

「雙首長制」的迷思 ——突破總統制的侷限與改革趨向*

陳志華**

摘要

過去，傳統上我國政府體制被肯認是內閣制的一種型態。惟近年來，則又被稱為「雙首長制」的一類。

從憲法文字規定而論，行政院為國家最高行政機關（憲法第五十三條）。行政院掌握完整的行政權，並對立法院負政治責任。總統雖然在行政上有密切而相關的職權，且直接任命行政院院長，並「經由」國家安全會議、府內任務編組，深刻地影響行政權的運作，畢竟政府體制是內閣制的體質。責任政治與政黨政治充分反映在行政與立法兩院的互動關係。

至於「雙首長制」，其意涵莫衷一是。通常是指法國第五共和已出現三次的「左右共治」政局。然這種政局終究不是法國憲政常態，如今，法國已有加以改正的決心。過去學理上稱法國為「半總統制」國家，應非指「左右共治」而言。從而，我國應否歸類為「雙首長制」國家，並進而思考往總統制方向改革的困難或侷限，才是真正該關注的焦點。

關鍵詞：雙首長制、左右共治、國會多數、內閣制、總統制、行政權、聯合政府

* 本文發表於九十年十月二十六日國立臺北大學「跨越政府轉型之斷層」研討會，並承中正大學林佳龍教授之評論指正，特此致謝。

** 臺北大學公共行政暨政策學系教授。

前言

台灣政府體制，如法國政府，揉和總統制和內閣制的部分特徵。杜佛傑所稱法國為「半總統制」(semi-presidential system)，雖為常理上的通說，我國近年來已逐漸少使用。而我國現在常稱法國的「雙首長制」，嚴格的說，並非一九五八年法國第五共和以來的常制，它是一九八六年以後才出現的。一九八六年起至今，出現了三次「左右共治」，呈現明朗的總統與總理分享行政權的局面，是名符其實的「雙首長制」。然我國體制以行政院對立法院負責的關係為主軸，實現民意政治與責任政治的真義，內閣制精神清楚明顯，卻因實際運作上總統角色倚重，而亦名之為「雙首長制」，致其含意曖昧模糊。更且出於朝野立場不同而有互異相反的解讀。過去在野的民進黨人士，不乏以捍衛內閣制憲法自居者，如今則以標榜「傾向總統制的雙首長制」自詡。「雙首長制」竟成為朝野論戰的迷思，各取所需的共同依據。將來的修憲改制，或許可以法國或美國體制為藍本，但對現制的解釋，除了實際運作外，不能不「在法言法」。

本文想探討的是，以經發會而言，總統主持諮詢性經發會，是否符合體制成規？我國政府體制，原是內閣制模式，然此一基本模式，卻因實際運用而有雙首長制，甚至於總統制（甚者有批評為超總統制）等稱謂。本文期探討在內閣制的基本面上，試圖往總統制發展的可能性或侷限性。

壹、「雙首長制」的意含

有關「雙首長制」(dual executive system)，既未見諸於各國（包含我國在內）法典文書，在學理上恐亦未被普遍運用。如 A. Knapp 與 V. Wright 於今（二〇〇一）年新版（第四版）的「法國政府與政治」，即未用特定名稱，而僅以普遍的法國雙首長（France's dual executive）稱之。在使用上，「雙

首長制」不如「左右共治」(cohabitation) 之普遍而重要。¹ 「雙首長制」似與「左右共治」有密切關連；「左右共治」原是法國政府體制的「變體」，不是常態，但出現三次的「左右共治」政局，已成為憲法慣例。

一、是指我國總統與閣揆「分享」行政權

(一)此說的誤解

論者明確指出，我國自一九九七年修憲後，已經走向「雙首長制」²，推其理由，除總統與立委分明分別由人民選舉，以及行政院院長之任命不必經立法院同意外，一般的說法是：(一)總統經由國家安全會議，「決定國家安全大政方針」，目前包括國防、外交與兩岸事務等三項，「總統享有實際的行政權」。(二)總統的「核可覆議權」，在行政院院長改由總統「任免」後，「應為實權似已確立」。(三)甚且認為，總統行使解散立法院之職權，有兩種情形，一是基於行政院院長之呈請，二是行政院院長未呈請但「總統主動提出」³。

以上論點，我人頗多存疑。其實，國家安全會議在八十六年修憲時，已定位為諮詢機構（後詳），郝內閣開始尊重總統三項主導事務，實則並無依據，尤以行政一體，不容切割，更存在法理問題。當總統為「拚經濟」而主持經發會時，總統是否又有經濟上的「行政權」？至於「覆議核可權」，在總統提名的行政院院長係對立法院負責的體制，行政院要求覆議總統理當核可，否則由誰負責？⁴ 總統超越五院，不應捲入此項爭論，以其不對立法院負責之故。行政院院長任命方式的改變，應不致改變此項憲法上的基本體制。有關第三點，「總統提出解散立法院」的理論，恐嚴重誤解我國的解散權。依八十

1 A. Knapp and V. Wright (2001), Preface.

2 許志雄等（民 88 年），現代憲法論，頁二五八。惟亦有認為民國八十三年修憲，總統改由公民直選，我國開啓雙首長制的局面。

3 同上，頁三〇至三〇。

4 論者有謂總統有「國家元首的光環」，民國以來，歷任總統深知不能掌有行政權之道路，乃用修憲、非常體制、政黨勢力種種姿態與手段，染指行政權。參李念祖：「憲政主義與民主鞏固」文（民國八十九年）。惟本文則指民選總統對於覆議案可以同意；也可不同意，才和法理。此論甚難以理解。

六年修憲後的解散立法院，是以立法院通過閣揆不信任案（倒閣案）為前提，總統宣告解散立法院是基於行政院院長的呈請，充其量須「經諮詢立法院院長後」宣告之，亦以立法院通過倒閣案為要件（憲法增修條文第二條第五項，第三條第二項第三款）。總統為國家元首，加上我國傳統上君臣觀念，總統為國家元首，向為國人所尊崇。今總統由公民直接選舉，具全國性民意支持，當成為政府政策的決策者。八十九年十月行政院宣布停止執行核四預算，威信事先經總統同意，是合理的推斷。

（二）行政院是最高行政機關

我國總統，依據憲法是國家元首。其職權中，除人事上的提名行政、司法、考試及監察重要人事外，幾乎其是「職」而非「權」。例如總統運用憲法第四十四條之調和權，召集五院相關院長會商，結論往往只能宣示回歸憲政體制，八十九年十月三十日為化解核四危機總統所召集的院際協商即是；緊急命令的發佈仍須行政院院會通過呈請總統發佈，並由行政院對立法院負責，八十八年九月二十五日緊急命令即是。而其為國家元首權，與行政院院長之掌理行政權有別。亦即，總統統領五院，與行政院院長之為行政院及行政權之首長不同，各有統屬，不能相類比，如何合稱「雙首長」？

而觀之法國第五共和，總統與總理各掌有行政權；稱其為「雙首長制」，即因二人同具行政權，國家同時存在兩位行政首長（dual executives）之義。法國總統主持部長會議（相當於我國行政院院會議）及國防最高會議及委員會，主動解散國會（國民會議）等；我國總統則多扮演元首角色，不掌行政權，未直接與國會有實質的互動。故兩國體制實不宜相提並論。

所謂天無二日，國無二主；行政不能事權匯一權責相符，必然發生爭議衝突。李郝體制，從「肝膽相照」走到「肝膽俱裂」，是總統與閣揆權責不相符的結局。陳唐體制僅維持一百三十七天，唐飛以閣揆是總統授與的，而其至任期最後二、三天始「體會」行政院是獨任制，不能捍衛行政院最高行政機關的地位，致有「左右共治」雛形的政局曇花一現。按陳總統任職後首次提名的行政院院長唐飛，是以「個人身份」「參加」內閣，與歐陸國家係經由政黨協商而組閣不同。

揆諸司法院釋字第三八七號解釋，行政院應在立法院改選後總辭，乃「為因應最新民意」，「俾總統得審視立法院改選後之政治情勢，重行提名新任人選，咨請立法院同意以反映民意趨向」。此項解釋，彰顯「民意政治與責任政治之原理」至少制約總統的閣揆提名權，從而確保行政院是最高行政機關的地位。再如釋字第四一九號解釋，指出副總統與行政院院長職務應分由不同之人擔任，且「行政院院長須經總統任免……，與總統（是否）有從屬關係無關」。總統與行政院關係較之與他院關係密切，不能因之推論二者都是行政首長，而為「雙首長制」。

二、是指法國第五共和體制

我國「雙首長制」多指法國第五共和體制，總統與總理各有權限，彼此分庭抗禮。一九七〇年代，在東京舉行「七國」高峰會議，法國總統與總理的座機先後抵達日本，各自代表法國，就是寫照。

