

# 我國「雙首長制」爲什麼不會換軌？ —制度因素之分析\*

蘇子喬\*\*

## 摘 要

我國雙首長制的憲政運作爲什麼不會像法國第五共和一樣呈現換軌的特色？本文將以法國第五共和的憲政運作爲觀察參考的依據，探討我國憲政運作無法順利換軌的制度因素。

法國的換軌式憲政運作之所以能夠順暢，主要是基於以下幾個機制的輔助：第一，法國國會議員選舉所採取的兩輪投票制塑造了國會中穩固團結的左右兩大聯盟，迫使總統在無國會多數支持時，不敢忽視國會多數的實力；而我國立法委員選舉所採取的單記非讓渡投票制（SNTV）卻導致立法院中無法形成穩固團結的多數黨（或聯盟）。第二，法國的行政指揮系統是一元化的，因而當憲政運作換軌至總理主政時，總統沒有太多行政資源可以干預總理的施政；而我國的行政指揮系統卻是二元化的。第三，法國總統在憲法上對總理沒有主動免職權，因此可以確保在總理主政時總理只須對國會負責而不對總統負責；而我國總統在實際憲政運作上對行政院院長則有主動免職權。第四，法國總統有主動解散國會的權力，使得新總統上任時可以主動塑造與自己一致的國會多數；我國總統則無主動解散立法院的權力。第五，法國總統選舉採取的是兩輪對決制，且與國會議員選舉皆是兩輪投票制，因而大幅提高新總統成功塑造與自己一致之國會多數的機率；然而我國總統選舉採取的是相對多數制，而且立委與總統選舉制度迥然不同。以上五項制度因素中，前三項因素是法國在面臨「新國會 v.s. 舊總統」的情況時，憲政運作得以順暢地由總統制換軌到內閣制、而我國卻不能的原因；後兩項因素則是法國在面臨「新總統 v.s. 舊國會」的情況時，憲政運作能夠順暢地從內閣制換軌到總統制、而我國卻不能的原因。

就此看來，換軌式的憲政運作乃是建立在總統的憲法權力、政黨體系、國會選舉制度、總統選舉制度、行政指揮建制各個面向的整體配套上，任一環節都非常重要。因此，如果我國未來的憲政體制仍然維持雙首長制的架構，並且希望如同法國呈現換軌式的憲政運作，在憲政工程上便應全面顧及確保換軌順暢的整體配套設計，而不應只是偏重其中某個面向。

**關鍵詞：**法國第五共和、換軌、單記非讓渡投票制、憲政體制、雙首長制

\* 本文初稿曾發表於二〇〇五年中國政治學會年會，筆者感謝姚立明教授、張佑宗教授與其他與會先進的評論意見。此外，作者亦感謝兩位匿名審查人的寶貴建議與指正。

\*\* 國立政治大學政治研究所博士候選人。

投稿日期：二〇〇五年十一月二十二日；通過日期：二〇〇六年二月二十日。

## 壹、前言

我國的憲政體制在經過一九九〇年代以來的歷次修憲之後，既非屬典型的內閣制，亦非屬典型的總統制，一般認為與我國憲政體制略可比擬者，乃是以法國第五共和為代表的雙首長制。由於法國的憲政運作呈現「換軌」(alternating)的特色—當總統所屬的政黨與國會多數一致時，偏總統制運作，此時由總統主政；當總統所屬的政黨與國會多數不一致時，偏內閣制運作，此時由總理主政；<sup>1</sup>因此在我國歷次修憲過程中主要以法國作為參考藍本的情況下，似乎也預設我國未來的憲政運作將如同法國呈現換軌的特色。一九九七年第四次修憲是我國歷次修憲中對憲政體制修改幅度最大、將憲政體制正式確立為雙首長制的一次修憲，並且是由國民黨、民進黨合作修憲。在當時國民黨版修憲提案(第一號修憲提案)擬將行政院長改由總統直接任命的提案說明(亦即修正理由)中提到：「本項調整旨在賦予總統根據民意逕行任命行政院長的權力。惟該項權力之行使仍必須考量立法院之政治情勢，任命多數黨可接受之人選。」<sup>2</sup>顯然國民黨認為修憲後，儘管立法院不再擁有總統任命行政院長的同意權，但當總統與立法院多數不一致時，總統仍應任命立法院多數黨可以接受的人選。至於民進黨版修憲提案(第一〇七號修憲提案)<sup>3</sup>在同樣主張將行政院長改由總統直接任命的提案說明中，對於

<sup>1</sup> 許多論者都指出法國第五共和的憲政運作是一種在總統制與內閣制之間轉換的憲政體制(Duverger, 1980: 186; Aron, 1982: 8; Lijphart, 1984: 84)，不過也有論者認為「換軌」的說法過於簡化、武斷，因為當法國總統與國會多數一致時，儘管總統掌握行政大權，內閣向國會負責的機制卻依然存在，總統制下行政與立法分立制衡的原則仍然沒有完全貫徹；同樣地，當總統與國會多數不一致時，行政權固然主要是由國會多數支持的內閣總理掌握，總統仍具有一定的獨立權力與實質影響力，亦非如內閣制下的國家元首幾乎「垂拱而治」，幾乎無權過問國事的地步。基於上述，有論者認為與其武斷地宣稱法國憲政運作是在「總統制」和「內閣制」之間「換軌」，不如稱法國憲政運作是在「總統主政」與「總理主政」之間「擺盪」(oscillating)(Sartori, 1994: 124-125)。事實上，不論是「換軌」或「擺盪」，目的都是在指出法國憲政運作中行政權的主要掌握者會在總統與總理兩者之間轉換，因此本文的討論中並沒有細分「換軌」(總統制運作 v.s. 內閣制運作)概念與「擺盪」(總統主政 v.s. 總理主政)概念的細微差異，而是將兩者混用。

<sup>2</sup> 標楷體為本文筆者所加。

<sup>3</sup> 民進黨在當時修憲主要有兩個提案，分別是修憲提案第一〇七號提案(雙首長制案)與第一〇八號題號(總統制案)，不過總統制案的內容最後皆未獲通過。

此點甚至比上述國民黨修憲提案說明闡述得更為清楚，該項修憲說明提到：「本版本憲政制度設計的精神，在於提供政治權力在總統與行政院長之間轉換的可能。當總統與立法院的多數為同一政黨時，政治權力的核心為總統；當總統與立法院的多數分屬不同政黨時，政治權力核心就轉移至立法院以及由立法院所信任的行政院長。」（黃錦堂，2000：8-9）因此，就國民黨與民進黨當時的修憲提案看來，當時修憲者的原意確實預設我國的憲政運作將會如同法國呈現換軌式的運作。

然而，當二〇〇〇年民進黨籍的陳水扁總統上任，我國首次出現總統所屬政黨與立法院的多數黨不一致的情形，當時的憲政運作並沒有如預期般從以往國民黨主政時期偏總統制的憲政運作，換軌到偏內閣制的憲政運作。而從二〇〇〇年至今又已歷經兩次的立法委員選舉（二〇〇一年十二月與二〇〇四年十二月）與一次總統選舉（二〇〇四年三月），憲政運作始終不曾發生換軌。顯然，我國目前的憲政運作與當時修憲者的本意以及許多人的預期有頗大的出入。我國雙首長制為什麼不會像法國第五共和一樣呈現換軌的特色？本文將以法國第五共和的憲政運作作為觀察參考的依據，探討法國憲政運作得以順暢換軌的制度因素，並以此對照出我國憲政運作無法順利換軌的原因。

在本文開頭須先澄清的是，本文的目的在於對照法國經驗而找出我國雙首長制無法換軌的制度性原因，但本文並無「制度決定論」或「制度萬能論」的預設，也不認為若全盤移植法國第五共和的各種制度，就保證我國的雙首長制能順暢換軌。除了制度因素的配合外，政治文化、人民的憲法意識、政黨與政治人物在歷史關鍵時刻的抉擇等面向，都可能是法國憲政運作能夠順暢換軌的因素。但制度因素畢竟是各種面向中最具人為可操作性的面向，從而在國家發展的興革上最具有實用價值，因此本文乃將焦點放在制度因素的探討上。<sup>4</sup> 本文總共分成六節，第一節前言簡要說明本文的研究動機與

<sup>4</sup> 有人或許會質疑，法國與我國的歷史背景與文化脈絡迥異，是否適合加以比較？事實上，若專就憲政體制而言，法國第五共和與我國雙首長制的形成過程有頗多

目的，第二節則根據法國憲政運作的經驗歸納出法國換軌式憲政運作的邏輯，第三節則指出確保法國換軌式憲政運作得以順暢的制度性因素；接下來則將討論焦點從法國轉回我國，第四節先說明我國自二〇〇〇年陳總統上任以來的憲政運作經驗，接著在第五節中討論我國憲政運作無法順暢換軌的制度性因素，第六節結語則兼論我國二〇〇五年第七次修憲對於換軌式憲政運作的前景所可能產生的作用。

## 貳、法國換軌式憲政運作的經驗

首先，我們可以先觀察法國的憲政運作究竟是如何換軌的。在法國，以往由於總統與國會（國民議會）任期長短不同，前者為七年，後者為五年，<sup>5</sup> 因此必然會遇到「新總統 v.s. 舊國會」或「新國會 v.s. 舊總統」的情形。法國第五共和自一九五八年成立以來，一直到一九八一年為止，總統與國會多數始終皆為右派，儘管有新舊總統與新舊國會的交錯情形，但因為總統與國會多數始終是一致的，總統即是國會多數政黨聯盟的實質領袖，因此總統透過以黨領政的方式，向來保持總統主政、偏總統制運作的局面。一九八一年社會黨的密特朗（Francois Mitterrand）當選總統，法國第五共和至此才第一次出現總統與國會多數不一致的情形。而法國從一九八一年至今，已經發生過多次新選出的總統與尚未改選的舊國會多數不一致，或新選出的國會多數與任期仍持續中的舊總統不一致的情形

---

相似之處（蘇子喬，1999）：第一，這兩個憲政體制在誕生之初都是總統制與內閣制兩股支持勢力下的折衝產物（若以兩股勢力的代表性人物為例，在法國是「戴高樂（Charles de Gaulle）v.s. 戴布瑞（Michael Debré）」，在我國則是「蔣介石 v.s. 張君勱」。戴高樂與蔣介石這兩位政治領袖在制憲時都支持總統制的制度精神，而兩部憲法的起草人戴布瑞和張君勱則都強調內閣制精神；第二，兩國總統的權力在憲政發展過程中皆不斷擴大；第三，兩國憲政體制的設計都試圖擺脫國會對行政部門的干預；第四，兩國憲政體制的形成過程中都有非常重要的外部因素（在法國是阿爾及利亞，在我國則是海峽兩岸的對峙）；第五，政治強人對於兩國憲政體制的形塑皆有重要影響（在法國是戴高樂，在我國是李登輝）。由於兩國在憲政體制的形成過程中有這麼多的相似之處，但是在實際運作上又有換軌與不換軌的重大差異，因此筆者認為，將法國與我國的制度因素相互比較，應該還算是在探討我國憲政運作無法換軌時具有可行性的分析策略。

<sup>5</sup> 法國於二〇〇〇年已經透過公投修憲，將二〇〇二年以後的總統任期改為五年，以便與國會的法定任期一致。

(Safran, 2003: 129-142)。從法國這二十多年來的憲政運作看來，呈現的是一種換軌式的憲政運作經驗。以下簡述法國自一九八一年以來遇到「新總統 v.s. 舊國會」且兩者不一致或「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致時的因應之道。(參見圖一)

總統	國會	時間	事件
密特朗總統 (一)	國會 (七)	1981.05	密特朗總統上任(新總統左 v.s. 舊國會右, 兩者不一致), 解散國會重選, 使總統與國會多數一致皆左 → 總統主政。
	國會 (八)	1986.03	國會任期屆滿改選, 選舉結果右派佔多數(新國會右 v.s. 舊總統左, 兩者不一致), 總統任命右派領袖席哈克為總理 → 轉為總理主政(即第一次共治)。
密特朗總統 (二)	國會 (九)	1988.05	密特朗總統連任(新總統左 v.s. 舊國會右, 兩者不一致), 解散國會重選, 使總統與國會多數一致皆左 → 轉為總統主政。
	國會 (十)	1993.03	國會任期屆滿改選, 選舉結果右派佔多數(新國會右 v.s. 舊總統左, 兩者不一致), 總統任命右派領袖巴拉杜為總理 → 轉為總理主政(即第二次共治)。
席哈克 (一)	國會 (十一)	1995.05	席哈克總統上任(新總統右 & 舊國會右, 兩者一致) → 轉為總統主政。
	國會 (十二)	1997.05	席哈克總統解散國會重選, 選舉結果左派佔多數(新國會左 v.s. 舊總統右, 兩者不一致), 總統任命左派領袖喬斯班為總理 → 轉為總理主政(即第三次共治)。
席哈克 (二)	國會 (十二)	2002.05-06	總統與國會任期皆屆滿而改選, 席哈克總統連任, 國會選舉結果亦由右派佔多數(新總統右 & 新國會右兩者一致) → 轉為總統主政。

資料來源：作者自行整理

圖一：法國的換軌式憲政運作

一九八一年五月，左派社會黨籍的密特朗當選總統，當時在任的法國第五共和第六屆國會（此國會為一九七八年選出）多數為右派政黨聯盟「共和聯盟（Rally for the Republic, RPR）－民主同盟（Union for French Democracy, UDF）」。密特朗總統面對「新總統 v.s. 舊國會」且兩者不一致的情形，一上任便立即解散國會重新改選。新選出的第七屆國會中左派政黨聯盟「社會黨（Socialist Party, PS）－左派激進黨（Left Radical Party）」獲得過半的席位，在總統與國會多數一致的情況下，係由總統主政。

