

# 半總統制下的無黨籍閣員： 任命與立法行為\*

沈有忠\*\*

## 摘要

就憲政體制類型而言，議會內閣制的運作是以政黨政治為基礎，國會運作與組閣都是以政黨為平台，因此對於無黨籍閣員的研究，在內閣制國家必然有其意義，許多歐陸採用內閣制的國家，學術研究上對於無黨籍閣員的關懷也是一個重要的議題。半總統制既然具有一部分議會內閣制的元素，因此無黨籍閣員在半總統制的研究中，也應該值得探究。在既有的若干研究中指出，憲政類型是決定民主政府中無黨籍閣員變化的關鍵因素。一般來說，直選且具有實權的總統，有較高的機率任命無黨籍閣員。本文以半總統制中的無黨籍閣員為核心，討論無黨籍閣員的任命與總統權力與其他憲政因素的關係，並探討台灣的無黨籍閣員是否具有立法行為研究上特別的意涵。研究結果發現，總統權力越強、人事權越獨立的半總統制，無黨籍閣員的任命機率越高；而半總統制國家中，新興民主也比老牌民主有較高的機率任命半總統制。在台灣的部分，同黨的一致政府有較高的無黨籍閣員，且有逐漸增加的趨勢。但就立法行為來看，法案的提案或是通過的比例，無黨籍閣員並沒有與黨籍閣員有顯著的差異。對未來研究而言，無黨籍閣員作為政黨與憲政體制的研究，仍有值得探索其他議題的價值，例如內閣穩定度、預算分配等議題。

**關鍵詞：**半總統制、無黨籍閣員、總統權力、立法行為

---

\* 本文初稿曾發表於 2021 年「第十二屆半總統制與民主：修憲議題與權力分立」學術研討會（5 月 15 日），嘉義：中央研究院政治學研究所、中正大學政治學系。

\*\* 東海大學政治學系教授，電子郵件：yuchung@thu.edu.tw。

## 壹、前言

政黨體系、政黨政治與憲政體制的搭配，向來為比較政治、民主化研究、民主鞏固、政府穩定等議題所關注的核心。傳統的研究認為，政黨的必要性，或是對政府組成與存續的影響，在議會內閣制之下比在總統制之下來得重要。這是因為議會內閣制的政府組成與存續，需要國會多數的信賴，而國會又是以政黨運作為基礎，因此以政黨的互動觀察內閣的組成與存續成為必然的假設。相反的，在總統制之下，因為政府的組成與存續往往是基於總統的個人意志，雖然有的時候總統會考量國會裡的政黨生態，但政黨政治不是總統組閣以及內閣存續的必要條件。雖然亦有學者指出，在總統制國家，國會出現多黨不過半時，總統仍有因為推行政策之需要，而組成聯合內閣的誘因，但以憲政結構而言，總統制國家的內閣組成與延續，仍是獨立於以政黨為核心的國會之外 (Alemán and Tsebelis, 2011: 4)。若以「無黨籍閣員 (non-partisan minister)」的角度來看，按前述的基本假定，在總統制的國家有較大的機率被總統任用，也不是影響內閣存續的關鍵因素。相反的，在內閣制國家下，無黨籍閣員的任命仍須經過政黨的平臺，為何會出現無黨籍閣員有其探究的理論意義。就實務上來說，許多歐陸採用內閣制的國家，對於無黨籍閣員的任用及其對內閣存續的影響，成為學界關注的重要議題，例如：António Costa Pinto 與 Pedro Tavares de Almeida (2018)、Don S. Lee (2018)、Octavio Amorim Neto 與 Kaare Strøm (2002)、Marcelo Camerlo 與 Aníbal Pérez-Liñán (2015) …等。

在憲政體制的分類中，除了議會內閣制與總統制之外，「半總統制 (Semi-presidentialism)」成為學界與實務上越來越受到關注的第三種類型。由於半總統制同時具有總統制與議會內閣制的特性，因此，如果無黨籍閣員在議會內閣制中值得探究，在半總統制中亦應受到關注。然而，在學界中關於半總統制下無黨籍閣員的相關研究，卻相對薄弱。與政黨屬性相關的研究議題，較多著墨在總統、總理、國會三個行為者之間黨籍的一

致性與否。例如 Cindy Skach (2005: 12-21) 將半總統制分類為總統與總理不僅同黨一致，並且享有國會多數的「鞏固多數」；總統與國會多數支持的總理不一致的「分立多數」；以及總統和總理不一致，總理亦無國會多數支持的「分立少數」等三類次類型。Shen (2011) 從台灣的經驗再補充出「鞏固少數」的類型，指的是總統與總理同黨一致，但無法享有國會多數的支持。這些政府類型的分類依據，都是依據府、院、會的政黨屬性，但令人好奇的是，如果出現了無黨籍的總統，或是無黨籍的總理、閣員，要如何進行分類比較？

以台灣的實際經驗來看，我國於 2020 年舉行了第 15 屆的總統與第 10 屆立法院的「同時選舉」，選後民進黨的蔡英文總統順利連任，民進黨也在立法院拿下 61 席，維持單一政黨過半的優勢。府會關係維持了多數且一致政府的型態，蔡總統也強調民進黨的完全執政、完全負責。選後蔡總統第二任就職與行政院改組，民進黨在多數一致政府的優勢下，新內閣一級部會的 22 位首長中，具有黨籍的閣員共計 9 位，無黨籍閣員卻高達 13 位，顯見所謂的完全執政、完全負責，並不是以黨籍人士組閣為形式上的指標。單一政黨執政下，為何出現大量的無黨籍閣員？過往在學界與實務界並不受到特別的關注，主要的原因或許是因為在憲政運作的實務上，我國的憲政秩序比起其他半總統制國家，更偏向總統主導。因此所謂的完全負責，無法在內閣上看到以黨籍閣員為基礎的團隊，而是以總統和行政院院長的人際網絡、黨內派系、加上政治價值（意識形態）取向的執政。在這樣的空間下，內閣才有了大量的無黨籍閣員。基於理論與實務上的關懷，本文以無黨籍閣員為主題，探討半總統制下無黨籍閣員的出現是否與總統權力有關？又或者與府、院、會的政黨一致性有關？其次，將黨籍閣員與無黨籍閣員做一比較，對於行政部門法案的通過而言，兩者之間是否有特殊的差異？

本文在實證的資料分析上，採兩個層次進行討論。在無黨籍閣員的任命方面，選取歐盟中的半總統制國家，希望透過歐盟的超國家組織先初步的控制外部因素，擴大可比較的條件。另外再加入兩個「泛歐陸」的半總

統制國家，也就是烏克蘭和俄羅斯，共 15 個半總統制國家<sup>1</sup>。透過地理位置上的相關性為基礎，討論歐陸半總統制國家在無黨籍閣員上的相關議題。此外，在台灣經驗上，將針對無黨籍閣員與黨籍閣員的比較，討論閣員的黨籍背景是否對行政部門法案通過率產生影響。以下本文分為四個部分進行討論，首先是回顧既有對半總統制與無黨籍閣員的相關研究與文獻；其次在既有研究的基礎上，提出理論框架、變數的界定以及資料來源；第三個部分進行跨國與台灣兩個層次在實證資料的分析，最後提出本文的結論。

## 貳、文獻回顧

半總統制的相關研究，在過去數十年來逐漸受到重視，主要的原因在於此一制度具有理論上豐富的多樣性，以及實務上對於台灣憲政研究的價值。首先，半總統制兼具一部份總統制的元素，也兼具一部份議會內閣制的元素。就半總統制的定義而言，法籍學者 Maurice Duverger (1980) 以英文發表的論文，對半總統制的討論可以說是當前相關研究最具有代表性的定義。依據 Duverger (1980: 166) 在該文中的定義，半總統制是一個滿足以下三個條件的憲政類型：1. 存在一個具有普選基礎的總統；2. 這位總統在憲法上具有一定程度的實際權力；3. 另外由總統任命總理，而總理及各部部長行使行政權，並且只有在國會不表示反對下得以持續行使其職權。從這個定義來看，半總統制是一個兼具總統制與議會內閣制部分元素的憲政類型。因此，在實務的運作上可能體現出總統制與議會內閣制的特性，更有甚者，兩種體制相加之後產生的化學效應，更可能形成獨特的憲政內涵。

