

再論中央政府體制之改革展望 ——法國○八修憲之啟發*

陳 淳 文**

要 目

壹、前 言	(二)總統有權無責，監督困難
貳、現制界定	肆、現制評價
一、憲法規範與憲政運作	一、缺 點
二、形式憲法規範	二、優 點
三、實質憲法規範	(一)元首權與行政權分離有助於國 家統合
參、現制缺失分析	(二)現行半總統制有助於矯正憲政文化
一、少數政府的存續成因	(三)半總統制可以依共識強度影響 決策權
(一)制度面因素	(四)行政權二元化，有助於分工與 制衡
(二)憲政運作面因素	
二、行政權之分裂與監督	
(一)總統與行政院長分工不清	

DOI : 10.3966/102398202013020131001

* 本文為行政院國科會專題研究計畫99-2410-H-002-138-MY2研究成果的一部分。筆者特別感謝論文審查人對本文所提出的諸多寶貴意見，以及臺灣大學法律研究所研究生陳瑞光所提供之不可或缺的協助。

** 臺灣大學政治學系教授、中央研究院法律學研究所合聘研究員，法國巴黎第二大學法學博士。

投稿日期：一〇一年四月十二日；接受刊登日期：一〇一年七月十九日

責任校對：蘇淑君

伍、現制可能的改革方向

一、法國二〇〇八年修憲概述

(一)原修憲建議內容

(二)實際修憲內容

二、法國修憲之檢討

(一)向總統制前進

(二)向議會內閣制傾斜

三、我國不修憲的可能調整策略

(一)少數政府問題

(二)行政權二元化問題

(三)總統有權無責，監督困難問題

陸、結語

摘 要

我國現行中央政府體制究竟應屬於何種體制？是一個長期爭論不休的問題。特別是自二〇〇〇年起中央政府政權輪替之後，出現由立法院少數黨執掌行政權，為期八年的少數政府時期，期間引發諸多激烈的憲政衝突。而憲政體制的定位問題，常在這些憲政衝突中被激發，甚至被認為是造成衝突的主要原因。

本文擬由憲政衝突與憲法爭議出發，先整理司法院大法官自九七修憲後處理憲政爭議時，對我國現行憲政體制所採取的立場。在確定現行法對憲政體制的界定之後，再進一步分析我國現制的主要缺失；以及提出如何改善這些缺失的政策方向。

若從比較法的視角來看改革的展望，本文發現法國二〇〇八年的實際修憲內容，以及對於其半總統制改革方向的主流見解，都是朝向限縮總統權力與向議會內閣制傾斜的方向，換言之，就是朝向以總理為權力中心的半總統制來發展。然而我國現行憲法的規範架構，其實就是以行政院長為行政首長的半總統制，正是法國菁英認為較為理想的半總統制之類型。就此而言，只要透過適度的修法調整相應配套制度，即使無法透過修憲程序而改革，我國現行憲法所規範的憲政體制仍有良善運作的可能。

關鍵字：法國第五共和、半總統制、少數政府、法國二〇〇八年修憲、議員候補制度、副署制度、總理總統制

壹、前言

我國的中央政府體制，特別是總統之憲政定位與行政、立法兩權間之互動關係，長期以來是我國學界與政界爭論不休的重要議題。過去因動員戡亂時期臨時條款凍結憲法本文之效力，致使總統、行政院與立法院的關係，並非完全依照憲法本文之規定來運作。解嚴之後，尤其是自一九九〇年代起的憲政改革運動，伴隨著總統產生方式的改變，以及包括國會改革在內的其他憲法修正歷程，使中央政府體制因變革不斷而造成制度定位的困難。二〇〇〇年的總統大選結果雖實現了中央行政權首次政權輪替之民主指標，但卻因執政黨未能掌握立法院過半數以上的席次而出現「少數政府」，此情況甚且持續長達八年之久，致使我國憲政體制之爭議益加劇烈¹。

惟二〇〇八年的立委與總統選舉，再為我國民主政治開啟新的一頁。特別是此次國會選舉乃修憲後新國會制度的首航，其結果是小黨幾無生存空間，而國民黨竟一黨囊括近四分之三的席次，第一大反對黨連聲請釋憲的法定門檻都達不到。這樣的政治

¹ 國內公法學界與政治學界皆對政府體制問題進行討論，但因研究取徑與研究重點之不同，二者似乎是涇渭分明，互不交流。近年來以政府體制為焦點的重要論著包括2006年中研院政治所之吳重禮與吳玉山主編之憲政改革——背景、運作與影響（五南出版），行政院研考會主編之憲改方向盤（五南出版），2007年中研院法律學研究所由湯德宗、廖福特主編之憲法解釋之理論與實務第五輯（新學林出版）及2011年《政治科學論叢》期刊第47期〈論述半總統制與民主專輯〉等。有關我國憲政體制爭議的整體性描述，筆者已曾撰〈中央政府體制改革的謎思與展望〉一文，載：中研院法律所出版之憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁99以下，2007年。但考察前述拙文出版後的國內實務發展，以及法國2008年修憲的啟發，針對前文再作補充，此乃本文標題使用「再論」二字之故。對於前述拙文已經闡述的部分，除見解有修正或補充之外，本文將不再重複。

新局使得原本被認為十分難以啟動的修憲程序，變成可由國會多數黨一黨獨力為之。然而國民黨雖擁有發動修憲的能力，但在政治現實上卻沒有修憲的迫切需要。在馬英九總統「行憲比修憲更重要」的政治宣示下，修憲並沒被列入政治議程。隨著執政結果而日益減損威望的執政黨既然沒有意願啟動修憲機制，可能發動修憲的契機也就稍縱即逝。二〇一二年改選後的立法院，國民黨不再擁有二〇〇八年時的優勢地位。在立法院的現行選制下，兩大政黨平分秋色的地位將更加確立，除非出現諸如執政高層嚴重貪瀆或甚至是叛國的極端特例，否則未來立法院將很難再出現單一政黨獲得四分之三席次之壓倒性勝利的景況。再者，就算國會再次出現單一的優勢執政黨，或是敵對政黨間取得合作修憲的共識，也會因現行憲法所規定之高修憲門檻，而使修憲程序很難順利通過。在此背景下，除非出現難以預料的重大變局，否則不論吾人究竟是接受還是厭惡這部現行中華民國憲法，它仍會繼續存立下去。

雖然在憲法規範面上，條文內容在短時間內很難再有所變動，但動態的實際政治運作卻是不斷地拋出新的議題或爭議。例如，中選會以節省選舉經費為由，將二〇一二年的總統大選與立法院的改選合併舉行。此合併選舉的合憲性問題本應受到高度質疑，但兩大政黨卻皆為了自己的選舉利益而明示或默示地支持此合併案。總統與國會同日選舉所可能產生的效應，雖不至於直接變更憲政體制之性質，但一定也會對現行體制造成相當程度的影響。這類由政治運作實務所衍生的憲政議題，也會回饋到憲法規範面上，有時甚至會影響對此部憲法的理解。若吾人回顧過去十餘年來的憲政運作經驗，爭議雖持續不斷發生，但最後也總是會落幕。特別是面對重大憲政爭議時，司法權總是扮演重要的角色。司法院大法官自首次中央政權輪替起對中央政府體制所作的幾號重要解釋，包括釋字第五

二〇號、六一三號、六二七號及六四五號解釋等，都對我國現行體制作了更明確的闡釋。由於大法官解釋憲法具有憲法位階，故而我國現行政府體制的定位，也因司法院大法官近年來的相關解釋而更加清晰。

最後，與我國現制相當接近的法國第五共和憲法，二〇〇八年正逢其施行五十週年。對此法國學界舉辦盛大的研討會，對法式半總統制（或雙首長制）進行深入且全面的討論。在另一方面，法國總統薩科奇（Nicolas Sarkozy）於二〇〇七年就職後所推動的憲改，也於二〇〇八年七月透過國會兩院聯席會議的修憲途徑，完成修憲程序。此次修憲可說是法國在多年的半總統制運作經驗後，針對此制度所作的一次最全面的體檢。法國各界對於半總統制所提出的檢討與改革方向，特別值得吾人觀察。

本文以下擬先就我國現行憲法規範，討論現行政府體制的屬性問題，特別是依大法官新近解釋的精神，再次嘗試將其定位。其次，就現行制度運作上所產生之缺失，特別是以二〇〇〇年至二〇一〇年十年間的運作經驗為基礎，檢討缺失成因；並對於這個常被認為是不理想的憲政體制，再次給予評價。本文最後要處理的問題則是在不修憲的前題下²，看現制是否還有改善的空間？

² 本文以下討論乃以不修憲為前題，主要理由一方面是因我國現行修憲門檻甚高，2008年勝選的立法院多數黨雖可一黨發動修憲，但國民黨並無修憲的企圖。2012年的選舉因總統立委合併舉行，立法院比較不容易再出現得以發動修憲的具壓倒性席次的多數黨。故就我國未來幾年的政治情勢來看，修憲被列入政治議程的機會應該很低。在另一方面，如果要討論修憲，即會涉及我國應走向何種方向？應大修或小修？這些問題過於寬廣，且涉及決策面，學術討論較難有效進行。

貳、現制界定

我國憲政體制究竟應如何定位？居然會是一個爭論不休的問題！從比較法的觀點來看，實在是一件奇怪的事情。不論是美國人，英國人，還是法國人，他們或許可能質疑其現行憲政體制是否良善，但從不會質問或懷疑自己究竟是何種憲政體制？我國這種自我定位不清的情況，究其原因，不外以下三端：第一，就政治人物而言，總是透過懷疑或是質疑憲法規範之內容與效力的方式，來合理化自己的行為。這種態度與作法，是成熟民主法治國之從政人員較不常見的行為模式。第二，就知識份子與學術界來說，除了以意識形態或政黨立場為政治人物背書者之外，有的是因為私利而立場偏頗；有的是受留學國之憲政體制所吸引，而欲將我國導向特定制度；有的則是將自己心中的理想視為是解釋現制的最高指導原則，進而忽略了作為成文憲法之憲法文本與其文字用語的重要性；而最常出現的錯誤，就是將「憲法規範」與「憲政運作」二者混為一談，致使自己身陷五里迷霧之中。第三，就全民而言，是憲法與法治主義之價值不受重視，或是根本不曾被信仰過。在民主體制定期改選的週期裡，人民僅關心己利如何藉由選舉的機會而被極大化，他們完全不在乎政治行動者在滿足人民私利之餘，是否涉及違憲或越權，也不畏懼讓國家權力掙脫出其原所應受到束縛的憲法枷鎖。由於人民不重視憲法與法治主義之重要性，政治人物僅戮力追求己利，而社會菁英又因各種不同原因而見解分歧，則憲政體制定位不清，也就不會是一件太難理解的事了。

以下所談的現制界定，只不過是再次將憲法規範的意義予以闡明，並不是重作詮釋。而在討論形式憲法規範與實質憲法規範之前，必須再次強調憲法規範與憲政運作的關係。

一、憲法規範與憲政運作

憲法規範與憲政運作是兩個不同層次的概念，此乃眾所周知之事，問題在於如何看待此二者之關係。

從立憲主義的角度來看，此二者愈是背離，就表示憲法的規範效力愈薄弱。而憲法規範效力愈薄弱的國家，就是法治不上軌道的國家，與立憲主義的精神相去甚遠。所以憲法學者魯文斯坦會將憲法分類為「規範性憲法」、「名義性憲法」與「巧語性憲法」等各種憲法類型，就是用來描述這種規範面與運作面乖離的現象³。愈是成熟的民主法治國家，其憲法就應愈趨近於規範性憲法。若我們希望民主法治發展能夠更上一層樓，則所應追求的目標就是使我們的憲法成為規範性憲法；也就是實際的憲政運作，能夠高度符合憲法法條文字所表達的規範意旨。而落實規範性憲法的真諦，就是憲法的規範效力必須能夠遏止或扭轉政治人物私利追求的企圖，抑制其濫權行為，並矯正不良的憲政文化。

認為我國憲政體制定位不清的人，常常是混淆憲法規範與憲政運作⁴甚至是以憲政運作取代憲法規範的地位。例如有關我國總統的權限內容，明明憲法條文規範得十分清楚，是採限制列舉的方式，逐條條列其權限事項。但因現實上總統往往行使超越憲法條文所賦與的權力範圍，於是就有人說：我國憲法有關總統權限的部分，規範並不清楚；或甚至以總統實際上是行使超過憲法條文上所賦予的權力為由，因之而將我國界定為總統制或準總統制。他們常常完全沒有去檢討，更遑論去圍剿總統越權違憲行為的合法性與可責性。

³ 吳庚，憲法的解釋與適用，頁5，2004年4版。

⁴ 相同的觀察如李建良，面對中華民國憲法，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁74，2007年。

某些支持制度論的學者有可能進一步說：這種規範面與運作面背離的現象，正足以證明這部中華民國憲法不適用於當下，應該予以修改，或甚至是另起爐灶。換言之，憲法規範與憲政運作的背離，正成為證明憲法規範本身設計不良的證據。於是遂使憲法規範臣服於憲政運作之下，進而因憲政運作而要求廢棄憲法規範本身。吾人完全不否認制度論可以突破傳統規範研究的限制而有一定的學術貢獻，但是若跳脫於學術討論之外，制度論者的某些論述，往往會成為政客們違憲擴權的理論依據⁵。

⁵ 舉例來說，政治學者（Shugard & Carey）對半總統制進行分析研究時，以總統對總理是否享有免職權，而將半總統制分為「總統國會制」（president-parliamentary regime）與「總理總統制」（premier-presidential regime）兩種次類型。此種分類的目的主要是要研究不同類型之半總統制的民主鞏固情況與政府穩定度的表現。這種研究當然有其學術上的價值。但當國內學者也套用此分類模式來分析我國憲政體制時，常出現兩種情況：一是以憲政實際運作來界定現制，而直接忽視憲法條文本身；一是雖明白憲法條文之規範，但為研究需要而不得不強調憲政運作。

前者如李鳳玉氏等所言：依據臺灣1997年憲法增修條文第3條，總統可以直接任命行政院長，不須經過立法院同意。雖然憲法中並未明確規範總統是否可將總理（應是行政院長）免職，不過一般認為，既然行政院長由總統單獨任命，則總統自然可以免職行政院長，因為透過任命新的行政院長，就可以將原行政院長免職。由上述討論可知，臺灣的總統可以單獨任免行政院長，所以臺灣是總統國會制，當無疑問。（李鳳玉、藍夢荷，一致政府下的內閣穩定：比較2008年總統大選之後的俄羅斯與臺灣，政治科學論叢，47期，頁112，2011年3月。）

後者如吳玉山所言：我國憲法並沒有明文賦予總統可以解除行政院長職務的權力，但在實踐上總統卻擁有這個權力。所以究竟我國是應該歸於總理總統制，還是總統國會制，便不免產生爭議。……當憲法本文和實際行為出現落差的時候，如果研究者想要瞭解不同次類型對制度表現所產生的影響，便不應該執著於文本，而必須回歸實際運作模式，因為造成影響的當然是實際的作為，而不是被束諸高閣的憲法條文。（吳玉山，半總統制：全球發展與研究議程，政治科學論叢，47期，頁22，2011年3月。）

事實上，實際憲政運作要能夠成為憲法規範之一部分的前提條件，必須是憲法條文本身並未就特定事項進行規範或規範模糊，給政治行動者留下一定運作的空間。即使如此，此種運作經驗要成為憲法規範的一部分，還要相同的運作方式行之有年，終至成為憲政慣例。在成文憲法的制度下，憲政慣例不可能直接牴觸憲法或取代憲法，它僅能補充憲法或闡釋憲法。在此觀點下，少數政府之出現就算是憲法規範面所留下的可能運作空間，但僅就同一個總統八年間的運作經驗，尚不能說其已形成我國的憲政慣例。例如二〇〇八年上任的總統就曾一再表示：會尊重憲法規範精神，不會出現少數政府。換言之，八年少數政府的運作經驗，還不足以確立其已成為我國現行憲法規範的一部分；更不用說這個特定時空下的實際憲政運作經驗，當然更不能成為界定憲法規範的基礎。

總之，憲政運作不能改變憲法規範本身；憲政體制的定位，也不能依附在實際憲政運作之上。憲政運作之實務，容或有補充或闡釋憲法的空間，但這也必須是憲法規範本身留有運作空間為前提，而且是建立在具有反覆實踐經驗的客觀事實，與對此實踐經驗之規範效力的主觀信仰上。

還有認為我國憲政體制在2000年後才浮現總統議會制，在此之前則屬總理總統制；未來可能還會朝總理總統制發展。〔蘇子喬，臺灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析，東吳政治學報，28卷4期，頁147-223，2010年1月。〕

這些論述就學術研究的觀點而言，自有其價值而無可厚非。但政治人物若予以利用，則會成為合理化其行為的理論依據。如總統可以依此而主張：因為我國是屬於總統議會制的半總統制，所以其對行政院長有完整的自由任免權，完全無須考量國會生態。

二、形式憲法規範

形式上，我國的憲法包括憲法本文與憲法增修條文兩大部分，本文將之合稱為「形式憲法規範」。我國現行的政府體制，就形式意義之憲法來看，其實條文規範的十分清楚。我們可將其特徵再闡明如下：

第一，總統由人民直選，任期固定，享有憲法上明文列舉的有限權限。

第二，除憲法明定的特定行為，包括行政院長的任命，與大法官、考試委員及監察委員的提名行為，及解散立法院之命令外，總統的其他所有行為皆須行政院長或行政院相關部會首長副署⁶。

第三，憲法明文規定行政院為最高行政機關，享有概括的行政權。

第四，行政院長無固定任期，憲法明文規定行政必須向立法負責。行政院經總統核可後所行使的覆議權，立法院過半席次之決議即能維持原法案。

第五，行政院與立法院可以相互毀滅，總統享有被動的國會解散權。

由上述規範特徵來看，我國不是美式總統制殆無疑義。⁷至多

⁶ 至於憲法第44條的院際調解權是否需要副署？尚有討論空間。參見陳淳文，同註1，頁125。

⁷ 但在2004年的大法官釋字第613號解釋之前，仍有人認為我國現制是趨近於總統制，如湯德宗氏以總統任命行政院長無須立院同意，已使行政向立法負責的規定失去意義，且行政院長覆議失敗後無須辭職，立院的覆議門檻僅為立委總額的二分之一，倒閣機制缺乏制度誘因，形同具文等特徵，稱我國現制為「弱勢總統制」。〔參見湯德宗，憲法結構與違憲審查——司法院大法官釋字第五二〇號解釋評釋，載：憲法解釋之理論與實務（第三輯），頁307，2002年。〕又如黃錦堂在2007年的論著中，也稱我國現制為「準總統制」〔參見黃錦堂，論當前的行憲政策與憲法解釋，載：憲法解釋之理論與實務

僅在半總統制與內閣制之間選擇其座落點。而半總統制與內閣制其實是在一個共同的骨架之上：亦即行政向立法負責，行政、立法二權相生相剋。半總統制乃是由此骨架衍生出一個「不直接向國會負責，卻享有一部分行政權的總統」而已。而此總統的權力愈大，制度就愈向總統制傾斜；總統的權力愈小，就愈向內閣制靠近。但總統權力的大小判斷，不應該依實際憲政運作之經驗來論斷，而是應以憲法形式上之條文規範為基礎。基此，我國現行政府體制其實就是以內閣制為骨架的半總統制。其與法國第五共和憲政體制較為接近，只不過我國總統的法定職權範圍，遠小於法國總統的法定職權範圍。然而法國在二〇〇八年修憲時，卻更進一步限縮法國總統的權力，這使得法國與我國二者間的距離變得更小一些。

三、實質憲法規範

除了憲法條文與增修條文本身之外，大法官釋憲所表示的立場，也會成為憲法的一部分，其可稱為「實質憲法規範」。在討論我國憲政體制的定性時，不能忽略大法官對其所作的詮釋。九七憲改之前大法官對我國憲政體制所作的詮釋，學者已有相當完整的分析⁸。以下僅對九七憲改後的幾號重要解釋作分析。

大法官釋字第五二〇號解釋是政黨輪替後衝擊中央政府體制的重要解釋。大法官在解釋文中仍強調行政向立法負責之基本精神，未提及總統，也沒有直接觸及少數政府問題。不過在解釋理由書

（第五輯），頁1，2007年。〕但不論實際憲政運作為何，純就憲法條文之規範面來看，沒有一種總統制的憲法規範內容為：總統的法定權限被憲法明文列舉限縮，憲法明定總統以外的另一憲法機構為最高行政機關，憲法明定行政向立法負責，且總統擁有被動解散國會的權力。

