

東海大學行政管理暨政策研究所碩士論文

指導教授：呂炳寬博士

我國憲政體制下覆議制度對政策產出之  
影響—2000~2008年

研究生：魏君如

中華民國九十九年七月六日



## 謝 誌

「智慧是命運的一部份，一個人的頭腦會被其所遭遇的外在環境所影響」  
莎士比亞

感謝在這兩年研究所生活當中，東海大學所帶給我的優質學習環境。開著 word，心中真是百感交集。喜的是在東海日復一日的過，論文終於在六月底算是順利的完成了，哀傷的是論文完成後我也即將要離開這美麗的東海校園，期待的是我即將面對的下一個人生階段；而最終在回首來到東海的兩年日子當中，心中最多的感觸便是「感激」。感謝我來到東海的這兩年中能夠遇到對我照顧有加的師長們、同學們以及陪伴我一起長大的家人們，因為有你們使我的人生充滿的光彩，我想我是一個非常幸福和幸運的人。

感謝我的指導教授呂炳寬老師，在研究所兩年當中不論是我在學業與工作上的表現，老師都扮演著非常重要的角色。在學業方面，是老師不厭其煩的一再細心教導與指引方向，當我遭遇寫作瓶頸時，是老師在一旁不斷的給予建議與鼓勵；有老師的督促與提攜使我夠一圓兩年畢業的美夢。在工作方面，感謝老師給予我擔任國科會、教育部助理工作的機會，在這兩年當中對我來說也是最好的磨練，實在是萬分的感激，寬寬老師謝謝你！感謝姚立明主任，無論是在大學求學過程中或者是研究所求學中，對我總是照顧有加，要不是有老師積極的幫忙，我就沒有辦法順利的完成論文的訪談，謝謝老師總是對我這樣的熱情幫助，而另外一方面在論文撰寫方面，老師也給予我很多寶貴的意見，姚伯伯謝謝你！感謝口試委員徐正戎老師與張峻豪老師在百忙之中審閱我的文本，並且在口試當天不吝惜的指教，提供了許多寶貴的意見，使我看見在建構模型當中的盲點，讓我對於論文內容的思考能夠更全面與完整，謝謝你們的建議使我論文的能更臻完善，兩位老師辛苦了和謝謝你們！

感謝柯義龍老師，在研究所一年級下學期擔任您的助理，及暑假期間您給我工作的機會，讓我在您身邊學到了很多處事及看待人生的態度，老師每每看到我總不忘關心問我：君如最近好嗎？讓我感到十分的溫暖，謝謝柯老師！林淑馨老師，謝謝您在質化課時對我們嚴格的訓練，培養我們邏輯思考與寫作的的能力，在老師身上學到了很多令我受用無窮，謝謝老師！項靖主任，也謝謝您在量化課對我的指導以及平時對我的關懷，謝謝主任！蔡偉銑老師，平時老師遇到我總會和我聊上兩句：君如最近論文進度如何？有什麼方向與想法？謝謝老師！謝謝家瑩學姐在各方面的協助與幫忙，謝謝您！

另外，仍須感謝所有的受訪者，謝謝你們撥冗時間，並熱心的提供給我充分的資訊以及資料，若沒有你們的幫忙，我也就沒有辦法呈現實務上的檢證，謝謝你們願意給我機會與我長談，對我來說受益良多，實在萬分感謝！

感謝我所有親愛的朋友們，東東感謝你平時就一直聽我嘮叨我的論文，幫我挑錯字，也聽說你可以把我整本論文的內容都給默寫了出來，論文寫累了還好有你可以陪我四處溜達，謝謝你唷！謝謝阿毛，我的好姊妹謝謝你總是在我要去訪談前給我一封溫馨的打氣簡訊，減緩了我緊張的情緒，平常有好康的我們也都互相分享，一同出遊以及無時無刻的閒聊，還好研究所兩年有你的陪伴，讓我的研究所生活非常的充實與精彩，謝謝你！感謝植棟，平時給我的加油打氣，研究所生活認識了同樣是星八克愛好者的你，於是我們常常四個人在星八克渡過悠閒的晚上，謝謝你的相伴！謝謝小梁，還好有你這個姊妹一起渡過了漫漫的研一暑假，一起 MEETING 一起加油打氣，謝謝你！謝謝瑟君，難得有這樣的緣分讓我們相識且同窗了六年，謝謝你作為鄰居時對我的照應，也謝謝你在我初稿發表時給予的最大鼓勵！謝謝瑞娜學姐，還好有你與我一起分擔口試所需要擔憂的所有事情，在口試那天不斷給我鼓勵，讓我走進 SS310 時能夠放鬆心情，謝謝學姐！謝謝 97 級行政碩二的同學，感謝大家在我發表研究計畫、初稿以及校外發表時的大力相挺！謝謝林文正同學，每次當我需要你時都會義不容辭的答應我，給我很多寶貴的意見和幫助！謝謝老人花，在我讀研究所之前陪我到台中找房子，平時只要有空也會不時的關切我是否可以順利畢業！謝謝你們大家給了我最大的動力，往前邁進！

感謝我最親愛的妞兒(宇慈)，雖然大學畢業後，一個在桃園一個在新竹，見面的次數變的很少，但我們的感情並不會因為這樣而被淡忘，謝謝你兌現了我剛進入東海時你給我的承諾，兩年後也來參加了我的畢業典禮，實在揪甘心ㄟ～也謝謝你每次都要當我的垃圾桶聽我訴苦！感謝最親愛的妹(沛晴)，我們總是互相分享著心事，在我最繁忙時你總是不忘給我一個 MSN 訊息或簡訊，要我在繁忙之餘要記得休息照顧身體，感謝你捨棄了自己的畢業典禮，遠到來參加我的碩士畢業典禮，謝謝你！謝謝貝珊，雖然你人不在台灣，但仍時常給我加油打氣，對我來說你們不但是好朋友也像是我的姊妹們，謝謝你們。我要給你們一個超大的擁抱！

感謝最最最親愛的家人，謝謝爸爸媽媽在我就學期一路來的栽培與支持，或許在有些時候我沒有扮演好一個孩子的角色，讓你們失望，但是如果沒有你們，也就沒有今天的我！謝謝爸爸媽媽總是處處為我著想，怕我在外面住的不好、吃的不好每次回家總是營造了最溫暖的環境，歡迎我回家，謝謝你們！更是謝謝你

們用著那老花的眼睛幫我校對論文！謝謝臭猴猴(Ivan)雖然你都在美國，但我們仍時常用 MSN 聯絡感情，謝謝你經常在 MSN 上給我解決任何英文翻譯的困難，要趕緊光榮歸國喔！謝謝阿姨，自從前一陣子家裡開了餐廳後，你就像是我第二個媽媽一樣，時常通電話開導我、關心我，謝謝阿姨在我每個人生重要的日子當中都能夠參與，你送給我的豆豆我會好好照顧牠！謝謝舅舅，大學念了行政管理系是舅舅給我的意見，是你讓我挖掘了我所感興趣的科目，使我一路這樣順遂的念到了碩士畢業，也謝謝你平常時給予我的所有人生經驗與意見，謝謝你！謝謝外婆與奶奶平時對我的關心與照顧！而在這裡我覺得我更應該要感謝老天爺爺讓我出生在這麼幸福的家庭裡，因為家人就是我最強硬的後盾，有了你們未來的日子就算再艱辛，我也夠不怕困難的往前走，因為我知道家永遠都會是我的避風港！

要感謝的人實在太多，於此我想對所有在我求學過程中曾經幫助過我、關心過、祝福過我的人說聲謝謝！因為有你們的相隨使我的人生處處充滿了歡樂與精彩，而我將帶著這些年求學時期所蓄積的能量，飛往下一個生命旅程。最後，還有一句話想與大家分享，在求知的過程當中或許辛苦，但千萬不能怠惰，怠惰便會使成功離你越來越遙遠；就有如蕭伯納所說「懶惰就像一把鎖，鎖住了知識的倉庫，並使你的知識匱乏」。共勉之！

君如 謹誌

2010 年 7 月

## 摘要

半總統制度國家運作之特色在於「行政權力二元劃分」，在此制度中以 Duverger(1980)的定義為首，其將半總統定義為半總統制度國家之總統必須為民選、總統有相當的權力以及有與總統並立且獲得國會信任的總理與內閣。不過礙於定義中對於總統相當權力的抽象且模糊界定，假若半總統制度之憲政運作隨著影響權力關係之各種要素的加入，便可能會造成不同半總統制度國家在運作上出現多樣化的結果；這便成為導致後續的研究學者在建立半總統制度次類型時出現了多種不同的樣貌且無法達成共識之主要因素。而另一方面在國家憲政運作下各種不同的權力交織影響，行政與立法間之權力關係往往會變的更加的複雜且紛擾，為了有效的避免過多府會紛爭，吾人必須要透過「覆議」制度的建立，來讓行政權有效的制衡立法權，同時避免立法權限的無限擴大。

但我國覆議制度門檻自 97 修憲後將原先的三分之一加一提高至二分之一加一，無疑是在無形之中加深了府會間之僵局以及對立，且更不利於行政機關對立法機關的制衡。有鑑於此，筆者想以半總統制度行政權二元劃分的特色以及府會間運作之特色此兩大變數，建立我國憲政運作的理想型(idea type)，分析覆議制度門檻修正後此一中介變數，對於對於各種憲政運作類型有何影響；又或是對於我國國家政策之產出有何影響，透過模型的建立與分析，期望瞭解何種憲政運作類型，較有利於國家政策之產出。另外，透過實證分析與理想模型的相互檢證，探究我國少數政府實證時期所面臨的困境與問題，而能在後續研究當中得到具體的修正方法與建議。

關鍵字：半總統制、覆議制度、政策產出

## 目 錄

第一章 .....	1
第一節 研究背景.....	1
第二節 研究動機.....	4
第三節 研究目的.....	5
第四節 研究問題.....	5
第五節 文獻探討.....	6
第六節 名詞解釋.....	19
第二章 理論 .....	23
第一節 半總統制之定義與批判.....	23
第二節 半總統制在我國之檢視.....	27
第三節 半總統制度下憲法規範面之次類型.....	29
第三節 半總統制度下實際運作之次類型.....	34
第四節 覆議制度.....	46
第五節 政策產出.....	56
第三章 研究設計 .....	63
第一節 研究方法.....	63
第二節 研究架構.....	66
第三節 訪談設計.....	68
第四章 個案介紹及研究成果分析 .....	71
第一節 個案介紹.....	71
第二節 研究成果分析.....	79
第五章、結論 .....	115
第一節 憲政運作理想型(idea type)之檢證.....	115
第二節 研究建議.....	123
參考文獻 .....	129
壹、 英文部分.....	129
貳、 中文部分.....	130

附錄一 訪談逐字稿(S1) .....	135
附錄二 訪談逐字稿(S2) .....	145
附錄三 訪談逐字稿(S3) .....	159
附錄四 訪談逐字稿(L1) .....	167
附錄五 訪談逐字稿(L2) .....	172
附錄六 訪談逐字稿(L3) .....	178
附錄七 訪談逐字稿(L4) .....	188
附錄八 訪談逐字稿(L5) .....	192



## 圖目錄

圖 2-1：半總統制度總統與國會之權力關係互動圖 .....	28
圖 2-2：半總統制下次類型的層級關係.....	31
圖 2-3：半總統制度之運作類型 .....	38
圖 2-4：總統、總理與國會權力集散光譜.....	41
圖 2-5：Easton 政治系統圖 .....	57
圖 3-1：研究架構圖 .....	67

## 表目錄

表 2-1：各學者對 Duverger 半總統定義之評判與修正 .....	24
表 2-2：「總理—總統」與「總統—國會」之制度特色.....	30
表 2-3：各學者對半總統制次類型之設計.....	34
表 2-4：我國自 1997 年來歷屆總統、行政與立法之互動關係.....	43
表 2-5：我國政治制度下所可能產生的覆議憲政運作類型.....	52
表 2-6：我國自制憲來所歷經的覆議案.....	55
表 2-7：我國少數政府執政來所歷經的覆議案件 .....	60
表 2-8：國家憲政運作理想類型(idea type).....	61
表 3-1 研究問題之研究方法表 .....	64
表 3-2 本研究之訪談對象.....	68
表 4-1：97 修憲後歷屆覆議案件 .....	71
表 4-2：財劃法爭議條文.....	74
表 4-3：公投法爭議條文.....	75
表 4-4：319 真相調查委員會爭議條文 .....	77
表 4-5：修憲後對於憲政運作影響之研究成果分析 .....	88
表 4-6：修憲對少數政府運作及政策產出影響之研究成果分析 .....	95
表 4-7：覆議門檻更改對憲政體制運作影響之研究成果分析 .....	104
表 4-8：覆議制度對少數政府影響之研究成果分析 .....	110
表 4-9：修憲後對憲政體制現況省思之研究成果分析 .....	112
表 4-10：覆議案例特徵之研究成果分析.....	114
表 5-1：規範面與運作面之建議.....	128

# 第一章

## 第一節 研究背景

行政與立法的互動關係往往是多數研究憲政體系、國家政體甚至是對策產出影響的核心議題；且憲政體系設計之良窳將會影響到整體國家政府之運作，因此吾人必須要釐清總統制、內閣制與半總統制(雙首長制)三種不同的憲政類型，方能有助於後續的問題研究與分析。

在總統制國家中，憲政制度的設計固然是由國會掌握立法權力核心，而總統掌握行政權力，總統可以透過同政黨在國會中的議員提案，有別於內閣制，總統制國家在政策推行與主導立法上皆佔有了較為強勢的地位。因此總統制國家的憲政制度設計特色不外乎便是以國會負責立法、總統負責行政權的分權憲政設計。而就選舉制度來看，在總統制國家中由人民分別選出民選總統與國會議員，且總統與國會議員皆有固定任期。更重要的是在總統制國家中採用孟德斯鳩三權分立的概念，除了司法獨立於行政權與立法權外，仍必須達到透過彼此間之關係相互牽制以達到制衡目的。

但在內閣制國家中，就選舉制度觀之，選民僅選出國會議員，再由國會多數黨或多黨聯盟組合而成內閣，內閣閣員為國會中各政黨之領袖，而國家國王為虛位元首；國家的政策決策掌握在內閣手中，同時內閣閣員也是重大法案的提案者，因此在整個內閣制國家中，可說是由內閣領導了整個國家發展的趨勢。有別於總統制國家，內閣制國家國會擁有對內閣總理不信任之法案，得透過不信任法案的通過要求總理下台，不過總理也得訴諸民意將國會解散。是以在行政立法合一的情況之下，各政黨皆會致力於獲取國會過半數之多數席次，已確保行政權與立法權的掌握。

而在半總統制國家中，基於其主要憲政制度設計之特色為「行政權二元化」，因此又有學者將此一制度稱之為雙首長制。在此一制度中，由 Duverger 的分類標準最為人所知，Duverge 將其定義為：(1)半總統制國家之總統必須是民選且有固定任期的；(2)總統有相當的權力；(3)憲法分別規定由總統與總理共享行政權力以及政府首長之雙重信任制度，即是總統任命總理而總理必須對國會負責的一種憲政設計(Duverger, 1980: 166)。然而值得注意的是，在此制度中權力互動關係多變，因此在不同背景的國家當中便很有可能會出現不同的運作結果。換言之，半總統制度其實是總統制與內閣制兩者間之擺盪，總統權力之大小決定於總統是否能夠掌握國會之多數(黃德福, 2001: 102)。是以，半總統制不像總統制與內閣制一樣，對於行政、立法之權力有非常清楚且文明的規範，也就是說模糊的權力

劃分便是這此一制度所備受爭議之處；因此若要探討半總統制國家憲政體制發展，就必須要瞭解該國的憲法條文規範及憲政運作的脈絡。

就如同李國雄教授所指出的，制度寄託於他所依附的環境當中，因此制度受到一個國家的歷史、文化、經濟發展、社會結構、選舉制度以及政黨制度等因素的制約與影響，一國的憲政制度並非平白無故的生存在空泛的框架當中(李國雄，2002：26)。反觀我國的憲政體系設計也逐漸由制憲最初的「修正式內閣」、遷台後歷經動員戡亂時期的「權威體制」而後轉向修憲過後的「半總統制度」。另一方面，台灣當前的憲政體系，可由我國憲法<sup>1</sup>、增修條文<sup>2</sup>、大法官釋字<sup>3</sup>以及我國的選舉制度<sup>4</sup>中可得知，已逐漸趨向於以「總統為權力核心」。而我國國會權力，也因為台灣的選舉模式與政黨生態，顯得毫無彰顯之力。因此，在無法有效制衡雙方的情況之下，我國的立法院就更自然而然的出現「口水大戰」的議事困境。是以，在這樣紛亂的政治局面以及朝野分裂情況之下，我國制憲者望透過「覆議」制度的訂定，來避免府會間的紛爭。

---

<sup>1</sup> 憲法第 35 條 總統為國家元首，對外代表中華民國憲法。

憲法第 41 條 有關總統人事任命權；

憲法第 55 條 行政院院長由總統任命，並經由立法院同意任命之；

憲法第 57 條 行政院與立法院之關係，行政院需向立法院負責，並得對立法院所提出之議案進行覆議；

憲法第 53 條 行政院為我國最高行政機關；

憲法第 62 條 立法院為國家最高立法機關；

憲法第 71 條 立法院對於行政院所提列之預算，不得為增加支出之提議。

<sup>2</sup> 憲法增修條文第 2 條第 2 項 總統對行政院院長、各會首長之任免，無須經由行政院院長副署；

憲法增修條文第 2 條第 4 項 總統為決定國家大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局；

憲法增修條文第 2 條第 5 項 總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢行政院院長後得逕行解散立法院；

憲法增修條文第 3 條第 1 項 行政院院長由總統任命之，原憲法第 55 條停止適用；

憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款 行政院對於立法院所提出之法律案、預算案、條約案、如認為有窒礙難行時，得經總統核可提請覆議，其覆議門檻如經由全體立法委員二分之一以上決議維持原案。

<sup>3</sup> 釋字第 520 號解釋：對於行政院所提出重要政策變更案件，應向立法院提出報告並被質詢。解釋文中提到若因施政方針或重要政策變更涉及法定預算之停止執行時，則應本行政院對立法院負責之憲法意旨暨尊重立法院對國家重要事項之參與決策權，應依照憲法增修條文第 3 條及立法院職權行使法第 17 條規定，由行政院院長或有關部會首長適時向立法院提出報告並備詢。若行政院提出報告後，其政策變更獲得多數立法委員支持，得先停止相關預算之執行，但若立法院反對或有其他議決時，則應視議決之內容由各相關機關協商解決方案或根據憲法現有機制選擇適當途徑化解僵局。

<sup>4</sup> SNTV：我國立委選舉所採用的「複數選區單記非讓渡投票制」，將會導致立法院多數陣營無法團結穩固。因為 SNTV 係一種在複數選區下實施的選舉制度，在此一制度下小黨生存的空間要比單一選區相對多數制來的大一些，是以這樣的選舉制度將會成為我國很難形成單一多數黨或多數聯盟情況之重要因素。同時在 SNTV 制度下一個政黨在同一選區內下會提名諸多候選人，致使黨內競爭比黨紀競爭來的激烈，這將不利政黨凝聚力與黨紀的維持(蘇子喬，2006：63-66)。

覆議制度在我國憲法規範之下，乃由行政院提出政策，由立法院會通過立法程序後再交由行政部門負責執行；因此覆議制度設計的初衷，在於期望能夠透過覆議，讓行政權能夠有效制衡立法權，使得行政院不至於淪為僅能執行立法院多數所通過之法案與政策。換句話說，覆議制度的實施一方面是一種表示行政院對立法院負責的方式，而另一方面則是不希望出現過於頻繁的倒閣(呂炳寬、徐正戎，2008：103)；尤其是在少數政府時期，期望能夠讓行政權在立法過程中出聲，不至於到最後僅能實施國會多數想通過，而執政黨所不想執行的法案與政策。

「覆議」乃指行政機關對於立法機關所通過之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達行政機關一定期限內，就窒礙難行部分敘明理由送請立法機關重行審議；換句話說覆議制度一詞於行政學界通稱為「行政否決」(Executive veto)，意味著行政機構用以否決經由立法機構所通過法案的權力(楊富雄，2000：220)。然而透過覆議制度的實施，期化解行政與立法間制度設計運作的爭議，同時避免議事時間的拖延造成政府重大政策的延宕。因此，就理論上而言，覆議是行政機關與立法機關之間一種政治運用，其目的在防止立法權之過度膨脹、草率或濫權，故以覆議權加以制衡(廖達琪，2008：2)。

在 2000 年之初，我國完成了首次的政黨輪替，但同時也造就了未來 8 年憲政體制不穩定之根基。自 2000 年至 2008 年我國之府會一直維持在緊張的關係之下，兩次的立委選舉，執政黨皆未獲取過半數的席次，因此我國在民進黨執政這 8 年中一直處在少數政權的運作之下；另外於 97 修憲中依憲法增修條文第三條第二項第二款之規定，將我國的覆議制度門檻由原先的三分之一加一，提升至二分之一加一，是以在此政治氛圍之下，無形之中不但可能會加深府會之間的對立與僵局；也更不利於行政機關對於立法機關的制衡。簡單來說，覆議制度隨著憲法增修條文的更改提高覆議門檻，且又在倒閣制度難以啟動的情況之下，行政與立法兩權之關係將更趨於緊張，而彼此間爭議也更難以有效的化解。因此在制度的約束之下，少數政府時期的政府顯然無法有效掌握覆議制度的優勢，以制衡立法機關。然而在我國朝野對立的政治氛圍以及既有的制度規範下，覆議制度也僅能化作為政黨相互杯葛的場域，沒有辦法透過覆議制度的對話機制來促使行政與立法有效的進行相互溝通與協調，反而更不利於我國憲政的運作及共識的達成。是以，在調閱過去行政院覆議資料時，可以顯見的是，在少數政權執政的情況下，行政院所提出的覆議往往都是失敗的。

承上所述，我國自 2000 年第一次政黨輪替後再加上 7 次修憲的結果，造成政治環境的詭譎複雜，而我國的政黨間之關係更造就了現今中央政府體制紊亂之情況，進而使立法與行政部門長期處在權力不均等的對立狀態。以我國歷年來修

憲的結果觀之，於 97 修憲後修訂二分之一的覆議門檻，會將我國的憲政制度導向以立法權為中心的一種體系，但實際上在陳水扁 2000 年執政時期，縱使覆議制度的制約使行政權無法有效的抗衡立法權，但前總統陳水扁仍善用諸多不同管道做為制衡國會多數的方法。除了上述種種制度因素對於覆議結果的制約外，我國覆議結果仍深受政黨政治的影響。是以，筆者將在後續對於 97 修憲後的覆議制度對於政府政策產出是否會造成影響，進行更深入的探討，並以 97 修憲後正值少數政權時期所歷經的 3 次覆議案件作為研究核心，對於當時行政與立法權限互動以及其所產生之衝突爭議進行更深入的研究與闡述，最後再回歸至我國憲政體系的規範面向作一檢討。

## 第二節 研究動機

台灣自解嚴後，開啟了一連串修憲之路途。也在修憲過程當中決定了我國憲政體制的方向。但礙於修憲的過程僅只是在原憲法的基礎架構下進行修改，因而無法與當前的政治時空環境背景相契合，導致我國中央政府之體制之運作未能有一完善的輪廓，不論是在行政與立法上的爭議甚或是總統與行政首長職權的爭議，皆是致使我國憲政體制在運作上淪為一搖擺不定的體系<sup>5</sup>之主要原因，同時也造成在實際運作上的扞格。因此釐清我國憲政體制運作上的困境為本研究動機之一。

再者，有別於美國總統制國家，實施覆議制度之成功，反觀我國紛擾的政治環境以及長久來政黨間的扞格衝突中，希望透過 97 修憲後之覆議案件，探討少數政權政府是否能透過覆議制度來有效制衡國會中多數政黨，又或是瞭解在我國憲法規範之下的覆議制度，是否會深化我國憲政制度結構上所帶來之政治不穩定情況，進而突顯少數政府的缺失，為此研究動機之二。

最後，期望以政治權力對於政策的需求與支持此一角度，來闡述在自 97 修憲後正值少數政權時期所歷經之 3 次覆議中，行政院與立法院即是行政部門與立法部門之態度與立場，進而探討覆議制度對於當時的政策產出之影響為何。簡而言之，即是透過歷次的覆議法案，以司法、立法及行政三者間之關係瞭解覆議制度對於我國政策制度之影響，探討覆議制度對於政策產出之影響為本研究動機之三。

---

<sup>5</sup> 由於半總統制度的運作模式有很多種，並不像總統制與內閣制的運作模式一樣，僅只有固定的兩種可能運作模式。因此在不同國情背景下的半總統制國家中，就會產生各式各樣的運作方法；又各國的民主成熟的程度不一，可能就無法向法國一樣，當總統與總理不同時會產生「自動換軌」機制。因此當我國再歷經每次得總統大選後就必須要面臨行政與立法權力轉變的情況，這便是造成我國半總統制度在運作上經常搖擺不定之原因，是以又有學者稱半總統制度為「鍾擺體系」，制度的權力傾斜會依據我行政立法間之權力變換而產生不同的擺盪。

### 第三節 研究目的

綜觀上述之動機，得以瞭解到我國當前所面臨憲政運作上的困境與紛擾，這些困擾輕則可能會造成我國憲政運作的不穩定，重則會導致我國憲政運作上的僵局與政黨間之扞格，進而影響到我國政府在政策產出上的延宕；因此筆者針對上述之動機，有下列幾項的目的，茲分述如下：

一、透過建立屬於我國憲政運作之理想類型，對於 97 修憲後所歷經覆議案進行研究，期以解決我國行政與立法長期來所處之權力不均等狀態。

二、甚或是透過本研究讓我國覆議制度門檻對於行政權遭受限制的問題，得以受到重視，並且針對行政權遭受剝奪的困境提出具有建設性的建議與修正。

### 第四節 研究問題

#### 主要研究問題：

我國當前憲政體制下覆議制度對政策產出有何影響？

#### 細目研究問題：

- 一、半總統制的基本意涵為何？
- 二、覆議制度的基本意涵為何？
- 三、覆議制度是解決行政和立法之間僵局之機制，但實際上，實施覆議後，府會之僵局與衝突是否更形嚴重？又覆議制度能否有效解決府會衝突？
  - (一) 在少數政府時期，行政機關若欲想透過覆議制度對其所認為窒礙難行之法案進行重審時，會產生何種限制與憲政僵局？
  - (二) 又覆議制度對政府的政策產出會有何種影響？
- 四、若在覆議制度無法有效制衡國會以解決衝突與僵局時，有何解決僵局之機制？
- 五、若以覆議制度運作之理想類型觀之，何種覆議制度之運作類型最有利於政策產出，又該類型若不利於政策產出其原因為何？

## 第五節 文獻探討

本節在此部分以回顧文獻之方式針對我國憲政體系相關文獻進行整理，期瞭解目前關於本研究所能運用文獻之觀點，或者是發現自過去到現在文獻所不足之處來加以補足。首先將針對探究憲政體制對於政治穩定甚或是民主鞏固及政府效能等相關文獻做一彙整；繼而以憲政體制做為自變數以政策產出為依變數，將攸關各國憲政體制下，所有運作可能對於政策產出之影響做為文獻探討主要核心，再者將我國有關於覆議制度之研究進一步歸納，以瞭解我國有關於覆議制度之研究有哪些類別，最後針對國內對於政策產出之研究進行論述。筆者試圖在各種不同研究中找出不同之研究觀點，並且在研究結論部分進一步提出本篇研究與過往研究之差別與重要性。

然而，有關於憲政體制之文章其所論述之範圍至廣，所謂憲政體制乃是國家中憲法針對行政、立法與司法分權與制衡原則所建立的規範架構，簡單來說行政與立法兩權的關係以及行政權的歸屬便是一國中央政府體制運作之核心。另一方面，由於半總統制度在立法與行政權的劃分上不但擁有了總統制的特徵，且在行政權二元劃分的情況下卻有著類似於內閣制的權力劃分。因此，在對於半總統制度憲政運作的概念上，有學者利用「少數政府」也有學者運用「分立與一致性政府」的概念來論述半總統制度在運作上的情況。此兩種說法其實皆是代表了同樣的運作情況，即使當執政黨與國會分屬不同政治黨派時，吾人就可以使用少數政府或分立政府稱之。職是之故，為了能讓讀者更清楚地閱讀，筆者仍將就已涉獵之文章將範圍層次由大致小大略分開彙整，茲分述如下：

### 壹、 憲政運作對民主鞏固之影響

鄭敦仁、江大樹(1997)指出憲政體系的深化與經濟發展的再成長以及社會公平與分配正義，乃是我國民主鞏固發展的重要課題。並認為台灣在近十年來的民主鞏固發展，可稱是全球第三波民主化中最成功且特殊的經驗。但由過去十年的威權統治到後半段的民主制度的建立，尚須經歷數階段的憲改過程，若朝野間無法理性對話、相互溝通與包容，那麼我國的民主鞏固之路將未必會是一帆風順且樂觀的。

況正吉(2000)則採用了統計分析法與比較政治之角度，探索各國在政治經濟上發展之差異。其中作者以憲政制度與經濟改革做為自變項，來論述此兩變項對於民主鞏固所產生之影響。作者以 Lijphart 的選舉制度分類與 Duverger 的政府體制分類交叉組合後所得的九種民主制度類型做為統計基礎，最後經由統計數據研究發現內閣制與比例代表制所組合之民主制度類型，最有利於民主的鞏固，而在



經改方面激進式改革國家的經濟表現水平優於採漸進式改革的國家。

張剛嘉(2001)以民主化做為中心，並將南韓民主發展的歷史經驗對照台灣民主之發展，透過將民主化之正面與負面的主要因素作分析，探究民主化在兩國之間產生的原因，其中作者指出南韓與台灣兩國所將面臨的皆是威權轉型後民主鞏固的問題。因此作者針對政黨政治、政治參與制度化、經濟表現、生活水準、社會結構與衝突、外力介入、依賴本質、政治文化、政治暴力、多元主義、經濟分配等十一個要素來架構民主鞏固的環境；分別從十一個因素當中論述兩國主要的差異，並做歸納比較。最後對於兩國民主化之路途做預測性之推論，不論兩國終將會走向崩潰或鞏固之路都給予解決的方向與建議，同時也期望兩國在未來民主化程度上有更好之發展。

江欣彥(2005)以國會選制、經濟意識型態以及國會選舉制度改革之思維，來探究我國憲政發展對於民主鞏固之影響。其中作者在以「確立二元意識型態光譜的平衡競爭，能有助於國家邁向民主鞏固進程」作為假說，並甫以 John Rawls 「公共理性」的立論，提出經驗政治與哲學思維的例證。另外，作者在國家與社會的四種互動模型中，選擇以「雙軌並行」作為台灣解決民主鞏固問題的途徑，透過「空間理論」與「雙軌並行模型」的分析，經過證實後得知當競爭議題從一元擴大為二元時，可望緩和台灣現有國家認同單一競爭的弊端並有效解決台灣邁向民主鞏固歷程中所遭遇的窘境。

謝銀鈺(2006)將其研究重點範圍在於以三國府會關係運作之觀察、三國憲法與總統權力範圍以及三國國會選舉制度，包括歷屆國會大選結果等三個面向來觀察、比較這三國憲政制度之異同，並分析其為何會有不同表現的原因。另外更以五種不同的角度來分析比較俄羅斯、烏克蘭與波蘭三國制度之異同，其中包括是憲政制度之抉擇、憲政制度之發展、總統權力之大小、總統—總理—國會之間的黨派關係以及各國之民主鞏固情形等，並同時針對該三國之國會多數與行政權中心為焦點，進而評估該三國民主化之後的民主鞏固之情形。

## 貳、 憲政體制運作對政治穩定之影響

江啟元(1991)指出我國自威權體制轉變為民主時代後，國家與社會的互動關係必須經過調適，方能夠維持正常之政治體系運作，因此作者以宏觀之角度來探討臺灣自從嚴後的政治穩定情況。所謂宏觀即是以台灣的內外環境作為分析之指標，利用國際局勢、政治體系運作過程中以及體系成員參與政治運作之管道來分析政治體系的權威當局所有可能導致政治不穩定之因素，並觀察權威當局對改變環境所作的努力。最後作者察覺，當統獨爭議與權力爭奪相結合時，對臺灣政

治穩定的影響程度為大；若無這兩項因素時，政治體系基本上是穩定的。因此若要維持我國之政治穩定，執政當局必須要確實做到促進政治參與達成合理憲政改革之共識以及主動的大陸政策，促成中共和平轉變，以緩和中共對臺灣的威脅。

周陽山(1996)在其文章中針對總統制、內閣制與半總統此三種憲政體制，分析其優劣，並且就「政治穩定」此一基礎做為比較標準，其研究結果發現在所有內外影響因素相同的情況之下，採取議會內閣制國家的政治穩定度高於總統制國家。至於半總統制度國家，作者認為僅有法國與芬蘭較符合 Duverger 之定義，在此作者以芬蘭為例做為分析；其中作者發現芬蘭的半總統制度雖可維持長期的政治穩定，但卻不易模仿、移植。另外作者更指出縱使政黨體系成為阻礙芬蘭憲政穩定發展的原因，但相較於總統制國家在府會林立的情況下可能會出現「跛腳總統」，甚或是面臨政變的威脅，其認為半總統制度確實比總統制國家要來的容易維持政治的穩定度。而憲政制度雖是民主鞏固與政治穩定的主要成因，卻非唯一的關鍵因素，因為影響政治穩定發展的原因乃包括了經濟、文化、政治與制度因素，是以對於各種憲政體制的良窳仍有待進一步的觀察，方能做出便細密的推論與解釋。

李鳳玉(2000)以法國、威瑪共和、波蘭以及中華民國作為比較對象，探究總統干政動機與能力對政府的政治穩定之關係。首先衡量各國總統依憲法及憲政慣例所賦予之權力大小，再者以國會政黨體系以及總理所屬之政黨做為變項探討總統干政之動機，最後將總統權力大小與干政動機兩變量交叉組合後建構出政治穩定度模型，來探討各半總統制度國家在不同時期的政治穩定情況。其研究結果顯現，穩定度級數越高國家政府越趨於穩定，同時也指出唯有總統擁有強大的干政能力與動機，才可能會出現不利於政治穩定的情況發生，兩者缺一不可若缺少其中一樣，那麼對於國家政治穩定的戕害也是有限。

岳宗明(2001)以四個實施半總統制度之國家為對象，比較各國之政治穩定情況。然而作者提出了當前研究半總統制度對於不同因素與政治穩定關係研究之類別，大致上共可分為四類為：強調半總統制本身與政治穩定關係之研究、強調制度配套與政治穩定關係之研究、強調非制度因素與政治穩定關係之研究、制度與非制度因素都強調之研究。然而作者乃以各國之憲政制度抉擇、憲政設計及運作模式等變數來探究各國在政治穩定情況。最後依照不同變數之間的關係，做邏輯上的推演，首先界定總統權力大小的標準，比較出四國總統權力的大小，並搭配不同時期的政黨體系及府會關係，來界定四國的政治穩定度。希望透過該研究能對於目前還在猶疑不定的台灣憲改道路上，提供參考，最後將提出對未來研究方向之建議。

吳玉山在〈半總統制下的內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯與中華民國〉一文中，以總統權力大小、府會關係以及政黨體系建構出一憲政運作的架構，並且針對憲政運作下所衍生出的模型分為八種類別，藉以瞭解總統和國會的政黨屬性以及互動關係，進而排列出不同的政治穩定係數，以判斷各種不同運作組合下的政府穩定程度。

而王維芳(2002)則更進一步的針對了半總統制度國家中的總統權力、府會關係以及國會政黨關係此三變項，來探討一國之政治穩定與民主鞏固，期望透過制度設計面向建立一套半總統制政治穩定的變項，以供我國未來做為修正憲政改革時之參考。並且以吳玉山所提出「半總統制度的八種組合及政治穩定級數」的分類分析後得知，我國的政治穩定有越趨於不穩定的狀況產生。是以作者認為若想要有效的改善我國政治不穩定之情況，應該要將總統與國會的選舉時程並列，減少分立政府的情形發生；同時在總統權力設計方面應該要清楚地權責劃分外並應該要強化總理對總統的副署權限，方能避免總統權力的無限擴張；最重要是由於我國當前的選舉制度容易造成同黨撻伐、黨紀不彰等情況發生，因此選舉制度的改變與否是影響我國未來憲政運作穩定發展的重要因素。

沈有忠(2004)以探討半總統制度下的權力集散分析對於國家政府穩定之影響為核心。作者指出由於半總統制度國家下憲法所賦予總統權力的不同，在加上政府內閣與國會互動以及國會是否存在穩定多數等變項的差異，會造成不同憲政運作的可能。然而在不同變數影響之下，若黨派立場越趨於接近或行政權朝向一元化運作時，將越有利於政府的穩定運作與續存。由於半總統制度兼具了內閣與總統制度之特徵，因此在這樣的制度設計之下，半總統制度國家的運作是相當複雜且多變的，而政府的穩定更需要多重條件配合才可能達成。

許皖(2005)探究自 97 修憲後台灣政府體制對於總統、閣揆與國會的三角關係之規範之特色，另外作者提到 2000 年政黨輪替可以說是台灣在民主化過程中的重要里程碑，同時也擺脫了自古來中國國民黨(以下簡稱國民黨)一黨獨大的局面，因此作者依照政黨輪替後不同閣揆就任的期間為分界，共出現陳唐體制、陳張體制、陳游體制、陳謝體制以及目前的陳蘇體制等五個時期，期望透過五個時期中政黨政治與政黨生態的變化瞭解我國在行政、立法與司法關係上之互動關係，同時也探究在少數政府時期，我國的憲政運作及政治穩定情況是否能有別於 97 修憲前之局面。

### 參、 憲政體制運作對政府效能之影響

馮美瑜(2003)以制度性之角度，探討美國、法國以及中華民國政府在分立政府的執行與運作，其中作者指出由於憲政體制上行政與立法的分立導致「政府無能」的批判，以美國為例縱使美國政府雖然建立在「權力分立」的基礎上，但美國仍擁有了「權力分享」的政治特色；而在法國時期，也擁有了「左右共治」的權力分享架構，因此就以台灣來看，總統學習如何全力分享，才是維持政府效能解決僵局的重要關鍵。

林繼文(2006)認為不同的制度往往會彼此鑲嵌，難以切割觀察。若只對制度進行觀察那麼可能會忽略到制度性質的改變，因此可以將不同制度面向進行配套來加以觀察。是以作者即根據一個國家的中央體制、選舉制度、時程以及社會分歧來判斷憲政運作之情況。以中央政府體制和政黨體系的搭配為例，多黨制在內閣制之下可能縮短政府的壽命，但在總統制之下卻能助長行政部門的優勢。然而，對於經歷2005年修憲的台灣而言，此次修憲案設下了極高的修憲人民複決門檻，在可見的未來台灣將以半總統制和傾向並立制單一選區制(兩黨制)的選舉制度為運作趨勢。此種制度上的搭配可能因為一致政府而享有較高的政府效能，也可能因為分立政府而導致嚴重的朝野對抗。

### 肆、 一致性政府與分立政府

吳玉山(2001)指出在分立政府之下，因為行政與立法權分屬不同政黨，使得政黨政府的運作原則遭受嚴重剝削，行政部門與立法部門陷入分歧與矛盾中，而所謂的政治責任、重效能的政府也已不可得；然而這些分立政府的難題也逐漸在我國外交、國防與內政政策上突顯出來。但作者卻認為由於分立政府使否會造成政策滯塞、停頓或缺乏效率，及行政與立法部門間之僵局在學界中爭紛不已，若在爭議未釐清前便開始對於杜絕分立政府可能產生缺失提議所應採取的改革建議是言之過早。因此作者認為應該要對台灣的現況進行剖析，在完成剖析且獲取共識之後，方能進一步的對於現況斟酌如何改進並給予建議之改革措施。

尤俊驊(2005)在其文章中，以總統與國會的互動關係來探究國家內閣組成的情況，有別於過去研究僅對於總統與國會各方面權力互動關係進行論述，作者更進一步的思考了影響內閣組成的變項，並且以各影響變項因素架構出內閣組成之模式，依序排列出不同內閣模式對於政治穩定度之影響。結論指出，我國的組閣過程中始終脫離不了總統與國會間爭權的事實，假設總統在面臨府會不一致的情況下，仍舊不願意釋出組閣權，將會產生內閣穩定度較差的組閣模式，導致執政黨的法案在國會中頻遭受阻撓，另一方面若總統仍無視於國會多數存在執意任命

自己所喜好之總理任命人，縱使國會無法透過不信任機制推動倒閣，使得少數政府得以續存，但卻無法保證執政黨內部的政策不會遭受到擱置。換句話說作者在結論部分簡略了論述在分立政府時期，政府所推動的政策會延宕且導致憲政無法順利的運作。

林靜美(2001)採用以 Alt and Lowry (1992) 用以檢證美國州政府層級下的分立政府與一致政府與財政赤字關係的計量經濟模型，檢證台灣過去民國 78 年到 89 年期間的地方政府層級中，「分立政府」或「一致政府」治理情況下所反應出的預算結果；並探討長期不同的政治變項治理類型下，對地方政府的財政赤字有何影響。在不同的治理類型下，一致政府所偏好的收入、支出水準均顯著大於分立政府，因此由分立政府與一致政府在因應財政失衡的不同方式下，推論其長期結果為一致政府下的財政失衡會大於分立政府下的財政失衡。

王宏忠(2002)指出分立政府的主要成因源自於選民的「分裂投票行為」，因此作者嘗試藉由「2001 年台灣選舉與民主化調查研究：民國九十年立法委員選舉全國大型民意調查研究」所公布之資料，針對選民對於「**分立政府**」心理認知與投票行為進行分析。其中，作者認為選民的制衡觀念、多重政黨認同、投票習性，以及憲政制度的規範等因素，可能是形成我國中央層級**分立政府**的重要變數。

盛杏媛(2003)在其文章中利用分立政府與一致性政府之觀點，以第四屆立法院所有的法律提案為分析對象，探討行政機關與立法機關對於政府提案上的相對影響力。其研究結果顯現，行政院對於政府政策產出時佔有重要地位，但在一致性政府時期與分立性政府時期的影響力卻產生差異，在一致性政府時期由行政院所提出的議案其通過的件數比立法院所提出的議案來的多，且通過所需的時間與過程也較短；但在分立政府時期則有相反的結果。因此在這樣的結果下可推論，行政院若無法掌握國會多數，那麼在國家法案與政策的推動上則較顯得困難。另一方面若以黨派來觀察行政與立法的行為表現時，可察覺民主進步黨(以下簡稱民進黨)因為在政黨輪替後獲取了行政權，因此在立法的提案上並無過去的積極，反之國民黨因失去了行政舞台，是以在立法提案上與過去相比相顯得較為積極些。

然而吳重禮、黃紀、張壹智(2003)更以一致性政府與分立政府的觀點來探討地方與中央的府會關係。作者意識到行政部門與立法部門分屬不同黨派所掌握的分立政府已成為我國近年來各政府部門間之常態運作模式，遂以 1986 年至 2001 年間台灣 23 個地方政府的「縣市政府所題法案之審議情況」、「縣市政府年度預算刪減幅度」，以及「縣市議會通過法案的情況」，以各縣市政府在分立政府或一

致性政府下的運作情形做為分析面向，探討府會互動關係的制度面影響。其研究發現，相較於一致性政府，在縣市層級分立政府中，對於政府法案之審議、預算刪減幅度等確實產生了程度不一的影響。

孫榮吉(2005)希望從歷史制度論研究途徑探討我國形成「分立政府」的制度因素、個別行動者政治運作與影響，並作更深層的研究分析，探究前總統陳水扁先生在過去執政以來，前後更迭五位行政院長，導致行政與立法部門種下長期的政治衝突與政策僵滯之主要原因，以及有何因應之解決方法。更進一步將我國在少數政府時期以及法國在左右共治與自動換軌機制下之情況做一比較，並提出值得我國值得效法之處，期望能夠替我國府會關係建立更良善的互動。

岳瑞麟、吳重禮(2006)該文章以政黨政治的觀點切入，以行政與立法間之互動關係探討我國在分立政府時期對於兩岸政策之影響，試比較在一致性政府時期分立政府時期的行政立法架構，政黨是否因政治立場的不同而對政策的制訂有明顯差異，甚或是產生行政與立法之間在意識型態上的僵局與對峙。有鑑於此該研究以 1996 年至 2004 年間，蒐集報紙上與兩岸政策議題有關並且探討行政與立法關係的報導，來評析行政與立法間共識協商與分歧的互動。其分析結論指出在一致性政府情況之下，行政與立法間之共識確實高於分立政府，且關係也較為融洽，而在分立政府情況之下行政立法的互動則較容易產生衝突與對峙。

吳東欽(2006)透過議程阻絕的觀點，嘗試比較我國自 1993 年至 2007 年間之一致政府時期與分立政府時期，對於國會立法行為是否會有不同的影響存在，並以程序委員會審定議程作為研究分析對象，希望藉由實證分析來探究我國國會受到分立政府運作之影響，是否較容易產生行政立法僵局、政策停滯的現象。經由實證檢驗後發現在分立政府時期，國會是由多數黨主導立法議程的安排、程序委員會的角色與功能亦由配合行政部門推動立法轉變為抵制者，同時因為台灣特有的政治生態，致使朝野政黨的對峙、衝突與僵局已成為常態，因此經常會造成嚴重的政策遲延以及責任難以規避等問題。若要避免台灣分立政府運作的負面狀況惡化，研究者認為當務之急即是要避免議程阻絕的發生。

歐陽晟(2007)之研究旨在探討 2000 年我國中央政府政黨輪替前後，不同的政府組成型態對於重大法案審議的影響。作者主要運用統計與深度訪談分析，檢視第 2 屆至第 6 屆立法院期間，行政院所提出的 249 個重大法案在立法院審議的情形。然而就分立政府時期與一致政府時期的比較而言，研究結果發現：台灣在分立政府時期之重大法案審議結果，與一致政府的確有所差異，但差異並不大；僅有國會對於法案主導權的爭奪明顯較一致政府時期嚴重。

## 伍、 少數政府

黃德福(2001)利用少數政府與責任政治觀點，來闡述台灣的政黨競爭。認為民主政治即是責任政治，一個好的政黨運作環境有利於責任政治的落實，新興民主國家在民主化過程的阻礙，其實主要之原因在於責任政治並未完全確立，且政黨間也未確立一完善的競爭機制，因此若要促進政黨間良好的互動關係，就必須要深化政黨與政府間之競和關係，透過政黨政治的健全發展及提高政黨間的互信基礎，進一步的達成良善的責任政治。作者透過民進黨執政時期的國會政黨生態作為變項，用以比較與執政黨所組成少數政府時期之互動關係，其點出總統所建立的「少數政府」其政策決策與作為，皆為我國憲政發展埋下了強烈的政治衝突。簡單來說我國少數政府的實際運作造成了更多的政黨紛爭，若要避免政府體系在運作上的困難，就應該要尊重憲法對於「半總統制度」的規範，並且尊重國會的政治生態建立一有效的政府聯盟，已確保台灣的責任政治得以落實；如此一來方能避免政府在重大政策議程的政務推動上受到阻礙。

李俊達(2002)針對倒閣制度之理論設計作為探討我國少數政府存立之因素同時作者也引介西方學者對少數政府存立之解釋；關於少數政府存立之因，西方學者提出了「政治文化」、「政黨體系」、「理性選擇」及「制度性因素」等四種影響變數。因此作者將此四影響因素作為探討我國倒閣與少數政府存立之變數，在研究結果指出，吾人可以解釋民進黨政府雖然在立法院中僅有少數支持但卻得以存立之原因，答案正是因為在野黨基於理性考量而選擇維持現狀。而維持現狀帶來的結果，一方面使我國倒閣制度成為在野黨理性選擇的犧牲品，致使我國倒閣制度面臨設於不用之局面；而另一方面，就是讓民進黨少數政府在立法院在野黨多數「不滿意但必須接受」的選擇下繼續存立。

再者，黃秀瑞(2003)探討在一個沒有取得國會多數支持的政府，其在預算的審查與法案的推動上是否會產生困境；因此以我國 2000 年總統大選民進黨完成首次的政黨輪替，但卻無法在國會中掌握多數的情況做為分析焦點，試圖解釋行政與立法間之互動是否會因為行政部門無法在國會中掌握多數而有所差異。其研究結果顯示少數政府在立法院確實面臨在野黨的挑戰，行政院提案通過率比一致性政府時期來的低，且在預算方面也可看出行政部門在少數政府時期所遭遇的困難。不過在文章最後卻也指出，縱使在初步觀察中察覺少數政府在立法院確實面臨的在野不少的挑戰，但礙於觀察的時間過短，無法確認此一結果是因為我國才剛經歷過首次的政黨輪替而造成的政府運作上的不適應，又或者是少數政府在本身運作上就會遭遇到的困境。若後續研究者想要瞭解到底是什麼樣的原因致使少數政府在運作上頻遭遇困境，就必須要在納入更多的時間與心思去觀察研究。



陳宏銘(2007)指出由於過去的文章多以立法院文分析對象，較少探討總統權力運用和領導策略，因此該文章的主要核心架構在於探究我國民進黨在少數政府時期之餘，採取了何種突破國會困境以及總統領導與權力運用之策略，來取得少數政府得以續存之機會。研究以憲法所賦予總統重要權力以及在憲法以外總統可以運用的權力來家一分析陳水扁總統執政時期的國會突破困境。研究發現陳總統在重大政策推動上善用民意訴求為後盾，並且嘗試運用各種非正式的決策機制，試圖建立執政團隊的菁英聯盟但後其因屢遭逢阻礙和挑戰於是其策略又轉向為政策協調與整合妥協；但更重要的是總統權力的行使並未直接處理國會中立法運多數之問題，因此不論總採取何種作法皆無法突破少數政府在國會運作中的困境。

於此，更值得注意的是，在總統制中有一項制度的設計是為了讓行政院與立法院在政治意識型態上產生衝突時，得可以協助行政院有機會可以制衡立法院，讓行政機構的意見在國會中受到重視，此一機制即是覆議制度。因此又有學者稱覆議制度為「行政否決權」，簡單來說覆議制度是制衡行政權力與立法權力的重要機制，而覆議的門檻更決定了整個國家憲政運作的重心。是以，筆者將在下列針對覆議制度對於政策產出之影響有相關之文獻作一探討與分析。

## 陸、 我國覆議制度

楊富雄(2000)指出我國在制憲之初採用偏向於內閣制的憲政規範，但在憲法條文當中卻出現了內閣制並不存在的「覆議」制度，因此作者想探討在以內閣制規範的憲政架構下，覆議制度的訂定是否對於我國憲政架構的權力關係產生衝突，又或是覆議制度的規範在經歷過修正後是否能更符合我國的需求。其中，作者以比較個案的方式，探究行政與立法兩權間之權力關係來對於覆議案件之態度與立場，並且加入了政黨的角色進一步的剖析在整體覆議中個別的關係為何。最後作者認為台灣覆議制度的運作之所以絮亂，原因在於行政院與立法院對於制度的認知有所不同，家上制度設計本身的失當與權力混淆，導致覆議制度無法發揮原本應有制衡行政立法關係之能力。更值得注意的是，政黨角色在覆議中也佔有舉足輕重的地位，應避免政黨將覆議制度做為對抗的工具，使得覆議制度的成敗是因為政黨在整個政治生態所佔有的優勢及黨派權力連橫之結果。

羅日春(2005)指出台灣地區實施地方自治五十年，雖然地方自治主要依據從行政命令之自治綱要發展到法制化之地方制度法，但賦予地方政府對抗立法機關之最重要武器「覆議權」，則未能發揮應有之功能，因而全台只發生五百餘件覆議案，確有偏低之現象。本文試從理論面和實際面探討地方之覆議制度，發現由於近年民主深化，地方政治生態的改變，**分立政府**驟增、地方派系、黑金及個人



利益之爭奪等，這些因素對於覆議案之發生是有輕重之分，經研究發現以個人利益之衝突最易發生覆議案。而作者認為，覆議制度乃是一「武器對等機制」，代表著行政和立法應擁有相同的權力來完成覆議，達到行政、立法分立制衡之分權目的，建議中央應針對覆議案審議期限、範圍、方式等加以修法，促使覆議制度能發揮正常功能。

呂炳寬、徐正戎(2008)以台灣經驗論述我國的覆議制度。首先以我國憲法第57條規定探究我國覆議制度之根源與制度發展，認為覆議制度之建立是為了要避免倒閣頻繁不穩定的憲政發展，透過覆議建立一負責與安定之動態權力平衡機制。但值得注意的是，作者也提到了過去雖然行政院必須要掌握三分之一加一以上的立委支持，達成覆議制度門檻，但行政院若想要推行政策仍須要過半數的立委支持，否則行政與立法之間將更容易陷入僵局。然而再針對憲法增修條文第3條第2項對於覆議制度之規範進行論述，並且針對修憲前與修憲後支付抑制度做差異比較，再者進一步的探究了覆議制度之運作經驗，透過經驗的相互比較得知不同政權時期的覆議運作的結果與次數皆產生不同的差異性。最後點出97修憲過後針對覆議制度規範的修正，更突顯了我國在「少數政府運作」時期所出現的運作困境，行政機關之爭議與衝突越趨劇烈，而兩機關之關係也更相敬如冰。作者認為為了有效改善現況，必須要回歸到我國根本的制憲規範加以探究，以內閣制精神的角度來思索我國所面臨的困境與解決。

呂炳寬、張峻豪(2009)以「行政權中心」與「立法權中心」作為探討覆議制度在中央與地方在憲政制度設計上的深化與演化。而整篇文章的核心架構由實際運作中觀察，行為者是否會努力突破制度的制約甚至是行為者僅依附於制度之下接受制度之安排；進而透過行為者與制度間之互動關係，評估現行的制度發展在未來是否有修正的需要。筆者將論述的焦點著重在中央的制度規範與運作之上，該篇文章提到中央原先的覆議制度設置由1997年前的覆議可決人數由三分之二改為二分之一，在整個制度規範上可顯見的是整個權力的運作核心由以行政權為中心的運作方式轉變為以立法權為中心的運作模式；尤其是現行的二分之一加一門檻反而會導致行政機關成為在制衡立法機關的相對弱勢。最後作者也針對制度對於行為者的制約影響下一結論，其認為制度本身對於行為者的制約仍須要觀看行為者本身有多少的資源能夠對抗制度對其的不利，若行為者擁有更多有利於己能夠對抗制度的資源例如訴諸民意、聲請制憲等機制與制度相互抗衡，那麼行為者就可能以辦法掙脫制度的制約，否則制度便會不斷的深化與約束行為者。

黃偉琳(2008)利用民主憲政國家運作之「權力分立」以及「國民主權」等基本原理，分別從不同治理機構類型之國家，探究各類型之行政權此何種制衡機制，並檢討我國行政在制衡立法權機制之缺失，換言之即是分析覆議門檻、口袋否決、部分覆議、解散立法院之主動性及公民投票之門檻與提案之限制等問題；期望對我國行政權制衡立法權的機制作一分析與檢討，並提出解決之方法。

吳育任(2008)試圖從「課責觀點」研究我國的行政立法關係，發現到在多數政府時期，行政院對立法院負責應不成問題，但立法院對行政院的課責機制卻難以見效，但在少數政府時期，由於行政院和立法院多數黨屬於不同政黨，立法院反而能對行政院課責，但課責機制不一定有成效。不過，作者指出自 1997 年的修憲將覆議門檻降為二分之一後，使得行政院必須和立法院多加溝通，否則立法院所通過的決議，行政院即便提出覆議也很難成功，覆議制度雖然不是由立法院所主動提出，但其反而成為少數政府時期，立法院對行政院課責最有用方式；其他的課責機制如質詢、預算審查、法案審查、聽證調查等，都有其限制，課責的效果似乎不大。

## 柒、 政策產出

張瑞典(2006)指出從 2007 年開始，第 7 屆的立法委員選舉將從「複數選區單記非讓渡制」改為「單一選區兩票制」，而立委任期則由 3 年改為 4 年。因此作者試圖藉由一個「憲政體制—選舉制度—政策產出」的架構來探究選舉制度和憲政體系以及政策產出各別之間的關係，並說明選舉制度的重要性。由於國家的政策產出牽涉到立法院中的各成員如何形成、政黨政治色彩以及府院間之互動，因此作者假設當單一選區兩票制實施後，立委的權限會擴張和地方化，對台灣政治生態影響甚鉅。其研究結果顯示單一選區兩票制與立委減半的制度效果恐怕不會如學理預期的顯著，因為台灣的政治亂象大多來自政黨的對立，並非選舉制度的問題，因此想藉由新選制根除政治亂象，可能無法治本。

彭士芬(2005)則以否決者理論模型來探討修憲案及軍購案在我國政策產出之運作過程。作者利用制度及政黨層次來驗證我國在半總統制度下的政策產出，並且探討我國的憲政、政黨、選民、公投等變數是否能作為制度層次與政黨層次外，對政策產出能發揮影響力。亦即是依循否決者模型對於政策產出的論述脈絡，建立一個否決者模型，來探究台灣當前的政治穩定(僵局、空轉)以及政策產出過程。在結論部分作者認為，Tsebelis 所提出的否決者模型，乃建構於制度層次與政黨層次上，但若要以否決者探討台灣在憲政運作及政策產出等議題時，能需要加上國際層次以及民意層次兩方面來加以探討。

## 捌、 小結

綜上所述，從文獻中可發現各學者在探討憲政體制運作對民主鞏固、政治穩定與政府效能之影響時，皆不脫離以探究總統權力、府會互動、政黨政治、國會間之組成模式甚至是選舉制度為研究核心。雖然採取的不同的切入觀點與研究方法，但不難看出大部分的文獻皆指出總統權限越小的國家，對於一國的政治穩定與民主鞏固越有幫助；也就是說，部分研究結果皆導出了議會內閣制的運作模式越有力於國家整體穩定之發展。是以，筆者將上述文獻做一重點彙整時，可發現文中的論述皆點出了立法部門與行政部門是民主國家中運作的主軸，若兩者能夠適時的相互配合，則國家政府的運作就得以穩定順暢且有效率的運行。但假若兩者間關係時常處於對峙與杯葛時，政府的運作體系就可能會遭受到嚴重的侵害，同時也會造成政策制定或產出之滯塞以及僵局。

另一方面，透過文獻檢閱，除了瞭解各研究學者在探討憲政體制時所著重的焦點外，仍可發現立法機關與行政機關之間的互動關係，以及其在政治決策過程中的影響力，往往皆是研究政府體制中主要的核心議題。然而在半總統制度國家中，由於其行政權的二元劃分，既有一個民選總統也擁有一個由總統任命的行政總理，不過針對憲法所賦予總統的權力以及總統個人對於總理任命的喜好與方式，皆會隨著不同的國家背景而產生不同的結果，進而造成不同的政治影響。由此可觀之半總統制度國家的行政運作會比一般總統制國家或內閣制國家複雜的多。是以，在無法給予半總統制度一明確的行政權力劃分定義之下，部分學者皆是以半總統制度國家中行政權力間之關係、行政機關與立法機關的互動關係、總統領導與權力運用甚或是總統與組閣間之關係，來探討國家的憲政運作對於政策產出之影響。

除了以總統與內閣、行政與立法以及國會間互動的角度探討政府在實際運作上對政策、法案產出的影響之外，有許多學者將實際的案例套用在少數政府與分立政府對於政策產出的結果甚或是少數政府與分立政府對於府會關係影響之上；同時也有大部分學者將研究焦點放在不同的執政黨時期府會互動關係、政黨政治甚至是國會的運作上做進一步的論述。不過就當前的研究結果可明確的注意到在多數政府與一致性政府在整個政治氛圍的運作上，比起少數政府與分立政府要來的穩定與順利。縱使以行政與立法之關係來評析憲政運作或者是對於政策影響，已成為當前相當重要的議題，也累積了相當豐碩的成果，但在論述上卻有諸家說法不一眾說紛紜的現象，且並未達成一定程度上的共識。

然而，自上述的論述中不難發現，研究憲政制度之主要核心概念不外乎在於探究「行政與立法」間之關係，因此筆者認為既然行政與立法為一國家政治制度運作之主軸，那麼在探討行政與立法間之互動時，納入覆議制度之觀點就相顯得重要。因為覆議制度乃一協調緩和行政與立法衝突之機制，同時也讓行政與立法間因為覆議制度而在政策決策產出上能有再思的機會。目前對於覆議相關之文獻大略可分為探討憲政架構下之覆議制度規範、覆議制度在實施的實際運作經驗、以及論述我國中央與地方之覆議制度比較等三方面，其中最值得為人省思的即是覆議制度在運作上，隨著 97 修憲過後的實際運作經驗。因為自 97 修憲過後，我國覆議制度之通過門檻由早期的三分之一提升至二分之一，那麼這樣的門檻設置，意味著行政部門必須要掌握比過往還要更高且更多的支持，方能使得覆議的運作得以成功。

換言之，影響覆議制度是否得以在整個憲政體系運作當中發揮作用，最主要的原因即是在於我國自 97 修憲過後對於覆議制度門檻的改變。以我國憲政運作觀之，覆議制度可以影響我國政治體制中一連串結構性的改變，依照我國憲政設計之下，若覆議制度的實施得以達成，代表著行政部門得在國會中取得過半數的支持，那麼意味著我國的國會中執政黨所佔有的委員席次過半；甚或是在國會中並沒有絕對過半的政黨而導致執政黨得以在國會中以建立聯盟之方式來尋求支持，假若覆議制度的實施遭受否決，那麼行政與立法間之關係就與上述的結果相反；因此當執政黨在無法利用覆議來改變立法機關所設下的法案時，可顯見的是官僚和司法體系在整個政治脈絡中會更為活躍。是以，當我國當前的憲政體系之運作模式、政治生態、及府會關係等不同變數碰撞在一起時，覆議制度之實施對於我國重要政策之產出，便會有著極端且有趣的變化。

最後，針對本研究所擷取的研究主題，即是我國自 97 憲改後所歷經之 3 次覆議運作。我國現有關於覆議運作的文獻，大多聚焦在探討覆議制度的設計規範、以及覆議制度的設計在運作上會遭受何種變數影響之問題。唯有呂炳寬、徐正戎(2008)、呂炳寬、張峻豪(2009)所發表之論述外，可說僅有甚少學者在探討覆議制度之時，也納入了我國覆議制度的實際運作經驗來論述覆議對於政策產出在我國既有的憲政體系下，府會之間會產生何種互動與衝突關係；而關於憲政體系運作對於政策產出之影響，目前僅有何東皓(1996)、張瑞典(2006)以及彭士芬(2005)做過相關之研究；仍屬有限，本文遂以此為研究主題，期以理解在不同的政治運作情況之下，我國的政治制度又是如何影響政策之產出。

## 第六節 名詞解釋

### 壹、 左右共治

左右共治會出現在半總統制度下，因為半總統制度將其行政權一分為二，因此當兩個行政權力分屬於不同政黨所掌握時，「共治」情況的出現成為憲政穩定的一大挑戰(沈有忠，2006：164)。而共治的概念係由法國政治運作而來，其主要特徵在於行政權力的二分化，使總統與總理皆可擁有合法的正當性權力，進而採取的一種分工的治理模式；此一模式首次出現在1986年法國第五共和時期(李國雄，2005：137；彭懷恩，2003：298)。

簡單來說左右共治的定義即是：施政理念不同的總統與總理，在不同時間點上，經歷人民之選擇後，在各自具有民主正當性之情形下，形成「左右共治」的可能；而左右共治因而成為少數政權制運作下的常態結果，也是較佳的選擇。但必須注意的是政府的政黨型態必須是兩黨制國家，這樣才有可能實現左右共治的可能，否則多黨制的國家將不會成立左右共治政府，而是建立一個聯合內閣或少數政府的形式來運作政府(呂炳寬、徐正戎，2005：152-153)。由於共治是總統基於國會多數而任命不同政黨的總理所致，因此 Duverger 將共治視為「總統與不同立場之國會多數派共存」，也就是說總理作為政府的領導者，在同時對國會與總統負責的情況下，共治時期反而可以成為兩個民意基礎的緩衝(沈有忠，2006：172)。

