

國立政治大學國家發展研究所博士論文

具台灣特色的總統制理論與實際之研究

—以李登輝(1991~2000)、陳水扁、馬英九
、蔡英文(2016~2018)四任總統職權行使狀況之分析



指導教授：彭立忠博士

研究生：林育任撰

中華民國一〇七年七月

謝 辭

此刻的心情是感恩的、是榮耀的...

首先，我想要以邵恩師去年對我說的一席話作為謝辭開場：恩師在鼓勵我時曾提到，我是否有博士學位其實都無損於我們師生間這份永恆真摯的情誼，因為我早已就像他的孩子了，然他擔心的是，萬一未來師門中只有我沒有博士學位，恐怕我內心會十分煎熬，所以他希望我要盡全力完成這個學位。我承認，當聽到恩師對我如此的設身處地著想，我已經沒有放棄的藉口了，當然就要全力衝刺了！！

要感謝的人實在很多，不過邵恩師與師母、指導教授彭恩師以及從小栽培我一路向上的父母親絕對是我第一個要送上最誠摯謝意者；尤其是邵恩師與師母，我必須坦承，若沒有您們的不離不棄、強力督促與打氣，甚至連恩師回澳門做研究時都沒間斷，我是絕對無法完成博士學位的！再次謝謝待我如自己孩子的兩位長者！！

當然，若沒有前大法官董翔飛教授、政治系楊日青教授以及前監委李炳南教授等三位口試委員的鼓勵、協助以及在過程中的細心釜正，我同樣是沒有辦法完成這本博士論文的！謝謝您們三位我國憲法學界的大師！！

值得一提的是，邵恩師為了強化我的論文品質，讓我除了接受彭恩師的指導外，還特地邀請我的兩位母所學長、現任教於中國文化大學的李孔智教授與劉性仁教授以及我的碩士班死黨、現任教於台北城市科技大學的陳俊豪教授組建一個小組，與我一同進行內容的研討，這半年來更開過幾次會議和提供了不少具建設性的意見，特別他們三人在口試當天還來到現場幫我打氣，我真心感謝你們的付出與辛勞！！

再者，當然也要謝謝母校師長們在修業期間的教導，包括母所的高永光教授、李西潭教授、吳德美教授以及政治系的陳鴻瑜教授、新聞系的彭芸教授、東亞所的李英明教授、魏艾教授、施哲雄教授、外交系的李明教授以及法律系的蘇永欽教授等，是您們豐富了我在博士班的學習、更加提升了我在學術上的視野！！

而投入職場二十載，過去有三位跟隨長官對於我攻讀博士學位一直抱持著鼓勵的態度，包括前總統府秘書長黃昆輝教授、現任立法院秘書長的林志嘉先生與夫人陳錦滿女士以及前台電董事姚江臨先生，謝謝您們的過往的疼惜，我終於不負期望完成博士學位了！！

此外，對於是在職進修身分的我來說，無庸置疑，要感恩琉園公司這幾年給了我一個可以衝刺事業又能完成學位的好環境，尤其要特別感謝王永山執行長在公私上的不時鼓勵，要謝謝郭特助、葉協理與陳經理以及過去主管趙協理等公司主管在工作上的許多幫忙，更要對我的企業客戶處團隊夥伴麗紅姐、玉萍等以及旗艦店夥伴們在工作上的多加擔待表示感謝，讓我這個主管可以無後顧之憂地來完成這本博士論文。

最後這半年時間，很謝謝許多人的鼓勵甚至是幫忙，包括同為邵師門的中國科技大學莊明哲教授、崑山科技大學馮國豪教授、母所唐玉禮教授與白中瑋教授、澳門理工學院董致麟教授、萬能科技大學朱英嘉教授、亞東技術學院劉明香教授、廈門大學邵凡軒博士等師兄弟姊妹，以及母所的劉曉鵬所長、佛光大學的何振盛教授、美和科技大學的吳煬和教授、屏東科技大學的謝政道教授、中華民國人文資源研究學會的汪少偉會長等等，加上學姐佩琦博士在許多行政庶務上的大力協助，您們都是促成我順利完成博士學位的重要力量！！

最後要謝謝太太榆青，若沒有她這段時間的包容、配合與在家事上的多加承擔，我也同樣沒辦法順利完成；還有兒子易辰，由於你的出生，使得學校給老爸有再多一些的時間來完成學業，因此你也是有功勞的！謝謝妳們母子！！

對於這份榮耀，除了要跟最親愛的爸媽、岳父母、乾爸、二姑、邵恩師與師母、彭恩師以及太太與吾兒共享外，也要跟家族中一直關心我博士學位完成與否的小舅、小舅媽、四舅媽以及今年因病離世的四舅共享，最重要的，是還要跟從小最疼愛我的奶奶以及對我視如己出的乾媽共享，希望您們在天上也能與我同樂、能持續以我為榮！！

或許無法在這裡全部具名感謝，不過對於在博士修業過程中曾給予關心與幫助的長輩、同學與朋友，我在此一併致謝！博士學位的完成只是學術道路的另一個開始，未來我會繼續努力的！！

育任於
tittot 琉園總公司
2018 年 8 月 28 日

具台灣特色的總統制理論與實際之研究—以李登輝(1991~2000)、陳水扁、馬英九、蔡英文(2016~2018)四任總統職權行使狀況之分析

中文摘要

自修憲後，透過全民直選的選舉制度，台灣已經選出過四位、六任的民選總統，不論是李登輝、陳水扁、馬英九或蔡英文，在一般人的觀念中，都不僅只是國家元首而已，更是一位具實權的最高行政首長，然這卻是與憲法中的規範有所違背，也一直是學界關注的焦點。

一般來說，總統制基本上都是以美國的運作為範本。在此，我們以美國政治學大師薩托利的說法來為其下個定義：一個政治系統要是總統制，就須 1.國家元首(總統)直接由人民選舉；2.在其既定任期內，不因議會表決而去職；3.他領導或指揮其任命的政府。當這三個條件都相符時，我們即無疑有了純粹的總統制。回頭看看這二十多年的台灣，某種程度已經與他的說法相吻合，為了與美國的總統制有所區隔，筆者以「具台灣特色的總統制」一詞來重新界定。

影響我國總統職權行使的原因甚多，本論文將以「黨政關係」、「府院關係」、「行政立法關係」三個主要互動以及兩個其他層面等共五個面向來觀察。對於李登輝、陳水扁、馬英九與蔡英文，筆者在探討他們職權行使章節中的結論裡，分別賦予他們不同的稱號，即：具台灣特色的總統制之奠基者、推動者、深化者與完成者，某種程度就是認為他們四位其實都是在以實權總統的定位來看待自己職權上的行使，差別只在於，因為所處環境不同，所以需採用不同的方式來進行，而透過四任總統職權行使上經驗的累積，具台灣特色的總統制因此成型；換句話說，本論文分析的五個途徑，除了行政立法關係外，事實上都是他們運用來擴大總統職權行使空間的途徑。

關鍵詞：黨政關係、府院關係、行政立法關係、李登輝、陳水扁、馬英九、蔡英文

**A Study of The Theory and Practice of Presidentialism with
Taiwanese Characteristics:The Analysis of
President Lee Teng-Hui(1991-2000),Chen Shui-Bian,
Ma Ying-Jiu&Tsai Ing-Wen's(2016-2018) Presidential
Authority**

Abstract

After Constitutional Amendments of the Republic of China, we have democratically elected four (six-term) presidents through direct election. From President Lee Teng-Hui, President Chen Shui-Bian, President Ma Ying-Jiu, to President Tsai Ing-Wen, they are not only head of state, but also head of government with real power. However, this is contradicted to the norm of the Constitution of the Republic of China, and has also been the focus point of academia.

In general, Presidentialism is based on operation of the political system of the United States as a model. Hereafter, we would like to refer to the definition by Giovanni Sartori, American political scientist: If the political system is Presidentialism, it must have three criteria: (1) the head of state results from popular election; (2) during his or her pre-established tenure cannot be discharged by a parliamentary vote; (3) the head of state heads or otherwise directs of the governments that he or she appoints. When all the above three conditions are jointly met, it is called Pure Presidentialism. When we look back on Taiwan government for the past 20 years, it has matched Mr. Sartori's statement in some degree. In order to differentiate it from the Presidentialism of the United States, the author used the term "the Presidentialism with Taiwanese Characteristics" to give it a new definition.

The factors to influence our President to exercise his or her authority are plenty. The author observed from below three aspects: “Party-Government relationships”, “Presidential office – Executive Yuan relationships”, “Administrative and Legislative relationships” and two other dimensions in this article. For President Lee Teng-Hui, Chen Shui-Bian, Ma Ying-Jiu, & Tsai Ing-Wen, the author has given them different titles in the conclusion of the chapter exploring their presidency exercise. And they are as follows: the founder of Presidentialism with Taiwanese Characteristics; the promoter; the sustainer; and the accomplisher. The author, in some degree, believes that these four presidents all position themselves as with real power and exercise their authority. The only difference is that due to different environment they are situated, they had adopted different methods to perform. The Presidentialism with Taiwanese Characteristics therefore has its form through the accumulation of experiences. In other words, the five dimensions analyzed in this thesis, except the relationship between the executive, are the channels that these presidents utilized to expand the space to exercise their authority.

Key words: The Relationship between Ruling Party and Government, The Government Relations, The relationship between the executive and legislative, Lee Teng-Hui, Chen Shui-Bian, Ma Ying-Jiu, Tsai Ing-Wen

目 錄

第一章 緒論-----	1
第一節 研究動機與目的-----	1
第二節 研究範圍與架構-----	7
第三節 研究理論-----	9
第四節 研究途徑與方法-----	34
第五節 文獻探討-----	36
第二章 現行憲法規範的總統與行政院長職權-----	53
第一節 憲法本文的規範-----	53
第二節 增修條文的規範-----	80
第三章 修憲後之李登輝時代(1991~2000)的總統職權行使-----	109
第一節 黨政關係—以黨領政模式-----	110
第二節 府院關係-----	115
第三節 行政立法關係—一致性政府-----	121
第四節 總統在其他層面的權力運作-----	127
第五節 小結-----	132
第四章 陳水扁時代的總統職權行使-----	137
第一節 黨政關係-----	138
第二節 府院關係-----	145
第三節 行政立法關係—分立性政府-----	164
第四節 總統在其他層面的權力運作-----	170
第五節 小結-----	174

第五章 馬英九時代的總統職權行使-----	179
第一節 黨政關係-----	180
第二節 府院關係-----	195
第三節 行政立法關係——一致性政府-----	206
第四節 總統在其他層面的權力運作-----	211
第五節 小結-----	216
第六章 蔡英文時代(2016~2018)的總統職權行使-----	219
第一節 黨政關係-----	220
第二節 府院關係-----	230
第三節 行政立法關係——一致性政府-----	237
第四節 總統在其他層面的權力運作-----	244
第五節 小結-----	252
第七章 結論-----	255
第一節 四任總統執政時期的綜合比較-----	255
第二節 研究發現——具台灣特色總統制的成型-----	264
第三節 研究建議-----	268
參考文獻-----	275

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

2002 年筆者於政治大學完成了「我國中央最高行政權歸屬—理論與實際之研究」的碩士論文，當年的結論，與本論文主題相關大致有三：(一)是依中華民國憲法增修條文(以下簡稱增修條文)的內涵與精神來說，由於中央政府體制的若干變動，所以使得我國有法國第五共和「半總統制」取向，不過行政院長是我國最高行政首長應還是確定的，畢竟中華民國憲法本文(以下簡稱憲法本文)第五十三條並沒有任何變更；至於總統只會在所謂的大政方針上有其決策權，畢竟任何政策要落實還是得靠行政院來推行，而且責任政治仍是以行政院作為主角。(二)是從實際運作狀況的探討，在中國國民黨(以下簡稱國民黨)執政時期，不論是動員戡亂時期或是增修條文時期，由於受到「以黨領政」機制這個關鍵性因素的影響，因此我國中央最高行政權幾乎都是歸屬於總統，只有在嚴家淦擔任總統、而蔣經國擔任黨主席兼行政院長時期除外；至於在民主進步黨(以下簡稱民進黨)執政時期¹，由於陳水扁總統是完全以總統制下的實權總統在操作著各種施政作為，包括人事、公共政策皆然，所以我們可清楚地看到，我國中央最高行政權是

¹ 由於撰寫時間受限，因此當年的研究區間只界定在 2000 年 5 月到 2002 年 1 月間。

歸屬於總統的。(三)是建議將來不論我國體制究竟要走向何方，都應再修憲，而相較於總統制與內閣制，半總統制雖然也有些問題存在，不過筆者仍然認為是我國當前應繼續遵循的制度，這樣一方面可以滿足人民要求總統是由直選產生，並至少具有部分實權的期待，另一方面又可讓立法院可像內閣制下的國會較有揮灑的空間，而且這樣的架構基本上還是屬於責任政治的機制，是與憲法本文的精神相近(林育任，2002：252~264)。可惜，一晃眼 16 年的光景過去，總統選舉已經歷四次，政黨輪替也輪換三次，然由於主政者的修憲意願低，加上修憲門檻提高²，因此使得總統職權行使的相關問題，似乎只是變得更加爭議、更加混沌不清，真是讓關心我國憲政發展的有志之士，無不感到憂心忡忡。

首先，憲法第五十三條未曾有過調整，代表行政院為國家最高行政機關並沒有改變，但從近四任總統以降，民間幾乎沒有人認為行政院長是最高行政首長。曾經有學者以法國行政權為例來類比我國，例如林水波教授認為，自九七修憲³後，中央政府體制已悄悄走向行政權換軌制，即總統、政院及立院如均由同一政黨人士出任，則體制的

² 增修條文第十二條規定，憲法之修改，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。

³ 所謂的九七修憲，指的是在 1997 年 7 月 21 日公佈的第四次增修條文，其主要內容包括：取消立法院對行政院長之同意權，行政院長由總統任命之；增加倒閣權，亦即立法院得對行政院長提出不信任案；增加解散權，使總統於立法院通過不信任案後十日內，經諮詢立法院長後，得宣告解散立法院等。

權力中心就轉換到總統，而如政院及立院由甲黨人士入主、總統由乙黨人士當選，則體制的權力中心就由閣揆總攬一切大政(林水波，1999：25)。問題是，我們是不是已經習慣於「最高權」的字面迷思當中了呢？例如筆者有次在與目前兼任政大合作社理事主席的本論文指導教授彭立忠談話中，彭教授就曾提及，學校的組織章程中規定，校務會議是代表最高權力機關，然如眾所周知，校長才是真正決策與成敗承擔者；又譬如，合作社的組織規範中，社員代表大會是最高權力機關，但同理，理事主席才是真正決策與政策成敗承擔者。相同的思考邏輯若放在憲法第五十三條的規範與現實總統職權的行使上來觀察，著實值得我們重新省思「最高權」一詞的意義，雖然它與前述兩個例子的運作方向是相反的⁴。另外，如果實務上的發展顯示行政院長已不再是我國最高行政首長，換言之，那看來就是換成總統在承擔這個角色，不過這符合我國的憲法與相關規範嗎？實在是不無疑慮。

其次，儘管我們不否認在修憲後，憲法是賦予總統擁有若干實質上的權力，甚至學界也多提出如筆者前揭碩士論文相近的結論，明確指出我國是屬於半總統制的國家(蔡榮祥、陳宏銘，2013：124~125)，然更值得關切的是，自李登輝以降的四任總統，他們都會運用一些體制外的運作來擴大職權的範圍或自身影響力，特別以蔡英文總統就任

⁴ 校務會議與社員代表大會儘管是最高權力機關，但校長與理事主席才是決策與政策成敗承擔者；而我國憲法因為賦予行政院長是全國最高行政首長的地位，所以同樣要求其負政策成敗的責任，然弔詭的是，自從修憲後，從李登輝總統以來的四位民選總統，在總統職權的行使上，有越來越大、完全凌駕行政院長成為真正最高行政首長的趨勢，也讓憲法第五十三條似乎成為具文。

未久後的一些舉措尤其引人注目⁵。這在我國憲法規定上，總統缺乏明確監督的機制與問責的可行性，導致當總統藉由體制外運作而影響政府的施政作為，究竟這部分的運作，與總統職權明顯之擴張有無直接的關係，同樣是個令人關注的議題。

再者，黨政關係也一直是影響總統職權行使的一個重要關鍵。李登輝總統時代(以下簡稱李登輝時代)一直是由國民黨掌握總統職位與立法院多數席位，也就是所謂的「一致性政府」(unified government)，不過 2000 年總統大選的結果，卻使陳水扁總統時代(以下簡稱陳水扁時代)進入了前所未有的「分立性政府」(divided government)，儘管接續的馬英九總統時代(以下簡稱馬英九時代)以及現在的蔡英文總統時代(以下簡稱蔡英文時代)都又回到「一致性政府」狀態，但其實他們都曾利用不同的黨政運作模式來行使其總統職權，甚至是擴張總統職權；誠如高朗教授曾提過，一方面在憲法上為不事事親為的總統，另方面在黨內則是大權在握、鉅細無不聞問的黨魁，久而久之，大家當然就會以為擔任總統是有權管所有事務的(高朗，1992：19)。到底黨政運作模式對總統職權的行使是扮演怎麼樣的角色，真的需要深究。

不僅如此，除了上述筆者所闡釋的體制外運作以及黨政關係外，沈有忠教授與吳玉山教授主編的《半總統制下的權力三角：總統 | 國

5 參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160918000307-260102>)。2017 年 11 月 12 日擷取。

會 | 內閣》一書與本論文主題十分有關，誠如其在之主編序中所述，府會關係引起的爭議，是二元民主的正當性，而府黨關係的爭議，則可簡化為總統是否適宜兼任黨主席，至於府院關係部分，就是總統領導行政的問題(沈有忠、吳玉山主編，2017：I~III)；就沈教授所提，又增加了府會關係與府院關係兩個觀察面項，而這亦是本論文的口試委員楊日青教授與李炳南教授在大綱審查時曾強調的部份，再加上自動員戡亂時期臨時條款(以下簡稱臨時條款)沿襲下來並進而合憲化與法制化的國家安全會議(以下簡稱國安會)這個總統可自主運用的組織，筆者後續將以「黨政關係」、「府院關係」、「行政立法關係」三個主要互動關係以及「國家安全會議的運作」、「體制外的運作」兩個其他層面運作等共五個面向來觀察，進而對總統職權行使有較具廣度的分析。

一般來說，總統制基本上都是以美國的運作為範本。在此，筆者先以美國政治學大師薩托利(Giovanni Sartori)的說法，簡單為它下一個定義：一個政治系統要是總統制，就須(一)國家元首(總統)直接由人民選舉；(二)在其既定任期內，不因議會表決而去職；(三)他領導或指揮其任命的政府。當這三個條件都相符時，我們即無疑有了純粹的總統制(Sartori，雷飛龍譯，1998：88)。雖然在下面第三節的研究理論中，筆者也會全面性的探討總統制，但回頭看看這二十多年的台灣，暫且不論成因，其實某種程度與薩托利大師的說法已經相吻合，為了

與美國的總統制有所區隔，筆者以「具台灣特色的總統制」一詞來作為研究假定。

就是持續對於憲政實施的關注，上述引發爭議的問題，讓筆者在碩士論文完成後 15 年，再次動了重啟這個主題研究的念頭，希望在過去鑽研的基礎上，透過更深一層的研究來釐清總統職權的相關問題，進而找到最適合台灣的模式。我想這對我國未來的憲政發展，是會有參考價值的。

二、研究目的

- (一)憲法規範研析：重新釐清我國憲法本文以及增修條文對總統與行政院長職權的規範。
- (二)實際職權行使研析一：修憲後(1991~2000)之李登輝時代的總統職權行使。
- (三)實際職權行使研析二：陳水扁時代的總統職權行使。
- (四)實際職權行使研析三：馬英九時代的總統職權行使。
- (五)實際職權行使研析四：蔡英文時代(2016~2018)的總統職權行使。
- (六)希望能在釐清相關憲政爭議後，提出一套權責相副且適合我國國情的總統職權制度規範。

第二節 研究範圍與架構

一、研究範圍

首先，在憲法規範研析上，將以我國憲法本文與增修條文為準，臨時條款以及停止適用的憲法本文將不在研究討論範圍；另外，由於談到總統職權規範，就必須同時和行政院長的職權規範一併探討才有意義，因此行政院長的職權規範當然是我們必須研討的範圍。

至於在職權行使研析上，李登輝時代則是從第一次修憲後開始，時間是從 1991 年 4 月起到 2000 年 5 月，涵蓋期間有九年，其在任初期雖屬解嚴後，然諸多職權行使是延續臨時條款的授權，故不在本論文討論範圍內；而陳水扁與馬英九時代則將完整檢視其各自八年任期的總統職權行使；由於受限於論文撰寫時間，對蔡英文總統的研究將從 2016 年 5 月起到 2018 年 6 月底止的這兩年的時間。

二、研究架構

本論文主要分為七章：

第一章：緒論。說明本論文之研究動機與目的、研究範圍與架構、研究理論、研究方法與途徑、文獻探討。內容上共分五節。

第二章：現行憲法規範的總統與行政院長職權。本章主要是要深入分析我國憲法本文以及增修條文對總統與行政院長職權的規範。內容上共分兩節。

第三章：修憲後之李登輝時代(1991~2000)的總統職權行使。除了

第五節的小結外，本章是從「黨政關係」、「府院關係」、「行政立法關係」三個主要互動以及「國家安全會議的運作」、「體制外的運作」兩個其他層面著手瞭解；其中三個主要互動是各用一節來探討，而兩個其他層面則是共用一節來探討，內容上共分五節。

第四章：陳水扁時代的總統職權行使。除了第五節的小結外，本章是從「黨政關係」、「府院關係」、「行政立法關係」三個主要互動以及「國家安全會議的運作」、「體制外的運作」兩個其他層面著手瞭解；其中三個主要互動是各用一節來探討，而兩個其他層面則是共用一節來探討，內容上共分五節。

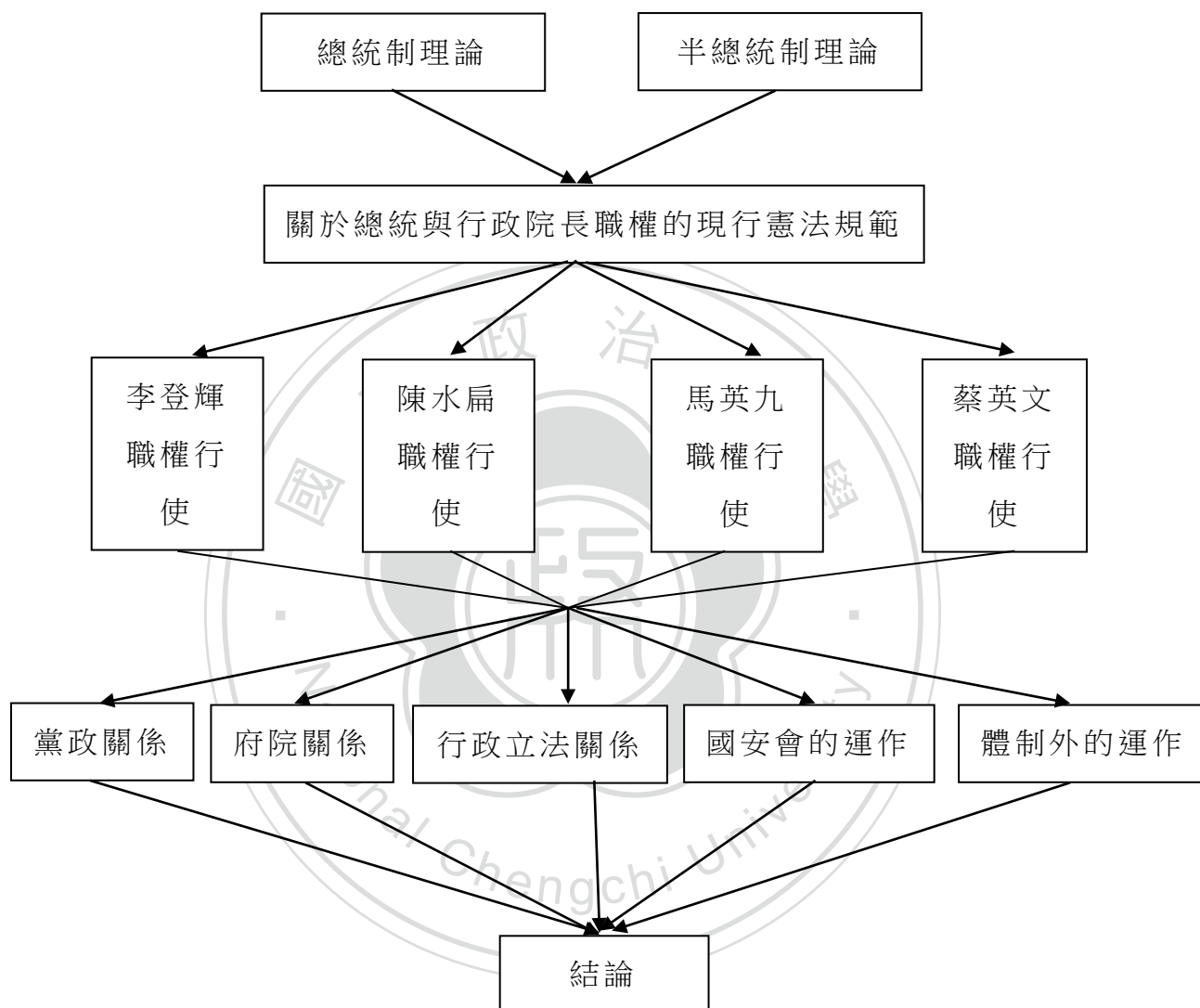
第五章：馬英九時代的總統職權行使。除了第五節的小結外，本章是從「黨政關係」、「府院關係」、「行政立法關係」三個主要互動以及「國家安全會議的運作」、「體制外的運作」兩個其他層面著手瞭解；其中三個主要互動是各用一節來探討，而兩個其他層面則是共用一節來探討，內容上共分五節。

第六章：蔡英文時代(2016~2018)的總統職權行使。除了第五節的小結外，本章是從「黨政關係」、「府院關係」、「行政立法關係」三個主要互動以及「國家安全會議的運作」、「體制外的運作」兩個其他層面著手瞭解；其中三個主要互動是各用一節來探討，而兩個其他層面則是共用一節來探討，內容上共分五節。

第七章：結論。先說明四任總統執政時期的綜合比較，進而提出

本文的研究發現一具台灣特色總統制的成型，最後提出具體的研究建議，內容上共分三節。

本論文的研究架構如下：



第三節 研究理論

由於本論文的研究是奠基於對「總統制」與「半總統制」理論架構探討延伸而來，因此這兩個制度的異同便是本論文分析的基礎。

一、總統制

(一)總統制的定義

所謂「總統制」(presidentialism)，是指總統由民選(間接選舉或直接選舉)產生，任期固定，身兼行政大權，而且除非遭受彈劾或主動請辭，不因國會不信任而去職的制度。在此一制度之下，行政、立法、司法三權之間，各有清晰職掌，彼此制衡。行政權與立法權相互獨立，不相統屬(周世輔、周陽山，1995：139)。

總統制基本上是分權(separation of power)理論的產品，法國大政治思想家孟德斯鳩(Montesquieu)在其經典名著法意(De Esprit des Lois)中首先提出權力分立的理論，他認為人民的自由與權利，只有在限制國家權力，禁止其濫用的情況下，才能有效獲得保障，為抑止權力的濫用，他主張以「權力制衡權力」(Le Pouvoir arrest Le pouvoir)並從抑制政府權力的橫暴，以保障人民自由與權利，建立其著名的「權力分立與權力制衡」理論，孟氏把國家權力分為立法(Pouvoir Legislatif)、行政(Pouvoir Exeutf)、司法(Pouvoir Judiciare)三種，立法權屬於議會、行政權屬於政府、司法權屬於法院，此三種權力不但分離不集中於一人，而且使權力間彼此分立而牽制均衡，以防止權力腐化，並使人民之自由與權利有充分的保障(董翔飛，1992：4)。所以我們可以說，總統制是具體實踐孟德斯鳩之三權分立說的一種政治制度。

依著名的美國政治學者 Austin Ranny 之想法，在所有的總統制民

主國家，立法、行政，以及司法部門，都是藉由以下兩種主要的機制加以分立(Ranny，倪達仁譯，1995：294~295)：

1.人事分立(separation of personnel)

美國憲法明確規定任何人不得同時在行政、立法或司法三個部門，擔任一個以上職務。美國憲法第一條第六項即明文規定：「凡於美國政府任職之人員，於其任期內，不得為參議員或眾議員。」就是一個具體證明。

2.制衡(checks and balances)

就美國而言，美國憲法的設計，並非將政府的三大部門彼此徹底分離，而是分別賦予每一個部門對其他部門具有若干牽制權(checks)，並使每一個部門能夠與另外兩個部門彼此之間保持適當的平衡(balances)——此即是所謂的制衡。

是故我們簡單為其下個定義：一個政治系統要是總統制，就須 1. 國家元首(總統)直接由人民選舉；2.在其既定任期內，不因議會表決而去職；3.他領導或指揮其任命的政府。當這三個條件都相符時，我們即無疑有了純粹的總統制(Sartori，雷飛龍譯，1998：88)。

(二)總統制的特徵

綜觀學者⁶看法，總統制具有下列各項特徵：

⁶ 綜合以下學者的論點，包括了鄒文海(鄒文海，1993：272~280)、華力進(華力進，1993：302~304)、Giovanni Sartori(Sartori，雷飛龍譯，1998：87~88)、苗永序(苗永序，1996：117~121)、謝瑞智(謝瑞智，1999：503~504)、劉義周(劉義周，1998：147)、湯德宗(湯德宗，1998：6~7)、高朗(高朗，1993：67)及周陽山

- 1.三權分立清晰，相互制衡，各權之間擁有彼此抗衡之權，亦即政治體系並無單一的權力中心。但制衡本身則係依賴複雜之制度設計。
- 2.總統係國家元首，兼任行政首長，對人民負責，對憲法負責，而且大權在握，即係國家主權象徵，亦負責實際政治成敗。但因任期固定，除任期屆滿不再當選連任外，一般而言，民意無法迫其提前去職(因違法失職而受國會彈劾者除外)。
- 3.閣員僅對總統負責，亦不得兼任國會議員。一般而言，總統有充分權力任命閣員，閣員不對國會負責，但其任命在有些國家則須經由國會的同意。
- 4.總統可由間接選舉或直接選舉產生，但是與國會議員選舉分開舉行，總統本人亦非國會之一員。
- 5.總統無權解散國會，但可否決(veto)國會所提法案，國會除非以特別多數(通常係三分之二)再行通過，否則無法推翻總統的否決。
- 6.總統任期通常不超過兩任。在拉丁美洲多限制為一次一任，不得連選連任。有的國家甚至規定均不得連任。
- 7.總統公布法令，不需內閣副署。在總統制國家，國會所通過之法案，送請總統公布施行時，總統如認為不合行政需要時，即可退請國會覆議。反之，若總統認為係可行之方案，則不須內閣之副署，總統一人簽字即生效力。另外，總統任命高級官員例如各部會首長、駐外大使

(周世輔、周陽山，1995：139~140)等。

等所發佈之人事命令，亦不需內閣副署，總統一人簽字即屬有效。此項特徵與內閣制政府大有差別。

而從立法效率來看，朱志宏教授指出總統制特徵有(周育仁，1999：72~73；朱志宏，1998)：

- 1.總統之內閣為其諮詢、提供意見，最後決策以總統意見為統一。
- 2.總統對其人事有主導權。
- 3.總統為最高行政首長，並為主要立法者；總統有召集國會與咨文及覆議權。

不僅如此，美國政治學者 R. C. Bone 教授更從較細節性的特徵來描述總統制(張世瑩，1996：67；R. C. Bone，1972：335~336)：

- 1.權威的持有是分享的，並以憲法仔細地分配參與的程度，但如同內閣制一樣，權威愈來愈移向行政部門。
- 2.總統既是國家元首，又是政府行政部門的首長。
- 3.總統獨立於立法部門，而有職務上的任期。
- 4.總統很少像內閣制國家的閣揆一樣，擔任政黨的領袖。
- 5.因為職位的獨立任期，即使是最具權力的總統，在巔峰狀態下也很少有能力去威脅反對他政策的國會議員。
- 6.(國會)對撥款的控制，調查和聽證的權力，以及拒絕同意總統對行政或司法部門的人事任命，代表立法機關具有有效的控制性。

另外，Alfred Stepan 與 Cindy Skach 則將「純粹總統制」(pure

presidentialism)的特性簡化成下列兩項(周陽山，1996：51；Alfred

Stepan and Cindy Skach，1993：1~22)：

1.立法權來自選民的定期託付，而且有其自身的合法性(legitimacy)泉源。

2.行政權也來自選民的定期託付，如同立法權一樣，亦有自身之合法性泉源。

但是此種制度極可能導致政治僵局，因為權力的分散使得彼此各行其事，少了一超然的國家元首更使僵局不易解開，往往使總統制的總統不是變成超強總統就是變成跛腳總統，制度的傾斜程度大於內閣的穩定性(周育仁，1999：73)。

以上這些特徵或要件，或許未必就能涵蓋世界上所有被認為總統制的情況，但總統制運作的基本精神，卻可從這裡很明白的被呈現出來，這是十分值得參考的。不過不管如何，若真的要對總統制的特徵作一說明，筆者覺得，最重要也是最簡單的一個特徵，應是國家元首即最高行政首長。

(三)總統制的優缺點

綜合國外學界的相關研究，我們大致可將總統制的利弊得失摘要如下(郭正亮，1997：89；Arend Lijphart，1992；Matthew S. Shugart and John M. Carey，1992；Juan Linz and Arturo Valenzuela，1994)：

優點	缺點
<p>1. 個人競爭有利權責分明： 總統直選傾向個人競爭，選民較易區別，有利權責明確化。</p>	<p>1. 個人競爭導向勝者全贏： 總統競爭易造成勝者全贏的零和競爭，因此較易激化政治衝突。</p>
<p>2. 權力分立有利保障自由： 權力分立有利制衡，避免行政權和立法權勾結，保障公民權益</p>	<p>2. 權力分立損及政府效能： 權力分立造成府會對峙，剛性任期使府會僵局難以化解，缺乏政治機動性(immobilism)。</p>
<p>3. 直選總統打破特殊利益： 超然中立，有利全國政治整合。 民粹動員，可以制衡國會濫權。</p>	<p>3. 直選總統妨礙溝通妥協： 總統身為全國最高民意領袖，易產生權力幻覺，易訴諸民粹動員，不利政黨協商和妥協。</p>
<p>4. 剛性任期有利菁英代謝： 避免長期政權壟斷，促進新陳代謝。</p>	<p>4. 剛性任期導致施政斷層： 因人統治，政策斷層，任期限制造成施政限制。</p>

以優點來說，依照盧瑞鍾教授曾做過的一份研究，總統制在下列十項指標較內閣制優勝(盧瑞鍾，1995：19~23)：

- 1.政府安定：內閣制弱，總統制強。
- 2.適才適任：內閣制弱，總統制稍佳。
- 3.國家需要：內閣制易忽略，總統制較有利。
- 4.顧此失彼：內閣制可能，總統制能避免。
- 5.專家行政：內閣制弱，總統制強。
- 6.行政專制：內閣制可能，總統制少。
- 7.議員自由：內閣制低，總統制高。
- 8.耳目一新：內閣制無，總統制常有。
- 9.英雄崇拜：內閣制弱，總統制強。
- 10.人人平等：內閣制可能稍遜，總統制強。

另外，Shugart 和 Carey 則從「責任歸屬性」(accountability)、「指證政府的能力」(identifiability)、「相互制衡」(mutual checks)和「仲裁角色」(arbiter)四方面來說明總統制的優點(李憲榮，1998：90~92；高朗，1997：7~8；Shugart and Carey，1992：44~49)：

- 1.「責任歸屬性」就是決策者對選民負責的程度和方法。
- 2.「指證政府的能力」是指選民在選舉之前能指證選舉後由誰組成政府的能力，亦即確認選後可能的執政人選。
- 3.「相互制衡」指在分權原則下，國會議員對法案的投票不必顧慮其結果是否違害政府(內閣)的生存，而是就法案的優點投票。
- 4.「仲裁角色」是指總統能以超黨派身分成為政治衝突的仲裁者。

不過，一般學界⁷多認為，總統制比較不利於民主體制的鞏固與發展。這主要是因為下列的原由(周世輔、周陽山，1995：140~142；

Guillermo O'Donnell and Philippe C. Schmitter，1986：60~61)：

1.總統制較不具彈性，遇行政權與立法權相持不下時，無法以倒閣或解散國會訴諸民意解決，而只有將僵局拖延下去，直到任期屆滿為止。

但在此一過程中，極易引發民怨，或招致軍方或情治系統不滿，進而造成政治動盪局面，或者導致民主體制的崩潰及倒退⁸。

2.總統選舉是一種「零和」(zero-sum)式的競爭，而不似內閣制下的國會大選，失敗的黨派仍可在國會中擁有一定比例的議席，不會「全盤皆輸」，並可繼續扮演制衡、監督之角色。但在總統制之下，總統選舉失敗的黨派及其候選人，卻只能在數年之後捲土重來，很可能會因再次失敗而輸掉整個政治生命。因此總統制下的總統大選往往形成極激烈的對決局面，而各方候選人更不惜以「全國式總動員」方式，爭取群眾的支持，結果極易引發政治動亂或社會失序的危機，較不利於民主體制的穩定與成長⁹。

⁷ 當然，國際上也有不少學者為總統制辯護。像 Donald L. Horowitz 就曾提出，非洲地區一些內閣制國家的民主經驗，同樣會造成民主的反覆(高朗，1997：7；Horowitz，1990：73~79)。而 Kurt von Mettenheim 及 Bert A. Rockman 也認為，許多對總統制的批評，往往只注意總統制的危險，卻忽略了其對確立民主帶來的貢獻(高朗，1997：10~11；Mettenheim and Rockman，1997：136~246)。

⁸ 在 1970 年代中，南美各國的總統制面臨嚴重挑戰，除了哥倫比亞和委內瑞拉兩國外，文人政府均被推翻，並建立起軍人政權。直到 1980 年代初，才逐漸展開民主化歷程，但軍人政變仍未能終止。1992 年 2 月初，委內瑞拉即爆發了流產的軍事政變(周世輔、周陽山，1995：140)。

⁹ 根據美國學者 G. Bingham Powell 的分析，在總統制下動盪發生的比例及造成死亡的人數，遠比議會內閣制之下的情況嚴重，其具體數據是：(一)a.1958—1967 年，暴動中間值比例是(總統制：多數決議會內閣制：比例代表議會內閣制)：

3.總統制是一人當政，集全國民眾之期望於一身。而且總統當選人往往也深具個人魅力。如果執政成績不佳，則易造成選民寄望的幻滅，甚至引發政治動盪或軍人干政。

4.總統制對政黨組織的發展與黨紀的維繫，較為不利。總統制之下的國會議員，其選舉往往並非與總統選舉同時舉行，而且國會與總統常係由不同政黨控制，總統又無法解散國會，提前大選，因此國會議員黨紀束縛較小，自主性高。一位議員往往只要盡心照顧本選區的選民利益，而無須黨的全力支援，即可當選，因此造成黨紀不彰的現象，亦不利於政黨組織的發展。由於政黨黨紀維持不易，導致政黨的政治不易制度化，也較不利於民主成長。

5.如果總統個人聲望甚隆，又得到國會同黨議員全力支持，則其權力將極大無比，甚至使制衡機制無法落實運作，造成獨裁局面，進而壓抑反對力量，形成民主的倒退。這在許多拉丁美洲國家尤為常見之現象¹⁰。

0.14 : 0.07 : 0.01 ; b.1967—1976 年，上項之比例是 0.15 : 0.03 : 0.02。(二)
a.1958—1967 年，暴動造成死亡人數中間值比例是(總統制：多數決議會內閣制：比例代表議會內閣制)：0.18 : 0.01 : 0.03 ; b. 1967—1976 年，上項之比例是 0.53 : 0.30 : 0.00。上述之多數決(majoritarian)議會內閣制是指議員係單一選區，過半數得票數而當選的。而比例代表(proportional representation)議會內閣制，則是指議員依政黨得票比例而當選的。根據上列數據，在總統制下發生暴動的比例最高，造成死亡的人數比例亦最高。議會內閣制的兩種支類型的比例則要低得多。換言之，總統制的政治及社會安定性較低(周世輔、周陽山，1995：141；G. Bingham Powell，1982：61~62)。

¹⁰ 最著名的例子，厥為阿根廷的培倫(Juan Peron，1894~1974)。1946年，培倫當選阿根廷總統，在他當政期間，鼓勵工業發展，並引進社會福利制度，將銀行、運輸事業、公共設施改為國營，得到工人階級廣泛支持，成為民粹主義(populism)的領袖。後來經濟情況惡化，工業擴張走下坡，培倫乃藉機鎮壓異己，壓制民權活動，並將反對者送入監獄。1955年，他在教會與地主階級的反

對於總統制的制度優缺點討論最為精闢而令人信服的，應是 Linz 在 1994 年提出的「Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference ? 」一篇長文(彭錦鵬，2000：6；Lane，2000：29)。Linz 認為總統制的基本特質有兩項：

- 1.是「雙元民主正當性」(dual democratic legitimacy)；
- 2.是「僵硬性」(rigidity)(彭錦鵬，2000：6；Linz，1994：6)。

雙元民主正當性指的是人民直接選舉總統和國會。而僵硬性是指總統和國會的關係，亦即當國會不喜歡總統而總統又有違憲、違法時，並無法罷免總統。這兩種憲法特性的結果是，政體非常可能碰到無法解決的僵局(彭錦鵬，2000：6)。而 Linz 認為，總統制的諸多特點和問題¹¹，都是由這兩個主要的特性所衍生出來的(彭錦鵬，2000：6；Linz，1994：6)。

不過學者彭錦鵬認為(彭錦鵬，2000：6)，Linz 所指出的這兩項特質，並不足以立刻推演出總統制的另一重要特徵，即總統所扮演國家元首與政府首長的雙元代表性角色。此一雙元代表性角色，在總統制實際行政的過程中，與總統和軍隊、文官的互動關係息息相關，此一特點是相當突出的。

對下，被軍方發動政變推翻。1973 年，培倫獲准返國，9 月間再度當選總統，次年 7 月逝世，由其妻子伊沙貝兒(Isabel Peron)繼任總統，1976 年因軍事政變而下野(周世輔、周陽山，1995：142)。

¹¹ 就總統制特質而言，Linz 認為該制容易產生憲政僵局、造成府會爭權，不利民主的發展。他的論據有以下幾點：1.雙重合法性的危機；2.制度缺乏彈性；3.政治責任歸屬不明；4.「贏者全拿」(winner takes all)的零和競賽；5.容易造就民粹式領袖(populist leader)(高朗，1997：4~6；Linz，1994：6~19)。

因此，結合了 Linz 及其個人的見解，彭錦鵬進一步提出了總統制三項主要制度性困境(彭錦鵬，2000：6~14；Linz，1994)：

- 1.雙元選舉下，施政成效誰應負責不明確。
- 2.總統與國會任期固定下，行政立法僵局並無解決機制。
- 3.總統與國會的雙元代表性，造成不同民意要求的衝突。

整體而言，總統制對於新興國家的影響有正反兩面的不同看法，即便在民主成熟的美國也同樣會有兩種不同評價，然不可否認的是，關於總統制在凝聚力與動員上的強大性，也常成為當政者所注視的焦點所在。分立與制衡的藝術，明顯的考驗著每一個適用總統制的國家(周育仁，1999：77)，而這也是我們在看總統制的優缺點時，該有的一項認知。

二、半總統制

(一)半總統制的定義

1980年，著名的法國學者 Maurice Duverger 在 *European Journal of Political Research* 上發表了「一種新的政治模型：半總統制政府」(A New Political System : Semi-Presidential Government)一文，正式使用「半總統制」一辭¹²，開啟了一個比較政治學中的新制度概念(周陽山，1996：56)。

¹² Duverger 應早在 1970 年就已提出過「半總統制」概念，只是他將其研究限制在法國(吳玉山，2000a:1)。

所謂半總統制¹³ (semi-presidential system)，依 Duverger 的比較建構，是指有一個普選所產生的共和國總統，並擁有其個人的權力，同時又有一個依賴國會信任而存在的政府(Duverger，羅靜如、鍾國允譯，1991：66)。簡單來說，就是指總統經由直選產生，而總理及內閣係對國會負責，並將兩者結合於一的政府制度(周世輔、周陽山，1995：149)。大體而言，這種由議會內閣制與總統制衍生而來的政府體系，主要係指全民直選的總統根據憲法賦予其之權責，共同與國會選出之內閣總理來決定國家的政策取向(吳東野，1996a：73)。只是由於各國¹⁴憲法對總統職權的規範不一，而總統實際上行使的權力亦有強勢與弱勢之別(吳東野，1996b:39)，因此其實並沒有一個很明確、可放諸四海衡量的標準¹⁵出現。

¹³ 學者間對此名辭之使用並不統一，像本論文引用 Duverger 所提出的「半總統制」，在國內有周陽山(周陽山，1996：50~61；周世輔、周陽山，1995：149~157)、吳東野(吳東野，1996a：72~85；吳東野，1996b：37~49)、吳玉山(吳玉山，2000b：1~34)，在國外有 Sartori(Sartori，雷飛龍譯，1998：127~146)等學者所主張；而「雙首長制」則有黃錦堂(黃錦堂，1994：735~781)、郭正亮(郭正亮，1997：83~118)、周育仁(周育仁，1999：77~82)、董翔飛(董翔飛，1992：2~13)、華力進(華力進，1993：304~309)、李國雄(李國雄，1997：83~118)、張台麟等學者所使用；另外還有鍾國允(鍾國允，1992：42~46)所提出的「二元領導制」，以及若干學者所用的「混和制」等。之所以會有這麼多名辭，事實上是因「混合」之特性而造成的權力歸屬有關(呂炳寬，1995：291~292)。不過儘管名辭眾多，但基本定義上差距不大，當然亦有人持不同看法，如吳東野教授就認為「半總統制」與「雙首長制」概念不同(吳東野，1996b：39)，然這畢竟還是少數。至於本文之所以採用「半總統制」之名辭，主要是因為這是由最早研究相關理論的 Duverger 所提出的，再加上本論文在研究上多以此為基礎，遂引用之。

¹⁴ 根據 Duverger 於 1980 年發表的一篇論文中所提出之研究結果顯示，共有七國符合其「半總統制」架構，它們分別是法國第五共和、芬蘭、奧地利、愛爾蘭、冰島及威瑪德國(1919-1933)，另外 1975 年的葡萄牙憲法也有相同的設計(Duverger，羅靜如、鍾國允譯，1991：66)。

¹⁵ 半總統制可以依據不同的區分標準分為不同的類型，例如以總統權力的大小可以分為「強勢總統的半總統制」和「弱勢總統的半總統制」；以總統和國會多數是不是屬於同一政黨可以分為「府會一致的半總統制」和「府會分立的半總統制」；以國會中的有效政黨數目又可以分為「兩黨制的半總統制」和「多數黨的半總統制」。總統權力大小、府會一致性和政黨體系是在半總統制下決定政治穩

所以儘管 Duverger 提出了半總統制的概念，且也提到了七個國家，不過在他的研究中，卻可發現它們在實踐上的差異性(Duverger，羅靜如、鍾國允譯，1991：67~73)：

- 1.總統有名無實的三個國家：奧地利、愛爾蘭和冰島。
- 2.總統具有權勢(all-powerful)的國家：法國。
- 3.總統與政府平衡的三個國家：威瑪德國、芬蘭和葡萄牙。
- 4.半總統制憲法規畫了政府的二頭政治(dyarchy)，亦即在國家中樞引進二元主義(dualism)。可是此二元主義在七個國家中，有四個純粹是外表而已，在奧地利、愛爾蘭和冰島，總統只具有象徵性功能，基本上仍屬於議會內閣制；而法國總理的角色則是已縮減至首席幕僚；相對地，二元主義僅在威瑪德國、芬蘭和葡萄牙始具有真實的意義。

另外，Duverger 也說過，半總統制作為一個政治系統模型，是基於四個主要變項(Duverger，羅靜如、鍾國允譯，1991：66~67)：1.憲政規則；2.國會多數派的組合情形；3.總統職位和此國會多數派的關係；4.國家以及偶發的因素(例如國家的歷史傳統或重大事件)。但拋開後三個變項，而以憲法的內容來定義的話，則一部稱得上半總統制的憲法，必須包括下列三個因素：1.共和國的總統由全民投票選舉產生；2.總統擁有相當重要的權力；3.除了總統外，還有其它相對的總理和部長們，他們握有行政和政府的權力，只要國會支持他們，他們

定的三個最主要的因素，這三個因素的不同組合會帶來高低不同的政治穩定度(吳玉山，2000b：2；吳玉山，2000a：第三章)。

就能繼續任職下去。

談到半總統制，以字面來說，很難讓人不去聯想其和總統制的關係，而從這個角度來看，美國學者 Sartori 就曾提供過很好的詮釋 (Sartori, 雷飛龍譯, 1998: 127)。Sartori 以為，總統制與半總統制的唯一共同指標，是人民直接選出的總統，或者至少不是在議會中與由議會選出的總統。在這共同的基點之外，兩制在根本上幾乎完全不同：半總統制之所以稱「半」，明顯地在於它將總統制兩分，以二元權力結構取代總統制的單一中心權力結構。在總統制中，總統由於分權原則的保障與隔離，不受議會的干擾；而半總統制則在權力共享的基礎上運作，總統必須與內閣總理共享權力，而內閣總理必須獲得議會的繼續支持，也就是說，是無法忽視國會政黨生態演變的影響的(吳東野, 1996b: 49)。

論述至此，我們已經可以簡單為其下個定義：半總統制這種政治制度，是一方面總統由人民直選產生，另一方面同時又有一個由總統任命並對國會負責的總理，總統並不直接統治，而是透過總理所領導的內閣行使行政權，二者共同分享行政權，惟權力關係劃分不清，彼此的權力消長，是隨著議會席次的變化而決定的(周育仁, 1999: 78)。

(二)半總統制的特徵

誠如前述的名辭一般，由於學界對半總統制的描述不似總統制和內閣制那樣有共識，所以筆者在此對其特徵的陳述，將不採與前面描

述總統制時，先綜合諸家學者的統合做法，而改以個別學者的看法來分述之。

美國學者 Sartori 認為，半總統制應具備有下列特徵(Sartori, 雷飛龍譯，1998：137)：

- 1.國家元首即總統，由人民直接或間接選舉，有固定任期。
- 2.國家元首與內閣總理共同享有行政權力，因此形成二元的權力結構，其界定標準有三：
 - (1)總統獨立於議會之外，無權直接單獨治理；因此其意志必須經由其政府(內閣)傳達並處理。
 - (2)相反地，內閣總理及其內閣是對總統獨立、對議會依賴的；他們或以議會之信任而任職，或以議會之不信任而去職，其去留均視議會信任與否為斷，而須議會的多數支持。
 - (3)半總統制的二元權力結構，容許有不同的安排，也容許行政部門權力有變動的優勢，但須受一嚴格之限制，即行政部門各構成單位「有獨立行事的潛能」(autonomy potential)。

德國學者 Georg Brunner 在《民主國家之政府》一書中，也提過混合制，他認為混合制的特徵在於(鍾國允，1990：15；Brunner，鄒忠科、黃松榮譯，1985：18~19)：

- 1.行政權是二元結構的，即一位被選的國家總統與一位政府首長為首的政府，至於兩者的權力分配，則要依憲法所規定的權限以及依實際

政治的權力關係而確定。

2.政府負有雙重責任，一方面政府對國會負責，另一方面政府也可以任免政府主要人員。

3.國家元首不負政治責任，有否決權以及緊急處分權。他並以為，芬蘭、法國、葡萄牙與斯里蘭卡皆符合這一類型。

我國政治學界前輩左潞生教授則認為法國式混和制的特徵有(鍾國允，1990：14；左潞生，1985：313~315)：

- 1.行政權在法定情況下，分屬總統及內閣。
- 2.在形式上，行政權與立法權二者雖然既能結合，又能對抗，但在實質上，行政權絕對處於優勢地位，總統的權力尤其強大，實可謂行政立法不平衡的混和制，或可謂總統特別優越之獨任制。
- 3.就狹義內閣而言，可謂兼採首長制與合議制，就廣義的政府而言，總統實為最高的行政首長，形成二層首長制。
- 4.凡總統獨立行為而不經內閣副署者，內閣自不負責任，凡經國務會議議決或經內閣副署的行為，內閣對國會負責。

不論是二元權力的結構，亦或是二個行政首長，我們還可從“二”的角度，來描述半總統制的三個特色(張樹倫，1996：226)：

- 1.二個普選過程：一如總統制，總統及國會議員均由人民直接選舉產生，同時總統直接對人民負責，而非對國會負責。總統並享有解散國會的權力。

2.雙行政首長制：除了總統享有部分行政權力外；由總統任命的總理，負責組成內閣，制定並執行國家政策，同時需要對國會負責。換言之，總統與總理各有一定的職權，兩人共同扮演行政首長的角色。

3.民意基礎上存在總統多數與國會多數二個多數勢力並存：在內閣制國家，只有國會的選舉是決定政府、改變政府的選舉；在總統制國家，只有總統選舉是改變政府的選舉；然而在有兩個行政首長並立的法國，存在國會議員與總統兩種選舉皆可以改變政府的可能性。當總統多數與國會多數一致時，總統為憲政體制的中心；當總統多數與國會多數不一致時，總統必須任命一位與他不同黨派的總理，而形成左右共治的局面，並在實際權力運作中形成雙元領導，甚至以總理為中心的運作模式。

曾大力讚賞過總統制優點的 Shugart 和 Carey，對於半總統制也提出了另外的看法(周育仁，1999：78~79；Shugart and Carey，1992：15)。他們認為半總統制其實應稱為總理—總統制

(premier-presidentialism)，此制是以總理為主，而總統當然亦有權力，如可解散國會或將法案付諸公民複決及請求釋憲等權；不過他們同時發現一種新的制度，稱之為總統—國會制

(president-parliamentarism)。這兩種制度相同的部分在於，二者都有一位由人民直選產生的總統，及一位由總統任命的總理，總統可以解散國會而國會無以制衡總統，同時總統擁有將法案直接訴諸公民複決

