

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

► 總統直選對我國憲政體制之影響

The Impacts of Direct Presidential Election on the Constitutional System

doi:10.30390/ISC.199608_35(8).0006

問題與研究, 35(8), 1996

Issues & Studies, 35(8), 1996

作者/Author : 周育仁(Yu-Jen Chou)

頁數/Page : 62-74

出版日期/Publication Date : 1996/08

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.199608_35\(8\).0006](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199608_35(8).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

總統直選對我國憲政體制之影響*

周 育 仁

(國立中興大學公共行政系教授)

摘要

根據憲法，我國政治運作的重心應是立法院和行政院，惟由於我國的憲政設計忽略了政黨的角色，致使實際的憲政運作會在內閣制與總統制之間擺盪。當立法院多數黨黨魁出任行政院長時，體制偏向內閣制；如果出任總統，中央政府的體制則會偏向總統制。職是之故，關於憲政體制之定位，除了從憲法條文理解外，恐怕尚須從政黨政治與實際憲政的運作來思考，方能作出適當的解釋。總統直選與否，對憲政體制並無影響。

關鍵詞：總統直選、憲政體制、總統制、內閣制

* * *

壹、前 言

根據Samuel P. Huntington的看法，「如果用普選的方式選出最高決策者是民主政治的精髓，那麼民主化過程的關鍵就是，用自由、公開和公平的選舉中產生的政府來取代那些不是以這種方法產生的政府」。^①依照上述看法，我國在國會全面改選、省市長民選與總統由人民直選產生後，應已有資格被納入民主國家之林了。

在首屆直接民選總統、副總統中，李登輝與連戰以將近百分之五十四的得票率當選。由總統大舉所呈現的激烈競爭觀之，朝野政黨與政治菁英顯然皆將之視為決定政權誰屬的世紀之戰。^②此種認知，其實與我國憲政體制之設計理念並不相符。平心而

* 本文原文發表於民國八十五年六月一日，由政治大學政治系主辦之「民主化與政府體制」學術研討會。

註① Samuel P. Huntington，劉軍寧譯，第三波——二十世紀末的民主化浪潮，《The Third Wave: Democratization in the Last Twentieth Century》（台北：五南圖書出版公司，民國八十三年），頁七。

註② 大多數國人咸認總統直選產生後，必然大權在握。在總統選舉過程中，四組人馬亦無不視總統為實權總統，皆提出許多治國理念與政策主張。請參閱荆知仁，「憲法修改與憲政改革獻言」，《政策月刊》，第十二期，民國八十五年一月，頁二～五，與楊日青，「總統直選與行政立法之關係」，《政策月刊》，第十二期，民國八十五年一月，頁一二～一三。總統候選人林洋港雖然主張內閣制，惟其對民選總角色的認知仍然認為具有實權。林洋港在三月十九日曾表示：當選後將提名陳履安擔任行政院長、馬英九擔任司法院長、王建煊擔任監察院長；此外，他要改革中央政府體制，將勞委會升格為勞工部、農委會升格為農漁業部、衛生署改為婦女衛生福利部、文建會升格為文化部、環保署升格為環境部。聯合晚報，民國八十五年三月二十日，版四。上述看法充分顯示，林洋港認為總統有權主導政府人事與制度的變革。在新黨僅有十一席立委、且在國民大會居於少數的情況下，林洋港之上述構想是完全不切實際的。此種問題也同樣出現在陳履安先生身上，致使其試圖建立服務性政府，與將台灣建設為東方的瑞士。這充分顯示各總統候選人對民選總統所能扮演的角色，都有過高的不當期望。

論，我國民主化的發展方向似乎已脫離憲政體制的軌道，民選總統所引發的憲政體制之爭^③如果不解決，恐將侵蝕民主化的成果。本文之目的，乃在於釐清總統直選在憲政體制運作方面所應扮演的角色，並設法對於目前坊間的一些相當流行的論點作深入的剖析。

貳、總統府、行政院與立法院之關係

一、憲法之規定

(一)總統與行政院長之關係

根據我國憲法規定，「總統為國家元首」（三十五條）；「行政院為國家最高行政機關」（五十三條），行政院長是最高行政首長，「由總統提名，經立法院同意任命之」（五十五條）。總統依法公布法律、發布命令，須經行政院長之副署（三十七條）。總統於立法院休會期間，得經行政院會之決議，發布緊急命令（四十三條），總統行使締結條約、宣戰、媾和、大赦、特赦、減刑與復權，也須經行政院會之決議。凡此均顯示在憲法的設計中，行政實權係由行政院長所控制，總統所擁有的大多數權力，皆受制於行政院長。若無行政院長之配合，憲法所賦與總統的多數權力其實並無法獨立行使。

(二)行政院與立法院之關係

我國憲法規定：立法院為國家最高立法機關（六十二條），行政院對立法院負責，行政院長由總統提名經立法院同意任命（五十五條）。對於行政院之重要政策，如果立法院不贊同，得以決議移請行政院變更之。行政院得經總統之核可，移請立法院覆議。如立法院經出席立委三分之二維持原議，行政院長應即接受或辭職。反之，如果行政院對於立法院決議之法案與預算案等，認為有窒礙難行時，亦得經總統之核可，移請立法院覆議。如經出席立委三分之二維持原議，行政院長即應接受或辭職（五十七條）。行政院長負責的對象顯然是立法院，而決定由誰出任行政院長的主導權也控制在立法院手中。換言之，控制立法院的多數黨即為執政黨，該黨有權主導行政院院長之提名。