吾人可以透過總統權力的類型大小為基礎，討論半總統制下總統與總理共治的運作情形。最典型的即是 Shugart 和 Careyru;將總統權力做立法權與非立法權的區分。而多數的研究顯示當總統權力越高，越容易造成憲政運作制度的不穩定。這便是半總統制度之所以設計賦予兩個行政權力一定程度的實質權力，致使總統與總理在共治下容易產生僵局之故(沈有忠，2006：169)。

當然共治的選擇與國家的憲政慣例也有很大的關係(沈有忠，2006：169；李國雄，2005：137)。以法國為例，1877年 Mca-Mahon 總統任內所奠定的「對國會選舉結果，不是順從就是辭職」的憲政慣例，使得法國總統對於解散國會的權力非常謹慎。然而1986年密特朗實施第一次的左右共治時說了「我不喜歡看到這樣的局面，但是我會尊重人民的選擇」這樣的一句話，更奠定了未來法國在面臨相同狀況下採用左右共治的基礎。

## 貳、 少數政府

以內閣制而言基於行政與立法源於相同之民意基礎，當民意出現不穩定的絕對多數時，則是「少數政府」的產生(沈有忠，2006：164)；反之則為一多數政府。換言之，在少數府中內閣並不會是國會的多數，但內閣卻必須要對國會負責。但學者指出少數政府只會出現在具有「內閣制」運作特質的國家中，然而半總統制具有部分內閣治的精神，因此在例外的情況下也有機會出現「少數政府」(呂炳寬、徐正戎，2005：150)。因此就以半總統制的政黨生態來看，可發現在總統與立法權力劃分的基礎上，確實半總統制度的權力制衡相較於二分法的兩種制度，與內閣制較為相同。縱使少數政府的成立不見得會為國家的憲政體制帶來共治的情況，但整體來說權力的劃分與內閣制較為相同。

半總統制度會出現少數政府之原因包括下列數點(呂炳寬、徐正戎，2005：150-151)：

1. 國會中沒有一個過半數的政黨，在其他政黨也不願意加入內閣的情況下，由相對多數的政黨組閣，因此學理上所稱的少數政府就會呈現在國家憲政體制的運作上。
2. 在政黨聯盟中，有些政黨在部分政策支持執政黨，但形式上卻不加入內閣之下，導致內閣在國會中無法取得過半數的機會。
3. 在總統沒有主動解散國會權的憲法因素限制下，當總統的政黨在新選舉中取得國會多數黨的席次時，在野黨就無法與執政黨抗衡，因此國家的憲政體制運轉就會陷入總統權力不受限制的困境之下。

另外若從政黨的角度出發，Kaare Strom 歸納了五種少數政府組成的要素茲分述如下(沈有忠，2006：164)：首先一個多數的狀態或許不是組閣時制度上所需要的必要條件；其次在組閣過程中，政黨不一定要透過入閣來取得對政策的影響力；第三政黨計算其政策影響力不一定是入閣較大時，維持在野關係反而更能夠發揮政策影響力；第四對政黨領袖而言，其有限的政治生命加上政黨長遠目標等考量，認為若保持在野黨反而能夠獲取更大的政治效益；最後基於未來選舉的政治考量，在野黨反而有更大的空間來獲取未來選舉的成長。

### 參、 分立與一致性政府

以總統制而言，基於行政權的一元化，並與立法權分別享有民意基礎，因此當行政與立法相互對抗時就是「分立政府」(沈有忠，2006：164)；反之則為一致性政府。而在一院制中分立政府乃指議會多數與行政部門分屬不同政黨，而在兩院制下則意指當兩個黨派皆擁有實質的立法權而只又要其中的一院多數席次由不同於行政部門所屬，就可被歸類為分立政府(吳重禮，2001：3)；以美國為例，典型的兩黨制度、國會與總統選舉時程錯開與選舉制度的設計等是促使分立政府出現的主要原因。而在這樣的情況下行政與立法是由兩黨制中的不同政黨所分別掌握。簡單來說分立政府出現就是代表行政首長無法同時擁有立法部門的多數席次。

從上述的定義可得知分立政府僅會發生於總統制國家，並不會在內閣制國家中出現。因為內閣制國家只有國會是經由民選而來，贏得議會過半數的政黨遂成為執政黨，其黨魁必需經由國會同意，在經由各黨折衝妥協下組閣，因此這樣的制度設計比起總統制國家更不容易會出現對立政府的存在。相對的在總統制與半總統制下，具有二元行政權力的制度設計，所以就政府的結構性來說，更明顯的容易出現分裂與對立。

然而對於分立政府與一致性政府對政府體制運作的影響，學界間有許多不同的評價與論述，當然不外乎的都指出：分立性政府相較於一致性政府，分立政府可能就容易導致政策制訂的滯塞、停頓與缺乏效率，以及行政首長與立法部門的僵局。進一步探討引起分立政府存在的原因，Morris P. Fiorina 認為在諸多因素中，「分裂投票<sup>6</sup>」是一個即為重要的肇因之一(吳重禮，2001：3-5)；簡單來說就是在選民的投票行為中就可以預見選舉後政府的權力結構會呈現何種關係。而分裂投票之比例之所以增加，激進派學者認為可從憲政架構中的「權力分立」概念加以著墨。權力分立的核心概念就是要追求制度平衡，以促使政府決策能夠達到制度上的平衡，進而避免任何政黨過度掌握權力制訂有利於己的政策。

分立政府的存在對於政府所帶來的負面影響主要有下列五項(吳重禮，2001：10-14)：

1. 議會扮演監督行政部門的關鍵角色，一旦行政部門與立法部門分屬於不同政黨時，反對黨之委員經常過度限制行政部門，阻礙行政部門政策的推行。

---

<sup>6</sup> 分裂投票：在同時舉行的不同選舉中，選民將票頭給支持不同政黨的候選人。相對於此就是所謂的「一致性投票」，其意味著在同時舉行的不同選舉中選民將票頭給相同政黨的候選人。

2. 行政首長所掌握議會的多數黨各有立場，易造成行政與立法間的不協調，導致重要法規政策往往面臨擱置延宕的命運。
3. 分立政府在政策制訂過程中可能會比一致性政府更沒有連續性。
4. 執政黨與在野黨的界線不易區分，彼此的政策容易混淆，換言之政策制訂與執行的疏失責任將不易釐清，易出現踢皮球效應。
5. 就國家政治經濟而言，以美國為例在一致性政府時期的政經狀況明顯好過於分立性政府時期。

而在半總統制度國家中，分立政府出現的原因除了制度上讓行政權與立法權個別透過選舉來產生之外，在半總統制度國家中領導政府的總理需不需要經由國會多數的同意，成為分立政府的重要關鍵(沈有忠，2006：167)。除此之外分立政府在半總統制度下能夠續存的主因還包括透過憲法制度設計提高國會倒閣與總統解散國會的難度。但值得注意的是在半總統國家中若總理與總統分屬於不同的政黨，則又成為「共治」的現象。

因此透過分立政府的概念，不難可理解行政權與立法權互動關係出現困難的原因所在。制度之所以會出現問題，乃係因為制度必須要提供兩權力彼此分立而治的空間(沈有忠，2006：168)。

小結：

承上所述，由於半總統制同時兼具了總統制與內閣制的精神，因此一旦在制度設計上提供了分立政府、少數政府存在的空間，加上現實的政黨運作關係便可能會促使分立政府、少數政府與共治的情況一起出現(沈有忠，2006：164)。



## 第二章 理論

### 第一節 半總統制之定義與批判

憲政體制是憲法規範政治權力運作之模式，各國主要以分權原則進行權力的配置(呂炳寬、徐正戎，2005：79)，在早期將憲政體制二分為總統制與內閣制。然而對新民主國家而言，民主化後所需面對即是國家憲政設計的問題。在新興民主國家的憲政過程中，Donald Horowitz 認為各種不同類型的制度其混和與嫁接是一個相當常見的趨勢。以憲政架構為例，半總統制度的出現就是基於學者們對總統制與內閣制的爭辯下，進而選擇的另一種折衷路徑(吳玉山，2001：165)。

所謂半總統之定義最早可追溯到 Hubert Beuve-Mery 在 1979 年於法國報紙所提出，隨後經由政治學家 Duverger 依照各國家之憲法精神將半總統制概念化，以三個主要的特徵來定義半總統制度，並且成為學術界廣為討論的議題(呂炳寬、徐正戎，2005：111；沈有忠，2006：161)。Duverger(1980)針對各國憲法之歸類所提出半總統制度的三個主要特徵包括：

1. 總統是由人民直接選舉所產生(the president of the republic is elected by universal suffrage)；
2. 總統必須具有相當的權力(possesses quite considerable powers)；
3. 有與總統並立且獲得議會支持的內閣總理，他們掌有了政府的行政權力。

由上述的定義不難看出半總統制度同時具備了「總統制」與「內閣制」的特徵，是以諸多學者皆認為半總統制度乃為總統制與內閣制的混合體。但值得注意的是，縱使某些國家符合上述的要素，但也不見得一定能被歸類為半總統制度；一切都必須要端看憲法所賦予總統的權力來決定。另外根據 Duverger 的歸類標準，Duverger 檢視了歐洲各國的憲法，其認為在 1970 年代僅有 7 個國家能夠符合半總統制度的條件；直到 2008 年世界上已存有超過 50 個國家採行了半總統制度(Elgie, 2008: 9)。由半總統制度被採行的高比例來看，顯見此一種憲政體制已經成為當前最熱門的選擇，當然也因此成為憲政學術研究的新的趨勢。

當 Duverger 提出對半總統制度定義後，由於定義在概念上過於抽象引起了很大的爭議；諸多學者認為當概念定義的越是抽象，那麼則代表了在現實生活中的整個憲政體系的運作就更可能會囊括了更多不同的現象，因此這也便是造成推行半總統制度國家在憲法上的規範雖然大同小異，而實際的憲政運作上所卻出現多樣結果之主要原因。因此在排除憲法規範的原則觀之，吾人便可推論半總統制

度的憲政運作會隨著影響權力關係之各種要素的加入，致使半總統制因時因地而出現不同的樣貌；更進一步導致學界在半總統制度定義上的紛爭。

換句話說，半總統制度概念與定義上的紛擾與混淆不清，以及在運作上的各種權力關係交織，這都是導致學者在長期間探討半總統制度之規範與運作面無法獲得共識之主要原因，進而致使半總統制度的運作至今仍很難出現與法國一樣，可以讓國家在經過政權轉移時能夠依照憲政慣例成功地推行換軌機制以維持政治穩定之國家。

有鑑於半總統制度在定義上的紛擾，以致於後續有許多學者紛紛以 Duverger 在半總統制度上之分類標準提出不同之運作模型，並且對於 Duverger 之定義模型加以評判與修正。是以，筆者將各學者對於定義的修正與批判等相關論述彙整於下表：

表 2-1：各學者對 Duverger 半總統定義之評判與修正

學者	對於半總統制度的定義與批判
Shugart、Carey(1992)	<p>仍舊研究 Duverger 在制度分類上的假定，從憲法上的角度進行一些細部的調整。以內閣的存續與國會是否相關連(separation)以及總統對內閣的掌握能力(president's authority over cabinet)兩指標，提出「總理—總統制」(premier-presidentialism)與「總統—議會制」(president-parliamentary)兩種次類型態念，有助於未來在半總統體制下的分類。</p> <p>「總理—總統制」的主要特徵與 Duverger 對半總統制的界定相同。首先總統是由人民所選出且享有憲政權力；其次總理是行政首長且具有國會的信任投票；最後總統可以擁有解散與組織內閣的權力。</p> <p>「總統—議會制」，則由以下四個條件所界定：(1)總統經由普選所產生；(2)總統任免內閣部會首長；(3)內閣部會首長受制於議會的信任權；(4)總統擁有解散議會的權力或立法的權力。</p>

<p>Giovanni Sartori (1997)</p>	<p>主張想要放棄總統制的國家，應該選擇半總統制，因為從總統制直接跳到內閣制，是進入一個完全不同和未可預期的境地，但轉向半總統制，卻可讓此一國家在已知的經驗與知識範圍內，繼續地運作。但到 Sartori 仍指出他並不完全支持半總統制度的存在，縱使他是政治體系轉型的最佳選擇，但不可否認的是他同時也是一個脆弱的系統。因此其推崇的僅只是一種「替代的總統制」；又稱做「雙首長制(hybrid system)」。</p> <p>另外對於半總統制度也下了較明確的定義：</p> <p>(1)國家元首(總統)乃由人民直接選舉或間接選舉產生，有固定的任期；(2)國家元首與總理共享行政權，因此形成一種二元權力結構結構。</p> <p>(3)總統獨立於議會之外，必須透過政府來傳送和貫徹其意志；</p> <p>(4)相對的，總理與其內閣是獨立於總統而依賴於議會的，他們服從於議會的信任案或不信任案，並且是需要擁有議會多數支持的。</p> <p>(5)二元權力結構可以有許多不同的安排，也容許總統與總理兼權力的變動。</p>
<p>Robert Elgie (2005)</p>	<p>Elgie 試圖解決 Duverger 在第二項對於總統權力定義上所出現的問題。Elgie 認為若半總統制度的定義排除了過去探討總統權力的架構之後，是一個可以被複製的憲政模式。因此重新將半總統制定義為以下的情境：「總統由普選產生，任期固定，同時存在著需要向議會負責的總理與內閣」。</p>
<p>Linz (1994:55)</p>	<p>指出從一些經驗來辦，半總統制度本身，是否能夠產生民主穩定的情況似乎是很讓人質疑的。其認為在 Duverger 定義之下若總理與總統分屬兩個不同政黨，那麼國家就會成為政策拖延與延宕的搖籃；換言之 Linz 認為半總統制度</p>

	<p>政體的靈活性，最後可能會破壞整個政治體制的完整性。因此其認為對於總統的「相當權力」此一概念是必須要再加以釐清的。</p>
--	---

資料來源：作者彙整

## 第二節 半總統制在我國之檢視

針對上節對半總統制的定義與評判中，除了可以察覺 Duverger 在定義上最為人爭議的「總統相當的權力」外，也可發現我國的憲政體系規範其實是符合學者對於半總統制度之定義；我國對於總統、行政與立法權力相關憲法規範條文如下：

1. 我國憲法增修條文第 2 條規定「總統由人民直接選舉而來，且總統之任期為四年」，此一規定符合了 Duverger 定義中的第一項總統必須是人民所直接或間接選舉而來，同時也符合了 Sartori 與 Elgie 所定義的需要有固定任期。
2. 我國憲法第 57 條與憲法增修條文第 3 條第 2 項則指出了關於行政院對於立法院所必須進行負責及信任的相關規定，其中覆議制度乃是行政正對立法表示負責的其中一項機制。此一規定符合了 Elgie 所定義半總統制度國家中必須要存在著向議會負責的總理與內閣；以及 Sartori 所指出的總理必須要擁有國會多數的支持與信任。
3. 而我國憲法第 36 條、憲法第 38 條與憲法第 39 條、增修條文第 3 條、增修條文第 5 條、增修條文第 6 條、增修條文第 7 條，則分別規定了總統對於國防、外交、軍事、解嚴欲人事方面的權力；而憲法第 37 條(凍結)、憲法第 58 條與憲法第 59 條則規定了關於行政院院長的副署權與預算案等權限。上述之規定符合了半總統制度的特色與精髓，即是「行政權力二元劃分」的權力結構。

由上述的憲法特徵來看，我國憲政體系不屬於總統制乃無庸置疑，而我過憲政體系，就只能從半總統制度與內閣制來觀其歸屬。在此值得注意的是半總統制度與內閣制其實有相仿之處，即是行政向立法負責，而行政欲立法兩者間必須相互制衡；而不同的即是，半總統制度則多了一個不直接向國會負責但卻享有部分行政權的總統。因此在檢視我國憲法對於行政、立法間兩者的權力劃分之定義中可發現，我國的憲政規範部分，乃符合學者對於半總統制度之定義。職是之故，我國系屬於半總統制度之國家。

除此之外，Duverger 定義中最大的爭議在於「總統擁有相當的權力」所引發一系列的總統權力關係之討論上。由於半總統制度在不同民意支持程度上，民意所嚮便是影響行政首長權力的關係(吳重禮、吳玉山編，2006：171)。是以，由下圖表可得知，總統與國會因享有了民意的正當性，其權力結構就像是天平一樣。在半總統制度國家中具有健全的換軌機制時，總統若具有較多民意支持，行政首

長就會偏向總統，而整個半總統制度會朝向總統制傾斜；相反的若當國會具有較多的民意基礎時，行政首長就會偏向議會，半總統制度就會更傾向於國會；因此半總統制在行政首長間之權力擺盪特色上，又有學者認為半總統制度實為一種「鐘擺體制」。

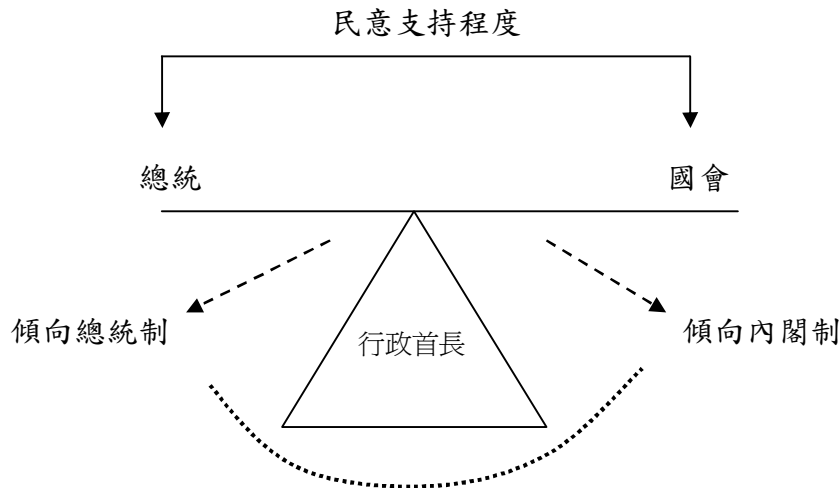


圖 2-1：半總統制度總統與國會之權力關係互動圖

資料來源：修改自吳重禮、吳玉山編(2006：171)

不過，縱使將總統與總理權力關係置入半總統制度的定義當中，乃導致半總統制度在運作上會因為模糊的定義標準，而在實際運作上出現不同的樣貌嚴重者甚至會導致憲政體系運作的紊亂。但筆者認為憲政運作的核心焦點即是在探討「權力關係」之上，假若抽離了權力關係作為分類標準，儘管會使的定義更為清楚且能夠複製，但這便失去了探究府會關係在權力互動上之樂趣。然而為了避免半總統制度定義範圍過於廣泛，導致學者在歸類半總統制度國家上出現困難，最好的解決方式即是將定義範圍甚廣的半總統制度，將其定義做更細微的分類，這樣便可以使得學者在進行判斷時能容易操作；是以筆者將在下一章節針對半總統制度的次類型(分實際運作情形之分類)來加以闡述。

### 第三節 半總統制度下憲法規範面之次類型

當吾人再分析半總統制度類型時，應注意其分類是以憲法架構、規範與運作作為依據(呂炳寬、徐正戎，2005：133)。Duverger 從憲法規範中並依據其對西歐的觀察家以歸納出一些符合半總統制度的概念與特色，不過由於半總統制度的二元權力結構，致使其擁有一個複雜的權力結構關係；也以致於各國運作上呈現多樣的結果。Elgie(2008)指出，當前研究「半總統制」類型之學者大多都將憲政運作的角度來建立屬於半總統制度的次類型，並非以國家憲法特色作為建立次類型的標準。因此當吾人在進行半總統制度次類型的分析時，應該要注意各學者是依據憲法規範或者是實際的憲政運作來加以分類。

#### 壹、 Shugart、Carey 之分類

而 Shugart、Carey 即依據憲法所賦予總統權力的大小，與總理權力消長關係，對半總統制進一步的類型化，將其區分為「總理-總統制」與「總統-國會制」(呂炳寬、徐正戎，2005：133；Shugart, 2005: 333)。筆者將對於上述兩中次類型作更進一步的論述，茲分述如下：

##### 一、 總理-總統制

Shugart、Carey 認為總理-總統制的概念與 Duverger 的「半總統制」概念相當；此制度是國會與內閣相互依存，且總統的權力並未超過總理，其特徵為：總統由人民直選而出且與政府之首的總理共享行政權、總統具有固定的權力以及設有負責行政且獲得國會信任的內閣(呂炳寬、徐正戎，2005：133)。

簡單來說，在總統-總理制中，若經選舉過後呈現多數權政府，那麼總統就會有最大支配總理的主動權，以形成總統自己所偏好的政府；其中具有代表性的國家包括法國、奧地利、愛爾蘭、冰島、葡萄牙、尼日、羅馬尼亞、波蘭等(Shugart, 2005: 336-338)。

##### 二、 總統-國會制

此一類型加強了總統的職權，在國會與內閣相互依存下，總統的權力大過於總理，形成一種總統-國會制。此一制度的特徵是總統任免內閣閣員有絕對優勢，即使總統在國會屬於少數，亦可不顧慮國會，任命自己所中意的人選(呂炳寬、徐正戎，2005：134)。

在此一制度下，內閣向總統與國會負責，且部分國家會限制國會對內閣不信任案的實行，也就是限制了國會解散內閣的權力。另外此一制度也賦予總統更大的權力，使國家運作能更依照總統的邏輯行事。但這樣的體制也增加了立法與行政在分立上的次數，致使朝野協商在此依制度下的空間很小；代表性國家有德國威瑪共和、1976-82年間的葡萄牙、1990-95年間的波蘭、俄羅斯、烏克蘭、台灣等(Shugart, 2005: 340-341)。

表 2-2：「總理—總統」與「總統—國會」之制度特色

類型	總理—總統制	總統—國會制
<b>權力來源</b>		
總統	選民	選民
總理	議會/總統	總統
議會	選民	選民
<b>負責對象(權力續存)</b>		
總統	固定任期	固定任期
總理	議會	總統/議會
議會	總統/總理	議會
<b>行政立法關係</b>		
總統/議會	分權	分權
總理/議會	相互依存	總理依賴議會
<b>總統、總理角色</b>		
總統	國家元首/有時兼任政府首長	國家元首/經常兼任政府首長
總理	主要的政府首長	弱化的政府首長

資料來源：Shugart & Carey 著，曾建元等譯(2002：xi)



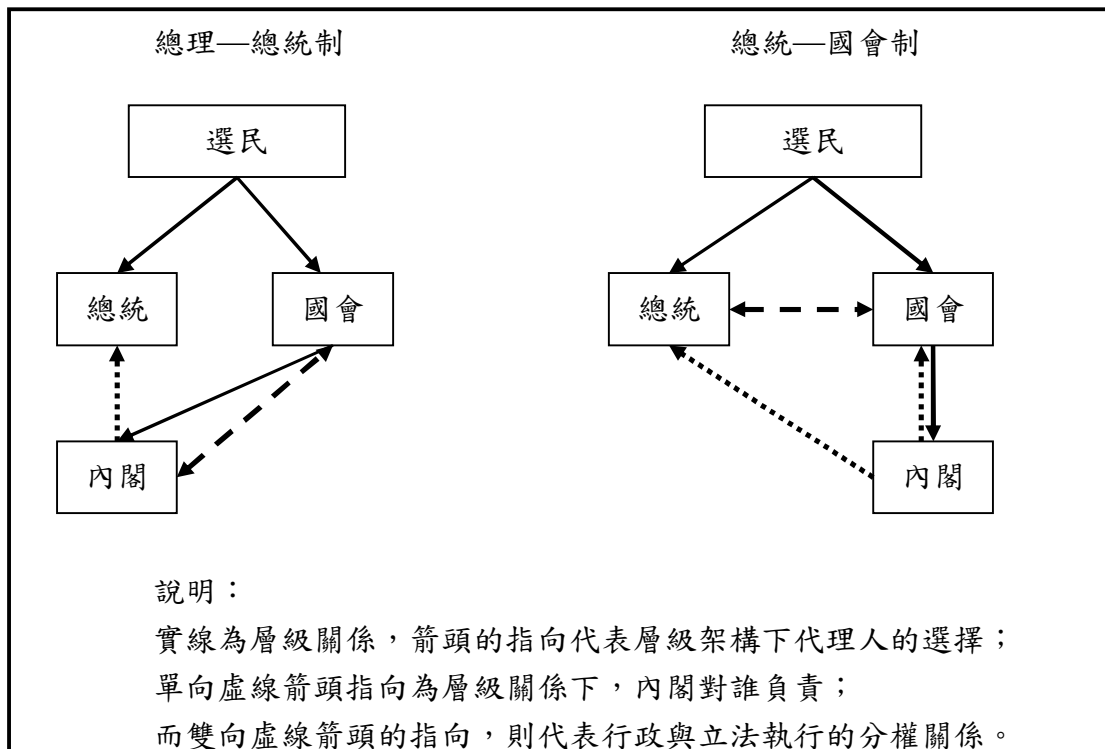


圖 2-2：半總統制下次類型的層級關係                      資料來源：Shugart(2005：332)

從上圖表中，可以很清楚地察覺半總統制度下總統、內閣與國會間之權力互動關係變化實為相當的大；因此吾人可說半總統制度在體制上、行為上皆非常的多變。就「權力來源」而言，在總理—總統制下，總理的權力來源來自於總統的任命，而在總統—國會制中，總理的權力來自於國會的同意與支持；另以「負責對象」來看，在總理—總統制中，總理與內閣向總統負責，而在總統—國會制中，總理與內閣向總統與國會的多數負責。最後就「總統、總理兩者權力關係」論之，總理—總統制下總理擁有較大的主導權，而在總統—國會制中總統具有較大的主導能力。

更值得注意的是，在總理—總統制的情況下，若總統本身失去了國會的支持且在國會中並無無法掌握多數的國會議員時，由於總理—總統制時內閣的權力來源與負責對象皆取決於國會的信任，因此國家的憲政體制向內閣制傾斜出現「左右共治」的情況便可能會產生；相反的在總統—國會制中若總統無法在國會中掌握多數的議員，但是在此一類型下總統與國會皆有權影響內閣人事的任免，這便極有可能會造成總統與國會在人事任免上的爭紛與衝突，而造成國家政府運作的不穩定破壞了憲政運作的平衡。

## 貳、 Robert Elgie 之分類

Robert Elgie 依照總統權力之大小將半總統制度之運作類型分為三種，包括了超級總統式半總統政權、謙讓總統式的半總統政權以及總統與總理的權力相抗衡的半總統制(Elgie, 2005: 102-109)。

### 一、 超級總統式的半總統制

Mainwaring 和 Shugar 認為超級總統制度常會遇到與總統制相類似的問題，其中包括了：1.行政和立法為了獲得正統的權利相互競爭 2.一定的任期使得總統制較議會制來的穩固 3.總統制鼓勵了贏者全拿的結果 4.具有風格的總統政治促進總統要容忍反對黨 5.總統制鼓勵了平民的候選人。因此 Elgie 以這五個較為突出的指標來評估不同國家是否成為超級總統式的半總統制國家。

在超級總統式的半總統制國家，出現具有高度個性化的總統，會為了某些原因或自己的利益而藐視民主過程，這樣對民主有害。是以，Elgie 指出若總統這樣做的話，將會導致與具有民意的立法機關產生衝突。以俄羅斯為例，1993 年總統葉利欽解散杜馬引發了憲法和軍事危機。

另外，若在半總統制中未舉行民主選舉的國家，大部分有強權的總統和較弱的總理，這樣的情況可歸因於特殊的半總統制引起了不良的民主表現。因為某些國家可能在接受半總統制度前的獨裁走向已經很深根蒂固，若又選擇了半總統制度最為其憲政體系的依歸，那麼就更可能會導向民主的崩解。以前蘇聯的多數國家為例，包括亞美尼亞、亞塞拜然、哈薩克、塔吉克和烏茲別克，皆採取超級總統式的半總統制。在這些國家中，總統的直選鼓勵總統在未來政治中扮演國家的父親及救世主，這樣的想法已經賦予個人狂熱及專制獨裁的理由，因此總理不能對總統採取任何的監督。

### 二、 謙讓總統式的半總統政權

在謙讓總統式的半總統制度下，政權的運作就像議會制一樣，總統就是在憲法權力小的象徵性領導者，要當個有名無實的總統而不是積極的決策者，真正的權力在總理手上，總理則是要負責國家各方面的正常運作。然而促使這樣的憲政體系運作方式出現之原因在於，總統是由間接選舉所產生的，同時國家也擁有了一個強有力的總理與議會至政體；此一類型與總統式的半總統制相反，這一類體制讓總統很少有機會或較少鼓勵試圖將體制個人化。但是，有名無實總統以及強權總理為特徵的半總統制執行起來會跟議會制很相

似，通常需要議會多數，或者投票數要站總票數的五分之三來通過重大法案。在謙讓式總統的半總統制度下較具有代表性的國家為德國與希臘。

簡言之，若有些國家想有一個有民意基礎且又有名無實的總統，同時可以代表國家又不會製造出政治危機的總統，那麼謙讓總統的半總統制度對這些國家來說會是一個不錯的選擇。

### 三、 總統與總理的權力相抗衡的半總統制

傳統對於半總統制的討論通常都與總統及總理的權力平衡有關，而總統制往往受到批評的是這個制度創造了行政與立法之間的潛在衝突。Linz 認為半總統制可能會跟因為總統和總理的鬥爭而產生政治活動及陰謀，使得決策受到拖延或導致矛盾。Stepan 和 Skach 也認為半總統制「若選民沒有過半數，雙首長制將會使政治產生內在的僵局以及憲法上的衝突」，但國家往往為了要打破憲政僵局，可能會採用軍事行動，這也會加速國家民主的崩解。另一方面，假設總統和總理都來自同一個聯盟時，但行政單位卻來自於不同政黨的話，他們會在政治共治時讓彼此關係惡化；縱使在權力均衡的總統與總理制中，會促使僵局的產生，Elgie 仍認為，比起超級總統式的半總統制，權力平衡的半總統制算是較明智的憲政選擇。

當前有諸多國家皆歷經了很長時間的共治時期，其中包括了保加利亞、維德角、克羅埃西亞、芬蘭、立陶宛和波蘭，當然最受矚目的仍為法國。在這些國家當中制度賦予了總統及總理重要的權力，但總理係為最主要的決策者，而總統通常在外國或軍事政策領域有權干預。

### 第三節 半總統制度下實際運作之次類型

由於半總統制度的權力配置關係相當複雜，導致各國在運作上出現了不同且多變化之樣貌，因此目前研究半總統制度類型之學者，顯有少數是從憲法規範面向進行分類，多數的學者皆是從憲政運作之角度來進行半總統制度之次類型分類。筆者將各學者之分類彙整成表格，讓各種不同類型的分類標準與結果得更清楚地呈現後，再針對各學者的分類原則與內容等一一闡述。

表 2-3：各學者對半總統制次類型之設計

學者	分類標準	子類型
Duverger	總統的權力、黨的制度、創始背景	傀儡總統 權力極大化的總統 平衡的政府
Skach (Tsai,2008:66)	政黨在國會中的地位	統一的多數政府 分立的多數政府 分立的少數政府
Tsai(2008)	憲法賦予總統和國會的權力 政黨在國會中的地位	總統主導制 總理主導制 議會主導制 左右共治制 權力平衡制
呂炳寬、徐正戎(2005)	依照政黨生態將憲政型態分為兩種不同類型	少數政權制 多數政權制
吳玉山(2001)	依照總統權力大小、府會一致性和政黨體系來區分半總統制度的運作類型	府會一致性下半總統制 府會分立下半總統制
沈有忠(2004)	將總統、總理及國會多數此三變數，以「權力集中與否」作為三者聚散互動的分類標準	權力的高度集中 行政權的兩元 行政與國會的兩元 國會的分散 權力的高度分散

資料來源：作者彙整

由上表可得知大部分的學者皆依照了總統與總理、立法三者間之權力，以及各政黨生態此兩大方向，將半總統制度運作面區分為各種所可能出現之結果，然而上述三種因素也是影響半總統制度運作穩定與否的主要原因。筆者將不同學者對於半總統制度運作類型之觀點作一深入之闡述，茲分述如下：

### 壹、 蔡榮祥之分類

蔡榮祥指出憲法的權力在國會中會隨著總統的權力和政黨在國會中的運作情況這兩個標準的變因而來改變或串連，因此將半總統制可以被分類為五種替代的類型(Tsai, 2008: 68-72)：總統主導的半總統制；總理主導的半總統制；國會主導的半總統制；左右共治型的總統制；權力平衡的半總統制。

在上述五種分類中，有五種問題假設，包括：第一，當總統把持相當多的權力像是立法權力和否決權力，控制議會中主要的立法權力，總統有權力命令去通過立法(總統主導式)。第二，當總統沒有任何真實的權力和只扮演一個象徵型領導者，然後行政首長控制了主要立法權來通過立法(總理主導式)。第三，當總統沒有任何實權像是立法權，當內閣是一個少數黨政府，並且使用意見相反的來控立法權反對總統和政府、行政首長握有權力來通過立法(國會主導式)。第四，當總統握有延遲的權力而且行政首長控制了立法院多數，總統和行政首長彼此分享權力來通過立法(左右共治型)。第五，當總統和行政首長是擁有相同權力的，他們會彼此為了權力互相辯論來通過法案。

### 三、 總統主導的半總統制

在半總統制裡，當總統擁有法案通過的權力，他能同時命令政府和立法議會的多數去通過法案；總統就即可憑藉著他所屬的政黨在國會中擁有多數進而主宰政策的開展。大部分的情況下，內閣總理在半總統制的國家中由總統提名。如果總統和內閣總理兩者都來自同一個政黨或聯盟，總統就可以利用政黨的組織或聯盟中的協議去執行他的職權。另外，因為半總統制的國家中總統是由普選直接選舉出來的，總統比內閣總理擁有更高的合法性，因此內閣總理往往只是去執行總統的政策。

而在法國戴高樂總統的政權就是半總統制的子類型中以總統為主導的一個代表，因為戴高樂總統能夠經由憲法條文、修憲和議會中政治上的動態來主導國家憲政體系的運作。

#### 四、 總理主導的半總統制

儘管一些總統在半總統制的國家中掌握真正憲法權力，在實務上，他們的角色更像是國家的象徵，或是指標人物。總統最主要的角色和任務是簽名和讓議會的法案通過。總理擁有合法的控制權來致使法案通過。有學者批評說在總理主導的半總統制中，總使國家的憲法規範是屬於半總統制度類型，但實際上國家卻是用運內閣制進行運作。因此 Tsai 指出總理主導的半總統制相近於內閣制系統。

澳洲就是半總統制中由總理控制最典型的例子。根據澳洲憲法文章 60-1，聯邦總統是經過奠基在平等、直接、秘密和公民投票的國家選舉產生的。這個條文跟隨了半總統制的一個定義「總統是經過統一選舉產生的」。然而，憲法也進一步的約束了總統在權力上的運作。根據澳洲的憲法第 67 條的規定：除非憲法有另外規定，聯邦制的總統其所有公務上的行為都根基在聯邦政府或所授權的聯邦部長其建議上。這意味著，除了保留權力給總統之外，總統所有公務上的行為都必需獲得總理的同意。這條憲法條文已經導致澳洲總統越來越少去參與政府的運作，本質上來說，即減少了他的政治權威。另一方面，及使總理控制著議會的多數並擁有負責通過立法的權力，澳洲的半總統制就類似議會制，但不同的是澳洲的總統擁有解散議會的權力。因此，澳洲的例子應該要被視為是總理主導的半總統制而不是一個議會制度。

#### 五、 議會主導的半總統制

在這一系統中總統沒有相當大的權力，像是當擁有頒布法令權力的內閣是一個少數黨政府時，或在野黨控制著立法院的多數去對抗總統和政府時，議會就擁有了通過立法的權力。擁有控制議會通過立法的權力，不僅僅只是可以修改或否決政府官員所提出的建議而已，這還包含議會可以決定政策的方向和內容。在這例子中，即使總統行使了提名總理或籌組內閣的行政職權，他的政治權力事實上仍然是下降的，且議會還是占主導地位，總統不能控制立法的議程。正如一些學者認為：能夠控制多數的在野黨可以同意比政府及其成員所建議還要更優先的政策計畫。在一個少數政府的體制下，通過立法的權力轉移到議會而且迫使法律或政策工具的實施必須經由議會來決定，少數政府的總統與總理可以接納或反對政策或法案，但結果可能和其最初的提案相去甚遠；在議會主導的半總統制中葡萄牙是一個很好的例子。

## 六、 左右共治的半總統制

左右共治所要描述的情況，就是總統和總理可以去分配行政的權力，但如果來自反對黨就會具有不同的合法性來源。總統的合法性是由直接選舉得來的，但總理的合法性則是從控制議會的多數席次得來的。在此一半總統制的子類型中，總理負責大部分的立法，但保留一些領域是總統在某種程度上所需承擔的責任。左右共治中，半總統制國家中的總統和實行議會制國家中的總統並不一樣，在左右共治體制下的總統並不能象徵是一個國家的最高領導人，因為總統仍被賦予相當大的權力去影響政策和去指導政策的制定。簡單的說，在左右共治期間，總理主導大多數的立法過程，而總統則在一些被保留的領域範圍內擁有最後的決策權。

以法國為例，從1986到1988以來，法國經歷了第一次的左右共治時期，社會黨在第五共和國裡掌握國會多數，因此左派的總統密特朗從國會的多數黨中提名右派的席拉克為總理。然而，總統在左右共治的體制下並沒有轉變成一個沒有權力的總統，密特朗總統還是堅持總統在外交事務有最高的權力。

## 七、 權力平衡的半總統制

權力平衡在總統和總理之間指的是總統和總理皆擁有相當大的權力但是能互相制衡，這種子類型是發生在沒有政黨或聯盟可以控制立法多數時。在這局勢下，當政府嘗試建立不同的聯盟已通過任何立法時，國家的政治生態就會迅速轉變。此外，這個子類型的特點就是總統和議會各持有相當大的權力和彼此會為了立法而互相競爭，而且最後通常會導致政治僵局，變得沒有其他方法可以去改變使其變的有利。在此一子類型中以威瑪共和國和俄羅斯第一共和國(1991-1993年)最為典型。

## 貳、 吳玉山之分類

吳玉山(2001)指出總統權力大小、府會一致性和政黨體系是在半總統制下決定政治穩定的三個最主要因素；此三個因素的不同組合會帶來高低不同的政治穩定度。然而其更指出，半總統制在結構上有一無可避免的缺陷，即是半總統制度在行政權上的不明確，因此若以行政權力為國家權力核心的運作便，容易造成國家權力的運作不良。

更具體的說，在半總統制度國家中，總統與國會紛紛由人民直接選出，但總理是由總統推選出來的，卻又必須要對國會負責，因此在這樣的情況下內閣的行

政權責歸屬便成為了半總統制度國家中的制度缺憾，同時內閣首長是由總統甚或是由議會選出，也是實施半總統制國家的最大爭議。而吳玉山教授指出在沒有任何外力干擾且總統、國會和內閣處在權力相當且制衡的情況下，吾人可以很清楚的描繪出半總統制度的權力關係。但半總統制度的運作並不太可能出現毫無任何權力因素干擾之情境，因此吳玉山教授便針對了府會之權力關係來對半總統制度做一分類。

在「府會分立」情況下的半總統制度，由於總統與國會相互為敵，便會競逐政府的控制權力，自然而然便會帶來諸多政治上的不穩定與衝突。另外一種運作可能即是在「府會一致性」下的半總統制度，則可透過政黨的內部協商，來克服半總統制度在行政權力劃分的問題，因此制度上的缺失便可透過府會合一以及執政黨內部的協調機制來化解(吳玉山，2001：168-171)。上述三種半總統制度運作的類型見圖如下：

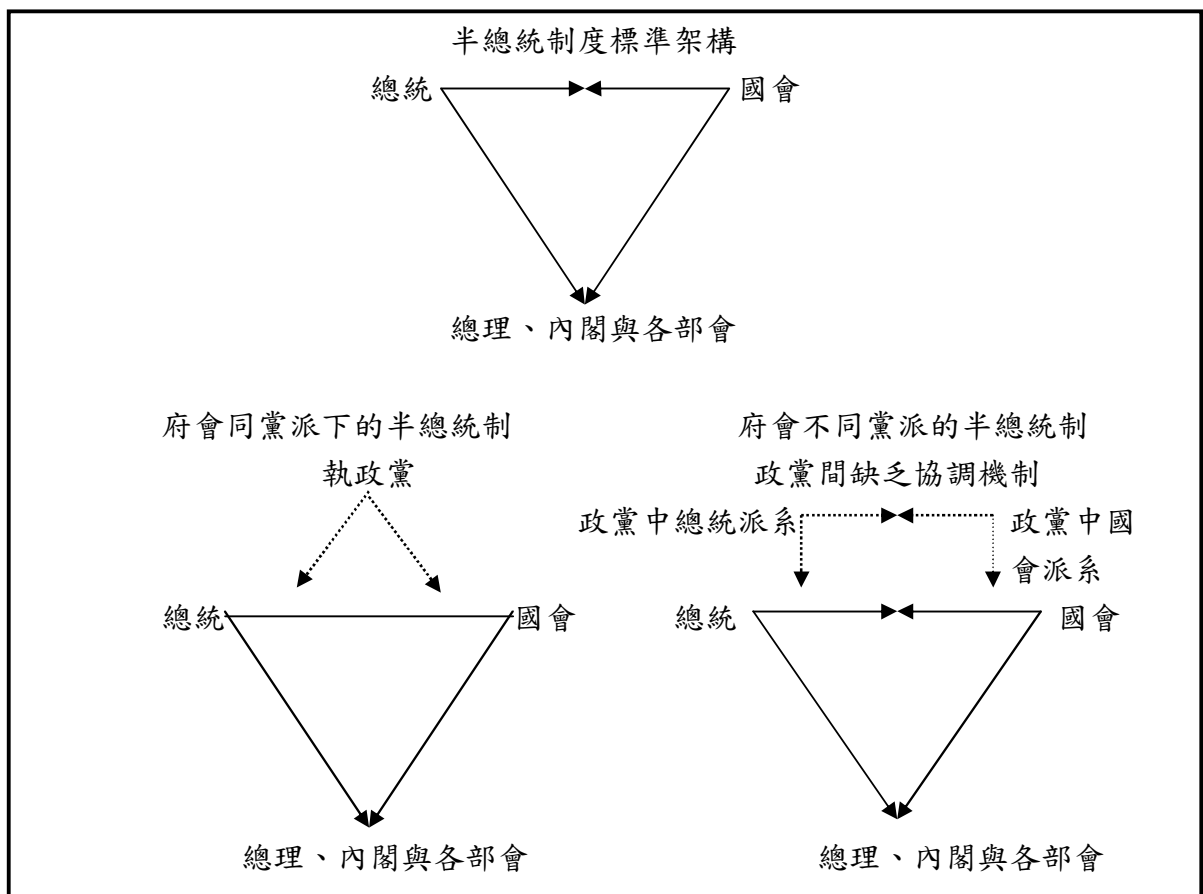


圖 2-3：半總統制度之運作類型

資料來源：吳玉山(2001)



### 參、 呂炳寬、徐正戎之分類

呂炳寬、徐正戎(2005)所指出的少數政權制與多數政權制度，就是依照各政黨的生態來進行分類，其指出在多數政權下行政權大於立法權，反之則立法權優越於行政權。其次在多數政權制下總統的選擇空間與權限較大，總統的權力可分為三種模式包括：總統可以強力主導政策形成、若總統因黨內聯盟因素無法獨攬大權則可選擇與總理共治，成為「黨內共治」、另外總統亦可選擇不主導政策全交由其所任命的總理指揮發落。但在少數政權之下，總統面對不同與己的國會多數，也可能會出現三種運作上的可能，其中包括：總統必須任命國會中多數黨領袖擔任總理，進行左右共治、總統可任命與自己同政黨總理，成為少數政府的情形、總統可以與其他政黨聯盟形成執政聯盟。

### 肆、 沈有忠之分類

沈有忠(2004)指出，當前半總統制度之研究不免於關心憲政制度該如何運作方能有利於政治之穩定發展等相關議題，因此作者以政治穩定作為依變數，討論各種不同情況的半總統制憲政運作與政治穩定間之關聯。因此作者將權力集散視為分析總統、總理與國會間互動關係之變項，將半總統制度分類為：權力高度集中、行政權二元化、行政權與國會的二元化、國會的分散以及權力的高度分散五種類別；並且將此三者間權力集散程度製作成一光譜有利於讀者之瞭解；針對沈有忠教授之次類型分類茲分述如下(沈有忠，2004：106-108)：

#### 一、 權力的高度集中(總統、總理與國會多數皆屬同一政黨)

由於總統與總理皆屬同一政黨，且總統之政黨在國會中也拿到穩定多數的席次，即便在政策制訂或行為出現分歧，也能夠因為此三權力皆屬於相同政黨，能透過政黨內機制來化解衝突以達到妥協的共識，因此在政策制訂上會相顯得容易，且政府的運作也較為穩定；當然三權在制衡監督時也會因為同屬相同政黨而較不會彼此牽絆。不過這樣的憲政運作軌跡較傾向於總統制，這樣的運作類型會因為權力的高度集中而顯得較為穩定，不論是國會要倒閣甚至是總統要解散國會都不容易發生。吾人可以將法國第五共和的非共治時期、以及我國 2000 年總統大選發生政黨輪替前的李登輝時期以及 2008 年第二次政黨輪替後之馬英九總統執政時期，都可被歸類於此類型。

## 二、 行政權的二元(總理與國會多數屬同一政黨，與總統不同政黨)

在此類型中國會擁有穩定多數立場，且總理也具備了國會的支持與信任，使得總統必須要尊重國會多數，任命國會多數所支持的人擔任總理。因為總理擁有國會穩定多數的支持，總統即便具有可以解散國會的權力也不會貿然的使用，因為總統會考量到國會就算遭受解散重新改選，若仍舊無法掌握國會多數所必須要付出的代價。因此在基於不破壞憲政制度的均衡原則下，總統會選擇尊重國會多數，會依循不同的憲政慣例出現總統與總理在行政權上分權的均衡情況。此種類型會使得國家的憲政運作軌跡較為偏向內閣制；而法國第五共和的左右共治時期便是最好的例子。

## 三、 行政與國會的二元(總統與總理同一政黨，而與國會多數不同政黨)

此類型較容易出現在當總統對總理之任命權無虛驚國會多數支持同意的情況下。當國會多數聯盟和總統分屬不同政黨時，而總統逕行任命理念與其相符之少數政黨人士擔任總理時，便會出現行政與國會二元的情況。但此類型的政治運作模式容易造成倒閣或不信任案提出的風險，導致國家政治運作之不穩定。而這樣的運作方式就必須端看總統賦予總理之權力大小，總統賦予總理較小的權力則叫傾向總統制，反之則傾向於內閣制。我國自 2000 年總統大選政黨輪替後之「陳、唐」與「陳、張」時期都可被類為此一類別。

## 四、 國會的分散(總統與總理同一政黨，國會沒有穩定多數)

國會生態呈現多黨政治且無法形成有效且穩定的多數聯盟乃此一類別之特色，且在此類型下總統與總理分屬於相同政黨，因此在行政權的劃分上還可稱的上完整，不過因為國會缺乏有效且具影響力之多數，這將使的國家的政策制訂較為紛亂，且總理在面臨紛擾的國會時也難取得國會多數的支持。我國自 2001 年改選之新國會，並未有任一政黨佔有絕對優勢的地位，即是沒有一個政黨在國會中取得過半數之席位，因此當舊總統遇上新國會時，「陳、游」時期運作模式便符合此一類別的分類要件。

## 五、 權力的高度分散(總統與總理分屬不同政黨，國會沒有穩定多數)

當總統、總理與國會三權力相互皆無交集時，可說是半總統制度在運作上最為紛亂的一種運作類型。由於總統與總理分屬不同政黨，這已使得行政權二元分化了，在加上國會中並無任何黨派獲取過半的穩定席次，致使立法權無法有效運作，因此在這樣的情形下，總統與總理將會共同競爭

行政的主導權力。在這類別下由於總理沒有辦法獲得國會多數的支持予同意，且國會也缺乏多數的地未來制衡總統，總統的權力將被無限的擴大，造成國會改選與政府運作的更迭。威瑪共和成立後從 1920 至 1930 年的憲政運作即是屬於此類別。

上述五種憲政運作之類型，分別描述了半總統制度國家中所有總統、總理與國會間可能的互動關係，由上述的分類可瞭解到各種運作類型的半總統制度國家在運作上的高度變化。然而作者也依據各類型的權力聚散關係繪製了一套權力元素光譜，由該光譜中(圖五)可清楚的看出各類型的運作模式對於國家憲政運作穩定度之影響。

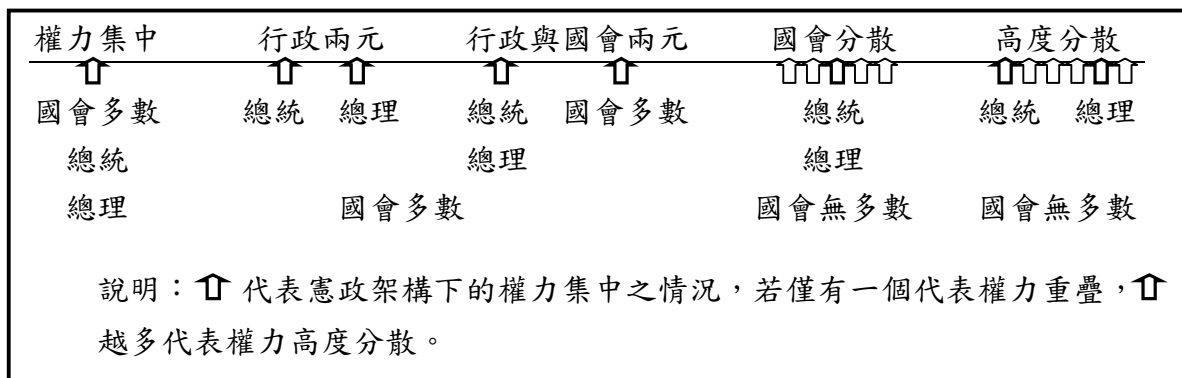


圖 2-4：總統、總理與國會權力集散光譜 資料來源：沈有忠(2004：110)

## 伍、 小結

經過上述各不同學者對於半總統運作類型的分類，可看出半總統制度之所以複雜且在運作上經常產生困境與僵局的原因，便是出自於行政權力的二元劃分之上，總統、總理與立法間之互動關係，是非常多樣化的，且沒有一定的分類標準，因此經常導致學者在採用運作類型上的無所適從與矛盾。如同林水波(1999)之觀點，其指出憲法形式上的條文規定，有賴於具體的實踐來落實，但兩者間往往會為形成差距。

就筆者之觀點來說，筆者以為基於行政部門必須要對立法負責的精神觀之，半總統制度是建立在內閣制的基礎上所發展而來的。而總統的權力和總統與行政首長跟立法的關係，與總統制國家的互動不盡相同，在加上以我國的政黨生態觀之，總統與立法在權力劃分的基礎上，半總統制度在權力制衡的基礎上相較於美國三權分立的制度，與內閣制較為相同；縱使在少數政府運作之下不見得會為國家的憲政體制帶來左右共治的情況，但整體來說半總統制度在權力的劃分上與內閣制較為相同。是以，本篇文章的論述立場，筆者將採用少數政權制度與多數政權制度的觀點，對於我國現行的憲政運作方式進行分類。

以我國制憲來實際的憲政運作觀之，我國憲政體制自訂定動員戡亂時期臨時條款、歷年來的修憲過程及透過政黨政治運作，致使在實際運作上，總統一直擁有實質上的權力。首先筆者針對上一小節對於我國之憲法定義，來歸類我國憲政的政府體制，而後再以我國第四次修憲後正式開始實施半總統制度之時期，以少數政權制度與多數政權制度，來加以探討我國憲政體制中總統與行政院院長在運作面上的關係變遷，參見下表：

表 2-4：我國自 1997 年來歷屆總統、行政與立法之互動關係

時間	政府體制	總統	行政院院長	府會關係
1997-2000	半總統制	李登輝	蕭萬長 國民黨 (1997~2000年)	多數政權制
2000-2004	半總統制	陳水扁	唐飛 國民黨 (2000年5月20日 ~2000年10月6日) 張俊雄 民進黨 (2000年10月6日 ~2002年2月1日) 游錫堃 民進黨 (2002年2月1日 ~2005年2月1日)	少數政權制(短 暫共治)  少數政權制  少數政權制
2004-2008	半總統制	陳水扁	蘇貞昌 民進黨 (2006年1月25日 ~2007年5月21日) 張俊雄 民進黨 (2007年5月21日 ~2008年5月20日)	少數政權制  少數政權制
2008-2011	半總統制	馬英九	劉兆玄 國民黨 (2008年5月21日 ~2009年9月10日) 吳敦義 國民黨 現任	多數政權制  多數政權制

資料來源：筆者自繪

另一方面從上述學者的分類原則觀之，吾人可發現多半學者在探究半總統制度分類方式時，皆不脫離行政權力二元劃分、行政與立法兩者之互動關係以及政治體系當中的政黨生態關係。筆者認為上述三觀點故為探究半總統制度於憲政發展及實際運作上的主要兩大因素；因此在探討行政與立法在權力分立之議題時，仍須要加上司法審查之制度方能更符合吾人在探討權力分立制衡之原則。除此之外也仍可加入覆議制度之觀點，來探討國家政府在實際運作上的問題與癥結，因為覆議制度是用以解決化解行政與立法之死結(dead-lock)與僵局，同時也可作為行政權與立法權相互制衡機制。

以1995年2月至96年初美國柯林頓預總統執政時期所面臨到的預算案來說，柯林頓總統於就任期間否決了國會所通過的預算法案，導致美國府會預算爭執再起，導致聯邦部門的短暫關閉及員工被迫休假，造成國家整個政治運作停擺及經濟損失。此一事件直到次年國會正式通過「條項否決權法」才徹底解決行政部門與國會在財政預算上的僵局。「條項否決」在該案件備受重視的原因在於，1995年發生財政預算案擱置當時，總統僅能對會所通過的法案進行全盤的否決，即是只能將整個法案退回國會覆議，不能否決部分法案。但礙於國會在提出政府預算案時，經常會出現出多「搭便車(free-rider)」的款項，即是將所有有利於國會議員代表選區利益的款項加入預算案中，而出現「肉桶立法<sup>7</sup>(pork-barrel)」的情況發生，總統為了不讓預算額度逐年膨脹，無法針對法案進行部分否決時，只能將整部法案予以否決，但這樣的作法雖然可以避免預算過度浮編，但總統所面臨的將會是政府運作停擺及僵局的困境。因此於1995年預算案後國會終通過「條項否決權法」，授權總統得否決部分的款項，來抑制國會預算的日益膨脹。

從上述的例子當中可以看出否決權對於美國行政部門與立法部門間之影響有多麼嚴重。若立法與行政部門仍因為預算案件而僵持不下，嚴重則可能導致國家出現政治運作上更嚴重的停擺及損害，輕則可能會導致國家政府在停擺時所造成不可彌補的經濟損失。反觀我國，半總統制度的運作乃是建立在「內閣必須要對國會負責」的基礎之上，縱使我國在憲法明文規定上雖無否決權的出現，但總統否決權的行使，則是以另一種面貌呈現；我國原憲法第57條<sup>8</sup>便指出關於行政

<sup>7</sup> 肉桶立法：將圖利少數的法案包裹在攸關大眾利益之法案當中，即是有關大眾利益的法案例如預算案，但卻在國會每年的預算案中，加諸了許多不必要的預算條例及款項等等。

<sup>8</sup> 憲法第57條(行政院與立法院之關係)：行政院依照左列規定，對立法院負責  
一、…二、立法院對於行政院所提出的重要政策若不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經過總統核可移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受決議或辭職。三、行政院院長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，於該決議送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受決議或辭職。

院對立法院負責之規範；即是內閣得向總統提請覆議要求之相關規定。是以，下一小節筆者將論述覆議制度之基本概念，並且依照本節對我國憲政運作所採用的次類型之分類標準，即是以「少數政權制」與「多數政權制」，作為變數之一，再以影響憲政運作變遷的主要因素即是「行政權力之二元劃分」，作為變數之二，以建立一屬於我國憲政運作之模型，來探究覆議制度在我國實際實施的情況。

## 第四節 覆議制度

### 壹、 覆議制度

覆議制度源自古羅馬「否決權」的行使，在該時期護民官得否決執政官的一切措施，用以保護平民。而後該制度隨著條頓人征服英格蘭而傳入英國，在早期英王可以否決任何國會所通過的法案，直到 1688 年光榮革命後，王權式微英文逐漸成為虛位君主，內閣治的制憲體系逐漸在英國成形，至 1708 年後便不再有否決行使的這項規定。反觀以三權分立為基礎的美國，除了賦予行政首長健全的覆議制度外，還另外給予國會有推翻否決的權力。即代表若國會以三分之二的人數得以推翻總統的決定，使總統必須接受國會的原始議決，此一憲政規範即是所謂的覆議與反覆議制度(呂炳寬、徐正戎，2008：99-100)。

換言之，覆議在學界通稱為「行政否決權」，及行政機關對於立法機關所為之議決，認為窒礙難行時，可於法定期間內移請立法機關覆議，覆議時各國憲法規定均採高額之表決數額，即是立法機關需有法定出席人數的三分之二得維持原案，否則該法案即被否決(羅傳賢，2004：175)；由此可知覆議制度是制衡行政權力與立法權力的重要機制，而覆議的門檻更決定了整個國家憲政運作的重心。而覆議制度的本質可分為下列 8 項闡述之(林水波，2004：12-15)：

#### 一、 武器的對等機制

立法機關有權力法，但仍必須要站在行政機關的立場來安排，這樣方能維持穩定的制度運作秩序，不至於出現政府空轉的困境。不過在少數政權政府的結構制度下，由於行政與立法部門是由不同政黨所掌控，因此在政策制訂上的意識型態觀點就顯的懸殊。

因此為了避免立法的不當傾斜，影響政策執行的成效，就避需要制訂一套覆議制度，來制衡不當的立法執行。總言之，有了覆議制度，行政部門得以依賴其作為一對抗立法部門之武器，成為一與國會進行立法對話的一個機制。

#### 二、 立法威脅機制

覆議制度的存在對立法的最終結果就是產生立法的不確定性，因為覆議制度的存在，立法院就會有遭受否決的風險，行政部門便可進而抑制國會過渡的霸權。簡單來說覆議制度存在一方面可以促使兩部門建立一合作的體系，設法避免衝突以有效的達成部門互利之協議；另一方面國會因為擔憂於行政部門覆議的決心，為維護立法部門的威嚴，會適時



的納入行政部門的政策，抑或會因為覆議的威脅致使行政部門訴諸民意，引發行政部門支持者的關注，進而採納行政部門的意見。

### 三、 行政問責機制

覆議制度設計的動機在於要求國會對其立法行為負責，並由行政部門作為主權者的代理人，對於窒礙難行的條文或法律，經由國會再表決的程序，來達成覆議。

### 四、 立法反思機制

覆議制度可作為立法者反思的一個機制，所有立法者的意識型態每每限制了立法的思維，導致立法內容上出現偏誤，因此在覆議機制啟動下，立法者可以重新審視整個法案，並且能夠大為提升及改善立法品質。

簡單來說，覆議制度能提供國會對自行合法化之法律，有再思的機會，並對覆議反對的理由進行公開公正的評斷，不至於在法律通過執行後出現扞格不入的窘境。

### 五、 對立解套機制

在少數政權政府時期，由於至理性與立法部門分屬不同的政黨，因此在立法上或政策取向會有不同的分歧，如未有機制安排加以化解衝突，那麼國家的運作會陷入一不確定狀態，在政策面無法產生拘束或規範的作用。因此為了要防止上述現象的產生，乃必須要建立一覆議制度，透過另一種的立法對話機會進行決議，致使政策或法案制訂不至於出現偏頗，也避免的政治的僵局出現。

### 六、 品質保證機制

國會在政黨政治的影響之下，為避免立法者在審議過程中加入黨派利益的考量，呈現出偏頗或有失公正的制度，在會期即將結束前大量通過積壓的法案，成為社會發展的阻礙；因此必須透過覆議制度的運轉，終止惡法於社會的實施。

### 七、 分享立法機制

行政部門是法律或政策執行之機關，也是與主權者直接互動之代理人，因此在國會完成立法決策之後，行政部門可解由覆議制度的行使，

列舉初期所認為窒礙難行之法案或條文，要求立法部門利用再思的機會，將執行有礙難行之餘的條文更正，以達到行政分享立法權的一種方法。

## 八、最後抵擋機制

覆議制度是提供行政部門對於立法部門已完成立法程序之法律案，有一最後抵擋之防線。行政部門得以要求立法部門對於其所認為窒礙難行之政策法案再次進行審視，期望在審視過程中能達到共識之對話，進而達成否決的功效，以避免立法政府的多數暴力，且提供政策得以順利運行之基礎。

呈上所述，可瞭解覆議制度本是一種預防性的制度設計，行政部門得預防立法的偏頗，亦可釋放覆議之威脅，以爭取國會的讓步，進而完成兩方共同協議及達成共識之法案(林水波，2004：14)；簡言之，覆議制度的行使，可以適當的制衡行政與立法之權力，避免過度引發兩院間之衝突。

## 貳、我國覆議制度

由於行政、立法部門之間的衝突，在憲政體制蘊含總統制基因的國家，相當仰賴覆議制度的運行，以化解兩造之間的制度設計爭議，並經由化解的過程中激發出創新的作為或安排以提升國家治理的能力，以化解議事的爭議時間及重大議程的延宕(林水波，2004：1-2)。基於此，我國之覆議規則依憲法第五十七條原文規定，行政院移請立法院之覆議案，必須達到出席委員三分之二的支持，方能維持原議決；但在第四次 97 修憲後依憲法增修條文第三條第二項第二款之規定，則改為需有全體委員二分之一的贊成方能達成否決。

基於此，覆議制度最值得為人省思的議題在於：原先憲法所規定的三分之二門檻，在經過第四次修憲過後將門檻向上提升至二分之一。那麼原行政部門只需要能掌握三分之一立委的支持，便可通過覆議案；但增修條文將覆議門檻提升，行政部門必須要能夠掌握二分之一以上委員的支持。這樣的改變，假設我國的政府型態處於多數政權時期，行政部門的權力便不會遭受影響，但反之假設我國的政府型態為少數政權時，那麼行政部門就無法掌握多數的支持以制衡立法部門，這樣覆議度的推行反而就無法達到其原先設立的「有效化解僵局」的宗旨，進而可能會更加深了行政與立法部門的鬥爭與分化。那麼假設覆議成功之條件仍維持在過去三分之一加一的門檻，在我國少數政府時期，行政部門對立法院所通過之法案提出覆議成功的機率是否會增加？若覆議成功則代表該議案必須要退回立法院重新審核，這樣的結果是否會使我國的憲政運作淪落至更嚴重的行政立法僵局？然，有關我國覆議制度之憲法規範筆者將在後續進行深入的探討。

## 一、我國覆議之法規

(一)憲法本文之規定，在憲法第 57 條第 2 款、第 3 款規定之覆議制度內容如下：

### 第 57 條(行政院與立法院之關係)

行政院依左列規定，對立法院負責

一 ...

