

東海大學政治學系碩士論文

指導教授：邱師儀博士

The seal of Donghai University is a circular emblem with a scalloped outer edge. It features the university's name in Chinese characters '東海大學' at the top and '1955' at the bottom. In the center, there are three interlocking rings and a stylized figure. The text of the thesis title is overlaid on this seal.

半總統制框架下「國會立法總  
統化」之研究：  
以馬英九總統執政時期為例  
(2008-2012年)

碩士班研究生：潘柏諭

中華民國一百零四年十二月十日



# 摘要

論文首先說明半總統制的定義與要件，接著探討台灣半總統制的特色，包含行政立法關係、「國會立法總統化」概念以及總統所推動法案無法有效在立法院順利通過的因素等。

「國會立法總統化」概念，是探討馬總統所欲推動的法案在立法院中通過的程度，2008年時馬英九總統不但獲得過半選民支持，當時國民黨也在立法院選舉中勝出，擁有過半數的席次。雖然國民黨擁有「一致性政府」的優勢，理論上馬總統可以掌握立法院為國民黨多數的優勢來推動法案通過。但究竟在「一致性政府」之下，是否會致使馬總統所欲推動的法案更容易通過？在經驗層次上尚未經過進一步驗證。除此之外，本文也探究過去是否發生過國民黨立委不同意總統法案立場之情形？而馬總統兼任黨主席是否能讓其所支持法案順利通過？「總統國會制」下的行政院長，看似為總統的立法代理人，但事實上，行政院長是否總是跟著總統的立法理念走？皆為本論文的問題意識。論文大致發現「國會立法總統化」並未在總統國會制的台灣現狀之下具體展現，主要的原因除了總統無法直接在立院當中推動法案之外，行政院與總統之間的磨合也是關鍵因素，文中將依賴質與量研究方法觸及這些面向。

**關鍵字：**半總統制、國會立法總統化、一致性政府、總統國會制、同黨



# 目錄

第一章、前言 .....	1
第一節、研究動機與目的 .....	1
第二節、研究問題 .....	11
第三節、研究範圍與研究限制 .....	13
第四節、研究架構與章節安排 .....	17
第二章、文獻探討與回顧 .....	23
第一節、臺灣半總統制框架 .....	27
第二節、國會立法總統化 .....	32
第三節、總統推動法案成功與失敗因素 .....	40
第四節、小結 .....	44
第三章、研究設計與資料來源 .....	45
第一節、研究設計 .....	45
第二節、研究途徑與研究方法 .....	50
第三節、資料來源 .....	53
第四節、小結 .....	56
第四章、研究發現 .....	59
第一節、研究結果 .....	59
第二節、小結 .....	95
第五章、結論與建議 .....	105
參考書目 .....	133

# 表目次

表 4-1：各變項描述性統計.....	65
表 4-2：總統支持法案與法案進度交叉表 .....	69
表 4-3：行政院優先法案與法案進度交叉表 .....	69
表 4-4：歷年各變項描述性統計.....	75
表 4-4 (續)：歷年各變項描述性統計 .....	76
表 4-5：總統支持法案與行政院優先法案的重疊交叉分析 .....	79
表 4-6：歷年總統支持法案與行政院優先法案的重疊交叉分析 ..	79
表 4-7：總統兼任黨主席時總統支持法案的重疊率 .....	81

# 圖目次

圖 1-1、總統國會制架構圖 .....	5
圖 1-2：本論文研究架構圖 .....	17

# 附錄目次

附錄一、歷任立委席次比例.....	117
附錄二、馬總統歷年施政民調.....	121
附錄三、馬總統支持法案列表.....	123
附錄四、行政院優先法案列表.....	129
附錄五、總統支持法案與行政院優先法案重疊列表.....	131

# 第一章、前言

## 第一節、研究動機與目的

### 壹、何謂半總統制

半總統制在世界上是一個很普遍的憲政體制，而其數量也是與日俱增。探究半總統制的文獻有許多面向，本論文聚焦在國內半總統制文獻尚在發展中的面向：行政與立法關係。具體化來說，為總統所支持的法案在國會當中的審議情形。本節先進行半總統制的定義，再根據半總統制之定義來探討臺灣是否屬於半總統制？本論文會提到半總統制的問題意識，是欲探討臺灣的半總統制是偏向於「總統國會制」還是「總理總統制」？臺灣半總統制總統權力的大小？臺灣的總統是否有某種程度的立法影響權？以及總統在立法過程中所扮演的角色和影響力程度如何？

首先，探討半總統制定義與臺灣的半總統制，所謂的半總統制，根據法國政治學者杜瓦傑(Maurice Duverger)(1980)<sup>1</sup>的定義，半總統制是結合總統制與議會內閣制的概念，其要件包含如下：

---

<sup>1</sup>杜瓦傑(Maurice Duverger) (1980)對於半總統制提出的以下三項特徵：

一、共和國的總統由普選產生。

二、總統擁有相當的權力。

三、除總統外，存在有內閣總理和各部會首長，他們擁有行政權，且只要國會不表反對，就可以繼續做下去。

以上資料來源，請見以下文獻

Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol.8, No.2(1980), p. 166.

第一、有民選的總統，總統透過直接選舉的方式由一般公民選出。以臺灣為例，自 1996 年（民國 85 年）之後，總統的產生方式改由直接民選產生，故符合此一定義。

第二、總統具有一定影響力之權力，而非虛位元首，如果總統只是虛位元首的話，屬於內閣制，例如德國採用此憲政體制。以臺灣而言，總統具有任命行政院長與部會首長、解散立法院、主持國家安全會議與決定國家安全大政方針等權力，說明臺灣的總統具有一定影響力之權力<sup>23</sup>，故符合此一定義。

第三、就行政權面向來探討，除了總統主導大政之外，尚有行政部門及其最高長官擁有實權。臺灣的情況是，行政機關除了有民選的總統以外，尚有行政院與 29 個部會，且根據憲法第五十七條，「行政院必須要對國會負責」。由上述的半總統制定義可知，臺灣有關於半總統制的三個條件皆該當成立，故臺灣的憲政體制一般被認定是半總統制。

另外還有薩托利(Sartori) (1997)<sup>4</sup>對於半總統制之看法如下：

---

<sup>2</sup>關於行政院長人事命令權。根據憲法第四次增修條文第一條之規定：行政院院長由總統任命之，毋庸經立法院同意。

<sup>3</sup>陳宏銘，〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究〉，《東吳政治學報》，第 30 卷，第 2 期(2012)，頁 1-71。

<sup>4</sup>薩托利(Sartori)(1997)對於半總統制提出的以下五項特徵：

- 一、國家元首（總統）乃由普選產生，不論是直接或間接的，有固定的任期。
- 二、國家元首與總理分享行政權，因此形成一種雙重的權威機構，其三項界定標準如下列 3-5 點：
- 三、總統獨立於議會之外，但並非單獨或直接的賦予治理權，因此必須透過政府來傳送和貫徹其意志。
- 四、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（或二者兼而有之），並且在二者的任何一種情況下需要議會多數的支持。
- 五、在每一個行政部門組成單位確實具有潛在自主性之條件下，半總統制下的雙重權威結構允許行政權內部的各種平衡以及權力分布的變動性。

以上資料來源，請見以下文獻

Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd ed, (New York: New York University Press, 1997), pp. 130-131.

總統的產生方式與上一段相同，皆是由直接民選所產生。此外，另有提到其他的特徵，茲如下列所示：

第一、總統具有固定的任期：臺灣的總統最多可做二任，可以連任一次，一任為期 4 年，故臺灣的總統具有固定的任期。

第二、強調權力分立原則：總統與其內閣是獨立於議會之外的，並非像內閣制一樣，首相或部會首長是由國會議員所選出的，臺灣的總統、行政院長或其他部會首長並非由國會議員選出，而是總統與立委由個別選舉所產生；行政院長或其他部會首長是由總統直接任命所產生。此外，總統、行政院與立法院之間具有相互制衡的作用，故臺灣的憲政體制具備權力分立原則。

## 貳、半總統制類型

其次，Shugart 和 Gary(1992)<sup>5</sup>與 Shugart(1999)<sup>6</sup>指出半總統制共可分為二種類型，「總統國會制」為總理由總統任命，任命後，總理同時要對總統與國會負責，而不管總統所屬政黨在國會中為多數或少數政黨，此種情況通常總統會任命與自己意識形態相近的總理；總理為總統的幕僚長以及總統對其有相當影響力，臺灣為此種情形；「總理總統制」為總理由總統任命，任命後，總理只須對國會負責，此種情況通常總統會任命國會多數政黨擔任，縱使總統所屬政黨尚未在國會中過半，但因為總統會將權力讓給國會多數政黨，所以相較於「總統國會制」，總統的權力較小，例如法國半總統制之左右共治。

---

<sup>5</sup>Shugart, Matthew Soberg, and John M. Gary, *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge : Cambridge University Press, 1992), p. 260.

<sup>6</sup>Shugart, Matthew Soberg, "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy*, No. 10(1999), p. 57.

## 參、總統國會制特徵

再者，由 Shugart(2005)文獻<sup>7</sup>，來進一步說明「總統國會制」的特徵，如圖 1-1 所示：

第一、總統與國會的分權關係：總統與國會呈現行政與立法分權與制衡的關係。而儘管總統由民眾直接選出，但國會亦受選民所託，因此，國會議員是人民的代理人，而議員也勢必在乎選區利益。由此筆者推估，由於國會議員會先重視選區的想法與意見，而非總統主推的政策，因此縱使在「總統國會制」一致性政府之下，總統與執政黨議員之間也不見得完全合作。

第二、總統與總理的上下隸屬關係：總統對於總理擁有直接任命權與罷黜權，所以在「總統國會制」之下，總統與總理屬於上下隸屬關係，換言之，總理為總統的行政執行長。

---

<sup>7</sup>Shugart, Matthew Soberg, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns," *French Politics*, No.3(2005), pp. 323-351.

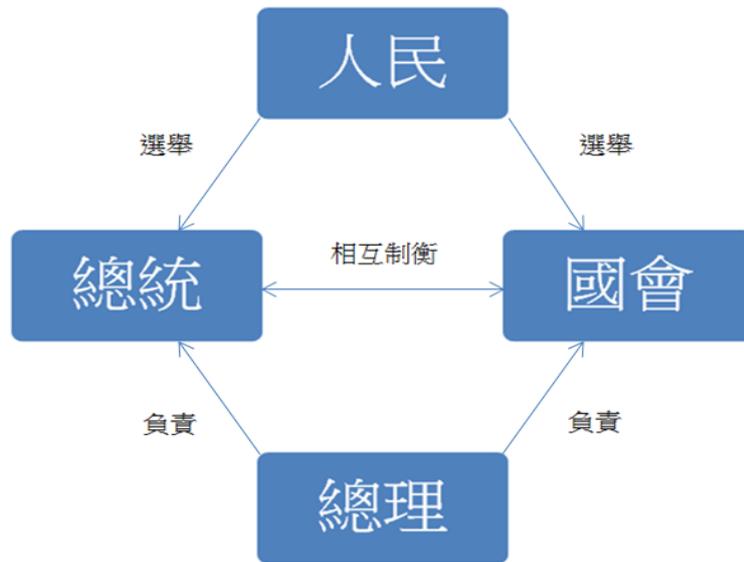


圖 1-1、總統國會制架構圖

資料來源：Shugart, Matthew Soberg, and John M. Gary, *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge : Cambridge University Press, 1992),p.150.

綜上所述，由杜瓦傑(Maurice Duverger)(1980)、薩托利(Sartori)(1997)、Shugart 和 Gary(1992)<sup>8</sup>文獻可知，由於臺灣憲政體制屬於總統國會制之半總統制，所以總統在立法院當中具有某種程度的立法影響權。

---

<sup>8</sup>Shugart, Matthew Soberg, and John M. Gary, *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge : Cambridge University Press, 1992),p.150.

## 肆、臺灣的行政立法關係

儘管臺灣的總統在立法過程中看似具有大的影響力，但 Shugart 和 Gary(1992)與陳宏銘(2014)<sup>9</sup>均指出，半總統制總統在國會中並無法案提案權與主持內閣會議權，必須要間接透過的行政院長推動總統自己本身所欲推動的法案，因此臺灣總統的權力可能不是外界所想像的大。同時，根據 Shugart(2005)文獻指出，「總統國會制」縱使在一致性政府之下，總統可能在立法過程運作中，難以施展其影響力，主要是由於總統國會制下總統與總理協同與國會（甚至是與執政黨立委）對抗的憲政本質所致。

其次，本文探討總統在國會中推動法案的因素與管道為何？總統在立法過程中對於立法院影響力大小？這些問題以「國會立法總統化」一詞貫穿論文成為主軸。所謂的「國會立法總統化」，是指國會立法在審查過程中，會受到總統偏好或意志的影響，國會立法過程會依照總統的偏好或意志去進行，一個完整「國會立法總統化」的結果，就是總統所支持或主推的法案在國會當中順利三讀通過。換言之，若總統支持法案通過率高的話，「國會立法總統化」程度高；若總統支持法案通過率低的話，「國會立法總統化」程度低，它是觀察行政與立法關係的重要指標，是衡量總統所支持的法案在國會中順利通過的程度所在。

事實上，「國會立法總統化」之理論概念，是借用美國類似文獻有關於美國總統制之「總統中心化」(centralization)概念，最早由 Rudalevige(2002)<sup>10</sup>所提出。所謂「總統中心化」(centralization)

---

<sup>9</sup>陳宏銘，〈總統如何推動法案？臺灣民選總統案例的研究〉，「2014年臺灣政治學年會暨當前全球民主實踐的再思考：困境、挑戰與突破」國際學術研討會，國立臺灣大學主辦，臺北(2014)，頁1-29。

<sup>10</sup> Rudalevige, Andrew, *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002).

意指從比較外圍與廣泛的行政官僚到總統行政辦公室，來直接統籌與推動總統所欲推動之法案。另外，總統中心化也包含了所有的行政官僚、部會首長由總統管理的意思。簡單來說，「國會立法總統化」，係指總統所主推的法案在國會中的通過程度。

臺灣為半總統制，而美國為總統制，雖然臺灣與美國在憲政體制上大不相同，但是由於諸多兩國行政與立法分立的特質，「總統中心化」(centralization)之概念仍可應用在本論文上面。如此的理論應用，原因如下：

第一、本論文提到「國會立法總統化」的動機是，「國會立法總統化」的概念來自於美國的總統制，因為美國總統制具有行政與立法分立的特徵，說明總統制是分權制衡概念。由於臺灣總統國會制的行政院長同時要對立法院與總統負責，有時亦可能出現分立政府的政府形態，和總統制一樣會有行政與立法分立的可能性，也就是臺灣總統國會制下的行政立法分權與美國總統制下的行政立法分權，有一定程度的類比性。

第二、馬英九總統二任所執政的任期皆為一致性政府，會研究一致性政府的動機已於前述提過，因為此時理當應是總統最有機會實踐「國會立法總統化」的時間點，而國會立法總統化當中也有提到一致性政府時期下總統法案通過效率較高的概念。

第三、行政院長與各部會首長皆由總統直接任命，而不需要經由立法院多數之同意。此外，行政院長與各部會首長皆由總統所指揮，理論上行政院長為總統的幕僚長。總之，總統應當可透過行政院長施展總統的立法影響力。而美國的國務卿定位正是總統的幕僚長。

再探討完「國會立法總統化」概念之後，緊接著要探討臺灣的行政與立法關係，本段注重在總統、行政院長與國民黨立委三者之間的關係，以下將分成三個層面分別加以說明之。

首先，探討總統與同黨立委之間的關係。有關於馬總統執政的時期，馬總統所屬政黨在 2008 年立委選舉的席次，一舉拿下了 81 席，高達七成的席次。再來，馬總統的所屬政黨在國會當中擁有過半數的席次，此政府形態稱為「一致性政府」。在歷任民選總統當中，除了馬總統執政的時期為「一致性政府」以外，而且也是執政黨立委席次最多的時候<sup>11</sup>。在一致性政府之下，縱使反對黨立委對於總統的法案時常杯葛，但因為反對黨立委在數量上不如執政黨立委，因此國民黨立委總可以「數人頭」來強行推動立法。同時，由於臺灣的政黨屬於具有黨紀的剛性政黨，所以執政黨立委應會同意總統的法案與意見，因此馬總統執政時期理當是最有機會見到「國會立法總統化」的發生。最後，於文獻探討與回顧中，根據 Key(1964)、Linz(1990)、Kirschke(2007)、林繼文(2009)、黃秀端(2003)、吳重禮(1998; 2002; 2005)、楊婉瑩(1998)、楊惟任(1998)、吳東欽(2008)與蘇子喬(2010)的文獻探討在分立政府與一致性政府的行政-立法關係情況。

儘管有上述文獻建議的方向，陳宏銘(2012)與陳宏銘和蔡榮祥(2012)<sup>12</sup>指出，縱使馬總統擁有「總統國會制」與「一致性政府」的優勢，總統仍然無法透過同黨立委使所欲推動法案在立法院中順利通過，同時，同黨立委也不見得會同意總統的法案與意見，他們認為連最有機會見到「國會立法總統化」的一致性政府時期總統的立法影響力都不見得施展地開來，因此，筆者假設：總統對於立法院之立法影響權有限，同時，「國會立法總統化」現象在臺灣半總統制難以具體表現。

<sup>11</sup>有關於第 7 屆各政黨立委席次，請詳見附錄一

<sup>12</sup>陳宏銘、蔡榮祥，〈總統國會制的一致政府與憲政運作：以馬英九總統第一任任期為例〉，《東吳政治學報》，第 30 卷，第 4 期(2012)，頁 122-124、136、158-160。

關於總統與行政院長關係，根據憲法第四次增修條文規定，行政院長是由總統直接任命自己屬意的人選擔任且不用經過立法院多數同意，且行政院長隨時都有被總統解職的壓力。探討總統與行政院長關係的動機是，因為臺灣總統不像總統制總統一樣可以「直接」<sup>13</sup>在國會中推動法案，而必須提請行政院長推動總統本身所欲推動的法案，或者總統也可以透過同黨立委來提案，但不管如何，本文關心總統不管透過哪一條管道，是否能使總統偏好的法案順利通過？如果能，為什麼？如果不能，又為什麼？

關於立委與行政院長關係，根據憲法第五十七條以及第四次增修條文第二項規定所說，立委對於行政院長具有倒閣權；行政院長得向總統提請解散國會，說明兩者之間具有制衡關係，因此使得立委與行政院長是和諧與不敢相互對抗的關係。回到「國會立法總統化」概念，假設總統是透過行政院長推動所欲推動之法案，因為立委與行政院長兩者具有制衡與和諧的關係，所以總統提請行政院長的話，總統偏好的法案較能順利通過。另外，本文也將探究行政院長扮演的角色，為總統的執行幕僚長？抑或是中立的行政官僚？

## 伍、動機與目的

綜上所述，本論文的研究動機與目的，總結如下：

第一、馬總統執政時期，除了是一致性政府以外，同時是歷任民選總統中，執政黨在國會中的席次是比例較高的時候，因此，於

---

<sup>13</sup>直接

意指美國總統不需要經由國務卿，而可以透過同黨立委主推總統本身所偏好的法案。

一開始筆者假設，此時是最有機會見到「國會立法總統化」的發生。

第二、然而，根據陳宏銘(2012)與陳宏銘和蔡榮祥(2012)指出，縱使在「一致性政府」之下，府會關係仍然有行政-立法僵局的問題存在，原因在於總統國會制運作下總統與總理之間、總統與國會之間的立法目標不一致，後續將於研究發現與結論部分進一步說明。

第三、在「總統國會制」底下，總統與總理為上下隸屬關係。因此行政院長理當會認同並且執行總統的政策偏好，據此，本論文欲了解行政院長是否勝任執行總統法案的工作？

## 第二節、研究問題

在討論完第一節的研究動機與目的之後，緊接著由廣而深地探討研究問題：

### 一、 臺灣的半總統制框架在憲政規範上的運作為何？實際運作上又為何？

有關於半總統制在我國憲政規範上的意涵，可分為下列二種層面探討：

根據憲法第四次增修條文第三條第一項以及第 35、36、37、38、39、43、40、42、44 條與第 58 條第二項規定，元首權與行政權是分立且權力分屬於總統與行政院長，進一步來說，總統擁有大政方針的權力；行政院長是最高行政長官。<sup>14</sup>雖然原本看似總統是一個擁有實質權力的總統，但於事實上，總統的權力受限於臺灣「總統國會制」的特有憲政制度設計，特別是總統某些權利必須要間接透過行政院長才能實行，因此總統的權力可能不是外界所想像的大。總之，憲政規範與實際運作有差距。

### 二、 在臺灣「一致性政府」的府會關係中，「國會立法總統化」程度如何？

本論文假設，即使總統擁有「一致性政府」與「總統國會制」的優勢，但總統主推法案在立法過程的影響力有限。其中的關鍵在於行政院長不見得有辦法推動總統支持的法案，因為這些法案可能本身就較難以推動，或者執政黨立委為了選區考量無法全力支持總統法案通過。

---

<sup>14</sup>李惠宗，〈第二十四章：總統〉、〈第二十五章：行政〉，《憲法要義》（臺北：元照出版有限公司，2006），頁 463-485。

### 三、 總統推動法案成功與失敗因素：

有關於總統對於施展國會立法影響力的管道，共有三種可能性，如下：

- (一) 總統可透過同黨立委
- (二) 總統無法透過同黨立委，但可透過兼任黨主席或者指揮行政院長等二種途徑
- (三) 總統無法透過上述三種管道

若研究結果是總統無法透過上述三種管道的話，會探究其失敗因素。此時即可說明，無論是國民黨立委或行政院長，也許他們都有自由的立法空間，而不會完全照總統的立法意旨走。

最後，本文的目的欲藉由實際的經驗證據中，運用「國會立法院圖書館」文獻找出量化與質性的資料，探究臺灣的「國會立法總統化」在立法過程中的程度。若「國會立法總統化」程度有限的話，本論文將列出這些因素。

## 第三節、研究範圍與研究限制

### 壹、研究範圍

從研究的國家數目開始談起，本論文僅研究臺灣的半總統制，儘管半總統制的國家數目眾多，但尚未談及與比較其他有半總統制的國家，僅僅研究國內半總統制個案，故屬於單一國家個案研究。單一國家個案研究的優點，包含不會無從比較優缺點，而不會受到外力環境因素的干擾，每個國家都有它們特有的憲政體制運作，而不是何種憲政體制好壞的概念。

本論文的研究範圍，包含總統與立委以及兩者之間的關係。總統的研究範圍，為馬總統第一任執政時期（第 12 任）。研究年份為 2008 年 5 月 20 日馬總統執政以來至 2012 年；而立委的研究範圍為第 7 屆，研究的年份也與總統一樣，故總統與立委的屆期與年份皆有重疊<sup>15</sup>。

本論文以文獻與立法院國會圖書館之資料為限，並利用量化數據來檢證「國會立法總統化」概念。有關於量化的優點，主要是能客觀地使用數據來檢證與研究，而不會受外力環境或主觀意識所影響。若有不足之處，會配合質性的方法來補強，例如在哪些類型的法案馬總統特別會支持？以及立委對於「馬總統支持法案」的態度之探究。

雖然說樣本數只有馬總統第一任執政時期，但研究此範圍還是有它的關鍵性意義，如下說明：

- 一、 因為馬總統執政時期的時間比較近，所以會比之前的資料來得更具有現代性，更有參考價值。

---

<sup>15</sup>請詳見附錄一

二、 會把馬總統第一任任內的所有法案蒐集齊全，無論馬總統支持與否皆會蒐集，再來是看法案究竟為誰所支持？為府院黨團、國民黨立委、行政院長或者總統透過兼任黨主席來支持？最後，會觀察總統所欲推動的法案是否有通過？若沒通過的話，看是在哪一個法案審理階段？具體來說，本文觀察總統傾向支持哪些法案類型？並且觀察這些總統支持法案類型的通過狀況？蒐集的範圍以「政府案」為主，政府案主要是由行政院或其他部會首長所提出的法案，但並不是所有政府案都是行政院優先法案。

三、 自第一次政黨輪替 2000 年以來，僅有馬總統執政時期的政府型態為一致性政府，此時理當應是馬總統在立法過程中最有影響力的時間點，因此本文可以藉由觀察這一段時間的總統立法通過率來觀察總統國會制當中總統是否有顯著的立法影響力？

## 貳、研究限制

國內有關於半總統制之文獻大多聚焦於憲政本體運作與黨政關係，鮮少有文獻去探討行政與立法關係，更不用說是「國會立法總統化」的概念，故對於「國會立法總統化」之相關資料取得有限，僅能以有關於行政與立法關係之文獻作為論文撰寫之起點。

其次，在 2000 年政黨輪替以來，由於僅有馬總統執政時間的所屬政黨在國會中掌握過半席次，又為一致性政府，而陳水扁總統執政時期，總統所屬的政黨在國會中未掌握過半席次<sup>16</sup>，由於筆者時間精力有限，無法收集到分立政府時期的資料，因此無法比較一致性與分立政府之間的府會關係，僅就馬總統執政時期來做深入探究。同時，馬總統執政時期的資料距離現在最近，相對上容易蒐集，依此研究軸線繼續發展的話，將來可以研究陳水扁總統甚至是李登輝總統執政的時期，並做跨時的比較。

再者，總統對於每一條法案的意見表達與發言不見得可以全盤蒐集到，有時候電視所播的總統談話也只是冰山之一角，並不是總統發言的全部，故筆者僅能由新聞網站的剪報資料來捕捉總統的發言，以結果論來論定總統的法案立場。

最後，本論文使用內容分析法，因為若要取得第一手的資料必須要「實地」觀察總統在各處的公開發言。同時，若要直接訪談總統或者立委，困難度皆很高，故本文不能使用的研究方法，包含質性訪談法、焦點訪談法與參與式觀察法<sup>17</sup>。然而，本論文使用內容分析法，包含用質性資料，來捕捉立委對於馬總統支持法案的態度，主要是藉由立法院公報當中記載的立委發言，或者是

---

<sup>16</sup>請詳見附錄一

<sup>17</sup>劉鶴群、林秀雲譯，Babbie 著，《社會科學研究方法》（臺北：新加坡商聖智學習亞洲私人有限公司臺灣分公司，2010），頁 450-470。

報章雜誌所載錄的總統發言，來進行強度與密度的質性分析。但研究方法主體是依賴量化分析。

## 第四節、研究架構與章節安排

### 壹、研究架構

依據第一章的重點，組織與架構安排（如圖 1-2）。本段說明「國會立法總統化」的立法運作過程，不論是總統或行政院所主推的法案，必須要經過國會這一關。再來，運用政府案通過率來衡量「國會立法總統化」程度。本論文假設「國會立法總統化」難以在臺灣半總統制之下成功展現，最後，探討其原因為何？



圖 1-2：本論文研究架構圖

資料來源：Rudalevige, Andrew, *Managing the President's Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002).

