政治科學論叢／第 70 期／民國 105 年 12 月／頁 85-120

從組閣爭議論我國憲政體制的定位與走向*

蘇子喬**、王業立***

摘　要

我國憲政體制究竟是屬於偏內閣制還是偏總統制的半總統制，純粹從憲法條文來觀察並不容易得到明確的答案。這是因爲相較於世界上其他半總統制國家的憲法，我國憲法對於憲政體制的規範密度明顯較低，致使學者對於我國憲政體制的內涵各有不同的法理詮釋。這些詮釋觀點的關鍵差異，主要是對於我國總統憲法權力的看法不同，尤其是對於總統任命閣揆的權力有不同見解。本文以我國總統任命閣揆的憲法權力爲焦點，探討我國憲政體制定位的法理爭議；並以總統與國會不一致時的組閣爭議爲主要線索，探討我國憲政體制的實際定位與走向。本文認爲，儘管我國憲政體制的定位在法理上頗有爭議，但從過去總統與國會多數不一致與歷次政黨輪替交接期的實際組閣情況來看，幾乎已完全確立我國憲政體制是偏總統制的半總統制。

關鍵詞：憲政體制、總統權力、內閣制、總統制、半總統制

* DOI:10.6166/TJPS.70(85-120)。
** 中國文化大學行政管理學系副教授，E-mail: tzuchii@hotmail.com。
***臺灣大學政治學系教授，E-mail: ylwang2008@ntu.edu.tw。
收稿日期：105 年 5 月 27 日；通過日期：105 年 12 月 5 日

臺灣人文學術期刊料庫

壹、前言

我國自 1997 年第四次修憲將憲政體制確立爲半總統制。在半總統制這種憲政體制中，同時具有內閣制與總統制的特徵。以我國當前的半總統制爲例，一方面具有總統制的特徵，例如擁有實權的總統由人民直選產生；行政與立法部門之間存有源於美國總統制的覆議制度；立法委員不得兼任官吏。另一方面也具有內閣制的特徵，例如行政官員須到國會（立法院）接受質詢，國會擁有倒閣權，內閣（行政院）須對國會負責；具有源於英國內閣制的副署制度。而且，過去大法官解釋亦曾指出我國國會改選後內閣須在新國會就任前提出總辭，亦是在強調我國憲政體制中具有內閣制的精神。[1]

半總統制既然兼具內閣制與總統制的精神，故而在半總統制的憲政體制中，內閣制與總統制精神成分的輕重，會使半總統制呈現不同的運作型態。在世界上的半總統制國家中，有些國家的憲法明顯是以內閣制爲憲政體制的基底，而輔以一個有一定實權的民選總統，因而形成偏內閣制的半總統制；有些國家的憲法則明顯是以總統制爲憲政體制的基底，但亦存在內閣對國會負責的制度設計，因而形成偏總統制的半總統制。正是因爲半總統制可能會有偏向內閣制或偏向總統制的不同運作態樣，故而半總統制次類型應如何區分，也成爲學界探討半總統制時的一項重要議題。

然而，若要探索我國半總統制是屬於偏內閣制還是偏總統制精神的半總統制，純粹從憲法條文來觀察並不容易得到明確的答案。這是因爲我國過去修憲將我國憲政體制修改爲半總統制時，參與修憲者對關鍵憲法條文

1　大法官於 1995 年 10 月做出的釋字第 387 號解釋明言：「行政院院長既須經立法院同意而任命之，且對立法院負政治責任，基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿後第一次集會前，行政院院長自應向總統提出辭職。」1996 年 12 月做出釋字第 419 號解釋，在解釋理由書中則對先前的釋字第 387 號解釋補充說明，其謂：「……釋字第 387 號解釋，明白釋示立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長應向總統提出辭職，此項辭職乃行政院院長憲法上之義務。……對於行政院院長履行其憲法上義務之辭職，總統自無不予批准之理。」

臺灣人文與社會科學引用資料庫

的意涵刻意保持模糊，使得我國憲法對於憲政體制中總統、內閣與國會三者互動關係的規範密度，相較於世界上其他半總統制國家的憲法明顯較低。在憲法規範密度較低的情況下，導致學者對於我國憲政體制的內涵各有不同的法理詮釋。其中關鍵的觀點差異在於我國總統的憲法權力，尤其是總統任命閣揆的憲法權力。有些學者認爲我國總統的憲法權力不大，憲政體制是以內閣制爲基本精神；也有學者認爲我國總統的憲法權力頗大，憲政體制是以總統制爲基本精神，學界的看法甚爲分歧。

儘管在憲法規範的法理詮釋上，我國學界看法迥異，但是在憲政實踐上，我國憲政體制明顯呈現的是偏總統制的半總統制，此一趨勢尤其是在我國總統與國會多數不一致時的憲政運作上可看出端倪。半總統制下總統與國會多數不一致時的組閣情況，通常會明顯透露此一半總統制究竟是以內閣制或總統制爲主要精神。此時若總統任命自己陣營人士組閣，突顯的是總統制的運作邏輯；若總統任命國會多數陣營組閣，突顯的則是內閣制的運作邏輯。就我國而言，總統在此情況下乃是任命自己陣營人士組閣，幾無例外。[2]

回顧我國過去實際憲政運作，若以總統職位的更迭來看，已經發生了三次政黨輪替。2000 年民進黨籍的陳水扁當選總統，首度出現總統與國會多數不一致的情況。這種情況持續了 8 年，直到 2008 年國民黨籍的馬英九當選總統，才又回到總統與國會多數一致的格局。到了 2016 年 1 月，民進黨籍的蔡英文當選總統，民進黨亦在與總統大選同時舉行的國會選舉中獲得過半數席次，未來將維持總統與國會多數一致的格局。不過，由於國會與總統的就任時間不同，國會係於 2 月 1 日就任，總統則於 5 月 20 日就任，

2 「組閣」兩字並非正式的法律用語，我國憲法與法律並未有這個詞彙。我國憲法第 56 條規定行政院副院長、各部會首長、政務委員由行政院長提請總統任命之，因此若要字斟句酌論「組閣權」的歸屬，組閣權既不屬於總統，也不屬於國會，而是屬於行政院長。不過，本文討論的重點並非在此，而是行政院長的任命究竟是總統獨斷的權力，還是須以國會多數陣營的意見爲依歸，尤其是當總統與國會多數不一致時，內閣的組成究竟是應由總統這一方決定，還是應由國會多數陣營這一方決定。簡言之，本文探討的重點是「組成內閣的權力來源究竟是總統還是國會」。在本文敘述中，基本上是將「行政院長的任命應由總統獨斷決定，還是應尊重立法院多數陣營的意見」此一議題，簡述並等同爲「組閣權屬於總統還是立法院」這個問題。

臺灣人文與社會科學引用索引

於是從 2 月 1 日到 5 月 20 日，會出現舊總統與新國會多數不一致的情形。在這將近 4 個月的期間，內閣應如何組成，成了學界與政壇熱議的焦點。總之，過去總統與國會多數不一致與近日總統交接期的實際憲政運作，乃是探索我國憲政體制定位與未來走向的重要線索。

本文以下將先以我國總統的憲法權力（尤其是總統任命閣揆的憲法權力）爲焦點，探討我國憲政體制定位的法理爭議，而後探討我國過去總統與國會多數不一致時的憲政實踐，並討論 2016 年總統與國會大選後政府交接期的組閣爭議。本文的論旨是，儘管我國憲政體制的定位在法理上頗有爭議，但從過去總統與國會多數不一致與近日政府交接期的實際憲政運作來看，幾乎已完全確立我國憲政體制是偏總統制的半總統制。

本文分析架構的安排，乃是將我國憲政體制的應然面與實然面並呈：以下第貳節「我國憲政體制定位的法理爭議」與第參節「總統之閣揆任命權的法理爭議」屬於應然面的分析，強調我國憲政體制的應然面存在著強調內閣制精神與總統制精神這兩種法理邏輯的分析取徑，第肆節「我國過去的憲政實踐」與第伍節「2016 年總統大選後的組閣爭議」則屬於實然面的分析，強調我國憲政體制在實際運作上呼應的是強調總統制精神的分析取徑。最後一節結語則試圖提出面對我國當前憲政體制走向的因應之道。

貳、我國憲政體制定位的法理爭議
—偏內閣制或偏總統制的半總統制？

我國當前憲政體制類型屬於半總統制固無疑義，但憲政體制的具體內涵卻頗有爭議，主要爭點在於總統的憲法權力。在學界與政壇，不同論者對於總統的憲法權力往往有迥然不同的理解與論述。此爭議的主要癥結，在於我國半總統制的憲政架構同時具備內閣制與總統制的特徵，這種混合色彩使總統的憲政角色具有多元的詮釋空間。在憲法條文作爲抽象規範，其本質上必然存在「不確定法律概念」的情況下，總統的憲法權力若分別根據總統制與內閣制的制度邏輯觀之，往往會有迥然不同的詮釋。若從總統制的制度邏輯去詮釋我國總統在憲政體制中的角色，通常會強調總統的

臺灣人學臺作期刊資料庫

憲法權力，將總統的憲法權力擴張解釋；相反地，若從內閣制的制度邏輯去詮釋我國總統在憲政體制中的角色，則通常會淡化總統的憲法權力，將總統的憲法權力限縮解釋。於是，關於我國總統的憲法權力，存在著兩種自成一格卻截然不同的理解方式，一是將總統憲法權力限縮解釋的論述（以下稱「限縮論」），另一則是將總統憲法權力擴張解釋的論述（以下稱「擴張論」）。這兩種論述可大致分述如下：

一、限縮論（強調內閣制精神）的觀點

限縮論者認爲，1997 年修憲將立法院的閣揆同意權取消後，行政院長由總統直接任命，但基於憲法中行政院向立法院負責的精神，故總統對行政院長人選的選擇雖然有一定的裁量權，但總統不得自行獨斷，總統仍應任命立法院多數陣營支持的人選爲閣揆，因此行政院長的民主正當性基礎，與其說來自總統的任命，不如說來自立法院多數的支持（楊日青，2006：268；周育仁，2010：125）。憲法規定行政院長由總統「任命」之，而非規定「任免」之，故總統並無將行政院長免職的實質權力（陳滄海，1999：275-276；陳新民，2001：511-512；李念祖，2002）。依憲法規定行政院爲國家最高行政機關，行政院長爲全國最高行政首長，既然名爲「最高」，總統當然不是行政院長的長官。總統與行政院長之間存在著制衡關係，而非主從關係。

限縮論者認爲，憲法中設定總統與行政院長之間制衡關係的核心制度設計爲副署制度。憲法規定總統公布法律，發布命令，須經行政院長與有關部會首長的副署，意謂總統所從事的憲法行爲若未經行政院長副署即不生效力，行政院長的副署權乃是行政院長制衡總統的權力。基於行政院長身爲全國最高行政首長的地位，憲法中「行政院各部會首長與不管部會政務委員由行政院長提請總統任命之」的規定，其意涵是指內閣閣員人選由閣揆決定後提交總統，總統僅是基於國家元首的角色任命之，總統對於內閣閣員人選並無置喙餘地（陳新民，2001：511-516；蘇永欽，2002：435；法治斌、董保城，2006：336-337）。簡言之，組閣權屬於閣揆，而非總統。

