

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 內閣型態與憲政運作

doi:10.30390/ISC.199512_34(12).0001

問題與研究, 34(12), 1995

Wenti Yu Yanjiu, 34(12), 1995

作者/Author：謝復生

頁數/Page：1-10

出版日期/Publication Date：1995/12

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.199512_34\(12\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199512_34(12).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



內閣型態與憲政運作*

謝復生

(國立政治大學政治學系教授兼主任)

壹、前言

第三屆立法委員選舉已經落幕，國民黨贏得八十五席，占總席次一百六十四席的百分之五十一點八，勉強超過半數；民進黨獲得五十四席，占總席次的百分之三十二點九；新黨則拿下二十一席，占百分之十二點八；另有無黨籍人士四席，占百分之二點四。由於國民黨總算過半，在常態的情況下，除非萬不得已，它應該會設法單獨組閣。因此，選前許多人所關切的聯合政府之類的問題，似暫時不會成真。

不過，儘管這次立委選舉並未發生所謂三黨不過半的情形，無人能擔保在今後幾年選舉中，不會出現各黨均不過半的狀況。為未雨綢繆，我們似仍有必要探討類此情況發生時的可能後果。更進一步言，國民黨目前只掌握了非常微小的多數，這個多數會不會因為某些司法案件或立委跳槽之舉而有所改變，尚不得而知。兼且，即使些微多數暫能維持，因不少國民黨籍立委外務甚多，出席開會狀況不理想，使國民黨的形式多數常易淪為議場中的實質少數。因此，國民黨是否會因形勢所逼，而與其他政黨結成某種形式的聯合，仍不能完全排除。

本文目的即在探討各種內閣組成型態，尤其著重各黨均不過半的情形，並討論各種內閣型態，在我國現行憲政架構下，是否可以順利運作的問題，希能有助大家對此問題之思考。

貳、我國現行憲政體制

在談到內閣的組成型態之前，我們有必要先行探究中央政府的體制問題。如果我國現行憲政體制是純粹的總統制，那麼，內閣如何組成乃是總統的事；即便有行政院長的設置，行政院長也不過是總統的幕僚長，一切仍以總統馬首是瞻。在這種情況下，立法院的政黨結構雖有可能影響政局之穩定，^①但內閣的組成，原則上並不會受到立院內部政黨結構太大的影響。當然，假定總統基於某種因素的考量，願意引進一些他黨的成員至其內閣中，也未嘗不可；但在總統制的安排下，總統仍是決策的核心。這樣的「聯合內閣」不能說對決策毫無影響，然其影響，一般說來，終究有限。^②

* 本文原發表於民國八十四年九月卅日，由國立政治大學政治學系主辦，中國時報、政治大學選舉研究中心協辦之「聯合政府」學術研討會。

註① 例如，總統與國會的多數黨或多數政團不屬同黨或同政團，以致形成分治政府（divided government）的情形，難免影響政局的安定。

註② 有趣的是，我國現行地方政制基本上乃是總統制的形態。目前台北市政府在民進黨市長陳水扁的主持下，引進一些他黨人士至其「內閣」中，就是總統制下的「聯合內閣」，與內閣制下的聯合內閣，在性質上，大異其趣。

然而，假若我國現行憲政體制是內閣制，則內閣之組成，就勢必要受到立法院內政黨結構的左右。除非立法院內無明顯多數，而各黨又僵持不下，否則總統在提名閣揆時，並無太大選擇，他必定要提名立法院內多數黨或多數政團所願接受的人選。多數黨內閣、少數黨內閣或聯合內閣等問題，是內閣制下必須面對的課題。

即使我們的制度是像法國第五共和的半總統制，總統在提名閣揆人選時，也有相當程度的局限；尤其當總統與國會非屬同一政黨或同一政治陣營時，總統必須牽就國會內的政黨結構，他的選擇餘地也非常有限。在這種制度下，也同樣有多數黨內閣、少數黨內閣或聯合內閣等等的問題。

