政治科學論叢／第二十三期／民國 94 年 3 月／頁 27～60

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*

沈有忠**

摘　要

一般而言對於憲政體制的分類主要是依據總統、行政首長以及國會三者之間的憲政權力、民意基礎以及負責方式等變數，區分爲總統制、內閣制以及半總統制三個常見的憲政類型。總統制之下，行政與立法的互動是基於各自的民意基礎與憲政權力，分立政府的出現即建立在兩個不同的民意基礎之上。內閣制之下，行政與立法是來自於同一個民意基礎而建立，當這個民意是少數時即意謂少數政府的建立。半總統制因爲同時兼具總統制與內閣制的特質，使得分立政府與少數政府都可能出現。不只如此，由於半總統制將行政權分開爲總統與行政首長兩個單位，因此當總統與行政首長分屬不同黨派時，共治更成爲半總統制所特有的憲政樣態。以台灣爲例，本文認爲，憲政制度可以制約行政與立法互動的邏輯，進而影響分立政府、少數政府以及共治等，分別、甚至是一起出現的可能性。

關鍵詞：半總統制、分立政府、少數政府、共治

---

* 本文曾發表於 2004 年台灣政治學會年會，作者感謝李佩珊教授及與會先進的意見，並感謝吳玉山教授、林繼文教授的指正。此外，作者特別感謝兩位匿名審查人，提供詳細而且相當具體的建議與指正。關於本文文責，當然由作者自行負責。

** 國立台灣大學政治學系博士班研究生。

收稿日期：93 年 8 月 12 日；通過日期：94 年 1 月 10 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言：制度中的憲政體制研究

對於新興民主國家而言，民主化以後所面對關鍵的議程選擇就是憲政設計的問題。因爲憲政設計是影響民主運作的程序、權力分配以及民主是否能夠穩固的重要變數。在新興民主國家的憲政設計過程中，Donald Horowitz 認爲，對於已經實行於民主國家中，各種不同類型的制度其混合與嫁接，是一個相當常見的趨勢（2002：17）。以國會的選舉制度爲例，在多數決與比例代表制兩種選制的爭辯下，選擇混合選制成爲常態。以憲政架構爲例，在總統制與內閣制的爭辯下，「半總統制」也是多數新興民主國家的選擇結果。台灣作爲第三波民主化的一員，在民主化後幾次修憲的憲政選擇上也出現了這樣的趨勢。

在憲政選擇的研究中，介於總統制與內閣制兩種典型的憲政類型之中，仍有相當大的混合設計空間，儘管類似於法國第五共和的憲政設計被歸類爲兼具總統制與內閣制部分精神而形成的第三種憲政類型，也就是學界所謂的半總統制，然而細緻的制度設計卻仍然造成半總統制之下許多次類型的存在。[1] 也正因爲半總統制兼具了總統制與內閣制的部分精神，使得在憲政運作上也出現相當大的變化空間。本文以此爲出發點，希望能重新釐清三種憲政類型對於行政與立法關係的規範，並且探討總統制與內閣制的運作特徵在何種條件下會同時出現在半總統制之下，而半總統制又如何因爲兩種憲政制度的混合而出現特有的運作類型。

本文在討論上，試圖以制度作爲自變項，而將憲政關係中行政與立法的互動關係作爲依變項，試圖討論在不同類型的憲政架構下，行政與立法互動的不同特徵。本文主要的論點是，受到制度制約的影響，總統制下的分立政府、內閣制下的少數政府都有其出現的制度條件，而半總統制因爲兼具總統制與內閣制的制度特性，因此不但同時具有分立政府、少數政府

[1] 對於半總統制運作的次類型，是基於總統、總理、國會多數的組成等三個憲政單位彼此政黨屬性的搭配可能。一般而言，行政權二元化，加上總統與立法院的雙元民意使得憲政體制運作充滿各種次類型。這方面的討論請參閱吳玉山（2001a、2002a）、林繼文（2000）、徐正戎、呂炳寬（2002）、沈有忠（2004）等。

法務部矯正署術期刊資料庫

的可能，更有其憲政運作上獨特的共治空間，而這些概念都是強調行政與立法互動上不同的軌跡。

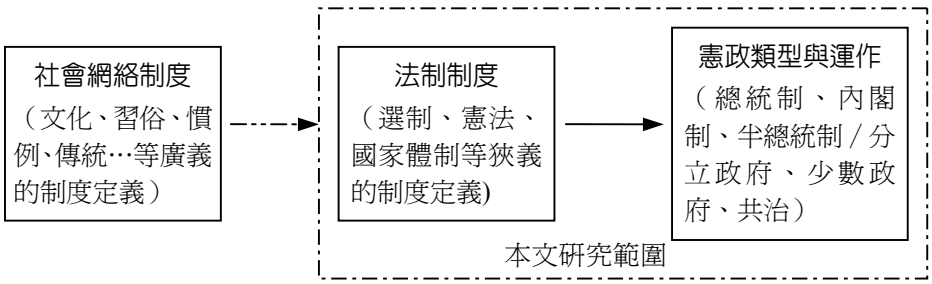
在進入實質的討論以前，有必要對於制度的概念做一界定，以避免討論過程中對自變項理解的誤差。對於制度論學者而言，將制度帶回研究議題中的自變數是極爲常見的研究途徑，儘管新制度論中對於制度的概念因不同研究而有不同定義，但共同的特徵均在於視制度爲制約行動者的關鍵變數。正如 Douglass North 所言，制度是社會裡的賽局規則，制約著人與人之間互動的模式。而這樣的一套規則包含了正式而具有規範性的，也包含了非正式而可能僅是誘發性的的變數（1990：3-4）。然而，制度究竟如何制約行動者的行爲則依據對不同制度的定義有不同的見解。廣義的制度論者認爲文化、社會傳統、網絡等因素是影響行動者的潛在因素，可以稱其爲「廣義的社會網絡制度」；狹義的制度論者則強調法制層面的規範性影響，可以稱其爲「狹義的法制制度」。舉例而言，前者如憲政慣例、文化傳統、社會習俗等，而後者如選舉制度、憲法條文、國家體制等（Wilson, 2002: 191）。這些變數固然是實質影響行動者行動考量的變項，但由於影響的強度與方式有所不同，因此在進行討論時必須有所區分。在此出現了分析途徑適用性與變數操作性的兩難。如果對制度選擇了廣義的定義，雖然解釋範圍變得很廣，但也減弱了變數之間因果關係的明確，甚至減弱了變數的操作性；如果對制度選擇了狹義的定義，雖然在因果關係上顯得更爲明確，但解釋的範圍也將受限很多（吳玉山，2001b：7）。在這樣的選擇過程中，並不存在價值的規範，彼此的選擇各自具有其貢獻，只要定義明確，適用性提醒清楚，彼此之間仍舊具有高度的對話空間。據此，本文也必須在首節即清楚說明本文所謂的制度，係指具有規範性、正式而直接影響的體制因素而言，亦即狹義的法制制度。而不具有強制規範效果、間接影響的非正式制度，也就是廣義的社會網絡制度，則並非本文所要處理的變數。除此之外，本文將制度作爲自變項，爲切割研究議程與釐清影響順序之所需。換言之，雖然本文認爲狹義的法制制度是制約行政與立法關係的自變項，但並不表示只有這種制度能夠發揮影響。基於前文對制度的定義，本文認爲，狹義的法制制度因爲具有強制而正式的規範能力，因此是諸多憲政特性出現的必要條件，但絕對不表示具備這些制度條件，憲政

臺灣大學學術期刊資料庫

運作就一定會出現特定的特徵。相同的，本文也不排除其他廣義的社會網絡制度會對憲政運作產生影響，甚至有可能是主要的因素，但本文認爲，若沒有狹義的法制制度爲條件，即使社會網絡制度提供誘因，有些憲政運作的特徵仍舊不會發生，因此，這些廣義的社會網絡制度並非這些多樣的憲政特性出現的絕對必要性因素。

既然這些廣義與狹義的制度因素都可能對憲政運作產生影響，因此也不能排除兩種制度因素相互影響的可能。一般而言，社會網絡建構的制度即使是憲政運作特殊樣貌的遠因，若沒有法制制度提供發酵的平台，也無法直接使這些憲政運作的特徵外顯出來。因此，法制制度所扮演的角色，有時可能是一個「中介變項」，亦即社會網絡提供誘因，在法制制度允許的框架下塑造了憲政運作的最終樣貌。在研究議程上，爲何如此的法制制度會出現，而何種廣義的社會網絡可能形成憲政運作的誘因，則非本文所欲處理。至此，可以將整個變數間的關係如下圖呈現：

圖 1　廣義的社會網絡制度、狹義的法制制度、憲政運作與本文的研究範圍



說明：「 ----►」表示間接或可能影響；「 ——►」表示直接影響。
資料來源：作者自繪。

圖 1 除了說明法制制度作爲中介變數的直接影響能力之外，也說明社會網絡結構這種廣義制度，也必須透過法制制度才能對憲政架構及運作發生影響。既有的文獻可以將憲政的相關討論區分爲上游的制度設計、中游的制度本身以及下游的制度影響。若據此分類，廣義的社會網絡結構對於

