

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

「倒閣」是「議會制」民主國家一個相當重要的制度設計，目的是要強化內閣對議會負責的機制。亦即，若內閣無法得到議會多數的支持，則議會多數可以倒閣方式使內閣去職。即便我國憲政體制的定位一直以來遭受爭議不斷，未有定論，但不可否認的，民國八十六年第四次修憲後，經由「國發會」的共識，倒閣（不信任案）規定確以增修條文形式納入我國憲法之中。¹

理論上，只要議會多數決議，內閣隨時可能因倒閣而去職。因此，政治學中所指稱之「少數內閣」，²由於支持基礎最為薄弱，應該最容易遭受倒閣。證諸國內情勢，自陳水扁總統就職以來，先後已任命三位行政院長：唐飛、張俊雄及游錫堃。其中，唐飛雖為國民黨員，但卻以個人身分組閣，且其閣員各黨皆有，性質甚似陳水扁總統競選時所謂「全民政府、清流共治」。³姑且不論全民政府理論性質為何，也不談唐飛內閣是否真為全民政府，可以確定的是，繼唐飛之後的張俊雄及游錫堃內閣絕非全民政府，

¹關於我國倒閣規定入憲的詳細背景及政治角力過程，可參閱顏曉菁，〈我國倒閣制度之研究〉，碩士論文，中正大學政治學系，民 91.6，頁 79-96。

²少數政府意指某政黨(可能是單一政黨或多黨聯合)在議會雖未能掌握過半數的席位，卻囊括了所有行政部門的職位，而由於某種因素反對陣營又未聯合倒閣，導致未獲過半席位的政黨得以繼續執政。王業立、陳坤森，〈聯合內閣的類型與成因之分析〉，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 7。

³在唐飛「全民政府」的四十一位行政首長中，有十二位是國民黨籍，八位是民進黨籍，另外，其餘的二十一位全由無黨籍人士出任。資料引自高永光，〈從博弈理論分析聯合政府〉，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 55。

而是純然的「民進黨政府」。

此外，很明顯的，在立法院，民進黨的席次一直以來都是少數，儘管第五屆立法委員選舉後成為立法院最大黨，但最大黨所指，充其量也只是就相對多數而言。既然民進黨從未在立法院掌握過半的席次，那麼由張俊雄及游錫堃所組成的內閣應即為支持基礎薄弱的少數內閣。若張俊雄及游錫堃內閣為少數內閣，那麼，我們不難指出，在立法院中應有一股相對的多數反對力量，而且，這股反對勢力可以藉由憲法賦予的倒閣權，迫使少數內閣下台。然而，此種政治現象卻並未發生。

準此，倒閣制度、少數政府以及我國倒閣制度與少數政府之間的關係，成為本文的研究重點。首先，除了純粹的總統制國家之外，倒閣制度幾乎是大部分民主國家重要的憲政措施，值得深入探究的是，倒閣制度的歷史淵源為何？其原理何在？又我國倒閣制度是經過哪些過程才成為憲法的一部分？

其次，多數統治是民主政治的必然道理，要不，民主政治又與獨裁政治何異？然而，少數政府顯然背離多數統治的原理，理應為民主政治所不容，但是，少數政府卻又實存於部分民主國家之中，包括現階段我國也是其中之一。針對少數政府，本文的旨趣在於，少數政府型態的界定標準為何？少數政府難道真與民主政治水火不容？還有，國內外學者對少數政府的觀點及研究又有哪些？

最後，針對少數政府存在的事實，倒閣制度應是資以解決的良策之一，藉由倒閣，瓦解僅有少數支持的少數政府，進而推舉多數政府，由多數黨或多數黨聯盟執政，重回民主政治真諦。然

而，上述合理、應然的推論卻未在國內落實，相反的，我們目睹的是：民進黨少數政府至今猶存，而在野黨多數勢力雖諸多不滿卻一直規避倒閣。

身為政治學研究者，如此政治現象是值得加以深入探討的：為何相對於民進黨少數政府的在野多數，不聯合行使憲法賦予的「倒閣權」，對行政院院長提出不信任案？政黨組成的目的為掌控政府，那為何在野各政黨寧願屈身在野，不主動積極的爭取執政機會，反而在立法院採取被動的、阻撓的消極抵制？在野黨的考量究竟是什麼？進一步而言，這種考量會不會成為一種憲政運作的常態，導致憲法倒閣規定名存實亡？少數政府出現頻仍？種種疑問成為筆者研究動機，欲藉本文一探究竟。

至於本文的研究目的，約有以下數端：第一，分別以理論及實際兩方面探討倒閣制度以及少數政府，並藉此建構兩者之間的關聯性，證明倒閣制度雖然並不常見於實際憲政運作中，但是，倒閣制度的落實卻往往是造成少數政府終結的主要原因。第二，自張俊雄組閣後，民進黨少數政府至今成立已然兩年半餘，儘管運作困窘、動輒得咎，但其持續存在卻是個不爭的事實。針對這樣的事實，本文先引介國內學者提出的論點作為檢證，然後，再藉由本文重要的發現——我國倒閣規定之不可能性加以解釋。

倒閣制度是我國立法院制衡行政院的利器，一旦倒閣制度形同虛設，行政院勢必因此取得強勢地位。倘若行政院院長與立法院多數委員同黨，則此情況尚不致造成憲政危機，然而，若是一再出現目前少數政府的政府型態，行政院與立法院之間必定僵局頻頻。本文最後的目的是希望提供具體建議，探究如何在制度層面改革，重新找回倒閣制度的生命力，進而避免目前少數政府的

困境一再重蹈覆轍。

第二節 研究方法

本文題目為「我國少數政府存立之因 倒閣不可能性之探討」，因此，論文內容將涉及三個部分的研究：倒閣制度、少數政府、倒閣不可能性對我國少數政府存立原因的解釋。關於我國少數政府的研究將以現今的「民進黨政府」為例證，而所謂民進黨政府指的是張俊雄內閣以及游錫堃內閣，至於性質屬性尚未塵埃落定的唐飛內閣並不在本文討論之中。

關於存立一辭，在此也必須加以說明。政府的「存立」與「成立」不同，存立則是將焦點擺在政府的「存活」、「持續」，從時間觀點看來，必須經歷一段時期，而成立意指政府的「形成」、「出現」，歷時較短。兩者之間的關係，政府存立必須以成立為前提，然而，政府成立不見得就一定得以存立。本文重點在於民進黨政府至今持續存在之因，而非當時民進黨政府成立理由之探討，故而，存立用意，即在於此。

在研究方法上，首先，雖然文中對於倒閣制度的探討涵蓋理論與實際兩部分，但是，主要仍是採用歷史研究法。一方面，藉由英國內閣制起源及發展的引介，追溯倒閣制度的淵源及原理，另一方面，分析第四次修憲的前因後果，回顧我國倒閣制度入憲的歷程及原因。

其次，有關少數政府的討論，則主要以文獻探討的方式，歸納出民主政府的類型，以及西方學者對少數政府的研究。亦即，

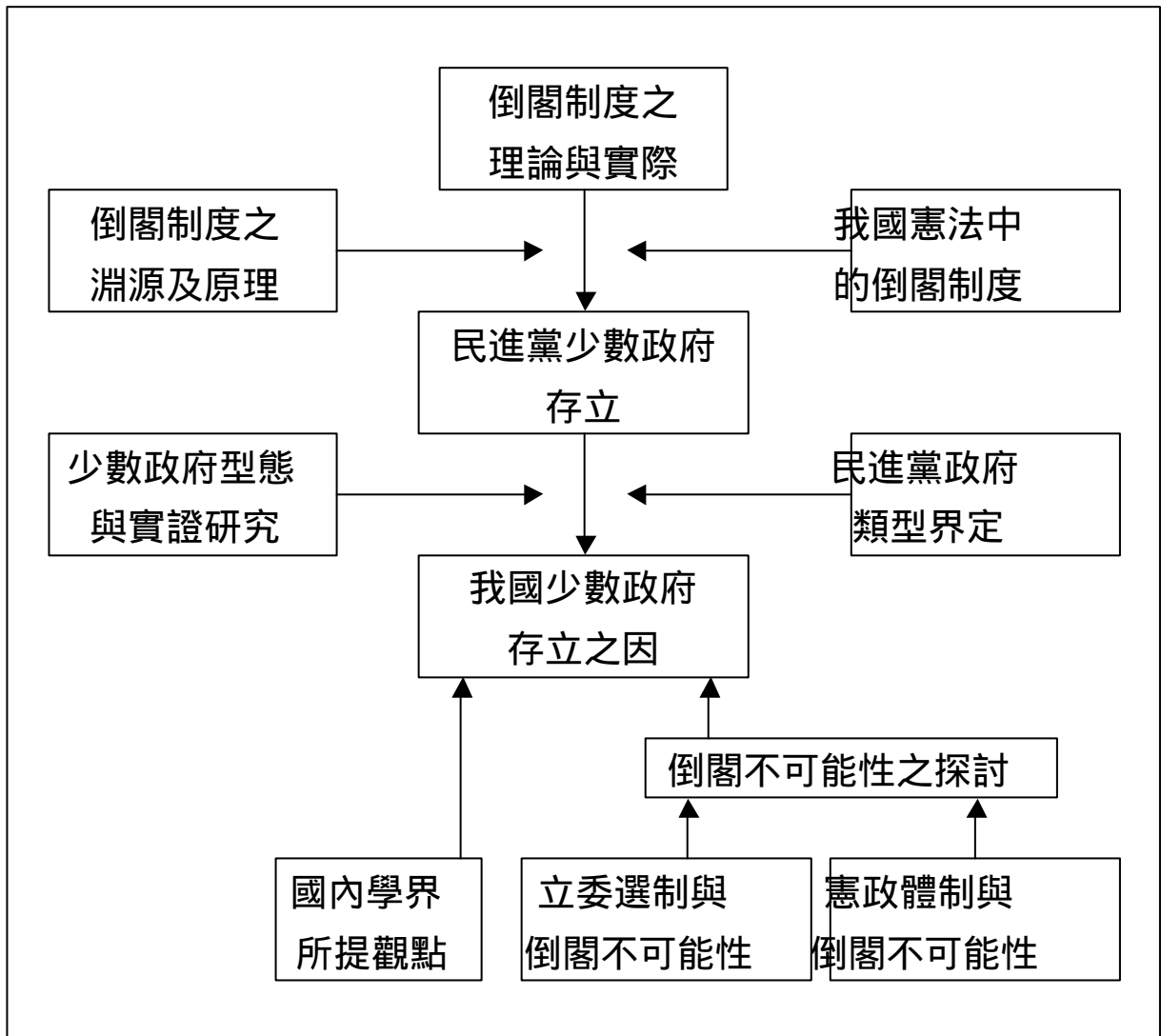
先提出政府型態的分類標準，證明民進黨政府類型為單一政黨少數政府，再依據引用實證數據，分析少數政府的出現頻率及其與倒閣制度之間的關係。

在最後一個部分 倒閣不可能性對我國少數政府存因的解釋，則併用文獻分析法及理性選擇理論。關於少數政府的存因，國內學者已有提出各種精闢見解，佐證彼等觀點可作為民進黨政府存因的部分解釋。另外，倒閣不可能性部分乃由立法委員選舉制度造成，部分是因我國憲法倒閣規定所致。我國立法委員選舉制度採用特殊的單記非讓渡投票制，此制的競爭模式及政治影響長期以來受到國內外學界的深入探討，以此為鑑，充當倒閣不可能性的部分依據。而借用理性選擇理論，將在野黨視為理性行為者，以其對憲法倒閣規定所建構的選擇排序，推論憲法規定與倒閣不可能性之相關。

第三節 研究架構與章節安排

本文研究架構如下：

圖 1-1：論文架構



資料來源：作者自行整理

依據上列論文架構，「我國少數政府存立之因」顯然為本文研究重點。除首章緒論、末章結論之外，第二章將先行介紹倒閣制度，以理論及實際兩方面同時進行。第二章第一節「倒閣制度的

淵源」及第二節「倒閣制度的原理」屬於對倒閣制度理論探討的部分，至於對倒閣制度實際層面的引介，將以我國倒閣制度為主體，解析我國倒閣制度入憲的歷程始末，並藉由倒閣制度原理的對照，檢証我國倒閣制度的屬性。

其次，本文在第三章將焦點擺於少數政府的現象，同樣也採理論與實際同步研究的方式。第一節「政府組成之可能型態」，提出西方政府型態的界定標準，並探究六種政府型態的出現頻率。第二節是「少數政府的實證性研究」，本節除了回顧西方學者對少數政府的實證性研究，包括少數政府的出現頻率以及持續與終結之外，更探索倒閣制度與少數政府之間的關係，此外，並提出西方少數政府存立的四種解釋。至於第三節「論民進黨政府類型」，主要則是將民進黨政府的相關條件納入，界定民進黨政府所屬類型為少數政府。

根據第二章及第三章的研究，我國憲法設有倒閣制度以及民進黨少數政府存立是兩個既存事實。針對此等事實，第四章第一節「學界對民進黨少數政府的觀點」，試圖整理國內學界對民進黨少數政府的看法及評價，並由此提供部分解釋。此外，本文提出倒閣不可能性始為我國少數政府存立之因。因此，第二節「立委選制與倒閣不可能性」、第三節「憲政體制與倒閣不可能性」，主要就是質疑為何立法院不落實倒閣制度終結少數政府，進而促成民進黨少數政府存立。

第二章 倒閣制度之理論與實際

顧名思義，倒閣的對象是內閣，目的是迫使內閣離開現職。因此，倒閣制度必與內閣制息息相關，故欲探討倒閣制度，則必須以英國內閣制為起點。本章擬從理論及實際兩方面來論述倒閣制度。理論部分，於本章第一節及第二節研究倒閣制度的淵源及理論基礎，而實際部分，則在第三節分析我國倒閣制度入憲的原因和過程，並與前兩節內容相為呼應。

第一節 倒閣制度淵源 英國內閣制的發展

英國議會經常被形容為「議會之母」(The Mother of Parliaments)，⁴原因在於英國議會是第一個具有現代民主意義的立法部門。然而，具有所謂議會之母美譽的英國議會並非遵循某些制度原理刻意設計的，英國內閣制如是，倒閣制度亦然。換言之，不論是英國議會、內閣制還是倒閣制度都是隨著實際政治運作之需要而發展出來。準此，若欲溯及倒閣制度的淵源，則必由英國的憲政發展著手。

壹、議會的起源

英國議會的起源可遠溯於十三世紀以前。十四世紀已確立兩院制度，十七世紀自君王手中取得統治國事之權。⁵以下介紹英國

⁴ 楊日青、李培元、林文斌與劉兆隆譯，Andrew Heywood 著，《政治學新論》。台北：韋伯，民 91，頁 492。

⁵ 曹伯森，《各國政治制度》。台北：三民，民 45，頁 7。

議會從「雛型」(賢人會議 Witenagemot)到「定型」(巴力門 Parliament)的發展，以及從「定型」到「轉型」(兩院制)的演變。至於十七世紀後，英國議會如何取代君王成為英國的政治權力中心，則留待後文予以詳述。

一、議會的雛型 「賢人會議」至「大會議」

在盎格魯薩克遜時期(Anglo-Saxon Period)的英國，⁶國王習慣召開賢人會議，以廣徵諫言，尋求諮詢。所謂賢人，本無一定，隨國王之意指定之。但有某些人員則必須參與，例如皇室重要官員、主將、各縣首長(Ealdormen)、主教、修道院長以及其他重要人員。每年開會三、四次，隨時由國王召集之。賢人會議的職權也不固定，但大致而言，有權選舉國王並得罷黜之；有權同意國王頒布之法令，締結條約宣戰及同盟；對於國家及教會重大事項，有被諮詢之權，並充當司法上的最高審判機關。⁷

由於當時賢人會議的成員並非經由民選產生，所以不得視其為完全的代議機關。然而，在某種程度上，賢人會議也確實具備反映人民意志的功能，至少在抑制國王專制方面，它仍擁有相當的潛力。賢人會議雖不能被視為英國議會制度的前身，但不失為國王及其子民間的聯繫機構，進而導引出國王應在會議中行使職權(The King Should Act “in Council”)的意識。準此，賢人會議不失為議會觀念中的一個泉源。

西元一 六六年，法國人諾曼第公爵威廉(William of Norma

⁶ 五世紀之前，英國並未有任何成型的政治制度，直到西元四 七年羅馬人撤退，隨之入佔的盎格魯(Anglos)人及薩克遜(Saxons)人才漸次創造了英國現代政治的雛型。

⁷ 羅孟浩，《英國政府及政治》。台北：正中，民 69，頁 123。

-ndy, 1066-1087)征服英格蘭後，曾依前代賢人會議之成規，召集主教、王室官員、佃戶首領及其他官員組織「大會議」(Magnum Concilium)。大會議一年開會三次或四次，有為國王諮議，制定法律以及最後審判三種大權。⁸

大會議被一般視為現今上院的最早雛型。然而，與賢人會議相同的是，大會議的召開與集會議程皆由國王主導，且一年不過數次，故其幕僚屬性遠多於代議屬性。因此，不論是賢人會議還是大會議，充其量只是議會之源，而非議會之始。至於具有現代意義的英國議會，則要到西元一二一五年「大憲章」(Magna Carta)簽訂後才陸續成型。

二、議會的成型 「大憲章」至「巴力門」

隨著王權恣意擴張，國王與大會議之間的關係，逐漸呈現緊張和對立。十三世紀初葉，貴族圖謀限制王權，乃發生英國史上著名的大憲章運動。前已論及，大會議的貴族擁有制法權，國王如欲徵收新的稅賦，自然必須徵得大會議貴族們的同意。從前的君王，憑其個人的「采金」，足可支應宮廷費用，但約翰王(John, 1199-1216)因從事戰爭，軍費浩繁，不得不徵收新的稅賦。而飽受王權壓迫的貴族們乘此機會，列舉國王不得濫用的各種專制權，強迫約翰王簽訂大憲章。⁹

事實上，大憲章並非新制定的法典，它只是貴族們將本已享有的權利明文化，逼迫約翰王承認而已。大憲章內容之要義，約略有二：第一，國王徵收稅賦應經全體國民的承認，此為國家預

⁸ 曹沛霖，《議會政治》。台北：理藝，民 83，頁 3。

⁹ 鄒文海，《各國政府及政治》。台北：國立編譯館，民 80，頁 74。

算須經議會通過的思想淵源。第二，任何人非經法院判決，不得科以禁錮或罰金，從而確立依法治國的觀念。此外，為確保國王遵守諾言，大憲章並建立一種「男爵警衛隊」予以監視。隨著時間的進展，原本對男爵、牧師及商人保證的權利和自由，之後逐漸擴張於其他階級的人民，因此，對英國憲政發展而言，大憲章乃是國民自由的守護神(Palladium)。¹⁰

自大憲章簽訂之後，國王的權力開始受到議會勢力（神職人員、貴族、乃至後來加入的平民階級）的限制，國王與議會間的相互角力、對抗與妥協，也就成為其後七百多年議會發展的權力基調。西元一二六四年，由於不滿亨利三世(Henry III, 1216-1272)因加斯科尼(Gascogne)戰爭而橫徵暴斂，國王與貴族的衝突再度一觸即發。

以蒙福特(Simon de Montfort)為首的貴族勢力召集軍隊與國王對陣，並在留伊斯(Lewis)地方戰勝國王，但蒙福特未將國王罷黜，祇是掌握國政大權而已。然而，蒙福特亦知無財不能治國，故於翌年召集貴族、神職領袖、各郡騎士、各市鎮平民代表等，於西敏寺(The Palace of Westminster)舉行議會，以求其承認稅賦。這場議會被稱為「巴力門」(法文原意為議論之意)，也被視為英國議會之始。於是英國的巴力門議會享有「世界最古老悠久的議會」、「世界議會之母」等各種美名。¹¹

西元一二六五年的議會，出席人員除了貴族與神職領袖外，各郡騎士與各市鎮平民代表亦推代表參加，使封建體制下的「封建共同體」(Local Communities)，包括郡、市、鎮等地方單位的

¹⁰ 同註 7，頁 23-24。

¹¹ 黃琛瑜，《英國政府與政治》。台北：五南，民 90，頁 94。

利益獲得代表，故此次議會也被視為平民院(House of Commons)之濫觴。然而，由於不具普遍民意基礎，這個被稱為巴力門的議會充其量只是各個地方共同體的象徵代表，尚不足以稱為平民院。一直要到十九、二十世紀公民普選權的逐步擴充，下議院才演變為代表平民的平民院。¹²至於為何原本單一的巴力門最後發展成上議院及下議院兩個部分，則在於十四到十六世紀巴力門代表的開會方式所致。

三、議會的轉型 兩院制發展

「政治」的演變及發展幾乎可用「分」與「合」兩個概念來解釋。原本為一致對抗王權而結合的巴力門代表，由於彼此意見衝突終於十四世紀分裂抗衡。英國兩院制的形成，或謂下議院的出現，部分原因乃由貴族的傲慢及平民的自卑兩種因素所促成。貴族每視平民代表的出身貧賤，而平民代表也畏懼貴族的盛氣凌人，彼此不願同室共議，乃實行分別開會。¹³

除了上述代表間階級差異的因素之外，英國兩院制的形成也與十三世紀末召開的「模範會議」(The Model Parliament)有關。西元一二九五年，英王愛德華一世(Edward I, 1272-1307)因戰爭需款甚鉅，須從各方面徵集戰爭費用，除召集貴族、神職領袖及騎士等人外，再令市鎮選派代表與會，以廣開財源。由於當時與會人士共計三百七十二人，其中各郡騎士六十一人，而市鎮代表達一百七十二人，已堪稱為真實之議會，故始有模範議會之稱。此次會議是集合各方人士於同一院中舉行，但對於賦稅的表決則分為三部份或三階段(Three Divisions or Estates)，即貴族、神職人

¹² 同上註，頁 95。

¹³ 同註 9，頁 74-75。

員、郡騎士及市鎮代表，分別表決。¹⁴

這種三階段共同開會而分別表決的方法，爾後曾一再行之。但這種分部表決的辦法並沒有產生三院制，反而促成後來兩院制的出現。此乃因為神職人員與貴族利益相同，於是結合為一，他們都是因特殊地位而被召喚出席，非由選舉而來。他方面，郡騎士及市鎮代表也因利害一致，另成一體，而其皆是以代表身分參加會議。¹⁵

西元一三二二年後，郡騎士與市鎮平民代表這兩種階級，逐漸定期開會，和以貴族與神職領袖為首的議會分庭抗禮。各郡騎士與市鎮平民代表組成的會議，發展為下議院（或稱平民院），而以貴族與神職領袖為首的會議，則成為上議院（亦名貴族院）。十四世紀，英國議會的兩院制就此定型。然而，在這種客觀情況下，雖然下議院成為獨立的組織，但在權力與聲勢兩方面，實在難與上議院匹敵。

貴族與神職領袖組成的上議院，不僅歷史較久，地位也較高，此點可由其名得知。上議院享有進諫國王、制定法規、控制課稅、審判重要司法案件等職權。與上議院相較，下議院的地位與職權，雖存在著起跑點的落後差距，但下議院也不斷爭取擴充本身的職權，逐步取得控制課稅、制定法規等權力。

貳、內閣及首相的產生

隨著上院與下院職能不斷擴充，至十六世紀末葉，兩院已取

¹⁴ 同註 8，頁 4。

¹⁵ 同註 7，頁 125-126。

得僅次於國王的政治地位，並建立起兩院分工互動的基礎模式。而就在英國兩院制逐漸成型的同時，另一個重要的政治機構——內閣也悄悄誕生。

一、內閣的形成

前已論及，在諾曼第公爵威廉征服英國後即組織「大會議」取代盎格魯薩克遜時期的「賢人會議」。由於大會議參加者眾，而且每年至多舉行三次，每次會議的時間又不長，所以大會議的議決事項，其當然無法自行處理。然而，部分參與大會議的皇室重要官員，如大法官(Chancellor)、御前大臣(Chamberlain)、監軍保安官(Constable)以及王室總管(Steward)等，總是與國王如影隨形的，這一群隨侍國王左右的人員，隨時可充當行政會議的機體，以供國王諮詢。當他們集合以商議時，這種集會即稱為「小會議」(Curia Regis)。¹⁶

因此，小會議並非大會議之外的分體，而是大會議內的核心機體，其職權與大會議相差無幾。大致說來，大會議是參與人員較多的一種正式會議，最主要的功能為國王在司法、財政及公共政策等重大問題上獻策；而小會議是由大會議中核心人員參與的非正式會議，注重日常行政事務的議論。小會議的出現，對英國憲政發展影響甚鉅，自此之後，英國的行政與立法正式分屬兩個不同的機關，大會議掌握了立法權，並演變為後來的巴力門，小會議取得了行政權，發展到近代，成為英國的內閣。

然而，小會議發展成內閣事實上還經過一段漫長的歷史。十

¹⁶ 羅孟浩，《論責任內閣制》。台北：中華文化出版事業委員會，民 47，頁 3。

三世紀，國王的「顧問委員會」(King's Council)，取代小會議，繼之成為國王發號施令的行政機關。這一會議本由國王的少數近臣所構成，到了亨利六世(Henry VI, 1422-1461)時期，因與會人數逐漸增加，又變成龐大而不足以負荷參與機密的冗贅機體。於是在十五世紀再由其中指派一個人數較少、組織緊密的行政機構，此即所謂「樞密院」(Privy Council)。

隨著時代演進，樞密院又再度成為一個與會者眾、組織龐雜的機構。¹⁷於是，查理二世(Charles II, 1660-1685)主政時期，開始召集樞密院內的少數親近人士在國王的私室進行會議，形成所謂的「內閣會議」。而「內閣」(Cabinet)一字的法文意義便是「私室」之意。

十七世紀，內閣會議從樞密院中獨立出來，原來的樞密院仍然繼續存在，但是行政實權已漸漸由樞密院轉移至內閣會議。內閣會議的行政實權逐漸增加，主要是受到以下兩個因素的影響：第一，一六八八年「光榮革命」(Glorious Revolution)後，¹⁸王權受到限制，國王的政治實權逐漸萎縮，內閣會議相對取得更多行政實權。第二，十八世紀初，英王喬治一世(George I, 1714-1727)是德國漢諾威(Hanoverian)族人，其不識英語且無心政事，所以對英國的典章制度均不感興趣，於一七一七年起便未再出席內閣會議，這使得內閣會議享有不受國王控制的發展空間，並進而促使內閣首相的產生。¹⁹

¹⁷ 樞密院主要的任務是對於經濟生活、宗教、司法及行政等事宜，予以集中管制，但為了分工的便利起見，乃於樞密院中分設許多常設委員會及臨時特別委員會。故精準的說法應為委員會數目太多，不便作獻策的工作，於是有內閣的替代。

¹⁸ 光榮革命後，議會取代國王成為英國最高主權的代表。至於光榮革命的起因及影響於後文將有論述。

¹⁹ 同註 11，頁 64。

二、首相的誕生

喬治一世不出席內閣會議，一七二一年後，其將內閣會議主席職位委由當時的閣員華爾坡爵士(Sir Robert Walpole)去代行，因此華爾坡成為第一個近代意義的首相。事實上，首相的稱謂，早年並不為法律所承認，而且，首相是被斥指為弄權大臣的醜名。當時華爾坡是以第一財政大臣的職位領導及主持內閣會議，不過，由於後來習慣稱主持會議的第一財政大臣為首相，漸漸的，首相不再是罵人的名稱了。²⁰

華爾坡之所以能成為內閣會議的領袖，除喬治一世統而不治的權力機會外，還有兩個原因：第一，華爾坡與國王關係良好，同時他身為財政大臣職掌全國財務，可以透過各種方式操控選舉，幫助國王屬意的人選進入議會，更加贏得國王的寵信。第二，華爾坡為當時下議院輝格黨(Whigs)的領袖，所以能取得議會的支持，並得順利組閣。