那麼，就我國現行憲政體制而言，我們究竟是總統制、內閣制或半總統制呢？依我看來，我國現行憲政體制基本上是內閣制。

我國現行憲制是內閣制，可以從憲法中的許多規定看出。如憲法規定國家最高行政機關為行政院，而非總統（第五十三條）；行政院院長雖由總統提名，然須經立法院同意後任命（第五十五條）；行政院院長之免職命令，須俟新提名之行政院院長經立法院同意後生效（增修條文第二條）；除了發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院院長副署外，在其他情況下，總統公布法律、發布命令，均須經行政院院長副署，或行政院院長及有關部會首長之副署（增修條文第二條及原條文第三十七條）；行政院須對立法院而非總統負責（第五十七條）；凡此種種率皆顯示，在我國現行憲政體制下，整個政治權力的重心是在立法院及其所支持之行政院，總統的權力非常有限。在我國現行憲制下，總統的權力非但比不上總統制下的總統，也與半總統制下的總統，相去甚遠。^③

多年來，我國總統（除嚴家淦先生外）多享有極大的權力。其所以如此，除了一些特定的個人因素之外，一個最主要的原因，乃是因總統身兼執政黨主席之故。這不是憲政體制本身的問題，而是憲政運作上，實務與理論不能相契合所造成的結果。

當然，這並非意謂我國現行憲政體制是完完全全的內閣制。與一般內閣制國家相較，我國現行憲制確有一些不合內閣制通例的作法。例如，憲法第七十五條規定，立法委員不得兼任官吏，就與一般內閣制國家的作法有別。^④再如，在我國憲法中，行政院並無解散立法院之權，同時，立法院也只有透過第五十七條有關覆議之規定而有微弱的倒閣權，與一般內閣制之規定顯然有異。這些與內閣制不同的作法，雖然並未改變我國憲制基本上為內閣制之實質，但在具體作為上，確實出現了一些與一般內閣制不同的運作模式。

大體言之，總統制與內閣制最大的不同，在前者強調權力分立，而後者則著重權

註③ 在第五共和法國的制度下，總統在理論上可不經國會同意任免總理（實際上被提名的總理人選往往還是會到國會尋求信任）、可解散國會、可透過公民投票直接訴諸民意、可主持部長會議等，都是非常重要的權力，與我國憲制下的總統，不可同日而語。有興趣的讀者，請參閱張台麟，*法國政府與政治*（台北：漢威，民國七十九年），第一章。

註④ 不過，這樣的規定倒也不是獨樹一幟。例如，荷蘭、挪威、盧森堡等內閣制國家也同樣禁止國會議員出任內閣職位。見Douglas V. Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government," in Arend Lijphart, ed., *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford, U. K.: Oxford University Press, 1992), pp. 35~36。

力（主要指行政、立法兩權）合一。在總統制下，老百姓投票選出行政首長（總統），又另投票選出國會；行政、立法兩部門分立而不相統屬。在內閣制下，老百姓則投票選出國會，再由國會產生內閣；立法、行政兩部門基本上是合而為一的。在閣員基本上為國會議員、內閣可解散國會、國會有倒閣權等制度安排下，行政、立法兩部門可以說是具有一種休戚與共的關係。

在我國現制下，國家的權力重心為立法院及其所支持之行政院，殆無疑義；但因立法委員不得兼任官吏、行政院無法解散立法院、立法院只有非常微弱的倒閣權，乃使得我國行政院與立法院不像一般內閣制國家的行政與立法部門，具有那樣濃重的休戚與共關係。我曾經將我們這種制度稱之為「帶有分權色彩的內閣制」。^⑤

既然我國現行中央政府的體制基本上是內閣制，內閣的組成，自然要視立法院內的政黨結構而定；而且，由於我國制度帶有某種程度的分權色彩，又使內閣的組成，可能會與一般內閣制國家稍異。以下，我們將先行探討內閣制下各種可能的內閣組成形態。

叁、內閣組成形態

大體言之，在內閣制下，內閣的組成可有幾種不同的形態。從政黨數字言，可以分為單一政黨單獨組閣的一黨內閣與多黨共同組閣的聯合內閣；從內閣所掌握的國會議席來看，又可區別為不足過半數議席的少數內閣、達過半議席的多數內閣與遠超過執政所須之超大型內閣。將兩個標準合併來看，我們就可以得到如表一所示之六種不同形態。