限縮論者並申言，在日常憲政運作中，總統對於行政院的政務並無直接指揮干預的權力。憲法固然規定「總統爲決定國家安全有關大政方針，

臺灣人文學術期刊資料庫

得設國家安全會議與國家安全局」，但此規定的主要目的並不是爲了使總統坐擁國安領域的具體決策權，而僅是爲了賦予總統設置國安會與國安局的權限，該條文並不能成爲總統干預行政院關於國家安全領域相關政務的依據。因爲「大政方針」本身並非具體的政策，若總統所擬定的「大政方針」欲具有正式的法律效力，仍須透過行政院始能將「大政方針」變爲正式的「具體政策」，並透過行政院所屬機關予以執行，且行政院對於總統所提的「大政方針」是否要落實爲具體政策，得自行裁量，並不受總統拘束（李念祖，2002：402；楊日青，2006：277；吳庚、陳淳文，2013：443）。此外，憲法規定總統統率全國陸海空軍，乃是因爲總統爲國家元首，在象徵意義上當然爲三軍統帥，並非指總統有實質權力指揮軍隊。國防、外交、兩岸事務的具體政策方向，仍應由身爲最高行政首長的行政院長主導，而非由總統主導，總統在國防、外交、兩岸事務領域並沒有專屬權（徐正戎、呂炳寬，2002：322；黃維幸，2008：159）。總之，我國總統儘管不是毫無實權的虛位元首，但其憲政角色大體上爲調和鼎鼐的國家元首，而非在日常運作中實際決定政策並時時介入政治爭議的政策執行者。

我國憲政體制中的覆議制度與解散立法院制度，亦涉及總統的角色。關於覆議制度，憲法規定行政院對立法院通過的法案要求覆議時，須經總統核可。限縮論者認爲，總統的覆議核可權應理解爲形式而非實質的權力，亦即總統的覆議核可權僅是一種形式上的認證，是否對立法院要求覆議的決定權係屬於行政院長，並不屬於總統，且總統亦無權拒絕核可（吳庚、陳淳文，2013：434）。關於解散立法院的制度，憲法規定立法院通過對行政院長的不信任投票後，行政院長得呈請總統解散立法院。限縮論者認爲，解散立法院的決定權屬於行政院長，並不屬於總統。亦即立法院通過倒閣案後，行政院長有權力決定是否解散立法院，只是解散立法院在形式上須由身爲國家元首的總統正式宣布，而總統對於行政院長解散立法院的提請僅能接受，不能拒絕（陳新民，2001：501；周育仁，2010：134-135）。

總之，總統權力限縮論者認爲，我國總統儘管改由人民直選，但基於行政院對立法院負責與副署制度的憲法規定依然存在，且行政院爲最高行政機關仍是憲法明文規定，故總統與行政院長之間的制衡關係並未因爲行政院長改由總統直接任命而發生變化。這種論述主要是以內閣制的制度邏

臺灣大學法律學術期刊庫

輯來看待我國半總統制下的總統，是一種將總統憲法權力限縮解釋的論述。

二、擴張論（強調總統制精神）的觀點

擴張論者認爲，1997 年修憲取消立法院的閣揆同意權，行政院長改由總統直接任命，即意謂總統對行政院長人選的選擇有完全的裁量權，可自行獨斷決定。無論行政院長任命的行政院長是否爲立法院多數陣營支持的人選，在立法院未行使倒閣權的情況下，總統任命的行政院長即能持續在位而具有正當性，行政院長的權力來源係來自民選總統的直接任命（蘇彥圖，2002：431-432；許宗力，2002a：42；陳愛娥，2002：303-304；詹鎮榮，2004：49；蔡宗珍，2004：80；湯德宗，2005：72-75）。行政院長的權力基礎既然來自總統，總統對行政院長的任命權自然亦涵蓋免職權，亦即總統有權力依己意更換行政院長，故憲法中總統對行政院長的「任命權」實爲「任免權」（林佳龍，1998；黃錦堂，2001：314；葉俊榮，2003：178-180；湯德宗，2005：38-40；許育典，2009：362；吳信華，2011：508）。因此，在行政院長改由總統直接任免後，總統與行政院長的關係在實質上已轉變爲上下隸屬關係，儘管憲法規定行政院對立法院負責，但行政院長亦對總統負責。

擴張論者認爲，基於總統與行政院長的上下隸屬關係，憲法中「行政院各部會首長與不管部會政務委員由行政院長提請總統任命之」的規定，應理解爲內閣閣員人選由閣揆與總統共商後決定，而非閣揆所能單獨決定（黃昭元，1998：8；蕭文生，2002：280；李仁淼，2004：30）。行政院各部會首長的直屬長官在形式上固然是行政院長而非總統，但總統既然因擁有行政院長的任免權而實質上成爲行政院長的長官，自然也成爲行政院各部會首長的最上層長官。據此，憲法中的副署制度應理解爲總統要求閣揆「悉聽尊便」的簽名確認程序，而非閣揆制衡總統的機制。行政院各部會在形式上並非由總統直接指揮，而是由行政院長指揮，故行政院長對於其下各部會主管的各項政策領域上尚有一定的自主權，但總統藉由對閣揆與閣員人事決定權的控制，自能間接主導行政院的施政方向。在各項政策領域中，由於憲法規定總統統率全國陸海空軍，總統身爲三軍統帥當然享有指揮軍隊的權力，軍令權係專屬於總統，故國防部下的軍令系統自應聽命

臺灣人專屬使用資料庫

於總統，且憲法增修條文第 2 條規定總統有國家安全大政方針決定權，故國防、外交、兩岸事務等與國家安全有關的政策領域，行政院相關部會（國防部、外交部、陸委會）即應密切配合總統的意志行事（蔡宗珍，2002：236；黃昭元，2004：229-234）。

關於總統在覆議制度中的角色，擴張論者認爲，總統的覆議核可權應理解爲實質而非形式的權力，亦即總統對於行政院提請的覆議案，可決定核可或不合可，若總統不願核可，行政院即不得對立法院要求覆議（許育典，2009：363）。至於總統解散立法院的權力，擴張論者認爲，總統對於行政院長呈請解散立法院的建議，可自行決定是否解散立法院，即使行政院長未呈請總統解散立法院，依憲法規定總統亦可於諮詢立法院長後解散立法院（吳信華，2011：492-493；李惠宗，2012：520）。簡言之，立法院一旦倒閣通過，總統即可自行判斷是否解散立法院，總統解散立法院並不須以行政院長呈請爲前提要件。

總之，總統權力擴張論者認爲，我國總統改由人民直選且行政院長任命方式改變後，總統既有直接的民意正當性，總統與行政院長已成爲主從關係，總統的憲法權力皆應在此一基礎上重新理解。在憲法條文文義可涵蓋的範圍內，總統的權力應擴張解釋。這種論述是以總統制的制度邏輯看待我國半總統制下的總統，是一種將總統憲法權力擴張解釋的論述。

在以上限縮論與擴張論的論述中，可看出兩方對於總統的各項憲法權力有完全不同的詮釋。雙方的爭點（如表 1 所示）包括總統任命行政院長是否爲總統獨斷的權力、總統得否將行政院長免職、副署制度是否爲行政院長制衡總統權力的制度設計、總統對行政院各部會首長的人選是否有參與決定權、總統基於三軍統帥身分是否有實質的軍事指揮權、總統的國安大政決定權是否拘束行政院、總統解散立法院是否須經行政院長呈請、總統的覆議核可權是形式還是實質的權力等。總之，由於半總統制這種混合式的憲政體制同時存在著內閣制與總統制的制度邏輯，且由於憲法條文往往具有高度的抽象性，使得憲法的詮釋者（包含學者與政治人物）能夠各自從內閣制與總統制的制度邏輯去詮釋總統的憲政角色，且皆能言之成理，皆具自成一格的論述邏輯，形成「一部憲法，各自表述」的現象。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　我國總統憲法權力的主要爭點

爭　　點	憲　法　規　定	見　解　差　異
總統對行政院長的任命權	行政院長由總統任命之。 （增修條文第 3 條第 1 項）	● 限縮論：總統任命的行政院長人選須尊重立法院多數陣營的意見。 ● 擴張論：總統得完全依己意決定行政院長人選。
總統對行政院長的實質免職權	行政院長由總統任命之。 （增修條文第 3 條第 1 項）	● 限縮說:總統對行政院長無實質的免職權。 ● 擴張論:總統對行政院長有實質的免職權。
總統與行政院長之間的副署制度	總統依法公布法律，發布命令，須經行政院長之副署，或行政院長即有關部會首長之副署。 （第 37 條）	● 限縮說：行政院長的副署權是行政院長制衡總統的權力。 ● 擴張論：副署制度是總統要求閣揆「悉聽尊便」的簽名確認程序。
總統任命行政院各部會首長的權力	行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院長提請總統任命之。 （第 56 條）	● 限縮論：內閣人事由閣揆決定，總統僅是基於國家元首的身分在形式上任命閣揆決定的內閣閣員 ● 擴張論：內閣人事由總統與閣揆共商決定之
總統的統帥權	總統統率全國陸海空軍。 （第 36 條）	● 限縮論：總統統率三軍只是國家元首的象徵性權力。 ● 擴張論：總統有指揮軍隊的實質權力。
總統的國安大政決定權	總統為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，其組織以法律定之。 （增修條文第 2 條第 4 項）	● 限縮論：總統僅有設置國安會與國安局的權限，行政院的國安領域相關部會的政策方向不受總統拘束。 ● 擴張論：國安領域屬於總統的專屬領域，行政院相關部會的政策方向必須受總統意志拘束。
總統解散立法院的權力	總統於立法院通過對行政院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。 （增修條文第 2 條第 4 項） 不信任案通過後，行政院長應於十日內提出辭職，並得呈請總統解院立法院。 （增修條文第 3 條第 2 項第 3 款）	● 限縮論：解散立法院的決定權屬於行政院長，總統僅是純然被動接受院長呈請，基於國家元首的身分宣告解散立法院。 ● 擴張論：總統於立法院通過倒閣案後，即使未經行政院長呈請，仍得自行決定是否解散立法院。
總統的覆議核可權	行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院內，移請立法院覆議。 （增修條文第 3 條第 2 項第 2 款）	● 限縮論：總統的覆議核可權為形式的權力，總統僅能核可，不能拒絕核可。 ● 擴張論：總統的覆議核可權為實質的權力，總統可自行決定是否核可。