華爾坡是第一個主持內閣會議的首相，同時又是下議院多數黨領袖，而其又是個幹練精明的政治家。因此，從一七二一年至一七四二年的二十年間，他都獲得下議院多數議席的支持，喬治一世及喬治二世兩位國王也對其深感信賴，讓他主持國政。此後，發展出內閣同時向國王及議會集體負責的內閣責任原則，首相主持會議作成的決定，需將共同決議向國王與議會報告。

此外，華爾坡擔任首相時樹立了幾個值得注意的先例：首先，

²⁰ 同註 9，頁 122。

出任首相者必須具有議會中多數黨領袖的地位。其次，國王選任了首相之後，應讓首相去選任其他閣員。復次，在內閣與國王之間，一切重要事務之商洽，以首相為唯一居間聯繫的人物。最後，華爾坡強調內閣應隨時獲得下議院多數黨支持，所以當時下議院所有輝格黨議員都必須作為內閣的後盾。

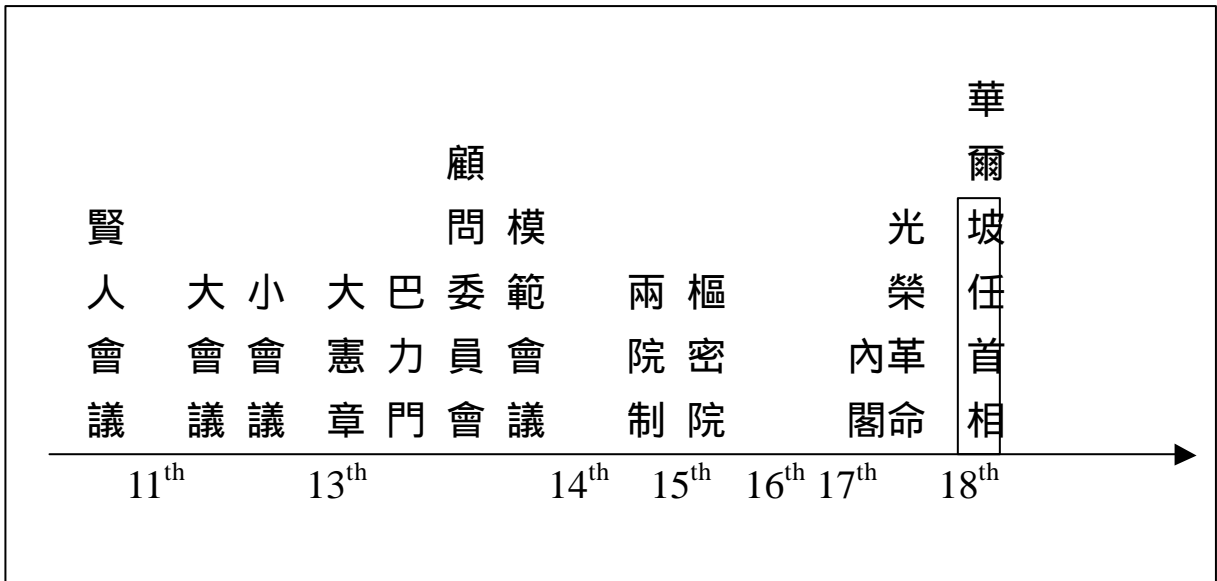
總之，華爾坡在一個「外國人」入主英國的時代中，一方面他擁有政黨支持的深厚基礎，另一方面也獲得喬治一世的一再信任，得以長居首相職位，主政二十年。在這絕佳時機裡，他對內閣運作樹立了許多合理的先例，並成為後來優良的傳統，使內閣制得以有合理的體系及充實的內容，故內閣制能有今日的面貌及影響，華爾坡居功厥偉。

參、議會主權及責任內閣制

隨著議會制度的成型，以及內閣和首相陸續的出現，英國內閣制的發展實際上已告一段落，十八世紀後，內閣制在實質上少有變異。總括上述內閣制的歷史，我們可以發現，議會與內閣的發展其實是有時序性的。

圖 2-1 是以時間（世紀）為序列，羅列出自十一世紀後，英國議會與內閣的發展。在十六世紀以前，國王才是英國政治舞台上的「主角」，而議會只是「配角」，至於當時的小會議或是顧問委員會，則根本只是國王的幕僚，稱不上任何重要性。然而，十七世紀之後，角色大搬風，不只議會（包括上院及下院）取代國王成為權力中心，連帶內閣也漸漸的開始嶄露頭角。究其原因，在於一六八八年發生的光榮革命。

圖 2-1：英國內閣制中議會與內閣的發展



資料來源：作者自行整理。

十七世紀後，英國進入斯圖亞特(Stuart)王朝，國王詹姆斯一世(James I, 1603-1625)及查理一世(Charles I, 1625-1649)均主張君權神授，加強王室特權，在財政與宗教政策上恣意妄為，國王與議會的緊張關係，終於導致一六四二年的內戰爆發，議會與軍隊合作推翻國王。一六四九年，國王戰敗被處斬首，軍隊首領克倫威爾(Oliver Cromwell)改國體為共和國(Commonwealth)，建立獨裁政權，自命護國君。

一六六〇年，查理二世復辟，新議會成立，英國回復到原本的君主制，大致說來，議會至上的原則在當時已經獲得相當的落實。然而，當查理二世死後，繼位的詹姆斯二世(James II, 1685-1688)卻又走向專制王權的老路，與議會相互爭權，此舉導致一六八八年的光榮革命。這一革命的結果，詹姆斯二世遭議會廢黜，逃往法國，斯圖亞特王朝斷絕。²¹

²¹ 汪維琛，英國內閣制之研究，《明新學報》，民 82.1，第 11 期，頁 228。

為使國王不再與議會發生摩擦起見，議會乃於一六八九年制定「權利法案」(The Bill of Rights)，這一法案確立了當時議會所理解下英國政府的各項原則。其中載明了往後英王與其人民發生爭執時，將以議會制定法為主，否認國王有未經議會同意的徵收賦稅權，主張議會必須按時召集，並列舉各種不可侵犯的個人自由。自後，在理論上，國王、上議院及下議院享有同等的法律地位，只要三者之一不表同意，議案便無法成為法律。然而，實際運作上，英國政治的實權已逐漸從國王手中轉到上、下兩院。權利法案的通過，等於是宣告議會的立法最高權，國王過去享有的專制王權已遭受限縮，議會取代國王，成為國家的最高主權。²²

在議會成為國家主權的代表後，內閣負責的對象已不再是國王，而是對內閣閣員有生殺予奪大權的議會。其實，內閣須聽命於議會的原則，早在一六四一年的「大諫書」(Grand Remonstrance)中有所規定，只是期間的查理一世及詹姆斯二世視若無睹，不予遵守而已。直到光榮革命結束，大諫書的內容才又受到落實，大諫書中最重要原則是：國王只能用議會信任者擔當內閣要職，而為求內閣閣員能責任歸一，應由議會替國王選任閣員。²³自後，內閣制中內閣對議會負責的條理就此確立，所謂「責任內閣制」，即內閣須對議會負責之制。

既然內閣是對議會負責，則閣員之升貶去留當然由議會來取捨。在首相一職出現之前，議會對閣員表達不信任的方式，多以「彈劾」作為表示，而遭受議會個別彈劾的閣員必須去職以示負責。此時議會所提之不信任案都是針對個別閣員，然而，到了華

²² 張世賢、陳恆鈞，《比較政府》。台北：五南，民 87，頁 19。

²³ 陳世第譯，Reed Brett 著，《英國憲政史譚》。台北：台灣商務，民 60，頁 49-50。

爾坡出任首相之後，內閣即改採集體負責的方式。

華爾坡是以議會多數信任才在一七二一年就首相之職，但當一七四二年，他失去下議院多數黨領袖的地位時，下議院隨即對他有不信任的決議，儘管當時的國王喬治一世還對他十分信任，但華爾坡也決然率領閣員辭職而去。從華爾坡的行動形塑了一個傳統，即內閣一旦失去下議院的信任，即應行辭職。²⁴

綜觀英國內閣制的發展，大致說來是「先議會，後內閣」，就地位而言，是「議會在上、內閣在下」，內閣並且須對議會負責。倒閣制度淵源實於內閣制的演進歷史中才得以爬梳，隨著議會的成型、內閣的形成、首相的誕生以及議會至上原則和責任內閣制的確立，倒閣制度逐漸伴隨衍生，及至華爾坡建立內閣以下議院信任為標準的去留模式，倒閣已然是一個成熟的制度。

第二節 倒閣制度的原理

在上一節中，我們以介紹英國內閣制演進的方式來探討倒閣制度的淵源。十九世紀，內閣制開始由英國向海外發展，以迄第二次世界大戰後，法國、西德、日本等以及我國憲法也多少表現出內閣制的精神。由英國經驗看來，倒閣是內閣制中重要的配套措施，而隨著內閣制傳播，倒閣制度也多被諸國採納。本節的重點是，在與內閣制幾乎齊進共生的關係中，倒閣制度的理論基礎究竟為何？換言之，一部具有內閣制精神的憲法，為何總是有倒閣制度存於其中？

²⁴ 同註 16，頁 9。

壹、倒閣的型態與意義

內閣的權力來自議會的支持與信任，內閣負責的對象也是議會。當失去議會的支持，將會造成內閣的結束，也就是所謂的倒閣。然而，內閣失去議會支持卻不盡然全是由議會所發起。從造成倒閣結果的發動主體來看，倒閣的型態可分為兩類，一類是以議會為發動主體，由議會提起的不信任案所導致；另一類是內閣自身引發，內閣要求議會對其所提之信任案加以表決，但卻未獲得通過。

不信任案通常是由議會中的反對黨提出，在提出不信任案之後，將由議員進行「不信任投票」(Vote of Non-confidence)。若表決通過，則意味內閣失去議會的支持，必須總辭下台或解散議會重新舉行大選。不信任案的通過，在逼迫內閣下台負責的情況中，是最直接了當也成效顯著的一種。

另一方面，內閣可針對備受爭議的政策議題，於議會中提出信任案，當內閣要求議會表決信任案，則將由議員進行「信任投票」(Vote of Confidence)。倘若內閣在信任案表決中獲勝，意指內閣在議會的領導地位受到確認；如果內閣於表決中失利，表示內閣失去議會支持，必須總辭下台或解散議會重新舉行大選。只是對執政黨而言，除非不得已，否則不會隨便提出信任案，將好好握在手上的政權作政治豪賭。

由此可見，「倒閣制度」理應涵括三個部分：發動機關、表決過程以及投票結果。發動機關可以是議會中的反對黨也可以是內閣本身，表決過程可能稱為針對不信任案的不信任投票，抑或針

對信任案的信任投票，至於投票結果當然就是倒閣成功或由原內閣繼續執政。一般咸稱倒閣即是不信任投票，事實上，如是說法僅能顯現「倒閣制度」的部分運作及精神。

「倒閣」是一種結果，是一種提出信任案或不信任案所造成的結果，然而，信任案或不信任案的提出卻不見得就一定倒閣成功。表 2-1 是根據倒閣制度中「發動機關」及「投票結果」兩個部份繪製而成。其中，只有左上部分「議會發動不信任案並投票通過」，以及右下部分「內閣發動信任案但投票未通過」會造成倒閣結果，迫使內閣總辭離開現職或解散議會重新大選。其餘兩個部分「議會發動不信任案但投票未通過」、「內閣發動信任案並投票通過」，都只是徒具倒閣之名，不具倒閣之實。

表 2-1：倒閣制度運作方式對內閣之意義

發動機關 \ 投票結果	議會	內閣
通過	內閣遭受 議會反對	內閣獲得 議會信任
未通過	內閣獲得 議會信任	內閣失去 議會支持

資料來源：作者自行整理。

此外，儘管不信任案敗陣或信任案失利都可能產生倒閣的效果，但是對內閣而言，兩種狀況的壓力程度並不相同。²⁵內閣在不信任案表決中敗陣，這意味著議會直接對內閣表示反對，而內閣在信任案表決中失利，則可能僅是表示內閣失去議會支持而已

²⁵ 同註 11，頁 76。

(表 2-1) 因此，由內閣提出的信任案及由議會提出的不信任案，皆有可能造成倒閣的壓力，但兩者在壓力程度上，議會通過不信任案對內閣造成的壓力較大。

在英國內閣制運作中，下議院還有其他方式可以表示對內閣的不滿，進而可能產生倒閣的結果：第一，對內閣某些措施通過一個「譴責決議案」(A Vote of Censure)，藉以表示譴責某些相關閣員。第二，否決內閣提出而不肯放棄的重大政策。²⁶第三，雖通過內閣所提之法案，但已予以重大修正，致使內閣不願接受。第四，否決內閣所提之預算案或部份財政議案。²⁷

事實上，由於倒閣後果茲事體大，再加上內閣多能透過黨紀維持內閣在議會中的勢力，內閣因倒閣而總辭下台或解散議會的情況並不多見。以英國為例，在十九世紀時，此類案例不過四件，到了二十世紀，則減至三件。²⁸根據學者的研究(表 2-2)，從一九五〇年代以來，倒閣造成內閣終結的次數其實並不頻繁，最多的國家是義大利，其次是丹麥，大部分的國家都在五次以下，還有五個國家戰後至今還未曾有過倒閣成功的經驗。²⁹

²⁶ 在英國，因內閣重要政策遭受否決而倒閣的情況並不多見，原因在於何謂重大政策，難以認定，而且，為避免動則得咎，內閣將淡化政策之重要性。

²⁷ 同註 16，頁 92。

²⁸ 同註 11，頁 77。

²⁹ Kaare Strom, "Parties at the Core of Government," in Russell J. Dalton and Martin P.

Wattenberg, eds., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, pp. 180-207. New York: Oxford University Press, 2000, pp. 197-199.

表 2-2：倒閣造成內閣終結的次數

國家	1950-9	1960-9	1970-9	1980-9	1990-9	總和
義大利	2	4	4	5	1	16
丹麥	2	1	2	4	1	10
法國	7	1	0	0	1	9
比利時	2	0	2	1	0	5
愛爾蘭	3	0	0	1	1	5
日本	3	0	0	1	0	4
加拿大	0	1	1	1	0	3
芬蘭	3	0	0	0	0	3
荷蘭	2	1	0	0	0	3
挪威	0	2	0	0	1	3
德國	0	0	1	1	0	2
瑞典	0	0	0	0	1	1
澳洲	0	0	0	0	0	0
奧地利	0	0	0	0	0	0
紐西蘭	0	0	0	0	0	0
瑞士	0	0	0	0	0	0
英國	0	0	0	0	0	0

資料來源：Kaare Strom, “Parties at the Core of Government,” in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, pp. 180-207. New York: Oxford University Press, 2000, p. 199.

貳、議會主權

如前所述，倒閣結果有可能是議會造成，也有可能是內閣本

身所致。然而，雖謂倒閣不盡然全由議會發動，但倒閣結果是否顯現卻完全受到議會主宰。而議會得以主宰倒閣結果，實乃由於議會主權之故。

一、主權學說的歷史

主權這個名詞是為解釋國家某種特性而產生的，它通常被視為國家的要素之一。自布丹(J. Bodin 1530-1596)以來，經過霍布斯(T. Hobbes 1588-1679)的詮釋，盧梭(J. Rousseau 1712-1778)的修正，奧斯丁(J. Austin 1790-1859)的分析，數百年來對政治理論的發展及實際政治的運作皆產生莫大影響。

鑒於中古世紀的混亂局面且基於民族國家的獨立需要，法國人布丹倡言主權觀念，認為主權是加諸於國家的一種絕對、永久、不可分割的權力。³⁰對一個國家而言，主權如此重要，但是，布丹並未對主權的歸屬提出肯定的答覆，及至十七世紀，霍布斯提倡君主主權(Monarchical Sovereignty)，強調絕對主義的君主，將君主的權力正當化。³¹

由於君主主權說流弊甚多，於是民權理論乃應運而生，而有國民主權說(Popular Sovereignty)的誕生。盧梭在其著作「社約論」(Social Contract)中探討國家權力的基礎，認為主權是國家構成人民之總意，亦即主權在於人民之「全意志」(General Will)。至於全意志產生則有三個必要條件：第一，必須人人參與討論；第二，討論對象為全國性的公共問題；第三，個人必須立於公共立場發

³⁰ 凌渝郎，《西洋政治哲學史》。台北：五南，民 89，頁 133。

³¹ 鄒文海，《政治學》。台北：三民，民 79，頁 147。

表意見。³²

國民主權說對當時各國的獨立運動及民權的興起影響甚鉅。至美國獨立、法國大革命後，各民主國家因幅員廣闊，乃紛紛採用代議制度。於是，十九世紀英國學者奧斯丁乃倡導議會主權說 (Parliamentary Sovereignty)，其認為主權必須寄寓在一個確定的個人或團體。在近代國家之中，命令必須受制於法律，故法律至高無上，又法律皆為議會所立，所以議會至上之理必然，為國家主權所在。³³

從以上主權學說的歷史，可以大體發現兩點事實：第一，主權論所以產生，是為了要使國家能有維持秩序的力量，而主權的作用，無非在使國家對外獨立自主，對內絕對統治。第二，主權論發展的傾向，是從君主主權趨於國民主權，再由國民主權轉向議會主權。³⁴

二、議會主權與倒閣制度

議會主權的概念受到英國憲法學者戴雪 (A. Venn Dicey) 再度宣揚，他認為主權可以分成「法律主權」與「政治主權」，法律主權即指法律上決定國家最高意思之權力；政治主權為實際上國家最高權力之所在，而英國議會（巴力門）不僅是一個具有最高立法權的組織，在政治上也沒有任何權威較其為高，所以英國是一個絕對議會主權的國家。³⁵

³² 遼扶東，《西洋政治思想史》。台北：三民，民 83，頁 333-334。

³³ 謝瑞智，《憲法新論》。台北：文笙，民 88，頁 103。

³⁴ 同註 31，頁 150-151。

³⁵ 陳陽德、衛芷言，《中華民國憲法動態新論》。台北：五南，民 86，頁 98。

準此，基於兩點理由，議會主權必為倒閣制度的首要基礎。就法律上而言，議會擁有法律上決定國家最高意思之權，議會是法律的制定者，而內閣是法律的執行者。議會通過的法律，內閣必須確實執行，若發生議會通過之法律受到內閣不執行或執行不力之情事，基於議會主權，議會須有撤換內閣之機制，而倒閣制度就具備如此功用。

就政治上而言，議會不僅是一個具有最高立法權的組織，在政治上也沒有任何權威較其為高。從民主政治的發展看來，政治上的最高權威原由君主掌控，然因王權浮濫，無所節制，所以才有議會的出現，漸漸的，議會獲致與君主平起平坐的地位，最後立法權取代王權，成為最高權威。時至今日，王權更加縮減，而內閣甚已幾乎完全取代君主在行政方面的角色。³⁶

既然議會在政治上具有最高權威，則議會藉由倒閣制度來左右內閣去留當為必然。然而，論者或謂，隨著政黨政治的發展，議會已無法擺脫內閣的控制，如此一來，議會主權似乎已不復存在。就現實觀察而言，這樣的說法並無錯誤，的確，透過政黨運作，議會反而受到內閣操控，而倒閣制度也不常啟動（如表 2-2）。但是，若以此邏輯進一步思考，不正也因議會確為最高主權所在，所以內閣才汲汲於掌握議會。簡言之，內閣可以想盡各種辦法掌控議會，例如透過政黨力量、民意向背，不過，基於議會主權，內閣即使想盡各種辦法也無法脫離議會掌控，設若內閣可以脫離議會掌控，那民主政治的意義何在。

³⁶ 此點可由前一節所介紹之英國憲政發展窺之。

此外，議會代表的產生方式也是議會成為主權所在的理由之一，當然，這也助長議會行使倒閣權的正當性。如吾人所知，民主政治在決策方面的理想是由全體人民直接參與的「直接民主」(Direct Democracy)。然而，在今日，由於人口眾多、社會分工細密、人們缺乏閒暇以及利益複雜交錯，直接民主已不可能，而「代議民主」(Representative Democracy)乃成為實踐民主政治的唯一方法。³⁷

議會是代議民主下最重要的代議機關，而在設有倒閣制度的國家中，議會甚至可能是唯一的代議機關。³⁸代議民主最明顯的特徵就是人民透過選舉決定代議士，而基於民選的代議特質，議會在政治運作上成為其他政府機關的標準，當然，這也造就議會主權的最高性。與倒閣制度相關的是，當內閣與議會所執意見相左時，內閣理應以議會馬首是瞻，唯若內閣欲挑戰議會主權，則議會將以其民選正當性，藉倒閣制度迫使內閣離開現職。³⁹

參、政治責任

除了議會主權之外，倒閣制度另一個重要的原理就是政治責任。如前所述，為貫徹民主政治，毫無例外的，議會代表必須是由人民直接選舉。但是，相對而言，除了例外，幾乎在所有具備倒閣制度的國家中，其首相及內閣的產生都未經由民選的程序。⁴⁰

³⁷ 呂亞力，《政治學》。台北：五南，民 88，頁 131-132。

³⁸ 純粹就憲政體制而言，這點是明確的。在內閣制國家，議會是唯一的代議機關，但在半總統制國家就可能會有另一個代議機關——直接向選民負責的總統。

³⁹ 郭應哲，簡介英國內閣制及其憲政精神，<http://www.pu.edu.tw/~gec/news29.htm>，民 86.6.14。

⁴⁰ 明顯的，一九九六年至二〇〇三年間的以色列就是一個例外，其內閣首相由人民直接選舉產生，但議會對內閣仍舊擁有倒閣權，不過，二〇〇三年後，以色列將又改回由議會選舉總理的體制。

內閣執掌絕大部分的行政權力，並在現代政府的運作中扮演吃重的角色，然而，對民主政治下的人民來說，內閣既非選舉產生，那麼其擁有行政權力究竟所憑為何？事實上，議會的權力來自人民，而內閣擁有的行政權力乃由議會同意授權。換言之，藉由民選的方式，人民推舉議會代表，並「直接授權」給議會，之後，議會再以「間接授權」的途徑產生內閣，賦予行政權。

準此，內閣雖未經民選，但得到議會授權實為其無法避免的成立要件。另一個重點是，議會的授權並不一定要明文規定、載諸文字。的確，透過議會的「積極授權」，即經由議會表決通過，大部分的內閣始獲得行政權力，但是，只要內閣的成立及運作未受到議會的積極反對，其實內閣已經得到議會的「消極授權」。不過，消極授權與支持之間並不必然畫上等號，如同少數內閣的成立及存立，儘管算是獲得議會的消極授權，但在內閣的政策及立場上，議會不見得總是給予支持。

權力與責任是兩個相對的概念，既然內閣的產生必須透過議會授權的程序，則內閣當然須對議會擔負責任。由於政務官是經由政治任命，負責政策方針之決定，及領導監督所屬機關執行決策之責，故政治責任係政務官專負之責任。⁴¹

就責任的歸屬而言，內閣責任可分為集體責任與個人責任。由於內閣必須以一致原則來進行所有決策，以建立內閣政策的整體性，因此，在責任政治的運作上，所有政務官在面對集體責任時是採「同進同退」的方式。對議會來說，提起不信任案是追溯

⁴¹ 隋杜卿，「責任政治」落實了嗎？我國政黨輪替週年的評析，《國家政策論壇》，第一卷，第四期，民 90.6，頁 20。

內閣集體責任的最好方法。個人責任方面，議會則是透過質詢、委員會調查等方式，將政務官的作為攤在公眾目光下，接受監督與公斷。政務官若遭議員或媒體揭露行政疏失或醜聞，往往就此失去首相、民意及議會的支持，最後只能掛冠求去。⁴²

此外，副署制度的搭配使內閣對政治責任的擔負更是責無旁貸。副署制度具有三種意義：第一，重要的政策措施，必須以國家元首之名義進行，但是，副署並非指元首積極主政而要求內閣背書，相反的，是內閣擬具重要政策之後，請求元首簽署公佈而已。第二，元首發布的公務文書中，必須於自行簽署之外，依法取得首相及相關閣員的副署，否則是沒有法律效力的。第三，副署是證明行為責任歸屬的要義，所有政治行為既為內閣決策，則所有政治責任當然由內閣自負。⁴³

總而言之，內閣的權力，是由議會授權而來，既有權力必有責任，所以，議會在溯及政治責任時，內閣必然無所遁逃，而且內閣必須以首相及全體閣員作為負責主體。藉由倒閣制度，內閣對議會有無法避免的政治責任，因為，政治責任多來自於政策不當，而所有的政策都是經由內閣副署才得以施行的。

肆、制而不衡

就美國而言，其憲法的設計，並非將政府的部門彼此徹底分離，而是分別賦予每一個部門對其他部門具有若干「牽制」(Checks)的能力，並使每一個部門能夠與其他部門彼此之間保持適當的「平

⁴² 同註 16，頁 79。

⁴³ 同註 11，頁 170-171。

衡」(Balances)，此即所謂「制衡」(Checks and Balances)。⁴⁴由此可知，制衡的涵義至少有二：第一，制衡必須以政府部門分權(Separation of powers)為前提；第二，制衡包括牽制與平衡兩個部分。

早在古希臘時代，分權的想法就受到政治思想家們的討論，亞里斯多德(Aristotle)即將政府的權力分為討論、管理與司法三個要素。到了近代，主張分權者又有洛克(J. Locke)與孟德斯鳩(C.L.de S. Montesquieu)。洛克認為政府的功能就是在於進行立法、執行與外交三種權力，而孟德斯鳩則將政府權力部門分為行政、立法、司法三個部分。⁴⁵由此可知，分權學說主要是將政府的權力作大致區分，而區分出來的不同性質工作再分別由不同政府部門執掌。

除提出分權學說外，孟德斯鳩更大的貢獻就是提出權力制衡的論點。其認為僅僅分權仍然無法保證權力不會濫用，因此，政府的權力還必須彼此互相制衡。⁴⁶制衡的制度設計就是讓政府的每個部門都有其他部門的部分權力，以此達到權力分化的效果。⁴⁷孟德斯鳩甚至認為不只行政權與立法權應相互制衡，並且立法部門也應一分为二，相互制衡。

然而，由分權學說的發展看來，「分權」與「制衡」之間其實並無直接關聯，例如洛克論及分權的論點但卻他未曾提到制衡的概念。事實上，分權只是制衡的「基本要件」而非「充分要件」，

⁴⁴ Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001, p. 273.

