政治科學論叢／第二十二期／民國 93 年 12 月／頁 139～180

從新舊制度論看我國雙首長制*

徐正戎**、張峻豪***

摘　要

我國於民國八十六年修憲正式以「雙首長制」定調後，此一全新的憲政架構無論在規範面或實際運作上均引起了各界廣泛討論。而隨著時空推移，加上政黨輪替出現，總統與立法院的不同調，更導致此體制在運作過程中衍生出許多問題。對於我國憲政體制的研究，實不乏學術研究成果，試觀其詳，除了透過傳統制度論的研究方法闡明權力互動關係，乃至於修憲歷史的詳盡回顧外，近年亦有論者採以新制度主義的分析方式，由我國憲改過程論述其間行爲者互動，以及制度結構與憲法變遷所依循的路徑，探討雙首長制的發展脈絡。然而，基於新舊制度論一脈相承的特性，加以憲政體制研究中關於「憲法」、「憲政」的概念在學理上實能分別與之產生連結，本文認爲兩種制度論的研究方法不能偏廢其一，而應二者互爲對照。因此，透過比較的觀點，本文將就我國雙首長制的三大主要問題—總統與行政院院長的權力關係、行政立法兩權的負責機制及閣揆任命權，分由憲法規範、運作面以及憲政精神等面向分別探討，期望依此建立起全新分析的架構，明瞭我國憲政體制真正問題之所在，並進而能覓出因應之道。

關鍵詞：雙首長制、舊制度論、新制度論、歷史制度途徑、憲政精神

---

* 本文改寫自學術研討會論文「我國雙首長制運作問題探源：新舊制度途徑的比較觀點」。作者感謝兩位匿名審查人的寶貴意見，並已就本文作適當修正。

** 國立中山大學中山學術研究所教授、法國巴黎第二大學法學博士

***國立中山大學政治學研究所博士生

收稿日期：93 年 7 月 5 日；通過日期：93 年 9 月 29 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

憲法乃國家根本大法，除保障基本人權的部份外，即是規範國家權力的分配與運作方式。一般而言，民主國家在憲政體制上的選擇，不外乎以「總統制」、「內閣制」、「雙首長制」或「委員制」爲典範，並配合國情調整實施。我國自民國八十六年第四次修憲後，在中央政府體制部份，應可確定爲採雙首長制。[1] 然而，針對此體制的實際運作迄今不乏批評聲浪，其中規範本身與行爲者間的關係，特別值得留意。

若觀其詳，對於雙首長制規範與實際的探究，大多是以總統、行政、立法三權之間的互動爲主軸，析論其中權力運作關係及權責歸屬。誠然，制度規範本身是制度研究的主體，但對於「背景環境」也不應予以忽視。就此，從民國八十六年所確立的雙首長體制，間有論者從當時的憲改過程進行探討，並針對其間政治菁英的互動加以描述，而認爲立法院閣揆同意權的摘除、或未賦予總統主動解散立法院權力等修憲結果，乃是「政治分贓」，並指摘此便是今日雙首長制無法順暢運作的主因。[2] 固然，雙首長制的運作有其問題，但其源由除了人爲因素與制度結構外，實有將時空背景納入考量的必要。

所謂加入時空環境的探討，便是對雙首長制所以確立及其發展的脈絡，透過「歷史研究」（historical research）的方式進行分析。不可否認地，對於我國憲政體制變遷的探討，學界的研究成果或許豐碩，但大多數仍以傳統歷史分析的方式，對制憲史或修憲史進行考察，並分析包含政治菁英協商談判的各式文件以窺其全貌。然而，憲改歷史即使因此能被闡述地鉅細靡遺，但卻也難以避免全然陷入歷史段落中無法自拔的弊端，而對於變遷的模式與其間的脈絡自然不能兼顧。尤有甚者，對於現今制度的歷史遺

1　稱爲雙首長制或半總統制乃是依學界通說，參見吳玉山（2001：165），隋杜卿，（2003：3），以及徐正戎（2000a：1-3）。然而，對此仍有學者持不同意見，例如湯德宗（1998：172-173）即認爲九七憲改後我國應屬於「形式半總統制的實質總統制」，而林佳龍（2000：178-179）亦稱此爲「總理總統制」。

2　楊日青（2003：4-5）及陳陽德、衛芷言（1997：86-87）。

臺灣大學學術期刊資料庫

產，或者是歷史對當下制度結構的影響，甚至於作爲殷鑑的面向，同樣地是力有未逮。

承上所述，無論是規範面的探討，抑或單單祇針對歷史過程進行研究，均可視爲傳統制度研究—舊制度論（old institutionalism）—的範疇，也就是針對制度本身詳加考證，並研究其影響政治系統中成員的行爲。準此，基於憲法本身的「二元性格」，兼具政治與法律兩種特性（任德厚，2002：26），則對於憲政體制的探究，規範面本身的法理及制度內涵的分析應是不可偏廢。然而，此一趨近單向的論述卻可能忽視政治行爲者對制度造成的「反向」影響，並且難以解釋制度在實際運作上及變遷的真正動因。因此，本文於探討我國雙首長制的問題中，將再引介時興的「新制度主義」（new institutionalism）（March and Olsen, 1984: 734-749），並期望以其中的「歷史制度途徑」（historical institutionalism），析論憲政體制變遷過程所依循的路徑，且探究隨之而建立起的憲政文化，進而剖析現行憲政體制—雙首長制的問題，俾更充實既往研究成果，並對此一變遷過程有更全面認知。

職是之故，本文在分析架構上將對我國憲政體制的主要問題，進行新舊制度論的觀點比較研究。一般而言，雙首長制在規範面與運作面的主要問題，不外乎是行政權限的割裂，或者是行政立法兩權的互動關係。[3] 就前者而言，雙首長體制中，特別是在總統與國會多數非屬同一黨派時，由總統與總理分享行政權的「雙頭馬車」現象，實易造成行政權歸屬認定的難題；尤其是，一個具有政治企圖心的總統，除因身分因素而理所當然地享有外交與國防等權限外，如其能再以公民複決—得以逕行與人民對話，或任命閣揆—與另一個行政首長間的優勢關係，甚至解散國會—制衡立法權，等種種權力涉入政事，則其以「統合者」與「統治者」雙重地位，自然對憲政運作的順暢投下了莫大的變數。進一步言，因總理率內閣向國會

[3] 將憲政體制類型化，主要有兩大說法，一是依行政權歸屬，如李惠宗（2001：416）。另一則是依照行政與立法關係。本文認爲雙首長制研究必須兼及行政立法兩權的互動，除基於學界多數意見外，若僅從行政權歸屬探討，則對於雙首長制中，由於「左右共治」或「多數政權制」的不同，而產生行政權在現實上的不同歸屬現象，難以說明。

國立臺灣大學學術期刊資料庫

負責的精神猶存，故對於實權總統無須向國會負責的弊端實在難以矯治，而行政立法制衡的機制必定有所傾廢。簡言之，欲探究雙首長制的主要問題，實應由總統、閣揆、國會三者間的互動關係進行整體分析，始能窺其全貌。

此一立論於我國尤然：我國雙首長制的憲政體制雖於民國八十六年確立，但在民進黨籍陳水扁先生於八十九年勝選總統，而立法院仍由中國國民黨掌控的情形下，[4] 此一雖難堪但終究無法避免的局面（徐正戎，2000b：8-12），便造成了迄今我國憲政運作過程中諸多危機的根本原因。[5] 換言之，正是因爲雙首長制在本質上的諸多缺憾，因此與其它憲政體制比較，便更容易產生嚴重的憲政爭議（許志雄，2000：259-260）。所以，對此問題，本文首先從理論層面闡述新舊制度論與憲政體制間的密切關係，並嘗試說明兩種制度研究的不可偏廢性，同時提出應從憲法規範、運作及憲政精神三個面向著手；接著再從通論中找出最重要的，也就是從總統、行政院院長與立法院三者互動關係中所衍生出的三個議題切入，進行實務研究。其目的在於以此爲基，全面地檢視我國雙首長制難以順暢落實的真正原因，並嘗試提出因應及興革之道。

4　民國八十九年的選舉結果，使得「局部政黨輪替」出現。蓋政治學上「政黨輪替」的眞正意涵在於，在有兩個中央民選機關—總統與國會—的政府體制中，例如法國及我國，其政權更迭的認定，應區分爲「完全政黨輪替」及「局部政黨輪替」兩種。簡言之，在總統與國會選舉後，均出現政黨輪替的現象時，即屬前者；相對地，若祇有一憲政機關出現政黨輪替，但兩者分由不同政黨掌控時，則應視爲「局部的政黨輪替」。總共 225 席的立法委員，第四屆立委時各政黨的席次分配：民進黨 70 席，國民黨 123 席，新黨 11 席，其它或無黨籍 21 席。第五屆時則是：民進黨 87 席，國民黨 68 席，親民黨 46 席，新黨 1 席，台聯黨 13 席，其它或無黨籍 10 席。執政的民進黨政府在兩屆國會選舉中均未能取得過半數席次，而必須面對一個反對黨占實質多數的立法院。

5　民國 89 年陳水扁擔任總統後，行政立法兩權衝突事例層出不窮，最著名的應是同年的核四停建風波，在大法官第 520 號解釋後，立法院多數立委以決議迫使行政院重新續建核四電廠。最近一次行政立法間的嚴重衝突，即屬對於眞調條例違憲與否的認定。

臺灣學術期刊資料庫

貳、新舊制度論與憲政體制

本文認爲，對於憲政體制研究必須新舊制度論的分析方法兼具，而不可偏廢任一。其理由除新舊制度論具有一脈傳承的相關性外，另依憲法學理觀之，亦是能自然與之產生連結。因此，以下將先就歷史上制度研究的發展脈絡進行回顧，接著再闡釋憲政體制之內涵，目的在於透過新舊制度論於研究方法上的異同，檢視其對於憲政體制研究的不同啓發。

一、制度研究的發展脈絡

依照艾薩克（Alan Isaak）所分的階段，政治學研究可分爲「傳統主義時期」、「行爲主義時期」與「後行爲主義時期」（1975：38-40）。傳統時期發展於第二次世界大戰前，其對制度的理解係針對較穩定的、明確的社會結構，而與權威性價值分配任務有關，例如與政治功能相關的制度，如美國最高法院—釋憲、解決衝突；英國國會—法律制定；民主政體的選舉制度—政治進用或責任政治的完成等。凡此研究焦點主要是對不同行政、立法及政治結構的表面探討，以形式制度（formal institution）爲對象進行研究。然而，因制度的定義狹隘，加以分析又流於規範層面，使得對政治現象的理解只是特定行動者依照既定典章、程序所展現的靜態描述以及分類比較，造成早期政治學研究幾乎成爲等同法律條文研究的代名詞。

此外，傳統制度研究受到歷史與法律等研究方法的影響，而使具權威性的正式體制受到重視，故當時對憲政體制的研究，就法學上所強調者，乃是針對公法及所衍生法條的析論。此牽涉到兩個需要加以強調的面向：一是公法研究，故稱爲「法制的」（legal），另一則涉及正式政府組織，所以是「正式的」（formal）（Marsh and Stoker, 1995: 44-45）。更進一步言，若研究涉及憲法結構時，這兩個面向便將能相互結合。關於此，Herman Finer 將憲法界定爲「基本政治制度的系統」（1932：181）。換言之，此界定除涵蓋了所有成文憲法之文獻，實際範圍還可能遠超過此界限。故憲法及其衍生的法律、命令，正是法學上對制度的界定。