一九八六年三月，自一九八一年選出的第七屆國會五年任期屆滿而改選。在新選出的第八屆國會中，右派政黨聯盟（共和聯盟－民主同盟）在國會中掌握過半的席位。密特朗總統面對「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情形，決定任命右派領袖席拉克（Jacques Chirac）為總理，在總統與國會多數不一致的情況下，憲政運作由原先的總統主政轉為由國會多數所支持的總理主政，此即為法國第五共和的第一次左右共治。

一九八八年五月，自一九八一年選出的密特朗總統七年任期屆滿而改選，密特朗當選連任（Gaffney, 1989: 1-31），當時在任的國會乃是一九八六年選出、右派佔多數的第八屆國會。密特朗總統面對「新總統 v.s. 舊國會」且兩者不一致的情形，與一九八一年他第一次當選總統的情況一樣，一上任便立即解散國會重新改選。新選出的第九屆國會中左派政黨聯盟（社會黨－左派激進黨）佔國會多數，<sup>6</sup>在總統與國會多數一致的情況下，第一次左右共治遂告結束，憲政運作由原先的總理主政轉為總統主政。

一九九三年三月，自一九八八年選出的第九屆國會五年任期屆滿而改選，新選出的第十屆國會中右派政黨聯盟（共和聯盟－民主

<sup>6</sup> 嚴格說來，社會黨－左派激進黨雖然贏得國會多數席位卻沒有過半（在五百七十七席總席位中佔二百七十七席），不過共產黨當時雖不參與內閣，卻宣布與「社會黨－左派激進黨」所組成的內閣進行閣外合作，因此，雖然當時的內閣在形式上是少數內閣，但在實質上仍然擁有國會多數的支持。參見 Safran (2003: 126)。

同盟)在國會中掌握過半的席位，與一九八六年三月第八屆國會選出右派佔多數的情形一樣，密特朗總統在他的第二任總統任內又再度面臨「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情形，他的決定也與一九八六年面對此情形所作的決定相同，而決定任命右派領袖巴拉杜 (Edouard Balladur) 為總理，在總統與國會多數不一致的情況下，憲政運作又由原先的總統主政轉為由總理主政，此即為第二次左右共治。

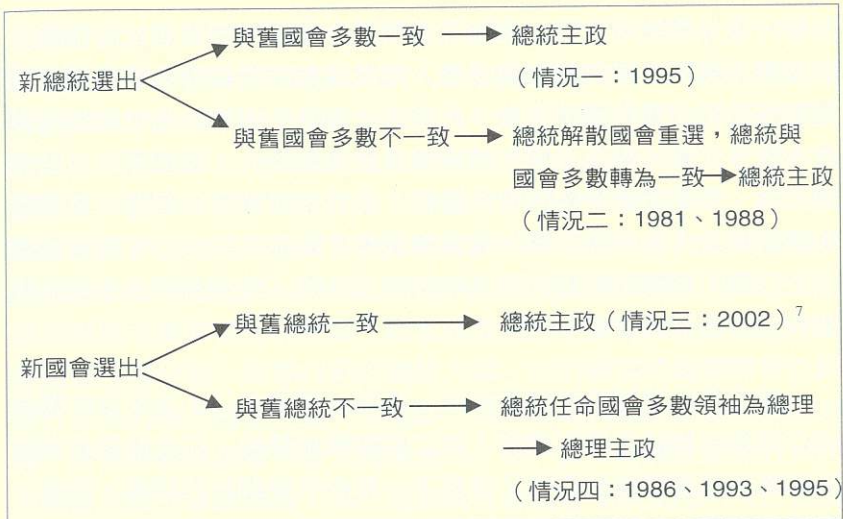
一九九五年五月，自一九八八年選出的密特朗總統七年任期屆滿而改選，右派領袖席哈克當選總統，當時在任的國會乃是一九九三年選出、右派佔多數的第十屆國會。此次總統改選正好促成總統與國會多數的一致，在總統與國會多數一致的情況下，第二次左右共治遂告結束 (Goldey, 1997: 74-75)，憲政運作亦由原先的總理主政轉為總統主政。

一九九七年五月，席哈克基於右派政黨聯盟的民意支持度有日漸低迷的跡象，心想若拖至一九九八年第十屆國會五年任期屆滿才進行國會大選，右派勢必失去國會多數，席哈克唯恐屆時將面臨第三次左右共治，於是在當時總統與國會多數尚屬一致且國會任期尚未屆滿的情況下，仍決定解散國會重新改選，企圖藉此延續國會多數為右派、總統與國會多數一致的總統主政局面，不料右派聯盟仍在選舉中失利，在新選出的第十一屆國會中，以社會黨為主的左派聯盟「社會黨—公民黨 (Citizens' Movement) — 左派激進黨—綠黨 (the Greens) — 共產黨 (French Communist Party)」佔有國會過半席位，席哈克面對「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情形，不得不任命左派社會黨領袖喬斯班 (Lionel Jospin) 為總理。在總統與國會多數不一致的情況下，憲政運作又由原先的總統主政轉為總理主政，第三次左右共治反而比席哈克總統原先設想的還提前一年到來 (Elgie & Griggs, 2000: 33)。

二〇〇二年五月，自一九九五年選出的席哈克總統七年任期屆滿而改選，席哈克當選連任，當時在任的國會乃是一九九七年選出、左派佔多數的第十一屆國會。由於第十一屆國會亦將於六月任期屆滿而改選，因此席哈克總統五月上任後並沒有解散國會，在六月新選出的第十二屆國會中，以席哈克領導的「總統多數聯盟」(Union for the Presidential Majority, 其前身為共和聯盟)為主的右派聯盟(總統多數聯盟－民主同盟)大獲全勝，遠超過國會半數。在前後不到一個月的總統與國會選舉中，總統與國會多數皆回歸右派掌握，在「新總統 v.s. 新國會」且兩者一致的情況下，第三次左右共治遂告結束，憲政運作則從原先的總理主政轉為總統主政，此一總統主政的局面遂一直延續至今。

從以上對於法國第五共和過去二十多年來憲政運作經驗的描述，我們可以發現以下的運作邏輯(參見圖二)：在「新總統 & 舊國會」且兩者一致(情況一)或「新國會&舊總統」且兩者一致(情況三)的情形，由於總統是國會多數聯盟的實質領袖，透過以黨領政的方式，憲政運作係由總統主政，亦即偏向總統制運作。這兩種情況是法國第五共和憲政運作的常態，因為在一九八一年之前，第五共和有二十多年的時間，不論是新總統選出或新國會選出，總統與國會多數始終保持一致。本文討論的焦點則是另外兩種特殊情況：其中之一是「新總統 v.s. 舊國會」而兩者不一致(情況二)的情形，新上任的總統在此時會解散國會，重新舉行國會大選，藉由他新當選的「裙尾效應」(coattail effect)，選民所選出的國會多數會與總統一致，此時憲政運作便由總統主政，亦即偏向總統制運作(例如密特朗總統在一九八一年五月上任與一九八八年五月連任後的舉措)；另外一種情況是「新國會 v.s. 舊總統」而兩者不一致(情況四)的情形，總統在此時會自甘任命國會多數領袖為總理，而不會解散才剛新選出的國會，此時既然總統與國會多數不一致，憲政運作便由國會多數所支持的總理主政，亦即偏向內閣制運作(例如密特朗總統在一九八六年三月、一九九三年三月新國會選出，以及席哈克總統在一九九七年五月新國會選出後的舉措)。





資料來源：修改自鍾國允（2004：447）

圖二：法國總統與國會新舊交替運作下的憲政運作邏輯

從以上的法國憲政運作經驗中，我們一方面可以看到換軌的邏輯——總統與國會多數一致時由總統主政，總統與國會多數不一致時由總理主政。另一方面，也同時可以看到新舊民意的邏輯——當總統與國會多數不一致時，擁有新民意者最後總能擁有主政的權力，當「新總統 v.s. 舊國會」且兩者不一致時，最後必為新總統主政（因為新總統上任後會馬上解散國會重選，使總統與國會多數一致）；而在「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致時，則由新國會所支持的總理主政（因為舊總統此時會任命與自己不同黨派的國會多數領袖為總理）。就此看來，法國憲政運作的換軌邏輯與新舊民意邏輯是彼此一致的，不會出現換軌邏輯與新舊民意邏輯相互扞格、兩種邏輯何者應優先適用的窘境與爭議。<sup>8</sup> 然而在有些雙首長制國家，這兩種邏輯

<sup>7</sup> 事實上，二〇〇二年六月新國會選出時，當時的「舊」總統也才剛上任一個月，將此情形視為「新總統&新國會」也未嘗不可。

<sup>8</sup> 從法國憲政運作的邏輯也可看出，新總統上任後固然一定是總統主政，但總理主政一定是建立在總統創造與自己一致的國會多數之後。總統之所以能夠主政，是因為其掌握了國會的多數黨。換言之，在法國，任何政黨想要組閣掌政，必須先掌握國會多數。行政權究竟是在總統主政的軌道上運作，還是在總理主政的軌道上運作，乃是取決於誰（總統或總理）能掌握國會的多數黨。

並不一定是彼此一致的，例如有些雙首長制國家的新總統上任後，面對與自己不一致的舊國會多數，卻又沒有解散國會的憲法權力以塑造與自己一致的國會多數，此時若依換軌的邏輯，既然總統與國會多數不一致，總統理應任命國會多數支持的人士為總理，並由總理主政；然而若依新舊民意的邏輯，既然總統擁有新民意，則理應由總統主政。此時應以哪一種邏輯優先？我國二〇〇〇年陳水扁總統上任後，面對以泛藍政黨為多數的立法院，所遇到的正是這兩種邏輯相互衝突的窘境。

究竟是什麼樣的制度性因素，使得法國過去二十多年來的憲政運作能夠在總統主政與總理主政之間順暢地轉換，從而使換軌邏輯與新舊民意邏輯彼此相容？這是下一節中所要探討的問題。而此一問題的解答，也將連帶地映襯出我國憲政運作無法順暢換軌的制度性因素。

## 參、確保法國憲政運作換軌順暢的制度性因素

法國的憲政運作之所以能夠在總統主政與總理主政之間順暢地轉換，主要是基於下述五種制度性因素的輔助，在以下五種因素中，前三項因素能夠使法國在「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情況下，確保憲政運作順暢地由總統主政換軌到總理主政，並且確保憲政運作能在內閣制的軌道上平順運作；後兩項因素則使法國在「新總統 v.s. 舊國會」且兩者不一致的情況下，確保憲政運作能順暢地從總理主政換軌到總統主政。

### 一、國會中穩固團結的多數聯盟與兩輪投票制的國會議員選舉制度

當密特朗總統在一九八六年三月面臨法國第五共和有史以來第一次「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情況時，一開始並沒有人可以確定密特朗會如何因應這種情勢，當時一般認為密特朗總統有三種因應方案：第一是總統辭職，因為法國選民在國會大選中不支持總統所屬的陣營，意味著對總統的施政不信任，因此總統此時應

立即辭職，重新舉行總統大選。由於國會大選才剛結束，新出爐的國會多數陣營所推出的總統候選人在總統大選中應會獲勝，因此可以繼續保持法國第五共和自一九五八年以來始終未變的總統與國會多數一致的情勢，持續總統主政的常態。第二是總統解散新選出的國會重新選舉，再次要求民眾支持國會中總統所屬的陣營，如果總統所屬陣營在總統解散國會後所舉行的國會大選中能夠扭轉情勢獲勝，意味著選民最後仍然決定支持總統，原來的總統便可繼續主政；如果總統所屬陣營仍然敗選，則意味著選民確實對總統不信任，此時總統便應辭職，再舉行新的總統大選，由於總統的敵對陣營在剛舉行完畢的兩次國會大選中皆獲勝，其所推出的總統候選人應能勝選，於是總統與國會多數又再度成為一致，便可持續法國第五共和由總統主政的憲政傳統。第三是總統任命國會多數支持的人士為總理，與其「共治」。不過可以想見的是，一旦「共治」，由於總統與總理分屬不同黨派，此時總統將無法像過去一樣以黨領政，總統與總理的權限劃分勢必要回歸憲法的規定，總統的實質權力必然大為削弱，法國第五共和成立以來以總統為政治核心的常態將會出現變動。而在以上三個方案中，密特朗總統後來很快就決定選擇第三種方案，任命國會右派多數領袖席拉克為總理，開啟了第一次左右共治之局，憲政運作首次由總統主政轉變為總理主政（Rohr, 1995: 20-21）。自此之後，一旦「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情況再度出現（一九九三年三月與一九九七年五月），皆是依循密特朗在一九八六年的因應之道，確立了此種情況發生時便應由總統主政轉為總理主政的憲政共識。

事實上，如果單從法國第五共和憲法的條文來看，憲法並沒有明文規定總統在面對與其不一致的新國會多數時，必須任命國會多數人士為總理。相反地，憲法規定總統可直接任命總理，不需國會同意，並且有主動解散國會的權力。John Keeler 與 Martin A. Schain 就曾指出，就法國憲政體制而言，總理乃由總統任命，即便總統無法掌握國會多數，是否任命多數黨組閣的權力其實仍屬於總統（Keeler & Schain, 1997: 1-27）。換言之，當法國總統無法掌握國會