⁴⁵ 薩孟武，《政治學》。台北：三民，民 85，頁 223-224

⁴⁶ 楊富雄，我國覆議制度之理論與實施，碩士論文，東海大學政治學系，民 88.1.22，頁 18-19

⁴⁷ 王業立、郭應哲與林佳龍譯，Herbert M. Levine 著，《政治學中爭辯的議題》。台北：韋伯，民 88，頁 388。

如是說法，理由有二，首先，分權學說指出，分權就是權力分工，而分工的目的如同洛克所指，是要專業、效率及防止專權暴政。⁴⁸ 部門的權力分工並不表示部門之間就會彼此合作，分權在動態運作下可能造成「權力分立」或「權力融合」(Fusion of Powers)兩種結果。

權力分立意指權力分工以及動態運作下權力的分離與獨立，相對而言，權力融合並不是指權力分配上的不分工，而是權力分工後運作上的相融與合作。由近代民主國家觀之，政府部門的權力鮮少有不分工的，否則民主政府與集權政府又有何異，只是在政府部門的權力運作上，有些講求權力分立，有些卻講求權力融合。不論是權力分立抑或權力融合都是立基於分權的基礎上，但是，只有權力分立的運作模式才可能有制衡精神的制度設計，按照權力融合模式運作的權力是不可能產生制衡的機制。準此，有分權才有可能制衡，但不一定分權就會必然導致制衡的結果，因為，分權運作的結果有可能權力分立也有可能權力融合，權力分立要求制衡，而權力融合是不要求制衡的。

解釋分權與制衡沒有必然關係的第二個理由須從制衡的定義著手。如前文所述，制衡理應包含牽制與平衡兩個部分，牽制指政府某一部門無法完全單獨行動，需要其他部門的配合，平衡則是政府各部門間地位相等，無從屬之責。由於政府事務之複雜性及重疊性，所以現代政府不得不分權行事，然正因此類複雜及重疊性質，政府各部門之間的運作必須彼此配合，進而產生牽制的效果。

⁴⁸ 湯德宗，《權力分立新論》。台北：元照，民 87，頁 497-498。

然而，分權可以達到牽制的效果，但不一定表示各權力部門之間保有平衡的關係。平衡包含兩個層面，一個是在部門之內，一個是在部門之間，部門之內的決策不受其他部門影響，部門之間的運作沒有孰方高低，更不可能左右去留。部門間的平衡關係得以仰賴法律（憲法）的明文規定，如美國憲法載明立法權、行政權及司法權分屬國會、總統及最高法院。⁴⁹但是，在大部分未將行政權明文獨立的國家中，行政權多難以取得與立法權平衡之地位。

因此，分權將造成制衡的權力運作，使部門之間既牽制又平衡，但是，除了制衡的結果之外，分權也有可能造成牽制但不平衡的部門關係。

受到分權學說影響，在具有倒閣制度的國家中，立法權賦予議會，行政權則交由內閣掌控。然於此類國家中，雖有分權設計，也有牽制機制，但卻是不講求部門平衡的。倒閣制度就是一個牽制的機制，是議會牽制內閣的機制，當議會與內閣間政策意見相左或對民意走向認知不同，議會往往可以倒閣或威脅倒閣的方式牽制內閣，甚而迫使內閣去職。然而，很明顯的，既然議會有權決定內閣去留，那麼這兩個部門之間並非處於平衡地位，也因此倒閣只具有牽制的功能，並沒有平衡的意涵。

從「議會主權」的角度來看，倒閣也絕不可能是一個牽制兼平衡的制度。透過選舉，人民選出代議士，並將國家主權交由這一群代議士所組之議會行使，正因議會為最高主權所在，故其有權作為民意評斷的最後依據，進而行使倒閣權。若以倒閣制度為

⁴⁹ 美國憲法第一條至第三條。

制衡，則內閣與議會兩個權力部門豈非平起平坐，那麼議會主權意義盡失。所以，基於議會主權，倒閣只能被視為一個制而不衡的制度。

總之，在現代國家之中，不論有無倒閣制度存在，政府部門分權運作是必然的通例。分權運作的結果可能是權力分立或權力融合兩種模式，權力分立下，政府各部門彼此牽制、保持平衡；權力融合下，部門之間只有牽制沒有平衡。倒閣制度須在權力融合的前提始有設計之必要，因此，牽制而不平衡乃成為倒閣制度的重要原理之一。

第三節 我國憲法中的倒閣制度

在前兩節的內容中，我們已對倒閣制度作理論探討，一方面追溯倒閣制度的起源，另一方面探究倒閣制度的原理。接下來的這一節，我們將對倒閣制度作實際層面的研究，把重點放在國內現實政治的運作。本節的內容分為兩個部分：第一，倒閣制度入憲歷程，藉以了解倒閣制度如何在我國憲法「無中生有」；第二，倒閣制度的理論分析，以倒閣制度的原理為基礎，將我國憲法中的倒閣制度作理論與實際的對照。

壹、倒閣制度入憲歷程

一、導火線 行政院院長的同意與任命

憲法本文第五十五條原規定：「行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之」。一九九六年二月，第三屆立法委員就任，此

時立法院的政治生態是「一大」(國民黨八十七席)、「一中」(民進黨五十四席)、「一小」(新黨二十一席)，⁵⁰在行政部門方面，總統是李登輝，而甫經立法院同意任命的行政院院長是連戰。

連戰獲得任命後不久，即與李登輝搭檔當選中華民國第九任正、副總統，時值三月。同年五月，總統、副總統就職，當時已為新任副總統的行政院院長連戰依照憲政「慣例」向新任總統提出辭職，但是，依動員戡亂時期的前例，李登輝卻批示連戰留任。此舉讓連戰同時身兼副總統及行政院院長二職，並且引起諸多立法委員不滿，爆發激烈的憲政爭議。⁵¹

事實上，政治職位是一種酬庸的工具，這種工具理應作利益極大化的分配，所以，在實際政治運作不太可能出現一人多職的情況。然而，李登輝並不善盡利用此工具，反而讓連戰身兼二職，其考量有二：第一，立法院中丕變的政治情勢，儘管國民黨在一百六十四個席位中依舊佔有過半數，但比起前屆國大代表或立法委員選舉，實力已大不如前。第二，黨內鬥爭暗潮洶湧，當時國民黨內部出現黨紀鬆動，中生代卡位問題嚴重，無論提名誰，勢難獲得同黨立委全數支持。再加上同黨立法委員可能藉機政治勒索，若重新提名行政院院長人選，則必須要與黨內派系利益交換。因此，不論對內對外，李登輝的行政院院長任命權都受到立法院同意權的掣肘。⁵²

綜觀憲法原文規定，除三軍統帥的身分之外，所有憲法賦予總統的職權皆須「依法」行使，因此，總統欲行使任何職權必須

⁵⁰ 民進黨網站，<http://www.dpp.org.tw/>。

⁵¹ 同註 35，頁 271。

⁵² 顏曉菁，我國倒閣制度之研究，碩士論文，中正大學政治學系，民 91.6，頁 83。

仰賴行政院院長與立法院居間運作。既然行政院院長一職動見觀瞻，對任一位總統而言，無法掌控行政院院長幾乎只是個虛位元首。顯然的，身為我國首位公民直選的總統，李登輝絕對無法接受這樣的結果，為免節外生枝，李登輝即於連戰辭呈上批示「著毋庸議」。然而，此舉雖然引發朝野立委同聲撻伐，但由於當時憲法並未賦予倒閣權，故立法院欲要求連戰下台以便行使同意權卻苦無對策，唯一能做的只是癱瘓議事程序，抵制兼任行政院院長的副總統連戰進行施政報告。

及至同年年底，大法官作出釋字四一九號解釋，對行政院院長向新任總統所提之辭職認定屬「禮貌性辭職」，非為憲法所定之義務，然又說明總統對此辭職之處理屬於憲法解釋不及的「統治行為」。由此可見，除非藉由修憲方式對此曖昧不明的權力結構重組，否則單憑政黨力量此類僵局將不斷重蹈覆轍。因此，早在大法官釋憲結果出爐之前，在李登輝推動下，各種凝聚朝野政黨共識的修憲準備機關，如「憲政改革委員會」、「國家發展會議籌備委員會」、「國家發展會議」等已陸續登場。

二、關鍵點 國家發展會議

李登輝讓連戰身兼二職著實避免許多不必要的可能困境，而立法院對行政院院長之去留的確也無力置喙，然而，由實際憲政運作看來，連戰及其內閣的消極在位並不代表其得以積極行政。⁵³對政治學者來說，行政部門受到立法部門制約，這是民主政治的要義，但對李登輝而言，他既是在立法院佔有過半席位的國民黨主席，又是我國憲政史上首位民選總統，若無法獨力任免行政院

⁵³ 謝政道，《中華民國修憲史》。台北：揚智，民 90，頁 320-329。

院長，猶如一場民主的噩夢。

經過「憲政改革委員會」的聽取民意，「國家發展會議籌備委員會」的策動擘畫，一九九六年十二月二十三日，「國家發展會議」於是正式登場。根據當時的總統府秘書長黃昆輝所言，國家發展會議是界定為體制內的會議，由政黨、政府機關、民意機構及社會各界代表組成，選擇的議題都是針對有關國家未來發展，也是各界比較缺乏共識、需要凝聚的重要議題，即「健全憲法體制」、「加速經濟發展」、「增進兩岸關係」三項議題。待凝聚共識後，將可交由行政及立法部門參採落實。⁵⁴

國家發展會議歷時五天，雖然會議期間，新黨基於「護省」、「反對總統擴權」、「軍政軍令一元化」、「黨營事業禁止」與「國會權限修正」等五項原則未能落實，而在十二月二十七日宣布退出國家發展會議，⁵⁵但是，國民黨與民進黨仍然聯手達成一百九十二項共識。其中，「經濟發展議題」就佔有一百三十四項、「兩岸關係議題」有三十六項、「憲政體制與政黨政治議題」則有二十二項。⁵⁶

在「憲政體制與政黨政治」的二十二項共識中，與總統、行政院、立法院相關者包括：⁵⁷

- (一) 總統任命行政院院長，不需經立法院同意。
- (二) 總統於必要時得解散立法院，而行政院院長亦得咨請總統

⁵⁴ 見民國八十五年十月五日各大報，《中國時報》第四版，《聯合報》第三版。

⁵⁵ 康依倫，張俊宏：在民主政治裡 堅持己見是非常危險的，《新新聞週刊》，第 534 期，民 85.12，頁 41。

⁵⁶ 蕭全政，國家發展會議的定位與意義，《理論與政策》，第 11 卷，第 2 期，民 86.3，頁 3-14。

⁵⁷ 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，「中華民國行憲五十年」學術研討會，國民大會主辦，台北，民 87.4，頁 119。

解散立法院，但須有必要的規範或限制。

(三) 立法院得對行政院院長提出不信任案。

(四) 審計權改隸立法院。

(五) 對總統、副總統之彈劾權須符合憲法嚴格程序，並改由立法院行使。

(六) 立法院各委員會建立聽證制度及調閱權之法制化。

根據這六項共識的內容，我們不難發現三個事實：第一，李登輝完全達到當時召集國發會的預期目標——行政院院長的獨立任命權。第二，行政院院長正式成為總統幕僚長，但同時需向總統及立法院負責。第三，立法院失去同意權，但取得倒閣權等多項權力。然而，雖謂「國發會」屬於體制內會議，但在未經修憲程序之前，任何共識的達成也僅止於形式意義，因此，經國發會達成的共識終於一九九七年五月納入修憲的議程當中。

三、法制化——第四次修憲

一九九七年五月一日，國民代表大會報到首日，國民黨即將黨版修憲案送交國民大會秘書處，至五月十日修憲提案收受截止前，國民黨版與民進黨版的修憲提案均順利提出，而新黨因無法跨過六十七人的修憲提案門檻，故其黨版修憲案並未排入議程當中。

事實上，新黨的修憲版本與國、民兩黨有很大的差異，新黨認為中華民國的中央體制是傾向責任內閣制，⁵⁸而責任內閣制最符合責任政治，是最佳的政府體制，對於國、民兩黨在國發會達

⁵⁸ 新黨甚至在修憲版本中提出行政院院長由總統自立法委員中擇一任命之，內容可參見新黨國大黨團，*中華民國憲法增修條文草案*，民國八十六年五月一日。

成的共識是「有權無責的混合制」，但由於新黨在國民大會中只有不到七分之一席位的四十六席，所以他們一方面不放棄修改兩大黨版本的機會，一方面只能籌畫抗爭活動，凸顯反對黨的立場。⁵⁹因此，自國發會以來，新黨的反對抗爭反而對國、民兩黨修憲議題的合作一直扮演關鍵的角色。

經過兩個多月的提案、審查、談判、協商，甚至爆發激烈的肢體衝突，終於七月十八日，在新黨退席下，由國民黨與民進黨國大代表以二百六十九人出席，二百六十一人支持的表決，正式完成修憲三讀程序，完成我國憲政史上第四次修憲。完成三讀入憲的重要條文有：台灣省省長、台灣省省議員停選官派、立法院的行政院院長同意權遭取消、解散立法院及倒閣權設計、行政組織員額彈性縮減、司法預算獨立、大法官任期員額調整、立法委員不逮捕特權縮減等重要條款。⁶⁰

憲法原文中本無倒閣制度之設計，然「人為政治的動物」，政治的目的是解決人彼此之間的問題，自行政院院長的任命爭議開始，經由國家發展會議召開，凝聚共識，最後，倒閣制度終以修憲方式法制化，明文規定於憲法增修條文之中。從中華民國憲法制定以來，我國憲政體制一直被定位為所謂的「修正式內閣制」，⁶¹然而，內閣制中最重要的配套措施——倒閣制度卻一直不存於我國憲法之中。

第四次修憲後，對於行政院院長的人選，總統取得任命權，

⁵⁹ 陳儀深，「偶然或必然？——1997台灣修憲過程中的政黨合作路線探討」，「中華民國行憲五十年」學術研討會，國民大會主辦，台北，民 87.4，頁 103。

⁶⁰ 同註 53，頁 340-344。

⁶¹ 張君勱，《中華民國民主憲法十講》。台北：台灣商務，民 61，頁 71。

立法院卻失去同意權，與此同時，憲法中行政院對立法院負責的規定仍在，然為貫徹此精神，增修條文也賦予立法院倒閣權，讓立法院以「事後同意」的方式對行政院課責。此外，又深懼立法院濫用倒閣權，於是也讓解散權入憲。總的來說，由西方憲政運作經驗看來，倒閣制度其來有自，但是，在我國修憲過程中，倒閣制度入憲似乎只是權宜之計，

貳、倒閣制度的理論分析

由於立法院取得倒閣權是基於同意權喪失的彌補，然於取得倒閣權的同時又加入總統被動解散權的但書，因此，我國的倒閣制度在理論層次出現十分特殊的樣貌。以下就型態及本質、政治責任問題以及功能三個部分，探討我國倒閣制度於理論上之特殊性。

一、型態及本質

依據本章第二節之論述，倒閣制度在理論上涵括三個部分：發動機關、表決過程以及投票結果。發動機關可以是議會中的反對勢力也可能是內閣本身，若由反對黨發動，則表決過程稱作不信任投票，反之，若由內閣發動，則謂為信任投票，至於投票結果當然就是倒閣成功或由原內閣繼續執政兩種。

憲法增修條文第三條第二項第三款規定：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一

年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」

因此，在發動機關方面，倒閣權是屬於立法院的專屬權，只有立法委員有資格對行政院院長提出倒閣的要求，行政院並沒有提起要求立法院進行信任投票之權。其次，正因為只有立法院有倒閣的能力，所以，在表決過程屬於不信任投票的類型。至於不信任投票的結果，若支持者眾，則倒閣成功，行政院院長須在十日內提出辭職，反之，則立法院於一年內將對同一行政院院長失去倒閣的權力。

如果再依據表 2-1 的分類型態，我們可以發現，只有當「立法院發動不信任案並投票通過」，會造成倒閣結果，進一步迫使內閣總辭離開現職或解散議會重新大選。然而，一旦立法院發動不信任案但投票卻未通過，則此舉徒具倒閣之名，不具倒閣之實。關於倒閣成功的意義，若是行政院院長在不信任案表決中敗陣，這不只意味著行政院院長失去立法院支持而已，更是具有立法院直接對行政院院長及其內閣表示反對的涵義，這對行政院內閣而言，其壓力不言可喻。

此外，根據上述憲法中的倒閣規定，我們可以再從「投票原因」、「冷卻規定」、「記名投票」、「高額門檻」及「免疫條款」等五個部分進一步分析我國倒閣制度的本質：⁶²

（一）投票原因：倒閣制度的投票原因，通常限於內閣決策錯誤行為，亦或內閣的政策違反一般民意，或因其他重大失職情事。但我國憲法增修條文並未明定立法委員基於何由得提出不信任案，任憑立法委員主觀建構，再由議事慣例歸納公認之理由。

⁶² 林水波，第一次不信任案的政治分析，《立法院院聞》，第 27 卷，第 9 期，民 88.9，頁 48-49。

(二) 冷卻規定：不信任案一提出，不得立即進行投票表決，必要經過一段時間的冷卻，讓議員作出理性而非情緒性的決定。因此，我國憲法增修條文規定：「不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之」。

(三) 記名投票：議員對首相的不信任，不僅意指對人的適合性表示質疑，也是對政策不表同意，故以記名方式表決以示負責。在黨紀嚴明的國家，乃是防止黨籍議員跑票的有效方式，基於此理，我國倒閣制度也有如是規定。

(四) 高額門檻：由於倒閣成功後帶來的政治社會成本不低，故設計時不能降低其難度，致使政黨任意興風作浪，也因此，不信任投票之提案或表決，須以高額門檻規定。在我國，提案須有三分之一以上全體立法委員聯署，通過則要有二分之一以上贊成。

(五) 免疫條款：為防止議會濫用倒閣提案權，倒閣制度通常有免疫條款作為配套。其目的在於告知提案者務必謹慎，以免自身權力提早用盡，失去控制內閣的武器。在憲法增修條文中，同一行政院院長的免疫條款以一年為限。

二、政治責任問題

民國八十八年二月二十六日，第四屆立法院開議的第一天，民進黨及新黨聯手對當時的行政院院長蕭萬長提出憲政史上史無前例的不信任案。民進黨黨團在提出的不信任案案由中表示，蕭萬長自擔任行政院院長以來，內閣風波不斷，部會間之政策無法協調，個人領導能力備受質疑；甚至總統府對行政院之重大政策

時有不當干預，致侵犯行政院決策過程之自主權，致使國家「最高行政首長」反淪為總統府之「執行長」，破壞憲政體制，造成憲政危機，導致民怨四起，輿論譁然。⁶³

新黨黨團在提出的不信任案案由中則指出，鑑於蕭內閣無力面對金融風暴，任非體制內因素牽制並屈服，已顯現出內閣之無能。在面對證交稅是否調降之問題，更默認行政院長為總統之幕僚長，視憲法中行政院長為國家最高行政首長之憲政體制於不顧，有辱憲法精神，造成憲政體制之混亂，與不確定性之危機，因此提出不信任案。⁶⁴

由於當時國民黨在立法院中席次具有明顯優勢，再加上民主聯盟、非政黨聯盟、無黨籍聯盟及未屬任何政團的無黨籍立法委員全部「瓜偎大邊」，投票結果，一百四十二票反對，八十三票贊成，不信任案遭到否決。⁶⁵如此懸殊比數的落敗，論者甚謂民進黨與新黨兩個在野黨只是「擁抱精神勝利、得不償失」。⁶⁶

此次不信任投票的運作經驗，除了具有憲政史上「空前」的紀念意義外，我們不難發現，行政院與立法院之間出現的政治責任問題乃為倒閣發動的始作俑者。前已論及，議會得以擁有倒閣權，是由於內閣產生是經由議會同意的過程，人民透過選舉直接授權給代議士所組成的議會，再由議會間接授權予內閣行政的權力，所以，內閣須向議會負責，而議會則向人民負責。

⁶³ 陳嘉宏，民新兩黨批蕭剛愎 政策搖擺，〈中國時報〉，民 88.2.27，版 3。

⁶⁴ 同上註。

⁶⁵ 同註 62，頁 62。

⁶⁶ 伍崇韜，擁抱「精神勝利」恐得不償失，〈中國時報〉，民 88.3.2，版 15。

我國倒閣制度在責任政治層面上是相當特殊的。第四次修憲前，憲法原文的確賦予立法院對行政院院長的同意權，而且，明文規定行政院須向立法院負責，但是，並沒有倒閣制度的配套措施。⁶⁷因此，沒有倒閣制度的負責，行政院對立法院的責任僅限於「事前負責」(表 2-3)，一旦行政院院長得到立法院同意後，負責機制已名存實亡。例如，民國八十四年九月二十六日，第二屆立法院第六會期開議時，為講究責任政治，民進黨立法委員欲以臨時動議的方式「要求院會對連內閣舉行不信任投票」，然而，當時的立法院院長劉松藩卻表示「憲法並未規定本院有行使不信任投票的職權」，謂其「於法無據」，所以裁定「不予處理」。⁶⁸

表 2-3：同意權與倒閣權有無對責任政治的意義

	有同意權	無同意權
有倒閣權	行政部門對立法部門 擔負完全政治責任	行政部門對立法部門 擔負事後政治責任
無倒閣權	行政部門對立法部門 擔負事前政治責任	行政部門對立法部門 毫無權責關係

資料來源：作者自行整理。

相反的，第四次修憲後，憲法增修條文將行政院院長的任命去留，全權交付總統，但為了落實行政院須向立法院負責的憲法精神，同時又使倒閣制度正式入憲。然而，喪失同意權的負責，立法院追溯行政院的責任只能以「事後負責」的方式體認(表 2-3)，行政院院長一經總統任命後，立法院若要確實課責，只有

⁶⁷ 第四次修憲前，憲法本文規定，如果行政院院長所提之覆議案遭受立法委員三分之二否決，行政院院長即須接受該決議或辭職。事實上，就某種程度上而言，如此制度設計也可能造成倒閣的效果，只不過此與本文所指之倒閣意涵仍有所不同。

⁶⁸ 黃光國，《權力的漩渦》。台北：商業週刊，民 86，頁 102-112。

以倒閣迫其去職一途而已。此外，由於行政院院長是由總統直接任命，如果行政院院長對總統還有非正式的負責關係，那麼行政院院長就必須肩負雙重責任。

同意權與倒閣權應為責任政治的一體兩面，若是有同意權、沒倒閣權，僅能落實局部的政治責任，因為，只有在行使同意權時，議會才有完全的課責權力；相反的，若是沒同意權、有倒閣權的情形，政治責任事實上是可以得到較大部分的體認，因為，至少在運作倒閣制度、決定內閣去留的時候，內閣是完全向議會負責的，不過，充其量也只是較大部分而已。在我國，同意權與倒閣權這一組配套機制未曾同時交由立法院掌握，因此，政治責任不明的問題始終存在於憲政運作之中。然而，儘管如此，如果倒閣制度果真啟動得宜，整體看來，第四次修憲後行政院向立法院負責的規定是比較明確的。

三、行政與立法的制衡

所謂的制衡，包括牽制與平衡兩部分。牽制是分權後因功能重疊而使政府各部門無法完全單獨行動，需要其他部門的配合，平衡則是指分權後政府各部門間地位相等，無從屬之責，彼此無令對方離職之權。毫無疑問，我國憲法要求分權運作，行政權屬於行政院，立法權則由立法院掌控，⁶⁹但是，在既存的分權規定下，行政院與立法院的牽制與平衡關係於第四次修憲前後，有所變動。

⁶⁹ 除了憲法第五十三、六十二條規定行政院及立法院分別為國家最高行政及立法機關之外，憲法第七十七、八十三及九十等條文也規定、司法院、考試院及監察院分別為司法、考試及監察等三種權力的國家最高機關，只是倒閣制度僅涉及行政部門及立法部門，故其他部門權力略而不論。

就牽制關係而言，我國憲法原文即載明立法院有行政院院長的人事同意權，而行政院可將立法院的決議移請覆議。如此規定下，行政與立法功能重疊，行政院的人事權受到立法院牽制，而立法院的立法權也受到行政院牽制。第四次修憲後，牽制形式仍在，只是內涵變異。立法權部分，立法院對行政院院長的同意權遭到取消，但是，立法院卻同時獲得對行政院院長的倒閣權；相對的，在行政權方面，行政院的覆議權雖幾乎失去意義，⁷⁰不過反而被賦予「被動」解散權。由於修憲後的倒閣權與解散權行使具有連動的先後順序，立法院須先對行政院院長提起倒閣，倒閣成功之後，行政院院長才可呈請總統解散立法院，因此，在行政院與立法院的牽制關係上，如此先倒閣後解散的制度設計使其更顯彰明。

就平衡關係來說，憲法原規定下的立法院地位高於行政院。首先，行政院院長須經由立法院同意始得任命；其次，行政院須透過某些形式向立法院負責；最後，立法院有議決法案及重要事項之權。⁷¹不過，立法院地位雖高，但仍遠不及「議會至上」的程度，至少在行政院院長人選的去留，立法院只有一半的決定權。如同前文所述，立法院行使完同意權之後，在人事上，行政院院長幾乎就脫離立法院的控制，如此一來，人事同意上所謂的負責只是事前負責而已。

至於立法院議決法案的職權，則是行政院最無法與立法院平起平坐的原因，但是，如此優勢卻也部分受到行政院覆議權的抵消。透過覆議權，行政院雖然無法保證偏愛的法案受到立法院支持，但是，大致上可以確保立法院無法通過窒礙難行的法案。因

⁷⁰ 意指立法院的「反覆議」(Over-ride)門檻降為二分之一。

⁷¹ 憲法本文規定第五十五、五十七及六十三條。

此，立法院也不盡然可藉其職權擴大其與行政院之間地位落差。總之，在第四次修憲前，行政院與立法院顯然並非處於平衡的地位，不過，由於憲法中立法院擁有同意權、缺乏倒閣權的設計，再加上覆議制度的規定，使其彼此之間乃是「近乎平衡」的不平衡關係。

第四次修憲後，隨著倒閣制度與解散制度雙雙入憲，行政院更是取得完全與立法院平衡的地位。儘管憲法中行政院對立法院負責的規定仍在，看似屬於立法院高、行政院低的隸屬關係，但是，由於立法院具有倒閣權，行政院具有「回應性」的解散權，一旦雙方齟齬、僵持不下，在用盡協商管道之後，彼此競爭場域勢將移至倒閣與解散的對決。

正因行政院可以解散權作為倒閣回應，若立法院果真倒閣成功，行政院絕非坐以待斃、束手就範，最後的結果就是相互毀滅，探究民意依歸。部門之間的平衡可能是互不干涉，相安無事，也可能是互相毀滅，彼此終結，在行政部門與立法部門之間，美國憲法設計的平衡屬於前者，而我國第四次修憲後規定的平衡屬於後者。

總而言之，我國憲法本文規定下的立法院與行政院，只有牽制的關係，沒有平衡的地位。第四次修憲後，由於立法院與行政院分別掌握倒閣與解散兩個牽制的權力，一方面立法院藉倒閣權牽制行政院，另一方面行政院也以解散權作為反牽制立法院的利器，因此，兩者之間的地位大致呈現一種平衡的狀態。換言之，對立法院而言，倒閣是種牽制，但不一定是平衡的象徵，而且，倒閣也不見得會被解散，相對於行政院而言，解散立法院之權則不只是牽制，更是彼此平衡的憑藉，在倒閣與解散俱全的前提下，

我國行政院與立法院成為互相制衡的兩個部門。

第三章 少數政府之理論與實際

在上一章的內容中，筆者介紹了倒閣制度的淵源與理論基礎以及我國的實際運作經驗。接下來這一章的主題，主要是針對少數政府這一個政府組成型態，首先，探討政府組成的可能型態，以西方學者對政府組成類型的研究，界定少數政府性質所屬。其次，分析少數政府在西方民主國家中出現的頻率高低、持續時間與終結以及存立原因。最後，以政府組成型態為標準對民進黨政府分類，證明其為少數政府。

第一節 政府組成之可能型態

民主國家選舉結束之後，首要面對的課題就是政府的組成。採行「總統制」的國家，由於行政權與立法權分立制衡，代表行政權的總統擁有組織政府的龐大權力，立法權幾乎沒有置喙的餘地；而採行「議會內閣制」與「半總統制」的國家，即使憲政體制設計的方式或有不同，但因為行政權必須向立法權負責，議會的政黨生態對於政府的組成及其形式，往往扮演著舉足輕重的角色。⁷²

壹、六種政府型態及其出現頻率

在現代民主國家中，國會必然是一個國家政治運作的重心。不管憲政體制的設計如何，國會由於掌握了立法權、預算權與其

⁷² 黃德福，少數政府與責任政治：台灣『半總統制』下的政黨競爭，《問題與研究》，第39卷，第12期，民89.12，頁6-7。

它監督或制衡行政權的機制，在任何民主國家中，它都至少應和行政機關是立於平起平坐的地位。而在任何民主國家中的國會想要有效運作，就必須仰賴政黨政治。⁷³

一般而言，民主國家的政黨在國會至少應具備下列幾種功能：⁷⁴

- (一) 代表的功能
- (二) 利益的表達與匯集
- (三) 凝聚黨內共識、形成政策
- (四) 政策協商
- (五) 主導議程、推動立法
- (六) 甄拔、培養國會領袖
- (七) 選派黨籍議員參加委員會
- (八) 協助維護國會紀律
- (九) 組織/監督政府
- (十) 聯繫國會與行政部門