其後，由於實際需要，對政治活動於一九三〇年後有著不同定義，政

臺灣大學學術期刊資料庫

治活動開始被視爲應不僅限於政府組織對法律條文的靜態解釋與應用，且政治研究的定義亦應不祇是對公文檔案或法律條文與各種機關組織構成的分析，而要著重在人與人之間行爲模式的探索；從而，便進入了「行爲科學研究途徑」的時代。於此期間，傳統制度研究遭致了許多批評，而其中最具影響力的批評者，應是伊士頓（David Easton）。伊士頓認爲制度研究缺乏兩項重要基礎：首先，過去制度研究太過偏狹而無法涵蓋所有相關變項；再者，「過度事實主義」使研究者必須承受「理論的營養不良」，並且忽視了透過事實獲得意義的一般架構。因此，伊氏主張採「行爲科學研究途徑」，藉此可發展出一種系統化分析架構，使能涵蓋重要政治變項，並且解釋這些變項之間的關係。至於其它更嚴厲的批評尚包括，制度研究過於形式；對於權力運作過程缺乏瞭解；僅單純進行描述而無法解決問題；對假設和其證明相當不敏感等等。[6] 由於行爲主義強調透過一般性（general）、解釋取向（explanatory）以及分析的（analytic）研究法來建構理論，因此政治學的傳統研究主題開始轉向另類範疇，例如：投票行爲、民意調查等所謂實證研究。而制度研究者於其間亦逐漸受到行爲主義之影響，開始關注「制度環境」，而非僅限過去靜態的描述，開始對制度和社會的互動有了進一步的動態觀察。政治學界早期的制度研究，一般也被視之爲和行爲主義之後興起的制度論相對應，而以「舊制度論」相稱。

經過行爲主義革命，其所採取的「化約論傾向」，使得政治學界對政治過程的解釋開始側重於經濟、社會與文化的變項，而過度強調政治行爲的社會系絡（context），或是以個人行爲詮釋社會現象，乃至關注於個人偏好與價值，均使政治制度的角色對政治結果的影響不被視爲具絕對因素。不過，此以經驗掛帥的行爲主義研究途徑，在一九五〇年代達到鼎盛後，自六〇年代末期起逐漸遇到困境。其主要理由在於，即使一味追求科學的工具性價值，也未能有效地解決當時的社會問題。基此方向予以檢討，「新制度主義」於七〇年代開始受到重視，其與行爲主義不同之處，乃是對行爲主義過度重視個體層面行爲要素，而忽略總體層面與結構影響作出修正。新制度主義者認爲行爲論者依賴經驗性觀察及量化資料作爲政

[6] 有關行爲主義者對傳統制度研究之批評，可參閱 Marsh and Stoker (1995: 40)。

臺灣大學學術期刊資料庫

治分析基礎，並非解釋政治現象的有效指標，因爲行爲也是發生在「制度系絡」中，如此而已。[7] 之後，到了八〇年代末期和九〇年代初期，由於世局的變動，全球政治環境的劇烈轉型，民主制度該如何被塑造與鞏固，成爲世人關切的議題，制度研究於是再度蔚爲時尚，新制度主義遂乘勢而成爲一股風潮。

行爲科學研究途徑本身的缺陷與立論的選擇，如將政治生活約簡爲人類社會生活的某一項層面，而企圖以廣體社會科學的研究框架，建構並發展出研究人類政治生活的學術活動成果，認爲以一種總體社會研究框架便可以建立研究政治學的學問，而導致政治學被社會科學行爲主義途徑所架空的現象。故自一九九〇年以來，由史卡波（Theda Skocpol）等學者重新引入政治學中的國家概念，方使得政治制度的主體性─對於政治行爲或政治運作者行動的主動架構性重新發現，同時並針對行爲主義所構建理論的化約性，與以個人原子論的地位或角度以積聚、加總等建立整體理論的方式感到不滿（Skocpol, 1992: 1-62），故將制度作爲一重新研究領域的新制度論便應運而生。

如同傳統制度主義途徑以制度爲研究核心，新制度主義也將「制度」重新納入了分析架構；但其間最大的分別則是在於，新制度主義經歷了行爲科學的洗禮，並受到實證主義所影響，而在分析層次、途徑乃至關注的焦點等面向上，和傳統制度研究有所差異。新制度主義者在制度的分析上較具科學精神，強調資料的收集與解析，並以更宏觀（macro）之視野關注制度的應用層面，重視外在環境對制度的制約和作用，而以動態視角捕捉制度的基本意涵，從制度的社會互動以瞭解其對個人或社群的實質作用。凡此種種，皆爲傳統制度研究者未曾碰觸。簡言之，新制度主義基本上便是要將先前風行的行爲研究奠定在合理的制度分析上，讓行爲主義和制度分析能夠獲致整合。

制度研究於二十世紀末再度興起，乃是有其重要的經濟暨社會背景。

---

[7] 如 Ellen Immergut 所認爲：⑴個人眞正的偏好是難以確知。個人表現的行爲和偏好是有差異的。⑵個人行爲的加總（aggregation）並不能聚合成政治決策。個人的行動不等於集體的行動。⑶偏好加總並不等於公共利益，其中必有偏差出現。偏差的起因及其影響必須受到重視（1998：7-8）。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

吾人經由簡短的歷史分析得知，新制度論終究是由舊制度論中蛻變而出，二者也必然享有一些相同特徵，並成爲相連的結點。更明白地說，新制度論是結合舊制度論中許多假說，而利用行爲主義的研究工具，使得制度研究更爲豐富。就同質性而言，兩者除了同樣是以制度爲研究核心外，尚有其它共通點。例如，制度會被採用與否，取決於能否在環境系絡中找到和建立正當性（legitimacy），其是否在社群中會持續運作，則取決於正當性的維持，反之將被取而代之；其次，制度乃是有其相對自主性，即當制度經人類創造而取得正當性後，便會有形或無形地塑造或決定個人和群體的行爲模式，若制度具有健全的回饋機制與調適機制，對不同需求做出回應，便能持續存在（莊文忠，2003：24）。故爾，在新舊制度途徑的論述上若能相互對照，將能兼及實然面與應然面，也才能求得對事物的全盤瞭解。

二、從新舊制度論看憲政體制

對於憲政體制研究，在方法上需由憲法基本原理出發，始能明晰地觀察分析。憲法爲國家根本大法，其中蘊含一國統治組織及其運作方式，與人民權利義務規範準則。然而，一部民主國家的憲法，除了必須在條文上體現民主政治原則外，最重要的是在實際運作過程中能夠落實。一般而言，針對憲法實際運作面的研究，發展出了「憲政」理論（或稱立憲主義）（constitutionalism），此在學理上與憲法有著不同的關注。

就形式言，憲法指一套有系統、成文的法典；而憲政則是指立憲政治實際運作的過程（張治安，1994：32）。即使一國擁有一部依循民主原則制定的憲法典，卻在運作過程中未能確切落實，則無法稱爲實施憲政的國家。此外，「憲政」所著重的，除了民主原則架構的憲法內容能夠被實踐外，其它諸如法院判例、憲法解釋，乃至所建立起的憲政習慣以及政治傳統與文化，均也無形地成爲憲政運作「精神面」的一部份，而在憲政發展過程中體現出來。「憲政精神」造成了制度動態變遷以及靜態條文在運作上所產生的意義；因此，對於憲政運作之探討，實應再細分爲具體有形的法規運作面以及無形的憲政精神面，如此方對其有更完整的觀察。

憲法既爲所有法令的準則，其在內容設計上便具有原則性與概括性的

臺灣大學學術期刊資料庫

特質，並且是制憲者以制憲當時的政治、社會與哲學理念，配合其國家社會狀況，以及對未來實踐與規範可能性的預測所制訂的法規範（陳新民，1999：455）。因此，若在制憲當時未能預期的情事在行憲過程中出現，則憲法便必須經由不斷的變遷過程而有所成長。正由於憲法在規範上難以達到鉅細靡遺，而兼顧不同時空背景下於國內發生的一切事務，所以在其運作過程之中，以憲政原理爲依循的重要性便不言而喻。舉例言之，美國於一九五一年前並未訂定有關總統連任限制的規範，就是因歷任總統均遵守由華盛頓所建立起「不三任」的憲政傳統。尤有甚者，憲政精神得以具體實踐，進而形成眾人所資遵守的憲政慣例，同時並形塑民主憲政國家的憲政文化，自對憲政發展有著重要影響。故爾，憲政精神更可謂一種尊重憲法的政治傳統，以及自然使憲法具有充分適應時代能力的柔性憲治要素。（城仲模，1998：572）因此，對於憲政體制的研究，僅由「實然與應然」或「理論與實際」的二分角度切入，可能過於簡略。換言之，研究一個民主國家的憲政發展，必須兼顧法規範面、運作面，以及憲政精神等層面，方能名實相符。

綜上所述，憲法與憲政兩者在理論上的區分，就如同新舊制度論方法上的不同，而能夠分別與其對照連結。吾人從新舊制度論的研究方法上可發現。[8] 首先，在探索焦點方面，舊制度論者採「一元論」，強調國家是所有社會制度當中最重要的制度；因此，均以正式的政府制度爲研究核心，具有濃厚的法律主義和結構主義色彩；然而，新制度論者則傾向「多元論」，分析焦點不以政府制度爲限，尚包括經濟制度、社會制度、歷史文化等層面的探索。準此而論，舊制度論是以有形的政治制度爲論述主軸，故在憲法研究上所關注便是規範面的問題，對之進行法理、背景與所建構權力間互動的考證；至於新制度論，則是橫越有形制度的藩籬，致力於非政治與非正式制度影響力的探索，焦點較爲多元而分散。與此，正可回應「憲政」研究中，對法規範面以外影響力與社會環境的著重，而使新舊制度論得相互對照。

其次，在分析層次方面，新制度論受到行爲科學影響，對制度之剖析，

[8] 以下有關新舊制度論的研究方法，引自莊文忠（2003：25）。

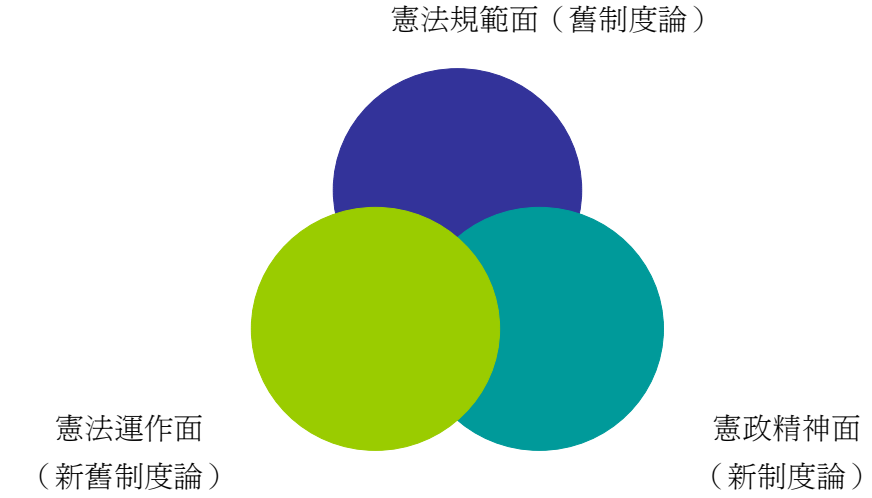
臺灣大學學術期刊資料庫

採取有系統的跨國比較研究，從中發現不同制度優劣、或相同制度在不同國家所產生的效果，進而探討制度移植的可能性，分析上較具有科學精神；因此，在憲政體制研究中導入新制度論的方法，將可更深入、更系統地觀察它國之經驗，及其運作過程產生不同制度效果的原因，並作爲殷鑑。至於舊制度論主要是將焦點置於同一國家內行政結構與政治結構的比較，僅能比較不同制度的差異，其分析目的更是爲導出一個優良政府之必要條件（Koelble, 1994: 231-243）。是以，新制度論在層次上更爲重視應用層面，以及外在環境對制度的制約與影響。故憲政體制的研究中若能新舊制度分析方法並重，而在本國制度層面的瞭解外，佐以它國情形以爲對照，並且，在制度移植方面，透過舊制度論對我國憲政制度產生背景與成長環境因素的掌握，則可避免制度「錯置」之危險。