多數，若仍執意任命自己陣營的人士為總理，並不見得違憲。而且就算總理所執意任命的總理在上任後被國會倒閣，總統在憲法上亦有主動解散國會權加以反制。不過，如果上述我們所揣想的一來一往相互對立成為事實，政局不安是可以想見的事情。因此，密特朗總統於一九八六年能夠當機立斷決定任命敵對陣營的國會多數領袖為總理，或許仍不得不歸功於密特朗個人尊重民意與維護憲政體制正常運作的憲政民主精神（Knapp & Wright, 2001: 71-74）。不過，我們要追問的是，是不是有什麼樣的制度結構因素存在，「迫使」密特朗總統必須作出這樣的決定，而不會執意任命自己陣營的人士為總理或執意解散國會，並且成為此後發生同樣情況的慣例？

法國總統在面對與其不一致的新國會時，迫使總統不敢執意任命自己陣營的人士為總理或解散國會的主要結構性因素，是因為國會中的多數政黨聯盟是相當團結穩固的，這樣的政黨形勢迫使總統在無國會多數支持的情況下，不敢輕忽團結穩固之國會多數的實力。我們可以從反面推論：就算總統所屬陣營是屬於國會中的少數黨，但如果國會中的政黨體系是小黨林立的、各個政黨的黨紀與政黨凝聚力是鬆散的，總統在面對這種政黨生態的國會時將會有較強的動機與之對抗，因為總統會認為這樣的國會多數是脆弱的，他隨時有機會在其中「見縫插針」或「各個擊破」，而不願屈從此種脆弱國會多數的意向。然而，法國國會中的政黨生態並不提供總統這樣的機會。

若再進一步追問，法國國會中為什麼能夠形成穩固團結的左右兩大陣營？相當程度是肇因於國會議員選舉採取的兩輪投票制。在這種選舉制度中，每一個選區選出一名國會議員，第一輪投票如果有候選人獲得過半數的選票，即告當選；否則，就針對第一輪投票中得票率超過選舉人百分之十二點五以上的候選人進行第二次投票，由得票較多者當選。這樣的選舉制度使得第一輪選舉變成淘汰賽，小黨有存在的空間，但是到了第二輪的時候，各政黨一定要採取聯合的方式，否則便無法在單一選區當中出線。於是法國的左右派政黨各自聯合成一個聯盟，形成了兩大陣營對抗的態勢（吳玉山，

2000：149；Cole, 2000: 24-28; Elgie, 2001: 114-115)。除此之外，由於這種選舉制度是單一選區制，有較明顯的「比例性偏差」(disproportionality)，選舉獲勝的陣營所得席次比例通常遠超過其得票比例，亦即對獲勝陣營有「錦上添花」的效果，對落敗陣營則有「落井下石」的效果。因此，總統的敵對陣營一旦在國會選舉中勝選，往往席次頗多而遠超過國會半數，這也使得總統對於席位甚多的國會敵對陣營不敢自行其事。<sup>9</sup> 綜言之，法國國會選舉制度使得國會中的多數陣營一方面在性質上是團結穩固的，另一方面在數量上則通常是為數甚多而非勉強過半而已。國會的選舉制度形塑了國會的政黨體系，而國會的政黨體系則制約了總統自行其事的可能性。

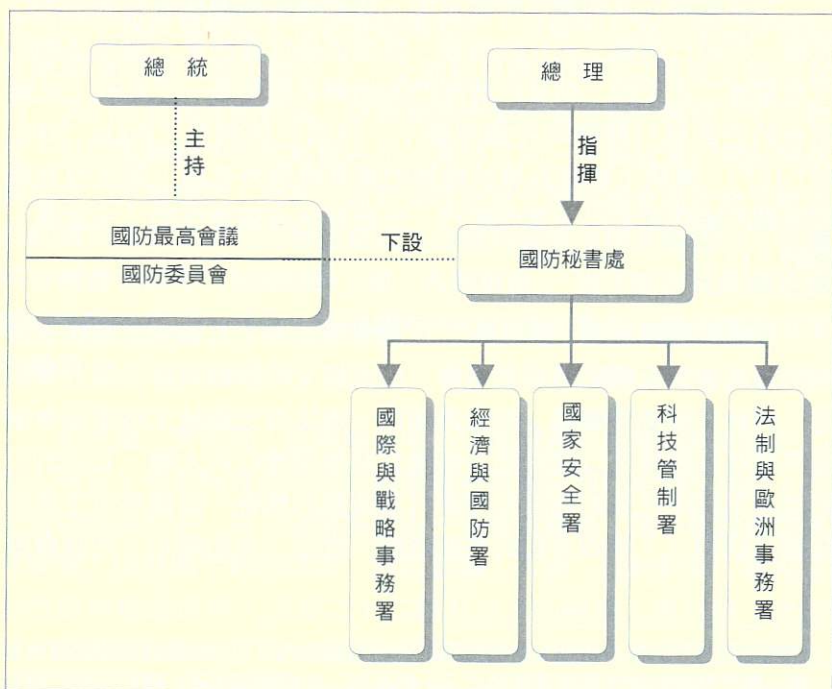
## 二、行政指揮系統的一元化

在法國第五共和憲法的規定中，法國總統與總理皆有部分的行政權，形成行政權二元化的現象，但是值得注意的是，雖然法國的行政權是二元化的，但是行政部門的指揮系統卻是一元化的，法國所有的行政執行機關均在總理轄下，沒有任何例外 (Elgie, 2003: 107-112)。傳統上被認為屬於總統的軍事權與外交權，如果沒有總理所轄的國防部和外交部的配合，也是無法有效運作的 (朱雲漢，1997：12)。

以國防組織為例 (參見圖三)，儘管憲法第十五條規定總統主持國防最高會議及國防最高委員會，但此條文的精神與憲法第九條規定「總統主持部長會議」的意義類似。憲法規定總統主持部長會議並不意味著總統可以透過部長會議當然地獨攬行政大權，其目的只是讓身為國家元首的總統有知悉日常政務的機會。這條規定主要是延續法國第三、第四共和的憲政傳統，從第三共和開始，部長會議

<sup>9</sup> 法國在一九九三年的國會大選結果是其中最明顯的例子：左派聯盟在該次選舉中第一輪投票時的總得票率是百分之三十點九六，右派聯盟在第一輪投票時的總得票率則是百分之四十二點八七。可是在最後的選舉結果中，左派聯盟在國會中的席次率僅有百分之十五點七七 (在總額五百七十七席中僅佔九十一席)，右派聯盟的席次佔有率則高達百分之八十點零六 (在總額五百七十七席中佔了四百八十五席)。參見張台麟 (2003：407)；Safran (2003: 124-126)。

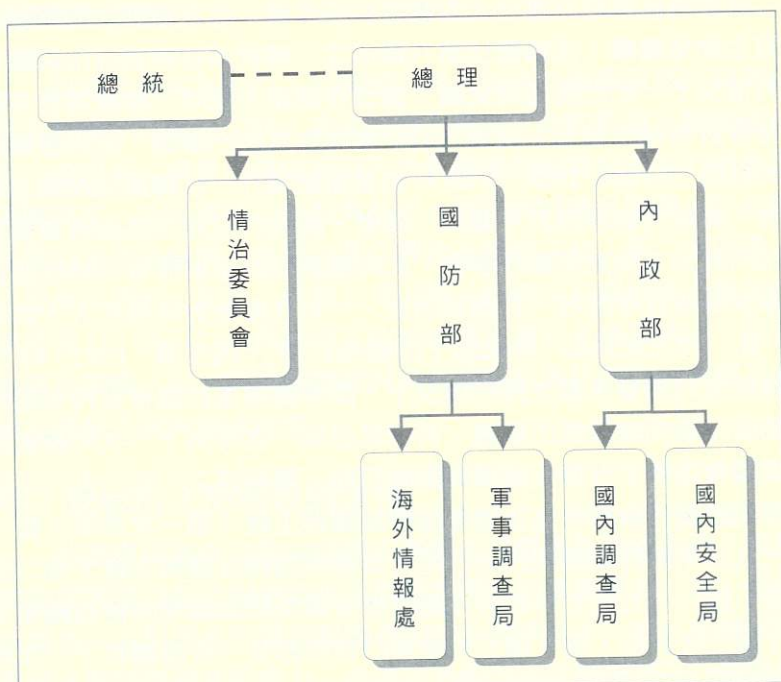
就是由虛位總統主持。部長會議的召開只是完成法定程序的一場政治儀式，它從來就不是實質制定政府政策的場合（陳瑞樺譯，2001：48）。同樣地，總統主持國防最高會議與國防委員會的憲法規定也不意味著總統可以透過這兩個會議獨攬軍事權，其目的主要是讓身為三軍統帥的總統有與聞國防事務的機會。在實際運作上，國防最高會議係由總統依據總理所提議的研究主題，而邀集重要部會首長與軍事將領召開，此會議較具諮詢協商性質；至於扮演決策性角色的國防委員會亦是由總統依據總理的建議而召開，並由總理決定與會人員。國防委員會下設國防秘書處，則明確規定直接受總理的指揮。國防秘書處以下則共有五個署，分別是國際與戰略事務署、經濟與國防署、國家安全署、科技管制署、法制與歐洲事務署，其在組織建制上皆屬總理轄下，總統無法直接指揮（張台麟，2003：236-253）。



資料來源：作者自行整理

圖三：法國的國防組織體系

再以情治組織為例（參見圖四），法國總統亦無法直接指揮情治相關業務，因為所有的情治組織亦皆屬於總理轄下。法國的情治組織包括：情治委員會、海外情報局、軍事調查局、國內安全局與國內調查局。其中情治委員會歸屬總理直接指揮主持；海外情報局與軍事調查局隸屬國防部，國內安全局與國內調查局隸屬內政部，而國防部與內政部則隸屬總理（賴岳謙，2001：53-79）。



資料來源：作者自行整理

圖四：法國的情治組織體系

就此看來，在法國，一般認知中與總統職權較相關的國防組織與情治組織，其實皆在總理轄下，其它組織亦是如此，毫無例外。在行政指揮系統一元化的情況下，當法國總統與國會多數一致、總理與總統同屬一陣營時，總統固然可以基於多數陣營實質領袖的身分而使總理聽命於他，間接指揮行政系統而形成總統主政，但是一旦總統與新選出的國會多數不一致，而被迫任命國會多數陣營的領

袖為總理，使憲政運作轉變為總理主政後，總統便沒有任何行政機器可以作為憑藉來干預總理的施政（Hoffmann, 1989: 49）。簡言之，全部歸屬於總理轄下的行政指揮系統一元化設計，可以確保總理主政時的憲政運作不被總統任意干擾。

### 三、總統沒有將總理主動免職的憲法權力

法國總統雖然在憲法上對總理有任命權，但在憲法上對總理並沒有主動免職權。法國憲法第八條規定，總統須在總理提出辭職要求的情況下，始能將總理免職。儘管在總統主政時，總統基於多數陣營實質領袖的身分，有實力迫使總理對其提出辭職，達到撤換總理的目的（Wright, 1989: 28-29），但是憲政運作一旦轉換為總理主政之後，總統與總理既然不屬同一陣營，總統自然無法透過政黨實質領袖的身分主動迫使總理辭職，此時總統對於敵對陣營的總理是否辭職便毫無置喙餘地。對總統而言，一旦任命敵對陣營的人士為總理，此一總理就猶如「無法卸下的螺絲釘帽」（芮正皋，1992：43）。在總理受到國會多數支持的情況下，除非總理基於國會支持基礎的變動而主動向總統提出辭職，否則就必須一直等到下一次的總統選舉或國會選舉才有發生總理異動的可能。舉例言之，在一九八六年密特朗總統任命席哈克為總理而轉為總理主政（第一次共治）後、一九九三年密特朗總統任命巴拉杜為總理為轉而總理主政（第二次共治）後、一九九七年席哈克總統任命喬斯班為總理而轉為總理主政（第三次共治）後，這三位總理的在任都是一直持續到下一次的總統大選才出現變動（分別是一九八八年、一九九五年、二〇〇二年的總統大選），而毫無被不同陣營的總統撤換的可能性。

從反面推論，總統如果對總理有主動的免職權，總理除了必須對國會負責（此為雙首長制的基本制度要件）之外，總理施政時也必然會時時揣摩總統意向以避免被總統免職，導致在實質運作上也必須對總統負責，因而造成「一僕（總理）侍二主（總統與國會）」的情形。<sup>10</sup> 我們可以推想，在總統對總理有主動免職權的情況下，

<sup>10</sup> Matthew Shugart 和 John M. Carey 將半總統制分為「總理總統制」（premier-



就算總統一時迫於敵對的新國會多數陣營的壓力，任命敵對陣營的人士為總理而轉為總理主政，他將來還是隨時可能伺機而動將敵對陣營的總理免職，干擾總理主政的憲政運作。換言之，法國憲法中關於總統對總理無主動免職權的規定，可以確保當總理由與總統不同陣營的人士出任時，總理依憲法只須對國會負責，而不須對總統負責；並且可以確保總理主政的憲政運作不會被總統對總理的主動免職權所顛覆。

討論到目前為止的三項制度因素，使得法國憲政運作能夠從總統主政轉換為總理主政，並且能夠在總理主政的軌道上順暢運作。第一項因素（國會中穩固團結的多數聯盟與兩輪投票制的國會議員選舉制度）迫使總統在面對與其不一致的新國會多數時，任命敵對陣營的領袖為總理，使憲政運作轉換為總理主政；第二項因素（行政指揮系統的一元化）與第三項因素（總統沒有將總理主動免職的憲法權力）則可以確保總理主政時的憲政運作不會被總統干預而能夠運作順暢。以下則將繼續探討使法國憲政運作能夠由總理主政轉換為總統主政的制度因素。

