政治科學論叢／第四十一期／民國 98 年 9 月／頁 1～56

台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期爲焦點

陳宏銘*

摘　要

本文探討我國政黨輪替後民進黨執政時期的黨政關係，並將其放置在一種半總統制經驗類型的比較視野下來理解。現有文獻比較多探討政黨對於黨政關係和憲政體制運作的影響，而幾乎很少論及特定憲政體制對黨政關係和政黨的影響。半總統制存在著實權總統，總統與所屬政黨的關係，特別是其是否同時爲執政黨的黨魁和領導人，位居黨政關係金字塔體系中的頂端，具有牽引次級體系的作用。本文首先勾勒我國黨政關係的三項結構特質：「憲政現實上」屬於總統優勢的半總統制型態、分立與少數的政府、黨政菁英的山頭化；其次，整理並分析民主的半總統制國家總統是否兼任黨魁之經驗；最後，再檢視台灣案例。作者發現，傾向總統優勢的半總統制國家，確實比較會出現總統兼黨魁的情況，而本文案例亦屬此種類型。陳水扁任期之初雖以「全民總統」自居未兼任黨主席，試圖與所屬政黨保持距離，於是無法避免總統必須同時在政黨與政府中建立代理人（黨主席與行政院院長）的現象，且總統與執政黨都需要費力建立體制外各種決策諮詢機制和黨政聯繫平台，再加上總統若無法有效掌控政黨，會發生總統意志與黨意可能的落差等等現象。這些併發現象，無法從半總統制的特性單獨獲得解釋，但確實可以從中得到部分線索和解答。進一步的，爲了因應這些現象所帶來的黨政關係問題，實權總統在任期內逐漸朝向兼任黨魁以及更有效掌控政黨的方向使力，這樣的黨政關係會再牽引對總統所屬政黨的影響，帶來一定程度「總統化政黨」現象，是政黨研究領域中頗值關注的重要課題。

關鍵詞：半總統制、黨政關係、分立政府、少數政府、總統化政黨

---

*中原大學通識教育中心副教授，E-mail: minghugo@gmail.com
收稿日期：97 年 8 月 22 日；通過日期：98 年 8 月 27 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

公元二〇〇〇年以迄二〇〇八年陳水扁擔任總統期間，對於總統是否應該兼任民進黨黨主席以及政府應該與執政黨維持什麼樣的關係，始終是當時執政團隊的難題，也是台灣憲政運作的重要議題。在二〇〇〇年五月二十日，陳水扁總統就任時表示「不參與黨務活動，作全民總統」，但二年之後，民進黨進行「黨政同步」，陳總統接下黨主席一職。爲什麼矢言建立「全民政府」的總統，加上長期以來對「黨國體制」和「黨政不分」批判最嚴厲的民進黨，會有這樣戲劇性的轉變？相較於此一時期國內學術界對政府形成（government formation）以及各種關於行政和立法關係的眾多研究來看，對於「黨政關係」的探索，幾乏專論，這使得我們對於民進黨執政時期的憲政運作仍留存不少探索的空間。不惟如此，二〇〇八年國民黨再重新執政後，對於馬英九總統是否該兼任國民黨黨主席，以及國民黨與政府應該維持什麼樣的關係，同樣成爲關注的課題。Cotta 即認爲，政府的形成和籌組，很明顯的是其存活的重要時刻，而政黨在這個時間點上確實是居於關鍵的角色，然而這僅僅是處於特定的時間點，相對的，政府組成後還必須能持續運作，此時黨政關係便可獨立成爲一項研究題目（2000：197）。

由於半總統制（semi-presidentialism）廣爲新興民主國家所採行，而我國的憲政體制即具有濃厚的半總統制（semi-presidentialism）色彩，那麼關於在半總統制下的黨政關係運作之探討，除了具有現實政治上的重要性外，也同樣具有理論上的價值。在理論層次上，國內外現有文獻比較多探討政黨對黨政關係和憲政體制運作的影響，卻極少將焦點放在特定憲政體制下的黨政關係態樣，尤其半總統制的經驗更是少見，而 Samuels and Shugart (2009) 的作品可能是其中的例外。半總統制存在著一位實權的總統，而在具有實權總統的政府體制之下，關於總統與所屬政黨的關係，特別是其是否同時爲執政黨的黨魁、領導人，位居黨政關係金字塔體系中的頂端，具有牽引次級體系的作用：包括政府運作、國會立法、政黨體系、派系政治與選舉等等；當然，它也受到這些次級體系的影響。而總統是否

臺灣大學學術期刊資料庫

爲政黨名義上的領導人，並不必然決定他是不是黨的實質領袖，例如法國總統歷來不兼任黨魁，但經常是牢牢地控制著執政黨。換言之，實權總統透過其他條件，諸如聲望、黨內代理人或其它因素等，不必憑藉黨職而仍然能領導（掌控）執政黨。甚至，反而因爲與政黨保持距離而贏得更多的聲望和民意支持，不過，並非所有案例均如此，所以有些實權總統會選擇兼任黨主席。在台灣，以總統是否兼任政黨主席爲核心的黨政關係，呈現出何種運作態樣？這些問題，從二〇〇〇年陳水扁當選總統以來，以迄現今馬英九總統執政時期，一直是國內政治實務運作以及政治學研究的重要問題，因此構成本文的研究旨趣。然而，在當代西方文獻中，對於存在著實權總統的憲政體制，探討其中總統與執政黨的關係之研究，多散見在各種關於憲政體制和政府運作的研究文獻中，「半總統制下的黨政關係」未爲一獨立而鮮明的研究主題，當然也缺乏明晰有力的概念工具、理論或研究發現。本文則試圖將民進黨執政時期的經驗，放在半總統制政府架構下來探討，希望能補現有文獻之不足。

在我國，無論政治界或學術界所泛稱之「黨政關係」一詞，在當代西方文獻中比較接近的詞彙是「政黨政府」（party government），但兩者並不相等。對於政府和執政黨或支持性政黨（supporting parties）的關係，即是「政黨政府」的研究內涵（Blondel and Cotta, 1996: 1；Blonde and Cotta, 2000: 1）。但「黨政關係」一詞在我國半總統制下的意涵可能比「政黨政府」來的更廣些，因爲後者主要建立在虛位元首的議會制經驗之上。Sartori (1976) 在釐清政黨政府的概念時提到，實際的政黨政府意謂「政黨治理」（party governs），亦即政府的治理功能是由勝選的政黨或政黨聯合陣線取得並獨立運行，此一分析亦未脫議會制經驗，但台灣並非採行議會制政府。Panebianco (1988) 也是，在其分析政府黨（governmental parties）時，亦僅以德國、義大利及英國等議會制之執政黨爲核心。

包括半總統制在內的不同憲政體制，其黨政關係的結構性特徵必然有所不同。當代民主憲政體制的主要類型包括總統制、議會制（內閣制）與半總統制，[1] 在總統制下，行政與立法之關係採行較嚴格的權力分立與制

[1] 對於總統制和議會制的特徵，請進一步參閱 Verney (1992)、彭錦鵬（2001）。

臺灣大學學術期刊資料庫

衡，執政黨與政府的關係主要涉及總統、國會（黨團）和政黨的連結，且政府具有濃厚的總統單一領導特質，並不強調「政黨政府」。在議會制之下，情況卻大相逕庭，由於內閣政府權威係源於議會多數的信任和支持，內閣的成員多由國會議員組成，內閣成爲行政和立法的連鎖，故黨政關係較爲單純，所謂「政黨政府」乃是常態，而「黨政合一」、「以黨領政」亦非罕見。相對的，在半總統制下，行政權由總統和總理（在我國爲行政院院長）分享，因此黨政關係較爲複雜。以芬蘭爲例，由於內閣政府常由三個政黨以上組成大型聯合政府，主要政黨在內閣政府中另設有黨團，其黨政關係之複雜可想而知，但因其運作屬於偏向總理優勢的半總統制，所以性質與議會制有些相似。整體而言，半總統制下的黨政關係之釐清和探索，有獨立於傳統總統制和議會制經驗之外的價值。

在新興民主國家中，半總統制是廣受歡迎的制度，依 Elgie (2007) 的歸納，全球有五十五個半總統制國家，另根據 Samules 與 Shugart (2009) 的觀察，在二〇〇五年全球民主國家中，半總統制國家比議會制和總統制要多。[2] 按 Duverger (1980) 的定義，半總統制具有以下三項特質：(1)共和國的總統由普選產生；(2)總統擁有可觀的（considerable）權力；(3)除總統外，存在有內閣總理和各部會首長，他們擁有行政權，且只要國會不表示反對，就可以繼續做下去。從這些特徵來看，半總統制並存總統與總理的「雙首長」行政領導（dual executive）結構，半總統制即「雙首長制」的一種重要型態（Blondel, 1992），其權力分立性質不僅異於議會制，且憲政機關的複雜程度尤甚於同樣存在有實權總統的總統制。[3] 此外，半總統制下總統和總理的兩人職權設計、相對權力小以及其他因素，會構成不同類型的半總統制（Shugart and Carey, 1992；Elgie, 2005）；因此，最高行政首長與執政黨的關係，就不僅僅涉及總統而已，抑且連帶地與總理有關。有些半總統制國家是傾向總統優勢的，對這類國家而言，黨政關係首要環結在於總統和政黨的關係；有些半總統制國家是傾向總理主導的，對

[2] 關於半總統制的形成和變遷之大型跨國研究，請參閱 Wu (2006、2007a、2007b)，關於半總統制跨國案例介紹，請參考 Elgie (1999)、Elgie and Moestrap (2007)。

[3] 對於半總統制權力分立性質和權力間之均衡的探究，請參考 Skach (2007)、陳宏銘與梁元棟（2007）、林繼文（2000）。

臺灣大學學術期刊資料庫

這類國家而言，黨政關係的核心便偏向於總理與政黨的關係。但不論是偏向何種型態，都不脫雙首長或雙重行政領導的基本結構。

從上述分析來看，半總統制下「黨政關係」的核心議題，無疑在於實權的總統與所屬政黨的關係。本來，總統代表國家元首的身份，具有超然地位的屬性，國民對其難免有超黨派的期待，但現實上總統可能是某個黨派的成員，而代表某個政黨參加選舉而贏得職位。絕大部分政黨存在之目的在於取得執政的權力，並實踐政黨的理想和目標。政黨在執政之後如何支撐政府的運作，政府如何維繫與政黨的關係，以及是政黨進入了政府？還是政府邊緣化了政黨？這些問題不僅對現實政治運作的規範性意義十分重要，在理論上也有相當的研究價值。從二〇〇〇年政黨輪替後迄二〇〇八年民進黨執政時期，由於經歷總統兼任以及未兼任執政黨黨主席的不同階段，所以是很好的研究對象。從國內外相關文獻來看，黨政關係屬於理論上有待開發的領域，尤其是在半總統制這種存在著總統和總理之「雙首長」的憲政體制下，黨政關係涉及的面向繁多，國內外都很少有鮮明的理論觀點。也由於涉及的面向繁多，在本文單一論文中不可能面面俱到，因此本文某種程度將政府或憲政體制視爲一獨立變項，探討它對黨政關係的影響，研究焦點集中在實權總統兼任以及不任黨主席時黨政關係之態樣及其政治影響。

本文主要以二〇〇〇年政黨輪替後民進黨執政時期爲例，探討上述問題，但由於採取半總統制的角度來分析台灣案例，所以也會處理其他半總統制國家的相關經驗。本文採取質性的研究方法，除蒐集相關文獻資料進行分析外，並輔以若干相關人物的深度訪談。訪談對象主要爲民進黨籍之黨政重要幹部、國會黨團幹部或幕僚（參閱附錄一）。訪談對象未及黨政領導人本身，乃訪談之限制，但並不妨礙本文的論證和結論。在國內，就算是從事個別立法委員本人之訪談都相當不易，更遑論訪談總統或黨主席等政治領導人；且即使訪談到這些決策者，他們也未必吐露真言，這也涉及深度訪談法的限制，因此本文中政治人物的訪談內容定位爲輔助性資料。鑑於受訪者的隱私權，本文以匿名方式處理。本文章節安排除第一節前言外；第二節進行文獻與理論的檢視；第三節勾勒半總統制下黨政關係的結構背景；第四節探討半總統制黨政關係的核心—實權總統與所屬政黨

臺灣大學學術期刊資料庫

的關係；第五節進一步分析黨政協調機制；第六節代結論，提出「總統化政黨」現象爲後續值得關注的重要憲政課題。

貳、文獻和理論的檢視

關於黨政關係文獻和理論，以下分別從國內與國外加以檢視。國內探討黨政關係之文獻，多屬對於過去國民黨執政時期的經驗。在一九九〇年代之前，由於當時處於戒嚴和黨禁時代，早期主要文獻如曾濟群（1976）、曾淑媛（1983）與馬起華（1985）等，對於了解具有列寧式政黨特質的國民黨黨政運作實務確有所幫助，但欲從中探究競爭性政黨體系下民主政黨的黨政運作，則相當有限。一九九〇年代解嚴政治民主化以後，國內政治學界的焦點已不在此，對剛興起的民進黨的研究更受重視。[4] 這時期關於黨政關係之文獻漸減，民進黨亦尚未執政，相關研究仍集中在國民黨，包括彭鳳貞（1990）、鄒篤麒（1993）、沈建中（1996）、曾濟群（1995）等等。彭鳳貞主要針對人民團體法進行個案研究，研究範圍則是中國國民黨在立法過程中的黨政運作，涵蓋了黨部、政府與立法機關等三方面。鄒篤麒也是以探討國民黨爲主體，但也在論文中兼論幾個具有代表性國家的情況，包括英國、美國、日本、以及列寧式政黨。沈建中的專書則焦點放置在立法程序的描述，對此有相當詳細的介紹。曾濟群則探討國民黨黨政關係結構的變遷及其協調，說明我國行憲以來不同階段的黨政協調制度。這些研究除少數情形外，亦多偏重於威權政體時期，對一九九七年「雙首長制」（本文主要稱之爲「半總統制」）修憲後的黨政運作亦較少著墨。

民進黨執政後，對於黨政關係的專論學術文獻仍是少見，而欲藉由過去所累積的對於國民黨執政經驗的研究成果，汲取理論資源用以研究民進黨的經驗，亦有其侷限性。即使如此，這些研究呈現出國民黨執政時期黨政關係的重要特徵，包括：總統同時爲黨主席之下，黨主席立於黨政關係金字塔頂端、中常會爲黨政的主要決策機制、在立法程序中，中央黨部之中央政策委員會負有在黨部、行政機關與立法院三者之間的協調責任，是

[4] 其中較具代表性的作品，請參閱黃德福（1992）。

臺灣大學學術期刊資料庫

黨政之間各類法案折衝協調的樞紐，這一點是國民黨的特色。整體而言，國民黨的黨政關係隨著黨內的民主化以及政治民主化而有所變遷，但「以黨領政」的色彩仍相當濃厚。

二〇〇〇年政黨輪替後，此一時期吸引較多學者關注和投入的研究在於政府組成與運作，以及國會立法行爲的研究。前者包括分立政府（divided government）和少數政府（minority government）的研究，相關文獻包括盛杏湲（2003）、黃秀端（2003）、吳重禮（2000a、2000b）、高朗（2001）、吳東野（1996、2001）、周育仁（2001、2002）。後者則是以國會中黨團運作和朝野政黨協商研究爲主，包括有王業立（2002）、候世傑（2002）、楊婉瑩、陳采葳（2006）、林瑞雯（2003）、羅國豪（2005）等等，這些相關文獻中除少數外，主要集中在碩士研究生的作品。這兩大主題都與黨政關係之課題有關，但並未真正處理以實權總統爲核心的黨政運作。無論是分立政府或少數政府的研究，焦點主要在於行政和立法之關係，至於政黨和政府的連結，主要反映在政府組成行爲上政黨作爲主要政治行動者的角色，黨政關係之型態並未成爲學者深入探討的議題。而國會黨團研究，雖然亦觸及黨政關係，但範疇集中在立法研究。進一步的，如果我們將半總統制的研究獨立檢視，[5] 探討焦點亦多集中在府會關係、政府的形成和存續、以及選舉制度和選舉時程的作用等，並未將黨政關係視爲一獨立的研究課題，顯然是國內現有文獻的不足之處。

