

?? ? ?? 俚????

?? 乏???? 嶸咖????

民主政治的落實必須立基於多數統治，在洛克(John Locke)的契約論中，提及「同意原則」與「多數決定原則」。他認為政治社會必須擁有權力以統治人民，而人民透過同意使統治者取得統治的正當性，故此人民必須服從於統治者的行為。由此可知，同意原則與服從有著密切的關係。他進一步指出，設若人民不同意統治的行為即可以選擇退出政治社會。洛克為了解決人民不斷選擇參加或退出政治社會的問題，因此創立了多數決定原則，該原則意指：少數必須服從多數，如果少數不同意者並未退出國家，則表示已經默認，願意服從多數的決議。³⁴

洛克認為共同體的組成是為了謀求比自然狀態下更安全的生活，能安穩地享受自己的財產，以及防止被共同體以外的敵人侵犯。共同體乃由每個個人經由同意所組成，共同體整體的行動則必須經由多數人的同意，而共同體既然作為一個整體，其行動必須一致，因此每個人都必須遵守多數人的約束，³⁵由此推演出少數必須服從多數的原則。洛克主張不同意被統治的人民，必須退出共同體的主因在於：他認為不同意被統治的人民若得以選擇不遵守統治，那麼這些人民原本訂立的契約將會變得毫無意義。³⁶

多數統治得以實現，方使得民主政治成為可能，然而多數統治卻非必然會將國家推向民主政治，其原因在於多數統治無法確

³⁴ 遼扶東，《西洋政治思想史》。台北：三民，民 83.3，頁 280-281。文中同意與統治正當性的關係，請參酌彭懷棟譯，麥克里蘭(J. S. McClelland)著，《西洋政治思想史》，台北：商周，民 89.2，頁 282。

³⁵ 葉啟芳、瞿菊農譯，John Locke 著，《政府論次講》。台北：唐山，民 75.7，頁 59。

³⁶ 同上註，頁 60。

保多數不至於淪為暴政。設若多數統治淪為多數暴力，將使得被統治下的少數，其權利受到侵犯。在洛克的觀念中，不同意統治者的統治，人民只有選擇退出政治社會，因此在該政治社會中的人民只分為同意統治的人與默認統治的人，而不存在不同意統治的人。在此觀念之下，無異剝奪了人民對統治者選擇不同意的權利，也無法解決默認統治的人，權利受到侵害的可能，同時無法防杜少數權利受侵害的情形發生。

孟德斯鳩(Montesquieu)認為自由的保障，必須在權力不被濫用的前提之下才得以實現，但是所有的權力擁有者都容易傾向於濫用權力，因此他提出權力分立的原則，該原則將行政、立法、司法三權分開，使權力不會集中於某一部門，而導致統治者濫權侵害人民的自由。當行政權與立法權同屬一個機關，將會制訂出暴虐的法律，並交由此機關嚴酷的執行；當立法權與司法權合一，將會因為法官兼任立法者，使得人民處於該機關的專斷之下；當行政權與司法權合一，由於當人民受到行政權侵犯時，欲謀求申訴的機關將是執行行政權的機關，因此法官將握有壓迫者的力量。³⁷

卡爾 科恩(Carl Cohen)認為防止多數濫權的方法，可以仰賴多數成員組成份子的變動，使多數的成員非由固定的一群人所組成，例如：讓裁決某項議題的多數成員，可能在裁決另一項議題時成為少數成員，或者使得組成多數的成員，在不同時間點上，其組成的成員是不相同的。藉由此方式，降低少數不斷受多數侵害的可能性。對多數的成員而言，他們亦會擔心在下次淪為少數時可能受到報復，故此，他們在成為多數的期間內，約束了自身

³⁷ 張雁深譯，Montesquieu 著，《論法的精神》。台北：商務，民 89.1，頁 152-154。

的作為。³⁸

另一種防止多數侵犯少數的方法則是透過更高的表決門檻，使多數的形成更加的困難，例如：限定表決的門檻必須高達三分之二的多數或四分之三的多數，才得以推動表決的結果。藉此規定以阻礙多數的形成，保障少數的利益，此方式給予了少數否決多數的權利，以保障少數的利益。固然少數利益必須受到保障，但是多數與少數的組成份子，皆是以單獨的個人為基礎，何以給予少數組成的份子具有較大的權利，得以否決多數的決定，例如：在三分之二的表決門檻下，少數只要取得全體的三分之一加一位的支持即可否決所有的表決。

寡頭政治之所以令人民憂懼，其原因即在於擔憂由少數人取得統治權力之後，罔顧多數人的利益，使多數人的利益無法實現。對於表決方式採用特別多數的門檻，使少數人取得了免於受到侵犯的權利，卻也因此阻絕了多數人的利益。保障少數權利的方式雖然沒有使少數人取得統治的權力，卻能造成多數統治的困難。設若少數得以依此規則，不斷地阻撓多數所欲推行的政策，那麼，這將不會是保障少數權利免於侵害的規定，而是徹底翻轉了多數統治的原則，讓無法取得特別多數支持的政策無法施行，甚至會導致政府陷入無法有效統治的危機之中。故此，採取特別多數的表決門檻，不應成為多數統治必然要採納的規則。

多數統治立足於政府在全體人民的支持下而實行統治，並非人民親自參與政治職位以統治自己，所以政府中必須有一個部門以代表人民，反映人民的利益與需求，此部門即是代議機關，經

³⁸ 聶崇信、朱秀賢譯，Carl Cohen 著，《民主概論》。台北：商務，民 84.11，頁 77-78。

由代議機關匯集人民的利益，將人民的需求透過法律的制訂轉化為政策。由此可知，多數統治即是政府依據代議機關中多數代議士的支持而進行統治。

為了避免多數統治可能帶來的危險，依循上述防範多數暴力的方法，建構出憲政體制，既防止多數暴力的出現，又得以立基於多數統治的理論之上，促使民主政治能夠在憲政體制的運作下出現。

美國於建立憲政體制時，採取三權分立的原則，以避免多數的濫權。麥迪遜(James Madison)認為孟德斯鳩的三權分立，並非意指三個部門在彼此的措施中，不應具其他部門一部份的影響作用或控制力量，而是意指擁有某一部門全部權力的機關，不應該擁有另一個部門的全部權力。³⁹在理論上雖然將行政、立法、司法三權分立，卻難保權力本身所具有的侵略性，導致在這三個部門中，出現權力強大的部門侵犯權力較弱的部門，逾越了權力彼此分立的界線，使得紙上的障礙不足以阻止政府的一切權力，聚集到暴虐統治者的手中。⁴⁰因此，在建構三權分立的憲政體制時，採取了以野心對抗野心的方式，使個人利益與其所屬部門的憲法權力發生關係，並在各部門的權力配置上產生相互影響的力量，發生彼此制衡的作用，以確保各部門權力不被侵犯，並保障人民的自由權利。⁴¹

英國的倒閣權與解散國會權，則可視為促進多數成員變動的制度設計。前者使內閣失去國會多數支持時，內閣成員重新改組，

³⁹ 謝淑斐譯，詹姆士 麥迪遜(James Madison)、亞歷山大 漢彌爾頓(Alexander Hamilton)、約翰傑(John Jay)著，《聯邦論》。台北：貓頭鷹，民 89.5，頁 235。

⁴⁰ 同上註，頁 240。

⁴¹ 同上註，頁 252-253。

由取得國會多數支持的政黨組成新內閣；⁴²後者則透過解散國會，使國會的成員重新改組，經由新國會決定內閣的組成。在法國與我國的憲政設計中亦存在此兩項制度，在倒閣權方面，兩國的國會得以透過不信任案的方式，通過倒閣案，使內閣成員重新改組。在解散國會方面，我國的行政院在不信任案通過後，行政院院長提出辭職時得以同時呈請總統解散國會。法國總統於諮詢總理與兩院院長後，得宣告解散國會，但國會因解散而改選後一年內，不得再予以解散。我國則規定總統於立法院通過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，但總統於戒嚴或緊急命令生效期間不得解散立法院。