表一 內閣組成形態

	少數內閣	多數內閣	超大型內閣
一黨內閣	少數黨內閣	多數黨內閣	一黨超大型內閣
聯合內閣	少數聯合內閣	多數聯合內閣	大聯合內閣

對許多人而言，多數黨內閣是「常態」，但是，事實上，這種形態內閣出現的機率並不高；只有在兩黨制國家（如英國），或雖是多黨，但有一黨實力遠超過其他政黨的國家（如過去的日本），這類內閣才可能出現。一般民主先進國家多為多黨制，且無一政黨擁有國會過半數以上之議席（如多數歐陸國家及當前之日本），因而由國會中數個政黨共同組成多數聯合內閣，方為常態。另外，有時國會內之各黨僵持不下，也有可能組成少數內閣（丹麥、瑞典就常有類此之例）。再者，在特殊狀況下，由數黨（其中某一政黨可能已擁有過半數以上之議席）組成大聯合內閣，以解決社會上

註⑤ 請參閱謝復生，「憲政體制、選舉制度與政黨運作」，理論與政策，第八卷第二期，民國八十三年二月，頁五～七。

所遭遇之特定問題，也時有所見（如馬來西亞、過去之奧地利）。在民主國家中，由一黨掌握極大多數議席的一黨超大型內閣，則極為少見。

爲什麼某些類型的內閣容易出現，某些類型的內閣又所見不多？爲了解答這個問題，政治學者曾提出許多不同的解釋，其中最著名者，當推美國學者賴克（William H. Riker）所揭櫫的「規模原則」（size principle）。依照他的說法，在多人參與的零和賽局（n-person zero-sum game）中，若有可轉讓效用（transferable utility）的情形，參與賽局者會組成最小獲勝聯合（minimum winning coalition）。^⑥

所謂最小獲勝聯合，指的是聯合規模剛好足以獲勝，沒有「閒雜人等」的意思。設若參與者是政黨，而獲勝的意義是在國會中獲得過半數以上之議席，則最小獲勝聯合指的就是足以獲取過半數議席之各種可能的最小數量的政黨組合之謂；在這種情況下，剔除其中任何一個政黨，都會造成聯合所掌握之議席少於半數。

在零和賽局——指賽局的總報償值不變——而效用又可轉讓——即大家所追求的標的物可切割轉讓予其他參與者——的情形下，最小獲勝聯合的組成，可以說是非常自然的結果。這是因爲既然總報償值不變，則加入聯合者愈多，每個參與者所能分得的報償就愈少；爲使每個參與者能分得最大數量的報償，參與者自然是愈少愈好，但也不能少於獲勝所須的規模，這就是最小獲勝聯合。

從直覺上來講，賴克的規模原則可以說是理所當然。只要我們假定人的目標是希望獲得更多的報償，那麼，對已經在獲勝聯合裡的成員而言，愈多人來分一杯羹，每人所能分得之報償，自然愈少。爲免每人所分得之報償減少，該獲勝聯合應會儘可能減少不必要之人，也會避免其他人加入。這個說法背後的道理其實非常簡單。

賴克的規模原則曾引起不少爭議。^⑦不過，許多爭議並非因其理論有問題而起，而是因其理論遭到誤解所致。其中，最常見的誤解是最小獲勝規模（minimum winning size）與最小獲勝數量（minimum winning weight）的區別不清。前者指的是沒有多餘政黨的情形：如果有三黨，甲黨加乙黨或甲黨加丙黨或乙黨加丙黨已可獲勝，就不會再加入丙黨或乙黨或甲黨；後者所指，則不但如此，還強調聯合所占之總席次應最小：在三黨的情況下，若第二大黨加第三大黨可湊足過半數，則所出現者就應該是這兩個黨的聯合。賴克的規模原則所指涉的，其實是前者；許多人常誤解爲後

註⑥ 見William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1962)。

註⑦ 關於這方面的文獻甚多，有興趣的讀者，可參閱Sven Groennings, E. W. Kelley and Michael Leiserson, eds., *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents* (New York: Holt, Rinehart & Winston, 1970); Abram De Swaan, *Coalition Theories and Cabinet Formations* (San Francisco: Jossey-Bass, 1973); Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1984), ch. 4; 及Ian Budge and Hans Keman, *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States* (Oxford, U. K.: Oxford University Press, 1990)。