(三)總統與立法院之關係

行政院長由總統提名，由立法院同意任命之。至於立法院通過之法律，則移送總

^{註③} 李登輝總統曾表示，我國憲政體制現在不是完全總統制，也不是內閣制，未來應該不會有太大變化。聯合報，民國八十四年一月三日，版一。連戰院長亦曾指出，副署制度、信任案和解散權是內閣制的三項要件，就我國憲法是否為內閣制，連戰表示存疑。自立早報，民國八十三年四月二十三日，版二。就憲法的規定來看，政府的主要權力原本應在行政院長與立法院；惟行憲以來的實際政治運作顯示，當執政黨黨魁擔任總統時，透過政黨的運作，政府體制就會偏向總統制，行政院長將相當程度受制於總統，成為有權無責的總統制。惟如果總統賦與行政院長一定的自主性，則會呈現雙首長制或混合制的印象。不過最後的決策主導權還是在總統手上，是否行使此一權力仍係由總統決定。

統於十日內公布之（七十二條）。此外，總統宣布戒嚴，須立法院通過或追認，立法院亦得決議請總統解嚴（三十九條）；至於總統發布的緊急命令，亦須於發布後一個月內提交立法院追認，如立法院不同意，該緊急命令立即失效（四十三條）。此顯示總統關於行政院長之提名、宣布戒嚴與發布緊急命令等權力，皆受制於立法院。

根據上述規定，許多學界人士認為我國中央政府體制較符合內閣制的設計。惟我國中央政府體制的實際運作顯然與憲法上述相關規定有落差，行憲以來，除了蔣經國先生曾短暫的以國民黨黨主席身分擔任行政院長外，其他時間皆係由控制立院的國民黨黨魁擔任總統，致使總統得以在執政黨的權力基礎上，將不具實權的總統轉換為具有實權的總統。換言之，實際政黨政治的運作，將原本屬於內閣制的體制轉化為變相的總統制。此一問題須朝野政黨共同設法解決。

根據上述分析，我國憲法關於政府體制的設計，由於疏忽了政黨的角色，致使政府體制的實際運作會出現兩種結果。當執政黨黨魁擔任行政院長時，體制是偏向內閣制，總統與副總統並無實權。具有實權的行政院長不會去兼任總統或副總統。憲法第四十九條關於總統、副總統均缺位或不能視事時、第五十條規定總統、副總統選出後均未就職時，由行政院長代行其職權，惟其期限不得逾三個月的規定，是基於國家不可一日無元首之考量下的設計。憲法此一規定顯示，必要時行政院長與總統是可能由同一人兼任的。

反之，如果執政黨黨魁擔任總統時，透過政黨的運作，政府體制就會偏向總統制，行政院長將相當程度受制於總統，憲法所賦予行政院長對總統公布法律、發布命令的副署權，也將流於形式。在總統民選後，此種現象更是益為明顯。舉凡行政院長關於內閣人士的安排與政策的提出，皆須在黨內先獲得黨魁的支持才有可能定案。當然，行政院長亦可能因為獲得總統的充分信任，而擁有較大的自主性。雖然總統權力的行使仍須透過行政院長來進行，立法院亦可透過監督制衡行政院來監督制衡總統，但是行政院長已無法有效發揮憲法所賦予的最高行政首長角色，則是不爭的事實。在此種情況下，副總統兼任行政院長似乎對實際政治運作並無影響。

根據上述相關憲法規定，我國中央政府體制應係以行政院與立法院為主體，總統之權力相當有限。任一政黨如欲成為執政黨，就必須控制立法院的多數席次，以便主導行政院長之人選與政府的政策。職是之故，控制立法院的多數黨黨魁，本應選擇出任最高行政首長的行政院長，而非無實權的總統。惟由於制憲時疏忽了政黨運作的影響，致使控制立法院的執政黨黨魁，得以在擔任總統後，透過黨的體系將總統轉化為具有實權的角色，以致使我國憲政體制的實際運作呈現總統制的特色。

二、臨時條款與府院關係之調整

民國三十七年第一屆國民大會第一次會議制訂動員戡亂時期臨時條款，規定：「總統在動員戡亂時期，為避免國家及人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程

序之限制。前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款之程序，變更或撤消之。動員戡亂時期之中止，由總統宣告，或由立法院咨請總統宣告之」。總統此一緊急應變權，其實仍受到限制，未經行政院決議，仍無法主動行使。臨時條款雖試圖擴張總統的權力，惟憲法賦予行政院長的權力並未稍減。然而在國民黨一元化領導的結構下，其黨魁掌握了人事與決策的最後決定權，致使擔任總統的國民黨黨揆得以透過黨的系統領導行政院長與立法院。其結果是總統擁有實權，但不須向立法院負責，有權無責；反之，行政院長實權被架空，卻須向立法院負責，有責無權。就權責合一的角度而言，憲法所設計的制度是行政院長擁有實權，並向代表民意的立法院負責。職是之故，透過政黨運作來顛倒總統與行政院長的權責，已使憲法原有的權責合一的設計無法被落實。

民國五十五年國民大會另決議：戡亂時期得授權總統設置戡亂機構，決定戡亂有關大政方針；為適應動員戡亂之需要，總統亦得調整中央政府之行政與人事機構。根據上述規訂，民國五十六年成立了國家安全會議，由總統任主席，其主要職權在於決定大政方針。行政院通過之預算案與法律案，皆須先送國安會議審議後始能送立法院，此一決議更使決策權名正言順的轉移至總統手中。

