政治科學論叢／第 69 期／民國 105 年 9 月／頁 75-102

政黨菁英或官僚菁英？

台灣半總統制下的行政院院長類型與立法影響*

沈有忠**

摘　要

二元行政是半總統制與總統制、議會內閣制相較之下，最具差異性，也是影響半總統制實際運作最核心的一個制度環節。實務運作上，二元行政依據本質可以有很多的比較視野，在分權的模式之下，總理可能和總統分工合作，也可能呈現上下的僚屬關係。據此並進一步影響二元行政和立法權的互動與結果。依據台灣過去的經驗，總統與行政院院長無論所屬政黨在國會是否享有多數，都是維持一致性，且行政院長從屬於總統的二元行政關係。但仔細觀察歷任行政院長，可以概略分爲政黨資歷豐富或是官僚資歷豐富的不同類型。本文將先針對行政院長的背景，區分爲政黨菁英與官僚菁英兩種類行，再據此探討其形成的背景以及在與立法權互動後所產生的影響。

關鍵詞：半總統制、二元行政、政黨菁英、官僚菁英、立法影響

* DOI:10.6166/TJPS.69(75-102)。本文爲科技部計劃「台灣半總統制的制度韌性：府院黨整合度與決策模式比較」（計劃編號：MOST 104-2420-H-029-003-MY2）部分成果。

** 東海大學政治學系副教授，E-mail: yuchung@thu.edu.tw。

收稿日期：105 年 5 月 27 日；通過日期：105 年 9 月 12 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言：半總統制的議程發展與本文問題意識

憲政體制的研究向來是政治學門中比較政治的核心議題之一。伴隨著第三波民主化的浪潮以及新制度論研究途徑的崛起，憲政研究在過去二、三十年間始終受到一定程度的關注，尤其是將政府體制、選舉制度、政黨體系……等諸多影響憲政運作的變數綜合比較，形成所謂的「憲政工程」（constitutional engineering）之研究。對於台灣而言，憲政工程的比較研究不僅在理論上受到重視，同時也具有實用性與本土關懷。儘管我國從民主化以後歷經了多次的修憲，也經歷過政黨輪替，迄今幾個主要政黨對於台灣的憲政體制依舊各自有其主張與具體改革的願景。2014 年基層選舉結束之後，修憲議題再次受到關注，甚至排進立法院的議程，一時之間營造出了「憲法時刻」（constitutional moment）的契機，讓各界再次對此議題加以討論。在諸多相關的修憲議題中，不乏對行政與立法關係的核心議題，例如閣揆同意權等。雖然最後因時間過於急促無法在立法院達成共識進而成案，但也證明了我國的憲政架構仍舊存在許多具有爭議之處。因此，憲政體制的比較研究，無論是政治學、比較政治的研究議程，或是對我國民主憲政發展的自身關懷，都具有其重要性。

當前對憲政體制的分類而言，依據行政與立法的權責關係做分類標準，總統制（presidential system）、議會內閣制（parliamentary system）與半總統制（semi-presidential system）是最常見的三個類型。[1] 其中總統制與議會內閣制的相關研究發展較早，而半總統制的研究在過去二十餘年來才逐漸被重視，但也已經累積出多樣的研究成果。半總統制在過去一段時間內迅速發展的主要原因，主要在於此一制度具有理論上的特殊性以及實務上研究的價值。首先是理論上的特殊性，從 Duverger 的定義出發，Sartori

[1] 總統制與議會內閣制的定義無須多論，而關於半總統制，大多以 Duverger 於 1980 提出的三項定義爲準。依據 Duverger 的研究，所謂的半總統制是制度上滿足以下三種特性的體制：(1) 總統經由普選產生；(2) 總統擁有一定的權力；(3) 除了總統之外，總理及內閣各部長行使行政權，並且只有在國會不表示反對下得以持續行使其職權（1980 : 166）。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

(1997) 進一步針對總統與內閣的雙元行政做了一些釐清。首先，Sartori 將總統的產生界定爲人民直接或間接的選舉，建立了總統應具有獨立於國會之外，甚至直接來自於人民的具體要求。其次，也是較爲重要的在於，雙元行政中的總理，其正當性不僅是來自於國會多數的支持（或至少不存在多數的反對），更應該被界定於獨立於總統之外。換言之，Sartori 所界定的半總統制，其雙元行政之間應該是保有平行的制衡架構，而不存在相互隸屬的可能性。其中，總統的正當性來自於人民直選，而政府的正當性則是基於國會積極的多數支持，或消極的不存在多數的反對。依據 Sartori 的定義，半總統制最大的特殊性，就是具有「二元行政」（dual executive system）的憲政架構，這也是與總統制和議會內閣制最大的差異。

二元行政在理論上，可能出現總統主導，也可能偏向由國會多數支持的內閣領導政府，因此具有「憲政兩軌」的特性（吳玉山，2012：1）。過往累積了部分的文獻即著重於憲政兩軌的分類。例如 Shugart 與 Carey 依據內閣僅對國會負責，或是同時向總統與國會雙向負責，進而區分成「總理總統制」（premier- presidentialism）與「總統議會制」（president-parliamentary）兩種類型。具體操作的指標在於觀察總統是否具有獨立的內閣任命權以及主動解散國會的權力（Shugart and Carey, 1992: 24）。又例如吳玉山教授依據內閣人事權歸屬以及總統與國會多數是否一致等變數，將半總統制的實際運作區分成「準內閣制」（quasi-parliamentarism）、「換軌共治」（alternation/cohabitation）、「分權妥協」（compromise）、以及「總統優越」（presidential supremacy）四種類型（吳玉山，2012：9）。Shugart 與 Carey 的分類是依據制度設計的應然面，而吳玉山教授的分類則是依據運作的實然面。儘管有所不同，但都呼應了半總統制雙元行政以及憲政兩軌的特性。尤有甚者，因爲二元行政架構搭配國會所呈現的三角互動，造成半總統制在實際運作上出現了非常多的次類型。[2] 簡言之，半總統制對於眾多傳統的比較政治

[2] 例如 Skach 將之分類爲總統與總理一致，總理並享有國會多數的鞏固多數、總統與國會多數支持的總理不一致的分立多數（也就是共治政府）、以及總統和總理不一致，總理亦無國會多數支持的分立少數三類（2005：15-21）。稍後，Shen 從理論的周延性以及台灣的實證經驗，補充了總統和總理一致，總理無國會多數支持的鞏固少數類型（2011：140）。此外，沈有忠以黨權歸屬、國會凝聚程度、以及總統制度性權力論述

臺灣大學期刊資料庫

研究議題而言，提供了一個新的理論建構的空間。

其次是實務上的研究價值，則是指目前符合半總統制定義的國家，已經是民主國家之最，多過了總統制與議會內閣制的國家。[3]這個群組裡面包括了一些歐陸成熟的民主國家；一些殖民地獨立的國家；以及一些從前蘇聯瓦解後民主轉型的前共產國家（吳玉山，2012：4-8）。基於理論與實務的研究價值，半總統制成爲憲政研究中一個新的、正在崛起的、結合傳統研究與創新議題的研究主題。憲政體制研究學者 Robert Elgie 針對過去 20 多年來的憲政體制研究，歸納出三個發展階段。第一個階段是在 90 年代左右，由 Juan Linz 與 Horowitz 等學者開啓的針對總統制與議會內閣制，何者有利於民主體制運作所展開的論戰。這個階段是當代憲政研究的萌芽階段，以單一變數的方式將總統制、議會內閣制當作自變項，將民主存續當作依變項來進行討論。

第二階段隨著這樣的辯論接續發展，開始豐富憲政研究的相關素材，例如將政黨體系、選舉制度、總統權力等等其他因素結合憲政體制的特徵來進行分析。此外，依變項也不僅是民主存續，而是以治理的效能、民主的深化等更豐富的概念來討論。值得一提的是，半總統制異於總統制和議會內閣制，成爲一個新的分析類型，也在第一階段對總統制與議會內閣制的優劣辯論之後受到注意。而憲政體制研究的第三個階段則是在方法論上的多元發展，將理性抉擇、新制度論、否決者理論（veto player theory）、委託－代理人途徑（principal-agent theory）等各種研究途徑與方法帶入憲政體制研究（Elgie, 2005: 106-122）。由上述簡短的文獻背景分析可以發現，半總統制已經有了類型學的理論基礎，而在此基礎之上，對於不同類型的

