

# 半總統制下總統的法案推動和影響之研究： 以蔡英文總統任期間的運作為例\*

陳宏銘\*\*

## 摘要

本研究旨在探討我國總統在法案推動過程中的影響行為，並以蔡英文總統執政期間的實際案例為分析對象，進一步回應關於總統法案推動的理論觀點，並呈現半總統制體制下，總統權力在憲政實踐中的實際運作情況。與以往主要依賴行政院法案通過情況作為間接探測的研究方法不同，本文透過總統直接表達對法案的態度行為，進行實證檢驗，並創建了總統法案主導性（或介入）表達型態的分類，具體包括：宣達立法、推動指示、時效催促、定調拍板以及改變扭轉。此分類旨在更細緻地呈現總統在立法過程中的多面向影響力。

研究發現，首先，總統對法案的介入主要集中於其第一個任期，而在第二個任期則採取較為保守的立法策略，顯示其減少了對立法進程的直接干預。其次，從對法案的態度表達來看，最常見的方式是總統宣達政府法案的推動訊息，隨後是發出推動指示與提供指導意見，接著為強調立法時效的要求與催促。此外，還有一部分法案由總統拍板定案主導，但這些案件並未對既有法案內容進行實質性改動或扭轉。這些現象表明，蔡總統在法案推動過程中，通常採取的是具體且具有實質影響的行動，而非僅停留於形式上的象徵性表達。但本研究亦發現，儘管蔡總統對某些重要法案設有明確的期程要求，仍有部分法案未能按計畫在預定時間內完成三讀通過，這反映出即使在一致政府的情況下，總統所關注的法案並不一定能如期立法。這一情況顯示，「總統法案」的性質、各政府機關的政策立場，以及議程設定等多重因素，都對法案的通過產生影響。

**關鍵詞：**半總統制、法案、立法影響、蔡英文、一致政府

\* 作者謹此感謝匿名審查人與編輯委員會所提供的寶貴意見，並一併致謝研究助理王政和博士生在資料蒐集上的協助。

\*\* 中原大學通識教育中心教授，電子郵件：[minghugo@gmail.com](mailto:minghugo@gmail.com)。

## 壹、前言

2021 年 12 月間關於新竹縣市合併（暨升格）政策，執政的民進黨政府在蔡英文總統出面介入的情況下，黨政部門間對「地方制度法」的修法立場旋即塵埃落定。這一案例顯示，儘管尚待釐清蔡總統是否為該政策的主要推動者，但其態度無疑具有拍板定案的效果。此外，蔡總統的介入不僅限於國防、外交及兩岸關係，也延伸至一般內政公共政策議題。在這種情況下，行政院及黨團的立法委員往往傾向接受總統的決策權威。值得注意的是，這僅是衆多政府政策中的一個案例，總統在實務上對各領域的政策推動均具廣泛影響。幾任公民直選下的總統多有相似情況，恐也無超出一般大眾的認知。從本質上來看，這涉及臺灣半總統制（semi-presidentialism）下的雙元行政（dual executive）體系（Blondel, 1992; Shugart, 2005），<sup>1</sup> 以及總統在政策和法案推動中的角色。

在我國憲政體制（本文係指中央政府體制）下，總統如何將其政策理念具體化並推動法案，外界所知很有限，而學術界的實證研究則更為稀少。雖然近年來臺灣的政治學界對總統在法案推動中的角色逐漸提高了關注，但這項研究面臨相當大的挑戰，甚至存在先天性的重大限制。由於在臺灣的憲政制度下，總統並不具備提出法案的權力，其想法和政見往往須依賴行政院以政策形式實現。此外，臺灣並無類似美國的「總統法案清單」作為參考，這使得分析我國總統的立法偏好資料變得困難，對於總統立法影響力的測量也缺乏成熟的既定方法可循。

上述情況合理解釋了目前關於臺灣總統立法影響力的研究，為何難以找到由長期專注於國會和立法研究的資深學者所撰寫的相關論文。專家們清楚，半總統制下的總統立法影響研究並非易事：立法院中審議的所有法案並非總統所提出。國會立法研究通常聚焦於探討「行政機關」與「立法機關」之間的相對影響力，並且積累了大量重要的研究設計，但這些方法在分析總統影響力時往往難以發揮作用，甚至若能使用，也存在著相當的限制性。研究者通常能夠清楚揭示行政院推動法案的成效，解釋立法院三讀通過的法案背後的機關影響力以及不同政黨委員的角色，然而，卻難以回答總統在其中的實際作用與影響。

從憲法規範來看，我國總統固然缺乏行政院所具有向立法院提出法律案的權

<sup>1</sup> 按 Duverger (1980) 的觀察，半總統制涵蓋三項特徵：一、共和國的總統由普選產生；二、總統擁有實權；三、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。Elgie 在 Duverger 的定義基礎上，化繁為簡，定義為：「總統由普選產生，任期固定，同時存在著需要向議會負責的總理與內閣」。以上是目前在定義半總統制時最重要的兩種方式。

力，且行政院為行政權內部法案推動之主體，但總統畢竟並不是虛位元首。況且臺灣憲政體制具有半總統制的次類型總統議會制（president-parliamentarism）特性，總統的權力優位於行政院院長。<sup>2</sup> 在憲法條文的設計及憲政實務中，我國總統歷來可以直接任命行政院院長，無需立法院的同意，並擁有明示或暗示地要求行政院院長去職的實質權力。由於行政院院長是由總統任命，因此總統處於權力主導地位。行政院及黨籍立法委員所提出的法案，通常在消極層面上無法違背總統的施政理念和政策承諾，而在積極層面上，更承擔著落實總統政見的責任。

既然行政院所提出的法案不可能與總統的施政理念無關，總統亦無法置身於法案推動之外，然而，由於缺乏明確的總統法案清單作為研究基礎，這使得除非完全放棄此類研究，否則在某種程度上，間接探測與質性行為分析幾乎是無可避免的，而這樣的研究方法亦具備不可忽視的價值。儘管如此，基於對此研究課題的反思，本文作者認為應盡可能減少依賴單純以行政院法案通過情況來間接推測總統法案及其影響力的作法，應更多地聚焦於總統態度與行為的「直接連結」。若缺乏這一直接連結，僅僅將行政院提出的法案作為研究對象，而不進行篩選，雖然這是目前該領域的常見研究方法，但其過於間接，並不應輕易作為觀察總統法案的主要途徑。

理解這些研究條件的限制，有助於避免將既定框架套用於該領域的研究，從而做出不恰當的衡量。特別是在中華民國憲法下的政府體制，其與主流立法實證研究中常見的總統制與議會制經驗有所不同，甚至與法國的半總統制也存在顯著差異。在這樣的背景下，設計出具備研究價值和創新的課題，比起其他成熟的立法研究，更具挑戰性。因此，學術界在評價此領域的研究成果時，應充分認識到，對於這一課題的探索應給予充足的嘗試和成長空間，避免過度期待單一研究能全面呈現總統在法案推動中的角色和影響，或在各種研究設計和指標上做到面面俱到。

基於上述理解，並考慮到目前政治學界對總統在立法角色的研究，主要集中於陳水扁和馬英九兩位前總統的經驗（陳宏銘，2012；蔡榮祥、陳宏銘，2012；李鳳玉、黃建實，2015；邱師儀，2015），關於蔡英文總統執政時期的學術專題研究卻幾乎缺乏，因此，本文擬以她執政時期為例，探討總統法案的推動行為。

蔡英文於 2016 年和 2020 年分別代表民進黨贏得總統選舉，成為中華民國第十四任與第十五任總統。本文試圖探討蔡總統執政期間的研究結果，觀察立法院第九屆第二會期（蔡總統上任後完整會期）至第十屆第八會期的資料。所蒐集的大規

<sup>2</sup> 「總統議會制」是 Shugart 與 Carey (1992) 所建構的兩種次類型中的一種，在此制下，總理（內閣）同時對國會和總統負責；在另一類型「總理總統制」（premier-presidential）中，總理（內閣）僅對國會而不對總統負責。關於我國憲政體制的半總統次類型討論請見蘇子喬（2010）。

模實證資料分析，是透過逐筆建置和歸納分析原始資料而成，這一過程相當費力且繁瑣；然而，從結果來看，這項工作的意義明顯。研究期能對臺灣半總統制下總統權力及法案推動角色提供新視角，並縮減理論與實際之間的落差。

## 貳、文獻與理論的檢視

在包括 Duverger (1980)、Shugart 與 Carey (1992)、Sartori (1997) 以及近來 Elgie (1999) 等重要學者在內，對半總統制的幾項重要定義中，很少明確探討總統在立法權方面的內涵。至於 Shugart 與 Carey (1992) 以及 Metcalf (2000) 雖然都試圖劃分總統權力為「立法權」與「非立法權」兩大類，其中的「立法權」主要包括：否決權、總統的命令權、排他的立法提出權 (exclusive introduction of legislation)、<sup>3</sup> 預算權、公民投票之發動權、司法審查權。<sup>4</sup> 但其「立法權」範圍不免相當廣泛而寬鬆，且這類研究旨在探討憲法規範上的總統權力屬性，而不及於總統在實際運作上的權力。在這樣的背景下，對於半總統制下總統立法權的研究，不論是在國外或臺灣，都未為一獨立的研究課題（陳宏銘，2019）。

確實，臺灣政治學以行政權為主體的立法推動行為研究，向來是以行政院為焦點。然而，在臺灣這種總統優勢的半總統制下，將行政權的法案推動完全集中在行政院，而忽略總統的角色，可能無法反映真實的憲政運作。由於行政院院長由總統單方任命無需國會參與下產生，憲政體制的雙首長權力是向總統這端傾斜，總統在政策權上也因此居於優勢，行政院院長多需配合全民直選產生的總統之政策理念。在半總統制下，總統如何推動其立法議程、法案能否如期立法，是總統法案推動行為的研究焦點，歷來較少受到關注，直至陳宏銘 (2012) 關於馬英九總統立法影響力研究，以及後來相關研究者的加入探索，形成以總統為焦點（邱師儀，2015；沈有忠，2018；李鳳玉、黃建實，2015），以及以行政院院長為重心（沈有忠，2017；張峻豪，2017）兩種研究取向並存的情況。

從 Neustadt (1960) 發表經典著作總統的權力 (*Presidential Power*) 一書之後，對美國總統的研究相當重視總統立法影響力的探討。Covington 等人 (1995) 區分「國會中心」 (Congress-centered) 與「總統加持」 (presidency-

<sup>3</sup> 指禁止議會對某特定政策領域加以立法，除非總統先行提出一項法案。

<sup>4</sup> 至於「非立法權」包括有：組成內閣權力、解職內閣權力、不信任制度對應下的總統權力、解散國會權。

augmented）（或可謂「總統中心」）兩種解釋總統在國會記名投票通過的模式。

「國會中心」模式主張，總統記名投票的成功只是國會中政黨和意識型態組成的函數，個別總統的作為和特質對於立法結果的影響是邊緣的。「總統加持」模式主張總統的立法領導策略會影響立法的通過情形（陳宏銘，2012，2019）。鑑於我國憲法設計和半總統制的特性，行政院和立法委員同具有法案之提案權力，行政院院長由總統任命，具有實質政策決定影響權力，臺灣的情況不會是「國會中心」模式，但「總統加持」也不會純然如美國總統制下的情況。以實權總統的政府體制而言，「總統為中心」的視野，有補充以行政院為主體的行政機關在立法上的推動角色之價值。

需要注意的是，廣義的總統立法研究，實際上涵蓋兩個面向：一是總統推動法案的行為；二是推動行為的成效與影響。多數研究偏重於後者的結果面，並以量化方法為主。相對而言，少數研究則更注重行為面，並進行質性分析。臺灣現有學者的研究多集中於成效影響方面，對於總統法案推動行為的探討則相對較少。然而，在臺灣，關於成效影響的研究反而較難進行細緻且精確的分析，往往停留在較為表面，將行政院所提的法案視為總統法案的代表，缺乏對其真正影響的深入探討。原因是，在美國總統制的研究傳統下，總統法案推動的成效主要反映在「總統在國會的成功」（*presidential success in congress*）。由於美國的國會運作資料容易取得，譬如 *Congressional Quarterly* (CQ) 年鑑裡頭呈現了「總統計分表」（*presidential box-score*），提供了總體的總統法案的立法成效，而臺灣並無此資料。況且，臺灣也非總統制，法案是由行政院和立法委員提出，因此要判斷何謂總統法案，需考量臺灣憲政體制的特性（陳宏銘，2012，2019）。

上述引用美國總統制的研究觀點，而非與臺灣體制較為相似的半總統制國家之理論視野，主要原因在於，後者的相關研究雖能提供總統、總理與國會三者間結構關係的比較參照價值，但若希望借鏡其對總統立法推動的實證研究或理論，則難以期待取得有力的啓示。鑑於學術界有關總統立法角色的研究，仍以美國的理論和經驗最為深入且豐富，而臺灣儘管採取不同的政府體制，總統的權力仍不容低估，故美國總統制所積累的豐富研究成果，對臺灣而言具有相當的參考價值。當然，儘管如此，臺灣畢竟並非採行總統制，關於美國總統制的研究在應用於臺灣半總統制的理論時，雖可作為借鑑，仍需注意考慮我國行政權分屬於總統與行政院院長兩者的特殊結構，這一點待後續深入探討。

當前，學術界對半總統制下總統立法影響力的研究，漸次形成相關研究設計和理論。陳宏銘（2012）較早的研究便採取對總統態度和行為的實證觀察，並由此

連結到法案的審議與通過情形，是這領域研究中極少數對總統立法「推動行為」的「直接」探測。該相關研究挖掘總統明確的法案態度表達以及其場合與機制，以此為基礎再進行相關的立法影響結果分析，較之以行政院法案的通過情形之測量，更具直接探測效果，降低間接推演的限制。邱師儀（2015）依循陳宏銘（2012）的研究設計主軸，細緻地觀察馬英九總統第一任的前一年半時期，其表態或不表態的法案之立法通過情形，以探測總統立法影響力，但仍屬側重立法影響。

