

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲改的時代意義

Searching fo a Balance between the President and the Assembly

doi:10.30390/ISC.199607\_35(7).0006

問題與研究, 35(7), 1996

Issues & Studies, 35(7), 1996

作者/Author：郭正亮(Julian J. Kuo)

頁數/Page：56-72

出版日期/Publication Date：1996/07

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.199607\\_35\(7\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199607_35(7).0006)



*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



# 尋求總統和國會的平衡： 雙首長制對台灣憲改的時代意義\*

郭正亮

(東吳大學政治學系副教授)

## 摘要

本文從歷史主義出發，認為憲政改革的本質，必須同時慮及制度規範和制度誘因，才能兼顧理想與現實。而有鑒於我國國會相對於行政部門的長期脆弱，本文認為一旦採行總統制，使強勢民選總統主導行政權，並剝奪國會對行政院質詢監督權力，恐將造成總統獨裁的危險。但有鑒於國民黨立委的地方派系色彩濃厚和改革能力低落，以及民進黨長期受制於派系林立和整合能力薄弱，一旦改為內閣制，恐將導致政治改革和政治整合能量的同時削弱。

因此，本文基於民主發展的考慮，主張類似法國的雙首長制，認為雙首長制具有五項優點：維持府會權力平衡、維持全國領導中心、促進國會和政黨的全國發展、促進國民黨黨國體制的正常化、促進朝野協商和府會溝通。

**關鍵詞：**憲政改革、總統制、內閣制、雙首長制、民主鞏固、政治整合

\* \* \*

## 壹、前言

十年來台灣的民主化，像是漫長的分期付款，始終僅止於局部攤還，難有突破全局的作為，這種自我設限、小幅調整的改革模式，尤其以憲政改革最為明顯。民國七十九（一九九〇）年五月二十日李登輝總統在就職演說中，曾表示將在一年內終止動員戡亂時期，並在兩年內完成憲政改革。但六年以來，國民黨雖然如期終止了動員戡亂時期，但在憲改上顯然還踟躕不定，頗有落後。

\* 本文初稿曾發表於民國八十五年六月一日，由政治大學政治學系主辦之「民主化與政府體制」學術研討會。筆者要感謝黃德北、謝復生等學界先進的指正。

六年以來，國民黨主導的憲改始終一波三折，難以一舉達成目標。六年憲改分為三階段，每一階段往往因為難以擺平黨內衝突而中輟。其中，第一階段憲改（一九九〇年三月）只為中央民代的全面改選立下法源，通過第一屆中央民代應於一九九一年前退職，並未修改其他憲法條文。第二階段憲改（一九九二年三至五月）則在廢除臨時條款之後，通過憲法增修條文第十一至十八條，內容包括監察院改制、國大集會定期化等等，但並未議決總統選舉方式，以致李總統無法兌現兩年完成憲改的就職諾言。第三階段憲改（一九九四年七月）儘管確定了總統改由公民直選，但只通過總統直選，卻未全面考量民選總統所可能帶來的憲政衝擊，例如有關立委任期延為四年、配合總統任期的修憲案，竟在國代的刻意杯葛下流產。<sup>①</sup>

儘管國民黨在三階段修憲中，始終掌握了國民大會的四分之三多數，但由於黨內衝突不斷，往往造成同黨代表的互相抵銷。前兩階段修憲，國民黨始終受困於主流派和非主流派之爭，尤其以總統選舉方式和閣揆副署權上的鬥爭為然。第三階段修憲，國民黨則受困於國代和立委之爭，導致立委任期無法配合總統任期，因而造成一九九六年二至五月必須兩度組閣的憲政困境。由於國民黨的憲改議程始終以小幅調整為基調，三階段修憲對於總統和閣揆之間的權責關係，並未做根本而徹底的釐清。

憲政改革的躑躅起伏，難以迅速全面調整憲政定位，顯示出憲改必將涉及憲改政治，而不是單純的憲法設計問題。換言之，憲改方向往往受制於政治力互動的影響，並非純粹的制度理性所決定。如日本憲法學者小林直樹所說，憲政改革的本質，乃是「法與力的辯證」。法與力原本互相否定，法排斥力的任意性和非理性，力則傾向衝動和無法，因此必先解辦法與力之間的緊張對峙，憲政秩序才能產生規範力量。法與力要取得平衡，將需要雙管齊下的努力才能有成：一是使政治力願意接受法的規範；另一則是使法本身內化了政治力的支配關係。<sup>②</sup>

就此而言，徒以政治力量掛帥，缺少必要的制度理性，將使憲改喪失法的理想，但徒有完美的制度理性，缺少必要的政治力量支持，亦將使憲改不切實際。本文針對台灣憲政改革的思考，亦將兼顧法（制度理性）與力（政治現實）兩個層面。正如法國憲政學者M. Duverger針對制度理性派的批評：「他們所創設的制度，好比是非常協調的建築，但卻是人工的，並不適當地人們的真實需要」。他並引用拿破崙的話表明自己的立場：「最好的憲法是適時的作品」。<sup>③</sup>這句警語，正凸顯出憲政改革所蘊涵的法與力之間的辯證關係，其實具有濃厚的歷史性格。即使是強烈主張內閣制的著名學者Juan Linz，亦指出所謂「內閣制優越論」亦無法否定美國和斯里蘭卡等國家採行總統制的成功。換言之，有關憲政體制孰優孰劣的命題，本質上都只是「概率

註① 有關三階段憲改的研究，可參考李炳南，*憲政改革與國民大會*（台北：月旦，民國八十三年）；朱雲漢、廖宜興，「台灣的憲改政治」，中國政治學會、聯合報文化基金會「戰後台灣政治發展」研討會（台北：民國八十四年十月廿一～廿二日）。

註② 小林直樹，*憲法の構成原理*（東京：東京大學出版會，一九六一），頁九六～九七。

註③ Maurice Duverger, *Les Constitutions de la France*（Paris: Presses Universitaires de France, 1971）。

」(probabilistic)命題，並非「必然」命題。<sup>④</sup>憲政改革並無放之皆準的普遍真理，而必須切入特定國家所處的歷史脈絡，才能證成(justify)憲改方向的妥當性。這種歷史主義的觀點，正是本文分析憲改問題的基本立場。

## 貳、民選總統對憲政體制的衝擊

民國八十五(一九九六)年三月廿三日首屆總統直選後，擁有過半民意支持的李登輝總統，是否將對現行的憲政體制造成空前衝擊，已經是未來憲改所不能不嚴肅面對的課題。可預期的，隨著七月國大集會的到來，有關中央政府體制如何調整的問題，恐將再度引發總統制和內閣制之爭，行政權和立法權的關係，或民選總統、行政院、民選國會三者之間的權責劃分，勢將再度成爲爭論焦點。