#### 四、總統的主動解散國會權

法國憲政運作之所以能夠由總理主政轉換為總統主政，最重要的制度因素乃是法國總統有主動解散國會的憲法權力。當一個總統新選出，若與尚未改選的舊國會中的多數陣營不一致，新總統便會動用主動解散國會的權力，希望透過國會改選重新塑造一個與自己一致的國會多數。由於此時總統才剛由人民選出而具有最新民意，總統於剛上任時所舉行的「蜜月期選舉」(honeymoon election) (Ranney, 1996: 122)會產生所謂的「花車效應」(bandwagon effect)。總統所屬陣營在國會選舉的表現往往比先前剛舉行完畢的總統選舉

---

presidentialism) 與「總統議會制」(president-parliamentarism) 兩種次類型。這兩種次類型的最主要差別正是在於前者制度下的總理只須對國會負責（例如法國第五共和），而後種制度下的總理則必須同時對國會與總統負責（例如德國威瑪共和），這兩位學者認為總理總統制的憲政運作將比總統議會制來得順暢。參見 Shugart and Carey (1992: 18-27)。

還要出色；至於在總統選舉中落敗的陣營，在國會的表現則往往更不理想。<sup>11</sup> 在法國的憲政經驗中，一旦新總統上任後動用主動解散國會權，人民此時都會配合總統而選出一個多數陣營與總統一致的國會，進而使憲政運作轉為總統主政，一九八一年密特朗總統初次上任與一九八八年連任時的情形便是如此。換言之，新總統一旦選出，就算剛上任時新總統與舊國會並不一致，但總統會立即透過主動解散國會權塑造與自己一致的國會多數，總統主政的態勢就會因此確立。

### 五、兩輪對決制的總統選舉制度以及總統與國會議員選舉制度的一致

在法國的實際憲政經驗中，雖然還不曾發生過新總統解散國會後，人民卻唱反調選出一個與總統多數不一致之國會的情形，但是在理論上，新總統解散國會後欲塑造國會多數卻功敗垂成的可能性確實是存在的。不過，由於有以下兩個制度因素的配合，法國第五共和發生這種現象的可能性並不高。

其中一項因素是法國總統的選舉制度由兩輪決選制產生，在這種制度下，總統候選人必須取得過半數的選票才能當選。如果沒有候選人能在第一回合選舉贏得百分之五十以上的選票，則就第一回合選舉中得票前兩名的候選人進行第二輪投票，由票數較高者當選，透過這種總統選舉制度的設計，總統必定是擁有過半民意的多數總統 (Elgie, 1996: 52-56)。這樣一個具有廣大民意基礎的多數總統上任後一旦解散國會，挾其聲望對同黨國會議員候選人將更能產生提攜的效果，若與透過相對多數制選舉所可能產生的少數總統相較，將更有能力塑造與自己一致的國會多數。

<sup>11</sup> 以一九八一年的法國總統大選為例，當年右派候選人季斯卡在第二輪選舉中以百分之四十八點二四的得票率落敗於左派候選人密特朗的百分之五十一點七五得票率，但是密特朗總統上任後解散國會之後的同年國會大選中，右派聯盟最後在國會中僅獲得百分之三十點七五的席次率（總額四百九十一席中佔一百五十一席），左派聯盟則獲得高達百分之六十七點零一的席次率（總額四百九十一席中佔三百二十九席）。參見 Safran (2003: 124-126)；張台麟 (2003: 395, 404)。

第二項因素，是因為法國總統選舉與國會議員選舉皆是單一選區兩輪投票制（Safra, 1991: 93-96）。由於總統選舉與國會議員選舉制度相近（其中的差別之處僅在於總統選舉是由第一輪選票最多的前兩名進入第二輪決選，國會議員選舉則是由第一輪選票獲得該選區選舉人百分之十二點五的候選人進入第二輪選舉），一方面降低了選民在總統選舉與國會選舉進行分裂投票的可能性，另一方面也使得在總統大選中剛獲得過半數最新民意支持的總統，能夠比較有把握地觀察他的得票在國會議員的單一選區中的分布狀況，以評估是否有可能藉由主動解散國會以塑造與自己一致的國會多數（王業立，2001）。相形之下，如果總統與國會議員的選舉制度不同，導致選民在不同的選舉制度下有不同的投票行為、進行不同的策略性投票，將會增加選民分裂投票的可能性；而新總統上任後就算有主動解散國會的權力，也較難評估一旦解散國會後自己所屬政黨的得票狀況，塑造與自己一致的國會多數結果失敗的風險也將因此提高。

綜言之，法國總統的主動解散國會權，使得新總統上任後，能夠主動塑造與自己一致的國會多數；而兩輪對決制的總統選舉制度以及總統與國會議員選舉制度的一致，則增加了新總統塑造國會多數的成功機率。

在討論了法國換軌式憲政運作的邏輯以及確保其換軌式憲政運作的制度因素後，我國憲政運作無法順暢換軌的原因其實已經呼之欲出。以上所討論的法國各項制度性因素，共同搭建了法國的換軌式憲政運作；相較之下，這些制度性因素在我國的憲政體制中完全付之闕如，無怪乎我國憲政運作沒有換軌的可能。以下將先簡述我國二〇〇〇年以來憲政運作的情況，而後並將進一步探討我國憲政運作無法換軌的制度性因素。

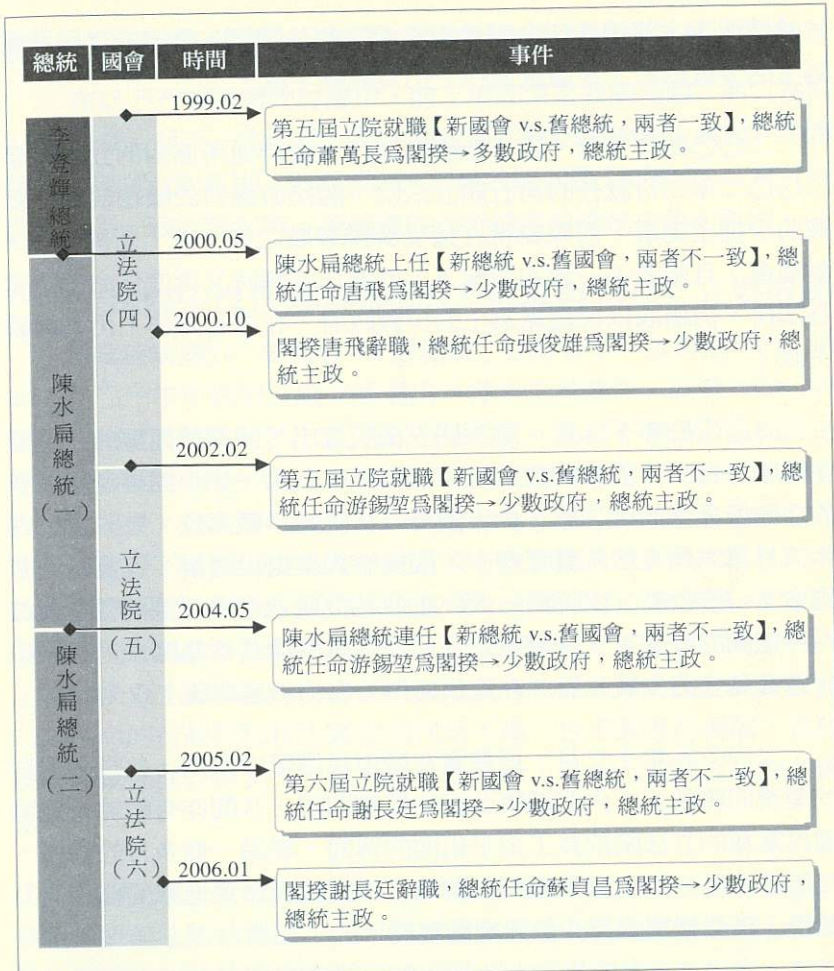
## 肆、我國二〇〇〇年以來的憲政運作

法國第五共和以往由於總統任期與國會任期長短不同，導致總統與國會新舊交錯，一旦兩者不一致，便會出現換軌的現象。相較而言，我國總統的任期為四年，立法院的任期則為三年（假若未發

生提前被解散而改選)，同樣也會出現總統與立法院新舊交錯的情形。從一九九七年第四次修憲後我國雙首長制成形到二〇〇〇年五月陳水扁總統上任的這段期間，由於總統多數與立法院多數皆由國民黨掌握，始終維持總統主政的格局，我國雙首長制是否能夠（或是否應該）換軌的爭議並沒有突顯出來。然而自二〇〇〇年五月陳水扁總統上任後，我國首次出現總統與立法院多數不一致的情形，憲政運作是否應該換軌的爭議隨即發生。我國自二〇〇〇年以來新總統上任與新立法院就任時的憲政舉措可以簡述如下（參見圖五）。<sup>12</sup>

二〇〇〇年五月，民進黨籍的陳水扁總統上任，當時他所面對的立法院是一九九八年底選出、一九九九年二月就任的第四屆立法院，而民進黨在第四屆立法院僅有七十席，還不到立法院總席位二百二十五席的三分之一。在「新總統 v.s. 舊國會」且兩者不一致的情況下，陳總統一開始是任命國民黨籍的唐飛為閣揆，組成所謂「全民政府」，但由於陳總統在任命唐飛時並沒有正式諮詢過國民黨，唐飛是以個人身分而非代表國民黨組閣，在立法院中並沒有獲得國民黨的支持，因此唐飛內閣在實質上乃是陳總統主導的少數政府。在二〇〇〇年十月唐飛因為核四案與陳總統及民進黨的意見不同，以個人健康因素而辭職之後，陳總統則任命民進黨的張俊雄為閣揆，張俊雄內閣為總統主導的少數內閣，自無疑義。

<sup>12</sup> 就我國目前實際憲政運作而論，不論是立法院改選或總統改選，閣揆皆會提出總辭。根據大法官釋字第三八七號與釋字第四一九號的意旨，閣揆應隨立法院改選而辭職，至於隨總統改選而辭職則非憲法上之義務。然而這兩號解釋是在第四次修憲之前所作出的解釋，第四次修憲後，由於閣揆改由總統直接任命，不再須經立法院同意，故有論者認為在憲法成文規範已有調整的情況下，原本大法官解釋的結論應該翻轉過來，亦即認為在第四次修憲後，閣揆應隨總統改選而辭職，致於隨立法院改選而辭職則非憲法上之義務。關於這方面的討論，參見黃昭元（1999：6-7）；黃昭元（2000：8-9）；廖國宏（2002：12-13）；蘇子喬（2005：238-243）。不過，這些討論皆只是憲政應然面的探討，在憲政實然面上，自我國行憲至今，閣揆始終皆隨總統改選而辭職，不曾有過例外；而在一九九二年立法院全面改選之後，不論是在第四次修憲前或修憲後，閣揆也皆隨立法院改選而辭職。換言之，在目前憲政實際運作上，總統改選與立法院改選皆是總統可以更換閣揆的時機。當然，如果我們認為總統有將閣揆主動免職的權力，總統更換閣揆的時機自然就不僅限於這兩種時機。至於我國總統對閣揆究竟有無主動免職權，則又是另外一個在憲政法理上有爭議且眾說紛紜的議題。



資料來源：作者自行整理

圖五：我國近年來的憲政運作

二〇〇一年十二月，第五屆立法院選出，陳總統所屬的民進黨在總額二百二十五席的立法院中獲得八十七席，儘管較選前的七十席已大有斬獲，但即使再加上親民進黨的台聯所獲得的十三席，仍未獲得立法院過半數席位。在二〇〇二年二月第五屆立法院就任前夕，閣揆張俊雄提出總辭，在當時「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一

致的情況下，陳總統任命民進黨的游錫堃為閣揆，仍組成以民進黨為主的少數政府，在憲政運作上仍為總統主政。

二〇〇四年五月，陳水扁總統連任，當時他所面對的立法院是二〇〇二年二月就任的第五屆立法院，閣揆游錫堃於陳總統連任就職前夕提出總辭，而陳總統在接受游揆辭職之後，在「新總統 v.s. 舊國會」且兩者不一致的情況下，於連任就職時又再度任命游錫堃為閣揆，仍組成以民進黨為主的少數政府，在憲政運作上仍為總統主政。

二〇〇四年十二月，第六屆立法院選出，陳總統所屬的民進黨在總額二百二十五席的立法院中獲得八十九席，加上同屬泛綠陣營的台聯所獲得的十二席，仍未獲得立法院過半數席位。在二〇〇四年二月第六屆立法院就任前夕，閣揆游錫堃提出總辭，在當時「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致，而且佔立法院過半的泛藍陣營要求江丙坤組閣的呼聲下，陳總統仍任命民進黨的謝長廷為閣揆，組成以民進黨為主的少數政府，在憲政運作上也仍然是總統主政。

二〇〇五年十二月，民進黨在縣市長選舉中敗選，此後各界對於閣揆即將換人、內閣即將改組的揣測四起，其間亦有陳總統邀請國民黨籍的立法院院長王金平組閣的傳聞。經過一個多月的紛擾，二〇〇六年一月，謝長廷提出辭職，陳總統任命民進黨的蘇貞昌為閣揆，仍然繼續維持少數政府的格局。