以上分析顯示，動員戡亂臨時條款的實施與國民黨以黨領政的結果，已使實際運作的憲政體制，由行政院和立法院為中心，轉變為總統有權無責的總統制。總統變成國家元首兼最高行政首長，行政院長只有聽命於總統的份，其去留也端賴總統之好惡，即便立法院亦無置喙之餘地。以內閣之總辭觀之，即充分顯示此一特徵。在民國八十年五月一日廢止動員戡亂臨時條款前，除俞鴻鈞（四十七年）被監察院彈劾總辭、陳誠（五十二年）因健康理由總辭、孫運璿（七十三年）因病總辭、俞國華（七十八年）因國民黨黨內因素總辭外；陳誠（四十三年）、嚴家淦（六十一年）係因當選副總統配合總統任期總辭；蔣經國（六十七年）係因當選總統配合總統任期總辭；真正配合總統任期總辭的只有李煥（七十九年）。在第三任與第四任總統就職時，當時的行政院長陳誠、嚴家淦雖提出總辭，但皆由於總統慰留而未重行提名。凡此皆顯示，動員戡亂時期充滿了人治的色彩，關於行政院長的提名與總辭並未被制度化。換言之，憲法賦與行政院與立法院之功能，皆受到影響。此一經驗對於憲政體制的衝擊，即使在廢止動員戡亂臨時條款後，仍未稍減。

三、後動員戡亂時期的府院關係

民國八十年五月中止動員戡亂時期與廢止臨時條款後，照理應即回歸憲法，依憲法的藍圖重新建構中央政府體制，將行政實權交還給行政院長。換言之，執政黨黨揆應改任行政院長，如此方符合憲法的原意。惟同時通過的憲法增修條文中又賦與總統屬於動員戡亂時期的緊急命令權（第七條），並規定總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及其所屬國家安全局（第九條）。此一修訂，顯示執政黨有意依戡亂時期之實際運作經驗，將中央政府體制調整為總統制，惟事實上行政院作為最

高行政機關的憲政設計依然未改變。李登輝總統之所以仍能繼續主導行政院長之提名與總辭、修憲，以及立法院之立法過程，其權力其實並非來自憲法增修條文，而仍是其所擔任的執政黨黨主席。

在國民黨仍以絕對多數主導第二屆立法院的情況下，李登輝總統自能透過黨主席的地位，決定提名何者擔任行政院長，並領導由該黨副主席或是中常委所擔任的行政院長，這也種下了李登輝總統與行政院長郝柏村間府院之爭的根源。根據憲法，郝柏村院長係最高行政首長，其負責的對象是立法院；惟在黨的體系中，郝柏村又必須服從李登輝主席的領導。一旦郝柏村強調其憲政角色時，就勢必會與擔任總統的李登輝主席產生摩擦，形成府院之爭。由於郝柏村在黨內失去李主席的信任以及該黨的支持，在第二屆立院改選後乃被迫總辭。這顯示在後動員戡亂時期，以黨領政的現象仍然繼續主導我國憲政體制之實際運作。

根據民國八十四年十月司法院第三八七號解釋文，「行政院長既須經立法院同意而任命，且對立法院負政治責任，基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿改選時，行政院長自應向總統提出辭職。俾總統得審視立法院改選後之政治情勢，重行提名人選，咨請立法院同意以反映民意趨向。」該解釋文明確的指出，民意政治與責任政治的原則係內閣改組的根本精神之所在。原有閣魁既係由上一屆立法委員所同意而任命，自應於任期屆滿時一併總辭，俾使代表較新民意的本屆立法委員代表民眾產生新的閣魁。是以總統自當審視立法院改選後的政治情勢，重新提名新任行政院長人選，咨請立法院同意，以反映最新民意。職是之故，立法院的政黨結構將決定行政院長的人選來至何黨，總統必須根據此一政治情勢提名，否則不可能獲得立法院的同意。

三八七號解釋文明白指出，行政院長是對立法院而非總統的民意負責，是以只要立法院未依法改選，三月人民直選產生的總統所代表的民意，並無權取代立法院所代表的民意。此一解釋，凸顯了總統關於行政院長提名權顯然受制於立法院的事實。若無立法院的支持，總統絕對無法獨自主導行政院長人選。職是之故，立法委員的同意權應係決定閣揆人選的主要力量。

第三屆立委選舉的結果，國民黨在一六四席當中僅贏得八十五席，只比過半的八十二席多三席，而且得票率也自第二屆的五三·〇二%下降至四六·〇六%。民進黨獲得五十四席、新黨二十一席、無黨籍四席。在立法院長選舉後，蔡中涵與瓦歷斯·貝林又因支持民進黨的施明德，分別被國民黨開除黨籍與停止黨權，更使國民黨在立院的席次減少為八十三席。由於黨紀不張，國民黨在立院事實上已實質不過半。影響所及，國民黨已很難再主導立法院的議事過程，此可由第三屆立院對於李登輝總統提名連戰續任閣揆，與對行政院所提年度預算的杯葛即可得知。

國民黨失去在立法院的優勢後，李登輝總統對行政院的影響，已相當程度受制於立法院。面對立法院的強大壓力，李總統雖仍是國民黨主席，惟該黨在立院勢力的式微，使黨主席所能發揮的空間也相對削弱。在國民黨仍是立院多數黨的情況下，李登

輝總統固然能透過黨主席的權威決定提名該黨何人為閣揆，但在重大政策上勢必須與在野黨進行協商，否則行政院之政策必將面臨在野黨的強力杯葛。

參、總統直選對憲政體制之影響

在民國八十三年七月進行的第三階段修憲中，規定總統自第九任開始由人民直接選舉產生，也規定總統發布依法經國民大會或立法院同意人員之任免命令，無須行政院長之副署。此一調整的目的應是為了進一步削弱行政院長之權力，增強總統之實權，惟國民大會仍未將憲政體制調整為總統制，行政院長對總統公布法律與發布命令之副署權仍然存在。然而總統民選後，憲政體制之實際運作與現有憲法之間的距離，已有益行益遠之趨勢。許多對於總統直選相關影響的認知，也有釐清之必要。