總統化的程度（2012：13-15）。搭配選舉的部分，陳宏銘與蔡榮祥從四種選舉時程、兩種總理產生方式爲變數，討論半總統制下八種政府組成的趨勢（2012：233）。林繼文比較台灣與法國在共治成爲慣例與否的差異原因，屬於二元行政的討論（2012：367）。蘇子喬則是結合大法官釋憲討論憲政運作軌跡（2012：331）。前述文獻皆顯示出半總統制雖被視爲一個憲政類型，卻有多變的運作可能。

3 有學者統計，至 2005 年爲止，在 81 個被統計的民主國家中，有 29 個國家被歸類爲半總統制；28 個國家被歸類爲議會內閣制；24 個國家被歸類爲總統制。這表示至少有 65.4% 的民主國家有一個直選總統，而半總統制則是三個類型中最多國家的一個類型（Samuels and Shugart, 2010: 6）。

臺灣大學學術期刊資料庫

半總統制所造成的制度影響，例如從「治理效能」的概念做依變項的延伸比較，相較之下仍有很大的研究空間。

以半總統制的概念或次類型爲基礎，延伸至其他研究議題的連結是半總統制研究議程的趨勢。例如 Samuels 與 Shugart 兩人所著之 *Presidents, Parties, and Prime Ministers* 一書，探討總統與總理在不同的政黨組織下權力分配的關係。他們兩人在書中提到，權力分立的原則，其實已經隱含了政黨在不同憲政體制下對於首長選擇、競選策略的兩難。在直選總統的氛圍下，總統有助於分配職位與決策的權力，因此政黨的行爲、組織會與憲法架構類似，亦即有可能發展爲「總統化的政黨」（presidentialized parties），而這個趨勢在總統制下如此，在半總統制亦然（Samuels and Shugart, 2010: 15）。不僅如此，Samuels 與 Shugart 亦指出，在半總統制之下，總理可能會受到國會與總統的雙重影響而遭到撤換，因此與政黨的關係會較不容易穩固，總統化政黨的發展趨勢比議會內閣制的國家仍舊偏高（Samuels and Shugart, 2010: 99）。依據 Samuels 與 Shugart 的推論，在總統無法影響總理去留的國家，總統化政黨的發展就可能比較弱。總統化政黨的研究是以憲政體制爲因，政黨的組織、行爲是否總統化爲果，進行體制影響政黨的分析。

此外，陳宏銘（2009）亦以專文討論了台灣半總統制的黨政關係；李鳳玉、黃建實（2015）則是以陳水扁總統爲研究對象，討論陳水扁擔任總統時期，兼任黨主席與否對提升政府法案的影響力。這些研究都是以半總統制爲背景，討論其他相關議題的作品。在研究議題的結合方面，對於立法效能的討論便是一個值得研究的議題。在這一波研究中，半總統制下的立法效能相關研究，尤其是總統在立法過程的角色與相關討論，相較之下較晚受到注意（陳宏銘，2012：3）。[4] 在半總統制的框架下，總統和閣揆分別具有程度不一的立法影響力，彼此和國會之間形成互動，呈現出特殊的三角關係。過去針對台灣的經驗討論政府類型和立法影響力的文獻，多聚焦於一致與分立政府的比較（例如盛杏湲，2003；黃秀端，2003；楊婉瑩，

[4] 陳宏銘另外指出，立法行爲的研究甚少觸及半總統制雙重行政領導的結構特質，使得在探討行政和立法機關的立法影響力和相關立法行爲時，多未能將總統的角色獨立看待。整體而言，我國的半總統制研究與國會的立法研究是脫勾的（2012：3）。

臺灣大學期刊資料庫

2003；邱訪義，2010），或是比較行政機關與立法機關的立法實力，例如通過率、天數、法案規模、涉及利益等（盛杏湲，2014）。而一致與分立的標準在於總統所屬政黨以及國會的多數黨是否一致。然而，總統與行政院院長是否領導政黨，或是具有完整的黨政經歷，是否也對法案產生一定的影響力？以二元行政爲分析對象，討論行政權的黨政密合度對立法效能的影響，這一類的研究則相對較少。

據此，本文擬從半總統制最核心的運作特性：二元行政爲基礎，並延伸與立法研究做結合，依據台灣從 1997 年進入半總統制以來的憲政經驗探討兩個核心問題。首先，台灣的總統與行政院一直以來都是維持一致的狀態，但仔細觀察歷任行政院長，其黨政背景有著顯著的差異。有些是黨政背景歷練完整，甚至代表政黨參加過大型選舉，例如民進黨的蘇貞昌、謝長廷，或是國民黨的吳敦義，本文謂之爲「政黨菁英型」行政院長。也有些在出任行政院長時並無厚實的黨政背景，也沒有選舉歷練，例如國民黨的江宜樺、陳冲等，本文謂之爲「官僚菁英型」行政院長。這兩類的行政院長在理論上最大的差異性，在於政黨菁英有其黨政基礎，尤其是政黨脈絡下的正當性。雖然由總統任命，但本身的政治資源也相當豐沛，領導政府以及與立法院的互動，可以和總統分進合擊。相反的，官僚菁英因爲沒有政黨基礎，領導內閣以及與立法院的互動上，自身的獨立性較弱，其正當性需要仰賴總統。這兩類的行政院長與總統構築的二元行政，在理論與實務上有何意涵？是本文第一個要回答的問題。

其次，以行政院長的不同背景爲依據，不同類型的二元行政，對於政府在推動重要法案時，與立法院的互動是否也因此有不同成效？我國雖爲總統主導的半總統制，但總統在立法過程中的制度影響力偏低，在法案審查的過程中，「黨團協商」是我國立法過程中備受關注的一個特殊設計，只能透過政黨或非制度性權力來發揮影響力，行政院和立法院才是形式上對於法案具有影響力的兩個憲政機關。因此，總統藉由兼任黨魁以透過非制度性權力來發揮立法影響力，成爲影響決策的重要手段。[5] 除此之外，由

[5] 有些針對臺灣立法過程研究的文獻亦指出，臺灣因爲總統的憲政角色定位不清，加上推動法案的過程中往往是非正式的，這些都增加了討論總統法案影響力的困難（楊婉

臺灣大學學術期刊資料庫

於我國立法院的法案審查程序中，還包括了黨團協商機制。黨團協商是在第三屆立法院爲了促進議事效率所做的改革。最初將協商制度化的用意，是在於兼顧議事專業化、平衡政黨政治與委員會專業審查的立法功能（楊婉瑩、陳采葳，2004：113）。然而，實際運作之後卻遭受廣大批評，例如過程黑箱、弱化委員會功能等。[6] 雖然如此，學者針對第 4 屆、第 5 屆立法院黨團協商的法案數目與類型對比之後發現，黨團協商並沒有完全取代委員會，而是針對具有朝野爭議的法案進行協商。換言之，黨團協商的法案一般代表高爭議性或是朝野歧見較大的法案，再配套行政部門的提案，則可以看出行政部門提案中，具有爭議的法案或是透過協商以提高通過機率的法案所佔比例。據此，本文關注的另一個問題即在於，政府法案送進黨團協商的機率是否受到政黨菁英型或是官僚菁英型的行政院長而有所差異？而法案的通過與否也是否會受到不同類型的行政院院長所影響？

回到半總統制的研究議程和其他研究議題的結合來看，前述兩個問題意識在理論上的意義在於，依據台灣的經驗進一步觀察二元行政的本質，並且從二元行政的本質爲基礎，往立法研究做研究議題的結合。一方面檢視台灣半總統制的實際運作經驗，二方面在研究議程上希望能對半總統制的憲政研究以及立法研究兩個領域相互補充。

貳、變數界定與研究假設

在實際的運作上，我國半總統制的二元行政從未有過分立的狀況，也就是類似於法國共治（cohabitation）的經驗，行政院長與總統均維持一致的關係。然而，總統所屬政黨在國會卻不一定能獲得多數席次。依據前文對 Skach 的分類以及 Shen 的補充，台灣從 1997-2016 年的實際運作可以分成鞏固多數（consolidated majority）以及鞏固少數（consolidated minority）