的權力。然而兩者最大的差別在於總統與總理的關係。

在總統—國會制中，總統任命閣員無需國會同意，然而總理及其閣員卻需對國會負責，亦即總統相對於國會處於絕對優勢；從憲政主義角度來看，此制之總統權力過大，總理與國會若與總統意念相左，很可能遭解職或解散的命運。在另一方面，總理—總統制將造成總統與總理的職權重疊與行政權割裂，若總統與總理爭權，恐將引起憲政風暴。

其實說來說去，都與半總統制在結構上先天的缺陷，那就是行政權的歸屬不明確(吳玉山，2000b：2；吳玉山，2000a：第二章)有關。由於行政權是國家權力的核心，半總統制的這個缺陷就容易造成國家權力的運作不良。具體而言，一國的憲政體制如果是總統制則行政權歸總統，由總統統領閣員；如果是內閣制則國會享有最高的權力地位，行政權歸於由國會多數黨所組織的內閣，此制度下總統多半由國會選舉，僅僅是虛位元首。在半總統制的情況下，總統由人民直接選舉產生，擁有若干實權，並向國會提出總理人選。另一方面，統攝行政的總理和各部會又必須向國會負責，結果從總理以下行政權的最終歸屬並不清楚。易言之，半總統制最大的爭議便是究竟是由總統還是國會來決定總理的人選，以掌控行政權(吳玉山，2000b：2；Bahro，1997)。

講到行政權歸屬上的不明確，就會讓人不得不想到，剛剛才提過，只會出現在半總統制的特殊狀況—「左右共治」。簡單而言，「左右共

治」(La Cohabitation)主要是指總統與總理二者係分屬由不同且對立的政黨或聯盟出任，同時政府也有國民議會多數的支持。在此情形下，總統與總理之間權責的劃分及互動不但完全改觀，而且總統的權力也受到相當的侷限(張台麟，1997：74)，這和總統及總理都由同一黨派的人所出任之情況，是大相逕庭的。

談到「左右共治」，無可避免地，我們可能又得去看半總統制本質究竟為何的問題。法國學者 Raymond Aron 認為，法國第五共和的總統，只要掌握國會多數，就成為總統制之下的總統，否則權力便會移給總理，而變為議會內閣制。因此其提出半總統制實係在總統制與議會內閣制之間的換軌，而非折衷(周世輔、周陽山，1995：152；Aron，1981：3~21)。另外，Duverger 和其好友 Georges Vedel 亦提出類似的說法。他們以為半總統制政府如果可以存在於法國，在事實上將不會是議會制和總統制的綜合體¹⁶，而是在兩者之中相互交替，即換軌(Duverger，羅靜如、鍾國允譯，1991：79)。然而對此，Sartori 卻抱持了不同的觀點。

Sartori 認為，將半總統制理解為總統制與議會制換軌，簡直是將該制的整合性爆裂，而斷言我們於此並沒有一個真實的制度。他進一步解釋，所謂「換軌」(alternation)，是意指一種體制到另一種體制的

¹⁶ 美國學者 Austin Ranny 提出了與 Duverger 等人不同的看法。他認為，就 1986 年提名 Chirac 為總理一事而言，Mitterrand 總統的表現殊無異於議會內閣制的國家元首。但由於他仍可依照憲法規定，行使多項權力，這就證明了法國第五共和的制度，確實是總統制與議會內閣制的綜合體(Ranny，倪達仁譯，1995：355)。

過渡，而「擺動」(oscillation)則是一個制度內部的運動，在擺動時，有些東西保留未變。所以他認為法國的半總統制已演進為一種基於彈性的二元權力結構之真正的混合制，即兩頭行政首長制，只不過這兩個頭是不平等的，而且是時常擺動的。更正確地說，依習慣亦即憲政的慣例，「第一個頭」(the first head)是總統，但依法亦即憲法的文字，「第二個頭」是內閣總理，二者間的擺動，即反映彼此間多數地位之變遷，換句話說，二者權力是隨著多數的組合變更而擺動，只有在一個統一的多數時，總統的決定始超越內閣總理的決定，適用的憲法是依慣例行事的「實質的憲法」(material constitution)；相反地，當多數分裂時，則是議會多數支持的內閣總理之決定算數，這也是基於明文規定「形式的憲法」(formal constitution)所支持依自己的權力而統治的事實(Sartori，雷飛龍譯，1998：128~131)。筆者認為，Sartori 的說法，與法國現實上出現的「左右共治」精神，是比較相符的。

談了這多半總統制的相關特徵，最後我們要從一個反面的角度來看。著名學者 Arend Lijphart 否定有所謂的混合制或半總統制的存在(鍾國允，1990：16；Lijphart，1990：1~9)。他認為總統制與內閣制的衡量標準有 1.行政首腦是由選民或立法機關選任；2.一人行政(one-person executive)或集體行政(collegial executive)；3.是否依賴立法機關的信任。真正的半總統制和半議會系統(half-presidential and half-parliamentary system)，只有在憲法中載明總統與總理聯帶(jointly)

為政府元首才有可能，冰島、奧地利、愛爾蘭、芬蘭、葡萄牙應歸類為議會制，法國第五共和則通常是總統制，偶爾是議會制。

以上半總統制眾多的特徵，代表的只是其多元化及難以捉摸的面向。當然，若要對其作一最簡單且最易瞭解的特徵介紹，筆者認為，就是所謂的二元權力結構，亦即兩頭首長的配置。因此我們可以說，任何半總統制的憲法，必須以某種方式，建立國家元首(總統)與政府首長(國務總理)的兩頭政治體制(Sartori，雷飛龍譯，1998：128)，當然，此特徵成立的前提，是要這兩個首長都各有其法定權力範疇，這和內閣制元首多為統而不治，是完全不同的。

(三)半總統制的優缺點

與總統制和內閣制相較，半總統制由於實施經驗尚短，因此迄今可說是還沒定型，間接地影響學界對其之評價不一。一般以為，半總統制的主要優點在於容許行政權重心在雙元首長間擺盪的彈性設計，使其較總統制能夠因應總統與國會分由不同政黨掌控的「分裂多數」(split majorities)問題。蓋出現「分裂多數」時，總理即取得行政主導權，並對國會負責，因而避免了行政、立法間可能形成的僵局(湯德宗，1998：24；Bahro，1997)。另一方面，半總統制下民選、具有固定任期、且維護憲法體制的總統，可以減輕國會內派系紛擾的影響，在未形成「適合國會運作的政黨」的國家，可確保政局相對穩定(湯德宗，1998：24；Sartori，1994：136)。

惟半總統制雙元行政首長的設計卻有引發衝突的可能，尤以總統與總理間權限劃分不明，又未能建立憲政慣例時為然。以法國第五共和為例，總統有權任命總理，無需經國會同意。在遇有「分裂多數」時，總統所以任命國會多數黨領袖出任總理，乃總統尊重國會「憲政慣例」使然，這是與之前第三、第四共和的傳統有關(湯德宗，1998：24)。但假使發生在沒有「憲政慣例」的國家，衝突將如何嚴重？前引文獻可以推知一二。

另外，黃錦堂教授也提出了對半總統制優缺點的想法(黃錦堂，1994：747)。他認為優點有三，首先，與總理相較，總統可好比是一個保護憲法、煞車的機制，像交付公民複決權及解散國會權皆屬之；其次，半總統制是一個相互監督、制衡¹⁷和相輔相成¹⁸的雙重制度，這反應在現實面就是總統與總理共享政策決定；第三，雙重行政首長不見得會導致政治的僵局，尤其是當兩位首長以及其所屬政黨都是以務實政治為取向時，此時不但不會導致僵局，而且它們的務實導向就會成為其優點。至於缺點，他則是著重於不利一元、強力領導中心的建立，縱然是由同一政黨人士亦是相同，進而似乎就無法達成總統制可以造就之政治與社會大幅改革的狀況，這對很多採行半總統制的新興民主國家來說，是很不利的。

¹⁷ 所謂相互制衡、監督，就是指當兩者意見不一致時，雙方各必須考量對方的立場而各讓一步，德國學者 Stern 教授稱此將強制雙方有「雙重之依賴與忠誠」(Doppelte Abhaengigkeit und Loyalitaet)(黃錦堂，1994：746)。

¹⁸ 所謂相輔相成，是指雙方意見一致時，可作更大的政治、社會上之改革(黃錦堂，1994：746)。

面對半總統制的制度優劣，我國政府於 1992 年的國是會議中曾經要求與會人士對我國未來中央政府體制改革的方向提供建議，因此在當年國是會議秘書處所發行的有關中央政府體制之議題分析資料中，亦曾全面比較過半總統制的優缺點(李炳南，1992：142~143；國是會議秘書處，1990：3166~3167)：

1.優點：

(1)可防範總統制的僵硬和聯合內閣的不穩定，如果總統和國會多數黨同屬一黨，則國會通常會配合總統，支持行政部門的施政，否則總統可解散國會。如果總統與國會多數黨不屬同一黨，則總統可扮演仲裁者的角色，協助法案通過，以解除立法和行政部門的僵局。

(2)總統作為國家元首的地位並非是象徵性的，是清楚而又穩定的代表國家，負責決定諸如國防外交等涉及國家重大利益的問題，必要時也可發布緊急命令。

(3)半總統制可以克服總統選舉的零和競賽而忽略少數利益的弱點。在半總統制之下少數黨仍可透過國會獲得發言地位。

(4)半總統制可以避免總統制選出政治生手的弊病，除非能獲得國會的信任，否則總統不可能成為行政首長，國會的制衡可以迫使總統任命一位政治經驗豐富的人為行政首長。

(5)半總統制下的總統與總理具有實權，與我國的現行制度較為接近，

因此對我國而言此制較為容易¹⁹。

2.缺點：

(1)半總統制下的總統擁有有限的權力，如果與國會多數黨同屬一黨，則總統可能會逾越權限，行使非正式的權力。

(2)總統所擁有的國防與外交權力往往與其它行政權力範圍重疊，不易劃分清楚，在總統與總理不同黨的情形下，除非一方自制，否則會發生政爭。

(3)半總統制下之總統享有國防外交之大權，但由於總統不受國會的監督，因此國會勢必難以對此作有效的監督。

因為任何制度都沒有絕對的好或壞，任何制度都只有適合或不適合，所以在內閣制與總統制以外，半總統制著實提供了另一種的思考方向，只是由於其仍處於變化²⁰當中，因此有關其的優缺點評論，都可能隨著環境與時勢變化而易位，我們可能宜從權責相副、分權防腐等原則來綜論制度的得失，方屬允當。

¹⁹ 這個優點是單對我國或與我國政治制度相近的國家而言。

²⁰ 雖然有時仍有爭議，不過半總統制一般性的定義及特徵已大致為學界所認可，但是就如前述所言，各國憲法的規定還是有其差異存在，亦即還處於變化中。這是本論文如此主張的道理。

第四節 研究途徑與方法

一、研究途徑(approach)

(一)歷史研究途徑

1938年美國政治學家 Edward M. Sait 曾說：「歷史研究法是不可缺少的，它是辨別制度真正本質的唯一方法，也是瞭解制度形成的特定方法的唯一方法。」(張瑞君，1993：2；朱堅章主譯，1984：36~37)因此我們可謂歷史研究法是研究制度和政治事件的最有效方法，尤其運用歷史資料和方法敘述政治制度的建立與發展，能夠說明並解釋某制度內各部份的關係以及其他種制度的關係，以便從政治制度過去的歷史推測其未來發展(張瑞君，1993：2~3)。而筆者所要做的歷史研究途徑，就是要將我國憲法本文以及增修條文對總統與行政院長職權的規範之形成歷史記載資料著手瞭解起；另外，筆者也會從歷史演變的角度來探究近四任總統的職權行使相關記載資料。

(二)法律研究途徑

此種研究法自始即視政治學是憲法和法規的研究，被認為政治學家應致力於政治系統特殊的法律面(legal aspects)之研究，但是我們須注意，接受法律研究法並非被侷限於法律系統本身的研究，而是任何機構的法律面或構成面皆可探究，況且我們已知民主政治是法治的政府而非人治的政府，因此毫無疑問地，法律影響政治之層面甚廣(張瑞君，1993：3)。是故筆者要著手的，就是從我國憲法本文、增修條文

以及相關職權行使或組織法規的規範來瞭解及研究。

二、研究方法(method)

(一)文獻分析法

蒐集國內外研究者的相關專書、學術期刊論文、碩博士學位論文、報紙評論文章、網站資料(含官方網站)以及官方文書等與我國總統職權行使和總統制、半總統制有關文獻資料，藉以做為學理上分析和研究基礎的參考依據。

(二)比較研究法

筆者在討論我國總統職權的規範與行使前，先佐以「總統制」與「半總統制」國家關於總統職權的理論與行使。而此法的優點有二，1.為「比其異同」，2.為「較其得失」，前者是事實判斷，後者是價值判斷。知其事實之異同，則可明白本國與外國之通性與特性，相通者可以參考補充，相異者不得比附援引。在價值上明其利弊得失，則知存其長，而捨其短，以為未來立法定制之借鏡(鄭乃文，1998：14；刁榮華編，1985：8)；除了中外比較以吸取相關可供學習的經驗外，筆者也會將我國關於總統職權的憲法規範與實際職權行使做一比較，從中找到問題所在並提出解決建議。

(三)案例分析法

所謂案例分析法乃是一項事實或一組事件，其提供一個問題或一連串的問題以讓受訪者思考，並作為解決問題的資料，也被視為一項

引發思考、判斷與正確行動的工具(傅正良，2004：13)。本論文在第三到第六章的總統職權行使分析上，是從「黨政關係」、「府院關係」、「行政立法關係」三個主要互動以及「國家安全會議的運作」、「體制外的運作」兩個其他層面等五個面向著手瞭解，對於這五個面向，將各找幾個案例來深入瞭解，以印證那個面向對該總統職權行使的影響程度。

第五節 文獻探討

雖然相關的文獻不應僅限於碩博士論文，然博碩士論文的研究架構與模式較為接近，因此本論文的文獻探討是以相關主題的博碩士論文為標的。經檢視，計有自 2005 年到 2016 年間出版的 16 本國內博碩士論文與本論文主題相關符合，其中包含了 5 本博士論文。以下將按照年份先後來一一說明，希望透過這部份的文獻探討，希望能勾勒十多年來的研究成果，以充實本論文在既有研究基礎上，開展更具參考價值的研究成果。

一、相關文獻探討簡述

(一)文獻探討 1：陳宏銘君的「半總統制下「少數政府」的形成與存續：台灣二〇〇〇年至二〇〇四年之研究」博士論文(陳宏銘，2005)

陳君的這篇文獻，是以 2000 年至 2004 年之間我國「少數政府」的經驗為案例來探討，在我國半總統制結構下，政府要同時面對議會

制政府和總統制政府的主要存續問題，即能否存活並且免於僵局的雙重挑戰，並進一步延續探討“在我國半總統制下為什麼形成「少數政府」？”以及“此種政府組成之後又為何能夠存續？”等兩個相關議題。這裡所謂的存續，既包含議會制政府的存活之奮戰，也隱含總統制政府如何經營國會多數的問題，因此就同時處理了以下兩個子題：

- 1.政府為什麼能消極地存活而未被倒閣？
- 2.政府消極地存活之餘，是否也能採取突破國會多數的策略？達到積極意義的存續？

對應研究動機，他提出了兩個研究發現。第一個是政府的形成部分：當立法院擁有對行政院長的同意權時，將大為減低少數政府的可能性，但不能完全排除在那個歷史時間點上反對黨無法成功否決總統的提名人選。相較於制度的作用，行動者的目標和抉擇才是決定政府組成型態最關鍵的因素。一旦政治菁英之間，彼此對政府的籌組型態具有共識，願意相互妥協分享權力，而有意組成聯合政府或共治政府，則沒有理由證明少數政府是最可能的選擇，因而其他因素諸如制度的、政黨體系的及政治文化或歷史與時機等條件未臻成熟之論，都將不再充分。

第二個研究發現是政府的存續部分。在少數政府未被倒閣的情況，他提出了三個觀點：1.反對黨策略失當，終究未確立明確的目標；2.倒閣的成本並非重新選舉所需投入之成本，而係在我國民眾長期習於政治安定的憲政文化下，在野黨人士意識到倒閣意涵著對政治安定

的傷害，發起倒閣之政黨於重新選舉中未必獲得民意的支持，故未敢發動倒閣；3.在野黨勢力並非單一行動者，我們高估了其穩定的多數；由此看來，我國憲法中不信任投票的設計，幾乎很難實踐(陳宏銘，2005：280)。在少數政府的多數策略與效果上，陳總統在其任期中既未進行「政府的多數聯合」，亦未建立穩定的「立法的多數聯合」，因此新政府推動法案和政策係採取「逐案建構多數」(case by case)的作法，以達「變動的多數聯合」破解在形式上國會席次未過半的困境。

(二)文獻探討 2：許恒禎君的「我國總統、行政院長與立法院關係之研究(1997-2005)」碩士論文(許恒禎，2006)

許君的這篇文獻，主要的背景是憲政體制從憲法原文的修正式內閣制，到動員戡亂時期的超級總統制，再到增修條文的數次變動，直至九七修憲時確立了半總統制，而其藍本是取法法國第五共和憲法。究竟法國第五共和憲法的半總統制移植到台灣後有什麼規範與運作上的異同？為何我國在九七修憲時在制度抉擇上要取法法國半總統制？台灣的九七體制對於總統、閣揆與國會的三角關係之規範有何特色？在在值得深思。

他的論述基本上是以「總統與行政院長的關係」、「行政院長與立法院的關係」以及「總統與立法院的關係」三面向來展開，並以實務上運作的李蕭、陳唐、陳張、陳游與陳謝等體制來直接觀察與憲政規

範的落差。

(三)文獻探討 3：尤俊驊君的「半總統制下總統與國會互動中的內閣組成」碩士論文(尤俊驊，2006)

尤君的這篇文獻，主要是認為我國與法國在憲政體制上一般認為都屬於半總統制、在政黨體制部分皆屬於多黨制、在歷史過程中之統治國家的領袖皆具有實權、分立於意識型態兩端在意識型態上的差距都成為共組內閣的阻礙。兩國在許多方面具有相似性，但是在面臨總統與國會多數不一致的情況下，卻各自發展出不同的內閣組成模式，法國形成了左右共治或少數政府，我國則形成了全民政府或少數政府，究竟是何原因造成兩國總統在面臨無法取得國會過半數支持時，而產生組閣模式上的差異？這當中種種的問題，是他亟欲釐清與探究的。

他的研究發現是，我國與法國在進入半總統制的轉型過程中，兩國的總統在當時都具有強大的民意基礎，並利用自身的影響力擴大總統在憲法上的權力同時削減國會的權力，希望藉由改變憲政規則脫離國會的影響。兩國歷任總統強人的特質，再加上總統皆為所屬政黨的政治領袖，使得總統與國會爭權之時，不僅得以透過憲法上的優勢壓制國會，亦能透過政黨的組織分化國會的力量，導致國會往往居於劣勢。

在研究建議上，他覺得，我國在憲政運作上若欲發展出更穩定的

運作模式，在選舉制度的設計上，可以仿效法國的總統以及國會的選舉制度，以選舉制度的效應，促進國會中彼此政黨間彼此之間的相互團結，使府會一致時，政府所推動的政策能擁有穩固的國會多數支持，府會不一致時，國會能以穩固的國會多數迫使總統在組閣過程中退讓，由國會多數組閣，落實多數統治的民主原理。

(四)文獻探討 4：張峻豪君的「從新舊制度主義分析我國憲政體制變遷脈絡」博士論文(張峻豪，2007)

張君的這篇文獻，將依序觀察制憲、修憲、動員戡亂時期，與多數政府、少數政府實際運作等階段，經由幾個特定時序，包括：重大關鍵時刻與制度歷史起源、制度結構的變遷與所遭遇的危機，與行動者在其中表現的偏好與策略計算，由實然與應然面次第觀察憲政體制中重要權力機關之間的互動關係，分析其中憲政體制在形式上的變遷內涵，以及造成變遷的動能，並評估其前景。

他透過比較的觀點，最後將就我國雙首長制的三大主要問題—總統與行政院長的權力關係、行政立法兩權的負責機制及閣揆任命權等，分由憲法規範面、運作面以及憲政精神面各別說明之，期望依此建立起全新分析架構，並發現我國憲政體制真正問題之所在，進而能覓出因應之道。

(五)文獻探討 5：蘇子喬君的「我國憲政體制下總統與行政院長的權力消長」博士論文(蘇子喬，2007)

蘇君的這篇文獻，是採取歷史制度論的研究途徑探討台灣憲政體制自 1990 年代初至 2006 年的變遷軌跡。在憲政體制類型的劃分上，他係將「半總統制」進一步劃分為「一元型半總統制」與「二元型半總統制」，前者係指內閣僅對國會負責，不對總統負責，亦即單向負責的「半總統制」，後者則指內閣既對國會負責，又對總統負責，亦即雙向負責的「半總統制」。

在描繪了我國憲政體制自 1990 年代初至今的變遷軌跡之後，他亦以法國第五共和的憲政運作為觀察參考的依據，探討我國當前憲政運作無法順利換軌的制度因素，並對我國未來憲政體制的變遷路徑進行初步預測。

(六)文獻探討 6：段鴻裕君的「總統職權法制化之研究」碩士論文(段鴻裕，2009)

段君的這篇文獻，是著眼於對李登輝、陳水扁、馬英九三任總統任內的觀察，雖然憲法賦予總統權力，但執政風格大相逕庭，因此，在相同的總統權力之下，但三人的執政風格充滿「人治」的色彩，未能完全彰顯「法治」的穩定性。總統對外代表國家，外交的媾和運作，是國家實力和活力的展現，對內的治理，悠關百姓民生，更關係到政黨政治及個人政治生命的發展；內外權責如何均衡與受監督，不至於恣意而為或刻意鑽法律漏洞，這不只是總統的品格問題，更是嚴肅的法律責任。

在研究檢討上，他提出了「總統對憲政體制的態度」、「總統的憲政權責應分明」等兩項從憲法層面之檢討以及「總統副總統選舉罷免法」、「總統副總統宣誓條例」、「中華民國總統府組織法」、「卸任總統副總統禮遇條例」、「勳章條例」、「總統副總統文物管理條例」、「總統府執行國務機要經費作業規定」、「總統府處理文武官員任免作業要點」、「總統府資政國策顧問聘用作業要點」、「總統副總統交接條例草案」等十項從法律以及行政命令層面之檢討等兩方面的探究。

在研究建議上，他則提出了從美國、英國、法國等外國運作層面參考的建議以及「憲法體制中總統的角色與職權」、「憲法及增修條文待釐清的權限」、「在憲法的授權下訂定總統職權行使法」等兩方面的建議。

(七)文獻探討 7：簡伯任君的「九七憲改對我國中央政府體制之影響」碩士論文(簡伯任，2009)

簡君的這篇文獻，主要是從九七憲改凍結憲法第五十五條、亦即取消了立法院對行政院長的人事同意權，致使大法官解釋的 387 與 417 號解釋基礎失之附力必須調整的思考出發，進而論及行政院長與總統之間權限劃分不明，此亦涉及我國中央政府體制之憲政爭議，遂從「行政權之歸屬」及「行政權與立法權之關係」角度切入予以分析說明。

在研究結論上，他從「解散立法院權與換軌機制」、「不信任案(倒閣權)難有運作之可能性」、「覆議門檻降低之不合理現象」、「總統有權

無責不受其他國家機關監督，違反責任政治之基本原則」、「總統角色定位上的矛盾與衝突」等五個面向來總結九七憲改的缺失。

在研究建議上，他提出了「制憲」、「修憲」等程序面以及「總統制」、「內閣制」等實體面的兩個面向的建議，並在最後具體建議，未來我國的中央政府體制，宜採「總統制」為妥。

(八)文獻探討 8：羅大昌君的「我國憲政體制下總統與行政院長的權力消長」碩士論文(羅大昌，2009)

羅君的這篇文獻，先檢討我國憲政體制發展的歷程以及實際運作的情況，除了透過憲政發展的過程來瞭解憲政體制定位的演變，也觀察總統與行政院長的權力消長，並從實際的政治案例中，得知總統與行政院長之間權力互動的關係。接著討論當前憲政體制的不穩定，乃是不完美的體制設計造成權力行使與責任歸屬的落差。

在研究發現上，針對總統權力擴張，他提出了「國家安全大政決定權的賦予」、「總統直選」、「副署權的限縮」、「行政院長的任命權」、「大法官釋憲」等憲政規範上的制度性因素以及「黨政運作」、「人治色彩」、「民粹式民主」等憲政文化運作的非制度性因素。

在研究建議上，他認為憲政體制應繼續朝向雙首長制發展，而在這樣的前提下，「清楚劃分總統與行政院長的權責」、「換軌機制」等兩個憲政規範需調整到位。

(九)文獻探討 9：楊子慶君的「我國七次修憲後之憲政體制」碩士論文

(楊子慶，2012)

楊君的這篇文獻，主要是嘗試從修憲者之原意、憲法規範上關於總統與行政院長權限之劃分，及比較法之角度切入，分析我國中央行政權之歸屬，希望能對釐清修憲後我國憲政體制之屬性有些許助益。

他認為，配合我國總統直選及強勢總統之憲政文化，及兩黨高度對峙下維持行政權穩定之考量，並避免權責劃分不清之弊端及行政權應否強制換軌之爭議，未來若要健全憲政體制，根本之計宜朝向行政權一元化之總統制發展。

(十)文獻探討 10：李京桓君的「民進黨執政時期(2000-2008 憲政運作之探討」碩士論文(李京桓，2012)

李君的這篇文獻，是經由實務面以 SWOT 分析法，詮釋民進黨少數政府的憲政運作模式之結果與影響，執政當局如何弭平朝野衝突，化危機為轉機，開創新局，從其中萃取少數政府的運作經驗，探討台灣的政經情勢，朝野競合關係「異中求同，同中求異」的變化。

他認為，在 2000 年至 2008 年期間，民進黨籍的陳水扁總統面對立法院的多數被反對黨所掌控，在國會生態朝小野大，此種情況之下的憲政抉擇，總統可以選擇左右共治、聯合政府或者少數政府三擇一的憲政運作模式。如果陳水扁總統選擇共治政府，相對上將限縮總統的權限，只侷限於國防、外交及兩岸；跨黨派的聯合政府則提供與在野黨權力分享的精神；少數政府則有利於總統的權力極大化與分配資

源。然而握有憲法很大權力的陳水扁總統，拒絕釋出組閣權，不接受左右共治或者聯合政府的情況發生，採行少數政府的憲政運作模式，由民進黨單獨組閣，台灣的半總統制憲政運作乃表現出強烈的總統制色彩。

(十一)文獻探討 11：林岱緯君的「1997年修憲後我國黨政關係之研究」
博士論文(林岱緯，2013)

林君的這篇文獻，是針對1997年修憲後，三位總統任內的黨政關係運作進行研究。傳統的黨政關係研究，認為政黨與政府的權力互動關係是受到憲政體制設計的影響，內閣制會趨向黨政合一，總統制會趨向黨政分離。但我國在1997年修憲後，憲政體制就未曾改變，若延續傳統的研究假設，則李登輝總統任內的黨政關係在修憲前後應有不同，而1997年修憲後李登輝、陳水扁、馬英九三位總統任內的黨政關係應該一致，但實則不然，顯然有其他因素會影響黨政關係的運作。

他發現，我國在1997年修憲後的半總統制，總統因為無權主持行政院會而與行政院所屬部會間存在政策指揮與領導權的落差，但又因社會普遍期待總統為政府政策成敗負責，此時就有賴政黨扮演組織政府與運作政府的角色，執行黨政合一的運作模式，填補府、院、黨、黨團的縫隙，讓我國邁向權責相符的政黨政治與民主政治。

(十二)文獻探討 12：蔡相廷君的「我國半總統制的形成與少數政府憲

政困境－歷史制度主義的觀點」博士論文(蔡相廷，2014)

蔡君的這篇文獻，是運用歷史制度主義(historical institutionalism)的假設與研究途徑，追溯歷史進程的路徑依賴(path dependence)，在關鍵時刻(critical juncture)分析主要行動者偏好選擇與互動，試圖以較長的時間視野(time horizon)，從解釋我國半總統制的形成，來探討少數政府憲政困境的根源。

在研究發現上，他提出了三項：首先是我國半總統制的形成因素，包括宏觀與微觀因素。其次是九七修憲的體制爭議，尤其在政府組成上，導致少數政府形成的制度誘因。第三，少數政府的形成、持續與影響，以及少數政府重現的制度空間。

在研究建議上，他則提出了「減少府會分立的制度建議」、「在雙首長權限、府會決策方面」、「黨政運作、政黨多元代表性與政黨協商方面」等三項對我國半總統制與憲政運作的建議以及對我國半總統制研究方向的建議等兩方面的建議。

(十三)文獻探討 13：郭峻瑋君的「半總統制下總統與總理之權力平衡與職權區分以台灣少數政府 2000-2008 年為例」碩士論文(郭峻瑋，2014)

郭君的這篇文獻，主要是要探討陳水扁擔任總統時期的少數政府，在何種狀況下會產生行政不協調的情況；也就是在二元行政下，總統與總理兩者在政策執行上，出現意見相左的情況。具體來說，總

總統代表人民多數，而國會也是人民的代理人，但在少數政府下，總統與國會多數分屬不同政黨，因此在此種角力下，總理介於總統與國會多數之間，此時哪些總理比較傾向國會多數，抑或是哪些總理比較傾向總統的意志；總的來說即是在少數政府下，總理是否具有自主性或者比較傾向總統的意志。國會、總理與總統均會影響國家重要政策的走向，而實際執行之總理要如何在這角力中做出決策，這是其要觀察的重點。

在研究結論上，他以「總理自主性」、「立法院爭議程度」、「憲政體制傾向」、「決策模式」等四個面向來評斷陳總統八年任內的六位行政院長的互動關係，並認為基本上都符合 Shugart and Carey 所提出的總統國會制；另外，「總統任命行政院長，無需立法院同意」的增修條文規範，他認為是會形成立法院與總統爭奪行政權的關鍵因素，尤其在少數政府時期對立更顯清楚，遂建議未來若修憲時，應思考修改。

(十四)文獻探討 14：潘柏諭君的「半總統制框架下「國會立法總統化」之研究：以馬英九總統執政時期為例(2008-2012年)」碩士論文(潘柏諭，2016)

潘君的這篇文獻，主要是從「國會立法總統化」的概念，來探討馬總統的第一任四年任期，所欲推動的法案在立法院通過的程度。雖然當時國民黨擁有「一致性政府」的優勢，理論上馬總統可以掌握立法院為國民黨多數的優勢來推動法案通過，然事實上是如此嗎？在經

驗層次上，尚未經過進一步驗證。

在研究發現上，他認為「總統國會制下一致性政府的府會關係」理當不受行政—立法僵局所擾，但實質上，總統推動喜好法案也並未因府會一致而較為順利，最終發現，我國的「國會立法總統化」程度相當有限。

在研究建議上，他則提出了「改為總統制」、「改為內閣制」、「行政院長任命方式」、「有關於行政體系」、「總統甄選方式」、「立委甄選方式」、「政黨運作方式」七個政策上的建議。

(十五)文獻探討 15：衛昊廷君的「從憲政主義論我國現行政府體制之定位」碩士論文(衛昊廷，2016)

衛君的這篇文獻，主要是因為根據憲法條文，行政院長仍是我國最高行政首長，同時行政院對立法院負責的機制也被完整保留，然而修憲後的憲政運作不論在一致政府或分立政府時期，我國憲政體制之運作似皆朝向總統制發展，總統權力日增，所以希望探究我國憲政規範與現實運作間之落差，然後針對落差產生原因提出分析，並研究其對我國憲政發展之影響。

在研究發現上，他從「就總統任免行政院長的權力觀察」、「針對組閣方式的觀察」、「總統與行政院長的關係」等三個面向來提出應然面與實然面的發現，並在進一步探究體制落差的原因時發現，許多學者在解釋憲法時候，均忽略了法規範的整體性，進而犯下了見樹不見

林的弊病。最後他認為，除憲法與大法官解釋的途徑之外，其它因素諸如選舉制度、歷史脈絡、民情乃至於行政院長的自我認知均不宜作為改變現行政府體制的依據。

(十六)文獻探討 16：黃微茹君的「我國總統兼任黨主席對憲政運作的影響」碩士論文(黃微茹，2016)

黃君的這篇文獻，主要的背景是「總統兼任黨主席」是否符合憲政規範的議題就一再地浮上檯面，這樣的爭議不僅使學者們不斷討論我國半總統制的定位，以至於如「行政向立法負責」「總統與閣揆間權力分際」等憲法的基本精神，亦頻頻遭「總統兼任黨主席」一事衝擊。由此可見，「總統可否兼任黨主席」當為值得深入討論之課題。

他認為，在九七修憲後的半總統制憲政架構下，我國總統無權主持行政院會，故與行政院所屬部會間存在政策指揮與領導權的隔閡，但又因為社會大眾普遍認為總統為政府政策的成敗負責乃理所當然，因此總統欲透過兼任黨主席的方式以促使黨政運作能夠較為順暢，進而提升施政效能。惟總統若同時兼任黨主席，即可直接領導黨務，有效地掌控政黨的方向，此時便形成總統一人同時掌握行政與立法權於一身的情況，恐將破壞半總統制下總統和國會相互制衡的關係。以上的現象顯示半總統制在本質上呈現應然面與實然面的重大矛盾：半總統制在應然面上強調總統與國會間權力分立，故總統不應兼任黨主席；但在實然面上卻幾乎都會朝向破壞權力分立的路徑發展，即總統

幾乎都會成為實質的政黨領袖，進而操縱自己所屬政黨而使其成為「總統化政黨」，導致政黨失去自主性。他的總結是：半總統制(尤其是偏向總統制運作的半總統制)在本質上是一種具有內在矛盾的憲政體制。

二、相關文獻探討分析

這 16 本論文，大致上有可分為「總統職權法制化」、「黨政關係」、「憲政變遷與現行憲政體制」、「總統、行政院長與立法院的互動」、「少數政府形成與存續」、「國民黨或民進黨執政時期的憲政運作」等六類主題；其中，除了「總統職權法制化」為較罕見的主題外，其餘都至少有兩位以上談過，只是偏重面向不同而已，這也顯示在這個領域的研究中，近年來其實已經產出了不少的研究成果。

儘管已有這些研究產出，不過針對相同的議題，大家在看法上還是未盡相同。例如陳宏銘和簡伯任就都認為不信任案難有實踐的可能；又例如尤俊驊、羅大昌和蔡相廷也都認為制度性的建立換軌機制是必要的；再例如陳宏銘、蔡相廷亦都認為九七修憲是導致少數政府出現的制度性因素；這些研究者在某些議題其實都已有一定程度的共識存在。至於意見相左之處；包括林岱緯認為政黨可以執行黨政合一的模式以落實責任政治，但黃薇茹卻認為總統兼任黨主席會朝向破壞權力分立的路徑發展；再包括簡伯任、楊子慶都具體主張憲政體制應朝總統制來調整，但羅大昌則認為在相關憲政規範調整到位後應繼續維持雙首長制的憲政架構。在此尚有值得一提的兩個觀察：一是衛昊

廷認為像選舉制度、歷史脈絡、民情乃至於行政院長的自我認知均不宜作為改變現行政府體制的依據；二是黃微茹認為半總統制在本質上是一種具有內在矛盾的憲政體制。就是有著這些相同與不同的見解一再浮現，甚至不時有些特別觀察的提出，使得研究者還是前仆後繼的投入這個研究領域，特別憲政體制的運作將會一直是個現在進行式，所以還是有它值得持續關注的重要性與必要性。

因為本論文的研究架構，基本上是定義在具台灣特色的總統制之研究，因此修憲後總統的職權行使是研究中重點，除了從傳統的總統制與半總統制體制區分的理論談起，以及對總統與行政院長職權的現行憲法規範外，為了具體研究對李、陳、馬、蔡四任總統的職權行使狀況，筆者後續將以「黨政關係」、「府院關係」、「行政立法關係」三個主要互動關係以及「國家安全會議的運作」、「體制外的運作」兩個其他層面運作等共五個面向來觀察，進而對總統職權行使有較具廣度的分析，如此將不僅可對四任總統的職權行使有較清楚的比較基礎，也可較完整窺視這 20 多年來我國總統職權真正的行使狀況，相信這會是本論文有研究價值的地方。



第二章 現行憲法規範的總統與行政院長職權

本章先從規範面的角度析論現行憲法相關條文，以瞭解我國在制度層面是如何建構總統與行政院長的職權，並作為後續第三章到第六章總統職權實際運作的討論基礎。

第一節 憲法本文的規範

一、條文概說

(一)總統職權

我國總統的職權，主要是規範在憲法第三十五條至四十四條之間，當然也有若干是分散於其他條文中，茲分述如下：

1.代表國家之權

總統既是國家元首，故對外代表國家，凡關於我國駐外使節之派遣，外國派駐我國使節之接受，國際典禮之參與，均屬總統之職權

【憲法第三十五條】。

2.統率陸海空軍之權

陸海空軍為國家武力，其最高統帥權應統一於國家元首，乃為各國之通例【憲法第三十六條】。

3.公布法律發布命令之權

總統依法公布法律，發布命令，但須經行政院長之副署，或行政

院長及有關部會首長之副署【憲法第三十七條】。

4.締結條約及宣戰媾和之權

總統依憲法之規定，行使締結條約及宣戰媾和之權【憲法第三十八條】。因此等事項，自應屬於國家元首之權。惟總統行使此種職權時，應先經行政院會議之議決，及立法院之議決【憲法第五十八條第二項、第六十三條】。

5.戒嚴權及解嚴權

總統依法宣佈戒嚴，但須經立法院之通過或追認，立法院認為必要時，得決議移請總統解嚴【憲法第三十九條，並參照戒嚴法】。關於戒嚴及解嚴，應認為屬於戒嚴案，並應事先經由行政院會議之議決【憲法第五十八條第二項】。

6.大赦、特赦、減刑及復權之權

總統依法行使大赦、特赦、減刑及復權之權【憲法第四十條】。又大赦因含有普遍性及一般性，且其效力最強，故行使大赦時，應先經行政院會議及立法院之議決【憲法第五十八條第二項、第六十三條】。

7.任免文武官員

總統依法任免文武官員【憲法第四十一條】。凡文武官員非由人民或其代表所選舉罷免，而係薦任職以上之官員，均由總統依法任免之。

8.授與榮典權

總統依法授與榮典【憲法第四十二條】。此種榮典之授與，對於本

國及外國官民，均得為之，所以表彰功績，激勵德行，此種授與之權，屬於國家元首，以昭隆重。

9.緊急命令權

國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月內，提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效【憲法第四十三條】。

10.院際爭執之調解權

總統對於院與院間之爭執，除憲法有規定者外，得召集有關各院院長會商解決之【憲法第四十四條】。

11.覆議之核可權

總統對於行政院移請立法院覆議之案件，有「核可」之權【憲法第五十七條第二款、第三款】。如未經總統之核可，行政院雖欲向立法院移請覆議，亦不可能。

12.國民大會召集權

國民大會之常會，六年一次，於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之【憲法第二十九條】；國民大會之臨時會，如：(一)因立法院提出憲法修正案，應召開臨時會以複決之；或(二)因國民大會代表五分之二以上請求召集臨時會時，均由總統召集之【憲法第三十

條】。

13.特任官的提任權

行政院長、監察院審計長由總統提名，經立法院同意任命之【憲法第五十五條第一項、第一〇四條】。司法院正副院長、考試院正副院長、司法院大法官及考試委員皆由總統提名，經監察院同意後任命之【憲法第七十九條、第八十四條】。

(二)行政院長職權

行政的範圍，內容至為廣泛，對行政權的範圍也很難明確具體定義。因此我國憲法中對立法、司法、考試、監察各院的職權，多有直接明白的規定，採取列舉或列示的方式，獨於行政院之職權，則採概括式，散見於其他相關條文，凡性質上非專屬於總統之職權，又非其他四院之職權者，均宜解釋為行政院之權限(吳根明，1997：121)。

茲根據憲法及其相關條文，將屬於行政院之職權分述如下：

1.提出法案之權

行政院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之【憲法第五十八條】。

2.移請覆議之權

立法院對行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。

覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院長應即接受該決議或辭職。行政院對立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院長應即接受該決議或辭職。【憲法第五十七條第二、三款】。

3.提出預算及決算之權

行政院於會計年度開始三個月前，應將下年度預算案提出於立法院【憲法第五十九條】；行政院於會計年度結束後四個月內，應提出決算於監察院【憲法第六十條】。

4.副署權

總統發布命令，須經行政院長之副署，或行政院長及有關部會首長之副署【憲法第三十七條】。

5.陳述意見及重要政策決定之權

立法院開會時，關係院院長及各部會首長得列席陳述意見【憲法第七十一條】。行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員開會時，有向行政院長及行政院各部會首長質詢之權【憲法第五十七條第一款】。

6.直接間接指揮監督國家各級行政機關及各級自治團體之權(吳根明，1997：122)

(1)最高行政決策權：行政院為最高行政機關，屬於國家行政的各種

政策，行政院擁有最後決定權，也因此行政機關對立法院提出的各種法案與政策，都由行政院提出，其他行政機關不得為之。

(2)最高行政命令權：各級行政機關可依其職權，發布行政命令，但各級行政機關的行政命令，如有不當，或與行政院牴觸者，行政院得命令撤銷之。

(3)最高行政處分權：各級行政機關可依其職權，為不同的行政處分，但各級行政機關的處分內容，如有瑕疵或違法情事，行政院得隨時撤銷之、變更或停止之。

7.其他權力

如行政院長具有提請總統任命行政院副院長、各部會首長、及不管部會之政務委員等職務之職權【憲法第五十六條】、行政院長代行總統之職權【憲法第四十九條、五十條】、參與總統召集之五院會議，會商解決院與院間的爭議【憲法第四十四條】、行政院長有參與和其他四院院長共組委員會，以會商解決省自治法施行中所發生的重大障礙問題【憲法第一一五條】。

二、關鍵條文的意涵

(一)總統職權

1.統率陸海空軍之權

我國憲法第三十六條的規定，其實是與美國憲法第二條第二項「總統為陸海空軍大元帥，並為被征至合眾國服務諸州國民兵之統

帥」的規定是類似的；然法國第五共和憲法第十五條規定：「總統為軍隊統帥」，又第二十條規定：「政府指揮行政及軍隊」，都顯示出法國總統只有統帥的名義，實際指揮軍隊的則是內閣，而這與我國及美國擁有絕對完整的統帥權是不同的，像我國就沒有在另外的憲法條文中，同時賦予行政院指揮軍隊之權。再者，憲法中賦予總統之職權多有「依法」二字，但此條文沒有，亦可再次印證總統統帥權之完整(董翔飛，1998：248)。不過專研軍事憲法頗深的陳新民教授卻不這麼覺得：他認為由於憲法第一百三十七條第二項有「國防之組織，以法律定之」的規定，所以可見總統統帥權並不能視為總統的特權，而是應服膺法治國家原則，由立法院以法律來加以確定，是故這是一個標準的「憲法委託」的例子；再加上憲法第三十七條有關副署的規定，以及我國憲法沿襲德國威瑪憲法頗多理念，因此總統基於統帥權所頒佈的命令，應以獲得副署為生效要件是沒有疑問的；而這些都是他認為總統統帥權並不能視為總統的特權的原因(陳新民，1997：425~426)。另外，知名憲法學者荊知仁也認為，軍隊運用之最高層次，莫過於應付外患及內亂，其方式是對外宣戰及對內宣告戒嚴，然依憲法規定，宣戰及戒嚴均屬重要決策，不但需經立法院通過，且須先經行政院會議之議決，所以總統的統帥權應不是實權(荊知仁，1991：299)。但是由於多數還是認為軍事上的指揮命令，是屬於一般文武機關上級對下屬有所指示的一種語法，而這是與憲法第三十七條

所指的「發布命令」不同(華力進，1993：308~309)，以及縱然有所謂的憲法委託條款，不過難道在法律的規範下總統就沒有實權？這實在是與法治國的原則有所違背！因此筆者認為，總統的統帥權或許不夠完整，但應還是屬於實權或部分實權(林育任，2002)。

2.公布法律發布命令之權及覆議之核可權

學理上所謂的命令，一般係指逕由行政機關所為之決定，常見者有針對未來不特定之事實或相對人所為普遍、抽象之規定，而能對外產生權利義務關係變動之法規命令²¹，亦有僅對內生效、約束本機關及下級機關及所屬公務員之職務命令，其中同時兼有對抽象及具體事實所為之行政決定。而公文程式條例所規定於公布法律、任免獎懲官員時所用之令，也被認定為命令之一種。憲法第三十七條所指的命令究竟為何，學界有不同見解，主張狹義說者，主張應僅限於法規命令，主張廣義說者，則認此處之命令，除法規命令外，尚包括涉及人事個案的職務命令。實務上則多採最廣義的解釋，將法規命令、職務命令以及其他依法應由總統發布之命令均一網打盡。若搭配上本條最主要的精神一副署，將連帶使行政院長或行政院長及有關部會首長的副署必須跟進，亦步亦趨(法治斌、董保城，1999：254~255)。但這樣妥當嗎？實在是不無疑問²²！而從這兒我們也可看出，總統發布

²¹ 此即中央法規標準法第七條所定之職權命令及授權命令，亦為行政法上所謂的命令。

²² 像資深憲法學者、前大法官林紀東就認為，凡是已先經行政院同意而後由總統發布的命令，不應再經副署，例如依憲法第三十八條、第三十九條、第四十三條

命令時的許多侷限(林育任，2002)！

法律案經過立法院議決之後，立法院必須將之移送總統與行政院，若無憲法第五十七條第三款之情事者，總統必須在十日之內公布，這是憲法第七十二條的規定，所以我們可以說總統對法律公布，僅有形式審查權而無實質審查權，總統公布法律僅是法定程序要件，而無決策實權(鍾國允，1990：91)。不過也有人持不同看法。而就導引出以下的問題。

到底總統是否有拒絕核可覆議的權力？到底總統是否有主動提起覆議的權力？我國憲法第三十七條賦予了總統有依法公布法律之權，但同時在第七十二條的但書又明文規定，總統於收到立法院通過的法律後得按憲法第五十七條的規定辦理。所以林紀東教授主張本條但書實際上已授與總統有主動覆議的的權力(法治斌、董保城，1999：254；林紀東，1986a：421~422)。不過我國憲法所設之覆議制度，主動權還是應操在行政院手上，總統其實只是居於中立來從事覆議之核可而已，畢竟覆議的效果除關係著法律的通過與否外，更會牽涉到行政院長的去留，而這是和總統無關的(法治斌、董保城，1999：

所發布之命令，而依憲法第三十六條、第四十條、第四十二條、第四十四條、第五十七條所發布之命令，不宜由行政院長副署(鍾國允，1990：107；林紀東，1986a：33)；而另一位資深憲法學者劉慶瑞則認為，覆議核可權、特任官提任權、院際爭執之調解權都不宜經過副署(鍾國允，1990：107；劉慶瑞，1986：159)；另外還有人認為，總統指揮所轄機關(總統府及總統所屬機關)所發布之職務命令，亦不需副署(鍾國允，1990：92)；所以同樣的道理適用在司法、考試、監察三院上，也可得出只要是與該院職權相關的命令發布，也不需他院首長副署的結論。

254)。而從這兒筆者遂順勢牽引出總統是否有拒絕核可覆議權力的問題！如果行政院提出覆議案而總統拒絕核可的話，將很有可能會招致行政院與立法院的紛爭無法解決，屆時恐怕會創造另一個憲政問題，是故總統不予核可的空間其實是很有限的(張聖時，1998：43；李鴻禧，1991：50)；而前大法官董翔飛更認為，總統在這兒的角色就只是以元首的身分保有「核可」的權力，藉以調節行政與立法兩院的關係，並避免總統與立法院的直接衝突(董翔飛，1998：250)。因此筆者認為，總統的這兩項權力是不具實權的(林育任，2002)。

3. 緊急命令權

我國學者對於緊急命令權究竟是否屬於憲法上總統的實權，一直都有不同的看法。荊知仁教授認為總統並沒有此一權力，因為憲法同時把緊急命令權賦予行政院，並要立法院追認，總統的任務只是基於國家元首的地位發布緊急命令而已，換言之，是毫無裁量權地來加以發布的程序(荊知仁，1991：300)；學者羅志淵也認為憲法如此的規定，使得緊急命令不啻變成行政院的措施了，但他又認為總統有發動行使緊急命令的權力，故不失為總統的特權，亦即他掌有主動權而沒有對內容的裁量權(鍾國允，1990：88~89；羅志淵，1986：485)；學者林紀東則肯定總統有內容的裁量權，他認為「依照中華民國憲法，總統實兼具有行政首長的身分，非內閣制國家統而不治之元首可比；行政院為單獨制機關，行政院會議之主要功能，為加強聯繫、集思廣

益，所以行政院會議對於總統提出之緊急命令案，無否決權，只是程序上的要件，即在手續上經過行政院會議之議決，而非實質之條件也。」(鍾國允，1990：89；林紀東，1986a：114)；不過前大法官涂懷瑩卻認為，這根本就是憲法實際權力運用的問題(涂懷瑩，1987：286)；而另一位前大法官陳新民則提出，這個制度基本上是不想讓總統有太大的緊急權行使的自由，所以設有五層「緊箍咒」²³，緊縛了總統可能的濫權，此外也代表了對總統不信任的設計(陳新民，1997：470)。而從這兒，筆者亦著實看到，緊急命令權各家看法的分歧。

查緊急命令權之出現，是始自十九世紀的德國，係於議會休會期間權宜應變之舉，第一次世界大戰後之威瑪憲法第四十八條就是最著名的立法例，但本條也成為日後納粹政權腐蝕，進而摧毀威瑪憲法的溫床，以致成為惡名昭彰之條款。我國制憲者或係有鑑於此，於承認緊急命令權必要之餘，及設計各種監控的方式，以防權力之濫用(法治斌、董保城，1999：256~257)。不過既然說是緊急應變，時效應是首先最不忽略的重要因素，換句話說，應是由憲法來直接授權，而不必再加需依「緊急命令法」發布之束縛(董翔飛，1998：259)，加上就緊急命令權的性質而言，它的位階應是高於法律或相當，它的作用甚

²³ 這五個緊箍咒，指的是緊急命令權的規定包括了以下五者：發生危機種類、實行時期、程序規定、實施過程之依據及追認程序等(陳新民，1997：468~469)。

至可以停止部分法律之適用，因此憲法企圖以緊急命令法規範總統行使此一緊急命令權，恐怕在理論上也是會有爭議的(張聖時，1998：44)。是故綜上所述，包括許多學者的看法，筆者以為，其實緊急命令權是原本應該屬於總統實權的一部份，不過在我國憲法本文第四十三條重重的規範下，總統此項權力的運用已非其能獨自處理了，也就是說，並不是他的實權。而且緊急命令法在行憲後亦一直未制定，因此總統根本無從依據該法以發布緊急命令(林育任，2002)。

4. 院際爭執之調解權

與憲法上其他賦予總統的權力不同，憲法第四十四條所賦予總統院際爭執之調解權，舉世少見，基本上可說是源自於五五憲草的第四十五條²⁴。由於我國是採用五權分立的中央政府體制，因此為避免各院間極可能發生之摩擦衝突，乃授權總統以國家之尊，出面調節，定分止爭(法治斌、董保城，1999：264)。再就條文中來看，總統此項權力需先拋除憲法中已有規定者²⁵，所以筆者可以說，這裡所謂的爭執是指政治性的爭執(林育任，2002)。不過儘管如此，各家對總

²⁴ 孫科在 1936 年報告五五憲草時說「關於這一條，以前也有經過許多研究，覺得現在訓政的時候，政府之上還有中央委員會，以為最高的指導聯絡調整機關，如有兩院以上的事情發生，可由政治委員會來負此一調整的任務，將來憲政之後，這種制度當然有了變更。假如總統沒有這種調整的職權，那麼在政制的聯繫上，未算十分完善。…」(鍾國允，1990：83；孫科，1946：74~76)

²⁵ (1)憲法第七十八條：涉及憲法與法律及命令之適用疑義者，則發生解釋憲法及統一解釋法令的問題，應由司法院為之。

(2)憲法第一一五條：涉及省自治法，則由司法院召集有關方面陳述意見後，由五院院長組織委員會，以司法院長為主席，提出方案解決之。

(3)憲法第五十七條：行政院與立法院因重要政策或法律案、預算案、條約案發生爭執時，則依此條規範解決之。

統此項權力的運用仍是有不同的看法存在。

像知名憲法學者胡佛就認為，本條只是一個贅文，其實它並不會發生任何作用，因為在五院院長中，除了行政院長是實權院長外，其餘四院院長皆沒實權²⁶，在四個院長都無權做個人決定的情形下，如各院之間發生爭議，總統召集有關院長前來會商又能做出怎樣的實質決定呢？所以說總統從中協調，這不過是政治上的運用而已，並不具法律的強制力，而且若說是重在協調，任何政治人物皆可，又何必一定要總統，且還要規定於憲法的條文中呢(胡佛，1998：258)？不過羅志淵教授認為總統此一權力妥為運用，有安定政局的效用，例如憲法第五十七條的覆議案，若行政院有三分之一稍強的立法委員支持即可安然過關，那它在法律上就算成功，但在政治上卻算失敗，而此時就有賴總統的斡旋調解(鍾國允，1990：83；羅志淵，1986：486~488)。另外，學者陳新民則從調解權的實益性來觀察，他提出調解權的非要式及非強制性、參加會商者之權責、政黨政治之實際運作等觀點來做實益性分析，進而導出鑒於欠缺法定權力中最重要「強制性」及存在實益，所以建議刪除總統此權的結論(陳新民，1997：484~486)。加上荊知仁提出總統此項權力不但非關決策，而且已屬虛設和無實質意義的觀點(荊知仁，1991：299)。是故筆者認為，雖然

²⁶ 立法、司法、考試等三院的決策過程是採合議制，院長個人對政策不能獨自決定；而司法則獨立審判，更非院長所能干涉(胡佛，1998：258)。不過也有不同的看法提出：有人認為，如果是對於各院院長所轄院務，抑或是屬於各院合議事項但授權給院長，則未嘗不能達成協議(鍾國允，1990：84)。

總統的這項權力看起來是可以自由運用，不過從上述條文裡的分析及各學者的看法可以發現，這項權力事實上並無法發揮功能，所以筆者在此大膽地將之推定為不是總統的實權(林育任，2002)。