不過，李總統的高票連任，並未使國民黨在其他選舉大獲全勝。一九九六年國代選舉，國民黨席次已從二五四席<sup>⑤</sup>降至一八三席(五四·七九%)，遠低於修憲所需的四分之三，顯然已經失去了憲改主導權。此外，一九九五年十二月所產生的第三屆立法院，國民黨亦僅以八十五席勉強過半，由於國民黨立委長期的動員不力，勉強過半很可能導致實質不過半。不管是國民大會或立法院，國民黨都已喪失一黨獨大的絕對優勢，即使李登輝總統贏得空前勝利，但他所面臨的政黨政治生態，卻遠比過去難以掌握。

擁有強勢民意支持的李總統，幾已篤定必將展現出強勢作爲。畢竟早在總統直選之前，即使憲法第五十三條明文規定「行政院爲國家最高行政機關」，李總統的實質權力也始終高過歷任閣揆，尤其在一九九二年行政院長郝柏村辭職後更加明顯。李總統超出現有憲政體制的權力擴張現象，至少包括兩方面：

一、總統跳過行政院，直接透過體制外管道，或另外成立體制外機構，推動總統主導的政務：透過體制外管道，如跳過外交部，直接透過劉泰英主持的台灣綜合研究院，推動美國國會遊說和元首外交；成立體制外機構，如在所有部會之上，另外成立「國統會」統籌兩岸關係；跳過教育部，另外成立「教改會」發動教育改革；跳過文建會，另外成立「文化總會」推動鄉土文化等等。

二、總統擴大決策範圍，試圖在國家安全有關大政方針之外，另外影響行政院其他部會的政策：除國家安全政策(包括國防、外交、大陸政策)之外，<sup>⑥</sup>李總統還介入教育政策，如保證嘉義農專升格；介入文化政策，如提倡社區主義和鄉土文化；介入住宅政策，如提出「六萬元國宅」；介入社會福利政策，如呼應農民年金；最近還

註④ Juan Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does it Make a Difference?" in Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 3~90.

註⑤ 二屆國代選舉，國民黨當選人加上第一屆增額國代六十六席，占國代總額四〇三席的七八·九%。

註⑥ 依照憲法增修條文第二條第五款：「總統爲決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局」，一般認爲國家安全有關大政方針，包括國防、外交、大陸等政策。

介入財政政策，如要求公共工程預算應予刪減等等。

不管是透過體制外管道或成立體制外機構，或是擴大總統的決策範圍，都明顯違反了現有的憲法規定。李總統實質權力的擴張，難免招致部分人士的批評，指責他破壞憲政規範，導致憲法失去權威等等。不過，這些批判就法治角度來說，固然言之成理，但就歷史主義的觀點而言，未免過於輕忽法與力在憲政發展過程之中的辯證關係。畢竟，即使我國憲法較傾向內閣制，但自行憲以來始終訴諸政治掛帥，始終以政治強人爲中心，從未真正實施過內閣制。早在行憲之初，即爲了使蔣介石總統的擴權合法化，由國代通過臨時條款凍結憲法。即使到了權力過渡的嚴、蔣時期，曾經暫時出現以行政院長蔣經國爲中心的階段，表面上一度接近內閣制，但畢竟仍是以法適人。蔣經國並未利用此一難得機會，順勢廢除臨時條款回歸憲法，使總統從此改爲虛位元首，反而選擇繼承父位擔任總統，並繼續沿用臨時條款體制。

因此，當李登輝於民國七十七（一九八八）年一月繼任總統時，他所繼承的憲政體制，並非傾向內閣制的原有憲法，而是傾向總統獨裁的臨時條款體制。自一九八八年正式繼承到一九九二年廢除臨時條款爲止，李總統所擁有的合法憲政權力，始終遠高於閣揆。總統的實權領袖角色，不只源自臨時條款的界定，更已在長期的政治社會化經驗中，被一般大眾視爲理所當然，早已內化爲一般大眾的政治文化。

除了臨時條款體制之外，李登輝還繼承了長期以黨領政的國民黨主席，使他一方面得以透過國民黨中常會，介入影響行政院和國會運作，一方面又得以掌握黨內人事權、選舉提名權、資源分配權。總之，不管是臨時條款體制下的總統，或是以黨領政的國民黨主席，都注定李登輝必將成爲黨政合一的決策核心，自始即將扮演政治整合的關鍵角色，並無退化爲虛位元首的可能。

而且，李登輝強烈的歷史使命感，更使他亟於掌握並運用既有權力，以便突破現狀發動改革。愈是想有所作爲，愈是需要擴大權力。李登輝因此在推動民主化和本土化的過程中，尤其從一九八八年到一九九二年期間，不斷累積發展出非正式和個人化的無形權力，凝聚出高度的民間聲望和基層支持。

李總統所擁有的正式和非正式權力，加上他在一九九六年首屆總統直選的過半勝選，顯然將使總統虛位化更加困難。即使是前三階段修憲，不管是削減閣揆副署權，或是改爲總統直選，國民黨所主導的修憲方向，都使李總統的實質權力進一步擴大法律基礎和社會基礎，如今李總統又以高票連任，國民黨豈有可能逆向調整修憲方向？

由於總統的實質權力早已根深蒂固，因此在總統大選後，國民黨菁英也陸續表示憲政看法。儘管國民黨曾數度表示，將不分黨派延攬各界人士共組政府，卻始終不曾使用「聯合內閣」一詞，而是使用較模糊的、由總統主導的「聯合執政」或「執政聯盟」等語。一九九六年四月廿三日，行政院長連戰更公開表示，我國政府體制既非內閣制，自然也沒有聯合內閣的機制，不管是責任歸屬或政策走向都將成爲問題。<sup>⑦</sup>

註⑦ 中國時報，民國八十五年四月廿四日，版二。

省長宋楚瑜亦表示，民選總統的職權，應可經由大法官解釋或政治菁英達成共識的方式，來形成新的憲政慣例。<sup>⑧</sup>兩人言下之意，都暗示當前憲法並不符合政治現實，而必須訴諸彈性作法才迎合現狀。更露骨的擁李行動，還表現在四月廿六日由國民黨立委洪性榮、陳鴻基、陳瓊讚等人，聲言將與部分國代合作，兩年內修憲改為總統制，並同時廢除行政院長一職。<sup>⑨</sup>