尤其在議會內閣制或半總統制的國家中，政黨在第九種功能組織政府，更是扮演著動見觀瞻、不可或缺的角色。甚至十九世紀英國著名的首相狄思雷里(Benjamin Disraeli)曾謂：「沒有政黨，就沒有內閣制政府。」⁷⁵可想而知，若無政黨作為國會議員行事的統籌單位，在政府組成上必定曠日費時。此外，面對政府組成的議題上，各政黨之間究竟採取對立、對抗的態度，還是合縱連橫的立場，都將對政府組成型態產生決定性影響。而各政黨決定單獨組成政府或與他黨共組聯合政府，則又取決於各政黨在

⁷³ 王業立，〈國會中的政黨角色與黨團運作〉，《月旦法學》，第 86 期，民 91.7，頁 83。

⁷⁴ 同上註，頁 84-85。

⁷⁵ 雷飛龍主編，《英美日三國國會黨鞭制度》。台北：理論與政策雜誌社，民 80，頁 2。

國會中所擁有的席次。

準此，按照「組成政府的政黨數目」及「執政黨議席是否過半」兩個標準，民主政府的組成將有表 3-1 所示的六種型態。這六種政府型態的基本定義如下：⁷⁶

(一) 單一政黨多數政府(Single-party Majority Government)：由一個掌握國會過半席次的政黨單獨執掌政府所有職位。

(二) 單一政黨少數政府(Single-party Minority Government)：由一個未掌握國會過半席次的政黨單獨執掌政府所有職位。

(三) 最小獲勝聯合政府(Minimal Winning Coalition Government)：所有參與政府組成的政黨都是必要的，亦即任一政黨退出就無法維持國會多數的政府。

(四) 超量聯合政府(Oversized Coalition Government)：指組成聯合政府的政黨中有多餘(Surplus)的政黨存在，而此多餘政黨的退出並不一定導致聯合政府瓦解。

(五) 大聯合政府(Grand Coalition Government)：為超量聯合政府的一種特殊形式，國會的主要政黨皆加入聯合政府的行列。

(六) 多黨聯合少數政府(Multiparty Minority Government)：指未能掌握國會過半席次的數個政黨所組成的聯合政府。

⁷⁶ 賴祐民，我國聯合內閣形成之研究(上)，《立法院院聞》，第 25 卷，第 5 期，頁 86.5，頁 50-51。王業立、陳坤森 聯合內閣的類型與成因之分析，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，頁 90.1，頁 10-11。

表 3-1：政府組成的可能型態

組成政府的政黨數目	執政黨議席是否過半	政府組成的六種型態
一黨單獨組成政府	國會多數執政	(一) 單一政黨多數政府
	國會少數執政	(二) 單一政黨少數政府
多黨聯合組成政府	國會多數執政	(三) 最小獲勝聯合政府
		(四) 超量聯合政府
		(五) 大聯合政府
	國會少數執政	(六) 多黨聯合少數政府

資料來源：Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press, 1990, p. 64.及謝復生，內閣型態與憲政運作，《問題與研究》，第34卷，第12期，民84.12，頁3-6。

就理論上而言，政黨數目與政府組成型態有絕對的關係。一個純然兩黨制的國家，由於國會中只有兩個政黨，當一個政黨掌握多數席位時，另一個政黨勢必只有相對少數的席位。換言之，當一個政黨組成單一政黨政府成為執政黨時，另一個政黨只有扮演在野監督的角色。所以，由此推論，兩黨制國家的政府組成型態應多為「單一政黨政府」。相對而言，一個多黨制的國家，尤其

是沒有一個「優勢政黨」(Predominant Party)的多黨制國家，⁷⁷「聯合政府」就成了不得不然的選擇。

現代的民主政治中，除了英、美等國是穩定且成熟的兩黨制國家，其他大多數都屬於多黨制。由於沒有一個政黨能在選舉中取得絕對的優勢，聯合政府便成了最普遍的政府組成方式。⁷⁸證諸實證資料，根據李帕特(A. Lijphart)的研究顯示，「政黨體系與內閣種類之間，存在著相當強烈的關聯性。」⁷⁹英國、加拿大及紐西蘭等兩黨制的國家，單一政黨政府的出現頻率幾乎高達百分之百。而瑞士、荷蘭及盧森堡等政黨數目超過三的多黨制國家則從來未曾出現單一政黨政府。

另外，根據李帕特對三十二個內閣制民主國家的統計，在這六種政府形態中，「單一政黨多數政府」出現頻率最高，而「多黨聯合少數政府」出現頻率最低（表 3-2）。

值得注意的是，在表 3-2 中並沒有「大聯合政府」的統計資料。大聯合政府通常是指在國會贏得百分之七十五以上席位的多黨聯合政府。大聯合政府是超量聯合政府的一種特殊形式，國會內的主要政黨皆加入聯合政府行列，其形成的主要背景有：社會分歧結構的嚴重對立、戰爭的威脅或爭取獨立之初、民主政體遭到威脅或陷入內戰危機。⁸⁰由此可見，大聯合政府是各政黨基於國家內、外威脅而形成，屬於非常態的政府組成，⁸¹數據資料有

⁷⁷ 雷飛龍譯，Giovanni Sartori 著，《最新政黨與政黨制度》。台北：韋伯，民 92，頁 232-233。

⁷⁸ 呂亞力，聯合內閣政體的起源與運作，《歷史月刊》，第 146 期，民 89.3，頁 38。

⁷⁹ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999, p. 112.

⁸⁰ 王業立、陳坤森，聯合內閣的類型與成因之分析，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 10-11。

⁸¹ Lijphart, op. cit., p. 100.

限，故李帕特未針對此政府型態加以研究。

表 3-2：三十二個內閣制民主國家各種政府形態之出現頻率
(1945-1996)

政府型態	出現頻率(%)
1. 單一政黨多數政府	37.1
2. 最小獲勝聯合政府	24.7
3. 超量聯合政府	21.0
4. 單一政黨少數政府	11.4
5. 多黨聯合少數政府	5.8
總計	100.0

資料來源：Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999, p. 98.

貳、聯合政府理論

如表 3-1 所示，「組成政府的政黨數目」只有一個的政府型態稱為「單一政黨政府」，相對的，由兩個以上的政黨合作所組成的政府型態則喚作「多黨聯合政府」，簡稱「聯合政府」。一般而言，若一個政黨有能力單獨組成政府，則其將籌組單一政黨政府，而所謂的「能力」，指的是該政黨在國會中是否擁有過半的席位。若沒有任何政黨能夠擁有國會的多數席位，那麼在無法組成一個「單一政黨少數內閣」的情況下，聯合政府就可能被組成。

雷佛(M. Laver)與熊費德(N. Schofield)於一九九〇年出版的「多黨政府 歐洲的聯合政治」(Multiparty Government: The

Politics of Coalition in Europe)一書中指出，聯合政府的理論研究主要可以分為兩大傳統。一個是博弈理論傳統，以賴克(W. Riker)為代表，另一派是研究歐洲政治的傳統，李帕特即是屬於這派傳統的重要學者。⁸²

博弈理論傳統認為，聯合內閣是一種具有一定報酬的博弈過程，對參與聯合的行為者而言，所謂的報酬指的是內閣職位的分配。因此，由博弈理論來分析，聯合的成立是社會或團體互動的一種特殊模式，是一種行為者在談判過程中如何與他人贏得聯合的邏輯模式。透過博弈理論來分析聯合內閣的成立，往往會注意到內閣職位的分配，亦即，聯合後的獲益多少將是決定聯合內閣是否出現的關鍵因素。

歐洲政治的傳統，則透過跨國性的比較研究，認為聯合政治是歐洲國家政治過程中的一部份，換句話說，聯合內閣的成立過程就是政府組成的政治過程論。此派學說較強調結構性的因素，尤其單一國家的制度設計與協商機制的程序特質對聯合內閣的形成與面貌將有關鍵性的影響力。因此，這派學說比較不強調普遍性的理論建立，而是透過經驗研究以及歸納法來驗證與修正理論的缺失。

在接下來的文章裡，筆者將先引用博弈理論傳統的理論，介紹聯合政府組成的可能依據。其次，再透過歐洲政治的傳統研究途徑，分析各種政府類型在民主國家出現的頻率。

以下六種理論經常被用來預測關於議會制之下，聯合政府組

⁸² Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press, 1990, pp. 7-11.

成的不同型態：⁸³

(一) 最小獲勝聯合理論(Minimal Winning Coalition Theory)：「最小獲勝聯合理論」的基本假設既簡單又合理，即政黨所追求的利益就是在於極大化其權力。在議會制之下，想要擁有權力就必須參加內閣，而掌握的內閣職位愈多意味著政黨擁有的權力愈大。為了進入內閣，一個少數黨必須與另一個或更多個政黨合作組成聯合政府，但同時將抗拒不必要政黨的入閣，因為不必要政黨的加入，將會降低內閣職位分配的比例。

(二) 最小規模聯合理論(Minimum Size Coalition Theory)：「最小規模聯合理論」與「最小獲勝聯合理論」建立在相同的基本假設上，即政黨要追求權力的極大化。根據此項假設的原理，我們可以推估其邏輯性結論：政黨為了極大化其在內閣職位上的分配比例，將排除不必要的政治夥伴於聯合政府之外，所以這些政黨將選擇建立最接近國會過半數席位的內閣。換言之，根據最小規模聯合理論建立的聯合政府將是最小獲勝聯合政府下擁有國會席次最少的一個。

(三) 最小數目政黨聯合理論(Coalitions with the Smallest Number of Parties)：在最小獲勝聯合理論所預測的許多聯合政府選項中，雷瑟森(M. Leiserson)提出一個不同的標準，亦即所謂的「協議命題」(Bargaining Proposition)。雷瑟森認為，在其他條件不變的情況下，較少的政黨將比較容易達成與聯合政府籌組有關的磋商與協議，聯合政府也將較容易結合。因此，在最小獲勝聯合政府的可能選項中，政黨數目最少的選項是最佳的一個。

⁸³ Lijphart, op. cit., pp. 92-96.

(四) 最小範圍聯合理論(Minimal Range Coalition Theory)：最小範圍聯合理論指出，政黨合組聯合政府的確應考慮政黨數目及規模，但是政黨數目及規模絕不是唯一考慮的面向，各政黨的黨綱及政策偏好也應納入考量。此理論假設由持有類似政策偏好的政黨所組成的聯合政府，比由政策偏好差異較大的政黨所組成的聯合政府，較容易形成及維持。

(五) 最近關連獲勝聯合理論(Minimal Connected Winning Coalition Theory)：最近關連獲勝聯合理論認為欲共組聯合政府的各政黨除了須排除不必要的政黨夥伴外，彼此還必須是「相關連的」。此理論最主要的假設，是政黨將先嘗試聯合與其政策主張最為接近的政黨，而後在容納其他理念相近的政黨，直到一個多數的聯合政府產生為止。

(六) 政策落實聯合理論(Policy-viable Coalition Theory)：若我們假設政黨真正在乎的是政策的實踐，而非政府職位的取得，那麼政黨間權力競爭的真實場域將換移至國會之中。準此，政策落實聯合理論提出「核心政黨」的重要性，核心政黨是在「左派右派」單一政策面向上包含中間派國會議員的政黨。而在組聯合政府的時候，這個核心政黨都不應該被忽略或排除，所以一個合理的聯合政府選項一定涵括核心政黨在內。

以上六種聯合理論看似複雜多變，但事實上只是對第一種聯合理論——最小獲勝聯合理論的同中取異。一九六二年，政治學者賴克於其著作「政治聯合理論」(The Theory of Political Coalitions)一書中，提出「最小獲勝聯合理論」。賴克運用「規模原則」(size principle)預測「最小獲勝聯合政府」的組成方式應為：參與獲勝聯盟的政黨，僅包含能夠給予內閣足夠過半數國會席位的政黨。

所謂「最小」，指的是此聯合政府中的所有政黨都是形成一個國會多數必要的成員；一旦剔除獲勝聯盟中的任何政黨夥伴，則將降低聯合政府在國會中原有的支持力量，而使其喪失國會多數的席位。⁸⁴

最小獲勝聯合理論提出後，確受到學界廣泛的迴響，進而才有其他聯合理論的出現。然而，我們可以發現，雖然其他五種聯合理論都指出最小獲勝聯合理論的闕漏處，並以此推陳出新，但是，這些理論仍離不開最小獲勝聯合理論所建立的合理基礎。例如「最小規模聯合理論」是要求選擇「最小獲勝聯合理論」所預測的聯合政府中，「國會席位」最少的一個組合。「最小數目政黨聯合理論」是要求選擇「最小獲勝聯合理論」所預測的聯合政府中，「政黨數目」最少的一個組合。另外三種聯合政府理論——最小範圍聯合理論、最近關連獲勝聯合理論、政策落實聯合理論也都是在「最小獲勝聯合理論」的概念上，引進黨綱或政策的考量。總言之，最小獲勝聯合理論是聯合政府理論的基礎，其他後續發展的理論充其量只是修正，而非推翻最小獲勝聯合理論。

第二節 少數政府的實證性研究

壹、少數政府出現的頻率

上一節介紹六種政府組成的可能型態時，筆者提出「組成政府的政黨數目」及「執政黨議席是否過半」兩個分類的標準。若僅以「執政黨議席是否過半」此標準將政府型態粗分為「多數政

⁸⁴ William Riker, *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press, 1962, pp. 32-46.

府」及「少數政府」兩類。從規範層面看來，少數政府在政府職位分配上違反民主政治的多數決原則，因此，理論上多數政府才是民主政治之常態，少數政府應為民主國家中的特例。不過，經由許多學者的實證研究，實際上，少數政府（不論是單一政黨或多黨聯合）在西方內閣制國家中並非不常見。

一九七三年，由泰勒(M. Taylor)及雷佛對十二個內閣制國家所進行的研究顯示，在一百三十二個政府之中，有四十五個政府是少數政府，平均不到三次就有一個少數政府出現。⁸⁵另外，根據同一年賀門(V. Herman)及帕譜(J. Pope)的統計，在他們研究的兩百零七個內閣中，也大約有 35.8%是由「少數內閣」執政。⁸⁶

其他做過類似統計數據的學者還有盧伯特(G. Luebbert)、史托恩及李帕特等人。儘管這些學者進行研究的年代、國家數目及地區有所差異，但統計結果顯示少數政府出現頻率大約都在三成左右至四成之間。⁸⁷

此外，若以個別地區或個別國家作為研究對象，則少數政府在北歐地區最常發生，出現頻率平均高達 51%。而在所有國家中，丹麥有 87%是少數政府的統治類型。因此，在二次大戰後，丹麥幾乎以少數政府為政府類型的常態，多數政府反而只有一成左右的出現頻率（表 3-3）。

⁸⁵ Michael Taylor and Michael Laver, "Government Coalition in Western Europe," *European Journal of Political Research*, No.1, 1973, p. 229.

⁸⁶ Valentine Herman and John Pope, "Minority Government in Western Democracies," *British Journal of Political Science*, No. 3, 1973, p. 194.

⁸⁷ 請參閱 Gregory M. Luebbert, *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press, 1986. Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*. New York: Cambridge University Press, 1990, pp. 56-62. Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999, p. 98.

表 3-3：少數政府在十八個國家的出現頻率(1945-2000)*

國家名稱	出現頻率(%)	10.冰島	9
1.丹麥	87	11.比利時	8
2.瑞典	69	12.法國第四共和	7
3.挪威	67	13.奧地利	5
4.愛爾蘭	48	14.英國	5
5.義大利	36	15.德國	4
6.加拿大	33	16.紐西蘭	0
7.芬蘭	23	17.澳大利亞	0
8.法國第五共和	23	18.盧森堡	0
9.日本	22	19.荷蘭	0

資料來源：王業立、陳坤森，聯合政府的類型與成因之分析，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府 台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 25-26。

* 二次世界大戰後法國成立第四共和，但在 1958 年後，法國又成立第五共和，所以表中法國的數據分為兩個部分。

再由議會中對政府的平均支持率來看，根據學者的統計，從戰後至西元一九九八年為止，有七個國家的政府通常是得不到議會的過半支持，這七個國家是：保加利亞、丹麥、拉脫維亞、挪威、波蘭、西班牙及瑞典。政府若無法得到議會的過半支持，則意指此政府為少數政府，雖然這七個國家議會對政府的平均支持率不到五成，但我們並不能就此認定這七個國家的政府型態全為少數政府。不過，可以確定的是在這七個國家中，多數政府的出現較為罕見，少數政府反而是較常見的政府型態。⁸⁸（表 3-4）

⁸⁸ Jaap Woldendorp, Hans Keman and Ian Budge, *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2000, p. 79.

表 3-4：議會對政府支持率不到五成的七個國家

國家名稱	議會平均支持率(%)	統計的政府數目
1. 保加利亞	46.0	3
2. 丹麥	40.6	28
3. 拉脫維亞	44.0	2
4. 挪威	47.1	24
5. 波蘭	47.9	6
6. 西班牙	49.8	7
7. 瑞典	37.4	24

資料來源：Jaap Woldendorp, Hans Keman and Ian Budge, *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2000, p. 79.

貳、少數政府的持續與終結

少數政府在規範層面明顯違反民主政治中多數統治的基本原則，理論上，應為民主國家所不許。然而，西方學者所做的實證統計卻著實推翻了如此定律，普遍看來，少數政府出現的頻率仍到達三成左右。此外，我們也可以發現，雖然少數政府的出現不是什麼極為罕見的「政治異象」，但是，少數政府的成因並不像多數政府那麼理所當然，它總是要有其他機制的配合才得以形成。接下來的問題是，少數政府是一個「穩定」的政府型態嗎？

史托恩明白指明：衡量政府的「表現」(是否穩定)並不是一件容易的事情。在取決所謂表現的衡量指標時，要不是太廣泛

(Vague and General)，就是太過狹隘而淪於武斷(Narrow and Arbitrary)，甚至會引起一些政治上不必要的爭論。⁸⁹然而，儘管對一個「好的」指標還未達成共識，但學界通常使用內閣「持續」的時間長短來作為衡量政府表現是否穩定的指標。

在研究十五個國家的三百四十二個內閣當中，史托恩將內閣的型態分為五種，分別為「單一政黨多數內閣」、「多黨聯合多數內閣」、「形式少數內閣」(Minority Cabinet in Disguise)、「實質少數內閣」(Genuine Minority Cabinet)及「無黨派內閣」。⁹⁰這五種內閣型態的持續時間(Duration)，以單一政黨多數內閣時間最長，平均可達三十個月，無黨派內閣的持續時間最短，僅有四個多月左右(表 3-5)。值得注意的是，雖然「少數內閣」的平均持續時間皆不如「多數內閣」來的長，但是，少數內閣也是可以持續將近十三個月以上。

因此，相較於多數政府而言，雖然少數政府不是一般民主國家政府組成的普遍方式，但是，這並不意味著少數政府就是一個不穩定的政府型態。至少由內閣持續時間這個指標看來，少數內閣依舊可以穩定運作一年多的歲月，不至於更迭頻仍。至於少數政府的終結，前文已論，由於少數政府的成立是立法部門「自願」與行政部門脫鉤運作的結果，一旦立法部門決議要求與行政部門連動運作，則倒閣是結束少數政府的必要方法之一。

⁸⁹ Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*. New York: Cambridge University Press, 1990, pp. 113.

⁹⁰ 關於史托恩對形式少數內閣及實質少數內閣的詳細定義，可參見第四章第一節的討論。

表 3-5：內閣型態的持續時間

內閣型態	平均持續時間（月）	研究內閣數目
單一政黨多數內閣	30.0	44
多黨聯合多數內閣	17.7	166
形式少數內閣	13.2	14
實質少數內閣	14.1	107
無黨派內閣	4.1	11
總數	17.5	342

資料來源：Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*. New York: Cambridge University Press, 1990, p. 116.

然而，依據渥登普(J. Woldendorp)等學者對四十八個民主國家的八百一十六個政黨政府研究(表 3-6)，政府終結(Termination)絕大部分是由選舉所造成，佔了將近五成的比率，而缺乏議會支持並非導致政府更迭的主因。⁹¹當然，缺乏議會支持包括議會對內閣提出不信任案而導致政府終結，因此，由四十八個國家的實證研究來看，我們可以確定，倒閣並非造成政府終結的主要原因。

表 3-6：政府終結的理由及平均持續時間

政府終結的理由	平均持續時間（日）	所佔比率(%)
選舉	746.1	49
政府內部不團結	451.3	18
首相辭職	616.4	15
缺乏議會支持	410.7	12
國家元首干預	565.7	3
擴大聯合規模	348.6	3

⁹¹ Woldendorp, Keman and Budge, op. cit., pp. 81-82.

資料來源：Jaap Woldendorp, Hans Keman and Ian Budge, *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2000, p. 82.

上述的研究是針對所有的政府型態而言，亦即，若不將政府型態分類，倒閣其實並非造成政府終結的主因。不過，若以各種政府型態分別言之，倒閣對於少數政府終結的原因還是具有解釋力的。

根據史托恩的研究顯示，以下六個理由是導致內閣終結的主因：政府內部不團結(Government Disunity)、議會的不信任投票、議會否決政府的重要政策(Parliamentary Policy Defeat)、選舉因素、體系(Systematic)因素、個人或憲法(Personal/Constitutional)的因素。其中，所謂的體系因素包括戰爭、國際危機、內亂或其他與立法及選舉競爭無關的重大事件。而個人或憲法因素指的是首相因死亡、健康不佳或醜聞等原因迫使自願退休，或者是憲法規定新總統上任首相必須辭職。⁹²

表 3-7 是史托恩研究上述六個原因導致不同內閣型態終結的比率。整體來看，選舉因素是各種內閣終結的主因，其他原因所佔的比率依序是：政府內部不團結、個人或憲法的因素、議會的不信任投票、議會否決政府重要政策、體系因素。其中，選舉及政府內部不團結兩個因素就佔所有內閣終結比率的七成。換句話說，不論是多數內閣、少數內閣還是無黨派內閣，內閣終結與否及時機早晚絕大部分是由內閣本身決定的，議會在內閣終結這個議題上反而是居於較次要的地位。

⁹² Strom, op. cit., pp. 118.

表 3-7：內閣型態及其終結的原因(%)

原因 型態	政府內部 不團結	議會的不 信任投票	議會否決 重要政策	選舉 因素	體系 因素	個人/憲法 因素
單一政黨 多數內閣	5	0	0	68	0	27
多黨聯合 多數內閣	47	4	6	31	4	8
形式少數 內閣	36	14	0	29	0	21
實質少數 內閣	21	22	10	35	4	8
無黨派 內閣	27	9	18	36	9	0
平均	32	9	7	37	3	11

資料來源：Kaare Strom, *Minority Government and Majority Rule*. New York: Cambridge University Press, 1990, p. 120.

就少數內閣而言，政府內部不團結是「形式少數內閣」終結的肇因，而選舉才是「實質少數內閣」終結的主要理由。若將兩種少數內閣併而觀之，則造成內閣終結原因的比率依序為：選舉因素、政府內部不團結、議會的不信任投票、個人或憲法的因素、議會否決政府重要政策及體系因素。值得注意的是，不論與所有內閣型態對比，還是與多數內閣（包括單一政黨及多黨聯合）相較，對少數內閣而言，議會的不信任投票是一個造成內閣終結相當突出的因素。

總而言之，若以所有政府型態為研究對象，則議會的不信任投票，也就是倒閣，並不是造成政府終結的主因。但是，若以各種政府型態分別檢證，則倒閣將成為少數政府終結的主要理由之一。換句話說，在政府終結的這個觀察面向上，倒閣並不一定會經常發生，但是，倒閣的發生卻往往與少數政府有關。

參、少數政府存立的解釋

精確來說，少數政府的「成因」及「存因」應有區別，成因指的是少數政府得以「出現」、「成立」的原因，而存因則是將焦點擺在少數政府「持續」、「存立」的理由。然而，由於少數政府的成因將連帶影響其存因，甚至，在某種程度上，只要政府組成不受議會以外勢力的影響，少數政府的成因與存因是不分的，因此，西方學者針對少數政府的研究，大多不在成因及存因上作區分。關於少數政府存立的解釋，西方學者大致提出下列四種論點：政治文化、政黨體系、理性選擇及制度性因素。

一、政治文化

盧伯特(Gregory M. Luebbert)從「文化—制度面」的角度來解釋少數政府的形成。根據「體制正當性」(Regime Legitimacy)，以及「反對黨的角色」兩個變項，可以將多黨制民主國家分門別類。其中，體制正當性可區別為「廣泛支持」與「非廣泛支持」，標準為是否有「反民主政黨」(Antidemocratic Party)的存在。反對黨的角色則依政策制定過程中的功能分為「建立共識」(Consensus Building)與「非建立共識」兩類。準此，盧伯特劃分出四種民主國家的政治文化類型：共識型、競爭型、未鞏固型及衝突型（圖

圖 3-1：多黨制民主國家的政治文化類型

		建立共識	
		是	否
正 當 性	是	共識型	競爭型
	否	未鞏固型	衝突型

資料來源：Gregory M. Luebbert, *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press, 1986, p. 10.

在共識型國家中，就執政黨地位而言，其政權具有廣泛的正當性，就反對黨的地位來說，政策制定過程又能建立共識，斯堪地那維亞國家如瑞典、挪威及丹麥就是屬於此一類型。反之，政權既缺乏正當性的基礎，又無從營造共識的環境，則稱之為衝突型國家。⁹⁴至於競爭型及未鞏固型國家，要不反對黨的角色並非與執政黨合作建立共識，就是體制尚未得到各政治勢力廣泛支持的正當性。

盧伯特指出：在共識型的國家中，少數政府較容易形成，因為各政黨在政策制定的目標差異不大，所以並沒有將政府「拉下台」(Bring down)的迫切性；衝突型國家之所以形成少數政府的原因，是由於各政黨不太可能進行合作；競爭型國家幾乎不會有少數政府的出現，其原因在於反對黨與執政黨在政策層面上並未建

⁹³ Gregory M. Luebbert, *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press, 1986, pp. 9-12.

⁹⁴ 王業立、陳坤森，「聯合內閣的類型與成因之分析」，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 9。

立共識。整體而言，少數政府發生在共識型國家的頻率多過於衝突型國家，而衝突型國家的發生率又高於競爭型國家。⁹⁵

二、政黨體系

薩托利(G. Sartori)與達德(L. Dodd)持「政黨體系分化」造成少數政府出現的論點。薩托利認為，少數政府的出現與他所指稱的「溫和多黨體系」(The Party System of Moderate Pluralism)有關。此外，薩托利認為，溫和多黨體系有幾個重要的特性，首先，它是一個「兩個政治集團」的競爭。其次，在這個體系中，政治光譜的中央並未被一個有力的單一政黨所佔據，所有的政黨不是在中央的左邊就是在右邊。第三，不存在有實力的反體制政黨。最後，各主要政黨所表現出來的競爭方向，都是「向心競爭」而非「離心競爭」。⁹⁶

在溫和多黨體系下，相關性政黨的數目至少有三個，且沒有一個政黨在一般情形下能夠擁有絕對多數。因此，在必須與他黨共享權力時，若仍由一個主要政黨或優勢政黨來單獨執政，這顯然是不理性的。但是，單一政黨少數政府確實在溫和多黨體系國家存在，存在的原因有可能是計算錯誤的結果，也有可能是在精確計算後決定捨棄不受歡迎的政策，也有可能是表裡不一的潛在聯合或是一個過渡性的看守政府。⁹⁷

達德認為「碎裂的政黨體系」(Party System Fractionalization)將造成政黨領袖決策的不確定性。一個政黨體系愈碎裂的立法部

⁹⁵ Luebbert, op. cit., pp. 87-89.

⁹⁶ 吳文程，《政黨與選舉概論》。五南：台北，民 87，頁 171。

⁹⁷ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976, p. 178.