瑩，2003：62）。

6 楊婉瑩、陳采葳歸納了若干對黨團協商機制的批評，包括少數否決、阻礙議事時程、過程不透明、弱化委員會等（2004：120-121）。另外王業立（2002）；黃秀端與何嵩婷（2007）等，也有類似的討論。

臺灣大學學術期刊資料庫

兩個次類型。[7] 所謂的鞏固多數，即指總統與行政院長立場一致，而所屬政黨同時在立法院爲過半的多數。這種情況發生在 1997-2000 年國民黨籍的李登輝，以及 2008-2016 年國民黨籍的馬英九擔任總統的時期。而鞏固少數則是指總統與行政院維持一致，但所屬政黨在立法院無法獲得絕對多數的席次，儘管有可能爲相對大黨，但仍舊面對類似總統制下分立政府的狀態。這種情況發生在 2000-2008 年民進黨籍的陳水扁擔任總統的時期。在這兩個最基本的分類下，再進一步依據本文的研究議題來界定各項變數。

在實際運作上，我國的二元行政始終維持一致，是反映了我國憲法其實並未賦予總統實際上的決策權力有一定的關係。對此，林繼文（2012）曾經指出，總統在共治時權力越小，越可能失去對政策的影響力，越沒有採取共治的誘因。綜觀我國憲法的設計，總統既沒有主持行政院院會（內閣會議）權力，也沒有法案的提案權。因此必須透過行政院來實踐其競選政見或是落實決策。也因此，行政院雖然在實際運作上成爲總統意志的實踐者，但也突顯出行政院在行政立法關係中，具有將行政部門的意志轉換爲具體的法案，並與立法院直接接觸的關鍵角色。但在既有文獻中，學者多關注於總統的影響力，而忽略了行政院其實有可能影響法案的通過或是進程。例如陳宏銘（2012）探討總統的法案推動與立法影響力、李鳳玉、黃建實（2015）探討總統兼任黨魁的立法影響力等。另外，像是邱訪義、李誌偉（2016）探討影響行政部門提案三讀通過之制度性因素時，自變項設定爲總統角色（總統滿意度、總統立場、兼任黨主席與否、任期、跛腳與否）、行政部門運作（失業率、跨部會提案）、一致或分立政府、立法院審查制度等四類，就沒有進一步探討行政院院長的類型是否也對法案三讀與否產生影響。因此，本文在自變項上嘗試瞭解行政院院長的類型是否也對法案通過與否產生影響。行政院院長的類型界定上，所謂的「政黨菁英型」行政院院長，指的是行政院長在就任前曾經擔任黨主席或是代表所屬政黨參加過總統、縣市長、區域立法委員這三種類型的選舉。其餘黨職或是層次較低的選舉（包括擔任

7 在後文的行文上，爲了維持 Skach 的用詞，因此使用鞏固多數和鞏固少數的詞彙。鞏固指的是總統與行政院的二元行政架構，維持同一政黨或立場一致，多數或少數則是指政府是否有國會多數的支持基礎而言。

臺灣大學期刊資料庫

副總統候選人）則不包含在內。反之即爲「官僚菁英型」的行政院長。選舉的部分僅界定總統、縣市首長或是區域立委，是因爲這個層級的選舉較具政黨競爭的格局，因此選舉過程中動員政黨資源而累積政黨實力較爲直接。其餘縣市議員或是鄉鎮里長的層級，競選時政黨對決的張力較低，所累積的政黨實力相對較小。而副總統基本上在選舉時是依附總統競選，因此也不視爲政黨菁英。在黨職的部分，黨主席自然是累積黨政實力最顯著也最重要的黨職。其餘爲了分析上標準的一致與簡化，各層級與各類型的黨職均不歸類爲本文所謂的政黨菁英。依此標準，歷任行政院長的分類如表 1。

表 1　1997-2016 年歷任行政院長的類型

時　　間	行政院長	總　　統	類　　型	行政立法關係
1997/09-2000/05	蕭萬長	李登輝	偏官僚菁英	鞏固多數政府
2000/05-2000/10	唐　飛	陳水扁	官僚菁英	鞏固少數政府
2000/10-2002/02	張俊雄		政黨菁英	鞏固少數政府
2002/02-2005/02	游錫堃		政黨菁英	鞏固少數政府
2005/02-2006/01	謝長廷		政黨菁英	鞏固少數政府
2006/01-2007/05	蘇貞昌		政黨菁英	鞏固少數政府
2007/05-2008/05	張俊雄		政黨菁英	鞏固少數政府
2008/05-2009/09	劉兆玄	馬英九	官僚菁英	鞏固多數政府
2009/09-2012/02	吳敦義		政黨菁英	鞏固多數政府
2012/02-2013/02	陳　冲		官僚菁英	鞏固多數政府
2013/02-2014/12	江宜樺		官僚菁英	鞏固多數政府
2014/12-2016/01	毛治國		官僚菁英	鞏固多數政府
2016/01-2016/05	張善政		官僚菁英	鞏固多數政府
2016/05-	林　全	蔡英文	官僚菁英	鞏固多數政府

資料來源：作者整理

區分爲政黨菁英與官僚菁英，和總統一起構築出不同的二元行政關係。若是政黨菁英，依本文的界定標準，勢必具有豐沛的政黨經歷，並且參加過重要選舉，對於操作黨務甚至立法院的立法行爲而言，會有一定的經驗。相反的，若是官僚菁英，可能來自學界或民間，通常僅有官僚、政務系統的經驗累積。可能完全沒有政黨經驗或是經驗薄弱，也沒有代表政黨參加選舉，對於黨務以及立法實務而言相較之下可能較爲生澀。這兩個類型的

臺灣大學圖書館期刊資料庫

行政院長和總統構築的二元行政，理論上本文推估政黨菁英會比官僚菁英有更強的法案推動能力。

其次，在依變數的部分觀察行政部門提案在立法院的審議狀態。主要包括：(1) 政府提案送進黨團協商的數目；(2) 政府提案通過數目。其中，政府提案僅查詢行政院的部分，考、監兩院所提草案不予以編碼分析。另外，觀察政府提案通過數目的資料時，再區分經黨團協商與未經黨團協商兩個類型。換言之，依變項想要瞭解的，是政府法案通過與否的總體概況，以及黨團協商在所有法案和完成三讀的法案所佔比例。資料來源與編碼的依據是採用「立法院議事及發言整合系統」，由於第 4 屆以前尚未完成資料的數位化，因此立法院圖書館僅能查詢到第 5 屆以後（2002/02 至今）的資料。此外，由於立法過程中該資料庫並未有「黨團協商」的類型，僅有「二讀－廣泛討論」。依作者訪談若干位黨團與國會助理，所謂的廣泛討論雖未完全等同於黨團協商，但兩者的重疊率極高。因此，在分析上遂以「二讀－廣泛討論」作爲黨團協商編碼的依據。依據前述編碼說明，從第 5 屆至第 8 屆的資料，依據行政院長的任期搭配後結果如表 2。

表 2　立法院第五屆至第八屆審議政府所提法案進度表

法案進度	游錫堃 910201 ｜ 940201	謝長廷 940201 ｜ 950125	蘇貞昌 950125 ｜ 960521	張俊雄 960521 ｜ 970520	劉兆玄 970520 ｜ 980910	吳敦義 980910 ｜ 1010206	陳　冲 1010206 ｜ 1020218	江宜樺 1020218 ｜ 1031208	毛治國 1031208 ｜ 1050201
一　讀	110	16	24	51	9	49	27	53	29
委員會	94	15	14	14	14	28	17	21	5
二讀廣泛	70	17	17	14	14	106	68	13	2
二讀逐條	0	1	0	1	1	2	0	0	0
完成三讀	445	129	62	65	151	216	133	176	33
退　回	9	0	3	3	1	0	0	2	6
撤　案	25	0	0	0	0	0	0	0	0
覆　議	0	2	3	46	16	12	7	0	0
不予審議	4	3	0	0	0	1	0	0	0
複　議	1	0	0	0	0	0	0	0	0
小　計	758	183	123	194	206	414	252	265	75
經廣泛討論三讀	97	27	16	23	36	115	71	41	6