一、總統與國民大會之關係

在國民黨以絕對多數控制三屆國大的情況下，擔任該黨主席的李總統，雖非由人民直選產生，仍能透過黨主席的地位掌握對大法官、司法院長、監察委員、監察院長、考試委員與考試院長提名的主導權。在總統直選後，總統關於上述人員的提名，是否會比第八任總統更具有主導權？由於國民黨在第三屆國民大會中僅些微過半，如不能獲得國民大會的配合，並不樂觀。未來如果國民大會的多數黨與總統所屬政黨不一，即便總統由人民直選產生，其對上述人員的提名主導權必將隨之式微。這充分顯示：總統直選後，其關於上述人員的提名主導權，在總統所屬政黨無法掌握國民大會過半席次的情況下，顯然無法與間接由國民大會選舉產生的第八任總統相提並論。這說明總統直選與總統關於上述人員提名主導權的大小並無直接關係，李總統關於上述人員的提名，其影響力並非來自總統一職，而是源自其作為國民大會多數黨黨主席的地位。

如果國民黨在三屆國民大會淪為少數黨，李總統關於上述人員的提名，勢難自行決定。如果民進黨與新黨不滿李總統所提人選，自會強力杯葛之。換言之，李總統所提人選不可能無視於國民大會的政治情勢。至於司法院、考試院與監察院的院長，恐怕李總統也很難堅持一定要提名國民黨籍政治人士出任，而必須提名民、新兩黨所支持的人士。至於大法官、考試委員與監察委員的提名，恐亦須根據三黨在國民大會的實力，由各黨分別推薦適當人選，再由總統提名，方可能獲得國民大會同意。所謂形勢比人強，民選總統如果定要逆勢提名，將導致上述職務的難產，甚至引發憲政危機。這顯示總統民選與其關於上述人員提名主導權的擴張並無關係，如果總統所屬政黨未能控制國民大會，總統的提名權必將被大幅削弱。

二、總統與行政院長之關係

總統直選與總統制有何關係？總統直選會導致總統權力的擴張？^④許多人都以為誰當選總統，誰就大權在握，其所屬政黨也就理所當然成為執政黨。就他國經驗觀之，奧地利、愛爾蘭、冰島、新加坡與葡萄牙都是內閣制國家，但其總統也是由人民直選產生。印尼是總統制國家，其總統卻是由間接選舉產生，此顯示選舉方式與權力大小或政府體制並無直接關係。是以我國總統改為直選，與是否已轉變為總統制並無直接關係。^⑤

就憲政主義的精神而言，政府官員的權力來自憲法，與其民意基礎的多寡並無直接關係。總統直選雖導致其民意基礎的擴大，其所強化的僅係憲法所賦與總統行使國家元首權力的合法性基礎。其權力不會因為直選就變大，其地位也不會因直選就由虛位元首變成實權總統。總統民選後，由於憲法並未在體制上配合調整，其所擁有的權力與未民選前並無差異，似不宜認為總統的權力會因民意基礎擴大而隨之增加。^⑥行政院長雖係由立法院間接選舉產生，但並不影響其作為憲法所賦予的最高行政首長的地位。關於非直選的行政院長比直選的總統、甚至省市長弱勢的看法，^⑦就憲政主義

註④ 自民國七十九年國是會議至其後的兩階段修憲，許多主張總統直選人士的目的乃是要將制度改為總統制。渠等認為：透過直選產生的實權省籍總統，才能體現台灣主權。胡佛，「總統民選與總統在憲法中職權的變化」，中國政治學會主辦，中華民國政治轉型的新挑戰學術研討會論文集，民國八十二年十二月十九日，頁一四～一五。立法委員黃主文認為：我國憲法雖有濃厚的內閣制精神，惟在過去四十年行憲經驗中，內閣制未曾被真正實施，而總統的實權地位則已被國人所習於接受，是以總統直選後，不可能是虛位元首，應是擁有厚實民意基礎的實權總統。黃主文，「確立以總統直選為主軸的憲政架構」，自立早報，民國八十二年十二月廿五日，版五。台灣省長宋楚瑜在接受中國時報記者訪問時，也曾指出：「如果民選的總統還是跟過去一樣，什麼事情都不能管，這符合現代的政治嗎？我想，可能有問題。」宋楚瑜希望透過建立憲政慣例、範例來因應政治生態的改變，並適當反映李總統所獲強大民意之政治現實。中國時報，民國八十五年四月十八日，版四。對於宋楚瑜上述看法，民進黨林錫耀、郭俊銘、曹啟鴻、鄭國忠、張溫鷹，新黨宋艾克、趙良燕及國民黨張福興、周錫璋等省議員表示，憲法是國家根本大法，政治人物應依憲行事，選票絕對無法凌駕憲政體制之上。聯合報，民國八十五年四月十九日，版四。惟宋楚瑜也承認：以目前憲法所賦與總統的職權來看，民選總統所具有的自主空間，遠比省長還小，是以有必要建構民選總統權責相符的政治體制。聯合報，民國八十五年四月二十七日，版二。

註⑤ 根據郝柏村的說法，在民國八十一年三月台北賓館所達成的協議：總統直選並不代表是總統制。中國時報，民國八十三年四月二十二日，版二。國民黨修憲策劃小組執行秘書施啟揚亦指出：總統選舉方式與中央政府體制並無必然關係，總統直選後並不當然成為總統制。中國時報，民國八十三年四月二十四日，版四。