### 貳、章節安排

章節安排與摘要，就需要說明的部分，分述如下：

#### 第一章、前言

##### 第一節、研究動機與目的

說明探討本題目的理由。特別是說明研究馬總統第一任執政時期的動機。

## 第二節、研究問題

運用第一節的論述來簡單回答問題。說明學說理論與實務上運作的差異。

## 第三節、研究範圍與研究限制

於研究範圍部分，說明本論文的研究對象與研究時間點。

於研究限制部分，簡單說明無法使用的研究方法。

## 第四節、研究架構與章節安排

簡單說明本論文的大綱。

## 第二章、文獻探討與回顧

### 第一節、臺灣半總統制框架

簡單說明「臺灣半總統制」的架構與特色。

### 第二節、國會立法總統化

討論「國會立法總統化」的意義與由來。此外，簡單說明臺灣的府會關係狀況。

### 第三節、總統推動法案成功與失敗因素

簡單說明「國會立法總統化」程度有限的因素。

#### 第四節、小結

### 第三章、研究設計與資料來源

#### 第一節、研究設計

概念化與操作化「國會立法總統化」，並且提出自變項與依變項。

#### 第二節、研究途徑與研究方法

解釋論文所使用的研究方法，並說明理由。

#### 第三節、資料來源

說明蒐集資料的來源、過程與資料庫建構方式。

#### 第四節、小結

總結前面的論述，同時回應理論探究。

### 第四章、研究發現

除了前部分說明的理論架構之外，藉由統計結果進一步探討前面的研究問題，分述如下：

#### 一、簡述前面研究問題

將研究問題操作化，並提出預期回答。

## 二、量化統計部分

藉由統計來計算總統支持法案、行政院優先法案與總統兼任黨主席時的法案通過率，並說明難以通過與順利通過的法案類型。

## 三、國民黨立委反對馬總統主推法案的質性探究

在難以通過的法案類型中蒐集立委的發言資料，來捕捉立委（特別是國民黨立委）對於馬總統支持法案的態度，如果研究結果發現國民黨立委對於馬總統所支持法案的態度呈現中立或反對的話，即可說明就算在一致性政府之下的府會關係仍不和諧。另外，說明總統法案無法順利通過的理由，並且討論特定類型的總統法案不易通過的原因。

## 四、小結

說明立委、行政院長與部會首長對於馬總統支持法案的態度。另外，如果馬總統所偏好的政策無法獲得他們所支持的話，會說明其理由。

## 第五章、結論與建議

### 一、研究發現

藉由筆者的研究發現與陳宏銘(2012)以及蔡榮祥與陳宏銘(2012)的文獻之間的對話，來探究臺灣「總統國會制」與「一致性政府」之下的府會關係，對我國憲政運作有何啟示？

## 二、政策建議

從臺灣「總統國會制」的制度規範不足為出發點，提出對於制度面與政治人物行為面的具體建議。

## 三、研究限制

本文對於「總統國會制下的府會關係」算是初步的探究，將說明需要補足之處。

## 四、將來研究方向

藉由研究限制不足之處來補強，為「一致性政府」的府會關係做出深入的研究與貢獻。



## 第二章、文獻探討與回顧

雖然半總統制之研究汗牛充棟，但是有關於行政與立法關係之研究並不多，大部分有關於半總統制之文獻僅在處理憲政體制本質與黨政關係，此部分先從半總統制定義與臺灣的半總統制開始談起。杜瓦傑(Maurice Duverger)(1980)、薩托利(Sartori)(1997)、Shugart 和 Gary(1992:150)、陳宏銘(2012;2014)、林繼文(1998)<sup>18</sup>、郝培芝(2010)<sup>19</sup>、沈有忠<sup>20</sup>與吳玉山<sup>21</sup>與 Rudalevige(2002)的文獻定義半總統制，並且進一步探究臺灣的總統國會制，以及評估臺灣總統在各面向的權力。而所謂總統權力大小的界定方式，乃指總

---

<sup>18</sup>林繼文，〈半總統制下的三角政治均衡〉，「政治制度:理論與現實」學術研討會，中央研究院主辦，臺北(1998)，頁 65-116。

<sup>19</sup>郝培芝，〈法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析〉，《問題與研究》，第 49 卷，第 2 期(2010)，頁 68-70、89。

<sup>20</sup>沈有忠，〈制度制約下的行政立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學論叢》，第 23 期(2005)，頁 27-60。

沈有忠，〈半總統制下的行政首長選擇：制度與理性結構的分析〉，《政治學報》，第 42 期(2006)，頁 189-219。

沈有忠，收錄於吳重禮、吳玉山（主編），〈制度制約下的行政立法關係：以我國九七憲改後憲改運作為例〉，《憲政改革——背景、運作與影響》（臺北：五南，2006），頁 176-179。

沈有忠，〈半總統制的崩潰、延續與轉型：威瑪共和與芬蘭的憲政比較〉，《問題與研究》，第 49 卷，第 2 期(2010)，頁 99-130。

沈有忠，〈半總統制下行政體系二元化之內涵〉，《政治科學論叢》，第 47 期(2011)，頁 68-70、89。

沈有忠，〈半總統制不同政府類型下的二元行政關係-臺灣與羅馬尼亞的比較研究〉，《臺灣民主季刊》，第 11 卷，第 3 期(2014)，頁 41。

楊中立，〈雙首長制的理論、制度與台灣經驗〉，「二次政黨輪替與台灣民主的再深化：理論、制度與經驗」學術研討會，中國文化大學政治學系主辦，臺北(2008)，1-36。

賴競民，〈運作與限制：半總統制下總統權力擺盪之研究—國會政治與政黨政治之思考脈絡〉，「東海東吳論壇」學術研討會，東海大學政治學系主辦，臺中(2013)。

<sup>21</sup>吳玉山，收錄於吳重禮、吳玉山（主編），〈政權的合法性與憲政改模式：比較台灣與歐洲後共產新興民主國家〉，《憲政改革——背景、運作與影響》（臺北：五南，2006），頁 29-62。

吳玉山，《俄羅斯轉型 1992-1999》（臺北：五南，2000），頁 92。

包淳亮，〈共黨國家二元領導體制之研究——蘇聯與中共個案分析〉，博士論文，國立政治大學東亞研究所(2004)，頁 2-6、19-25。

吳玉山，〈政權合法性與憲政改模式：比較台灣與歐洲後共產新興民主國家〉，「從制度變遷看憲政改革—背景、程序與影響」學術研討會，中央研究院主辦，臺北(2005)，頁 1-20。

吳玉山，〈論述「半總統制與民主」〉，《政治科學論叢》，第 47 期(2011a)。

吳玉山，〈半總統制全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》，第 47 期(2011b)，1-32。

另外，請見以下網路連結：

美麗島電子報，<http://www.my-formosa.com/article.aspx?cid=5&id=72868>，瀏覽日期：2015.1.7。

統在立法過程運作中的影響力程度，以及總統對於行政院長的掌控能力。然而，部分零星關於行政立法關係的半總統制研究，藉由推演的方式回答本論文聚焦的問題，例如陳宏銘(2009；2012；2014)<sup>22</sup>處理在半總統制框架下，討論行政與立法互動為何？總統所欲推動法案可否在立法院中順利通過等問題。同時，筆者從 Shugart 和 Gary(1992：150)與陳宏銘(2014)的理論架構出發，探究總統推動法案的成功與失敗因素。

關於行政立法關係，探討的範疇，包含總統與同黨立委、總統與行政院長以及國民黨立委與行政院長三者之間的關係。其中以總統與同黨立委為出發點，根據 Key(1964)<sup>23</sup>、Linz(1990)<sup>24</sup>、Kirschke(2007)<sup>25</sup>、林繼文(2009)<sup>26</sup>、黃秀端(2003)<sup>27</sup>、吳重禮<sup>28</sup>(1998；2002；2005)、楊婉瑩<sup>29</sup>(1998)、楊惟任<sup>30</sup>(1998)、吳東欽<sup>31</sup>(2008)、盛杏媛(2003)<sup>32</sup>、彭錦鵬(2001)<sup>33</sup>、盧瑞鍾(1995)<sup>34</sup>與蘇子喬(2010)<sup>35</sup>

<sup>22</sup>陳宏銘，〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉，《政治科學論叢》，第41期(2009)，頁1-56。

<sup>23</sup> Key, Valdimer Orlando, *Politics, Parties, and Pressure Groups, 5th edition.* (New York: Crowell Press, 1964).

<sup>24</sup> Linz, Juan, "The Virtues of Parliamentarism," *Journal of Democracy*, Vol.1, No.4(1990), pp. 84-91.

<sup>25</sup> Kirschke, Linda, "Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States," *Comparative Political Studies*, Vol.40, No.11(2007), pp. 1372-1394.

<sup>26</sup>林繼文，〈共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較〉，《東吳政治學報》，第27卷，第1期(2009)，頁1-51。

<sup>27</sup>黃秀端，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第7卷，第2期(2003)，頁3-49。

<sup>28</sup>吳重禮，〈美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析〉，《政治科學論叢》，第9期(1998)，頁61-90。

吳重禮，〈美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策為例〉，《歐美研究》，第32卷，第2期(2002)，頁271-316。

吳重禮，〈憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啟示〉，《「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會》，第45卷，第3期(2005)，頁133-166。

<sup>29</sup>楊婉瑩，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突-以第四屆立法院為例〉，《東吳政治學報》，第16期(2003)，頁49。

<sup>30</sup>楊惟任，〈內閣制修憲可行性之分析〉，《國會》，第41卷，第2期(2013)，頁40。

<sup>31</sup>吳東欽，〈從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響〉，《臺灣民主季刊》，第5卷，第3期(2008)，頁71-120。

<sup>32</sup>盛杏媛，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，第7卷，第2期(2003)，頁84。

<sup>33</sup>彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第14期(2001)，頁81-97。

<sup>34</sup>盧瑞鍾，〈總統制與內閣制優缺點之比較〉，《政治科學論叢》，第6期(1995)，頁1-23。

<sup>35</sup>蘇子喬，〈憲政體制與選舉制度的配套思考〉，《政治科學論叢》，第44期(2010)，頁39-42、54-59。

的文獻，探討在一致性政府與總統國會制優勢之下，是否能解決「政策滯塞」、「停頓」、「缺乏效率」、「行政與立法部門僵局」、「議事阻撓」與「行政權內部衝突」等分立政府所產生的負面問題？

而 Rudalevige(2002)提出「國會立法總統化」概念，此概念為美國總統制下「國會中心化」之理論起始。國內的盛杏媛(2014a；2014b)<sup>36</sup>的文獻，主要處理選舉制度改變以及席次減半之後對於立委與總統之間的影响。

而在 Thomas 等人(1994)<sup>37</sup>、Kernell(1987)<sup>38</sup>、Neustadt(1960)<sup>39</sup>、Covington 等人(1995)<sup>40</sup>、Collier 和 Sullivan(1995)<sup>41</sup>、Bond 和 Fleisher(1991；1996)<sup>42</sup>、Lebo 和 Andrew(1996)<sup>43</sup>、Edwards(1985；1989)<sup>44</sup>與 Gibbs, Christine(2009)<sup>45</sup>的文獻，主要是在處理總統對於

---

<sup>36</sup> 盛杏媛，〈選制變革前後立委提案的持續與變遷：一個探索性的研究〉，《台灣政治學刊》，第 18 卷，第 1 期(2014a)，頁 72-127。

盛杏媛，〈再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較〉，《東吳政治學報》，第 32 卷，第 2 期(2014b)，頁 65-116。

<sup>37</sup> Thomas, Norman C., and Joseph August Pika, *The Politics of the Presidency*. (Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc, 1994).

<sup>38</sup> Kernell, Samuel, "Going Public: New Strategies of Presidential Leadership," *The Journal of Politics*, Vol.49, No.3(1987), pp.905-908.

<sup>39</sup> Neustadt, Richard Elliott, "Presidential Power: The Politics of Leadership," *The Journal of Politics*, Vol.23, No.1(1960), pp. 146-147.

<sup>40</sup> Covington, Cary R., J. Mark Wrighton and Rhonda S. Kinney, "A "Presidency-Augmented" Model of Presidential Success on House Roll Call Votes," *American Journal of Political Science*, Vol.39, No.4(1995), pp.1001-1024.

<sup>41</sup> Collier, Kenneth and Terry Sullivan, "New Evidence Undercutting the Linkage of Approval with Presidential Support and Influence," *The Journal of Politics*, Vol.57, No.1(1995), pp.197-209.

<sup>42</sup> Bond, Jon R. and Richard Fleisher, "The President in the Legislative Arena," *Political Science Quarterly*, Vol.106, No.3(1991), pp.543-544.

Bond, Jon R. and Richard Fleisher, "The President in a More Partisan Legislative Arena," *Political Research Quarterly*, No.49(1996), pp.729-748.

<sup>43</sup> Lebo, Matthew J. and Andrew J. O'Geen, "The President's Role in the Partisan Congressional Arena," *The Journal of Politics*, Vol.73, No.3(2011), pp. 718-734.

<sup>44</sup> Edwards, George C. III, "Measuring Presidential Success in Congress: Alternative Approaches," *The Journal of Politics*, Vol.47, No.2(1985), pp.667-685.

Edwards, George C. III, "At the Margins: Presidential Leadership of Congress," *The Journal of Politics*, Vol.52, No.2(1990), pp. 646-649.

<sup>45</sup> Gibbs, Christine, "Presidential Success in Congress: Factors that Determine the President's Ability to Influence Congressional Voting," *Res Publica - Journal of Undergraduate Research*, Vol. 14, No. 1(2009), pp.76-92.

立法過程的影響力，縱使總統無法透過上述多種管道推動立法<sup>46</sup>，總統可否透過其他管道使所欲推動的法案在國會中通過？還是說，「國會立法總統化」程度有限，會有其他的因素存在？以上各學者的研究將於各節討論。

---

<sup>46</sup>包含同黨立委、行政院長與兼任黨主席

# 第一節、臺灣半總統制框架

## 壹、半總統制定義

根據第一章所述，杜瓦傑(Maurice Duverger)(1980)與薩托利(Sartori)(1997)對於半總統制的定義，總統的權力，包含主導大政方針、任命行政院長，並且臺灣總統是民選而非虛位元首，故臺灣的總統在立法過程中理當具有一定的影響力。除此之外，尚有下列其他國內外學者對於臺灣半總統制的觀察：

Shugart 和 Gary(1992：260)、Shugart(1999)與 Shugart(2005)探究半總統制之分類，以及說明臺灣為「總統國會制」。會提到總統國會制的動機，是因為總統國會制偏向於總統制，類似於總統制的地方包括行政立法分立與總統權力的獨立行使。進一步從總統制的特徵來看，於行政與立法的關係，總統制的政府常態為分立政府，所以較容易有行政立法僵局的問題發生。同時，「總統國會制」縱使在一致性政府之下，仍然會有此問題存在。

雖然很多學說都提到總統制及總統制常產生的分立政府的弊病，但部分學說<sup>47</sup>卻認為分立政府是正面的，因為它具有分權制衡以及權力分工的功能，如果行政與立法合一的話，較有徇私舞弊的問題。具體來說，總統是根據自己的獨立判斷行使職權，較重視國政大針的法案，國會議員則相對上重視地區性法案且易流於民粹，由此觀點觀之，則行政與立法分權並沒有壞處。

---

<sup>47</sup> Samuels, J David and Matthew Soberg Shugart, "Presidentialism, Elections and representation," *Journal of Theoretical Politics*, Vol.15, No.1(2003), pp.33-60.

Shugart, Matthew Soberg and John M. Gary, *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*(Cambridge : Cambridge University Press, 1992), pp. 277-280.

陳宏銘、蔡榮祥，〈總統國會制的一致政府與憲政運作：以馬英九總統第一任任期為例〉，《東吳政治學報》，第30卷，第4期(2012)，頁133。

## 貳、臺灣半總統制特徵

陳宏銘(2009；2012；2014)對於臺灣的半總統制另有觀察，其觀察也與上一段大同小異，臺灣半總統制各種特徵亦如同上一段所示，總統的產生方式是由直接民選所產生且採用相對多數決。同時，總統所享有的權力眾多，總統除了可以指導大政方針之外，尚可以指揮最高行政機關行政院。總之，臺灣的憲政體制符合半總統制定義且臺灣為總統優勢的半總統制。由於臺灣的總統國會制會偏向於總統制，所以總統在立法過程當中理當像總統制總統一樣具備法案影響力。此外，根據彭錦鵬(2001)<sup>48</sup>指出，總統制的特徵，包含總統為民選所產生，為國家元首與最高行政機關，且總統擁有主導大政方針與實質的權力。

另外，林繼文、沈有忠與吳玉山對於臺灣半總統制特徵之看法，如下：

- 一、 林繼文認為半總統制比內閣制與總統制更具有吸引力，因為總統較不會出現干預國會之可能性，換句話說，半總統制之總統權力會比較小。此部分，可以藉由總統所欲推動的法案能否在立法院中順利通過，來檢證總統的權力大小？
- 二、 沈有忠與吳玉山皆認為半總統制的特徵並不是 Shugart 和 Carey(1992：260)的「總理總統制」與「總統議會制」之二分法分類，認為半總統制運作有時可以表現像總統制一樣，譬如某些半總統制國家的總統可以直接在國會當中提案，就等同於掌握實質權力。總統制總統具有法案提案權之觀念，最

---

<sup>48</sup>彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第 14 期(2001)，頁 77。

早是由 Shugart(1999)<sup>49</sup>所提出，提到總統制總統，具有否決權、單向否決權、行政命令與法案起始等權利。另一方面，半總統制有時亦可能表現像內閣制一樣，譬如說當總統為儀式性角色時，若臺灣半總統制總統對於立法過程完全沒有任何影響力時，法案就會由國會所主導，總統就會轉變為儀式性的角色。

三、 吳玉山另外提到，依據總統和國會的相對權力，共可分為「準內閣制」、「換軌共治權」、「分工妥協制」和「總統優越制」等四種次類型。總之，由於臺灣的總統具有主導大政方針與任命或罷黜行政院長的權力，故筆者認為，於總統權力方面，理當屬於「總統優越制」。

此外，於第一章所探討的憲法層面，是根據李惠宗(2006)與林繼文(2009)<sup>50</sup>整理的文獻，關於行政組織方面根據憲法第 35 條規定，元首權與行政權是分立且權力分屬於總統與行政院長；又行政院為最高行政機關。此憲政設計要追溯到民國初年，當時的設計運作是偏向於內閣制，此設計可能會使現今半總統制總統權力受限。

關於總統所擁有的權力方面根據第四次增修條文第三條第一項以及憲法第 36、37、38、39、43、40、42、43、44 條規定，總統除了可以直接任命自己屬意的人選擔任行政院長外，還包括主導大政方針與國家內政方面的權力，例如軍事統帥權、發布命令權、締約宣戰媾和權、宣布解嚴權、緊急命令權、赦免權、授予榮典權、解決院與院爭執權等權利。然而，根據憲法第 58 條第二項規定，總統無法直接對立法院提出法案，此權力屬於行政院長。

---

<sup>49</sup>Shugart, Matthew Soberg, "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy*, No.10(1999), pp.53-88.

<sup>50</sup>林繼文，〈共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較〉，《東吳政治學報》，第 27 卷，第 1 期(2009)，頁 25-29。

此外，根據 Shugart(1999)<sup>51</sup>指出，總統制總統擁有否決與反否決權、單向否決權、行政命令權、法案提案權與法案政策制定權等權力，臺灣為總統國會制之半總統制，臺灣總統理當會和總統制總統一樣擁有這些權力且，行使權力也相當直接的。

然而，Shugart 和 Cary(1992：150)與陳宏銘(2014)指出，半總統制總統在國會中並無法案提案權與主持內閣會議權，必須要間接透過的行政院長，來推動自己本身所欲推動的法案。除了行政院長以外，有關於其他院長的人事任命權必須要透過立法院的多數同意，以及總統對於立法院只有被動解散國會權而已，因此臺灣總統的權力可能不是想像的大。另外，其他部會首長須由總統提請行政院長任命，到頭來也不是總統直接任命。

雖然原本看似總統所擁有的權力包山包海，但總統有關於行政權行使的權限，仍然受到諸多憲政體制規範的限制，因此總統幾乎都是間接主導政局。縱使左右共治<sup>52</sup>的法國總統會將其權力讓渡給總理且尊重國會的多數黨，但有關於總統可行使的權力並沒有像臺灣總統一樣受到諸多憲政體制規範的限制，因此臺灣總統的權力不若法國左右共治總統。我們不難發現：總統在立法過程中主導法案之影響力有限、臺灣總統權力沒有比美國總統還要大，以及臺灣總統於憲法層面（總統權力大）與實際運作情況（總統權力受限）有差異。

綜上所述，縱使杜瓦傑(Maurice Duverger) (1980)、薩托利(Sartor) (1997)、Shugart 和 Gary(1992：260)、陳宏銘(2012；2014)、郝培芝(2010)、林繼文、沈有忠、吳玉山與 Rudalevige(2002)等人

---

<sup>51</sup> Shugart, Matthew Soberg, "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy*, No.10(1999), pp.61-67.

<sup>52</sup> 左右共治：當總統所屬政黨與國會多數政黨不一致時，總統仍然會任命國會多數政黨擔任總理，此國法國特殊的半總統制。

皆指出，臺灣為總統優勢的半總統制或者總統國會制，其內涵為行政院長任命方式為總統直接任命自己屬意的人選擔任，而不需經由立法院多數之同意。在此制度之下總統具有一定影響力，但同時，總統立法影響力的反作用力，則為行政與立法之間的對立與紛爭。

## 第二節、國會立法總統化

### 壹、國會立法總統化概念

「國會立法總統化」概念為本論文探討的主軸，本論文假設即使在一致性政府之下，總統對國會的立法影響力仍然有限，本章節從「國會立法總統化」概念與總統推動法案成功與失敗因素來進行探討。「國會立法總統化」聚焦在：總統所推動法案在立法院中的通過情況；與行政-立法關係，研究面向包括馬總統與同黨立委、總統與行政院長，與國民黨立委與行政院長關係。臺灣的國會立法總統化在臺灣有三條途徑可循：

- 一、總統可透過同黨立委。
- 二、總統透過行政院長。
- 三、總統兼任黨主席來推動法案。

Rudalevige(2002)提出「國會立法總統化」概念，內容如下：

- 一、在總統的立法過程中，總統並非是彈性的管理者，當總統想要推動的法案時，可以透過或支配國會來完成推動法案。說明總統制總統推動法案不需要經過麾下的國務卿，而可以直接在國會中透過同黨立委實踐其立法意志。雖然臺灣憲政體制是屬於偏向於總統制的「總統國會制」，但臺灣的總統在立法過程中沒有直接的法案提案權<sup>53</sup>，同時，總統在行政院中也沒有主持內閣會議權，總統還必須要間接透過行政院長使總統達成其立法意志，因此臺灣總統權力大小仍和總統制總統差距一大截。

---

<sup>53</sup> 彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第14期(2001)，頁80、98。  
盧瑞鍾，〈總統制與內閣制優缺點之比較〉，《政治科學論叢》，第6期(1995)，頁6-7。

二、 討論總統的管理方式，美國國會的政策有時會由總統所主導，為「總統中心化」概念，其概念類似臺灣「國會立法總統化」概念，例如權力集中在白宮身上，且總統必須要處理內閣與國會問題。換句話說，總統可以有效控制行政與立法機關。舉例來說，美國前總統布希，在 2001 年的 911 事件之後，為了對中東國家施展報復，而推行反恐與國防方面的政策，顯示美國總統能針對偏好的法案遂行其立法意志，但另一方面，臺灣的總統受限於無法在立法院當中直接推動法案，同時，總統所推的法案通常具有爭議性，同時，與總統同黨之立委較重視選區利益，推動所謂的肉桶法案，多方權衡之下，總統主推的法案常被同黨立委認為是較為次要的選項。

## 貳、 行政立法關係

行政立法關係的討論，聚焦在行政權對於立法權的影響，藉此概念衡量總統的立法影響力，分下面幾個面向來討論：

### 一、 總統與同黨立委關係

首先，在馬總統二任執政時期國民黨在國會中掌握過半席次，總統與同黨立委的關係在此一致性政府之下為關鍵。廣泛來說，本論文探討一致性政府時期下的行政與立法之互動。同時，也一併探討我國憲政現制下曾經發生過的分立政府型態(2000-2008)。

#### (一) 馬總統、分立政府與一致性政府

本論文探討一致性政府的動機是，因為馬總統為 2000 年首次政黨輪替以來是唯一的一致性政府。同時，馬任期內的立法院國民黨席次比率又相當高，此時理當應是馬總統最可以施展行政對於立法過程影響力的時間點。另外，根據 Key(1964)、Linz(1990)、

Kirschke(2007)、林繼文(2009)、黃秀端(2003)、吳重禮(1998;2002;2005)、楊婉瑩(1998)、楊惟任(1998)、吳東欽(2008)盛杏媛(2003)、彭錦鵬(2001)、盧瑞鍾(1995)與蘇子喬(2010)指出，相較於分立政府之下，一致性政府較不會有「政策滯塞」、「停頓」、「缺乏效率」、「行政與立法部門僵局」、「議事阻撓」與「行政權內部衝突」等分立政府負面問題。換言之，在一致性政府之下，理當比較能看見「國會立法總統化」現象。相對地，在分立政府之下，以「政策遲滯」為焦點，回顧到「國會立法總統化」，「政策遲滯」等於是國會立法總統化的挫敗，代表總統所推動的法案在立法院中無法通過，有可能因為總統與立法院多數政黨的政策偏好不同，因此造成行政與立法之間的僵局。換言之，總統所屬政黨與立法院多數政黨分屬不同，政策偏好難免會因為政黨意識形態不同而有所不同。

另外，在分立政府之下，行政院長所屬政黨通常與立法院多數政黨分屬不同，但同時行政院長與總統屬同一政黨。而總統可以直接任命自己屬意的人選擔任行政院長而不需經立院同意，通常總統與行政院長為同一政黨背景，或者至少行政院長為無黨籍（如扁總統時期的唐飛）。另一方面，在分立政府之下，行政院長與立法院多數政黨可能會有些許衝突，因此，不論是總統或行政院長，難免會與立法院多數政黨有政策意見不合，僵局的問題油然而生，使總統法案在立法院中較難通過。質言之，理論上一致性政府比分立政府較不會出現行政立法僵局的問題，而分立政府則較容易有行政僵局的問題。

此外，在行政立法關係與分立政府的特徵而言，Shugart(1999)<sup>54</sup>提到分立政府越有總統制之象徵，同時，也意謂著總統制較常有行政與立法僵局的問題發生。由於總統制有期中選

---

<sup>54</sup>Shugart, Matthew Soberg, "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy*, No.10(1999), p.57

舉，因此選民較常「分裂投票」，容易導致分立政府。相反而言，一致性政府越有內閣制之象徵，因為內閣制為行政與立法合一，所以總統理當可透過同黨立委使所欲推動法案在立法院中順利通過。

回顧內閣制概念，除了行政與立法合一以外，總理為國會議員選出且為多數黨黨魁，總理所提的法案能獲得同黨國會議員所支持。同樣地，一致性政府下的半總統制，總統所欲推動的法案理當能獲得同黨立委所支持，在立法過程中應具有高度效率，也比較不會有行政與立法僵局的發生<sup>55</sup>。除了行政立法關係外，總統制與內閣制最大的差別在於行政首長的產生方式，總統制總統為一般民眾所選出；內閣制總統由多數黨國會議員出任，因此很可能總統制或總統國會制的國會較重視地區性法案；內閣制國會較重視全國性法案。

這些文獻都建議了馬總統在一致性政府之下，理當要能夠順利推動立法，但也進一步建議了國會議員，縱使是執政黨的國會議員，在一致性政府時期都有可能因為總統法案與選區利益互相衝突而選擇不去支持總統法案。

## (二) 何謂一致性政府與分立政府？

一致性政府與分立政府的概念，最早皆是由 Elgie(2001)所提出，所謂「一致性政府」，意指執政黨在國會中擁有多數或過半數

---

<sup>55</sup>徐子婷、何景榮譯，Axford, Barrie, Gary K. Browning, Alan Grant, Richard Huggins, Ben Rosamond, and John Turner 編著，〈第十章：政府機構〉，《政治學的基礎》（臺北：韋伯文化國際出版有限公司，2006），頁 471-475。

楊日青、李培元、林文斌與劉兆隆譯，Heywood, Andrew 編著，〈第十五章：議會部門〉，《政治學新論》（臺北：韋伯文化事業出版社，2002），頁 491-494。

盧瑞鍾，〈總統制與內閣制優缺點之比較〉，《政治科學論叢》，第 6 期(1995)，頁 2-3。

蘇子喬，〈憲政體制與選舉制度的配套思考〉，《政治科學論叢》，第 44 期(2010)，頁 40。

Shugart, Matthew Soberg and John M. Gary, *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*(Cambridge : Cambridge University Press, 1992),pp. 1-3, 10-14, 273-275.