資料來源：作者按院長任期個別搜尋與彙整，來源爲「立法院議事及發言整合系統」

臺灣大學學術期刊資料庫

依據表 1 與表 2 的交叉比對，本文將分析 13 任行政院院長與總統的二元行政類型，但在法案的部分則分析游錫堃（2002 年 2 月 1 日接任行政院長）以後，亦即第 5 屆至第 8 屆立法院的法案審議概況。依屆期來看，其中第 5 屆、第 6 屆與第 7 屆 2008 年 5 月 20 日以前爲鞏固少數政府，第 7 屆 2008 年 5 月 20 日以後與第 8 屆爲鞏固多數政府。

本文的問題意識主要在於釐清台灣不同類型的二元行政關係，並據此觀察是否對行政部門所提法案形成影響。依據過去對行政效能的研究，自變項大多關注府會關係，本文將把府會關係進一步控制，觀察不同府會關係之下，二元行政的次類型對法案的影響。而在對法案造成的影響方面，主要回答兩個問題：完成三讀的法案比率以及進入黨團協商的比率。依據前述自變項與依變項的界定，本文的主要假設如下：

1. 在二元行政的組成方面，鞏固多數政府之下，基於總統政黨掌握立法院的多數，總統較偏向任命官僚菁英型行政院長，二元行政偏向幕僚關係。反之，在鞏固少數的情況下則偏向任命政黨菁英，二元行政偏向伙伴關係。
2. 以政府類型比較行政部門所提法案的立法效能，總體而言，鞏固多數將比鞏固少數有較高的法案通過率。
3. 以行政院長類型比較行政部門所提法案的立法效能，總體而言，政黨菁英的行政院長，其任內所提法案的三讀通過率法案經黨團協商的比率會高於官僚菁英。

以下將分別依據鞏固多數、鞏固少數兩個類型，先界定個別行政院長的類型，然後依據不同政府與不同的二元行政來分析政府提案的法案狀況。

參、鞏固多數政府時期

我國從 1997 年第四次修憲之後，憲法增修條文調整了行政院長的任命方式及其與立法院的權責關係，在形式上吻合了學界對半總統制的定義。從 1997-2000 年，基於國民黨同時掌握總統與國會的多數，因此政府型態屬於「鞏固多數」（二元行政一致、總統與國會多數一致）。而 2008-2016 年

臺灣大學學術期刊資料庫

也屬於此一政府類型。以下先就行政院長的類型做界定，再討論立法過程的特殊性。

一、鞏固多數時期的行政院長類型

在李登輝擔任總統時期（1997-2000 年），任內僅任命了蕭萬長擔任行政院長，直至任期結束。蕭萬長先生出任行政院長之前有過豐富的官僚歷練，包括外交部、經濟部、經建會以及陸委會。在中國國民黨內則擔任過中央委員與中央常務委員。此外，也在 1995 年於嘉義選區代表國民黨贏得立委選舉。若依據本文的變數界定，基於代表政黨參選區域立委的資歷，形式上可以歸類爲政黨菁英，但事實上細數蕭萬長先生的從政經驗，可以發現其本人長時間在官僚體系之下歷練，擔任立委僅 1 年的時間，本質上較接近官僚型菁英。在分類上本文將其歸類爲官僚型菁英。

在馬英九擔任總統時期（2008-2016 年），迄今共任命劉兆玄、吳敦義、陳冲、江宜樺、毛治國、張善政等 6 位行政院長。6 位院長的背景與分類簡述如下：第一位爲劉兆玄先生，劉兆玄爲學界出身，出任院長前的經歷包括大學校長、國科會、交通部等，並無政黨歷練也無選舉資歷，屬於標準的官僚菁英。第二位吳敦義先生出任院長前的經歷包括議員、南投縣長、高雄市長、三屆立委、國民黨中央常務委員等，政黨資歷完整，是典型的政黨菁英。第三位陳冲先生爲金融界出身，出任院長前長時間在財政部任職，沒有選舉與黨務經驗，與劉兆玄相似，爲典型的官僚菁英。第四位江宜樺先生亦爲學界出身，任職過研考會與內政部，亦爲典型的官僚菁英。第五位毛治國先生亦爲學界出身，後服務於交通部，亦屬官僚菁英。目前擔任行政院長的張善政先生出身學界，長時間於民間機構服務，後任職於科技部，也是官僚菁英。因此，在 6 位行政院長中，僅吳敦義爲政黨菁英，其餘皆爲官僚菁英型的行政院長。

馬英九擔任總統任內，除了日前的張善政之外，其餘皆是面對國會穩定多數的一致政府狀態。在選擇行政院長時，馬英九總統大多強調的是功能取向，包括首任的劉兆玄以及後續的陳冲、江宜樺、毛治國，考量的重點都是執行政策的能力，而非協調。例如首任院長劉兆玄被馬英九總統形容爲「全方位內閣」，擇其組閣的考量在於財經、社會、教育、清廉。在任

臺灣大學學術典藏資料庫

命陳冲接任院長時，馬英九總統在記者會對陳冲的介紹是：「……行政團隊中，副院長陳冲以其財經、法律專業，以及民間和政府的歷練，穩健推動各項政策，與吳院長合作無間，使政府與人民得以成功因應金融海嘯，且有推動兩岸金融 MOU 簽署、開放陸銀來台、穩定台股等實績，相信未來定能持續發揮長才，憑藉專業、能力與經驗，妥善面對歐債風暴可能帶來的經濟衰退」（總統府，2012）。接替陳冲的江宜樺在出任行政院長時，馬英九總統在茶會中指出：「總統同時高度肯定江副院長推動多項政策及改革的傑出貢獻，包括在行政院研究發展考核委員會主任委員任內推動組織改造，在內政部長任內推動土地正義系列改革，以及在行政院副院長任內穩定物價及推動年金改革等，均著力甚深。尤其是江副院長用人格局強調領導能力及通才，要求政務官除了具備專業，亦須重視品格，殊值肯定，相信未來江副院長定能承繼陳院長的既有成果，帶領政府持續向前邁進」（總統府，2013）。

在 2014 年國民黨於基層選舉慘敗之後，馬英九辭去國民黨黨主席一職，江宜樺也辭去行政院長。在面對國民黨黨內檢討聲浪四起的狀況下，馬英九任命了毛治國接替江宜樺出任院長。在新聞稿中總統府對毛治國接任院長做了如下說明：「總統府發言人馬瑋國表示，毛治國擔任行政院副院長 1 年 10 個月，對於政務的掌握相當嫻熟。因此，毛治國接掌行政院，能在最短的時間讓政務銜接無縫接軌，將有助穩定內閣。她說，毛治國對跨部會溝通協調經驗豐富，接任行政院長，將能在最短時間迅速上手、一展長才。此外，馬瑋國表示，毛治國爲成功大學土木工程學士、美國麻省理工學院運輸管理博士，歷任交通部主任秘書、觀光局局長、高速鐵路工程籌備處處長、民航局長、交通部常務次長、中華電信董事長、交通部長等職務，行政歷練完整，對於交通電信有所專才，對產業脈動、管理經營，都相當熟悉」（總統府，2014）。雖然如此，毛治國接任院長的時機點是基層選舉敗選，直接由副院長接替院長的人事案遭到許多同黨立法委員的批評，例如丁守中、李慶華、孫大千、謝國樑、林國正等（東森新聞，2014）。毛治國的人事案也可以反證馬英九總統在任命院長的過程中欠缺與黨籍立委的溝通，而僅著重於個人對院長人選的評價。

在鞏固多數政府中，吳敦義是唯一一位歸類爲政黨菁英的行政院長。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

雖然吳敦義被定義爲政黨菁英，但馬英九總統擇其組閣的考量，仍是「執行大於溝通」。在吳敦義出任行政院長的記者會上，馬英九總統將吳敦義領導的內閣定位爲「行動內閣」，強調執行力、競爭力跟軟實力；還要著重在災後重建、拚經濟、新流感疫情的防治，以及推動立法等重要目標（慶正，2009）。顯示其考量點仍舊在於執行政策的能力。亦有媒體評論吳敦義組閣，是爲了能準確貫徹馬英九總統的意志（彭顯鈞，2009），因此即使同黨立委亦有多人持不同意見（陳曉宜，2009）。