5.戒嚴及解嚴權

戒嚴是國家在戰爭狀態或遇叛亂狀態時為維持國境治安，於全國或特定地區，施以兵力戒備的行為(張治安，1998：296)。傅啟學教授認為，從憲法第三十九條「追認」二字來看，可知總統得不經立法院之通過，逕行宣佈戒嚴，所以這表示了總統戒嚴權的主動發動權²⁷(鍾國允，1990：90；傅啟學，1984：265)。但是羅志淵教授認為，憲法第五十八條規定戒嚴案應經行政院會議決，而第六十三條又規定了立法院也有議決戒嚴案之權，所以戒嚴案的發動權在行政院，戒嚴的決定權則在立法院，總統沒有主動的戒嚴權，也不能過問戒嚴案的內容，此時總統的宣布戒嚴只是法定的要件，使戒嚴案發生法律效力(鍾國允，1990：90；羅志淵，1986：478)。蓋戒嚴案係屬憲政的變態，為不得已的措施，故僅為國家元首的總統，有宣佈戒嚴之權，其他機關，原則上均無此權力(鍾國允，1990：90~91；林紀東，1986a：67)。

綜觀憲法第三十九條附加立法院通過或追認，以及立法院有權決議移請總統解嚴的規定，在在都顯示出戒嚴乃國家大事，對國權及民

²⁷ 李念祖律師也抱持戒嚴權是為總統實質性權力的看法(鍾國允，1990：106；李念祖，1983)。

權有極大的影響，所以由總統與立法院同時考慮，另一方面亦顯示了對總統戒嚴權的限制，俾便在不必要時解嚴，以回復憲政秩序(張瑞君，1993：86)。是故雖然對於總統的戒嚴權是否具實權各家仍有爭論，不過若從上述的陳述及分析來看，筆者認為總統的戒嚴權應不算是實權(林育任，2002)。

6.特任官的提任權

總統的特任官提任權共包括了行政院長、監察院審計長、司法院正副院長、考試院正副院長、司法院大法官及考試委員等數種，其中除了行政院長外，其餘的職位由於涉及需以獨立不受政治干擾的態度來行使職權，因此多有法律明文來規範其資格，例如司法院組織法及考試院組織法皆對司法院大法官及考試委員的資格定有限制及標準，所以相對地總統的提任裁量權就小了，但是不可否認，在符合相關法律的規範下，總統在這部分的提任權絕對是有其自由意志的存在(林育任，2002)！

至於行政院長的提任權就不同了。由於欠缺法定積極資格的要件，使得總統好像頗有選擇的空間，以為其掌握人事大權的具體例證(法治斌、董保城，1999：290)；像持總統制看法的人認為，此一提任權應決定於總統，因為立法院即使不同意總統所提的人選，也只能以投反對票來使總統另提人選，其實是不能要求總統必須提名立法院

所希望的人選的(荊知仁，1991：301)。不過幾乎我國多數學者²⁸皆認為，因為憲法第五十七條已明文規定著，行政院要對立法院負責，因此如果不能取得立法委員的多數支持，則無法推動施政計劃，甚至立法院還可以迫使行政院長必須接受其決議，否則便要辭職，是故總統提名時實應以此作為首要考慮之因素；通常立法院多數黨黨魁或其鼎力支持者，就是最佳的人選，尤其是當總統所屬的政黨並非立法院之多數黨時，他縱然不願意，也不應有太多的選擇餘地，畢竟這種提名權在這種狀況下就僅是形式而已，假使總統堅持不提名立法院多數黨黨魁或其鼎力支持者，那憲政危機就會發生；所以我們可以進一步來說，有關行政院長之人選，實繫於立法院之政治版圖或政黨結構，總統主動選用人才之可能其實並非寬廣無比(法治斌、董保城，1999：290；荊知仁，1991：301~302)。

是故綜上所述，就總統的特任官提任權來看，如果權力的行使需要其他單位的同意（或副署），此種權力意志的貫徹，縱使允許若干的自由意志存在，但嚴格思考應不能算是在其實權範疇內。

(二)行政院長職權

1.副署權

憲法三十七條規定，「總統依法公布法律、發布命令，須經行政院

²⁸ 除了法治斌、董保城及荊知仁外，包括薩孟武(薩孟武，1990：220~221)、董翔飛(董翔飛，1998：308~309)、張治安(張治安，1998：316)、陳新民(陳新民，1997：498)等我國重要的憲法學者都抱持相同或類似的想法。

長之副署，或行政院長及有關部會首長之副署」，即係典型的責任內閣制設計，總統僅具象徵地位，不對法令負實際責任，此亦係「副署制」之基本精神²⁹(周世輔、周陽山，1995：158)。

所謂「副署」，既具負責、又有審查功能。在實施內閣制的國家，由於虛位元首制度，法律必須以國家名義頒布之，方具有拘束全國人民之效力。所以法律案應由負實際責任之內閣首長(總理、首相)簽名，表示同意法律之公布，使得施政於法有據，以貫徹責任政治。在另一方面，也審查元首公布法案的內容，使得總統對國會通過的法律案，只能「照樣畫押」的公布。而行政院長與有關部長的副署，即承擔法律公布的一切政治責任。同樣的，在總統發布命令亦須經過副署，避免總統濫權或違法發布命令的「審查功能」，就更形明確。故副署制度使得我國總統在外觀上似無「大有作為」之施展空間，但此既是服膺「國王不會錯」(The King can do no wrong)的原則，讓實際政治責任與風險由內閣首長來承擔，似亦較能因應波濤洶湧與詭譎萬端的政壇了³⁰(陳新民，1997：432~433)。

談到行政院的副署權，薩孟武教授認為，儘管憲法列舉總統許多職權，但這些職權卻又同時規定於憲法第五十八條第二項中，縱然是緊急命令，憲法第四十三條也規範要經過行政院會議之決議後，才由

²⁹ 副署制普遍見之於議會內閣制國家。譬如義大利憲法第八十九條即規定：「共和國總統之任何法令，如未經提出此項法令並對其負責的各部部長之簽署，均無效。」(周世輔、周陽山，1995：158)

³⁰ 我國憲法起草人張君勱即倡言，由行政院長等副署之目的，乃是「保護」總統之威望也(張君勱，1971：68)。

總統發布；加上總統行使職權，需以命令方式為之，而總統發布命令，需要行政院副署；所以憲法上總統雖有許多職權，然事實上這些職權應是屬於行政院長所組織的行政院才對。從而所謂副署並不是總統所欲實行的，要求行政院長副署，而是行政院會議所決定的，請求總統簽證(薩孟武，1990：216)。或許薩教授的這兩個看法不盡然大家都同意，但其所再度讓我們確認的，就是我國是屬於朝議會內閣制設計的政治制度(林育任，2002)。

2.重要政策決定之權

憲法第五十七條第一款的規範，除了顯示行政院是具有重要政策的決定權外，最重要的，是行政院向立法院負責的表示³¹；而質詢權本來就是議會內閣制的特色，顯示的意義是主權在於國會，像在實施總統制的美國之參眾兩院中，行政系統的官員均無須到院備詢，所以我國憲法將質詢明白規範於此，只是再次突顯議會內閣制的高度色彩(周世輔、周陽山，1995：167)。無論如何，行政院擁有重要政策決定之權，以及向立法院負責的精神，在此是十分明確的(林育任，2002)。

3.移請覆議之權

憲法第五十七條第二、三款的規範，基本上是延續第一款，行政

³¹ 學者陳新民也表示，憲法在此明定行政院之施政要向立法院負責，而非像五五憲草的規範是要向總統負責的設計，這種行政機關向國會負責之情形正是內閣制的寫照(陳新民，1997：507)。

院是向立法院負責的精神而來，另外也是規範了我國憲法上的「覆議制度」，這個「覆議制度」是我國憲法中最接近總統制的制度，亦構成我國憲法是「修正式內閣制」特徵的主要來源(陳新民，1997：509)。

所謂的「覆議制度」源自於美國，是典型總統制的產物，其目的在於解決行政與立法兩機關間就法案所生之不同意見，以免形成政治僵局。依其設計，總統如能於國會掌握三分之一以上議員的支持，就可以不怕議會之牽制，是總統制衡立法機關的利器。惟應注意者，是其效果僅及於法案之成立與否，不涉人事之進退，畢竟總統與國會均各有其法定任期，並不存在行政機關對立法機關負責的機制。但此覆議制度在引進我國時已有修正，主要有三：(1)把覆議的範圍擴大，包括了行政院的重要政策，而且立法院還可主動出擊，表示不同意見；(2)行政院移請立法院覆議前，尚需經總統之核可。(3)覆議之結果，不僅攸關原決議或原法案能否確定成立或因此被打消，而且還會可能影響行政院長的去留，甚至內閣的穩定，因此學者薩孟武、劉慶瑞、周陽山就以「暗示的不信任」³²來稱呼我國此一制度。這可說是美制的變體，而間雜著若干內閣制的色彩(法治斌、董保城，1999：296；薩孟武，1990：233；劉慶瑞，1986：173；周世輔、周陽山，1995：166)。

³² 前司法院副院長蘇永欽對此表示了不同看法。他認為，覆議程序基本上就根本不是信任投票(蘇永欽，1994：157~159)。

特別的是，雖然學者們都承認本條是行政院向立法院負責的表示，但卻提出共同的觀察與疑問。他們認為，立法院雖能行使質詢權，但在有需要時卻無提出不信任案來逼退行政院長之權，最多只能以決議移請行政院變更重要政策，或通過行政院認為窒礙難行的法案，然行政院卻得報經總統核可，移請立法院覆議；而立法院於覆議時，必須獲三分之二出席委員維持原決議，否則便遭否決；相反地如果覆議時獲得維持原決議，那行政院長卻仍是有迴旋空間，因為他可在接受決議或辭職之間則一為之。以後者來說，行政院就是對立法院所通過的決議或法案因覺窒礙難行才會移請覆議，現在卻變成只要接受立法院的決議就可不必辭職，那既然現在可接受，當時為何又要提覆議？如此的行政院長將會給人一種根本沒有施政理念的形象出現！而這樣規定是否符合行政院對立法院負責的基本前提，也實在是不無疑問(朱謨，1997：373~374；董翔飛，1998：335；法治斌、董保城，1999：296~297；薩孟武，1990：232~233)！所以有趣的是，朱謨教授在這種情形下，反而認為行政院長對總統及監察院負責遠較對立法院具體(朱謨，1997：373~374)，這是與其他學者十分不同之處。不管怎樣，行政院有移請覆議之權，再次代表的意涵就是行政院是向立法院負責的，儘管覆議核可權是在總統手上(林育任，2002)！

4.提出預算及決算之權

按預算之作用，在能支配及限制政府用錢，也是國家年度施政計

畫與收支狀況的綜合說明。是故預算如編制不實，不僅會增加國庫的負擔，亦會影響施政之進行，因為預算與施政有密切的關係，因此大部分國家的預算編制工作，都會交由執行計畫的行政機關負責，但為了使預算不致於浪費，所以又把批准預算的權力交給立法院(董翔飛，1998：338~339)。所以本條在此所顯示的意義，除了是強調執行施政的預算是由行政院來負責外，另外再次強調的，就是行政院是向立法院來負責的(林育任，2002)！

5.提出法案之權

在民主時代，行政機關的政策要落實，多需要以法律案形式為之，畢竟依法行政是民主國家政府行事的一個很重要的準則，再加上前面所陳述的提出預算及決算之權，以及憲法第五十八條除法律案外的其餘如預算案、戒嚴案等法案之權，它們其實已經一同建構起我國行政院完整之行政權。因此本條規範行政院有提出法案之權，只是再次印證行政院是掌握著我國的行政權的³³(林育任，2002)。

6.提請任命之權

我國憲法第五十六條的精神，似乎是內閣制與總統制揉合之產

³³ 當然，除了行政院有提出法案之權外，憲法第六十三條有規範立法院有議決法律案之權，當然代表其有提出法律案之權；而憲法第八十七條亦規定了考試院就其所掌事項得向立法院提出法律案；另外司法院大法官會議在本於五院是分掌國家之治權的意旨下，也先後做成了釋字第3號及第175號解釋，肯定監察院及司法院就其執掌內得向立法院提出法案之權。所以其實並不是只有行政院才有法案提出之權，不過我們應注意的是，除行政院及立法院外的另三院提案權，範圍均僅限於與其職權相關，而立法院的法律案提案權究竟適不適當，學者陳新民從責任政治的觀點來分析，答案是否定的(陳新民，1997：518~519)。至於憲法五十八條除法律案以外的法案提案權，其餘四院是沒有的。是故筆者認為，行政院具有完整的法案提出之權，是毫無疑義的(林育任，2002)。

物，既非向內閣制國家之虛位元首，對於內閣名單毫無選擇餘地；亦非向總統制國家，完全由總統自由任免者可比；而是由行政院長之提請為條件，也就是先由行政院長提出名單，再請總統任命。按理行政院長應有自由選擇人選之權，因為行政院副院長、政務委員、部會首長都是行政院會議的構成份子，所以行政院長為維持院內意見之統一，自應選擇政見相同、立場一致的人員，來提請總統任命，畢竟他們都是要與行政院長一起奮鬥的政治夥伴，只要行政院長認為適合，總統就絕無不尊重的道理，甚至加以拒絕，尤其在總統與行政院長隸屬不同政黨時更是應該如此(董翔飛，1998：321~322)。不過林紀東仍是認為，總統對於行政院長所提請之人，如覺得不妥當者，還是可以酌予更動，並非無異議之權(張治安，1998：317；林紀東，1965：211)。不過由於總統任命這些官員是需先以行政院長之提請為條件，加上又不需得到立法院之同意，因此我們可以說行政院長是擁有完全選擇人選之權，換句話說，就是任命權的名義上是在總統，然實質上卻是在行政院長(薩孟武，1990：223)。而行政院長就和他的這個團隊共同構成決策核心，並依憲法第五十七條向立法院負責；如果總統加以干涉人選，將會對未來行政院長要貫徹其政治責任，以及維持行政院之正常運作與內部信任合作，造成嚴重的困擾(張治安，1998：317)。

(三)綜合分析

在歷數相關條文的規範及分析關鍵條文的意涵後，筆者將從幾位

我國重要憲法學者對總統及行政院職權及其互動的綜合分析，來看憲法本文的相關規範。

1.張治安教授

我國憲法是採五權憲法體制，但現行五權憲法的中央政制卻與孫中山原先的設計，例如建國大綱第二十一條，是有很大的差距。依孫中山的原意，五院院長都是由總統督率，那麼總統顯然就是實權總統。因此總統不但是國家元首，同時也具有行政首長的角色。不過，制憲之初對於總統的角色及中央政制的規劃，卻偏向於內閣制的設計。像憲法第三十七條及第五十七條的規定最為清楚，它使得行政院需對立法院負實際政治責任，而總統依法公布法律發布命令，須經行政院長或行政院長及有關部會首長之副署，是最能反應此一內閣制的精神。是故憲法所規定的總統各項職權，透過副署制度的運作，實際上都應該屬於行政首長的權力，總統只是執行憲法所規定的職能而已(張治安，1998：275)。

2.陳新民教授

相對於五五憲草的總統任命行政院正、副院長及各部會首長，不須立法院同意，且行政院向總統(而非向立法院)負責的總統制設計，我國憲法第四章、第三十五條以下所規定的總統權限，已與五五憲草迥然有異。像行政院長雖仍由總統提名，但以立法院同意為前提【憲法第五十五條】；還有像由行政院長提請總統任命之政務官【憲法第五

十六條】；以及明定行政院為國家最高行政機關【憲法第五十三條】且向立法院(而非總統)負責【憲法第五十七條】。因此，總統制最重要的特徵，是總統既為國家元首，又為國家最高行政首長，在此已不復見；後者尤為斷定一國是否為總統制抑或內閣制之關鍵，由我國憲法之此項規定，我國政制已非總統制，是再清楚也不過了³⁴(陳新民，1997：404)。

3. 荊知仁教授

總統的職權，其實是可以依是否具決策性而區分為兩類。前者包括了代表國家之權、統率陸海空軍之權、授與榮典權、院際爭執之調解權等四項，由於它們的本質並不涉及政策的決定，所以其屬於權的意義顯然是很淡的。後者則是包括了公布法律發布命令之權、締結條約及宣戰媾和之權、戒嚴權及解嚴權、大赦、特赦、減刑及復權之權、緊急命令權、覆議之核可權等六項，而這六項職權的行使，都具有決策性的本質；再者，扣除公布法律發布命令之權及覆議之核可權後，其餘的職權憲法都同時還賦予了行政院及立法院，所以總統運用這些職權，必須先經行政院及立法院的議決通過，然後才以發布命令的方式為之，但公布法律和發布命令，又必須經由行政院長之副署；再加上行政院長的任命必須經過立法院的同意，以及其決策施政需對立法

³⁴ 但是亦有人提出，立法院沒有不信任投票權，不可以倒閣，行政院各部長亦非由國會議員充任，以及同時行政院仍受總統指揮(如行政院長仍是總統任命)等因素，所以認為我國並非內閣制，而是一種「修正總統制」(董翔飛，1998：334~335；孫科，1946：396)。

院負責；因此總統這些具決策性的職權，用決策的概念和權責平衡的觀點來分析，則其屬於總統者，應是屬於國家元首的職，其屬於行政院長者，則為行政首長的權；至於覆議核可權，多數人都認為那是總統的一項決策性裁量權，不過若從政黨責任政治的基本原則來說，這否定的答案就十分明顯了。是故從以上的若干分析，可知總統在憲法上之為國家元首，並不兼為行政首長，換言之，我國憲法本文的政府體制，應是內閣制而非總統制(荊知仁，1991：298~301)。

4.胡佛教授

為了釐清我國憲法本文所規範的憲政體制，胡佛教授從總統的權力、內閣的權力及政治的責任三方面來分析。首先他認為現行憲法因為採副署制，所以使得總統的權力皆為名義，加上在政治制衡下，行政院長的任命亦需經過立法院的同意，以及對立法院所覆議的議案，行政院如不接受就要辭職，責任實在非常明確、重大，最重要的是，現行憲法對內閣當權的規定，例如明定行政院為國家最高行政機關，十分清楚，是故現行憲法所規定的，怎會不是責任內閣制呢？至於總統對行政院長所提之覆議核可權，他認為只是徒為形式，沒有實質，換句話說，核可的規定雖可在形式上增加總統的尊嚴與地位，但在實質制度上並不會發生作用，畢竟內閣制的副署權已賦予行政院長最後決定權，總統是絕對不能批駁的！所以在此情形下，總統只能核可，一如英憲的國王，根本是不可能發生實質的作用的！相同的道理用

在總統的院際爭執之調解權亦是一樣，就是總統的這項權力也只是形式，沒有實質！最後要強調的是，儘管常有人以行政院向立法院負責是以退回覆議的方法為之，而這又與美國總統制的規定類似，因此常說這會影響到我國是內閣制的性質！不過胡佛認為內閣制的本質是在於權與責的關係，即內閣當權，然後向議會負責，所以到底決定責任的方法與產生的結果為何，都對這個本質沒有影響！而這些只是再次印證，我國憲法所定的體制，在本質上確為責任內閣制而已(胡佛，1998：255~259)！

5.薩孟武教授

固然憲法列舉總統有許多職權，但這些職權卻又同時規定於憲法第五十八條第二項之中，是需由行政院會議議決之；就是緊急命令也是要經過行政院會議之決議後，才由總統發布【憲法第四十三條】；加上總統行使職權，須用發布命令之形式為之，而總統發布命令，須經行政院長副署【憲法第三十七條】。所以總統行使職權，須經行政院長副署，意思就是總統行使職權，須經行政院長同意。那行政院長既已同意，自應負其責任。這樣一來，憲法上總統雖有許多職權，事實上這許多職權乃屬於行政院長所組織的行政院。從而所謂副署並不是總統所欲實行的，要求行政院長副署，而是行政院會議所決定的，請求總統簽證。

一方一切重要事項均由行政院會議議決，同時總統的命令又須經

行政院長副署，即此兩事已可證明行政院確是最高行政機關了。何況總統要任命行政院長，須經立法院同意【憲法第五十五條】，而行政院又對立法院負責【憲法第五十七條】，則吾國政制接近於內閣制，是顯而易見的(薩孟武，1990，216)。

承以上五位學者所述，我國憲法本文有關最高行政權所屬的規範，不是認為是內閣制，就是覺得總統只是在執行憲法的職能，抑或是認已非總統制，無論是學政治或法律出身，意思都是指行政院才是我國最高行政機關(林育任，2002)。

不過或許就是我國憲法的規定無法符合典型內閣制國家的全部特徵，而且略帶有總統制的痕跡³⁵，所以有些學者還是持稍微保留的態度，認為我國政制類型是「接近內閣制」、「富有濃厚內閣制色彩」，例如呂亞力、劉慶瑞、羅志淵；也有一些學者認為內閣制與總統制是三權分立下之產物，各有各的優點，然各國政制應依其歷史、環境、主義及其他因素來定，並非一定要和別人一樣，尤其我國是五權憲法下之政制，更沒必要與總統制或內閣制相提並論，所以他們就自創名詞，以表示我國政制有別於其他兩型，而卓然成為另一型，例如管歐稱為

³⁵ 會反對把我國視為內閣制，大致都採以下幾點理由：(一)我國憲法雖然規定行政院有權，但總統亦有權，像由行政院長所提請總統任命的那些行政院重要首長，總統絕對有權酌以更動，並非沒有磋商餘地；(二)我國憲法雖規定有內閣制國家最重要的精神—副署制度，但副署制度在若干總統制國家也有，例如巴西及阿根廷，所以光憑副署不能絕對判定；(三)我國憲法規定立委不能兼任官吏，這是和內閣制國家不同之處；(四)立法院不能強迫行政院長去職，行政院長也沒有提請總統解散立法院之權，而且內閣制體制並沒有覆議制度；(五)立法院對總統提名的行政院長，僅能表示同意與否，但不同意後，不能像內閣制國家的國會，可以自由選舉行政院長，仍是要由總統提名決定(鍾國允，1990：99)！

「五權憲法制」、「五權憲法之行政制」，陳水逢稱為「五院制」、「五權制」，涂懷瑩稱為「混合制」、「折衷制」，傅啟學稱為「中國總統制」、「分層負責制」等(鍾國允，1990：100；呂亞力，1988；劉慶瑞，1986：165；羅志淵，1986：466；管歐，1992：135；涂懷瑩，1987：221；陳水逢，1982：584；傅啟學，1984：268)。

從我國憲法對總統職權的規定可看出，大體上是仿倣德國威瑪憲法的體制，而這正是因為我國憲法的起草人張君勳對德國憲法素有研究，且畢生致力宣揚威瑪憲法的理念所致。所以我國憲法可說是承繼德國威瑪憲法的精神，即總統既非全然的如內閣制國家之「虛位元首」，且享有部份實權，但是大體上仍是由內閣制負責的「修正內閣制」³⁶，或是可以歸入「部份實權總統制」(陳新民，1997：405~406)。

第二節 增修條文的規範

一、條文概說

增修條文關於總統與行政院長的職權，主要是在第二條、第三條、第四條與第七條，茲分述如下：

【第二條】總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，

自中華民國八十五年第九任總統、副總統選舉實施。總統、

副總統候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選，以得

³⁶ 張君勳於1946年出版的中華民國十講中的第五講已經明白指出我國政制非美式總統制，亦非英國之內閣制，而是一種「修正內閣制」(張君勳，1971：66)。

票最多之一組為當選。在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。

總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。

總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。

總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。立法院解散後，應於六十日內舉行立法委員選舉，並於選舉結果確認後十日內自行集會，其任期重新起算。

總統、副總統之任期為四年，連選得連任一次，不適用憲法第四十七條之規定。

副總統缺位時，總統應於三個月內提名候選人，由立法院

補選，繼任至原任期屆滿為止。

總統、副總統均缺位時，由行政院院長代行其職權，並依本條第一項規定補選總統、副總統，繼任至原任期屆滿為止，不適用憲法第四十九條之有關規定。

總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。

立法院提出總統、副總統彈劾案，聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。

【第三條】 行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第五十五條之規定，停止適用。

行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：

一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。

二、行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達

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

三、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。

國家機關之職權、設立程序及總員額，得以法律為準則性之規定。

各機關之組織、編制及員額，應依前項法律，基於政策或業務需要決定之。

【第四條】立法院立法委員自第七屆起一百一十三人，任期四年，連選得連任，於每屆任滿前三個月內，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條及第六十五條之限制：

一、自由地區直轄市、縣市七十三人。每縣市至少一人。

二、自由地區平地原住民及山地原住民各三人。

三、全國不分區及僑居國外國民共三十四人。

前項第一款依各直轄市、縣市人口比例分配，並按應選名額劃分同額選舉區選出之。第三款依政黨名單投票選舉之，由獲得百分之五以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出之，各政黨當選名單中，婦女不得低於二分之一。

立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。

立法院經總統解散後，在新選出之立法委員就職前，視同休會。

中華民國領土，依其固有疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出領土變更案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，不得變更之。

總統於立法院解散後發布緊急命令，立法院應於三日內自行集會，並於開議七日內追認之。但於新任立法委員選舉投票日後發布者，應由新任立法委員於就職後追認之。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，

聲請司法院大法官審理，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。

立法委員除現行犯外，在會期中，非經立法院許可，不得逮捕或拘禁。憲法第七十四條之規定，停止適用。

【第七條】監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，不適用憲法第九十條及第九十四條有關同意權之規定。

監察院設監察委員二十九人，並以其中一人為院長、一人為副院長，任期六年，由總統提名，經立法院同意任命之。憲法第九十一條至第九十三條之規定停止適用。

監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始得提出，不受憲法第九十八條之限制。

監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾，適用憲法第九十五條、第九十七條第二項及前項之規定。

監察委員須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權。

憲法第一百零一條及第一百零二條之規定，停止適用。

二、關鍵條文的意涵

(一)確認正副總統改由人民直接選舉

常有人說，總統直選就應是朝總統制規劃前進，也常有人認為，既然總統都已經是直選產生的，由於它具有廣大民意基礎，所以我們

當然就不可以讓他虛有其位，不過事實上的情形似乎不是如此！時任國大代表的邵宗海教授就曾在一場座談會中說過，在確認我國總統究竟要採用何種方式選舉之前，其實應先確定憲政體制³⁷，現在若是將順序顛倒過來，對我國憲政體制的規劃顯然是少了一種選擇；另外他也提到，對於總統直選將來就一定走向總統制，他也覺得有待商榷，畢竟一般總統制的國家亦沒有全都採公民直選的方式，像中東的黎巴嫩、南美的阿根廷都是，而新加坡在幾年前改為總統直選，但其內閣制的體制並沒因之改變更是具體的例子；最重要的是，世界上沒有兩個國家的憲政制度是一模一樣的，所以並不一定非強要冠上一特定制度的名稱(邵宗海，1994：110~111)。而包括李炳南³⁸(李炳南，1998：135)、蘇永欽(蘇永欽，1994：137)等學者的看法都與此相近。是故筆者也同意，若光從本條規定來看，實在是不足以突顯總統權力的擴大(林育任，2002)！

總統直接民選，其主要意義在於強化總統之政治象徵意義，而透過人民直接行使投票來讓人民主權直接體現，也較能擺脫來自政黨派系、官僚體系及議會政客等人情包袱的糾纏，尤其是直選過程中所展

³⁷ 前大法官董翔飛的看法也是一樣，他認為總統到底要直接選舉還是間接選舉，應先確立體制；如果是總統制，則可改為人民直選，如果是內閣制，則沒有改變原本間接選舉的必要；另外不論是採用何種體制，總統、行政院及立法院之三角關係應重新設計，如果一面強調內閣制，而又同時高唱「總統直選」，這是憲法學上的矛盾，也是盲點，從比較憲法的角度來看，幾乎是不可思議的(董翔飛，1998：225~226)。

³⁸ 前監察委員李炳南認為，就法理的分析而言，總統權力的行使係依憲法條文而來，與其選舉方式無關，再就比較政府的觀點來看，中央政府體制與總統選舉方式也沒有必然的關係，所以若要嚴格講，總統選舉方式與中央政府體制兩者其實只有相關關係而無因果關係(李炳南，1998：135)。

現的選民總意志的力量，可以用來創造、凝聚國家此一生命共同體，展現國家意志的統一與主權的象徵(謝政道，2001：390)；像胡佛教授提出總統直選議題的產生與形成是根源於台灣情結與本土意識的高漲(李炳南，1998：136；胡佛，1993)，更是印證了這個看法，而這都是其在當時環境下之所以會出現及其出現的優點所在！不過如果企圖想以「主權在民」的華麗包裝，醞釀一股銳不可擋的民粹風潮來推動以總統直選就是擴大職權、就是走向總統制等政治運作，後果將不是所有關心國事的人所樂見的了(林育任，2002)；進而言之，由於總統選舉其實是一場零和賽局，因此所導致的狀況往往是社會的嚴重分裂，換句話說，本來期待總統是要扮演凝聚社會人心的角色，最後反而成為是分化社會的引領者，這就實在令人擔憂了。

(二) 行政院院長副署權的限縮

在增修條文第二條第二項中，現已明白規範，即總統發布行政院長或依憲法經國民大會同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，已無須行政院長之副署。對此，有學者認為，可將之視為總統權力之擴增與行政院院長權力之縮減³⁹。

³⁹ 金門大學周陽山教授認為，包括行政院院長，監察院院長、副院長、監察委員，司法院院長、副院長、大法官，考試院院長、副院長、考試委員等任命，均由總統負責，而不再由行政院院長副署，代表的是其掌有實質之任免權(周世輔、周陽山，1995：257)；學者齊光裕更認為，這個規定破壞了憲法第三十七條的「責任內閣制」精神，混淆了憲政主義所強調的「權責相符」理念，變成了權責不清的「總統有權、內閣負責制」，這個限制行政院院長副署權的作為，不是憲政的成長，而是憲政主義權責理念的逆退(齊光裕，1998：168~169)；而中研院院士胡佛亦指出，行政權是制衡的核心，所以包括自身以及考試等三院人事需由行政院院長來副署，並沒有任何不妥，也完全符合民主政治的制衡原理(胡

不過政治大學蘇永欽教授則持不同看法，他認為，這裡所規範的人員基本上多是國家最高機關的成員，在已經過總統的提名及立法院或國民大會的同意情形下，再要行政院長來副署實在是畫蛇添足；其中，行政院長部分，到底是要舊的院長還是新的院長來副署真是不無疑義，而其他三院部分，更因憲法本來就有藉提名與同意程序建立其行使職權的正當性並保障其獨立之意，如最後還要平行的行政院長副署，反而會造成五院不平衡的問題，變成一院獨大。所以這部分不需行政院長來副署應是十分清楚的(蘇永欽，1994：202)！而李炳南教授則拆開來看，他認為行政院長任命副署權的存在，是在維護行政院的最高決策地位，絕非是其院長個人的面子問題而已，進而牽涉到的，是具有維護憲法以行政院為最高行政機關之政體設計的嚴肅意義，因此應予維持才對；至於其他三院人事，由於需獨立行使職權，所以未免過度的政治干預，此等副署多為形式，行政院長的副署權其實並不重要，同樣地，這亦不是總統職權的擴張(李炳南，1998：149~153)！

除此規範外，曾任司法院副院長的蘇永欽甚至認為，凡憲法上規定由總統單獨行使之權，也應排除副署，以免造成府院權責反而混淆，而橫生枝節。由於屬於總統的政治實權中，有些明定須經行政院長的協力，如緊急命令，或戒嚴令的頒布；有些根本需由行政院長請求，如覆議的核可，要求副署均屬合理。但性質上有意與行政院長之權區

佛，1998：298~299)。

隔而由總統單獨行使(文字上明確顯示無須經行政院院會決議)之權，包括統率陸海空三軍、決定國家安全大政方針、召集或咨請開會等，則以不副署為宜，始符憲法之旨，實務上過去依臨時條款頒布的國安會組織綱要即未經副署。另有不少國代認為，我國既採五權體制，且五院皆有法律提案權，則總統公布法律發布命令，自應由關係院院長副署，一如五五憲草原來的設計，精神才比較一致，權責也才相符(蘇永欽，1994：202~203)。

姑且不論蘇永欽更進一步限縮行政院長副署權的看法是否恰當，但筆者認為這裡對行政院長副署權限縮的規範，基本上是正確的，也是應該的，而這與總統是否擴權及行政院長職權縮小，基本上亦是沒有關係的(林育任，2002)。

(三)總統的緊急命令權

增修條文第二條第三項所規範的總統緊急命令權，大體上是承襲臨時條款有關緊急處分的規定，只是將名稱改回緊急命令而已。當然，它異於「擴張版」的緊急處分主要還是有兩點不同⁴⁰(陳新民，1997：471~472)：

1.恢復「追認必行主義」，但是條件比憲法第四十三條更為嚴謹，也就是說總統應在發布緊急命令後十日內提交立法院追認，這比憲法第四十三條所規範的一個月內，時間提早了三分之二。

⁴⁰ 除了這主要的兩點外，此條不同於憲法第四十三條所規範者，尚有發布理由不再侷限、不需依緊急命令法及不再只限於立法院休會期間發布三項規定。

2.立法院恢復普通多數的表決方式，就可行使否決權。所以，此「折衷制」的總統緊急權力係吸納原始版及擴張版綜合而成。就賦予總統廣泛應變權力方面，已吸取了擴張版的精神；在強調民意監督方面，則是將原始版的一部份(追認)予以強化。因此我們實在不得不說它是一個妥協的產物。

不過有學者認為，在剛剛才要回歸憲政常軌之際，特別是當前憲政體制總統與行政院長職權劃分極待釐清之際，此緊急命令權之賦予總統，實暗示未來制度的修改，有總統制的傾向(齊光裕，1998：120)。但是筆者的看法是，既然憲法第四十三條並不足以應付國家的緊急狀態，而臨時條款又賦予總統過度的緊急權限，因此其實這樣的調整應還算適當，畢竟這本來就應算是總統的職權範疇(林育任，2002)！

(四)總統得續設置國家安全會議及國家安全局

動員戡亂時期，總統依臨時條款所設立的「國家安全會議」、「國家安全局」，在增修條文第二條第四項中被明文承認，只是它們的組織必須以法律定之。現在的問題是，總統轄下的國家安全會議，其功能會如動員戡亂時期一般，凌駕於行政院之上嗎？從條文上似乎是看不出來！然若以本條文是源自於臨時條款的規定來思考，其答案又好像是肯定的(謝政道，2001：238)！而這樣實在會給人感覺，不知到底恢復憲政的意義何在？著實讓人有僅是「就地合法」的感覺⁴¹(鄭乃文，

⁴¹ 像陳新民教授也說，增修條文第二條第四項的精神，幾乎是完全承襲臨時條

1998：108)！

進一步講，國家安全會議在動員戡亂時期，常常被稱為「太上行政院」，是掌握全國情治及國家安全的最高指導機關，而所屬的「國家安全局」則掌握全國軍、情、特、警之最後協調權，現在增修條文把它們納在總統之下，企圖使總統形成強勢的行政領導者十分明顯，並且也規避了立法院的監督，形成有權者無責、有責者無權的怪異現象，而若再搭上第二條第三項所規範的緊急命令權一起觀察，真是使人會做未來制度將朝總統制改革的聯想！至於「國家安全」與「大政方針」因為缺乏明確定義，亦使總統漸有全國最高行政首長的態樣，相反地，行政院將因此淪為執行機關而已(齊光裕，1998：120)！

儘管還有學者也抱持著與上述同樣的觀點，也就是執政的國民黨其實是有意想把動員戡亂時期實際運作經驗移植過來，將中央政府體制調整為總統制，但是憲法第五十三條的規定並未改變，亦即行政院仍然是憲法中最高的行政機關(周育仁，1996：65~66)，所以這裡的規範所會牽引出現者，應是法國學者常說的「保留領域」⁴²權限劃分問

款第四項中，所授與總統擁有的設置動員戡亂機構與決定動員戡亂有關「大政方針」之權限。在解除動員戡亂，回復承平時時代後再援用此種制度的妥當性，一直是各方關注的焦點(陳新民，1997：488)！

⁴²「保留領域」此一辭並非來自於憲法，乃是 Gaulle 總統於一九五九年阿爾及利亞事變時所創的名辭：本意是指法國總統地位崇高，不應涉及國家日常零碎事務之處理，而應專注於外交、國防及阿爾及利亞此等重大且為總統「保留領域」範圍之事務。後來歷任總統都秉持這一理念，直接插手某些特定事務。儘管「保留領域」事務之範圍隨歷任總統認知或專注程度不同而有所改變⁶¹，不過外交及國防事務卻從未離開過。Mitterrand 總統雖然公開抨擊此一名辭之不當⁶²，而以「共享領域」(domaines partages)補充，但是對於總統應於此等事務上擁有至高無上領導權之原則卻是堅信不移。而這於實務上最明顯的印證是，左右共治時期的經驗，此後不僅確定總統於「保留領域」事務上之獨大權限，更一掃其「被迫」退

題。不過就算是這樣，爭議其實也是很大！依 1993 年制定的「國家安全會議組織法」來看，裡面規定的出席成員性質⁴³，不難發現所謂的國家安全事務，除了財政經濟事務外，基本上係以國防、外交、大陸事務為主。可是這種分類還是有一些問題無法解決(張聖時，1998：111~112；林嘉誠，1994：27)：

- 1.國防、外交、大陸事務等範圍如何界定？因為上述事務與內政、財政、經濟等事務可能息息相關，實在很難分割的清楚。
- 2.國防部、外交部及陸委會皆為行政院下轄部會，那這些部會首長究竟是要受行政院長指揮，還是總統？
- 3.總統如果掌有國防、外交及大陸政策等決策權，那總統與立法院間的關係應如何設計？難道總統與行政院長應各依主管事務，分別向立法院負責嗎？

當然，「國家安全會議組織法」第二條是明文把國家安全會議定位為總統決定國家安全大政方針的「諮詢機構」，而第五條更是規定會議之決定，是作為總統的參考而已，所以我們其實是可以將之定位成具有諮詢及內部性質的機構，而非具有執行性質及對外發生公權力效果的機構(陳新民，1997：488)。但事實是這樣嗎？依曾擔任過立委與監

位虛位元首，不問政事之疑慮(林育任，2002：93~94；徐正戎，1995：98~99；Massot，1986：129)。

⁴³ 依據「國家安全會議組織法」第四條的規定，該會議的法定出席人員有三種：(一)副總統、總統府秘書長、參軍長；(二)行政院院長、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、大陸委員會主委、參謀總長；(三)國家安全會議秘書長、國家安全局長等。

委的周陽山之看法，目前各界對國家安全會議大致有三種不同的界定，包括決策機構、幕僚機構及行政機構，但以支持決策機構者最多！他認為，由於國家安全會議的成員涵蓋甚廣，特別是假如它真的是決策機構的話，一旦總統與行政院長不同黨籍時，此一機構將難以發揮實際功能；而若總統與行政院長為同一黨籍，則行政院長是否又必須聽命於總統與國家安全會議的指令，因而轉變成總統的幕僚長，而不再是「最高行政首長」。所以這的確是個引人爭議的問題，而也由此可見設置此一機構的爭議性與複雜性(周世輔、周陽山，1995：227)。

政大教授蘇永欽也曾對國家安全會議的設立提出過看法，他認為我國的國安會體制基本上有以下兩個設計盲點(蘇永欽，1994：198)：

- 1.目前國安會設計上的最大盲點，就是沒有配合雙首長制的基本體制，明確在憲法上把國安會定位為總統之下跨府院組織的輔助機關，幫助而且節制總統行使有關國家安全的大政方針決定權，並說明其主要運作程序，卻把這些空白授權立法院以法律定之。作為府院共治的安全瓣，增修條文第二條第四項未明確指定大政方針事項，如國防、外交及大陸政策，而用較不確定的「國家安全」，也易啟權限爭議。
- 2.然而雙首長制在設計上最費神的，還是對異黨或異派共治的情形預作籌謀。我國憲法在此本有若干盲點，國安會的運作碰到這種情形難免會有困難，黨派傾軋得愈兇，困難愈大。首先就是大政方針的法律形式，如果定位為總統的命令，則須行政院副署，會不會因此使行政

院長從諮詢與執行者的地位實質上轉變為共同決定者⁴⁴？總統與行政院長就國家安全事項行政權的分享方式既為大政方針(guideline)與具體政策⁴⁵，如果異黨的行政院長拒絕落實總統的大政方針或實質偏離，總統又待如何？能不能免職另提他人？國防、外交及大陸事務首長人選既由行政院長決定，如果這些人不願意落實大政方針，總統又能如何？

就是由於有著這些問題存在，包括設計上的盲點及實行上可能的困難之處，使得總統與行政院長的權力關係，在這方面變得複雜化了。像前考試院副院長高永光就曾說過，從增修條文第二條第三項與第四項來看，除了「總統得連選連任」的臨時條款規定外，此時的總統的權力地位和動員戡亂時期，似乎並沒什麼不同(高永光，1995：146)！筆者認為，高永光的看法未必人人認同，但其所代表的意涵卻不得不讓人重視，那就是國家安全會議的確是讓總統權力可以無限延伸的最佳機制(林育任，2002)！

(五)倒閣權及解散國會權

我國憲法本文行政權向立法權負責之制度，一般認為是為求政局安定所設計的，所以才會有把典型內閣制所採用的倒閣權及解散權取

⁴⁴ 未經國安會通過而由任務編組的國統會通過的「國家統一綱領」，性質即為總統所定大政方針，其處理方式是由行政院長交行政院會議通過，而未以總統命令發布，故無副署問題(蘇永欽，1994：199)。

⁴⁵ 與此類似的是德國總理與各部會首長的權力分享，實際運作起來，大政方針權的廣狹也因人而異，在聯合政府的情形自然較受限制，可參考 Ipsen, Staatsorganisationsrecht, Frankfurt, 1986, S.117.(蘇永欽，1994：199)。

消，加上過半數三分之二才能通過的覆議門檻，以及行政院長不一定要辭職的最終選擇等三種配套出現。不過在增修條文中，這樣的情況要改變了，因為立法院已經擁有主動的倒閣權，所以只要不信任案通過，行政院長就必須去職；但是吊詭的是，內閣制國家授與行政權可以隨時解散民意機關使之重選的權力，卻未同時規範進來，只授與行政院長在被立法院提不信任案成功後，可以被動地呈請總統解散立法院。現在的問題是，一般內閣制國家的內閣總理或首相雖可自行決定解散民意機關使之重選的時機，然假使國會對之提的不信任案通過，幾乎不可能會也同時要求國會解散；不過在我國新的規範架構下，此種情形卻極有可能發生，屆時立法院休會，行政院成為看守內閣，國家一般政務停頓，此時作為國家元首的總統便可名正言順地主持不用立法機關監控的行政大權，進而搖身一變成為行政首長，這是非常可能發生的(陳陽德，衛芷言，1997：292~293)。

另外，在我國目前體制下，行政院長及其閣員仍不能由立法委員來兼任，只是由總統任命而已，像這樣毫無民意基礎的行政院長，可否要求解散經由人民選舉、代表人民行使立法權的最高立法機關？是否有違民意政治的原則？實在是個疑問；再加上行政院長本身並非立法委員，因此被解散者，與他整個行政團隊並無牽連，不論改選結果如何，只要能繼續獲得總統的青睞，未來他還是可以做他的行政院院長，政治地位絲毫不商，反觀立法院之行使倒閣權，根本就像是一個

虛幻，畢竟在其還沒倒閣之前，就已經註定要被解散的災難了⁴⁶(董翔飛，1998：342~343)。

其實就算從條文來看，究竟總統的解散立法院之權是主動還是被動，是只有一條還是有兩條途徑，各界也是有不同看法。陳新民教授認為，總統具有兩個解散立法院的途徑，一個是可以主動提起，另一個則是被動回應；主動者是指當立法院通過對行政院長不信任案十天內，總統可以在諮詢立法院長後，宣告解散立法院，由於諮詢立法院長的程序不具強制性，加上增修條文第二條第二項又新增了解散立法院無須行政院長副署的規定，所以顯示總統在這方面的權力行使具有主動性和積極性；至於被動者，同樣指的是當立法院對行政院長的不信任案通過後，行政院長除了要在十天內辭職外，亦可同時呈請總統解散立法院，這時總統權力的行使就是屬於被動性與消極性(陳新民，1997：489~490)。而學者楊世雄的看法就有些不同，他認為總統並不具有主動解散立法院的權力，畢竟這權力是否能行使，仍是須繫於不信任案的通過及行政院長的呈請才行(楊世雄，1998：136~137)！不管

⁴⁶ 董翔飛教授在今(2018)年初的一場演講裡進一步指出，依增修條文第三條的規定，行政院長是由總統任命、然後對立法院負責，而立法院可以對行政院長提「不信任案」，通過後，行政院長則可以呈請總統解散立法院，這樣的制度表現上看起來的確有相互制衡的效果；不過立法院雖然可以換掉行政院長，但也會面臨到立法院若被解散，各委員是否能再次當選的風險。但實質上，這樣的制度真的有達到監督、制衡的目的嗎？值得大家深思。參自台灣 TB 新聞網

(<http://tbnews.com.tw/column/20180306-17388.html>)。2018年7月25日擷取。

筆者以為，從此制度實施至今已 20 年的實務發展來看，若以結果論，董大法官所提的見解實在精闢。

學界的看法是怎麼分歧，但總統在行使解散立法院的權力之前，行政院長必須先被立法院行使倒閣權成功，這是確定的！

承上所分析，筆者認為，不論是從權力互動來看抑或是條文本身來看，行政院、立法院這兩項權力的使用結果，幾乎都和總統扯不上任何關係，換句話說，總統無論做出任何決定，均不能影響他的地位或去留，所以我們實在不得不說，在倒閣權及解散國會權的交互運用之下，總統的地位愈顯鞏固及愈顯重要了(林育任，2002)。

(六)監察委員改由總統提名

監察委員依憲法本文第九十一條的規定，是由各省市議會、蒙古、西藏地方議會及各華僑團體選舉產生，但在增修條文第二條第十項裡，已變更了方式，是改由總統提名而立法院同意後任命之。而從總統職權變化的角度來說，總統是在繼行政院長、考試院正副院長、司法院正副院長、考試委員、司法院大法官及監察院審計長後，又多了一個特任官的提任權；不過就誠如之前在談總統的特任官提任權時所說，除了行政院長外，總統對其他的這些特任官的提任，雖有其自由裁量權存在，但基本上還是需受相關法規資格條件的限制，新增的監察委員當然亦是不例外(林育任，2002)。

(七)行政院長由總統直接任命

在增修條文中，一項攸關總統及行政院長關係的大改變，就是總統任命行政院長不再需要經過立法院的同意。有學者說說，這樣的制

度將導致行政院長幕僚長化或總執行長化，而且還會破壞行政院對立法院負責的制度(曲兆祥，1998：14~16；高永光，2001：16~17)，究竟法理上的分析又是如何呢？

董翔飛教授認為，行政院長之任命與行政院長對誰負責，兩者實在是有密不可分的關係，現在行政院對立法院負責的原則並沒改變，但卻把行政院長之任用修正為「總統任命之」，其實是十分奇怪的；另外，或許修憲代表們期盼藉條文修正以擺脫行政院長須經立法院同意之麻煩困擾，然從政黨政治經驗來看，以行政院與立法院關係如此密切且複雜的情形來看，行政院長之任命必須獲得立法院多數黨團的認同與支持，應是毫無疑問的，這些都絕非是條文上減除「經立法院同意」所能避免的(董翔飛，1998：324~325)！而學者張治安(張治安，1998：316)及陳新民(陳新民，1997：498)的看法與董教授亦十分相近，他們都認為，或許總統因此條規範的改變而在行政院長的人選上有了較寬的裁量權⁴⁷，但立法院的生態為何，仍是必備的考量條件⁴⁸，否則屆時政局能否安定，恐怕會是個很大的問號！而這也應是增修條文的真意才對！

⁴⁷ 中央研究院湯德宗研究員認為，憲法本文行政院長須由立法院同意後任命的設計，一旦立法院無一政黨有過半席次時，恐不利政治的穩定，所以才在這次增修條文裡，賦予總統逕行任命行政院院長的權力(陳滄海，1999：256；湯德宗，1997：14)。換句話說，就是當立法院無一政黨有過半席次時，總統在行政院長的任命上，會有較寬的裁量權存在。

⁴⁸ 從立憲意旨來看，第四次修憲的國民黨黨版修憲提案中，也曾明白說明，「該項權力之行使仍必須考量立法院之政治情勢，任命多數黨可接受之人選」(陳滄海，1999：256；國大秘書處編，1997：14)。

(八)覆議制度的改變

覆議制度的改變，是增修條文裡，規範行政院及立法院關係中，另一個重大的改變。增修條文第三條第二項與憲法第五十七條之規範有三點顯著不同：第一、立法院對於行政院之重要政策不贊同時，已經不得再以決議移請行政院變更之；第二、覆議案逾期未議決者，原決議失效；第三、覆議時若經全體立法委員半數以上維持原決議，則行政院長應即接受該決議。就整體來看，曾任大法官的董翔飛教授從兩方面來談，首先，我國憲法原本的精神就是內閣制的型態，現在增修條文已經又把解散國會權及倒閣權納入，行政院與立法院以可藉由這個機制來打開憲政僵局，那本來用來彌補沒有解散國會權及倒閣權的覆議制度是否還有存在的必要，實在值得省思；其次，覆議制度本來的目的，應是在使行政機關可藉此否決立法機關議決之窒礙難行法案，所以都以三分之二的高門檻來規範，現在增修條文將之降為二分之一，立法院就比較容易跨過這個門檻，那行政院是否還會使用這個管道來否決立法院所議決之窒礙難行法案，其實亦十分讓人感到懷疑了⁴⁹(董翔飛，1998：341~342)。

就條文分項來看，憲法本文原來規定立法院對於行政院之重要政策不贊同時，可以決議移請行政院變更之，但增修條文取消了這個規

⁴⁹ 不過政治大學楊日青教授則從另一角度思考，他說由於門檻降低，而且行政院長不需辭職，所以行政院長的政治風險已降至最低，而未來行政院對法案進行覆議之案例，勢必會增加許多(張聖時，1998：164；楊日青，1997：302)。

定，另以倒閣權取代之(湯德宗，1998：49)，然倒閣權之行使，顯然可能會為立法委員帶來被解散的命運，在如此的狀況下，立法委員當然就不可能如憲法本文所規範的，因對行政院重要政策不贊同提覆議那般，對行政院長提出不信任案，所以我們可以看出，立法院明顯被弱化！再者，行政院長在覆議失敗後，只要接受不用辭職，其實是有問題的！畢竟這樣似乎是在鼓勵不能有效推動施政的行政院長繼續留任，而且還有違責任政治，這除了是只能將之解釋為行政院長是向總統而非立法院負責外，真是無法釐清(湯德宗，1998：47)！不過也有學者認為，覆議門檻降低，行政院長不需辭職是對的，畢竟二分之一的比例是很容易得到的，而且這樣比較符合責任政治的原理(張治安，1998：331；陳陽德、衛芷言，1997：294)！

雖然覆議制度與總統關係不大，只在於行政院長提起時之「核可權」，但是從最新規定來看，還是可看到總統介入的痕跡，像前大法官湯德宗所說的，此覆議新規定，實質上已掏空了「行政院…對立法院負責」的意涵(湯德宗，1998：50)，就某種程度來說，真是個不錯的註解！

(九)總統需向立法院做國情報告

關於總統向立法院做國情報告的內容或性質，增修條文第四條第三項並無規範，也沒有出現類似憲法第五十七條那樣的強制性規範，因此總統對此大可自由裁量。但是國情報告內容分際的拿捏，勢將影

響總統與行政院的关系，所以儘管此項規定或許有助於增加立委的身分地位，但是實質意義不如預期，立委聽取國情報告之後，檢討國是、提供建言，並不等於立委對總統享有質詢權，也不能制衡總統(張聖時，1998：126；吳文程，1992：46)。所以陳新民教授就說，在強調完整權利義務關係的現代法治國家，這種無法在現實法律權利義務關係上具體落實的國情報告聽取權、檢討國是及國是建言規定，應該刪除(陳新民，1997：390)。

三、綜合分析

在看完相關條文的規範及分析關鍵條文的意涵後，筆者將從幾位我國重要憲法學者對總統及行政院職權演變的綜合分析，來看增修條文究竟是如何來規範我國總統與行政院長的權力互動關係。

(一)陳新民教授

總統制度雖有朝向總統制的趨勢，但仍不失內閣制之色彩。質言之：

- 1.新增加總統人事決定權，乃行政體系以外，且必須獨立行使職權的大法官、監察委員與考試委員。這些人員並不負責國家重大之政治決策。
- 2.總統部份人事命令無須由行政院長及相關部會首長副署，只限於部份人事已有他機關同意權行使為前提，並無涉行政院之職權，故此更易並未影響行政院副署權之行使。

3.任命行政院長雖不再以立法院同意為前提，但行政院仍向立法院負責，而非向總統負責。且立法院開始有權行使不信任案，而行政院長亦有呈請解散立法院之權，且皆是內閣制的責任政治，而非總統制。

4.最重要的，係增修條文雖規定總統仍可擁有國家安全會議(及所屬國家安全局)為其幕僚，而國家安全會議也有輔助總統決定涉及國家安全之大政方針之任務，但是此兩個機構之組織之設置及修廢權係操在立法院中。且依國家安全會議組織法(82.12.30)第八條規定，國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督。因此，國家安全會議及國家安全局之組織、運作與預算，全部置於立法院的監督之下(就像行政院)，已非動員戡亂時期的全由總統決定，而立法院無從置喙的情形可以比擬。

因此，增修條文對總統得介入行政權之權力刪減甚多，但行政院長對行政權的擁有及受立法院監督的範圍，絲毫未遭刪減，故是一種向憲法原來規定之內閣制精神的「迴向修正」。這種「迴向修正」並不會因總統改為全民選舉而有差別。因為威瑪總統之產生也係全民選舉之方式。我國總統制度改為由全國人民直選後，就更接近威瑪總統之制。我國憲法當年因幅員廣大，所以未採行威瑪憲法之直選方式，而有間接民選的改良制度產生。況且，總統由全民直選產生，並不必然的在政制上應採行總統制，威瑪憲法、今日奧地利憲法(1929)、冰島憲法(1944)、愛爾蘭憲法(1949)及葡萄牙憲法(1975)皆是總統民選的