席次；所謂「分立政府」，意指總統所屬政黨在國會中為少數政黨，但另一種說法是，無論總統所屬政黨在國會中是否為多數？只要無法掌握過半席次，都屬於「分立政府」，且不論憲政體制種類為何？皆可應用此概念。

另外，分立政府最早是起源於總統制的概念，根據彭錦鵬(2001)<sup>56</sup>與蘇子喬(2010)<sup>57</sup>研究，因為總統制憲政體制的設計宗旨，具有行政立法分權制衡與行政立法分工合作的功能，因此行政與立法的權力不相上下，為了互相制衡，所以選舉制度包括期中選舉。不管如何，縱使有部分文獻對於總統制與分立政府產生批判，但 Samuels 和 Shugart(2003)仍認為總統制與分立政府是正面的。

## 二、總統與行政院長關係

再來，處理總統與行政院長之間的面向，此部分主要是探討行政院長的任命方式。憲法第四次增修條文第三條第一項規定行政院長的人事任命權，於 1997 年 7 月 18 日議決通過與同年 7 月 21 日由總統公布完成之後，行政院長由總統直接任命，而不須經由立法院多數的同意。換言之，縱使總統所屬政黨在國會當中未過半，總統仍不用經過國會多數的同意，而任命自己屬意的人選擔任行政院長，而且行政院長隨時都處於被總統解職的壓力，馬總統執政時期行政院長的平均更換天數為 598.25 天<sup>58</sup>。再者，馬英九總統任內的行政院長皆為與馬總統同黨，例如劉兆玄、吳敦義、陳冲、江宜樺與毛治國，行政院長與總統同黨讓總統便於指揮行政院長。此外，張峻豪、徐正戎(2007)<sup>59</sup>指出，臺灣的行政院長為總統的幕僚執行長，而且臺灣的憲政體制是偏向於總統制的

<sup>56</sup> 彭錦鵬，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第 14 期(2001)，頁 81-85、94-97。

<sup>57</sup> 蘇子喬，〈憲政體制與選舉制度的配套思考〉，《政治科學論叢》，第 44 期(2010)，頁 39-50。

<sup>58</sup> 不過，劉兆玄院長的任期(478 天)比陳水扁總統任內的平均任期(584.4 天)還要短。蔡榮祥與陳宏銘(2012)亦提過。

<sup>59</sup> 張峻豪、徐正戎，〈閣揆角色的受限或突破-政黨輪替後我國行政院長與總統互動之研究〉，《臺灣民主季刊》，第 4 卷，第 1 期(2007)，頁 51-55、63-66、71、94。

半總統制，由於許多文獻指出，總統對於行政院長有行政任命權與罷黜權，因此行政院長理當應會跟著總統的立法意旨走，導致行政院長成為順從總統的角色。

### 三、國民黨立委與行政院長關係

最後，探討行政院長與國民黨立委之間的關係，如下所示：

由於憲法第五十七條規定：「第二款、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變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。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。第三款、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，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案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」同時，憲法第四次增修條文第二項規定：「總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。」換句話說，在這種憲法規範之下，雖然立委對於行政院長具有倒閣權，但是一旦倒閣成功，行政院長得建議請求總統解散立法院，立法院重新改選。可以說明的是，這種憲政制度設計對於行政院長與執政的國民黨立委雙方皆不利，同時，在野的民進黨立委因為面臨改選高成本的考量，也不敢真的推動倒閣，因此使得民進黨立委與行政院長之間產了了一種微妙的平衡，衝突卻不破。而國民黨立委會在選區考量不積極支持內閣，因為在國民黨立委與行政院長直接在立法院中接觸的情形之下，所以反倒是總統變成行政與立法關係之外的一個局外人。

### 四、小結

此外，國、內外學者對於行政與立法關係的研究發現，有以下

幾個趨勢：

(一) 盛杏媛(2003)<sup>60</sup>指出：行政與立法關係是行政權與立法權共享(或稱為總統與立法院共享權力)，在國會中心總統化的架構之下，研究的啟示是總統或者行政院長無法單方面推動立法，必須要有國會的配合。

(二) 陳宏銘(2009)、李鳳玉(2011)<sup>61</sup>、Clift(2005)<sup>62</sup>、Samuels (2002)<sup>63</sup>與 Samuels 和 Shugart(2010)<sup>64</sup>指出「政黨總統化」概念，具體的表現為總統兼任黨主席。

(三) 最後，藉由 Thomas 等人(1994)、Kernel(1987)、Neustadt(1960)、Covington 等人(1995)、Collier 和 Sullivan(1995)、Bond 和 Fleisher(1991; 1996)、Lebo 和 Andrew(1996)、Edwards(1985; 1989)與 Gibbs(2009)的文獻，分別探究使總統無法實踐其立法意志的次要因素。

## 參、影響國會立法總統化的因素

### 一、選制改革

根據盛幸媛(2014a; 2014b)文獻的建議，臺灣立委選制改為單一選區相對多數制之後，由於以往的複數選區是一個選區可以選

---

<sup>60</sup> 盛杏媛，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，第7卷，第2期(2003)，頁51-105。

<sup>61</sup> 李鳳玉，收錄於黃秀端主編，〈總統與其政黨的關係：法國與臺灣的比較〉，《黨政關係與國會運作》(臺北：五南圖書，2011)，頁199-234。

<sup>62</sup> Clift, Ben, "Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic," *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 221-245.

<sup>63</sup> Samuels, J David, "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior," *Comparative Political Studies*, No. 35(2002), pp. 461-483.

<sup>64</sup> Samuels, J David and Matthew Soberg Shugart, *Presidents, Prime Ministers and Political Parties*. (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

出二名以上的立委，此時立委可能為了要出名而較容易突顯個人表現，在 2008 年選制改革改為單一選區相對多數決之後，立委支持全國性法案的機率比較高，而總統所主推的法案也通常是全國性法案，不會是地區性法案，因此，立委理當有動機去支持總統所推動的法案。

然而，部份文獻也建議，如果一個選區僅有一名立委名額的話，立委可能為了要選票而更有動機去照顧自己的選民，Shugart(1999)<sup>65</sup>與邱師儀(2013)<sup>66</sup>的文獻提到，儘管是執政黨的立委，仍可能以區域性的肉桶立法法案為主，而不重視總統的全國性法案，因為總統所推動的全國性法案部分是具有高度爭議性的，這些法案與區域性的法案較無關聯，因此筆者會假設儘管是執政黨立委，為了爭取民意與連任，會先以選區服務為優先考量。對這些執政黨立委來說，較為聰明的做法就是避開總統所支持、較具有爭議性的法案。

## 二、總統有興趣的法案

根據王欽(2012)<sup>67</sup>研究，馬總統對於兩岸議題法案相當重視，總統所重視的法案幾乎都是具有高度爭議性，並涉及到全國政策的法案，但是這些法案對於執政黨立委來說不重要，因為執政黨立委往往僅重視攸關自己選區的區域性法案。

---

<sup>65</sup> Shugart, Matthew Soberg, "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy*, No.10(1999), pp. 53-56, 69-71.

<sup>66</sup> 邱師儀，〈立法院委員會運作與資訊立法模式：以「下水道建設」之立法議題為例〉，《東吳政治學報》，第 31 卷，第 4 期(2013)，頁 71-159。

<sup>67</sup> 王欽，〈馬英九連任後兩岸關係面臨的挑戰〉，《國家發展研究》，第 12 卷，第 1 期(2012)，頁 125-156。

## 第三節、 總統推動法案成功與失敗因素

總統在推動立法時，共有下列幾種可能性，如下：

### 壹、 導致行政立法僵局的主要因素

有關於總統無法透過同黨立委立法的因素，幾乎都是「總統國會制」類似於「總統制」的地方，簡單說明如下：

#### 一、 「總統國會制」下的國會議員大多聚焦於選區利益

執政黨立委所重視的大多為自己選區的選民意見，而不是跟著總統的政策偏好在走，因為總統所重視的法案往往都是站在國際視野或兩岸和平的角度，所以可能使得總統與執政黨國會議員重視法案的角度與方向大相逕庭。

#### 二、 「總統國會制」的黨紀較弱

根據 Shugart(1999)與盧瑞鍾(1995)<sup>68</sup>指出，「總統制」或「總統國會制」的黨紀沒有「內閣制」來得嚴謹，同黨國會議員不見得會一五一十完全按照總統的權力來做事，因為同黨國會議員不是由總統親自提名，而是根據黨員與民調來選出，所以同黨國會議員沒有被總統開除黨籍的壓力。因此，臺灣政黨的黨紀較內閣制國家鬆散。

---

<sup>68</sup>盧瑞鍾，〈總統制與內閣制優缺點之比較〉，《政治科學論叢》，第6期(1995)，頁13-14。

## 貳、總統推動法案的成功因素

另外，筆者此處的論述與陳宏銘(2012)以及蔡榮祥與陳宏銘(2012)的文獻之間做出反饋與對話，特別是總統可能會透過其他的管道，來嘗試推動立法，管道如下：

### 一、總統指揮行政院長

因為總統對於行政院長擁有任命權與罷黜權，所以筆者推估行政院長會跟著總統的立法意志走；總統與行政院長，應為上下隸屬關係。但也有可能的是，總統不是在各個面向的政策都有興趣或者都具有知識，因此絕大部分的立法推動會放給行政院院會來推，久而久之，甚至有一些法案（政府案）的方向與總統本身的意識形態都有出入。

### 二、總統兼任黨主席

在總統兼任黨主席時，總統會將其政黨轉化為剛性政黨，對於同黨國會議員更有約束力，而致使同黨國會議員比較有動機去追尋總統支持的法案，所以筆者推估，總統支持法案的通過率理當會有所提升，以上現象稱為「政黨總統化」。

「政黨總統化」概念最早由陳宏銘(2009)、蔡榮祥與陳宏銘(2012)、李鳳玉(2011)、Clift(2005)、Samuels(2002)、Samuel 和 Shugart(2003)<sup>69</sup>與 Samuels 和 Shugart(2010)提出，意指政黨領導人與總統為同一人，就是在總統兼任黨主席時，政黨的核心本質會偏向於總統的立法意志，而會使得政黨的政策與總統自己偏好的

---

<sup>69</sup>Samuels, J David and Matthew Soberg Shugart, "Presidentialism, Elections and representation," *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 15, No. 1(2003), p. 41.

政策大相逕庭，以上現象為「政黨總統化」概念。

究竟「政黨總統化」現象是否會因為強化黨紀，而有助於馬總統支持法案通過率的提升？還是，執政黨立委會認為：總統所主推的法案已偏離政黨的中心思想太遙遠，而反對馬總統的政見，最後可能會使得總統與同黨立委的關係變淡或緊張？

## 參、導致行政立法僵局的次要因素

若總統無法透過上述二種管道時，可能如同 Thomas 等人(1994)、Kernel(1987)、Neustadt(1960)、Covington 等人(1995)、Collier 和 Sullivan(1995)、Bond 和 Fleisher(1991；1996)、Lebo 和 Andrew(1996)、Edwards(1985；1989)與 Gibbs(2009)所說，總統的「國會立法總統化」現象受阻，應有其他的因素？或者是，總統促使法案通過，其他的管道為何？

以上數位學者對於馬總統推動立法的啟示，有以下幾點：

### 一、 Thomas 等人(1994)與 Kernel(1987)指出

馬總統可能可以透過發表國情咨文或訴諸民意二種策略來影響立法過程。

### 二、 Neustadt(1960)、Edwards(1985；1989)與 Covington 等人(1995)指出

主張「總統中心」的概念，意指總統主導國會立法過程有相當大的影響力，換言之，總統所主推的法案能夠獲得執政黨國會議員的支持。不過，筆者是持保留的態度，認為總統要在兼任黨主席時，才有助於提升法案通過率，不過，這也要端視總統是否

強勢運用黨紀而定。

### 三、 Collier 和 Sullivan(1995)、Edwards(1985 ; 1989)、Bond 和 Fleisher(1991)、Gibbs(2009)與 Lebo 和 Andrew(1996)指出

總統的聲望、施政滿意度（或稱民調）與政黨內部團結情況會影響到總統支持法案的通過率，值得說明的是，假如馬總統民調下滑的話，法案通過情況亦會跟著每況愈下。因此，本論文檢視 2008-2012 年馬總統的民意支持度即為一個關鍵。

### 四、 Bond 和 Fleisher(1996)指出

總統與國會議員對於政策的政治價值觀必須要一致，才能提高法案通過率。因此，筆者推估執政黨立委與總統重視的層面大相逕庭，總統所重視的法案大多聚焦於國際視野或兩岸合作與和平的角度來主推政策；而執政黨立委在乎的是，馬總統支持的法案能否獲得自己選區選民的認同，如果無法獲得民意認同的話，國民黨立委寧可違反黨紀，而不願意甘冒無法連任的風險。<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup>蔡榮祥與陳宏銘(2012)亦提過。

## 第四節、 小結

縱使諸多文獻指出「一致性政府」之下的府會關係會和諧，而馬總統擁有「總統國會制」與「一致性政府」的優勢，是2000年首次政黨輪替後最有機會看見「國會立法總統化」的時間點，同時，文獻建議臺灣總統的確擁有多元與廣泛的權力。

然而，陳宏銘(2012；2014)與 Shugart 和 Gary(1992：150)卻發現，半總統制總統沒有法案提案權與主持內閣會議權，並且也適用在臺灣。即使在一致性政府與總統國會制的「表面優勢」之下，總統在立法過程方面對於同黨立委的影響力仍然有限。總之，若總統無法透過同黨立委成功立法，後續會探究總統可否透過行政院長或兼任黨主席等途徑，使總統完成其立法意志？如果總統連這二種管道都難以具體實踐國會立法總統化的話，則證明總統的立法影響力不盡理想，後面的成因也將一併探究。

# 第三章、 研究設計與資料來源

## 第一節、研究設計

### 壹、研究範圍

本論文的研究時間為 2008 年 5 月 20 日至 2012 年 12 月 31 日的馬總統一致性政府的執政時期，在前述已提及探討一致性政府的動機，因為馬總統任內為一致性政府，在國會中掌握過半且占了高達 72% 的席次，取這段時間的動機是，因為這段時間最能看出總統立法影響力，此時又為馬總統剛上任的蜜月期，所以總統與同黨立委之間為互助的關係，同黨立委應會同意總統的政策偏好，故此時是所有歷任總統中理當最有機會見到「國會立法總統化」的時間點，其理由可能為「總統國會制」下，行政與立法互相制衡的緣故，儘管在一致性政府之下，同黨立委也不見得會同意總統所支持的政策偏好，因此總統對於立法過程的法案影響力仍然有限。

本論文的資料來源以「國會立法院圖書館」資料為主，藉由地毯式搜索所有立法院法案並計算數據來探討總統所欲推動法案在立法院中的通過情形。關於法案的類型共可分為「委員案」與「政府案」兩種，委員案為立委本身所提的法案；政府案為行政院或其所屬部會所提的法案，也還包括其他院所提的法案。最後，計算以下幾個層面的法案通過率數據，來探究「國會立法總統化」程度，如下：

- 一、 總統支持法案
- 二、 行政院優先法案

### 三、 總統兼任黨主席時

## 貳、 立法三讀程序簡介

於立法三讀方面，本論文觀察的程序，包含如下：

### 一、 「委員會」與「二讀」階段

「委員會」階段為立委發言最踴躍的階段；「二讀」階段立委發言時自由度較受限，此時常見黨鞭介入實行黨團的立法意志，黨團的意見亦有可能是馬總統能對於立法過程施展影響力的表現，因此若此時間點發生同黨立委跑票或不同意馬總統的法案或意見時，馬總統無法實踐「國會立法總統化」。故此二階段理當應是總統對於立法過程的影響力最強的時間點。

另外，筆者亦會就法案「二讀」階段時，立委針對總統支持法案的發言來做質性探究，特別是捕捉國民黨立委反對馬總統支持法案的證據。

### 二、 「一讀」階段

相對之下，「一讀」僅是滿足形式立法程序要件而已，在本論文的價值不高，故本論文不探討「一讀」。

### 三、 「三讀」通過階段

雖然「三讀」只是做訂正錯字與確認最後的版本而已，但因為「三讀」通過的法案，代表該法案已順利完成立法程序與通過，同時，亦是用來衡量馬總統所支持的法案能否順利通過，故本論

文衡量總統立法影響力的法案，是以「三讀」通過的法案為主。

## 參、「國會立法總統化」的各種背景因素

有關於衡量「國會立法總統化」的概念，包含如下幾個不同面向：

### 一、 總統支持法案

所謂總統支持的法案，以總統表示過支持的法案意見為主，包含總統具體地表達贊成此法案，或者以較抽象的用語，例如總統表示：「此法案是一個對的立法方向。」總統表達支持法案的場所，除了立法院以外，尚包含黨政平台、總統府裡或總統接待外賓時，總統在外參加活動致詞時也有機會傳達對於法案支持的立場。由於總統對於立法的支持通常都會在媒體公開時，因此本論文可藉由立法院國會圖書館的法案資料庫或從 Google 網站中，搜尋關鍵字「馬總統」或「馬英九+某法案」，來觀察馬總統對於此法案支持與否？

總之，總統支持或推動法案與否為自變項；法案通過與否為依變項，法案種類可分為「總統支持的法案」與「總統未支持的法案」二大類。「總統支持的法案」為總統表達自己支持的法案；「總統未支持的法案」為總統未表達自己有支持的法案。值得說明的是，總統支持的法案不見得就一定能順利通過，但重點在於這些都是總統支持過的法案，展現總統介入立法過程的企圖心。

另一方面，總統所支持的法案可能具備極具爭議性的性質，例如政治或兩岸經濟類型的法案，若同黨立委不支持總統法案的話，說明總統對於同黨立委的立法影響力不大，可能的原因為同

黨立委較重視選區利益等立法，為了要落實選區選民的承諾，而較不重視全國性的法案。最後，筆者以量化數據呈現，總統本身所支持的法案在立法院中的通過情形，由於本論文假設，所以預期的結果為「總統所支持的法案應會比總統未支持的法案較難以通過」。

## 二、 行政院優先法案

「行政院優先法案」為政府案的一環，它是總統透過行政院長所推動的法案，通常會以「行政院優先法案」的名義送至立法院。

探討行政院優先法案的動機，包含如下：

本論文假設，由於行政院長是總統任命自己屬意的人選來擔任，同時，行政院長也有被總統罷黜的壓力，所以行政院長所扮演的角色為總統的幕僚執行長，因此行政院長「理當會」跟著總統的立法意志走，值得說明的是，「行政院優先法案」的數量理當等於「總統支持法案」，並且兩者應當會完全重疊。理論上，「行政院優先法案」應會比其他法案更容易通過，因為有總統排除萬難從旁協助。然而，假若總統亦無法透過行政院長，來實現其立法意志的話，可以肯定的是，縱使是「總統國會制」建議總統與總理（行政院長）應有上下隸屬的親密和諧關係，總統與行政院長仍然會有意見矛盾的時候，此現象稱為「府院不協調」。<sup>71</sup>

最後，筆者可從以下幾個層面來探究，如下：

- (一)「行政院優先法案」通過比例。
- (二)「行政院優先法案」與總統支持法案的重疊率。
- (三)「行政院優先法案」與法案進度交叉分析。

---

<sup>71</sup>蔡榮祥與陳宏銘(2012)亦提過此現象。

相反來說，若兩者間重疊的比例低，則有以下三種可能：

- (一) 行政院院長的立法意志較高：行政院長看似為總統的執行長，但行政院長可能有自己的立法意志與自由空間，不見得都會聽命於總統，所以行政院長的角色可能為中立的行政官僚。
- (二) 總統所支持的法案不需要透過行政院長：總統可能會覺得要透過行政院長會大費周章，且又不是唯一的方法與管道，總統還可以透過兼任黨主席來完成其立法意志。

### 三、 總統兼任黨主席與否

總統兼任黨主席代表「政黨總統化」現象，此概念說明政黨應會遵循著總統的立法意志走，所以在總統兼任黨主席之後，它可以強化黨紀的程度，同時，對於同黨立委的影響程度理當應會提升。

若總統兼任黨主席時，法案通過率不是原本所想像的高時，甚至可能總統兼任黨主席時，法案通過率比未兼任黨主席時還要低，則說明臺灣的政黨，原本看似是具有黨紀的剛性政黨，但於事實上，臺灣政黨（尤其是執政的國民黨）還不算是有效約束同黨立委的剛性政黨。可能的原因為，即使同黨立委被開除黨籍，但仍然不會有立委被解職的問題，除非是不分區的立委。最後，說明「政黨總統化」現象，對於總統施展「國會立法總統化」的幫助效果有限。

## 第二節、研究途徑與研究方法

### 壹、研究途徑

本論文的研究途徑，包含量化與質性研究途徑，量化研究途徑，主要是藉由蒐集國會立法院圖書館的文獻來了解行政立法關係與馬總統在立法過程中的影響程度；質性研究途徑，主要是從國會立法院圖書館的文獻來整理出馬總統支持與不支持的法案，以及委員對這些法案的反應與發言。最後，藉由這種雙軌結果，能夠釐清「國會立法總統化」概念與相關變項間的因果關係。

另外，於統計學中的虛無假設與對立假設研究途徑方面。由於本論文假設即使在一致性政府之下，總統對於國會仍然難以施展立法影響力，同時，「國會立法總統化」現象在臺灣半總統制難以具體伸張，此假設為「對立假設」。換言之，此假設為筆者所預見到的結果。相對地，若做出的研究結果為，在一致性政府之下，總統在立法院能夠施展其立法意志，同時，「國會立法總統化」現象在臺灣半總統制容易實踐，此假設為「虛無假設」<sup>72</sup>。

### 貳、研究方法

本論文主要使用的研究方法是非介入性研究法，所謂非介入性研究法，係指研究社會行為，而其研究並不影響研究過程與結果者<sup>73</sup>。本論文主要是藉由蒐集國、內外學者文獻與「國會立法院圖書館」資料，來進行研究與數據檢證「國會立法總統化」概念。由於作者個人的主觀並不會影響到「國會立法總統化」概念

---

<sup>72</sup>吳冬友、楊玉坤著，〈第十一章：統計假設檢定（一）〉，《基礎統計學》（臺北：五南，2012），頁 281-282。

<sup>73</sup>劉鶴群、林秀雲譯，Babbie 著，《社會科學研究方法》（臺北：新加坡商聖智學習亞洲私人有限公司臺灣分公司，2010），頁 410-414、477-493、558-575、710-712。

與總統推動法案之進程，因此本論文屬於非介入性研究法。

進一步來說，本論文的「非介入性研究法」，是採量化與質性的「內容分析法」，於下進一步說明：

## 一、 量化之內容分析法

藉由第二手資料與人類傳播紀錄所做的分析研究。其資料來源為報章雜誌、立法院公報與政府公文書等，是由文字記載研究對象的言行，非「第一手資料」，因此又稱為「次級資料分析」<sup>74</sup>。蒐集完資料之後，進行概念化的工作，並且進一步做不同立法動態的分類，並計算次數以進行統計分析，以上是屬於量的研究。

## 二、 質化之內容分析法

質化資料分析為內容分析法之一種，是以非數據形式判讀所做的分析與研究，並運用文字背後的深層涵義來解讀。此研究方法主要是用於判斷立法端，運用的途徑，如下：

(一) 立委在發言時，特別談及「馬英九總統」、「馬總統」、「總統」等關鍵字。

(二) 立委對於馬總統支持的法案，所表達的態度或意見。

更進一步分析，此研究方法種類，共可分為「顯性」與「隱性」內容二種，如下所示：

簡單來說，顯性指明白表示於外或者一目瞭然的資料內容，可作為量化判別基礎；而隱性資料，指的是從文字當中的意涵所

---

<sup>74</sup>同上註。

衍生而出的資訊，類似弦外之音，則可藉由質性探索來挖掘。

首先，從馬總統對於法案的態度來觀察。「顯性」係指，以立委發言詞語來判讀，例如在任何發言資料中出現「馬英九」、「馬英九總統」或「馬總統」時，再搭配總統對於此法案的態度，像是馬總統贊成或反對某法案，其中贊成與反對或「馬英九」、「馬英九總統」、「馬總統」為顯性內容；「隱性」係指，以抽象詞語與文字背後的深層涵義，作為判讀所做的內容分析。例如假設馬總統對於兩岸法案特別關注，會提到：為了促進兩岸的和平與交流，如此一來，能帶給臺灣經濟發展，所以認為應該要簽訂兩岸經濟架構合作協議(ECFA)，或者是，應開放陸生來台念書，此時因為沒有直接提到贊成與反對，但可藉由抽象詞語與文字背後的深層涵義，來判讀馬總統贊成該法案，故為隱性內容。<sup>75</sup>另外，亦可藉由立法端，在「顯性」內容方面，可以用來觀察立委是否特別提及「馬英九」、「馬英九總統」或「馬總統」；在「隱性」內容方面，可以從立委在委員會答詢過程中，來捕捉立委對於總統支持法案的態度與立場，產生「支持」、「反對」或「中立」的判讀，本論文特別要蒐集的是，國民黨立委「反對」或消極面對（或稱「中立」）馬總統支持的法案。

---

<sup>75</sup>同上註，頁 56。

## 第三節、資料來源

### 壹、研究範圍

本論文所採用的資料以量化作為基礎，關於年份部分，主要是從 2008 年（民國 97 年）到 2012 年（民國 101 年）；關於法案序號部分，說明從第 7 屆第 2 會期到第 8 屆第 2 會期，一共有 10 個會期，同時，樣本數總共有 929 條法案（詳見表 4-1），由於這些法案十分龐雜，所以必須要進行蒐集資訊指標的分類與建立。此外，其他範圍包含：法案類型、會期差與法案進度。

### 貳、依變項

為衡量「國會立法總統化」程度的指標，其內容如下所示：

#### 一、 法案類型

共可分為「委員案」與「政府案」兩種。委員案指由立委提出的法案，不在本文討論範疇。而所謂的「政府案」，乃由行政院長或其他部會首長或其他院所提的法案，同時，這些法案並沒有與其他的委員案在三讀之前進行併案的動作，也就是本文不蒐集併案後的政府案，為了確保馬總統的立法意志沒有遭到折衝與妥協。另外，「行政院優先法案」為「政府案」的一種。當然，也有更多是不列為「行政院優先法案」的政府案。不過，在「總統國會制」之下，總統與行政院長應為上下隸屬關係，所以本論文假設無論是行政院長或其他部會首長，皆會照著總統的立法意志走，換言之，「行政院優先法案」與總統支持法案理當要重疊，但是如

果重疊率不高，則暗示總統立法影響力有限。

## 二、 法案通過所花會期

計算方式為提案日期與通過日期差距，以及提案會期與通過會期差距。藉由通過時間的長短，來衡量總統對於立法過程的影響程度。假若時間較短者，代表總統所主推的法案能迅速通過，說明總統的立法意志對於整體立法過程具有高度的影響力；相對地，假若時間較長者，代表總統所主推的法案無法迅速通過，說明總統的立法意志對於整體立法過程的影響力有限。然而，由於「立法院國會圖書館」系統資料顯示型態緣故，日期差較難精確計算，本論文僅用「會期差」來衡量總統立法意志的影響力程度。

## 三、 法案進度

藉由審議進度的立法端層面，可以觀察總統立法意志在國會中的支持程度，如果總統支持法案停留在一讀的話，代表總統於整個立法過程中的影響力有限；相對地，如果是三讀的話，代表此法案有通過，同時，象徵著總統對於國會施展立法影響力。

綜合上述分析，自變項為法案類型、總統支持與否、行政院優先法案與總統兼任黨主席與否；依變項為會期差與法案進度。除了自變項與依變項搭配來觀察所有法案類型的通過率外，還可以進一步用歷年情況作為深入分析，此時還必須依賴質性分析搭配當年的政治背景，例如 2008 年馬總統剛上任時民調較高、2009 年因為八八風災導致馬總統的民調下滑等，來做解釋。

## 參、自變項

筆者會先進入每一個法案，去閱讀與詳細了解法案的內容，同時，運用搜尋引擎蒐集資料，除了馬總統對於此法案支持與否？還必須要進一步探究推動法案的地點，包含黨政平台、國民黨中常會、總統府內部，這些都能顯示出總統主推某一個法案，將這些總統所主推的法案記錄下來，以個別法案為分析單位。

至於「行政院優先法案」，筆者將與非行政院優先法案，來比較法案的通過率，假若「行政院優先法案」通過率較高時，代表總統透過行政院長時具有加分效果，且於立法過程中較能施展影響力；假若非行政院優先法案通過率較高時，代表總統透過行政院長時，不但不具有加分效果，反而於立法過程中，因為列為行政院優先而容易受到阻礙。

最後，關於總統兼任黨主席，先以總統兼任黨主席的屆期為研究範圍，比較總統兼任與不兼任黨主席時通過率的差別。總統兼任黨主席在本論文中的假設為：對於「法案通過率」或對於「立法過程的影響力」有正面影響。

