

# 「國會改選後的政府組成」系列研究（二）

## 台灣憲政制度下的政府組成

### —兼論選後政局的因應之道

蘇彥圖 / 台灣新世紀文教基金會助理研究員

我國的總統在「政府組成」的憲政運作上，不僅掌握了設定議程的權力，而且也實質參與了閣揆乃至閣員的人事佈局；總統的意志與政治實力，確實是左右「政府組成」結果的關鍵因素。

#### 壹、前言

從本系列研究（一）的討論中我們不難發現，憲政制度對於一個國家的「政府組成」機制，有著相當深刻的作用：憲政制度不僅決定了這項機制的性質與形態，規範了這項機制的正式程序，而且也會在相當程度上，影響到它的運作風格與運作結果。基於這樣的理解，而且也由於這些制度因素相對而言是比較外顯、明確而且固定的，所以一般法政學者在討論一個國家的「政府組成」問題時，向來都是先從該國的相關憲政制度開始談起。可是，當我們想要進一步瞭解台灣的憲政制度對於「政府組成」課題的制度安排以及規範影響時，我們很快就會陷入一個相當弔詭的尷尬處境，因為台灣的憲政制度，就此並未發揮定紛止爭的基本規範功能，反而本身就是爭議的焦點所在。這其間的緣由並不難理解：在威權轉型不過十餘年的光陰，而憲政體制上的基本規範又歷經數度

更易的情況下，我們根本無暇確立相關運作的憲政慣例，而且也並未凝聚出穩固的憲法共識；既然連憲政體制的基本定位都還存有爭議，有關「行政院何時必須提出總辭」等等與「政府組成」密切相關的規範課題，當然也是眾說紛紜。不過，在諸多可能的意見中探求、確定法規範的立場與意旨，本來就是法解釋學的基本任務；對於現行憲政制度的相關爭議有所澄清與決斷，從憲法學的觀點來說，不只是可能的，而且也是迫切必要的。這不是一項容易的學術任務，但是我們沒有閃躲的餘地。

#### 貳、「半總統制」的結構限定

在深入檢討我國的憲政規範對於「政府組成」所做的制度安排以前，我們首先必須確定中央政府此一部份之憲政體制的類型屬性，也就是要討論一般所說的體制定位問題。這一方面是因為，不同類型的憲政體制，分別蘊含了不同的建制精神與運

作原理，而「政府組成」制度正好是這些精神、原理的重要作用場域，所以在確定了憲政體制的類型屬性之後，我們也將掌握到這項憲政機制的基本運作邏輯。也惟有當我們據此形成了對於這項機制的基本理解時，我們才能對於相關的個別憲政規範，做出合乎體系一致性的適當詮釋。另一方面，憲政體制的類型分析，同時也是比較憲政研究上的重要討論架構；所以運用一般憲政學理所建構與共認的類型概念來「定位」台灣的憲政體制，不僅將使我們得以藉助比較研究來判定本土制度的特性所在，而且還可以協助我們去汲取、參考其他具有相近制度之民主國家有關「政府組成」的實踐經驗。

那麼，我們應該如何定位台灣的憲政體制呢？由於「總統制」、「內閣制」、「半總統制」乃至於瑞士所獨有的「委員制」這四種最基本的體制類型，幾已囊括了當代立憲主義國家所發展出來的政府體制型式，而且各自均具有相當明確的識別標準／構成要件（湯德宗，1998：138-152；Sartori著、雷飛龍譯，1998：87-145），因此所謂的「定位」，就是要將我們的憲政制度涵攝到這些類型概念中，然後確認其究竟該當、合致於哪一種類型的標準或要件。又由於這些體制類型分別代表了不同的建制原理，並且顯著反映在彼此互有不同的識別標準，所以在特定的基準時點下，除非一個國家的憲政制度非常錯亂矛盾，否則它應該只會從屬於一種體制類型，亦即只會有單一的體制定位，而不會發生同時兼具多種體制定位的混亂情事。可是，關於台灣現行憲政體制的基本定位，竟然出現了「內閣制」、「半總統制」（也就是一般習稱的「雙首長

制」）、「形似半總統制的實質總統制」乃至於「擺盪制」（pendulous system）等多種不同的版本（蘇子喬，1999：98-103；顏厥安，2000：42-43）；有論者甚至認為，因為我國的憲法形式條文仍有很多詮釋空間，所以目前尚無法對於憲政體制的定位爭議有所裁決，而必須另外視日後的憲政實踐而定（蘇子喬，1999：106）！為什麼一個理論上應該是要很清楚明確的答案會演變成這個樣子？如果一切的體制定位都有可能，那跟沒有憲政體制又有什麼兩樣呢？顯然的，如果不是我們的憲政制度真的矛盾百出，就是論者的詮釋與涵攝出了問題。

我們同意，台灣現行的憲政制度，確實存在有諸如併採「覆議制度」以及「不信任投票制度」的詭異安排（參照憲法增修條文第三條規定）；我們也承認，有關於「總統對行政院長是否有免職權」、「總統就國家安全有關大政方針所發布之命令是否需經行政院長副署，該等命令有無拘束行政院之效力」以及「總統的解散國會權究竟受何等限制」等諸多的憲政課題，迄今為止，確實還有爭論的餘地。可是，這些「有疑義」的憲政規範，真的就會直接而絕對地影響到整個憲政體制的類型判斷嗎？我們恐怕就此需要採取比較保留的態度。詳言之，憲政體制的構成，不只包括了實證的憲法規範，也兼容有實際的憲政實踐經驗；正如Sartori所言：「具文（dead letter）不能建立一個政體的性質」（Sartori著、雷飛龍譯，1998：132），所以我們必須從「實質憲法」（material constitution）的觀點，界定一個國家的憲政體制類型。先前所提及的這些憲政爭議課題，基本上都關係到了總統

的權力，但顯然並非衡量總統權力大小的關鍵標準所在；因為在講求「鞏固領導中心」的政治傳統以及總統直選的政治效應下，我國現行憲法下的總統都已註定（至少在過去與現在）不會是虛位的元首，而會實質運作其在憲法上的既有權限與憲法外的政治權威。換句話說，總統有沒有免職行政院長等若干的特殊權限，並不致於影響我們對於實質憲政體制狀態下總統之權力與角色扮演的認定判斷。而在整體考察了相關的制度規範與憲政實踐，並將之與各種體制類型的識別標準進行比對、涵攝之後，我們的結論是：台灣「現行的」中央政府體制，從屬於「半總統制」此一制度類型，別無其他的定位可能。不論是根據Duverger所提出來之三項「半總統制」的基本要素（總統直選／總統握有重要權力／總理以及內閣需以國會之信任為其存續基礎），抑或是依照Sartori所界定的五項判準（Sartori著、雷飛龍譯，1998：137），台灣的中央政府體制基本上都與「半總統制」的類型特徵相吻合，而與其他的體制型式存有明顯重大的歧異。事實上，這也是國內外多數的法政學者對於台灣的憲政體制所做的類型定位（蘇子喬，1999：101）。