雖然法國「政府」（government）是指總理及其領導的各部會，第五共和和憲法第二十一條授權總理主持「政府」的領域及程序，而有「總統的政府」（Presidential government）的說法。詳言之；總統任免總理、決定政府中各黨派的平衡，甚至於各部會首長不是集體國會負責而是個別對總統負責。⁵ 以總統有實質而頗為完整的行政權，杜佛傑（M. Duverger）乃稱法國體制為「半總統制」（semi-Presidential system）。

一般將法國體制視為總統制與議會內閣制的綜合型（combining two models of the Presidential and the Parliamentary）。⁶ 其憲法實驗上，被認為是成功的。在一九八六年第一次「左右共治」前，認知上的法國體制是偏向總統制的，乃有「半總統制」之說，總統的角色倚重。如一九八五年出版的「當代政府」即以總統由全民選舉，理當有權越過總理指揮個別的部會首長；總理不是內閣的主宰；甚至，財政部長對總統負責，可以檢視政府政策。⁷

5 A. Knapp and V. Wright (2001), pp.102-103.

6 Martin A. Schain, "Politics in France", in G. A. Almond et al., (eds), (1999), p.139.

7 Robert Wesson, Modern Government (1985), pp.101-102.

論者曾就一九八六年以前的法國第五共和體制，做以下描述：「總統與總理各有權責。惟就總統與總理的關係而言，內閣閣揆負責雖由總理向總統推薦，但實際上則由總統任命自己矚意的人，且總統常越過總理及內閣指揮閣員。此一習慣從戴高樂以降即已形成，只因為總統是經全國人民選舉產生。由於總理尊重總統，衝突因得以避免。當然，在此背景下，總理表現太差或太好都可能被免職，龐畢度 (Pompidou) 與夏本德瑪 (Chabon-Delmar) 就是例子……法國內閣與英國內閣不同。法國內閣並非全然是政策制定者，因閣員眾多，內閣全體會議幾為儀式性功能而已，總理不是內閣的主宰。」⁸

雖然法國第五共和憲法，有「半總統制」之稱，但在制定過程中，學界如杜佛傑 (M. Duverger) 多傾向於仿美國體制，卻以法國曾為擁有許多殖民地之「國協」，且國內意見紛歧，而未被制憲者採納。一九六二年戴高樂以公投修憲，將總統選舉改採直接民選，由被各黨指為違憲及藐視國會。⁹ 第五共和猶有建立真正的「議會制度」(Parliamentary system) 之旨趣，是以至一九八六年乃有出現「左右共治」轉折的可能。或許，因此在英國近代憲法學者 (如白芝浩 Bagehot, 梅因 Maine, 戴雪 Dicey 等人) 眼中以及英美普通法傳統衡之，法國體制是被嫌棄鄙視的。¹⁰

三、是指法國「左右共治」的政局

亦有指出，我國的「雙首長制」，精確的說，是指類似法國當今「左右共治」的政局。按法國迄今發生三次「左右共治」，第一次是一九八六年三月，國民議會改選，結果由右派「共和聯盟」與「法國民主同盟」兩大政黨聯盟獲過半數席位，並結合為執政多數聯盟。密特朗總統乃任命右派聯盟領袖席拉克為總理，開啓第一次「左右共治」的局面。一九八八年五月，密特朗總統連任成功後，解散國會，國會重行選舉結果，左派社會黨獲些微過半而取得組閣權。至一九九三年三月，國民議會因任期屆滿而改選，右派兩大聯盟

政黨大獲全勝，贏得將近五分之四的席次，兩大政黨聯合執政，聯盟領袖巴拉度出任總理。是為第二次「左右共治」。一九九五年五月右派席拉克當選總統，「左右共治」的局面自然消失。惟一九九七年五月，席拉克解散國民議會後，國會改選失利，第三次「左右共治」局面出現。而這次席拉克總統的抉擇，除了考量政治現實外，更有依循憲政慣例的意義。

察考法國「左右共治」，固因總統與總理 (及國會多數) 不屬同一政黨而形成，但是法國三次左右共治都發生在國會改選之後，總統因為所屬政黨在選舉失敗喪失國會多數黨之地位，為尊重最新民意乃不得不將總理職位拱手讓與他人。¹¹ 反之，依法國體制，如當總統為新選出而國會為「舊」民意時，分屬不同政黨，則總統得解散國會，不發生應否提名國會多數黨人士組閣的問題。由於政體及國情不同，因此八十九年五月二十日陳水扁總統就職，至九十年十二月第五屆立委選舉前，總統組成備受爭議的少數政府，是否違反憲政原理及精神，法國體制卻未能提供明確參考。

貳、內閣制是政府體制的基本面

我國憲法公佈並開始實行於一九四七年，較之法國第五共和憲法於一九五八年公佈施行為早。以參取德國內閣制而制定我國體制，與有鑒於法國第三及第四共和內閣制流弊而思加防患的第五共和體制，在本質上原有區別。但是我國在八十年代歷經密集修憲後，仍未授予總統行政上的實權，雖然總統選舉方式改為公民直接選舉，並未與總統的權力相呼應配套。而法國憲法原授予總統在行政上有主導及分享的地位，因而一九六二年的修憲，將總統改由公民普選產生，可謂是順理成章的推論。

從基本面觀察，我國政府為內閣制，實際上的突圍，不過是顯示改革的趨向而已。

8 Idem.

9 羅志淵：法國政府及政治，頁一一五。

10 J. W. Burrow, pp.126-127.

11 許志雄 (89)：「政黨輪替在我國憲政發展上的意義」，頁十五。

一、行政、立法兩院關係是責任政治的主軸

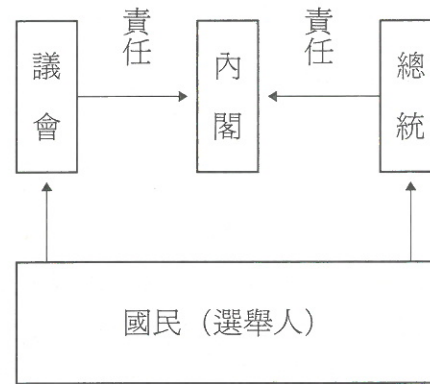
我國憲法原初設定「同意」（行政院院長的提命須經立法院同意）、副署與負責（行政院對立法院負責，第五十七條）等，三項內閣制的主要精神。有謂制憲時，有「總統有權，內閣有責」的說法。¹²此一憲制特色，至今卻為國人所詬病。

（一）總統與立委選舉有不同層次的意含

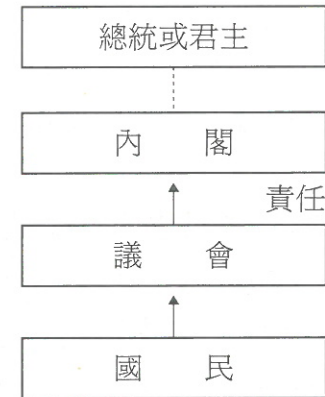
考察內閣制國家具有共同的特徵是：（一）內閣基於國會的信任而成立。內閣和國會負責，一旦失去信任的內閣應即辭去下台。（二）內閣是由國會中多數黨組成的「政黨內閣」，閣揆必須為國會多數（黨或聯盟）領袖，閣員由其重要成員（或影子內閣成員）擔任。而國會第二大黨通常居在野地位監督政府施政；除非非常時期，由兩大黨組成「大聯合政府」是不符合政黨政治及權力制衡的民主原理。（三）國會與行政部門（內閣）於重大政策的爭議上，得以倒閣及解散兩權相對抗。¹³

從憲法及其增修條文觀察，我國政府體制上內閣制為二元型議會內閣制特徵頗為明顯。在八十六年，倒閣及解散的對抗機制入憲後，八十八年三月二日，立法院隨即以封殺不信任案，支持行政院院長，此舉維繫了行政院為國家最高行政機關的地位，且有「行政院院長雖不經立法院同意而任命亦不致淪為總統的幕僚長」的意義。行政與立法兩院的互動關係，構成我國責任政治的主軸；相對而言，總統與立法（或過去的國民大會）間的互動，則超越政策面，不具有權力內涵的關係。

按議會內閣制國家（我國行政、立法兩院人事分立，非屬一元型議會內閣制國家），因元首（指民選總統）與國會議員選舉為一次共同舉辦，或分為兩次先後舉辦，而有兩個模型類別。其一為「二元型議會內閣制模型」，其二為「一元型議會內閣制模型」，其要如下：



圖一：二元型議會內閣制模型



圖二：一元型議會內閣制模型

二元型議會內閣制國家，如威瑪德國。總統由人民直接選舉，擁有相當的職權；內閣除向議會負責外，亦須向總統負責。

一元型議會內閣制國家，如今天的英國、日本、德國、以色列等國，國家元首虛位，內閣由議會組成，並對議會負責。^註

我國總統與立委選舉分開舉行，形式上是屬「二元型議會內閣制」模型（或二次元選舉，不同選舉週期，non-concurrent electoral cycles）。但我國總統不具有行政上實權（如不能發動公投、拖延法案公佈，亦無權發佈行政命令等）¹⁴，且內閣不對總統負責，而與此模型國家如威瑪德國仍有差異（這是因為我國議會與內閣分立，與一般所指英、日等國行政立法兩權係結合的內閣制有別）。