## 第四節、小結

### 壹、總結

在本章中主要是探討論文的研究方法、途徑以及研究設計與資料來源。從研究方法與途徑開始談起，本論文的研究工具兼具量化與質性的研究方法。於量化研究方法方面，藉由系統性的量化方式探究總統對於推動立法意志的跨時間趨勢，從 2008 年馬總統剛執政時的蜜月期到 2012 年準備要連任之時，藉由三讀程序或會期差來探究馬總統於立法過程中的影響力；在質性研究方法方面，則捕捉立委對於馬總統支持法案所發言的內容做態度與意向的分析。

在第一、二章已提及，因為總統對於同黨立委的影響力有限，因此於下一章會探究對於立法過程的影響程度，探究的背景條件包括：

- 一、 總統兼任黨主席時
- 二、 行政院優先法案

### 貳、後續研究動向

以此研究途徑與研究方法所產生出來的研究成果，包含描述性統計、歷年描述性統計、交叉分析與國民黨立委反對馬總統主推法案的質性探究，將呈現以下五個部分，分述如下：

- 一、 描述性統計

有關於描述性統計的部分，此部分將簡述分析所有變項數據背後的意涵，並以歷年資料呈現，來探討數字消長背後的意義。細部資訊包含：歷年法案筆數、法案通過所花會期、法案進度、法案類型、各種法案類型通過率、總統支持法案、總統支持法案通過率、行政院優先法案、行政院優先法案通過率、總統兼任黨主席時法案數與總統兼任黨主席時法案數通過率。

## 二、 歷年描述性統計

依歷年情況來探究上述所說的描述性資訊，並分析歷年數據背後所代表的含意，以及當年的政治背景。所有係數包含：歷年法案通過率、法案通過率、法案類型、總統支持法案、行政院優先法案與總統兼任黨主席時法案數。

## 三、 交叉分析

共可分為「三讀通過情形分析」與「卡方分析」二部份，如下：

- (一) 關於「三讀通過情形分析」部分，統計資訊包含：「總統支持法案」與法案進度交叉表，以及「行政院優先法案」與法案進度交叉表。藉由二種交叉表，從中比較「總統支持法案」與「行政院優先法案」的法案通過率，並探究箇中理由。
- (二) 關於「卡方分析」部分，統計資訊包含：「總統支持法案」與「行政院優先法案」的重疊率，以及在總統兼任黨主席時，總統支持法案的重疊率。

#### 四、 國民黨立委反對馬總統主推法案的質性探究

除了上述的量化數據以外，還必須要根據質性資料分析作深入探討，可以藉由當時的政治背景作為質化資料分析。例如，從難以通過的法案類型中，來捕捉國民黨立委不支持馬總統的證據資料。此時，要根據國民黨立委對於馬總統的態度來作為判讀，共可分為「支持」、「反對」與「中立」等三種態度。另外，必須要探究，國民黨立委是否特別提及「馬英九」、「馬總統」或「馬英九總統」。最後，便可說明這些法案類型難以獲得國民黨立委支持的理由。

總之，回顧到「國會立法總統化」概念，藉由以上研究設計與資料來源所有的變項，搭配用數據檢證於下一章呈現研究成果，來觀察與原本的假設是否有所一致？最後，以研究結果回應到本論文「國會立法總統化」概念，回歸理論層次的討論做總結。

## 第四章、 研究發現

### 第一節、 研究結果

在論文的統計結果之後，筆者發現總統對於立法過程的影響相當有限，理論上，「總統國會制」的總統立法影響力理當應要比總理總統制來的還要高，不過國內的文獻研究發現並非如此，所以在文獻探討後，會以此為轉折點，來假設總統的影響力有限。大致有如下三點研究發現：

首先，總統甫上任時之蜜月期的確比總統執政後期的法案通過率還要來得高，說明總統剛上任時，受社會各界期待與愛戴的氛圍，的確有助於法案通過率的提升。補充說明的是，剛上任時較容易通過的法案類型，包括法律<sup>76</sup>、經濟、兩岸與少部分政府組織改造。

其次，行政院優先法案與總統支持的法案重疊率非常的低，此部分與陳宏銘(2012)論文的研究發現是大相逕庭，有可能是，本文與陳宏銘(2012)的論文所蒐集的法案範圍與方式皆有不同所致。

最後，原本預期總統所支持的法案在總統兼任黨主席加持之下，理當應會有助於法案通過率的提升，不過研究結果發現，是在總統兼任黨主席之後，總統所支持的法案通過率反而下滑。

本節根據上一節的研究設計問題，同時，運用 STATA 軟體為

---

<sup>76</sup>法律類的法案指民法或者刑法部分法條修法，由於馬總統為法學教授出身，因此其任內對於法條的修正的興趣其來有自。後續提到有關於法律類型法案，皆表示有關於民刑法修正的法案。

輔助工具做出統計結果，如下所示：

## 壹、 描述性統計

此部分簡單說明數據背後的意義，包含各變項所占比例與通過比例數據背後的理由，根據下列五項詳加說明：

### 一、 歷年政府案<sup>77</sup>筆數

如表 4-1 所示，從數據說明了樣本數共有 929 筆政府案。此外，更進一步用歷年情況做深入研究，在 2012 年中的政府案最多，可能是因為馬總統準備要連任時必須要獲得選民的支持與認同，而必須要有所建樹，其中政府組織改造類型的法案占最大多數，因此於 2012 年時，馬總統更積極要去推動法案；在 2008 年中的政府案筆數最少，可能是因為馬總統執政要從 5 月 20 日之後開始算起，因此政府案筆數會較少。

另外，補充說明的是，2008 年主要的法案類型，包含聯合國二人權公約配套修法、法律、兩岸、教育、政府組織改造等類型；2012 年主要的法案類型，包含兩岸、政府組織改造、聯合國二人權公約配套修法等類型。

### 二、 政府案通過率

有關於政府案審議進度，可分為主要二大依變項「政府案通過所花會期」與「政府案進度」來觀察，根據前述所示「政府案進度」會以「三讀」為主要衡量標準，因為「三讀」代表法案已順利通過，待總統簽屬後成為法律，若是總統支持的法案通過，

---

<sup>77</sup>第一與第二題所指「政府案」為廣義的政府案，此部分「政府案」，包含與其他的委員案在三讀之前進行併案的動作。

則代表總統有立法影響力。另外，「會期差」在前面有提到，差距越小者代表法案較容易通過；反之，差距越大者代表法案較難通過。

## （一）政府案進度

如表 4-1 所示，探討的是歷年情形，若不分年分的話，從數據說明，政府案最後成功三讀通過的比例最高，占了 55.92%；退回程序的部分僅占 2.93%。此部分說明所有政府案中，絕大多數的政府案仍都可以順利通過。

另外，前述已提及，「二讀」階段是立委受總統立法意志影響最強的時間點，因為此階段立委發言的自由度較容易受限，黨團也容易介入干預同黨立委投票意向。而二讀主要的法案類型，包含財經、經濟、法律、教育、政治、環保、公務人員考核、兩岸、政府組織改造、醫學<sup>78</sup>、媒體、聯合國二人權公約配套修法等類型。

## （二）政府案通過所花會期

本段僅探討所有三讀通過政府案中，所需花費的會期，如表 4-1 所示，在所有 515 條三讀通過的政府案中，最後從數據說明了三讀通過政府案中差距 0<sup>79</sup>的比例為最高，占了 40.19%。說明只要是三讀通過的政府案，都以相當快速的時間通過。

三讀通過且在當會期通過的主要法案類型，包含經濟、法律、財經。

---

<sup>78</sup>後續所稱醫學類型法案，係指公共衛生方面的法案，例如傳染病防治法、癌症防治法等法案。

<sup>79</sup>表示這些法案是當會期順利通過。

### 三、 總統支持法案<sup>80</sup>

#### (一) 總統支持與否法案比例<sup>81</sup>

如表 4-1 所示，從數據說明了，總統真正有表達自己立法意志的法案僅有 327 件，比例僅占 35.2%，比例比 1/3 高一些而已，說明總統日理萬機，處理的事務相當龐雜，故所有蒐集的法案當中，總統支持的法案，僅能選擇性地針對有興趣的法案表示支持，例如，兩岸關係、政府組織改造或聯合國二人權公約配套修法方面的法案，是馬總統主要重視的範疇。除此之外，還包含法律、經濟、財經、教育、媒體、公務人員考核等法案。

#### (二) 總統支持與否法案通過比例<sup>82</sup>

從表 4-1 中所示，所有總統支持的法案當中，順利三讀通過的法案僅有 43.43%，反而是總統未支持的法案比例還高達將近 63%，低了 19.36 個百分點，說明總統介入之後，反而會使得法案通過率變低；或者說總統會介入的法案，本來就是比較難通過的法案。總之，儘管此時為馬總統第一任剛執政的一致性政府時期，但從數據中可說明，仍然會有同黨立委不跟隨馬總統立法意志的情形發生。

另外，總統所支持法案的通過類型，包含法律、經濟、財經。

---

<sup>80</sup>關於法案項目名稱，請詳見附錄三。

<sup>81</sup>此部分表示總統支持的法案與非總統支持的法案所占比例

<sup>82</sup>此部分表示總統支持的法案與非總統支持的法案通過比例

## 四、 行政院優先法案<sup>83</sup>

### (一) 行政院優先法案與否比例<sup>84</sup>

如表 4-1 所示，此部分說明政府案當中，以「行政院優先法案」為名義送進立法院的有 101 件，僅占全部政府案的 14.87%，說明了行政院集中火力推動部分法案，後續筆者針對行政院優先法案與總統支持的法案之間做交叉分析，做進一步探討。

另外，行政院優先法案的主要類型，包含聯合國二人權公約配套修法、兩岸、法律、政府組織改造、經濟、財經、教育、環境、醫學、媒體。

### (二) 行政院優先法案與否通過比例<sup>85</sup>

根據表 4-1 所示，「行政院優先法案」的通過率與「非行政院優先法案」的通過率相差不多，「行政院優先法案」甚至比非「行政院優先法案」低了 3.4%。說明即使總統透過行政院長，對於立法過程的影響力仍然有限。

另外，行政院優先法案中，會通過的法案類型，包含法律、經濟、財經、環境。後續藉由總統支持法案與「行政院優先法案」重疊率，來探討行政院長所扮演的角色，以下有二個層次的說明：

1. 可能是總統認為推動立法不需要透過行政院優先法案的名義來推動，還有其他管道可用，例如兼任黨主席、直接找黨籍立委疏通等。

<sup>83</sup>關於法案項目名稱，請詳見附錄四。

<sup>84</sup>此部分表示行政院優先法案與非行政院優先法案的所占比例

<sup>85</sup>此部分表示行政院優先法案與非行政院優先法案的通過比例

2. 此外，亦有可能是總統藉由「行政院優先法案」的形式，來推動法案效果不彰，但此部分仍待檢查總統所支持的法案是否與「行政院優先法案」重疊率高而定？筆者推估可能是，藍綠立委除了不支持總統的法案外，同時，亦不支持行政院所提的法案。

## 五、 總統兼任黨主席時，所支持的法案通過比例

根據表 4-1 所示，總統在兼任黨主席之後，通過的比例僅有 49.24%，且遠低於未兼任黨主席的比例 72.8%。反而在總統兼任黨主席之後，總統法案的通過率下降了，說明臺灣的政黨，不算是原本假設具有黨紀的剛性政黨，也鮮見總統藉由兼任黨主席能有效影響法案通過的情形發生。

另外，總統兼任黨主席時，且為總統所支持的法案類型，包含法律、經濟、媒體、公務人員考核、政府組織改造、聯合國二人權公約配套修法。而無法通過的法案類型，包含媒體、公務人員考核、政府組織改造、聯合國二人權公約配套修法。

表 4-1：各變項描述性統計

變項名稱	係數	樣本數	百分比
年 份	2008 (民 97)	95	10.23%
	2009 (民 98)	199	21.42%
	2010 (民 99)	129	13.89%
	2011 (民 100)	235	25.3%
	2012 (民 101)	271	29.17%
	總數	929	100%
政 府 案 進 度	退回程序	27	2.93%
	一讀	103	11.18%
	委員會	76	8.25%
	二讀	200	21.72%
	三讀	515	55.92%
	總數	921	100%
所有三讀政府案 通過當中所花費 的會期	當會期	207	40.19%
	1 會期	155	30.1%
	2 會期	83	16.12%
	3 會期	41	7.96%
	4 會期	17	3.3%
	5 會期	10	1.94%
	6 會期	2	0.39%
	總數	515	100%
總統支持 的法案	支持	327	35.2%
	未表態	602	64.8%
	總數	929	100%
總統支持與否的 法案通過率	總統支持法案通過率	142 註(1)	43.43%
	總統未支持法案通過率	373 註(2)	62.79%
	總數	921	100%
政府案中行政院 優先法案 <sup>86</sup>	是	101	14.87%
	否 <sup>87</sup>	578	85.13%
	總數	679	100%
行政院優 先法案通 過率	是	78 註(3)	53.06%
	否 <sup>88</sup>	437 註(4)	56.46%
	總數	921	100%
總統兼任黨主席 時支持的法案通 過率	是	325 註(5)	49.24%
	否 <sup>89</sup>	190 註(6)	72.80%
	總數	921	100%

樣本數=929

各種法案通過率是以法案進度作為基礎，其計算方式為三讀程序在此法案的所有

<sup>86</sup>本表格接續上一頁的表格:全名為政府案中行政院優先法案

<sup>87</sup>是與否表示：行政院優先法案與非行政院優先法案的所占比例

<sup>88</sup>是與否表示：行政院優先法案與非行政院優先法案的通過比例

<sup>89</sup>是與否表示：總統兼任黨主席時，總統所支持的法案通過比例，與總統非兼任黨主席時，總統所支持的法案通過比例

法案進度所占比例，各種計算方式如下：

註(1)：總統支持的法案通過率：總統支持且通過的法案/總統支持的法案  
=142/327。

註(2)：總統未支持的法案通過率：總統未支持且通過的法案/總統未支持的法案  
=373/594。

註(3)：行政院優先法案通過率：行政院優先法案中通過的法案/行政院優先法案  
=78/147。

註(4)：非行政院優先法案通過率：非行政院優先法案中通過的法案/非行政院優先法案  
=437/774。

註(5)：總統兼任黨主席時支持的法案通過率：總統兼任黨主席時通過的法案/總統兼任黨主席時支持的法案  
=325/660。

註(6)：非總統兼任黨主席時支持的法案通過率：非總統兼任黨主席時通過的法案/非總統兼任黨主席時支持的法案  
=190/261。

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。

## 貳、三讀通過情形分析

前述已提過三讀通過情形，本段針對法案的立法進程來做觀察，再以總統支持法案、行政院優先法案與總統兼任黨主席時等三個途徑，對於法案進度的影響作深入探討。

要判斷「國會立法總統化程度」的話，會從總統支持法案、行政院優先法案與總統兼任黨主席三個變項作探討。

根據表 4-2 所示，本部份說明「總統支持的法案進度」以及「各立法程序上的分布」為何？但本部分並沒有辦法看出，同黨立委對於總統的意志是否全然地支持？以及總統的立法過程影響

力為何？因為法案要通過，實際上並不是由總統自己來推，仍舊需要回歸立委來推動，因此，三讀通過部分才是重點。本部分只是說明，總統所支持的法案到論文截稿為止的立法進度，而非與總統立法影響力有關。

根據表 4-3 所示，除了前述所提的三讀通過比例以外，還發現，「行政院優先法案」的退回程序比例比「非行政院優先法案」的相對應比例還要來的高，說明可能是藍、綠立委不見得認同行政院長所主推的法案，或者是，總統透過行政院長的影响力有限。而較無法通過的法案類型為：聯合國二人權公約配套修法、兩岸、政府組織改造、教育、醫學、媒體。這裡也說明，由總統支持，但和選區利益無關的法案，也許對立委（尤其是國民黨立委）來說，較無動機來推動，以及較為興趣缺缺。

除此之外，由表 4-2 與表 4-3 可以看出，「行政院優先法案」仍舊比總統支持的通過效果更好，可能的原因如下：

- 一、 行政院優先法案，會由行政院長甚至下轄的行政官員，來對立委尋求遊說與支持，說明立法院直接接觸的第一線為行政部門。由於只有行政院長或下轄的行政官員才會到立法院備受質詢，因此「行政院優先法案」的通過可能性，會較總統支持法案的相對應比例還要來得高。
- 二、 由於總統沒有跟立法院直接接觸的機會，因此總統所支持的法案，無法在立法院中親自由總統來推動法案的話，則通過機率較低。

總之，受限於臺灣的憲政體制，臺灣是屬於半總統制，總統並非臺灣的最高行政首長。由於，會受立法院質詢的對象是行政院長和行政院所屬部會首長，因此於實際上，在推動法案的是行

政院，而非總統，最後，反而使得總統成為局外人。

表 4-2：總統支持法案與法案進度交叉表

總統支持 法案	立法階段					
	退回程序委 員會	一讀	委員會	二讀	三讀	總計
是	0 (0%)	24 (7.34%)	14 (4.28%)	147 (44.95%)	142 (43.43%)	327 (100%)
否	27 (4.55%)	79 (13.3%)	62 (10.44%)	53 (8.92%)	373 (62.79%)	594 (100%)
總計	76 (8.25%)	103 (11.18%)	76 (8.25%)	200 (21.72%)	515 (55.92%)	921 (100%)

註：表格內數字為法案件數

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。

表 4-3：行政院優先法案與法案進度交叉表

行政院優 先法案	立法階段					
	退回程序委 員會	一讀	委員會	二讀	三讀	總計
是	6 (4.08%)	12 (8.16%)	23 (15.65%)	28 (19.05%)	78 (53.06%)	147 (100%)
否	21 (2.71%)	91 (11.76%)	53 (6.85%)	172 (22.22%)	437 (56.46%)	774 (100%)
總計	27 (2.93%)	103 (11.18%)	76 (8.25%)	200 (21.72%)	515 (55.92%)	921 (100%)

註：表格內數字為法案件數

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000>

025000000000^03 ◦

## 參、以不同年份依序區分

在上述探討完描述性統計之後，由上述統計結果可知，不論是「總統支持法案」、「行政院優先法案」或「總統兼任黨主席時所推動的法案」，三種法案的三讀通過比例皆較低，說明總統難以展現其立法意志，以下依歷年情形分析，並探討以下幾個層面，如下：

- 第一、每年所發生的政治背景
- 第二、通過和不通過的法案類型
- 第三、對於總統支持法案的影響？

### 一、總統支持法案

#### (一) 總統支持與否法案比例

根據表 4-4 所示，馬總統支持的比例有逐漸上升的趨勢，在 2011 年時比例最高，2012 年為次高，因為那時，馬總統正在推動政府組織改造與聯合國二人權公約配套修法；相對地，馬總統支持法案的比例於 2008 年剛上任時至 2010 年僅僅占不到 10%，說明馬總統剛上任時，並沒有強烈的動機去推動法案。換句話說，要不是 2011 與 2012 年馬總統有推動此二種類型法案的話，若去掉此二種類型的法案，其實馬總統推動法案占所有政府案中的比例，會不到 10%。說明總統平時日理萬機要處理的事務十分龐雜，同時也說明，非極重要的法案馬總統並不會隨意下達支持指令。另外，筆者也發現，每年總統幾乎都會提出法律類型的法案，說明馬總統常會關注民、刑法法條的修正案。

#### (二) 總統支持與否法案通過比例

有關於馬總統所支持的法案在 2008-2009 年時，有高達 70-80

%的通過率，顯示雖然本論文假設總統在立法過程中的影響力有限，但剛上任時的蜜月期的確有助於法案通過率的提升；但於2010-2012年時僅有40多%的通過率，說明馬總統的立法影響力逐漸消失，又根據附錄二表格所示，馬總統所支持法案的通過率有所下滑，有趣的發現是，馬總統的民調同時跟著下滑，因此說明民調與馬總統支持的法案通過率是息息相關，且為成正比關係90。故如同於第二章 Collier 和 Sullivan(1995)、Edwards(1985; 1989)、Bond 和 Fleisher(1991)、Gibbs(2009)與 Lebo 和 Andrew(1996)所說，總統的民調會影響到總統的法案通過率與立法過程影響力。

此外，2011-2012年，涉及到政府組織改造、聯合國二人權公約配套修法與兩岸關係方面的法案，此方面的法案，由於國民黨立委有各自不同的盤算，因此馬總統主推此層面的法案，可能難以獲得同黨立委一致性的認同。

## 二、 行政院優先法案

### (一) 行政院優先法案與否比例

根據表 4-4 所示，行政院優先法案的比例不論為哪一年，比例皆低於 50% 且有下滑趨勢，說明行政院越來越不願意聚焦推動特定法案，不過，到了 2012 年行政院優先法案的比例有逐漸回升的趨勢，因為到了 2012 年時，法案類型比先前多出了環境、教育、少部分聯合國二人權公約配套修法、兩岸方面的法案。另外，筆者發現：雖然 2011-2012 年時，涉及組織改造與聯合國二人權公約配套修法的法案，但馬總統並沒有以行政院優先法案的名義，來加以推動立法，馬總統可能運用其他管道，去推動政府組織改造與聯合國二人權公約配套修法的法案。另外，筆者發現歷年來會透過行政院優先法案的法案類型，包含法律、財經、經濟方面

---

<sup>90</sup>請參見附錄二。

的法案，頻率次高的為教育、媒體、醫學方面的法案。

## （二） 行政院優先法案的通過比例

根據表 4.4 所示，行政院優先法案的比例有逐年下降的趨勢，說明鮮見馬總統透過行政院長能有效使法案通過率提升，還有可能是因為，如果馬總統的民調下滑的話，行政院長會跟著受連累，而使得行政院優先法案的通過率變低。

另外，筆者發現的是，行政院優先法案的最後成功三讀通過類型，包括法律、經濟、財經、教育、環境、醫學、聯合國二人權公約配套修法、兩岸、政府組織改造等類型。

## 三、 總統兼任黨主席對總統支持法案通過率的影響

### （一） 總統兼任黨主席與否通過比例

根據表 4-4 所示，總統非兼任黨主席時期，總統支持法案的通過比例，以 2009 年為最高，高達 85.71%；相對地，總統兼任黨主席通過比例，最高的僅有 72.72%，最低者甚至不到 50% 的比例，僅僅只有 40%。

另外，2009 年正值總統準備兼任黨主席之際，不論是總統兼任黨主席或總統非兼任黨主席，最高的法案通過率皆在此年。不過於此年，總統非兼任黨主席的通過率，比總統兼任黨主席的對應比例還要高。總統兼任黨主席時的法案通過比例，在 2009 年時比例最高，其可能因素為總統甫剛上任時之蜜月期；但總統兼任黨主席時法案的通過比例，並沒有比總統非兼任黨主席時的對應比例還要高，可能是因為總統兼任黨主席之後，有較大的野心，

來推動較為困難的政府組織改造立法工作，因此也讓總統所支持法案的通過率下降。

在前述已提過，總統兼任黨主席時所推動與無法通過的法案類型，另外，筆者亦發現，總統兼任黨主席時成功三讀通過的法案類型，包含經濟、財經、法律等三種。這幾種法案類型容易通過的原因，筆者推估是，較貼近於人民生活，因此立委在修法時，可能容易感受到選區的支持，或者較不敢反對。其他的法案類型，較偏向高度政治性（例如兩岸類法案或政府組織改造），所以較難以通過。

表 4-4：歷年各變項描述性統計

年份	政府案 <sup>91</sup> 三讀比例註(1)	馬總統支持法案的比例註(2)	非馬總統支持法案的比例	政府案中行政院優先的比例註(3)	政府案中非行政院優先的比例
2008年	35 筆/64 (分母) (54.69%)	7 筆 (7.37%)	88 筆 (92.63%)	31 筆 (45.59%)	37 筆 (54.41%)
2009年	72 筆/119 (分母) (60.5%)	17 筆 (8.54%)	182 筆 (91.46%)	8 筆 (6.5%)	115 筆 (93.5%)
2010年	58 筆/99 (分母) (58.59%)	10 筆 (7.75%)	119 筆 (92.25%)	4 筆 (4.04%)	95 筆 (95.96%)
2011年	48 筆/187 (分母) (25.67%)	161 筆 (85.51%)	74 筆 (39.49%)	16 筆 (8.56%)	171 筆 (91.44%)
2012年	54 筆/202 (分母) (26.73%)	132 筆 (65.35%)	139 筆 (68.81%)	42 筆 (20.79%)	160 筆 (79.21%)

註(1)：政府案三讀比例：此部分表示所有政府案法案中，三讀通過所占比例。

註(2)：所有政府案中馬總統支持之法案所占比例。

所有政府案中非馬總統支持之法案所占比例。

註(3)：所有政府案中行政院優先之法案所占比例。

所有政府案中非行政院優先之法案所占比例。

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。

<sup>91</sup>表 4-4 中所指政府案為「狹義政府案」，意指這些政府案的通過，並沒有與其他的委員案在三讀之前進行併案的動作。

表 4-4 (續)：歷年各變項描述性統計

年份	馬總統支持 法案通過比 例註(4)	非馬總統支 持法案通過 比例	行政院優先 之法案通過 比例註(5)	非行政院優 先之法案通 過比例	總統兼任黨主 席之法案通過 比例註(6)	總統非兼任 黨主席之法 案通過比例
2008 年	71.43%	67.86%	64.86%	70.37%	NA	71.42%
2009 年	82.35%	74.16%	87.5%	73.1%	72.72%	85.71%
2010 年	40%	70.59%	40%	69.35%	40%	NA
2011 年	40.37%	41.89%	46.15%	40.19%	40.37%	NA
2012 年	40.91%	49.64%	34.55%	48.15%	40.9%	NA

註(4)：馬總統支持通過比例：在所有馬總統支持的法案中，三讀通過比例。

非馬總統支持通過比例：在所有非馬總統支持的法案中，三讀通過比例。

註(5)：行政院優先通過比例：在所有行政院優先的法案中，三讀通過比例。

非行政院優先通過比例：在所有非行政院優先的法案中，三讀通過比例。

註(6)：總統兼任黨主席通過比例：總統兼任黨主席時，總統支持法案的三讀通過比例。

總統非兼任黨主席通過比例：總統非兼任黨主席時，總統支持法案的三讀通過比例。

另外，NA 表示無資料。在 2009 年後期時，馬總統才兼任黨主席。

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。

## 肆、卡方分析

本段就總統支持法案、「行政院優先法案」與總統兼任黨主席三者變項之間的關係，來做探究，如下：

### 一、總統支持法案與行政院優先法案的重疊率(如表 4-5)

#### (一) 整體情形

理論上，行政院長的角色為總統的執行長，行政院長理當應會照著總統的立法意志走，故二者的重疊率理當應會高或兩者完全重疊。然而，於研究發現結果與原本假設為相反，重疊率僅僅占 11.62%<sup>92</sup>而已，原因說明如下：

1. 總統要推動立法意志時，不太需要藉由「行政院優先法案」。
2. 或者是，行政院長並不會完全照著總統的立法意志走。
3. 甚至有可能是，行政院長所扮演的角色為中立的行政官僚，而不是總統的執行長。

另外，筆者發現，總統支持法案與「行政院優先法案」重疊的法案，包含法律、財經、媒體、經濟。由此說明，行政院聚焦的法案，大部分並非高度政治性的法案，而是貼近於人民生活的法案，例如法律、財經、媒體、經濟方面的法案；至於較為政治性的法案，較少透過行政院優先法案的名義來推動，例如政府組織改造、兩岸、聯合國二人權公約配套修法。

#### (二) 歷年情形(如表 4-6)

---

<sup>92</sup>關於「總統支持的法案與行政院優先法案的重疊」法案項目名稱，請詳見附錄五。

就以歷年情況而言，總統所支持的法案與「行政院優先法案」的重疊率，有逐年遞減的趨勢，甚至到了 2011-2012 年，重疊率已不到 10% 的比例，說明此時可能是因為，這二年馬總統忙於推動政府組織改造與聯合國二人權公約配套修法方面的法案，所以未以「行政院優先法案」方式呈現，因此總統支持法案與「行政院優先法案」的重疊率低。然而，剛執政時相對上高很多，其可能原因如下：