⁸ 詳見蘇永欽，大法官解釋政府體制的方法，載：尋找共和國，頁81，2008年。

中，提到總統落實其政見的問題，似乎肯認民選總統可以享有相當程度的行政主導權⁹。但此段理由書也將總統框架於「施政方針或政策」內，並且要經由行政院長來實現其政見，此乃屬政黨政治之常態。而在解釋理由書的最後一段論述，提及「行政院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責」；或由立法院倒閣，或由立法院逕行制訂個別法以解決爭議等三種憲政機制，其實都在強調立法院享有最終的政策決定權，行政必須臣服於立法之下；而總統除瞭解散國會訴諸民意之外，也不能直接與立法院抗衡。總之，大法官釋字第五二〇號解釋雖在政黨輪替之後，民選總統以其民主正當性來推動廢核政策，並直接挑戰立法院多數之意志。大法官除了在解釋中再次強調行政向立法負責之基本精神外，並沒有在解釋文及解釋理由書中給予民選總統新的憲法定位。

二〇〇四年後的解釋，大法官更明確強調行政院為最高行政機關的地位。釋字第六一三號解釋解釋文一開始就強調憲法第五十三條之規範意義，解釋理由書第二段也對行政院的地位作詳盡的詮釋¹⁰。釋字第六二七號解釋在解釋文第二段有關總統國家機密特權

⁹ 解釋理由書謂：「民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。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長，變更先前存在，與其政見未恰之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。」

¹⁰ 其內容如下：「行政旨在執行法律，處理公共事務，形成社會生活，追求全民福祉，進而實現國家目的，雖因任務繁雜、多元，而須分設不同部門，使依不同專業配置不同任務，分別執行，惟設官分職目的絕不在各自為政，而是著眼於分工合作，蓋行政必須有整體之考量，無論如何分工，最終仍須歸屬最高行政首長統籌指揮監督，方能促進合作，提昇效能，並使具有一體性之國家有效運作，此即所謂行政一體原則。憲法第五十三條明定行政院為國家最高行政機關，其目的在於維護行政一體，使所有國家之行政事務，除憲

的部分，特別強調總統在憲法及增修條文所賦予之行政權的範圍內，就有關國家安全、國防及外交之資訊，享有機密特權¹¹。換言之，大法官再次強調總統的行政權範圍，僅在憲法及增修條文授權範圍內，且僅限於國家安全，國防及外交等三個領域。

大法官釋字第六二七號解釋的解釋理由書中則對我國的憲政體制再作闡明：

自八十四年十月二十七日以來，歷經多次修憲，我國中央政府體制雖有所更動，如總統直選、行政院院長改由總統任命、廢除國民大會、立法院得對行政院院長提出不信任案、總統於立法院對行政院院長提出不信任案後得解散立法院、立法院對總統得提出彈劾案並聲請司法院大法官審理等。然就現行憲法觀之，總統仍僅享有憲法及憲法增修條文所列舉之權限，而行政權仍依憲法第五十三條規定概括授予行政院，憲法第三十七條關於副署之規定，僅作小幅修改。況總統刑事豁免權之有無與範圍，與中央政府體制並無必然之關聯，已如前述，而總統之刑事豁免權，乃抑制國家之刑事司法權而對總統特殊身

法別有規定外，均納入以行政院為金字塔頂端之層級式行政體制掌理，經由層級節制，最終並均歸由位階最高之行政院之指揮監督。民主政治以責任政治為重要內涵，現代法治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。根據憲法增修條文第三條第二項規定，行政院應對立法院負責，此乃我國憲法基於責任政治原理所為之制度性設計。是憲法第五十三條所揭示之行政一體，其意旨亦在使所有行政院掌理之行政事務，因接受行政院院長之指揮監督，而得經由行政院對立法院負責之途徑，落實對人民負責之憲法要求。」

¹¹ 其內容如下：「總統依憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，就有關國家安全、國防及外交之資訊，認為其公開可能影響國家安全與國家利益而應屬國家機密者，有決定不予公開之權力，此為總統之國家機密特權。其他國家機關行使職權如涉及此類資訊，應予以適當之尊重。」

分予以尊崇與保障其職權行使之本質未變，因此憲法第五十二條規定，尚不因憲法歷經多次修正而須另作他解，本院釋字第三八八號解釋並無變更解釋之必要。（底線為作者所加）

大法官在本號解釋中明確指出我國的憲政體制雖歷經多次修憲，但憲政體制的本質並未改變¹²。

大法官釋字第六四五號有關公民投票法的解釋，在其解釋理由書的第一段一開始就強調憲法第五十三條的地位，並再次強調雖歷經多次修憲，行政院對立法院負責之精神並未改變¹³。

綜合前述，大法官對於我國憲政體制的制度定位，其實在過去幾年的行政立法兩權鬥爭的過程中，屢屢有機會對此表示態度。而大法官維護行政院為最高行政機關之地位的立場，在這幾號解釋中都闡述得十分清楚；且也常在解釋理由書中出現我國憲政體制並未因多次修憲而有所改變的論述。基此，從實質憲法的角度來看，行政權必須向立法權負責，總統雖分享憲法所列舉的部分行政權，但行政院仍為最高行政機關，且享有概括的行政權；故我國現行中央政府體制仍是以內閣制為基礎架構的半總統制，殆無疑義。

¹² 對本號解釋有關總統權限的評釋，請參見陳淳文，論元首的豁免權與國家機密特權——釋字第六二七號解釋評析，載：憲法解釋之理論與實務（第六輯），頁753-756，2009年。

¹³ 其內容為：憲法第2條規定：「中華民國之主權屬於國民全體。」依憲法本文之設計，我國憲政體制係採代議民主，其後雖歷經多次修憲，惟憲法第53條規定行政院為國家最高行政機關，第62條、第63條規定，立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權；立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。又1997年7月21日修正公布之憲法增修條文第3條第2項亦維持行政院對立法院負責之精神，是代議民主之政治結構並無本質上之改變。

參、現制缺失分析

如果我國現制的確是類似法國第五共和的半總統制，則此制度的「彈性」或「不確定性」特徵，往往成為此制被批評的對象。以法國經驗來看，當總統與國會多數黨屬同一政黨或同一政治勢力時，總統有機會大幅主導行政權，制度運作起來像是總統制。反之，一旦新上任總統與舊國會多數不同黨時，新總統通常會行使主動解散舊國會的憲法上權力，以尋求府會一致，解除共治的困擾。只在舊總統遭遇新的國會選舉結果不利，且總統所屬之政黨或政治勢力無法取得國會多數席次時，總統才會任命新國會的多數黨領袖組閣，形成左右「共治」（*cohabitation*）；此時的憲政運作又趨近於議會內閣制。此種可以「換軌」或「擺盪」的制度彈性與可能出現「共治」的分權現象，常被視為是此制最主要的致命傷¹⁴。

然而這種最被批判的制度缺失卻未曾在我國出現。二〇〇〇年陳水扁總統以39.3%的得票率當選中華民國第十任總統，其支持率並未過半。同時其所屬之政黨於立法院內仍屬少數，但卻未出現「藍綠共治」情況。除了唐飛院長以個人身分籌組短暫的「全民政府」之外，其後的張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄等內閣都是「少數政府」。同樣在半總統制底下，彼邦出現的憲法上困境，我國沒有遭遇，反而另闢蹊徑，出現少數政府。而少數政府與國會多數的激烈對抗，成為多數人批判我國現制的焦點。除此之外，總統的權限與監督問題，以及總統與行政院長的分工，是另一個被批判的焦點。以下就此兩部分憲政實際運作情形進行分析。

¹⁴ 此種批評不勝枚舉，如法國學者就稱此種獨特現象簡直就是「精神分裂症」，而不是憲法問題。Jean Rossetto, *La V République entre pérennité et perfectibilité*, n° 1/2 R.D.P., 162 (2002).

一、少數政府的存續成因

吾人可先為「少數政府」下一個操作性定義：「在行政權必須向立法權負責的憲政架構下，國會中無法掌握過半席次的政黨聯盟或政治勢力取得組閣權，並進而行使行政權。」從民主多數決的基本原則來看，少數政府的產生與其存續顯與民主原則相牴觸。但是如果從實際運作的面向來看，西方民主國家所出現過的少數政府至少有以下兩個特徵：第一，執政黨能繼續執政的前提是必須持續地與其他政黨協商，使得法案與預算都能獲得國會過半的支持；第二，在制度上存在少數政府得以存續的制度因子¹⁵。至少就前者而言，它使得形式上的少數政府，在實質上卻是擁有民主多數決的正當性基礎；並且也迫使不同政黨間能夠為法案或預算而進行談判、協商、妥協與讓步，在程序上也實現一定程度的民主精神。一般而言，只要在制度上內閣的組成不用事前經過國會多數的同意，少數政府便有可能出現。不過，少數政府的存續和運行，還需要有其他制度性因子。這些制度因子包括國會的實質政策影響力：如果國會的委員會對於法案的形成有較強的主導力，則在野黨加入內閣以主導或參與政策形成的動機就會下降，因之少數政府就有可能存續。其次，是有關倒閣機制的控制：例如德國現行憲法第六十七條所規定的「建設性不信任投票制度」，要求國會在倒閣時，必須同時選出替代的聯邦總理。一旦國會對於新的閣揆人選沒有辦法形成過半之共識，則舊的內閣，即使它已經變成少數內閣，也將會繼續存立。最後，內閣擁有對抗國會的強力武器，也有助於少數政府的存續。如法國第五共和憲法第四十九條第二項與第三項的規定：其第

¹⁵ 對於我國少數政府的形成與分析，可參見沈有忠，制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例，載：憲政改革——背景、運作與影響，頁176，2006年。

二項規定：要「支持倒閣」的票數超過國會席次一半以上，倒閣才能成立。換言之，缺席、棄權或廢票都不列入計算。第三項更規定內閣可以將法案與不信任案綁在一起，若不信任案沒通過，法案即形同通過。在此設計下，只要國會沒有穩固團結的過半在野多數，少數政府的法案與預算仍能順利通過¹⁶。

就我國的憲政經驗來說，第四屆立法院運作期間¹⁷，國民黨以一百二十三席，一黨就超過立法院總席次二百二十五席的一半，但卻在二〇〇〇年總統大選後失去行政權。第五屆立法院運作期間¹⁸，民進黨雖獲得最多席次八十七席，成為立院第一大黨，但卻沒有過半。而國民黨席次雖銳減為六十八席，但與親民黨四十六席合計仍然剛剛過半；第六屆立法院運作期間¹⁹，民進黨再度獲得最

¹⁶ 對於法國第五共和憲法會出現「左右共治」的情形，國內文獻都十分熟悉並經常提及；但在法國第五共和憲法運作經驗中，也曾出現過少數政府。例如1978年的國會下院選舉後，季斯卡總統所屬的政黨勢力（UDF）僅有122席，其任命R. Barre所組成的政府可算是「準少數政府」。組閣政黨雖不是國會中的最大黨；但整個右派聯盟還是過半。至於1988年國會選舉後，社會黨以276席為第一大黨，但仍未過半（總席次為577席）。但因其一黨就有接近過半的實力，故社會黨由M. Rocard組成真正的少數政府。由於只要再13席即能過半，且同樣是左派的共產黨有27席，共產黨雖未入閣，但常與社會黨立場相近。換言之，不論是前者或是後者，執政的政黨本身雖不過半，但卻能在國會中取得過半的支持，或沒有超過過半的席次積極反對其政策。反觀我國出現的少數政府，不僅執政黨自己不過半，其在立法院中也很難取得過半席次的支持。

¹⁷ 第四屆立法委員任期為1999年2月1日至2002年1月31日。

¹⁸ 第五屆立法委員任期為2002年2月1日至2005年1月31日。以2001年12月的第五屆立委選舉結果而言，主要政黨之席次率如下：民進黨38.67%，國民黨30.22%，親民黨20.44%，台聯5.78%。

¹⁹ 第六屆立法委員任期為2005年2月1日至2008年1月31日。以2004年12月的第六屆立委選舉結果而言，主要政黨之席次率如下：民進黨39.78%，國民黨34.66%，親民黨15.34%，台聯3.98%。

多席次八十九席，但還是沒有過半。國民黨七十九席與親民黨三十四席合計也略勝民進黨一籌，並且過半。我國經歷第四、五、六屆立法院多數政黨或政黨聯盟與總統分屬不同政治勢力的情況，但皆未出現「藍綠共治」的情形。為何我國未能像法國第五共和一樣產生「左右共治」的局面呢？為何國會多數黨可以容忍「少數政府」持續存在呢？可以由以下幾個層面加以探討。

(一)制度面因素

1. 立法院對閣揆無同意權

一九九七年第四次修憲後，行政院長改由總統直接任命，毋須經由立法院的同意程序，也不用行政院長副署²⁰，使得總統可以自行任命行政院長。由於閣揆的任命權為總統憲法上的法定且專屬之權限，總統行使該權時若不考量國會的生態，就有可能會出現「少數政府」。

不過，諸如英國，以及除愛爾蘭及巴布亞紐幾內亞以外之曾被英國殖民的大多數國家、北歐國家與荷蘭等，在制度上都沒有總理需經過國會選舉產生或國會事前同意的程序要求²¹。我國現制如此設計，就比較法的角度來看，並不算格外奇怪。只是就各國的實際運作經驗而言，並非總統或國家元首因之就可以自由任命總理，可以完全不考慮國會的政黨生態。以法國為例，雖然總統任命總理也無國會事前同意的程序，但法國總統卻總是任命國會多數黨的領袖組閣而出現左右共治的情形，即為適例。因此，還有其他制度因素、憲政傳統與憲政文化背景等條件足以影響其運作結果²²。

²⁰ 參見憲法增修條文第3條第1項及第2條第2項。

²¹ Arend Lijphart著，高德源譯，民主類型：三十六個現代民主國家的政府類型與表現，頁112-113，2004年。

²² 針對法國與臺灣就此點的比較分析，請參見林繼文，共治可能成為半總統制

2. 政府無國會支持仍可運作與存續

首先就預算制度而言，國會透過預算來監督政府原屬國會最有利的武器。但我國現行憲法對於預算審議程序，除憲法第五十九條、第七十條，增修條文第五條第六項與增修條文第十條第十項外，並無任何實質規定。現行預算審議程序主要規定於預算法中。而依我國現行預算制度，不管是多數或少數政府，就算預算案未能如期審議通過，政府仍可動支相關經費而運作。依預算法第五十四條規定，總預算案如不能依期限完成，其補救辦法如下：

「總預算案之審議，如不能依第五十一條期限完成時，各機關預算之執行，依下列規定為之：

一、收入部分暫依上年度標準及實際發生數，覈實收入。

二、支出部分：

(一)新興資本支出及新增計畫，須俟本年度預算完成審議程序後始得動支。但依第八十八條規定辦理或經立法院同意者，不在此限。

(二)前目以外計畫得依已獲授權之原訂計畫或上年度執行數，覈實動支。

三、履行其他法定義務收支。

四、因應前三款收支調度需要之債務舉借，覈實辦理。」

換言之，預算未能如期審議通過，政府不會停擺，公務員不會停薪，整部國家機器仍能持續運作。所以對於年度預算未能審議通

的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較，東吳政治學報，27卷1期，頁1，2009年3月。

過的僵局，執掌行政院의 少數黨不會著急，占有立法院多數席次的在野聯盟也沒有解決僵局的期限壓力。故少數政府可以持續運作，政治僵局亦持續存在。

其次，再就執政黨透過新法案推動施政計畫而言，理論上少數政府想要推動新法案通過應是十分困難，因為不能在國會中掌握過半席次。但是就我國的實務經驗來看，少數政府可以推動類似肉桶法案性質之重分配或福利性措施，或是在各種重大事件或災難後提出改革計畫，如毒奶粉或塑化劑事件後所提有關食品安全的組織改革計畫，或是水災後所提出的治水預算與災區整建計畫等。面對這類新法案或是施政計畫，國會在野的多數聯盟基於選舉考量，不是委屈讓步，就是加碼搶功。從過去的憲政實務來看，一旦這類新法案被提出，則在野多數黨不僅不能阻擋少數政府推動新計畫，也不能有效監督少數政府施政。至於其他類型的施政計畫或新法案，一旦遭遇推動障礙，執政黨只要將一切責任推給國會在野多數黨的惡意杯葛阻撓，實質上反而還可能獲得更多的選民同情與支持；且少數政府所屬政黨於選舉中也不必然會失敗。如民進黨少數執政時批評在野黨「為反對而反對」，並在二〇〇一年立委選舉時推出「再怎麼野蠻」的競選廣告攻擊國會多數的在野聯盟，此一策略還使民進黨在二〇〇一年的立委選舉中獲勝，並首次躍居為國會第一大黨。

總之，不論是年度預算案，還是攸關施政重點的新法案，原則上國會若不通過，應能對政府形成壓力或成為促進政治和解的談判籌碼。但由於現行預算制度對行政院與立法院二者而言，都不構成迫使兩院相互協調或攤牌對抗的制度誘因，所以少數政府可以持續存立。此外，我國選民不必然以施政成敗來決定其投票意向，故少數政府即使在其預算案無法通過，或不主動積極推出新法案或新計畫的情況下，仍然可能在選舉中獲勝而繼續掌控行政權，並把整個

改革停滯的責任推給立法院的在野多數黨或多數聯盟。

3. 立院選舉制度

在二〇〇八年前的立委選舉制度乃是複數選區單記不可讓渡投票制，此種制度不利於國會中政黨凝聚力的形成與黨紀的維持²³，從而容易形成無法對抗少數政府的鬆散政黨結構。單就該選制易形成多黨體系的觀點來看，由於國會是由多數政黨所組成、意識形態較為分歧，各黨之間各有各的盤算，政客們也自有其選舉或個人利益，故而黨際間的整合不易，不容易形成一個穩定團結的多數聯盟。以九七憲改後至二〇〇〇年總統大選之間的國會生態為例，國民黨與民進黨為兩大政黨，其中國民黨在二〇〇一年以前掌握了立法院54.7%的過半席次，政黨結構相對較為單純。但二〇〇〇年總統大選後出現了新政黨「親民黨」及「台灣團結聯盟」，改變了臺灣的政黨體系。從而二〇〇一年及二〇〇四年的國會改選結果都呈現出多黨結構的態勢，未有任何單一政黨獲得過半席次。多黨結構一方面提高少數政府存活的機率，但同時也造成國會內部的多元化²⁴。再者，因為當選門檻較低，此種選舉制度令候選人不一定要靠黨的協助才能當選。一旦選舉不須完全依賴政黨，則候選人當選後也就不一定會完全遵從黨團的指令，黨紀也就無法成為整合黨員的工具，進而得以發揮對抗少數政府的功能。

總之，在舊的立法委員選舉制度下，造成立法院內政黨多元化與黨紀鬆弛不張。反之，新的立法委員選制已使現在的立法院形成兩大黨的形勢，黨紀對黨員的規範力也相對提高。

²³ 相同見解，請參見林繼文，同前註，頁5；蘇子喬，國會選舉制度對半總統制憲政運作的影響，第二屆半總統制與民主學術研討會，東海大學政治學系、中央研究院政治學研究所籌備處，2011年3月26日。

²⁴ 沈有忠，同註15，頁155-192。

4. 倒閣與解散國會機制

我國憲法增修條文第三條第二項第三款規定國會有主動倒閣的權力，而總統與行政院長只有在國會倒閣的前提下，才能被動地解散國會。但因為行政、立法兩權的相互摧毀機制並不相對稱，事實上立法院很難以倒閣作為對抗少數政府的手段。

其不相稱之處首先在於國會提起不信任案促使內閣辭職時，總統有多種可能性得以因應。一是不解散立法院但又遲遲不任命新的行政院長，由行政副院長繼續領導少數政府。由於憲法第五十五條已被增修條文第三條第一項所凍結，憲法上並無其他明文規定要求總統行使其行政院長任命權²⁵。換言之，副院長代理院長職務並無法定期限，少數政府可以持續存在。其二乃總統不解散立法院，但仍然可以提名另一位與其政治立場相近的行政院長，繼續組成另一個新的少數政府。在此情形下，除非立法院願意承受被大眾指控為「亂政」的壓力，再次行使其倒閣權，否則倒閣的結果只是促使出現另一個少數政府而已。而這樣的循環可以一再重複，並且在此種循環中，總統所受的傷害一定遠小於國會在野多數聯盟所可能承受的傷害。最後，若總統真的解散國會，並在新的立法院選舉後任命新的行政院長組閣。則若立院選舉結果有利於總統所屬之政治勢力時，總統會任命新的院長組成多數政府。反之，在執政黨國會選舉失利的情況下，總統還是可以繼續任命其同黨或其信任之人士組成少數政府。換言之，不論選勝或選敗，總統堅持其任命院長的偏好，可說是永遠立於不敗之地。面對國會倒閣的壓力，總統的意志

