政治科學論叢 / 第六十二期 / 民國 103 年 12 月 / 頁 35-78

總統與國會選舉制度對半總統制憲政運作的影響
－法國與台灣的比較*

蘇子喬**、王業立***

摘　要

本文以我國與法國這兩個半總統制國家爲研究案例，探討國會與總統選制對半總統制憲政運作的影響。本文以「總統選制」、「國會選制」、「國會政黨體系」、「憲政體制（半總統制）」、「政府型態」等變項所構成的分析架構對此議題進行分析。由於總統選制與國會選制會共同塑造一國的國會政黨體系，不同的國會政黨體系與半總統制此一憲政體制相互搭配，會組成各種不同的政府型態，不同的政府型態則會展現出不同的政治效應，是故不同總統選制與國會選制對於半總統制憲政運作的影響，便可藉由這樣的分析架構來加以掌握。透過此一分析架構，本文得到以下發現：首先，法國 2002 年總統任期改爲五年之前，法國的總統與國會選制共同塑造兩大聯盟的多黨制；我國 2005 年立委選制改革之前，我國的總統與國會選制亦共同塑造兩大陣營的多黨制。其次，儘管兩國的政黨體系看似相近，但由於政黨體系中政黨凝聚力的差異，法國的國會選制與政黨體系將憲政體制塑

---

* DOI:10.6166/TJPS.62(35-78)。本文初稿曾發表於第五屆半總統制與民主國際學術研討會，感謝會議評論人東吳大學政治系吳志中副教授的評論意見，也感謝本刊匿名審查人對本文的指正。所有文責由作者自負。

** 臺北大學公共行政暨政策學系兼任助理教授，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：103 年 6 月 16 日；通過日期：103 年 12 月 23 日

臺灣大學學術期刊資料庫

造爲總理總統制，我國的國會選制與政黨體系則將憲政體制塑造爲總統議會制。第三，在兩國政黨體系與憲政體制的組合下，法國呈現換軌式的憲政運作模式，並形成「一致政府且聯合內閣」或「分立政府且聯合政府」（亦即共治）的政府型態；我國則呈現未曾換軌的憲政運作模式，並形成「一致政府且一黨內閣」或「分立政府且少數內閣」的政府型態。第四，在法國於 2002 年與我國 2005 年進行制度調整後，兩國的憲政運作模式逐漸趨同化，都將趨向形成總統、國會與內閣三者一致而由總統主政的局面，但由於兩國半總統制次類型的差異，一旦例外地出現總統與國會多數不一致的情況，兩國的憲政運作仍將有很大的差異。

關鍵詞：選舉制度、憲政體制、半總統制、總理總統制、總統議會制

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

在同一種憲政體制中，若採行不同的選舉制度，憲政運作將會有所差異。舉例來說，憲政體制爲內閣制的國家若在選舉制度上採行單一選區相對多數制，由於這種選制傾向形成兩黨制，國會中通常會有席次過半的單一政黨而組成一黨內閣。在一黨內閣的運作下，政府施政較有效率，政府較穩定，但不免有政府濫權的危機。內閣制國家若在選舉制度上採行比例代表制，由於這種選制傾向形成多黨制，國會中通常沒有政黨獲得過半數的席次而必須組成聯合內閣（有時甚至會出現少數內閣）。在聯合內閣的運作下，政府施政效率與政府穩定的程度可能不如一黨內閣，但相對地政府濫權的危機也就不會像一黨內閣明顯。若是形成少數政府，則政府施政與政治穩定的程度有可能比聯合內閣更打折扣。同樣地，憲政體制爲總統制的國家若採行不同的選舉制度，憲政運作也各有不同。總統制國家若採行比例代表制，會比採行單一選區相對多數制更容易出現分立政府的局面，總統與國會之間的政治僵局將難以避免。

總統制與內閣制國家在不同選舉制度下憲政運作的不同樣貌，一般較爲人所熟知。相形之下，半總統制國家在不同選舉制度下會呈現什麼樣的憲政運作，在學界則較缺乏系統性的研究。本文將以我國與法國這兩個半總統制國家爲例，探討兩國不同的選舉制度（包括國會選制與總統選制）對憲政運作造成的影響。

本文選擇我國與法國作爲比較分析的對象並非隨意的選擇，而是基於以下兩國的共同點，這些共同點使兩國的比較分析具有一定價值：首先，法國與我國是全世界半總統制國家中，極少數在憲法中規定總統直接任命閣揆，在閣揆任命的程序上無須國會參與的國家，且憲法皆未明文規定總統對閣揆有免職權，但兩國在相似的憲法規定下，憲政運作卻迥然不同。其次，法國的政黨體系與我國過去的政黨體系皆爲兩大聯盟的多黨制，但相似的政黨體系卻是由不同的國會與總統選制所塑造。就選舉制度對政黨體系的影響而言，台法兩國形成「殊途同歸」的現象。而兩國過去的政黨體系固然類似，但由於政黨凝聚力的強弱不同，使得兩國的憲政運作仍有

相當大的差異。第三，法國目前已修憲將總統任期縮短以便與國會任期一致；我國則在修憲改革國會選制的同時將國會任期延長以便與總統任期一致。一般預期兩國的憲政運作模式將因此逐漸趨同化，但兩國不同的選舉時程安排仍使兩國的憲政運作「同中有異」。總之，本文希望經由台法兩國案例的觀察，能夠爲憲政工程學（constitutional engineering）中憲政體制與選舉制度的配套研究提供更進一步的研究成果。

本文分爲五節，除了本節前言外，第貳節將指出本文的分析架構，第參節將指出法國與台灣不同的國會與總統選制一方面共同塑造了相似的政黨體系，但另一方面卻形塑了不同的半總統制次類型。第肆節將分析法國（2002 年之前）與我國（2008 年之前）不同國會選制、總統選制與憲政體制組合下迥異的憲政運作模式與政府型態。第伍節則分析法國（2002 年之後）與我國（2008 年之後）在制度調整後逐漸趨同化但仍同中有異的憲政運作模式與政府型態。第陸節結語則總結本文的研究發現。

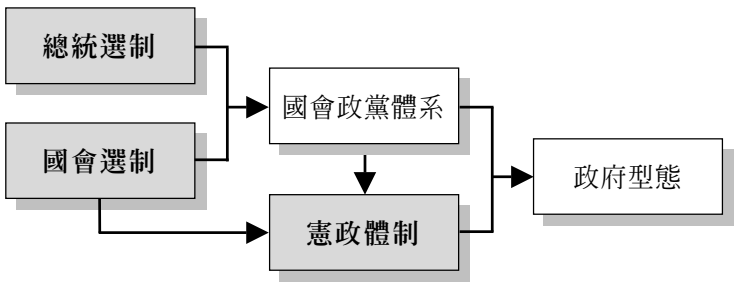
貳、分析架構

本文的分析架構如圖 1 所示：不同的國會選制與總統選制會塑造不同的國會政黨體系；國會政黨體系與國會選制會塑造不同的憲政體制；而不同的國會政黨體系與不同的憲政體制搭配在一起，則會組合成不同的政府型態。因此，如圖 1 所示的分析架構中，總共有「憲政體制」、「國會選制」、「總統選制」、「國會政黨體系」與「政府型態」五個變項。在這五個變項中，具有人爲可操作性的「制度」變項乃是「憲政體制」、「國會選制」與「總統選制」，在圖 1 中以有灰底的方框表示。本文將逐一指明這些變項間的因果關係。

此一分析架構中關於「國會選制」與「總統選制」這兩個變項對「國會政黨體系」的影響，以及「憲政體制」與「政府型態」這兩個變項的類型區分方式，尚須作以下的說明：

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　分析架構 (一)



資料來源：作者自製

一、國會選制與總統選制對國會政黨體系的影響[1]

關於國會選制如何影響一個國家的政黨體系，法國政治學者 Maurice Duverger 早在 1950 年代即提出了「杜弗傑法則」（Duverger's law），半個世紀以來引起學界諸多討論。根據 Duverger 的觀點，國會選制採行單一選區相對多數制的國家，傾向形成兩黨制；國會選制採行比例代表制的國家，易導致許多相互獨立的政黨出現，傾向形成多黨制；國會選制採行兩輪投票制的國家，則易形成多黨聯盟（Duverger, 1986: 70）。

有學者亦指出，總統直選制度的有無與總統直選制度的種類，亦有可能對政黨體系造成影響。首先，就總統直選制度的有無而言，總統由人民直選產生的國家，國會政黨數目會比沒有設置總統職位或總統非人民直選產生的國家來得少，亦即總統直選對於國會政黨數目具有壓縮作用（Lijphart, 1994: 131）。其次，就總統選制的類型而言，總統選舉對於國會政黨數目的壓縮作用，也會因爲總統選制的不同而有差異。相對多數制對國會政黨數目的壓縮作用會大於具有絕對多數制精神的兩輪決選制，亦即在相對多數制的總統選制下，政黨數目會比較少（Shugart and Carey, 1992: 221-225；Jones, 1994: 41-57）。

除了國會選制與總統選制「分別」對於國會政黨體系可能造成的影響，也有學者進一步指出國會選制與總統選制對於政黨體系造成的「綜合」影

[1] 關於全世界民主國家國會與總統選制影響政黨體系的實證分析，可參見蘇子喬、王業立（2012）。

臺灣大學學術期刊資料庫

響。有學者綜觀全世界的民主國家，發現在國會選舉採比例代表制的國家中，總統選舉採相對多數制對於國會有效政黨數的壓縮作用，大於兩輪決選制，使得總統選舉採相對多數制的國家，其國會有效政黨數小於總統選舉採兩輪決選制的國家。這顯示在比例代表制的國會選制下，儘管小黨較有存活空間，容易形成多黨制，但總統選制的差異仍會對小黨的生存空間造成影響。不過，在國會選舉採單一選區相對多數制的國家中，總統選舉採相對多數制或兩輪決選制的差異，對於國會有效政黨數的影響並不大。這是因爲單一選區相對多數制的國會選制本身對於國會有效政黨數已有相當明顯的壓縮作用，小黨在此種國會選制下的生存空間已極爲有限，受到國會選制明顯壓抑的小黨無論在何種總統選制下皆無太多生存空間。因此，對國會選制採單一選區相對多數制的國家而言，總統選制類型的差異對於國會有效政黨數的影響顯得相當細微（蘇子喬、王業立，2012：53-54）。

總之，一國的國會政黨體系之所以會形成兩黨制或是多黨制，國會選制當然是主要制度因素，總統選制雖然對國會政黨體系形成兩黨制或多黨制不具直接的影響力，但對國會中的政黨數目具有一定的壓抑作用，且這種壓抑作用在國會選制採比例代表制的國家尤其明顯。以上指出的是民主國家國會與總統選制影響政黨系的整體趨勢，至於法國與我國總統與國會選制如何具體地影響兩國的國會政黨體系，則是本文擬進一步探討的課題。

二、「憲政體制」類型的概念界定

在憲政體制這個制度變項上，基於本文探討的議題是「選舉制度對半總統制憲政運作的影響」，故研究焦點係鎖定在半總統制，而不涉及內閣制與總統制的討論。在此須指明的是本文對於半總統制次類型的區分方式。學界對於半總統制次類型該如何區分有許多不同的看法，在各種眾說紛紜的區方方式中，本文採取的是 Matthew Shugart 與 John Carey (1992: 18-27) 的分類方式，他們將半總統制分爲「總理總統制」（premier-presidentialism）及「總統議會制」（president-parliamentarism）兩種次類型。這種區分方式是否妥適在學界雖非毫無異議，但仍是當前學界最著名且引用最廣的區分方式。一個半總統制國家究竟是屬於總理總統制還是總統議會制，主要的判斷依據與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，總統也必然擁有控制內閣的權力。由於半總統制下的內閣必然須對國會負責，如此一來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，閣揆及其領導的內閣便不須對總統負責，僅須對國會負責。因此，基於總統對閣揆是否有免職權的差異，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、不須對總統負責的半總統制，而總統議會制則是內閣須同時對國會與總統負責的半總統制。[2] 在世界上的半總統制國家中，法國向來被視爲總理總統制的代表案例，我國則通常被視爲總統議會制的國家。在後文的分析中將指出，法國與我國的半總統制之所以分別是總理總統制與總統議會制，乃是受到國會選制與國會政黨體系的影響。

三、「政府型態」類型的概念界定

「政府型態」這個變項的類型區分，學界中不同論者的界定方式並不完全一致，「多數政府」、「少數政府」、「一致政府」、「分立政府」等政府型態的名稱經常有混用的情況。本文爲了避免造成討論上的混淆，有必要說明本文對於各種政府型態的界定方式。

半總統制是混合內閣制與總統制精神的憲政體制，故本文對於半總統制下不同政府型態的名稱，主要是立基於總統制與內閣制下政府型態的界定方式。在總統制的憲政體制中，若總統與國會多數一致，此種政府型態爲「一致政府」；若總統與國會多數不一致，此種政府型態爲「分立政府」；其次，在內閣制的憲政體制中，內閣由國會過半數的政黨或政黨聯盟組成本來就是內閣制政府組成的基本原則，此種常態性的內閣制政府形態爲「多數內閣」，而「多數內閣」尚可分兩種類型：若此一多數內閣係由單一政黨組成，稱爲「一黨內閣」；若是由兩個以上政黨組成，則稱爲「聯合內閣」。但在內閣制的實際運作經驗中，仍有可能出現內閣並未掌握國會多數卻仍組成的情形，此種政府型態則爲「少數內閣」。