依據定義來看，半總統制是一個「二元行政 (Dual executive system)」

---

<sup>1</sup> 除了俄羅斯和烏克蘭之外，其他 13 個歐盟的半總統制國家分別是：羅馬尼亞、法國、斯洛維尼亞、斯洛伐克、芬蘭、奧地利、保加利亞、捷克、冰島、愛爾蘭、立陶宛、波蘭、葡萄牙。

的憲政架構，由總統與內閣構築的二元行政，搭配國會所形成的三角關係。二元行政在理論上，可能出現總統主導，也可能偏向由國會多數支持的內閣領導政府，因此具有「憲政兩軌」的特性（吳玉山，2012：1）。憲政兩軌的概念，提供了對半總統制進行再分類的研究空間，將半總統制再行分類來探討政治運作的其他問題，也成為相關研究的重要子題。就半總統制的再分類來說，Shugart 與 Carey（1992：24）兩人以「總統國會制（President-parliamentary）」和「總理總統制（Premier-presidentialism）」將半總統制做了兩種次類型的比較。在總理總統制之下，總理領導的政府，其正當性至少建立在國會消極的同意之上（亦即在沒有國會多數反對下得以存在），而獨立於總統之外。但總統國會制之下，政府的正當性可能來自於國會，也可能來自於總統，主要的原因在於總統有罷黜內閣的權力，甚至透過解散國會來重組內閣與國會的信任關係。本文關注半總統制中，無黨籍閣員被任命的狀況，上述 Shugart 與 Carey 的分類關注在總統對內閣的影響力，自然也會是分析的重點之一。

吳玉山院士（2012：9）依據內閣人事權歸屬以及總統與國會多數是否一致等變數，將半總統制的實際運作區分成「準內閣制」、「換軌共治」、「分權妥協」、以及「總統優越」四種類型。關注的在於總統權力以及透過政黨觀察總統與國會的關係。這些分類無論從制度面或是運作面，大致上環繞在半總統制獨有之憲政二軌的想像。是以，從憲政二軌來看，總統優勢抑或準內閣制，或是總統國會制抑或總理總統制，何者較有無黨籍閣員被任命的條件？又，無黨籍閣員的任命如何影響總統、國會多數與內閣的關係，尤其是內閣的責任政治與存續？這些都是值得從既有研究中繼續探究的議題。

在無黨籍閣員的部分，既有的若干研究中指出，憲政類型是決定民主政府中無黨籍閣員變化的關鍵因素（Neto and Strøm, 2006; Schleiter and Morgan-Jones 2010）。就憲政類型而言，總統權力的強弱，理論上最弱的是議會內閣制；其次是半總統制下的總理總統制、總統議會制；總統制則是總統權力最強的憲政類型。依據過往的經驗研究發現，總統直選的憲政體制較容易出現無黨籍內閣（石鵬翔，2016：9）。而半總統制與純議會制相比，理論上也有比較多的無黨籍閣員（Neto and Strøm, 2002: 8）。另外，

Hickemand Stall 則以總統權力作為變數，研究認為總統權力愈小，總統直選對於政黨體系影響的效果將會減少，議會制之下，組閣依據政黨談判，總統介入的影響力最低，無黨籍閣員被任命的可能性也越低（轉引自石鵬翔，2016：39）。

在第三波民主化以後，許多新興民主國家採用了半總統制的憲政類型，依據經驗研究發現，無黨籍閣員的人數確實有隨著總統權力增強而增加的趨勢（Pinto and de Almeida, 2018: 113）。整體而言，無黨籍閣員的任命比例在第三波民主化後持續提高（Neto and Strøm, 2006: 619）。他們的研究就發現，在經濟合作與發展組織（OECD）國家中，無黨籍閣員的平均比例在 1950 年至 1997 年間都沒有超過 4%，但佔比卻明顯上升。在 1980 年代初，經合組織國家樣本中的跨國平均值僅為 0.5%，在 1980 年代末上升到 1.0%，在 1990 年代初上升到 2.7%，在 1995-97 年上升到 3.7%（Neto and Strøm, 2006: 624）。以此，無黨籍閣員在晚近漸漸增加，相關議題也逐漸成為政治學討論的焦點。無黨籍閣員在半總統制的研究中，與總統權力的關係、以及其政治影響，也慢慢成為一向值得探討的議題（Camerlo and Pérez-Liñán, 2015: 316）。

依據代議政治與政黨政治的傳統，現代民主國家的行政權，是過政黨間的選舉競爭，最後委託給具有政黨背景的民選代表，重要的部長職位通常是具有黨籍的政治人物出任（Blondel and Cotta, 2000）。在第三波民主化以前，無黨籍閣員的討論還沒有廣泛受到重視，而到了當代，許多民主國家在民主化過程中出現強而有力的總統，無黨籍閣員出現的機率因此提高，此一議題也越來越重要。從 Marcelo Camerlo 與 Aníbal Pérez-Liñán（2015: 316）的研究中顯示，在過去關於內閣成員的研究中，歐洲的民主政治研究，集中在將無黨籍閣員定義為「局外人（outsiders）」或是「獨立部長（independent ministers）」，並表明無黨籍閣員的任用不同於政黨政治的傳統，凸顯在多層級治理以及政黨組織退化的當下，政府對這些無黨籍閣員專業技術的依賴，甚至也和憲政運作「總統化（Presidentialization）」的趨勢有關。換言之，對於議會制組閣的相關研究，已經漸漸從只關注政黨政治慢慢移至無黨籍人士。無黨籍閣員通常被視為對總統高度忠誠者，因為不具有民選基礎，也沒有政黨背景，無黨籍閣員的政治正當性與總統

緊密連結不易切割 (Blondel, 1991: 6)。

就無黨籍閣員的政治影響力來說，總統為了掌握總體的治理效能，需要一定程度的立法支持，無黨籍的忠誠人士可以協助此一目標 (Lee, 2018: 780)。在分立政府的情況下，為了不讓政策窒礙難行，總統任命無黨籍閣員，降低政黨衝突，使國會議員對於總統提出之政策不會過於刁難。如果府會一致，則無論總統權力大小，均很容易與同黨國會議員協調政策；如府會分立，則總統與國會將很難針對不同政策協商，即使總統可自行任命總理，亦難取得國會的配合 (王維芳, 2002: 53)。就此點而言，無黨籍閣員的任命不只仰賴總統權力，也要看政治條件而定。然而，無黨籍閣員是否真協助總統施政，亦有反論。無黨籍閣員如果政治歷練不夠，也可能反而是讓行政立法陷入僵局的關鍵人物 (Neto and Strøm, 2006: 625)。一位有豐富政治歷練的黨籍閣員，有助於爭取並鞏固立法支持，而技術官僚則不受政黨和選民壓力的影響，雖保證了政策的連續性，但也可能較難爭取立法支持。因此，不同類型的部長，任命或解任，都需要考量不同的政治背景 (Camerlo and Pérez-Liñán, 2015: 315)。這裡所謂的技術官僚，很大一部分就是指沒有政黨背景的無黨籍閣員。沈有忠 (2016: 83) 認為所謂之官僚菁英可能來自學界或民間，且通常僅有官僚、政務系統的經驗累積，可能完全沒有政黨經驗或代表政黨參加選舉。

McDonnell 與 Valbruzzi (2014: 665-666) 對歐洲無黨籍閣員的研究作了分類，指出看守內閣、有政黨支持的技術官僚內閣、全技術官僚內閣仍有實際運作上的差異。以沒有政黨基礎的全技術官僚內閣來說，二戰後的歐陸只出現過六次，有三次集中在歐債危機之後，分別出現在匈牙利、捷克與義大利，這顯示出技術官僚內閣在國家面臨重大危機時，可以不依靠政黨而運作的正當性。Brunclik (2015: 62) 則認為，無黨籍閣員的任命有很多可能的原因，其中之一包括緩解行政與立法之間的僵局。

