

政治領袖風格與制度的力量 ——從民國七十七年以來，中華 民國總統與立法院互動關係探析

廖 達 琪

壹、前 言

中華民國在台灣自民國七十年代中葉以降（一九八六年後），進入所謂的民主轉型期（註一）。姑不論推動台灣政體邁向民主化的諸多複雜政經、社會或國際因素（註二），重要政治領袖的意願

註一：學者多以民國七十五年為我國民主發展的重要里程碑，因為這一年民主進步黨正式成立而未遭當局禁止，並於當年十二月參與立委選舉，獲百分之二十二左右全國選票，打破國民黨長久一黨獨大的局面，形成至少兩黨競爭的形勢，這也是構成民主政體的基本指標。有關此方面的討論，可參見田弘茂，民國78年，李晴暉與丁連財合譯，大轉型－中華民國的政治與社會變遷。台北：時報文化出版公司。Shyu, Huo-yan, 1990, "Exploring Democratic Transition in Taiwan: An Analysis of Macro and Micro Political Changes", unpublished dissertation, Florida State University. Chu, Yin-han, 1992, Crafting Democracy in Taiwan, Taipei: Institute for National Policy Research. Halbeisen Hermann, 1993, "In Search of a New Political Order? Political Reform in Taiwan" in Tsang, Steve, ed., In the Shadow of China, Honolulu: University of Hawaii Press. pp.73-100.

註二：討論台灣政體民主化原因的文章甚多，除了田弘茂，前揭書；Shyu, Huo-yan 的前揭論文，還可以參考Fu, Hu, 1993, "The Electoral Mechanism and Political Change in Taiwan", in Tsang, Steve, ed., op. cit., pp.134-168。以及 Wu, Jaushieh 1989, "Toward Another Miracle? Impetuses and Obstacles in Taiwan's Democratization", unpublished dissertation, Ohio: Ohio State University.

和努力也應是不可抹殺的成因之一（註三），尤其是這段期間位居總統及執政的中國國民黨主席的蔣經國及李登輝先生，似乎常被視為是啟動或推展台灣民主化的關鍵角色（註四）。這樣的看法，當然有其事實的根據。不過，不管二位總統先生領導推動民主是項看法或是事實，或二者兼具，就民主在台灣長程落實的發展而言，恐怕要走出這樣模式的思考或行動，因為民主最終仍是希望靠一套法律機制來運作，而不能長久依賴少數領導者的善意或努力。如何從以人為主推動民主的情勢走到以法運作的境地呢？這是本文希望能夠探討的。

根據現有文獻，大約有二種途徑來思考政治領袖與制度的關係。第一種途徑是將制度界定為一種正式、法制的安排，其中包括憲法、法律及各種條例章程。政治領袖則被視為是在這些法條架構下，從事爭取各不同利益部門的支持，以企能結盟大多數而成為領導階層。雖然大多數以這個途徑看待領袖和制度的文獻，並沒有明確指出制度的力量，但其隱含的基本前提，似已將制度視為終極力

註三：許多學者有這樣的觀點，除了田弘茂，前揭書，以及Halbeisen, H. "op.cit"，還有Myers, Ramon, 1987, "Political Theory and Recent Political Developments in the Republic of China", *Asian Survey* (Vol.27, No.9): 1003-22，及其尚未出版的"The First Democracy in Chinese History: Taiwan's Democratization (1986-1994)"。

註四：請參考註3，並另參見Tien, Hung-mao and Chu, Yun-han, 1994, "Taiwan's Domestic Political Reforms, Institutional Change and Power Realignment in Klintonworth, Gary, ed., *Taiwan in the Asia-Pacific in the 1990s*. Sidney: Allen & Unwin. Liao, Da-chi, 1994, "Politicians' Strategies & Constitutional Viability" paper presented at the 2nd Committee on Viable Constitutionalism (COVICO) International Conference, March 17-20, Albany, U.S.A.

量，而領袖雖扮演的是理性的行動者，會計算自我利益，也長於和其他的對手談判、妥協或進行利益交換以形成勝利的結盟，但他們無論如何是遵守遊戲規則的；也就是維持現有、既定的法規機制。這種領袖風格被稱為是交易型的(transactional)（註五）。

第二種途徑則採取較寬廣的角度來看待制度，也就是不僅將制度視為一種正式的法規安排，如憲法或法律，同時認為制度還包含一些隨著歷史發展過程所衍生非正式的慣例、規範、或機制。從這個角度思考，政治領袖主要表現正式或非正式制度化的角色及責任，在表現這些角色的同時，可包含或不包含自我利益的計算。在這途徑裡，制度的力量依然很強，但是處於一種較難被察覺及發現的地位。政治領袖依從這些制度，通常是透過將這些制度對某種角色的定位及詮釋內化而成（註六）。

不過這第二種途徑並沒有忽略制度會改變的事實。制度的改變主要被視為是一種演化的過程，也就是回應經由社會現代化或其他環境變遷所帶動政治上的變化。而所謂環境的變遷可能包括社經新需求、選舉政治的新情況，以及以民主方式做決策這一價值的地位等。當牽引制度變遷的環境條件相當成熟時，領袖的領導風格也許可居於將外在環境變遷引導致制度變革的關鍵性地位。如果領袖果真能以行動轉化外在變革為內在制度更新，他們通常也能超脫目前

註五：參見Hargrove, Erwin C., 1989, "Two Conceptions of Institutional Leadership", in Jones, Bryan D. ed., *Leadership and Politics*, Kansas: University Press of Kansas, pp.57-113.

註六：同前書，pp.59-63.

制度的控制，從而建立新的制度，其中可包括正式的法規和非正式的規範。換句話說，既定制度（含有正式、非正式雙層面）的力量，在遇到這些對環境變遷感覺敏銳、反應妥貼的領導者時，可能會減弱。這樣的領袖風格，通常被稱為是改革型的 (transforming)（註七），它改變既存的一套運作機制。

根據以上兩種探討領袖與制度的途徑，本文首先試圖建構一個在民主轉型期間，一國領袖風格與制度力量發展的互動理論架構，然後運用這個架構來檢視台灣的情形，但檢視的焦點放在民國七十七年以後，中華民國總統與立法院的互動關係上。所以做這樣的選擇，是基於三項相關連的理由：第一，總統位於國家政府權位的頂尖，其角色在我國過去威權體制及傳統文化觀念上，常被賦予重要的使命，如前所述，在啟動及推展民主上，兩位總統－蔣經國和李登輝先生，都被認為具關鍵性地位，所以他們的言行舉止以及其他機關組織的互動關係，是最好檢証領導風格與制度力量的領域之一。其次，選擇自民國七十七年李登輝先生就任總統職位以後為檢証的開始，主要是因蔣經國先生通常被定位為啟動台灣民主轉型的人，也是俗稱以「威權的力量來結束威權統治者」，但經國先生未

註七：同前書，pp.63-66；另請參見Dadson, Roger, 1981, "Congressional Leaders as Agents of Change". in Frank H. Mackaman, ed., *Understanding Congressional Leadership*, Washington: C.Q. Press, 還有Stranhan, Randall, "Leadership and Institutional Development in the Early Nineteenth Century U.S. House of Representatives", paper presented at the IPSA Conference on "The Role of Legislatures and Parliaments in Democratizing and Newly Democratic Regimes", May 26-28, Paris, France.