當然，「半總統制」只是一個相當含糊的類型概念，其下兼容有多種可能的制度安排，並且往往會因不同的政治生態而衍生出不同的運作型態。即便是「半總統制」的基本建制原則與運作原理，論者間的理解與詮釋也往往存有顯著的分歧；有的學者強調「行政首長的雙元並立」，有的學者則主張其會有行政權力重心的「擺盪」或「換軌」（許宗力，2000：3-4）。不過，任何擬對「半總統制」做更

進一步之詮釋與界定的學術努力，不管有沒有建構或援引其他的類型概念，都不會對於它的基本類型定位有所改變：一個在實際運作上非常「接近內閣制」或者非常「傾向總統制」的「半總統制」，都不會因而就完全等同於「內閣制」或「總統制」；即使現實上發生了「擺盪」或「換軌」的權力現象，也只是「半總統制」之制度內部的運動，不涉及體制定位的更替（Sartori著、雷飛龍譯，1998：130）。就此而言，作為一種中介於「總統制」與「內閣制」之間的混合體制，「半總統制」雖然兼容有這兩種制度型式的部分特性，但也就此合成出了它所特有的運作原理。我們因此不能逕以「總統制」或者「內閣制」的理論思惟解讀這項混合體制，而必須進一步去探尋、確認它的特殊原理。

## 參、基本的制度安排

在「半總統制」的體制定位下，我國的憲政規範架構了一套主要是根據此項體制類型之原理而運作的「政府組成」機制；換句話說，我們必須探尋並且根據「半總統制」的體系觀點，才能適切理解與詮釋與之相關的各個憲政規範。以下所要論證檢討的四項命題，就是我國憲政規範在「半總統制」的基礎結構上，對於「政府組成」機制所做的基本安排。

### 一、總統有任命閣揆的實質權力

憲法增修條文第三條第一項前段規定：「行政院院長由總統任命之。」這項在1997年時修憲確立的簡短規定，便構成了我國現行「政府組成」制度的核心規範。由於1997年時修憲制定本項規定的目的，

就在於取消立法院對於行政院院長人選的事前同意權（停止適用憲法第五十五條規定），所以透過對於本項規定的文義與歷史解釋，我們首先可以清楚得知：在正式的憲政程序上，總統的任命行為，已是確定、產生行政院院長的惟一手續。憲法增修條文第二條第二項另規定：「總統發布行政院院長[...]之任命命令[...]無須行政院院長之副署[...]。」透過對於這兩項規定的體系解釋，我們至少還可以推論認為：行政院院長的任命，是由總統全權負責的。而在這項任命權限的行使，並沒有直接受到任何其他憲法規範或憲政慣例之拘束、限制的情況下，我們更可以合理假設：總統就此將「可能」擁有相當寬廣的決定餘地，可以實質決定所要任命的閣揆人選。「行政院院長由總統任命之」的規范文句，因此不只是正式憲政程序上的儀式安排，還另外「可能」隱含有授與總統實質任命權限的規範意義。

這項可能的規範意涵，基本上就可以從「半總統制」的體系觀點，獲得進一步的證立。簡單地說，我國的總統具有高度的政治權威（主要源自於其經由直接選舉所獲得的直接民主正當性基礎），而且體制上亦容許、肯認其得以經由行政院的協力配合，尋求個人政策理念的具體落實（參見大法官釋字第520號解釋理由）。所以，不論是基於憲政體制所預設的權力邏輯，或是訴諸國民對於實權總統的感情期待，總統都會大力把握這項權力契機，實質運作他（她）所擁有的閣揆任命權限，儘可能去選擇未來能與之合作的行政伙伴。這項任命權限的實質行使，雖然並不表示行政院院長的人選，完全取決於總統個人的好惡，但其間所涉及的種種政治因

素，無疑是由總統負責進行衡量，而且制度上也是由總統單獨做成決定的。在實際的政治運作上，想要爭取閣揆一職的政治實力人物，也一定得要想辦法通過總統這一關，或者承諾會與總統合作，或者營造能讓總統屈服的 political 壓力。就此而言，這項程序／權限規範的確立，已經大幅強化了行政院院長與總統間的互動甚至依存關係，而且也構成了總統參與、影響國家行政事務的一項主要制度管道。

## 二、行政院仍須取得國會的信任

1997年修憲時，雖然取消了立法院對於行政院院長人選的事前同意權，讓總統得以直接任命行政院院長，可是在此同時，卻也增加了立法院得對行政院院長提出不信任案的制度，讓立法院得以信任問題對行政院發動倒閣。這種國會權限的一消一長，基本上便顯示修憲者仍然固守「議會民主」的憲政理念，並無意將原本「半總統制」的體制定位，大幅變更為行政權與立法權嚴格分立的「總統制」。事實上，從比較憲法的觀點來說，這種「由國家元首直接任命內閣總理、國會僅能於事後發動倒閣」的制度安排，也正是多數的議會民主體制國家所採取的制度模式。誠然，「不信任投票制度」在運作時機、方法以及操作難度上，與「對閣揆人選的事前同意機制」相較，確實有著相當大的差異。但不可否認的，這兩種機制都是植基於「政府必須對國會負責」、「政府的成立與存續必須取得國會的信任」這兩項議會民主體制的運作原理，只是分別運用了不同的方式來驗證、確定國會對於政府的支持與信任：「事前同意機制」讓國會可以積極參與閣揆的任命程序，確保其在任命之前就已取得國會的信任；「不信任投票

制度」則是保留了國會事後否定政府信任基礎的權力，而以不信任案的不提出或未獲通過，表徵政府仍然受有國會的信任。根據這樣的理解，憲法增修條文第三條第二項要求「行政院要對立法院所通過的不信任案負責」，基本上就意謂著行政院內閣的成立與存續，仍然必須取得國會的信任；畢竟，如果不以國會的信任作為內閣存續的前提要件，我們根本無法證成國會有倒閣的正當權力。換句話說，「不信任投票制度」雖然直接關連到的是「政府解組」的憲政課題，但也會對於「政府組成」產生一定程度的影響。

不過，學者湯德宗認為，由於立法院通過不信任案以後，行政院尚能呈請總統解散立法院，所以為了避免落入這種「玉石俱焚」、「同歸於盡」的結果，立法院實際上幾乎不可能會去運作「不信任投票制度」。既然「不信任投票制度」形同虛設，而總統又擁有任免行政院院長的實權，所以湯氏還進而主張說，我國的憲政體制已是「形似半總統制的實質總統制」（湯德宗，1998：167-170）。這樣的論說恐怕忽略了「政府組成」這個憲政運作環節，以致推論出了不適切的體制定位結論。我們認為，即便「不信任投票制度」處於備而不用的狀態，也會發揮相當的影響力，促使總統在任命行政院院長的時候，就必須對國會的生態有所考量；<sup>1</sup>我國憲政體制上獨特的總統罷免制度，更使得立法院能夠運用罷免案的提議權，直接對總統施加強大的政治壓力。也正因為國會的生態仍會影響行政院的組成，所以在實際的憲政實踐中，行政院院長並不必然僅因為是由總統單獨任命的，就會質變為「總統的幕僚長」；在總統所屬政