無黨籍閣員的功能，除了前述所提應對危機或是緩解行政立法衝突之外，還有很多政治上的意涵。相較於政黨菁英，無政黨背景的閣員，被定位為技術官僚，可能欠缺足夠的政治歷練與立法經驗。一般而言，在政黨政治的邏輯下，這種技術官僚通常是少數，或任命時具有特定目的。而從政黨菁英中任命的閣員，即使本職與專業能力不如技術官僚，在政黨歷練

和立法過程中，仍舊可以訓練出法案的協調與預算爭取的能力（Pinto and de Almeida, 2018: 111-112）。據此，無黨籍閣員與黨籍閣員的任命，也可能是總統個人一時的意志，而不完全是政黨考量。亦即，無黨籍閣員雖然沒有黨員背景，總統仍有可能因為其具備一定的技術與知識被拔擢為閣員。

基於前述對憲政體制、總統權力、府會關係以及無黨籍閣員的文獻回顧，本研究將探討兩個階段的問題。首先，在半總統制中，總統權力、府會關係、甚至民主成熟度等因素，對任命無黨籍閣員的影響；其次，無黨籍閣員被任命後，對立法效能之影響。研究對象以台灣為主，並依據可蒐集的資料，盡可能的探討全球半總統制國家的概況，尤其從前言中所述，當我們把半總統制區分為總理總統制、總統議會制兩個類型後，是否也與無黨籍閣員被任命有一定的關連性。

### 參、研究架構與變數界定

本文以半總統制之下的無黨籍閣員為研究核心，以台灣為首要的研究目標，在第一組問題意識上聚焦於無黨籍閣員的任命，並且對比與檢視歐洲的半總統制國家，是否也具有相似的理論意涵。第二組問題意識則是聚焦在無黨籍閣員與黨籍閣員的法案提案與通過率，以台灣為單一個案進行研究。具體的問題意識如下：

- 一、就制度差異來看，本文蒐集的半總統制國家中，強勢總統的國家（傾向總統優越），是否比弱勢總統的國家（傾向準內閣制）更容易在組閣時出現無黨籍閣員？
- 二、就府會關係來看，本文蒐集的半總統制國家中，多數一致政府、少數分立政府、共治政府、抑或多黨聯合內閣，何種府會關係較容易在組閣時出現無黨籍閣員？
- 三、就民主成熟度來看，本文蒐集的半總統制國家中，第三波的新興民主與西歐的成熟民主中，何者較容易在組閣時出現無黨籍閣員？

四、僅以台灣為例，從行政部門的立法行為來看，台灣的半總統制運作經驗中，多數一致和少數分立的政府型態是否有差異？其次，在不分藍綠執政的差異下，無黨籍閣員與黨籍閣員的提案效能與法案通過率是否有明顯差距？

簡而言之，本文是以半總統制中的總統權力、不同府會關係下的政府類型、以及民主成熟度等，為本研究的三個自變項，無黨籍閣員的任命與法案表現為本研究的依變項。此外，分析個案來說，前三個問題是以歐洲國家加上台灣進行多個案的敘述統計比較；第四個問題單指分析台灣。研究架構如下圖：

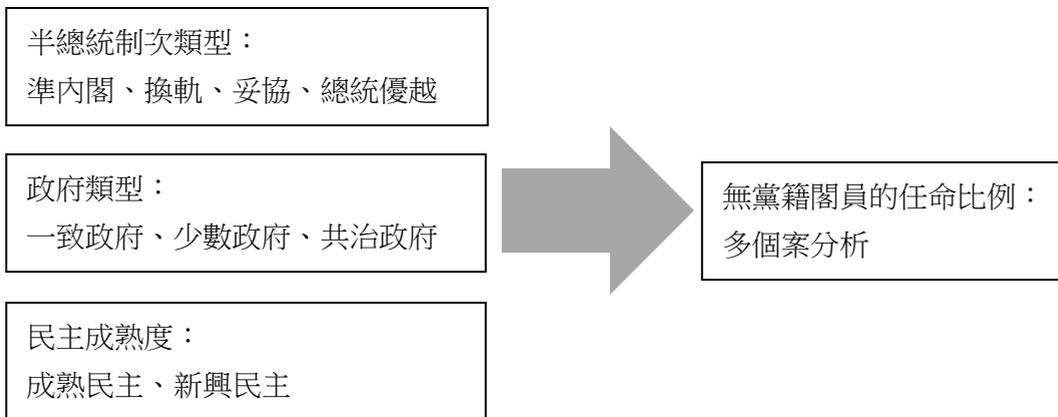


圖 1 無黨籍閣員任命的研究架構

資料來源：作者自繪。

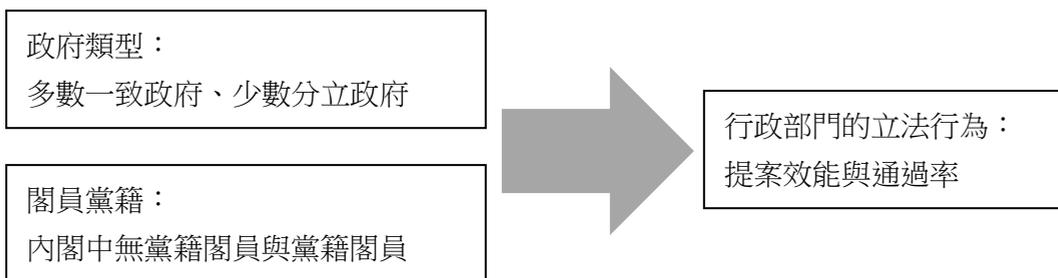


圖 2 台灣無黨籍閣員法案行為研究架構

資料來源：作者自繪。

依據研究架構，本文提出兩組假設，第一組是針對無黨籍閣員的任命，依據多個案數比較後提出；第二組是針對行政部門的立法行為，並比較無黨籍閣員的表現，依據台灣經驗進行分析。兩組假設如下：

**假設 1-1：在半總統制國家中，總統權力越強，出現無黨籍閣員的機率越高。**

依據前述既有文獻的討論，在政府組成時，總統制國家比議會內閣制國家更容易任命無黨籍閣員，這是因為在總統制下，總統擁有不受議會制衡的人事權，有更大的自由度選任閣員，因此無黨籍閣員更容易被任命。半總統制既然同時具有總統制和議會內閣制的元素，運作上具有「憲政兩軌」的特性（吳玉山，2012：1），在運作上，偏向「總統制軌」的半總統制，也就是總統權力較強的半總統制，無黨籍閣員的任用比例，也理應較偏向「內閣制軌」的國家更高。

**假設 1-2：在半總統制國家中，各種政府類型都會出現無黨籍閣員，但共治或是少數政府下，無黨籍閣員被任命的機率較高。**

半總統制的國家在組成政府時，只要總統有組閣上的影響力，都會提高無黨籍閣員的任命機率。然而，若是少數分立政府或是共治政府，因為總統所屬政黨無法掌握議會的多數，甚至無法掌握內閣組成的權力。因此，在妥協與談判下，偏向技術官僚型或是學者類型的無黨籍閣員，很可能是總統與其他政黨都能接受的最大公約數。Neto 與 Strøm（2006: 621）指出，在歐陸的經驗中，無黨籍閣員的任命，可以視之為議會體系與強勢總統雙方賽局後的結果。當總理擁有國會多數的支持，總統卻有人事否決的權力時，無黨籍閣員尤其容易出現。這意味著共治政府或是少數分立政府下，總統與國會多數對人事案的競爭過程中，無黨籍閣員雖然不是雙方第一偏好，但可能是均衡下都可以接受的方案。