臺灣博碩士學位論文加值系統

憲政架構的影響是制度選擇的討論；狹義的法制制度對於憲政架構的影響就是制度本身的問題；而制度運作的後果如何反過來影響社會，便成爲下游所關心的問題。而本文在這樣的分類中，關切的就是中下游的部分，也就是憲政制度本身的特徵，及其規約下的行政與立法關係。

基於以上對制度的定義以及問題的提出，以下將從狹義的法制制度面先定義三種憲政體制，找尋其分類的主軸，然後再分別討論法制制度因素如何提供多樣憲政運作出現的可能。

貳、總統制、內閣制與半總統制的制度定義

一直以來，政治學界對於憲政類型存在著總統制（presidentialism）與議會內閣制（parliamentarism）的傳統分類，到了一九七〇年代，法國政治學者 Maurice Duverger 更系統性的定義所謂的半總統制（semi-presidentialism）憲政類型。區分成總統制、內閣制與半總統制三類，主要是視政府中的行政部門與立法部門其產生的民意基礎、彼此的權力與負責方式等作爲分類依據。由於憲政設計的細緻，在三種類型之下，也都有不同的次類型存在，而彼此之間關於政府穩定，或是不同類型憲政的運作後果則有著持續而豐富的討論。以下的部分，本文先概略整理重要的相關文獻對於各種政府形態的定義，一方面界定三種形態的政府體制，同時釐清據以分類的標準所在。

總統制方面，Giovanni Sartori 認爲具有三個特徵，其一是國家的領袖在固定的任期內以直接或是具有直接意義的民選產生；其二是政府（行政部門）不是依據國會投票而組成或是解散；其三是總統直接領導政府，任命官員（1997：83-84）。Alfred Stepan and Cindy Skach 兩人更直接定義凡是行政權與立法權分別依據選舉所產生的民意作爲其行使行政權與立法權的正當性者即可謂之總統制（1993：4）。此外，關於總統制類似而更加細緻的定義亦可見於 Douglas V. Verney，他認爲總統制的運作應符合以下十項特徵：⑴立法團體純粹立法，而不像內閣制一般結合行政權；⑵行政權由民選總統執行，不存在世襲君主，所以行政一元化；⑶民選總統同時具有國家元首與行政首長的身分；⑷總統有權指派官員，組織政府；⑸

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

立法團體成員不能延攬成爲官僚，反之亦然；⑹總統組織政府，責任專一，並非像內閣制合議制度；⑺總統代表的行政權力向憲法負責；⑻總統沒有權力解散或打壓議會；⑼在權力制衡的原則下，議會不是如內閣制般有議會至上的傳統，而是行政、立法、司法分別獨立制衡的；⑽總統直接由人民選出，也直接對人民負責（Verney, 1992: 40-47）。依據這十個標準，總統制國家的政治系統沒有單一的焦點，在權力制衡的原則下，立法機關不是主導憲政運作的唯一機構。對於總統制，固然還有其他學者做出各種的定義，但從行政權與立法權的角度來看，總統制必然滿足以下的要求：⑴民選而具有實權的總統是行政權的最高首長；⑵由民意選舉產生的國會作爲憲政架構中的立法權執行者；⑶基於制衡的邏輯，總統領導的行政部門與國會代表的立法部門彼此都直接對民意負責，特別是組成與解散的過程中不具有彼此的權責關係。

內閣制的特徵可以從相對於總統制的角度來理解。相較於總統制的國會與政府分權原則，議會內閣制則是以國會爲基礎共享行政與立法的權力，成爲國家主權行使的中心（Sartori, 1997: 101）。A. Stepan and C. Skach 兩人則認爲內閣制需要兩個條件：⑴行政權必須得到國會多數的支持，而且可以依不信任投票而去職；⑵行政權有能力解散國會並提請重選（1993：3）。Verney 也提出了相對於總統制的十項特徵：⑴立法團體強化，政治權力由傳統君權過渡到由國會所主導，同時國會對行政權也具有強大的監督能力；⑵行政體系的二元化，一個是具有實際行政權力的政府首長（總理、首相），一個是傳統的君王，通常只具有象徵意義，也就是虛位元首；⑶憲政體系發展朝向君主立憲，而實際上的行政首長由君主依選舉結果任命之；⑷行政首長由君主任命後，其餘政府各部首長由行政首長任命之；⑸內閣由各部首長組成，責任方面整個內閣是一個集合體；⑹內閣成員通常也是國會成員；⑺政府負責對象是國會，國會以支持與否來決定政府存留；⑻行政首長依需要可建議元首解散國會，而元首不能拒絕；⑼國會至上的原則，也就是由國會決定政治大方針；⑽政府（內閣）全體對選舉負責，而且是集體負責（1992：32-38）。因此，在內閣制之下，憲政運作的焦點只有一個，而民意的基礎也是一元的，就是國會。相同的，基於行政權與立法權的互動角度來看，內閣制亦可以歸納出共有的特徵：

臺灣大學學術期刊資料庫

⑴行政首長是基於國會的信任而產生；⑵國會作爲立法權的執行者，也是象徵行政權的民意基礎所在；⑶基於相同的民意基礎，立法與行政權有嚴密的權責關係。

Arend Lijphart 認爲，總統制與內閣制可以由以下三個角度區別其異同：⑴內閣制的行政首長必須基於對立法權的負責來組織政府，而這個負責的方式就是取得國會的信任投票。相較於此，總統制的行政首長就是民選的總統，而政府不必然要取得國會的信任。⑵內閣制與總統制對於國家元首產生的方式有很大的差異，總統制之下，國家元首基於選民的直選或是具有直選意義的選舉人團來選出。而內閣制則不必然。⑶內閣制與總統制的行政權形態有所差異，內閣制之下行政權由內閣團隊共同執行，而總統制則是由總統一人享有大部分的決策權力（1999：117-118）。透過以上的討論可以發現，區分憲政類型最主要的概念可以說是行政權與立法權的民意來源以及行政權與立法權的負責方式。

至於半總統制，這個詞彙最早由 Hubert Beuve-Méry 在一九五九年於法國報紙 *Le Monde* 所提出。隨後政治學者 Duverger 將半總統制概念化，並以三個主要特徵來定義半總統制：⑴總統由民（普）選產生；⑵總統擁有「重要的權力」（considerable powers）；⑶存在獨立的內閣，並對國會負責。[2] 希望透過一般性的定義將這些介於總統制與內閣制之間的憲政體制予以有效歸類。稍後，Matthew Soberg Shugart 和 John M. Carey 兩人對半總統制的定義提出補充，認爲可以由區分總統或總理的主導來次分爲總理總統制與總統總理制，其中的總理總統制具有三個基本特徵：⑴總統經由普選且具有憲政權力；⑵總理是行政首長，需具有國會的信任投票（vote of confidence）；⑶總統可以擁有一些有意義的非立法權力，如解散與組織內閣的權力等（1992：23-24）。大抵上說來，Shugart 和 Carey 對半總統制的定義仍舊是依循 Duverger 的三個基本條件之上做出細部的調整。因此，學界多贊同，只要在憲政設計上符合這三個基本條件的憲政體制即歸類爲「半總統制」。在這樣的定義之下，半總統制作爲一種憲政類型，可

[2] Duverger 對半總統制的定義在 1978 年以法文發表出來，類似的定義在 1980 年以英文著作發表，也引起較多的討論。一般而言即以此三個原則爲其定義半總統制的主要概念，並廣爲其後學界所引用。請參見 Maurice Duverger (1980: 165-187)。

臺灣人文學術期刊資料庫

以理解爲總統制與內閣制的混合。首先，就行政權與立法權的民意而言，半總統制像總統制一樣，具有雙元民意的基礎；其次，就行政權與立法權的負責方式而言，半總統制基於行政權在制度上二元化的設計，因而出現兩種行政與立法的互動關係，除了直接向選民負責的總統之外，也有一個向議會負責的政府。因此，半總統制與另外兩種憲政制度最大的差異是在於對行政權的切割，行政權的二元化架構了與立法權多種的互動關係，是半總統制最特殊的地方。除此之外，由於 Duverger、Shugart 及 Carey 等人對半總統制的定義仍蘊含多種憲政運作的可能性，包括所謂「總統具有實權」以及「國會信任投票」的多種樣貌，使得總統、總理、國會三者之間的互動關係在半總統制之下更具有豐富的討論空間。[3]

當然，在這三種純粹的憲政架構下，仍然存在其他許多具有些許細微差別的次類型分類， Alan Siaroff 依據國家元首與行政首長的一致性與否、國家元首的民選與否、行政首長對議會的負責與否等三個指標區分出了八種不同的政府類型如表 1。

表 1　八種政權類型

國家元首與行政首長是否一致	國家元首是否直選	行政首長是否對議會負責	採　行　國　家
是	是	是	1. 馬歇爾群島
		否	2. 美國、巴西等
	否	是	3. 諾魯
		否	4. 南非、波利維亞
否	是	是	5. 法國、台灣、芬蘭
		否	6. 南韓、斯里蘭卡
	否	是	7. 德國、義大利、希臘
		否	8. 無