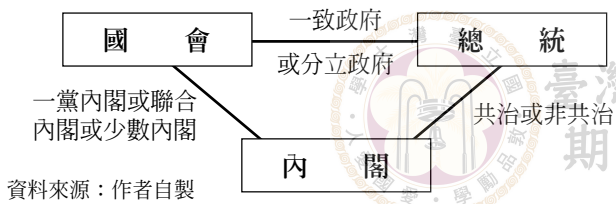
臺灣大學學術期刊資料庫

[2] 一般認爲，採行總統議會制的國家比採行總理總統制的國家更容易發生憲政衝突，且更容易發生民主倒退甚至崩潰的危機。參見 Elgie (2007)、Moestrup (2007)。

至於在半總統制這種混合內閣制與總統制精神的憲政體制中，存在著總統、內閣與國會的三角關係，情況較純粹的總統制與內閣制來得複雜。以下分別就總統與國會、內閣與國會、總統與閣揆之間的關係界定政府型態的名稱（參見圖 2）：

1. 在半總統制中，就總統與國會的關係而言，總統與國會係由人民分別選出，各有直接的民主正當性，彼此分立，此特徵與總統制中行政與立法分立的精神頗爲一致，因此在本文的界定中，當半總統制中總統與國會多數一致時，稱爲「一致政府」；若總統與國會多數不一致，則稱爲「分立政府」。
2. 在半總統制中，就內閣與國會的關係而言，內閣仍須對國會負責，此特徵與內閣制中行政與立法合一的精神頗爲一致，因此在本文的界定中，當半總統制的內閣由國會多數陣營掌握時，稱爲「多數內閣」；若此一多數內閣係由單一政黨掌握，稱爲「一黨內閣」；若是由兩個以上政黨聯合組成，稱爲「聯合內閣」。而在半總統制也可能發生內閣並非由國會多數陣營掌握的情形，此種政府型態稱爲「少數內閣」。
3. 在半總統制中，就總統與閣揆的關係而言，總統與閣揆皆擁有行政權，存在著兩位行政首長，這種行政權二元化的現象是半總統制獨有的特徵，迥異於行政權一元化的內閣制與總統制。因爲在內閣制中，係由閣揆擔任行政首長，身爲國家元首的總統或君主爲虛位元首；在總統制中，則由總統擔任行政首長，總統領導的內閣完全聽命於總統。在本文的界定中，半總統制中當總統與閣揆分屬不同政治陣營時，稱爲「共治」（cohabitation）；若總統與閣揆屬於同一政治陣營，則爲「非共治」。

圖 2　半總統制下的政府型態

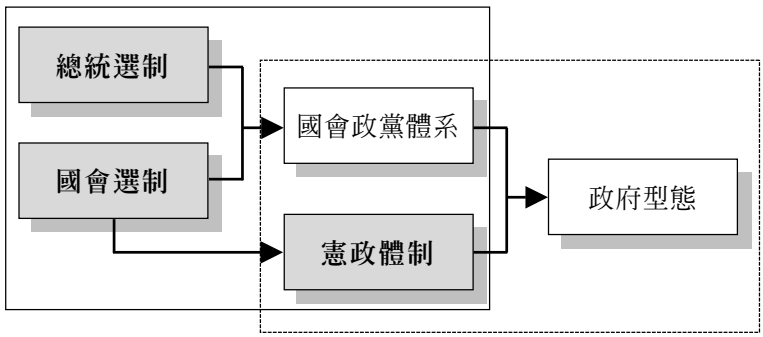


資料來源：作者自製

臺灣大學學術期刊資料庫

在指出了本文的分析架構後，以下第參節與第肆節將分別探討台法兩國選舉制度對於憲政體制的形塑作用，以及兩國的政府型態與憲政運作模式。如圖 3 所示，其中第參節乃是探討分析架構中「總統選制」、「國會選制」、「國會政黨體系」與「憲政體制」四個變項之間的關係，亦即探討圖 3 中涵蓋這四個變項的實線方框部分；至於第肆節則是探討分析架構中「國會政黨體系」、「憲政體制」與「政府型態」三個變項之間的關係，亦即探討圖 3 中涵蓋這三個變項的虛線方框部分。總之，本文希望透過分析架構中各個變項間關係的探討，了解台法兩國總統與國會選制對憲政運作的影響。

圖 3　分析架構 (二)



資料來源：作者自製

參、我國與法國選舉制度對於憲政體制的形塑作用

法國總統選制爲兩輪決選制，國會選制爲兩輪投票制；我國總統選制爲相對多數制，國會選制在 2008 年之前爲單記非讓渡投票制（single nontransferable vote，以下簡稱 SNTV），2008 年之後則改爲並立式單一選區兩票制（mixed-member majoritarian system，以下簡稱並立制）。兩國的總統與國會選制皆不相同，各個選制亦各有不同的效應，但兩國總統與國會選制的綜合效應皆塑造了兩大聯盟的多黨制。不過，儘管政黨體系的外

貌類似，但由於國會選制的差異，使得兩國看似相似的政黨體系中政黨凝聚力差異甚大，進而將兩國的半總統制塑造成兩種不同的次類型。基於上述，本節將分爲兩部分，第一部分指出台法兩國不同國會與總統選制猶如「殊途同歸」，塑造了外貌雷同的政黨體系，第二部分則指出台法兩國不同國會選制與國會政黨體系使得兩國憲政體制走向不同的半總統制次類型。若對應圖 1 或圖 3 的分析架構，本節第一部份分析的是「國會選制」、「總統選制」與「國會政黨體系」三者之間的關係；第二部份則是分析「國會選制」、「國會政黨體系」與「憲政體制」之間的關係。在此尚須說明的是，本節與下一節中有關我國部分的分析皆是指過去國會選制採行 SNTV 的時期，至於 2008 年國會選制改採並立制後的各種變化，是第伍節才要探討的對象。

一、台法總統與國會選制對政黨體系的綜合影響

在法國，總統與國會（在此指法國國會下院—國民議會）選舉皆採兩輪投票制，[3] 但總統與國會的選制在細節上有些許差異。就國會選制而言，每個選區應選名額一名，候選人必須取得該選區中過半數的選票才能當選，若無候選人贏得過半數的選票，則由獲得該選區選舉人 12.5% 票數（亦即獲得該選區 1/8 公民數額的票數）的候選人進入第二輪選舉；在第二輪選舉中，則由得票最高的候選人當選。至於總統選制亦採兩輪投票制，如果有候選人能夠獲得全國過半數的選票，則該候選人即已當選，無須進行第二輪投票；但是如果沒有候選人獲得全國過半數的選票，則得票最高的前兩名候選人將要進行第二輪的決選。在第二輪投票中，則由兩位候選人中得票較高者當選。換言之，法國國會與總統選制的差異是在晉級第二輪選舉的門檻不同，在國會議員選舉中係由得票超過 12.5% 的候選人晉級到第二輪選舉，在總統選舉中則是獲得前兩名的候選人始能晉級。

法國總統與國會選制的目的是希望當選者能夠獲得較高的民意基礎，在總統選舉中，由於第二輪選舉是屬於候選人只有兩位的簡單多數決選舉，

[3] 法國 1986 年國會選舉一度改採比例代表制，但旋即改回兩輪投票制，此次選舉是法國第五共和唯一未採兩輪投票制的國會選舉。

臺灣大學學術期刊資料庫

得票較高的獲勝者必然能夠獲得半數以上的有效選票，故這種兩輪投票制度又被稱爲「兩輪『對決』制」（runoff election）。在國會議員選舉中，由於晉級第二輪選舉的候選人可能不只兩人，得票最高的當選人並不見得獲得過半數選票，但由於晉級至第二輪選舉的參選者有限，因此得票最高的當選人所獲得的得票率應不至於太低。

儘管法國總統與國會選舉採用的兩輪投票制在制度細節上有些許差異，但兩者都傾向形成兩大聯盟的多黨制。在第一輪投票中，除非候選人有很強的實力能直接拿下過半數選票，否則此時主要候選人的首要目標，是希望能夠獲得前兩名或是獲得 12.5% 選民支持，以便晉級第二輪選舉；對於小黨而言，即使評估自己的實力根本無法獲得前兩名或是獲得 12.5% 選民支持，由於預期第一輪和第二輪投票之間將有政黨協商和結盟的空間，也會傾向推出候選人參與第一輪選舉，並盡其所能獲取選票，以作爲在第二輪選舉中與大黨進行談判與政治利益交換的籌碼。就選民而言，因爲在第一輪投票時將選票投給最喜愛的候選人並不會浪費選票，在第一輪投票時將較可能忠實地反映他們的眞實偏好而進行誠摯投票（sincere voting），因此小黨在第一輪選舉中仍能獲得一定的選票。綜言之，不論從政黨參選的動機和選民投票的考量來看，小黨在總統與國會選舉中皆會有參選的動機，且有一定的生存空間（蘇子喬、王業立，2012：40-41）。因此，法國總統與國會選舉在第一輪選舉皆會呈現多黨競爭的格局，而在第二輪選舉中，各政黨爲了勝選會彼此合縱連橫，形成兩大候選人對抗的態勢，因而造就了兩大聯盟的多黨制（Blais and Loewen, 2009: 349-357）。

在我國，過去立委主要是由 SNTV 選出，在 2005 年第七次修憲始改爲「並立制」，並已於 2008 年 1 月的立委選舉首度實施。總統選舉從 1996 年首次改由人民直選以來則始終採取相對多數制。事實上，我國過去立委選舉所採取的 SNTV，以及總統選舉所採取的相對多數制，對於政黨體系的形塑作用正好相反。就立委選制而言，由於 SNTV 之下選區的應選名額爲複數，候選人只要獲得選區中一部分選票就有機會當選，在這種選舉制度下，一方面候選人在競選策略上較容易走偏鋒，但另一方面此制有一定程度的比例代表性，使小黨有一定的生存空間，且選區應選名額越多，比例代表性會越彰顯。因此，SNTV 會造成較高的政黨分化程度，易形成

臺灣大學學術期刊資料庫

多黨的離心競爭，傾向形成多黨制。

但是就總統選制而言，相對多數制本身所造成的政黨分化程度較低，容易形成兩大候選人的向心競爭。由於總統選舉的應選名額只有一名，因此任何參選的候選人不論其得票多寡，只要不是得票最多的候選人，最終仍無法得到席次。相對多數制的總統選制具有「贏者全拿」的特質，若政黨評估自己的實力不足以在選區中獲得最高票當選，基於勝選的考量，政黨通常在選前會彼此結盟，共打選戰，而原先佔有優勢的政黨也會設法聯合其他力量，以確保其優勢地位，因而最終會凝聚成兩股相互抗衡的政治力量，此即選舉制度的「機械性因素」（mechanical factor）（Duverger, 1966: 224-226）。再者，當原本支持小黨的選民瞭解到他們將選票投給小黨形同浪費選票時，他們自然會傾向將選票移轉到他們原本不打算支持的兩大黨中較不討厭的一方，以防止較討厭的另一方當選，這種選舉規則的「心理性因素」（psychological factor）亦會促使選民進行策略性投票（strategic voting），使選民棄小黨以就大黨，導致小黨的選票終將流失，幾無生存空間。綜言之，相對多數制的「機械性因素」和「心理性因素」，前者造成政黨的「融合」（fusion），後者造成政黨的「消滅」（elimination），將使選票集中於兩位主要政黨，進而形成兩黨制（Duverger, 1986: 70；田弘華、劉義周，2005：5-6；蘇子喬、王業立，2012：39）。

就此看來，一方面 SNTV 立委選制促成多黨制的形成，另一方面相對多數制的總統選制促成了兩大陣營的對抗，整體而言兩種選舉制度共同塑造了兩大陣營相互對抗的多黨制。我國過去的政黨體系呈現泛藍、泛綠兩大陣營對立的多黨制（泛藍陣營包括國民黨、親民黨、新黨；泛綠陣營包括民進黨與台聯），相當程度是總統與立委選制共同塑造的結果。

總之，過去我國泛藍、泛綠兩大陣營的多黨制，與法國左派、右派兩大聯盟的多黨制，在政黨體系的外觀上頗爲類似。但我國與法國相似的政黨體系，卻是由不同的選舉制度所形塑而成的。在法國，總統與國會選制對於政黨體系有相同的形塑作用，兩種選舉制度皆促成兩大聯盟的多黨制。在我國，則是由立委選制促成多黨制，由總統選制促成兩大陣營的競爭，兩種各有不同效應的選舉制度共同造就了兩大陣營的多黨制。我們從兩國總統與國會選制對政黨體系的形塑作用中，看到了「殊途同歸」的現象。