### **假設 1-3：在半總統制國家中，新興民主比成熟民主更容易出現無黨籍閣員。**

本項假設的基本理論在於，當總統不受政黨制衡，或是政黨難以在組閣時發揮影響力的前提下，無黨籍的技術官僚有較高被任命的機率。基於此項前提，在新興民主國家中，政黨政治的成熟度或是制度化程度，比成熟民主國家較弱。相反的，強勢總統或是基於人際網絡建立的「恩庇侍從主義（Patron-clientism）」較為盛行。Geofrey 與 Kungu（2020: 211）就指出，在發展中國家因為法治主義與責任政治尚未成熟，基於人際網絡建立的恩庇侍從關係，是公共治理的基礎。在新興民主國家中，恩庇侍從主義的盛行與政黨制度化成反比，因此在組閣時，人際網絡的重要性高於政黨規範，無黨籍閣員被任用的機率也自然提高。

### **假設 2-1：在台灣的經驗中，行政部門在少數一致政府下有較強提案動機，但法案通過率低於多數一致政府。**

不同的行政與立法關係所構成的政府類型，對立法效能必然產生影響。過往研究偏重於總體法案的通過率比較，但更細緻的來看，不同的政府類型也影響著行政部門提案的誘因。盛杏媛（2003：90）針對第四屆立法院的立法表現進行一致政府與分立政府的比較後發現，在一致政府時期，行政院提案比立法委員提案被通過的比例較高，且通過所需時間較短；至於在分立政府時期，立法院多數黨有較強動機去凸顯自己政黨的立場，因此較可能會掣肘行政院的提案，以致於行政院的提案被通過比例大幅降低，通過時間也較長。關於提案動機的部分，本文提出較不同於盛杏媛的解釋。本文假設，在少數分立政府下，執政黨在立法院沒有多數的優勢，因此行政部門的法案不見得會由立法部門代為提出。相反的，多數一致政府下，執政黨同時掌握行政與立法優勢，法案在立法部門提出的比例會較高。另一方面，就法案通過率來看，則是依循過去普遍的研究發現，在少數分立政府下，法案通過率會低於多數一致政府。

## 假設 2-2：依據閣員的政黨背景來看，有黨籍背景的閣員，提案動機與法案通過率都會高於無黨籍閣員。

接著回到無黨籍閣員的議題來看，依據我國憲法規範，總統並無法案的提案權，必須透過黨籍立委或是行政院來提案，以實踐總統的執政意志，行政院也因此扮演著行政部門的主要提案者。沈有忠（2016：98）依據行政院院長的背景區分為「政黨菁英」與「官僚菁英」兩個類型，並依據實證經驗發現，具有政黨背景的行政院院長，因為嫻熟政黨文化與立法運作，將法案送進「黨團協商」的比例明顯高於官僚菁英的行政院院長。此外，前行政院院長江宜樺（2021）也曾公開表示：「院長是否具有政黨歷練，抑或僅具有技術官僚或學者背景，影響著總統和行政院的互動，也影響內閣的運作和表現<sup>2</sup>。」江宜樺的經驗證明了，院長和閣員的黨籍與政黨歷練，是影響政府運作的一項重要變數。據此，本文將更細部的回到閣員的層次，依據黨籍閣員與無黨籍閣員來進行比較，並假設具有黨籍背景的内閣閣員，較嫻熟政黨運作，並且也可能與立法部門有較佳的溝通與協商能力，因此無論就提案或是法案通過率而言，都會比無黨籍閣員略高。

前述兩組假設，分別都是在單一變數之間進行觀察，並無進一步處理多變數分析，沒有在控制其他變數的情況下，單獨觀察單一因素與無黨籍閣員的線性關係。在變數界定上，「無黨籍閣員」是本研究的核心問題。Camerlo 與 Pérez-Liñán（2015：318）在討論內閣閣員的類型時，將閣員依據政黨背景、專業能力的差別分為「黨籍閣員」、「技術官僚」、「門外漢」三類。第一層分類依據政黨背景的有無；第二層針對無政黨背景再分為有專業技術能力、以及無專業技術能力。有政黨背景就是黨籍閣員；無政黨背景但有技術專業就是技術官僚閣員；既無政黨背景也無專業技術，是「門外漢」。因為技術專業較難客觀測量，黨籍相對清晰，因此本研究界定無黨籍閣員即指在就任閣員時，是否具有政黨黨籍而定。不論先前是否具有黨籍，或是就任閣員後加入政黨，只要在就職時不具有政黨屬性，就列為無黨籍閣員。分析對象包括總理（行政院院長）以及核心部會。所謂核心

<sup>2</sup> 此處來源為前行政院院長江宜樺，於 2021 年第十二屆「半總統制與民主」學術研討會中的專題演說。作者做為聽眾與會並將其摘錄，並無正式出版資料。

部會依據各國行政部門官方網頁提供資料為準。

在界定無黨籍閣員之後，第一組分析的制度差異，指的是依據內閣負責對象，以及總統人事權的差異，將半總統制的國家分成總統議會制與總理總統制兩類。這樣的分類如本研究在前言所述，已經是半總統制研究普遍的分類依據。國內亦有許多學者已經將全球半總統制國家按此標準予以分類，本研究將交叉比對相關研究，將全球半總統制國家進行變數一的分類。第二組的差異，指的是選後的府會的關係。Skach (2005: 15-21) 以兩個變數將總統、總理甚至與國會的關係做了實然的分類。第一層關係是總統與總理是否一致，也就是行政權是鞏固或分立；第二層關係則是必須對國會負責的總理，是否享有國會的多數支持。Skach 據此分析三種類型，也就是鞏固多數 (consolidated majority, 總統總理一致，並享有國會多數支持)、分立多數 (divided majority, 總統與總理不一致，但總理享有國會多數支持，亦即共治)、分立少數 (divided minority, 總統與總理不一致，總理也未能享有國會多數之支持)。稍晚，Shen (2011: 141) 依據類型研究的完整性補充 Skach 未有提出的第四種類型，也就是鞏固少數 (consolidated minority, 總統和總理一致，但未能獲得國會多數支持)，並在台灣找到了實際運作的經驗。本研究將據此，區分研究個案中的四種府院會關係，作為討論無黨籍閣員的第二組自變項。

就無黨籍閣員所欲解釋的依變項而言，包括了任命比例與法案的立法行為。任命比例較為單純，就是觀察分析個案的歷屆內閣中，無黨籍閣員的數目與所佔比例。而法案的行為則是分析台灣的單一個案，討論行政部門在不同會期的所有提案中，黨籍閣員和無黨籍閣員的提案效能差異，接著再以提案數和通過數的比例，比較無黨籍閣員和黨籍閣員在法案表現上是否存在差異。

## 肆、無黨籍閣員任命的資料分析

在分析的資料上，針對第一組假設，本文初步蒐集了立陶宛、奧地利、保加利亞、捷克、芬蘭、法國、冰島、愛爾蘭、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、烏克蘭等 14 個歐洲國家，再加上俄羅斯與台灣，共計 16 個國家，合計達 142 次的內閣資料<sup>3</sup>。前述文獻檢閱處，介紹了吳玉山院士（2012）蒐集了全球 41 個民主國家，依據總統抑或國會多數決定總理與內閣人事，以及總統與國會多數黨是否一致，分成了準內閣制、換軌共治、分權妥協、總統優越等四個類型。在這些國家中，西歐地區除了法國和芬蘭，其餘都是準內閣制。按本研究的假設，較不容易出現無黨籍閣員。後列寧國家中，東歐折衷，前蘇聯則傾向總統優越。本文所分析的 16 個國家，按吳玉山院士的分類可以參見表 1。

表 1 本文分析個案的半總統制次分類

半總統制分類	國家
準內閣制	立陶宛、奧地利、保加利亞、冰島、愛爾蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞
換軌共治	法國、波蘭、烏克蘭
分權妥協	芬蘭、羅馬尼亞、捷克
總統優越	俄羅斯、台灣

資料來源：吳玉山（2012：12-13）。

以表 1 為基礎，觀察四個半總統制的次類型中，準內閣制有 8 個：立陶宛、奧地利、保加利亞、冰島、愛爾蘭、葡萄牙、斯洛伐克、斯洛維尼亞；換軌共治有 3 個：法國、波蘭、烏克蘭；分權妥協有 3 個：芬蘭、羅