內閣制，即為明證矣 (陳新民，1997：408~409)！

(二)張治安教授

總統在名義上儘管有種種職權，但由於我國憲法第三十七條有關副署權的規定，所以法律上總統雖然有許多職權，事實上職權乃屬於行政院長所組織的行政院。行政院由於副署，向立法院負實際上的行政責任，總統不負責任。增修條文中，總統選舉方式已經改變，由人民直接選舉產生，對於行政院長的副署權也有所限制，總統發布行政院長或依憲法經國民大會同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院長副署，不適用憲法第三十七條之規定。但歷次修憲對於憲法中有關總統與行政院長之關係並未做其他調整，憲政體制也仍維持行政院向立法院負責的制度，故憲法有關總統職權之規定，仍應從責任政治的角度來看待(張治安，1998：301)。

(三)董翔飛教授

根據增修條文之規定，總統仍有設置國家安全會議，決定「國家安全」大政方針之權，而所謂國家安全的大政方針又涵蓋國防、外交及大陸事務的行政事權，此外總統又有設置國家統一委員會，以決定國家統一政策、執行國家統一綱領之大權。名政治學家畢尼·艾偉爾 (Pierre Arvil) 1973 年於其所著「法國政治」(Politics in France) 一書中，曾描寫法國第五共和的中央政府，既有實權的總統，亦有實權的行政首長，它既非總統制，亦非內閣制，而是「雙頭行政首長制」(Twoheaded

Executive)，艾偉爾筆下所描述的法國第五共和的「雙頭」政府，又何嘗不是我國總統、行政院長制的翻版(董翔飛，1998：247；Pierre Avril，1973：99)。

(四)湯德宗教授

增修條文已確立總統對行政院長的「任命全權」為始，輔以「法案覆議失敗只需接受(無庸辭職)」與「同歸於盡式的倒閣」設計，暗示總統對行政院長並有免職之權。從此行政院長的「副署權」被架空了⁵⁰，「行政院對立法院負責」的意義質變了，總統與行政院長間的權限微妙地重劃了(由原來的「水平」分工，改為今日的「垂直」分工)，一個「形似半總統制的實質總統制」已悄然成形。

所謂「形似半總統制的實質總統制」係指：形式上，有總統與行政院長作為雙行政首長，又保留了「行政院對立法院負責」的字語，看似具備半總統制的要件；惟實質上，因為總統對於行政院長有任、免全權，行政雙首長間不復存在權力重心來回擺盪的空間(彈性)，行政院長也不再向立法院「負責」，故而成為總統實質上(透過行政院長)指揮行政的總統制⁵¹(湯德宗，1998：51~52)。

(五)劉義周教授

增修條文所規範的我國中央政府體制，可說是外型變而實質未

⁵⁰ 一旦確立總統對於行政院長有任、免全權，副署權就已失去原有的制度意義(湯德宗，1998：51)。

⁵¹ 總統制下的總統未必需要親任行政元首，只要實質能指揮行政即可(湯德宗，1998：52)。

變。所謂「外形」的改變，指的是「雙首長制」的確立。簡單地說，總統一方面在任命行政院長時，已不須經立法院的同意，在人選的選擇上，總統得到較大的考量空間；另一方面，總統在稍早憲法增修條文中由臨時條款移轉來的「緊急命令權」與「國家安全大政方針」的決定權，仍然存在。所以總統與行政院長分享行政權的體制，已成穩定制度(劉義周，1998：154)。

(六)周育仁教授

依增修條文的建構，政府體制仍維持當初制憲時所具有的自動換軌跡制。當總統與立法院多數黨同黨時，總統有很大的空間選擇任命該黨人士擔任行政院長，主導政府人事與政策的是總統，而非行政院長；相反地，如兩者是隸屬於不同政黨，則由於總統所屬政黨無法掌握立法院的決策過程，體制只有成為「偏向內閣制的雙首長制」，才有運作的條件，此時總統應任命立院多數黨黨魁組閣，或由多數黨聯盟領導人組閣，總統之影響力將大幅下滑。換言之，修憲並未把政府體制調整為總統制，如果總統未能掌握立法院多數席次，那權力將十分有限(周育仁，2001：27)！

(七)楊日青教授

總體而言，憲法經過六次修改，總統的行政權力，除了原賦予的覆議核可權與院際爭議調解權，已擴增了國家安全決策權、單獨任命閣揆權、被動解散國會權、擁有司法、考試、監察三院重要人員的提

名任命權等，加以總統改為公民直選，具有直接民意支持，已為總統進一步擴權提供正當性基礎。但值得注意的是，歷次修憲，均未明文賦予總統國防、外交的決策權力，相反地，憲法原有的內閣制基礎架構，憲法第三十七條、第五十三條、第五十七條並未改變，甚至在第四次修憲時，還取消了原憲中最接近總統制的特徵，亦即取消了行政部門得以少數否決多數的覆議制，而且也採納了內閣制中倒閣及解散國會的關鍵性機制，因此在制度上，無異是進一步加強了內閣制的色彩。

簡言之，修憲之後，一方面有一位直選產生的總統，具有相當的憲定行政實權，另一方面仍有一位須向立法院負責的最高行政機關首長，稱之為行政院長或閣揆，亦享有憲定的行政權，因而就形成了我們所謂的「雙首長制」(楊日青，2000：24~25)。

承以上七位學者所述，雖然陳新民教授將修憲後的中央政府體制，定位為對原來憲法之內閣制的「迴向修正」，也就是以為增修條文的變化並不會影響到行政院長的實質行政權；而張治安教授的觀點亦類似，其認為我國的憲政體制尚未因修憲有太大改變，是故仍宜以責任政治視之。但是也有像湯德宗教授所提出所謂的「形似半總統制的實質總統制」之接近總統制的看法。所以從此亦可看出，我國中央最高行政權所屬的多變態樣

不過，誠如許多主流學者的觀點一般，包括董翔飛教授、劉義周

教授、周育仁教授及楊日青教授等，都覺得我國的中央政府體制已有漸漸走向雙首長制的情形，也就是所謂的「半總統制」，畢竟在實質上，增修條文是有對總統的職權做部分的擴張(如：國安會的設立)。是故，我們可以說，從增修條文來看，由於中央政府體制的若干變動，所以使得我國有法國第五共和「半總統制」取向，不過行政院長是我國最高行政首長原則上應還是可以確認的，而總統只會在大政方針上有其決策權，因為任何政策要落實還是得靠行政院來做，而且責任政治還是以行政院作為主角，因此這應是沒有疑問的(林育任，2002)！





第三章 修憲後之李登輝時代(1991~2000)

的總統職權行使

雖然李登輝的第八任總統任期是由 1990 年的 5 月 20 日開始的⁵²，但由於當時仍處動員戡亂時期，相關規範不盡相同，若從那時開始探究，會導致與後面三任總統無法在比較上立於同一水平上，因此分析李登輝時代的總統職權行使，將從 1991 年 5 月 1 日終止動員戡亂時期開始(國民大會在 1991 年 4 月底也剛剛完成第一階段修憲)，直到 2000 年 5 月卸任第九任總統為止的這九年任期。

在這九年任期的黨政關係上，李登輝由於皆同時兼任執政的國民黨主席，因此在黨政關係上，比較不容易出現衝突的狀況。

在這九年任期的府院關係上，李登輝總共任命過三位行政院長，包括任期為 1990 年 6 月到 1993 年 2 月的郝柏村、任期為 1993 年 2 月到 1997 年 8 月的連戰以及任期為 1997 年 8 月到 2000 年 5 月的蕭萬長，其中，郝柏村與連戰的任命都還是處於需經立法院同意後始得任命的閣揆同意權存在時期，而蕭萬長則是屬於第四次修憲後總統可逕行任命的時期，這亦是後面總統任命行政院長的憲法規範依據。

在這九年任期的行政立法關係上，扣除第一屆立法院資深民代組成的時期不算，李登輝總共經歷過三屆的立法院，包括任期為 1993

⁵² 更嚴格說來，李登輝是在 1988 年 1 月 13 日就宣誓繼任為第七任總統，所以一般常指的執政 12 年，是包括接替蔣經國總統病逝後剩下的兩年多任期而言。

年 2 月到 1996 年 1 月的第二屆立法委員、任期為 1996 年 2 月到 1999 年 1 月的第三屆立法委員以及 1999 年 2 月到 2002 年 1 月的第四屆立法委員，其中執政黨在第二屆立法委員的 161 席中獲得 102 席、第三屆立法委員 164 席中獲得 85 席以及第四屆立法委員 225 席獲得 123 席，此代表不論席次如何變動抑或是得票率多寡，執政黨都在立法院掌握過半數優勢，也顯示出這段時間是屬於一致性的政府時期。

以下就將由上述三者的互動關係加上兩個其他層面的運作來分析李登輝時代的總統職權行使。

第一節 黨政關係—以黨領政的模式

就一般而言，領導建國的政黨都是先於國家而成立的，而當國家成立後，黨內菁英份子就在黨魁的領導下，組成所謂的「領導階層」(Ruling Class)，以對國家的發展做積極的指導。黨魁為國家的元首，而領導階層的組成成員或具有政府的公職身分，或不兼政府任何公職，但是這個精英集團即是國家的最高決策機構，不但指導國家的立法，也指導行政機關的行政，這種政黨就是 M. Duverger 所謂的「外造型政黨」(Externally Created Party)，或稱「國會外政黨」(曾濟群，1995：5)。而李登輝所屬的國民黨，就是屬於這種類型的政黨。

在談國民黨的運作體制之前，筆者認為有一點認知是首先就必須瞭解的，那就是這一切發展的狀況，其實是建立強人政治的基礎上。

怎麼說呢？嚴格講起來，應從我國的憲法實踐經驗中，自始便未建立以行政院和立法院為主軸的政府決策模式談起。行憲之初，集黨、政、軍大權於一身的蔣中正先生曾本於憲法的內閣制傾向，有意自任行政院長，然後請頗富眾望的學界領袖胡適先生出任總統，但後來由於當時的國民黨領導階層之反對而作罷，因為他們都是主張蔣氏應出任總統而非行政院長⁵³。然而這種思考實際上卻是非憲法的，他們是從中國傳統政治定於一尊的思想來出發(曾建元，1995：10；周世輔、周陽山，1995：173；蔣勻田，1976：251~252)，加上雖然憲法與政府是新的，但黨與政的人事以及黨政關係的運作模式，卻都是舊的；總裁領導著黨，黨領導著政府，於是黨的領導與政府的領導化為一體(荊知仁，1991：305)，所以我國政治運作自此便蒙上強人政治，不尊重憲法設限的陰影(李炳南，1994：128)。

當然，國民黨也並非完全漠視憲法的規定。以憲政體制來說，因為我國的行政院是國家政策輸出的核心機關，各種法律、命令，均由此一機關研擬、執行，所以國民黨為了貫徹黨的決策，遂在中央設了各種組織，以作為承上啟下、溝通協調的機制，以利控制整個決策過程，進而擔當國家統治的重要任務；不過另一方面，由於立法院掌有議決法案的決定權力，相當程度算是實際上掌握了國家發展方向者，

⁵³ 因為蔣中正集黨、政、軍領導中心於一身之勢，是打自北伐就開始的，因此當時國民黨中央常務委員會做成這樣的決定，其實是可以理解的；他們可能是深受傳統的崇功報德與權位合一觀念影響，所以非常希望蔣中正總裁能夠真正實至名歸，像過去領導北伐一樣，繼續領導政府完成戡亂大業(荊知仁，1991：304~305)。

因此國民黨另一個黨政運作重點，是著眼於加強對立法院的聯繫與溝通上。國民黨的這套黨政運作流程，是透過黨內的組織整合政策相關意見，然後作成法律或政策案的決策後，再由立法院黨籍立委以動員、協調或其他方式(如給予恩惠—Patronage；說服—Persuasion 或壓迫)來完成法案或政策之輸出，是故國民黨設有「中央政策委員會」⁵⁴(以下簡稱政策會)，其中依立法院委員會之類別設有各種委員會，以立法院相關委員會之立法委員及行政部門人員組成，行政部門及立法委員提出法案或重大政策，在未定案前，應由政策會所屬相關委員會邀集立法委員及相關首長研討，形成政策，其運作程序概述如下(陳陽德、衛芷言，1997：280~281)：

一、法案或重大政策在獲得政策會中相關委員會黨內之共識後，就會送回各部會呈報行政院審核，並將結論提報「中央常務委員會」(以下簡稱中常會)通過，最後請行政院從政主管同志依法定程序送立法院審

⁵⁴ 行憲以來的中央黨政關係實奠基於1950年至1952年國民黨改造時期。改造結束，國民黨接著召開七全大會，七全之後中央黨政關係則依據第七屆第十九次中央常務委員會所通過之「中國國民黨黨政關係大綱」而不斷改進。大體而言，其前一段時間是以「黨政關係會議」為中心，大凡中央民意代表或行政機關提出之政策性案件或重大措施，需要取得相互間之諒解或支持時，除緊急性者外，於報請常會核定前，應提黨政關係會議溝通意見，而中央民意機關與行政機關發生問題不能解決時，亦由黨政關係會議溝通意見研擬處理辦法。其後1955年9月14日第七屆中央常會第二一九次會議，通過「中央黨政關係改進辦法」，改組「中央常務委員會黨政關係會議」為「中央常務委員會政策委員會」，除了改變黨政關係的機構名稱外，並擴大參與協調之人員。1959年7月13日第八屆中央常務委員會第一四八次會議，通過「中央政策委員會組織辦法」，為配合中央政策委員會的建置，又於第八屆中央常會第一七五次會議中，修正了「中國國民黨黨政關係大綱」，明白確定了政策委員會的職責，謂：「本會為加強黨政關係確定及貫徹黨的政策，設立政策委員會」，是故政策委員會之職責為加強黨政關係，確定並且使黨的政策得以貫徹的機構。1960年9月5日第八屆中央常會第二三九次會議，對中央政策委員會組織辦法再加修正，經此次修正後中央黨政關係制度，大體確定，而其特色則是繼續擴大參與人員，尤其是黨籍立法委員部分(曾濟群，1995：93~95)。

議。

二、法案或重大政策如果未能獲得共識，政策會應邀集有關立法委員及行政部門首長舉行政策協調會議進行協商。協商獲共識時，再報請中常會通過。

三、法案或重大政策於中常會討論時，如遇有重大變故或修正，應發回政策會重新召開會議研討協商。

從上面的程序來看，政策會似乎是政策形成的重心，也是國民黨黨政運作的關鍵性機關，不過就事實上來看，政策會其實只是國民黨的政策協調與溝通機關，真正具有決策地位的，應該是國民黨的中常會才對。自 1993 年的第十四屆全國黨代表大會運作始，全體中常委都是由黨主席來指定或規畫人選，而就成員結構來看，分別代表黨務、行政、立法與工商界等，因此在政黨的決策機制運作上，身兼黨主席的李登輝總統當然有絕對的政策主導權，而且權力影響範圍擴及政黨、行政部門與立法部門；不論是政府人事任命亦或是政策產出，都必須經由中常會同意後才分別交由行政與立法部門落實，黨務系統則負責協調與監督(林岱緯，2013：65)。

進一步說，由於政黨才是決策中心，所以政府與國會都必須聽從中央黨部的指揮，行政與立法兩院的自主性實在非常低；然這樣以黨領政的結果，卻使得政府部門間制衡失去效用，許多事情原本應該課責，可是在經過黨政協調後便大事化小，小事化無，於是責任政治難

以落實；最重要者，是負責重要決策以及人事安排的黨領袖，不必負政治責任，本來政黨領袖必須面對民意，向人民負責，但如果黨領袖不擔任政府的要職，那就根本沒有負責任的問題；不過國民黨的領袖都兼有政府職務，多數時候為總統，也曾為行政院長，包括李登輝任總統期間⁵⁵都不例外，再加上國民大會及立法院大都是同一黨籍成員，他們甚少違抗黨中央的指示，因此黨領袖的權威幾乎不會受到挑戰，在此情況下，責任政治實在不易落實(李炳南，1992：130~131)。

儘管以黨領政的模式幾乎是認定李登輝時代的黨政關係主流意見，然近年來也有論點提出，李登輝的黨政關係其實是以政領黨模式才對(施正鋒，2016：5；陳宏銘，2009：29~30)。像施正鋒教授就認為，李登輝本來只是國民黨“催台青”政策的樣板，卻因蔣經國的病逝而意外接班，繼而開啟 12 年的李登輝主政時代；從代理到真除國民黨主席，縱然遇到不少阻力，不過李藉由用以政領黨來逐步克服。而鑽研半總統制甚深的學者陳宏銘說得更明白(陳宏銘，2009：29~30)：他說，李當年雖然是依據憲法繼任總統，但他並不是黨的領導人，所以當時才會發生國民黨是否要讓李同時代理主席的爭議；李登輝最後當然同時取得了政與黨的最高領導人身分，不過其中的政治邏輯卻與黨國體制的權力邏輯相反，因為在黨國體制下，黨的領導人才有實力、

⁵⁵ 李登輝在 1993 年的 8 月的國民黨第十四屆全國黨代表大會中，以 1686 票再度當選國民黨主席；而在 1997 年 8 月的第十五屆全國黨代表大會中，以 2064 票獲得連任(林岱緯，2013：48~49)。

是政府領導人，李的情況卻相反，他是由於總統的正當性身分才順勢代理黨主席的，特別是隨著政治民主化的推進，民選總統的民意聲望等因素，使得李登輝反而鞏固他在黨內的地位，並逐漸引導出憲政體制對黨政關係的制約作用，這代表的意義，就是擁有選票實力和民意基礎者，才能真正成為具有政治實力的政治人物。

筆者以為，兩位學者的以政領黨論述，基本上是奠基於實質層面的觀察，但若就制度層面的運作來說，以黨領政還是李登輝時代的黨政運作常軌。再簡單歸納來說，由於國民黨革命民主政黨的屬性以及是採取「民主集中制」的權威領導方式，造就黨的領袖不論是總裁或是主席都擁有最後裁決權，配合「以黨領政」的原則，所以中央政治「權力的核心在黨/中常會/主席(總裁)，而不在行政院」(張樹倫，1996：237；陳英鈴，1992：55)。而這也應該是國代諸公們在制憲時因忽略了政黨的角色(周育仁，1996b：9)所始料未及的吧！

第二節 府院關係

一、李郝體制

李郝體制是起自於還處在動員戡亂時期的 1990 年 6 月，而結束於第二屆立法委員的就任後，也就是 1993 年的 2 月間。在提名郝柏村為院長當時，李登輝總統於會見立法委員時曾說，起用郝，是期待他發揮軍人精神，以魄力與決心解決民眾最關心的治安與司法不彰的問

題；而由於郝柏村一步步實現了李總統的期待，所以李登輝不僅是為郝柏村鼓掌，而且也讓彼此的關係如早先所說的，達到「肝膽相照」的地步(周玉蔻，1993：239~241)。這時圓融的府院關係也為年來吵擾不休的政壇⁵⁶帶來難得的祥和之氣。

不過好景不長，郝柏村預定在1991年間到國防部召開一場包括參謀總長在內的「軍事會議」，使得彼此關係開始生變。其實嚴格講起來，郝院長在事前是有向李總統報告過，但是李以「不太好吧！」⁵⁷婉言勸阻，加上彼此對召開軍事會議的認知與理解不同⁵⁸，所以最後的結局也給人一種因為「肝膽相照」關係基礎過於薄弱的印象(周玉蔻，1993：245~247)。緊接而來的爭議事件，是李總統要升總統府參軍長蔣仲苓為一級上將一事：依照李登輝的看法，蔣仲苓為不可多得的助手，為了對他表示感謝，也為了可以讓他不受屆臨退休的限制、繼續留下來，李決定晉升其為一級上將(周玉蔻，1993：276)；不過郝柏村則是以為，這與體制不合，依照慣例，除立有戰功者外，唯有擔任過參謀總長的將軍才符合晉升一級上將的資格(周玉蔻，1993：278)，最

⁵⁶ 在郝柏村之前擔任行政院院長的李煥，由於企圖心過強，最後終究導致了與李登輝總統決裂的局面(周玉蔻，1993：124)。

⁵⁷ 不過在郝柏村的一本自傳中，郝院長認為當時是因為已獲得李總統的默許才做的(王力行，1994：300)。

⁵⁸ 依照行政院的说法，郝院長赴國防部聽取簡報，是為要瞭解與行政院施政有關的老兵戰士授田證、軍方福利政策的執行，並未涉及三軍統帥的軍令權；而且行政院又強調，郝柏村出身國防部長，以行政院長地位召集相關官員討論轄下和國防部有關事務，是職責所在，這種「會商」與習慣上由總統主持的軍事會議的目的和意義不大相同。而李總統方面則是認為，郝院長來自軍方，曾引起民間激烈抗爭，若過度關注與軍方有關事務，即使未逾越院長份際，仍難免給人瓜田李下之嫌；郝院長若想明瞭相關政策的施行，大可用其他很多不同方式進行，不需親赴國防部，鄭重其事主持會議(周玉蔻，1993：246)。

後甚至引發郝院長不願意副署(王力行，1994：304)。而這樣或大或小的事件⁵⁹，也在李郝體制的後期愈來愈多，所以這個階段的府院關係，最後是以不愉快收場，而從李留郝走的結果論來看，李登輝的權力是明顯凌駕於郝柏村之上的。

二、李連體制

李連體制是起自於第二屆立法委員就任後的1993年3月，而結束於第四次憲法增修條文公布後，也就是1997年的9月間。第二屆立法委員改選，是政府遷台以來第一次的全面改選，儘管國民黨仍維持著幾乎三分之二的(101席)絕對多數席次，但是民進黨的席次卻是大幅成長，達到51席，國民黨在立法院一黨獨大的穩定優勢被打破，而輿論界也因此解釋為這是國民黨的挫敗(李建榮，1998：30)。而在前述李郝水火不容的情形下，連戰遂在此情形下被拔擢出任行政院長。

雖然在立法院國民黨還佔多數席次，但民進黨的快速崛起亦是不爭的事實，在已完全邁入民主時代而不同於以往動員戡亂時期的威權體制運作的當時，反對黨當然會善用立法院這個唯一可以插手中央政治事務的舞台好好發揮。像前民進黨籍立法委員顏錦福以及吳東野教授就都認為，憲法第五十七條規定行政院對立法院負責，而立法院在缺乏倒閣權的情形下，要對行政院達到制衡的效果，對總統所提行政院長的同意權，便成了立法委員彌足珍貴的權力，像連戰及之前郝柏

⁵⁹ 像當時擔任財政部長的王建煊之辭職事件，亦是一例。

村都不例外(李素貞，1995：55；顏錦福，1995：7；吳東野，1995：11)，只是連戰所受到的「砲火」是更加猛烈而已。不過又因為國民黨在國會的優勢猶在，因此國民黨以黨領政的機制⁶⁰仍是運作得很好，加上連院長的個性不似郝院長那般剛烈⁶¹，所以李連體制基本上可以說是運作得十分順暢，而筆者覺得，這也造就了李總統在尋覓競選第九任總統的副總統搭擋時，連戰會雀屏中選的主因。

1993年初郝柏村的請辭，建立了行政院長為了尊重立法院對閣揆同意權而總辭的範例，而1995年司法院大法官會議釋字第387號解釋，更確立了民意政治與責任政治的原則是內閣改組之基本精神，是故連戰在1996年初第三屆立委選出後提出總辭，正是突顯行政院院長對立法院負責的這一原則。後來連戰雖經李登輝再度提名而驚險獲得立法院同意續任行政院長⁶²，但是卻隨即又於5月16日向第八任總統提出二度總辭，其理由是第九任總統將於5月20日就職，基於對第九任總統職權的尊重，凡是由第八任總統任命的官員，皆應依循憲政

⁶⁰ 由於李總統一直兼任國民黨的主席一職，因此他還是用「以黨領政」的運作模式來操作所有的國家事務，而連院長在黨的職務是中常委，縱然在國民黨十四全後調整為首席副主席，但在這種運作體制之下，仍應遵守本分地服從黨領袖的指揮。

⁶¹ 一位行政院政務委員級官員，在政府財經單位工作數十年，與連戰經常有業務往來，對於連戰不堅持己見，成全上級的氣量與耐力，很有感觸，而日後回憶起來，這位官員又說，連戰理解政治，能夠在特異的政治文化中忍讓，以「小不忍則亂大謀」的原則求取政治地位的穩固，疏通政策的實現，並且幫助他步步上升。而在連戰任院長時擔任副手的徐立德眼中，連戰不輕易樹敵，不與人正面衝突，不說重話的政治融合力，是具有恢宏氣度的少見領導者(周玉蔻，1996：109~110)。

⁶² 由於國民黨只在總席次164名立委中取得85席，是屬於些微過半的情況，因此其情況並不穩妥，而最後在同意權的票數上，連戰也僅以85票驚險過關(楊世雄，1998：14)。

慣例在總統就職前提出總辭，隨同改組。惟後李總統批示「著無庸議」，跟著便引發了總統是否有權慰留閣揆的爭議，立法院更於 6 月 11 日通過決議，諮請李總統儘速重新提名行政院長並送立法院同意；而在野黨所持的理由，是根據憲法，副總統不能兼任行政院長，而立法院的議事亦因之全面陷入癱瘓。最後在一波波釋憲聲請案的要求下，司法院大法官會議做成了釋字第 419 號解釋：「行政院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所為之禮貌性總辭，並非其憲法上義務。」學者周育仁認為，這代表了退回辭呈或批示留任等皆屬總統本於國家元首之憲法職責(周育仁，1999：102~104)。雖然如此，這整個爭議還是一直到第四次修憲結束，李總統依新的規範提名原任立法委員的蕭萬長出任行政院長才消弭。不過從李連體制的運作，筆者更是可以清楚地說，總統縱然有以黨領政的機制在，但若無法完全掌握國會，其行政權的發揮將會有所限制，而這個階段的府院關係，基本上是和睦相處，而這樣的結果與李登輝已視連戰為接班人，以及連戰幾乎都本份地聽從李登輝的指示，是有著絕對的關係存在。

三、李蕭體制

李蕭體制是起自於第四次憲法增修條文公佈後的 1997 年 9 月，而結束於陳水扁總統就任第十任總統前，也就是 2000 年的 5 月 19 日。蕭萬長院長是我國憲政史上，首位不需要經立法院同意就可以就任的行政院長。雖然誠如前述，國民黨在第三屆的立法院只是居脆弱多數，

但依劉義周教授的看法，在實際運作上還是可以大致證明，當國民黨在面臨重大決策的表決需要時，它仍是成功地動員黨所擁有的多數來勉強運作(劉義周，1998：153)。換句話說，李總統以國民黨主席的身分持續領導整個政府的運作是不變的事實，因此這並不是蕭院長一再宣示新憲只是改變了行政院長的產生方式，總統與行政院長的權責關係均無改變，以及再三強調行政院長仍是「最高行政首長」、仍是由其向立法院負責、並非總統的幕僚等相關發言及宣示所能改變的(聯合報，1998.5.7：2)。所以我們常常可以看到李總統在公開場合中，對老人年金、教育改革、每坪房屋的售價，甚至對豬肉要不要外銷，都有強烈的主張，而這已超脫許多人所說的，總統主持外交、國防及兩岸政策，其他則由行政院主持的範疇甚多(聯合報，1999.2.8：2)；縱然是所謂的國家安全大政方針，學者黃昭元也說，像參加「亞太經合會議」是外交但也同時涉及經濟、財政等行政權，而派遣特使(例如辜振甫先生)代表總統出席非正式經濟領袖會議固然是總統權，但該派遣那幾位部長出席「部長會議」，或是有哪些幕僚人員需要與會，又究竟該由總統或行政院長來決定呢？不僅如此，會議結果如果各國同意未來應形成自由貿易區、關稅互惠等，那又該由誰來拍板敲定呢？以目前的外交與內政(不論是經濟、貿易、金融、環境、公共衛生等)愈來愈難區分的趨勢，各國皆然(黃昭元，1998：13)，那我們又將如何清楚劃分呢？筆者認為，這套體制之所以還能運作順暢，都是因為國民

黨以黨領政的體制及在立法院還勉強能過多數所導致的，若未來情況轉變，實在令人非常擔憂。

在 1999 年初第四屆的立法委員就任後，民進黨籍與新黨籍的委員，以內閣在證交稅調整立場上不夠堅定，懷疑總統府介入政策之更調，用「建立憲政體制，閣揆政策搖擺，處理財金危機未能達成全民交付政策使命」為由，聯手提出我國行憲史上史前無例的不信任案(林水波，1999b：47)。當然由於國民黨在第四屆的立法院中，握有相當有力的過半席次，所以最後表決的結果是以 142 票比 83 票否決了這項倒閣案(林水波，1999b：62)；不過它所代表的意義還是非凡的⁶³，而且也應再度讓我們瞭解到，即使行政院長之任命已不需要立法院同意，但立法院的意見仍是不可忽視，畢竟我國的憲政體制還是以行政院向立法院負責為主軸的。而這個階段的府院關係，與之前李連體制的和睦相處，更是呈現有過之而無不及的狀態。

第三節 行政立法關係——一致性政府

李登輝時代的行政立法關係，雖如前述是屬於一致性政府的制度結構，不過在第四次修憲後，行政院長的任命已不再需先經立法院同意，這個憲政上的劇變，對於行政立法關係，其實有著極為深遠的影

⁶³ 學者林水波認為，這項史上第一次的倒閣案，有下列幾個政治意義：1. 代替行使同意；2. 肯定閣揆地位；3. 穩定政局發展；4. 突顯憲政問題；5. 顯示政策不同；6. 落實新憲實踐(林水波，1999：54~55)。

響。是故，以下也將以第四次修憲作為分水嶺來分析之。

一、第四次修憲前的狀況

1993年2月4日，時任行政院長的郝柏村以憲法上行政院長需要立法院同意始得任命的名義，配合第二屆立法委員就職而率內閣總辭，李登輝總統不久即提名時任台灣省政府主席的連戰出任行政院長，並在2月23日以109票贊成、34票反對以及1票棄權的結果通過了立法委員的人事同意權投票；在一致性政府的架構上，這個結果本來就是可以預期的，不過學者施正鋒卻認為，此時的國民黨內已陷入主流與非主流之爭，連戰能順利通過立法院的同意權，其實有一部分來自於民進黨的義助(施正鋒，2010：8)。

1995年底的第三屆立法委員選舉結果揭曉，儘管國民黨勉強過半且後來讓連戰續任行政院長，但面對可能實質不過半的挑戰，李登輝已經預見未來的閣揆同意權不會再是行禮如儀(施正鋒，2010：8)。隨後，李登輝選擇連戰與其搭檔競選第九任總統正副總統並當選，連戰在就任副總統後向李登輝總統提出內閣總辭，不過李卻批示「著無庸議」，使得連便以副總統繼續兼任行政院長，而此舉也造成朝野立委的爭辯進而向大法官提出釋憲申請，大法官也在1996年底作出了419號解釋，敘明憲法上對於副總統得否兼任行政院院長並無明文規定，且副總統與行政院院長二者職務性質亦非顯不相容，惟兼任的作法如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設

計，與憲法設置副總統與行政院院長分由不同之人擔任之本旨未盡相符⁶⁴。

有學者以為，雖然連戰的上任仍需立法院同意，但其任命案後來

⁶⁴ 前大法官、本論文的口試委員董翔飛教授針對 419 號解釋文，提出過不同意見書以及部分不同意見書，內容簡述如后：一、有關「副總統可否兼任行政院院長」不同意見書部分：近世成文憲法國家，不論其為何種政體，莫不奉分權制衡，建構政府架構以防範權力集中與濫用為鵠的。總統、副總統、行政院院長均為我國憲法上之重要機關，並處於權力核心領域，總統為國家元首，副總統為備位元首，遇總統缺位或不能視事時隨即代行其職權，兩者均為國家之表徵，不能一時或缺。行政院院長為國家最高行政機關首長，位居政府行政樞紐，並於總統、副總統均缺位或因故不能視事時代行其職權，以維繫國家永續、政府權力不致真空斷層，與總統、副總統構成政府之穩定軸心，功能繁重，地位崇隆，自應各設專人、分任斯職。若副總統得兼任行政院院長，顯與憲法國家元首不能一日或缺、總統與行政院院長應有區隔之制衡意旨相違，自應為憲法所不許。解釋文及解釋理由書對上述多項關鍵爭點，尤其遇總統、副總統均缺位或均不能視事時，何來行政院院長可以代行之部分，或輕描淡寫、或語意模糊、或避不觸及，爰提出不同意見如上。二、有關「總統改選就職，行政院院長應否總辭；總統對此總辭可否予以慰留」部分不同意見書部分：現代法治國家組成政府，推行施政，應以民意為基礎，始具民主政治之正當性。立法院為國最高立法機關，立法委員經由人民選舉而產生，代表全國人民行使立法權。行政院為國家最高行政機關，行政院院長由總統提名經立法院同意而任命，並對立法院負行政與政策上之政治責任，此乃我國憲法有關總統、行政院、立法院三者間之制度性設計，亦為反映民意政治、責任政治之有效機制，依據本院釋字第三八七號解釋，行政院院長既須於立法委員任期屆滿改選後第一次集會前提出總辭，俾總統得審視立法院改選後之政治情勢及各黨派當選之席次比例，提名適當人選，咨請立法院同意任命，足見行政院院長之去留進退，悉依立法院之民意為依歸。總統提名權之行使，係於行政院院長出缺或基於憲法明定或司法解釋必須請辭時，依循既定程序，審視立法院民意趨勢，提名適當人選徵詢同意予以任命。行政院院長既須賴立法院多數席次之支持與認同，並對立法院負政策成敗之政治責任，自應隨同立法委員任期屆滿改選時提出總辭，方符民意政治與責任政治。依據憲法增修條文第二條第一項之規定，總統自第九任起雖已改由人民直接選舉產生，惟行政院院長提名之程序及對立法院負責之關係並未因此而有所改變，以往多位行政院院長於總統任期屆滿而總辭之先例，已因立法院第一屆資深立法委員自民國八十一年起全面定期改選、八十二年二月行政院郝柏村院長於第二屆立法委員選舉後提出總辭，以及八十四年十月本院針對立法院就行政院院長究應於下屆總統就職前提出總辭，抑或隨立法院立法委員任期屆滿改選而總辭，作出釋字第三八七號解釋後之憲政環境大幅變遷而不復存在，是以行政院院長既已依憲法正當程序，由總統提名經立法院同意而任命，依據憲法第五十七條「行政院對立法院負責」之規定，總統就職時應無再行提出總辭之必要，方符該條規範民意政治與責任政治之意旨。若行政院院長為示對新任總統提名權之尊重而提出總辭，係考量政治倫理所為之禮貌性舉措，即非履行其憲法上之辭職義務，總統基於政黨政治及對立法院多數民意之尊重與禮貌，批示慰留或予退回，與憲政體制及解釋旨意尚無不合，應非憲法所不許。解釋文及解釋理由書認為總統對此原本不應請辭之請辭，亦可視同行政院院長之其他辭職原因為適當之處理，包括核准辭職等。顯已改變上開本院釋字第三八七號解釋意旨，與民意政治與責任政治之意旨亦有未合，爰提出部分不同意見如上(董翔飛，2016：42~52)。

甚至是以副總統兼任行政院長的方式為之，並由總統向立法院表示著無庸議而完成，代表閣揆的任命在一開始便顯現出總統強勢主導的現象(張峻豪，2007：179)，而筆者則認為，這絕對與李登輝高票當選首任民選總統(第九任總統)而真正形成了多數政府不無關係，所以當然可以預見，在第四次修憲後，將會發生的更大變化。

二、第四次修憲後的狀況

1997年9月，李登輝總統任命蕭萬長擔任行政院長，這是中華民國憲政史上，第一次任命行政院長無須經由立法院行使同意權；由於當時的立法院的多數黨還是國民黨⁶⁵，因此並沒有引發太多爭議。不過也有論者謂，總統權力大增，使我國的憲政體制接近於法國的「半總統制」，將威權時期的憲政運作模式以憲法條文「成文」化(周百信，2011：426；呂炳寬，2005：204)；還有學者進一步提到，在李蕭體制時期，由於總統與行政院長都是國民黨，立法院也是國民黨取得單一政黨的絕對優勢，而李登輝又兼任該黨之黨主席，於是李登輝繼續主導黨務、政務的實際運作，並且形成有權無責的「超級總統制」的運作(周百信，2011：426；呂炳寬，2005：206-209；沈有忠，2004：122-123；張峻豪，2007：181)。

這段期間，行政立法互動關係上，最值得探討的，大概有三件事：

(一)1997年9月加入「中美洲統合體」(Sistema de la Integración

⁶⁵ 不論是第三屆的51.8%席次比亦或是第四屆的54.7%席次比，國民黨在立法院的席次都是居於絕對多數。

Centroamericana Central American Integration System)案：本案援引司法院大法官釋字第329號意旨，總統依憲法之規定，行使締結條約之權；行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之條約案先提出於行政院會議議決之；而立法院有議決條約案之權，這在憲法第三十八條、第五十八條第二項與第六十三條皆分別定有明文。因為我國之總統並非總統制國家具有實際行政及外交權力之總統。且此所謂「締結」，不包括談判簽字，而僅指派代表國家談判之全權代表、批准條約、協定或公布條約、協定等程序而言，因此，關於「外交活動」締結條約之事務，憲法設有程序的規定，並把締約權與議決權分配給各憲法機關。析言之，行政部門先草擬及商談條約案，立法院同意談妥之條約草案，再由總統代表國家為締約之意思表示。整個締約過程是總統、行政院及立法院三者之間的互動往來，並非是總統一人主導。有鑒於此憲政爭議，立法院醞釀要邀請總統到院報告以釐清權責，而李總統則表示，由於憲法上總統與立法院是沒有關係的，因此拒絕前往(聯合報，1997.9.18：2)。

(二)1999年3月的行政院長不信任案：本案的源頭是調降證交稅一事。最初蕭院長的看法與李總統是不相同的，但由於總統的堅持，因此最後院長接受其看法，進而導致了我國憲政史上的第一次不信任案。有學者認為，雖然倒閣案未成功，但對總統權力的反制才是本意；特別就總統與立法院的互動關係而言，也因此漸漸脫離「總統優勢」的純

粹支配型態(周百信，2011：428)。另外還有部分學者與在野黨立委更解讀為，這是對李登輝總統的不信任案(聯合晚報，1999.2.27：2)。有趣的是，在野黨對於這次的不信任案，立場也有不同：許信良認為基於經濟問題而提出倒閣是不對的，而張俊雄則覺得，倒閣案若沒通過，也代表蕭內閣的正當性增加(中國時報，1999.3.1：A2)。無論如何，這次倒閣案的行使，其實不失為檢驗我國半總統制設計的一次政治行動，因為它替代了事前同意權而賦予閣揆一定程度正當性。

(三) 1999年9月總統因九二一震災所發佈的緊急命令案：在發生這場重大災難後，為了要能緊急應變，副總統連戰與行政院長蕭萬長都覺得李總統應發布緊急命令來規範救災事宜，而立法院長王金平也建請總統發布緊急命令，然由於行政院已宣佈採取十五項措施以資因應，加上總統大選將屆，如果動用這項權力，搞不好會引來外界質疑其有延任的意圖，直到李多次勘查災區後，認為救災事務刻不容緩，才依憲法規範發布緊急命令(許恒禎，2006：127)。不過這次的緊急命令，特別是第四、五條，將災區重建與交通、公共工程都納入範圍，使其得簡化程序，不受相關法律的限制，關於這部分，許宗力教授就覺得有濫用緊急權的嚴重嫌疑，而這是一種立法權被侵犯不自知、最後還以絕對多數通過追認的弔詭狀況(許宗力，2007：411-423)。不過，藉由我國憲政史上首次緊急命令發布的經驗，筆者可以確認的是，總統的緊急命令權不是虛的、是實際上的權力。

第四節 總統在其他層面的權力運作

一、國家安全會議的運作

國家安全會議為臨時條款遺留下來的產物，不過李登輝總統在後來的修憲中，賦予了它合憲的地位，並於 1993 年法制化完成。

我國稱國家安全會議者，應有兩種不同的組織上指涉；第一個意涵是指國家安全「會議」，乃以總統為主席，副總統、行政院長、副院長、相關部會首長、國家安全會議秘書長、國安局局長與參謀總長等 13 位法定成員的會議（國家安全會議組織法第三條與第四條）；國安會於召開國家安全「會議」時始有其存在的空間，且國家安全「會議」只是總統的諮詢機構，會議中各成員的意見或其決議僅提供總統決策參考。另一個組織上意涵是國家安全會議作為常態性單位的存在，這個指涉對象較為常用；它指的是一個以國安會秘書長為首、下置副秘書長 1 至 3 人、諮詢委員 5 至 7 人以及秘書處（含處長及其下之事務官與研究人員）所組成的單位。根據《國家安全會議組織法》對國安會秘書長的角色界定為「依據國家安全會議之決議，處理會務，並指揮、監督所屬職員」（國家安全會議組織法第六條），國安會秘書長應僅為秘書之長，負責國家安全「會議」之召集，無國家安全「會議」之「決議」，國安會秘書長即無授權，且其授權範圍僅限於指揮、監督「國安會所屬職員」，並不及於國安會之外之部會，甚至也不及於在國安會中卻非屬職員身分的諮詢委員。如果以我國極少召集國家安全「會

議」的慣例來看，根本少有決議可供授權國安會秘書長，秘書長一職幾乎可被視為榮譽銜，而國安會之秘書長、副秘書長與其所屬職員亦僅為會議召集之行政秘書，而非政策幕僚；依此狀況觀之，第二意涵下的國家安全會議乃在為召集第一意涵下之國家安全「會議」之秘書單位，而非跨部會協調整合之政策幕僚單位(陳文政，2011：24)。

儘管《國家安全會議組織法》間接否定國安會具有跨部會政策協調整合之權責，但在實務上，自1993年該法經立法機關通過後，李登輝運用第二意涵下的國安會，則以總統在國家安全領域內之政策幕僚機關而存在，實質上擴張了其權限；國安會秘書長亦扮演總統在國家安全政策上之幕僚長角色，位階與待遇都和行政院院長相當；進一步說，國安會秘書長下的幕僚團隊不僅在對美外交或兩岸關係等議題上常扮演主導角色外，亦介入重大流行疫情或天然災害防救的跨部會政策協調整合。此外，除由總統主持之正式的國家安全「會議」外，國安會的內部亦設「高層會議」(由總統或國安會秘書長主持，各相關部會首長與會)與「工作協調會議」(由國安會秘書長或副秘書長主持，各相關部會正副首長與會)，其功能約與美國國安會的高層會報與副首長級會報相當(陳文政，2011：24)。

就內部分工言，李登輝總統時期，傾向以總統為核心之單線或區塊作業，與秘書長、副秘書長或諮詢委員保持平行、個別的信任關係與指揮管道，而使李的國安會呈現「八加一，平起平坐」(eight plus one,

all equals)的管理風格，秘書長只是一群同僚幕僚的首席，副秘書長、諮詢委員等人都可不透過秘書長直通總統，秘書長多不過問他們所承辦的任務，這使得此一時期的國安會主要是以個人建言與專業之個別幕僚的鬆散集合(陳文政，2011：26)。另外，對於某些成員則提供特別的受訓：例如林碧炤等人被送往美國蘭德公司受訓，而張榮豐則被派往美軍參謀指揮學院與以色列受訓；林受訓返台後，就建議台灣也應該成立一個類似的智庫以提供專門訓練，這是後來李登輝在台灣綜合研究院成立第四所的原因(王燕軍，2014：54)。

李登輝執政時期的國家安全會議主要任務集中在外交與兩岸事務，自「國防會議」傳承下來的軍事事務反而沒那麼重要。李登輝愈到後期愈為倚重「國安會」幕僚，並經常跨過部會首長；像是1999年5月「國安會」完成「特殊國與國關係」的論述，時任陸委會主委的蘇起後來表示，他在6月底獲知，本以為還會有跨部會的討論，但李登輝實已部署完畢，7月間由李逕行對外宣示，蘇根本無從置喙(新境界，2013：22)。

施啟揚是李登輝所任命的第一位國家安全會議秘書長，他歷練陸委會主委與法務部長，既有兩岸政策背景又有法律背景，銜命負責「1993年條文」的立法工程。「1993年條文」立法工作完成後，1994年改由外交系統出身的丁懋時接任國家安全會議秘書長(至1999年)，丁的就任吹響了李總統「務實外交」攻勢的號角，而1995-1996

年的台海飛彈危機，他不但是李外交攻勢的操盤手，更是台海飛彈危機的救火隊，足見其角色已非秘書之長(新境界，2013：22)。殷宗文是李登輝卸任前任命的最後一任秘書長，為了解決國安會有將無兵的窘境，殷曾有意研修組織法成立研究處以及相關業務協調部門，以強化國安會政治決策功能，顯示他想將國安會由諮詢幕僚機構提升為戰略決策機構，以主導決策的執行；例如經援科索沃三億美元和特殊的兩國論，幾乎均在殷的主持下定案，當然這些構想都是在他與李登輝交換意見後，才進行幕僚規畫作業的⁶⁶。由此觀之，這幾位秘書長的具體作為皆是在李指示下完成工作的，換句話說，李總統是全盤掌握國安會的運作的。

二、體制外的運作—社會治安諮詢會議

李登輝時代之體制外的運作，與後面的陳水扁、馬英九以及蔡英文相較，明顯少很多，在此僅以社會治安諮詢會議為例來作說明。

1997年的白曉燕綁架撕票案是台灣治安史上最重大的刑案之一，加上那段時間所發生的桃園縣長劉邦友官邸血案以及民進黨婦女部主任彭婉如命案，使得民間對政府已經蓄積了相當程度的不滿。

在前述的背景下，李總統在1997年5月2日親自召開高層治安

⁶⁶ 參自今周刊〈殷宗文帶職療養 李登輝准假四個月〉
(<http://www.businesstoday.com.tw/article/category/80392/post/199912090030/%E6%AE%B7%E5%AE%97%E6%96%87%E5%B8%B6%E8%81%B7%E7%99%82%E9%A4%8A%E3%80%80%E6%9D%8E%E7%99%BB%E8%BC%9D%E5%87%86%E5%81%87%E5%9B%9B%E5%80%8B%E6%9C%88%20P.94>)。2018年3月22日擷取。

會議。會談中，他責成政府相關部門採行積極因應措施，並指示召開社會治安諮詢會議，全面檢討當前社會治安問題，研擬具體對策與方案，以建立現代化社會安全維護體系。

為了順利進行此一會議，李登輝指派總統府秘書長黃昆輝擔任籌備工作小組的執行長，先確定議題及進行相關籌備工作；在為期一個月的會前專案研究後，確立了五項議題：警政制度與犯罪偵防、刑事政策與犯罪預防、矯治與更生、教育因素、社會因素。隨後，李總統並指派兼任行政院長的副總統連戰擔任社會治安諮詢會議的召集人。

這次社會治安諮詢會議的出席人數有四十多位，包括了政黨代表、民意代表、政府部門代表、專家學者及社會人士，共研擬出 109 項因應策略及 80 多項行動方案，不但規劃出建立現代化警政制度與刑事政策的基本架構，也提出建構社會安全維護網的具體措施，對於警政革新以及整飭治安，都產生了深遠的影響(黃昆輝、魏柔宜，2015：256~257)。亦即，會議中所產生的因應策略與行動方案，後來都成為了制度或政策。

以本案為例，治安屬於內政，並不在總統的職權範圍內；李登輝先是召開高層治安會議，然後指派總統府的秘書長來籌備社會治安諮詢會議，明顯擴權、侵犯到行政院長的職權，當然，他指派兼任行政院長的副總統連戰來擔任召集人，又似乎回歸到讓該負責的連戰來主導。不過筆者以為，如果從源頭來看，既然這不是總統的職權，李總

統在這部分的任何指示，皆是屬於違憲，應該是沒有疑義的。

第五節 小結

李登輝時代的總統職權行使，從黨政關係、府院關係、行政立法關係以及兩個其他層面的五個面向來分析，基本上已經有了初步的結論；而在這五個面向裡，以黨領政的黨政關係，無疑又是其中最重要的部份。

儘管憲政的運作已回復到憲法的常軌，但由於受到國民黨過去動員戡亂時期長時間運作習慣的影響，以黨領政的機制在李登輝時代，仍然是整個國家機器運作的核心，因此李總統也是以兼任黨主席的身分，持續完全操控整個國家的政事；而透過這個機制，屬於從政黨員的行政院長或是立法委員，在黨的體系無論是擔任副主席、中常委或是其他黨務主管的職務，基本上是都是黨主席的部屬，就組織管理的層面來論，豈有不服從的道理？況且，黨主席手上還握有各級公職的提名權力，這恐怕又是另一個以黨領政所營造出來的無形影響力。

雖然以黨領政的黨政關係在李登輝時代的總統職權行使，是有著如此重要的地位，不過這其實也是需要某些條件的配合才能達到，其中國民黨在立法院能一直掌握過半的席次，亦即行政立法關係上是保持著一致性政府的結構，是最重要的關鍵。首先談人事：在尚未廢除閣揆同意權前，立法院的同意與否，將直接影響總統對行政院長的

任命能否順利完成；因為這個階段都是一致性政府的結構，因此先透過以黨領政機制的運作，歷任行政院長的任命皆順利通過立法院的同意，就算是廢除閣揆同意權後，在這樣一致性政府的結構中，行政院長在面臨立法院行使不信任案的投票中，同樣能安然過關。其次論政策：政治學者盛杏媛曾說，以李登輝總統任期的最後一年（1999/2 - 2000/5）為例來分析，行政院提案而經立法院三讀通過的比例高達72.7%，（蔡榮祥、陳宏銘，2013：132；盛杏媛，2003：84），印證了上述一致性政府結構的概念；延伸而來的，是李總統便進而在這上面跳脫憲法規範所進行的職權運作，尤其是在他的最後四年任期，由於通過了公民直選的民意認可⁶⁷，因此這樣的狀況更是頻繁發生；與人事任用同樣的邏輯是，透過以黨領政機制的運作，李登輝當然可以在許多場合都提出非憲法賦予職權範圍的相關政策看法與態度，筆者以為，縱然外界對李這部分的作為批評不斷，但他卻始終未曾有改變過，以黨領政配合上當時一致性政府的結構，是唯一可解釋的理由。

府院關係當然是看待總統職權發揮程度多寡的重要面向，然而在總統兼任黨主席的以黨領政機制以及一致性政府的結構下，不可諱言，李登輝握有全面性的主導地位似乎已不可避免，不論是與郝柏村、連戰亦或是蕭萬長搭配的時代皆然；筆者覺得，惟一值得關注的，是

⁶⁷ 在1996年的總統選舉中，李登輝以54%的得票率當選首任民選總統，不僅強化了他的民意基礎，個人魅力更讓他擁有總統與黨主席職權以外的魅力權威(Charismatic Authority) (林岱緯，2013：65)。

兩者相處的融洽程度，換句話說，總統與行政院長的性格能否相處融洽將是關鍵，像李郝體制最後為何是以不愉快收場，其實是不言而喻的了。

在其他層面的權力運作上，國家安全會議的運作是十分值得關注：李登輝先是將這個原本屬於動員戡亂時期的體制外組織給予法制化，然後再逐步在這個組織內組建自己的國安領域幕僚群，尤其這個階段的《國家安全會議組織法》中並未限定國家安全的領域，使得相關影響變得廣泛；縱然定位為諮詢機關，但從後來的實際操作觀之，李總統可以透過國安會進行許多原本非屬於其憲法職權的規範，而這部分是與前面一再強調的以黨領政機制是無關的，顯見這是屬於總統的實權運作。至於體制外的運作，在李登輝時代，事實上並不多，雖然筆者以社會治安諮詢會議為例進行說明，且在結尾處給了違憲的註解，不過這只是單單從這個體制外運作而言，筆者的另一較全面的看法是，在前述一再強調的以黨領政機制以及一致性政府的結構下，李總統就算不交代籌備召開這個體制外的會議，他也會運用黨主席的身分在別的場合進行類似的指示，這亦是為什麼在李登輝時代，體制外的運作明顯偏少的原因。

對於李登輝時代的總統職權行使，儘管學界多年來一直有人提出，李總統是朝總統制的體制在運作，甚至是以超級總統制稱之，然

姑且不論李的本意⁶⁸是否如此，筆者的結論是，在以黨領政機制以及一致性政府的結構下，他已不只是國家元首，更是最高行政權的掌握者，若再加上國家安全會議這個組織的運作，無疑是近似總統制下的總統，堪稱是具台灣特色的總統制之奠基者。



⁶⁸ 李登輝曾說：總統有甚麼權力？在現行體制中，總統的權力在哪裡？(聯合報，1997.9.18)不過在卸任前接受中央日報訪問時，李又說：依據憲法增修條文，我國目前的憲政體制是所謂的「雙首長制」。當總統與國會多數黨屬於同一政黨，就傾向於總統制，當總統與國會多數黨不屬於同一政黨，就傾內閣制(中央日報，2000.3.21)；這是筆者認為其本意究竟為何，難以完全斷定的原因。



第四章 陳水扁時代的總統職權行使

2000 年的 3 月 18 日，民主進步黨籍的總統候選人陳水扁，意外地以 39.3% 的得票率擊敗國民黨籍總統候選人連戰及無黨派的總統候選人宋楚瑜、許信良和李敖等人，當選了中華民國第 10 任的總統。由於這是我國行憲以來首度的政黨輪替，也讓我國首次進入了所謂的「分立性政府」狀態，亦即總統與立法院多數黨是屬於不同政黨掌控的狀態，因此究竟憲政體制將如何運作，實在引人關注。

在黨政關係上，陳水扁在任期中並非一直兼任執政的民進黨主席，因此在黨政關係上，出現了許多值得關注的現象。

在府院關係上，陳水扁總共任命過六任行政院長(其實只有五位；張俊雄擔任過兩次)，包括任期為 2000 年 5 月到 2000 年 10 月的唐飛、任期為 2000 年 10 月到 2002 年 2 月的張俊雄、任期為 2002 年 2 月到 2005 年 2 月的游錫堃、任期為 2005 年 2 月到 2006 年 1 月的謝長廷、任期為 2006 年 1 月到 2007 年 5 月的蘇貞昌以及任期為 2007 年 5 月到 2008 年 5 月的張俊雄。

