

「國會改選後的政府組成」系列研究（一） 政府組成的規範與政治

蘇彥圖 / 台灣新世紀文教基金會助理研究員

我們固然不應該將有關的憲政運作簡化成是憲政規範的涵攝適用，但是我們也不可以迷失在權力遊戲中忘卻了憲政規範的限制與要求。如何在「政府組成」的運作過程中，找到規範理念與政治現實間的適當平衡點，才是我們需要學習、省思以及努力的基本方向。

壹、前言

在歷史的滾滾洪流中，今年（2001）年底所要舉行的立法委員選舉，將會是台灣社會自1992年國會全面改選以來所歷經的第四次國會大選。國會改選雖然不是什麼新鮮事，不過，在憲政體制以及政治生態的基本結構條件下，年底的這場國會大選，還是非常有可能會在台灣的憲政史上創下諸多新紀錄，而非單純僅在重覆既有的歷史經驗。簡單地說，這次國會改選的結果，很可能會產生三項前所未見的特殊現象或者效應，從而對台灣的憲政運作造成劇烈的衝擊與挑戰。首先，如果選前沒有發生政黨重組或者其他重大的政治變化，則選後恐怕將沒有任何一個政黨能夠在國會中取得過半數的席次！台灣人民對於「三黨不過半」的政治術語固然耳熟能詳，可是一旦年底選舉後無一政黨能夠掌握國會多數，「各黨不過半」就不再只是政治口號，而是政治現實了。其次，國會的改選，還會進一步啟動「政府組成」

（government formation; Regierungsbildung）的政治工程，也就是行政院內閣的改組。這種行政院隨立法院之改選而重組的憲政運作，當然算不上什麼新戲碼；但是如果要在「各黨不過半」的國會生態下籌組政府，對我們來說，可就會是一項史無前例的全新挑戰了。明年年初是否會因而出現台灣憲政史上的第一個「聯合政府」（coalition government），更是備受論者關切的問題。再者，年底大選後所可能形成的政府型式，不僅會在相當程度上為既存的憲政規範所影響，而且也會回過頭來衝擊、影響到總統、行政院與立法院這三個憲法機關間的權力關係，甚至進一步深化我國憲政體制的定位爭議。倘若大選後的憲政運作造成了所謂「左右共治」（co-habitation）的憲政局勢，只怕更將對於日後的憲政運作構成嚴峻的考驗。

如果說上述有關憲政發展的理論思惟，證立了年底這場國會大選的意義與效應，那麼現實政治上的利害考量，顯然還會加深人們對於年底大選以及其後憲政運作的

期望、焦慮與算計。畢竟，要想早日走出險惡的經濟情勢以及惡鬥不斷的政治僵局，台灣社會在大選之前就必須及早思尋選後政局的因應之道，儘可能地降低未來政治發展的不確定性。「國會改選後的政府組成」，便在這樣的歷史脈絡以及社會氛圍中，成為當前台灣最為熱門的政治話題。不過，儘管既有的討論已經相當熱切而且豐富，可是社會各界對於有關「政府組成」的程序安排乃至於實質選擇，一直都存在有高度的意見分歧，迄未形成具體的共識。許多人將穩定政局的希望寄託於進一步的「政黨重組」，從而主張應於選後進行跨越既有政黨藩籬的合縱連橫，據以重構穩定政局的多數力量；可是卻也有許多人持完全相反的意見，認為選後的政治協商必須依循「黨對黨」的談判模式，才能合乎政黨政治的規範理想。許多人大力鼓吹「聯合政府」的籌組，認為它是終結政治亂象的唯一解藥；但是仍有不少人批評「聯合政府」就是政治分贓，而且還會混淆施政成敗的責任歸屬。在我國憲政體制之定位爭議不斷的情況下，關於「左右共治」此一選後可能發生的現象，論者間當然也出現了完全不同的評價論斷；其見解與態度之分歧，甚至不禁讓人懷疑，「一部憲法，各自表述」，竟然就是台灣社會當前唯一的「憲法共識」！

在價值多元的民主社會中，不同的政治行動者間對於「政府組成」這種高度政治性的議題，存有不同的偏好並且會做不同的盤算，其實是再正常不過的事情；而憲法規範既然已將有關「政府組成」的諸多課題委由現實政治來形成決定，則其間的選擇判斷，亦難有絕對的是非對錯可言。準此，如果我們仍然希望建立基本的政治

共識，讓大選後的憲政運作不致淪為赤裸的政黨角力，則我們能夠做到而且必須去做的事情，除了溝通以外，還是溝通！遺憾的是，政治溝通所需要的誠摯態度以及理性思辯，迄未在台灣社會生根，所以儘管學界、媒體與政治人物三不五時就在爭論相關的議題，可是我們所看到的，仍只是一波接著一波的口水戰，不斷煽惑著政治對抗的激情。基於民間智庫的職責，我們此刻除了要懇切呼籲各主要政黨停止惡鬥、真誠對話，我們也期許自己能夠引導、推促理性思辯的進行。作為系列研究的開端，本文將嘗試藉由規範與政治的雙重觀照，對「國會改選後的政府組成」這項關鍵議題，進行基本學理的闡述與分析。謹希望這項學術努力，能夠幫助台灣社會擺脫偏見與迷思的糾纏，從而讓我們在思考未來的憲政發展時，能有更為深刻而且清明的想像。

貳、政府組成：觀念的解析與澄清

作為一個從歐美文獻翻譯過來的概念，「政府組成」似乎還不是台灣的法政學術社群所共認與習用的專業術語。不過，這個台灣社會備感陌生的辭彙，卻相當能夠適切地標定出我們在年底國會大選後所會面臨到的憲政課題——因為它既能夠具體指涉國會改選結果所觸發之政府人事與政策的變動，又足以抽象地涵括各種可能形成的政府型態。進一步認識這個關鍵詞，然後運用它來組織相關的討論，因此或許能夠幫助我們掌握問題、釐清思緒。回溯探尋歐美法政學界對於「政府組成」的豐富討論，對於我們這種新興民主國家來說，尤其會是相當重要的一種學習途徑。

一、討論政府組成的基本用意

隨著國家任務的擴張，行政部門的功能與職責也越趨膨脹，甚至形成了所謂「行政國家」的權力現象（李鴻禧，1994：136-142；許志雄等，2000：261-262）。簡單地說，現代國家的行政權，已不僅只是傳統理論所界定的規範執行者，其在相當程度上，更主導、控制了國家的資源分配以及規範與政策的形成。承擔如此重責大任的行政部門，雖然主要是由專業的官僚組織所構成，但其組織結構本身，毋寧仍需要服膺於民主的統制、具備一定的民主正當性基礎；否則的話，民主政治的立憲精神，勢必會被「官僚政治」（bureaucracy）給徹底顛覆。所有民主的憲政國家，因此都必須藉由某種政治機制（例如選舉或者政治任命），來甄選、組成行政權的領導階層（亦即最高行政首長及其內閣成員），讓這些具備有直接或間接民主正當性基礎的官員，負責領導、指揮行政事務的推行，並從而承擔行政決策的政治責任（許志雄，2000：240-241）。「政府組成」這個概念，基本上便是在指涉這種產生、確定國家執政團隊的政治機制；在此所謂的「政府」，一般而言更可說是「內閣」（cabinets）的同義詞，而無涉於行政權外的其他權力部門。¹