由於國民黨在立法院和國民大會相繼失去一黨獨大的優勢，未來修憲勢須慮及在野黨的反應。部分傾向內閣制的學者，因此主張總統直選並不必然導向總統擴權，並以愛爾蘭、奧地利、葡萄牙等國家為例，論證總統直選未必產生實權總統，仍可能以內閣制為憲政主軸。<sup>⑩</sup>可是，這種未曾慮及歷史發展的憲政類比，恐將混淆了全然不同的歷史成因。畢竟，上述國家都有長期的內閣制經驗，即使總統改為直選，也是在內閣制的實踐基礎上展開，新誕生的直選總統仍須面對早先存在的國會勢力。相形之下，台灣從未有過真正的內閣制經驗，而李總統早已在臨時條款體制和國民黨黨國體制下，成為遠高於國會勢力的政治強人，如今在首屆總統大選中又贏得過半選票，豈可能屈就於原本就相對虛弱的國會勢力之下？——兩種迥然有別的歷史經驗，顯然不應一概而論。

不過，強調李總統已經握有難以匹敵的實質權力，充其量只是想凸顯出當前的政治現實條件，認為憲政改革若要有效落實，勢須慮及目前政治力量的強弱關係，才不致淪入純粹制度理性的空想。但要強調的是，這絕不意味著政治力量掛帥，也不是主張完全以法適力，而是希望在慮及政治力量對比的前提下，思考如何切入政治現實，進而落實可行的憲政理想。畢竟，憲改不僅要慮及可欲的目標，更要顧及可行的手段。由此所衍生的憲改邏輯，將同時關注兩個層面：一是提供制度誘因，使政治行動者願意接受制度規則；一是提供制度規範，使政治行動者因此受到約束。<sup>⑪</sup>畢竟，徒法不足以自行，憲法亦同，都必須同時考量制度所產生的正面誘因和負面約束，才能結合理想與現實，使制度運作產生效力，進而使法與力之間求得平衡。

### 叁、總統制：實質獨裁的危險

因此，憲政選擇的妥當性，應從憲政體制所可能導致的政治後果加以評估，才能真正切中要害，不流於一廂情願的理論幻想。隨著全球民主化的發展，有關民主鞏固和憲政選擇的文獻已日益增多。他山之石，仍有可供參考之處，且先綜合列出外國學界有關總統制的利弊評估如表一。

註⑧ 自由時報，民國八十五年四月廿四日，版二。

註⑨ 中時晚報，民國八十五年四月廿六日，版二。

註⑩ 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，版十一。

註⑪ Donald L. Horowitz, *A Democratic South Africa* (Berkeley: University of California Press, 1991), p. 154.

表一 總統制的利弊得失

優點	缺點
<p>1.實權總統凸顯責任政治： 總統直選為全國一對一選舉，選民較易區辨，可以強化責任歸屬。</p>	<p>1.實權總統導向勝者全贏： 總統直選易造成勝者全贏的零合競爭，因此激化政治衝突。</p>
<p>2.權力分立有利保障自由： 權力分立有利制衡，避免行政權和立法權勾結，保障公民權益。</p>	<p>2.權力分立損及政府效能： 權力分立造成府會對峙，剛性任期使府會僵局難以化解，缺乏政治機動性(immobilism)。</p>
<p>3.直選總統打破特殊利益： 超然中立，有利全國政治整合。 民粹動員，可以制衡國會濫權。</p>	<p>3.直選總統妨礙溝通妥協： 總統身為全國最高民意領袖，易產生權力幻覺，易訴諸民粹動員，不利政黨協商和妥協。</p>
<p>4.剛性任期有利菁英代謝： 避免長期政權壟斷，促進新陳代謝。</p>	<p>4.剛性任期導致施政斷層： 因人統治，政策斷層，任期限制造成施政限制。</p>

資料來源：Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (New York: Oxford University Press, 1992); Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994); Fred W. Riggs, "Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective," in Mattei Dogan and Ali Kazancigil, eds., *Comparing Nations* (Oxford: Basil Blackwell, 1994), pp. 72~152.

顯然，即使針對總統制的同一層面，由於論者側重的立場不同，所得到的評估也大相逕庭。例如針對總統制的實權總統效應，強調責任政治者，認為總統直選將有助於選民區辨領袖和訴求，可以強化政治責任的歸屬。但強調政治安定者，則認為總統制將導致勝者全贏的零合競爭，政治衝突因此格外激烈，將不利於政治安定。

另如針對總統制的權力分立效應，從保障個人自由而言，總統制經由立法權和行政權的互相制衡，將有助於防止權力濫用。<sup>②</sup>但從政府效率來看，權力分立較易導致府會僵局，更因為缺少倒閣和解散國會機制，將因此欠缺危機處理的機動性。

另如針對總統制的全國選舉效應，支持者認為將有助於強化總統個人的超然中立地位，不僅可藉此凝聚出全國公益，削弱特殊利益集團的影響，必要時還可藉此發動民粹動員，制衡國會的濫權。但反對者則認為直選總統握有全國最高的民意支持，往往產生權力幻覺，不但容易造成自以為是，因而不願推動或屈就政黨協商，同時也容

註② William Riker, *Liberalism Against Populism* (San Francisco: W. H. Freeman, 1982), pp. 249~253.

易造成擁民自重，不惜訴諸民粹動員和國會對抗，造成府會關係的惡化。<sup>⑬</sup>

最後針對總統制的剛性任期效應，支持者認為剛性任期可以防止長期的權力壟斷，有助於政治菁英的新陳代謝，但反對者則認為剛性任期將導致政策斷層，而單一首長的替換也較易造成因人而治，不像內閣制能透過政黨的集體力量，確保政策連貫性。

顯然，總統制的利弊得失並無定論，關鍵在於是否適合台灣的政治現實。謝復生教授曾從朝野統獨對立的角度，指出台灣並不適合總統制或雙首長制，認為一旦形成府會不同黨，將因為朝野的統獨對立導致府會僵局，因而有利中共的趁亂介入。<sup>⑭</sup>不過，此論點在一九九二年李連政權尚未全面鞏固之前，或許還可成立，但自從一九九二年之後，隨著國民黨迅速的本土化，儘管國、民兩黨仍存有表面的統獨歧異，但實質的政策衝突已經頗為少見。國、民兩黨對於台灣主權和國家安全的立場，已經愈來愈近。兩黨的攜手合作，已經具體表現在以下政策：如共同支持參與聯合國運動和李總統訪美、共同通過強調兩岸歧異的「兩岸人民關係條例」、共同在國安法中增訂「間諜條款」強調中共威脅、共同反對立刻三通等等。總統大選後，民進黨更基於中共武嚇的教訓，支持國民黨提高國防預算。兩黨統獨立場的務實化和中間化，顯然將使「統獨對立造成府會僵局」的假設難以成立。

真正可能造成府會僵局的情況，其實是民、新兩黨分別控制總統和國會，但就新黨現有的政治實力來說，發生上述府會僵局的可能性幾近於零。即使國、民兩黨分掌府會，由於兩黨已經不再具有完全對立的根本分歧，應可透過議價談判來化解衝突。