黨並未掌握國會多數的時候，總統不僅可能需要任命與自己分屬不同政黨的人士出任行政院院長，而且其所任命的行政院院長還可能會援引國會的支持而與總統分庭抗禮（許志雄，2000：246-247）。何況，不只是「不信任投票制度」的運作需要評估利害，總統在行使國會解散權的時候，也需要審慎評估相關的政治效應，所以這項制度的運作，並不必然就會導致立法院被解散的情事。就此說來，不論是在「形式上」抑或「實質上」，我國的憲政體制都與「總統制」存在有相當大的差異，不可不辨。

### 三、國會與總統的改選均會啟動內閣改組？

在總統有權任命行政院院長，但行政院內閣又必須取得立法院信任的憲政制度安排下，沒有固定任期的行政院院長，如果在上任以後一帆風順，並沒有被國會倒閣或被總統免職（此於我國憲法上仍有爭議），則他（她）與其他行政院內閣的成員，何時才負有提出總辭的憲法義務呢？由於1997年修憲時做了前述的規範調整，改變了大法官釋字第387號解釋（於1995年公佈）以及釋字第419號解釋（於1996年公佈）的規範基礎，所以許多論者認為這項向來被指稱為「行政院院長之任期（Lebensdauer）」的憲法問題，尚有重新討論之必要，其結論並不當然受到這兩號大法官解釋的拘束限制（黃昭元，1999：46-49；周志宏，2000：309；法治斌、董保城，2001：282-283）。首先提出這項問題的學者黃昭元，就根據1997年修憲後的實證規範基礎，進一步推論出——「總統有權單獨決定內閣的去留，而立法院只能以不信任投票權事後倒閣」的規範

命題，然後徹底翻轉了先前所提兩號大法官解釋的結論。黃氏認為，行政院院長基本上應隨總統同進退，亦即總統改選後行政院院長必須辭職或可由新任總統予以免職，所以釋字第419號解釋就此部分應予變更；至於立法院改選後行政院院長是否要辭職，終究也是要看總統的決定，所以釋字第387號解釋所確立的規範命題——「立委改選後行政院內閣必須提出總辭」，在現行體制下亦應停止適用（黃昭元，1999：46-49）。黃教授的這項論證簡單明瞭，獲得了許多學者的支持，業已蔚為當前我國憲法學界的有力學說。可是，這項認為「內閣只與總統同進退、不與國會共存亡」的規範命題，是否能夠相容於「半總統制」的運作原理，恐怕仍不無疑問。

讓我們先來檢討國會改選與政府更迭間的聯動關係。從比較憲法的觀點來說，在採取議會民主體制的大多數國家中，國會也並未於事前參與政府首長的任命，而只擁有所謂事後倒閣的權力；可是國會的改選，原則上還是會啟動內閣的改組（即便只是形式上的），只有在英國以及其他大英國協的國家，國會選舉才不必然導致政府的更迭，而另須視具體的選舉結果而定（Brunner 著、鄒忠科等譯，1995：240）。為什麼多數的議會民主政體，在國會只有事後倒閣權的制度安排下，仍會要求內閣於國會改選後必須提出總辭呢？一個合理的解釋是：由於內閣的成立與存續必須取得國會的信任，而國會藉由不發動或不通過倒閣案之方式所能提供予政府的信任，仍有「屆期不連續」原則的適用，所以在國會任期屆滿時，原內閣所獲得的國會信任也將屆期，無法對「新」選

出的國會主張其有繼續存續的正當性。當然，這可能只是相當「形式」的規範論證，其所促成的內閣改組也往往只有形式上的意義。不過，一旦總統或內閣不願順從「新」國會的生態、或者國會改選結果所呈現的最新民意並不明確的時候，這項內閣總辭的憲法義務要求，就會發揮實質的規範作用，有助於政府的平順改組（至少可不用另外支出「新」國會刻意推翻「舊」內閣所需的時間與社會成本）。就此而言，除非我國的憲政體制完全變更為「總統制」，或者還有其他堅強的理由，支持我們捨棄這項比較憲法上的一般原則而改就英國傳統的特殊安排，否則的話，大法官釋字第387號解釋所確立的規範命題，就仍應繼續適用或被重新確認。

至於內閣是否應與任命他們的實權總統同進退的問題，則關連到了「半總統制」底下之內閣與總統間的權力關係，須視憲政體制就此所做的制度安排而定。Shugart與Carey便根據總統與總理的權力對比，進一步區辨出了「半總統制」的兩種次類型（sub-type）：「總理—總統制」（premier-presidentialism）與「總統議會制」（president-parliamentarism）（Shugart & Carey, 1992: 23-24）。在「總理—總統制」之下，內閣僅向國會負責，總統不能自由地任命閣員，也不能將總理和閣員逕予免職；向來被認為是我國1997年修憲時之主要參考對象的法國第五共和，就是被歸類為此一制度類型的代表性國家。而所謂「總統—議會制」的制度設計，則讓總理及內閣閣員的任命與免職皆受到總統的控制，但要求內閣仍須獲得國會之信任，所以內閣必須同時對總統以及國會負責；德國威瑪共和以及當前的俄

羅斯聯邦，便是採取此種建制的代表性國家（林佳龍，2000：180-184）。顯然的，如果我們能夠明確界定台灣版之「半總統制」的次類型屬性，我們就可以判定行政院內閣在向立法院負責之餘，是否還要對總統負責並從而跟他（她）同進退；而這其間最主要的制度變數，就在於總統是否有權將行政院院長逕予免職。在尚未產生終局確定的大法官解釋或者形成明確的憲政慣例以前，「總統有無免職行政院院長的權力」這項問題，確實還有相當大的爭議空間；論者希望將之留待時間檢證確定的作法（蘇子喬，1999：106），因此雖然稍嫌保守，但卻不失公允。

不過，即便我們對於總統的行政院院長免職權，抱持否定的態度，而將我國的憲政體制定位為「總理—總統制」，我們也不能排除在今後的憲政實踐上，還有形成「總統改選後內閣亦須提出總辭」之憲政慣例的可能性。遠的不說，在1996年以及2000年的總統大選後，其時的行政院院長（分別是連戰以及蕭萬長）便都基於尊重新任總統的政治考量而提出了辭呈。就此說來，總統選舉在現實的政治運作上確實有可能會啟動內閣改組，而且一旦行政院就此「辭成習慣」，這種基於政治考量的「禮貌性辭職」，就會質變成具有規範效力的憲法義務。只是如此一來，在總統與立法委員的任期不同因而「非共時選舉」（non-concurrent election）的制度安排下，有些行政院內閣將註定成為「短命內閣」。例如2004年5月剛隨新總統上台的行政院內閣，於2005年年初又必須總辭；除非原行政院院長所屬政黨掌握了穩定的國會多數，否則其於提出總辭後，將很難再有續任之機會。如果再考量「非共時選

舉」所容易形成的「分裂多數」（split majority）現象——亦即總統與國會分由不同政黨掌控的情形（林佳龍，2000：196），以及隨之而來的「新、舊民意」爭議，則台灣的憲政局勢，恐怕將會永無寧日。