<sup>3</sup> 本文分析 16 個國家的資料，為 2000 年以後的歷屆內閣組成資料。主要資料來源為維基百科，並輔以 *European Journal of Political Research* 期刊每年度 12 月所發行之歐洲國家政治資料年度報告（*Political Data Year Book*）。2020 年為例的歐洲國家政治資料年度報告，資料來源：2020. *European Journal of Political Research*. from <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/journal/20478852>. Retrieved August 14, 2021。

馬尼亞、捷克；總統優越有兩個：俄羅斯與台灣。將這些國家共計 142 次的組閣資料進一步分析，結果總統優越的兩個國家，共計 470 位閣員中無黨籍佔了 203 位，比例約為 43.2%，遠高於其他三類。大致上符合了本文的假設，亦即，總統組閣的權力越獨立，越有可能超脫黨派的立場任用內閣，無黨籍閣員的比例也越高。完整資料請參見下表 2。

表 2 半總統制次分類與無黨籍閣員

半總統制次分類	閣員總數	無黨籍閣員	比例
準內閣制	794	112	14.1%
換軌共治	684	131	19.2%
分權妥協	731	79	10.8%
總統優越	470	203	43.2%
小計	2679	525	19.6%

資料來源：作者彙整，同註 3。

若再按照組閣時的政府類型分類來看，依據總體資料的結果，無黨籍閣員在所有蒐集的國家歷屆內閣中約佔 18.3%。細分府會關係的政府型態後發現，在一致政府之下，無黨籍閣員僅佔所有內閣總數的 9.6%；但在少數政府下就提高至 25.1%；在共治政府下則是 19.9%；看守內閣甚至高達 99%。這顯示出了當府會一致時，晉用黨籍閣員的比例，顯然高於少數政府與共治政府。換句話說，少數政府、共治政府之下，為了降低行政與立法的衝突，晉用無黨籍閣員以為緩衝是組閣時的一個策略。這點呼應了文獻檢閱處 Brunclik (2015: 62) 的研究觀點。此外，也可以解讀為在少數、共治政府之下，總統難以壟斷人事，無黨籍閣員也可能是各政黨都能接受的選擇之一。

表 3 政府型態與無黨籍閣員（不含台灣與俄羅斯）

政府型態	閣員總數	無黨籍閣員	比例
一致政府	1297	125	9.6%
少數政府	303	76	25.1%
共治政府	609	121	19.9%
看守內閣	103	102	99.0%
小計	2312	424	18.3%

資料來源：作者彙整，同註 3。

表 4 政府型態與無黨籍閣員（含台灣與俄羅斯）

政府型態	閣員總數	無黨籍閣員	比例
一致政府	1650	289	17.5%
少數政府	420	115	27.4%
共治政府	609	121	19.9%
看守內閣	103	102	99.0%
小計	2782	627	22.5%

資料來源：作者彙整，同註 3。

從總統的人事權（制度性權力）以及政府類型（非制度性權力）來看，兩者之間有可能出現相互影響的結果。亦即，儘管總統制度性權力強，但有可能受到分立政府、共治政府的限制，因此也侷限了無黨籍閣員被任命的機率。依據實證的資料來看，在沒有綜合分析的情況下，總統權力較強的半總統制（總統優越），似乎仍舊表現出對無黨籍閣員任命較強的影響力。按初步觀察來看，總統人事權是直接影響無黨籍閣員任命的變數，而政府類型則是扮演間接影響的變數。這個結果呼應了本文的假定，直選且掌握實權的總統，任命內閣通常基於個人意志，無黨籍閣員被任命的機率因此提高。在組閣時，備選的閣員名單中，若有總統的忠誠支持者，即使不具黨籍，總統任命無黨籍閣員的理性基礎仍舊很強。這也說明了總統權力直接影響了內閣的組成（Bucur, 2019: 33）。而從總統的任命權來看，因為影響了內閣組成，因此也成為理論上對於憲政類型分類的依據（Bucur, 2019: 32）。值得說明的是，就總體資料來看，總統人事權和政府類型大致上與無黨籍閣員有關連性，理論意涵上證實了總統可能因個人意志加上人事權力，因此有空間任用無黨籍閣員，但政黨的角色或影響力仍舊不可能因此被忽略。亦即，無黨籍閣員的任命仍有可能是經過政黨平台，甚至是政黨推薦所致。這需要更多單一個案的深度研究才能準確加以釐清。

第三，由於組閣與政黨政治，仍可能受到民主化程度所影響，為了再降低民主化程度的干擾，本文再把分析個案依據第三波民主化的時間，分為成熟民主與後共民主兩類。在第三波民主化以前的國家界定為成熟民主，第三波民主化的國家為後共民主。前者包括：奧地利、芬蘭、法國、

冰島、愛爾蘭、葡萄牙等 6 個國家；後者包括立陶宛、保加利亞、捷克、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、烏克蘭等 8 個歐洲國家，再加上台灣與俄羅斯共 10 個國家。另外，因為看守內閣任用無黨籍閣員的狀況屬於例外，因此將兩類民主中的看守內閣次數去除，得到的結果明顯發現，成熟民主中，無黨籍閣員任用的比例是 9.1%，遠低於新興民主的 29.2%。這顯示了在成熟的民主國家中，政府組成高度仰賴政黨做為平台與工具。而新興民主的政黨政治、政黨制度化程度、政府組成等，都不像成熟民主般的穩定。

政黨政治的成熟與否，其中一項指標就是政黨制度化的程度。新興民主國家因為政治發展較晚，政黨政治容易出現低制度化的現象。Kopecky (2008: 2-3) 認為後共地區的政黨體系整體而言具有「恩庇侍從主義」的特色，並以尋租的模式建立選民支持的基礎。造成這個現象的主要原因在於歷經約半個世紀的共產統治，社會呈現高度原子化的特性，政黨和市民社會的連結欠缺組織基礎，只能仰賴侍從主義與尋租模式。侍從主義或是尋租為基礎的政黨體系，意味著政黨政治處於初步發展的階段，出現重組的機率較高，不利於議會的穩定運作。Ishiyama (2001: 850) 以「侍從黨 (clientelistic party)」形容後共國家在民主轉型階段的政黨特性。所謂的「侍從黨」，指的是政黨低度的制度化與組織發展，仰賴菁英個人的領導，政黨在選舉與政府運作的過程中的自主性較低。研究指出，政黨侍從化發展，是多數後共國家政黨組織的特性，甚至影響了選舉的結果。受到個人化的影響，政府組成時，政黨低制度化使得政黨在組閣與憲政運作的重要性下降，人際網絡或是恩庇侍從的基礎，將使得無黨籍閣員被任命的機率提高。

此外，亦有研究指出，歐洲的新興民主國家從威權體制（例如希臘）或是共產專制轉型而來，容易在民主化初期形成「民粹式民主 (populist democracy)」，這種民粹式民主不利於形成穩定的政黨體系，極化、個人化的政黨競爭也容易在民粹社會中出現 (Pappas, 2014)。這種強調個人主義的政黨與政治氛圍，在政府組成的過程中淡化了政黨政治，以個人為核心而非政黨協商的政治運作與政府組成，也提高了無黨籍閣員被任命的機率。因此，當我們觀察民主的成熟程度時，與無黨籍閣員可能也會產生結

構上的相關性。本文彙整的 18 個個案，依據第三波民主化分為成熟民主與後共民主兩類，在第三波民主化以後的國家界定為後共民主，其餘為成熟民主。資料如表 5。

表 5 民主成熟度與無黨籍閣員

民主類型	閣員總數	無黨籍閣員	比例
成熟民主	916	83	9.1%
後共民主	1866	544	29.2%
小計	2782	627	22.5%

資料來源：作者彙整，同註 3。

總的來說，在半總統制的個案中，為無黨籍閣員雖然也有可能獲得政黨支持，但其任命的過程仍會受到總統意志所影響。Samuels 與 Shugart (2010: 15) 也指出，總統制與半總統制均容易出現「總統化政黨 (presidentialized party)」的情況，主要原因在於直選總統掌握了分配職位與決策的影響力，而透過任命無黨籍閣員，總統可以利用外部的人才，而不受政黨之限制。就理論與實際經驗上，本文初步證實了此一假定。但無黨籍閣員是否就真的能視為總統意志跳脫政黨束縛？恐怕仍須更多細部的資料來證實。