在行政立法關係上，陳水扁總共經歷過四屆的立法院，包括任期為 1999 年 2 月到 2002 年 1 月的第四屆立法委員、任期為 2002 年 2 月到 2005 年 1 月的第五屆立法委員、任期為 2005 年 2 月到 2008 年 1 月的第六屆立法委員以及 2008 年 2 月到 2012 年 1 月的第七屆立法委

員，其中民進黨在第四屆立法委員的 225 席中獲得 70 席、第五屆立法委員 225 席中獲得 87 席、第六屆立法委員 225 席中獲得 89 席，此突顯出民進黨雖然在席次上有所成長，不過始終無法在立法院掌握過半數優勢，甚至在第七屆立法委員 113 席僅獲得 27 席，顯示出這段時間是屬於分立性的政府時期。

以下就將由上述三者的互動關係加上兩個其他層面的運作來分析陳水扁時代的總統職權行使。

第一節 黨政關係

一、陳總統與民進黨的關係

學者陳宏銘就陳水扁總統八年任期中，根據他是否兼任民進黨主席，劃分為以下五個階段(陳宏銘，2009：30-35)：

(一)「全民政府」—總統未兼任黨主席階段(2000.5~2002.7)

在「全民政府」階段，總統未兼任黨主席。民進黨作為執政黨，在當時政府人事的參與決定權上的角色十分薄弱，像當時的黨秘書長吳乃仁即曾提出民進黨並非執政黨，全民政府即無執政黨，且民進黨未必要全盤為新政府政策背書為由，要以「全民國會」來制衡「全民政府」等等的話。事實上，當時行政院長的挑選過程中，係由陳總統和李遠哲所領導的國政顧問團所主導，民進黨並無與聞的空間；不過，早先黨秘書長游錫堃已表示全力支持唐飛組閣，後來黨主席林義雄亦

曾明確表示，就算新政府團隊涵蓋國民黨及無黨派立委，但仍是民進黨的執政團隊，民進黨必須負起政治責任。這些都顯示了執政團隊內部的觀點不一致，也代表黨的影響力薄弱。然而，雖然陳總統沒有擔任黨主席，民選的總統卻自然成為實質的政黨領導人。

(二)「黨政同步」—總統兼任黨主席階段(2002.7~2004.12)

2002年7月21日陳總統正式接任民進黨黨主席，邁向所謂「黨政同步」⁶⁹階段。由於執政後民進黨在國會中是少數，執政面臨重大挑戰，2000年底至2001年初的「核四案」造成憲政危機，重創民進黨政府和陳水扁總統的執政基礎，總統、行政院、立法院黨團及黨中央的四角關係又在磨合當中，使得民進黨必須進行「黨政同步」的改革，希望將原有執政黨和政府之間決策「步調不一」的現象，扭轉為一體的決策單位。其中關於黨主席產生的方式採雙軌制，執政時由總統擔任，非執政時由全體黨員直接選舉產生。如此一來，陳總統是否意在「以黨領政」？民進黨大老林濁水（2009：40）有著頗為深入的觀察：

把主席直選改為由總統兼任時，陳水扁並不是如外界的批評是陳總統要以黨領政，因為政已在掌握中，不需以黨領政，他要的是

⁶⁹ 民進黨揭示其「黨政同步」改造的主要原則是「內造化與民主化」，而其重要內涵具體包括：(1) 黨主席產生的方式—採雙軌制，執政時偏重內造化之精神，由總統擔任，非執政時按民主化之原則，由全體黨員直接選舉產生，以兼具「內造化」、「民主化」的理念；(2) 中央執行委員會之組成方式—納入一定名額的公職人員，讓黨意與民意有適度而充足的交流。在執政時，因決策中心為行政部門，重點在實現政見，訂定法規制度，讓總統有相當之自主性，由其指派一定之人員為當然中央執行委員與中央常務執行委員，配合立法院黨團負責人，共議決策；中執會與中常會將成為以總統為核心之府院黨團溝通協調的平台。在非執政時期，國會為該黨的重心，重點在監督施政，並展現地方執政能力，因此讓主要黨團幹部及縣市長為當然中央執行委員與中央常務執行委員；中執會與中常會將成為黨、團共商大計的機制(陳宏銘，2009：32)。

以主席領黨，再以黨領導國會，讓國會黨團總召以指定中常委的身分而成為黨主席的部屬。然後透過控制國會黨團，以隔絕黨和國會黨團對政的干預。

林濁水的觀察是合理的，的確陳總統透過不斷任命新的行政院長，一直掌握控制著政府的部分，但立法院黨團部分則未必。所以，由總統兼黨主席，可以較有效掌控黨和黨團，特別對黨團的掌握又至為關鍵，畢竟將牽涉到政策能否落實；像是被喻為「永遠的總召」的柯建銘，從2002年2月的第五屆立法院開始，除第六屆第一、二會期外，一直都是最能貫徹陳總統意向的黨鞭。無論如何，這個階段中，民進黨的黨政關係運作較為順暢，藉由總統兼任黨主席，減少總統、行政院、立法院黨團以及黨中央的政策溝通和協調之成本。

(三)選舉失利—恢復總統未兼任黨主席階段(2004.12~2007.10)

2004年12月的第六屆立法委員選舉，陳總統以當時民進黨未能取得立法院過半席次為由辭去黨主席，結束二年多的總統兼任黨魁的狀態，然後便又表示他「矢志要做全民的總統」。由此我們可以發現，總統兼任黨主席雖然可以更掌控政黨，但相當程度也須要背負所屬政黨於選舉中的成敗責任。

因應2005年底蘇貞昌負起縣市長大選敗選責任而辭去黨魁的第十一屆黨主席選舉期間，民進黨政府的黨政關係成為候選人間辯論之重點。該次黨主席選舉共有三位候選人，游錫堃主張「黨政合議」，翁金

珠要求「黨政分離、黨政分工」，蔡同榮則提出「黨政平台」，最後是由陳總統支持的游錫堃當選。雖然游反對以黨領政，但主張「黨政合議」，黨與政不能分離；游魁的首次黨政合議高層會議，在2006年4月13日舉行，在黨政合議下，中常會扮演決策平台的功能提升。

(四)仍是共主—總統再兼任黨主席階段(2007.10~2008.1)

2007年10月15日，因游錫堃特別費案被起訴請辭黨主席、「正常國家決議文」的黨內爭議以及2008年謝長廷的參選團隊整合需要之複雜背景下，陳水扁成為各方勢力妥協下最能接受的人選，又重新兼任黨主席之位置。陳總統回任黨主席，但其聲望和影響力已所剩不多，當時民進黨總統參選人謝長廷儼然要走自己的道路。陳總統對謝的態度了然於胸，故曾表示：「坐轎的最大，大家都要聽他的」，但也意有所指的說：「扛轎的人看得比較清楚」。2007年11月謝長廷強化「幸福經濟」選舉主軸，打經濟牌拜訪行程，同時主張抑制油價及開放投資大陸百分之四十上限的主張都遭到黨內否決，黨主席陳水扁還在中常會表示，經濟搞好不一定選得上，再度否定謝選戰策略，明顯看出扁謝在選戰當中的不同調。

(五)選戰失利—總統再辭黨主席階段(2008.1~2008.5)

2008年1月13日的第七屆立法委員選舉，是第一次採行「單一選區兩票制」的選制，選舉結果民進黨僅獲27席立委，表現大不如預期，而陳總統為敗選辭去黨主席，由總統參選人謝長廷代理黨主席。直到

陳總統的總統任期結束前，他未再兼任黨主席了。

二、黨政協調機制

(一)九人小組會議時期

陳水扁在2000年大選後隨即辭去民進黨中常委職務，這也是我國的總統首次未兼任政黨領導人和黨職。陳總統與當時前後任民進黨主席林義雄和謝長廷，每週均有會面，謝長廷就任黨魁後，則改成總統每週在總統府內與其共進午餐；再者，包括與副總統呂秀蓮、行政院長唐飛也是每週於總統府內固定會面一次，後來還增加府、院、黨三大秘書長層級的協商會報（陳水扁，2001：187-188）。不過，這樣的協調過程溝通成本很高，而且往往個別協調後仍有不同意見對外發表，於是便決定改於總統府召開所謂的「九人小組會議」⁷⁰。

「九人小組會議」於2000年11月21日首次召開，會議由總統親自主持，除總統外，成員包括副總統、總統府秘書長、行政院長、行政院秘書長、民進黨主席、民進黨秘書長、民進黨立院黨團總召集人和幹事長等八人。九人小組於每週二晚間舉行，並配合第二天（星期三）民進黨召開中常會。九人小組會議不僅討論政務，也包括黨務以及選務等問題（陳水扁，2001：187-188）。話雖然此，但扁政府多數重大決議，仍然不是在九人小組會議作成的；換句話說，充其量它只是總

⁷⁰ 因為核四停建，引發軒然大波，在野黨發動罷免案，民進黨內批評陳總統一人決策的撻伐聲浪不絕於耳，他遂於當年11月15日晚上，特別召開高層會議，主動表示希望擴大決策機制，最後成立「九人小組」（陳宏銘，2009：37）。

統決策前聽取建言的眾多管道之一(陳宏銘，2009：39)。參與實際運作、時任民進黨團總召許添財立委曾描述，開會時如陳水扁心中尚無定見，通常不會多做發言，會開放現場討論，並仔細傾聽；相反地，假如陳水扁心中早已拿定主意，那麼他會在討論前「適度地」表示他的看法。而當他開口後，與會人士大概也就會有默契地達成某種程度的「共識」(楊毅周，2006：161)。不過，由於若干重大政策之決定，九人小組事前都不知道，因此包括副總統呂秀蓮、民進黨秘書長吳乃仁、民進黨黨團總召周伯倫等曾對該小組功能提出質疑，甚至表明不再參加(鄭明德，2004：400；高永光、劉佩怡，2001)。

(二)黨政同步時期

2002年7月21日陳總統開始兼任民進黨主席，正式邁向所謂「黨政同步」的階段。黨政同步的關鍵效果並非以黨領政，因為政已在掌握中，而是以主席領黨，再以黨領導立法院，讓立院黨團總召得以指定中常委的身分而成為黨主席的部屬，以隔絕黨和國會黨團對政的干預，並進而轉為支持。從正面來看，黨政同步一定程度改善了執政團隊的決策整合能力，促使總統府、行政院和國會黨團及政黨之間的整合(陳宏銘，2009：39)。

在府、院、黨、團的整體決策整合中，處於法案推動第一線的行政院和立院黨團之間的連結機制的建立，是其中很重要的一環，而在行政院層級，即是黨政協調會議：黨政協調會議於每週一晚上舉行，

參加成員除了主持的行政院副院長外，還包括院秘書長、院發言人、立院黨團三長、總統府代表、中央黨部代表以及有關部會之首長等人，他們會針對當前特定政策法案於推動時可能面臨的問題或效應，作政治性的討論及沙盤推演。是故，在黨政協調會議之前，原則是絕對都先進行若干不同層次的協調會議：首先，在立法院黨團內部成立了各個政策小組，包括內政、外交……等等，行政院相關部會的首長或副首長會率領相關議題之所屬主管出席會議以參與協調；緊接著，黨團各政策小組與行政院相關部門首長分頭將協調結果帶回黨團幹部會議和行政院，而為了強化彼此的連結，黨團幹部會議舉行時，行政院秘書長會列席與會；然後才會進行黨政協調會議；最後一個階段，則是把黨政協調會議的結論交由中常會討論與議決。

(三)後黨政同步時期

2004年12月14日，陳總統以當時立法委員選舉未能取得過半席次為由辭去黨主席，所謂「黨政同步」的情形也有所改變。在2006年6月陳總統之親信和家人涉及弊案的爭議之後，他便沒再派人參加黨政協調會議。雖然陳總統在2007年10月15日重新回到兼任黨主席之位置，但此舉對總統和行政院院長的互動關係影響並不大，主要是著眼於整合黨所帶來的意義和影響；陳總統身兼黨主席，行政院長又是由與其高度配合的張俊雄回任，此意味著實務上總統優勢的半總統制精神並不會因為總統任期末了而有明顯改變，待2008年初陳總統因立委

選舉失利而再度辭去黨魁時，亦已接近任期尾聲(陳宏銘，2009：41)，就沒太多可觀察的地方了。

第二節 府院關係

一、陳唐體制

陳唐體制是起自於陳總統就任後的2000年5月，而結束於四個月後唐院長的因健康因素請辭，也就是2000年的10月間。在2000年5月20日宣誓就職當天，陳水扁任命國民黨籍的唐飛為行政院院長，甚至宣布暫時退出政黨活動，要組成超黨派的「全民政府」；其就職演說所言：「全民政府的組成，我們用人唯才、不分族群、不分性別、不分黨派，未來的各項施政也都必須以全民的福祉為目標。」(呂炳寬、徐正戎，2002:18)

全民政府既是一個競選口號，也是一個施政主張。依據與陳總統關係密切的台大法律系教授葉俊榮，在歸納實際發展後之看法，此競選口號實包括了三項內涵。首先，一般對全民政府的最基礎理解，乃是不分黨派的去政黨因素，既然是不分黨派，對於在野黨而言，等於是有意忽略國會中政黨席次分布的事實，而對執政黨內部而言，等於是有意識擺脫執政黨的立場與態度；此一超越政黨因素考量的做法，本來就有兩刃的殺傷力，果然，在新政府運行一段時日後，就不斷顯現出來。其次，去除政黨的因素外，全民政府還有去代議的因素；在直接尋求人民認同的同時，等於是軟性地將了國會一軍，總統選舉後的

「新民意」，頗有凌駕國會之勢，雖然只是以相對多數產生。最後全民政府也有去意識型態因素；從國政顧問團的成員尋求政治圈以外的人擔任、選後的「大和解」動作以及在兩岸議題上「五不」的提出，均可看出此一因素發揮作用(葉俊榮，2000：14)。而這樣的內涵，特別是第一項，在下面描述陳唐體制運作的軌跡中，獲得完全證實。

其實在陳總統找唐飛組閣之前，在立法院擁有過半席次的國民黨曾要求陳水扁應依憲法精神一雙首長制來運作新政府的組成，只不過被拒絕了；後來國民黨在唐飛組閣的過程中，還是希望能與民進黨透過黨對黨的協商來協調黨員入閣問題，結果不但還是被拒絕，而且甚至引發了更大的反彈，因為他們認為國民黨既然總統大選已敗，就沒有爭行政權的道理。不過對於這種看法，鑽研憲法甚深的學者以及執政黨的立法委員都有提出不同的觀點：高朗教授認為，就憲政體制來說，唐飛以個人身分組閣是很奇怪的事，他原來是國民黨政府的官員，現在政府垮了，依據責任政治的精神，應隨內閣一起下台，如今民進黨邀約組閣，他既不能代表國民黨，卻保有國民黨的身分，這樣完全是模糊了政黨政治與責任政治的界線(高朗，2000：15)。而民進黨籍立法委員沈富雄也表示，雖然陳唐主導的「全民政府」刻意跳脫政黨的合作關係，但不論是一府二院的互動，抑或是國家政策的推動，都必須回歸政黨的競爭合作關係，在這種情形下，民進黨與國民黨這兩大黨，都必須作某種程度的自我調適，而政黨的內造化，儼然成為不

可避免的趨勢(沈富雄，2000：15)。儘管有所爭議，但陳唐的「全民政府」體制還是如期在 2000 年 5 月 20 日正式上路。

誠如前述，在沒有所謂政黨背書的情況下，唐飛會面對到的困境其實是早可預料的，只是當立法院議事槌一敲，三讀通過國民黨主導的兩週八十四小時縮短工時案時，原本僅是想像中的困境就立即清楚地呈現在國人面前；另外在尊重立法院協商下，老人福利津貼被迫繳回，國民年金提前上陣，立法院再次向國人宣告，行政院沒有政策主導權(聯合報，2000.8.20：4)。而筆者認為，這就是陳總統不願意組聯合政府或透過立法院最大黨來組閣亦或是進行某種協商所產生的後遺症。

問題還不只如此，可能是民進黨的黨務系統一直對陳唐體制使不上力的緣故，黨秘書長吳乃仁竟然在 8 月初連續砲轟唐飛兩次⁷¹，儘管黨主席謝長廷表示要考慮以黨紀處分(勁報，2000.8.9：N1)，而陳總統隨即也公開表示挺唐(中國時報，2000.8.10：1)，但筆者以為，這在在顯示出，陳唐體制的所謂全民政府，除了必須應付在野黨外，連在執政黨本身都傳出異議之聲，究竟能否繼續運作下去，答案似乎呼之欲出。

⁷¹ 吳乃仁第一次砲轟唐飛是在 8 月 7 日，他說唐飛只是想維持舊官僚體系的穩定，不但無法統合財經部會發言口徑，也無法以新思維打開行政、立法的互動僵局，更拿不出魄力果斷懲處八掌溪失職官員，他對唐飛已經沒有信心，也沒有期待(中國時報，2000.8.8：1)。隔一天，也就是 8 月 8 日，吳乃仁又說，兩個月來行政院的作為沒能符合人民對新政府的期待，再這樣下去，民進黨明年選舉「就糟了」，現階段民進黨只能苦撐待變(聯合報，2000.8.9：2)。

真正撼動陳唐體制的全民政府開始有瓦解徵兆的，其實說明白點，即促使唐飛下台的關鍵，就是核四停建事件。早在 9 月 18 日唐飛院長在立法院接受新黨籍立法委員郝龍斌和賴士葆質詢所做的答詢時就表示，若最後行政院有關核四的評估報告決定要興建核四，然這結果卻是與陳總統與執政黨的目標不同，他會以個人去留表示負責，也就是會辭職為政策負責(勁報，2000.9.18：N1)。不過奇怪的是，唐飛繼於 10 月 2 日數度表達續建核四的立場後(勁報，2000.10.2：N1)，又於 10 月 3 日在立法院答覆國民黨籍立委李先仁的質詢時表示，總統府任何意見已成過去，而總統府亦正式表達核四全然由行政院做決定的立場(中時晚報，2000.10.3：3)，那他為何又會在 10 月 4 日辭職呢？實在是讓人不解。不過在隨後一本描述唐飛的書中，筆者似乎找到了答案，那就是唐飛堅持續建核四的立場，已經破壞了府院的默契⁷²(周玉蔻、甯育華，2000：13)。在 10 月 3 日晚上 7 時 40 分與陳總統不到 20 分鐘的短暫會面後，唐飛確定離職，而且行政院很快就正式對外宣布這個消息；這天，距離陳水扁與唐飛就職正式組成陳唐體制，剛好 137 天，如果回溯到 3 月 29 日，陳水扁以總統當選人身分舉行記者會，宣告將敦請國民黨政府時期擔任國防部長的唐飛出任閣揆，也只有 159 天(周玉蔻、甯育華，2000：11)。陳唐體制所謂的全民政府正式宣

⁷² 不過陳水扁在其著作的「世紀首航」一書中，對於那時他會答應唐飛的請辭，提出了完全是因為健康因素所導致的說法(陳水扁，2001：120)。不過筆者認為，這明顯是陳總統的推託之詞，畢竟因核四問題所導致的雙方觀念不和，已經是非常明顯。

告結束。

邵宗海教授認為，雖然表面上看來，核四存廢問題是唐飛辭職的導火線，不過其實應早在陳水扁提名唐飛任行政院長時就看出端倪，一來是彼此意識型態之差距導致施政理念的不同確實讓雙方適應困難；另一則是陳水扁強勢的作風，不管是人事⁷³或是政策，短時間固可相互忍讓，但是長遠來看，顯然唐飛在找適當時機離去，而陳水扁在選擇合理的關卡(邵宗海，2000：2)。而王業立教授則是表示，陳唐體制根本就是在挑戰行政權本身的困境、行政與立法互動的困境以及黨政之間運作的困境⁷⁴等三層憲政困境，而這樣的困境挑戰，擺明了會讓這種體制無法長久(王業立，2000：2)。不管如何，縱然陳總統不承認「全民政府」失敗(中國時報，2000.10.5：2)，但是事實放在眼前，筆者覺得這應該是無法漠視的。從種種跡象亦可看出，儘管陳總統並無憲法所賦予的實權，也沒有黨政運作機制的協助，加上民進黨在立法院又不是多數黨，但他卻一直以實權總統的方式在運作，所以困境自然就會浮現，這是無庸置疑的；而這個階段的府院關係，雖然唐院長是以健康因素請辭，但大家都知道其實是因核四停建與陳總統意見不和才是主因，或許陳唐沒像當年李郝體制結束時那般不愉快，但彼此的施政理念不同是絕對可以確定的，這也顯示，在陳水扁的想法裡，

⁷³ 到底唐內閣裡，哪些才是唐飛自己找來的人？答案揭曉：只有國防部長伍世文、退輔會主委楊德智、原能會主委夏德鈺及駐美代表程建人才是唐飛挑選並堅持的人選(周玉蔻、甯育華，2000：98)。

⁷⁴ 像民進黨籍立委沈富雄就說，黨內同志始終不把唐飛當自己人，實在很不厚道(周玉蔻、甯育華，2000：89)。

行政院長還是該以總統的意見為意見的。

二、陳張體制

陳張體制是起自於2000年10月的唐飛辭職，而結束於第五屆立法委員的就任後，也就是2002年的2月間。全民政府運作的失敗，導致陳總統必須思考其它的執政方式，加上前述民進黨秘書長的抨擊，遂促使其決定由民進黨籍的張俊雄出任行政院長。此一戲劇化的演變代表著，雖然總統還是組織政府的發動者，但民進黨已逐漸能夠主導政府的組成，尤其是後來「九人決策小組」的成立，更強化了民進黨執政的運作，形成「以總統為中心、民進黨為主導」的態勢（黃德福，2000：10）。

繼停建核四決策的爭議之後，陳水扁又透過「九人決策小組」的決議，推翻先前由立法院三讀通過的每兩週84小時工時案；而在決策小組決議的隔日，在張俊雄主持的行政院院會中，隨即通過勞基法修正案，目標是把法定工時改為每週48小時。隨著少數政府的成形以及政黨決策機制的出現，再結合行政院、黨中央與立法院黨團的共同參與，政府施政轉變為朝向陳水扁為主導的「集體諮詢」模式發展（張峻豪，2007：190；黃德福，2000:14）。就在此同時，立法院內的多數陣營，由於核四風波所引起的憲政風暴與朝野對峙，導致國、親、新三黨在罷免總統共識形成後共組「在野聯盟」，使得朝野正式進入對決的局面。

在少數政府的堅持下，李登輝時代的「總統有權、內閣有責」的制度特質被再製重現，進而成為少數政府運作之基礎（張峻豪，2007：190），不過在此同時，立法院仍是由國民黨掌握多數，可想而知，民進黨籍的行政院長被推上國會攻擊的第一線，情況是會如何的慘烈了！這也就是為何在剛上任之初，張俊雄院長於2000年10月27日宣布停建核四後，便在施政報告時被立法院動用12次表決，以「行政院不尊重立法院，罔顧憲政體制」為由，拒絕讓其接受質詢，同時無限期擱置中央政府總預算的審議，使其成為憲政史上第一位「不受歡迎人物」的閣揆（中國時報，2000.11.1:1）。此外，在府院黨三方協商下，民進黨正式邁入「以黨強政」的階段，不過時任黨主席的謝長廷卻還是表示「行政院依然是決策中心」，這與民進黨內派系領袖都公開表示無論未來採取何種決策機制，總統都是最後、最主要的政策主導者（中國時報，2000.10.12：4）好像明顯有衝突。

在陳張體制下，行政院院長儼然非常貼近「總統執行長」的角色，即使在因核四停建而與立法院關係降到冰點之際，陳總統依然公開表示不會更換閣揆，更不會有聯合內閣（中國時報，2000.12.30：1），這代表了就算國會不支持，但只要內閣在重大政策上都與總統同調，就沒有閣揆撤換的問題。另外，在張俊雄擔任院長的這段時間，由於立法院始終被認為是所謂的「舊民意」，因此導致執政黨不僅不願以協商方式與在野黨溝通或釋出善意，甚至更處處與在野黨對立，最後

便會出現執政黨必須執行在野黨在立法院議決的政策之窘境。事實上，早在全民政府時期，國、親、新三黨與無黨聯盟便曾在立法院內政及民族委員會突襲通過「宗教直航」與「兩岸小三通」的政策時間表，以表現國會權力之展現，而面對第四屆立法院的少數政府，因為人數劣勢，有時候會選擇繼續溝通，不敢冒然提出表決，更導致提出記名表決的次數遠低於國民黨主政時期，且在 99 次的表決中亦遭遇了高達 66 次的失敗，在在顯示少數政府施政的困難(黃秀端，2003:32)。因此，正如時任行政院發言人林佳龍所說：「張俊雄任院長時期是最艱困的，國民黨經過核四案開始反撲，宋楚瑜則選擇和連戰合作，政局回到政黨政治和責任政治，這時由張俊雄來繼任閣揆，實在是風雨飄搖。」泛藍再集結之後，就扮演一個國會的多數，這個時間到 2001 年的立委選舉，將近一年之久，這是泛藍的黃金時間，它在國會中有明顯過半數、有絕對多數的實力(張峻豪、徐正戎，2007:79-81; 陳宏銘，2004:156)。筆者以為，陳張體制縱然開始用以黨強政來操作少數政府，不過實際上的整體政局發展似乎與陳唐體制無異；再論這個階段的府院關係，基本上是和睦相處的，而這樣的結果與陳張本來就是老戰友加上張深知該如何拿捏分寸，是有著絕對的關係存在。

三、陳游體制

陳游體制是起自於第五屆立法委員就任後的 2002 年 2 月，而結束於第六屆立法委員的就任後，也就是 2005 年的 2 月間。2001 年底，民進黨

在第五屆立委選舉中獲得了最高支持，成為國會第一大黨，在面對新國會成立所產生的內閣改組時，陳總統也表示將組成「戰鬥內閣」，並與兩年後的總統大選掛勾，象徵總統大選的序幕已經提早拉開（中國時報，2001.12.21：4）。事實上，早在選舉前，陳總統於出訪中美洲時便已表示：「此次立委選舉後民進黨應是第一大黨，故不須交出組閣權」（中國時報，2001.5.30：1），甚至在選舉造勢過程中也有像「如果是國會多數黨組閣，又何必選總統」的發言（中國時報，2001.10.29：3），顯見內閣人事將再一次隨著他的個人意志而在違背憲政原理下起舞（張峻豪，2007：192）。

立委選舉後，因為民進黨一舉躍升為國會第一大黨，陳水扁當然會認為國會所產生的最新民意是支持民進黨的，所以便繼續任命了同黨人士游錫堃擔任閣揆；然而，第五屆立委的組成，除了是「四黨不過半」⁷⁵外，國、親、新三黨加總的「泛藍陣營」席次仍然是超過民進黨加上台聯的「泛綠陣營」席次，事實上是持續維持「朝小野大」之政治現實。其實，在民進黨甚至是泛綠陣營在立法院席次未能過半的情況下，陳水扁能繼續少數執政，而游錫堃還能成為民進黨執政時期任期最長的閣揆，這是和在野黨的結盟狀況，以及政黨領袖之態度有著極大關係。舉例來說，國民黨選前對於聯合政府和組閣權的提議，

⁷⁵ 第五屆立委選舉的結果：民進黨由原先的 70 席增為 87 席，國民黨則是從 123 席減為 68 席，新黨更由原先的 11 席減少為僅有 1 席。至於初試啼聲的親民黨及台聯則各為 46 與 13 席，無黨籍為 10 席。

在選後卻完全沈寂，黨主席連戰並表示：「尊重民進黨主導組閣的權力」；再譬如，即使親民黨在選後已取得具相當程度影響力的席次，但黨主席宋楚瑜卻表示：「陳總統已取得國家政權的合法條件，大家應給予祝福，不要扯後腿，讓他放手去做。陳總統與民進黨已經取得相當條件重組政府，應該讓總統主導政局。」；甚至在選後首度的「連宋會」，國親兩黨也做出「尊重陳總統組閣權」的共同聲明。而隨著兩大在野黨領袖的表態，以及在選戰過程中因競爭所埋下兩黨候選人的明爭暗鬥，使得立法院內的合作困難重重，倒閣的聲浪在選後自然煙消雲散；而陳總統表面上好像找到一條新的道路，但憲政的危機以及民進黨的困境其實還是存在（張峻豪，2007：192-193；中國時報，2001.12.29：2；中國時報，2001.12.4：3；中國時報，2001.12.7：1）。

從修憲後的李登輝時代開始，隨著憲政運作實務上朝「總統有權無責」的持續發展，尤其在總統可以單獨任免閣揆之後，已逐步成為制度運作的常軌，加上社會大眾以及朝野黨派信念的肯認⁷⁶，更深化了這樣的運作內涵。行政院長經由與強勢總統的互動，以致於被型塑的角色定位，更在此制度結構的框架下，難有進一步的突破。首先，在內閣人事的組成上，除了選前對內閣的定調，陳水扁在選後更保證新內閣一定令人耳目一新，同樣跳脫了憲法對內閣人事權應是由閣揆

⁷⁶ 根據民調，在民進黨勝選後，對於新的內閣人事有超過五成六的支持度，而就游錫堃擔任院長，也僅不到一成表現出不滿意或非常不滿意的意見（中國時報，2002.1.24：4）。

決定之規定；其次，內閣人事首次的大幅度改組過程中，除了陳總統的強勢介入，主導人事的部署與徵詢，甚至連前總統李登輝也在其中扮演舉足輕重的角色⁷⁷，使游揆難以在此事上主導的窘態表露無遺(張峻豪，2007：193)。

從新內閣人事的佈局來看，過去總統強調的「以黨強政」，重視黨內派系與政府的對話機制，已經在游錫堃上任後完全改變。由於新內閣是為總統大選在做戰鬥準備，因此在人事任命上，形成了「扁系人馬全面接棒，派系共治名存實亡」的情勢；至此，總統在行政權運作上的個人意志主導可謂達到了最高點，不但在內閣決定上僅有林義雄、謝長廷兩位前後任黨主席與少數人士知悉，各派系領袖更是處於狀況外(中國時報，2002.1.12：4)，甚至更被學者評為內閣被扁系班底填滿，形成總統個人的「選舉內閣」(施正鋒，2002a)。另外，再從游揆的施政來看，基於總統個人聲望的止跌回升以及民進黨的勝選氣勢，相比於前兩任閣揆—唐飛與張俊雄，在面對立法院時明顯有著較強的個人氣勢；例如他上任後面對的首次行政立法對決—「財政收支劃分法」覆議案就取得成功，以及上任當(2002年)年6月中考試院長與考試委員同意任命案亦獲得立法院通過⁷⁸，都被認為是民進黨

⁷⁷ 例如黃輝珍與民進黨的關係不深，能在此時出任政務委員，主要是來自李登輝的推薦。參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20030628/144321>)。2018年4月7日擷取。

⁷⁸ 不過也有學者提出不同看法：行政院覆議的成功，或許更應歸於法案性質和覆議制度的特性，而泛藍在考試院長同意權的失敗，則是基於國民黨整合未果

執政過程中，少數重大議案在立法院對決的成功案例（張峻豪，2007：193）。

全面性來看陳游體制運作的三年期間，常是在總統一人意志下進行重大政策必須通過的努力。例如，基於總統選舉而由總統授意舉行的「防禦性公投」，儘管游揆必須在立法院內面對猛烈抨擊，卻仍強調是「總統說行就行」的政策（中國時報，2003.11.30：2），並力促《公民投票法》之通過。此外，許多政策決定上的轉折，例如農漁會信用部分級管理政策即時喊停⁷⁹、軍購預算的堅持⁸⁰等，亦顯示出各部會首長揣摩上意的現象（施正鋒，2002b），至於總統直接授權行政院，或跳過行政院長而與部會首長直接溝通的事例更是屢見不鮮⁸¹。凡此，在在表現出處事謹慎，嚴守份際的游錫堃在與總統互動過程中，同樣繼續扮演著「總統執行長」的角色（張峻豪，2007：194-195）。對比之前陳張體制的張揆，筆者覺得游揆的自主性更小了，應該與李蕭體制的蕭揆狀況十分接近的，所以這樣的府院關係，不僅是和睦，核心概念應更像是上下關係的服從。

（陳宏銘，2004:249-256）。

⁷⁹ 對於行政院堅持執行農漁會的管制政策，就連持反對意見的民進黨籍縣市長都直接跳過行政院來向總統陳情（張峻豪，2007：194）。

⁸⁰ 針對軍購一事，就算公民投票的結果未獲得人民過半數的同意，而行政院預算案也始終受阻，總統還是親上火線，持續扮演至關重要的意見發動者角色，甚至多次在公開場合呼籲支持軍購條例，更在行政院事先不知情之下，表示願意對此到立法院進行國情報告（張峻豪，2007：194）。

⁸¹ 例如：陳水扁總統直接與國防部長李傑商討，認為大陸東山島的演習已經喊停，為了表示我方善意，而決定取消漢光二十號演習，然游錫堃院長卻是看報紙才知道的。再譬如：游錫堃出訪時表示，台灣的簡稱應是「Taiwan, ROC」而引起陳水扁不滿，行政院對此事甚至進行緊急協商，商討應變政策，而游揆也在事後表示將適度調整步伐，以後不會再輕易針對國防外交等議題主動出擊，將全力「拼內政」（中國時報，2004.9.6：5）。

四、陳謝體制

陳謝體制是起自於第六屆立法委員就任後的2005年2月，而結束於中央政府總預算案覆議未獲立法院支持，也就是2006年的1月間。由於謝長廷過去長期和陳水扁處於競爭關係，並且從未擔任過總統身邊的幕僚，再加上總統已非執政黨主席而失去「黨政同步」操作槓桿之現實，因此其在上任前便提出「閣揆，未必是總統的幕僚長」、「下屬敢講話、長官要聽話」、「不需要割喉的閣員」等言論（中國時報，2005.1.26：3），完全翻轉了游錫堃對閣揆角色的界定（中國時報，2005.1.27：2）。

面對2004年底的立委選舉，陳總統仍是堅持不能由國會多數黨組閣，並且強調憲法賦予的絕對任命權（中國時報，2004.12.6：2）；然而，選舉結果卻延續了泛綠未能過半的局面⁸²，使得猶然堅持少數執政的新內閣必須在朝野協商方面著力更深，以求在險峻的施政困局中有所突破。是故，除了陳水扁對於內閣組成曾表示：「新內閣成員完全交給謝長廷決定」（中國時報，2005.1.28：5）外，謝長廷在上任後更是以「安定內閣」的名稱來定調，並一再強調「和解共生與和解政治」，以表現出開創新局的企圖。不僅如此，謝揆也曾提出政黨合作與聯合政府的構想（中國時報，2005.10.2：4），表現出更柔軟的身段，甚至還向立法院長表示對於被大幅刪減的預算與難以執行的

⁸² 第六屆立委選舉的結果，由國親新組成的泛藍聯盟獲得 114 席的過半席次，而民進黨與台聯共組的泛綠陣營則僅得 101 席。

法案，不會提出覆議案，將尋求修法或追加預算等途徑解決的態度（自由時報，2005.2.3：4）；謝長廷的這些動作，與張俊雄在上任時面對核四問題的激進態度，以及游錫堃「戰鬥內閣」所塑造的朝野對峙形象，是展現出完全不同的姿態。

對於新內閣人事，就算總統表示完全尊重謝長廷之意見，但在政治現實上，隨著兼任黨主席的總統陳水扁為敗選負責而請辭，與擔任競選總幹事的行政院長游錫堃同樣為承擔敗選責任而表示不續任閣揆之後，黨內權力接班的問題便浮上台面，並直接影響到進入第二任任期的陳總統，必須提早面對黨內接班的敏感問題。首先，為了避免跛腳效應出現，行政院長的任命反而與黨內接班問題掛勾，在蘇貞昌選擇參選民進黨主席後，謝長廷便確定成為閣揆接班人選，以求黨與政的權力平衡。其次，在新內閣的人事安排上，謝長廷基於對總統的尊重，實際上也難有主導性；例如行政院副院長的人選，就在總統授意下，以具有財經背景與在野黨能接受的人士為覓才方向（中國時報，2005.1.25：3）；至於主要部會首長亦僅是進行微調⁸³，並且大多數都是在與總統徵詢後才做最後決定（張峻豪，2007：195-196）。

不過，誠如前述，在施政上，謝長廷於上任前便表現出與陳水扁的不同意見，甚至有自己的政策堅持；舉例來說，面對核四政策，謝

⁸³ 在上任之初，謝長廷的高雄市政府團隊也只有三人入閣，分別是：原市政府秘書長張俊彥擔任行政院人事行政局局長、原副市長林永堅擔任內政部政務次長以及原新聞處長林耀文擔任院長辦公室主任。

揆就表示應當取得社會信賴以及立法院的支持，政府才會推動；再看另一個例子，關於被陳總統提出的「正名」議題，謝院長則強調政府應遵守憲法，「如果執政黨不遵守憲法，即使將來憲法修正通過了，在野黨也可以不遵守」（中國時報，2005.1.26：A1），頗有與總統在行政權上爭主導權的較勁意味，更可說是在政黨輪替後，第一個較能夠貼近「最高行政首長」的憲政運作期待之行政院長。其後，在政策推行上，行政院確實也屢屢表現出府院之間的不同調，像是暗捺指紋爭議⁸⁴、行政院對治水預算的堅持⁸⁵，乃至新聞局整治新聞台的規劃⁸⁶等，當然會引起總統的不滿。最後在將卸任前，謝長廷對於陳總統在元旦談話所提出「積極管理，有效開放」政策方向，明確表示其主張跟「當權者」不太一樣；他說，兩岸政策應當「自主開放」，對台灣有利就要開放，「如果中共最近態度壞就不開放，或中共姿態高我們就要硬，那不是台灣主體性」（聯合報，2006.1.21：1）。真可說是全然表現出主導行政事務的企圖，以及對總統干涉行政權運作而有所批評（張峻豪，2007：196-197）。

日益突顯行政院長角色的謝長廷，儘管於上任之際便能夠獲得不

⁸⁴ 副總統呂秀蓮以違反人權的考量，對於新式身分證是否按捺指紋一事表達反對，但謝長廷強調行政院依法行事，無不法空間（中央日報，2005.5.27：4）。

⁸⁵ 謝揆在上任後便堅持推動八年八百億的治水預算，不過，由於該年7月中水患而引發行政院團隊救災不力的批評，總統卻說該預算並不是重點，不應把事情放在這上面（中國時報，2005.7.24：2）。

⁸⁶ 新聞局長姚文智針對TVBS是否合法的風波，最後在總統強調「任內不會關閉任何一家電視台」而落幕（中國時報，2005.11.2：A1）。

低的民意支持度，而廣被期待創造新局⁸⁷，但即使如此，在任不到一年還是因為預算覆議案未能通過而辭職下台；不過，總統所暗指的「和解共生理念失敗」（聯合報，2006.1.20：2），及其長期累積對謝團隊的不滿與批評，或許才是導致謝長廷成為歷來民進黨籍行政院長在任時間最短的最主要原因（張峻豪，2007：197）。而這個階段的府院關係，從雙方在短短不到一年時間就產生了那麼多歧見來看，基本上是以不愉快收場。

五、陳蘇體制

陳蘇體制是起自於謝長廷請辭閣揆後的2006年1月，而結束於蘇貞昌參與民進黨總統大選的黨內初選落敗後，也就是2007年的5月間。由於謝長廷的下台、民進黨執政聲勢低落的危機，以及總統本身對於進入執政後段期產生的危機感，為避免跛腳效應，陳水扁繼續選擇了民進黨人士擔任閣揆，而當時的民進黨主席蘇貞昌有地方政府與中央黨務的經驗，成為民進黨內寄望能夠力挽頹勢的重要關鍵（張峻豪，2007：197）；不過，因為是在民進黨執政時期的最低潮時刻上台，黨內的整合與政局的穩定更是重要目標，所以，陳總統亦對此表示現在需要的是「有執行力的幕僚長」，而蘇貞昌也同意內閣人事的主導權操之在總統（聯合晚報，2006.1.18：2）。

⁸⁷ 即使延續少數執政而無法避免憲政上的困局，謝內閣所秉持的和解共生精神依然得到民眾肯定：在上任滿三個月之際，民調顯示其獲得了五成四的滿意度，不滿意者亦僅一成七（中國時報，2005.5.1：3）；而在半年之後，亦仍維持五成的支持（聯合報，2005.7.3：2）。

在內閣人事決定上，從謝長廷仍在任時總統便幾次提出新閣揆的風向球，甚至提前宣布繼任人選（中國時報，2006.1.19：A2），而在蘇貞昌上任後，雖然陳水扁一反常態提出了「閣揆不是總統的執行長」、「政黨不是行政部門的橡皮圖章」等意見，企圖創造新局面的氣氛，但也同時「告誡」其「心中沒有二〇〇八（總統選舉），才能做好當下」（中國時報，2006.1.20：A2），乃至其後定位的「財經內閣」，處處可見總統的介入痕跡，顯示在面臨縣市長敗選所引起的跛腳效應，陳水扁絕對需要在許多面向繼續強調自身主導權，以維持權力的集中。不過就蘇貞昌上任後的觀察，雖然他不像謝長廷一上任就表達與總統的不同調，而專注於內政事務之推動，甚至提出「一年內治安未改善便下台」之宣示，但對於國民黨主席連戰出訪大陸後帶回的十五項對岸「利台」政策，蘇揆卻一反總統過去阻擋相關政策之常態，表示「只要對台灣有利的都不反對」，而一度引起府院關係之緊張，而其是否能延續謝長廷對總統執行長角色的突破，開始有了觀察的立基點。另外，就在總統親信與第一家庭成員相繼捲入弊案，進而使總統女婿被收押之際，在輿論各界乃至民進黨內多要求總統應釋出權力、提前交棒的聲浪下，陳總統也主動表示了「除憲法賦予之權力外，其餘黨政權力徹底下放」（中國時報，2006.6.1：1），顯示在路徑發展遭遇危機，初始條件受到明顯侵蝕的時刻，將創造行政權運作方式變遷的契機（張峻豪，2007：198）。

或許體認到謝長廷時期的歷史經驗，就算面對民進黨執政的高度危機，以及總統持續展現的權力集中手段，蘇貞昌在行政事務推動上終究選擇了對總統的尊重，像是原先「利台政策」引起的「蘇修路線」爭議、國營事業正名等事例，最後都配合了總統意志而讓步便可見一斑。不過，較不同的地方是，蘇揆轉向由強調尊重國會著手，延續謝揆朝野和解共生之作法，策略性地既對總統負責也對國會負責，企圖突破過去「少數政府」頻頻遭遇的憲政僵局，以盡可能減低藍綠對立。雖然這樣的作法贏得立法院較為正面的觀感，並在總統表示權力下放後穩住政局，但終究無法抵擋民進黨產生總統候選人後將形成「看守內閣」的窘境，並在與謝長廷難以相容、互補⁸⁸，等情勢變化之考量下，於 2006 年 5 月宣布辭去閣揆（張峻豪，2007：198）。而這個階段的府院關係，儘管陳總統與蘇院長互有堅持，但狀況不似之前的陳謝那般激烈，而且蘇基本上還是會尊重陳，所以應算是一段還算平穩的互動關係。

六、陳張體制

陳張體制是起自於蘇貞昌請辭閣揆後的 2007 年 5 月，而結束於馬英九總統就任第十二任總統前，也就是 2008 年的 5 月 19 日。事實上，早在蘇貞昌於黨內總統初選落敗後，便已傳出其準備辭去閣揆的消

⁸⁸ 謝、蘇兩人在民進黨總統候選人黨內初選時，形成兩強鼎立的局勢，而他們的幕僚更經常針鋒相對，導致水火不容。另外，謝長廷無論在選前或選後，更多次表示不會選擇蘇貞昌擔任副總統候選人的搭檔，顯示出兩人在黨內拼大選上難以相容的徵兆（張峻豪，2007：198）。

息。而基於民進黨面臨 2008 年總統大選的勝選考量，蘇貞昌也表示為配合總統創造新局，決定「放空」自己，獲得總統同意請辭（中國時報，2007.5.13：A2）。不過，對於蘇貞昌忽然下台的舉動，更多的解讀其實指向了陳水扁以及民進黨總統候選人謝長廷的壓力所致（中國時報，2007.5.14：A2）；除了謝、蘇二人在總統初選過程多有嫌隙的經驗，陳水扁亦有穩住政局、避免蘇貞昌不願透過施政以順利拼大選之考量。是故，就在蘇揆下台兩天後，陳水扁總統宣布由第一位民進黨籍行政院長張俊雄回任閣揆，並強調新閣揆是為「戰鬥內閣」。從這段歷史經驗看來，張俊雄過去所扮演「執行長」的角色，以及擔任過閣揆之經驗，確實對民進黨而言，有短時間內便穩定政局、發揮貫徹總統意志以順利施政的功能⁸⁹。不過，對國會的泛藍陣營而言，即便張揆上任首日就表示了施政「以合作代替對抗，以築巢代替築牆」的理念（聯合晚報，2007.5.14：1），但有鑑於過去與國會互動不良的經驗，反而使反對黨委員在張俊雄未上任時便表示將對其進行不信任投票，堪稱歷任閣揆從未經歷之特例（張峻豪，2007：199）。而這個階段的府院關係，基本上與第一次陳張體制無異，府院關係是和睦相處、配合愉快的。

⁸⁹ 對於任命張俊雄擔任閣揆，不但總統表示要其站好「戰鬥位置」，民進黨內部亦表示新任閣揆必須和謝長廷配合，才會對民進黨有利（聯合晚報，2007.5.14：1）。凡此，均為張揆未來將發揮的功能下了註腳（張峻豪，2007：199）。

第三節 行政立法關係—分立性政府

陳水扁時代的行政立法關係，橫跨了從第四屆到第七屆立法院的互動，由於民進黨從未掌握過半的席次，因此是皆屬於分立性政府的制度結構。是故，除了第七屆的立法院已屬陳執政最後三個月不予討論其互動外，以下將從第四屆、第五屆與第六屆來分別分析之。

一、第四屆立法院

核四案的爭議，是陳水扁時代與第四屆立法院互動的最具代表性實例。從唐飛卸任而張俊雄就任行政院長那刻就展開了。2000年10月27日，行政院長張俊雄在總統陳水扁與國民黨主席連戰的「扁連會」後不到半小時，宣讀「打造非核家園唯一的選擇」宣言，並宣布停建核四(聯合報，2000.10.28：4)，朝野間所謂的「核爆」也從此展開。

面對這樣的變局，在野兩大政黨—國民黨與親民黨也分別擬出了不同的策略；國民黨是認為應以提出罷免案的方式，而親民黨則是傾向使用倒閣權(中時晚報，2000.10.30：2)，但不管使用何種方式，在野黨派決定以一致腳步來向執政黨抗議，則是確定的事。有趣的是，陳總統竟然想援引憲法第四十四條「院際調節權」來舉行「院際調節會議」以化解核四爭議；王業立教授就認為，在陳總統已對行政院停建核四做強力背書且成為立法院欲發動罷免的當事人之同時，其實已失去了以元首之超然地位來調和鼎鼐的正當性(王業立，2000b：2)。

是故，最後是改成「院長座談會」，但是在立法院長王金平沒有參加的

情況下，筆者認為已根本失去意義。就像連主席所說的，解鈴還需繫鈴人，如果陳水扁和張俊雄當初能好好處理核四案，現在哪需要召開這個會呢(聯合報，2000.10.30：2)？筆者以為，連戰的話或多或少也點出了陳總統化解僵局該走的正道(林育任，2002：235)。

當然在野黨的罷免與倒閣，在各有考量的情形下，最後都還是無疾而終，不過在聲請釋憲後，大法官會議的解釋文卻是朝野一致期待解決的方案。2001年1月15日大法官會議做出釋字520號解釋，但是似乎還是未能解決這個爭議，因為實在沒有說得很明白，所以仍是各有各的看法存在。像律師出身的建國黨籍立法委員李慶雄就認為，這個解釋文已明白地闡釋了少數政府的憲政運作模式，並確定了立法院對重大政策的決定權，另外還間接確定立院多數黨之主導政策地位，所以行政院唯有透過朝野協商，才能順利施政(李慶雄，2001：15)。而包括蘇永欽、周陽山在內的多位學者亦指出，520號解釋除說明行政院沒有權單獨決定停止預算的執行外，也突顯在決策過程中必須由具有民意機關參與的「國會主權」精神(聯合報，2001.1.17：4)。話雖如此，但是如果我們再從張俊雄院長在立院臨時會中答詢所言⁹⁰，以及邱義仁秘書長對外所說的話⁹¹，便可清楚瞭解，持反對或支持立

⁹⁰ 張俊雄在立法院答詢時表示，立院作成之決議不必然約束政院，當然若制定成法律案就一定遵守；另外他也再度強調，520號解釋顯示停建核四無違憲違法的問題(中國時報，2001.1.31：2)。

⁹¹ 邱義仁表示，從分權的角度來看，無法完全接受立院決議；與其在尊重或接受立院決議上「作文章」，他認為不如雙方「不再碰觸誰要接受誰」(勁報，2001.2.6：2)。

論的雙方，在認知上的極大差異了(林育任，2002：235-236)。

最終核四終於是復建了，不過這裡面實在有些問題值得探討。像學者朱雲漢就對之有幾項精闢的觀察：他認為只要立法院多數聯盟願動用其憲法上的最終議決權，就可以合法的主導政策，或許行政院可以針對個案申請大法官解釋以釐清立法權與行政權的分際，但是只要涉及國家的重大政策，立法院的最終決議權是不容挑戰的；換句話說，如果在重大決策上，行政院與立法院的多數意見不一致，就必須有接受淪為「立法院行政局」的打算，這是少數政府的宿命。民進黨政府想要以合憲的手段掙脫這個宿命只有兩個管道：(一)強化民意政治的基礎，也就是主動推動多數民眾所贊同而立院多數不至於反對的政策；(二)強化政黨政治的基礎，也就是設法在立法院結合其他政黨組織多數聯盟，或爭取在立法院改選後贏得多數席次。假使老是在現有憲政體制裡反覆找尋對抗立法院多數政策主導權的漏洞與空隙，不但必然引爆憲政危機，還必須承擔違憲的政治與法律責任(朱雲漢，2001：2)。另外，盛治仁教授也說，希望未來不論哪個黨執政，也不論國會席次多寡，為顧及政策的延續性及國家的穩定發展，不要再讓政黨輪替又變成政策輪替(盛治仁，2001：15)。筆者相信，如果執政的陳總統能聽進去朱教授和盛教授這些話，他的政府想運作得順暢點怎麼可能是神話呢(林育任，2002：236-237)？

另一個民進黨在第四屆立法院任期內執行在野黨政策的例子是工

時案。這個案子是唐飛院長還在任時所提出的《勞動基準法》第 30 條修正案，主要內容是要把每週 48 小時的工作時間修改為每週 44 小時；與此同時，在野的國民黨與親民黨則是提出雙週 84 小時修正對案。最後立法院以 113 票通過國親兩黨的修正案，並自 2001 年起實施；儘管張俊雄院長上任後有再提出每週 44 小時的修正案，但終究無疾而終。陳水扁的少數政府也再次無法實現其政策(許恆禎，2006：111)。

二、第五屆立法院

第五屆的立法院出現過三次覆議⁹²的案例，我們就以《公民投票法》覆議案來進行觀察。2003年6月，陳水扁總統表示將以公民投票的方式來決定核四興建以及台灣參加世界衛生組織(WHO)的議題，使得公投再次成為輿論焦點；而國親兩黨一直以來對公投就是抱持較為保守的態度，但眼見民意支持漸高，遂一改過去拖延的態度，積極提出草案。最後，除了國親的版本外，還包括行政院版、民進黨版以及台聯黨版等共四個版本併案審查。2003年11月27日，立法院三讀通過了以國親版本為主《公民投票法》，引發行政院的不滿，便在12月12日提出覆議，創下了我國憲政史上行政院對立法院所通過的法律進行部分條文覆議的先例；這裡所謂的部份條文，主要指的是排除行政機關提案權、有違權力分立的制衡原理以及公投審議委員會設置不當等兩部分，行政院甚至是以鳥籠公投來形容這些狀況。12月20日，經過

⁹² 除了《公民投票法》覆議案外，還包括《財政收支劃分法》以及《三一九槍擊事件真相調查委員會條例》覆議案。

立法院的討論與表決，最後是以118票比95票否決行政院覆議，維持了原本三讀通過的公投法原案(許恒禎，2006：117-118)。

財政部在2002年9月提出將限制逾放比超過10%的農漁會信用部設立新的分部、停止內部融資等不同程度業務的管理措施，引發了政府要消滅農漁會的爭議，又是另一個觀察雙方互動的好例子。有趣的是，這項政策反對的不只是國親兩黨而已，連一向與陳總統站在同一陣線的李登輝前總統與尊他為精神領袖之台聯也同表反對，然而，陳水扁卻在9月23日強調不會因害怕失去政權而不改革，所以就算游揆隔日在立法院答詢時強調沒要消滅農漁會的意思，甚至提出保證，農漁團體代表還是無法相信，遂進一步在11月1日成立全國農漁會自救會。儘管行政院隨後宣布暫緩實施上述的管理措施，自救會還是號召12萬人在11月23日上街頭抗議，而為了善意回應自救會的訴求與主張，行政院在11月30日舉行全國農金會議，並邀請了產官學界與農漁會團體代表共157人與會，不過基於農業金融改革應拉回立法院討論、應藉由農業金融法的立法規範之理由，台聯並未參加這次的會議；最後在陳水扁總統於會議開幕式提出四大保證以及游錫堃院長於閉幕式所裁示的五點總結下⁹³，終於讓這場爭議得以把戰場挪回立法院而暫告落幕。

⁹³ 參自行政院農業委員會之全國農金會議紀要 (<https://www.coa.gov.tw/ws.php?id=4287>)。2018年4月17日擷取。

三、第六屆立法院

離島建設條例是陳水扁時代與第六屆立法院第一個可以觀察的案例。該條例中，關於設立觀光賭場的條文，由於大部分的立委不表反對，因此就算執政的民進黨立法院黨團反對，謝長廷院長本於對立法院的尊重，他認為不該阻擋；他還說，過去中央政府對這個議題都反對，但是澎湖縣政府、縣議會、公民投票都贊成，縣長與議長也都支持，在這種狀況下，中央政府該做的，是把配套措施作好，像環境、招商與如何防止負面效應等；謝揆進一步表示，台灣可採取的方式是，可以禁止國人去賭，更可禁止當地人去賭，就像美國的拉斯維加斯早期也有弊病，後來老布希總統時代所訂下的目標，就是希望家庭可以去、小孩子可以去，因此現在娛樂比較多，賭博色彩比較少，重點是要看政府怎麼做(中國時報，2005.5.20：A1)。