及對結束戒嚴，改革國會後的新局面多做規劃即謝世，其領導風格與制度的互動多仍是處於舊時代，也就是民主決策仍未蔚為沛然莫之能禦的風氣，而威權決策模式仍是當令的時代；故對觀察民主機制的發展而言，經國先生時代尚屬奠基時期，無法追蹤觀察到領袖風格在破之外，能否有立，也就是將社會需求，民主風氣導引至改變制度的運作上。而李登輝先生則被視為扮演的是推展民主的角色，其行動決策對民主機制的長程紮根發展而言，就具有關鍵樞紐的地位。第三，所以選擇李先生和立法院的互動做為觀察點，而未集中至其他部門如行政院等，則主要是因為根據目前經過三次修訂的憲法，總統仍應和立法院之間沒有明顯直接的關係（註八），但實際上，李總統和立法委員間正式或非正式的互動似乎遠超過以前在台灣三位中華民國總統（註九），這種互動的情形究竟是制度之內或之外，對制度（在正式和非正式雙層面）又有什麼樣的影響，

註八：中華民國憲法增修第一次是民國八十年四月，計增十條條文，主要給第二屆國民大會代表、立法委員及監察委員產生的法源及規劃不同於從大陸整體選出的方式。第二次為民國八十一年五月，計八條，主要規劃國民大會（十一條）、司法院（十三條）、考試院（十四條）、監察院（十五、十六條）及省縣地方制度（十七條）的地位及人事，另有關總統、副總統產生方式（十二條），雖決定由全體人民選舉之，但細部實行方法，則因有爭議（委任直選與直接民選），而留待第三次修憲。第三次為民國八十三年七月，重新訂出十條，總統確定由人民直接選出，但有關立法院和總統的關係，並未更動民國三十六年憲法的基本設計。這一部份在本文參、中華民國總統與立法院的憲政形式關係中還會再做說明。前次修訂各條文可參見國民大會秘書處印行，民81年，中華民國憲法。第三次修訂條文，可參見聯合報，83.7.29，第4版。

註九：三位在台灣的中華民國總統是：蔣介石先生（民國38～64年），嚴家淦先生（民國64～67年），蔣經國先生（民國67～77年）。

曾引起國內的一些討論（註一〇），因此本文亦將分析焦點放在這裡，俾便一窺民主化過程中，領袖風格和制度力量發展可能的內在辯証關係。

本文最終目的不僅希望根據理論架構解析台灣民主化過程中，領袖風格和制度發展的實況及問題，更希望經由這樣的理論探討及實例檢証，能提出在民主轉型期間，理想的領袖風格，也就是能將以人為主推動民主的情勢走到以法運作境地的領導做法，希圖供給各方做為一個參考。

本文計分六部份，第壹部份為前言，貳為領袖風格與制度力量的理論架構，參為中華民國總統與立法院的憲政形式關係，肆為李登輝總統與立法院的實際互動關係，伍為李總統領袖風格及中華民國政治系統制度力量的評估，陸為建議與結論。

貳、領袖風格與制度力量的理論架構

一、制度的兩種概念

如前所提及，一般有兩種途徑來理解政治制度。第一種是將政治制度視同是正式、法規的安排，如憲法、法律等基本架構（註一一）。第二種則是將其視為是一些不成文但「互相關連的規則或慣例的集合，其作用是界定在某種情況下，某一角色應有的適當行

註十：這些討論尤其頻繁出現在八十三年七月有關核四預算及全民健保法事件上，這一部份在本文肆、李登輝總統與立法院的實際互動關係中會再做說明。

註一一：參見March, James G., and Olson, J.P., 1989, *Rediscovering Institutions*, N.Y.: The Free Press, pp.1-52.

動」（註一二）。這第二種有關制度的概念看起來較第一種為抽象，也較陌生，所以下面對其再做更深入的說明。

依照這一派思考制度的大師—馬區(James G. March)和奧森(J.P. Olson)的說法，制度的存在是靜態的也是動態的，他們動態存在的情形或可描述如下（註一三）：「其存在過程包括個人決定目前所面臨的狀況為何，符合狀況所需要呈現的角色又為何，所呈現角色應盡的義務或責任是什麼等。當個人進入一個機關，他們會試圖發現，或被教導一些不成文規則。當他們遭遇一個新狀況時，就會試著尋求一些既存的規則和目前的狀況做聯結」。

不過，既存的一些不成文規則或會有彼此矛盾或意含模糊之處，但馬區和奧森認為，這些問題通常是會被解決的，解決的過程不外是由個人嘗試去分析規則，弄清楚應用的情況，然後決定目前遭遇的情況是什麼，什麼樣的規則可適用。通常決定適用的規則，是與對相關規則的記憶有連帶關係。愈是熟悉的規則愈容易被想起及應用，愈是最近使用過或修訂過的規則，愈容易得到注意。當超過一個以上可適用的規則被想起，解決的方法是找出與目前最相似情境所使用的規則來應用；在某些情況裡，比較高階的規則會被採用（註一四）。

總之，馬區和奧森認為這些不成文規則與人的關係是精微奧妙的，規則一方面反應人們累積經驗所隱含的教訓，而人們決定採用

註一二：同前書，p.160。

註一三：同前書，p.160。

註一四：同前書，pp.160-166。

適當規則的過程，通常是人類深思熟慮、高智慧的選擇。智慧而含意深刻的行為，就像其他人類行為，可以被名之為責任、義務、角色或規範（註一五）。

政治制度在這一套概念體系下，所包含的當然不僅止於正式法規的安排，而更涉及一套規範、信念、實例、或傳統，且這些是由政治領袖和一般公民共同分享的。他們的存在通常是非正式的，也就是沒有任何法律形式或文字。而他們常能以一種隱約、彈性，但相當深入的方式左右政治領袖的行為。但這不是說，政治領袖沒有運用個人智慧的餘地來使用這些規則，比如採用一些高階的規範或用不同的方法區分情況，將其看來並不適當的行為，解釋為責任、義務、或角色。

雖然這第二種界定政治制度的途徑和第一種並不相衝突，但它確實展現一個較開闊的角度來理解政治制度和其影響力的複雜建構。對於馬區和奧森來說，政治制度的法制形式安排是理所當然的和其非正式的傳統、習慣、慣例緊密相連，兩者的影響力量也被視為一體，未做任何區分。這可能是由於馬區和奧森採取一種整體的觀點(holistic view)（註一六），將所有部份視為是交互依賴的。

同樣根據整體的觀點，本文則建議在一個正進行民主化的國家

註一五：同前書，p.161。

註一六：整體的觀點(holistic view)，主要是從文化人類學中而來，視人類文化現象為一整體，各部份彼此相連，近年來用在組織學上甚多，March & Olson基本上也是採這一觀點來觀察、研究組織，他們的Rediscovering Institutions的附標題即為the Organizational Basis of Politics。欲對Holistic View多些了解，可以參看Sanday, P.R. 1979, "The Ethnographic Paradigms" in Administrative Science Quarterly (Vol.24, Dec.): 527-538.

