。下一任的陳水扁就沒有李登輝所擁有的主導政策之權力條件，「總統令不出總統府」成爲陳水扁執政的困境，這主要是因爲總統無法掌控立法院，總統不是國會中的多數黨。

二、陳唐體制

陳水扁總統主政後，不認爲我國憲政體制應該採用法國的「左右共治」模式，從而不願選擇立法院中的多數黨國民黨負責組閣，主要當然是陳水扁不甘以其新的民意屈服於代表舊民意的國民黨多數，如果代表舊民意的國民黨仍可組閣，那民衆選出陳水扁又有何意義？這在法國，總統可以立即解散國會，以避免此種現象，但是我國總統僅有被動解散權，因而有陳唐體制下的「全民政府」出現。根據陳水扁就職演說認爲「全民政府的組成，我們用人唯才、不分族群、不分性別、不分黨派，未來的各項施政也都必須以全民的福祉爲目標。」「全民政府的精神在於『政府是爲人民而存在的』，人民是國家的主人和股東，政府的施政必須以多數的民意爲依歸。人民的利益絕對高於政黨的利益和個人的利益。」^⑩由此可知「全民政府」內閣的組成，是以社會中的賢達爲主，而不以政黨爲考量，爲此，陳水扁宣稱退出民進黨的政黨活動。

但「全民政府」究竟屬於哪種性質的憲政體制，學者間有不同的見解，理論上，屬於「少數政權制」的三種態樣皆有可能，有認爲是實質上是「少數政府」，^⑪但形式

註⑧ 參見周德惠，「劉泰英：閣揆是總統幕僚長」，中國時報，民國88年8月16日，版4。

註⑨ 參見張俊雄，「只能期待一個不會出錯的『聖君』嗎？修憲，別修出動盪不安」，聯合報，民國86年5月13日，版15。

註⑩ 陳水扁，「就職演說：台灣站起來——迎接向上提升的新時代」，民國89年，參見總統府網站<http://www.oop.gov.tw/1_president/index.html>。

註⑪ 蘇永欽，「少數政府挑不動千斤重擔」，中國時報，民國89年6月18日，版15。



上它缺乏一個在立法院的少數黨。㉔有認為是「聯合政府」，㉕因為閣員中有許多是國民黨籍的，但事實上這些黨籍閣員並未以國民黨的政策為執政的第一優先。亦有認為是「左右共治」，因為唐飛是國民黨籍的，且唐飛在立法院中受國民黨的支持比民進黨來得多，但是，唐飛第一個重要法案：工時案，卻受到國民黨無情的打擊。也有認為「有少數政府的形體，有左右共治的內涵」。㉖從以上莫衷一是的解讀，可以發現「全民政府」似乎無法在憲政運作上找到歸屬，於是，「全民政府」很快就在陳唐對核四理念不合與民進黨員不支持下黯然結束。本文的觀察是，陳水扁試圖挾其新民意，以「多數政權制」的方式操作「全民政府」，簡言之，就是以「超級總統制」㉗的方式運作，所以，在政策形成過程中，缺乏了「少數政府」或「全民政府」應有的協商，於是，在核四案當唐飛與陳水扁意見不一致時，唐飛便只有選擇下台，㉘而不是雙方協商解決方案以得到共識，從而解決問題。因此，「全民政府」的失敗重點在於屬於「雙重少數」㉙但又不願意釋出權力的民進黨，強行以「多數政權制」運作「少數政權制」。

「全民政府」運作失敗的原因尚有：首先，政策成敗無所歸屬，根本的違反責任政治的原理。其次，「全民政府」體制下，無所謂的「反對黨」存在，最後出現「民粹主義」的現象。㉚再者，內閣提出的政策在國會中沒有支持的多數，政策無法推動。最後，立法院中的多數在不支持內閣下，乃自己提出令內閣無法接受的法案，逼得內閣就範，在覆議制度降低為二分之一的門檻下，行政院只有成為立法院的「行政局」了。

「全民政府」於歷經一百三十七天後黯然下台，取而代之的是陳張體制的「少數政府」，張俊雄院長於二〇〇〇年十月四日就職，民進黨自此方有「執政」的感覺。

三、陳張體制

「少數政府」在總統制下又稱為「分裂政府」或「分立性政府」(divided government)，吳重禮的研究認為在美國的總統制下，不必然會導致行政與立法部門的

註㉔ 例如民進黨的祕書長吳乃仁，就砲轟「唐飛內閣」，種下唐飛辭職之「遠因」。

註㉕ 吳玉山認為唐飛的組閣方式是陳水扁總統一種名目上的讓步，其類型在俄羅斯的「總統優勢」與芬蘭或波蘭的「相互妥協」之間。參見吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，頁190~191。