1. 總統到了執政末期之後，對於行政院的掌控能力可能會有所削弱，而各部會都有自己的立法議程，並不會全然迎合總統的立法議程。或者是，行政院本身，並不認為總統所支持的法案，需要以「行政院優先法案」的名義來推動，可能總統自有其他法案推動管道。
2. 另一個可能性，總統認為，並不是所有法案都需要藉由「行政院優先法案」的名義去推動立法，亦有其他的管道，例如兼任黨主席、直接找黨籍立委疏通等。

另外，可以從歷年總統支持的法案與「行政院優先法案」的重疊法案類型來加以分析，例如 2008 年為：兩岸、聯合國二人權公約配套修法、經濟、政府組織改造、財經、民刑法修法；2009 年為：民、刑法修法、少部分政府組織改造、經濟、兩岸；2010 年為：民、刑法修法；2011 年為：民、刑法修法、媒體；2012 年為：兩岸、民、刑法修法。從中發現，總統支持的法案與「行政院優先法案」，每年都會重疊的法案類型多為民、刑法修法類。

表 4-5：總統支持法案與行政院優先法案的重疊交叉分析

總統支持法案	行政院優先法案		總計
	是	否	
是	38 (11.62%)	289 (88.38%)	327 (100%)
否	113 (18.77%)	489 (81.23%)	602 (100%)
總計	151 (16.25%)	778 (83.75%)	929 (100%)

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。

表 4-6：歷年總統支持法案與行政院優先法案的重疊交叉分析

年份	總統支持且為行政院 優先法案	總統支持且為非行政 院優先法案	總計
2008	3 (42.86%)	4 (57.14%)	7 (100%)
2009	10 (58.82%)	7 (41.18%)	17 (100%)
2010	2 (20%)	8 (80%)	10 (100%)
2011	10 (6.21%)	151 (93.79%)	161 (100%)
2012	13 (9.85%)	119 (90.15%)	132 (100%)
總計	38 (11.62%)	289 (88.38%)	327 (100%)

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，

〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。

## 二、 總統支持法案與總統兼任黨主席時的重疊率(如表 4-7)

由本段中發現，總統支持的法案中，總統兼任黨主席時比總統未兼任黨主席時，高出了 38.35 個百分點。因此，說明了總統在兼任黨主席時，更有動機去推動法案。另外，筆者發現總統會透過兼任黨主席，去推動的法案類型，包含法律、經濟、媒體、公務人員考核、少許政府組織改造、聯合國二人權公約配套修法。

表 4-7：總統兼任黨主席時總統支持法案的重疊率

總統兼任黨主席	總統支持法案		總計
	是	否	
是	246 (92.13%)	21 (7.87%)	267 (100%)
否	356 (53.78%)	306 (46.22%)	662 (100%)
總計	602 (64.8%)	327 (35.2%)	929 (100%)

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。

## 伍、 國民黨立委反對馬總統主推法案的質性探究

研究結果顯示，縱使總統在「一致性政府」與「兼任黨主席」推波助瀾的加持之下，對於法案通過率或立法過程影響力，不僅沒加分效果，反而使得法案通過率變得更低，因此即可說明，「政黨總統化」無助於馬總統成功施展「國會立法總統化」現象。

另外，總統支持法案會順利通過的類型不多，包括經濟、財經與法律等類型的法案，必須在有社會共識與藍綠立委之間歧見不深的前提之下，才能順利通過，否則其他情況會導致總統支持的法案不受到支持與肯定。如果法案有以下情況，則通過機率較低，說明如下：

一、若不與民眾息息相關，且總統的法案立場會影響到民眾權益，則通過難度較高，如美國牛肉瘦肉精的立法議題。

二、若修法或立法陳義過高，得不到大多數選民的共鳴，亦無法得到社會支持的背景，因此，也會讓馬總統支持的法案淪為曲高和寡。例如兩人權公約的修法，對於大多數民眾來說可能感受不到迫切性。

三、若總統法案立場涉及到既得利益者，如政府組織改造當中的各單位主管的重新洗牌，立委（尤其是國民黨立委）囿於來自行政部門的請託與壓力，因此也不易獲得國民黨立委的支持。

在討論完量化統計分析之後，本章節藉由質性資料，來探究難以順利通過的總統支持法案之案例研究，當中也涉及到國民黨立委發言違反馬總統立法意志的情形，描述如下：

案例一、食品安全法案-有關於美國牛肉

美國牛肉法案，屬於食品安全衛生管理法、食品衛生管理法與健康食品管理法的範疇，其法案主旨為保障人民之食品安全，以及促進國人健康，法案內容如下：

- 一、 禁止輸入美國牛肉的部分部位，例如腦部、眼睛、脊髓、頭骨、絞肉、內臟及其他相關之產品。
- 二、 另外，亦禁止美國牛肉使用瘦肉精，因為瘦肉精對於健康會造成重大的損害，例如噁心、頭暈、肌肉顫抖、心悸、血壓上升等症狀。<sup>93</sup>

然而，因為美國政府當局警告，若對於進口牛肉做出嚴格限制的話，美國方面可能針對臺灣取消「免簽證優惠」與「軍事合作」。有鑒於此，馬總統認為，應該要放寬對於美國牛肉食品安全上的諸多限制，否則會影響到後續與美國之間的貿易關係，衡量上，馬總統認為，對外貿易關係比國人的食品安全與健康還要優先。

同為國民黨的立委羅淑蕾，就曾反對馬總統贊成進口美國牛肉的立場，表示：「(因有瘦肉精的疑慮)，為了國民健康，堅持反對美國牛肉進口」。<sup>94</sup>

另外，根據報載，羅淑蕾委員也曾說：

---

<sup>93</sup> 食品安全法案-美國牛肉法案主旨，請見以下網路連結：

立法院國會圖書館，頁 179、214，<http://lis.ly.gov.tw/lcggi/lypdf.txt?10002801;0001;0328>，瀏覽日期：2011.4.15。

<sup>94</sup> 國民黨立委反對證據-有關於羅淑蕾委員對於美國牛肉法案的看法，請見以下網站連結：

歡喜過客，

<http://hurt633.pixnet.net/blog/post/29967555-%E8%AB%8B%E5%95%8F%E9%A6%AC%E7%B8%BD%E7%B5%B1%EF%BC%8C%E4%BD%A0%E7%82%BA%E4%BB%80%E9%BA%BC%E8%A6%81%E8%AA%AA%E8%AC%8A%EF%BC%9F>，瀏覽日期：2012.6.19。

『台灣的經濟利益固然重要，但政府又無法針對民眾健康的疑慮解釋清楚，面對表決時可能爆發衝突，她選擇不參與。她還說，這次大家充滿無力感，不曉得為何而戰的「氣氛很濃厚」，「要打也不知要怎麼打」。』<sup>95</sup>

由上述對話內容可知，國民黨立委羅淑蕾委員認為，國人的食品安全與健康比臺美關係來的更重要，因此，說明國民黨立委由於選區上的壓力，而比較重視貼近於人民日常生活的食品安全問題，甚至不惜與馬總統的法案立場相左。

另外，針對 2012 年「食品管理法」有關於「瘦肉精零檢出」<sup>96</sup>的部分，國民黨立委黃昭順、鄭汝芬、張嘉郡，也反對馬總統對於美國牛肉瘦肉精的寬鬆態度，甚至提出「瘦肉精零檢出」的修法，他們認為瘦肉精只要有一點點劑量，就應該要全盤否決。<sup>97</sup>

因此，國民黨立委會從選區民眾的觀點，來決定問政方向，而不是從馬總統的國政高度或者臺美關係來去做衡量，食品安全與健康比較貼近一般民眾的日常生活，因此選區也施加較大的壓力在立委身上。相對地，臺美關係或臺灣對外貿易關係較不貼近於人民日常生活，所以較難獲得選區選民的支持。

## 案例二、教育法案

---

<sup>95</sup>國民黨立委反對證據-有關於羅淑蕾委員對於美國牛肉法案的看法，請見以下網路連結：  
自由時報，<http://iservice.ltn.com.tw/2012/specials/USbeef/news.php?rno=110&no=591144>，瀏覽日期：2012.6.12。

<sup>96</sup>國民黨立委反對進口美牛的新聞證據-有關於瘦肉精零檢出  
係指對於瘦肉精的最低含量標準有更為嚴格的限制，如果有精密儀器測量到趨近於 0 時，仍視為有害物質的瘦肉精。

請見以下網站連結：

苦勞網，<http://www.cooloud.org.tw/node/67310>，瀏覽日期：2012.3.19。

奇摩知識，<https://tw.answers.yahoo.com/question/index?qid=20120303000015KK02341>，瀏覽日期：2012.3.3。

臺灣玉山網路電視部落格，<http://tw01.org/profiles/blogs/v-s-77>，瀏覽日期：2012.3.4。

<sup>97</sup>國民黨立委反對證據-立委發言紀錄，請見以下網站連結：

立法院國會圖書館，頁 64，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdfxt?10101701;0001;0469>，瀏覽日期：2012.4.6。

有關於教育法案的部分，陸生來臺灣念書為主要探討焦點，其中以「三限六不」，為陸生來臺灣念書的主要規範政策。馬總統為了要拓展兩岸之間的交流，而大力開放陸生來臺灣求學念書。不過，馬總統為了要安撫在野黨或反對者的聲音，以及保護臺灣學生的權利，對於陸生來臺念書，仍然制定了些許的規範，為「三限六不」。

所謂「三限六不」，乃有關於陸生來臺灣念書的規範內容，所謂「三限」，包括限校、限量、限領域，更進一步來說，意指限制僅認可大陸學術聲望卓著的學校學歷、限制來臺灣的陸生總量、限制醫事學歷採認；所謂「六不」，包括不加分、不影響本地招生名額、不能領教育部獎助學金、不能校外打工、不能考證照，也不能在臺灣就業。

除此之外，有關於陸生健保給付的問題，至目前為止，陸生的健保費必須要自付，而無法享有全民健康保險的待遇，與外籍生仍有差別。雖然，「三限六不」政策表面上，看似是馬總統對於陸生來臺求學的諸多限制，但於實際上，馬總統是贊成陸生來臺念書，只是對於陸生來臺灣念書做了些許的限制而已。<sup>98</sup>

首先，從「贊成開放陸生來臺與否」開始談起，許多國民黨立委與馬總統一致，都是贊成陸生來臺政策，但馬總統為了安撫反對此項政策的部分民意，而提出「三限六不」但書，則當時有許多國民黨立委持保留意見，甚至產生反對態度。根據立法院教育委員會趙麗雲立委發言紀錄：

『好的學生你們要靠「三限、六不」來招收，這就是今天問題的所在，

---

<sup>98</sup>兩岸法案-陸生來台的三限六不政策法案主旨，請見以下網路連結：

喀報第兩百一十九期，<http://castnet.nctu.edu.tw/casnet/article/6091?issueID=450>，瀏覽日期：2014.1.4。

你們的目的在那裡，你們的配套在這裡，因為你們想得太多，人家也不領情，我們聽了三十幾場公聽會下來，所有的公私立學校校長，一致咬定這是國家的生路，高等教育方面我們需要多元的開放競爭，以爭取一流的人才，但是今天我們替你們把關的叫做「三限、六不」，而你們的目的是要用「三限、六不」招收最好的學生這在邏輯上是不通的，你們知道嗎？」<sup>99</sup>

由上述對話內容可知，趙麗雲委員認為：開放陸生來臺灣，陸生的意願性不見得會高，特別是，「三限、六不」政策更會降低陸生來臺灣念書的意願性。因此，縱使身為國民黨立委，都不見得支持馬總統在陸生來台政策上的每一個配套或者細節。

筆者再就馬總統的「三限六不」立場，來針對國民黨立委各自些微不同的態度來作探討，大致可分為：認為「三限六不」過於寬鬆與認為「三限六不」過於嚴格的兩派立場，不管是哪種立場？都可被視為反對馬總統的「三限六不」立場。

## 一、 國民黨立委黃志雄委員

認為「三限六不」過於寬鬆的證據，他說：

「提出三項臨時提案，要求須先針對台灣學生外流、工作機會排擠及大陸假學歷問題等相關配套、防弊機制提出報告，才能開放。」<sup>100</sup>

國民黨立委的黃志雄，是反對馬總統對於陸生來臺的放寬態度。綜合而言，像黃志雄一樣認為「三限六不」過於寬鬆的國民黨立

---

<sup>99</sup>國民黨立委反對證據-反對開放陸生來臺，請見以下網路連結：

立法院國會圖書館，頁 44，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?09903801;0159;0243>，瀏覽日期：2010.5.10。

<sup>100</sup>國民黨立委反對證據-認為過於寬鬆之情形，請見以下網址與出處：

蔡健智、任柏融，〈陸生來臺政策之評估〉，「國立臺灣大學公共政策與法律研究中心 101 年度研究計畫案」學術研討會，國立臺灣大學主辦，臺北(2013)。

<http://www.cppl.ntu.edu.tw/research/2012research/10105white.pdf>

委，對於「三限六不」的疑慮，大致上有以下兩個原因：

- (一) 大陸假學歷：可能會有大陸學生用假高中學歷，來報考臺灣的大學。
- (二) 工作機會排擠：由於大陸學生人數太多，所以可能會影響臺灣本地生工讀機會<sup>101</sup>。

因此，雖然於表面上，國民黨立委是贊同馬總統開放陸生來臺的大方向，但是這些立委不見得支持馬總統提出「三限六不」的配套措施。

另一方面，也有部分國民黨立委認為陸生來臺的政策應該不受拘束地執行，不應再以配套的邊邊角角做限制。

## 二、 例如國民黨郭素春委員說：

『現在政府提的「三限、六不」和民進黨所提的版本有沒有可以調整的空間？包括他們提到只能有 0.5%，而我們認為是 1%，而這中間的差距，部長有沒有想到什麼理由可以讓民進黨的委員最終能夠接受教育部，也就是行政院版本呢？事實上，我們所提出來的「三限、六不」其實已經非常嚴格。我經常在笑說，如果我是大陸的家長，可能就不會讓我的孩子到台灣來，因為來這邊好像是次等人民一樣，這也不行、那也不行，綁手綁腳的，甚至還有可能會被歧視。總之，目前由於礙於現況，不得已只能這樣做，但是本席也希望讓這些學生到台灣也能擁有基本的尊嚴。』

## 三、 江義雄委員說：

「其實也用不著嚴格限制，反正他又沒有中華民國國民身分，很多情

---

<sup>101</sup>工讀機會係指來臺灣念書的陸生可擔任教學助理。

況下，也沒有辦法參加考試，最多可能是在私人企業中有許多發展的機會。在本席看來，能夠來台灣唸書的大陸學生，頭腦應該都非常好，所以本席在很多場合都表明我們的高等教育在因應國際化的情況下，比方印度等英語系國家，我們也很希望有人可以來台灣留學，因為能來的人，頭腦往往都比我們在地學生還要好。」

#### 四、 陳淑慧委員說：

「部長，我有一個建議，其實您可以考慮一下，也就是說在每次實施之後，當然會進行評估，例如大陸有很多學生在這邊發生問題，我們可能會縮減 2,000 人的名額，或是實施成效還不錯，陸生與國內學生融合得不錯，而且也可提升競爭力，那麼教育部說不定就可以放寬 2% 的名額限制，在評估之後，如果政策將有所變更，可否先將實施辦法送到本院教育委員會來審查？部長，您認為這樣行不行得通？」<sup>102</sup>

由上述對話內容可知，部分國民黨立委認為「三限六不」政策過於嚴格，因為他們覺得名額開放的不夠，是仍有待加強的地方，所以「三限六不」政策難以獲得部分國民黨立委的認同。

此法案無法順利通過，筆者推估可能的原因是，由於國民黨立委是站在自由開放的角度來觀察，認為臺灣的教育應具有競爭力。因此，此法案儘管不是涉及到選區壓力或既得利益者的利益重分配，但是部分國民黨立委本身仍有自己的想法，與馬英九總統在開放陸生來臺，但以「三限六不」來做配套的方向有顯著出入。

---

<sup>102</sup> 國民黨立委反對證據-認為過於嚴謹之情形，請見以下網路連結：

立法院國會圖書館，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?09903801;0159;0243>，瀏覽日期：2010.5.10。

有關於「國民黨立委發言證據」的頁數，如下：

郭素春委員：頁 51-54

江義雄委員：頁 48-51

陳淑慧委員：頁 22-24

從立法端來觀察發言紀錄來看，相較於國民黨立委，民進黨立委對於中央法案立場的態度，多呈現「一致強烈反對」與團結的態勢；國民黨立委則為「一盤散沙」，態度共可分為「反對」、「中立」與「支持」三種。即使國民黨立委的態度為贊成馬英九法案立場者，發言時仍會保持中立，並不會特別提及「馬總統」或「馬英九」，可能是國民黨立委要避免與民進黨立委有所衝突或糾葛。因此，國民黨立委與民進黨立委並沒有明顯的政黨分際，反而是國民黨立委與民進黨立委比起總統與國民黨立委之間，還要來的親近，呈現立法權內部不分藍綠，似乎較為一致以監督行政當局的傾向。

### 案例三、組織改造法案

組織改造方面的法案一向為馬總統所重視的法案，是幾乎每一年馬總統都會推動的法案類型之一。特別是在 2011-2012 年期間，組織改造方面的法案占了絕大多數。組織改造方面的範疇十分廣泛，舉凡行政院各部會與公務機關的組織重整，甚至包含圖書館、博物館、科學園區的變更與存廢。

本案例以 2012 年的國防組織改造法案的「國防部組織法修正案」與「國防六法」<sup>103</sup>為例，其規範內容與馬總統的看法是，為配合募兵制、國軍菁英化所進行的國防組織改造；而在軍階方面，某些軍人會因組織改造，而面臨被降級或被裁減的困境。

當時，國民黨立委林郁方與呂學樟委員反對馬總統針對國防部進行組織改造，根據報載，他們說：國防部進行組織改造會導致組織效率不彰，並且打擊基層軍人士氣，更可能導致軍官失業

---

<sup>103</sup> 「國防六法」範疇

包含「國防部組織法修正案」、「國防部政治作戰局組織法」、「國防部軍備局組織法」、「國防部軍醫局組織法」、「國防部主計局組織法」及「國防部參謀本部組織法」

等問題。<sup>104</sup>

整體而言，部分國民黨立委反對馬英九針對國防機構的組織改造立場，有以下原因：

- 一、 當某一組織升格時，表示某些軍官的事情就會變多，處理的事情就會變得更為龐雜，例如在 2010 年五都升格時。因此，組改不必然提升公務機關效率。
- 二、 當某一組織降格時，表示某些高階軍官被降職，而其所獲得的利益分配會相對減少。例如在國防組織改造當中，參謀總長從一級上將變為二級上將。如此一來，國民黨軍系立委會受到這些將官的陳情與請託，因此對於馬總統的組改立場表示保留。
- 三、 當某一組織廢止或合併時，表示某些官士兵將面臨失業的問題。例如國防組織改造中，將官人數，從現行的 379 人縮編至 278 人，大減 101 人。因此國民黨立委會擔心，會造成軍人失業的社會問題，同時，也受到不少軍人選民的請託。
- 四、 還有可能是，有時候立委必須要向某些軍方單位獲取資料，才有辦法適切地監督政府與問政質詢。組織改造之後，原有提供國民黨立委訊息的單位可能變更，甚至遭到裁撤，造成這些立委在資訊蒐集上成本的提高，自然會反對軍方組改。

---

<sup>104</sup>國民黨立委反對證據，請見以下網路連結：

立法院全球資訊網，

[http://www.ly.gov.tw/03\\_leg/0301\\_main/leg\\_news/newsView.action?id=101511&lgno=00018&stage=8](http://www.ly.gov.tw/03_leg/0301_main/leg_news/newsView.action?id=101511&lgno=00018&stage=8)，  
瀏覽日期：2012.11.28。

黃媽媽 - 軍中人事部落格，<http://mo.9958.org/modules/tadnews/pda.php?nsn=438&ncsn=28>，  
瀏覽日期：2012.11.28。

自由時報第 A05 版，<http://www.ucute.com.tw/ly10896a/index.aspx?act=article&aid=274702376>，  
瀏覽日期：2012.11.28。

總之，組織改造法案，是具有高度政治性質，同時，亦涉及到軍官既得利益者的利益重分配，而這些立委或多或少跟這些國防單位有臍帶關係，共謀互利<sup>105</sup>，因此，組織改造對國防部與部分國民黨立委雙方，都不是太正面的事情。

#### 案例四、兩岸關係法案<sup>106</sup>

本段的法案，主要是聚焦於兩岸經濟合作類的法案，包含兩岸經濟架構合作協議(ECFA)與服務貿易協定。

先從兩岸經濟合作架構協議(ECFA)開始談起，兩岸經濟合作架構協議(ECFA)一向為馬總統所重視的法案，因為馬總統對於大陸的態度是，加強兩岸之間的經濟合作與交流，為了要增加工作機會，兩岸之間的經濟應要全面的開放。<sup>107</sup>

有關於國民黨立委周守訓與羅淑蕾委員反對兩岸經濟合作架構協議(ECFA)的證據，根據報載，他們說：若臺灣與中國大陸簽訂兩岸經濟合作架構協議(ECFA)的話，不但無法改善臺灣經濟，反而會造成國人失業率的上升<sup>108</sup>

另外，就以 2013-2014 年的服務貿易協定而言，此時馬總統為了要加強兩岸經貿的關係，認為服務貿易協定必須要放寬，且必須要迅速地通過。但是馬總統的強烈立法意志，引起社會上一

---

<sup>105</sup>組織改造法案-國防組織改造法案主旨，請見以下網路連結：

立法院國會圖書館資料，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?10107101;0062;0398>，瀏覽日期：2012.11.28。

<sup>106</sup>兩岸教育在教育法案中已提及，故本案例不探討之。

<sup>107</sup>兩岸法案-兩岸經濟合作架構協議(ECFA)

馬總統支持證據，請見以下網路連結：

臺灣心蕃薯情部落格，<http://taiwanheart.ning.com/profiles/blogs/min-jin-dang-dui-ma-zheng-fu>，瀏覽日期：2010.2.22。

<sup>108</sup>兩岸法案-兩岸經濟合作架構協議 (ECFA)

國民黨立委反對證據，請見以下網路連結：

新紀元周刊第 157 期，<http://www.epochweekly.com/b5/159/7490p2.htm>，瀏覽日期：2010.1.21。

股反彈的聲浪，甚至引起 2014 年年初太陽花學運的發生。

國民黨立委江啟臣眼見情勢不妙，對於服貿法案的立場趨於保守與隱晦不彰，根據報載，曾說：『服務貿易協定必須要退回委員會尚未排案的時間點，而且必須要修改有關於「締結條約」的法案部分。』<sup>109</sup>

由上述對話內容可知，部分國民黨立委反對服貿的理由，本質並不是反對服貿本身，而是反對服貿通過程序的黑箱作業。從質性資料中發現，無論是民進黨立委還是國民黨立委，皆認為服務貿易協定有許多爭議的地方，國民黨立委不但沒有完全同意馬總統所提的服務貿易協定，反而與民進黨立委合作建立溝通平臺，作為與人民溝通的管道，且認為應該要一一嚴格地逐條審核。

總之，筆者推估，兩岸經濟合作類的法案無法順利通過的原因是，因為此法案類型，為馬總統站在兩岸和平或兩岸合作的角度來推動與倡導，縱使此法案，可以使兩岸的經濟往來與互動比以前更為熱絡與密切，但大部分民眾可能在乎的是民生經濟議題，或者是，他們可能認為不見得能提供更多的就業機會，因此國民黨立委會以選區利益為考量，而先關注民眾的想法，最後使他們會對於馬總統的兩岸經濟政策敬而遠之。

---

<sup>109</sup>兩岸法案-服務貿易協定

國民黨立委反對證據，請見以下網路連結：

天下雜誌，<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5056805>，瀏覽日期：2014.3.21。

痞客邦，

<http://mib768.pixnet.net/blog/post/42995014-%E6%B0%91%E9%80%B2%E9%BB%A8%E7%AB%8B%E5%A7%94%E8%A8%AA%E4%B8%AD%E6%8E%A5%E5%8F%97%E6%8B%9B%E5%BE%85%E6%91%B8%E9%A0%AD%E9%80%9A%E9%81%8E%E6%9C%8D%E8%B2%BF%E5%8D%94%E8%AD%B0>，瀏覽日期：2014.3.1。

國會無雙，<https://musou.tw/focuses/19>，瀏覽日期：2014.3.18。

## 案例五、聯合國二人權公約配套修法法案

馬總統特別提倡的聯合國二人權公約配套修法法案，是具有國際視野與陳義較高的法案，其法案內容，是為了要因應國際趨勢，其中一個世界潮流，是攸關死刑的廢除，馬總統可能會擔心，若不廢除死刑的話，可能會致使歐盟取消對於臺灣免簽證的待遇<sup>110</sup>。

不過，有部分國民黨立委反對，例如李貴敏、呂學樟等委員，根據報載，他們說：不管是否受到「歐洲人權公約」的壓力所影響，死刑不但不應該廢除，更應該迅速執行死刑。<sup>112</sup>

由上述對話內容可知，由於此聯合國二人權公約配套修法法案涉及到死刑議題，使得部份國民黨立委反對此法案，他們認為：廢除死刑與否，應取決於臺灣人民的想法，或者是，維護臺灣的治安較為重要。

從國人對死刑的看法，來進一步分析，由許多新聞民調<sup>113</sup>顯示，可知臺灣大多數人仍舊支持死刑，其比例高達八成。又由於此議題具有高度爭議性，立委不管是支持廢死或反對廢死，都會得罪一票選民，說明此法案類型，涉及到選區選民的壓力，或者

---

<sup>110</sup>聯合國二人權公約配套修法法案主旨-國際趨勢為廢除死刑，請見以下網路連結：  
中國評論新聞網，

<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/allDetail.jsp?id=101312202&sw=%E7%85%8C%E7%90%85>，瀏覽日期：2010.5.5。

<sup>111</sup>馬總統本身也曾多次表示：廢死不是一蹴可及的立場。

<sup>112</sup>國民黨立委反對證據-對於死刑看法，請見以下網路連結：

蘋果即時新聞，<http://www.appledaily.com.tw/realtime/news/article/new/20150604/622334/>，瀏覽日期：2015.6.4。

<sup>113</sup>對於死刑看法的民調，請見以下網路連結：

TVBS 新聞，<http://news.tvbs.com.tw/local/news-602428/>，瀏覽日期：2015.6.9。

Yahoo 新聞，

<https://tw.news.yahoo.com/%E3%80%90%E6%B0%91%E8%AA%BF%E3%80%91%E5%BB%A2%E9%99%A4%E6%AD%BB%E5%88%91-81-%E7%B6%B2%E5%8F%8B%E5%AE%8C%E5%85%A8%E4%B8%8D%E8%B4%8A%E6%88%90-024340729.html>，瀏覽日期：2015.6.2。

是，對於治安有疑慮的社會大眾，因此使得國民黨立委常常敬而遠之，不願正面表態。

總之，由人權公約相關法案可以觀察，就算是馬總統以世界潮流之名推動法案，具有一定的高度，但如果法案如死刑存廢這般爭議的話，國民黨立委也不見得會順從馬總統立場。畢竟，若是國民黨立委聽命於馬總統的指揮，還要面對來自選區的龐大壓力，干冒著將來落選的風險。因此，國民黨立委通常會選擇不正面處理高度爭議性的法案，「死刑存廢」即是一例。

## 第二節、 小結

### 壹、 研究結果

本章藉由質量併重的研究方法，產生許多重要的研究發現，主要是回應「總統支持的法案」在立法院中的通過情形。回到本論文核心「國會立法總統化」概念，即使馬總統擁有憲政運作上「總統國會制」的優勢，以及總統所屬政黨在立法院中過半席次的「一致性政府」的優勢，但總統對於自己表達支持的法案，在立法過程中的影響力仍舊十分有限。

研究發現的部分，有關於行政立法關係，藉由三種變項來回應前述的研究問題，在此以條列式說明：

#### 一、 馬總統支持的法案在立法院通過程度

於研究發現中顯示，雖然「總統支持的法案」的通過率高達43.43%，看似總統對於立法院有高度的影響力，不過仍然須對比考量「總統未支持的法案」通過率程度，「總統未支持的法案」的通過比例高達62.79%，甚至比「總統支持的法案」的通過率還要高。由於馬總統所支持的法案多具高度爭議性或涉及既得利益者，例如兩岸關係、政府組織改造、聯合國二人權公約配套修法、食品安全、教育、媒體、公務人員考核等法案。馬總統親自支持，不但收不到疏通立法院反而激起反對勢力反彈，綠營立委反對，連國民黨立委都不見的買單。或者說，連國民黨立委對於支持馬總統的法案也興趣缺缺。