#### 四、行政院長主導內閣組成，但總統有介入的空間

除了特別規範閣揆的任命程序以外，憲政制度上當然也必須對其他內閣成員的出任方式有所安排，才能組構出「政府組成」的完整正式程序；我國憲法第五十六條規定：「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。」因此也是台灣現行「政府組成」制度的重要構成部分。由於內閣閣員必須經由行政院院長之「提請」，總統方能予以任命，而且總統就此所為之任命，仍須行政院院長的副署（憲法第三十七條參照），所以行政院院長在「政府組成」的正式程序上，無疑擁有內閣人事的主動權，由其扮演我們先前所提及之「組閣者」的角色。之所以會做這樣的制度安排，理由亦不難理解：內閣成員能否與閣揆共事、能否形成同舟共濟的施政團隊，既為閣揆施政成敗之關鍵所在，由其主導內閣人事的佈局，自屬理所當然（法治斌、董保城，2001：254）。問題是，總統可不可以拒絕任命由行政院院長所提請的閣員人選，而運用這項異議權的籌碼來跟行政院院長談判，以期共同協調出雙方均可接受的閣員人選呢？往昔我國的憲法學者，多基於內閣制之立憲精神而反對總統就此保有異議權（陳新民，1996：500），但是從「半總統制」的體系觀點來說，這項結論應該還有斟酌檢討的餘

地。我們認為，在我國的憲政體制尚非明確之「總統—議會制」的情況下，憲法解釋還不足以推論出總統擁有全面性的閣員任命異議權；不過，總統在國家安全事務領域（特別是兩岸關係、國防與外交）的憲政權威，或許可以證立總統對於各該相關部會首長人選表示異議的正當權力。惟總統之「國家安全大政方針」決定權的具體內涵，在既有的憲政經驗中尚未形成明確的憲政慣例，甚至還有反例的存在（2000年總統大選所啟動的內閣改組過程中，當時之行政院院長人選唐飛，據傳就特別堅持國防部、陸委會與外交部等三部會首長之人選）（許宗力，2000：3-3），所以總統能否左右特定部會首長人選的產生結果，主要還是取決於總統的政治實力與當時的政治情勢，目前尚無規範性的「總統保留」領域可言。

然而，制度規範是一回事，實際的憲政運作又是另一回事；行政院院長固然在正式憲政程序上擁有「形式的」內閣人事主控權，卻未必能夠「實質主導」政府的組成。由於我國的實權總統向來兼具執政黨黨魁或重要領袖的身分，而且既有的憲政經驗又分屬「多數政權型」與「少數政權型」這兩種由總統實質主導政局的運作型態，<sup>2</sup>所以在現實政治運作上，「政府組成」的實際主導者往往是總統（其會在行政院院長提出閣員人選之前預為指示），至於行政院院長實際上只扮演了異議者的角色（對總統所屬意的特定人選不滿意時可以拒絕提名）。有學者從法的觀點，質疑此種現象究非所宜（法治斌、董保城，2001：284）；但是要總統或其他政治領袖放棄運用體制外的政治權威，不去介入甄選內閣閣員的現實政治過程，恐怕也是

不切實際的。憲政規範既然無法擔保正式程序中的形式「組閣者」擁有相應的政治實力與權威，規範與現實之間就必然存有落差；與其用簡單的規範邏輯排斥複雜的政治考量，不如說在憲政規範所設定的程序架構中，仍然保留了一定的政治運作空間，容許「政府組成」的實質內涵由現實政治決定。就此而言，「半總統制」的憲政制度，並未禁止總統運用其政治實力去影響、介入「政府組成」的實際政治過程；只是，一旦現實政治情勢改變，總統的政治權威受到相當之侷限時，就算其仍想要實質主導「政府組成」，恐怕也將力有未迨。

## 肆、其他制度規範的重要影響

以上所提及的四項命題，共同交織形成了我國「政府組成」機制的基本架構與正式程序；它們各自對於這項機制之運作過程以及結果的影響作用，也是相當顯而易見的。比如說，我國的總統在「政府組成」的憲政運作上，就不僅掌握了設定議程（agenda setting）的權力，而且也實質參與了閣揆乃至閣員的人事佈局，使得總統的意志與政治實力，成為左右「政府組成」結果的關鍵因素。又比如說，1997年修憲取消立法院對於閣揆人選之事前同意權、改讓立法院擁有事後倒閣權的制度調整，亦使得「少數政府」更容易在我國的憲政制度中存立。當然，會對「政府組成」機制產生影響的憲政制度，並不僅止於上述的這些結構限定與程序安排。制度規範的作用方式，亦不僅限於「導引」或「限制」相關的政治運作；對於特定的運作方式或結果「提供誘因」、「製造壓力」或者「構成阻礙」，毋寧也是其可能

的影響形態。我們甚至可以斷言：任何與「政府組成」機制所牽涉到的國家機關及政治行動者（特別是政黨）相關的制度規範，都有可能對於這項憲政機制的過程或者結果，產生一定程度的影響。例如「違憲政黨禁止」制度（存在於德國與台灣等國）、「建設性不信任投票」（the constructive vote of no confidence）制度（存在於德國、西班牙與比利時等國）、法國特有的「授權立法」制度以及比利時憲法上有關「內閣成員應由各語族人士等比例出任」的特別規定，便時常被比較研究者引列為影響「政府組成」的制度因素示例（Laver & Schofield, 1990: 201-214; Lijphart, 1999: 100-102）。如果將觀察的對象限定在本國法制，我們毋寧也可以檢索出許多相關的制度規範；惟在無法一一進行仔細檢證的情況下，下述的討論，將僅特別針對我們先前尚未提及、惟可能會對這項機制產生「直接影響」的若干重要制度，進行概略的影響評估。

#### 一、選舉制度影響政黨體系與政黨結盟時機

由於選舉制度對於政黨政治有著相當深遠的影響，而「政府組成」的政治過程又與政黨政治習習相關，所以選舉制度向來也被認為是形塑、影響「政府組成」機制的重要制度因素（王業立、陳坤森，2000：21-24）。如果參考Laver與Schofield的比較分析，我們還可以進一步區辨出選舉制度一般說來對於「政府組成」的兩項可能效應：(1)選舉制度的「比例性」（proportionality）（也就是政黨得票率與所獲席次比率間的對應關係）首先會影響到一國政黨體系的「大小規模」（size）——「比例性」較低的選舉程序能夠推促兩大黨的發展，而「比例

性」較高者則傾向容忍多黨的林立（這也是著名的「Duverger法則」的基本內涵）；許多的比較研究就顯示，「一黨多數政府」的組成型態與「單一選區相對多數決制」這種制度間，存在有非常高度的相關性。(2)選舉制度還有可能會在政黨間是否要形成「選舉聯盟」（electoral coalition）的問題上提供誘因，從而影響到政黨結盟運作的政治時機；我們先前曾經提及之「政府組成」的兩種運作傳統（「選前結盟」vs.「選後結盟」），其間的選擇與發展，便與選舉制度的安排密切相關（Laver & Schofield, 1990: 204-206）。問題是，可能會對「政府組成」產生上述這兩種影響的，到底是何項公職的選舉制度呢？在議會民主體制的討論前提下，論者就此主要是在檢討「國會議員的選舉制度」（Laver & Schofield, 1990: 204-206；隋杜卿，2001：229-240；王業立，2001：171-174）。不過我們認為，除了會直接影響國會政治生態的國會選舉制度以外，在台灣版的「半總統制」中，總統選舉制度對於「政府組成」的政治效應，恐怕也需要一併加以論證檢討。