二 立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院更變之。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。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。

三 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，得經總統核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議，覆議時，如經出席委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。

我國在制憲之初，張君勱指出在總統制下之總統權力過大，內閣去留皆由總統一人好惡所向，因此認為總統制度並不適合台灣作為憲政體制之選擇。因此張君勱較傾向選擇以責任政府精神為榜的內閣制度。但同時他更注意到民初時我國政黨政治色彩導致內閣不穩定的現象，致使張君勱再制憲時設計了副署制度，以避免政治更迭而造成政局的不穩定。另外更以責任內閣制為基礎，且為了避免政局因倒閣層出不窮而致力於尋找「第三條路」，最後憲法第 57 條覆議制度終將誕生(徐正戎、呂炳寬，2008：4)。

在我國憲政體系實際之運作上，雖然行政院僅需有三分之一以上的委員支持，方能制衡國會所通過窒礙難行的法案，但行政院若想要推翻政策，在少數政權政府的情況之下想使覆議成功，即便門檻不高但仍很難達成；是以行政與立法間出現僵局的機率比起多數政權制度時期高了很多。

(二)憲法增修條文之規定，在現行憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定之覆議制度內容如下：

### 第 3 條(行政院院長之任命、代理及對立法院之關係)

I ...

II 行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條規定停止適用。

一 ...

二 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，得經總統核可於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期為議決者，原決議失敗。覆議時如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。

在憲法增修條文之規定，於行政院覆議失敗時，則明文規定行政院長應即接受該決議，在制度設計上則較傾向於行政機關制衡立法機關之功能，具有總統制的色彩，而現行之覆議制度之定位較傾向於總統制國家之行政否決。然而如果從行政對抗立法之功能而言，現行覆議制度絕不能稱為傾向於總統制國家的行政否決，因為現行覆議制度之二分之一門檻，已經削弱了行政機關對抗立法機關之力量，沒有辦法以少數來對抗多數，這樣的制度設計有學者認為其精神上已與總統制的否決制度越離越遠了。

即便如此，徐正戎與呂炳寬(2008)指出憲法增修條文將原先的憲法覆議制度修改，又在倒閣制度難以啟動的情況之下，行政與立法兩權之關係將更趨於緊張，而彼此間爭議也更難以有效的化解。而在制度的約束之下，我國少數政權時期行政權雖然沒有辦法掌握覆議的優勢，但其採取了其他的方式例如：訴諸民意與向大法官聲請釋憲來謀取行政與立法間權力的平衡。

### (三)立法院職權行使法第五章「覆議案之處理」之規定

#### 第 32 條

行政院得就立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部，經總統核可後，移請立法院覆議。

#### 第 33 條

覆議案不經討論，即交全院委員會，就是否維持原決議予以審查。全院委員會審查時，得由立法院邀請行政院院長列席說明。

#### 第 34 條

覆議案審查後，應於行政院送達十五日內提出院會以記名投票表決。如贊成維持原決議者，超過全體立法委員二分之一，即維持原決議；如未達全體立法委員二分之一，即不維持原決議；逾期未作成決議者，原決議失效。

#### 第 35 條

立法院休會期間，行政院移請覆議案，應於送達七日內舉行臨時會，並

於開議十五日內，依前二條規定處理之。

除了上述之法律規定之外，關於我國覆議制度的規範與運作仍可參考釋字第325、387、419與520號解釋。其中僅有釋字第520號解釋是直接與我國行政院覆議制度有關聯之核四覆議案，其餘的皆在釐清行政院之職權與角色。

### 參、 覆議與憲政運作類型

在瞭解我國覆議制度相關之法律規範後，可以發現在憲法設計中，以憲法第57條規定觀之，覆議制度需經總統核可，意味著若在行政部門與立法部門在法案與重大政策的意見處於僵持時，行政院院長僅有向總統提請覆議之權，而總統事實上是握有是否發動「覆議權」，來「否決」國會決議的決定權；然而在實際運作中，執政黨在國會中的生態，也攸關了覆議案件重審的成敗與否，假若總統在國會中能夠容易的掌握國會超過三分之一的支持，便可以否決國會所通過之法案，讓總統的政策與意志得以貫徹，但相反的總統若無法掌握超過三分之一的支持，覆議便難以成功。然而在經過第四次修憲後，覆議制度之門檻往上提升至行政部門需要得到國會中二分之一以上議員的支持，因此也導致行政部門在立法過程中的優勢減弱，此時，行政院長不能再依靠總統的「否決權」，來通過和推行其政策，而必須依賴國會多數的支持。這樣的改變，有助於加強憲法規定行政院對立法院負責的精神，也更符合了半總統制度在定義上的精髓：即是內閣總理需要獲得議會的支持。

有鑑於此，筆者試圖以影響我國政黨生態的兩種政府存在模式，即是「多數政權制」與「少數政權制」，作為影響我國覆議制度在憲政運作上的變數之一；另外由於半總統制度之其中特色便在於行政權的二元劃分，然而在提請覆議制度的過程中，唯有總統才握有發動覆議的決定權，因此筆者期望以行政院院長對總統所頒佈之命令是否有「副署權」，即是以總統對行政院院長是否有主動免職之權力<sup>9</sup>作為影響覆議制度在憲政運作上的第二個變項，來突顯總統與行政院院長在決定覆議制度是否發動所扮演角色及影響力之不同。

將上述兩個變項作為分類標準相互交叉組合後，可將覆議制度對於憲政運作影響分為下列四種類型：總統絕對主導、總統相對主導、總理絕對主導與總理相

<sup>9</sup> 主動免職權：依總統的主觀意願，將現任行政院院長免職，在選出其信任者出任(呂炳寬、項程華、楊智傑，2007：242)；此一情況會出現在第三次修憲以及第四次修憲過後。第三次修憲將行政院院長副署權大幅刪減過後，因為針對增修條文第2條第2項「總統對於人事任免之命令不需經由行政院院長副署」之相關規定；影響最大的乃是行政院院長的免職命令，總統在免職行政院院長時不需經由行政院院長副署，那麼這樣行政院院長便失去了制衡總統力量的重要法律依據。然而到了第四次修憲凍結憲法第55條規定，更改為行政院院長由總統任命之，這更顯現了行政院院長的權限被大幅的縮小，同時也更導致了行政院院長淪為總統的執行長與橡皮圖章。

對主導。筆者將針對上述四種憲政運作類型分類，先將各個變項交互組合後所產生之結果繪製成表，而後在做更進一步之介紹，茲分述如下：

表 2-5：我國政治制度下所可能產生的覆議憲政運作類型

總統與國會關係 總統與內閣首長關係	多數政權	少數政權
總統有免職行政院院長之職權	總統絕對主導	總理相對主導
總統無免職行政院院長之職權	總統相對主導	總理絕對主導

資料來源：筆者自繪

### 一、總統絕對主導

此一類型將會發生於政府運作處在多數政權時期，同時總統對於行政院院長之有免職的權力。其原因在於由於多數政權時期，總統與國會隸屬於相同政黨，而總統在擁有主動免職行政院院長的權限之下，行政院院長僅能成為一個聽命行事的內閣首長，是以整個政府的運作都會轉向於以總統為核心的運作方式，當然總統在此也擁有絕對的權力能夠主導覆議的進行，因為國會與行政部門皆屬同一黨派，自然在政策產出上便不會發生衝突。

且在總統具有免職行政院院長職務時，行政院院長同時也失去了副署權力來制衡總統對其免職之人事命令，那麼行政院院長在行政權限二元劃分下，其權力臣屬於總統之下，凡是必須聽命於總統，因此當總統擁有主動免職行政院院長權限時，行政院院長就有如總統的橡皮圖章，無法在覆議過程中扮演具有影響力之角色，同時在此類別中，覆議制度強化了行政權獨大的地位，使得立法權在此刻無法有效的制衡行政權。

### 二、總統相對主導

當政府之運作處在多數政權時期且總統對行政院院長無主動免職權<sup>10</sup>時，行政院院長便僅掌握了絕對的覆議主導權。縱使總統與國會部門隸屬於相同

<sup>10</sup> 被動免職權：總發生新舊總統就職、行政院院長因故出缺及自動請辭時，總統僅有被動的任免名政院院長權限(呂炳寬、項程華、楊智傑，2007：242)。依照原憲法第 55 條規定「行政院院長的任命需要經由立法院同意，且在立法院休會期間行政院院長請辭或出缺時，由行政院副院長代理其職務...」及憲法第 37 條規定「總統依法公布法律發佈命令，需經由立法院院長及行政院院長副署」之規定，就憲法之規範可看出，不但總統在人事任命尚須要經由立法院同意，且行政院院長對於總統的人事任免權也擁有相對干涉權力，因為總統所發佈之命令都需要經由行政院院長的副署才算核可通過。是以，在這樣的前提之下，總統對於行政院院長的免職乃處於被動之狀態。

政黨，總統所想要推動的法案與政策在國會中大多數都可以獲得支持，但總統對行政院院長沒有主動的免職權時，意味著行政院院長大可不需要做一個聽話的總統手下，因為總統對行政院院長的免職權僅只能行使在當新任總統就職、行政院院長因故出缺以及請辭時，總統才可對行政院院長提出免職的要求，且在總統提出對行政院院長免職的命令時，還需要通過行政院院長的副署才算完成。

在這樣的情況下，行政全力二元劃分的結果，便不會像總統絕對主導類型一樣，在此一模型下行政院院長與總統乃處於相對平衡的權力地位。因此在這樣的情勢之下，行政院院長所提出的覆議案件，可以不受到總統的干涉，也可以不必擔憂每每其所認為窒礙難行之案件看法與總統不合而遭受免職；即便遭受總統提出免職命令的要求，行政院院長也有權不簽署該命令，是以總統在這個類型當中，由於其權力被行政院院長所牽制，僅能握有相對主導的權力。

### 三、總理相對主導

假設國家政府之運作處少數政權制，且總統對行政院院長有主動免職權時，此刻行政院院長對覆議的提請便只存在相對主導優勢。因為少數政府的特色即在於「總統與國會多數分屬不同政黨」，即使總統能夠依照憲法之規範讓行政院院長的權力地位臣屬於總統之下，且必須要聽總統之命行事；但總統在無法掌握國會多數支持時，其所欲推行的法案與政策便很難在國會中被通過與重視。

在此類型之下，即便行政院院長的職務任免皆掌握在總統手中，但在少數政權時期，行政院院長必須是受到國會的支持與信任而就任之。但在此一類型下，總統在掌有可以隨時更變行政院院長人員的權力時，只要行政院院長的所作所為不合總統的意見，就可以輕易的被更換。因此行政院院長在此刻也只能擁有較為相對的權力，聽命於總統。在行政權相互劃分的特色下，行政院院長在此時，因為其行為動機會受到總統的約束，即便行政院院長得握有國會的支持與信任，但在這樣的情況下行政院院長僅擁有的「相對主導」國家憲政運作的權力。

### 四、總理絕對主導

假若國家政府之運作處在少數政權時，同時總統對行政院院長若無主動免職權時；吾人可將該類型稱作為「總理絕對主導」。因為半總統制度的定義標準其中一項即是「一位獲得議會信任與支持且對議會負責的總理」，因此

在少數政府時期，總統與立法院分屬於不同的政黨，那麼只要總統所任命的行政院院長能獲得國會多數的支持，那麼行政院院長所提出的法案與意見多數都可以被國會所接受與尊重；另外在總統對行政院院長無主動免職權時，這同時也代表行政院院長的所作所為不需要受到總統的干涉與限制，總統並沒有不需經由行政院院長副署就可直接免除行政院院長職務的權限，因此就以提請覆議來說，行政院院長雖然要將覆議案件向總統提請核可，但行政院院長便可不需要擔憂其意見因與總統不合而遭受免職，而無從抵抗。

在上述的情況之下，總統由於在國會中無法掌握國會的多數支持，且對於行政院院長的任免也無直接行使之權力，因此總統的權力在這一個分類標準下並無法發揮到最大，其所作所為都被行政院院長與立法部門所牽制。因此筆者將此類型稱為「總理絕對主導」。不過礙於在少數政府時期的府會關係運作，台灣往往很難出現左右共治的情況，因此行政部門的意見並不太可能會全數被國會所接受，因此行政部門在國會的影響力十分有限。

若利用上述的分類標準，套用至我國自制憲來所歷經的覆議制度結果，由於第三次修憲後將行政院院長的副署權予以廢除，另一方面在第四次修憲中，更改了總統的行政院院長任命規定，總統所提出行政院院長任命並不需經過立法院同意，因此自 1997 年開始總統不僅在免職行政院院長時不需經由行政院院長副署，且在任命行政院院長時得不需經由立法院同意即可任命。在這樣的情況下，即便半總統制度的特色在於「行政權力的二元劃分」，但總統一人卻掌握了整個行政權力的運作核心，引此整個行政權力運作都控制在總統的手中。是以，筆者將第四次修憲過後依照總統與國會的關係，依照多數政權與少數政權，將整體的憲政運作分為「總統絕對主導」與「總統相對主導」兩者。

承上所述，筆者將針對不同的運作類型，對應到各個不同的總統執政時期，以及其所遇到的覆議案件，做一資料的彙整。詳細內容見下表：



表 2-6：我國自制憲來所歷經的覆議案

時期	政黨生態	憲政運作理想型	覆議案件	覆議結果
1997	多數政權	總統絕對主導	漢翔案	出席人數未達法定人數，原議決無效
2002	少數政權	總理相對主導	財政收支劃分法	覆議成功
2003	少數政權	總理相對主導	公民投票法	覆議失敗
2004	少數政權	總理相對主導	319 真調會法案	覆議失敗
2007	少數政權	總理相對主導	農漁會法案	覆議失敗
2008～	多數政權	總統絕對主導	至今未出現	

資料來源：筆者整理

上述皆我國覆議制度在憲政運作理想模型中，所應該導出之結果，但有鑑於憲政運作過程中，往往會納入其他影響實際運作的權力因素，因此在下面章節，筆者將針對憲政在實際運作上對政策產出之影響做一論述。

## 第五節 政策產出

當前諸多學者皆對公共政策下了不同之定義，其中 Easton 指出公共政策乃社會價值的權威配置，即是政府對於多元的社會價值進行一權威性配置；Dye 則認為公共政策意旨政府的做為與不做為，此定義廣泛的指出了公共政策實為一種政府選擇活動(邱昌泰，2004：15)；而吳定則更精確的指出了公共政策即是政府機關為解決某項公共問題或滿足某種公共需求，決定做為與不做為，以及如何做為的一種政策活動。另外 Parsons 更點出公共政策與民意間之關係，說明了公共政策即是民意的功能表現，政策需求決定政策的供給，而那些被政策制訂者所注意並加以測量的民意，更證明了政策議程是民意與公共權力的互動結果(邱昌泰，2004：175)。

然而在一個民主的政治體系當中，政策制訂者必須面對各種來自不同領域利害關係人之意見與要求，但並非所有的政策皆能夠順利被政策制訂者所接受，因此凡是少數被制訂者納入公共政策時程表的政策與意見(邱昌泰，2004：143)，就可稱之為政策議程(policy agenda)；簡言之，政策議程即是建立在大眾或政府成共識後，所共關切的公共問題與需求，進而成為政府的政策產出。但另一方面張世賢教授也曾指出，政策議程的特色其實就是民選或官派的官員將其所認為具有迫切性的問題置入議程當中，但其中有些問題可能未必會受到處理或受到長期的滯延(張世賢，2005：18)。

因此當吾人在探討政府政策產出時，得從政策議程此一過程來加以探討；必須要清楚地瞭解是哪些人決定了哪些需求或議題達已進入政策議程中，而決定的標準為何，又產出的結果為何？當然議題是否得以進入議程當中乃是由行政首長與議會領導人物所把關，那麼除了這些代表性的人物之外，也有許多其他的因素決定了議程的內容，這可能會包括了上述所提及的各種不同的利益團體、政黨與民意訴求等。是以，吾人可用 Easton 所提出的政治體系模型來解釋政策從進入議程到最後產出結果之過程。Easton 將所有的政治活動視為一個政治體系，透過投入→政治系統→產出的過程，以及過程與環境間之關係進行著墨與探討，筆者將針對其中關鍵因子茲分述如下(Heywood 著，楊日青等譯，2002：31-32)：

1. 投入：意旨「表達意見，認為某特定事項決策者應否作一權威配置的需求」，甚或是「指政治成員對整體環境目標、利益和行動之做為或表示支持的態度」。
2. 產出：由政府 and 決策行動者所組合，其中包括了政策制訂、法律的通過及公共金費的分配等。
3. 回饋：但產出仍須要仰賴回饋機制，使的整個政治環境不斷的產生新的需求與支持，因此可以透過政策評估來扮演促進政策重新再次投入到政策系統當中之角色，來決定政策未來應是終結、持續或取代的走向。

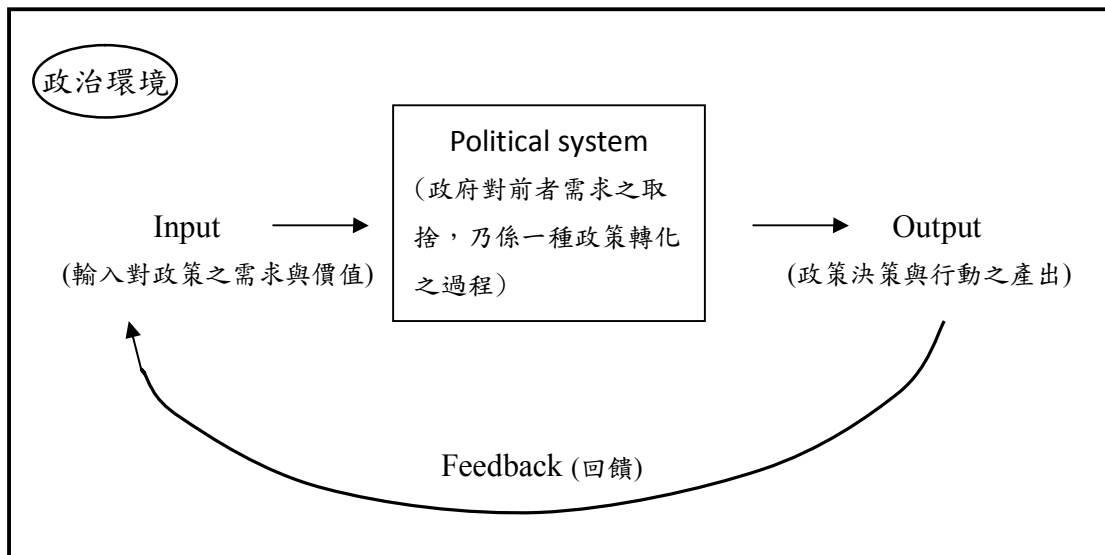


圖 2-5：Easton 政治系統圖 資料來源：修改自 D. Easton (1967:31)

Tesbelis(2002)在否決者理論一書當中指出，其將政策產出作為依變項，利用政策穩定(policy stability)、政治僵局(political gridlock)也就是政策產出困難、現狀改變困難誘惑是政策空轉(policy tickover)來定義政策產出之結果。因此 Tesbelis 對於政策穩定的解讀為「改變項況的難非常高，幾乎微乎其微」(the impossibility to depart from the status quo)，而他認為這樣的政策產出結果與憲政僵局(constituteional gridlock)雖然使用不同的字彙，但所代表的概念是相同的。因此在後續探討我國憲政運作對於政策產出影響時，筆者將採用 Tesbelis 對於政策產出結果之定義，即是政治僵局，來表示我國憲政運作下的政策產出結果。

透過前幾章節的論述得瞭解半總統制度中的政黨生態會影響到行政權力二元劃分的結果，換句話說也就是行政權究竟會以多數政權抑或是少數政權的形式存在。而在我國制衡行政立法互動的機制有不信任案與覆議案兩種方式，立法院對行政部門提出不信任案的門檻自制憲來皆是二分之一；但是覆議的門檻自第四次修憲後，就行政部門而言是將門檻由三分之一提升為二分之一，是以筆者想在此篇文章中探究我國在半總統制度下，多數政權抑或是少數政權是否會受到覆議制度門檻更改的影響，進而對我國的政策產出造成僵局或者是困境，又或是這樣的門檻更改對於我們國家的政策產出不會造成影響，政府依舊得以穩定且順暢的運作。因此，在本研究當中將半總統制之權力二元劃分特色作為自變項，憲政運作結果對政策產出之影響則作為依變項，希望透過理想模型的建構來探究中介變數也就是覆議制度門檻的修正對於整體憲政運作的影響。

承上所述，筆者將覆議制度對於憲政運作所可能產生的次類型，套用至上述的政策產出運作模型當中，並且推論在「總統絕對主導」、「總統相對主導」、「總理絕對主導」與「總理相對主導」此四分類模型中，若國家憲政遵循該四類模型為運作方式，則所提起之覆議案件之政策產出必會是穩定且順暢的，而覆議的效果也會是成功，即是原立法院所擬定之法案必定會被成功的推翻之。固，筆者透過覆議制度對於憲政運作的理想型建立，基於半總統制度「行政權力二元劃分」之特色，假設唯有在總統與總理握有絕對主導覆議進行的類型下，憲政運作對於國家政策產出才能夠平穩順暢的運作，另外不論總統或總理在僅掌有相對主導權力的類型當中，對於國家政策的產出是最不利的。於此，筆者基於上述之假設，針對四種運作類型對政策產出之影響做一更深入之闡述，茲分述如下：

#### **壹、 總統絕對主導對政策產出之影響**

由於在總統絕對主導模型當中，總統與國會隸屬於同一政黨，且總統與行政院院長之權力從屬關係，因為行政院院長對總統所發佈的重要事項，並無副署之權限，行政院院長附屬於總統之下成為一位魁儡行政院院長，因此在整個覆議運作過程當中，總統位居於主導地位，且總統的權力與勢力範圍涵蓋了行政院與立法院，在這樣的情況之下，總統所欲通過之法案與政策，便等同於立法院所通過與成立之法案。

是以，在總統絕對主導的情形之下，覆議提出的機會其實並不多，因為立法院的意見便等同於總統的意見，那麼在整個政治的運作上來看，並不會產生像少數政府時期行政與立法間之對立與衝突。當然也不會有所謂的需要透過覆議制度協助行政部門以制衡立法部門通過且行政部門所不想要執行之法案。

換言之，當執政黨與國會多數處於相同政黨時，由於行政權與立法權在此一時期時屬於合一、一致的狀態，行政與立法部門並不會像少數政府時期相同，存在著諸多的對立與衝突，因此此一類型與總統絕對主導模型相同，對於政策產出結果的影響，會是比较順利與穩定的。

#### **貳、 總理絕對主導對政策產出之影響**

當行政院院長對於總統的重大事項以及人事命令有副署權時，那麼及代表總統若要免職行政院院長需經過行政院院長之副署，因此行政院院長就不需要擔心其意見與總統不合時，會遭受免職；因此行政院院長對於覆議的提請便不會受到總統的干涉與牽制。且又當執政黨與立法院多數處於不同政黨時，總統並無法取得立法院多數的支持，因此當行政院院長有辦法在獲得國會多數支持與信任下謀其職時，其對於法案以及國家政策的產出之影響力，就會比總統來的多。

是以，在總理絕對主導類型下，總統並沒有辦法透過正當的程序來干涉行政院院長之職權，行政院院長也不是附屬於總統下的一個旗子，在這樣的情況之下，縱使行政權力的二元劃分，但在總統與行政院院長分別擁有各別的職位權限相互制衡，且總統並無法干涉行政院院長職權時，便不必然會對於政策產出的結果造成太大的影響。

只不過此一類別與總統絕對主導的最大差異在於，在此類別當中，覆議制度的提出是由行政院院長主導，因為總統並無法干涉行政院院長的個人意志，總統僅扮演著簽署核可的角色。但在總統主導類別中，由於行政院院長乃是總統的執行長，因此在總統絕對主導類型當中，乃是由總統來主導覆議案件的提出與核准。反之，在總理絕對主導類型中，由於總統無法過渡干涉行政院院長之權責，因此覆議制度案件的提出及成功與否，乃有賴於行政院院長的主導。

#### 參、 總統相對主導對政策產出之影響

於總統相對主導模型當中，因為總統對於行政院院長並無主動的免職權限，即便總統能夠掌握立法院多數的政黨支持，但在半總統制度國家中行政權限二元劃分的特色之下，總統與行政院院長雙方的行政權力，乃是基於分權的情況下而做的分配。行政院院長並不會成為聽命於總統的屬下，因此在此一類型當中縱使總統所推舉出的法案及政策在國會中大部分都會被接受與通過，但覆議案件提出的基本條件為「由行政院院長向總統提出」，所以簡單來說，在行政院院長對總統的所有人事命令具有副署權時，及代表著總統若想要免職行政院院長，還必須要經由行政院院長本人同意簽署後得以實行，因此在這樣的情況下，行政院院長對於覆議案件的提出與否，就可以不需聽命於總統的意見而行事。換言之，在總統相對主導類型下，對覆議案件提出的影響便比總統絕對主導來的小。

#### 肆、 總理相對主導對政策產出之影響

在總理相對主導模型中，由於總統與立法部門分屬於不同的政黨，但總統對行政院院長有主動的免職權限，在此模型當中，行政院院長雖然是獲得立法院的信任與支持而存在，但礙於總統能夠控制行政院院長之去留之因素，行政院院長在此一模型當中的作為仍會受到總統的拘束，因此行政院院長對於覆議制度的提出僅具備了相對主導的地位。

是以，在此一類型當中，總統並無法直接影響政策產出之結果，總統必須憑藉著個人的能力以及智慧，取得立法院多數的支持，才有辦法讓覆議得以實施成功。否則在少數政府時期，若總統無法獲取到立法院多數支持，甚或是在立法院中組成聯合政府，那麼總統的行政權限就會被立法院所牽絆，總統就不得不去執

行在野黨所欲通過之政策，而執政黨本身的政策訴求在立法院中並無法突顯甚至是獲得共識；這樣的朝野關係便會導致政策在產出的過程中，因為政治的角力與鬥爭而出現政策延宕與政策難產。反之，若總統善用其能力，在立法院為有任何一政黨過半數的情況下，與他黨聯盟建立聯合政府成為多數，那麼總統便有辦法在整個政府運作過程當中佔有主導的地位。

承上所述，由於影響國家的政策產出的面向多元，影響政策產出最主要的要素是人民，政策制訂者需要去滿足各種利害關係人、民意的需求方為公共政策；另外一方面政策制訂者又包括了國會部門與行政部門，但是在此必須要注意的是，筆者在先前所建構的模型當中，皆是以行政部門立場作為出發點，因此在論述政策產出時，也是以行政部門的立場來看待政策產出之結果。就行政院來說，行政院是否得仰賴覆議制度來來改變其所不認可，但卻由立法院通過的法案與政策，若行政部門得夠透過覆議來讓立法院同意且認可行政部門的想法，那麼覆議制度在此便發揮了功效並且對於國家的政策產出結果有正面的幫助，不至於致使國家政策因在野兩方的鬥爭而產生政治僵局；反之若行政院無法透過覆議來制衡立法院，那麼是否就代表了覆議制度在此時此刻並無法發揮應有的功效？讓國家的政策產出因為在野雙方意見懸殊對立，而產生僵局與困境，對於國家整體的憲政運作也更不利。

因此，筆者將針對不同的運作類型，對應到各個不同的總統執政時期，以及其所遇到的覆議案件及其對政策產出所造成之影響，做一資料的彙整。詳細內容見下表：

表 2-7：我國少數政府執政來所歷經的覆議案件

時期	政黨生態	憲政運作理想型	覆議案件	覆議結果	對政策產出之影響
2002	少數政權	總理相對主導	財政收支劃分法	覆議成功	政策產出結果順暢
2003	少數政權	總理相對主導	公民投票法	覆議失敗	政治僵局
2004	少數政權	總理相對主導	319 真調會法案	覆議失敗	政治僵局
2007	少數政權	總理相對主導	農漁會法案	覆議失敗	政治僵局

2008~	多數政權	總統絕對主導	尚未出現	2008~	尚未出現
-------	------	--------	------	-------	------

資料來源：筆者整理

承上表中，可察覺我國自 97 修憲後所歷經的五項覆議案件，不論是在多數政權時期甚或是少數政權時期，行政院所提請之覆議案皆未有成功的案例。筆者回歸到先前所建立的憲政運作理想型來推論，在原先的理想型當中，覆議若依照理想型的規範來運作，那麼政策之產出理當是很順暢的，但反觀現實案例中，卻察覺實際運作之結果並非像當初所建立之理想型模式相同，卻產生了覆議不成功之結果。因此筆者將大膽的對於我國覆議運作的實際情況作一假設，請參見下表：

表 2-8：國家憲政運作理想類型(idea type)

總統與國會關係	多數政權	少數政權
總統與內閣首長關係		
總統有免職行政院院長之職權	總統絕對主導	總理相對主導
總統無免職行政院院長之職權	總統相對主導	總理絕對主導

資料來源：筆者字繪

- 說明：
- 假設 1 底線字體之運作類型對於政策產出及憲政運作不穩定的程度較高；
  - 假設 2 虛線箭頭代表該運作類型可能會傾斜的方向；
  - 假設 3 實線箭頭代表若類型往箭頭移動其政策產出與運作之穩定性將會提升。

針對上表的假設，筆者認為不論總統或總理在僅掌有相對主導權力的類型當中，對於國家政策的產出是最不利之原因在於，探討一國之憲政運作不僅要顧及行政權力二元劃分之權力交織關係，同時也必須要顧慮行政與國會所處的關係。這樣便導致在總統及總理無任何人能夠對覆議握有主導權限時，在總理相對主導的運作類型下，總統因為對行政院院長有免職之權限，此時總統就較有可能會利用干預之手段，來干涉國家憲政之運作，造成在少數政權時期，總統的權限無限闊大，致使整體的憲政運作無法遵循此一理想類型進行操作，進一步的便可能會造成政府在運作上的困境與政策產出之延宕。

是以，若將針對上述對憲政運作之假設納入我國覆議實際實施的情況探討時，可以發現在覆議制度實施過程中，由各政黨及利益團體與民意訴求納入了諸多不

同的意見進入到整個政策議程當中，經由行政、國會及黨團協商後對於前者需求作一大方向的取捨後便成為國家政策最初的面貌，然而在經由多次的立法院院會中不斷的針對法案進行問題審視與修改，後又可能經過修憲、釋憲等程序，國家的公共政策終至成立。但在「總統相對主導」與「總理相對主導」類型之覆議制度的實施，卻無法為行政立法之衝突與僵局帶來一緩和之結果，因此筆者在此想探討的是在少數政府時期，行政部門在提請覆議後對於立法院所通過之法案與政策之產出是否產生影響。

職是之故，筆者將在後續的研究當中加入案例探討，期望能夠推論出我國之覆議之成功在各運作類型中，為何難以達成，並且期望能夠提出具體之見解，例如是否該將我國關於覆議制度之門檻等條件進行修改等，以期能夠讓覆議制度能夠恢復原先應達到的功效替我國行政機關與立法機關找到最佳的制衡模式，以改善我國長久來行政與立法間之衝突與僵局。另一方面，由於覆議制度的宗旨在於以建立一行政機關制衡立法機關的設計為目標，因此筆者以 97 修憲後少數政府執政時期所歷經的 3 次覆議案運作結果為例，來闡述總統與總理間之權力關係、行政院與立法院即是國會與立法間之態度與立場。



## 第三章 研究設計

### 第一節 研究方法

本文主要係以文獻分析以及深度訪談為研究方法。藉由這些研究方法來對資料進行蒐集與檢證，其能達成上述之研究目的。本文首先以文獻分析法獲得相關資訊，以確定研究架構及設計訪談大綱；再以深度訪談進行實證分析以獲得完整的資料，進而提出本研究之研究發現、結論與建議。現將本研究方法分述如下：

#### 壹、 文獻分析法

即是蒐集有關他人所做之相關研究，分析其研究結果與建議，藉由蒐集大量文獻以尋找相關的參考資料作為本文的研究基礎，方能促使研究者提出問題及作為輔助性的佐證(W.Lawrence Neuman 著，朱柔若譯，2000：200)。

然而文獻探討的目的在於瞭解研究主題目前研究的現況，所以筆者會盡可能的蒐集國內相關的文獻資料，包括國內有關國家憲政發展與覆議制度兩者的書籍、論文、期刊以及政府或研究機構之出版品等相關資料。

#### 貳、 深度訪談法

為獲取相關的事實資料，並能與文獻資料相互輔佐以彌補其不足，因此仍須進行深度訪談來克服僅使用文獻分析法的缺憾，此外也可藉由深度訪談來幫助研究者對於研究問題，作更深入且廣泛之瞭解(陳向明，2002：227)。

本研究之訪談對象係以我國各黨派中主要之立法委員，以及研究憲政體系發展之相關學者進行訪談。此外為了避免造成受訪者之困擾，筆者在引用其言論時，均採匿名方式標名訪談日期及訪談編號以供參考。

承上所述，本文中除了文使用獻回顧以及深度訪談方法來瞭解國家憲政運作對於政策產出在實施覆議制度後所可能產生的情況外，為更清楚地分析如何透過覆議制度將穩定的政策產出完整的落實於國家憲政體制發展上，期以達到理論與實務之結合，本研究乃選取 97 憲改後所歷經之 3 次覆議案件作為研究的對象，希望透過文獻檢閱以及深度訪談的分析，來建構符合現況的國家憲政發展策略，達到我國行政與立法間有效的制衡，以發揮覆議制度所應有的成效。

### 參、 各項研究問題所使用之研究方法

根據前文所採用之研究方法，筆者在此會製成表，進一步說明本研究各項研究問題所採用之研究方法。

表 3-1 研究問題之研究方法表

主要研究問題	細目研究問題	使用的研究方法
我國當前憲政體制下覆議制度對政策產出有何影響？	一、半總統制的基本意涵為何？	文獻分析法
我國當前憲政體制下覆議制度對政策產出有何影響？	二、覆議制度的基本意涵為何？	文獻分析法
我國當前憲政體制下覆議制度對政策產出有何影響？	三、覆議制度是解決政和立法之間僵局之機制，但實際上，實施覆議後，府會之僵局與衝突是否更形嚴重？  (一) 在少數政府時期，行政機關若欲想透過覆議制度對其所認為窒礙難行之法案進行重審時，會產生何種限制與憲政僵局？  (二) 又覆議制度對政府的政策產出會有何種影響？	深度訪談(立法委員、憲政專家)
我國當前憲政體制下覆議制度對政策產出有何影響？	四、若在覆議制度無法有效制衡國會以解決衝突與僵局時，有何解決僵局之機制？	深度訪談(立法委員、憲政專家)
我國當前憲政體制下覆議制度對政策產出有何影響？	五、若以憲政運作之理想類型觀之，何種憲政之運作類型最有利於政策產出，又該類型若不利於政策產出其原因為何？  (一) 假設一：總統絕對主導與總理絕對主導兩運作模型，對國家憲政運作穩定及政策產出有正向幫助。	深度訪談(立法委員、憲政專家)

	(二) 假設二：總統相對主導與總理相對主導兩運作模型，對國家憲政運作穩定及政策產出有負面影響。	
--	---	--

資料來源：筆者整理

## 第二節 研究架構

本研究首先透過文獻檢閱分析憲政體制及半總統制度之相關理論，憲政體制中探討了包括了憲政運作對政治穩定、民治鞏固、政府效能之影響外，也論述了學者在憲政運作中對於分立政府一致性政府、少數政府等理論之觀點。此外在第二章理論部分，也針對憲政體制的規範類型及運作類型、半總統制度的名詞界定做一闡述。目的在於釐清半總統制度的意義以及半總統制度權力角色互動之關係，期望能夠歸納出影響半總統制度在覆議運作上之重要變數，以建立本研究之分析模型，即所謂的憲政運作理想型(idea type)，來強化本研究之觀點，便使之能夠成為得以操作的概念。

若以 Easton 的政治系統論來觀之，本研究之研究架構首先將行政部門之政見與具體的施政方針視為輸入項，其原因乃在於輸入項本是「意見之表達」，而筆者將行政部門之政見是視為意見表達之由，係因行政部門為執政者所掌握，而其所提之政見是由民意之需求匯集而成，即是意見之匯集，而行政部門則基於制度成本之因素，將部分民意訴求納入其施政方針中。

其次，將行政部門之政見投入所謂的 Political system 中，筆者將此政治系統的要素，依照半總統制度國家憲政運作之所有可能，建立了四種理想的運作類型(idea type)，針對我國自 97 修憲來所歷經之 3 次覆議運作的結果進行比較，探究我國憲政運作是否會受到覆議制度門檻修正之影響；換言之，希望透過加入覆議制度此一中介變數，來於釐清影響各案件在實際運作上的差異因素，並更進一步的分析影響憲政運作理想型結果何以有利於國家之政策產出，甚或是不利於國家之政策產出，又其原因為何。

最後從憲政運作理想型建立後套用至實際運作的過程中對於輸出項，即是政策產出所產生之問題做一歸類，並且在制度上提出憲法修改之建議，並且對國家憲政運作提出更合乎於現今發展且更能夠維持當前憲政穩定及符合權力分立原則之方法。本文之研究架構如下：

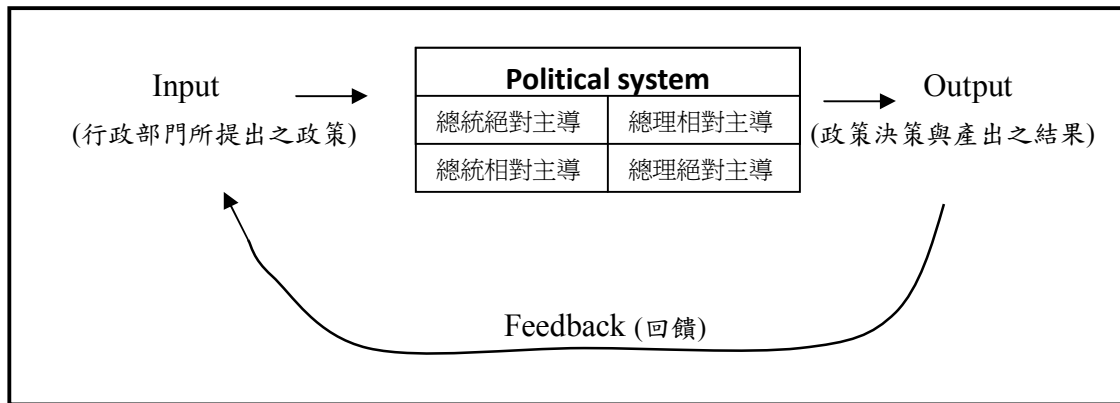


圖 3-1: 研究架構圖 資料來源: 修改自 D. Easton (1967:31)

有鑑於上圖之研究架構，筆者針對本研究之憲政運作方式對於政策產出之結果，做了下列兩項假設，茲分述如下：

假設一：當憲政運作方式處在「總統絕對主導」與「總理絕對主導」此兩類型時，將會促進國家憲政的穩定運作，同時對於國家政策之產出也會相對的順暢。

假設二：當憲政運作方式處在「總統相對主導」或「總理相對主導」此兩類型時，因為總統與總理並無任何人具備絕對的影響力，致使國家的憲政運作可能會因為某種外在因素，而導致國家的憲政運作相對的不穩定，進而促使國家政策產出的延宕甚或是失敗。

透過上述兩像假設，筆者將利用此一理想類型(idea type)，來探究覆議制度的實施對於我國憲政發展及運作的影響，試以回答本研究前列的後三項細目研究問題，並且提出適當的建議。

### 第三節 訪談設計

#### 壹、 受訪者之選取

本研究之研究核心為國家憲政體制，於此為瞭解憲政運作之實際情況，在訪談對象之選取將以影響憲政運作之立法委員為首選，而當前研究憲政體制主題之學者專家也納入訪談對象之選取範圍內。而立法委員之選取標準，將挑選國家首次出現少數政權運作時期之第五屆立法委員，且基於委員之個人專業不同，在選取對象時以曾經執掌過政黨要務且曾經參與法制委員會之立法委員由佳。為求本研究之客觀性，筆者彙整出立法委員在國會當中運作之實務經驗，在透過專家學者針對實務運作之觀察所得之結果進行相互檢證，並希望藉由雙方之說法與意見作為本研究在檢證模型假設之參考。本研究之訪談對象彙整如下表：

表 3-2 本研究之訪談對象

受訪者代碼	受訪時間	受訪機關與職稱
S1	2010.01.07 下午一點	前立委(第 3 屆)、文化大學行政管理系教授、國會觀察基金會執行長
S2	2010.04.13 下午五點	北科大人文社會通事學院院長
S3	2010.05.04 下午一點半	中原大學通識教育中心副教授
L1	2010.03.05 下午兩點半	前國代、現任立委(第 5-7 屆)、第 5.6 屆法制委員會召集委員、親民黨立法院黨團總召
L2	2010.03.10 下午三點	立法院副秘書長、立法院議事處處長
L3	2010.03.31 下午四點	前立法委員(第 2-6 屆)、民進黨中央政策會執行長、第 4.5 屆法治委員會召集委員
L4	2010.04.20 下午兩點	前立法委員(第 4-7 屆)、國民黨立法院黨團副書記長、新竹縣縣長
L5	2010.04.16 下午一點	立法委員(第 2-7 屆)、立法院黨團總召集人、民進黨中常委

資料來源：筆者整理

## 貳、 訪談題綱

1. 我國覆議通過之門檻，自 97 修憲後將過往的三分之一提升至二分之一，那麼您認為這樣的改變對於我國憲政體系的運作會產生怎麼樣的影響？
2. 另外這樣的門檻更改，對於國家的政策產出的結果，會有怎麼樣的影響？
3. 您認為這樣的覆議制度門檻適合我國的憲政運作嗎？
4. 最後您認為我國當前的覆議制度在未來有沒有可能稍做更改，來讓國家的憲政運作更為穩定，政策產出之結果更為順暢？
5. 我國所經歷過的覆議案例如財政收支劃分法、公投法案、319 真相調查委員會、農漁會法，這些案件當時的政黨生態與政黨立場為何？那麼您對於該覆議結果(例如走入司法、訴諸民意等)之後續影響有何看法？





## 第四章 個案介紹及研究成果分析

### 第一節 個案介紹

#### 陸、 97 修憲後我國覆議制度之實例

自 1974 立憲以來經行政院移請立法院覆議之案件共有 11 件，不過我的憲政體制發展自修憲開始直到第四次修憲後才確立我國的憲政體制為半總統制度，因此在探討半總統制度之中覆議制度對於我國憲政運作之影響時，若以第四次修憲後過後所經歷的覆議案件作為探討之對象方為恰當。

因此，在 97 憲改後之覆議案共有四件，分別為「財政收支劃分法第 8 條及第 16 條之 1 修正案條文覆議案」、「公民投票部分條文覆議案」、「319 槍擊案真相調查特別委員會條例覆議案」以及「農會法第 46 條之 1 及漁會法第 49 條之 1 修正案條文覆議案」。筆者將各案件的覆議時間、原因、結果及當時的政黨生態，先以表格加以釐清，見下表：

表 4-1：97 修憲後歷屆覆議案件

覆議案名稱	決議期間	覆議原因	政治生態	結果	備註
漢翔案	1997.08.11	約聘僱人員發給補償金之條文，認有窒礙難行之由	總席次 164 國民黨 85 席、民進黨 54 席、新黨 21 席	出席人數未達法定人數，原議決無效	以臨時會議方式召開，導致出席人數為達標準
財政收支劃分法	2002.02.19 第五屆第一會期第一次會議	修正財政收支劃分法後第 8 條及第 16 條之 1 條文，經研議確屬窒礙難行。	總席次 225 國民黨 68 席、民進黨 87 席、親民黨 46 席(泛藍多數)	出席委員 213 人，贊成 109 人，反對 103 人，未達全體立法委員二分之一以上，原決議不予維持，行政院覆議成功。	97 憲改後提出第一個覆議案，同時也是在少數政府時期威一通過覆議的案件；同時也是首次跨屆之覆議案例。
公民投票法	2003.12.1 第五屆第四	公民投票法，經研議有部分條文	總席次 225 國民黨 68	出席委員 187 人，贊成 98 人，反對 86	第一次利用「條項否決」之覆議

	會期第十六次會議	窒礙難行。	席、民進黨 87 席、親民黨 46 席(泛藍多數)	人，超過全體立法委員二分之一以上，維持原決議，行政院覆議失敗。	案。 覆議失敗，聲請大法官解釋，作成釋字第 645 號解釋。
319 槍擊事件真相調查特別委員會	2004.09.14 第五屆第六會期第一次會議	三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例，經研議確有窒礙難行。	總席次 225 國民黨 68 席、民進黨 87 席、親民黨 46 席(泛藍多數)	出席委員 114 人，贊成原議決者 114 人，反對者 0 人，超過全體立法委員二分之一以上，維持原決議，行政院覆議失敗。	覆議失敗，聲請大法官解釋，作成釋字第 585 號解釋。
農漁會法案	2007.06.12 第六屆第五會期第十六次會議	農會法第四十六條之一修正條文及漁會法第四十九條之一修正條文，經研議確屬窒礙難行。	總席次 225 民進黨 89 席、國民黨 79 席、親民黨 34 席(泛藍多數)	出席委員 212 人，贊成維持原議決者 115 人，反對者 96 人，達超過全體立法委員二分之一以上，維持原決議，行政院覆議失敗。	

資料來源：彙整自立法院公報

由上表吾人可得知在 1997 年第四次修憲後，為了配合行政院院長改由總統直接任命的規則，唯恐立法權因此無法達到有效的制衡行政權，因此將憲法第 57 條條文凍結，修改為增修條文第 3 條第 2 項，除了將重要政策之覆議刪除外，還將立法院之覆議人數由三分之二改為二分之一，及行政院院長不需因覆議失敗而辭職；但這樣的改變，卻將原先覆議制度設計的行政權中心之宗旨，轉向以立法權為中心的覆議類型(呂炳寬、張峻豪，2009：180)。因為原先的三分之二門檻設計，較有利於行政院院長掌握支持的比例，但現今將門檻提升至二分之一，在台灣少數政權的情況之下，甚不利於我國的憲政穩定發展，因為這將會成為是由在野黨領導甚至是限制執政黨作為的一種憲政趨勢。

而在憲法增修條文將原憲法的覆議制度進行修改，且在倒閣制度難以啟動的情況之下，將可能導致我國的行政與立法部門相形漸遠，使彼此間之爭議無法有效的解決。尤其在少數政府時期，憲政仍以少數政府的方式運作而未換軌，更使得原有的僵局成為一難以打開之死結。是以在調閱過去行政院覆議資料時，可以顯見的是，在少數政權執政的情況下，行政院覆議往往都是不成功的。而在政黨輪替過後的少數政府時期，面臨未能掌握立法院席次未能過半的困境，因此提出四個覆議案中僅有一個成功，而該法案卻是利用議會休會時提出覆議案，巧妙的拖延了議案審查時間，而交由下屆立委予以審議。由這樣的結果其實可以推論出，我國憲政體系在少數政府執政時期，立法及行政兩院間處在一種扞格不合的情況，朝野間對立越趨嚴重。然而，在基於相同比較標準的前提之下，筆者僅針對發生於同屆立法委員任期之三件案例更進一步探討與分析。茲分述如下：

#### 一、 財政收支劃分法(以下簡稱財劃法)

此案例之所以能夠成功覆議，其原因在於立法院秘書處深知在第四屆立法院政黨生態中，由於國民黨佔了國會的過半數席次，認為在此刻提交覆議案並非最恰當之時機，因而巧妙的將法案拖延至下一屆立法院院會予以議決之。且當時國會中並沒有任何黨派過半數，而民進黨為當時之第一大黨，又因當時同屬泛藍陣營的親民黨與國民黨內部意見不合，讓執政黨有機可趁，在國會紛亂之中取得了過半數的支持，致使覆議法案得以順利的成功。

表 4-2：財劃法爭議條文

窒礙難行之由	條項
立法院所通過之法案並未明確規定實施期間，依財政收支劃分法第 39 條規定，應自公布日施行，而自公布日起第三日生效，但現以通過民國 91 年度中央及各級地方政府預算，且相關作業難在短期間內完成，終將會造成預算制度的混亂，不利國家經濟均衡發展。	財劃法全文
條文中明訂各縣市之財源分配比例，將無法因應地方財政情勢之改變及行政區域之調整，而做一適當的重整。	修正條文第 16 條之 1
修正版本僅對於部分條文進行修改，但附表部分有關收入分配之規定並未做應對修正，在法律適用上便產生疑慮。	修正條文第 8 條與第 16 條

資料來源：立法院第五屆第一期第一次全院委員會會議記錄(2002：33-34)

## 二、 公民投票法(以下簡稱公投法)

公民投票法案之覆議是為最具爭議性之法案，也可說經由九七修憲連結到覆議制度的修改，所導致本案引發爭議的一種制度便值問題(林水波，2004：11)。然而公投法之所以最具爭議，則起因於該法案牽涉的範圍最廣；且在立法之初，居於主導地位的泛藍陣營，瞭解執政黨期望防禦性公投得以合法化，因此在法案決議時讓防禦性公投條文順利通過，以作為抵抗行政部門提出覆議之武器，打消行政部門反制的動力，但結果卻不如預期原因在於：該法案縮減了行政裁量的空間，違背權力分立之原理(公投法第 13 條與第 16 條)，此兩條例限縮了行政之職權同時也擴大了立法的權力，因此違背了憲法所規定之分權原則。而公投法第 10 條及第 14 條規定，出現多處重複抵觸之地方<sup>11</sup>，致使行政機關在執行上恐有無所適從的窘境。

<sup>11</sup> 規定抵觸之法條：

- A. 收件審議機關不同，第 10 條第 2 項規定，公投審議委員會維收件及審核機關，但同法第 14 條卻規定公投案件提出應向主管機關為之，再由公投審議委員負責公投事項之認定。
- B. 審議程序期間的不一，第 10 條第 2 項規定審議委員會應於十日內完成審核，審核期間並請戶政機關於七日內查對提案人名冊，提案不符何者予以駁回；但同法第 14 條第 2 項卻規定經主觀機關審查符合該條第一項規定之提案，並於三十日內將認定結果通知主管機關，並請戶政機關於十五日內查對提案人名冊，由主管機關據以准駁。
- C. 提出意見時間不一，第 10 條第 2 項規定審議委員會應依提案性質，分別函請立法院及相關機關於收受函文後一個月內提出意見書，但同法第 14 條第 6 項卻規定相關機關提出意見書的期限，立法機關為 6 個月，行政機關為 3 個月。
- D. 通知連署機關不同，第 10 條第 3 項規定應由審議委員會通知提案人之領銜人辦理連署事宜，但同法第 14 條卻規定由各選舉委員會通知辦理。

本案在整個制訂到行政院移請覆議的過程當中，縱使在進入二讀前經由總和各黨派協商完成部分爭議較少的內容，並將無法達成共識的條文以多數決的方式決議之，但限於立法院中黨派權力結構的不均等，因此導致整個法案有向泛藍意識型態傾斜的趨勢。因此在法案通過時，行政院院會認為該法案擁有諸多窒礙難行的條文，便移請立法院重新審議，但在既有的政治生態下，行政院終難拉攏超過三分之一的支持，是以該法案之覆議並未成功。下表分述了公投法中具備爭議之處：

表 4-3：公投法爭議條文

窒礙難行之由	條項
<p>憲法 62 條明訂由立法院代表人民行使立法權，且職權於憲法 63 條已有文明規定，本法賦予立法院得提案交付公民投票之職權，有擴權及逾越憲法立訂立法權之嫌。而政策釐定本屬行政院之權限，不屬立法權範圍，若立法院得將重大政策案件交付公民投票，嚴重侵害行政權空間且破壞行政與立法間之平衡。</p>	<p>第 16 條</p>
<p>有關公民投票事務，得由中央選舉委員彙集各地選舉委員會負責辦理，另設公民投票審議委員會，形成組織疊床架屋，權責不明；公投具有彌補立法機關專斷與失職，落實主權在民精神之功能所在，但公投法審議委員卻依照政黨比例代表推薦產生，等同立法院生態複製，嚴重違反了公投基本之精神，有礙主權在民原理之落實；</p> <p>又公投審議委員會依第 35 條規定採政黨依立法院比例分配產生，嚴重干預行政機關人事任命及組織運作，違反權力分立原則。</p>	<p>第 2 條第 5 項</p>
<p>第 10 條第 2 項、第 3 項與第 14 條第 2 項、第 3 項有甚多條文規定重複、抵觸，在適用上恐有重大窒礙難行；例如收件審核機關、受理審核程序與期間、相關機關提出意見書時間、通知連署機關等歸定的不同。</p>	<p>第 10 條第 2 項 第 3 項、 第 14 條第 2 項第 3 項</p>

資料來源：立法院議案關係文書院總第一五七四號(2003：562-565)

從上表可得知，公投法在行政院經由總統核可後提請覆議時，其條列反對之理由不外乎便是條文中各項條文抵觸、條文規定違反了憲法權力分立精神與權限的劃分不清等部分。但礙於當時我國立法院的政黨生態以及覆議制度之門檻，行政院難以掌握院會中二分之一以上的支持，因此該覆議案件便維持原議決不得變更。由於當時的政黨比例是以泛藍陣營居多，公投法案的設計理當會朝向泛藍之意識型態靠攏而忽略泛綠的想法與意見，故在行政院

提請覆議失敗後，行政部門便將公投法案中認為最具爭議性之處提請大法官釋憲<sup>12</sup>。

在釋字第 645 號解釋之理由書當中提到，憲法第 2 條規定「中華民國之主權屬與全體國民」；但依我國憲法本文之設計乃係以代議民主為基礎架構，由憲法第 63 條規定「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉產生之立法委員組織而成，並且代表人民行使立法權...」。又大法官釋字第 520 號解釋說明，立法院對於國家重要政策之行程與變更有參與決策之權，因此就此爭議點立法院乃代表人民執行前述權限範圍內之職權，並未違反權力分立之原則，至此符合憲法主權在民有創制複決之權且也難定論此一法規有逾越與侵犯行政權之虞。

另外就公投法第 35 條論，該法 34 條規定「行政院應設全國性公民投票審議委員會，審議公投事項」，又 35 條明文指出「行政院公民投票委員會，置委員二十一人，任期三年由各政黨依照立法院比例推薦任命」。因此關於委員之任命，由各政黨依照議會席次比例推薦的作法，致使公投委員會的生態會與國會生態一致，那麼如此一來不但扼殺了行政權在任命委員會的人事權力，同時也會讓委員會的生態與國會生態相同，這樣會導致國會無法有效的利用制衡的機制來抗衡立法院會。

---

<sup>12</sup> 釋字第 645 號解釋爭點：公投法中立法院有公投提案權以及公投審議委員的任命規定違憲？解釋文：

一、公民投票法第十六條第一項規定：「立法院對於第二條第二項第三款之事項，認有進行公民投票之必要者，得附具主文、理由書，經立法院院會通過後，交由中央選舉委員會辦理公民投票。」旨在使立法院就重大政策之爭議，而有由人民直接決定之必要者，得交付公民投票，由人民直接決定之，並不違反我國憲政體制為代議民主之原則，亦符合憲法主權在民與人民有創制、複決權之意旨；此一規定於立法院行使憲法所賦予之權限範圍內，且不違反憲法權力分立之基本原則下，與憲法尚無抵觸。

二、公民投票法第三十五條第一項規定：「行政院公民投票審議委員會，置委員二十一人，任期三年，由各政黨依立法院各黨團席次比例推薦，送交主管機關提請總統任命之。」關於委員之任命，實質上完全剝奪行政院依憲法應享有之人事任命決定權，顯已逾越憲法上權力相互制衡之界限，自屬抵觸權力分立原則，應自本解釋公布之日起，至遲於屆滿一年時，失其效力。

### 三、 319 真相調查特別委員會(以下簡稱 319 真相調查委員會)

319 真調會覆議案肇因於 2004 年 3 月 19 日，總統大選前夕發生槍擊總統、副總統候選人之事件，民進黨推出之候選人遭受槍擊，並於此次選舉再次獲勝，連任為第 11 任總統、副總統。對手連戰、宋楚瑜所屬之政黨認為槍擊事件疑雲重重，質疑陳水扁自導自演，不承認選舉之結果，展開一連串之抗爭。除提出選舉無效、當選無效之訴訟外，亦利用其所屬政黨在立法院之多數地位，在立法院提出「319 槍擊事件真相調查特別委員會條例草案」，並於 2004 年 8 月 24 日三讀通過。

行政院在 319 真相調查委員會條例三讀通過之後，行政院認為該法案因真相調查特別委員會的成立，其組成及職權的行使，嚴重的侵犯行政、司法及監察權，且明顯的違反我國憲法權力分立、法律明確性及正當法律程序等原則，全案確有重大窒礙難行。於是提請總統核可後，於 2004 年 9 月 2 日移請立法院覆議。在覆議失敗的同時，行政院為了想更有效的制衡立法權，採取了釋憲的策略(釋字第 585 號解釋)，最後司法院認定「真調會」部分條例違憲而無效；此開「少數政府」在無法獲得國會支持下，轉向求取司法保障成功的先例。

表 4-4：319 真相調查委員會爭議條文

窒礙難行之由	條次
有關319真相調查委員會委員產生及職權行使之規定，已逾越了憲法賦予之權力分立架構，且逾越了憲法賦予立法機關權責的規範；造成立法院兼行政機關之現象，與憲政精神不符。	第1條、第2條、第3條、第4條、第5條、第六條、第7條、第9條、第10條、第11條、第14條、第15條、第16條第17條、第18條及第19條
319真相調查委員會委員的成立是為了能夠設置一獨立超然以便還原真相之機構，但該調查委員會成員之組成卻以政黨比例推薦，其所組成的委員，將很難脫離個人政黨背景色彩，恐使委員之調查工作成為政治角力之場所。	第2條
依據釋字第392號解釋意涵，檢查機關為廣義司法機關，憲法第八條第一項所稱之「司法機關」包括檢查機關在內，故此檢查機關所得行使對人身自由之限制，係憲法保留事項，不能由法律創設一個非司法機關官體系之真調會委員來取	第8條第1項及第2項

代檢察官之職權；因此該法顯然有違憲法之宗旨。	
依我國憲政體制，行政、司法、監察權限係各自獨立行使，但319真相調查特別委員會條例中規定將上述三種權力集於委員會統籌管理，總攬了檢查機關之偵察權及其他行政機關及監察院之調查權，置與憲政體系不符。	第8條第3項
319真相調查特別委員會條例中指出該委員會不受法律規範之限制，嚴重違反了法律明確性及正當程序性等憲法原則。而人民身體、自由及財產權之保障將恐淪為真相調查會之犧牲品。	第8條第4項
319真相調查特別委員會之條款企圖以「調查委員會」之調查結論改變法院確定判決之結果，嚴重侵蝕司法獨立之憲法基本原則。	第13條

資料來源：立法院議案關係文書院總第三一〇號(2004：12-20)

#### 四、 小結

自 97 修憲後所發生的覆議案，僅有財劃法覆議案成功達成覆議的目標，但其餘的兩個個案，皆因為當時的政黨生態、政治凝聚力以及意識型態上的差異，而致使行政部門在提請覆議時並無法有效的達到覆議制衡之功效。反觀學者對於覆議制度的定義，林水波(2004)教授認為原先覆議的功能，應是用以提供立法機關再次省思的機會，同時也賦予行政分享立法權及制衡的一個機制。但在 97 修憲後我國朝野嚴重對立的政治氛圍下，覆議制度也僅能化作為政黨相互杯葛的場域，沒有辦法透過覆議制度的對話機制來促使行政與立法有效的進行相互溝通與協調，反而更不利於我國憲政的運作及共識的達成。是以，筆者將利用上章節之覆議制度對於憲政運作之理想類型，加以探討，在四種不同的分類類型下，其對於政策產出之影響；其以找到能夠化解我國行政、立法無法透過覆議達到相互制衡的困境。



## 第二節 研究成果分析

在此一章節，筆者將利用訪談結果、理論兩部分進行分析，先從修憲對行政與立法間互動所產生之影響進行論述，在瞭解修憲對於憲政體制運作之影響後，再進一步針對修憲後對少數政府之影響、覆議門檻更改對憲政運作之影響、覆議制度對少數政府之影響修憲後對現況之省思以及 97 修憲後覆議案例之特徵此六面向作分析，以檢證筆者在研究初期所建構之理想模型。

### 壹、 修憲對於憲政體制運作之影響

自 97 修憲後，憲法設計的修改不但確立我國憲政制度為半總統制國家，同時也針對總統、行政院院長及立法院此三機關之權限重新劃分，因此筆者將在下列的篇幅當中，透過憲改後的憲法規範來剖析，修憲後對於我國行政立法雙方之間權力制衡及互動上之影響。然而，由於 97 修憲後將我國總統的權限擴張<sup>13</sup>，因此在第二部分中筆者將針對我國總統的權力，對於憲政運作之影響進行探討，並且在最後的地方，更近一步的針對我國憲政實際規範面及運作面之互動關係來分析，在修憲過後之互動方式及困境，茲分述如下：

#### 一、 修憲後行政與立法之互動關係及制衡機制

從理論的論證就可以得知，憲政體制系指在立憲主義國家憲法所規範之政府權力運作模式，會伴隨著不同的權力劃分及制度不同而出現不同的憲政體制。憲政體制最主要有以英國為首的內閣制、以美國為首的總統制以及以法國為首的半總統制。另外，即是憲政體制當中權力分立與制衡此兩概念一直都是如影隨形，所謂權力分立即是限制政府之權力以保障人民權利，並促使政府得穩定運作，因此在權力分立的原則下，行政、立法與司法此三部門，皆有固定執掌，且在執行該執掌實不得逾越權限侵害到其他部門的權力，最後每個部門便得以產生相互牽制即是制衡的力量。換句話說，若欠缺適當的政府制衡機制與模式，那麼國家的權力分立原則變難以存在，因為若沒有辦法透過制衡，促使行政部門對其他機關行使專斷擴權的行為進行制約，便會因為各機關的濫權，而導致機關間各自為政的情形產生。如此一來不但破壞原先憲法所賦予的權力分立、制衡規範架構，而導致國家在憲政運作上出現紛亂甚至是無所適從的困境。

<sup>13</sup> 經過第三次修憲後，總統發依憲法經國民大會或立法院同意任命人員的任免命令，無須行政院院長的副署；再加上自 97 修憲後，行政院院長由總統任命之，不需經立法院同意；此兩項更改代表總統任命行政最高首長時，不需經由立院同意，且最高行政首長因副署權的取消，而必須聽命于總統，因此可以發現總統在立法分立制衡的機制當中，權限大幅的增加。

就總統制來看當行政與立法產生衝突時，總統制國家用來解決僵局的機制為否決權。以美國為例子，美國的總統若遇到國會所通過法案認為有不妥時便可利用否決權來抗衡立法院，那總統否決法案在立法院必須要重新通過的門檻是三分之二；而在內閣制國家中，用以化解行政立法衝突與對立的方式則是總統享有主動的解散權及倒閣；另外在半總統制度國家當中則是透過將議案交付公民投票來化解行政與立法之間的僵局。

台灣憲政體制的憲法規範架構下，係屬於半總統制度國家。半總統制度國家會因為各種影響各權力關係的要素加入，而促使半總統制度出現不同的樣貌，因此在探討台灣憲政體制時，就是必要納入行政與立法互動制衡的過程與結果來觀之。然而，若要觀察台灣憲政體制規範面之改變對於行政立法機關之間之運作影響，就必須要從修憲歷史來論述之。但我國自修憲過後，改變了無論是總統制、內閣制以及半總統制度對於制衡機制的規範，這樣的修改對於我國實際的憲政運作實際上會因為制衡機制的失靈，而造成國家憲政運作的分立原則無法落實，是以，受訪者提出我國憲政設計中權力分立且制衡之機制對於國家憲政運作之負面影響。