註⑥ 荆知仁教授認為我國係採行成文憲法的國家，是以無論總統如何產生，其所行使的權力必須有憲法上的依據。荆知仁，「憲法修改與憲政改革獻言」，政策月刊，第十二期。民國八十五年元月，頁四。謝復生教授亦指出：根據現行憲法，政治權力的重心是在立法院與行政院，總統直選並未改變此一事實，不能因總統直選就不依法辦事。謝復生，「內閣型態與憲政運作」，問題與研究，第三十四卷第十二期，民國八十四年十二月，頁七。

註⑦ 朝野許多政治人士普遍認為，由於總統與省長皆擁有廣大的民意基礎，惟獨行政院長係由立法院間接同意任命，缺乏民意基礎。未來行政院長夾在中間將很難有施展的空間，必將淪為總統的行政執行官。請參閱新新聞周刊，第四七四期，民國八十五年四月七～十三日，頁三五。考試院長邱創煥認為總統直選後，由於威望崇高，加上省市地方自治的法治化與省市長的民選，行政院的影響力勢必趨於弱化。聯合報，民國八十四年一月十日，版三。此種看法其實是忽略了憲法所代表的制度化意涵，擴張了民意在憲政中所應有的地位。

的本質而言，應是值得商榷的。以目前政治情勢觀之，總統直選與總統制似乎已被許多政治人士劃上等號，甚至以此為由認為總統民選後，由於權力增加，為使憲政設計符合現實政治運作，有必要透過修憲調整政府體制。

第三階段修憲，雖將總統產生方式改為直接民選，惟並未將政府體制調整為總統制，這顯示朝野對於總統制並無共識。根據現行憲法，既然總統之權力仍屬有限，朝野政黨與總統參選人自應根據憲法精神，參選此一不具實權的總統。不能在總統民選後，以其民意基礎已擴大為由，試圖扮演實權總統的角色或尋求修憲。在李總統仍為執政黨黨主席的情況下，是否修憲，對其透過執政黨的體系行使對行政院與立法院的權力，其實毫無影響。第八任總統李登輝先生雖非民選產生，但其對政府的主導地位又有誰曾質疑。如果此次當選總統的不是李登輝先生，作為立法院多數黨的執政黨，國民黨應不致於主張將憲法調整為總統制，否則豈非將政權拱手讓人。

在李總統贏得大選後，國民黨雖僅以些微少數同時控制立法院，惟其執政黨角色毋庸置疑。在擁有強大民意基礎的情況下，李總統亦試圖全面主導政府的人事與政府改革。大選後，政壇盛傳李總統不排除依憲政慣例，在五月就職後再度提名連戰續任閣揆，咨請立法院行使同意權。惟憲政慣例到底為何？在民國八十年五月一日終止動員戡亂時期，與廢止動員戡亂臨時條款前之先例，由於原有憲政體制遭到凍結，其實並無資格構成憲政慣例。且根據前面的分析，在廢止臨時條款前，行政院長配合總統就職總辭，再由總統提名的先例並未被制度化。在八十年五月回歸憲法後，如今當務之急是根據憲法與三八七號解釋文的精神建立正確的、制度化的憲政慣例。

我國憲法關於閣揆之任用與總辭雖未明確規定，但絕對有脈絡可循。如果行政院長是由控制立法院的執政黨黨魁擔任，每逢立院改組，行政院即須於新的立院開議前提出總辭，並由總統於二月新立院開議後即提名多數黨黨魁擔任閣揆，送請立院同意。五月如逢新總統就職，內閣亦無須總辭。此種作法不但符合憲法與三八七號解釋文的精神，更能避免現行作法之不確定性^⑧與其所造成的潛在府院衝突。

民國八十二年立委改選後郝柏村院長的總辭，在回歸憲政體制後，建立了行政院長為了尊重立法院對閣魁的同意權而總辭的範例。而三八七號解釋文，更確定了民意政治與責任政治乃係內閣改組的根本原則。原有閣魁既係由上一屆立法院同意任命，自應於立委任期屆滿時一併總辭，俾使本屆立院代表新的民意產生新的閣魁。總統也必須根據立法院新的政治情勢，提名新任行政院長人選，咨請立法院同意。換言之，只有在立法院民意改變時，亦即改選後，行政院長才必須總辭。過去雖有內閣在新總統就職前向現任總統提出總辭的先例，惟係強人政治下的產物，總統對於總辭的處理也因人而異，並無制度。此種無法制度化的先例，在回歸憲法後是否有必要繼續奉行

註⑧ 對於總統民選後應由誰組閣，連戰院長與執政黨高層人士皆一再表示「尊重新任總統閣揆提名權」。在李總統仍兼任國民黨黨主席的情況下，自能主導於何時提何人出任閣揆、甚或根本就決定由連戰續任。如果總統不是李登輝，國民黨應不會認為總統有實質提名權，連戰也不會主動請辭。在行政院長未依法主動總辭，新總統的提名權根本就不能主動行使的情況下，顯見總統的提名權並非實權。既然如此，內閣自無必要配合總統就職而總辭。

，實有進一步商榷的必要。在作出三八七號解釋文後，內閣僅須隨立法院改選總辭的憲政慣例，更有待朝野共同建立共識並遵行之。總統任命行政院長的前提，既係必須尊重立法院所代表的民意並獲得立法院的同意，顯然其對行政院長之任命並無主導權。既然如此，內閣應無必要在新總統就職前二度總辭。