資料來源：整理自 Alan Siaroff (2003: 294)。

[3] 總統的實權可以討論「總統對總理任命權的絕對性」，或是「總統在決策過程中的主導性」兩個面向（林繼文，2000：168）。而國會的信任投票也可以區分爲「內閣組成過程中的必要條件與否」，以及「內閣有無提請的主動權力」等。這些變化都使得現實的憲政運作充滿不同的邏輯。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

若依照既有的定義來區分上述八種類型，則可以發現第二種類型是典型的總統制、第五種是典型的半總統制、第七種則是典型的內閣制。而第一種類型雖然在國家元首直選並擔任最高行政首長的條件上符合總統制，但由於行政首長又必須對議會負責，因此可以稱其爲「準總統制」，或變形的總統制。而第六種類型雖然行政權二元且總統直選的條件上符合半總統制，但由於行政首長又不需對議會負責，因此也不能完全規類爲半總統制的定義，是一種變形的半總統制。第八種類型則呈現元首與行政首長分開，而元首沒有民意基礎的內閣制特徵，但缺乏內閣制中行政首長向議會負責的最主要條件，因此也不能算是內閣制，而實際案例上在賽洛夫的研究中也不存在這樣的案例。[4]

至此不難發現，用來區分不同類型的憲政制度，所觀察的面向在於行政權與立法權的產生及互動方式，而具體觀察的政治行動者有三個，就是行使行政權的總統、與行政首長，以及行使立法權的國會。由這三者之間不同的產生方式、權力擁有以及互動的模式可以把政府實際運作的類型具體描繪出來（請參見表 2）。而三者之間依據憲法的規範，若有任兩個有意義的行動者分由不同政黨掌控而出現對抗時，憲政運作就會進入較不穩定的狀態。以總統制而言，基於行政權的一元化，並與立法權分別享有民意基礎，因此當行政與立法相互對抗時就是「分立政府」（divided government）的出現；以內閣制來說，基於行政與立法源於相同的民意基礎，當這個民意不是穩定的絕對多數時，則是「少數政府」（minority government）的產生；至於半總統制，由於行政權切割爲二，因此當兩個行政權分由不同政黨所掌握，「共治」（cohabitation）的形成則成爲憲政穩定的一大挑戰。此外，由於半總統制兼具了總統制與內閣制的精神，三個行動者都具有在半總統制下發揮影響的實質權力，因此一旦在制度設計上提供了分立政府與少數政府存在的空間，加上現實的政黨政治運作，則可能使分立政府、少數政府與共治一起出現。以下本文進一步討論行政與立法對立下的分立政府、行政與立法不具多數民意的少數政府以及行政權

[4] 第三和第四是較爲罕見的憲政制度，一般說來，總統與行政首長一致，卻沒有直接的民意基礎，是屬於較爲特殊的設計。事實上，使用這種制度的國家也相當少見。

臺灣大學學術期刊資料庫

分立的共治這三種不同的三角關係，並以台灣爲例，說明府院會如何在現行的憲政架構中出現既分立、又少數的共治政府。

表 2　三種憲政類型下行政權、立法權的形成與互動

	總　統　制	內　閣　制	半 總 統 制
行　政　權	向選民負責的總統	向議會負責的內閣	向選民負責的總統 向議會負責的內閣
立　法　權	向選民負責的議會	向選民負責的議會	向選民負責的議會
行政與立法的互動精神	雙元民意下的制衡原則	單一民意下的融合原則	總統與國會的制衡 內閣與國會的融合

資料來源：作者整理。

參、總統與國會：分立政府的制度空間

分立政府（divided government）的概念，是指行政權與立法權分屬不同的多數掌控而言。這樣的定義是相當簡化的，因爲在不同的政黨體系以及不同憲政設計下的分立政府，會出現不同運作的邏輯。以美國爲例，典型的兩黨制、國會與總統錯開的選舉時程，選舉制度的設計等，是分立政府出現的主要原因（Shugart, 1995: 334-336）。而在這種情況下出現的分立政府，行政與立法相當單純的是由兩黨制中不同政黨分別掌握。若以法國爲例，因爲政治場域中具有多個政黨，加上行政權分由總統與總理所享有，因此分立政府的出現與美國是截然不同的邏輯與運作。即便如此，一般界定分立政府即指行政部門所屬政黨無法掌握國會多數議席而言（吳重禮，2000：78；黃秀端，2003：6）。

依據以上的定義，分立政府的出現有其必要的制度空間。首先，由於分立政府的定義是行政與立法兩權分由不同政黨所掌握，因此政黨要能對行政權以及立法權分別予以競爭成爲制度上的基本條件。基於這個條件，內閣制的特點之一就是行政與立法權的融合，因此不具有分別競爭的特質，也就較無機會出現分立政府。相對於此，總統制國家基於總統象徵行

臺灣人文與學術期刊資料庫

政權，而與代表立法權的國會分別民選，因此在制度上就出現由不同政黨掌握行政與立法的可能性。若選民分別在總統選舉與國會選舉時投給不同政黨，出現分裂投票（split-ticket voting）的現象，分立政府就會形成。基於此，對於分立政府的成因，分裂投票一直以來被視爲是分立政府出現的重要關鍵（劉從葦，2003：136）。王業立與彭怡菲從選舉制度的觀察討論分裂投票的可能性，在比較八個國家的分裂投票現象之後認爲，在不同公職的選舉中，不同的選制搭配是形成分裂投票的重要原因。換句話說，當行政權與立法權的選舉制度不同時，因爲分裂投票而造成分立政府的現象較常出現（王業立、彭怡菲，2004：36-37）。除此之外，選區劃分的制度因素也可能導致分立政府的出現。雖然選區劃分不是造成選民分裂投票的誘因，但卻可能透過選區劃分，加上多數決的選制使政黨在得票率與席次率上出現落差，因而造成分立政府的可能性（Fiorina, 1992: 14-18）。選舉制度與選區劃分雖然不是造成分立政府的必要因素，卻可以理解爲分立政府的制度性誘因。由此可知，憲政制度中對行政權與立法權的雙元民意設計，不但成爲分立政府出現的必要條件，選舉制度、行政與立法的選舉時程、甚至選區劃分等，也扮演形成分立政府的制度誘因。

較具有討論空間的在於半總統制國家，多數的半總統制憲政運作，是賦予民選總統一定的實質權力，並且依照國會多數原則來任命總理。但也有些次類型的憲政設計（例如台灣或是德國威瑪共和時期），賦予總統實質權力之外，還有可能跳過國會多數進而直接組成政府，所以即使有個象徵行政最高首長的總理存在，其負責對象也可能是總統而非國會。因此，半總統制視制度設計之不同，也有機會出現分立政府的制度空間。依據之前的討論，我們知道分立政府的必要條件是行政權與立法權分別具有獨自的民意基礎，在這個條件之下，半總統制的憲政設計提供分立政府的可能性建立在行政權的形成必須獨立於立法權之外，唯有如此才可能建構行政權與立法權分屬不同政黨的可能性。基於此，半總統制的定義中，雖然是存在一個向議會負責的政府，但透過細緻的憲政設計，負責的方式可以相當多樣化，包括國會在政府組成時主動的信任投票；或是政府在組成的過程中不需要得到國會多數的同意，國會只能在會期中提出不信任投票案。亦有像德國以「建設性不信任投票」（constructive vote of no confidence）

臺灣大學學術期刊資料庫

的設計，間接提高了國會倒閣的難度。因此，當政府組成是透過總統爲唯一的要素時，即使行政權分由總統與總理所共享，而總理是向國會負責，分立政府仍然可能出現並且存續。

以德國威瑪共和（Die Weimarer Republik, 1919-1933）爲例，一九三〇年之後的政府，因爲「總統內閣」（die Präsidialkabinette）的開啓，總理因爲總統動用緊急命令權的關係不必對國會負責而是直接對總統負責，因此可以將總理視爲總統的政策執行者。而總理的任命也無須經過國會多數的信任。[5] 再以我國爲例，現行的憲政架構中也出現了分立政府的制度空間，依據一九九七年憲法增修條文第三條規定，行政院院長由總統任命之，不需要經由立法院行使人事同意權。單就此條就使得總統可以透過自由意志任命最高行政首長來間接取得決策的權力。其次，在一九九一年第一次憲改時依據憲法增修條文第二條同時規定，總統得經行政院院會之決議發佈緊急命令，不受憲法第四十三條之限制。而關於國家安全之重大方針，得設國家安全會議及國家安全局。儘管緊急命令權發佈後需要立法院的追認，而國安會及國安局僅是諮詢機構，但這些規定都可以視爲賦予總統在行政權方面擁有更多的涉入空間與彈性。因此，也朝向滿足於總統做爲國家元首與具有實質行政權力的條件傾斜。據此可知我國現行憲法中賦予了民選的總統一定的行政權，而行政院長固然不是直選，但也不是一定要依據國會多數的原則來產生，自然提供了分立政府的制度空間。

因此，制度上除了讓行政權與立法權個別透過選舉來產生之外，在半總統制國家中領導政府的總理其任命需不需要國會多數的同意，成爲分立政府的重要關鍵。此外，在半總統制國家中若出現總統與領導政府的總理分屬不同政黨時，則又是另一種運作類型，一般慣稱此種類型爲「共治」（cohabitation），關於此點本文稍後予以討論。