前 L3 立委針對行政權被削弱之原因提出下列看法：

「那行政權會削弱的理由就是說你要看如果出現行政立法僵局的時候，那麼行政部門跟立法部門他解決這個僵局的武器誰比較犀利誰比較多，那我的看法就是這個解決僵局的武器呢，那麼行政權方面非常薄弱，那麼總統制度他就是否決權，這個總統制的武器最殺手鐮就是否決權，這被拿掉了，然後喔就內閣制來講他得殺手鐮就是主動的解散權，那這個在台灣也沒有台灣是被動的解散，這個武器也不犀利，一個犀利的武器被拿走了換來一個不犀利的武器，然後再接下來如果雙首長制的话那麼行政部門有很多犀利的武器阿，那就是公民投票，重大議案交付公民投票我們也沒有阿搞來搞去只剩下一個防禦性公投，就是涉及到主權的可是他並非一般的重大議案，所以~這個法國是的這個總統的武器也沒有了，...在這樣的情況下總體來看，他對付國會的這個憲政體系很薄弱，相對的呢國會他有倒閣權，但是這個倒閣權在台灣這個環境之下，出現了這個八年中間他隨時隨地倒閣都會成功卻不倒閣的，人類憲政史上的奇蹟，...所以這個武器雖然其實是很犀利，但是在台灣因為台灣的特殊政治環境所以變鈍了。所以在這個八年中間造成了行政部門非常艱困的民進黨執政的非常艱困的結局。」

國民黨 L1 立委亦針對倒閣無法有效在台灣當前的憲政運作發揮功效提出下列看法：

「那麼在之前我剛提到的倒閣制度的無法有效制衡立法權，是因為倒閣制度在我們國家當中，礙於許多制度因素、選舉因素以及政黨生態因素來說，倒閣其實是沒有

辦法具體實踐的，因為即便倒閣了總統可以解散國會，解散國會後國會重組，總統依舊可以任命舊他所喜好的總理；這樣的因果循環下去對台灣的政治生態及憲政體制其實是一種傷害。」

S1 學者則針對取消同意權、增加不信任案以及覆議制度之修改此三面向，來論述我國權力分立制衡門檻之改變對於國家憲政運作之影響：

「因為你看那個覆議制度討論的前面是說，行政院按照以下方式對立法院負責嘛對不對，那表示他這個條文的設計全部是行政院院長要對立法院負責的意思嘛！可是即便現在這樣寫了以後那還是沒有這樣負責阿，因為對他已經沒有壓力了，OK 好～那所謂負責制就是說立法院的多數，你的多數統治的概念，立法院的多數所做的決定行政院院長要遵守阿，對不對？好拉現在問題就是說那因為沒有行政院院長的同意權，改掉了爲了安撫立法院，所以就增加了一個叫做不信任制，...那事實上雖然增加了不信任案，可是實務有沒有人敢做，...還是不願意被立法院負責勒？因爲像剛說的你不是不聽立法院的立法院就可以倒閣阿？可是立法院現在不敢倒閣，所以這兩個條文包括覆議制度形同虛設的原因在哪裡？對不對啊還問你真正涉及一個不信任案。...現在條文是什麼？...因爲總統可以因爲你立法院通過了不信任行政院院長。然後就把你立法院解散立法院就要改選，立法院改選完了以後，總統在提名行政院院長，可能選完了行政院院長不管你多少次對他覆議也好，不信任也好，這個立法院真正受害的還是立法院。...好啦～那因爲沒有行使過不信任，覆議制度變成沒有意思了」(S1)

S2 學者亦對於我國憲政運作當中權力分立及制衡原則提出下列看法：

「那制度上的問題就是說...總統他對於立法院行使的國會解散權是一個被動的權力，這個權力必須要立法院先倒閣，倒閣成功之後才能夠行使，所以從來沒有出現這樣的情況阿所以立法院沒辦法行使倒閣權，所以總統自然也沒有辦法去解散國會。...確實當然有很多因素使得他們有這個武器，但是他們扣在手中他們不用，...所以這樣子的改變就變成說 2000 到 2008 年我們的這個憲政確實出現了很多違背憲政原理的一個情況。」(S2)

受訪者皆認為在歷經七次修憲過後，將民主政治以及行政與立法機關相互制衡機制破壞，行政權被大幅削弱，削弱了我國行政權對抗立法權之武器，導致國家在憲政運作上的艱困。行政權被削弱的的原因在於：當行政立法遇到衝突與僵局時，行政對立法制衡的武器比較弱。更值得注意的是，縱使我國仍保有了具有內閣制精神的倒閣制度，但礙於我國政治選舉的經費過高，立法委員不可能會為了要對抗行政機關，而賭上自己的政治生涯，因為一旦倒閣成功立法委員即將要面臨的便是總統要求解散國會的困境。是以，便會產生如同 L3 受訪者所說的「倒閣權在台灣的這個環境之下，出現了這個八年中間他隨時隨地倒閣都會成功但卻

不倒閣的，一個人類的奇蹟」。

然而 S1 學者點出了我國影響我國在運作上作主要的原因，即是政黨政治的不成熟及不穩定，兩黨派都過於受到意識型態的綑綁，當國家在面臨政治紛爭時，大致上都起因於政治意識型態的對立及政黨對意識的操弄。因此當行政權對立法制衡的機制被削弱後，再加上紛擾的政治環境，這對於國家的憲政運作並不會產生良性的幫助，反而或促使國家憲政運作產生更嚴重的衝對立與突。

「兩個政黨其實因被統獨的意識型態困綁，所以他們到現在為止並沒有產生一個完整的這一個政黨政治、成熟的政黨政治。沒有一個成熟的政黨政治情況之下，我們國家的憲政體制運作就更窒礙難行了。」(S1)

承上所述，可預見的是，在經過七次修憲過後，我們國家的憲政體制運作當中行政機關與立法機關相互制衡的三角關係已經失去了平衡。即便在憲政規範下納入了內閣制當中最犀利的倒閣作為制衡行政立法間權力之武器，但也礙於國家的政治環境生態，而不敢去使用；而具有總統制精神的否決制度，也在第四次修憲過後將原本有利於行政部門牽制立法部門的三分之二門檻改為二分之一；最後則是將內閣制精神國家中行政部門能夠抗衡立法的主動解散國會權改為被動解散權。由上述三者的改變來看我國憲政運作的困境，就可以發現行政權用以對抗立法權的機制被削減的不少。換言之，我國憲政運作自修憲來，非但破壞了行政與立法機關之間相互制衡的機制，也就造成我國在首次經歷少數政府執政時期，因憲政運設計中出現許多違背憲政原理之情況，而讓國家的憲政運作更窒礙難行，且修憲過後所產生的負面影響對於國家政策產出也就相當的不利。那麼針對國家憲政運作對於政策產出之影響筆者將在後面的篇幅進一步的論述之。

## 二、 總統絕對主導是自行憲來台灣憲政運作的慣例，因此導致我國憲政運作朝向總統權力傾斜

半總統制度之特色在於行政權力的二元劃分，因此在探討行政權與立法權之間的相互制衡機制後，接著筆者想要就行政部門的權力劃分進行分析與論述。然而，依照 Shugart & Carey(1992)對於半總統制度之運作分類觀之，半總統制度國家中總統、內閣與國會間之權力互動關係相當多變，就權力來源而言，在總理—總統制下，總理的權力來源來自於總統的任命，而在總統—國會制中，總理的權力來自於國會的同意與支持；再以「負責對象」來看，在總理—總統制中，總理與內閣向總統負責，而在總統—國會制中，總理與內閣向總統與國會的多數負責。最後就「總統、總理兩者權力關係」論之，總理—總統制下總理擁有較大的主導權，而在總統—國會制中總統具有較大的主導能力。

由上述之理論論述中可得知在半總統制度國家中若總統具有較多民意支持且任命行政院院長時不需要經由國會多數意見通過，那麼實質的行政權運作就會較偏向總統，而若總統權力未超越總理，且總理是必須要獲得國會過半數支持而任命，那麼實質的行政權就會偏向於總理，因此在半總統制度下，會因為行政權的擺盪而促使半總統制度的憲政運作成為一鐘擺體制。基於此，筆者將針對半總統制度行政權力的二元劃分之特色，來分析我國自修憲來行政權擺盪之情形。

在憲政修改的過程當中，我國憲政設計由制憲最初的「修正式內閣」、遷台後歷經動員戡亂時期的「權威體制」而後轉向修憲過後的「半總統制度」。那麼透過訪談可以得知，由於受到過去傳統中國文化對於帝王精神的發展脈絡影響，就如同中國國民黨 L2 立法委員所提到的：

「也許亞洲國家大概，對於權威性的一個傳統不管哪一個人坐上那個位置不要說是前陳總統、或者是說現在的馬英九總統，任何一個人當上那個位置他當然都希望能夠掌控實權，就不會有什麼法國那一種政治文化所鑑定的那種左右共治的出現。」

且再加上前民進黨 L3 立法委員指出：

「你李登輝在修憲之後他還是強勢領導，陳水扁也強勢領導。但是我認為阿這個他們兩個還有可以強勢領導那是因為過去的憲政慣性，就是我們台灣以前是總統主導的憲政慣性。」

因此我們國家的憲政運作無論是在多數政權政府或者是少數政府執政時期，總統皆會利用強勢領導的方式來帶領行政部門。再加上修憲後將立法院對於行政院院長任命同意權廢除後，行政院院長便不敢違背總統的指示而去聽命於立法院。因此這樣的修正，對我國憲政運作的負責機制產生了很大的影響；同時也產生了 L1、L3、L4、S1 及 S3 受訪者所提到的「無論少數或多數執政，總統他其實都是擁有絕對的主導權及能力」<sup>14</sup>；即是總統主導憲政運作的一個局面，而總統主導的結果也慢慢成為我國的憲政慣例。不過憲政慣例就如同 L3 受訪者所說的「即

<sup>14</sup> 「就是說在我國目前的憲政制度下，無論少數或多數執政，總統他其實都是擁有絕對的主導權…」(L1)

「你李登輝在修憲之後他還是強勢領導，陳水扁也強勢領導。」(L3)

「我所謂的內化就是在陳水扁執政的那八年期間，我們國家的憲政體制已經有朝總統制為中心傾斜的狀況，那麼在短期間之內，以我的觀點來看不大容易有更改的可能。」(L4)

「這個行政院是最高行政機關，他在 57 條吧寫得很清楚是對立法院負責，可是現在他由總統來任命，就好像現在的行政院院長包括陳水扁時代的、李登輝時代的連戰從修改完以後，每個行政院院長都對總統負責任，幾乎…沒有一個人敢不聽總統而去聽立法院的。」(S1)

「2000 到 2008 年這段期間，…我們中央政府體制總統跟行政院院長雙首長之間權力確實是比較向總統傾斜，那這是很明顯的。…因為我們可以看到就是說行政院現在是總統直接任命的，那整個中央政府的裡面一些重要的決策都是由總統為核心，…所以這段期間，就會看到是總統他的權力是比較多的。即使是現在也是如此。」(S3)

便總統對於整個國家憲政運作都擁有了絕對的主導權力，但是這個憲政慣例，他會隨著時間因為受到制度的相對抗而鈍化」，因此當總統無法像過去一樣有強勢領導的能力那麼這麼一來對於國家的政策產出就會出了問題。然而，但自從修憲後將立法院對行政院院長任命同意權廢除後，行政院院長便不會敢去違背總統的意識，行政院院長的權限逐漸縮小，進而演變成受訪者口中所談論的「行政院院長淪為總統的幕僚長」的情況；致使我國的憲政體制運作上總統成為了一個沒有權力節制、限制的總統，而中央政府內部的重要政策與決策都以總統為核心。換句話說，便會出現 S1 學者所提到在修憲過後所面臨到的政府權力運作狀態：

「如果提了不信任案，立法院會面臨到解散的危險，所以因為有總統這個解散國會的後盾，因為有總統提名行政院院長不需要立法院同意的這個後盾，再加上行政院對人事任免的副署權被拿掉了，行政院院長因為這次的修憲，從此以後就傾向總統制換句話說我們現在的行政院院長可以說是總統的幕僚長，或者是說執行長，他改變了原來憲法這個三角關係，...這三樣東西連貫就使得我們中央政府體制傾向於總統的權力，總統就變成了一個完全沒有權力節制、限制的一個總統，所以行政院院長就變成了他的幕僚長，...所以說可見多數政權也好這個行政院院長會聽總統的，少數政權也好這個行政院院長會聽總統的，只是多數政權的時候，總統跟立法院是同一個政黨所以他倆不會對抗阿。」

若從制度面觀之，我國憲政運作朝向總統權力傾斜的情況，在我國已經慢慢的朝向制度內化的方向前進，如同國民黨 L4 立委所提出的論述即是自 2000 年到 2008 年間陳前總統執政時期，我們國家的憲政運作已經有朝向以總統為中心傾斜的狀況。再加上實際運作面上的困境，也就是出自於選民對於我國憲政運作的認知，即便政治人物能夠遵循半總統制度的憲政精神去運作，但也會出現如同 S2 學者所提到的情況發生，即是「認為總統既為民選那麼最直接應該負責的對象當屬於總統，在這樣的認知之下，也會迫使的總統成為實質的行政首長」，因此在這樣的既定認知下，我國既不會出現類似法國左右共治的情況，也無法改善權力過度朝向總統傾斜的現狀。因此很明顯的便可瞭解無論在少數執政時期或多數執政時期，總統在整個憲政體制中所掌握的權力遠超過於行政院院長，而整個權力天平也由國會一方朝向總統一方擺盪。

有鑑於此，若回歸到筆者先前於理論部分所建構之憲政運作理想類型觀之，筆者先前所設定之假設獲得成立，即是在總理僅具有相對主導時期對政策產出會有不利之影響部分；由於在該類型當中，半總統制度的權力二元劃分特色，若行政雙首長間權限劃分不清甚至是行政院院長無法掌握相對主導權限時，一旦加入了其他的外在影響因素，便會使得政治運作的權力中心朝向總統一方傾斜，如此一來對於國家的政策產出也會有著深遠的影響。因此在後續篇幅筆者將針對實際

經歷過之覆議案件結果，來論述權力中心過度偏移對政策產出所造成之影響。

### 三、我國憲政體制當中規範面與實際運作應然面之互動關係

憲政體制的規範面即是指憲法規範面，然而由於憲法當中只規範了個憲政制度當中的基本運作模式，並且預留政治人物在操作政治力中的空間，因此相同的憲政體制出現在不同國情背景、歷史脈絡的國家當中，便會出現不同的影響。換句話說，憲法的規範是抽象的，並沒有辦法很明確的指出什麼機關應該擁有多少權限及劃分，所有的運作基礎都必須要仰賴國家政治人物對於憲政設計的認知及瞭解。再加上半總統制度乃同時結合了內閣制精神及總統制精神的制度設計，在半總統制度國家中，係以內閣制為基礎運作方式，將內閣制權力來源分為兩種，第一種即是由總統所推派之內閣首長，另外一種則是獲得國會支持而推派之內閣總理。如此一來在運作上，在原先的憲政設計中非屬於內閣制的國家，在運作起半總統制就會明顯的困難。舉例來說，法國在實施半總統制度之前，其憲政體制的前身為內閣制，因此當法國邁入第五共和時，因執政黨無法在國會當中掌握多數，其換軌機制就很容易運作，並且形成左右共治的慣例。

然而，反觀台灣，在憲法制訂當中，不但出現了具有內閣制精神的不信任案與倒閣制度同時也具有總統制精神的覆議制度，當兩種不相容的憲政制度要素同時出現在我國憲法體制當中時，便使得我國行政權與立法權的關係，自行憲來一直處在撲朔迷離的狀態之中。也因為憲政設計的混亂，導致台灣的憲政體制與憲政運作沒有辦法相配合，也就是應然面與實然面在長期的脫節下，致使國家的憲政運作非常的混淆，沒有固定的運作模式可言，若想要在台灣建立憲政運作之慣例依現況而言就相顯得困難；再加上台灣並沒有內閣制運作的歷史背景，僅有總統強勢領導的憲政慣例，因此從結構面來看，我國雖在第四次 97 修憲後將原本具有內閣制精神的憲政體制轉化為具有半總統精神的憲政體制，但是多數受訪者皆指出我國在實際運作上權力其實是朝向總統傾斜，那這樣的情況一直到現在我們國家的憲法條文上並未出現具有總統制精神的憲法特徵。

「他是一個在本質上面 97 的前跟後，在本質上面我們從憲法的條文憲法的規範來看，他就不是個總統制的國家，他是一個原來是有議會內閣制精神的國家，然後後來勒就轉成雙首長制、半總統制度精神比較多一點。那總統制的運作方式在實務上面是一直看到的但是在憲法條文上面是一直沒有出現總統制的徵兆。」(S2)

就如同 S2 學者在上段落所提到的，若從我國的憲政規範面來看，我們國家的憲法條文就顯得的非常紛亂。因為在我國憲法條文中同時蘊含了具有內閣制精神規定像是倒閣、不信任案等制度的條文，也同時具有半總統制精神的條文包括憲法第 57 條規定行政院對立法院負責之規定，甚至是憲法第 57 條規定否決權類

似總統制精神之條文；那這樣的情形就會出現 S3 學者所提到「因為國家關於憲政體制運作的規範相當模糊且混亂，以致於我們國家憲法規範跟實際運作他沒有辦法去相配套」<sup>15</sup>的問題。

另外，由應然面觀之，我國因為政黨政治的不成熟，所以更促成了憲政規範面與實際運作面的落差大且混亂的困境。政黨政治的不成熟，就容易導致政黨間過度受到意識型態的網綁，強化了國家在政治運作上的衝突對立與紛爭；除此之外選民對於憲政體制的認知也是影響憲政運作出現困境的主要原因之一。就如同前國民黨 L4 立委<sup>16</sup>及 S3 學者所提到的觀點，即是在情勢的逼迫之下，及使政治人物對於我國的憲政設計有對的認知與理解，就像是現任總統馬英九先生當初就職前，對媒體發表的言論指出他要作一個尊重我國的憲政規範，實踐半總統制度的運作精神退居二線，所有的行政事物都交由最高行政首長來發落。但在經歷過多次的緊急災難及重大事故後，為了要順應選民的要求，不得不親自跳出來為民服務，而做出違背憲政原理之行為。

因此前民進黨 L3 立委認為「若執政者對於具有法律約束力之規範都忽視的話，那麼未來想要在我國建構出一套憲政慣例是不太可能的」；同樣的 S1 學者也認為「我國的文化沒有辦法實現成熟的雙長制，縱使我們的憲法規範是被歸類成雙首長制，但因為沒有雙首長制度的概念」。自上述分析中得發現若想要透過法的規範面或者是非正式管道來約束政治人物之作為，讓我國憲政體制的運作面回復到應然面的軌道之上，這樣的可能性微乎其微；以致於我國至今都無法實踐成熟的半總統制。

---

<sup>15</sup> 「所以包括整個的運作，這就是我們的憲法跟實際運作他沒有辦法去相配套。因為我們憲法的設計有一些模糊，那實際運作也沒有辦法很配合。那這邊總統他也有一些困難的地方就是說，總統他是民選的，人民期待他做事，人民會認為國家政策就是他要去負責，所以這也是有點為難，所以即便馬總統他上任時他曾經想要嘗試去遵循我們的憲政精神來去運作整個政府體制，但是事實上他可能也發現了困難的地方。」

<sup>16</sup> 「我這邊是覺得說你看喔像我們台灣，憲法規範是一個樣那真正在做的又是一個樣。有誰是真正遵守了我們國家憲法規範下的一個憲政制度條文阿？你看馬英九他也是阿他說他要遵守憲政設計退居幕後，但真正發生事情事故的時候，若他還退居幕後我們國家的人民就會覺得說，那你是我選出來的我第一個要找的就是總統呢？在情勢的逼迫下總統他勢必就得要出面了，但他這樣的作為其實是不符合我們國家的憲政規範的阿；不過也真得蠻無奈的啦。」



#### 四、 小結

有鑑於此，張君邁先生當初在制憲時傾向於以責任政治精神為重的內閣制發展，同時也注意到民初時因我國多黨林立導致內閣不穩定的情況，因此又加入了副署制度，以避免因政治更迭而造成政局之不穩定，另外為了避免政局因倒閣制度而動盪，於是致力於尋找第三條路，最後終將覆議制度納入我國憲政體制當中，期望透過覆議制度的實施來減緩政局不穩及倒閣頻繁的問題(徐正戎、呂炳寬，2008：4)。

但我國憲政制度運作自修憲過後因為倒閣、不信任案、覆議門檻的更改，以及立法院對閣揆的任命同意權取消，致使原本維持總統、行政院院長、國會權力相互制衡的天平遭受破壞；再加上行政院院長對總統所發佈的重要事項，並無副署之權限，是以在行政權力二元劃分下的總理便成為依附於總統之下的幕僚長。換句話說，基於下列之原因，首先因為倒閣及不信任案在我國既有的選舉制度下難以實施；其次覆議門檻由三分之一改為二分之一，且行政院對覆議結果之成敗並不需要負任何的責任；再者便是行政院院長對重大事項之副署權被取消後；最後則是當總統在任命行政院院長時不需要經由立法院的同意，導致無論在多數政權時期還是少數政權時期，我國的政治運作中心都朝向總統傾斜，而在整體的重大決策議案來看，都是偏向以總統為核心。筆者將上述研究成果分析之重點，彙整成下表：

表 4-5：修憲後對於憲政運作影響之研究成果分析

修憲後對於憲政運作影響之研究成果分析	
立法與行政之互動關係及制衡機制	制衡機制因倒閣、覆議的修改以及不信任案因國家選舉經費過高難以實施的因素，使行政權被大幅削弱，導致制衡機制的失靈；促使權力分立制衡的行政立法互動關係失去平衡，對國家憲政運作、政策產出皆有不不利之影響。
憲政運作朝向總統權力傾斜	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 總統皆以強勢領導來帶領行政部門。</li> <li>2. 總統任命行政院院長不需經由立法院同意。</li> <li>3. 行政院院長之副署權被取消後，淪為總統的幕僚長。</li> </ol>
規範面與運作面之互動關係	<p>憲政設計的模糊與混亂，致使我國長期下來規範面與運作面無法相契合。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 有總統強勢主導的運作模式，但卻未出現具有總統制精神的憲法特徵。</li> <li>2. 實際為半總統制國家，但在憲法規範中卻蘊含了具有多種政體的憲法特徵。</li> </ol>

資料來源：筆者彙整

## 貳、 修憲對少數政府運作及政策產出之影響

從實務上觀察，除了上一篇幅所提到的我國憲政制度在經過修改後，憲政運作的權力中心已逐漸朝向總統傾斜外，我國的國會權力也因為台灣選舉模式與政黨生態顯的毫無彰顯之力，因此在無法有效制衡雙方權力的情況下，我國立法院自然而然就容易出現「口水大戰」的議事困境。在這樣紛擾的政治局面以及朝野對立的情況之下，我國憲政運作嚴重缺乏尊重、信賴與協調基礎，因此當此嚴重對立及紛擾的局面且又碰上少數政府時期，對國家的政策產出便會有不利之影響。就如同民進黨 L5 立委所說「政治他是一個具有意識型態的地方，所以在政治的運作當中一定要有妥協一定要有協商」，唯有透過加強行政立法之間的溝通、協調讓政策能夠更順利推展與落實。換句話說，政治場域具有多種政治力，也就是說政治是具有多種不同意識型態存在，若要讓政策能夠更順利的推展進而落實，就更必須要加強與立法的溝通與協調；這樣一來透過溝通協商而來的政策勢必會推行的更順暢且更容易匯聚多數意見，出現 L1 受訪者所提到「因為協調與溝通會納入多元意見的參與，也更能夠去貼近民意」的情況；進而減少少數政府時所面臨的政治對立與分化，進而促使多元政策的產生。

「同樣的國會與政府部門，他們對於各項政策最好也應該要經過協調、折衷、妥協或者是提出新的替代方案，如此一來才能夠說讓整個政策可以更順利的執行。」(L1)

除了政治角力會造成國家憲政運作的不穩定以及政策產出的滯塞外，最根本的運作問題在於少數政府缺乏了國會多數的支持，因此若要解決少數政府在運作上的困境，就如同 S3 受訪者所提出「在少數政府情況之下，如果沒有辦法設法化解國會多數的困境，事實上走那些其他的機制都只是一時的」的觀點相同，必須要從最根本的結構面上來解決少數政府在執政上的弱勢。也就是說我們必須要走入像法國第五共和相同的運作模式，當執政黨無法在國會當獲得過半數席次的時候，就必須要透過結盟的方式來尋求國會多數的支持，並非像 2000 年至 2008 年當中，我國政府在少數執政時期，因不尊重國家憲政體制的規範，執意的任命總統自我的理想人選為行政院院長，忽視半總統制度中所應有的內閣制精神，而導致我國在該時期憲政運作顯得相當不穩定，且在權力的劃分上更顯的失衡。是以國民黨 L1 立委及 S3 學者便提出了解決在我國現行制度下，行政立法衝突的方式，期望透過建立左右共治或者是在執政黨國會當中尋求聯盟的方法，讓國家政黨間更有效的溝通並非蓄意的製造衝突及杯葛。

「少數政府大多必須與其他政黨進行政策結盟，以便獲得國會多數的支持，絕對不會像是台灣過去陳水扁政府時期一樣，蓄意的去製造我們國家的朝野對立與衝突，讓政府處在更難做事的這樣子的一個情況」(L1)

「所以說在少數政府情況之下，如果沒有辦法設法化解國會多數的困境，事實上走那些其他的機制都只是一時的，而且辛苦的。...所以說如以能夠在結構面上，你能夠比如說你在國會當中設法結盟，或者是透過你的其他策略去尋求一個國會多數的聯盟，意思就是說在結構面去改變才會是解決根本問題的辦法。」(S3)

若希望能夠有助於國家憲政運作的穩定、及政策產出的順暢，並非像我國首次經歷少數政府時期時，執政者不遵從憲政規範的設計，反而運用更多意識型態的分化來製造更多的衝突與對立；然而也基於我國並無一個很成熟的政黨政治，因此在憲政運作上便將我國憲政運作推向混亂之困境，同時對於國家政策推動也產生不利之影響。故，若要確實的能夠做到有效化解行政立法之間衝突，並且解決少數政府在運作上的困境，就必須要有一個真正夠遵守並實踐我國憲政精神的政治家，透過不斷內化我國憲政設計的內涵，讓我國的憲政發展更成熟，且運作起來能更穩定。

「所以我覺得說一個國家他想要讓他的憲政運作穩定順暢，就必須要有一個真正在實踐制度的人，那這個人呢他就要不斷自行內化國家憲政設計的內涵，學習尊重體制設計、尊重憲政，有這樣的人之後，才能夠讓憲政更為良性發展。制度要跟實際實施的運作情況要相配合，如果你制度規範是一個模式，那你運作實施的人又用另

外種方式來做，那我們國家的憲政發展永遠都會是一個四不像一個亂七八糟的體制。」

(L4)

綜觀上述，政治場域是由眾多不同意識型態、政黨集結而成的，若政黨間無法學會相互尊重，就沒有辦法促成妥協文化的產生；一旦妥協文化無法在國會當中運作，那麼黨派之間勢必會出現嚴重的隔閡，進而影響到國家政策無法順利的推展與落實。而這樣的議事困境，又以少數政府更為嚴重，因為少數政府執政時期因為無法取得國會多數的支持，而執政者也不願意屈服於憲政精神的規範之下，任命國會多數黨之人選為閣揆，那麼在這樣的情況下更容易加深了府會的衝突與對立，而執政黨所欲推行的政策在國會當中也較無法順利產出。因此當我國憲政體制規範面在與實際運作面無法相配套的情況之下，也就是說在實然面與應然面之間無法相對應的前提之下，我國的憲政發展就會處在當今學者所稱的「四不像」體制中，也更無法改善國家憲政體制紛擾及政策產出受到阻礙的困境。在這樣的情況下，我國政黨間首要學會的便是妥協文化，透過政黨之間的相互溝通與協調，共同建立出良善美意的政策，並非像目前政策都是藉由不斷的議事衝突、相互杯葛而產生。若在政治家都能夠尊重憲政精神的前提之下，透過黨與黨之間的協調與溝通納入多元意見的參與，那麼國家所產生出來的政策並定會更貼近民意且更多元與完善。

由上述的分析當中可以察覺，我國的憲政規範及運作面在無法相配套的情況下，對於少數政府的影響甚大，因為少數政府面臨著無法掌握國會多數支持的困境，致使其在推動政策時往往會因為受到國會多數的杯葛及對抗，而促使少數政府之政策沒有辦法貫徹，且導致國家在少數政府時期的憲政運作更動盪不安。於此，筆者將在後續的篇幅當中，針對少數政府在運作上的困境及少數政府對於政策產出之影響，作更完整的論述。

### 一、 少數政府運作的困境

探討憲政體制運作時最重要的議題便是在運作過程中，既有的制度是否夠解決憲政僵局，尤其當出現府會不同調的時候，國家的憲政制度若無法有效的話解行政與立法之間對立，便會讓國家之憲政運作趨於不穩定。然而，由理論得知，少數政權制及代表總統與國會多數並非屬相同政黨，然而在少數政權之下，當總統面對不同於自己政黨時，也可能會出現三種不同的運作情況，那其中一種便是少數政府的運作模式。所謂少數政府的出現，便是因為當總統有任命總理的權限時，總統不依照國會的多數任命多數所支持的閣揆，確認命一位與自己政黨相同的總理。換言之，少數政府中內閣並不是國會的多數，但內閣依照憲法之規定卻必須要對國會負責。因此在少數政府執政時期，仍由總統為決策主導中心，同時

掌握了國家政策及人事的主導權，但礙於總統又無法獲得國會多數的支持，因此在運作上便會出現朝小野大的憲政現象。因此在實務中便可以觀察到，2000年至2008年當中，僅有第一任行政院院長唐飛是與總統隸屬於不同政黨，而在後續接任的所有行政院院長，都與總統政黨相同。

然而，在少數政府時期執政黨無法在國會當中取得多數國會議員的支持，便也意味著當時總統並不會是國會多數的成員的情況之下；少數政府的運作尤其在我國兩黨派意識型態、政治色彩相差甚遠的背景下並不會出現左右共治的可能，因此執政黨在國會多數當中就會面臨推行政策的困難，甚至是運作上的困難，進一步的更突顯了少數執政在我國運作上的缺失。

「但你在少數政府的時候，當時我們都經歷過阿，那時候雙方之間阿因為我們很多政治上或者是政治性的問題上雙方的爭議相當大。那這樣就很容易會產生一種行政院跟國會產生那種互相不信任的情況」(L2)

「因為修憲以後我們的整個憲政機制是不配套的...那就是說各個憲法機關之間他一旦產生僵局的時候，他最後解決的這個機制很不明確，然後總統跟行政院之間政策整合機制不明確、然後再來的話我們的這政黨體制跟憲政體制是不銜接的；所以這樣的情況在少數執政時期就更容易突顯政府運作的困境。」(L3)

## 二、 少數政權下之少數政府對於政策產出之影響

從上一個部分的論述可得知，在少數政府運作時，由於執政黨與國會多數黨為不同政黨，礙於政治立場及意識型態的不同，會促使執政黨在少數執政時期面臨到與國會多數黨對抗及衝突的困境。因此在這樣的一個前提之下，筆者便想要更進一步去瞭解當執政黨在面臨多數政黨的衝突與杯葛下，對於國家政策產出會造成何種影響。

所謂公共政策即是政府機關為解決某項公共問題或滿足某種公共需求，決定做為與不做為，那麼一項政策的產出便會涉及到是誰主掌了政策的趨向、哪些政策該被放進議程當中，那當然也會涉及到許多其他的外在因素例如受到利益團體政黨與民眾訴求等因素之影響，進而改變政策產出之結果。在民主政治之下，即是透過國會來彰顯民主政治中的代議精神，因此 S2 及 S3 受訪者皆提出了相同的觀念，指出「代議政治所代表的民意機關國會，他裡面的這個誰掌握了他的多數席次，從結構面來看他就握有了政策的主導權」<sup>17</sup>。從此一論述觀之，便能夠

<sup>17</sup> 「2000到2008年民進黨掌握了總統跟行政院，國民黨掌握了立法院，結果在那個八年中民進黨一直喊朝小野大。在選舉的時候一直出來喊說在野黨這麼野蠻，在怎麼野蠻就是表明了他們在這八年的施政中間呢他們沒有辦法順遂的推動他們自己想要的政策，這說明了什麼？說明了發覺到原來在整個憲政制度運作過程中，國會才是最重要的憲政機關，誰掌握了國會大概在依法行政

推論出當政治運作處在多數政權政府時期，由於執政黨掌握國會多數支持，在依法行政的原則之下，大致上便能夠掌握國家的政策擬定與產出，反之在少數政府時期，因為國會與執政黨分屬於不同政黨掌控，因此在政策產出上就會相較於多數政權時期要容易碰上政策產出滯塞與延宕的困擾。

因此在多數政權政府執政的情況下，由於行政立法權歸屬於相同的政黨，能有效的加強行政機關與國會之間的溝通，就像多數受訪者提到的「更能夠去貫徹政府政策及意志」，但在少數政府執政時，因為執政黨沒有辦法掌握國會的多數，在這樣的情況下就可以很明顯的就能夠觀察出，少數政府時期的政權極端的不穩定，而導致少數政府時期之執政黨，無法像多數政權時期政府一樣，因為同時掌握了行政與立法兩權，而輕易的去貫徹政府的理念與政策，反之則會因為行政與立法處於對立之狀態，而使得政策在產出的過程當中容易受到意識型態的影響及杯葛而使之無法順利貫徹。

「那當然，在多數政權執政的情況下，因為行政立法是屬於相同的政黨，他更能夠貫徹總統與行政機關的政策與意志，在決多數的情況之下，更沒有辦法利用少數來否決多數，同樣的也更能夠促進行政機關加強與國會的溝通，而在少數政府的時候就可能沒有辦法這麼容易的去貫徹一個政策。」(L1)

「一方面來說，長期來台灣處於年年選舉，如果國會都由執政黨掌握多數，相對來說，覆議案成案更不易成功，這對於穩定政權有正向發展；那麼若由另一方面來看，若執政黨不能夠掌握國會多數，國會由反對黨掌握多數，這會讓政權極端不穩定，因為行政機關並無法與立法機關有效貫徹政策的輸出，使得政策輸出容易在半路而遭受到立法機關杯葛而夭折。」(L4)

「這個民主政治是民意政治、代議政治，所以代議政治所代表的民意機關國會，他裡面的這個誰掌握了他的多數席次，從結構面來看他就握有了政策的主導權。所以我們說少數政府或分立政府，因為執政黨在國會當中是少數，反而在野黨在國會中有相對多數席次，所以果我們判別一些實證的分析會發現，在政策跟立法的影響力上，少數政府他行政部門就是執政黨會比較沒有那麼多影響力，反而是國會當中在野黨他們的影響力比較強。」(S3)

從上述受訪者之論述當中不難察覺到，若執政黨無法在國會當中取得多數的席次，那麼執政黨所嚮往的政策便不能在國會當中獲得重視與貫徹，且會因為不同的政黨意識型態而讓政策在產出的過程遭遇更大的衝突與紛爭。然而若從結構面上來分析的話，若政黨與政黨之間或者是機關與機關之間無法建立起整合機制，便會促使政策的決策中心漂浮不定；既然政策的決策中心是擺盪不定的，那麼這

---

的民主憲政大前提之下呢，大概就掌握了這段時間國家的政策擬定跟國家政策的產出。」(S2)

樣的情況對於國家整體的憲政運作會有不利的影響；對於政策產出也會沒有辦法貫徹當初執政者所希望的政策理念。

「但是我們台灣現在是一個外造政黨，黨中央在一個憲政機關之外，沒有重疊也沒有整合，所以這一下來我們的憲政體制就黨派跟國會黨團跟內閣跟總統，那這幾個權力機構呢，他們之間都沒有整合機制，...這樣的運作結果就會導致國家的權力決策中心是漂浮不定，那這樣對於我們國家的政策的延續性及政策價值就會不存在。尤其以前說因為少數政府所以出問題阿，但現在是多數政府阿，為什麼也繼續出問題。而這個嚴重就是說短短一年之間我們看到整個權力決策的中心是不斷的在漂浮，那最早這個馬英九說他堅守雙首長制，因此呢沒有問題相當一段時間決策的重心就一直在內閣沒有問題，但是出了狀況以後有時後他用很奇怪的地方或方式去插手，比如說這個水災他自己叫消防署，這個很怪，那但是比較更怪的就是接下來換了閣揆以後美牛案發生，那決策中心變成國會，然後在接下來金浦聰回來之後，在地治法上決策中心又跑到金浦聰那裡，那到了這個王清峰的是事情發生之後決策中心又回到總統府，所以這個決策中心是漂浮不定的，全世界沒有這種現象阿。」(L3)

另外，從行政部門權力劃分觀之，由於我國自 97 修憲後採半總統制度，將我國行政權劃分為二，總統對外代表國家對內則為國家最高元首，而行政院代表國家最高行政機關，理當行政院院長就是國家最高行政首長，但我國由於憲政制度的設置，致使行政院院長淪為總統的幕僚長，在行政院院長對政策並無決定權卻又必須要對立法院負責時，行政部門在抗衡立法部門時效力就會較低。因此，當總統與行政院院長之間之權力關係未建立一完善的整合機制之前，行政院在推動政策時，行政院院長不是由立法院同意任命，卻需要對立法院負責，再加上行政院院長對政策並無實質的決定權，但卻又必須要為政策的成效負責的情況之下，行政機關在面臨立法院的力量就顯的薄弱且無效力。

「這個民主政治是民意政治、代議政治，所以代議政治所代表的民意機關國會，他裡面的這個誰掌握了他的多數席次，從結構面來看他就握有了政策的主導權。所以我們說少數政府或分立政府，因為執政黨在國會當中是少數，反而在野黨在國會中有相對多數席次，所以果我們判別一些實證的分析會發現，在政策跟立法的影響力上，少數政府他行政部門就是執政黨會比較沒有那麼多影響力，反而是國會當中在野黨他們的影響力比較強。」(S3)

職是之故，吾人便可發現到，我國經歷第一次政黨輪替後所出現的少數政府執政時，因為上述種種原因的影響，包括少數政府在國會中無法獲取多數立委支持、國家政黨機制與憲政機關未及行政權二分後行政機關未有整合機制等因素，致使我國在歷經少數政府執政時期，在整體的憲政運作上出現了許多問題，讓我國首次歷經的少數政府時期走的非常的動盪且搖擺。

### 三、 小結

有鑑於此，由上一段落的分析結果得知，我國在少數政權執政時期，因為實際的權力運作中心仍偏向於總統，導致無法出現原先研究者在模型建構中提到的：應該在少數政權時期，且總統有主動免職行政院院長之職權所出現的「總理相對主導」模式。在此就必須要進一步的去探討，既然在無法出現原先研究模型中所應該出現的「總理相對主導」模式，反而成為「總統絕對主導」模式中，在這樣權力過度傾向於總統時，對於國家的政策產出會產生何種影響。那麼在此一篇幅中，藉由理論與實證的交叉分析後筆者得知，在少數政權時期，由於執政黨與多數在野黨並非屬相同的政黨，礙於行政立法之間的權力制衡關係被破壞後，以及對立兩極的政黨意識型態，導致我國行政立法之互動一旦面臨僵局時，就無法建立良善的議事空間，且在少數政權時期因為執政者必須要去面對國會多數杯葛的困境，在憲政運作上也出現了許多的困難，這樣的結果也促成了國家政策無法順利產出及貫徹。筆者將上述研究成果分析之重點，彙整成下表：



表 4-6：修憲對少數政府運作及政策產出影響之研究成果分析

修憲對少數政府運作及政策產出影響之研究成果分析	
少數政府運作之困境	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 少數政府時期，即便總統仍為決策主導核心，同時掌握國家政策及人事的主導權，但卻無法在國會中獲取多數的支持與信任，便會出現朝小野大的困境。</li> <li>2. 行政院院長並非經由立法院同意任命，但卻必須對立法院負責；同時行政院院長對於政策並無時決定權權，卻又必須對政策的成效負責的情況之下，會使得行政部門在抗衡立法時的效力較低。</li> </ol>
少數政府對政策產出之影響	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由於少數政府無法掌握國會多數支持，致使政府在推行政策時往往會受到國會多數的杯葛與對立，而促成少數政府政策無法貫徹，且也造成國家憲政運作在少數政府時期更為動盪。</li> <li>2. 不同政黨意識型態的鬥爭，會使政策無連貫性，不利於政策產出。</li> </ol>

資料來源：筆者彙整

另外一方面，在我國憲政設計當中總統與總理之間並未能夠有效的整合行政院院長與總統，導致我國的行政權劃分為兩個行政機關，又再加上行政院院長並非國會多數支持而任命的，因此這樣的情況之下，行政院院長對於國會的牽制力量沒有那麼高，然而行政權也權沒有辦法透過有效的整合，來去對抗及制衡立法部門。故，當我國面臨少數政府執政時，因缺乏國會多數支持，致使其在政策推動上往往會受到國會多數的杯葛，進而是政策無法貫徹，那麼在此情況之下，覆議制度的探討就顯的相當重要，因為覆議是用以化解府會間之死結與僵局同時也可作為行政與立法間之制衡機制，因此筆者在後續篇幅中將藉由覆議門檻的更改，來剖析國家政府在實際運作上之問題與癥結及對於政策產出的影響。

### 參、 覆議門檻更改對憲政體制運作之影響

理論上，覆議係行政機關與立法機關之間的一種政治運用，其目的在於防止立法權過度膨脹、草率與濫權。因此在憲政制度當中納入覆議制度之憲政設計，不外乎便是想要透過覆議的實施，期以化解行政與立法之間在憲政運作上所產生的爭議，同時避免因行政立法衝突無法化解而導致重大政策產出的延宕；因此筆者將在下列篇幅當中，針對 97 修憲後覆議制度條文的更改，對於國家憲政運作

之影響作一論述。

覆議在學界通稱為「行政否決權」，也就是說行政機關對於立法機關所為之議決，認為窒礙難行時，可於法定期間內移請立法機關覆議，覆議時各國憲法規定均採高額之表決數額，即是立法機關需有法定出席人數的三分之二得維持原案，否則該法案即被否決。然而透過覆議的實施，期望能夠有效的化解行政與立法之間的僵局，並且適當的制衡行政立法之間的權限，以減少兩院間之衝突與對立。但是反觀我國在少數政府情況下所發生的覆議案件，往往變成是製造行政、立法之間對立與衝突的政治工具，並不像是覆議制度當初所設立的宗旨相同，是為了要做為解決兩造間僵局之機制；在 2000 年 2008 年間可以看到的是，覆議的實施不但沒有為紛爭之案件解套，反而更加遽了國家內部的分裂，使覆議成為製造政黨間衝突與矛盾的手段與工具。政黨為反對而反對的結果，使得覆議案的成敗並不決定於政策的優劣與否，而是取決於政黨在國會當中的勢力合縱結果。因此在後續分析中，筆者將試圖解釋為何覆議制度在我國並沒有辦法發揮到原先覆議所應該要達到的目標與宗旨。

「就過去少數政府所提出的覆議來看，我們可以看到在那個時候覆議最大的影響就是，政府他輸了還要在想盡辦法的去找其他的方式來解套、或者是說去杯葛，最後在找台階下，這樣的負面影響我覺得才是對我們的憲政體系造成最嚴重的負面戕害」  
(L1)

若想要瞭解覆議對於我國憲政運作產生怎麼樣的影響，就必須要從少數政權下之少數政府與多數政權此兩種情況來分析。因為當國家處於多數政權統治時，便代表總統與國會隸屬相同政黨，而總統能夠有效的控制整合政黨之間的意見與決策；但在少數執政時期，由於府會分別由不同政黨掌控，因此行政部門與立法部門之間必定會產生對立的局面。因此若想要有效的解決行政與立法之間的僵局，就必須要探討在我國憲政制度當中用解決紛爭的設計。值得注意的是，自第一屆立委選舉以來，到目前藍軍在立法院當中是多數這個結果從來不曾改變，因此在 2000 年到 2008 年之間，首次出現少數政府時，行政與立法便處在一個對立的局面，而這對立也就這樣維持了 8 年；這從 2000 年以後所歷經的覆議案件都可印證，在這 8 年當中所經歷的覆議，某程度上都產生了一些爭執。

然而，吾人必須要注意的是，覆議制度本身為總統制度國家用以制衡行政立法之間權力關係的機制，而我國卻屬於半總統制國家，那麼將覆議制度擺進我國憲政設計當中是否恰當，民進黨 L3 前立法委員則認為將覆議制度擺進我國的憲政體制當中，會產生「在制度運作上根本性的矛盾」<sup>18</sup>。也就是說，即便當初

<sup>18</sup> 「這個覆議度當時張君勱把他擺進去，目的就是要讓這個行政權比較穩定，這是無可厚非啦，

張君勱將覆議擺進我國的憲政設計中，是為了要穩固行政權，但在 97 修憲過後將我國的憲政制度調整為半總統制後，同時也因為覆議門檻的修正，覆議在本質上就沒有辦法達到原先所預設的功效，也讓我國的憲政運作更處在制衡權力分配不均等的困境中。然而 S2 學者也指出，覆議門檻的改變，對於多數政權並不會產生影響，但就少數政權來說因為出現於類似總統制國家中的分立政府情況，因此也就埋下了經常採用覆議制度的因子<sup>19</sup>。

另外，原先覆議制度的憲法採用了總統制國家的規定，但在修憲過後將覆議制度行政院院長必須要對這覆議結果負責以及門檻的條文修改了，這樣對於未來國家在實施覆議時，會產生制度上的問題；簡單來說，即是憲法規範行政院院長對於覆議的結果並沒有一定要接受，那麼這樣的作法變會架空了覆議制度原先所應該達成的宗旨。

「就覆議制度從三分之二變二分之一後，覆議就算通過了行政院沒有強迫他接受嘛，那你覆議幹什麼勒？不像過去那個覆議條文，寫的很清楚說覆議以後立法院行政院院長得接受或辭職，對不對？那現在也沒有這樣的條文阿。現在的條文的這個句子也被改掉變成說沒有，沒有必要接受，那你覆議又有什麼意思呢？他也只是僅做參考用而已。」(S1)

## 一、 覆議制度門檻的更改削弱行政權，強化立法權

自 97 修憲過後，將我國的覆議規則依憲法第五十七條原文規定，行政院移請立法院之覆議案，必須達到出席委員三分之二的支持，方能維持原議決；但在第四次 97 修憲後依憲法增修條文第三條第二項第二款之規定，則改為需有全體委員二分之一的贊成方能達成否決。因此筆者認為覆議制度在此最為人省思的議題在於：原先憲法所規定的覆議通過門檻為三分之一，在經過 97 修憲後將門檻提升至二分之一。那麼這樣的門檻修改對行政部門而言，原本只需要掌握三分之一加一的立委支持，便可通過覆議，但現在卻需要掌握二分之一加一的立委支持，在多數政權時期行政部門的權力行使是比較不會出現問題的，但若恰巧碰上少數政權執政時，那麼對於行政部門來說，是否便削弱了行政部門抵抗立法部

---

但是行政權比較穩定以後，你卻放進美國是的覆議制度，那他會產生一個跟其他立法院行政院向立法院負責這個精神，我認為會產生根本性的矛盾。」(L3)

<sup>19</sup> 「我認為覆議制度門檻的改變呢，對於一個以半總統制度為精神的我國的憲政體制而言，他本質上不會有太大的改變。但是這就必須要去區分，在多數政權制是真的不會有太大的改變不會有太大的影響，但是在少數政權制時候呢就是我們以往的經驗就是 2000 年到 2008 年這個立法院跟行政院本來就不同調，…或者是說在結構上面就埋下了會常常採用覆議制度的這個因子。」(S2)

門的權力，也沒有辦法有效的達成原先覆議所設立「有效化解僵局」之宗旨？於此筆者將在後續分析當中，針對此一問題探討進行著墨。

原先的覆議制度設計門檻若為三分之二維持原決議的話，那麼這樣便是傾向於行政權中心的制度設計，但若修改持為二分之一維持原決議的話，那麼這樣的權力運作中心就如同 L4 受訪者所說「就必須得要在立法院有二分之一加一的立委支持，我認為這樣的制度設計與更改，是一種傾向於立法權中心的覆議設計」是一種傾向於立法權制中心的設計。因此多數訪談者皆指出覆議制度的門檻更改，實質上削弱了行政權制衡立法權的力量，同時也強化了行政權在整個國會以及憲政運作上的權力。

「但是覆議的力量其實很薄弱，不對應該是說覆議權對行政權保護的力量很薄弱，理由就是二分之一嘛，二分之一行政院要否決成功是非常困難...是非常三分之二是非常大行政權非常的強大，那你變成二分之一的話那你這個覆議就是削弱，急速的削弱。也不能說削弱就是你的行政權的武器就不見了。」(L3)

但覆議門檻改變的影響，必須要從少數政權下之少數政府及多數政權時期的政府兩方面來觀察，筆者彙整多數受訪者之意見茲分述如下：

「從一致性政府來看的話，當然影響關係就不大...那如果這個改成二分之一的話，又剛好碰到分立政府執政，那這個分立政府就顯然在這個運作上的影響就會比較多...所以你要一個政黨在國會要擁有三分之一的額度是比較容易的，那過半的話就是變成你在國會中就必須要去組成一個聯盟，才有辦法過半」(L2)

「如果說從三分之一變成二分之一代表覆議所需要掌握的門檻提高，也變的很難達成。所以在少數執政來看的話永遠試吃虧啦」(L5)

「理論上來說現在的二分之一對於我們現在雙首長制，就是說總統、行政院，行政權根立法權在互動的時候，行政機關會比較不利，相對於三分之二」(S3)

承上所述，覆議門檻的更改對於多數政權政府時期之影響並不明顯，因為執政黨本身就掌握了國會的多數；執政者所想要貫徹的政策意志，較容易在國會當中獲得支持。但更改過後的二分之一門檻再加上恰巧遇到少數政府執政，那麼這在憲政運作上的影響就會比較大，若是維持原先三分之一的門檻方能促使覆議通過的話，這對於少數政府來說比較容易，但如果必須要達到二分之一的門檻，若在少數政府時期無法在國會當中組成聯合內閣，那麼這樣的門檻就顯的困難。換言之，覆議門檻的更改致使在少數執政時期要去抗衡立法院時出現了極大的困境，同時最重要的是，既然少數政府在國會無法獲得多數委員的支持，基於政策推行所必須要遵守的多數決原理，那二分之一的門檻對於少數政府的執政者而言

是一種困難的目標，因此若想要強化行權制衡立法權的力量，三分之一原決議失敗的覆議門檻是比較能夠突顯行政院制衡立法院之力量。

二、 若維持三分之二的門檻，從整體立法機關之立場觀之有助於民意正當性的維持；但若是覆議成功的話由立法院多數黨黨員立場觀之，變會出現以少數否決多數的憲政怪象。而由行政機關之立場論之則有助於行政部門運作的穩定及政策的貫徹。

覆議制度的行使必須是行政院院長對於立法院經由二分之一通過之政策或法案，認為有窒礙難行時，向總統提出聲請，再由總統對立法院提出覆議。因此覆議之門檻便決定了國家憲政運作之權力中心。那麼站在立法院的角度來看，筆者認為由於原先的法案是由國會過多數立法委員的支持而通過，那麼當行政部門將該法案或政策退回立法部門，要求立法部門重新再考再決定的時候，修憲前之三分之二門檻，較能夠確認民意的多數。不過從行政院的角度論之，其所注重的並非民意的正當性與否，而是政策是否得以有效的在府會不一的情況下運行且貫徹，然而修憲前的三分之一門檻對於少數政府執政者來說，較有利於達成，也不會像 2000 年至 2008 年所經歷的覆議案中，因門檻提升至二分之一，致使覆議案顯少有成功達成的：如此一來便能夠清楚的瞭解到三分之一的門檻對於席至部門來說，比較有利於制衡立法部門，穩固行政權，進一步的貫徹施政理念與方針。

「三分之二的意思是絕對多數阿。絕對多數的意思是說三分之二的多數是表達說，這個是代表真正人民的意見，因為原來他已經二分之一才通過法律案及預算案件，...那行政院院長夾在中間，希望立法院應該考慮，但立法院還是照舊三分之二同意，那就表示這個民意是非常的堅強，他已經有絕對多數而不是相對的二分之一多數了。由絕對多數之後那當然做出來的政策是代表真正的民意...如果在立法院三分之二都支持一個政策或反對一個政策，行政院還是堅持可以做下去，那根本就違反了民主政治的基本原則。」(S1)

「如果是三分之二，你意思是說要三分之二再維持原議的話，對那當然就是立法院的民意基礎就更堅強。我知道你的意思就是說這樣子就可以讓立法院，就是如果說立法院他要展現他的多數意志的話，那三分之二就非常的穩固。」(S3)

「回歸到民意基礎來看，這裡我有一個想法就是說我們國會他通過的一個法案必須要有一半立委的支持，也就是二分之一以上，那這樣如果說我們利用了三分之二這樣的門檻來否決掉行政院所送過來的覆議，這樣是不是更具備了民意的正當性？」(L4)

但仍有受訪者針對民意正當性提出相反之看法，其認為若行政部門以三分之一便可以否決立法院當時以二分之一所通過的法案，那麼便形成了少數否決多數

的憲政怪象，而這樣的現象是不符合民主政治國家中的統治原則。因為當少數政府執政時，若採三分之一便可輕易否決國會多數所通過之法案，那麼在我國朝野對立情形嚴重的情況之下，便容易促使少數政府針對其所欲執行的政策或法案透過覆議翻盤，使得覆議制度失去了讓行政機關制衡及穩定政局的最終目標，這樣的門檻不但會徒增國家政局不穩的困擾，也間接的助長了少數政府的存在。

「我認為原先的三分之一這樣的門檻設立他其實是不符合民主國家多數治理的原則，...若維持三分之一加一即可通過覆議的話，就會出現沒有民意基礎的閣揆提出覆議，由沒有實際責任的總統核可。進一步的出現了一個以少數否決多數的一個狀況。」(L1)

綜觀上述，針對覆議門檻的更改筆者認為是雙面刃，若由立法院之角度觀之，部分受訪者認為若以民意基礎正當性此觀點論之，原先舊有的行政院只需掌握三分之一門檻，較修憲後行政院需掌握二分之一門檻方得覆議成功，要來的具有民意基礎。因為原先國會在通過立法階段時，是需要過半數的人支持該政策才會通過，那麼當行政部門對於立法院所通過的法案認有窒礙難行時，在提起覆議後，若立法院又以三分之二的門檻來維持原議決，那這樣的結果就彰顯了該政策是具有更堅固的民意基礎及民意支持。因此 S1 受訪者認為，若一個在立法院經過三分之二立法委員支持或反對的政策，行政部門若不尊重，那這樣的作法就違背了民主政治最基本的原則。但若在三分之二門檻時，覆議結果為成功那麼由立法院多數黨之立場來解讀覆議門檻之改變時，便會產生以少數否決多數的憲政困境。換句話說便會出現三分之一立委的支持便可以否決原先經由二分之一通過的政策與法律案，那麼這樣門檻是否出現違背民主原理的原則之疑慮。

### 三、 司法介入行政立法紛爭，不能夠是常態，但在某程度上能夠作為解決衝突對立的最後手段。

在民主國家中，司法機關的直在於保障人民基本權利不受國家公權力的侵害、以及確保國家憲政機關依據權力分立且相互制衡之原則來運行其公權力。而根據釋字第 419 號解釋中提出，對於憲政運作之違憲審查，除非涉及到憲政爭議，否則司法機關就不應該介入；換言之即時政府在憲政運作時若非明顯抵觸憲法，否則司法機關不應該輕易的介入。司法審查可以說是一種少數對抗多數的重要武器，因為由多數所通過之法律，由少數政府提起釋憲，那麼便可以發揮制衡的功用。

透過上述的研究成果分析中得知，我國由於憲法解決行政、立法僵局的機制，都無法發揮其應有的功效，於是許多爭議都轉向期望透過司法來解決。因此，由我國實務面來觀之，當憲法增修條文將原先的憲法覆議制度門檻修改，又在倒閣制度難以啟動的情況之下，筆者認為會促使行政與立法兩權之關係將更趨於緊張，

而彼此間爭議也更難以有效的化解。然而，在制度的約束之下，我國少數政權時期行政權雖在無法掌握覆議成功優勢的情況下，便可能採取其他的方式來達成其目的。而政府所採取之手段可能包括透過訴諸民意甚至是向大法官聲請釋憲來謀取行政與立法間權力的平衡；也就是說若當行政立法機關紛爭不斷時，入司法這一途徑是比較傾向於正面解決衝突的機制，夠作為解決行政立法衝突對立的最後機制與手段。

「所謂正常的訴諸民意，走入司法我認為這都是比較傾向於正面的一個解決衝突的機制與結果，」(L1)

「法官釋憲他是我們在整個運作中，最後的一到程序。若不是到不得已，我們不會輕易的去使用大法官釋憲。」(L5)

「像是司法院大法官解釋，講台灣而言。他們有一些憲政爭議司法院大法官他解釋的標的兩大部分，一個是人權保障一個是憲政爭議。那憲政爭議大多數只的都是憲政機關權限之間的紛爭，這個我們台灣的司法院大法官他們也有某種程度的權限可以去解決這樣的紛擾。」(S2)

「但是我認為說當他憲政機關要去尋求司法審查大法官解釋的方式，這個也是一個他們用來解決僵局的方式之一啦」(S3)

釋憲機關在進行司法審查時，往往會面臨到司法機關介入其他權力機關領域當中，在做成違憲解釋時之界線很容易越界，產生以司法主導一切的困境；因此司法機關在作成大法官解釋時，應謹守司法權之界線，避免介入政爭。且依照我國當前大法官解釋憲法之門檻，必須要達到三分之二的多數決，那麼這樣的人數限制門檻，往往會使得結果更趨向模糊，對其所欲解決之行政立法衝突並不會有多大的助益。

「520 號解釋他這個解釋案只會使我們的憲政體制更混亂，因為大法官根本沒有達到解決止爭，停止紛爭的這個功能。為什麼勒因為他那個解釋案講的就是說政策是行政院提出，所以他要對選民負責任，但行政院也要對立法院負責，所以你們要好好商量，那這不是廢話嗎？什麼叫好好商量？好好商量的意思是說立法院再一次做的決定行政院到底要不要接受，...所以\這個司法解釋也沒有解決我們尤其是我們現在的這個爭議。」(S1)

「就是說憲政的爭議事實上也希望他介入，所以他才會有這個大法官解釋，只是說他在做解釋的時候，他有沒有謹守他的界線，有些是屬於這個政治的問題或者是行政立法部門應該要自己解決的問題，那大法官他有沒有去遵守。」(S3)

「因為我覺得大法官他們也是有藍綠之分，都不是很中立啦。15 個大法官裡面馬英九任命了 10 個阿，那大法官釋憲要三分之二多數決，所以聲請大法官釋憲對我們憲

政運作上的衝突跟紛爭並不會有太大的幫助。」(L5)

即便利用司法來解決行政立法紛爭的出發點是好的，但若過度的依賴大法官釋憲來解決行政立法的紛爭，便可能會產生國民黨 L2 立法院副秘書長所說「國會資源浪費」的問題出現；同時也會因為政府不尊重覆議的結果而另尋他法，而讓國家的憲政體制受到更嚴重的破壞與戕害。然而，我國的司法審查是採「事後審查」<sup>20</sup>的方式，在運作上難免會出現國會資源過度浪費的情況，因此，國民黨 L2 立法院副秘書長針對該如何化解兩黨之間更劇烈的衝突與對立，促使政府政策能夠更順利的產出及運作，提出了下列的解決方法：

「你看波蘭憲法，他們在憲法 122 條的規定之下憲法的規定，就是他們的總統在簽署法律之前，可以將該法案送至憲法法院來仲裁其合憲性等等這些條文。...在未公布之前還不會產生那麼大的紛爭時，讓行政立法都互相能夠在有一個在思考的機會，若真得再不行那我們再透過覆議來解決他，我覺得如果說朝向這樣的方式去走的話，比較不會去浪費到我們的行政資源」

是故，筆者認為在透過大法官解釋來介入行政立法間紛爭時，必須要注意的是，行政機關若因為覆議結果未成功而尋求大法官解釋，也算是走入憲正的規範，設法去解決爭議，縱使大法官有解釋憲政爭議的權限，但有些爭議是屬於政治性問題的，大法官就不應該去介入，而是交付行政機關與立法機關兩部門逕行解決問題；自行化解雙方之間的對立及衝突；另外就如同 S3 受訪者指出「聲請大法官解釋他不應該是一個常態」<sup>21</sup>，經常利用司法介入行政立法爭議的手段，並不能成為常態；因為過度利用這樣的方法來穩固行政權是不適切的，也過度浪費國家的政治資源。但礙於受到台灣整體憲政運作環境、政黨意識型態衝突的影響，行政機關與立法機關沒有辦法逕行的話解彼此之間的僵局。

---

<sup>20</sup> 我國司法審查制度係採事後審查，由於憲政僵局的解決機制無法發揮功效，對於重大爭議需仰賴大法官釋憲來解決爭分，因此釋憲之結果對於憲政體制與憲政運作有重大之影響。

<sup>21</sup> 「但是我認為說當他憲政機關要去尋求司法審查大法官解釋的方式，這個也是一個他們用來解決僵局的方式之一啦。但就是說這個聲請大法官解釋他不應該是一個常態，就是因為這是台灣整個憲政文化的影響，行政立法之間的衝突才沒有辦法逕行的去解決，但在其他國家應該就是說有些問題應該是行政立法機關他們當是機關要自行能夠化解。」(S3)



#### 四、 小結

若從覆議制度門檻的更改來看對於憲政運作之影響可以發現，覆議制度門檻自 97 修憲過後將原先三分之一否決原決議門檻提升至二分之一後，整個行政與立法權力運作朝向立法權傾斜；也就是說這樣的門檻更改促使國家限制運作成為以「立法權為核心」的一種運作模式，也偏離了原先具有總統制精神的覆議設計，削弱行政權對抗立法權的力量。除了行政權被大幅削弱外，覆議制度在修憲後將行政院院長對覆議結果負責的條文修改，導致無論覆議結果成功失敗與否都與行政院院長都不需要辭職下台以示負責，因此這樣的修改便架空了覆議制度在負責機制上的規範。

因此，筆者認為既然覆議制度的存在就是要保護行政權，確保行政權有足夠的力量能夠去抗衡立法機關，那麼在制度的設計之上應該以原先三分之二維持原決議的門檻較為是當。其原因在於除了能夠讓行政權在提出覆議時能夠具有相當的優勢以制衡立法權外；若從民意基礎正當性此一論點觀之，三分之二的門檻是較佳的。因為當立法機關又以三分之二門檻再度的通過原先經由二分之一通過的法案或政策，那麼吾人更能夠由絕對多數立委支持來確認該政策的民意走向。

假若行政機關對覆議結果認為有所不服再轉嫁其他途徑來尋求幫助這樣的作法，筆者認為在一個具有成熟的政黨政治國家當中，透過尋求司法幫助來解決立法紛爭，不見得會對國家的憲政運作帶來負面影響，且也能夠成為解決行政及立法雙方衝突的最後手段。但若是有一個存有政黨色彩懸殊分明且又不具備成熟政黨政治的國家來說，若過度的透過司法途徑來解決行政立法間僵局，反而會造成國家資源的浪費，同時也會因為政府對覆議結果的不尊重，利用各種方式作為對抗立法、為反抗而反抗的作法，而讓國家的憲政運作受到阻礙，促使憲政體系造成更嚴重的戕害。若想要透過司法審查作為解決行政立法間衝突的機制，讓行政與立法之間對政策有在思的機會，那麼筆者認為司法機關就必須要在解決紛爭時，把立場更清楚明白的表示，而並非只是重新的說明國家分權、制衡的理論與原則，沒有對於爭點作更確切的解釋與裁判；這樣僅只是過度的浪費國家的政治資源而已。筆者將上述研究成果分析之重點，彙整成下表：