二、鞏固多數時期的立法過程

再進一步依院長類型觀察任內的法案提案與立法院審議進度，本文的基本假設，在於政黨菁英基於過去在所屬政黨累積的政黨實力與基礎，以及與同黨立委的熟稔，黨政協調會較爲順暢，也會有利於行政院所提法案，在立法院的審議進度與通過比率。相反的，官僚菁英因爲欠缺黨政資歷，在與同黨立委的溝通與互動上會比政黨菁英生疏，也會反映在行政部門所提法案在立法院的審議進度與通過比率。以劉兆玄爲例，記者形容「劉揆初期黨裡沒有機制可以協調行政院和立法院的歧異，黨政協調平台很少打開。從劉兆玄帶著閣員第一次與立委的座談會裡，可以看出閣員與立委的生疏及隔閡。……立法院國民黨黨團書記長指出，每天早上立委得自行蒐集報紙輿情，行政院的資料到 11 點才來，想替政策背書都很難」（楊艾俐，2015：28-29）。 劉兆玄本人接受訪談時也表示，領導內閣初期沒有致力於媒體與立法院的運作，而學者出身的閣員對於立法委員也較不會應對。此外，依據本文的推論，政黨協商在立法過程中更能反映立法過程中的協調與溝通，因此不同類型的院長，藉由協商來加速立法的表現也會有所不同。

接著具體比較鞏固多數時期，不同院長類型對於法案審議的表現。政黨菁英（吳敦義任內）所提法案總數爲 414 條，進入廣泛討論的法案數爲 221 條，比率爲 53.4%。亦即，有約半數的法案在審議過程中進入廣泛討論。最後完成三讀的法案數爲 216 條，其中經廣泛討論而後完成三讀的法案數爲 115 條，比例爲 53.2%。亦即，完成三讀的法案中，有約半數是經過廣泛討論而完成立法。而所有政府提案完成三讀立法的比率則爲 52.1%。官僚菁英（劉兆玄、陳冲、江宜樺、毛治國 4 位院長任內）的部分，所提法案總

臺灣大學學術期刊資料庫

數爲 798 條，進入廣泛討論的法案數爲 251 條，比例爲 31.4%。亦即，僅約三成的法案在審議過程中進入廣泛討論。最後完成三讀的法案數爲 493 條，其中經廣泛討論而後完成三讀的法案數爲 154 條，比例爲 31.2%。亦即，僅約三成的法案是經廣泛協商後完成三讀立法。而所有政府提案完成三讀立法的比率則是 61.7%。資料請參見表 3。

表 3　鞏固多數下不同院長類型所提法案在立法院審議概況

法案進度	政黨菁英	官僚菁英	小　　計
提案總數	414	798	1,212
完成三讀	216 （52.1%）	493 （61.7%）	709 （58.49%）
協商總數	221 （佔所有提案 53.3%）	251 （佔所有提案 31.4%）	472
經協商完成三讀法案數	115 （佔三讀法案 53.2%）	154 （佔三讀法案 31.2%）	269

資料來源：作者彙整

從表 3 資料可以看出，就提案通過率而言，政黨菁英的行政院長並沒有優於官僚菁英，提案完成三讀的比率甚至略低。但就完成三讀的法案來看，政黨菁英的行政院長有逾五成的法案是經由廣泛討論（協商），則高於官僚菁英的三成。這點符合本文的假設，也就是政黨菁英相對於官僚菁英更熟悉政黨運作、甚至立院的黨團運作模式，因此藉由政黨平台或是同黨立委將法案送進協商以提高立法效能的機率相對較高。必須進一步說明的是，由於個案數相當有限，政黨菁英僅吳敦義院長 1 位，而官僚菁英也僅劉兆玄、陳冲、江宜樺、毛治國 4 位，因此是否具有理論上的通則性，仍需要未來更多資料的加入。若就個別院長的立法過程來看，毛治國任內的法案通過率以及協商比率是最低的。前文曾提及，由於毛治國接替江宜樺出任行政院長的時機，是國民黨黨內面對敗選，部分同黨立委也對於江宜樺團隊提出檢討與批判。在這樣的時機下，毛治國作爲江宜樺內閣的副院

臺灣大學圖書館期刊資料庫

長，接任院長也遭到眾多同黨立委的質疑，因此在其任內行政部門所提法案不止協商比率偏低，通過率也偏低。若和鞏固少數時期相較，法案通過率僅略高於陳水扁最後一任的行政院長張俊雄。而送進協商的法案數更是本文所分析 9 位院長中最低的 1 位。

小結多數鞏固時期的 5 位行政院長類型與立法過程可以看出，控制了府會一致性、單一總統這兩項變數之後，仍可以看出院長背景與立法效能、立法過程的些許端倪。在鞏固多數所呈現的資料概況中，也印證了本文假設一和假設三。亦即，鞏固多數的二元行政下，官僚菁英出任行政院長的機率偏高，政黨菁英在立法過程中透過協商完成三讀得比例會高於官僚菁英。

肆、鞏固少數政府時期

2000 年我國在總統選舉上首次出現政黨輪替，由民進黨籍的陳水扁贏得總統職位，並在 2004 年贏得連任。在國會方面，在 2001 年與 2004 年兩次立法院選舉中，民進黨雖然爲相對多數，但卻未能取得過半席次。而行政院長的部分，一共歷經 6 位行政院長，全數由陳水扁總統依其意志任命，因此可以定義爲「鞏固少數」的政府型態（二元行政一致、總統所屬政黨無法取得國會多數）。與前段相同，本段將先界定鞏固少數時期的行政院長類型，再討論立法過程。

一、鞏固少數時期的行政院長類型

6 位行政院長中，第一位爲國民黨籍的唐飛。黨籍雖爲國民黨，但在任命與組閣過程中，並非經由政黨平台，而是以個人身份接受陳水扁總統的任命而出任院長一職，因此仍可以界定爲二元行政一致的關係。唐飛爲職業軍人，在出任院長以前服務於軍旅，擔任過空軍總司令，退伍以後出任國防部長，是其唯一非軍人身份的政務官經歷。其特殊的身份背景，不僅未代表政黨參加過選舉，也未曾出任任何黨職，自然不屬於政黨菁英。依本文分類的標準，雖然官僚的經歷也很少，但仍歸類爲官僚菁英。唐飛任期相當短暫，僅 4 個半月，隨後因核四續建與否與陳水扁意見不合而遭到

臺灣大學學術期刊資料庫

撤換。接替唐飛出任扁政府第二位行政院長爲張俊雄先生，是民進黨創黨元老。張俊雄在出任院長以前，有豐富的政黨資歷，並從 1983-2000 年擔任了 17 年的立法委員，包括民進黨立法院黨團幹事長，是標準的政黨菁英。第三位爲游錫堃先生，出任院長以前曾任省議員、兩任宜蘭縣長，也曾任四屆的民進黨中常委以及秘書長，政黨歷練完整，屬於政黨菁英。第四位院長爲謝長廷先生，曾任台北市議員、立法委員、兩屆高雄市長，選舉資歷豐富。在政黨資歷方面，出任院長以前連任 6 屆民進黨中執委，甚至擔任過民進黨黨主席，政黨資歷完整，屬於政黨菁英。第五位院長爲蘇貞昌先生，曾任省議員、屏東縣長、台北縣長、立法委員，政黨資歷則是秘書長、黨主席，政黨歷練與謝長廷先生相近，均相當完整，屬於政黨菁英。第六位院長爲張俊雄先生第二次回任，也是歸類爲政黨菁英。因此，在陳水扁總統任內的 6 任行政院長，除了首任的唐飛以外，其餘 4 位、五任的行政長均屬政黨菁英。