依 Arend Lijphart 之見，「普選產生的總統，是一位有實權總統的必要條件，但非充分條件」¹⁵。總統制國家必然是由公民直選；而公民直選可以是內閣制國家（如奧、愛、冰等國），也可能是「雙首長制」國家（如國內學界及一般政界人士多亦將我國歸類為此類型；芬蘭、法、葡、斯里蘭卡，除我

註 許志雄等：現代憲法論，頁二五七。

在一元型議會內閣制國家，人民「一次」選舉產生國會議員，並由國會產生內閣，有稱是一次元選舉。在二元型議會內閣制國家，元首與國會議員之選舉通常是分開的，先後舉行，有稱之為二次元選舉。

14 林佳龍，頁三。

15 王業立，頁五。

12 陶希聖筆記，頁五一。

13 許慶雄：憲法入門，頁四〇六一四〇七。

國外，其他四國皆採絕對多數決制)。我國與法國在總統是否分享行政權上，亦有明顯不同，我國總統由普選產生，其代表民意的意含以及是否可與立委選舉論「孰新孰舊」？頗值得商榷。

(二) 總統提名閣揆是權力也是責任

依我國憲政體制，行政院係國家最高行政機關，行政院對立法院負責，行政院與立法院之互動為責任政治及民意政治之具體表現。因之，總統提名閣揆，雖形式上不須經立法院同意而屬總統的權力，然總統猶應盱衡政黨形勢現實生態，尊重立法院多數，故而亦為一種責任。乃有謂總統提名行政院院長不僅是權力，亦是責任。¹⁶ 即使法國總統由人民直接選舉，做為國家元首，提名總理不須經國會同意，總理的人選仍須是一位只要能掌握國會多數者 (as long as the person commands a parliamentary majority)。¹⁷

總統直選後，首次政黨輪替，尤以重大事件（如八掌溪事件）發生，總統明顯承擔政府施政成敗之責，阿扁總統成為人民盼望與抱怨的對象。其實此一現象毋寧是在政黨輪替後，少數政府造成行政、立法兩院齟齬難諧的結果。行政院重大政策受到立法院多數強力的杯葛，軟弱不振的內閣，溝通協調不良的部會（陳水扁總統曾有此感喟），莫不與閣揆不能得到國會多數支持有關。申言之，執政黨一味強調總統有閣揆提名權，惟衡諸我國體制，總統此項職務，責任實大於權力。

權力之所在，責任伴隨之。行政院院長掌理最高行政機關，是行政權的樞紐，從蔣經國擔任行政院院長以來，部會首長乃至次長之人事以及重要政策，例由院長決定，如頗具規模且影響深遠的經濟革新會議（經革會）就是由當時俞國華院長的決定。¹⁸ 美國既有的部會與臨時性的各種改革組織，其決策及人事，率由總統裁決，¹⁹ 以總統為行政首長故也。

16 聯合報（九十年七月十一日），社論。

17 John Bell, p.60.

18 王昭明，頁一九八。

19 齊思賢：葛林斯班傳（民九十年）。

(三) 國家安全會議為諮詢性機關

早在民國八十二年十二月卅日，國家安全會議法修正案，輿論仍肯定依現行憲法，我國總統不具行政權，我國體制不是總統制。因為當時行政院修訂國安會組織法的版本，為立法院審議時所否決，其修訂後要點如次：²⁰

1. 國家安全會議是諮詢機關（行政院版本原訂為具有決策及指揮之權）。
2. 國家安全會議掌理事項，僅明定「國家安全會議僅為總統決定國家安全有關大政方針之諮議機關」（行政院版本則明定掌理國防、外交、國家統一及其他有關國家安全重大事項）。在立法院審議期間，民進黨且正式提案指出，國安會的運作必須「在不增加總統權限的原則下」進行，並主張國安會只是總統「行使統帥權及處理宣戰、媾和、內亂、外患及宣佈戒嚴」時的諮議機構。如今總統「有主持國防、外交及兩岸政策之權」，只是以訛傳訛，於憲法及法律上找不到依據。
3. 行政院為國家最高行政機關，不因國安會的設立而受影響；國安會之決議非「交由」政府主要部門依法處理，未規定總統具有直接命令及指揮行政機關的權力。國家安全會議設置甚早，固有其諮詢性功能，或許從內閣制的憲政架構應做此詮釋。

(四) 經發會定位的猶豫

發願「拚經濟」的阿扁總統，初為如何召開會議而一再裹足不前。從八十九年十月，或決定於總統府開財經會議，或擴大行政院財經小組，在總統府召開並請總統列席，皆因生疵議而作罷。²¹ 至九十年七月終於敲定於總統府成立經發會。總統為此一經濟組織的設置，再三斟酌猶豫，甚感為難，這顯然已碰觸到政府體制的基本面。及至總統的強烈企圖心與大動作，此基本面，並未能突破。

20 聯合報「總統制？請問總統的權力法源何在！」（民九十年七月十日），社論。

21 輿論稱此為憲政奇景，聯合報（九十年七月十一日），社論。總統府原以財政事務應由行政院主導，總統不宜干預，而有此構想。

從成立過程觀察，首先觸及的問題是，總統原只過問國防、外交及兩岸事務，如今又介入經濟，是否管太多或越權。其次，經發會之設置，與經建會、經濟部、研考會等既有官僚體系權限如何劃分，是否侵權行政，不僅受質疑，原有部會的權責能力更遭到抨擊。而對經發會的結論或共識，陳總統提示行政官員（相關部會）不得否決，他有意以公意或超黨派的共識制約官僚體系，固無可厚非，但亦僅為宣示而已。揆諸事實，經發會是諮議性的臨時組織，所為決議尚需行政與立法部門配合始能落實，其執行率固令人關切，但應無侵越干預行政領域之虞。而在經發會成立及運作過程，總統扮演火車頭（as a locomotive）角色，與法國第五共和的先驅戴高樂與龐畢度兩位總統，超越所屬政黨，領導國家的治理，²² 頗為類似。

反之，從行政部門觀之，其擔負之政策制定及執行的責任，並對立法院負責的體制，在經發會運作過程中，未嘗改變。試舉有關首長的言論報導如下為印證：

1. 行政院經建會主任委員陳博志表示，行政院各部會不只是經發會的執行機關，在經發會開會期間，各部會應與各界溝通，積極參與討論，總統指各部會不得否決經發會的結論，未致「行政權遭受剝奪」，意味著行政部門仍有完整的決策權責（七月廿二日）。
2. 行政院祕書長邱義仁：行政院將全力執行經發會的共識結論，並依憲政體制，受立法院監督（七月廿二日）。行政院為最高行政機關，且對立法院負責的體制未嘗改變。
3. 行政院院長張俊雄：各部會有關土地增值稅調整案的發言應口徑一致，在院會決定前不應有本位主義（八月廿八日）。行政院院長為行政之首長，其閣揆地位於焉彰顯。觀諸經發會開會期間，在野立委及政黨，莫不指出行政院應為當前嚴峻的財經情勢負責，或要求相關部會首長為此負責下台，或要求行政院應切實執行經發會決議，否則將對行政院張院長提出不信任案（八月五日），亦可為佐證。這些說法不僅

22 A. Knapp and V. Wright, p.278.

和「跨黨派兩岸小組」、「九人小組」等定位一致，²³ 亦透露著內閣制為我國憲政體制之精神，仍為國人的共識。正所謂人同此心，心同此理。

二、總統制的突圍闖關

(一)首次政黨輪替的激情與頓挫

八十九年三月十八日，陳水扁當選我國第十任總統，民進黨在五月廿日陳總統就職，民進黨成為主政的政黨。雖然總統獲得「最新的」民意支持，但現有的國會立法院二百廿五席中，民進黨籍立委僅有六十五席，不及三分之一。在野黨的國民黨則有一百一十五席，過半數。頓時朝野易勢，並各自基於總統主政，行政院對立法院負責的體制，於是乃有兩股對峙的思想：

在野方面，堅持立法院代表全國民意，閣揆的提名應尊重國會的多數意見。如八十九年十一月十一日在野領袖圓桌會議即以「彰顯主流民意，確保全民福祉」為訴求主軸，會後發表「護憲救台灣」的共同聲明，其中主張回歸憲政運作常軌，落實雙首長制，行政院長之任命必須尊重國會多數意見。