二、不同憲政結構下的不同內涵

從行政權必須接受民主統制的觀點來說，「政府組成」當然是每一個崇尚民主的政治體系都需要去因應處理的重要憲政課題；不過，在憲政體制以及政黨體系等不同的結構條件下，「政府組成」無疑也會呈現出不同的風貌、有著不盡相同的憲政意義。作為一項憲政課題，「政府組成」的具體內涵，首先是取決於憲政體制

的基本型態以及相關規範設計；「內閣制」與「半總統制」這兩種從屬於「議會民主」（parliamentary democracy）的政府體制型式，在此項憲政課題上，尤其是與「總統制」有著截然不同的制度安排（Lijphart, 1999:117-124）。基於「議會民主」的憲政理念，「內閣制」與「半總統制」，都採用了「政府必須對國會負責」的建制原則，並由此開展出了一種在行政與立法部門間柔軟分立、綿密互動的憲政結構；這兩種制度中掌控行政權的內閣，因此就算不全然是由國會產生的（亦即內閣成員由國會議員出任或兼職），甚至仍可能擁有獨立的直接民主正當性基礎（例如在以色列有「總理直選」的特殊制度），但其成立以及存續，基本上都還是需要獲得國會的支持或者說信任，並且都要對國會負起施政成敗的政治責任。在這樣的制度安排下，內閣的組成型態自然會與議會的政治生態習習相關，而且「政府組成」也當然會是行政與立法部門間之憲政互動上的重要議題。不過，「內閣制」與「半總統制」就此還是有著顯著的差異：「內閣制」中總統或元首提名或任命內閣成員的權力，就算不是純粹儀式性的，也會受到相當嚴格的限制，少有自由的決策空間；而在「半總統制」中，經由直接民選產生的總統在提名或任命內閣成員時，則往往基於其實權以及民主正當性基礎，而可以享有較為寬廣的決策空間，甚至能夠在相當程度上主導「政府組成」的過程與結果。至於「總統制」，就更是必須另當別論，因為在其採取嚴格權力分立的制度結構下，行政權（總統）與立法權（議會）均分別由人民選舉產生，彼此並無正當性的依存關係（許志雄，2000：

244)。「總統制」下的「政府組成」，因此基本上是取決於總統選舉的結果以及總統就其內閣人事所做的決定，不僅議會的參與多屬形式，而且議會的政治生態就此亦無直接的影響 (Lijphart, 1999:104-106)。

另一項決定「政府組成」之憲政意義的重要結構性因素，則是一個國家所具有的「政黨體系」(party system)——也就是該國政黨政治的發展型態；只是這項因素，基本上只在「議會民主」的憲政體制下，才會對於這項憲政課題有所作用。有關「政黨體系」的分析觀點雖然相當多元，不過在此影響最大的，應該仍是一國主要政黨的數目多寡；「兩黨制」(two-party system)與「多黨制」(multiparty system)這兩種民主國家之「政黨體系」的基本型態，在此尤其具有相當顯著的差異 (Storm, 1990:24)。在「兩黨制」之下，由於國會選舉的結果，近乎必然地會有一個政黨能夠在國會中取得過半數的席次，從而連帶地取得執政的地位 (通常並將由其黨魁出任內閣總理)，所以人民在選舉國會議員的時候，就跟「總統制」下的人民在選舉總統時一樣，基本上也將決定選後何黨執政、何黨在野的政治大勢。

「兩黨制」底下的「政府組成」，因此通常只是在反映這種「一翻兩瞪眼」的國會選舉結果，一般而言並不會具有什麼獨特的憲政意義。但是在「多黨制」的結構條件下，「各黨不過半」毋寧將成為憲政常態；要想從國會選舉中贏得國會過半數的席次並從而取得執政權，這對任何一個主要政黨來說，都會是相當高難度的挑戰。

「多黨制」底下的「政府組成」，因此一般而言將不會只是對於國會選舉結果的制

式反應 (automatic response)，而會進一步需要諸如「結盟」(coalition building)等複雜的政治運作；²也由於支援政府之國會多數的建構，牽涉到主要政黨間複雜的合縱連橫，並且容有不同的結盟型態，所以這種結構條件下的「政府組成」，就結果面的組成型態而言，可謂蘊含了最多的發展可能性。

三、多重的憲政意義與功能

如果將討論的焦點進一步限縮到議會民主體制以及多黨政治這兩重憲政結構條件下的「政府組成」問題，則對於它所承載的憲政功能或者憲政意義，我們還可以提出以下三點重要的補充說明 (Storm, 1990:24)。首先需要澄清的是，有關最高行政首長及其內閣成員應如何甄選產生的問題，雖然可說是「政府組成」的基本關懷所在，可是這項憲政機制的意義與功能，顯然並不僅止於此；考量行政權的政策產出，並進而形塑、確立「新」政府上台後的施政計劃或者重要政策——這無疑也會是「政府組成」的可能內涵與重要功能面向。「政府組成」之所以在「確定人事」之餘，還會有這種「政策形成」的功能表現，主要是因為這項政治過程中的行動者 (政黨與政治人物)，並不是只會想著要去獲取或掌控行政權位 (office-seeking)，他們通常也會嘗試利用這個機會，去追求政策理念的實踐 (policy pursuit)。所以，不論是跨黨派的政治結盟或者單純只是政黨內部的意見整合，由「政府組成」所牽動的政治運作，除了會對於內閣的人事安排有所磋商以外，多少都還會溝通討論到重要的政策議題；政治行動者們在政策議題上的分歧或共識，往往更會是決定「政府如何組成」或者「政

府能否存續下去」的關鍵所在 (Budge & Keman, 1990:27-28)。就此而言,「政府組成」的憲政意義,有相當部分其實是取決於政策問題與人事問題的交錯考量、權力邏輯與政治理想的密切互動;它固然可能淪為赤裸醜惡的權位分贓,但也有可能發展、促成政策理念的思辯對話。

其次,議會民主體制下的「政府組成」問題,雖然在相當程度上會受到議會政治生態的影響,可是這項機制的運作結果,毋寧也會回過頭來形塑、確定國會內部的基本政治結構,亦即界定出國會中的執政黨與在野黨,並從而將國會議員的角色扮演予以集團性的區隔、分化。換句話說,這項憲政機制在決定行政權內涵的同時,也會結構化立法權內部的政治形勢,進而引導黨派或立場不同的國會議員們,依集團屬性的不同(例如支持政府、反對政府或是保持中立),採取不同的議事策略(例如為政府政策護航或是予以杯葛)。從政黨政治的觀點而言,這項「政府組成」的連帶效應,其實是顯而易見的:不同的政黨在「政府組成」的問題上,既然作出了參與執政或者在野監督的不同選擇,他們當然也會要求黨籍議員在行使職權的時候,配合執政黨的決策、貫徹黨的立場。由於政府以及議會中的執政黨團,會進而形成一個彼此奧援的行動團隊,只剩下議會中的反對黨,能夠在國會活動領域中對他們有所制衡,所以這種由政黨政治所蘊生的權力現象,更已大幅改變了古典權力分立理論設定在行政權與立法權間的分立制衡機制,而另外透過政黨間的分工制衡,在國會活動領域內部,形構出一種「功能性權力分立的現代形式」(eine moderne Form funktioneller Gewaltenteilung)