民主政治立足於多數統治，使多數人民的利益得以實現，而多數統治可能引起的多數暴力，則是透過憲政體制限縮多數統治傾向多數暴力的發展。即使憂懼多數暴力的可能性，在制度設計上也不能因此顛覆多數統治的理論基礎，否則將無法孕育出民主政治。故此，上述四國的憲政體制，皆在確立多數統治的基礎上來防杜多數暴力的產生，而非否決民主政治多數統治的本質。

?? 乏 ?? 俚?? ? 券咖? 市

半總統制此一詞彙最早出現於 1959 年的法國世界報(Le Monde Newspaper)，在那時候此一名詞仍舊是模糊不清的，並且尚未給予此一名詞有明確的定義。在學術上此一名詞第一次出現於杜佛傑(Maurice Duverger)在 1970 年出版的書中，直到 1980 年

⁴² 內閣失去眾議院的信任必須請辭的憲政慣例，其源由可溯及華爾坡(Robert Walpole)擔任總理期間，在失去國會多數領袖地位時，仍受到國王的信賴，但是華爾坡選擇了辭職，該行動即成為政治傳統。在華爾坡任內亦樹立國王在選任了總理之後，應由總理選擇內閣成員的傳統。由多數黨組成內閣的傳統則是建立於 1697 年的孫德蘭內閣(Sunderland's Junto)。羅孟浩，《英國政府及政治》。台北：正中，民 69.9，頁 175-177。

杜佛傑才對此一詞彙做出確切的定義。⁴³

杜佛傑認為必須經由下列四個變項，方能理解半總統制的模型：憲政規則、國會多數的組成、總統與國會多數之間的關係、國家與偶發性的因素。若要符合半總統制的定義，必須在憲政規則上具有下列三項特徵：

1. 共和國總統由普選產生。
2. 總統擁有相當重要的權力。
3. 相對於總統，有一個總理和部長們擁有行政與政府的權力，並且在國會不反對他們的情況下繼續在位。⁴⁴

修格特(Matthew S. Shugart)與凱瑞(John M. Carey)認為杜佛傑將半總統制視為在總統制與內閣制之間轉換的體制，並依據議會多數是否支持總統作為判斷的依據，以此體制替代了在總統制與議會制之間的中間體制。然而，修格特與凱瑞認為杜佛傑使用半總統制此一詞彙，可能誤導人們認為半總統制是一個從總統制到內閣制之間散佈開來某連續政體的中間政體。⁴⁵

雖然修格特與凱瑞在觀念上與杜佛傑有些歧異，但依舊認為杜佛傑對於此模式的定義是簡明且通則化的，且以其定義作為「總理 - 總統制」(Premier-Presidentialism)的定義，以避免半總統制此一詞彙的誤導，他們另外提出「總統 - 議會制」(President-Parliamentarism)。⁴⁶修格特與凱瑞對於「總理 - 總統制」

⁴³ Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," in Robert Elgie, ed., *Semi-Presidentialism in Europe*. NY: Oxford University Press, 1999, p. 1.

⁴⁴ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, No. 8, 1980, p. 166.

⁴⁵ Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. NY: Cambridge of University Press, 1992, p. 23.

⁴⁶ Ibid.

及「總統 - 議會制」的定義分別如下：

「總理 - 總統制」：

1. 總統由人民選出。
2. 總統擁有相當的權力。
3. 總理與內閣依附於議會的信任而存在，他們表現出行政的功能。⁴⁷

「總統 - 議會制」：

1. 總統民選。
2. 總統任免內閣部長。
3. 內閣部長依附於議會的信任。
4. 總統擁有解散議會權力或立法權力，或兩者兼具。⁴⁸

薩托里(Giovanni Sartori)則對於修格特與凱瑞的看法提出質疑。他認為他們在系統的企圖下去定義政治形式(Political Forms)並且將半總統制分裂為「總理 - 總統制」與「總統 - 議會制」，前者是總理比總統具優勢，後者是總統具有優勢。薩托里對他們的觀點提出批評：第一、他認為在他們的區分下法國系統將會分裂為二，並且在其定義的特徵下，將會呈現優勢從總統轉移到總理或者從總理轉移到總統的現象。第二、他們將奧地利與冰島列入「總理 - 總統制」是缺乏區辨能力的。第三、他們所提的「總統 - 議會制」是一個空洞的分類。⁴⁹

薩托里進一步對於修格特與凱瑞在各國家的歸類上提出質疑，第一、從憲法的基礎上以及長時間的觀察，法國應該被歸類於「總統 - 議會制」，而非他們所歸類的「總理 - 總統制」。第二、

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ibid., p. 24.

⁴⁹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. NY: New York University Press, 1994, pp. 132-133.

「總統 - 議會制」國家中的厄瓜多、德國威瑪共和、韓國、秘魯、斯里蘭卡，當中除了德國威瑪共和以外，其他案例的時期都很短。南韓的總統制只出現於 1988-1990 年，厄瓜多則是在世界上體制最不穩定的國家其中之一，而斯里蘭卡則是具有高度爭議性的案例，秘魯在薩托里著作時仍處於憲法重塑時期，德國威瑪共和則是找不到任何有效的原因將其納入「總統 - 議會制」。⁵⁰

薩托里對於杜佛傑的觀點也提出批評，第一、他認為杜佛傑將半總統制認定為總統制與議會制之間交替(Alternation)的體制是言過其實的(Overstated)，一方面總統身兼(Cum)政府，且必須經過另一個機構以實行統治，不相似於純然的總統制，在總統制下是由總統單獨統治，因此過度提高了半總統制的總統。另一方面，總統不具有議會多數的支持時，其地位不相似於標準議會制中的國家元首，因此過度降低了總統的地位，法國的少數總統(Minority President)絕不會變成虛位元首，他仍是具有直接正當性的總統，並由於憲法上賦予的權力，使其比議會選出的總統具有優勢。第二、他不同意交替的觀點，其原因在於杜佛傑將半總統制當作兩個分類之間的交替。⁵¹

薩托里認為半總統制應該是一種基於彈性的二元權威結構之真正混合制。此一體制具有在總統制與議會制之間擺盪(Oscillation)的特性，擺盪與交替的差異在於前者是制度內的移動且某些東西仍然保留，後者是從一個制度過度到另一個制度。薩托里並以法國作為說明的例子，當總統與國會的多數一致時，總統在決策上則優於總理，而憲法將適應於現實的憲法(憲法的傳統)；當總統與國會多數分裂時，總理擁有議會多數的支持，此時

⁵⁰ Ibid., p. 139.

⁵¹ Ibid., pp. 124-125.

則是總理具有優勢，而憲法將會貼近形式的憲法（憲法文字所寫的）。⁵²

薩托里對於半總統制則提出新的定義，他認為半總統制應該具有下列幾項特徵：

1. 國家元首（總統）由人民投票選出（無論直接或間接），具有固定任期。
2. 國家元首與內閣總理分享行政權力，因此，形成二元的權威結構，其定義標準有三：第一、總統獨立於議會之外，但是無法單獨或直接的統治，因此他的意志必須經由他的政府傳遞和處理。第二、相對地，內閣總理及其內閣是對總統獨立、對議會依賴的，他們依附於議會的信任或議會的不信任（或者兩者皆具），而在兩者任何一個情況都須要議會多數的支持。第三、半總統制的二元權威結構，容許在行政部門中有不同的平衡與權力優勢的變動，在嚴格的條件(strict condition)下任何一個行政部門的構成單位都具有自治的潛力。⁵³

費社(Ernst Veser)指出把半總統制視為一種交替體制的意見,可以追溯到1978年費多(Georges Vedel)在報紙上所發表的「法國的政治體系」這篇文章，費多認為法國的半總統制絕非總統制與內閣制的綜合，而是一種在此兩種體制間交替狀態(Alternating Phases)的系統。杜佛傑在某些程度上贊同費多的看法，並且認為法國不是總統制與內閣制之間的綜合體制，但是杜佛傑並沒有將他的模型當作是時程模式(Phase Model)，而這一點卻受到相當多的政治科學家所忽略，薩托里即是誤解者當中的一位。薩托里堅

⁵² Ibid., p. 125.