再者，就研究客體而言，舊制度論者視正式制度爲客觀存在的客體，它不但建構出政府部門的運作模式，同時也制約了個人的社會行爲，制度與個人的關係是單向的，因此，制度是探討政治社群行爲的主要自變數；至於新制度論雖受實證主義的影響，但也對實證主義的本體論提出批判，認爲物體是變動不拘，其型態與發展難以掌握，故不是一個單純的自變數，而是會受到其它因素影響的依變數，且制度與個人的關係是雙向的，只有以動態視角才能捕捉到制度的真實意涵，亦即應該從制度的社會互動來瞭解其對個人或社群的實質作用。因此，憲政體制與其間政治行爲者的關係循此亦能夠有所啓發，在規範層面之外，亦瞭解行爲者在制度結構與政治環境中所型塑之制度爲何，並造成怎樣的制度變遷。承上所述，則透過憲政體制研究所必須關注的焦點以及與新舊制度論的連結，可再歸納如圖 1 所示：

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　憲政體制研究與新舊制度論的關係



資料來源：作者自繪

依此觀之，憲政體制研究必須兼及的有形與無形規範面均可透過新舊制度研究方法而能夠環環相扣。本文在新舊制度論的比較觀點上，將以舊制度論的高度規範性色彩，釐清我國憲政體制的本質，就有形制度規範析論權力互動關係，而在憲法運作面上，除舊制度論的歷史研究法可對制度落實與否進行檢視，以明晰制度成長的背景因素外，新制度論的動態視野，亦可觀察憲法變遷之軌跡，並彙整憲法運作的脈絡。再者，透過新制度論的觀點，本文亦將進行更深入的跨國比較，特別是針對雙首長典型—法國，進行制度內涵的對照；並且，新制度論所著重社會與制度互動的雙向關係，亦將於本文中進行分析，以充分瞭解我國雙首長體制運作過程所建立起的憲政慣例與文化，並且同時對於背後所依循的憲政原理與精神進行剖析。最後，透過新舊制度論的綜合比較，便可將有形的憲法規範面、無形的憲政精神面，以及兼具歷史背景與發展脈絡的憲法運作面整合，以得出憲政體制的完整面貌。

臺灣大學學術期刊資料庫

三、歷史制度途徑

對於規範的實際運作面言，大抵就是歷史研究的範疇，也就是對行憲、修憲等動態過程進行歷史考證；不過，在新制度主義當中，對於歷史的研究亦包含在「歷史制度途徑」中，而此途徑對於法規範是否得到落實之觀察，除可透過「路徑依賴」（path dependence）的觀點，明晰其中脈絡及路徑的本質；並且，其間依循路徑所建立起的憲政精神，包含政治行爲者的互動方式以及社會結構的影響等面向，更透過此途徑能有所解釋，使歷史方法更爲提升。

歷史制度主義正式成爲一個研究途徑，乃源自於一九九〇年，由史坦莫（Steinmo）、賽倫（Thelen）與龍史崔（Longstreth）等三人正式定名。大抵言之，歷史制度主義的研究議題，乃在於制度的動態（dynamism）與變遷的研究，以及理念創新與制度限制性的互動；因此，制度變遷的研究可說是該研究途徑的理論核心（胡婉玲，2001：89）。另外，歷史制度論重視結構而非功能的方法（Krasner, 1988: 69-70），則更是帶出了宏觀視野，而可對「制度環境」全面檢視。

本文採以新制度論中的歷史制度途徑和舊制度論進行比較分析，除了期望兼顧上述研究方法上的全新思維；更重要地，歷史制度途徑所採用之歷史概念，更是將觀察制度的面向拉長，從時間序列角度分析制度在具體時空脈絡下之發展，並且，歷史制度論融合了經濟學與社會學當中的理論假設，揉雜「計算途徑」（calculus approach）與「文化途徑」（culture approach），而企圖對制度有更全面關照。簡述之，經濟學中的新制度主義承續其學科之傳統，關心的是個體在面臨集體行動下，如何進行選擇；而社會學中的新制度主義，則是傾向對於集體行爲當中共享的價值、意義以及潛存於人們行爲視爲理所當然的習慣，論述制度無所不在的特質。至於歷史制度主義，則是繼承政治學中權力與國家機關等傳統議題，作爲重新詮釋的基礎。歷史制度主義並不僅止於研究組織之間的互動，更強調國家的行動與政策的形式，並且將其提升到較高層次的制度脈絡中，以期瞭解此一互動的過程。

透過對經濟學中行爲者理性假設的修改，歷史制度途徑認爲真正理性

臺灣大學學術期刊資料庫

的行爲者並不存在，理性的概念是一種社會與歷史的建構，是由社會、文化背景所塑造。因此，其採用了「有限理性」之概念，認爲行爲者在面臨決策情境時，乃是依據現有的知識與資訊作出「滿意的」決策（莊文忠，2003：18）。此學派雖不否認個人會計算利益得失，但個人很難蒐集到完整的資訊；因此，在無法完全預測和決定行爲結果的情況下，行爲結果是由不同團體、利益、價值觀、以及制度結構之間互動下的產物，而所謂個人利益極大化，往往是個人無法自主的。再者，個人也有可能因爲組織或團體的整體利益而放棄自我利益的追求，以滿足或實現那些根植於文化、社經、政治等領域或結構中的期望。承此，在憲政體制變遷之中的行爲者互動以及制度選擇，實和背景環境中的歷史、社會、文化結構有所關聯。

歷史制度論的基本假定爲依某一項制度而決定的行爲，實際上並非依制度本身所提供之方式運作，而是在更早形成決策時便已被創造出來。此一開始便確定的決策，與相應而生的制度設計，實際上同時於其後運作，並決定了此一制度未來如何形成決策的過程（Guy, 1999: 18-19）。歷史制度論可視爲制度變遷與運作的歷史決定觀點，表示著後決策依先前決策過程而決定的基礎，以及依此基礎發展而生的制度運作與變遷脈絡。循此，關於制度變遷的問題，與其說歷史制度論者想解釋制度變遷之情形，不如說其是在解釋現存制度何以能延續不墜，如何對後續的制度設計與政策選擇產生作用。[9] 就其觀點而言，「路徑依賴」的提出，[10] 即代表著制度演進不可能出現激進的變革模式，因此制度之設計便不大可能是由全新的制度面貌取代舊制度，而制度的發展範圍是會受到舊有制度遺產所限制。

依據 Stephan Krasner 所指陳，歷史的發展就是路徑依賴，過去的決定以及制度形成的歷史環境，都將造成後來制度在變遷與重塑上之制約（Krasner, 1984: 223-226）。整個制度的建立過程可視爲一次次路徑選擇

---

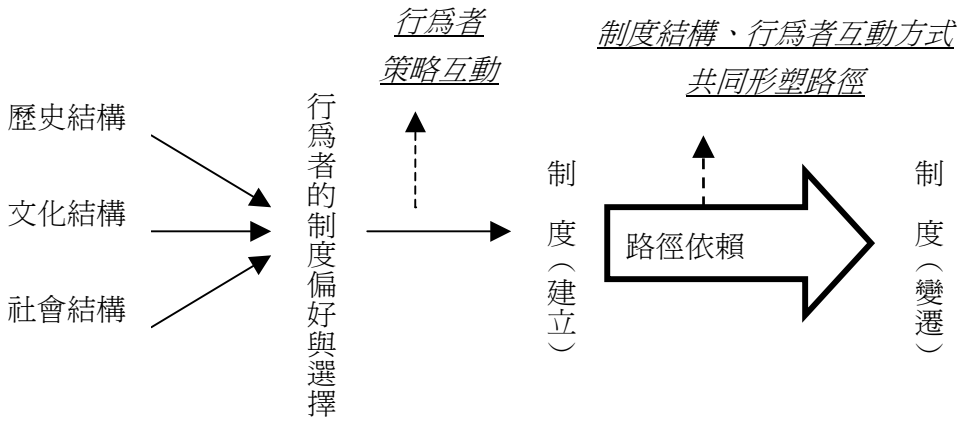
9 根據王躍生之觀點（2000：78-79），制度變遷與制度變遷過程中的歷史脈絡對制度之影響，尤其認爲特定模式之既成制度作用於經濟制度中對於個體行爲之決定有著相當重要之作用。

10 「路徑依賴」一詞，乃是由經濟學家 Paul David 於 1989 年所提出，其原意係討論「技術選擇」及「演化路徑」之論文所提及之概念，指的是一種現象，當一種技術因偶然之因素而被選定時，隨後的技術選擇便被便鎖定在一定的開發路徑上，雖然該條路徑未必是該技術選擇之最佳結果。

臺灣博碩士論文 期刊資料庫

的過程，決策者會因受過去制約，而排除他在下一個時間的路徑選擇範圍。故正如諾斯（Douglass North）認爲：「路徑依賴意在指出歷史的重要。我們若不追溯制度逐步累積的演變。便無法理解今天的決策（1994：120）」。循此，我國憲政體制變遷當中的制度結構，以及行爲者互動方式所形成之「路徑」，即爲分析雙首長制何以產生，並又依照何「基本型態」（underlying configuration）運作的參照。再者，歷史制度主義者認爲，行動者爲達到某種特定目的，必須選擇一個適當的方法來達成。而歷史之所以會產生路徑相依的現象，是因爲行動者在當時的環境與條件下所採取最適切的行動方案。行動者在不同時間點的想法，可能受到更多偶發與非預期因素的影響而產生改變，倘若僅是單以路徑相依做出解釋，將會形成只能解釋「歷史當中發生了哪些事情？」，而無法解釋「這些事情是如何的發生？」的情形；故爾，在路徑探尋外，更要找出造成路徑的原因。歸整言之，歷史制度途徑的分析方式如下圖所示：

圖 2　歷史制度途徑的分析模式



資料來源：作者自繪

循此，本文所引介的歷史制度途徑作爲與舊制度論的對照分析，除了源於其相較理性制度途徑與社會學研究途徑，而更能具備的整合性觀點外，對於憲政體制運作層面，歷史制度途徑還能在其中檢視憲政體制產生

臺灣博碩士學術論文資料庫

的歷史脈絡與變遷路徑，並且，對於其間所建立起的憲政文化與慣例，以及「制度環境」所建構的氛圍，也能作到全方位的關注。

參、我國雙首長體制主要問題分析

依據上述所建立的憲政體制研究架構，本文此處將依序透過新舊制度途徑分別析論我國雙首長體制下總統、行政院院長與立法院三者之間的倆倆互動關係，並對兩種研究方法進行比較，以便進一步明瞭問題所在。[11] 在分析方法上，除透過靜態的制度規範分析外，在歷史背景取材與描述的動態研究上，乃是以民國八十年起的憲改過程爲主，以釐清這段期間內行爲者的互動與制度結構。至於動員戡亂時期臨時條款或更早期之憲法草案等內容，則不在討論之列。

一、總統與行政院院長—權力失衡

雙首長體制與其它類型憲政體制最大不同之處，即在於其行政首長不僅不是恆常不變，也不是祇有一位。簡言之，雙首長體制中，到底何人是行政首長？總統？抑或總統與總理兩人？其答案端視國會多數黨與總統間的關係。若兩者同屬一政黨或是聯盟關係，則總統當爲行政首長，否則則由總統與總理依領域的不同各爲行政首長。故兩人間權力的配置以及因國會席次變化所出現的權力消長現象，則成爲探究雙首長制的首要問題。一般而言，雙首長制下總統透過直選而被國民賦予的「政治使命感」，實在使其難以成爲「虛位元首」。12 試觀我國情形，雙首長體制下的總統，

---

11 就此部分，本文將雙首長制的主要問題界定在倆倆關係的三個面向上，主要理由在於，總統、行政院院長與立法院三者間的關係雖是環環相扣，無法完全切割，但唯有如此將其倆倆分開探討，對於問題的釐清才能有聚焦的效果；況且在切割分析外，本文於各節中並未完全忽略另一權力機關，而是亦將之納入分析要素，再透過各小結獲致綜合評析，也就是先分再合，以達全面探究的目標。