裡，正式或法制安排的政治制度可以和所謂非正式或實質運作的政治制度，如馬區和奧森所詳細描述的，做一區分。這是因為大部份正民主化國家的正式法制安排，如憲法，是從先進民主國家那裡抄襲或模仿而來。這些架構安排通常被視為舶來品，而他們也還沒有真正在這些國家內紮根發展過，所以他們和本土實質在運作的政治機制的連接及協和性上，恐怕是大有問題的。所以本文建議在研究正民主化國家的政治制度力量時，最好能將其正式法制安排的部份和其實體運作所包含非正式的規則、習慣、範例做一區分。做這樣區分的意義會在下面討論民主化國家中領袖風格與制度力量的理論架構中展現。

二、領袖風格與制度力量的理論架構

前面已提及，採用兩種途徑來理解制度，領袖風格也因而可以區分為兩種理念類型：一種是交易型，主要是維持現存的制度規章；另一種則為改革型，會改變它們。不過，因為每一類型的領袖風格是分別從每一類的制度理念中衍生，有關不同領袖風格和正式、非正式不同層面制度的關係，則存有某種程度的模糊。

首先，一個交易型的領袖是否能名目上遵守了法制安排的遊戲規則，但實質上卻改變了政治制度的實體運作部份，比如一些非正式的規則或慣例。因為歸納出交易型領袖的基本立論空間，是將制度當做正式的法制安排，而未涉及非正式的運作機制，所以交易型領袖對於這一部份的功能就顯得很不明確。

其次，一個改革型的領袖是否是同時對制度的法律形式層面及實體運作部份進行變革？雖然馬區和奧森將政治制度擴展及此二層

面，但他們並沒有刻意的分開此二者。根據他們所舉有關制度變遷的例証（註一七），一個改革類型領袖的功能，似乎是可以同時涉及兩個層面，或者其中任一。這當然也多少增加了對改革型領袖功能了解的困擾。

本文因基本出發點即在將政治制度分開為兩個層面，而每一類型領袖風格在各層面的功能就需要進一步的澄清。根據現有有關政治領袖與制度的文獻（註一八），下面的推論應不致背離大部份文獻中所隱含的邏輯（註一九）。簡言之，在一個長久信仰法治的政治情境裡，一個交易型的領袖通常是傾向於同時維持既定的法制安排以及非正式的運作規範，即使是當環境已有巨大或快速的變遷。而一個改革型的領袖在面臨環境的變遷時，則試著不僅改變正式的法規，也試著轉變政治機制運作的實質，因為這兩者在相信法治的環境裡通常被認為是相關、互相連接、且有其一致性。

但在一個有長久人治歷史的政治情境裡，一個交易型領袖會轉而傾向去改變正式的法規，但卻沒有強烈企圖或能力去改變政治制度運作的實體，即使面臨環境有變遷的要求。而一個改革型的領袖，在相同變局下，則能蓄意的跟隨正式法規安排，但實際上卻以行動在改變政治制度運作的實體。

註一七：March & Olson，前揭書，第4-7章。

註一八：請參見前面已提及Hargrove 1989, March & Olson (1989), Dadson (1981)，以及Stranhan, 1993等人的文章或著作，另可參見Cooper, Toseph & Brady, David, 1981, "Institutional Context & Leadership Style: the House from Cannon to Rayburn", APSR(75): 411-26.

註一九：參見Hargrove，“前揭文”，p.58.

政治制度的力量也是和所存在的環境有密切關連。簡言之，當轉變的時機到來，在強調法治的情境裡，政治制度兩層面的力量在面對交易型的領袖會比面對轉換型的要強些。但在長久以人為治的情境裡，正式法律安排的政治制度通常會在交易型領袖強烈的意願下，被修正更動，卻可能被一位改革型的領袖所認真遵守。在另一方面，非正式的政治制度相對於政治領袖的力量通常和正式的相反，也就是對交易型領袖的影響力大，但對改革型的控制力則小。

以上所述有關在不同政治情境中，兩類型領袖風格和兩種制度層面的互動影響關係當然祇是真實複雜世界的一個簡單的勾勒。真實世界中的政治領袖可能行動中同時有交易和改革的成份，而政治制度力量強弱的型塑，也受諸多因素的影響（註二〇），並不祇是和領袖風格交互作用。不過，理論架構要求的是簡約和有說服力，領袖風格簡單的二分法主要是當做啟發式的類型來刻劃及評估政治領袖在真實世界中的表現。這樣的類型劃分，無論如何也為想要真正將一個向來威權的政體轉化為民主的政治領袖們，提供一些思考行動的方針。而有關制度力量和領袖風格會產生相對應的辯証關係，在目前的文獻上均建議在轉變的時機（環境有強烈的需求），這種關係才尤為突顯（註二一）。

註二〇：參見March & Olson，前揭書，第1至3章，其中歷史傳統為最重要的一端，制度本身能符合既得利益者權益是另一端，本文在最後對中華民國政治體系制度力量做評估時，還會對此做討論。

註二一：參見Hargrove，“前揭文”，及Stranhan，“前揭文”。

下面即將以上的討論以兩個理論架構來呈現：

架構一：當變遷時機來到，在長久遵從法治的政治情境裡，領袖風格與制度力量關係表

領袖風格	制度	第一層面制度	第二層面制度
	正式法律的安排	非正式實質運作機制	
交易型		強	強
改革型		弱	弱

架構一：當變遷時機來到，在長久遵從人治的政治情境裡，領袖風格與制度力量關係表

領袖風格	制度	第一層面制度	第二層面制度
	正式法律的安排	非正式實質運作機制	
交易型		弱	強
改革型		強	弱

三、理論架構摘要說明

在人類歷史上，政治領袖與政治制度確實有相生相剋的關係，尤其在面臨變遷的時代裡。在一個久歷民主的政治系統裡，制度具有獨立的角色以型塑規範政治社群和其活動是基本信念。所以制度不論在正式或非正式層面均展現較強的力量，政治領袖通常被界定為跟隨目前既定的遊戲規則，從事競爭活動，並不寄望他們從事修改或創新制度。不過當環境發生變遷時，比如選民有新需求，國際有新的潮流衝擊國內等等，也會提供變革制度的機會，而這時一個改革型的領袖才能掌握機會，提出新構想，採取新行動來影響制度。而一個交易型的領袖，在面臨這樣的時機，可能仍忙碌於交易結盟，爭取勝選，而實質上對制度變革一無影響。

在變遷的時空裡，制度的力量和領袖風格既有一種動態關係，而在長久實行民主的國家中，形式法制的安排通常和實質運作的政治機制基本上是協調一致的，一個改革型的領袖則常能影響政治制度的正式和非正式層面。相對而言，這兩層面政治制度的力量對交易型領袖的規範力較強，對改革型則較弱，架構一主要即呈現這些觀念。

但在一個正民主化的國家中，其過去可能有很長久的威權統治歷史，政治領袖和制度的動態關係就會和其在民主國家中的情形有相當大的區別。首先，正民主化國家中的法制形式安排多是模仿其他民主先進國，但其實質政治運作機制則長久以來多半是一人或一黨統治。換句話說，服從領袖意志或一黨主導已經被制度化了（註二二），所以成為這些國家內實體運作的政治制度。也因此可以推論，在正民主化國家中，正式法制安排的政治制度和實體運作部份基本上並不協調一致，他們所具有的力量也不一致，正式的一般較弱，非正式則較強。

正因為這種不一致，不同領袖風格和政治制度的互動關係也呈現不同風貌。首先因正式法制安排多為舶來品，而一個交易型領袖會傾向維持目前的運作機制，也就是遵從傳統人治的實質，在面臨環境需求民主化時，這樣的領袖比較會以修改舶來的形式法制來因

註二二：參見Winckler, Edwin A., 1984, "Institutionalization and Participation on Taiwan: From Hard to Soft Authoritarianism", *China Quarterly*, (No.99): 481-99.