嚴格說起來，對於民進黨執政後黨政關係研究僅有少數作品，如林岱緯（2004）以及林水波與何鴻榮（2003）。林岱緯主要將黨政關係分爲「黨政合一」（fusion）、「黨政分離」（seperation）兩種類型，該研究涵蓋民進黨執政前三年黨政同步前後階段，蒐集了初步的階段性資料。不過，傳統「黨政合一」、「黨政分離」之概念係源於議會制和總統制經驗，如果並非在一個典型的議會制下的政黨政府（party government），又非列寧式政黨黨政不分，實在談不上真正的「黨政合一」，因此，黨政關係的模式尚需進一步釐清。林水波與何鴻榮的文章，將黨政關係視爲普遍發生在

[5] 除了較早的周陽山（1996）和吳東野（1996）的作品屬於概念和制度經驗的引介和探討外，2000 年之後有更多針對台灣的研究，包括吳玉山（2001、2002）、林繼文（2000）、呂炳寬與徐正戎（2004）、沈有忠（2005）、陳宏銘（2007）等。

臺灣大學學術期刊資料庫

各個行政部門、國會、政黨等行動主體之間的結構化和非結構化競合互動之中，可粗分政黨之間（inter-party）（黨際）與政黨之內（intra-party）（黨內）的關係。但他們進一步建構的多達十三種的排列組合關係，相當複雜。

從上述看來，國內的相關研究提供了部分的研究資源，但未觸及黨政關係的一項核心焦點，即「總統與政黨的關係」。進一步檢視國外的相關研究，國外在這個領域方面的研究，同樣主要集中在政府組成問題，對政黨政府進行較整體性的探討相當少見（Rose, 1969；Castles and Wildenmann, 1986；Katz , 1986, 1987；Budge and Keman, 1990）。事實上，對於政黨政府從事較深入而具一般理論性的討論的文獻，可能始於一九八〇年代由 Wildenmann 所發動的相關研究，包括 Castels and Wildenmann (1986)、Katz (1987)、Lessmann (1987)。除了在某些特定的關於政黨型態的研究外，這些作品主要是從政黨的角度分析，且探討的重點是在政黨對政府制度的影響；相對的，政府對制度於政黨和黨政關係的影響卻未獲致充分的關注。

新階段的代表性研究，見諸於以 Blondel 與 Cotta 在一九九六年所編的重要作品《政黨與政府：一項關於自由民主政體中政府與支持性政黨的研究》（*Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*）。該書一改過去的研究，強調黨政關係中政府對政黨的影響以及政府自主性的問題，而非僅僅停留在政黨對政府的影響。該書納入十一個國家的案例，包括英國、法國、瑞典、德國、奧地利、芬蘭、荷蘭、比利時、義大利、美國、印度；這些案例涵蓋議會制、總統制和半總統制，當然，仍以議會制爲最多。研究方法係採個案研究，缺乏建構一般性命題和理論的基礎。在二〇〇〇年，Blondel 與 Cotta 發表的最新階段的作品：《政黨政府的本質：一項歐洲的比較研究》（*The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*）一書，可以說是一九九六年作品延伸性的跨國比較研究，前後兩本書均將政府與政黨的關係（即黨政關係）稱之爲「政黨政府」（Blondel and Cotta, 1996: 1；2000: 1），但較可惜的是後者納入的國家案例減少，且全部爲議會制，原有總統制之美國與半總統制之法國，則被摒除在外。

臺灣大學學術期刊資料庫

Blondel 與 Cotta 等人的相關研究提供我們重要的理論線索，但由於他們的研究是建立在議會制的經驗，因此，對於包括台灣在內的半總統制國家而言仍有所不足，特別是關於實權總統與政黨的關係。譬如，總統是否擔任政黨的主席？如果不是，總統在執政黨中的角色爲何？還有因此而涉及的政府與政黨間之政策協調機制問題等等，都必須進一步納入才較完整。事實上，總統是否爲政黨領袖，是半總統制黨政關係之關鍵。此外，Blondel 和 Cotta 等人提出的定義黨政關係的兩個主要性質：自主性（autonomy）或依賴性（dependence），較缺乏明確的定義和指標，比較難以精確驗證，因此其概念工具未必適合用在台灣案例上。

許多東歐和前蘇聯民主化後的國家憲法中，常有總統不能是政黨成員的規定，學者有認爲此乃與有效的總統制政府原理相違背，這些國家的若干總統也自詡超越政黨之上，而當他們確認可以再連任成功時，也常與原有的政黨維持鬆散的關係（Linz, 1997: 10）。Pugaèiauskas (1999) 在討論波蘭和立陶宛時指出，這種超黨派的總統（above-partisanship）現象，在一方面這會削弱政黨的角色，更爲重要的是，在另一方面這將於不利於總統的動員支持，弱化總統和國會的連結關係。儘管如此，這種情況在法國似未發生，且法國總統對於政黨領導人的挑選仍有十足的影響力。Thiebault (1993) 的研究便指出，法國左右派內部選舉領導人的方式不同，但由於總統大選的制度，使得主要總統候選人會傾向使所屬政黨「總統化」（presidentialized parties）的現象，俾利於選舉競爭。

Samuels (2002) 在所著《總統化政黨：權力分立與政黨的組織和行爲》（*Presidentialized Parties: The Seperation of Powers and Party Organization and Behavior*）一文中更具體討論「總統化政黨」現象，並且提出相較於社會結構的因素之外，憲政體制在形塑政黨上的作用，而根據其研究，總統制（包括法國半總統制）會產生議會制所沒有的「總統化政黨」（presidentialized parties）現象。Samuels 強調在議會制之下，政黨僅面臨議會的選舉，而政府組成是在議會選舉後間接進行的。然而在總統制之下，行政權的歸屬則透過總統的選舉來直接決定，那麼政黨的組織和行爲誘因必然異於在議會制之下。Samuels (2002) 認爲在總統制下，提名具有勝算的候選人參與總統選舉，是政黨生死存亡的重頭戲，所以會集中資源

臺灣大學學術期刊資料庫

在政府的選舉。因爲一旦當選，候選人自然成爲政黨的實質領導人（即使在形式上並不是）。總統闡述政黨立場，做出政策計畫，所以總統才是維續政黨形象的主力。直選總統也改變黨際競爭的本質，使得意識型態光譜左右兩邊的政黨皆爲取得各自陣營的主導權而競爭。此外，總統制也同樣削弱政黨在議題設定上的影響力。同樣的，Clift (2005) 在關於法國第五共和的作品中則指出，總統的多數（presidential majority）彰顯了法國政黨內部權力關係的總統化現象，將成爲法國新的憲政慣例。在政策形成和決定，以及人事選擇和選戰方面，政黨是從屬於總統的。Clift 也引據許多專家的看法，認爲，「總統黨」（presidential parties）的出現和相關特質，乃源於半總統制下第五共和結構的影響。在此背景下，政黨被視爲總統的工具，其主要功能在於作爲邁向總統職位的平台，成爲總統的組織化資源（Thiebault, 1993: 287）。

Samuels and Shugart (2009) 的最新作品系統性的探討總統與政黨以及總理與政黨的關係，他們重申現有研究對於政黨在不同憲政體制下的表現缺乏理論思考，應探討憲政體制對政黨政治的影響。該研究某種程度延伸 Samuels (2002)「總統化政黨」的討論，而相對於總統化政黨，也有「議會化政黨」（parliamentarized parties）的形成。依照他們的定義，所謂政黨的「總統化」（the presidentialization of political parties），指的是權力分立結構會根本地形塑政黨的組織和行爲，而有別於議會制下政黨的組識和行爲。

從國內外相關文獻來看，黨政關係涉及的面向繁多，本文在資料的有限範圍內，僅就其中幾個面向略做探討。其中，本文參考 Clift、Samuels 以及 Shugart and Samuels 等觀點，著重實權總統的憲政體制下總統與所屬政黨的關係，探討我國半總統制的架構下陳水扁總統執政時期的黨政關係。

參、台灣半總統制下黨政關係的結構背景

理解民進黨執政時期的黨政關係，必須考量三項基本政治結構，一是半總統制的憲政體制特質，二是政黨輪替後民進黨在立法院中席次未過半的行政立法關係結構，三是民進黨黨政菁英山頭化現象，三者構成民進黨黨政關係的外生變數（exogenous variable），以下進一步分別討論。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、台灣半總統制的特質

對於何謂半總統制，學者有不同的定義（Duverger, 1980；Shugart and Carey, 1992；Sartori, 1997；Elgie, 1999, 2003），本文所採半總統制概念，則如前言所述以 Duverger (1980) 的原始定義爲主。從憲法的設計來看，我國的體制傾向半總統制類型。首先，我國總統經由人民直接選舉產生，符合 Duverger 對半總統制所界定三項特徵中的第一項，總統由普選產生。再者，依憲法增修條文規定，總統至少擁有以下權力：行政院院長的任命權、解散立法院的權力、主持國家安全會議與決定國家安全大政方針、司法院和監察院與考試院相關人事提名權、覆議核可權與緊急命令權等。從上述憲法規定之總統權力來看，若說總統權力相當大，可能有不同的認定，但總統並不是「統而不治」的虛位元首，乃不爭之論，故也大致符合 Duverger 所揭示的第二項特徵。最後，除了總統之外，還存在著領導國家最高行政機關的行政院院長暨各部會首長，而行政院須向立法院負責，立法院得對行政院院長提出不信任案迫其去職，凡此規定亦符合半總統制的第三項界定。再就實際的憲政運作來看，確實並存總統和行政院院長的雙重行政領導結構，呈現一般所強調半總統制中總統與總理的關係，故作者以此判定我國憲政體制在實務上屬於半總統制。雖然本文將我國憲政體制定位爲半總統制，但並不表示冠以其他的概念一定不適當，因爲這涉及研究者對於半總統制概念的接受程度以及對於我國憲政體制定位的不同見解。[6]

---

[6] 相較於半總統制，在台灣「雙首長制」一詞似乎更被普遍使用。其實，半總統制與雙首長制（或稱「雙重領導制」）（dual leadership）雖然在內涵上有其共通點，實則在概念上也有區分的可能性。對雙首長制類型的討論以 Blondel (1992) 的分類較爲細緻，按其界定，該種制度乃指存在著兩個人，而且只可以是兩個人而已（不論是男人或女人），他們正式地、有效地、且持續地管理著政府的一般性事務，而其中一人經常是君主或總統。這個制度排除了國家元首僅具象徵性意義的個案，也排除了由兩個以上的人所構成的執政團或會議形式的集體領導。Blondel 將雙首長制細分爲三類，其中「半總統制」的共和國僅是其中一種。另外兩種則是「雙重領導的君主制（dual monarchies）」和「共產主義體系」（communist systems），前者是最傳統的雙首長制，其同時存在著國王和首相的雙重領導，如過去的布列顛、瑞典以及 1980 年代的約旦、尼泊爾、摩洛哥等例子；後者指過去歐洲及北亞的共產主義國家中，同時存在著黨的領導人－總書記及政府的領導人－總理，而這兩個職務分別由兩人所擔任的情況。由此可見，半

臺灣大學學術期刊資料庫

進一步的，半總統制存在著次類型，諸如 Shugart and Carey (1992) 所建構的「總理－總統制」（premier-presidential regime）與「總統－議會制」（president-parliamentary regime），或 Elgie (2003) 將半總統制區分的三種型態：高度總統化的半總統制（Highly presidentialized semi-presidential regimes）、總統屬儀式功能的半總統制（Semipresidential regimes with ceremonial presidents）、總統和總理權力平衡的半總統制（Semipresidential regimes with a balance of presidential and prime-ministerial powers），故在研究我國半總統黨政關係模式應考慮次類型的不同結構因素。

我國憲政體制究竟較偏向何種半總統制次類型？的確，我國總統是具有實權的總統，但並非憲法下之最高行政首長，因此總統主要是以政治實力進行優勢領導，而非以體制上是最高行政首長來直接進行制度性的領導。這也是爲什麼民進黨執政八年中，總統與行政院院長一直處於相當微妙的關係，唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌五位行政院院長與總統的互動，相當受到政治實力的制約。不過，在我國的半總統制政府體制下，整個中央政府中，包括行政院所轄各部會首長，除副總統外，只有總統擁有選票基礎，而且是全國性的選票基礎。不惟如此，總統可以單獨任命行政院院長無需立法院同意，擁有憲法上授予的實權，因此雖然憲法本文明文規定「行政院爲最高行政機關」，實則在憲政實務上，行政院院長多以執行總統政見之角色自居。在陳水扁總統任內，其曾明確指出：「我們是向總統制傾斜的雙首長制，大家很清楚，李前總統最後修憲就是要走向總統制，從總統直接民選到取消閣揆同意權，雖然不等同於總統制，但就是要走向總統制，這才是當前的憲政體制精神」（陳水扁，2001：126）。二〇〇八年時馬英九總統也表示：「我是國家元首，行政院院長是國家最高行政首長，我會尊重行政院院長，行政院院長要負責執行我的政見，不然我選這個總統幹嘛」（李明賢等，2008）。

上述兩位總統對憲政體制的認知和定位，恐未有明確的憲法依據，因此若僅從憲法文本的規範來看，將我國憲政體制定位爲總統優勢的半總統制，實有武斷或誤判之處。然而，從憲政實務運作來看，即「憲政現實」

總統制乃雙首長制之一種，以雙首長制概念指涉台灣現制並無明顯不當之處。

臺灣大學學術期刊資料庫

的憲政體制，可能比較接近這樣的認識。因此本文所謂「總統優勢的半總統制」的定位，是「憲政現實」，而非憲法規範。憲政現實上總統優勢的半總統制對黨政關係的影響顯而易見，即總統相較於行政院院長，才是黨政關係中的最核心之樞紐，也會牽引出相關的政治效應和結果。在總統優勢的半總統制下，總統未兼任執政黨主席會產生以下現象：黨與政的雙重代理人、建立體制外各種黨政平台、總統意志與黨意更明顯的落差。

二、分立與少數的政府

二〇〇〇年五月二十日陳水扁先生就職總統，任命國民黨籍的唐飛擔任行政院院長，組成所謂的「全民政府」，在野的國民黨雖然曾有爭取組閣權之議，但陳總統始終未予接受。唐飛去職後，陳總統在任期內共任命過五次行政院院長，包括張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄（表 1）。綜觀執政八年中，民進黨在立法院中從未有掌握過半的席次（表 2），陳總統既未讓出組閣權給國民黨或「泛藍」，形成所謂的「共治」（cohabitation）政府，亦未籌組多黨聯合政府，「分立政府」或「少數政府」的狀態一直不變。