⁵³ Ibid., pp. 131-132.

稱杜佛傑將半總統制當作時程模式，並指出絕無存在總統制與內閣制之間交替(Alternation)的體制。⁵⁴

費社同時提出了對於半總統制的誤解，可以分為下列三點：

1. 用「總統的」(Presidential)這個字作為有權總統的定義。
2. 將政府對國會的依賴當作是區分內閣制與總統制的唯一標準。
3. 半總統制中的總統經常被視為權力中立(Pouvoir Neutre)。

55

達哈摩(Duhamel)則尖銳地批評，杜佛傑的概念並未被使用或被歸納於法國的憲政思想之中。達哈摩指出法國的體制雖然被某些學者視為雙元主義的議會制(Dualist Parliamentarism) 不同狀態的體制(System of Different Phases)或者是點綴特別描述詞的混合制(Mixed)，例如：執政官的共和制(Consular Republic)、公民自決的獨裁政治(Plebiscitary Monocracy)、具有總統矯正式的議會制(Parliamentary with Presidential Corrective)。但是這些學者本質上都沒有偏離杜佛傑的概念，只不過是用詞特徵上的不同罷了。⁵⁶

達哈摩進一步的批評杜佛傑提出的實質上與形式上不同的半總統制，一者是立基於憲法結構所組成的概念，一者是立基於統治行為所組成的概念。達哈摩強調法國的建構並不符合議會制或總統制的政府形式，而後他提出政治系統(Système Politique)和憲政體制(Régime Constitutionnel)的區別，前者是指重要制度在實際應用下的權力運用，後者是指為了權力運用的所有規則。在此一

⁵⁴ Ernst Veser, "Semi-Presidentialism-Duverger's Concept - A New Political System Model," *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11, No. 1, 1999, pp. 52-53.

⁵⁵ Ibid., p. 53.

⁵⁶ Ibid., pp. 49-50.

觀點下，法國則呈現具有半總統體制的總統制系統(Presidentialist System)。⁵⁷

林茲(Juan J. Linz)則對半總統制提出新的定義,其定義為下列兩點：

1. 總統由人民直接或間接選舉產生，而非經由議會的提名。
2. 總理需要議會的信任。⁵⁸

另外，其他特徵並非必然存在於半總統制，但是與半總統制仍有相關，例如：總統得以任命總理，雖然他須要取得國會的支持、總統得以解散國會。⁵⁹

林茲、斯特班(Stepan)和蘇雷門(Suleiman)則認為半總統制與半議會制(Semi-Parliamentary)的內涵雷同，由於半總統制能由另一個詞彙替代，因此容易產生誤解。對於此項質疑杜佛傑認為半總統制與半議會制仍是有差異的，前者具有兩種民眾的正當性來源(有總統選舉與國會選舉)，後者則是僅有一種民意的正當性來源(只有國會選舉)。⁶⁰

李帕特(Arend Lijphart)認為杜佛傑在 1980 年所建立的半總統制模型，解決了那些既非總統制也非內閣制的國家，在體制上產

⁵⁷ Ibid., p. 50.

⁵⁸ Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press, 1994, p. 48. 在該頁當中林茲所用的詞彙是用雙元行政體系(Dual Executive Systems)指稱半總統制，此處使用半總統制此一詞彙而非使用雙元行政體系的主因是為了使前後文詞彙得以一致，並且林茲於該篇文章第 82 頁的第 64 個註釋，亦明確指出特別是在美國最常使用半總統制此一詞彙指稱此類在爭議中的政府種類，林茲為了讓著作便於翻譯成多種語言的需要，於是會使用半總統制此一詞彙而非雙元行政體系，故此作法仍不置於偏離原著之意。

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," op. cit., p. 5.

生的困擾。杜佛傑所提出理解半總統制的四個變項，決定了半總統制中的次類型，他立基於系統化分析正式與非正式的政治和社會變項之上，呈現出經驗上通則化的權力。李帕特回應了修格特與凱瑞對杜佛傑的批評，他認為杜佛傑半總統制政府的概念是多面向的，而且此一體制並非是在總統制與內閣制中間位置的體制。⁶¹在各國憲政體制的分類上，李帕特則同意包威爾(Powell)的看法，將二次戰後的芬蘭歸類為內閣制，而葡萄牙在 1976 年到 1982 年間應屬半總統制，在 1982 年後則應劃歸為內閣制。⁶²李帕特指出同時具有總統與總理所領導的政府，不曾出現運作得一半像總統制，另一半像內閣制。⁶³

帕斯裘諾(Gianfranco Pasquino)亦認為半總統制並非是從內閣制到總統制連續體中間的體制，它具有其獨特的特徵，此體制無法經由在內閣制中增加直接選舉的總統而產生，或在總統制中設立兩個分別享有行政權力的領袖而產生。總統制不可能下降成為半總統制，而內閣制也不可能上升成為半總統制。⁶⁴然而，帕斯裘諾此一觀點則無法解釋不同憲政體制之間彼此轉換的情形。

杜佛傑於憲政規則上對半總統制的定義，也受到定義上的挑戰，其爭議點集中於「共和國總統由普選產生」與「總統擁有相當權力」兩方面。在「共和國總統由普選產生」這方面，此定義暗示總統是由人民直接選舉產生，故此，在杜佛傑所列半總統制國家中的芬蘭則成為爭議，斯特班(Stepan)與斯蓋奇(Skach)認為從

⁶¹ Arend Lijphart, "Trichotomy or Dichotomy?," *European Journal of Political Research*, No. 31, 1997, p. 126.

⁶² Ibid., "Trichotomy or Dichotomy?," p. 128.

⁶³ Richard Gunther, "The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background to Constitutional Reform," *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11, No. 1, 1999, p. 76.

⁶⁴ Gianfranco Pasquino, "Semi-Presidentialism: A Political Model at Work," *European Journal of Political Research*, No. 31, 1997, p. 129.

1925-1988 年的芬蘭是經由政黨集團(Party Blocs)選出而非人民直接選舉。⁶⁵修格特與凱瑞認為芬蘭在總統選舉上所設計的選舉人團，使其選舉更類似於由議會選舉的方式產生，而非由民選總統的方式產生。芬蘭在 1925 年所建立的總統選舉方式，乃是將主張以議會選舉總統者與主張以人民直選總統者，兩方的意見相互妥協而成，使其具有以政黨為中心的特徵，所以這種方式與由議會選出總統的差異不多。⁶⁶杜佛傑則認為芬蘭總統在間接選舉時，是由著名人士(Notables)選出，不同於在議會中由政黨選出的方式，所以此方式比較相似於美國總統的選舉人團制。⁶⁷

在「總統擁有相當權力」此方面，杜佛傑對於總統權力的用詞時常發生更動，而未使用固定的詞彙形容，他在 1978 年分別使用相當的權力(Considerable Powers)、總統制中適當的權力(Proper Powers as in Presidential Regimes)，在 1980 年使用相當重要的權力(Quite Considerable Powers)，在 1986 年使用重要且適當的權力(Important Proper Powers)來形容總統的權力。⁶⁸艾爾吉(Robert Elgie)認為杜佛傑對於總統擁有相當權力此一詞彙並無給予明確的定義，以致於在該詞彙的模糊意涵下，所臚列的國家包含了擁有強勢總統的國家與弱勢總統的國家，這兩類國家的相似度並不高，卻得以同列於半總統制的歸類當中。該詞彙的模糊導致學者在理解半總統制時產生歧異，其所列出的半總統制國家名單也因此不同。⁶⁹

艾爾吉認為半總統制應給予新的定義以避免「總統擁有相當

⁶⁵ Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," op. cit., p. 8.