## 伍、台灣的無黨籍閣員與法案行爲

在立法行為的部分，受到資料檢索的限制，難以蒐集到歐洲國家完整的法案資料，因此法案行為的部分，本文僅就台灣的個案加以分析。所有法案數字的資料來源檢索自立法院議事及發言系統，並依據主提案的部會，視其提案期間該部會部長的黨籍予以編碼，時間則是從 2000 年 5 月 20 日至 2020 年 5 月 19 日。關於台灣的立法行為、法案研究的相關討論，本文擬就政府類型以及無黨籍閣員兩個層次來看。首先就政府類型而言，比較多數一致政府和少數分立政府下，行政院與立法院的提案表現和兩個

部門所提出法案的通過比例。過往許多研究均針對行政與立法的一致性來討論立法效能，這些研究大多以立法效能為研究議題，也就是探討影響法案通過率的原因。例如黃秀端（2003）、盛杏媛（2003）、邱訪義與李誌偉（2016）、楊婉瑩（2003）等<sup>4</sup>。

然而，如果回到提案層次來看，相關研究相對較少一些。盛杏媛（2003）曾經以第四屆立法院的資料進行比較，且發現立法部門的提案，在分立政府之下有較強的動機。盛杏媛的解釋在於，在分立政府下，在野黨沒有行政部門，只能透過立法部門提案來凸顯政策主張，且分析範圍僅第四屆（1998年至2001年）。然而，盛杏媛（2014：41）稍晚再整理出五、六、七三屆立法院的提案資料，結果發現立法院的提案（包括立委連署與黨團提案）是逐屆提高，而行政部門的提案則是逐屆下降，最低甚至掉到兩成以下。是以，從既有文獻來看，關於立法效能的研究一方面多集中在比較法案通過率而忽略提案能量的研究；再者，即使進行提案能量的研究，目前也較欠缺細緻的討論和可能因素的分析。

首先觀察政府類型的總體資料，僅就行政部門的提案狀況來看，若不對提案立委或黨團的黨籍差異做區分，觀察行政院與立法院在總體法案中的提案佔比，且拉長時間到2020年，實證的數據出現了幾個特徵。首先，行政院的提案佔全部法案提案的比例來看，在陳水扁總統的少數分立政府時期，提案比為19.7%；而在馬英九總統與蔡英文總統第一任期內，也就是多數一致政府時期，行政院的提案佔比則是7.7%，明顯低於少數分立政府時期。這個結果符合本文的假設，也就是當執政黨同時掌握行政院和立法院的多數時，由立法院與行政院分工提案的情況會較為顯著，甚至大多仰賴立法部門（同黨立委或是黨團）進行提案。相反的，當執政黨沒有立法院多數的優勢時，分工提案的情況會較少，由於欠缺國會的多數優勢，行政院提案的佔比會增加。其次，就行政院所提法案的通過率而言，結果大致符合與過往研究的發現。也就是在多數一致政府下，行政院有立法院多數支持的優勢，行政院所提法案的通過率確實會高於少數分立政

<sup>4</sup> 關於立法效能的研究，除了府會關係以外，還有很多可能的其他變數也被討論過，包括總統兼任黨主席與否、總統任期、行政院院長的背景...等。在此針對府會關係進行與既有研究的呼應和對話。

府。此一結果可以參見表 6。

表 6 不同政府類型下的行政與立法部門提案行為

總統 (政府類型)	立法院 提案數 (A)	行政院 提案數 (B)	總提 案數 (A+B)	行政院 提案比 (B/A+B)	行政院提案 三讀通過數 (C)	行政院 立法效能 (C/B)
陳水扁 (少數分立)	3746	918	4664	19.7%	418	45%
馬英九／蔡英文 (多數一致)	13809	1145	14954	7.7%	710	62%
小計	17555	2063	19618	10.5%	1128	54.7%

資料來源：作者彙整自立法院議事及發言系統：<https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>，檢索日期：2021 年 8 月 14 日。

第二個部分針對行政院中的無黨籍閣員來看，比較無黨籍閣員和黨籍閣員所領導部會的提案能量與法案通過率。過往針對行政部門提案的法案通過率相關研究，在自變項的部分除了前述的政府類型之外，總統的黨權、行政部門的表現也是關注的重點。以總統黨權為例，陳宏銘（2012）、李鳳玉與黃建實（2015）、邱訪義與李誌偉（2016）等的研究都指出，當總統兼任黨主席時，政府部門所提出的法案，通過率均高於總統非兼任黨主席時期。此外，亦有學者是從行政院的觀點來討論法案通過率。周育仁（2011：90-91）的研究報告指出，提高行政與立法的互動將有助於行政部門的法案推動，非正式的包括黨政平台，正式的則是行政院與立法院的溝通機制等。邱訪義與李誌偉（2016：53-55）則是認為，當法案在行政部門中是以跨部會提出，或是當經濟表現不佳時，都影響了行政部門提案的通過比例。對此，本文以閣員的黨籍背景為自變項，嘗試從另一個角度來分析政府所提出法案通過率的影響。

首先觀察陳水扁總統、馬英九總統、蔡英文總統第一任期的期間，內閣中無黨籍閣員（包括查無黨籍背景<sup>5</sup>）任用的比例。結果發現就目前三

<sup>5</sup> 查詢閣員的黨籍背景中，以閣員任命時期為基準。若干閣員查無黨籍資料，均歸類為無黨籍，主要的考量在於本文的假設對黨籍的考慮在於政黨背景將影響提案與立法效能。若查無明確的黨員身份，也無法突顯出該閣員的政黨優勢。因此歸類為無黨籍。

任、五個屆次總統的資料來看，無黨籍閣員任用比例有逐漸提高的趨勢。與前文分析的後共國家相較之下，台灣無論是一致政府或是少數分立政府，也不分藍綠政黨執政，無黨籍比例均相對偏高，這與台灣憲政體制高度總統化有關。1997 年修憲後，總統任命行政院院長無須立法院同意，提高了半總統制總統化的強度。無論是總統大選或是立法院改選，在選後的組閣階段，以總統意志為主，而非政黨協商。不僅如此，政黨發展也出現總統化的趨勢，強化了總統領導政黨，也領導政府的運作基礎。事實上，前述後共國家政黨組織出現「侍從黨」或是個人化的趨勢，作為新興民主的台灣，政黨政治也具有類似的情況，加上總統享有絕對的人事權，更強化了無黨籍閣員被任用的趨勢。閣員的黨籍資料參見表 7。

表 7 閣員黨籍統計

總統	閣員總數	同黨 (比例)	他黨 (比例)	無黨 (比例)
陳水扁	117	53 (45.3%)	25 (21.4%)	39 (32.3%)
馬英九	182	104 (57.1%)	2 (1.1%)	76 (41.8%)
蔡英文	108	43 (39.8%)	1 (0.9%)	64 (59.3%)
小計	407	200 (49.1%)	28 (6.9%)	179 (44.0%)

資料來源：作者統計自立法院議事及發言系統：<https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>，檢索日期：2021 年 8 月 14 日。

接著分析閣員的政黨背景，是否影響法案提案率與法案通過率。就法案提案率而言，總體資料的結果發現，無黨籍閣員的提案比例雖然也是逐漸上升，但卻都低於無黨籍閣員在總體閣員中的比例。亦即，無黨籍閣員的提案比例，是低於無黨籍閣員在內閣中所佔的比例。這個現象有幾個可能的原因，首先，無黨籍閣員的分布，有可能是在非核心部會或是高度專業的部會，這些部會有些沒有提案誘因，有些部會的提案需求本來就比其他核心部會來得低。前者例如政務委員（總數 95 位中，無黨籍共 46 位）；後者例如大量為學者背景的教育部（15 位部長中只有 1 位有黨籍）、前身為國科會的科技部（升格部會後 7 位部長中只有 1 位有黨籍）。其次，無黨籍閣員多來自學者或技術型官僚，對於法案提案的政治操作不如黨籍閣員嫻熟，因此提案率可能也較低。關於行政部門中，黨籍閣員與無黨籍閣