至於總統制將造成零合競爭，固然難以避免，但是否將導致民主退化的政治衝突，顯然將取決於當地的政治文化水平。<sup>⑮</sup>就目前台灣的選舉競爭來說，除非中共外力介入，否則爆發大規模的流血衝突，已經難以想像。此外，台灣軍人長期處於國民黨以黨領政的體制下，從未發展成如Alfred Stepan所說的「戰略性國家菁英」(strategic state elite)，後民主化的軍隊演變趨勢，也朝向非政治化和國家化等良性方向，總統大選導致軍事政變的可能性因此微乎其微。<sup>⑯</sup>而從首屆總統大選的成功經驗，亦可看出台灣的民主文化已日趨成熟，總統大選才剛結束，其他三位候選人立刻坦承失敗，這種民主風範的表現，將有助於為未來的大選立下典範。

至於直選總統是否將不利於政黨的溝通妥協，其實和是否將造成府會僵局的原因類似，主要取決於朝野的對立程度。以台灣為例，由於國、民兩黨的基本共識已高，因此李登輝總統在勝選後，即表示將不分黨派延攬各界人士共組政府，並將延攬對象

註⑬ Hugh Heclo and Lester M. Salamon, eds., *The Illusion of Presidential Government* (Boulder: Westview, 1981).

註⑭ John Fuh-sheng Hsieh, "Parliamentarism vs. Presidentialism: Constitutional Choice in the Republic of China on Taiwan," *政治學報*, 第二十一期, 民國八十二年, 頁一七三~二〇二。

註⑮ Seymour M. Lipset, "The Centrality of Political Culture," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4 (Fall 1990), pp. 80~84.

註⑯ Alfred Stepan, *The State and Society* (Princeton: Princeton University Press, 1978).



指向民進黨。這種邁向聯合執政的趨勢，正顯示出直選總統未必反對政黨協商，關鍵在於朝野之間是否存有完全對立的根本分歧。

最後有關剛性任期的弊端，筆者同意「總統制較易造成政策斷層」的批評，但並不認為這種缺陷足以構成充分的反對理由。畢竟，不管是權力分立所帶來的個人自由保障，或是實權總統較有助於全國的政治整合，或是直選總統較有助於制衡國會的濫權，以上三項總統制的優點，對於當前台灣的民主鞏固來說，都比防止政策斷層更為迫切，更有理由成為憲政選擇的主要考量。

不過，本文並不因此支持總統制，而是在支持總統直選和實權總統的兩大前提下，主張暫時採取總統和國會趨向權力平衡的雙首長制：一方面透過總統鞏固以上三項制度優點，一方面透過向國會負責的行政院避免總統的實質獨裁。有關雙首長制的辯護，將在第五節再做討論。此處且先說明反對總統制的理由。

由於李總統早在大選之前，即已發展出正式和非正式的龐大權力，加上在首屆總統大選中得到過半選票，個人聲勢目前已達巔峰。因此，一旦修憲改為總統制，使李總統全面掌握行政權，並使行政和立法的關係，從質詢監督關係改為對抗制衡關係，即使也同時修憲強化國會職權，但由於從通過修憲到落實執行必將產生時間落差（time lag），將使長期陷於脆弱的國會，難以及時產生制衡總統的相對力量。一旦改為總統制，很可能導致實質的總統獨裁。

國會相對於行政部門的長期脆弱，可由實際權力運作得知。首先，國民黨的決策過程，向來都以黨務和行政菁英為主，民意部門和社會部門的菁英並無重要作用。以工商界為例，即使在國會全面改選後，三個龍頭團體和最近崛起的工商建研會，協商對象仍指向國民黨中央或行政院部會，而非立法院黨團。<sup>①</sup>最近國民黨雖有意提高中央政策會的決策地位，並改由黨籍立委主導政策協調，但能否因此具有更多決策實權，仍有待進一步考驗。

此外，中央民代所擁有的地位或聲勢，向來都遠低於中央部會首長。首先就中央民代和中央政務官的相對地位來說，至今仍然只有極少數中央民代轉任中央政務官，而且多擔任不甚重要的職位。如趙少康儘管民間聲勢頗高，仍只能轉任環保署長；謝深山儘管連任五屆立委，仍只能轉任勞委會主委等，二者顯然都不是政權核心。至今為止，攸關國家大政方針的外交、國防、經濟、財政、內政等政務官，均由黨政系統或學界取才，從未由民意部門轉任。

另就中央民代和中央政務官的相對聲勢來說，從民代轉任政務官，顯然比政務官轉任民代困難許多。政務官參選民代的輕而易舉，已可從最近的幾個實例得知：一九九五年立委選舉，陸委會主委蕭萬長力克現任民進黨強敵蔡同榮，並造成嘉義市的空前投票率。一九九六年國大選舉，新聞局長胡志強、環保署長張隆盛、僑委會主委章孝嚴，分別贏得全國最高得票的前三名。這種轉任上的難易有別，其實正凸顯出中央

註① 朱雲漢，「現階段國民黨之組織體質與權力生態」，中國時報「超越與重建：迎接中華民國新時代」研討會（台北，民國八十一年七月七～九日）。

民代和中央政務官的實質權力差距。

因此，以目前國民黨黨政系統和民意部門的權力懸殊，一旦修憲改為純粹總統制，使總統得以不經國會同意任免政務官，並全面主導所有行政部門，可預期的是，面對身兼國民黨主席、剛以過半選票當選首屆總統的李登輝，國民黨立委恐將失去制衡能力。而在野的民、新兩黨，由於二者的總席次仍未超過半數，也很難在重大法案上發揮有效的制衡作用。

而且，由於總統制意味著行政權和立法權的分立，立委將因此喪失可訴諸媒體壓力的質詢權。一旦如此，實際地位和實際聲勢都遠低於政務官的民代，唯有凝聚出足夠的政治實力，才能制衡對抗行政部門。可是，由於長期的威權統治，目前真正具有全國整合力量的政治機制，仍然只有國民黨和行政部門。立法權長期受到矮化，導致至今仍未發展出有效的全國性力量。

首先以國民黨立委為例，儘管身為執政黨立委，各次級團體並不像日本自民黨的國會派閥，由於早已全面普選並採行內閣制，使國會議員和行政權合而為一，頗易取得全國性財團和全國性社團的全力支持，並在長期的國會協商政治中發展出全國性組織。相形之下，台灣的中央民代不僅才剛全面改選數年，導致立委仍然難以建立制度化的協商模式，因而難以形成穩固的國會派閥，更因為憲法規定立委不得兼任官吏，導致立委難以透過行政權爭取全國性財團和全國性社團的長期支持。結果，國民黨立法院次級團體至今仍多只具有臨時湊合的聯誼性質，個別黨籍立委的跨派參與和自由行動情形亦頗為普遍。因此每逢重大表決，往往是分裂的國會次級團體面對團結的行政部會，頗易遭到黨政系統的利誘分化或威脅逼退。