二、台法國會選制對憲政體制類型的形塑作用

法國與我國分屬半總統制的兩種不同次類型，法國向來被歸類爲總理總統制的國家，我國則通常被歸類爲總統議會制的國家。事實上，從法國與我國憲法條文看來，兩國關於總統對閣揆之任命權的憲法規定其實差異不大。我國憲法增修條文第 3 條第 1 項規定：「行政院院長由總統任命之」；法國第五共和憲法第 8 條規定：「總統任命總理，並在總理提出政府總辭後免除其職務」。兩國憲法皆未明文規定總統對閣揆有免職權。既然如此，爲何我國憲政體制會被歸類爲總統擁有閣揆免職權的總統議會制，而法國憲政體制會被歸類爲總統未擁有閣揆免職權的總理總統制？事實上，兩國憲政體制之所以分屬不同的半總統制次類型，並非完全是因爲憲法規定的差異，而是相當程度受到選舉制度的影響。本小節將指出，法國兩輪投票制的國會選制使得法國的半總統制走向總理總統制，而我國過去的 SNTV 國會選制則使我國的半總統制走向總統議會制。簡言之，國會選制對兩國半總統制的類型歸屬具有重大的形塑作用。以下分別就我國與法國的情形加以說明：

㈠法國兩輪投票制形塑總理總統制

從法國憲法的規定看來，總統對於總理是否有實質的免職權，並不是非常明確。戴高樂（Charles de Gaulle）總統於 1964 年曾經公開表示，總理既然由總統選任，自然有權將其撤換。當時龐畢度（Georges Pompidou）總理也曾公開表示，他本人很難想像，一個不再獲得總統信任的總理，除了辭職之外還有他路可以抉擇（徐正戎，2002：92-93）。顯然當時這兩位法國第五共和初期的重要政治人物，都存有總統有權將總理免職的認知。在當時的實際運作上，總統也確實有權力迫使總理辭職，更換總理（胡祖慶，2014）。不過，由於當時總統與國會多數一致，總統、國會多數與內閣皆屬同一陣營，總統即爲國會多數陣營的實際領袖，在此格局下，總統有權撤換總理的憲政實踐，究竟是基於總統的憲法權力，還是基於政黨領袖的實際影響力，尚無法直接釐清。直到 1980 年代，法國第五共和才首度出現總統與國會多數不一致的局面，在此格局下，總統不再是國會多

臺灣大學學術期刊資料庫

數陣營的實際領袖，此時總統在任命總理一事上的憲政實踐，才突顯出總統對於總理任免權力的憲法規範意涵。[4]

1986 年 3 月法國舉行國會大選，法國第五共和首次面臨新選出的國會多數與既有的總統不一致的局面，當時的總統爲 1981 年選出就任的密特朗（Francois Mitterrand），一開始並沒有人可以確定密特朗會如何因應這種情勢，當時一般認爲密特朗總統有三種因應方案：第一個方案是總統辭職。這種看法是認爲，因爲法國選民在國會大選中不支持總統所屬的陣營，意味著對總統的施政不受選民信任，因此總統此時應立即辭職，重新舉行總統大選。由於國會大選才剛結束，新選出的國會多數陣營所推出的總統候選人在總統大選中應會獲勝，如此一來可以繼續保持法國第五共和自 1958 年以來總統與國會多數一致的情勢，持續總統主政的常態。不過，此看法的爭議是，法國總統依當時憲法規定享有 7 年的任期保障，而法國第五共和憲法之所以一反過去第三、四共和的內閣制，創設一個人民直選、擁有實權、任期有保障的總統，其中一項重要考量就是要透過擁有直接民主正當性的實權總統以強化政治穩定。如果擁有任期保障的總統竟要隨著國會大選的結果而辭職，根本違反法國第五共和憲法制訂的初衷。因此，

---

[4] 本文認爲，觀察一個國家總統與國會多數不一致時的憲政運作，才能明確判斷該國是總理總統 制或是總統議會制。因爲，不論是總理總統制或總統議會制，當總統與國會多數一致時，內閣勢必會與總統和國會一致，在三者「一家親」的情況下，如果總統亦是國會多數陣營的實質領袖，總統透過黨政運作亦有實力掌控內閣，此時儘管內閣在「憲政規範」上並沒有對總統負責的憲法義務，但內閣在「憲政實踐」上亦有可能對總統負責。也就是說，當總統與國會多數一致時，由於總統、國會多數與內閣皆被同一政黨控制，此時憲法規範的制度精神常會被政黨運作所掩蓋而不易彰顯；而當總統與國會多數不一致時，則必須回歸到憲政規範來運作，此時憲政規範的制度精神較能浮現。總之，本文認爲探討憲政體制有必要區分「憲政規範」與「憲政實踐」兩個層面。前者是指不同憲政機關之間權力運作的整體規則，是憲政運作的應然面；而後者是指在憲政規範下憲政機關權力運作的實際樣貌，是憲政運作的實然面，這兩個層面不應混淆。值得注意的是，Shugart 與 Carey 對於半總統制所區分的總理總統制與總統議會制，乃是基於制度設計的應然面爲標準。就法國憲政體制而言，其在憲政實踐（實然面）上固然有時會呈現內閣同時對國會與總統負責的局面，但內閣對總統負責畢竟不是憲政規範上的要求。由於法國在憲政規範（應然面）上僅要求內閣對國會負責，並不須對總統負責，因此法國憲政體制在 Shugart 與 Carey 的歸類中屬於總理總統制。

臺灣人文藝術 期刊資料庫

當時一般認爲密特朗總統宣布辭職的可能性甚低。

第二個方案是總統不理會新選出的國會多數，任命自己陣營人士組閣。這種看法認爲，從法國第五共和憲法的條文來看，憲法並沒有明文規定總統在面對與其不一致的新國會多數時，必須任命國會多數人士爲總理。相反地，憲法規定總統可直接任命總理，不需國會同意。有學者就曾指出，就法國憲政體制而言，總理係由總統任命，即便總統無法掌握國會多數，是否任命多數黨組閣的權力其實仍屬於總統（Keeler & Schain, 1997: 1-27）。換言之，當法國總統無法掌握國會多數，若仍執意任命自己陣營的人士爲總理，依照法國憲法規定並不違憲。

第三個方案是總統任命國會多數支持的人士爲總理。不過可以想見的是，由於此時總統與總理分屬不同陣營，總理不會像過去一樣對總統唯命是從，此時總統將無法像過去一樣主導政務，總統與總理的權限劃分勢必要回歸憲法的規定，總統的實質權力必然大爲削弱，法國第五共和成立以來以總統主政的憲政運作將會出現變動。且一旦總統與總理分屬不同陣營，總理的權力基礎與在位的正當性乃是基於國會多數的支持，總統將無法任意迫使總理辭職。法國憲法第 8 條規定，總統須在總理提出辭職要求的情況下，始能將總理免職。儘管當總統與國會多數一致時，總統基於多數陣營實質領袖的身分，有實力迫使總理對其提出辭職，達到撤換總理的目的，然而一旦總統與總理不屬同一陣營，總統自然無法透過政黨實質領袖的身分主動迫使總理辭職，此時總統對於敵對陣營的總理是否辭職便毫無置喙餘地。對總統而言，一旦任命敵對陣營的人士爲總理，此一總理就猶如「無法卸下的螺絲釘帽」（芮正皋，1992：43）。在總理受到國會多數支持的情況下，除非總理因爲國會支持基礎的變動而主動向總統提出辭職，否則就必須一直等到下一次的總統選舉或國會選舉才有發生總理異動的可能。簡言之，總統一旦任命國會多數陣營人士組閣，總統對總理的免職權將形同喪失。

在以上三個方案中，一般認爲密特朗總統選擇第一項方案的機會最低，較可能選擇第二或第三個方案。結果密特朗很快就決定選擇第三種方案，任命國會右派領袖席哈克（Jacques Chirac）爲總理，開啓了第一次左右共治之局，憲政運作首次由總統主政轉變爲總理主政。自此之後，一

旦出現新選出的國會多數與舊總統不一致的情況（1993 年 3 月與 1997 年 5 月），皆是依循密特朗在 1986 年的作爲，總統會任命國會多數陣營組閣，確立了此種情況發生時應由不同陣營的總統與總理共治的憲政慣例，也連同確立了總統此時無權將總理任意免職的憲政慣例。至此，法國憲法中「總統任命總理，並在總理提出政府總辭後免除其職務」的規範意涵已清楚確立，其意涵是指總統任命總理須尊重國會多數的意志，且總統對並無任意將總理免職的憲法權力。就此看來，法國的半總統制屬於總理總統制。

爲何法國半總統制經由憲政實踐會走向總理總統制？本文認爲，法國兩輪投票制的國會選制，是將法國憲政體制形塑爲總理總統制的關鍵制度因素。以下析論此一看法的理由。

首先，我們可以問的是，當法國總統與新國會多數不一致時，爲何總統會願意任命國會多數組閣？事實上，總統此時不敢執意任命自己陣營人士組閣的主要結構性因素，是因爲國會中的多數陣營相當團結穩固，國會中具有穩固多數陣營的政黨生態使得總統不敢輕忽。我們可以想像：當總統與國會多數不一致時，假若國會中的政黨體系是小黨林立、各黨黨紀與凝聚力鬆散的格局，總統面對這種脆弱的國會將會有較強的動機與之對抗，他將較有機會在鬆散的國會政黨生態中「各個擊破」或「見縫插針」，並較有空間任命自己陣營的人士組閣。然而，法國國會的實際政黨生態並不提供總統這樣的機會與空間。

再者，我們可以進一步追問的是，爲何法國國會能夠形成穩固團結的左右兩大陣營？其中關鍵的制度因素是法國國會議員選舉採行兩輪投票制。在法國的兩輪投票制中，每一個選區選出一名國會議員，如果有候選人獲得過半數的選票，即得當選；若無候選人獲得過半選票，就由得票率超過選舉人 12.5% 以上的候選人晉級第二輪選舉，在第二輪選舉中則由得票最高票者當選。在這種選舉制度下，第一輪選舉猶如初選性質的淘汰賽，小黨亦有參選的動機，但是到了第二輪選舉時，各政黨必須彼此協商合作，採取聯合的方式競選，否則便難以在應選名額僅有一席的選區中當選。於是法國的左右派政黨各自聯合成一個聯盟，形成了兩大陣營相互對抗的格局（Cole, 2000: 24-28；Elgie, 2001: 114-115）。再者，因爲兩輪投票制仍屬單一選區制，選制上具有明顯的「比例性偏差」（disproportionality），

獲勝的陣營所獲得的國會席次率通常遠高於其全國得票率，敗選的陣營所獲得的國會席次率則通常遠低於其全國得票率，產生對獲勝陣營「錦上添花」、對落敗陣營「落井下石」的效果，使新民意以清晰而強大的方式展現在國會的席次上（林繼文，2012a：362）。因此，一旦總統的敵對陣營在國會選舉中勝選，席次往往遠超過國會半數，並非僅是些微過半，而總統面對強大且鞏固的國會敵對陣營，自然較不敢自行其事而與國會強力對抗（蘇子喬，2006：52-53）。[5]

綜上所述，法國國會選制使得國會中的多數陣營一方面在性質上是團結穩固的，另一方面在數量上則通常是爲數甚多而非勉強過半而已。這樣的政黨生態使得總統在面對與他不一致的國會多數時，儘管總統依據憲法有直接任命總理的權力，仍會任命國會多數陣營的人士爲總理，而不會堅持任命自己陣營的人士組閣。而一旦由國會多數組閣，總理既有強大的國會多數支持，總統也就不可能任意將受國會多數支持的總理免職，法國半總統制也因此被形塑爲總理總統制。總之，兩輪投票制的國會選制乃是將法國憲政體制形塑爲總理總統制的關鍵制度因素。[6]

㈡我國過去 SNTV 形塑總統議會制

我國 1997 年第四次修憲時取消了立法院的閣揆同意權，憲法增修條文第 3 條第 1 項前段規定：「行政院院長由總統任命之。」文字看似簡單扼要，但此規定的疑義是，根據此一規定，總統對閣揆是否有實質的免職權？

---

[5] 法國在 1993 年的國會大選結果是其中最明顯的例子：左派聯盟在該次選舉中第一輪投票時的總得票率是 30.96%，右派聯盟在第一輪投票時的總得票率則是 42.87%。可是在最後的選舉結果中，左派聯盟在國會中的席次率僅有 15.77%（在總額 577 席中僅佔 91 席），右派聯盟的席次佔有率則高達 84.06%（在總額 577 席中佔了 485 席）。參見 Safran (2003: 124-126)；張台麟（2013：364）。

[6] 值得一提的是，法國的兩輪投票制固然是塑造總理總統制的關鍵制度因素，但並非唯一的制度因素。也有學者指出，法國總統擁有足夠的憲法權力（例如主持部長會議、簽署行政條例），使得總統一旦面臨與他敵對的國會多數時，不致因爲任命國會多數組閣形成共治即喪失影響力；且法國總統擁有主動解散國會權，亦有能力透過此權力主動結束共治，這使得總統對於共治局面不致有太深的焦慮感，而較願意任命國會多數陣營領袖爲總理。就此看來，總統不因共治而喪失的專屬權力與主動解散國會權，亦是法國憲政體制走向總理總統制的制度因素之一。參見林繼文（2012a）。