## 二、 藉由總統兼任黨主席時，來觀察所支持法案的通過情形

縱使總統有兼任黨主席，法案通過率比馬總統沒兼任黨主席時的法案通過率略遜一籌，低了 23.56 個百分點。理論上，馬總統兼任黨主席時，對於國民黨立委藉由黨紀相繩理當有更高的約束力。比較上來說，馬總統藉由擔任黨主席領銜黨中央，來控制國民黨立委的立法議程，恐怕不如國民黨立委要照顧自家選區或者連任考量來的重要，因此，馬總統兼任黨主席對於國民黨立委的黨紀約束力程度相當受限，反而發現：總統介入法案時，反而讓法案變得更難通過，似乎有點「逢馬必反」的意味。

## 三、 「行政院優先法案」在立法院通過程度

理論上，馬總統可以藉由行政院長在立法院推動自己支持的法案，而在眾多行政院所提出的法案當中，行政院長有可能銜總統之意以「行政院優先法案」的名義，將法案送至立法院審查，由於行政院長的產生方式由總統直接任命，因此，行政院長理當運用自己的行政資源-包括列總統支持法案為行政院優先法案-來協助總統的立法議程。然而，本論文發現：這兩類法案的重疊率頗低，只有 11.62%。其可能的原因如下：

- (一) 就總統端而言，可能是總統認為可以透過其他管道，致使所支持法案順利通過，不用再利用「行政院優先法案」名義來包裝支持法案。
- (二) 另一方面，就行政院端而言，可能是行政院長與其部會首長，會有自己的想法，有時候不見得會與總統完全一樣。例如以 2011 年的國光石化的興建為例，馬總統持反對意見，但吳敦義院長持支持意見，因此顯現出，總統與總理意見有

所分歧。<sup>114</sup>或者可能是他們認為，並不是所有法案非要透過「行政院優先法案名義」來推動不可，說不定總統自己推動，就能順利通過。

(三) 臺灣憲政體制設計：總統除了要間接透過行政院長來推動法案之外，總統在行政院中並沒有主持內閣會議之權，因此總統的立法議程無法直接在立法機關中直接推動，光就這一點而言，台灣就不像美國總統擁有內閣會議主持權，並可以藉由親自主持內閣會議得到共識之後，在國會當中直接要求同黨立委來推動總統支持的法案。

(四) 行政院長或部會首長對於馬總統法案的態度：另外，筆者從法案發言紀錄內容中，亦發現部會首長對於馬總統法案的態度，就以王清峰部長為例，即使她對於此法案持贊成態度，但她並不會特別談及「馬總統」或「馬英九」，而只是附和此法案內容，或者是，只說出支持此法案的原因而已，因此說明部會首長並不會刻意提及馬總統，或者說「巴結」馬總統。筆者推估可能的原因是部會首長不想引起民進黨立委的激烈反應，或者是，行政官員想將主推的法案，以「非關政黨對立」甚至「非關馬總統」<sup>115</sup>的方式來包裝，希冀有利於轄下的政務推動。

(五) 總之，台灣的總理（行政院長）及其屬下的部會首長，不如預期全然是總統的執行長，於政策偏好上，行政院長及其屬下部會首長，皆會與馬總統盡量保持距離，可以說明的是，行政院長與部會首長企圖扮演一個中立行政官僚的角

---

<sup>114</sup>有關於總統與總理對於「國光石化」的意見分歧，請見網站連結：  
今日新聞，<http://www.nownews.com/n/2010/07/07/676958>，瀏覽日期：2010.7.7。  
同時，陳宏銘與蔡榮祥(2012)也發現同樣的案件有相同情形。

<sup>115</sup>法務部王清峰部長態度證據-中華民國刑法部分條文修正草案，有關於「遺棄罪之阻卻違法與罪責事由」，請見以下網站連結：  
立法院國會圖書館，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?09900701;0001;0027>，瀏覽日期：2009.12.30。

色。

#### 四、「行政院優先法案」的通過率較低

研究發現「行政院優先法案」的通過率比全部政府案的通過率低了 3.4%，其可能原因如下：

- (一) 國民黨立委對於「行政院優先法案」並不是很重視，換句話說，「行政院優先法案」在立法院中無法受到國民黨立委的青睞。
- (二) 或者是，就算受到國民黨立委重視，但「行政院優先法案」充滿爭議性，所以無論是國民黨立委或民進黨立委，他們比較無法輕易讓「行政院優先法案」順利通過。
- (三) 有時候行政部門的整體立法方向，或者對於國家大政發展的方向，與立法部門的期許不見得吻合，甚至產生嚴重的意見相左。這種例子很多，例如過去幾年在核四議題上，行政部門欲推動核能發電，但大多數立委(包括國民黨立委)則是反對，於此情況之下，就算行政院認為所提法案很重要，將其列為「行政院優先法案」，也不見得能夠至少獲得國民黨立委的支持。<sup>116</sup>

## 貳、總統推動法案的失敗因素

總結來說，筆者發現，馬總統有他立法的高度，對於自己主推的法案，一定是優先尋求國民黨立委的支持，其次，才會尋求

---

<sup>116</sup>國民黨立委反對證據-有關於國民黨立委對於核四議題的看法，請見以下網路連結：苦勞網，<http://www.cooloud.org.tw/node/67722>，瀏覽日期：2012.4.6。

較為溫和派的民進黨立委的支持。不過，從立委端來看的話，不管是國民黨立委或民進黨立委，皆會面臨行政立法僵局問題的存在，特別是國民黨立委是否要支持馬總統的法案，必須要視其法案類型而定。進一步說明，法案通過率會涉及到法案類型的理由如下：

## 一、 選區利益

如果某些法案類型引起選區選民反彈的話，國民黨立委要面對來自於選區選民與連任選票上的壓力，此時，國民黨立委為了要顧及選區選民的支持，而不會特別支持馬總統的支持法案或者政策偏好。又由於馬總統所支持的法案或政策偏好，往往具有國際高度或者通盤性考量。然而，選民在意的是，與其日常生活切身相關或者民生所需的事物，因此，必須以民意見為依歸的國民黨立委，在照顧選區的前提之下，自然不易對於馬所主推的法案，產生積極支持的態度。

## 二、 既得利益者的利益重分配

這些亦會有很大爭議，因為利益重分配是反映「你失我得」的情形，當有一方受益時，另一方利益則會受損。一旦某些既得利益者與部分國民黨立委建立合作關係，這些既得利益者面臨到立法或者修法而失去原有優勢時，自然會轉向國民黨立委施壓或者以人情為由請求協助。在衡量之下，此時國民黨立委關注的不是馬總統的政策偏好，而是這群既得利益者是否能夠確保其優勢？最後，國民黨立委會選擇追隨這些既得利益者的意願，而非馬總統的意志。會涉及到既得利益者的法案類型，主要是政府組織改造類的法案。

### 三、 國民黨立委可能有自己的價值信仰

縱使國民黨立委不是針對選區利益或既得利益者，但有部分的國民黨立委會與馬總統的價值取向有所不同。例如，陸生法案的「三限六不」政策。

### 四、 馬總統民調低落

前述已提及，馬總統的民調會影響到自己所支持的法案通過率，又因為馬總統的民調從 2008-2012 年以來歷年下滑，也使得「國會立法總統化」的效能逐年遞減。換句話說，當馬總統的聲望與光環逐漸消失時，很難再給予國民黨立委對馬總統法案支持的動機。

### 五、 國民黨內部派系的矛盾

根據報載，國民黨內部有部分黨籍立委與馬總統是不合的，或者不隸屬於馬總統的嫡系子弟兵，筆者推估他們本身對馬總統有心結，而導致他們對於馬總統主推的法案，多少以消極或者不合作的態度來面對。例如羅淑蕾委員和王金平院長等本土派立委，就與馬總統不對盤。<sup>117</sup>

由上述即可說明，「國會立法總統化」程度有限主要是由於其他因素的干擾。這些因素，包括總統支持度、黨內派系鬥爭與

---

<sup>117</sup> 國民黨立委與馬總統不合的證據

有關於羅淑蕾委員，請見以下網站連結：

歡喜過客，

<http://hurt633.pixnet.net/blog/post/29967555-%E8%AB%8B%E5%95%8F%E9%A6%AC%E7%B8%BD%E7%B5%B1%EF%BC%8C%E4%BD%A0%E7%82%BA%E4%BB%80%E9%BA%BC%E8%A6%81%E8%AA%AA%E8%AC%8A%EF%BC%9F>，瀏覽日期：2012.6.19。

有關於王金平院長，請見以下網站連結：

華夏經緯網，<http://big5.huaxia.com/jitw/jitd/jitdwz/2013/09/3528540.html>，瀏覽日期：2013.9.12。

國民黨立委自己的價值信仰等，儘管馬總統可以透過「國情咨文」或「訴諸民意」等管道來推動立法，但是成效恐怕仍舊不彰。

## 參、立委發言紀錄的觀察

就立法端而言，從國民黨立委與民進黨立委發言紀錄內容來觀察，當他們談及馬總統支持法案時，發現一些發言上的規律性：

### 一、 國民黨立委

- (一) 國民黨立委「贊成」馬總統支持法案時：即使為國民黨立委所支持的法案，他們會特別避開談及「馬總統」或「馬英九」，頂多只是附和馬總統的法案而已。筆者推估可能的原因是，他們為了要避免與民進黨立委正面衝突。
- (二) 國民黨立委針對馬總統支持法案出現「中立」態度時：若國民黨立委不想表達意見時，有部分國民黨立委會選擇不發言；或者是，有部分國民黨立委會選擇轉移話題。
- (三) 國民黨立委「反對」馬總統所支持的法案時：他們也不會特別提及「馬總統」或「馬英九」，頂多只是說明反對的理由而已。總之，國民黨立委的問政策略，至少從發言的脈絡來看，都是「去馬英九化」的策略應用，與民進黨立委常常就馬英九總統為打擊目標來發言，有很大的不同。
- (四) 國民黨立委支持且順利通過的法案：根據立委發言紀錄內容發現，即使為國民黨立委所認同，而致使順利通過的法案，他們亦不會特別提及「馬總統」或「馬英九」等關鍵字，而是就事論事地針對政策與法案本身，來提出支持的理由與見解，並不會巴結馬總統；同時，亦不會與民進黨立委有正面衝

突。

- (五) 相對上來說，以立委發言紀錄來看，常常可以發現，朝野立委的關係比總統與同黨立委的對應關係還要來的近。<sup>118</sup>

## 二、 民進黨立委

- (一) 團結程度：相較於國民黨立委，民進黨立委較為團結。有關於民進黨立委反對馬總統法案的部分，因為幾乎所有民進黨立委會一致強烈地反對，所以民進黨立委對於馬總統政策偏好的態度，鮮少有中立的傾向發生，而較會對於馬總統表現出積極質詢的態勢。
- (二) 對於馬總統或其法案的態度：除了民進黨立委對於馬總統的政見表達強烈反對之外，民進黨立委會特別提及「馬總統」或「馬英九」，看起來民進黨立委是「對黨不對事」或「對人不對事」的角色，因為民進黨立委並不是針對政策本身的好壞與實用性來討論，而是視人（馬）或黨籍（國民黨）而定，來決定支持或反對，因此民進黨立委似乎有「政黨對立」與「逢馬必反」的問政策略。

簡而言之，馬總統大部分所推動的法案，因為多具有高度政治性或爭議性等性質，所以無論是部分國民黨立委或多數的民進黨立委，皆會對於馬總統所支持的法案有所質疑與保留。因此，值得說明的是，民進黨立委所扮演的是，永遠監督與質詢馬總統的角色；而國民黨立委所扮演的是，態度較中立的局外人與「對事不對人」的角色。

---

<sup>118</sup>國民黨立委支持證據-中華民國刑法部分條文修正草案，有關於「遺棄罪之阻卻違法與罪責事由」，請見以下網站連結：

立法院國會圖書館，<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/lypdf.txt?09900701;0001;0027>，瀏覽日期：2009.12.30。

## 肆、總結

總之，除了前述所提的馬總統民調因素以外，其他有關於馬總統難以實踐「國會立法總統化」的原因，不是取決於立法院中的席次、兼任黨主席與否、透過行政院長與否；而是取決於總統支持的法案類型，若要促使總統支持法案順利通過的話，其法案類型必須具備以下條件：和選區利益與日常生活有關、必須避免高度政治性，與獲得民意支持等因素。

廣泛而言，在憲政制度上，馬總統應該有很大的立法優勢，例如在「總統國會制」中總理由總統直接任命；政府形態方面，執政黨立委在國會中掌握過半席次，這二點優勢對於馬總統應該是無往不利的。不過，實際運作與理論上呈現極大的差距。不僅如此，總統支持的法案與這些法案的通過率，反而出現反比關係，簡單來說，馬總統所主推的法案與政策，無法獲得同黨立委與行政院長的支持，說明馬總統光是在黨內欲推動政策，就面臨許多阻力，更不用說馬總統要如何去說服民進黨立委來支持總統法案？同時，民進黨立委對於馬總統的態度，幾乎都是呈現「逢馬必反」的問政策略，因此馬總統在國會與行政院中顯得孤立無援，結果就是對於馬總統的「國會立法總統化」的立法發展方向極為不利。



# 第五章、結論與建議

## 壹、研究發現

回顧到本論文的核心問題「總統國會制下一致性政府的府會關係」，筆者所做出的研究結果為：「總統國會制下一致性政府的府會關係」理當不再受行政-立法僵局問題所擾，但實質上，總統推動喜好法案也並未因為府會一致而較為順利。此結論，也與陳宏銘(2012)以及蔡榮祥與陳宏銘(2012)的文獻吻合。換言之，相關文獻為臺灣半總統制府會關係與總統推動法案奠定一個基礎，本論文在此基礎之上，以更系統性的檢證，發展出「國會立法總統化」的概念，最終發現我國的「國會立法總統化程度」相當有限。

本文與陳宏銘(2012)以及蔡榮祥與陳宏銘(2012)文獻之間的對話，特別是對於相關半總統制理論的反饋，有以下幾個面向：

### 一、 總統國會制

就「總統國會制」而言，有以下常見的情形，如下：

- (一) 總統與總理關係：理論上，總統與總理應有著上下隸屬與親密的關係，他們會一同攜手組成執政黨行政聯盟，來對抗由國會當中的反對黨立委。但本文發現，總統國會制下的總統與總理，仍然會有「府院衝突」與政策不一致的現象發生，說明總理所扮演的角色為中立行政官僚，同時，總統與總理產生「雙頭馬車」的分歧現象。進一步探究其中原因，如下：

1. 內閣閣員所屬團隊不同：雖然部會首長皆由行政院長任命<sup>119</sup>，但不見得所有內閣閣員皆隸屬於行政院長團隊，有的官員可能是總統人馬。以 2012 年的本國與外國勞工薪資處理問題為例，勞委會王如玄主委認為不應該分開來處理，但陳冲院長認為應該要分開來處理，而馬總統對外表示力挺王如玄主委，因此顯現出以下情勢：內閣閣員所屬團隊不同，部會首長與行政院長意見有所分歧，以及總統與總理意見有所分歧。<sup>120</sup>
2. 總理不見得一五一十完全按照總統的權力來做事：自從行政院長改為總統直接任命之後，雖然看似總統的權力變得比以往還要大，但行政院長可能會認為其地位會被總統所取代，從行政院長的角度觀之，可能有想要保有部分依據自己價值與判斷的空間來去推動立法，只要不是強烈地與總統的意志相違背，行政院長都能保有立法的空間。事實上，蔡榮祥與陳宏銘(2012)也發現，縱使在總統國會制之下，總統與行政院長的意見不見得會一致，這些經驗在許多半總統制國家中也經常發生，例如法國。
3. 憲政體制設計：受限於「總統國會制」憲政設計，行政院長同時要對總統與國會負責，同時要面對來自雙方的壓力，特別是行政院長為第一線的行政官員，備受質詢的壓力，故行政院長無法完全按照總統的立法意志前進，此情形稱為「三明治現象」<sup>121</sup>。

---

<sup>119</sup>除行政院長由總統直接任命外，其他部會首長必須由總統間接透過（提請）行政院長任命之。

<sup>120</sup>有關於「內閣閣員所屬團隊不同」與意見分歧，請見以下網站連結：

網路城邦，<http://city.udn.com/55272/4803440>，瀏覽日期：2012.3.21。

同時，陳宏銘與蔡榮祥(2012)也發現同樣的案件有相同情形。

<sup>121</sup>三明治現象

所謂的「三明治現象」，意指當總統與國會的意見不一致時，行政院長必須要面對來自總統與國會的壓力，原因如下：

- 一、來自總統的壓力：因為行政院長為總統直接任命，且總統對於行政院長擁有罷黜權，因此會使得行政院長有執行總統偏好政策的壓力。
- 二、來自國會的壓力：另一方面，因為行政院長又必須要對國會負責，例如行政院長必須要執行

(二) 總統權力大小：有諸多文獻指出，臺灣總統為有權無責的總統，同時，目前的「半總統制」有往「總統制」傾斜的現象。然而事實上，臺灣半總統制的總統權力大小並沒有想像中的大，因為臺灣的總統有某些權利必須要間接透過總理才行，例如發布行政命令、法案提案權、任命部會首長<sup>122</sup>。

## 二、 一致性政府

在「一致性政府」初期（也就是馬總統剛當選後），馬總統處於執政的蜜月期，理論上，馬總統與同黨立委在政策偏好上應會默契十足，並且呈現恰如其份的和諧關係。不過於事實上，一致性政府的立法院，仍然會有「府會不協調」的問題存在，筆者推估可能的原因是，「總統國會制」憲政所設計的行政與立法的分權制衡，不至於使得立法院變成總統的立法局或橡皮圖章。另外，筆者發現和文獻皆有提及，國民黨立委為了自己的席次，寧可違反黨紀，也不要違背選區民意，說明選民的想法是國民黨立委無法支持（或者消極應對）總統法案的主要因素。

## 三、 總統兼任黨主席

在總統兼任黨主席之後，理論上，總統對於同黨立委應會有黨紀的約束力存在，且「政黨總統化」現象鼓勵政黨的政策會趨向於總統偏好的政策，所以總統在兼任黨主席之後，總統比較能指揮同黨立委，有助於所支持法案通過率的提升。不過事實上，在總統兼任黨主席之後，法案通過率不增反減，說明「政黨總統

---

國會所通過的法案，且行政院長又為行政體系中的第一線的政府官員，因此會使得行政院長有被國會質詢的壓力。

因此，行政院長會夾在總統與國會二者中間，而形成尷尬狀況。蔡榮祥與陳宏銘(2012)亦提過此現象。

<sup>122</sup>除行政院長由總統直接任命外，其他部會首長必須由總統間接透過（提請）行政院長任命之。

化」現象對於立法過程的影響力有限。筆者推估可能的原因是，臺灣半總統制的政黨紀律，沒有比內閣制的政黨來得還要嚴謹，再加上臺灣的立法委員（即使是執政黨立委）並非由總統直接提名<sup>123</sup>，因此總統的立法意志難以引起同黨立委的共鳴。

#### 四、 行政院優先法案與總統支持法案重疊率低

此部分可能反映，總統與行政院長的政治價值觀不一致，由上述的原因可知，其因素包含：受限於總統國會制的「行政立法權力分立」的憲政體制設計、部會首長所屬的政治團隊不同，以及行政院長不見得完全聽命於總統。

### 貳、 政策建議

由於我國的「總統國會制」有上述所提的一些不足與欠佳之處，所以筆者對於憲政體制改革有如下的建議：

#### 一、 改為總統制

讓行政立法權徹底分立，不再沿用一個要對國會負責的行政院長，因為就算我國目前有此機制，容易使得總統與行政院長的政策不一致，行政院長多少會想要去挑戰總統的權力，但是真正有施政大權的舵手仍是總統，所以把臺灣的制度改為全然美式的總統制，才不至於有「雙頭馬車」的問題。

另外一方面，雖然表面上看來，總統為擁有實質施政大權的舵手，但有關於總統的施政與實現政策目標，仍舊需要透過行政院體系來加以執行，一旦總統與總理意見不一致時，會使得行政

---

<sup>123</sup> 台灣立法委員的甄選方式，為黨員投票與民調所產生。

體系效率大受影響，同時，總統的權力會被總理所挑戰。因此，行政體系應該一體化，這些權力皆由總統所擔當即可。

## 二、 改為內閣制

行政對立法負責是內閣制的特徵，另外，還有其他特徵，如下：

- (一) 行政首長（總理）和黨魁是同一人
- (二) 總理是由同黨國會議員投票所產生

換言之，總理若做不好，隨時都會有被迫下台的壓力，總理可能會不敢提出背離民意的法案。

此外，又因為總理就是黨魁，執政黨議員可能也不會產生違反黨紀的動機，所以以上原因說明，總理與執政黨國會議員之間，多少具有制衡的功能，而不敢為所欲為。總之，將行政、立法權合一，使得法案通過變得更有效率，又可以順利解決行政立法僵局的問題。

## 三、 行政院長任命方式

前述已提過，現行的制度，會使得行政院長面臨被總統罷黜與被立委質詢的壓力。因此，筆者建議，將行政院長的同意權回歸到立委手上，產生的行政院院長人選，至少是總統與立委協調出來的結果，避免三明治現象之外，至少行政院長不是（全然）站在立委的對立面（不管藍綠立委皆然），如此一來，便能舒緩總統與總理意見不一致，以及行政院與立法院對立的問題。

#### 四、 有關於行政體系<sup>124</sup>

此部分參照總統制的特徵來做更改，由於總統制的行政體系方面，只有總統而已，並沒有總理，為了要避免行政體系產生「雙頭馬車」的問題，因此另一個可能改革方向，是筆者建議總統要直接對立法院負責<sup>125</sup>，換句話說，總統為在國會中與立委接觸的第一線官員，如此一來，才不會使總統所扮演的角色置身事外。

另外，筆者建議，行政院長則轉為完全的總統幕僚長，而總統為最高行政首長，此部分會參照美國的國務卿設置，如此一來，便能解決總統與總理意見不一致的問題，會使得行政體系更有效率。

#### 五、 總統甄選方式

目前台灣各政黨的總統候選人的甄選方式，總統黨內初選是經由黨員進行投票表決，而不是像內閣制的總理候選人一樣，由同黨國會議員所選出，相對地，臺灣總統候選人的甄選方式，不是由同黨的國會議員所選出，這樣一來可能會無法拉進總統與執政黨立委之間的距離，以及可能會使得總統與執政黨立委之間有著派系矛盾的問題存在。

為了避免這些問題存在，所以筆者建議總統候選人的黨內初選，必須要由同黨籍的立法委員進行投票表決，如此一來，在總統上任後，可以減少總統與同黨國會議員之間的摩擦。

---

<sup>124</sup>與前面所提「改為總統制」有所不同，此部分政策修改建議只是以「總統制」作為參考。

<sup>125</sup>不過，美國總統制行政立法是徹底分立，二者之間不需要負責。

## 六、 立委甄選方式

除了更改總統甄選方式以外，另外一種建議為更改立委的甄選方式，筆者建議如下：

有關於目前立委甄選的方式，並非由總統直接提名，而是經由黨員投票與民調所產生，於前述已提過，這種制度會使得黨紀變得更加鬆散，即使在總統兼任黨主席之後亦是如此，因此同樣可能也會使得總統與執政黨立委的距離越走越遠。

因此，筆者另一種建議是，立委黨內的初選須藉由總統自己親自提名或由黨主席來提名，如此一來才能拉近總統與執政黨國會議員的距離，同時，又可凝聚黨內的團結。

## 七、 政黨運作方式

有關於目前的黨主席，大多是由總統所擔任，且黨主席產生方式，是藉由黨員投票所產生，由文獻與研究發現所指示，總統兼任黨主席的話，都會有「政黨總統化」的現象發生，也就是政黨的政策會偏向於總統，而會偏離政黨本身的核心價值，同時，若是較為基本教義派的立委仍舊依循黨綱問政，則這些立委與黨主席或者總統之間的意見與政策立場，則容易產生矛盾，最後很難促使黨內團結。

簡而言之，「政黨總統化」現象，可能會促使總統的政策與政黨本身的中心思想越走越遠，特別是會引起基本教義派（或稱深藍）的國民黨立委反對馬總統，所以會造成彼此之間的矛盾與錯誤。例如，黃復興黨部、統派的五六七聯盟等派系與馬總統不合，甚至，有部分的軍系立委因不滿馬總統，而組成「軍公教聯盟」。此外，有部分深藍立委認為馬總統的政策會討好、巴結綠營，而引起不滿，特別是馬總統任命賴幸媛擔任陸委會主委一事。

同時，馬總統也不會因為要走中間路線，就會讓本土派的國民黨立委滿意，可以說兩面不討好。事實上，馬總統某些深藍或者親中的政策會引發本土派立委不滿，例如王金平院長反對服務貿易協定，而使得馬總統與王金平院長爆發了「九月政爭」，最後王金平院長因而差點被開除黨籍。

總之，根據以上報載，說明馬總統有時提的政策，可能為了避免與民進黨立委有所衝突或安撫綠營選民，而提出對於綠營有利的政策；或者是，馬總統有時可能又要顧及深藍立委或選民，而提出親中或站在兩岸和平角度的政策。不管馬總統提的政策站在何種角度，在國民黨內部中，皆會有反對的聲浪。換言之，馬總統的政策不完全會按照政黨的中心思想走，而是按照自己的政治價值推動政策，所以馬總統的政策，有時難免會與政黨的核心價值有所出入，而引發基本教義派（深藍）的國民黨立委不滿，<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> 壹、基本教義派（深藍）反對馬總統證據

一、「黃復興黨部」與馬總統不合證據，請見以下網路連結：

蘋果即時，<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150303/567199/>，瀏覽日期：2015.3.3。

二、軍系立委因不滿馬總統而組成「軍公教聯盟」證據，請見以下網路連結：

自由時報，<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1336992>，瀏覽日期：2015.6.2。

三、統派與馬總統不合證據

（一）國民黨立委候選人「陳鎮湘」與馬總統不合證據，請見以下網路連結：

今日導報，<http://www.herald-today.com/content.php?sn=3950>，瀏覽日期：2011.11.18。

（二）「五六七聯盟」與馬總統不合證據，請見以下網路連結：

合作媒體，<http://www.thinkingtaiwan.com/content/884>，瀏覽日期：2013.6.22。

四、其他反對理由-認為馬總統政策過於討好綠營者:反對馬總統任命賴幸媛擔任陸委會主委

（一）「丁守中委員」反對馬總統證據，請見以下網路連結：

奇摩新聞，

<https://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%81%E5%AE%88%E4%B8%AD-%E8%B3%B4%E5%B9%B8%E5%AA%9B%E4%B8%8D%E9%81%A9%E4%BB%BBwto%E4%BB%A3%E8%A1%A8-202021879.html>，瀏覽日期：2012.10.15。

中國評論月刊，<http://www.zhgp.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=35&docid=102267961>，瀏覽日期：2012.10.15。

（二）「邱毅與蔣孝嚴委員」反對馬總統證據，請見以下網路連結：

中國新聞網，<http://big5.chinanews.com/tw/twyw/news/2008/05-01/1236863.shtml>，瀏覽日期：

但馬總統也不必然往中庸的意識形態靠攏，就獲得本土派人士的支持，這些都可能削弱馬總統的立法影響力。

因此，筆者建議，將黨主席產生方式改為由同黨籍國會議員所選出，或者是，黨主席只能由同黨國會議員來擔任，以利黨主席服眾（黨內立委）。

## 參、研究限制

一般半總統制的研究多以質性分類學的方式來進行，少有系統的量化資料庫蒐集，例如大部分半總統制方面的文獻，大多是在處理憲政體制運作的本質，鮮少會去處理半總統制的府會關係，特別是針對立委對於總統支持法案的態度與反應，由於國會立委發言資料十分龐雜，耗費許多的時間與精力，所以本文所蒐集有關於立法委員不支持（或消極面對）總統政策方面的資料仍然有限。