另就在野黨來說，民進黨儘管已有中央黨部和立院黨團，但由於黨內派系競爭激烈，加上政治明星的個人英雄主義濃厚，往往陷入派系或個人的各行其是，難以整體發揮應有的政治實力。而新黨由於席次尚少，儘管政黨凝聚力高居各黨之冠，但目前仍難發揮強大作用。儘管在野黨曾有幾次表決獲勝，如陽光法案、農民津貼等等，但畢竟仍屬少數例外，不能視為政治常態。

正因為相對於當前國民黨的黨政系統，不管是民意部門或在野政黨的力量都頗為有限，一旦修憲改為總統制，使目前如日中天的李登輝不僅掌握黨務系統，更使他全面主導行政系統，同時也取消立委得以訴諸媒體壓力的質詢利器，這些修正恐將擴大行政權和立法權的失衡，進而導致實質的總統獨裁。

## 肆、內閣制：改革與整合的困境

顯而易見，修憲改為總統制，是最徹底的以法適力，完全以過半當選的李登輝總統為權力核心。但過度遷就政治現實的結果，卻可能帶來實質的總統獨裁，因而導致制衡力量的空前弱化。這對民主鞏固來說，顯然將造成傷害。

但如前所述，由於李總統已取得正式和非正式的龐大權力，任何試圖使他退為虛位元首的修憲努力，恐怕很難在政治現實中得到足夠支持。不過，本文所以認為台灣

並無實現內閣制的政治條件，並不只因為李總統的元首權力已經難以虛位化，更因為一旦台灣改為內閣制，將同時造成政治改革和政治整合的困境，整體來說仍是弊大於利。換言之，即使沒有李登輝因素，不管是可行性或可欲性，內閣制本身仍有頗多可議之處。

內閣制的首要特徵，乃行政和立法的權力融合，行政權的起源和存活（origin and survival）都取決於國會：不僅內閣只向國會負責，同時內閣閣員亦由國會議員組成，而且國會得隨時提出不信任案發動倒閣，總理亦可隨時解散國會發動改選。綜合前述文獻，可綜合列出有關內閣制的利弊評估如表二：

表二 內閣制的利弊得失

優 點	缺 點
1.國會多數組閣，避免少數政府： 確保國會多數支持，避免權力幻覺。 聯合內閣整合多元利益，保障少數。	1.國會難有穩定多數，造成政府更迭： 國會難有穩定多數，政府難以穩定。 聯合內閣削弱政府內聚力，不易整合歧見。
2.彈性倒閣有利化解僵局： 倒閣與解散國會，有利化解僵局。 為避免倒閣，導向朝野協商妥協。	2.彈性倒閣造成政局動盪： 倒閣與解散國會頻仍，造成政局動盪。 有利少數要脅，產生不成比例的權力。
3.集體負責強化政黨競爭： 內閣同進退，強化政黨競爭。	3.集體負責造成政黨掛帥： 內閣同進退，政黨掛帥壓抑選擇空間。
4.權力融合提升政府效能： 行政立法融合，可提升政府效能。	4.權力融合造成政府濫權： 行政立法融合，無互相制衡不利個人權益。

資料來源：同表一。

同樣針對內閣制的不同層面，也有迥然不同的評估。例如：針對政府組成效應，強調政府代表性者，認為內閣制政府必須以國會多數為前提，因此可以避免產生少數政府。相形之下，總統制如無類似法國的兩輪投票，常因多組人馬參選導致無人過半，由此形成的少數總統，頗易產生權力幻覺。而在內閣制下，即使各黨均未過半，通常各黨亦須聯合形成國會多數才能組閣，這將有助於整合多元利益，同時也較能保障少數黨派的權益。<sup>18</sup>

不過，強調政府穩定性者，認為國會的穩定多數頗難形成。以歐洲內閣制國家為例，類似英國所具有的穩定多數黨，其實並不常見，更常見的反而是多黨聯合內閣。但聯合內閣相較於總統制，總統制政府完全由總統一人主導，但聯合內閣往往很難整合內部不同黨派的歧見，因而削弱了政策的整體性和穩定性。

類似的爭論還發生在彈性倒閣效應。內閣制論者認為國會可以隨時發動不信任倒閣，執政黨可以隨時撤換不適任總理，政府可以隨時解散國會改選，都有助於化解政治僵局。一旦政府不再適任，或是政府與國會難以妥協，即可訴諸倒閣進行政治重

註<sup>18</sup> 當然也有少數組閣的例外，即在野各黨無法聯合，導致相對多數的少數黨單獨組閣。

組，由此產生新國會和新政府。反之，總統制則因為剛性任期，無法透過倒閣或解散國會改組政府，導致難以化解的府會僵局。

內閣制論者還認為，為了避免倒閣改選，朝野政黨將傾向避開政治對決，因而導向溝通協商，較有利於朝野的政治妥協。影響所及，不僅將有助於政黨競爭的務實化，同時也將降低朝野意識形態的對抗。

不過反對者認為，不管是倒閣權或國會解散權，都較易造成政府更迭頻繁，因而導致政局動盪，尤其在多黨制國家為然。而且，少數黨派乃至少數利益集團，一旦足以構成表決的關鍵少數，常假借倒閣機會提出政治要脅，造成極端少數可以產生不成比例的影響力，將使政局難以凝聚共識，導致更多混亂。

另如針對內閣制的**集體負責效應**，支持者認為內閣的集體責任制，將有助於強化政黨紀律，不僅有利於鞏固政黨的內聚力，同時也將促進政黨競爭。但反對者則認為內閣的集體責任制，將導致政黨本位掛帥，不但政黨競爭使政黨純以本位立場考量政策議題，造成政治領袖難以維持超然中立，同時也因為常訴諸黨紀動員，導致黨內自由或黨內民主的退化。

最後針對內閣制的**權力融合效應**，支持者認為行政和立法的權力融合，將有利於國會充分了解政府運作，亦有利於政府掌握國會動態，將可因此提升政府效能。但反對者則認為，權力融合將導致政府和國會之間互相制衡的消失，較易形成政府和國會的互相勾結，造成政府濫權，不利保障個人權益。以英國為例，身為最早採行權力融合的內閣制國家，英國對個人自由權益的保障，至今反而不及採行三權分立總統制的美國。有鑒於此，英國最近已經逐漸興起制憲運動，要求明訂「權利清單」，以便更有效保障個人權利。<sup>⑨</sup>