今年元月連戰院長在第三屆立院產生後總辭，更強化了行政院長對立法院負責的憲政慣例。職是之故，除非現任閣揆因失去執政黨的支持、或執政黨另有安排，以致主動請辭外，並無必要於五月總統就職前總辭，因為立法院的政治情勢並未改變。關於行政院長的總辭，若能尊重憲法與三八七號解釋文的精神，定能建立一個能夠行之久遠的制度化作法。就制度的建立而言，不能只看這一任，還必考慮到未來可能出現的總統府與立法院分由不同政黨控制的局面。基於此一看法，內閣總辭應跳脫過去非制度化的先例，著眼於建立未來朝野可共同依循的制度。

行政院長連戰於五月十六日率副院長、政務委員、八部二會首長，向第八任總統提出二度總辭。其理由是：第九任總統將於五月二十日就職，基於對第九任總統職權的尊重，凡是由第八任總統任命的官員，皆應依循憲政慣例在總統就職前提出總辭，隨同改組。根據憲法與三八七號解釋文的精神，連內閣二度總辭的基本前提，應是其已失去該黨的支持，或不欲以副總統的身份續兼閣揆，而非對總統提名權的尊重。基於政黨倫理與對總統的尊重，連戰還是向擔任執政黨主席的李總統提出了原本不必要的總辭。對於連戰的總辭，如果李總統仍希望由連戰以副總統身分續兼閣揆，基於憲法與三八七號解釋文的精神，理應批示：立院既未改選，不必總辭。惟李總統依援往例批示了：「著毋庸議」，並引發了到底總統是否有權慰留連戰的爭議。

立法院於六月十一日通過決議，咨請李總統儘速重新提名行政院長，並咨請立法院同意。在野黨所持理由是，根據憲法副總統不能兼任閣揆，立法院的議事亦因之陷入全面癱瘓。總統府在六月十九日發布新聞稿，對立法院的決議深表遺憾。新聞稿指出，李總統批覆留任連院長，並非另行提名，不涉及咨請立院同意的問題，連戰留任應屬合憲。對於總統府的回應，在野黨批評李總統違憲，並揚言將升高抗爭。面對此一憲政爭議，四批立法委員並分別聲請大法官解釋「副總統兼任行政院長有無違憲」；「李總統慰留連戰續任行政院長有無違憲」；「新任總統可否對行政院內閣總辭批示慰留或退回」與「副總統可否兼任行政院長」。面對一波波釋憲的聲請案，司法院決定於七月二十二與二十九日將各項相關釋憲案合併舉行公聽會，聽取立法院、行政院與學者專家意見，再作成解釋。到底行政院長應否配合總統改選總辭？總統是否有權慰留？副總統又是否能兼任行政院長？這些屬於憲政層次的問題，由於立法院的上述決議，乃致於被全面引爆。

如果李總統的競選搭擋不是連院長，連戰是否必須在李總統五月二十日就職前提出總辭，並由李總統二度提名，應不難下斷論。如果由於總統改選，同一批立委就必須在三個月內對同一個閣揆人選行使兩次同意權，豈不荒謬之至。

對於內閣是否應配合總統就職總辭，司法院第三八七號解釋文雖未明示，但是根據前面的分析，其實絕對有脈絡可循。為釐清此一問題，不妨跳脫現狀，逆向思考之

。如果當選總統的不是李登輝先生，連戰院長不須向新總統總辭的理由應十分明顯。^⑨新總統既無法主導立法院，又豈能憑其民意主導行政院長的人選。連院長如果必須向新總統提出總辭，新總統是應慰留，還是接受並另提新人？如只是形式上提出，又有誰敢擔保不會假戲真作？既然國民黨仍是控制立法院的執政黨，連院長豈有必要向新總統總辭？這樣作豈非將政權主動拱手讓人。此種總辭又有何意義？職是之故，內閣配合總統就職總辭，就憲法的設計本質而言，是沒有必要的。就實際運作而言，一旦總統府非由控制立院的執政黨所控制，總統對行政院的人事即喪失影響力。如現任閣揆不主動請辭，由於總統無法主動將其免職，自然無法提名自己^⑩或副總統兼任閣揆了。

再者，如果非國民黨籍的新總統在接受連院長總辭後，另提非國民黨人士出任閣揆，定會受到國民黨的杯葛。但如果少數國民黨籍立委因利益交換投入他黨陣營，國民黨極可能因此失去政權。換言之，內閣如果必須向新總統總辭，勢將提供某些立委行使少數暴力的機會。此顯示行政院長沒有必要配合總統就職總辭，否則未來必將爭議不斷。行政院長既然是向立法院負責，就只應與立法委員共進退，與總統之卸任或就職並無關係。第三屆立院既然尚未改選，連院長自不必再度總辭。換言之，行政院長既無配合總統改選總辭的必要，因之亦無總統應否予以慰留的困擾。職是之故，李總統對連戰總辭的處理方式，與其說是慰留，不如說是退回總辭案，如此也才符合憲法與三八七號解釋文的精神。

在未來的總統選舉中，如果是由立法院中的少數黨或無黨籍候選人當選，而其當選又導致立法院政黨結構的重新洗牌，使多數黨淪為少數黨，新總統是否即可根據此一政治形勢另提新的多數黨人士出任閣揆？根據三八七號解釋文，行政院長的提名必須反映立院選舉的民意趨向。職是之故，任一政黨一旦在立委選舉中獲選民支持成為立法院的多數黨，即表示選民支持該黨執政，是以不管立院政治情勢在選後如何調整，其執政黨地位在該屆立委任內皆不應有所改變，因為選民的民意並未改變，改變的只是表面上的各黨立委席次，而此種改變無關於民意的改變。是以即便立院原有的多