執政者方面，如阿扁總統在當選後即明示，我國是「向總統制傾斜的雙首長制」。論者認定總統代表最新的民意，意指較現任立委更具代表性，並應由總統主導政局。更有指出立法院通過倒閣案時，未必引起總統解散立法院，總統有裁量權。²⁴ 在首次政黨輪替之後的激情中，有論者指出，「新當選的總統有實質的閣揆提名權。台灣的總統大選經由媒體而傳播到全世界，若謂新當選之陳總統因自動換軌而毫無權力，未免與國人及世界媒體的普遍理解有所落差」。加上，當時行政院蕭萬長院長提出總辭，陳總統任命唐飛組「全民內閣」，「舉國上下並無反對意見」；而後張俊雄繼任院長，國民黨既未採取必要措施，亦未聲請司法院解釋，「這一連串的憲政生活，是否構成憲法解釋的

23 游錫堃（時任總統府祕書長）曾為文指出跨黨派小組、經發會皆屬諮詢性質。參閱「總統府祕書長游錫堃來函，聯合報（九十年十月二十日），版十五。

24 引自黃錦堂（2000），頁一六至一七。

一項依據？」²⁵。「總統主政」的觀念下，執政者「群體思考」(group-think)的詮釋是步調一致的，例如：

1. 陳水扁總統曾指出，我國係偏向總統制的雙首長制。聯合政府比聯合內閣更加地擴大，也更加地廣義；聯合內閣含義較為狹隘。一般認為，陳總統不能同意將組閣權交給在野黨(彭明敏資政的轉述)；從九十年五二〇就職周年演說，強調選後組成聯合政府與國會多數執政的決心，乃爭取社會各界對民進黨的支持，咸信陳總統仍無意採行黨對黨談判的聯合內閣憲政理念。
2. 林嘉誠(行政院研考會主委)認為總統直選必然偏向總統制的雙首長制，總統理應有充分的組閣權。
3. 郭正亮教授：我國總統掌理外交、國防及兩岸事務，具有實權；其中兩岸事務權限更貫穿內政、經濟(九十年六月八日電視 TVBS 現場節目的發言)。總統直選後，總統有權決定閣揆人選，且「交付在野聯盟組成政府是違憲行為」²⁶。
4. 李鴻禧教授相信八十九年三月十八日的大選，就是人民用選票表示，將行政權交給總統(九十年七月十四日電視上的評論)。他認為聯合內閣不合理，如何組閣由閣揆決定。

執政者的「主流思想」，在現實形勢上顯然居於上風，張俊雄內閣乃能拖延等待立法院的改選，但是在法案、預算上屢屢挫敗，尤以核四停工案最為不堪。因之，針對現行體制的衝撞，以及朝野對峙心結，勢必一時難以化解。然內閣制畢竟是政府體制的基本面，是以執政的民進黨人士認為八十九年三月十八日大選勝利，政黨輪替尙未完成，因為執政者在國會是少數，政策推動扞格難行。九十年十月十三日，阿扁總統在為縣長及立委候選人站台助選時就表示，贏得國會多數，政黨輪替才算成功。

惟執政的民進黨人士中，仍有獨排眾議之論，力指：「目前流行的說法

²⁵ 同上。

²⁶ 引自吳東野前文。

是總統擁有閣揆提名權，這是錯誤的」，如立法委員林濁水即是。²⁷ 他研析總統擁有的是主動而專屬的閣揆任命權；即使左右共治，總統至少仍擁有在對方陣營挑選閣揆的空間。再者，從法律面觀之，組閣權屬於閣揆，總統在閣員任命上是被動的，閣揆才有主動的提名權。從廣義面觀之，頂多是總統和閣揆共同享有組閣權。其論點清楚的將閣揆提名權與組閣權分開，且後者專屬於閣揆，扣緊我國憲法明定行政院為最高行政機關的意旨。可惜情隨勢遷，過去民進黨信持的憲政理論，如今卻在執政後成為空谷足音。及至九十一年二月一日，游錫堃接任行政院長，正式澄清組閣權屬閣揆，此概念界定始有定論。

(二)總統個人的扣關動作

世界各國行政首長皆有其特殊風格的行動，以運作權威、整合社會贏取支持。一年多來，阿扁總統亦屢屢出招，有向總統制扣關的意涵，茲舉述其要如次：

1. 建立府院連結的機制

過去總統以召開國家安全會議、院際調和會商、財經會談等方式，得與行政院建置組織。民國八十六年修憲，更有意強化國家安全會議為類似國政會議，且規定所為決定行政院必須執行，期總統有管道成為穩定政治社會的中心並制度化，但此構想未獲實現。八十九年五月新政府成立，不久即在總統府設置「九人小組」，由總統主持，以聯繫府、院、黨及立法院黨團。以該小組討論主題多涉及重要政策，乃被質疑是否干預行政院職權。對此，行政院秘書長邱義仁表示，「九人小組」是協調性、聯繫性、諮詢性組織，不是政策決定的單位(九十年三月六日)。雖然如此，會議成員深具代表性，固可收集思廣益之效，但如核四重要案子，是經總統做最後裁決，不難理解；而行政院一些主要業務案件，總統亦耳提面命，其扣緊行政的動作明顯。畢竟總統親自主持，商討重要議題，其影響必然超越宣示的應然面，乃有呂副總統要求九人小組的定位及功能應該更清楚，而且希望會議改在白天召開的書面

²⁷ 林濁水，中國時報(民九十年八月二十九日)，民意論壇版。

建議（中國時報，九十年三月七日報導）。

2. 「經由」閣揆落實政見

司法院釋字第五二〇號解釋，在理由書中指出：「民主政治為民意政治……總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。」由於總統為我國唯一由全國人民共同選舉的結果，持此說者，²⁸ 不乏其人。

然而，如何「經由」行政院院長，「變更先前存在與政見未洽之施政方針或政策」，卻不能從第五二〇號解釋或現行體制得到答案。其實，行政院院長片面宣布（未經與立法院報告及備詢程序）廢核四，引發的憲政風暴，已明示「經由」的管道不單純；而張俊雄院長堅信不廢核四何必政黨輪替，其作為恐須自己負責。觀乎立法院追究政治責任，監察院追究法律責任，都以行政院首長為對象，「經由」應是行政院院長「主動」的體會及執行，不是「經由」總統的交辦或指示。這一概念的意含，可謂透露我國憲政體制的實質。

3. 掌控政府及事業的人事

職位支配權，在總統制國家是元首的權力，在法國體制下，則是總統與總理共同擁有的政治資源。²⁹ 平時，法國總統有十足的人事掌控權，總理則在「左右共治」時始有較大的揮灑空間。我國歷來總統即有主導部會首長的傳聞，憲法（第五十六條）規定部會首長由行政院院長提請總統任命之幾成具文。尤以國防、外交、央行、大陸事務等，有由總統尋覓決定首長人選，甚至越過行政院而直接對外發布的強勢作風。阿扁總統就職後的唐飛內閣，有謂除了新聞局長鍾琴外，都是阿扁總統找來的。是以張俊雄接任院長，閣員幾無更動（僅秘書長及新聞局長易人）。不寧如是，就是政務次長的任命權限，並非在部長手上，而可能是來自總統。以總統介入人事，行政院院長的閣揆立場不免尷尬。如交通部政務次長賀陳且於九十年九月二十八日突然提

28 在九十年一月十五日釋字第五二〇號解釋之前後，朝野都有此說法，而解釋後明顯持此看法者，除學界（如九十年一月十六日聯合報之座談紀錄）外，九十年一月三十日行政院張俊雄院長亦持此說法。

29 A. Knapp and V. Wright, p.94.

出辭呈，並立即獲葉部長批准且即宣布繼任人選。賀陳與葉俱為阿扁總統屬意任命，因之，翌日行政院張俊雄院長表示要慰留賀陳，就成為一種姿態而已。總統為國家元首，由全民選舉出任，總統深受國人期望，乃有認為經濟惡化至此，總統應有權撤換不適任之首長。³⁰ 但這一認知，實混淆總統與行政部門的權限分際。今民進黨執政後，公營事業已有「綠化」跡象，在專業取材與政治任命間是需要檢討改進，而總統的人事權似有膨脹擴大的趨勢。

相較之下，為求勝選，總統「干預」其黨內的人事，是較順理成章的事。以九十年九月下旬，縣（市）長（及立委）選舉在即，阿扁寧捨經黨內初選出線者，而取後來民調勝出者陳明文，破壞民進黨十年來經營出來而感到自豪的遊戲規則，只為回報陳在去年立法院罷免總統案上同意撤簽。論者以阿扁只求保住（國會）少數政權的江山，不惜擠掉黨內提名的人選（何嘉榮），將被地方派系的「關鍵少數」勒住脖子。³¹ 曾標榜全民政府的阿扁總統擺明這麼做，使長期對基層陌生的民進黨，終於有機會深入地方派系，進而壯大執政的基礎，咸信民進黨也只能聽從信服了。總統在政黨內部的人事安排及政黨間的協調溝通，與政府人士的參與間，應有適切的區隔。九十一年三月，民進黨黨內，有關總統應否兼任黨主席的辯論頗為熾熱，黨意遷就總統的跡象明顯。