者，因此往往會得到錯誤的結論。^⑧原則上，至少從長期的角度言，賴克的規模原則大體還算符合事實。

賴克的規模原則所常遭到的另一個批評，是其忽略了意識形態的因素。確實，在現實世界中，如果兩個政黨的意識形態非常不同，它們相互合作的可能性自然很低。假設我們可以將意識形態用單面向的光譜表示出來，則我們應可預期，在光譜上距離遙遠的兩個政黨，其合作的機率應該不會太高才是。更具體地來說，政黨在尋求合作對象時，往往會去找那些在意識形態光譜上與其相鄰、相近的政黨，而不致直接跳過隔壁的政黨，而去找尋較遠的政黨來進行結盟。^⑨

這樣的說法不算不合理，因為政黨間意識形態接近，合作自然比較容易，同時，為了穩固票源，避免讓選民覺得它變了，而不再支持它，政黨也不便找意識形態相距太遠的政黨來合作。因此，從現實的考量出發，政黨會去和意識形態相鄰、相近的政黨結盟，實不得不然。

然而，有關意識形態的批評，忽略了規模原則的一個前提，即效用是可轉讓的。假設在賽局中人，大家所追求的，基本上是政府職位等東西，勉強以可轉讓效用為假定，倒還不算太離譜；但是，如果大家所追求的，是政策、理念等，這些東西就不是可轉讓的了。這是對規模原則的另一層誤解。^⑩

當然，這並不表示意識形態的討論是不必要的。事實上，在博弈理論中，許多解題概念（solution concepts）常會得出眾多的解；如何從這許許多多的解中，得出一些更明確、更理所當然的解來，確實是一個值得斟酌的課題。賴克的規模原則涵蓋了許多不同的可能性——雖然這些可能性解都包含了一個共通的因素，即最小獲勝規模——但我們並不確知何者必然出現。如果加入意識形態的因素，能幫助我們在許多可能性中，找出一些看來更合理的結果，倒未始不是一件好事。

無疑地，在政治上，我們也常看到一些理念截然不同的政黨聯合在一起，做一些令人突兀的事。不過，在常態下，我們大體可以預期，意識形態相鄰、相近的政黨確實比較容易結合在一起，而意識形態距離較遠的政黨，結合的可能性就會降低許多。

其實，賴克的規模原則還有一個更根本的、值得作進一步推敲的假定，即將政治視為零和賽局。從某一意義言，將政治視為零和賽局，未必不當，因為在政治上，大家所爭來爭去的東西，其總量往往不會有太大的改變。例如，大家所爭的若是政府職位，則由於政府職位的總量多半是固定不變的，將之視為零和賽局，倒不致距離事實太遠。再如，博弈論者常將政治性賽局界定為「簡單賽局」（simple game），即賽局之報價值局限於一與零之間，一代表「勝利」，零代表「失利」，則由於在一般情形下，總有贏有輸，賽局的總值不變，這自然就是零和賽局。

註⑧ 有關最小獲勝規模與最小獲勝數量之別，請參閱Peter C. Ordeshook, *Game Theory and Political Theory: An Introduction* (Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1986), pp. 408~414。

註⑨ 請參閱Lijphart, *Democracies, op. cit.* 中所作的整理。

註⑩ Ordeshook, *op. cit.*, pp. 414~415。

然而，在許多情形下，報償並非必然不變。例如，當社會遭遇外侮，整個國家處於危急存亡之際，賽局的總報償可能會從一個比較高的數值（如一）掉落到一個比較低的數值（如零）；或者，一個社會內部有嚴重的種族、語言、宗教、文化、地域、意識形態等的分歧，以致暴亂的陰影不斷，賽局的總報償也可能會從一個較大的數值滑落到一個很低的數值；再如，一個殖民社會正爭取獨立，賽局的總報償就可能會從一個很小的數值提昇為一個較大的數值。這些基本上都是非零和的狀況。在這類情況下，賴克的規模原則就難以適用。

事實上，在某些特定的假設前提下，非零和賽局可能會導致大聯合政府的出現。①我們確實可以看到許多國家在遭遇外侮時（如英國在大戰時），或當社會內部有嚴重分歧時（如馬來西亞、一九四五到六六年間之奧地利等），或當殖民地在爭取獨立時（許多亞、非、拉丁美洲國家都有類似情形），各方人士組成大聯合政府，來共同解決社會所面對的課題。這些現象已超出規模原則所涉及之範疇。