關於國家主權議題，謝揆剛上任時，也曾在立法院答詢時與不同政黨的立委對話過。他在答覆親民黨籍立委沈智慧的質詢時，承諾不會推動國號層次的正名，以免遭受國際間的壓力；他在答覆無黨聯盟立委林炳坤的質詢時，強調中華人民共和國的「一中」與台灣社會所講的「憲法一中」當然不同，大家不應自我閹割把憲法一中視為一中，因為重要的是，事實上中華民國已經台灣化，國家定位要稱為中華民國或台灣都可以；台聯立委羅志明質詢時提到憲法一中的問題，並質疑民進黨每逢選舉時就提出制憲正名的主張，事後卻反悔，根本是騙

票，謝長廷則答覆，在中華民國憲法當中，仍有一中的殘存，例如兩岸人民關係條例，至於正名，行政院不會強迫學校更名，也不會反對兩岸和平法，對於兩岸包機的搭乘限制，只要合法，都可放寬(自由時報，2005.2.26：A3)。有論者以為，謝長廷院長希望盡量尊重並討好立法院多數的立委以達到共生，卻往往遭致執政的民進黨與台聯的批評，這在歷來的閣揆中是十分少見的(許恆禎，2006：120)。

第四節 總統在其他層面的權力運作

一、國家安全會議的運作

陳水扁總統在執政初期，基本上是沿襲李登輝時代的國家安全會議管理風格，直到 2002 年起才開始有所轉變；時任秘書長的邱義仁調整了原來鬆散的管理風格，副秘書長或諮詢委員所上呈總統的文書必須先經過秘書長，而副秘書長、諮詢委員的任務也必須接受秘書長的指揮與督導，秘書長也肩負協調、整合各相關部會首長的任務。自此，國家安全會議秘書長成為總統在國家安全領域內的幕僚長，秘書長與副秘書長、諮詢委員間的上下長官部屬關係確定，「國安會」也開始有其整體性(陳文政，2011：26)。

《國家安全會議組織法》在 2003 年修正時，大概有兩個比較大的改變：第一，是進一步定義國家安全的範圍，增加了「前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」，而此

一增修，名義上是藉由法律上的定義賦予國家安全一詞明確的範圍，實為旨在限縮國家安全會議權責，然而，此一界定顯然忽略現代國家安全事務之複雜性與多樣性。實務上，國家安全會議所處理的兩岸經貿議題、美國牛肉進口議題、反恐的國際合作、關鍵基礎設施防護、資訊安全等等，不僅與此限縮性定義產生相容性問題，也很難用主觀寬鬆界定之「國家重大變故」一詞加以涵蓋。因此，儘管「現行條文」對國家安全會議的職權範圍有所限縮，但在實務上，國家安全會議的運作都已遠遠超出法律所授權的範圍。第二，是增加聘用人員的規定，而此一增修，不僅使得「國安會」研究能量大增，並立即刺激「國安會」所能處理的議題顯著擴張，甚至因此使之成為我國擁有最多政治任命的官員與機要幕僚之機關，如此大大增強了國家安全會議運作所亟需的政治敏銳度，是趨向美國制度的設計(新境界，2013：19-20、22-23)。

承上述兩段的改變，在傳統的議題上，「國安會」能夠更為深入各部會，以確保總統所欲推動的國家安全政策能夠在各相關部會的政策上落實；以國防事務為例，2003年起，「國安會」涉入國防事務逐漸加深，成為在沒有文人國防部長下政軍合作乃至文人統制的平台，後來更進一步能處理新興的非傳統性安全所衍生的議題，也開始超越「現行條文」中有關於國家安全的法律定義。以台美間的「蒙特瑞會談」(Monterey Talk)為例，它是雙邊有關國防軍事最高層的一軌常態管

道，我方原本由國防部主導，而國家安全會議僅有事務層級官員一員與會，2002年起「蒙特瑞會談」改由「國安會」主導領隊，2006年起更在「國安會」的整合下，討論議題擴及國家關鍵基礎設施防護等非關軍事的安全事務，我方與會成員範圍亦隨之擴大，「國安會」權能的長足進步可見一斑。另外，2004年起，「國安會」開始督導流行傳染病、資訊安全與人口老化問題，甚至在美國牛肉的進口爭議上，其實都有「國安會」的角色存在(新境界，2013：24)。

陳水扁時代的國安會秘書長，除了初期兩任的莊銘耀與丁渝洲外，基本上都是文人領導為主，而不論是邱義仁、康寧祥與陳唐山，他們所扮演的，並不是過去一般人眼中的情報頭子，主要是在政策協調的角色上(王燕軍，2014：57)。不過筆者認為，在制度逐漸完備之際，秘書長一職是否由具軍人背景的人出任，已非總統職權能否發揮的重點，只要總統能掌握相關運作並使秘書長能承其指示進行相關處理，就是總統職權所及之處，而陳水扁任內的國安會就已朝這方向在持續邁進了。

二、體制外的運作多如毛牛

就職短短一年多，陳水扁總統就陸續成立體制外的組織，包括了跨黨派小組(2000.9.1 成立)、總統府人權諮詢小組(2000.10.24 成立)、總統府科技諮詢委員會⁹⁴(2000.9.1 成立)、九人決策小組(2000.11.15

⁹⁴ 像民進黨籍立委柯建銘就曾表示過，一方面行政院設有科顧組，但另一方面總

成立)等小組成立。像是張麟徵教授及江岷欽教授在內的學者們普遍認為，這些建制無異是疊床架屋、破壞體制，另外若就組織功能而言，以體制外的決策機制取代體制內的決策機制，除了代表現有決策機制功能之不彰外，某種程度上，也算是對舊有技術官僚的全盤否定(中華日報，2001.2.4：4)。

最讓人印象深刻的，就是於2001年8月間所召開的「經濟發展諮詢委員會」：由於它是在總統決定出面解決經濟及內政問題下的產物，因此定位及性質就不得不讓人懷疑。像在一場座談會中，多位立委及學者就都對經發會的召開合憲性表示質疑，立委賴士葆更憂心經發會成為太上經建會就是最具體的證明(聯合報，2001.6.16：4)；其實這也就是學者王業立所說的，當拼經濟成為政治正確，那憲政體制恐將成陪葬品的憂慮(王業立，2001：15)；而學者石之瑜及李念祖也都抱持著相同的憂慮，擔心這樣一直下去，總統將會進一步癱瘓行政院，最後台灣將淪為民主集中制下的民主(石之瑜、李念祖，2001：15)。

可惜的是，疑慮都還未結束，在經發會後，陳水扁總統又宣佈將親自主持「政府再造委員會」，以改造行政院組織，調整現有部會。關於總統主持「政府再造委員會」，首先應先考慮如何符合憲法的規範；經發會定位為「諮詢會議」，其「共識」轉請行政院依其權責實行，或作為立法院的參考，這樣的會議由總統主持，也許勉強可以，但「政府再

統府又設有科技諮詢委員會，若不將之分工定位清楚，恐難說服(柯建銘，2000：15)。

造委員會」若是具體、直接地由總統來指揮行政院組織調整，恐不免有侵越行政院長職權之虞，其合憲性難免引來非議(聯合報，2001.10.3：2)。政治大學教授蘇永欽更是以憲法基礎來談政府改造，希望行政院別忘了憲法的委託，不可把問題交給總統，再聽由總統召集一個體制外的會議來決定一切(蘇永欽，2001：15)。從上述分析我們可以瞭解到，陳水扁透過這些未經授權設立的組織，已讓他的總統權力並非來自於憲法，而是來自於其自身的認知，如此不只違憲，也恐非國家長治久安該所當為的。

第五節 小結

陳水扁時代的總統職權行使，從黨政關係、府院關係、行政立法關係以及兩個其他層面的五個面向來分析，基本上已經有了初步的結論；筆者以為，與李登輝時代不同的是，黨政關係是李時代最重要的觀察面向，然而府院關係與行政立法關係卻才是構成陳時代總統職權發揮空間大小的關鍵。以下將歸納說明之。

就府院關係來說，陳總統任命過五位(六任)行政院長，暫不論立法院的立場，由於已經不需立法院的同意，亦即他可完全自行決定人選，無論雙方相處狀況如何，他幾乎是強勢主導一切，因此我們可以看到，唐飛與謝長廷兩人，相對於另外三人來說，自主性較強、意見也較多，便成為陳八年總統任內，任期第一與第二短的閣揆；至於張

俊雄、游錫堃與蘇貞昌，基本上對陳水扁就是服從或尊重，是故陳在總統職權行使上，就更頻繁地跨越一般憲法所認知國防外交兩岸關係等領域。換句話說，不管這五位行政院長本身是屬於自主性高或是服從性高的，其實都已成為是總統執行長的角色，應是沒有疑問的。

至於行政立法關係，因為民進黨從未在陳總統八年任期內的立法院單獨擁有過半的委員席次，因此只要國民黨、親民黨等在野黨願意真正合作，藉由它們在立法院擁有過半數委員席次力量，就可以輕易否決或主導任何行政院提出的政策或法案，像是前述的核四停建、公民投票法等或是學者盛杏媛關於立法院立法統計的一份研究⁹⁵都是很具體的例子；不過，因為在野黨時常各有各的考量，所以也讓陳總統或行政院在這部份有所斬獲，像前述的考試院長同意權以及財政收支劃分法的覆議案等也都是很具體的例子。不過無論如何，在這樣所謂朝小野大的行政立法關係上，就算陳總統的推動意志如何強，只要是政治性高的法案或政策，基本上皆很難過得了立法院這關，顯見在未能掌握立法院的情況下，縱使行政院全然配合，效果還是有限的。

雖然在八年總統任內，陳水扁兼任黨主席的時間不長，嚴格說來只有兩年八個月，但誠如前述，就算陳總統沒有擔任黨主席，民選的總統還是自然會成為實質的政黨領導人那般，即使運作上有待磨合，

⁹⁵ 盛教授以陳水扁時代的第四屆立法院為例進行研究，發現行政院提案的立法成功率只有 38.5%，遠遠不及過去李登輝時代的行政院提案之立法成功率（蔡榮祥、陳宏銘，2013：132；盛杏媛，2003：84）。

實務上的發展都印證，執政黨的團隊終究會支持，畢竟是生命共同體的結構，而且透過不同的黨政協調機制協助，某種程度就可以解決未兼任黨主席的問題，是故儘管兼任黨主席與否已不再是那麼重要，但筆者認為，就其他層面來看，黨政關係還是影響陳水扁時代總統職權行使的因素。

在其他層面的權力運作上，陳水扁時代的發展都是值得關注的。首先先看國家安全會議部分，儘管在 2003 年的修法過後，國家安全的概念已有所限制，但提出了國家重大變故的模糊概念，事實上還是有無限想像的空間；此外，另一個修法後的大發展是，國安會至此建立了龐大的研究幕僚群；在有權、有人的情況下，它的功能性當然大為提升，這對於總統職權的發揮無疑是一大助力。其次是體制外的運作，關於這點，陳水扁毫無疑問是操作這方面的始祖，筆者謹以其短短就任一年多的時間為例，就發現這樣非總統職權的體制外組織一再被成立，姑且不論實質成果，不過已經至少可以讓我們清楚看到，透過這些運作，陳水扁的總統職權似乎也就在無形中具有全方位的影響力了。

對於陳水扁時代的總統職權行使，筆者的結論是，那就是不論憲法規定為何，也不論所屬的民進黨是否在立法院掌握有足以支持施政的絕對多數席次，他是完全以總統制下的實權總統在操作著各種施政作為，包括人事、公共政策皆然，這種完全不避諱的種種作為，堪可

謂是具台灣特色的總統制之推動者。





第五章 馬英九時代的總統職權行使

2008 年的 3 月 22 日，國民黨籍的總統候選人馬英九，以 58.45% 的得票率擊敗民進黨籍總統候選人謝長廷，當選了中華民國第 10 任的總統。由於在同年 1 月改選的第七屆立法院，也是由國民黨獲得過半數席次，因此不僅再次政黨輪替，也讓我國回到了所謂的「一致性政府」狀態，亦即總統與立法院多數黨是屬於同一政黨掌控的狀態，因此究竟憲政體制將如何運作，實在引人關注。

在黨政關係上，馬英九在任期中並非一直兼任執政的國民黨主席，因此在黨政關係上，也出現了許多值得關注的現象。

在府院關係上，馬英九總共任命過六任行政院長，包括任期為 2008 年 5 月到 2009 年 9 月的劉兆玄、任期為 2009 年 9 月到 2012 年 2 月的吳敦義、任期為 2012 年 2 月到 2013 年 2 月的陳冲、任期為 2013 年 2 月到 2014 年 12 月的江宜樺、任期為 2014 年 12 月到 2016 年 2 月的毛治國以及任期為 2016 年 2 月到 2016 年 5 月的張善政；其中，馬的第一任任期任命過兩位閣揆，第二任任期則任命四位閣揆。

在行政立法關係上，馬英九總共經歷過三屆的立法院，包括任期為 2008 年 2 月到 2012 年 1 月的第七屆立法委員、任期為 2012 年 2 月到 2016 年 1 月的第八屆立法委員以及任期為 2016 年 2 月到 2020 年 1 月的第九屆立法委員，其中國民黨在第七屆立法委員的 113 席中

獲得 70 席、第八屆立法委員 113 席中獲得 64 席以及第九屆立法委員 113 席中獲得 35 席，除了第九屆立法委員僅有三成左右的席次外，其餘涵蓋馬總統八年任期多數時間的第七屆與第八屆國民黨籍立法委員，都穩定在立法院掌握過半數席次，也顯示出這段時間是屬於一致性的政府時期。

以下就將由上述三者的互動關係加上兩個其他層面的運作來分析馬英九時代的總統職權行使。

第一節 黨政關係

一、馬總統與國民黨的關係

學者陳宏銘就馬英九總統八年任期中，依照總統和黨主席的角色關係可歸納出四個不同階段：一是2008年5月至2009年10月總統未兼任黨主席的階段（馬英九總統搭配吳伯雄主席）；二是2009年10月至2014年12月總統有兼任黨主席的階段；三是2014年12月至2016年1月間總統未兼任黨主席（馬英九總統搭配朱立倫主席）階段；四是2016年1月至2016年5月總統未兼任黨主席（馬英九總統搭配洪秀柱主席）階段（陳宏銘，2016：17-23）：

（一）馬英九總統搭配吳伯雄主席的階段（2008.5~2009.10）

由於在2008年總統大選之前，黨主席就是由吳伯雄擔任，而在馬英九就任總統時，吳伯雄的黨主席任期其實還有一年多的時間，加上

馬英九當選總統後，曾對外宣示要「退居第二線」，以落實所謂的「雙首長制」，所以在此情況下，馬英九沒有兼任黨主席乃是制度使然，換言之，當時其並未兼任國民黨主席，是因為吳伯雄還是黨主席，不是馬英九放棄兼任黨主席。馬總統曾表示，在他尚未就任總統之前，吳主席就徵詢過他是否要修改國民黨黨章，以明定執政期間總統可不經黨內選舉就兼任黨主席，不過他當時覺得沒有必要，並表示會支持吳伯雄續任，以及2009年6月前他會再決定是否參選（自立晚報，2009.6.11）。

這個階段基本上就是總統與執政的國民黨主席職位是處於分離之狀態。因為總統沒有兼任執政黨主席，因此就算馬英九剛剛當選總統的聲勢都好，但是國民黨與行政部門並未形成緊密合作的關係，黨的相關體系從中央到地方，陸續反映重新執政後，黨政的關係似乎出現黨政分離現象，而馬英九提名的考試院和監察院人事案在立法院行使同意權時遭到部分否決（李建榮，2017:221）就是一個重要的觀察指標。以當時監察院正副院長及監委人事同意權來看，國民黨當時在立法院裡是擁有絕對多數的席次，雖然院長被提名人王建煊順利獲立法院同意出任，但副院長被提名人沈富雄、監委被提名人尤美女、陳耀昌與許炳進卻未能通過立法院同意權這關，這明明白白顯示出馬總統的領導威信已經受到挑戰，反映出黨政關係出現問題。

其實對於總統是否要兼任黨主席的議題，當時社會輿論與學術界

也各有正反意見。例如，學者周繼祥及曹俊漢就認為黨政合作應朝建立機制努力，不宜寄託在誰接黨魁上，然周育仁教授則是覺得總統站上第一線有助黨政運作更順暢；周育仁進一步指出，像馬總統是一個七百多萬票選出的國家領導人，民眾絕對強烈期望其應該站上第一線主導，而現行是一個團隊四輛馬車各自奔跑，如果要有效整合總統府、行政院、國民黨中央及立法院這四輛馬車，在規劃政策、人事案一開始時就交換意見，這樣人民才會感受到政府是有系統的運作，對提升國家競爭力是好事，是故總統兼任黨主席是一個可思考的方向。

縱然馬英九與吳伯雄都一再強調黨政關係是「黨政分際」，而非「黨政分離」，黨與政並沒有分離，而是有所分際，各自扮演應有的角色與功能（台灣時報，2008.7.27：4），但黨政關係的強化好像已經是無法避免的課題。國民黨在2008年11月22日舉行的第十七次臨時全國黨代表大會中就修正黨章，讓主席得指定黨籍政務官五人擔任指定中常委，強化黨的輔政機制（民眾日報，2008.11.23：A1）。

歷經近一年多時間的磨合，儘管吳帶領的國民黨與馬帶領的政府之間不斷修正彼此互動模式，不過卻仍無法穩定下來，再加上面對立法院在立法進度上常常無法配合施政的窘境，譬如我們舉第七屆立法院第二與第三會期的立法效能為例來看，行政部門所提的優先或重大法案通過率僅分別為36.9%與52.0%（陳宏銘，2011:89），一相比較，雖然國民黨是屬於一致性政府的結構，但其若干處境竟然與陳水扁

2000年執政初期的民進黨分立性政府類似，因此在黨政關係上，馬總統是否兼任國民黨主席的問題，也逐漸浮上檯面成為必須正視的嚴肅課題。

(二)馬英九總統有兼任黨主席的階段(2009.9~2014.12)

2009年6月10日馬英九宣布參加下屆國民黨主席選舉，希望藉此推動更緊密的黨政關係，中常會旋即正式通過增列府院高層及行政院直屬機關之黨籍首長為當然黨代表。另外，國民黨中常會並大幅改組，除了副主席團之外，增加指定中常委席次，納入具決策權的部會首長，改變偏重立法院黨團的中常會結構。馬英九在競選期間並指出未來當選主席以後的黨政關係，是要「以黨輔政」，且黨政有所分際，而不是「以黨主政」或「以黨領政」；筆者以為，雖然馬總統希望藉由掌握黨機器來對未來黨政互動有一個更好、更有效能的運作模式，但為有別於過去蔣中正、蔣經國的威權式以黨領政或是後來李登輝的類威權式以黨領政，所以必須在競選黨主席之際就提出這樣的宣示。

這次馬英九一人參選黨主席並非理所當然，事實上黨內也曾掀起一股要吳伯雄連任的聲音⁹⁶。面對相關人士的勸進，吳伯雄不是沒有動心，但他考量到如果參選而與現任總統競爭，不論誰贏對國民黨都是輸，因此吳才私下問幕僚說：「萬一我贏了怎麼辦？」（李建榮，

⁹⁶ 當時在一場黨內重量級要角的餐會上，曾任黨主席以及多位院長、副院長、中常委都建議吳伯雄應該繼續競選，就算馬英九總統表態再參選黨主席，他們都願意支持他繼續連任（李建榮，2017:225-26）。

2017:226)。為了避免後續可能產生的政治效應，於是吳伯雄最後決定，把黨主席職務禮讓給馬英九，以化解下屆黨主席可能的競爭場面；也由於他的不參選，所以讓馬英九以現任總統重任黨主席也就順理成章，大勢所趨（李建榮，2017:226）。

2009年10月21日馬英九正式接任國民黨黨主席，受到馬英九兼任黨主席的影響，該次黨代表、中央委員以及中常委等三級黨內選舉競爭激烈（聯合報，2009.10.20；A22）。在馬英九於2013年再次當選黨主席之後，國民黨在同(2013)年11月10日舉行第十九次全國代表大會中，正式通過黨章修正案：「國民黨黨員為總統時，自其就任總統之日起即兼任黨主席，卸任總統時亦同免兼任之，不適用黨章中有關黨主席選舉產生及任期之規定」。換句話說，自此，總統開始為當然兼任黨主席。

在金溥聰繼廖了以接任黨的秘書長後，他主張國民黨必須轉型成「選舉機器」；緊接著，他除了以「變形金剛」形容黨為選舉機器外，又以「雨傘理論」說明想推動的黨務革新，期待未來能打造「選舉時打開來，沒有選舉時收起來」的選舉機器。馬總統在這個階段希望藉由兼任黨主席來強化對政黨的掌握並改善黨政關係之運作，這部份應該是毫無疑義的；至於，國民黨是否要定位為「選舉機器」，由於未見他有對外更明確或更進一步的說法，應是金溥聰採取較主動的構想(陳宏銘，2013)。不過延伸來看，筆者認為，以金與馬長期如此密切合作

的戰友關係來看，金秘書長的這些想法，基本上應還是已獲得馬主席某種程度認可才會提出的，至於後來為何沒有持續推動並落實，當然是與馬金的黨務主持組合沒繼續在任，以及國民黨處境日漸艱難有關；然至少可確定的，黨機器要轉型為選舉機器是在這個階段中，曾被納入思考的一環。

在這個階段中，馬英九身兼黨主席，故可以透過黨的機制直接領導國民黨，譬如可以直接主持中山會報、中常會，並以黨主席身分直接對黨籍從政黨同志下達黨的命令，這是未兼任黨主席時無法採取的作為。

(三)馬英九總統搭配朱立倫主席的階段(2014.12~2016.1)

由於2014年國民黨在「九合一選舉」中大敗，兼任黨主席的馬總統因此為敗選扛責下台，辭去了黨主席一職，其後由新北市長朱立倫在2015年1月間出任黨主席。這個階段是馬總統第二次未兼任黨主席的時期，而從此階段陸續出現的民意調查結果顯示，馬英九的聲望大幅下降，加上距離任期結束不到兩年，已經被普遍視為出現跛腳狀況。因此，這次總統未兼任黨主席的原因與第一次在主觀意願和客觀條件上均有所不同，而其所造成的政治影響也有所差異。

因為朱立倫是當時唯一的國民黨籍直轄市長，是被視為最有實力代表國民黨角逐2016年總統大選的政治明星，而此時馬英九的聲望已與2008年剛上任時不可同日而語，因此，朱立倫所扮演的黨主席角色

具有一定程度的自主性和實權，與吳伯雄僅具名多於實的黨權相較，截然不同。

朱主席上任後，黨政間的互動關係建構，針對黨中央與行政與立法權的運作上，是採取所謂的「雙軌制」：與行政權互動部分，黨主席除參與總統府的府院黨高層會報而直接參與決策外，當某些重大議題出現時，也會要求行政首長在中常會中報告政務，以溝通行政作為。與立法院黨團互動部分，試圖讓部分黨籍立委兼黨職直接參與黨的決策，以及請黨秘書長和政策會執行長作為與黨籍立委溝通之渠道。不僅如此，朱立倫在黨決策機制部分也做了重大改變，就是取消了中山會報，而中山會報是馬英九早在2005年首度擔任黨主席時即設置的；照國民黨黨章的規定，中常會是全代會閉會期間之黨內最高權力機關，但其功能卻逐漸被「中山會報」取代，令人深思的是，中山會報並沒有黨章規範作為基礎，這樣的取代適合嗎？依筆者的看法，這些調整，皆顯示朱在黨務的主持上，將走一條與馬前主席不同的路。

作為黨主席的自主性，在立法院長王金平黨籍案中，朱立倫決定撤回此案的上訴，然此一作為卻與馬英九立場衝突，致使馬總統正式發表聲明：「本人必須嚴正表示失望與不能認同。我一向認為，國民黨是一個有是非、講道義的開國政黨，面對大是大非的司法關說爭議，國民黨不能鄉愿，也不能和稀泥，必須捍衛黨的核心價值，否則無以對百萬黨員交代」。對此，朱立倫亦表示：「重視程序正義、大是大非，

不同的意見，彼此尊重」⁹⁷。最後，朱立倫推動內閣制修改，馬英九是被動與消極的支持，簡單說就是並不看好，最後如此憲改的推動當然是沒有任何具體成果。在馬英九搭配朱立倫的這個階段，國民黨人士有時甚至會出現要聽從「朱意」還是「馬意」的困惑，是故究竟此時是以黨輔政或黨政分離，也不易判斷。

平心而論此階段，雖然馬總統在聲望和影響力上都處於執政以來最低迷之狀態，但他並非虛位元首，憲政體制的運作仍是半總統制，換言之，他還是握有整個政府在人事和政策上的實質權力或影響力，其對政黨的影響力當然亦未完全消退。隨著朱立倫在黨內的領導並不如預期順利，以及經歷「換柱」事件⁹⁸後威信受創，聲望也走下坡。筆者覺得，馬朱的互動從結果論，特別是國民黨在2016年初的總統與立委大選結果慘敗，雙方的較勁其實是雙輸的。

(四)馬英九總統搭配洪秀柱主席的階段(2016.1~2016.5)

朱立倫以敗選負責為由，辭退兼任黨主席，洪秀柱接任黨主席之後，由於國民黨總統敗選而即將成為在野黨，同時在立法委員選舉也同時失利，讓民進黨一舉獲得國會過半數席次，因此國民黨再來能夠

⁹⁷ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1241775>)。2018年5月12日擷取。

⁹⁸ 2015年，洪秀柱成為國民黨初選中唯一登記參選的候選人，以高民調順利通過初選。7月19日，國民黨全國代表大會中無異議鼓掌通過提名洪秀柱為國民黨總統候選人。10月17日國民黨中央黨部召開臨時全國代表大會上，決定廢止洪秀柱提名，改徵召時任新北市市長兼黨主席朱立倫參選總統。洪秀柱被提名只有90日，成為台灣總統選舉史上，首位通過黨內初選，又被其政黨撤銷提名的總統參選人。參自維基百科(<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%8F%9B%E6%9F%B1%E7%88%AD%E8%AD%B0>)。2018年5月20日擷取。

與民進黨競爭和角力的重心，其實就只剩下在立法院這個場域，因此，這個階段的黨政關係也必須從這個角度理解。的確，在這樣困難的情勢背景下，國民黨立法院黨團的自主性高漲，黨籍立委更是個個力求表現，像是國民黨立法院黨團決議要求直選政策會執行長就是個很好的例子。然而，洪主席其實也非常想掌握立法院黨團的實質運作，不僅上任後即坐鎮黨團大會，且還承諾黨團可直選總召，而總召也會是當然的「政策會副執行長」，希望透過這些回應讓黨團對黨中央更有向心力以及與政策會的關係可以更緊密連結（自由時報，2016.4.7：A6；中國時報，2016.4.7：A4）。不過事情的發展卻不是這樣：首先，政策會執行長並未如黨團所期待由直選產生，反而係由已不具立法委員身分的前立委蔡正元擔任，如此讓這個職務與立委身分脫鉤後，政策會執行長變成只是一個單純的國民黨黨務主管，不但無法在國會前線督軍，更不能出席朝野協商，與過往的差異甚大；其次，洪秀柱於「肯亞案」中曾致電黨團，不滿黨團對於立法院向中國大陸所發出的朝野共同譴責聲明中，將台灣與中國併陳，讓「兩國論」入文有意見，甚至還指責代表黨團協商的黨團幹部為綠營背書（聯合報，2016.4.20：A4）。這種種的發展，都使洪主席以及其代表的黨中央角色與功能是處於一個較不確定的狀態。

洪秀柱擔任主席期間另一項值得觀察的，是她與馬英九總統之間的互動。在馬總統執政時期，黨政互動平台之最高層級就是在總統府

每週一召開的府院黨高層會議，馬英九在洪秀柱上任之初，即邀請她出席，希望能在520卸任前建立好黨政合作機制。然而，從後續的演變來看，這個平台並沒有成為洪秀柱與馬英九進行黨政互動的重要機制，也由於時間過短，因此並沒太多可著墨之處。

二、黨政協調機制

2008年國民黨重新執政後，重新建構了黨政溝通機制，共包括了府院黨高層會議、府院黨秘書長會議與府院黨溝通平台、黨的中常會、黨的中山會報、政策會協調會報、立法院黨團的相關立委委員會等六個機制，主要是希望有助於相關事務的黨政溝通與協調。以下，將分別說明之。

(一)府院黨高層會議

為了避免馬英九因為不兼任黨主席與不介入黨務所造成的黨政分離所引發的負面效應，國民黨在總統大選勝選後所設立的第一個平台，就是府院黨高層會議。由於這個會議的成員包括有總統、副總統、行政院長、立法院長與國民黨主席等五位府院黨高層領導，所以又稱為五人小組會議⁹⁹；這個會議每週一中午舉行並由總統主持，主要是針對國內外政經情勢發展與政府施政交換意見，馬總統強調，五人小

⁹⁹ 金溥聰在2014年3月出任國家安全會議的秘書長後，遂加入此會議而使之成為六人小組會議；針對這個發展，有媒體評論提到，如此堂而皇之把情治系統帶入黨政運作的決策核心，不得不讓外界有情治治國的疑慮。參自風傳媒 (<http://www.storm.mg/article/29369>)。2018年5月20日擷取。另外，在2014年9月所謂的「九月政爭」後，立法院長王金平不再受邀參加五人小組會議，而改由國民黨政策會執行長參加，這個情況延續到朱立倫與洪秀柱當任主席時亦同(陳宏銘，2016：19)。

組會議只是黨政間非正式的溝通場合，沒有決策功能，是屬於吃便當純聊天的性質(中國時報，2008.5.27：A4)。在2009年馬總統兼任黨主席後，原黨主席的位置則改由黨秘書長代表參加。

從一份研究中的訪談紀錄(林岱緯，2013：111)裡，我們看到一位曾任總統府與國民黨高層人士對五人小組的看法。他提到，五人小組是定期的非正式機制，不設定議題與議程，也不作記錄，是屬於單純的意見交換。他說：

馬英九當時把總統、副總統、行政院長、立法院長、當時的黨主席吳伯雄聚在一起，那我當時是列席，這叫五人會議小組，那麼大概都是從王院長先發言，因為他接觸民意比較多，那劉院長當時幾乎都沒有主動發言，都是王院長跟總統報告，除非總統有特別決定，或者與會者說我們下個禮拜要談什麼問題，要不然沒有既定的議程，大概就是談目前大家比較關心的時事。

(二)府院黨秘書長會議以及府院黨溝通平台

因為2009年的八八風災後，政府的作為被批評不符人民期待，為了改善這個狀況，希望可以及時在執行面處理問題，所以從2010年起，總統府、行政院與國民黨的秘書長每週定期聚會一次，基本上是在交換政策輿情，並視需要針對民意進行快速反應機制，以消弭民怨，而這會議的時間定在每週二中午。如果與會的三位秘書長認為有需要，將進一步由總統府秘書長啟動府院黨溝通平台，除了每週都見面的府

與黨秘書長為一定參與的人選外，還會找黨籍立委與總統當面溝通，像是美牛案、證所稅案以及油電雙漲案都曾啟動過這個溝通平台(林岱緯，2013：114)。

(三)中常會

為了強化黨務與政務的協調，馬英九總統除了向吳伯雄主席建議讓行政院秘書長薛香川列席中常會與中山會報外，並建議修改黨章，讓部分具國民黨籍身分的部會首長能有機會成為中常會的成員(中國時報，2008.7.26：A2)，國民黨中常會遂於2008年7月30日通過「現階段強化中央常務委員會功能及運作之具體作法」。

這個機制，基本上是要落實以黨輔政；立即性的作法是，以隔週交叉輪流的方式，邀請部會首長與黨籍縣市長列席中常會進行專案報告，而行政院秘書長是固定列席人員。不久，在2008年11月22日的國民黨第十七次臨時全國黨代表大會更是通過黨章修正案，除了原本由青年團總團長當然出任的指定中常委外，再增列六席指定中常委，一席是由全國青工總會長出任，其餘五席則是授權黨主席指定黨籍政務官出任，透過這樣執政團隊的內閣成員出任執政黨最高決策機制成員的人事任命方式，希望讓黨與政對政策的立場能更加一致。

不過，在馬總統回任國民黨主席後，中常會雖然被定位為政策溝通平台，但過去只要經工作會議同意的議案即可進入中常會討論，而現在則是改成在工作會議同意之後，還須再送中山會報同意後才可以

排入中常會的議程中，中常會的一些功能被質疑已經弱化不少，甚至逐漸流於形式(陳宏銘，2016：21)。甚至有學者認為，馬總統兼任黨主席之後，已經讓原為非正式決策機制、每週二召開的中山會報取代了黨章所規定的最高決策機制、每週三召開的中常會，而時任台中市長的胡志強也同樣提出中山會報的功能已凌駕在中常會之上的看法。(蔡榮祥、陳宏銘，2013：152-153；中國時報，2012.9.6：A6)。此外，中常委的主要來源是工商界，比例高達54%，而來自於行政院指定的中常委卻只佔所有中常委比例的13.5%，而立法院系統更少，只佔10.8%¹⁰⁰，這在在都顯示，政黨的決策機關不是政府政策辯論和決定的最高機關(蔡榮祥、陳宏銘，2013：153)。

(四)中山會報

中山會報是2005年馬英九以台北市長兼任國民黨主席時，特別新設置的一個黨政權力協調機制。這個會報在每週二舉行，是由黨主席主持，參加成員包括副主席、秘書長、一級黨務主管(包括政策會執行長)與立法院黨團書記長，除了是針對每週一中央委員會工作會議結論進行討論外，也會針對國內外各項政經情勢的發展研商黨的立場與因應對策，最後再將結論彙整提交每週三召集的中常會議決。

馬英九在2008年5月20日就任總統後，由於他堅持不兼任黨主席亦

¹⁰⁰ 此統計是以第十八次第三任中常委的背景為例，除了上述的工商界佔54%(20人)、行政部門佔13.5%(5人)與立法院佔10.8%(4人)外，還包括地方官員與議員佔16.2%(6人)、青年代表佔5.4%(2人)以及其他佔2.7%(1人)等。(蔡榮祥、陳宏銘，2013：154)

不介入黨政運作的黨政分離策略，因此中山會報仍是由時任黨主席的吳伯雄主持，直到考試院與監察院的人事同意權案受挫後，馬總統才決定調整這個機制的運作；馬向吳建議增列將行政院秘書長薛香川列為中山會報固定成員，負責協調政黨與行政部門的政策，再加上副主席詹春柏與曾永權分別擔任總統府秘書長與立法院副院長，希望能促進政務與黨務的立場漸漸一致。

2009年馬英九開始兼任黨主席後，中山會報仍是繼續運作，但議程內容與範圍更擴大了，除了黨務事項外，也會討論行政院與立法院的政務內容。從一份研究中的訪談紀錄(林岱緯，2013：110-111)裡，我們看到一位曾任總統府與國民黨高層人士表達過其看法。他說：

馬英九第二次來擔任黨主席已經是總統了，所以中山會報目前的內容跟當初不一樣，當初只有組發會、文傳會，組織跟文宣這兩個比較重要的部門主管參加，還有政策會的執行長，後來慢慢擴大，現在幾乎是政策會執行長、組發會主委、文傳會主委、行管會主委、副秘書長、秘書長、副主席，所以它的內容也有轉變，他當總統後來主持這個會報，現在第一件事情是行政工作報告，也就是行政院秘書長會報告過去這一個禮拜行政院做了哪些重要工作，不是部會喔，是院長主持的這些工作，然後立法部門，就是由政策會的執行長來報告，上一個禮拜立法院什麼情況，下一個禮拜會有什麼情況，然後政策會執行長報告以後，黨團書記長他也出席，他也提意見。行政工作、立法

工作報告以後，然後是黨務工作，這個主要是組發會跟文傳會，然後行管會主委報告明天常會主要是哪些議題，大概是這樣。

(五)政策會協調會報

政策會協調會報是由中央政策會主辦，而會議主席則順理成章是由政策會執行長擔任，開會時可邀請黨主席或黨秘書長成為指導人；開會的成員包括有：具備立委身分的副執行長、立法院相關委員會的召集委員與黨籍立委委員會委員長、有關行政部門正副首長等共同討論，必要時也可以邀請黨智庫執行長及相關組召集人列席參加，在有結論後就送全體黨籍立委同志討論通過。

這個會報是以討論行政部門提議及立法院各委員會通過之草案為主，與會成員可以自由發言並進行必要的詢答或辯論，經過充分討論後，其決議以協調產生共識為原則，如果有遇到意見相持不下的情況才會以表決來決定，經三分之二以上立委同志出席會議，並過半數以上的同意，就代表是中央政策會的決議，並交由黨團貫徹執行，而所有黨籍立委都有在立法院相關會議支持該決議的義務(林岱緯，2013：112)。

(六)立法院黨團的相關立委委員會

為了讓行政部門能更有效率地在立法院推動各項法案和預算案，所以中央政策會在立法院黨團下設置了八個常設委員會，而各委員會以該委員會的黨籍立委為成員，並邀請各部會政務次長與會。委員會

設委員長一人，由該委員會委員票選或協調產生，任期為一年。

各部會擬向立法院提出的法律案草案、修正案、預算案或委員所提法案，應由主管該案的部會政務次長負責邀請相關委員會的立委同志參加，必要時也一樣可以邀請黨智庫的執行長及相關組的召集人列席與會，並在草案完成後，主動向相關委員會的全體黨籍立委簡報說明，然若事關重大或是鉅額經費時，則該委員會委員長及召委應配合該行政部門，將該案提出在政策協調會報中討論，並爭取全體黨籍立委支持，只要議決通過，就交由黨團貫徹執行。反之，如果未獲通過，則有關行政部門的從政同志，後續也可以再提請中央政策會召開政策協調會報，繼續研商與溝通協調或退回部會重新檢討修正(林岱緯，2013：112-113)。

第二節 府院關係

一、馬劉體制

馬劉體制是起自於馬總統2008年5月的就任，而結束於八八水災發生後的一個月，也就是2009年的9月間。總統大選的結果揭曉後，馬英九依據憲法規範，任命東吳大學校長劉兆玄擔任行政院長。對於行政院長的充分授權，就像當時總統府發言人王郁琦所說：「馬總統是尊重憲政體制的國家元首……行政院長是最高行政首長，……馬總統知行政院已採必要措施，將保持相關的觀察。」（聯合報，2008.6.9：

A2) 代表馬英九未來與行政院長的互動上將展現不同以往的風格。然而，這樣的「讓權」在實際政治運作下，卻很快遭遇挑戰。上任一個月後，面對中南部兩災發生，總統在勘災之際，雖然宣稱「僅聽聽基層意見，不會有任何政策指示，一切問題仍交由行政部門處理」(聯合報，2008.6.15：A4)，但當時民調卻顯示馬執政滿月之滿意度從六成六掉到五成，不滿意度從一成增加為三成，顯示這樣的行政權安排極可能遭遇挑戰(張峻豪，2017：82-83)。

面對新政府民調滑落的同時，「油電雙漲」、「股市下跌」等議題接續發酵，馬英九在就任兩個月(7月)後終於召開首次財經會議，直接介入某些決策方向上的指示；儘管，總統府發言人仍然是強調總統尊重行政院長的態度，但外界從此開始質疑馬英九是否會真正放棄其政治影響力，尤其在傳出總統退居二線以及不兼任黨主席等「防火牆思維」是新政府會頻頻失利的主因(聯合報，2008.7.8：A2)後，國民黨內也開始傳出搶救總統聲望、提出內閣改組之要求。伴隨著當年度台灣夏季歷經多次大雨成災，馬英九總統親自訪視並公開怒斥政府官員沒能做好防災工作之際，黨內再透過民調顯示馬英九聲望由四成增加到四成七的數據，拋出「總統兼任黨主席」將有助於黨政運作的議題(聯合報，2008.8.27：A1)。事情演變至此，馬英九的態度由選前「不可能」改為表示「不排斥」，再加上當時台灣接連發生毒奶粉事件、野草莓學運、ECFA等重大議題，劉兆玄內閣的支持度大幅滑落，

總統對政務推動的背書及強化涉入程度已是不得不然的作為，是故當時更開始有媒體稱總統的位置從二線調整為一線半(聯合晚報，2008.12.30：A2)。有學者認為，這樣的發展顯示馬劉體制已漸漸產生質變；他還進一步提出，馬總統企圖讓權卻與社會期待產生落差之現象，反應了我國「總統有權」的歷史遺緒依然發揮作用；民眾多認為總統應居第一線處理重大事件的思維，很快就挑戰了劉院長主導行政權之角色(張峻豪，2017：83)。

2009年8月，台灣發生重大的八八風災，民眾對馬英九政府的不滿在此時到達最高點，沒多久，劉揆宣布總辭獲准，當天總統府發言人即宣布身兼國民黨副主席與祕書長的吳敦義接任閣揆(聯合報，2009.9.8：A2)，並由馬英九定調「行動內閣」。其後，馬英九也在2009年10月17日接任國民黨黨主席，宣布「強化黨政合作，提升施政效能，增進人民福祉」可謂重新開啟了馬總統主導政務之新起點(張峻豪，2017：83)。筆者以為，雖然馬英九最初是想遵守憲法的規範而退居二線，然而現實上的發展卻讓他無法遵守承諾，劉兆玄的下台應算是一個重大的分界點；而這個階段的府院關係，縱然中間有些波折，不過從劉卸任閣揆後不久就在2010年初接任一向都由總統兼任會長的國家文化總會(現更名為中華文化總會)會長¹⁰¹一事來看，明顯可以看

¹⁰¹ 參自今日新聞網

NOWNEWS(<https://www.nownews.com/news/20100115/783911>)。2018年5月23日擷取。

出並無損馬劉的好關係，也就是說，馬總統想讓劉院長發揮職權一事雖然最後功敗垂成，但雙方的關係還是非常和睦的。

二、馬吳體制

馬吳體制是起自於劉兆玄請辭後的2009年9月，而結束於2012年2月、馬吳當選中華民國第13任正副總統後。馬總統在任命吳敦義出任新的行政院長，同時自己正式兼任國民黨主席後，馬英九與吳敦義的互動也逐漸回到總統決定一切、而閣揆執行長化的模式。馬英九總統除了時常親上前線、多次主持防颱、防疫會議外，吳敦義院長也公開宣稱行政院長就是總統的執行長，他向媒體表示：「馬總統直接打電話給部會首長、找部會首長開會無妨，溝通不必拘泥繁文縟節，就像打撞球，碰，直接入袋最好，……以法國雙首長制為例，總統所屬政黨與國會相同，本來就會傾向總統制。」（聯合報，2009.11.25：A3），如此可見一斑。另外，除了吳敦義本身的想法外，吳內閣團隊也同樣是抱持這樣的理念；舉例來說，在當時新流感疫情、美國牛肉進口風波持續擴大的情形下，馬總統除了公開表示時任衛生署長楊志良必須負責，楊志良在當時也對應地說過：「總統身在第一線，是我的長官，說什麼都對，如果有問題就問總統，不要問我」（聯合晚報，2010.1.1：A6）。再看「產業創新條例」草案在立法院未能獲得通過，總統亦直接下達指令要求行政院「複製地制法精神，充分與黨團溝通」，代表府院黨整合的強烈意志與企圖心。更有甚者，在當時大埔徵地案中，

馬總統也以黨主席身分表態，希望農地「設法予以保留」，得到行政院秘書長林中森的支持回應（聯合報，2010.7.22：A4）；而台塑六輕大火，總統更提出拼經濟應環保優先的論述（聯合晚報，2010.7.30：A1）；至於備受爭議的國光石化案在行政院力擋民意壓力多時後，總統反而宣布不支持國光石化在彰化興建（聯合晚報，2011.4.23：A2）。有學者認為，上述案例已存在在顯示，總統的政策主導權已大於閣揆（張峻豪，2017：84）。

馬英九總統回到政策主導者的角色，讓他的滿意度遠遠高於劉兆玄擔任行政院長的時期，儘管在此同時，吳敦義院長曾因多次失言風波使不滿意度驟升，但在馬吳體制下，行政院長作為執行長角色而與總統合作無間，依然創造人民整體對政府的信任，甚至突顯了閣揆並非政府主角的現實。吳敦義作為馬英九八年執政時期中任期最長的行政院長，並在其後成為馬英九競選連任的副總統候選人，可以說是長期執政結合的具體展現（張峻豪，2017：84）。而筆者則是覺得，在這樣的發展後，總統已經可說是所有重大政策的決定者，即使是由平時予人強勢印象的吳敦義來擔任閣揆，同樣是無法如憲法規範那般的成為最高行政首長，僅能克盡職守地扮演好執行長的角色；論這個階段府院關係，除了和睦，跟陳水扁時期的陳游體制有些相似，核心概念其實已經是像服從的上下關係。

三、馬陳體制

馬陳體制起自於吳敦義當選第13任副總統後的2012年2月，而結束於陳冲因健康因素請辭的2013年2月。2012年，馬英九獲得51.6%的得票率，連任第13屆總統，吳敦義依憲政慣例率內閣宣布總辭後，馬英九宣布任命當時擔任副閣揆的陳冲出任行政院長，並定位為「財經新內閣」。陳冲內閣一上路，雖然頻頻釋出台商回流等利多政策，但當時政府正遭遇美國牛肉進口案在立法院受挫，以及財政部長劉憶如力推證所稅改革導致股市重挫繼而請辭等風波影響，導致馬英九在第二任的初期就遭遇重大挑戰；然而，陳冲面對國民黨籍立委批評其對立法院態度強硬時，卻公開表示「我們又不是內閣制」（聯合報，2013.2.9：A2），反應出行政院長在總統單獨任命下繼續向總統負責的情形（張峻豪，2017：85）。

與陳水扁第二任的情形類似，馬英九連任後也遭受黨內的挑戰。除了美牛進口案外，當時油價電價雙漲的風波，更使馬英九連任不到半年，滿意度即創下歷史新低的13%、不滿意度高達69%的情形¹⁰²。在這樣險峻的情勢下，馬總統一方面表示「憲法規定行政院應向立法院負責」，另一方面也積極解釋政策方向，反而更加強總統有權無責的觀感。這一連串的發展，促使在野黨甚至以行政院長陳冲「順從馬意、違背民意」為由，杯葛其施政報告，並提出不信任案；不僅如此，

¹⁰² 參自 ETtoday(<https://www.ettoday.net/20120928/108216.htm>)。2018年5月18日擷取。

陳揆後續更因年終慰問金、年金改革等議題被持續衝擊，終於 2013 年 2 月以健康因素請辭，成為馬總統任內任期最短的閣揆(張峻豪，2017：85)。論及這個階段的府院關係，儘管過程中馬總統曾強調過閣揆應向立法院負責，但在作為上卻持續扮演領導政府的角色；與馬吳體制無異，馬陳體制不只關係和睦，也是屬於服從的上下關係。

四、馬江體制

馬江體制起自於陳冲請辭的2013年2月，而結束於國民黨在地方選舉大敗的2014年12月。就在政府接連遭遇諸多執政困境與僵局之際，循前閣揆陳冲的任命模式，馬英九任命時任行政院副院長的江宜樞接任行政院長。為了挽救執政支持度低迷的困局，馬英九除了推出江宜樞與毛治國出任行政院正副院長外，也進行任內內閣團隊最大幅度之改組¹⁰³，包含經建會主委、經濟部長、財政部長、交通部長、行政院秘書長等，改動人員達內閣三分之一，而且都是重要的職位。然而，面對先前諸多政策無法得到同黨立委的支持以及社會意見持續分歧之情形下，江院長在上台後就立即遭遇這些挑戰。譬如，特偵組介入立法院關說疑雲的「馬王政爭」事件、會計法修正覆議案、十二年國教改革爭議、核四交付公民投票等；尤其是在江揆任內，台灣相繼發生多次大型公民運動，直至2014年3月的太陽花學運，江內閣幾乎成為多

¹⁰³ 這是張麟徵教授在一篇名為「江宜樞內閣之挑戰」的文章中所提出之看法。參自海峽評論(<http://www.haixia-info.com/articles/6391.html>)。2018年5月18日擷取。

方指責的箭靶。不可諱言的，既然行政院長是作為總統的執行長，當現狀是反映出總統與國會衝突、甚至是總統的兩岸事務推動受挫等窘境下，閣揆毫無疑慮的就必須同時承擔相關怨懟(張峻豪，2017：86)。

2014年11月，江宜樺因為國民黨在地方選舉中大敗，向總統請辭獲准，這可以說是延續了行政院長當面對執政黨選舉失利時，就必須出面代表請辭來承擔責任的模式。與陳冲時期類似，當政府施政受到衝擊，閣揆單方面向總統負責的作為，更使之在政治衝擊之中必須被推上火線，顯示台灣的半總統制更具體展現總統有權無責、內閣有責無權的特徵。如同時任吳敦義副總統在負責監交時所言：「歷經太陽花學運、澎湖空難、高雄氣爆、食安風暴後，江宜樺一肩挑起國人對政府期待落差的重責大任，這種勇於承擔的精神相當了不起」（中國時報，2014.9.1：A1），可謂是說出了閣揆在執行長化以外，仍須代總統負起行政責任的現實(張峻豪，2017：86)。對於這個階段的府院關係，同樣是和睦與服從為核心精神，惟與馬吳、馬陳體制不同的是，馬江體制是因為江宜樺為馬英九承擔責任才結束的。

五、馬毛體制

馬毛體制起自於江宜樺請辭的2014年12月，而結束於中華民國第14屆總統大選結果後、由民進黨籍的蔡英文當選之2016年2月。之前江宜樺院長請辭後，馬英九再次任命行政院副院長毛治國接任新閣揆。於此同時，在歷經許多重大事件衝擊後，馬英九的滿意度不斷滑落，

執政黨內的立委甚至開始質疑「馬英九根本沒有感受到現在人民已對國民黨投不信任票；對於任命毛治國為行政院長的行為，是「換湯不換藥」的作法(中國時報，2014.12.26：A2)，並質疑馬英九的作法「難道只是想做個看守內閣？特別是，閣員多數留任的安排，被普遍認為馬政府只是形式上內閣總辭，無意與黨內分享權力(聯合報，2014.12.7：A2)，更顯示毛治國將延續總統執行長的角色繼續向前行。國民黨立委甚至以此批評：馬總統不尊重立委、也不尊重民意(張峻豪，2017：86)，而資深的新聞人王健壯還形容，毛治國所領導的是一個令人無感的「沉默艦隊」¹⁰⁴。

筆者認為，雖然毛治國院長在這段時間仍是稱職地擔任馬總統的執行長，不過從大選後就立即請辭閣揆並表明不接受慰留，甚至連總統親訪都讓他吃了閉門羹¹⁰⁵的等情況來看，似乎是代表毛與馬的關係並不如外界觀察那般的好¹⁰⁶；但若論純就合作期間的府院關係觀之，其實和之前三任閣揆吳敦義、陳冲與江宜樺一樣，是互動和睦、上下服從的關係，而下台的原因則和江宜樺相同，是為馬英九承擔敗選責

¹⁰⁴ 王健壯曾發表一篇「毛治國的沉默艦隊」的評論文章。參自聯合電子報 (<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0030/287669/web/index.html>)。2018年5月22日擷取。

¹⁰⁵ 參自法廣世界之聲 (<http://trad.cn.rfi.fr/%E6%94%BF%E6%B2%BB/20160119-%E5%A4%9A%E6%95%B8%E9%BB%A8%E7%B5%84%E9%96%A3%E9%99%B7%E8%86%A0%E8%91%97%E6%AF%9B%E6%B2%BB%E5%9C%8B%E8%AE%93%E9%A6%AC%E8%8B%B1%E4%B9%9D%E5%90%83%E9%96%89%E9%96%80%E7%BE%B9>)。2018年5月22日擷取。

¹⁰⁶ 但就毛治國的個人聲明來看，他的堅辭似乎是希望讓總統有機會落實憲法的雙首長制精神。參自中時電子報 (<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160116003800-260401>)。2018年5月22日擷取。

任而請辭的。

六、馬張體制

馬張體制起自於毛治國請辭、第九屆立法委員就任的2016年2月，而結束於蔡英文總統就任第十四任總統前，也就是2016年的5月。在毛治國堅持向馬英九請辭、而馬英九拋出「多數黨組閣」的主張被新任總統當選人蔡英文拒絕¹⁰⁷後，即任命張善政出任新閣揆。這個任命，普遍被認為是馬總統最後四個多月任期下的「看守內閣」。

儘管張善政是以「看守內閣」的身分就任行政院長，甚至是被朝野都認為只是一個在新任總統正式就任前的一個「過渡閣揆」¹⁰⁸；不過由於其上台的背景原因是由於國民黨在總統與國會皆雙雙失利的狀況下，因此馬英九就此提出了應交由新任總統當選人蔡英文組閣而運作「共治」，導致當時出現了許久不見的憲政體制辯論；這些圍繞在是否應由「多數黨組閣」的討論中，關於「總統就任與立委就職相差三個月的空窗期」、「半總統制憲政運作原理應彰顯國會多數組閣的重要性」、「行政院長向立法院負責的憲法規定」等內容，好像成為台灣半總統制運作二十年來，最被實質關注及討論的時刻。然而在蔡英文先後表示：「對馬總統依憲法職權所任命的行政院長，都沒有意見，予以尊重」、「他應該任命一個稱職的看守內閣」、「這樣的作法，

¹⁰⁷ 參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160124000035-260202>)。2018年5月22日擷取。

¹⁰⁸ 參自中央社(<http://www.cna.com.tw/news/aip1/201601250341-1.aspx>)。2018年5月22日擷取。

有可能導致權責不清，政局因此更加混亂」¹⁰⁹之下，他很快就終止了憲政理論被實踐的可能，在這當中，好像更突顯出「共治」這個在台灣從沒運作過的憲政態樣，很難在台灣半總統制的憲政體制中被實踐(張峻豪，2017：87)。

有學者覺得，或許也正是新舊政權之交接期間，張善政院長的政務推動，由於馬英九總統的退居二線，因此反而有超越閣揆執行長化的表現。舉例來說，在2016年2月6日台南震災的處理上，便因為和民進黨執政的地方政府密切合作，突顯出與過去行政院長在處理相類似事件上與地方首長衝突大不相同的特質，甚至被各界稱為「來晚了」的院長¹¹⁰(張峻豪，2017：87)。筆者以為，這個階段的府院關係，基本上還是以和睦為核心；而由於張院長最後是類似救火隊來為馬總統穩住行政院，以及是處於蔡英文即將上任、馬英九即將卸任的過渡階段，加上民進黨已成為立法院第一大黨，上下的服從關係在這段時間已不復見，這是與馬英九總統所任命的第一任閣揆劉兆玄的職權發揮極為相似之處。

