

?? ? ? ? 俚? ? ? 俚咖? ? ? ? ?
? 拷徑?

? ? 乏 ? ? 咖? ? ? ? 拷徑?

?????? 拷徑?

法國第五共和歷屆的內閣幾乎是由右派或者左派所組成，鮮少出現左派與右派共組政府的情形，而且各政黨組閣的基礎是立基於選舉過程中政黨之間彼此結盟的關係。從（表 4-1）的「政府與議會的意識型態性質」此欄(CPG)與「組閣的政黨」此欄(Py1到 Py5)可以看出法國歷屆內閣的差異僅在於：左派或者右派在內閣中是否佔有較大的優勢，有些為右派或左派主導，有些則為右派和中間派共組內閣或者左派與中間派共組內閣。此實證經驗得以佐證，法國在選舉過程中，以左派或右派為基礎的結盟關係，穩固地發展成為結盟政黨共組內閣的依據。例如：在 1981 年至 1984 年這段期間，雖然社會黨在國會中單獨取得過半多數席次，但是社會黨仍舊遵循選舉過程與共產黨的結盟關係，與共產黨共組聯合內閣。1997 年社會黨、共產黨、綠黨三黨在選舉過程中的結盟關係，亦成為左派於 1997 年獲勝國會選舉後，三黨共組聯合內閣的基礎。¹⁶¹

再對照（表 4-1）1986 年此列內組閣的政黨，即可以知曉，共和聯盟(R.P.R.)與民主同盟(U.D.F.)確實在勝選後，遵照該年兩黨在選舉過程中的協議，共同組成內閣。從（表 4-1）中可以看出共和聯盟與民主同盟，長期以來皆為共組聯合內閣的夥伴，較

¹⁶¹ Jean-Louis Thiébault, "France: Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic," in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm, eds., *Coalition Governments in Western Europe*. NY: Oxford University Press, 2000, p. 501.

表 4-1：法國第五共和(1959-1998)

Government	Begin	Duration (Days)	RfT	ToG	Py1	Py2	Py3	Py4	Py5	Seats	CPG	Prime Minister
29	1959/1/8	1,193	1	3	GAUL 198	RSP 23	MRP 57	IND 133		465	2	Debré(UNR)
30	1962/4/15	31	5	3	UNR 198	MRP 57	IND 133			465	2	Pompidou(NONA)
31	1962/5/16	204	7	3	UNR 198	IND 133				465	2	Pompidou(NONA)
32	1962/12/6	1130	1	3	UNR 230	IND 18				465	2	Pompidou(NONA)
33	1966/1/9	454	2	3	UNR 230	IND 18				465	2	Pompidou(NONA)
34	1967/4/8	419	6	2	UNR 191	VREP 41				470	2	Pompidou(VREP)
35	1968/5/31	42	1	5	VREP 41					470	2	Pompidou(VREP)
36	1968/7/12	345	2	3	UDR 282	IND 64				470	1	Couve de Murville(UDR)
37	1969/6/22	1,111	6	3	UDR 282	PDM 26	IND 64			470	1	Chaban Delmas(UDR)
38	1972/7/7	272	1	3	UDR 282	PDM 26	IND 64			470	1	Messmer(UDR)
39	1973/4/5	330	7	2	UDR 178	CDP 21	IND 54			473	2	Messmer(UDR)
40	1974/3/1	88	1	2	UDR 178	CDP 21	IND 54			473	2	Messmer(UDR)
41	1974/5/28	812	6	3	UDR 178	CDP 21	IND 54	REF 30	MRG 11	473	2	Chirac(UDR)
42	1976/8/17	225	4	3	UDR 178	CDS 21	IND 54	MRG 11		473	2	Barre(CDS)
43	1977/3/30	370	1	3	RPR 178	CDS 21	IND 54	MRG 11		473	2	Barre(CDS)
44	1978//4/4	1,144	1	3	UDF 124	RPR 142				474	2	Barre(UDF)
45	1981/5/22	32	1	6	PSF 268					474	4	Mauroy(PSF)
46	1981/6/23	637	6	3	PSF 268	PCF 43				474	5	Mauroy(PSF)
47	1983/3/22	487	6	3	PSF 268	PCF 43				474	5	Mauroy(PSF)
48	1984/7/23	604	1	1	PSF 268					474	4	Fabius(PSF)
49	1986/3/20	784	1	5**	RPR 146	UDF				556	2	Chirac(RPR)