²⁵ 過去在行政院長須經立法院同意的制度下，若立法院處於休會期間而院長出缺，依憲法第55條第2項規定總統應在40日內召集立法院開會，並向其提出行政院長人選。就解釋上來說，若在立院會期期間行政院長出缺，總統更應在40日內提出新的院長人選。

卻總是可以實踐；並且總統總是在其位，但立法委員卻可能因國會解散後改選失利而失去其公職，此乃其不相稱之處。

過去常有人說：我國憲法並未賦予新當選的總統主動解散舊國會的權力，以用來解決總統可能面對共治的困境；此乃我國形成少數政府的原因。事實上，就算總統擁有主動解散國會的權力，也無法保證解散後新國會的選舉結果會與先前不同。如結果是相同的，總統仍要面對與其對立的國會多數。我們可以觀察二〇〇二年與二〇〇五年陳水扁總統面對新的國會選舉結果時，雖然其所屬之政黨或政治聯盟仍然無法掌握國會過半席次，但總統仍然任命民進黨人士組成少數政府，並沒有出現藍綠共治的情形。由此可見就算二〇〇〇年或二〇〇四年之新當選的總統擁有主動解散國會的權力，他也未必會在國會改選後任命多數黨之領袖組閣。換言之，總統有無主動解散國會的權力，並不必然會影響少數政府之形成。但是總統的閣揆任命權，在制度上卻是永遠不會臣服於立法院的倒閣權，此亦屬兩權互動關係中不相對稱的具體表徵。

總之，對於立法院的在野多數聯盟而言，行使倒閣權要擔心重新選舉所需負擔的昂貴競選成本及選舉可能失利的風險，而且不論選舉結果如何，都不能逼迫總統讓出行政院的主導權，因此沒有倒閣的動機。況且在我國的政治文化與政治經驗裡，單純的杯葛與對抗，或許還可獲得選民的同情與支持；一旦真的行使倒閣權，能否獲得群眾支持的情況已屬未卜，更遑論連續行使倒閣權的政治後果。故在現行制度下，行政、立法兩權相互毀滅的機制並不對稱，立法院多數聯盟單純地杯葛與對抗之成本與效益，遠高於倒閣權之行使²⁶。

²⁶ 相同見解如：Yu-Shan Wu, *Appointing the Prime Minister under Incongruence: Taiwan Comparison with France and Russia*, 1(1) TAIWAN JOURNAL OF DEMOC-

5. 總統於共治下的權勢情況

在探究同樣是半總統制國家，為何法國會出現「共治」，而我國卻出現「少數政府」的問題上，論者以無限延伸之重複賽局（*infinitely repeated game*）模型來進行分析，得出「選民態度」與「總統法定權限之大小」是兩個有利於形成「共治」的條件²⁷。簡單地說，若一般選民並不明顯地反對少數政府之存立，且總統因其憲法上的法定權限較小，使其在共治期間可能失去政治影響力，在此情況下，總統會選擇少數政府而不願採取共治，而這正是我國的情況。這樣的分析非常具有說服力，亦即以總統自身特定的政治選擇（少數政府或共治）和對自己權力大小影響的程度，來進一步解釋政治行動者的理性選擇偏好，尤其放到法國與我國的比較框架裡，更可以呈現明顯的對比。

法國總統憲法上的法定專屬權限比我國總統還大，其中最重要的就是法國總統得以主持部長會議（與我國的行政院院會相當）與最高國防會議，並簽署相關命令，以及享有發動公民投票的權力²⁸。前者使得總統在共治期間仍有憲法上所保障的地位，得以與聞政事。且對於部長會議所議決之事項，總統得以透過拒絕簽署命令的方式，一方面引起輿論的注意，並為在野黨提供打擊執政黨的爭議材料，另一方面也增加執政黨為落實該項政策所需要的程序成本與交易成本，迫使其進行政治判判或妥協：因為在總統拒絕簽署命令的情況下，執政黨就必須透過國會立法途徑來落實原本以命令

RACY 103, 131 (2005).

²⁷ 請參見林繼文，同註22。

²⁸ 前者規定於第五共和憲法第9條、第13條與第15條，後者規定於憲法第11條。我國總統不能參與行政院院會，僅能透過國家安全會議介入行政權。另2003年底通過的公投法雖賦予總統發動公投的權力，但限於特定時空，俗稱「防衛性公投」。

途徑即能實現的政策措施²⁹。至於發動公民投票的權力，憲法條文規定尚屬寬鬆，總統得透過此途徑以擺脫國會多數與內閣對於特定政策的箝制，直接訴諸於選民³⁰。由前述這些我國總統所無之權力來看，法國總統即使在共治期間，仍具有一定的影響力，所以法國總統願意接受共治。反之，我國總統若進入共治，則其在制度上完全沒有瞭解行政院政策內容的常設法定管道，其政策影響力可能大幅消退，所以其不願接受共治。

此種理論模型固然十分具說服力，但從行政權的內部關係與外部關係來看，在我國總統沒有獲得國會多數支持的情況下，選擇少數政府有可能更弱化總統與行政權的地位：因為總統法定職權較少，少數政府的閣揆掌控大部分的行政權，故反而可能威脅總統在其黨內的地位，使總統腹背受敵。³¹選擇共治政府，總統看似失去對行政權的影響力，但卻反而可以因之而凝聚其國會少數黨的力量，進而得以牽制共治政府的行政權。反之，在總統憲法法定職權相對較高的法國，若直接選擇少數政府，因為總統對總理在制度上本就有比較大的掌控優勢，如總統得以主持部長會議，故對總統而言，選擇少數政府反而比較不會養虎為患，讓內閣總理成為自己未來的政敵。再者，政治行動者本身對憲法規範之拘束力的認知情形或信仰強度也是一個值得考量的變因。特別是在憲法規範並不被普遍尊重的情況下，法定權限的多寡，並不必然會成為總統選擇共治

²⁹ 詳見F. Luchaire et G. Conac, *Le droit constitutionnel de la cohabitation* 120-125 (1989).

³⁰ 這正是法國戴高樂總統過去對付國會最主要的手段。詳見Luchaire et Conac，同前註。

³¹ 例如在陳水扁總統與謝長廷院長及蘇貞昌院長間的互動關係中，謝及蘇自己在立法院有自己的派系人馬，還有在野的立法院多數勢力可資運用，因之可以成為威脅總統的資本。

或少數政府的主要考量。若民選總統自認其因擁有民主正當性基礎而使其權力地位超越憲法規範之上，則可能僅有民意的向背才是影響總統權勢大小與選擇共治與否的主因³²。

(二)憲政運作面因素

憲政實際運作固然應以憲法規範為本，但實際的政治情勢與政治行動者的主觀意志，往往會影響憲政運作的結果。本文以為憲法規範與憲政運作的分離情形，有時並不是因憲法規範本身脫離政治現實太遠所致，而是特定時空下之人的意志與環境背景所造成。我國少數政府的出現與其存續，正是特定政治人物之個人意志與特定政治情勢交互影響的結果。

1. 政治行動者之意志

主要政治行動者之個人理念，往往可以決定制度的運作方向。例如陳水扁總統曾明確表示：「我們是向總統制傾斜的雙首長制，大家很清楚，李前總統最後修憲就是要走向總統制，從總統直接民選到取消閣揆同意權，雖然不等同於總統制，但就是要走向總統制，這才是當前的憲政體制精神。」³³一旦總統對於現行體制的理解與憲法條文規範有所差距，其憲政運作結果即有可能偏離憲法規範精神。

又如就規範面來看，九七修憲後增修條文對於總統是否有主動免去行政院長職務的權力，仍然留有詮釋的空間³⁴。但從實際運作上來看，歷任總統多認為其對於行政院長之職位享有完全任免的權

³² 如2006年5月因台開案與紅衫軍倒扁運動，陳水扁總統公開宣布「權力下放」。由此可見在我國，民意之向背對於總統將如何行使其權力有相當程度的影響。

³³ 陳水扁，世紀首航：政黨輪替五百天的沉思，頁126，2001年。

³⁴ 參見陳淳文，同註1，頁124。

力。這種認知在總統享有國會多數支持的情況下，尚能勉強運作。但若無國會多數支持，而總統仍不顧「多數治理」、「責任政治」，及「擺盪」或「換軌」等半總統制之制度精髓，強行組成的少數政府，雖然就法律上而言並無明顯違法違憲之處，但其存續造成行政院因缺乏立法院多數支持，難以推動施政³⁵，朝野嚴重對立，政局不穩定。且遇到重大議案時³⁶，立法院各黨完全無法理性討論，進而造成行政、立法兩權效率不彰、國政空轉³⁷。這種憲政運作結果自然不是因憲法規範面而來，但主要的政治行動者對於這樣因背離憲法規範而衍生的憲政僵局，只急於將責任推給對方，以期在下次選舉中激發選民的同情，或甚至是同仇敵愾的熱情，完全沒有化解憲政僵局的企圖。

當總統或政黨人士等主要政治行動者以個人之理念或認知去詮釋憲法，不顧憲法文本的真意，並對於憲政實務運作與憲法規範面二者因其相距甚遠而問題叢生時，沒有嘗試解決的企圖心，則憲政實務凌駕憲法規範的情形就很難予以改變。

2. 特定政治情勢

自二〇〇〇年五月二十日政黨輪替起，以連、宋為首的國民黨和親民黨，因總統大選的敵對競爭關係，致使兩股勢力於選後未能立即形成堅實的政黨聯盟。即使國民黨一黨仍維持占有過半席次之第一大黨的地位，但因親民黨享有關鍵地位，它可能與民進黨合作

³⁵ 楊日青，憲政之困境與出路，臺灣民主季刊，3卷4期，頁103，2006年12月。

³⁶ 重大議案如核四停建案、工時案、監察院人事案同意案、軍購預算案、國家傳播委員會（NCC）組織法、老人年金案、健保雙漲案、八年八百億治水方案、中選會組織法草案、農漁會的排黑條款，中正紀念堂的「正名」與廢止，還有也創下中央政府總預算案延宕半年才完成三讀的首例。

³⁷ 參見何孟奎，三年通過393案，成績難看，經濟日報，A2版，2007年12月12日。

而改變國會形勢；所以國、親、新在野三黨在選後是處於存有嫌隙、相互猜測與整合鬆散的合作關係。隨後張俊雄院長組成少數政府時，立法院在野黨多數委員表面上認為若採取倒閣措施，未必能解決政治僵局，反而會帶來社會不安；實質上則是各黨彼此相互懷疑，無法一致行動。更有不少國民黨立委還認為：倒閣後若立法院被解散，國民黨席次只可能會更少，因此反對倒閣。事實上在二〇〇〇年至二〇〇四年間，立院在野黨間自己都相互猜忌，無法整合，故民進黨所組成的少數政府自然得以存續。

二〇〇四年起為了總統大選的勝選而使在野多數黨得以整合成功，國親合作，但卻仍未能發動倒閣權，終結少數政府，其主要原因如下：在總統大選前，因為大選在即，沒有必要也不宜發動倒閣。在總統大選後，則因三一九槍擊案而造成泛藍內部對於倒閣一事立場不一。當時的主流意見認為：政治行動的焦點應在於總統選舉的三一九槍擊案與計票爭議，如擴及對行政院院長的倒閣，恐致使抗爭失焦，並可能加深社會的動盪不安。在此特定背景下，倒閣權不被認為是優先的手段，少數政府從而得以在重大政治風暴中繼續存立。

在二〇〇四年的總統大選爭議落幕後，泛藍勢力因抗爭失利而潰散，民眾也厭倦持續性的政治衝突，故一時之間不可能再發動倒閣權。自二〇〇六年起又有反貪倒扁的紅衫軍運動，烽火遍地。但國會仍就沒有行使倒閣權的主要理由就在於當時紅衫軍反對的對象是總統，倒閣卻是要迫使行政院長去職。此時就算藍軍立委不畏懼國會改選，但仍然認為總統有可能一直任命新的少數政府，所以倒閣也改變不了局勢。更何況一旦立法院因行使倒閣權而被總統解散，新的國會選舉規定將使立委席次減半，多數立委都憂心未來可能的失業，豈願意提前被解散。再者，新的總統大選在一年多後即將開始，是否有必要透過倒閣來強化政治衝突？如此是否會對二〇

○八年的總統大選產生不利的影響？在這些考量下，即使在野黨整合成功，民氣也看似可用，但多數政治行動者仍不認為有冒險行使倒閣權的必要。

綜上所述，少數政府得以存續八年之久，並不能完全歸咎於憲法規範面本身含有權力不對稱的設計瑕疵，尚且還受到這八年間的特定政治情勢所影響。設若政治情勢不同，則在相同的憲法規範下，亦不能完全排除立法院在野多數黨發動倒閣權，摧毀少數政府，使憲政實務趨近於憲法規範。

3. 人民的憲法意識

固然在選舉中政黨會訴求國會過半，才有利於施政。但若由我國過去選舉期期間的政策議題討論與選舉結果來看，少數政府似乎沒有對選票造成太大的影響。民眾對於多數治理，責任政治等概念其實並沒有太深的信念；特別是對行政向立法負責的權力運作模式尚嫌生疏。而行政院與立法院的對立，常常又成為政客們推卸責任最好的藉口；一般民眾也無法以憲政體制的角度來評價這些問題。

除了我國一般人民的憲法認知外，部分政治或社會菁英對於憲法的優先性與立憲主義限制政府權力的基本精神也不甚清楚，對於中華民國憲法本身的正當性與崇高性，他們又常常給予嚴厲的質疑與誇大的批判與嘲諷。那些所謂的社會或政治菁英蔑視憲法的態度與行止，不論他們是真的在理性上認為現行憲法充滿矛盾而無法運行，還是只是藉由憲法瑕疵與錯誤遍布來作為自己得以違憲越權的藉口，他們言行所傳遞的訊息，只會進一步弱化人民對憲法與立憲主義精神的信仰與熱情。事實上，現行憲法已經透過歷次修憲程序而取得其應有的民主正當性基礎，縱然該憲法規範仍含有瑕疵，但卻非不得正常運作。然而菁英們對於現行憲法得以運作的事實採取否認的態度或行為，固然可以讓政治行動者擺脫憲法的束縛，取得自由揮灑的空間，但也同時讓人民失去其對此部憲法原有的尊重，

或是無法養成其對憲法應有的信仰。一旦人民普遍漠視憲法規範之內涵與效力，政客們又紛紛假尊重民意與民主價值為名，以行恣意專權之實，則任何政治僵局或衝突都有可能發生，再怪異的現象也都有可能長久存續。

總結我國過去的實際運作經驗來看，除了主要政治行動者的個人意志與人民的憲法意識外，政黨間的勢力消長與合作情況，以及國會改革後的選舉制度，總統大選與立院選舉的選舉時程等特定政治情勢³⁸等因素，都不是單純憲法規範面的問題，但卻都對少數政府的存續發生重大的影響。

二、行政權之分裂與監督

半總統制下的行政權高層一分為二，造成行政權高層之內部分工與外部對行政權之監督上的困難，這是我國現制另一個最被人詬病的大問題³⁹。

(一) 總統與行政院長分工不清

我國憲法賦予總統有限列舉的權力，包括「緊急命令發布權⁴⁰」、「覆議核可權⁴¹」、「召集會商權⁴²」、「國家安全大政

³⁸ 對於少數政府的成因分析，類似的見解可參閱Arthur Lupia & Kaare Strom, *Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections*, 89(3) AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW 648, 648-65 (1995).

³⁹ 如林繼文，憲法作為一種制度，政治與社會哲學評論，5期，頁63，2003年6月。

⁴⁰ 總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後10日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效（憲修2Ⅲ）。

⁴¹ 行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院10日內，移請立法院覆議（憲修3

方針決定權⁴³」，以及「提名及任免權⁴⁴」、「締結條約及宣戰媾和權⁴⁵」等。從我國憲法規範面來看，總統無權直接單獨行使行政權，而是必須透過行政院來執行法律，以落實政府政策；此點是無可置疑的。在現行制度下，除了若干人事提名權是總統單獨行使外，總統唯一可能和行政院分享行政權的制度平臺是「國家安全會議」。但國安會乃以會議為其組織形式，僅是一個諮詢性機構。事實上，包括緊急命令在內的所有法律案、預算案、戒嚴案、宣戰案、媾和案、條約案及其他國家重要事項，皆需經行政院院會決議並送交立法院審議通過後方能落實，跳開行政院，總統並無法直接行使行政權⁴⁶。換言之，憲法上對於總統與行政院二者的分工其實

II)。

42 總統對於院與院間之爭執，除本憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之（憲44）。

43 總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局（憲修2IV）。

44 司法院、考試院、監察院人員由總統提名（憲修5 I、6 II、7 II）、總統依法任免文武官員（憲41）、行政院長直接由總統任命（憲修3 I 前段）。

45 總統依憲法規定行使締結條約及宣戰媾和之權（憲38）。

46 大法官釋字第627號解釋文第2段一開始論及：「總統依憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，就有關國家安全、國防及外交之資訊，認為其公開可能影響國家安全與國家利益而應屬國家機密者，有決定不予公開之權力。」這段文字表面上看彷彿認為總統有其專屬行政權，且其專屬權的範圍包含國家安全、國防及外交等事項。這號解釋若是這樣來理解，似乎符合國內部分學者對於我國總統法定權限範圍的理解，並且也自以為是以法國第五共和憲法之半總統制為師。實則這種解讀方式有嚴重的瑕疵。法國總統因為憲法規定其可以主持部長會議與最高國防會議而與內閣共享國家重要資訊與行政權，而非獨享這些資訊或權力。如果將憲法規定與大法官釋字第627號解釋理解成國安、國防與外交是總統獨享的專屬權，則在條文文字上本不相同的我國憲法與法國第五共和憲法，竟會因解釋的結果而使二者在條文文字上的原有差異消失無蹤。這種理解方式不僅背離我國憲法條文的規範原意，也會

十分清楚，我國憲法所規範的行政權，主要是座落於行政院。

但是透過增修條文第二條第四項的「國家安全大政方針」決定權，卻使得總統因之能掌握國安局與國安會。並且透過國家安全會議組織法第二條的釋義，總統得以關懷外交、國防、兩岸及國家重大變故等事項⁴⁷。在此背景下，行政院所設置之外交部、國防部與陸委會等機構之職權範圍，自然與總統可涉入之事項有交疊之可能⁴⁸。陳水扁總統屢次主持非正式之「國安高層會議」，對於外交、國防、兩岸之事務進行裁示，並且經常涉入內政相關事務進行指揮。二〇〇六年第一次國家安全會議通過的《國家安全報告》，更被定位為是行政院的政策綱領。雖然根據憲法條文，總統在憲法上並沒有可以被稱為「保留領域」的專屬行政權，至多僅能提出「大政方針」而已。但實務運作卻是總統透過此「大政方針」樞紐而涉入一般行政事務之運作。更糟的是總統直接召集行政院長及相關部長決定政策，或甚至跳過行政院長，直接約見相關政府首長指示政策方向或具體政策內容。

以陳水扁總統為例，如二〇〇一年的核四停建案，當時的行政院長唐飛個人主張續建，經濟部長林信義則提出主張停建的報告，而總統陳水扁則支持停建。最後的停建決定究竟該由誰負責？責任

在實務上產生很大的問題。舉例來說，外交事項如果是總統的專屬權，則行政院之外交部的法定職權為何？立法院外交委員會又如何能監督總統的外交行為？李登輝總統時代的「國安密帳案」、陳水扁總統時代的「南線專案」與馬英九總統的「美牛風暴案」等，都可能因此種理解方式而使行政權變成無法監督究責的恣意空間。