我國立法委員的選舉制度，在區域選舉（計176席次）的部分，是採取「複數選區單記非讓渡投票制」（Single Non-Transferable Vote under Multi-Member-District System; SNTV-MMD）這種「獨步全球」的特殊制度；而僑選與全國不分區委員，則是依政黨比例方式選出，惟所占席次比例相當有限（49 / 225）。關於這種選舉制度的設計以及問題，我國已有諸多文獻做了詳盡的討論（例如王業立，2000：128-137），所以本文在此僅就前揭的兩種可能效應，對本土選制進行評

估。就立法委員選舉制度對於政黨體系的可能影響而言，由於立委區域選舉所採「複數（多席次）選區」的特殊設計配合一定的策略運用，會使得選舉結果呈現一定的「比例性」（效果介於「單一選區相對多數決制」與「比例代表制」之間），讓任何政黨只要獲得一定的選票（「安全票數」的計算可以提供一個參考值）就確定可以獲得國會議席，所以在此種選制下，小黨會有一定的生存空間，甚至還可能會出現「過度代表」（over-representation）的現象（王業立，2000：128-133）。台灣的多黨體系的形成雖然並不是這種選制設計的必然結果，但是其無疑在此一發展過程中提供了重要的誘因，並且有助於多黨體系的維持。再就選舉制度對於政黨結盟時機的可能效應來說，許多學者認為：我國立法委員的區域選舉制度，顯然並沒有對於政黨間的「選舉結盟」提供有效的誘因，甚至還會對於政黨間的「選舉合作」造成阻礙。論者就此所提出來的理由是：於「多席次選區」制度下的競選過程，「黨內競爭」（intraparty competition）可能遠比「黨外競爭」（interparty competition）更為激烈；既然在選舉過程中連黨內的合作都很難達成了，不同政黨間要進行選舉合作自是更為困難的事（隋杜卿，2001：231-233；王業立，2001：172-175）。這樣的推論基本上是值得同意的，但是如果進而認為政黨結盟的時機只有在選舉結束之後而不可能在國會選舉之前，可能就有混淆了「選舉合作」與「政黨結盟」之虞；畢竟，在選前就明白宣示結盟意向的政黨，並不必然就要採取「聯合競選」等選舉合作模式。

至於我國總統選舉所採用的「單一選區相對多數決制」（Plurality with Single-Member-District System），則會產生與前述的立委選制截然不同的政治效應。在應選職位只有一席、由得票數最高者當選（first-past-the-post）的選舉規則下，實力較弱的政黨若無法與其他政黨聯合起來共同對抗實力較強的對手，就註定會在這種「勝者全拿」的賽局中成為永遠的輸家；而選民為了避免浪費手中的選票，往往也會進行「策略性投票」（strategic voting），促成選舉的集中對決。正因為會引發出此等Duverger分別界稱為「機械因素」（mechanical factor）與「心理因素」（psychological factor）的作用效果，所以論者向來認為「單一選區相對多數決制」的選制設計，將會對於政黨間的「選舉聯盟」提供顯著的誘因或壓力，並從而鼓勵、促成一對一的政黨（或政黨聯盟）競爭態勢（王業立，2000：54-62）。學者林佳龍更提醒我們，在政治領袖與一般人民重視總統選舉遠甚於國會議員選舉的情況下，總統選制極可能會產生所謂的「外溢效果」（spillover effect）——其不僅會影響總統選舉時的政黨互動與候選人數目，還有可能會影響到國會中的政黨數目（林佳龍，1999：51）。總統選制所衍生的政黨結盟契機是否能夠抵消立委選制所提供的政黨裂解誘因？在這兩種不同選舉制度的競合作用下，我國的政黨體系又將如何發展演變呢？這些問題的回答，或許還有待學者進行更仔細的分析論證。<sup>3</sup>不過，由總統選制所促成的政黨選前結盟情勢，至少很有可能會延續並且擴及到總統選舉之後的其他政治運作，包括總統改選所可能啟動的「政府組成」機制

在內。例如在2000年的總統大選中，許多冀望所謂「連宋合」的人士，就曾提出「一人當總統、一人當行政院院長」的合作模式，而以「政府組成」議題作為總統選舉時的政結盟條件（或者「暗盤」）。2004年的總統大選是否會出現這種總統選舉一併決定「政府組成」的特殊現象，便相當值得我們留意。

## 二、不相容的國會與政府

我國憲法第七十五條規定：「立法委員不得兼任官吏。」這項看似在規範「立法委員兼職容許性問題」的制度規則，其實也確立了國會與政府在人事組成上的「不相容性」（incompatibility）。不論制憲者當初的基本立意為何，這項規定的存在與踐行，都已在相當程度上強化了行政院內閣相對於立法院的自主獨立地位，甚至形成了「專家內閣」（Expertenkabinette）的特殊憲政傳統；我國行政院的內閣成員，向來便多半是由「技術官僚」等專業人士出任，只有少數是「甄補」（recruit）自立法委員。這種「不相容性規則」，在議會民主體制國家中是相當少見的一除了台灣以外，大概只有法國、荷蘭、挪威、盧森堡以及芬蘭（限於「看守內閣」時期）等國，在憲政制度上設有類似的規定。相形之下，多數議會民主體制國家的內閣成員，大多是由國會議員兼任的；英國以及其他大英國協的國家，更嚴格要求其閣員必須具備國會議員的身分。即便是在法國第五共和，現實的憲政運作上也常出現「原本非政治人物出身的部會首長，被要求『撩下去』參選國會議員，等到順利當選且所屬政黨可以繼續執政時，再請辭議員職位回任部長」的情形（Smith, 1989: 198）。像台灣這麼「徹

底」落實這種特殊規則的案例，比較經驗中因此並不多見。

從憲政體制的體系觀點來說，這樣的特別制度安排，可能只是「議會民主體制內部一種比較次要的變異」（a minor variation within the parliamentary type），並不會更動、影響到憲政體制的根本定位（Lijphart, 1999: 125）；不過，它對於「政府組成」所可能造成的影響，恐怕仍是我們所不能小覷的。詳言之，「不相容性規則」的特殊設計，或許意在擴大內閣閣員的選才範圍（張君勱，1997：79；法治斌、董保城，2001：304-305），但是在此同時，也大幅弱化了國會議員對於「政府組成」的影響程度，並使得國會與政府在人事組成上有著相當於「總統制」的嚴密區隔。這樣的安排是利弊互見的：它雖然有助於打造一個專業性較強的執政團隊，並且讓內閣人事比較不會淪為國會內部的政爭標的，但是也會使得內閣與國會中的執政黨團缺乏緊密的連結與互動，甚至不利於內閣取得國會的認同與支持。在這樣的制度安排下，內閣團隊從成形直到順利運作，可能也會需要比較長的「熱身」時間；因為從各方人士甄選出來的內閣閣員，彼此往往互不相識，或者缺乏共事的經驗，所以此種內閣在成立之初，往往會比主要由國會議員所組成的內閣，需要花費更多的時間來瞭解政務、培養默契。此外，由於我國實務上向來採取相當嚴格的解釋，認為立法委員一旦選擇任官就視同辭職（大法官釋字第1號解釋參照），所以這項規定還將使得有機會入閣的立法委員，陷入「魚與熊掌不可得兼」的兩難處境，甚至影響到「內造政黨」（例如無黨籍立委所組織的政團）參與