⁶⁶ Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, op. cit., pp. 212-213.

⁶⁷ Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," op. cit., p. 9.

⁶⁸ Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein and Ernst Veser, "Duverger's Concept: Semi-Presidential Government Revisited," *European Journal of Political Research*, No. 34, 1998, p. 203.

⁶⁹ Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," op. cit., pp. 9-10.

權力」所造成的爭議，以明確地建立屬於半總統制國家的名單。⁷⁰艾爾吉在觀察歐洲的半總統制國家後，發現這些國家彼此的歧異性已遠高於杜佛傑當初的概念。無庸置疑地，這是由於杜佛傑的研究已經過 20 年，而且新名單中半總統制國家的經驗確實超越杜佛傑所能解釋，因此不同類型的半總統制國家，其特徵應給予定義，以發現造成這些歧異性的原因。⁷¹艾爾吉提出了半總統制的新定義，其定義如下：

1. 民選的總統具有固定任期。
2. 總理與內閣對議會負責。⁷²

杜佛傑在半總統制的定義上所招致的批評，僅剩下「總統擁有相當權力」未做出明確的回應，然而，本研究認為即使在杜佛傑的定義下包含了強勢總統的國家與弱勢總統的國家，仍不足以動搖此一定義的效用，在此定義下囊括強勢總統與弱勢總統的國家，更能突顯強勢總統與弱勢總統對於憲政體制運作所產生的不同影響，以總統的強勢或弱勢作為變項，解釋為何在半總統制下的強勢總統國家與弱勢總統國家，呈現出不同的憲政運作情況。即使艾爾吉在半總統制的定義上欲避免「總統擁有相當權力」所造成的爭議，而修正了杜佛傑對半總統制的定義，仍舊規避不了在其分析的國家中，同時包含了強勢總統與弱勢總統的國家。⁷³

本研究對於半總統制的定義，仍採取杜佛傑的定義，並且採納杜佛傑所提的四個變項：憲政規則、國會多數的組成、總統與國會多數的關係、國家的和偶發性的因素，作為比較我國與法國

⁷⁰ Ibid., p. 12.

⁷¹ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering," in Robert Elgie, ed., *Semi-presidentialism in Europe*. NY: Oxford University Press, 1999, p. 286.

⁷² Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," op. cit., p. 13.

⁷³ Elgie, "Semi-Presidentialism and Comparative Institutional Engineering," op. cit., p. 286.

的基礎。本研究以我國與法國憲政體制變遷的歷史脈絡，釐清兩國建構半總統制的因素；以兩國憲政規則的差異，分析憲政規則對於內閣組成與憲政運作的影響；將國會多數的組成情況，分為團結的國會與不團結的國會，作為影響內閣組成的變項之一；總統與國會多數的關係，則分為府會一致與府會不一致兩種情況，作為影響內閣組成的另一個變項。

?? 乏 ??? ? ? ? ? ? ? ? ? ? 浣? ? ? ? ? ? ?
? ? ? ? ?

法國第四共和傾覆的原因可以臚列出下列幾項觀點，吳圳義認為第四共和的缺失主要在於憲法的先天不足、行政權的萎縮、政府的無能、內閣的不穩和政黨勢力過度膨脹。⁷⁴張臺麟認為第四共和在國會為主導的政體之下，產生了兩個最嚴重的缺失，一者為政府不穩定，一者為立法功能不彰。⁷⁵羅斯肯(Michael G. Roskin)認為法國第四共和的問題在於：第一、第四共和為軟弱的行政權所苦，國民議會被林立的政黨弄得無法運作，內閣不得不經常更換。第二、1946年法國的殖民地 - 越南，爆發越戰，直到1954年結束。第三、法國殖民地 - 阿爾及利亞，發生阿爾及利亞獨立戰爭，1958年法國駐阿爾及利亞的軍隊發生政變。⁷⁶

本節試從政黨的性質與政黨體系、選舉制度、憲政體制三方面來探討何以第四共和政府在 12 年內輪替了 28 任的內閣（表 2-1），並由此瞭解第五共和憲政體制產生的背景。

⁷⁴ 吳圳義，法國第五共和憲法的誕生，《歷史月刊》，第 31 期，民 79.8，頁 48。

⁷⁵ 張臺麟，法國第五共和國會角色之研析，《問題與研究》，第 29 卷，第 6 期，民 79.3，頁 51。

⁷⁶ 鄭又平、侯漢君、姚朝森、黃烈修、郭正亮、陳恆鈞、陳銘祥譯，Michael G. Roskin 著，《各國政府與政治：比較的觀點》。台北：韋伯，民 88.4，頁 125-126。

?????? 役咖?? 浣??

政黨的黨紀嚴明與否，影響該黨的國會議員或內閣部長之行動是否遵從政黨的約束，並且忠誠地執行政黨交付的任務，使政黨承諾選民的政見得以實行。在第四共和中則分別存在黨紀嚴謹與黨紀鬆散的政黨，前者因為政黨之間意識型態的差距而降低政黨彼此合作的可能或合作時的團結程度，後者則使得政黨難以約束黨員在國會中的行為。因此不同政黨的內閣部長，受到政黨的約束程度也有所不同，例如共產黨、社會黨、人民共和運動黨 (Popular Republican Movement) 的部長受到其代表的政黨在政策或策略上的決定所約束，中間派 (Moderates)、激進派 (Radicals) 的內閣部長則較具有行動的自由。⁷⁷事實上，在第四共和政黨和其領袖的地位是非常脆弱的，甚至無法控制自己政黨的代議士。文森特 (Vincent Wright) 認為第四共和的問題不在於其為政黨所主導，而是在於組成聯合政府的政黨彼此間之分裂，以及他們在議會中的行為不受到約束。⁷⁸

表 2-1：第四共和歷屆內閣

總理	時期	總理	時期
1. De Gaulle	1945.11.19-1946.1.22	14. Pleven	1951.8.10-1952.1.7
2. Gouin	1946.1.26-1946.6.11	15. Faure	1952.1.20-1952.2.29
3. Bidault	1946.6.23-1946.11.28	16. Pinay	1952.3.8-1952.12.23
4. Blum	1946.12.16-1947.1.16	17. Mayer	1953.1.8-1953.5.21
5. Ramadier*	1947.1.21-1947.11.19	18. Laniel	1953.6.30-1954.6.8

⁷⁷ François Petry, "The Role of Cabinet Ministers in the French Fourth Republic," in Michael Laver and Kenneth A. Shepsle, eds., *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*. NY: Cambridge University Press, 1994, p. 128.

⁷⁸ Ezra N. Suleiman, "Presidentialism and Political Stability in France," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins Press, 1994, pp. 141-142.