⁴⁷ 其條文為：國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。

⁴⁸ 張峻豪、徐正戎，閣揆角色的受限或突破——政黨輪替後我國行政院長與總統互動之研究，臺灣民主季刊，4卷1期，頁91，2007年3月。

歸屬不清⁴⁹。二〇〇一年五月，陳水扁總統發表電視錄影談話，表示將設置一個超越政黨的「經濟發展諮詢委員會」，由其親自主持，邀集各界商討國家經濟的長期發展⁵⁰。二〇〇一年十月，陳水扁總統主持由總統府成立之「政府改造委員會」，政府改造委員會依照經發會共同意見推動政府改造，並提出四階段推動計畫⁵¹。事實上，「經發會」及「總統府政府改造委員會」均屬體制外的會議，但卻成為總統主導政策方向的平臺，國會根本無法針對這些政策進行監督或追究責任。又如二〇〇四年十月陳總統提出「二〇〇五年底公股行庫減半、二〇〇六年底金控減半、促成三家金融機構市場占有率在10%以上、金融機構由外資經營或到海外上市等四大目標」。雖然部會首長們號稱已凝聚「二次金改」的共識，但卻未曾討論金融整併時程。爾後陳水扁總統無預警地丟出金融合併時間，讓各部會無所適從⁵²。當時的財政部長林全在立院公開表明，其不瞭解二次金改決策過程，並指出二次金改目標由總統經濟顧問小組成員與經建會訂定，財政部並未參與會議，僅負責執行公股減半政策⁵³。事後司法機關追究龍潭購地弊案或二次金改弊案時，總統皆以其在這些領域並無憲法上之職權作為抗辯的理由，行政院及相關部會首長卻又都以該案乃是由總統所主導而撇清一切責任⁵⁴。

⁴⁹ 唐飛指出雖然個人傾向續建，但不會堅持己見，將尊重關鍵部會意見，參見林美玲，唐飛：核四案院會決定，聯合報，2版，2000年9月19日。

⁵⁰ 湯紹成，陳水扁置憲法於何地？——經發會的重大瑕疵，海峽評論，129期，2001年9月。

⁵¹ 李順德，政府改造，四階段進行，經濟日報，15版，2001年10月25日。

⁵² 陸倩瑤、賴昭穎，案例？二次金改 財金單位狀況外，扁無預警丟出金融合併時間表 林全、龔照勝都不清楚，聯合報，A3版，2005年10月11日。

⁵³ 陸倩瑤、賴昭穎，同前註。

⁵⁴ 有關二次金改弊案審理之後續報導突顯總統和當時行政院長皆「否認」曾主導「二次金改」之決策過程，參見郭良傑，二次金改誰決策 扁游互推，中

馬英九總統於二〇〇八年五月底上任時，宣誓要守護憲法，樹立憲法的權威與彰顯守憲的價值。其欲以身作則，嚴守憲政份際，建立一個真正落實權責相符的政府體制。此外也真正做到政府全面依法行政，行政院依法對立法院負責等憲法規範精神⁵⁵。雖然馬總統就職之初表示要「退居第二線」，並重申不兼任黨主席，同時與黨（國民黨）及政（行政權）切割。但其實踐「二線總統」的表現，卻被媒體揶揄為「宅男」總統。從而這個嚴守憲政份際的堅持並持續不了多久，在媒體與在野黨批評宅男總統乃推卸責任的壓力下，馬總統很快就衝到「第一線」⁵⁶，不僅不顧憲法所規定的總統職權範圍與其自己所曾宣誓的憲政份際，更是打破一切行政層級與法定權限分工，直接介入各種行政事務⁵⁷。而此「第一線總統」所

國時報，網址：<http://news.chinatimes.com/politics/11050202/112011070800129.html>，最後瀏覽日：2011年7月15日。

55 參見中華民國第12任總統馬英九先生就職演說，網址：<http://info.gov.tw/ct.asp?xItem=36959&ctNode=3802&mp=1>，最後瀏覽日：2011年7月15日。

56 參見廖元豪，總統該站第幾線？，中國時報，A15版，2008年7月29日。

57 馬英九總統介入各項行政事務的行為，在2010年11月由臺北地院作出有關二次金改弊案的臺北地方法院98年度囑金重訴字第1號判決中，還遭法官暗諷比擬，判決書似意指馬英九總統與陳水扁總統根本沒什麼差別；最後並判陳水扁等21名被告均無罪。由周占春法官擔任審判長的合議庭在判決書指出逾越職權之範圍並非總統的法定職權，並以下列文字描述指摘馬總統越權之事跡：「我國總統為人民直選所產生，其既能於全國性選戰之激烈競爭中脫穎而出，所具備之政治能量，及因此掌握之政治資源當無人能及，只要其有干涉之意願，事不管大小輕重，無論合法違法，從內閣改組、武器採購、租稅改革、簽訂經貿協議、縣市合併升格、廢除死刑等重大政治議題，一直到機場手推車更換、買火車票、生態濕地是否保留、國軍體能測驗標準、捷運班次速度等局部或細節事務，甚至插手應由中立機關獨立判斷之事項，諸如未經主管機關決定即對外宣稱將予國家賠償、恣意對於抗告中之行政法院裁定表示應如何判斷之見解等等，一旦總統決意出手，於挾其國家元首權勢之威下，實職上無不對該事務處理之過程及結論產生重大影響。」

引發的最大爭議包括二〇〇九年九月七日行政院長劉兆玄因八八水災救災不利而引咎辭職，馬英九總統隨即於同日透過總統府發言人宣布任命吳敦義先生為行政院長，朱立倫先生出任行政院副院長。總統同時任命行政院正、副院長的行為，明顯侵犯憲法第五十六條所規定之行政院長的組閣權。此一行為打破過去歷任總統長期以來表面上遵守憲法，不直接任命行政院副院長的運作常規。儘管如此，該任命行為並沒有引起媒體激烈的圍剿與批判，連學者也都以此行為足證明總統對於組閣有實質影響力而予以緩頰，並稱：「但這次的組閣方式，畢竟還是有其程序瑕疵。從另一個角度來看，這次組閣會不會成為一個新的憲政慣例之起點？則有待觀察。」⁵⁸試問若總統每一個違憲行為都可能被合理化為是新的憲政慣例的起點，則憲法規範之拘束力與規範意義何在？另一重大爭議是二〇〇九年底的美國牛肉進口風暴，由於美牛進口談判由國安會所主導，外交部與衛生署均不知情，立法院也沒有機會參與討論，故引起媒體與反對黨的激烈批判，馬政府更被媒體批為「傲慢失能」的政府⁵⁹。該案最後的結果是國安會秘書長下臺，且由國民黨占多數的立法院修改食品衛生管理法，部分廢棄了先前總統府與美方就美牛進口問題的相關承諾。

由陳水扁總統八年經驗來看，六位行政院長的權力始終受到制約，其若與總統在重大政策上意見不同時，便有可能遭到撤換的命運。馬英九總統與其行政院長之互動關係雖較為平順，但總統介入行政權的情況亦是十分嚴重，尤其是在面臨民意反應與競選連任壓

⁵⁸ 參見黃昭元，臺灣法律發展回顧專欄：憲法，國立臺灣大學法學論叢，39卷2期，頁24，2010年6月。

⁵⁹ 參見王健壯，馬英九必須嚴防美牛風暴失控，中國時報，A14版，2009年10月29日。

力時，總統更是常常站在第一線主導政策。面對經過選舉加持的強勢總統，行政院長長期以來總是自願或被迫地將行政權謙讓給總統⁶⁰。基此，所謂總統與行政院長分工不清的問題，事實上不是憲法條文規範不清的問題，而是實際上總統挾其民主正當性基礎行使違憲越權之權力的問題。

(二)總統有權無責，監督困難

一般常謂總統有權無責，或謂總統與行政院長兩者之間權責不清，乃我國現今憲政亂象之主因。事實上依憲法所規定之總統權限內容來看，並未出現總統有權無責或總統與行政院長權責不清的情形⁶¹。憲法第三十七條的副署規定，本身就是二者權力最簡單且最

⁶⁰ 例如張俊雄院長第一次組閣時期，總統主導的「九人決策小組」成立，強化民進黨執政的運作方式是「以總統為中心、民進黨為主導」（黃德福，少數政府與責任政治，問題與研究，39卷12期，頁1，2000年12月。）的局面。在游院長時期，總統權力益加鞏固。例如在人事任命上，形成「扁系人馬全面接棒，派系共治名存實亡」的情勢，由以上敘述更能看出總統涉入行政權的運作已達到高峰。在謝院長時期，雖然院長主導企圖比較強，施政上有些意見會與總統不合。但最後謝院長自稱為覆議案未受支持而主動請辭（五年五閣揆：上台不明不白，下台也不明不白！，聯合報，A2版，2006年1月18日），謝院長並表示，希望總統將來能給「閣揆比較大的空間，同時讓閣揆做得更長久一些（林濁水，已錯失最佳戰略時機 不能再錯失最後兩年，黨政合議，別再消耗閣揆，聯合報，A15版，2006年1月18日）。至於蘇院長時期，為因應台開案及紅衫軍風暴，陳總統在總統府召開「黨政高層會議」，表示除了憲法賦予總統的兩岸、外交、國防職權之外，其餘黨政權力澈底下放、完全交付給行政院長及民進黨（李濠仲，回歸憲政 算下詔罪己？，聯合晚報，2版，2006年6月1日）。如果「除了憲法賦予總統職權的「之外」，總統應本來就再無權力，那有什麼可下放的呢？還是陳水扁總統一再行使憲法之外的權力，現在只是把「越權」的狀態改正過來？但蘇院長也曾因大陸政策路線不同於總統而被批為「蘇修」，最後還是離開行政院長的職位。

⁶¹ 陳淳文，同註1，頁122。

明確的分野。

一般針對總統權責不符的批評，實因總統在事實上行使超出其法定權限之權力，而又繼續依法享受免受國會追究責任之特權所致。例如核四停建案，與國會多數持相同立場，反對停建的行政院長離職，證明決策權並不在當時的行政院長，而係源於總統。然而究竟是憲法上的哪個條文賦予總統得以決定停建核四的權力？當時的立法院曾欲以此作為罷免的理由，要求總統為停建決策負責。但立院的罷免主張不但不見得能得到當時多數選民的認同，同時也與憲法中追究總統責任的規範精神不符。在此背景下，吾人應能理解掀起重大爭議的決策者不負政治責任，並非是我國憲政體制所造成的權責不符，而是當時的總統違反憲法列舉權限之規定，越權行使權力的結果。

我國現行對於總統課責的機制有罷免與彈劾等兩項。罷免案需要全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。立法院提出總統、副總統彈劾案，則經司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立後，被彈劾人應即解職。就其法定條件而言，這兩項機制的門檻其實都是相當高的⁶²。所謂總統無責，其實是因為究責機制十分嚴謹，以致於形同無法究責。

⁶² 以核四停建案為例，國民黨雖曾表示想要發動罷免，不過，因為總統才剛上任不滿半年，且社會對罷免持有不同看法，加上總統事後公開致歉，罷免情緒才平靜下來。但2006年發生國務機要費案，紅衫軍集結走上街頭，要求陳水扁下臺，當年10月立院發動罷免，因票數未達罷免門檻，罷免失敗；11月國親等在野黨捲土重來，最後一樣票數不足。不過此種罷免也僅是宣示意義，畢竟公投門檻太高，而且還有提前總統大選的危險。而彈劾案又取決於總統任命的大法官，成敗難料。職是之故，立法院還是以對行政院提出之法律案及預算案加以杯葛的方式來對抗總統。

然而我們或許應該反問：憲法為何設置如此高的門檻？從政客自利的角度去想，我們當然可以輕而易舉地將這種規範模式視為是政客自保的安排。但是若將制憲者及修憲者僅存的一點點理性與良知也列入考量，並去比較發展成熟之憲政國家的常見制度設計，再加上憲法第五十二條的豁免規定整合以觀，吾人不難發現「無權者，原則上不應被究責」的原則，普見於各國制度⁶³。換言之，從究責的機制回頭去看總統的權限大小，現行憲法的規定反而顯得十分清晰合理，亦即我國總統本就應因其法定權限太小，故無須承擔主要的政治責任；問題只是在實務上總統往往恣意越權，以至於咎責無門。

但是，或為了以總統為鬥爭或咎責的對象，或是要為總統的越權違憲行為開脫，最常見的另一個合理化論述就是：「民選總統怎麼可能僅有十分有限的權力？」換言之，此種想法認為應以民主正當性或是民意的強弱來決定總統權力的大小；至於憲法條文規定什麼？根本就不是一件重要的事。

典型的論述如：

「劉兆玄是馬英九任命的行政機關幕僚，未經國會選任或同意，毫無民選之民意基礎；何德何能為國家最高行政機關；憲法上，憲法第五十三條已被憲法增修第三條所凍結，實際上，馬英九又在掌權，馬英九用『雙首長制』的藉口，躲到第二線不負責，那不是憲政的無知，就是政客的奸詐了。法國第五共和是半總統制，政治學演繹為雙首長制，就比較憲法的理論和實踐來說，都是破綻百出，頗受學界和實務界詬病的。尤其是在法國的幾次總統和內閣總理的『左右共治』，弊病深

⁶³ 參見陳淳文，同註12，頁722。

重，幾已成為普世共識。

不談學理或實踐，光看台灣總統選戰的激烈和艱苦，那七百萬選民難道只在選出『總在第二線』，不負政治責任、無法解決政治的總統嗎？」⁶⁴

又如對於前述二次金改案判決中批評馬總統越權之事，總統府發言人在二〇一〇年十一月七日作如下表示：

「在總統職權部分，這項判決批評馬總統關心民意，指示行政部門落實馬總統的政策係逾越總統職權，這部分的觀點，與中華民國憲政實務及人民期待落差甚大，必須予以澄清。馬總統是民選總統，傾聽民怨、解決人民問題，是人民對總統的期待，也是總統對人民的責任；總統責成行政部門以行動回應民意、研訂政策，是民意政治與責任政治的必然。」⁶⁵

這樣的論述無異於意指總統的權限範圍規定，並不在憲法條文本本身，而是要看總統的選票多寡，民意支持度的強弱，甚至是總統競選政見中所涉事項的廣狹而定。其荒謬之處首在於完全棄置憲法條文本本身之規範意義與當時制憲者，乃至於修憲者所代表的民主正當性⁶⁶，完全不知立憲主義之意義為何？這種想法也無法說明為何諸如芬蘭、冰島、愛爾蘭、奧地利等國，都有直接民選但卻不掌握行政大權的總統。事實上，「直接民選應是總統成為實質行政首長

⁶⁴ 參見李鴻禧，政治責任的無知或奸詐，自由時報，A19版，2008年7月11日。此段論述中對於憲法第53條的定位，明顯與大法官近年來相關解釋的意旨相違背；且對於法國半總統制下左右共治的評價也不夠中肯，至少就與法國學界之見解有間。

⁶⁵ 中央社，法院指總統越權？府：引喻失義，2010年11月7日。

⁶⁶ 九七修憲是國民兩黨聯手協力完成，其民主正當性不容忽視。

的必要條件，而非充分條件。」⁶⁷更糟糕的是，在國內已有前述總統違憲越權亂政的嚴重事例，但針對二次金改弊案，一審判決對於扁珍夫婦收受國泰蔡家及元大馬家共七億一千萬元，介入公股銀行合併案，法院卻以：銀行合併不屬總統的法定權限範圍，雖收受鉅款亦不能證明曾以何總統職務上之行為應允，故難認有何對價關係存在為由，判處此收賄行為無罪。此判決見解完全漠視總統對於國家政務的實質影響力，固然引起諸多批判⁶⁸。但卻是對憲法條文的正確理解，同時也顯示出總統違憲越權行為必須被嚴肅正視的重要性。

肆、現制評價

任何制度都有其優缺點，沒有絕對完美的憲政制度。而憲政運作的缺失，也不能完全歸咎於憲政體制本身不良所致。國內常有人說憲法規範與憲政運作脫節，就表示是憲法不好，應修憲予以調整。例如，針對總統實際運作之權力範圍遠超過憲法規範的缺失，論者常謂應修憲擴增總統的法定權力，使憲法規範與憲政運作相符。又如，針對因激烈政治鬥爭而使憲政運作困難的事實，亦常有人指出：此正足以證明是憲法規範效力不彰所致，故應修憲以為因應。這就彷彿一旦發生飛機墜機事件時，就立即主張應重新修改飛機設計，而不去問此次墜機事件的原因究竟是機械因素？還是人為疏失？

包括憲法在內的所有法規範，都是一種誡命或命令；而所有的

⁶⁷ 林繼文，政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析，載：憲政改革——背景、運作與影響，頁241，2006年。

⁶⁸ 如陳長文，九年過去了——甲說乙說，司改蹉跎，聯合報，A23版，2010年11月11日。

誡命或命令，都有可能被違反。一般而言，法規會對規範違反行為預設有制裁條款，學者稱其為完整法條；而缺乏制裁規範的法條，被稱為不完整法條，它的規範力量十分薄弱。憲法正是一種缺乏直接制裁機制的法規。對於一般違法行為，如刑事犯罪行為或行政違章行為，我們會依法對違法者進行制裁，除非出現大量違法事件且有規範本身不正義或不合理之情形，否則不會馬上想到要以修法方式來解決法規被違反的問題。反之，對於主要可能的違憲者，因為他們通常都是掌握公權力的實權者，除了憲法本身因缺乏制裁條款而無法予以制裁外，一般人未必有能力或有勇氣去譴責其違憲行為。更有甚者，有人為了支持或依附掌權者，常以批評憲法本身設計不良的方式，去合理化各種違憲行為。回顧九七修憲後十餘年的憲政運作經驗，曾有多少人曾站出來大力譴責執政者的違憲行為？又曾有多少人配合當權者，出來呼籲應修改我們這部「設計不良」的中華民國憲法？

總之，我們這部憲法普遍被認為是問題重重、缺點甚多，少有人提及其優點。以下有關現行憲法的評價，筆者再次重申過去針對中央政府體制所歸納的主要缺失，但也提出其可能存在的優點。

一、缺點

純就規範面而言，包括憲法本文與增修條文，以及司法院大法官歷來解釋所架構的現行中央政府體制，本文認為其主要缺點有三：

(一)總統是否得以自由且自主地免除行政院長的職務？憲法條文本身對此並沒有直接明確的規定，以致於造成疑義。然而此點對於政府體制的定位，卻是十分重要的：因為該項免職權的有無，決定了我國體制的屬性應朝總統制或朝議會內閣制傾斜的方向。對於該項疑義，固然透過憲法解釋的方法，仍可合理地推斷出制憲者及修

憲者針對此點的規範意旨。但是類似這種關鍵性的重要規定，本當由憲法自行明確規範為佳。更遑論在我國民主化以來激烈政治競爭的氛圍下，這種模糊可能造成相當大的負面影響。

(二) 行政院與立法院間缺乏更有效的聯動機制，以致於內閣與國會及政黨間，不能較有效的整合；而其原因源自於立委不得兼任官吏的憲法規定。缺乏行政、立法兩權間的有效聯動機制，會使「行政向立法負責」的憲法規定難以落實。

(三) 分裂社會下採總統直選，其實十分容易使社會裂解的情形更加嚴重，這點在Arend Lijphart的研究中早已深入論述⁶⁹。而在我國十餘年來的總統直選經驗中，選舉對社會造成撕裂傷害的事實，實在不容否認。如果未來已經不太可能改變現行的總統直選制，則至少要在制度上想辦法馴服民選總統，否則除了社會持續被裂解之外，只會一再出現民選而有任期的專制統治者。

二、優點

願意宣稱我國現行體制尚存有優點的人不多，特別是在歷經八年的少數執政之後，更少有人願意為此體制背書。不過，筆者仍重

⁶⁹ 例如Arend Lijphart在其Patters of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries一書中，作者指出總統制選舉就民主代表性而言，本質上就是一種「不成比例性」的選舉制度，因為是贏者全拿，輸者全輸。特別是採相對多數決的總統選舉（如我國情形），其不成比例性就更為嚴重。在另一方面，就社會本身的特性來看，若是在多元分歧的異質性社會裡，多數統治不但變得非民主，反而是危險的。作者特別指出像北愛爾蘭那樣高度分歧的社會，多數統治會變成多數專制，引起內部紛爭，而非帶來民主。（參見Arend Lijphart著，高德源譯，同註21，頁36-37、177。）綜合其論述，分裂社會再加上相對多數決的總統直選制，正好是引起內部衝突且導向非民主結果的最佳配方；而此正是我國目前的情形。

申過去對此問題所提出的想法⁷⁰，對現行體制給予下列四點正面評價。

(一)元首權與行政權分離有助於國家統合

分裂社會下的總統大選會發生撕裂社會的效果已如前述。如果總統又掌有完整的行政權，則其裂解社會的效應將會更加深遠。在半總統制下，因為行政權二元化，國會仍可透過對內閣的監督而影響行政權，從而在總統大選失利後，失敗的政黨仍能透過國會而監督行政權之運作，甚至還有分享行政權的可能；例如可以影響閣揆與內閣的組成。由於在制度上存在與聞或分享行政權的第二軌道，亦即透過國會選舉與甚至可能發生的左右共治的機會，總統大選落敗的一方仍有監督或甚至是分享行政權的機會，則總統選舉對社會的撕裂殺傷力，就比較有可能受到的節制。政治行動者也比較願意留在體制內競奪權力，而不致走上激進的違法抗爭之路。