應。但也因此維護了實質以人為主的政治機制。而一個改革型的領袖則會以和習慣相反的做法出現，比如他／她會勉力遵守維持形式法條，但實際上卻更動了政治機制運作的實體。從制度的角度來說，當一個領袖行動傾向交易型時，正式法制部份的制度力量在約束其行動決策上面，就顯得較弱；而相對的，政治制度人治的實體部份則強有力的支持這樣的領袖自行其是，有時候，這種力量不見得能為領導者察覺。

對一個改革型領袖而言，法制形式安排可能會被刻意的尊重，以表張法治的力量。而在同時，這樣的領袖也掙脫開了傳統人治制度的束縛或誘惑。從制度面來看，政治制度的形式部份，則展現了較強的力量，而實體部份則反而失去了控制力，顯得較弱。架構二即在呈現這些觀念。

以上雖然列出兩種理論架構，但因本文分析的焦點是台灣民主化過程中，總統和立法院的互動關係，所以真正應用的是第二種架構，第一種主要是用來對照澄清在不同政治情境裡，領袖風格和制度力量會有不同的互動關係。

叁、中華民國總統與立法院的憲政形式關係

中華民國憲法自民國卅六年公布施行，迄今歷經三次增修（註二三）。這三次增修均發生在民國八十年以後（註二四）。在這期

註二三：參見附註8。

註二四：同前註。

間，有長達三十七年時間（民國三十九年至民國七十六年）是處於戒嚴時期，治理的依據主要為動員戡亂時期臨時條款（註二五），這個條款實質上大大擴張了總統的權力（註二六），也多少影響八十年以後增修憲法修文的方向（註二七）。不過，本文在討論總統與立法院之憲政形式關係，仍以民國三十六年的憲法規定為本，因為新增修條文並未更動這一部份，祇是在討論的架構上分出平常時期和非常時期，如戰爭、重大財經變故發生等，因為不論三十六年原版憲法或八十三年新增修條文，均對非常時期的總統和立法院關係有所規範。

首先就平常時期而言，中華民國憲法雖是以 國父孫中山先生的五權憲法為架構，但在憲政機制安排上，論者多以為較近似於內閣制系統（註二八）。在這樣的系統下，總統通常和立法院並沒有直接的關係，因為行政院是主要對立法院負責的機關（註二九）。

註二五：「動員戡亂時期臨時條款」係國民大會於民國三十七年五月通過實施，於民國八十年五月李總統正式宣告廢止，有關此條文細節內容，可參見彭樹勛編，民75年，中華民國行憲以來之立法院，台北：成文出版有限公司，頁557-8。

註二六：「動戡條款」主要取消總統宣佈緊急命令或戒嚴令，憲法所規定須經立法院同意或追認之限制（第一條），且授與總統組織動戡機構及調整中央政府之行政機構、人事機構及其組織之大權，國家安全會議、國家安全局及行政院人事行政局即由此而來。有關「動戡條款」擴總統權之討論，可參見Chiu, Hungdah 1993, "Constitutional Development in the Republic of China in Taiwan", in Tsang, Steve, ed. op. cit., pp.17-47.

註二七：國安局、國安會及人事行政局在八十年增修條文中即正式入憲（第九條）。請參見Chiu, Hungdah, “前揭文”。

註二八：關於這方面的討論，可參見胡佛、沈清松、周陽山、石之渝等著，民82年，中華民國憲法與立國精神，台北：三民書局，第十五章。

註二九：同前註，並請參見憲法第五十七條。

不過，因為我們的憲法又非純然的內閣制，所以歸納起來，在憲政架構裡，總統和立法院可有三種形式關係。這三種形式關係是：總統在行使行政院長及審計長提名權時，須經立法院同意（憲法第五十五條，及一百零四條）；總統有權公佈立法院所通過的法律（憲法第三十七條及七十二條）；總統有權調節行政院與立法院之紛爭（憲法第四十四及五十七條）。

就第一種形式關係而言，依照憲法第五十五條及一百零四條，中華民國總統有權提名行政院院長及監察院的審計長，但需經立法院之同意。在一個典型的內閣制國家如英國，國家領袖提名首相權通常是名義上的，因為她或他必須任命議會中多數黨的黨魁為首相。這種情況當然和中華民國在台灣的情形不能相提並論，因為中國國民黨從來都執政，而它的黨魁也幾乎總是國家的總統（註三〇），總統的提名權也就很難形同虛設。但憲法無論如何沒有規定總統如何行使提名權，立法院又如何行使同意權，這些牽涉到行使細節的部份通常都是由實質運作的政治機制在決定。純就法理來論，其實際關係在正常政黨競爭情況下，總統為了讓提名人選通過，和立法院有所接觸、互動，應是符合憲政安排的精神原則的。在這方面實際情形究竟如何，將是我們觀察的一個重點。

就第二種形式關係而言，依據憲法第三十七及七十二條，立法院通過之法律，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公佈

註三〇：中華民國在台灣的政治歷史中，黨魁未兼總統的情形僅發生在嚴家淦總統任內（民64-67年），時蔣經國先生任黨主席，並任行政院院長。

之，但所有這些公佈的法律案，均須經行政院院長或院長及有關部會首長之副署。許多學者將這一規定視為是中華民國憲政應傾向內閣制的基本象徵之一（註三一），因其將內閣（行政院）處於對法律負責的地位，而總統的公佈權，因需要內閣附署，基本上應是象徵性的權力，不具有實質對法律負責的意義。在這種形式關係裡，總統和立法院應沒有直接互動的需要。

至於第三種形式關係，總統有權調節行政院和立法院之關係。依照憲法五十七條，立法院對行政院重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之，行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。再依據憲法四十四條，總統對於院與院間之爭執，除憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之。照這兩項條文看來，總統在調解院際糾紛上，應是有實權的。換句話說，在行政院和立法院有爭執時，總統可能出面，直接和立法院接觸，尋求解決之道。所以，在這第三種形式關係裡，總統和立法院會有直接互動，應是合乎憲政架構安排邏輯的。不過，憲法中並無規定二者互動的細節，這也是有待實體政治運作機制去填補。但到目前為止，我國總統尚未處理過這種狀況，所以在觀察分析上，這一情況並不列入。