表 4-7：覆議門檻更改對憲政體制運作影響之研究成果分析

修憲後對於憲政運作影響之研究成果分析	
門檻更改後對行政權之影響	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.三分之一加一的門檻是行政權中心；但修憲後提升為二分之一加一，權力中心朝向立法院傾斜。削弱了行政院對抗立法院的權力。</li> <li>2. 以少數政府來說，若無法在國會多數中組閣，那麼二分之一的門檻就明顯的困難。</li> </ol>
原三分之二門檻之優缺點	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 國家法案政策的通過需經由全體二分之一委員同意，若覆議門檻為三分之二維持原議，便代表需要有更多的委員同意，該法案才能夠持續；這樣一來更夠確認民意的正當性與走向。</li> <li>2. 但是反過來看，行政部門僅需要掌握國會三分之一加一立委的支持，便可以否決原先經由二分之一通過的法案或政策；就會產生不符合民主統治的少數否決多數情況。</li> </ol>
司法介入行政立法紛爭	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 作為解決行政立法僵局的最後手段。</li> <li>2. 過度利用司法化解行政立法紛爭，來穩固國家的憲政運作是不好的。因為若政府經常尋求司法解釋做為解決爭議的途徑，那麼行政與立法便會失去逕行化解衝突的能力。</li> <li>3. 大法官未將自我立場表明，無法替行政立法間之紛爭作有效的裁判，會過度浪費國家的政治資源，對於行政立法化解衝突的幫助也不大。</li> </ol>

資料來源：筆者彙整

分析完覆議制度對於國家整體憲政運作之影響後，筆者將在後續篇幅中針對覆議制度對於少數政府運作以及政策產出之影響進行著墨與分析，來探討覆議門檻之更改是否會對於國家的少數政府運作及政策產出產生負面之影響。

## 肆、 覆議制度對少數政府之影響

### 一、 覆議制度門檻更改對少數政府在運作面之影響

若想要探討覆議制度對於少數政府在運作上之影響，就必須要從門檻的更改來觀察。因為從前幾篇幅的論述當中能夠發現，覆議門檻的更改會導致原先具有「行政權中心」的運作模式傾向於以「立法權中心」的方向移動；同時也削弱了行政權對抗立法權的武器。然而吾人可以透過理論的分析得知，少數政府運作模式最具特色的便在於行政權與立法權分屬於不同政黨。那麼在少數政府運作之下本來就容易因為無法掌握國會多數而面臨到運作上甚至是政策推行上的困難；再加上覆議門檻之更改，導致行政權制衡立法權的力量大幅削弱；是以，筆者將針對覆議制度門檻更改結果對於少數政府所面臨之困境作一論述與分析。

在多數執政時期，因為行政部門與國會隸屬於相同政黨，因此行政部門所推行的政策在國會中都會被接受，因此覆議制度的以想對於多數執政時期的政府來說影響就不那麼大；反觀少數政府時期，因為國會多數黨與執政黨並非相同，因此執政黨所想要推行的政策就沒有那麼容易產生，因此就必須要透過覆議，可望化解行政立法間之僵局，讓立法機關對於政策有一個在思的機會，希望在重新思考後能夠多採納行政部門的意見；因此為了要能夠避免執政黨永遠只能夠執行國會多數所推過的法案，且避免少數政府時期行政與立法之間並無正式的溝通管道與協調機制下，就必須像要採用覆議來制衡立法。

「那覆議制度存粹就是為了解決在總統制之下，因為行政部門跟立法部門中間沒有一個正式的憲法的協調機制，因此才創設了覆議制度。...少數政權下面會有存在的價值，那為什麼在少數政權下面會有點存在的價值？因為在少數政權之下他就有一點像在總統制之下，行政跟立法他是不同政黨掌控的，那多數政權制他就沒有那個存在的價值」(S2)

國民黨 L5 立委亦指出：

「因為立法院他通過你不想要採用的政策你要反彈阿，就要覆議。所以這種情形我是覺得在多數執政是不會產生覆議，但在少數執政的時候勒，就會出問題，執政者所想要推行的政策很容易就沒辦法產生出來，或者是說像公投那樣，我們只得了一個防禦性公投，但這也不是我們原本所想要的東西。」

因此修憲過後，在倒閣制度難以啟動之下，行政與立法之間的對立關係越來越惡化，彼此之間爭議也無法有效化解，且立法院對於國家重要政策的制衡機制亦喪失，然在我國少數政權時期換軌機制運作的困難，使得原先難以打開的憲政僵局更趨嚴重。另一方面在覆議制度中行政院院長對覆議結果負責之相關規定被

修正後，也致使行政院院長在推行覆議時不擔心因覆議結果失敗而需要辭職，即便在最後仍不敵在野黨多數的要求，但少數政府並不會因此而放棄提覆議的機會，反而抱持著將重大議案再次覆議，及使覆議不成功也不需要負擔起任何責任的心態，來打響少數政府對於政策的訴求，在進一步的訴諸民意或尋求大法官解釋，來達到期所欲達到的目標。

「對於行政機關來說少數政權，即使提出十個覆議案十個覆議案都被打回票，還是維持原來立法院所通過的法案，但是行政院他沒有損失阿，最壞最壞的也是如果他今天不提覆議案，是不是他就必須要去執行立法院所通過的不管是法律案還是其他的案來實施。所以我覺得在台灣少數政權之下呢，覆議案對於掌握行政機關行政院的這個政黨而言，其實是有存在的必要。這個必要就是說你行使了從憲政後果而言你不會有什麼後果要去負擔，你不會被倒閣你也不會說因為提了覆議所以總統要下台，但是在其他方面而言，他都應該是有利無弊的，所以他沒有理由不提。」(S2)

「所以他的問題就在於說，這跟政黨體系有關係，就是要從少數政府這個角度來看，因為少數政府他掌握了行政權，但是行政權有沒有辦法很有效的貫徹他的意識，那覆議也還是維持二分之一，他也沒有辦法主動的解散國會，那國會就可以透過法案、預算案設法的提供倒閣的武器，但倒閣不一定在現實上能夠運作，那制度武器在怎麼用，當然就覺得立法部門會比較有利一點。」(S3)

然而回到覆議制度修改此一部份來討論，首先是從門檻更改觀之，在門檻修改後能夠發現到，因為少數執政時期當行政部門無法有效的掌握國會多數，修憲後的門檻對於少數政府的影響就會比較大；在修憲前行政部門僅需要設法掌握三分之一加一出席委員的支持，就能夠讓覆議成功；但在修憲過後將覆議門檻提升至二分之一，礙於少數政府是國會當中的少數，在這樣的門檻之下不但失去了原先覆議制度所賦予行政機關的抗衡力量，也沒有辦法有效的去主導、貫徹政府的政策。另一方面，就是從負責機制規範被修正的方面觀之，在修憲後將原憲法所規定的行政院院長對覆議結果應表示負責的條文取消了，那麼這樣的改變會對我國行政對立法負責的機制破壞，造成行政院院長在推行覆議時，不需要考慮覆議不成功所需要負擔的結果，而輕易的對於立法院所通過之政策提出覆議，促使國家在政治運作上面臨不穩定的困境。

「即便是少數的話我們都希望他在國會中能夠確保行政部門他能夠去貫徹他的政策。不會隨著立法院的多數少數變動而讓他的政權有所搖擺，如果我們希望的情況是這樣子的話呢，當然三分之二是比較適合的；因為三分之二他能夠讓行政院有一個抗衡的機制，比較有效的去主導他要的政策與法案。」(S3)

「因為行政院他只要設法讓出席支持他法案的立立法員多一點，讓出席三分之一加一票他就可以覆議成功。那在少數政府的時候這個就比較好，因為少數政府他在國會當中是少數，那他不一定在覆議的時候一定會成功來貫徹他的政策。所以我覺得以現在二分之一門檻跟原來的三分之二門檻，對於少數政府來說影響比較大」(L3)

「而是行政院院長從此以後就對立法院從此脫韁了，吼以前對他負責的，以前雖然行政院院長也是要聽總統的，因為總統提名嘛就必須要尊重總統的意見，可是無論如何他都要尊重國會的多數。否則我們國會多數形同虛設嘛對不對？所以多數政權的概念我們現在已經變成了一個純粹總統制的一個制度，因為總統可以解散國會，使得國會不敢使用不信任案，也不太輕易用覆議案，因為用了覆議案行政院不接受，或者不執行立法院也無可奈何。」(S1)

由上述的分析可以瞭解到，當國家面臨到行政部門與立法部門由不同政黨所主導，若兩機關產生對立衝突，需要仰賴覆議制度來化解僵局時，那麼二分之一的通過門檻相較於過去三分之一的門檻要來的困難，因此若維持目前的二分之一門檻，行政權就沒有辦法很有效的貫徹其意識；然而筆者將在後續段落，進一步的針對覆議制度對於政策產出影響之結果進行分析與論述。

## 二、 覆議制度門檻更改對政府政策產出之影響

覆議制度設計的宗旨，在於期望能夠透過覆議的實施，尤其是在行政部門與立法部門分別由不同政黨所掌握時，讓行政權夠有效的制衡立法權，使得行政權不至於淪落為僅能執行立法院多數通過之法案與政策，而執政者所不想執行的法案與政策；然而在覆議制度門檻修改過後，大幅削弱了行政權抗衡立法權的力量，是以筆者在此一篇幅當中，想要針對覆議門檻改變對於政府政策產出之影響作分析，以瞭解在台灣實際憲政運作情況下，覆議制度是否能夠有效的達到其原先設立之宗旨，進而促使政策的落實與實踐。

從實務觀察，可發現在 2000 年至 2008 年間所經歷過之覆議案，除了財劃法是成功的之外，其餘的皆是失敗。因此筆者認為，覆議制度門檻對更改在少數政府執政時期，對於國家政策的影響是不利的，且會有礙政策的貫徹。因為在少數政府執政時期，由於執政黨無法掌握國會多數，因此很可能會由國會來主導國家政策的發展，那這樣的情況就會造成行政部門所想要推動的法案，在少數政府時候沒有辦法貫徹。因此，在覆議門檻更改對少數政府運作的影響而言，當少數政府在無法掌握國會多數的情況下，便更容易造成政權處在不穩定的動盪情勢之下，且在我國政黨意識型態對立嚴重的情況之下，更容易造成行政立法之間更嚴重的衝突，也更突顯少數政府在執政是所面臨的困境。而若從民主正當性的觀點論之，

S1 受訪者<sup>22</sup>認為若維持原先三分之二的門檻對立法部門來說，能夠確認一個政策在產出過程的民主正當性，若是採取修憲過後的二分之一門檻，就沒有辦法確認民主正當性，那麼所產生出的政策將會無法實踐。

「因為你這個 Out Put 出來的東西到底對行政部門來講，這個政策不是我所要的國會只是共同參與而已阿，那國會就主導我的政策，在這個裡面就會造成說本來我在推行的東西變成說國會掌控，在少數政府時候就沒有辦法連貫阿」(L2)

「門檻的更改這對於少數政權時期而言，我個人是認為，這樣容易造成政權的不穩定性，同時也更容易造成立法機關與行政機關對抗情況。那麼換句話說，你看從過去十年來政權遞移，無論是民進黨 2000 年上台後八年，由於國會當中國親兩黨為多數黨，行政機關由民進黨執政，在此一時期可看出國會與中央政府產生權力拔河，不論是在法律案、民生法案，只要是具有高度政治性議題的政策，就很容易造成政策不容易貫徹，而使得政情極端處於動盪情勢。」(L4)

然而，覆議門檻提升，是將我國憲政運作的權力中心往國會推移，造成立法權中心的局面。那麼在這樣的情況之下，就容易使政策根據短時間的民意變動而產生變化，讓政策的產出在少數政府執政時期因受到國會牽制，扭曲了原先行政部門的政策意志，或者是說為了要符合在野雙方兩黨的政策理念，在意識型態的涉入之下，加入各種不同政黨意見於政策當中，不但會讓政策產生不連貫的情況，也造成行政部門雖握有行政大權，但卻比較不容易主導及貫徹其所欲推行的政策與法案之困境。於此，有別於多數執政時期，覆議制度之門檻對於少數政府之影響相對的來的多，且更重要的是在修憲前「行政權中心」模式，較有助於行政機關避免因國會濫權而遭受權力剝奪之制衡力量。

「在立法權中心的設計的情況下，因為每個立法委員他們背後都有不同民意支持，有不同的民意需求，這樣一來就容易使得政策極容易根據短時間民意的變動而產生變化，使得原本行政機關規劃的政策良善美意，因受到立法機關的惡意杯葛，讓政策的產出根據立法院國會機關的牽制，而產生若干修正，甚至扭曲，使得政策容易產生不連貫性的狀態。」(L4)

「即便是少數的話我們都希望他在國會中能夠確保行政部門他能夠去貫徹他的政策。不會隨著立法院的多數少數變動而讓他的政權有所搖擺，...當然三分之二是比較適合的；因為三分之二他能夠讓行政院有一個抗衡的機制，比較有效的去主導他要的政策與法案。」(L3)

---

<sup>22</sup> 「原來沒有修改三分之二的門檻，可以透過覆議制度一而再再而三的透過立法行政之間的運作，使得任何一個政策的產生都有民主正當性...因為任何一個國家政府的統治最重要的就是民主正當性，沒有民主正當性那他產生出來的政策沒有辦法去落實跟實現，所以這個改變其實對於政策是產生了一個影響，跟政黨體制也產生了一個影響。」(S1)

「如果是涉入了過多的政治意識型態的議題，這樣的一個爭辯我覺得會產生負面的影響，因為在意識型態涉入之下他會阻礙了我們國家的一個政策的出現，或者是說會把政策變的爲了要加入不同政黨的意見，這邊加一些那邊加一些而變的不是那麼的完整。」(S2)

職是之故，吾人可瞭解到透過覆議制度的實施，是讓立法機關對於其制訂之政策及法案有再思的空間，這樣的制度運作對於國家政策產出應該是有正面助益的，不過若涉入了過多的政治意識型態，那這樣的結果對於國家政策的產出會有負面影響，因為政策若爲了要加入不同政黨的各種意見，那麼這樣協商出來的政策就會不完善，唯有在一個成熟的政黨政治氛圍下，才有辦法促成政策的落實。同時，若爲了要避免少數政府無法在執政過程中去實踐其所欲推行的政策，不會隨著立法院的多數少數而讓行政權有所搖擺，那麼維持舊有的門檻是比較恰當的。

### 三、 小結

承上所述，覆議門檻的更改會導致原先在憲法設計上具有「立法權中心」的運作方式朝向以「立法權中心」的方式運作；這樣的門檻更改削弱了行政權對抗立法權的機制，且偏向立法權中心的運作模式，也很容易促使政策隨著短期間民意變動產生變化，讓少數政府執政時期即便掌握了行政權但卻無法掌握國會多數的情況之下，便容易面臨倒政策在推行上的困難；且再加上若朝野雙方爲了要擬定符合所有政黨色彩的政策理念，而將意識型態涉入政策制訂過程中，便會出現一個政策同時具有多重不同政黨意見的不連貫困境。

是以，當政府運作面臨府會之間對立及紛爭的困境時，就必須要透過覆議制度作為化解行政與立法間因不同調所產生之僵局，讓立法機關對政策有在司的機會，且讓行政機關免於成為執行在野黨政策之政府。但覆議制度門檻的更改，將原法規範之三分之二維持原決議之門檻修改為而分之一，不但會失去了原先覆議制度所賦予行政機關抗衡立法機關的力量，然而更重要的是執政者無法有效的去主導、貫徹及實踐政府的政策，且在行政院院長對覆議結果負責之相關規定被修改後，也致使行政院院長在推行覆議時不擔心因覆議結果失敗而需要辭職，而輕易的對於立法院所通過之政策提出覆議，促使國家在政治運作上面臨不穩定的困境。筆者將上述研究成果分析之重點，彙整成下表：

表 4-8：覆議制度對少數政府影響之研究成果分析

覆議制度對少數政府影響之研究成果分析	
對少數政府在運作面上之影響	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 由於少數政府無法掌握國會多數支持，因此為了避免少數政府僅執行國會多數所通過的法案，就必須要透過覆議來制衡立法並解決行政立法之衝突與僵局。</li> <li>2. 修憲過後，行政院院長對覆議結果負責之相關規定被取消，致使行政部門不需擔憂提覆議所需肩負的結果，而將覆議成為對抗立法惡意杯葛的手段；更不利於國家穩定的政治運作。</li> <li>3. 覆議門檻的修改，對於無法掌握國會多數支持的少數政府是不利的。</li> </ol>
對少數政府在政策產出上之影響	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 少數政府無法透過覆議所賦予行政機關抗衡立法的力量，有效的主導、貫徹及實踐政府的政策。</li> <li>2. 覆議門檻的提升將我國運作的權力中心往國會推移，政策便很容易根據短期間之民意而變動，使國家的政策無法連貫。</li> </ol>

資料來源：筆者彙整

有感於我國在歷經 7 次修憲後在憲政運作上仍十分紛亂，且規範面與運作面無法相互配套，致使我國憲政運作於 2000 年至 2008 年少數政府時期因政權的移轉、府會的不一致、憲政機關間之制衡機制無法發揮功效等因素，而讓國家憲政運作長期處在紛擾且不穩定的狀態，這對於國家政策產出也相當不利，不但無法貫徹政府的施政理念也會導致政策在產出的過程當中，因遭受國會多數的杯葛而阻滯。於是筆者將在後一篇幅當中，針對我國修憲後對於憲政體制影響作一省思，剖析修憲之結果對於我國憲政運作之利與弊。

#### 伍、 修憲後對憲政體制現況之省思

半總統制度是一個在本質上不好操作的憲政設計，其主要原因在於行政權力的二元劃分，總統與行政院院長兩者之間的權力該如何劃分，便是一門很重要的課題。然而當我國並沒有成熟的政黨政治下，便很容易因為政黨間意識型態的差異以及不尊重憲政制度設計，以致於出現議事上的困境，及憲政運作上的困難。筆者有感於上述的運作紛擾於困境，希望透過修憲後的省思，來探討我國的憲政運作該何去何從，讓我國的憲政運作能夠在既有的設計之下，得更順暢的運作。



然而，若要讓我國憲政體系能在既有的設計下運作，並且能夠更順暢的話，那多數受訪者皆認為偏向內閣制精神的憲政體系會比較合適。其最主要的原因在於 S2 學者所說「內閣總理並不具有強人政治的一個基本要件...內閣制最不可能在憲政制度的運作上面擦槍走火，然後有一天不小心走向獨裁或者是專制」<sup>23</sup>之因素，換句話說因為內閣總理背後的支持源自於國會多數的信任，若國會議員不支持，那麼總理便會面臨被倒閣的危機，因此從此一角度來看，具有內閣制精神的憲政設計，在憲政運作上較不容易會走回頭路，回到過去的集權或獨裁統治。

另外，更重要的是多數立法委員都認為政黨體系要與選舉制度相配套，而政黨體系也必須要憲政設計相配套，那麼這樣子作法對於國家憲政運作才比較不容易出問題。就如同杜佛傑法則(Duverger's Law)所提到的，一輪投票多數選舉制即是單一選區相對多數，容易產生兩黨制；兩輪投票多數選舉制即是單一選區絕對多數，易趨向於一個多數黨的產生；然而比例代表制則容易產生多黨制。是以，我國在後續探討憲政設計及憲政運作之間的互動關係時，應該要納入政黨體制的運作來加以論述，若從選舉制度、政黨型態以及最後導向憲政制度此三面向皆能相互配套，那麼對於我國未來的憲政發展必有穩定的幫助。

因此民進黨 L5 立委指出：

「如果說改為單一選區兩票制以後，那個應該改為內閣制，而且要照德國照政黨比例，...那這樣改成內閣制我覺得會比較好。」(L5)

前民進黨 L3 立委也同樣指出：

「根據一個理想運作一個比較理想性跟可行性雙重考量下的想法，然後可以偏向德國式...因為這個內閣制就是多數黨組閣嘛，那既然是多數黨組閣，個多數的意思就是他代表多數的民意，那多數的民意要能夠產生，票票等值的這個概念一定要被確立。」

不過礙於我國民選總統的政治運作模式以存在且確立，若要剝奪人民選總統的權利恐怕不是那麼的容易，也容易成反彈，若朝向完全的內閣制去走在實際運作上恐怕會出現問題。因此國民黨 L1 立委提出了「漸進式內閣」<sup>24</sup>的修正方法，

<sup>23</sup> 「因為他是一個由內閣總理出任行政首長的機制，而內閣總理呢他不是由人民選的，所以他背後沒有民意的正當性，不像總統制、半總統制的總統他們都有獨裁的條件。成為強人政治的條件，...為什麼因為他們不是強人政治的憲法精神，所以他們不可能走向強人政治，因為你最高行政首長後面的民意是什麼？是國會議員，而國會議員後面勒才是人民，所以民意斷掉在國會議員這邊斷掉，所以國會議員不支持你，你就沒有執政的正當性你就要下台，所以這樣的人他不可能變成強人。」(S2)

<sup>24</sup> 「若要兼顧現實狀況，我覺得倒是可以嘗試朝向以漸進式內閣制的方向來走。我所謂的漸進式內閣他包括了一個民選的總統，但總統當選門檻必須將現在的相對多數改為向法國的絕對多數；這樣才可以代表真政的民意。立委呢他們可以兼任官吏，總統必須要到立法院去進行國情報告，

認為在既有的體制下，保留民選總統的產生，但必再選舉門檻上、制度上應該要去修正，讓選舉的結果所產生出的政黨生態得有利於我國未來之憲政運作，最重要的便是恢復立法院對行政院院長任命的同意權；也就是說回復到修憲前由張君勱所頒訂的修改式內閣制中行政對立法負責的一個機制，把目前行政院不是由立法院同意任命卻得對立法院負責的亂象，修正為原先的由立法同意任命必且對立法負責。

「主張內閣制的呢，當然我是覺得台灣回到內閣制是最不可能的，雖然說他是最好的憲政體制，但這個是最不可能的，最不可能的意思是說因為我們要回歸到內閣制的话你的憲法的條文要把總統的職權全部拿掉，在台灣呢每四年一次的總統大選呢，已經成爲最重要的政治信仰與政治人物的政治舞台」(S2)

承上所述，即使半總統制度同時具有內閣制與總統制的制度設計精神，由於內閣制國家是最不具有強人政治運作基礎的憲政設計，因此以我國說，若能夠回復具有內閣制精神較多的原憲法設計來看，這樣對於國家的憲政運作也比較會有良性的助益。是以，筆者彙整上述研究分析之論述彙整成表，要點如下表所示：

表 4-9：修憲後對憲政體制現況省思之研究成果分析

修憲後對憲政體制現況省思之研究成果分析	
現況所遭遇的問題	我國因憲政設計的混亂、政黨間意識型態的差異，以及政治人物不尊重憲政制度等情況，導致議事困境層出不窮，在憲政運作上也顯的紛擾。
修改的方向	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 若要再既有的憲政設計下修改並運作，具有內閣制精神的憲政設計較合適。</li> <li>2. 政黨體系、選舉制度及憲政設計此三者間要相互配套，在國家的憲政運作上才較不容易出現問題。</li> </ol>

資料來源：筆者彙整

並不是像現在的是由行政院院長到立法院進行國情報告：最後就是要恢復立法院對於行政院院長的同意權。」(L1)

## 陸、 97 修憲後覆議案例之特徵

在上述研究成果分析中筆者已經瞭解我國的憲政運作為什麼會出現問題、以及覆議制度對於我國憲政運作之影響等制度上及運作上的根本性問題後，在這一部份，筆者想就此三案例來分析在少數政府執政時期，為什麼僅有財政收支劃分法能夠順利且成功的完成覆議；進而比較此三案例在特徵上的差異。

透過前一小結的個案介紹可以發現到，我國在少數政府時期所歷經的財劃法、319 真相調查委員會、公投法此三件覆議案例，其覆議結果僅有財劃法為成功，而 319 真相調查委員會、公投法此兩案例是失敗的。因此筆者在此就將成功的案例歸類為行政部門成功的制衡立法權且在政策推動上貫徹其意志；而將失敗的案例歸類為行政部門無法成功的制衡立法權且在政策推動上貫徹其意志。因此筆者將針對具有實際參與憲政運作經驗之受訪者回答，來瞭解此三案件在本質上特徵之差異。

由覆議制度實際運作狀況可觀察到，覆議案件之所以發生是因為該爭議議題具有高度政治性。受訪者皆認為「在國家政治運作當中，會引發衝突的政策與案件，多數都具備了高度政治性及意識型態的特色」。因為具備高度政治性，就容易淪為政黨利用意識型態操弄的政治議題。像財劃法覆議案，就可看出此一案件是比較偏向於民生法案，是選區利益的分割，因此在少了高度政治性爭議的前提下，少數政府執政黨才有辦法運用政黨的資源來成功的運作；而該案件是 97 修憲來為一覆議成功的案例。但其他的像是 319 真相調查委員會、公民投票以及核四案件等，在本質上都具有的高度政治性的意識型態，因此在覆議的運作結果下，就不像財劃法一案如此的成功。

另外，L4 受訪者更點出了，即便覆議制度是讓行政機關用來制衡立法機關的武器，但在我們國家經歷過這麼多次的覆議案件後，因為在我國既有的政治框架下，大部分的人皆無法跳脫政黨的色彩，因此其結果對於實質的制度內化以及覆議制度的正向發展並沒有幫助。

「那像其他公投法拉 319 真調會的覆議案，因為不是民生法案跟選區也比較沒有直接關係，所以當時扁政府比較無法分化國民黨在立法院的力量及成功的政治操弄，至於覆議案的結果」(L1)

「但對於某個議題像是財政收支劃分法他不是政治性的問題阿，所以這次就有空間阿，所以你現在看看在那時後的政黨生態，覆議是要前提過半，...所以這個裡面的背景說國會在這個財政收支劃分的情況下，這一個政治的敏感性，當然其實政治立場，那我在講說這個案子以當時的生態來說，他並不是那麼敏感的議題，所以這個才有可能在少數政府他還可以運用他的資源來運作的這個空間。」(L2)

「那會出現問題的都是偏向政治性的法案，政治性的法案，就會參入了很多政黨色彩跟紛爭，這就已經不是是與否的問題了，才會你看像 NCC 阿打架打來打去的，中選會阿獨立機關他是很簡單的事情阿，為什麼阿因為當時總統選舉之間呢大家都要掌握那些單位，所以就變成政治性的法案上就會產生很大的爭議。這最主要也是和我們國家的政黨色彩阿政治立場跟意識型態有關聯。」(L2)

「那幾個覆議案，都是在陳水扁 2000-2008 年擔任總統時發生的，在那個八年的期間我們可以看到的是朝野極端對抗，而再回到國會來看，當時的政黨生態，由於政黨意識型態的落差導致國民黨與民進黨在當時很多議題上會有極端對立的情況，...也就是說，在進行表決時的意見其實是以政黨型態來操做的，所以再針對重大的政治議題或者是敏感議題時，所有的立法委員他們其實是沒有辦法以個別的身份來表明立場。那麼這些覆議案結果，雖然某一程度表現出民意得流向，因為政黨他們需要選票嘛，所以我們也不單單說只是針對政黨的一些意識型態來做一個決策或決定，還必須要去研究當時的民意到底在哪裡，針對民意的聲音來做為一個政策的決定。但如果從另外的一個層面來看，這些覆議案件，我認為他們都只是政黨惡鬥下的犧牲品之產物，你看像是 319 或者是公投這些案子，有誰能說他不是因為至黨意識型態惡鬥所發展出來的政策呢？所以我覺得這些案件他們對於實質的制度內化，或者是覆議制度的正向發展是沒有任何的幫助的。因為都沒有辦法去跳脫出我們政黨的色彩與框架，那這樣對於我們國家憲政的運作其實也是沒有好處的。」(L4)

「全部是吼政治，就是政治啦。核四吼他是大法官是現提出來了一吼沒有辦法認為停建核四就是違憲。財劃法有通過阿，那公投法、319 覆議他們都沒有通過。那這個覆議吼原則上都是顯現我們當時在執政的時候這些議題都是具有高度的政治性。...所有的爭議問題來說，幾乎都是具有政治色彩政治性的問題比較多」(L5)

「就是財政收支劃分法，那時候就是剛好第五屆立法委員剛上任，那時候民進黨執政他取得最多席次，但還沒有過半，但這個案例是唯一成功的一次就是因為他沒有涉及到高度的政治性議題跟意識型態。那個他涉及到的是一些屬於資源分配上的問題，那在資源分配上就因為黨派色彩就比較不那麼嚴重，雖然還是有」(S3)

是以，筆者彙整上述研究分析之論述彙整成表，要點如下表所示：

表 4-10：覆議案例特徵之研究成果分析

覆議案例特徵之研究成果分析	
特徵	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 具有高度政治性議題之覆議案，往往較不容易通過，例如公投法與 319 真相調查委員會。</li> <li>2. 在 97 修憲後唯一通過的覆議案為具有民生法案特徵及選取利益劃分的財劃法。</li> </ol>

資料來源：筆者彙整

## 第五章、結論

### 第一節 憲政運作理想型(idea type)之檢證

在第二章第四節當中，針對我國的憲政運作設計理想的運作模型(idea type)，期望能透過影響我國政治生態的兩種政府模式、以及總統與行政院院長權力劃分此兩大面向，且針對少數政權運作時期換軌機制應該要啟動的情況之下，建立理想的國家憲政運作方式，使該模型之分類成為可操作的變數，並進一步的檢視我國在各種不同的憲政運作時期，是否能夠依照模型假設的路徑運作，又或是因為何種權力要素的加入改變了模型假設的結果，對國家憲政運作產生不利之影響。我國確立為半總統制以來，僅經歷過總統絕對主導與總理相對主導兩種運作模式。

在總統絕對主導模式下因為總統與行政院院長隸屬於相同政黨，且總理對於總統所發佈之重要事項並無副署權，因此覆議運作過程中總統居於主導的地位，但由於總統與國會也由相同政黨掌握，於是覆議提出的機會便相對的低，在運作上便不會出現少數政權時期的嚴重對立之僵局，對政策產出也有正面的幫助；而在總理相對主導模式當中，可發現國家政府運作處於少數政權時期，且總統對行政院院長也具有主動免職之權限，行政院院長對於重大議案也無副署權時，在理想模型的運作之下總理的作為相當程度都會受到總統之影響，因此總理僅享有相對的主導權力，不過礙於府會分屬於不同政黨掌握，總統若無法在國會當中獲取多數的支持，甚至是在國會當中組成聯合政府，那麼總統的行政權往往會受到國會多數的牽制，進而沒辦法在國會中貫徹執政黨所欲施行之政策。是以，筆者針對上述的運作類型提出兩項假設，並且在後續分析當中進行檢證。

假設一：當碰上總理相對主導時，行政權力的運作中心會傾向於總統主導模式，而對憲政運作出產生負面之影響；

假設二：若將總理相對主導模式，往總理絕對主導模式推進時對於政策產出及限制運作之穩定性剛會提升，反之若維持在總理相對主導或者是總統相對主導模式時，因為行政權二原劃分之影響，若其中一方無法掌握相對的主導權力，那麼便會致使憲政運作及政策產出結果之不穩定程度提升。

#### 壹、 修憲後對於我國憲政體制運作之影響

在完成 97 修憲過後，依照憲法對於我國之憲政制度規範確立我國實為半總統制度國家，由於半總統制同時具有了內閣制與總統制的精神，且再加上行政權

力二元劃分的特色，因此半總統制成為三種憲政體制當中最不好操作的制度。換言之，半總統制的憲政運作會隨著影響權力關係的各種不同要素加入，而致使此一制度在不同的國家甚至是相同國家不同時間點上運作上會產生不同的樣貌。因此，在半總統制定義與概念的混淆不清，以及運作上的各種不同權力交織結果之下，半總統制國家往往會出現運作面與規範面無法一致的困境，且也沒有辦法在良好的憲政互動下，出現與法國相同的左右共治憲政慣例。

另外若從分權且制衡的概念來看，每個憲政機關有固定的職掌，且在執行該執掌時不得逾越憲法所規範的權限，避免侵害其他憲政機關的權力，進一步的透過憲法的規範已達到制衡的力量。若一個國家的憲政規範下，欠缺妥善且有效的政府制衡機制，那麼國家的權力分立原則便會遭受侵害，不但會破壞了憲法對於憲政規範的架構，導致國家在憲政運作上因某機關的權責擴張，而出現憲政運作面向與憲政規範面向無所適從的困境。在理論分析當中可以得知總統制國家用以解決行政與立法僵局之制衡武器為否決權；而在內閣制國家則是倒閣與不信任；在半總統制國家當中採用了公民投票作為化解行政立法僵局的機制；反觀我國，在制度的設計上卻混和了三種憲政體制之制衡武器，包括了覆議制度、倒閣與不信任案及公民投票，不過值得注意的是此四種制衡機制在運作上卻因為歷次憲法的修改而變的與原先制度設計的樣貌有所不同。因此在實務分析上，透過 97 修憲後對於憲政體制運作之影響，首先針對我國在修憲後權力分立與制衡機制之規範，剖析修憲後對於制衡機制更改對憲政運作之影響；再者，針對總統權力的傾斜對我國憲政運作之影響作一論述；最後則回歸到運作面與規範面之互動作一剖析。

自修憲後因增加倒閣及被動解散國會制度、覆議制度的修正、行政院院長副署權之限縮以及立法院對閣揆任命同意權取消等因素，導致原本維持憲政運作的權力分立與制衡原則遭受破壞；在半總統制行政權二劃分特色之下，我國行政院院長之權限遭受剝奪且並非經由立法院同意而是經由總統意願而任命，因此行政院院長便成為依附於總統之下的幕僚長，對於制衡總統權力甚至是對立法院負責的精神都喪失了。是以，在這樣的情況下當我國處於少數政權時期時，總統不願透過換軌機制任命國會多數黨之閣揆為行政首長，也不願意在國會當中尋求聯合政府的組閣，因此在行政權與立法權的互動之上，由於沒有一個立法院所支持的閣揆就任，總統也不願意釋出行政權與行政院院長分享時，那麼在我國的憲政運作上便不會出現「總理相對主導」模式。然而，也因為國家的憲政運作未依照原有的憲政規範架構運行，且在政黨政治發展不成熟、選民及政治人物對憲政體制認知不明確的情況之下，就沒有辦法實踐半總統制的制度設計。

因此，若將我國實際的憲政運作套用至筆者所建構的模型當中，得發現在我國在多數政權時期，因為傳統的權威性結構傳承，再加上行政院院長對於人事任免的副署權被取消後，整體的權力中心自然會朝向總統傾斜，進而出現模型當中的「總統絕對主導」的憲政運作模式；在這樣的運作模式下，對於國家的政策產出相對的就來的比較穩定，因為多數政權時期由於總統與立法院都屬於相同的黨派，權力結構上自然會向總統去靠攏，因此在這樣的運作情況之下，多數政權之運作相較於少數政權時期要來的穩定。然而，在此必須要注意的是，當我國實際憲政運作的權力中心若是傾向於總統，又恰巧碰上少數執政，那麼這樣子看來，便不會出現模型當中的「總理相對主導的模式」。因為無論少數多數執政，我國實際的權力劃分中心仍是傾向於總統，這也就是導致我國在 2000 年至 2008 年在實際的憲政運作上，應該朝向「總理相對主導」運作時，卻往「總統絕對主導」方向運作。是以，在這樣偏離軌道運作的結果之下，就會促使國家在少數政權時期，吾人經常聽到且看到的憲政亂象，不但增加了行政、立法之間的衝突與對立，這對於國家的政策產出，也造成了負面的影響。

## 貳、 修憲後對少數政府運作之影響

由實務上觀察得知，我國國會中因政黨間意識型態的對立，往往在制訂政策過程當中會產生嚴重的衝突及雙方立場堅持不下的議事困境，再加上我國憲政制度在經過歷次的憲法修改後，憲政運作已逐漸朝向總統權力中心傾斜，因此制衡行政與立法機制遭受破壞後，我國朝野對立的情況日益嚴重，若剛好有踏入少數政府執政時期，對於國家的政策產出便容易產生延宕及阻滯。因此若想要在具有多種不同意識型態匯聚的政治場域當中，可望穩定國家憲政發展，促使政策能更順利的推展與落實，就必須要加強行至與立法之間的溝通協調，減少少數政府時期所面臨的政治對立與劃分之困境，且促成多元政策的產生。另外若從政黨及機關之間之整合來看，若兩者間無法建立整合機制，透過有效的溝通與協調來共同決定政策，便會使政策的決策中心飄盪不定，這樣的情況對於國家整體而言，不但在憲政運作上沒辦法穩定發展，對於政策的產出也沒有辦法貫徹執政者所欲達到的政策目標與理念。

我國在少數政權執政時期，因為實際的權力運作中心仍偏向於總統，從實務中便可以觀察到，2000 年至 2008 年當中，僅有第一任行政院院長唐飛與總統隸屬於不同政黨，而在後續接任的所有行政院院長，都與總統政黨相同。但是礙於總統雖然掌握了國家政策及人事的主導權，又無法獲得國會多數的支持時，在運作上便會出現朝小野大的憲政現象。導致無法出現原先筆者在模型建構中所建立之理想模型；即是應該在少數政權時期，且總統有主動免職行政院院長之職權所

出現的「總理相對主導」模式。

在此就必須要進一步的去探討，既然在無法出現原先研究模型中所應該出現的「總理相對主導」模式，反而成為「總統絕對主導」模式，在這樣權力過度傾向於總統時，對於國家的政策產出會產生何種影響。透過研究成果分析發現，在少數政權時期，由於執政黨與多數在野黨並非屬相同的政黨，再加上行政立法之間的權力制衡關係被破壞後，以及對立兩極的政黨意識型態，導致我國行政立法之互動一旦面臨僵局時，就無法建立良善的議事空間，且在少數政權時期因為執政者必須要去面對國會多數杯葛的困境，在憲政運作上也出現了許多的困難，這樣的結果也促成了國家政策無法順利產出及貫徹。換言之，在多數政權政府執政的情況下，由於行政立法權歸屬於相同的政黨，能有效的加強行政機關與國會之間的溝通，便能夠貫徹與執行政府的政策，但在少數政權時期，執政黨無法掌握國會多數，從 2000 年至 2008 年間便能夠很明顯的觀察出，我國在少數政府執政間政權的不穩定及動盪，導致其所欲推行之政策容易受到國會當中多數意識型態之杯葛而受到阻礙。

然而，若想要改變少數政府在執政所面臨之困境，將我國憲政運作之模式拉回筆者在先前所預設的「總理相對主導」模型當中，以解決行政與立法因嚴重的對立與僵局而導致政策無法順利產出之問題，就必須要從根本的結構面上來解決少數政府在執政上所面臨之弱勢。而最大的根本問題也就是少數政府無法在國會當中獲取多數支持，因此若想要尋求較穩定的憲政運作及發展，就必須要讓我國政府在面臨少數執政時能夠透過結盟甚至是換軌的機制來尋求國會的支持，也就是必須要有夠確實遵守國家憲政設計的政治人物掌政，透過尊重憲政制度實踐國家憲政精神，讓我國的憲政發展更成熟，且運作起來能更穩定。

### 參、 覆議門檻修改後對國家憲政體制之影響

覆議制度本應站在保障行政機關，使之成為對國會制衡之武器，然而原憲法規定的三分之二門檻比修正後三分之一的門檻，使行政首長更容易得到立法委員的支持，而使法律通過。另外，若以制度面觀之，從原憲法第 57 條規定的設計可以看到，總統對於覆議核可權的角色本應處在消極且被動，但由於我國因為國民黨早期領政時所建立起的總統主導國家政治運作的慣例，強化總統的職權同時間削弱了行政院院長之執掌，因此使得總統在覆議核可權上成為具備實質權力。因此在少數政府執政時期，我國早期的憲政運作慣例便會出現問題。然而，在憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款之規定，將原憲法第 57 條行政院院長必須要對這覆議結果負責之規定廢止，那麼這樣一來便架空了原先覆議制度所應達成之宗旨，也就是說行政院院長本應該要對覆議結果負責來表示對於制度的尊重，但在



負責規範被廢除後，行政院院長在推動政策時不需要對政策結果負責的行為，便使的原憲法具有內閣制精神的負責制度失去存在的意義，且行政院院長也無須擔憂對推動政策失敗後所需負擔之後果，而更有理由的在少數政權時期透過覆議來彰顯少數政府在政策上的訴求；而這樣修改的結果不但對於國家的憲政運作埋下行政立法之間更嚴重的對立因素，且對於國家政策的產出也更加的不利。

是以，若能夠維持三分之二的門檻，從政整體的憲政運作來看，是有助於民意正當性之維持，但若覆議成功使行政院經三分之一而否決了立法院當初經由而二分之一所通過之法案觀之，則會出現以少數否決多數的情況，而由行政院之立場觀之，維持三分之二門檻則有助於行至部門運作的穩定及政策的貫徹。因此，筆者認為若要探討覆議門檻之更改對於憲政運作之影響是好或壞，應該要從覆議制度的本質與精神來論之。而由理論的分析當中可瞭解到覆議本來就是要協助行政機關制衡立法機關過度濫權之武器，因此針對這樣的認知來看，覆議就應該給予行政院更犀利的制衡方式，以讓少數政權時期下的政府得透過覆議的運作，來避免國家政策產出接受到國會多數的牽制及影響，而造成執政黨僅能執行在野黨所推動的政策，而無法實踐執政者一方的政策。於是在修憲過後的二分之一門檻，吾人便可察覺，縱使不至於出現以少數否決多數的困境，但也讓原先賦予行政權優勢的制度設計因門檻的更改，而破壞了原先制度設計的目標，使得權力運作中心傾向於立法，致使行政機關在無法透過覆議來制衡立法時，轉向聲請大法官釋憲或者是訴諸民意等各種機制來對抗立法院。換言之，若當少數政權執政時期，因覆議推行的失敗致使政策無法順利產出，進而轉向尋求大法官解釋等途徑作為解套的方式，但大法官解釋畢竟不是萬能，且非到不得已的情況，也就是說除非執政在野雙方兩黨因對立更加劇烈且無法經有效的溝通與協調而獲得共識時，憲政機關通常是不願意走入大法官解釋此一途徑的。因為一旦走入司法審查途徑，不但在社會上所建立的觀感不佳，在國家政策產出也會出現不連貫的困境且對於國家的行政資源也是一種浪費。

#### 肆、 覆議門檻修改後對少數政府運作之影響

在少數政權制時期，若執政者堅持以少數政府的方式運作，而不願意實踐換軌機制的精神，這樣的運作方法將使原難以解開的憲政僵局更形惡化，彼此間之紛爭無法透過任何的制衡機制來有效化解。且在覆議制度門檻修正後，可發現我國在 2000 年至 2008 年之間所經歷之覆議案多數皆是失敗的，因此筆者認為覆議制度門檻的更改對於少數政權下之少數政府而言，對於政策產出是不利的。因為在少數政權時期，執政黨無法掌握國會多數，而其所推派出的行政院院長也不是經由立法院同意而任命，再加上行政院院長因為種種制度的制約而淪為總統之傀

偶時，那麼整個行政權便會向總統傾斜。是以，在少數政權時期因府會兩黨因意識型態的差異而導致更嚴重的衝突與對立時，便更容易突顯少數政府在執政上的困境。然而再加上覆議門檻之改變，更削弱了行政權制衡立法權的力量，導致少數執政時期執政黨的政策無法實踐與順利的落實與貫徹。

承上述，少數政權下的少數政府由於總統無法掌握國會多數，但總統又傾向於強勢領導，而其任命行政院院長不需經由國會同意時，其所任命的行政院院長並不一定會被國會所接受，因此國家整體的憲政運作往「總統絕對主導」模式靠攏，在這樣的情況下，便會偏離原先模型假設當中的「總理相對主導」，對於政府運作不但不穩定，且對國家政策之產出也因總統在國會中非處於優勢，而造成政策在推行的延宕；且當憲政運作偏離原先所該運行的軌道時，對政策所造成的衝擊及對憲政體制的戕害都是無可彌補的。

#### 伍、 覆議案例背景與結果

我國自少數政府執政來所經歷的覆議案包括財劃法、公投法案、319 真相調查委員會以及農漁會法案，又以前面三項覆議案發生在同一屆立法委員任期內。是以，在基於相同比較標準的前提之下，筆者在個案探討上僅針對此三案例進行分析與比較。

2000 年後政黨首次輪替，民進黨雖為執政黨，但卻無法在國會選戰當中打贏國民黨，再加上陳水扁總統執政時期，執意的採用少數政府運作模式，形成朝小野大對立的政治情勢；在瞭解我國當時的憲政運作狀況時，回到國會內部的運作來看，由於財劃法、公投法案、319 真相調查委員會此三件覆議案皆發生在第五屆立法委員任期間，而該屆國會生態是以藍營佔多數，國民黨與親民黨立委相加共佔總席次 50.6%，而民進黨則僅佔了總席次 38.6%。因此執政黨雖掌握了行政權，但無法有效的掌握或者是統合國會多數意見時，便容易使得國家的政策無法順利產出及貫徹實施。

由覆議所發生的結果來看，此三件覆議案件僅有財劃法覆議成功，使行政部門所欲推行之政策在透過覆議經由立法院再思後，而受到重視與接受；但反觀公投法及 319 真相調查委員會此兩項覆議案件來看，便可以發現國會兩黨間在此兩案件上立場的對立與衝突，且執政黨亦無法透過覆議來達成貫徹政策得順利產出之目標。是以，筆者在此就將覆議結果成功之案例推論為行政部門成功的制衡立法權且得貫徹其政策之理念；而將覆議失敗之案例歸納成為行政部門因無法有效制衡立法權在政策推動上遭受阻礙。

然而，值得注意的是此兩項未受到國會接受之覆議案件，特徵上都具有了高度的政治性，爭議案件多半都涉入了政黨的意識型態及政治色彩，而成為具備爭議性之議題。財政收支法之所以能在少數政權時期下運作成功，最主要的因素是財政劃分並非單純的高度政治性議題，而是屬於民生法案的類型；因為涉及了各選區的財政利益分割，因此立法委員為了要為自己選區之選民負責，便不會受到政黨間意識型態的操弄，於是此案件才有辦法在少數政府時期仍運作成功。而公投法及 319 真相調查委員會之覆議案，在本質上因為具有高度的政治性，致使立法委員皆無法跳脫出政黨色彩的框架之下，做出違背政黨意識的決定，因此在此兩案件中就不像財政收支劃分法相同能夠順利的運作，且得到執政黨所欲得到之結果。故，在覆議失敗的同時，民進黨政府轉向採取聲請大法官解釋及訴諸民意的對抗方式，來彰顯少數政府執政之困境。

在民進黨 2000 年至 2008 年執政時期，政黨意識型態的落差導致國民黨與民進黨在當時很多議題上會有極端對立的情況，因此換軌機制自然無法順利的在此一階段成功的運作，也就是說當行政院院長在缺乏國路支持下任命，且總統權力凌駕於行政院院長之上時，我國的憲政運作模式就不會出現「總理相對主導」的運作方式，反而會傾向於以「總統絕對主導」來運作。但在少數政權時期，執政黨無法掌握國會多數支持，卻又堅持要以總統絕對主導的方式來運作，便會出現執政與在野雙方因意見之懸殊，而在政策運作過程中相互杯葛與對立之情況，也以致於政府政策產出上會面臨困境；覆議運作結果的失敗便是最好的驗證。

#### 陸、 修憲後對國家憲政運作之省思

半總統制度的運作，會受到政治內外環境的影響而有所改變，透過各種不同權力交織下，即便憲法規範與設計都符合半總統制度之精神，但在運作上仍會出現許多不同的樣貌；因此半總統制乃是一不好操作之憲政制度。我國於第三次修憲確認總統為民選、97 修憲後確認行政院院長改由總統直接任命後，確立了我國憲政規範具有半總統制度之精神。但隨著將立法院對行政院院長之任命同意權、行政院院長對總統之副署權廢止，以及倒閣與不信任制度的增設後，致使我國憲政運作的制衡機制遭受破壞。

然而當國家在未具備成熟政黨政治的背景之下，便很容易造成政黨間因為政治色彩與意識型態的不同，出現議事上紛爭，然而在不尊重憲政制度設計的情況下，憲法對總統權力的制約卻受到政治人物之破壞，致使我國在運作上出現以總統為主導政策權力之運作模式，但在憲法規範面卻一直未出現具備總統制以總統為行政權力運作中心的相關條文，致使我國在憲政運作上產生規範面與運作面無法相配合的問題；因此我國未來憲政發展應選擇規範面向運作面靠攏，抑或是運

作面向規範面靠攏是一很重要的課題。

在原憲法的規範架構下，也就是張君勱先生當初所訂定的憲政規範，由於注意到採行總統制，會使總統權力過大容易走向強人政治進而轉向獨裁或專制，因此較推崇內閣制責任政治的政府精神；但礙於我國民初因多黨林立，擔心若完全採行內閣制的制度設計，會因為倒閣次數過於頻繁而致使政局的動盪不安，於是設計了行政院院長副署權的設計，期望透過副署來穩固行政權並維持政治運作之穩定。是以，若想要在我國既有的憲政制度規範下作修正，讓我國憲政運作得更順暢與穩定，那麼傾向於內閣制的憲政體制設計會較適合我國未來的憲政發展；換句話說，也就是根據我國憲法上之基礎進行漸進式的改革與修正。因為漸進式的修正不會讓我國憲政運作因突然轉變成為總統制或內閣制所帶來的激烈衝擊，且容易造成政局的不穩定。

除了應在既有的憲政規範下作修正，以避免憲政運作因修正結果而產生排斥或不穩定的情況之外，仍須注意選舉制度、政黨生態及政治體系此三者之間是息息相關的，若三方面其中一環節出了問題，便會致使我國的憲政運作因政黨政治與憲政機關間無法聯繫，而出現運作上的困境。就如同杜佛傑法則<sup>25</sup>(Duverger's Law)所提到的準則相同，什麼樣的選舉制度會產生怎麼樣的政黨制度，然而國會政黨生態對應到國家所採行的憲政體制也會有很大的影響。因此在探討何種制度較適合我國時，甚至是憲政設計與憲政運作之間的互動關係時，仍須要加入選舉制度來分析。

---

<sup>25</sup> Duverger's Law(彭懷恩，2003：236)：

(一)一輪投票多數選舉制，趨向形成兩黨制。兩個龐大的政黨促成一個相互交替，輪流執政的局面。

(二)兩輪投票多數選舉制，趨向形成一個多數黨。在此政黨制之下的政黨不但數目眾多，而且都是結構鬆散，依賴性高且相對穩定的政黨。

(三)比例代表制趨向於多黨制，且國家將因文化社會因素形成數目眾多的政黨，此類政黨一般同時都有嚴密、穩定的和獨立的組織。

## 第二節 研究建議

我國憲政體制該何去何從，一直是這些年來研究憲政發展領域的重要課題，筆者在此研究當中，首先針對我國的憲政制度設計(規範面)進行分析，在確認我國為半總統制度國家時，再針對半總統制度的運作進行分析與論述。再者，將研究中心限縮至覆議制度的探討，來探究我國行政、立法之間的權力分立劃分與制衡，及衝突的解決；並進一步的納入覆議個案的分析。最後，透過筆者所建構出的運作理想模型發現，我國憲政設計已有逐漸朝向總統權力傾斜的情況，造成我國在2000年至2008年政黨之間衝突與對立不斷，且對於國家的政策產生不容易貫徹的影響；同時在歷經多次修憲過後，已將我國的憲政制度推向模糊且難以界定的困境。然而，更值得注意的是，在我國憲政運作過於傾向於總統絕對主導的運作方式運行之下，致使行政部門所欲推行的政策無法連貫甚至容易受到國會杯葛；同時在我國少數政府時期，行政部門並沒有辦法有效的透過覆議，順利解決政策產出的困境，也更加了突顯少數政府在執政所面臨的問題。

因此，筆者認為我國憲政體制中運作面與規範面的落差，除了應透過修憲或者是調整憲政體制的內涵，有效的將運作面與規範面之間的差異縮小；更重要的必須是憲政機關、政治人物必須要能夠遵守憲法的基本精神及文化，來穩固國家的憲政運作，使政策不因受到政治紛爭之影響，得有效產出及貫徹。故，筆者透過我國憲政的實際運作剖析來得到針對我國的憲政制度設計在往後發展提出規範面與運作面之建議。茲分述如下：

### 壹、 規範面：恢復到原先具有內閣制精神的憲政設計

#### 一、恢復行政院對立法院負責之機制

若想要讓我國的憲政運作得更順暢，就必須要將目前的憲政運作面朝向實際規範面修正；也就是說期望透過實然面向應然面靠攏這樣的作法，確立我國未來的憲政制度設計。故，我國原先的憲政體制規範乃為半總統制國家，因此在半總統制國家當中首要確認的便是同時要具有內閣制及總統制精神，然而透過上述的研究發現可得知，內閣制精神的憲政設計運作，較不容易走向權威及獨裁體制，也更容易穩固國家的憲政運作，讓國家的政策因為憲政運作的穩定能順利的貫徹與實踐。而我國當前的憲政運作當中雖然形式上有總統與行政院院長作為雙行政首長，且又保留行政院對立法院負責的用語，但實際上行政院院長並非由立法院同意任命之，那麼負責是用意何來？再加上縱使我國目前存在雙行政首長，但行政院院長有如總統之傀儡。

若恢復原先具有內閣制精神的憲政設計，基於負責機制的建立行政院必須要掌握國會二分之一的支持，來取得屬於行政院院長之行政權。是以，總統就必須要任命國會多數黨人選為行政院院長，意味著行政院院長背後若擁有立法院多數之支持與認可，那麼行政部門在推動法案與政策時，國會與行政部門之間便多了協調之管道，當行政部門與國會對於政策理念不同甚至是有憲政爭議時，行政院院長在此便扮演著協調者之角色，透過行政院院長在兩造之間所建構的橋樑，使得國家的政策產出上能更圓滿且順暢；換言之，政府的政策在此時也更容易得貫徹與實施。

因此，若想要改變我國目前在憲政運作上的困境，筆者認為應該將我國原先憲法規範當中具有內閣制精神的制度恢復，也就是必須要將憲法增修條文第三條第一項規定：「行政院院長由總統任命之 憲法第五十五條之規定，停止適用」之規定恢復原憲法第 55 條規定，以落實半總統制度中內閣總理對國會負責的精神，並且確立行政院院長施政的基礎。換句話說，若恢復總統任命行政院院長時必須要經由立法院同意的憲法條文規範，方能夠符合內閣制精神當中行政院對立法院負責的機制。因為若當立法院對行政院院長之任命並無同意權時，同時又要求行政院院長必須要對立法院負責，但實際的行政權卻掌握在總統身上，這樣的憲政設計不但對於國家的負責機制也非常的不利；在權力劃分也失去了原本該達到制衡的功效。

## 二、恢復關於覆議制度之原憲法規定

經過第四次修憲後，我國覆議制度的修改，不但突顯政黨輪替後「少數政府」在憲政運作上的困境，且行政與立法之間的爭議不斷，遇到重大爭議案件多交付司法機關解決行政與立法之間的僵局。因此筆者認為，將覆議制度回復原憲法 57 條之規定，較能有助於國家憲政運作的穩定。

因為若恢復原憲法 57 條規定三分之二維持原決議之門檻，才能夠落實行政院院長對其主導政策之負責機制；且對行政部門來說，當行政部門為少數政府時，三分之一推翻原議決的門檻較有助於少數政府對立法部門的制衡，也能夠避免少數政府僅能夠被迫的實施國會多數黨所欲執行政策的困境。另外，針對憲法增修條文當中行政院院長對覆議結果僅需接受此一部份來說，筆者認為若能夠再加入行政院院長對覆議結果的失敗必須辭職以示負責，在制度設計上不但更貼近於內閣制精神的設計，對於行政部門在提起覆議時能又牽制的力量。縱使維持三分之二的門檻有違背於民意正當性的嫌隙，且使國家憲政運作在覆議制度實施時朝向行政權力運作為核心，但若在條文當中加入行政院院長對覆議結果必須要辭職，便能夠牽制行政部門在提起覆議的權力，基於若覆議失敗行政院院長必須擔負辭

職的風險，行政部門在提請覆議時，便不會意氣用事將覆議作為政治鬥爭的手段。

### 三、恢復行政院院長對總統所發佈法律、命令之副署權

若要改善我國憲政運作權力中心過度偏向於總統的問題，就應該要回復行政院院長對總統所提出的「行政院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命令」之副署權。如此一來行政院院長一旦恢復了對於人事任命的副署權，那麼就代表著行政院院長對於總統所做的人事任免權有相當牽制的權限；總理也不需要擔心因違背總統的意思而輕易的就遭受總統免職，也免於淪落為總統的幕僚執行長，更也因為副署制度的恢復而實踐內閣制中行政院院長對立法院負責的精神。

### 四、選舉制度與政黨之間的配套，必須是穩定兩黨制的國會政黨體系架構

不過如果想要成功的貫徹左右共治的精神，那麼基於左右共治在運作時的前提，即是必須在兩黨制或者是國會當中僅有兩大政黨聯盟的國家，方能有助於左右共治政府型態的達成，另一方面若國會屬於兩黨制，兩個黨派在國會當中席次不分軒輊，那麼在面對覆議時的沒門檻不論是在多數權或者是少數政權時期，都不會出現 2000 年至 2008 年的困境，且更能有助於政府政策的貫徹。因此筆者將針對整體的憲政制度作一，配套若想要促使國會當中能夠是兩黨制，就必須要從我國的選舉制度去改革，方能完筆者所認為運作最好的模式。

因此在舉制度改革中，在我國的選總統制上改為兩輪制以確認絕對多數的民意，來避免國家因政黨嚴重對立且執政者又僅掌握相對人民支持的情況下，受到國會多數的杯葛與對立，改為兩輪多數更能夠穩固行政權在民意基礎上的正當性。

### 貳、運作面：朝向總理相對主導模式運作

由上述的研究成果中可得知我國因立法院對閣揆同意權、行政院院長對人事任免副署權被取消後，造成權力往總統傾斜。在 2000 年至 2008 年間可發現前陳總統不依照國會生態提名行政院院長，立法院對於行政權的制衡機制又無法有效的操作，造成我國的政局因權力偏向於總統而不穩定。若再加上行政院院長對總統之人事任免權在憲法增修條文第 2 條第 2 項之規定指出原憲法 37 條規定不再適用，行政院院長也因對總統無抗衡之力淪為總統之幕僚長，這樣一來便促成總統獨攬整體行政大權的趨向，這對於國家整體的憲政運作不但會產生更嚴重的對立衝突，也更不利於政策的產出。

另外，由於 Duverger 對半總統制度定義中對總統權力規範的過於抽象，針對總統應擁有相當的權力此一定義中，筆者認為若想要在具有權威性歷史傳承的台灣中將半總統制運作順暢且成功，就必須要讓總統握有明確的實權，方能有效的避免總統過度濫權，破壞原先憲法所賦予行政、立法之權力天平。因此為了避免出現當前憲政運作上，政策決策權力中心漂浮不定而造成憲政運作的混亂，應可透過建立憲政慣例的方式，確認總統與行政院院長之間的權限劃分，誰該主掌內政而誰又應該行使關於國防外交及兩岸關係等權力。

因此筆者認為透過制度的更改，回復到憲法 37 條原先之規定，便會使我國的憲政運作朝向想模型當中的「總理相對主導」及「總統相對主導」模式，增加了行政權中閣揆的權限，來制衡過度膨脹的總統權力，以穩定我國的憲政運作。且在搭配上上述所提及的行政院院長任命必須要有國會多數支持方能通過，以及在少數政權時期建立起換軌機制的慣例後；由於多了行政院院長為行政與立法之間搭起的溝通橋樑，且其權限又不至遭受總統的剝奪，在總統、行政院院長及國會三方能夠進行有效的溝通與協調的情況之下，我國的憲政制度中的權力制衡天平才能夠恢復，不至於出現 2000 年至 2008 年當中，執政黨與在野黨的激烈衝突與對立，也更能有助於政府政策的產出與貫徹。但是，若當修憲成為不可能達成的目的時，筆者仍期望得透過建立憲政慣例以及司法公正審查的介入兩方面，來維持國家憲政體制得穩定的運作。

### 一、建立換軌機制的憲政慣例

憲法條文規範有限，要適用在無法預測的未來環境當中，往往沒有辦法窮盡的規範，因此就必須要仰賴建立司法慣例或者是司法院大法官解釋，讓憲法得以適用在各種不同的環境時空背景下。而憲政慣例便是適應未來回敬變動的重要方法，依照當前環境的需要透過憲政慣例建立，讓政府之作為逐漸行程在無憲法規範下之制度。然而，民主政治的基石在於多數統治，若國會在無法確認多數時，就必須要在國會當中建立內閣制中國會換軌機制精神，即是當國會與執政黨不是相同政黨時，應該交由國會多數黨組閣，或者是由執政黨在國會中尋求與其他政黨結盟的機會。

由於少數政權執政時期比多數政權時期要來的容易碰上行政與立法之間的對立衝突，造成政策的產出的滯塞與延宕。若當政府能夠建立起換軌機制的慣例，那麼我國未來在面臨少數政府執政時期，依據國會多數的支持而行統治行為，並非執意運用憲法上的權力任命自己所屬意的人選，這樣一來就不會出現 2000 年至 2008 年中行政部門與國會嚴重的對立與衝突，反而夠促使在野兩黨透過換軌機制的建立而進行良善的溝通與協調，增加內閣的穩定度，使政府的政策得以順



利在國會推行讓國家的政策得更順利的產出。也夠確保執政者貫徹自我的政策理念；執政者也無須面對國會多數不斷的杯葛，而使政策無法落實及產生憲政僵局時所需付出的龐大政治資源等困境。

## 二、司法審查面對政治爭議應有的立場

憲法規範為了給予國家憲政運作能夠有更寬廣的空間得適用未來瞬息萬變的憲政情境，往往在條文的設計當中就會很抽象。在實際運作當中，便會產生行政、立法甚至是總統與行政院院長之間在權限互動上的爭議與紛爭；因此就必須要透過司法審查作為仲裁，且在我國少數政府實際運作上也能發現，當行政立法遇有衝突及僵局時，執政者便會透過聲請大法官解釋作為解決衝突之途徑。縱使司法的特質雖為不告不理，處在被動的角色；但是，當行政與立法兩憲政機關，發生憲政爭議且無法以現有的制衡機制或者是政治協商方式獲得有效的解決，司法審查便得以介入進而做成解釋；然而，司法審查在分權原則的詮釋及仲裁結果上就相顯的重要(呂炳寬、徐正戎，2005：166)。

因此筆者認為，當司法解釋憲政爭議時，有兩種途徑可以作為選擇，一種是應該要避免介入行政、立法的政治運作當中；一旦司法介入政治爭議，可能會使國家的憲政運作更為混亂，甚至是司法能可能會主導國家整體運作。第二種則是，若司法決定要介入行政、立法紛爭時，再做成司法院大法官解釋時，就必須要針對行政立法所發生的衝突及爭點，做更清楚地說明並解釋。並非向2000年至2008年的司法院大法官解釋一樣，僅對於權力分立、制衡原則作解釋，但對於該事件並不會做出裁判，導致大法官解釋在司法仲裁上並無法發揮解決紛爭的困境。

綜上，從規範面來看，將我國憲政設計修正成具有內閣制精神之體制，不但在半總統制運作上，少數政權時期較不容易出現問題與困境，且也更能夠達成總統與總理在半總統制中行政二元全力劃分行使上相互制衡；使我國憲政能朝向總統與總理相對權力分享的運作模型，也更能夠實踐筆者在文章之初所建立的憲政理想類型運作，促成國家政策產出的良善與順暢；即便在無法修憲的前提之下，也得透過運作面的慣例建立以及司法審查等方法，讓我國憲政運作得穩定。因此，在文章最終處，筆者將依照規範面與運作面所提出之建議繪製成表，要點如表所示：

表 5-1：規範面與運作面之建議

規範面	運作面
恢復行政院對立法院負責之機制	建立換軌機制之憲政慣例
恢復行政院院長對總統所發佈法律、命令之副署權	司法審查的立場 { 不介入：不予以審查。 介入：若要審查就必須要更明確的表明立場，並且徹底對行政立法紛爭作一裁判。
恢復關於覆議制度之原憲法第 57 條規定	
選舉制度與政黨之間的配套	

資料來源：筆者字繪

## 參考文獻

### 壹、英文部分

- Bahro, Horst, Bernhard H. Bayerlein and Ernst Veser (1998).“Duverger’s Concept: Semi-Presidential Government Revisited.” *European Journal of Political Research*, 34 (2): 201-224.
- Duverger, Maurice (1980). A New Political System Model—semi-presidential Government, *European Journal of political Research*, 8 (2): 165- 187.
- Easton, David (1967). *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley & Sons, Inc.
- Elgie, Robert (2008). *Semi-Presidentialism :An Increasingly Common Constitutional Choice*, Institute of Political Science, Academia Sinica (IPSAS), Taipei.
- Elgie, Robert (2008). *Semi-presidentialism in Western Europe*. Institute of Political Science, Academia Sinica (IPSAS). Taipei.
- Elgie, Robert (2007). Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies. *Taiwan Journal of Democracy*, 3 (2): 53- 71.
- Elgie, Robert (2005). A Fresh Look at Semipresidentialism- variations on a theme. *Journal of Democracy*, 6( 3): 98- 112.
- Linz, Juan J. (1994). ‘Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?’, in J. J. Linz and Arturo Valenzuela (eds), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore MD: Johns Hopkins University Press, pp. 3- 87.
- Shugart, M.S. and Carey, J.M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg (2005). Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns French Politics. *French Politics*, 3: 323- 351.
- Tsai, Jung-Hsiang (2008). Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock. *French Politics*, 6: 63- 84.
- Tesbelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton University Press.