就二元行政的關係上來說，陳水扁擔任總統任內，始終面臨無法掌握立法院多數席次的「朝小野大」之困境，對於選擇行政院長的考量來說，除了能夠合作並執行總統的決策之外，也需要具有協調、協商能力。在游錫堃、謝長廷、蘇貞昌等 3 位行政院長的任命記者會上，分別談到了與游錫堃建立伙伴關係、推崇謝長廷的姿態柔軟與溝通手腕、強調蘇貞昌完整的政黨歷練與人氣。在任命游錫堃出任院長時，陳水扁總統的介紹是：「游錫堃先生來自後山的蘭陽平原，和阿扁、很多人一樣是貧苦的農家出身，歷經艱困的成長過程，具備樸實敦厚、堅毅耐勞的特質。曾經擔任 2 屆省議員、8 年宜蘭縣長、台北捷運公司董事長、民進黨秘書長、行政院副院長、總統府秘書長等職務。豐富的歷練以及卓越的政績不僅證明游秘書長足膺接棒組閣的重任，爲人津津樂道的宜蘭縣政經驗，更是未來中央與地方建立夥伴關係的最佳基礎。此外，游秘書長謙虛不爭的個性、折衝調和的長才，也讓我們期待未來行政立法與朝野政黨之間，能夠有一新耳目、良性互動的諧和氣象」（總統府，2002）。可以看出陳水扁對於行政院長的選擇，著重的是合作以及借重其協調朝野的能力。再以任命謝長廷擔任行政院長爲例，在任命院長的新聞稿中陳水扁總統特別強調：「……由謝市長接下院長的棒子，代表協商的重要。謝市長曾經是體操選手，柔軟度沒有話講，

臺灣大學圖書館期刊資料庫

更重要的是，過去在高雄市歷經朝小野大的議會生態，仍然能夠注重協商溝通，爲市政開啓一條和諧坦途，創造脫胎換骨的耀眼政績，未來要開啓協商對話的安定新局，謝市長可以說是最佳人選……」。而謝長廷接任院長後也表示：「……這一、二十年來，一直推動台灣新文化運動，其中的主體思想就是共生、合作，其所信仰的是雙贏、合作，人類在地球上有合作的義務，也有共生的責任，因此對於總統『開啓協商對話的安定新局』的元旦談話具有強烈的使命感，認同總統所提出的理念－政局安定應由執政者作起、應由行政院做起、應由行政院長及其整個團隊做起。願意以更多的耐心及時間，解決台灣的各種矛盾，化解台灣內部的各種對立，也有信心以共生、和解作爲基本思想、以協商、對話作爲運作的方式，來組成安定內閣，以追求並維護兩岸、社會及人心的安定……」（總統府，2005）。而在任命蘇貞昌出任院長時，陳水扁則是強調：「……謝院長上任之初，以柔軟而謙卑的身段提出『和解共生』的施政理念，希望能夠化解對立內耗的朝野僵局，但是非常遺憾的，過去一整年，歷經在野政黨前進中國的熱潮、黨主席更迭的變局、加上去年年底三合一選舉的因素，使得朝小野大的困局越縮越緊，幾乎讓政府難有伸展的空間。95 年度中央政府總預算遭到史無前例的大幅刪減與凍結，便是最明顯、最極端的例證，也讓謝院長『和解共生』的初衷承受嚴重的打擊。……謝院長所留下來的沈重使命和艱難任務，我們要拜託民主進步黨另一位優秀的同志-蘇貞昌前主席，以及未來的執政團隊共同來接續承擔。從過去擔任省議員、屏東縣長、立法委員、台北縣長、總統府秘書長、到民進黨黨主席，從民意代表到行政首長，從地方到中央，歷任黨政要職，蘇貞昌前主席可以說是從台灣尾拼到台灣頭，長期累積的紮實政績和豐沛人氣就像一顆最耀眼的『電火球』。不論是耐力衝勁、經驗智慧、以及品格操守都通過最嚴格的考驗，所以，阿扁對未來的蘇院長有信心，相信國人同胞也對新的內閣團隊有最高的期許與絕對的信心」（總統府，2006）。從這三位行政院長的任命過程與陳水扁的新聞稿可以看出，在面對無法掌握立法院多數的情況下，行政院長的人選著重於黨政資歷，具有協調能力並能與總統一同鞏固行政權爲首要考量。

在鞏固少數時期值得補充的一點，是在於行政院院長的任命上，多爲政黨菁英，原因也可能來自於 2000 年是我國首次的政黨輪替，因此民進黨

臺灣大學學術期刊資料庫

政府在沒有執政的經驗下，官僚菁英也相對匱乏。雖然如此，民間賢達，例如大學教授、企業主管也可能獲得任名成爲行政院長，[8] 但最終除了首任的唐飛以外，其餘皆爲民進黨的政黨菁英。就前述的任命過程來看，除了當事人（李遠哲）拒絕接受任命之外，陳水扁總統在當時面對民進黨在國會仍未過半的條件下，最終基於政黨菁英的黨內整合能力以及政黨、選舉的資歷，仍是重要的考量。

二、鞏固少數時期的立法過程

在法案提案與審議方面，本文分析的資料是從第 5 屆立法院開始，因此僅能就游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄 4 位院長加以分析。由於 4 位皆屬於政黨菁英，因此也僅能就整體資料加以描述，無從進行鞏固少數下的政黨菁英與官僚菁英之比較。值得一提的是，鞏固少數意味著行政部門的正當性來自於總統而非國會多數，因此黨團協商更成爲行政部門在立法院推動法案的重要工具。[9]盛杏湲針對第 6 屆立法院（鞏固少數時期）進行的立法研究中，發現了審議法案的過程中，提案以後若經協商，則有助於法案的推動，若無協商則命運多舛（盛杏湲，2014：51）。4 位政黨菁英任內，政府的總提案數爲 1258 條，進入廣泛討論的法案數爲 281 條，比率爲 22.3%。亦即，僅有約兩成的法案在審議過程中進入廣泛討論。最後完成三讀的法案數爲 701 條，其中經廣泛討論而後完成三讀的法案數爲 163 條，比例爲 23.2%。亦即，完成三讀的法案中，有約兩成是經過廣泛討論而完成立法。而所有政府提案完成三讀立法的比率則爲 55.7%。資料請參見表 4。

---

8 例如 2000 年選後，一度傳出由李遠哲組閣。若是由李遠哲組閣，即使無法界定爲官僚菁英，但也不會是政黨菁英。

9 例如黃秀端、何嵩婷（2007）即指出，第 5 屆立法院雙方實力相當，執政黨略居下風，政黨之間的協商必要性會增加。此外，依據黃秀端與何嵩婷對第 5 屆立法院的立法研究亦指出，經協商完成三讀的法案，比例高於未送協商而完成三讀，意味著政黨協商確有提升立法效能的效果。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4　鞏固少數下政黨菁英型行政院長所提法案在立法院審議概況

法　案　進　度	政　黨　菁　英
提案總數	1,258
完成三讀	701（55.7%）
協商總數	281（佔所有提案 22.3%）
經協商完成三讀法案數	163（佔三讀法案 23.2%）

資料來源：作者彙整。

就表 4 搭配表 2 來看，因爲行政院長全數皆屬政黨菁英，無法進行鞏固少數下兩種類型行政院長立法過程之比較。但整體而言，雖然是政黨菁英，但送進協商的法案比例並不特別突出，最高僅蘇貞昌的 26.8%，最低是張俊雄的 19.1%。而任內行政部門所提法案，完成三讀的比率也不算偏低，特別強調和解共生，以及朝野協商的謝長廷擔任院長時期，法案完成三讀得比例甚至高達 70.5%，而陳水扁總統最後一年進入跛腳狀態所任命的張俊雄則如預期最低，僅 33.5%。本段最後針對鞏固多數與鞏固少數的立法狀態進行整體的比較。首先，就法案完成三讀的比例來看，鞏固少數雖然無法獲得立法院多數的支持，但法案通過率爲 55.7%，僅略低於鞏固多數的 58.5%。[10] 但這是總體資料所呈現的結果，包括許多低度爭議法案，或是僅具形式意義的修正案。若將法案進一步定義分類，區分爲實質政治意涵與象徵型法案來看，或許結果就會大不相同。這也有待後續累積更多實證經驗加以驗證。其次，若不區分鞏固少數與鞏固多數，僅區分行政院長類型，則政黨菁英（游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄、吳敦義）和官僚菁英（劉兆玄、陳冲、江宜樺、毛治國）兩組資料對照後，將出現與本文假設相反的情況。亦即，官僚菁英提出法案完成三讀的比率是 61.7%，高於政黨菁英的 54.8%。且官僚菁英所提法案送進協商的比率爲 31.4%，

[10] 邱訪義、李誌偉也有類似的發現。依據他們的研究，從第 2 屆至第 6 屆立法院審議的法案來看，一致政府的政府提案，並未比分立政府下的政府提案來得有優勢（2013：30-31）。