---

[5] 威瑪共和的憲政運作，可以以一九三〇年爲界分爲兩個不同類型的階段，該年聯邦政府因失業保險政策（Arbeitslosenversicherung）失敗而於三月二十七日提出內閣總辭，這次總辭後，總統 Paul von Hindenburg 動用緊急命令權（Notverordnungen），不顧國會多數的生態來組成新的政府。從一九三〇年三月三十日的 Heinrich Bruening 政府組成開始，聯邦政府負責的對象由國會移轉到總統身上，開啓威瑪共和「總統內閣」的時期（沈有忠，2004：113）。

臺灣大學學術期刊資料庫

分立政府的出現，對憲政運作中的責任政治原則製造了曖昧不明而又相互衝突的制度空間，這樣的憲政運作，一方面代表的是立法與行政的僵局，一方面也是政策責任歸屬的辯論，甚至被視爲是總統制的缺點（Nicholson *et al*., 2002: 701-720；Jones, 1995: 29-30；Rieselbach, 1996: 112-113）。除此之外，由於分立政府代表的是行政權無法獲得立法權一個穩定的多數支持，因此衍生的問題也包括行政部門提案在國會通過的效能，或是預算的審查與刪減面臨較大的困難（黃秀端，2003：39-40；盛杏湲，2003：90）。因此，分立政府可以理解爲憲政架構中行政權與立法權之間的互動關係出現問題所致。之所以會出現問題，制度必須提供兩項權力彼此分立而治的空間，同時在選制或選舉時程等的制度設計下，也是分立政府出現的誘因。而這樣互動關係的邏輯，無論是總統制或是半總統制，立法權自然是以國會爲行動者，在行政權上則是以總統作爲主要的行動者，因爲即使是半總統制國家，行政首長仍必須以取得國會信任的方式向國會負責，因此能夠依循制度分立而治的是總統這個角色。

肆、總統與行政首長：共治的制度空間

共治的概念是從法國政治運作而得來，主要的運作特徵即在於行政權本身的分散。Horst H. Bahro 認爲，半總統制的設計是基於避免遭遇立法與行政的憲政僵局，因此憲法賦予總統相當程度的權力，但也應同時以分權的原則設計出相對自主的內閣來避免獨裁的發生（Bahro, 1999: 1-37）。因此，半總統制最主要的特徵即在於行政權力的二元化，也因爲如此才會出現憲政上共治的現象。以三種憲政類型來看，內閣制不但在憲政上的行政單位保持單一，就連行政和立法兩權，也是基於融合爲一的原則，因此共治的情形並沒有出現的制度空間。至於總統制，即使行政和立法是基於制衡原則而獨自擁有民意基礎，但行政權基本上也是由總統這個憲政單位享有，因此也不會出現行政權二元化的共治現象。半總統制在憲政設計的原則上，是把行政權分別交由總統與行政首長共同享有，而立法權由國會執行，因此在制度的設計上，半總統制就具有共治的制度空間（Poulard, 1990: 244）。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

關於行政權二元的討論，焦點多集中於制度設計賦予總統哪些實質的權力，並據以討論行政權二元化的程度。徐正戎（2002）以法國爲對象，討論行政權力二元化的制度範疇，依據他的分類，法國第五共和的憲法中規定了總統獨享的權力、總統需與總理分享的權力以及總理獨享的權力。從這樣的分類可以清楚得見，總統與總理各自享有一部分的行政權力，同時也有一部分是需要得到兩者的共識才能執行（請參見表 3）。

表 3　法國總統、總理的憲政權力

權力類別	憲法條文來源	內容
總統獨享之權	第五條	維護憲法、維持國家獨立完整等。
	第八條	任命總理
	第九條	主持部長會議
	第十二條	解散議會
	第十六條	發佈緊急命令
	第十七條	特赦
	第十六、十八條	發表咨文
	第五十四、五十六、六十一條	任命憲法委員會及提出合憲審查
	第六十四、六十五條	任命司法會議委員及維護司法獨立
總理提議總統決定的事項	第八條	任命部長、接受總辭
	第九條	排定部長會議議事日程
	第三十條	簽署臨時會召開
	第十一條	提請公民複決
	第八十九條	修憲
總統決定總理副署的事項	第十條	公布法案、提出覆議
	第十三條	簽署行政法令
	第十三、二十一條	簽署命令、任命官員
總理獨享之權	第三十九條	法律草案提出
	第四十九條	信任案
	第二十條	經濟文化事務

資料來源：整理自徐正戎（2002）。

臺灣大學學術期刊資料庫

從總統的權力類型與大小爲基礎，進一步討論半總統制下總統與總理共治的運作邏輯，最典型者即 Shugart 和 Carey 將總統權力作立法權（legislative powers）與非立法權（nonlegislative powers）的分類。[6] 而多數的研究認爲，當總統的權力指數越高，越容易造成憲政運作的不穩定，而這正是因爲制度設計賦予兩個行政權一定程度的實質權力，使共治時總統與總理因爲兼具有實質權力而容易出現僵局之故（Metcalf, 2000: 660-685；Roper, 2002: 253-272；Frye, 2002: 81-103）。因此，半總統制的制度設計，使得總統與總理兼具有一定程度的憲政權力，而這樣的設計成爲共治出現的基本制度條件。

行政權由兩個憲政單位共享的憲政設計也使得半總統制具有憲政換軌的特徵。行政權若是由總理指揮便傾向內閣制，若由總統指揮，則傾向總統制，若是妥協而分工，則是具體的共治經驗。[7] 即使在共治時期，也具有些許換軌的特質，民意的新舊程度就是憲政換軌的重要指標之一。簡言之，最新的民意若是在總統這邊，憲政體制朝向總統制傾斜可以預見；相反，若最新的民意在國會這一邊，憲政體制則可能朝向內閣制傾斜。因此，選舉制度中關於選舉時程的規劃也進一步影響了換軌的可能性。當然，決定由總統主導，或是由總理主導並不能單純由民意決定，領導者的風格亦是主要的因素。以法國爲例，在 Francois Mitterrand 總統的第二任任期內，由於身體健康因素，使其行事趨於保守，施政多由總理主導，因此整個憲政體制朝向內閣制傾斜相當明顯。其次，民意的強弱也是一項重要的指標。若總統只獲得過半邊緣的民意支持當選，則會較謹慎的與總理合作，若此時出現共治的情形，更有可能朝向內閣制傾斜。因此，第五共和的憲政體制亦可理解成下圖所示。這個圖說明了民意的新舊程度影響行政首長與總統的關係，特別是當兩者分由不同政黨所掌握時。由圖 2 所示，總統與國會因爲同時享有民意的正當性，就像天平的兩端一樣。當總統具

---

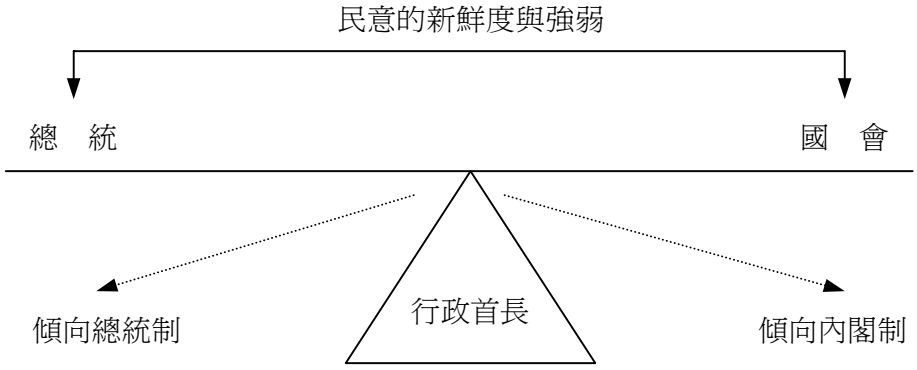
6 立法權包括否決、提案、提出公投、行政命令、預算權等，而非立法權包括組織與解散政府、解散國會、譴責等權力，請參見 Shugart and M. Carey (1992: 131-166)。

7 學界對於半總統制的憲政換軌有豐富的討論，傾向於總統制的討論例如 White (1999: 216-231)。傾向於內閣制的討論例如 Ardant and Duhamel (2001: 31-65)。妥協而分工的共治，則可參見劉致賢（2002：315-342）。

國家圖書館 期刊資料庫

有較新或較堅實的民意基礎時，行政首長會偏向總統，半總統制會傾向總統制來做傾斜。相反的，當國會具有較新或較堅實的民意基礎時，行政首長偏向國會，半總統制就變成向內閣制做傾斜。若是總統與國會多數分由不同政黨所掌握，當總統是代表最新民意時，甚至會出現解散國會以避免共治發生，如果新的結果的確如總統所願，在任命同黨人士出任閣揆後，傾向於總統制更加顯著，如一九八一與一九八八年的例子。相反的，如果國會代表最新民意，而與總統不一致時，爲避免政治僵局與總統威望再受打擊，任命國會多數黨人士出任閣揆是常態，此時便傾向於內閣制。關於此點，本文稍後會有進一步說明。