和總統制類似，內閣制的利弊得失亦無定論，關鍵也在於是否適合台灣的政治現實。其中，國會的政治生態顯然是內閣制能否發揮優點、避免缺點的決定因素。而以目前台灣的國會生態來說，主要特徵有四：一、儘管國民黨立委仍以三席勉強過半，但由於長期的動員不力，頗易造成實質不過半。二、國民黨立委仍多由地方派系立委組成，利益取向仍為主流。三、在野黨各有欠缺，難以單獨制衡國民黨。民進黨儘管席次高達三成三（五十四席），但由於黨內派系競爭激烈，加上政治明星的個人英雄掛帥，立院黨團並不易整合集體力量；而新黨儘管內聚力較強，但為數過少，充其量只能發揮關鍵少數的作用。四、政黨協商合作仍然方興未艾，不管是朝野協商，或是在野黨聯合，都還在學步階段。

唯有先掌握前述四項國會生態的政治特徵，才能務實分析內閣制對台灣當前政局的適用性。首先，一旦修憲改為內閣制，內閣閣員將改由立委擔任，而以目前國民黨的國會生態，勢將由足以掌握黨籍立委投票的派系領袖主導政府布局。可能結果，是

註⑨ 參見“A Bill of Rights for Britain,” *Economist*, October 21, 1995, pp. 68~70. 論及英國政府因為行政和立法的權力融合，導致國會通過部分違反個人權利的法案，但除了訴諸改選政府之外，很難予以制衡對抗。

由類似當前立法院長劉松藩、副院長王金平、立院黨團幹部廖福本和饒穎奇、新政會龍頭劉炳華、玉山會龍頭曾振農、民意會龍頭高育仁等派系領袖來主導內閣組成。但從上述人物過去的問政表現，實在令人不得不提出質疑：由此所形成的新政府，如何可能不是利益掛帥的分配政治？<sup>②①</sup>

畢竟，憲改工程很難中途修正，因為利益會迅速在所採行的制度上凝固，即使後來發現制度無法達成原訂的目標，仍會產生許多新獲利者阻撓修正。<sup>②②</sup>就此而言，一旦改為內閣制，不僅將導致派系立委得以長驅直入掌控政府資源，進一步擴大了派系集團的權力地盤，更將因為派系集團同時掌控國會和政府，不但導致政治改革的更加困難，而且即使未來想要力挽狂瀾重新修憲，也將飽受派系內閣和派系國會的阻礙。<sup>②③</sup>

換言之，採行內閣制的結果，將造成政治改革能量的喪失，尤其是企圖超越特殊利益集團的整體改革，將因此失去了發動改革的權力中樞。而基於台灣特殊的政治發展經驗，國民黨即使在實施內閣制後，決心全面改造國會生態，亦不可能在短期內奏效。地方派系長期經營的選舉機器，儘管可能容許部分政務官空降參選，但要全面取而代之，不僅國民黨缺乏足夠的空降參選人才，而且地方派系也不可能坐以待斃。因此一旦採行內閣制，即使發生三黨不過半，只要國民黨得以繼續保持相對多數的領先地位，國民黨的派系立委仍將成為政府的主導力量。

為了確保政務官的人才品質，也為了確保政府決策的合理性，即使台灣要走向內閣制，亦必須在國會生態大幅改變之後，才能放心實行。畢竟，制度變遷的結果，並非由制度理性所決定，更取決於制度變遷所處的政治環境。同樣改為內閣制，由於修憲環境的不同，亦將導致迥然不同的結果。在國會生態尚未改變的情況下改為內閣制，必將造成分配政治的迅速擴張，首先將造成政府的腐化，進而導致政治改革的困局。但在改造國會生態之後才走向內閣制，顯然可以避免許多政治後遺症，也較有利於推動後續的政治改革。

以上論證，正是歷史主義的典型觀點。政治改革不但要講求時機，更要體認到當時的現實條件是否有利於改革理念的落實，能否為後續的改革開創出更大的政治空間。而有鑒於台灣黑金政治的日益猖獗，一旦改採內閣制，勢將使黑金勢力得以深入政府內部，因而導致整頓行動的難以進行。

而且，內閣制所可能產生的後遺症，並不只是政治改革能量的喪失而已，更嚴重的是，受制於當前的國會生態，內閣制還可能導致全國政治整合力量的退化，進而造成台灣政局的動盪不安。如前所述，由於長期的威權統治，目前台灣真正具有全國整

註②① 民進黨立委張旭成即曾表示：「內閣制的危險，在於議員被收買，甚至閣揆本身也是，成為利益集團的代理人，尤其台灣四十多年的政治文化更使大家不放心」。引自民進黨中央黨部編，人民制憲會議實錄（台北：民進黨中央黨部，民國八十年十一月十日），頁一六二。

註②② Donald Horowitz, *op. cit.*, p. 124.

註②③ 民進黨立委謝長廷即指出：「內閣制對強大的改革是無力的，馬上就多元化下去，有利於現有壟斷的政治力維持現狀」，民進黨中央黨部，前揭書，頁一七〇。

合力量的政治機制，仍然只有行政部門和國民黨的黨務系統，國會長期受到矮化，至今仍未發展出有效的全國整合力量。

長期以來，國民黨和行政部門不僅在中央層級發展出具有高度內聚力的決策菁英，同時也發展出從中央到地方的指揮系統，二者都是台灣全國政治整合得以成功的重要機制。但相形之下，民意部門不僅在中央層級分裂為互相競爭的國會派系，更從未發展出從中央到地方的全國性派閥，也從未在實務運作中累積全國政治整合的經驗。因此，一旦改為內閣制，使國會派系同時成為政府和國民黨的決策核心，毫無全國政治操盤經驗的國會派系領袖，勢將把國會中的派系運作積習帶進政府和國民黨，造成政府和國民黨的群雄割據（balkanization），乃至更嚴重的支解（fragmentation）。所以如此，是因為組織運作模式並非在真空中誕生，而需要經年累月的學習，才能逐漸改變組織文化和組織行為。

可是，台灣長期矮化的國會政治，並不像其他內閣制國家，自始即有國會全面改選，因而早已累積出足以整合全國政治的選舉政黨或國會派閥。至今，大部分國民黨立委的政治活動，仍以個人生意和地方選區服務為主，很少以全國政治的國會問政為目標。<sup>②③</sup>這種政治現實，固然並非無法改變，但顯然並非一蹴可幾，仍需要必要的過渡措施（見第五節），才能期有所成。

這種欠缺全國政治整合力量的情形，並不只限於國民黨立委，同時也包括民進黨。民進黨內部整合問題的嚴重性，早已廣為人知。以立院黨團為例，黨團三長向來採取派系均分，每半年即進行派系輪替，因此至今仍未產生強有力的國會領袖。甚至連立院委員會召委的分配，也以派系均分為先，而不是以專業為先，派系掛帥的情形，竟比國民黨還要嚴重。