所謂「分立政府」，依 Laver and Shepsle 定義，係指當總統職位由一個政黨所掌控，並且至少國會中的一院（當國會是兩院制時）是由另一個政黨所控制的政府型態（1991：252）。[7] 對於半總統制，Elgie 認爲當總統、總理與主要內閣成員同屬於一個政黨，而該政黨並未在國會擁有過半席次，便形同總統制國家的分立政府（2001：6-7）。所謂「少數政府」指的是內閣中的執政黨並未在議會中握有過半議席的型態（Laver and Shepsle, 1996: 262；Strom, 1990）。民進黨執政時期我國政府型態相當程度兼具上述兩者特性，或可以 Skach (2002) 所用的「分立與少數的政府」（divided minority government）概念來形容。[8]

---

[7] 該定義雖然適用於美國兩黨制的經驗，卻被質疑不適用於多黨體系的制度。Elgie (2001) 爲排除此一困難，認爲分立政府的概念可以擴延至多黨體系的總統制政府，並進一步用來描繪議會制下的少數政府和半總統制下的「共治」（cohabitation）（「分割的行政」（split-executive））型政府與少數政府。

[8] 「分立與少數的政府」這個概念首先見諸於 Skach (2005)，依其觀點，該類型政府表現

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　政黨輪替後總統、行政院院長、民進黨黨主席名單對照表

總　　統	行政院院長	黨　主　席	立法院	黨　團　幹　部		
			屆期會期	總　召	幹事長	書記長／副總召
陳水扁 (2000/05~)	唐飛 (2000/05~ 2000/10)	林義雄 (1998/07~2000/07) 謝長廷 (2000/07~2002/07)	4-3 4-4	鄭寶清 許添財	林宗男 彭紹瑾	李文忠 巴燕達魯
陳水扁 (2000/05~)	張俊雄 (2000/10~ 2002/01)	謝長廷 (2000/07~2002/07) 陳水扁 （2002/07~2005/02)	4-4 4-5 4-6	許添財 周伯倫 林豐喜	彭紹瑾 翁金珠 蔡煌瑯	巴燕達魯 柯建銘 張川田
陳水扁 (2000/05~)	游錫堃 (2002/02/01~ 2005/01/31)	謝長廷 (2000/07~2002/07) 陳水扁 (2002/07~2005/02)	5-1 5-2 5-3 5-4 5-5 5-6	柯建銘 柯建銘 柯建銘 柯建銘 柯建銘 柯建銘	王　拓 王　拓 陳其邁 陳其邁 蔡煌瑯 李俊毅	許榮淑 許榮淑 邱垂貞 邱垂貞 李俊毅 蔡煌瑯
陳水扁 (2000/05~)	謝長廷 (2005/02~ 2006/01）	蘇貞昌 (2005/02~2005/12) 呂秀蓮 (2005/12/07 代理) 游錫堃 (2006/01~2007)	6-1 6-2	趙永清 趙永清	賴清德 賴清德	陳景峻 陳景峻
陳水扁 (2000/05/~)	蘇貞昌 (2006/01/25~ 2007/05/20)	游錫堃 (2006/01~2007/10)	6-3 6-4	柯建銘 柯建銘	陳景峻 葉宜津	葉宜津 陳景峻
陳水扁 (2000/05~)	張俊雄 (2007/05~ 2008/05)	陳水扁 (2007/10~2008/05)	6-5 6-6 7-1	柯建銘 柯建銘 柯建銘	王幸男 王　拓 賴清德	王　拓 王幸男 葉宜津

資料來源：作者自行整理

說明：第五屆黨團以後才有書記長，之前爲副總召。

以下三方面特徵：一是總統分裂於議會，如法國第四共和時期的少數政府，也就是像美國在柯林頓政府第二任的分立政府時期一般，滋生僵局和衝突；二是議會本身內部的分裂，如同威瑪共和最後的幾年，議會幾乎無法支持任何政府渡過一段時間；三是總統與總理之間的分裂，如同 Chirac 與 Jospin 的共治時期。此種多重面向，則相互增強結構化的、制度性的政治割裂。本文所探討之台灣案例，總統與行政院長並無分裂，故 Skach 之第三項特徵無需採納，第二項也有斟酌空間。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　台灣近幾年總統選舉與國會選舉各黨得票率與席次率概況

年　度	選　舉　類　型	民　進　黨	國　民　黨	親　民　黨	台　　聯
2000.3	總統選舉 得票率	39.3%	23.10%	36.84%	x
2001.12	立法委員選舉 得票率	33.38%	28.56%	18.57%	7.76%
	立法委員選舉 席次率	38.67%	30.22%	20.44%	5.78%
2004.3	總統選舉 得票率	50.11%	49.89%	x	x
2004.12	立法委員選舉 得票率	35.7%	32.8%	13.8%	7.7%
	立法委員選舉 席次率	39.78%	34.66%	15.34%	3.98%
2008.1	立法委員選舉得票率	38.65%	53.48%	0.02%	0.96%
	立法委員選舉 席次率	23.89%	71.68%	0.9%	0%

資料來源：中央選舉委員會

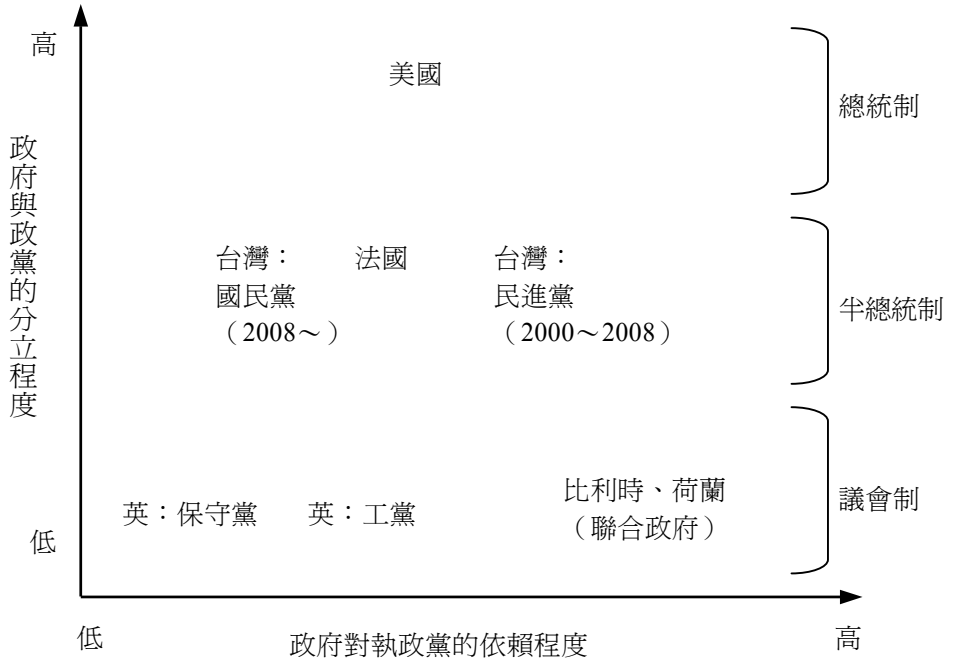
「分立與少數的政府」對黨政關係之形塑至少有三方面：第一是面對立法院中的少數困境，雖然只有民進黨並無法支撐立法院中法案審查所需之多數，故仰賴同屬「泛綠」陣營的台灣團結聯盟（簡稱「台聯」）的奧援，才可勉強與「泛藍」的相對多數席次一搏，但無論如何民進黨是政府存續的基本憑藉，因此政府對政黨的依賴是相當明顯的。後續本文會說明，在民進黨進行「黨政同步」，讓總統身兼黨主席之前，陳總統對民進黨和立法院黨團的掌握較弱，而陳總統兼任黨主席後能夠強化個人對民進黨的領導，進一步掌握立法院黨團。就這一點而言，我們對照二〇〇八年以後馬英九政府的情況，就有很大的不同，因爲馬英九總統所面對的立法院，是國民黨握有絕對多數的席次，是所謂的「一致性政府」（unified government）。在一致性政府下，政府反而佔據優勢，因爲行政部門不必如少數政府一般，每一項法案都要擔心會不會獲得執政黨委員的支持，從而政府對政黨的依賴程度不如民進黨。

上述分析所言之「依賴」，係藉助 Blondel 與 Cotta 等人（2000：99）

臺灣大學學術期刊資料庫

之部分研究概念，但由於 Blondel 與 Cotta 等人的研究是偏重在議會制的經驗，因此，對於包括台灣在內的半總統制國家而言仍有所不足，所以調整爲兩個座標（圖 1），以「政府與政黨的分立程度」與「政府對政黨的依賴程度」兩個座標，繪製圖 1，呈現不同憲政體制下不同國家的定位以及台灣相關案例的位置。在「政府與政黨的分立程度」方面，因總統制權力分立最清楚，以美國爲例，行政和立法較嚴格的分立，且政府（行政）之組成，繫於總統個人，政黨之成分並非沒有，但較議會制低，故政府與政黨的分立程度最高，相對的「政黨政府」性質最低。而議會制因權力融合性質，以英國爲例，內閣由議會多數黨組成，「政府與政黨的分立程度」最低，相對的「政黨政府」性質最高，政府主要由政黨組成。至於半總統制，則具有總統制和議會制的分部元素，故應介於中間，所以台灣和法國案例居於中間。

圖 1　政黨與政府之間的關係 ── 比較憲政體制下的定位



資料來源：參考 Blondel 與 Cotta (2000) 後由作者自繪而成

臺灣大學學術期刊資料庫

在依賴程度方面，不易有明確的測量方式，不過議會制因政府的組成依賴議會多數的信任，尤其在多黨體系下需要組成聯合政府，而聯合政府較單一政府脆弱，只要有政黨退出政府，政府都可能出現不穩定，故政府對政黨的依賴度高，Blondel 與 Cotta 等人將比利時與荷蘭之聯合政府位置設定在右端，而英國兩黨制之單一政府在左端（工黨和保守黨位置不同源於兩黨政黨屬性之差異）。總統制的位置在中間，因總統制政府政黨性質較議會制弱，但在美國之分立政府時，政府對政黨的依賴甚於英國單一多數型政府之程度。在台灣，民進黨在二〇〇〇年至二〇〇八年執政時期，政府對政黨的依賴程度細部來看，可以分成兩個階段，一是唐飛擔任行政院院長的所謂「全民政府」階段，當時民進黨並未參與組閣，政府並不那麼依賴政黨；第二個階段是唐飛下台後由張俊雄續任行政院院長，全民政府不再，這一階段政府仰賴政黨的支持尤甚，特別是在立法的團結度上的依賴，是相當明顯的，其程度至少要高過國民黨在二〇〇八年後重回執政之時期（圖 1 呈現多數時期，即第二階段的位置爲主）。相對的在國民黨方面，在二〇〇八年一月的第七屆立法委員的選舉中，一舉囊括近七成二的席次，馬總統五月二十日就任後，形成行政和立法一致的多數政府（事實上國民黨執政時期均屬此種政府）。即使國民黨在立法過程中未能展現團結度，若干委員未能支持政府的提案而「跑票」，亦無法有效撼動政府於國會中的多數基礎，此時行政院仍能推動法案，故國民黨政府擁有較高的自主性，行政部門的姿態亦較高。

至於法國第五共和時期，如果考量政府的型態，則介於國民黨政府與民進黨政府之間，因爲從一九五八年迄今（二〇〇九年），法國出現一次少數政府（一九八八年至一九九一年間），另有三次的共治政府（一九八六年至一九八八年、一九九三年至一九九五年、一九九七年至二〇〇二年），其他均爲典型的一致政府。所以即使將共治時期排除在外，法國仍有 77% 的時間是處於典型的多數政府或一致政府，故其政府對執政黨的仰賴程度低於民進黨政府，而高於均屬於多數政府的國民黨執政時期，但更細緻的討論和定位可能需要相關研究進一步探索。

「分立與少數的政府」對黨政關係之形塑，另一個效果是，面對少數困境所帶來的行政立法衝突與施政困難，陳總統採取不斷更換行政院院長

臺灣大學學術期刊資料庫

的作法加以因應，導致行政院內閣人事頻繁更動，進而連帶牽動民進黨黨主席人選的佈局。譬如二〇〇五年二月一日謝長廷接替游錫堃擔任行政院院長，蘇貞昌隨後接任黨主席；二〇〇六年一月二十五日蘇貞昌接任行政院院長，游錫堃在同一時期接下黨主席位子；陳總統頻繁地、獨斷地更換「閣揆」，使得民進黨領導階層「雨露均霑」，雖能彰顯陳總統個人無可挑戰的權勢，卻無法培養最具聲望的黨內接班人，最後在黨內進行二〇〇八年總統候選人初選時，造成包括謝長廷、蘇貞昌、游錫堃以及呂秀蓮等四人爭霸的窘境，削弱民進黨在該次大選的團結力量。最後，面對「分立與少數的政府」，執政團隊不斷尋求最適的黨政各部門協調模式，以面對國會中少數的困境（後文會再詳論）。

三、黨政菁英山頭化：呼應半總統制的憲政結構

半總統制的憲政結構特性，使得執政黨的黨政關係中除了副總統以外，[9] 存在四個核心的單位：總統、行政院、黨中央、立法院黨團（表 1）。在民進黨執政時期，除了該黨內部的派系外，這四個政治單位可以孕育出山頭化的黨政菁英。其中，總統無疑是居於至高點，而除了陳水扁總統外，擔任過行政院院長與民進黨黨主席職位者都可能成爲黨內最具實力的政治領導人，其中黨主席由誰來擔任，是這一連串人事安排中的「下游」階段，而行政院院長才是首先確立的「上游」階段。黨政領導階層所首先爭取的是擔任所謂的閣揆，退而求其次才是黨主席。如同前述，閣揆更換頻繁，也牽動黨主席的人選。謝長廷、蘇貞昌、游錫堃等人是人事職位搬風遊戲中最後形成的最具有實力的幾位人物。

其中，行政院院長的角色突顯出半總統制雙首長的特質，而憲法雖明訂其所領導的行政院爲國家最高行政機關，但實務上行政院院長的權力大小和自主性與其能獲得總統多大的授權以及信任有關，而行政院院長個人的態度，也是影響的重要變數。整體而言，展現相對自主性較高的是謝長廷，其試圖與陳總統某種程度的區隔，任內政策主導性較強；其任內另一特色是行政院和立院黨團溝通最佳，相對的，行政部門和立法院衝突較

[9] 在許多半總統制國家中均一見有副總統職位的設置，如法國、芬蘭、波蘭等。

臺灣大學學術期刊資料庫

高，如 TVBS 案的處理即是。自主性較低的是唐飛與張俊雄，如核四案過程中可見一斑，前者因理念與民進黨有所出入而下台，後者基本上是配合總統的政策方向。游錫堃任行政院院長時與陳總統關係很好，相對自主性不凸顯。蘇貞昌任院長期間，在陳總統宣示「權力下放」後，雖較有自己的意志去貫徹他的政策，但所謂「權力下放」也僅止於短暫的表象而已。

此外，關於立法院黨團幹部。傳統上，執政之前民進黨的立院黨團與黨中央是處於平行的地位，立院黨團具有高度的自主性。但執政之後，雖然在決策地位上尚能支配中央黨部，但相對於強勢的總統和行政部門，其地位是被政府（總統和行政部門）所支配（鄭明德，2005：135）。在黨團運作上，過去一向採取「派系共治」原則，黨團三長由各派系以「輪流」方式擔任。「派系共治」的方式雖有高度的自主性，但長久以來運作的結果，黨團三長未必孚眾望，不易凝聚黨內共識及培養資深領袖（王業立，2002：92-3）。二〇〇一年十二月二十五日，民進黨立院黨團舉行黨團大會，通過了「民主進步黨立院黨團組織規則修正案」，黨團三長須連任三屆以上才具被選舉權，至此確認未來黨團三長與各委員會都將採「資深制」。整體而言，民進黨執政時期政策決策固然偏向總統主導，但山頭化的黨政菁英，仍提高了執政團隊內部的溝通成本。