註㉖ 徐正戎，「『左右共治』憲政體制之初探——兼論法、我兩國之比較」，頁2~3。

註㉗ 例如，當時民進黨黨主席林義雄即認為行政院院長是總統的執行長，參見羅曉荷，「林義雄：閣揆是總統的執行長」，聯合報，民國89年5月5日，版4。亦即民進黨仍以李登輝時期的「超級總統制」操作。

註㉘ 有趣的是，如果唐飛當時不選擇辭職，陳水扁的選擇便有兩種可能：一是接受唐飛的意見，但這就表示自己在政策主導上權力的退出；另一是下命免職唐飛，但是唐飛的民意支持度一直高於陳水扁，免職唐飛，這對陳水扁的民意支持度無異是更大的打擊，尤其身體健康不佳的唐飛，是在陳水扁力邀下「捨命」為國，民衆一定更同情唐飛。如果總統認為「無權」免職唐飛，則要不要再任命一位新院長與之抗衡？這時頭痛的是陳水扁而不是唐飛。

註㉙ 指陳水扁僅以接近百分之四十的得票率當選，而民進黨在國會的席次又不足三分之一。

註㉚ 葛永光，「精英抉擇與制度選擇：總統制、內閣制、抑或雙首長制」，政策月刊，第59期（民國89年），頁14。



衝突，因為一方面美國採行權力分立、相互制衡，立法與行政不能侵犯對方的權力，且在鬆懈的黨紀下，分立性政府與一致性政府的差異甚小，^⑳在美國的妥協精神下，往往不會出現激烈的衝突。總統制「分裂政府」的成因是選民自然的選擇結果，而不是政治菁英刻意的操作。在內閣制國家，因為多黨制的關係，在各黨無法取得執政多數下，形成了「少數政府」。^㉑在法國，因為有左右兩大政黨聯盟，配合其「絕對多數制」的選舉制度，使得法國雖是多黨制國家，但卻形成團結的兩大政黨聯盟，於是在國會與總統不同屬一政黨時，總統在新的國會民意下，^㉒會選擇「左右共治」。但是在我國，因為總統無主動解散國會權，^㉓而所面對的國會多數（國民黨）是舊的民意，且與自己不同屬一政黨，在權衡國民黨「不敢」提出不信任案下，乃採「少數政府」的方式運作。

國民黨既是國會中的多數，其認知上當然可組閣或至少加入「聯合內閣」，但實際上卻要忍受陳水扁的「少數政府」，在行政權上無法分一杯羹，於是乃在立法院提出行政院無法接受的法案，^㉔形成「執政黨執行在野黨政策」的怪異現象，^㉕而「少數政府」的執政黨又不願意以協商方式與在野黨溝通，或是釋出善意，反而處處與在野黨對立，最顯著的案例是張俊雄宣布「核四停建」的時機，造成泛國民黨（國民黨、親民黨與新黨）的大團結，並組成「在野聯盟」，執政黨要在政策上形成多數，似乎是不可能。於是，無可避免的要執行在野黨的政策了。^㉖因此，可知陳張體制運作的關鍵不在於行政院長與總統的關係上，成敗是繫於行政院與立法院的協商機制。

註⑳ 吳重禮，前引文，頁90。

註㉑ 王業立、陳坤森，「聯合內閣的類型與成因之分析」，收錄於蘇永欽主編，聯合政府：台灣民主體制的新選擇？（台北：新台灣人文教基金會，民國90年），頁7~9。

註㉒ 如果國會是舊民意，總統會解散國會，以探求民意是否願意形成「左右共治」。

註㉓ 學者或謂「主動解散國會權未必是造成今日憲政僵局的主要因素」（王業立教授對本文之評論意見）。不過，如果總統有主動解散權，至少讓總統有機會解決憲政僵局。要讓總統有主動解散權，其他的配套措施是很重要的，如為避免總統過度行使，就必須在次數上有所限制，否則如果總統在解散改選後，政黨席次分配並不如預期，無限制解散結果會造成總統沒多久又想再解散國會，或是以主動解散權要脅國會。