事實上，民進黨不只在國會採取派系掛帥，即使就全黨來說亦同。不管是黨內提名、黨主席選舉或黨幹部任命、乃至民進黨執政縣市的黨政協調，都以派系利益為先。派系互不相讓的結果，導致民進黨至今仍未產生足以有效指揮全黨的全國性領袖。因此，相較於國民黨還有獨立的黨務系統可以進行全國的政治整合，民進黨至今仍然只能依靠外來的競爭壓力，才能勉強鞏固全黨的團結。即使透過地方執政，也未必能夠整合當地的同黨力量。<sup>②④</sup>

換言之，在目前的國會生態下改為內閣制，不只是國民黨立委，甚至包括民進黨立委，都將把派系本位的政治競爭邏輯帶進行政部門，因而導致全國政治整合能力的退化。由於國、民兩黨高占國會八成以上席次的情形短期內不太可能改變，兩黨立委目前仍然欠缺全國政治整合能力的現實，就應列為是否採行內閣制的重要考量。

由於國、民兩黨的國會派系欠缺足以整合全局的行動紀律，內閣制所賦予的倒閣權和解散國會權，勢將導致毫無原則的派系鬥爭，進而造成難以掌握的政府更迭和政

註②③ 黃秀端，選區服務（台北：唐山，民國八十三年）。

註②④ 甚至在部分民進黨執政縣市，縣市長也未必能夠整合當地的黨務系統。如台北縣長尤清，顯然並未取得台北縣黨部的全力支持，由此可看出民進黨整合問題的嚴重性。

局動盪。而部分國會派系、乃至部分個別立委的趁機要脅，不僅將使少數立委取得不成比例的影響力，更將導致空前的政治腐化。

畢竟，內閣制的成功前提，是每一政黨必須能夠貫徹紀律，由此約束個別議員的行動，使國會政治成為政黨競爭，進而使個別議員產生政黨認同。一旦政黨欠缺有效的行動紀律，內閣制不僅不會形成良性的政黨競爭，還會造成毫無原則的國會派系分贓。從台灣當前的國會生態來看，實施內閣制恐怕並不樂觀。

## 伍、雙首長制：過渡性的權力平衡

綜上所述，基於對當前台灣政治現實的考量，本文有關總統職權的主張，接近總統制而反對內閣制者，主要包括兩項：一、總統應成為全國實權領袖；二、總統和國會應採權力分立。

首先，總統成為全國實權領袖，是為了強化全國的政治整合，並使總統得以超然中立，代表全國的普遍利益，由此不僅可避免國會的派系勢力控制政府，同時也可避免少數立委趁機要脅政府。其次，總統和國會的權力分立，是為了形成總統和國會之間的互相制衡，由此較能保障個人的自由權益，並可避免總統和國會的濫權。

不同於總統制的是，本文並不主張總統全面掌握行政權，政府權力將由總統和總理同時總攬。兩位首長的主要區別有二：

一、兩位首長的職掌不同：總統為憲政中心，主導有關國家安全的決策，如國防外交等；總理為行政中心，主導有關非國家安全的決策。

二、兩位首長和國會的關係不同：總統和國會為制衡關係，總統無須向國會負責，而是向全國選民負責；總理向國會負責，國會可行使質詢和不信任倒閣，總理可解散國會。

所以主張雙首長制，是因為台灣特殊的政治發展經驗，導致李登輝總統已經擁有龐大的正式和非正式權力。為了防止實質的總統獨裁，本文因此建議採取兩種憲政設計來限制總統職權：一是使行政權分為二，使總統只主導有關國家安全的決策，而一般民生事務則由總理統籌。二是強化國會對總統的制衡能力，使總統在國家安全決策上得到監督。

但必須承認的是，相對於李總統目前的全國聲勢，至今仍未發展出全國整合力量的國會，恐怕將很難有所制衡。雙首長制的憲政選擇，與其說是為了促使國會得以制衡總統，不如說是為了保護國會免於總統的權力穿透。將行政權一分為二，不僅為了限制總統的職權範圍，更是為了使國會得以擺脫面對李總統的聲勢壓力，轉而面對相對較弱的行政院長和各部會，使國會仍然得以透過質詢監督，以時間爭取空間，逐漸累積發展出更大的立法權。

此外，就民主鞏固的角度來說，李總統如果只是憲政中心，也較易促使他轉向超然中立，與國民黨保持適當距離，由此將有利於國民黨黨國體制的正常化。相形之下，李總統如果成為行政中心，以他現有的全國聲勢，一旦他繼續推動國民黨以黨領政

的統治模式，勢將使國民黨的黨國體制更加強大，台灣的民主鞏固也將因此更為艱難。

畢竟，運作良好的總統制，必須同時具備有效制衡總統的強大國會，而運作良好的內閣制，必須同時具備有效整合同黨議員的有力政黨。但不幸的是，不管是強大國會或有力政黨，當前的台灣卻都不具備。可預期的是，欠缺強大國會的總統制，將會導致實質的總統獨裁，而欠缺有力政黨的內閣制，將會導致政局渙散，二者顯然都不是妥當的憲政選擇。

採取雙首長制，正是針對當前的政治現實而發。為了避免總統造成實質獨裁，本文建議把行政權一分為二，並使國會避開強勢總統轉而面對弱勢總理，具有質詢權和倒閣權，由此逐步累積民意部門的全國整合能力。而為了避免內閣制造成政局渙散，本文建議使總統成為全國的憲政中心，使總統得以保持超然中立，由此確保全國的政治整合，進而促使國民黨黨國體制的正常化，有利於台灣的民主鞏固。

眾所皆知，雙首長制源自法國的第五共和憲法，當時法國的主要制憲理由，是為了克服第四共和的多黨內閣制所造成的倒閣頻仍，因此要特別強化總統的全國領導角色。<sup>②⑤</sup>而對台灣來說，採取雙首長制的憲政考量，並不只為了避免政局渙散和強化總統的全國整合作用，同時還為了使長期矮化的國會，能夠因此得到持續發展的政治空間。採取雙首長制，是為了保持總統和國會的權力平衡；對當時的法國來說，雙首長制是為了提升總統的全國整合角色，以便凌駕黨派林立的國會；而對當前的台灣來說，雙首長制既是為了確保總統的全國領導地位，同時也是為了確保弱勢國會在強勢總統下得以獲得必要的發展空間。

一九六一年四月十一日，法國總統戴高樂曾就第五共和憲法表示：「我們的憲政架構，可說同時具有內閣制與總統制的內涵，這要視當時權力平衡的需要，以及配合國家特殊處境而定」。<sup>②⑥</sup>換言之，雙首長制內涵了行政雙軌制的政治機制，可依政治形勢進行不同憲政方向的轉軌，究竟轉向總統制或內閣制，將取決於當時的政黨相對實力。<sup>②⑦</sup>如朱雲漢所說，確保法國第五共和體制能從總統主治順利轉換到總理主治，最重要的機制有四：<sup>②⑧</sup>一、國會有倒閣權；二、行政立法互動關係為總理和國會，總統並無直接角色；三、所有行政機關均隸屬總理府；四、總理對總統行文有廣泛的副署權。

註②⑤ 有關法國雙首長制，可參考Leslie Derfler, *President and Parliament* (Florida: University Presses of Florida, 1983)；張台麟，*法國總統的權力*（台北：志一，民國八十四年）。

註②⑥ 引自張台麟，前揭書，頁三五。

註②⑦ Raymond Aron, "Alternation in Government in the Industrialized Countries," *Government and Opposition*, Vol. 17, No. 1(1981), pp. 3~21; Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2. (June 1986), pp. 165~187.