而山頭化的黨政菁英不僅存在於民進黨執政時期，在二〇〇八年國民黨重新執政後也有類似狀況。[10] 總統如亟需政務成績和推動的黨務改革，自然會尋求強而有力的黨政領導角色，而二〇〇九年年底的縣市長選舉和黨內提名亦即將舉行，各方權力資源的爭奪勢必隨之來臨，而既然原有的黨政機制並無法滿足總統的領導現狀，那麼就不難理解爲什麼國民黨的馬英九總統也和民進黨的陳水扁總統，最後都違反就任時的初衷而欲接下黨

[10] 在國民黨中央層級的統治結構中，除了馬英九總統和行政院院長（劉兆玄、吳敦義）之「雙首長」外，立法院有王金平院長，黨中央尚有黨主席吳伯雄，他們都是具有一定政治實力的人物，在黨政運作網絡中，都佔有一席之地，總統無法忽視他們。而在地方層級的統治結構中，包括台中市市長胡志強、桃園縣縣長朱立倫（2009 年 9 月中接任行政院副院長）以及台北市市長郝龍彬等明星級縣市首長在內，均擁有選票基礎和民意聲望，在論及國民黨政權的接班乃至行政院院長的佈局中，都是常被點名的對象。在這些多元並存的黨政菁英外，尚存在著包括立法委員及其他次級黨政菁英，他們並非都服膺於馬英九的領導。

臺灣大學學術期刊資料庫

主席職位。

肆、黨政關係的核心：實權總統與所屬政黨的關係

在一九九〇年代半總統制政府廣泛被採用之前，除了法國第五共和的憲政獲得較多關注外，焦點在於美國所代表的總統制經驗。我們對美國以外總統制國家的總統，以及半總統制國家的總統，其與政黨的關係爲何，特別是有無擔任政黨領袖與其政治影響，探討不多。本文的焦點雖然以台灣民進黨執政時期爲案例，但由於採取半總統制的研究視野，故擬就民主半總統制國家經驗做一初步歸納，而後再探討陳水扁總統與民進黨關係之經驗。

一、民主半總統制國家一般經驗

在台灣以外的其他民主半總統制國家中，總統與政黨的關係之經驗爲何？現有文獻並無任何系統性歸納和分析，本文首度進行初探，在此列爲觀察的半總統制國家以民主國家爲主，而全世界民主的半總統制國家的數量，其答案視我們如何計算半總統制國家而定，不同的觀察者和研究者的答案可能不一樣。根據 Samules 與 Shugart (2009) 的觀察，在二〇〇五年全球民主國家中半總統制共有二十九個國家，但作者另採依 Elgie and Moestrup (2007) 的歸納，全球有五十五個半總統制，其中再根據「自由之家」（Freedom House）最新的評比，屬於「自由」的國家，共有二十三個國家。這二十三個國家包括台灣，但在以下的分析中，先暫時以其他外國的二十二個國家爲主，台灣留待次一節中再探討。

在二十二個台灣以外的國家案例中，考量資料蒐集的難度和觀察時程長短的必要性，每個國家我們選擇近兩任的總統爲觀察對象，而每任總統任期內所對應的總理可能有很多位，我們選擇任期末開始推算，最多呈現三位，雖不完整，但應有其代表性。根據表 3 顯示，曾出現總統兼任黨魁的國家，包括克羅埃西亞、蒙古、納米比亞、秘魯、烏克蘭、塞內加爾共

臺灣大學學術期刊資料庫

六個國家。但這六個國家並非總統一直兼任黨魁。根據表 4 所示，共有十六個國家未曾出現總統擔任黨魁的情況，包括法國、芬蘭、波蘭、葡萄牙、奧地利、南韓、保加利亞、維德角、冰島、愛爾蘭、立陶宛、斯洛伐克、斯洛維尼亞、羅馬尼亞、聖多美普林西比、馬利。由此來看，大部分半總統制國家總統未兼任黨主席。另外，有若干國家總統是無黨派的，包括有：冰島、斯洛維尼亞、羅馬尼亞、馬利等四個爲主。必須特別強調的是，雖然總統未具黨魁身份，但不一定就不是黨的實質領導人，譬如法國第五共和總統。但具黨魁身份者，很難想像不是黨的實質領導人。從這一點來看，兼任黨魁的總統，有利於掌控政黨，從而更有效發揮總統的權力。

表 3　民主半總統制國家總統、總理與政黨：曾出現總統兼任黨魁的國家（不含台灣）

國家	總統	總統所屬政黨	總統是否爲黨魁	總理	總理所屬政黨	總理是否爲黨魁
克羅埃西亞 (Croatia)	Stjepan Mesić (2000-)	克羅埃西亞人民黨	否	Ivo Sanader	克羅埃西亞民主聯盟	是
			否	Ivica Račan	社會民主黨	是
	Franjo Tuđman (1990-1999)	克羅埃西亞民主聯盟	是	Zlatko Mateša	克羅埃西亞民主聯盟	否
				Nikica Valentić	克羅埃西亞民主聯盟	否
蒙古 (Mongolia)	Nambaryn Enkhbayar (2005-)	蒙古人民革命黨	是 (2005-2007)	Sanjaagiin Bayar	蒙古人民革命黨	是 (2007 後)
				Miyeegombo Enkhbold	蒙古人民革命黨	否
				Tsakhiagiyn Elbegdorj	蒙古民主黨	是
	Natsagiin Bagabandi (1997-2005)	蒙古人民革命黨	否[11]	Tsakhiagiyn Elbegdorj	蒙古民主黨	是 (2004-2005)
				Nambaryn Enkhbayar	蒙古人民革命黨	否
納米比亞 (Namibia)	Hifikepunye Pohamba (2005)	西南非人民組織	是 (2008-)	Nahas Angula	西南非人民組織	否
	Sam Nujoma (1990-2005)	西南非人民組織	是	Theo-Ben Gurirab	西南非人民組織	否
				Hage Geingob	西南非人民組織	否

[11] 由Nambaryn Enkhbayar擔任。

臺灣大學學術期刊資料庫

國家	總統	總統所屬政黨	總統是否爲黨魁	總理	總理所屬政黨	總理是否爲黨魁
秘魯 (Peru)	Alan Garcia (2006-)	美洲人民革命聯盟黨	是	Yehude Simon	秘魯人道運動黨	否
				Jorge del Castillo	美洲人民革命聯盟黨	否
	Alejandro Toledo (2001-2006)	秘魯可能黨 (Toledo 創)	否	Pedro Pablo Kuczynski	秘魯可能黨	否
				Carlos Ferrero Costa	秘魯可能黨	否
塞內加爾 (Senagal)	Abdoulaye Wade (2000-)	塞內加爾民主黨	是[12]	Cheikh Hadjibou Soumaré	無黨派	否
				Macky Sall	塞內加爾民主黨	否
	Abdou Diouf (1981-2000)	塞內加爾社會黨	是[13] (1996 之前)	Mamadou Lamine Loum	塞內加爾社會黨	X
				Habib Thiam	塞內加爾社會黨	X
烏克蘭 (Ukraine)	Viktor Yushchenko (2005-)	我們的烏克蘭人民聯盟	是[14]	Yulia Tymoshenko (2005, 2007-)	季莫申科聯盟	是
	Viktor Yushchenko (2005-)	我們的烏克蘭人民聯盟	是	Viktor Yanukovych (2006-2007)	地方黨	是
				Yuriy Yekhanurov (2005-2006)	我們的烏克蘭人民聯盟	否
	Leonid Kuchma (1994-2005)	無黨派	否 (無黨派)	X	X	X

資料來源：Exxun (2009); Nation Master (2009); Wikipedia (2009)

說　　明：1. 收錄國家以 Elgie and Moestrup (2007) 所列半總統制國家中之民主國家爲主。

2. 每個國家以近兩任總統之任期經驗爲觀察期。

3. 每位總統任內之總理多不只一位，表中所列以不超過三位爲主。

4. 表格中出現「X」記號者爲無資料或難以判定。

5. 台灣暫不列入其中，而另外單獨分析。

[12] 黨魁爲秘書長

[13] 黨魁爲秘書長。

[14] 2005 後爲榮譽黨主席。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4　民主半總統制國家總統、總理與政黨：不曾出現總統兼任黨魁的國家

國家	總統	總統所屬政黨	總統是否爲黨魁	總理	總理所屬政黨	總理是否爲黨魁
法國 (France)	Nicolas Sarkozy (2007)	法國人民運動聯盟	否[15]	François Fillon	法國人民運動聯盟	否
	Jacques Chirac (1995-2007)	保衛共和聯盟 (2002 後) 共和黨 (2002 前)	否	Dominique de Villepin	法國人民運動聯盟	否[16]
				Jean-Pierre Raffarin	法國人民運動聯盟	否[17]
	François Mitterrand (1981-1995)	社會黨	否	Édouard Balladur	保衛共和聯盟	否
				Pierre Bérégovoy	社會黨	否
芬蘭 (Finland)	Tarja Halonen (2000-2008)	芬蘭社會民主黨	否	Matti Vanhanen	中央黨	是
				Anneli Jäätteenmäki	中央黨	否 (任期很短暫)
				Paavo Lipponen	芬蘭社會民主黨	是
	Martti Ahtisaari (1994-2000)	芬蘭社會民主黨	否	Paavo Lipponen	芬蘭社會民主黨	是
				Esko Aho	中央黨	是
波蘭 (Poland)	Lech Kaczynski (2005-)	法律正義黨	否	Donald Tusk	公民議壇黨	是
				Jarosław Kaczyński	法律正義黨	是
	Aleksander Kwaśniewski (1995-2005)	波蘭社會民主黨	否	Marek Belka[18]	民主左派聯盟 Democratic Left Alliance	否
				Leszek Miller	民主左派聯盟	是
葡萄牙 (Portugal)	Aníbal António Cavaco Silva (2006-)	社會民主黨	否	José Sócrates	社會黨	是
	Jorge Fernando Branco de Sampaio (1996-2006)	社會黨	否	José Sócrates	社會黨	是
				Pedro Miguel de Santana Lopes	社會民主黨	是
				José Manuel Durão Barroso	社會民主黨	是

[15] 2007 年 Sarkozy 就任總統前辭去法國人民運動聯盟主席職位，該黨未改選黨主席，但 Sarkozy 仍爲黨所公認領導人。

[16] 爲 Sarkozy 擔任。

[17] 爲 Juppé 擔任。

[18] 任期較短（2004/05/02～2005/10/31），未任黨魁。

臺灣大學學術期刊資料庫

國家	總統	總統所屬政黨	總統是否爲黨魁	總理	總理所屬政黨	總理是否爲黨魁
奧地利 (Austria)	Heinz Fischer (2004-)	社會民主黨	否	Werner Faymann	社會民主黨	是
				Alfred Gusenbauer	社會民主黨	是
	Thomas Klesti (1992-2004)	奧地利人民黨	否	Wolfgang Schüssel	奧地利人民黨	是
				Viktor Klima	社會民主黨	是
南韓 (South Korea)	Lee Myung-bak (2008-)	大國家黨	否	Han Seung-soo	大國家黨	否
	Roh Moo-hyun (2003-2008)	民主黨 (2008-) 大統合民主新黨 (2007-2008) 開放我們的黨 (2003-2007) 新千禧民主黨 (1998-2003)	否	Han Duck-soo	開放我們的黨	否
				Han Myung-sook	大統合民主新黨	否
保加利亞 (Bulgaria)	Georgi Parvanov (2002-)	保加利亞社會黨	否[19]	Sergei Stanishev	保加利亞社會黨	是
				Simeon Sakskoburggotski	人權與自由運動黨	是
	Petar Stoyanov (1997-2002)	民主力量聯盟	否	Simeon Sakskoburggotski	人權與自由運動黨	是
維德角 (Cape Verde)	Pedro Pires (2001-)	維德角非洲獨立黨	否	José Maria Neves	維德角之非洲獨立黨	是
	António M. Monteiro (1991-2001)	民主運動黨	否[20]	Gualberto do Rosário	民主運動黨	是
冰島 (Iceland)	Ólafur Ragnar Grímsson (1996/08/01-)	無黨派	否 (無黨派)	Jóhanna Sigurðardóttir	社會民主聯盟	否
				Geir Haarde	無黨派	否
	Vigdís Finnbogadóttir (1980-1996)	X	X	Davíð Oddsson	無黨派	否
				Steingrímur Hermannsson	進步黨	X
愛爾蘭 (Ireland)	Mary McAleese (1997-)	共和黨	否	Brian Cowen	共和黨	是
				Bertie Ahern	共和黨	是

[19] 擔任總統前是黨魁。

[20] 在卸任後 2001 才是黨魁。

臺灣大學學術期刊資料庫

國家	總統	總統所屬政黨	總統是否爲黨魁	總理	總理所屬政黨	總理是否爲黨魁
立陶宛 (Lithuania)	Valdas Adamkus (2004-；1998-2003)	無黨派	否 (無黨派)	Andrius Kubilius	立陶宛基督教民主黨	是
				Gediminas Kirkilas	立陶宛社會民主黨	否
				Algirdas Brazauskas	立陶宛社會民主黨	否
	Rolandas Paksas (2003-2004)	秩序正義黨	否 (黨選後辭掉)	Algirdas Brazauskas	立陶宛社會民主黨	否
斯洛伐克 (Slovakia)	Ivan Gašparovič (2004-2009)	民主運動黨	否	Robert Fico	社會民主方向黨	是
				Mikulas Dzurinda	斯洛伐克民主基督教聯盟黨	是
	Rudolf Schuster (1999-2004)	公民協議黨	否	Mikulas Dzurinda	斯洛伐克民主基督教聯盟黨	是
斯洛維尼亞 (Slovenia)	Danilo Türk (2007-)	無黨派	否 (無黨派)	Borut Pahor	社會民主黨	否
				Janez Janša	斯洛維尼亞民主黨	否
	Janez Drnovšek (2002-2007)	斯洛維尼亞自由民主黨	否	Janez Janša	斯洛維尼亞民主黨	否
				Anton Rop	斯洛維尼亞自由民主黨	是
				Nambaryn Enkhbayar	蒙古人民革命黨	否
羅馬尼亞 (Romania)	Traian Băsescu (2007-；2004-2007)	無黨派	否 (無黨派)	Emil Boc	民主自由黨	是
				Călin Popescu-Tăriceanu	國家自由黨	是
	Ion Iliescu (2000-2004)	無黨派[21]	否 (無黨派)	Adrian Năstase	社會民主黨	是
聖多美及普林西比 (Sao Tome and Principe)	Fradique de Menezes (2001-)	民主運動改變力量自由黨	否	Tomé Vera Cruz (2006-2008)	民主運動改變力量自由黨	是[22]
				另有其他總理	X	是 (2006-)
	Miguel Trovoada (1991-2001)	獨立民主行動黨	否	X	X	X