^{註⑨} 李總統在二月中的記者會中，曾表示如果他沒當選，「別人也不會提名連院長擔任閣揆」，中央日報，民國八十五年二月二十四日，版三。問題是如果連院長不主動總辭，依憲法規定總統並無權主動將行政院長免職，自無法另提新人。所以問題不在於新總統是否提名連戰，而是到底有沒有提名新閣揆的機會。如果李總統連任，有機會另提新人，其他人當選就毫無機會了。

^{註⑩} 李總統在八十五年元月三十一日宴請競選總部主任委員等餐敘後，曾以開玩笑口吻反問記者是否可由他自兼閣揆。立委陳清寶在立院質詢時，提出「總統兼閣揆，乃正本清源之道」，有助於解決體制問題。某政壇人士亦表示，總統兼閣揆可視為走向總統制的暖身動作，是對總統制的初步嘗試。新新聞週刊，第四七四期，民國八十五年四月七～十三日，頁三十四～三十五。在四月初，政界又傳出由總統兼任閣揆的說法，其所考量的因素有五：其一是為了化解閣揆人選難定的僵局；其二是基於權責相符的論點，總統兼閣揆可使其接受立院的監督與制衡，使權責相符；其三是可使總統放手作為，將其競選諾言兌現；其四是可凸顯現行憲政體制在總統民選後府院權責混淆愈行嚴重的問題，一方面解決眼前的難題，亦可提供國大修憲的參考，加速政府體制的調整；其五是閣揆有強大的民意基礎，可以不受立法院的不合理挾持。聯合報，民國八十五年四月五日，版二。我國憲法雖未限制總統兼任閣揆，惟就憲法第四、五章相關條文的規定而言，總統似不宜兼任閣揆，否則將出現自我副署的現象。

數黨因總統選舉結果分裂，並淪為少數黨，原有的內閣只是變成少數內閣，該黨仍是執政黨。易言之，總統大選無關政權移轉，現有內閣並不須配合總統就職總辭。朝野如不預先就此建立共識，未來一旦出現不同政黨分別控制總統府與立法院的局面，而朝野政黨在立法院席次相當時，即會引發立院各政黨之間的合縱連橫，以致影響政治的穩定與政府的施政效率，甚至憲政危機。

追根究底，立法院決議的癥結在於：到底副總統能否兼任閣揆？由於憲法對此並無明文規定，且憲法亦未賦予立法院解釋憲法的權力，立法院的上述決議對總統自無拘束力。如今當務之急是由大法官會議進行釋憲，如果解釋結果是可以兼，立院的決議自然失其意義；萬一解釋結果是不能兼，連院長自須再度提出總辭，李總統也應接受，並另提新人，咨請立院同意。

連戰在國民黨中的地位僅次於李登輝先生，在副總統僅屬備位的情況下，連副總統兼任行政院長對於實際政治運作是否有所影響？就副總統與行政院長兩個職務觀之，顯然後者之職掌遠遠超過前者。換言之，對連戰而言，副總統一職應屬象徵性的地位，其所扮演之主要角色應是行政院長。職是之故，與其說連戰是以副總統身分兼行政院長，不如說是以行政院長身分兼副總統。不論連戰是否兼有兩職，其相對於李總統的關係其實是完全一樣的。萬一總統缺位或因故不能視事時，連戰一旦繼位為實權總統，自無須再兼任行政院長，屆時勢必會專任總統，並另提新人出任行政院長。就此而言，連戰身兼副總統與行政院長二職，應不致於產生窒礙難行之困擾，在野黨所擔心的總統兼行政院長的現象也應該不會出現。

根據以上分析，我國的憲政設計由於忽略了政黨的角色，致使實際的憲政運作有可能在內閣制與總統制之間擺盪。在實際運作呈現內閣制的情況下，行政院長不會去兼任無實權的副總統，自然無兼不兼的困擾；在實際運作呈現總統制的情況下，行政院長與副總統由同一人兼任，對實際政治運作則毫無影響，似乎又無必要刻意限制不可以兼。職是之故，關於副總統能否兼任行政院長之憲政爭議，除了從憲法的條文本身來理解外，恐怕尚須從實際憲政的運作來思考，方能作出適當的解釋。

其次，就行政院的人事安排而言，根據憲法的規定，應是由行政院長提請總統任命之。換言之，內閣人選應是由行政院長主導，並對其負責。李總統在大選期間曾多次重申選後要調整政治生態，並希望未來用人能超越黨派。在李總統當選後，果不其然於四月十四日透過總統府祕書長吳伯雄發布，將廣徵各界人才。李總統並於十七日國民黨中常會表示，閣揆人選六月中以後再決定。更有甚者，國民黨祕書長許水德於翌日即指出：李總統為穩定政局、落實五大改革，在內閣人事規劃上，是採由下而上的原則，先決定閣員再考慮閣揆人選。惟連戰院長同一天在立院則表示，以往內閣人事都是由行政院長審慎考量，並與總統商議取得共識後決定。此次新內閣改組，也會依此程序進行。惟許水德在十九日又重申其十八日的說法。對於此種由下而上的改組內閣方式，遭到部分閣員的反彈。某閣員表示，可能擔任閣揆的人選中，他並非每一位都願追隨；另一位閣員表示，根據憲法規定，閣員是向閣揆負責，如果先確定閣員再更換閣揆，是違背憲法的規定。如果連戰六月總辭，新任閣員依法必須提出總辭，