¹⁰⁹ 參自 YAHOO 奇摩新聞(<https://tw.news.yahoo.com/多數黨組閣遭拒-張接閣揆-馬尊重國會多數仍致電蔡英文-070221022.html>)、中央社(<http://www.cna.com.tw/news/aip1/201601160506-1.aspx>)以及民主進步黨官方網站(<https://www.dpp.org.tw/media/contents/7381>)。2018年5月22日擷取。

¹¹⁰ 知名的政治評論者江春男甚至曾發表一篇「張善政來晚了」的評論文章。參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20160216/796338/>)。2018年5月23日擷取。

第三節 行政立法關係——一致性政府

馬英九時代的行政立法關係，橫跨了從第七屆到第九屆立法院的互動，由於國民黨皆有掌握過半的席次，因此是皆是屬於一致性政府的制度結構。是故，除了第九屆的立法院已屬馬執政最後三個月不予討論其互動外，以下將從第七屆與第八屆來分別探討。

一、第七屆立法院

考試院、監察院人事同意權案是馬英九時代與第七屆立法院第一個可以觀察的案例。由於監察院正副院長與委員已懸缺三年多¹¹¹了，加上當時的考試院長以及考試委員的任期也即將屆滿，因此馬總統上任後即著手進行人事提名作業，並在2008年6月19日與20日公布提名名單。出乎意料的是，不僅在野黨反對，連執政黨本身的立委也多表不滿，揚言在行使同意權時將不會護航，並要求黨中央要開放投票。在馬英九不介入黨務的前提下，他只派出總統府祕書長詹春柏與黨中央及立法院黨團溝通，但立法院黨團卻在行使同意權的黨團大會上作出了開放投票的決議，而黨主席吳伯雄不僅表達尊重與理解的意思，也沒將這個結論回報給總統府，行政部門和黨中央以及立法院的疏離，由此可見一般(聯合報，2008.7.5：3)。監察院人事同意權行使的開票結果出爐，在執政黨掌握立法院四分之三席次的狀況下，竟然出

¹¹¹ 第三屆監察委員本來是2005年1月底就屆滿，當時陳水扁總統2004年底就將提名的咨文送到立法院審議，但這項人事同意權遭到國民黨與親民黨在程序委員會的聯手封殺而一直無法排入議程，導致監察院有三年多的時間處於沒有院長、副院長以及委員的狀態中。

現包括副院長提名人沈富雄以及委員提名人尤美女、陳耀昌、許炳進被封殺的窘境，馬英九總統的領導威信初次受到嚴重受到衝擊¹¹²。

為了避免隔週將進行的考試院人事同意權案也慘遭同樣的襲擊，馬英九總統緊急與所有黨籍立委進行座談，並且除了府院黨五人小組的成員外，再邀請黨的秘書長吳敦義、立法院副院長曾永權、中央政策會執行長林益世、立法院黨團書記長張碩文共同商討對策，吳伯雄在會中指示黨中央和立法院黨團要全力支持馬總統提名的考試院人選(中國時報，2008.7.9：A4)；在如此密切的合作下，所有考試院被提名人終於順利在7月11日全數通過，也算暫時化解了危機。不過相較於先前監察院人事案的不順利，也更突顯黨政合一的重要性(林岱緯，2013：101-103)。

美國牛肉進口案(以下簡稱美牛案)可說是馬英九時代與第七屆立法院第二個值得觀察的案例。美牛案的導火線是起因於2009年10月22日，駐美國台北經濟文化代表處與美國在台協會簽署台美牛肉議定書，我國同意放寬美國牛肉進口之條件；依據該議定書內容，衛生署隨後在11月2日發布《修正美國牛肉及其產品進口之規定》，並制定《進口牛肉檢疫及查驗管理辦法》，都分別自發布日起就生效，亦即在法規上明定美國牛肉及其產品可以輸入我國及其應適用的相關查驗管

¹¹² 當時擔任國民黨政策會執行長的林益世估算，國民黨立委在沈富雄的同意權案上，至少跑了40票，就算是獲得同意權通過的院長提名人王建煊應該也至少跑了6票；部分黨籍立委直言，這次監察院人事同意權案是對馬英九的不信任投票(中國時報，2008.7.5：A1)。

理辦法。然而此政策一出，各界譁然，各級民意代表及消費者團體皆紛紛質疑美國牛肉安全性，立法院遂於 2010 年 1 月三讀通過《食品衛生管理法》，明文禁止美國牛絞肉和內臟進口¹¹³。這個事件牽動的不只是攸關台灣民眾食品安全的問題以及台灣與美國的關係而已，更影響著台灣憲政體制的運作：行政部門與其他國家簽訂的外交議定書之政策內容，竟然被同一政黨掌握多數的立法部門所通過的法律來推翻。進一步延伸思考，因為行政部門與美國簽定的貿易議定書中，決定同意進口美國牛肉，讓民眾對於食品健康產生了疑慮，所以導致多數的民意反對該項議定書的內容，甚至許多民眾藉由打電話給支持美牛案的執政黨立委施加壓力（自由時報，2009.11.24：A3）。美牛案爭議的最後結果，是執政黨控制四分之三多數的立法院選擇通過與總統和行政部門對抗的法案內容，用法律明文規定來禁止美國牛絞肉和內臟進口，以推翻台灣行政部門與美國所簽訂的議定書內容(蔡榮祥、陳宏銘，2013：137)。

二、第八屆立法院

復徵證券交易所稅案(以下簡稱證所稅案)是馬英九時代與第八屆立法院第一個可以觀察的案例。馬英九在競選總統連任時曾公開宣示，針對稅改議題將朝提高富人稅賦的方向來推進；2012年3月15日，

¹¹³姜博瑄，2012，〈論我國對美國牛肉進口管制措施在 WTO 架構下的適法性〉，參自中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心官方網站 (<http://www.wtocomer.org.tw/SmartKMS/www/Epaper/wtoepaper>)。2018 年 5 月 23 日擷取。

財政部宣布成立「財政健全小組」，並由部長劉憶如擔任召集人，成員包括財經學者、社會團體代表及相關部會代表共16人，共同研議推動復徵證所稅，只是此舉很快就引發股票市場與投資人的反彈，朝野立委也多表不認同。雖然如此，財政部還是在4月12日將有關證所稅復徵案的「所得稅法部分條文修正草案」、「所得基本稅額條例部分條文修正草案」等修法內容¹¹⁴提交行政院討論。財政部版的復徵證所稅案引起產官界的熱烈討論，贊成與反對的都各有其支持者¹¹⁵，不過在馬總統於中山會報拍板定案後，行政院會在4月26日除了小幅微調、還是通過了財政部的版本，並將此案送到立法院審議。由於國民黨立法院黨團在5月9日的立法院程序委員會中將此案列為暫緩，引發外界的關注，所以為了強化推動稅改的決心，兼任黨主席的馬總統在5月9日的中山會報與5月10日的中常會上，表達對於復徵證所稅政策「立場沒有改變，決心從未鬆動」，還是會以「量能課稅」為原則，並強調這就是黨的政策；至此，行政院版的法案終於在5月11日經過立法院會一讀交付送財政委員會審查。然而，儘管本案已經付委審查，但國民

¹¹⁴ 內容可分為個人與營利事業，分述如下：(1)個人部分：將個人在證券及期貨交易所納所得稅法，且需與其他類別所得分離按單一稅率計稅合併辦理結算申報；在申報門檻上，是每一申報戶之有價證券、期貨及選擇權全年交易所得達三百萬元皆需申報。若有交易損失，為保留於以後三年度之交易所得中扣除，也可以申報；扣除額為每一申報戶三百萬元。證所稅稅率為20%。(2)營利事業部分：營利事業的證券及期貨交易所維持最低稅賦制，課稅標的亦維持現行有價證券及期貨、選擇權的課稅項目；在申請門檻上，是基本所得額超過五十萬元者皆需辦理所得基本稅額申報。關於扣除額，則自基本所得額扣除之金額由現行二百萬元調降為五十萬元，稅率則由現行的10%調高為12%，法定稅率由10~12%調高為12~15%(林岱緯，2013：105)。

¹¹⁵ 包括當時尚未卸任副總統的蕭萬長、立法院長王金平皆表達時機與作法不宜的立場(中國時報，2012.4.26：A1)。

黨內的不同意見並未因此停止；為了讓黨政在復徵證所稅案上能立場一致，由中央政策會執行長林鴻池出面召開證所稅整合小組會議，藉此讓財政部與黨籍立委能有機會溝通，最後國民黨立法院黨團在5月28日提出了黨團版的修正案；弔詭的是，在整合會議中未表達反對意見的財政部長劉憶如沒多久卻宣布請辭。最後馬英九總統在7月4日的府院黨平台會議中定調，將支持折衷行政與立法部門的修正動議版後，立法院在7月25日的臨時會中通過了復徵證所稅案的相關條文修正(林岱緯，2013：105-107)。

農業用地興建農舍辦法由備查改審查案(以下簡稱農舍案)為可說是馬英九時代與第八屆立法院第二個值得觀察的案例。2015年9月初，內政部公佈修正《農業用地興建農舍辦法》，未來只有農民及取得農地二年且有實際農業生產者，才可申請蓋農舍；內政部長陳威仁延伸指出，由於原本形容農民為直接從事農業生產的自然人的定義太不明確，所以必須重新將農民界定為參加農保者、農會和水利會、漁會會員，以及有心從事農業生產的自然人，而前述所提之自然人如果要興建農舍，除了要有二年實際耕作外，還要提供資料佐證確有需要才能興建，以避免讓假農民興建假農舍¹¹⁶。不過此案一出，立法院反彈不小：國民黨籍立委陳超明就表示，合理修法會支持，但若政院通過傷害農民財產權的法案，他不排除「退出國民黨、用無黨籍參選」以

¹¹⁶ 參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20150904/36759599>)。2018年5月24日擷取。

示抗議，呼籲農委會不要拿石頭砸自己腳、替民進黨輔選；而另一位國民黨籍立委廖正井也說，農委會不敢送審母法，只修改管理辦法，根本就是 disrespect 立法院的審查權，他要求農委會一定要將母法與辦法都送立法院審查，經過審查才能修法；到了9月底，更出現了有18位國民黨籍立委¹¹⁷與台聯黨團在院會連署要將《農業用地興建農舍辦法》案從備查改為審查的發展，如果想順利通過，則必須經過立委表決¹¹⁸。因為2016年立委大選在即的緣故，多數立委們都是全心投入在競選連任當中，而按照立法院的內規，行政命令轉為審查案超過三個月未處理就會自動恢復為備查案，因此農舍案也就暫告落幕了。

第四節 總統在其他層面的權力運作

一、國家安全會議的運作

馬英九時代的國家安全會議運作，雖然基本上是沿襲陳水扁時代的架構，不過不論是組織運作或實質運作，都朝持續擴張在發展。在2008年馬英九總統就任之初，儘管強調要回歸制度，但由於「1993

¹¹⁷ 這18位國民黨籍立委分別是陳超明、許淑華、廖正井、蔡錦隆、馬文君、鄭天財、呂學樟、徐志榮、簡東明、陳根德、孔文吉、王進士、廖國棟、翁重鈞、詹凱臣、王廷升、顏寬恒、王惠美。參自上下游新聞網 (<https://www.newsmarket.com.tw/blog/80197/>)。2018年5月24日擷取。

¹¹⁸ 參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20150903000548-260102>)、YAHOO 奇摩新聞 (<https://tw.news.yahoo.com/%E8%BE%B2%E7%99%BC%E6%A2%9D%E4%BE%8B%E4%BF%AE%E6%AD%A3-%E8%BE%B2%E5%A7%94%E6%9C%83%E8%88%87%E5%9C%8B%E6%B0%91%E9%BB%A8%E5%9C%98%E6%BA%9D%E9%80%9A-082426015.html>)以及上下游新聞網 (<https://www.newsmarket.com.tw/blog/80197/>)。2018年5月24日擷取。

年條文」與「現行條文」的國安會體制實難以應付現實所需，所以在其任內第一位國安會秘書長蘇起的主導下，仍是朝向 2003 年後的已定方向邁進；換句話說，國安會的職能並未如所聲稱的會給予弱化，相反的，仍然是朝著擴大的方向邁進，像是還比先前陳水扁執政時期多聘任了 1 位諮詢委員，就顯示出國安會組織運作面的持續擴張。不僅如此，在實質運作面上，國安會相繼在 2008、2010 年聘任諮詢委員負責產業政策與資訊安全，而 2010 年後，重大天然災害防救更升高至國安層級；這些作為，在在都顯示出馬英九時代的國家安全議題不但超出「1993 年條文」與「現行條文」所列的體制上的限制，更明顯超出陳水扁執政時期國安會業務所涉的領域(陳文政，2011：373-375)。

馬英九總統任內共任命過五位國安會秘書長，只有最後一任的高華柱是軍方出身，其餘包括蘇起、胡為真、袁健生與金溥聰等四人皆為具學者、政務官或是外交官經歷的文人背景出身。馬英九第一任總統任期的國安會，幾乎可說是外交兩岸研究小組，除了代表軍方的副秘書長李海東，及出身環工的諮詢委員鍾堅外，從秘書長蘇起、副秘書長何思因、高長，到諮詢委員陳德昇、蔡宏明、楊永明到詹滿容，專長不是兩岸就是外交，而且還相當程度地集中在台美關係研究上；這樣的國安會，突顯馬總統想以兩岸關係做為施政突破點的企圖心，不過卻也暴露出高層可能無法因應內政危機的弱點。事實證明，儘管

馬英九在第一任期的前兩年就端出兩岸復談、E C F A（兩岸經濟架構）簽署、台美高層恢復互信等成績單，卻在莫拉克風災的處理上狠狠摔了一跤。蘇起任內在學界的二軌功能上著力頗深：從對華府的政策溝通，到與北京的訊息傳遞，在美中台三方的決策上發揮一定作用；但過度濃厚的學術色彩，卻也欠缺政治敏感度，導致國安會與國民黨中央扞格，最後因美牛政策而黯然請辭。之後胡為真在人選組成上做了明顯調整，包括以外交、國防的「實務派」來接替原本的「學者派」等，希望能有助國安涉外事務與行政部門間互動整合，儘管偏重台美外交的色彩依舊明顯，但成員專長領域擴大至外交工作、國防實務、經貿政策，相對成員的組成較為完整¹¹⁹。胡為真之後的秘書長為金溥聰，因為金溥聰與馬英九長久以來的關係十分密切，因此是這幾位秘書長中，受到較多鎂光燈關注的一位，而金任內最受非議的一個舉措，是他偕同國安局長李翔宙視察了內政部警政署、法務部調查局等情治機關所引起的風波，但是馬總統則是以這是憲法與相關法律賦予國安會秘書長的權力來全力相挺，甚至表示如果金不去親自瞭解這些業務會很失職¹²⁰；不過東華大學施正鋒教授認為，國安會秘書長應該把重心放在政策規劃、協調、以及監督執行，不要為難國安局長，

¹¹⁹ 參自新新聞

(<https://www.new7.com.tw/SNewsView.aspx?Key=%EF%BF%BD%25&i=TXT201306191356368GU&p=3>)。2018年5月24日擷取。

¹²⁰ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/793142>)。2018年5月25日擷取。

讓各情治機關認為上頭還有一個太上皇¹²¹，更有媒體評論指出，雖然國安局負責「統合」各情報機關的情報，但這些機關其實都有自己的上級機關，譬如軍情局是隸屬於國防部、而調查局是歸屬於法務部那般，因此法律明文規定國安局只有統合指導、協調、支援的責任¹²²，並沒有管理權，也就是沒有人事權的上下從屬關係，再加上就算國安局是隸屬於國安會，然而國安會秘書長就因此可以管國安局的一切嗎？國安局統合各情報機關要上呈的情資，難道這些機關就也理所當然都該歸國安會秘書長管嗎¹²³？其實在在都顯示其爭議性。

馬英九任內的國安會還有一個特色，就是只開過一次法定的國家安全會議，但卻開過非常多次性質相當的國安高層會議，以其卸任當年的最後五個月任期為例，就召開了八次，議題橫跨了腸病毒、流感與茲卡病毒疫情、布魯塞爾恐攻、參加 WHA 等¹²⁴，更遑論前七年任期內的召開頻率了，顯示這個機制是他治國很重要的一個平台。筆者

¹²¹ 參自施正鋒政治學博士網站 (<http://faculty.ndhu.edu.tw/~cfshih/politics%20observation/newspaper/20140710.html>)。2018年5月25日擷取。

¹²² 國家安全局組織法第二條第一項規範：國家安全局（以下簡稱本局）隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作與特種勤務之策劃及執行；並對國防部總政治作戰局、國防部軍事情報局、國防部電訊發展室、國防部軍事安全總隊、國防部憲兵司令部、行政院海岸巡防署、內政部警政署、內政部入出國及移民署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。

¹²³ 參自新新聞 (<https://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1423&i=TXT20140611170309X8C>)。

¹²⁴ 參自自由時報 (<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1787469>) 以及大陸委員會網站 (<http://ws.mac.gov.tw/001/Upload/OldWeb/www.mac.gov.tw/cte12e.html?xItem=114638&ctNode=5628&mp=1>)。

以為，不論是人事的擴張或是議題的漸漸多樣化，包括剛剛才提及的國安高層會議，都顯示國安會在馬英九處理國政上，扮演著十分重要的角色，換句話說，透過國安會的運作，馬英九的總統職權也在此作了許多延伸的發揮了。

二、體制外的運作—總統府財經月報

馬英九與前任的陳水扁相較，這部份的操作明顯少多了，不過還是出現了過幾個體制外的運作，筆者在此將以其任內的總統府財經月報作個完整說明。馬總統在上任後不久，在 2008 年 6 月底就召集財經部會首長入府報告，會一開就是 3 個小時，除了討論股市，還有穩定物價，其中更包括一項前所未有的電費獎勵措施¹²⁵，這對選前選後都強調不會站到第一線的馬英九來說，實在引發外界關注。時隔一年，那時的馬英九已經開始兼任國民黨主席了，而行政院長也已換由吳敦義擔任，對黨政協調上應有一定助益，不過馬總統卻在 2009 年的 10 月 23 日於總統府開啟了「財經月報」這個運作機制，並且確認這個月報未來將每月例行召開；總統府財經月報的第一次會議出席者共計有副總統蕭萬長、國安會秘書長蘇起、行政院副院長朱立倫、經建會主委蔡動雄、央行總裁彭淮南、經濟部、財政部、勞委會、農委會等相關財經部會首長，而首次會議由蔡動雄主委專題報告國內外財經情勢

¹²⁵ 參自 TVBS 新聞(<https://news.tvbs.com.tw/entry/173539>)。2018 年 5 月 25 日擷取。

¹²⁶。馬英九總統任內的總統府財經月報真的就如一開始所律定的規則那般，每月召開一次，每次都有設定跟財經有關的議題，然後指派相關首長報告並由總統作方向裁示，直到其卸任前，總共召開過七十次¹²⁷；像 2013 年 11 月 7 日的那次月報是由經濟部長張家祝報告「擴大招商促進投資推動作法及成效」，隨後馬總統在會中就表示：「投資是經濟成長的主要動力，促進投資更應該是全國性的運動，經濟部在推動民間新增投資已獲得階段性成果，歷年投資金額都能達到兆元的水準，請行政院督促相關部會就主管產業積極招商引資，並善用考核機制，讓地方政府一起動起來」¹²⁸。

從這個在馬任內持續多年的體制外運作例子來看，依憲法規定，財經政策的決定權原本應是在閣揆，不過在總統介入後完全變調，總統已經可以名正言順地在這個月報中全盤掌握並作決策。換言之，透過這類的體制外的運作，同樣地，也讓馬英九的總統職權在這上面有了延伸的空間。

第五節 小結

馬英九時代的總統職權行使，從黨政關係、府院關係、行政立法

¹²⁶ 參自大紀元新聞(<http://www.epochtimes.com/b5/9/10/23/n2697747.htm>)。2018 年 5 月 25 日擷取。

¹²⁷ 參自國家發展委員會官方網站(https://www.ndc.gov.tw/News_Content.aspx?n=114AAE178CD95D4C&s=BAD098311C32F678)。2018 年 5 月 25 日擷取。

¹²⁸ 參自經濟日報(<http://edn.udn.com/news/view.jsp?aid=678223&cid=47#>)。2018 年 5 月 25 日擷取。

關係以及兩個其他層面的五個面向來分析，基本上已經有了初步的結論。以下將歸納說明之。

就府院關係來說，馬總統任命過六位行政院長，除了第一任的劉兆玄在馬英九有意讓他發揮的情況下而有最高行政首長的可能性外，其餘五位基本上都是已經定位在總統執行長的角色來推動政務；亦即，不論是哪個組合，由於都能和睦相處且幾乎是屬於上下服從的關係，因此府院關係在這個階段基本上都已經不是影響總統職權的關鍵了。

至於行政立法關係，雖然馬總統所屬的國民黨在這個階段都為立法院之多數黨，不過卻發生過不少人事任命與政策推動觸礁的窘境，初期或許可歸咎於黨政協調不一致，但後面所發生的，明顯是行政部門與立法部門溝通不足所導致的。也就是說，當一個一致性的政府，竟然會發生行政部門打算推動的政策過不了立法部門那關，明顯是折損其應有的效能，當然總統職權在這部份能發揮的程度就受到了削弱。

儘管在八年總統任內，馬英九有近三年的時間沒有兼任黨主席，但除了剛就任那一年有受到黨政分離之苦外，透過不同機制的運作，包括府院黨高層會議、中常會、中山會報甚至是政策會的相關會議等，就算馬總統在 2014 年底後不再兼任黨主席，其實這些運作多數都還在持續進行且發揮一定程度的作用，亦即這些黨政協調機制某種程度是協助總統的職權行使，代表著黨政關係一樣是影響總統職權行使的

原因；當然，不可諱言的，後來黨主席與馬總統在意見上曾出現數次相左的狀況，其實或多或少都還是會有些影響。與陳總統所面臨的情境類似，馬總統就算聲望再低迷，然而在卸任前，他還是握有對整個政府的所有影響力，不過在現在這個民主時代，對於重大人事或政策，這恐怕不是一黨或一人就可以單獨決定，否則會引發民怨。

在其他層面的權力運作上，馬英九時代的發展也是值得關注的。首先看國家安全會議部分，在陳水扁時代所奠定的架構基礎下，馬英九持續擴張國安會的能量，加上國安高層會議的頻繁召開，已使得馬的總統職權在這上面有了無限延伸的空間，職權行使的範圍當然就更廣了。其次是體制外的運作，誠如前述，馬總統與陳總統的運用當然是不能比，但是還是有進行部分的操作，以總統府財經月報這個例子來看，就給人超越憲法規範的觀感，而這樣的發展，某種程度當然就代表總統在職權上的延伸與想像空間。

對於馬英九時代的總統職權行使，筆者的結論是，在李登輝這個奠基者與陳水扁這個推動者之後，馬英九在八年的一致性政府狀態下，持續把我國總統職權之行使朝向全方位實權化的方向邁進，堪稱是具台灣特色的總統制之深化者。

第六章 蔡英文時代(2016~2018)的總統職權行使

2016 年的 1 月 16 日，民進黨籍的總統候選人蔡英文，以 56.12% 的得票率擊敗國民黨籍總統候選人朱立倫以及親民黨籍總統候選人宋楚瑜，當選了中華民國第 14 任的總統。由於在同一天改選的第九屆立法院，也是由民進黨獲得過半數席次，因此雖然再次政黨輪替，但卻讓我國繼續維持了所謂的「一致性政府」狀態，只是這次的一致性政府之組成已經由國民黨轉為民進黨，是故究竟憲政體制將如何運作，實在引人關注。

在黨政關係上，蔡英文仍繼續兼任執政的民進黨主席，亦即，他並沒有因為就任總統而辭掉黨主席的職位，而這與之前陳水扁執政初期很不一樣，因此在黨政關係上，當然更出現了許多值得關注的現象。

在府院關係上，蔡英文目前已任命過兩任行政院長，包括任期為 2016 年 5 月到 2017 年 9 月的林全以及任期為 2017 年 9 月起的賴清德。兩位閣揆的背景大不同，這樣的府院關係亦同樣值得觀察。

在行政立法關係上，截至 2018 年 1 月為止，蔡英文只經歷過一屆的立法院，也就是目前仍在任期中、任期為 2016 年 2 月開始的第九屆立法委員，其中民進黨在 113 席中獲得 68 席，是屬於在立法院掌握過半數席次的穩定狀態，也顯示出這段時間是屬於一致性的政府時期。

以下就將由上述三者的互動關係加上兩個其他層面的運作來分析蔡英文時代的總統職權行使。

第一節 黨政關係

一、繼續兼任黨主席的蔡總統

談到當選總統後是否繼續兼任民進黨主席，就不得不提起蔡總統過去的這段宣示。蔡英文在2011年3月第一次宣布要參選總統的前夕接受蘋果日報專訪，當中就提到，她曾批評馬總統兼任國民黨主席，主要是由於在已完全執政的情況下，特別是在立法院擁有三分之二的席次，但馬總統卻要以黨制約國會，行政部門借由黨的力量去支應國會的力量，那憲政上的分權都沒有了，因此若當選總統，且國會拿下過半席次，她不會兼任黨主席¹²⁹。當然，那次的總統大選，蔡英文並沒有成功挑戰馬英九，不過在2016年贏得總統選舉後，這個議題就再次浮現檯面了。

可能與過去的那段宣示有關，也可能是希望能更專心於政務上，蔡英文在當選後，對於就任總統後要不要繼續兼任黨主席的職務，一直是持保留的態度；甚至也傳出，如果最後蔡英文決定辭去黨主席，那接任人選必定是要能極度信任且與她默契十足的人，而陳菊就是這樣一個人，不僅經驗豐富且黨內聲望極高，更是她在大選期間的重要

¹²⁹ 參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20110317/33254139>)。2018年5月29日擷取。

支柱，因此會傾向由陳菊主持黨務，成為蔡執政路上的最佳後盾¹³⁰。從這些過程來看，筆者以為，蔡或許是真的曾經思考過不兼任黨主席，只是最後事與願違，但也似乎更顯示出，整體情勢的發展是不得不然的決定。

在民進黨2016年3月初的中執會中，針對總統兼任黨主席的議題，立委管碧玲首先發聲，然後陳亭妃接棒發言，她倆皆強調基層心聲；緊接著桃園市長鄭文燦和前主席謝長廷以政務推動以及中央與地方、行政和立法都需要協調為由，表示總統兼任黨主席才是最能達成的方式，終於使蔡點頭答應就任總統後會繼續兼任黨主席。民進黨發言人阮昭雄在會後轉述，有一句話可能是觸動蔡英文最後決定的關鍵，那就是在兼任黨主席後，更能讓黨務成為政務的後盾，將有利未來政務推動及總統競選時的政見，這樣才能落實她的政見¹³¹。為了讓外界能更為瞭解這個決定，蔡主席隔日對於確定兼任黨主席乙事，自己有作了些說明：她說，兼任黨主席是為了「適應現在所面對的新的政治情勢」，如今政黨再輪替、民進黨首次在立法院取得過半議席，必須建立有效率、能溝通整合的團隊，讓政見最有效率地執行；她還進一步延伸表示，由於再來會有兩項重要的民進黨黨章修改，包括未來行政部門的政務官不再兼任黨職以讓行政團隊有更大空間，以及執政期間將

¹³⁰ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1589329>)。2018年5月29日擷取。

¹³¹ 參自三立新聞網(<http://www.setn.com/News.aspx?NewsID=127504>)。2018年5月29日擷取。

地方執政首長、黨團三長這些具有民意基礎的公職人員納入民進黨中常會、中執會以避免「黨意凌駕民意的情況」，因此只有總統兼黨主席的人，才最適合進行這樣的整合工作¹³²。至此，在開啟民進黨第二次的執政的同時，它的黨與政的領導人也再次合一。

二、黨政協調機制

(一)中常會

依民進黨黨章第16條的規定，中央執行委員會的職掌如下：1.執行全國黨員代表大會之決議；2.制訂及執行黨政計劃；3.制訂本黨內規；4.編制預算及決算；5.議決重要人事案；6.審查獎懲之提案；7.督導地方黨部及直屬黨部之黨務；由於中執會不是定期召開，因此黨章17條亦規定，中執會至少每三個月開會一次，休會期間，相關職權由中常會行使，而中常會是至少每星期開會一次¹³³。在看開放民進黨網站中，關於中常會，它是如此描述的：由中常委組成，每週三定期開會，以討論黨內及社會重大議題。舉例來說：在社會議題上，以食品安全事件為例，當該事件爆發時，常會即安排相關專家學者報告，並要求黨部相關單位作出回應方案，同時也要求執政縣市能夠加強稽查等食品安全管理工作。因此，中常會可以說是民進黨除了全國黨代

¹³² 參自民進黨官方網站(<https://www.dpp.org.tw/media/contents/7451>)。2018年5月29日擷取。

¹³³ 參自民進黨官方網站(https://www.dpp.org.tw/upload/download/20160728102252_link.pdf)。2018年5月29日擷取。

表大會之外，最高的政治決策機構¹³⁴。至於它的組成，依黨章第15條的規定，除了10席票選中常委外，當然中常委是更為重要的標的，包括黨主席、直轄市長、立法院黨團三長以及一位由縣市長互選的縣市長代表皆為必須擔任當然中常委的職位¹³⁵；因為在這樣的結構下，行政體系將無一人在黨的中常會中，所以蔡英文當時會決定兼任黨主席，其實這也是考量之一¹³⁶。

誠如前述，雖然現在的中常會已沒有行政體系的官員在內，不過由於黨章15條有規定，立法院、直轄市議會黨團代表、縣市長及中央部會首長以上之政務官，經邀請應列席中執會與中常會¹³⁷，所以除了黨內的重大議題外，邀請相關政府首長來進行主管政策的專案報告基本上已成慣例，加上正式就任總統以來，兼任黨主席的蔡總統幾乎都親自主持民進黨的中常會，筆者認為，中常會的重要性不言可喻。舉例來說，在2017年12月13日所舉行的第17屆第62次中常會，邀請了環保署副署長詹順貴以「空污現況及政府作為」進行專案報告，並

¹³⁴ 參自開放民進黨網站(<http://opendpp.tw/vote/central-standing-committee/>)。2018年5月29日擷取。

¹³⁵ 參自民進黨官方網站(https://www.dpp.org.tw/upload/download/20160728102252_link.pdf)。2018年5月29日擷取。

¹³⁶ 民進黨黨章原13條、15條規定，民進黨籍副總統、總統府秘書長、行政院長是該黨「當然中常委」，而民進黨籍總統府副秘書長、中央政府院長、副院長、秘書長、政務委員、部會正副首長等政務官則為「當然全國黨代表」；為了因應全民政府及行政中立的原則，2016年4月9日召開臨時全代會，已移除政府要員擔任民進黨當然中常委、當然全國黨代表的相關規定。參自民進黨官方網站(<https://www.dpp.org.tw/media/contents/7513>)。2018年5月29日擷取。

¹³⁷ 參自民進黨官方網站(https://www.dpp.org.tw/upload/download/20160728102252_link.pdf)。2018年5月29日擷取。

同時邀請經濟部次長龔明鑫與談，蔡主席裁示，請行政團隊在最短時間內，參考日、韓等周邊國家近年因應境外移入空污作法與國際經驗，就防治技術、環境科學資訊與可能的國際合作，提出有效的對策，並做成相關政策規劃，通盤因應，而行政院秘書長卓榮泰則回應，行政院會已預計在 14 日提出「空污法」部分條文修正草案，通過送立法院加速審議¹³⁸。再看另一個例子，在 2017 年 7 月 26 日所舉行的第 17 屆第 46 次中常會，邀請衛福部長陳時中以「少子化友善育兒空間建設－建構 0-2 歲兒童社區公共托育計畫」為題進行專案報告，蔡英文隨後立刻舉了國外的案例指出，衛福部應該檢討，提出一套計算托育機構「覆蓋率」的計算方式，還有如何提升覆蓋率的進度表，此外她還提到，要把中央跟地方的資源整合，比如說中央牽涉的部會很多，有衛福部、經濟部、勞動部、內政部等，行政院必須整合各部會，至於有些執行的層面涉及縣市政府，中央和地方必須相互配合，務必要把現有的資源做最好的利用，讓覆蓋率可以在最短的時間內快速增加¹³⁹。從這兩個例子都可以清楚看到，本職為總統的蔡英文主席，透過中常會已將職權範圍延伸到原本不屬於總統職權所屬的各個領域了。

¹³⁸ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2282216>)與民進黨官方網站(<https://www.dpp.org.tw/media/contents/7921>)。2018 年 5 月 29 日擷取。

¹³⁹ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2143870>)與民進黨官方網站(<https://www.dpp.org.tw/media/contents/7832>)。2018 年 5 月 29 日擷取。

(二)執政決策協調會議

在 2016 年 9 月 29 日給民進黨員的一封信中，蔡英文總統提到：在困境之中的台灣，人民期待的是強而有力的領導。這是我的責任，就算憲政體制羈絆，我依然很清楚地知道，人民在意的，是我如何在這個體制之中，領導國家往前走；所以，接下來，我們會再一次整理、協調和整合決策機制。為了改革能夠成功，決策不僅要更周延，更要明確而快速。這個部分，我們會讓人民看見¹⁴⁰。這個宣示，代表一個新的決策機制即將誕生。隔兩天，也就是 10 月 1 日，蔡總統在出席吳三連台灣史料基金會主辦的「總統直選 20 周年學術研討會」的致詞時說到：在混亂而困難的時代中，大家期待一個強而有力的領導，面對這樣的呼喚，我只有一個答案，就是承擔；無論改革的路有多困難，阻礙有多少，但我們受人民的託付，就是要完成臺灣人民交付給我們的任務。前天，我提到有一個重要的事情，也就是要重新整理、協調和整合決策機制，要讓決策更有效率、更周延。藉著這個機會，我也要在這裡宣布，下個禮拜一中午，我就會親自召開「執政決策協調會議」；這個會議，將會有總統府、行政院、民進黨立院黨團、地方執政代表以及民進黨中央黨部等執政團隊的重要幹部，共同參加。未來，這個會議會每週召開，透過這個機制，我們會協商和確認重要政務和

¹⁴⁰ 參自東森新聞雲(<https://www.ettoday.net/news/20160929/784515.htm>)與民進黨官方網站(<https://www.dpp.org.tw/media/contents/7634>)。2018 年 5 月 29 日擷取。

政策的議題方向與節奏，密集討論，具體分工；我希望這樣的方式，能夠讓決策的效率跟進度，更快、更周延¹⁴¹。換句話說，蔡是要透過「執政決策協調會議」這個會議，用“一條鞭”的督軍機制，來協商和確認重要政務和政策的議題方向，以提高決策的效率。

於 10 月 3 日召開的第一次執政決策協調會議，共邀集行政院長林全、副院長林錫耀、民進黨團總召柯建銘、幹事長吳秉叡、民進黨秘書長洪耀福、智庫執行長邱義仁和高雄市長陳菊等人參加，主要是討論攸關落實周休二日等相關議題的勞基法修正案內容，蔡總統在會中作了五點裁示，包括未來國定假日必須全國統一，然後要增加配套，以讓剛進職場的勞工也能享有特休假，而「一例一休」推動方向不變，但名稱要改為「落實周休二日」，以及勞基法修正案須在年底前完成三讀等¹⁴²。第二次執政決策協調會議在 10 月 11 日召開，會中由行政院人事總處人事長施能傑報告政府組織改造工程，施能傑指出，民進黨在上一次執政，就已針對未來政府組織、功能的再造與強化，完成了整體規畫，而國民黨執政時，大致按照原本設 29 個部會的設計繼續推進，並陸續進行且完成個別部會組織法的立法；蔡英文在會中裁示，陸委會和經濟部組織法修正案，以及蒙藏會的裁撤都將在近期推動，至於現行三級機關首長限制由文官擔任，將盡速修法，以

¹⁴¹ 參自總統府官方網站(<https://www.president.gov.tw/NEWS/20748>)。2018 年 5 月 30 日擷取。

¹⁴² 參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161004000027-260202>)。2018 年 5 月 30 日擷取。

讓政府可以引進更多外部人才¹⁴³。之後的會議進行模式大致一樣，像老屋重建、電業法、財團法人法、年金改革與前瞻基礎建設等等都曾列為討論的主題，決定補提名十一名懸缺的監委也是在此決定的，有時也會就當時發生的重大相關議題討論，例如日本食品公聽會遭黑衣人鬧場，蔡就在會中要求重開公聽會¹⁴⁴。筆者以為，如此在在都顯示這是其重大政策與人事的決策溝通平台。

不過，這個會議召開的合憲性或合適性，自始就一直受到關注。當時司法院長被提名人的許宗力教授，在立法院審查會接受立委的質詢時就曾表示，總統是否還要繼續開這個會議，「確實是值得進一步考慮。¹⁴⁵」而資深媒體人王健壯在一篇名為「蔡總統應該重修憲法學分」的專欄文章中，除了一一駁斥行政院長由總統任命、總統有院際調解權、總統有大政方針決定權等三項總統府認為不違憲的理由外，更在結論中直言，藍營質疑總統違憲，蔡英文或可置之不理，但許宗力加上時代力量再加上守護民主平台的那些學者，如果也同彈此調，蔡英文卻仍執意不改，這樣的總統還能讓人有多少期待¹⁴⁶？學者施正鋒則是為文表示，這個會議涉及三個憲政問題：在中央政府層級，

¹⁴³ 參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161012000407-260102>)。2018年5月30日擷取。

¹⁴⁴ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1092931>)。2018年5月30日擷取。

¹⁴⁵ 參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20161014000365-260102>)。2018年6月1日擷取。

¹⁴⁶ 參自上報(http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=5998)。2018年6月1日擷取。

是否行政權壓制立法權，最可能遭人訾議；中央與地方的權限，各有其民意基礎，不應混淆；民選的總統凌駕沒有民意的閣揆，天經地義。與其修憲，不如各方面好好釐清，制訂一部適合台灣的憲法¹⁴⁷。不僅如此，當「台灣守護民主平台協會」根據《政府資訊公開法》向總統府申請提供「執政決策協調會議」的會議內容，以作為資訊公開與監督施政之用，結果總統府卻回函表示，這個會議是「採餐敘方式舉辦」，因此沒有製作會議紀錄或錄音，還建議該協會，如果需要了解會議內容，可以查詢媒體的相關報導¹⁴⁸。筆者覺得，從這些發展來看，已足見其爭議性。

雖然在一開始，林全院長曾出面表示，過去兩任總統都有類似的作法，「不必在這做太多的文章」，甚至在答覆立委曾銘宗的質詢時還說，他今天站在這裡，就會替行政院政策負責，政策也是他同意才會推動；然曾銘宗質疑，蔡英文的會議與前朝不同，因為多納入了地方行政首長，林則表示，地方首長非問題的核心，外界關切的是，行政院決策權是否被總統拿走，「但現在沒有這個問題¹⁴⁹」。不過這個會議在進行四個月、於2017年2月6日召開最後一次會議後，已停止運作，儘管總統府對外說明「視議題需要召開」，未來改不定期舉

¹⁴⁷ 參自施正鋒政治學博士網站 (<http://faculty.ndhu.edu.tw/~cfshih/politics%20observation/newspaper/20161021.html>)。2018年6月1日擷取。

¹⁴⁸ 參自中時電子報 (<http://opinion.chinatimes.com/20161220005185-262105>)。2018年6月1日擷取。

¹⁴⁹ 參自蘋果日報 (<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20161014/967806/>)。2018年6月1日擷取。

行¹⁵⁰，不過筆者認為，前述的爭議才是停止運作的關鍵，也代表蔡英文自己都覺得這個機制是有問題的。

(三)其他機制

除了中常會與執政決策協調會議外，目前例行的政策溝通平台還有：每週一的行政立法政策協調會報、每週三蔡總統固定與林全見面交換意見、每週四中午的林全與立委「便當會」以及每週五的民進黨黨團大會。特別值得一提的，是每週四的便當會。因應夏天可能缺電而打算重啟核一廠舉措，成為林全內閣和民進黨的第一個危機：由於行政院副院長林錫耀固定列席中常會，林全認為這形同和黨內完成溝通，因此在上任未足月，林全便拋出可能要重啟核一以因應限電危機的議題，卻踩到黨內反核大地雷；林全雖非民進黨人，但和民進黨人共事多年，也曾任部會首長，對實際政治、國會運作有一定理解，重啟核一風暴，讓林全驚覺，內閣和民進黨，尤其黨籍立委間有隔閡，是故除了每週一固定由林錫耀及民進黨立院黨團總召柯建銘主持、府、黨皆會派人列席的行政立法協調會報外，林全也利用每週四中午，增開固定和黨籍立委的便當會，邀黨團幹部及黨團內意見領袖立委共商施政大計，而在林全堅持、背書下，兼任民進黨政策會副執行長多年、柯建銘的國會辦公室主任何佩珊，也到行政院擔任副秘書長一職，

¹⁵⁰ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1092931>)。2018年6月1日擷取。

希望能協助與強化行政立法協調整合¹⁵¹。筆者認為，除了蔡英文外，在這個過程裡其實也可以明顯感覺得到，林全站在行政體系角色上，對立法院溝通協調的用心。

第二節 府院關係

一、蔡林體制

蔡林體制是起自於蔡總統2016年5月的就任，而結束於以已完成階段性任務為由請辭，也就是2016年的9月間。2016年3月15日，蔡英文正式宣布將邀請林全出任行政院長：蔡英文表示，她和林全曾經共事很長一段時間，已有很好的工作默契，林很了解她的施政理念，也受到社會高度肯定，她還說，她和林全不是每次意見都一樣，但林很擅長溝通，在意見不同的情況下，也很快能找到解決的方法，所以在蔡眼中，行政院長非他莫屬；蔡英文強調，將來林全組的不會只是財政內閣，更會是有執行力的內閣。目前台灣正面臨很多積弊，必須提出很多讓政治、社會安定的改革計畫，這些跟經濟一樣重要。蔡英文最後期許，「從現在開始林全、我還有團隊，會用決心魄力重新建立人民對政府的信任。¹⁵²」

雖然過去有很深的共事基礎，但總統與行政院長的角色互動畢竟

¹⁵¹ 參自風傳媒(<http://www.storm.mg/article/204387>)。2018年6月1日擷取。

¹⁵² 參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20160315002564-260401>)。2018年6月1日擷取。

不比過去，因此蔡總統與林院長的互動，很快就出現了狀況。蔡英文就職總統後，插手行政院人事並非第一次，林揆除了財經閣員有主導權外，其他部會人事都有蔡總統的影子，在幾次與媒體的餐會上，對於人事出包爭議，林全總是欲言又止，認為人事權被嚴重插手，卻又要承擔出包後果，連累整個內閣形象。舉例來說，駐世界貿易組織大使朱敬一派任前，一番關心瑞士官邸是否有音響以及是否可以進口包子的言論引發喧然大波，當時林一臉無奈：「人又不是我任命的，但這樣的說法，大家就會對內閣的形象有扣分。」又例如華航董事長何煖軒一上任，就埋單空服員罷工案，讓外界認為新政府的事情處理就是會吵的有糖吃，林院長對此也很無言，因為何煖軒出任華航董座也非林全的首選¹⁵³。

不只在人事案受總統府牽制，政策上也落入「總統執行長」的譏諷。在「執政決策協調會報」上，蔡總統對一例一休拍板，要在年底前完成立法；殊不知，當初一例一休引發爭議，在立法院委員會不能闖關成功的原因，除了與在法案審查當天的召委林淑芬落跑有直接關係外，來自府高層的一通電話更是關鍵，他要求行政院幕僚「可否今天不要通過」，否則蔡政府很難平息場外勞團的抗議以及外界對蔡總統周休二日政見跳票的批評，結果卻讓行政院在勞工議題上背負罵名。

¹⁵³ 參自新新聞

(<https://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1544&i=TXT20161005144940RS2>)。2018年6月3日擷取。

據媒體報導，性格上務實、沉穩的林全當時認為，一例一休及國定七天假問題，應考量勞資雙方立場，以理說服人民（一例一休就是周休二日），而非民粹綁架政策，但蔡英文在決策協調會上拍板一例一休，想必林全是點滴在心頭¹⁵⁴。

林全院長在請辭記者會上坦言，6月份其實便向蔡英文總統提議重新思考閣揆人選，也著手許多改革的收尾工作，再來便利用三個月的時間，將年金改革、前瞻計劃、長照 2.0 等戰場一一清理，最後也趕在辭職前，讓前瞻建設第一期特別預算三讀通過，並宣布了他最熟悉的稅改；林全強調，「讓人選可以提早接手，然後在明年年底前展現新政績，這樣才可以讓總統執政可以走到下個階段。」根據媒體轉述一位府方人士的觀察，林全聰明認真，但一直以來最大問題是沒有政治幕僚在旁做政治判斷，府院難以協調，導致政策溝通不佳；不過一位行政院幕僚透露，「不政治」正是林全的風格，他就事論事，對每一項政策都熟悉，對部會要求都是長期規劃，而不是短期效應，不願碰選舉，也不說選舉語言。或許就是因為這種「專業」路線，所以註定讓林全在主觀意願及客觀條件上不可能久留¹⁵⁵。雖然在這一年四個月的時間裡，雙方還是有些溝通上的問題，政策推動上也不若想像中

¹⁵⁴ 參自新新聞

(<https://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1544&i=TXT20161005144940RS2>。2018年6月3日擷取。

¹⁵⁵ 參自天下雜誌(<https://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5084788>。2018年6月3日擷取。

順利，不過從蔡英文在宣布新任行政院長賴清德的記者會談話中¹⁵⁶，就看得出他與林全的好交情，卸任沒多久更聘任其擔任總統資政；是故，論這個階段的府院關係，除了關係和睦外，核心概念其實就是上下的服從關係。

二、蔡賴體制

2017年9月5日，蔡英文總統正式宣布行政院長林全請辭獲准，新任院長將交由賴清德接任。蔡英文強調，內閣就像一棒接一棒的接力賽，每一棒都很重要，林全過去這段期間的政策規劃大致就緒，人事布局也趨於穩定，接下來就是全力衝刺的時候，所以執政團隊的重心，將逐漸從「規劃」轉為「執行」，而賴清德就是最適當的接棒人選；她隨後清楚地交付賴清德七項任務，蔡表示，這七項工作林全已打下基礎，接下來要借重賴清德的魄力來加速改革、建設國家¹⁵⁷。至此，揭開了蔡賴體制的序幕。

¹⁵⁶ 蔡總統先說，林全提請辭，讓她感到不捨、不捨與林全並肩作戰情誼，也不捨一年多來林全接下這份重責，為國政日夜辛勞，因此尊重意願、同意請辭；她接著還說，為了民進黨，總統大選前，林全已扛下政策重任，去年選後她拜託林全擔任任內第一任行政院長，在這過程中，他吃了很多苦，也有很高的IQ和EQ，不愛炒短線，所有規畫都走短中長程來做，相當難得。參自自由時報 (<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2184007>)與總統府官方網站 (<https://www.president.gov.tw/NEWS/21567/%E8%B3%B4%E6%B8%85%E5%BE%B7>)。2018年6月6日擷取。

¹⁵⁷ 蔡總統說，對於下一個階段的內閣，我有幾項期許，第一、加速執行，攸關產業結構轉型的，五加二產業創新計畫。第二、有效率地執行前瞻基礎建設計畫，帶動全面性的投資成長。第三、持續強化勞工安全以及福利，並保持在經濟轉型中，產業所需的人力和彈性。第四、全力執行能源轉型計畫，確保供電穩定，落實非核家園。第五、接續完成稅改工作，以及各項已經啟動的改革工程。第六、加速執行長照及托育計畫，積極因應人口老化及少子化的社會趨勢。第七、強化政府國家發展的整體規劃，有效管控各項計畫的執行進度和預算效能，減少財政上不必要的浪費。參自聯合新聞網

有趣的是，蔡英文與賴清德不合的傳聞由來已久，在民進黨內更不是秘密¹⁵⁸，但最後蔡總統卻任命賴市長接替林全院長成為新一任的閣揆。雖然有媒體以賴正在創造自己世紀接班人的高度來評論蔡賴體制運作兩個月來是矛盾日增¹⁵⁹，然平心而論，賴院長就任這半年多來，雙邊的關係一直維持在很不錯的狀態。蔡總統在 2018 年 1 月 23 日接受電視專訪時就曾表示：「我們溝通的情況很好」、「這不是我的主觀感覺」，甚至兩人在很多事情的溝通上，「都不會比行政院前院長林全（差）、甚至比林全還要好」；主持人也以林全前院長說過

(<https://udn.com/news/story/7238/2683290>)與總統府官方網站(<https://www.president.gov.tw/NEWS/21567/%E8%B3%B4%E6%B8%85%E5%BE%B7>)。2018 年 6 月 6 日擷取。

¹⁵⁸ 賴清德與蔡英文關係不好，在黨內不是新聞。2012 年總統大選前的民進黨內初選，賴清德全力挺蘇貞昌，黨內皆知。2015 年初，賴連任大台南市長後，議會選舉竟然被自己人跑票翻盤，他屬意的議長人選更因此落馬，最後賴清德竟是以破壞體制的拒絕進入議會來作為應對；賴的決定，連綠營都有不少人非議，蔡英文以黨主席名義卻得硬著頭皮相挺，當然是不爽在心裡。其實 2014 年尾，重掌黨權的蔡英文率民進黨在縣市長選舉狂勝，奠定 2016 年總統選舉大贏朱立倫三百多萬票的政治基礎。經此一役，黨內各派，包括連內部本來還有同情蘇貞昌的新潮流系，幾乎都同意蔡是 2016 年總統大選的民進黨唯一人選，唯獨賴清德有準備總統初選的備戰想像，還出書找李登輝前總統為序。經黨中央運作，提前總統初選提名時程於大選前一年就敲定民進黨候選人，逼賴提早攤牌棄選，賴當然也從沒忘記。事實上，賴清德是連任的六都市長，依照民進黨黨章是當然中常委，但相較皆被視為 2024 年、蔡英文兩任總統卸任後可能的接班人選—桃園市長鄭文燦、台中市長林佳龍，即便身處外縣市，都會盡量抽時間北上與會獻「英」勤；然而比鄭、林兩人年長不多的賴，北上參加中常會的次數，竟然是與大姊大陳菊同等級的「屈指可數」，只有在議長選舉被翻盤，要黨內替其不入議會決定背書時才到場。這些與會紀錄，黨內各派都看在眼裡，蔡賴關係到底如何，大家都心知肚明。參自新新聞

(<https://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1593&i=TXT20170913163423GUA>)。2018 年 6 月 6 日擷取。

¹⁵⁹ 例如賴清德一上任就幫軍公教加薪來博取掌聲，希望藉此化解蔡政府與公教團體的仇怨與嫌隙；另外也公開大談自己是務實台獨工作者的姿態，固然惹來質疑，卻取悅了獨派群眾；不僅如此，他更動手修改勞基法，使其更符合現實，不至陳義過高，如此政治嗅覺之敏銳，讓人驚覺賴清德並非等閒之輩。進一步看，賴正在塑造他的政治面貌，閣揆既然不負責兩岸，當然不承擔兩岸冰封之責，但「親中愛台」口號既可以討好獨派，又唬弄國際，基本上就是兩頭得利；內政的部分，只要是對於錯誤政策迅速認賠殺出、另訂方案，反而予人積極任事的果斷感受，加上連續數周以來都在周日開會檢討「五缺」的難題，更給人勤政愛民的印象。參自聯合新聞網(<https://udn.com/news/story/6656/2796521>)。2018 年 6 月 6 日擷取。

敢挑戰蔡總統，詢問賴揆有挑戰她嗎？蔡說，賴院長會用比較委婉的方式，通常她和賴都是有商有量；主持人追問對賴院長有抱怨嗎？蔡總統說，到現在也沒有，有些不同的地方，他們也都相互尊重¹⁶⁰。時隔三個月、也就是 2018 年 4 月 9 日，蔡英文接受另一家電視專訪時，她再次強調，事實上她與賴清德的關係很好，同時，她也很滿意賴清德的表現；蔡總統表示，她與賴院長有事情會坐下來談，有時候兩人想法或許有些不一樣，但是她覺得不一樣很好，「在不一樣當中，我們去討論，讓事情的處理更周全」，這讓他們在考慮所有的問題時，能夠把不同的面向都考慮進去，所以她倒是覺得他們彼此的互補性滿強的¹⁶¹。

不過，筆者對於賴清德就任行政院長以來，屢屢在立法院表達自己是個台獨工作者¹⁶²，感覺挺耐人尋味；不但如此，賴揆在 2018 年 4 月 15 日到花蓮進行地方視察時，還進一步提出，他作為台獨工作者，有三個務實，六個方向，並強調台灣是主權獨立的國家，不必另外宣

¹⁶⁰ 參自聯合新聞網(<https://udn.com/news/story/11311/2946480>)。2018 年 6 月 6 日擷取。

¹⁶¹ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2390385>)。2018 年 6 月 8 日擷取。

¹⁶² 賴清德在 2017 年 9 月 26 日、就任閣揆後的首次施政總質詢答覆國民黨籍立委林為洲、王惠美時就曾表示，他是主張台獨的政治工作者，而這話他也曾經在台南市議會講過，因此不論擔任哪一個職務都不會改變；台獨主張跟「親中愛台」沒有違背，因仍是以台灣為核心，對中國親善、伸出友誼的手，透過求同存異，和平發展，這是並行不悖的。參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20170926002750-260407>)。

賴揆在 2018 年 3 月 30 日答覆國民黨籍立委賴士葆時再度強調，我的確是台獨工作者，我主張台灣是主權獨立國家。參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20180330002904-260407>)。2018 年 6 月 8 日擷取。