陳宏銘（2019）有鑑於從量化的法案通過與否的結果面來探測總統立法影響力，較易流於間接性，因此從事實化行為的、過程的分析。不過，該研究雖指出了研究者忽略的總統法案態度強弱之分，但總統態度內涵的辨識與類型劃分，有再予細緻化的空間。李鳳玉與黃建實（2015）針對陳水扁總統執政時期的研究，以其是否兼任黨主席為研究的自變項，依政府提案是否通過為依變數，做出實證的統計分析，但未觸及總統的行為面，也欠缺對「總統法案」的細緻界定和測量。沈有忠（2018）探討總統、行政院和立法院的黨政密合度，也部分觸及到總統對法案的影響，探討了陳水扁和馬英九任期與立法效能間關係的研究。該研究係建立在以行政院優先審議法案數為基礎的通過數，以測量立法效能，不過同樣未見總統立法推動行為的新觀點。

綜上所述，儘管臺灣和美國的政府體制不同，但本文在部分理論與研究方法的選用上，仍不可避免地參照美國的研究觀點，並將其融入臺灣半總統制的架構中加以探討。

首先，如前述討論到 Covington 等人（1995）提出的「國會中心」與「總統加持」兩種模式解釋總統於國會記名投票的成功情況。Covington 等人雖不否認國會中心的研究取向價值，但他們觀察總統對立法過程的直接影響，認為總統的立法參與是其法案設定議程和立場的一種反映。他們並主張總統對立法的影響有兩個重要變項，一是該法案是否在總統的立法議程上，二是總統支持或反對該法案。此外，對美國總統制的研究顯示，在總統的領導立法的行為方面，依照憲法，總統主要是利用國情咨文（State of the Union address）來影響立法，國情咨文與年度的預算咨文或經濟報告，形同總統向國會所提出的總體立法計畫（Thomas et al., 1994, p. 202）。

臺灣雖然是有別於美國的情況，而還存在「行政院（院長）」這個中心的面向，但總統的主動角色的存在應無法排除和忽視。不過，在美國，憲法明文規定行政權屬於總統，但在臺灣半總統制下，由於雙重行政領導結構，需要因應如何看待什麼是「總統法案」這件事。因此在研究設計上，透過挖掘總統支持的法案及其主

導的法案的行為研究成爲必要。陳宏銘（2012）對總統態度和行爲的實證觀察，即著眼於此。臺灣學者邱訪義與李誌偉（2016）的經驗研究也顯示，總統在行政部門提案審查上扮演重要角色，公開宣示立場，也是影響行政部門提案有較高的通過率的其中一項因素。

此外，總統可直接爭取選民的支持，而採取「訴諸民意」（*going public*）的手段，這是其越來越常運用的重要領導策略（Kernell, 1997）。在臺灣，我們同樣也可以觀察類似的策略，從我國總統歷來相關的作爲來看，可見總統常透過相關場合和機會進行法案推動的宣達，尤其是在重要的公開場合，包括臉書（Facebook），運用其總統身分，表達重要法案的推動態度，影響包括立法機關和各界。

基於上述理論資源和線索，本研究嘗試推演出幾種總統法案推動的典型模式。首先，從 Covington 等人所關注的法案是否列入總統的立法議程、總統對該法案的支持或反對等角度，以及考量在臺灣憲政體制中總統任命行政院院長的背景，本文提出了總統「定調拍板」和「推動指示」兩種類型，強調總統在政策推動中的核心影響力。

其次，總統透過訴諸民意和公開宣示立場等方式，影響公衆態度的行爲，可以形成另一重要類型——總統的「宣達立法」，此展現總統如何說服各界與民衆。考慮到行政院在各會期推動優先法案的傳統，並且總統在履行政策承諾時往往面臨時間壓力，結合對法案推動急迫性的實證觀察，總統的「時效催促」應該是不可或缺的另一類型。

最後，鑑於在推動法案過程中，總統未必在初期階段即涉入或表態，且有些法案進入議程後，其政策立場可能與總統的想法有所不同，總統也可能會選擇介入並調整法案內容。因此，在理論和邏輯上，總統「改變扭轉」法案也是一種可能的情形，儘管在「一致政府」時期，當執政黨完全掌控政府運作時，除非執政團隊之間溝通出現重大問題，否則這種情況的發生機率極低。

值得注意的是，學界對於半總統制雙元行政領導下總統立法權力的研究，儘管這些研究累積了許多重要觀點，但大多數聚焦於制度與結構層面，並未深入探討立法實證行爲，因此無法與美國的相關研究相提並論。在這些研究視角中，最爲突出的，是對總統與內閣之間行政權力衝突的關注。因爲在政治學的傳統觀念中，衝突往往比合作更容易受到關注。

Shugart 與 Carey (1992, p. 59) 早就指出，半總統制憲法中的總統與總理權力模糊性可能帶來風險，總統因此可能會嘗試透過行使特殊的立法權來維護自己

在行政部門的領導地位。Sedelius (2006) 則發現，當半總統制下行政權力內部存在潛在衝突時，總統往往會採取訴諸公眾的策略來解決這一問題。其他研究則指出，總統與內閣之間的衝突可能對政府運作產生負面影響，例如導致內閣不穩定 (Sedelius & Ekman, 2010) 或政策制定過程受到阻礙 (Lazardeux, 2015)。

關於總理總統制的研究則顯示，若總理與總統之間的權力分配更為平衡，且在特定政策領域實行權力共享，那麼兩者間將會有更多的合作動力。在這種權力共享的情境下，必然會有更多問題需要共同決策。然而，這同時也意味著分歧與衝突的可能性增加，因此必須進行定期且明確的協調，以確保政策決策能順利推進 (Raunio & Sedelius, 2019)。

本文作者認為，上述著眼於總統和內閣衝突面向的研究視角，固然能解釋許多跨國經驗，但往往與臺灣至少近十年來的憲政脈絡格格不入。我國總統和行政院院長多數都是處於合作而非衝突和對立狀態，尤其是行政和立法多數一致的時期。值得探究的反而是二者在行政權領導上扮演的各自角色和影響力，但這無法從憲法的形式條文規範完全得知，而需要從事實證的研究才能解析。本文的焦點即在於總統的角色。從憲政實務顯示，總統不見得在政策和法案上都立即有明確的立場，許多重大政策是隨著政治情勢和政府運作之需而萌生，因此總統也會選擇在政策推動的階段中宣示立場、表達態度，甚至積極介入法案的制定，行政院院長仍需不斷和總統進行政策溝通和請示。

本研究基於對既有研究方法和理論的反思與對話，嘗試採用「總統法案主導性（或介入）程度」的類型劃分（詳見第三節），以更細緻地呈現總統在推動法案過程中的不同角色。此外，本研究不同於現有的相關研究，並未僅以形式上行政院法案通過數量和比例作為衡量基準，儘管這些指標在過去的研究中常被使用，且較為容易獲得數據。正如前述，為了更精確地揭示總統角色的影響，本研究選擇減少間接測量，強調對總統態度與行為的直接觀察，並選取更多總統直接表達關注的法案作為研究對象，從而更具體地回應「總統法案推動」或「立法影響」的核心問題。

最後，目前既有關於總統法案推動和立法影響的研究，幾乎集中在對陳水扁和馬英九兩位前總統的執政經驗，未見有關於蔡英文執政時期較長期和相對完整的研究，本文嘗試補既有研究之不足。

## 參、研究設計與研究方法

以下分就研究設計和研究方法加以說明。

## 一、研究設計

以下茲分為五部分進行研究設計：

### （一）蔡總統黨政運作機制

法案是政策的法律化，蔡總統為推動政策和立法，仰賴憲政制度的黨政運作平臺。本文研究總統法案的推動行為之起始，需探究其黨政運作機制，因此，這亦屬研究設計中的一部分。

### （二）挖掘蔡總統表達推動態度的法案

究竟蔡總統對哪些法案明確表達態度和立場？藉此可以歸納出蔡總統在政策實務上介入的領域和議題。行政院於立法院每會期提出衆多有待立法的法案，但並不是每項法案總統都會親自表達推動的態度，因此這需要透過資料的檢索來加以蒐集。

美國關於立法影響力的傳統智慧，強調必須留意法案的重要性（Kelly, 1993; Howell et al., 2000）。Ranney（1993）認為，國會所通過的重要法案都是由行政部門起草與推動的。重要的法案，往往受到社會更多的矚目以及不同意見者之間更多的角力，而研究者對何謂重要法案及其如何觀察雖然看法不一（Mayhew, 1991; Edwards et al., 1997），但對重要法案或重大法案不能被忽略，則應是沒有爭議的。由於我國總統並無提出法案的權力，在本文中以行政院於每會期所提立法院優先審議法案被定義為主要的重要法案。不過從第九屆第八會期以來，行政院就不會列優先法案，民進黨黨團也不會對外列出優先法案。<sup>5</sup>因此，第九屆第八會期後至第十屆會期起，本研究直接以行政院所提法案為母體進行地毯式檢索，這過程中仍會參照行政院對外強調的法案。

### （三）蔡總統關於法案推動態度的型態

總統可能以不同的型態對法案表態，既有研究雖非沒有觸及（陳宏銘，2012，2014，2019），但缺乏較細膩探討。根據前述文獻討論所呈現的研究啟發，如Kernell（1997）指出總統訴諸民意策略，Covington等人（1995）關於「總統加

<sup>5</sup> 重大法案的進程，就由黨團跟行政部門滾動式的推動（透過行政立法協調會報，或是幹部與行政院高層的協調會議等，或是行政院主動來找黨團幹部討論）。

持」取向，關照總統對立法過程對法案設定議程和立場的直接影響，包括總統支持或反對該法案，以及 Raunio 與 Sedelius (2019) 關於總理總統制下總統和總理政策領域分享權力，本文同樣重視在臺灣半總統制下總統的立法推動角色，並嘗試提出推動方式的類型建構，將其定義為以下性質不同的五個類別變項 (Nominal Variable)：

1. 宣達立法：總統單純的宣達政府立法的態度，向外界表達政府推動法案的作為、決心，顯示對民意的回應和政策承諾的履行。至於該法案是否為總統所主導或發動，則非考量重點。

2. 推動指示：總統不是單純宣達法案的推動，而是具指示性態度。總統意在對形成過程中的政策或議程中的法案，加強她的支持力道，並常透過要求黨政部門予以貫徹執行。

3. 時效催促：總統特別關切特定法案的立法進程。其與「推動指示」的差別，在於「時效催促」是在法案立場和內容業已確立，但具有議程上的時間性壓力。屬於此種類型者，必須總統有具體的立法時程指示，諸如要求：「於本會期通過」、「儘快通過」、「一定要今年審查通過」，其傳達對象多屬黨政部門。

4. 定調拍板：總統意在為重大政策定調，達到拍板定案的效果。其與「推動指示」類型的差異在於，此時總統對法案內容具決定的影響，譬如在《全民健康保險法》中蔡英文具體表示「讓來臺就讀的中國大陸學生可比照僑外生納健保」；又如在《財團法人法》，她表示：「請行政院各部……積極追討公產、制訂『財團法人法』、規劃整併退場、避免酬庸，作為未來改革的重點方向」。相對的在「推動指示」類型中，主要下達對某法案推動的指示，但不見得就具體內容表達細部見解。

5. 改變扭轉：總統試圖改變或扭轉行政和立法部門既定的政策或法案內容，充分展現其主導權力。會出現這種情況應該是極罕見的特例，除非黨政運作和溝通出現破綻、或法案高度爭議，致執政團隊內部也未能協調一致，否則不應發生。如馬英九總統執政時期出現的「美牛案」（《食品安全衛生管理法》），當時他試圖改變扭轉國民黨立法院黨團態度，但最終其意志無法貫徹，三讀通過的法案內容違背其主張。

總統對同一法案可能有不同的推動行為，可視為獨立的個案。例如對某法案可能一開始是「推動指示」，其後則轉為「時效催促」，則構成總統的兩種法案推動行為。由於「改變扭轉」類型並無實例，其餘每類型各舉出兩個實例，俾利讀者理解類型化依據，具體見表 1。

表 1  
總統態度類型化示例

類型	法案	總統態度表達內容之示例
	國家語言發展法、客家基本法	總統說，過去一年來，政府展開《國家語言發展法》的研擬，並推動《客家基本法》的修法，讓客家語言、文化的保存和發展獲得更好的保障。（2017-05-26）
宣達立法	再生醫療三法	蔡總統表示，過去這些年來，為了促進生技產業的發展，政府也積極做了許多法規上的建構與調整，現在，我們也預告即將制定再生醫療三法，包括《再生醫療發展法》、《再生醫療施行管理條例》及《再生醫療製劑管理條例》。（2022-02-14）
	原住民族土地及海域法	蔡總統裁示原民會要將土海法草案送原轉會，經原轉會決議，再儘速送行政院核定。（2017-05-30）
推動指示	促進轉型正義條例	蔡總統說，明天，立法院將會針對促轉條例草案召開黨團協商；樂見國民黨也有立法委員願意正視這一段歷史，支持《促進轉型正義條例》的立法，她呼籲朝野黨派把握這個契機，讓草案順利進入下一個階段。（2017-11-28）
時效催促	境外資金匯回管理運用及課稅條例	蔡總統表示：「在這裡，我要請行政、立法兩院幫忙，一定要讓《境外資金匯回管理運用及課稅條例》在今年審查通過」。（2019-05-10）
	勞動基準法	總統裁示，針對攸關「一例一休」的《勞動基準法》修正草案，今天一定要過。（2022-12-06）
	全民健康保險法	總統蔡英文昨在執政決策協調會議上拍板，基於人道考量和人權價值，將修改《全民健康保險法》，讓來台就讀的中國大陸學生可比照僑外生納健保。……請民進黨團依此方向提《健保法》修正案。
定調拍板		（2016-10-25）
	財團法人法	蔡總統裁示，請行政院各部會於一個月清查所屬的財團法人現況，統一檢討，並把積極追討公產、制訂《財團法人法》、規劃整併退場、避免酬庸，作為未來改革的重點方向。（2016-11-22）