						128						
50	1988/5/13	45	6	5	PSF 210	UDF 53				556	4	Rocard(PSF)
51	1988/6/28	1,052	6	4	PSF 269					577	4	Rocard(PSF)
52	1991/5/15	322	6	4	PSF 269					577	4	Mme Cresson(PSF)
53	1992/4/2	362	1	4	PSF 269					577	4	Bérégovoy(PSF)
54	1993/3/30	779	2	2**	RPR 247	UDF 205				577	2	Balladur(RPR)
55	1995/5/18	182	2	2**	RPR 257	UDF 213				577	2	Juppé(RPR)
56	1995/11/8	573	1	2	RPR 257	UDF 213				577	2	Juppé(RPR)
57	1997/6/3			2**	PSF 241	PCF 38	RSP 12	Greens 7		577	4	Jospin(PSF)

**divided government.

(RfT): Reasons for Termination of government. 1=elections;2=Voluntary resignation of the Prime Minister;3=Resignation of the Prime Minister due to health reasons;4=Dissension within government;5=Lack of parliamentary support;6=Intervention by the Head of State;7=Broadening of the coalition.

(ToG): Type of Government. 1=Single Party Government;2=Minimal Winning Coalition;3=Surplus Coalition;4=Single Party Minority Government;5=Multi Party Minority Government;6=Caretaker Government.

(Py1-5): Government party (ies),seats in parliament.

(CPG): The Ideological Complexion of Government and Parliament. 1=Right-wing dominance;2=Right-Centre complexion;3=Balanced situation;4=Left-Centre complexion;5=Left-wing dominance.

Gov29: GAUL includes RDA and UNR; Gov31: UNR includes UDT; Gov32, 33, 34: UNR includes UDT; Gov34, 35: VREP includes IND; Gov44: UDF=APP-UDF+UDF-CDS+UDF-PR; Gov45, 46, 47, 50, 51: PSF includes MRG; Gov48: PSF includes PSU and MRG; Gov49: UDF includes UDF-PR and UDF-CDS; Gov50: UDF=UDF-PR; Gov51: UDF=UDF-PR and UDF-CDS, individuals from UDF-CDS and UDF-RAD participated in the government; Gov52: Individuals from France Unie and Ecology Generation participated in the Government. Gov54-56: UDF=UDF-PR, UDF-PPDF, UDF-RAD, UDF-CDS.

資料來源: Jaap Woldendorp, Hans Keman and Ian Budge, *Party Government in 48 Democracies (1945-1998): Composition, Duration, Personnel*. Boston, MA: Kluwer Academic Publishers, 2000, pp. 16-21, 213-214.

常與社會黨共組聯合政府的政黨則是共產黨。1986年由左派政黨與右派政黨共同組閣的羅卡內閣，雖然顛覆以往單純由左派或右派組成內閣的傳統，但是此任內閣僅存活了45天，而後隨即恢復到單純由左派組成內閣的傳統。從(表4-1)中「政府的類型」此欄(ToG)此欄檢視：在第五共和歷任內閣數中，多數內閣與少數內閣出現的次數，則可以得知在1959年到1998年間總共有29任內閣，多數內閣有22任，少數內閣只有6任，1任為看守內閣。多數內閣的平均壽命為542天，少數內閣的平均壽命為434.5天，多數內閣的平均壽命比少數內閣的平均壽命多出了107.5天，¹⁶²由此可以證實：多數內閣的存續時間確實比少數內閣長，組成多數內閣得以避免內閣頻繁的改組。

?????? 考徑?

我國在李登輝總統任內，由於國民黨取得國會多數席次，且由國民黨單獨組閣，形成了單一政黨多數內閣，而陳水扁總統任期內的歷任內閣組成型態皆為單一政黨少數內閣，詳見(表4-2)故此，我國在組閣過程中，未曾出現政黨彼此合作，共組聯合內閣的情況。在歷屆的單一政黨少數內閣型態下，執政黨在國會中未曾超過40%的席次率，使得執政黨在國會中的重要法案於國會遭受杯葛時，難以經由國會的表決，抵制在野黨的杯葛行為。

在組閣的過程中雖然尚未出現聯合內閣的型態，但是在部分重要法案表決上，則呈現出民進黨與台灣團結聯盟屬同一陣營，而國民黨與親民黨屬於另一個陣營。從此角度觀之，依第5、6屆立法院各政黨的席次分佈情況，即使民進黨加上台聯黨的席次

¹⁶² 因表中無顯示喬斯潘內閣的存續天數，故此未加入多數內閣平均壽命的計算當中，設若將其從1997年至2002年之存續天數加入，將可更明顯看出多數內閣與少數內閣平均壽命的差異。