以上所提為平常時期，按照憲政架構，總統和立法院的三種形式關係及其中邏輯上可以發生直接互動的情況。至於非常時期比如戰爭、自然災害、國家財政金融危機等，民國三十六年的憲法和八

註三一：參見註28。

十三年的新增修條文似乎均傾向於加強總統和立法院的直接關係。首先，所有總統經行政院院會通過發佈的緊急命令，必須在十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（增修條文第二條）。其次，根據動員戡亂時期臨時條款所設立的兩個直接隸屬總統的臨時機構——國家安全會議及所屬國家安全局——在新增修條文中正式入憲，但被要求其組織以法律定之（第二條），也就是必須經過立法院的審查。就憲政制度設計而言，因為緊急命令權及兩個安全機構事關總統的實質權力，總統應可以視需要和立法院及立法委員接觸以尋求支持；所以在這些問題上，總統如和立法院有直接的互動，基本上應可算是合乎憲制的。不過，憲法本身當然也未詳細規範兩者在這些問題上互動的方式。

總之，依據憲法規定有關總統和立法院的關係或可分為兩大類：一類是具有潛力導引總統和立法院直接的互動，另一類則不具有這種潛力。前者可以包括一、總統行使提名權而或要尋求立委的支持；二、總統為要調節立法院和行政院的糾紛，或要接觸立法院院長和立委，尋求解決之道；還有三、在非常時期，總統為發佈緊急命令或設置隸屬總統的安全機構，或要尋求立委支持。後一類不具潛力者則主要指總統公佈一般法律的權力，因基本上法案係由行政院及其他四院提出（註三二），立法院通過；公佈時必須有行政院的副署，總統公佈權則處於象徵性的地位。在這種設計下，總統

註三二：我國五院均有提案權，係依據（一）憲法五十八條賦予行政院提案權；（二）憲法八十三條賦予考試院；（三）大法官會議釋字第三號賦予監察、司法兩院；（四）憲法六十二條賦予立法院。詳見彭樹助，前揭書，頁374-5。

似乎没有必要為任何非關其權益的法案和立法院進行直接接觸。

以上為依照正式憲政架構安排，來分析總統和立法院應可或不必發展的互動關係。實質上他們之間的關係自民國七十七年以來是否是如此呢？

肆、李登輝總統與立法院的實際互動關係

在審視李登輝總統和立法院的實際互動關係上，本文試圖檢選自民國七十七年一月到八十三年七月這一段期間所發生的一些重要事件。而檢選這些事件的標準，主要即依據憲政安排上，總統和立法院有關連之處。依照前面的分析，一共可歸納出三大項目：一項是總統提名權相對於立法院的同意權，如提名行政院長；一項是總統發佈和自己權力有關的法令相對於立法院的審查同意權，如發佈緊急命令；最後則為總統公佈普通的法律權相對於立法院的審查同意權。至於總統調解院際糾紛之權，雖也是和立法院有關連，但因在觀察的期間(77.1~83.7)，這種事例尚未發生，故不列入。在列入觀察的三大項中，前二項，如前所述，依憲政架構邏輯，總統和立法院如有直接接觸或互動應是合理的；第三項，則從憲政安排上實導不出兩者要做直接接觸的推論來。

在第一項目中，自七十七年至八十三年，行政院長曾經被更換三次，審計長一次。第一次更換的行政院長是李煥，他的提名及同意發生在七十八年五月（註三三）；第二次為郝柏村，在七十九年五月（註三四）；第三次則為連戰，在八十二年二月（註三五）。

審計長的更換，則為七十八年九月由鍾時益換為蘇振平（註三六）。以上這四次牽涉提名及同意權行使事件，其中總統及立法院的互動情形及方式，會在下面表一中呈現出來。

在第二項目中，僅有一次事件發生在這段期間。這就是國安會及國安局組織法於八十二年十二月間在立法院審查通過。這次事件是否帶動總統和立法院的互動及其互動發生的方式，也會在表一中呈現。

最後一項有關總統公佈法律權，因為這段期間所公佈的法律相當多（註三七），本文要針對每一項做調查了解是不太可能的。還好這個難題並不阻礙分析總統和立法院在這項類別中的實際關係。因為根據前面依憲政架構安排的分析，在這一項類別裡，總統和立法院實不必有任何直接的接觸。如果兩者直接的接觸確實發生了，不管是一個或少數幾個案例，本文就試圖集中在這少數幾個案例上，尋求其接觸情形及方式的相關資訊。不過也不容諱言的，關於總統和立法院在某些議案上詳細互動情形的資訊並不容易完整的獲得（註三八），本文最後僅選出兩個較近期發生的案例做重點分

註三三：有關李煥先生提名行政院長的前後背景及過程，請參見在七十八年四月至五月一系列相關的報紙報導。

註三四：有關郝柏村先生提名行政院長的經過，請參閱七十九年五月的報紙報導。

註三五：有關連戰先生的提名，請參閱七十八年九月的報紙報導。

註三六：有關蘇振平先生的提名，請參閱七十八年九月的報紙報導。

註三七：總計自八十一會(77.2~77.7)至九十三會期(83.2~83.7)，通過法律案為251件。來源為立法院法律諮詢中心及這一期間的立法專刊。

註三八：因總統身兼黨主席，立法院院長又為國民黨中常委，每週三均有碰面機會，還有其他各種慶典，或非正式餐敘機會，可以就相關法案交換意見，所以要獲得其間完整的互動資訊，有實務上的困難。

析，因其相關資訊較易從報章中較完整的獲得。這兩個案例，一個是核能第四發電廠八十四年預算案（八十三年七月），一個為全民健康保險法案（八十三年七月）。

表一即呈現以上所述三大項目所包含的各事件，以及總統和立法院是否發生互動，和互動發生的方式等內容。

表一 展現李登輝總統和立法院互動的相當頻繁，而且互動的發

表一 總統和立法院的實際關係(七十七年~八十三年)

關係 項目	事件	互動的有無	互動的方式
一、 提 名 權 相 對 於 同 意 權	李煥 (78.5)	有	在三軍軍官俱樂部正式將提名人介紹給國民黨的立委 ³⁹
	郝柏村 (79.5)	有	1. 在國民黨中央黨部非正式的與國民黨籍立委會面，介紹提名人 2. 在總統府分別會見一些立委，介紹提名人 ⁴⁰
	連戰 (82.2)	有	1. 在總統府分批和所有立委見面，推薦提名人 2. 正式將提名人介紹給國民黨籍立委 ⁴¹
	蘇振平 (78.9)	不清楚	不清楚 ⁴²
二、 公 佈 有 關 法 令 相 對 於 總 統 權 力	國家安全會議及國家安全局組織法 (82.12)	有	1. 在總統府非正式的邀集一些國民黨籍立委 2. 直接下令給國民黨立院黨鞭，要求動員黨籍立委支持法案 ⁴³
	大部份法案	不清楚	不清楚
三、 公 佈 一 般 法 案 權 相 對 於	核能四廠84年預算案 (83.7)	有	1. 和一些國民黨籍立委共進晚餐 2. 在總統府分別會見國民黨籍立委 3. 非正式約談並下令給國民黨黨鞭協助通過法案 ⁴⁴
	全民健保法 (83.7)	有	1. 大致方式如前一法案 2. 在審查法案過程中，經常打電話進入議場關心審查情形 ⁴⁵