綜言之，自二〇〇〇年陳水扁總統上任，我國首度面臨總統與立法院多數不一致的情形以來，直到今日又已歷經兩次立法委員選舉與一次總統大選，在這段期間，總統與立法院多數未曾一致過，其中「新總統 v.s. 舊國會」且兩者不一致的情形，以及「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情形，總計都分別出現過兩次，但憲政運作卻從來不曾換軌，自始至終皆維持少數政府、總統主政的格局。為什麼我國的憲政運作無法像法國一樣呈現換軌的現象？以下將探討其制度因素。

## 伍、我國憲政運作無法順暢換軌的制度性因素

在以下五項因素的討論中，前三項因素是我國面臨「新立法院 v.s. 舊總統」且不一致的情況時，憲政運作無法由總統主政順利地換軌到總理主政的原因；後兩項因素則是我國面臨「新總統 v.s. 舊立法院」且不一致的情況時，憲政運作仍持續維持總統主政的原因。

### 一、立法院中沒有穩固團結的多數黨與 SNTV 立委選制

我國總統遇到「新國會 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情形時（例如二〇〇一年年底第五屆立委選出，翌年二月就任，以及二〇〇四年第六屆立委選出，翌年二月就任的情形），為何不會仿效法國任命立法院中多數陣營的人士為閣揆，而仍然堅持己意任命自己陣營的人士為閣揆？最主要的結構性因素是因為立法院雖然有多數陣營存在，卻始終不是穩固團結的多數黨或多數聯盟。由於我國立法院中的政黨體系始終鬆散，使得總統儘管無法掌握立法院多數，卻不畏懼立法院中鬆散多數的壓力，因此仍堅持依己意任命自己黨派的人士為閣揆。<sup>13</sup> 而且總統也具有相當程度的把握——立法院就算對於自己所任命的行政院院長人選是如何地不滿，也不敢進行倒閣，這便使得總統在面對與其不一致的新立法院時，任命行政院長仍無所顧忌。

我們要進一步追問的是，是什麼樣的制度性因素使得立法院的多數陣營無法團結穩固，因而使總統無懼於立法院多數的壓力？又是什麼樣的制度性因素使得新選出的立法院儘管擁有新民意，對於總統所片面任命的閣揆仍不敢行使倒閣權，因而使總統可以無所顧忌地任命閣揆？這兩個問題的最主要制度性因素，都可以指向我國目前所採用的單記非讓渡投票制（single non-transferable vote, SNTV）的立委選舉制度。

<sup>13</sup> 舉例言之，不論是二〇〇〇年陳總統上任時所標榜的「全民政府」、二〇〇一年立法院改選前夕所倡議的「國家安定聯盟」，或是二〇〇四年立院改選後所醞釀的「民親合」，都意味著執政黨始終有收編、裂解立院中鬆散多數的企圖。

SNTV 造成立法院的多數陣營無法團結穩固。由於 SNTV 是在複數選區下實施，具有相當程度的比例性，因此在單記非讓渡投票制下，小黨的生存空間要比比例性偏差甚巨的單一選區制來得大，是以這種選舉制度都會使立法院中的政黨體系朝多元化的方向發展，很難形成單一的多數黨或多數聯盟 (Reed, 1990: 336)。此外，SNTV 也不利於國會中政黨凝聚力與黨紀的維繫，這是因為在 SNTV 下，同一個政黨在一選區往往提名多人，黨內競爭有時甚至比黨際競爭更為激烈 (Cox & Rosenbluth, 1993: 579)，因此這種選舉制度非常強調候選人本身的角色，整個選舉過程主要是以候選人為中心的競選 (candidate-centered campaign)。候選人的當選既然不完全依賴政黨而必須依賴自己建立的個人選票 (personal vote) (Cain, Ferejohn, & Fiorina, 1986: 110-125)，候選人當選進入立法院後不聽從黨鞭指揮、脫離政黨控制等黨紀不彰與政黨凝聚力的現象也就成為可以想見的結果。總之，SNTV 一方面造成政黨體系多元化，使得立法院中缺乏明確清晰的單一多數黨或多數聯盟，總統因此較有空間和餘裕在各黨之間穿針引線，主導內閣的組成。另一方面，SNTV 也造成立法院中政黨凝聚力與黨紀的缺乏，立法院中空有多數的敵對陣營，卻無法強勢有效地牽制總統要求談判協商組閣，總統在任命閣揆時也就較無忌憚，擁有較大的選擇空間。

SNTV 也造成立法院不敢行使倒閣權。首先，在這種極端強調候選人個人角色的選舉制度下，候選人的當選既然多半依靠己力完成，這些辛苦選上的立法委員在利益權衡的考量上，儘管看到內閣由不同陣營掌握，也不願意推翻內閣，因為一旦倒閣後啟動總統解散立法院的權力，立法委員自己將要再承擔大量心力與金錢來競選。其次，在 SNTV 這種選舉制度下，選舉結果具有高度的不確定性，更使得候選人不願承擔改選卻可能落選的風險。這是因為在 SNTV 下，政黨的估票、政黨提名候選人人數的協調 (總額管制)、配票策略、選民的配合等，都是候選人勝選缺一不可的環節，其中若有一個環節失誤，就有可能影響選舉結果的成敗，而且 SNTV 下選民策略性投票的整體趨向較難以預測，即使是選舉過程中擁有民意高支持度的候選人，也可能因為選民的策略性投票而落選 (選民



往往會認為其篤定當選而將選票轉投其他人)，更是讓立委不願發動倒閣使自己陷入前途未卜的困境。相較於英美等國國會議員長年以來八至九成的連任率（Jackson, 1994: 40；Norton, 1994: 114），<sup>14</sup>以及法國國會議員七成左右的連任率（Ysmal, 1994: 196 & 206），我國區域立法委員的低連任率（參見表一），正是我國立法委員選舉結果具有高度不確定性的一項佐證。簡言之，SNTV 一方面使候選人自身必須承擔巨大的選舉成本與落選風險，另一方面使得選舉結果產生高度的不確定性（Lin, 2003: 441），因而大幅降低了立法院發動倒閣的可能性。<sup>15</sup>

表一：我國歷屆區域立委的連任率

	第二屆 (1992.12)	第三屆 (1995.12)	第四屆 (1998.12)	第五屆 (2001.12)	第六屆 (2004.12)
區域立委總額	119	125	168	168	168
連任人數	71	71	83	109	98
連任率	59.7%	58.8%	49.4%	64.9%	58.3%

資料來源：第二、三、四、五屆立委部分整理自吳宜侃（2003：6，67）；第六屆立委部份係檢閱立法院國會圖書館網站（<http://npl.ly.gov.tw/index.jsp>）所公佈之第六屆立委名單後，筆者自行整理而成。

<sup>14</sup> 以美國眾議院為例，一九五〇年代後，眾議員的連任率幾乎都在百分之八十五以上，一九八六、一九八八、一九九〇年連續三屆的連任率，甚至高達百分之九十八、百分之九十八點五、百分之九十六點九（吳宜侃，2003：3-4；Baker, 1989）。

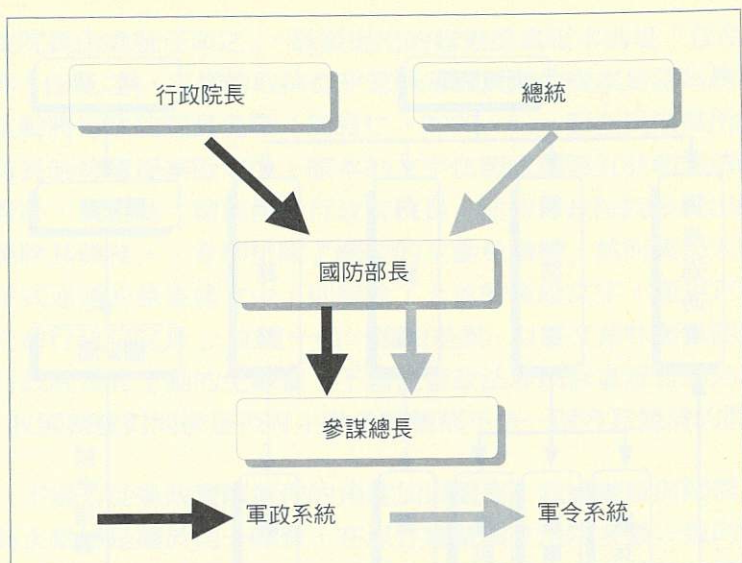
<sup>15</sup> 除了 SNTV 選制是主要因素外，我國若干憲政制度設計也大幅降低立法院倒閣的可能性：第一，在我國的憲政設計中，立法院倒閣後總統可以解散立法院重新改選，但與一般內閣制下內閣發動解散國會權的情況不同的是，內閣制下的內閣一旦決定解散國會，如同是與國會「同歸於盡」，內閣成員也同時面臨改選的考驗，並由大選中勝選的政黨組閣。但我國總統在立法院倒閣後若解散立法院，仍能穩坐總統職位，立委卻得面對職務解除重新改選的挑戰，而且即使倒閣的一方在大選中勝選，也不能保證總統必然會讓勝選的政黨組閣。總統與立法院在此制度上權力地位的不對稱，降低了立法院多數倒閣的意願。第二，在一般內閣制國家，國會議員參與倒閣的動機之一，往往是著眼於未來新內閣組成時自己可以獲得入閣的機會，但在我國立委與閣員在身分上不得兼任的情況下，絕大多數的閣員人選並非從立委中尋找。換言之，立委倒閣後所能預期的利益遠比一般內閣制國家的情形來得小，立委發動倒閣的誘因較低。第三，我國目前以「二分之一」為門檻的覆議制度，使得立法院的多數在野黨仍有可能運用其多數優勢而全面主導法案或預算，迫使行政部門執行，形成「國會多數在野黨決策，少數執政黨執行」的局面。若透過此一制度就能主導政策，立法院的多數在野黨何必發動倒閣而讓自己陷入改選的危機中？以上三者，皆降低了立法院倒閣的可能性。

整體而言，SNTV 既是立法院的多數陣營無法團結穩固的主因，也是立法院倒閣權形同虛設的主要制度性因素，使得總統在面對與其不一致的新立法院時，仍能無所畏懼地執意任命自己陣營的人士為閣揆，憲政運作也就因此無法由總統主政轉換為總理（即行政院長）主政。<sup>16</sup>

## 二、行政指揮系統的二元化

與法國行政指揮系統一元化的情況相較，我國行政指揮系統呈現的是二元化的格局。以國防事務為例（參見圖六），我國長久以來就一直存在著軍政軍令二元化的現象，總統掌有軍令權，行政院長則掌有軍政權。儘管二〇〇〇年一月通過的「國防法」與「國防部組織法修正案」宣稱朝向軍政軍令一元化的目標修正，但事實上軍政軍令二元化的現象仍然存在。依國防法第十三條規定：「國防部設參謀本部，為部長之軍令幕僚及三軍聯合作戰指揮機構，置參謀總長一人，承部長之命令負責軍令事項指揮軍隊。」國防法第八條規定：「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。」亦即總統對於軍令事項可以跳過行政院長直接指揮國防部長，間接命令參謀總長，總統仍有軍令權。換言之，依現行制度，國防部長就軍令事務向總統負責，就軍政事務向行政院長負責，國防部長同時受總統與行政院長節制。

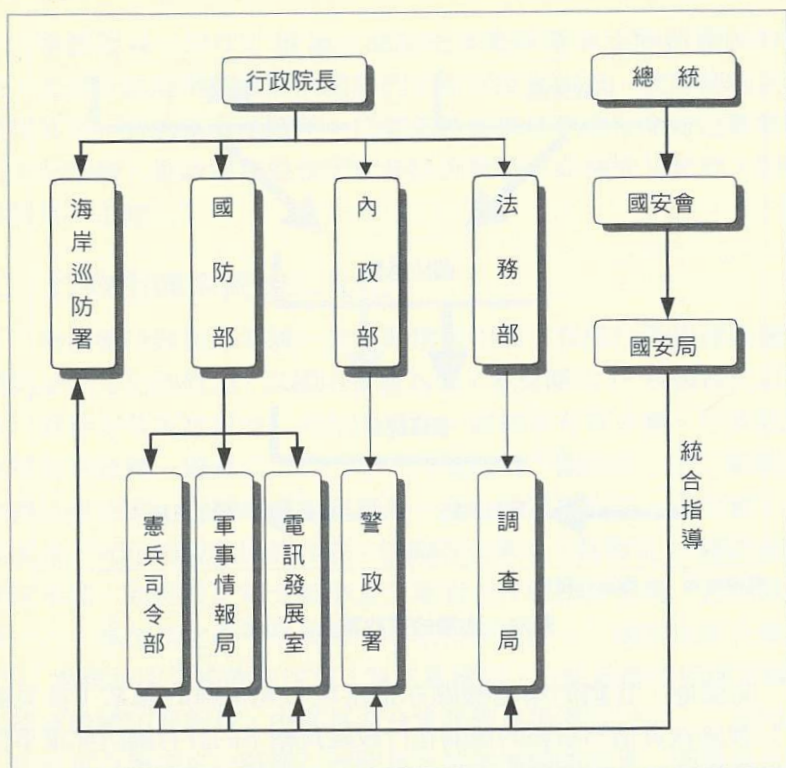
<sup>16</sup> 本文的匿名審查人之一指出，立法院泛藍陣營在二〇〇一年與二〇〇四年立院改選後，面對總統仍堅持任命民進黨人士為行政院長的情勢卻不敢倒閣，是因為國民黨與親民黨在這兩次選舉後的席次與選前相較正好都是一消一漲（在二〇〇一年選舉後，國民黨席次銳減，親民黨席次增加；二〇〇四年的情況則相反），對於未來若倒閣成功而導致立院改選的選舉得失評估正好相反，因此泛藍陣營對於是否應強硬倒閣無法取得一致的意見。這是一項正確的觀察，但筆者仍認為，即便在這兩次選舉中國、親兩個政黨所獲得的席次都較選前增加，而非一消一漲，在 SNTV 導致改選成本與不確定性都過高的情況下，大概還是很難動員剛選上的黨籍立委進行倒閣，使他們接受才剛上任就可能被解散而再度改選的命運。SNTV 的效應，應該是立法院無法有效對抗總統的一項「結構性因素」。