---

2008.5.1。

（三）「邱毅委員」反對馬總統證據，請見以下網路連結：

臺灣競爭力論壇，

<http://www.tcf.tw/%E3%80%8C2014%E5%9C%8B%E6%97%8F%E8%AA%8D%E5%90%8C%E7%AC%AC%E5%9B%9B%E5%AD%A3%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E7%A0%94%E8%A8%8E%E6%9C%83%E3%80%8D%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF20141223/>，瀏覽日期：2014.12.23。

貳、本土派反對馬總統證據

馬總統推動服務貿易協定，而引發「王金平院長」不滿證據，請見以下網路連結：

痞客邦，

<http://accrcw75.pixnet.net/blog/post/52088342-%E8%97%8D%E7%B6%A0%E5%A4%A7%E6%A3%8B%E7%9B%A4%E3%80%81%E9%A6%AC%E7%8E%8B%E5%A4%A7%E8%9B%8B%E7%B3%95>，瀏覽日期：2013.9.11。

PChome 個人新聞台，<http://mypaper.pchome.com.tw/1626108/post/1327371850>，瀏覽日期：2014.4.6。

新新聞，

<http://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1476&i=TXT20150617152742W4T>，瀏覽日期：2015.6.17。

然而，本文的貢獻乃在對於「半總統制的府會關係」進行初步的探究，有一些可以加強之處，如下：

## 一、 擴大資料庫蒐集範圍

由於本論文僅研究馬總統從2008-2012年第一任的執政時期，算是單一個案研究，而尚未研究過其他總統執政的時期，就連馬總統連任後的執政時期（2012年至今）都還尚未研究，更不用說是比較「一致性政府」與「分立政府」的府會關係情況。總之，不能從馬總統第一任執政時期的府會關係狀況，來馬上斷定臺灣半總統制每一任總統的「府會關係」，絕對都是僵局的情形。

## 二、 研究方法

本文並未針對立委發言紀錄進行量化資料庫的蒐集，筆者僅以質性的方式，來探索部分的立委發言紀錄，因此很難宣稱這些發言紀錄具有母體的代表性，但是仍舊能夠協助我們，來一窺當時藍綠立委提及馬總統及其支持法案時的態度與語言內容。

另外，筆者僅是從立委發言紀錄內容與報章雜誌內容，來論斷立委對於馬總統支持法案的態度，並未親自訪談立委，這部分有加強空間。

## 肆、 將來研究方向

希冀藉由以下三點步驟來為「臺灣半總統制行政立法關係」之憲政工程研究盡一份貢獻，如下：

### 一、 將研究時間點擴大

延長研究時間點，有以下二個步驟，如下：

- (一) 首先，繼續研究馬總統執政的後期，其研究時間點涵蓋：連任時期的 2012 年至今，如此一來，才可以比較馬總統執政前後期的立法程度差異性，筆者研究的動機是，推估馬總統執政後期的「國會立法總統化程度」，理當應會比剛執政時的蜜月期的對應關係還不理想。
- (二) 再來，光是探究馬總統執政時期還不夠，還不能比較出「一致性政府」與「分立政府」的國會立法程度之所以然，所以筆者將會陸續研究陳水扁總統執政的二任時期，特別是他所執政的政府型態為「分立政府」，如此一來，可以比較出二種政府型態的府會關係、法案通過率、「國會立法總統化」與「行政立法僵局」程度。筆者透過此步驟的動機是，因為筆者推估，二種政府型態的法案通過程度並不會天差地遠，因此便可說明「一致性政府」的府會關係，並不會比「分立政府」的對應關係密切與和諧許多。

## 二、 立委發言紀錄方面

若要後續作深入研究的話，筆者會透過「國會立法院圖書館」的資訊，觀察這些法案的所有立委發言紀錄，並將會做出國民黨立委與民進黨立委對這些法案的態度，並以「法案類型」做分類。如果最後做出的結果是，國民黨立委的態度多為中立，且國民黨立委支持「總統支持法案」的態度，沒有比民進黨立委反對「總統支持法案」的態度還要來的強烈的話，則筆者可以發掘，特定法案類型的確難以獲得國民黨立委的支持，而且就算在一致性政府時期依然如此。此外，未來研究還可以從親自訪談中，來捕捉國民黨立委的態度，從中說明國民黨立委反對總統所支持法案的理由。

### 三、 比較其他一致性政府國家的行政立法關係

本論文有關於「一致性政府之府會關係」方面的研究，僅探究臺灣而已，並未探究其他國家，光是探究臺灣「一致性政府的府會關係情況」還不夠，必須要探究與比較各種憲政體制最成功國家始可，特別是這些國家的「一致性政府下的府會關係」情況。特別是美國總統制、英國內閣制與法國半總統制下的府會關係與行政部門法案通過率。

此外，補充說明的是，會將單一國家個案研究衍伸為比較政治研究的動機是，因為不知道是否各國的總統國會制或者一致性政府時期同樣都有「國會立法總統化」受限的問題，所以光是從「臺灣一致性政府的府會關係」，並無法直接說明世界各國一致性政府的府會關係皆有不和諧的問題存在。總之，單一國家個案研究必須演化為比較政治研究，如此一來，才不會有見樹不見林的情形發生。

## 附錄一、歷任立委席次比例

總統姓名	總統任期	立委屆期	各政黨席次與席次比率	政府分類
陳水扁第一任	第 10 任（上任日：2000/5/20-任期屆滿日：2004/5/20）	第 5 屆（上任日：2002/2/1-任期屆滿日：2005/1/31）	泛藍 115 席(51.1%)、泛綠 100 席(44.4%)、其他政黨 10 席(4.5%) <sup>127</sup>	分立政府
陳水扁第二任	第 11 任（上任日：2004/5/20-任期屆滿日：2008/5/20）	第 6 屆（上任日：2005/2/1-任期屆滿日：2008/1/31）	泛藍 114 席(50.6%)、泛綠 101 席(44.9%)、其他政黨 10 席(4.5%) <sup>128</sup>	分立政府
馬英九第一任	第 12 任（上任日：2008/5/20-任期屆滿日：2012/5/20） <sup>129</sup>	第 7 屆（上任日：2008/2/1-任期屆滿日：2012/1/31）	國民黨 81 席(71.7%)、民進黨 27 席(23.9%)、無黨團結聯盟 3 席(2.7%)、親民黨 1 席(0.9%)、無黨籍 1 席(0.9%)	一致性政府

資料來源：維基百科，〈中華民國立法委員選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。

維基百科，〈2000 年中華民國總統選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2000%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E9%81%B8%E8%88%89>。

維基百科，〈2004 年中華民國總統選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2004%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E9%81%B8%E8%88%89>。

維基百科，〈2008 年中華民國總統選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%B8%BD%E7%B5%B1%E9%81%B8%E8%88%89>。

維基百科，〈2001 年中華民國立法委員選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2001%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。

維基百科，〈2004 年中華民國立法委員選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2004%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。

<sup>127</sup> 泛藍政黨：國民黨 68 席，親民黨 46 席，新黨 1 席，總共 115 席

泛綠政黨：民進黨 87 席，臺灣團結聯盟 13 席，總共 100 席

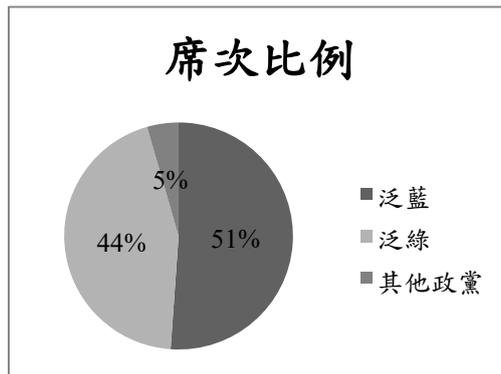
<sup>128</sup> 泛藍政黨：國民黨 79 席，親民黨 34 席，新黨 1 席，總共 114 席

泛綠政黨：民進黨 89 席，臺灣團結聯盟 12 席，總共 101 席

<sup>129</sup> 本論文只研究馬總統第一任期。

維基百科，〈2008 年中華民國立法委員選舉〉，

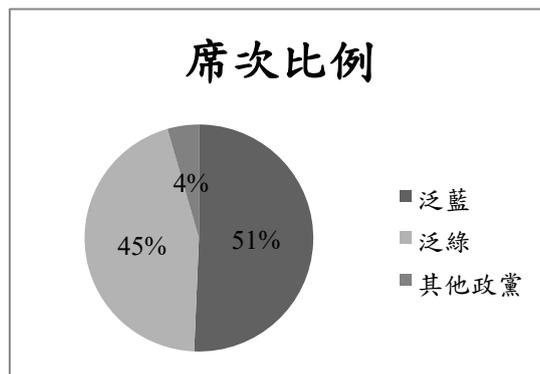
<https://zh.wikipedia.org/wiki/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。



第五屆立委席次比例

資料來源：維基百科，〈2001年中華民國立法委員選舉〉，

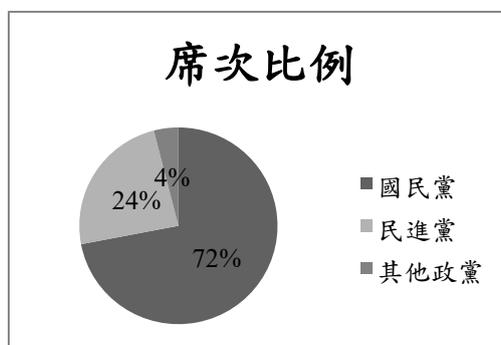
<https://zh.wikipedia.org/wiki/2001%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。



第六屆立委席次比例

資料來源：維基百科，〈2004年中華民國立法委員選舉〉，

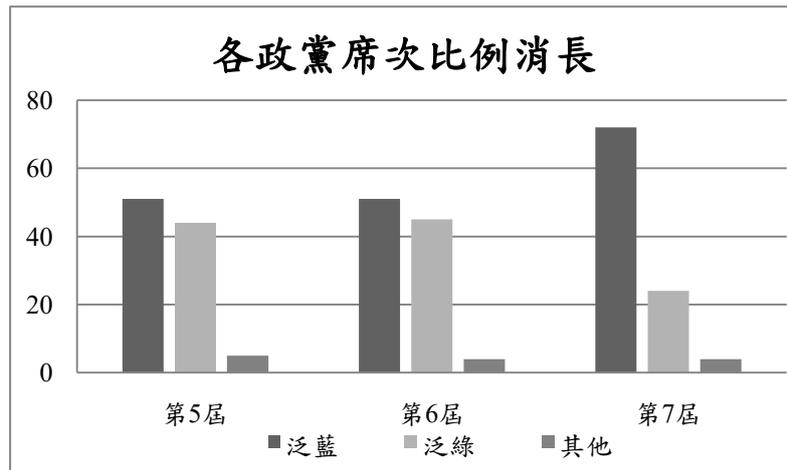
<https://zh.wikipedia.org/wiki/2004%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。



## 第七屆立委席次比例<sup>130</sup>

資料來源：維基百科，〈2008 年中華民國立法委員選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。



## 歷任立委各政黨席次比例消長圖<sup>131</sup>

資料來源：維基百科，〈2001 年中華民國立法委員選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2001%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。

維基百科，〈2004 年中華民國立法委員選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2004%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。

維基百科，〈2008 年中華民國立法委員選舉〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/2008%E5%B9%B4%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%91%E5%9C%8B%E7%AB%8B%E6%B3%95%E5%A7%94%E5%93%A1%E9%81%B8%E8%88%89>。

<sup>130</sup>圖 1-3~1-5 數據為四捨五入

<sup>131</sup>第 7 屆立委泛藍與泛綠分別只「國民黨」與「民進黨」，那時因為實行「單一選區相對多數制」，所以政黨體系運作呈現「兩黨制」。

## 附錄二、馬總統歷年施政民調

年份	施政不滿意度
2008	56.6%
2009	58.3%
2010	58.6%
2011	70.5%
2012	76.6%

資料來源：維基百科，〈對馬英九的評價〉，  
<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B0%8D%E9%A6%AC%E8%8B%B1%E4%B9%9D%E7%9A%84%E8%A9%95%E5%83%B9>，瀏覽日期：2015.3.26。

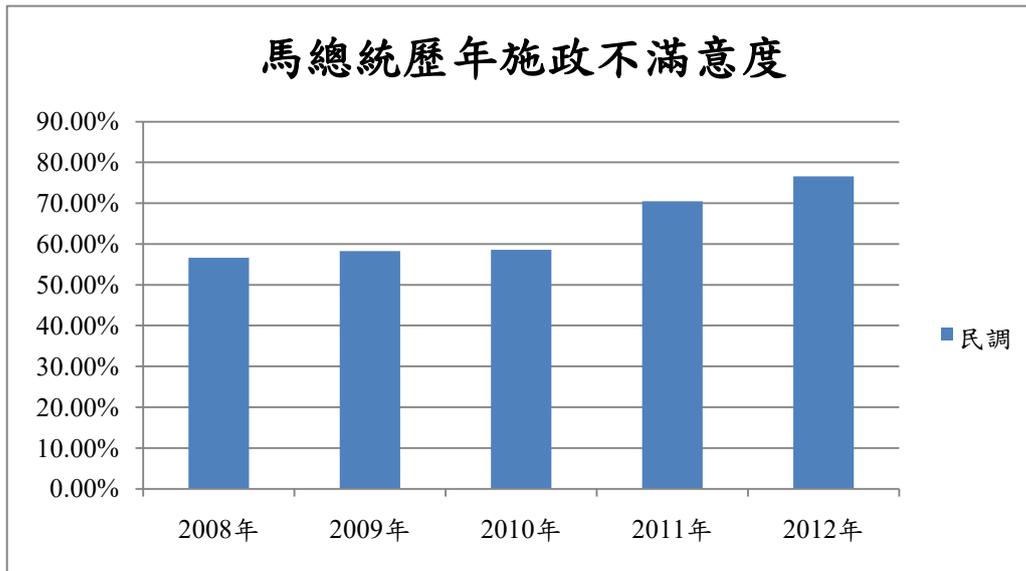
大紀元新聞網站，〈2008年馬總統不滿意度〉，  
<http://www.epochtimes.com/b5/9/1/13/n2395492.htm>，瀏覽日期：2009.1.13。

蕃薯藤部落客，〈2009年馬總統不滿意度〉，  
<http://blog.yam.com/i316yeswecan/article/19985315>，瀏覽日期：2009.3.19。

大紀元新聞網站，〈2010年馬總統不滿意度〉，  
<http://www.epochtimes.com/b5/10/5/19/n2912210.htm>，瀏覽日期：2010.5.18。

「臺灣智庫民調」與「蘋果日報」，〈2011年馬總統不滿意度〉，  
[http://district.ce.cn/twjj/201211/26/t20121126\\_23882089.shtml](http://district.ce.cn/twjj/201211/26/t20121126_23882089.shtml)，瀏覽日期：  
2012.11.26。

大紀元新聞網站，〈2012年馬總統不滿意度〉，  
<http://www.epochtimes.com/b5/12/10/29/n3717421.htm%E9%A6%AC%E8%8B%B1%E4%B9%9D%E6%BB%BF%E6%84%8F%E5%BA%A615.2--%E6%94%BF%E7%AD%96%E9%8C%AF%E8%AA%A4%E5%8F%8D%E8%A6%86-%E6%9C%80%E5%8F%97%E5%8F%8D%E6%84%9F.html>，瀏覽日期：2012.10.29。



資料來源：維基百科，〈對馬英九的評價〉，

<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%B0%8D%E9%A6%AC%E8%8B%B1%E4%B9%9D%E7%9A%84%E8%A9%95%E5%83%B9>，瀏覽日期：2015.3.26。

大紀元新聞網站，〈2008年馬總統不滿意度〉，

<http://www.epochtimes.com/b5/9/1/13/n2395492.htm>，瀏覽日期：2009.1.13。

蕃薯藤部落客，〈2009年馬總統不滿意度〉，

<http://blog.yam.com/i316yeswecan/article/19985315>，瀏覽日期：2009.3.19。

大紀元新聞網站，〈2010年馬總統不滿意度〉，

<http://www.epochtimes.com/b5/10/5/19/n2912210.htm>，瀏覽日期：2010.5.18。

「臺灣智庫民調」與「蘋果日報」，〈2011年馬總統不滿意度〉，

[http://district.ce.cn/twjj/201211/26/t20121126\\_23882089.shtml](http://district.ce.cn/twjj/201211/26/t20121126_23882089.shtml)，瀏覽日期：

2012.11.26。

大紀元新聞網站，〈2012年馬總統不滿意度〉，

<http://www.epochtimes.com/b5/12/10/29/n3717421.htm%E9%A6%AC%E8%8B%B1%E4%B9%9D%E6%BB%BF%E6%84%8F%E5%BA%A615.2--%E6%94%BF%E7%A D%96%E9%8C%AF%E8%AA%A4%E5%8F%8D%E8%A6%86-%E6%9C%80%E5%8F%97%E5%8F%8D%E6%84%9F.html>，瀏覽日期：2012.10.29。

## 附錄三、馬總統支持法案列表

年份	法案名稱
2008 年	公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例部分條文修正草案、專科學校法第二十六條及第四十條條文修正草案、地方制度法部分條文修正草案、農村再生條例草案、所得稅法第五條之一、第十七條及第一百二十六條條文修正草案、財政收支劃分法修正草案、原住民族自治區法草案
2009 年	災害防救法部分條文修正草案、客家基本法草案、國土計畫法草案、貪污治罪條例部分條文修正草案、行政區劃法草案、地方制度法部分條文修正草案、所得稅法第四條、第十七條及第一百二十六條條文修正草案、行政法人法草案、行政院功能業務與組織調整暫行條例草案、中央行政機關組織基準法部分條文修正草案、產業創新條例草案、行政院組織法修正草案、自由貿易港區設置管理條例修正草案、文化創意產業發展法草案、工會法修正草案、羈押法部分條文修正草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例增訂第二十五條之二條文草案
2010 年	大陸委員會組織法草案、僑務委員會組織法修正草案、原住民族委員會組織法草案、客家委員會組織法草案、公平交易委員會組織法草案、飛航安全調查委員會組織法草案、法務部組織法修正草案、法務部行政執行署組織法草案、司法官學院組織法草案、法務部法醫研究所組織法草案、法務部組織法部分條文修正草案、智慧財產法院組織法第六條條文修正草案、農田水利會組織通則部分條文修正草案、原住民族自治法草案、法官法草案、法院組織法部分條文修正草案、行政法院組織法第三條、第四條及第七條條文修正草案、法務部組織法部分條文修正草案、法務部矯正署組織法草案、政風機構人員設置條例第十一條條文修正草案、內政部組織法第五條之一條文修正草案、內政部消防署組織條例修正草案、廢止內政部消防署港務消防隊組織通則、全民健康保險法修正草案、廢止行政院衛生署藥物食品檢驗局組織條例、廢止行政院衛生署管制藥品管理局組織條例、行政法院組織法部分條文修正草案、公共債務法修正草案、廢止行政院勞工委員會職業訓練局職業訓練中心組織通則、難民法草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條條文修正草案
2011 年	公務人員基準法草案、條約締結法草案、行政院人事行政總處組織法草案、行政院人事行政總處公務人力發展中心組織法草案、行政院人事行政總處地方行政研習中心組織法草案、內政部組織法修正草案、內政部警政署組織法草案、內政部入出國及移民署組織法部分條文修正草案、內政部役政署組織法草案、內政部國土管理署組

織法草案、內政部空中勤務總隊組織法修正草案、內政部建築研究所組織法草案、國防部組織法修正草案、國防部政治作戰局組織法草案、國防部軍備局組織法草案、國防部軍醫局組織法草案、國防部主計局組織法草案、國防部參謀本部組織法草案、國軍退除役官兵輔導委員會組織法草案、榮民總醫院組織通則草案、財政部組織法修正草案、財政部國庫署組織法草案、財政部賦稅署組織法草案、財政部各地區國稅局組織通則修正草案、財政部關務署組織法草案、財政部國有財產開發署組織法草案、財政部財政資訊中心組織法草案、行政院主計總處組織法草案、教育部組織法修正草案、教育部體育署組織法草案、教育部中小學及學前教育署組織法草案、國家圖書館組織法草案、國立海洋生物博物館組織法草案、國立自然科學博物館組織法草案、國立科學工藝博物館組織法草案、國立臺灣科學教育館組織法草案、國立教育廣播電臺組織法草案、國立公共資訊圖書館組織法草案、國立臺灣圖書館組織法草案、交通及建設部組織法草案、交通及建設部觀光署組織法草案、交通及建設部高速公路局組織法草案、交通及建設部公路局組織法草案、交通及建設部航港局組織法草案、交通及建設部民用航空局組織法草案、交通及建設部鐵道局組織法草案、交通及建設部運輸研究所組織法草案、衛生福利部組織法草案、衛生福利部疾病管制署組織法草案、行政院衛生署食品藥物管理局組織法修正草案、行政院衛生署中央健康保險局組織法修正草案、衛生福利部國民健康署組織法草案、衛生福利部中醫藥研究所組織法草案、國家發展委員會組織法草案、國家發展委員會檔案管理局組織法草案、強迫入學條例增訂第八條之一條文草案、郵政法部分條文修正草案、外交部組織法修正草案、外交部領事事務局組織法草案、外交部外交及國際事務學院組織法草案、經濟及能源部組織法草案、經濟及能源部產業發展局組織法草案、經濟及能源部貿易商務局組織法草案、經濟及能源部中小企業局組織法草案、經濟及能源部智慧財產局組織法草案、經濟及能源部產業園區管理局組織法草案、經濟及能源部標準檢驗局組織法草案、經濟及能源部能源署組織法草案、經濟及能源部能源研究所組織法草案、農業部組織法草案、農業部農糧署組織法草案、農業部漁業署組織法草案、農業部動植物防疫檢疫署組織法草案、農業部農村發展署組織法草案、農業部農業試驗所組織法草案、農業部水產試驗所組織法草案、農業部畜產試驗所組織法草案、農業部獸醫試驗所組織法草案、農業部農業藥物毒物試驗所組織法草案、海洋委員會組織法草案、海洋委員會海巡署組織法草案、文化部組織法草案、文化部文化資產管理局組織法草案、文化部影視產業局組織法草案、國立傳統藝術中心組織法草案、國立國父紀念館組織法草案、國立中正紀念堂管理處組織法草案、國立歷史博物館組織法草案、國立臺灣美術館組織法草案、國立臺灣工藝研究發展中心組織法草案、國立臺灣博物館組織法草案、國立臺灣史前文化博物館組織法草案、環境資源部組織法草案、環境資源部氣象

	<p>局組織法草案、環境資源部水利署組織法草案、環境資源部森林及保育署組織法草案、環境資源部水保及地礦署組織法草案、環境資源部污染防治局組織法草案、環境資源部國家公園署組織法草案、環境資源部森林及自然保育試驗所組織法草案、環境資源部生物多樣性研究所組織法草案、環境資源部環境教育及訓練所組織法草案、科技部組織法草案、科技部核能安全署組織法草案、科技部北部科學工業園區管理局組織法草案、科技部中部科學工業園區管理局組織法草案、科技部南部科學工業園區管理局組織法草案、勞動部組織法草案、勞動部勞工保險局組織法草案、勞動部勞動力發展署組織法草案、勞動部勞動基金運用局組織法草案、勞動部勞動及職業安全衛生研究所組織法草案、中央銀行法部分條文修正草案、行政院金融監督管理委員會組織法修正草案、行政院金融監督管理委員會銀行局組織法修正草案、行政院金融監督管理委員會證券商期貨局組織法修正草案、行政院金融監督管理委員會保險局組織法修正草案、行政院金融監督管理委員會檢查局組織法修正草案、國家通訊傳播委員會組織法修正草案、駐外機構組織通則草案、國家運動訓練中心設置條例草案、國家表演藝術中心設置條例草案、國家災害防救科技中心設置條例草案、職業訓練法部分條文修正草案、政風機構人員設置條例修正草案、法院組織法部分條文修正草案</p>
2012 年	<p>廢止行政院新聞局組織條例、廢止行政院新聞局駐外新聞機構組織通則、廢止外交部外交領事人員講習所組織條例、廢止外交部領事事務局組織條例、道路交通管理處罰條例第八條、第三十五條及第六十七條條文修正草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條條文修正草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第二十二條條文修正草案、衛生福利部社會及家庭署組織法草案、廢止行政院文化建設委員會組織條例、廢止國立歷史博物館組織條例、廢止國立中正紀念堂管理處組織條例、廢止國立國父紀念館組織條例、食品衛生管理法修正草案、個人資料保護法部分條文修正草案、人民觀審試行條例草案、司法院組織法第二十二條之一及第二十三條條文修正草案、廢止行政院人事行政局組織條例、廢止公務人員住宅及福利委員會組織條例、廢止公務人力發展中心組織條例、廢止行政院人事行政局地方行政研習中心組織條例、廢止行政院主計處組織法、廢止行政院主計處電子處理資料中心組織條例、廢止法務部行政執行署組織條例、廢止法務部法醫研究所組織條例、廢止行政執行處組織通則、職業災害勞工保護法修正草案、食品衛生管理法第十一條、第十七條之一及第三十一條條文修正草案、司法院司法人員研習所組織條例修正草案、少年及家事法院組織法部分條文及第五條附表修正草案、勞工保險條例部分條文修正草案、廢止行政院公平交易委員會組織條例、廢止國立教育資料館組織條例、廢止國立編譯館組織條例、廢止監獄組織通則、廢止看守所組織通則、廢止法務部戒治所組織通則、廢止法務部技能訓練所組織條例、廢止法務部矯正人員訓練所組織條例、廢止行政院客家委員會組織條例</p>

例、科技部組織法草案、科技部核能安全署組織法草案、科技部北部科學工業園區管理局組織法草案、科技部中部科學工業園區管理局組織法草案、科技部南部科學工業園區管理局組織法草案、國家災害防救科技中心設置條例草案、國家發展委員會組織法草案、國家發展委員會檔案管理局組織法草案、環境資源部組織法草案、環境資源部氣象局組織法草案、環境資源部水利署組織法草案、環境資源部森林及保育署組織法草案、環境資源部水保及地礦署組織法草案、環境資源部下水道及污染防治局組織法草案、環境資源部國家公園署組織法草案、環境資源部森林及自然保育試驗所組織法草案、環境資源部生物多樣性研究所組織法草案、環境資源部環境教育及訓練所組織法草案、教育部青年發展署組織法草案、國家運動訓練中心設置條例草案、法務部司法官訓練所組織法草案、國家表演藝術中心設置條例草案、大陸委員會組織法草案、衛生福利部組織法草案、衛生福利部疾病管制署組織法草案、行政院衛生署食品藥物管理局組織法修正草案、行政院衛生署中央健康保險局組織法修正草案、衛生福利部國民健康署組織法草案、衛生福利部中醫藥研究所組織法草案、國軍退除役官兵輔導委員會組織法草案、榮民總醫院組織通則草案、農業部組織法草案、農業部農糧署組織法草案、農業部漁業署組織法草案、農業部動植物防疫檢疫署組織法草案、農業部農村及農田水利署組織法草案、農業部農業試驗所組織法草案、農業部水產試驗所組織法草案、農業部畜產試驗所組織法草案、農業部獸醫試驗所組織法草案、農業部農業藥物毒物試驗所組織法草案、農業部農業金融局組織法草案、原住民族委員會組織法草案、勞動部組織法草案、勞動部勞工保險局組織法草案、勞動部勞動力發展署組織法草案、勞動部勞動基金運用局組織法草案、勞動部勞動及職業安全衛生研究所組織法草案、勞動部職業安全衛生署組織法草案、經濟及能源部組織法草案、經濟及能源部產業發展局組織法草案、經濟及能源部貿易商務局組織法草案、經濟及能源部中小企業局組織法草案、經濟及能源部智慧財產局組織法草案、經濟及能源部產業園區管理局組織法草案、經濟及能源部標準檢驗局組織法草案、經濟及能源部能源署組織法草案、經濟及能源部能源研究所組織法草案、內政部組織法修正草案、內政部警政署組織法草案、內政部消防署組織條例修正草案、內政部入出國及移民署組織法修正草案、內政部役政署組織法草案、內政部國土管理署組織法草案、內政部空中勤務總隊組織法修正草案、內政部建築研究所組織法草案、國防部組織法修正草案、國防部政治作戰局組織法草案、國防部軍備局組織法草案、國防部軍醫局組織法草案、國防部主計局組織法草案、國防部參謀本部組織法草案、國家中山科學研究院設置條例草案、交通及建設部組織法草案、交通及建設部觀光署組織法草案、交通及建設部高速公路局組織法草案、交通及建設部公路局組織法草案、交通及建設部航港局組織法草案、交通及建設部民用航空局組織法草案、交通及建設部鐵道局組織法草