再者，若是總統不掌有完整的行政權，其就能夠不直接對所有的政府施政負責，如此才可讓總統與實際政治運作之間，保有一定的安全距離。總統因而可以不是特定政黨或特定政策的代言人，不是一黨或一族之總統，進而得以扮演中立之全民總統的角色。英國元首因為完全不介入實際政治運作，所以才可保有中立崇高的地位。總統介入政治愈深，就愈難扮演統合與中立的角色；而中立統合的角色正是國家元首所該扮演的角色。特別是在分裂社會中，尤其需要存有對抗社會分裂的統合因子。一般而言，司法與教育應該可被認為是統合社會的重要因子：前者可以定紛止爭，後者可以形塑社會價值與公民意識。然而我國司法長期不被信任，教育也在政

⁷⁰ 參見陳淳文，同註1，頁139。

治鬥爭中成為鬥爭的工具⁷¹，在此情形下，社會要靠什麼來統合？現行的半總統制使總統仍有機會可能扮演我國現今社會所缺乏之統合者或整合者的角色，以減低激烈選舉活動裂解社會的離心力。

(二)現行半總統制有助於矯正憲政文化

在國內有關中央政府體制選擇的辯論中，半總統制普遍被認為是最不理想的制度⁷²。而一般作為評判制度優劣的指標，不外是行政權之強弱程度、政府穩定、政府效率，以及是否符合吾國之政治文化等四項。諸如總統制與內閣制之爭，一般常認為前者形塑強人，後者則可抑制強人。然而亦有學者指出：原本是強調制衡的總統制，卻被吾人理解成用來擴權的手段；而原不以制衡為目的的內閣制，卻經常被理解成是一個制衡強人的工具。其實，問題的焦點不在「制衡」，而是在「個人領導」或「集體領導」的領導模式上。

與所有脫離專制體制的國家一樣，中華民國自立國以來，一直都在面對「行政強人」（統治者）的政治難題。過去的專制者，既是最高的道德象徵，同時又是國家權力的核心，所以享有至高無上的絕對權威。然而立憲主義的首要目標，就是要透過限制統治者之絕對權威的方式，以確保每個個人的自由與尊嚴。但是要如何使統治者願意臣服於憲法之下，使統治者之意志不能成為凌駕於憲法與法律之上的絕對權威？權力分立原則是西方人針對此問題所想出來

⁷¹ 如歷史教材的編訂，語言教育的設計與推廣，國家考試之考題是政治立場與意識形態的化身等，都是我國過去政治力以教育為工具的具體事例。

⁷² 黃錦堂氏是國內少數肯定半總統制仍尚有其優點的學者。參見黃錦堂，由「精省」看九七憲改，國立臺灣大學法學論叢，27卷2期，頁95-129，1998年1月；黃錦堂，我國中央政府體制的現況與展望，載：行政組織法論，頁491，2005年。

的有效辦法。不過，即使是在西方立憲主義國家中，受權力分立原則制約的行政權，仍一直被視為是最難馴服，且也是最具侵害性的權力。更遑論歷經長年專制傳統的我國行政權，更難予以馴服。從中華民國的制憲史來看，為了限制袁世凱與蔣中正等兩個強人，當年制憲菁英一直主張以議會內閣制的框架作為政府體制之基礎，其著眼點就在於此制不讓元首得以獨自執掌大權。李登輝總統時期的六次修憲經驗，又何嘗不是在政治菁英與在野力量畏懼強人再現的背景下，不斷地角力與妥協，終於修成現今這個總統法定實權仍十分有限的半總統制。儘管總統的法定職權一直受到抑制，但行憲以來此項憲法上的抑制功效，卻從來不曾真正澈底地被實踐過：總統始終是權力強大而難以節制。在此背景下，若未來透過修憲將我國改為純粹的總統制，則只會使長久以來一直無法馴服的行政強人以合憲合法的面貌出現。而此行政強人的傳統不僅因之而繼續存在，而且會因憲政體制改成總統制而更加強化。因為以個人為選舉中心的總統制會導致「權力個人化」或「權力一人化」的結果，如此只會延續我國過去專制君主集權於一身的傳統。而在此傳統下的人民，他們往往會不論法定職權之範圍，也不管行政層級與政府分官設職之意義，大小事皆直接訴諸於總統。

固然我國現制運作至今，仍然不改前述憲政文化，但諸如總統應站在第一線或第二線的討論，已經使這個議題受到重視。而九七修憲後總統專擅濫權的經驗，也會使我們更加在意總統職權的範圍與其行使方式。從制度比較的觀點來看，內閣制通常具集體領導的特徵，⁷³總統制則使權力集中並圍繞於總統一人身上，半總統制則

⁷³ 雖然英國內閣制中的首相地位日益提高，致有「首相總統化的傾向」，但這僅是說明首相在內閣中具有最重要的地位，但無法改變內閣制集體領導的基本體質。以英國前政府為例，工黨的布萊爾執政時，財相布朗為第二號人

可以說是二者的折衷。只要執政者能恪遵憲法，則現行半總統制是可以舒緩權力個人化與權力集權化的情形，有助於改變我國長期以來行政強大且集權於一人身上的專制傳統。

(三)半總統制可以依共識強度影響決策權

半總統制可以依民意強度，來調整國家決策權力的強度。當特定政黨在國會與總統大選皆獲勝時，即表示其政見主張獲得多數人民的支持，此政黨可以「完全執政」。反之，當民意分歧時，同一政黨無法同時掌握總統與國會多數，此時不論是少數政府或是共治政府，國家決策權的強度因而減弱，比較有爭議的政策也就無法推展。

以我國的憲政經驗為例，民進黨執政期間的大陸政策，比較是依循李登輝總統執政末期的兩國論路線。但正是因為民進黨無法同時掌握國會多數，而採少數執政的模式，所以無法更進一步地實現其更激進的政策。反之，二〇〇八年勝選的國民黨，同時擁有總統與立院多數，所以在多數民意支持下，國民黨完全執政，故遂可大幅變更過去多年來的大陸政策⁷⁴。

物，後來取代布萊爾出任首相。於此可以說明即使是在一黨單獨執政的情況下，首相仍受黨內或內閣內的第二號或第三號人物節制，而非首相一人可以獨占所有行政大權。更不用說在聯合政府的情況下，包括現在的英國卡麥隆政府與德國的梅克爾政府，都是典型的集體領導體制。

⁷⁴ 反觀民進黨執政8年朝小野大的綁手縛腳，2008年國民黨在總統大選和立法委員選舉皆獲多數民意支持，執政後總統和行政院長間之關係穩定，互動良好，在諸多重大政策和議題上都「府院同調」、「槍口一致對外」。行政權歸屬上的爭議也就遠少於陳水扁執政時期，政策推展也較能維持府院一致性。

④行政權二元化，有助於分工與制衡

總統與行政院長的分權或分工，常被認為是我國憲政體制上的重大缺失。在權力分立的想像裡，三權分立是理所當然，但對每個權力部門內的分工與制衡，則較少人提及。事實上，三權裡的司法權是透過審級制度來矯正或制衡司法權之內部運作，而在立法權內部，則常透過兩院制或多院制的設計來制衡或節制立法權。既然司法權與立法權都有內部分權或分工的制衡機制，為何只有行政權高層不允許內部分工與制衡？

事實上，行政權內部的分工，本身就有制衡的效果。政府組織內的分官設職，分層負責，本質上就是為了分工與分權。然而一旦到了行政權之最高層，很多人都無法接受總統與行政院長必須分工的想法，認為此制會減損行政效率。就理論上而言，對於行政權內部分工的事實，的確還有一個「行政一體」的概念，可以作為整合行政權的工具，致使這種內部分工的安排看似不能真正發揮制衡的效果。但這種想法忽略兩項事實：首先是在「行政一體」的概念下，固然最高行政首長可以整合分歧，但各部會或不同機關間可能會出現分歧的事實，已經就是制衡機制的具體展現；而上級透過協調來整合分歧的過程，也會或多或少地發揮一定程度的制衡效果。其次，在今日的行政實務中，獨立行政機關的發展相當普遍。而獨立行政機關的設置與運作，就如同大法官在釋字第六一三號所作闡述，它會對「行政一體」的概念造成影響。具體地說，獨立行政機關的存在對行政權而言，也能發揮分權與制衡的效果。

再者，若兩個平行組織之間彼此沒有地位高下之分，則僅有在權限競合的情形下才會發生衝突。例如文化部與經濟部是兩個位階相同的組織，原則上是不會出現權限衝突的情形；因為各自有其法定職掌。僅有在權限劃分不清的情況下，如有關古物出口的主管機

關界定不明，才會出現爭議。換言之，層級相同的兩個組織間，原則上僅存在因權限劃分不清的分工問題，而不應有政策意見分歧的爭議。故若依我國憲法規範精神將總統與行政院長視為兩個位階相同的平行組織，則二者間應僅可能存有分工不清的權限爭議，而不應有因政策立場衝突而導致無法或遲延作出決策。而我國憲法有關總統與行政院長的權限劃分十分清楚已如前述，故二者間原則上應既無政策衝突也無權限爭議，實際上並不會因行政權的二元化而影響決策過程與施政效率；但卻能發生一定的分權效果。此外，就算總統與行政院長二者間因憲法上的分工不清而出現分歧，卻又沒有另一個更高的權威機構來統合二者的分歧，則兩人無可迴避的折衷與妥協過程，其實就是一種牽制與制衡的過程。固然行政權最高層間存在必要的分工，二者需要相互妥協或彼此牽制的設計，就算可能會影響決策效率，從立憲主義的角度來看，特別是在國家處於正常狀態下⁷⁵，限制國家權力的價值，遠高於追求決策效率的價值。

總結而言，制度本身的優缺點並不是絕對的；端視我們以何種態度來面對自己的制度。我國的問題不在自己的制度好壞，而是在我們對制度所採取的態度。政客們厭惡憲法對其權力的束縛，所以總是批判憲法所形構的憲政制度，甚至是破壞此制度精神。但是我們不能隨政客們起舞，更不能因之而廢棄政客們所厭惡的憲政制度。現行我國的半總統制固然不是完美無缺，但也不至於是難以適用。而其所蘊含的優點，其實正是我國此時所需之重要元素。

⁷⁵ 反之，在非常態的情狀下，行政權高層之分化的確有礙政府回應的效率。不過，憲法已經設有緊急命令制度可以有效率地實踐暫時性之行政集權的需要。

伍、現制可能的改革方向

若在不修憲的前提下欲維持我國現制，是否尚有可以進一步提升我國現制的改革方向？從比較法的觀點來看與我國現行中央政府體制較為相近的法國第五共和憲法，就憲法規範面而言，法國總統的法定職權遠比我國總統還多，但法國在憲政運作上卻已經實踐了三次左右共治，很少出現少數政府。反之，我國總統慣於逸脫憲法規範的限制而行使違憲違法的權力，且其主要的藉口都是我國憲法所賦予的總統權限太少，不能回應選民的期待。然而總統法定職權本已大於我國的法國第五共和憲法，卻透過二〇〇八年的修憲程序進一步限縮法國總統的權力。此項限縮總統法定職權的最新發展，特別值得吾人觀察。以下將先簡略介紹法國二〇〇八年的修憲原始構想與實際內容，然後再據以提出我國可能可以參考的改革方向。

一、法國二〇〇八年修憲概述

如果我國現行憲政體制是接近於法國式的半總統制，則此制究竟是一個尚可運作的制度，還是一個必須被揚棄的制度？是關心我國現制者最常提起的問題。而法國人究竟如何思考及評價他們的半總統制，特別值得吾人注意。法國在經歷三次左右共治之後，對半總統制的思考與檢討甚多，而其主要的檢討方向不外是以下三種：一是改成總統制；二是改成議會內閣制；三則是維持原制。在總統是由人民直選的現行制度下，更朝向總統制發展的想法，獲得許多政治人物的喜愛。薩科奇總統參選二〇〇七年的總統大選時，即於其政見中表示：選後將進行修憲研究，看看是否以及如何重新調整法國憲政體制。而二〇〇八年恰逢第五共和憲法行憲五十週年紀念，正好也是對這一部運用已半世紀的憲法，進行全面檢討的良

機。薩科奇總統上任後，即任命一個由前總理Balladur⁷⁶所領導的「修憲研議委員會」⁷⁷，進行憲法的全面檢討。薩氏特別強調該委員會應該檢討總統與總理的關係與行政與立法的關係⁷⁸。該委員會在二〇〇七年底提出一份名為「更民主的第五共和」（*Une Ve République plus démocratique*）的研究報告，其中包含七十七個具體的修憲建議。該報告分成三大部分：第一部分的標題是「監控得更好的行政權」（*Un pouvoir exécutif mieux contrôlé*）；第二部分的標題是「更強化的國會」（*Un parlement renforcé*）；第三部分的標題是「公民的新權利」（*Des droits nouveaux pour les citoyens*）。雖然修憲建議報告依循總統的想法，提出應修改憲法第二十條及第二十一條的主張，以更進一步的確定總統與總理的權限內容；但這樣的修憲建議最終並沒有獲得國會通過。以下就簡單介紹該委員會的原始修憲建議，以及國會真正審議通過的修憲內容。

（一）原修憲建議內容

「修憲研議委員會」提出與總統權限有關的修憲建議，其中最重要的是欲確立總統享有完整的行政決策權，但為避免總統因之而權力過大，在確立其在行政權之決斷領域享有絕對優勢地位的同時，也列入更多針對總統的監督機制。

⁷⁶ 他是法國右派政治領袖，在左派總統密特朗任職的最後兩年擔任總理，親身經歷左右共治（1993-1995）；並在1995年的總統大選中參選，與同是右派的席哈克競爭右派領袖。但在第一輪選舉中輸給席哈克，席氏於第二輪選舉中再打敗左派候選人而當選總統。

⁷⁷ 其全名為 *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation des institutions de la Ve République*。

⁷⁸ 參見薩氏於2007年7月18日給該委員會的任務說明信之闡述。

1. 總統決定，總理執行

首先就總統與總理的權限劃分而言，修憲建議是修改憲法第五條、第二十條與第二十一條。在第五條加上「總統界定國家政策」（Il *défini* la politique de la nation）。而第二十條則將原本是「政府決定並領導國家政策」（Le Gouvernement *détermine et conduit* la politique de la nation）的憲法條文中的「決定」（*détermine*）一字刪除；而使得條文變成「政府領導國家政策」。此項變革的主要目的是明確劃分總統和總理的角色，使得總統享有完整的政策決定權，而總理淪為指揮領導行政部門與執行政策的角色。換言之，就是使總理成為總統的幕僚長。至於第二十一條的修改建議，則是使得原本在國防領域享有決定權的總理，淪為最高國防委員會之決定的執行者。而最高國防委員會依憲法第十五條之規定，乃是以總統為主席。故原本國防事務像是總統與總理權限共享的領域，經過此修改建議後，即變成由總統所主導並作決定的領域。

2. 總統與國會選舉合併舉行

在確立總統是行政權首長之後，就必須要考慮到國會多數與總統不同黨時，可能會出現的憲政困境。而此次修憲的目標之一，就是要避免再出現「左右共治」。就理論上而言，避免出現總統與國會多數不一致的最佳作法，就是將兩種選舉合併舉行；因為多數選民不會在短時間內分裂投票。具體的修憲建議就是修改選舉法規，規定國會第一輪的選舉與總統的第二輪選舉在同一日舉行。

3. 總統的國情報告與國會調查

為強化對總統的監督，原憲法第十八條僅規定：總統可以向國會遞送國情咨文，但國會不得對此咨文進行討論。另總統也可召集兩院聯席會，然後對其進行演說。但要在總統演說完畢並離開後，兩院聯席會始得對此演說進行討論。修憲建議希望擴大總統與國會的互動機制，允許總統得以針對個別的國會進行有關國情報告的演

說。此外，國會調查委員會若欲調查總統時，總統也必須接受國會調查。

4. 限縮總統的任命權與修憲裁量

現行憲法第十三條規定總統任命文武官員，第二十一條也規定總理任命憲法第十三條以外的文武官員。基此規定，人事任命權分成兩塊：其一是依第十三條程序，由總統所主持的部長會議所任命，而總理在部長會議中當然有參與和決定的空間，特別是在左右共治的時候，換言之，憲法第十三條的任命權是由總統與總理所共享；另一塊人事任命權則依憲法第二十一條規定，由總理所獨享，總統沒有與聞和置喙的空間。修憲研議委員會建議劃出一塊總統專屬任命權的範圍，使總統與總理的人事任命權更加明確區分。但對於總統專屬任命權之行使，則增設國會聽證制度以進行監督。此外，有關修憲程序的部分，若國會兩院分別通過修憲案後，現行憲法規定允許總統不續行修憲程序⁷⁹，擱置國會兩院所分別通過的修憲案。而修憲研議委員會的建議則要求一旦國會兩院分別通過修憲案後，總統就必須續行修憲程序，使總統不再有是否續行修憲的裁量空間。

5. 監督總統的緊急命令權

現行憲法第十六條的總統緊急命令權，使總統能集權於一身。修憲研議委員會對此之建議乃引進國會與憲法委員會的監督機制。修憲建議條文中規定：在進入緊急情況三十天後，六十名參議員或六十名國民議會議員得連署請求憲法委員會介入，審查發動緊急情

⁷⁹ 依第五共和憲法第89條第2項及第3項的規定，在國會兩院分別表決通過同一修憲草案後，總統可以將修憲草案直接交付人民公民投票，或召開國會兩院聯席大會來表決修憲案。若總統既不將修憲草案交付公民投票，也不召開國會兩院聯席大會表決修憲案；則修憲程序遂停頓下來而無法續行。

況的條件是否仍然具備。同樣的審查機制在進入緊急情況六十天後，憲法委員會必須主動進行審查。

(二) 實際修憲內容⁸⁰

嚴格而言，薩科奇總統真正想要修憲的原始目的並沒有達成。包括確立總統在行政權上的優勢決定權，以及明確劃分總統與總理之權限等兩大議題，並沒有修憲成功。事實上，法國憲法第二十條及第二十一條的規定，與我國憲法第五十三條之規範意旨十分接近。法國憲法的這兩個條文強調總理的行政首長地位與政策主導權，是薩氏最想要改變的憲法條文；但此次修憲最終完全沒有觸碰這兩個最關鍵的條文。換言之，在二〇〇八年修憲之後，法國半總統制的基本架構仍然被維持，總理仍然在憲法上享有主要行政首長的地位。除了總理並沒有因修憲而變成總統的幕僚長之外，法國〇八修憲是進一步限縮總統的權力，並提升國會的地位。其中有關總統權限之調整與國會地位之提升的主要修憲內容如下：

1. 監督緊急命令權

對憲法第十六條的緊急命令權增設監督機制。一旦總統動用緊急命令權的時間超過三十天以上，國會兩院議長或經六十名國民議會議員或參議員連署，得請求憲法委員會介入審查。超過六十日以上，憲法委員會則自動介入審查；審查的目的是要檢視當時的具體情況，進而判斷其是否仍符合行使緊急命令權之條件。憲法委員會必須在最短的時間內公布其審查意見。

⁸⁰ 相關中文文獻之介紹，尚可參見郝培芝，半總統制的演化：法國2008年修憲的憲政影響分析，問題與研究，49卷2期，頁65，2010年6月；鐘國允，2008年法國修憲對行政權與立法權之影響，第二屆半總統制與民主學術研討會，東海大學政治學系、中央研究院政治學研究所籌備處，2011年3月26日。

2. 限縮總統的權力

修憲後的總統任期不得超過兩任，總統的赦免權被限縮到只能針對個案，而沒有大赦權。針對總統人事任命權的部分，不但用組織法予以更進一步的限制；並且對於一些重要的職位，亦即職權內容涉及人民權利與自由之保障，或有關國家之社經生活的重要職位，都必須經過國會兩院委員會之聽證。這些重要的職位包括諸如憲法委員會、最高司法委員會、經濟暨社會委員會與一些重要獨立行政機關之委員等。如果國會反對意見達五分之三以上者，總統即不能進行此項任命案。此制度設計與美國參議院對總統人事任命權的監督，十分近似。不過，法國國會並不享有積極的同意權，而僅享有一個門檻甚高的「阻止權」。此外，總統依憲法第六十四條規定，原是擔任最高司法委員會之主席，但此次修憲則刪除總統此項權力，以利司法更加獨立。