門，政黨領袖對彼此之間承諾的可信度愈無法建立，而政黨領袖之間彼此愈不互信，意味著政黨之間愈不可能透過正常管道來協商談判。因此，在政黨體系碎裂的國家中，最後將不按照「最小獲勝理論」來組成政府，反而組成少數政府。⁹⁸

三、理性選擇

然而，史托恩認為政治文化及政黨體系的論點均無法對少數政府的存因做有力的剖析，於是建立了一個以「理性選擇理論」為基礎的解釋。史托恩提出五個假設：首先，多數地位並不是一個必要的決策點(Effective Decision Point)。內閣不見得要有多數席次才可以在議會中生存及運作，而內閣的聯合成員也不一定要與議會的聯合成員一致。其次，除了內閣職位所能帶來的利益之外，政黨追求的還有政策的影響力以及未來選舉的優勢。第三，如果政黨重視政策的追求，那麼是否真能參與政府、獲得職位可能就不是唯一的報酬。第四，政黨領袖關心的並不只是眼前立即的利益得失，為了長期的選舉優勢，短期的政府職位是可以犧牲的。第五，影響內閣組成的關鍵性因素通常是由權力與未來選舉期望的交易(Trade-off)來決定。⁹⁹

根據上述五項假設，史托恩以為少數政府最有可能成立的情況，是在一個政策制定過程中，「居於反對地位的政黨也能發揮影響力」，以及「即將到來的選舉是具競爭性和具決定性」的時候。反對黨發揮政策影響力呼應了政黨是政策追求者的假定，未來選舉的考量則與政黨「捨近求遠」(放棄眼前利益，追求長期效用)

⁹⁸ Lawrence C. Dodd, *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976, pp. 62-70.

⁹⁹ Strom, op. cit., pp. 68-70.

的假定一致。¹⁰⁰

此外，史托恩也指出少數政府的型態又可依據是否有「外來支持」區分為兩類，一類是有外來支持的「形式少數政府」(Minority Government in Disguise)，另一類是沒有外來支持的「實質少數政府」(Genuine Minority Government)。¹⁰¹事實上，形式少數政府是多數政府的類型之一，因為即使議會裡的一個或數個特定政黨沒有獲得內閣職位，但仍給予內閣堅定支持的承諾，所以形成與「多數政府」很相像的「少數政府」。相對的，實質少數政府就必須與一個或數個沒有參與內閣的政黨持續磋商，以使其能繼續執政，並且期盼這些政黨對內閣所提出的法案給予支持。¹⁰²

總而言之，史托恩認為少數政府的成立是「政黨領袖理性選擇的結果」。政黨領袖理性選擇的偏好排序，是史托恩與其他學者假設上的最大差異，以往學者們假定政黨所追求的目標只是取得政府職位後所能帶來的報酬，而史托恩假設政黨行動更重要的動機是「在議會中影響政策的制定」。由於各政黨不再汲汲於政府職位的取得，少數政府的存立也就成為可能。

四、制度性因素

此外，李帕特也指出幾個造成少數內閣成立的制度性因素：¹⁰³

(一) 在缺少授權規定的情形下，將會比較容易形成少數內閣。換言之，如果一個新的內閣可以不經議會正式投票或支持便能就職，則在國會多數容忍下，少數內閣便很可能在不需議會清

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ 林勝發，日本「聯合政府」之研究，碩士論文，東海大學政治學系，民 86.1，頁 28。

¹⁰² Lijphart, op. cit., pp. 103-104 及 Strom, op. cit., pp. 94-96.

¹⁰³ Lijphart, op. cit., pp. 100-102.

楚同意下而組成。

(二)「建設性不信任投票」的規定也可能有助於少數內閣出現。建設性不信任投票類似於一種授權，亦即在「不信任案」提出時必須同時提出一個替代的內閣。如果議會中的反對勢力過於分裂，以至於無法達成協議，則建設性不信任投票的規定就可能幫助既存的少數內閣繼續執政。

(三)法國第五共和憲法也有一條創新的規定助長少數內閣的形成。此一規定賦予內閣有將其所提之法案與信任案結合的權力，除非國民議會(National Assembly)能以絕對多數投票通過譴責案(Motion of Censure)，否則依此規定所提之法案將自動生效。換言之，國民議會若與內閣政策立場相左，只有通過譴責案導致內閣下臺一途，要不然內閣任何重要的政策將正式通過。

(四)議會委員會權力的大小也會影響少數內閣的組成。權力較大的委員會，對於法案的主旨及細節都具有極大的影響力，因此，政黨可憑藉其在議會中的地位來左右政策，進而降低政黨嘗試進入內閣中的動機。委員會權力大意味著立法部門比行政部門強勢，而在其他因素都相同的前提下，強勢的立法部門可以轉移政黨競爭的領域，增加少數內閣組成的可能性。

很明顯的，前面引介的三種因素——政治文化、政黨體系及理性選擇，都能同時對少數內閣的成立及存立作出解釋，然而，李帕特所研究的制度性因素中，部分只能解釋少數內閣的成立，而部分卻只能解釋少數內閣的存立，唯有委員會的權力大小一項，可以一併說明兩者。首先，缺乏授權只能解釋少數內閣「成立」的原因，因為，一旦少數內閣成立後，就沒有任何力量可以支撐

其運作及持續。其次，建設性不信任投票的設計也僅僅能作為少數內閣存立的依據而已，至於少數內閣的成立，建設性不信任投票顯然如無用之物。最後，法案與信任案結合的憲法規定或許得以提升少數內閣政策的通過率，但是，對於少數內閣如何成立，此制度性因素是無法解釋的。

第三節 論民進黨政府類型

在「西歐聯合政府」(Coalition Government in Western Europe)一書中，穆勒(Wolfgang C. Muller)及史托恩(Kaare Strom)指出：在兩次大選(General Elections)之間，只要組成政府的政黨沒有改變，即使經歷數次內閣人士的變異，仍舊可視為同一個政府；也就是說，議會改選將造成政府的更迭，但在改選前，同一政黨政府下數個內閣的替換，政府依舊存立。¹⁰⁴

準此，本文擬採相同論點。亦即，所謂的「民進黨政府」指的是第四屆立委改選前「張俊雄內閣」的民進黨政府，以及第五屆立委就職後「游錫?內閣」的民進黨政府。以下，將依上述民主政府類型的分類標準，分別界定「兩任民進黨政府」(因為其中有第五屆立法委員改選)下的「兩個內閣」性質。¹⁰⁵

¹⁰⁴ Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, "Coalition Government in Western Europe An Introduction," in Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, eds. *Coalition Government in Western Europe*. New York: Oxford University Press, 2000, pp. 12-13.

¹⁰⁵ 事實上，陳總統就職後共任命了三位行政院長，除了張俊雄及游錫?之外，還有以個人身分出任的國民黨員唐飛。「唐飛內閣」的性質陳總統稱之為「全民政府」，但有學者認為「全民政府」也是「少數政府」。除此之外，學者也有持「聯合政府」、「左右共治」的論點。關於「唐飛內閣」的定位及性質可參見徐正戎、呂炳寬，2002 九七憲改後的憲政運作，《問題與研究》，第41卷，第1期，頁91.2，頁18-19。

壹、張俊雄內閣時期

由上述六種民主政府形態的兩個分類標準「組成政府的政黨數目」及「執政黨議席是否過半」看來，欲界定張俊雄內閣的性質，首要就是確定張俊雄內閣時期的民進黨政府是否具有「聯合政府」的性質，換言之，張俊雄內閣是否為「聯合內閣」？

由西歐國家的經驗來看，聯合政府可分為三個階段來觀察：¹⁰⁶第一、聯合內閣的「組成」(Formation)，第二、聯合內閣的「治理」(Governance)，第三、聯合內閣的「終結」(Termination)及其「選舉表現」(Electoral Performance)。雖然學者對不同階段的觀察有不同的著重面向，但是，不論是任一階段的聯合行為，政黨都是主要的行動者。因此，政黨聯合行為是聯合政府成立的必要前提，反之，不是以政黨為基礎的「聯合」根本稱不上是「聯合政府」。

準此，即便在張俊雄內閣中或許不乏許多非民進黨籍的人士，但在「聯合」須以政黨為基礎，並經由黨對黨協商過程(Bargain Round)的前提下，張俊雄內閣並不具有「聯合內閣」的性質。¹⁰⁷其次，既然非民進黨人士的入閣非經政黨協商的過程，那麼，在立法院的政策通過上，其他政黨就沒有必要支持的義務，而張俊雄內閣當然也就不可能經常得到其他政黨的奧援。準此，在「組成政府的政黨數目」這個標準上，民進黨政府是由一黨單獨組成的「單一政黨政府」。

表 3-8 為第四屆立法院第三會期時各政黨所佔有的席次。其

¹⁰⁶ Muller and Strom, op. cit., pp. 13-28.

¹⁰⁷ 楊鈞池，聯合政府賴多數民意，《國家政策論壇》，第1卷，第5期，民90.7，頁68。

中，即使國民黨因親民黨成立導致部分立法委員出走，面臨二度分裂，但在立法院中，國民黨依舊保有過半的一百一十四席。而甫成立不久的親民黨，在黨主席宋楚瑜的號召下也在立法院成立黨團，佔有十七席。反觀民進黨，即使陳水扁已贏得總統大選並聲稱自己代表「新民意」，但在立法院尚未改選的情況下，民進黨事實上只有不到三分之一席次的六十六席。因此，單從席次佔有比率看來，民進黨是個不折不扣的「少數黨」。

故而，若以「執政黨議席是否過半」為標準，張俊雄內閣時期的民進黨政府顯然是「少數政府」。綜上所論，張俊雄內閣在「政府組成」上未與他黨聯合，堅持單獨執政，故為單一政黨政府；而且，當時民進黨在立法院並未佔有多數席次，所以，張俊雄內閣時期不僅是單一政黨政府更是「單一政黨少數政府」。

表 3-8：立法院第四屆第三會期各黨籍委員數

政黨名稱	席次數
國民黨	114
民進黨	66
親民黨	17
新 黨	9
民主聯盟	2
建國黨	1
新國家連線	1
無黨籍	11
總席次	221*

資料來源：高永光，從博弈理論分析聯合政府，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府 台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民

90.1, 頁 55。

* 原法定立法委員 225 席, 因區域部分一人請辭及三位民進黨籍委員出任行政院職務, 故總席次減為 221 席。

貳、游錫? 內閣時期

民國九十年七月二十四日「台灣團結聯盟」(簡稱台聯)正式成立, 並在年底的第五屆立法委員選舉嶄露頭角, 取得十三個席位(區域八席, 不分區五席), 成為立法院的第四大黨。¹⁰⁸由於台聯與民進黨在意識形態上的相近, 以及兩黨彼此的良善互動, 使得立委選舉後的內閣改組似乎透露「聯合內閣」的曙光。¹⁰⁹然而, 事實證明, 從立委改選結束到游錫? 院長公佈閣員名單, 民進黨未曾透過政黨協商的管道與台聯或其他政黨共商內閣人事, 因此, 在「組成政府的政黨數目」這個標準看來, 民進黨依舊堅持組成「單一政黨政府」。

既已確定游錫? 內閣時期的民進黨政府為「單一政黨政府」, 那接下來就是衡量「執政黨議席是否過半」這個標準。第五屆立委改選結果(表 3-9), 原本囊括過半席次的國民黨繼總統大選後再度挫敗, 僅剩六十八席。相對的, 兩個新創立的政黨 親民黨及台聯, 在兩黨領袖魅力的拉抬下分別獲得四十六席及十三席。此外, 甫贏得總統大選的民進黨更是乘勝追擊, 一舉攻佔八十七席, 躍升為立法院最大黨。

¹⁰⁸ 資料由台聯網站 <http://www.tsu.org.tw/tsa-main.html> 取得。

¹⁰⁹ 雖然游錫? 內閣不屬於「聯合內閣」, 但事實上有不少非民進黨人士以個人身分加入, 如國民黨、親民黨、新黨及無黨籍人士, 不過卻獨漏一向與民進黨立場相近的台聯黨。

表 3-9：第五屆立法委員選舉結果

政黨名稱	席次數
民進黨	87
國民黨	68
親民黨	46
台 聯	13
新 黨	1
台灣吾黨	1
無黨籍	9
總席次	225

資料來源：中央選舉委員會

不過，游錫堃內閣時期的民進黨即使是「最大黨」，但只是「相對多數」的最大黨，而非「絕對多數」的「多數黨」。民進黨只有八十七席，儘管再加上立場相近的台聯十三席也不過一百席，更何況民進黨根本未曾與台聯正式聯合，台聯也就沒有完全支持民進黨政策的義務。從另一個角度來看，所謂的「泛藍軍」，亦即國民黨六十八席，親民黨四十六席再加上新黨的一席共有一百一十五席，已超過立法院半數的一百一十三席，而立法院中不可能有兩個過半多數。所以，相對而言，民進黨在立法院的席次仍屬少數。

準此，在第一個分類標準「組成政府的政黨數目」之下，游錫堃內閣時期的民進黨政府屬於「單一政黨政府」的類型，若再加入第二個分類標準「執政黨議席是否過半」，游錫堃內閣時期的民進黨政府即為「單一政黨少數政府」。

八十九年十月四日，行政院院長唐飛請辭，被外界指為「全民政府」破局。但陳水扁總統在接受華盛頓郵報專訪澄清說，「全民政府」並沒有失敗，只要政黨領導人把國家與人民放在個人與政黨利益之上，就是符合全民政府的精神，不管是那個黨的人當行政院長，不影響全民政府的精神。¹¹⁰然而，經由以上的討論，我們可以確定，民進黨屬於少數政府是不爭的事實，自「全民政府」瓦解後，不論是張俊雄內閣時期還是游錫堃內閣時期，民進黨政府一直以來都是「單一政黨少數政府」。

¹¹⁰ 張瑞昌，陳總統：全民政府沒有失敗，《中國時報》，民 89.10.5，版 2。

第四章 民進黨政府存立之因

倒閣不可能性之探討

在第二章及第三章我們以理論及實際的角度分別討論倒閣制度及少數政府。與國內憲政運作相關的是，倒閣制度已於第四次修憲後入憲，而少數政府則為目前的政府體制，更重要的，倒閣制度應為解決少數政府困境的方法之一。顯然的，民進黨少數政府並不為在野多數政黨們接受，但是，在野各政黨卻又不尋求倒閣方式以資解決，反而讓民進黨政府存立已兩年半餘。¹¹¹

其次，鑒於民進黨少數政府出現的事實，國內許多學者也對此提出看法及解釋，而這些論述將成為本章第一節討論的重點。然而，本文的論點是，基於我國立法委員的選舉制度，以及憲法中的倒閣規定，致使倒閣制度在我國的憲政運作將具不可能性，也因此，民進黨少數政府才得以至今依舊存立。

第一節 學界對民進黨政府的觀點

總的來說，學界看法依時序性大致可分為三個部分，分別是「民進黨政府尚未成立之前」、「民進黨政府成立之後」、「民進黨政府持續存立以來」。在民進黨政府尚未成立之前，學界大都預測「聯合政府即將出現」，而至民進黨政府成立之後，一般咸認「民進黨政府將被倒閣」，到了民進黨政府持續存立以來，民進黨政府

¹¹¹ 自張俊雄於民國八十九年十月六日接任行政院院長至今。

得以存立的原因則為普遍討論的議題。以下就學界對民進黨政府存立前後的想法分別論述，由於「聯合政府出現」與「民進黨政府遭受倒閣」彼此間具有相關性，亦即「民進黨應組聯合內閣，要不就可能面臨倒閣」，故將予以一併討論。

壹、「聯合政府即將出現」或「民進黨政府將被倒閣」

在總統大選之前，林佳龍於「總統大選與政黨重組」一文中分析「候選人得票率高低以及新政府組成」之間的關係。林佳龍認為若由陳水扁當選總統，不論其得票率是否高於百分之五十，「聯合政府出現的可能性都高於少數政府」。而且，如果民進黨認真務實的籌組聯合政府，則政局將朝溫和穩定的方向發展。¹¹²

邵中立以國際情勢的觀點預測總統大選後「聯合內閣必然出現」。他認為在東亞的國家之中，日本、南韓、印尼最近幾年都先後出現聯合政府，聯合政府是一種趨勢。此外，台灣面臨著內部的國家認同矛盾，以及來自外部的中國武力威脅。因此，台灣內部也一直有一股力量在推動所謂的「大和解」與「大聯合政府」，希望藉由籌組聯合政府，整合台灣政黨與族群間的歧異，對抗中國的侵略壓力。無論連、扁、宋何人當選，台灣已幾乎確定將成為東亞下一個出現聯合政府的國家。¹¹³

唐飛組閣期間，郭正亮針砭「陳唐體制」的缺失，呼籲「回歸政黨與責任政治」。郭正亮提出陳唐體制的權責不明，包括三個

¹¹² 林佳龍，〈總統大選與政黨重組〉，收錄於臺灣教授協會策劃，《臺灣的危機與轉機》。台北：前衛，民 90，頁 89-100。

¹¹³ 邵中立，〈聯合內閣必然出現〉，http://news.yam.com/e_book/98_abian/chap_sau_5/200004/19/14080300.html。

層面：一是府院定位不明，二是府院分工不明，三是政黨代表不明。要根本改善新政府的領導困境，唯有回歸政黨政治，才能明確權責，走出「全民政府」的迷思，改以政黨作為政治運作的基礎，邁向「少數政府」或「聯合政府」。¹¹⁴

第五屆立法委員選舉後，許多學者更預測「聯合政府將會出現」否則「民進黨政府將被倒閣」。如楊日青認為如果立委改選的結果，民進黨仍屬少數，而國、親、新三黨仍能結盟合作，陳總統即應任命多數聯盟支持之政治人物擔任閣揆，並由其籌組執政團隊。建立一個有立法院多數支持的內閣，以便政府發揮施政效能，是陳總統不可推卸的憲政責任。¹¹⁵

楊日青並認為第五屆國會成立時，陳總統必須遵守其所堅持的「新民意」原則，不應再有新的藉口，逆勢操作。如果陳總統仍然拒絕多數聯盟的組閣權利，強行任命民進黨人士擔任閣揆，將遭新國會倒閣，若陳總統進而一意孤行，違逆新民意，解散新國會，必將引發嚴重的朝野對立與憲政危機。¹¹⁶

周育仁認為立委改選後，將可反映各政黨之實力，屆時應無政黨席次過半，惟現有在野聯盟總席次仍應維持過半絕對優勢。如果在野聯盟決定共組聯合政府，陳總統卻堅持民進黨少數政府，在野聯盟就應堅持行使倒閣權；是以少數政府勢難繼續苟延殘喘。換言之，三黨不過半局面一旦出現，籌組聯合政府應是唯一合理的選擇。¹¹⁷

¹¹⁴ 郭正亮，回歸政黨與責任政治，《中國時報》，民 89.9.25，版 15。

¹¹⁵ 楊日青，聯合政府的本質及我國政府籌組的方向，《中央日報》，民 90.5.17，版 2。

¹¹⁶ 同上註。

¹¹⁷ 周育仁，聯合政府的憲政意涵，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，民 90.5，頁 164。

蕭文生則於「自法律觀點論國會改選的政府組成」一文中，提出國會改選後可能的政府型態有：少數政府、多數政府及聯合政府。內容雖未提及少數政府將被倒閣，但也指出少數政府的運作會有許多不順暢之處，而且政策的不確定性及一貫性的缺乏，對於國家整體的長期發展將帶來不利的影響。而「聯合政府」是國會改選後最被看好、討論最多的政府型態。此外，隨著全民政府與少數政府運作之不順暢，在維持政局穩定及避免政黨惡鬥的考量下，聯合政府似乎成了不得不然的選擇。¹¹⁸

黃德福以憲政體制為切入點，認為「全民政府」與「少數政府」既已徹底失敗，陳水扁與民進黨勢必要回歸常軌，尊重憲法中「半總統制」的憲政規範，正視民進黨為立法院少數弱勢地位的政治現實，重新建構有效的「政府統治聯盟」。¹¹⁹

吳東野指出，從先進民主國家的發展經驗而論，建立憲政慣例的程序應該是：一、總統尊重選舉結果，先賦予最大黨的組閣權，再進行黨對黨的結盟談判；二、第一項過程如果失敗，總統即應賦予能形成多數聯盟政黨負責組閣；三、第二項過程如果也失敗，總統才應該考慮少數政府的可行性；換言之，多數政黨若不支持少數政府即必須倒閣，國會亦須重新改選。¹²⁰

然而，經由事實的觀察，我們發現，不論是陳總統在立法委員改選後的作為，還是國、親、新三黨的因應對策，確實讓許多專家跌破眼鏡。第五屆立法委員選舉結果，確如大部分學者所預

¹¹⁸ 蕭文生，自法律觀點論國會改選後的政府組成，《新世紀智庫論壇》，第15期，民90.9，頁78-81。

¹¹⁹ 同註72，頁23。

¹²⁰ 吳東野，『聯合政府』是穩定政局的抉擇？，《國家政策論壇》，第1卷，第5期，民90.7，頁71。

期的三黨不過半（見表 3-9），但出乎意料的是，陳總統並未考慮籌組聯合政府，依舊任命民進黨籍的游錫堃擔任行政院院長。更令人難解的，國、親、新三黨在未得分享政權的情況下，竟也未向游錫堃院長發動不信任案。

憲法增修條文第三條第一項規定，總統有行政院院長的任命權，而且，在第五屆立法委員就職之前，陳總統早已表明民進黨是立法院最大黨，沒有放棄執政的可能。¹²¹所以，陳總統在完全未與在野政黨協商下，任命游錫堃為行政院院長。面對陳總統的先發制人，在野黨即使對院長人選的不同意也只有倒閣一途。如此一來，在野黨首要面對的已不是聯合要求執政的問題，而是聯合「倒閣」的問題。然而，事實上，關於向行政院院長提出不信任案一事，不僅沒有「成功」，甚至連提出的風聲也未曾聽及，原因為何，下一部分的內容將有所討論。

貳、分析民進黨政府存立之因

既然聯合政府沒有出現而且民進黨「成立」少數政府是個既成的事實，那接下來的問題是：民進黨少數政府為何得以「存立」？亦即，為何在野黨不聯合提出不信任案？針對此議題，學界約略有三種解釋：「總統解散權的反制」、「國民黨憂懼改選」以及「在野黨欲以多數主導政策」。

一、總統解散權的反制

如第二章所述，第四次修憲後，總統取得對立法院的「被動

¹²¹ 同上註，頁 70。

解散權」。憲法增修條文第二條第五項規定，「總統於立法院通過對行政院院長不信任案後...得宣告解散立法院」。民國八十七年，第四次修憲甫通過不久，湯德宗即對我國憲法中新增之倒閣權的可行性提出質疑。

湯德宗認為，「行政院院長提出辭職後，並得同時呈請總統解散立法院」，此種「反誘因」的設計，更使立法院幾乎不可能通過不信任案來制裁行政院。當立法院多數委員與行政院院長（總統）分屬不同政黨時，立法院大可以否決法案、預算案的方式，達到杯葛的目的，何須通過不信任案，落得「玉石俱焚」？¹²²

民進黨少數政府出現後，蘇子喬也提出類似的看法，認為即使立法院在第四次修憲後已經具有倒閣的權力，但是由於總統在立法院對行政院長倒閣後可以解散立法院加以反制，這使得即便總統任命一個不受立法院支持的行政院院長，立法院也根本不敢倒閣。¹²³

事實上，總統對立法院的被動解散權只能部分解釋民進黨少數政府存立的原因，因為，由西方內閣制國家來看，倒閣與解散改選本來就是一組相互搭配的制度設計。若謂純粹憂懼解散而不敢倒閣，那麼其他國家的倒閣經驗又何從發生？其實，立法院不敢提起倒閣案的真正因素是我國立法委員選舉制度使然。

我國立法委員選舉制度是採目前世界獨一無二的「單記非讓渡投票制」(Single Non-transferable Vote; SNTV)，此制度之運作

¹²² 同註 48，頁 116-117。

¹²³ 蘇子喬，我國當前憲政體制中總統、型政院院長與立法院之三角關係——應然面與時然面之探討，《憲政時代》，第 27 卷，第 3 期，頁 91.1，頁 108。

經驗及政治影響都具有相當之特殊性，甚至是左右我國關於倒閣制度可行與否的關鍵要素之一。至於我國立法委員選舉制度為何導致憲法倒閣規定形同虛設，乃是本文研究之重點之一，筆者將於下一章作深入的探討。

二、國民黨憂懼改選

除了總統以解散權反制立法院之外，國民黨「懼戰怯敗」更是多方所持論點。¹²⁴包括周陽山、周育仁及陳俊明等人皆以為總統大選後，國民黨已遭逢慘敗的現實壓力，如果立法院也面臨解散、重選，則國民黨很可能要進一步失去立法院多數地位，而國民黨籍立委也很可能立即要面對再一次敗選的噩運。因此，國民黨中央及立法院黨團只有採取忍讓的態度，不敢發動「不信任投票」。¹²⁵

然而，雖然學界多以此作為解釋民進黨政府存立的原因，但是，筆者以為至少有一個理由是欲使此論點成立需多加考量琢磨的。這個理由是時序上的，若謂在張俊雄內閣時期不倒閣是憂懼改選將使民進黨（陳水扁）挾總統大選氣勢乘勝追擊，而國民黨將從此一敗塗地、一蹶不振，此說或許尚具有解釋力。的確，總統大選後，國民黨受創極重，若隨即改選並非沒有第三次分裂，甚至泡沫化的危機，所以，可以此解釋張俊雄內閣時期不倒閣的原因。

¹²⁴ 包括當時的民進黨主席謝長廷接受記者訪問時也持此論點。中國時報，民 90.10.5，版 4。

¹²⁵ 參見周陽山，半總統制的考驗：台灣的政黨政治與權力運作，《華岡社科學報》，第 15 期，民 90.6，頁 19。周育仁，聯合政府的憲政意涵，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，民 90.5，頁 164。陳俊明，民進黨的政黨關係初探，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，民 90.5，頁 45。

但是，在第五屆立法委員改選後證明，國民黨依舊具有一定實力，面對游錫堃內閣的上台，即使因為與親民黨、新黨聯合倒閣致使改選，在政黨版圖確立的情況下，各黨席次也不會變動太大。¹²⁶因此，在游錫堃內閣時期，國民黨憂懼敗選而不倒閣的理由已無法完整解釋民進黨政府存立的原因。

此外，由一份「陳水扁總統就職周年施政滿意度之評估」的報告顯示，陳總統的施政滿意度每況愈下，不滿意度卻節節升高。¹²⁷而且，人民的「痛苦指數」不斷攀升。¹²⁸由此可見，隨其執政時間消逝，陳總統當選時、就職日的「超高人氣」似乎不再。準此，基於陳水扁及民進黨的氣勢大不如前，國民黨以及其他在野黨其實已不必憂懼倒閣後民進黨將於改選中更上層樓。

三、在野黨欲以多數主導政策

徐正戎與呂炳寬提出在野黨以政策主導代替倒閣的論點。張俊雄內閣時期，國民黨是立法院中的多數，但卻要忍受少數政府，於行政權上無法分一杯羹，於是乃在立法院提出行政院無法接受的法案，形成「執政黨執行在野黨政策」的怪異現象。最顯著的案例是張俊雄宣布「核四停建」的時機，造成「泛國民黨」大團結，並組成在野聯盟，而執政黨似乎就不可能在政策上形成多數。於是，無可避免要執行在野黨的政策。¹²⁹

¹²⁶ 同註 117。

¹²⁷ 涂志堅、劉念夏，陳水扁總統就職週年施政滿意度之評估，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，民 90.5，頁 1-15。

¹²⁸ 曹俊漢、陳朝政，國民黨與民進黨執政表現之比較，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 3 期，民 90.5，頁 23。

¹²⁹ 徐正戎、呂炳寬，九七憲改後的憲政運作，《問題與研究》，第 41 卷，第 1 期，民 91.1，頁 20。

此外，高朗認為民國八十六年第四次修憲提供我國「少數政府」出現的制度背景。取消閣揆同意權，增加了少數政府出現的可能性，降低覆議制度的門檻，亦減低在野黨倒閣的意願。若在野黨在立法院凝聚二分之一以上的票數，覆議制度對其毫無嚇阻作用，他們將透過立法，主導政策，結果反而延長少數政府的壽命。¹³⁰