表 4-2：我國第四次修憲後歷任政府

總統	行政院院長	行政院院長任期	內閣型態	立法院	KMT	DPP	NP	PFP	TSU	Others	Total
李登輝 1996-2000	蕭萬長	1997/9/1-1999/1/22	單一政黨多數內閣	1996/2/1-1999/2/1 (第三屆)	51.8% 85 席	32.9% 54 席	12.8% 21 席			2.5% 4 席	100% 164 席
	蕭萬長	1999/1/22-2000/5/20	單一政黨多數內閣	1999/2/1-2000/9/1 (第四屆第 1-3 會期)	54.7% 123 席	31.1% 70 席	4.9% 11 席			9.3% 21 席	100% 225 席
陳水扁 2000-2004	唐飛	2000/5/20-2000/10/6	全民政府	2000/9/1-2002/2/1 (第四屆第 3 會期至屆滿)	52.0% 115 席	30.3% 67 席	4.1% 9 席	8.6% 19 席		5.0% 11 席	100% 221 席
	張俊雄	2000/10/6-2002/2/1	單一政黨少數內閣	2002/2/1-2005/2/1 (第五屆)	30.2% 68 席	38.7% 87 席	0.4% 1 席	20.4% 46 席	5.8% 13 席	4.5% 10 席	100% 225 席
	游錫?	2002/2/1-2004/5/20	單一政黨少數內閣								
陳水扁 2004-	游錫?	2004/5/20-2005/2/1	單一政黨少數內閣								
	謝長廷	2005/2/1-2006/1/23	單一政黨少數內閣	2005/2/1- (第六屆)	35.1% 79 席	39.6% 89 席	0.4% 1 席	15.1% 34 席	5.3% 12 席	4.5% 10 席	100% 225 席

註：每屆立法院任期之計算以該屆報到日起算至下屆立法院報到日止，表中的百分比為席次率。第四屆第三會期中，民進黨有 3 人出任政府職務而去職，區域立委有 1 人辭職，所以總共 221 席。

資料來源：筆者整理自盛杏媛、陳義彥，政治分歧與政黨競爭：二〇〇一年立法委員選舉的分析，《選舉研究》，第 10 卷，第 1 期，民 92.5，頁 12。黃德福，少數政府與責任政治：台灣「半總統制」之下的政黨競爭，《問題與研究》，第 39 卷，第 12 期，民 89.12，頁 8。行政院網站，歷任行政院正副院長，http://www.ey.gov.tw/web92/ey_preboss.asp.htm，民 94.12.26。選舉研究中心，台灣地區近年選舉結果統計，<http://esc.nccu.edu.tw/newchinese/data/election%20data01.htm>。李順德、李木隆，《聯合報》，內閣下周一總辭 謝婉拒新職，民 95.1.18，版 3。

率，亦少於國民黨與親民黨兩黨席次率的總和，民進黨與台灣團結聯盟即使共組少數聯合政府，也難以脫離法案遭受杯葛的命運

?? 乏 ? 俚咖?? ? ? ? ? 拷徑?? 地

在半總統制國家中，當總統與國會多數不一致時，即潛伏著總統與國會彼此爭權的隱憂，設若總統不願意依循國會多數的意見而自行其事，將會使得隱而未現的隱憂浮現檯面，故此，總統與國會之間的爭權情形，尤其在總統不願與國會多數妥協的半總統制國家中屢見不鮮。我國與法國總統皆由人民直選，而具有民意基礎，在總統與國會對立的狀況中，形成兩股不同民意基礎的對壘。此種狀況下的激烈抗爭，勢必面臨內閣所提法案在國會中遭受抵制的命運，以及影響內閣的穩定性。倘若總統與國會多數為一致，內閣在國會中的政策則不易受到擱置，且能順利推動政務，故此，「總統與國會是否一致」為影響內閣穩定性與否的最主要變項。透過府會是否一致的變項，勾勒出總統與國會多數之間的關係。

國會多數的組成情況，則可以透過「國會多數是否團結」此變項，將情況區分為「團結的國會多數」以及「不團結的國會多數」。測量國會多數是否團結的指標，則依據李帕特用以判斷政黨間是否緊密結盟的指標，其指標為下列四項標準：第一、政黨在選舉過程中是否彼此爭取選票。第二、在國會中的政黨，彼此間是否形成單一議會政黨團體和黨團。第三、政黨在形成內閣過程中，是否在行為上像是彼此分離的政黨，例如：他們有沒有一起共組內閣或者一起扮演反對黨。當某一政黨在內閣之中時，另一個結盟的政黨是否扮演反對黨的角色。第四、它們成為緊密結盟