「政府組成」的政治結盟運作（除非其能夠推舉可另外遞補的不分區委員入閣，否則就會比較傾向於只參與政策議題的合作，以便保存國會實力）。如果各政黨在國會中的實力非常接近，少掉一席立委就會對於黨團運作或國會政治生態造成重大影響的話，則立法委員的入閣機會勢必更為渺茫。尤其值得憂慮的是，一旦作為這種「專家內閣」之主要後盾的「外造政黨」，實力不夠堅強（例如缺乏執政人才）、紀律不彰（例如無法有效要求黨籍議員支持政府）或者令出多門（例如共組「聯合政府」的政黨聯盟溝通不良）的話，不要說內閣與國會的連繫互動會出問題，就連內閣成員間的溝通互動，也將會面臨嚴厲的考驗。就此而言，這種由「不相容性規則」所參與塑造的「政府組成」，能否順利通過日後多黨政治生態的嚴格考驗，尚有待我們進行後續的追蹤觀察與檢討。

## 伍、選後政局的因應之道 代結論

經由上述的討論，我們業已概略解析了「政府組成」的多樣形貌與複雜內涵，並且對於我國憲政制度的相關設計及其政治效應，做了基本的澄清與檢討。在沒有深入考察當前台灣的政治生態、憲政文化乃至於政治領袖的特質等諸多重要的政治變數以前，我們當然還無法確切推測出年底國會大選前後的政治互動，也不應該對於選後的政局發展遽下斷言。不過，透過對於比較經驗的觀察學習以及對於制度規範的論證反省，我們已經可以診斷出台灣的「政府組成」機制既存的許多病症；如果年底的國會大選後真的形成了「各黨不過

半」的憲政局勢，我們更可以預見——隨之啟動的「政府組成」，將會遭遇到相當高難度的挑戰。鑑於此次「國會改選後的政府組成」，攸關台灣憲政發展的前景，所以我們除了要呼籲各黨各派的政治領袖，展現智慧與誠意，審慎地因應處理相關的事宜以外，我們也希望能夠為台灣找到一個出路，讓「國會改選後的政府組成」可以從憲政危機轉化成憲政契機，從而協助台灣社會早日走出動盪不安的政治亂局。這是一項需要集思廣益的憲政大計，而我們所能做的，其實只是拋磚引玉。根據前述學理分析以及立於「台灣本位」的憲政關懷，就選後政局的因應之道，提出以下十點建議，就教各界先進。

### 一、政治領袖應於選前協商確立「政府組成」的運作規則

由於既存的制度規範並不明確而且有欠周延，還無法對於「各黨不過半」這種複雜政治生態下的「政府組成」，提供適切的規制與導引，甚至可能會成為政治爭議的根源，所以年底的立委選舉結果，倘若產生了「各黨不過半」的政治情勢，恐將開啟台灣社會的「憲政戰國時期」，使得政局深陷於混亂、紛擾與動盪。面對這種潛伏在體制中的憲政危機，我們當然需要採取積極性的預防措施，避免爭議與惡鬥的發生。最直接有效的作法，就是由總統與各主要政黨領袖，在相關的政治運作開始進行以前，即先行溝通形成基本的憲法共識，並且具體擬定出大家都能接受的細部遊戲規則，據以補充規範諸如「組閣權的順位安排」、「組閣權的『換手』時機」等重要的政治課題。如果相關的政治行動者對於「政府組成」機制的運作方式與流程，能夠達成起碼的規範共識，而且

也願意遵守共認的遊戲規則的話，則選後政局至少不會淪為多空混戰或不同政黨聯盟間的焦土對抗，而可以在比較平和的政治氣氛中，理性商議具體的政策與人事問題。此外，我們也認為，這樣的溝通協商最好能在選前及早進行——因為選舉結果尚未明朗的政治氛圍，比較容易形成John Rawls所言的「無知之幕」（veil of ignorance），從而確保規則制定的公平合理。我們並不否認，在各主要政黨間互信不足又各有盤算的情況下，要讓政治領袖齊聚一堂共商此等高度敏感的憲政議題，勢必會面臨到相當大的困難（例如政治領袖間的重重「心結」以及各政黨「死忠」支持者的反彈）；但是不論如何，形塑理性溝通的憲政論壇、緩和對立的激情，應該還是值得我們堅持與努力的基本目標。

## 二、政治結盟宜以政策問題為主要考量

「各黨不過半」之政治生態下的「政府組成」，勢必會牽涉到政黨或個別政治人物間複雜的合縱連橫；最後所形成出來的結盟態勢，則是諸多政治因素競合作用的結果。除了政治、經濟、社會、文化等結構性的因素以外，舉凡權力極大化的政治考量、意識型態或政策主張的異同、乃至於政治人物間的恩怨情仇等政治行動者的不同動機，也都會影響到這項政治過程的結果。就此，我們固然不能限制政治行動者的形成自由，也不應該過度簡化複雜的政治現實；可是基於思辯政治（deliberative politics）以及理性政治的理想，我們還是期許、要求政治行動者在運作結盟的時候，最好能夠少做權謀計算，並且儘量擺脫意識形態等情緒性因素的干擾，而將考量的重心，置於具體政策

共識的形成。

## 三、「選前結盟」應避免流於僵固的情緒對抗

從民主政治的評價觀點來說，政黨在選前明白宣示政治結盟意向的作法，確實具有「還政於民」的積極意義。可是我們也擔心，在台灣社會仍然存在國家認同問題以及族群問題的情況下，如果政黨間的「選前結盟」，僅只建立在意識形態或者歷史情緒的基礎上，可能會升高社會內部的分歧與對立，甚至危及多元社會對於不同意見的包容、和解與整合。為了避免政黨過分受制於意識形態的僵固對立，我們建議：政黨間如要進行「選前結盟」，可以採取「附條件」式的政治操作，而以「結盟的各政黨未獲國會過半數席次」作為政治聯盟的主要解除條件，據以預留情事變更的彈性運作空間。我們也呼籲：社會各界在看待政黨跟誰結盟與何時結盟等政治問題時，應該抱持比較開放與包容的態度，不要囿於僵硬的歷史情緒而逕以「外遇」、「私奔」或「政治分贓」等負面字眼形容特定的結盟組合。