[21] 擔任總統時退出政黨。

[22] 黨魁爲秘書長。

臺灣大學學術期刊資料庫

國家	總統	總統所屬政黨	總統是否爲黨魁	總理	總理所屬政黨	總理是否爲黨魁
馬利 (Mali)	Amadou Toumani Touré (2002-)	無黨派	否 (無黨派)	Modibo Sidibé	X	X
				Ousmane Issoufi Maïga	無黨	否
				Ahmed Mohammed Ag Hamani	無黨	否
	Alpha Oumar Konaré (1992-2002)	馬利民主聯盟	否[23]	Mandé Sidibé	馬利民主聯盟 ADM	否
				Ibrahim Boubacar Keita	馬利民主聯盟 ADM	是[24]

資料來源：Exxun (2009); Nation Master (2009); Wikipedia (2009)

說　　明：1. 收錄國家以 Elgie and Moestrup (2007) 所列半總統制國家中之民主國家爲主。

2. 每個國家以近兩任總統之任期經驗爲觀察期。

3. 每位總統任內之總理多不只一位，表中所列以不超過三位爲主。

4. 表格中出現「X」記號者爲無資料或難以判定。

如何解釋上述不同的類型？由於案例繁多，無法深入每個，因爲解釋這些不同案例背後的原因相當困難。表面上看來，自由度排名較優的國家，總統多未兼黨魁，像是一般較熟悉的而屬於相對民主穩定而成熟的國家，如法國、芬蘭、波蘭、葡萄牙、奧地利等等。[25] 此外，憲政傳統、政黨性質、選舉制度都可能是解釋爲什麼有些國家總統兼任黨魁而有些國家不是。在憲政傳統方面，若歷來總統較不涉入政黨政治，強調超黨派身份，則就較有可能如此。在政黨性質上，由於兼任黨魁與否，與總統是否爲實質領導人沒有直接相關，總統可能選擇不擔任名義上的黨魁，而找一位代理人幫忙，但仍能掌控政黨。且在政黨重組、政黨體系變遷較快的國家，新舊政黨的汰換和起伏較大，且政黨或政黨聯盟常爲支持特定總統候選人

[23] 可確認 2000～2002 年。

[24] 可確認 2000～2001 年。

[25] 依據自由之家（Freedom House）2008 年對世界各國自由度的調查結果，在本文二十二個國家中，以下各國評比爲「1」：法國、芬蘭、波蘭、葡萄牙、奧地利、維德角、愛爾蘭、立陶宛、斯洛維尼亞、斯洛伐克；以下國家評比爲「1.5」：南韓、保加利亞；以下國家評比爲「2」：克羅埃西亞、蒙古、羅馬尼亞、納米比亞、聖多美及普林西比；以下國家評比爲「2.5」：秘魯、烏克蘭、馬利。至於台灣則爲「1.5」。

臺灣大學學術期刊資料庫

而組成，成爲選舉的戰鬥單位，並不是那麼制度化的政黨，故選後總統雖具黨員身份，卻未必需要擔任名義上的黨魁。特別是絕大多數的案例均屬多黨體系之下，有些更是多黨林立，總統爲尋求更大的政治支持，可能選擇未擔任黨魁，甚至退出政黨，這是一項合理的解釋。此外，選舉制度的因素也有關，總統選舉多採絕對多數兩輪投票制，當舉行第二輪投票時，候選人爲尋求跨黨支持，也會傾向不擔任名義上的黨魁。

上述是關於總統與政黨關係可能的解釋，而本文將焦點放在半總統制的憲政因素。本文提出一項憲政體制角度的解釋：愈屬於總統優勢的半總統制，總統愈有可能兼任黨魁；總統兼任黨魁，也強化總統優勢的半總統制政府運作。這個命題涉及半總統制次類型，亦即將半總統制再依照總統權力大小劃分基本類型，並假定不同類型下包括總統是否兼黨魁的黨政關係可能會不一樣。但類型的劃分並不容易，而個別國家的類型歸類，更形困難，不同的研究者會有不同的做法，有時也相當主觀。本文參酌前文曾引之 Shugart and Carey (1992) 與 Elgie (2005) 分類，將半總統制簡單的劃分成「總統優勢」和「總理優勢」兩種類型，特別是觀察「總統優勢」類型。假定上述總統兼黨魁的國家：克羅埃西亞、蒙古、納米比亞、秘魯、烏克蘭、塞內加爾，會集中在屬於傾向總統優勢的半總統制類型。爲什麼是這些國家？其中納米比亞與秘魯屬於 Elgie 的高度總統化的半總統制類型，所以說它們是傾向「總統優勢」；另外，根據 Roper (2002)，克羅埃西亞、烏克蘭屬於「總統－議會制」，根據 Tsai (2008) 的研究，烏克蘭屬強總統，因此將克羅埃西亞、烏克蘭列爲傾向「總統優勢」。再者，塞內加爾雖被 Elgie 列爲總統和總理權力平衡的半總統制，但 Elgie 也說明該國與台灣以及法國都屬於其中「總統擁有最多政治份量」（carries most of the political weight）型態。最後，納米比亞、秘魯、塞內加爾的憲法甚至明文授予總統可直接任命總理的權力。至於蒙古，根據 Elgie 的歸類傾向是總統和總理權力平衡的半總統制，總統擁有相當實權，但比較難以論斷是不是總統優勢。綜上所述，上述六個國家中，我們假定其屬較近似總統優勢的半總統制類型。

然而，以上的判定仍不充分，因此，必須再從其他方法證明這項假定的可能性。有一個方法可以一定程度支撐總統兼黨魁的案例，可能就是總

臺灣大學學術期刊資料庫

統比總理更具主導性的半總統制案例，即：「當總統和總理同黨，但總統是黨魁，總理不是時」，則我們有相當的自信，它是偏向總統優勢的半總統制國家。因爲我們很難想像，當總統和總理屬於同一個政黨，而總統是黨魁時，總統主政的權力反而弱於總理，除非是該黨在政治上無足輕重。但即便是這種情況，未擔任黨魁的總理也不一定權力大過總統。確實，根據本文研究，克羅埃西亞、蒙古、納米比亞、秘魯、烏克蘭、塞內加爾，都出現過當總統和總理屬於同一個政黨，而總統是黨魁的情況。相對的，當總統和總理同黨，總理才是黨魁，則我們同樣可以推論其屬於向總理傾斜的半總統制機會愈高。確實，包括芬蘭（Martti Ahtisaari, 1994-2000）、波蘭（Lech Kaczynski 任內前期，但當時是由他雙胞胎總理哥哥擔任黨主席）、奧地利（兩任總統）、保加利亞（現任）、維德角、愛爾蘭、聖多美及普林西比都是如此。

在上述的討論中，法國並不屬於名義上總統兼黨魁的案例，但由於我們知道實際上總統能掌控政黨，且除共治之外，乃屬總統優勢的政府。如果說，法國的黨政關係經驗，使研究者觀察到「總統化政黨」的現象，那麼在那些包括台灣在內，傾向總統優勢的政府，總統多數時候兼任黨魁的國家，是不是也有很高的機會出現「總統化政黨」？本文無法深論這項問題，將於第六節結語中就台灣案例做初步討論。

二、台灣的經驗：從國民黨到民進黨

在台灣案例方面，在「憲政現實上」屬於總統優勢的半總統制類型下，若實權總統未兼任黨主席，則必須同時在政黨與政府建立代理人的現象，更需要費力建立體制外各種決策諮詢機制和黨政聯繫平台，再加上總統若無法有效掌控政黨，會發生總統意志與政黨意志的落差。實權的總統何以讓自己一直處於這種困境當中，而不思解決？因此總統在任期內會逐漸朝向兼任黨魁或者有掌控政黨的方向使力的現象，並不難理解。

在二〇〇〇年以前，國民黨一黨長期執政，且由於人民對於黨國體制下以黨領政的負面經驗，連帶影響到對總統身兼黨主席的刻版負面評價。因此，政黨輪替時，陳水扁一開始採取不兼任民進黨主席的做法，其原因即必須先從此一長期歷史的背景加以理解。再從短期因素來看，二〇〇〇

臺灣大學學術期刊資料庫

年的總統大選，在選戰末期，面對獨立候選人宋楚瑜的「超黨派政府」訴求，陳水扁提出「全民政府，清流共治」加以回應。在當選後，陳總統辭去黨職身份，並任命國民黨籍的唐飛擔任行政院院長，建立所謂的「全民政府」。然而，二年後陳總統在民進黨全黨上下的支持下，兼任了黨主席職位。長期以來對以黨領政批判最嚴厲的民進黨，最後仍走向國民黨過去的經驗。

表 5　國民黨執政時期總統是否為黨主席對照表

國民黨執政時期總統	黨主席
蔣介石（1948～1949；1950～1975）	總統擔任（總裁）
嚴家淦（1975～1978）	蔣經國（1976～1988）
蔣經國（1978～1988）	總統擔任
李登輝（1988～2000）	總統擔任
馬英九（2008～2009）	吳伯雄
馬英九（2009～）	馬英九

資料來源：作者自行整理

國民黨過去的經驗爲何？國民黨在台執政時期共歷經五位總統，包括蔣介石、嚴家淦、蔣經國、李登輝與馬英九。在馬英九之前，除了嚴家淦繼任總統那段很短的期間外，總統和黨主席都是同一人。絕大部分時期，總統均身兼黨主席（表 5）。在兩位蔣總統時期，國民黨是威權的政黨，政治體制是黨國體制，黨的最高領導人才可能擔任總統。所以，嚴家淦雖繼任總統，黨主席卻是擔任行政院院長的蔣經國，嚴家淦並非黨的領袖。到了蔣經國擔任總統時，便結束了這種例外的情形。這個情況在蔣經國過世而李登輝繼任總統時遭到挑戰，因爲李登輝雖然根據憲法有權繼任總統，但他並非黨的領導人，黨的領導人當時陷入短暫的真空狀態，以致於國民黨當時發生是否應該讓李登輝同時代理黨主席一事之爭議。李登輝最後代理了黨主席，同時取得政和黨的最高領導人身份，但其中的政治邏輯恰與黨國體制的權力邏輯相反。在黨國體制下，黨的領導人才有實力是政府的領導人，李登輝的情況卻是相反，是因爲總統的正當性身份才順勢代

臺灣大學學術期刊資料庫

理黨主席。

因之，在當時左右黨政關係的主要因素與憲法形式上的中央政府體制並無太大關連性，但隨著政治民主化，民選總統的民意聲望因素，使得實權總統的李登輝反而鞏固其在黨內的地位。這一演變過程，逐漸引導出憲政體制對黨政關係的制約作用。擁有選票實力和民意基礎者，才能成爲具有真正實力的政治人物。隨著李登輝在黨內權力的鞏固，以及民選總統的至高地位，其主政十二年之下總統一直身兼黨主席，至少在大部分時期未逢挑戰。隨著政治民主化，國民黨黨內也面臨民主化的需求和挑戰，因此在二〇〇一年三月二十四日首次進行全體黨員直選黨主席的選制（當時國民黨在前一年失去了中央執政權，李登輝辭去黨主席），選舉出連戰先生爲黨主席。二〇〇五年七月十六日第二次進行黨員直選黨主席選舉，馬英九擊敗王金平，取得黨主席職位。二〇〇八年國民黨重新執政，馬英九一開始未兼任主席。一年後決意兼任，二〇〇九年七月二十六日國民黨舉行黨主席選舉，馬英九以 93.87% 得票率高票當選，此次選舉是「同額競選」，沒有競爭對手。

從某種意義上說，在台灣的憲政經驗中，總統身兼黨主席反而是常態，國民黨長期以來總統身兼黨主席的情況，也使得陳水扁身兼民進黨黨主席並非特例。有趣的是，馬英九總統似乎也延續了陳水扁總統的經驗，從一開始不兼任黨主席到兼任主席的模式。以下，回到民進黨爲焦點，就陳水扁總統在二〇〇〇年至二〇〇八年任內，根據他是否兼任黨主席劃分爲五個階段（表 6），詳述其變遷情形：

第一階段：「全民政府」— 總統未兼黨主席（二〇〇〇年五月二十日至二〇〇二年七月二十日）

在所謂的「全民政府」時期，總統未身兼黨主席。民進黨作爲執政黨，在當時政府人事的參與決定權上角色相當微薄，民進黨秘書長吳乃仁即曾提出民進黨並非執政黨，全民政府即無執政黨，且民進黨未必要全盤爲新政府政策背書而由「全民國會」制衡「全民政府」云云（吳典蓉，2000a）。實則，當時行政院院長的挑選過程中，係由陳總統和李遠哲所領導的國政顧問團所主導，民進黨並無與聞的空間。不過，早先黨秘書長游錫堃表示

臺灣大學學術期刊資料庫

全力支持唐飛組閣（劉屏，2000），後來黨主席林義雄亦曾明確表示，即使新政府團隊涵蓋國民黨及無黨派立委，但仍是民進黨的執政團隊，民進黨必須負起政治責任（吳典蓉，2000b）。顯見執政團隊內部觀點不一，也顯見黨的影響力薄弱。然而，儘管陳總統並未擔任黨主席，民選的總統卻自然成爲實質的政黨領導人。

表 6　民進黨執政時期總統兼任黨主席與否各階段情形

階　　段	內　　容
第一階段：未兼任黨主席（2000 年 5 月 20 日至 2002 年 7 月 20 日）	2000 年總統選舉期間，陳總統曾主張要建立「全民政府」、「超黨派政府」並宣示將退出民進黨活動，因此建立「全民政府」後，未身兼黨主席。
第二階段：兼任黨主席（2002 年 7 月 21 日至 2004 年 12 月 13 日）	2002 年 7 月 21 日總統接任民進黨黨主席，邁向所謂「黨政同步」。「黨政同步」的改革，企圖將原有執政黨和政府之間決策「步調不一」的現象，扭轉爲一體的決策單位。
第三階段：未兼任黨主席（2004 年 12 月 14 日至 2006 年 6 月）	2004 年 12 月 14 日，陳總統以當時立法委員選舉未能取得過半席次爲由辭去黨主席，結束二年多的總統身兼黨主席的狀態。2006 年 6 月間，在陳總統之親信和家人涉及弊案爭議之際，陳總統宣示「權力下放」。
第四階段：總統身兼黨主席（2007 年 10 月 15 日至 2008 年 1 月 13 日）	2007 年 10 月 15 日，在包括游錫堃因特別費案被起訴請辭黨主席、「正常國家決議文」爭議導致黨內元氣受損以及 2008 年謝長廷的參選之團隊整合需要之複雜背景下，陳總統成爲各方勢力妥協下最能接受的人選，又重新兼任黨主席之位置。
第五階段：總統未兼黨主席（2008 年 1 月 13 日至 2008 年 5 月 19 日）	民進黨因第七屆立法委員選舉結果大不如預期，陳總統爲敗選辭去黨主席，由總統參選人謝長廷代理黨主席。

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

第二階段：「黨政同步」— 總統身兼黨主席（二〇〇二年七月二十一日至二〇〇四年十二月十三日）

這個階段始於二〇〇二年七月二十一日總統接任民進黨黨主席，邁向所謂「黨政同步」。[26] 由於執政後民進黨在國會中是少數，執政面臨重大挑戰，二〇〇〇年年底至二〇〇一年年初的「核四案」造成憲政危機，重創民進黨政府和陳水扁總統的執政基礎，總統、行政院、立法院黨團及黨中央的四角關係又在磨合當中，使得民進黨必須進行「黨政同步」的改革，企圖將原有執政黨和政府之間決策「步調不一」的現象，扭轉爲一體的決策單位。其中關於黨主席產生的方式採雙軌制，執政時由總統擔任，非執政時由全體黨員直接選舉產生。如此一來，陳總統是否意在「以黨領政」？前立法委員林濁水（2009：40）有頗爲深入的觀察：