註②⑧ 朱雲漢，「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，民國八十二年十一月十六日，頁三~七。



目前台灣所欠缺者只有國會倒閣權。依照我國憲法，閣揆任免都屬於總統職權，國會並無倒閣權，欠缺改組政府的主動權力，因而使國會缺少最後一擊的談判籌碼。總統大選後，隨著李總統的聲勢高漲，缺少倒閣權的立法院，恐將更難有政策主導權，而在總統強勢領導之下，行政院長恐怕也將淪為總統代理人。

國會倒閣權是相應於總統任免權而來，為了使總統和國會取得權力平衡，二者對於政府組成應有同等權力：一方面賦予總統閣揆任免權和國會解散權，一方面應同樣賦予國會閣揆同意權和倒閣權，由此才能增加憲政運作的彈性。畢竟，一旦總統或政府的聲望下降卻又不願改組政府時，可由國會發動倒閣改組政府，由此得以化解政治僵局危機，進而開創政治新局。而在平常時期，倒閣權亦可作為國會的談判籌碼，使國會得以驅使政府展開溝通協商，進而達成妥協。

更重要的是，一旦總統和國會產生不同多數，國會倒閣權更是驅迫總統和國會協商改組政府的核心機制。否則依照我國憲法，只要立法院通過總統的閣揆任命，對於政府改組即無主導權，儘管國會仍可在預算法案等方面進行杯葛施壓，但終究不能直接產生改組政府的壓力。<sup>②</sup>

綜上所述，當前我國憲法其實已有許多內容接近雙首長制，亟待補充者乃國會倒閣權和總統解散國會權的權力平衡設計，同時也要針對總統和閣揆的職權分工，作較明確的規定。本文以為，雙首長制不但在維持台灣民主化的整體趨勢上，可以產生避免總統獨裁、增長國會的整合功能、促進民主鞏固等作用，同時也可能產生催化政治轉型的作用，為台灣開創出新的改革契機。其中關鍵，在於總統和總理分由不同黨派人士出任。就當前政治現實來說，可能包括兩種情況：一、總統和國會相同多數，但總統任命無黨籍組閣；二、總統和國會不同多數，總統任命國會多數組閣。

不管何者，都將因為總統和總理分屬不同黨派而產生行政權的分化。行政權分化對台灣所以重要，是因為當前台灣真正具有全國整合力量的政治機制，仍然只有行政部門和國民黨，而在國民黨長期的黨國體制統治下，黨政合一所產生的全國力量，遠比其他政權強大，也因此造成進一步民主化的障礙。就此而言，行政權分化可能產生三種促進民主化的作用：

一、非國民黨籍組閣，將有助於國民黨黨國體制正常化。首先，非國民黨籍閣揆無須列席國民黨中常會，將使總統因此改變以黨領政的決策模式，直接改由政府管道進行溝通協調，因而使黨國體制不再成為決策機制。其次，非國民黨籍組閣較易促成聯合內閣，將可透過政府內部的政黨監督，促使國民黨的黨國體制走上正常化。<sup>③</sup>

二、行政權分化，將加快國會和政黨發展出全國性力量。一旦非國民黨籍人士取得部分行政權，將可因此得到足以整合全國力量的行政資源，有助於在野黨和民意部

註② 憲法第五十七條第二款規定，行政院覆議未過時，行政院長應即接受該決議或辭職。顯然，即使三分之二出席立委推翻覆議案，行政院長仍可選擇接受決議而不下台。

註③ 筆者曾以同樣觀點，論證由李遠哲組閣的轉型意義。參見郭正亮，「李遠哲組閣是政局轉型的關鍵」，中國時報，民國八十五年一月七日，版十一。

門的發展。唯有如此，才能加速建立強大國會和有力政黨，才能為轉向總統制或轉向內閣制，預先建立必要的政治運作基礎。

三、行政權分化，將有助於總統和國會發展出協商文化。為了避免總統自行其是，或是為了避免府會僵局，或是為了避免總統產生權力幻覺，部分行政權改由閣揆統籌，將可促使總統進行朝野協商和府會溝通，有助於總統掌握權限分寸，並促進朝野凝聚共識，團結島內一致對外。

## 陸、結 論

從歷史主義出發，本文試圖掌握法與力在台灣憲政發展中的辯證關係，並由此論證雙首長制對當前台灣憲政改革的時代意義。一方面，我們並不訴諸以力適法的純粹憲政理論，因為沒有力量的憲政理想，終將歸於徒然；但另一方面，我們也不追求以法適力的純粹現實主張，因為沒有理想的憲政角力，終將為人唾棄。從歷史主義出發，本文試圖同時關注憲政改革的兩個層面：一是提供制度誘因，使政治行動者願意接受制度規則，這將使討論焦點傾向政治現實分析；另一是提供制度規範，使政治行動者因此受到約束，這將使討論焦點轉向憲政理論分析。結合兩個層面，本文的初步結論傾向支持雙首長制，認為講求總統和國會權力平衡的雙首長制，最有利於台灣現階段的民主發展。

本文以為，不管是總統制或內閣制，利弊得失並無定論，關鍵在於是否適合台灣的政治現實，並能為台灣的民主發展保留或開創出更大的政治空間。本文反對總統制，因為李登輝總統已在民主化過程中發展出個人的龐大權力，加上台灣至今仍然欠缺強大國會制衡總統，總統制恐將導致總統獨裁。另一方面，本文也反對內閣制，認為不但在李登輝已經成為新政治強人的情況下，內閣制並無現實條件，同時也認為台灣至今仍然欠缺有力政黨約束國會議員，內閣制恐將導致倒閣頻仍和少數要脅。

總之，本文支持雙首長制，歸納理由有五：

- 一、避免總統獨裁，維持府會權力平衡。
- 二、避免政局動盪，維持全國領導中心。
- 三、促進民意部門和在野黨的全國發展，有利憲政轉軌。
- 四、促進國民黨的黨國體制走上正常化，有利民主鞏固。
- 五、促進朝野協商和府會溝通，有利整合全國共識。

\*

\*

\*