4. 直接訴諸媒體大眾

國家元首透過媒體鼓舞民心，以支持重大政策或度過難關，是現代國家常見的政治歷程。中、法兩國亦不例外。如法國總統直接與大眾或媒體溝通，是其獲取政治資源重要方式之一。³² 陳水扁亦頗能運用訪視各地方，不論大城市或小鄉村，接見各種人民團體，舉行記者會，發表電視談話，甚至到醫院探訪想見他的小病患。而身為國家領航人，總統面對群眾的談話有時頗能受行政首長尊重並落實。如九十年八月，他為廣輝電子申請設廠的延宕，在媒體聚光燈前表示，為企業經營的發展，他可以向地方環評官員下跪。總統

30 立法委員高育仁（國）即持此說（九十年七月二十六日電視上的發言）。

31 蔡詩萍，聯合報（九十年九月二十八日）。

32 A. Knapp and V. Wright, pp.92-93.

此話雖經行政院秘書長指係屬建議性質，但所幸從地方到中央的環保機關皆以改進相關環評體制為之配合。

但若總統的隨性談話發言，不能得到官僚系統支持，不獲實現，則將如李遠哲院長所稱「政見不一定要實現」般可議可笑。過去，總統有「勞工住宅應該每坪六萬元」的願景，只能點綴般在偏遠地區實現，這顯示總統的談話，僅具宣示作用而已，非屬行政範疇的行政行為。一旦總統談話難以「轉化」為行政機關應執行的決策，納入行政程序加以處理，得不到行政部門的回應，正顯示總統居政府之上的角色應知所節制。而值此情況，行政首長理當有據理力爭維護行政權的作為。當法國總統運用媒體提醒法國人民總統是誰的時候，總理只好自立自強。一九八〇年之後，總理至少每兩個月出現在電視發表談話，席哈克與巴拉杜更是每兩星期一次。法國總理有既不能拂逆推翻總統的職權，亦不能（在左右共治時）只做反對黨領袖的難處，³³ 仍有所堅持。相對而言，我國閣揆面對強勢的總統，與媒體的互動上顯然過於消極。

三、改善之道：建立憲政慣例？

為因應「三黨不過半」的現實與「雙首長制」的體制欠缺，從八十六年修憲以來，不乏有如何改善的建議。例如立法委員即有強調形成以下的慣例：

1. 為因應九十年十二月立委改選後，執政的民進黨仍為少數的形勢，不妨將內政、財政、經濟部三部長由國會最大黨推薦，外交、國防兩部及大陸委員會則由民進黨人士擔任首長，並以政黨協商約定之。³⁴
 2. 新國會成立一年內，不得被解散，即使立法院通過不信任案亦然。
 3. 由國會最大黨（明顯的單一大黨或政黨聯盟）取得組閣主導權。
 4. 新內閣成立時，國會立即提出不信任案，以取得國會同意及支持。³⁵
- 論者指出，法國一九八六年三月至一九八八年五月的第一次「左右共

33 Ibid., p.93.

34 沈富雄，八十九年十二月二十八日中國時報。

35 李慶雄，中國時報（九十年五月二十八日）。

治」，即是一種憲法習慣的表現。³⁶ 法國「左右共治」，之所以出現「雙首長」，除總統與國民議會（國會）議員任期錯開，「不同的選舉週期」形成「新舊」不同的民意，密特朗總統的憲政心理恐怕是根本原因。身為國家領袖的總統，應任命掌握國會多數的人為總理。³⁷ 他自忖既然在自己任內「輸掉」國會選舉，就是失去國會主導權，應該交出組閣權（政權）。法國經歷第三共和（始自一八七五年）與第四共和（自一九四五年開始），長久的內閣制歷史，於實踐中修正其缺失，而有第五共和「半總統制」的建制，思加改進。責任政治的體驗，國人憲政理論的內化，是法國出現「左右共治」，容許「雙首長」真正的背景。其實，法國人何嘗不知金字塔型態的政府組織，其頂端如為二元（dualism），那是政府觀念的異類。³⁸ 語云「一山不容二虎」，難怪法國第五共和要在憲典大法中，審慎仔細的劃分總統與總理的權限。

如此重要的體制，我國得以建立慣例為規範？

八十八年行政院院長蕭萬長在立法院立法委員改選後，立法院以提出不信任投票考驗閣揆是否得到代議機關的支持，可惜往後唐、張內閣國會不能踵事增華，不再見此莊嚴的憲政實務。對初任閣揆提出不信任投票，曇花一現，成為絕響，慣例不克形成。而過去郝、連內閣原定在立法院改選後總辭，卻出現釋字第三八七號解釋，打破即將形成的慣例，卻是件煞風景的事。是造化弄人，抑或是對沒有白紙黑字的習慣國人不能信守？誠堪玩味。

參、「雙首長制」的移植與落差

台灣憲政運作，自總統直選後，已不可能再朝純內閣制方向發展。亦即，今後我國勢必往總統制或更明確的「雙首長制」轉向。如朝向「更明確的雙首長制」，則總統的權責必需配合增加擴大。³⁹ 檢視我國體制雖稱「雙首長制」，仍與法國原版本尊有明顯差距，且基礎薄弱，而亟待改善強化。

36 John Bell (1992), p.60.

37 Idem.

38 Jean Blondel, p.271.

39 註：王業立（2000），頁10。

一、「雙首長制」的移植半途而廢

民國八十年代修憲前，朝野對我國政府體制的詮釋，多以五權憲法體制或內閣制稱之。往後的八十年代，透過修憲縮小總統的副署權範圍，總統改採公民直接選舉，刪除立法院閣揆同意權，但釋字第三七八號解釋指出行政院應在立法院改選總辭，以及倒閣權與解散權入憲，內閣制精神猶能保存不失。而所謂「雙首長制」明顯是民國八十六年的修憲訴求主題，而且受當時國、民兩大黨各自盤算的策略影響。茲就民國八十六年兩大主要政黨所以提倡「雙首長制」的背景，述要如次：

(一)國民黨方面

在國民黨方面，當時的政治生態及一連串的憲政事件的刺激是改革的主要緣由。例如，八十四年十二月第三屆立委選舉，國民黨僅獲些微過半的席位；因之，當時再次被提名的行政院院長連戰，必須獲得立法院過半數同意，少數立委竟成爲關鍵（如爲遷就三位原住民立委，行政院即刻宣布成立原住民委員會）。對少數立委的處處掣肘牽絆，應思對策以根本解決，此其一。再如八十八年二月立法院院長選舉，第一次投票後，尋求連任的劉松藩院長與民進黨藉立委施明德得票相同，都是八十票，第二次投票，亦僅以八十一票對八十票，一票險勝。經歷這些事件，國民黨體會到只要在總統大選勝出，儘管在立法院淪爲實質上未過半的態勢，「透過總統的閣揆提名權，仍將取得執政的權力」⁴⁰。有謂，這次立法院院長選舉的驚險，嚇倒了當時的國民黨層峰，這是朝向「雙首長制」改革的原因，乃有刪除立法院閣揆任命同意權的想法。

再次，經由民國八十五年三月總統大選壓倒性勝利，增益國民黨對總統選舉的把握，並提出「雙首長制」，主張擴大總統的權力，做最壞的打算。國民黨國代有堅信，決定閣揆人選的在總統，不是在立法院。⁴¹ 而此時，民進黨著

力於以立法院爲主戰場，期先掌控立法院再說，因之，國、民兩大黨乃於八十六年六月二十五日，爲修憲而重回談判桌，進行第十五次黨團協商，取得十五項共識。這些共識就包括「絕對多數決的總統選舉制度」、「取消立法院閣揆任命權」、「總統有被動散立法院的權力」，甚至「總統制的中央體制」等。從此一修憲背景，可以知道，國民黨主張同意增加總統權力，或提出「雙首長制」，是破釜沈舟之舉，力保有把握的總統選舉。其提出「雙首長制」恐爲權宜之策，非出於憲政體制的認知體會。

(二)民進黨方面

一向有意採「以地方包圍中央」策略的民進黨，在八十六年的修憲過程，似仍以贏得立法委員選舉爲當時邁向執政之路的「正道」。加上朝野「迷信」修憲必須國大四分之三代表同意始得通過，少注意修憲的整體性考量，民進黨深知國民黨的憲政必須民進黨合作。因此，八十六年國大修憲乃有兩大黨一案對一案「兩案綁在一起」討論的交易（如國民黨原提案主張「總統選舉絕對多數當選制」與民進黨堅持的「公投入憲案」併提，同時列入議程，即因前者有反對聲浪而兩案都「留待下次修憲再議」）。因之，如謂民進黨，當時贊成「雙首長制」，應屬一時的權宜盤算，不是出於如過去主張內閣制堅實的整套理論。這從八十九年三月十八日民進黨意外的贏得大選，提前來臨的執政，即一面倒的改弦易轍，力主我國是傾向總統制的雙首長制可以得到印證。