另外，在有些情況下，由於各黨僵持不下，或因為其他原因，少數黨政府或少數聯合政府也可能出現。從某個意義言，這可以說是一種暫時性的安排，但在有些國家（如丹麥、瑞典），這幾乎變成常態。②不過，無論如何，少數政府的維繫，仍須視其他未參與政府內的其他政黨是否給與某種程度的支持而定，因此，未必不適用賴克的規模原則。然而，就經驗研究言，要找出這類支持，有時不是很容易的事。在以下的討論中，我們仍將以實際上是否正式參與聯合政府，作為分類的準繩。

肆、在我國現行憲制下可能的內閣組成形態

如前所述，我國中央政府的體制基本上乃是內閣制的形態，不過，又帶有一點分權的色彩。在這樣一種體制安排下，各種內閣組成形態皆有可能發生。在有一黨居多數的情況下，多數黨政府應是常態，但是，如果社會爭議（如統獨之爭）非常嚴重，以致可能肇致社會解體，或因兩岸關係惡化，有兵戎相見之虞，則即便有多數黨，某種形式的大聯合政府仍可能會組成。不過，在這些條件並不存在的的前提下，大聯合政府的可能性甚低。

假定第三屆立委選舉真的三黨不過半，政府的組成形態仍可能是非常多樣的。表一所示之少數黨政府、少數聯合內閣、多數聯合內閣以至大聯合內閣，都有可能發生。（在三黨競爭的情況下，少數聯合內閣發生的機率不大；除非因無黨籍人士之故，出現某兩黨加在一起也無法過半的情形，才可能出現少數聯合內閣。然而，在這種情況下，無黨籍人士將非常搶手，可支持最大的單一政黨，組成一大黨與數無黨籍人士聯合在一起的內閣；也可能支持兩個較小的黨，形成另一組聯合內閣。）

註① 我曾經借用博弈理論中「核心」(core)這個解題概念，來探討大聯合政府出現的情形，請參閱：謝復生，「協和式民主政治理論之檢討」，政治學報，第十期，民國七十一年十二月，頁六一～八四。

註② 有關少數內閣問題的討論，請參閱Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1990)。

不過，無論是少數政府、多數聯合內閣或大聯合內閣，在我國現行憲制下，其運作都不應該有太大的問題。

有人可能會擔心，在我國現制下，總統所屬政黨如果未能掌握立院多數，以致淪為在野黨，可能會引發憲政危機，尤其在總統直選後，這個可能性會更大。我想這個顧慮可能稍顯悲觀了些。事實上，在我國現行憲法架構下，政治權力的重心很明顯地是在立法院及其所支持的行政院上，即使總統直選也不能改變這個事實。在民主政治中，我們必須依法行事；總統不能因是民選，就可不依法來辦。如果那樣，就脫離民主的常軌了。^⑨

究其實，一旦總統不再兼任黨魁，他的權力就會受到很大的局限。反過來講，假若總統繼續兼任黨魁，而他所屬的政黨已不再是立法院的多數黨，然該黨仍在聯合內閣內居主導力量，總統依然可以發揮相當大的決策影響力。設若總統所屬政黨在立法院所掌握的席次有限，即便該黨仍在聯合內閣內，總統的影響力就會受到相當大的牽制，更遑論該黨淪為在野黨的情況了。

就行政院與立法院間之互動而言，在各黨不過半的情形下，如前所述，各種可能的內閣組成形態都有可能產生，應與一般內閣制國家無異。不過，由於我國憲制帶有相當程度的分權色彩，使得在我國，少數內閣，至少在理論上，應比一般內閣制國家容易出現，而且，一旦在位，也比較容易存活。為什麼呢？

在有某種程度的分權色彩的狀況下，行政、立法兩院較乏如一般內閣制國家那種休戚與共的關係。偶爾同黨議員造造反，並不會肇致內閣立即垮台的危險。這樣一種架構提供了少數政府存在的空間：只要在立法院行使閣揆同意權時，拉得足夠票數，能順利坐上閣揆寶座；在隨後的運作中，只要不弄得天怒人怨，內閣還是可以安穩在位。這原本是為了穩定內閣的設計，確也提供了少數政府運作的餘地。

是以，整體說來，在我國現行憲政體制下，少數政府、多數聯合內閣或大聯合內閣之運作，都不應該會有太大的問題。

伍、未來形勢的推演

今年年底的立法委員選舉，國民黨總算贏得過半席位，儘管很勉強，但總算過關。在常態的情況下，我們應可預期國民黨會組成一黨內閣。然而，為免出差錯，尤其是為了避免在立法院對總統所提名之行政院長人選行使同意權時，出現難以控制的場面，國民黨可能會以某些個別人事或政策為餌，來換取其他政黨對國民黨所提人選之支持，但要與他黨共組聯合內閣，分享權力，除非萬不得已，可能性應不大。