12 當然，直選制度並不必然就導致總統權力擴增。在採雙首長制，例如奧地利、冰島、愛爾蘭等國家，其總統雖被賦予可觀權限，但爾等僅行使所謂的榮典權。至於芬蘭、葡萄牙、法國及我國的總統，或因憲法明文授權，或因憲政傳統與文化等因素，均爲眞正參與政務的行政首長，但總統主觀意願實爲一不容忽視因素，徐正戎（2000a：

國家圖書館學術期刊資料庫

無論是過去「全面執政」的李登輝，抑或面對立法院抵抗的陳水扁，其二人主觀上不願僅只擔當象徵性角色的現象實是昭然若揭。過去與立法院的同調，加以總統兼任黨主席之政治現實，自然使得「超總統制之雙首長制」得以產生；13 然而，今日面對民意基礎顯然較爲薄弱，以及無法取得國會過半席次優勢的總統，若仍然遂行「超總統制」，則必然出現諸多論爭與批評。對此問題，以下便嘗試以新舊制度論的比較分析作一說明。

㈠以舊制度論分析

從憲法上賦予總統與行政院院長權限的條文來看，我國第四次修憲確立了行政權一分爲二的「行政雙元制」，而使雙首長體制正式定調。憲法增修條文第三條第一項前段：「行政院院長由總統任命之」。依據此條規定，總統與行政院院長間的關係實已不同於以往。雖然行政院對立法院負責的條文仍然保留（憲法增修條文第五條第二項），而行政院也依然是最高行政機關（憲法本文第五十三條），但由於行政院院長的去留，已全然操之於總統，總統自然可藉此涉入行政權的行使。

其次，憲法增修條文第二條第五項規定，總統要解散立法院，首先必須立法院先行通過對行政院院長的不信任案，還須諮詢立法院院長的意見後方可行使。所以，多數論者認爲，此一解散權在本質上屬於消極被動，用意在於防範立法機關挾民意自重，任意以議事杯葛或動輒提出不信任案的方式，干擾或阻礙行政事務的推動。因此，雖然賦予立法院提出不信任案權，但可能因而被解散的顧忌，使得倒閣機制可能祇是備而不用（高永光，1997：23-24）。對於總統而言，解散立法院權限的行使更是受限，但此一條文賦予其有機會介入政爭，也就是行政立法兩院出現爭議時，甚至作出政治裁決（更換閣揆或解散立法院）的權力，卻是不爭的事實。

依據杜瓦傑（Maurice Duverger）對雙首長制的定義，雙首長制需有以

15-16）。

13 依據政黨生態，雙首長制在運作上分爲「多數政權制」、「少數政權制」。在總統與國會多數黨相同之多數政權制下，「超總統制」是最常出現的運作模式。亦即總統任命一個「聽話」的總理。除此之外，多數政權制亦有可能出現「總統謙讓制」或「黨內共治」。但此二者均未在我國發生，故不予贅述。

國立政治大學學術期刊資料庫

下三條件：一、總統經由人民直選產生，二、總統享有相當的憲政權力，三、總理率內閣與總統同享行政權。[14] 因此，第四次修憲時賦予總統任命行政院院長的專擅權力，自然也讓總統藉此可直接涉入政事。但就規範面觀察，無論憲法本文抑或歷次增修條文，總統權限的增加實爲「逐步」成形。民國八十年修憲，放寬總統發布緊急命令的條件（憲法增修條文第二條第三項）與賦予其國家安全大政方針決定權（憲法增修條文第二條第四項）；民國八十一年修憲，則賦予總統司法、考試與監察院等人事提名權（憲法增修條文第五條第一項、第六條第二項及第七條第二項）；民國八十三年的修憲，除確立總統由直選方式產生，亦限縮了行政院院長的副署權，間接擴大總統的權限。承此，從憲法條文看，總統對國家行政事務的影響力確是逐步增加。

憲法本文對總統的權力原本即有規範，大部份均是有關國家元首享有具象徵意義的榮典權。例如公布法令、三軍統率、外交與授與榮典等權限，但有關總統憲政權限量與質的變化，則仍與歷次憲法增修條文的修訂息息相關。以舊制度研究途徑來看，憲法條文的修正本身便成爲最重要的研究客體。就此而言，總統取得國安大政方針決定權的法源依據（憲法增修條文第二條第三項），此其一也；任命行政院院長，不僅不須現行政院院長的副署（憲法增修條文第二條第二項），也不必得到立法院的同意（憲法增修條文第三條第一項），此其二也；但由此可推論出，最多祇是總統可藉閣揆的任命權，增加了其涉入政事的機會與份量。但對於憲法本文第五十三條「行政院爲國家最高行政機關」的規定依然有效施行，而近幾年來，行政院院長愈來愈明顯仰賴總統鼻息的現象，而缺少作爲「最高行政首長」擔當與態勢，確實難以解釋。

就此，恐怕還須回歸到雙首長憲政體制的本質加以瞭解。雙首長制下的總統，從憲法規定來看，乃是在不同的行政領域與閣揆「各擁」權力，而非就同一類事務上與閣揆「分享」那最終的行政實權。故在憲法上，對

[14] Maurice Duverger 對雙首長制有過不同定義，其最早在 1970 年論文中對雙首長制的定義包含：⑴總統經由普選產生；⑵除總統的職位外，仍有一個領導政府的總理代表政府施政並向國會負責；⑶總統可以解散國會。本文所循之定義，乃是 Duverge 於 1980 年英文期刊中的定義（1980：165-187）。

國立政治大學學術期刊資料庫

於一般行政事務，原則上我國行政院院長仍是最高行政首長，但這個地位受到兩個條件的制約：一是原本來自於傳統，現已有法源依據的特定行政領域，如兩岸、國防及外交事務仍屬於總統的權限；此外行政院院長還須尊重總統所欲插手的行政領域，當然此一部份拘束力的有無，還必須對照總統與閣揆間權力關係而定，換言之，如果總統掌控立法院多數，則不僅對於閣揆人選的任命可以完全自主，甚至對於所欲涉入的行政事務的範圍與程度，更是恣意決定，閣揆無半點置喙餘地，此時憲政運作類似「總統制」；反之，總統無法掌控立法院，而立法院多數又支持行政院院長，此時總統可能祇能退縮至兩岸、國防及外交事務，其他的行政領域則由行政院院長全權作主，此時憲政運作類似「內閣制」。[15] 因此，當前者景況出現，實際運作便將不循制度規範；而僅是後者情形出現時，憲政運作與制度規範才相互契合。故由制度內涵觀之，我國爲何會出現，在陳水扁總統少數執政後仍被指爲擁有過大權力，並大大溢出制度規範所給予權限的現象，對此，恐非再回到實際運作面加以瞭解則不爲功。

㈡新制度論的分析

如上所述，規範面與實際運作面間的落差，使得對於總統權限的說明必須再深入探究，而透過新制度論的分析方式，應能達成此一任務。首先，由前述歷史制度途徑分析方法觀之，制度的產生出於行爲者策略互動，然此策略互動行爲亦是與整個歷史文化所型塑的社會結構息息相關。舉例言之，同爲實行雙首長制的冰島，憲法賦予總統的權限相當大，甚至超越法國總統，但爲何在實際運作上卻明顯相反，原因是冰島的政治文化與傳統所型塑的憲政精神有以致之。蓋冰島人民傳統上將總統視爲政治中立的仲裁者，代表國家，而非涉入政事的政治人物。正因如此，現任總統若欲競選連任，依據已往的慣例，應不會出現其他挑戰的候選人（陳銘祥，2001：319-321）。至於法國總統，憲法上的權限絕不比冰島總統大，但在現實的政治運作中卻予人位高權重的感受，此與法國人民對於總統應扮演角色的

[15] 依照憲法本文第 58 條，行政院院長爲行政院會議的主席，而行政院會議對於應提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案等重要事項具有議決的職權，故行政院院長爲國家行政事務的首長，應無庸置疑，另請參考憲法第 53 條。

國家圖書館學術期刊資料庫

期待有關。基於此，一國政治文化與傳統所造成的政治氛圍，與政治行爲者間的互動，因而形成制度結構，並造成制度變遷的依循路徑，同樣值得探討。

1. 歷史發展與社會結構

我國憲法於民國三十六年公布施行，隨即遇上共產黨全面叛亂，三十八年政府宣布進入「動員戡亂時期」，並於次年五月制定公布「動員戡亂時期臨時條款」。臨時條款的施行，致使憲法本文遭到架空，不僅總統得不依憲法的任期限制而長期在位，並且，依臨時條款授權所設置的「國家安全會議」，更是取代行政院的地位與功能，跳脫了立法院監督，而成爲國家大政方針的制訂機關（董翔飛，1998：725）。誠然，鑑於當時「反共復國」的思潮，而國家因特殊處境也確實需要一些特別規定以應付緊急危難，但此「臨時」狀態竟長達四十年以上（民國三十八年至民國八十年）。其間，總統的權力不斷地擴張，而臨時條款猶如一緊箍咒，限制了臺灣順應時局變動而能採行的因應措施，更給予我國在民主發展過程中出現的逆象提供了一個合理化的藉口，因此長期以來迭遭各界批評。

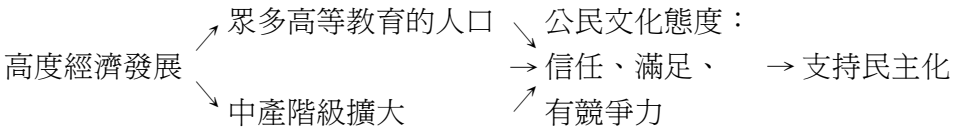
但是，隨著台灣社會的快速變遷，經濟持續發展、人民教育水準逐漸提高，因此對於已歷經四十餘年的動員戡亂時期，社會各階層的質疑聲浪就愈形強烈。觀察這段時期的台灣社會，在國家認同上，社會上產生統獨意識之分；對於政治參與，人民也開始質疑萬年民意代表的正當性，以及威權體制的合法性（legality）。此一連串的問題，迫使政府必須認真面對。除此之外，中華民國政府法統地位在國際間持續受挫的外在因素，[16] 使得政府反攻復國總目標的可成就性受到嚴重的懷疑，而原來正當性基礎不甚穩固的統治體制更加失去了說服力，原以國家統一爲目標的口號也必須轉換爲追求台灣內部社會發展。職此，於內外在環境的雙重壓力下，政府逐漸擱置反攻復國的原定目標，而開始進行以台灣爲主體思考的政治革新（謝政道，2001：214-215）。憲政改革即是此一趨勢的最好註腳。

動員戡亂時期乃是國民黨一黨專政時期的最佳表徵，而綜觀我國由威

[16] 主要是指我國在民國 60 年退出聯合國，而被中華人民共和國取代，以及其成爲國際社會大多數國家認可的「中國唯一合法政府」一事。

臺灣大學學術期刊資料庫

權步入民主轉型的歷史過程，國民黨在憲政發展過程中所扮演的主導角色，實爲憲政體制變遷的主要特色。國民黨作爲一建國政黨，並且在台灣維持一黨優勢達數十年之久，與其在經濟方面的卓越表現有密切的關係（葛永光，1997：28-29）。如 S. Huntington 所分析（1991：69），經濟的發展使得政治穩定：



然而，即便經濟發展帶動了台灣人民對民主化的要求，但相對地，帶動經濟發展的國民黨政權亦遭遇到嚴峻的挑戰。民國七十五年民進黨成立之後，國內局勢有了重大的變化（葛永光，1997：27），誠如 Georg Sorensen 所指陳，一專制政黨雖然走向民主開放，但終是不願放棄自身的權威與利益，並欲藉制度設計予確保（2000：40-42）。台灣自威權時代轉型至民主的歷程，可從在位者與反對者間的動態關係中說明。換言之，就是執政的國民黨嘗試改變自己以回應反對者的需求與挑戰，在此同時，也影響到反對者行爲的動態過程（Lee and Chu, 2003: 3-4）。故爾，民主轉型之例，很少出現祇是威權體制背後的菁英完全地被打敗的現象，而多是根據與其逐步談判而來。