前已論及，少數政府事實上是將行政部門與立法部門脫鉤運作，行政部門的職位全由一個議會中的少數黨（或聯盟）囊括，但所有立法政策仍須經由立法部門多數同意始得執行。因此，在野黨欲以立法多數主導政策或許可為一個明智之舉，而民進黨少數政府亦可能依此存立。

但是，在「核四停建案」發生後，此論點則須有所修正。民主國家的立法部門主事政策審議，行政部門負責政策執行，當然，理論上立法部門多數通過的政策行政部門必須確實執行。然而，「核四停建案」卻在在顯示，實際上行政院仍有各種理由拒絕執行立法院通過的重大政策。

或許論者會以「核四停建案屬重大議題」為行政院辯駁，認為行政院有權裁量。然而，從同樣的角度來看，不正因為「核四停建案屬重大議題」，所以行政院更應該確實執行？若行政院總在「重大議題」上產生行政不執行情事，可想而知，在野黨以立法多數主導政策的做法已失去實質意義。因此，對在野黨而言，僅以立法多數主導政策依舊不比執政的果實甜美，而欲執政則必須提起倒閣。

¹³⁰ 高朗，評析我國少數政府與聯合政府出現的時機與條件，《理論與政策》，第15卷，第1期，民90.3，頁5-6。

綜上所述，國內學界分析民進黨少數政府存立的理由大致有三：第一，立法院倒閣後，總統將以解散權予以反制，而立法委員不願面對選舉的抉擇，反而架空了憲法賦予的倒閣權；第二，國民黨難脫總統敗選陰霾，憂懼改選帶來另一次的挫敗；第三，在野黨將競爭場域(Competitive Arena)從行政院各部會職位轉移至立法院內，欲以立法院多數地位主導政策。然而，依據筆者分析的結果，除了第一個理由之外，另兩個理由似乎都有所闕漏或值得商榷之處，國民黨憂懼敗選只能作為總統大選後至第五屆立法委員改選前的解釋，而在野黨以立法多數主導政策的可行性事實上也不高。

在接下來的內容中，筆者將提出民進黨少數政府至今依舊存立的原因——我國倒閣規定之「不可能性」。至於為何我國的倒閣規定具有不可能性，則必須從兩方面來論述，一個是我國立法委員特殊的選舉制度使然，另一個答案在於我國憲法對倒閣制度的獨特規定。

第二節 立法委員選舉制度與倒閣不可能性

在前一節，我們檢視國內學者對民進黨政府存立的解釋。然而，對我國而言，另有兩個特殊因素更足以作為少數政存立下倒閣不可能性的直接證據，這兩個特殊因素就是我國立法委員的選舉制度，以及憲法中關於倒閣的程序規定。本節將先行介紹我國立法委員的選舉制度，其次，再探討此種選舉制度對倒閣成敗的影響，至於憲法規定的解釋則留待下一節再予論述。

壹、選舉制度簡介

以「選舉規則」為標準，民主國家的選舉制度可分為「多數決制」、「比例代表制」及「混合制」三類。¹³¹所謂的選舉規則意指選舉制度強調的精神不同，多數決制強調由選區內獲得選票多的候選人當選；比例代表制著重制度的比例性(Proportionality)，希望政黨得票比例能反映在議會席次上；混合制則朝向兼容上述兩種制度優點融合的方向發展。

一、多數決制

多數決制是指在選區中由獲得票數多者當選的選舉制度，當然，所謂的「多」，可能是相對得票較多的相對多數，也可能是得票過半的絕對多數。因此，在多數決制中，依候選人所須「當選票數」多寡還可區分為「相對多數決制」及「絕對多數決制」兩種次類型，相對多數決制下的候選人只要所得票數較他人多，即可當選，而在絕對多數決制下，候選人不只要所得票數較多，更要得票超過有效票數一半。

由於「選區規模」的差異，相對多數決制又可再細分為「單一選區相對多數決」及「複數選區相對多數決」兩種。選區規模指的是當選名額多寡，當選名額為一人為單一選區，當選名額若在兩人以上則為複數選區。¹³²在單一選區相對多數決與複數選區相對多數決下，只要候選人所得票數較他人多，即可成為當選人，

¹³¹ 王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 87，頁 14。

¹³² 在當選名額這個標準上，除了「單一選區」與「複數選區的」差異之外，還有所謂「小選區」、「中選區」及「大選區」的不同，小選區的當選名額為一人，中選區及大選區的當選名額則分別為二至五人以及六人以上。

但兩者不同在於，選區中的候選人將有幾名可以出線勝選。至於絕對多數決制，由於候選人必須獲得過半有效票數始得當選，所以，一個選區充其量只有可能產生一個當選人，也因此，絕對多數決制必須於單一選區的前提下施行。¹³³

二、比例代表制

相較於多數決制，比例代表制在「當選票數」的計算就顯得複雜許多。顧名思義，當選票數是候選人當選所須的基本票數，在比例代表制下，計算當選票數的方法有兩種，一種稱為「最大餘數法」(Largest Remainder System)，另一種則是「最高平均數法」(Highest Average System)。這兩種計算當選票數的方法還必須配合一個具有門檻效用的「當選基數」(Quota)。在實施比例代表制的國家中，常見的當選基數有四種：嘿爾基數(Hare Quota)、哈根巴赫基數(Hagenbach-Bischoff Quota)、族普基數(Droop Quota)、因皮立亞里基數(Imperiali Quota)。¹³⁴其中，嘿爾基數的當選票數較高，反之，因皮立亞里基數的當選票數最低，所以使用前種選制的國家較能抑制小黨林立的局面，而採用後種選制的國家，其議會內的政黨體系通常十分碎裂。

另外，比例代表制並沒有選區規模是單一或複數的問題。前已論及，比例代表制強調的是比例性，而為達選票與席次比例相符的目的，選區的當選名額必然在兩個以上。因此，比例代表制不可能在單一選區或小選區下施行，因為，在當選名額只有一人的選區，比例代表制是沒有意義的。反之，只有在複數選區下，

¹³³ 同註 131，頁 15。

¹³⁴ 四種當選基數的計算公式分別為： V/N 、 $V/N + 1$ 、 $V/(N + 1) + 1$ 及 $V/N + 2$ ， V 為有效總票數， N 為選區規模即當選名額。

比例代表制才能發揮效用，而且，在一般情形，選區規模愈大，比例代表性愈佳。¹³⁵

三、混合制

除了以上探討的多數決制與比例代表制之外，朝向兩制特點兼容的混合制也廣受許多民主國家採用。混合制的「混合」並非真的汲取兩種制度精神加以「融合」，而是在議員選舉的方式混合部分議席由多數決制產生，部分議席由比例代表制產生。換言之，混合制只是將多數決制及比例代表制兩種選舉制度「結合」而已。

如同杜偉傑(M. Duverger)所指，混合制兼具多數決制與比例代表制的特徵，¹³⁶準此，原用以細分多數決制及比例代表制次類型的分類標準——當選票數及選區規模，對混合制而言意義並不大。但是，一般說來，混合制仍可分為「聯立制」及「並立制」兩種次類型，而標準是根據多數決制與比例代表制兩者之間的關係來區分。

在聯立制下，多數決制與比例代表制之間的關係是相當密切的，或許，更精準的說，聯立制是以比例代表制為主、多數決制為輔的混合制。選民投票時採兩票式的「選票結構」，一票投給將由多數決制產生的候選人，第二票則投給將以比例代表制計算議席的政黨。¹³⁷計算政黨應得議席時，依各政黨所得第二票比例為

¹³⁵ 謝復生，《政黨比例代表制》。台北：理論與政策雜誌社，民 81，頁 8。

¹³⁶ 林繼文，單一選區兩票制與選舉制度改革，《新世紀智庫論壇》，第 6 期，民 88.6，頁 71。

¹³⁷ 選票結構是指選民在選票上表示其偏好的方式，涉及如何選擇候選人的方法。選民在選票上的圈選行為有：「投候選人或政黨名單」、「可否表達一個以上的偏好」及「一票式或兩票式」。謝相慶，我國選舉制度改革方案之評析，《空大行政學報》，第 6 期，民 85.11，頁 248。由

標準，若在多數決制下的當選者少於政黨應得席次的比例，則該政黨將可得到補償的議席。由於聯立制下的議席分配主要是以比例代表制作為標的，因此，許多學者指出聯立制其實也是比例代表制的一種。¹³⁸

至於並立制，因為選民在選票結構上的「可投票數」並不一定，可能是一票，也可能是兩票，所以，在多數決制與比例代表制之間的關係沒有固定模式。若選票結構採一票式，則選民只能將唯一的一票投給由多數決制產生的議席，而比例代表制方面的議席將以多數決制產生議席多寡作為分配標準，這種類型的並立制，其多數決制與比例代表制之間的關係，恰與聯立制完全相反，是一種以多數決制為主、比例代表制為輔的混合制。但是，大致來說，兩者關係仍屬密切，只是主客易位罷了。

相對的，若是選民可投票數為二的選票結構，則並立制下的多數決制與比例代表制幾乎完全無關，甚至我們可以說，兩票式的並立制不過是將兩種計票方式不同的選舉制度一起舉行而已。選民將其中一張票投給將由多數決制產生的候選人，另一張票在投給將由比例代表方式分配議席的政黨。議席多寡增減，兩者之間並無相關。因此，一旦採取兩票式的選票結構，所謂混合制的並立制是兩票分開計算，分別產生兩類代表。¹³⁹

貳、單記非讓渡投票制及其選舉競爭

於此處探討混合制中多數決制與比例代表制之間關係，所以僅將焦點擺在一票式或兩票式的差別。

¹³⁸ Lijphart, op. cit., pp. 145.及謝復生，《政黨比例代表制》。台北：理論與政策雜誌社，民 81，頁 16。

¹³⁹ 同註 137。

一、混合制與單記非讓渡投票制

根據以上討論，我們可將目前民主國家採用的選舉制度作大致分類（圖 4-1）。當然，這樣分類方式絕非窮盡的，每個國家在細部規則的差異還是會造成許多次類型的產生。而且，在不同標準下，選舉制度的分類仍會出現不同的樣貌，例如，塔格培拉(R. Taagepera)與休葛特(Matthew S. Shugart)就以選區規模作為區分標準，僅將選舉制度分為「單一選區制」與「複數選區制」兩種類型。¹⁴⁰

分類的意義在於歸納的方便，因此，藉由分類的標準，我們不難找出我國立法委員選舉制度所屬的類型。首先，依憲法增修條文及公職人員選舉罷免法相關規定，¹⁴¹我國立法委員共二百二十五人，其中一百七十六人，以候選人得票比較多數者為當選，即採多數決制，其餘四十九人則採政黨比例方式選出。¹⁴²因此，由「選舉規則」這個標準看來，我國立法委員選舉制度兼容多數決制及比例代表制，屬於混合制。

其次，在「選票結構」上，公職人員選舉罷免法第六十一條規定：「選舉之投票，由選舉人於選舉票 圈選一人」，因此，我國立法委員選舉是採單記投票，即採「一票式的混合制」。另外，應以比例代表制產生的僑選代表及全國不分區代表，是以選民對各政黨推薦之區域或原住民候選人之得票結果作為分配依據，換言之，立法委員選舉制度是以多數決制為主、比例代表制為輔的

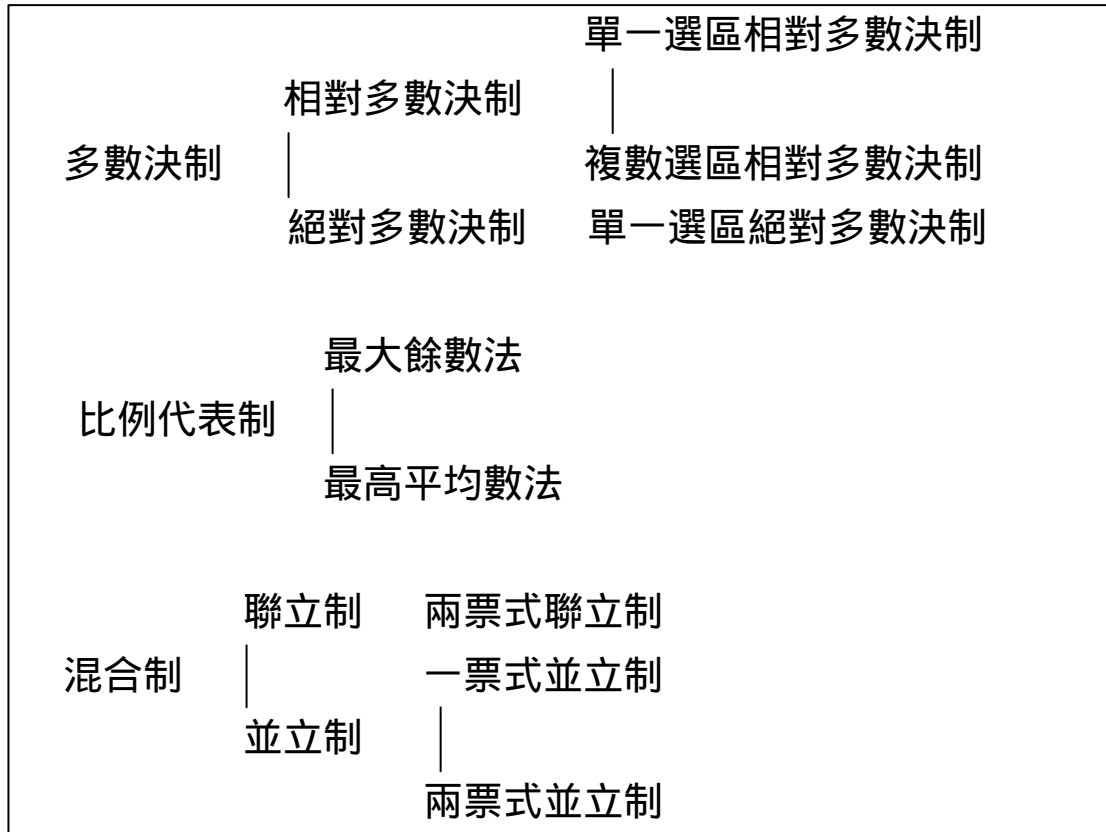
¹⁴⁰ Rein Taagepera and Matthew S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989, pp. 20-29.

¹⁴¹ 憲法增修條文第四條及選舉罷免法第六十五條。

¹⁴² 一百七十六名採多數決制產生的立法委員中，有一百六十八名為區域立委，另八名為原住民代表。至於四十九名依政黨比例選出的立法委員中，有八名為僑選代表，還有四十一名為全國不分區代表。

混合制，而這種混合制就是所謂的「一票式並立制」。

圖 4-1：選舉制度的類型



資料來源：王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 87，頁 15-46。

在多數決制方面，我國立法委員的「當選票數」是採相對多數決，「當選規模」是複數選區，又候選人得票不得互相轉讓，所以歸類為「複數選區單記非讓渡投票制」(SNTV; Single Non-Transferable Vote with Multi-Member-District System)，簡稱「單記非讓渡投票制」。¹⁴³至於比例代表部分，依照公職人員選舉罷免法第六十五條規定，是以嘿爾基數「最大餘數法」的計算方式，來決定各政黨應分配到的席次。¹⁴⁴

¹⁴³ 謝相慶，我國選舉制度改革方案之評析，《空大行政學報》，第 6 期，民 85.11，頁 248-249。

¹⁴⁴ 王業立《我國選舉制度的政治影響》，台北：五南，民 85，頁 29。

由於一票式並立制是以多數決制的議席為主要競爭場域，經比例代表制產生的議席只是連帶附加的「紅利」，又我國在憲法中規定兩種選制的議席分配相差懸殊，因此，真正對我國實際憲政運作產生政治影響的是單記非讓渡投票制，也就是政黨及候選人在區域立委席次的選舉競逐。

二、單記非讓渡投票制的選舉競爭

單從選制名稱來看，「複數選區單記非讓渡投票制」至少有三項特點：第一，由於此制是在「複數選區」中施行，所以我國立法委員選舉時，政黨通常都會在選區中提名兩個以上的候選人。第二，「單記」意指投票時選民只能投下一票，而投票選擇的對象是針對個別候選人，並不是政黨。第三，候選人所得的選票為個人所有，不論當選或落選皆「不得轉讓」給同黨其他候選人。

準此，我們不難發現，在單記非讓渡投票制下，除非政黨只提名一位候選人，否則同一選區的同黨候選人間屬於「競爭性的夥伴」關係。首先，對選民來說，即使其認同某個政黨，但由於選票是投給候選人，他們終究須在同一政黨的眾多候選人中挑選一個，故其選擇的考量必是最能照顧自己切身利益，或是最能呼應其政治主張的候選人。¹⁴⁵

其次，對同黨候選人而言，既然面對選民票源是固定的，而且候選人所得選票又不可轉換，那麼彼此之間的選票得失將產生一種「零和」關係。換言之，純粹就當選目的而論，在候選人心目中，同一選區的「同黨同志」或「他黨敵人」是不容易也不必

¹⁴⁵ 林繼文，選舉制度：國會改革的基礎工程，《當代》，第171期，民90.11，頁62。

要區分的。因此，在我國立法委員選舉的競選過程，「黨內競爭」(Intraparty Competition)可能比「黨際競爭」(Interparty Competition)更為激烈。¹⁴⁶

如此一來，立法委員候選人會有建立「個人選票」(Personal Vote)的強烈動機，以藉此區別與其他候選人（包括同黨及他黨）的差異。¹⁴⁷由於是在複數選區，候選人只須爭取「安全票數」即可篤定當選，¹⁴⁸故候選人沒有必要爭取多數選民的支持，相對的，他只要爭取選區中一小部份特殊選民的死忠支持，就足以成為當選人。因此，候選人必須要建構個人選票，讓選民之所以投自己一票，不是因為政黨標籤，而是因為候選人個人的特質、資歷及表現。¹⁴⁹如此也才可能在黨際競爭及黨內競爭的雙重壓力下脫穎而出。

就政黨的立場來看，政黨當然希望其所提名之候選人擊敗他黨對手，但在面臨選區複數提名的情況，為求公平起見，政黨普遍只能保持中立超然的態度，不偏袒其中的某位或某幾位，來對抗同黨的其他候選人。¹⁵⁰如此一來，面對激烈的選舉競爭，候選人只得自求多福、自食其力。

既然個人當選不必依賴政黨標籤，而且競選時政黨也幫助有限，候選人往往只能求助於派系，或向派系靠攏，盼藉由複雜的人際關係網絡與樁腳系統突顯自身特質，以得到特定選民支持。

¹⁴⁶ 同註 144，頁 128。

¹⁴⁷ 蘇子喬，我國當前憲政體制中總統、型政院院長與立法院之三角關係——應然面與時然面之探討，《憲政時代》，第 27 卷，第 3 期，民 91.1，頁 108。

¹⁴⁸ 在單記非讓渡投票制的安全票數是 $(V/N+1)+1$ ，V 為有效票數，N 為選區的當選名額。

¹⁴⁹ 盛杏媛，政黨、選區與立法委員的代表角色與行為，「兩岸立法制度」學術研討會，政治大學政治學系、中山人文社會科學研究所主辦，台北，民 89.7，頁 11。

¹⁵⁰ 同上註。

同時，為了希望得到政黨資助以外的經費援助，或者是為了透過非正式管道綁樁護盤，以維持穩定票源，有些候選人甚至索求財團及黑道的助益。¹⁵¹

總的來說，在單記非讓渡投票制之下，由於選民投票是以候選人為標的，又同黨候選人之間是競爭關係，導致政黨在競選過程中要不難有助益，就是幫助有限，因此，對那些以自力更生方式當選的立法委員來說，政黨標籤於選舉場域形式意義遠大於實質意義。如此關係，連帶也將影響立法院中的黨團運作、黨紀約束及表決動員，尤其是當立法委員面臨利益衝突的兩難局面時，政黨的地位及影響力就可能受到挑戰及質疑。

參、政黨角色與地位 SNTV 與倒閣不可能性

本文第二章第三節論及，在第四次修憲後，行政院의 解散權對立法院的倒閣權產生牽制的作用。牽制之意表示，一旦立法院通過不信任案，就有可能面對行政院院長提起總統解散立法院的反制，屆時，不只行政院院長及其內閣將離職以示負責，立法委員也難逃改選的命運。的確，解散權的存在會使立法委員在進行不信任投票時三思而行，但是，並不能基於行政院有解散權就斷定倒閣就完全不可能發生，否則，西方民主國家的倒閣經驗又從何而來？¹⁵²就我國而言，解散權與倒閣權之間會產生牽制作用，甚至使倒閣制度在我國形同虛設，其實存有一個「中間變項」，而這個中間變項就是我國立法委員在區域選舉採行的單記非讓渡投票制。

¹⁵¹ 同註 96，頁 258。

¹⁵² 見本文第二章表 2-2。

由前文分析的選舉競爭方式看來，大致上，單記非讓渡投票制會形成以下幾個缺點：

（一）黨內競爭：在單記非讓渡投票制下，同黨候選人往往爭取相同的票源，因此，候選人主要的競爭對手通常是與自己掛有相同政黨標籤的同黨同志，而為求勝選，損人利己就成了可能的競選策略之一。¹⁵³換言之，單記非讓渡投票制提供了政黨內部倫理遭侵蝕的危機，在競選過程中，同黨候選人彼此叫罵的程度，比起攻擊他黨候選人還有過之而無不及，如此同室操戈、兄弟鬩牆的競爭模式，並不利於黨的和諧，對各政黨黨紀的維持、黨內倫理也會蒙上陰影。¹⁵⁴

（二）偏鋒問政：如果選舉場域是一個政治市場，那麼，面對單記非讓渡投票制的交易規則，候選人最好的行銷策略就是樹立個人品牌，做好市場區隔，鎖定特定消費者。由於單記非讓渡投票制將產生多席次的當選者，所以當選的最低票數往往可能只佔選民總數的小部份而已，針對鄉村型選區，候選人只要對特定選民勤做「選區服務」，或關說，或頻跑基層，則當選並非難事；相對的，若是都市型選區，當選的不二法門就是拼命爭取曝光機會，即便是一般看來屬於負面的新聞也在所不惜。¹⁵⁵影響所及，甚至只有特定選民支持，賄選也是可行之道其中之一，當然，此等立法委員進入議事殿堂後，往往導致政黨黨紀無法貫徹的情形屢見不鮮。¹⁵⁶

¹⁵³ 彭天豪，立法委員選舉制度改革之比較研究，《立法院院聞》，第27卷，第2期，民88.2，頁10。

¹⁵⁴ 劉世康，我國立法委員選舉制度改革之研究，碩士論文，東海大學政治學系，民86.6，頁70。

¹⁵⁵ 同註145。

¹⁵⁶ 周育仁，楊鈞池，『中選區制』的可行性及妥當性，收錄於蘇永欽主編，《國會改革——台灣民主政治的新境界？》。台北：新台灣人文教基金會，民90.10，頁32。

(三) 派系政治：考克斯(Gary W. Cox)於其所提出的「離心理論」中指出，在複數選區中競選的候選人不會向中心逼近，而是依選民意識形態的分布分散開來。¹⁵⁷準此，單記非讓渡投票制下，候選人之間的政見差異就可能很大，同黨的候選人也會設法打出鮮明旗幟，以求區別，如此一來，黨內派系就很容易產生。¹⁵⁸派系不僅在選舉場域能發揮穩定的效用，這股力量也將一直延續到立法院之中，相同派系的立委對於彼此提案相互支持，而且，支持的強度甚至會大於政黨的約束力。¹⁵⁹

綜上所述，我們不難發現，單記非讓渡投票制的缺點不只會弱化政黨在選舉場域的角色，更會連帶影響政黨在立法院之中的領導地位。可以預見的是，若是立法委員及其派系與政黨之間利益一致，則動員投票時彼此可能相安無事，言聽計從，但是，一旦面臨符合政黨要求卻與自身利益衝突的兩難局面時，立法委員的輕重取捨將表露無遺。

顯然的，倒閣必定造成政黨與立法委員立場的矛盾。政黨的考量著眼於整體的長遠利益，倘若倒閣成功就有執政的機會，有執政機會黨綱政策才有進一步落實的可能；然而，對立法委員而言，倒閣成功雖然不一定會被解散改選，不過，一旦行政院院長及總統果真啟動解散改選的機制，立法委員又將得面臨再一次的

¹⁵⁷ 王業立、牛銘實，現在的選舉要麼拼才會贏？，《中國論壇》，第29卷，第8期，民79，頁46-47。

¹⁵⁸ 單記非讓渡投票制下與派系形成之間的關係，一直以來受到學界的討論與質疑。總的來說，或許與單記非讓渡投票制並非派系形成與強化的唯一因素，但是，至少也有推波助瀾的效果。參見劉世康，我國立法委員選舉制度改革之研究，碩士論文，東海大學政治學系，民86.6，頁59-64。

¹⁵⁹ 目前民進黨立法院黨團約有六個成員較固定的派系，分別是正義連線、新潮流、福利國、新世紀、新動力及台獨聯盟。至於國民黨雖然沒有中央層級的派系，但是，在立法院中仍有數個活躍的次級團體，如e世代問政聯盟、親政會、改革會、台聯會、協和會及新台灣基金會等，陳翠蓮，第五屆立法院政治生態分析，《月旦法學》，第86期，民91.7，頁66-70。

選舉競爭。

儘管立法委員可以故技重施，再度尋求派系、財團甚至黑道的支持，並獲得連任，但是，在這改選的過程中畢竟充滿風險。根據中央選舉委員會的選舉結果資料進行計算，立法院第二、三、四屆區域立委的連任率，分別為 39.2%、59.38%、42.61%，與歐美國家相較，如此連任機率並不為高。¹⁶⁰因此，一旦考量倒閣成功連帶引發的改選風險，對現任立法委員來說，是否仍堅定支持政黨所提的倒閣提案，變數頗大。

更重要的是，在單記非讓渡投票制下，競選過程所費不貲，而政黨對於經費的補助只是九牛一毛。並且，政黨對立法委員的當選本就助益甚微，如今政黨卻又要求其發揮「捨小我，為大我」的情操，立法委員們必然有所斟酌。

「民主政治是政黨政治」，透過政黨在黨內的約束統整，黨際之間的協調運作，議會決策才有可能完成。當然，國內政治運作也是如此，若沒有政黨作為集體行動的憑藉，立法委員想要一憑己力，或僅是依賴派系少數成員的相挺支持，可想而知，政策法案的通過必定曠日費時。如此一來，即便總有特定選民支持並連任當選，立法委員競選時的努力都是枉然，更何況，一個頻開空頭支票，完全沒有政績，對選區無所建設的立法委員不可能總是無往不利的，到最後終究難免淘汰的命運。

準此，不可諱言，政黨在立法院中仍是有其影響力及重要的地位存在。只不過就政黨的角度來看，一旦欲以黨紀強力動員黨

¹⁶⁰ 黃德福，立法院委員會資深制之建立，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-019.htm>，民 90.4.26。

籍立法委員進行不信任投票，等於是在進行另一場政治賭注，而籌碼是政黨團結的象徵。前已論及，由於單記非讓渡投票制使然，立法委員當選不太依賴政黨標籤，派系利益又凌駕政黨整體利益之上，黨紀不彰、黨鞭難以揮舞，即成為無法避免的結果。¹⁶¹面對如此政治現實，政黨不免也對自己的角色及地位，「如人飲水、冷暖自知」。當要進行倒閣這樣茲事體大的政治選擇時，除非政黨對倒閣後的解散改選有必勝決心，而且又能提供立法委員再度競選的合理誘因，甚至規劃勝選後的願景，要不然就政黨的立場衡量，大多亦不願做此賭注。