6.Schuman	1947.11.24-1948.7.9	19.Mendès -France	1954.6.18-1955.2.5
7.Marie	1948.7.26-1948.8.28	20.Faure	1955.2.24-1955.11.29
8.Schuman	1948.9.5-1948.9.7	21.Mollet	1956.2.1-1957.3.21
9.Queuille	1948.9.11-1949.10.6	22.Bourgès-Maunoury	1957.6.11-1957.9.30
10.Bidault**	1949.10.29-1950.6.24	23.Gaillard	1957.10.29-1958.4.15
11.Queuille	1950.7.2-1950.7.4	24.Pflimlin	1958.3.13-1958.3.28
12.Pleven	1950.7.12-1951.2.28	25.De Gaulle***	1958.6.1-1958.10.4
13.Queuille	1951.3.10-1951.7.10		

*Ramadier 連續擔任三任總理，其分別於 1947 年 1 月 21 日、1947 年 5 月 9 日、1947 年 10 月 22 日出任總理，**Bidault 連續擔任兩任總理，其分別於 1949 年 10 月 29 日、1950 年 2 月 7 日出任總理，故此在第四共和總共有 28 任內閣。***De Gaulle 則是擔任總理直到 1959 年 1 月 8 日卸任，並成為第五共和總統。

資料來源：Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*. IL: Row Peterson Press, 1960, p. 325.

從 1946 年到 1947 年由社會黨、共產黨、人民共和運動黨共組三分組織(Tripartisme)形成內閣，⁷⁹在 1946 年時，甚至由各政黨各自控制其所屬的部分政府，內閣就像是一個討論的地方，以處理它們的事務，而內閣總理則像是遊說各政黨的掮客。在 1947 年的雷門德(Ramadier)內閣中內閣部長職位之分配，在總統任命總理之前就已經由三個政黨所確定。政黨的權力不僅決定了部長的任命也決定了政策該如何被執行。⁸⁰尤其，在第四共和盛行骨幹型政黨(Cadre Party)，該類型政黨的特徵是黨員多為地方的仕紳，嫌惡黨員責任與服從政黨紀律，⁸¹而導致該類型政黨難以約

⁷⁹ 在戴高樂政府時期前的政府實際上就是由三個政黨所組成的政府，而三分組織則是在戴高樂辭職後所組成的，當時共產黨想將人民共和運動黨(MRP)排除於聯合對象之外，與社會黨共組政府，但此一提議受到社會黨拒絕。最後，三黨共同簽署「三方締結狀」(Tripartite Charter)成立三方組織。此一締結狀，在相當程度上約束了此三個政黨。Alexander Werth, *France 1940-1955*. Boston, MA: Beacon Press, 1966, pp. 302-303.

⁸⁰ François Petry, op. cit., p. 128.

⁸¹ Andrew Knapp, "France: Never a Golden Age," in Paul Webb, David Farrell and Ian Holliday, eds., *Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. NY: Oxford University Press, 2002, pp. 107-108.

束該黨員在國會中的行為。

威廉(William George Andrews)認為法國第三共和與第四共和屬於分裂型社會，而第五共和則是屬於團結型社會(表 2-2)，⁸²在分裂型社會中的政黨彼此相互的敵視，而政黨之間相互的聯合(Coalition)對象，則是選擇與比較沒那麼不喜歡的政黨聯合，以阻撓較不喜歡的政黨。⁸³分裂型的社會使得政黨之間的歧異依循著各團體之間的分界線而形成，加深政黨之間彼此合作的困難與不易互相協商，此一現象甚至延伸至內閣之中。在內閣中的政黨由於強烈的政黨認同，使得第四共和中的內閣集體責任制難以彰顯，內閣的部長認為只須要對自己所屬的政黨負責，而非是對政府負責，內閣部長甚至彼此相互的猜忌，將不同政黨的部長視為競爭的對手而非是伙伴。⁸⁴

表 2-2：法國、英國、威瑪共和的憲法與社會類型

		Type of Constitution	
		Parliamentary	Presidential
Type of Society	Fragmented	France France Britain 1918	Weimar
	Cohesive	Britain 1960 France 、 Bonn Britain 1931	

資料來源：William George Andrews, *Presidential Government in Gaullist France: A Study of Executive-Legislative Relations 1958-1974*. Albany, NY: State University of New York Press, 1982, p. 228.

⁸² 團結型社會(Cohesive Society)是一種想像中的社會情況，該社會中的個人與團體具有協調的或相似的觀點，並且對公眾所关心的所有事務皆感興趣；其經濟緊密的整合且呈現一致的傾向，以致於所有社會的份子皆一同得利或受苦；其社會不具有文化的、語言的、種族的或宗教的少數份子。分裂型社會(Fragmented Society)則是另外一種想像中的社會情況，它的經濟則是分裂成許多部分，並且社會的成員在利益上與觀點上有尖銳的衝突；在該社會中分成許多較大且彼此相互敵對的種族、文化、語言、宗教團體。William George Andrews, *Presidential Government in Gaullist France: A Study of Executive-Legislative Relations 1958-1974*. Albany, NY: State University of New York Press, 1982, p. 213.

⁸³ Ibid., p. 215.

⁸⁴ Petry, op. cit., p. 129.

第四共和的政黨體系為多黨制，因此，欲取得執政權必須透過組成聯合內閣的方式，才能取得國會過半多數的支持而執政。在組閣的過程中，各政黨若不考量彼此意識型態的差異，僅考量以聯合的方式取得國會過半多數席次，且在聯合過程取得過半多數即停止聯合行為，則可以得知國會中的政黨數目越少，或者國會中存在某一個政黨，其席次數明顯大於其他政黨，聯合內閣越容易產生。從（表 2-3）可得知情況一中的政黨數比情況二中的政黨數少，降低了可能組閣的情況數，使聯合內閣比較容易組成。故此得知，多黨制將使組成聯合內閣的困難度上升。情況二中的 C 黨由於席次數較多，其所能選擇的組閣情況數亦隨之增加，而 B 黨由於只有 15 席，所以僅能選擇與 C 黨組閣。情況一中的 C 黨雖具有 40 席，但由於在席次數上未明顯勝過其他政黨，使得另外兩黨得以相互的結盟，而將 C 黨排除於內閣之外。倘若情況二中的各政黨席次數轉變為括弧中的數值，且聯合內閣的政黨數不超過兩個政黨，則 C 黨將主導組閣過程，其他政黨只能接受組閣的情況。

表 2-3：假設各政黨在國會中的席次分佈情況

	各政黨所得席次	可能組閣情況	各黨能選擇的組閣情況數
情況一 總席次：100 席	A 黨：35 席	A+B	A 黨：2
	B 黨：25 席	A+C	B 黨：2
	C 黨：40 席	B+C	C 黨：2
情況二 總席次：100 席	A 黨：30 席 (20)	A+C	A 黨：2 (1)
	B 黨：15 席 (20)	A+D	B 黨：1 (1)
	C 黨：35 席 (40)	B+C	C 黨：3 (3)
	D 黨：20 席 (20)	C+D	D 黨：2 (1)

資料來源：筆者自行整理

?? 指咩???

法國第四共和的選舉制度在 1946 年採取比例代表制 (Proportional Representation)，而在 1951 年以及 1956 年則是採取多數名單制 (Majority List System)。法國的比例代表制以行政區作為劃分選區的基礎，從行政區中選出數位代議士，並且由政黨提出行政區候選人的名單，選民只能投票給各政黨候選名單中的其中一張，而候選人在名單中的排列順序則是由該政黨決定，若政黨的名單取得該選區中的兩個席次，則由名單中排列順序為 1 與 2 的候選人當選，因此各政黨能經由此方式約束該黨的候選人。⁸⁵ 選民投下的選票將轉換成為席次，各政黨在選區中所能取得的席次數則是依照最高平均數法 (Highest Average) 分配。⁸⁶

多數名單制的特徵則是各政黨可以提出政黨候選人的名單，若該名單取得該選區中絕對多數的支持，則該選區的所有席次將由此政黨囊括，而各政黨亦可以聯盟 (Alliances) 的方式共同推出一份名單，但是聯盟的方式則限制聯盟的政黨至少要在 30 個選區中進行合作。⁸⁷ 如果取得該選區絕對多數選票的名單是屬於政黨聯盟名單，則該選區所有的席次將由此政黨聯盟取得，接著再依照該名單中各政黨取得的票數，以最高平均數法將席次分配給聯盟中的各政黨。⁸⁸ 該選制裡選票分裂 (Ticket-Splitting) 的設計，讓選民有機會將不同名單上候選人的名字寫在自己的選票上；偏好投票 (Preferential Voting) 的設計，讓選民能有機會在選票上排列對候選人的偏好順序，無須理會原本已排列好的候選人順序。當該選區中沒有任何一個政黨的名單，或者聯盟的名單取得絕對多數的

⁸⁵ Maurice Duverger, *The French Political System*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1958, pp. 65-66.