基於此，相較於黨內的保守派，以及反對陣營兩者的極端立場，國民黨內的改革派更遵循了對憲政改革「實用主義」的政治路線。身爲支配型的統治政黨，自然關心憲法變遷能夠對其統治地位的影響，因此，總統過去極大化的權力便在修憲過程中轉化爲緊急命令權。而國安局、國安會以及中央人事行政局等機制的延續，更爲總統權力的確保提供了一個憲法和法律的基礎。此殘存的威權統治精神，正是來自於國民黨的堅持。[17] 而此

[17] 由動員戡亂時期邁入民國 80 年第一次憲政改革，主政的國民黨在國民大會中乃是有著 510 席、占全體國大代表 87% 席位的優越地位，遠超過修憲所需的門檻：出席代表「四分之三」的決議。換句話說，國民黨可以完全不理會其他政黨的主張而獨自完成修憲。後來，民進黨與無黨籍國大代表退出第一次國民大會臨時會，而國民黨也在一黨修憲

臺灣博碩士論文知識加值系統 期刊資料庫

亦爲爾後總統憲政地位愈形重要的歷史起點（Lee and Chu, 2003: 5）。

2. 歷史發展與文化結構

即便如上所述，國民黨長期一黨專政的現象，隨著社會的逐漸開放而頻頻遭遇挑戰，但其間所塑造的「強人政治」精神，卻已涵蘊成爲政治文化而源遠流長。此外，即使由文化層面來看，統治威權存在的必要性，以及「定於一」的政治態勢，不也是根深柢固地深植在國人的傳統思維中（葛永光，1997：27）。此一政治文化和國民黨得以長期執政自有其關連性。

文化結構本就是難以精確測量的素材，但從歷史角度言，中國人一向深信天下大一統可促進社會穩定與和諧。專制王權將政治秩序與文化道德秩序相連結，加以中國傳統社會與政治分離的現象，使得人民普遍不過問政事，而王權存在的必要性祇爲維護民眾生活安定。故爲維持權威，無論是在實際運作上，總統角色的特別突顯，抑或在制度上確立領導者的威信，均與我國政治文化不相悖背，所以，即使在制度變遷的過程中，總統角色的不斷強化亦不曾遭致過多的反對聲浪。

此外，我國文化中重「德治」與「人治」的觀念，更支配著民眾對總統角色的期待，進而型塑了政治菁英對憲法的認知，並影響其憲政運作。雙首長制的運作中，與總統分享行政權的行政院院長所以不爲民眾重視，而被視爲另一個可與總統等量齊觀的行政首長，實爲我國特殊的政治文化使然。換言之，法國出現左右共治的政治生態與背景即便在臺灣出現，是否能形成左右共治仍屬疑問；進一步言，就算臺灣真的出現共治，總統任命一與自己非同陣營的行政院院長，後者是否有「膽識」依據憲法規範挑戰總統的權威，恐怕也須再觀察。而此等現象實與上述因素息息相關。就此，本文將在下方進行闡釋。

3. 制度結構的依循路徑

如前所述，總統職權的擴增乃是逐步完成。因此對於其間的變遷脈絡，便有必要進行考證。下表爲我國歷年的憲改內容：

的情形下，以起立表決方式通過「廢止動員戡亂臨時條款」。就此，可參見國民大會秘書處（1991：17-19、45-47）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　我國歷年修憲內容

年　度	重　要　修　憲　內　容
80	擴充國民大會、立法院、監察院席次，並增列僑選代表 賦予總統緊急命令權，並得設國家安全會議 明定第二屆中央民代產生之法源
81	省長與直轄市市長改由直選產生 賦予國大對總統司法、考試、監察院的人事同意權 確定總統直選原則
83	確定總統直選產生 限縮行政院院長對總統人事任命副署權之行使 現任行政院院長繼續留任至總統任命新行政院院長時爲止
86	停辦省長與省議員選舉 對總統彈劾權由監察院移轉至立法院 總統任命行政院院長無須立法院同意 立法院得對行政院院長提出不信任案使其去職，總統亦得於此情況下解散立法院 降低立法院對行政院覆議案的通過門檻
88	延長國大任期 立委選舉方式改爲比例代表制
89	大法官宣告 88 年修憲無效（上述兩項） 停辦國民大會選舉 國大主要職權轉移至立法院

資料來源：Lee and Chu (2003: 20)，加以作者自行整理

由表 1 觀之，我國歷次修憲的內容多在總統角色上著墨，而在歷史脈絡中，修憲者的策略互動更以加強總統職權爲思維基礎。黨國威權體制的結構性型態，至李登輝繼蔣經國在民國七十七年取得總統職位後，依然是沒有改變。此一固有黨國體制的堅強制度化與結構實在難以撼動，特別是

臺灣大學學術期刊資料庫

又沒有重大經濟危機得以威脅此一政治組織。因此，國民黨在我國憲政轉型的過程中，自然扮演起支配性的角色，此一現象至第三次修憲後才有所轉變；[18] 然就民進黨的立場，其所冀望的憲法翻修，是以美國的總統制爲師，以型塑出其與過去威權統治、甚至具尖銳性建國主張的完全割裂。[19] 以上事實，便成爲我國憲政體制變遷過程中行爲者的制度偏好。從威權時代邁向民主時，民主政治的新規則必當被塑造，而佔據著「策略位置」的現任者、挑戰者及政治菁英，均有著改寫憲法的利害關係。[20] 來自各政黨的菁英爲了達成協議，並贏得結盟，將會提議包裝著合法性與正當性憲政觀點的競爭性制度設計方式。但是，此種制度選擇終究不是來自於真正競爭性的協議，或是在歷史當中能夠求得（Lee and Chu, 2003: 6-8）。因此，正如歷史制度論者的闡釋—「真正理性的行爲者並不存在」。

我國自民國八十年至八十六年所進行的四次修憲，除了首次內容是以結束動員戡亂時期、立法院全面改選爲主要目的外，之後的三次修憲在中央政府體制方面，幾乎皆是環繞著「總統地位與權力調整」的這一主軸進行。[21] 而確立雙首長制的第四次憲改即是以調整總統與行政院院長間的關係爲始，除了對行政院院長的任命權外，總統還被賦予覆議核可權、國安大政方針決定權等等，凡此皆顯現出行政權限分裂的事實。由前述靜態的制度分析可知，我國憲政體制中的總統職權乃是以階段性地方式逐步擴充。而一個實權總統的產生，除了由於制度規範本身的原因，更有可能在實際運作上脫逸出規範的制約。由歷次憲改內容觀之，不斷地強化總統的憲政地位，使得威權時代所遺留的「強人政治」精神歷久彌新，自然就型

---

[18] 主導第四次修憲的第三屆國民大會，其中國民黨的席次已由第二屆的 239 席大幅滑落至 183 席，而無法再像過去掌握「四分之三」的優勢。

[19] 事實上，民進黨內部派系對政府體制亦多有爭議，此處所指乃是源自民國 80 年 8 月民進黨召開「人民制憲會議」，所通過的「台灣憲法草案」。此草案經黨中常會議決爲該黨的正式憲草，以作爲第二屆國大代表候選人的共同政見。其中政府體制設計乃是以總統爲行政中心，總統向人民負責，並取消行政院院長的設置，故謂爲三權分立的美式總統制。對此，參閱民進黨中央黨部（1991：470-470）。至於民進黨內循此而起的路線鬥爭，可進一步參閱陳滄海（1999：152-166）。

[20] 有關我國憲改初期主要政黨菁英的策略思考，可參閱謝政道（2001：213-244）。

[21] 民國 81 年的第二次修憲在結果上是五院體制的調整，但總統選舉方式的爭議可能才是眞正的主軸，參閱黃昭元（1998：185）。

臺灣大學學術期刊資料庫

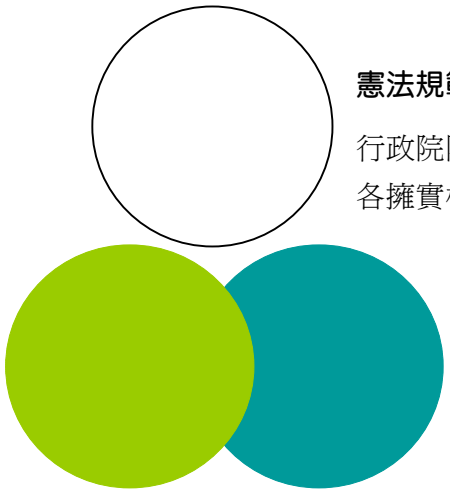
構了我國憲政變遷與運作的路徑。

㈢小　結

在制度傳承上，一個憲法上的支配型角色被逐步型塑；然而，雙首長制的運作終不能獨賴總統一人，而必須在「內閣制」與「總統制」間換軌，以使兩個行政首長間行政權力的配置更爲明確。由憲法變遷所造成制度結構的路徑依賴來看，現今無法順利換軌至內閣制實爲理所當然！在民主轉型的過程中，由此憲政體制調整的思維來觀察今日各政黨所以將總統制列爲首選，俾使總統更能掌握實權、鞏固地位，也就不足爲奇。透過上述新舊制度論的分析，首先，在憲法規範面上，我國並未在憲法上塑造出一真正具有實權的總統，一般行政權力仍歸於行政院院長；但就實際運作來看，換軌機制無法出現，造成可大可小的總統權力無法確定而落實；更重要地，在憲政精神層面上，憲法變遷過程所型塑的「強人政治」路徑，以及所遺留的威權制度遺產，再加以我國社會結構習於「定於一」的文化，「鞏固領導中心」的觀念始終存在，並成爲社會的期待，故總統權力被論者評爲過大，實其來有自。承此，在行政權歸屬與配置上，我國雙首長制換軌機制失衡乃是憲政精神面的基礎再加上憲法運作面的配合而來。至於規範面中行政院院長和總統各擁實權的規定則是與二者格格不入。此可以下圖表示：

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 3　總統權力過大的原因



憲法規範面：

行政院院長與總統各擁實權

憲法運作面：

換軌機制未得落實

憲政精神面：

1. 強人政治路徑
2. 定於一尊的政治文化

資料來源：作者自繪

二、行政院院長與立法院的關係—負責問題

由於雙首長體制的「混合」特性，[22] 使得民主憲政所要求的「負責機制」在其中顯得特別複雜。在內閣制意義下，掌理一般行政事務權力的閣揆自當向國會負責；然而，實權總統在規範面雖不至於位高權重，但透過指揮行政院院長而涉入一般行政與外交事務，進而造成行政院院長唯總統之命是從，而使雙首長制中的權責關係失衡，並導致有權總統卻無須負責的統治問題。就行政院院長與總統的關係而論，總統雖享有特定的行政權，但憲法對總統的控制只有定期改選與實效性甚低的罷免與彈劾規定，而機關對機關的制衡機制卻是闕如。尤其，總統透過行政院表達及執行所欲的政策，但向立法院負責的仍是行政院，有權無責的總統以及有責無權的行政院院長便因而形成，尤其在所謂的「左右共治」時期，彼此間的法律與政治責任實難釐清，如此自然不符責任政治與權責相符的基本原則。

[22] 由於雙首長制兼具內閣制與總統制的特徵，故亦有論者稱之爲「混合制」。

臺灣大學學術期刊資料庫

承此，透過總統一職的定位，繼而產生的行政院院長與立法院之間權責歸屬問題，同樣地亦有探討的必要。

㈠舊制度論的分析

依據法國的經驗，雙首長制乃是脫胎於內閣制，如何運作端視總統與國會的政黨生態：當所屬政黨不同時，便以內閣制的方式運作，否則，則由總統主導政事。因此，總統制與內閣制的制度設計均在雙首長制的體制當中並存，而其間的換軌機制，又須透過實際運作面來達成。