## 貳、中文部分

### 專書

- 丘昌泰(2004)。公共政策。台北：巨流。
- 朱柔若譯(2000)。社會研究方法-質化與量化取向(W.Lawrence Neuman 著)。台北：揚智。
- 吳重禮(2001)。分立政府 1964~1990 年期間之政黨控制、立法與調查。台北：五南。
- 呂炳寬、徐正戎(2005)。半總統制的理論與實踐。台北：鼎茂圖書。
- 呂炳寬、項程華、楊智傑(2007)。中華民國憲法精義。台北：五南。
- 李國雄(2005)。比較政府與政治。台北：三民。
- 林水波(1999)。制度設計。台北，智勝。
- 翁嘉禧主編(2006)。台灣的發展：全球化、區域化與法治化。台北：巨流
- 陳向明(2002)。社會科學質的研究。台北：五南。
- 張世賢(2005)。公共政策分析。台北：五南。
- 曾建元等譯(2002)。總統與國會：憲政設計與選舉動力(Shugart, M.S. & Carey, J.M. 著)。台北：韋伯。
- 彭懷恩(2003)。政治學新論。台北：風雲論壇。
- 湯德宗(1998)。權力分立新論。台北：三民。
- 楊日青等譯(2002)。政治學新論(Heywood 著)。台北：韋伯。
- 羅傳賢(2004)。國會與立法技術。台北：五南。

### 期刊論文

- 王維芳(2002)。「半總統制」下的政治穩定：以中華民國為例。遠景基金會季刊，第3期第3卷，頁47-74。
- 周陽山(1996)。總統制、內閣制、半總統制與政治穩定。問題與研究，第35卷，頁50-61。
- 吳玉山(2001)。制度、結構與政治穩定。政治學報，第32期，頁1-30。
- 吳玉山(2002)。半總統制下的內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯與中華民國。俄羅斯學報，第2期，頁229-265。
- 吳重禮(2001)。分立政府：肇因、影響、改革。中國行政評論，第10卷第4期，頁1-22。

- 吳重禮、黃紀、張壹智(2003)。台灣地區「分立政府」與「一致性政府」之研究：以 1986 年至 2001 年地方府會關係為例。人文及社會科學集刊，第 15 卷第 1 期，頁 154-184。
- 呂炳寬、徐正戎(2008)。覆議制度與憲政體制：理論與台灣經驗。台灣本土法學雜誌，第 103 期，頁 99-111。
- 呂炳寬、張峻豪(2009)。制度深化或制度演化—我國中央與地方覆議制度的比較與檢討。台灣民主季刊，第 6 期第 4 卷，頁 169-206。
- 沈有忠(2004)。半總統制下的權力集散與穩定—台灣與威瑪共和的比較。台灣民主季刊，第 1 卷第 3 期，頁 99-129。
- 李念祖(2003)。公投法覆議案已顛覆憲政架構。全國律師，第 7 卷第 11 月號，頁 7-8。
- 林水波(2004)。公投覆議與制度反省。立法院院文，第 32 卷第 10 期，頁 11-24。
- 林繼文(2009)。共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較。東吳政治學報，第 27 卷第 2 期，頁 1-50。
- 岳瑞麟、吳重禮(2006)。「分立政府」對於兩岸政策影響之初探：以 1996-2004 年行政與立法互動關係為例。遠景基金會季刊，第 7 卷第 1 期，頁 1-50。
- 徐名駒(2006)。從歷次修憲探求政府失能之憲政根源。崇右學報，第 12 期，頁 289-304。
- 施政鋒(2006)。憲政體制的選擇與憲政改造的過程。法政學報，第 20 期，頁 57-86。
- 陳宏銘、梁元棟(2007)。半總統制的形成和演化—台灣、法國、波蘭與芬蘭的比較研究。臺灣民主季刊，第 4 卷第 4 期，頁 27-69。
- 陳宏銘(2007)。少數政府下總統的權力運作和突圍策略：台灣半總統制經驗的討論。中華行政學報，第 4 期，頁 157-182。
- 陳英鈺(2004)。公民投票法的制度設計。台灣民主季刊，第 1 卷第 2 期，頁 73-93。
- 陳朝政(2007)。我國公民投票法爭議之評析。高醫通識教育學報，第 2 期，頁 207-226。
- 盛杏媛(2003)。立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致性政府與分立政府的比較。台灣政治學刊，第 7 卷第 2 期，頁 51-105。
- 許宗力(1998)。憲法與公民投票—公投的合憲性分析與公投法的建制。新世紀智庫論壇，第 2 期，頁 35-51。
- 黃錦堂(2004)。我國中央政府體制的現況與展望。月旦法學雜誌，第 108 期，頁 1-43。

- 黃秀瑞(2003)。少數政府在國會的困境。台灣政治學刊，第7卷第2期，頁3-48。
- 曾建元、許恒禎(2007)。我國憲政史上府院關係之探討以〈五五憲草〉、〈憲法本文〉、〈臨時條款〉與〈增修條文〉為例。萬竅中華通識教育學刊，第5期，頁55-76。
- 楊富雄(2000)。我國覆議制度實施之政治面析論。國立臺北大學學報，第2期，頁217-251。
- 顏厥安(2004)。憲政體制與語言的困境。當代，第201期，頁54-76。
- 鄭敦仁、江大樹(1997)。臺灣的憲政發展與民主鞏固。國家政策雙周刊，第157期，頁2-4。
- 蘇子喬(2006)。我國「雙首長制」為什麼不會換軌？—制度因素之分析。政治學報，第40期，頁41-84。
- 蘇子喬(2002)。我國當前憲政體制鍾總統、行政院院長與立法院之三角關係—應然面與實然面之探討。憲政時代，第27卷第4期，84-119。

### 學位論文

- 王宏忠(2002)。我國中央層級分立政府成因之初探研究。國立政治大學政治研究所碩士論文，未出版，台北。
- 尤俊驊(2005)。半總統制下總統與國會互動中的內閣組成-以中華民國與法國為例。東海大學政治學研究所碩士論文，未出版，台中。
- 江啟元(1991)。解嚴後臺灣地區政治穩定之研究。中國文化大學政治研究所碩士論文，未出版，台北。
- 江欣彥(2005)。二元國家與民主鞏固-從台灣左派勢力之必要性剖析國會選制選擇。東海大學政治學研究所碩士論文，未出版，台中。
- 李鳳玉(2000)。半總統制下的總統干政與政府穩定 威瑪德國、法國第五共和、後共波蘭與台灣。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 李俊達(2002)。我國少數政府存立之因：倒閣不可能性之探討。東海大學政治學研究所碩士論文，未出版，台中。
- 吳育任(2008)。立法院對行政院課責機制之研究：以少數政府時期為例。國立臺北大學公共行政暨政策學系研究所碩士論文，未出版，台北。
- 吳東欽(2006)。一致政府與分立政府對國會立法之影響-議程阻絕觀點之分析。國立政治大學行政管理碩士學程碩士論文，未出版，台北。
- 況正吉(2000)。憲政制度與經改政策對於民主鞏固的影響：俄羅斯和捷克之比較研究。淡江大學俄羅斯研究所碩士論文，未出版，台北。

- 林靜美(2001)。分立政府與台灣地方政府財政赤字關係之實證研究。世新大學行政管理學研究所碩士論文，未出版，台北。
- 岳宗明(2001)。半總統制與政治穩定之比較研究：法國、俄羅斯、南韓與我國。東海大學政治學研究所碩士論文，未出版，台中。
- 孫榮吉(2005)。台灣「分立政府」下總統、行政與立法關係發展之研究。國立中山大學高階公共政策碩士班碩士論文，未出版，嘉義。
- 張瑞典(2006)。論「單一選區兩票制」與「立委減半」並行對台灣政治生態之影響。暨南國際大學公共行政與政策學系研究所碩士論文，未出版，南投。
- 張剛嘉(2001)。政治安定、經濟結構與民主鞏固：比較台灣與南韓。東海大學政治學研究所碩士論文，未出版，台中。
- 許皖(2005)。我國總統、行政院長與立法院關係之研究(1997-2005)。臺灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北。
- 黃偉琳(2008)。我國總統對立法權制衡機制之研究。臺灣大學國家發展研究所碩士論文，未出版，台北。
- 馮美瑜(2003)。「分立政府」之形成與運作—美國、法國第五共和與中華民國比較研究。中國文化大學政治學研究所博士學位論文，未出版，台北。
- 歐陽晟(2007)。政府型態對於議案審議的影響：台灣一致政府與分立政府的比較。國立政治大學政治研究所博士，未出版，台北。
- 謝錕鈺(2006)。東歐新興民主國家之半總統制及其實踐—以波蘭、俄羅斯與烏克蘭為例之分析。中國文化大學中山學術研究所博士學位論文，未出版，台北。
- 羅日春(2005)。台灣地方政府覆議制度理論與實際。國立中山大學政治學研究所碩士論文，未出版，台北。

### 專書論文

- 吳玉山(2001)。合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作。載於明居政、高朗(編)，**憲政體制新走向**(163-210頁)。台北：新台灣人基金會。
- 沈有忠(2006)。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。載於吳重禮、吳玉山(編)，**憲政改革—背景運作與影響**(155-190頁)。台北：五南。
- 周育仁(2001)。憲政體制何去何從？—建構總統制與內閣制換軌機制。載於明居政、高朗(編)，**憲政體制新走向**(1-26頁)。台北：新台灣人基金會。
- 林繼文(2006)。政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析。載於吳重禮、吳玉山(編)，**憲政改革—背景運作與影響**(232-270頁)。台北：五南。

黃德福(2001)。少數政府與政治責任—台灣「半總統制」之下的政黨競爭。載於明居政、高朗(編)，**憲政體制新走向**(97-140 頁)。台北：新台灣人基金會。

黃錦堂(2001)。台灣雙首長制的內涵—向總統制或向內閣制傾斜？。載於明居政、高朗(編)，**憲政體制新走向**(265-324 頁)。台北：新台灣人基金會。

### 研討會論文

吳重禮(2005)。**憲政設計、政黨政治與權力分立：兼論美國分立政府的運作經驗**。發表於「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會，中央研究院政治學研究所籌備處主辦，台北。

廖達琪、羅日春(2008)。**覆議制度保障了誰？從台灣地方縣市覆議權之規範及行使經驗探討(1994-2008)**。中國政治學會年會暨「2008：變局與挑戰」學術研討會，中國政治學會與中正大學主辦，嘉義。



## 附錄一 訪談逐字稿(S1)

訪談逐字稿—專家學者、立法委員

受訪者代號：S1

地點：研究室

日期：2010.01.07

時間：13:00~14:00

記錄者：魏君如

---

問：姚老師您好我想請問一下，您對於我國覆議通過之門檻，自 97 修憲後將過往的三分之一提升至二分之一，那麼您認為這樣的改變對於我國憲政體系的運作包括多數政權時期或者是少數政權時期，會產生怎樣的影響？

S1 答：這個修憲整個背景妳應該比較熟悉，就是他其實是從阿行政院跟立法院的關係的改變，然後配合改變，而不是單單去改覆議制度從三分之二變二分之一。他是先增加了不信任案的制度，那過去憲法只有覆議制度 OK，沒有不信任制度，那可是為什麼不信任制度加進去之後，就把覆議制度從三分之二改成二分之一，這個我們等一下在來說。我現在講說為什麼加入不信任制度，是因為又有一個背景就是總統提名行政院院長要不要立法院同意？

問：不用，在修憲後被廢除了。

S1 答：所以換句話說，這三樣東西是連在一起的，而第一個所謂總統提名行政院院長不需要立法院同意的背景，是因為李登輝他當時提名了連戰，那連戰當立法院院長，可是立法院卻沒有讓他進到立法院去。所以差不多有十個月吧他無法進到立法院來，所以李登輝決心修改憲法，決心修改以後呢，然後就把這個憲法所謂立法院的同意權給改掉了。可是改掉了後這個嚴重性就比較嚴重，就是說你憲法明文規定，這個行政院是最高行政機關，他在 57 條吧寫得很清楚是對立法院負責，可是現在他由總統來任命，就好像現在的行政院院長包括陳水扁時代的、李登輝時代的連戰從修改完以後，每個行政院院長都對總統負責任，幾乎沒有一個人敢不聽立法院的，ㄗ～沒有一個人敢不聽總統而去聽立法院的。這一次的例子最明顯，立法院要求修改法律美國牛肉，立法院也是國民黨、總統也是國民黨，行政院院長卻聽了總統的，這個非常明確的就是說行政院院長這一次對不對立法院負責，因為你看那個覆議制度討論的前面是說，行政院按照以下方式對立法院負責嘛對不對，那表示他這個條文的設計全部是行政院院長要對立法院負責的意思嘛！可是即便現在這樣寫了以後那還是沒有這樣負責阿，因為對他已經沒有壓力了，OK 好～那所謂負責制就是說立法院的多數，你的多數統治的概念，立法院的多數所做的決定行政院院長要遵守阿，對不對？好拉現在問題就是說那因為

沒有行政院院長的同意權，改掉了為了安撫立法院，所以就增加了一個叫做不信任制，也就是說，既然你們沒有同意權，可是你們二分之一可以倒閣，可是事實上卻不是如此，表面上因為二分之一可以倒閣所以覆議制度也從三分之二改成二分之一，是這個背景的。也就是說覆議制度從三分之二改二分之一的原因是因為不信任案增加變成二分之一，不信任案二分之一自然你覆議就沒有辦法維持三分之二。因為他要配合嘛，那不信任案增加到二分之一是因為總統的提名權同意權～才立法院的同意權被取消，OK 那才事實上雖然增加了不信任案，可是實務有沒有人敢做，立法院行政院院長為什麼還是不敢，恩還是不願意被立法院負責勒？因為像剛說的你不是不聽立法院的立法院就可以倒閣阿？可是立法院現在不敢倒閣，所以這兩個條文包括覆議制度形同虛設的原因在哪裡？對不對啊還問你真正涉及一個不信任案。也就是在立法確認你不信任沒有多數支持就應該要下台？或者是覆議沒過關你就要下台？我們原憲法是這樣規定的阿，辭職或接受嘛，你要聽立法院的嘛，那可是現在條文卻沒有，現在條文是什麼？如果他提不信任通過了。解散的是立法院，那立法院怎麼敢去提不信任案勒？因為總統可以因為你立法院通過了不信任行政院院長。然後就把你立法院解散立法院就要改選，立法院改選完了以後，總統在提名行政院院長，可能選完了行政院院長不管你多少次對他覆議也好，不信任也好，這個立法院真正受害的還是立法院。所以那個條文設計到現在還沒有一次用過就是這個原因。因為沒有人敢，因為不信任案只要一通過總統就可以把他解散掉。好啦～那因為沒有行使過不信任，覆議制度變成沒有意思了，為什麼呢？就覆議制度從三分之二變二分之一後，覆議就算通過了行政院沒有強迫他接受嘛，那你覆議幹什麼勒？不像過去那個覆議條文，寫的很清楚說覆議以後立法院行政院院長得接受或辭職，對不對？那現在也沒有這樣的條文阿。現在的條文的這個句子也被改掉變成說沒有，沒有必要接受，那你覆議又有什麼意思呢？他也只是僅做參考用而已。最名顯的例子就是核四案件；核四在陳水扁時代，立法院覆議以後呢，行政院院長根本不理會你也無可奈何阿！所以這一個 97 年這個覆議的門檻改成二分之一，對我國信任體制的改變最重要的並不是少數或者是多數政權政府的問題，而是什麼？而是行政院院長從此以後就對立法院從此脫韁了，吼以前對他負責的，以前雖然行政院院長也是要聽總統的，因為總統提名嘛就必須要尊重總統的意見，可是無論如何他都要尊重國會的多數。否則我們國會多數形同虛設嘛對不對？所以多數政權的概念我們現在已經變成了一個純粹總統制的一個制度，因為總統可以解散國會，使得國會不敢使用不信任案，也不太輕易用覆議案，因為用了覆議案行政院不接受，或者不執行立法院也無可奈何。如果提了不信任案，立法院會面臨到解散的危險，所以因為有總統這個解散國會的後盾，因為有總統提名行政院院長不需要立法院同意的這個後盾，

再加上行政院對人事任免的副署權被拿掉了，行政院院長因為這次的修憲，從此以後就傾向總統制換句話說我們現在的行政院院長可以說是總統的幕僚長，或者是說執行長，他改變了原來憲法這個三角關係，憲政運作中央政府體制的這種三角關係，吼是這樣子的。這樣就差不多了，剛剛把第一個題目都講了。也就是對我國憲政體制運作最重要的改變就是他不能單單從一個覆議制度講起，而是這三樣東西是配套的，取消同意權、增加了不信任制度、改變了覆議制度的二分之一。OK 這三樣東西連貫，因為有前面這兩個東西的改變，所以才有後面這個。而這三樣東西的連貫就使得我們中央政府體制傾向於總統的權力，總統就變成了一個完全沒有權力節制、限制的一個總統，所以行政院院長就變成了他的幕僚長，那個就是我國覆議制度門檻改變的一個影響。

問：另外我想知道的是說這樣的門檻更改，對於國家的政策產出的結果，會有怎樣的影響？

S1 答：那針對你講的第二個問題就是這個門檻的改變，對於國家政策的產生阿，為什麼我們選一個總統，還要選一個國會？因為國會也是兩千三百萬人民選出來的；總統也是兩千三百萬人民所選出來的，那如果在美國這個總統制的國家...在總統制國家跟內閣制國家不一樣，內閣制的國家政策產生就是國會，因為他們就只選了一個國會，然後總理由國會產生，所以你這裡說國家政策產生，很簡單，就是要由代表民意就是最高民意的機構來產生政策，這就叫做民主政治嘛。那所以人民選一個國會，然後國會產生一個政府，所以國會來確定政策，這些政府也是由國會產生，而且他們的人都兼任國會議員，這就是內閣制。那總統制是什麼勒？總統制是人們個選出一個國會跟總統來，都是同樣的人民，他們兩個之間就 check and balance 來形容三權分立的觀念我們先把司法拿掉，也就是總統不論是提預算提法案，預算跟法案就是政策的一個表象，什麼叫政策？政策的意思就是說就是說我要做什麼事情、我有什麼施政目標好吧，簡單來講就是說我得新能源政策就是我不要用核能，我希望用水力、電力我希望用太陽能，OK 那因此我也許就編列了上千億的預算去發展新能源，我也許去新訂了兩個法令案，有關鼓勵新能源的廠商的法律案，OK 那就可見其實這裡講的任何政策產生的方法，產生都是透過現在立法院的職權，例如說預算案、法律案、重大事務案，這些都是在憲法第 63 條有明文的規定。那換句話說所以這就是為什麼當立法院做完決定如果行政院認為窒礙難行時，原來的憲法嘛，他可以請立法院在考慮過一次，我們叫覆議或者行政院這一個主動要求的，立法院可以要求對於行政院長的政策，它行政院的政策他可以主動要求覆議。或者是行政院院長對立法院所通過的預算案法律案可以要求覆議，這兩個原來憲法的規定。為什麼如此，就是因為剛才我

們所說的，這個政策不是行政院長提出來的就是透過立法院法律案、預算案所反應出來的，所以希望立法院再度考慮，那三分之二的意思是什麼？三分之二的意思是絕對多數阿。絕對多數的意思是說三分之二的多數是表達說，這個是代表真正人民的意見，因為原來他已經二分之一才通過法律案及預算案件，如果沒有立法院二分之一根本沒有法律按預算案，也就可能沒有覆議案。那二分之一已經代表人民多數也就是國會的多數，可是因為總統提名了行政院院長，你那覆議案還必須要先經過總統同意嘛總統要核可，所以你看總統後面也有兩千三百萬人民的這個民意基礎，OK 既然總統你支持去覆議，這樣換句話說同樣是兩個有民意基礎的人，對一件事情，那行政院院長夾在中間，希望立法院應該考慮，但立法院還是照舊三分之二同意，那就表示這個民意是非常的堅強，他已經有絕對多數而不是相對的二分之一多數了。由絕對多數之後那當然做出來的政策是代表真正的民意。這個是憲法原來的概念設計，OK 可是改成二分之一以後，他就變成沒有任何意義了，為什麼呢？因為本來三分之二的改變是為了要確認民意的走向，確認民意是一個民主政治的一個前提。任何民主政治都必須要符合民意政治，民意政治的意思就是多數統治，而這個多數統治呢，如果在立法院三分之二都支持一個政策或反對一個政策，行政院還是堅持可以做下去，那根本就違反了民主政治的基本原則。所以這就是說我們這次門檻的修改，等於就是說根本把國會選出來即便將來他有二分之一，即便他再一次的覆議確認他的政策，但這裡的民意已經根本不能夠來遵守。美國的制度也是如此阿，美國的制度說美國總統要執行一個政策，就行政機構要實現一個政策，他要交給國會，國會要反對也好，如果他通過的東西總統不能接受，那總統也拜託國會再考慮一次，如果總統拜託國會在考慮一次覆議了，結果國會做出三分之二的決定，那總統也非接受不可。就像美國這麼大權力總統，他也必須要接受立法院的這個絕對多數，這個意思是什麼意思呢？是因為臣服在民意政治、民主政治的概念之下。因為這個已經改變了三分之二，可是如果按分之一的話他變成沒有任何意義，為什麼勒？因為原來支持的那個案件就是用二分之一通過的，如果我要求你覆議還是二分之一，那我如何來解釋前面二分之一跟後面二分之一的民意多數呢？原來設計的三分之二是確認真正的民主的決策，所以可見這個門檻的修改對於國家政策的民主正當性，現在已經怎麼樣，已經沒有辦法確定了。原來沒有修改三分之二的門檻，可以透過覆議制度一而再再而三的透過立法行政之間的運作，使得任何一個政策的產生都有民主正當性，吼民主正當性。因為任何一個國家政府的統治最重要的就是民主正當性，沒有民主正當性那他產生出來的政策沒有辦法去落實跟實現，所以這個改變其實對於政策是產生了一個影響，跟政黨體制也產生了一個影響。

問：那我想問就是說，像這樣的改變阿假設說我們國家現在是在少數政府時期，

那也就是說執政黨他就可能必須要去執行...

S1 答：對這個少數政權的概念吼，是指總統跟國會不同的時候，可是我剛講的不是指多數少數，是指民主的多數少數。

問：但我現在是想要問你說，如果是在那樣的情況之下，是不是就代表著說行政部門會被國會牽制？

S1 答：如果是少數政府，也就是總統跟國會不一樣的時候，這個國會形同虛設。就像陳水扁時代一樣，國會就算用盡一切辦法，都沒有辦法改變陳水扁要求行政院怎麼做怎麼做，他完全這個整個國家的政策，整個多數已經就是說即使是少數政權，那ㄉ～即使是少數政權行政院院長也不能配合立法院的覆議去做，最明顯的例子我不是說過嘛就是核四，也就是國會已經通過了覆議行政院還是不做。那不做這個行政院院長還是沒有台阿。那你說行政院院長他留下來來他會不會去聽立法院的而不聽總統的？不會阿，所以說可見多數政權也好這個行政院院長會聽總統的，少數政權也好這個行政院院長會聽總統的，只是多數政權的時候，總統跟立法院是同一個政黨所以他倆不會對抗阿。那現在這種事情也發生了，即便多數政權，明明是總統制，總統跟立法院現在也對抗起來啦，就是因為現在立法院因為門檻的修改，因為行政院現在已經不要對立法院負責，所以立法院現在行同虛設。整個的權力，你要從這個角度去看喔，整個的權力傾向總統，沒有人在意國會多數。當沒有人在意國會多數是什麼的時候，三分之二多數還是二分之一多數都沒有人在意的時候，所有立法院所產生出來的法案、預算，就變成沒有正當性了。為什麼？因為總統同意了才通過了才有意義，總統不同意的你通過沒有意義阿！誒～所以這個過程大家就根本不要在意國會的多數少數，那所以我剛特別講的民主正當性，完全看總統一個人，我們不是每四年選一次總統出來，總統要做什麼就做什麼，國會根本沒有牽制力阿，因為國會根本不可能去解決掉、罷免或彈劾調總統阿，所以根本就沒有牽制。所以就變成了一個純粹的沒有權力限制的一個總統嘛。這個在美國都沒有這種現象。那我們在往下講。

問：那您認為修正過後的覆議制度門檻適合我國憲政運作嗎？

S1 答：那這個可以當然就是根本早就要修改啦，我多次提到就是說我們七次修憲最嚴重的就是說把我們的民主政治跟制衡機制給破壞掉了阿～這樣的一件事情。覆議制度也好、不信任案內閣制度的不信任案也好，所有機制的設計都在確認一個問題，叫做多數統治。我們國家為什麼國家叫民主而不是叫專制，就是因為這個國家是民選的，那民選的並不是說選舉就是唯一的原則，選出來的總統就是四年可以不要管事，而是我們要確認產生出來的每一個政策，他們都要是人民

多數支持的，所以我們剛剛經過講了那麼多之後，很重要的原則我們現在已經沒有辦法確認那個法律那個政策或者是現在政府的施政，後面是不是有很堅強的民主正當性。你要曉得如果一個國家的憲政體制的運作，純粹只靠一次四年選舉一個總統，然後就任憑這個總統去做，那這個不叫做民主憲政體制阿，憲政體制除了有選舉之外，還有制衡還有這一個負責，就是行政立法負責的這些概念，那這一些東西在我們現在的憲政體制已經完全沒有了，那尤其在我國，我們又是一個不成熟的，在這裡我要講到一個特別觀念，在我國的憲政體制一直扮演著一個重要角色叫做政黨政治。我們從解嚴以後進入到所謂的民主政治時代也不過才二十多年頭，大約二十年左右，我們的國民黨原來是一個革命政黨他就是一個威權政黨，他是一黨領政的政黨，而民進黨是一個從基層發展出來的政黨。兩個政黨其實因被意識型態捆綁，被統獨的意識型態，所以他們到現在為止並沒有產生，台灣並沒有產生一個完整的這一個政黨政治，成熟的政黨政治。沒有一個成熟的政黨政治情況之下，我們國家的憲政體制運作就更窒礙難行了。喔因為在西方國家，政黨政治，政黨與政黨之間按照民主的規範，去合理的理解憲政體制，變成一個很重要的因素。好啦我為什麼要這樣講，因為按照當時修憲的背景，什麼要增加不信任案或改變覆議案的門檻，配合修改，是因為即便賦予總統更大的權力，可是還是要要求行政院院長按照憲法遵守對立法院負責任，所以呢這個情況之夏總統提名行政院院長，就應該要尊重立法院的多數來決定，可是這個現象在我國的政治文化上一直沒有產生過。也就是說我應該要尊重，這個尊重是一個政治文化的概念。這個尊重很重要吼，你要曉得在內閣制國家中不會有一個憲法的條文會寫說入會寫一個條文寫說由多數來組閣，雖然沒有一個政黨是過百分之五十，比如說有很多國家的政黨最大黨只有百分之三十五或四時，而百分之十五二十有好幾個政黨，要兩三個相加才有辦法過半數百分之五十，那有百分之二十五的加百分之二十再加百分之十，還是百分之三十的加百分之二十五的，還是百分之三十五的加百分之十再加五，這總組合由誰來組閣這就是一個政治文化的問題，就是一個政治傳統憲政習慣由最大黨來負責任。包括現在的日本也是，治民黨也是如此，誰是最大黨我就尊重你然後由你來設法橋多數，從陳水扁以後，這個憲政體制改了後，從李登輝時候個憲政體制從來沒有被尊重過。即便你是誰的多數，他也沒有按照國多數來提名人勒？總統在提名時包括馬英九，他在提劉兆玄的時候他有沒有徵詢過國會？他在提吳敦義的時候有沒有徵詢過？至少私下徵詢看是不是能夠有多數支持的嘛。這個是原來修憲的重要問題。所以你來徵詢他多數支持，如果得不到國會多數的支持，這為什麼要設計一個不信任案？如果得不到國會多數的支持，總統他根本就不應該提名他做行政院院長。好啦這個就是不成熟的政黨政治，所以我國這個覆議制度，所以我們剛所講的我們現在的這個憲政設

計，我們現在的憲政設計又偏偏需要一個很成熟的政黨政治，但我們並沒有一個很成熟的政黨政治阿，就好像我們把一個很成熟的中國文化，很講究的地方，你卻就一個三歲的小孩子，叫他們去演練，他們完全不懂這個講究阿，連吃到飯吃頓飯，可能從坐坐位到整個吃飯的過程，其實中國人有的就很講究阿這個禮儀文化阿，那要這個小孩子去實現不太可能阿，那這個就是「我國憲在的這個憲政體制運作因為政黨政治的不成熟所以搞的很混亂，對我們國家的政策推動也不會有什麼有利的影響。

問：最後您認為我國當前的覆議制度在未來有沒有可能稍做更改，來讓國家的憲政運作更為穩定，政策產出之結果更為順暢？

S1 答：那當然要修改，這個第四個問題當然是要修改阿，但這個修改絕對不是單單覆議制度，我們要修改很簡單最重要的選擇就是我們的目標是要民意政治、民主政治，那換句話說我們要尋找用總統制的修法還是內閣制的修法，就這兩個選擇。如果總統制的修法就要設計成總統要服從國會的制衡跟監督，吼包括我們拿美國總統制來說的話，他們的人事權是必須要受到國會立法院的監督制衡，他的預算受國會的監督制衡，那更不要說政策跟法案就更必須要受到國會的監督制衡，如果沒有國會的支持，美國選出來的總統一個法律案就過不了，像歐巴馬他就算是受到人民支持所選出來總統，他要救這些銀行，他要提錢美國國會不同意他連錢都不可以用，那如果我們台灣的話

我們總統要用他就用阿，國會認為說不合適用得太多，也完全沒有用阿，為什麼因為他完全控制不到行政院可以用這些錢阿，所以換句話說如果我要改成總統制，那我們就直接把國會可以牽制制衡總統的方式說清楚這樣來修改，或者是就是回覆到我們原憲法的設計叫做內閣制，我們原憲法的規定為什麼沒有覆議制度，就是因為你要服從立法院的多數，二分之一決定的如果你覺得不滿意你就懇求國會在考慮一次，國會如果三分之二你就得遵守那這就是我們原來三分之二的概念，這個三分之二他是一個形式上的意義阿，不要說是因為二分之一便三分之二所以就要遵守，不是的按照我剛說的，他代表的是堅強的民意基礎跟他的民主統治正當性，沒有三分之二行政院院長根本沒有事情可做，不准做所以這個三分之二他必須要離職因為他堅決他的政策，要嘛他就要接受立法院的決定，因為接受立法院的三分之二的意思就是接受人民的多數意見。所以修改很簡單的方是就是要很明確的作為一個總統制的修改，但我國的文化沒有辦法實現成熟的雙長制，縱使我們的憲法規範是被歸類成雙首長制，但因為沒有雙首長制度的概念。我們現在每一個人理論或者是憲法修正上都在講說我們要改成雙首長制，但請問一下從李登輝修改憲法完以後到陳水扁到馬英九之後有誰認為我們是雙首長制？雙首

長雙什麼哪兩個雙？雙首長是指行政院院長跟總統的雙。那怎麼個雙法呢？這哪有人把行政院院長和總統看成兩個雙勒？沒有任何雙法。所以就是要修改。

問：您所經歷過的覆議案例如核四、漢翔案，此兩案件當時的政黨生態與政黨立場為何？那麼您對於該覆議結果(例如走入司法等)之後續影響有何看法？

S1 答：最後一個問題從核四案、漢翔兩個覆議案來的政治政黨生態來看，這個當然是很清楚的吧，核四的立場是非常清楚的。那ㄗㄗ～國民黨就是要支持核四阿民進黨當然就是反核四，那可是當時一直到今天為止，只有一屆國民黨沒有過半，那其他屆國民黨跟其他聯合大概都過半。可是不論他覆議通過沒通過，行政機關都並沒有完全接受，對啊所以後來大法官做了解釋，核四案的解釋是 520 號吧，520 號解釋他這個解釋案只會使我們的憲政體制更混亂，因為大法官根本沒有達到解決止爭，停止紛爭的這個功能。為什麼勒因為他那個解釋案講的就是說政策是行政院提出，所以他要對選民負責任，但行政院也要對立法院負責，所以你們要好好商量，那這不是廢話嗎？什麼叫好好商量？好好商量的意思是說立法院再一次做的決定行政院到底要不要接受，這個你要講出來阿要講清楚，所以ㄟ這個司法解釋也沒有解決我們尤其是我們現在的這個爭議。現在沒有辦法確認多數統治的來源，總統制多數統治的來源，在於覆議的三分之二。內閣制的多數統治的來源在於不信任案跟倒閣，所以這兩個都很清楚的知道。我要確定到底人民要什麼？我拿內閣制來講好了，如果你是國會我是總理，我案子送給你，結果我說我代表人民的意見，你說你代表人民的意見，結果你要對我不信任案，我們兩個不信任那我就說那我就堅持我代表人民的意見，那我們兩個怎麼來做呢？我們兩個一起交給人民去選，所以解散國會的意義是什麼勒？就是交給人民來做決定阿，等於是說兩個人對決一樣的，每個人都堅持民意正治民主政治，可是誰是真正代表人民呢？那這樣很簡單阿就到老百姓面前去投投票，就像現在馬英九認為美國牛肉他代表他是對的，國會也說他是對的，沒有一個人敢違反民意阿，每個人都說自己是代表民意阿，那有本是就是馬英九跟國會一起下去給人民選阿，老百姓選完了投完票了之後勒在出來組織政府，那個是最清楚的。所以說內閣制的不信任跟解散政府是為了要彰顯真政的民意，所以這兩案現在ㄟ我再三的提就是我們現在的政治沒有辦法來確認這個問題，所以我們現在的核心問題就是說我國的憲政體制已經混亂到，我們已經沒有民主政治可言，不能講說沒有民主政治應該是這樣講，我們已經沒有辦法反映出真政的民意，吼那是因為我憲政體制已經傾向於沒有權力節制的總統，所以你看我們現在的選舉其實都不很重要，真正重要的只有總統選舉。所有權力全部集中在那裡他一個人當選，人事沒有節制他可以更換所有的人陳水扁更換的人和馬英九更換的人，幾乎是沒有節制他也不需



要詢問任何人的意見，美國統要任命一個大使都要問問參議院的意見，他要任命一個隨便任命一個官，參謀總長，但你看我們現在的總統他要任命隨便一個他喜歡的人，他要用他最親信也好，那個根本沒做過ㄟㄟ這個像以前的陸戰隊司令，根本沒做過的人也把他叫來做海軍總司令，所以沒上過船的人叫他作海軍總司令，這個很可笑對不對？所以這個人事沒有節制財政沒有節制，所以現在這個問題還是這個問題阿。我們一該要重新修改憲法，修改完憲法後要朝向一個有節制的，否則未來會變成一個我們叫做民主獨裁者制，就是選完之後沒有辦法節制他，那他如果在這幾年之內他如果出賣台灣怎麼辦？吼對不對或者是說他貪污已經貪污到沒有人能管他除非他下台。好吧就這樣子啦

問：像你剛不是講說ㄗ～其實國會在我們的憲政運作當中已經沒有什麼權力了嘛，那但是看他往年來他通過的法案不管是法律按也好、預算案重大案件都好也是通過不少，一直到第四屆陳水扁執政時期他的法案通過的案件也很高，可是那時候不是少數政府執政時期嗎？那他這個法律案件通過的數量阿跟覆議產出都失敗的這個結果這兩者間是不是有存在著關係？

答：這個意思就是說你會發覺到其實我們政黨政治，就算陳水扁在國會沒有多數，或者是他當時任命的行政院院長沒有國會多數的支持，可是ㄗ立法院奈何不了行政院，那奈何不了行政院他如果不配合的話，他幾乎也不要參與政府政策決定的過程啦。我奈何不了你如果你不聽我得你還是可以照樣做你的，那他們總共只有一次預算就算是不過，你還是可以照樣用錢你繼續做你的政府阿，所以這一重現象他等於壓迫了多數國民黨的國會，強迫他等於是說像他有一種政治情境就是說，我對你沒有辦法那我做了可以幹什麼？那我只好去跟你商量，就是說你只要配合我一點點我也願意配合你一點點，所以我就把法案給通過我也支持，雖然我是國民黨我雖然不想支持你的方案；但只要不要太離譜我也可以盡量配合你去做，然後你也稍微要聽我一點，所以就用這種協商的方式來渡過這段時間。所以為什麼還是可以通過這麼多法案為什麼每年的預算還可以通過，為什麼每年預算案還是可以通過，為什麼只有少數案件就這樣爆發起來就是這樣子的。核四也好或者是有些案件，這些爆發起來沒有辦法過，除非說今天你反正也不理我，因為你堅持你不理我，像核四案件我堅持我就是不理你，我就是不通過。我舉個例子來講，國會監使監察院他不給他通過，監察委員總統提名我不過我不理你，如果國會堅持一直不理，那國會也就什麼事情都不要做啦，他就不能不理會阿因為你不理我你繼續做你的政府，那我就乾脆不理你我幹嘛選國會出來幹什麼？那我等於四年就白幹了，那可是呢你完全不理我你也很難過，因為你很多事情做不了，那這個情境就逼使的雙方怎麼樣呢？就有很多的協調、調整，這就是為什麼會有這個結

果。

問：那所以說像陳水扁他們執政時期，那時候的覆議案其實有很多否決是不過的，但是他還是會利用其他很多的方式像聲請大法官解釋或者是他要訴諸民意的這樣的方式去讓這個法案其實在立法院不過但他後來還是因為利用其他的途徑還是順利的過了，所以就是另尋他法的去走

S1 答：另尋他法阿，就是法律案他稍微做一個修改、協商、拖時間，各種方法總而言之你立法院奈何我不了阿。核四最簡單阿，我就拖著拖著不做後來又偷偷摸摸開始做，所以就算他用各種方法按照他自己的想法，他不想做他就不做、他要做他就做，他想到要做的時候他就會想辦法設法去跟你協調，那你也會配合因為如果你不夠配合，就好像兩夫妻冷戰一樣阿，你久了一後你自然而然你就會想說還是要開口，因為雙方總是要互動嘛，因為你總不能永遠都不互動阿。這是一個政治情境，可是這不是一個民主政治，民主政治不是雙方都想要運作權力的動機，是要那個政策產出是要符合政治民意民主政治。我要整個過程去確認叫做人民的意志怎麼樣產生出來。總統是人民產生、國會是人民產生我怎麼樣去確認民主。

問：那所以我們現在的政策產出的方式已經違背了我們當初在制訂憲法還有憲政體系的一個那個宗旨了。

S1 答：對啊對啊～修改已經修到這個地步，所以馬英九要再修改。你準備什麼時候交卷阿？

問：今年的六月吧～

S1 答：喔那就快了你加油吧！

## 附錄二 訪談逐字稿(S2)

訪談逐字稿—專家學者

受訪者代號：S2

地點：院長辦公室

日期：2010.04.13 下午五點

時間：17:00~18:20

記錄者：魏君如

---

問：第一個我想問的就是說，因為我們國家的覆議門檻從 97 修憲後將原本的立法院要掌握三分之一提升為二分之一，這樣的改變對於我們國家的整個憲政運作，像是在少數政府時期或者是在多數政權政府時期會有怎麼樣的影響？

S2 答：「這個問題很好喔，到底覆議制度的門檻的改變對於我們憲政運作的影響，事實上可能還是要回到覆議制度本身來看，覆議制度如果你從他得本質來看的話，他原則上應該只存在於憲政體制是採用總統制國家的地方。因為只有在總統制的國家呢，才需要因為他們的行政立法機關是個別獨立的一個中間沒有任何聯繫的情況，所以當行政與立法機關之間發生意見衝突或者是對國家未來的政策有不一致看法的時候呢，他不像議會內閣制裡面他有一個可以合作協調的機制，所以他需要一個溝通協調的管道再者裡就需要覆議，所以從這個角度去看他真正夠發揮功能然後甚至在推論他得門檻的改變對他會有什麼樣憲政上的影響吼，最好的檢驗的憲政體制是總統制。但是我們台灣呢，他是一個在本質上面 97 的前跟後，在本質上面我們從憲法的條文憲法的規範來看，他就不是一個總統制的國家，他是一個原來是有議會內閣制精神的國家，然後後來勒就轉成雙首長制、半總統制度精神比較多一點。那總統制的運作方式在實務上面是一直看到的但是在憲法條文上面是一直沒有出現總統制的徵兆。所以從這個角度去看阿我個人認為恩覆議門檻的改變，對於我們憲政制度而言他實際上會有一些影響，但是這個影響不像是對於採行總統制國家的影響來的重要。因為本來這個制度是跟總統制相配套的，現在因為我們的憲法中間有規定覆議制度，但是他的本質是從本來的議會內閣制變成半總統制。所以覆議制度即使在 97 之後依然存在但他門檻的改變對於我們憲政體制的改變不會那麼大。但是他門檻就是改變了，換句話說不管是從那個角度去看，三分之一變二分之一或三分之二變二分之一，我們可以想見在一般行況下，原則上而言都是行政機關都會促使行政機關會去採取覆議制度，因為變成立法院的立法委員他必須要有比較高的門檻才可以維持他們的原來所通過的法律案或者是其他案件。所以我們可以想見呢，行政機關在覆議門檻的改變之前呢，原則上呢他會比較不吝惜的去提覆議案。但是行政院為什麼要提覆議案，就是因為立法院所通過的法律案對他而言會窒礙難行，那這樣的一個機會呢在我們台灣會比較不常出現那尤其是在 2000 年政黨輪替之前，在國民黨一直在立法院裡面佔多數，而且在行政機關他們一直都是從總統到行政院呢都是由國民黨來掌控，所以這樣來看覆議制度或許有但是都是一些特例，不是我們真正在總統制

裡面所看到應該要出現的覆議制度。在 2000 年之後到 2008 年有一些改變，那這個改變就是變成我們大家都瞭解就是朝小野大，所以換句話說，國民黨在立法院裡面從來沒有被輪替過，在憲政機關七個憲政機關，在原先還包括國民大會但他現在被廢除了，如果我們從憲政機關到六個憲政機關，不過總的來說其他的憲政機關都由藍轉綠，但是立法院從來呢都沒有擺脫是藍色藍營的立法委員佔多數的這個局面。所以就出現行政跟立法之間呢在 2000 年到 2008 年一開始呢就是處於一個對立的局面，那這個時候呢覆議制度剛好又是在 97 之後，所以那時候呢已經是採用新的覆議門檻，所以呢你剛在後面舉的案子事實上都可以看到你舉都是 2002 到 2008 年，那都是經歷了一個覆議制度的一個過程，然後產生了一些爭執。所以你會看到為什麼我們在 2000 年到 2008 年你舉了三個案例，在覆議制度研究上面的一個重要的指標，就是因為他們本質上面就有點像是總統制下，當行政跟立法是不同調，我們那個當然在我們這邊叫做半總統制度下出現的一個叫做少數政府，總統制下在美國這種情況實際上是非常常見的，但是他們叫做分立政府，所以在美國呢覆議制度是長長的採用。總統如果覺得國會兩院所通過的法案，他不能夠接受，因為要他來執行阿因為他是行政機關，所以他就會把他丟回去，要兩院這個國會議員再重新審查。所以我就一起把問題都包含在這邊一起講，所以在 2000 到 2008 年就會有特別的幾個重要的覆議案件的指標。簡單的來說總的來說我認為覆議制度門檻的改變呢，對於一個以半總統制度為精神的我國的憲政體制而言，他本質上不會有太大的改變。但是這就必須要去區分，在多數政權制是真的不會有太大的改變不會有太大的影響，但是在少數政權制的時候呢就是我們以往的經驗就是 2000 年到 2008 年這個立法院跟行政院本來就不同調，那行政院跟總統是一邊，立法院又是另外一邊，所以他們在基礎上面在架構上面，或者是說在結構上面就埋下了會常常採用覆議制度的這個因子，所以也不奇怪的我們會看到這個核四案、財劃法、公投阿或者是 319 真調案件，都在這裡陸陸續續的產生，大概原則是這樣子。

問：那您覺得像這樣講的話他這樣門檻的改變，他對於我們國家的政策產出會有什麼樣的影響？因為立法部門是產出政策行政部門要去執行政策嘛

S2 答：ㄉ～當然這也可能要分多數政權或者是少數政權來看。在多數政權下其實吼一個覆議制度在我們台灣現行的憲政制度下，你就把他當作是行政機關要立法機關重新在去檢討一下，再去審視一下你當初通過的法案。那在這樣的一個過程呢，符合我們現在公民審議社會的潮流。意思是說我們要求民意代表，當然我們現在還沒有進入到真正公民審議的社會，但是行政機關要求我們的民意代表我認為重要的議題，我行政院認為重要的議題而且跟你的立場是相衝突的時候，你重新載去檢視一下，當然就某種程度來說我覺得這是件好事。這是好的意思是說，讓大眾瞭解說這是一個重要的法案、重要的議題，可是當時在通過的時候勒立法院有一個多數意見，但在社會上沒有引起一般民眾很大的重視或者是沒有引起很大的爭辯，也沒有引起很大的迴響，但是經過一個覆議制度勒就會讓大家重視這

個議題。所以這個針對於形成公民審議社會呢我覺得是非常有幫助的。不論是多數或少數政府，從這個角度去看他對於我們政策的產出或者是形成是絕對有好處的，因為他讓立法機關再重新去檢討一下你當初所制訂的法案是不是有必要去做一個修正，所以有正面的幫助。但是如果是涉入了過多的政治意識型態的議題，這樣的一個爭辯我覺得會產生負面的影響，因為在意識型態涉入之下他會阻礙了我們國家的一個政策的出現，或者是說會把政策變的為了要加入不同政黨的意見，這邊加一些那邊加一些而變的不是那麼的完整。所以這是一個雙面刃的情況，在一個成熟發展完善的公民社會中，政黨間的互動良好，那麼對於國家的政策產出才會有正面的幫助與影響。

問：那因為您剛說要分成兩個部分來看，一個是少數政府一個是多數政府，那因為他原本的門檻行政部門只要掌握三分一就可以通過覆議，那這樣看的話這個覆議對少數政府視比較有幫助的嘛，他們較容易去掌握到三分之一的人數，但如果說我們現在是將門檻提升到二分之一，那在少數政權的情況之下，行政部門如果想要充分的表達他的意見，想要讓行政院能制衡至行立法院的話，那這個二分之一的門檻是不是就有點剝奪了行政院在制衡上的力量？

S2 答：你現在想想，我們假設一個情況就是，如果今天行政院跟立法院是由不同的政黨在主導在掌控，就是我們所講的 2000 年到 2008 年這段時期，那門檻改成二分之一，那對於那個時候在掌握行政權的民進黨而言，他在立法院裡面就必須要這個意思是說他只要取得一半的立法委員的支持呢他就可以推翻原來立法院所通過的法案，那如果取得一半立法委員的支持對他而言，在那樣的一個政黨生態環境之下，當然比較困難。但比較困難不一定代表他不可以去採用這樣的一個手段。我剛說過覆議制度對行政機關而言他當然要冒著到時後如果覆議案沒有通過的危險，他就必須要行政機關他就要按照現行的憲法規定行政院院長就必須要執行這個法案，他當然要有這樣的認知而且有很高的機率他是不會通過的。但是我說過他是一個社會公民教育他具有一個社會教育的功能，除了政黨之間的競爭、對立跟鬥爭之外，因為覆議如果是行政立法不同調的時候，他一定是政黨的對立，他除了有這個功用之外但也不夠排除我剛講的有社會教育功能在。所以在這一部份而言我們可以想想看，對於行政機關來說少數政權，即使提出十個覆議案十個覆議案都被打回票，還是維持原來立法院所通過的法案，但是行政院他沒有損失阿，最壞最壞的也是如果他今天不提覆議案，是不是他就必須要去執行立法院所通過的不管是法律按還是其他的按來實施。那你看他提出覆議案他最壞最壞的結果也是跟他不提的時候一樣，但是他沒有辦法突顯出來他跟立法院裡面的多數黨，跟他是不同政黨的不同調，來讓我們民眾來瞭解一下在整個國家政策產出當中，到底這兩個政黨有什麼不同。所以我覺得在台灣少數政權之下呢，覆議案對於掌握行政機關行政院的這個政黨而言，其實是有存在的必要。這個必要就是說你行使了從憲政後果而言你不會有什麼後果要去負擔，你不會被倒閣你也不會說因為提了覆議所以總統要下台，但是在其他方面而言，他都應該是有利

無弊的，所以他沒有理由不提。

問：那你覺得因為現在不是從三分之一改到二分之一，那你覺得哪一個門檻他會比較適合台灣的現行的運作？因為覆議不就是說要透過覆議制度去制衡行政跟立法之間的權力，讓行政機關他可以不要永遠去執行他們所不想要執行的政策，就是讓他們有機會去反過來推翻立法院所做的決定。

S2 答：我認為是二分之一，因為二分之一就代表在國會裡面你必須要掌握二分之一多一票，你才可以讓行政院或者是總統府你的政策不管說是翻盤也好，或是你自己堅持你當初所堅持的政策也好，但是如果說你的門檻沒有到達二分之一，那你背後的民意基礎至少從國會的角度來看是不夠的。我覺得維持二分之一是好的，如果真得要在門檻上面去講二分之一、三分之一、四分之三等等等我我覺得二分之一是一個比較合理而且從憲政原理來看是一個比較合理的數字。

問：即便是說在少數政權時期，他們可能會沒有辦法掌握到二分之一加一的人數，這樣來看也適合嗎？

S2 答：其實在少數政權的情況之下，掌握行政機關的政黨也不要妄自菲薄說我一定沒有辦法通過覆議案，因為如果你真正所堅持的法案大多數都是民意所支持的法案，我舉的例子來說，如果立法院跟行政機關不同調，舉個例子來說我們假設，就死刑我們假設情況今天立法院對於看到國際社會上面大多數國家都廢除死刑了，如果我們立法委員也通過台灣廢除死刑，不管從什麼樣的方式去通過也可能是包裹法案，行政機關不同意他提出覆議，這時候立法委員他就背負著後面重大的民意壓力，他到底該怎麼做會比較好呢？這當然就可以讓立法委員讓一般民眾從新去檢討一下這個議題。而且台灣因為只有一個立法院不像國外有的國會有上下兩院，所以我們的法案是在立法院三讀通過，所以覆議制度其實是有點像第二院，第二次再給國會機關呢有一個重新檢討的機會。所以少數如果是少數政權情況之下，行政機關的政黨也不要妄自菲薄說他提的覆議案也不會通過。從另外一個角度去看，如果他提的覆議案具有高度的正當性，也有可能是在立法院裡面，即使是屬於多數政黨的立法委員阿也有可能在投票的過程中間呢改變他們的心意。

問：那因為像我們的覆議制度是從美國的總統制這樣拿過來，在美國覆議制度中有規範了負責的機制，但我們國家覆議制度的條文應該是說行政院院長認為政策窒礙難行可以向總統提出申請，那覆議結果若沒有通過的話他們要辭職以示負責，可是在修憲過後就把那個負責的機制拿掉了。

S2 答：美國他們的覆議制度，因為他們沒有行政院院長，他們的行政首長就是總統，也因此他覆議的發起權主動權就掌握在總統身上。所以總統是行政最高首長，所以他負責執行這個國會所通過的法案，所以他覺得國會所通過的法案他認為窒礙難行的時候他會毫不吝惜的提覆議，所以你看美國總統提覆議的次數，是

遠遠的高過於任何國家，因為那個覆議制度本來就是要用來解決總統制裡面行政立法爭議的一個方式，一個憲法所允許的憲政手段。那這樣的制度搬到台灣來，在我們的憲法裡面出現那是因為我當初五五憲草後來中華民國憲法 35 年、36 年的版本裡面什麼制度都拉近來一點，那也把總統制裡面的覆議制度給拉了進來。所以當初在憲法制訂的時候，他就沒有一個比較一體性或者是一貫性的憲政體制，那當然這個我們先不講，我們回到這邊來，所以台灣如果我們實行我們的行政院請總統提出來這個覆議，然後結果這個覆議案呢在立法院裡面沒有通過，那他不需要負責任阿，從原來的憲法的條文他必須要行使或接受決議變成他現在必須接受。你說這個會不會有違責任政治？我覺得沒有，因為在這一部份就必須要回到覆議制度的本質來看，他在總統制之下呢他是一個配套措施，那在總統制之下呢他在行政跟立法之間對於政策的共識，他沒有一個聯絡的機制。行政機關，我們講總統制度以美國為例吼，他的總統加上他的行政部門國務卿帶頭的行政部門，在國會裡面除了他自己同一個政黨的國會議員之外，他沒有一個如果今天在國會的多數政黨不是跟他們同一個政黨，那他跟多數政黨之間沒有一個聯繫的管道，因為等於是說他跟國會的多數是不同的政黨，舉一個例子來說像現在的這個歐巴馬，他是民主黨的如果我們今天假設他們的參眾兩院都是共和黨多數，這樣的政黨生態那麼歐巴馬他政策要推行他必須要請他們自己黨員來提案行，但是在國會當中的多數黨是共和黨，這些共和黨的黨員就可能修改他的政策阿，那會讓他本來具有民主黨特色的法案，就會變成具有共和黨特色的法案，所以在這樣的情況下他就沒有辦法有一個聯繫的管道，因為他不是同一個政黨，他沒有辦法藉由黨內的機制來對話，所以他們就需要有一個覆議制度，那覆議制度存粹就是為了解決在總統制之下，因為行政部門跟立法部門中間沒有一個正式的憲法的協調機制，因此才創設了覆議制度。可是在內閣制國家，為什麼不需要呢？因為內閣制的前提呢就是國會裡面多數黨他支持的人出任閣揆，所以他們兩個是合而為一的，所以在政策形成的過程當中以其在政策的產出過程當中，是不應該出意外的。如果不應該出意外就不需要覆議制度，所以你看他覆議制度去搭議會內閣制的這種限制規範、憲法規範是很少的；那台灣就是一個特例。所以覆議制度就我來看，他跟我們憲政體制是比較不合的。那現在，在沒有廢除覆議制度的前提之下，他之所以來有一些存在的價值就是我剛講的，他在少數政權下面會有存在的價值，那為什麼在少數政權下面會有點存在的價值？因為在少數政權之下他就有一點像在總統制之下，行政跟立法他是不同政黨掌控的，那多數政權制他就沒有那個存在的價值，因為那又回復到不管你說議會內閣制或者是半總統制度而言，那你說在這種情況之下如果在少數政權體制之下，我們行政院院長經過總統的核可他所提出的覆議案，結果覆議案在立法院也沒有通過，那我們的條文規範他就不需要辭職，他就只要接受這個決議接受立法院的決定，以及執行立法院當初所通過的這個法案，這樣會不會有責任政治的問題，我覺得沒有阿，因為在總統制之下也沒有責任制的問題。只是國家的政策本來就沒有一定要某一個政黨說了算，如果經過兩個政黨折衝然後對抗然後多數意見所得到的一個政策的產出，或者是一

個法案的通過，不管是任何的一個行政機關他都必須要依法行政。所以我覺得現在憲法的修改，讓行政院院長不必因為覆議案沒有通過而辭職，並沒有違背憲政的原則，也不違背這個責任政治的精神。

問：那我們國家現在同時存在了不信任案跟倒閣然後這個是筆記有內閣精神的機制，同時呢又存在了覆議制度這個覆議是具有總統制精神的制度，其實這樣的話這三個屬於不同憲政體制的制度同時存在的話，會不會對我們國家產生什麼樣的影響？

S2 答：恩有很亂的條文讓我們稿不清楚國家的憲政走向，絕對不只有這三個制度而已。我們憲法中間的條文其實有很多都是蘊有內閣制的精神又有總統制的精神，但看起來好像在本質上又具有半總統制度的精神。那這個條文提卻是，那你說當然最理想的狀況就是說你是屬於哪一種憲政體制運作的原理呢你的條文他就必須要去向那一方面靠攏，但是台灣目前好像不是這樣講，我們的作法很簡單就是我們學理上所說的，一個應然一個實然面的問題，應該要怎麼樣做，總統制他的憲法條文他的憲政體制應該要這麼去規範，如果今天應然面跟實然面有相衝突的時候，最好最好我們說阿學法律的人來說阿，學政治的人可能又會有不同的想法，不管是從哪一個角度，前提上面最好的境界就是這兩個要一致。應然面跟實然面就是憲法條文規定的跟憲政運作要一致，那如果不一致的時候呢一我們來看，當然你的憲政運作就必須要回到正軌上面，就是條文怎麼樣規範你就怎麼做，退而求其次你說好吧如果現在地時候我們走的條文現在這樣規範但是憲政運作經驗所顯示出來他沒有辦法完全這樣做，已經這樣走了這麼多年來已經變成有點憲政慣例的怎麼辦？那可以阿那我們可以接受這些，那你就可以慢慢慢慢的在憲法條文上修改，讓他可以回歸到憲政現實面。那就是應然向實然靠攏這個是最佳的選擇。最不好的選擇是什麼應然的堅持應然面的人認為憲法就事要這樣規範他不可以更改，堅持實然面的人就說憲政運作都已經這樣運作了，你這憲法條文可能不合時宜等等，所以兩派就堅持不下阿，那慘的是什麼？慘的是一方面是憲政學者他不曉得要怎麼教，因為贊成要走實務派的人，他就認為力量壓倒這個法律，政治壓倒法律；但相反的人就認為法律應該要在政治之上。其實最倒楣的是誰是一般民眾，那更不要講個個政黨他有的時候還有一些對於我們憲法憂心的人，為什麼呢因為老是覺得政黨或者是政治人物或者是一些支持某些政黨的基本教義派人，他們都會因為立場的不同而去故意的扭曲憲法。

問：那像您剛講到的應然面跟實然面，那應然面就是憲法的規範架構，那我們台灣憲法的架構他其實是比較具有內閣制的精神，我們的實然面的院做其實是比較具有總統制的色彩，這兩者之間你覺得如果說未來可能需要稍做調整的話應該要怎麼做？

S2 答：你剛說我們台灣的憲法條文具有內閣制的精神，這點我非常贊同，因為實際上就我個人研究憲政體制的這個，其實是半總統制呢他傾向議會內閣制，



因為他完全沒有辦法擺脫行政部門，在我們國家就是行政院，在西方社會就是總理阿內閣那些的，跟國會之間的關係他完全是這樣去運作的。2000 到 2008 年民進黨掌握了總統跟行政院，國民黨掌握了立法院，結果在那個八年中民進黨一直喊朝小野大。在選舉的時候一直出來喊說在野黨這麼野蠻，在怎麼野蠻就是表明了他們在這八年的施政中間呢他們沒有辦法順遂的推動他們自己想要的政策，這說明了什麼？說明了發覺到原來在整個憲政制度運作過程中，國會才是最重要的憲政機關，誰掌握了國會大概在依法行政的民主憲政大前提之下呢，大概就掌握了這段時間國家的政策擬定跟國家政策的產出。那從這個角度去看，你可以重複一下你剛的問題嗎？

問：就是 應然面跟實然面現在兩個是不同的方向...