註㉔ 在我國立法院有排定法案及法案審議順序之權，這與其他國家法案之審議，由內閣（政府）主導有很大的不同，因此如果立法院在會期內未通過行政院的法案時，只有以臨時會方式解決。

註㉕ 如「錢坑法案」，立法院於90年4月20日委員會審查通過「警察勤務條例」修正草案，在國民黨立委主導下增列警察深夜、假日到班加班費加倍發放條文，行政院初步估算，如果立委高揚昇所提的「警察勤務條例」版本過關，政府每年必須多支付五十億元加班費。緊接著，與警察上班時間類似的消防單位、海巡單位都將比照。甚至公立醫院的醫事人員等，也會爭取採取同一制度，使原已十分沈重的政府人事費負擔更形吃重，造成經常支出吞蝕經建支出的可怕效益，參見民國90年4月21日各報相關報導。

註㉖ 事實上，如果執政黨能作到政策協商，形成議題的多數，「少數政府」並不是沒有成功的機會，只不過年底選舉將至，在兩大黨均辦黨內初選之際，立委無心於法案協商，而比較願意在媒體上放話，以求提高知名度，互信的基礎根本無存。



四、小結

在這三次的運作經驗中，第二次與第三次是真正考驗我國實施「雙首長制」的能力，唐飛內閣主要的困境繫於與陳總統的關係上，張俊雄內閣的問題則在與立法院的互動上，因此，後兩者可以視為對「九七憲改」的嚴酷考驗，若能順利運作，我國將走向憲政的坦途，否則政局將會陷入高度的不穩定。因此，比較「全民政府」與「少數政府」的憲政運作，前者的關鍵在總統與行政院長的關係，後者的重點在行政院與立法院的關係。但是兩者何以都走上失敗（造成政治上的不穩定）？主要在於總統無視於國會中的政黨生態，任命少數內閣（或所謂的「全民政府」），以推動民進黨的政策（如核四案），而立法院則對行政院的政策、法案採取抗爭的手段，最後雙方都將政治上的不穩定以及經濟上的衰退，怪罪對方。^⑥

肆、年底立委改選後之政局粗析：代結論

「九七憲改」後，屬「多數政權制」的李蕭體制，以「超級總統制」運作，符合一般「雙首長制」運作的常軌，其代價是「權責不明」，總統不被監督，行政院院長只是總統的幕僚長或執行長而已。屬「少數政權制」的陳唐體制，以「左右共治」內涵運作，理論上是符合一般運作的常態，但這是在總統無主動解散權與兩岸情勢不穩下無奈的選擇，此外，新執政的民進黨無法掌控行政權，導致許多民進黨黨員的反彈，加上陳唐兩人之間的互信基礎薄弱，^⑦在陳唐體制期間，到處可見運作的不順利。而陳張體制的「少數政府」，在立法院多數黨國民黨不敢提倒閣案下，忍受無法分享行政權力的痛苦，只好以國會多數的力量，通過民進黨所不願意執行的政策，造成「國民黨立法，民進黨買單」的怪像。總之，李蕭體制的問題在於權責不明，陳唐體制的問題在於陳唐間的互信，陳張體制的問題在於行政與立法的互動關係。

年底立法院改選，第五屆立法院各政黨的實力消長，會影響俟後的憲政運作模式，以目前各大政黨的實力，我們可以預見的是沒有一個政黨會在國會中過半數（即使有也是虛弱的多數），^⑧於是政黨間的合縱連橫，便會使我國日後憲政呈現多樣變化。我們舉以下幾個比較可能出現的類型：

一、民進黨與其他政黨共組聯合內閣，這種憲政運作是「聯合內閣」的類型。如果參與聯合內閣的各黨互信基礎薄弱，^⑨則其運作仍充滿變數。如果基礎不錯，日後

註⑥ 吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，頁 205~206。

註⑦ 屬於國民黨籍的財政部部長顏慶章因彩券案，遭到民進黨主席謝長廷在勞動節前夕暗稱，有人只會「花時間品酒、研究橋牌，為自己鋪後路，卻沒有時間了解民生疾苦，漠視南部基層的聲音」，但在陳水扁力挺之下，於未完成立法前，即先以行政命令給高雄市期待的「港市合一」，換來謝長廷不再批評（參見民國 90 年 5 月 1 日至 5 月 5 日各大報相關報導）。由此可見，能否得到總統的「信任」往往為政務官是否「下台」的重要因素。