在制度規範上，我國憲法本文所建構的體制，依據制憲主筆者的規劃，本是修正式內閣制（張君勱，1971：71），而與雙首長制應具的制度內涵可謂符合。觀諸由憲法規定行政院爲國家最高行政機關（第五十三條）、行政院對立法院負責（五十七條）等條文，即可確認。我國憲法本文中雖然規定，立法委員不得兼任行政官吏，同時過去亦無倒閣權及解散立法院的設計，許多論者仍據此推斷我國憲法的精神應傾向於內閣制，其原因便在此（湯德宗，1998：154）。事實上，雖經由第四次修憲所確立的雙首長制，在其中雖加入了內閣制的重要機制—倒閣與解散（增修條文第三條第二項），而使雙首長制當中內閣制精神更形突顯；然而，所不同地，此倒閣與解散機制，由於行政機關只得在被倒閣之後被動提出解散立法院，並且是由總統發動，故恐將淪爲一「報復性的權力」，而非捍衛自身政策的機制。故爾，此多被評爲是有名無實的設計。

即便有著上述缺失，但卻也未失其作爲內閣制政治體制的基本原理（陳陽德、衛芷言，1997：293）。更重要地，雖然經由第四次修憲，增修條文第三條第二項之規定使得原先憲法條文五十七條停止適用，但仍規定行政院對立法院負責；行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。此外，憲法第六十三條規定立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案等國家重要事項之權，因此，行政院對立法院負責亦未改變，體現在外則是施政報告、質詢及答詢義務等形式表現（陳新民，1995：521-525）。至於最具爭議的，應是立法院的閣揆同意權遭剝奪。過去一般認爲總統提名行政院院長，祇是在行政院院長產生的過程中發生影響力，並非實質的權力，而決定權歸於立法院；故當行政院院長人選一旦確定上任後，其負

臺灣博碩士學術期刊資料庫

責之對象就是立法院，總統對一般行政自無置啄之理。改爲雙首長制後，行政院向立法院負責的機制依然存在，卻導致原本即未臻完備的內閣制顯得混亂，論者依此視我國憲政體制權責不符，其理由實在於憲法運作面的空間加大，而造成制度規範無法落實，並非憲法規範本身的問題。

再觀諸法規範面，則修憲所依循的「不動本文，祇在其後增修」的方式，使得新條文與舊條文效力問題有所疑義（例如憲法前言具有兩段之爭議便可見一斑）。然而，我國在憲法制訂初所定稿之內閣制精神，雖由民國八十六年修憲確定改爲雙首長制，但僅就規範而論，無論新舊條文，均展現出內閣制精神繼續存在規範面之中。更甚者，作爲憲法規範重要內涵的大法官釋憲，亦肯認了行政必須向立法院負責之內閣制基礎。依據大法官第五二〇號解釋，「本於權力分立的根本精神，在我國民主憲政法秩序下，預算之法律性質應採『預算法律說』的觀點，此徵諸第六十三條規定立法院有議決預算案之權以及預算法第二條法定預算之規定，意旨甚明。其審議範圍、規範對象乃至效力持續而言，預算雖與普通法律有所不同，但此正係其特殊性之所在，尚不能據此否認其規範性。」[23] 再者，立法院之反對決議，所以應對行政院發揮效力，除了因原有的法定預算拘束外，又如五二〇號解釋文中所稱，如立法院爲反對之決議或行政院院長之重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政即欠缺民主正當性。蓋本於民意政治之基本要求，毫無民意基礎之行政院院長，如欲停止執行涉及國家重要政策之法定預算，自須經身爲民意機關之立法院之同意。是以，立法院之反對決議，自當拘束行政院（李念祖、朱自強，2001：53）。

因此，雖然憲法增修條文將閣揆同意權從立法院摘除，但透過憲法增修條文第三條相關規定，實際上立法院多數仍得透過質詢權、覆議權、不信任案等方式監督行政院院長及其閣員。而此亦體現行政對立法院負責之憲政原理。然而，即便如此，睽諸在實際運作上，卻又發現內閣制規範未能得到落實，究其原因，除了人民對總統的期待過大，使得行政院在憲法上的職權無法實踐外，實際運作過程中，總統的角色也直接決定權責機制

[23] 有關 520 號釋憲案之具體內容，可再進一步參閱《司法院法學資料全文檢索》網頁，網址：http://wjirs.judicial.gov.tw/jirs/。

臺灣大學學術期刊資料庫

應如何落實。無論多數或少數政權制，其換軌之關鍵便在於權責機制能夠確立，但以我國景況而言，總統不願退居幕後的考量以及政治環境所期待，便使總統在與國會多數黨不同調時，不願退居幕後，甚至還可能挾新民意而自重，如此自然產生行政與立法間之扞格。

另以法國情形言，憲法第四十九條被認爲是「責任政治」原則的最重要規範。該條規定是政府應向國會負責，表現的方式乃是政府「主動」提出信任案要求國會通過。就此，在經部長會議議決後，總理「就」其施政計畫要求國民議會通過信任投票，必要時亦「得就」一般政策宣言請求。此條規定，多被學者認爲有取代國會同意權機制的效用。而關於此替代條文，若是能反覆實行，必能達成責任政治目的。而第五共和肇建以來，每任新總理確實也都在組成政府後，依本條款取得國會信任（徐正戎，2003：71）。反觀我國，即便在規範面已確立了雙首長制中的負責機制，但正如法國的例證，若憲法運作面未能將此落實，一樣無法達成憲政精神的實踐。故觀諸行憲過程，在實際運作上仍有值得再深入的必要。

㈡新制度論的分析—行爲者策略互動與偏好

歷史制度途徑所強調的行爲者策略互動面向，乃是根據歷史文化及社會結構型塑而成，因此，根據制度情境所給予的地位與責任，行爲者的決策作爲，並不一定單純追求利益的極大化，並且亦受隨之產生的制度結構影響。依此推論，則我國雙首長制的發展，必當在某些特定結構中塑造了策略位置與思維，而反映政治菁英對憲政體制偏好，其後，並循此所建構的制度結構，產生了制度變遷。

依此角度，若將時空向前推移，自民初起，我國一直存有體制之爭，「內閣制」與「總統制」均有其支持者。而如前所述，就民國三十六年的憲政體制而言，乃是以修正式的內閣制定調，加以其後的修憲，又是採憲法本文不動的方式。國民黨內的保守派，堅持民國三十六年憲法本文精神必須被保留，視此爲代表全中國「法統」的符號象徵。[24] 諸如維持行政院

[24] 民國八十年三月二十五日，國民黨「憲政改革策劃小組」所研議的「中華民國憲法增修要點」中明白指出，「必須堅持著眼於中華民國法統而不是變成台灣地區」、「修憲應著眼於中國統一」、「堅持五權憲法體制不變」、「修憲而不制憲」、「憲法本

臺灣大學學術期刊資料庫

院長作爲行政首長、總統由國民大會直選的「準內閣制」（quasi-parliamentarism）繼續存在修憲脈絡中，便造成了「制度結構」的路徑。

相對地，再檢視我國雙首長制形成之脈絡，內閣制的規範在變遷路徑中，又因爲不斷加強的總統角色而自然被排拒於路徑外，而無法真正循此運作。由於雙首長制中的權責關係與行爲人的行爲息息相關，長期無法確實運作自難形成內閣制憲政文化。由威權時代戒嚴令高過憲法而使原本的修正內閣制無法落實開始，第一次修憲即將戒嚴條款的精神納入，賦予總統國安大政方針決定權與緊急命令權。論者多認爲，此代表著無論如何換軌，均可能使得總統權限將不受影響。再者，第二次與第三次修憲時所針對的總統直選問題觀之，由於因此而產生的實權總統可能與民國三十六年憲法的精神相悖，而引發了黨內保守派的反對，故爲化解反對聲浪，李登輝總統也對失去選舉總統權力的國民大會給予「補償」（Lee and Chu, 2003: 5）。因此，國民大會取得重要人事命令的同意權，經由每年定期召開的會議，同意總統所提出的人事任命案。再者，總統也必須將國情咨文送達國民大會，而國民大會得聽取國情報告及提供建言。基此可知，行爲者於其間的策略互動仍是以總統權力爲考量而來，並不存有行政院院長職權的思考。

此外，除了總統直選正式入憲，另一項與總統和行政院院長間權力互動有關的修憲，就是限縮了行政院院長的副署權，也就是說，總統所發布對於經國民大會、立法院同意之任免命令，無須由行政院院長副署。對此，可進一步看出內閣制度遭受破壞，而總統的政治影響力亦更形深遠。再者，隨著總統直選的展開，總統與行政院院長之間更將面臨兩項考驗。首先，若總統有意重組內閣，行政院院長是否有權反對？其次，內閣在總統選舉後應否總辭？凡此問題均模糊了其後憲政發展中所出現的問題，而行政院院長角色亦在行爲者的策略互動中，失去其在憲政體制中應有的明確定位。故爾內閣制規範下必須重視的閣揆角色，便在總統權力爲主要路徑下而逐漸失焦。

文不動」爲修憲的原則（高永光，1991：27）。其後，依此原則所提出的修憲要點經國民黨中央常務委員會核定後，便交由國民大會臨時會提出，作爲修憲最重要的參考依據。

臺灣大學社會科學院 國家發展研究所 期刊資料庫

再往憲政發展更遠的路徑觀之，第五與第六次修憲中雖然沒有觸及總統權力議題，但以策略過程而言，這也是對總統權力的確保。民國八十九年的總統大選，國民黨只拿到 23.1% 之選票，而此次選舉結果民進黨的獲勝造成台灣第一次的政黨輪替。更重要地，宋楚瑜的得票表現爲國民黨高層帶來了警訊，開始思考當年年底的國大選舉，定要避免更不利的選舉結果。至於以些微差距落敗的宋楚瑜，則也宣告要用國大選舉鞏固其支持基礎。隨後，宋氏更挾著四百六十萬票的高支持度成立了「親民黨」，以企圖將總統大選之所得轉換成爲永續存在的政治勢力。對此，國民黨爲避免親民黨大勝及可能產生的選票排擠效應，因此便與民進黨共商將國民大會由常設機關改爲「任務型」機關。故八十九年的修憲可謂是爲了阻止宋楚瑜政治勢力的擴張，故同樣也是政治策略的考量。也正因這個難以言明的理由，國民大會經歷了一個戲劇性的迂迴轉變—從過去擴張性的角色被降級爲今日無意義的存在（Lee and Chu, 2003: 10-11）。

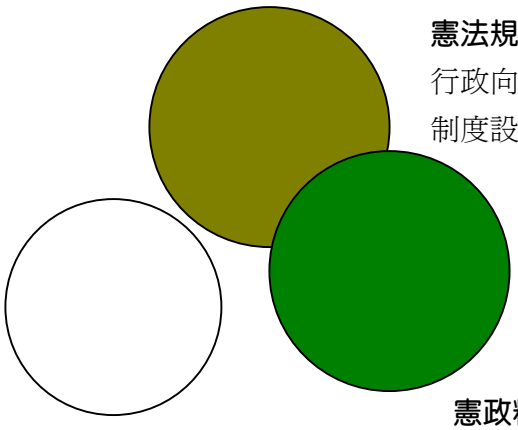
綜上所述，由六次修憲的過程觀之，似也充分回應了「修憲、制憲成之於力」的論述；但細究之，此權謀互動卻也未必全然是基於極大化自身利益的考量，反而可說是面對環境、文化結構而有所調整。而基於策略思考的憲改過程，內閣制雖是使總統權力削弱的具體表徵，但要讓一實權總統成爲虛位，實有其難度。正因如此，內閣制和一強權總統可謂一體兩面、互爲因果。由於前述強人政治的路徑，造成內閣制在制度變遷的過程中難被突顯，而因內閣制被排拒於路徑之外，使強人總統在操作上得更爲順利。