S2 答：歐～從這個角度去看那很簡單阿，應然面就是什麼？像應然面靠攏就是什麼，我們實然面呢就照應然面去實施，那應然面是什麼呢他標準的就是半總統制的精神，那半總統制的精神就是什麼呢？簡單來說就是在現在的多數政權制裡面呢，就是總統呢必須要確實去擔負起行政首長的重責，承擔一些施政的成敗與責任，這就是多數政權運做的情況。那當然在 2000 到 2008 年這中間呢，我們較少數政權的時候當國會恩立法跟行政不同調的時候勒，這時候總統就必須要退居二線，然後讓這個國會裡面多數黨的人出來組閣，像法國第五共和的左右共治一樣，我們 2000 到 2008 年沒有機會實現。但是如果我們稍微有記憶的人在上次總統大選時，都可以聽到馬英九先生在 2008 年上台的時候他說如果碰到立法院的改選，立法院所選出來的多數政黨是民進黨的話，他願意尊重我們憲政體制的精神，他願意按照雙首長的制度來實施。當然在當時並沒有出現這樣的情況，但是我們相信這個他講的話，看看啦如果將來有機會出現少數政權的時候，那我們的馬先生總統呢他就有機會去實現他當時所認同的一個憲政運作。那這是實然面向應然面去靠攏走半總統制。那如果是應然面向實然面去靠攏，那就要看你的實然面是哪一面，如果你像民進黨所主張的他說台灣應該是總統制，那就很簡單阿你就把那個不信任投票跟倒閣的這個制度你把他從憲法中間拿掉，那你把行政院他是全國最高的行政機關這個條文拿掉，慢慢慢慢的我們國家的運作就會自然變成總統制。那如果說主張內閣制的呢，當然我是覺得台灣回到內閣制是最不可能的，雖然說他是最好的憲政體制，但這個是最不可能的，最不可能的意思是說因為我們要回歸到內閣制的话你的憲法的條文要把總統的職權全部拿掉，在台灣呢每四年一次的總統大選呢，已經成為最重要的政治信仰與政治人物的政治舞台，你看所有的政治人物，大家都跟 2012 年的總統大選掛勾，當我們在討論五都選舉的人選的時候呢，大家都在預估或者是說在質問說你要出來選五都你將來會不會去選總統？所以我們可以看到台灣的政治人物大概都是以總統大選呢作為最終的政治終極目標。所以我個人認為喔，在台灣民眾勒到其他四年一次可以走到票櫃前面去選總統呢，大概是不可能的。就好向我們希望看到民意的多數支持廢除死刑，這也是不可能的。所以這個如果這樣不可能的話那走回內閣制，條文的

修改而言我們要把總統有關的條文都拿掉，這個是比較行不通的。所以這個地方的路就要看你是支持選哪一條路，那當然我們現在的走法，按照馬英九先生上台就職以來呢，他大概是想讓憲法中的憲政精神呢是朝半總統制的方向去走。那當然能不能夠實現，我們就在多數政權裡面沒有辦法檢驗出來，但是在少數政權裡面就有辦法能夠去檢證，那當然如果出現這樣的生態，政治生態的時候那我們就可以來檢驗，看一看到底現在的這個國民黨主政的這樣的情況呢，是不是願意在憲政慣例的建立上面產生一個標準與基礎。

問：那所以像老師剛講民進黨他們也是指出說他們在執政八年當中，他們要推行所有的政策都非常困難，那最主要的原因就是說半總統制他有一個特色就是說，如果你沒有掌握國會多數時候你必須要去組閣，必須要去選擇國會所信任支持的行政院院長任命，那這一方面就是台灣當時沒有辦法做到，所以導致他們在他們執政時期在整個憲政運作上及政策產出上會出現阻礙，也導致行政部門、總統跟國會三者之間沒辦法有一個作一個溝通整並的橋樑，以達到制衡與分權的功效是這樣子的原因嗎？

S2 答：阿你說的非常的正確，所以說 2000 到 2008 年，不管是民進黨的立委支持也好或者是其他的法案政策阿，他的施政呢確實不是很順遂。在某中程度來說，是因為他不願意認同我們憲法上所規定的是半總統制度，他不願意按照那個遊戲規則走，他硬要把他當成是總統制的方向走，但是就是沒有辦法實施，就是有一個跟他作對的立法院，那這個立法院呢就是有一個跟他不同政黨的多數黨，是國民黨處處跟他作對。這是他不願意面對不願意承認也不甘願屈服的這個憲政政體，那就是因為他的不甘願、不願意面對不甘新，所以就讓我們這個 2000 到 2008 年走的搖搖擺擺，所以在憲政運作上面也出現了很多的問題。那現在的憲政運作上面，至少不會出現重大的憲政爭議，那所謂的憲政爭議我講的就是說，大家對於你憲政體制怎麼樣運作大家都不認同。我們現在很清楚的知道誰是執政黨就是國民黨，誰是在野黨就是民進黨，那到了 2012 年總統大選的時後也到了所有立法委員改選的時候，若執政黨做的好，我們當然就支持執政黨候選人，那如果說這幾年來生活越來越差，那當然叫執政黨下台，所以這個責任是很清楚的。但是在 2000 到 2008 年這個責任是不太不清楚的，責任不太清楚的是說，民眾一般以為民進黨已經執政了，但是民進黨作為執政黨偏偏就說「我執政順遂是我的功勞，我執政不順遂呢就是因為你國民黨在立法院裡面呢一直不斷的阻撓我。這就有點說不過去了，說不過去的就是說是他讓這個責任政治混淆了，他讓責任政治混淆就是說他沒有去遵照這個左右共治的機制，那當然這個有他不對的地方，有他事實上實踐的困難性。實質上實踐的困難性意思是說，可能當時的陳水扁總統，他真得沒有辦法在他當選的時候呢尋求另一個國民黨的人呢作為閣揆，除了第一個唐飛是過度性的，因為選民支持他在這樣任命藍營的人的話，選民就會說那我選你出來要幹什麼？這是執行上的困難。那制度上的問題就是說，陳水扁先生他也說，因為我們這個立法院裡面這個對於閣揆，喔對不起，總統他對於立法院行使

的國會解散權是一個被動的權力，這個權力必須要立法院先倒閣，倒閣成功之後才能夠行使，所以從來沒有出現這樣的情況所以立法院沒辦法行使倒閣權，所以總統自然也沒有辦法去解散國會。

問：因為我們台灣的你要先對行政提不信任案，之後總統才可對你被動的解散國會，那好像台灣的一些選舉的因素，選舉制度他們的選舉成本太高了所以政治人物他不會去選擇這樣的作法。因為在 2000 年到 2008 年這個期間，國民黨在國會當中就是多數，他們如果不滿意行政部門的作為他們其實就可以很容易的連崛起來去倒閣，可是他們卻不願意這樣做。

S2 答：沒有錯，你點出了那個立法委員不願意對行政院院長提倒閣案最主要的原因。確實當然有很多因素使得他們有這個武器，但是他們扣在手中他們不用，那最重要的原因就是講的這個選舉成本問題，台灣的選舉經費是離譜的高，所以政治人物如果選上了立法委員，他大概都不會願意輕而易舉的去在他們在任期正常屆止前呢，去重新改選，這是一個非常重要的理由。而且我們可以看到 2000 年之後，國民黨在立法院佔有多數，他們的立法委員呢在一兩次的法案審理過程當中發覺，他們可以利用立法院的多數去改變法案，然後讓法案的通過最後的結果，定稿的法律條文偏向他們自己的意思，所以他們認為這樣子和樂而不為？所以這樣子就變成說 2000 到 2008 年我們的這個憲政確實出現了很多憲政原理的一個情況。

問：那像我記得因為馬英九他就任的當時，他有說到他的作為要符合我們整個的憲政原則，所以他那時候他就說他會退居二線，由行政院院長出來代表整個行政部門，那我發現在很多發生重要事情的時候總統他又會忍不住想要去干涉，像水災的時候，還有地治法是金甫聰，然後一直到最近的死刑那個權力中心又跑回總統府，所以其實我們行政部門的權力中心是不是一直都很擺盪？

S2 答：你剛講的那個是時都沒有錯，那這個到底是什麼問題呢？問題就是在於我們半總統制的憲政運作之下，如果今天國會跟行政部門是同一個政黨在掌控的，因為他有兩個選舉一個總統選舉一個立法委員選舉，所以很有可能產生不同的政黨來掌控，所以如果說都這是同一個政黨的人事出任的話，原則上按照憲政運作的原理都會形成，大概總統他自然而然就會成為行政首長，不要說他有這個企圖心，就算他沒有這個企圖心，情勢上也會逼著他要變成是一個實質上的行政首長，這就是當初馬英九先生沒有認清到的這個事實，他認為在多數政權的時候，他可以退居二線，但是後來發覺是不行的。為什麼呢？因為當行政部門的施政出現問題的時候，尤其像碰到這種天災，不可抗拒情況出現的時候，老百姓一定會想說我當初選是選總統阿，我不是選行政院長阿，那現在我們生命財產受到威脅，像這次的八八水災我們第一個想要找的人向誰去訴求、去請求幫忙，那當然是要找我們當初投票決議出來的這個總統阿。所以馬英九先生她很快的在幾個事件之後呢，他就認清到說他可能當初的想法是理想，所以半總統制的精神從來也沒有說

在多數政權制時候會比較好落實。所以後來經過很多失誤轉過去之後呢所以大概就可以看的出來呢他現在正逐漸在修正他的作法。

問：那所以就是說如果說我們國家的憲政運作在行政與立法間發生衝突對立，沒有辦法透過覆議、不信任案或者是倒閣來解決它們之間的紛爭的時候，那還有沒有什麼其他的方式去改善行政與立法之間的關係？

S2 答：其實在體制內有很多可以解決行政立法之間衝突的方式，像你剛剛講的覆議阿、不信任跟倒閣這些都是，當然這是在不同的憲政體制裡面。那在所有的憲政體制裡面都有相同的一個方式那就是選民投票，到了任期屆滿後的選民投票。在議會內閣制裡面國會議員的任期到了，人民就再投票，當然在議會內閣制裡面比較不會出現行政跟立法之間的衝突，那我們現在講到這個總統制跟半總統制度，在總統制裡面如果選民看到總統這個政黨跟國會裡面的政黨，這兩者間是不同的政黨，悶悶擾擾憲政爭議不斷，那麼在總統選舉時每四年一次要投票或者是說國會議員要改選的時候，選民就會思考說他要讓這個紛紛擾擾的情況繼續延續呢？他覺得也無所謂也蠻好的因為政治本來就是吵吵鬧鬧的。但如果說他不夠接受的話他就選邊，他支持總統的呢就讓總統的政黨繼續做，國會議員選舉時候就讓他豬羊變色，反之依然。所以選民投票，所以有很多事情其實最後最後當然是付諸於選民，那麼這一點是民主政治的政體沒有任何問題，所以當然在覆議阿不信任阿倒閣阿等等這些方式都不能夠化解這個行政立法之間的衝突，那最後就是只能交由選民投票來解決。

問：那老師你的意思是說要只有亂完四年後才可以交選民投票來解決這樣的憲政僵局嗎？

S2 答：不會阿，中間你看像是司法院大法官解釋，講台灣而言。他們有一些憲政爭議司法院大法官他解釋的標的兩大部分，一個是人權保障一個是憲政爭議。那憲政爭議大多數只的都是憲政機關權限之間的紛爭，這個我們台灣的司法院大法官他們也有某種程度的權限可以去解決這樣的紛擾。

問：那就是回歸到回到我們覆議的案例來看，剛剛有提到就是核四案件、319 真調會跟公民投票，他們這個覆議結果完後他們因為行政部門不接受他的結果，所以他又轉而走向聲請大法官解釋與訴諸民意等途徑來去解決，這樣的方式對於我們憲政運作會產生怎樣的影響嗎？

S2 答：你指的這三個案子，核四、公民投票跟 319 真調會，實際上當行政機關，那個當然都是發生在 2000 到 2008 年嗎，民進黨執政的時候的三個案子，這三個案子都有經過，這三個案子你看到吼他們行政立法不同調之後呢，是不是都走大法官解釋的路線？大法官是不是就這三個案子也分別做出了解釋？有的不全然是全都違憲，比如說像 319 有一些條文是違憲的，公民投票他的公民投票審議委員會那部分違憲，那個解釋和我還有被叫去質詢。那關於核四也是民進黨執政

最快立刻發生出現的一個解釋案，那你可以看到我剛講的司法院大法官他是不是在解決行政立法之間也有某種程度的功勞，當然他做出來的解釋也由於台灣一直長久以來憲政上面都是政黨之間對立的氣氛，合作數促進憲政發展的精神比較沒有，所以解釋完了以後呢，各個政黨呢還多多少少會各說各話，但是司法院大法官站在憲法條文上面，或者是在法律的解釋上面去做成解釋後，大概專家學者或是國內的學術界大概不會有太多的疑問，但可能有一些會去質疑或者是批評沒有太完備等等，但是在紛擾上面至少在學術界這邊呢是比較沒有問題，所以從這個角度去看，如果最後只剩下政府在那邊答應，輸了不承認不甘心，明明司法院大法官他所做成的解釋對他不利的就不接受硬凹，那我想這樣的作法大概也不夠被選民所接受。所以你看核四司法院大法官做成解釋之後，民進黨他最後也是讓核四在復工繼續興建，那公民投票跟 319，那 319 我們大概都知道就是立法院裡面國民黨所主導的一個委員會，但是在司法院大法官做成解釋之後，319 真相調查委員會即是繼續的在調查，但是他的公信力就受到折扣，所以我們可以看到司法院大法官在這方面呢，在我講到最後的程序最後的手段就是選民要選民投票來解決紛爭之前，他某種程度他也發揮了他的功效。

問：可是司法院法官他們不是應該要是獨立超然，不能夠去介入到行政立法之間的紛爭嗎？

S2 答：總統制的國家雖然他也有一些聯邦最高法院的法官，不夠有一些原則上不能夠去提解釋，但是這些原則慢慢被檢討說實際上沒有任何的爭議司法機關是不夠涉入的，因為司法機關不涉入政爭，那是指政爭就是政黨之間力的對抗，比如說他不去在選舉之後他選邊站，他選擇支持某一個政黨，而不是說他碰到憲政爭議尤其是憲政機關之間的權限爭議的時候勒，他不可以去處理。司法機關他就是你剛說的他要超然他要獨立他要客觀，那行政立法後面都有力的存在，都有政治力的存在，那是只有司法機關他在這方面呢是比較中立的。所以我們在某種程度上要去信任司法機關的仲裁。

問：那就是在最後我比較有問題的就是，那憲法他規定就是說你行政院提覆議案，那覆議案的結果之後如果是失敗你就是要接受他，那如果說你不接受他又轉向其他的途徑去解決困難，那這樣這個覆議他有存在的意義嗎？因為覆議就是說你讓立法院有一個再思的機會，那既然他經過再思的話他還是維持原議，那執政黨不就應該是要去接受他嗎？因為他充分的反映了民意的基礎了阿。

S2 答：所以行政機關覆議案失敗他不甘心，他當然可以去提大法官解釋阿，這是憲法所賦予他的權力阿，但如果他不提他當然要接受，那他提了之後解釋完了之後他當然要接受，所以行政機關他當然在憲政上面來看，我們覺得就是說司法院大法官所做出來的解釋你當然要接受他，你說在我覆議案沒有通過那我不接受，你也不提司法院大法官解釋，那你就可能會有行政怠惰的問題，你要不執行你就是像之前有提出來向抵抗權，行政機關他如果不執行，那行政機關他就會有到監

察院糾正的危險，那政治人物不執行他就可能受到彈劾的可能性。所以機制上面都已經安排好了，都已經預設好了。你走向哪一個的憲政途徑，你走到哪一個程序你就必須要走下去，那當然行政機關他用盡了所有的手段他還不能夠貫徹自己的意識，必須要去接受立法院所通過的法案，那他就做吧。那你說他最後能夠做的努力是什麼？就是下一次國會改選的時候他就把他選好，你去掌握國會多數你在去執行你想要做的政策。所以民進黨如果在立法院裡面他贏得立法委員的選舉，所以他應該要去朝這個方向去想來廢止核四的興建，而不是用他原來的手法。這樣子至少對於學法律的人、學憲法的人來說是可以接受的，對一般民眾也是可以接受的。

問：恩...那最後我想問就是老師你覺得，我們台灣阿是比較適合走半總統制還是走總統制呢？因為你剛有說了內閣制在台灣是不太可能會實踐的，因為要剝奪掉我們總統的權力嘛。

S2 答：恩～三個憲政體制我先說我認為最好的是內閣制，內閣制最好當然我不曉得其他老師怎麼看，大多數學憲法的就是在憲政領域裡面研究的老師大概都會覺得內閣制最好，但是最好的理由你知道嗎？為什麼是大多數學憲法的老師都覺得內閣制最好？

問：是因為他的權力劃分嗎？他的權力

S2 答：你沒有聽過一句話就是說英國內閣制的總理他除了不能夠把男人變女人、女人變男人之外或者是讓男人生小孩之外，他什麼權力都有。就是他的權力不會小於美國總統甚至小於半總統制的閣揆，這句話的原因事實上很簡單阿，就是這三個憲政體制裡面來看，你會看到內閣制他是最不可能在憲政制度的運作上面擦槍走火，然後有一天不小心走向獨裁或者是專制。為什麼呢？因為他是一個由內閣總理出任行政首長的機制，而內閣總理呢他不是由人民選的，所以他背後沒有民意的正當性，不像總統制、半總統制的總統他們都有獨裁的條件。成為強人政治的條件，因為內閣制沒有舉例說，小泉他聲望最高的時候有百分之 70 的民意因為自民黨要換黨魁了所以他就下來，他也甘願的下來日本民眾也沒有抗議，他得到百分之 70 的民意但是他還是下台，為什麼勒因為他是議會內閣制。甚至在政權交替的時候沒有任何的動盪，為什麼因為他們不是強人政治的憲法精神，所以他們不可能走向強人政治，因為你最高行政首長後面的民意是什麼？是國會議員，而國會議員後面勒才是人民，所以民意斷掉在國會議員這邊斷掉，所以國會議員不支持你，你就沒有執政的正當性你就要下台，所以這樣的人他不可能變成強人。所以你想看喔我們所有的憲政體制從專制、強人政治過度到民主政治，都是經過這個最後才分成是總統制、議會內閣制跟半總統制，但是精神是怎麼樣？都是怕回到原本的不民主時代，但是這三個憲政體制裡面呢我們發覺到只有內閣制最不會回到不民主的時代，所以就憲政體制的選擇而言，如果今天我們可以在這邊選最佳、次佳、最不想選的好了，那我當然是選內閣制。對一個在民主運作

上面是一個白布，就是他完全沒有任何經驗的國家我們當然希望把內閣制精神移植到裡面來實施，因為他不會走回頭路。台灣我覺得比較不可能的是說內閣制，他不可以有一個民選的行政首長，你說可不可以有一個民選的行政首長那我們在憲法中規定他沒有實權，當然有可能這樣規定，但是這樣這個選出來的民選首長只要他心生不軌，他有那個本錢呢修改憲法或者是政變阿什麼的。你後面有一個民意的基礎在現在社會裡面一人一票，票票等值，你背後支持的人比較多你永遠講話的聲音就比較大，所以當陳水扁先生第一次第二次，兩次都以最高票，那我們先不討論槍擊案是真是假然後他當選是不是有正當性的問題，我們先從形式上面來看，第一次他相對多數、第二次他絕對多數，所以當陳水扁在紅衫軍事件的時候，他聲望調到這麼低，像馬英九總統在他這一段執政過程中間他聲望也曾經降到很低，大家都笑他們都曾經有十八趴，笑他們像公務人員優惠有那個保險退休的那個金額。但是他們永遠都是說我是最有民意基礎的，他永遠都不會去看到那個十八趴，馬英九他就會只看到他百分之五十六當選，陳水扁他就會說「2000年我是民眾支持最多的，2004年呢我就是一半民意支持。為什麼勒？就是因為有一個選舉，這個民眾選出來是一個有正式記錄的，所以你的民意調查在我聲望最低的時候，你調查的只有個位數的支持我一概不認帳。他所依靠的呢就是當初有一個正式的投票喔選舉喔，而我呢是那一個百分之五十、百分之六十的民意支持。所以他就可以講話比較大聲，葉爾欽效應就是這樣，他後面有多的選民支持，即使他的管轄的範圍比較小即使他在政治成績上面比較低，但是他就可高於行政成績比較高的行政首長，因為他有很龐大的民意支持。民主政治就是沒有辦法擺脫民意，這就是所謂的民主政治阿有更多人的支持你理當要負更多的政治責任。所以你說我今天不要負責任作一個無為而治的總統，但是誰敢保證你第二年的時候不這樣想，那誰又敢保證你下一個的總統還會像你這樣子想？所以憲法上的規定如果你的機制是一直會有一個民選產生的政治人物的話，那就很難進入到我講的議會內閣制。那在講到總統制跟半總統制，你說台灣應該是哪一種憲政體制。半總統制是一個操作難度極高的憲政體制，那法國可以因為有很多的因素，舉例來說剛剛一開始就講的半總統制他實際上他的精神是議會內閣制，所以你習慣議會內閣制運作的政治人物跟民眾的話，你要過度到半總統制呢你就會駕輕就熟。那我們看到法國的憲政實例第三第四共和都是議會內閣制，雖然他有點過頭了，我們都說他是一種像議會傾斜的偏重於議會的議會內閣制，但他還是議會內閣制阿，所以他到第五共和的時候即使進入到半總統制，有一天突然進入到行政立法不同調要出現左右共治的時候勒，沒有問題，我們就按照議會內閣制的作法來實施，所以在法國的憲政體系下實施他一點困難都沒有。但是台灣不管你憲法在55草案或者是在36年的版本，即使你精神你的條文規範是具有議會內閣制的，但是在台灣從來沒實施過議會內閣制阿，議會內閣制是什麼？你的行政首長是你的行政院長，但是我們的行政院長他從來都不敢承認他自己是最高行政首長，因為他這樣一承認他明天就會被換掉，對不對他們都要為總統馬首是瞻，所以在台灣從來沒有實施過，你今天叫他採行半總統制就會出現2000年到2008年，那種

像法國的這種行政立法不同調應該要出現的左右共治的時候，他當然不可能會去遵守，這就很難。那總統制、半總統制要實施，當然他不是一個理想的憲政體制，就是說按照我剛講的理想就是說他比較容易回歸到強人政治，但是在這三個裡面呢，台灣如果選民或者是政治人物有一天進步到大家都願意共同的去遵守遊戲規則，半總統制也不是不可行。或者是變到內閣制大家有這樣的認知也不是不可行。那現階段總統制好像是，就是說運作上面來說呢好像是逼不得已的選擇，但是我剛說的，半總統制他的操作程度是最困難的，但是政治人物只要有心，向我剛講的如果你馬英九先生今天在你當總統的任期內，出現了立法院的多數是民進黨的話，你仍然願意接受這個現實，你任命民進黨裡面的人出任行政院院長，那麼或許我們認為很難在台灣貫徹實踐的半總統制呢，就在那一剎那之間呢就落實了。所以這樣講你說哪一種憲政體制適合台灣，因為台灣從實施憲政以來呢，都是有一點亂七八糟，都沒有真正的正確的去實施過哪一種憲政體制，所以要轉換成任何的其中一種呢，都有他實施上面的難度，但是有沒有可這三種裡面，每一種都可以轉型成功呢？我個人也不那麼悲觀，我認為都有可能，就是我剛剛所講的那些癥結點。那到底要怎麼樣走呢？我們就觀察阿、思考阿就是努力去想想。

問：那就先這樣子～謝謝老師。

S2 答：不客氣，不知道對你有沒有幫助...



### 附錄三 訪談逐字稿(S3)

訪談逐字稿—專家學者

受訪者代號：S3

地點：研究室

日期：2010.05.04

時間：13:30~14:20

記錄者：魏君如

---

問：我們國家的覆議門檻從 97 修憲後，原本是行政部門他只要掌握三分之一的立委支持就可以通過覆議，後來修憲之後改成二分之一，那這樣的修改你覺得對我們國家在少數政權或者是多數政權時期會有怎麼樣的一個影響？

S3 答：對少數政權的影響會比較大，因為少數政府所謂少數政府就是說因為執政黨他們在國會中沒有辦法掌握過半的席次嘛，他們有掌握過半的席次的話他當然在立法的過程當中，包括他想要促成的法案都因為多數決的原理。那原始憲法是三分之二這對行政部門是比較有利的，相對於現在的二分之一是會比較有利。因為行政院他只要設法讓出席支持他法案的立法員多一點，讓出席三分之一加一票他就可以覆議成功。那在少數政府的時候這個就比較好，因為少數政府他在國會當中是少數，那他不一定在覆議的時候一定會成功來貫徹他的政策。所以我覺得以現在二分之一門檻跟原來的三分之二門檻，對於少數政府來說影響比較大。那多數政府因為他已經在國會裡面已經掌控了過半的席次，所以他會動用到覆議的機會並非不可能，但是他的機會會比少數政府少一點。除非他的自己的政策裡面還有許多不同的聲音與意見造成說他必須要在做成覆議，那他覆議他的成功率還是會比少數政府來的大，因為能夠維持的機率比較高。那在看到少數政府來說，影響比較大的原因就是因為他沒有國會的多數。

問：那你覺得說這樣的一個覆議門檻那適合我們國家的憲政運作嗎？因為我們國家的憲法中它具有倒閣跟不信任案這一的一個內閣制精神的制度設計，同時又加上了這個覆議制度是比較具有總統制精神的，那你覺得說這樣的一個門檻他會適合我們國家的憲政運作嗎？

S3 答：其實這個要看整個中央政府體制的設計，如果從形式上來看，我們原有的憲法是比較具有濃厚內閣制精神的，但是反而覆議是用總體三分之二的門檻，是偏向總統制的設計，那我們修憲之後現在民選總統，修完憲之後總統的實權又增加了，但是反而採用的覆議門檻是偏向議會制的二分之一，所以呢這個是有一點奇怪，如果從整體的憲政制度來看，那當然說我們現在雙首長制增加了我們總統的實權，但是呢我們反而覆議的話是退縮到二分之一的門檻，這對於行政部門沒有像以前一樣這麼有利。所以我覺得要從我們中央體制設計來看，假如我們要強化行政部門的政策貫徹性來強化行政權的話，那也許原來的三分之二會比較適合；那如果說我們是希望國會的立法權的制衡性能夠增強能夠強化，那用二分之一這

樣的門檻並非不可行。那因為行政部門要能夠落實他的法案總是需要國會多數的支持，那如果說你送到的法案沒有辦法獲得國會二分之一的支持，那你即使覆議成功但是你所想要的法案在部分上也可能會被更改。那現在有一個條文是談到不信任投票，我的意思是我們不信任投票門檻是二分之一，那我覆議也是二分之一，那換句話說這個是一個有相關性，假如我們認為現有的二分之一不適合台灣的話，因為這對於行政部門來講是，等於說他對抗立法院比較比較弱，因為是二分之一。可是吼當你這樣談的時候，你說這個二分之一的覆議門檻他對憲政運作好像不是那麼公平，可是你的不信任投票你也必須同樣的邏輯來解釋。不信任投票也是二分之一，所以你看吼不信任投票的殺傷力比較大還是覆議所帶來的殺傷力比較大？是不信任投票比較大，不信任投票結果就是行政院他要辭職，那他的門檻是二分之一也不用到三分之二，那如果你說政策的法案覆議要回歸到三分之二，可是你不信任投票是二分之一，這不是會讓我們覺得說這標準沒有一致。那你政策法案的覆議反而比三分之二，就是不信任投票倒閣的部分來的高。我用不信任這個來舉例也許比較不適當，就是說這兩者都是二分之一，也許有他的一致性。所以就變成說你必須要重新去考量，要把整個體制的配套再去思考一下。理論上來說現在的二分之一對於我們現在雙首長制，就是說總統、行政院，行政權根立法權在互動的時候，行政機關會比較不利，相對於三分之二。可是你如果要把他這個覆議提高到三分之二的話，你就必須也要把不信任投票也提高到三分之二。

問：所以就是說在探討這個覆議制度的時候，就必須要從他很多的行政立法互動的配套措施，像是加上倒閣、不信任這三者之間一起去看他的影響嗎？

S3 答：對～還有我們究竟要追求怎麼樣的一個體制的定位，追求怎麼樣的一個政府體制的價值，是不是希望能夠強化行政權還是希望能夠強化立法權，這兩者的出發點是不一樣的。你說像法國第五共和，他就是限縮立法權讓行政權比較穩定。

問：那我想請問就是說像在我們台灣在少數政府時期的時候，因為我們憲法的運作規範是屬於半總統制，恩那我們的整個憲政運作，那我們應該要照我們憲法規範的就是說總統跟行政院院長分別享有行政權，而又以行政院院長為最高行政首長這樣來運作，但是在實際上我們國家的權力運作是比較偏向總統權力為中心的方式來運作？

S3 答：2000 到 2008 年這段期間，確實以我個人的觀察來看，我們中央政府體制總統跟行政院院長雙首長之間權力確實是比較向總統傾斜，那這是很明顯的。那至於這個是不是就叫做偏向總統制，這當然就會涉及到制度類型的一個精確定義。所以這暫且不談，可是偏向總統這一邊，是因為我們可以看到就是說行政院現在是總統直接任命的，那整個中央政府的裡面一些重要的決策都是由總統維核心，那行政院長他現在的政治生命是總統任命的，就不需要國會同意所以你自然這樣的權力運作就會跑向總統這邊去。再加上如果總統他的實際政治領導、政治的運

作又有必要朝向總統的憲政體制的話，行政權的擺盪就會很明顯，整個派系就會跑向總統，所以2000到2008年這段期間，就會看到是總統他的權力是比較多的。即使是現在也是如此。

問：那這樣我們國家這樣整體看下來，是不是只要那個政黨他掌握了國會，那我們國家的政策產出就會比較傾向於是在議會中的政黨來主導？因為向少數政府時期，國會可能會將執政黨所送到議會的法案依照自我的政黨色彩去方式進行修改政策，那這樣子會不會就變成說只要是誰主導了議會，那那個政黨就會影響了我們國家的運作？

S3 答：是，恩妳講的大概沒有錯。從一個結構面來看的話，妳講的這個民主政治是民意政治、代議政治，所以代議政治所代表的民意機關國會，他裡面的這個誰掌握了他的多數席次，從結構面來看他就握有了政策的主導權。所以我們說少數政府或分立政府，因為執政黨在國會當中是少數，反而在野黨在國會中有相對多數席次，所以果我們判別一些實證的分析會發現，在政策跟立法的影響力上，少數政府他行政部門就是執政黨會比較沒有那麼多影響力，反而是國會當中在野黨他們的影響力比較強。所以如果相對於2000年之前，一致性政府吼國民黨掌控行政部門掌控立法院多數的時候，行政部門的政策主導權就比較強，所以這邊會有點擺盪吼，所以在這個國會的多數少數上，對於政策主導權立法的影響力、行政部門立法部門的影響力、朝野政黨的立法影響力等等都可以看的出來他的變動。

問：那所以這樣子的話其實，因為如果說從二分之一來看是削弱他們去對抗以及制衡立法權的一個制度，所以說覆議是維持原本的三分之二門檻對於行政部門來說是比較有幫助的嘍？像老師剛有講到就是說覆議他在多數政權時是比較不會出現，所以我們就要來討論少數政府的這個角度來看，那麼是不是三分之二這樣的一個門檻他會比較適合我們台灣在少數政府時期的憲政運作？

S3 答：如果說我們的前提是希望行政部門，我講的是行政院不論他在國會中是不是多數，即便是少數的話我們都希望他在國會中能夠確保行政部門他能夠去貫徹他的政策。不會隨著立法院的多數少數變動而讓他的政權有所搖擺，如果我們希望的情況是這樣子的話呢，當然三分之二是比較適合的；因為三分之二他能夠讓行政院有一個抗衡的機制，比較有效的去主導他要的政策與法案。那這個前提是不是一定成立，當然在憲法上可會有不同的見解，也許有人認為說要尊重國會的多數，那這個所以就需要再去思考與確認的。那當然我是同意就是說在少數政府的時候三分之二對他來說是比較有利的。但是我提到說因為你倒閣是二分之一，那如果說行政院因為三分之二很容易覆議成功，他要三分之二，他甚至只要用威脅的方式他就很容易成功的達成他要的結果，可是這個就會有一個問題就是說，立法院他的多數意見沒有受到尊重，他很有可能倒閣，那倒閣只要二分之一，所以我的意思是說你倒閣二分之一，但覆議是三分之二這樣是有一點奇怪。當然倒

閣不一定很容易，因為立法委員他不會喜歡倒閣，因為他們倒閣後他們要面臨的就是被解散，那這個制度的邏輯他的存在就必須要在考量。

問：那像恩～如果說我們台灣如果要修憲，現在是比較困難，那如果說在少數政府時期他們產生就是說像這樣，他們想要否定立法院的法案，但他明知到用覆議是沒辦法去幫助他們的話，那這樣的情況下有沒有什麼其他的方式或者是途徑可以作為一個制衡或協調的機制？

S3 答：如果以這種制衡跟協調機制，或者是化解這種爭議衝突的化解，可能覆議是一個比較能夠解決的方法，那但是因為我們也談到這個二分之一對行政部門來說並不是這麼的好用，可能剩下的只有大法官解釋，就是用大法官解釋來看你國會所通過的政策或法律是不是有違憲，或者是公民投票。但是因為大法官解釋他也沒有辦法很迅速的去阻止這個紛爭，解決衝突；公民投票也是一樣。所以這樣看起來覆議制度他是一個比較核心的解決衝突的方式與機制。因為你透過大法官解釋這個，除非他是涉及到法律有沒有違憲的這個問題，司法權介入也是一個裁判，那公民投票也是一個很慢的過程，所以還是覆議制度他對於這個衝突有一些減緩的空間，就是說覆議制度他要修改不是那麼容易，要修改還是必須要搭配到中央政府體制的一些考量，那目前覆議在少數政府我的觀察，也只有一次成功。

問：那一次就是跨屆的財政收支劃分法。

S3 答：嘿嘿嘿～就是財政收支劃分法，那時候就是剛好第五屆立法委員剛上任，那時候民進黨執政他取得最多席次，但還沒有過半，但這個案例是唯一成功的一次就是因為他沒有涉及到高度的政治性議題跟意識型態。那個他涉及到的是一些屬於資源分配上的問題，那在資源分配上就因為黨派色彩就比較不那麼嚴重，雖然還是有，所以當時就很多人反彈我記得當是那幾位分別是國民黨籍、親民黨籍跟無黨籍的，並沒有支持財劃法。因為就我看來這個已經不是他們政黨的利益了，已經涉及到他們自己縣市的選區利益了。但是除此之外其他的覆議都是失敗。所以就這樣來看少數政府時期，又加上二分之一的這個門檻，對執政黨來說的確是比較不利的，比較困難。

問：那像因為我們覆議憲法條文有規定說，由行政院院長提出覆議經總統核可向立法院申請，那立法院如果覆議通過或失敗，那行政院院長都必須要去接受他，但就我觀察的資料來看，自 97 修憲後看下來的一些覆議案，就有三個案件包括核四、公民投票跟 319 真相調查會，他們沒有馬上接受立法院最後表決出來的結果，他們把他轉向聲請大法官解釋或者是訴諸民意這樣的一個途徑，利用這些比較意識型態的作法來尋求為自己有利的途徑來達到執政黨所想要的結果，那這樣子的作法對我們國家憲政運作會有什麼樣子的影響？

S3 答：好像你剛講的案子裡面，319 真相調查委員會的這個組織條例大法官後來

就提出違憲，所以如果說從當時這樣的一個違憲的結果來看的話，當然他們的作法就取得他們所想要的效果。雖然他覆議是失敗，但是在存粹的法律的合憲性問題上他取得了他的勝利，即便說他政治上的這個覆議他是輸給了在野黨。那在其他的案子他後來有沒有立刻好像沒有立刻去爭取其他的動作，來對我們的憲政發展有沒有怎麼樣的影響吼，我覺得恩...如果分成兩部分來講，如果單純從行政跟立法之間的互動來講的話，這當然是如果是在少數政府的話，這當然對少數政府來說對行政部門來說不一定有利，不一定有利的原因是因為，發現還是因為這外面國會多數的問題。那們在另外一方面就是說，比如說公民投票阿或者是另外的案子他們可能透過訴諸民意，就是說攤牌也許這過程當中達到一些政策辯論的效果。但是如果你剛講的單從行政跟立法院運作來講的話，因為你還是得面對國會多數，正常而言你沒有國會多數支持，除非你能夠透過大法官解釋果者是公民投票翻盤，所以其實沒有辦法根本的去解決問題。所以說在少數政府情況之下，如果沒有辦法設法化解國會多數的困境，事實上走那些其他的機制都只是一時的，而且辛苦的。就變成是個案都要經歷過一定的辛苦才能夠達成，所以說如以能夠在結構面上，你能夠比如說你在國會當中設法結盟，或者是透過你的其他策略去尋求一個國會多數的聯盟，意思就是說在結構面去改變才會是解決根本問題的辦法。這是一個根本的問題，否則你對於就是這種 Case by Case 是很辛苦的，因為你如果不成功你要訴諸民意、公民投票或者是釋憲，這個都是有時後放一輩子也都不一定能夠解決的；況且那些即使你的成功，你不一定能夠解決你未來在國會中所會面臨到的困境。

問：那可是就是說從條文來看的話，他其實應該是要去尊重立法院的決定，那是一個基於尊重憲法精神的條文嘛，那如果說他不尊重他又去尋求大法官解釋尋求其他途徑的話，那這樣的作法是不是會殘害到我們國家的憲政精神？也就是說他這樣子的作法對於我們國家原本在設計覆議制度的這個初衷上，是不是就會產生問題？

S3 答：像剛那幾個如果你說核四案，他的過程也蠻複雜的，那覆議案出現在政黨輪替後，行政院他執行預算，那後來大法官釋憲以後以他的解釋也認為說行政院要向立法院負責阿，要做一些報告阿要尊重他的決議阿，所以他也認為說行政院也應該要這麼做。所以確實就是說在核四案中大法官也認為說行政部門應該要尊重國會的多數，那其他如果說他是尋求大法官解釋，這個也是走入憲政的規範，也沒有說他就是違憲，在這邊行政立法機關他各自尋求對他有利的不同方式，設法去解決爭議，這個也沒有什麼不對。只是說在行政、立法互動上他必須要付出代價，他可能會因此讓國會沒有受到尊重，這個我們就另當別論。

問：那司法的介入會讓我們整個國家的憲政的體制問題，越來越混亂？

S3 答：恩他介入這個紛爭，就是說憲政的爭議事實上也希望他介入，所以他才有這個大法官解釋，只是說他在做解釋的時候，他有沒有謹守他的界線，有些

是屬於這個政治的問題或者是行政立法部門應該要自己解決的問題，那大法官他有沒有去遵守。那你的看法是覺得怎麼樣？

問：因為我是覺得說如果提出了這個覆議案，你立法院最後給你的結果除非說是真的以很大的瑕疵或爭議，你都應該要去接受他，因為像美國其實也是會有憲法的司法解釋，但是他們的次數其實很少阿，那我們台灣在怎麼看都比較算是具有意識型態的案件，那我是覺得說他在會變成說在政治的意識型態上去做一個操作，那大法官解釋出來的結果，那對於我們國家的憲政運作或者是憲政發展也不一定會有一個很好的幫助。

S3 答：所以當大法官在做解釋時候，他當然也是也有碰到這個，因為他們好像有時有些部分他們都會欲言又止，或者是說語意不是講得很清楚或很明白，也有這樣的情況。或者是各打五十大板也有這樣的情況。但是你講的這些我們國家覆議的案件都是具有高度的政治意識型態的現象，但是大法官有些解釋，對這個違憲合憲的問題也有做出一個比較明確的解釋。我們說 319 真相調查委員會這個案子，那大法官也針對了一些基本權力分立的原則提出了一些違憲的這個看法。那這個當然也有釐清後來立法院的一些調查權等等的問題。所以當然要尊重這個遵守這個覆議結果，但是我認為說當他憲政機關要去尋求司法審查大法官解釋的方式，這個也是一個他們用來解決僵局的方式之一啦。但就是說這個聲請大法官解釋他不應該是一個常態，就是因為這是台灣整個憲政文化的影響，行政立法之間的衝突才沒有辦法逕行的去解決，但在其他國家應該就是說有些問題應該是行政立法機關他們當是機關要自行能夠化解。所以這個就涉及到一個法律的問題，否則就是應該行政院向立法院負責，那覆議的失敗就是要去遵守他，去尊重這個結果，因為你也不可能總是仰賴大法官出面去解決阿，大法官他也沒有那麼大的權力去一而再再而三的去介入行政立法之間的紛爭。

問：老師那最後我想問的就是說，針對這個覆議我有一個想法因為我們國家他立法院他通過一個法案或者是政策的時候，他是全體立法委員的二分之一投票通過就可以了，那如果說覆議用三分之二的話，那這樣其實是更穩固了立法問他民主的基礎，因為你原本通過法案的時後是二分之一，那你在行政院對你提出質疑的時候你用三分之二去否決他，那其實是不是更代表了就是一個更堅強的民基礎？

S3 答：如果是三分之二，你意思是說要三分之二再維持原議的話，對那當然就是立法院的民意基礎就更堅強。我知道你的意思就是說這樣子就可以讓立法院，就是如果說立法院他要展現他的多數意志的話，那三分之二就非常的穩固。只是說這樣子吼行政部門會不會武器太強？他只要設法讓出席委員多一點超過三分之一，他就可以覆議成功。但是問題是這種門檻在美國三分之二的門檻是因為他是總統制，那我們並不是總統制。所以我覺得最後來看這些問題都還是會涉及到我們國家的中央體制。因為我們有倒閣，也有解散權。

問：但這樣來看我們國家同時具有了具有內閣制精神的倒閣跟不信任投票，也有

了總統制精神的覆議。但是內閣制的倒閣是主動的我們是被動的，那總統制的覆議是三分之二我們是二分之一，不管我們國家採用了哪些用來化解行政立法衝突的機制，但卻在條文的規範下又同時的削弱了這些武器的力量。所以在抗衡制衡上，即便我們有這些武器，但我們是不是已經失去他原本的意義了？

S3 答：對所以就是說我們的的配套不是很完整，有點失去他原來的意義，所以就回到我剛講的，若你要讓行政部門我們的目標是要讓行政部門能夠面對立法部門的時候，他有更多的因應的、制衡抗衡的機制，而且是比較主動的那你的覆議門檻就要三分之二會比較有利，因為立法部門他可以主動的提出不信任投票，那行政部門的總統他也可以去主動的解散國會，就這一點而言如果這樣看的話，當然是會對行政部門比較有利。那你如果說台灣應該要走向說讓國會有更大的決定權的話，不是受制於行政部門行政主到的話，那當然就是覆議門檻二分之一會比較好。所以我們這個跟政黨體系有關，就是說我們一個黨他可以掌握國會多數的時候，那這個覆議就不是太大的問題，行政部門也不會跳出來。當他可以掌握多數行政的時候，就是多數執政一致性政府的時候，這個覆議門檻來講也沒有什麼太大的問題，因為我想要通過的法案政策都是我自己在主導。所以他的問題就在於說，這跟政黨體系有關係，就是要從少數政府這個角度來看，因為少數政府他掌握了行政權，但是行政權有沒有辦法很有效的貫徹他的意識，那覆議也還是維持二分之一，他也沒有辦法主動的解散國會，那國會就可以透過法案、預算案設法的提供倒閣的武器，但倒閣不一定在現實上能夠運作，那制度武器在怎麼用，當然就覺得立法部門會比較有利一點。那因為整個憲政體制的運作，就要看結構面的設計這樣。

問：老師那我想問你就是說你有沒有什麼比較理想的配套措施？

S3 答：比較理想的配套方式，我覺得覆議這個門檻是可以在思考啦，看是二分之一、三分之二外還有沒有其他的門檻，好像一般都是這兩個阿，我甚至會覺得說恩解散權，主動解散權其實也可以考慮，如果我們前提是說為了解決僵局讓行政部門有更主動的那個行使解決僵局或爭議的機會的話，那立法院可以主動提出倒閣那總統解散立法院也是主動的，就像法國一樣。但這個其實也回到最終的原點就是，我們究竟希望中央政府體制是要怎麼樣子的定位。那如果總統有主動解散權的話，那就是很明顯的他又增強了總統的權力，但這個又更向總統擺盪，可是他撇開一個問題就是說他在武器的這個對襯上，他可能會比原本的還要來的對襯一點，在武器的運用上他是主動而非被動的解散國會，去尋求國會的支持。那如果說我們要維持原來的被動解散權，只要立法院不主動提出倒閣，那你這個解散權就永遠都沒有辦法行使，那前提就是說我們應該要給他在行政立法之間解決爭議或僵局的機制。可是當然如果我們說我們偏向是議會內閣制，那我們可能就不認為為剛剛講的是最好的，他整個設計就會不太一樣了。那我們這個問題就是說我們是不是一定要透過修憲才能夠解決問題，要透過憲政的運作看看能不能在運作上來看看，到底我們的憲政體制出問題的地方是憲法本身呢還是我們在實際

運作上出現了問題。

問：因為我們台灣就是憲法他規範的面向與我們實際運作的面向其實沒有辦法如一，就是說憲法規範精神比較偏向半總統制精神，但馬英九總統他上任時他就說他要退居幕後，行政院院長是最高行政首長，可是當遇到重大災難時，他又會跨越了行政院院長去接手做了行政部門發佈命令的一個動作，在講到死型的時候，我們的總統負行政權又是由行政院院長來發佈消息，那這樣看來我們國家行政權的運作中心，他並沒有一定的運作方式而是權力非常的擺盪。沒有辦法像是憲法規範的說總統有哪些權限職責行政院院長又有哪些權限職責，兩者兼是相互配合做的，這樣看來我們的憲法規範面跟我們實際的運作面是沒有辦法兜在一起的。

S3 答：恩恩，我們憲法的設計裡面，行政院是最高行政機關，那行政院院長是最高的行政首長，這個是很清楚的。1997 年的修憲之後呢，那我們國家的憲政設計是偏向半總統制，那這裡面憲法的應然面他在半總統制之下，究竟總統跟行政院的權限劃分是什麼，那又實際上跟應然面的運作有沒有落差吼，我的看法是這樣，那麼憲法他的這個應然面裡面吼，總統的職權裡面有一部份就是總統可以決定國家安全大政方針，那這國家安全大政方針憲法就只有講這樣。那這樣憲法的增修條文也沒有總統的行政權講很清楚，所以這樣就變成說究竟總統他國家安全大政方針決定權是什麼？那總統有沒有國家安全大政方針以外的政策決定權？後來是我們好像形成了一個國內裡面的憲法慣例就是說總統他有兩岸關係、外交、國防的政策決定權，其實這個是從國家安全會議組織法裡面提到的，那在憲法實際上是沒有講出來的。所以說我們的這個兩岸關係、外交國防的這個決定權用法律形式來訂吼其實是比較不理想的，因為總統他的權限應該是要規範在憲法的層次，可是因為我們憲法既然談到國家安全大政方針，你又不不能不總統相關的決定權。好現在就是說在台灣是一個很特殊的兩案關係，所以這個剛講的這三項政策決定權就變成說總統他必須要去拿捏這個分際，如果沒有拿捏好他就很容易逾越了國家安全大政方針的這個界線。他變成很多的政策他都會觸及到，那這些可能都會侵犯到行政院院長的行政權，那你剛講的那些我也很同意阿就是說，你剛講在擺盪事實上也些部分是不是總統他可以站在第一線去做這樣的一個行政首長的角色，我講的就是說憲法給予總統的權定位其實就只有在國家安全那一部份。那要不要執行死刑廢除死刑總統府他們召開記者會吼，又是由行政院院長來召開我也覺得這樣的作法是有一點突兀。所以包括整個的運作這就是我們的憲法跟實際運作他沒有辦法去相配套。因為我們憲法的設計有一些模糊，那實際運作也沒有辦法很配合。那這邊總統他也有一些困難的地方就是說，總統他是民選的，人民期待他做事人民會認為國家政策就是他要去負責，所以這也是有點為難，所以即便馬總統他上任時他曾經想要嘗試去遵循我們的憲政精神來去運作整個政府體制，但是事實上他可能也發現了困難的地方。大致上差不多是這樣了。



## 附錄四 訪談逐字稿(L1)

訪談逐字稿—立法委員

受訪者代號：L1

地點：國會研究室

日期：2010.03.05

時間：14:30~15:00

記錄者：魏君如

---

問：委員我想請問一下，針對我通過的門檻，從 97 修憲過後將過去的三分之一門檻提升至二分之一，那麼這樣的改變您認為對於我國憲政體制的運作，包含少數政權時期跟多數政權時期分別會產生怎麼樣的一個影響？

L1 答：覆議在民主國家中吼，尤其實總統制國家，為了解決行政機關與立法機關衝突或僵局的一個機制，也是行政機關作為制衡立法機關多數專斷行為或是草率立法的一種重要的方式。而這個覆議制度他也正式為了維持這個政府他的一個政局的穩定而設計的。在 1997 年修憲之後拿掉了國家閣揆的同意權後，台灣的政體變成是一種改良式的雙首長制度，但這個實際上從實施以來，因為總統民選的關係，我們國家憲政運作明顯的偏向總統制，因為我們國家的總統他具有民意基礎，在憲法的規定上他有實權而無實責，然而行政院院長他實為總統的幕僚長跟政策的執行長，而在憲法的規範下，有廣泛行政權的行政院院長也必須要對立法院負責，但在這邊必須要注意的是，我國的行政院院長往往是沒有民意基礎的，也就是說他得職位來源往往是不具備民意基礎性的，只要獲得總統關愛即可被任命，那麼在這樣一個既有的情況下，我國憲政體系的權責不明與倒閣制度的無法有效制衡立法權，再加上目前我國總統是相對多數選舉而來，並非絕對多數選出，若維持三分之一加一即可通過覆議的話，就會出現沒有民意基礎的閣揆提出覆議，由沒有實際責任的總統核可。進一步的出現了一個以少數否決多數的一個狀況。那麼在之前我剛提到的倒閣制度的無法有效制衡立法權，是因為倒閣制度在我們國家當中，礙於許多制度因素、選舉因素以及政黨生態因素來說，倒閣其實是沒有辦法具體實踐的，因為即便倒閣了總統可以解散國會，解散國會後國會重組，總統依舊可以任命舊他所喜好的總理；這樣的因果循環下去對台灣的政治生態及憲政體制其實是一種傷害。接下來以台灣的政治現況來看，我國朝野對立嚴重，若以三分之一作為覆議成功與否的門檻，也只會徒增國家政局的不穩定性，也間接的助長少數政府的成立，這樣更會使覆議制度喪失要讓行政機關與立法機關相互制衡及穩定政局的意義和宗旨，所以我認為原先的三分之一這樣的門檻設立他其實是不符合民主國家多數治理的原則。

另外就是說在我國目前的憲政制度下，無論少數或多數執政，總統他其實都是擁

有絕對的主導權，所以在修憲後儘管提高了覆議門檻，在目前的憲政制度下，即便是少數政府執政，他也不會輕易的提出覆議，因為他們若提出覆議就必須要承擔覆議後所帶來的政治成本與失敗的後果。就算真的有提出了覆議案件，也必須要有多數的民意及過半數以上的國會席次作為支持的後盾，這樣的覆議案件才有辦法在國會中通過。因此目前的覆議門檻其實是對於我國政局穩定是有幫助的，基於這樣的一個門檻他更能夠讓行政機關去尊重國會所代表的多元民意，而並不是僅以執政者的立場作為單一的思考方向。那這樣一來的話他也能夠去促進行政機關與立法機關的互動，加強兩者之間的溝通與協調，讓國家的政策產出與推動能夠更順暢，也更貼近民意。

恩..在世界各國政府的實際運作中，畢竟少數政府並非常態，同時為了要求有效的運作，少數政府大多必須與其他政黨進行政策結盟，以便獲得國會多數的支持，絕對不會像是台灣過去陳水扁政府時期一樣，蓄意的去製造我們國家的朝野對立與衝突，讓政府處在更難做事的這樣子的一個情況，所以在台灣少數政府情況下的覆議，反而變成是製造行政、立法之間對立與衝突的一個政治工具，並不是像覆議制度他當初設立的宗旨一樣，是為了要作為解決僵局的機制了。

那當然，在多數政權執政的情況下，因為行政立法是屬於相同的政黨，他更能夠貫徹總統與行政機關的政策與意志，在決多數的情況之下，更沒有辦法利用少數來否決多數，同樣的也更能夠促進行政機關加強與國會的溝通，而在少數政府的時候就可能沒有辦法這麼容易的去貫徹一個政策。你看尤其是這次的美國牛肉進口事件來說，總統及行政機關他們是全面支持開放美國牛肉，行政單位連協議書都簽訂好了喔但是在多數政權執政的立法院，卻仍然遭受到否決，行政機關也不敢草率的利用覆議來翻案，這也是為什麼我剛說的不敢利用少數否決多數的一個結果呈現，在這樣的既定規範下，才能夠讓行政權更貼近民意、尊重國會的多數及維持政局的穩定，這是當初在提高覆議門檻時的一個初衷和想法。當然這樣的改變對於國家政局的穩定是有相當程度的幫助的。

問：那這樣的一個覆議門檻修改，您認為對於國家的政策產出會有怎麼樣的影響？他將會是有助於政策產出的嗎？又或者是說他會導致政策產出的延宕？

L1 答：恩就你所問的，當然這樣的更改，是因為覆議他需要更高的門檻，所以行政機關非必要他並不會輕易的動用到覆議，一旦動用覆議對於國家政策的產出他勢必會造成延宕的效果。因此行政機關他為了要讓政策順利的推展與溝通進而落實，那這樣的話他就必須要加強與立法的溝通與協調，但在這裡我們要注意的是協調的過程其實是需要時間的；不過相對的來說在這樣的一個協調過程中，國家他所產生出來的政策將會是更多元，因為協調與溝通會納入多元意見的參與，

也更能夠去貼近民意。

問：那就上面剛說的，您認為這樣的覆議制度門檻適合我們國家運作嗎？

L1 答：以實施的狀況來說的話，在我國憲政體制為改良式的雙首長制但實際是偏向總統制的情況下，這樣的門檻其實是比較符合政治現實的，也確實比較適合目前的憲政運作，尤其你看在立法院的運作，大多都是以協商來代替表決，能夠協商的就盡量去協商，非到不得已或者是說案件的爭議性太大，才會走入表決的程序來處理。因為大家都知道唯有協商那才可以兼顧到朝野的和諧與議事的順利。同樣的國會與政府部門，他們對於各項政策最好也應該要經過協調、折衷、妥協或者是提出新的替代方案，如此一來才能夠說讓整個政策可以更順利的執行。雖然可能執行的政策與執政者的意願會有所落差，但至少可以減少在少數政府時會遇到的衝突跟政治的對立與分化。

問：最後您認為我國當前的覆議制度在未來有沒有可稍做更改，讓我們國家整個憲政的運作更為穩定、政策產出的結果更為順暢？

L1 答：以目前的情況來看的話，機會是很小，但我認為在未來仍是有機會的，但先覺得條件是說，我們在修改覆議制度前，必須要先從政府的整個體制改革下手，因為在解決覆議問題或者是憲政體系中權責不明的問題前，我們必須要先解決因制度不明所產生的問題。簡單來說就是到底我們國家要採用總統制呢，還是內閣是，還是權責分明的雙首長制。台灣歷經兩次的政黨輪替，在現行的憲政體制下，行政跟立法他們的互動並沒有像法國那樣形成慣例。有人認為我們國家在未來應該要修憲確立「總統制」或「內閣制」，已解決憲政上所產生的僵局與問題；但也是有學者他說修憲若無正當性，將會造成社會的分裂。就這樣來說好了，我們回顧陳水扁執政的時期，少數政府他曾經任命國會多數黨人士擔任行政院院長，頗有法國的左右共治味道，但閣揆隨即因反對停建核四政策而下台，在後續的幾年階段中便開啟立法院衝突不斷的歷史。在 2008 年國民黨完成兩次政黨輪替後，民進黨卻不斷的以「立法局」諷刺國會多數政黨為政府背書的情況。但我看到的陳水扁過去執政的少數政府情況，在民國 93 年就提出修憲提案，但是修憲存乎總統一心，總統他必須要願意釋出部分的權力，我的想法是只要他願意修憲，我就會提案。以現階段來說，若要兼顧現實狀況，我覺得倒是可以嘗試朝向以漸進式內閣制的方向來走。我所謂的漸進式內閣他包括了一個民選的總統，但總統當選門檻必須將現在的相對多數改為向法國的絕對多數；這樣才可以代表真政的民意。立委呢他們可以兼任官吏，總統必須要到立法院去進行國情報告，並不是像現在的是由行政院院長到立法院進行國情報告：最後就是要恢復立法院對於行政院院長的同意權。不過第七屆立委剛開始時，國民黨黨團還掌握了超過三

分之四的席次，在當初的情況下是想要怎麼修憲就可以怎麼修憲：但經過前幾週的立委補選後，民進黨黨團他們已經掌握超過了四分之一的席位，現在的立法院已經不再是國民黨說了就算的，修憲的難度也相對提高。

問：那麼您所經歷過的覆議案件例如財政收支劃分法、公投法案跟 319 真相調查委員會中，這三個案件當時的政黨失態與政黨立場為何？那麼您對於該覆議後，執政黨所採取的手段包括持走入司法、訴諸民意等行為，以及覆議結果之後續影響有怎麼樣子的看法？

L1 答：這三次的覆議案表決都是發生在第五屆立委時期，當時也是國會政治生態最詭譎及多元的一屆，由於 2000 年的總統大選造成國民黨的分裂，形成泛藍親民黨的崛起，而且過去李登輝的勢力也形成了台聯黨，再加上新黨與無黨籍，使得民進黨成為國會最大黨有 87 席次，但仍未單獨過半，再加上台聯黨 13 席次，泛綠總共握有了 100 個席位，算是勉強過半，而無黨結盟有 12 席次，因此只要執政黨他能夠掌握了泛綠的票數，再與無黨派結盟，另外再策反幾席泛藍立委，尤其是我們所謂的本土派立委，覆議按通過的可能性就大大提升了，所以在當時所謂的覆議案的提出，有時根本不是憲政問題也不是解決政治僵局，反而是一種政治的操弄，讓覆議成為一種製造衝突與矛盾的手段與工具。因為陳水扁政府的盤算，覆議案不管過或不過對他們來說都是最有利的，怎麼說呢他們除了成功的製造了議題，也利用民粹抹黑及分化在野勢力，所以就算覆議不過以會用其他方式來杯葛，簡單來說你看每一次的覆議結果若不通過，他們就想辦法利用大法官解釋來釋憲，替自己找出路。

以 2002 年才智收支劃分法的覆議按來說，當時我是親民黨籍的立法委員，因為覆議案跨屆，所以第一次院會在進行完正副院長的選舉之後，隔幾天就馬上進行覆議案的處理，基本上親民黨及泛藍是支持新版的財劃法，就是馬英九版本的，當時評估泛藍國民黨團有 68 票，加上親民黨團 46 票，以及新黨立法委員吳成典、無黨籍立法委員陳文茜，扣掉院長主持議事一票至少可以掌握了 115 票，即有可擋下行政院所提出的覆議案；換句話說泛綠只要挖走 3 到 5 票，覆議案便能夠過關。但最後表決時只有 109 票，跑了 6 票，那這六票就是國民黨立委楊文欣、陳宏昌、曾蔡美佐以及新檔的吳成典；還有親民黨原住民立委林政二與林春德，因為跑了這六票結果讓這一次的覆議通過，這樣的結果其實我覺得說吼最主要的，他就是顯示出我們國家政黨的拘束力無法完全的凌駕來自選區的壓力，還有那些在台面上所看不到的一些台面下政治的運作與利益交換。那麼財劃法他的修正關乎於中央與地方的財政財源之爭，也是地方與中央的資源分配問題，各地方縣市在這樣的大餅劃分下當然都想要爭取越多對自己更有利的分配款，而當初新版財

劃法覆議的提議，一開始就是民進黨政府他們所要進行的政治運動訴求，一方面他們說財劃法會造成中央政府無法編列預算，以及地方政府補助款因受新財劃法挖東牆補西牆的預算排擠效應，會使的我們國家的財政更加吃緊，因此各地方派系都抹黑說台北市是為了自己的財政收入而讓其他縣市財政縮水，使其他縣市民眾對新版財劃法有所誤解，陷國民黨立委於不義，導致除北高兩市之外其他選區的立委面臨極大的壓力，在這樣的壓力下更想要藉由覆議案贏回立法院副院長在選舉的挫敗，同時完全中央集權又集錢的一個目的這樣。那像其他公投法拉 319 真相調查委員會的覆議案，因為不是民生法案跟選區也比較沒有直接關係，所以當時扁政府比較無法分化國民黨在立法院的力量及成功的政治操弄，至於覆議案的結果，就像我剛剛所提到的，每一個覆議不過的案子，民進黨他們都會傾向於利用大法官釋憲來解決紛爭，不然就是採用無賴抵抗的方式，像是公投覆議就是行憲以來，第一次覆議未過的案件，他卻提起大法官解釋最後大法官認定公投審議委員會的任命部分是有違憲的，所以立法院在後來才去修改修正整個公投的條文，那至於 319 真相調查委員會吼，到目前為止司法審查仍沒有一個很確切的結果，所謂正常的訴諸民意，走入司法我認為這都是比較傾向於正面的一個解決衝突的機制與結果，但是就過去少數政府所提出的覆議來看，我們可以看到在那個時候覆議最大的影響就是，政府他輸了還要在想盡辦法的去找其他的方式來解套、或者是說去杯葛，最後在找台階下，這樣的負面影響我覺得才是對我們的憲政體系造成最嚴重的負面戕害。恩大概就是這樣～

## 附錄五 訪談逐字稿(L2)

訪談逐字稿—立法副秘書長

受訪者代號：L2

地點：立法院

日期：2010.03.10 下午三點

時間：15:00~15:50

記錄者：魏君如

---

問：我國覆議制度通過的門檻，從 97 修憲前的三分之一提升至二分之一，那您認為說這樣的一個門檻的修正，對於我們國家的政治體系運作會產生怎樣的影響？

L2 答：那個如果以第一個關於你所說這個門檻的問題吼～在我們首先就會看到這個覆議制度的設計，那覆議制度的設計基本要意上當然就是行政對立法上的一個對抗吼～所以才會講說這是行政部門的武器，是對抗立法機關的一個武器。那在這樣的情況下這個設計的門檻當然就要高。歐所以在總統制裡面他交給的覆議制度權力就應該是這樣吼～所以我們這邊在原來的 97 修憲前是三分之二，這個門檻你這邊是寫提升嘛～那這樣講就是說你要寫是要從哪一個角度看，不然這樣將來你會混淆喔。那如果這個改成這樣的話，當然如果以整個兩院就是說從一致性政府來看的話，當然影響關係就不大，吼因為他一致性政府的他無所謂，他本來就是兩邊行政立法他都可以掌控的嘛，所以在爭議上就不是那麼大。我為什麼這樣講阿因為如果說他比較多數的話原來的三分之一跟現在的過半，對他來說影響都不多。那如果這個改成二分之一的話，又剛好碰到分立政府執政，那這個分立政府就顯然在這個運作上的影響就會比較多，所以我們可以從實務上的這個，就是我國實務上的這個來看，12 個例子中從 97 修憲以後的 5 個例子來看，一個例子恰好在修憲剛通過，那個案後來就我們從新再來是不是就沒有處理了。那真政的後面的這幾個案例來看，分立政府在少數執政的話，就顯然就很容易在額度上造成覆議制度讓國會可以維持他們原來的決議。所以你要一個政黨在國會要擁有三分之一的額度是比較容易的，那過半的話就是變成你在國會中就必須要去組成一個聯盟，才有辦法過半。因為你看現在這個半總統制度裡面就是必須要過半數你才有辦法組閣阿，所以這個你看這個就是少數政府他們比較容易會產生的影響。我的初步想法就大概是這樣。

問：那承接上面所說的這樣的門檻修改，對於我們國家政策產出的結果，會產生怎樣的影響？

L2 答：那第二個就是說這一個門檻更改，對政策產出會有怎麼樣的一個結果吼，你這邊是認為說政策產出的影響，就是一開始我要請教你的就是說你的政策 Policy 是從哪一個角度去看吼。所以我這邊大概有印了你要的那些案例的議程，讓你去參考。這三個案子你會發現到一個現象，除了公民投票法是行政部門提案，

那其他的兩個案件 319 真調會跟財政收支劃分法都是在野黨提案的。所以這個裡面他就變成說國會恩，就是說這個提案權阿就是你看這個關這個提案權就都是國會提出的而不是行政部門在提案阿，所以這一個裡面從產出來看吼，對以行政部門來看就是說，那就是說我的政策可能不是這樣阿，那你國會通過的東西我是不同意的阿，那你可能國會就三分之二通過了，那這樣子從角度來看，以我在執行政策的人來看吼，所以我們常講法律他是具體化的吼，所以從這一句話來看的話就會產生一個矛盾，就是我一直要跟你請教的地方，就我以行政部門來講，這是國會把我通過的政策產出，對我來說是不好的呀，所以說這會是延宕或者是有助於政策產出，我覺得比較有疑慮啦，所以你到時後在著墨的時候，可能要考慮，那個主題那個角度，你可能要在著墨很多，不然你將來口試的時候這個可能會被問到，因為你這個 Out Put 出來的東西到底對行政部門來講，這個政策不是我所要的國會只是共同參與而已阿，那國會就主導我的政策，在這個裡面就會造成說本來我在推行的東西變成說國會掌控，在少數政府時候就沒有辦法連貫阿，那那因為我們現在的提案權就是政府可以提案立法委員也可以提案，所以這個地方這個影響的面向來看的話，就是需要做一個修改。不然你這邊的話可能就會變成說很主觀的是有助於政策的產出，或者是說這個是叫做延宕。

問：那麼您覺得說這樣的修改適合我們國家的憲政運作嗎？

L2 答：那第三點就是這個覆議制度的門檻他是不是適合我們國家限制的運作，這個地方就是說，其實如果從總統制的角度來講，我個人是比較傾向這個。那如果我們現在的走向，我們將來的走向當然現在有人在推內閣制，在學界有一部份的人主張要內閣，那以目前的實況我們現在是偏像總統制，也不是你現在所看到憲法規範的半總統制，因為我們現在的很多配套的並不純然按照法國當時半總統制度的作法，所以也許亞洲國家大概，對於權威性的一個傳統不管哪一個人坐上那個位置不要說是前陳總統、或者是說現在的馬英九總統，任何一個人當上那個位置他當然都希望能夠掌控實權，就不會有什麼法國那一種政治文化所鑑定的那種左右共治的出現。吼所以你為發現到為什麼當時陳總統一上來的時候有人一直主張，國會多數的人應該組閣阿，那因為當時的修憲裡面有人的主張大概就有這個意思阿，可是法條中沒有明確寫出來，所以當最後要落實的時候就各說各話。可是當總統你還要組閣，他們就會說我們是人民選出來的阿就不會同意，所以後來那個時候還沒有選舉我總統是新民意，你國會是舊民意阿，後來在重新選了立法委員後，這邊的聯盟雖然台灣已經是多政黨的生態雖然民進黨是最大多數，但是以當時以藍綠的走向聯盟來看的話，藍的當然比綠的還要多阿，但他還是沒有組閣。所以這個裡面如果往偏向總統制的角度去設計，偏向總統制的角度設計那你要讓這個運作，整個運作能夠順暢，可能還是要恢復到原來憲法第 57 條的規定就是本來的三分之二會比較好一些，也比較適合。但是這個我要給你補充一些資料你看一下，你看這個半總統制裡面，因為現在很多新的國家都採用法國的憲法作為基礎，所以說比如說以我們的國情希望朝向總統制的方向去修改的話，