證諸國內，由於選舉制度使然，導致立法委員及政黨皆對選舉「敬而遠之」，又倒閣可能將帶來立法委員改選的結果，因此，即便面對民進黨少數政府，在野黨也不願發動倒閣。

最明顯的例子就是張俊雄內閣時期發生的「核四停建風暴」。民國八十九年十月六日張俊雄內閣上任，並於十月廿七日「扁連會」後卅分鐘宣布停建核四，消息傳來，朝野政黨一片嘩然。尤其當時連戰身為立法院最大黨的國民黨主席，扁連會似乎有遭耍弄之虞，甚至有被羞辱之感。¹⁶²

見此狀況，黨籍立法委員口徑一致，同聲撻伐民進黨的「暴行」，至於其他在野黨，包括親民黨及新黨無不同聲一氣，致力推動倒閣。¹⁶³但是，我們不難發現，倒閣的呼聲終究也僅停留於「只聞樓梯響，未見人下樓」的階段，甚至最後在野各政黨寧願訴諸

¹⁶¹ 王業立，立委選舉制度改革之探討，《理論與政策》，第50期，民88.6，頁151。

¹⁶² 蕭銘國，引爆政災，千不該，萬不該！，《中央月刊》，民89.11，頁40-41。

¹⁶³ 吳燕玲、李濠仲、陳德愉與楊舒媚，一言不核 三黨喊扁，《新新聞週刊》，第713期，民89.11，頁35-38。

罷免總統的手段，也不願再對倒閣一事作任何動作。由本文角度看來，我國立法委員採取的單記非讓渡投票制可作為在野黨對倒閣案「虎頭蛇尾」的解釋原因之一。倒閣可能帶來解散改選的結果，但選舉又為政黨及立法委員避之唯恐不及，所以，即使對少數內閣有諸多不滿，倒閣也只能作罷，而行政院院長張俊雄也繼續任職直到第五屆立委上任為止。

對於張俊雄卸任後的行政院院長人選，如同前一節所述，眾多學者預測民進黨少數政府的「持續力」最多不過持續到第四屆立法委員任期屆滿，若是陳水扁總統於立法委員選後執意再度任命一個少數內閣，倒閣將成為在野多數政黨不得不然的憲政選擇。然而，陳水扁總統的選擇確實令人出乎意料之外，隨著第五屆立法委員上任，游錫堃也接下行政院院長的職位，延續著民進黨少數政府的生命，更讓多數專家跌破眼鏡的是，在野各政黨包括國民黨、親民黨及新黨也未曾再呼籲以倒閣終結民進黨少數政府。而造成如此政治情勢的原因之一，正如本文分析，就是立法委員採取的單記非讓渡投票制。

總的來說，我國立法委員的區域選舉是採「特殊」的單記非讓渡投票制，其特殊不只在於比較政治上的碩果僅存，更是在於影響候選人的選舉競爭方式，以及政黨在立法院的角色及地位，甚至，第四次修憲後納入的倒閣制度也因此具有不可能性、近乎虛設。面對民進黨少數政府存立的事實，憲法已提供倒閣作為解決方案，但是，受制於單記非讓渡投票制的政治影響，立法院中在野各政黨卻又不願意也不可能以倒閣作為因應對策。

第三節 憲政體制下的倒閣不可能性

壹、憲法對倒閣程序的相關規定

倒閣是議會制民主國家一個相當重要的設計，目的是要強化內閣對議會負責的機制。亦即，若內閣無法得到議會多數的支持，則議會多數可以倒閣方式使內閣去職。即便我國憲政體制的定位一直以來遭受爭議不斷，未有定論，¹⁶⁴但不可否認的，民國八十六年第四次修憲後，經由國發會的共識，倒閣規定確以增修條文形式納入我國憲法之中。

一、憲法相關規定

（一）倒閣提出要件 憲法增修條文第三條第二項第三款規定，立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。

（二）倒閣成功要件 經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應提出辭職。

（三）行政院院長的因應 行政院院長提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。

（四）總統的變數 憲法增修條文第二條第五項規定，總統於立法院通過對行政院院長不信任案後...得宣告解散立法院。然而，若是總統選擇不解散立法院，面對行政院院長職位出缺的情況，其仍可依憲法增修條文第三條第一項在任命另一位新的行政院院

¹⁶⁴ 關於我國憲政體制的爭議及各方所持論點，可參閱隋杜卿，《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，頁 56-67

長。

(五) 立法院解散 憲法增修條文第二條第五項規定，立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉。

(六) 改選後之立法院 於選舉結果確認後十日內自行集會。

(七) 新任行政院院長的任命 總統可依憲法增修條文第三條第一項任命新的行政院院長。

二、在野黨倒閣與否可能遭遇之狀況

(一) 推論的假設與限制

由我國憲法規定得知，倒閣成功的基本條件是立法院全體立法委員半數以上通過，所以，在推論時本節必須假設在野各政黨是行動一致。前已證明，民進黨政府是「少數政府」，而「少數」指的是執政的政黨在議會所佔的席次未達半數，既然民進黨政府是少數政府，那麼，相對而言，未參與執政的在野黨在立法院所佔席次必達過半多數。鑑於「在野黨必為多數」這項事實，本節將假設：當在野黨達成聯合共識後，在倒閣與否的決策過程，他們將會採取一致的行動。

除了假設「在野黨行動一致」之外，本節也將各政黨為視行動一致的團體。由於台灣特殊的政治發展背景，以及受到立法委員採取的單記非讓渡投票制影響，不論是在中央或地方的政治運

作，派系已成為各政黨內部舉足輕重的次級團體。¹⁶⁵然而，在本節已假設在野黨行動一致的前提下，各政黨中派系可能「倒戈」、「背叛」、「帶槍投靠」等問題也就必須受到同樣的侷限。

從相對的角度看來，在我國不只有在野黨內有派系林立的問題，執政黨也無法避免這個事實。既然各政黨內部都有派系問題存在，那麼，如果說在野黨內的派系會背叛投敵，則執政黨內的派系應該也有倒戈的可能。或許論者將以現任執政者具有行政優勢及資源作為反駁此假設的依據，認為在野黨內的派系可能動搖的機會較大，而執政黨內的派系比較不至於有倒戈背叛的疑慮。然而，正因為行政資源可作為左右派系立場的憑藉，在野黨為求格順利通過，當然也可以提出彼等倒閣成功進而執政後，更具利誘效果的允諾。因此，本節推論的第二個假設是：在野各政黨內部的派系也將團結一致，如果有倒戈動搖的情事發生，則執政黨或在野黨都無法規避。

當然，筆者了解如此假設相當強烈，甚至不符現狀，而且，在實際運用上將受到相當大的限制。不過，基於兩個理由，以上兩點假設或許尚稱合理。第一個理由是「倒閣必須在野黨合作的『多數』始有可能完成」，若有一個政黨甚或一個派系的不配合，而使在野黨多數地位不再，那麼倒閣根本沒有成功的可能。第二個理由是「『執政』對各政黨或其內部派系而言都是最佳的選擇」，如果團結一致並倒閣成功就有執政的可能，那麼，我們足以相信在野各政黨及其黨內派系是願意行動一致的。

（二）在野黨倒閣與否的可能狀況及其闡述

¹⁶⁵ 關於立法委員選舉制度造成派系茁壯的論述，可見前一節的討論，以及王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 87，頁 134-135。

在完成推論必要的假設及可能的限制之後，我們將開始推論在野黨為何不提出倒閣案的原因。首先，依照上述關於憲法條文內容之分析，我們可以列出在野黨倒閣與否可能遭遇之所有狀況（表 4-1）：

表 4-1：在野黨倒閣與否可能遭遇的狀況

倒閣可能發展 在野黨的選擇	在野黨是否合作提出倒閣案	倒閣後總統是否解散立法院	在野黨是否仍佔立法院多數席次	總統是否將任命在野黨同意之行政院院長
1				
2				×
3			×	×
4		×		
5		×		×
6	×	×		
7	×	×		×

資料來源：作者自行整理

推論結果發現，在野黨共有七種「合理」的狀況可以選擇。¹⁶⁶ 以下就此七種狀況分別闡述：

【狀況 1】：在野黨決定合作對行政院院長提出不信任投票，但倒閣案成功的同時，總統以解散立法院作為回應。不過，在立法院

¹⁶⁶ 事實上，若每一個步驟都有正反兩種結果，經過四個步驟推論理應會產生十六種狀況(2×2×2×2=16)。然而，經由筆者分析十六種狀況中有九種是不符合邏輯的運作，如在野黨不倒閣陳總統卻能解散立法院、總統不解散立法院在野黨卻還失去多數席次地位、在野黨失去多數席次地位陳總統卻反而交出執政權，這些不符邏輯運作的狀況本者已自行刪除，所以在(表 4-1)只列出七種狀況。

改選後，在野黨仍舊取得立法院的多數席次，見此狀，總統即不再堅持獨力任命行政院院長，而任命在野黨同意之人士。

【狀況 2】：在野黨決定合作提出不信任投票，但倒閣案成功後，總統以解散立法院作為回應。在立法院改選後，在野黨仍舊取得立法院的多數席次，但是，總統仍舊堅持獨力行使任命權，並繼續任命未經立法院多數同意之行政院院長。

【狀況 3】：在野黨決定合作提出不信任投票，但倒閣案成功後，總統以解散立法院作為回應。然而，在立法院改選後，在野黨卻失去立法院多數席次的地位，故總統更可獨力行使任命權，繼續任命同黨黨籍人士為行政院院長。

【狀況 4】：在野黨決定合作提出不信任投票，但倒閣案成功後，總統卻並未解散立法院。因此，在立法院內，在野黨仍然保有多數席次的地位。不過，總統在倒閣後願意放棄行政院院長的獨力任命權，改由在野黨同意之人士出任。

【狀況 5】：在野黨決定合作提出不信任投票，但倒閣案成功後，總統卻並未解散立法院。因此，在立法院內，在野黨仍然保有多數席次的地位。但是，總統並不因此放棄行政院院長的獨力任命權，只是再任命另一位同黨籍人士，或由甫遭不信任投票的卸任行政院院長再度出任。

【狀況 6】：在野黨合作但並未提出不信任投票，故而，總統便無從解散立法院。不過，鑒於長久以來少數政府運作之困窘，總統願意放棄行政院院長的獨力任命權，改由在野黨多數同意之人士出任。

【狀況 7】：在野黨合作但並未提出不信任投票，故而，陳總統便無從解散立法院。然而，儘管在立法院內，在野黨仍然保有立法院多數席次的地位，但總統始終不願放棄行政院院長的獨力任命權，堅持任命同黨籍人士為行政院院長。

貳、憲政體制下倒閣不可能性的理性基礎

針對以上所列舉的七種狀況，在野黨將會有其最佳選擇。因此，接下來的這部分，我們視「行動一致」的在野黨為理性行為者，分析其對七種狀況的排列順序，以及對在野黨而言，何者為最優先的理性選擇。但在分析之前，我們必須對本文所指之「理性選擇」，做一簡要的界定。

一、理性選擇

一九五〇年代以後，隨著經濟學家涉入政治學領域的研究，「理性」(Rationality)的假設陸續為許多政治學者所採納，而「理性選擇研究途徑」也漸漸在政治學中扮演重要的角色。¹⁶⁷影響所及，賴克(W. Riker)甚至認為「政治科學中唯一的真正進步就是理性選擇理論(研究途徑)的採用」。¹⁶⁸

理性選擇理論除了以個人為研究對象之外，近年來，許多學者也嘗試對集體行動的理性選擇作解釋，例如泰勒(M. Taylor)研

¹⁶⁷ 陳菁雯、葉銘元與許文柏譯，David Marsh 與 Gerry Stoker 著，《政治學方法論》。台北，韋伯，民 87，頁 106。

¹⁶⁸ 徐湘林、袁瑞軍譯，Donald P. Green 與 Ian Shapiro 著，《理性選擇理論的病變》。香港：牛津大學，民 89，頁 3。

究「決策人數多寡與集體行動成敗之間的關係」，尼克爾森(M. Nicholson)以國家為研究對象，探討核子競賽、嚇阻策略等國際關係，而雷佛(M. Laver)及熊菲爾德(N. Schofield)則分析「政黨」在議會之間的「立法聯合」關係¹⁶⁹。

準此，本文的論點是：不論各政黨內部決策機制為何，也忽略政黨之間達到共識凝聚的過程，對在野黨來說，面對上述七種狀況，他們將會做出偏好排序及理性選擇。因此，接下來的推論將佔有立法院多數席位的在野黨視為理性選擇的集體行動者，並認為在野黨面對上述七種狀況時，會先作偏好排序，然後再由其中挑選最佳的選項。

二、以理性選擇觀點分析在野黨不倒閣之考量

如前所述，理性選擇理論是經濟學家研究政治問題而引進的觀點。所謂理性，最基本的行動依據就是「利益」(Benefit)及「成本」(Cost)的考量。接下來，本文將用「利益」及「成本」這兩個基本概念，分析在野黨面對七種狀況的偏好排序。

(一) 執政優於在野 政黨組成的目的便是要執政。¹⁷⁰而且，在野黨發動倒閣的目的除了要迫使民進黨少數政府垮台外，更重要的正是欲取得執政權，獲得行政院院長的職位以控制整個行政部門。因此，對在野黨而言，圖 4-1 所列最後一欄標記為「」的【狀況 1】【狀況 4】及【狀況 6】皆優於標記為「」的【狀況 2】

¹⁶⁹ 關於這些學者研究的內容可參閱 Michael Taylor, *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987. Michael Nicholson, *Formal Theories in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989. Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press, 1990.

¹⁷⁰ 楊泰順，《到憲政之路》。台北：永然，民 79，頁 19。

【狀況 3】、【狀況 5】及【狀況 7】。

→ 【狀況 1、4、6】 > 【狀況 2、3、5、7】

(二) 考量達到執政目的所需耗費的成本 假設在野黨倒閣後取得執政權所得利益為固定之值,那麼另一個該考量的因素就是「執政所需付出的成本高低」。在【狀況 1】、【狀況 4】及【狀況 6】中,【狀況 6】成本最低,因為未經倒閣及解散改選的過程,所以也就不需付出任何成本。其次,【狀況 4】成本次低,因為在野黨只需付出倒閣的成本,而不需要付出改選的成本。最後,【狀況 1】是在獲得執政所需付出成本中最高的一個,因為在野黨不只需要付出倒閣的成本,還需要付出改選的成本。因此,對在野黨而言,【狀況 6】優於【狀況 4】優於【狀況 1】。

→ 【狀況 6】 > 【狀況 4】 > 【狀況 1】

(三) 考量無法達到執政目的仍需耗費的成本 假設在野黨倒閣後卻無法執政的所得利益為零,那麼另一個該考量的因素就是「無法執政卻仍需付出的成本高低」。在【狀況 2】、【狀況 3】、【狀況 5】及【狀況 7】中,【狀況 7】成本最低,因為此乃在野黨「以不變應萬變」的狀況,也就是維持現狀。其次,【狀況 5】成本次低,因為在野黨只需付出倒閣的成本,而不需要付出改選的成本。再其次,【狀況 2】成本次高,因為在野黨不只需要付出倒閣的成本,還需要付出改選的成本。最後,【狀況 3】成本最高,因為在野黨除了付出倒閣的成本,改選的成本之外,甚至在改選後還失去立法院多數席次的地位。

→ 【狀況 7】 > 【狀況 5】 > 【狀況 2】 > 【狀況 3】

綜上所述，對在野黨而言，【狀況 1】 【狀況 7】的所有偏好順序排列為：

——> 【狀況 6】 > 【狀況 4】 > 【狀況 1】 > 【狀況 7】 > 【狀況 5】 > 【狀況 2】 > 【狀況 3】

證諸國內情勢，我們將可藉此了解民進黨少數政府至今猶存之因，以及在野黨為何不可能運作憲法規定的倒閣制度來解決僵局。民國八十九年總統大選後隔日，陳總統即說明，為貫徹政黨輪替不會與國民黨合組聯合內閣，否則換來換去，國民黨仍擁有行政權，就不叫政黨輪替，而是政黨分贓。¹⁷¹數日之後，陳總統再批評國民黨把「全民政府」誤導為聯合政府，並強調「清流共治」不能變成兩黨共治，而且國民黨不能「軟土深掘，得寸進尺，整碗要捧去」。¹⁷²由此可見，不論如何，陳總統或民進黨其實都無意釋出政權，與他黨共組聯合政府。¹⁷³

因此，對在野黨來說，就連透過政黨協商、合作的方式來「分享」政權都不可能，更遑論要陳總統或民進黨完全放棄執政權。既然陳總統或民進黨不可能放棄執政權，那麼，在表 4-1 最後一欄出現「」記號的狀況，也就無從出現。所以，雖然在野黨看似有七種狀況可以選擇，但是，事實上只有四種是有效選項，因為【狀況 1】、【狀況 4】及【狀況 6】在野黨得到執政權，等於是不存在的。而且，如果陳總統願以政黨協商方式共組「聯合政

¹⁷¹ 劉寶傑，〈組閣？李遠哲鬆口：會仔細想想〉，《中時晚報》，民 89.3.19，版 2。

¹⁷² 林晨柏、徐孝慈，〈再度強調全民政府 陳水扁：國民黨不能整碗要捧去〉，《中國時報》，民 89.4.1，版 2。

¹⁷³ 吳東野，〈「聯合政府」是穩定政局的抉擇？〉，《國家政策論壇》，第一卷，第五期，民 90.7，頁 70。

府」，其早於民進黨僅佔六十六席（第四屆第三會期，表 3-3）時著手擘畫，又何必訴諸於「全民政府」、「少數政府」如此難以運作的執政型態。如此看來，在野黨若欲藉由倒閣手段來達到執政的母第，似乎白費心機、自討苦吃。

既然【狀況 1】、【狀況 4】及【狀況 6】等於是不存在的選項，那麼，在野黨只好在剩餘的四種狀況中夾縫求生，從四種不滿意的狀況中挑選一個不滿意但可以（必須）接受的狀況。由以上推論得知，在【狀況 2】、【狀況 3】、【狀況 5】及【狀況 7】中，【狀況 7】是在無法執政前提下耗費成本最低的選項，而基於理性選擇考量，在野黨不得不選擇面對【狀況 7】。

然而，我們可以發現，事實上，【狀況 7】就是現狀維持。亦即，在野黨既不發動倒閣，也不尋求執政，反而選擇「以不變應萬變」的運作方式。至此，我們可以了解為何民進黨政府在立法院中僅有少數支持但卻得以存立，答案正是因為在野黨基於理性考量而選擇維持現狀。維持現狀帶來的結果，一方面使我國倒閣制度成為在野黨理性選擇的犧牲品，形同不能，設於不用；另一方面，就是讓民進黨少數政府在立法院在野黨多數「不滿意但必須接受」的選擇下繼續存立。

如同第二章論述倒閣制度入憲歷程所指，民國八十五年第三屆立法委員在任時，爆發行政院院長「同意權」的爭議，致使當時兼職國民黨主席的李登輝總統驚覺行政院院長「任命權」的重要性，而急欲取消立法院的同意權。隨後，行政院院長的同意權終於第四次修憲自立法院手中移除，但是，憲法中原本闕漏的倒閣制度卻也與此同時引進。

由修憲精神來看，如今陳水扁總統將行政院院長的任命權獨攬，其實並不為過，因為當時李登輝就是憂懼三黨不過半的政黨體系將導致行政院院長人選難產，所以才會要求總統獨力任命行政院院長的權力。不同的是，李登輝時期的立法院都是由國民黨佔有過半席次，而今日在立法院民進黨的立法委員並不能給予與陳總統「數量上」強而有力的支持，因此導致民進黨少數政府舉步維艱。

事實上，單從憲政體制角度而言，我國少數政府存立的原因可用一個套套邏輯(Tautology)來解釋：因為行政院院長的人選最終仍由總統決定，所以在野黨只能選擇不倒閣的因應方式，也因此少數政府得以存立；同樣的，因為在野黨選擇不倒閣的因應方式，所以總統就自行任命行政院院長，而成立少數政府。的確，推論的結果發現「行政院院長任命權 少數政府存立 倒閣不可能性」，三者之間的關係乃是「雞生蛋、蛋生雞」的循環論證。不過，必須強調的是，第四次修憲立法院對行政院院長同意權的取消，才是這個惡性循環的始作俑者。

準此，我們發現，第四次修憲後，行政院院長的人選決定由立法院的同意轉換成總統的任命，但修憲過程同時以倒閣權作為彌補立法院失權的交換條件。然而，這看似公平的權力交換，其實立法院是兩頭落空的最大輸家，一方面立法院再也無權直接控制行政院院長人選，另一方面，如同前述，立法院的倒閣權也受到總統任命權的抵銷。

欲解決當前少數政府存立的事實與困境，立法院必須取回行政院院長的同意權。一旦立法院得以行使行政院院長同意權，或許不知倒閣制度是否就此運作得宜，但可以確定少數政府將不易

出現，更遑論存立的問題。否則，在我國憲政體制不明、多黨體系以及立法委員選制的相互運作下，總統不與「其他少數黨」協商逕自任命行政院長的舉止恐將成為另一種「憲政慣例」，而少數政府似乎將無可避免成為我國未來政府運作之常態。

第五章 結論

第一節 研究摘要

本文共分五章，除了第一章「緒論」、第五章「結論」之外，內容主要分為三個部分。緒論主要介紹本文的「研究動機與目的」、「研究方法」及「研究架構與章節安排」。至於第五章結論則將先對前四章的內容作一簡要說明，然後再針對推論的結果綜合論述，最後，提出本文的重要發現以及具體建議。

第二章為「倒閣制度之理論與實際」，內容分為三節：前兩節探討倒閣制度的理論基礎，包括「倒閣制度的淵源」、「倒閣制度的原理」，後一節則以實際憲政運作的角度論述「我國憲法中的倒閣制度」。在理論部分，首先，倒閣制度是隨著英國政治運作之需要所發展出來的，職是之故，倒閣制度淵源實於內閣制的演進歷史中才得以爬疏，隨著議會的成型、內閣的形成、首相的誕生以及議會至上原則和責任內閣制的確立，倒閣制度逐漸伴隨衍生，及至英國首任首相 華爾坡，建立內閣須以下議院信任為標準的去留模式，倒閣已然是一個成熟的制度。

其次，一般所謂倒閣僅指由議會中的反對黨提出不信任案，再由議員進行「不信任投票」，一旦表決通過，意味內閣遭受議會反對，必須總辭下台或解散議會重新舉行大選。事實上，倒閣也可能是由內閣於議會中提出信任案，再由議員進行「信任投票」。如果內閣在表決中失利，表示內閣失去議會支持，如此也會導致倒閣的效果。然而，雖謂倒閣不盡然全由議會發動，但倒閣結果

是否顯現卻完全受到議會主宰，而議會得以主宰倒閣結果，實乃由於「議會主權」之故。此外，由議會主權還可延伸出倒閣制度另兩個重要的原理「政治責任」及「制而不衡」。

在實際部分的研究，探討我國倒閣制度的入憲歷程，藉以了解倒閣制度如何在我國憲法「無中生有」的過程，同時，以前述的倒閣制度原理為基礎，將我國倒閣制度作理論與實際的對照。倒閣制度入憲主要是配合總統擴權、立法院削權的補償措施，民國八十五年爆發行政院院長同意任命權的爭議，使原不存於我國憲法之中的倒閣制度，在經由國發會共識以及第四次修憲後，正式成為憲政運作的一部分。

相應於倒閣制度的原理，我國倒閣制度屬於由議會發動不信任投票的倒閣型態。特殊的是，議會同意權理應與倒閣權前後呼應，如此始得要求內閣擔負完全的政治責任，然而，由於我國倒閣制度的引進是基於立法院喪失行政院院長同意權，因此，在政治責任上，立法院僅能對行政院院長及其內閣課求事後的部份責任。又解散權與倒閣制度一併入憲，使得倒閣制度在我國竟成為一種制衡的機制。

第三章「少數政府之理論與實際」。同樣的，我們仍以理論與實際對照比較的研究方法探究少數政府。第一節「政府組成之可能型態」，文中提出西方學者對政府組成類型的研究。依據西方學者對政府類型的理論研究，按照「組成政府的政黨數目」及「執政黨議席是否過半」兩個標準，民主政府的組成將有六種型態。在這六種政府型態當中，多數政府確為政府組成之常態，然而，對部分國家而言，少數政府也並非罕見特貌。

其次，在提出少數政府型態的界定標準後，第二節探討「少數政府的實證性研究」，包括少數政府的出現頻率及其持續力與終結原因。經由許多學者的實證研究，實際上，少數政府在西方內閣制國家中並非不常見，其出現頻率約為三成左右。少數政府雖非「長命」的政府型態，不過，通常也可持續一年以上的時間，而且，在造成內閣終結的因素當中，倒閣是相當突出的一個。

此外，本節並引介西方學者對少數政府存因的解釋。關於少數政府存立之因，西方學者提供四種解釋：「政治文化」、「政黨體系」、「理性選擇」及「制度性因素」。盧伯特指出少數政府多於「共識型政治」的國家形成，薩托利則認為少數政府存立與其指稱的「溫和多黨體系」有關，另外，史托恩將少數政府的存立歸因於「政黨領袖理性選擇的結果」，。至於制度性因素方面，李帕特提出「內閣成立缺乏授權」、「建設性不信任投票的設計」、「法案與信任案結合的憲法規定」以及「委員會權力高漲」等四項，為促成少數政府存在之因。

最後，第三章第三節「論民進黨政府類型」，主要是以本章所提之政府型態為界定標準來加以檢證。證諸國內情勢，民進黨政府下的張俊雄內閣及游錫堃內閣皆非聯合內閣，又民進黨在立法院議席長期以來皆為少數，準此，我們得以確認，民進黨政府為「單一政黨少數政府」。

第四章「民進黨政府存立之因 倒閣不可能性之探討」。在分別論述倒閣制度及少數政府，並連結兩者關係之後，本章重點在於探討民進黨少數政府存立之因。鑒於民進黨少數政府出現的事實，國內許多學者也對此提出看法及解釋，而這些論述成為第四

章第一節討論的重點。總的來說，學界的觀點依時序性大致可分為三個部分，分別是「民進黨政府尚未成立之前」、「民進黨政府成立之後」、「民進黨政府持續存立以來」。在民進黨政府尚未成立之前，學界大都預測「聯合政府即將出現」，而至民進黨政府成立之後，一般咸認「民進黨政府將被倒閣」，到了民進黨政府持續存立以來，民進黨政府得以存立的原因則為普遍討論的議題。至於民進黨少數政府存立的原因，學界提出三種解釋：「總統解散權的反制」、「國民黨憂懼改選」以及「在野黨欲以多數主導政策」。

除上述國內學界的論點之外，與我國少數政府存立有切身相關的是「倒閣制度之不可能性」。關於倒閣不可能性，乃是由立法委員選舉制度以及憲法對倒閣的特殊規定所致。我國立法委員的區域選舉是採單記非讓渡投票制，在此制下，由於選民投票是以候選人為標的，又同黨候選人之間是競爭關係，導致政黨在競選過程中要不難有助益，就是幫助有限，因此，對那些以自力更生方式當選的立法委員來說，政黨標籤於選舉場域形式意義遠大於實質意義。如此關係，連帶也將影響立法院中的黨團運作、黨紀約束及表決動員，尤其是當立法委員面臨利益衝突的兩難局面時，政黨的地位及影響力就可能受到挑戰及質疑。

倒閣顯然必定造成政黨與立法委員立場的矛盾。就政黨的角度來看，其自知本身於選舉競爭的角色並不吃重，一旦欲以黨紀強力動員黨籍立法委員進行不信任投票，等於是在進行一場政治賭注，而籌碼是政黨團結的象徵。對立法委員而言，倒閣成功雖然不一定會被解散改選，不過，一旦行政院院長及總統果真啟動解散改選的機制，立法委員又將得面臨再一次自力更生的選舉競爭。準此，由於選舉制度使然，導致立法委員及政黨皆對選舉「敬而遠之」，即便面對民進黨少數政府，在野各政黨也不願發動倒