圖 2　半總統制下民意與政府的傾斜



說明：⟶ 支持方向；⋯⋯► 傾斜方向

資料來源：修改自張壯熙（1996：83）。

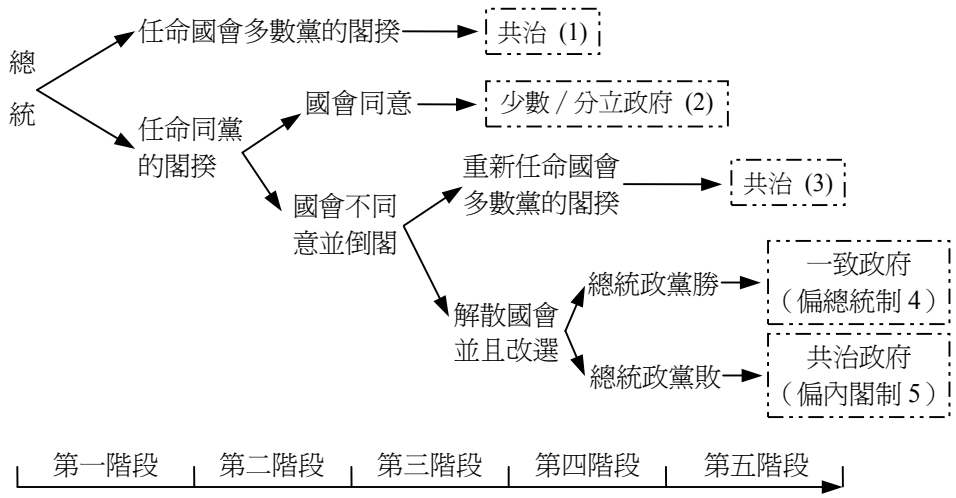
由於共治是總統基於國會多數而任命不同政黨的總理所致，因此，Duverger 將共治視之爲「總統與不同立場的國會多數派共存」，而非是「總統與不同立場的總理共存」，也就是說，總理作爲政府領導者，在同時對國會與總統負責的情形下，共治時期反而是兩個民意基礎的緩衝。

本段的最後，我們進一步討論總統是否要任命一個出自於不同陣營政黨的閣揆來進入憲政的共治時期。在這個問題的選擇上，制度同樣扮演了總統在選擇時重要的考量依據。一般而言，總統選擇閣揆的時機點有三個，一個是總統大選結束之後、一個是國會大選結束之後、一個是非選舉

臺灣大學學術期刊資料庫

時期但閣揆請辭之後。[8] 面對是否要選擇共治，必然是國會由不同陣營掌握了多數，否則自然沒有共治的意願。影響總統選擇閣揆的制度考量則包括總統解散國會權力的主動與否、國會是否擁有對總統選擇閣揆的人事同意權、以及國會倒閣權的相關設計。這些制度分別在不同的時機點會出現影響，有些是直接，有些是間接。此外，由於互動的過程可能涉及解散國會，因此國會選舉的成本考量也應視爲總統與國會在做決定時會考慮的間接制度變數。受到這些制度主觀制約或客觀考量的影響下，總統任命閣揆及其與國會的互動呈現多種的可能性。圖 3 爲總統面對國會由不同陣營掌握多數時任命閣揆的可能過程與結果：

圖 3　總統與國會多數不一致下的閣揆選擇與結果



資料來源：作者自繪。

對總統而言，最佳的結果應爲第四種一致政府的出現，其次爲進入少數／分立政府的第二種結果，而另外三種共治的情況對總統而言偏好順序應依序爲第一種共治、第三種共治，最差的結果則爲第五種共治。而對不

[8] 閣揆在非選舉因素下請辭的原因包括主動辭職的意願與被動的總統撤換意願。無論原因爲何，在假設請辭獲准的情況下，總統都必須重新任命新的閣揆。

臺灣大學學術期刊資料庫

同陣營的政黨而言，偏好順序則剛好完全相反。在這個過程裡，如果制度設計是賦予國會擁有閣揆的人事同意權，而總統無主動解散國會的權力，則在第一階段就必定走向第一種的共治結果。相反的，如果國會沒有人事同意權，或是總統可以主動或被動解散國會，則依據總統的偏好將會在第一階段任命同黨閣揆，並由國會多數黨來被動選擇是否倒閣。在第二階段裡，如果憲政制度並不賦予總統解散國會的權力（無論主動或被動），則國會的多數黨依其偏好必定選擇倒閣，而總統無法解散的情況下走向第三種的共治。若總統具有解散國會的權力，則國會多數黨必須在第二種結果與第四、第五種結果的可能下來做決定。如果國會多數黨對於重新選舉相當有把握，則在第二階段就選擇倒閣，因爲結果不是第三就是第五，都比第二來得好，在這種情形下，總統基於重新選舉沒有把握的情況下，將提前選擇第三種共治，以避免流失更多民意而進入第五種情況。相反的，若國會多數黨沒有把握在重新選舉中獲勝，而且考量選舉成本的影響下，就可能在第二階段就選擇同意，進入第二種結果，以避免走入第四種最差的情況。由此可知，不同的憲政設計、包括總統的解散權、國會的倒閣權與同意權，再加上國會選舉制度帶給政黨不同的本益考量下，會決定總統如何任命閣揆，以及國會如何反應。

因此，當半總統制國家的憲法，只要保留了國會的人事同意權而不賦予總統主動解散國會權力的話，面對國會與總統分由不同陣營掌握時，進入共治就成爲必然的結果。相反的，如果國會沒有同意權、或是總統得解散國會，則國會競選的考量就成爲另一個制度層次的影響。以法國爲例，總統 Francois Mitterrand 於一九八一年與一九八八年兩次解散國會，都是在總統大選結束後由甫獲最新民意的總統發動，由於新的選舉結果使總統深具信心，因此在不願意共治的情況下重新改選國會，希望進入第四種的結果。而這兩次的結果最後也都是總統所屬政黨獲得勝利，並以第四種結果作爲最後的憲政運作軌跡。而一九八六年的共治經驗則是因爲考量總統所屬政黨沒有把握在新選舉中獲勝，因此在第一階段就選擇共治。一九九七年則是因爲總統 Jacques Chirac 對國會改選預期結果的誤判，使結果反而走入第五種偏向於內閣制的共治。

再以台灣爲例，二〇〇〇年以前由於國民黨同時掌握總統與國會多

臺灣大學學術期刊資料庫

數，並沒有共治的問題。二〇〇〇年民進黨雖然勝選，但由於只具有相對多數而不是絕對多數，因此在陳水扁總統上任之初選擇國民黨的唐飛擔任行政院長，以期能降低府會衝突的可能性。二〇〇一年國會改選後，民進黨成爲國會最大黨，雖然仍未過半，但勝選的氛圍使陳水扁總統更勇於選擇任命同黨的張俊雄擔任閣揆。而泛藍部分因爲親民黨的成立、新黨的泡沫化與國民黨的挫敗，雖然總席次仍舊過半，但考量若倒閣後遭解散而必須再次選舉，也沒有勝選把握，加上台灣特殊的選制（複數選區單記非讓渡投票制，SNTV, single nontransferable vote）對競選成本而言相當高，而且，杯葛帶來的媒體曝光效益更有助於下一次競選的連任，其效益與風險的比較自然優於倒閣的決定，因此也沒有貿然倒閣而使憲政運作進入第二種軌跡（Lin, 2003: 441；徐正戎，2002：128）。憲政的曖昧使台灣最高的統治權至少出現三種可能：總統作爲民選的國家最高元首、行政院長作爲最高的行政首長、立法院作爲民選的多元利益匯集場域。因此，「破碎化」和「權責不清」成爲我國憲法運作上嚴重的問題（林繼文，2003：63-64）。

當然，究竟是否選擇共治也存在其他具有影響的變數，比如憲政慣例。由於法國第三、第四共和都是實施內閣制，而一八七七年 Mac-Mahon 總統任內所奠定的「對國會選舉結果，不是順從就是辭職」（se soumettre ou se démettre）的憲政慣例，使得法國總統對解散國會的權力顯得相當謹慎。[9] 而台灣方面，民主化以前長期的威權結構，強人政治的色彩一直存在，一九九六年的總統直選，更給予強人政治直接民意的基礎，因此總統的主導性比起法國更顯得強烈。像這樣的憲政慣例或傳統，雖然也都影響著總統在面對是否選擇共治時的決定，但正如本文一開始所言，正式而具有規範性的法制制度，尤其是憲政設計賦予國會與總統的權限，仍舊發揮了制約性的影響。由以上的討論我們發現，總統與總理共治的情形，需要制度提供基本的條件，而制度的設計賦予總統不同程度的權力，以及國會不同程度的互動空間。除此之外，也影響共治的換軌可能性，更甚者，制度因素更決定了共治出現的時機與可能。

---

[9] 當時法國總統 Mac-Mahon 任命的總理人選沒有得到眾議院的信任投票，因而解散國會，創下法國解散國會之首例。而改選結果是總統所屬政黨大敗，因此 Mac-Mahon 遂有此言，也成爲日後法國相當著名的憲政案例（徐正戎，2002：111）。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、行政首長與國會：少數政府的制度空間