資料來源：作者自製

臺灣大學學術期刊資訊

若進一步探詢限縮論者與擴張論者的論述動機，本文認爲主要有二，一是制度偏好：不同論者對於總統憲政角色的詮釋，與論者本身對於憲政體制的偏好與價值判斷密切相關。偏好內閣制的論者在描繪我國半總統制的憲政架構時，自然而然會從內閣制的角度看待總統的憲政角色；相反地，偏好總統制的論者在描繪我國半總統制的憲政架構時，則自然會傾向從總統制的角度看待總統的憲政角色。簡言之，論者對總統制與內閣制的制度偏好相當程度地決定了其對我國總統憲法權力的詮釋觀點。二是利益考量：我國不同政治陣營掌控不同憲政機關之際，不同陣營基於政治利益的計算，往往各持不同的論述。當總統與國會多數分別由不同政黨控制時，基於利益考量，掌握總統職位的政黨通常會試圖從總統制的制度邏輯來詮釋半總統制的體制精神，而強調總統的權力；掌握國會多數的政黨則通常會試圖從內閣制的制度邏輯來強調半總統制的體制精神，而強調內閣對國會負責的精神，而淡化總統的權力。我國 2000 年至 2008 年間，總統與國會多數分屬綠營與藍營。當時綠營的陳水扁總統即宣稱我國憲政體制爲「偏總統制的雙首長制」，強調總統的權力；掌握國會多數的泛藍陣營則主張應由國會多數組閣，宣稱總統的憲法權力極爲有限。簡言之，當時綠營人士幾乎都抱持擴張論的立場，藍營人士則幾乎都抱持限縮論的立場。很明顯地，政黨與政治人物乃是從自身政治利益的角度詮釋我國總統的憲法權力。

參、總統之閣揆任命權的法理爭議[3]

上述總統憲法權力的各項爭點中，尤其關鍵且重要的問題乃是總統對行政院長的任命權，因爲這個問題的答案決定了總統與行政院長在日常憲政運作的關係是制衡關係還是主從關係，而且這個問題的答案也攸關我國半總統制究竟是屬於強調內閣制精神的「總理總統制」（premier-presidentialism），還是強調總統制精神的「總統議會制」（president-parliamentarism）。[4] 當總

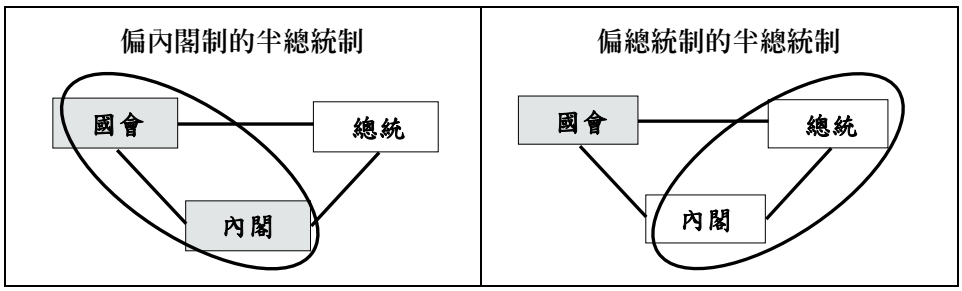
[3] 關於總統之閣揆任命權法理爭議的詳細探討，可參見蘇子喬（2013b：172-179）。

[4] 關於半總統制的次類型，學界最著名的區分方式是 Shugart and Carey (1992: 18-27) 以及 Shugart (2005) 所區分的「總理總統制」與「總統議會制」，這兩種次類型的差異在於內閣負責的對象有所不同。總理總統制是內閣僅對國會負責的半總統制，總統議會

臺灣人文與社會科學期刊資料庫

統與立法院多數一致時，總統任命自己屬意的行政院長組閣通常沒有太大障礙；但是當總統與立法院多數不一致時，在憲政法理上即會發生組閣權歸屬的爭議，亦即此時組閣權究竟應屬於總統，還是屬於立法院多數？換言之，總統此時可否不理會立法院多數陣營的意見，而獨斷任命自己屬意的人士擔任行政院長？還是總統此時必須與立法院多數陣營協商，而任命立法院多數陣營支持的人士擔任行政院長？關於上述問題的答案，如圖 1 所示，若我國半總統制強調總統制精神，則組閣權應屬於總統，總統得獨斷任命自己屬意的人士組閣；若我國半總統制強調內閣制精神，則組閣權應屬於立法院，總統應任命立法院多數陣營支持的人士組閣。對於此問題，學界形成正反立場的看法，且不同論者各有論據，可分述如下：

圖 1　半總統制下總統與國會多數不一致的憲政運作



資料來源：作者自製

制則是內閣須同時對國會與總統負責的半總統制，因此這兩種半總統制次類型的差異，主要在於內閣負責的對象是單一對象（國會）或雙重對象（國會與總統）的差別。Shugart 和 Carey 認爲區分這兩種半總統制次類型的關鍵制度設計是總統對閣揆是否有免職權。若總統對閣揆擁有免職權，閣揆及其領導的內閣在實際運作上便須對總統負責。由於半總統制下的內閣必然須對國會負責，因此就形成內閣須同時對國會與總統負責的格局。若總統對閣揆沒有免職權，閣揆及其內閣便不須對總統負責，僅須對國會負責。Shugart 和 Carey 強調總統對閣揆的免職權而完全忽視任命權，曾引發學者批評（Wu, 2011；林繼文、蔡榮祥，2012：460）。本文亦認爲判斷一個國家究竟是屬於偏內閣制或偏總統制的半總統制，關鍵判準是總統對閣揆的任命權，而不僅是免職權，因此與 Shugart 和 Carey 的觀點有些微差異。不過，我國學界對於總統任命閣揆之權力的詮釋觀點與立場，與總統對閣揆免職權的看法其實是密切相關的。亦即主張總統任命閣揆應尊重立法院多數的論者，皆認爲總統對閣揆無實質的免職權；而主張總統任命閣揆有任意裁量權的論者，皆認爲總統對閣揆有實質的免職權。因此本文強調總統任命權的觀點，仍可與 Shugart 和 Carey 強調總統免職權的觀點相互呼應。

臺灣大學圖書館

一、主張國會多數組閣的論點

㈠對修憲者原意的考察

主張總統任命閣揆應尊重立法院多數的論者（以下以「國會多數組閣論者」稱之）認爲，考察當時國民黨與民進黨合作修憲的歷史過程，1997年第四次修憲取消立法院對行政院長的同意權，明文規定「行政院長由總統任命之」，並無意使總統對行政院長的人選決定有完全的裁量權。當時國民黨版修憲提案擬取消立法院對行政院長之同意權的提案說明中指出:「本項調整旨在賦予總統根據民意逕行任命行政院長的權力。惟該項權力之行使仍必須考量立法院之政治情勢，任命多數黨可接受之人選。」並提到若修憲通過，將使「總統於立法院無多數黨或聯盟時，可順利任命行政院長，有助維持政局之安定。」而「立法院無多數黨時，必須組成聯合政府。」若從以上修憲提案說明的要旨探求修憲者的原意，國民黨應是認爲修憲後若出現總統與立法院多數不一致的情況，只要立法院尚有過半數的多數黨或多數聯盟存在，總統仍應任命立法院多數黨或多數聯盟支持的人選爲行政院長。唯有當立法院無多數黨或多數聯盟存在以致無法決定行政院長人選時，總統對閣揆人選才有較大的裁量權。

至於當時民進黨版的修憲提案，在擬將行政院長改由總統直接任命的提案說明中則指出:「本版本憲政制度設計的精神，在於提供政治權力在總統與行政院長之間轉換的可能。當總統與立法院的多數爲同一政黨時，政治權力的核心爲總統；當總統與立法院的多數分屬不同政黨時，政治權力核心就轉移至立法院以及『由立法院所支持的行政院長』（引號爲筆者所加）。」在這一段闡述我國修憲後將走向如同法國換軌式憲政運作的提案說明，亦透露修憲後總統並無獨斷任命行政院長的權力。總之，考察當時國民黨與民進黨的修憲提案說明，皆可看出當時修憲者的原意乃是認爲當總統與立法院多數不一致時，總統任命行政院長須尊重立法院多數的意見，而不能依己意片面任命行政院長。

臺灣大學學術期刊料庫

㈡憲法整體規範的體系性解釋

國會多數組閣論者認爲，第四次修憲除了取消立法院的閣揆同意權，改由總統直接任命閣揆外，更重要的是賦予立法院倒閣權，並且將立法院決議覆議案的門檻由三分之二改爲二分之一，至於行政院對立法院負責、行政院長爲最高行政首長的憲法規定則未有任何變動。從憲法整體規範來看，行政院長爲最高行政首長、行政院對立法院負責、立法院擁有倒閣權、以二分之一爲門檻的覆議制度等規定所建構的憲政架構，其實更爲突顯內閣制色彩。國會多數組閣論者強調，立法院的閣揆同意權雖然被取消，卻擁有倒閣權，相較於國會的人事同意權，國會的倒閣權其實才是典型內閣制的關鍵設計，因爲國會倒閣權的制度設計彰顯了行政部門須基於立法部門信任始能存在的內閣制精神（Lijphart, 1984: 72；1999: 130）。[5] 在許多內閣制國家中，國家元首（國王或總統)雖然依憲法規定擁有直接任命閣揆的權力，但國家元首仍無獨斷任命閣揆的實權。在內閣制的憲政運作下，國家元首爲求政局的穩定並使政府的施政得以貫徹，須以超越黨派的角色，徵詢國會多數黨或多數聯盟的意見，任命擁有國會多數支持而能有效施政的人士擔任閣揆。除非國會無法以多數決定閣揆人選，否則國家元首應以消極被動的角色任命閣揆（陳淑芳，2006：55）。

因此，國會多數組閣論者認爲，我國第四次修憲後雖然改由總統直接任命閣揆，但由於整體憲政規範更爲突顯內閣制精神，故仍應從內閣制的角度去理解總統的閣揆任命權。因此總統的閣揆人事決定權必須基於「憲法機關忠誠」（verfassungsorgantreue）[6] 的憲法義務，不應將總統的閣揆任

---

5 世界上有不少內閣制國家的國會並無對閣揆的人事同意權，但只要是內閣制國家，必然擁有倒閣權，因爲國會倒閣權是內閣制國家必然具備的核心設計，例如英國、荷蘭、丹麥、挪威、瑞典，以及大多數英國以前的殖民地國家等內閣制國家皆是如此（Bergman, 1995: 40-46）。

6 「憲法機關忠誠」是指憲法機關彼此所負相互扶持、尊重與體諒的忠誠行爲義務，以避免憲政秩序的功能受到妨礙。換言之，憲法機關須盡力將憲法規定詮釋爲一套能夠合理並穩定運作的制度，彼此合作與協調。「憲法機關忠誠」的概念經由德國學界與聯邦憲法法院在實務上的援用，在德國已具有「不成文憲法原則」的地位。我國大法官蘇俊雄在釋字第 520 號解釋的協同意見書中亦曾提及此概念，其謂：「憲法機關在憲政

臺灣大學圖書館

命權解釋爲完全的自由裁量權，而應是「合義務之裁量」，[7]在任命閣揆時須尊重立法院多數的意見（陳新民，2006：128）。國會多數組閣論者強調，如果僅是因爲立法院的閣揆同意權在修憲後被取消，便將總統對閣揆的任命權詮釋爲總統完全獨斷的權力，乃是一種見樹不見林、忽略體系性觀察的憲法詮釋方式。