(陳愛娥, 2001: 288-290)。討論「政府組成」機制的憲政意義,因此不能僅著眼於憲法規範所劃設的機關結構,而必須另外考慮到它與政黨政治、議會政治間的交互作用。

最後,關於這項憲政機制究竟是如何被啟動(triggered)的問題,在此恐怕也還有澄清與說明的必要;畢竟,惟有確切掌握「政府組成」的發動原因,我們才能在整個憲政活動脈絡中,給予它適當的定位。本系列論文的標題乃至於先前的討論,或許多少會讓人以為說:「『政府組成』是由國會選舉結果所觸發、啟動的。」可是,這樣的看法即便不是錯誤的,至少也會是相當不完整的—因為在議會民主的憲政體制下,能夠啟動這項機制的因素,其實相當多端。簡單地說,由於議會民主體制下的政府,本身並沒有受到固定任期的保障與限制,所以一旦現實政治的發展會衝擊到它所賴以存立的制度條件(特別是國會乃至於實權總統對於它的信任)時,便會造成政府的更迭。如果以制度形式上的考量作為判準,則所有會在憲政程序上直接牽動、導致內閣提出總辭的憲政狀態或者憲政活動結果—舉凡國會的改選(不論是因為任期屆滿或是因為被提前解散)、國會對於內閣不信任案的表決成立(也就是所謂的「倒閣」)、內閣總理因故自行辭職或被彈劾解職,乃至於某些「半總統制」國家中的總統選舉、或者實權總統將內閣總理予以免職等憲政情事—都可以說是這項機制的啟動因素。當然,不同的啟動因素還是具有不同的特性;其所分別觸動的「政府組成」,也因而會具有不同的憲政意涵。比如說,有些因素是在憲政議程上得以被明

確預見的事態，從而可以讓本身沒有固定任期的政府，起碼還是會有定期性的更迭輪替（即便只是形式上的）；其他因素則是屬於導因於政治危機（例如特殊事變、政治醜聞、政治結盟關係的改變、...乃至於閣揆的身體健康問題等狀況）的突發性活動，意在促使政府的組成形態能夠適時回應政治情勢的變化，或者落實責任政治的要求。又比如說，在若干情況中，內閣負有提出總辭的憲法義務，其所啟動的「政府組成」，因此是由憲法規範所強制的；可是在其他情況中，要不要總辭完全是取決於內閣的政治判斷，所以此等事態的出現，並不必然就會啟動「政府組成」這項機制。不論如何，民主的政府一經組成、確立，就已註定會有下台的一天；一個民主國家的憲政運作過程，其實就是在「政府解組」與「政府組成」之間，進行反覆的、持續的循環（Laver & Shepsle, 1996）。

參、政府組成的過程

在概略地解析了「政府組成」在不同憲政結構條件下所可能具有的意義與功能之後，我們接下來則是要深入這項機制，然後運用內視鏡來觀察它的構成因素以及運作流程，據以回答這項機制究竟是如何運作、如何進行的問題。由於「總統制」以及與「兩黨制」結合之議會民主體制下的「政府組成」問題，相對而言是比較單純的，所以我們以下的討論，將特別限定議會民主體制以及多黨體系這兩重結構條件，並且以較為典型、常見的「政府組成」——亦即由國會改選所啟動者，作為主要的研究對象。

那麼，我們應該如何檢視、解析這項憲

政機制的運作方式呢？顯然的，如果只有考察憲法文本的話，我們並無法獲得多少訊息——因為有關「政府組成」的憲法規範，通常都是相當簡潔的，只有設定出若干正式的憲政程序。以我國憲法為例，憲法增修條文就只有簡短規定到「行政院院長由總統任命之」（第三條第一項前段），以及「總統發布行政院院長[...]之任免命令[...]無須行政院院長之副署[...]」（第二條第二項）；至於總統應該如何行使其權限？是否在某些情況下「必須交出組閣權」？這些問題在憲法上都沒有明文規範。不過，這種「低密度」的規範狀態，並不必然意味著政治行動者們在運作這項機制時，一定會擁有相當寬廣的操作空間，而且也並不表示相關的政治過程，只有受到實力原則的支配：因為除了實證法上的規範以外，一個國家的相關憲法裁判（或者有權機關所做的憲法解釋）、憲政慣例乃至於憲政習慣，往往都會對於這項機制的運作，做了進一步的規範與安排；而且即便沒有既成的規範可資依循，政治行動者們毋寧也會嘗試去協調確立基本的遊戲規則，藉以避免不必要的政治爭議。就此而言，從相關憲政規範以及憲政實踐中析離出「政府組成」的基本規則與運作邏輯，並且以之重構這項機制的運作方式與流程，應該是一項可行的理論嘗試。事實上，許多歐洲的法政學者，便是在這樣的研究路徑上，開展對於各國「政府組成」問題的比較研究，並從而歸納整理出這項機制在前揭憲政結構條件下的不同運作模式。至於 Riker 以降運用賽局理論（game theory）討論這項憲政課題的另一股學術傳統，也在學者 Laver 與 Shepsle 的努力之下，運用上述比較

研究的豐富成果，完成了「政府組成」之一般性理論模型的建構。我們接下來的討論，主要便是要引用這些學術成果，對於這項機制的運作方式以及流程，做更進一步的闡述與分析。

一、兩種運作傳統

政治講求時機（timing）：時機的差異不只會左右政治行動的結果，也會影響政治行動的意義。這樣的道理，在「政府組成」問題上同樣有其適用；歐美的比較政治研究，便是根據政治議程上的不同安排，而將「國會改選後之政府組成」的相關實踐經驗，進一步區劃成兩種不同的運作傳統（Smith, 1989:194-195）。簡單地說，議會民主體制以及多黨體系下的「政府組成」，往往需要政黨間進行密切的合縱連橫，以便在「各黨不過半」的國會生態下，仍然能夠組構出支援政府存立與運作所需要的國會多數。而在這樣的政治過程中，時間顯然也會是一項重要的變數；有關政黨間「何時」進行結盟運作的問題，尤其會進一步影響這項機制的意義與效應。

在有關「國會改選後之政府組成」的第一種運作傳統下，政黨在國會選舉前夕，就會進行合縱連橫的政治運作，並於選前先行確定選後政治結盟的基本態勢。決定要進行合作的各個政黨，通常至少要向選民明白宣示「他們將於選後共組政府」的基本意願，而以這種政治承諾確立它們在競逐國會選舉時的基調；除此之外，它們往往也會進一步協商擬訂共同的政策綱領，甚至在即將舉行的國會大選中，尋求「聯合競選」的密切合作。由於選民在選舉的時候，就已經知悉了政黨間的結盟態勢，並且可以在不同的結盟組合或各別政