3. 強化國會權力

如前所述，依修憲研議委員會的建議，原是希望提升總統的地位，使二元化的行政權一元化，讓總統得以獨享決策權。同時為配合此項朝總統制方向發展的修憲計畫，原修憲提案中也提出多項提升國會權力的規定，使其能夠更具自主性。然而修憲結果並未如薩克奇總統原先的期待，將總統的地位提升至統一行政權的角色。反而國會的權力調整計畫則順利進行。除了前段所提涉及國會與總統的互動關係外，其他提升國會權力的主要修憲內容尚包括：政府對國外用兵的國會監督權⁸¹、限縮原憲法第四十九條第三項的使用時

⁸¹ 原憲法第35條雖然規定國會授權政府對外宣戰，但並沒有提及政府對外國進行正式戰爭外的其他武裝軍事行動時，需經國會審查。這類武裝軍事行動如參與在聯合國授權下的維和部隊，或其他軍事行動等。修憲後的憲法第35條第3、4、5項，增列國會對這類軍事行動的審查機制。

機⁸²、國會得以分享議事日程的主導權⁸³，與強化國會委員會的立法地位等⁸⁴。整體而言，此次修憲有關國會權限的調整，幡然改變五十年來被壓抑與被馴服的國會角色，而使其找回部分的昔日榮光。而國會地位的提升與強化，在行政立法兩權相生相剋之議會內閣制的邏輯裡，其實也會有提升與強化內閣地位的效果。

總之，法國第五共和憲法在經歷五十年的實踐後，於二〇〇八年進行一次最大規模的修憲行動。原本大家（包含政治行動者與部分學者）認為最需要調整的部分，也就是行政權二元化與左右共治的問題，並沒有因此次修憲而真的有所改變。二元化行政權的情況將繼續維持，總統與總理的權限劃分並沒有透過修憲而調整得更清楚，特別是總統的專屬權限也沒有因此次修憲而被明文規範。至於避免出現左右共治期待，也沒有透過修憲將總統大選與國會下議院（即國民議會）之選舉合併舉行。換言之，此次修憲不僅沒有實現原本想要提升總統權力的目標，而使法國憲政體制更向美式總統制靠攏，反而因提升國會地位而使體制更向內閣制傾斜。原本呼聲甚高的「第六共和」，並沒有出現；令不少人擔憂的「超級總統

82 憲法第49條第3項規定政府可以直接將法案與不信任案綁在一起，如果不信任案沒有通過，則此法案就視同國會已表決通過。修憲後則限制此條文之使用的次數（除預算法案外，其他類型的法案，每會期僅能使用一次）與時機（預算法案與社會安全預算法案）。

83 議事日程的主導權決定法案的優先順序，修憲前乃掌握於政府手上。此次修憲透過修改憲法第48條，大幅調整國會對於議程的主導權，使得國會不再完全處於由政府掌控議程的劣勢地位。

84 簡單地說，對於政府的提案，因為政府握有憲法第40條、第41條、第44條第3項及第49條第3項等條文所賦予的優勢措施，政府可以完全排除國會委員會的介入與修正提案，致使委員會在法案審查上無法發揮應有的監督功能。修改後的憲法第42條規定改變此情形，重新確立委員會在對政府法案的審查角色。詳細的分析請參見：Th. Cartier-Molin, *La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires*, n° 5 R.D.P., 1399-1422 (2010).

制」，也沒有現身。換言之，在二〇〇八年修憲之後，法國仍是維持其半總統制的架構。但隨著國會的地位與自主性的提高，以及進一步限縮總統的權力，使得法國現行第五共和憲政體制反而與我國現制更加接近。

二、法國修憲之檢討

法國一九五八年第五共和憲法乃在動盪與混亂中誕生。面對二戰後國內重建的困境，以及國際上的各項挑戰，特別是北非阿爾及利亞殖民地獨立問題，都讓以多黨議會內閣制為基礎的第四共和體制顯得無力因應。「倒閣不斷」與「行政權相對脆弱」被視為是法國第三及第四共和體制最主要的致命傷，也是創建第五共和憲法的主要理由。戴高樂的想法是設置一個比較獨立的總統職位，以維護國家的統合與行政機關之正常運作；並適度節制立法權，以保護行政權，特別是能產生一個相對穩定的內閣。然而在一九六二年法國將總統選制改為人民直選後，就使得原本以議會內閣制為基礎架構的第五共和體制漸漸朝向美式總統制傾斜。自此以降，在野的左派總是批評執政的右派違憲濫權，並多以總統為主要的批判對象。從而，希望將政府體制調回議會內閣制的想法，常是此時左派政治菁英的主要論述。左派的社會黨領袖密特朗在一九八一年選上總統，是第五共和體制下首次出現的中央政府左右政黨輪替；爾後在一九八六年又出現首次左右共治。面對失去政權與共治的經驗，右派政治菁英開始提出更朝向總統制發展的修憲主張，並在二〇〇二年成功地將總統任期經過修憲程序改為五年。將總統任期與下院國會議員的任期調成一致的目的，就是希望一旦總統與國會議員同年選舉，選民應該不會在短短兩個月內發生不理性的分裂投票行為，致

使產生新的左右共治⁸⁵。執政的右派在二〇〇八年所推動修憲，其實就是要延續二〇〇二年的修憲努力，更進一步地確立總統的地位，使得體制更像總統制。但是此企圖並未成功，反對總統制的論述依然十分強大，致使法國在經過諸多辯論與角力之後，仍然留在半總統制的家族裡，而且它現在是一個更向我國靠攏的政府體制。

回顧法國多年來的體制論爭，不論是政治人物或是學者，都對第五共和憲法所形塑的政府體制有諸多批評。在一九八一年以前，因為左派長期在野，其主要的批評都在於：總統的權力過大，國會的地位被過度矮化，以致悖離了法國過去所建立的議會民主傳統。尤其在總統民選後，總統更像是專制君主的復辟，無法對之課責。自一九八六年出現左右共治後，右派則以政體之換軌擺盪導致政治責任不分、雙元行政首長減低行政效率等事項為批判重點。雖然法國歷來多數的民意調查都對左右共治抱持正面支持的態度，但法國政府體制之可換軌擺盪與可能出現共治的情形，仍被政治菁英視為是最需要被改革的地方。至於改革的方向，不外就是朝向總統制前進，或是轉回向議會內閣制傾斜。

(一)向總統制前進

不少學者與右派政治人物都認為法國現制的改革方向，應朝總統制前進；但其目標並不是美國式的總統制，而是具法國特色的總統制。對法國人而言，美式總統制之所以不可取，至少有以下三個理由：

⁸⁵ 自2002年起，法國總統與國會議員任期相同，都是5年。其選舉時程是4月進行總統大選的第一輪投票，5月初第二輪投票，6月選國會議員。如前所述，原本修憲建議希望將此二選舉結合，在總統大選的第一輪投票時，同時選國會議員。但此項修憲建議在2008年修憲時並未通過，故法國現在的選舉時程仍是先總統後國會。

首先是法國自己的憲政傳統。法國大革命後歷經八十餘年動盪，最後才確立了議會內閣制。過去雖曾有過短暫類似總統制之憲政經驗，如一七九一年及一八四八年憲法，但都是以失敗收場；此恰足以證明總統制並不適合法國。更何況過去曾出現過之短暫的行政強權時期，諸如拿破崙叔姪之帝國或是維琪政權，最後都是由議會內閣制所取代。更重要的是這些行政強權強勢時期，往往是人權被侵害最烈的時期⁸⁶。從而，畏懼行政強權成為法國人共同的歷史經驗。

其次是政黨與社會結構。法國自大革命以降，左派與右派的區分就一直存在；而且歷經長期、激烈且不停止的權力鬥爭。在此兩種政治勢力背後，其實是各自有其社會階級結構。雖然民主化與經濟社會發展使得選民在投票時能更加自主，但對政黨及政治人物而言，政治標籤與政黨認同是不能被毀棄的。更詳細的說，不遵循自己所屬政黨之指令而行為的政治人物，會被視為是不道德的，甚至是叛徒⁸⁷；此與美國柔性政黨屬性的情形完全不同。在此背景下，一旦改成美式總統制，總統的政黨或政治勢力若不能擁有國會多數的席次，而形成分立政府，則國事癱瘓將會是必然的結果。改革的目的是希望避免再出現左右共治，但改成美式總統制恰會導致一再出現共治的困局⁸⁸。只是此時的共治不是行政權內部的左右共治，而是行政與立法兩權間的左右共治。然而法國式行政權內部分立的共治，至多僅是降低效率，但行政與立法間的共治，亦即是若在法國出現美式總統制下的分立政府，則將會使法國行政權完全癱

⁸⁶ Ph. Ardant, Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel?, n° 1/2 R.D.P., 253 (2002).

⁸⁷ 同前註。

⁸⁸ Armel Le Divellec, Réflexions sur l'avenir du système de gouvernement de la V République, n° 1/2 R.D.P., 220 (2002).

瘕。所以這種改革方向被認為是最不可取，根本不能適用法國的憲政制度⁸⁹。

最後是其他制度的差異。美國是聯邦制國家，相當強調垂直的權力分立。美國有獨立且積極從事違憲審查的聯邦最高法院。美國總統任期僅四年，且每兩年就會有一次期中選舉。而法國是長期中央集權的單一國，司法權在大革命後一直都退居比較次要的地位，且其違憲審查制度又以抽象規範的事前審查為主。法國的國會議員任期為五年，沒有期中選舉。如果要改成美式總統制，要改的其他配套制度實在太多，幾乎要推翻大部分法國自己長期以來的憲政傳統。這不僅是知識份子與政治人物，也是大部分人民所無法接受的改革方向。

基此，所謂向總統制前進，其實並不是移植美國總統制，而是建立一個有法國自有特色的「法式總統制」。其主要的改革方向就是以現行體制為基礎，但進一步將總理的地位確立為總統的幕僚長，負責執行總統所決定的施政方向。同時使總統與國會議員的任期相同，且選舉日期儘量接近，以避免再出現左右共治的情況。這些其實就是前述薩科奇總統自二〇〇七年起所推動的修憲方向，但最後並沒有成功。

(二)向議會內閣制傾斜

希望轉回議會內閣制的主流想法，主要是建立在以下三個基礎之上。首先是有關政治責任的問題。法國過去所實踐的半總統制，常讓實際主導全局的總統不受政治監督；更進一步導致對於行政權的執政成敗難以課責。簡言之，當總統主導全局時，總理只是總統

⁸⁹ P. Lauvaux, L'illusion du régime présidentiel, in *La République: mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, 329-347 (2001).

政策錯誤的代罪羔羊。在左右共治時期，總統又成為總理施政的絆腳石。總之，不論處於何種時期，總統都或多或少的介入政務，但除了任期屆滿後的改選之外，都不存在對總統課責的有效機制。其次是國會的角色與功能。第五共和憲法的原始設計過度壓抑立法權，致使行政與立法二者的互動關係完全倒向行政權。這種過於脆弱的立法權，不僅不能有效發揮應該監督行政權的國會天職，更是背離了法國長期以來所建立的議會民主傳統。最後則是憲政體制的換軌或擺盪問題。此派想法認為該制度之所以存在換軌的可能性，其實是因為總統的角色規劃不當所致。而不論民意支持與否，憲政體制常常出現換軌擺盪，畢竟不能算是一個健康的體制。基於前述三個基礎，此派想法認為朝向議會內閣制調整才是正確的憲改方向。轉而向內閣制傾斜的修憲方向，不僅符合法國自己的憲政傳統，也與歐盟大多數國家的體制相同。更何況新近的研究也發現：在歐洲的後共國家中，大多數國家在設計其憲政架構時，都是以弱化總統職權及限制總統職權作為其最主要的制度特徵⁹⁰。不過，法國自己過去歷史經驗中倒閣頻繁的事例與行政權極端不穩定的弊病不能被忽視。從而，將制度改成以總理為權力中心的半總統制，將會是最理想的制度。

主要的改革方向包括以下幾項：首先，總統的產生方式的確會影響憲政體制。雖然曾經施行過總統民選的國家，並非不可能廢除總統大選。例如德國在威瑪憲法時期總統乃是全民直選，但在戰後的基本法就將總統選制改為間接選舉。所以將直選總統改為間接選舉的總統，是一個可能的改革方向。但如果認為法國人民已經習慣總統直選，在總統大選已經不太可能被廢棄的情況下，將總統與國

⁹⁰ Andrew Roberts, *The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe*, 20 CONST. POLIT. ECON. 109, 109-10 (2009).

會議員的任期與選舉分開，使得此二種職位再回到過去那種分離的情況，將會有助於國會地位的提升。其次是將總統任期改為不得連任制，如此可以降低總統奪權的制度誘因。再者是將現行總統得以參加並主持國務會議的規定廢止，使得總統不再有制度性的參政平臺。此外，更進一步地提升國會地位的措施，包括諸如議程決定權、委員會之設立權與國會調查權、強化反對黨之地位等改革，才能使國會像一個可以發揮監督功能的正常國會。最後則是取消總統所享有的部分命令訂定權與人事任命權，讓總統的所有作為都必須以總理的副署為其前題。

雖然法國二〇〇八年修憲並沒有走到上述的理想目標，但大的方向無疑是朝向議會內閣制傾斜的：因為最後修憲的結果是總統權力被限縮，國會地位被提升，已如前述。然而細看法國主流的修憲理想內容，也就是朝向議會內閣制傾斜的修憲方向，竟有多項理想目標是我國現行體制本就存在的制度特徵。舉其要者包括：總統不能參加行政院院會，無參政平臺、行政院長的副署權僅例外被免除、總統不享有自主的命令訂定權與人事任命權、總統僅在極端例外的情況下，才能發動防衛性公投、總統僅有被動的國會解散權；我國立法院的地位也不若法國國會那般低落，且立法權也沒有被憲法限縮，更何況司法院大法官又一再地透過法律保留原則與授權明確原則來維護立法權等。兩相比較之後，吾人會驚訝地發現：我們現行這個為多數人所拒斥或厭惡的政府體制，竟就是法國主流思潮希望達到的最終修憲理想！我們現存而且是我們所不想要的，卻是十分接近法國各界努力希望達致，但卻仍尚未能完全實現的理想體制。

三、我國不修憲的可能調整策略

從前述法國有關其憲政體制的討論及二〇〇八年的修憲經驗來看，我國現行政府體制就算是不完美，但卻十分接近法國所期望的修憲理想。儘管如此，現行體制運作所發生的問題，仍不能不予重視。如果我們考量門檻與成本而不打算修憲，至少也要處理現行中央政府體制的核心問題：其實就是總統的憲政地位問題。⁹¹當然，其他諸如國會與行政權的互動關係也是十分重要，但它畢竟是比較次要或是附隨的問題。以下就現今被認為是我國憲政體制的主要問題，提出不修憲的改革之道。

(一)少數政府問題

不論是美式總統制或是英式內閣制，甚至是法式半總統制，都不可能制度上絕對排除行政與立法多數不一致的情形。在總統制下，這種不一致稱為「分立政府」；倘若是國會是兩院制，還可能會出現與一院分立或甚至同時與兩院分立的情況。分立政府之所以產生的直接原因就是選民投票的結果，而尊重選民意志又是民主的基本精神。內閣制或是半總統制也是一樣，一旦國會多數無法整合團結，就有少數政府執政的可能性。而國會多數究竟能否整合，又與國會政黨生態有密切關聯；更直接地說，與形成國會政黨體系的選舉制度密切相關⁹²。本文於此不介入國會選制問題的討論，也不

⁹¹ 黃錦堂氏也認為對我國總統的監督應該強化，尤其我國處於民主化的關鍵時期，制衡總統具有嚴肅性。而其手段也不用經過修憲途徑。其內容包括強化立院的監督權，強化國安與檢調的獨立性，強化政治獻金的管制，強化總統的彈劾機制等。參見黃錦堂，同註7，頁18。

⁹² 相關分析，尚可參見林繼文，半總統治下的選舉競爭、國會結盟與政治穩定，國科會研究報告（執行期間：2002年8月1日至2003年7月31日），2002年。

認為應完全禁絕少數政府出現的可能性，但提出幾種減少少數政府出現或持續的方法。

1. 建立行政院長事前同意的憲政慣例

總統任命行政院長不需事前經立法院同意程序，一般認為是我國現制出現少數政府的主因之一。但九七修憲之所以刪除立院的同意權，正是因為總統會因行政院長的國會同意程序而受立委挾持，總統必須與立委進行利益交換或政治談判。在不修憲的前提下，事實上可以透過建立憲政慣例的方式，來調整此制。簡單地說，當新的行政院長就職時，他必須立即主動向立法院提出施政方針。立院可對此施政方針進行討論，表決或甚至是提出不信任案。

此制的好處是讓立院可以表達不反對的立場，讓院長因之而享有一定的民主正當性；但又可避免事前同意制的交易成本。而在多數政府的常態下，此制的推動並不會有特別的困難。

2. 建立立委候補制度

我國憲法第七十五條規定立委不得兼任官吏，如此使得行政院與立法院較為分離，立委與行政院內閣閣員間彼此可能互動甚少而各自存在。如果未來能修改公職人員選舉罷免法，建立立委候補制度，讓立委可以入閣，則行政院與立法院之間可以建立比現在更密切的連動關係；且立院多數黨比較可能因此而不願意容忍少數政府的存立，反而願意積極爭取入閣或行使倒閣權。而此項修法只要在選罷法中加入相關設計即可，包括立委入閣後，其所留下之席位由其候補者接任，若其離開內閣，則可以回任立委。法國法即有此等設計，其主要內容簡介如下：

(1) 候補議員之意義

所謂候補議員（*suppléant*）係指每一位國會議員於其競選時所登錄的一名候補人員，一旦議員因故無法擔任議員職務時；即由此候補人員接替其席位。

(2) 候補議員制度之原由

法國候補議員制度之設計首先源自於一個制度前提：議員不得兼任閣員：為求內閣之穩定，特別是要避免倒閣頻頻發生的情形，在制度設計上遂將議員與閣員分開。此種閣員與議員分離的制度設計會使一旦內閣遭到倒閣，行政權就會勇於行使其解散國會之權。而在解散國會的威脅下，國會亦不致輕啟倒閣機制⁹³。法國第五共和憲法一改過去議員兼任閣員的傳統而建立此制的目的，就是要確保內閣的穩定與獨立⁹⁴。

雖然議員不得兼任閣員的制度設計有抑制倒閣與解散國會的相互毀滅機制，但也造成行政與立法兩權之疏離。因為在議員不得兼任閣員的規定下，一旦國會勝選之政黨欲組閣，而又有議員願意入閣時，此時該議員即得辭去議員之職。在議員因入閣而辭職後，席位出缺問題有三種可能的解決途徑：第一：任令席位出缺。此舉雖減少很多麻煩，但卻有可能在政黨席次相近的情況下，造成組閣困難；原有的勝選多數黨，可能因為議員參與組閣而變成少數黨。第二：補選。若一旦出缺即進行補選，同樣也會因改選結果而改變原來的國會生態。席位出缺即行補選的制度除了會造成國會不穩定外，另一方面，也可能因內閣改組頻繁而必須時時補選。再者，也有選舉成本及投票率的考量；特別是在大選後即因組閣而再進行補選，投票率必然會很低，而選舉的成本也過大。第三：使用候補議員的方式。而此種方式最能避免前述各種問題。

⁹³ 在議員可以兼任閣員的情況下，若屬多黨體系與聯合內閣，則較容易出現倒閣頻繁的不穩定情形。因為倒閣後閣員仍具議員身分，仍得繼續分享權力。且被推翻的內閣總理及其閣員比較不願啟動解散國會機制以為報復。因為此舉將使其自己也面臨改選的壓力。

⁹⁴ S. Lamouroux, La révision de l'article 25 de la Constitution ou la mise en place d'une incompatibilité à coquille vide, n° 77 R.F.D.C., 137 (2009).