㈢憲政體制順暢運作的考量

國會多數組閣論者指出，當總統與立法院多數不一致時，若總統不任命立院多數支持的人士爲閣揆，整個憲政體制將不可能順暢運作，這其中的關鍵是 1997 年第四次修憲時亦有所調整的覆議制度。在第四次修憲之前，根據原本憲法規定，當行政院覺得立法院通過的法案窒礙難行而提出覆議，立法院須有三分之二多數始能維持原案，因此行政院僅需有「三分之一加一」少數立委的支持，即可對立法院通過的法案要求全案覆議而達到否決的目的。在原本的覆議制度下，行政院即使不受立法院多數支持，仍可憑藉少數立委的支持而與立法院抗衡，保有相當程度的存續與施政空間。然而，第四次修憲將立法院維持原案的門檻由三分之二改爲二分之一，使立法院對於行政院所提出的覆議案，只要有二分之一立委支持原案，就可強迫行政院執行立法院議決通過的法案。可以想像的是，當總統與立法院多數不一致時，若不由立法院多數黨（或聯盟）組閣，立法院多數黨（或聯盟）一方面可以杯葛行政院的施政，對行政院所提出的各項法案全面抵制而拒絕通過；另一方面則可自己主動提出法案並表決通過，即便行政院意欲否決法案而要求覆議，立法院多數黨（或聯盟）也能以過半數維持原案，迫使行政院執行。如此一來，將造成立法院中「多數反對黨」有能力主導

運作上負有『憲法忠誠』之義務，必須遵循並努力維繫憲政制度的正常運作。此項『憲法忠誠』的規範要求，雖未見諸憲法明文規定，但不僅爲憲政制度之正常運作所必需，亦蘊含於責任政治之政治倫理，其規範性應不容置疑。」關於「憲法機關忠誠」的探討，參見許宗力（2002b：19-27）、陳新民（2005：345-393）。

7　「合義務之裁量」是指擁有裁量權者行使裁量權並無完全的自由空間，而有義務受法治國家所有成文與不成文、實質與程序的法規範拘束而進行裁量。此一概念是與傳統的「自由裁量」相對的概念。

臺灣大學學術期刊資料庫

政府決策，組成行政院的少數執政黨則猶如被架空，將不斷被迫執行自己反對之政策。因此，國會多數組閣論者認爲，爲了避免這種憲政困境出現，當總統與國會多數不一致時，總統任命立法院多數支持的人士爲閣揆，由國會多數黨組閣，乃是維持憲政體制順暢運作不得不然的憲法義務。[8]

綜上所述，國會多數組閣論者認爲，從第四次修憲時修憲者原意的考察、憲政整體規範的體系性解釋，以及憲政體制順暢運作的考量等角度來觀察，1997 年第四次修憲取消立法院對閣揆的事前同意權，而使立法院擁有倒閣權的制度調整，修憲者固然是希望藉此擺脫立法院在總統任命閣揆一事上所造成的直接牽制，讓總統可以根據具體的政治情勢任命其認爲適當的閣揆人選，使總統任命行政院長擁有較大的裁量空間，但並無意將建構內閣的權力完全歸於總統，亦無意完全剝奪立法院參與建構內閣的權力。總之，國會多數組閣論的觀點是從強調內閣制精神的角度，詮釋我國半總統制下總統任命閣揆的權力。

二、主張總統可依己意獨斷任命閣揆的論點

㈠修憲歷史背景的考察

針對前述國會多數組閣論者以國民黨與民進黨兩黨在第四次修憲時的提案說明爲依據，從而認爲應該由立法院多數組閣的觀點，主張總統可自行獨斷任命行政院長的論者（以下稱「總統獨斷組閣論者」）提出駁斥。總統獨斷組閣論者指出，若考察 1997 年第四次修憲的歷史背景，當時之所以修憲剝奪立法院的閣揆同意權，主要是因爲對立法院的不信賴，故希望藉由強化總統對內閣組成的權力，以擺脫立法院在總統任命閣揆一事上所造成的牽制。在總統獨斷組閣論者眼中，國、民兩黨在當時修憲提案說明提到總統須依立法院多數意見任命閣揆的相關文字，最終並未成爲憲法條文的正式文字，此一現象正顯示修憲者最後仍然決定預留若干空間，讓總統可以根據具體的政治情勢任命其認爲適當的閣揆人選。總統獨斷組閣論認

8 國會多數組閣論者通常認爲不應從總統「權力」的角度來詮釋「行政院長由總統任命之」的憲法規定，而應從憲法「義務」的角度詮釋此一規定，進而主張行政院長人選並非由總統獨斷決定，而須尊重立法院多數的意見。

臺灣人文與社會期刊料庫

爲，閣揆的產生方式乃是憲政體制中極爲重要的制度設計，既然修憲提案說明文字的內容並未形諸憲法正式規定，在憲法條文的解釋上就不能脫離「行政院院院長由總統任命之」的憲法文義，而要求總統任命閣揆時必須根據當時修憲提案說明的內容，完全屈從立法院多數的意見。當時修憲者如果眞要實現原本修憲提案說明的意旨，就應將憲法條文修正爲「行政院院長由總統依立法院多數黨或多數聯盟之意見任命之。立法院無多數黨或無法形成多數聯盟，由總統逕行任命之」等類似的文字，而非僅是規定「行政院院長由總統任命之」（湯德宗，2002：364-365）。總統獨斷組閣論者會質問國會多數組閣論者，若總統任命行政院長仍須完全受立法院多數意見左右，1997 年修憲大費周章取消立法院之閣揆同意權有何意義？

㈡憲法條文的文義解釋

總統獨斷組閣論者認爲，憲法增修條文第 3 條第 1 項「行政院院長由總統任命之」的簡要文字，在憲法條文的文義解釋上，看不出憲法課予總統任命立法院多數支持之人士爲閣揆的義務（陳愛娥，2002：308）。1997 年修憲取消立法院對閣揆的人事同意權，而使立法院擁有倒閣權的制度調整，應可推論是當時修憲者有意剝奪立法院參與建構內閣的權力，而將建構內閣的權力完全交給總統。在 1997 年第四次修憲之前，由於立法院有閣揆同意權，因此內閣的「成立」是以獲得立法院多數的積極支持爲前提。修憲之後，立法院的閣揆同意權被取消，而被賦予倒閣權，故內閣的「存續」乃是建立在立法院不行使倒閣權的基礎上。換言之，在第四次修憲之後，立法院對內閣的信任，係建立在不提出倒閣案的信任推定上。換言之，只要立法院沒有通過倒閣案，內閣的「存續」就具有正當性（詹鎭榮，2004：49）。在憲法明文規定閣揆係由總統單獨任命的情況下，立法院對於內閣的組成充其量僅擁有「事後」（組閣後）抵制的權力，而無法在「事前」（組閣前）參與內閣的組成（蔡宗珍，2004：80）。立法院不能因爲自己擁有「事後」倒閣權，就主張自己也擁有權力於「事前」介入組閣。

臺灣大學學術期刊料庫

㈢行政院對立法院負責方式的有限性

針對前述國會多數組閣論者以憲法整體規範強調內閣制精神爲理由，從而主張應該由立法院多數組閣的觀點，總統獨斷組閣論者提出以下駁斥。總統獨斷組閣論者指出，憲法明文規定行政院是「依左列規定」向立法院負責，行政院對立法院負責的方式有其限度，並非沒有條件、沒有限制地向立法院負責。整部憲法中關於行政院對立法院負責的制度設計（質詢制度、覆議制度與倒閣制度），整體性質傾向是規範行政與立法兩權互動的制衡機制，而不是純粹內閣制下立法權高高在上、行政權完全從屬於立法權的負責機制（黃昭元，2000：8-9）。我國憲政體制即使具有內閣制精神，但體制類型仍是半總統制，並不是純粹的內閣制，因此不能將「我國憲政體制具有內閣制精神」理解爲「我國憲政體制是內閣制」，進而從內閣制的角度推導出立法院擁有憲法文字上毫無規定的組閣權。

綜上所述，總統獨斷組閣論者係以修憲歷史背景的考察、修憲條文的文義解釋，以及行政院對立法院之負責方式的有限性爲論證依據，主張總統不須以立法院多數的意見爲依歸，可依己意獨斷任命閣揆。此派論者認爲在我國現行憲法規定下，總統對於內閣的組成方式應有充分的決定空間。不論是組成擁有立法院多數支持的「多數政府」，或是無立法院多數支持的「少數政府」，應該都是憲法容許的選項。總之，總統獨斷組閣論的觀點是從總統制精神的角度，詮釋我國半總統制下總統任命閣揆的權力。

三、「國會多數組閣 vs. 總統獨斷組閣」制度結果的評估

關於我國組閣權歸屬的爭議，主張國會多數黨組閣與總統獨斷組閣的論者各有論據，彼此針鋒相對。在此可以進一步探詢的是，若從制度結果的角度思考，當總統與國會多數不一致時，究竟是國會多數組閣還是總統獨斷組閣能使憲政運作較爲順暢？關於此問題可分析如下：

當總統與國會多數分屬不同陣營時，若總統有權力獨斷任命自己陣營人士組閣（如圖 1 右），此時總統與內閣這兩個行政部門皆與國會多數不一致，將形成行政權（總統與內閣）與立法權（國會）全面對立的局面。在此情形下，即便國會未發動倒閣，但由於內閣的存續並無國會多數支持，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

內閣的施政勢必缺乏效率。若國會發動倒閣迫使總統陣營所組成的內閣下台，則又會引發總統與國會之間的衝突。當國會倒閣後，即使總統一時之間屈從國會而任命國會多數陣營組閣，有權獨斷任命閣揆的總統未來仍能伺機而動撤換國會多數陣營組成的內閣，任命自己陣營人士組閣。於是，內閣將會在總統與國會的相互爭奪下更迭頻繁。總之，在總統有權獨斷任命閣揆的情況下，可能導致的制度結果有二：一是缺乏國會多數支持的內閣施政缺乏效率，二是國會與總統相爭內閣的主導權，導致內閣更迭頻繁。

相反地，當總統與國會多數分屬不同陣營時，若總統必須任命國會多數組閣（如圖 1 左），則內閣既然擁有國會多數支持，內閣施政仍有一定的效率，且由於總統無權與國會爭奪內閣的主導權，即使總統與國會兩者之間的衝突對立仍難以避免，但此種衝突對立不致延伸到組閣權之爭，國會多數組閣的憲政運作將能持續下去，不致造成內閣更迭頻繁。此時總統與內閣固然分屬不同陣營而可能有衝突矛盾，但內閣此一行政部門與立法部門仍是一致的。總之，當總統與國會多數不一致必須任命國會多數組閣時，雖仍無法完全避免行政權內部兩個部門（總統與內閣）之間的衝突，但行政權與立法權（國會）之間不致全面對立，此時憲政運作窒礙難行的程度，應該會比總統有權獨斷任命閣揆導致行政權（總統與內閣）與立法權（國會）的全面衝突來得輕微。

本文的看法，其實亦呼應於「總理總統制」與「總統議會制」這兩種半總統制次類型的制度結果的一般看法。總理總統制是強調內閣制精神的半總統制，在這種憲政體制下，總統任免閣揆必須尊重國會多數，無權獨斷任免閣揆，以閣揆爲首的內閣僅對國會負責。總統議會制則是強調總統制精神的半總統制，在這種憲政體制下，總統可獨斷任免閣揆，以閣揆爲首的內閣不僅須對國會負責，也須對總統負責。在內閣負責對象是單一或雙重的制度差異下，這兩種半總統制的制度結果迥然不同。在總統議會制下，由於內閣須同時對總統與國會負責，當總統與國會多數不一致時，通常內閣施政困難、更迭頻繁，且總統與國會爲了爭奪內閣的主導權容易引發衝突。相形之下，總理總統制的憲政運作通常較爲順暢。