政壇將因內閣不斷改組而紛擾不斷。^①李總統在二十日正式否認了許水德的說法，並說：「沒有這種事情，都是他亂講的」。^②吳伯雄亦於二十四日表示，李總統廣徵人才並非僅針對內閣，李總統也一定會依憲法規定，尊重行政院長的權責，不會由下而上。^③此充分顯示，內閣的人事權屬於行政院長，而非總統。惟即便如此，李總統仍可透過黨的系統主導內閣的人事案。換言之，在執政黨黨魁擔任總統的情況下，行政院長僅擁有形式上的人事權，主導權仍在總統手中。但是如果總統與行政院長分屬不同政黨，總統就絕對無力影響內閣之人事，更遑論對政府政策的影響了。即便總統民選，亦無法改變此一事實。

三、總統與立法院之關係

在今年元月十五日聯合晚報針對一〇三位第三屆立委所作訪問中，有五十六位立委認為應在二月與五月行使兩次閣揆提名同意權。根據前述分析，朝野政黨與許多政治人士也認為，三八七號解釋文雖確立了行政院長必須隨立法委員改選總辭的原則，但並未進一步解釋行政院長應否於五月新總統就職時再度總辭，恐將引發另一次憲政爭議。而此項爭議則肇因於立委與總統的任期不一致，是以有必要將二者之任期一致化。這些看法顯示，許多人士並未掌握三八七號解釋文的精髓，與認清立法院是主導國內政治首要力量的事實。其實三八七號解釋文已相當完整的陳述了總統、行政院長與立法院之間的關係，上述問題並不存在。

現行憲法與三八七號解釋文明文規定，行政院長是對立法院的民意負責。既然二月已在立院新的民意基礎上產生了新的行政院長，如果行政院長不主動請辭，新總統五月就職後也不能任意將行政院長免職，另提新人，立法院根本就沒機會二度行使同意權。除非連院長無意以副總統身分兼任行政院長而主動請辭，再由李總統另提新人，立法院才可能行使第二次同意權。職是之故，立法院六月十一日通過咨請李總統儘速重新提名行政院長，並咨請立法院同意的決議，其實並不符合憲法之精神。如果此次選舉李總統的搭擋是李元簇，或是由其他人當選，連院長自不須總辭。職是之故，立法委員與總統任期雖不一，其實並不必然會導致三個月內內閣必須兩度總辭的不合理現象，因為依照三八七號解釋文內閣只對立法院負責，自無必要配合總統就職總辭。基於以上看法，以避免立法院在三個月內行使兩次同意權為由，將立委任期延長為四年的修憲建議，顯然並無必要。

肆、結論

以上分析顯示，根據憲法，我國政治運作的重心應是立法院和行政院，惟由於「

註① 聯合報，民國八十五年四月二十日，版二。

註② 聯合報，民國八十五年四月二十一日，版二。

註③ 聯合報，民國八十五年四月二十五日，版二。

動員戡亂臨時條款」的實施，與國民黨黨魁出任總統的關係，致使總統權力得以倍增，中央政府的體制也因此偏向總統制。臨時條款在民國八十年五月廢止後，由於憲法原有的漏洞未能加以彌補，致使控制立法院多數席次的執政黨主席，仍然得以在擔任總統後，透過黨的體系主導行政院與立法院。在現行憲法之下，決定執政黨地位的其實是立法院的選舉，而非總統選舉。如果無黨籍或立法院少數黨候選人當選總統，則絕不可能扮演實權總統的角色。

總統直選後，中央政府的主要權力依照憲法仍歸行政院長與立法院所有，總統的權力依法並未擴張。依照憲法的規定，總統與行政院長之關係、行政院與立法院之關係、總統與立法院之關係皆維持總統直選之前的原有設計。易言之，在憲法未調整為總統制前，基於憲政主義的原則，總統改為人民直選並無助於擴大其法定權力。李總統之所以具有實權，除了有民意基礎外，其關鍵還是在於其作為執政黨黨主席的地位，與其產生方式並無關係。職是之故，總統選舉方式的改變，依法而言，並不構成改變憲政體制內容的充分要件。

根據本文之探討，我國現行憲法在中央政府體制的設計上確實有所疏漏。在總統改為直選後，此一問題不但未獲解決，反而因立院出現三黨實質不過半的政治情勢，致使體制之爭益形激烈。以目前朝野黨之間的關係來看，要透過修憲建立純粹的內閣制，並不容易。要修憲建立純粹的總統制，由於需要修的條文過多，國民黨與民進黨之間，恐怕也很難就應修的內容建立共識。

韓廷頓指出，第三波民主化面臨四種威脅，其中之一乃是行政部門的擅權，民選首長將整個權力集中在一人身上，並規避立法部門的監督制衡，且以行政命令進行統治。^⑩在民選總統兼執政黨黨魁，且具有龐大民意基礎的情況下，總統有權無責的現象是朝野必須攜手解決的問題。如果朝野都確認總統直選對憲政體制已產生實質衝擊，折衷的辦法，應是針對總統具有實權的情況下，讓總統能直接受到立法院的監督與制衡。調整國安會議的定位與角色，應是牽動最小，但仍能產生實質效果的作法。易言之，透過修憲可直接規定國安會議的主席，亦即總統，應至立法院發表國情咨文，並聽取立法委員的意見。在偏向內閣制時，此種設計僅具形式意義；在偏向總統制時，即可以讓作為最高民意機構的立法院與總統進行直接的互動。此應有助於建立總統與立法院之間的良性互動，並化解未來朝野政黨之間不必要的憲政衝突。

*

*

*

註^⑩ Samuel P. Huntington, "Democracy for the Long Haul", 國家政策雙週刊, 第一二〇期, 民國八十四年九月五日, 頁八。