黨間，用他們的選票做出選擇，所以只要各政黨在選舉以後仍然信守其所做的結盟承諾，這項運作傳統就會將「政府組成」機制的憲政功能，大幅地移轉給選舉機制，使得多黨體系下的國會選舉，也能發揮「選擇政府」的實質功能，而有類似於「兩黨制」下國會選舉的憲政表現。從民主政治的評價觀點來說，這項運作傳統是相當具有吸引力的，因為其下的「政府組成」機制，比較不致淪為密室政治與權位分贓，並且能夠藉由對於選舉結果的忠實反映，實質強化政府組成結果的民主正當性（黃錦堂，2001：18）；在荷蘭，甚至還產生了一個政黨—Democrats'66，把這種「政治結盟的選前明示」，當作它的主要政治訴求（Smith, 1989:195）。不過，或許因為其另外還需要政治文化與選舉制度等諸多條件的配合，所以這項運作傳統的實踐經驗，主要還是集中在法國第五共和以及德國戰後的若干時期，並沒有發展成為具備多黨體系的諸多民主國家在運作「政府組成」機制時的主流模式；即便是在德法兩國，這項運作傳統也並未形成具有規範拘束力的憲政慣例，而只能算是政黨之選戰策略運用下的偶然結果（吳東野，2001：72-73）。

相形之下，在多黨體系之民主國家的多數實踐經驗中，政黨通常並不會在國會大選以前，就對選後要如何結盟的問題明確表態，而是會等到國會改選結果揭曉、確定以後，才開始進行密切的合縱連橫，然後再根據政黨間協商談判的結果，確定未來政府的人事與政策；這種政黨在國會選舉結束後才開始結盟運作的政治議程安排，便構成了「政府組成」機制的另一種運作傳統。這項運作傳統，有可能是一個

國家的政治情勢使然：比如說，如果一個國家的主要政治議題是相當複雜而敏感的（例如比利時的語言問題），她的主要政黨在選舉的時候就會傾向去採取比較模糊的立場，而儘量避免選前結盟這種容易被對手貼標籤的政治行動。不過，就算沒有這類特殊政治情勢的壓力，在一般政治理性的考量底下，這種運作傳統對於政黨來說，往往也會是比較有利的作法。這一方面是因為，在國會大選以前，選後的政治態勢往往還不明朗，所以此時政黨如果能夠避談結盟問題的話，就比較不會「把話說死」或者「自縛手腳」，而能在選後保有最多的結盟選項與最大的政治空間；反正「政治上沒有永遠的敵人，也沒有永遠的朋友」，政黨間若能保留選後合作的可能性，至少還可以讓選舉不致成為全有全無的零和對決。另一方面，在國會選舉結果確定以後，各政黨的實力與籌碼就會一目瞭然；這種資訊較為充分的政治環境，顯然也可以幫助政黨做出較佳的政治判斷，進而爭取到更好的談判結果（Riker, 1962）。例如說，取得「政府組成」之優先主導權的政黨，這時候就還有可能根據自己的利害需求來選擇結盟對象；即便是國會席次較少的政黨，也可能運用自己作為「關鍵少數」的籌碼，而在結盟談判過程中，爭取到較多的政治利益。只是，這種給予政黨最多運作空間、讓政黨領袖來主導「政府組成」機制的運作傳統，其過程往往會讓一般人民摸不著邊，其結果也有可能會讓社會大眾跌破眼鏡；我們雖然不能斷言這種運作模式是比較不民主的，但是它確實比較容易演變成「搶座位」（musical chairs）的權力遊戲，甚至發生「密室分贓」的政治流弊。如何避免選後

政治結盟運作的惡質發展、維繫人民對於政黨政治的基本信賴，這因此是這項運作傳統下的「政府組成」機制，必須認真應對的重要課題。

二、三個運作階段

不管需不需要結盟關係的建構，也不論政治結盟是何時形成的，在國會改選結果確定以後，取得組閣優先權的政黨或者政黨聯盟，顯然都還需要就未來政府的內閣人事乃至政策問題，進行一連串緊湊的政治運作，並協同總統、國會等相關的國家機關，依憲法規範開展正式的憲政程序。如此一來，國家才能夠在新選出的國會開議以後，順利結束由原內閣提出總辭後所形成之「看守內閣」（caretaker cabinet）的過渡狀態，讓組構完成的「新」政府正式上路。從國會改選結果揭曉後直到「新」政府正式上台的這段期間，因此可以說是國會改選所啟動之「政府組成」機制的關鍵時程。由於其他因素所啟動的「政府組成」，也同樣需要歷經與此類似的憲政過程，所以我們甚至可以從中析繹出這項憲政機制在運作流程上的基本範式。自比較研究的觀點來說，此等憲政程序的議程安排與運作規則，當然是因時、因地而異的。不過，如果引用Laver 與 Shepsle 所發展出來的一般理論模型，以之作為我們的討論架構，則我們或許可以突破這項時空障礙，而對它的運作流程以及其間各種可能的制度安排，進行概略性的討論。

在構架「政府組成」之一般性理論模型的基礎結構時，Laver 與 Shepsle 特別論證推演了一套「一般性的政府組成程序」（the generic government formation process）；他們基本上是將這項機制，進

一步拆解成在時序與功能上環環相扣的三個運作階段，據以解析、闡釋它的運作方式與流程（Laver & Shepsle, 1996: 50-56）。詳言之，「政府組成」的第一個運作階段，是要進行所謂的「認定程序」（the recognition process）：這項憲政過程，主要是在處理「由誰來負責組閣」的問題，目的則是要特定並且授權某個人去主導「新」內閣的籌組；其程序上通常是由國家元首出面指派某人並且賦予其組閣之大任，而這位被指定與授權的人士，便是所謂的「組閣者」（formateur）。在政黨政治的憲政生態下，「組閣者」通常會是某政黨的領袖或者實力人物，是在代表所屬政黨推動、執行「新」政府的籌組作業；所以，何人能夠出線擔任「組閣者」的問題，首先取決於當時各政黨的國會實力，以及政黨間的分合態勢。大多數採取議會民主體制的國家，便是依照各政黨所掌握之國會議席的多寡，而在憲法規範或者憲政慣例上，排定出它們掌控組閣這項執政契機的先後順序。在這樣的制度安排下，國家元首必須指派代表國會第一大黨或者已形成之第一大政黨聯盟的人選，出任第一順位的「組閣者」；只有當其組閣失敗並且無法掌握國會多數時，後順位的其他政黨或政黨聯盟，才有機會依次接手組閣的權力。不過，這種「實力順位法則」，並不是放諸四海皆準的：在英國以及愛爾蘭，就存在有一種全然不同的憲政慣例——其國家元首必須指派即將辭職的現任內閣總理，出任第一順位的「組閣者」，即便其所屬政黨並不是國會的最大黨時也須如此（Laver & Shepsle, 1996:53）。至於擔當「組閣者」的具體人選，「內閣制」國家中的元首，同樣也