案、交通及建設部運輸研究所組織法草案、海洋委員會組織法草案、 海洋委員會海巡署組織法草案
---

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，  
〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。



## 附錄四、行政院優先法案列表

年份	法案名稱
2008年	<p>公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法草案、大學法部分條文修正草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例部分條文修正草案、農業金融法部分條文修正草案、廢棄物清理法部分條文修正草案、陸海空軍懲罰法部分條文修正草案、廢止「檢肅流氓條例」、促進民間參與公共建設法部分條文修正草案、人口販運防制法草案、中央選舉委員會組織法草案、技師法修正草案、農村再生條例草案、金融控股公司法部分條文修正草案、室內空氣品質管理法草案、專科學校法部分條文修正草案、政府採購法部分條文修正草案、就業服務法部分條文修正草案、毒品危害防制條例部分條文修正草案、貪污治罪條例部分條文修正草案、海關進口稅則部分稅則修正草案、證券交易稅條例第二條條文修正草案、當舖業法第四條、第十一條及第三十八條條文修正草案、電子遊戲場業管理條例部分條文修正草案、石油管理法第十二條及第六十條條文修正草案、加工出口區設置管理條例第十條及第三十二條條文修正草案、農民健康保險條例第五條、第六條及第七條條文修正草案、郵政法修正草案、郵政儲金匯兌法修正草案、簡易人壽保險法部分條文修正草案、中華郵政股份有限公司設置條例名稱及第一條條文修正草案、廢止國立中正紀念堂管理處組織條例、臺灣金融控股股份有限公司條例草案、菸酒稅法第二十一條條文修正草案、所得稅法第四條、第十七條及第一百二十六條條文修正草案、財團法人法草案、國家教育研究院設置條例草案、傳染病防治法第二十七條條文修正草案、海關進口稅則部分稅則修正草案、證券交易法部分條文修正草案、不動產證券化條例部分條文修正草案、自由貿易港區設置管理條例部分條文修正草案</p>
2009年	<p>中華民國刑法部分條文修正草案、所得稅法部分條文修正草案、地方制度法部分條文修正草案、行政院功能業務與組織調整暫行條例草案、中央行政機關組織基準法部分條文修正草案、產業創新條例草案、行政院組織法修正草案、公民投票法第三十五條條文修正草案、國營國際機場園區股份有限公司設置條例草案、自由貿易港區設置管理條例修正草案、文化創意產業發展法草案、工會法修正草案、勞資爭議處理法修正草案、兵役法部分條文修正草案、國家公園法修正草案、羈押法部分條文修正草案、菸酒稅法第八條條文修正草案、志願士兵服役條例部分條文修正草案、犯罪被害人保護法部分條文修正草案、學校法人及其所屬私立學校教職員退休撫卹離職資遣條例草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例增訂第二十五條之二條文草案、兒童教育及照顧法草案、運動彩券發行條例草案、公司法第一百條及第一百五十六條條文修正草案</p>
2010	<p>曾文南化烏山頭水庫治理及穩定南部地區供水特別條例草案、全民健</p>

年	康保險法第二十七條、第二十九條及第八十七條之六條文修正草案、勞工保險條例第十五條及第七十九條條文修正草案、公共債務法修正草案、財政收支劃分法修正草案
2011年	公教人員保險法修正草案、條約締結法草案、行政罰法部分條文修正草案、藥事法部分條文修正草案、健康食品管理法部分條文修正草案、食品衛生管理法部分條文修正草案、中華民國刑法部分條文修正草案、廣播電視法部分條文修正草案、有線廣播電視法部分條文修正草案、衛星廣播電視法修正草案、有線廣播電視法修正草案、長期照護服務法草案、公司法部分條文修正草案、臺灣港務股份有限公司條例草案
2012年	都市更新條例修正草案、濕地法草案、公共債務法修正草案、毒性化學物質管理法部分條文修正草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第十七條條文修正草案、自由貿易港區設置管理條例部分條文修正草案、教師法部分條文修正草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第二十二條條文修正草案、石油管理法部分條文修正草案、政黨法草案、個人資料保護法部分條文修正草案、所得稅法第十七條條文修正草案、集會遊行法修正草案、懲治走私條例第二條及第十三條條文修正草案、高級中等學校建教合作實施及建教生權益保障法草案、傳染病防治法部分條文修正草案、職業災害勞工保護法修正草案、災害防救法部分條文修正草案、專科學校法部分條文修正草案、高級中等教育法草案、森林法第五十六條、第五十六條之一及第五十六條之四條文修正草案、公共電視法修正草案、條約締結法草案、學校教職員退休條例修正草案、學校教職員撫卹條例修正草案、國籍法部分條文修正草案、廣播電視法部分條文修正草案、衛星廣播電視法修正草案、有線廣播電視法修正草案、兵役法施行法部分條文修正草案、財團法人文化創意產業發展研究院設置條例草案、勞工保險條例部分條文修正草案、濫發商業電子郵件管理條例草案、性別工作平等法第二條、第二十條及第四十條條文修正草案、航業法修正草案、核子損害賠償法部分條文修正草案、運動彩券發行條例部分條文修正草案、醫療法部分條文修正草案、農民健康保險條例第五條、第二十條及第四十九條之一條文修正草案、長期照護服務法草案、健康食品管理法第二十四條、第二十四條之一及第二十八條條文修正草案、難民法草案、公路法部分條文修正草案、大眾捷運法部分條文修正草案、溫室氣體減量法草案、財政收支劃分法修正草案、農業基本法草案、動物保護法部分條文修正草案、私立學校法第六十二條條文修正草案、學產基金管理條例草案、食品衛生管理法第三十二條、第三十二條之一及第三十六條條文修正草案、藥事法第九十五條、第九十六條及第一百條條文修正草案、化妝品衛生管理條例部分條文修正草案、國立社會教育機構作業基金設置條例草案、行政區劃法草案

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，〈97-101年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。

# 附錄五、總統支持法案與行政院優先法

## 案重疊列表

年份	法案名稱
2008 年	公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例部分條文修正草案、農村再生條例草案、室內空氣品質管理法草案、貪污治罪條例部分條文修正草案
2009 年	地方制度法部分條文修正草案、行政院功能業務與組織調整暫行條例草案、中央行政機關組織基準法部分條文修正草案、產業創新條例草案、行政院組織法修正草案、自由貿易港區設置管理條例修正草案、文化創意產業發展法草案、工會法修正草案、羈押法部分條文修正草案、臺灣地區與大陸地區人民關係條例增訂第二十五條之二條文草案
2010 年	公共債務法修正草案
2011 年	條約締結法草案
2012 年	臺灣地區與大陸地區人民關係條例第二十二條條文修正草案、個人資料保護法部分條文修正草案、職業災害勞工保護法修正草案、條約締結法草案、勞工保險條例部分條文修正草案

資料來源：國會立法院圖書館〈立法院議事及發言整合系統之法律提案及進度〉，〈97-101 年度政府提案〉，

<http://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm?0003BD540001230100000000000000C8003000025000000000^03>。



# 參考書目

## 壹、 中文部份

### 一、 書籍

徐子婷、何景榮譯，Axford, Barrie, Gary K. Browning, Alan Grant, Richard Huggins, Ben Rosamond, and John Turner 著，2006，〈第十章：政府機構〉，《政治學的基礎》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。

劉鶴群、林秀雲譯，Babbie, Earl 著，2010，《社會科學研究方法》。臺北：新加坡商聖智學習亞洲私人有限公司臺灣分公司。

楊日青、李培元、林文斌與劉兆隆譯，Heywood, Andrew 著，2002，〈第十五章：議會部門〉，《政治學新論》。臺北：韋伯文化事業出版社。

陳義彥、陳景堯、林妤虹、吳宜璇、何景榮與任雲楠譯，Marsh, David and Gerry Stoker 著，2009，《政治學方法論與途徑》。臺北：韋伯文化國際出版有限公司。

吳冬友、楊玉坤著，2012，〈第十一章：統計假設檢定（一）〉，《基礎統計學》。臺北：五南。

吳玉山，2006，〈政權的合法性與憲政改模式：比較台灣與歐洲後共產新興民主國家〉，收錄於吳重禮、吳玉山主編，《憲政改革——背景、運作與影響》。臺北：五南。

吳玉山，2000，《俄羅斯轉型 1992-1999》。臺北：五南。

李惠宗，2006，〈第二十四章：總統〉、〈第二十五章：行政〉，《憲法要義》。臺北：元照出版有限公司。

李鳳玉，2011，〈總統與其政黨的關係：法國與臺灣的比較〉，收錄於黃秀端主編《黨政關係與國會運作》，頁 199-234。臺北：五南圖書。

沈有忠，2006，〈制度制約下的行政立法關係：以我國九七憲改後憲改運作為例〉，收錄於吳重禮、吳玉山主編，《憲政改革——背景、運作與影響》。臺北：五南。

## 二、 期刊

王欽，2012，〈馬英九連任後兩岸關係面臨的挑戰〉，《國家發展研究》，第12卷，第1期，頁125-156。

吳玉山，2011a，〈論述「半總統制與民主」〉，《政治科學論叢》，第47期。

吳玉山，2011b，〈半總統制全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》，第47期，頁1-32。

吳重禮，1998，〈美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析〉，《政治科學論叢》，第9期，頁61-90。

吳重禮，2002，〈美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政與政策為例〉，《歐美研究》，第32卷，第2期，頁271-316。

吳重禮，2005，〈憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啟示〉，《「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會》，第45卷，第3期，頁133-166。

吳東欽，2008，〈從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響〉，《臺灣民主季刊》，第5卷，第3期，頁71-120。

沈有忠，2005，〈制度制約下的行政立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學論叢》，第23期，頁27-60。

沈有忠，2006，〈半總統制下的行政首長選擇：制度與理性結構的分析〉，《政治學報》，第42期，頁189-219。

沈有忠，2010，〈半總統制的崩潰、延續與轉型：威瑪共和與芬蘭的憲政比較〉，《問題與研究》，第49卷，第2期，頁99-130。

沈有忠，2011，〈半總統制下行政體系二元化之內涵〉，《政治科學論叢》，第47期。

沈有忠，2014，〈半總統制不同政府類型下的二元行政關係-臺灣

- 與羅馬尼亞的比較研究》，《臺灣民主季刊》，第 11 卷，第 3 期，頁 41。
- 林繼文，2009，〈共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較〉，《東吳政治學報》，第 27 卷，第 1 期，頁 1-51。
- 邱師儀，2013，〈立法院委員會運作與資訊立法模式：以「下水道建設」之立法議題為例〉，《東吳政治學報》，第 31 卷，第 4 期，頁 71-159。
- 郝培芝，2010，〈法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析〉，《問題與研究》，第 49 卷，第 2 期，頁 65-98。
- 郝培芝，2014，〈蜜月期選舉時程與衣尾效應：法國半總統制下總統與國會選舉之分析〉，《東吳政治學報》，第 32 卷，第 2 期，頁 1-64。
- 張峻豪、徐正戎，2007，〈閣揆角色的受限或突破-政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉，《臺灣民主季刊》，第 4 卷，第 1 期，頁 51-108。
- 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。
- 盛杏媛，2014a，〈選制變革前後立委提案的持續與變遷：一個探索性的研究〉，《台灣政治學刊》，第 18 卷，第 1 期，頁 72-127。
- 盛杏媛，2014b，〈再探選區服務與立法問政：選制改革前後的比較〉，《東吳政治學報》，第 32 卷，第 2 期，頁 65-116。
- 陳宏銘、蔡榮祥，2008，〈選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗之探討〉，《東吳政治學報》，第 26 卷，第 2 期，頁 117-180。
- 陳宏銘、蔡榮祥，2012，〈總統國會制的一致政府與憲政運作：以馬英九總統第一任任期為例〉，《東吳政治學報》，第 30 卷，第 4 期，頁 121-176。
- 陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉，《政治科學論叢》，第 41 期，頁 1-56。

- 陳宏銘，2012，〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究〉，《東吳政治學報》，第30卷，第2期，頁1-71。
- 彭錦鵬，2001，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，第14期，頁75-106。
- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第7卷，第2期，頁3-49。
- 黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分析〉，《政治科學論叢》，第34期，頁1-44。
- 楊婉瑩，2003，〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突-以第四屆立法院為例〉，《東吳政治學報》，第16期，頁49-95。
- 楊惟任，2013，〈內閣制修憲可行性之分析〉，《國會月刊》，第41卷，第2期，頁40-57。
- 盧瑞鍾，1995，〈總統制與內閣制優缺點之比較〉，《政治科學論叢》，第6期，頁1-32。
- 蘇子喬，2010，〈憲政體制與選舉制度的配套思考〉，《政治科學論叢》，第44期，頁35-74。

### 三、 論文

- 包淳亮，2004，〈共黨國家二元領導體制之研究----蘇聯與中共個案分析〉，博士論文，國立政治大學東亞研究所。
- 吳玉山，2005，〈政權合法性與憲改模式：比較臺灣與歐洲後共新興民主國家〉，「從制度變遷看憲政改革—背景、程序與影響」學術研討會，中央研究院主辦，臺北。
- 林繼文，1998，〈半總統制下的三角政治均衡〉，「政治制度:理論與現實」學術研討會，中央研究院主辦，臺北。
- 陳宏銘，2014，〈總統如何推動法案？臺灣民選總統案例的研究〉，「2014年臺灣政治學年會暨當前全球民主實踐的再思考：困境、

挑戰與突破」國際學術研討會，國立臺灣大學主辦，臺北。

楊中立，2008，〈雙首長制的理論、制度與台灣經驗〉，「二次政黨輪替與台灣民主的再深化：理論、制度與經驗」學術研討會，中國文化大學政治學系主辦，臺北。

蔡健智、任柏融，2013，〈陸生來臺政策之評估〉，「國立臺灣大學公共政策與法律研究中心 101 年度研究計畫案」學術研討會，國立臺灣大學主辦，臺北。

賴競民，2013，〈運作與限制：半總統制下總統權力擺盪之研究——國會政治與政黨政治之思考脈絡〉，「東海東吳論壇」學術研討會，東海大學政治學系主辦，臺中。

蘇子喬，2011，〈國會選舉制度對半總統制憲政運作的影響〉，「第二屆半總統制與民主」學術研討會，東海大學政治學系主辦，臺中。

曹舒涵，2014，〈台灣一致政府時期的總統與國會關係〉，碩士論文，東海大學政治學系。

#### 四、 網路資源

大紀元新聞網站，2009.1.13，〈上任七個月馬劉不滿意度雙破五成〉，

<http://www.epochtimes.com/b5/9/1/13/n2395492.htm>

。

大紀元新聞網站，2010.5.18，〈台灣智庫民調／馬施政不及格滿意度僅 32%〉，

<http://www.epochtimes.com/b5/10/5/19/n2912210.htm>。

大紀元新聞網站，2012.10.29，〈馬英九滿意度 15.2% 政策錯誤反覆最受反感〉，

<http://www.epochtimes.com/b5/12/10/29/n3717421.htm%E9%A6%AC%E8%8B%B1%E4%B9%9D%E6%BB%BF%E6%84%8F%E5%BA%A615.2--%E6%94%BF%E7%AD%96%E9%8C%AF%E8%AA%A4%E5%8F%8D%E8%A6%86-%E6%9C%80%E5%8F%97%E5%8F%8D%E6%84%9F.html>。

中央選舉委員會

<http://web.cec.gov.tw/bin/home.php?Lang=zh-TW>。

中國評論月刊，2012.10.15，〈賴幸媛尚未赴任就遭到藍綠兩面夾攻〉，

<http://www.zhgp.com/crn-webapp/mag/docDetail.jsp?coluid=35&docid=102267961>。

中國評論新聞網，2010.5.5，〈侯清山：執行死刑和歐盟免簽證 兩碼子事〉，

<http://www.chinareviewnews.com/crn-webapp/search/allDetail.jsp?id=101312202&sw=%E7%85%8C%E7%90%85>。

中國新聞網，2008.5.1，〈江丙坤嫡系吁撤“陸委會主委” 馬英九民調下滑〉，

<http://big5.chinanews.com/tw/twyw/news/2008/05-01/1236863.shtml>。

今日導報，2011.11.18，〈陳鎮湘列不分區馬對深藍票不安？〉，

<http://www.herald-today.com/content.php?sn=3950>。

今日新聞，2010.7.7，〈國光石化開發案衝擊生存空間？ 吳敦義：白海豚會轉彎〉，

<http://www.nownews.com/n/2010/07/07/676958>。

天下雜誌，2014.3.21，〈國民黨立委江啟臣：服貿應退回立委未排案的時間點〉，

<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5056805>。

立法院國會圖書館

<http://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>。

自由時報，2012.6.12，〈藍營內訌羅淑蕾：不知為何而戰〉，

<http://iservice.ltn.com.tw/2012/specials/USbeef/news.php?rno=110&no=591144>。

自由時報，2015.6.2，〈不爽馬英九！軍公教聯盟自組政黨選立委〉，

<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1336992>。

自由時報第 A05 版，2012.11.28，〈國防組織改造承平時期參謀總長改三星上將〉，

<http://www.ucute.com.tw/ly10896a/index.aspx?act=article&aid=274702376>。

- 合作媒體，2013.6.22，〈宮廷文化迷思下的國民黨主席選舉〉，  
<http://www.thinkingtaiwan.com/content/884>。
- 奇摩知識，2012.3.3，〈「瘦肉精零檢出」法案，國會立委來真的？〉，  
<https://tw.answers.yahoo.com/question/index?qid=20120303000015KK02341>。
- 奇摩新聞，2012.10.15，〈丁守中：賴幸媛不適任 WTO 代表〉，  
<https://tw.news.yahoo.com/%E4%B8%81%E5%AE%88%E4%B8%AD-%E8%B3%B4%E5%B9%B8%E5%AA%9B%E4%B8%8D%E9%81%A9%E4%BB%BBwto%E4%BB%A3%E8%A1%A8-202021879.html>。
- 美麗島電子報，2015.1.7，〈總統直選+內閣制=準內閣制的理論基礎〉，  
<http://www.my-formosa.com/article.aspx?cid=5&id=72868>。
- 苦勞網，2012.3.19，〈蔡正元反美牛徐少萍支持開放王育敏不表態電話直接施壓反美牛力推零檢出法案〉，  
<http://www.cooloud.org.tw/node/67310>。
- 苦勞網，2012.4.6，〈安全問題遭質疑國民黨三立委表態反核四〉，  
<http://www.cooloud.org.tw/node/67722>。
- 國會無雙，2014.3.18，〈台灣民主危機——黑箱服貿 30 秒強行闖關始末〉，  
<https://musou.tw/focuses/19>。
- 喀報第兩百一十九期，2014.1.4，〈陸生來台限制 公平性惹議〉，  
<http://castnet.nctu.edu.tw/castnet/article/6091?issueID=450>。
- 痞客邦，2013.9.11，〈藍綠大棋盤、馬王大蛋糕〉，  
<http://accrcw75.pixnet.net/blog/post/52088342-%E8%97%8D%E7%B6%A0%E5%A4%A7%E6%A3%8B%E7%9B%A4%E3%80%81%E9%A6%AC%E7%8E%8B%E5%A4%A7%E8%9B%8B%E7%B3%95>。
- 痞客邦，2014.3.1，〈民進黨立委訪中接受招待摸頭通過服貿協議〉，  
<http://mib768.pixnet.net/blog/post/42995014-%E6%B0%91%E9%80%B2%E9%BB%A8%E7%AB%8B%E5%A7%94%E8%A8%AA%E4%B8%AD%E6%8E%A5%E5%8F%97%E6%8B%9B%E5%BE%85%E6%91%B8%E9%A0%AD%E9%80%9A%E9%81%8E%E6%9C%8D%E8%B2%BF%E5%8D%94%E8%AD%B0>

華夏經緯網，2013.9.12，〈馬英九王金平心結難解〉，

<http://big5.huaxia.com/jjtw/jjtd/jjtdwz/2013/09/3528540.html>。

黃媽媽 - 軍中人事部落格，2012.11.28，〈國防組織改造承平時  
期參謀總長改三星上將〉，

<http://mo.9958.org/modules/tadnews/pda.php?nsn=438&ncsn=28>。

新紀元周刊第 157 期，2010.1.21，〈立委補選民進黨大勝國民黨慘敗〉，

<http://www.epochweekly.com/b5/159/7490p2.htm>。

新新聞，2015.6.17，〈國民黨玩辣椒辣翻自己〉，

<http://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1476&i=TX20150617152742W4T>。

維基百科

<https://zh.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:%E9%A6%96%E9%A1%B5>。

臺灣心蕃薯情部落格，2010.2.22，〈民進黨對馬政府推動 ECFA 的看法〉，

<http://taiwanheart.ning.com/profiles/blogs/min-jin-dang-dui-ma-zheng-fu>。

臺灣玉山網路電視部落格，2012.3.4，〈反瘦肉精立委超過三分之二〉，

<http://tw01.org/profiles/blogs/v-s-77>。

「臺灣智庫民調」與「蘋果日報」，2012.11.26，〈台灣智庫民調：馬英九不滿意度衝破 7 成再創新高〉，

[http://district.ce.cn/twj/201211/26/t20121126\\_23882089.shtml](http://district.ce.cn/twj/201211/26/t20121126_23882089.shtml)。

臺灣競爭力論壇，2014.12.23，〈2014 台灣民眾國族認同第四季調查研討會〉，

<http://www.tcf.tw/%E3%80%8C2014%E5%9C%8B%E6%97%8F%E8%AA%8D%E5%90%8C%E7%AC%AC%E5%9B%9B%E5%AD%A3%E8%AA%BF%E6%9F%A5%E7%A0%94%E8%A8%8E%E6%9C%83%E3%80%8D%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF20141223/>。

蕃薯藤部落客，2009.3.19，〈遠見民調-馬英九滿意度〉，

<http://blog.yam.com/i316yeswecan/article/19985315>。

蘋果即時，2015.3.3，〈黃復興黨部餐敘未邀馬 主委：他不是黨主席〉，

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150303/567199/>。

蘋果即時新聞，2015.6.4，〈世界人權宣言入憲國民黨扯廢死反對〉，

<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150604/622334/>。

歡喜過客，2012.6.19，〈請問馬總統你為什麼要說謊〉，

<http://hurt633.pixnet.net/blog/post/29967555-%E8%AB%8B%E5%95%8F%E9%A6%AC%E7%B8%BD%E7%B5%B1%EF%BC%8C%E4%BD%A0%E7%82%BA%E4%BB%80%E9%BA%BC%E8%A6%81%E8%AA%AA%E8%AC%8A%EF%BC%9F>。

PChome 個人新聞台，2014.4.6，〈郭台銘欽佩王金平智慧支持先立法再協商馬英九反對〉，

<http://mypaper.pchome.com.tw/1626108/post/1327371850>。

TVBS 新聞，2015.6.9，〈死刑爭議！TVBS 民調：8 成 2 民眾不贊成廢死〉，

<http://news.tvbs.com.tw/local/news-602428/>。

Yahoo 新聞，2015.6.2，〈廢除死刑 81% 網友完全不贊成〉，

<https://tw.news.yahoo.com/%E3%80%90y%E6%B0%91%E8%AA%BF%E3%80%91%E5%BB%A2%E9%99%A4%E6%AD%BB%E5%88%91-81-%E7%B6%B2%E5%8F%8B%E5%AE%8C%E5%85%A8%E4%B8%8D%E8%B4%8A%E6%88%90-024340729.html>。

## 貳、 西文部分

### (I)Books

Clift, Ben, 2005, “Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic,” *The Presidentialization of Politics : A Comparative Study of Modern Democracies*, pp. 221-245, Oxford, England : Oxford University Press.

Elgie, Robert, 2001, “What is divided Government?,” *Divided Government in Comparative Perspective*, pp. 221-245, Oxford, England : Oxford University Press.

Heath, Anthony, Roger Jowell, and John Curtice, 1994, “Labour’s Last Chance?,” *The 1992 General Election and Beyond*. Aldershot : Dartmouth Press.

Goodin, John Randolph, 1996, “Institution and their Design,” *The Theory of Institutional Design*. Cambridge : Cambridge University Press.

Key, ValdimerOrlando, 1964, *Politics, Parties, and Pressure Groups*, 5th edition. New York : Crowell Press.

Rudalevige, Andrew, 2002. *Managing the President’s Program: Presidential Leadership and Legislative Policy Formulation*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

Samuels, J. David and Matthew Soberg Shugart, 2010, *Presidents, Prime Ministers and Political Parties*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni, 1997, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and outcomes*. 2nd ed, pp.130-131, New York: New York University Press.

Shugart, Matthew Soberg and John M. Gary, 1992, *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*, pp.1-280, Cambridge : Cambridge University Press.

Thomas, Norman C. , and Joseph August Pika, 1994, *The Politics of the Presidency*. Washington D.C. : Congressional Quarterly Inc.

### (II)Periodicals

Bond, Jon R. ,and Richard Fleisher, 1991, “The President in the Legislative Arena,” *Political Science Quarterly*, Vol.106,No.3, pp.543-544.

Bond, Jon R. ,and Richard Fleisher, 1996, “The President in a More Partisan Legislative Arena,” *Political Research Quarterly*, No.49, pp. 729-748.

Collier, Kenneth,and Terry Sullivan, 1995, “New Evidence Undercutting the Linkage of Approval with Presidential Support and Influence,” *The Journal of Politics*, Vol.57,No.1, pp.197-209.

Covington, Cary R. , J. Mark Wrighton, and Rhonda S. Kinney, 1995, “A "Presidency-Augmented" Model of Presidential Success on House Roll Call Votes,” *American Journal of Political Science*, Vol.39,No.4, pp.1001-1024.

Duverger, Maurice, 1980, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government,” *European Journal of Political Research*, Vol.8,No.2, pp. 166.

Edwards, George C. III, 1985, “Measuring Presidential Success in Congress: Alternative Approaches,” *The Journal of Politics*, Vol.47,No.2, pp. 667-685.

Edwards, George C. III, 1990, “At the Margins: Presidential Leadership of Congress,” *The Journal of Politics*, Vol.52,No.2, pp. 646-649.

Erickson, Robert S. , 2009, “The Puzzle of Midterm Loss,”*The Journal of Politics*, No.50, pp.1011-1029.

Gibbs, Christine, 2009, “Presidential Success in Congress: Factors that Determine the President's Ability to Influence Congressional Voting,”*Res Publica - Journal of Undergraduate Research*, Vol. 14,No. 1, pp.76-92.

Kernell, Samuel, 1987, “Going Public: New Strategies of Presidential Leadership,” *The Journal of Politics*, Vol.49,No.3, pp.905-908.

Kirschke, Linda, 2007, “Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States,” *Comparative Political Studies*, Vol.40,No.11, pp. 1372-1394.

Lebo, Matthew J. ,and Andrew J. O’Geen, 2011, “The President’s Role in the Partisan Congressional Arena,” *The Journal of Politics*, Vol.73,No.3, pp. 718-734.

Linz, Juan, 1990, “The Virtues of Parliamentarism,” *Journal of Democracy*, Vol.1,No.4, pp. 84-91.

- Neustadt, Richard Elliott, 1960, "Presidential Power: The Politics of Leadership," *The Journal of Politics*, Vol.23,No.1, pp. 146-147.
- Samuels, J. David, 2002, "Presidentialized Parties : The Separation of Powers, and Party Organization and Behavior," *Comparative Political Studies*, No.35, pp. 461-483.
- Samuels, J. David, and Matthew Soberg Shugart, 2003, "Presidentialism, Elections and representation," *Journal of Theoretical Politics*, Vol.15,No.1, pp. 33-60.
- Shugart, Matthew Soberg, 1995, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review*, Vol.89,No.2, pp. 327-343.
- Shugart, Matthew Soberg, 1999, "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy*, No.10, pp. 53-88.
- Shugart, Matthew Soberg, 2005, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns," *French Politics*, No.3, pp. 323-351.
- Skach, Cindy, 2005, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review*, Vol.89,No.2, pp. 327-343.