⁸⁶ David Thomson, *Democracy in France: The Third and Fourth Republic*. London, NY: Oxford University Press, 1958, p. 242. 最高平均數法與最大餘數法的計票方式請參閱，謝復生，《政黨比例代表制》。台北：理論與政策雜誌社，民 81.3，頁 8-12。王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 92.2，頁 21-27。

⁸⁷ Thomson, op. cit., pp. 242-243.

⁸⁸ 雷競旋，《選舉制度概論》。台北：洞察，民 76.6，頁 108。

選票，那麼選區的席次將會依照比例代表制的方式分配席次，若依比例代表制的方式分配席次時，在巴黎地區是採取最大餘數法 (Highest Remainder)，法國其他地區則是採取最高平均數法計算。

89

由杜佛傑法則可以得知，⁹⁰比例代表制使得各政黨只要在選區中取得相當的選票數即可以分配到該選區中的席次。此選舉制度讓第四共和中的少數團體得以透過選舉取得國會席次，促使該團體的利益能夠經由政治體系成為實質上的政策利益。設若政黨中某團體的利益無法受到該黨領袖的重視，成為政黨在國會中推動的政策，或者政黨中具有彼此不相容的團體，而且此團體具有實力將某些選區所取得的選票以轉換成席次，那麼此團體將傾向於脫離原本的政黨，另外組成一個政黨，故此，比例代表制有助益於第四共和多黨制的形成。

在多數名單制下，設若有一政黨名單或政黨聯盟的名單取得選區中絕對多數的選票，則此選區的席次將由該政黨或政黨聯盟取得所有的席次，而其他名單將因為所取得的選票無法轉換成為席次，造成比例性偏差。⁹¹雷競旋認為採用此方式將有利於大黨，並且鼓勵政黨彼此的聯盟以取得選區中絕對多數的選票，即使聯盟名單無法取得絕對多數的選票，也能因為採用最高平均數法獲得較多的席次。⁹²雖然採用多數名單制會鼓勵政黨之間彼此的聯盟，造成較大程度的比例性偏差，但是在法國 1951 年的選舉卻無

⁸⁹ François Goguel, *France Under the Fourth Republic*. NY: Russell & Russell Press, 1971, pp. 75-76.

⁹⁰ 杜佛傑認為比例代表制傾向於導致許多獨立政黨的形。Maurice Duverger, "Duverger's Law: Forty Years Later," in Bernard Grofman and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*. NY: Agathon Press, 1986, p. 70.

⁹¹ 所謂的比例性偏差是指席次比例偏離得票比例的程度。計算比例性偏差程度的公式請參閱，張蕙芝譯，Arend Lijphart 著，《選舉制度與政黨體系》。台北：桂冠，民 92.10，頁 76-81。

⁹² 同註 88，頁 108。

產生此效應，其主因在於 1951 年的選舉僅有一個行政區的聯盟名單取得該選區中的絕對多數。⁹³從 1951 年的選舉結果來看，該屆的國會仍舊由共產黨、社會黨、人民共和運動黨、激進黨、獨立派(Independents)、保守黨、法蘭西人民聯盟(Rassemblement du Peuple Français)囊括大部分的席次。⁹⁴從 (表 2-4) 亦可看出 1951 年的選舉制度並未如預期地增加大黨原本在 1946 年國會中的席次數，而且就選民而言，在 1951 年競選的成員有許多皆已取得國會席次有五、六年之久，使選民將其視為當地政黨的代表，很難以其他候選人替代他們。⁹⁵

表 2-4：1945 年制憲會議與 1946、1951、1956、1959 年各政黨在國會的席次數

	1945 年	1946 年	1951 年	1956 年	1959 年
Communists	159 席	190 席	103 席	145 席	--
Socialists	139 席	101 席	104 席	94 席	40 席
M.R.P.	150 席	164 席	85 席	72 席	--
Misc.	14 席	10 席	24 席	-	--
R.G.R.	60 席	69 席	--	-	--
I.P.R.N.	64 席	--	--	--	--
Moderates	--	74 席	--	--	--
R.P.F.	--	10 席	118 席	--	--
R.G.R & Left-Ctr.	--	--	94 席	--	--
Ind. & Peasants	--	--	98 席	--	--
Left	--	--	--	7 席	--

⁹³ Goguel, op. cit., p. 75.

⁹⁴ Thomson, op. cit., p. 245.

⁹⁵ David Goldey and Philip Williams, "France," in Vernon Bogdanor and David Butler, eds., *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*. NY: Cambridge University Press, 1983, p. 65.

Rad & U.D.S.R. & R.G.R.	--	--	--	89 席	--
Ind. & Cons.	--	--	--	115 席	132 席
Soc. & Rep.	--	--	--	22 席	--
Poujadists & Right	--	--	--	52 席	--
Communists & Left	--	--	--	--	12 席
Rad & Left-Ctr.	--	--	--	--	35 席
M.R.P. & Chr. Dem.	--	--	--	--	57 席
U.N.R.	--	--	--	--	188 席

資料來源：筆者整理自 Herman Finer, *The Major Governments of Modern Europe*. IL: Row Peterson Press, 1960, p. 261.

???? 浣??

法國第四共和憲政體制屬於議會制，在議會制下的國會議員可以兼任內閣閣員，國會議員在國會中所到的黨紀約束程度，亦隨之進入內閣之中，使得各政黨的部長皆受到該政黨的影響。議會制中行政與立法融合的本質，促成內閣相當程度反映出國會中的情況。在多黨制之下，內閣組成的形態只能選擇由單一政黨執政的少數政府或者由各政黨共組聯合內閣，第四共和政府採取聯合內閣的方式組成政府，此時政府運作過程的穩定性即取決於聯合政府內各政黨的合作是否穩固。

當聯合內閣裡的政黨彼此出現分歧的意見，且欲退出內閣的政黨能夠形成另一個內閣，以維持在內閣中的既有利益，此時原本的內閣將可能面臨倒閣的危機。假設國會席次的分佈情況為：A 黨 35 席、B 黨 25 席、C 黨 40 席，內閣利益之分配依照入閣的政黨在國會中的席次多寡為基礎做分配，而且各政黨在組成聯合內閣過程只考量「兩黨共組內閣」以及「極大化組閣後所能取得

的內閣利益」。各政黨對組成聯合內閣的偏好順序將如（表 2-5）所呈現的情況，此時 A 黨與 B 黨共組內閣將成為必然情況，設若 A 黨與 B 黨在聯合內閣中發生嫌隙，使 B 黨的政策無法兌現給支持的選民，B 黨將會選擇與 C 黨合作推動倒閣，以成立 B 黨與 C 黨合作的聯合內閣。對政黨而言，進入內閣得以讓其政見化為政策；對國會議員而言，身兼內閣閣員更容易推動該選區的利益。故此，政黨或國會議員皆具有動機推動倒閣，以攫取更大的利益。

表 2-5：各黨對聯合內閣情況的偏好順序

	A 黨	B 黨	C 黨
1	AB 聯合內閣	AB 聯合內閣	BC 聯合內閣
2	AC 聯合內閣	BC 聯合內閣	AC 聯合內閣

註：表中的 1、2 代表各政黨對聯合內閣情況的偏好順序

資料來源：筆者自行整理

在議會制中，若國會推動倒閣成功，此時內閣必須總辭並得解散國會，而法國第四共和對於解散國會嚴苛的條件限制，使得國會對於推動倒閣之事有恃無恐，其憲法條文對於解散國會的限制為：1.政府必須在 18 個月內發生兩次倒閣危機，且引發倒閣危機的原因是由於國會以絕對多數擊敗信任案，或者通過譴責案。2.解散國會的提議不能在國會開議未滿 18 個月內提出。3.部長會議必須與國會主席諮商後方能決定解散國會，而解散國會必須經過總統的宣布。⁹⁶第一點的規定使得內閣因為其成員離開內閣而導致的倒閣，或者內閣在其他投票無法通過而導致的倒閣，都無法構成解散國會的條件，故此，第四共和的憲政體制亦可視為造成內閣不穩定的因素之一。

⁹⁶ Thomson, op. cit., p. 283.