少有裁量選擇的權限，而必須指定該當政黨或政黨聯盟所提出的人選，由其擔負組閣的任務；但是在某些「半總統制」國家中，兼具主要政治領袖地位的總統在行使這項指定權限的時候，就可能還有相當的決定餘地，可以做出實質性的選擇。總而言之，這個階段所要產生的「組閣者」，其實就是「新」任內閣總理的候選人。這個人選可能在國家元首指認以前就已清楚浮現，也可能必須等到國家元首出面指定之後才會明朗；但是不論如何，他（她）都必須經過這項「認定程序」，才能取得形式上的組閣地位與權力。³

在確定了誰擁有優先組閣的權力之後，接下來的政治運作就會以「組閣者」為中心，由他（她）負責去協調、組織相關的參與者，然後集體商定出未來內閣團隊的人事佈局。這其間的道理是很簡單的，因為在正式憲政程序開始進行之前的籌備時期，我們不只需要「內定」總理人選，也需要「內定」整個行政團隊。這項機制的第二個運作階段，因此就是要在政治領域中擬議出「政府組成」的基本計畫、逐步形塑出「新」內閣的具體內涵，而以參與者對於這項計畫的終局同意或者否決（veto），標定此項政治運作的成敗與完結。由於內閣團隊的形成是一種集體性的政治創作，並不是「組閣者」一個人的意志與努力所能片面決定的，所以這個階段的政治運作，必然需要「組閣者」外之其他政治行動者的參與，而且會深受「組閣者」與參與者間之互動關係的影響。如果一個政黨有實力單獨組成政府的話，則此一階段的政治運作通常只會涉及該黨內部的政治協調，而且要協調的主要會是內閣的人事問題。可是如果「政府組成」需要

不同程度的政治結盟，則不論結盟關係業已形成或者尚待確立，此際的政治運作都會牽涉到複數政黨間的複雜互動，而且往往還會將政策問題與內閣人事，併列為主要的協商事項。以「聯合政府」這種常見的政治結盟形態為例，「組閣者」在這個階段中，就必須與其他友黨的領袖或代表，針對內閣人事乃至政府政策問題，進行密切的接觸與談判，最後還必須在各個決定結盟的政黨之間，促成「聯合政府約定」（coalition agreement）的締結與生效；這其間的每一個環節，毋寧都涉及到高度複雜的政治運作，並且存在有諸多變數（蕭文生，2001：153-158）。除了上述這種政黨領袖以及未來各部會首長人選間的參與磋商之外，在「半總統制」的國家中，總統也可能會是此項政治過程的重要參與者，會介入某些乃至於所有部會首長的甄選過程；所以在該等人選問題上，「組閣者」往往也還需要設法與總統達成共識。如此說來，「組閣者」雖然是此一階段之政治運作的中心，而且也是形式上的主導者，但是他（她）未必能夠實質主導、強勢決定相關人事與政策的規劃，反而必須極力尋求各方參與人士的意見整合；如果因為結盟「破局」或者政黨分裂等因素，致使芻議中的組成計劃胎死腹中或被全盤推翻，「組閣者」原則上就必須拱手讓出組閣的權力，而與執政的機會擦身而過（除非其尚有籌組「少數政府」（minority government）的可能機會）。

倘若「組閣者」順利完成了第二階段的政治運作，在口袋中備妥了「新」內閣的人事清單乃至政策藍圖，「政府組成」就會繼續行進到最後一個階段——進行正式憲政程序的運作。換句話說，這項機制的

第三個運作階段，就是要在憲政制度上核定、確認政治上的「政府組成」計畫，讓原本處於擬議、籌備狀態的「新」政府，得以正式運作。在此所謂的正式憲政程序，當然是以國家機關的名義進行，而其所要踐行的程序內容，也當然是由一個國家的憲政規範所決定。所以由「組閣者」所籌議的「新」政府能否順利通過此一階段之憲政運作的考驗，除了再次取決於當時的政治形勢以外，還會深受憲政規範的影響；不同國家就此所做的不同制度安排，尤其會在「政府組成」的難易程度上，有著相當顯著的差異（Laver & Schofield, 1990: 206-211）。不過，嚴格說來，這種差異僅反映在關於內閣總理的不同任命程序（Brunner 著、鄒忠科等譯，1995：235-239）。⁴ 就此，愛爾蘭、德國、日本以及瑞典等少數幾個國家，採取了相當嚴格的憲政程序，亦即國家元首須先「提名」內閣總理，經國會「票決同意」（investiture vote）以後才能再予「任命」。相反地，多數的議會民主體制國家則是採取非常寬鬆的憲政程序，而讓內閣總理在國家元首任命以後即可就任，而且只要國會並未通過對於內閣的不信任案，就意謂著內閣獲有國會的支持而得以繼續存續。此外，還有一些國家（例如比利時、義大利、西班牙等國）在憲法規範或憲政慣例上，設定了國會事後認可的機制，亦即讓內閣在組成確立以後，仍需接受國會隨即進行之「信任投票」（confidence vote）的檢驗；即便是憲政規範上採取前述寬鬆程序的國家，在實際的憲政運作上有時也會主動提出「信任投票」或類似意義的票決要求，據以驗證內閣所具有的國會信任基礎（例如法國

第五共和)。以上所例舉的三種不同制度安排，除了會對「政府組成」在此一階段的現實運作，分別構成難易不等的考驗以外，還會回溯影響到前一階段中的結盟政治，並從而左右了「政府組成」的結果型態。例如「內閣總理毋須經國會同意」的程序設計，向來就被論者認為是「少數政府」得否存立的重要制度條件（Lijphart, 1999: 100-101）。

肆、政府組成的結果

經過了上述的憲政過程，「政府組成」機制必然會產出一定的結果，特別表現在組構完成後的政府所呈現出來的形貌。在不同的憲政結構、不同的政治生態以及政治行動者的不同選擇決定下，這項機制所產出的結果型態，也當然會呈現出相當的差異。不過，如果我們僅將這種「組成結果」理解為是「組成過程」的單向產出，那毋寧會是一項嚴重的錯誤。在「結果取向」的政治考量底下，政治行動者在運作這項機制的時候，就會對於各種可能的結果型態有所評估，並且主要是根據此種評估，來決定他們在「組成過程」中所要採取的行動策略。即便是在構架有關「政府組成」制度的「憲政工程」（constitutional engineering）中，結果取向的考量往往也有顯著的作用；例如德國基本法第63條規定，就為了避免「少數政府」（Minderheitsregierung）的出現，而特別授權總統可以在「任命少數總理」與「解散聯邦眾議會」這兩種選項之間，進行裁量決定（Degenhart, 1998: Rn.435）。就此而言，唯有進一步探究「政府組成」的各種可能結果，我們才能對於這項機制的構成以及運作，獲得比較