資料來源：作者自行整理

圖六：我國的軍政軍令二元化

同樣地，我國的情治機關亦是呈現二元指揮的體系（參見圖七）。我國負責情治事務的機關在行政院長轄下的計有國防部軍事情報局、國防部電訊發展室、國防部憲兵司令部、海岸巡防署、內政部警政署、法務部調查局等機關。但依國家安全局組織法第二條第一項規定：「國家安全局隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行；並對國防部軍事情報局、電訊發展室、憲兵司令部、行政院海岸巡防署、內政部警政署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。」亦即國安局是最高情治機構，對全國所有情治機關皆有統合督導之權。而國安局在體制上又直屬於國安會，國安會則直屬於總統。因此，我國的情治機關一方面在行政院長的指揮系統之下，另一方面又在總統的指揮系統之下。



資料來源：作者自行整理

圖七：我國的情治指揮系統二元化

由於軍政軍令二元化與情治指揮系統的二元化，我們可以想像，就算總統面對與其不一致的新立法院多數，一時之間迫於立法院多數壓力而勉為其難地任命不同陣營的人士為行政院長，總理（即行政院長）主政的態勢也不一定能夠完全確立，因為總統依現行制度仍然可以隨時插手干預國防事務與情治事務。

### 三、總統在實際憲政運作上對閣揆有主動免職權

我國總統究竟對行政院長有無主動免職的憲法權力，不僅在憲政法理上具有爭議，而且從當時修憲實況所顯現的修憲者原意來看，也顯得莫衷一是。在一九九七年第四次修憲時，國民黨原本規劃的修憲版本有二：一是「行政院院長由總統任免之」，另一是「行

政院院長由總統任命之」，最後提出的修憲提案版本則是「任命之」而非「任免之」，這樣的取捨似乎意味著國民黨的提案是認為總統無權主動將行政院院長免職（周育仁，2000：8）。而在民進黨所提的雙首長制修憲提案版本中，原本的文字仿照法國第五共和憲法的制度設計，規定為「總統任命行政院院長，並依行政院院長提出辭職而免除其職務。」意即排除了總統的主動免職權，然而國民大會最後正式通過的修憲條文中，則刪除了上述的後段文字，僅規定「總統任命行政院院長」，從這一前一後的差異，似乎又意味著承認總統對行政院長有主動的免職權。不論從憲政法理或修憲意旨的角度討論，我國總統對閣揆是否有主動免職權都不是一個容易釐清的問題。

不過若從憲政實際運作的角度加以觀察，我國總統與閣揆到目前為止始終是屬於同一陣營，在以往總統與立法院多數一致的國民黨主政時期，由於總統是國民黨主席，閣揆對總統言聽計從，總統在實際運作上是有能力自行決定閣揆去留的。而在總統與立法院多數不一致的民進黨主政時期，唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷等閣揆都不是基於立法院的多數意見所產生的人選，這幾位閣揆之所以在任，並不是來自立法院的支持，而是來自總統的支持和信任。在此情形下，行政院院長自然會認為自己應聽命於總統，自居為「總統的幕僚長」，從而認為總統對其有免職權。其實從目前政治人物的認知與輿論的看法，亦可察知目前一般人都認為總統對於行政院院長有任免全權。<sup>17</sup>

<sup>17</sup> 前行政院院長唐飛在其任內，曾經明確表示，民選總統要向全民負責，而總統任命的行政院院長，當然向總統負責，也間接向全民負責（中國時報，2000/9/9：4版）。與陳水扁總統不同黨的行政院院長猶有如此的自我角色認知，更遑論接下來幾位民進黨籍的行政院院長會如何看待自己的行政院院長角色。前行政院長謝長廷便曾直言：「我做不到，總統會換掉我。」（中國時報，2005/8/12：2版）。而前民進黨主席林義雄於二〇〇六年一月發表公開信，強調總統不應召見部長並給予指示，值得注意的是他所持的理由：「根據憲法規定，總統僅有任免行政院長之權。而行政院長乃為國家最高行政首長，所有行政措施應由行政院長負全責。總統除認為行政院長不適任，得予免職外，不應該事事干預指揮。」（中國時報，2006/1/22：A1版）。除此之外，輿論界常有閣揆是否可能易人、內閣是否改組…等議題的討論，卻幾乎無人質疑過總統是否有更換閣揆的憲法權力。總統擁有任免閣揆全權的一般認知，由此可見。

如果長期以來總統對於閣揆應有主動免職權的憲政實踐，將來成了無所爭議的一般憲政認知，將使閣揆無論與總統是否屬於同一陣營，除了必須對立法院負責，也必須同時對總統負責。換言之，在我國總統任命不同陣營人士為閣揆的可能性原本就很低的情況下，就算總統一時之間願意任命不同陣營的人士為閣揆，如果總統對於閣揆有主動免職的憲法權力，他仍然可以隨時反悔而將與其不同陣營的閣揆撤換掉。

以上三項制度因素，使得我國在「新立法院 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情況發生時，無法從總統主政轉換為總理主政。第一項因素（立法院中沒有穩固團結的多數黨與 SNTV 立委選制）使得總統在面對與其不一致的新立法院多數時，仍可執意任命與自己同一陣營的人士為閣揆，憲政運作因此無法轉換為總理主政，而且就算總統真的有一天願意任命立法院多數陣營的人士為閣揆而使憲政運作轉為總理主政。第二項因素（行政指揮系統的二元化）與第三項因素（總統在實際憲政運作上對閣揆有主動免職權）的存在也將使總統有隨時對總理主政的運作造成干預，甚至可以隨時將總理主政的憲政運作逆轉為總統主政。以下則將繼續探討我國憲政運作在「新總統 v.s. 舊立法院」且兩者不一致時，換軌邏輯與民意邏輯相互矛盾的制度性因素。

#### 四、總統沒有主動解散立法院的權力

在法國，當遇到「新總統 v.s. 舊國會」且兩者不一致的狀況時，新總統上任後會立即動用主動解散國會權塑造與自己一致的國會多數，因此，有新民意的新總統都能夠使總統與國會多數一致而走向總統主政的憲政運作。此時主政的總統一方面擁有新民意，合乎新舊民意的邏輯；另一方面總統主政是建立在總統與國會多數一致的基礎上，亦合乎憲政換軌的邏輯。相對而言，在我國，當民進黨籍的陳水扁總統於二〇〇〇年上任，面對國民黨占多數的立法院，第一次出現「新總統 v.s. 舊立法院」且兩者不一致的狀況時，憲政運作是否應該「換軌」則造成爭議。當時國民黨方面宣稱，由於總統與

立法院多數不同黨，依照法國憲政運作經驗，此時憲政運作應換軌為內閣制，改由立法院多數支持的閣揆主政。民進黨方面則辯稱，若此時憲政運作應換軌為內閣制，豈不表示擁有最新民意的新總統必須屈服於依舊民意產生的立法院，一上任就變成接近虛位元首的角色？因此民進黨方面認為，儘管總統與立法院多數不一致，但由於總統擁有最新民意，因此總統可以任命自己屬意的人士為閣揆，不須屈從立法院多數的意見。

上述憲政爭議的主因，主要是肇因於我國總統沒有主動解散立法院的權力（總統只有在立法院倒閣成功後始能解散立法院），因此新總統選出後，就算一上任就面對一個與自己不一致的立法院多數，也無法透過解散權來塑造與自己一致的立法院多數。在這種情況下，一方面總統擁有最新民意，另一方面總統與立法院多數不一致，此時究竟是依新舊民意的邏輯由總統主政（偏總統制運作），或是依換軌的邏輯由立法院多數所支持的行政院院長主政（偏內閣制運作），兩種邏輯之間便會出現矛盾。

儘管當時出現了這樣的憲政爭議，但是在實際運作上，陳總統最後還是決定不理會立法院的多數意見，片面任命自己屬意的閣揆人選。二〇〇四年陳總統連任再度出現「新總統 v.s. 舊立法院」且兩者不一致的情形時亦是如此。事實上，這是政治邏輯使然。因為如前文所述，SNTV 一方面造成立法院的多數陣營無法團結穩固，另一方面 SNTV 的效應也使得立法院不敢發動倒閣，因此在「新立法院 v.s. 舊總統」且兩者不一致的情況下，總統在面對擁有新民意的新立法院時，仍可毫無所懼地任命自己陣營的人士為閣揆。在立法院有新民意的時候總統尚且能夠如此，更何況是在總統剛上任擁有新民意時，總統此時當然更有動機和理由依己意任命閣揆而不理會舊立法院的多數意見。因為不論是「新立法院 v.s. 舊總統」或是「新總統 v.s. 舊立法院」，前述 SNTV 所造成的制度影響始終是存在的；而且我們也可以想像，就算不考慮 SNTV 所造成的制度影響，由於總統此時擁有剛出爐的新民意，假若此時立法院真的行使倒閣權而啟動了總統的解散立法院權力，總統選舉中敗選的陣營在立法委員重新

改選中席次下降也是幾乎可以確定的事情，立院多數基於此一算計就不敢發動倒閣了。換言之，在「新總統 v.s. 舊立法院」且兩者不一致時，舊立法院僅僅受制於總統的新民意便已經不敢發動倒閣來對抗總統任命自己陣營人士擔任閣揆的決定；更何況 SNTV 對立法院的種種結構性制約是自始至終存在的。

## 五、相對多數制的總統選舉制度以及總統與立委選舉制度的不一致

我國總統選舉採取的是相對多數制，在此種選舉制度下所選出的總統往往是選票無法過半的少數總統，這樣的總統與兩輪投票下所產生的多數總統相較，裙尾效應較弱，較無能力塑造與自己一致的立法院多數。因此，我們可以推想，即使新上任的總統所屬政黨在立法院變相地自己發動倒閣並倒閣成功，使總統能夠解散立法院，新總統也不一定可以順利塑造與自己一致的立法院多數。

除了總統選舉制度所可能造成的少數總統增加了新總統欲塑造立法院多數卻無法成功的風險，另外一個造成風險的制度因素，是因為我國立委選舉制度與總統選舉制度是完全不同的制度，選民在兩種選舉制度下有完全不同的策略性投票行為，分裂投票的情形甚為普遍，因而增加了新總統解散立法院卻無法塑造與自己一致之立法院多數的風險。我國總統選舉制度是單一選區相對多數制，在這種選舉制度之下，會有不少支持實力較弱之政黨的選民，為了避免選票浪費，而將選票轉投給前兩大黨中他較不討厭的政黨候選人，以避免他最討厭的政黨候選人當選，因此在總統選舉中選民的策略性投票是黨際間選票的轉移（亦即由小黨流向大黨），使總統選舉偏向兩大黨的競爭（黃秀端，2001：37）。我國立委選舉制度則是以複數選區單記非讓渡投票為主的制度，在這種選舉制度之下，許多選民為了極大化他所支持的政黨在選區中的席次，為了避免選票浪費於太強或太弱的候選人，會將選票從該黨中的某一位候選人轉移到同黨的另一位候選人，因此在立委選舉中選民的策略性投票是政黨內選票的移轉，使立委選舉偏向多黨的競爭。換言之，在總統選舉



中，不論是選民或候選人都有向中間逼近的「向心」誘因（centripetal incentive）；至於在立委選舉中，選民或候選人卻有「離心」的動機（centrifugal incentive）（王業立、彭怡菲，2004：21；Cox, 1990）。總統選舉與立委選舉對於民意的匯集，產生兩股方向正好相反的拉力，選民分裂投票的機率將大為提高，因而增加了新總統無法塑造與其同陣營之立法院多數的風險。<sup>18</sup>

綜言之，一方面由於我國總統無主動解散立法院的權力，使得新總統在無法塑造與自己一致之立法院多數的情況下，就走上總統主政的格局，換軌邏輯與民意邏輯因而出現矛盾。另一方面，即便總統所屬陣營在立法院中變相發動倒閣使總統能夠解散立法院，由於相對多數制的總統選舉制度以及總統與立委選舉制度的不一致，總統塑造立法院多數失敗的風險仍然很高。

綜合以上的討論，茲將法國換軌式憲政運作之所以能夠順暢的制度因素與我國的情形表列對照如下表二：

<sup>18</sup> 雖然我國目前尚未出現新總統上任後解散立法院重選的例子，但是從我國過去的選舉經驗中，仍可看出不同選舉制度對於選票匯集程度的效果各有不同。以歷年來總統與立委選舉時程最相近的一次一二〇〇四年三月的總統選舉與二〇〇四年十二月的立委選舉為例，民進黨籍的陳水扁在單一相對多數制的總統大選中雖然以百分之五十點一的得票率勝選，但在八個多月後的 SNTV 立委選舉中，民進黨僅有百分之三十五點七的得票率，就算加上同屬泛綠陣營的台聯所獲得的百分之七點七得票率也不過百分之四十三點四，在立法院中泛綠陣營的席次亦未過半（在總額二百二十五席中佔一百零一席）。又例如在地方層級的選舉中，若觀察歷年來皆在同日舉行的直轄市長與直轄市議員選舉，以及歷年來選舉時程非常接近的縣市長與縣市議員選舉（縣市長選舉往例是在選舉年的十二月，議員選舉則在隔年一月，二〇〇〇年十二月兩者甚至是在同日選舉），亦可發現以單一相對多數制選出的地方行政首長的選票較為凝聚，而以 SNTV 選出的地方議員選票較為分散。以上例子都顯示，由於行政首長與議員的不同選舉制度在選票凝聚程度各有不同的效果，因此即使是在時間非常相近或甚至是同日舉行的兩項公職選舉中，勝選的行政首長也較難發揮裙尾效應而產生與行政首長一致的議會多數。這也暗示著：新總統上任後若解散立法院塑造國會多數，在總統與立委選舉制度不一致的情況下，確實存在不小的失敗風險。