此一問題的答案相當程度決定我國半總統制屬於哪一種次類型。與此一關鍵問題密切相關的另一個憲法爭點是：根據此一規定，總統任命行政院院長是否爲總統自行獨斷的權力？抑或基於憲法中行政院對立法院負責的精神，總統對於閣揆人選的選擇並非總統完全獨斷的權力，而須任命立法院多數意志的拘束，亦即總統應任命立法院多數陣營接受的人選爲閣揆？

「總統任命閣揆是否爲總統完全獨斷的權力」與「總統對閣揆是否有實質的免職權」這兩個問題之所以密切相關，是因爲在法理邏輯上，若總統對閣揆的任命權可被理解爲總統完全獨斷的權力，則閣揆的權力來源與在位的正當性係來自總統的任命，而非國會多數的支持，則總統對閣揆理當擁有實質的免職權。相反地，若總統任命閣揆應尊重國會多數的意見，而非總統完全獨斷的權力，則當總統與國會多數不一致時，總統便應任命國會多數陣營支持的人士爲閣揆，此時閣揆的權力來源與在位的正當性係來自國會多數的支持，在憲法條文未明文規定總統擁有對閣揆之「免職權」的情況下，殊難想像總統得將受國會多數支持的閣揆依己意直接免職。簡言之，若「總統任命閣揆是否爲總統完全獨斷的權力」此一問題的答案是肯定的，則「總統對閣揆是否有實質的免職權」此一問題的答案也將是肯定的；反之亦然。因此，在法理上，針對「總統對閣揆是否有實質免職權」此一問題的探討，必須與「總統任命閣揆是否爲總統完全獨斷的權力」這個問題同時推敲。

究竟總統任免閣揆是否爲總統完全獨斷的權力？這個問題在 1997 年第四次修憲後於學界中爭論盈庭，不同學者有截然不同的理解與詮釋。不過在 2000 年之前，由於總統、國會多數與閣揆皆屬國民黨，總統又身兼國民黨主席，當時李登輝總統顯然有實力透過黨主席的權力依己意任免閣揆，但這樣的具體實踐情況究竟是憲法規範抑或是黨政運作造成的結果，並無法有效釐清。然而，2000 年 3 月民進黨籍的陳水扁當選總統，當時立法院由國民黨佔有超過半數的席次，我國首次出現總統與國會多數不一致的局面，上述爭議問題的實踐情況勢必須回歸至憲政體制的規範意涵，不再受到黨政運作的籠罩，我們此時始能從實際的憲政運作看到憲法規範意義的端倪。

在實際憲政運作上，總統顯然完全掌握對閣揆的任免全權。在陳水扁

臺灣人文與藝術期刊資料庫

總統任內（2000～2008），總統與立法院多數分屬泛綠與泛藍陣營。面對泛藍陣營佔有多數的立法院，陳總統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，都不是基於立法院的多數意志所產生的人選，所組成的民進黨內閣也因此皆是不受立法院多數支持的少數政府。[7] 這幾位閣揆之所以能夠在任，並不是來自立法院的支持，而是來自總統的支持和信任。此時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」，從而認爲總統對自己有免職權。當總統有意任命新閣揆時，原任閣揆皆會配合總統的意志提出辭職，未曾抗拒。此一實際憲政運作的情況是否與憲法規範相符，固然尚有爭議，但長期運作至今，社會各界幾乎已經形成總統有權任意撤換閣揆的一般認知。從過去許多政治人物的發言與大眾輿論的看法，亦可察知目前社會各界大都認爲總統對於行政院長擁有任免全權。因此，我國憲法中「行政院院長由總統任命之」的規範意涵，大抵被理解爲行政院院長的人選既可由總統單獨決定，亦可由總統依己意免職。就此看來，我國的半總統制屬於總統議會制。

爲何我國半總統制經由憲政實踐會走向總統議會制？本文認爲，我國過去 SNTV 的立委選制，是將我國憲政體制形塑爲總統議會制的關鍵制度因素。以下析論此一看法的理由。

首先，我們可以問的是，當總統與國會多數不一致時，爲何總統能夠任免自己屬意的人士爲閣揆，而不理會國會多數？其中最主要的結構性因素，是因爲在立法院當時的政黨生態中，固然有過半數的多數陣營存在，但這個多數陣營卻不是穩固團結的多數黨或多數聯盟。由於國會中的多數陣營不夠穩固團結，使得總統毫不畏懼國會中鬆散多數的壓力，而堅持依己意任命自己陣營的人士爲閣揆。而且總統也有相當篤定的把握：即使國會對於自己所任命的閣揆人選強烈不滿，也不敢倒閣，這便使得總統能夠獨斷地任命自己屬意的人士爲閣揆。

[7] 陳水扁總統任內的首行政院長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內閣。

臺灣大學學術期刊資料庫

再者，我們可以進一步追問的是，爲何我國過去國會多數陣營無法團結穩固，使得總統對於國會多數的壓力毫無畏懼？又爲何國會對於總統獨斷任命的閣揆始終不敢行使倒閣權，使得總統可以獨斷地任命閣揆？其中關鍵的制度性因素，乃是我國過去國會選舉所採行的 SNTV。亦即 SNTV 一方面造成立法院的多數陣營無法團結鞏固，另一方面也造成立法院不敢倒閣。說明如下：

一方面，SNTV 造成立法院的多數陣營無法團結穩固。由於 SNTV 是選區應選名額爲複數的選舉制度，具有相當程度的比例性，小黨在此制下頗有生存空間，是以 SNTV 會使國會中的政黨分化程度較高，較難在國會中形成過半席次的單一政黨（Reed, 1990: 336）。而且，SNTV 也對國會中政黨凝聚力與黨紀的維繫產生負面影響，因爲政黨在同一選區往往提名多位候選人，候選人不僅要和其他政黨的候選人競爭，也必須與同黨的候選人競爭，候選人的當選不能完全依賴政黨的奧援，而必須依賴自己建立的個人選票（personal vote），黨內競爭有時甚至比黨際競爭更爲激烈（Cox & Rosenbluth, 1993: 579；王業立，2011：104）。在這種強調候選人角色的選舉制度下，候選人當選既然主要不是依賴政黨，當選者進入國會後自然不會完全聽從黨鞭指揮，而出現立法行爲自行其事等黨紀不彰的現象。簡言之，SNTV 既造成政黨體系多元化，造成國會中難以形成穩固團結的單一多數黨或多數聯盟，總統遂有較大空間在各黨之間「穿針引線」而主導內閣的人事；又造成國會中政黨凝聚力低落且黨紀不彰，立法院即使存在著過半數的多數陣營，也由於不夠團結鞏固，並無法強勢地逼迫總統進行組閣的談判協商，總統在任命閣揆時遂有較大的獨斷空間。

另一方面，SNTV 造成國會不敢行使倒閣權，原因可分述如下：首先，SNTV 是一種強調候選人個人角色的選舉制度，候選人能夠當選主要依靠自己，而非依賴政黨，這些辛苦當選的立委在利益考量上，即使在席次上有通過倒閣案的實力，也不願意通過倒閣，因爲一旦倒閣通過總統將有權解散國會重選，立委自己將要再承擔大量心力與金錢來競選。其次，在 SNTV 這種選舉制度下，選舉結果具有高度的不確定性，使得立委不願承擔改選後可能落選的風險。SNTV 下選舉結果通常難以預測，因爲選舉過程中擁有民意高支持度的候選人，選民往往會認爲其篤定當選而將選票轉

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

投其他人，選民的此種策略性投票有可能導致原本選情領先的候選人落選，SNTV 下高度的落選風險使得立委不願發動倒閣造成自己可能失去立委職務。我們可以從國會議員連任率觀察選舉結果不確定的程度：英美兩國國會議員長年以來向來有八至九成的連任率（Jackson, 1994: 40；Norton, 1994: 114），[8] 法國國會議員則向來七成左右的連任率（Ysmal, 1994: 196、206）；相較而言，我國過去區域立委的連任率僅有五成至六成左右，[9] 這種低連任率顯示我國 SNTV 下立委選舉結果具有高度不確定性。簡言之，SNTV 這種強調候選人角色的選制造成立委必須依己力承擔選舉成本，此制下難以捉摸的選民策略性投票又使得選舉結果具有高度的不確定性，因而大幅降低了國會通過倒閣的可能性（蘇子喬，2006：64-65）。於是，總統看準了國會害怕被解散而不敢倒閣，自然有很大的空間依己意任命閣揆。

綜上所述，SNTV 既是國會多數陣營無法團結穩固的主因，也是國會倒閣權形同虛設的制度性因素，使得總統在面對與其不一致的國會時，仍能毫無畏懼地執意任命自己陣營的人士爲閣揆。閣揆的權力基礎與在位正當性既然不是來自立法院多數的支持，而是單獨來自總統的任命，總統自然享有對閣揆的免職權，我國半總統制遂被塑造爲總統議會制。簡言之，SNTV 的立委選制乃是將我國憲政體制形塑爲總統議會制的關鍵制度因素。

在本節的最後，我們可以根據本文的分析架構（圖 1 或圖 3）總結本節的研究發現。本節指出了分析架構中「總統選制」、「國會選制」、「國會政黨體系」、「憲政體制」這四個變項之間的關係，這四個變項的關係可進一步以圖 4 表示。就法國而言，法國的總統選制爲兩輪決選制，國會選制爲兩輪投票制，這兩種選制將國會政黨體系共同塑造爲兩大聯盟的多黨制，而兩大聯盟的多黨制則將憲政體制形塑爲總理總統制；且由於兩大聯盟的多黨制主要是由兩輪投票制的國會選制所塑造，故總理總統制亦可說是兩輪投票制間接塑造的結果。就我國而言，我國的總統選制爲相對多數制，過去的國會選制爲 SNTV，這兩種選制將國會政黨體系共同塑造爲

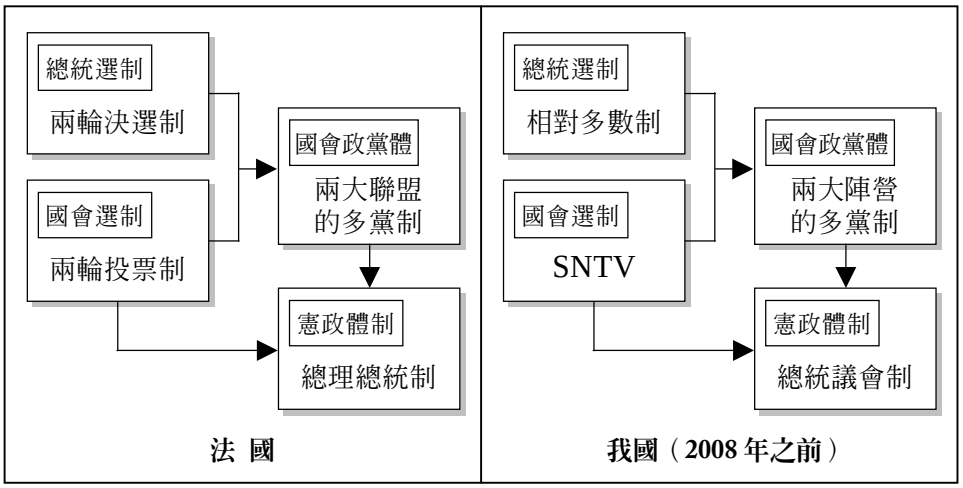
[8] 以美國眾議院爲例，1950 年代後，眾議員的連任率幾乎都在 85% 以上，1986、1988、1990 年連續三屆的連任率，甚至高達 98.0%、98.5%、96.9% (Baker, 1989)。

[9] 我國第二屆至第六屆區域立委以 SNTV 選出，連任率分別是 59.7%、58.8%、49.4%、64.9%、58.3%。上述數據係檢閱立法院歷屆立委（2014）網頁所列名單整理並計算而來。

臺灣大學學術期刊資料庫

兩大陣營的多黨制，而兩大陣營的多黨制則將憲政體制形塑爲總統議會制；且由於兩大陣營的多黨制主要是由 SNTV 的國會選制所塑造，故總統議會制亦可說是 SNTV 間接塑造的結果。

圖 4　台法總統選制、國會選制、國會政黨體系、憲政體制之間的關係



資料來源：作者自製

肆、我國與法國過去迥異的憲政運作模式與政府型態

法國與我國分屬不同的半總統制次類型，且法國與我國（2008 年之前）國會政黨體系皆爲兩大聯盟的多黨制，但在兩國不同國會選制的影響下，政黨的凝聚力差異甚大。本節將指出，在法國與我國不同半總統制次類型與國會政黨體系的組合下，兩國的憲政運作模式與政府型態呈現很大的差異。若對應前文圖 1 或圖 3 的分析架構，本節分析的是台法兩國「國會政黨體系」、「憲政體制」、「政府型態」三者之間的關係。以下分別就法國與我國經驗加以說明。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、法國的憲政運作模式