完整的理解。

在有關「政府組成」的學術討論中，政府在組建完成後所呈現出來的組成型態，向來就是備受論者關注的焦點所在；基於不同的問題意識以及不同的研究方法，歐美的法政學界就此更已開展出了廣泛的討論，累積了豐富的研究成果。首先，有相當多的討論是在追問——「什麼樣的制度條件與政治行動，會產生出什麼樣的組成結果？」——這類的問題；論者基本上希望透過對於這類問題的研究，能夠幫助人們預測出現實個案中「政府組成」的可能結果，或至少對於特定結果的出現與否，提出合理的解釋。就此，研究方法與研究重心上的差異，進一步造就出了多元的理論意見。比方說，「新制度主義」（new institutionalism）或「歐洲政治」研究傳統（the 'European Politics' tradition）下的論者，往往就特別強調憲政制度對於「政府組成」結果的制約或影響（Lijphart, 1999; Blondel(ed.), 1996）；而運用「賽局理論」的學術傳統，主要則是在關注政治行動者的不同行為動機以及理性選擇（Riker, 1962; Laver & Shepsle, 1996）。其次，政府的不同組成型態在存續期間（duration）、運作方式以及政策產出等諸多分析面向上的不同表現，也是比較政治研究上的重要課題；對於各國經驗的統計分析，則是進行這項比較研究的重要方法（Budge & Keman, 1990）。除此之外，規範性取向的思考在此也並未缺席；「大聯合政府」（grand coalition government）與「少數政府」的合憲性問題，尤其備受論者爭議（Roskin, 1999: 235; Storm, 1990:243-244）。

那麼，「政府組成」機制到底會產出哪

些可能的政府型態呢？對於這項先決問題，Lijphart所提出來的類型區分，是相當值得我們參考的（Lijphart, 1999: 90-91）。一如其他多數學者所做的分析，Lijphart在類型化政府的組成型態時，同樣也是綜合考量了（A）「內閣是由一黨獨組或多黨聯合組成」以及（B）「內閣所具有的國會支持基礎（parliamentary support base）」這兩項最主要的變數；只是對於後者，Lijphart僅概略區分出「最小獲勝內閣」（minimal winning cabinets）、「超量內閣」（oversized cabinets）以及「少數內閣」（minority or “undersized” cabinets）這三種基本型態。換句話說，Lijphart並未特別在「超量內閣」此一類型中，另外區分出「大聯合內閣」（亦即具有75%以上之國會議席支援的多黨聯合內閣）這種特殊形式，也並沒有在「最小獲勝內閣」與「少數內閣」之間，另外提出所謂的“blocking cabinets”（亦即剛好具有50%之國會議席支援的內閣）；不過，這樣的省略應不致造成重大的困擾，因為其所提出的三種基本類型，已能對這兩種邊際案型提供必要的說明。根據（A）、（B）這兩種變數的不同變

項，Lijphart更進一步組合出了五種政府的組成型態，它們分別是：(1)「一黨多數內閣」（one-party majority cabinets）、(2)「多黨最小獲勝（聯合）內閣」（multiparty minimal winning cabinets）、(3)「一黨少數內閣」（one-party minority cabinets）、(4)「多黨少數（聯合）內閣」（multiparty minority cabinets）以及(5)「多黨超量（聯合）內閣」（multiparty and oversized cabinets）。尤其值得注意的是，這樣的排列次序正好是從最為典型的「多數型」（the majoritarian type）政府，一直到最為典型的「共識型」（the consensual type）政府，所以這項排序也分別標定出了各個政府型態的基本特質——或者比較傾向於「權力的集中」，或者比較重視「權力的分享」。以上所提及的五種政府型態，事實上都曾在民主先進國家的實踐經驗中出現過，具有一定的實證意義；其雖然主要被適用在有關議會民主體制下之政府型態的分析討論，但也可以在微調之後解析「總統制」下的內閣形式（Lijphart, 1999: 104-106）。下列的表一與表二，就是比較政治研究上運用這項類型區分的簡單示例。

表一：從1945到1996年間，五種政府類型在32個議會民主體制國家中的在位時間比例
（Proportions of time during which five types of cabinets were in power in thirty-two parliamentary democracies, 1945—96）

內閣型態 (a)	(a) 在所有內閣中所占的比例 (%)	(a) 在所有內閣扣除「一黨多數內閣」後所占的比例 (%)
一黨多數內閣	37.1	-
多黨最小獲勝內閣	24.7	39.3
一黨少數內閣	11.4	18.1
多黨少數內閣	5.8	9.2
多黨超量內閣	21.0	33.4
總 計	100.0	100.0

Source: (Lijphart, 1999: 98)

表二：從1945到1996年間，根據兩種不同的測定標準，五種政府類型在31個議會民主體制國家中的出現次數以及平均存續期間（Frequency and average cabinet duration according to two criteria (in years) of five types of cabinets in thirty-one parliamentary democracies, 1945—96）

內閣型態	Measure I		Measure II	
	出現次數	平均存續期間（年）	出現次數	平均存續期間（年）
一黨多數內閣	45	8.01	142	3.00
多黨最小獲勝內閣	71	3.28	107	2.41
一黨少數內閣	38	2.24	76	1.64
多黨少數內閣	53	1.01	59	0.91
多黨超量內閣	91	2.07	120	1.71
所有內閣	297	3.09	504	2.12

Source: (Lijphart, 1999: 137)

對於以上所提及之多種政府類型的個別觀察與比較分析，我國的法政學界已有相當程度的引介與討論（Lijphart著、陳坤森譯，1993；謝復生，1995；鄒篤麒，1995；韋洪武，1996；楊日青，1996；黃德北，1996；葉陽明，1996；陳坤森，2000；蘇永欽編，2001），所以本文並打算一一加以詳述。不過，對於「聯合政府」以及「少數政府」這兩種在當前的政治討論中經常被提到的政府型態，我們在此還是應該要做進一步的說明與澄清。

一、聯合政府

在「政府組成」的討論脈絡中，「聯合政府」基本上是在指涉「內閣由複數政黨共組、內閣成員之黨籍主要分屬於各聯盟政黨」的政府型態；其與「聯合內閣」（coalition cabinets）的概念同義，而與「一黨政府」的概念正相對立。由於並未考慮到前述之「內閣所具有的國會支持基礎」這項變數，所以嚴格說來，「聯合政府」還不是一個精確的類型概念。不過，這從來就無損於這項概念的實用性與重要

性，因為光是「兩個以上的政黨經由結盟而共組政府」的複雜政治過程，就已是非常實際而且深奧的政治問題、學術問題。時至今日，「聯合政府」已然是議會民主體制下最為常見的政府型態（我們可以運用表二，綜計「多黨最小獲勝內閣」、「多黨少數內閣」以及「多黨超量內閣」這三種「聯合政府」的出現次數，即可證明這項論斷）；試圖預測或解釋「聯合政府」會以何種形式組構的「聯合理論」（coalition theories），更可謂是「政府組成」之相關學術討論中的顯學。不過，儘管在外國已經累積了豐富的實踐經驗以及熱切的學術討論，在本土憲政發展迄未出現過這種政府型態的歷史侷限下，台灣社會對於「聯合政府」仍然相當陌生，甚至對之存有諸多的誤解（例如認為「聯合政府」不同於「聯合內閣」，而另外涵括了其他的政府部門）與偏見（例如認為「聯合政府」就是「權力分贓」，或者認為它是「各黨不過半」之國會情勢下的唯一選擇）。我們因此需要摒棄迷思與成