臺灣大學學術期刊資料庫

也略高於政黨菁英的 30.0%。當然，這樣的結果也可能是受到政黨菁英大多集中鞏固少數的政府類型，而官僚菁英全數集中在鞏固多數，因此整體資料的情況多少會受到扭曲。

伍、代結論：個案的檢視

在進入結論以前，本文選擇游錫堃以及江宜樺作爲政黨菁英與官僚菁英比較的個案，作爲敘述統計在分析上的補充。選擇游錫堃作爲政黨菁英分析的原因，在於游錫堃是歷任行政院長中，任期最長的行政院長，其任期甚至比一致多數政府之下的 6 位行政院長都要來得長。這也凸顯了我國憲政運作上，行政院院長的任期不受院會關係所影響，反而是依靠總統的意志。此外，游錫堃在擔任院長以前，有兩屆省議員、兩任縣長、以及民進黨秘書長的經歷，是政黨菁英的代表之一。另一方面，選擇江宜樺作爲官僚菁英的代表，是因爲江宜樺在出任行政院長以前，完全沒有選舉經驗，也沒有任何的黨籍資歷，其正當性完全來自於馬英九總統的授權，是官僚菁英的代表性人物。

游錫堃擔任行政院院長是 2002 年 2 月 1 日，也就是配合第 5 屆立法院就職日期。陳水扁總統在游錫堃接任院長時的介紹用詞中特別提及：「游秘書長謙虛不爭的個性、折衝調和的長才，也讓我們期待未來行政立法與朝野政黨之間，能夠有一新耳目、良性互動的諧和氣象」。在此，所謂的謙虛不爭指的是在 1998 年立委選舉中，游錫堃禮讓陳定南代表民進黨角逐立委一職，是當時唯一一位卸任縣市長不爭取選立委選舉的政治人物。在游錫堃擔任行政院院長期間，經協商折衝而通過的重大法案，當以「擴大公共建設投資條例草案」爲代表。此案當時被形容爲「新十大建設」，由於金額高達 5 年 5 千億，被當時在野的國民黨批判爲 2004 年總統大選的政策買票。在游錫堃提出立案構想之後，在 2003 年 11 月 25 日將草案送進立法院以前，游錫堃就親自拜會立法院院長王金平。隨後，立法院於 2003 年 12 月通過一讀，最初遭到國民黨與親民黨兩黨黨團杯葛。在進入立法院的議事程序之後，游內閣多次與國民黨、親民黨黨團交換意見。期間又因民進黨立委李俊毅主持程序委員會，在過程中引發國民黨的不滿，後來王金平院長對

臺灣大學圖書館期刊資料庫

游錫堃表示，只有李俊毅表達道歉才有可能將此案進入協商。[11] 在民進黨立委李俊毅道歉之後，一連 4 周召開 4 次朝野協商，最後於 6 月 11 日完成三讀。在法案完成三讀之際，王金平院長特別在完成立法程序後對此法表達意見，指出此法經過多次折衝、協調、終於排除萬難順利立法。而所謂的折衝、協調就是指朝野協商的機制。「擴大公共建設投資條例草案」立法程序請參見表 5。

表 5 「擴大公共建設投資條例草案」立法過程

時　　間	事件 / 立法程序	對應院會會期
2003/11/25	游錫堃拜會王金平院長	
2003/12/19	完成一讀	第 5 屆第 4 會期第 16 次會議
2003/12/22	交付委員會審查	委員會
2004/01/09	民進黨提案改列議程未通過	第 5 屆第 4 會期第 19 次會議
2004/04/30	王金平院長要求李俊毅委員道歉，方始同意排入協商	
2004/05/07	第一次協商	第 5 屆第 5 會期第 15 次會議
2004/05/14	第二次協商	第 5 屆第 5 會期第 16 次會議
2004/05/21	第三次協商	第 5 屆第 5 會期第 17 次會議
2004/06/08	第四次協商	第 5 屆第 5 會期第 20 次會議
2004/06/11	完成三讀	第 5 屆第 5 會期第 21 次會議

資料來源：作者整理

在官僚菁英的部分，本文以前行政院長江宜樺爲代表個案。江宜樺爲大學教授，在出任院長以前，曾任行政院研考會主委與內政部部長。沒有任何的政黨資歷，也未有任何層級的選舉經驗，是典型學者從政的官僚菁英。在江院長任內，因爲欠缺政黨資歷，因此在黨務以及與立委的溝通上經常出現爭議。最具代表性的，就是任內與內政部長李鴻源多次產生溝通

[11] 王金平院長在 4 月 30 日要求李俊毅道歉，李俊毅在當日即召開記者會公開道歉，此案遂順利在隔週 5 月 7 日排入協商。在經過連續 4 次協商後，終於在 6 月 11 日完成三讀。李俊毅的道歉可以視爲此案進入協商的轉折。新聞報導請參見王見林、陳鈺婷 (2004)。

臺灣大學期刊資料庫

問題。在與立法委員的溝通上，江宜樺院長甚至公開表示要閣員多努力與立委溝通，這在多數一致政府的情況下並不常見，也凸顯出行政院與立法院即使由國民黨完全執政，在法案的共識上仍因溝通不利而存有差距。[12] 不僅如此，在多數一致政府的情況下，江宜樺院長在任內甚至提出兩次的覆議案，分別是「會計法」與「地政士法」。在地政士法的覆議過程中，一方面江宜樺院長與內政部長李鴻源對是否提出覆議就已經有不同意見，而決定提出覆議以後，國民黨立法院黨團黨鞭林鴻池則表示：「提醒行政部門，未來要特別注意，覆議案是憲政層次的大刀，大刀不能動不動就拿出來，應該要向立法院說明『不得不這麼做』的理由。」[13] 由前述幾個例子可以看見，江宜樺院長任內，若干重大法案因溝通不良而未能如期通過，亦有立法院通過之法案遭行政院提出覆議，顯見法案審議的過程中，行政院內部、行政院與立法院之間，都欠缺完善的溝通機制。儘管這些法案引發的爭議不能單純歸咎於江宜樺院長的學者背景與官僚資歷，也不能過度推估若江院長具有政黨資歷就可以避免這些問題，但因爲欠缺溝通而導致法案引起爭議，已是不爭的事實。

二元行政是半總統制在憲政運作上與總統制、議會內閣制最核心的差異。半總統制之下，總統有獨立於國會之外的正當性來源，也可能成爲提供政府組成的正當性之依據。此外，政府組成的正當性也可能獨立於總統之外，而是來自於國會。因此，二元行政的關係便有多樣的可能性。以台灣第四次修憲進入半總統制的框架以後，由於總統對行政院長掌握了不受國會限制的任命權，實際運作上這個任命權也延伸爲對行政院長的罷黜權，二元行政一直具有明顯的從屬關係。雖然如此，總統在不同的府會關係下仍舊有不同的任命考量，而不同類型的行政院長，對於行政部門所提法案在立法院中的審議表現也有所差異。本文就台灣爲例，一方面討論行

12 在 2013 年 6 月 6 日的行政院院會上，江宜樺院長就公開表示：「行政院所提具時效性法案，包括組改、核四公投、證所稅、附屬單位預算案、十二年國教、年金改革、兩岸互設辦事處等，尚未能完成立法程序，請相關部會首長加強與立法委員溝通，以利法案早日通過。」