的政黨的關係是否為長期性的合作。¹⁶³第一個標準是由選舉制度的效應，以及該效應下政黨之間的競爭關係作為判斷。¹⁶⁴第二個標準即是驗證：該標準的情形是否展現於各政黨在議會之中的組織。第三個標準是從我國與法國歷屆內閣組成名單作為判斷依據，視實際組閣過程中各政黨是否共組內閣。第四個標準則是由我國與法國國進入半總統制期間開始觀察：政黨之間的合作情況是否為長期合作。

經由第三章第三節與第四章第一節的探討可以整理出（表4-3），得知法國國會呈現左派政黨與右派政黨各自形成緊密結盟的關係，形成「團結的國會多數」，而我國國會則形成「不團結的國會多數」。無論府會是否一致，國會多數的組成情況皆可分為團結的國會多數或者不團結的國會多數。

在府會一致時，國會多數是否團結，即描繪出參與組閣的政黨，彼此之間是否緊密結盟，若是國會多數為團結，組閣政黨彼此之間較少出現分歧的意見，故此，國會多數團結時的內閣穩定度將會比國會多數不團結時的內閣穩定度高。在府會不一致時，國會多數是否團結，即描繪出反對總統的政黨，彼此之間是否緊密結盟，若是國會多數為團結，則國會在組閣過程中容易要求總統退讓組成穩定的多數內閣；若是國會多數為不團結，則國會難以要求總統在組閣過程中退讓，形成較不穩定的少數內閣。「國會多數是否團結」此變項，主要在於區分府會在一致或者不一致的情況下，總統所面臨的國會多數組成情形，故此成為內閣組成過程中第二重要的變項。

¹⁶³ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999, pp. 69-71.

¹⁶⁴ 帕斯裘諾(Gianfranco Pasquino)認為杜佛傑在探討半總統制時，忽略了國會選舉制度對於國會多數的影響，國會多數團結程度的高低將影響總理的權力大小。Pasquino, op. cit., pp. 135-136.

表 4-3：法國與我國國會政黨結構的差異

	法國	我國
政黨在選舉過程中是否彼此爭取選票？	否	是
在國會中的政黨，彼此間是否形成單一議會政黨團體和黨團？	否	否
政黨在形成內閣過程中，是否在行為上像是彼此分離的政黨？	否	是
它們成為緊密結盟的政黨的關係是否為長期性的合作？	是	否
測量結果	團結的國會	不團結的國會

資料來源：筆者自行整理

由於總統在憲法上具有任命總理的權力，因此在組閣過程中不能忽視總統干涉的因素。雖然半總統制國家在憲法條文上，給予總統對總理任命權的內容有所不同，¹⁶⁵但是總統對總理任命過程的結果不外乎兩種情況：一者總統依照國會多數所支持的人選而任命，一者總統單獨任命總理人選。前者的意涵是指總統在組閣過程中，處於虛位狀態或者採取退讓的態度，繼而任命國會多數所支持的總理人選（國會決定人選），後者的意涵是指總統在組閣過程中，採取強勢的作風獨自決定總理人選（總統決定人選），在此情況下可以分為下列幾種情形，第一、總統不願意接納國會多數的意見，執意任命自己所喜歡的總理人選。第二、國會未形成多數所共同支持的人選，使得總統得以單獨任命總理，組成少數內閣。第三、總統與國會多數一致，使得總理的任命權集中於總統手中，由總統單獨任命總理。

¹⁶⁵ 奧地利 - 憲法第 70 條：「聯邦總理由總統任命之」；冰島 - 憲法第 15 條：「總統任命內閣並接受閣員之辭職。」；愛爾蘭 - 憲法第 13 條：「總統依下議院之提名，委派總理」；波蘭 - 憲法第 57 條：「總統任命部長會議主席，主席應向眾議院提出行動綱領，並建議信任投票」；俄羅斯 - 憲法第 83 條：「聯邦總統同意並任命國家議會所提之俄羅斯聯邦總理。」謝瑞智，《世界憲法事典》。台北：正中，民 90.6，頁 191、237、240、278、287。