表二：我國與法國換軌制度因素的對照

	法國換軌式憲政運作順暢的制度因素	我國的情形
確保憲政運作由總統制換軌至內閣制的機制	國會中穩固團結的多數黨（或聯盟）與兩輪投票制的國會議員選舉制度	立法院中沒有穩固團結的多數黨與SNTV立委選制
	行政指揮系統的一元化	行政指揮系統的二元化
	總統沒有將總理主動免職的憲法權力	總統在憲政運作上對行政院院長有主動免職權
確保憲政運作由內閣制換軌至總統制的機制	總統的主動解散國會權	總統沒有主動解散立法院的權力
	兩輪對決制的總統選舉制度以及總統與國會議員選舉制度的一致	相對多數制的總統選舉制度以及總統與立委選舉制度的不一致

資料來源：作者自行整理

## 陸、結語—兼論第七次修憲對我國憲政運作的影響

綜合上述法國與我國的對照討論，應可發現本文所提的五項確保法國換軌式憲政運作的制度性因素中，有兩項因素是較為關鍵的因素：兩輪對決制促使國會存在穩固團結的多數黨（第一項因素）是法國憲政運作能夠由總統主政換軌至總理主政的關鍵；而總統的主動解散國會權（第四項因素）則是法國憲政運作能夠由總理主政換軌至總統主政的關鍵。另外三項因素則是輔助性因素：行政指揮系統的一元化（第二項因素），以及總統沒有將總理主動免職的憲法權力（第三項因素），是使法國憲政運作一旦在總理主政的軌道上運作時，能夠確保其運作順暢的輔助性因素；而兩輪對決的總統選制以及總統與國會議員選舉制度的一致（第五項因素），則是使法國憲政運作一旦欲從內閣制軌道轉換到總統制軌道作時，能夠確保其轉換成功的輔助性因素。然而這些因素在我國是一項都不存在的。

就此看來，雙首長制換軌式的憲政運作乃是建立在總統的憲法權力、政黨體系、國會選舉制度、總統選舉制度、行政指揮系統各個面向的整體配套上，每一個環節都相當重要。因此，如果我國未來的憲政體制仍然維持雙首長制的架構，並且希望如同法國呈現換軌式的憲政運作，在憲政工程上便應全面顧及確保換軌順暢的整體

配套設計，而不應只是偏重其中某個面向。舉例言之，近來政界在修憲議題的討論上，泛藍陣營強調將來若要修憲，最重要的是要恢復立法院對於總統任命閣揆的同意權，<sup>19</sup> 泛綠陣營則是強調總統應有主動解散立法院的權力。<sup>20</sup> 強調恢復立法院之閣揆同意權的主要用意，是希望當總統與立法院多數不一致時，可以確保閣揆由立法院多數所支持的人士出任；至於強調總統主動解散立法院權力的主要用意，則是希望總統能夠透過此權力主動塑造與自己一致的國會多數，尤其是在新總統上任面對與自己不一致的國會多數時更是有運用此權力的必要。但是我們不應忽略，就算未來立法院真的恢復了閣揆同意權，只要行政指揮系統二元化的建制仍然持續，或是總統對於閣揆仍有主動免職權，由立法院多數所產生的閣揆在施政上仍然可能隨時受到總統的干擾；同樣地，就算未來總統真的擁有主動解散立法院的憲法權力，在相對多數制的總統選舉制度之下所可能產生的少數總統，在解散立法院後仍然面臨無法塑造立法院多數的可觀風險。試想如果新上任的總統宣布解散立法院卻仍然無法塑造與自己一致的立法院多數，此時新上任的總統要如何因應這種窘境，想必又有一番憲政爭議。簡言之，法國的換軌式憲政運作是由一連串的制度搭配所建立起來的，我國未來若只是在單一或若干制度上進行變革，仍然無法塑造換軌式的憲政運作模式。

在我國目前尚無出現換軌式憲政運作的情況下，我國在二〇〇五年六月進行了第七次修憲，在最近這一次修憲當中，有兩項關於立法院的制度變革，與本文所探討的換軌式憲政運作的制度因素有關，其一是立委選舉制度由SNTV改為「並立制單一選區兩票制」，其二是立委任期由三年改為四年。這兩項制度的變革，對於我國換軌式憲政運作的建立，究竟是利是弊？在本文最後，對此一議題稍作以下的評估：

<sup>19</sup> 參見〈馬英九：閣揆同意權使雙首長制更能運作〉（大紀元網站，2005）。

<sup>20</sup> 參見〈綠營順勢爭取解散國會權〉（中國時報，2005/9/13：A3版）。

在立委選舉制度變革方面，由於立委 SNTV 選制是阻礙我國換軌式憲政運作之建立的一個重要因素，因此在第七次修憲將立委的選舉制度改為並立式單一選區兩票制後，目前 SNTV 選制對換軌式憲政運作的不利影響將可望獲得改善。在「並立式單一選區兩票制」下，由於單一選區部分的員額與政黨名單部分的員額係由選民投出的兩票分別計算，而單一選區的員額只有大黨才有機會贏得，因此這種制度原則上是對大黨有利的制度，且對大黨有利的程度，取決於單一選區員額佔全部總員額的比例。換言之，在此種制度中只要單一選區的員額在總員額中佔有相當比例，這種制度容易形成兩大黨競爭的格局。以日本為例，自從日本在一九九六年第一次由 SNTV 選制改採「並立式單一選區兩票制」選出眾議院議員以來，至今已經有四次以新選制選出眾議院議員的經驗。儘管日本「並立制選舉制度」對於兩黨體系的促成並非「一步到位」的效應，但仍可以發現在新的選舉制度下，日本的政黨體系正逐漸走向兩黨體系。如表三所示，可以看到日本在新的選舉制度下，眾議院中的有效政黨數由原先 SNTV 時期的四點一八個降為目前的二點二七個，而目前眾議院中的第一大黨自民黨佔六成左右席次、前兩大黨所佔的席次率超過八成五的情形，也非常接近 Douglas Rae (1971) 所定義的兩黨制。<sup>21</sup> 相較於日本，由於我國未來七十三席單一選區員額佔一百一十三席總員額的比例還比日本略高，政黨名單部分的政黨當選門檻也比日本嚴格，<sup>22</sup> 因此我國未來形成兩大黨競爭格局的態勢應該會比日本更為明顯（林繼文，2005）。

<sup>21</sup> 根據 Rae (1971) 的定義，兩黨制是指前兩大黨的議席超過國會總席次百分之九十，且沒有任何一個政黨的席次超過國會百分之七十的政黨體系。

<sup>22</sup> 依我國現行制度，政黨須在全國獲得百分之五以上的政黨名單部分選票，始能分配政黨名單部分的席次。相較於我國這種百分之五「政黨當選門檻」的規定，日本的選舉制度所規定的則是「政黨參選門檻」，政黨必須在最近一次的選舉中，須至少當選五席或獲得百分之二的政黨名單部分選票，才具備政黨名單部分的參選資格。日本此一參選門檻的限制實比我國的當選門檻的限制更為寬鬆。

表三：日本眾議院新選舉制度下的政黨有效政黨數與前兩大黨席次率

	1993.7 (SNTV)	1996.10 (並立制)	2000.6 (並立制)	2003.10 (並立制)	2005.9 (並立制)
國會有效 政黨數	4.18	2.93	3.17	2.50	2.27
前兩大黨席 次率	自 43.6% (223/511) 社 13.7% (70/511)	自 47.8% (239/500) 新 31.2% (156/500)	自 48.5% (233/480) 民 26.5% (127/480)	自 50.1% (244/480) 民 36.9% (177/480)	自 61.7% (296/480) 民 23.5% (113/480)
前兩大黨 席次率總和	57.3%	79.0%	75.0%	87.0%	85.2%

資料來源：一九九三、一九九六、二〇〇〇年資料整理自王鼎銘等（2004：86），二〇〇三年資料整理自楊鈞池（2005：24），二〇〇五年資料整理自 Japanese Politics Central, <http://www.japanesepoliticians.com/LH-seats-1990-2005.htm>。有效政黨數係由筆者根據各項資料自行計算而得。

註一：有效政黨數 =  $1/\sum P_i^2$  Pi 為政黨席次佔有率。參見 Taagepera and Shugart (1989: 259-260)。  
註二：自：自由民主黨；社：社會黨；新：新進黨；民：民主黨。

註三：日本於一九九四年選舉制度改革前，SNTV 選制下的眾議院總額為五百一十一席，一九九六年十月是採行並立制下的第一次選舉，當時眾議院總額為五百席（三百席單一選區與二百席比例代表），此後眾議院總額縮減為四百八十席（三百席單一選區與一百八十席比例代表）。

未來新的立委選舉制度除了可能改變目前政黨體系多元化的情況，由於在單一選區中的選舉往往形成一對一對決，候選人的政黨標籤變得較為重要，黨紀的強化與黨中央影響力的增強也是一般預期可能會形成的效應。另外，以英美的經驗來看，單一選區的選舉經常造成現任者優勢（incumbency advantage）（前文所提到的英美國會議員的高連任率即是現任者優勢的表徵），改選結果變動的可能性將會降低，亦即連任失敗的風險與改選的成本將會降低，這也將使立法院較不懼怕倒閣後被總統解散，因而增加了立法院通過倒閣案的可能性。綜言之，未來的並立制選舉制度將促使政黨體系走向兩黨競爭、政黨黨紀將強化、黨中央影響力將增強、倒閣的可能性將增加。整體而言，未來新的立委選舉制度將有助於塑造立法院中穩固團結的多數黨，因而移除了目前不利於我國換軌式憲政運作的其中一項障礙。不過正如前述，立委選舉制度的改革畢竟只是其中一環，此項單一制度的改變並不能確保我國的雙首長制就能呈現換軌式的憲政運作。

在立委任期改變方面，第七次修憲之所以會將立委的任期延長為四年，其用意主要是為了讓總統與立法院的任期一致，以盡量避免「新總統 v.s. 舊立法院」、「新立法院 v.s. 舊總統」且兩者不一致的現象。但值得注意的是，儘管將來總統與立法院的任期一致皆為四年，但在選舉時程未作任何調整的情況下，總統與立委改選的時間將有三至四個月的落差，而且會形成立委選舉先舉行、總統選舉後舉行的現象。以目前一般所預期的正常選舉時程為例，二〇〇七年十二月將選出第七屆立委，二〇〇八年二月上任；<sup>23</sup> 二〇〇八年三月則將選出第十二任總統，同年五月上任。而且可以想像的是，如果第七屆以後的立法院皆未被總統提前解散，而能持續其四年法定任期，這種立委選舉先舉行、總統選舉後舉行的情形將不斷持續下去。從總統與國會議員皆由人民直選的總統制國家與雙首長制國家的經驗加以觀察，這種先國會選舉、後總統選舉的「反蜜月期選舉」（counterhoneymoon elections），不論是與「先總統選舉、後國會選舉」的「蜜月期選舉」（honeymoon elections）相較，或是與「總統與國會選舉同日舉行」的「同時選舉」（concurrent elections）相較，都比較容易發生總統與國會多數不一致的情況（Shugart & Carey, 1992: 226-258）。這是因為在「反蜜月期選舉」中，已告當選的總統候選人在接下來舉行的國會選舉中通常能夠發揮其「裙尾效應」；在「同時選舉」中，聲勢強大的總統候選人通常也能對同黨的議員候選人造成提攜的效果，因此這兩種選舉時程安排的方式皆要比「反蜜月期選舉」更能促成總統與國會多數的一致。法國在二〇〇二年將原本同一年中「先國會選舉、後總統選舉」的原定時程安排，調整為「先總統選舉、後國會選舉」，便是基於上述的考量。<sup>24</sup> 綜言之，

<sup>23</sup> 指目前的第六屆立委在任期結束前未被總統解散而改選的情況。本文亦已論及，在目前的制度下，立法院通過倒閣案而被總統解散的機率是非常低的，因此一般預期目前的第六屆立法院會如往例在三年任期屆滿前，也就是二〇〇七年十二月左右才會改選。

<sup>24</sup> 依照原有時程，二〇〇二年法國國民議會改選的時間應該在三月，總統選舉的時間則應該在五月。法國國會為了將這種「先國會選舉、後總統選舉」的情形對調為「先總統選舉、後國會選舉」，乃修改法律延長當屆國民議會議員的任期兩個多月，由原本的二〇〇二年四月二日屆滿延長為當年六月十八日屆滿，以便使國民議會改選的時間延後至六月初。參見呂炳寬、徐正戎（2005：17）；Cabestan（2003：17）。