在總理總統制之下，當總統與國會多數不一致時，總統須任命國會多數陣營領袖擔任總理組閣，且總統無權將總理免職，此時總統對於國會多

臺灣人學術著作權利保護

數陣營所支持的內閣，總統並無太大空間可以介入其日常運作。相對地，在總統議會制下，當總統與國會多數不一致時，總理經常夾在總統和國會之間而左右爲難。一旦總理決定聽命於總統，國會可以對內閣採取杯葛甚至是倒閣行動，而一旦總理決定屈從國會，總統亦可直接將總理免職。換言之，當內閣面對意見不和的總統與國會，就像一個僕人必須服從兩個意見隨時可能發生衝突的主人而左右爲難，而兩個主人（總統和國會）爲了爭奪對僕人（內閣）的控制權也容易引發衝突。內閣變動頻繁以及總統與國會的政治衝突，遂成爲這種憲政體制難以避免的結果。綜言之，總理總統制較有能力去調適總統與國會多數不一致的憲政衝擊；相反地，總統議會制面臨總統與國會多數不一致的情勢時，時常引發嚴重的憲政衝突和政治僵局（蘇子喬，2013a：35-36）。[9]

因此，從以上分析可以發現，關於我國組閣權歸屬的爭議，雖然主張國會多數黨組閣與總統獨斷組閣的論者各有論據，但若從制度結果的角度來評估，當總統與國會多數不一致時，國會多數組閣相較於總統獨斷組閣應該更能使憲政體制運作順暢。

肆、我國過去的憲政實踐

我國總統任命行政院長是否爲總統完全獨斷的權力，在法理上具有爭議，不過就實際憲政運作而言，當總統與立法院多數不一致時，總統始終是與國會在組閣權歸屬爭奪戰中的勝方，完全掌握對行政院長的任免全權，一方面憑己意任命行政院長，一方面也憑己意更換行政院長。我國過去總統與立法院多數不一致的情況乃是出現在陳水扁總統 8 年任內（2000-2008），當時民進黨籍的陳總統面對泛藍陣營佔有多數的立法院，始終是依己意任命閣揆。陳總統所先後任命的唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄（再任）等閣揆（參見表 2），都不是立法院多數支

[9] Elgie (2007: 67-68)、Moestrup (2007: 41-43)、Elgie and Schleiter (2011)等人皆以實證研究指出，當前世界上「總統議會制」國家憲政運作發生衝突的情況比「總理總統制」國家嚴重，且「總統議會制」國家的民主表現整體而言不如「總理總統制」國家。

臺灣人文與社會期刊料庫

持的人選，組成的內閣皆是少數政府。這幾位閣揆之所以能夠在任，乃是來自總統的支持和信任，閣揆的權力來源和支持基礎是來自總統，而非立法院。在此情形下，行政院長幾乎自居爲「總統的幕僚長」，當總統有意任命新閣揆時，原任閣揆亦皆會配合總統的意志提出辭職，未曾抗拒。這樣的憲政運作是否相符於憲法規範頗有爭議，但長期運作至今，目前社會各界幾乎已經形成總統有權任意更換閣揆的認知。從目前許多政治人物的發言與大眾輿論的看法，亦可察知目前一般人都認爲總統對於行政院長有任免全權。[10]

回顧過去陳水扁總統任內總統與立法院多數不一致的憲政運作，由於總統與立法院選舉時間不同，任期亦不相同（總統任期 4 年、立委任期 3 年），因此 2000 年至 2008 年間總統與立法院呈現多次新舊交錯。以下分別就「新總統 vs. 舊國會」與「新國會 vs. 舊總統」兩種情況討論總統任命閣揆的實際舉措（參見圖 2）。

[10] 可參見以下歷任閣揆的發言：唐飛曾表示，民選總統要向全民負責，而總統任命的行政院長，當然向總統負責，也間接向全民負責（唐飛，2011：180）。張俊雄曾表示，「關於組閣權的爭議，無論是採取聯合政府或是多數聯盟，都是總統的抉擇，必須予以尊重」（引自謝國璋，2016）。游錫堃曾說：「大家（指內閣團隊）都是總統人馬，都是由總統所領導的行政團隊」（引自謝國璋，2016）。謝長廷曾說：「我做不好，總統會換掉我」（一般報導，2005）。吳敦義曾說：「我的權力來自總統任命，總統是受全民付託，掌管國政」（引自謝國璋，2016）。陳沖曾說，「我是受雇的，總統是他的雇主」（顏瓊玉，2012）。

臺灣大學學術典藏研究

表 2　我國民主化之後的總統與行政院長

總　　統	行政院長	黨　　籍	任 期 期 間
李登輝（國民黨）（1988.01-2000.05）	李　煥	國民黨	1989.06-1990.06
	郝柏村	國民黨	1990.06-1993.02
	連　戰	國民黨	1993.02-1997.09
	蕭萬長[11]	國民黨	1997.09-2000.05
陳水扁（民進黨）（2000.05-2008.05）	唐　飛	國民黨	2000.05-2000.10
	張俊雄	民進黨	2000.10-2002.02
	游錫堃	民進黨	2002.02-2005.02
	謝長廷	民進黨	2005.02-2006.01
	蘇貞昌	民進黨	2006.01-2007.05
	張俊雄	民進黨	2007.05-2008.05
馬英九（國民黨）（2008.05-2016.05）	劉兆玄	國民黨	2008.05-2009.09
	吳敦義	國民黨	2009.09-2012.02
	陳　冲	國民黨	2012.02-2013.02
	江宜樺	國民黨	2013.02-2014.12
	毛治國	國民黨	2014.12-2016.02
	張善政	無黨籍（偏國民黨）	2016.02-2016.05
蔡英文（民進黨）（2016.05～至今）	林　全	無黨籍（偏民進黨）	2016.05～至今

資料來源：修正自蘇子喬（2013b：184-185）

[11] 1997 年 7 月第四次修憲之後，總統任命行政院長不須經立法院同意，故蕭萬長之後的歷任閣揆，皆由總統直接任命。

臺灣大學學術期刊料庫

一、新總統 vs. 舊國會

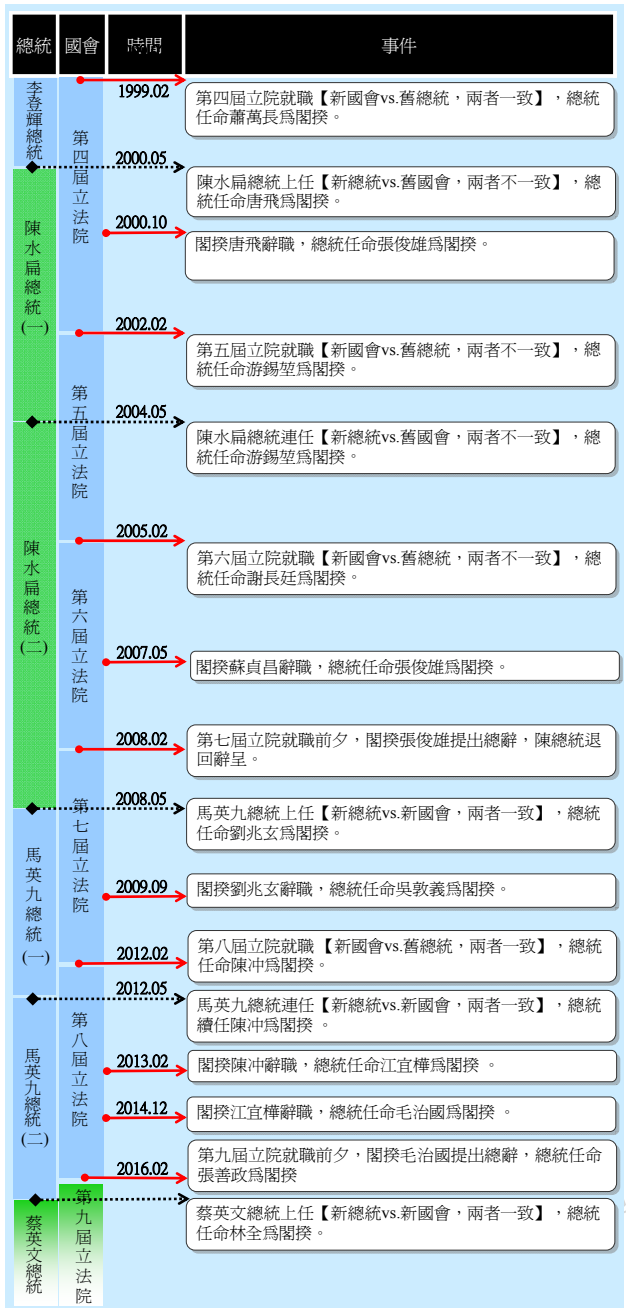
當陳水扁總統於 2000 年 3 月下旬當選，並於同年 5 月 20 日就任時，當時立法院爲 1999 年 2 月就任的第 4 屆立法院，國民黨佔有過半數的席次，這是我國首度出現「新總統 vs. 舊國會」不一致的局面。這種局面若發生在法國，新總統會透過主動解散國會權將國會解散重選，人民便會選出與總統一致的國會多數，總統遂任命自己陣營（同時也是國會多數陣營）人士組閣，由總統主政。然而在我國，總統並無主動解散國會的權力，因此此時自然無從仿效法國的憲政運作。當時陳水扁總統面臨與其不一致的舊國會多數，基於總統代表新的民意，確實具有較高的民主正當性任命自己屬意的人士組閣。儘管當時學界亦有倡議應由舊國會多數黨（國民黨）組閣的聲音，但此倡議與當時社會的一般期待明顯不符，故聲音甚微。當時陳總統任命唐飛爲閣揆，唐飛雖爲國民黨籍出身，但唐飛擔任行政院長並不是陳總統與當時立法院多數黨國民黨協商的結果，且唐飛乃是在國民黨暫時停止黨權後擔任行政院長。當時的內閣儘管號稱「全民政府」，但實質上仍是民進黨主導的少數政府。且唐飛擔任閣揆時間甚短，前後僅有四個多月的時間。2000 年 10 月唐飛辭職後，陳總統遂任命張俊雄爲閣揆，此則是道道地地的民進黨內閣。

我國第二次出現「新總統 vs. 舊國會」不一致的局面發生在 2004 年。2004 年 3 月 20 日總統選舉，陳水扁連任，並於同年 5 月 20 日就任，當時立法院爲 2002 年 2 月就任的第 5 屆立法院，泛藍陣營佔有過半數的席次。在當年 5 月 20 日陳總統正式就任其第二任總統任期前，當時的行政院長游錫堃依憲政慣例提出總辭，[12] 陳總統准辭後，於總統就職後再度任命游錫堃爲閣揆，仍是組成由總統主導的民進黨內閣。