(3) 法國現行候補議員制度之特徵

法國現行之一九五八年第五共和憲法（憲法第二十五條）即採取此種制度，其特徵如下：第一：每位國會議員候選人於參選登記時，皆須登錄一名將候補其席位的候補議員，並且要繳交該候補人員所簽署之同意書。此後補議員必須滿足國會議員候選人之參選資格，並且僅能擔任一位議員候選人之後補議員。再者，亦禁止一人同時登記為議員候選人，及其他候選人之候補議員。第二：一旦當選議員遭遇下列情事，其席位即由其候補議員接替之：死亡、入閣、被任命為憲法委員會之委員、接受政府任命，擔任為期超過六個月以上之臨時性任務。但在議員任期內，原當選者得隨時回任其原席位。第三：候補議員之任期至原當選議員之法定任期結束為止。第四：若在前述四種法定原因之外而出現席位出缺情形，則須於三個月內完成補選。不過，若出缺席位之原始任期尚餘不及一年，則該席位即不得補選。第五：若在競選登記後，尚未投票前；原登記候選人死亡。則原登記候補議員即直接成為候選人；但他並必須再登錄一名候補議員。第六：若候補議員接替席位後，於任期結束後之新的國會選舉中，該候補議員不得與其原當選議員於同一選區中競選。

(4) 我國引進此制度之評估

任何新制的引進，必然對過去的政治文化或憲政傳統產生影響或衝擊；但這些可能的影響或衝擊不僅不能作為反對新制的理由，反而就是引進新制所欲達致的目的。我國現行憲法規定立委不得兼任官吏，故若立委入閣，的確會因其必須辭去國會席位而影響原來的國會生態；特別是在立委減半後，任何一個席位的變動皆極為敏感。在此背景下，此制確有引進之價值。當然候補問題只存在於區域立委部分的席次，比例代表制部分，本就依排名順序而遞補。如果我國考慮引進此制度以強化內閣與立院間的互動關係，則要特別

注意相關配套措施。其中最重要的事項是候補者不得在原選區與原當選人在下次立委選舉中競爭，以保護原當選人的選區利益。若否，原當選人可能不願將其席位讓出而願意接受入閣。其次，要如何找到適合的候補人，也是此制度引進時要特別考慮的地方。法國制度允許公職兼任的情形，使得較資淺的從政者，一方面可擔任地方自治團體的民選行政官員或議會代表；另一方面還可以兼任國會議員或是議員之候補者。我國目前並無公職兼任制度，故若欲建立立委候補制度，或許立委可能以其首席助理為其候補者。但以我國立委現今的政治地位來看，以立委助理的身分來候補立委席次似又顯得二者地位過於懸殊，不甚妥當。如能仿倣法國制度允許立委及其候補者得以兼任一個其他民意機關之代表職位⁹⁵，雖然可能會導致會期衝突或其他利益衝突問題，但仍可透過其他技術性或細節性措施來減緩相關衝突。整體而言，兼任制度尚屬可以被接受的配套措施。

3. 強化預算監督的能力

少數政府固然可以出現，但並不表示其就可以輕易地持續存在下去。我國可以有長達八年的少數政府存立期間，與國會監督力量較為薄弱有關。一般民主國家之國會監督功能，最主要是包含法案與預算兩部分。就法案的部分而言，在我國的情況是：政府可能率

⁹⁵ 1948年院解字第3906號解釋謂：「人民選舉之立法委員，除將來有限制之法律外，得兼任其他民意機關代表。」司法院大法官釋字第30號則認為官吏以外任何職務立委能否兼任，仍要視其職務性質是否與立法委員職務相容而定。國民大會代表因其職務與立委不相容，故立委不得兼任之。至於地方民代與立委之間並無顯不相容的情事，尚無不得兼任的理由。就我國現行規定而言，地方制度法第53條第1項規定地方民代不得兼任其他民選公職人員。不過該條項最後也提及：法律或中央法規另有規定者，不在此限。換言之，只要修法允許立委得以兼任地方民代即可。

由舊章，不提出新法案，卻仍然可以繼續執政；並可以把改革停滯的責任推給立法院。如果法案監督不能發揮功效，則國會多數黨真正可以有效壓迫少數政府的武器，便只剩下預算監督的部分。一般而言，沒有預算，政府即無法運作。

我國現行預算法第五十四條的規定，讓行政院即使在年度預算沒有通過的情形下，政府仍能正常運作。此項規定使立法部門面對行政部門最有利的監督工具，形同無牙之虎。如果修改預算法，使年度預算案未能如期通過的法定效果，遠比現行規定更為強烈。則立院才有壓迫行政院的實質武器，少數政府自然也就比較難以持續。

不過，立院有關預算案的議事程序一定要更為嚴謹。不能讓少數黨透過任意杯葛的方式，輕易地達到預算無法如期通過的實質效果。換言之，國會預算監督的強化，也不能造成多數政府的預算竟可以被國會少數立委阻擋下來的情形。我國現行國會議事殿堂裡，即曾出現少數反對者即得以癱瘓議事的情形。而議場內之警察權雖然存在，但實務上卻幾乎甚少動用。這些情況也必須配合職立院權行使法與議事規則的修正而調整。

4. 降低立委選舉成本

選舉成本太高，一直是立委不敢倒閣的主要原因之一⁹⁶。而選舉經費無法嚴格控管，也是造成我國政治不清明的主因。如果能夠透過選罷法的修改，一方面適度提高公費補助選舉的比重，但更重要的是要同時減縮競選經費之上限，如此既可使政治更為清明，也可以讓立委在必要時，真的能勇於行使其倒閣權。

不過，真正的難題是在執行層面。現行選罷法已有競選經費之

⁹⁶ 在舊的選制下，有很大的落選風險。現行立委選制對現任者有利，落選風險不再像過去那般高。

上限規定⁹⁷，但實際上的選舉現實與規範面差距甚遠。就算真的出現選舉經費超過法定上限的情事，依現行選罷法之規定僅處以新臺幣十萬元以上，五十萬元以下之罰鍰⁹⁸。對於動輒選舉經費與政治獻金遠超過千萬元以上的候選人而言，此等處罰根本不能發揮任何規範效果。真正有規範效力的作法是若競選經費超過法定最高上限，應被視為是當選無效，或甚至是處以自由刑⁹⁹，以剝奪其任公職的可能性¹⁰⁰。

(二)行政權二元化問題

在不修憲的情形下，總統的法定權力無法增加。而現行憲法條文對於總統與行政院長各自權限範圍的劃分，其實並不模糊。但為使總統更容易理解憲法上之分權與可能出現共治的規範精神，本文認為應透過諸如輿論或民調等各種可能的壓力，迫使政治人物建立以下幾項憲政慣例：

1. 建立行政院長主動辭職的憲政慣例

行政院長應在新總統上任及新國會開議時，主動率內閣總辭。大法官釋字第三八七號解釋曾對此表示過意見，認為新國會開議之際，行政院長應率內閣總辭。不過九七憲改之後，有不少學者認為此總辭義務已不再存在。雖然現制是立法院於二月開議，新總統於

⁹⁷ 參見公職人員選舉罷免法第45條之1。

⁹⁸ 參見公職人員選舉罷免法第95條之1。

⁹⁹ 以法國選舉法為例，競選經費超過法定上限，或不依規定接受政治獻金及建立選舉帳戶及會計帳目，皆處以1年有期徒刑，並併科3,750歐元之罰金。參見選舉法典第L. 113-1條。

¹⁰⁰ 現行地方制度法第79條第1項第4款規定縣市長及縣市議員受有期徒刑以上之刑判決確定，且未受緩刑之宣告或易科罰金者，即被解職；但立委並不受此條款規範。應直接修改選罷法，將立委與地方自治機關之民意代表與行政首長的解職規定一併規範於選罷法中。

五月就職，內閣因而要在三個月內總辭兩次；但這是二元民主制的必然結果。在選舉年期間，二月至五月間的內閣就是看守內閣。此項總辭機制的建立，有助於總統得以更加尊重國會多數，並於必要時促使憲政體制換軌。

在我國近年來的憲政實際運作中，新國會及新總統上任，都有內閣總辭的慣例。僅有在二〇〇八年二月新國會開議後，當時的總統退回總辭案，使得立委選舉大敗的民進黨內閣能繼續執政至五月二十日。本文以為此際正需任命代表國會多數黨的新閣揆組閣，以利政權輪替之準備。二〇一二年的總統與立委選舉期程由中選會調整至同月同日舉行，此項選舉期程的調整在法律上是否合憲並非沒有爭議。就實際運作而言，其缺點在於此舉會造成總統之當選日與就職日二者之間隔期間長達四個月，非常不利民主體制之正常運作。就算此項調整或許可能避免或降低出現總統當選人與立法院勝選之多數黨彼此相互對立的局面，但是同日選舉仍不能完全排除選民出現分裂投票的可能性。在此情形下，五月上任的新總統也還是要面對國會多數黨可能與其立場相異的事實。從而對於已經在位的內閣，新當選的總統仍有必要藉由內閣提出總辭的機會，來全盤思考如何進行妥協或整合新的政治局勢。

2. 建立總統任命國會多數組閣的憲政慣例

國內論者常謂：因為憲法沒有規定立院的閣揆同意權，所以總統自然可以任命少數政府。就憲法規範面而言，此種說法未必絕對正確。因為既然憲法規定行政必須向立法負責，則少數政府又如何能夠執政？由體系解釋的角度來看，總統對此項任命權享有完全自由的說法，並不妥適。事實上，總統任命行政院長不須副署，並不意謂著總統可以完全自由裁量。因為行政院應向立法院負責的憲法規定，本身就限制了總統的選擇空間。至於排除副署的理由，其實是因為找不到適合副署的人。更詳細地說，對於已經提出辭呈的行

政院長而言，他不能擁有其繼任人選的副署權，因為副署權就是一種同意權的性質，邏輯上新的行政院長不可能必須經過舊的行政院長的同意。若將副署權交由新的繼任者來行使，則此副署權僅具形式意義，因為對於將被任命的新閣揆而言，他也沒有拒絕副署的可能。由於將卸任者不能行使副署權，而將被任命者則根本不可能拒絕副署，故於此設置副署制度就變成多餘而無用，因而可以將之刪除¹⁰¹。換言之，此處免除副署規定只是制度邏輯使然，並不能因之而可將總統的閣揆任命權解釋成總統得恣意行使的專屬權。

除開前述制度邏輯的分析之外，就我國少數政府的實際運作經驗來看，總統不顧國會多數之意志而恣意任命少數黨人士組閣，最終也造成施政極度困難的事實；從而可以推論多數執政應才是我國憲政體制的常態設計。

再就比較法的角度來看，法國第五共和憲法也沒有閣揆同意權的設計，總統任命總理也不用總理副署。但學理上並不因之而認定總統可以自由任命總理，實務上法國總統總是任命國會多數黨之領袖組閣。英國沒有成文憲法予以規範，但英王任命國會多數黨領袖組閣執政之慣例，也從來沒有被懷疑過。

我國現行的立委選制已經使得國會有效政黨的數目減少，日漸趨近於兩黨體系；少數政府存續的空間將因之而更加狹小。在此背景下，只要政治行動者願意遵守民主憲政與我國憲法架構之基本原理，則並不一定需要透過修憲程序，而是透過建立憲政慣例的方式，也能確立多數執政原則。

3. 嚴格遵守憲法第三十七條的副署規定

在歷次修憲中，憲法第三十七條一直沒有被廢止，僅有增修條

¹⁰¹ Michel Lascombe, *Le soleil a rendez-vous avec la lune: Quel réaménagement des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre?*, n° 1/2 R.D.P., 241 (2002).

文第二條第二項對其進行限縮。但此項限縮也僅限於行政院長、大法官、監察委員、考試委員等人之任命權或提名權。其他總統的一切職務上之行為，依憲法規定之意旨，皆須行政院長副署。

在過去的憲政實務運作中，究竟此條文被遵守的實際情形為何？還有待更進一步的實證研究。本文以為應該以更嚴肅的態度來尊重此條文。因為副署規定可以說就是權力行使的印記，是政治與法律責任的傳輸帶；更是總統與行政院長的分工界線。只要總統與行政院長確實遵守此條規定，則不僅能有助於釐清總統與行政院長的分工問題，也能有效解決行政權二元化的問題。

4. 修法明確界定總統的任命權

憲法第四十一條規定總統依法任免文武官員。但總統得任命的公職數目，包括政府所設立的附屬單位之職位在內，究竟有多少？即使總統依此條規定所行使的任命行為都要經過副署，但實務上總統常擁有實質的決定權。本文以為國會應對此問題重新檢討，並透過立法建立更明確之規範：清楚界定哪些職位總統有分享權，可與行政院長共同決定人選；哪些職位總統僅有單純的形式任命權，實質的決定權應在行政院長手上。例如派遣駐外使節或代表總統出席國際會議或重要典禮（如APEC會議或友邦總統就職典禮等），總統應與行政院長共同決定適當人選。反之，其他一般公職，包括政府之附屬單位與國營企業之相關職位，則應由行政院長決定，如此既符合憲法第五十三條之規範意旨，也利於國會監督。透過立法方式更進一步地補充規範憲法第四十一條的總統人事任命權，尤其是限縮總統參與人事權之範圍，將能有助於總統角色的重新定位，並有益於我國民主政治之健全發展。

(三) 總統有權無責，監督困難問題

論者批評我國現行政府體制時，最常見的說法就是總統「有權

無責」。但是這樣的說法其實混淆了體制概念。簡單地說，政治責任的問題是要與國會監督相結合；所以「有責」或「無責」的檢討，是要看國會有否途徑得以對總統課責。在此理解下，若論者認為我國總統應享有實權，則其對我國憲政體制的界定應是趨近於總統制。然而在總統制下，總統本就不對國會負責。所以「總統有權無責」的說法，本就是美式總統制的正常描述，如何能成為被批判的理由？反之，在半總統制或內閣制下，國家元首因無實權或僅享有部分實權，而不直接對國會負責，應成為國會課責對象的是行政首長。所以此二種體制的邏輯是國家元首應是「無權無責」，而行政首長應是「有權有責」。基於前述不同體制的基本邏輯來檢視「有權無責」的批評，就會發現此種批評有體制錯亂之謬誤。蓋我國憲法所規定的政府體制若不是總統制，則總統本就沒有太多權力；若是總統制，則也不存在總統必須向國會負責的問題。換言之，一旦總統「有權無責」可以被視為是批判現制的理由，其實就是這些批評者認為我國現制不是總統制，而總統之所以能又有權，又不用向國會負責，其實都是總統越權違憲的結果¹⁰²。

事實上，半總統制的特色，就是總統享有一定的權限，但尚不能成為整個行政權的唯一權力主宰，且總統並不直接接受國會監督。在此總統本應「無責」的制度特徵下，如何避免總統「過於有權」，才是改革應採取的方向。具體的作法應強化總統行使職權時的監督機制，且為避免總統的擴權傾向，應在組織上作調控，並限制總統選舉經費。

1. 確立總統不享有行政院長之免職權

現行憲法並沒有明文賦予總統得以免除閣揆的權力。透過憲法

¹⁰² 參見陳淳文，同註1，頁129。

增修條文的詮釋，有人認為總統享有閣揆的免職權¹⁰³，有人則持相反見解¹⁰⁴。事實上，就半總統制的制度精神而言，特別是我國憲法增修條文第三條第一項第一句：「行政院長由總統任命之」的文字用語，是用「任命」而非「任免」¹⁰⁵，且加上同條第二項有關

¹⁰³ 參見湯德宗，新世紀憲改藍圖——以行政、立法兩權為中心，月旦法學雜誌，109期，頁74，2004年6月。

¹⁰⁴ 參見陳淳文，同註1，頁125。

¹⁰⁵ 我國憲法增修條文第2條第2項規定：「總統發布行政院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。」論者多數忽視發布行政院長與後面的任免命令，在句子結構上可能可詮釋為分別陳述兩件不同之事，而認為後面的任免命令必然包括前面的行政院長。於此完全漠視專門規範行政院長的增修條文第3條第1項所使用的「任命」而非「任免」之文字意義。再者，當時主導修憲的國民黨與民進黨皆反對總統可任意將行政院長免職：國民黨當時即曾對「任免」或「任命」等兩案進行討論，最後決定採行「任命」一詞。而當時的民進黨國大黨團所提的修憲條文初稿亦明白表示：「若賦予總統將行政院長主動免職的權力，非但行政院長隨時可能下臺，施政計畫無從編定，形成行政院長既向國會負責，又向總統負責的不合理現象；且一者將造成總統以免職為威脅要求行政院長在政策上讓步，而形成長期政爭；再者總統可於國會改選滿一年後，將行政院長免職，改任命己黨出任行政院長，若國會通過不信任案則解散之，週而復始直到總統所屬政黨穩定執政為止，如此政爭最長可持續四年直到總統卸任。」（參見周育仁，憲政體制何去何從？建構總統制與內閣制換軌機制，載：憲政體制新走向，頁14-15，2001年。）事實上，在九七修憲時，民進黨認為其直接贏得總統大選的機會尚不高，但有機會透過結盟取得組閣權，所以當時的民進黨自然是比較支持總統僅有任命權而無任免權。吾人可由民進黨中央在1997年為支持現行雙首長制，以「不要成為反改革的歷史罪人」為題所公開發表的萬言書（由張俊宏、姚嘉文、林濁水與郭正亮等4人聯合執筆），其內容如下：「批評雙首長制將產生民選皇帝，認為總統將成為行政院的太上皇，這顯然是對雙首長制的天大誤解。畢竟在雙首長制下，總統通常並不直接指揮行政機關，行政機關仍統由行政院長指揮，總統所享有的外交、國防、大陸政策等決策權，依民進黨版本只是政治影響，並非行政權力。儘管由總統任命行政院長，但總統並不能任意免職，必須以行

行政向立法負責的設計，從文義解釋與體系解釋的立場來分析，總統不應享有行政院長的免職權。再從行憲以來我國的憲政實務經驗來看，也都是先在形式上由行政院長主動提出辭呈後，總統才予以免職；即使在實質上通常是由總統主動表示行政院長應去職之意。

法國第五共和憲法第八條第一項也是規定：「共和國總統任命總理。並在總理向其提出內閣總辭後，免除其職務。」此規範方式與我國憲法幾無二致。而法國的實務運作經驗也與我國相近，在形式外觀上都是由總理主動提出總辭，但實質上常是在總統的示意或甚至是壓迫下而去職。然而法國學理的通說並不認為總統享有總理免職權。法國總統之所以能在實質上要求總理去職，並不是因為前述憲法條文的規範方式，而是因為總統在國會擁有多數席次的支持。反之，當國會多數並不順服於總統時，總統不僅不能恣意的行使總理的任命權，更不享有總理的免職權。舉例來說，法國右派人士季斯卡擔任總統期間，其任命同是右派的席哈克出任總理是迫於無奈，因為季斯卡是右派裡第二大派系的領袖，而席氏所屬政黨則是右派裡的第一大派。除了總理任命人選非季斯卡自己所願之外，席氏更於一九七六年主動辭去總理職務，此舉讓季斯卡總統在驚訝之餘，還有些措手不及¹⁰⁶。在此總統與總理同是右派人士的情況下，都出現總統既不能自由地任命總理，也不能主導總理去職的局面；更不用說在左右共治期間，總統更不可能可以令其總理去職。

在我國過去的憲政經驗中，也曾出現總統想要行政院長去職，但缺乏制度上之依據。後來在一九九四年修憲的時候，修憲者在第三次憲法增修條文中的第二條第四項特別規定：「行政院長之免職

政院長主動辭職為前提。此外，行政院長對於總統的命令仍有廣泛的副署權，總統並不能單獨統治。」參見自由時報，4版，1997年5月23日。

¹⁰⁶ J.-J. Chevallier, Guy Carcassoonne et O. Duhamel, *La V République 1958-2002: Histoire des institutions et des régimes politiques de la France* 245 (2002).