資料來源：作者自行整理。

#### （四）掌握蔡總統表達法案推動態度的場合

我國總統除了根據憲法為決定國家安全大政方針，得設置和召開國家安全會議

外，並沒有其他法制化的政策決定機制。形同一般內閣會議的行政院會議，總統也非會議成員，更非主席。但在同屬半總統制的法國第五共和，部長會議則由總統主持；在總統制下，行政權則由總統領導。我國總統和行政院院長間缺乏體制內的政策協調機制，總統需透過其他各種管道下達政策指示。欲了解我國總統法案推動較深入的內涵，關於其表達態度的場合或機制，應是不宜忽略的層面。

總統表達法案態度，不脫以下四個場域：政府官方場域、政黨內部決策機制、黨與政互動平臺及民間場合，除此之外，另有特殊情況，則歸類為「其他」，如個人臉書、自行錄製影片宣達者。其中，總統更可運用身兼執政黨黨主席的身分，直接在政黨內部的核心權力機制（如中常會）下達政策指令。

### （五）蔡總統對法案表達急迫性（強烈）後是否如期通過

相對於總統法案推動的行為層面，可進一步觀察推動的影響和成效。在美國總統制的研究傳統下，總統法案推動的成效主要反映在「總統在國會的成功」。在臺灣，藉由總統明確表達過立法時效性和重要性的代表性法案，追蹤其指示後法案是否如期完成立法，作為一種探測總統態度所產生的影響。

## 二、研究方法

### （一）法案資料的蒐集

1. 法案資料的蒐集：新聞報導通常會報導總統的重要談話，透過新聞報導檢索，比對不同的來源報導的可靠性，可獲取重要的訊息。

2. 行政院所提優先法案：理論上總統想要推動的法案幾乎會被排入行政院所提優先法案中，但如前述，行政院在後來的立法院會期並無提出明確的優先審議法案，因此須以行政院所提的所有法案進行檢索。

3. 總統府網站的「總統府新聞、其他網路新聞稿」檢索：此訊息記錄了總統在重要的公開場合中的談話內容，包括在總統府和民間各種場合，可以補前述資料之不足。

4. 立法院法案查詢系統之「立法院法案查詢系統」掌握法案審查情況：藉由此一系統可以查詢各法案資料和審議進度，包含通過與否、提案內容、提案日期、通過日期，以及通過條文公告等等。此一系統對於本研究在整理各會期的各該法案相關資料時，有相當大的助益。

## （二）質化分析為主之研究

本研究係以質性探究為主，就總統不同任期、立法院會期、總統發言場合、態度類型、法案如期通過情形等等進行分析。

# 肆、研究發現與分析

以下分就蔡總統推動政策和立法的黨政平臺，以及其法案推動的各項研究發現加以說明。

## 一、蔡總統推動政策和立法的黨政平臺

由於我國總統歷來具有重大政策的主導權，甚至對其關注的政策法案也可能介入和表達意見，因此總統常需透過相關方式來運作政策協調，這涉及黨政平台機制的運作（陳宏銘，2024，頁 19-20）。

若以例行性和非例行性來劃分，蔡總統主持的黨政平臺中，前者主要有四項：

（一）總統與行政院院長每週三上午見面，針對國政議題交換意見。（二）在總統府召開的執政決策協調會議，是總統、行政院與民進黨間重大決策討論常態化機制，出席人士包括總統、副總統、行政院院長、行政院副院長、民進黨立法院黨團總召集人、幹事長、民進黨秘書長、智庫執行長及執政縣市代表。但於 2016 年 10 月 3 日起運作，2017 年 2 月 7 日停止。（三）每週三中午的府院黨高層會議，替代前述執政決策協調會議，出席人員不再涵蓋智庫執行長和執政縣市代表，於總統官邸舉行，成員包括總統、副總統、行政院院長、行政院副院長、行政院秘書長、立法院院長、立法院副院長、民進黨黨主席、民進黨立法院黨團總召集人、總統府秘書長、民進黨秘書長等人（蘇貞昌、謝其濬，2023，頁 32）。（四）民進黨中常會，在總統兼任黨主席時，由其主持，行政院派官員列席參與討論。此外，蔡總統也會不定期、非正式的邀集黨政人士會談，其中以在總統府和在總統官邸進行居多，但在官邸幾乎不觸及具體法案的討論。

## 二、蔡總統表達推動態度的法案清單

本研究檢索所有行政院重要法案，逐一透過新聞資料的檢索和比對，找出蔡總統明確表達態度的法案。根據附錄之表 A 共 64 筆法案，其中第九屆會期 43 筆，第十屆 21 筆。從數字來看，蔡總統表達推動態度的法案，第一任任期較多，第二

任任期中，第十屆這幾個會期時蘇貞昌任行政院院長，蔡蘇體制下，行政院政策和法案的推動上，蔡總統採取相對較不介入的作法。此外，蔡總統所表達法案的政策領域，廣泛涵蓋內政各種議題，不限於國防、外交和兩岸關係，反映臺灣「總統優勢的半總統制」特性。

### 三、總統對法案的推動表達：基礎資料和模式

附錄之表 B 呈現第九屆立法院蔡總統對法案推動的表達情形，以下區分第一任和第二任任期的經驗。

#### （一）蔡總統第一任任期

蔡總統第一任任期涵蓋第九屆立法院第二會期至第十屆會期時間，表 2 呈現了蔡英文總統對法案推動的表達情形。研究發現，這段期間共有 65 筆個案明確態度表達，且就任職初期相對較多，在第九屆立法院第二會期有 22 筆資料，在第三會期也有 20 筆資料，遠多於其他會期。值得注意的是，研究者再三檢索和確認，並沒有發現蔡總統在第六會期直接對特定法案表達態度，應非遺漏資訊。合理的推測是，與這段期間（2018.09.01～2019.01.31）蔡總統和民進黨正忙於「九合一」地方選舉，以及敗選後賴清德挑戰蔡英文 2020 總統選舉的時間重疊，因此對法案的直接介入明顯消退。

從法案來看，蔡總統一開始即大量地推動包括原住民族自治等相關法案、《住宅法》、《長照法》、年金改革相關法案、《勞基法》、《電業法》、《金融科技發展與創新實驗條例》、《健保法》、《公司法》、《科技基本法》、《農業法》、《促進轉型正義條例》、《政治檔案法》……等等相關改革法案。除了部分是在傳達政府推動訊息外，許多是總統表達立法的急迫性，以及明確的立法指示，甚至是由其對法案進行原則性拍板定案，這顯示蔡總統一上任後急於對法案採取實質的指示或介入。惟在這一時期並未見到蔡總統有改變扭轉行政院法案的情形，顯示行政部門的高度配合。

#### （二）蔡總統第二任任期

研究發現，第二任時期的法案推動表達相較第九屆少了許多，為 24 筆。這也是可以理解的情況，一方面因為總統要取得立法成就，通常須在新就任後奮力推動，才能在後續的議程中取得成效。再另一方面，如前所述，第二任任期前半這段

時期，行政院院長是蘇貞昌，一般認為蘇貞昌相較其他蔡總統執政時期，在施政上具有較大的自主性，因此蔡總統給予行政院在法案推動上更多的授權。<sup>6</sup>

蔡總統各種法案表態的數量上有所減少，但就質而言，第二任仍相當介入法案的推動。例如在 2021 年本土疫情突然爆發時，迅速於國安高層會議上向行政和各部門做出指示（盧映慈，2021）。2022 年，新竹縣市合併問題，一時成為選舉重要議題，黨內爭吵不休，其於中常會上表態必須通過（楊淳卉，2021）。同年年底的國安高層會議上，直接指示要立法院黨團積極推動具重大爭議的《平均地權條例》草案（顏振凱，2022）。

此一時期主要推動的法案包括《國民法官法》、《企業併購法》、《公司法》、《紓困條例》、《生技新藥產業發展條例》、《地方制度法》、《促進轉型正義條例》、《再生醫療發展法》、《再生醫療施行管理條例》、《再生醫療製劑管理條例》、《溫室氣體減量及管理法》、《最低工資法》、《外役監條例》、《警械使用條例》、《平均地權條例》、《不動產經紀業管理條例》。

#### 四、總統對法案的推動表達：綜合分析

本文進一步就總統推動法案所扮演的角色和場合加以探討，以下就兩者分別呈現和分析實證所得。

##### （一）總統角色類型

###### 1. 總體概況

表 2 是關於蔡總統法案推動的角色類型狀況，並依照不同的行政院院長和立法院會期加以呈現。研究顯現，最常見的角色類型為宣達立法，占所有筆數中的 43.8%；其中在第九屆會期高達 49.2% 的比例，在第十屆會期中為 26.9%，顯示在第一任任期時法案推動的積極性。其次是明確地做出推動的指示，總計占 27%。再來則是立法時效的催促，占 18%；定調拍板相對較少，占 11.2%。雖然總統在法案的定調拍板上相對較少，但法案背後的政策方向是會配合總統的施政理念和政策承諾，只是落實到具體法案的進程時，總統不一定適合直接加以下指導棋或干預。至於並無改變扭轉類型，這顯示一致多數政府下，執政團隊內部的法案立場不至於和總統發生重大矛盾和對立。

<sup>6</sup> 蘇貞昌在其所著護國四年一書中提到：「總統和我琢磨了國家大事後也會談心事，她曾有感而發：『雙首長制沒什麼不好啊，你看，我們兩個把它發揮得淋漓盡致！』，我答：『是妳有這個高度、有這個度量放手……』」（蘇貞昌、謝其濬，2023，頁 10）。

表 2  
蔡英文總統法案態度表達類型次數分配

會期	閣揆	是否任 黨主席	總統角色						合計	
			類型							
			宣達 立法	推動 指示	時效 催促	定調 拍板	改變 扭轉			
9-2	林全	是	6 (14.3%)	4 (9.5%)	6 (14.3%)	6 (14.3%)	0 (0%)	22 (52.4%)		
9-3	林全	是	9 (21.4%)	7 (16.7%)	3 (7.1%)	1 (2.4%)	0 (0%)	20 (47.6%)		
林全合計			15 (35.7%)	11 (26.2%)	9 (21.4%)	7 (16.7%)	0 (0%)	42 (100%)		
9-4	賴清德	是	8 (44.4%)	3 (16.7%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	11 (61.1%)		
9-5	賴清德	是	6 (33.3%)	0 (0%)	1 (5.6%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (38.9%)		
9-6	賴清德	是	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)		
賴清德合計			14 (77.7%)	3 (16.7%)	1 (5.6%)	0 (0%)	0 (0%)	18 (100%)		
9-7	蘇貞昌	否	1 (20%)	0 (0%)	2 (40%)	0 (0%)	0 (0%)	3 (60%)		
9-8	蘇貞昌	否	2 (40%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (40%)		
蘇貞昌合計			3 (60%)	0 (0%)	2 (40%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (100%)		
第九屆合計			32 (49.2%)	14 (21.6%)	12 (18.5%)	7 (10.8%)	0 (0%)	65 (100%)		
10-1	蘇貞昌	是	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)		
10-2	蘇貞昌	是	1 (5.9%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (5.9%)		

表 2 (續)

會期	閣揆	是否任 黨主席	總統角色					
			類型					
			宣達 立法	推動 指示	時效 催促	定調 拍板	改變 扭轉	合計
10-3	蘇貞昌	是	0 (0%)	1 (5.9%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (5.9%)
10-4	蘇貞昌	是	2 (11.8%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (5.9%)	0 (0%)	3 (17.7%)
10-5	蘇貞昌	是	1 (5.9%)	4 (23.5%)	1 (5.9%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (35.3%)
10-6	蘇貞昌	是	0 (0%)	3 (17.7%)	2 (11.8%)	1 (5.9%)	0 (0%)	6 (35.3%)
蘇貞昌合計			4 (23.5%)	8 (47.1%)	3 (17.7%)	2 (11.8%)	0 (0%)	17 (100%)
10-7	陳建仁	否	2 (28.6%)	1 (14.3%)	1 (14.3%)	1 (14.3%)	0 (0%)	5 (71.4%)
10-8	陳建仁	否	1 (14.3%)	1 (14.3%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (28.6%)
陳建仁合計			3 (42.8%)	2 (28.6%)	1 (14.3%)	1 (14.3%)	0 (0%)	7 (100%)
第十屆合計			7 (26.9%)	10 (38.4%)	4 (15.4%)	3 (15.4%)	0 (0%)	24 (100%)
總合計			39 (43.8%)	24 (27.0%)	16 (18.0%)	10 (11.2%)	0 (0%)	89 (100%)

資料來源：作者根據附錄之表 B、表 C 自行整理。

## 2. 不同行政院院長時期

考慮到不同行政院院長時期的狀況，在表 2 中以三個層次呈現統計數字，一是分就每位在任期間，統計各次數及百分比；二是區分第九屆與第十屆會期；三是合計兩屆會期，呈現總體情況。

表 2 顯示在林全和賴清德時期，蔡總統表達法案態度的次數分別為 42、18，

明顯高於後來的蘇貞昌（第九屆 5、第十屆 17）和陳建仁時期（7）。如果將每位閣揆擔任的時間考慮進去，則平均每會期中蔡總統表達次數較高的，仍是林全與賴清德，分別是 21（兩個會期 42 筆）與 6（三個會期 18 筆），高於蘇貞昌的 2.75（八個會期 22 筆）、陳健仁的 3.5（兩個會期 7 筆）。