㈢小　結

由原憲法上即存在的行政院向立法院負責的規定，加以第四次修憲導入的解散與不信任機制，均在在強化了憲法規範面上的內閣制精神。然而，透過新制度論的觀點，此內閣制的制度結構乃是在憲政運作過程中被排拒於路徑之外，即便於此期間內閣制所要求的負責精神仍透過了大法官釋憲、甚至於行政立法政治僵局後始有所體現，但長期著重總統角色的憲政習慣，進而相對忽視內閣制中閣揆之重要性，便難順暢換軌，而隨政黨生態變化落實內閣制。依此觀點，則可以下圖表示之：

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 3　行政院院長不向立法院負責的原因



資料來源：作者自繪

三、總統與立法院的關係—任命權問題

在雙首長體制下，總統所以得輕易涉入行政立法互動關係中，關鍵便在於其可獨自任命閣揆。以我國的情形觀之，立法院與總統的對抗，則是透過緊急命令的追認與彈劾案的提出。相較之，總統的「被動解散」權力，便是對抗國會的武器，此時國會對不順應國會政黨生態而任命閣揆的總統，由於投鼠忌器，自然難以約制。陳水扁當選第十任總統後，於上任之時便延攬國民黨籍唐飛出任行政院院長，並組成所謂「全民政府」。其後，所建立的「陳張體制」、「陳游體制」，在論者解讀下，均爲總統憑一己之意所建立，進而造成行政與立法之間的政爭，25 實是國會對總統牽制失衡的現象。雖然，所以致之的緣由透過前述分析似已呼之欲出，多數論者也指陳出此一規範乃是今日我國雙首長制運作失衡的根本原因，並建議將此條文修改，剝奪總統恣意任命之權，但就新舊制度論分別來看是否如

25 對此，誠如審查人所認爲：民進黨執政後，歷任三位行政院院長與總統、立法院之間所構成的憲政體制運作實不盡相同。有關此段時間的憲政運作經驗，可進一步參照徐正戎、呂炳寬（2002：18-21）。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

此？

㈠舊制度論的分析

行政院院長由總統全權任命的規定見於增修條文第二條。而事實上，總統有權任命閣揆之規定，亦是爲雙首長制的特徵之一。此也造成當多數政權制產生時，便換軌至總統制，以至形成傾向總統制的理由。

如前所分析，總統得恣意任命閣揆的權力，加以施政責任又是由行政院院長一肩扛起，所以很難期待一「知所節制」的總統出現。再者，制度規範面所給予總統的絕對任命權，若輔之以不信任投票與解散國會機制而論，則總統的被動解散權極易成爲「報復利器」，造成立法院不會輕易對總統任命的閣揆提出不信任案，而走上解散重選之路。而且，我國向採 SNTV 選制，競選經費又過於龐大，立法委員多不願冒改選失敗風險，故任由總統籌組少數內閣而無反制動作，這也是原因之一（楊日青，2003：5）。

更甚者，我國立法院與總統均透過民選產生，即可能引發新、舊民意之爭。民國八十九年總統選舉乃是在立委選舉之後舉行，新任總統基於「新民意」的認知，拒絕與代表「舊民意」的立法院妥協；其後，民國九十一年改選之立法院，則是由民進黨取得其中最大黨，總統藉此而更直接任命黨內人士出任閣揆。總統在這段過程中，於憲法運作面上，可謂「肆無忌憚」地行使憲法賦予的權力，而堅持組成「少數政府」。故爾，立法機關在不願倒閣之情況下，便將力量置於抵制政府施政，造成「少數統治、多數反對」之異象，繼而形成近年政局之動盪。

準此而論，既然總統的恣意任命難以受到國會牽制，則就制度規範面而言，便有論者提出在憲法上加入行政立法「自動換軌機制」的構想（黃錦堂，2001：267-319），以作爲解決分立政府的良方。然而，隨著民國八十九年政黨輪替後，四年來的憲政經驗顯示，換軌機制從未出現，並且，職此「憲法時刻」，立法院基於權力失衡以及政治現實考量，從未對總統的行爲提出「反制」之道（如提請釋憲或倒閣），反而使此應換軌而未換軌的現象反覆施行，成爲憲政慣例。因此，在規範面的變革外，憲政運作背後的文化與精神亦需成爲考量的重點。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

㈡新制度論的分析

由舊制度論的觀點闡述，則國會同意權的摘除乃是雙首長制的特徵。但近年來眾多學者主張將國會同意權重新納入憲法中，原因在於如此總統才會尊重國會多數任命閣揆，而達成行政立法關係的穩定，並使換軌機制成爲常態（楊日青，2003：4-5）。誠然，就規範面言，舊制度論者主張制度可以約制行爲者的行爲，但若輔以新制度途徑，則人的行爲以及環境亦會對制度造成影響，更重要地，制度終究要由行爲者所制訂，因此在制度結構中的行爲者也會受到其所依賴路徑的影響，包括先前所述及強人政治精神以及被排拒在外的內閣制，在在使得以修改法規的方式來達成換軌的初衷不易實現。

再從政治穩定面論之，國會同意權的制度設計是否便能夠造成責任政治得以實現，進而使政局動盪不再發生？法國的例證或許能有所啓發。法國第三及第四共和憲法均明文規定國會享有對總理任命的同意權，但共八十三年的憲政史顯示（一八七〇至一九四〇、一九四六至一九五八），總共有一百零二次政府更迭的紀錄；[26] 反之，第五共和四十六年中（一九五八至二〇〇四），內閣改組僅有十七次，而倒閣事件亦僅有一起（徐正戎，2003：70-72）。以此觀之，國會同意權的存在與否，除了不必然地就與政權穩定劃上等號外，同意權的闕如也不一定造就一位「恣意妄爲」的總統。

然而爲何在沒有國會涉入的前提下，法國總統仍願意依國會生態來任命總理，即使形成三次「左右共治」也不敢違逆，[27] 其原因除了由相關條文中所顯現的「責任政治」精神外，在憲政發展的過程中，法國總統願意尊重國會，受國會生態約制的憲政精神逐步建立起來絕對是重要的原因。法國卸任總統季斯卡在其回憶錄中曾感慨地表示：「一般民眾多以爲任命總理是總統完全自由的行爲，這是多麼錯誤的想法啊！」（徐正戎，2003：

---

[26] 法國第三共和的內閣平均壽命只有 8 個月，兩大主要原因爲：一是總統解散眾議院需經參議院通過，但參議院往往不願作成決議，導致解散眾議院的功能盡失，於是眾議院便可毫無忌憚的對內閣提出不信任，而不必面對被解散的風險。另一原因則是政黨林立，缺乏穩定的多數。第四共和的內閣平均壽命更短祇有 6 個月。

[27] 分別是 1986 年至 1988 年，1993 年至 1995 年及 1997 年至 2002 年。

臺灣大學學術期刊資料庫

73）

承上所述，必須強調地，國會同意權之存在並非代表責任機制與政治穩定便可實現。所以，更重要地，仍須探究我國六次憲改所建立的憲政精神爲何，以及依責任政治原則所建立的制度是否落實，此比條文的規範更爲重要。如前所述，若內閣制無法落實，進而使得行政院院長的角色重被重視，而能在「左右共治」的政治環境下成功換軌，國會同意權的有無絕非最重要的考量。倘若總統面對的是沒有任何一黨過半的立法院，在欠缺內閣制精神及尊重行政院院長的憲政文化下，政局能否穩定，猶是未定之數。[28] 因此，更重要地，若行政院院長對於所能掌握的行政職權無法在反覆施行中形成慣例，則規範即使存在，也可能隨時變調。

在威權時代，總統作爲統治權力的中心、憲法的實際運作爲其後的制度選擇設定了參數、歷史因素使得菁英變遷與軌道的轉移上形成了資源與偏好，因之，政治人物在制度選擇上，將不如所想像地有那麼多空間。統治政黨在民主轉型的初期並未突然的崩解，並且也沒有完全地與過去歷史分離，故在此種政治型態上，憲法的建立與變遷很自然地便具有高度限制與路徑依循之本質。前述的分析表明了制度型態實爲政治權力競逐的歷史段落，此或許正是台灣憲法建立與變遷的最佳寫照。憲法是在國民黨堅持及維護下進行修改，並約束競爭制度與謀略的空間，而更制約競爭者的下一次行動。省政府的名存實亡、行政院院長副署權的剝奪、立法院對閣揆同意權之取消，以及停辦國大代表選舉，都一再反映出政治權力的競逐；另外，國民黨爲取得國大代表對修憲案的支持，給予其一些制度特權作爲交易。相對地，一長期主張台灣意識以及國家獨立的論調，也在過去的十年中，始終作爲策略方向與憲政思維的指引，族群政治、認同政治，以及憲法的談判協商，一直都陷在歷史段落中，使得政治菁英據而形成偏好，並於此過程選定了路徑（Lee and Chu, 2003: 23-24）！職此之故，若完全摒除總統在行政院院長任命過程中的參與，也將會是一大難事。此或許正是歷史制度途徑所認爲：「制度變遷將不至於太過激進」的具體證明。

---

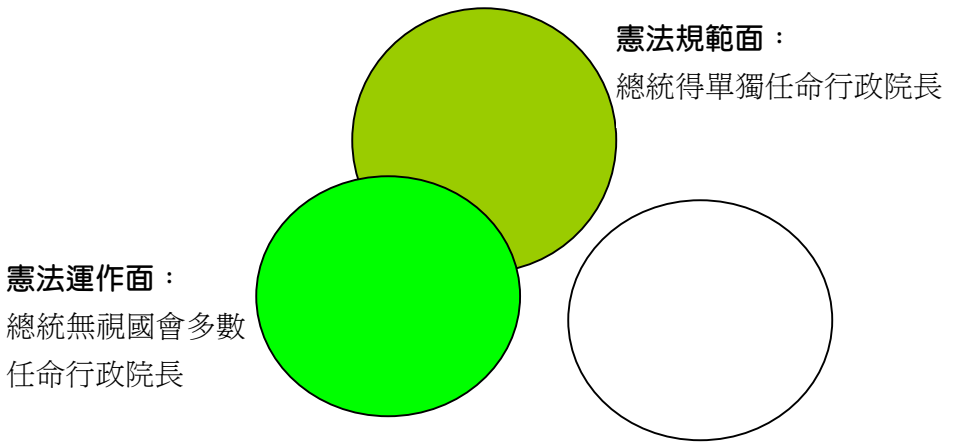
[28] 於此亦可提出另一有趣的假設：倘若居國會多數的泛藍陣營贏得總統選舉，取得執政權，並在行政院院長的任命上，總統也尊重國會多數任命泛藍人士出任閣揆（如連戰爲總統；宋楚瑜任行政院院長），如此，在憲政精神上仍難彰顯行政院院長的角色。

國家圖書館 期刊資料庫

㈢小　結

由制度規範面來看，我國憲法上經由第四次憲改而形成總統得恣意任命行政院院長，乃是雙首長體制確定的另一特徵。並且此在規範運作面，由政黨輪替之後的行政院院長觀之，亦確實得到了落實。然而，若兼及憲政精神面，特別是法國的憲政經驗，在規範面之外，憲政習慣上由總統尊重國會的政黨生態任命行政首長，乃是落實責任政治的民主精神，並且可確保行政與立法兩權之間的互動不至於產生僵局。但我國在憲政文化上經由前述分析的強人政治路徑，使得行政院院長之角色從未在制度運作面得到突顯，故難以獲得真正落實。當民國八十九年立法院多數與總統不同黨派時，此規範的落實則須配以憲政精神，方得使憲政體制趨於穩定。此現象可再以下圖表示：