## 四、政治結盟運作宜以政黨為主體，協商過程與結果應力求公開

在台灣的政黨體系尚未成熟定型的情況下，年底的立委選舉後，不無可能再次出現政黨的分裂與重組，改寫選舉結果所確立的政治版圖。不過，取得組閣權的政治行動者，與其致力於「拉攏散戶」或者「招降納叛」，不如認真尋求建立以政黨（政團）為主體的政治聯盟，亦即在「黨對黨」的談判模式上，開展「政府組成」的相關政治運作。我們之所以建議採取這樣的作法，主要是為了避免個別委員的不當政治勒索、降低「派閥政治」的影響

力、維持主要政黨間的基本互信（因為不致發生「互挖牆角」的情事）；尤其，透過合作政黨各自的紀律約束，亦能夠建立出較為穩固的政治聯盟。此外，為了維繫人民對於現實政治的信賴，避免政治結盟的運作淪為「私相授受」、「密室分贓」，政黨間在進行協商談判的時候，就算不能全程公開，至少也應就協商的議程與結果，即時對公眾提出完整的說明。只要我們能夠建立「抵制暗盤交易」的政治文化，讓政治人物瞭解到「私下說的都不算數」，清明的政治或許就不會只是陳義過高的理想期待。

#### 五、「政府組成」的政治過程宜讓立委積極參與

在威權政治時期，由於長年沒有全面改選的立法院並不是憲政運作的重心，而且國民黨對於台灣社會仍有相當的控制力，所以「專家內閣」的籌組與運作，尚不至於成為問題。但是，隨著國會全面改選所帶動的民主浪潮，立法院的憲政地位已逐步高漲；社會的自由化與多元發展，亦不再使得單一政黨可以全面壟斷相關資源。在這樣的憲政發展態勢下，一個完全與立法院「脫勾」的「專家內閣」，是否還能獲得有力的國會支持並從而順利運作，恐怕就會成為問題。我們認為，即便立法委員仍然不得兼任官吏，而且立法院甚至還失去了對於閣揆人選的事前同意權，可是只要「行政院必須取得立法院之信任」的制度基調不變，「政府組成」的實際政治過程，就最好要讓準執政黨的國會意見領袖積極參與，特別是優先考慮資深或專業立委的入閣，或起碼於事前廣泛徵詢同黨或同盟立法委員對於內閣人事佈局的意見。這樣的作法，應該可以在一定程度上

強化內閣與國會執政黨團的連結關係，有助於日後行政與立法部門的順暢互動。

#### 六、「聯合政府」的籌組應兼顧內閣人事與政策問題

如果政黨間的結盟運作有意促成「聯合政府」的籌組，則參與結盟的政黨，就需要在前述「黨對黨」的協商程序上，進一步商議內閣的人事安排並且溝通確定「新」內閣的基本政策，而以「聯合政府約定」的簽署、生效，完成「政府組成」的必要準備工作。由於台灣憲政史上尚未經經驗過「聯合政府」，所以相關的籌備過程與運作方式，還有待政治行動者的摸索與學習。例如在內閣成員的人事安排上，舉凡「授權『組閣者』先行運作提出內閣團隊的名單，然後交由結盟政黨聯席會議確認」、或者「將各項職位依比例或屬性分配予各結盟政黨，由其自行決定人選並且互不干涉」，都是可行的商議方式，其間的取捨選擇，尚有待結盟政黨的考量決定。至於重要政策乃至於施政計畫的溝通與議定，更是「聯合政府」籌組過程中不應輕忽的課題；在沒有任何一個政黨的政綱與政見可以當然轉換為政府之施政計畫的情況下，於籌組政府的過程中就先行協商確定重要政策與施政方針的作法，不僅有助於結盟關係的穩固發展，而且毋寧也是責任政治的基本要求。「聯合政府約定」，因此應以政策計畫作為主要內容，並且對外公開。

#### 七、「少數政府」仍是值得考慮與評估的選項

關於選後政治運作所要促成的政府型態，不同的政黨當然會有不同的盤算與偏好，而且也會去嘗試影響公眾對於特定政府型式的觀感，以便營造對己有利的政治

氣氛。在理性思辯仍然相當匱乏的情況下，當前的言論市場因而難免充斥著權謀與情緒性的術語：許多政黨指責別人的政治結盟是「權謀分贓」，而標榜自己的政黨合作是「正義之師」；「少數政府」在這樣的論戰過程中被污名化成是政局動盪的禍首，自然也不會令人感到意外。持平而論，在眾多可能成形的政府型態之間，其實並沒有先驗性的絕對優劣次序可言；在合乎民主憲政規範的限度以內，由政治實力與政治機遇交互作用出來的任何一種政府型態，毋寧都具備有一定的合理性。我們認為，「多黨最小獲勝內閣」或「多黨超量內閣」等獲有國會多數支持的「聯合政府」型態，固然是因應「各黨不過半」之憲政新局的適當選擇；但是「一黨少數內閣」或「多黨少數內閣」等延續當前「少數政府」的政府型式，也仍然值得評估與考慮。倘若能夠確立中道穩健的政策立場，並且藉由逐案性的政治協商與讓步來換取國會多數的支持，「少數政府」未嘗不能走出先前所經歷的施政困境；在我國憲政文化迄未發展成熟的情況下，「少數政府」的續行，無疑也可以單一化、明確化政治責任的歸屬，讓總統可以施展其抱負並承擔施政成敗的責任。當然，我們並不認為「少數政府」必然優越於其他選項，我們也不能保證它一定能夠通過選後政治情勢的考驗而得以順利施政。但是我們必須再次強調：只要總統擁有任命閣揆的實質權力，「少數政府」就是一個適格的選項。總統任命少數閣揆的政治決定是可受公評的，總統也當然必須為此項決定負起政治責任；我們固然可以質疑說這麼做並不符合民意的期待，但是我們不能因此即冠之以「違憲」的大帽子。

#### 八、於「左右共治」的態勢下，總統與組閣政黨應相互尊重

倘若年底的國會大選後，所謂的「泛藍軍」（國民黨、親民黨與新黨）掌握了下屆立法院的過半數議席，並且形成了穩固的政黨聯盟，則在其所挾「新民意」的巨大政治壓力下，「泛藍軍」雖不必然、但有可能如其所願地取得「政府組成」的主導權，並進而確立所謂「左右共治」的憲政態勢。有論者援引法國第五共和的憲政經驗，認為在這種政治情勢下，「左右共治」理所當然，甚至不無可取之處；可是在憲政體制規範存有諸多爭議，而政治文化又未臻成熟的情況下，「左右共治」對當前的台灣來說，毋寧還是相當高難度的運作模式，從開始進行「政府組成」的那一刻起，就格外需要謹慎小心。如果總統不知自我節制，在閣揆與閣員任命權上大作文章，又或者「泛藍軍」在組閣過程中，處處都想要「架空」、「吃定」總統，完全不尊重總統的意見與權限，則因而衍生的政治紛擾，勢將拖延「政府組成」的時程，甚至埋下「府院惡鬥」的種因，嚴重危及到台灣未來的發展前景。尤其，在閣揆與閣員任命程序上的政治爭議，很有可能被界定為是不具有「可司法性」的「統治行為」，並無法透過大法官解釋有所澄清與裁決；所以我們在此只能嚴正呼籲：於「左右共治」的態勢下，總統與組閣政黨應該充分協調、相互尊重，共同協力防止憲政災難的發生。