三角關係的最後一邊，建立在行政首長與國會之上，也就是行政權與立法權的關係。而少數政府（minority government）即指行政權無法取得一個穩定而多數的立法權而言。就三種憲政類型而言，總統制的國家因爲行政權由總統所獨自執行，而總統基於民選是向選民負責，並不是對國會負責。因此，即使總統所屬政黨在國會無法取得多數，也因爲總統不必對國會負責而出現分立政府，不至於出現少數政府的樣貌。在內閣制與半總統制國家而言，則是因爲存在一個必須對國會負責的政府，因此這個政府在運作上就有可能因爲無法建立在國會穩定的多數之上而形成少數政府。

以制度面向觀察少數政府的成因可以從不信任投票的設計來切入，因爲這是建立行政權與立法權權責互動的關鍵性制度因素。不信任投票的設計確定了行政權對立法權的負責方式，但同時也可能提供行政權對政策更進一步掌握的管道，因此是一種雙向的制度設計（Huber, 1996: 270）。就制度設計而言，不信任投票可以有幾種模式存在，第一、政府在組閣過程中就必須經過國會的信任投票。這種不信任投票是基於預防性的信任設計，政府必須確保得到國會的多數支持才能組成，基於此，少數政府的出現自然較爲困難。第二、政府組閣時不一定需要國會的多數同意，但國會可以主動發起不信任案使其解散。這種制度下，由於政府組閣不一定要國會多數，因此，只要能確保不會存在一個反對的多數時，少數政府就有其出現的空間。第三、政府組閣不必經過國會多數同意，而國會雖可以發起不信任案，但必須先以多數通過接替內閣的新政府，也就是「建設性不信任投票」的設計。這種制度設計，提供少數政府更容易出現的制度空間，因爲國會要發起不信任案倒閣前，必須先以多數選出接替的內閣，等於提高了不信任案的門檻。第四、政府有權主動提出信任投票，若國會的反對不及半數，則視之爲國會對政府的信任。這種設計提供政府制度操作的空間，因爲對行政權而言，選擇適當的法案和時機來要求信任投票，可以提高其通過信任投票的機率。因此，就制度面而言，不信任投票的設計已經

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

提供行政權和立法權互動的多種可能性，而少數政府的出現也受到制度設計的影響而有不同的機率。

討論少數政府的成因還可以透過對國會中政黨行爲模式的觀察，可以從兩個角度來回答。第一、國會因爲政黨過多、意識形態過於分散而無法形成一個穩定的多數；第二、雖然形成一個多數結盟，但這個多數不願意或無法組閣。而這個過程之中，民意取向、政黨的策略互動以及立法權、選舉制度等制度性因素也扮演至爲重要的因素（Lupia and Strom, 1995: 648）。

就政府組成的過程而言，意識形態與政府的規模是組閣者兩項重要依據。據此，組閣者若能以單一政黨組閣將視爲最佳目標，否則將以兩個目標來籌組聯合內閣：第一、聯合政府中的成員所橫跨的意識形態距離越短越好；其次，聯合政府中的成員數目越少越好（Martin and Stevenson, 2001: 33-50）。因此，在政府組成的過程中，若組閣者佔據意識形態的中央，則可以在左右兩個集團不會結盟的基礎上計算最小規模的「中間選民內閣」。

從政黨的角度出發，Kaare Strom 歸納了五種少數政府組成的理性基礎：首先、一個「多數」的狀態或許根本不是組閣時制度上所需要的充要條件；其次、在組閣過程中，政黨不一定要透過入閣來取得對政策的影響力；第三、政黨計算其對於政策的影響力不一定是入閣時較大，維持在野反而更能對政策發揮影響力；第四、對政黨領袖而言，其有限的政治生命加上政黨長遠目標與近程目標的計算，可能保持在野反而能獲得較大的效益；最後、基於未來的選舉考量，在野反而有更大的空間來獲取未來選舉的成長（Strom, 1990: 38）。因此，國會中的政黨基於未來的選舉以及政策實際的影響能力來計算，不願意加入組閣的結盟有時是較爲理性的行爲。此外，Michael Laver 和 Norman Schofield 二人針對西歐的組閣經驗進行研究，並歸納出在多黨體系下，政黨組織聯合內閣的兩種模式：職位取向（office-seeking）與政策取向（policy-seeking）。針對這兩種模式，政黨會計算加入內閣的利弊得失，組閣者也會計算欲組成之內閣規模大小對職位分配與政策實踐的影響。基於此，雖然組織最小獲勝聯合內閣（the minimal winning coalition）可以帶給加入內閣的政黨最大的效益，但若組

臺灣大學學術期刊資料庫

成一個安全的少數政府，無論是職位分配或是最後的政策制訂都將帶來更佳的效益（Laver and Schofield, 1990: 89-143）。除了以政黨的理性抉擇作爲解釋的途徑之外，Gregory M. Luebbert 也從社會的共識程度來觀察少數政府的出現頻率。他發現，當社會的共識程度越高，少數政府出現的機率也越高，這是因爲政府組成的正當性競爭並不激烈，政黨沒有加入政府組閣的絕對需求。因此，當社會陷入較爲衝突的競爭模式，組成一個過半政府就成爲必要的條件（Lubbert, 1986: 87-89）。

從上述的討論可以發現，少數政府形成的制度空間並非必然的，而是視組閣與國會中其他政黨的意願而定，甚至社會的分歧與否也可能提供少數政府出現的有利環境。雖然如此，即使促使少數政府出現的原因有很多，甚至包括非制度面向的變數，但制度因素仍然具備少數政府出現的誘因與基本的制約條件。換句話說，沒有制度的制約，有時即使其他非制度因素滿足少數政府的需求，最後的結果也必須在制度規範下不會走入少數政府的結果。歐陸大多數的內閣制國家，因爲籌組內閣勢必面對國會在籌組時的同意權行使或是籌組後的信任投票，而這項憲政權力除了時間略有規定外，也不會受到其他的限制。因此，基於對國會負責的態度，行政權與立法權來自於同一個多數而建立是內閣制的常態，也是制度設計時所預期的走向。雖然實際運作會因爲意識形態、政府規模、政黨的理性計算等考量而有少數政府出現的可能，但制度卻提供可以結束少數政府的法規依據。

相反的，若是在制度上限制了立法權對行政權的制約能力，或是限制了組閣過程中的同意權，則反而是提供了少數政府出現的制度空間。以我國爲例，憲法賦予總統無須經過國會多數同意即可任命行政院長的人事權，雖然立法院對於政府具有不信任投票的倒閣權力，但憲法也同時賦予行政院長在被倒閣的同時得以建請總統解散國會，因此，倒閣與解散等於同時進行。再加上我國特殊的選舉制度，使得立法院改選對立法委員而言，成本相當高，而當選與否又具有高度不確定性，在這個情況下，國會冒著被解散而重新改選的風險來執行倒閣權力是有困難的，這也等於提高了制度上立法權對行政權的制約能力，提供了少數政府更有利的生存空間。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

陸、結論：台灣的府院會三角關係

對於政治制度的討論，雖然不能視其爲建立或是穩定民主的萬靈丹，但由於制度的設計能夠處理社會分歧與衝突，更具有影響民主外貌的能力，因此在分歧與衝突的社會中，制度設計更加凸顯對政治運作的影響力（Belmont *et al*., 2002: 3）。憲政的發展在當代也成爲新興國家的核心議題，因爲無論是民主轉型或是新興國家，憲政選擇都是國家發展的必經之路。如果說十九世紀是基督教傳教的世紀，那麼二十一世紀便成爲鼓吹憲政的世紀（Horowitz, 2002: 16）。基於以憲政主義爲核心，本文將問題集中在憲政制度中對於總統制、內閣制與半總統制的憲政分類。以總統、行政首長以及國會這三個憲政角色爲核心，討論憲政運作的互動邏輯以及三者之間出現非常態運作的各種情形。以總統制而言，基於立法權與行政權的二元化，分立政府是總統與國會多數分屬不同政黨時所形成的運作邏輯；以內閣制而言，基於行政權與立法權的融合，當立法權無法塑造一個穩定多數來支撐行政權時，少數政府成爲憲政運作的軌跡；以半總統制而言，由於行政權在憲政角色上一分爲二，因此三者的互動使少數政府與分立政府都具有發生的可能性，更因爲行政權的兩元化，而致使共治的類型也得以出現。關於三種憲政體制其種要的權力元素、憲政危機的條件及運作特徵，請參見表 4。

由於半總統制存在兩個民意基礎、三個有意義的憲政角色，因此在半總統制下的分立政府與少數政府仍然有相當細微的差別。在運作上，分立政府是指總統與總理一致，但與國會多數不一致，當總統具有絕對多數的民意基礎時，滿足了「分立政府」的概念，而當總統沒有絕對多數的民意基礎時，若所任命的總理也無法在國會中取得多數支持，則同時滿足「少數政府」的概念。換言之，若總統不具有絕對多數民意，且任命與其同黨，也沒有國會多數支持的總理時，其「少數政府」的意涵更強於一個絕對多數民意的總統。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4　總統制、內閣制與半總統制的比較