在總理任命權的面向，不採納量化的方式測量憲法上總統對總理任命權的影響程度，其主因在於採用量化方式將會誇大憲法條文賦予總統在實際組閣過程中的影響力，例如：雖然憲法條文給予總統在任命總理的過程中，無須事先經過國會同意，但是總統卻可能因為面臨國會團結的多數，採取退讓的態度，任命國會多數所支持的人選，若依照量化方式測量將產生測量結果與實際組閣過程的落差。¹⁶⁶總理任命權的面向則是總統於端視國會多數組成情況後，在組閣過程中採取的態度，故此，總理任命權的面向對組閣過程的影響力最低。

依據上述三個面向，可以建構出總統與國會互動下內閣組成模式的分析架構（表 4-4），¹⁶⁷依據變項彼此之間的相對重要性，得以排列出各內閣組成模式的穩定性高低。由於「總統與國會多數是否一致」為影響組閣過程的最重要變項，而且總統與國會多數一致時，將避免總統與國會之間的爭權，使得總統與國會多數一致時的內閣穩定度大於總統與國會多數不一致時的內閣穩定度，因此，模式一至模式四的內閣穩定度大於模式五至模式八的內閣穩定度；由於「國會多數是否團結」為影響組閣過程的第二重要變項，而且國會多數越團結越能促使多數內閣擁有穩固的支持，使得團結的國會多數組閣比不團結的國會多數組閣穩定，因此，模式一、二的穩定度大於模式三、四的穩定度；最後，由於「總理任命權的面向」為影響組閣過程中第三重要的因素，而且總統採取退讓的態度，任命國會多數支持的總理人選，則再度降低總統與國會彼此爭權，所以模式一的穩定度將大於模式二的穩

¹⁶⁶ 依憲法條文所給予總統的權力，作為判斷該國總統在實際政治運作過程所擁有的權力大小，仍舊會產生誤差。Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," op. cit., p. 179.

¹⁶⁷ 類似的分析架構請參閱，劉致賢，穩定半總統制體系在府會關係轉變下的運作 - 以芬蘭與法國為例，碩士論文，台灣大學政治學系，民 90.6，頁 26。筆者與該文中的分析架構則在變項上有差異之處。

定度，模式三的穩定度將大於模式四的穩定度，同理可推知，模式五至模式八的穩定度分別為：模式五 > 模式六 > 模式七 > 模式八。模式一至八的穩定度則為：模式一 > 模式二 > 模式三 > 模式四 > 模式五 > 模式六 > 模式七 > 模式八。

表 4-4：總統與國會互動下組閣模式的分析架構

	團結的國會多數		不團結的國會多數	
	總理的產生方式		總理的產生方式	
	國會決定	總統決定	國會決定	總統決定
總統與國會多數一致	模式一	模式二	模式三	模式四
總統與國會多數不一致	模式五	模式六	模式七	模式八

資料來源：筆者自行整理

?? 乏 ?? 咖?? ? 徑拷? 地咖?? 拚?

憲政體制運作的良善與否，維繫於內閣所提政策是否在國會中得以順利推動。總統制國家的設計上，雖然未給予國會倒閣的機制，讓總統制在分立政府時期，行政部門仍得以存立，無須面臨重組的過程，但是行政部門的法案無法在國會中通過，卻得以讓行政部門無法運作。內閣制國家的設計上，給予國會推動倒閣的權力，讓國會得以透過此一機制，組成多數所支持的內閣，解決行政與立法之間的糾紛。即使憲政體制的設計上具有倒閣的機制，若是國會多數無法共同推動倒閣時，將使得少數內閣得以存

活。雖然少數內閣得以在不推動倒閣的前提下繼續存活，卻無法保證內閣的政策能夠順暢的推行，因此，內閣制國家可能衍生出類似總統制國家在分立政府時期，行政部門與立法部門對立的憲政僵局。

法國與我國在憲政設計上，用以解決行政部門與立法部門對立僵局的制度，可以分為兩部分。在國會部分：兩國國會皆具有推動倒閣的權力；在總統部分：法國給予總統主動解散國會的權力，我國總統則具有被動解散國會的權力。倒閣造成的內閣重組與解散國會造成的國會改選，皆是為了解決行政部門與立法部門的僵局，然而，改組後的內閣或者改選後的國會，不盡然出現府會一致的結果，例如：席哈克在 1997 年解散國會後，則是出現左派取得國會的過半數席次。故此，即使憲政體制具有倒閣的制度或者解散國會的制度，仍舊無法保證府會不一致的情形不會出現。依據前一節建立的分析架構，將我國與法國歷屆的內閣組成情況套用至各模式中，即可以製成（表 4-5），接著分別探討不同模式中實際的憲政運作情形，以檢視（表 4-4）所排列出各模式的內閣穩定度，是否與實際的憲政運作情形相符。