#### 九、組閣完成後，可以考慮進行非正式的「信任投票」

許多論者建議，立法院應於行政院內閣籌組完成後，隨即提出不信任案，據以驗證行政院是否獲有立法院信任的問題；如

果不信任案未獲通過，更可讓行政院在接下來的一年之內，可以安心施政而無被倒閣之虞（憲法增修條文第三條第二項第三款規定參照）。在我國並無「信任投票」之建制與憲政慣例的情況下，論者希望據以確認行政院之國會信任基礎的美意，基本上是可以理解的。但是，「不信任投票」是否適合去替代「信任投票」？這恐怕相當值得懷疑。我們認為，這兩種制度在意義、程序與效果上均有不同，最好還是不要混用。如果執政黨在組閣完成後，想要測試、驗證政府所具有的國會支持基礎，應該可以嘗試在行政院對立法院提出施政報告之後，主動要求立法院對其進行「非正式」的「信任投票」；雖然在憲法無明文規定的情況下，立法院就此所為決議將不具有法的拘束力，但是政治誠信的壓力，仍將迫使未獲國會多數信任的內閣自動總辭。至於立法院的在野政黨，若對「政府組成」的結果不滿意，當然可以另依憲法規範發動「不信任投票」；但若之前業已舉行了非正式的「信任投票」，具體驗證了政府的國會支持基礎，則此時想要倒閣的在野政黨，毋寧亦會對於提出「不信任案」的利弊得失，做比較審慎的評估考量。

#### 十、朝野應正視制度缺失，凝聚憲政改革的共識與動力

我們的憲政制度雖然在威權轉型過程中，歷經了多次的變動調整，但是仍然留下了諸多的規範漏洞與爭議難題，甚至連體制定位與基本結構，都有未盡周延、合理之處。如果從「行政民主化」的評價觀點檢視，則在「半總統制」以及多黨體系的結構條件下，今後我國「政府組成」所牽動的複雜政治運作，恐怕只會對於總

統直選的民主效用構成嚴重的妨害，不利於民主理念的落實（許志雄，2000：237-250）。隨著政治生態的演變發展，我們更可以預見許多隱存於憲政制度的危機，都將會一一浮現，而對台灣的民主鞏固構成嚴重的考驗。我們固然殷切期待政治行動者以智慧與誠意帶領台灣度過這些憲政難關，但是我們仍憂心「人治」上的美德終究無法彌補「法治」上的缺憾。至盼政治行動者拋棄私心與成見，共同凝聚出妥當的共識與政治能量來推動全面性的憲政改革工程，俾為長治久安的憲政發展，奠定完善的制度基礎。

#### 【註釋】

1. 至於在採取總統制的美國，參議院雖然握有對於總統所提名之內閣官員（cabinet officers）人選的同意權，但其通常均會尊重總統的提名決定，讓總統就此享有充分的人事選擇權。總統在提名內閣官員的時候，因此並不需要考量參議院內部的政黨政治生態，而有相當寬廣的用人空間。See Lijphart, 1999:104-106; Fisher, 1997: 35-37.這與半總統制國家的憲政運作模式，顯然是非常不同的。
2. 我國學者許志雄根據政治生態的變化，進一步析論了「二元型議會內閣制」（亦即本文所稱的半總統制）的四種可能運作型態：「多數政權型」、「少數政權型」、「競合政權型」（亦即俗稱的「左右共治」）以及「監護政權型」。詳細說明參見許志雄，2000：246-247。
3. 學者徐永明亦注意到了這兩種選舉制度間的重疊效果，並且據此推估台灣政黨體系的大小分配，將會趨向「兩大多小」、「兩極多元」的衝突結構。參見徐永明，2001：1-5。

【參考資料】

一、中文部份

- 1.王業立。《比較選舉制度》。(台北：五南圖書出版公司，2000)。選舉制度對政黨合作的影響：一個制度面的分析，收錄於蘇永欽編，《政黨重組——台灣民主政治的再出發？》：163-175。(台北：新台灣人文教基金會，2001)。
- 2.王業立、陳坤森。聯合內閣的類型與成因之分析，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》：3-32。(台北：新台灣人文教基金會，2000)。
- 3.林佳龍。總統選制的選擇與效應，《新世紀智庫論壇》No. 6：44-65。(1999)。半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析，收錄於林繼文主編，《政治制度》：177-211。(台北：中央研究院，2000)。
- 4.法治斌、董保城。《中華民國憲法》。台北：國立空中大學。(2001)。
- 5.徐永明。國會改選後政府組成的途徑——政黨中心或總統中心？，發表於台灣新世紀文教基金會主辦，《「國會大選後的憲政運作」研討會》：1-13。(台北：台灣新世紀文教基金會，2001)。
- 6.許志雄、陳銘祥、蔡茂寅、周志宏、蔡宗珍。《現代憲法論》。(台北：元照出版公司，2000)。
- 7.許志雄。《憲法秩序之變動》。(台北：元照出版公司，2000)。
- 8.許宗力。「發現」雙首長制，收錄於《憲政體制與政黨輪替研討會論文集》。(台北：台灣新世紀文教基金會，2000)。
- 9.陳新民。《中華民國憲法釋論》。(台北：三民書局(經銷)，1996)。
- 10.湯德宗。論九七修憲後的權力分立——憲改工程的另類選擇，《台大法學論叢》27, 2：135-178。(1998)。
- 11.黃昭元。立法委員改選後行政院應否總辭？，收錄於《月旦法學教室(1)公法學篇1995-1999》：46-47。(台北：元照出版公司，1999)。總統改選後行政院院長應否辭職？，收錄於《月旦法學教室(1)公法學篇1995-1999》：48-49。(台北：元照出版公司，1999)。
- 12.張君勱。《中華民國民主憲法十講》。(台北，1997)。
- 13.隋杜卿。國會選舉制度對聯合政府影響的探索，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》：219-247。(台北：新台灣人文教基金會，2001)。
- 14.顏厥安。憲法文本與中央政府體制，《月旦法學雜誌》61期：40-50。(2000)。
- 15.蘇子喬。從當前憲政體制的論辯釐清我國九七憲改後中央政府體制的定位，《憲政時代》25卷，2期：96-112。(1999)。
- 16.Brunner, George著 / 鄒忠科、黃松榮譯。《比較政府論》。(台北：五南圖書出版公司，1995)。
- 17.Sartori, Giovanni 著 / 雷飛龍譯。《比較憲政工程》。(台北：國立編譯館，1998)。

二、西文部份

Fisher, Louis

1997 *Constitutional Conflicts Between Congress and the President*. Kansas: University Press of Kansas.

Laver, Michael and Schofield, Norman

1990 *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press.

Lijphart, Arend

1999 *Patterns of Democracy: Government*

*Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey

1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*.

Smith, Gordon R.

1989 *Politics in Western Europe: A comparative Analysis*. England: Gower.