閣。

此外，憲法中的倒閣規定也是造成倒閣不可能性的另一個重要原因。根據我國憲法對倒閣制度的相關規定，可以列出七種在野黨倒閣與否的可能狀況，若假設在野黨為理性行為者，則「維持現狀」將成為在野黨的最佳選項。亦即，在野黨既不發動倒閣，也不尋求執政，反而選擇「以不變應萬變」的運作方式。藉此，我們可以解釋為何民進黨政府在立法院中僅有少數支持但卻得以存立，答案正是因為在野黨基於理性考量而選擇維持現狀。而維持現狀帶來的結果，一方面使我國倒閣制度成為在野黨理性選擇的犧牲品，形同不能，設於不用；另一方面，就是讓民進黨少數政府在立法院在野黨多數「不滿意但必須接受」的選擇下繼續存立。

第二節 研究發現及貢獻

壹、研究發現

本文共有三點重要發現：第一，綜觀英國內閣制的發展，事實上，倒閣制度原本不是內閣與議會制衡的機制，相反的，倒閣制度純粹只是議會牽制內閣的工具，目的是要顯現議會高於內閣的不平衡關係。然而，在我國，由於行政院院長及總統聯手行使的被動解散權與倒閣制度同時入憲，反而致使倒閣制度發揮制衡的功能。換言之，原本倒閣制度設計的目的是要讓議會牽制內閣，以顯示議會高、內閣低的從屬性質，但我國搭配被動解散權的倒閣制度，卻成為立法院受制於行政院的絆腳石。

第二，雖然少數政府在規範性標準不與民主政治完全相符，但是，由眾多西方民主國家的經驗觀察得知，少數政府其實也並非什麼罕見特貌，甚至在北歐國家，少數政府反而是政府組成類型的常態，而且，少數政府也不見得就必然「短命」。西方學者研究的數據同時也顯示，在各種政府類型的終結當中，少數政府的終結與倒閣制度最為相關。由此可見，一般而言，倒閣制度與少數政府都不易出現，然而，一旦發生，兩者之間關係甚密。

第三，自張俊雄接任行政院院長後，民進黨少數政府一直持續至今，針對這種現象，除了少數政府理論的解釋之外，本文所持的主要論點就是我國倒閣制度之不可能性。經由研究發現，基於立法委員選舉採取的單記非讓渡投票制，以及在野黨對於憲法建構的七種倒閣狀況所做的理性選擇，我國倒閣制度確實具不可能性，也因此造就少數政府的存立。

貳、研究貢獻

本研究的重要貢獻有下列數端：首先，倒閣制度一直以來在國內學界並未受到重視，截至目前，唯一一本以倒閣制度為主要研究對象的學術著作是中正大學顏曉菁的碩士論文「我國倒閣制度之研究」。其內容以我國倒閣制度為研究主體，探討的範圍涵蓋我國倒閣制度入憲的背景、成因、過程及我國與法國倒閣制度乃至於憲政體制的比較。值得重視的是，此篇論文完全著重於我國倒閣制度的動態運作，卻忽略對倒閣制度的歷史淵源及理論基礎深入探究，因此，本論文第一個重要的貢獻即在於補充此類闕漏。

其次，針對少數政府的專文研究，國內學界也是付之闕如。關於少數政府的政治現象，西方學者早已從事研究，並且成果也

相當豐碩。本文對於少數政府雖未提供新穎的論述觀點，但是，至少在西方學者研究成果的基礎上，尤其是在實證數據的收集，提供一個較為完整的資料整理。

另外，西方學者針對少數政府的研究，大多不在「成因」及「存因」上作嚴密的區分，彼等以為少數政府的成因將連帶影響其存因。甚至，在某種程度上，只要政府組成不受議會以外勢力的影響，少數政府的成因與存因是不分的。然而，就我國而言，成因與存因顯然是不同的，民進黨少數政府的成因是由陳水扁總統的行政院院長任命權引起，而存因則另有其他。本文的第三個重要貢獻就是將少數政府的「成因」及「存因」視為兩個不同的解釋變項，並且剖析西方學者對少數政府的「成因」所指，究竟為何。

最後，本文在討論憲政體制與倒閣不可能性時，引介了理性選擇理論。自一九五〇年代以來，以理性選擇理論所做的研究不勝枚舉，此類的研究多集中於「選民的投票行為」、「選舉制度的設計」及「團體的互動關係」等。其中，已有許多學者運用「團體的互動關係」來分析政黨之間的合作與政府組成的合縱連橫。大致而言，本文也是以理性選擇理論分析政黨之間的互動關係。但是，過去學者是研究政黨之間在政府「組成」上的理性基礎，如賴克及史托恩。而本文在方法論上的創新是將理性選擇的方法運用於我國倒閣制度上，研究為何倒閣具不可能性，亦即，焦點是放在政府的「存立」，而非政府的「組成」。

第三節 具體建議

根據本文研究，少數政府得以在我國出現及存立，主要乃是導因於我國倒閣制度的不可能性。單記非讓渡投票制及憲法對倒閣相關規定是造成我國倒閣不可能性的兩個主因，申言之，其實是單記非讓渡投票制下黨紀鬆弛的特性，以及第四次修憲後取消立法院對行政院院長的同意權，並賦予總統對行政院院長的任命權所致。

針對立法委員選舉採取單記非讓渡投票制的缺點，近年來，制度改革的呼聲不只在學術界討論不斷，即便是實務界也都喊得轟天軋響。就目前而言，最有可能的改革方向是朝往混合制的「單一選區兩票制」。¹⁷⁴然而，本文於此將不對「國會改革」相關議題作深入探討，或涉入不必要的爭議，但是，可以確定的是，比起單記非讓渡投票制，單一選區兩票制絕對較有助於黨紀的凝聚與維持。單從選舉制度而言，一旦改採單一選區兩票制，提升政黨在選舉場域的角色與地位，倒閣不可能性將可消除，而且，少數政府存立的現象也將難以再現。

此外，在憲政體制造成倒閣不可能性的部分，本文提出的建議是由立法院重新取回行政院院長的同意權。設若行政院院長人選必須經由立法院多數委員同意，少數政府出現的可能性就微乎其微。配合目前的政黨體系，或許屆時不太可能出現單一政黨政府，相反的，聯合政府將成為政府組成的首要考量，但是，不論如何，多數執政勢必成為政府類型的基本要件。

最後，本文提出的建議是，單一選區兩票制與立法院取得同意權的改革必須齊頭並進、相互呼應。選舉制度改革有助於政黨

¹⁷⁴ 包括目前由總統府「政府改造委員會」提出改革方案也採混合制的單一選區兩票制。

黨紀的凝聚，亦即，各政黨將可藉由單一選區兩票制造成黨紀提昇的作用，來加強對立法院黨籍委員的控制，一旦黨鞭揮舞，即便是涉及解散改選的倒閣提案，黨籍立法委員也將（不得不）發揮「捨己為黨」的精神，全力支持政黨立場。另一方面，憲政體制的改革有助於形成多數執政的政府型態，換言之，立法院將重新主宰政府組成的類型，行政院院長及其內閣必須贏得立法院多數委員的積極支持，而少數政府的型態將難以再於國內出現。

如表 5-1 所示，倘若兩項改革同時完成，致使黨紀凝聚且多數政府成為常態，那麼倒閣制度將成為僅僅是非常時期的必要手段、備而不用。反之，對於兩項改革皆停滯不進，原地踏步，則如現狀，黨紀鬆弛並少數政府頻現，倒閣制度具不可能性、形同虛設。

表 5-1：選舉制度與憲政體制改革對倒閣制度之影響

憲政體制改革 選舉制度改革	立法院 取得行政院院長 同意權	立法院 失去行政院院長 同意權
混合制 單一選區兩票制	黨紀凝聚、多數政府 倒閣制度備而不用	黨紀凝聚、少數政府 倒閣制度運作頻繁
混合制 單記非讓渡投票制	黨紀鬆弛、多數政府 倒閣制度設而難用	黨紀鬆弛、少數政府 倒閣制度不可能性

資料來源：作者自行整理

如果兩項改革無法兼顧、僅僅擇一而行，就可能出現另外兩種情形，一種是黨紀凝聚但少數政府卻為常態，如此一來，倒閣制度將頻繁運作，造成政局不穩，猶如法國第四共和時期；另一種是在黨紀鬆弛的前提下存在多數政府，在此種情形，倒閣制度

設而難用，換言之，儘管倒閣制度少有運作之必要，但若果真進入非常時期，倒閣制度也無法發揮作用，屆時將可能會出現狀似多數政府的「少數政府」。

總而言之，欲降低少數政府出現的頻率或消除倒閣不能性，在我國必須同時進行選舉制度以及憲政體制的改革。若是兩者無法並進，與其接受「失之東榆、收支桑榆」的結果，則吾人寧願選擇一動不如一靜，至少在目前看來，現狀維持在政局穩定尚能發揮一定之效用。



參考書目

壹、中文部分

一、書籍

王業立，《比較選舉制度》。台北：五南，民 87。

王業立、陳坤森，聯合內閣的類型與成因之分析，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府 台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 3-32。

王業立、郭應哲與林佳龍譯，Herbert M. Levine 著，《政治學中爭辯的議題》。台北：韋伯，民 88。

王逸舟譯，Alan Isaak 著，《政治學概論》。台北：五南，民 82。

朱堅章主譯，Alan C. Isaak 著《政治學的範圍與方法》。台北：幼獅文化，民 67。

吳文程，《政黨與選舉概論》。五南：台北，民 87。

呂亞力，《政治學》。台北：五南，民 88。

林佳龍，總統大選與政黨重組，收錄於臺灣教授協會策劃，《臺灣的危機與轉機》。台北：前衛，民 90。

周育仁，楊鈞池，『中選區制』的可行性及妥當性，收錄於蘇永欽主編，《國會改革 台灣民主政治的新境界？》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.10，頁 27-44。

周陽山，《憲政與民主》。台北：台灣書店，86。

胡康大，《英國政府與政治》。台北：揚智，民 86。

秦俊鷹、潘邦順編譯，《英國政治體系》。台北：風雲論壇，民 89。

高永光，從博弈理論分析聯合政府，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府 台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民 90.1，頁 33-56。

- 徐湘林、袁瑞軍譯，Donald P. Green and Ian Shapiro 著，《理性選擇理論的病變》。香港：牛津大學，民 89。
- 凌渝郎，《西洋政治哲學史》。台北：五南，民 89。
- 曹伯森，《各國政治制度》。台北：三民，民 45。
- 曹沛霖，《議會政治》。台北：理藝，民 83。
- 莊輝濤，《重建民主理論》。台北：韋伯，民 87。
- 陳世第譯，Reed Brett 著，《英國憲政史譚》。台北：台灣商務，民 60。
- 陳菁雯、葉銘元與許文柏譯，David Marsh and Gerry Stoker 著，《政治學方法論》。台北：韋伯，民 87。
- 陳敦源，《民主與官僚：新制度論的觀點》。台北：韋伯，民 91。
- 陳陽德、衛芷言，《中華民國憲法動態新論》。台北：五南，民 86。
- 陳新民，《中華民國憲法釋論》。台北：三民，民 86。
- 逯扶東，《西洋政治思想史》。台北：三民，民 83。
- 湯德宗，《權力分立新論》。台北：元照，民 87。
- 張世燮，《中華民國憲法與憲政》。台北：五南，民 88。
- 張世賢、陳恆鈞，《比較政府》。台北：五南，民 87。
- 張君勱，《中華民國民主憲法十講》。台北：台灣商務，民 61。
- 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。
- 黃光國，《權力的漩渦》。台北：商業週刊，民 86。
- 黃琛瑜，《英國政府與政治》。台北：五南，民 90。
- 董翔飛，《中國憲法與政府》。台北：作者自印，民 90。
- 鄒文海，《各國政府及政治》。台北：國立編譯館，民 80。
- ，《政治學》。台北：三民，民 79。
- 楊日青、李培元、林文斌與劉兆隆譯，Andrew Heywood 著，《政治學新論》。台北：韋伯，民 91。
- 楊世雄，《憲政改革的理論與實踐：以第四次修憲為例》。台北：

五南，民 87。

楊志誠，《中華民國憲政民主之探討》。台北：大中國，民 87。

楊泰順，《到憲政之路》。台北：永然，民 79。

雷飛龍，《英國政治制度論集》。台北：台灣商務，民 72。

雷飛龍主編，《英美日三國國會黨鞭制度》。台北：理論與政策雜誌社，民 80。

雷飛龍譯，Giovanni Sartori 著，《最新政黨與政黨制度》。台北：韋伯，民 92。

黎淑慧，《中華民國憲法》。台北：大中國，民 87。

劉嶽雲，《政治理論與方法論》。台北：五南，民 90。

盧瑞鍾，《內閣制優越論》。台北：三民，民 84。

謝政道，《中華民國修憲史》。台北：揚智，民 90。

謝瑞智，《憲法新論》。台北：文笙，民 88。

謝復生，《政黨比例代表制》。台北：理論與政策雜誌社，民 81。

薩孟武，《政治學》。台北：三民，民 85。

羅孟浩，《論責任內閣制》。台北：中華文化，民 47。

_____，《英國政府及政治》。台北：政治大學，民 69。

蘇永欽主編，《聯合政府 台灣民主體制的新選擇？》。台北：新台灣人文教基金會，民 90。

二、期刊

王業立，立委選舉制度改革之探討，〈《理論與政策》〉，第 50 期，民 88.6，頁 143-159。

_____，國會中的政黨角色與黨團運作，〈《月旦法學》〉，第 86 期，民 91.7，頁 82-96。

王業立、牛銘實，現在的選舉要麼拼才會贏？，〈《中國論壇》〉，第 29 卷，第 8 期，民 79，頁 44-49。

吳奇英，我國行政院院長之產生、任期、權責與任命問題初探，

- 《復興崗學報》，第 60 期，民 86.6，頁 91-110。
- 吳東野，「聯合政府」是穩定政局的抉擇？，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 5 期，民 90.7，頁 69-73。
- 吳燕玲、李濠仲、陳德愉與楊舒媚，一言不核 三黨喊扁，《新新聞週刊》，第 713 期，民 89.11，頁 35-45。
- 呂亞力，聯合內閣政體的起源與運作，《歷史月刊》，第 146 期，民 89.3，頁 38-44。
- 李炳友，民粹主義與全民政府，《政策月刊》，第 62 期，民 89.9，頁 48-51。
- 李素貞，當前我國憲政體制組成聯合內閣之探討--兼論總統、行政與立法之關係，《立法院院聞》，第 23 卷，第 9 期，民 84.9，頁 51-62。
- 李國雄，民進黨政府執政一年來的回顧與省思，《國家政策論壇》，第 1 卷，第 4 期，民 90.6，頁 1-3。
- 余桂霖，當代政治理論的發展：研究主題與內容之分析(下)，《復興崗學報》，第 69 期，民 89.6，頁 211-233。
- 汪維琛，英國內閣制之研究，《明新學報》，民 82.1，第 11 期，頁 225-236。
- 林水波，第一次不信任案的政治分析，《立法院院聞》，第 27 卷，第 9 期，民 88.9，頁 47-71。
- _____，政黨輪替的憲政影響，《立法院院聞》，第 28 卷，第 9 期，民 89.9，頁 35-49。
- 林繼文，選舉制度：國會改革的基礎工程，《當代》，第 171 期，民 90.11，頁 58-77。
- _____，單一選區兩票制與選舉制度改革，《新世紀智庫論壇》，第 6 期，民 88.6，頁 69-79。
- 周育仁，總統直選對我國憲政體制之影響，《問題與研究》，第 35 卷，第 8 期，民 85.8，頁 62-74。

- _____，聯合政府的憲政意涵，《國家政策論壇》，第1卷，第3期，民90.5，頁163-165。
- _____，總統只有任命權沒有組閣權，《國家政策論壇》，第1卷，第10期，民90.12，頁117-119。
- _____，少數政府對行政立法互動之影響，《國家政策論壇》，第2卷，第6期，民91.6，頁191-203。
- _____，新國會、新政府、新挑戰，《國家政策論壇》，第2卷，第3期，民91.3，頁56-57。
- 周陽山，半總統制的考驗：台灣的政黨政治與權力運作，《華岡社科學報》，第15期，民90.6，頁15-22。
- 韋洪武，論多黨競爭與多數統治，《問題與研究》，第35卷，第1期，民85.1，頁17-29。
- 徐正戎，「左右共治」憲政體制之初探—兼論法、我兩國之比較，《國立台灣大學法學論叢》，第30卷，第1期，民90.1，頁1-43。
- 徐正戎、呂炳寬，九七憲改後的憲政運作，《問題與研究》，第41卷，第1期，民91.1、2，頁1-23。
- 涂志堅、劉念夏，陳水扁總統就職週年施政滿意度之評估，《國家政策論壇》，第1卷，第3期，民90.5，頁1-16。
- 高永光，陳水扁政府決策模式之探討，《國家政策論壇》，第1卷，第3期，民90.5，頁26-32。
- _____，政黨合作途徑之研究，《國家政策論壇》，季刊創刊號，民91.10，頁95-99。
- 高朗，內閣制與總統制之比較分析，《政治學報》，第21期，民82.12，頁53-76。
- _____，評析我國少數政府與聯合政府出現的時機與條件，《理論與政策》，第14卷，第5期，民90.3，頁1-11。
- 曹俊漢、陳朝政，國民黨與民進黨執政表現之比較，《國家政策

- 論壇》，第1卷，第3期，民90.5，頁17-25。
- 陳敦源，人為何投票？——理性選擇觀點的緣起與發展，《民意研究季刊》，第212期，民89.04，頁31-64。
- 陳翠蓮，第五屆立法院政治生態分析，《月旦法學》，第86期，民91.7，頁62-72。
- 隋杜卿，「責任政治」落實了嗎？——我國政黨輪替週年的評析，《國家政策論壇》，第一卷，第四期，民90.6，頁19-25。
- _____，我國現行中央政府體制的定位、爭議與前瞻，《國家政策論壇》，第2卷，第2期，民91.2，頁39-48。
- 黃德福，少數政府與責任政治：台灣「半總統制」下的政黨競爭，《問題與研究》，第39卷，第12期，民89.12，頁1-24。
- 張台麟，從法國共治經驗看我國未來聯合政府之走向，《國家政策論壇》，第1卷，第5期，民90.7，58-63。
- 楊日青，立法院政治生態變化後的組閣問題，《問題與研究》，第35卷，第1期，民85.1，頁1-16。
- 楊鈞池，聯合政府賴多數民意，《國家政策論壇》，第1卷，第5期，民90.7，頁68。
- 鄒篤麒，聯合政府成立之研究，《問題與研究》，第34卷，第12期，民84.12，頁11-23。
- 廖達琪、黃志呈，制度、企圖、選舉結果與聯合政府——台灣2001年國會改選後個案分析，《理論與政策》，第16卷，第1期，民91.3，頁27-54。
- 賴祐民，我國聯合內閣形成之研究(上)，《立法院院聞》，第25卷，第5期，民86.5，頁49-55。
- _____，我國聯合內閣形成之研究(下)，《立法院院聞》，第25卷，第6期，民86.6，頁47-58。
- 彭天豪，立法委員選舉制度改革之比較研究，《立法院院聞》，第27卷，第2期，民88.2，頁7-28。

- 蕭文生，自法律觀點論國會改選後的政府組成，《新世紀智庫論壇》，第15期，民90.9，頁73-81。
- 蕭全政，國家發展會議的定位與意義，《理論與政策》，第11卷，第2期，民86.3，頁3-14。
- 蕭銘國，引爆政災，千不該，萬不該！，《中央月刊》，民89.11，頁40-41。
- 謝政諭，民進黨政府與扭曲的憲政民主，《國家政策論壇》，第1卷，第3期，民90.5，頁33-38。
- 謝相慶，我國選舉制度改革方案之評析，《空大行政學報》，第6期，民85.11，頁243-270。
- 謝復生，內閣型態與憲政運作，《問題與研究》，第34卷，第12期，民84.12，頁1-10。
- 蘇子喬，我國當前憲政體制中總統、行政院院長與立法院之三角關係——應然面與實然面之探討，《憲政時代》，第27卷，第3期，民91.1，頁84-118。
- 蘇永欽，台灣新局下的憲政主義危機，《國家政策論壇》，第2卷，第2期，民91.2，頁22-28。

三、論文

- 王鼎銘，2001年立委選舉策略投票之觀察：由個體與總體資料兩方面來驗證，「2001選舉與民主化研究」學術研討會，「選舉與民主化調查」規劃與推動委員會主辦，台北，民91.10.20。
- 吳玉山，多黨制、聯合內閣與中華民國的民主發展，「選後台灣政局新走向」研討會，財團法人國家政策研究基金會主辦，台北，民90.12.8。
- 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，「中華民國行憲五十年」學術研討會，國民大會主辦，台北，民87.4。

明居正，今年立委選舉後我國政黨體系變遷的初探，「政黨政治與選舉競爭」學術研討會，財團法人國家政策研究基金會主辦，台北，民 90.10.6。

林勝發，日本「聯合政府」之研究，碩士論文，東海大學政治學系，民 86.1。

盛杏媛，政黨、選區與立法委員的代表角色與行為，「兩岸立法制度」學術研討會，政治大學政治學系、中山人文社會科學研究所主辦，台北，民 89.7。

陳儀深，偶然或必然？1997 台灣修憲過程中的政黨合作路線探討，「中華民國行憲五十年」學術研討會，國民大會主辦，台北，民 87.4。

黃玉全，九七體制之制度與實踐，碩士論文，台灣大學國家發展研究所，民 91.6。

楊瑛芳，法國第五共和與我國憲政體制之比較--總統、內閣與國會三者間權力互動關係之探討，碩士論文，中山大學中山學術研究所，民 89.6。

楊富雄，我國憲法覆議制度之理論與實施，碩士論文，東海大學政治學系，民 87.6。

劉世康，我國立法委員選舉制度改革之研究，碩士論文，東海大學政治學系，民 86.6。

顏曉菁，我國倒閣制度之研究，碩士論文，中正大學政治學系，民 91.6。

四、報紙

田世昊，連戰：聯合政府不應是招降納叛，《自由時報》，民 90.5.31，版 3。

伍崇韜，擁抱「精神勝利」恐得不償失，《中國時報》，民 88.3.2，版 15。

- 朱雲漢， 陳水扁面對憲政典範重建的考驗 ，《中國時報》，民 89.5.29，版 15。
- 吳典蓉、陳嘉宏，「少數政府」思維 民進黨內醞酵 ，《中國時報》，民 89.9.19，版 3。
- 何振忠， 唐飛引爆政治核彈 宣告憲政危機開始 ，《聯合晚報》，民 89.10.4，版 2。
- 林晨柏、徐孝慈， 再度強調全民政府 陳水扁：國民黨不能整碗要捧去 ，《中國時報》，民 89.4.1，版 2。
- 林雍昇， 少數政府不必然失敗 ，《中國時報》，民 89. 10.7，版 15。
- 社論，「少數政府」不可再淪為「邊緣政府」，《聯合報》，民 89.10.5，版 2。
- 周育仁， 聯合政府建制應尊重國會民意 ，《中央日報》，民 90.6.27，版 3。
- 周陽山， 總統制的考驗 ，《聯合報》，民 89.4.29，版 15。
- 高朗， 全民政府與憲政體制的衝突 ，《中國時報》，民 89.7.14，版 15。
- _____， 民調顯示民眾對政府的不耐 ，《中央日報》，民 90.3.2，版 2。
- 郭正亮， 回歸政黨與責任政治 ，《中國時報》，民 89.9.25，版 15。
- 陳嘉宏， 民新兩黨批蕭剛愎 政策搖擺 ，《中國時報》，民 88.2.27，版 3。
- _____， 慎思總統制化解憲政亂象 ，《中國時報》，民 89.5.3，版 2。
- _____， 施明德：少數政府會衝突不斷 ，《中國時報》，民 89.10.5，版 2。
- 隋杜卿， 聯合政府係民主憲政必然有效選項 ，《中央日報》，民

90.6.26，版 3。

張瑞昌，陳總統：全民政府沒有失敗，《中國時報》，民 89.10.5，版 2。

張慧英，偏離了政黨政治，《中國時報》，民 89.8.13，版 2。

楊日青，聯合政府的本質及我國政府籌組的方向，《中央日報》，民 90.5.17，版 2。

劉寶傑，組閣？李遠哲鬆口：會仔細想想，《中時晚報》，民 89.3.19，版 2。

蘇永欽，少數政府挑不動千斤重擔，《中國時報》，民 89.6.18，版 15。

五、網路

中時電子報，連宋會：全力搶救經濟 強調選舉合作 黨對黨 回歸憲政，連戰謝啟大會面認泛國民黨合作國家才有希望，國民黨團指立法院在野聯盟會繼續合作，
<http://news.chinatimes.com/Chinatimes/moment/moment/0,1100,900608020,00.html>，民 90.6.10。

行政院全球資訊網，歷任正副院長，
<http://www.ey.gov.tw/web/ey2000-1-05.htm>，民 91.10.25。

金惟純專欄，少數政府如何不「短命」？，
<http://www.businessweekly.com.tw/bwnet/column/jin/673.htm>，民 89.10.16。

澄社，終止權謀政爭 - 回歸正常憲政運作，
http://ts.yam.org.tw/document/announce_1105a.htm，民 89.11.5。

黃德福，立法院委員會資深制之建立，
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/090/CL-R-090-019.htm>，民 90.4.26。

貳、西文部分

(I)Books

Allingham, Michael, *Rational Choice*. New York: St. Martin's Press, 1999.

Arrow, Kenneth, *Social Choice and Individual Values*. New Haven, CT: Yale University Press, 1951.

Dodd, Lawrence C., *Coalitions in Parliamentary Government*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1976.

De Winter, Lieven, " The Role of Parliament in Government Formation and Resignation, " in Herbert Doring, eds., *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*. New York: St. Martin's Press, 1995, pp. 115-151.

Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.

Grafstein, Robert, *Choice-free Rationality: A Positive Theory of Political Behavior*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 1999.

Green, Donald P. and Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. New Haven, CT: Yale University Press, 1994.

Hopkinson, Nicholas, *Parliamentary Democracy: Is There a Perfect Model?*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company, 2001.

Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle, *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press, 1996.

_____, " Cabinet Government in Theoretical Perspective, " in Michael Laver and Kenneth A. Shepsle, eds., *Cabinet Ministers*

- and Parliamentary Government*. New York: Cambridge University Press, 1994, pp. 285-309.
- Laver, Michael and Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. New York: Oxford University Press, 1990.
- Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press, 1999.
- Luebbert, Gregory M., *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalitions in Europe and Israel*. New York: Columbia University Press, 1986.
- Muller, Wolfgang C. and Kaare Strom, "Coalition Government in Western Europe An Introduction," in Wolfgang C. Muller and Kaare Strom, eds., *Coalition Government in Western Europe*. New York: Oxford University Press, 2000, pp. 1-31.
- Nicholson, Michael, *Formal Theories in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- Ogg, Frederic A., *English Government and Politics*. New York: The Macmillan Company, 1936.
- Olson, Mancur, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.
- Ranney, Austin, *Governing: An Introduction to Political Science*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001.
- Rasmussen, Jorgen S. and Joel C. Moses, *Major European Governments*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Company, 1995.
- Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions*. New Haven,

- CT: Yale University Press, 1962.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes*. New York: New York University Press, 1994.
- Strom, Kaare, *Minority Government and Majority Rule*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- , “Parties at the Core of Government,” in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2000, pp. 180-207.
- Taagepera, Rein and Matthew S. Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- Taylor, Michael, *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- Woldendorp, Jaap, Hans Keman and Ian Budge, *Party Government in 48 Democracies (1945-1998)*. Dordrecht, Netherlands: Kluwer Academic Publishers, 2000.
- Woodhouse, Diana, *Ministers and Parliament: Accountability in Theory and Practice*. New York: Oxford University Press, 1994.

(II) Periodicals

- Herman, Valentine and John Pope, “Minority Government in Western Democracies,” *British Journal of Political Science*, No. 3, 1973, pp. 191-212.
- Taylor, Michael and Michael Laver, “Government Coalition in Western Europe,” *European Journal of Political Research*, No.

1, 1973, pp. 205-248.