13 爲了降低覆議案造成行政院與立法院的隔閡，國民黨立法院黨團也決議邀請江宜樺院長到立法院進行說明。在採訪林鴻池時，做了前文的表示（羅暐智，2014）。

臺灣大學學術期刊資料庫

政院長的黨政屬性，另一方面再依據不同的黨政屬性觀察行政院所提法案在立法院的審議表現。

首先，就行政院長的屬性而言，依據就任前的政黨資歷或是官僚經驗，分爲政黨菁英與官僚菁英兩個類型的行政院長。在經由實際資料的對照後，本文發現在一致政府的條件下，總統偏向選擇官僚菁英出任行政院長。2016 年民進黨首次完全執政，總統蔡英文也選擇了官僚菁英背景的林全，符合了本文的推論。反之，在分立政府時期，總統大多選用政黨菁英出任行政院長，而強化與立法院的「溝通」，則是選擇政黨菁英的主要考量。其次，本文的第二個假設在於政府類型所表現出來的立法效能。經由實際資料的分析後發現，鞏固多數下的法案通過率爲 58.49%（提案 1212 則，通過 709 則），雖高於鞏固少數的 55.7%（提案 1258 則，通過 701 則），但差距並不大。在這個部分，也有可能是因爲本文並未對立法院審議的法案進一步分類，以致於無法區辨重大法案是否在兩種類型的政府型態下會產生差異。這需要更精確的法案分類標準，逐一重新編碼後才能得知。最後，關於黨團協商的部分，本文假定政黨菁英的行政院長，基於豐富的政黨歷練，甚至也具有立法院的資歷，可能有較多法案協商的操作。經實際資料分析後，在鞏固多數的類型下，即使同黨掌握立院多數，政黨菁英的行政院長任內，法案送進協商的比率仍明顯高於官僚菁英（53.3%：31.4%）。而通過的法案在審議過程中有經過協商的比率也是一樣的情況。在鞏固少數的情況下，因爲全數爲政黨菁英，因此無法做比較。但若跨政府類型做比較，政黨協商僅 22.3%，則低於鞏固多數下的政黨菁英與官僚菁英。關於此點，未來可以進一步將法案依不同類型分類後做進一步的比較來觀察是否會有不同的結果。

重大法案的審查與通過，影響的原因甚多。逐條法案來看，甚至可能受到一人、一事之影響。「人」的因素在個別法案審查過程中尤其難以通則化加以討論。重大法案的通過與否，可能是因爲總統的特定條件（聲望、任期等），也可能是因爲社會外部壓力與期待，或是立法委員的立法行爲、立法院院長主持的協商過程……等。有諸多因素可能扮演關鍵的影響。若逐條法案加以討論，則擴大每條法案的特殊性，並難以通則化加以討論系統性的因素。本文的兩個嘗試，其一是脫離總統角色，在半總統制的二元

臺灣大學學術期刊資料庫

行政下改以行政院院長的角度分析，其二是放大樣本數，將總數爲 2470 條的法案依不同行政院院長的背景加以分類，希望能看出一些總體的、趨勢性的現象。這兩個嘗試具有理論上與實務上的雙重意涵，希望能進一步引起半總統制研究與立法研究的討論。

參考書目

一、中文部分

王見林、陳鈺婷，2004，〈新十大案 下週五朝野對決〉，自由新聞網，http://old.ltn.com.tw/2004/new/may/1/today-p6.htm，2016/9/21。

王業立，2002，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，86: 82-96。

吳玉山，2012，〈半總統制：全球發展與研究議程〉，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 1-28。

李鳳玉、黃建實，2015，〈總統兼任黨主席對政府法案通過的影響〉，《政治科學論叢》，64: 85-136。

沈有忠，2012，〈半總統制權力集中個人化之比較研究〉，《台灣民主季刊》，9(4): 1-36。

東森新聞，2014，〈毛治國接行政院長 李慶華批馬：狠狠打了 35 位立委耳光〉，東森新聞雲網頁，http://www.ettoday.net/news/20141204/434475.htm?feature=88&tab_id=93，2016/9/21。

林繼文，2012，〈共治可能成爲半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較〉，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 341-374。

邱訪義，2010，〈台灣分立政府與立法僵局〉，《臺灣民主季刊》，7(3): 87-121。

邱訪義，李誌偉，2013，〈立法院消極議程控制的邏輯與經驗分析：1993-2011〉，《東吳政治學報》，31(4): 1-70。

邱訪義，李誌偉，2016，〈影響行政部門提案三讀通過之制度性因素〉，《台灣民主季刊》，13(1): 39-84。

盛杏湲，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《臺灣政治學刊》，7(2): 51-105。

盛杏湲，2014，〈從立法提案到立法產出〉，黃秀端、盛杏湲、陳宏銘、蔡韻竹、吳志中、廖達琪、黃宗昊、沈有忠、劉書彬、吳重禮、邱師儀、陳月卿、李承訓、崔曉倩（著），《轉型中的行政與立法關係》台北：五南，

臺灣大學學術期刊資料庫

頁 23-60。
陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係〉，《政治科學論叢》，41: 1-56。
陳宏銘，2012，〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力〉，《東吳政治學報》，30(2): 1-70。
陳宏銘、蔡榮祥，2012，〈選舉時程對政府組成的牽引力〉，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 205-252。
陳曉宜，2009，〈吳登高位 藍委多保留〉，自由電子報網頁，http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/333524，2016/9/21。
彭顯鈞，2009，〈孤鳥吳敦義 人和是最大考驗〉，自由電子報網頁，http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/333519，2016/9/21。
黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《臺灣政治學刊》，7(2): 3-49。
黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法〉，《政治科學論叢》，34: 1-44。
楊艾俐，2015，《迎戰風暴：劉兆玄內閣的關鍵 478 天》，台北：天下文化。
楊婉瑩，2003，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突：以第四屆立法院爲例〉，《東吳政治學報》，16: 49-95。
楊婉瑩、陳采葳，2004，〈國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估〉，《東吳政治學報》，19: 111-150。
慶正，2009，〈加持新行政團隊 馬總統：行動內閣上路〉，NOW news 網頁，http://www.nownews.com/n/2009/09/11/869090，2016/9/21。
總統府，2002，〈總統舉行記者會宣布新任閣揆及總統府秘書長人選〉，總統府網頁，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=2000&rmid=514&sd=2002/01/15&ed=2002/01/21，2016/9/21。
總統府，2005，〈總統宣佈任命高雄市市長謝長廷爲下一任行政院院長〉，總統府網頁，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=10198&rmid=514，2016/9/21。
總統府，2006，〈總統宣布任命民主進步黨前主席蘇貞昌爲新任行政院院長〉，總統府網頁，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=11275，2016/ 9/21。
總統府，2012，〈總統肯定吳院長與內閣團隊之貢獻並提名陳冲接任閣揆〉，總統府網頁，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=26411&rmid=514&sd=2012/01/01&ed=2012/01/31，2016/9/21。
總統府，2013，〈總統出席「感謝與期許」茶會〉，總統府網頁，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=29170&rmid=514&word1=%E6%B1%9F%E5%AE%9C%E6%A8%BA&sd=2013/01/01&ed=2013/02/21，

臺灣大學學術期刊資料庫

2016/9/21。

總統府，2014，〈總統府宣布現任行政院副院長毛治國將接任行政院長〉，http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131&itemid=33767&rmid=514&word1=%E6%AF%9B%E6%B2%BB%E5%9C%8B，2016/9/21。

羅暐智，2014，〈地政士法覆議 立院擬邀江宜樺報告〉，風傳媒網頁，http://www.dev.stormmediagroup.com/article/26547，2016/9/21。

蘇子喬，2012，〈台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析〉，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 291-340。

二、西文部分

Duverger, Maurice. 1980. “A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government.” *European Journal of Political Research* 8(2): 165-187.

Elgie, Robert. 2005. “From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?” *Democratization* 12(1): 106-122.

Samuels, D. J. and M. S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers*. NY: Cambridge University Press.

Sartori, G. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.

Shen, Yu-chung. 2011. “Semi-Presidentialism in Taiwan: A Shadow of the Constitution of the Weimar Republic.” *Taiwan Journal of Democracy* 7(1): 135-152.

Shugart, M. S. and J. M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skach, C. 2005. *Borrowing Constitutional Designs*. Princeton: Princeton University Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Party Elite or Bureaucratic Elite:
Influences of Different Premiers on Legislation under Taiwan's Semi-Presidentialism*

*Yu-chung Shen***

Abstract

The dual executive system is the most significant institutional characteristic of semi-presidentialism. In practice, the President and the Prime Minister may cooperate or compete with each other. The process and outcome of lawmaking will also be different with different types of dual executive system. Since Taiwan adopted a semi-presidential constitution in 1997, the President and the Prime Minister have always been from the same camp whether the ruling party enjoys parliamentary majority or not. However, the prime ministers can be classified into two different types, namely party elite and bureaucratic elite. This paper tries to discuss the influences that different types of prime minister have on legislation. This paper will first define and classify the two different types of prime minister and then compare the various influences they have on legislation.

Keywords: Semi-presidentialism, Dual Executive System, Party Elite, Bureaucratic Elite, Influences on Legislation

* DOI:10.6166/TJPS.69(75-102)
** Associate Professor, Department of Political Science, Tunghai University.
E-mail: yuchung@thu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