圖 4　任命權行使的問題



資料來源：作者自繪

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、結　語

相較於同爲民主國家採行的內閣制與總統制，雙首長制乃是一最複雜、操作難度最高的制度。我國雖自修憲後採雙首長制，但長期以來朝野間缺乏互信，協商文化又未建立，再加上凡事「定於一尊」與「強人政治」的傳統觀念（許宗力，2001：195），使得運作上屢屢產生問題。透過上述新舊制度論的比較觀點，除了相互對照的補充論述外，更可窺見我國雙首長制的問題或許並非祇存在於規範面，例如總統的閣揆任命權，行政立法兩權的互動機制，反而是在運作面上的檢討與憲政精神的探究。欲避免爾後行憲之路坎坷難行，或許這才是正本清源之道。

簡言之，或可從以下三方面著手：第一乃是規範面的調整，亦即透過制度使得行政權集中於總統，直接賦予其主持行政院會議（或改稱爲部長會議），並賦予否決國會法案的權力，以符合憲政運作的精神與憲政文化。[29] 其次，則是在憲法運作上落實內閣制，尊守憲法中的責任政治原則，使行政必須向立法負責的民主精神透過制度實踐而達成。最後便是在憲政慣例的建立上，突顯行政院院長的角色，並使其確實擁有憲法規範應有的職權，而使依據政黨生態總統必須退居幕後的情形得以順利產生。

由此觀之，第二與第三種解決方式必須在憲政運作面上予以要求，故社會結構與政治行爲者的互動便顯重要，也是比較漫長的憲政改革路程。而第一種方式，表面上看來雖可藉制度修改而在短期內「畢其功於一役」，但修憲工程的複雜與政治力的折衝卻又讓人無法樂觀；並且，對於人民憲政教育，也同樣將是另一段漫長歷程。而就整個社會與文化結構言，若要真正轉向內閣制的方向，則與國人傳統上所服膺之強人的政治文化，並顛覆以「總統」作爲行政中樞的憲政思維，則更是難上加難（徐正戎，2000c：59）。正如學者 Jon Elster 所指陳（1997：225-226）：「只有靠著緩慢形成的憲政慣例，才能夠解決憲法所造成的模糊與缺陷。」

[29] 循此，即有學者認爲我國不如在憲法中賦予總統實權，使其符合我國傳統的憲政文化。如廖達琪（2000：9）、陳愛娥（2001：308）。

臺灣大學學術期刊資料庫

事實上，雙首長制的運作問題，絕不僅祇是本文所指陳的三項。但上述所列者絕對是多數論者所認定最重要也是最基礎的問題。然而，必須強調的是，面對雙首長制運作中其他的疑難雜症，若透過新舊制度論的動靜態分析法，應當也可得到相同的結論：憲政文化與憲政慣例的闕如所致。憲法作爲國家根本大法，爲達普遍性與包容性之要求，其條文本就概括而抽象，而背後所包含之憲政原理，多爲「不確定之法律概念」，故需行爲者不斷地予以充實與補充。使其內容能夠具體而且明確（徐正戎，2000d：117）。由此憲法最根本的原理觀之，雙首長體制所需的「憲政實踐」層面更爲廣泛，而相較於總統制與內閣制，其中就隱含了更多的模糊空間，更需要憲政成長所達成的憲政慣例與精神，以真正落實民主政治的本質。本文由新舊制度論的比較觀點，檢視雙首長體制在我國的制度規範面、實際運作面、以及憲政精神面的問題，除了規範本身必須切合憲政法理外，在實際運作上亦要兼顧，始能克盡其功。

本文完稿之際，正遇第十一屆正副總統選舉結果揭曉，由結果而論，總統一職雖由綠營繼續蟬聯，並且取得過半數票的優勢，[30] 但「局部政黨輪替」的現象依然沒有改變。因此，面對不同調的立法院，民進黨政府是否要如過去般地運作方式？而居於國會多數的泛藍陣營是否也是不改初衷？府院關係是否依然照舊？均成爲亟待觀察與探討的議題。對於本文所探究的三項主要問題，在憲政成長的路程中，尚有待政治行爲者與整個社會共同努力，以求政治體系的平和穩定，使憲政體制能在整體環境配合下愈趨成熟。

參考書目

一、中文部分

王躍生，2000，《新制度主義》，台北：揚智文化出版社。

[30] 民國 93 年 3 月 20 日由中央選舉委員會公布的中華民國第 11 屆正副總統選舉結果，民進黨候選人陳水扁、呂秀蓮獲得 6,471,970 張選票，而國親聯盟候選人連戰、宋楚瑜則獲得 6,442,452 張選票。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

民進黨中央黨部編，1991，《人民制憲會議實錄》，台北：民進黨中央黨部。

任德厚，2002，《比較憲法與政府》，台北：三民書局。

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：新台灣人基金會，頁 165-209。

李念祖、朱百強，2001，〈從釋字五二〇號解釋看行政與立法關係〉，《台灣本土法學》，20: 43-56。

李惠宗，2001，《憲法要義》，台北：元照出版公司。

林佳龍，2000，〈半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析〉，林繼文編，《政治制度》，台北：中研院社科所，頁 177-211。

城仲模教授六秩華誕祝壽論文集編輯委員會編，1998，《憲法體制與法治行政：城仲模教授六秩華誕祝壽論文集》，台北：三民書局。

胡婉玲，2001，〈論歷史制度主義的制度變遷理論〉，《新世紀智庫論壇》，16: 86-95。

徐正戎，2000a，〈『左右共治』憲政體制之初探—兼論法我兩國之比較〉，《台大法學論叢》，30(1): 1-43。

———，2000b，〈左右共治－雙首長之宿命〉，《政策月刊》，59: 8-12。

———，2000c，〈陳唐體制之憲政困局〉，《政策月刊》，61: 56-62。

———，2000d，〈內閣應否總辭？法律與政治之差異〉，《國立中山大學社會科學季刊》，2(2): 103-124。

———，2003，〈法國國會同意權行使之探討—規範不在，精神長存？〉，《全國律師》，9: 63-75。

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

高永光，1991，《修憲手冊》。台北：民主文教。

———，1997，〈憲改火車，開到哪兒？—八十六年憲法修改後我國

臺灣大學學術期刊資料庫

政治制度之發展〉，《法律與你》，119: 22-29。
張君勱，1971，《中華民國民主憲法十講》，台北：台灣商務印書館。
張治安，1994，《中國憲法及政府》，台北：五南圖書公司。
莊文忠，2003，〈制度的研究：『新制度論』觀點的比較與『後現代制度論』的發展〉，《理論與政策》，16(4): 15-44。
許志雄，2000，《憲法秩序之變動》，台北：元照出版公司。
許宗力，2001，〈發現雙首長制〉，陳隆志編，《新世紀新憲政：新世紀智庫研討會論文集》，台北：元照出版社，頁 184-196。
國民大會秘書處編，1991，《第一屆國民大會第二次臨時會實錄》，台北：國民大會秘書處。
陳陽德、衛芷言，1997，《中華民國憲法動態新論》，台北：五南圖書公司。
陳滄海，1999，《憲政改革與政治權力—九七憲改的例證》，台北：五南圖書公司。
陳愛娥，2001，〈我國現行憲法下總統的角色定位〉，陳隆志編，《新世紀新憲政：新世紀智庫研討會論文集》，台北：元照出版社，頁 290-312。
陳新民，1995，《中華民國憲法釋論》，台北：三民書局。
————，1999，《憲法學導論》，台北：三民書局。
陳銘祥，2001，〈現行制度下總統的定位與展望〉，陳隆志編，《新世紀新憲政：新世紀智庫研討會論文集》，台北：元照出版社，頁 313-330。
湯德宗，1998，〈論九七修憲後的權力分立—憲政工程的另類選擇〉，《台大法學論叢》，27(2): 135-178。
隋杜卿，2003，〈回歸憲法：憲政轉機的正路〉，《憲政危機與憲政轉機學術研討會》論文（7 月 18 日），台北：台北大學公共政策學系。
黃昭元，1998，〈九七修憲後我國中央政府體制的評估〉，《台大法學論叢》，27(2): 183-216。
黃錦堂，2001，〈台灣雙首長制的內涵—向總統制或內閣制傾斜？〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

明居正、高朗編，《憲政體制新走向》，台北：新台灣人基金會，頁 265-324。

楊日青，2003，〈憲政運作之亂象及改進之道〉，《憲政危機與憲政轉機學術研討會》論文（7 月 18 日），台北：台北大學公共政策學系。

葛永光，1997，〈一黨優勢與台灣的民主轉型〉，《政考雙月刊》，21(1): 25-34。

董翔飛，1998，《中國憲法與政府》，台北：三民書局。

廖達琪，2000，〈總統大選後的憲政反省—制衡機制的建立與運作〉，《理論與政策》，14(3): 1-12。

謝政道，2001，《中華民國修憲史》，台北：揚智文化。

二、英文部分

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

Elster, Jon. 1997. “Afterword: The Making of Postcommunist President.” In *Postcommunist President*, ed. Ray Tars. New York: Cambridge University Press, 225-226.

Finer, Herman. 1932. *Theory and Practice of Modern Government*. London: Methuen.

Guy, Peters. 1999. *Institutional Theory in Political Science-The New Institutitonalism.* London: Pinter.

Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century.* Norman: University of Oklahoma Press.

Immergut, Ellen. 1998. “The Theoretical Core of the New Institutionalism.” *Politics and Society* 26(1): 5-34.

Isaak, Alan. 1975. *Scope and Methods of Political Science*. Homewood: Dorsey Press.

Koelble, Thomas. 1994. “The New Institutionalism in Political Science

臺灣大學學術期刊資料庫

and Sociology." *Comparative Politics* 2: 231-243.

Krasner, Stephen. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16: 223-246.

———. 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective." *Comparative Political Studies* 21(1): 66-94.

Lee Pei-shan and Chu Yun-han. 2003. "Crafting Taiwan's Semi-Presidentialism in the Shadow of History." Paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, Institute of Political Science at Academia Sinica, October 24-25, Taipei.

March, James and Johan Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organization Factors in Political Life." *American Political Science Review* 78(3): 734-749.

Marsh, David and Gerry Stoker. 1995. *Theory and Methods in Political Science.* New York: St. Martin's Press.

North, Douglass 著，劉瑞華譯，1994，《制度、制度變遷與經濟成就》，台北：時報文化，譯自 *Institution, Institutional Change, and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press. 1990.

Skocpol, Theda. 1992. *Protect Soldiers and Mother: The Political Origins Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.

Sorensen, George 著，李酉潭、陳志瑋譯，2000，《民主與民主化》，台北：韋伯文化，譯自 *Democracy and Democratization: Processes and Prospects in a Changing World.* Boulder: Westview Press. 1998.

臺灣大學學術期刊資料庫

Re-examination of the Semi-presidential System in Taiwan: The Perspectives of Old and New Institutionalism

Jenq-rong Shyu* & Chun-hao Chang**

Abstract

Since the 1997 constitutional amendments stipulated the "semi-presidential" system in Taiwan, this new constitutional system has raised lots of discussions in both normative and operative dimensions. As time goes by, with the first regime turnover, more and more constitutional problems have emerged. Actually, there are many researches on Taiwan's constitutional system. Besides the approach of "old institutionalism", recently, the researchers also make use of the "new institutionalism" approach to argue how constitution changes in Taiwan. However, the old and new institutionalism are historically and methodobogically, derived from the same origin, while the concepts of "constitution" and "constitutionalismcan" can also relate to either of then. Therefore, from the comparative viewpoint of old and new institutionalism, this paper will analyze three main problems of Taiwan's constitutional operations revealed by the president-premier-Legislative Yuan interactions in theree dimensions, i.e., constitution, constitutional operation and the spirit of constitutionalism. The purpose of this paper is to establish a new analytical framework which can specify constitutional problems effectively, and suggest the solutions too.

Key words: semi-presidential system, old institutionalism, new institutionalism, historical institutionalism, spirit of constitutionalism

* Professor, Graduate Institute of Interdisciplinary Studies, National Sun Yat-sen University

** Ph. D. graduate student, Graduate Institute of Political Science, National Sun Yat-sen University

臺灣大學學術期刊資料庫