[12] 1996 年 12 月大法官做出釋字第 419 號解釋，指出「行政院院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所爲之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。」儘管此號解釋指出閣揆於總統改選後不須提出總辭，但我國行憲以來，在實際運作上，閣揆於新任總統就職前，皆會提出總辭，從無例外，至今已經形成憲政慣例。

臺灣大學法學圖書館期刊資料庫

圖 2　我國近年來的實際憲政運作



資料來源：修正自蘇子喬（2010：197）

臺灣人學學術

二、新國會 vs. 舊總統

在陳總統的 8 年任期中，總共出現了三次「新國會 vs. 舊總統」不一致的局面。2001 年 12 月舉行第 5 屆立法院選舉，民進黨於選後成爲立法院第一大黨，但並未獲得過半數的席次。在當時各黨不過半的立法院政黨生態中，若以泛綠（民進黨與台聯）與泛藍陣營（國民黨、親民黨與新黨）來區分，泛藍陣營佔有過半數席次。在這首次「新國會 vs. 舊總統」不一致的局面中，陳總統雖然不能像 2000 年當選總統時以總統代表新民意爲主要理由，而主張自己得不理會立法院多數的意見任命閣揆，但當時陳總統基於民進黨於國會選舉後成爲國會第一大黨，且席次過半的泛藍陣營並非鞏固團結的政黨聯盟，亦基於憲法規定立法院倒閣後總統得解散立法院，而揣測泛藍陣營不敢倒閣，故陳總統仍有相當大的空間任命自己陣營人士組閣。故 2002 年 2 月第 5 屆立法院就任前，當時的閣揆張俊雄依憲政慣例提出總辭，陳總統遂任命游錫堃爲閣揆，繼續組成由總統主導的民進黨內閣。

2004 年 12 月舉行第 6 屆立委選舉，新選出的立法院仍維持選前的政黨生態，民進黨仍是立法院第一大黨，但席次仍未過半。就藍綠兩大陣營而言，仍是泛藍陣營佔有過半數席次，這是我國第二次出現「新國會 vs. 舊總統」不一致的局面。2005 年 2 月第 6 屆立法院就任前，當時的閣揆游錫堃依憲政慣例提出總辭，陳總統遂任命謝長廷爲閣揆，仍是由總統所屬的民進黨組閣。須注意的是，由於陳總統於立法院改選後任命的閣揆並不是立法院多數支持的人士，因此閣揆隨立法院改選辭職的大法官解釋與憲政慣例，雖然本意是彰顯我國憲政體制中的內閣制精神，但在憲政實踐上反而是變相地賦予總統一個更換閣揆的正式時機。閣揆隨立法院改選而總辭的憲政慣例，僅是保留著我國憲政體制具有行政院對立法院負責的內閣制「形骸」罷了。

2008 年 1 月舉行第 7 屆立委選舉，[13] 立法院的政黨生態在選後發生重

[13] 依我國過去實務，以往任期 3 年的立法院於 12 月上旬選出，於次年 2 月 1 日就任。不過，中選會在決定第 7 屆立委選舉時間時打破過去慣例，將原本若依慣例於 2007 年 12 月上旬舉辦的立委選舉時間延至 2008 年 1 月 12 日。且自第 7 屆立委開始，改以並立式單一選區兩票制選出，而且總席次減半，任期改爲 4 年。

臺灣人權學術資料庫

大變化，國民黨於本次立委選舉中獲得壓倒性勝利，在立法院獲得超過三分之二的席次，民進黨則僅有四分之一不到的席次，這是我國第三次出現「新國會 vs.舊總統」不一致的局面。在 2008 年 2 月第 7 屆立法院就任前，當時的閣揆張俊雄依憲政慣例提出總辭。特別的是，陳總統卻史無前例地退回張俊雄的總辭案。當時總統府發布新聞稿說明總統退回總辭案的理由是：1997 年修憲明定行政院長由總統任命，毋須經立法院同意，行政院長任期與立法委員之選舉無關。行政院長於立法委員改選後，第一次集會前提出總辭，已非憲法上之義務，過去於 1997 年修憲前做出的大法官釋字第 387 號與第 419 號解釋意旨應不再適用。總統府並表示，2005 年修憲延長立法委員任期與總統任期同爲 4 年，就職日僅相距 3 個多月，如果行政院長在 3 個多月之間總辭兩次，政務推動及政局安定將受影響，因此過去行政院長於立法院改選後第一次集會前總辭之往例，實有調整之必要。陳總統退回內閣總辭案的舉措，當時引發批評，甚至有前大法官投書報端批評陳總統的作爲不當(蘇子喬，2013b：217)。[14] 但由於當時政壇忙於 3 月即將舉行的總統大選，對陳總統退回內閣總辭案的抨擊聲音隨後也就不了了之。

當時陳總統退回內閣總辭案的舉措，顯然是想另外建立「閣揆於總統改選後辭職，但不須於立法院改選後辭職」的憲政慣例。從我國憲政體制定位的角度觀之，陳總統的作爲顯然是試圖將我國的憲政體制進一步往總統制的方向操作。不過，陳總統當時擬重建憲政慣例的企圖並未實現。2012 年 1 月總統與立委同時選舉，閣揆吳敦義於 1 月底新立法院就任前，宣稱自己是依循「憲政慣例」提出總辭，馬英九總統批准其辭呈，並任命陳冲爲閣揆。3 個多月後，馬總統於 5 月 20 日正式就任其第二任總統任期前，上任不久的閣揆陳冲亦宣稱自己是依循「憲政慣例」提出總辭。面對陳冲的總辭，馬總統的做法是批准其辭呈，但隨即再次任命陳冲爲閣揆。於是，在閣揆於立法院與總統就任前提出總辭的「憲政慣例」繼續維持，總統與

[14] 前大法官董翔飛（2008）批評：「這次立法院改選，張俊雄循憲政慣例及釋字第三八七號、四一九號之意提出總辭，此一辭職，依四一九號解釋，乃行政院長憲法之義務，總統對於行政院長履行其憲法上義務之辭職，自無不予批准之理。……總統並不是大法官，何能對大法官作出的解釋再加解釋？」

臺灣人文與社會科學期刊資料庫

立委任期皆爲 4 年且就任日期前後相差僅 3 個多月的情況下，遂引發 2016 年總統大選後的組閣爭議。

伍、2016 年總統大選後的組閣爭議

2016 年 1 月 16 日，我國同時舉行總統與立委選舉，民進黨籍的蔡英文當選總統，民進黨亦在立委選舉中獲得過半數的席次。我國政局將由國民黨的一致政府，轉變爲民進黨的一致政府。不過，新選出的立委在 2 月 1 日便將就任，新總統則要到 5 月 20 日才就任，其間有將近 4 個月的過渡期。從 2 月 1 日至 5 月 20 日，將出現我國第四次「新國會 vs. 舊總統」不一致的局面，自 2008 年以來總統與國會多數同屬國民黨的一致政府格局將正式結束。而在大選結束後，閣揆毛治國即表示根據憲政慣例，將於 2 月新任立委就職前提出總辭。於 5 月 20 日將卸任的馬英九總統面對內閣總辭，究竟是會釋出組閣權，由在新立法院佔有過半數的民進黨組閣，而形成前所未見的「藍綠共治」；還是會如同 2008 年陳水扁總統退回張俊雄內閣總辭的做法，退回毛揆辭呈而讓原內閣持續看守至 5 月 20 日新總統上任；還是馬總統會有其他不同於以往的舉措？當時備受社會各界矚目。

由於過去馬英九總統曾數度表示根據我國憲政體制的精神，即使國民黨日後在國會淪爲少數，也會尊重國會多數黨組閣的原則，因此馬總統選擇任命民進黨人士組閣的可能性確實存在。果然，在閣揆毛治國於選後表示將於新立委就任前總辭後，馬總統隨即促請總統當選人（同時也是民進黨主席）蔡英文到總統府協商組閣事宜，並提議於 2 月初立法院就任時即由民進黨組閣。在當時多數黨組閣的議題受到社會各界熱烈討論之際，輿論大致呈現的態勢是政壇上多數藍營人士倡議多數黨組閣，綠營人士則多有質疑與反對聲音，而當時民調結果則顯示國會多數黨組閣的倡議並未獲普遍民意支持。[15] 蔡英文隨後則公開表示 2 月份由民進黨組閣的提議「在

[15] 根據台灣指標調查研究公司於 2016 年 1 月總統與立委選舉前夕進行的民調，詢及民眾關於 2 月即將產生新國會，而馬總統任期仍有 4 個月的情況下內閣應如何組成，有 55.0% 民眾認爲原內閣應留任至馬總統任期結束，29.4% 認爲應由新國會的多數黨組閣，另 15.6% 未明確表態。這顯示國會多數黨組閣並未獲多數民意支持。該民調交叉

臺灣人文與社會科學資料庫

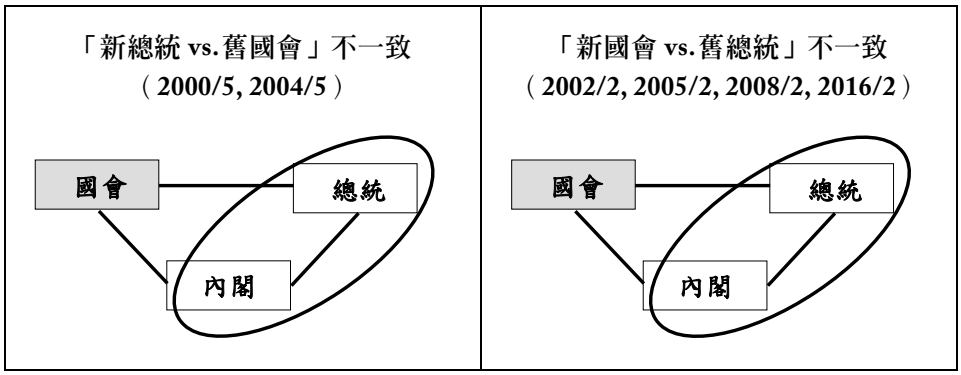
憲政上並無空間」，「不符憲政秩序」，拒絕了馬總統的提議。在民進黨不願提前組閣，毛治國又堅持辭職不願接受慰留的情況下，馬總統遂於 1 月 26 日任命原行政院副院長張善政爲閣揆，在 5 月 20 日新總統上任前組成看守內閣。經過一番周折，新國會就任時由多數黨組閣的提議最終並沒有實現。