反過來講，設若這次選舉果真出現三黨不過半的情形，少數黨內閣、少數聯合內閣、多數聯合內閣或大聯合內閣，儘管可能性不一，但都有機會組成。基本上，大聯

註⑨ 內閣制國家也不乏總統直選之例，如奧地利、愛爾蘭、冰島、葡萄牙等都是這樣的例子。在這些國家，即使直選，總統基本上仍是虛位。

合內閣，在缺少強烈誘因（如社會內部的紛爭尚未達到尾大不掉的地步、中共跨海攻台的機率也未立即明顯地提昇等）的前提下，可能性較小。^④少數聯合內閣，在政黨數維持在三個的狀況下，機會也不大。因此，比較可能的，還是少數黨政府和多數聯合內閣這兩種情況，以下就針對此二者，來作說明。

在談到具體狀況時，我們必須首先確定各黨不過半的情形究竟有多嚴重。在假定各黨均不再分裂的前提下，立法院內即使三黨不過半，三黨的大小，大體應該還是國民黨為大，民進黨次之，新黨最小，另外再加上部份無黨籍人士。如果國民黨加無黨籍人士可以成事，國民黨自會尋求與無黨籍人士合作，來保住政權，這是比較容易的作法。設若此路不通，那就要看三黨之間如何合縱連橫了。

就組成少數黨政府而論，由最大的國民黨組成這樣一種內閣，應較容易得到認可；若果要形成多數聯合內閣，那麼，究竟是由那兩黨聯合在一起，就要費思量了。

誠如前述，少數黨政府，在我國現行憲政體制下，成功的可能性甚大。同時，目前三黨之間互信不夠，也使少數黨政府出現的機率增加。一方面，國民黨的黨產、對電子媒體的控制、與軍隊的關係、黑金政治等等問題，都是其他政黨在與國民黨協商結盟時，難免會提出來的，而國民黨在面對這些事項時，如何因應，確是不易。因此，爲了省去這些麻煩，國民黨可能會考慮不直接與民進黨或新黨結盟，而以自組少數黨政府的作法來過關。國民黨會請求其他黨派在行使閣揆同意權時，即使不支持，也不要反對，以確保國民黨的人選能順利通過。國民黨可能會在一些個別人事或政策上，對其他黨派，作出讓步。

另一方面，從民進黨或新黨的角度來看，是否與國民黨結成正式同盟，也必須審慎考量。基本上，與國民黨聯合，若有助於它們在今後的政局演變中，掌握更大的主導力量，它們自然會有意願與國民黨合作。但是，假若與國民黨正式聯手，會疏離它們的支持者，使支持者認定它們已與國民黨同流合污，而不再支持它們，則是否與國民黨結盟，就必須斟酌再三了。在這種情況下，由最大的政黨（一般來說應是國民黨）組成少數黨政府，就不是不可能的事了。

然而，儘管在我國現行憲政架構下，少數黨政府存活的可能性甚大，但因執政黨必須經常在個別議題上，受到其他黨派的牽制，使政策的穩定性或一致性受到影響；職是之故，若能順利與另外一黨正式結盟，將部分政策領域，在一定程度上，讓渡給他黨，而在其他領域內仍保有相當的自主性，也是一個可能的選擇。透過正式結盟，以組成多數聯合內閣，是一個非常可能出現的結果。

自民進黨與新黨的角度視之，與國民黨正式結合，邁入執政，在不致出現前述弊害的情形下，也未始不是一件可欲之事。再者，如果條件許可，就由民進黨和新黨組成聯合政府，而將長期執政的國民黨拉下馬來，對某些民進黨或新黨人士，可能是一件求之不得的事。因此，由民進黨和新黨共組聯合政府，也不是毫無可能。

註④ 這次立委選舉前後，民進黨曾大力鼓吹大聯合政府的觀念，似未得到其他兩黨的正面回應。關於目前狀況下，大聯合政府的可能性，請參閱謝復生，「組成大聯合政府的可能性不大」，中國時報，民國八十四年十二月二日，版十一。