由於林全は首屆閣揆，當時蔡總統甫統領國政，急於推動政策和法案，因此雖然他被認為是受到蔡總統的高度信任，但反而也是總統表達態度較頻繁的時期。尤其顯示在蔡英文上任後的第一個會期（第九屆第二會期）中，「時效催促」、「定調拍板」均占 14.3%。而賴清德與蔡英文的關係，從 2019 年 3 月 18 日賴清德宣布角逐民進黨 2020 年總統選舉黨內初選，挑戰蔡英文連任一事來看，可以合理推斷並不如林全與蔡英文的關係。不過，蔡總統在前者時期的表達型態，大部分集中在「宣達立法」，占賴揆任期中的 77.7%，而較少涉入太深的法案推動。且在立法院第九屆第六會期時，也就是賴清德擔任行政院院長末期時，蔡英文幾乎不太涉入法案的態度表達。

2018 年九合一選舉失利後，蔡英文卸下黨主席，加上新閣揆係由具有高度自主性的蘇貞昌接任，總統和行政院院長間的關係，又邁入新的階段。一如前文所述，蘇貞昌特別提及的，蔡英文親口表達這個時期是「雙首長制」，顯示他是所有閣揆中自主性最高者。外界也普遍認為是相對較強勢的閣揆。縱貫他擔任閣揆的八個會期來看，蔡總統表達法案態度數量，也不過約占林全時期的二分之一。再到陳建仁階段，他曾公開表示：「我當然是最能夠執行蔡總統交付 4 大任務的行政院長」，所以蔡總統才會請他當行政院院長（王揚宇，2023）。這一番表白，也顯示陳建仁對其職務的自我定位，相當符合所謂行政院院長是總統的「執行長」角色。惟陳內閣是在 2022 年年底九合一地方選舉民進黨大敗，蔡英文再度辭去黨主席後的階段上場，因此儘管「陳揆」相當程度體現執行長角色的傾向，但蔡總統在此一任期最後一年中，非常信任閣揆貫徹其意志，無需在法案上強勢介入。

總的來說，蘇貞昌和陳建仁這兩位行政院院長風格迥異，但總統同樣介入法案較少，其原因自然有所不同，前者具有較強勢的領導風格，受到蔡英文的高度授權（但不必然等於高度信任）；後者則明顯獲總統高度信任，且總統未兼黨主席，減少直接介入法案的推動。

### 3. 總統兼任黨主席與否

關於總統是否具黨主席身分對法案推動方式的影響，主要在於當總統未兼任時，無法直接參與民進黨的中常會和中執會。然而，這並不妨礙其透過黨政運作平臺表達政策和法案的立場與指示。至於這是否會影響法案的通過，並非本文的主要

研究重點。然而，我們仍可適度間接觀察行政院法案於屆期內三讀通過的情況，以作為參考。

蔡總統兼任黨主席的不同時期如表 3 所示。在未兼任的兩個主要時期中，原因均為地方選舉的失利，恰好出現在兩個總統任期的後期階段，分別是 2018 年和 2022 年的年底，這段時間約為三年，涵蓋了第九屆和第十屆立法院的第六會期部分時間，以及兩個完整的第七和第八會期。在第六會期的大部分時間內，蔡總統仍屬於兼任階段，因此該會期的立法效應受到兼任影響。而第七和第八會期則更能反映未兼任時期的影響。基於此，我們可以對蔡英文兼任黨主席與否及行政院法案在該屆期三讀通過的情況進行簡要比較。

如表 4 所示，兼任期間行政院法案的三讀通過率為 54.5%，而未兼任期間則為 52.7%，前者略高。然而，深入分析後發現，未兼任期間在第九屆和第十屆的通過情況差異顯著：第九屆為 34.4%，而第十屆增至 71.0%，後者甚至明顯高於兼任期間。合理的解釋是，第十屆的未兼任階段恰逢蔡英文總統任期的末期，許多法案在此時面臨及時通過的需求，特別是在 2024 年總統及立委選舉前，民進黨的執政政績也面臨一定的壓力。此外，根據作者的個案查核，第九屆廢止交通部相關單位的組織條例中，有 16 個法案在最後會期仍未通過三讀，而刑事訴訟法的 5 個法案則是在第九屆第八會期才提出，無法及時完成三讀；相對而言，第十屆並無此類情況。

擬強調的是，我們無法明確推論兼任黨主席與否或其他因素對行政院法案通過數的影響，因為正如本文前言所述，僅依賴行政院法案表面上的三讀通過數據來推論總統的立法影響力需謹慎，除非進行嚴謹的變項控制和統計設計，否則這種相關性的推論可能流於表面。

表 3  
蔡英文兼任黨主席時間與會期

兼任黨主席與否	時間
兼任	2016.05.20～2018.11.24、2020.05.20～2022.11.26
未兼任	2018.11.25～2020.05.19、2022.11.27～2024.05.19

資料來源：作者自行整理。

表 4

立法院第九屆和第十屆政府法案屆期內通過情形：總統兼任黨主席與否對照

屆期	總統兼任黨主席	總統未兼任黨主席
第九屆	通過率：51.3% 通過數：212 法案數：413 (第二至第六會期)	通過率：34.4% 通過數：95 法案數：276 (第七、八會期)
第十屆	通過率：57.7% 通過數：207 法案數：359 (第一至第六會期)	通過率：71.0% 通過數：164 法案數：231 (第七、八會期)
平均	通過率： <b>54.5%</b>	通過率： <b>52.7%</b>

資料來源：作者根據立法院議事及發言系統自行整理。

#### 4. 總統意志展現代表型：定調拍板

總統表達法案態度的各種型態中，以「定調拍板」和「改變扭轉」最能顯示其意志貫徹，但後者並無實務案例，因此以「定調拍板」為主要分析對象。表 5 整理了蔡英文對這些法案表態的日期、場合，以及法案的名稱。

表 5

蔡英文總統「定調拍板」法案通過情形

法案	日期	場合	是否如期三讀通過
勞基法	2016-10-03	執政決策協調會議	是
電業法	2016-10-17	電業法	是
金融科技發展與創新實驗條例	2016-10-20	2016 財訊金融獎頒獎典禮	是
全民健康保險法	2016-10-25	執政決策協調會議	是
財團法人法	2016-11-22	執政決策協調會議	否
年金改革相關法案	2017-01-22	年金改革國是會議	是
年金改革相關法案	2017-06-23	總統府 2	是
地方制度法	2021-12-19	府院黨高層會議	是
平均地權條例	2022-12-31	國安高層會議	是
不動產經紀業管理條例			
性別工作平等法	2023-06-06	臉書	是

資料來源：作者根據表 4、附錄之表 A-C 自行整理。

蔡英文甫上任時，「執政決策協調會議」是其重要的政策作成和法案推動平臺。正如前面所述，在該會議集結行政院、黨、國會內要員，這三方是確保法案推動的重要行爲者。正如報導所言，在蔡英文上任之初時，政策部門間步調、想法不同，甚至有「髮夾彎」的情況發生（鍾麗華，2017）；透過執政決策協調會議，蔡英文得以統合各方，對政策與法案進行討論與決策，並在協調完後作出具體指示（陳宏銘，2018）。

確實，初期許多定調拍板的事例都發生在執政決策協調會議上。在 2016 年 10 月 3 日，蔡英文對推動《勞基法》修法作出具體裁示，定調修法的推行、統一全國國定假日；檢討特休制度，並將「一例一休」改稱「週休二日」；隨後於同年的 12 月 6 日，於該會議上催促相關立法。在 2016 年 10 月 25 日，面對中國大陸學生納入健保議題，其也於會議上定調：讓中國大陸學生比照僑外生納保，並指示由民進黨團提出相關修正案。在 2016 年 11 月 12 日，針對《財團法人法》，也命令行政院相關部會，指明改革方向，甚至清楚地闡明，要明訂財團法人的董事長薪資待遇。此會議上作出的定調，占整體第九屆國會的多數。

此外，年金改革造成的社會風波巨大，蔡英文於是決定改成以國是會議進行討論。在國是會議上，蔡英文定調改革時間，並強調該次會議提出的版本的重要性。由於該次國是會議已瀕臨立法院會期結束，再加上年金改革的影響層面仍巨大，故她又於 6 月 23 日的「便當會」上與民進黨立院黨團討論，親自下場定調，要求立法院的法案不要脫離年改會的版本太多。在第九屆國會進行定調拍板的一個重要案例，則是對《金融科技發展與創新實驗條例》修法的表態。

至第十屆立法院後，蔡英文的各種表態有減少的趨勢。就定調拍板而言，有《地方制度法》修法、《平均地權條例》與《不動產經紀業管理條例》及《性別工作平等法》。蔡英文於 2021 年 12 月 19 日的府院黨高層會議中會見各方人馬，表態支持《地方制度法》修法、使新竹縣市合併，並於中常會上表示要修法就必須通過。在林智堅宣布不選新竹後，「因人設事」的疑慮似乎解除了，但也不再見對《地方制度法》的修法推動。《平均地權條例》與《不動產經紀業管理條例》修法的推動，則見於其在 2022 年 12 月 31 日的國安高層會議上。與《性別工作平等法》有關的是，蔡總統於 2023 年 6 月 6 日表達，她已請行政院院長陳建仁帶領行政團隊，就三個方向進行改革方案，並力求在立法院下個會期列為優先法案。

從上述涉及定調拍板的法案中可以得知，其中大多都在政府與執政黨內部有所爭論，蔡英文為了推動法案，必須親自下場、協調各方作出決定。尤其是在執政初期，民進黨睽違八年再度坐上中央寶座，府院黨步調相當不協調，必須仰賴蔡英文

召開執政決策協調會議，以平各方紛擾。在 2017 年，執政決策協調會議退場後，相關拍板定案也多發生在各方人馬齊聚一堂時的場域，例如國是會議、中常會、府院黨高層會議等。足見蔡英文明白，要推動在執政團隊內部具有爭議性的法案，不能單單只是與其中一兩方進行協調，而是必須把能推動法案的相關行為者都召集起來，進行討論與商議，最後由總統拍板定案。

## （二）總統角色類型與發言場合對照

表 6 是關於蔡總統法案推動的角色類型狀況，並以兩個層次呈現統計數字，一是區分第九屆與第十屆兩個會期，統計其中各個情況的次數所占百分比（各合計 100%）；二是合計兩屆會期和所有數字（合計 100%），以兼顧總體情況。

研究顯現，在第九屆會期中最常見的場合是所有政府場合（包括總統府 1、總統府 2、政府場合）共有 27 筆（41.6%）、其次是民間活動場合共 20 筆（30.8%），再來是黨政平臺 9 筆（13.9%）。第十屆會期中最常見的場合依序是民間活動場合共 10 筆（41.7%）、所有政府場合共有 5 筆（20.9%）、黨政平臺 4 筆（16.7%）。

此外，蔡總統在兼任主席時，也會主持民進黨中常會或於其他黨內機制如中執會等下達指示，這攸關我國半總統制下總統是否兼任黨主席所影響到的黨政運作機制。此外，總統在少數情況下也會透過臉書、錄影等媒介表達法案的推動態度。

值得注意的是，屬於總統角色介入較深的類型，如定調拍板和時效催促，較多在黨政平臺和民進黨中常會中出現，而非在政府場合，尤其是在第九屆會期中一開始任期時。從場合和推動形式的組合情形來看，這應是源於總統的權力分際使然，畢竟法案的提出和審議並非總統職權，蔡總統在政府場合要下達較強烈的指示，應該會有所顧慮。相對的在黨政平臺和政黨內部，「蔡主席」身分較少顧忌。

此外，屬於單純宣達立法訊息或表達法案推動指示的，較常見在出席民間活動場合或於政府場合，顯示蔡總統在公務行程上，會藉此傳達政府的法案推動努力，以尋求各界的知悉和認可，同時達到政績宣傳的目的。

## 五、總統法案態度表達的影響：以立法時程強烈指示之法案為例

相對於執政黨委員人數在國會中未過半的分立政府（divided government），在一致政府（unified government）下，或在所謂「全面執政」下，行政院所提的

表 6  
蔡英文總統法案態度表達與場所類型

屆期	場合	總統角色類型					合計
		宣達立法	推動指示	時效催促	定調拍板	改變扭轉	
	總統府 1	9 (13%)	4 (6.2%)	1 (1.5%)	1 (1.5%)	0 (0%)	15 (23.1%)
	總統府 2	0 (0%)	1 (1.5%)	2 (3.1%)	1 (1.5%)	0 (0%)	5 (7.7%)
	政府場合	3 (4.6%)	3 (4.6%)	1 (1.5%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (10.8%)
九	政黨內部	0 (0%)	3 (4.6%)	4 (6.2%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (10.8%)
	黨政平臺	1 (1.5%)	1 (1.5%)	3 (4.6%)	4 (6.2%)	0 (0%)	9 (13.9%)
	民間活動	18 (27.7%)	1 (1.5%)	1 (1.5%)	1 (1.5%)	0 (0%)	20 (30.8%)
	其他：臉書、錄影	1 (1.5%)	1 (1.5%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	2 (3.1%)
	第九屆合計	32 (49.2%)	14 (21.5%)	12 (18.5%)	7 (10.8%)	0 (0%)	65 (100%)
	總統府 1	2 (8.3%)	2 (8.3%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	4 (16.7%)
十	總統府 2	0 (0%)	1 (4.2%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (4.2%)
	政府場合	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
	政黨內部	0 (0%)	1 (4.2%)	1 (4.2%)	1 (4.2%)	0 (0%)	3 (12.5%)
	黨政平臺	0 (0%)	2 (8.3%)	1 (4.2%)	1 (4.2%)	0 (0%)	4 (16.7%)
	民間活動	5 (20.8%)	3 (12.5%)	2 (8.3%)	0 (0%)	0 (0%)	10 (41.7%)
	其他：臉書、錄影	0 (0%)	1 (4.2%)	0 (0%)	1 (4.2%)	0 (0%)	2 (8.3%)
	第十屆合計	7 (29.2%)	10 (41.7%)	4 (16.7%)	3 (12.5%)	0 (0%)	24 (100%)
	總合計	39 (43.8%)	24 (27.0%)	16 (18%)	10 (11.2%)	0 (0%)	89 (100%)