員的提案資料，請參見表 8。

表 8 閣員政黨背景差異與法案行為（提案比較）

總統	院長	行政院 總提案數	無黨籍閣員 提案數（比例）	黨籍閣員 提案數（比例）
陳水扁	唐飛	0	0	0
	張俊雄	173	49	124
	游錫堃	499	111	388
	謝長廷	94	22	72
	蘇貞昌	58	29	29
	張俊雄	94	59	35
	小計	918	270 (29.4%)	648 (70.6%)
馬英九	劉兆玄	142	26	116
	吳敦義	154	39	115
	陳冲	107	41	66
	江宜樺	174	65	109
	毛治國	60	27	33
	張善政	104	45	59
	小計	741	243 (32.8%)	498 (67.2%)
蔡英文	林全	129	60	69
	賴清德	161	98	63
	蘇貞昌	114	52	62
	小計	404	210 (52.0%)	194 (48.0%)
總計		2063	723 (35.1%)	1340 (64.9%)

資料來源：作者彙整自立法院議事及發言系統：<https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>，檢索日期：2021年8月14日。

最後是法案通過率。本文計算的標準，是觀察黨籍閣員和無黨籍閣員在各自的提案總數中通過三讀成為法律的比例。整體而言，受到府會關係的影響，在陳水扁總統時期無論是黨籍閣員抑或無黨籍閣員，法案通過率都低於馬英九總統與蔡英文總統第一任期。如果控制政府類型，比較陳水扁、馬英九、蔡英文各自任內的黨籍與無黨籍閣員的法案通過率，結果發現陳水扁和馬英九兩位總統任內的無黨籍閣員法案通過率低於黨籍閣員，但蔡英文總統第一任期中，無黨籍閣員所提法案的通過率，卻略高於黨籍閣員提出法案的通過率。此外，無論是馬英九或蔡英文，在一致政府

時期，有黨籍與無黨籍閣員的法案通過率相差不大。但在陳水扁的少數分立政府時期，有黨籍與無黨籍閣員的法案通過率差距較為明顯（約為15%）。這或許顯示出在少數分立政府下，閣員黨籍背景，將影響法案在立法院被接受的程度。不過這仍需要更細緻的資料，例如控制部會特性、法案類型等資料後，才能更精確的分析。黨籍與無黨籍閣員的法案通過率資料請參見表9。

表9 閣員政黨背景差異與法案行為（法案通過率）

總統	院長	無黨籍閣員		有黨籍閣員	
		提案數	三讀數（通過率）	提案數	三讀數（通過率）
陳水扁	唐飛	0	0	0	0
	張俊雄	35	0	124	0
	游錫堃	34	18	388	283
	謝長廷	22	18	72	53
	蘇貞昌	15	8	29	13
	張俊雄	40	15	35	10
	小計	146	59 (40.4%)	648	359 (55.4%)
馬英九	劉兆玄	13	10	116	97
	吳敦義	19	13	115	76
	陳冲	17	14	66	35
	江宜樺	64	41	109	63
	毛治國	27	11	33	12
	張善政	40	14	59	16
	小計	180	103 (57.2%)	498	299 (60.0%)
蔡英文	林全	54	41	69	55
	賴清德	98	83	63	38
	蘇貞昌	52	40	62	51
	小計	204	164 (80.4%)	194	144 (74.2%)
總計		530	326 (61.5%)	1340	802 (59.8%)

資料來源：作者彙整自立法院議事及發言系統：<https://lis.ly.gov.tw/l/lylgmecet/lgmecetkm>，檢索日期：2021年8月14日。

整體而言，台灣的經驗在理論意涵上突顯出幾個意義。首先，法案通過率仍舊受到行政院是否有立法院多數支持所影響。這點本文的分析呼應了過往的研究，且將研究期程延伸至蔡英文總統第一任期。其次，本文從

黨籍的觀點比較立法效能，就實證資料來看，發現無黨籍與黨籍閣員的法案通過率差距並不如預期明顯。這意味著提案後在立法院的通過率來說，可能還是受到府會關係的影響，內閣作為一個整體，閣員本身是否舉有黨籍，在提案後並無明顯的影響。至於是否受部會屬性差異而有所異？或是會因法案類型與重要性、法案規模等也有差異？都值得後續的研究與比較。

## 陸、結論

本文以半總統制中的無黨籍閣員為議題，進行閣員任命與法案行為兩個層次的討論。前者以歐洲半總統制國家和台灣為資料基礎，後者則是分析台灣單一個案。就閣員任命來說，在典型的半總統制中，政府組成的正當性可能來自於總統，可能來自於國會多數，也可能是兩者妥協後的結果。一般而言，當總統被憲法授予更大權力，擁有比議會更多的議價能力，因此越可能控制總理及其內閣；另外，當總統面對一個分裂且無實質多數的議會，更有可能任命他們偏好的總理（顏煌庭，2020：9）。本文在理論架構的地方指出，依據總統權力（準內閣制、換軌共治、分權妥協、總統優越）、政府類型（多數一致、少數分立、共治、看守）、以及民主成熟度等三項分類指標，將影響半總統制國家對於無黨籍閣員的任用比例，經過實證資料發現，大致上符合了本文一開始所提出的基本假設。

首先，依據總統權力來看，總統享有越大或是越獨立的人事權，將提高無黨籍閣員被任命的機率。這是因為當總統有較獨立的權力時，組閣的時候受到政黨或是國會的影響就會越低。Samuels 與 Shugart (2010) 指出，直選總統的氛圍，將有助於總統主導職位分配與決策，甚至發展出「總統化政黨」。在相同的條件下，直選的總統如果再握有獨立的人事權，將更強化職務分配的獨立性。在越不受到政黨與國會多數的干擾下，無黨籍閣員的任用空間也將越高。本文在經由實證資料的分析後，證實了此一假設。

其次，從政府類型來看，在半總統制下的少數政府與共治，意味著總統無法獨攬人事權，必須與不同黨的國會多數折衝、談判與妥協。在這種情況下，無黨籍閣員可能成為總統與國會多數黨共同可以接受的妥協結果。雖然如此，在多數一致政府的情況下，總統仍有誘因任命無黨籍的閣員，而且會偏向技術官僚主導。這是因為總統和國會多數的政黨屬性一致，任用技術官僚無損於國會與總統之間的合作關係。更進一步來說，多數一致的政府類型下，總統在行政部門需要的是「執行者」而非「決策者」，因此具有技術官僚的人才將優先於具有政黨背景的人才。沈有忠（2016：98）以台灣的經驗，將總理（行政院院長）分成官僚菁英與黨政菁英，結果發現在多數一致政府的情況下，總統偏向任用官僚菁英出任行政院院長。相反的，在少數分立時期，總統為了強化與立法院的溝通與執政需要，會任用具有政黨背景的黨政菁英。

基於類似的理由，總統只要有人事權，任命無黨籍閣員的誘因就會存在，但仍受總統與國會多數之間的關係所影響。按實際經驗來看，當內閣欠缺國會多數支持時，無黨籍閣員的比例是較高的。至此我們也可以看出，政府類型與總統權力都是影響無黨籍閣員被任命的變數。由於本文討論的是組閣範疇，因此總統在人事上的制度性權力，仍將發揮比政府類型更直接的影響力。從前文的分析來看，總統優越的半總統制，也確實是無黨籍閣員任命比例最高的類型。

第三個部分是從民主成熟度來分析。民主成熟度影響的，是政黨組織的完善，以及前述「總統化政黨」發展的機率。一般而言，中東歐的新興民主，在過去共產社會的高壓統治下，民主化後的政黨較欠缺厚實的社會基礎，因此比較容易出現個人化的發展趨勢，也容易發展為「總統化政黨」。在這個情況下政黨在組閣中的影響力會比在成熟民主中的政黨為弱。內閣組成的正當性也比較容易來自於擁有直選民意基礎的總統，而非低度制度化的政黨。經過經驗資料分析後，也證實了此項假設。亦即，新興民主的無黨籍閣員，比例高過成熟民主國家。