法國的憲政體制爲半總統制中的總理總統制，國會政黨體系爲左右兩大聯盟對抗且政黨凝聚力甚強的多黨制，在此種憲政體制與政黨體系的組合下，法國的憲政運作呈現何種特色？以往由於總統與國會任期長短不同，前者爲 7 年，後者爲 5 年，因此會遇到總統與國會新舊交錯的情形。法國第五共和自 1958 年成立之後直到 1981 年爲止，總統與國會多數皆爲右派，且總統即是國會多數陣營的實質領袖，因此總統透過黨政運作，始終保持總統主政、偏總統制運作的局面。直到 1981 年密特朗當選總統，法國第五共和才首度出現總統與國會多數不一致的局面。而法國自 1981 年後，已經發生過多次新選出的總統與尚未改選的舊國會多數不一致，或新選出的國會多數與任期尚未屆滿的舊總統不一致的情形。在總統與國會新舊交錯之間，法國呈現的是一種換軌式的憲政運作模式。

㈠換軌式的憲政運作模式及其成因

法國第五共和的憲政經驗呈現以下的運作邏輯（參見表 1）：當「新總統 vs. 舊國會」且兩者一致（情形 I）或「新國會 vs. 舊總統」且兩者一致（情形 III）時，此時不論總統與國會孰新熟舊，由於總統與國會多數一致，總統當然會任命自己陣營（同時也是國會多數陣營）的人士爲總理，在總統、國會多數、內閣皆爲一致、總統爲國會多數陣營實質領袖的情況下，憲政運作係由總統主政，亦即偏向總統制運作。這兩種情形是法國第五共和憲政運作的常態，因爲在 1981 年之前，第五共和建立以來不論是新總統選出或新國會選出，總統與國會多數始終保持一致。較值得討論的乃是另外兩種情形（即表 1 中以灰底呈現的部分）：其中之一是「新總統 vs. 舊國會」而兩者不一致（情形 III）時，新上任的總統在此時會解散國會，重新舉行國會大選，藉由新總統的「衣尾效應」（coattail effect），[10] 選民所選出的國會多數會與總統一致，此時憲政運作便由總統主政，偏向總

[10] 衣尾效應是指當行政首長（例如總統）與議員（例如國會議員）緊鄰先後選舉（即蜜月期選舉）或同時選舉時，聲勢強大的行政首長候選人通常能對同黨議員候選人造成提攜的效果，使得在行政首長選舉中獲勝的政黨通常也能在議員選舉中獲勝。

臺灣大學學術

統制運作，例如密特朗總統在 1981 年 5 月上任後，以及他在 1988 年 5 月連任後的憲政運作皆是如此。另外一種情況是「新國會 vs. 舊總統」而兩者不一致（情形 IV）時，總統此時會任命國會多數陣營的領袖爲總理，由國會多數陣營組閣，而不會解散才剛新選出的國會，此時既然總統與國會多數不一致，憲政運作便由國會多數陣營支持的總理主政，偏向內閣制運作，例如密特朗總統在 1986 年 3 月新國會選出後、密特朗總統於 1993 年 3 月新國會選出後，以及席哈克總統在 1997 年 5 月新國會選出後，皆是如此運作。

表 1　法國的憲政運作邏輯

總統與國會的關係	總 統 的 因 應 措 施	憲政運作模式
I.「新總統 vs. 舊國會」且兩者一致	總統任命自己陣營人士組閣，總統、國會多數、內閣三者皆一致	總統主政
II.「新總統 vs. 舊國會」且兩者不一致	總統解散國會重選，人民選出與總統一致的國會多數→總統任命自己陣營人士組閣，總統、國會多數、內閣三者皆一致	總統主政
III.「新國會 vs. 舊總統」且兩者一致	總統任命自己陣營人士組閣，總統、國會多數、內閣三者皆一致	總統主政
IV.「新國會 vs. 舊總統」且兩者不一致	總統任命國會多數陣營領袖爲總理，由國會多數陣營組閣	總理主政

資料來源：修改自鍾國允（2004：447）

究竟是什麼樣的制度性因素，使得法國過去的憲政運作能夠在總統主政與總理主政之間順暢轉換？事實上，法國國會與總統選制在此扮演非常關鍵的角色。以下分爲「新國會 vs. 舊總統」與「新總統 vs. 舊國會」兩種情況分別說明：

1. 新國會 vs. 舊總統

當密特朗總統在 1986 年 3 月面臨法國第五共和有史以來第一次「新國會 vs. 舊總統」且兩者不一致的情況時，法國總統選擇任命國會多數組

臺灣大學學術期刊資料庫

閣，由國會陣營的領袖席哈克擔任總理，形成左右共治，由總理主政，之後亦形成憲政慣例。有學者認爲，密特朗總統當時會決定任命敵對陣營的領袖爲總理，相當種程度須歸因於他個人的政治判斷，亦即須歸功於密特朗個人尊重新民意與維護憲政體制正常運作的民主信念（Knapp & Wright, 2001: 71-74）。我們並不否認密特朗個人的主觀意志是直接促使當時法國憲政運作走向共治的因素，但如前節所述，法國兩輪投票制的國會選制所塑造的團結穩固的國會多數陣營，乃是迫使密特朗面臨與他不一致的新國會多數時，選擇任命國會多數組閣而走向共治的關鍵制度因素。

2. 新總統 vs. 舊國會

在法國，當總統新選出，若與尚未改選的舊國會中的多數陣營不一致，新總統便會動用主動解散國會的權力，試圖透過國會選舉塑造一個與自己一致的國會多數。由於此時總統才剛由人民選出而擁有新民意，總統於剛上任時所舉行的「蜜月期選舉」（honeymoon election）通常能發揮「衣尾效應」，使總統所屬陣營在國會選舉中勝選；至於在總統選舉中落敗的陣營，在國會選舉中亦會落敗。[11] 在法國的憲政經驗中，新總統若與舊國會不一致，新總統上任後便會動用主動解散國會權重新舉行國會選舉，人民此時都會呼應總統的意志而選出一個多數陣營與總統一致的國會，使得憲政運作形成總統主政、偏總統制運作的格局。

一個值得追問的問題是：當新總統解散國會後，爲何總是能夠成功地塑造與自己一致的國會多數？除了前述的「衣尾效應」外，關鍵的制度因素仍是國會選制。法國國會與總統選舉皆爲兩輪投票制，制度內涵相近，其中的差別之處僅在於總統選舉是由第一輪選票最多的前兩名進入第二輪決選，國會議員選舉則是由第一輪選票獲得該選區選舉人 12.5% 的候選人進入第二輪選舉。這兩種相近的選舉制度一方面降低了選民在舉行時間相

[11] 以 1981 年的法國總統大選爲例，當年右派候選人季斯卡（Valéry Giscard）在第二輪選舉中以 48.24% 的得票率落敗於左派候選人密特朗的 51.75% 得票率，但是密特朗總統上任後解散國會之後的國會大選結果，右派聯盟最後僅獲得 30.75% 的席次率（總額 491 席中佔 151 席），左派聯盟則獲得高達 67.01% 的席次率（總額 491 席中佔 329 席）。參見 Safran (2003: 124-126)；張台麟（2013：350、361）。

近的選舉中支持不同政黨的可能性，另一方面也使得在總統大選中剛獲得過半數最新民意支持的總統，能夠較有把握地觀察他的得票在國會議員選舉的單一選區中的分布狀況，評估能否藉由主動解散國會權塑造與自己一致的國會多數。可以想像的是，如果法國總統與國會選制的制度精神截然不同（例如總統選舉採兩輪決選制，國會選舉採比例代表制），導致選民在截然不同的選舉制度下有不同的投票行爲，將會增加選民在總統與國會選舉中投給不同政黨的可能性；[12] 而在總統與國會選制採取截然不同選制的情況下，新總統上任後即使有主動解散國會的權力，也較難評估解散國會後自己所屬政黨的得票狀況，解散國會卻無法塑造與自己一致的國會多數的可能性也將因此提高。綜言之，法國總統的主動解散國會權，使得新上任的總統能夠主動塑造與自己一致的國會多數；而國會選制與總統選制的相似性，則使新總統能夠成功地塑造與自己一致的國會多數（蘇子喬，2006：57-59）。

綜上所述，在法國的憲政運作中，當「新國會 vs. 舊總統」不一致時，兩輪投票制的國會選制是促成總統任命國會多數組閣的關鍵制度因素；當「新總統 vs. 舊國會」不一致時，兩輪決選制的總統選制與兩輪投票制的國會選制，是促成總統解散國會後能夠成功塑造與自己一致之國會多數的關鍵制度因素。總之，法國的總統與國會選制使得換軌式的憲政運作得以順暢。

㈡法國的政府型態

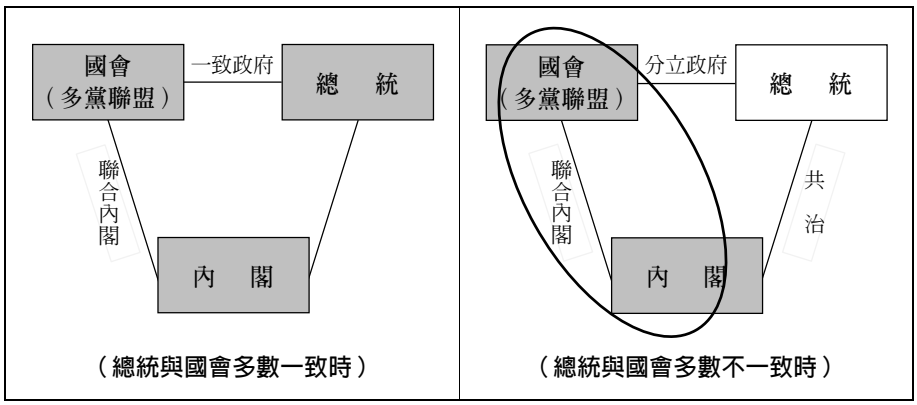
從以上的憲政運作邏輯觀察法國的政府型態，則如圖 5（左）所示，當總統與國會多數一致時，不論總統與國會孰新孰舊，此時總統、國會多數、內閣必然三者一致，就總統與國會的關係而言是一致政府；就國會與內閣的關係而言，此時內閣來自國會中的多數聯盟，由於此一多數聯盟（左

[12] 若法國國會選舉採比例代表制，由於比例代表制乃是依各黨得票比例分配席次，選民較可能進行誠摯投票（sincere voting）而不須策略性投票（strategic voting），小黨的支持者將傾向將選票投給其內心眞實喜愛的小黨。在此情況下，新上任的總統即使解散國會重選，在採行比例代表制的國會選舉中小黨的支持者不見得會將投票給總統所屬的大黨，較可能導致總統無法成功塑造與自己一致的國會多數。

臺灣人口學術期刊資料庫

派聯盟或右派聯盟）並非單一政黨，因此內閣型態嚴格而言是聯合內閣而非一黨內閣；就總統、國會與內閣三者所構成的整體憲政運作而言，此時由總統主政。[13] 如圖 5（右）所示，當（新）總統與（舊）國會多數不一致時，就總統與國會的關係而言是分立政府；就國會與內閣的關係而言，此時由國會的多數聯盟組閣，內閣型態仍是聯合內閣；就總統與內閣的關係而言，此時總統與總理由不同陣營的人士擔任，形成「共治」；就總統、國會與內閣三者所構成的整體憲政運作而言，此時由總理主政。

圖 5　法國的政府型態



資料來源：作者自製

二、我國不曾換軌的憲政運作模式

我國的憲政體制爲半總統制中的總統議會制，國會政黨體系爲藍綠兩大陣營的多黨制，在此種憲政體制與政黨體系的組合下，我國呈現的是始終由總統主政、未曾換軌的憲政運作模式。

[13] 過去曾有一例外：1988 年 5 月密特朗連任總統後主動解散國會，選後密特朗所屬的左派聯盟固然獲得國會中過半數的席次，但左派聯盟中的共產黨並未參與組閣，而由社會黨單獨組閣，故當時的政府型態嚴格而言是少數內閣而非聯合內閣。不過，當時共產黨大抵上是與社會黨組成的少數內閣進行「閣外合作」，在國會中原則上支持社會黨內閣的施政，故社會黨內閣在實質上仍擁有國會多數的支持，政局堪稱穩定。

㈠總統主政的憲政運作模式及其成因

如前所述，法國以往由於總統任期與國會任期不同，導致總統與國會新舊交錯，憲政運作會出現換軌的現象。相較而言，我國總統的任期爲 4 年，立法院過去的任期則爲 3 年，同樣也會出現總統與立法院新舊交錯的情形，但我國卻從未呈現換軌式的憲政運作模式。在我國，不論總統與國會多數是否一致，也不論兩者孰新孰舊，當選總統者幾乎皆任命自己陣營人士組閣（除了短暫就任的唐飛），閣揆聽命於總統，始終由總統主政。