在半總統制下，當總統與國會多數不一致時，一般而言可能會上演總統與國會「爭奪」組閣權的戲碼。特別的是，我國 2016 年總統與國會大選後的 2 月組閣爭議，則是總統與國會多數競相「拋棄」組閣權。蔡英文與民進黨之所以不願提前組閣，或許有多重複雜的政治考量，但可推測的是，蔡英文與民進黨或許顧慮一旦民進黨提前組閣，可能就此形成總統與國會多數不一致時由國會多數黨組閣的先例，而限縮了未來總統與國會多數不一致時由總統任命自己陣營人士組閣的空間。這樣的情勢發展也顯示，在我國半總統制中，當總統與國會多數不一致時，國會多數黨組閣的經驗從未實現。在我國半總統制中，當總統與國會多數不一致時，國會多數黨組閣的經驗從未實現。如圖 3 所示，我國過去共經歷過兩次「新總統 vs. 舊國會」不一致與 4 次「新國會 vs. 舊總統」不一致，總統皆任命自己所屬政黨的人士或自己屬意的人士組閣，從未與國會多數黨協商組閣事宜。這樣的運作經驗意味著，在我國憲政體制中，內閣乃是隨著總統變換而更迭，而非依附於國會的變動，內閣從屬於總統的態勢相當鮮明。總之，從 2016 年初多數黨組閣的爭議可以看到，我國憲政體制在實踐上始終突顯的是總統制的運作邏輯，憲法中具有的內閣制精神則明顯淡化。多數黨組閣的破局，更加確立了我國憲政體制是偏總統制的半總統制。

分析則顯示，國民黨支持者有 79.5% 認同原內閣應留任至馬總統任期結束，15.4% 認同由國會多數黨組閣；民進黨支持者有 44.9% 認同原內閣應留任至馬總統任期結束，46.6% 認同由國會多數黨組閣。這顯示國民黨支持者絕大多數認同原內閣應留任至馬總統任期結束，民進黨支持者則認同國會多數黨組閣者則略多於認同原內閣留任。其中值得玩味的是，藍綠民眾對此議題的偏好趨向似乎迥異於藍綠政壇人士的偏好立場。參見台灣指標民調（2016）。

臺灣人學學術資訊中心

圖 3　我國總統與國會多數不一致時的憲政運作



資料來源：作者自製

從 2016 年總統大選後的組閣爭議，也可以看出我國半總統制中總統制與內閣制兩種法理邏輯的角力。馬總統提議 2 月立法院就任時即由國會多數黨組閣，乃是強調我國憲政體制的內閣制精神，民進黨與蔡英文拒絕多數黨提前組閣，堅持於 5 月總統就任後新內閣才上路，乃是強調我國憲政體制的總統制精神。其中值得注意的是毛治國於 1 月底辭去閣揆，堅決不接受慰留的舉措。當時毛治國的舉動固然引起許多非議，但從憲政體制發展的角度觀之，毛治國堅決辭職的作爲或許亦表達了他對我國憲政體制定位的態度。試想，在當時民進黨與蔡英文明顯透露不願提前組閣之態度的情勢下，若毛治國對請辭閣揆的態度稍有遲疑，後來的情勢發展很可能就是毛治國獲馬總統慰留，續任閣揆至 5 月 20 日爲止。如此一來，即完全複製過去陳水扁總統於 2008 年慰留當時閣揆張俊雄的局面，將進一步確認我國憲政體制中總統制的運作邏輯。毛治國堅辭閣揆的作爲在我國憲政體制上所彰顯的意義，乃是透過其行動表達我國憲政體制中仍具有內閣制的精神，並對我國憲政體制日益突顯總統制精神的走向進行抵抗。毛治國於卸任時曾公開表示，他堅決請辭是爲了「讓歷史留下紀錄，中國民國憲政上還有多數黨組閣這個問題還沒有解決」，「多數黨組閣這件事，不會因爲這一次沒有實現，就從中華民國消失」，這樣的發言應有其深意。毛治國堅辭閣揆的作爲，似乎象徵著：儘管我國憲政體制中內閣制與總統制精神的法理之爭，在 2 月組閣爭議這一輪對抗中仍是由總統制精神這一方獲勝，但

臺灣大學法律學術期刊庫

總統制精神這一方的勝利在此局對抗中亦非全面「完勝」。我國半總統制中的內閣制與總統制法理之爭未來仍將持續下去。

陸、結語

我國當前的半總統制同時具有內閣制與總統制的精神，行政院長由總統直接任命，但行政院須對立法院負責。這種制度設計引發的主要爭議是，究竟在憲政法理上，組閣權是歸屬於總統，還是歸屬於立法院多數？一方面，有論者認爲行政院長既然由總統直接任命，不須立法院同意，組閣權自應屬總統；這種憲政詮釋強調我國憲政體制的總統制精神。另一方面，有論者認爲憲法既然明定行政院須對立法院負責，組閣權自應屬於立法院多數；這種憲政詮釋強調我國憲政體制的內閣制精神。關於我國憲政體制究竟是偏總統制還是偏內閣制的半總統制，兩種相互對立的主張從我國 1997 年修憲爲雙首長制後就爭論至今，尤其在總統與立法院多數不一致時，爭論更是激烈。但雙方各有論據，在憲政法理的爭辯上任何一方的主張都難以定於一尊。

儘管雙方的憲政法理辯論纏鬥不休，然而在憲政實際運作上，我國憲政體制顯然被「實踐」／「操作」爲偏總統制的半總統制。過去 2000 年至 2008 年間，陳水扁總統所屬的民進黨在立法院中並未過半，但陳前總統在 8 年任期中從未實踐國會多數黨（或多數陣營）組閣。2016 年 2 月開始至 5 月 20 日近 4 個月的時間，又再度出現（舊）總統與（新）國會多數不一致的情況，儘管國會多數黨組閣的倡議一時甚囂塵上，但最後終究無法成眞。

從全世界半總統制國家的實際運作經驗看來，偏內閣制的半總統制國家其憲政運作通常較爲順暢，民主表現大抵優於偏總統制的半總統制。然而，我國當前半總統制的實際運作，卻是日益往偏向總統制的方向發展。2016 年初國會多數黨組閣之議若能實現，應能突顯我國憲政體制中的內閣制精神，然而值此關鍵的「憲法時刻」，朝野政黨及政治菁英們顯然做出了不同方向的抉擇。

在此一「憲法時刻」，蔡英文與民進黨固然因多重複雜的政治考量而堅

臺灣大學學術期刊資料庫

拒多數黨組閣，但倡議多數黨組閣的馬總統與國民黨亦有可討論之處。其一，多數黨組閣是選舉前夕國民黨突然拋出的議題，選後再由馬總統正式向勝選的蔡英文與民進黨提議。試問，在這麼短的時間內，此一議題如何能在政壇與社會上形成嚴肅與冷靜的憲政討論與共識？其二，馬總統在正式提議多數黨組閣並等待蔡英文與民進黨正式回應前，又公開宣示「我的字典裡沒有『看守』二字」，此一說法強調總統的法定職權，增添民進黨對於 2 月 1 旦組閣後閣揆與總統之間權力衝突的疑慮。總之，在 2016 年的關鍵憲法時刻，由於朝野雙方的互動與扶擇，在憲政實踐上，我國憲政體制已更形確立爲偏總統制的半總統制。

在憲法規範的詮釋上，我國總統的憲法權力固然存在著「擴張論」與「限縮論」的爭辯，但從我國歷來組閣的實際情況可看出，總統乃擁有對行政院長的任免全權，一方面得完全依己意決定行政院長人選，另一方面亦有權將行政院長免職，實際情況與「擴張論」的看法相符。事實上，若將本文表 1 所列之總統憲法權力的各項爭點逐一對照我國實際憲政運作情況，會發現不僅是總統對行政院長的任免實況與「擴張論」看法一致，我國總統其他權力的實際運作也幾乎都是與「擴張論」的看法一致，而與「限縮論」的看法相去甚遠。就副署制度而言，目前在實際運作上僅是行政院長確認獲悉總統舉措、總統通知行政院長悉聽遵辦的照會程序，並未發揮制衡總統權力的作用。就總統任命行政院各部會首長的權力而言，我國目前實際運作上係由總統與行政院長共同決定內閣人事，甚至是以總統的意志爲主。[16] 就總統的統帥權而言，在我國目前軍政軍令二元化的實際運作下，總統擁有指揮軍隊的實質權力。就總統的國安大政決定權而言，國安領域在實際運作上被視爲總統的專屬領域，行政院相關部會的政策方向皆聽命於總統。就總統的覆議核可權而言，該權力在實際運作乃是實質而非形式的權力。[17] 在表 1 中，除了「總統解散立法院是否須行政院長呈請」

[16] 2012 年 6 月發生行政院秘書長林益世貪瀆案，當時輿論質疑林益世擔任該職究竟是何人舉推薦。總統府對此發布新聞稿表示：「根據憲法規定，行政院秘書長以及其他內閣閣員的人事係由總統與行政院長共同決定。」這是政府首度對外正式宣稱總統有權介入內閣人事。

[17] 2006 年 1 月，行政院長謝長廷辭職，其辭職理由是：當時行政院提出的中央政府總預

臺灣大學學術期刊法庫

此一爭點，因目前實際運作未曾發生解散立法院的案例而無從對照外，其他各項爭點就實際情況看來皆是與「擴張論」的看法一致。總之，我們不僅可以從歷來實際組閣情況看出我國憲政體制走向偏總統制的半總統制，也可從總統其他憲法權力各項爭點的實際情況看出此一憲政體制的走向。

我們應該要抱持何種態度因應目前這樣的憲政體制走向？我們面對當前憲政體制的當務之急，是應該「撥亂反正」將我國憲政體制扳向偏內閣制的半總統制，強化我國憲政體制中蘊含的內閣制運作邏輯；還是應該承認我國目前憲政體制已走向偏總統制之半總統制的既成事實，而在此認知基礎上改良我國的憲政體制？關於這兩種改革方面，雖然就可欲性（desirability）而言，偏內閣制的半總統制通常能促成較順暢的憲政運作而看似較佳選項；但是就可行性（feasibility）而言，在我國民選總統長期以來被國人普遍認爲是憲政體制中心角色的政治文化下，未來想要將我國憲政體制扳向偏內閣制的半總統制，試圖將總統的憲法權力極小化，其實是一個實現機會極爲渺茫的期待。本文認爲，既然我國目前半總統制實際運作中，總統制運作邏輯明顯壓過內閣制運作邏輯已是積重難返的事實，或許一個較爲務實可行的做法，是正面承認當前此一憲政體制定位的走向，將之視爲既成事實來進行制度的修補與改良。

本文認爲，我國當前憲政體制中內閣制運作邏輯日益弱化的趨勢固然可惜，但在目前憲政體制中總統制運作邏輯日益強化的趨勢下，若能修補與改良相關制度，避免總統濫權與制衡機制失靈，我國憲政體制仍堪合用。即便我國修憲門檻極高而難以修憲，我們仍有空間可以透過立法的方式修補並改良我國目前的憲政體制。當前可考慮的立法工作如下：首先，修正「總統府組織法」，以強化總統府的組織功能，並將總統府與行政院之間的聯繫管道法制化，使行政院長與總統之間的正式互動關係更爲具體穩固，避免總統動輒以體制外的機制推動政務。其次，制定「總統職權行使法」，在承認總統具有相當實權的同時，以法律具體規範總統憲法權力行使的程序與方式。第三，修正「立法院職權行使法」與「司法院大法官審理案件