生不僅是在憲政架構中蘊含互動之可能的情況如第一項目和第二項目，也發生在不蘊含此需要的第三項目中。從前兩大項中，可以很明顯的看出，李總統對於關係其權力的事件，大致都和立法院有所互動（註四六）；雖然，其間的互動方式隨著事件性質或提名人特性之不同而有變化（註四七）。不過，整體而言，其互動方式大約

註三九：本部份主要參考七十八年四、五月間的中國時報、聯合報、自立晚報，及自由時報。

註四〇：本部份主要參考七十九年五月間的中國時報、聯合報、自立晚報，及自由時報。

註四一：本部份主要參考八十二年二月間的中國時報、聯合報、自立晚報，及自由時報。

註四二：本部份主要參考七十八年九月間的聯合報、自立晚報，及民眾日報。

註四三：本部份主要參考八十二年十二月間的中國時報、聯合報、自立晚報，及自立時報。

註四四：本部份主要參考八十二年七月間的中國時報、聯合報、自立晚報，及自由時報。

註四五：本部份主要參考八十三年七月間的中國時報、聯合報、自立晚報，及自由時報。

註四六：祇有審計長蘇振平的提名案，似乎沒有明確的互動訊息。不過蘇振平案由於是內升（原任副審計長），打破了審計部審計長長久以來，由軍職或行政院主計單位轉任的慣例，頗獲當時朝野立委的好評，執政黨中常會通過後，報章即報導他應順利得到立法院的同意，這可能也是李總統不需為他親自和立委互動的可能原因之一。

註四七：三個行政院長的提名，背後都有非常複雜的故事，整體來說，李煥最得當時各方推崇；郝柏村之提名出乎很多人意料，民進黨成員反對相當激烈，但因人數尚少（廿二人），不構成同意通過之威脅；連戰情勢較曖昧，因國民黨在立法院內各有山頭，並有主流、非主流之紛爭，而民進黨因反郝柏村，祇要趕他下台，對其他人選還未有強烈主張，加上此時又有李登輝情結，這也可能是李總統想到運用總統職權召見全部立委，以爭取支持的原由之一。每個事件的情境不同，而李總統在每個情境下，所選擇的互動方式也不同，其背後因素雖有趣，卻不是本文的重點，本文企圖找尋的是選擇方式背後所根據的制度邏輯及使用不同制度邏輯的頻率。

總是隨著兩條路線發展，一條是沿著國民黨黨主席和國民黨黨員的關係路線來互動，一條則是沿著中華民國總統和立法院的關係來互動。

在這兩條路線的互動當中，尤以第一條路線使用的最頻繁，在第(一)及第(二)兩大項目中，大概祇有提名連戰為行政院長的事件，是比較依照總統和立法院有提名——同意關係這一基本架構，來進行和全部立法委員在總統府的分批會面（註四八），其他則多是以國民黨黨主席的身份和黨籍立委互動來尋求支持或下達命令。

至於第(三)項目，依憲政架構應是不需要發生總統和立法院間的直接接觸或互動。對大多數的法案，本文並沒有有關兩者間互動的明確資訊，但也不能就此定論其間沒有互動，因為李總統又身為執政的國民黨黨主席，有太多正式、非正式的機會和黨籍立委或黨鞭會面、談話。至於兩個特別挑出的案例——84年核四預算案和全民健保法，其提案單位為行政院，無疑問的，總統對這樣的法案祇有立院審查通過後公佈之權，並不需直接和立委互動尋求支持，行政院原該負此之責，不過李總統在這兩事件上甚至更積極的和立委互動，其互動的路線很明顯的仍是沿著黨主席和其黨員的關係。

我們如何來分類李總統的領袖風格呢？我們又如何來評估中華民國政治制度在正式法制層面和非正式實體層面的力量呢？

註四八：李總統和所有立委會面的背景，請參見前註有關連戰提名部份。

伍、李總統領袖風格及中華民國政治系統制度力量的評估

一、李總統領袖風格的評估

依據本文所歸納建議的理論架構，在一個有長久威權統治背景，而目前正民主化的國家，一個交易型的領袖比較容易更動、或違背依正式法制架構所發展下來的規則，但經常是緊緊跟隨或使用依非式的實體運作機制所產生的規範；而一個改革型領袖對待這兩層面政治制度的態度則正好相反。在真實世界的領袖人物所展現和兩層面制度的互動關係，自然較以上的二分法要複雜的多。不過，理論架構的目的是啟發式，也可說是用來估量真實情形的一個參照標準。

依照這個標準，李總統和立法院互動所展現的領袖風格或可解碼如下：他的主觀意願上也許是希望成為一個改革型的領袖，以引導民主在台灣的真正落實，但他這樣的企圖心以及所表現的行為，事實上讓他更像一個交易型領袖，而非真正的改革型。這樣的判斷有下列兩層理由支持。

第一，李總統和立法院之間有關提名三位行政院長和與其權力有關法案的互動情形，基本上是比較走出傳統規範的。兩位蔣總統在提名行政院長人選時（註四九），一般並不需要和立法委員做直

註四九：嚴家淦總統任內，未曾提名過行政院長，時任閣揆者為蔣經國先生。參見彭樹助，前揭書，頁323。

接或密切的接觸。早期，蔣介石總統也有以談話會方式向國民黨籍立法委員介紹提名人，後來因健康情形，改由執政黨中央常務委員中推選一位，負責推薦。蔣經國先生大體沿襲此一傳統（註五〇）。

至於和總統權力有關的事項上，比如宣佈戒嚴或緊急命令，在李登輝總統以前，總計發生過四次，有二次是三十七年十二月的全國戒嚴令（註五一）及三十八年五月的台灣省戒嚴令，另二次為三十七年八月的財政經濟緊急處分令及四十八年為八七水災重建問題所下的緊急處分令（註五二）。而當時在位的蔣介石總統，一方面在動員戡亂時期臨時條款（三十七年四月通過）的庇護下，發佈這些命令，基本上不須經立法院同意或追認（註五三），沒有需要為這些和立法委員直接接觸；另一方面在實際上，蔣總統大權在握，又值國事倥偬之際，也確實沒有和立委們磋商頒佈這些命令的必要性（註五四）。李登輝總統任內到目前為止，還沒有這些事件發

註五〇：根據前立法委員梁肅戎先生，及前國民黨中央政策會總幹事，現中山大學陳文俊教授之口述，筆者八十三年十月一日之訪問筆記。

註五一：第一之戒嚴令實施範圍不及於新疆、西康、青海、台灣、及西藏。

註五二：參見彭樹助，前揭書，頁285-7。

註五三：依臨時條款第一之規定為：「總統在動員戡亂時期，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，為緊急處分，不受憲法第三十九條或第四十三條所規定程序之限制。」第二項則為：「前項緊急處分，立法院得依憲法第五十七條第二款規定之程序變或廢止之。」實質上是提高總統的授權，減少立法院的干預。參見Chiu, Hungdah, "op.cit"，及彭樹助，前揭書，頁289。