儘管我國在第七次修憲後總統與立法院的任期已經改為一致，選舉時程的安排仍有必要進行進一步的調整。<sup>25</sup>

相較於我國在二〇〇五年第七次修憲時將總統與立法院的任期改為一致，法國則早在二〇〇〇年便已透過公投修憲將總統的任期由七年改為五年，與國會任期一致，其目的顯然亦是希望透過總統與國會任期一致以及「先總統選舉、後國會選舉」的選舉時程安排，盡量維持總統與國會多數的一致，避免憲政運作換軌的現象持續發生。<sup>26</sup> 可以預測的是，在總統與國會任期改為一致後，未來法國出現換軌式憲政運作的可能性將會大幅降低。如果法國在過去二十年來換軌式憲政運作堪稱順暢的情況下，都還透過修憲希望避免換軌式憲政運作的不斷發生，我們是否有必要將換軌式的憲政運作模式視為我國未來憲政運作的模範樣本而照章移植過來，其實是一個值得思考的問題。當然，如果朝野對於未來我國的憲政體制無法達成往總統制或內閣制大幅修正的共識，而仍要維持雙首長制的憲政架構，法國過去二十年來堪稱順暢的換軌式憲政運作，仍是我國未來進行憲政工程時最重要的參考對象。

<sup>25</sup> 為了避免二〇〇七年十二月立委選舉與二〇〇八年三月總統選舉先後舉行的情形，近來立法院亦有立委推動將此次的立委與總統選舉合併舉行。參見〈藍委推動總統立委合併選〉（中國時報，2006/1/8：A4 版）。不過，由於憲法第十八條明定立法院的會期從二月開始，故而新任立委必須於二月初就職。又依公職人員選舉罷免法第四十四條規定，「公職人員選舉，應於各該公職人員任期或規定之日期屆滿十日前完成選舉投票。」因此，就算立委選舉再怎麼延後，以便使立委選舉與原定三月舉行的總統大選合併舉行，配合上述憲法與選罷法的規定，也必須在一月中下旬就要完成改選。但是若是如此，在一月中下旬與第七屆立委同時選出的第十二任總統，仍然必須等到原總統任期屆滿，亦即五月二十日才就職，選出與就職的間隔長達四個月。這樣的間隔時間是否太長，想必會引起質疑。參見陳宏銘（2005：22）。

<sup>26</sup> 不過，值得注意的是，不論是法國或我國，儘管總統與國會任期皆透過修憲改為一致，由於總統解散國會的制度設計仍然存在，一旦總統動用解散國會的權力，總統與國會任期一致的選舉時程就可能被打亂。如本文所述，這種情形在我國發生的機率極低，但仍然不能完全排除其發生的可能性。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 〈林義雄再度發表公開信：總統不應召見指示部長〉，2006，《中國時報》，2006/1/22：A1版。
- 〈綠營順勢爭取解散國會權〉，2005，《中國時報》，2005/9/13：A3版。
- 〈謝揆：我做不好，總統會換掉我〉，2005，《中國時報》，2005/8/12：A2版。
- 〈藍委推動總統立委合併選〉，2006，《中國時報》，2006/1/8：A4版。
- Philippe Ardant，陳瑞樺譯，2001，《法國為何出現左右共治？》，台北：貓頭鷹出版。
- 大紀元網站，2005，〈馬英九：閣揆同意權使雙首長制更能運作〉。  
<http://www.epochtimes.com/b5/5/9/8/n1046134.htm>。(2005/9/8)。
- 王業立，2001，〈現行選舉制度難以完成「大輪替」〉，《中國時報》，2001/5/24：15版。
- 王業立、彭怡菲，2004，〈分裂投票：一個制度面的分析〉，《台灣政治學刊》，第八卷第一期，頁3-45。
- 王鼎銘等，2004，〈日本自民黨之選票穩定度研究：1993、1996及2000年眾議院選舉之定群追蹤分析〉，《選舉研究》，第十一卷第二期，頁81-109。
- 立法院國會圖書館網站。<http://npl.ly.gov.tw/index.jsp>。
- 朱雲漢，1997，〈從法國第五共和行政權雙軌制看現階段國會結構與功能調整問題—國大定位、立監兩院職權修憲方案評估〉，《國民大會憲政改革委員會委託專題研究報告（第二輯）》，台北：中華民國國民大會秘書處。
- 呂炳寬、徐正戎，2005，〈選舉時程的憲政影響—從法國經驗談起〉，台灣政治學會年會暨「台灣民主的挑戰與前景」研討會，台北：台灣政治學會。
- 林繼文，2005，〈國會改革後的憲政運作〉，《中華民國總統府憲政改革專題》。  
[http://www.president.gov.tw/2\\_special/2004constitution/subject10.html#2](http://www.president.gov.tw/2_special/2004constitution/subject10.html#2)。
- 吳玉山，2000，《俄羅斯轉型——一個政治經濟學的分析》，台北：五南圖書出版公司。
- 吳宜侃，2003，《立法委員連任因素之探討—以第四屆立法委員為例》，台北：國立政治大學政治學研究所碩士論文。
- 周育仁，2000，〈憲政體制何去何從？—建構總統制與內閣制換軌機制〉，「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會，台北：台大政治系。
- 芮正皋，1992，《法國憲法與雙首長制》，台北：白雲文化。
- 張台麟，2003，《法國政府與政治》，台北：五南圖書出版公司。
- 陳宏銘，2005，〈半總統制下總統、國會多數與政府的組成—以選制時程的牽引力為分析焦點〉，台灣政治學會年會暨「台灣民主的挑戰與前景」研討會，台北：台灣政治學會。



- 黃昭元，1999，〈立法院改選後行政院應否總辭〉，《月旦法學雜誌》，第四十七期，頁6-7。
- 黃昭元，2000，〈當雙首長制遇上分裂政府—組閣權歸屬的爭議〉，《月旦法學雜誌》，第六十七期，頁8-9。
- 黃秀端，2001，〈單一選區與複數選區相對多數制下的選民策略投票〉，《東吳政治學報》，第十三期，頁37-75。
- 黃錦堂，2000，〈台灣雙首長制的內涵—向總統制或內閣制傾斜？〉，「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會，台北：台灣大學政治系。
- 楊鈞池，2005，〈一九九〇年代日本選舉制度改革及其影響之分析〉，《高大法學論叢》，創刊號，頁167-210。
- 廖國宏，2002，〈消散在世紀首航中的憲政風暴—憲政體制的「換軌」爭議與憲法解釋〉，「第一屆西子灣公法學」研討會，高雄：中山大學中山學術研究所。
- 賴岳謙，2001，〈雙首長制度下國家安全的決策機制—以法國為例〉，《國防政策評論》，第一卷第三期，頁41-84。
- 鍾國允，2004，〈論法國第五共和中央政府體制定位〉，吳庚大法官榮退論文集編輯委員會編，《公法學與政治理論—吳庚大法官榮退論文集》，台北：元照出版。
- 蘇子喬，1999，〈法國第五共和與台灣當前憲政體制之比較：以憲政選擇與憲政結構為中心〉，《美歐季刊》，第十三卷第四期，頁465-515。
- 蘇子喬，2005，〈大法官釋憲與政治權力運作之關係：應然面與實然面之探討〉，徐正戎、張道義編，《憲法與社會：第一屆西子灣公法學研討會論文集》，國立中山大學中山學術研究所法律學系列叢書，高雄：復文圖書出版社。

## 二、英文部分

- Aron, Raymond. 1982. "Alternation in Government in the Industrialized Countries." *Government and Opposition*, Vol. 17, No. 1, pp. 3-12.
- Baker, Ross K. 1989. "The Congressional Elections." in Pomper, Gerald M., et al. ed., *The Election of 1988*. New Jersey: Chatham House Publishers.
- Cabestan, Jean-Pierre. 2003, Oct. "To 'Cohabit' or Not to 'Cohabit': That Is the Question! A Comparison of the Taiwanese and the French Semi-presidential System." paper presented at the Conference on "Semi-Presidentialism and Nascent Democracies." Institute of Political Science, Academia Sinica.
- Cain, Bruce E., Ferejohn, J.A., & Fiorina, Morris P. 1986. "The Constituency Service Basis of the Personal Vote for U. S. Representative and British Members of Parliament." *The American Political Science Review*, Vol.78, No.1, pp. 110-125.

- Cole, Alistair. 2000. "The Party System: the End of Old Certainties", in Raymond, Gino G. ed., *Structures of Power in Modern France*. New York: St. Martin's.
- Cox, Gary W. 1990. "Centripetal and Centrifugal Incentives in Electoral System." *American Journal of Political Science*, Vol.34, No.4, pp.903-935.
- Cox, Gary W., & Rosenbluth, F. McCall. 1993. "The Electoral Fortunes of Legislative Factions in Japan." *American Political Science Review*, Vol. 87, pp. 577-589.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2, pp. 165-187.
- Elgie, Robert. 1996. "The Institutional Logics of Presidential Elections." in Elgie, Robert. ed., *Electing the French President: The 1995 Presidential Election*. New York: St. Martin's Press.
- Elgie, Robert. 2001. "Cohabitation: Divided Government French Style." in Elgie, Robert. ed., *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2003. *Political Institutions in Contemporary France*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert., & Griggs, Steven. 2000. *French Politics: Debates and Controversies*. New York: Routledge.
- Gaffney, John. 1989. "Introduction: Presidentialism and the Fifth Republic," in Gaffney, John. ed., *The French Presidential Elections of 1988: Ideology and Leadership in Contemporary France*. Brookfield, Vt.: Gower.
- Goldey, David B. 1997. "Analysis of the Election Results." In Gaffney, John., & Milne, Lorna Milne. ed. *French Presidentialism and the Election of 1995*. Brookfield, Vt.: Ashgate.
- Hoffmann, Stanley. 1989. "The Institutions of the Fifth Republic." in Hollifield, James F., & Ross, George. ed., *Searching for the New France*. New York: Routledge.
- Jackson, John S. 1994. "Incumbency in the United States." in Somit, Albert., et al. ed., *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy?* Vermont: Dartmouth, pp. 29-70.
- Japanese Politics Central. <http://www.japanesepoliticians.com/LH-seats-1990-2005.htm>.
- Keeler, John., & Schain, Martin A. 1997. "Institutions, Political Power, and Regime Evolution in France." in Von Mettenheim, Kurt. ed., *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Knapp, Andrew., & Wright, Vincent. 2001. *The Government and Politics of France*. London and New York: Routledge.

- Lijphart, Arend. 1984. *Democracy: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, Jih-wen. 2003. "Institutionalized Uncertainty and Governance Crisis in Posthegemonic Taiwan." *Journal of East Asian Studies*, Vol. 3, pp. 433-460.
- Norton, Philip. 1994. "Parliament in the United Kingdom: The Incumbency Paradox." in Somit, Albert., et al. ed., *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy?* Vermont: Dartmouth, pp. 103-121.
- Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University Press.
- Ranney, Austin. 1996. *Governing: An Introduction to Political Science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Reed, Steven R. 1990. "Structure and Behaviour: Extending Duverger's Law to the Japanese Case." *British Journal of Political Science*, Vol. 20, pp.335-356.
- Rohr, John A. 1995. *Founding Republics in France and America: A Study in Constitutional Governance*. Lawrence, Kan: University Press of Kansas.
- Safran, William. 1991. *The French Polity*. New York: Longman.
- Safran, William. 2003. "France." in Hancock, M. Donald., et al. ed., *Politics in Europe*. New York: Chatham House Publishers.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York : New York University Press.
- Shugart, Matthew Soberg., & Carey, John M. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Taagepera, Rein., & Shugart, Matthew Soberg. 1989. *Seats and Votes*. New Haven and London: Yale University Press.
- Wright, Vincent. 1989. *The Government and Politics of France*. New York: Holmes & Meier Publishers.
- Ysmal, Colette. 1994. "Incumbency in France: Electoral Instability as a Way to Legislative Turnover." in Somit, Albert., et al. ed., *The Victorious Incumbent: A Threat to Democracy?* Vermont: Dartmouth, pp. 190-217.

# Why Cannot the ROC's Semi-presidentialism "Alternate"?

## — In Light of the Institutional Mechanism

Tzu-chiao Su\*

### Abstract

The paper tries to explore why the ROC's constitutional system, so called semi-presidentialism (dual-leadership system), cannot work like French Fifth Republic's, "alternating" between presidential and parliamentary phase. Focusing on the institutional mechanism, the paper indicates five critical factors which result in different constitutional outcomes in France and the ROC.

First, the two-ballot system for the election of the French National Assembly members has contributed to two firm political alliances in the National Assembly, while the ROC's SNTV system for the election of legislators shapes an unstable multi-partism in the Legislative Yuan. Second, the administrative command system in France is unitary, while it isn't in ROC. Third, the French president isn't granted the constitutional power to dismiss the head of the cabinet at will, but the president of ROC seems to own this power, in view of the empirical constitutional exercise. Fourth, the French president can dissolve the National Assembly voluntarily, but the ROC president cannot dissolve the Legislative Yuan unless the latter passes a vote of no-confidence on the Executive Yuan. Fifth, the French presidential election adopts majority vote (runoff election), while the ROC presidential election adopts plurality vote.

Among these institutional factors, the first three enable the French constitutional system to alternate from presidential phase to parliamentary phase in case that the president is not supported by the majority of the newly elected assembly. The last two help the French constitutional system alternate from parliamentary phase to presidential phase when the majority of the assembly isn't the political alliance to which the newly elected president belongs. Due to the lack of the alternating mechanism which exists in the French system, the ROC's constitutional system fails to alternate smoothly.

**Keywords:** alternating, constitutional system, dual-leadership, the French Fifth Republic, semi-presidentialism, single non-transferable vote (SNTV)

---

\* Ph.D. Candidate of the Political Science of the National Chengchi University.