資料來源：作者根據表 2 及附錄之表 A-C 自行整理。

法案、或總統所欲的法案，最終能順利如期三讀通過，應不令人感到意外。<sup>7</sup> 這也無法顯示總統或行政部門、乃至執政黨委員法案推動的成效，因為可歸因於行政和立法關係的政府型態結構始然。反之，在一致政府下，總統對法案能否如期完成感到有時間壓力，致需要下達時效催促的強烈關切，應屬觀察總統法案推動影響情形的合適對象，並可以補充前述針對定調拍板案例分析之不足。就某種程度來看，這甚至更能貼近「立法議程中」，而不僅是「政策決定之始」時，總統態度的影響力。試想，當總統疾呼某項法案應儘速於某會期前三讀通過，若結果未如意，是黨政部門沒有盡力配合與貫徹總統的期待，或是其他原因，這其中的意涵豈不是很值得探討？表 5 呈現了這些法案，觀察法案是否在她下達指示的會期或期限內通過。

### （一）總體分析

下表 7 中扣除編號 8 與編號 7 同性質合併計算、編號 9 和編號 12 與編號 14 同性質合併計算，共 31 個法案。其中，最後能在蔡總統指示期限內三讀通過為 25 個，未能如期通過者有 6 個，包括《農業保險法》、《陸海空軍軍官士官服役條例》、《促進轉型正義條例》、《財團法人法》、《勞工保險條例》部分修文草案、《外役監條例》。<sup>8</sup> 在一致政府下，仍有 6 個法案未能如蔡總統指示時程下通過，這個比例不算微弱。

蔡英文作出具體指示，基本橫跨各個時期。她剛上任不久時，積極推動《財團法人法》，在執政決策協調會議上，指示行政院要在限定時間內完成調查工作並推出草案，並指明修法方向（鍾麗華，2016）；在一例一休法案的推動上，不僅對於各黨政部門作出具體裁示，甚至介入到任務具體名稱上，要求改稱之為「落實週休二日」（崔慈悌、呂雪彗，2016）；在《電業法》修正上，除了指示修法方向與目標外，也表明必須按若干階段進行推動（石秀娟，2016）。在新南向政策上，蔡英文具體指導行政院新增相關部門因應（范正祥，2017）；在年金改革上，指示軍改上必須進行專案處理（游凱翔，2018）；對農業產銷系統除了作出政策指示外，面

<sup>7</sup> 關於分立政府相對於一致政府的概念之系統性討論和研究，請參見吳重禮（2000, 2006）。

<sup>8</sup> 其中關於《營業秘密法》，蔡英文總統在 2019 年 5 月 10 日國安高層會議會後記者會表示，希望包括該法在內等修正案盡速完成修法，此時各相關修正案法案在一讀後滯留於委員會。而在國安高層會議不久前，民進黨立委趙天麟於 5 月 2 日提出自己領銜的修正案，但後來 5 月 24 日委員會審查的時候，其修正案並未雀屏中選，而是由同樣是在 2018 年 4 月 10 日、分別由鄭運鵬和邱志偉兩位民進黨籍立委提出的修正案中籤。若這代表了黨的意見，其在年底（12 月 31 日）通過，也不能說沒達成蔡英文總統的目標，因此不列入延遲通過的個案。關於《不動產經紀業管理條例》，蔡總統於 2022 年 11 月 11 日表達加速推動修法，並未限期指示，故亦不列入未如期通過之法案。

對同黨立委對行政院政策推動的辯護，質疑為何要拖到年底，暗示當年就必須完成相關政策（呂欣憲、陳俊華，2018）。

儘管蔡英文在第二任期的各種表態都有數量減少的情形，但仍見其指示不帶模糊。例如，面對行政院提出的國防預算，直接指示再加上數十億元（李欣芳，2020a）；對於國安事務，不僅要求行政院作出因應，更是直接對特定部會（海巡署、警政署）布達任務（李欣芳，2020b）；在微小的地方運動事務上，也不只是強調要推動運動產業、培訓運動人才等，更是直接指示要設立培訓中心（俞肇福，2021）；在經濟改革上，也具體指示特定貨物減稅與延長措施、提點須提升中油台電等能源機構對於匯率波動的韌性（彭偉琳、曹悅華，2022）。儘管上述案例並非全都是法案推動，但就各方面而言，蔡英文的行為皆揭示了總統是行政權中的領導地位。

表 7

蔡英文總統立法時程強烈指示法案通過情形

編號	態度	法案	表達	表達	法案是否於表達會期
	表達日	提案日	內容	場所	(或要求期限) 三讀通過
1	2016-09-04	住宅法	儘速通過法 (2016.09.13)	總統府黨政 案。	住宅法：如期 （2016.12.23） 三讀通過
		長期照顧服務法			長期照顧服務法：如期 (2017.01.11) 三讀通過
2	2016-10-04	勞動基準法	務必在年底前 (2016.07.08)	執政決策協 完成修法。	如期於年底（2016.12.06） 三讀通過
3	2016-10-17	電業法	盼本會期完成 (2016.10.28)	執政決策協 修法。	如期於該會期三讀通過 調會議
4	2016-11-01	長期照顧服務法	只許成功不許 (2016.10.14)	執政決策協 失敗。	長期照顧服務法部分條文修 正草案：如期（2017.01.11） 於臨時會三讀通過
		長期照顧服務機 構法人條例			長期照顧服務機構法人條 例：如期（2017.12.29）三讀 通過
		(2017.09.22)			

表 7 (續)

編號	態度	法案 表達日	提案日	表達 內容	表達 場所	法案是否於表達會期 (或要求期限) 三讀通過
5	2016-12-05	農業保險法		儘速送交立法 (2016.09.28 , 2020.03.13 再次 提案)	府院黨協調 院審議、儘速 會	農業保險法：至 2020.05.12 才三讀通過
6	2016-12-06	勞動基準法		法案今天一定 要過。	執政決策協 調會議	如期於當天 (2016.12.06) 三 讀通過
7	2016-12-21	電業法		希望在這最後 (2016.10.28) 立法的關頭，會 可以讓法案順 利的度過。	民進黨中常 會	如期 (2017.01.11) 三讀通過
8	2016-12-26	電業法		應儘速立法。 (2016.10.28)	執政決策協 調會議	如期 (2017.01.11) 三讀通過
9	2017-02-07	前瞻基礎建設特 別條例		此項改革將是 未來半年的重 (2017.03.31) 中之重。	執政決策協 調會議	前瞻基礎建設特別條例：如 期 (2017.07.05) 三讀通過
		年金改革法案 (公務人員退休 資遣撫卹法、				公務人員退休資遣撫卹法： 如期 (2017.06.27) 三讀通過
		公立學校教職員 退休資遣撫卹條 例 2017.04.07 ;				公立學校教職員退休資遣撫 卹條例：如期 (2017.06.29) 三讀通過
		政務人員退職撫 卹條例 2017.05.				政務人員退職撫卹條例：如 期 (2017.06.30) 三讀通過
		19 ;				
		陸海空軍軍官 士官服役條例 2018.04.20)				陸海空軍軍官士官服役條 例：至 2018.06.20 才三讀通 過

表 7 (續)

編號	態度	法案 表達日	提案日	表達 內容	表達 場所	法案是否於表達會期 (或要求期限) 三讀通過
10	促進轉型正義條例	2017-02-28 (2016.04.01)	總統希望，這 項法案在本會 期可以通過立 法。	出席「二二八 中樞紀念儀式」	促進轉型正義條例：於次會 期（2017.12.05）才通過	
11	公民投票法 財團法人法	2017-05-10 (2016.09.23) (2017.05.05)	如果本會期來 不及處理，請 以今年底之前 完成立法為目 標，繼續推動。	民進黨中常會 以繼續推動。	公民投票法第四十二條、第 四十三條及第五十一條條文 修正草案：如期於年底前 (2017.12.12) 通過 財團法人法：至次年（2018. 06.27）才通過	
	租賃住宅市場發展條例	(2017.04.28)			租賃住宅市場發展條例：如 期於年底前（2017.11.28）通 過	
	外國專業人才延 攬及僱用法	(2017.05.05)			外國專業人才延攬及僱用 法：如期於年底前（2017.10. 31）通過	
	產業創新條例	(2017.03.10)			產業創新條例：如期於年底 前（2017.11.03）三讀通過	
	前瞻基礎建設特 別條例	(2017.03.31)			前瞻基礎建設特別條例：如 期於年底前（2017.07.05）三 讀通過	
12	年金改革法案	2017-06-12	希望年金改革 (公務人員退休 資遣撫卹法、 決。)	立院休會期 能夠速戰速 間與民進黨 立委餐敘	公務人員退休資遣撫卹法： 如期（2017.06.27）三讀通過	
	公立學校教職員 退休資遣撫卹條 例 2017.04.07；				公立學校教職員退休資遣撫 卹條例：如期（2017.06.29） 三讀通過	

表 7 (續)

編號	態度	法案 表達日	提案日	表達 內容	表達 場所	法案是否於表達會期 (或要求期限) 三讀通過
12	2017-06-12	政務人員退職撫 卹條例 2017.05.19；	希望年金改革 立院休會期 決。	立院休會期 間與民進黨 立委餐敘。	政務人員退職撫卹條例：如 期（2017.06.30）三讀通過	
		陸海空軍軍官 士官服役條例 2018.04.20)			陸海空軍軍官服役條 例：至 2018.06.20 才三讀通 過	
13	2017-06-14	年金改革法案 （公務人員退休 資遣撫卹法、 公立學校教職員 退休資遣撫卹條 例 2017.04.07； 政務人員退職撫 卹條例 2017.05.19； 陸海空軍軍官 士官服役條例 2018.04.20）	必須全黨一致 讓臨時會能夠 順利處理這兩 項重要的政策 議程。	中常會	公務人員退休資遣撫卹法： 如期（2017.06.27）三讀通過	
		前瞻基礎建設特 別條例 (2017.03.31)			公立學校教職員退休資遣撫 卹條例：如期（2017.06.29） 三讀通過	
					政務人員退職撫卹條例：如 期（2017.06.30）三讀通過	
14	2017-06-23	勞工保險條例 部分修文草案 (勞保年金改 2017.04.07)	希望年改三法 趕快通過。	民進黨立委 便當會	勞工保險條例部分修文草 案：迄 2023 年底仍處委員會 待審	
15	2018-05-23	警察人員人事條 例 (2018.04.27)	無論是行政院 版或黨籍委員 會	民進黨中常 委員會	委員版本：如期（2018.05. 29）三讀通過	
			版本，都盼能 盡速通過。			

表 7 (續)

編號	態度 表達日	法案 提案日	表達 內容	表達 場所	法案是否於表達會期 (或要求期限) 三讀通過
16	2019-04-24	法官法 (2019.04.19)	請立院黨團儘速推動通過	基層座談會 (至苗栗縣頭份市)	如期 (2019.06.28) 三讀通過
17	2019-05-10	境外資金匯回管 理運用及課稅條 例 (2019.04.26)	希望今年審查 查。	國安高層會 議會後記者 會	境外資金匯回管理運用及課 稅條例：如期 (2019.07.03) 三讀通過
		陸海空軍刑法 (2019.05.03)			陸海空軍刑法：如期 (2019. 11.05) 三讀通過
		國家情報工作法 (2018.11.16)			國家情報工作法：如期 (2019.12.13) 三讀通過
		營業秘密法 (2019.05.03、 2018.04.10)			營業秘密法：如期 (2019.12. 31) 三讀通過
		國家安全法 (2017.04.07、 2017.09.22、 2017.10.06、 2017.10.06、 2017.10.27)			國家安全法：遲至 2019.06.19 才三讀通過
		兩岸人民關係 條例 (2018.09. 21)			兩岸人民關係條例：如期 (2019.05.31) 三讀通過
18	2021-05-26	紓困條例第 11 條、第 19 條修 正草案 (2021.05.21)	立法院已經逕 付二讀，明天 也會召開朝野 協商，全力拚 進度。	民進黨中常會	如期 (2021.05.31) 三讀通過

表 7 (續)

編號	態度	法案 表達日	提案日	表達 內容	表達 場所	法案是否於表達會期 (或要求期限) 三讀通過
19	2022-08-23	警械使用條例 (2020.05.15)		加速修法。	民進黨中常會	如期 (2022.09.30) 三讀通過
20	2022-09-05	外役監條例 (2022.09.30)		儘快修法通過。	殉職警員告別式會場	外役監條例：2023.07.31 才三讀通過
21	2022-12-07	平均地權條例 (2020.12.18)		將加速推動相關修法。	行政團隊高層會議	平均地權條例：如期 (2023.01.10) 三讀通過
		不動產經紀業管理條例 (2022.11.11)				不動產經紀業管理條例：迄 2023 年底仍未三讀