命令，須新提名之行政院長經立法院同意後生效。」此次修憲之目的，恰巧就是確立總統對行政院長的免職命令，並不當然生效；還要與國會同意新的行政院長為前提。雖然九七修憲後制度已經有所更改，但對於如此重要的關鍵性條文，修憲者並沒有明白強調總統得以自由任免行政院長；故在解釋上僅能持嚴格解釋的態度。一旦確立總統對閣揆不享有免職權，則就能確立行政院長不是總統的幕僚長，而是最高行政首長。

2. 強化總統人事權的監督機制

強化監督的方法包括透過修法增列若干重要職位的法定資格要件，以免總統恣意而為。例如現行監察院組織法第三條之一有關監委資格之規定，其中第一款及第五款最為寬鬆，可以予以進一步的限制；或者各款可提名之人數，也可修法予以明定。

對於重要職位的任命程序，尚可分為國會同意或委員會聽證等兩種程序。對於憲法明定要經國會同意程序者，諸如大法官或考試委員的任命案，可以修改立法院職權行使法進一步強化此項監督：如增設未經委員會聽證通過者，不得提交院會表決的規定。

對於憲法沒有明文要求須經國會同意程序的人事任命案，仍可透過修法增列國會聽證程序。如獨立機關之組成成員，或海基會、外貿協會等政府附屬單位之首長，不論在形式上是否是由總統任命，只要該職位具一定程度之重要性，即可修法要求該人事任命案須經國會聽證程序後方得生效。

3. 修法限縮國安局之組織與權限

設若總統欲擴權，就一定需要有組織工具。而目前的國安局，可以說是總統府外總統唯一可以延伸於外的手足。¹⁰⁷就組織面而

¹⁰⁷ 國家安全會議也是總統在府內的幕僚機構。不過國安會人員有限，其權限僅具諮詢性質，較不具威脅性。

言，目前的總統府本身只負責總統日常的行政作業，並無專屬的職權，不易成為總統擴權的基礎。反倒是現在的國安局，不僅有組織法為依據，還享有專屬職權，並且法律上所規定的職權範圍又不甚明確，很容易可以成為總統濫權的基地。故應修法限縮其組織與權限，使其成為專職總統安全的保護機構，而不得涉及情報調查與政治偵防等相關職權。

4. 嚴格限制並落實總統選舉經費之管制

總統選舉愈激烈，經費愈龐大，就會迫使總統於任內斂財以償還或籌措下次競選之經費。若嚴格遵守憲法而成為一個沒有太多實權的總統，就比較沒有透過職位去籌措金錢的機會。反之，欲利用職位以換取金錢，總統違憲越權的情事遂十分容易發生。

嚴格限制選舉經費，並認真執行該限制，其實是使我國民主化更加清明的一個重要手段。這不僅是在總統選舉層次，同時也存在於各級選舉。民意機關因為是集體與制訂抽象規範的組織，民意代表很難透過行使抽象立法權的機會去謀取個人私利。至多僅是透過關說，或接受壓力團體的金援。至於民代以特權包工程，或經營特種事業，基本上都還要行政當局的配合。反之，行政首長本身就是執行行政權，行使公權力，作成行政處分，他會直接與個別人民發生關係。基此，行政首長可以透過作成個別具體處分或特定政策的機會而濫權或擴權，藉以謀取個人私利。

選舉經費的管制固然不能完全排除所有可能的貪瀆機會，但透過選舉經費的限制，有可能導引政治人物進一步考量其參政的意義與目的，並也會節制自己的選舉投資，以免當選後去尋求違法擴權的機會以斂財。

以上所提各項修法方向，議題繁多且難易有別，實不容易一步到位。再者，這些建議看似充滿理想，但卻很難有實踐的可能性。特別是在我國現行兩大政治勢力實力十分接近，纏鬥異常劇烈的政

治現實下，除非是有充滿理想主義的政治家，或是在總統第二任任期內相對比較沒有包袱的情況下，才有可能推動改革。否則，對於主要的政治行動者來說，應該沒有主動推動改革的誘因。更何況這些改革的內容，多數不易令人民理解，有的甚至是違反人民的憲政認知。然而正是在這種政治部門主動改革無望的情況下，社會菁英所引導的輿論，反而才能成為推動改革最主要的外在壓力，甚至是成為引發改革的導火線。換言之，只要改革的理念與言論能鋪陳在先，廣為流傳，則一旦有適當的改革時機出現，這些理想的改革建議就有被落實的可能。所以儘管前述改革方向充滿理想性，但就像洛克、孟德斯鳩與盧梭的言論先在大革命前廣布，先為大革命奠定堅實的理論基礎與群眾信仰。只要革命的火苗被點燃，則改革的力量就會有燎原之勢。故前引這些充滿理想性的改革建議，本就是為改革的信念築基打底，並蓄積未來的改革動能。更何況它們都以國外的具體規範或實證經驗為基礎，絕非單純的空想或難以被落實的海市蜃樓。至於具體改革的進程與優先順序，則必須等待適當的改革契機與特定的環境條件，故較難在此預為規劃。

陸、結 語

本文檢討九七憲改之後，特別是以二〇〇〇年至二〇一〇年間的憲政經驗為基礎，探究我國的中央政府體制究竟應何去何從？在過去所作的研究基礎之上，文中特別再加入我國司法院大法官釋憲實務的新近發展，以及法國二〇〇八年的修憲內容為其補充，對我國現制的屬性與未來，提出如下主要見解：

我國中央政府體制乃是以議會內閣制為其基礎架構的半總統制，此見解不僅是我國憲法本文及增修條文所呈現之規範精神，更是司法院大法官近年來之司法實務所肯認的立場。

任何國家的憲政體制都有其優缺點，我國自然也不例外。我國現行制度的缺點，主要是在制約政治權力的效果上，還有強化的空間。但此項缺點也可因政治人物的自我約束而得以緩解，或透過修法予以補強。唯有在前述兩項機制都不可期待的情況下，才有考慮以修憲方式調整現制的必要性。現制的優點在其具有彈性空間，特別是可以依民意的強弱決定政治決策的廣度、深度與效率。在我國現行社會分歧嚴重的情況下，給予直選總統得以掌握全權的總統制發展方向，只會進一步地強化分裂。半總統制可以緩和總統直選撕裂社會的負面效果，也可以透過行政權的二元化制約傳統以來難以馴服的強人政治。

一般認為總統集權且有權無責與少數政府是現制運作經驗中所呈現出最主要的缺點。本文認為前者是屬政治行動者的個人風格與信念，以及人民的政治權力觀問題，而不是憲法規範所直接導致或衍生出的結果。甚至，憲法規範還扮演節制總統權力的角色，即使是成效不彰，但畢竟仍有或多或少的功效。至於後者，固然是現行憲政體制所存留的空間，但不是制度的必然。而少數政府能夠續存的主要因素，卻不是在憲法規範中。諸如選罷法與預算法，以及特定時空下的政黨勢力消長與合作或抗衡之戰略選擇等因素，其對少數政府的影響，都遠超過憲法規範本身。

就現行制度的改革方向而言，本文不討論大幅修憲的方向，實是因為尚未找到客觀有效的評估與分析指標，來作為我國憲政工程學之設計的指導原則。至於小幅修憲的部分也被排除於本文討論之外，主要是因我國目前修憲門檻甚高，修憲成本很大，嚴格而言單獨就憲政體制部分作小幅修憲，其實是十分不經濟的：故而不對此進行討論。最後，在不修憲的情況下，本文認為只要政治行動者願意智慧地為我國體制的穩定運作付出心力，並透過國會修法調整部分制度。則依我國現行憲法架構，我們的中央政府體制本就是一個

十分接近「總理總統制型」的半總統制，而此制不僅是被法國學術與政治菁英認為是最適合法國的理想體制，同時新近研究也認為「總理總統制型」的半總統制是較為理想的半總統制之次類型¹⁰⁸。

儘管是老生常談，本文最後還是要再次強調：不是找到一部完美無缺的憲法，國家才能長治久安；重要的是政治行動者與人民都要對立憲主義之精神有堅定的信仰，並深信守憲與行憲才是決定憲政體制成敗與否的關鍵要素。

¹⁰⁸ 主要是Shugart-Carey-Elgie等學者之研究，綜合論述參見吳玉山，同註5，頁20。另外，也有認為半總統制的治理表現未必比較差的實證研究，如Jose Antonio Cheibub & Svitlana Chernykh, *Are Semi-Presidential Constitutions Bad for Democratic Performance?*, 20 CONST. POLIT. ECON., 202, 202-29 (2009).

參考文獻

一、中 文

1. Arend Lijphart著，高德源譯，民主類型：三十六個現代民主國家的政府類型與表現，2004。
Arend Lijphart, Kao, Te-Yuan (trans.), *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, 2004.
2. 李建良，面對中華民國憲法，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁55-98，2007。
Li, Chien-Liang, *Facing Constitution of R.O.C. in Theory and Praxis of Constitutional Interpretation V*, pp. 55-98, 2007.
3. 李鳳玉、藍夢荷，一致政府下的內閣穩定：比較2008年總統大選之後的俄羅斯與臺灣，政治科學論叢，47期，頁107-142，2011。
Li, Feng-Yu, Lan, Meng-Ho, *Cabinet Stability under Unanimous Government: A Comparison Between Russia and Taiwan after Presidential Election in 2008*, *Taiwanese Journal of Political Science*, no. 47, pp. 107-142, 2011.
4. 吳玉山，半總統制：全球發展與研究議程，政治科學論叢，47期，頁1-32，2011。
Wu, Yu-Shan, *Semi-Presidentialism: Global Development and Research Agenda*, *Taiwanese Journal of Political Science*, no. 47, pp. 1-32, 2011.
5. 吳庚，憲法的解釋與適用，4版，2004。
Wu, Keng, *Interpretation and Application of Constitution*, 4th ed., 2004.
6. 沈有忠，制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例，載：憲政改革——背景、運作與影響，頁155-192，2006。
Shen, Yu-Chung, *Institutionally-Controlled Interaction Between the Administrative and the Legislative: Constitutional Practice after 97 Constitution Amendment as an Example*, in *Constitutional Reformation-Backdrops, Application and Influence*, pp. 155-192, 2006.

7. 周育仁，憲政體制何去何從？建構總統制與內閣制換軌機制，載：憲政體制新走向，頁1-26，2001。
Chou, Yu-Jen, Constitutional Construction, What Course to Take? The Establishment of Switch Mechanisms Between Presidential System and Parliamentary System, in *The New Direction of Constitutional Construction*, pp. 1-26, 2001.
8. 林繼文，半總統制下的選舉競爭、國會結盟與政治穩定，國科會研究報告（執行期間：2002年8月1日至2003年7月31日），2002。
Lin, Chi-Wen, Electoral Competition, Parliamentary Coalition and Political Stability under Semi-Presidentialism, National Science Council Research Report (from August 1st 2002 to July 31st 2003), 2002.
9. 林繼文，憲法作為一種制度，政治與社會哲學評論，5期，頁35-74，2003。
Lin, Chi-Wen, Constitution as an Institution, *A Journal for Philosophical Study of Public Affairs*, no. 5, pp. 35-74, 2003.
10. 林繼文，政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析，載：憲政改革——背景、運作與影響，頁231-270，2006。
Lin, Chi-Wen, Power Division, Voting Rule, and Party System: What Do We See When They Are Considered Together?, in *Constitutional Reformation-Backdrops, Application and Influence*, pp. 231-270, 2006.
11. 林繼文，共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較，東吳政治學報，27卷1期，頁1-51，2009。
Lin, Chi-Wen, Can Cohabitation Become Constitutional Convention of Semi-Presidentialism? A Comparison Between France and Taiwan, *Soochow Journal of Political Science*, vol. 27, no. 1, pp. 1-51, 2009.
12. 郝培芝，半總統制的演化：法國2008年修憲的憲政影響分析，問題與研究，49卷2期，頁65-98，2010。
Hao, Pei-Chih, Evolution of Semi-Presidentialism: Impact Analysis of French Constitution Amendment in 2008, *Issues and Studies*, vol. 49, no. 2, pp. 65-98, 2010.

13. 陳水扁，世紀首航：政黨輪替五百天的沉思，2001。
Chen, Shui-Pien, *First Embark in a New Century: Reflection on 500 Days after Party Alternation*, 2001.
14. 陳淳文，中央政府體制改革的謎思與展望，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁99-174，2007。
Chen, Chun-Wen, *The Myth and Prospect of Government Regime Reformation, in Theory and Praxis of Constitutional Interpretation V*, pp. 99-174, 2007.
15. 陳淳文，論元首的豁免權與國家機密特權——釋字第六二七號解釋評析，載：憲法解釋之理論與實務（第六輯），頁693-768，2009。
Chen, Chun-Wen, *On the Immunity and Secret Prerogative Power of Heads of State: A Review on Grand Justice Interpretation No. 627, in Theory and Praxis of Constitutional Interpretation VI*, pp. 693-768, 2009.
16. 張峻豪、徐正戎，閣揆角色的受限或突破——政黨輪替後我國行政院長與總統互動之研究，臺灣民主季刊，4卷1期，頁51-108，2007。
Chang, Chun-Hao, Hsu, Cheng-Jung, *The Constraint or Breakthrough of Role as Premier: A Research on the Interaction Between President and Prime Minister after Party Alternation*, *Taiwan Democracy Quarterly*, vol. 4, no. 1, pp. 51-108, 2007.
17. 黃昭元，臺灣法律發展回顧專欄：憲法，國立臺灣大學法學論叢，39卷2期，頁5-30，2010。
Huang, Chao-Yuan, *Review on the Legal Development of Taiwan: in the Branch of Constitution*, *National Taiwan University Law Journal*, vol. 39, no. 2, pp. 5-30, 2010.
18. 黃錦堂，由「精省」看九七憲改，國立臺灣大學法學論叢，27卷2期，頁95-129，1998。
Huang, Chin-Tang, *Facing 1997 Constitution Amendment from the Perspective of Reinventing Provincial Government*, *National Taiwan University Law Journal*, vol. 27, no. 2, pp. 95-129, 1998.

19. 黃錦堂，我國中央政府體制的現況與展望，載：行政組織法論，頁480-502，2005。
Huang, Chin-Tang, The Status Quo and Prospect of Government Regime of Taiwan, in *The Law of Administrative Organization*, pp. 480-502, 2005.
20. 黃錦堂，論當前的行憲政策與憲法解釋，載：憲法解釋之理論與實務（第五輯），頁1-54，2007。
Huang, Chin-Tang, On the Ongoing Constitutionalizing Policy and Constitution Interpretation, in *Theory and Praxis of Constitutional Interpretation V*, pp. 1-54, 2007.
21. 黃德福，少數政府與責任政治，問題與研究，39卷12期，頁1-24，2000。
Huang, Te-Fu, Minority Government and Accountable Politics, *Issues and Studies*, vol. 39, no. 12, pp. 1-24, 2000.
22. 楊日青，憲政之困境與出路，臺灣民主季刊，3卷4期，頁103-124，2006。
Yang, Jih-Ching, The Dilemma Solution of Constitutional Practice, *Taiwan Democracy Quarterly*, vol. 3, no. 4, pp. 103-124, 2006.
23. 湯紹成，陳水扁置憲法於何地？——經發會的重大瑕疵，海峽評論，129期，2001。
T'ang, Shao-Cheng, How Chen Treated Constitution so Contemptuously? A Great Mistake committed by Economic Development Commission, *Haixiainfo*, no. 129, 2001.
24. 湯德宗，憲法結構與違憲審查——司法院大法官釋字第五二〇號解釋評釋，載：憲法解釋之理論與實務（第三輯），頁307-370，2002。
Tang, Te-Tsung, Constitutional Structure and Judicial Review: A Review on The Grand Justice Interpretation No. 520, in *Theory and Praxis of Constitutional Interpretation III*, pp. 307-370, 2002.
25. 湯德宗，新世紀憲改藍圖——以行政、立法兩權為中心，月旦法學雜誌，109期，頁74-99，2004。
Tang, Te-Tsung, Blueprint of Constitutional Reformation in a New Century—On

- the Administrative and Legislative Power Especially, *The Taiwan Law Review*, no. 109, pp. 74-99, 2004.
26. 鐘國允，2008年法國修憲對行政權與立法權之影響，第二屆半總統制與民主學術研討會，東海大學政治學系、中央研究院政治學研究所籌備處，2011。
Chung, Kuo-Yun, *The Impact on the Administrative and Legislative of French Constitution Amendment in 2008*, *The Second Conference on Semi-Presidentialism and Democracy*, Tunghai University, Institute of Political Science at Academia Sinica, 2011.
27. 蘇永欽，大法官解釋政府體制的方法，載：尋找共和國，頁81-125，2008。
Su, Yeong-Chin, *The Methods Which Grand Justices Utilized to Interpret Government Regime*, in *Seeking Republic*, pp. 81-125, 2008.
28. 蘇子喬，臺灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析，東吳政治學報，28卷4期，頁147-223，2010。
Su, Tzu-Chiao, *The Path of Changing Constitution Regime of Taiwan (1991-2010): An Historical-Institutional Analysis*, *Soochow Journal of Political Science*, vol. 28, no. 4, pp. 147-223, 2010.
29. 蘇子喬，國會選舉制度對半總統制憲政運作的影響，第二屆半總統制與民主學術研討會，東海大學政治學系、中央研究院政治學研究所籌備處，2011。
Su, Tzu-Chiao, *The Impact of Parliamentary Electoral System on the Constitutional Practice of Semi-Presidentialism*, *The Second Conference on Semi-Presidentialism and Democracy*, Tunghai University, Institute of Political Science at Academia Sinica, 2011.

二、外 文

1. Ardant, Ph., *Comment réaménager les pouvoirs du Président et du Premier ministre pour un régime primo-ministériel?*, n° 1/2 R.D.P., 253 (2002).
2. Cartier-Molin, Th., *La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires*, n° 5 R.D.P., 1399 (2010).

3. Cheibub, Jose Antonio & Chernykh, Svitlana, *Are Semi-Presidential Constitutions Bad for Democratic Performance?*, 20 CONST. POLIT. ECON. 202 (2009).
4. Chevallier, J.-J., Carcassonne, Guy et Duhamel, O., *La V République 1958-2002: Histoire des institutions et des régimes politiques de la France* (2002).
5. Divellec, Armel Le, *Réflexions sur l'avenir du système de gouvernement de la V République*, n° 1/2 R.D.P., 220 (2002).
6. Lamouroux, S., *La révision de l'article 25 de la Constitution ou la mise en place d'une incompatibilité à coquille vide*, n° 77 R.F.D.C., 137 (2009).
7. Lascombe, Michel, *Le soleil a rendez-vous avec la lune: Quel réaménagement des pouvoirs entre le Président et le Premier ministre?*, n° 1/2 R.D.P., 241 (2002).
8. Lauvaux, P., *L'illusion du régime présidentiel*, in *La République: mélanges en l'honneur de Pierre Avril*, 329 (2001).
9. Luchaire, F. et Conac, G., *Le droit constitutionnel de la cohabitation* (1989).
10. Lupia, Arthur & Strom, Kaare, *Coalition Termination and the Strategic Timing of Parliamentary Elections*, 89(3) AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW 648 (1995).
11. Rossetto, Jean, *La V République entre pérennité et perfectibilité*, n° 1/2 R.D.P., 162 (2002).
12. Roberts, Andrew, *The Politics of Constitutional Amendment in Postcommunist Europe*, 20 CONST. POLIT. ECON. 109 (2009).
13. Wu, Yu-Shan, *Appointing the Prime Minister under Incongruence: Taiwan Comparison with France and Russia*, 1(1) TAIWAN JOURNAL OF DEMOCRACY 103 (2005).

Further Discussion on the Reform of ROC's Governmental System: The Perspective of French Constitutional Reform of 2008

Chwen-Wen Chen *

Abstract

The question about which governmental system should be in place in the ROC has long been a subject of debate. Since the change in government in 2000, such disputes have become more intense while the executive power is held by the minority party in the Legislative Yuan. The minority government, which lasted 8 years, has led to fierce constitutional conflicts. The positioning of the constitutional regime has often been raised in disputes, and has also been considered to be the main reason for these controversies

Beginning with constitutional conflicts and disputes, this paper summarizes the position taken by the Grand Justices in dealing with constitutional controversies since the passage of the Constitutional Amendment in 1997. Subsequently, we clarify the definition of the actual constitutional regime, analyze the major deficiencies in the current

* Professor of Public Law, Department of Political Science, National Taiwan University, Research Fellow, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica, Taiwan; Ph.D., University of Paris II (Panthéon-Assas), France.

Received: April 12, 2012; accepted: July 19, 2012

system, and identify ways of how to improve it.

The future prospect of constitutional reform can be discussed from the perspective of comparative law. It is found that both the particle content of the French Constitutional Amendment in 2008 and the mainstream views about the reform direction of the semi-presidential system are all preferable to the reduction of the power of president, and forward to the parliamentary cabinet system. In other words, the argument is developed toward semi-presidential system, which takes the prime minister as the power center. In fact, the constitutional framework of the ROC is a semi-presidential system, which takes the premier of the Executive Yuan as the head of the executive branch. It is indeed the more satisfactory semi-presidential system, as has been noted by French elites. Practically speaking, without going through the procedure of constitutional amendment, the existing system of the ROC may be well-functioning as long as it makes appropriate adjustments.

Keywords: French Fifth Republic, Semi-presidential System, Minority Government, French Constitutional Amendment in 2008, Representative Alternate System, Countersign System, Premier-presidential System