註⑧ 在民進黨提名未過半下，有機會過半的只有國民黨，但一般研判國民黨的即使過半，也是勉強過半。

註⑨ 可預見的是「聯合內閣」的參與者，第一個要面對的互信是內閣席次的分配，每一個政黨基於本身利益的考量，一定要求重要的或更多的部會席次，參見高永光，「從博奕理論分析聯合政府」，收錄於蘇永欽主編，政黨重組：台灣民主政治的再出發？（台北：瀚盧圖書，民國 90 年），頁 51。以筆者觀察，國內政黨除非發生重組的現象，否則政黨間互信的機制不易建立。



可能發生「政黨重組」^⑩或是形成類似法國的「政黨聯盟」。

二、民進黨無法組成「聯合內閣」，仍維持現行「少數政府」的運作模式，但因為各黨不過半，政策議題的主導便是此類型運作成功的關鍵，在此種情形下，加強政黨間的溝通協調是重要的課題。

三、泛國民黨組成聯盟，而部分本土派的國民黨立委投靠民進黨，發生「政黨重組」(party realignment)的現象，^⑪假設泛國民黨聯盟過半數，因為是新的民意，陳水扁應該要選擇「左右共治」模式，^⑫若仍以「少數政府」運作，其憲政問題勢必比今日更多。如果重組後的民進黨過半數，則「超級總統制」是陳水扁的必然選擇。

本文認為，除非出現政黨重組，否則「少數政權制」仍然無可避免，在「少數政權制」下，如果年底是多黨不過半，則「聯合內閣」應是陳水扁最佳的選擇。^⑬但這必須總統釋出部分的權力與他黨分享，而在內閣席次分配的談判過程中，誠意與互信將是影響「聯合內閣」能否組成的重要關鍵。如果組成，則總統的權力要限縮，否則內閣一切又要聽命於總統，總統主導政策的形成，則又回到「超級總統制」操作「少數政權制」的老路，失敗將又會出現。有趣的是，法國的「雙首長制」是在「總統制」與「內閣制」間換軌，而我國以後在「少數政權制」下，如果無法形成「政黨聯盟」或是過半的政黨，則會以「少數政府」或「聯合內閣」運作，前者總統權力大，後者相反，似乎也是另一種在「總統制」與「內閣制」間換軌。

最後，本文認為「九七憲改」後的憲政運作，出現「少數政權制」的各種憲政模式，似乎是未來運作的常軌，但陳水扁的經驗卻告訴我們這條路是多麼艱辛崎嶇，同樣的條件在法國何以會運作順利？是「法國能，台灣不能？」，這讓我們想起當時「九七憲改」時，民進黨^⑭極力反對「總統有主動解散國會權」的自利考量，^⑮在今

註^⑩ 例如發生類似台中市政府一級主管集體加入民進黨的現象。

註^⑪ 分析我國政黨重組的文獻，請參見蘇永欽主編，*政黨重組：台灣民主政治的再出發*。

註^⑫ 陳水扁在出席出席民主進步黨第九屆第一次全國黨員代表大會時致詞表示「法國體制下「左右共治」的情況，乃是舊總統面對新國會時，總統不得不接受最新民意支持下所產生的總理」，參見陳水扁，「總統出席民主進步黨第九屆第一次全國黨員代表大會致詞」，總統府網站，民國89年，<http://www.oop.gov.tw/1_president/index.html>。言下之意是，如果總統面對新的國會民意多數與其所屬政黨不同時，必須要接受「雙首長制」的「左右共治」。

註^⑬ 陳水扁在最近即宣稱年底選後要「結合在野力量 成爲穩定多數」，中時晚報，民國91年5月6日及5月7日大報。

註^⑭ 事實上民進黨的憲改版本由一九九〇年的內閣制，「九七憲改」同意「雙首長制」，到二千年總統大選推出「總統制」，可看出其憲改政策的游移不定，李念祖，前引文，頁165~166。

註^⑮ 當時民進黨憲改主導人物之一林濁水即稱「民進黨的主張是總統具有被動解散立法院之權，即總統只有在立法院通過對行政院不信任案後，才可解散立法院。他並強調，如果國民黨不讓步，其他都不用再談。」參見參見陳學聖，「讓憲法休息，以釋憲或法律補充解決問題」，中國時報，民國89年11月5日；亦見彭威晶，「民進黨堅持 總統只能『被動』解散立法院」，聯合報，民國86年4月26日。