見，以開擴的心態重新認識、理解這項政府型態；唯其如此，我們才能在「聯合政府」的形成契機出現時，做出比較適切的應對與抉擇。

在觀察「聯合政府」的實踐經驗以及相關學術討論的時候，我們應該先確立一項基本認知，那就是理論與現實是有差距的。詳言之，由於「聯合政府」牽涉到了複雜的政治過程以及多樣的結盟組合，而「聯合理論」的建構，又不可避免地要嚴格控制相關的變數、預設固定的政治情境，所以學者就此所提出來的公式或原則，往往並無法對「聯合政府」的現實組成型態，做出正確的預測或者圓滿的解釋。不過，「聯合理論」所積累的眾多學術努力，還是在相當程度上深化了我們對於這項政府型態的理解與掌握，值得我們給予致意並且參考。比方說，Riker所提出來的「規模原則」（size principle），就清楚揭示了政黨在結盟過程中尋求權力極大化的基本意向，對於「聯合政府」之結盟規模的重要影響（Riker, 1962: 32-46; Lijphart, 1999: 92-93）；⁵ 而Leiserson所提出來的「協議命題」（bargaining proposition），則點出了「結盟政黨的數目將會左右進行協商、談判之難易程度」的基本道理（Lijphart, 1999: 94）。從70年代以降，Axelrod、de Swaan、Laver、Schofield以及Shepsle等多位學者，更接連發展出了多種立足在政策考量上（policy-based）的「聯合理論」，明白指出政黨的意識型態、政策立場或個別政策考量，往往是若干政黨間之結盟組合能否順利形成的重要因素（de Swaan, 1973; Laver & Schofield, 1990; Laver & Shepsle, 1996; Lijphart, 1999: 94-96）。不過我們必須再

次提醒：這些理論雖然都言之成理，但也都只點出了「部分」的道理；由於必須繫於特定的前提條件，所以其道理亦無絕對性與普遍性可言。如果忽略了理論理性的侷限性，進而將之無限上綱為不可挑戰的金科玉律（例如據以推論認為哪個政黨一定只能跟哪個政黨結盟），或者在理論未能合理解釋現實的時候，便逕自認定現實政治是「不理性的」，而未對理論模型的妥當性反躬自省，那恐怕都會是理論的錯用，甚至可能有違基本學術倫理。遺憾的是，在當前我國有關「聯合政府」的政治與學術討論中，恐怕就有出現上述的怪像，應該加以批判、檢討。

二、少數政府

另一項在我國當前的討論中經常被拿來與「聯合政府」相提並論的政府型態，則是所謂的「少數政府」。嚴格說來，這樣的比較也是有問題的，因為這兩種政府型態分別關連到了前揭的（A）、（B）兩種變數，彼此既非相互對立排斥的選項，而且事實上也還有具體交集的存在（亦即「多黨少數內閣」這種政府類型）。話雖如此，在面對「各黨不過半」的國會生態時，究竟要成立一個在內閣組成上僅具國會少數支援基礎的「少數政府」，還是要經由結盟運作一舉建構出國會多數所支援的「聯合政府」？這毋寧還是一項重要而且實際的問題，需要我們認真進行評估與比較。不過，在我國當前的政治討論中，多數論者的評量似乎總是一面倒地反對「少數政府」，認為它既不可行、亦不足取；即使是執政當局，也在這樣的討論氛圍中，釋出了「年底國會大選後將不再嘗試延續『少數政府』之執政格局」的政治訊息。從「工時案」、「核四事件」一直

到「金融六法」的曲折立法過程，「少數政府」在我國的既有實踐經驗，確實並不順遂。但是，這個政府型態是否真的一無是處？這恐怕就還有論證檢討的餘地。

對於「少數政府」的負面印象，其實並非我國論者所獨有；歐美法政學界在提及這個政府型態時，也有許多論者對之抱持否定的態度。許多人質疑，「少數政府」根本就違反了民主政治下「多數統治」的基本規範原則，還可能會破壞了議會民主體制之行政與立法部門間的「代表性連結」（representational chain），使得民主政治質變為「菁英統治」、「寡頭政治」（Strom, 1990: 243）。即便沒有這麼嚴厲的質疑它的合憲性（因為只要國會並未通過倒閣案，憲政制度上便推定了其仍獲有國會的信任，其施政的合法性應不會因內閣的實質政治基礎較小而有所減損），傳統看法也經常將「少數政府」，看成是政治行動者無法順利籌組「聯合政府」時，才會加以考慮的權宜選擇，而認為它多半是起因於僵固的政治情勢（immobiliste situations）（Laver & Schofield, 1990: 72-73）。此外，「少數政府」的表現向來也被認為是劣後於「聯合政府」的，因為「少數政府」往往相當「短命」，可能根本未及表現就要下台了。有鑑於威瑪共和時期，就是因為「少數政府」的頻繁出現導致了政局上的動盪不安，所以戰後德國的基本法，更在其「政府組成」的基本規範中（也就是我們先前曾經提及的第63條規定），明顯反映出一種對於「少數政府」的保留態度。只是，上述這些針對「少數政府」的種種負面評價，有些固然具有一定的史實根據，但有些恐怕仍是未經檢證的刻板印象。

反證的存在進一步刺激了理論的反省。Strom的比較研究就指出，「少數政府」在丹麥、瑞典、挪威、西班牙、義大利、加拿大乃至法國等諸多國家中，毋寧是相當常見的政府型態，而且比例上還有隨時間增加的趨勢（Strom, 1990: 59）。根據Laver與Schofield的分析，從1945年到1987年間，在12個歐洲的多黨民主國家於「各黨不過半」的國會生態下所結構出來的196個內閣中，「少數政府」也足足出現了73次，比例超過三分之一（Laver & Schofield, 1990: 70-71）。尤其值得注意的是，「少數政府」雖然通常而言在存續期間上短於「（多數）聯合政府」，可是它們往往在民意調查上獲得了較高的滿意度，而且在立法效能上亦常與「（多數）聯合政府」不相上下（Strom, 1990: 238）。如何解釋這些現象呢？即便我們硬要將之視為少數的特例，我們恐怕也不得不承認：在一定的政治社會條件下，以一定方式運作的「少數政府」，會是表現得不錯的政府型態。Strom更進一步挑戰了傳統上對於「少數政府」的迷思與偏見，為它進行了非常有力的辯護。針對論者就「少數政府」之合憲性所做的質疑，Strom就表示，其傾向趨於中道的政策立場，以及必須尋求特定之立法結盟（ad hoc legislative coalition）的制度要求，已足以擔保它能適切反映人民的偏好並與民主政治相容（Strom, 1990: 244）。至於「少數政府」的成因，Strom也做了相當之澄清，而認為對追求政策（policy-seeking）或追求選票（vote-seeking）的政黨來說，「少數政府」往往是相當具有吸引力的一種選擇（Strom, 1990: 130）。他甚至認為，在「各黨不過半」

的情勢下組構「少數政府」，將有助於形成實質的反對黨、政黨間對於選票的積極競爭、以及一種針對內閣職位的二元選擇性競爭（a bipolar, alternational competition for office）（Strom, 1990: 241-242）。Strom的研究引起了廣泛的迴響，也深化了論者對於「少數政府」的認識。如果要評估「少數政府」在台灣發展的可能性與適當性，這樣的理論意見，或許會是一個比較公允的起點。