爲何我國憲政運作在總統與國會多數不一致時，不會像法國換軌至總理主政？在立法院擁有倒閣權的情況下，爲何總統不懼怕立法院倒閣而敢任命自己陣營人士組閣？很明顯的，這是因爲在我國憲政運作中，立法院的倒閣權幾乎形同虛設。至於立法院的倒閣權爲何形同虛設，前文已論及，我國過去 SNTV 的立委選制是一個關鍵的制度因素。事實上，除了 SNTV 的立委選制外，我國憲政體制中尚有其他阻礙立法院行使倒閣權的制度成因，一是我國總統的解散國會權與國會倒閣權相互掛勾：在我國的憲政設計中，立法院倒閣後總統可以解散立法院重新選舉，亦即總統有被動解散國會權。揆諸世界上的半總統制國家，總統擁有主動或被動解散國會權的制度設計相當常見，但卻鮮少有半總統制國家如我國是以國會倒閣案通過作爲總統行使解散國會權之前提要件。這樣的設計，大幅降低立院倒閣的可能性，因爲一旦總統以解散國會權加以反制，立委將承擔重新改選的成本與落選的風險，這將使得立法院不敢通過倒閣案。二是我國立委與內閣閣員互不兼任：在一般內閣制國家，通常是由國會議員兼任閣員，國會議員參與倒閣的動機之一，往往是著眼於未來新內閣組成時自己可以獲得入閣的機會，但在我國立委與閣員在身分上不得兼任的情況下，內閣閣員人選並非從立委中尋找。換言之，立委倒閣後不見得自己就能入閣，立委倒閣所能獲得的利益遠比一般內閣制國家的國會議員來得小，立委行使倒閣權的誘因因此較低。總之，在我國總統解散國會後自己仍可安居其位，且內閣閣員非由國會議員兼任的情況下，我國憲政體制中「國會倒閣權 vs. 總統解散國會權」與內閣制國家「國會倒閣權 vs. 內閣解散國會權」的政治邏輯並不完全相同。立法院通過倒閣案猶如是要立委「捨身取義」，立委

既無法獲得任何實質利益，還可能導致自己職位不保，立法院在利益得失的理性考量下自然不可能真的通過倒閣案（蘇子喬，2013：200-201）。[14]

綜上所述，我國立法院倒閣權之所以形同虛設有三項制度成因：一是總統於立法院倒閣後有權解散立法院，二是立委與閣員互不兼任，三是過去 SNTV 的立委選制。在這三項因素中，最關鍵的因素是總統於立法院倒閣後有權解散立法院，這項因素導致立法院在基本態度上不敢行使倒閣權。而另兩項因素則在立法院懼怕倒閣的基本態度上，進一步降低立法院倒閣的誘因。一方面，我國內閣閣員非由立委兼任的制度設計，使得立委行使倒閣權無利可圖；另一方面，過去 SNTV 的立委選制，則增加了立委倒閣須承擔的成本。既然立法院基於以上三項原因不會倒閣，總統也就對立法院多數陣營毫無畏懼，堅持任命自己陣營人士組閣，我國憲政運作也因此無從換軌。

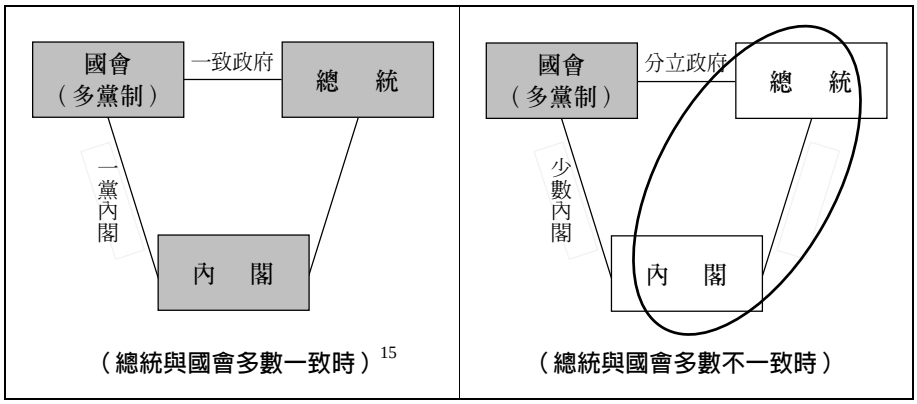
㈡我國的政府型態

我國 2000 年 5 月陳水扁總統上任之前，如圖 6 左所示，由於總統、國會多數與內閣皆由國民黨掌握，不論是「新總統 vs. 舊國會」或是「新

[14] 亦有論者認爲，我國不信任案僅針對「行政院院長」的規定亦降低了立委通過不信任案的誘因。因爲依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款關於立法院行使倒閣權的規定，乃是指對「行政院院長」提出不信任案，而非對「行政院」提出不信任案；若不信任投票通過，「行政院院長」則須於 10 日內辭職。而本條第一項又規定，總統任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。在這種制度設計下，一旦立法院通過倒閣案，總統除了可以選擇解散立法院重選或選擇任命新閣揆，其實還有第三個選擇－由原來的副閣揆持續代理閣揆職務，因爲總統不解散立法院可以避免總統所屬政黨在立院改選後席次下滑，不任命新閣揆則可以暫時保持黨內政治生態的平衡。這個可能性依憲法規定確實是存在的。換言之，儘管我國現行憲法中的不信任投票制度常被通稱爲倒閣制度，但就法論法，不信任投票的行使對象乃是閣揆個人，而非整個內閣，我國的「倒閣」制度其實是「倒閣『揆』」制度，在閣揆因立法院通過不信任投票去職後，副閣揆接手後的「看守內閣」仍然可能持續存在。這種情形一旦發生雖然可能引發憲政爭議，但有論者認爲此一選擇未嘗不是總統可以運用的「隱藏的憲法巧門」（陳朝建，2006）。就此看來，立法院即使通過不信任投票，總統仍有很大的空間可以操作政治情勢，立法院多數即使能夠成功倒閣不一定就能夠成功組閣。在立法院通過倒閣無法獲得實質利益，反而爲總統創造政治操作空間的情況下，立法院在利益得失的理性考量下自然不可能倒閣。

國會 vs. 舊總統」，始終維持一致政府（就總統與國會的關係而言）、一黨內閣（就國會與內閣的關係而言）的局面，在總統、國會與內閣三者所構成的整體憲政運作上形成總統主政的格局。但是 2000 年陳水扁總統上任後，我國首度面臨總統與立法院多數不一致的情形，如圖 6 右所示，陳總統在 2000 年至 2008 年在任期間，係任命自己陣營的人士爲閣揆，形成分立政府（就總統與國會的關係而言）、少數內閣（就國會與內閣的關係而言）的局面。由於閣揆屬於總統自己陣營的人士，實際運作上聽命於總統，在總統、國會與內閣三者所構成的整體憲政運作上仍維持總統主政的格局。

圖 6　我國的政府型態



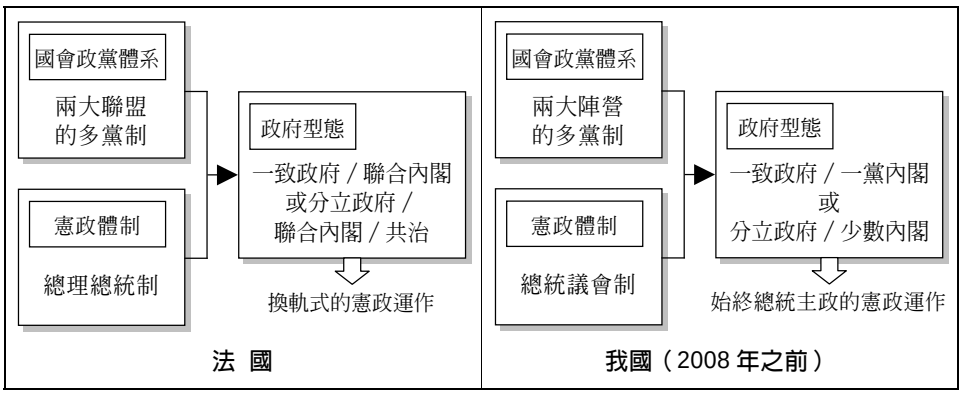
資料來源：作者自製

在本節的最後，我們可以根據本文的分析架構（圖 1 或圖 3）指出本節的研究發現。本節指出了分析架構中「國會政黨體系」、「憲政體制」與「政府型態」這三個變項之間的關係，這三個變項的關係可進一步以圖 7 表示。就法國而言，法國的國會政黨體系爲兩大聯盟的多黨制，憲政體制爲總理總統制，這種國會政黨體系與憲政體制的搭配使得法國的政府型態

15 我國立法院於 1990 年代中期之後雖然仍由國民黨掌握過半數的席次，但就政黨體系的類型而言，已形成多黨制的格局，亦即國會中第一大黨尚未獲得超過七成的席次，但前兩大黨的席次總和亦未超過九成（Rae, 1971）。在 2000 年民進黨籍的陳水扁當選總統之前，總統李登輝爲國民黨籍，國民黨亦始終掌握國會過半數的席次，因此就總統與國會關係而言，此種局面爲一致政府；就內閣與國會的關係而言，內閣型態爲一黨內閣。

呈現爲「一致政府且聯合內閣」或「分立政府且聯合內閣（共治）」，亦即形成換軌式的憲政運作模式。就我國而言，我國的國會政黨體系爲兩大陣營的多黨制，憲政體制爲總統議會制，這種國會政黨體系與憲政體制的搭配使得我國的政府型態呈現爲「一致政府且一黨內閣」或「分立政府且少數內閣」，亦即形成未曾換軌、始終由總統主政的憲政運作模式。

圖 7　台法國會政黨體系、憲政體制與政府型態之間的關係



資料來源：作者自製

伍、我國與法國今後趨同的憲政運作模式與政府型態

法國 2000 年修憲將總統任期改爲 5 年，我國 2005 年修憲將立委選制改爲並立制，並將立委任期改爲 4 年。本節將指出，這樣的制度調整將使得法國與我國的憲政運作模式趨於一致，不過由於法國與我國分別屬於總理總統制與總統議會制，以致當總統與國會多數不一致時，法國與我國的憲政運作仍會有明顯差異。以下分別就法國與我國的情況加以探討。

一、法國今後的憲政運作模式與政府型態

法國過去換軌式的憲政運作近年來發生的機會已大幅降低。原因是法國已於 2000 年修憲將總統的任期由 7 年改爲 5 年，與國會五年的法定任期一致。事實上，法國之所以會選擇在 2000 年這個時點修改憲法調整總

臺灣大學學術期刊資料庫

統任期，是因爲預期到兩年後（2002 年）總統與國會任期幾乎同時屆滿，亦即 1995 年選出的席哈克總統，至 2002 年任期屆滿；1997 年選出的第十屆國會，也正好至 2002 年任期屆滿。自 2002 年起，總統與國會選舉在同一年中的一個多月內先後舉行，總統於 4 月下旬至 5 月上旬選出，國會議員則於 6 月上旬選出。[16] 若總統不提前解散國會，總統與國會自 2002 年起將幾乎同時改選，且選舉時程是「先總統選舉、後國會選舉」的蜜月期選舉。一般認爲，蜜月期選舉對於新總統所屬政黨而言，由於總統挾其剛就任的聲望可望發揮「衣尾效應」，對同黨議員的選情會產生提攜效果，在緊接下來的國會選舉中，總統所屬政黨通常具有優勢而能獲得多數席次，總統與國會多數原則上將會趨於一致。而在總統與國會多數一致的情況下，法國憲政運作將會持續維持總統主政的格局，憲政運作換軌至總理主政的機會將大幅降低。

觀察法國的實際憲政經驗，法國自 2002 年起至今的憲政運作確實持續維持總統主政的格局。2002 年 5 月，右派聯盟的席哈克連任總統，而在 6 月舉行的國會大選中，右派聯盟亦在國會中獲得過半數席次。2007 年 5 月，與席哈克同屬右派陣營的薩科奇（Nicolas Sarkozy）當選總統，而在 6 月舉行的國會大選中，右派聯盟亦繼續在國會中獲得過半數席次。2012 年 5 月，薩科奇總統競選連任失敗，左派聯盟的歐蘭德（Francois Hollande）當選總統，而在 6 月舉行的國會大選中，則由左派聯盟在國會中獲得過半數席次。總之，法國於 2000 年修憲將總統任期改爲 5 年後，大幅降低了法國憲政運作出現共治的機會，使法國的憲政運作維持總統主政的格局（蘇子喬，2013：273-274）。

值得注意的是，法國在調整總統與國會的選舉時程後，不僅促成總統與國會多數趨於一致，也使法國國會的政黨體系發生變化，逐漸從兩大聯

[16] 事實上，2002 年國民議會任期屆滿的時間早於總統。依照原有時程，2002 年國民議會改選的時間應該在 3 月，總統選舉的時間則應該在 5 月。法國國會爲了將這種「先國會選舉、後總統選舉」的情形調整爲「先總統選舉、後國會選舉」，在 2001 年修改法律延長將當屆國民議會議員的任期延長兩個多月，延長至當年 6 月 18 日始屆滿，以便使國民議會改選的時間延後至 6 月初，此一國會延任的調整並經憲法委員會確認合憲。參見 Cabestan (2003: 17)；呂炳寬（2014）。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