資料來源：作者根據立法院法案查詢系統、自由時報新聞資料庫、聯合知識庫-全文報紙資料庫、總統府新聞、其他網路新聞自行整理。

## (二) 個案分析

針對前述六項未能在蔡總統指示及期望的時限內完成立法的法案，將進一步進行分析。

### 1. 《農業保險法》

《農業保險法》的倡議始於 2016 年 9 月 19 日，12 月 5 日蔡英文總統初次對法案表示意見，希望法案盡速送審；此時離第九屆第二會期結束不遠。蔡英文總統的關心，有可能是基於對該年天災的壓力回顧。但直到第十屆第一會期 2020 年 5 月 12 日，法案才完成三讀。該法為何拖沓至 2020 年完成？究其因可能有二，一是政府缺乏經驗，我國在 2015 年才推出農業保險試辦，而且是挑選若干作物進行測試（楊淑閔，2015）。二是農委會和行政院對於農業保險基金的歧見，在 2018 年 6 月 8 日，農委會將草案交與行政院，然而行政院擔憂立法後直接設立恐造成財政擔憂，9 月 18 日時任行政院長賴清德拍板，保險覆蓋率到 10% 以上才會設立基金（林上祚，2018）；2019 年 7 月 18 日行政院拍板的草案也延續此意（鄭鴻達、江睿智，2019）。農業保險基金的設立也成為 2020 年立法攻防的焦點。一直到蔡英文總統連任後，《農業保險法》才得以通過。整個過程較為延遲，可能因為該法的利益關係人甚多——行政院、立委諸公、農民、保險業者——若操作不

當，恐影響選情。

### 2. 《陸海空軍軍官士官服役條例》

2016 年 8 月 24 日，時任退輔會主委李翔宙指出，基於軍人的特殊性，蔡英文總統已於該月初同意軍人與其他年金改革（即公、教）分割處理，不採用相同標準（羅添斌，2016）。2017 年 6 月 30 日，蔡英文總統出席三軍六校院聯合畢業典禮也有同樣表示（中華民國總統府，2017）。2017 年 1 月 27 日，時任年金改革委員會副召集人林萬億表示，軍人年金改革將與其他年金改革同步送至立院。然而，有了不採用相同標準的決定，也埋下了延期之根。在 2017 年 3 月 30 日，時任國防部常務次長柏鴻輝就表明，國防部很堅持不會在這會期處理，等其他年金改革討論完了再處理（柯昱安，2017）；5 月 22 日，其更稱軍人年金改革沒有時間表（呂欣憓，2017）。從事後來看，儘管其他年金改革到了下個會期才立法完成，但軍人年金改革單獨處理，仍拖延至 2018 年才通過。

### 3. 《外役監條例》

蔡總統在 2022 年 9 月 5 日對《外役監條例》修法表達關心後，法務部旋即於 9 月 16 日推出修正草案，行政院也於 9 月 22 日的院會通過（賴于榛，2022）。然而此後進度不如外界預期，第七會期的召委也沒排人審查，導致法案卡在委員會審議階段。到了 2023 年 7 月 9 日，民進黨立法院黨團幹事長劉世芳表示，要等下會期和在野黨團討論（王承中，2023）；但法案又於 7 月 31 日三讀修法通過。綜觀修法過程，蔡總統的表態發生於 2022 年 9 月 5 日的南市警局第二分局殉職警員涂明誠及曹瑞傑的告別式上，兩名員警因外役監逃犯而死。此後可能是因為沒有後續事件的推波助瀾。也因此到了 2023 年的 7 月初，行政院高層和民進黨立法院黨團幹部，都還表示下個會期才會進入立法程序。也是到了 7 月，《外役監條例》修法又開始受到媒體和社會的關注，使得《外役監條例》的修正案，突然又於 7 月底完成三讀。

### 4. 《促進轉型正義條例》

本法案在 2016 年 4 月 1 日提案，蔡總統在次年 2 月 28 日呼籲法案能夠在當會期通過立法。其後行政院與立法院便於 3 月立刻開啓相關工作，民進黨黨團總召集柯建銘也表明：「這會期一定要處理」並於 4 月 5 日召開第一次黨團協商（劉冠廷，2017）。然而對於當時的立法院而言，《促進轉型正義條例》並非第一優先法案，而是《前瞻基礎建設特別條例》（陳俊華等人，2017）。因此，該會期 6 至 8 月底的三次臨時會，都是以《前瞻基礎建設特別條例》的法案通過以及預算案為目的。法案的優先性，似乎預告了法案無法於當會期通過。進入 9 月的第四會期後，

該草案終於被列為重要法案，但仍次於其他更重要的案子，例如總預算案等（溫貴香，2017）。立法院於 11 月 29 日開啓連續三天的黨團協商，並於第四次黨團協商（12 月 1 日）後交付院會討論表決通過（12 月 5 日）（蘇龍麒、陳俊華，2017）。這次法案通過快速，很大可能與蔡英文後來再次呼籲有關，其在第二次黨團協商前發文表示「朝野黨派把握這個契機，讓草案順利進入下一個階段」（蔡英文，2017）。

### 5. 《財團法人法》

《財團法人法》行政院法案於 2017 年 5 月 5 日提案，遲未通過和其爭議性有關。包括是否要將宗教團體納入，以及是否要包括醫界團體等種種因素，致使法案延宕至 2018 年。在該年，又有軍人年改等法案擋在前頭。即使在 2018 年，法案的處理開始啓動，也不是那麼快速審議。3 月開始辦理公聽會，5 月開始第一次黨團協商，並於 6 月底進行後續的黨團協商與院會表決，其最後的版本也排除了宗教團體（劉麗榮，2018）。

### 6. 勞保年金改革

由於軍公教年金改革三法在修法過程都有其困難，更遑論涉及面更廣的勞保年金改革。行政院在 2017 年 4 月 7 日提案，蔡總統在 2017 年 6 月 23 日和黨籍立委餐敘表達希望儘快通過。勞動部多次以「社會分歧」為由擱置（李雅雯，2020），行政院更是在 2020 年將處理時程寬限至 2024 年前處理（季節、林縉明，2020）。對於勞保的問題，政府仍以撥補基金的方式應對（吳欣耘，2021，2022；賴于榛，2023）。

除上述個案外，《國家安全法》相關修正案早在 2017 年便提出，遲至 2019 年 6 月 19 日通過。不過，此處考量的是總統態度在其中的作用，由於蔡總統在 2019 年 5 月 10 日表示關心後，《國家安全法》於 6 月 19 日通過，那麼其不列入總統法案影響力延遲案例。

綜合上述，法案之所以無法及時通過，常因政府推行的法案往往衆多，有時候一個會期、甚至屆期都難以全面地處理好。於是，自然會有某些法案設定為優先審議的重要法案、有些則否，其結果便是某些法案雖然被下令要在特定時間內完成立法，但受其他法案的優先程度影響，只好暫緩、延遲。此外，特定法案利益關係網絡較大，相關利益關係人有著不同意見，並具議程影響能力，使得這些法案無法在預定的時間達成通過。不過，除了各方行為者終於曠日廢時地達成妥協、共識之外，重要社會事件也會對原先擱置的法案產生催促的作用，《外役監條例》和《農業保險法》便是。

## 伍、結論

本文探討蔡英文總統任期的法案推動行為，這項研究是奠基于既有的相關研究基礎上，結合憲政體制特性與立法行為兩個主題，並聚焦在於總統角色。試圖反映臺灣「總統優勢的半總統制」的實然面貌，以縮減理論與實際之間的落差。

但這項研究在臺灣，有本質上的結構性限制，因我國總統並無提出法案的權力，亦無類似美國政府運作下有明確的「總統法案清單」作為實證基礎。雖然此一研究不可避免的有一定程度的「間接」探測，有別於既有多數研究逕以行政院法案的通過情形來衡量總統的立法影響，本文的研究儘可能建立在總統態度和行為的「直接連結」基礎上。藉由蒐集與分析大量有關總統明確態度表達的資料，本研究相當程度達成了上述的研究期待，所獲研究發現在此簡述如下。

首先，在總統法案態度的表達上，蔡總統任期初始即大量推動相關改革法案，即集中在第一任任期中，而在第二任任期採取相對於之前較保守的作法，尤其在蘇貞昌擔任行政院院長後，直接介入立法進程的情況減少。

其次，就法案表達型態來看，本文創設總統法案主導性（或介入）表達型態的類型劃分：宣達立法、推動指示、時效催促、定調拍板、改變扭轉，以呈現更細膩的總統立法影響作為。研究顯現，最常見的類型為宣達立法，其次是推動指示，再來則是立法時效的催促，這顯示蔡總統對法案採取更實質的介入。至於由總統在法案進行原則性的定調拍板，亦有相關重要個案。至於改變扭轉則並無任何確定案例，顯示在一致政府下，民進黨政府法案提出後不至於出現與總統的想法和態度有違，而發生有需要在立法議程進行中再予改變扭轉的爭議情況。

另由於定調拍板的法案推動類型，更能顯示蔡總統的政策權力，因此本文對其採取進一步分析。研究發現，個案大多都出現在政府與執政黨內部有所爭論時，蔡英文須親自下場、協調各方作出決定。尤其是在執政初期，民進黨睽違八年再度坐上中央寶座，府院黨步調一開始尚不協調，必須仰賴蔡英文召開執政決策協調會議，以平各方紛擾。

再就表達的場合（機制）來看，最常見的場合是在總統府和民間活動表達政府法案的推動，其次是黨政平臺、中常會，以及總統邀集的會談。研究發現，蔡總統不同於之前的陳水扁和馬英九兩位總統的黨政運作模式，從其執政初期的執政協調會議參與人士身分來看，成員較前兩位總統規模更大，且一旦有所指示，內容常是具體而細膩，不僅止於「大政方針」。

此外，本研究關注總統法案態度表達的影響，並以時效催促和強烈指示法案通

過情形為分析對象。研究顯示，仍有部分重要法案未在蔡總統指示的會期時限下三讀通過。這顯示在一致政府有利條件下，總統所在意的法案不見得都能在立法時效上如願達成。從理論層次上來看，這涉及到「總統法案」的性質以及機關立場和議程設定因素，以及行政部門和國會黨團的立法協商成本。這項研究發現，補充了既有一致政府下總統法案推動的理論觀點。

最後，在我國這種總統權力相對於行政院院長優勢的半總統制政府下，如何設計具有理論實益和創新性的總統立法推動和影響力之研究，應該可以持續成為政學的研究課題，本文是其中的一項嘗試和創新。2024 年 5 月新任總統賴清德就職後將面對國會中執政黨少數的挑戰，賴總統如何推動法案已成為關注的焦點，也顯示這個議題不論是在現實上或理論上都值得探討。

## 參考文獻

### 一、中文部分

中華民國總統府（2017）。出席「106 年三軍六校院聯合畢業典禮」總統：讓未來的國軍比現在更好，給國軍更多信任與支持。總統府新聞，6 月 30 日。<https://www.president.gov.tw/NEWS/21453> [Office of the President Republic of China (Taiwan) (2017). Chuxi 106 nian sanjun liu xiaoyuan lianhe biye dianli, Zongtong: rang weilai de guojun bi xianzai genghao, gei guojun gengduo xinren yu zhichi. *News Releases*, June 30.]

王承中（2023）。外役監條例修法，綠委：下會期找在野黨團討論。中央通訊社，7 月 9 日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202307090174.aspx> [Wang, C.-C. (2023). Waiyijian tiaoli xiufa, Luwei: xia huiqi zhao zaiyedang tuan taolun. *Central News Agency*, July 9.]

王揚宇（2023）。陳建仁：我是最能執行蔡總統交付 4 大任務的閣揆。中央通訊社，2 月 1 日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202302010033.aspx> [Wang, Y.-Y. (2023). Chenjianren: wo shi zui neng zhihang cai zongtong jiaofu 4 da renwu de gekui. *Central News Agency*, February 2.]

石秀娟（2016）。電業法修正，蔡英文：首要目標「讓綠電快速到位」。風傳媒，10 月 17 日。<https://www.storm.mg/article/178763> [Shi, H.-C. (2016). Dianyefa xiuzheng, Caiyingwen: shouyao mubiao “rang ludian kuaisu daowei”. *The Storm Media*, October 17.]

吳欣耘（2021）。政院拍板總預算，再撥補 300 億至勞保基金。中央通訊社，8 月 26 日。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202108260169.aspx> [Wu, H.-Y. (2021). Zhengyuan paiban zong yusuan, zai bobu 300 yi zhi laobao jijin. *Central News Agency*, August 26.]

吳欣耘（2022）。政院撥補勞保基金，許銘春：有信心高於 300 億元。中央通訊社，8 月 12 日。<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202208120185.aspx> [Wu, H.-Y. (2022). Zhengyuan bobu laobao jijin, Xumingchun: you xinxin gaoyu 300 yi yuan. *Central News Agency*, August 12.]

吳重禮（2000）。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。[Wu, C.-I. (2000). Examination of the Research on Divided Government in America: An Analysis of Political Development in Taiwan. *Issues and Studies*, 39(3), 75-101.]

吳重禮（2006）。憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啓示。

問題與研究，45（3），133-166。[Wu, C.-L. (2006). Constitutional Designs, Party Politics, and Separation of Powers: The Lessons of Divided Government in the United States. *Issues and Studies*, 45(3) 133-166.]

呂欣憲（2017）。國防部：軍人年金改革版本沒有時間表。中央通訊社，5月22日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/201705220080.aspx> [Lu, H.-H. (2017). Guofangbu: junren nianjin gaige banben meiyou shijianbiao. *Central News Agency*, May 22.]

呂欣憲、陳俊華（2018）。產銷失衡，蔡英文指示緝密執行市場預警系統。中央通訊社，7月4日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/201807040247.aspx> [Lu, H.-H., & Chen, C.-H. (2018). Chanxiao shiheng, caiyingwen zhishi zhenmi zhixing shichang yujing xitong. *Central News Agency*, July 4.]

李欣芳（2020a）。明年國防預算成長 3.5%，逼近 3650 億。自由時報，8月6日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1391254> [Li, H.-F. (2020a). Mingnian guofang yusuan chengzhang 3.5%, bijin 3650 yi. *Liberty Times*, August 6.]

李欣芳（2020b）。召開國安會議，因應台海情勢，總統：警政海巡加強戒備。自由時報，11月1日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1409679> [Li, H.-F. (2020b). Zhaokai guoan huiyi, yinying taihai qingshi, Zongtong: jingzheng haixun jiaqiang jiebei. *Liberty Times*, November 1.]