即便是當時民進黨秘書長邱義仁，仍持「總統與國會多數同黨時，總統權力大，因爲總統可透過多數黨貫徹其意志；若（二者分屬）不同政黨，則換軌爲內閣制，行政院長權力……總統拿他的提名權做賭注，硬是提名少數黨人當閣揆，除非他瘋了，否則不可能亂提……。」⁴² 其「自動換軌說」，在當時的確是標準答案，但八十九年五月民進黨執政後，此說已成絕響。

進言之，民進黨贊成「雙首長制」的美麗島系與新潮流派系，一方面主張在此制下，總統應具有任命行政院院長權力，不應受國會制衡，另方面

40 註：黃錦堂 文：頁十二。

41 註：同上，頁十四。

42 李炳男：「總統民選後憲政改革的發展——第四次修憲之研究」，引自黃錦堂文，頁十四。

猶寄望在立法院三黨不過半的情勢下，「總統也有義務促成立法院內之穩定多數統治……總統得敦促第二大黨（例如民進黨）出來組成聯合內閣」。至於當時民進黨主導修憲的許信良，更直接了當的指出，修憲時「民進黨對雙首長制是有承諾的，總統不是執政黨，也不代表新民意，國會多數才是執政黨」。⁴³ 民進黨一向以我國政體為內閣制的主張，實未有根本改變。

國、民兩大黨在八十六年的修憲背後各有所圖，為修憲而合作的表象各取所需，雙方共同祭出的「雙首長制」形同模糊而偏執的秘思。是以當時加重總統權力的構想，如主持國政會議、決定國防外交及兩岸事務大政方針，得主動解散立法院，予總統為穩定政治社會重心等，皆告失敗，刻意模仿「雙首長制」成為東施效顰。由於欠缺整體理論，基礎脆弱，八十九年三月大選後，時移勢異，勝選者不復「記得」當時的論調，徒留敗選的一方滿腹抱怨。或後悔將立法院的閣揆任命同意權刪除，或感嘆未堅持總統選舉應採絕對多數當選制。憲政改革不免備受質疑。

二、中法體制本質上的殊異

我國以法國第五共和體制為「雙首長制」，且刻意模仿學習，惟距法國體制的「原型」甚遠。按法國總統具有行政上實質的權力，除經由選民過半數（絕對多數）支持外，要者有：

1. 主持部長會議（相當於我國行政院會議）。
2. 得要求國會所通過的法律之全部或部分條文予以覆議，國會不得拒絕。
3. 於諮詢總統及國會兩院議長後，得宣告解散國民議會（有主動解散權的特性）。
4. 簽署總統行政命令及部長會議所決議之行政命令。
5. 為三軍統帥並主持國防最高會議及委員會。

除以上實質上權力，總統尚有不須總理副署的職權，包括任命總理，將重大之議案交由公民複決，得宣告解散國民議會，採取緊急措施，向國會提

出咨文等。此外，依一九六二年與一九六四年兩項有關國防組織的行政命令，總統被授與指揮作戰及發射核武的權力。總統的權力重要而且具獨立性。⁴⁴

法國第五共和總統，誠如龐畢度所說，是實際上負責治理的人（the man in charge）；戴布瑞的形容是“國家利益的主審裁判”（superior judge of the national interest）。相對的是，第三、第四共和的總統是，只為內閣鋪路，不參與實務（the President hunts rabbit and does not govern）⁴⁵。

總理則具有：(一)副署總統簽署之法令權；(二)身為政府首長制定並執行國家政策並支配行政機構及軍隊；(三)指揮政府行動、負責國防，並確保法律之執行；(四)法規制定權，任命文武官員；(五)代理總統主持國防會議及部長會議；(六)提議部會首長之人選由總統任命(七)法律提案權。

從以上總統與總理的權限；兩者頗為相當，總統擁有許多實質上的行政權，甚至於法定上總攬大權。而總理是政府首長（法國之「政府」是指各部會），負責推行政務並對國會負責。總統與總理間關係密切，相互制衡。惟二者皆有尊重體制考量現實的認知及心態，憲政得以推行不輟，政局雖有「異常」亦不致造成社會不安。論者有如是評述：「基本上，就總理與總統的互動關係而言，總統有提議權（如任命部會首長、行使公民複決案、修憲案、召開國會臨時會等）以及副署權（憲法第十九條規定者除外）來制衡總理。同時，總理因掌握國民會議多數可以立法的方式來積極推動各項施政（憲法第十五條規定，總統應於國會將所通過之法律送達政府後十五日內公布）。不過，總統也可以採取拒絕總理的提議權、拒絕簽署部長會議所決議之行政命令或總統行政命令、以及要求國會將通過之法律加以覆議等做為來予以反制。換句話說，總統與總理雖然有「硬幹」的籌碼，但唯有相互妥協才會達成雙贏的局面。」⁴⁶。

反觀我國體制。其與法國體制的差異，首先，在憲政認知上明顯有別，一九八六年三月，法國密特朗總統以任內選舉產生的國會是新民意，乃願意

44 張台麟（2001），頁五八至六三。

45 John Bell, pp.14-15.

46 張台麟同上，頁六一。

43 黃錦堂：同上，頁十五。

「交出」組閣權給國會多數，我國對此「新舊民意之爭」，從八十九年三月十八日即開始，竟持續至九十年十二月立委選舉前，猶未歇止。朝野此一認知的調適、看透，恐需假以時日，非一蹴可及。其次，總統欠缺實質的行政權，與行政院院長的分工權限不夠明確，就法言法，我國與法國體制，在憲典上的規定，就有對比的殊異。論者指出：「如果要朝向更明確的雙首長制方向修憲，總統宜擁有主動解散國會權，行政院院長的命令，應尊重立法院的多數意見或應事先得到立法院的多數支持，而總統與行政院院長間的權責劃分也應更明確化」⁴⁷。具體言之：

1. 總統不能打破行政立法兩權對立的僵局。如民國八十九年下半年，一方面立法院多數（黨）不提倒閣案，而醞釀發動罷免總統，另一方面，總統卻無主動解散國會權打破僵局之手段。
2. 總統權力不足：其選舉採相對多數當選制，不能發動公投、拖延法案之公布，亦無權主動發佈行政命令。
3. 總統與行政院間：(一)權限分工模糊；(二)權責不對等；(三)欠缺聯繫機制，總統不能主持行政部門的會議，因之，其可否直接指揮部會首長，即有爭議。⁴⁸

三、「聯合政府（內閣）」的必然及必要

在可見的未來，立法院「三黨不過半」的情勢下，聯合政府（內閣）是必然且必要的結果。惟我人期望，聯合政府的組合，應合乎常態或各國通例，否則爭論將永無止息。

(一)「聯合政府」的意義

聯合內閣（coalition government）的意義，論者有以下的描繪：

「聯合政府的形成：通常是在選舉過後才開始組閣程序，雖然有時是在選舉之前，由各政黨組織一個選舉聯盟（electoral alliance），並宣告勝選後

將共同治理。如果聯合不如預期堅定，政府組成有兩個步驟，第一個步驟是尋找可能的閣僚伙伴，荷、比兩國稱為 a formateur。一旦相關政黨同意組聯合政府，第二步驟即開始，即提出詳細政府計畫並選任部會首長。在第一步驟時，政府計畫粗略大綱已獲各黨同意，以避免將來起衝突。荷、比兩國尚起草冗長文件（長達七八十頁），指引將來的政府計畫，有如「聖經」般，而部長應由每一聯盟政黨選任，如此數月後，政府即組建完成」⁴⁹。

以歐陸國家言之，聯合政府往往在國會選舉前即開始運作，政黨透過正式協商與談判，取得基本政策的共識，簽署正式的政黨公約，向選民公開這些共識與公約，並進一步尋求民意支持。⁵⁰ 不論是內閣制、半總統制或「雙首長制」，多數執政是恆常不變的定律；而多數執政必建立在政黨合作與結盟的基礎上。國會選舉過後，哪一政黨是最大黨不是關鍵，重要的是何黨能結合其他政黨並形成國會穩定多數，誰就有權組閣。⁵¹

(二)「聯合政府」的形成

從歐陸國家聯合政府的意涵，可知聯合政府的形成必須建立在政黨的帶動及結盟合作的基礎上。析言之：

1. 總統或總理應帶動強化自己的政黨。

現代化民主國家，領袖往往能夠強化以存在的政黨。不論是西方國家或是第三世界，有些領袖顯著的提升其所領導的政黨，如布朗德對德國社會主義黨，余契爾對英國保守黨，密特朗對法國社會黨，甘地夫人對印度國會黨是最著名的案例。當然，相反的，也有領袖人物將政黨帶弱的不少例子。總之，政黨領袖對政黨發展很有影響力。韋伯（Weber, M.）曾指出，「在向上提昇的時刻，這一影響力最為顯著」⁵²。因之，阿扁總統有為年底選舉民進黨候選人助講站台的計畫，是必要的。過去，阿扁有超越狹隘的政黨立場，組