註五四：有關緊急命令的處理方式，第一次是由總統府請文立法院查照，行政院並未向立法院行文，第二次則行政院亦函立法院查照，立法院則均以向行政院長及有關部會首長質詢之方式處理。參見彭樹助，前揭書，頁287。

生，不過國安會及國安局組織法應算是和其權力密切相關的，李總統為這些事頻繁的和立法委員互動，自然是走出傳統，踏出先例。

缺乏明確前例而自行踏出先例，並不表示為提名事件或和總統職權相關事件頻繁和立委互動對總統角色來說是不適當的。兩位蔣總統一般被認為是所謂的「強人」(Strong Man)，意思之一就是他們的命令常常能夠貫徹，不需和所屬做許多接觸或說服的工作。所以兩位蔣總統和立法院之間很少為這些事件做直接接觸，可能部份原因即為他們較容易獲得立委的支持。就因為所處的大環境不同，兩位蔣先生的做法也許並不適合來規範李總統，雖然他們直接面對的事件是相似的。

其次，就另一層面來說，老蔣總統關於提名行政院長人選事件，雖也曾有過和立委直接接觸的情形，但大體情況是愈是近期，反而愈少和立委接觸，這些前後彼此有些矛盾又不很明確的規範，也多少造成續任總統在這些方面遵循行事準則的困擾與模糊；這也就是說，在這些情況裡，實體運作規範的模糊不確定，造成續任者尋求規則的必要，而這續任者所尋求採取的規範種類也通常說明了他或她的領導風格。

依照我們前面的分析，依中華民國憲法，在攸關總統本身職權部份，總統要和立法院做直接接觸，邏輯上應是說得通；雖然憲法上沒有，可能也無法規定有關兩者間互動的細節。不過，為一國之尊的總統或可正式或非正式的和所有立委，不分政黨的討論和其權益有關的事務，應屬適當。但如果僅是和自己政黨屬性相同的立委會面，並在總統府召見他們，可能就不太適當了。但是，在我們這

裡長久以來運作的非正式政治制度是：中華民國總統和國民黨領袖角色，通常是没有什麼區分的。

李總統對有關其權益事件和立法院之間的互動，大體是沿襲這一傳統，也就是他較經常和國民黨籍立委會面，討論有關其總統權力的事務，即使是在總統府也常如此。自民國七十七年至八十三年之間，他僅有一次是在總統府輪流和所有立委會面，名目上是徵詢有關行政院院長人選，實質上在為提名連戰鋪路（註五五）。在這次的晤談中，他也特別指出像這樣的會面是中華民國在台灣政治歷史上的第一次（註五六）。這番說詞或可解碼為李總統也有意願創造一個新的政治典範，其中基本上表現總統對民意代表的尊重（註五七）。不過，除了這一事例，李總統在第一及第二項其他各事例，大體遵循國民黨主席和其成員的互動傳統，也就是命令國民黨籍立委服從其旨意。

總之，在有關總統職位職權方面，李總統或許沒有嚴重的違犯正式政治制度（憲法）安排下所可能衍生的規則，但他也没有謹慎的依從。大部份他選擇依從的互動規則是從非正式政治制度中衍生。更具體而言，就是國民黨主席在國民黨中主導的地位。就這六年李總統和立法院的互動情形而言，李總統實質上在延續甚或加強這一部份非正式的制度機制。

註五五：參見82.2.5，中國時報，第1及4版。李總統明確表示已有目標人選，但他還是願聽取一下立委意見，看看他的看法對不對。

註五六：參見82.2.5，中國時報，第1及4版。

註五七：李總統在他和立委的談話中，也有此意思表示，參見前註。

第二，在所謂和總統職權無關的一般法案領域內，李總統的作為似乎讓他更像一位交易型而非改革型領袖。一方面，從憲政安排的制度架構裡，實在找不出總統需要直接干預這些法案在立法院審查情形的線索或邏輯，而兩位蔣總統和嚴總統也都没有這樣做過（註五八），但李總統卻實在的介入過，雖然明顯事例的次數並不多，但就是幾個事例，甚至祇有一個，也是違犯了正式制度的遊戲規則。

就另一方面而言，也是很明顯的，李總統主要是利用他同時身為中國國民黨主席的地位，下命令給黨籍立委。也就是說，再一次的李總統延續使用國民黨「主席至上」的傳統來行事，因為他詮釋他做這些事情的適當性是根據這些非正式的制度機制（註五九）。而在民主化國家中一個改革型領袖，如前面理論架構所建議，應會謹守正式制度所衍生的規則，儘量避免依從沿襲已久的非正式制度機制。就李總統和立法院自七十七年以來的互動情形來說，他應很難被歸類為這一型。

二、中華民國政治系統制度力量的評估

就中華民國政治系統制度的力量而言，如我們理論架構所建議，最好將制度視為兩部份——正式以及非正式。正式即指憲法法制安排，非正式則是指政治的實質運作機制。而這兩層相對於不同

註五八：參見附註50。

註五九：在李總統強力介入全健保法審查過程後一、二天，可能因媒體持續有批評意見，總統府及對外發言表示，李總統亦為國民黨主席自然可以干預執行黨黨員在立院對法案的審查。見83.7.20，聯合報，第3版。

領袖風格也會展現不同的力量。就中華民國總統與立法院自民國十七年以來的互動個案而言，政治制度的兩層次確實展現了不同的力量。非正式的政治制度機制似乎對李總統決策與行為有巨大的影響力，這非正式的部份可以包括一個長久一黨主導的系統，而這一黨又是一個結構威權化，講求黨紀，而有黨主席至上的傳統。因為這些政治機制的生成有其深刻的歷史及文化的背景，大部份政治領袖似乎難逃脫出他們的掌控。

這些非正式制度的力量，在環境變遷的時代裡，雖然隨著領袖風格而有所起伏，其形成另有其獨立的根源。除了前面所述歷史文化背景以外，在所有其他可能為挹注制度力量形成的根源中，有兩種也許特別值得注意。一種是這些非正式機制往往也能符合一個正民主化政體領袖的個人利益，不管他或她的利益可能是獲得及繼續掌控權力、民主化他或她的政體，或兩者兼具。另一種是這機制也許符合這一位領袖的跟隨者的利益，因為在這些機制下的領袖，通常控制所有的資源，他或她的跟隨者也就是既得利益者，也通常有比其他人更多的機會接觸這些資源，他們當然不願見他們的領袖下台。

這樣的制度機制也往往置一個願意走上民主化的領袖於矛盾的情境。一方面，他或她也許知道，要成為民主政體，領袖必須停止是全能的，或全方位有影響力的，但另一方面，他或她也許需要完整絕對的力量去清除在民主化道路上的障礙，而他的跟隨者往往也不允許他停止是全能的。一個普通的或交易型領袖就很容易向他或她自己和他或她的跟隨者的利益讓步，而導致仍持續滋養推崇人治

的非正式政治制度。從這方面看來，李總統和立法院自民國七十七年以來的互動，也就不是不正常了，儘管他也許期望他自己是特別的或改革型的。換句話說，這些非正式政治制度的力量實在是強，一個領袖即便具有堅強的意志也許還不能克服這樣制度的困境。而做為一個改革型的領袖，在一個正要民主化的政體中，也許最需要學習的是被領導。