?? 槓?? 拚???? 地

【模式二】在府會一致、國會為團結多數、總統單獨任命總理的情況下，總統與其在國會聯盟的政黨共同組成內閣，即使在國會中具有反對的意見，仍舊難以動搖內閣所欲推行的政策。半總統制國家原本隱含著總統與國會彼此爭權的可能性，此時由於總統與國會多數屬於相同政治聯盟，而將憲政體制上的隱憂消弭於無形。在總統的選舉過程中，進入第二輪選舉的兩位主要候選人，皆會尋求其他政黨的援助，進行政黨彼此之間的結盟，形成以總

表 4-5：中、法兩國歷屆內閣組成分析架構表

	團結的國會多數		不團結的國會多數	
	總理的產生方式		總理的產生方式	
	國會決定	總統決定	國會決定	總統決定
總統與國會多數一致		戴龐體制(1962-1968)、戴顧體制(1968-1969)、龐夏體制(1969-1972)、龐麥體制(1972-1974)、季席體制(1974-1976)、季貝體制(1976-1981)、密莫體制(1981-1984)、密法體制(1984-1986)、席朱體制(1995-1997)		李蕭體制(1997-2000)
總統與國會多數不一致	密席體制(1986-1988)、密巴體制(1993-1995)、席喬體制(1997-2002)	密羅體制(1988-1991)、密柯體制(1991-1992)、密貝體制(1992-1993)		陳張體制(2000-2002)、陳游體制(2002-2005)、陳謝體制(2005-2006)

註：法國 1959-1962 年間的體制未納入架構中，主因在於法國自 1962 年總統直選後，才開始出現有紀律的國會多數，而且 1958-1962 年間左派中各政黨仍處於彼此競爭的情況，而右派各政黨彼此之間亦存在相同情況。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. 82. 高弟 (David Goldey) 與威廉斯 (Philip Williams) 亦有相同見解，詳見 David Goldey and Philip Williams, “France,” in Vernon Bogdanor and David Bulter, eds., *Democracy and Elections: Electoral Systems and Their Political Consequences*. NY: Cambridge University Press, 1983, p. 77. 全民政府體制因脫離出政黨政治之運作，故此，無法列入分析架構之中，但也因其脫離政黨政治運作，而成為比模式八更不穩定的內閣型態。

資料來源：筆者自行整理

統為中心的政黨結盟關係，因此，總統立基於此層面的結盟關係上，在組閣過程中取得任命總理的主導權。¹⁶⁸

戴高樂總統在府會一致的情況下，逐漸將外交與國防領域發展成為總統專屬的權力領域，龐畢度總統則提出他所需要的總理人選必須符合下列條件：第一、總理的觀念必須盡可能地接近於總統的想法。第二、總理必須接受國家的領袖在一般政策方針上具有優勢而且具有重要決策權。第三、總理的責任不僅在於指揮日常政策，也必須在國會面前為政府政策負責。季斯卡總統則將總理視為他的發言人，季貝體制下的貝爾(Barre)總理不像是政府的領袖，反而比較像是經濟部長。密特朗總統在其任內的前五年堅持 - 總理與部長必須執行他的政策，而且總統有責任影響與國家有關的計畫，而在決策的關鍵時刻總統即負起決策的責任。¹⁶⁹

【模式四】在府會一致、國會為不團結的多數、總統單獨任命總理的情況下，政治權力雖然集中於總統手中，但是由於國會多數並非團結的多數，致使總統的權力並非穩固，內閣受到國會的支持程度亦低於國會為團結多數時的情況。在李蕭體制下，國民黨在國會中取得的席次率僅比過半多數略高，國會多數不團結的性質，更明顯地影響內閣的穩定性。在民國 88 年 2 月 26 日，李蕭體制即面臨張俊雄與馮定國等立法委員，在第四屆立法院第一會期第一次會議中提出不信任案，引起倒閣危機。¹⁷⁰

【模式五】在府會不一致、國會為團結多數、總統任命國會

¹⁶⁸ 迪保特(Jean-Louis Thiébaud)認為當總統取得國會多數支持，而此一多數接近於總統的理念或與總統屬相同政治家族(political family)，總統即能自由的選擇他所喜歡的人擔任總理。Thiébaud, op. cit., pp. 504-505.

¹⁶⁹ William Safran, *The French Polity*. NY: Longman Press, 2003, pp. 178-181.