盟的多黨制朝兩黨制發展（郝培芝，2014）。由於蜜月期選舉的選舉時程使得贏得總統的大黨在緊接下來的國會選舉中持續擁有選舉優勢，不利於小黨的選情，使得 2002 年之後的國會選舉結果，左右兩大聯盟中的小黨席次日益稀少，國會席次逐漸集中於左右聯盟中的兩大黨，並使左右聯盟中個別的大黨以一黨之姿就有能力獲得國會中過半數的席次。可觀察以下數據：在 2002 年之前法國第五共和的歷次國會選舉結果中，國會席次最多的兩大黨席次總和通常在六成至七成之間，至多亦從未超過四分之三（75%），而在調整選舉時程後，2002 年、2007 年、2012 年國會選舉後兩大黨總和的席次率分別爲 88%、91%、78%，兩大黨幾乎占了國會八成甚至九成以上的席次率。另一方面，在 2002 年之前法國第五共和的歷次國會選舉結果中，僅在 1968 年的國會選舉出現過單一政黨過半的情況，而在調整選舉時程後，2002 年與 2007 年的國會選舉結果皆出現單一政黨過半的局面（這兩次選舉結果中的最大黨很巧合地皆獲 54% 的席次率），至於 2012 年的國會選舉結果，國會最大黨的席次率爲 45%，雖未超過國會半數，但相較於 2002 年之前的歷次國會選舉結果亦是頗高的席次率。總之，法國在選舉制度未變而僅調整選舉時程的情況下，國會政黨體即逐漸由兩大聯盟的多黨制轉變爲兩黨制。[17] 而在左右聯盟中的大黨即有實力獲得過半席次的情況下，單一政黨即能單獨組閣而不須與同一聯盟中的其他小黨籌組聯合內閣，法國的政府型態將逐漸由「一致政府且聯合內閣」走向「一致政府且一黨內閣」。

不過，在總統與國會選舉時程調整後，仍不能百分之百「保證」法國的憲政運作從此不會有換軌的現象。由於法國總統仍有主動解散國會的權力，若總統上任一年半載後行使此一權力，解散重選的國會任期將重新起算，總統與國會任期仍會新舊交錯。再退一步言，即使總統未行使解散國會的權力，在總統與國會每五年幾乎同時改選的情況下，也不能完全排除

[17] 法國當前國會政黨體系的變化亦使吾人反省「杜弗傑法則」的侷限與正確性。Duverger 指出兩輪投票制傾向形成多黨聯盟，但法國在未改變選舉制度而僅調整選舉時程的情況下，國會政黨體系即已發生改變，這顯示選舉時程的安排對政黨體系亦有重要影響。究竟選舉制度與選舉時程對於政黨體系的影響力孰重孰輕？選舉制度與選舉時程兩者對政黨體系的綜合影響爲何？這些皆是值得學界進一步探討的議題。

出現總統與國會多數不一致的可能性。法國目前一般輿論的看法是，總統選舉之後舉行的國會選舉猶如總統的「第三輪選舉」（郝培芝，2013；李鳳玉，2013）。若總統所屬的政黨聯盟無法在國會選舉獲得多數席次，意味著人民並不想讓先前剛選出的總統「完全執政」，此時新總統仍須尊重這個比總統更「新」一點的國會，任命國會多數陣營支持的人士擔任總理，此時憲政體制應換軌到總理主政（Grossman, 2009: 283）。

二、我國今後的憲政運作模式與政府型態

我國於 2005 年修憲將立委選制改爲並立制。在並立制下，單一選區相對多數制部分（第一票）與政黨名單比例代表制部分（第二票）的選票分別計算，互不影響。儘管並立制因爲有比例代表制部分的席次，使小黨仍有若干生存空間，但由於單一選區部分的席次勢必由大黨囊括絕大多數席次，小黨在單一選區部分則幾乎不可能獲得席次，因此並立制原則上仍是一種對大黨有利的選舉制度。具體而言，此種制度對大黨有利的程度，取決於單一選區名額占國會總名額的比例，亦即單一選區占國會總名額的比例越高，對大黨越有利。即便小黨在比例代表部分仍有可能獲得若干席次，但只要單一選區的應選名額在總名額中佔有相當比例，這種制度容易形成兩大黨競爭的格局，大抵是「兩大黨加上若干小黨並存」的政黨體系（two-plus party system），兩大黨之一贏得國會半數以上席次的機率頗高。就我國而言，我國並立制中由單一選區選出的區域立委在總額 113 席立委中佔 73 席，將近七成的高比例已對小黨不利，且政黨名單比例代表制部份 5% 得票率的政黨門檻亦壓縮了小黨獲得席次的空間，因此國會中形成兩大黨競爭、一黨過半的態勢應該是非常明顯的。我國 2008 年立委選舉實施並立制以來的選舉結果確實形成這樣的態勢。

另一方面，我國立委選制改爲並立制的同時，立委任期亦改爲 4 年，與任期同爲 4 年的總統在同一年改選，由於立委與總統改選的時間相當接近，甚至是同時選舉，立委選舉與總統選舉獲勝的政黨將會趨於一致（林繼文，2012b：53）。總之，在我國並立制傾向形成兩黨制，且總統與國會選舉時間相近或同時選舉的選舉時程安排下，可預期我國的政府型態將走向「一致政府且一黨內閣」。我國 2008 年以來的政府形態也確實符合上述

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

預期。

不過，我國立委選制改採並立制並調整立委任期固然使得我國政府型態趨於形成「一致政府且一黨內閣」的政府型態，但畢竟總統與立委選舉仍爲兩個不同的選舉，即使兩者選舉時間相近或甚至同時選舉，仍無法百分之百「保證」立委選舉與總統大選中獲勝的政黨必爲同一政黨。而一旦例外地出現總統與國會多數不一致的局面，我國目前並立制的立委選制將有可能增加國會與總統對抗的誘因，而這種相互對抗的格局將迥異於我國過去當總統與國會多數不一致時，總統始終任命自己陣營組閣的憲政運作。爲何並立制會增加國會與總統對抗的誘因？析論如下：

首先，就國會中的政黨生態而言，並立制除了促使國會中形成兩大黨相互競爭、單一政黨過半的態勢外，在並立制的選舉效應下，國會中各黨的黨紀與凝聚力應會強化，這是因爲在並立制中的單一選區下，每個政黨僅會提名一位候選人參加選舉，候選人之間的競爭也同時意味著政黨之間的競爭，政黨的政策訴求、標籤與形象應是候選人能否當選的重要關鍵之一，立委當選既然相當程度依賴政黨的奧援，爲了獲得政黨的提名與奧援以追求連任，自然會較願意遵從黨紀，過去採行 SNTV 時在同選區中同黨候選人兄弟鬩牆、同室操戈的情景將不復存在，政黨的凝聚力與向心力應會較過去增強。[18]

其次，就立委的代表角色與行爲而言，由於多數單一選區的地理範圍縮小，選區幅員小於一個縣市的轄區（除了少數人口較少、應選名額僅有一席的縣市，仍以縣市的轄區爲選區），票源集中、著重選區服務的地盤形候選人的當選機率可能提高，相較之下，過去 SNTV 下票源較分散、著重中央問政而較不著重選區服務的形象型候選人將難以當選。且在單一選區當選的立委將是各選區中的「唯一」代表，選民與立委的連結性更爲加強，候選人當選後爲了追求連任亦不得不重視選區的經營，從事肉桶行爲

[18] 須注意的是，選舉制度並非影響黨紀的唯一因素，其他如執政成效、民眾對政黨領導人的滿意度、黨意與民意的差距等都是可能影響黨紀的因素，但我們仍可論斷，就單一選區制與 SNTV 這兩種選制相較，在前者之下候選人對政黨標籤的依附性較強，大方向上仍是有助於提升黨紀的，但單一選區制並非藥到病除的唯一解藥。

（pork barrel behavior）的趨勢提高，導致立委問政地方化，[19] 立委的現任者優勢也可能會更爲顯著（王業立等，2013：346）。在立委現任者優勢漸增的趨勢下，立委改選結果變動的可能性將會降低，亦即連任失敗的風險與改選的成本將會降低，這將使立法院較不懼怕倒閣後被總統解散，因此相較於過去採行 SNTV 時期，立法院通過倒閣案的可能性將略爲增加。[20]

綜上所述，並立制將促使政黨體系走向兩黨競爭、政黨凝聚力與黨紀將強化、倒閣的可能性將增加。整體而言，並立制將有助於塑造國會中穩固團結的單一過半政黨，且立委將具有現任者優勢而較不懼怕立法院提前改選。一旦遇到總統與國會多數不一致的情況，立法院與國會對抗的誘因將增加，總統若仍像過去一樣不理會國會多數而任命自己陣營人士組閣，國會並非絕對不敢倒閣。總統迫於國會多數陣營的壓力，或許有可能任命國會多數陣營組閣而形成共治。不過，這種共治的局面並不必然如法國經驗般穩定，這是因爲在我國總統議會制的憲政體制下，總統若主張他有閣揆的免職權並行使此一權力，仍可能在共治局面持續一段時間後將閣揆免職而試圖終結共治。可以想像的是，一旦總統有這樣的舉措，勢必又會引

---

[19] 一般認爲，選區規模（選區應選名額）對於國會議員肉桶行爲的程度有重要影響。在選區規模較大的選制下，國會議員對於肉桶行爲的偏好程度會較弱。相反地，若選區規模越小，議員越傾向透過肉桶行爲與選區服務來達成連任的目的。這是因爲在選區規模較小的情況下，議員之代表行動的被辨識度就會越高，選民對議員爲地方爭取利益的期待會更爲殷切，議員也就越有動機追求地方利益以滿足選民的期待（羅清俊，2008）。基於此邏輯，相較於複數選區，單一選區制下的議員會有更強烈的動機追求選區的肉桶利益。國內外的許多實證研究都證實了上述現象。以台灣爲例，Sheng (2006) 分析了第五屆立委的提案發現，小型選區的立委提特殊利益法案（肉桶法案或是分配政策法案）的動機遠大於大型選區的立委。Lancaster (1986)、Stratmann and Baur (2002)、Heitshusen et al. (2005)、Chen and Malhotra (2007)、羅清俊、謝瑩蒔（2008）也都有類似的發現。總之，複數選區制下的議員對於選區的關注遠不如單一選區制下的議員。

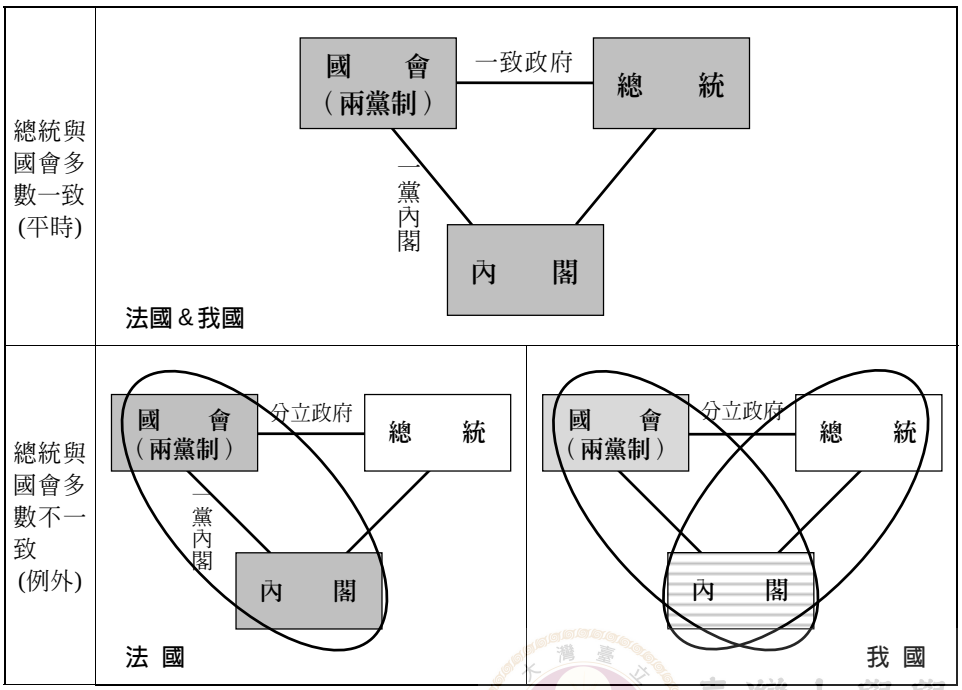
[20] 值得注意的是，我國採行並立制後，固然在政治效應上略爲增加立法院通過倒閣的可能性，但立法院通過倒閣的機率仍不高。前文提及導致我國國會倒閣權形同虛設的制度成因主要有三：一是總統的解散國會權與國會倒閣權相互掛勾（此爲關鍵因素）；二是立委與內閣閣員互不兼任；三是 SNTV 的立委選制。我國採行並立制後，前述三項導致倒閣權形同虛設的因素去除了一項，但另兩項阻礙國會行使倒閣權的因素猶在。尤其是總統擁有被動解散國會權此一關鍵因素仍然存在的情況下，國會通過倒閣的可能性仍然很低。

臺灣大學學術期刊資料庫

發國會的反彈。總之，在並立制實施後，我國未來一旦例外地出現總統與國會多數不一致的情形，不必然會像過去始終呈現總統主政的憲政運作。在國會擁有倒閣權且總統對閣揆擁有免職權的情況下，有可能出現總統與國會不斷相互爭奪內閣主導權的局面。