在第二個層次的分析中，本文討論了台灣單一個案，就無黨籍閣員以及法案的提案和通過率等議題進行實證分析。第一個發現是無黨籍閣員的任命，有逐屆提高的趨勢。三位總統中，蔡英文總統第一任期的內閣中，

無黨籍閣員比例最高，其次是馬英九總統、再來是陳水扁總統。由於台灣的半總統制在運作上屬於偏向總統主導的總統國會制。因此，當府會關係是同一政黨的多數一致政府時，總統掌握了府院會的多數，並享有人事權的優勢，在人事的選擇上有更強的自主性，無黨籍閣員的任命空間也較大。這項結論大致上與本文在 1-1 與 1-2 的假設也若合符節。

其次，就行政部門的法案提案與通過率來看，按實證資料發現，無黨籍閣員領導的部會，法案的提案能量無論是數量或是所佔比例，都低於黨籍閣員。推估是因為無黨籍閣員所屬部會的特性所致。另外就法案通過率來看，按資料顯示，行政部門送進立法院審議的法案，通過率受到府會關係的影響較為明顯，閣員本身是否具有政黨背景或是無黨籍，只有影響到提案層次，法案的三讀通過率並沒有因為閣員黨籍而有顯著差異。

總而言之，半總統制是一個雙軌體制的憲政類型。從行政部門的組成與正當性來源，可以看出半總統制偏向總統制或偏向議會內閣制運作的趨勢。無黨籍閣員沒有政黨背景，其任命受到總統權力、政府類型、民主成熟度所影響，也間接幫助我們瞭解雙軌運行的過程中，傾向總統這一軌的原因和結果。此外，在台灣經驗中，與立法效能相結合，初步顯示了與提案誘因有若干的關連性。無黨籍閣員較少在半總統制的研究中被提出，從理論與實務來說，甚至從台灣經驗來看，無黨籍閣員的存在，確實是半總統制國家憲政運作上一個顯著的現象，理應受到更多的討論與關注，除了個案分析與跨國比較之外，也值得與內議會內閣制、總統制等不同憲政類型的運作經驗相互比較，未來值得延伸的議題還包括政府穩定度、預算分配...等。本文從無黨籍閣員作為分析對象，希望能慢慢補充相關議題在半總統制研究中的討論。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 王維芳，2002，〈「半總統制」下的政治穩定：以中華民國為例〉，《遠景基金會季刊》，3（3）：47-74。
- 石鵬翔，2016，《半總統制中准內閣制與內閣制政治運作比較》，國立政治大學政治學系博士論文。
- 江宜樺，2021，〈專題演講〉，發表於「第十二屆半總統制與民主學術研討會」（5月15日），嘉義：國立中正大學政治學系。
- 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》，64：85-136。
- 吳玉山，2012，〈半總統制：全球發展與研究議程〉，沈有忠、吳玉山編，《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，台北：五南，頁1-28。
- 沈有忠，2016，〈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〉，《政治科學論叢》，69：75-102。
- 周育仁，2011，《強化行政與立法部門協調溝通機制之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會。
- 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〉，《台灣政治學刊》，13（1）：39-84。
- 盛杏媛，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，7（2）：51-105。
- 盛杏媛，2014，〈從立法提案到立法產出－比較行政院與立法院在立法過程的影響力〉，東吳大學國會研究中心主編，《轉型中的行政與立法關係》，台北：五南，頁23-60。
- 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。
- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7（2）：3-49。
- 楊婉瑩，2003，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突－以第四屆立法院為例〉，《東吳政治學報》，16：49-95。
- 顏煌庭，2020，〈半總統制民主國家的總理選擇〉，《台灣民主季刊》，17（1）：1-44。

## 二、外文部分

- Alemán, Eduardo, and George Tsebelis. 2011. "Political Parties and Government Coalitions in the Americas." *Journal of Politics in Latin America*, 3(1): 3-28.
- Blondel, Jean. 1991. "Cabinet Government and Cabinet." In J. Blondel, and J.-L. Thiébaud eds., *The Profession of Government Minister in Western Europe*. London: Macmillan, 5-18.
- Blondel, Jean, and Maurizio Cotta. 2000. *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Brunclik, Milos. 2015. "The Rise of Technocratic Cabinets: What We Know, and What We Should Like to Know." *Austrian Journal of Political Science*, 44(3): 57-67.
- Bucur, Cristina. 2019. "Presidents and Cabinet Payoffs in Coalition Governments." *Political Studies Review*, 18(1): 30-52.
- Camerlo, Marcelo, and Aníbal Pérez-Liñán. 2015. "The Politics of Minister Retention in Presidential Systems: Technocrats, Partisans, and Government Approval." *Comparative Politics*, 47(3): 315-333.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government." *European Journal of Political Research*, 8(2): 165-187.
- Geoffrey, Towett, and John Ndungu Kungu. 2020. "The Implication of Political Patron-Client Linkages on Democratic Governance in Developing Democracies." *International Journal of Innovative Research and Advanced Studies*, 7(4): 211-218.
- Ishiyama, John T. 2001. "Party Organization and the Political Success of the Communist Successor Parties." *Social Science Quarterly*, 82(4): 844-864.
- Kopecky, Petr. 2008. *Political Parties and the State in Post-Communist Europe*. New York: Routledge Press.
- Lee, Don S. 2018. "Executive capacity to control legislatures and presidential choice of cabinet ministers in East Asian democracies." *Governance*, 31(4): 777-795
- McDonnell, Duncan, and Marco Valbruzzi. 2014. "Defining and classifying technocrat-led and technocratic governments." *European Journal of Political Research*, 53(4): 654-671.
- Neto, Octavio Amorim, and Kaare Strøm. 2002. "Presidents, Voters, and Non-Partisan Cabinet Members in European Parliamentary Democracies." Paper presented at the Meetings of the Politiske Valg og Offentlig Opinion, August 15-17, Aalborg, Denmark.
- Neto, Octavio Amorim, and Kaare Strøm. 2006. "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Nonpartisan Cabinet Members in European Democracies." *British Journal of Political Science*, 36(4): 619-643.
- Pappas, Takis S. 2014. "Populist Democracies: Post-Authoritarian Greece and Post-Communist Hungary." *Government and Opposition*, 49(1): 1-23.

- Pinto, Antonio Costa, and Pedro Tavares de Almeida. 2018. "The Primacy of Experts? Non-partisan Ministers in Portuguese Democracy." In António Costa Pinto, Maurizio Cotta, and Pedro Tavares de Almeida eds., *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies*. New York: Palgrave Macmillan, 111-137.
- Samuels, David J., and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers*. New York: Cambridge University Press.
- Schleiter, Petra, and Edward Morgan-Jones. 2010. "Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets." *Comparative Political Studies*, 43(11): 1415-1441.
- Shen, Yu-chung. 2011. "Semi-presidentialism in Taiwan: A Shadow of the Constitution of the Weimar Republic." *Taiwan Journal of Democracy*, 7(1): 79-96.
- Shugart, Matthew Sjøberg, and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs*. Princeton: Princeton University Press.

# Non-partisan Ministers in Semi-Presidential Democracies: Appointment and Legislative Behavior

Yu-Chung Shen\*

## Abstract

According to the constitutional characteristics of parliamentary system, political parties are main actors when forming a government. Non-partisan ministers are therefore an important issue when we care about government formation and constitutional operation especially in Europe. Semi-presidential system is an intermediate regime between a presidential and a parliamentary regime. Research on non-partisan ministers in semi-presidential system should be also concerned. Some existing researches point out, the constitutional norms are key factors if non-partisan minister could be appointed. Non-partisan ministers may have a higher chance of being appointed by a strong and powerful president. This paper focus on non-partisan ministers under semi-presidential system. The focus is on exploring the reasons for the appointment of non-partisan minister. Otherwise, I will also discuss the legislative behavior of non-partisan ministers in Taiwan.

**Key Words:** semi-presidentialism, non-partisan ministers, presidential power legislative behavior

---

\* Professor, Department of Political Science, Tunghai University. Email: yuchung@thu.edu.tw.