憲政類型	主要權力元素	憲政危機發生條件	運作特徵
總統制	總統、國會	總統與國會兩元	分立政府
內閣制	國會、總理	總理無法得到國會多數支持	少數政府
半總統制	總統	總統、總理與國會兩元	分立政府
	國會	總理無法得到國會多數支持	少數政府
	總理	總統與總理兩元	共　治

資料來源：作者整理。

檢視台灣在一九九七憲改之後的憲政運作，可以發現，制度因素對於憲政運作的結果，其影響即使不是直接，也是相當重要的中介變數。檢視制度對於台灣憲政運作的影響，可以從兩個角度著手，其一是選舉制度，其二是憲政制度。對於選舉制度而言，國會採行單記不可讓渡的複數選區制度，造成不健全的政黨政治已經有許多文獻做過討論，而多黨體系的形成也成爲影響憲政運作的關鍵變數。以二〇〇〇年爲界，台灣的政黨體系出現顯著的變化。一九九七年憲改之後到二〇〇〇年總統大選之間，台灣的政黨體系是以國民黨、民進黨兩大政黨爲主，其中國民黨在二〇〇一年以前，更掌握了立法院 54.7% 的過半席次。二〇〇〇年總統大選出現的新政黨「親民黨」以及「台灣團結聯盟」改變了台灣的政黨體系。由於親民黨以及台聯的出現，並且分別在二〇〇一年取得國會 20.4%以及 5.8%的席次比率，[10] 使得台灣立法院的有效政黨數從一九九八年的 2.49 變成二〇〇一年的 3.48。儘管二〇〇四年這兩個政黨都略微萎縮，席次仍有 15.11 以及 5.33，而整體的有效政黨數則成爲 3.26，這個變化使得台灣的政黨政治步入多黨競爭的結構，雖然在整體上仍以所謂「泛藍」、「泛綠」爲競爭主軸，但國會裡的政黨競爭與運作卻使得多黨體系儼然成型，而且二〇〇一年、二〇〇四年兩屆的國會選舉更使得立法院裡沒有任何一個政黨取

[10] 親民黨的成立，使得國會在 2001 年的結構上出現任一政黨均不過半的情況，而親民黨的席次也扮演過半的關鍵角色，因爲無論是國民黨加親民黨或是民進黨加親民黨都可以過半。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

得過半席次的結果。國會裡多黨政治的結構使得國會要形成一個穩定的多數聯盟增加變數，而國會的多黨結構雖然提高少數政府存活的機率，但也造成國會內部的分散，而使憲政運作存在不穩定的因素。關於台灣立法院從一九九八至二〇〇四年的選舉結果相關資料，請參見表 5。

表 5　台灣立法院一九九八、二〇〇一、二〇〇四年的選舉結果

年代／政黨	1998 年		2001 年		2004 年	
	席　次	席次比 (%)	席　次	席次比 (%)	席　次	席次比 (%)
國民黨	123	54.67	68	30.22	79	35.11
民進黨	70	31.11	87	38.67	89	39.56
親民黨	*	*	46	20.44	34	15.11
台灣團結聯盟	*	*	13	5.78	12	5.33
新　黨	11	4.89	1	0.44	1	0.44
民主聯盟	4	1.78	*	*	*	*
非政府聯盟	3	1.33	*	*	*	*
新國家連線	1	0.44	*	*	*	*
台灣吾黨	*	*	1	0.44	*	*
無黨聯盟	*	*	*	*	6	2.67
無黨籍及其他	13	5.78	9	4.00	4	1.78
有效政黨數[11]	2.488		3.477		3.263	
小　計	225	100	225	100	225	100

資料來源：1998 與 2001 年的部分整理自國立政治大學選舉研究中心網：http://www2.nccu.edu.tw/~s00/；2004 年的資料整理自中選會第六屆立委選舉網站：http://legislator2004.nat.gov.tw/。

選舉制度除了造成多黨體制以及政黨效能不彰的影響之外，國會與總統的選舉週期採分開的非共時選舉（non-concurrent elections）也容易致使

[11] 所謂的有效政黨數是依據 Markku Laakso 和 Rein Taagepera 的計算方式，亦即各政黨席次佔有率平方和分之一。

臺灣大學學術期刊資料庫

分立政府得以出現（林佳龍，2000：196）。因此，就選舉制度而言，對於憲政運作最大的影響在於選舉制度對政黨體系的機械式因果關係，透過對政黨體系的形塑進而影響憲政運作是選舉制度作爲中介變數的關鍵所在。

其次，就憲政設計而言，制度的因素不但影響著分立政府、少數政府或是共治的出現，不同的制度設計也進一步造成分立政府、少數政府或是共治的運作環境。我國現行的憲政體制，就提供了分立政府、少數政府與共治這三種憲政問題同時出現的可能性。自一九九七年修憲以來，歷經了三任總統、五任行政院長以及三屆國會，雖然還沒有出現解散國會、有效的不信任案投票等實行，但運作上卻已經出現了類似共治以及少數政府、分立政府的經驗。首先，這套憲政架構提供分立政府下少數政府存活的空間。從以上憲法增修條文的規定可以得知，總統任命行政院院長不需要經過立法院的同意，而立法院對行政院院長的不信任投票也將導致總統解散國會的後續效應。因此，總統在任命行政院院長時，不用受限於立法院的政黨席次比例，而在任命少數政府後，立法院亦不至於貿然行使倒閣權力。當總統面對有限的組閣選項，而追求的效用（控制內閣與極大化國會支持）彼此具有替換關係時（吳玉山，2002b：28），無論這個政黨在國會是否具有多數的席次，由總統所屬政黨單一組閣是總統最希望的選項。陳水扁總統於二〇〇〇年五月二十號上任之後任命唐飛組閣，以及二〇〇〇年十月六日任命張俊雄組閣，二〇〇二年二月一日任命游錫堃組閣，都是在這些制度基礎下組成的少數政府結構。

其次，在一九九七年憲改之後，賦予了總統一定程度的憲政權力，加上從一九九六年開始的民選基礎，使得行政權也獲得了獨自的民意正當性，滿足了分立政府的基本制度條件。雖然一九九七的憲改仍然保留行政院對立法院負責的精神，但特殊的制度設計卻也造成總統在選擇行政院長時具有相當大的彈性。二〇〇〇年陳張體制的組成，面對國會中在野的國民黨單一政黨過半，在國民黨沒有使用不信任案投票的情況下，分立政府的情形特別顯著。雖然在二〇〇一年立委選舉之後，民進黨成爲國會中的最大政黨，但由於仍未過半，加上國親過半的結盟態勢相當穩固，也使得後來的陳游體制亦具有分立政府的特徵。

臺灣大學學術期刊資料庫

最後，共治的制度條件，在一九九七年以後的憲政條件也同樣具備。最主要者在於一九九七年的憲改將行政權作了切割，總統在民選的基礎下具有一定程度的憲政權力，特別是對於行政院長擁有的絕對任命權方面。若再加上一九九一年修憲時所賦予的召開國家安全會議、宣布緊急命令等權力，總統確實可以視爲是行政權上重要的憲政角色。此外，同時也存在一個憲法上所謂最高行政單位的行政院，由行政院長領導，負責政策的制定與執行。這樣的制度基礎，提供了共治出現的可能空間。二〇〇〇年陳總統上任後所任命的第一任行政院長唐飛，雖然號稱組織「全民政府」，但其國民黨籍的背景，加上內閣組成時與陳總統在人事安排過程中的互動，也略微具有共治的色彩。[12] 少數政府、分立政府以及共治的出現雖不至於立即出現憲政危機，但由於行政院沒有國會多數的支持，使得行政與立法兩個體系容易流於對立的僵局，加上國會不願貿然倒閣、總統也無由解散國會的情形下，雖然少數政府不會倒台，卻也不易運作。

據此可知，儘管一九九七修憲至今，同樣的憲法卻因爲府、院、會的各種複雜關係與結構而有許多不同的運作樣貌。一方面由總統與行政院長的互動關係可以決定行政權是否二元化，另一方面可以再觀察政府與國會的互動，決定是否呈現行政與國會的二元。除此之外，國會中有無單一政黨過半也是決定憲政運作的一個變項。關於這個部分在台灣的各種樣貌，請參見表 6。

對於制度的研究，制度抉擇（institutional choice）、憲政體制（constitutional order）、制度影響（institutional impact）分別扮演上游、中游、下游的研究區塊，制度抉擇是制度形成的原因、憲政體制是制度的定義與描述、制度影響則是討論各種制度與運作的現實面作因果的解釋（吳玉山，2000：51-52）。本文以制度爲關切的核心，先透過對總統制、內閣制以及半總統制在制度設計上的不同作了行政權與立法權的互動比較，進而關注行政與立法在不同的憲政設計下的互動邏輯，可以定義爲行政權與立法權的討論中，以制度研究切入的中下游討論。就總統制而言，