¹⁷⁰ 周萬來，立法職權行使法與議事規則研習，<http://www.cpbac.nccu.edu.tw/tra/assiat/attach/921217.pdf>，第 40 頁，民 92.12.17。

多數所支持人選的情況下，總統在組閣過程中採取退讓的態度，任命了國會多數支持的總理，但是總統與國會多數不一致，仍舊會產生雙方彼此爭權的情況，故此，組閣後雙方彼此的衝突將會展現在內閣的政策上，形成總統與總理之間意見的分歧。在第一次左右共治時期，密席體制下由於右派在國會的席次率略高於過半多數，且此次為第一次的左右共治，導致密特朗總統與席哈克總理在政策上產生歧見。在 1986 年密特朗總統曾經有三次不簽署席哈克總理所提出的政策，其政策分別為「民營化條例」、「選區重劃以及國會選舉制度，恢復為二次投票多數決小選區制條例」、「調整工時條例」，席哈克總理在面臨密特朗總統的反對情勢下，將條例改為法律形式，並且將法案與政府的信任案結合在一起，交由國會審議後通過。¹⁷¹

1993 年到 1995 年的第二次左右共治，由於右派在國會席次上取得壓倒性的勝利，密特朗已無法競選連任總統且密特朗與巴拉度總理有過共事經驗，因此這段時期的左右共治未曾出現如同第一次共治時的紛爭。¹⁷²1997 年到 2002 年的第三次左右共治由於席哈克總統在解散國會後，選出了左派政黨居過半多數的國會，造成席哈克總統在政治過程中的權力更加地縮減，此時，喬斯潘總理則仍與席哈克維持相互尊重的互動，使得第三次左右共治穩健的運作。¹⁷³

【模式六】在府會不一致、國會為團結的多數、總統單獨任命總理的情況下，由於總統單獨任命總理人選，而非任命國會多數所支持的人選，故此，總統與國會之間的爭議將會聚焦於總理

¹⁷¹ 同註 137，頁 107-110。

¹⁷² 張臺麟，法國「雙首長制」及第三次「左右共治」之研析，《美歐季刊》，第 12 卷，第 4 期，民 86 年冬季號，頁 78。

¹⁷³ 同上註，頁 80-85。

與國會之間的歧見，形成行政部門與立法部門之間的對抗，加劇內閣的不穩定性。密羅體制、密柯體制、密貝體制即是由於國會未形成反對的多數而成立，1988 年的密羅體制藉由政策上對共產黨與中間聯盟的讓步，以爭取它們在國會中的支持，例如：政府調降對奢侈品附加稅的課徵，以爭取中間聯盟的支持。¹⁷⁴1989 年的密羅體制，由於共產黨與中間聯盟宣稱不再支持政府的預算案，政府動用憲法第 44 條以及憲法第 49 條，使得政府的法案得以在國會中通過。¹⁷⁵

【模式八】在府會不一致、國會為不團結的多數、總統單獨任命總理的情況下，將形成最不穩定的內閣型態，其主因在於總統任命的總理人選，非是國會多數所支持的人選，造成行政部門與立法部門的衝突。國會多數為不團結的多數，雖然難以形成共同支持相同的政策，卻較容易反對政府的政策，阻礙內閣政策的推行。

在陳張體制下，由於工時案產生行政院與立法院之間的僵局，行政院宣布停建核四案後，促使在野聯盟正式成立，朝野協商機制宣告瓦解，直到行政院院長張俊雄簽署核四復工協議，才使得長達 110 天的核四爭議落幕。雖然經歷了核四風波，但是由於行政院有意在民國 90 年底進行核四公投，導致多項行政院送至立法院的待審法案，皆停擺在程序委員會無法付委。¹⁷⁶在陳游體制下，第五屆立法院第二會期中多項與九十二年度預算有關的表決，例如：馬告國家公園、中油公司民營化、軍公教優惠存款、

¹⁷⁴ 修伯(John D. Huber)著，法國少數政府時期的議會規則與政黨行為，收錄於劉致賢、何景榮譯，謬勒(Wolfgang C. Müller)和史傳姆(Kaare Strøm)著，《聯合內閣與少數政府 - 政策、官職或選票？》。台北：韋伯，民 93.4，頁 367-370。

¹⁷⁵ 同上註，頁 375-382。

¹⁷⁶ 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，民 92.3，頁 78-79。

健保雙漲 等法案，由於朝野協商不成，而後訴諸於記名表決，導致執政黨的政策幾乎全軍覆沒。¹⁷⁷在陳謝體制期間，由於國民黨與親民黨的合作，在第六屆立法院開議期間以 112 票通過國親版本的國家通訊傳播委員會(NCC)法案，推翻執政黨版本的法案。¹⁷⁸