倘若多黨制發生於總統制，由於總統具有固定任期，並不不會出現行政部門被倒閣的危機。由此可知，議會制與內閣的不穩定性具有相關性。

?? 乏 ? 嗜? ? ? 髮? ? ? ? ? ? ? ? ? ?

我國進行第四次修憲的主要原因，是由於李登輝總統為了避免權力的流失以及民進黨對於憲改的需求，故此，兩黨於民國 85 年 12 月底召開國發會，欲在修憲之前達成共識。造成李登輝憂懼於權力流失的主因乃是由於下列幾點：第一、民國 83 年的憲法增修條文第 2 條載明：「行政院院長之免職命令，須新提名行政院院長經立法院同意後生效。」⁹⁷李登輝任命的行政院院長必須經過立法院的同意，然而行政院院長在立法院能取得的同意票比率卻逐年減少（表 2-6）。第二、國民黨在民國 84 年第三屆立法委員選舉中取得的席次只有 51.8%，民進黨為 32.9%、新黨為 12.8%、其他為 2.4%，⁹⁸使得李登輝總統對行政院院長的任命權岌岌可危。第三、執政黨方面：第三屆國民黨立法委員在徐成焜的連署下，共有 32 名立法委員向黨中央要求，總統提名行政院院長時，一併將行政院院長暨各部會首長人選與立法院協商。在野黨方面：民進黨與新黨進行大和解，共同向國民黨推動「二月革命」，使得在選舉立法院院長時，國民黨提名人選在第一輪投票僅獲得 80 票，與對手打成平手。而進行第二輪投票時，劉松藩也僅以一票險勝；另外，在行使行政院院長同意權投票時，連戰也僅取得 51.82% 的得票率。⁹⁹第四、擔憂「葉爾欽效應」的發生：總統與

⁹⁷ 同註 2，附錄頁 45。

⁹⁸ 楊日青，憲法修改與政黨重組對憲政體制的影響，《理論與政策》，第 14 卷，第 2 期，民 89.7，頁 208。

⁹⁹ 倪炎元，擺盪在內閣制與總統制之間 - 從憲政實踐與修憲競合歷程看台灣憲政體制定位的困境，《政治學報》，第 25 期，民 84.12，頁 169-170。此處連戰的得票率與（表 2-6）所顯示的數據有極小的差異，其差異僅在於小數點後第三位是數字是否進位所造成，但為尊重原著數據故不

台灣省省長所管轄的人口有 81% 重疊，管轄的區域有 98% 重疊，在中央與省的職權幾乎重疊的情況下，即可能發生「葉爾欽效應」。況且宋楚瑜在民國 83 年省長選舉中以 56.22% 的得票率當選，而李登輝於民國 85 年總統選舉中卻僅以 54% 的得票率當選，使得宋楚瑜的民意基礎直逼李登輝總統。¹⁰⁰

表 2-6：李登輝總統任內歷屆行政院長在立法院中所取得的同意票數

屆/會期	投票日期	行政院長 被提名人	立委出席 人數	同意票數	得票率(%)
1/83	1989.5.30	李煥	250	217	86.80
1/85	1990.5.29	郝柏村	228	186	81.58
2/1	1993.2.23	連戰	143	109	76.22
3/1	1996.2.23	連戰	164	85	51.83

資料來源：蘇子喬，法國第五共和與台灣當前憲政體制之比較：以憲政選擇與憲政結構為中心，《美歐季刊》，第 13 卷，第 4 期，民 88 年冬季號，頁 472。

在 1996 年 3 月的總統選舉後，國民黨由於無法確定新任行政院院長人選，亦無把握所提名人會獲得立法院的同意，故此，李登輝總統對連戰所提出的行政院長辭呈，批示「著毋庸議」以慰留連戰，使連戰以副總統之職兼任行政院院長，以規避立法院對於就任的行政院院長行使同意權。此舉引發朝野立委的反彈，以

更改。

¹⁰⁰ 謝政道，中華民國總統對行政院院長之任命權的探討，《屏東科技大學學報》，第 11 卷，第 4 期，民 91.12，頁 379。所謂「葉爾欽效應」是指：地方的政治勢力大到足以和中央抗衡的情況。其源由來自於在戈巴契夫擔任蘇聯總統期間，加盟國的俄羅斯總統葉爾欽在戈巴契夫聲望下跌時順勢而起，以地方首長之姿挑戰中央。當時蘇聯共有 2 億 8 千萬人，而俄羅斯就佔了 1 億 4 千萬人。謝政道，中華民國總統對行政院院長之任命權的探討，《屏東科技大學學報》，第 11 卷，第 4 期，民 91.12，頁 386。

質疑行政部門代表性為由，自六月開始連續以散會、流會等方式癱瘓議事，罷審中央政府總預算及附屬單位預算，並阻擾連戰至立法院進行施政報告。¹⁰¹同年6月11日，立法院以80比65的票數通過「咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院行使同意權案」。¹⁰²立法院跨黨派多數立委委員，亦聲請司法院大法官會議，就副總統兼任行政院長是否合憲做出解釋。¹⁰³

李登輝總統由於國民黨在立法院中的席次數僅比過半數多出一席，不能保證其所提名的行政院院長人選能獲立法院的同意，於是寄望以修憲的方式取得總統對行政院院長的任命權，無須再經過立法院的同意，以掙脫立法院的箝制。

民進黨對於改變當時的憲政體制亦有所期待，民進黨內的美麗島派系代表許信良認為，我國尚未建立權力分立制衡的政治文化，再加上長久以來行政立法互動的政治習慣，懷疑總統制在我國實施的可能性，因而主張應該引進法國第五共和的雙首長制。¹⁰⁴新潮流派系則主張由總統主持行政院會議，把總統在國家政策形成過程中的角色，以憲法條文明文予以規定。¹⁰⁵

民進黨得以與國民黨共同主導第四次修憲之因乃是在於：第

¹⁰¹ 蘇子喬，法國第五共和與台灣當前憲政體制之比較：以憲政選擇與憲政結構為中心，《美歐季刊》，第13卷，第4期，民88年冬季號，頁473。

¹⁰² 同註99，頁173。

¹⁰³ 李炳南、曾建元，第四次修憲之研究－政黨政治過程與制度後果(上)，《立法院院聞》，第26卷，第6期，民87.6，頁33。

¹⁰⁴ 此處的雙首長制即是前文所指稱的半總統制，而對於詮釋半總統制的政府體制的學術用語則存在許多不同的詞彙，例如：二元體制(Dual System)、雙重行政體制(System of Bipolar Executive)、總統議會制(Presidential-Parliamentary Government System)、議會總統混合制(Parliamentary-Presidential Mixed System)、總統與議會體制之二元主義(Dualism between Presidential and Parliamentary System)以及雙首長制(Bi-cephalic Executive)。吳東野，「半總統制」探討，《美歐月刊》，第11卷，第1期，民85.1，頁74。