[12] 雖然唐飛院長是國民黨籍，但基於唐飛是以個人身份加入，而立法院國民黨團也並未予以多數的奧援，因此充其量僅能說略有共治色彩。

臺灣大學學術期刊資料庫

行政權與立法權的互動反映在分別具有民意基礎的總統與國會這兩個角色之上，而分立政府在總統制的制度制約下成爲行政與立法互動特徵上的可能。內閣制而言，由於政府組成來自於國會，因此行政權與立法權的互動緊密結合，少數政府的出現成爲內閣制之下的運作可能，而少數政府的出現與存續，更受到制度的制約而有不同的樣貌。對於半總統制而言，最大的特徵在於行政權的二元化，這使得共治成爲特有的憲政運作現象，而兩個行政權的互動方式受到制度的制約，也影響共治的出現時機或換軌的空間。此外，半總統制結合總統制與內閣制各一部份的制度設計，也使得分立政府、少數政府同時成爲半總統制之下行政與立法互動的可能結果。

表 6　我國總統、行政院長、國會結構的政黨關係（1997～2005）

時間	總統（黨籍）	行政院長（政府型態）	國會	運作狀況[13]
97～2000/05	李登輝（國）	蕭萬長（國） 多數政府	國民黨 絕對多數	權力集中
2000/05～2000/10	陳水扁（民）	唐飛（國） 共治政府	國民黨 絕對多數	行政與國會兩元
2000/10～2001/12	陳水扁（民）	張俊雄（民） 少數、分立政府	國民黨 絕對多數	行政與國會兩元
2001/12～2002/02	陳水扁（民）	張俊雄（民） 少數、分立政府	國親結盟	行政與國會兩元 國會分散
2002/02～2004/05	陳水扁（民）	游錫堃（民） 少數、分立政府	國親結盟	行政與國會兩元 國會分散
2004/05～2005/1/24	陳水扁（民）	游錫堃（民） 少數、分立政府	國親結盟	行政與國會兩元 國會分散

資料來源：作者整理。

[13] 對於「權力集中」、「行政與國會兩元」、「行政兩元」以及「國會分散」的概念界定，請參閱沈有忠（2004：106-112）。其中所謂的國會分散，純粹是指國會中不存在單一政黨取得過半席次的情況而言。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

總之，對於憲政運作而言，制度或許不像政黨或是政治人物一樣扮演主要的行動者角色，但制度卻是提供行動者之間據以行動的法源依據。在制度的制約下，憲政運作出現特殊的特徵，也出現相互比較的空間，在這個過程中，制度都是扮演關鍵的中介變數。台灣自一九九七年以來的憲政運作，就是從制度中得到了特殊的運作經驗，也凸顯了制度是憲政運作基礎的重要概念。

參考書目

一、中文部分

王業立、彭怡菲，2004，〈分裂投票：一個制度面的分析〉，《台灣政治學刊》，8 (1): 3-45。

吳玉山，2000，《俄羅斯轉型 1992～1999：一個政治經濟學的分析》，台北：五南。

吳玉山，2001a，〈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 163-209。

吳玉山，2001b，〈制度、結構與政治穩定〉，《政治學報》，32：1-30。

吳玉山，2002a，〈半總統制下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。

吳玉山，2002b，〈半總統制多黨體系下總統組閣抉擇之研究：民國九十年國會大選後台灣的憲政發展〉，薛天棟主編，《台灣的未來》，台北：華泰文化，頁 9-33。

吳重禮，2000，〈美國『分立性政府』研究文獻之評析：兼論台灣地區的政治發展〉，《問題與研究》，39(3): 75-92。

沈有忠，2004，〈半總統制下的權力集散與政府穩定：台灣與威瑪共和的比較〉，《台灣民主季刊》，1(3): 99-130。

林佳龍，2000，〈半總統制、多黨體系與不穩定的民主〉，林繼文編，

臺灣大學學術期刊資料庫

《政治制度》，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁 177-211。

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 135-75。

林繼文，2003，〈憲法作爲一種制度〉，《政治與社會哲學評論》，5: 35-74。

徐正戎、呂炳寬，2002，〈九七憲改後的憲政運作〉，《問題與研究》，41(1): 1-24。

徐正戎，2002，《法國總統權限之研究》，台北：元照。

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

黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7(2): 3-49。

張壯熙，1996，〈法國左右共治經驗的啓示〉，《問題與研究》，35(1): 73-86。

劉致賢，2002，〈分工型半總統制〉，高朗、隋杜卿編，《憲政體制與總統權力》，台北：國家政策研究基金會，頁 315-42。

劉從葦，2003，〈中央與地方分立政府的形成：一個空間理論的觀點〉，《台灣政治學刊》，7(2): 107-47。

二、英文部分

Ardant, Philippe and Olivier Duhamel 著，陳瑞樺譯，2001，〈雙元政治〉，《法國爲何出現左右共治》，台北：貓頭鷹，頁 31-65。譯自 “La dyarchie.” In *La Cohabitation*, eds. Philippe Ardant *et. al*.. Paris: Editions du Seuil.

Bahro, Horst H. 1999. “Virtues and Vices of Semi-presidential Government.” *Journal of Social Sciences and Philosophy* 11(1): 1-37.

Belmont, Katharine, Scott Mainwaring, and Andrew Reynolds. 2002. “Institutional Design, Conflict Management, and Democracy.” In

臺灣大學學術期刊資料庫

The *Architecture of Democracy*, ed. Andrew Reynolds. New York: Oxford University Press, 1-11.

Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government." *European Journal of Political Research* 8(2): 165-87.

Fiorina, Morris. 1992. *Divided Government*. New York: Macmillan Publishing Company.

Frye, Timothy. 2002. "Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Communist World." In *The Architecture of Democracy*, ed. Andrew Reynolds. New York: Oxford University Press, 81-103.

Horowitz, Donald. 2002. "Constitutional Design: Proposals Versus Processes." In *The Architecture of Democracy*, ed. Andrew Reynolds. New York: Oxford University Press, 15-36.

Huber, John D. 1996. "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies." *American Political Science Review* 90(2): 269-282.

Jones, Mark P. 1995. *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

Laver, Michael and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government*. New York: Oxford University Press.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Lin, Jih-wen. 2003. "Institutionalized Uncertainty and Governance Crisis in Posthegemonic Taiwan." *Journal of East Asian Studies* 3: 433-60.

Luebbert, Gregory M. 1986. *Comparative Democracy*. New York: Columbia University Press.

Lupia, Arthur and Kaare Strom. 1995. "Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections." *American Political Science Review* 89(3): 648-65.

Martin, Lanny W. and Randolph T. Stevenson. 2001. "Government

臺灣大學學術期刊資料庫

Formation in Parliamentary Democracies." *American Journal of Political Science* 45(1): 33-50.

Metcalf, Lee Kendall. 2000. "Measuring Presidential Power." *Comparative Political Studies* 33(5): 660-85.

Nicholson, Stephen P., Gary M. Segura, and Nathan D. Woods. 2002. "Presidential Approval and the Mixed Blessing of Divided Government." *The Journal of Politics* 64(3): 701-20.

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Poulard, Jean V. 1990. "The French Double Executive and the Experience of Cohabitation." *Political Science Quarterly* 105(2): 243-67.

Rieselbach, Leroy N. 1996. "It's the Constitution, Stupid! Congress, the President, Divided Government, and Policymaking." In *Divided Government,* ed. Peter F. Galderisi. New York: Rowman & Littlefield Publishers, 109-34.

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

Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*. 2nd ed. New York: New York University Press.

Shugart, Matthew Soberg. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government." *American Political Science Review* 89(2): 327-43.

Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Siaroff, Alan. 2003. "Comparative Presidencies." *European Journal of Political Research* 43(2): 287-312.

Stepan, Alfred and Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism." *World Politics* 46(1): 1-22.

Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. New York:

臺灣大學學術期刊資料庫

Cambridge University Press.

Verney, Douglas V. 1992. “Parliamentary Government and Presidential Government.” In *Parliamentary Versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart. Oxford : Oxford University Press, 31-51.

White, Stephen.1999. “Russia.” In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press.

Wilson, Frank L. 2002. “The Study of Political Institutions.” In *New Directions in Comparative Politics*, ed. Howard J. Wiarda. Cambridge: Westview Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Relationship between the Executive and the Legislative under the Condition of Institutions:

A Case Study of Taiwan's Constitutional Framework after 1997

Yu-chung Shen*

Abstract

Generally speaking, the most common classification of constitutions is to divide them into three types: Presidentialism, Parliamentarism, and Semi-Presidentialism. In Presidentialism, when the president and the parliament are dominated by different parties, the constitution is operated by a divided government. In Parliamentarism, when the premier and his cabinet are not supported by the majority in the parliament, the constitution is operated by a minority government. Semi-Presidentialism is a mixed type of Presidentialism and Parliamentarism. Therefore, such a mixture may lead to a divided government. At the same time, a minority government also becomes possible. Moreover, the cohabitation will appear when the president and the premier are from different parties. This essay also discusses the possibility that Taiwan's constitution might work concurrently with the divided government, the minority government and the cohabitation.

Key words: Semi-Presidentialism; divided government; minority government; cohabitation.

* Yu-chung Shen, Ph. D. Program Student in Department of Political Science, National Taiwan University.

臺灣大學學術期刊資料庫