那回復原來憲法的原先的設計規定會比較好一些。這樣的話他國會跟行政部門之間就會比較會順暢，對立也比較不嚴重。

問：那我想問就是說，您認為我國當前的覆議制度在未來有沒有可能稍做更改，來讓國家的憲政運作更為穩定，然後讓政策產出之結果更為順暢？

L2 答：那第四個裡面就是說覆議制度他在未來有沒有可能稍做修改吼這一部份，我覺得這裡裡面要來說就是說，因為你的標題在有沒有可能修改吼，我在想憲法規定第 12 條你去看吼，因為 94 年我是在當時在修憲的情形來看，那時候是欲複決，複決當時的小黨一直抗爭的基本要領就是說，這個時候我們要修憲這個修憲定完以後，將來的修憲機會顯然是相當小。所以說有沒有在機會可以修改，我是存疑吼，但如果真的是說要改成我剛講的那個方式，如果要走向純總統制去配套的話，那當然改成三分之二，那如果吼我剛有講到如果你現在要在以半總統制的角度去看，那當然這個要讓他比較具有穩定性的話，我個人是比較傾向要去修改一些條文。就是你看喔那個波蘭憲法的第 122 條，我幫你做記號的地方你看看，因為在法國的制度跟波蘭不是完全一樣吼，因為他們有設立憲法委員會吼，這個法國的憲法第 61 條裡面，他們的憲法委員會，他們在還沒有公布之前他是可以先不執行，吼那所以你看波蘭憲法，他們在憲法 122 條的規定之下，就是他們的總統在簽署法律之前，可以將該法案送至憲法法院來仲裁其合憲性等等這些條文。我覺得若真得要朝向半總統制度修改的話，那我們的憲法條文在未來我想可以去朝向這樣的方向去走，在未公布之前還不會產生那麼大的紛爭時，讓行政立法都互相能夠在有一個在思考的機會，若真得再不行那我們再透過覆議來解決他，我覺得如果說朝向這樣的方式去走的話勒，比較不會去浪費到我們的行政資源，也不用一次就要去動員那麼多的人，或更進一步的去增加了兩黨他們更劇烈的對立與衝突。

問：那我想問就是說比較近期的覆議案例如：財政收支劃分法、公投法案、391 真相調查委員會，此三案件當時的政黨生態與政黨立場為何？那麼您對於該覆議結果(例如走入司法、訴諸民意等)之後續影響有何看法？

L2 答：當時的生態吼跟立場的情況，大概你後面都有寫，你從你寫的這邊看我幫你看一下吼，那我們從這邊你的資料來看，就是說每一案每一案來講，那第一案的財政收支來看，當時是由國民黨領導的，就是對於財政收支的劃分，我記得當時馬總統他當時當台北市長，他希望財政劃分法通過，但是當時已經政黨輪替了嘛行政部門是民進黨掌握，你舉的這三個案子都發生在分立政府，阿民進黨在國會都沒有過半數吼，所以當是這一個是國民黨提案，那國民黨提案當時呢為什麼提覆議呢我當時是比較訝異，因為那時候 93 年那個總預算被刪了幾百億，那覆議這一案裡面呢這一個為什麼會過呢？因為你看在分立政府，是藍軍聯盟是多數阿，那在多數的時候他這個成功是因為跨屆，你看看哪一個覆議按他是跨屆的？所以你看這個跨屆的時候你就會發現到國民黨跟親民黨在議題上，當然在這



個在大多數的會是相同立場，但對於某個議題像是財政收支劃分法他不是政治性的問題阿，所以這次就有空間阿，所以你現在看看在那時後的政黨生態，覆議是要前提過半，那距離這個過半當時民進黨差不了幾席次，這裡面所瞭解的是，你要瞭解這個前提的過半數，這一個會產生一個現象，就是現在的同意權就是要全體的過半阿，那這個過半就是他來出席，那如果他沒有來的話就代表什麼勒，就是不合作就是不要的情況嘛，那你看像現在的檢察長那種出席的過半，出席的過半就不一樣，出席的過半他不來的話可能對你是幫助阿，但是在國會裡面這個不是阿他不來的話就代表你你不要了，那所以這個案例上非常好的一個情況就是當中有兩位親民黨的立委，是被講收買是比較不好聽啦，就是他運作成功的原因就是，他讓藍軍分裂了，所以當時的這個背景上大概就是這樣，所當時他提覆議就是又把握可以成功，我是跟你這樣講，所以這個裡面的背景說國會在這個財政收支劃分的情況下，這一個政治的敏感性，當然其實政治立場，那我在講說這個案子以當時的生態來說，他並不是那麼敏感的議題，所以這個才有可能在少數政府他還可以運用他的資源來運作的這個空間。那我這樣講你瞭解？因為那兩位都是親民黨的，就這個情況那反過來你要看另外那兩個案例吼，公民投票跟319真相調查委員會，這個就是牽連到很大的政黨的背景議題，所以我給你的資料就是公民投票法他所通過的不是行政院送來的那個公投，所以你那個資料上可以看到他都是照國民黨跟親民黨所提的修正案，等依下你去看就可以看到這現象。所以在這個狀況之下當然，真正的行政院當然不能接受這樣產生出來的東西阿，所以他第一次透過覆議那覆議失敗後他要去聲請司法解釋，又去釋憲阿，所以我在講585解釋我在教書時就常說，立法調查權本來這個成立的真調會，他原本不該以這樣的權限那怎麼現在又突然擁有這樣龐大的權力勒？那相對的他不再這個地方，他我現在講的是319啦我講錯了，那這一個公投裡面阿他這一個情況下就是說他得公投覆議以後然後他又對這個公投不滿意他又去釋憲，那這個裡面在政黨審議委員會在當時的運作上，他就一直認為違憲他就不去執行阿，那這一個他又去操弄了你這裡所說的操弄民意，他是把他拿來變成一個法條，所以這裡面跟覆議的這個民意上後續的影響上，並沒有很大的關聯性。關聯性比較大的是我剛剛講的那個319真調會這個案例，這個釋憲以後他又大法官解釋以後他，我剛講的那個立法調查權他是給藍軍給國會好像看起來是給你一些東西，但相對他裡面弄得這一些東西有很多都是違憲尤其是他這個組織，所以後來這個319他走入司法以後他會去影響後面的一個實際的運作會比較大一些，就是說你因為他得解釋裡面你認為說哪些是違憲，違憲以後又去改了以後他還是不能接受阿，你如果要去寫的話那個319他被大法官認為是違憲，那後來國會他又針對違憲的部分又重新再修正，那修正後再組成真相調查委員會也是一樣，他不運作阿。因為他現在變成就是說國民黨的真相調查委員會民進黨他不理他阿，所以這一種現象裡面就會造成說調查出來的結果的這一個公信力，在外界上就變的比較不充足了。這個在憲政運作的體制上他影響的層面是非常大的。因為你一個由國家國會所通過法案所成立的委員會，他調查出來的結果因為在經過很多途徑的抹煞之

後，不論是覆議啦、大法官解釋拉還是訴諸民意的途徑，導致說他們調查的結果其實是不具威信的，且也會被很多輿論混淆。那另外我到是有另外一種思考，就是說覆議完以後又再去走釋憲，會不會產生製造很多的這個在整個國家來講會有更大的影響？既然你覆議都走完了一後，你又接著再去走大法官解釋，這個我所要思考的就是說，你既然行使覆議，覆議以後你應該依照憲法規定要遵守支持他，那你怎麼又突然不接受你又可以去聲請釋憲勒？阿現在申請釋憲不是行政部門去聲請釋憲，是你國會裡面你在國會是少數的人你自己用國會大法官審理案件法三分之一的門檻又拿去聲請釋憲。你在這邊失敗又經過覆議行政部門拿來覆議，你在這邊失敗後你又拿去聲請釋憲，這個裡面你會產生我剛所說的國會資源浪費阿。這個司法機關捲入這個行政機關兩者之間的風暴，這個是不是可以去做一個檢視呢？所以我才會去說如果從國家這個半總統制度的角度的憲法是不是從法國憲法裡面或者是捷克阿、這個波蘭阿都是第五共和憲法為一處所發展出的憲政體制。所以他們也是循著這一種方法去改變，如果你認為總統認為，你半總統制的總統認為國會的這個所通過的這些你認為就有違憲的話，那是不是會給他有一些聲請釋憲的機會？那如果釋憲了以後沒有那當然到了國會這邊就必須要去改，但你當時不認為這個是，你認為這些應該是可行的，那也代表說你大概也是可以接受國會他們所通過的政策或法案，那國會當然也就是在政策產出上就會比較順暢。也就是說你循著半總統制的角度去思考，這個你來給我這個就是去思考的一個問題，也是為什麼我拿波蘭憲法給你看的的原因，所以將來你一定要做一個結論阿，那你結論你必須要去跟人家有一個不同的想法這樣寫出來會比較有突破，別人會覺得這是一個新的面向一個新的想法這樣會比較好一點。後所以你可以去參考看看其他國家的，還有一本徐正戎的元照這本你可以去看一看，那裡面這是一個開端，那這個波蘭憲法是這個同事他跟我一起出去參訪，然後我讓他做的一個捷克憲法跟波蘭憲法做的一個比較，他也有登載國會月刊上，我幫你印了下來你比較好整理。

問：那就是我想問就是你剛第一點有提到說就是我們現在覆議的門檻，他對於分立政府的影響會比較大，那會造成一些負面的影響會比較大，那又在第四個說其實我們根本已經有很小的機會可以去修改憲法，那我們應該要怎麼樣去避免說分立政府他所產生的一些負面影響？

L2 答：如果說我們沒有辦法去做修憲，那當然我們要導入吼當時 97 修憲當時的情況，那當時的情況一般你可能會看的說文章裡面說，他就有仿照法國的左右共治去擬定。那法國的左右共治如果你是一個分立政府當時的角度上來看你在國會沒有多數的話，因為當時總統沒有辦法，因為都是直接民選嘛，你沒有民選的話你應該是不是要朝向國會所能接受的人選作為你的行政院院長，這樣的話在互動上是不是就不會產生那麼大的對立跟衝突。所以你會看到馬英九他這次在選總統的時候，他特別講了如果立法院他沒有過半的話那我一定會朝當時 97 修憲的精神，用國會多數所認同的人選作為行政院院長。但是這一個是理想阿，那 520

解是就是很明確的說了行政院院長他就是總統的幕僚長，那這個裡面就會產生矛盾，所以你要用人是你自己的人還是多數國會認同的人呢？那既然我當了總統以後那為什麼我自己的政黨的人都不能夠來組閣，會不會在實務上會產生壓力？這也是我們必須要去思考的一個問題。那如果你是問我的話，我是認為解決的方式如果總統是國會的多數黨派的話那就不會有問題阿，但你在少數政府的時候，當時我們都經歷過阿，那時候雙方之間阿因為我們很多政治上或者是政治性的問題上雙方的爭議相當大。那這樣就很容易會產生一種行政院跟國會產生那種互相不信任的情況，你看國會不通過阿我有提出但國會不通過那我沒有責任阿是他們國會自己不通過，那國會說你不來溝溝通阿？你要來溝通阿哪你都不來溝通那我就當然沒有辦法接受你的提案阿。那這個因為是比較像政治性的，那你看這個民生政策，向一般的民生法案就比較不會出現問題，因為每個立法委員他們的背後有不同的民意基礎且對於民生法案的需求也不會那麼的一致，那針對民生法案來說就比較不會產生矛盾跟爭議，那會出現問題的都是偏向政治性的法案，政治性的法案，就會參入了很多政黨色彩跟紛爭，這就已經不是是與否的問題了，才會你看像 NCC 阿打架打來打去的，中選會阿獨立機關他是很簡單的事情阿，為什麼阿因為當時總統選舉之間呢大家都要掌握那些單位，所以就變成政治性的法案上就會產生很大的爭議。這最主要也是和我們國家的政黨色彩阿政治立場跟意識型態有關聯。那大概就是這樣，你回去在仔細看一下我準備的資料，一該蠻詳細的希望對你會有幫助。

問：謝謝副秘書長！

## 附錄六 訪談逐字稿(L3)

訪談逐字稿—立法委員

受訪者代號：L3

地點：三葉蟲咖啡館

日期：2010.03.31

時間：16:00~17:00

記錄者：魏君如

L3 答：第一個問題，這個修改的背景吼大概有兩個，其實提到覆議門檻的其實少之又少，有一點突然。那為什麼也就是說當時立法院裡面在修憲之前討論到修憲門檻，大概找不太到，我記得我寫過一篇吼，在聯合晚報上好像不知道是聯合還中時晚報我忘了，那當時我的看法就是說，這個覆議阿，ㄟ這個覆議度當時張君勸把他擺進去，目的就是要讓這個行政權比較穩定，這是無可厚非啦，但是行政權比較穩定以後，你卻放進美國是的覆議制度，那他會產生一個跟其他立法院ㄟ行政院向立法院負責這個精神，我認為會產生根本性的矛盾。結果他不是向整個立法院負責，而是向三分之一的這個立法院負責，所以在這樣的一個情形下，這個向立法院負責的精神實踐就非常的薄弱。這個第一個是又沒有倒閣權的規定，第二個他甚至於ㄟ他倒閣權也是被修正過的，就是說這個立法院否決行政院的意見的時候，那麼行政院可以辭職也可以接受，那所以這個倒閣權等於是空的阿。然後再加上這個覆議權的話，那結果行政院向立法院負責的這個精神幾乎太稀薄。所以當時我根據這樣的想法我認為說覆議制度應當要改變。那至於一個立委不會牽動整個制度的改變，那關鍵我認為有兩個，第一個關鍵是李登輝，李登輝當時號稱民主先生，所以往民主的方向改革，基本上他得大方向是這裡，所以當他看到覆議的這個門檻被批評的時候，那麼我覺得他支持覆議門檻的改變這是一個很重要，會造成修改的一個很重要的原因。第二個原因是ㄟ這個要取消國會的同意權，那麼取消國會權的關鍵在這個，基本上是這個連戰你副總統要兼任閣揆到立法院，那麼被強力的杯葛。民進黨當然當時雖然是少數的黨，但這個作法相當標悍，那顯然這個後來大法官釋憲以認為這個是不恰當的，所以這個既然會被大法官解釋為不恰當的話，可見當時的氣氛民進黨是會受到一定的支持，所以人數雖然少，但是好幾次的很成功的把連戰擋在立法院之外，沒有辦法進到裡面接受同意權的行使，那所以在這樣的情況之下，李登輝對閣揆的產生很煩惱。然後呢我認為，所以他就整個希望往法國式的方式來調整，就是希望用法國的方式來解決這個問題。那表面上是為了幫連戰，但我認為李登輝也看到一個非常危險的現象，那這個現象相當程度是李登輝自己造出來的。就是他的民主化跟自由化的過程之中，那把原來在地方壟斷地方那個灰色地帶特權的那些地方派系引到中央，一方面就民主化我認為這個是很難避免的問題嘛，因為民主化不會全面改選當然是從地方派系出來選，你不可能去禁止地方派系出來選阿這是非常不切實際的。那所以地方派系當然出來選這是毫無問題的，更何況李登輝當時還有一個這個ㄟ還有一個很重要的考量，就是他要面對他在當總統的時候他要面對兩種挑戰，第

一種挑戰來自民進黨，在地方的競爭在地方競爭他沒有選擇的餘地，怎麼樣讓他地方派系成為候選人，第二個他面臨黨內的競爭，這個黨內的競爭就是主流與非主流的競爭。所以這個黨內的競爭來講，他就引進地方派系去跟這個「宮廷派」鬥爭，所以基本上他在這樣的情況之下。所以這個主客觀條件的湊合之下呢，那麼立法院迅速的黑金化，那在這個黑金化的過程之中，那麼黑金的立院在以前蔣經國時代曾經把十三兄弟都加以法辦，那這個都是地方派系結合財閥要掌控變成真正掌控國家大政，因為以前立法院是(樣凡)~~的國會嘛那這些人認為他不願意繼續做(樣凡)，他要結合財閥跟這個地方派系的力量，要實際上干政，所以就被修理了就被抓去關了。那這個第一次的黑金進入立法院被修理，那全面改選後就沒有辦法阻擋，我們很難想像說李登輝你為了要改革，就把這些具有黑金派系勢力的人全部都阻擋在立法院門外，我認為這個是非常不切實際的一種想法，馬英九也沒有做到阿。OK 那這個結果在後來到國民黨、親民黨跟新黨分別分裂出來以後，尤其那時候是新黨分裂出來以後，那麼有幾次立法院院長這個是不由國民黨能夠掌控都受到挑戰，那麼最重要的一次當然就是施明德要選院長那一次，那一次結果第一次投票差一票是這個陳水扁派系的張俊雄跑票，否則第一次投票贏了以後，第二次投票應當會贏。因為第一次沒有贏，所以原來這個觀望的人就靠到國民黨那邊去了，否則第一次如果贏的話那些觀望的人應當會過來才是；那這個立法院長就會變成是施明德了。但是這個吼又面臨到李登輝推動國會全面改選同樣的僵局，那就是說你怎麼贏到國會的呢？這個當時施明德結合的這個對象就是財閥，而且是形象不好的財閥，然後呢當然也免不了有一些黑金背景的立法委員，然後再加上民進黨還有新黨，那這樣的一個結合很詭異，最強調改革形象的兩個黨跟財團，跟名譽不好的財團，再加上黑金勢力結合，差一點就完成了國會的這個國會議長的改選，國會議長如果選了的話接下來的行政院長也跑不掉了。所以那個政黨的輪替會發生在 2000 前就是這樣，那這個把李登輝嚇壞了，那所以他要修憲拿掉同意權，那既然修憲要拿掉同意權他不能行政權已經夠強大啦還進一步的該拿的拿走不該拿的他也繼續要，所以只好放出否決權，關鍵就在這裡，那這樣的拿掉同意權，現在看起來如果沒有拿掉真得剛才的那個現象會發生，那個現象會發生那麼黑金操控地方議會，然後警察甚至檢調單位的這個現象大概在中央免不了翻版，換句話說地方這個警察局經常是由這個黑道掌控的，那會變成搞不好法務部長、檢查總長都是羅扶助的人馬，那所以是禍是福，這個當時的改革就是拿掉同意權是禍是福，從這個地方變成一個歷史公案。但是李登輝就把他改掉大概是這樣。

問：

那就是第二個我想問說，因為我們覆議的門檻從 97 修憲過後不是從原本的只要三分之二依舊可以通過覆議，但修改後變成要達到二分之一的門檻。

L3 答：

那他這個吼有兩個階段，第一個階段就是說在國民黨一黨獨大的時候，雖然有這個覆議案，有覆議的制度但是在 1990 年以前幾乎是沒有用到，我有整理過但你看我這糊塗我忘記帶來了，大概就是三、四次而已嘛，你應該有整理過，就是大約只有三、四次，在其中兩次在其中一半就不弄了就是不了了之，那有兩次有覆議案，那 90 年後大概三四次，那一次應當是停建核四，那停建核四立法院突然心血來潮，做了這樣的一個決議結果覆議成功。那麼這個 90 年代因為立法院生態的改變，所以短短的幾年間他覆議的次數就等於 90 年代以前三四十年累積起來那麼多件。但是還是不夠多啦才沒有幾次，像美國哇～一天到晚行使否決權，那根美國比起來其實是說連零頭都算不上阿，但是短短幾年之間突然用那麼多次，跟過去比起來已經算是很多了；那這個是 90 年代基本上那會突然比較多。雖然沒有多多少可是就是有比較多的原因基本上就是因為那時候的立法院在民主化以後已經跟過去不同了，會做出一些行政院沒有辦法接受的決議，所以變成需要它就是覆議案會突然之間比較增加。然後 2000 年又增加更多一點，大概增加如果照年度平均來看大概是一倍多。那這個最主要的原因是因政黨輪替的結果，立法院跟這個行政權是不同的政黨，所以他自然覆議會比較多。但是覆議的力量其實很薄弱，不對應該是說覆議權對行政權保護的力量很薄弱，理由就是二分之一嘛，二分之一行政院要否決成功是非常困難。然後恩～那只有一次成功的樣子。就是一次成功是嗎？

問：

對啊就是財政收支劃分法

L3 答：

對只有那一次成功，否則基本上都不成功，所以後來不成功的這個方式就會變成由大法官釋憲解決了好幾次，像真調會阿公投阿，這些就是覆議案不成功，然後透過大法官解釋，阿這個就變成一個很奇怪的方式阿，大法官變成替代了否決權，變成行政權的保障行政權穩定的一種途徑，這是非常怪的。然後這個產出對憲政體系運作的這個產生的影響，我認為呢不要可能未能只看覆議制度本身，而試看整個修憲改成法國是這個完整的所有的配套，來看才能夠去評價，那麼覆議案的改變以後的這個效應。那麼基本上在修憲的時候呢，幾乎整個民進黨甚至社會輿論都傾向行政權擴權，但當時我的看法相反。我的看法是相反的因此我有寫了幾篇，在那時後認為行政權擴權最兇的就是李鴻禧啦，跟好幾個憲法學者都出來這樣講，但我並沒有尊重學術權威，我說我認為他們的這個推測恐怕不對。我認為這樣的修憲以後行政權會大幅度的削弱，那行政權會削弱的理由就是說你要看如果出現行政立法僵局的時候，那麼行政部門跟立法部門他解決這個僵局的武器誰比較犀利誰比較多，那我的看法就是這個解決僵局的武器呢，那麼行政權方面非常薄弱，那麼總統制度他就是否決權，這個總統制的武器最殺手鐮就是否決權，這被拿掉了，然後喔就內閣制來講他得殺手鐮就是主動的解散權，那這個在

台灣也沒有台灣是被動的解散，這個武器也不犀利，一個犀利的武器被拿走了換來一個不犀利的武器，然後再接下來如果雙首長制的话那麼行政部門有很多犀利的武器阿，那就是公民投票，重大議案交付公民投票我們也沒有阿搞來搞去只剩下一個防禦性公投，就是涉及到主權的可是他並非一般的重大議案，所以這個法國是的這個總統的武器也沒有了，那麼法國是的武器還有一個，那其實這個是在憲法裡面一但立法機關用這個拖延立法的方式來進行對行政部門的抵制的時候，那麼他們的行政部門可以用行政命令，發佈行政命令的方式在得到總統的同意以後，那麼達到法律的效力，但這個手段很野蠻非常的野蠻。這個武器非常野蠻但是因為這個在憲法條文裡面寫的不夠清楚，其實這個是超級野蠻的武器這個我們當然也沒有。那麼再加上我們修憲以後呢，那麼變成法國式的，但是總統跟行政院之間這個變成兩個分開的機關，並不像法國式一樣總統主持部長會議，那麼總統一但主持部長會議的话，那意味著這個行政機關的整合是存在著一個有整合的機制在，在兩個有整合他來面對國會的時候會比較有效力，決策也會比較有效，在面對國會的時候也比較有力量。那我們總統跟行政院的政策也是要透過一些非正式管道來溝通，那所以他要整合兩個部門的效率就非常的不彰。在這樣的情況下總體來看，那麼行政部門決議的整合有瑕疵，他對付國會的這個憲政體系很薄弱，相對的呢國會他有倒閣權，但是這個倒閣權在台灣這個環境之下，出現了這個八年中間他隨時隨地倒閣都會成功卻不倒閣的，人類憲政史上的奇蹟，所以雖然非常犀利但是不敢用，因為他認為去倒閣取得政權固然很好，但我選一次花的錢太多划不來阿，所以在這種情況下創了人類的奇蹟，他可以倒閣成功卻不倒閣，所以這個武器雖然其實是很犀利，但是在台灣因為台灣的特殊政治環境所以變鈍了。那但是不管如何，他的這個決議權沒有問題，在法案預算這個決議權毫無問題，所以在這個八年中間造成了行政部門非常艱困的民進黨執政的非常艱困的結局。那麼大家以為那個存粹是政黨對立的結果，等到馬英九執政的時候，他發現美牛案件不是那麼好解決，那麼地治法也不是那麼好解決，美牛案淒慘阿變成國會主導，那所以這樣下來就可以見到，行政部門欠缺犀利的武器，遇到重大的議題的時候會變成國會主導，那所以你說覆議案覆議權我是覺的要把他放在一個完整的憲政架構裡面跟所有的行政立法出現僵局的時候，雙方的武器拿來做一個比較才可以衡量出他得影響到底有多大，那現在看起來非常大。那現在更麻煩的我覺得，如果不存粹把憲政問題擺在覆議權上面來看的话，那我們會覺得現在憲政體制的這個憲政的這個危機其實已經嚴重到難以想像。但是現在社會已經不把他當作一回事了。為什麼勒？因為修憲以後我們的整個憲政機制是不配套的，那這種不配套的方式有幾個呢？那就是說各個憲法機關之間他一旦產生僵局的時候，他最後解決的這個機制很不明確，然後總統跟行政院之間政策整合機制不明確、然後再來的話我們的這政黨體制跟憲政體制是不銜接的；所以這樣的情況在少數執政時期就更容易突顯政府運作的困境。為什麼說叫不銜接勒？像美國這個他以柔性政黨的方式，使這個政黨跟憲政的銜接變的不重要，但是現在有出了一點狀況，好像美國的政黨走向剛性化，所以這個歐巴馬看起來蠻淒慘的，那

但是這個在美國的歷史上他並非常態阿，所以基本上他的這個選舉制度不改的話，美國的柔性政黨的本質大概不太會變。他得初選制度會使他得要成為一個剛性政黨有相當大的困難，所以他因為是柔性政黨所以憲政體制跟政黨體制的整合就不會那麼的尖銳，或者並不是那麼的重要。那如果說是內閣制因為是剛性政黨，所以在這種情形下他勢必一定要是內造政黨，他才可以運作。那美國你不能說他是內造政黨阿因為他這個黨的決策到底在哪裡？不清楚阿吼，那但是內閣制的话，他勢必是一個內造政黨的方式他才有辦法運作，但是我們台灣現在是一個外造政黨，黨中央在一個憲政機關之外，沒有重疊也沒有整合，所以這一下來我們的憲政體制就黨派跟國會黨團跟內閣跟總統，那這幾個權力機構呢，他們之間都沒有整合機制，那這個沒有整合的機制再加上這個覆議權一個行政部門犀利的武器被拿掉了以後，我們就看到短短不只是在陳水扁的時代產生很多問題，而這個問題也到現在看起來更加的嚴重。尤其以前說因為少數政府所以出問題阿，但現在是多數政府阿，為什麼也繼續出問題。那這個問題就相當嚴重；而這個嚴重就是說短短一年之間我們看到整個權力決策的中心是不斷的在漂浮，那最早這個馬英九說他堅守雙首長制，因此呢沒有問題相當一段時間決策的重心就一直在內閣沒有問題，但是出了狀況以後有時後他用很奇怪的地方或方式去插手，比如說這個水災他自己叫消防署，這個很怪，那但是比較更怪的就是接下來換了閣揆以後美牛案發生，那決策中心變成國會，然後在接下來金浦聰回來之後，在地治法上決策中心又跑到金浦聰那裡，那到了這個王清峰的是事情發生之後決策中心又回到總統府，所以這個決策中心是漂浮不定的，全世界沒有這種現象阿。

問：所以這就代表說我們國家的憲政體制是非常紊亂的阿

L3 答：對阿～超級超超亂阿超亂的，那決策中心飄來飄去飄來飄去不知道在哪裡。

問：那所以說從那一次的憲改之後，對國家的政策產出是比較不利的嗎？

L3 答：不利阿，但是我認為他解決了一個問題，就是解決了黑金化的國會，ㄟ沒有這個方式的話，國會一定是黑金化的。ㄟ不是黑金化的國會拉就是一一定會變成黑金政權。國會已經相當黑金化了，那你內閣會被黑金掌控，他用這個來解決掉內閣不被黑金掌控，那他就大概解決了這個問題。

問：那所以整體來說那這樣的話，他只要說他得決策權沒有在同一個人的身上的話，那對於我們國家的政策產出會受到阻礙？

L3 答：他的政策產出不是阻礙的問題，就是政策的中心漂浮不定。那最後既然漂浮不定，所以政策的延續性跟政策需要的價值就會不存在，最後完全呢所有的決策就會是根據民粹來做決策吼。哪一個ㄟ誰的立場恰好跟當時當紅的民粹碰在一起，那誰就決策。

問：那所以你覺得說因為我們那一次的修憲然後覆議門檻有更改，他是從原本三



分之一改到二分之一，那這樣的門檻他適合我們國家的憲政運作嗎？

L3 答：我是覺得應當去討論整套的啦，你如果一整套我是覺得，我是認為如果要恢復原來的這個否決權那樣的方式，吼就是三分之二的門檻，那你馬上跟現在這個解散國會、倒閣這些制度是扞格不入。以前沒有解散國會你覆議至還說的過去，那現在也解散國會這樣的制度，又跟覆議一否決權的存在，挖那個不得了，那個權力一定會失衡阿，有犀利的這個否決權，那只有總統制有，那你居然還有倒閣權還得了，還解散權還得了阿？這不應該啦。所以我是覺得沒有辦法把這個覆議權孤立下來說現在要他還是不要他，我是覺得不能這樣看。要四者一起討論吼，就是說總統，一憲政好幾個配套，第一個配套就是選舉制度要跟憲政體制配套來考量，選舉制度就是說你如果就是繼續維持比例代表制的话那你就是剛性政党的意思，那剛性政党的意思恐怕就比较不适合总统制，会比较适合内阁制或者是勉强说是双首长制，尤其是内阁制他会比较适合。所以第一个考量是选举制度要跟宪政体制配套来做考量。那你如果是这个有覆议否决权那你就往总统制的方向去走，若你要往总统制的方向去走的话你就要让你的选举制度是会让柔性政党出现的一种选举制度。好那这个是选举制度要跟宪政体制配套这是第一个。那第二点呢就是说要进一步在宪政体制上面也要把覆议权摆在总统制、内阁制、或者是双首长制的这个完整配套里面去看他。

問：那如果說現在這樣的制度，就是覺得他已經在台灣已經不適用了嘛～

L3 答：很慘阿

對啊那如果說未來想要稍做更改的話可以讓我們的憲政運作更穩定的話有怎麼問：樣的方式嗎？

L3 答：我是覺得吼，恐怕除了修憲以外沒有別的方法。

問：那就是說若是要修憲的話應該要往那個方向去調整？

L3 答：我個人是比較朝向德國式的內閣制，那是根據一個理想運作一個比較理想性跟可行性雙重考量下的想法，然後可以偏向德國式。如果不考慮修憲的難度的話，因為修憲阿我認為是非常困難非常困難的，因為這個修成那樣的修憲門檻是非常不可能達到的，我講的難度不是修憲的門檻，而是你修憲一定要經過國會這一關，哪如果是這樣子的話，如果不是考慮的難度的話我會比較傾向日本式的內閣制，因為德國式有一個問題我是覺得如果在台灣發生我們恐怕會很難處理。那個就是說萬一像不久以前國會選完了以後，沒有明顯的國會多數黨，阿然後總理搞不出來怎麼辦？像德國他們會這這自由黨或者是社民黨組閣，或者是跟基民黨組閣，但是他們在選舉之前都會先談好，那部分沒有選勝是另外一個勝的話他就從新談，那德國就出狀況了，那那種狀況我看如果在台灣我會搞的沒完沒了，一定會搞的天翻地覆，所以我是覺得因此傾向日式，因為日本一選完之後組閣的難度比較低，那德國式在選完後他得組閣難度非常的高，那但是既然有這個瑕

疵，為什麼還主張德國式的內閣制呢？因為我認為既然是內閣制，那選舉的公平性就非常重要，因為國會選舉的公平性就非常重要。因為這個內閣制就是多數黨組閣嘛，那既然是多數黨組閣，個多數的意思就是他代表多數的民意，那多數的民意要能夠產生，票票等值的這個概念一定要被確立，否則會變成少數票選出多數的這個席次，那這樣內閣的精神就會搞的一塌糊塗，那這個票票不等值最明顯的例子就是金門馬祖阿九千票人口選一席，那台灣現在國會減半之後三十四萬人選一席，而這些原住民阿金門馬祖阿，依照他政黨政治的慣性，並不容易改，就像美國那樣的民主國家他一個州經常就是幾十年支持一個黨。向這次麻州突然選出一個共和黨的參議員，這是例外阿。一兩百年的第一次阿這個是例外，所以這個政黨有一個慣性在，因此我才會說這個票票等值是非常重要的。那不只是這個政黨的公平性的問題，地域也要公平阿。所以這個在日本阿修憲以前，他們有修憲阿改成單一選區之前，他們經常打憲法官司，就是因為自民黨在選區的劃分上，超過對方領域讓農村地區更多席次，那麼眾議院跟參議院也發生過很多次的憲法官司，那也被判違憲好多次，一直到這一次單一選區制度修改成功之後，有一併把這個選區的劃分設下最高不能夠超過一倍的原則。所以票票等值是民主政治的一個非常核心的這個精神，因此呢那個現在如果要採取內閣制的话，那麼他選區的公平性就非常重要；那在我看來呢要把馬祖這一席拿掉大概要搞革命才有辦法成功。國民黨也絕對不會讓，那只要他不讓你修憲就不要修了。所以在這種情形，那我認為為一的方是就是採取德國式的才夠解決，那這個德國式呢，在紐西蘭以前也經常為這個票票等值而吵翻天，一直到採取德國式之後，因位區域性的票票不等值，可以在全國的政黨上面得到平衡，所以他們的爭紛才結束。所以我是以為那麼採取德國式的來處理，德國式可以解決這個票票不等值的這個問題。那大概是這樣。

問：那因為現在向我們台灣阿要修憲其實是很困難的，因為修憲的門檻要四分之三，那如果說就是在這樣沒辦法修憲的情況下，行政立法他們又遇到衝突的話，有沒有什麼其他的方式可以解決？因為像你剛剛講的什麼覆議、解散國會阿那都是很不适合台灣的嘛，有沒有辦法向法國那樣建立起憲政慣例那種的方式或配套措施來解決？

L3 答：他的憲政慣例就是主動行使要求信任投票，最主要是指這個吧？閣揆上任的時候先主動要求信任投票，那這個其實就會使內閣制的精神更加強化，那既然是內閣制的精神更加強化的時候呢，我是覺得票票等值就很重要。但是我是覺得可以用這個來解決。但是這個憲政慣例我認為在台灣的一個政治環境中，是不會有憲政慣例的。你認為這樣的憲政環境會有憲政慣例嗎？法律都不用了，向我剛才講的馬總統兩年不到的時間，他的憲政運作，先是雙首長制，然後變成國會制度，然後變成總書記制，金浦聰變成總書記制。然後現在又變成總統制，入這樣的情況連馬英九這個老實的人他都變來變去，你怎麼樣去形成這個憲政慣例勒？我認為入在台灣這樣的一個地方，要期待憲政慣例入不透過法或者憲要尋

求憲政慣例是不太可能的。

問：那像就是你有經歷過好幾個覆議案，像核四、漢翔、財政收支劃分法、公民投票和 319 槍擊，那個時候的當時的政黨生態還有立場你還記得嗎？

L3 答：挖太久了，我記憶是很不好的我的歷史劇場是寫的好像很有記憶力，那個是假的，那是因為每個禮拜我都寫專欄，所以我的記憶是靠專欄，否則如果存粹靠記憶，我想根本沒辦法記得。

問：那像是有幾個案件他是覆議失敗，他又是走入司法申請大法官解釋或者是或者是訴諸民意的這樣的作法，對我們憲政的影響有什麼樣的看法？因為你覆議通過了理當就應該要遵守憲法條文所規範的內容去走，就是你要接受他，可是有一些案例就是向他們會申請大法官解釋。

L3 答：我是覺得吼申請大法官解釋，像真調會跟公投都失敗，覆議都是敗然厚走入司法程序，那我認為呢這是沒有辦法的，坦白講我是真的認為真調會是違憲的，不是因為政黨立場，但是我覺得他真的是違憲的，而且這個除了違憲之外，我認為他簡直荒唐，為什麼簡直荒唐呢？怎麼會有這個 319 會懷疑成那樣子呢？不合理阿，那個真的是已經為之瘋狂了，才會有那麼有一群瘋狂的人才會去想那真的是自導自演阿。為什麼呢？像那個法醫李昌玉就是從美國請來的那個，他說自導自演那個不太可能，那其實不必要他講阿，如果你稍微有看過 CIA 那個ㄟ電影或者是電視劇，你就會覺得太不可思議了，CIA 有那麼厲害，當然電視上他可以演成那麼厲害阿，但是實際上的 CIA 美國情報局，他多少次世界上最厲害的這樣的一個情報局他暗殺都不成功阿？暗殺都不成功了還要暗殺到那個人他不死只有受傷，這個 CIA 他保證是做不出來阿。那這個 CIA 的本事是世界上最強的，如果把我們的這個情報局跟特警人員跟 CIA 比，那根本菜鳥，他本是差到這麼多。那 CIA 說我們那個是自導自演太可笑了。這真的是我覺得是喪心病狂了，那他們說ㄟ那個打到為什麼不痛，這個也是毫無一點沒有當過兵的經驗阿，為什麼勒我這個地方被手榴彈炸過，不痛ㄟ。事後才會痛，為什麼勒因為他速度太快咻就過去了，就像雷射會痛嗎？雷射也不會痛阿是以後才會痛，雷射射的時候不會痛因為太快阿，很會打穿過去。那手榴彈他速度沒有子彈快，因為你看那個手榴彈沒辦法飛多遠阿但你看那子彈一打最少一千公尺兩千公尺，但是那個速度很快阿，所以他們當過兵至少當過兵受過槍傷的人一定會知道，那個就題外話。然後像公民投票....其實還有一個類似的申請釋憲的是 NCC，我認為吼我不太瞭解藍軍為什麼要幹到這種程度，因為在法理上我認為是一個很大的瑕疵，那社會我看也沒有多大的肯定，所以他搞過火啦，然後變成走入司法，那這個就是大家打爛仗然後只好走入司法，我認為是打爛仗啦。

問：就是讓司法來解決雙方的衝突

L3 答：ㄟ我認為真得就是打爛仗阿，那真調會那真的是太可笑了。真調會裡面

的職掌因為一個 319 槍擊案成立一個真調委員會，委員也用政黨比例任命，然後行使了非常強大的司法權，那這個當然是很怪阿怎麼可以這樣呢？

問：就整體來說今天這樣講下來，就是說我們國家整個憲政體制要從一個很大的架構去看說他到底那一塊出了問題...

L3 答：對你若只把覆議拿出來看，是可以這樣看，但是你除了看之外，你還要解決，那我認為就不能只看他，但是你說好現在覆議案這你單獨要看他的問題跟加以解決，那我認為這時候就要從配套看。

問：因為他當初把他拿來用時，是跟美國一樣就是貫徹美國的三分之二門檻，這樣的話其實對行政權來講是比較有幫助，可是後來修正後便持二分之一門檻，這樣其實他更削弱了行政權的力量。

L3 答：是，他是非常三分之二是非常大行政權非常的強大，那你變成二分之一的話那你這個覆議就是削弱，急速的削弱。不能說削弱就是你的行政權的武器就不見了。

問：所以其實台灣整個憲政運作狀態行政跟立法他不是處在一個非常平衡的狀態，他的權力是比較傾向於立法的。

L3 答：其實我認為我們台灣憲政運作的整個架構非常傾向於立法權，非常傾向國會。那但是又不是內閣制，我認為這個很危險；因為我們的權力傾向立法。當時我是這樣想，沒有錯你李登輝在修憲之後他還是強勢領導，陳水扁也強勢領導。但是我認為阿這個他們兩個還有可以強勢領導那是因為過去的憲政慣性，就是我們台灣以前是總統主導的憲政慣性。這個慣性會持續一段時間，但是這個慣性會受到制度的制約使你的慣性鈍化，那到美牛案，就是這個慣性徹底的鈍化掉了，因為那個是一個慣性是一個力量，那他沒有制度的支撐阿甚至他會跟制度相衝。那所以在修憲後的吼幾天我就有講過，我說看一看這個雙方的憲政體系會朝向國會的方向；權力就朝向國會的方向去。

問：那你剛說的專欄，是在立法院的那邊？

L3 答：立法院的那個檔案裡面可以找的到，我發表不只在專欄，但是大部分是在立法院的資料庫，我是寫在報紙上比較多但也有一兩篇半學術性的報告，但是不好找。那立法院應當找的到。

問：恩恩好那我回去再找找看。

L3 答：所以我當時就比較好幾個憲政體系，這個行政部門的武器太小，他只能夠靠慣性，慣性會漸漸的遲鈍化，那最後就會往國會的地方傾斜，那看起來雖然我們國家還沒有完全向國會傾斜，但是那個權力中心就會變的很漂浮不定，進而會去影響到我們國家政策產出，也就是說會有一個比較負面的影響。大概就是

這樣。

問：那我先把他切掉～謝謝你詳盡的回答。

## 附錄七 訪談逐字稿(L4)

訪談逐字稿—立法委員

受訪者代號：L4

地點：縣長辦公室

日期：2010.04.20

時間：14:00~14:30

記錄者：魏君如

---

問：您認為說我國覆議通過之門檻，自 97 修憲後將過往的行至部門需掌握三分之一提升至二分之一，那麼這樣的改變對於我國憲政體系的運作，也就是說在多數政權時期、少數政權時期這兩種情況之下，可能會產生怎麼樣的影響？

L4 答：恩針對你的問題，就我當時所經歷的一個背景吼，就是說在 97 年第四次修憲過後，為了配合行政院長改由總統任命，來避免就是說立法權難以制衡行政權，而進一步的將覆議門檻改為二分之一，但是阿這樣的更改，使得行政機關若要通過覆議案，就必須得要在立法院有二分之一加一的立委支持，我認為這樣的制度設計與更改，是一種傾向於立法權中心的覆議設計；那麼也就是說這樣的改變，他代表了我們國會僅需由保持原先通過的該法律之人數便可使行政機關臣服，也就是說國會當時是以多少席次通過了法案，只要在提覆議時那些原本同意通過了人不跑票，覆議案就鐵定不會通過，這樣的門檻更改他強化了立法權在國會之優勢，而若是原先的三分之一這樣的一個門檻，就變成說我們國會在通過一個法案時只需要二分之一以上的委員同意即可，若提出覆議卻要比當初同意委員的數字還要多才能夠維持原議決，那麼我就會說這樣的門檻他其實強化了行政權在國會的力量，削弱了立法權。因此換句話說，門檻的更改這對於少數政權時期而言，他們若須掌握國會二分之一加一才能夠通過覆議案來看，我個人是認為，這樣容易造成政權的不穩定性，同時也更容易造成立法機關與行政機關對抗情況。那麼換句話說，你看從過去十年來政權遞移，無論是民進黨 2000 年上台後八年，由於國會當中國親兩黨為多數黨，行政機關由民進黨執政，在此一時期可看出國會與中央政府產生權力拔河，不論是在法律案、民生法案，只要是具有高度政治性議題的政策，就很容易造成政策不容易貫徹，而使得政情極端處於動盪情勢。

問：那我想請問一下縣長，您認為這樣的門檻更改，對於我們國家的政策產出的結果，會有怎麼樣的影響？

L4 答：恩，針對這個問題，正如同我上面所提到的，對於中央政策的產出與輸入，更容易使的行政權限縮至可能的範疇之內，簡單來說就是如果我們的覆議設計是偏向於立法權為中心的話，我們行政權在行使或者是發展政策上的能力或者

是想要做的事情就很容易會被立法部門所牽制。換句話說，在立法權中心的設計的情況下，因為每個立法委員他們背後都有不同民意支持，有不同的民意需求，這樣一來就容易使得政策極容易根據短時間民意的變動而產生變化，使得原本行政機關規劃的政策良善美意，因受到立法機關的惡意杯葛，讓政策的產出根據立法院國會機關的牽制，而產生若干修正，甚至扭曲，使得政策容易產生不連貫性的狀態。換言之，如果說我們恩假若採用三分之二的門檻，那麼對於那些不正當的法律，要能使三分之二的國會議員都能接受，再加上總統的號召，這樣子來看，要產生像是上面所講的政策因為在立法院遭受惡意杯葛導致政策產出依據國會的意願來走的這樣的情況是比較不容易會發生的。反之若一個政策他不但必須要在議會中獲得三分之二立委的再支持，同時也要行政部門這邊同意，那麼在這種情況下所產出的政策我認為是比較穩定且正當的。再回到現在經 97 修憲後的門檻來看，自 97 修憲後將覆議門檻提升至二分之一，我覺得相對於三分之一來說，這是一種向立法權中心靠攏的制度設計，這樣的設計會受到很多外在因素的影響而導致對於我們國家的政策產出，造成極度不確定性與不連貫性的情況發生，因為我剛也說了民意他是一個變動性的東西，民意如月亮初一十五不一樣阿，如果我們國家的憲政設計是傾向於立法權為中心的話那麼，立法者他背後的民意就相當的重要，但這裡必須要強調的是每位立法委員他背後的民意基礎其實是懸殊落差很大的，所以就這樣的情況下看來我們國家立法院常出現的議事紛爭與衝突就不會很難理解了。這也就是我為什麼會認為二分之一制度設計的門檻他其實會導致我們國家政策在產出的不連貫或者是不確定性的原因之一。另外在回歸到民意基礎來看，這裡我有一個想法就是說我們國會他通過的一個法案必須要有一半立委的支持，也就是二分之一以上，那這樣如果說我們利用了三分之二這樣的門檻來否決掉行政院所送過來的覆議，這樣是不是更具備了民意的正當性？因為原本通過是二分之一阿，那這樣行政院若認為窒礙難行他再送過來要求我們重新審議，我們又以三分之二以上的人去否決了行政院所提的覆議，這樣看起來是不是比二分之一通過又以二分之一的人來否決行政院的覆議來的具有民意基礎？這是我個人的看法。畢竟我們立法院所有的委員都是人民選的，而國家的政客也是由人民選出來的，所以我個人是覺得說我們在做任何政策時都必須要以民意為一個考量的基礎。

問：那麼您認為這樣的一個制度門檻他合我們國家的憲政運作嗎？就是從 97 修憲後被修改過後的這個二分之一的門檻。

L4 答：「～這個二分之一的覆議制度門檻設計，其實是雙面刃，為什麼說他是雙面刃呢？一方面來說，長期來台灣處於年年選舉，如果國會都由執政黨掌握多

數，相對來說，覆議案成案更不易成功，這對於穩定政權有正向發展；那麼若由另一方面來看，若執政黨不能夠掌握國會多數，國會由反對黨掌握多數，這會讓政權極端不穩定，因為行政機關並無法與立法機關有效貫徹政策的輸出，使得政策輸出容易在半路而遭受到立法機關杯葛而夭折。所以說阿，換言之，一個制度他的設計，在短時間來看並非一定適於某一國家或某一特定地區，也就是說別的国家他可能半總統制度實施的很好阿但不一定代表若我們原封不動的把他拿到台灣來就是用，半總統制度法國實施的很好啊，若執政黨在國會中沒有辦法拿到多數時他們會依照憲政慣例而出現左右共治，但也不代表我們把法國半總統制度整個拿到台灣來用我們就可以實施的很順暢。我這邊是覺得說你看喔像我們台灣，憲法規範是一個樣那真正在做的又是一個樣。有誰是真正遵守了我們國家憲法規範下的一個憲政制度條文阿？你看馬英九他也是阿他說他要遵守憲政設計退居幕後，但真正發生事情事故的時候，若他還退居幕後我們國家的人民就會覺得說，那你是我選出來的我第一個想要找的就是總統呢？在情勢的逼迫下總統他勢必就得要出面了，但他這樣的作為其實是不符合我們國家的憲政規範的阿；不過也真得蠻無奈的啦。所以我覺得說一個國家他想要讓他的憲政運作穩定順暢，就必須要有一個真正在實踐制度的人，那這個人呢他就要不斷自行內化國家憲政設計的內涵，學習尊重體制設計、尊重憲政，有這樣的人之後，才能夠讓憲政更為良性發展。制度要跟實際實施的運作情況要相配合，如果你制度規範是一個模式，那你運作實施的人又用另外種方式來做，那我們國家的憲政發展永遠都會是一個四不像一個亂七八糟的體制。

問：那我想問的就是恩～您認為就是說阿我國當前的覆議制度在未來有沒有可能稍做更改，來讓國家的憲政運作更為穩定，政策產出之結果更為順暢？

L4 答：我們國家的覆議制度是在 1997 年通過修正，從原本的行政部門掌握三分之一的這樣的一個門檻，提升到必須要掌握二分之一以上的門檻，那在過去我國憲政發展也歷經過去二十多年來努力，我們國家的憲政制度雖然亂歸亂但是也已經慢慢的內化，我所謂的內化就是在陳水扁執政的那八年期間，我們國家的憲政體制已經有朝總統制為中心傾斜的狀況，那麼在短期間之內，以我的觀點來看不容易有更改的可能。而且阿目前執政權在國民黨，立院也由國民黨掌握多數，以現今情況下，沒有理由說執政黨會任意改變現階段的行政立法優勢，況且修憲工程繁大，你必須要掌握住很高的門檻才有辦法可以修憲阿，除了門檻之外你還必須要動員去宣導之類的，這樣就很容易造成民眾觀感的不佳，所以我是認為如果當今我們想到要修憲這樣的話，對於目前處於執政權優勢的國民黨而言是為負分，因此在這樣的一個階段而言，我認為是不大可能對於覆議制度有任意的更



改。

問：您所經歷過的覆議案例如財政收支劃分法、公民投票、319 槍真相調查會、及農漁會，這些案件當時的政黨生態與政黨立場為何？那麼您對於該覆議結果例如像是走入司法甚至是訴諸民意這些作法，他們對我們國家憲政運作的影響有何看法？

L4 答：你上面講的那幾個覆議案，都是在陳水扁 2000-2008 年擔任總統時發生的，在那個八年的期間我們可以看到的是朝野極端對抗，而再回到國會來看，當時的政黨生態，由於政黨意識型態的落差導致國民黨與民進黨在當時很多議題上會有極端對立的情況，那我們一般民眾通常都會說這些官員都只是為了反對而反對，那以當時的政黨生態來看，國親兩黨掌握國會多數，也就是說我們的泛藍勢力掌握了國會，那麼民進黨僅掌握了行政權，因此當行政權認為國會通過的法案窒礙難行時，便向國會提起覆議嘛，不過這些覆議案件當時在立院進行表決的時候，絕大多數是由黨團或是由中央黨部統籌決定政策投票方向。也就是說，在進行表決時的意見其實是以政黨型態來操做的，所以再針對重大的政治議題或者是敏感議題時，所有的立法委員他們其實是沒有辦法以個別的身份來表明立場。那麼這些覆議案結果，雖然某一程度表現出民意得流向，因為政黨他們需要選票嘛，所以我們也不單單說只是針對政黨的一些意識型態來做一個決策或決定，還必須要去研究當時的民意到底在哪裡，針對民意的聲音來做為一個政策的決定。但如果從另外的一個層面來看，這些覆議案件，我認為他們都只是政黨惡鬥下的犧牲品之產物，你看像是 319 或者是公投這些案子，有誰能說他不是因為政黨意識型態惡鬥所發展出來的政策呢？所以我覺得這些案件他們對於實質的制度內化，或者是覆議制度的正向發展是沒有任何的幫助的。因為都沒有辦法去跳脫出我們政黨的色彩與框架，那這樣對於我們國家憲政的運作其實也是沒有好處的。

## 附錄八 訪談逐字稿(L5)

訪談逐字稿—立法委員

受訪者代號：L5

地點：立法委員辦事處

日期：2010.04.16

時間：13:00~13:30

記錄者：魏君如

---

問：你還記得當時 97 修憲時在修改覆議制度門檻的背景嗎？或者是當時的一個情況？

L5 答：那這個有覆議制度，這個是什麼？覆議你指哪一種覆議

問：就是那個行政願他對立法院通過的法案阿，他們認為窒礙難行的時候可以由行政院院長向總統提請覆議，然後再由總統這邊通過後送立法院去覆議。然後行政院他們原本是只要掌握三分之一就可以讓覆議通過，但是在 97 修憲過後提升到二分之一。所以這個修改就是把這個覆議的門檻去提高。

L5 答：，這個覆議勒，他修正後他的門檻提高了以後，以前有倒閣阿現在沒有倒閣阿，新舊的制度最主要是差別在這裡。你只要送來立法院，行政院的法案送到立法院來立法院不同意，然後再提出覆議案，那以前你提覆議案立法院不通過立法院還可以有倒閣阿，但是現在的話如果覆議沒有過行政院他只需要接受。覆議案送過來阿，那如果立法院不同意的話，行政院他就必須要接受。阿以前是有倒閣阿現在沒有倒閣，就是這樣。最主要是那個行政院他必須要接受，然後就是，沒有倒閣。大概是這樣

問：那你決覺得說這樣的修改阿，像當時 2000 年到 2008 年是朝小野大的情況，那麼因為覆議就是說讓行政部門可以制衡立法院，避免行政院一直去執行立法院所通過而他們不想要執行的政策，那這樣的門檻修正對當時朝小野大會造成怎樣的影響？

L5 答：你說三分之一變成二分之一恩....因為當時民進黨在國會中沒有超過二分之一的席次嘛，那這樣的話就會變成立法院通過的法案可能不是執政黨所想要執行的，因此就可以透過覆議來讓立法院有個再思的機會。可是那如果說從三分之一變成二分之一代表覆議所需要掌握的門檻提高，也變的很難達成。所以在少數執政來看的話永遠試吃虧啦，我跟你講啦少數執政永遠吃虧阿，所以大部分的執政者就不會去選擇這個。因為覆議案只要一題出來如果沒有通過的話，那就等於沒有用。在民進黨執政時期有提過好多次覆議案，也只有財劃法覆議案那次有成功，吼財劃法覆議案是有成功的。那是動用到很長的依段時間要在處處去宣傳阿，然後還要去拉票阿什麼的，所以那時候因為那一次為什麼覆議案會成功最主要的，台北市和全台灣各地的委員討論有衝突，所以台北市是馬英九提的，馬英九他還

在當市長，那其他各縣市如果說台北市要多的話他們就會少阿，那所以那時候在那種狀況之下，拉票比較好拉。所以在所有覆議案件當中唯一成功的就是財劃法覆議案，就是游錫堃當行政院院長時候所經歷過的一個事情這樣。那時候我當立法院的總召阿，那拉票也是非常非常的困難，要去拉很多人的票，所以因為這個樣的二分之一的門檻，讓我們少數執政時期若想要去抗衡立法院時，產生了一種極大的困境。就這樣子

問：那你覺得他這樣的門檻更改，你剛有說對於執政者他們是處在一個比較不利的情況，那這樣相對於他們執政者想要推動的政策是不是就比較難在那樣的情況下產生？

L5 答：我這樣講好了，國會體制，正常來說都是國會體制、國會組織為優先為主導。在我們國家最後什麼事情他都歸到國會體制來啦。那現在國民黨在國會是多數執政政黨，所以他們要提覆議也會過，但是他們已經沒有提覆議的必要了，因為他們在立法院已經表決的時候他們本來就是多數，所以他們的黨團一定會照他們行政院的意思去做，阿結果伊攏嘛贏，阿就不需要覆議拉。對啊就是這樣子的阿，好那我們如果在國會是少數的時候，覆議就會很吃虧阿，因為多數執政在表決如果沒有輸然後又是按行政院的案例通過的話就沒有什麼覆議的可能性，因為我們在執政的時候是少數執政，所以才需要提出覆議，因為立法院他通過你不想採用的政策你要反彈阿，就要覆議。所以這種情形我是覺得在多數執政是不會產生覆議，但在少數執政的時候勒，就會出問題，執政者所想要推行的政策很容易救沒辦法產生出來，或者是說像公投那樣，我們只得到了一個防禦性公投，但這也不是我們原本所想要的東西。

問：那你覺得這樣門檻他適合我們國家的憲政發展嗎？因為從我們國家的憲法規範看下來是比較偏向雙首長制，可是其實我們權力的運作中心比較偏向於由國會主導。

L5 答：這個覆議制度的門檻吼，坦白講所謂我們憲政體制是雙首長制還是總統制，我們憲政體制裡面現在最大的爭議就是說我們到底是要走哪一種阿？所以我們必須要這個國家憲政體制要先定位清楚。況細要總統制阿細半總統制阿其實都不是。所以未來那個修憲應該是要乾脆改總統制或者是內閣制總是要有一個選擇，但是我們現在的憲法是四不像阿，所以這個覆議門檻在我們憲政體制上他的存在我覺得是沒有多大的影響，因為在少數執政的時候解決爭議的最後終結者還是在國會阿，是國會在實施阿，所以行政部門他提覆議在我們憲政體制的運作上其實已經沒有多大的意義了。這個門檻我覺得他對少數執政來說是一種恩怎麼說，因為沒有用阿你提覆議在國會是不會被同意的阿，但就多數執政來說他也不會用得到要採用覆議阿，所以在這邊我才會講說覆議的存在其實真得沒有什麼價值意義了。

問：那你覺得我們台灣比較適合走內閣制還是總統制阿？

L5 答：這是一個社會上很爭議的議題啦，當然我決必須要有一個人出來做決定，到底要內閣制還總統制阿，那如果選擇內閣制就不需要總統來執行啦，那這是一個台灣未來要面對一個最重要的議題。因為如果說改為單一選區兩票制以後，那個應該改為內閣制，而且要照德國照政黨比例，你國會改選的時候阿你如果拿到42 票，就在國會中拿42 票的席次，那台聯黨3 票他就拿3 票席次。照你得票的比例來決定你國會的席次，那這樣改成內閣制我覺得會比較好。

問：那當時有經歷過很多核四案件、財政收支劃分法、公投、319 真調會這些案件，那你有印象說當時的雙方兩黨他們的一個立場跟互動嗎？

L5 答：全部是吼政治，就是政治啦。核四吼他是大法官釋憲提出來了一吼沒有辦法認為停建核四就是違憲。財劃法有通過阿，那公投法、319 覆議他們都沒有通過。那這個覆議吼原則上都是顯現我們當時在執政的時候這些議題都是具有高度的政治性。高度的政治性跟政治爭議。你看像公投法319 真調會他們都算是高度政治阿。因為社會上就是政黨立場非常的分明，在國會中更是政黨立場的對決阿，那政黨立場的對覺得化，當時的政治生態中國會的多數就非常的重要，你看提這麼多次，我們只贏過一次而已阿。

問：所以就是說其實比較具有政治性的問題，會比一般民生法案要來的更容易製造衝突與對立嗎？

L5 答：恩就所有的爭議問題來說，幾乎都是具有政治色彩政治性的問題比較多，現在來說我們明天要表決的，像是民生法案阿因為政黨的政治立場不一樣，所以法案內容以及法案的立法意旨上面他本來就會有一個差異性在，就是有差異性所以才會說我們需要到國會裡面去表決，那就現在來看國民黨他們一定會贏阿，所以覆議根本用不到。少數執政才會用到覆議阿，多數執政永遠都用不到，因為我們人少阿，所以行政機關的法案在立法院不會過我們才要用覆議，向國民黨執政他們人這麼多所以他們中央所想要通過的法案在立法院一定會通過，所以他根本不必覆議。只有少數執政才會有覆議啦吼就這樣。

問：那如果說少數執政如果有覆議存在的必要的話，那你覺得修正前的行政部門掌握三分之一加一的席次比較好呢？還是修正過後的二分之一加一比較好？那一種會比較有力於少數執政他們在推動政策法案

L5 答：那個是不一樣，那個是不同的面向，舊的原本他有倒閣的設計阿，阿修改過後沒有倒閣的設計阿。阿他門檻不一樣是因為一個有倒閣一個沒倒閣阿。三分之一的時候是有倒閣的設計阿。

問：那有倒閣設計會不會讓說行政部門他們在提出政策或執行的時候會比較謹慎？

L5 答：對啊因為他那個門檻就比較高阿他三分之二阿他門檻比較高。阿新的只

要過半就好阿就二分之一。所以我說他那個設計上是不一樣的，一個是有倒閣跟沒倒閣。

問：那有倒閣跟沒倒閣對憲政運作會有什麼樣的影響勒？

L5 答：坦白講吼，執政者他們要對政策負責啦，那立法院最主要就是監督行政院嘛，憲政體制就是一個制衡的機制，那現在來講國會席次差異這麼大，不管你用什麼樣的憲政體制都沒有用阿，因為多數尊重少數啦，覆議的設計是這樣。那個設計已經變成空的了，那就要回到我們整個國會改選，選舉制度的改變。從大架構的制度來去改變，像你說單一選區兩票制，那你改選是兩票制你自己要去搭配一個適合的憲政制度阿，這樣才會一貫。再回到國會的架構來看，就必須要依照政黨比例來去分配你國會的席次，那政黨得票的比例和得到的席次應該要一致。這樣的話黨派席次間差異才不會太懸殊在差異不會太懸殊的情況下，你的覆議制度才有實施的意義阿；如果是兩黨比例很懸殊的時候，他那個覆議對小黨來說根本沒有幫助。這樣你瞭解嗎？

問：那最後就是說那覆議條文阿，他最後是說如果立法院的決議不論失敗或成功，行政院院長他都必須要接受，那像 319 跟公投後來又有聲請大法官解釋，那你覺得這樣的作法會對我們憲政運作產生怎麼樣的影響？

L5 答：大法官釋憲他是我們在整個運作中，最後的一到程序。若不是到不得已，我們不會輕易的去使用大法官釋憲。因為我覺得大法官他們也是有藍綠之分，都不是很中立啦。15 個大法官裡面馬英九任命了 10 個阿，那大法官釋憲要三分之二多數決，所以聲請大法官釋憲對我們憲政運作上的衝突跟紛爭並不會有太大的幫助。因為台灣並不像美國那樣司法很中立阿也沒有獨立超然阿，都會帶有一些政黨政治色彩。你看總統他要提名人選他會怎麼提？一定是提名聽你話的人阿，你不聽我的話我提名你，那以後是不是就麻煩？就這樣阿。所以這怎麼說呢，就是台灣的一個很特殊的政治環境啦。我們的政治藍綠對立很嚴重還有一些民眾的觀感問題。而且妥協政治在台灣也不是說非常的好，因為妥協是要靠政治實力，還也一些議事技巧阿跟議事運作，那這就是說你若想要有好的妥協政治，你在兩黨間都必須要很能夠吃得開阿，最主要的還是社會支持。如果說兩黨的法案它們之間的落差不會太大的話，當然就必須要去妥協，這可能就會是私底下的妥協或者是恩這就要看拿誰的意見多一點誰的少一點這樣。我的意思就是說政治他是一個具有意識型態的地方，所以在政治的運作當中一定要有妥協一定要有協商；不可能是要或不要的問題；而是說看你要妥協到怎麼樣的程度。另外就是說，國民黨即便是大黨，就算他得法案在國會中可以非常順利的通過，但如果他通過的法案和社會觀感、社會期待跟社會價值落差太大的時候，那他得政策就無效了阿；所以任何一個執政黨在推動政策時不僅要注重妥協協商，社會上的民意支持也是很重要的。安捏ㄟ賽媽？

問：恩好謝謝～打擾你時間了你趕快吃飯吧！