若不考慮意識形態的因素，則依據賴克的規模原則，國民黨加民進黨、國民黨加新黨或民進黨加新黨，都是最小獲勝聯合，均有出現的可能，我們很難直接判斷那一種組合的可能性最大。不過，如果我們把意識形態的因素納入考量，那麼，這些排列組合出現的可能性就不會完全相同了。

在筆者與牛銘實教授所共同進行的研究中，我們可以很明顯地看出，在台灣，影響政黨區隔的因素，主要還是政治性議題，其中，國家認同問題是個重要的關鍵。^⑤從這個角度言，目前，新黨的統一意識最強，國民黨至少在官方言論層次，也是在統一的一方，民進黨則是明顯地偏台灣獨立。如果把獨、統用左右來作比擬，那麼，民進黨最左，新黨最右，國民黨在中間，但多少較偏新黨。

在這樣一種意識形態的架構下，意識形態相鄰的兩黨（國民黨加民進黨或國民黨加新黨）組合在一起，似乎比較自然；民進黨若跳過國民黨而與新黨結盟，有點匪夷所思。原則上，民進黨若跳過國民黨而與新黨結盟，可達到「變天」的效果，是有潛在的誘因在，但是，如此大動作，勢必導致其某些潛在的支持者，對之發出質疑之聲，懷疑其立場已有所改變。此舉不但可能肇致黨內動盪不安，甚且可能釀成分裂。長期而言，這樣一種作法，對民進黨，不見得有利。同樣的情形也會發生在新黨身上。因此，這種「同床異夢」的作法，可能性應不大才是。

那麼，在國民黨加民進黨或國民黨加新黨這兩種可能中，又以何者較易實現？基本上，國民黨與新黨的理念終究比較接近，而與民進黨的位置距離較遠，因此，在衡量國民黨加民進黨或國民黨加新黨這兩種組合時，應仍以後者的可能性較大。如果國民黨選擇與民進黨結盟，可以想見，國民黨必會流失更多的選票給新黨；在國民黨不易從民進黨手中挖到選票，卻很容易將選票丟給新黨的情形來看，國民黨選擇與新黨結盟，似乎是非常自然的結果。同時，國民黨若與民進黨結盟，多少給人國民黨在統獨議題上有重大轉變的訊號，可能會引起中共的劇烈反應，這必然是國民黨領導人要深思熟慮的問題；若與新黨結盟，則較無這層顧慮。^⑥

整體而言，這次立委選舉如果形成三黨不過半的局面，而國民黨若仍居相對多數，則由國民黨組成一少數黨政府或由國民黨加新黨成立聯合政府，都是非常可能的結果。

陸、結 論

綜上所述，在我國現行憲政體制下，各種內閣組成形態都有可能。目前國民黨既已過半，則除非萬不得已，國民黨一黨組閣的可能性應甚高；如果選舉結果真的出現

註⑤ 請參閱John Fuh-sheng Hsieh and Emerson M. S. Niou, " Issue Voting in the Republic of China on Taiwan's 1992 Legislative Yuan Election, " *International Political Science Review*, forthcoming, 以及 " Salient Issues in Taiwan's Electoral Politics, " *Electoral Studies*, forthcoming。

註⑥ 此處指的是正式組成聯合內閣的情形，並未排除國民黨與民進黨結成非正式同盟的可能性。

三黨不過半，則少數黨政府或多數聯合內閣均有可能。

由於國人多年來習於一黨多數內閣，因此，對於聯合內閣等其他政府組成型態，多少有些憂慮。其實，在民主先進國家，多黨制與聯合內閣是最常見的政治形態。只要政黨數能控制在一定範圍之內，政局的基本安定並不會因此受到嚴重的干擾。^⑩相反地，由於政黨間相互牽制力量的加強，說不定反而可以避免權力的濫用，而使政治更上軌道，大家實應以平常心視之。

*

*

*

註^⑩ 政治學者薩脫里（Giovanni Sartori）就認為只要將政黨數控制在五個或五個以下，政局就可大體維持穩定。見其*Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*（Cambridge, U. K.: Cambridge University Press, 1976），pp. 131~132。若欲控制政黨數，最簡便的辦法就是從選舉制度下手。有興趣的讀者，可參閱：謝復生，*政黨比例代表制*（台北：理論與政策雜誌社，民國八十一年），第二章。