至於正式政治制度的力量，理論架構顯示它在面對民主轉型政體中的交易型領袖，不是非常強的。就台灣的立法院和李總統的互動而言，確實是這個情形，憲政架構所安排這兩方的關係不足以指引實際的互動情形。在民主化的政體中，這種正式制度力量的薄弱，也有些除了領導風格以外的因素，在這些可能因素中，有二種特別值得一提。

一種是民主化政體中，這些正式制度大部份是從其他民主先進國翻版綜合而來，他們還沒有真正在本土文化或習慣中紮根。領袖還有其跟隨者通常會依據一些根深蒂固的規範或習俗來互動，而正式的架構也就較容易被妥協或違犯了。

另一種則是大部份正民主化政體在實行憲法之治上，還沒有豐富的經驗，通常也沒有什麼前例可依循，特別是針對憲法每一條文的具體及引申意義（註六〇），這自然會留下在行憲上模糊的空間以及可以操做的餘地，這些也就會某種程度的弱化正式架構安排對

註六〇：在久歷民主的國家中，憲政運作已臻成熟，常有許多憲法判例做為填補或具體化憲法條文的依據，如美國憲政的成長，就是一個最典型的例子。

政治角色的控制力量（註六一）。

總而言之，制度力量還是會隨著領袖風格而起伏。不過，也有些其他的源由扮演著或加強或弱化政治制度力量的角色。一般而言，在正民主化的政體中，非正式政治制度比正式的對領袖的控制力量要強。所以，一個改革型領袖需要能看透這兩種政治機制不同的力量以及其背後增強或減弱其力量的根源，如此才可能做出最智慧的選擇，一方面具有改變行事決策傾向個人化這一典範的效果，另一方面不會遭致太多的抗拒。

陸、建議與結論

一、建議

根據以上討論，本文提出兩項建議：第一項是針對所有正在民主化過程中的國家，第二是針對台灣如何更進一步民主化。

對於正在民主化過程中的國家，本文建議其民主化最大的障礙往往在於其非正式政治制度通常是根深蒂固的植基於其傳統文化中。大部份的領袖很難超脫出這些非正式機制的控制，即使他們可能是非常能幹及聰慧的。期望一國之領袖可以獨力推動民主化的進程不僅不能促進民主發展，恐怕還傷害了它。因為這樣的期望實際上是在加強傳統講求人治的非正式政治制度，而造成弱化正式政治制度力量的現象，但正式政治制度（憲政安排）才是民主統治的根

註六一：March等人即曾在組織決策上，特別注意模糊(ambiguity)會造成決策角色的游走出制度的控制，參見March, James et al., 1973, "A Gargage Can Model of Organizational Choice", in ASQ (March): 1-25.

本。

在建設民主的過程中，跟隨者和領導者一樣重要。跟隨者也必須學習以不同的方式和領導者互動。領導者，當然對發展民主有其重要性。在一個正民主化的政體中，跟隨者常習慣於跟隨領導者的方式，所以領導者必須格外小心選擇他們行動或和跟隨者互動的方式。假如他們真的希望促進自己國家中的民主，本文的理論架構建議了一種方式，祇不過實在不是容易的一種：也就是緊緊依從憲政規則，同時技巧的改變從非正式政治制度所引申出來的規範或習慣。一個改革型的領袖將會停止大權獨攬的現象，學習被領導，同時尊重正式法規超於一切。

針對台灣未來進一步民主化的方面而言，本文的建議主要集中在李總統的領袖風格上。李總統自七十七年就職以來和立法院互動關係上，主要仍像一個交易型領袖，但他似乎是有強烈意願在台灣落實民主，目前他所遭遇的主要問題之一似乎是如何超脫出非正式政治機制的控制。

事實上，如果他願意，他應該有充份的機會來改變中華民國政治制度實質運作的部份，以下面的狀況為一個例子。例如他不再競選下一任的中華民國總統（民國八十五年），這個決定和行動將在某程度上改變目前仍依賴人治的非正式政治機制。因為一方面他曾經做過這樣的承諾（註六二），另一方面，兩位威權的蔣總統終其

註六二：經非正式統計，李登輝總統大約公開做過這樣的承諾有三次，大都集中在
他剛接任時，最近的一次是在79.3.14公開透露不再競選連任，見聯合報79.
3.14，頁2。

一生未將其大權及高位交出，假如李總統能做到，他是真正建立了新典範，而這個典範不僅是符合憲政精神，同時也改變了非正式政制的常規。如此一來，他也可說在某種程度上改革了一些高層次但非正式的遊戲規則。這樣的做法對台灣進一步民主化發展而言，應是有利而更樂觀。不過，李總統是否會如此選擇，仍有待觀察。

二、結論

本文試圖研究在民主化政體中，領袖風格和制度力量的動態辯証關係。

首先，本文發展出一個理論架構，其中將政治制度區分為兩部份，領袖風格亦解析為兩大基本類型。兩部份的政治制度是正式的，其中主要包括法制架構，如憲法；以及非正式的，其中要包括一些約定成俗、實質運作的規範、習慣、或事例，如政黨領袖指揮統御的權力。而兩類領袖風格基型是交易型，其傾向為維持目前行事典範；以及改革型，其傾向為嘗試改變目前行事典範。

在一個民主化政體中，本文指出這兩部份政治制度的力量和領袖風格會有對應的變化。變化的方向是：在面對一位改革型領袖的時候，正式制度（如憲法）的力量將會強，也就是能發揮指引及控制行動的效果。而非正式制度（如有關政黨領袖地位的規範）的力量則將會弱。反之，如是交易型的，則正式制度力量弱，非正式則強。這是因為在民主化國家中，正式政治制度通常是模仿先進民主國，還未在本土運作成熟生根，而非正式實質運作部份通常是依賴人治，且有長久深厚的歷史傳統。一個交易型領袖基本上是維持既有的行事風格，也就是會緊緊依從非正式、依賴人治的規範，而也

因此常違犯正式的制度規則，因為這樣做也是符合大體環境的文化價值。而一個改革型領袖所做所為恰恰相反，他基本上是緊緊依從正式法制規則，同時也修正了從非正式機制所引申出來的一些行事方式，這樣的做法也就改變了民主化政體中過去威權式政治領袖所立下的行事典範。

這個理論架構主要用來檢証中華民國李登輝總統自七十七年至八十三年和立法院的互動情形。檢証的結果顯示，李總統的行事風格，傾向於交易型多於改革型。換句話說，中華民國正式政治制度的力量在李總統的領導下顯得仍較弱，而非正式的制度機制，如國民黨黨主席的絕對優勢地位，實質上展現強大的力量引導李總統的決策和行動。

本文最後根據理論架構及實例檢証，提出有關促進政體民主化的建議。其中最主要的原則就是政治領袖必須為學習停止全面性的掌握權力，學習被領導，學習遵從法規，那麼他或她或可能對轉化一個長久威權的政體為民主貢獻出一份實質的、歷史性的力量。