算案遭到立法院大幅刪減，行政院擬提請立法院覆議，但覆議案未能獲得總統核可，因此提出辭職。從該事例可看出總統的覆議核可權被視爲總統實質的權力。

臺灣人文學術期刊料庫

法」，以強化立法院對於總統的制衡機制，例如明定立法院行使調查權的具體程序、[18] 立法院聽取總統國情報告時要求總統接受詢答的相關程序，[19] 以及憲法法庭審理立法院所提總統彈劾案的具體程序。[20] 總之，我國當前半總統制偏向總統制運作的憲政體制走向，固然不符合總統權力「限縮論」者的期待，但不容否認的是，總統制的憲政邏輯本來也是我國半總統制中蘊含的精神，大可不必將其視爲顛覆憲政體制的洪水猛獸。在承認總統權力擴張已是既成現實的基礎上，以立法方式對我國的憲政體制加以修補調整，我們仍可對於我國憲政體制的運作與未來發展抱持審慎樂觀的期待。

參考書目

一、中文部分

一般報導，2005，〈謝揆：做不好是總統選錯人〉，《中國時報》，8/12，2。

中國時報社論，2012，〈赴立院國情報告，何苦陷入口水戰〉，《中國時報》，4/27，A25。

台灣指標民調，2016，〈「台灣民心動態調查、內閣總辭與組閣」民調新聞稿〉，

18　2004 年 12 月，大法官做出釋字第 585 號解釋，首度宣示立法院本於職權擁有充分完整的國會調查權。但直到今日，「立法院職權行使法」仍未規定立法院行使調查權的程序，立法院也因此從未行使過調查權。由於立法院本身的立法怠惰，立法院目前仍欠缺透過調查權監督總統的機制。

19　有論者認爲，若立法院聽取總統國情報告時要求總統接受立委詢答，形同總統向立法院負責，將破壞我國憲政體制的精神（陳長文，2012；嚴震生，2012；中國時報社論，2012）。但本文認爲此種觀點有待商榷。以我國地方制度爲例，直轄市長、縣市長等地方行政首長由地方人民選出，地方議會議員亦由地方人民選出。在法理上，行政首長與議員分別對人民負責，地方行政首長固然不對地方議會負責，但受地方議會監督制衡，故仍有行政首長到議會接受質詢的制度。行政首長與官員到議會接受質詢往往是國家機關監督制衡的一種機制，並不能直接推論行政官員接受議會質詢即形同行政官員對議會負責。

20　2005 年 6 月第七次修憲將任務型國大廢除後，將原本由任務型國大複決立法院所提正副總統彈劾案的權力，移轉給大法官，改由大法官組成憲法法庭審理立法院所提之正副總統彈劾案。關於憲法法庭審理正副總統彈劾案的具體程序，則須由立法院制定相關法律加以規範。但直到今日，立法院從未在「司法院大法官審理案件法」增訂相關規定，以致憲法法庭審理正副總統彈劾案的具體程序完全付之闕如。立法院有必要盡速立法，解決目前「有憲無法」的狀態。

臺灣大學圖書館

台灣指標民調網頁http://www.tisr.com.tw/wp-content/uploads/2016/01/TISR_TMBS_201601_1.pdf，2016/4/12。

吳　庚、陳淳文，2013，《憲法理論與政府體制》，作者自印。

吳信華，2011，《憲法釋論》，台北：三民書局。

李仁淼，2004，〈以制定台灣新憲法爲前提，思考我國中央政府組織中「行政權」定位問題〉，《月旦法學雜誌》，108: 20-37。

李念祖，2002，〈憲政發展中我國總統權力的演變〉，高朗、隋杜卿(編)，《憲政體制與總統權力》，台北：國家政策研究基金會，頁 396-421。

李惠宗，2012，《憲法要義》，台北：元照。

周育仁，2010，《政治學新論》，台北：翰蘆。

林佳龍，1998，〈半總統制、多黨體系與民主政體－臺灣憲政衝突的制度分析〉，「政治制度：理論與現實學術研討會」論文（6 月 25 日），台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

林繼文、蔡榮祥，2012，〈半總統制的分類研究與國際聯結〉，沈有忠、吳玉山(編)，《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，台北：五南，頁 459-477。

法治斌、董保城，2006，《憲法新論》，台北：元照。

唐　飛，2011，《台北和平之春—閣揆唐飛 140 天全紀錄》，台北：天下文化。

徐正戎、呂炳寬，2002，〈論總統與行政院院長之權力關係〉，徐正戎（編），《法國總統權限之研究》，台北：元照，頁 287-322。

許育典，2009，《憲法》，台北：元照。

許宗力，2002a，〈「發現」雙首長制〉，《新世紀智庫論壇》，10: 41-43。

許宗力，2002b，〈權力分立與機關忠誠－以德國聯邦憲法法院裁判爲中心〉，《憲政時代》，27(4): 3-32。

陳長文，2012，〈國情報告作詢答，破壞憲政〉，《聯合報》，4/23，A15。

陳淑芳，2006，〈獨立機關之設置及其人事權－評司法院大法官釋字第六一三號解釋〉，《月旦法學雜誌》，137: 41-59。

陳愛娥，2002，〈我國現行憲法下總統角色的定位〉，陳隆志（編），《新世紀新憲政：憲政研討會論文集》，台北：元照，頁 290-312。

陳新民，2001，《中華民國憲法釋論》，作者自印。

陳新民，2005，〈憲政僵局與釋憲權的運用－檢討機關忠誠的概念問題〉，漢寶教授八秩華誕祝壽論文集編輯委員會（編），《法律哲理與制度－公法理論》，台北：元照，頁 345-393。

陳新民，2006，〈檢討憲政慣例的地位與效力－由總統的閣揆人事決定權談起，兼論德國聯邦憲法法院最近的「國會解散案」判決〉，《月旦法學雜

臺灣人學學術期刊料庫

誌》，136: 128-151。
陳滄海，1999，《憲政改革與政治權力—九七憲改的例證》，台北：五南。
湯德宗，2002，〈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〉，劉孔中、陳新民（編），《憲法解釋之理論與實務（第三輯）》，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁 307-370。
湯德宗，2005，《權力分立新論（卷一）》，台北：元照。
黃昭元，1998，〈九七修憲後我國中央政府體制的評估〉，《台大法學論叢》，27(2): 183-216。
黃昭元，2000，〈當雙首長制遇上分裂政府－組閣權歸屬的爭議〉，《月旦法學》，67: 8-9。
黃昭元，2004，〈以總統制建構台灣的中央政府體制〉，顧忠華、金恆煒（編），《憲改大對決－九七憲改的教訓》，台北：桂冠，頁 63-66。
黃維幸，2008，《務實主義的憲法》，台北：新學林。
黃錦堂，2001，〈臺灣雙首長制的內涵－向總統制或向內閣制傾斜？〉，明居正、高朗（編），《憲政體制新走向》，台北：新臺灣人文教基金會，頁 265-324。
楊日青，2006，〈總統〉，楊日青（編），《中華民國憲法要義》，台北：五南，頁 257-305。
葉俊榮，2003，《民主轉型與憲法變遷》，台北：元照。
董翔飛，2008，〈退閣揆總辭，總統自己釋憲〉，聯合報，1/30，A19。
詹鎮榮，2004，〈半總統制下政府雙重信任基礎之維繫與難題－以威瑪經驗爲借鏡〉，《月旦法學雜誌》，108: 37-52。
蔡宗珍，2002，〈從國會改革構想看未來立法院的地位與影響〉，陳隆志（編），《新世紀新憲政：憲政研討會論文集》，台北：元照，頁 231-241。
蔡宗珍，2004，《憲法與國家(一)》，台北：元照。
蕭文生，2002，〈自法律觀點論國會改選後的政府組成〉，陳隆志（編），《新世紀新憲政：憲政研討會論文集》，台北：元照，頁 273-289。
謝國璋，2016，〈「總統化」論點初探：兼論我國爲何走向總統化之路〉，「政黨輪替與臺灣政治新局學術研討會」論文（5 月 10 日），台北：中國文化大學政治學系。
顏瓊玉，2012，〈獨家專訪火線人物陳冲：我不是一個成功的行政院長〉，商業周刊，1298: 63-73。
嚴震生，2012，〈國情報告談不談民生？〉，《聯合報》，4/21，A31。
蘇子喬，2010，〈台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析〉，

臺灣人學學術期刊料庫

《東吳政治學報》，28(4): 147-223。
蘇子喬，2013a，〈兼容並蓄或拼裝上路？－從內閣制與總統制優劣辯論檢視半總統制的利弊〉，《臺灣民主季刊》，10(4): 1-48。
蘇子喬，2013b，《中華民國憲法－憲政體制的原理與實際》，台北：三民書局。
蘇永欽，2002，〈總統的選擇〉，高朗、隋杜卿（編），《憲政體制與總統權力》，台北：國家政策研究基金會，頁 422-438。
蘇彥圖，2002，〈臺灣憲政制度下的政府組成〉，陳隆志（編），《新世紀新憲政：憲政研討會論文集》，台北：元照，頁 427-459。

二、英文部分

Bergman, Torbjörn. 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umea: Department of Political Science, Umea University.
Elgie, Robert & Petra Schleiter. 2011. "Variation in the Durability of Semi-Presidential Democracies." In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu. New York: Palgrave Macmillan, 42-61.
Elgie, Robert. 2007. "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies." *Taiwan Journal of Democracy* 3(2): 53-71.
Lijphart, Arend. 1984. *Democracy: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
Moestrup, Sophia. 2007. "Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?" In *Semi-Presidentialism Outside Europe*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Routledge, 30-55.
Shugart, Matthew Søberg & John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
Shugart, Matthew Søberg. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics* 3: 323-351.
Wu, Yu-Shan. 2011. "Exploring the Power-Sharing Mode of Semi-Presidentialism." Paper presented at the 1st IPSA/ECPR Joint Conference, February 16-19, Sao Paulo.

臺灣大學學術期刊料庫

Exploring the Positioning of Taiwan's Constitutional System in Terms of the Controversy over Cabinet Formation*

*Tzu-chiao Su*** & *Yeh-lih Wang****

Abstract

Whether Taiwan's constitutional system, semi-presidentialism, is considered to be parliamentarism-oriented or presidentialism-oriented can not be easily judged merely based on the constitution. Compared to the constitutions of other countries that adopt semi-presidentialism, Taiwan's constitution apparently has less specifications regarding the constitutional system, and this is the reason why there are many different legal interpretations on Taiwan's constitutional system. The key factor that causes the difference among these interpretations is the understanding of the president's constitutional powers, especially the power to appoint the premier. Focusing on the president's power to appoint the premier, this paper tries to explore the legal dispute surrounding Taiwan's constitutional system, and to discover its actual position and the trend behind by investigating the controversy of cabinet formation under the circumstances when the president and the parliament disagree with each other. The finding is that, legally speaking, the position of Taiwan's constitutional system is rather debatable, but it is almost certain that Taiwan's constitutional system is semi-presidentialism and it is presidentialism-oriented according to the past few incidents of actual cabinet formation under the circumstances that the president and the parliament disagreed with each other.

Keywords: Constitutional System, Presidential Power, Parliamentarism, Presidentialism, Semi-presidentialism

---

* DOI:10.6166/TJPS.70(85-120)

** Tzu-chiao is an associate professor of the department of Public Administration and Management, Chinese Culture University.
E-mail: tzuchii@hotmail.com

*** Yeh-lih Wang is a professor of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: ylwang2008@ntu.edu.te

臺灣大學學術期刊料庫