總結本節的分析，若將法國與台灣相互比較，如圖 8 所示，在法國調整總統與國會選舉時程與我國改變立委選制與任期後，兩國的政府型態都將傾向「一致政府且一黨內閣」，在憲政運作上由總統主政。不過，一旦總統與國會多數例外地發生不一致的情況，法國與我國的憲政運作將出現差異：法國的憲政運作一般預期仍會如同過去出現共治的局面，由國會多數陣營組成一黨內閣，由總理主政；而在我國，總統與國會之間則有可能出現不同以往的衝突局面，兩者將有可能反覆相爭內閣的主導權。

圖 8　台法今後的憲政運作



資料來源：作者自製

臺灣大學學術期刊資料庫

陸、結語

本文以法國與我國爲探討對象，比較兩國國會與總統選制對憲政運作的影響。我們可以根據圖 1 的分析架構指出本文的研究發現：首先，法國 2002 年總統任期改爲 5 年之前，法國兩輪決選制的總統選制與兩輪投票制的國會選制共同塑造了兩大聯盟的多黨制。我國 2005 年立委選制改革之前，我國相對多數制的總統選制與 SNTV 的國會選制亦共同塑造了兩大陣營的多黨制。就總統與國會選制對國會政黨體系的綜合影響看來，台法兩國形成「殊途同歸」的現象。在這部分，我們看到了本文分析架構中兩國「總統選制」、「國會選制」與「國會政黨體系」這三個變項之間的關係，亦即「總統選制」與「國會選制」是自變項，「國會政黨體系」是依變項。

第二，雖然法國與我國過去的政黨體系看似相近，但在不同國會選制的影響下，台法兩國國會政黨體系中政黨凝聚力的差異甚大：法國國會中的政黨凝聚力強，我國國會中的政黨凝聚力弱。基於這樣的差異，法國的國會選制與國會政黨體系將憲政體制塑造爲總理總統制，我國過去的國會選制與國會政黨體系則將憲政體制塑造爲總統議會制。在這部分，我們看到了本文分析架構中兩國「國會選制」、「國會政黨體系」與「憲政體制」這三個變項之間的關係，亦即「國會選制」與「國會政黨體系」是自變項，「憲政體制」是依變項。

第三，在兩國過去國會政黨體系與憲政體制的組合下，法國過去呈現換軌式的憲政運作模式，在政府型態上形成「一致政府且聯合內閣」或「分立政府且聯合內閣」（亦即共治）；我國則呈現未曾換軌而始終由總統主政的憲政運作模式，在政府型態上形成「一致政府且一黨內閣」或「分立政府且少數內閣」。在這部分，我們看到了本文分析架構中兩國「國會政黨體系」、「憲政體制」與「政府型態」這三個變項之間的關係，亦即「國會政黨體系」與「憲政體制」是自變項，「政府型態」是依變項。

第四，法國於 2002 年將總統任期改爲 5 年後，以及我國於 2005 年將立委選舉改爲並立制並將其任期改爲 4 年後，台法兩國的憲政運作模式逐

臺灣大學學術期刊資料庫

漸趨同化，總統與國會多數不一致的機會將大幅降低，都將趨向形成總統、國會多數與內閣三者一致而由總統主政的局面，形成「一致政府且一黨內閣」的政府型態。但由於法國與我國憲政體制分別屬於總理總統制與總統議會制，一旦例外地出現總統與國會多數不一致的局面，兩國的憲政運作仍將有很大的差異。

參考書目

一、中文部分

王業立，2011，《比較選舉制度》，台北：五南圖書公司。

王業立、蘇子喬、郭銘峰，2013，〈台灣選舉制度研究的回顧與前瞻〉，吳玉山、林繼文、冷則剛（編），《政治學的回顧與前瞻》，台北：五南圖書公司，頁 329-358。

田弘華、劉義周，2005，〈政黨合作與杜瓦傑法則：連宋配、國親合的賽局分析〉，《台灣政治學報》，9(1): 5-6。

芮正皋，1992，《法國憲法與雙首長制》，台北：白雲文化。

呂炳寬，2014，〈我國與法國選舉時程之比較研究〉，「第五屆半總統制與民主國際學術研討會」論文（5 月 17 日），高雄：中山大學政治學研究所、中央研究院政治學研究所、香港珠海學院亞洲研究中心。

李鳳玉，2013，〈蜜月期選舉時程的效應：總統制與半總統制的比較〉，「國會與政府體制學術研討會」論文（5 月 17-18 日），台北：東吳大學政治學系、東吳大學政治學系國會研究中心、中央研究院政治學研究所。

林繼文，2012a，〈共治可能成爲半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較〉，沈有忠、吳玉山（編），《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，台北：五南圖書公司，頁 291-339。

林繼文，2012b，〈政府體制、選舉制度與政黨體系〉，沈有忠、吳玉山（編），《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，台北：五南圖書公司，頁 29-60。

胡祖慶，2014，〈府院關係本質對於政黨輪替的影響：以法國第五共和爲例〉，《全球政治評論》，45: 47-64。

徐正戎，2002，《法國總統權限之研究》，台北：元照出版。

郝培芝，2013，〈蜜月期選舉時程與衣尾效應：法國半總統制下總統與國會選舉之分析〉，《東吳政治學報》，32(2): 1-64。

臺灣大學學術期刊資料庫

郝培芝，2014，〈半總統制「總統化」發展的政黨結構基礎：選舉週期與政黨體系〉，「第五屆半總統制與民主國際學術研討會」論文（5 月 17 日），高雄：中山大學政治學研究所、中央研究院政治學研究所、香港珠海學院亞洲研究中心。

張台麟，2013，《法國政府與政治》，台北：五南圖書公司。

陳朝建，2006，〈憲法隱藏的憲法巧門〉，中國時報，6/21，A19。

鍾國允，2004，〈論法國第五共和中央政府體制定位〉，吳庚大法官榮退論文集編輯委員會（編），《公法學與政治理論－吳庚大法官榮退論文集》，台北：元照出版公司，頁 423-450。

羅清俊，2008，〈小規模立法委員選區的分配政治－選民對於補助利益的期待〉，《臺灣民主季刊》，5(4): 47-85。

羅清俊、謝瑩蒔，2008，〈選區規模與立法委員分配政策提案的關聯性研究——第三、四屆立法院的分析〉，《行政與政策學報》，46: 1-48。

蘇子喬，2006，〈我國「雙首長制」爲什麼不會換軌？－制度因素之分析〉，《政治學報》，40: 41-84。

蘇子喬，2013，《中華民國憲法－憲政體制的原理與實際》，台北：三民書局。

蘇子喬、王業立，2012，〈總統與國會選制影響政黨體系的跨國分析〉，《問題與研究》，51(4): 35-70。

二、英文部分

Baker, Ross K. 1989. “The Congressional Elections.” In *The Election of 1988: Reports and Interpretation*, ed. Gerald M. Pomper. New Jersey: Chatham House Publishers, 45-93.

Blais, André and Peter John Loewen. 2009. “The French Electoral System and its Effects.” *West European Politics* 32(2): 268-286.

Cabestan, Jean-Pierre. 2003. “To ‘Cohabit’ or Not to ‘Cohabit’: That Is the Question! A Comparison of the Taiwanese and the French Semi-presidential System.” Paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, October 24-25, Institute of Political Science, Academia Sinica, Taipei.

Chen, Jowei and Neil Malhotra. 2007. “The Law of k/n: The Effect of Chamber Size on Government Spending in Bicameral Legislature.” *American Political Science Review* 101(4): 657-676.

Cole, Alistair. 2000. “The Party System: the End of Old Certainties.” In *Structures of Power in Modern France*, ed. Gino G. Raymond. New York: St. Martin’s, 19-36.

Cox, Gary W. and Frances McCall Rosenbluth. 1993. “The Electoral Fortunes of

臺灣大學學術期刊資料庫

Legislative Factions in Japan." *American Political Science Review* 87: 577-589.
Duverger, Maurice. 1966. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Trans. Barbara and Robert North. New York: Wiley.
Duverger, Maurice. 1986. "Duverger's Law: Forty Years Later." In *Electoral Laws and Their Political Consequences*, eds. Bernard Grofman and Arend Lijphart. New York: Agathon Press, 69-84.
Elgie, Robert. 2001. "Cohabitation: Divided Government French Style." In *Divided Government in Comparative Perspective*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 106-127.
Elgie, Robert. 2007. "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies." *Taiwan Journal of Democracy* 3(2): 53-71.
Grossman, Emiliano. 2009. "The President's Choice? Government and Cabinet Turnover under the Fifth Republic." *West European Politics* 32(2): 268-286.
Heitshusen, Valerie, Garry Young, and David M. Wood. 2005. "Electoral Context and MP Consistency Focus in Australia, Canada, Ireland, New Zealand, and United Kingdom." *American Journal of Political Science* 49(1): 32-45.
Jackson, John S. 1994. "Incumbency in the United States." In *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy*, ed. Albert Somit. Aldershot: Dartmouth, 29-70.
Jones, Mark P. 1994. "Presidential Electoral Laws and Multipartism in Latin America." *Political Research Quarterly* 47(1): 41-57.
Keeler, John and Martin A. Schain. 1997. "Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France." In *Parliamentary versus Presidential Government*, ed. Albert Somit. Oxford: Oxford University Press, 84-105.
Knapp, Andrew and Vincent Wright. 2001. *The Government and Politics of France.* New York: Routledge.
Lancaster, Thomas D. 1986. "Electoral Structures and Pork Barrel Politics." *International Political Science Review* 7(1): 67-81.
Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
Moestrup, Sophia. 2007. "Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?" In *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study, eds*. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Routledge, 30-35.
Norton, Philip. 1994. "Parliament in the United Kingdom: The Incumbency Paradox." In *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy*, ed. Albert Somit. Aldershot: Dartmouth, 103-121.
Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
Reed, Steven R. 1990. "Structure and Behaviour: Extending Duverger's Law to the Japanese Case." *British Journal of Political Science* 20: 335-356.

臺灣大學學術期刊資料庫

Safran, William. 2003. “France.” In *Politics in Europe*, ed. M. Donald Hancock. New York: Chatham House Publishers, 101-188.

Sheng, Shing-Yuan. 2006. “The Personal Vote-Seeking and the Initiation of Particularistic Benefit Bills in the Taiwanese Legislature.” Paper presented at the Conference on Political Center or Periphery: Legislatures and Parliaments in the 21st Century, July 7-8, Soochow University, Taipei.

Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stratmann, Thomas and Martin Baur. 2002. “Plurality Rule, Proportional Representative, and the German Bundestag: How Incentives to Pork-barrel Differ across Electoral System.” *American Journal of Political Science* 46(3): 506-514.

Ysmal, Colette. 1994. “Incumbency in France: Electoral Instability as a Way to Legislative Turnover.” In *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy*, ed. Albert Somit. Aldershot: Dartmouth, 190-217.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Effect on Constitutional Operation of Presidential and Parliamentary Electoral Systems under Semi-Presidentialism:

A Comparison between France and Taiwan*

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

Abstract

This study explores how the parliamentary and presidential electoral systems affect the constitutional operation of semi-presidentialism by analyzing the cases of Taiwan and France. Our analytical framework is built upon the variables "presidential electoral system," "parliamentary electoral system," "political party system in the parliament," "constitutional system (semi-presidentialism)" and "government type." Within this framework, the political party system in the parliament is produced by the presidential and parliamentary electoral systems. Different political party systems, when combined with semi-presidentialism, will contribute to different government types that demonstrate different political effects. Therefore, the effect of parliamentary and presidential electoral systems on the constitutional operation of semi-presidentialism can be well grasped with this analytical framework. Our approach generated the following findings. Firstly, in France before the president's term in office was changed to five years in 2002, the presidential and parliamentary electoral systems together formed a multi-party, two-bloc system in the parliament; in Taiwan before the reform of the legislative electoral system in 2005, the presidential and parliamentary electoral systems

* DOI:10.6166/TJPS.62(35-78)

** Tzu-chiao Su is an adjunct assistant professor of the department of Public Administration and Policy, National Taipei University. E-mail: tzuchii@hotmail.com

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

臺灣大學學術期刊資料庫

also together formed a similar party system in the parliament. Secondly, while Taiwan and France appear to have a similar party system, due to the difference in party solidarity, France's parliamentary electoral system and political party system shaped its constitutional system into premier presidentialism, while Taiwan's was shaped into president parliamentarism. Thirdly, in France, the combination of the political party system and constitutional system contributed to an alternating model of constitutional operation, and formed an "unified government with coalition cabinet" or "divided government with coalition cabinet" (so called cohabitation), in Taiwan, the combination of the political party system and constitutional system contributed to a non-alternating mode of constitutional operation, and formed a "unified government with single-party cabinet" or "divided government with minority cabinet." Lastly, after France's reforms in 2002 and Taiwan's reforms in 2005, their models of constitutional operation gradually became similar, with the president, parliament and cabinet tending to be unified, and the president acting as the major leader. However, owing to the different subtypes of semi-presidentialism adopted by these two countries, there is still a great difference between their constitutional operation when the president faces an opposing majority in the parliament.

Keywords: Electoral System, Constitutional System, Semi-presidentialism, Premier Presidentialism, President Parliamentarism

臺灣大學學術期刊資料庫