> 把主席直選改爲由總統兼任時，陳水扁並不是如外界的批評是陳總統要以黨領政，因爲政已在掌握中，不需以黨領政，他要的是以主席領黨，再以黨領導國會，讓國會黨團總召以指定中常委的身分而成爲黨主席的部屬。然後透過控制國會黨團，以隔絕黨和國會黨團對政的干預。

林濁水的觀察是合理的，的確陳總統透過不斷任命新的行政院院長，一直掌握控制著政府的部分，但立法院黨部分則未必。所以，由總統兼黨主席，可以較有效掌控黨和黨團。所以，對黨團的掌握相當關鍵，其中，

---

[26] 民進黨揭示其「黨政同步」改造的主要原則是「內造化與民主化」，而其重要內涵具體而言包括：(1) 黨主席產生的方式－採雙軌制，執政時偏重內造化之精神，由總統擔任，非執政時按民主化之原則，由全體黨員直接選舉產生，以兼具「內造化」、「民主化」的理念；(2) 中央執行委員會之組成方式－納入一定名額的公職人員，讓黨意與民意有適度而充足的交流。在執政時，因決策中心爲行政部門，重點在實現政見，訂定法規制度，讓總統有相當之自主性，由其指派一定之人員爲當然中央執行委員與中央常務執行委員，配合立法院黨團負責人，共議決策；中執會與中常會將成爲以總統爲核心之府院黨團溝通協調的平台。在非執政時期，國會爲該黨的重心，重點在監督施政，並展現地方執政能力，因此讓主要黨團幹部及縣市長爲當然中央執行委員與中央常務執行委員；中執會與中常會將成爲黨、團共商大計的機制。

臺灣大學學術期刊資料庫

被喻爲「永遠的總召」柯建銘，從二〇〇二年二月第五屆立法院開始，除第六屆第一、二會期外，一直都是最能貫徹陳總統意向的黨鞭。無論如何，這個階段中，民進黨的黨政關係運作較爲順暢，藉由總統兼任黨主席，減少總統、行政院、立法院黨團以及黨中央的政策溝通和協調之成本，這部分的進一步分析在第五節會再討論（讀者可先參閱圖 2 與圖 3 的不同）。

第三階段：選舉失利 — 總統未兼黨主席（二〇〇四年十二月十四日至二〇〇六年六月）

二〇〇四年十二月十四日舉行第六屆立法委員選舉，陳總統以當時民進黨未能取得立法院過半席次爲由辭去黨主席，結束二年多的總統身兼黨主席的狀態，陳總統又表示他「矢志要做全民的總統」。由此我們可以發現，總統兼任黨主席雖然可以更掌控政黨，但相當程度也須要背負所屬政黨於選舉中的成敗責任，以下第五個階段的情形可以更進一步獲得確認。

其後在二〇〇五年底第十一屆黨主席選舉期間，民進黨政府的黨政關係成爲候選人間辯論之重點。該次黨主席選舉共有三位候選人，游錫堃主張「黨政合議」，翁金珠要求「黨政分離、黨政分工」，蔡同榮則提出「黨政平台」，最後是由陳總統支持的游錫堃當選。比較三人的意見（表 7），游和蔡的主張並沒有根本差異，翁則強黨政分離，這一點與游有很大的不同。基本上，游雖反對以黨領政，但主張「黨政合議」，黨與政不能分離。游錫堃當選黨主席後的首次黨政合議高層會議，在二〇〇六年四月十三日舉行，在黨政合議下，中常會扮演決策平台的功能提升。

表 7　民進黨第十一屆黨主席選舉候選人關於黨政關係之主張

候選人	構想	內涵
游錫堃	黨政合議	「黨政合議、集體決策」； 非以黨領政，政黨也非選舉機器； 反對黨政分離
翁金珠	黨政分離、黨政分工	「黨政分工」，黨不要受中央執政的影響；重大決策還是應該尊重黨，希望在中常會討 論。
蔡同榮	黨政平台	陳總統應該每個月一次列席民進黨中常會，對重大決策提出溝通。

資料來源：作者自行整理

臺灣大學學術期刊資料庫

儘管陳總統未兼黨主席，且黨政合議強化中常會作爲決策平台的角色，但並不影響陳總統權力的行使。二〇〇六年六月間，在陳總統之親信和家人涉及弊案爭議之際，陳總統宣示「權力下放」，但仍強調依據憲法屬於總統的職權並沒有任何改變。因此表面上時任行政院院長的蘇貞昌在短期內自主權提高，實則相當有限。真正總統影響力大幅衰退是在二〇〇六年七月十五日親綠學者發表呼籲陳總統下台的「倒扁」言論之後。緊接著，同年九月倒扁「紅衫軍」於凱達格蘭大道集結數十萬民群眾，陳水扁的總統地位搖搖欲墜。同年十一月北高兩市市長選舉，代表民進黨參選台北市長的謝長廷表明不希望陳水扁總統幫他站台助選。雖然陳總統再兼任黨主席，但影響力已每況愈下，當謝長廷在參選二〇〇八年總統時依舊沒有讓陳總統站台。

第四階段：仍是共主 — 總統再兼黨主席（二〇〇七年十月十五日至二〇〇八年一月十三日）

二〇〇七年十月十五日，因游錫堃特別費案被起訴請辭黨主席、「正常國家決議文」的黨內爭議以及二〇〇八年謝長廷的參選之團隊整合需要之複雜背景下，陳總統成爲各方勢力妥協下最能接受的人選，又重新兼任黨主席之位置。陳總統回任黨主席，但其聲望和影響力已所剩不多，當時民進黨總統參選人謝長廷儼然要走自己的道路。陳總統對謝的態度了然於胸，故曾表示：「坐轎的最大，大家都要聽他的」，但也意有所指的說：「扛轎的人看得比較清楚」（何國明等，2007）。二〇〇七年十一月間謝長廷強化「幸福經濟」選舉主軸，打經濟牌拜訪行程，同時主張抑制油價及開放投資大陸百分之四十上限的主張都遭到黨內否決，黨主席陳水扁還在中常會表示，經濟搞好不一定選得上，再度否定謝選戰策略，扁謝在選戰中明顯不同調（何國明，2007）。

第五階段：選戰失利 — 總統再辭黨主席（二〇〇八年一月十三日至二〇〇八年五月二十日）

二〇〇八年一月十三日的第七屆立法委員選舉，是首次採行「單一選區兩票制」的選制，選舉結果民進黨僅獲二十七席立委，表現大不如預期，

臺灣大學學術期刊資料庫

陳總統爲敗選辭去黨主席，由總統參選人謝長廷代理黨主席。直到陳總統的總統任期結束前，陳總統未再兼任黨主席。

從上述五個階段來看，民進黨雖然已經確定了黨主席產生的方式，即執政時由總統擔任，非執政時由全體黨員直接選舉產生，但實際上總統是否兼任黨主席一直處於浮動的狀態，並無穩定的模式，這固然涉及總統爲黨主席有時必須承擔敗選責任而下台，但也與黨內外的政治情勢有關。再進一步來看，第十一屆黨主席選舉期間三位候選人政見相當分歧，顯示民進黨對於黨政關係定位並未因黨政同步改革真正解決。綜觀陳總統執政這八年，無論他是否兼任黨主席，都是民進黨的實質領袖。一位受訪的民進黨新潮流系資深立法委員分析到：

> 陳總統是否兼任黨主席，嚴格來說，影響並不大。當然，他如果擔任黨主席，他就能直接操縱黨，但他也要承擔選舉的壓力。但無論他是否擔任黨主席，也無論誰擔任黨主席，扁實質上都是黨員領袖。（受訪者 A）

另一位屬於謝系（謝長廷派系）的受訪立法委員亦指出：

> 就算他不兼黨主席，還是總統最大，黨權還是集中在總統手裡，黨的外部組織影響力還是大於黨的內部組織，黨還是會聽總統的。（受訪者 B）

固然陳水扁兼任黨主席與否，並不影響總統作爲實際的政黨領袖，但細究來看，黨政關係仍有所不同。如前述，陳總統透過不斷任命新的行政院院長，一直掌握控制著政府的部分並彰顯他是無可挑戰的領導人地位，但對政黨的領導仍顯得間接而迂迴，且立法院黨團部分總統亦未必能有效的掌控。相對的，由總統兼黨主席，總統是無論在名義上或實質上都是政黨的領袖，可以名正而言順的領導黨，並較有效掌控黨和立法院黨團。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、黨政協調機制

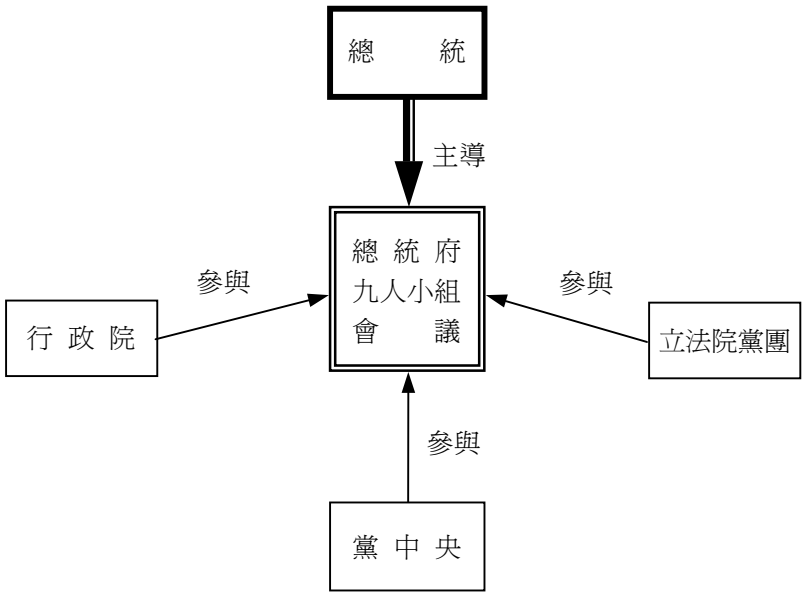
我國總統在憲政體制下缺乏與行政院政府部門的直接聯繫，與同屬半總統制之法國第五共和情況完全不同。該國行政部門在政策制定過程中，總統或總統幕僚皆有機會正式參與其中，其政策制定過程至少存在四個正式的階段，甚少爲一般論者所留意，茲描繪如下：在第一個階段爲「跨部會聯繫會議」（Interministerial reunions），是首先進行的正式政策決定階段，由內閣成員主持，將部會首長幕僚召集在一起開會，總理辦公室與總統府的代表亦會出席；第二個階段是「部際委員會」（Interministerial committees），由總理主持，並由其親自協調部會間的不同觀點，但此類會議不見得能解決所有內閣的爭議議題；第三個階段是 「部際會議」（Interministerial council），乃由總統親自主持，此一會議解決最重要與最爭議的法案，這些法案或是部會首長間存在歧見而總理無法裁決定案的，或是屬於部會首長拒絕接受總理仲裁的法案，無論何者，最終仰賴總統藉由其強大的政治權力予以裁決；第四個階段即是最爲人熟知的「部長會議」（Council of Ministers），亦是由總統主持，但由於主要的政策決定已於前三個階段完成，因此這類會議通常扮演橡皮圖章（rubber-stamp）的角色（Elgie, 1993: 16-18）。

與法國相較，我國總統和行政院院長之間缺乏制度上的連結，總統無法出席和主持行政院會議，雙首長在政府政策的制定過程中並無任何憲法上的聯繫機制。由於憲法的設計，我國總統不可能兼任行政院院長，直接領導行政院，因此行政院院長這位代理人必然存在。但憲法並無法規範到總統與政黨的關係，而當總統未兼任黨主席，試圖與所屬政黨保持一些距離，於是無法避免總統在政黨方面尋求代理人。如果總統不兼任黨主席，總統即同時必須仰賴兩位代理人分別處理政務和黨務，但民選的總統何以讓自己居於此種不便的處境，而不思有所突破？由於缺乏制度上的政策協調機制，因此總統與政黨都需要費力建立體制外各種決策諮詢機制和黨政聯繫平台，而當總統未兼任主席，且又面臨「分立與少數政府」的困境時，這種需求更爲明顯。總統兼任黨主席雖然未必能突破「分立與少數政府」

臺灣大學學術期刊資料庫

的困境，但他卻是可以避免黨與政同時需要代理人的困境，這是陳水扁總統任期面臨的相當複雜的執政難題。

圖 2　九人小組會議時期（總統未兼黨主席）黨政關係核心架構



資料來源：作者自繪

少數政府需要突破國會困境，首先必須整合執政團隊。民進黨執政期間，建立了各種黨政協調機制（表 8）。陳總統在二〇〇〇年大選後隨即辭去民進黨中常委職務，這也是我國總統首次未任政黨領導人和黨職。陳總統與當時前後任民進黨黨主席林義雄和謝長廷，每週均有會面。謝長廷就任黨主席後，改爲總統每週在總統府內與其共進午餐。再者，包括與呂副總統、行政院唐飛院長也是每週於總統府內固定會面一次，後來還增加府、院、黨三大秘書長層級的協商會報（陳水扁，2001：187-188）。不過，這樣的協調過程溝通成本很高，而且往往個別協調後仍有不同意見對外發表，於是便決定改於總統府召開所謂的「九人小組會議」。[27]「九人小組

[27] 2000 年時，核四停建風波，引發軒然大波，在野黨發動罷免案，黨內批評陳總統一人決策的撻伐聲浪不絕於耳，陳總統在當年 11 月 15 日晚上，特別召開高層會議，主動表示希望擴大決策機制，最後成立「九人小組」（林修全，2006）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 8　總統（府）、行政院（院）、黨中央（黨）、黨團之間的協調機制

涉及的單位	機制內容	時期
總統與行政院院長	每星期一傍晚會面	2000/05/20 至蘇貞昌行政院院長後期停掉
總統與黨主席	每星期二午餐會報	執政期間
府、院、黨（黨團）	三大秘書長層級的協商會報	2000/05/20～2000/11/21：九人小組運作之前
	九人小組： 總統親自主持，除總統外，成員包括副總統、總統府秘書長、行政院院長、行政院秘書長、民進黨主席、民進黨秘書長、民進黨立院黨團總召集人和幹事長等八人。九人小組會議不僅討論政務，也包括黨務、選務問題。	2000/11/21～2002/07
	黨政協調會議： 府、院、黨之會議，於總統府召開。 參加成員包含行政院副院長（主持）、秘書長、發言人、黨團三長、總統府代表、黨部代表、有關部會之首長。針對當前特定政策法案於推動時可能面臨的問題或效應，作政治性的討論及沙盤推演。	2002/07/21 黨政同步之後
	中常會： 1.2000/05/20～：總統不出席，角色弱化。 2.2002/07/21～黨政同步後：總統兼黨主席時，中常會總統亦出席，角色提升。	執政期間
院、黨團	立法院黨團政策小組協調會議 行政院秘書長則出席黨團幹部會議	執政期間

資料來源：作者自行整理

會議」於二〇〇〇年十一月二十一日首次召開，會議由總統親自主持，除總統外，成員包括副總統、總統府秘書長、行政院院長、行政院秘書長、民進黨黨主席、民進黨秘書長、民進黨立院黨團總召集人和幹事長等八人。九人小組於每週二晚間舉行，並配合第二天（星期三）民進黨召開中常會。九人小組會議不僅討論政務，也包括黨務、選務問題（陳水扁，2001：187-188）（圖 2）。[28]