49 Jean Blondel, p.277.

50 楊鈞池，頁六七。

51 吳東野，頁六九。

52 Jean Blondel, op.cit., p.150.

47 王業立（2000），頁十。

48 林佳龍（2000），頁四。

建「全民政府」，或有意彌補其為僅獲百分之三十九選票當選的少數總統之缺憾，是可以理解，但仍有矯枉過正之嫌。

2. 總統或總理應結合其他「友黨」形成結盟合作關係。

誠如論者指出，法國總統處於左右共治局面，必須與其他政黨聯合，這是「制憲者始料未及的」⁵³。其實，任何一位總統候選人，在第二輪投票時，就必須爭取他黨，尤其是聯盟中其他政黨的支持。例如龐畢度在一九六九年之前，就招納強硬的戴高樂派於旗下；密特朗一九八一年勝利，其長期的策略是早在十年前即再次贏得社會黨支持，並與不甚情願的共產黨聯盟；席哈克同樣以再次結合戴高樂黨，並與「非戴高樂派的溫和右翼」(the non-Gaullist moderate Right) 而伸展其邁向愛麗賽宮之路。⁵⁴ 反之，後來仍不能超脫小黨格局的季斯卡總統，無法與較大的戴高樂派和諧地聯合，注定失去一九八一年的大選。

根據實務研究，發現法國總統（及總理）權威來源之一，是主要政黨的多數聯盟支持。尤以一九八六年之前，一九八八至一九九三，以及一九九五至一九九七年間，總統與國會多數黨是同一政黨，為法國第五共和的中心人物，雙方是彼此互賴的聯結 (links of mutual dependence)⁵⁵。因為總統需要國會多數立法定制；國會多數視總統為政治火車頭。但三次「左右共治」(一九八六至一九八八，一九九三至一九九五，一九九七以後) 期間，總統與國會多數黨的聯結斷絕，國會多數轉而支持總理。處此孤立情勢，總統必須超出黨派 (above parties)，爭取其他政黨支持。

(三) 「聯合內閣」只是幻影遐想？

八十九年三月大選後，第一次經歷「政黨輪替」的局面，朝野在「雙首長制」外，並主張「聯合內閣」(或聯合政府)，可是各有所圖，致聯合內閣的主張一方面顯得毫無可行性，一方面顯得毫無誠意。陳總統且以「聯合政

53 A. Knapp and V. Wright (2001), P.95.

54 Idem. .

55 Ibid, pp.94-98.

府」含意較之「聯合內閣」寬廣，而有貶抑聯合內閣之意。惟「聯合內閣」雖為「三黨不過半」的必然局面，然此一學說理論果真是幻影遐想？

首先，「多數（黨）」的不易界定。雖然「三黨不過半」是九十年十二月立委選舉後的形勢，而由最大黨或過半數聯盟組閣，是合乎民意政治及責任政府的定理常規，但是因為缺乏過去的經驗，如選後第一大黨仍然是國民黨，可是席次僅比民進黨多一席，它是否仍具有選民的託負？一個在國會中較上次選舉少了三十多席的政黨和一個增加若干席次的政黨相較，究竟哪一個有籌組政府的正當性（合法性）？誠如論者所指出，民進黨可以宣稱國民黨席次的銳減，是代表選民對它的唾棄，因此應由民進黨組閣；國民黨則可用其第一大黨身分，作為組閣的基礎，甚至可用立委選舉得票率高於連戰在總統選舉的得票率，強調其選票的回流及選民的重新認同。⁵⁶

其次，政黨互信基礎薄弱。除席次票數的意涵，不易認定詮釋外，在一切為勝選下，政黨間的互信向來令人懷疑。以在野黨聯合而言。八十九年十月民進黨政府宣佈核四停工，「泛藍軍」頓時為之團結，有成為忠誠反對黨的態勢。無如九十年八月台北及高雄縣長的選舉，即各推候選人，各有所持，國、親、新三黨互不相讓，高難度的政黨合作幾為之破局。一向溫和有笑容的親民黨副主席，或失言「沒有泛藍軍，只有泛宋軍」，引發在野友黨同聲撻伐，未幾猶批評國民黨某些人士「比街頭小混混還不如，怎麼合作」。至於新黨與親民黨在金門等地，為提名立委名額，相互較勁攻擊，心結難解。九月，台北縣長候選人，新黨王建煊出現（民調較國民黨林志嘉多百分之零點二八），國民黨與親民黨領導人先後表示支持，但三黨間並未有橫向合作的跡象。其間，九月初，究竟經發會期間「扁宋會」有無論及宋組閣的問題，朝野彼此放話猜疑，在野黨合作的道路增添障礙。如衡諸法國經驗「聯合內閣」建基於政黨聯合（聯盟），我國政黨互信薄弱，聯盟必難成功，要組成符合各國體例的「聯合內閣」常態，無異緣木求魚。⁵⁷

56 嚴震生：「聯合政府誰來組閣，一個選舉各自表述。」(民九十年八月二十八日)。

57 法國人民對市長的信心最強，對共和體制、內閣及國會次之，對政黨的信心最低（一九九四年的調查，其百分比分別為七十三、五十六左右及二十一）；G. A. Almond, et al., (eds), P.147。

其三，主政者的意念。民國九十年十二月立委的選舉備受各方的期待。然而選後，總統有主動而專屬的閣揆提命權，在紛擾的政局中，總統的意念對「聯合內閣」的模式當有十足的影響。按當前我國政局，在「三黨不過半」的形勢，如成立「聯合內閣」將有形成以下各種模式的可能性：

1. 左右共治：在野黨協商聯盟，組成常態的聯合內閣；其前提是在野政黨願意聯盟；
2. 少數政府：由總統所屬政黨（總統黨）組成單一政黨的內閣，期間有其他政黨人士個別加入，八十九年十月以後的張俊雄內閣即是；政局不穩定政策難以推動是其缺失。
3. 比例內閣：呂秀蓮副總統曾有此一說，以立法院中各政黨席次比例分配內閣職位；政治責任不明是其問題；
4. 最小過半聯盟：民進黨立委沈富雄所提，他並主張由民進黨與國民黨聯合組閣。此說類似賴克（William H. Riker）所倡「最小獲勝聯合內閣」（minimal winning coalition）⁵⁸。由於少數黨間聯合，勉強過半，理念不同致政局不穩是其缺點。
5. 超穩定聯盟內閣（三分之二席次超穩定聯合內閣）：掌控國會絕對優勢是其理想，但需靠多黨聯合，政黨間的互信及政黨黨紀的約束，是其成功要素，得之不易。

以上五種模式將如何發展，是難以預測。自阿扁總統就職以來，「朝小野大」則採「少數政府」模式，在世界各國頗多採行，⁵⁹且「跨黨派聯盟」（a cross-party coalition）將使小黨增強權力，⁶⁰但是「少數政府」恐怕將持續下去。論者乃指出，過去「陳張體制」，是總統與國會皆不願讓步的結果，⁶¹其發展模式如表一所示：

58 廖達琪（2001），頁六。

59 高永光（2001），頁五。根據 Kare Strom 1990 年的研究，如比、加、丹、芬、英、法、冰、愛、以、義、荷、挪、葡、西、瑞典及英國都出現多次。

60 S. A. Binder, *Minority Rights, Majority Rule* (1997), p.71.

61 吳玉山（2000），p.26。本文就此表加以修正。

表一：台灣政府體制府會可能的發展模式
（民國 89.5.20 至 90.12 立委改選前）

國會	總統	
	讓步	堅持
讓步	國會優勢 （國民黨連戰組閣，左右共治）	總統優勢 持續陳張體制
堅持	互相妥協 確定總統專屬權 或成立聯合內閣	相互衝突 罷免總統 倒閣，解散國會

依法國體制，選前政黨即以聯盟型態呈現，並向選民提出訴求，聯盟的政見及組合獲有民意支持。這種做法，難以移植到我國。以年底立委選舉言，政黨難以聯合，理由多為選後各黨席次無法在選前預測；選舉時候選人「兄弟爬山，各自努力」，各顯神通，不易搭檔，何況經由選舉的洗禮考驗，思想理念可能大幅改變；政黨聯合的背後，是權力的掌控掙扎。由於全民選舉支持的「總統的黨」與代表民意立法定制的國會「多數黨（聯盟）」間的拉鋸，選前「聯合內閣」的種種期盼與口號，將只是一場「魔幻寫真」的幻影。⁶²九十年九月底，根據報導，阿扁總統「在嫁女兒後將全力拼經濟」，十二月立委選後將籌組「經濟性聯合政府」，並非「聯合政府」。而九十年十二月立委改選後，民進黨成為國會第一大黨（雖未過半），但並無重大政策爭議（如核四案），少數政府可能為我國政府體制創下先例。