李雅雯（2020）。勞保年改喊卡，沒有時程表。自由時報，9月18日。<https://ec.ltn.com.tw/article/paper/1400347> [Li, Y.-W. (2020). Laobao niangai hanka, meiyou shicheng biao. *Liberty Times*, September 18.]

李鳳玉、黃建實（2015）。總統兼任黨主席對政府法案通過的影響：陳水扁政府時期的分析。政治科學論叢，（64），87-136。[Lee, F.-Y., & Huang, C.-S. (2015). Presidents as Party Chairmen and the Passage of Government Bills: An Analysis of Chen Shui-bian's Presidency. *Taiwanese Journal of Political Science*, (64), 87-136.]

沈有忠（2017）。政黨菁英或官僚菁英？台灣半總統制下的行政院院長類型與立法影響。載於沈有忠、吳玉山（編），半總統制下的權力三角：總統、國會、內閣（頁 187-211）。五南。[Shen, Y.-C. (2017). Party elite or bureaucratic elite? Influences of different premiers on legislation under Taiwan's semi-presidentialism. In Y.-C. Shen, & Y.-S. Wu (Eds.), *The power triangle under a semi-presidential system: President, congress, cabinet* (pp.187-211). Wu-Nan Book Inc.]

沈有忠（2018）。臺灣與後共國家半總統制的憲政運作。翰蘆。[Shen, Y.-C. (2018). *Taiwan yu hou gong guo jia ban zong tong zhi de xian zheng yun zuo*. Han Lu Book And Publishing Company.]

林上祚（2018）。賴清德拍板《農業保險法》，但要求覆蓋率達 10% 才能成立農保基金。風傳媒，9 月 18 日。<https://www.storm.mg/article/501566> [Lin, S.-T. (2018). Laiqingde paiban "nongye baoxian fa", dan yaoqiu fugailu da 10% caineng chengli nongbao jijin. *The Storm Media*, September 18.]

邱訪義、李誌偉（2016）。影響行政部門提案三讀通過之制度性因素——總統、官僚、與政黨。臺灣民主季刊，13（1），39-84。[Chiou, F.-Y., & Lee, J.-W. (2016). Institutional Determinants of Executive Bill Passage: Presidents, Bureaucracy, and Parties. *Institutional Determinants of Executive Bill Passage: Presidents, Bureaucracy, and Parties. Taiwan Democracy Quarterly*, 13(1), 39-84.]

邱師儀（2015）。總統國會制下總統立法影響力探究：一個府院與府會互動的觀點〔論文發表〕。2015 年第六屆半總統制與民主學術研討會，5 月 16 日，嘉義。[Chiu, A.-S. (2015). The study of presidential legislative influence under a president-parliamentary system: A perspective on executive-legislative interaction [Conference presentation]. 2015 Seminar on Semi-presidentialism and Democracy, May 16, Chiayi.]

張峻豪（2017）。從閣揆角色談台灣半總統制的行政運作（1997-2016）。載於沈有忠、吳玉山（編），半總統制下的權力三角：總統、國會、內閣（頁 61-90）。五南。[Chang, C.-H. (2017). The premiers' roles and operations of executive power in Taiwan's semi-presidentialism (1997-2016). In Y.-C. Shen, & Y.-S. Wu (Eds.), *The power triangle under a semi-presidential system: President, congress, cabinet* (pp. 61-90). Wu-Nan Book Inc.]

季節、林縉明（2020）。勞保 2026 破產，蘇稱 2024 前處理。中國時報，12 月 12 日。<https://www.chinatimes.com/newspapers/20201212000484-260114?chdtv> [Chi, C., & Lin, C.-M. (2020). Laobao 2026 pochan, Su cheng 2024 qian chuli. *China Times*, December 12.]

俞肇福（2021）。蔡英文允諾，力促基隆高中設青少年羽球訓練中心。自由時報，9 月 25 日。<https://news.ltn.com.tw/news/life/paper/1474718> [Yu, C.-F. (2021). Caiyingwen yunnuo, licu jilong gaozhong she qingshaonian yuqiu xunlian zhongxin. *Liberty Times*, September 25.]

柯昱安（2017）。國防部：建議軍人年改這會期不審。新頭殼，3 月 30 日。<https://newtalk.tw/news/view/2017-03-30/83769> [Ko, Y.-A. (2017). Guofangbu: jianyi junren niangai zhe huiqi bu shen. *Newtalk*, March 30.]

范正祥（2017）。推動新南向，國安會明年設政策專案小組。中央通訊社，12 月 26 日。<https://www.cna.com.tw/news/aip1/201712260305.aspx> [Fan, C.-H. (2017). Tuidong xinnanxiang, guoanhui mingnian she zhengce zhuanan xiaozu. *Central News Agency*, December 26.]

崔慈悌、呂雪彗（2016）。「一例一休」引發誤會，改個說法，年底前須修法完成，蔡：落實周休二日，統一國假。中國時報，10 月 4 日。<https://www.chinatimes.com/newsapers/20161004000340-260102> [Tsui, T.-T., & Lu, H.-H. (2016). “Yiliyixiu” yinfa wuhui, gaige shuofa, niandi qian xu xiufa wan cheng, Cai: luoshi zhoushi erri, tongyi guojia. *China Times*, October, 4.]

陳宏銘（2012）。半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究。東吳政治學報，30（2），1-70。[Chen, H.-M. (2012). The President's Position Taking of Bills and His Influence on Legislation under Semi-presidentialism: The Experience of President Ma Ying-jeou. *Soochow Journal of Political Science*, 30(2), 1-70.]

陳宏銘（2014）。法案推動過程中總統的態度表達：以陳水扁執政時期經驗為例。中華行政學報，（15），99-112。[Chen, H.-M. (2014). The President's Attitude towards Bills: the Experience of President Chen Shui-Bian. *The Journal of Chinese Public Administration*, (15), 99-112.]

陳宏銘（2018）。台灣半總統制下總統決策機制的困境：一個比較視野的研究。政治學報，（65），1-35。[Chen, H.-M. (2018). The Dilemma of President's Policy-Making Mechanism under the Taiwan's Semi-Presidential System: A Study in Comparative Perspective. *Chinese Political Science Review*, (65), 1-35.]

陳宏銘（2019）。半總統制在台灣：總統權力新視角。五南。[Chen, H.-M. (2019). *Ban zong tong zhi zai tai wan: Zong tong quan li xin shi jiao*. Wu-Nan Book Inc.]

陳宏銘（2024）。半總統制下總統的黨政運作與執政黨的總統化：蔡英文總統執政時期的研究。東吳政治學報，42（1），1-71。[Chen, H.-M. (2012). The operation of the president's party-government relations and the presidentialization of the ruling party under semi-presidentialism: A study of Tsai Ing-wen's presidency. *Soochow Journal of Political Science*, 42(1), 1-71.]

陳俊華、溫貴香、王承中、劉冠廷（2017）。前瞻基礎建設條例 31 日拚付委，藍綠甲動。中央通訊社，3 月 30 日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/201703300430.aspx> [Chen, C.-H., Wen, K.-H., Wang, C.-C., & Liu, K.-T. (2017). Qianzhan jichu jianshe tiaoli 31 ri pin fuwei, lan lu jiadong. *Central News Agency*, March 30.]

彭偉琳、曹悅華（2022）。振興經濟，蔡總統射三箭。工商時報，12 月 7 日。<https://www.ctee.com.tw/news/20221207700032-430104> [Peng, W.-L., & Tsao, Y.-H. (2022). Zhenxing jingji, cai zongtong she sanjian. *Commercial Times*, December 7.]

游凱翔（2018）。政院版軍人年改，起支俸率 55% 加 2%。中央通訊社，4 月 12 日。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201804125003.aspx> [Yu, K.-H. (2018). Zhengyuan ban junren niangai, qizhi fenglu 55% jia 2%. *Central News Agency*, April 12.]

楊淑閔（2015）。農業保險 3 個月後試辦高接梨。中央通訊社，1 月 5 日。<https://www.cna.com.tw/news/afe/201501050209.aspx> [Yang, S.-M. (2015). Nongye baoxian 3 ge yue hou shiban gaojieli. *Central News Agency*, January 5.]

楊淳卉（2021）。蔡：發動修地制法，就必須完成。自由時報，12 月 23 日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1491620> [Yang, C.-H. (2021). Cai: fadong xiu dizhifa, jiu bixu wancheng. *Liberty Times*, December 23.]

溫貴香（2017）。賴清德上任，柯建銘：重大法案下週討論。中央通訊社，9 月 8 日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/201709080096.aspx> [Wen, K.-H. 2017. Laiqingde shangren, Kejianming: zhongda faan xiaozhou taolun. *Central News Agency*, September 8.]

劉冠廷（2017）。拚本會期過促轉，柯建銘：條文怎修可談。中央通訊社，4 月 4 日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/201704040237.aspx> [Liu, K.-T. (2017). Pin ben huiqi guo cuzhuan, Kejianming: tiaowen zen xiu ketan. *Central News Agency*, April 4.]

劉麗榮（2018）。財團法人法三讀，內政部：審慎推動宗教團體法。中央通訊社，6 月 27 日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/201806270335.aspx> [Liu, L.-J. (2018). Caituanfarenfa sandu, neizhengbu: shenshen tuidong zongjiaotuifa. *Central News Agency*, June 27.]

蔡英文（2017）。臉書貼文，11 月 28 日。<https://www.facebook.com/tsaiingwen/photos/a.390960786064/10154761692531065> [Tsai, I.-W. (2017). *Facebook Post*, November 28.]

蔡榮祥、陳宏銘（2012）。總統國會制的一致政府與憲政運作：以馬英九總統第一任任期為例。東吳政治學報，30（4），121-176。[Tsai, J.-H., & Chen, H.-M. (2012). Unified Government and Constitutional Operation in President-Parliamentarism During the First Term of President Ma, Ying-jeou in Taiwan. *Soochow Journal of Political Science*, 30(4), 121-176.]

鄭鴻達、江睿智（2019）。農保法草案，政院拍板。經濟日報，7 月 19 日。<https://sdgs.udn.com/sdgs/story/11842/3937331> [Cheng, H.-T., & Chiang, J.-C. (2019). Nongbaofa caoan, zhengyuan paiban. *Economic Daily News*, July 19.]

盧映慈（2021）。蔡英文宣布「紓困方案」延長 1 年！加碼 2100 億元、拚 5 月底前三讀。Heho 健康，5 月 18 日。<https://heho.com.tw/archives/171949> [Lu, Y.-T. (2021). Cai ying wen xuan bu, 'shu kun fang an' yan zhang 1 nian ! jia ma 2100 yi yuan, pin 5 yue di qian san du. *Heho: health & hope*, May 18.]

賴于榛（2022）。政院提修法，外役監選排除重大暴力犯。中央通訊社，9 月 22 日。

<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202209220168.aspx> [Lai, H.-C. (2022). Zhengyuan ti xiufa, waiyijian linxuan paichu zhongda baolifan. *Central News Agency*, September 22.]

賴于榛（2023）。明年撥補千億穩定勞保基金水位，金額可能再加碼。中央通訊社，3 月 9 日。<https://www.cna.com.tw/news/aipl/202303090118.aspx> [Ming nian bobu qian yi wendin glaobao jijin shuiwei, jine kenen gzai jiama. *Central News Agency*, March 9.]

鍾麗華（2016）。政府捐助財團法人，蔡：一個月內清查。自由時報，11 月 22 日。<https://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1054549> [Chung, L.-H. (2016). Zhengfu juanzhu caituanfaren, Cai: yige yue nei qingcha. *Liberty Times*, November, 22.]

鍾麗華（2017）。執政決策協調會議，喊卡。自由時報，4 月 10 日。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1092931> [Chung, L.-H. (2017). Zhizheng juece xiediao huiyi, hanka. *Liberty Times*, April 10.].

顏振凱（2022）。平均地權條例修正蔡英文列國安會議結論第一點，綠委本有雜音但已難不貫徹。太報，12 月 31 日。<https://ynews.page.link/7WFU4> [Yen, C.-K. (2022). Pingjundiquantiaoli xiuzheng caiyingwen lie guoanhuiyi jielun diyidian, luwei ben you zayin, dan yinan bu guanche. *TaiSounds*, December 31.]

羅添斌（2016）。年金改革，軍人、公教切割。自由時報，8 月 24 日。<https://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1024693> [Luo, T.-P. 2016. Nianjingaige, junren, gongjiao qiege. *Liberty Times*, August 24.]

蘇子喬（2010）。台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析。東吳政治學報，28（4），147-223。[Su, T.-C. (2010). The Transition Course of Taiwan's Constitutional System (1991-2010): A Perspective of Historical Institutionalism. *Soochow Journal of Political Science*, 28(4), 147-223.]

蘇貞昌、謝其濬（2023）。護國四年：會做事的團隊，盼台灣成為幸福之地。遠足文化。  
[Su, T.-C., & Hsieh, C.-C. (2023). *Huguo sinian: Hui zuoshi de tuandui, pan taiwan chengwei xingfu zhi di*. Walkers Cultural Enterprise Ltd.]

蘇龍麒、陳俊華（2017）。朝野協商共識，5 日表決處理促轉條例。中央通訊社，12 月 1 日。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/201712010215.aspx> [Su, L.-C., & Chen, C.-H. (2017). Chaoye xieshang gongshi, 5 ri biaojue chuli cuzhuantiaoli. *Central News Agency*, December 1.]