[28] 九人小組會議召開後，爲強化朝野之間的協商，行政院方面也成立了「五人小組」。成員包括副院長賴英照擔任召集人，秘書長邱義仁負責與國民黨團對話溝通，曾任行政院

臺灣大學學術期刊資料庫

九人小組直到陳總統在二〇〇二年兼任民進黨主席，進行所謂的「黨政同步」改革才停止運作。大約兩年的時間內，九人小組經常開會，是當時包括總統府、行政院、黨中央以及立法院黨團之間最核心的聯繫機制，但扁政府多數重大決議，仍然不是在九人小組，其只是總統做決策前聽取建言的眾多管道之一。曾經參與實際運作的民進黨團總召許添財立委曾描述，開會時如陳水扁心中尚無定見，通常不會多做發言，會開放現場討論，並仔細傾聽；反之，假如陳水扁心中早已拿定主意，那麼他會在討論前「適度地」表示他的看法。而當陳水扁開口後，與會人士大概也都「有所領會了」，並也有默契地會達成相當程度的「共識」（楊毅周，2006：161）。然而，九人小組會議也屢生爭議，若干重大政策之決定，九人小組事前未曾與聞，因此包括副總統呂秀蓮、民進黨秘書長吳乃仁、民進黨黨團總召周伯倫等曾對該小組功能提出質疑，或言不再參加（鄭明德，2004：400；高永光、劉佩怡，2001）。

二〇〇二年七月二十一日總統接任民進黨黨主席，邁向所謂「黨政同步」。如前所述，黨政同步的關鍵效果並非以黨領政，因爲政已在掌握中，而是以主席領黨，再以黨領導國會，讓國會黨團總召以指定中常委的身分而成爲黨主席的部屬。然後透過控制國會黨團，以隔絕黨和國會黨團對政的干預，並轉爲支持（圖 3）。

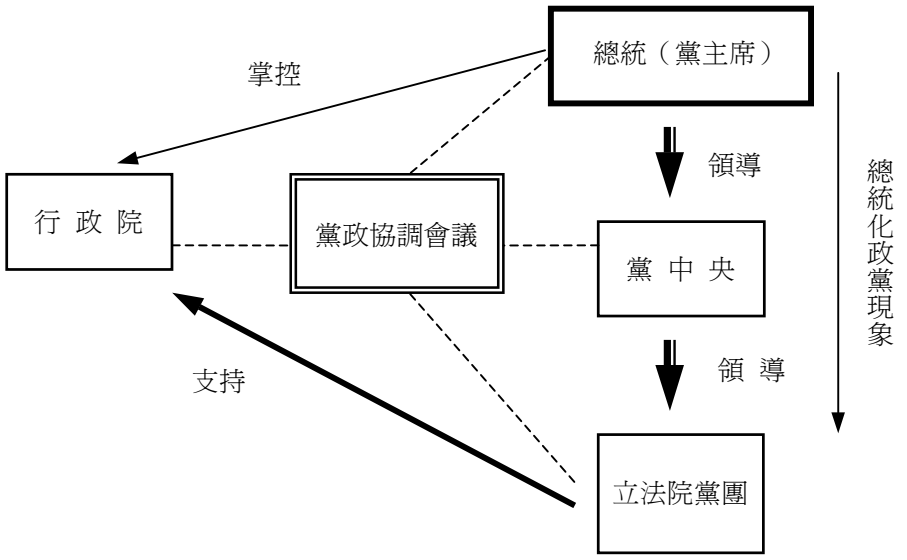
從正面來看，黨政同步一定程度改善了執政團隊的決策整合能力，促使總統府、行政院和國會黨團及政黨之間的整合。曾擔任行政院秘書長和黨副秘書長的受訪者分析到：

> 府、院、黨，整個民進黨執政黨團隊之間力量達到統合，行政部門透過這樣的平台可以讓國會部門充分的了解、參與。力量的大整合，從社會的觀感，會覺得是較成熟的政府，內部有整合、協調、溝通，對重大的事情，不會各吹各的調，不會很亂。因爲這樣一個關係，讓很多事情推動起來比較順利。（受訪者 C）

秘書長的政務委員張有恵出面和民進黨團聯繫，與親民黨部分立委關係良好的人事局長朱武獻則出面與親民黨和無黨籍對話，而退輔會主委楊德智則負責與軍方頗有淵源的新黨黨團接觸。請參閱李祖舜（2000）；王時齊（2000）。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 3　黨政同步後（總統兼黨主席）時期黨政關係核心架構



資料來源：作者自繪

在府、院、黨、團整體的決策整合中，處於法案推動第一線的行政院和黨團之間的連結機制的建立，是當中很重要的一環，而在行政院層級，即是黨政協調會議。黨政協調會議於每週一晚上舉行，參加成員包含行政院副院長（主持）、秘書長、發言人、黨團三長、總統府代表（如馬永成）、黨部代表、有關部會之首長。針對當前特定政策法案於推動時可能面臨的問題或效應，作政治性的討論及沙盤推演。在黨政協調會議之前，已先進行不同層級的協調會議。首先，在立法院黨團內部成立了各個政策小組，包括內政、外交……等等，政策小組內部產生政策小組召集人，行政院相關部門首長或副首長會率領相關議題之所屬主管出席會議。次一階段，黨團各政策小組與行政院相關部門首長分別將協調結果帶至黨團幹部會議和行政院。行政院秘書長則出席黨團幹部會議。再下一個階段則是進行黨政協調會報。黨政協調會報後則是交由中常會討論，中常會主要針對重大議題，議決重大爭議事項。中常會除了討論重大議題外，也進行協調的工作，即派系間的協調。對上述的層層機制，民進黨的資深立法委員有以下的簡短分析：

臺灣大學學術期刊資料庫

> 民進黨的各委會與各部會之間是透過各政策小組這樣一個平台來互相交換意見；[29] 整個立法院黨團和行政院是透過黨政協商；另外當然還有一個中央黨部中常會。（受訪者 D）

比較黨政同步前後黨政協商的差異，曾任黨團幹部的委員幹部有以下的描述：

> 我們禮拜一晚上都有一個黨政協商，該禮拜裡面比較重要的一些政策會在裡面討論，這一些爭議性大的法案在裡面就會拿出來討論，到底跟對方在朝野政黨協商時該收、該放到什麼程度，這是黨政同步後才建立的機制，過去都是行政院和立法院各自開各自的委員會，或行政院自己部會去做討論。上到秘書長或副院長級，過去並沒有這樣，只有黨團會議時他們來列席，那都是形式上的。現在行政院和民進黨之間有黨政協商的機會，可以上到秘書長級，它就會針對重大的議題先拿出來討論，過兩天我們要協商什麼案子，行政院希望我們堅守什麼防線，立法院黨團就說明，在這個防線下我們應該怎麼樣跟對方做攻防。（受訪者 E）

二〇〇四年十二月十四日，陳總統以當時立法委員選舉未能取得過半席次爲由辭去黨主席，所謂「黨政同步」的情形有所改變。而在二〇〇六年六月陳總統之親信和家人涉及弊案爭議之際，如前所述陳總統宣示「權力下放」，也不再派人參加黨政協調會議。二〇〇七年十月十五日陳總統重新兼任黨主席之位置，此舉對總統和行政院院長之雙首長關係的影響亦不大，主要是整合黨所帶來的意義和影響。總統身兼黨主席，行政院院長又是由與陳總統高度配合的張俊雄擔任，這標誌著實務上總統優勢的半總統制精神並不會因爲總統任期末了而有明顯改變。待二〇〇八年陳總統再度辭去黨主席時，已接近任期尾聲。

---

[29] 委員也指出，此一協調機制有時成效有限，係源於應出席委員同仁們不夠用功，形成官員認眞出席，而委員部分卻只有「小貓兩三隻」的窘境。經濟部國會聯絡組也指出，委員們本身都非常忙碌，部長們也是，這種情況是可以理解的。

臺灣大學學術期刊資料庫

陸、代結論：「總統化政黨」的跡象

在當代西方文獻中，對於存在著實權總統的憲政體制，探討其中總統與執政黨的關係之研究，多散見在各種關於憲政體制和政府運作的研究中，未爲一獨立而鮮明的研究課題。在具有實權總統的政府體制之下，關於總統與所屬政黨的關係，無論是在憲政現實層面或是理論層面，均屬重要的課題。現有文獻比較多探討政黨對黨政關係和憲政體制運作的影響，較少將焦點放在憲政體制對黨政關係的影響，本文以我國半總統制下民進黨執政時期總統是否兼任黨主席的經驗爲核心析論此一課題。

在我國憲法的設計下，行政院是最高行政機關，但我國政黨輪替後之黨政關係，乃建立在一種「憲政現實上」屬於總統優勢的半總統制以及「分立與少數的政府」架構之上。在屬於總統優勢的半總統制類型下，總統在任期之初都以全民總統自居或維黨政分際爲由，未兼任黨主席，於是形成總統必須同時在政黨與政府建立雙重代理人的現象，更需要費力建立體制外各種決策諮詢機制和黨政聯繫平台，再加上總統若無法有效掌控政黨，會發生總統意志與黨意可能的落差等等現象。這些併發現象，無法從半總統制的特性單獨解釋，但可以從中獲得部分解答。因此，半總統制下總統是否兼任黨主席，成爲觀察黨政關係之重要課題，但總統兼任黨主席與否，儘管並不影響總統作爲實際的政黨領袖，但黨政關係仍有所不同，由總統兼黨主席，總統是黨在名義上和實質上的領袖，可以名正而言順的領導黨，並較有效掌控黨和立法院黨團。民進黨政府之黨政關係模式並不穩定，黨內菁英對此意見亦常分歧，顯示不斷嘗試和因應各時期的不同需求。

不論陳總統兼任黨主席與否，民進黨都需要費力建立體制外各種決策諮詢機制和黨政聯繫平台。黨政關係中的政策協調機制，在八年執政時期存在多層次的機制之運作嘗試，根本問題在於憲法設計中缺乏總統與行政部門的直接聯繫機制，以致於必須尋求憲政制度外的協調機制。因此，黨政關係在結構上和權力關係的方向上，相當程度呼應了我國半總統制類型特徵，即以實權總統爲核心，但又並存行政院、立法院黨團及黨中央之多

臺灣大學學術期刊資料庫

重政治行動者。但民進黨在「黨政同步」時期，黨政關係較爲順暢，同時黨的地位和功能提升，中常會的角色也較重要。即使如此，中常會和行政院會議均非最後的政策決定場合，陳總統作爲主要的決策者在本質上並未改變，表面上的機制可能在政策協調成本和執政團隊的溝通上有所差異，對於總統主要是以政治實力進行優勢領導之本質是不變的。相對的，一旦總統的政治實力削弱時，黨政關係亦隨之變動，這在二〇〇六年紅衫軍事件後，也就是在陳總統第二任任期後半段有此跡象。

本文歸納，實權總統在任期內會逐漸朝向兼任黨魁或者有掌控政黨的方向使力，這樣的黨政關係態樣會不會再牽引對總統所屬政黨的影響，而帶來不同程度「總統化政黨」現象，是政黨研究領域中頗值關注的重要課題。根據 Clift 的觀察，許多研究者都認爲，法國第五共和有「總統黨」（presidential parties）的出現和相關特質，乃源於半總統制結構影響。在政策形成和決定、以及人事選擇和選戰方面，政黨是從屬於總統的。政黨被視爲總統的工具，其主要功能在於作爲邁向總統職位的平台，成爲總統的組織化資源。總統黨形式上的領導人係由總統本人所挑選，表面上則透過正式的程序所產生。形式上的政黨領導人的權威和正當性，相當程度取決於總統個人。Samuels (2002) 以及 Samuels and Shugart (2009) 也提出「總統化政黨」現象。他們認爲在總統制下（包括法國半總統制），提名具有勝算的候選人參與總統選舉，是政黨生死存亡的重頭戲，所以會集中資源在政府的選舉。因爲一旦當選，總統自然成爲政黨的實質領導人，即使在形式上並不是。總統闡述政黨立場，做出政策計畫，所以總統才是維續政黨形象的主力。實權總統制度使得主要政黨必須提出總統候選人，其導致的效應包括：政治的個人化（political personalization）、意識型態因素的降低、以及選戰中政黨組織邊緣化的現象。他們的觀點深具啓發性，但在憲政體制對政黨的影響之間，較少深論總統是否爲黨魁這個變數。

對於本文民進黨案例，我們可以從人事、政策、組織以及選舉等面向略探「總統化政黨」現象。在人事方面，由於陳總統採取不斷更換行政院院長的作法，來因應國會中少數困境所帶來的行政立法衝突與施政難題，導致行政院內閣人事頻繁更動，很明顯的進而連帶牽動民進黨黨主席人選的佈局。整體而言，黨主席自主性通常不高，這是因爲能夠當選主席主要

臺灣大學學術期刊資料庫

依賴總統的支持。不過，游錫堃在主席任內後期所展現的自主性不低，譬如，當時在未獲陳總統的支持下決意參選二〇〇八黨內總統候選人初選；其後，亦在未獲黨內主要派系以及總統參選人謝長廷支持下，毅然推動「正常國家決議文」。根據一位受訪的游錫堃助理的分析：

> 游主席任內的黨政關係定位是黨政合議，黨政工作分工。但在黨內總統初選後，黨、政傾向競爭，總統和黨主席都在爭奪獨派資源。（受訪者 F）

總統和黨主席之所以都在爭奪獨派資源，其背景是國務機要費案、紅衫軍事件後，黨成爲陳總統賴以存續的重要憑藉，游想藉此爭取深綠選民支持，走基本教義路線。然而，游錫堃主席後期自主性非常高，乃是特例。總之，陳總統頻繁地、獨斷地更換行政院院長，總統個人的黨政權威是彰顯了，卻無助於培養最具聲望的黨內接班人，最後在黨內進行二〇〇八年總統候選人初選時，造成包括謝長廷、蘇貞昌、游錫堃以及呂秀蓮等四人爭霸的窘境。

在政策方面，雖然民進黨存在著山頭化的黨政菁英，但政策決策屬於總統主導，檢視幾項重大的政策，總統化政黨的在這個層次上是有跡象的。在核四案中，早先行政院院長唐飛即與民進黨理念和立場不同，其後雖由行政院院長張俊雄宣佈停建核四，實則此一政策是陳總統在二〇〇〇年大選時的選舉承諾，總統亦支持行政院宣布停建。在有關農漁會信用部分級管理措施改革案上，當時甚至引發李登輝總統批判是假改革之名，行消滅農漁會信用部之實後（楊維民，2002），陳總統亦曾暗諷李登輝總統怕失去政權而不敢改革，那是「懦夫的表現」（吳家翔，2002）。最後陳水扁總統接見五位民進黨縣市長後，由行政院宣布暫緩農漁會信用部分級管理措施，實際上仍是總統主導。二〇〇五年縣市長選舉，合併縣市議員、鄉鎮市長的「三合一選舉」，謝長廷扮演主要推動者角色，但由於黨政溝通問題，遭致當時蘇貞昌黨主席領導的黨中央不諒解。不過陳總統在此案中並未反對，甚至曾有公開表示贊成之語。