?? ? 槓?? 拚?? ? ? ? ? ? ? ? 地

【模式一】府會一致，國會為團結多數，總統任命國會多數所支持的總理人選，此情形未曾出現於法國模式之中。造成【模式一】未曾出現的原因可以從兩個方面得知，在總統選舉方面：政黨彼此結盟的關係，立基於以總統為中心的結盟，提升總統在組閣過程中的主導權，促使在總統與國會多數一致的情況下，總統在實質上取得任命總理的權力。當贏得總統選舉的結盟政黨，面臨國會為反對陣營居多數的情況下，法國總統皆使用主動解散國會權，解散原有的國會，希望藉此取得國會過半多數席次，例如：1981 年密特朗當選總統後，立即解散右派居多數的國會，使得左派取得國會多數；1988 年密特朗連任為總統後，立即解散在 1986 年所選出以右派居多數的國會，使得左派再度取得國會多數，結束第一次左右共治。¹⁷⁹

在國會選舉部分：若獲得國會多數的政黨聯盟與總統所屬政黨為相同聯盟，即形成府會一致的情況，由總統取得任命總理主

¹⁷⁷ 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，民 92.12，頁 27。

¹⁷⁸ 蕃薯藤新聞，NCC 法案 國親版本通過，<http://news.yam.com/yam/politics/200510/20051025444982.html>，民 94.10.25。

¹⁷⁹ 根據修格特(Matthew Soberg Shugart)的研究指出，國會選舉的時間越貼近總統選舉的蜜月期，在該次選舉結果中，總統所屬政黨的席次數越呈現出增加的傾向。當總統與國會同時選舉時，則總統所屬政黨在國會中增加席次的情況將更加明顯。Matthew Soberg Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 2, 1995, p. 332.

導權。例如：在 2002 年的國會選舉過程中，右派政黨形成以席哈克總統為核心的總統多數聯盟(UMP)，該聯盟在國會中取得 309 席，加上其他右派的政黨則總共取得 399 席，¹⁸⁰形成以右派居多數的國會，結束第三次左右共治。若是獲得國會多數的政黨聯盟與總統所屬政黨為不同聯盟，即形成府會不一致的情況，國會由於取得過半多數的支持，則具有政治實力要求總統在組閣過程中必須尊重國會的決定，任命國會支持的總理人選，形成左右共治。例如：1986 年右派取得國會多數時，共和聯盟(R.P.R.)與民主同盟(U.D.F.)在聯合公報上以最後通牒的形式發表對左派密特朗總統的警告，要求任何多數黨成員在接受任何政府職務之前，必須經過他們的同意。¹⁸¹

【模式三】府會一致、國會為不團結的多數、總統任命國會多數所支持的總理人選，未出現於我國的實際運作，原因在於此期間內，李蕭體制雖然為府會一致、國會為不團結的多數，但是李登輝同時擔任國民黨的主席，使得其權力凌駕於該黨黨員之上，主導了行政院院長的產生過程。

【模式七】府會不一致、國會為不團結的多數、總統任命國會多數所支持的總理人選，未曾出現的原因則是由於我國在野黨雖然在國會中取得過半多數的席次，但是在野黨卻不願意提出倒閣案，迫使總統交出組閣權，而且在野黨亦無法共同推舉出行政院院長人選，使得單一政黨少數內閣得以存活，形成【模式八】的內閣組成情況。

我國的「全民政府」時期，由於陳水扁與唐飛皆退出政黨組

¹⁸⁰ 同註 11，頁 169-171、412。

¹⁸¹ Thiébaud, op. cit., pp. 510-511.

織的運作，形成總統與行政院院長皆不具有政黨支持的情況，因此，脫離出以政黨為基礎的內閣組成分析模式，使得（表 4-5）中不存在「全民政府」體制。然而，「全民政府」時期，則出現比【模式八】更不穩定的憲政運作情形，此時期不僅民進黨秘書長吳乃仁公開批評新政府，而且國民黨亦公開宣示對於核四續建案與美濃水庫興建案的立場，挑戰陳水扁的競選支票。最後，「全民政府」僅存在 4 個多月即宣告結束。¹⁸²

¹⁸² 蔡慧蓉，〈政黨輪替或「全民政府」：民主鞏固或反挫？〉，碩士論文，東海大學政治學系，民國 92.6，頁 92-96。