## 二、英文部分

- Blondel, J. (1992). Dual leadership in the contemporary world. In A. Lijphart (Ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government* (pp. 167-172). Oxford University Press.
- Covington, C. R., Wrighton, J. M., & Kinney, R. (1995). A “Presidency-augmented” model of presidential success on house roll call votes. *American Journal of Political Science*, 39(4), 1001-1024.
- Duverger, Maurice. (1980). A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.
- Edwards, G. C. III, Barrett, A., & Peake, J. (1997). The legislative impact of divided government. *American Journal of Political Science*, 41(2), 545-563.
- Elgie, R. (Ed.) (1999). *Semi-Presidentialism in europe*. Oxford University Press.
- Howell, W., Adler, S., Cameron, C., & Riemann, C. (2000). Divided government and the legislative productivity of congress, 1945-94. *Legislative Studies Quarterly*, 25(2), 285-312.
- Kelly, S. Q. (1993). Divided we govern: A reassessment. *Polity*, 25(1), 475-484.
- Kernell, Samuel. (1997). *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership* (3rd ed.). Congressional Quarterly Press.
- Lazardeux, S. G. (2015). *Cohabitation and conflicting politics in French policymaking*. Palgrave Macmillan.
- Mayhew, D. R. (1991). Divided party control: Does it make a difference? *PS: Political Science and Politics*, 24(4), 637-640.
- Metcalf, L. K. (2000). Measuring presidential power. *Comparative Political Studies*, 33(5), 660-685.
- Neustadt, R. E. (1960). *Presidential power: The politics of leadership*. Wiley.
- Ranney, A. (1993). *Governing: an introduction to political science*. Prentice Hall.
- Raunio, T., & Sedelius, T. (2019). Presidents and cabinets: coordinating executive leadership in premier-presidential regimes. *Political Studies Review*, 18(1), 53-70.
- Sartori, G. (1997). *Comparative constitutional engineering: an inquiry into structures, incentives and outcomes* (2nd ed.). New York University Press.
- Sedelius, T. (2006). *The tug-of-war between presidents and prime ministers: Semi-presidentialism in central and eastern Europe*. Örebro Studies in Political Science.

- Sedelius, T., & Ekman, J. (2010). Intra-executive conflict and cabinet instability: effects of semi-presidentialism in central and eastern Europe. *Government and Opposition*, 45(4), 505-530.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. (2005). Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns. *French Politics*, 3, 323-351. <https://doi.org/10.1057/palgrave.fp.8200087>
- Thomas, N. C., Pika, J. A., & Watson, R. A. (1994). *The politics of the presidency*. Congressional Quarterly Inc.

## 附錄

表 A

蔡英文總統對法案表達態度清單

第九屆立法院法案	
原住民族土地及海域法	科技基本法
中醫藥發展法	陸海空軍軍官士官服役條例
公司法	原住民身分法
公民投票法	原住民族土地及海域法
文化內容策進院設置條例	原住民族自治法
外國專業人才延攬及僱用法	原住民族語言發展法
外籍人才延攬專法	財團法人法
全民健康保險法	國家語言發展法
年金改革法案	產業創新條例
住宅法	陸海空軍刑法
兩岸人民關係條例	勞動基準法
法官法	所得稅法
金融科技創新專法	新經濟移民法
金融科技發展與創新實驗條例	資通安全管理法
長期照顧服務法	農民健康保險條例
促進轉型正義條例	農業保險法
前瞻基礎建設計畫	電業法
前瞻基礎建設特別條例	境外資金匯回管理運用及課稅條例
客家基本法	醫療法
律師法	礦業法
政治檔案法	警察人員人事條例
毒品危害防制條例	
第十屆立法院法案	
不動產經紀業管理條例	促進轉型正義條例
公司法修法	國民法官法
外役監條例	溫室氣體減量及管理法
平均地權條例	嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例
生技新藥產業發展條例	警械使用條例
企業併購法	最低工資法
地方制度法	再生醫療法
再生醫療製劑條例	太空發展法
政治檔案條例	個人資料保護法
性別工作平等法	性騷擾防治法
最低工資法	

資料來源：作者根據自由時報新聞資料庫、聯合知識庫-全文報紙資料庫、總統府新聞、其他網路新聞自行整理。

表 B

蔡英文對法案推動的表達情形（第九屆立法院）

日期	場合	法案	總統態度類型
第九屆第二會期			
2016-08-01	總統府 1	原住民族自治法、原住民族土地及 海域法、原住民族語言發展法	宣達立法
2016-08-02	總統府 1	原住民族土地及海域法、原住民族 自治法	推動指示
2016-09-04	總統府 2	住宅法、長照法	時效催促
2016-09-05	總統府 2	年金改革法案	時效催促
2016-10-04	執政決策協調會議	勞基法	定調拍板
2016-10-17	執政決策協調會議	電業法	定調拍板
2016-10-20	2016 財訊金融獎頒獎典禮	金融科技發展與創新實驗條例	定調拍板
2016-10-25	執政決策協調會議	全民健康保險法	定調拍板
2016-10-28	總統府 2	公司法	宣達立法
2016-11-01	執政決策協調會議	長照法	推動指示
2016-11-17	2016 MEET Taipei 創新創業 嘉年華	科技基本法、公司法	宣達立法
2016-11-22	執政決策協調會議	財團法人法	定調拍板
2016-12-05	全國科學技術會議	科技基本法	宣達立法
2016-12-05	府院黨協調會	農業保險法	時效催促
2016-12-06	執政決策協調會議	勞基法	時效催促
2016-12-19	桃園市社會住宅工典禮	住宅法	宣達立法
2016-12-21	民進黨中常會	電業法	時效催促
2016-12-21	民進黨中常會	電業法	推動指示
2016-12-26	執政決策協調會議	電業法	時效催促
2017-01-01	2016 年終茶敘	住宅法、長照法	推動指示
2017-01-04	全國青年創業總會第 23 屆 會務幹部就職典禮暨成立 45 週年慶	科技基本法、公司法	宣達立法
2017-01-22	年金改革國是會議	年金改革	定調拍板

表 B (續)

日期	場合	法案	總統態度類型
第九屆第三會期			
2017-02-05	臺商春節聯誼活動	年金改革、科技基本法	宣達立法
2017-02-07	執政決策協調會議	前瞻基礎建設計畫、年金改革	宣達立法
2017-02-14	出席一〇六年工商團體春節聯誼會	科技基本法、外籍人才延攬專法、金融科技創新專法	宣達立法
2017-02-28	二二八中樞紀念儀式	促進轉型正義條例、政治檔案法	時效催促 宣達立法
2017-03-20	總統府 1	原住民族土地及海域法、原住民族自治法、原住民族土地或部落範圍土地劃設辦法	宣達立法 推動指示
2017-04-07	鄭南榕基金會舉行殉道 28 週年追思會	促進轉型正義條例	推動指示
2017-05-10	民進黨中常會	公投法、財團法人法、外國專業人才延攬及僱用法	推動指示
2017-05-14	與高中生面對面論壇座談會	前瞻基礎建設特別條例	宣達立法
2017-05-19	總統府 1	促進轉型正義條例	宣達立法
2017-05-26	總統府 1	國家語言發展法、客家基本法	宣達立法
2017-05-30	總統府 1	土海法	推動指示
2017-06-10	臺南市	前瞻基礎建設特別條例	推動指示
2017-06-12	總統府 2	年金改革	推動指示 時效催促
2017-06-14	民進黨中常會	前瞻基礎建設計畫、年金改革	推動指示
2017-06-23	總統府 2	年金改革	定調拍板
2017-06-24	齊柏林紀念展	礦業法	宣達立法
2017-08-30	民進黨中常會	前瞻基礎建設特別條例	時效催促
第九屆第四會期			
2017-09-29	原轉會會議	原住民身分法	推動指示
2017-10-04	媒體	軍人年金改革	宣達立法
2017-10-10	總統府 1	毒品危害防制條例	宣達立法
2017-11-10	工業節大會	產業創新條例、公司法	宣達立法
2017-11-22	醫師節慶祝大會	醫療法	宣達立法

表 B (續)

日期	場合	法案	總統態度類型
2017-11-28	臉書	促進轉型正義條例	推動指示
2017-11-29	總統府 1	公司法	宣達立法
2017-12-12	政府其他場合	資通安全管理法	推動指示
2017-12-20	臺灣併購金鑑獎頒獎典禮	公司法	宣達立法
2017-12-29	總統府 1	稅改、公司法	宣達立法
2018-01-16	總統府 1	稅改、公司法	宣達立法
第九屆第五會期			
2018-02-21	臺商春節聯誼活動	公司法	宣達立法
2018-03-01	工商團體春節聯誼會	新經濟移民法	宣達立法
2018-04-30	總統創新獎頒獎典禮	文化內容策進院設置條例	宣達立法
2018-04-26	第一屆金牌農村競賽頒獎典禮	農民健康保險條例	宣達立法
2018-05-17	歐洲商會 2018 歐洲日晚宴	公司法	宣達立法
2018-05-23	民進黨中常會	警察人員人事條例	時效催促
2018-06-26	107 年反毒有功人士團體暨績優毒品危害防制中心頒獎典禮	毒品危害防制條例	宣達立法
第九屆第六會期			
共 0 筆。研究者再三檢索和確認，並沒有發現蔡總統在第六會期直接對特定法案指名表達態度和下達指示，應非遺漏資訊。			
第九屆第七會期			
2019-04-24	基層座談會	法官法	宣達立法 時效催促
2019-05-10	總統府 1	陸海空軍刑法、兩岸人民關係條例、境外資金匯回管理運用及課稅條例	時效催促
第九屆第八會期			
2019-09-08	全國律師節慶祝大會	律師法	宣達立法
2019-10-26	全國中藥商後援會成立大會	中醫藥發展法	宣達立法

資料來源：作者根據自由時報新聞資料庫、聯合知識庫-全文報紙資料庫、總統府新聞、其他網路新聞自行整理。

表 C  
蔡英文總統對法案推動的表達情形（第十屆立法院）

日期	場合	法案	總統態度類型
第十屆第一會期			
2020-07-05	總統府 1	國民法官法	推動指示
第十屆第二會期			
2020-12-20	2017 臺灣併購金鑑獎頒獎典禮	企業併購法、公司法	宣達立法
第十屆第三會期			
2021-05-26	民進黨線上中常會	紓困條例	推動指示
第十屆第四會期			
2021-12-03	臺灣醫療科技展	生技新藥產業發展條例	宣達立法
2021-12-19	民進黨中常會	地方制度法	定調拍板
2022-01-22	經國七海文化園區開幕	促進轉型正義條例	宣達立法
第十屆第五會期			
2022-02-14	總統府 1	再生醫療發展法、再生醫療施行管理條例、再生醫療治劑管理條例	宣達立法
2022-04-22	RA100 地球解方-2022 永續設計行動高峰會	溫室氣體減量及管理法	推動指示
2022-06-06	全國產業總工會第七屆會員代表大會	最低工資法	推動指示
2022-08-23	總統府 1	外役監條例	推動指示
2022-08-23	民進黨中常會	警械使用條例	時效催促
2022-08-26	總統府 1	警械使用條例	推動指示
第十屆第六會期			
2022-09-05	殉職警員告別式會場	外役監條例	時效催促 推動指示
2022-12-07	行政團隊高層會議	平均地權條例、不動產 經紀業管理條例	時效催促
2022-12-31	國安高層會議	平均地權條例、不動產 經紀業管理條例	定調拍板 推動指示

表 C (續)

日期	場合	法案	總統態度類型
2023-01-23	國安高層會議	平均地權條例、不動產 經紀業管理條例	推動指示
第十屆第七會期			
2023-02-23	總統府 1	再生醫療法、再生醫療 製劑條例	宣達立法
2023-02-28	二二八紀念活動	政治檔案條例	時效催促
2023-05-13	2023 今周刊第八屆總統 與高中生面對面論壇	個人資料保護法	宣達立法
2023-06-06	臉書	性別工作平等法	定調拍板
2023-07-14	臉書	性騷擾防治法	推動指示
第十屆第八會期			
2023-10-10	國慶活動	最低工資法	推動指示
2023-10-30	台灣國際太空年會	太空發展法	宣達立法

資料來源：作者根據自由時報新聞資料庫、聯合知識庫-全文報紙資料庫、總統府新聞、其他網路新聞自行整理。

# A Study on the President's Advocacy and Influence on Legislative Bills under a Semi-Presidential System: The Case of the Tsai Ing-wen Administration

*Hongming Chen\**

## Abstract

This study examines the president's advocacy and influence on legislative bills, using the Tsai Ing-wen administration as a case study. The research explores the constitutional realities of presidential power within a semi-presidential system by analyzing the advocacy of legislative bills through a self-developed theoretical framework. Unlike previous studies, which have indirectly assessed presidential influence by examining the passage of Executive Yuan bills, this paper directly studies the president's role in the passing of legislative bills through the inspection of empirical data. The article introduces a classification of presidential leadership (or intervention) in the legislative process, encompassing five dimensions: announcing legislation, issuing directives, urging legislative timeliness, making final decisions, and altering or reversing bill content. Through this framework, the study provides deeper insights into the president's role in the legislative process, offering a more comprehensive understanding of presidential influence within a semi-presidential system.

Several key findings emerge from this study. First, presidential involvement in passing legislative bills was more prominent during President Tsai's first term, with her second term shifting towards a more conservative approach characterized by less direct intervention. Second, regarding the president's attitude towards

---

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

individual bills, the most frequent form of involvement was the announcement of government-backed legislative initiatives, followed by the issuance of directives or guidance, calls for timely legislative action, and direct involvement in final decision-making. However, no instances were observed where the president altered or reversed the content of existing bills. Such findings indicate that President Tsai exercised substantial influence over legislation, rather than merely adopting symbolic expressions. The study also reveals that some key bills failed to pass the third reading within the timeframes set by her directives. Despite President Tsai's explicit timeline requirements for certain bills, some did not progress as planned, underscoring the limitations of presidential influence even under a unified government. This situation highlights the impact of multiple factors—such as the nature of "president-led bills," the policy stances of various government agencies, and agenda-setting dynamics—on the legislative outcomes of these bills.

**Keywords:** semi-presidential system, bill, legislative impact, Tsai Ing-wen, unified government