在組織方面，總統是否兼任黨主席，雖並不影響他作爲實際上民進黨的最高政黨領袖，但黨政關係之運作、影響和對政黨的直接掌控程度仍有

臺灣大學學術期刊資料庫

所不同。當陳總統兼任黨主席時，總統本人即是中常會的主席，從組織和決策來看，雖然中常會不是最主要的決策機制，但功能提昇，相對黨工地位也提昇，政黨的「總統化」的現象較總統未兼任黨主席時更爲明顯。最後，在選舉方面，陳總統在民進黨的歷次選舉時的影響力和政府政策上之主導權一樣很大，扮演重要的助選者角色。不過，在陳總統第二任任期的後半段，其影響力大幅衰退，尤在二〇〇六年台北市市長選舉時以及二〇〇八年總統大選時，兩次選舉中民進黨參選人謝長廷均謝拒陳總統的輔選。因此，政黨的「總統化」的現象也視總統個人的聲望之起伏而定。

二〇〇八年後馬英九總統執政雖然上任僅滿一年，但卻與陳水扁一樣，朝向兼任黨魁的方向發展，但兩個政權所處的行政和立法之多數關係不同，前者是屬於「一致型政府」，後者是處於「分立與少數政府」。前者一致型政府下，雖然馬總統比較以逸待勞，他不需要擔憂國民黨無法掌控立法院多數，但同樣必須營造和各部門的互動模式。自馬英九總統就任之初，國民黨方面即一再強調黨、政、立法溝通協調之重要性，而建立了三方溝通平台，如前述修改黨章，使得若干行政官員成爲當然中常委，可以參與黨務高層會議之協商聯繫（陳華昇，2008）。國民黨嘗試建構一套全新的黨政指揮系統，其中最高決策平台爲「五人決策小組」。但這些都無法有效解決馬總統的困境，故而走向兼任黨主席的道路。因此，總統優勢的憲政體制結構作用，雖非解釋這一結果的唯一因素，但確屬無法忽視的重要制度因素之一。而這樣的現象也會反過來又強化總統在憲政上的主導角色，同時弱化行政院院長在施政上的領導角色。隨著國民黨執政觀察期的延長，未來應可進一步比較兩黨的經驗，使我們對台灣特有的憲政環境下的黨政關係獲得更豐富的訊息。

參考書目

一、中文部分

王時齊，2000，〈五人溝通小組，今首度開會〉，聯合晚報，11/24，2。

臺灣大學學術期刊資料庫

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

何國明、黃雅詩、林河名，2007，〈扁兼黨主席：坐轎最大 選戰聽謝的〉，聯合報，10/12，A4。

何國明，2007，〈扁謝不同調，扁：經濟搞好 未必選得上〉，聯合報，11/8，A1。

吳玉山，2001，〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉，明居正、高朗（編），《憲政體制新走向》，台北：新台灣人文教基金會，頁 160-178。

吳玉山，2002，〈半總統制下的內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉，《俄羅斯學報》，2: 229-265。

吳典蓉，2000a，〈民進黨人士新思考模式：全民政府，民進黨不是執政黨〉，中國時報，4/15，3。

吳典蓉，2000b，〈林義雄：新政府屬民進黨執政團隊〉，中國時報，5/2，2。

吳東野，1996，〈「半總統制」政府體系之理論與實踐〉，《問題與研究》，35(8): 72-85。

吳東野，2001，〈多數政府？少數政府：雙首長制憲政運作的省思〉，「政黨政治與選舉競爭學術研討會」論文（10 月 6 日），台北：財團法人國家政策研究基金會與中國政治學會。

吳重禮，2000a，〈美國分立性政府研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展〉，《問題與研究》，39(3): 75-101。

吳重禮，2000b，〈美國分立性政府運作的爭議：以公共行政與政策爲例〉，《歐美月刊》，32(2): 271-316。

吳家翔，2008，〈農漁會爭議／扁重話回擊，李登輝：不會生氣〉，ETtoday ， http://www.ettoday.com/2002/09/25/319-1355705.htm ，2008/08/20。

呂炳寬、徐正戎，2004，《半總統制的理論與實務》，台北：鼎茂出版社。

李明賢、范凌嘉、李祖舜，2008，〈不兼黨主席，閣揆執行我政見〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

聯合報，3/29，A4。

李祖舜，2000，〈政院五人小組，賴英照領軍〉，中時晚報，11/25，2。

沈有忠，2005，〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作爲例〉，《政治科學論叢》，23: 27-60。

沈建中，1996，《中國國民黨黨政關係之研究》，台北：商鼎。

周育仁，2001，〈憲政體制何去何從？建構總統制與內閣制換軌機制〉，明居正、高朗（編），《憲政體制新走向》，台北：新台灣人文教基金會，頁 1-26。

周育仁，2002，〈少數政府對行政立法互動之影響〉，《政治學報》，34: 17-30。

周陽山，1996，〈總統制、議會制、半總統制與政治穩定〉，《問題與研究》，35(8): 50-61。

林水波 、何鴻榮，2003，〈我國黨政關係健全化的發展〉，《立法院院聞》，31(1): 37-67

林岱緯，2004，《民主進步黨黨政關係之研究（2000～2003）》，台北：淡江大學公共行政學系公共政策碩士班碩士論文。

林修全，2006，〈扁兩次罷免危機 因應模式對照表〉，聯合晚報，http://mag.udn.com/mag/news/storypage.jspif_ART-ID=35534，2008/08/20。

林瑞雯，2003，《立法院黨團協商制度之研究》，台北：臺灣大學國家發展研究所碩士論文。

林濁水，2009，《歷史劇場—痛苦執政八年》，台北：印刻出版。

林繼文，2000，〈半總統制下的三角政治均衡〉，林繼文（編），《政治制度》，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁 135-175。

候世傑，2002，《我國國會黨團協商機制之研究》，台北：台灣師範大學政治學研究所碩士論文。

馬起華，1985，〈黨政關係與決策歷程〉，《政治文化》，7: 112-156。

高永光、劉佩怡，2001，〈陳水扁政府決策模式之探討〉，《國政研

臺灣大學學術期刊資料庫

究報告》，http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/090/IA-R-090-008.htm，2009/07/23。

高 朗，2001，〈評析我國少數政府與聯合政府出現的時機與條件〉，《理論與政策》，15(1): 1-11。

盛杏湲，2003，〈一致政府與分立政府在時立法機關與行政機關的立法影響力〉，《台灣政治學刊》，7(2): 51-105。

陳水扁，2001，《世紀首航：政黨輪替五百天的沈思》，台北：圓神出版社。

陳宏銘，2007，〈台灣半總統制下「少數政府」的存續：2000～2004〉，《東吳政治學報》，25(4): 1-64。

陳宏銘、梁元棟，2007，〈半總統制的形成和演化—台灣、法國、波蘭與芬蘭的比較研究〉，《台灣民主季刊》，4(4): 27-70。

陳華昇，2008，〈2009 年台灣政黨政治情勢評估與展望〉，《國政研究報告》，http://www.npf.org.tw/post/2/5246，2009/07/23。

彭鳳貞，1990，《我國立法過程中黨政關係之研究－人民團體法個案分析》，台北：政治大學三民主義研究所碩士論文。

彭錦鵬，2001，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，14: 75-105。

曾淑媛，1983，《中國國民黨中央黨政關係之研究》，台北：中國文化大學三民主義研究所碩士論文。

曾濟群，1976，《立法院常設委員會之研究》，台北：正中書局。

曾濟群，1995，《中華民國憲政法制與黨政關係》，台北：五南。

黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7(2): 1-46。

黃德福，1992，《民主進步黨與台灣地區政治民主化》，台北：巨流出版社。

楊婉瑩、陳采葳，2006，〈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: 111-115。

楊維民，2002，〈李登輝痛批金改走偏 消滅農漁會〉，自由電子新聞網，http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/sep/13/today-p5.htm，

臺灣大學學術期刊資料庫

2009/07/23。

楊毅周，2006，《民進黨組織派系研究》，台北：水牛出版社。

鄒篤麒，1993，《我國黨政關係之研究：以國民黨爲例》，台北：政治大學政治研究所博士論文。

劉　屏，2000，〈民進黨：全力支持唐飛組閣〉，中國時報，3/30，2。

鄭明德，2004，《一脈總相承：派系政治在民進黨》，台北：時英出版。

鄭明德，2005，〈民進黨立法院黨團組織問題之研究〉，《政治科學論叢》，25: 135-166。

羅國豪，2005，《我國國會黨團在政黨中的角色與地位》，台中：東海大學政治學研究所碩士論文。

二、英文部分

Blondel, Jean . 1992. “Dual Leadership in The Contemporary World.” In *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press, 167-172.

Blondel, Jean and Maurizio Cotta, eds. 1996. *Party and Government: An Inquiry into Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. London: Macmillan Press Ltd.

Blondel, Jean and Maurizio Cotta, eds. 2000. *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*. New York: Palgrave.

Budge, I. and Keman, H. 1990. *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press.

Castles, F. G. and Wildenmann, R. (eds). 1986. *Visions and Realities of Party Government*. Berlin: Il Mulino.

Clift, Ben. 2005. “Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic” In *The Presidentialization of*

臺灣大學學術期刊資料庫

Politics: A Comparative Study of Modern Democracies, eds. Thomas Poguntke and Paul Webb. New York: Oxford University Press, 221-245.

Cotta, Maurizio. 2000. “Conclusion: From the Simple World of Party Government to a More Complex View of Party- Government Relationships” In *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*. eds, Jean Blondel and Maurizio Cotta. New York : Palgrave, 196-222.

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

Elgie, Robert. 1993. *The Role of the Prime Minister in France, 1981-91*. London: The Macmillan Press Ltd.

Elgie, Robert. 2001. “What is Divided Government?” In *Divided Government in Comparative Perspective*, ed. Robert Elgie. New York: Oxford University Press, 1-21.

Elgie, Robert. 2003. “Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations.” Paper presentation at the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, October 24-25, Institute of Political Science Academia Sinica, Taipei.

Elgie, Robert. 2005. “A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on a Theme.” *Journal of Democracy* 16(3): 98-112.

Elgie, Robert and Sophia Moestrup, eds. 2007. *Semi-Presidentialism outside Europe*. New York: Routledge.

Elgie, Robert. ed. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Exxun. 2009. “Political Parties and Leaders.” http://www.exxun.com/afd.hy/Afghanistan/gv_political_parties.html.Latest upadate 1 May 2009.

Katz, R. S. 1986. “Party Government: A Rationalistic Conception” In *Visions and Realities of Party Government*, eds. F.G. Castles and R.

臺灣大學學術期刊資料庫

Wildenmann. Berlin: Il Mulino, 31-71.

Katz, R. S. 1987. "Party Government and its Alternatives." In *Party Governments: European and American Experiences*, ed. R.S. Katz. Berlin: de Gruyter, 1-26.

Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle. 1991. "Divided Government: American is not 'Exceptional'." *Governance* 4: 250-269.

Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.

Lessmann, S. 1987. *Budgetary Policy and Elections: an Investigation of Public Expenditure in West Germany*. Berlin: de Gruyter.

Linz, Juan J. 1997. "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe." In *Postcommunist Presidents*, ed. Ray Taras. Cambridge: Cambridge University Press, 1-13.

Nation Master. 2009. "Government Statistics: Political Parties and Leaders (most recent) by Country." in http://www.nationmaster.com/graph/gov_pol_par_and_lea-government-political-parties-and-leaders. Latest update 1 May 2009.

Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pugaèiauskas, Vykinstas. 1999. "Semi-Presidential Institutional Models and Democratic Stability: Comparative Analysis of Lithuania and Poland." in http://216.239.37.100/search?q=cache:voUUBagxdU0J:www.geocities.com/Vykintas/ltupol.pdf+semipresi. Lastest update 2 July 2004.

Roper, Steven D. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regime." *Comparative Politics* 34(3): 253-72.

Rose, R. 1969. "The Variability of Party Government: A Theoretical and Empirical Critique." *Political Studies* xvii: 413-45.

Samuels J. David and Matthew S. Shugart. 2009. *Presidents, Parties,*

臺灣大學學術期刊資料庫

Prime Ministers: A Framework for Analysis. Forthcoming: Cambridge University Press.

Samuels J. David. 2002. "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior." *Comparative Political Studies* 35: 461-483.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System: A Framework of Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd edition. New York: New York University Press.

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

Skach, Cindy. 2005. Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the Fifth French Republic. Princeton: Princeton University Press.

Skach, Cindy. 2007. "The Newest Separation of Powers: Semipresidentialism." *International Journal of Constitutional Law* 5(1): 93-121.

Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thiebault, Jean-Louis. 1993. "Party Leadership Selection in Frnce: Creating a 'President's Party'." *European Journal of Political Research* 24(3): 277-294.

Tsai, Jung-hsiang. 2008. "Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock." *French Politics* 6(1): 63-84.

Verney, Douglas V. 1992. "Parliamentary Government and Presidential Government." In *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press, 31-48.

Wikipedia. 2009. in http://en.wikipedia.org/wiki/MainPage. Latest update

臺灣大學學術期刊資料庫

1 May 2009.

Wu, Yu-Shan. 2006.「半總統制的演化：進與出（1/3）」(Entry and Exit: The Evolution of the Semi-Presidentialism, 1/3). National Science Council Research Project, NSC 94-2414-H-001-003.

Wu, Yu-Shan. 2007a. "Semi-Presidentialism- easy to choice, difficult to operate. The case of Taiwan." In *Semi-Presidentialism Ouside Europe*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Routledge, 201-218.

Wu, Yu-Shan. 2007b.「半總統制的演化：進與出（2/3）」(Entry and Exit: The Evolution of the Semi-Presidentialism, 2/3). National Science Council Research Project, NSC 95-2414-H-001-002.

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄一

研究訪談對象清單

受訪者代號	受　訪　者　身　份　簡　介
受訪者 A	時任民進黨籍立法委員，屬於新潮流系的重要成員，曾任民進黨政策會執行長，現從事寫作
受訪者 B	時任民進黨籍立法委員，被歸類爲「謝系」人士，學界出身
受訪者 C	時任民進黨副秘書長，曾任行政院秘書長、立法委員
受訪者 D	時任民進黨籍立法委員，曾任黨團書記長、幹事長
受訪者 E	時任民進黨籍立法委員，曾任總統府副秘書長
受訪者 F	時任游錫堃擔任黨主席之辦公室助理

臺灣大學學術期刊資料庫

A Study of Party-Government Relations under Taiwan's Semi-Presidential System: the Case of the DPP Government

*Hong-ming Chen**

Abstract

This paper tries to analyze the party-government relationship in Taiwan during the Chen Shui-bian presidency. The relationship between the ruling party, that is the Democratic Progressive Party (DPP) and Chen Shui-bian's government should be considered under the structure of president-dominant semi-presidentialism and "divided-minority" government. Furthermore, with respect to the president-dominant semi-presidentialism, the core dimension of party-government relationship is concerned with how the President deals with the relationship between himself and his party. The author first discusses the experiences of other democratic countries than have adopted a semi-presidential system. Subsequently he moves onto discuss the Taiwan experience of semi-presidentialism. The overall conclusion is that regardless of whether the President is also the chairman of the DPP or not, he is still both the real leader of the party and the final decision maker of the government. Even so, the patterns and mechanisms of the party-government relationship were fluid during and alternating the different periods of the Chen presidency. However, under the structure of president-dominant semi-presidentialism, there is the tendency that the president will be also the chairman of his party so as to control the ruling party and government more effectively. Finally, the phenomenon of "presidentialized parties" is an important issue which needs to be tested further.

Keywords: Semi-Presidentialism, Party-Government Relationship, Divided Government, Minority Government, Presidentialized Party

---

* Associate Professor, Center for General Education, Chung Yuan Christian University, E-mail: minghugo@gmail.com

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