總之，就跟其他的政府型態一樣，「少數政府」有優點，也有缺點；有成功的案例，也有失敗的經驗。明年的政治情勢是否適宜採用這項政府型式？其成立以後又是否能夠順利運作？這些問題仍需要我們進行謹慎的分析與評估，才能做出比較妥當的政治決斷。

伍、結論

所有的憲政議題都會牽涉到憲法規範與現實政治的交錯辯證，既有規範理念的約束與期許，也有現實利害的算計與營運。議會民主體制下的「政府組成」，就充分體現了規範與政治、制度與政治行動者之間的複雜互動。作為憲政體制的核心規範議題，「政府組成」事涉國家行政權的統治正當性，其意涵與形貌當然深受著憲政制度規範的控制與影響。作為現實政治的重要課題，「政府組成」事涉國家行政權力的歸屬與掌控，攸關何人在朝、何人在野的政治大勢；其間會有權謀算計與衝突角力，毋寧也是人之常情。就此而言，我們固然不應該將有關的憲政運作簡化成是憲政規範的涵攝適用，無視於政治行動者為政治決定的權力與責任；但是我們也不可以迷失在權力遊戲中，只講利害、不問

是非，全然忘卻了憲政規範的限制與要求。如何在「政府組成」的運作過程中，找到規範理念與政治現實間的適當平衡點，因此才是我們需要學習、省思以及努力的基本方向。

基於這樣的問題意識，本文探訪、整理了歐美法政學界對於「政府組成」的豐富討論，試圖對於「政府組成」的規範與政治，提供一個基本性、概觀性的解析與說明。我們依序討論了「政府組成」的基本觀念、過程以及結果。在觀念闡釋的部分，本文首先指出了討論這項問題的基本立意，然後試圖說明、釐清「政府組成」在不同憲政結構條件下所具有的不同內涵，以及其所承載的多重憲政意義與功能。其次，本文引介了比較經驗上有關「政府組成」的兩種運作傳統，並且援用一般理論模型說明其通常所會經歷的三個運作階段，希望對於憲政過程這個問題面向，能夠提供較為動態而完整的詮釋。最後，本文也概略地論證檢討了「政府組成」之結果的可能成因與各種形態，並且對於「聯合政府」與「少數政府」這兩個當前台灣政治討論中相當熱門的概念，做了進一步的澄清與檢討。以上簡略的學理分析以及比較研究，雖然還不足以回應、解決今年國會大選後台灣社會即將面臨到的憲政難題，但是應該多少可以澄清並深化我們對於「政府組成」的基本理解。冀盼我們能夠據此擺脫誤解與曲解的牽絆，為選後政局的理性思辯燃起一絲希望！

【註釋】

1. 「政府」一詞在漢文以及英文中雖然具有多重意義，但是在「政府組成」的討論脈絡中，所謂的「政府」，向來均是在指涉國家（中央政府）行政權組織中

的內閣團隊。此種界稱方式或許並不够精確，但早已是約定俗成的作法。如果進一步對照、參考較為精確的德文術語‘Regierungsbildung’（行政權組成）或者‘Kabinettsbildung’（內閣組成），則此際的討論對象與關注焦點，毋寧更已呼之欲出了。

2. 我國學者徐永明也注意到了這種現象，而稱之為是「選舉結果與政府組成的不連續性（discontinuity）」；氏並認為政府組成的不確定性，尤其是與選舉結果間不直接的對應關係，將使得對政府組成的期望會反過來影響政黨體系的組合。參見徐永明，2001：1-6。
3. 值得注意的是，在我國有許多論者，基於總統擁有「任命」行政院院長的權力，即推論認為所謂的「組閣權」是由總統來行使的；部分論者甚至認為，如果總統所屬政黨未能贏得國會過半數席次時，總統就必須「釋出」手中的「組閣權」。對照於內文所引介的理論模型，這類說法恐怕均混淆了「任命閣揆」與「組織內閣」這兩種不同的權力，其妥當性值得商榷。
4. 至於內閣其他成員的任命程序，各國規定可謂大同小異，通常均是由閣揆提請國家元首任命之。
5. 一般均認為 Riker 的理論能夠替「最小獲勝內閣」這種組成結果型態的解釋或預測，提供主要的說理基礎。

【參考資料】

一、中文部份

1. 李鴻禧。《李鴻禧憲法教室》。（台北：月旦出版公司，1994）。
2. 吳東野。 政黨結盟與重組——德國經驗，收錄於蘇永欽主編，《政黨重組

——台灣民主政治的再出發？》：59-81。（台北：新台灣人文教基金會，2001）。

3. 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）。
4. 韋洪武。 論多黨競爭與多數統治，《問題與研究》35，1：17-29。（1996）。
5. 許志雄。《憲法秩序之變動》。（台北：元照出版公司，2000）。
6. 陳坤森。《聯合內閣之成因與多黨競爭之分析：十八個內閣制國家為例》，政大政研所博士論文。（2000）。
7. 陳愛娥。 聯合政府與權力分立原則，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》：287-297。（台北：新台灣人文教基金會，2001）。
8. 黃錦堂。 影響政黨重組的憲法制度，收錄於蘇永欽主編，《政黨重組——台灣民主政治的再出發？》：13-31。（台北：新台灣人文教基金會，2001）。
9. 黃德北。 英國歷來聯合政府之研究：政治制度、政黨聯合與政府組成，《問題與研究》35，1：56-72。（1996）。
10. 鄒篤麒。 聯合政府成立之研究，《問題與研究》34，12：11-23。（1995）。
11. 葉陽明。 德國聯合政府之研究，《問題與研究》35，1：30-55。

- (1996)。
12. 楊日青 立法院政治生態變化後的組閣問題，*《問題與研究》* 35, 1: 1-16。(1996)。
 13. 謝復生。聯合內閣、少數黨內閣與憲政運作，*《聯合政府學術研討會》*。(台北：政大政治系，1995)。
 14. 蕭文生 聯合政府成立之研究——以德國為例，收錄於蘇永欽主編，*《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》*：145-161。(台北：新台灣人文教基金會，2001)。
 15. 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)。
 16. Lijphart, Arend 著 / 陳坤森譯 *《當代民主類型與政治》*。(台北：桂冠圖書公司，1993)。
 17. Roskin, Michael G. 著 / 鄭又平等譯 *《各國政府與政治：比較的觀點》*。(台北：韋伯文化事業出版社，1999)。
- 二、西文部份
- Blondel, Jean and Maurizio Cotta ed.
1996 *Party and Government: An Inquiry into the Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. New York: St. Martin's Press.
- Budge, Ian and Hans Keman
1990 *Parties and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Degenhart, Christoph
1998 *Staatrecht I*. Heidelberg: C.F.Müller.
- de Swaan, Abram
1973 *Coalition Theories and Cabinets Formations: A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliaments After 1918*. Amsterdam: Elsevier.
- Laver, Michael and Norman Schofield
1990 *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle
1996 *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend
1999 *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Riker, William H.
1962 *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Smith, Gordon R.
1989 *Politics in Western Europe: A comparative Analysis*. England: Gower.
- Strom, Kaare
1990 *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.