天終於嚐到無法主動解散立法院，以結束「少數政府」或「左右共治」的困境。^⑩同樣的，國民黨以一黨之私考量，將立法院的閣揆同意權刪除，今日也遭到民進黨「少數政府」的反制，並譏稱國民黨別想「整碗端去」。美國當代思想家 John Rawls 在其名著《正義論》(A Theory of Justice) 中指出，「正義原則是在無知的面紗 (the veil of ignorance) 之下被選擇的」，^⑪所謂的「無知的面紗」就是讓人們不知道自己的能力、社會地位和身分等具體事實，也就是遮掩各種不平等的因素，剝奪人們對自己所處有利地位的優越感，促使人們能在平等的基礎上考慮問題，作出選擇，最後人們會發現，(揭開面紗之後) 每個人都會因此獲得最佳利益。^⑫「九七憲改」事後證明，修憲時國民黨與民進黨皆未在「無知的面紗」下，把自己的黨派之私拋開，^⑬最後修出一部兩黨皆蒙其害的憲法，^⑭當然民衆與國家所受的傷害就更大了。

憲法是一部「政治法」，具有高度的政治性、妥協性，要求各黨放棄政黨利益似乎是「不可能的任務」，但若能以政治菁英的「憲政精神」，於日後憲政運作時，以憲政慣例方式加以修正或充實，即使是馬車時代的憲法也可以用到太空時代。此外，日後各政黨在進行各種政黨聯盟之運作，以及在法案上形成多數的折衝過程，同樣的設身於「無知的面紗」之下，便是各政黨領導者重要的思考課題，否則台灣在憲政體制紊亂下，人民的福祉將成爲各政黨的「殺戮戰場」。

* * *

(收件：90年7月25日，修正：90年10月15日，再修正：90年12月7日，接受：90年12月10日)

註^⑩ 在修憲公布後，學者王業立即指出「倒閣案」設計的幾個問題：副院長在立法院改選休會期間代理行使職權的問題、總統決意長期由行政院副院長代理院長之憲政問題、立委不提倒閣案而以法案要脅(如制定肉桶法案等)，這些都會造成行政與立法之僵局，參見王業立，「虛擬實境：行政立法僵住啦！」，聯合報，民國86年7月22日，版11。

註^⑪ John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1971), p. 12.

註^⑫ 趙敦華，勞斯的正義論解說(台北：遠流書局，民國87年)，頁46~56。

註^⑬ 「九七憲改」除了前述兩黨自利考量的問題外，另外尚有立法委員名額的問題，當時是因為凍省的關係，爲避免省議員的反彈，讓他們有換跑道的空間，乃將人數由一百六十四人改爲二百二十五人，在第四屆立委未任滿時，就有人主張立委應減半。

註^⑭ 將 Rawls 「無知的面紗」的觀念用在修憲或制憲時，各黨以其一黨之私，最後造成不正義的結果，參見林美香，「從約翰勞爾斯的《正義論》檢討我國制憲史之精神基礎」，中山大學中山學術研究所博士班「專題討論」課程報告，民國90年，未發表。



Constitutional Operation After the 1997 Constitutional Amendments

Jeno-rong Shuy & Bing-kuan Le

Abstract

This article studies operational types of the “semi-presidential system”: majority regime system, minority regime system, and other sub-systems. The focus is on Taiwan’s constitutional operations after the 1997 constitutional amendments. The paper analyzes the problems in Taiwan’s constitutional statues and operations by comparing Premiers Vincent C. Siew, Tang Fei, and Chang Chun-hsiung and their relationships with the president, the Legislative Yuan, and the political parties. In the era of President Lee Teng-hui, constitutional operation was a continuity of past practices. Premier Siew served as the chief of staff to the president. Tang Fei’s problems stemmed mainly from his awkward relations with President Chen Shui-bian. For Premier Chang Chun-hsiung, the main problem has been the difficult executive-legislative interactions. The cases of Premiers Tang and Chang are severe tests to the constitutional system after the 1997 amendments because President Chen’s party does not enjoy a majority in the Legislative Yuan. The legislative elections in December 2001 will produce a new congress representing the newest public opinion. The new power structure in congress and President Chen’s decision to reshuffle the cabinet are keys affecting Taiwan’s constitutional system in the future.

Keywords: semi-presidential system; 1997 constitutional amendments, majority regime; minority regime