¹⁰⁵ 同註1，頁3。

一、民國 83 年增修條文第 1 條規定：「依憲法第 27 條第 1 項第 3 款及第 174 條第 1 款之規定，修改憲法。」而憲法第 174 條規定：「憲法之修改，應依左列程序之一為之：一、由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。...」¹⁰⁶，使得修改憲法必須通過此一修憲門檻。第二、第三屆國民大會中各政黨的席次分配情況為：國民黨 183 席（席次率 54.76%）、民進黨 99 席（席次率 29.64%）、新黨 46 席（席次率 13.77%）、無黨籍及其他 6 席（席次率 1.8%），¹⁰⁷因此，國民黨若欲修憲則必須與民進黨合作方能跨越修憲所需的門檻。

國發會召開之時，參與的政黨包括了國民黨、民進黨、與新黨，會談中關於憲政體制部分的議題主要圍繞在「行政院院長之任免」、「解散國會權」、「覆議權」、「倒閣權」以及「不信任案」此數個方面。與會的三黨則各自提出不同的修憲版本（表 2-7）。民進黨由於黨內的想法分歧，所以分別提出雙首長制版本與總統制版本。

民國 85 年 12 月召開國發會，新黨由於眼見國發會淪為國民黨與民進黨主導，並與民進黨協商後退出國發會。民進黨亦以不排除退出國發會，以要求國民黨對廢省一事表態。國民黨為避免爭議導致修憲不成，乃答應民進黨廢止國大代表、省長、省議員、鄉鎮市長、鄉鎮市民代表五項選舉。¹⁰⁸

¹⁰⁶ 同註 2，附錄頁 27、44。憲法之修改亦可透過立法院擬定修正案，再經由國民大會複決，但是國民大會的複決權必須俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制訂辦法行使之，所以使得國民大會之複決權無法動用。故此，當時修憲僅能透過憲法第 174 條。

¹⁰⁷ 整理自政大選舉研究中心，第 3 屆國民大會選舉：政黨席次統計表，<http://vote.nccu.edu.tw/cec/C1996006.PDF>，民 85.3.23。

¹⁰⁸ 同註 103，頁 35。

表 2-7：朝野三黨憲改條文草案要點對照表

	國民黨版	民進黨版	新黨版
行政院院長之任免	行政院院長由總統任命之，不須經立法院同意。 總統發佈行政院院長之任免命令，無須行政院長之副署。	（雙）總統任命行政院院長，不須經立法院同意，並依行政院院長提出辭職而免除其職務。行政院院長於立法院改選後第一次集會前，應向總統提出辭職。 （總）總統任命該部會首長，立法院得以出席委員五分之三之決議，否決總統之任命。	行政院院長由總統自立法委員中擇一任命之。行政院院長於立法院改選後第一次集會前，應向總統提出辭職。 非經行政院院長辭職，總統不得免除其職。
總統解散立法院要件	總統於諮詢行政院院長及立法院院長後，得解散立法院，不須行政院長副署，但遇總統宣佈戒嚴、發佈緊急命令、立法院五分之三以上立法委員提議對總統彈劾及立法院經解散改選就職後一年內，不得解散立法院。	（雙）總統於立法院通過對行政院之不信任案後 20 日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴及緊急命令生效期間，或立法院新任任期開始後 1 年內，不得解散立法院。 （總）總統不能解散立法院。	總統無主動解散立法院的權力。
不信任案的提出與表決	立法院得經立法委員總額三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案，不信任案應於提出 72 小時後之 48 小時內以記名投票表決。經立法委員總額二分之一以上贊成後，行政院院長於決議後 10 日內應提出辭呈，並得同時呈請總統解散立法院。立	（雙）經立法委員總額三分之一之連署，始得提出，動議提出 48 小時後，始得進行表決，經立法委員總額過半之同意即為通過。不信任案通過後，若於 20 日內立法院未被解散，行政院院長應即向總統提出辭職。不信任案如遭否決，原連署人在同一會期不得再連署不信任案。	立法院得經立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案應於提出後 3 日內以記名投票表決之，如經立法委員總額過半數贊成，行政院院長應即於 10 日內辭職，並得建請總統解散立法院。

	法院不信任案如未獲通過,1年內不得對同一行政院院長再提不信任案。	(總)沒有信任機制。	
覆議	行政院對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,在該決議案送達行政院10日內,移送立法院覆議。立法院應於覆議案送達15日內做成決議。覆議時如經出席立委三分之二維持原案,行政院院長應即接受該決議或辭職。	(雙)行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案,如認為窒礙難行,得經總統核可,於該決議案送達行政院10日內,移請立院覆議,如經立法委員總額過半維持原案,行政院院長應即接受。 (總)總統對於立院決議之法案,在收到該決議10天內,得註明反對理由,移請立院覆議。覆議時如經出席立法委員三分之二維持原案,總統應即接受。	行政院對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,在該決議案送達行政院10日內,移請立法院覆議。立法院應於覆議案送達15日內做成決議。覆議時如經出席立法委員過半數維持原案,行政院院長應即接受該決議或辭職。

表中(雙)代表雙首長制,(總)代表總統制

資料來源:黃正杰,朝野三黨憲改條文草案對照表,《國家政策雙週刊》,第164期,民86.5,頁13-14。

在國發會中國民黨與民進黨在中央政府體制部分達成七項共識:1.總統任命行政院院長,不須經立法院同意。2.總統於必要時得解散立法院,而行政院院長亦得咨請總統解散立法院,但需要有必要之規範與限制。3.立法院得對行政院院長提出不信任案。4.審計權改隸立法院。5.對總統、副總統的彈劾權需符合憲法嚴格程序,並改由立法院行使。6.立法院各委員會建立聽證制度及調閱權法制化。7.凍結國民大會之創制、複決權,人民得就全國性事務行使創制、複決權。¹⁰⁹

¹⁰⁹ 邱垂泰,國發會兩黨共同意見法制化之初探,《立法院院聞》,第25卷,第5期,民86.5,

然而，國發會的共識由於遭受國民黨的反凍省勢力，產生反對聲浪，迫使國民黨中央在區域國民大會代表與鄉鎮市級自治選舉的主張進行調整，以安撫黨內分歧的意見。另一方面，民進黨也為了化解反凍省勢力，願意在凍結國大代表與鄉鎮市級選舉兩項議題上擇一讓步。¹¹⁰最後，第四次的修憲過程中僅落實部分的國發會共識，有落實的部分例如：1.總統任命行政院院長無須立法院同意。2.立法院得對行政院院長提出不信任案。3.對總統、副總統的彈劾案需符合憲法嚴格程序，並改由立法院行使。4.總統於必要時得解散立法院，而行政院院長亦得咨請總統解散立法院，但需要有必要之規範及限制。¹¹¹5.停止台灣省省長與省議會議員選舉。6.立法委員人數增加至 225 人。¹¹²未落實的部分例如：1.立法院各委員會建立聽證制度與調閱權法治化。2.取消鄉鎮市級之自治選舉，鄉鎮市長改為依法派任。¹¹³3.審計權改隸立法院。

頁 44-45。

¹¹⁰ 同註 103，頁 40、45。

¹¹¹ 隋杜卿，《中華民國的憲政工程 - 以雙首長制為中心的探討》台北：韋伯，民 90.3，頁 184-185、190。

¹¹² 陳新民，《中華民國憲法釋論》。台北：三民，民 90，附錄頁 53、56。

¹¹³ 同註 103，頁 48-49。