制度成之於自然或偶然。法國「左右共治」來自於主政者妥協的意願，例如密特朗在第一次共治期間，同意在公平及誠實原則下，接受右派的內政及經濟政策。其次，尚有兩個重要因素。其一，由於總統握有主動解散國會的權力，內閣領導的政府雖然建基於國會支持，仍不能不收斂。其二，總理

62 胡文輝（民九十年八月三十日），二版。

席哈克有意參加一九八八年的選舉，當不願過分削減總統的權責角色。⁶³ 可見法國「左右共治」的成因，除客觀形勢因緣際會外，憲政認知的文化因素是關鍵。正如孟德斯鳩所相信，憲法結構深受國家各種人文因素影響。⁶⁴ 杜佛傑稱法國體制是總統與議會多數同黨，就是總統制，不同時即為議會制，他認為「半總統制並非議會制與總統制的綜合，而是總統制與議會制兩階段的換軌」。這在他國誠然不容易體會，因此，沙托里 (G. Sartori) 反對「換軌」的說法，而用「擺動」(oscillation) 形容半總統制中隨著多數的組合之變動。⁶⁵ 法國「左右共治」是主、客觀因素交光互影的結果，不是可以刻意模仿移植的。

結 論

我國政府體制通常與法國第五共和被歸於同一類型，稱為「雙首長制」。間或有認為我國在一九九七年修憲後，接近法國的「雙首長制」，或認為所謂「雙首長制」是指法國一九八六年以後出現「左右共治」政局。

而一般將我國體制稱為「雙首長制」，是因為總統與行政院長都擁有「實權」，精確地說，是都有「行政上的實權」。然而我國總統不具有發動公投，拖延法案之公佈及發布行政命令之「行政權」，更不具直接與國會對抗的主動解散國會權力。因之，總統的元首權，統而不治明顯，不應與行政首長的閣揆並稱「雙首長」。

八十三年修憲後，總統由公民直接選舉，憲政典範有利於轉向總統制，或更明確的雙首長制。然而，法國一九五八年第五共和憲法上，總統有行政實權，在一九六二年修憲將總統選舉改為直接選舉，是順理的推論；我國八十三年修憲前後，擴增總統行政權力的嘗試皆告失敗，總統不擁有行政權，此項選舉方式的改變不免突兀。

63 李國雄(民八十九年)，頁二一〇至二一一。

64 N. W. Barber, (2001), p.69.

65 葛永光 (2001)，頁十四。

司法院釋字第五二〇號解釋，宣示總統得「經由」行政院院長改變既定的政策，是頗耐人尋味的。此解釋是否埋下什麼伏筆，如以最新民意為依歸，固不得而知，然總統如何「經由」行政院落實其競選政見改變現有政策，是我國政府體制的關鍵點。如不能突破總統只有「宣示」作用（如一般國家元首之鼓舞、警告、諮商），則內閣制畢竟是我國政府運作的基本面，行政院對立法院負責的關係，是我國責任政治及民意政治的具體體現。

九十年十月八日，為因應美英首次攻擊阿富汗恐怖份子，陳水扁總統主持 911 專案會議時，要求「行政院張院長指揮各部會因應有關形勢」。總統猶能保持權限分際，行政院是最高行政機關的地位依然不變。民國九十一年二月，游錫堃接任行政院院長，並表示行政院院長有完整的組閣權。除非經由修憲作根本變革，否則要突破總統制，仍有其嚴峻的侷限性。

參考書目

中文部分

王業立

2000 「總統直選對憲政運作之影響」，財團法人國策基金會主辦，九七修憲與憲政發展學術研討會（民八十九年十二月九日）。

王昭明

1995 王昭明回憶錄（台北；時報文化，民八四年出版）。

李念祖

2000 「憲政主義與民主鞏固——論我國雙首長制憲法對於政治部門的控制」，財團人國家政策研究基金會主辦，九七修憲與憲政發展學術研討會（民八十九年十二月九日）。

李國雄

2000 比較政府（台北：空中大學，民八十九年出版）。

李慶雄

2001 「消弭亂象惟有建立憲政慣例」，中國時報（民九十年五月二十八日）。

林濁水

2001 「聯合內閣主張是經發會意外收穫」，中國時報（民九十年八月二十九日）。

林佳龍

2000 「台灣半總統制的缺失與改革」，台大政治系與財團法人新台灣人文教育基金會主辦，憲政體制與政黨政治的新走向研討會（民八十九年十二月二十三日）。

- 吳玉山
2000 「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，台大政治系與財團法人新台灣人文教基金會主辦，憲政體制與政黨政治的新走向研討會（民八十九年十二月二十三日）。
- 吳東野
2001 「聯合政府是穩定政局的唯一選擇？」，國家政策論壇，第五期（民九十年七月）。
- 胡文輝
2001 「聯合內閣的夢幻寫真」，自立晚報（民九十年八月三十日）。
- 高永光
2001 「少數政府，多數聯合內閣與選舉競爭」，財團法人國策基金會與中國政治學會主辦，正等政治與選舉競爭學術研討會（民九十年十月六日）。
- 許志雄等
1999 現代憲法論（台北：元照出版社，民八十八年版）。
- 陶希聖（筆記）
1970 「憲法學一夕談」陶百川；監察制度新發展（台北：三民書局，民五十九年再版）。
- 張台麟
1995 法國政府與政治（台北：五南出版公司，民八十四年）。
- 2001 「從法國共治經驗看我國未來聯合政府之走向」，國家政策論壇，第一卷第五期（民九十年七月）頁 58-63。
- 黃錦堂
2000 「台灣雙首長制的內涵——向總統制或內閣制傾斜？」，台大政治系與財團法人新台灣人文教基金會主辦，憲政體制與政黨政治的新走向研討會（民八十九年十二月二十三日）。
- 廖達琪
2001 「制度，企圖，選舉結果與聯合政府：台灣 2001 年國會改造後各案分析」，財團法人國策基金會與中國政治學會主辦，政黨政治與選舉競爭學術研討會（九十年十月六日）。
- 游錫堃
2001 「總統府秘書長游錫（方方土）來函」，聯合報（民九十年十月二十日），版十五。
- 葛永光
2001 「政黨體系與責任政治」，財團法人國策基金會與中國政治學會主辦，「政黨政治與選舉競爭學術研討會（民九十年十月六日）」。
- 齊思賢譯；葛林斯班傳
2001 （台北：時報文化，民九十年出版）。
- 楊鈞池
2001 「聯合政府賴多數民意」，國家政策論壇，第五期（民九十年七月）。
- 蔡詩萍
2001 「別讓關鍵少數勒住脖子」，聯合報（民九十年九月二十八日）。
- 羅志淵
1965 法國政府及政治（台北：正中書局，民五十四年初版）。
- 嚴震生
2001 「聯合政府誰來組閣，一個選舉各自表述」，中國時報（民九十年九月二十八日）。

英文部分

- A. Knapp and B. Wright
2001 The Government and Politics of France (Fourth ed., London: Routledge).
- G. A. Almond and G. B. Powell
1997 Comparative Politics Today (Sixth ed., N.Y.: Harper Collins).
- G. A. Almond, R. J. Dalton and G. B. Powell
1999 European Politics Today (N.Y.: Longman).
- J. W. Burrow
1989 "Some British views of the United States Constitution," in R.C. Simmons (ed.), The United States Constitution: the first 200 years (N.Y. Manchester University Press).
- Jean Blondel
1955 Comparative Government: An Introduction (2nd ed., New York: Prentice-Hall).
- John Bell
1992 French Constitutional Law (Oxford: Clarendon Press).
- N. W. Barber
2001 "Prelude to the Separation of powers," Cambridge Law Journal 60(1), (March 2001), pp.59-88.
- Robert Wesson
1985 Modern Government: Democracy and Authoritarianism (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall).

The Myth of "Dual Executive System": The Limits in the Breakthrough to the Presidential System and the Renovational Tendency

Chi-hwa Chen*

ABSTRACT

In the past years, our government are classified in Cabinetal System. But recently it was identified as "dual executive system", especially as the "cohabitation" in the Fifth Republic of France.

According to the documentary constitution, the Executive Yuan holds the highest executive status, and responsible to the Legislative Yuan. Through the President acts closely with the Premier, and appointing the Premier, he is not the head of the Executive department yet. Our government should be classified in one model of Cabinetal System. There are some limits in breakthrough to the Presidential System.

In France, the "cohabitation" in regarded as abnormal now, either the Presidential System or Cabinetal System is the essential of governmental system. We should clearly spell out what it really is also. Then we can further to reform and develop it.

Key Words: dual executive system, cohabitation, parliamentary majority, Cabinetal system, Presidential system, the executive powers, coalition government

* Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.