布獨立，且台灣的前途只有台灣人能決定，其他人都不行¹⁶³。儘管蔡英文總統在之前提到的媒體專訪時有針對賴清德院長這樣的宣示，提出了她認為賴揆是誠實的人、但政策上還是會支持兩岸維持現狀的說法¹⁶⁴；不過筆者以為，賴一再做這樣的宣示與強調，其實已經侵犯到總統的職權範圍，不只涉及關係兩岸而已，甚至連外交都認為自己的職責，就如同美麗島電子報董事長吳子嘉都覺得賴揆不守份際¹⁶⁵那般，這其實在過去二十年來的行政院長中十分少見，實在值得好好觀察。關於這個階段的府院關係，從蔡英文總統兩次專訪談及與賴清德院長關係的言論，不管外界如何揣測，兩人的相處和睦應該仍是不爭的事實，當然核心概念也是上下服從的關係；至於剛剛所提到值得觀察的面相，由於蔡賴體制到目前僅半年多，因此有待更多時間來做佐證。

¹⁶³ 賴清德表示，這三個務實，一是「台灣為主權獨立國家，不必另行宣布台灣獨立」，二是「台灣的前途只有台灣人決定，其他人都不行」，三是「身為閣揆，發展經濟壯大台灣，讓國人選擇台灣，支持台灣」；而六個具體工作內容為，捍衛主權、維護民主生活方式、捍衛國人決定自我權利與選擇權利、發展經濟壯大台灣、自信展開兩岸交流，求同存異增進理解，維持兩岸和平發展、與美日韓等國一起維護亞太區域和平。這些都是他身為行政院長的職責。參自今日新聞網NOWNEWS(<https://www.nownews.com/news/20180415/2735834>)與行政院官方網站

(<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/3e942346-7a32-40fe-841d-f6be10b8d37e>)。2018年6月8日擷取。

¹⁶⁴ 對於賴揆曾多次強調自己是「台獨工作者」，是否有與蔡總統事先討論？蔡英文說，她沒有特別與賴談到這些問題，畢竟賴是行政院長，在很多事情上有他的看法及希望表達的方式，總統要給他一定的尊重；但她強調，賴清德的說法絕大部分是在立法院裡面被問到而去回應，「若是問他個人，他當然告訴你他是這樣想」，因為賴揆是誠實的人，然在政策上，賴清德還是支持兩岸維持現狀的基調。參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2390385>)。2018年6月8日擷取。

¹⁶⁵ 參自台灣中評網

(<http://www.crntt.tw/doc/1050/3/5/1/105035149.html?coluid=7&kindid=0&docid=105035149>)。2018年6月9日擷取。

第三節 行政立法關係——一致性政府

蔡英文時代的行政立法關係，目前只是經歷過與第九屆的立法院的互動，由於民進黨掌握過半的席次，所以是屬於一致性政府的制度結構。不過，民進黨是第一次完全掌握行政與立法，加上蔡英文推動了數項較具爭議性的政策或立法，是故本屆雙邊的互動是十分值得關注的。以下將從第九屆一、二會期(含臨時會)與第三、四、五會期(不含第五會期的臨時會)來分別分析之。

一、第九屆立法院第一、二會期

一例一休(勞動基準法部分條文)的修法¹⁶⁶為蔡英文時代與這個階段立法院第一個可以觀察的案例。2016年5月24日，蔡英文總統就任後的首任勞動部長郭芳煜接受專訪時表示，會先恢復七天國定假日，並於一個月內馬上提出《勞動基準法》修正案，包括在第三十六條明定勞工每七天應休二天以及另修訂第三十七條將勞工休假日回歸由內政部統一規定，屆時全國同享周休二日，國定假日也全國一致

¹⁶⁶ 一例一休是指蔡英文在 2016 年執政後所推動的勞工工作天數改革政策，主要是指在修正《勞動基準法》部分條文，使所有勞工每週可以有一天的例假（此例假為可勞資約定而更動，即不一定為六、日）及一天的休息日；前者為強制休假，這樣的例假日只有在必要（天災、事變或是突發事件）時，雇主才能要求勞工加班，而加班後，雇主依規定應予勞工擇日補假，後者則為保留彈性加班的空間，以確保勞工有足夠的休息時間，亦即雇主可以在徵詢勞工同意後，讓勞工在法定的休息日加班。《勞動基準法》的相關修正案已於 2016 年 12 月 6 日在立法院三讀通過。然而不管是例假日還是休息日，只要勞工有加班，雇主都需要付加班費給勞工。上述法案在修正時，同時刪除《勞動基準法》原有規範的 7 天國定假日（元旦翌日、青年節、教師節、光復節、蔣公誕辰、國父誕辰以及行憲紀念日改為只紀念、不放假），並且增加新進人員「勞工特別休假」等相關規定。參自維基百科 (<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%80%E4%BE%8B%E4%B8%80%E4%BC%91>)。2018 年 6 月 9 日擷取。

¹⁶⁷。在 10 月 3 日蔡總統召開首次「執政決策協調會議」拍板確立要力拚年底前完成修法後，立法院社會福利及衛生環境委員會在 10 月 5 日就舉行包括一例一休在內的《勞動基準法》修正草案共七案初審並由民進黨籍立法委員陳瑩擔任召集委員，在原本排定詢答且各黨委員都登記發言的情形下，民進黨籍立委陳曼麗卻宣布停止詢答，陳瑩並未進行表決，在會議召開一分鐘內就直接宣布通過初審；會後，國民黨立法院黨團批評「這是無效會議」，而時代力量立法院黨團也批民進黨強度關山，會議無效、要求重審，然民進黨立法院黨團總召柯建銘則強調，所有議事完備，必要時也可開公聽會，該黨團也會提出關於特休的修法版本，「有誠意跟大家協商」¹⁶⁸。在後續朝野衝突不斷的情況下，11 月 8 日朝野協商達成共識，9 日各黨團推派代表共同勘驗 10 月 5 日衛環委員會議的錄影、錄音；11 月 9 日決定重開委員會審查勞基法部分條文修正草案¹⁶⁹。11 月 13 日，蔡英文在總統官邸接受專訪，對於一例一休爭議引發工運團體絕食抗議，她說：對民進黨來說，這是有史以來最痛苦的事，因為中小企業是民進黨長期夥伴，而勞工本來也就是我們民進黨心裡最軟的那塊，所以現階段只能以「勞工最大利益、中小企業又可接受」找出一個方案，等中小企業成功轉

¹⁶⁷ 參自聯合影音網(<https://video.udn.com/news/495925>)。2018 年 6 月 9 日擷取。

¹⁶⁸ 參自蘋果日報(<https://tw.news.appledaily.com/column/article/343/twapple/20161006/37406890/>)。2018 年 6 月 9 日擷取

¹⁶⁹ 參自中時電子報(<http://www.chinatimes.com/realtimenews/20161206005936-260407>)。2018 年 6 月 9 日擷取。

型、經濟恢復動能以後再來考慮下階段能給勞工做什麼¹⁷⁰。12月6日，在紛擾近半年後，在執政黨的立法院黨團挾人數優勢的狀況下，以表決方式進行議決，順利完成了法案的三讀¹⁷¹。

《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》(以下簡稱不當黨產處理條例)為蔡英文時代與這個階段立法院第二個值得觀察的案例。第九屆立法院在2016年2月19日正式開議，而即將執政的民進黨首次在國會擁有過半數的席次，遂把《不當黨產處理條例》列為本會期優先法案。蔡英文就任總統後，立法院內政委員在5月26日逐條審查《不當黨產處理條例》草案，經過兩個多小時後，由於國民黨與民進黨、時代力量有相當大的分歧，因此最後提議保留，待全案逐條協商過後再行處理；但是沒過多久，6月6日，立法院內政、財政與司法及法制委員會6日就聯席初審通過《不當黨產處理條例》草案。7月15日是立法院第一會期的最後一天開會日，民進黨為了力拚《不當黨產處理條例》在本會期三讀過關，將條例草案列為討論事項第一案；而為了杯葛這個法案的三讀，國民黨提出294案報告事項，並且逐項動用點名表決、重付表決，拖延時間，終究使之無疾而終。7月22日，在休會後隨即舉行的臨時會中，《不當黨產處理條例》再次闖關，長達

¹⁷⁰ 參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20161114/37451060>)。2018年6月9日擷取。

¹⁷¹ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1909385>)。2018年6月9日擷取。

11 小時的協商中，國民黨及民進黨都提出各自版本的修正動議，而國民黨所提出的版本多達「65 萬字」，但最終協商仍是未果，因此，民進黨提議繼續進行朝野協商，立法院長蘇嘉全遂決定於 25 日再進行會議。其實這個法案最早在內政委員會初審通過的名稱是《不當黨產處理條例》，然因為朝野協商各黨都有意見，所以紛紛提出臨時動議，在經過 7 月 25 日中午的朝野立委表決、綠營以人數優勢通過，確定將名稱為《政黨及其附隨組織不當取得財產處理條例》後，隨即又在經過 11 個小時、歷經 67 次表決下，終於順利三讀通過民進黨立法院黨團的版本而完成了立法¹⁷²。

二、第九屆立法院第三、四、五會期

一例一休的再修法(勞動基準法部分條文的再修正)是蔡英文時代與這個階段立法院第一個可以觀察的案例。如前所述，在 2017 年 9 月 5 日蔡英文總統正式宣布由台南市長賴清德接任行政院長的記者會上，曾給即將上任的賴揆七個期許，其中第三項「持續強化勞工安全以及福利，並保持在經濟轉型中，產業所需的人力和彈性」，就是在指勞基法的再修正。11 月 9 日，行政院會議通過《勞動基準法》部分條文修正草案，送立法院審查，各工會與勞工團體聚集於行政院大門，怒批這次的修法是史上最爛勞基法，並要求賴清德下台；賴清德院長則在記者會中指出，因為一例一休實施以來，企業反映經營困難，勞工也

¹⁷² 參自 The News Lens 關鍵評論(<https://www.thenewslens.com/article/45014>)。2018 年 6 月 11 日擷取。

喪失加班機會，政府面對這些問題不該繼續視而不見，所以他在秉持蔡英文總統「既保障勞工權益，也給予資方經營彈性」的指示進行修法；賴清德進一步指出修法的兩重點「四個不變（正常工時不變、週休二日不變、加班總工時不變、加班費率不變）」與「四個彈性（加班彈性、排班彈性、輪班間區隔彈性、特休運用彈性）」¹⁷³。11月23日，立法院社福衛環委員會審查《勞動基準法》修正草案，國民黨籍立委蔣萬安、陳宜民提案《勞基法》部分條文逐條討論時，立委發言時間不得受限、不能限制只有第一輪發言，通過提案後，他們兩人以冗長發言杯葛，主席林靜儀最終宣布散會¹⁷⁴。11月26日，有鑒於三天前的挫敗，蔡英文邀集賴清德、勞動部長林美珠以及民進黨立法院黨團幹部等人會商修法策略，賴揆向蔡總統報告行政院版經過黨內、黨團充分溝通，已納入把關機制，絕不會損害勞工權益，拜託全力支持行政院版¹⁷⁵。11月29日，賴清德院長宴請民進黨籍衛環、交通、教育、經濟等四個委員會的立委吃飯，民進黨祕書長洪耀福、總統府祕書長劉建忻、行政院祕書長卓榮泰均與會出席，期間，賴清德勸導立委林淑

¹⁷³ 參自中央廣播電台新聞網(<https://news.rti.org.tw/news/view/id/378780>)以及行政院官方網站

(<https://www.ey.gov.tw/Page/9277F759E41CCD91/10a997c7-3d38-4371-80d0-05ff6791e46c>)。2018年6月11日擷取。

¹⁷⁴ 參自聯合新聞網(<https://udn.com/news/story/11475/2836901>)。2018年6月11日擷取。

¹⁷⁵ 參自 YAHOO 奇摩新聞

(<https://tw.news.yahoo.com/%E7%8D%A8%E5%AE%B6-%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E4%BA%8C%E5%BA%A6%E5%87%BA%E6%89%8B-%E8%B3%B4%E6%8F%86%E4%BF%AE%E5%8B%9E%E5%9F%BA%E6%B3%95%E9%90%B5%E6%9D%BF%E6%89%8D%E9%AC%86%E5%8B%95-094533753.html>)。2018年6月11日擷取。

芬，不要在委員會、媒體上罵行政官員，並與立委林淑芬展開「輪班間隔」的論辯¹⁷⁶。12月4日，立法院社福衛環與經濟委員會聯席會議經過13小時議事程序後，因為朝野完全無交集的爭吵，並重覆發生霸占發言台、架離發言台的情況，更爆發多次肢體衝突，最後在晚上10時對勞基法修正草案進行表決，勞基法修正草案至此完成初審並將全案保留送立法院會協商¹⁷⁷。2018年1月10日，在經過18小時不斷電表決後，在加開的臨時會禮終於三讀通過《勞動基準法部分條文》修正案，確定鬆綁七休一、調高加班工時上限、縮短輪班間隔時數，更將加班可換成補休等入法；而有趣的是，這個修法版本不僅遭國民黨大力反對，時代力量的立委也在凱道禁食抗議，連民進黨籍的立委也有部分不埋單¹⁷⁸，再加上過程中曾傳出蔡總統與賴院長對修法的看法不

¹⁷⁶ 參自今日新聞

NOWNEWS(<https://www.nownews.com/news/20171130/2653719>)。2018年6月11日擷取。

¹⁷⁷ 參自聯合新聞網(<https://udn.com/news/story/11475/2856060>)。2018年6月11日擷取。

¹⁷⁸ (1) 第24條明定休息日加班費核實計算，取消現行「做一算四」、「做五算八」規定，打破最初「以價制量」的立法精神；在表決時，立委林淑芬、劉建國、鍾孔炤以及加入民進黨團運作的無黨籍立委趙正宇等四人棄權。

(2) 第32條則為延長加班工時上限，原則上1個月不得超過46個小時，但經勞資會議同意後，得以延長一個月54小時、每3個月不得超過138小時；在表決時，立委林淑芬、鍾孔炤、趙正宇、管碧玲、江永昌等四人棄權，而劉建國、姚文智則未投票。

(3) 第32之1條是將加班換成補休入法；立委劉建國、鍾孔炤、林淑芬、趙正宇未投票。

(4) 第34條是將輪班間隔時數例外縮短為8小時；劉建國、鍾孔炤、林淑芬、江永昌、葉宜津棄權。

(5) 第36條是放寬7休1的限制，勞工最多可連續工作12天；劉建國、鍾孔炤、林淑芬、江永昌棄權。

(6) 第38條規定，特休假可遞延1年；趙正宇未投票。

(7) 全案三讀表決時，國民黨籍立委全數退席；民進黨籍立委有64票贊成，未投票的立委則包括林淑芬、鍾孔炤、趙正宇。參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180110/1275682>)。2018年6月12日擷取。

同¹⁷⁹，在在突顯了這次修法的高度爭議性。

前瞻基礎建設計畫¹⁸⁰為蔡英文主政與這個階段立法院第二個值得觀察的案例。蔡英文總統於 2017 年 2 月 6 日在執政決策協調會議中，提出前瞻基礎建設計畫，並由林全院長在 3 月 23 日行政院會議通過「前瞻基礎建設特別條例」草案後正式對外宣布，並送立法院審議。立法院在 3 月 31 日進行一讀處理時，國民黨立法院黨團抗議這項條例「不公不義、綠營綁樁」進行杯葛，最後在民進黨立法院黨團同意召開六場公聽會後，將草案則交付經濟、內政、財政、交通、教育、社福及衛環等六個委員會聯席審查。4 月 24 日開始在經濟委員會等六個委員會聯席會議中進行詢答，並於 4 月 26 日廣泛討論及逐條討論，但是因為遭到國民黨的強力杯葛，所以會議主席邱議瑩於混亂中自行宣布完成審查引發譁然，隔日邱坦承議事處理程式不周全，遂重新排定審查¹⁸¹。5 月 11 日朝野協商後還是破局，會議主席高志鵬遂逐條宣

¹⁷⁹ 參自 YAHOO 奇摩新聞

(<https://tw.news.yahoo.com/%E7%8D%A8%E5%AE%B6-%E8%94%A1%E8%8B%B1%E6%96%87%E4%BA%8C%E5%BA%A6%E5%87%BA%E6%89%8B-%E8%B3%B4%E6%8F%86%E4%BF%AE%E5%8B%9E%E5%9F%BA%E6%B3%95%E9%90%B5%E6%9D%BF%E6%89%8D%E9%AC%86%E5%8B%95-094533753.html>)。2018 年 6 月 12 日擷取。

¹⁸⁰ 前瞻基礎建設計畫是蔡英文時代所推動的經濟建設計畫，期望透過政府興建及完善各種基礎設施，強化民間投資動能，帶動整體經濟成長潛能。整體計畫包含五大建設計畫：綠能建設、數位建設、水環境建設、軌道建設以及城鄉建設；規劃以八年時間投入總經費約新臺幣 8824 億 9000 萬元的特別預算，行政院認為此計畫可增加民間投資產值約新臺幣 1 兆 7777 億 3000 萬元。參自維基百科 (<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E5%89%8D%E7%9E%BB%E5%9F%BA%E7%A4%8E%E5%BB%BA%E8%A8%AD%E8%A8%88%E7%95%AB>)。2018 年 6 月 12 日擷取。

¹⁸¹ 參自蘋果日報 (<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170427/1106676/>)。2018 年 6 月 12 日擷取。

讀討論到第六條後休息¹⁸²；5月15日雖然國民黨仍試圖阻止會議進行，不過主席邱議瑩繼續逐條宣讀，並在否決國民黨異議後完成初審，然後將全案保留送交朝野協商¹⁸³。民進黨立法院黨團書記長李俊俤6月6日受訪時說明立法院將召開三次臨時會，在第一次臨時會鎖定前瞻條例草案與年改，第二次臨時會處理前瞻特別預算案，第三次臨時會盼特別預算案三讀¹⁸⁴。歷經了三天馬拉松式協商及逐條表決，民進黨與國民黨終於達成共識，並在7月6日完成三讀立法的工作；針對最關鍵預算期程與金額條文，下修為四年四千兩百億元，但期滿後，後續預算及期程經立法院同意，以「不超過前期預算規模及期程」為之，並以特別預算方式編列，分期辦理預算籌編及審議，意即整個前瞻計畫是八年八千四百億元¹⁸⁵。

第四節 總統在其他層面的權力運作

一、國家安全會議的運作

在蔡英文即將就任總統的前一週、也就是2016年5月13日，已

¹⁸² 參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170511/1116510/>)。2018年6月12日擷取。

¹⁸³ 參自YAHOO奇摩新聞(<https://tw.news.yahoo.com/%E5%89%8D%E7%9E%BB%E6%A2%9D%E4%BE%8B%E5%88%9D%E5%AF%A9%E9%80%9A%E9%81%8E-%E5%85%A8%E6%A1%88%E9%81%AD%E4%BF%9D%E7%95%99%E5%8D%94%E5%95%86-035421232.html>)。2018年6月12日擷取。

¹⁸⁴ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2070597>)。2018年6月12日擷取。

¹⁸⁵ 參自聯合新聞網(<https://udn.com/news/story/10756/2566557>)。2018年6月12日擷取。

被指派出任國安會秘書長的吳釗燮公布了未來國安會的相關人事：副秘書長將分別由前研考會副主委陳俊麟、前國安會諮詢委員陳文政出任，而新任的國安會諮詢委員包括了中央研究院院士李德財、前陸委會副主委傅棟成、清華大學社會所所長姚人多以及前台灣人權促進會會長林峯正；吳準秘書長還表示，由於「國家安全」的概念已經超脫傳統的政治、外交面向，現正朝向綜合性安全的方向發展，而經濟合作、資訊安全、國防自主、公民社會連結與民主深化等面向，都是未來健全台灣社會、擴展國際交流以及穩定兩岸關係不可獲缺的重要支柱，所以蔡英文總統也期許未來的「國安會」團隊，能在政府面對國內外各項重大議題時，扮演專業的諮詢角色¹⁸⁶。筆者以為，從這樣的宣示來看，這代表蔡英文所帶領的國安會將延續陳水扁與馬英九任內的路線，持續擴大國安會的職權領域。

蔡總統在 2016 年 7 月 19 日召開上任後的第一次國安高層會議，包括副總統陳建仁、行政院長林全以及國防部、陸委會、國安局、海巡署、外交部、內政部、農委會等相關部會首長均出席。對於南海仲裁宣判後續局勢發展，蔡英文做出五點裁示：(一)捍衛漁權，強化護漁能量，確保漁民作業安全；(二)多邊協商，與相關國家加強對話溝通，協商尋求合作共識；(三)科學合作，邀請國際學者到太平島，進行跨國性生態、地質、地震、氣象等科學研究；(四)人道救援，使太

¹⁸⁶ 參自壹讀(<https://read01.com/zh-tw/gyKyMP.html#.Wy9C0VUzbIV>)。2018 年 6 月 14 日擷取。

平島成為人道救援中心與運補基地；(五)鼓勵海洋法研究人才，強化國家因應國際法律議題時的能量。此外，蔡英文總統還認為，未來國安高層會議將常態性召開，除大會議外，另有三個不同領域的國安各分項會談：分別為國防軍事、區域安全、對外經貿戰略，以做為總統決策的參考依據；原則上，大會議可望每兩個月召開一次，而分項會談則不定期¹⁸⁷。是故，筆者已經可以推測，不只前述職權領域的擴大，國安高層會議的開會頻率，藉由兩個月召開一次的定期機制，將更強化其影響力；以今(2018)年為例，到6月底為止，蔡英文總統已召開過四次國安高層會議：分別為1月7日的主題是針對大陸啟用M503航線，3月21日的主題是針對美國與大陸的新局勢，4月14日的主題是針對區域與中東局勢，6月20日的主題是針對美國與大陸的貿易戰¹⁸⁸，某種程度其實也印證了這個定期開會機制的持續運作。

蔡總統上任至今共已經任命過三任的國安會秘書長，包括第一任的吳釗燮、第二任的嚴德發以及現任的李大維。吳釗燮是學者出身，在陳水扁執政時期進入府服務，歷任總統府副秘書長、陸委會主委與駐美代表等職務，而與蔡英文的結緣則是自2014年受蔡之邀擔任民進黨秘書長兼黨駐美代表開始，也由於對美外交的專長，因此讓蔡英文

¹⁸⁷ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1012675>)。2018年6月14日擷取。

¹⁸⁸ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2305211>)、蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180321/1319323/>)、自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/1192554>)以及中時電子報(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20180621001434-260102>)。2018年6月14日擷取。

在 2015 年以總統候選人順利訪問美國；不過有趣的是，蔡英文自上任後密集視察軍隊，強化三軍統帥形象，當史上第一位女總統出巡，背後站著身型壯碩的國安會秘書長，的確更形強化了穩重威嚴的政治視覺意象；然而，國安會秘書長頻頻成為總統身旁的「人形立牌」，這在李扁馬歷任總統時代，都是屬於罕見的現象，固然可以解釋為蔡英文對吳相當倚重，眾人卻也猜測，這其實相當符合吳釗燮一貫的積極個性——力求使命「必達」¹⁸⁹。嚴德發在 2016 年 11 月底自參謀總長職務屆齡退伍不到一個半月的時間，旋即在 2017 年的 1 月中獲得蔡總統的賞識與親自諮詢而出任國安會諮詢委員，而為了顯示尊榮，總統府尊稱他為國安會「首席諮詢委員」，但在國安會的法定職務區分上，「諮詢委員」只分有給職及無給職，從來沒有出現所謂「首席諮詢委員」的職務，此時，蔡英文要重用他的布局，已經很明顯了¹⁹⁰；因為被賦予國防軍事、國土安全、情報與反恐的重責大任¹⁹¹，所以各界也都在關注，國安會在嚴德發發揮專業的同時，會不會成為「太上國防

¹⁸⁹ 參自新新聞

(<https://www.new7.com.tw/NewsView.aspx?i=TXT20160727145246OM9>)。2018 年 6 月 15 日擷取。

¹⁹⁰ 參自信傳媒(<https://www.cmmedia.com.tw/home/articles/3910>)。2018 年 6 月 15 日擷取。

¹⁹¹ 為了避免外界的疑慮，總統府發言人黃重諺表示：「嚴德發軍事歷練完整，軍旅生涯任內，健全國軍緊急應變機制，並有效提升人民對國軍的評價。擔任國安會首席諮委任內，對軍務革新、軍事戰略規畫等，皆提供重要且關鍵的意見。」黃還進一步點出了嚴德發未來的工作內容：「未來將借重嚴德發的專業，協助規畫國防軍事與國土安全戰略，提升、整合情報作業和反滲透的能量，並積極強化台灣在全球反恐的參與和作為。面對日益複雜多變的复合型國安議題，期待未來國安會能進一步發揮指揮、協調的重責大任。」參自新新聞

(<https://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1577&i=TXT20170524173151UAL>)。2018 年 6 月 15 日擷取。

部」¹⁹²，不過從總統府在 2018 年 2 月 23 日宣布由嚴接任國防部長一職¹⁹³來看，這一切的規劃其實是有軌跡可循的了。如眾所周知，因為李大維一生都在外交領域服務，歷任我國重要的駐外職務，包括駐美國、駐歐盟、駐澳洲與駐加拿大代表等，最後更擔任外交部長，是故總統府發言人黃重諺在發布李大維出任國安會秘書長時指出，李大維政務經驗完整，表現卓著，多年來無論在哪個政黨執政都擔任重要外交工作，始終也認為「外交官是國家的外交官」，外交工作的考量是國家利益，不是一黨一派，而總統府、國安會整體任務需求及布局，在外交及國際事務上，必須要有像李這樣經驗豐富的人襄助總統¹⁹⁴；當然，有媒體認為將李調任國安會秘書長是代表蔡總統對他的信任、要他直接督管國安系統¹⁹⁵，但也有媒體以未來空頭秘書長來形容李¹⁹⁶，然除了近期針對大陸無理要求外國航空公司更改其官網上對台灣的稱呼乙事接受英國金融時報訪問¹⁹⁷外，因為就任時間才四個月，

¹⁹² 參自新新聞

(<https://www.new7.com.tw/coverStory/CoverView.aspx?NUM=1577&i=TXT20170524173151UAL>)。2018 年 6 月 15 日擷取。

¹⁹³ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1178779>)。2018 年 6 月 15 日擷取。

¹⁹⁴ 參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180223/1302671/>)。2018 年 6 月 15 日擷取。

¹⁹⁵ 參自聯合新聞網(<https://udn.com/news/story/11311/2995611>)。2018 年 6 月 15 日擷取。

¹⁹⁶ 參自上報(http://www.upmedia.mg/news_info.php?SerialNo=35796)。2018 年 6 月 15 日擷取。

¹⁹⁷ 英媒在這篇以「台灣反擊中國施壓航空公司」為題的報導中，提到中國在蔡政府上台後加大施壓力道。李大維於訪談裡提到，針對中國這種過分的侵略性行為，台灣會採取的反制措施，包括對於這些把台灣列在中國一部分的航空公司採取法律行動。但他也坦言，這可能會是一個複雜的過程，可能需要兩到三年才會獲得最後裁決。但李強調，這是一個重要的訊號，「我們會反擊，不是只有坐著等」。參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1210028>)。2018 年 6

所以究竟李秘書長在帶領國安會上能有什麼作為，可能還需再觀察。

二、體制外的運作—總統府國家年金改革委員會

蔡英文就任總統後，短短兩個月間，其政府有一運作特色，就是體制外的運作似乎成為政府重大施政焦點；以立法院預算中心的報告來看，總統府新設了總統府國家年金改革委員會、總統府原住民族歷史正義與轉型正義委員會、總統府司法改革國是會議籌備委員會以及總統府新南向政策辦公室等四個任務編組，預算中心認為，部分任務編組疊床架屋，或者根本是另一個任務編組的幕僚機關，例如行政院年金改革辦公室是總統府年金改革委員會的幕僚單位；行政院人權保障推動小組與總統府人權諮詢委員會；行政院原住民族基本法推動會與總統府的原住民族歷史正義與轉型正義委員會。它們之間業務雷同、職掌重疊，甚至行政院設立原住民族基本法推動會，總統府則有原住民族歷史正義與轉型正義委員會，無論是原民自治、教育文化、衛生福利等項目規劃，又皆與原住民族委員會的職掌重疊，其組織難免予人疊床架屋的批評¹⁹⁸。

針對這樣的現象，台大政治系教授王業立說，雖然歷屆總統為了在現有的組織架構外從事特定任務，都會有這樣的設計，但蔡政府在短時間有那麼多任務編組，跟過去幾任相比是有過之而無不及，「我不

月 15 日擷取。

¹⁹⁸ 參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20160918/37386646/>)以及中時電子報(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20160918000307-260102>)。2018 年 6 月 17 日擷取。

認為這是正常現象。」國民黨籍立委林為洲則說，不管是年金改革、促進轉型正義，都要成立委員會，用以閃避立法院審查，讓組織有「黑機關」疑慮，浮濫編制應予譴責，未來預算審查時，一定會一條條看，務求全數刪除。而民進黨籍立委蔡易餘回應，總統府預算少，下設的任務編組主要是宣示性；施行面還是要回到行政院，不反對行政院廣設任務編組，但如果有任務重疊，未來預算審查時可以檢討¹⁹⁹。這樣發展的爭議性，由此可見。筆者在此就以年金改革委員會來作一個完整說明。

總統府在 2016 年 5 月 30 日公布「國家年金改革委員會設置要點」，將聘請 35 到 39 位委員，由副總統陳建仁擔任召集人、副召集人兼執行長為行政院政務委員林萬億，而根據該要點，其設置的委員，除政府相關機關代表、立委、考試委員、地方政府代表、退休軍公教人員代表、軍人代表、公務員代表、教師代表、勞工代表、企業雇主、農漁民代表、婦女代表、青年代表、公民社會代表、學者專家，均由總統聘任²⁰⁰。主責年金改革業務的政務委員林萬億表示，軍公教、勞保年金的改革將同步進行，包括農保、國民年金也會一併討論；林政委還強調，由於人口老化問題是國人要共同面對的，因此為了年金永續發展，必須公平、通盤檢討，不會只改革其中一項，各種年金改

¹⁹⁹ 參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/headline/daily/20160918/37386646/>)。2018 年 6 月 17 日擷取。

²⁰⁰ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1713023>)。與總統府官方網站(<https://www.president.gov.tw/NEWS/20465>)。2018 年 6 月 17 日擷取。

革都要通盤檢討²⁰¹。自從 2016 年 6 月 23 日召開第 1 次委員會議以來，到 2016 年 11 月 20 日共開過 20 次委員會議，期間討論的主題遍及公務人員保險、公務人員退撫、公立學校退休、私立學校退撫、軍人退撫、軍人保險、勞工保險、勞工退休、國民年金、農保及老農津貼、法官退養、政務人員退職等主題；而為了進一步蒐集各界對改革構想之意見，總統府國家年金改革委員會還規劃召開國是會議，且分兩階段進行，包括第一階段的分區會議及第二階段的全國大會，第一階段在 2016 年 12 月 31 日、2017 年 1 月 7 日、8 日及 14 日分別召開北、中、南、東 4 場分區會議，分區會議後，在 2017 年 1 月 22 日於總統府召開第二階段全國大會，國是會議之意見作為年金改革修法的依據，由各年金制度權責部會據以研提修法草案，並推動修法²⁰²。

儘管抗議不斷，悠關公教年金改革的《公務人員退休資遣撫卹法》率先於 2017 年 6 月 27 日在立法院的臨時會三讀通過²⁰³，而軍人年金改革部分，也在時隔一年後的 2018 年 6 月 20 日於立法院臨時會三讀通過了《陸海空軍軍官士官服役條例》部分條文修正案，將確定與公教年改新制在 7 月 1 日一同正式施行²⁰⁴，至此，軍公教的年金改革

²⁰¹ 參自自由時報(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/paper/993483>)。2018 年 6 月 17 日擷取。

²⁰² 參自總統府國家年金改革委員會官方網站(https://pension.president.gov.tw/Content_List.aspx?n=7F9366E69441FB26)。

²⁰³ 參自聯合新聞網(<https://udn.com/news/story/6656/2549024>)。2018 年 6 月 17 日擷取。

²⁰⁴ 參自蘋果日報(<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20180621/1377099/>)。2018 年 6 月 17 日擷取。

暫告一段落；6月21日，蔡英文總統率同身兼總統府年金改革委員會召集人的副總統陳建仁、總統府秘書長陳菊、總統府年金改革委員會副召集人的政務委員林萬億、國防部長嚴德發、退輔會主委邱國正等人共同舉行記者會說明年金改革制度政策：她說：軍人年金改革完成，大家一起見證歷史重要的一刻，未來年輕軍公教都領得到退休年金，感謝所有軍公教，在國家最危急的時候，再一次展現愛國的高度熱誠，也因此國家財政才能永續，未來年金改革將成歷史名詞²⁰⁵。筆者以為，在本案中，已充分體現了總統職權透過這個體制外的運作而擴張之完整展現。

第五節 小結

蔡英文時代的總統職權行使，從黨政關係、府院關係、行政立法關係以及兩個其他層面的五個面向來分析，基本上已經有了初步的結論。以下將歸納說明之。

就府院關係來說，蔡總統到目前為止任命過兩個行政院長。先看林全院長：雖然林全曾說過政策要他同意才會執行，媒體也曾轉述過他敢挑戰蔡英文，不過從這一年多的閣揆任期來看，幾乎還是以蔡總統的意見為意見，基本上是總統的執行長應該無誤；再看賴清德院長：誠如前述，儘管賴清德是過去二十年來少見會僭越總統兩岸與外交職

²⁰⁵ 參自總統府官方網站(<https://www.president.gov.tw/NEWS/23439>)。2018年6月17日擷取。

權的閣揆，不過除了口頭宣示外，並沒有其他具體決策或作為產生，至於其他層面，則還是承蔡英文的指示在進行，就算在一例一休再修法上有不同看法，最後還是由蔡總統拍板定調，當然也還是扮演總統的執行長之角色。是故，府院關係在這個階段都已經不是影響總統職權的關鍵了。

至於行政立法關係，由於蔡總統所屬的民進黨在這個階段都為立法院之多數黨，因此是屬於一致性政府的狀態，而這從近兩年來，蔡總統要推動政策或法案皆能順利完成的程度來看，已經得到充分印證；縱然偶爾有黨籍立委不配合，但是卻絲毫影響不了大局。是故，行政立法關係在這個階段也已經不是影響總統職權的關鍵了。

蔡總統從一上任就兼任黨主席，這與前兩任總統是完全不同的；不過我們也發現，即使一開始就試圖讓黨與政緊密合作，但決策的效率與進度好像還是不如預期，因此才會有後來的執政決策協調會議的出現，希望讓行政、立法與黨務能緊密結合。是故，黨政關係在這個階段同樣是影響總統職權的因素。

在其他層面的權力運作上，蔡英文時代的發展也是值得關注的。首先看國家安全會議部分，蔡英文總統除了讓國安會的職權領域持續擴大外，更幾乎是頻繁地定期召開國安高層會議，再加上秘書長人選上的特別斟酌，務求能使命必達，已使得蔡的總統職權在這上面有了無限延伸的空間，職權行使的範圍當然就更廣了。其次是體制外的運

作，蔡總統似乎是在遵循陳總統之前執政的模式那般，於就任後不久就開啟多個體制外運作，但與陳不同的是，蔡這些運作是要朝向將之落實為法律或政策的道路邁進，筆者以總統府國家年金改革委員會的運作為例，其實就不言而喻了。而這樣的發展，當然就代表總統在職權上的擴張並予人以想像空間。

對於蔡英文時代的總統職權行使，筆者的結論是，在李登輝作為奠基者、陳水扁作為推動者以及馬英九作為深化者之後，蔡英文在兩年的一致性政府結構下，持續把我國總統職權之行使朝向全方位實權化的方向邁進，堪可謂是具台灣特色的總統制之完成者。



第七章 結論

在經過相關理論(第一章)、條文(第二章)以及四任總統職權行使(第三~第六章)上的分析後，本章的結論分成三部份：第一節為四任總統執政時期的綜合比較，主要還是要從黨政關係、府院關係、行政立法關係等三種互動關係以及國安會、體制外等兩個權力運作等五個面向來進行比較；第二節的研究發現將系統性的說明此四任總統職權行使上的異同；第三節的研究建議，則針對前兩節的比較，提出具體可行並且有助於未來憲政運作長治久安的建議。

第一節 四任總統執政時期的綜合比較

李登輝、陳水扁、馬英九與蔡英文等四位總統，筆者在前面各用一章的內容來進行其任內職權行使的分析，但並沒有把他們四位在這五個面向的表現作一個橫向的比較探討，以下展開分析比較。

(一)黨政關係的比較

李登輝時代的黨政關係，基本上就是像第三章在談其黨政關係的標題那般，因為以黨領政的運作是其重要核心概念，所以總統兼任黨主席也是理所當然，就算是漸漸擺脫了威權時代兩位蔣總統的運作模式，但那畢竟是國民黨已運作數十年的黨政關係機制，是故直到李總統卸任之前，都沒有改變過，這從李登輝時而以總統身分、時而以黨

主席身分在各種不同場合發言就可完全印證。陳水扁時代的黨政關係，就如同去年他在一場研討會中所言，他一開始其實是想當全民總統、不再兼任黨主席，但後來被迫修改黨章落實黨政同步、開始由總統親兼黨主席(陳水扁，2017：1)，然即使黨章規定執政時期的總統理當出任黨主席一職，陳總統事實上只當過兩年八個月的黨主席；不過誠如第四章小結中指陳，就算陳水扁沒有擔任黨主席，民選的總統還是自然會成為實質的政黨領導人，加上透過其信任或較親近的人擔任黨主席以及其他的黨政協調機制，黨當然還是會為其所控制。馬英九時代的黨政關係，某種程度與陳水扁時代相近，他並非在八年任期內都兼任黨主席，實際擔任黨主席的時間大概是五年，一樣是受到民選總統自然會成為實質政黨領導人事實的影響，加上其他的黨政協調機制，就算馬總統在卸任黨主席後與兩位相繼的接任者關係不是太好，馬英九整體而言還是掌握國民黨的。蔡英文時代的黨政關係，由於從初始就兼任民進黨主席，因此看起來似乎與李登輝時代相近，但兩者內涵其實完全不同；李是有著國民黨厚實的以黨領政機制支撐，而蔡總統即使已是黨主席身分，卻還是要靠一些既存甚至是重新組建的黨政協調機制來幫忙，不過無論如何，相同是受到民選總統自然會成為實質政黨領導人事實的影響，蔡英文對黨的影響力是無庸置疑的。

因為基礎上的不同，所以除了李登輝時代較無法比較外，筆者發現，不管是陳水扁、馬英九亦或是蔡英文，也不論他們是不是有兼任

黨主席，一個匯集政黨、行政部門與立法部門的高層黨政協調或溝通機制必然存在，就算只是形式，然卻不能沒有，陳的九人小組會議、馬的五人小組會議以及蔡的執政決策協調會議都是同樣概念下的產物，這也就是代表，總統的職權行使非常需要透過這類高層級的黨政協調機制來協助落實，甚至筆者在此大膽推論，這個機制的重要性已經是勝過有沒有兼任黨主席，應該是會成為將來從事黨政關係相關研究的觀察重點。總之，雖然總統幾乎都是居於主動的支配地位，然黨政關係對其職權行使上的影響同樣存在，唯獨兼任黨主席與否已無關宏旨，這是筆者認為較值得注意的發展。

(二)府院關係的比較

李登輝時代的府院關係，其實與前述的以黨領政機制有著密切的關係，亦即，行政院長就算強勢如郝柏村，也只是黨主席所帶領眾多從政黨員中的一員，更遑論連戰與蕭萬長是靠著李總統的栽培才能當上閣揆的，尤其蕭揆是我國憲政史上第一個毋需立法院同意就可由總統直接任命的行政院長，他與李登輝的互動更是不言而喻了。相較於李登輝時代的閣揆是夾雜著需要與不需要立法院同意權行使的不同狀態，加上以黨領政機制的影響，陳水扁、馬英九與蔡英文時代的府院關係，其實是比較能歸納出一些有參考價值的分析：陳水扁任命過六任行政院長，但由於民進黨在陳總統八年任期中從未在立法院掌握過半數席次，因此在完全不考量立法院多數黨意見的情況下，閣揆的上

台與下台可說是完全由陳水扁一己的意志來決定，就像筆者在第四章的小結中所說，無論這幾位行政院長本身是屬於自主性高或是服從性高的，其實都已成為總統執行長的角色；馬英九同樣任命過六位行政院長，閣揆執行長化的事實愈見清楚，就算是曾經有意讓劉兆玄發揮而退居二線，然裡面所隱含的意義卻是，這是總統刻意營造出來的空間，只要馬總統要收回，劉揆的空間就自然就會消失；蔡總統至今任命過兩位行政院長，不管是林全或是賴清德，或許他們在擔任行政院長職務過程中的言行曾讓外界有一些想像空間，但只要看到結果的展現，就可得到林揆與賴揆都是總統執行長角色的結論。

同樣是因為基礎上的不同，所以除了李登輝時代較無法比較外，筆者一樣發現，不管是陳水扁、馬英九亦或是蔡英文，幾乎一致性的執行共識就是，行政院長即總統的執行長，若要細分與個別閣揆在其總統職權行使空間上的差異，相處和睦與否是其中可觀察的一個重要指標，說更明白點，行政院長自主性的高低與意見的多寡，將構成府院關係好壞之關鍵，不過筆者亦發現，只要自主性高或意見多者，下場就是在任時間一定不會長，唐飛與謝長廷都是很好的例子，畢竟行政院長的任命權是完全掌握在總統手上，總之，府院關係對總統職權行使上的影響，從這四任總統的任期中互動來看，也已經是愈來愈小了。

(三)行政立法關係的比較

李登輝時代的行政立法關係是屬於一致性政府的結構，不過就誠如在第三章的小結中所提，雖然黨政關係是李時代對其總統職權行使最重要的部份，然李的行政立法關係卻是其中能否發揮的關鍵；簡單來說，如果李總統所屬的國民黨在立法院無法掌握過半數席次，那就算以黨領政的機制操作得如何完美，用簡單的加減乘除來算，都無法透過立法程序而化為法律。陳水扁時代的行政立法關係是屬於分立性政府的結構，而這是與李登輝時代截然不同的狀態；但是，就像第四章小結裡所說，因為陳水扁所屬的立法院從沒有在立法院掌握過半數席次，所以只要在野黨願意齊心合力，就可以輕易否決或主導任何行政院提出的政策或法案，這同樣是以簡單的計算就可以得到的結論。馬英九時代的行政立法關係又回到一致性政府的結構，然而與李登輝時代不同的是，在其所屬的國民黨皆在立法院掌握過半數席次的情況下，馬英九卻有發生過人事任命與政策推動觸礁的窘境，這時唯一的解釋，就是他的黨政關係出了問題，致使無法通過國會的這一關。蔡英文時代的行政立法關係同樣是一致性政府的結構，和馬英九不同的是，縱然在黨內討論過程中有不同的聲音，但只要進到立法院，就算那些不同意見還是存在，最後都能完成三讀立法的程序，這也顯示蔡總統在黨政關係上是略勝過馬總統一籌的²⁰⁶，進而讓其行政立法關

²⁰⁶ 坊間都在傳，由於前後任立法院長蘇嘉全與王金平的主持風格大不同，因此

係能貫徹執行總統的意志。

整體來說，與府院關係作出了對總統職權行使的影響力愈來愈小的定論，而行政立法關係則是呈現出完全不同的方向，就如前面提到的簡單加減乘除的觀念，隨著一致性政府與分立性政府的不同結構發

導致執政黨的立法效率與結果也會完全不同，而對於這個說法，最近有一篇報導形容得極為貼切，裡面提到：王金平處事圓融，非到必要關頭絕不輕易表決，一定要協調到朝野兩黨都沒意見，否則不會強行通過法案，雖然因此獲得立院「公道伯」的稱號，但因國民黨執政時力推的政策，到了立法院卻常需要與民進黨協商，因而遭到拖延、甚至冷凍，不少深藍選民都質疑王金平太過偏袒民進黨，甚至是藍皮綠骨。相較之下，蘇嘉全與總統蔡英文關係良好，蔡英文選蘇坐鎮立院，也是希望蘇能貫徹民進黨政府的政策，蘇因此總希望一切照議事規則來，若在野的國民黨要藉故拖延，民進黨也只好強行表決過關。此外，因民進黨力倡透明國會，協商要一切公開透明，這也與過去王金平時代不同，協商過程全部攤在陽光下，各政黨間能私下磋商的機會少了，一切都只能硬碰硬，這也導致立法院朝野間的衝突越來越激烈。參自蘋果日報

(<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20170831/1193785/>)。2018年6月26日擷取。筆者以為，王金平之所以會處處都用協調來處理事務，應該與其過去長年擔任國民黨鞭有關：他自1990年起陸續擔任了國民黨中央政策會副主委、立法院工作會主任以及立法院黨團書記長等職務，而其主要任務就是要作為立委與政府間溝通的橋樑，甚至是溝通出雙方皆能接受的方式，久而久之，這段經歷遂養成了他喬事情的習慣，當然就影響到他擔任立法院長後的協商作為；時至今日，他都還是認為「喬」是立院正常運作模式，「這是一種協商、是必要的工具」，更樂於被封為「喬王」。參自維基百科

(<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%8E%8B%E9%87%91%E5%B9%B3>)與聯合新聞網(<https://theme.udn.com/theme/story/6773/3224172>)。2018年8月18日擷取。不過，許多法案因協商未果而導致無法完成立法，站在執政黨的立場來說，王院長的角色當然是嚴重失職的。對於這部分，本論文口試委員楊日青教授在2015年立法院舉行之一場修憲公聽會中也曾表達過類似的看法：黨團協商制度目前在院長主持之下，採取所謂的共識決，然如果有一個黨團代表反對，那就無法達成共識、協商就破裂，此時依法應該交由院會處理，不過實際上院會開會時往往上演霸佔主席台不讓開會、不讓表決的戲碼，而院會主席卻不盡力維持會議秩序，加上多數委員假所謂和諧之名也不協助主席來排除會議的障礙，在沒有辦法的情形下就再交付協商，因此很多有利民生經濟的政策法案因而被阻擋，無法實施，也就阻擋了經濟發展的道路，使得工資難以上調，失業率難以下降，年輕人的生活更加難以改善；共識決可說是等於少數否決制度，三個人組成的黨團和四十多人組成的黨團、六十多人組成的黨團同樣具有否決權、同樣可使協商破裂，使得政策、法案無法過關，這種共識決、少數否決制度完全違反普世的多數決民主原則，這種世界上獨一無二的「台灣奇蹟」、怪異的制度可以說已經明顯的弊多於利，一定要趕快的改革，不能再鄉愿，拖累神聖的國會議事殿堂，把一些優秀的立委架空，讓他的選民失望，這種現象當然是首先需要改革的。參自立法院官方網站(<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=4728&pid=5512>)。2018年7月22日擷取。筆者認為，依楊教授的看法，由於制度上的漏洞，加上院長自身對角色上認知的錯誤，因此導致就算是處於一致性政府的結構，行政立法關係實際上還是會影響到總統職權行使的空間，這部分是極需要趕快調整改善的。

展，將會明顯影響總統的職權行使，這當中，陳水扁時代的相關發展是最好的例證。總之，不論是何種情境，毫無疑問的，行政立法關係是會影響總統職權的行使程度。

(四)國安會運作的比較

李登輝時代的國安會運作，可說是為這個組織的永續發展開了一扇門，亦即，先賦予國安會的合憲性地位後再給予法制化，繼而再逐步在這個組織內組建自己的國安領域幕僚群；當然，在李總統的任內，雖然國防與外交還是其國安會操作的重點，不過由於國安的定義未予限定而給人有想像空間，因此在救災與防疫都有過著墨的痕跡，另外再加上各類內部會議形式的開始運作，尤其是所謂的國安「高層」會議，在在顯示出這個組織給李登輝在總統職權行使上的空間。陳水扁時代的國安會運作，在 2003 年的那次修法後，展現出更強的能量了，不但建立了龐大的研究幕僚群，實務上更推行了更廣泛的國家安全概念，包括資訊安全、人口老化等都有國安會介入的角色存在，同樣都代表陳水扁在這個組織上行使總統職權的愈來愈沒有限制。馬英九時代的國安會運作，不僅承襲陳水扁的運作架構，更是朝著擴大的方向邁進，這跟剛就任之初強調要回歸制度，是完全背道而馳的；除了就像有學者稱馬總統的操作明顯超出陳水扁執政時期國安會業務所涉的領域外，加上頻繁地召開國安高層會議以及某任秘書長曾視察相關國安機關等發展，同樣是突顯了馬英九在這個組織上職權的強大延伸。

蔡英文時代的國安會運作，延續了陳水扁與馬英九任內的路線，持續擴大國安會的職權領域，而這從吳釗燮在上任前所提的「國家安全」的概念正朝向綜合性安全的方向發展一席話就完全可以理解；不只如此，在馬英九時代已召開頻繁的國安會高層會議，蔡總統在上任後將之定位為至少要兩個月就召開一次的重要會議，蔡的作法似乎讓自己的總統職權擴大更深化了。

從李、陳、馬與蔡四任總統的國安會運作來看，雖然影響程度上是逐步強化，不過單從使總統職權空間的擴大來看，他們四人都十分懂得善用「國家安全」的名義與這個機關所提供的空間；另有一值得思考的地方是，在第三章談國安會時，就有說到國安會有兩層意涵，除了有形的組織外，還有一個就是會議的召開，不過這四位總統似乎都極少召開這個會議，反而以國安高層會議來替代，而中山大學林文程教授就說過，所謂「法定國安會議」必要出席成員包括總統共 13 人；但國安高層會議並非法定名詞，出席成員由總統決定即可，會議召開較具彈性，歷任總統傾向召開國安高層會議，已成慣例²⁰⁷，在這部份，他們也是有志一同。總之，在國安會的運作上，已經讓總統的職權超越了憲法的規範而有無限延伸的空間了，這是在實務上可印

²⁰⁷ 他還說，雖然法定國安會議與國安高層會議效力與功能差不多，總統都是最高決策者，但法定國安會議仍有存在的重要性與必要性，包括美國、韓國、中國等各國的國安會議都有指定法定成員，而國安會若覺得有必要，可提修法，將國安高層會議程序法制化。參自自由時報 (<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/1787469>)。2018 年 6 月 26 日擷取。

證且確定的。

(五)體制外運作的比較

李登輝時代的體制外運作，基本上例子很少，筆者在第三章小結中也有提，這其實是因為以黨領政的黨政關係已能涵蓋一切運作所導致，所以在此就不特別著墨。陳水扁時代的體制外運作，筆者在第四章的小結曾以他是操作這方面的始祖來形容，並以陳總統上任短短一年多時間為例，就發現這樣非總統職權的體制外組織一再被成立，縱然備受各界抨擊，但卻完全不改其志，陳總統希望透過這些運作而讓自己的總統職權在無形中具有全方位影響力之意圖也就昭然若揭了。馬英九時代的體制外運作，雖然與陳水扁時代的發展大相逕庭，不過還是有所運用；以筆者所提的總統府財經月報為例，從第一次召開到馬總統卸任前共舉行過七十次，幾乎所有財經部會的首長都來參加過，根本已經可說是一個常態性的會議，馬英九甚至在會議中作過多次決策，這無疑是其總統職權延伸的一環了。蔡英文時代的體制外運作，又回到了跟陳水扁時代一樣的操作模式，在其上任之初就開始運用這樣的方式，筆者以總統府國家年金改革委員會來作為例子時發現，蔡總統的想法與陳總統其實還是有所不同，因為當結論產出時，她最後是會將之落實而轉化為法律性的政策，這是與前面三任總統在這方面的操作上，很不同的地方，是故蔡英文藉由這種方式，是讓其總統職權的範圍更廣了。

體制外的運作，從陳水扁、馬英九與蔡英文三任總統的操作可以發現，他們事實上都想做也都有做，只是程度與範圍上的差別而已；再進一步來看，如果只有議題性的操作而沒有產生政策的執行甚至是法律的效果，那或許無傷大雅，然而若往政策執行亦或是制定成為法律，那就是逾越憲法規範的總統職權了，是故像是剛剛所舉的馬英九與蔡英文時代的例子，肯定是總統職權向行政權的延伸。

第二節 研究發現—具台灣特色總統制的成型

雖然筆者在各章的小結以及第一節的綜合比較都有提出過一些發現，不過那都是屬於局部性，因此本節希望以系統性的方式來將這些發現作個歸納。

黨政關係、府院關係、行政立法關係等三個互動關係以及國安會、體制外等兩個權力運作等五個面向是筆者在本論文用來分析總統職權行使的途徑，但若就總統對其職權行使能否獨立延伸進行的角度來說，其實行政立法關係應該先給予排除，因為這部份完全不是總統能決定的；換句話說，如果總統所屬政黨無法在立法院掌握過半數席次，亦即是屬於分立性政府的結構，就算總統試圖透過另四個途徑來擴權，只要遇到國會立法這關，就可說是一點辦法都沒有，而陳水扁時代就是最好的一個例子。進一步分析會再發現，扣除陳水扁外，李登輝、馬英九以及蔡英文等三位總統的時代都是屬於一致性政府之結

構，理論上就不該有立法反對行政的狀況發生，儘管筆者在第三章、第五章以及第六章討論行政立法關係的部份都有提出過一些反例，當中幾乎都是屬於黨政運作處理不好之層次所導致的結果，然若後續處理得當，三位總統所欲推行的法案就不會在立法院遇到任何阻力，所以嚴格來說，一致性政府的行政立法關係不該當成影響總統職權行使空間大小的原因，這是跟前幾章在看個別總統職權行使觸及行政立法關係討論時，皆得到會影響總統職權行使的結果之不一樣觀察角度所致。

至於剛剛先保留下來的黨政關係、府院關係以及國安會、體制外等兩個權力運作等四個分析總統職權行使的途徑，筆者在此要再來檢視黨政關係與府院關係。除了李登輝外，自陳水扁時代以降，黨政關係同樣會影響總統的職權行使，只是是否兼任所屬政黨的主席已不再具關鍵地位，取而代之的是所謂的府院黨高層黨政協調或溝通機制，這亦是筆者在先前曾提及，它未來恐怕會成為黨政關係研究中觀察重點的理由。府院關係部份，閣揆同意權的取消，應是行政院長成為總統執行長化的一個重要開端，在先前各章的討論過程中都曾看到，只要行政院長自主的想法過多甚至是與總統呈現意見不同調時，一旦有衝突發生，最後都是行政院長請辭或遭撤換，唐飛、謝長廷都是這樣的例證；還有一個觀察點是，曾有總統希望退居二線而讓閣揆發揮，不過當發生巨變而引起民意沸騰時，最後出面的都絕對是總統，劉兆

玄是這種情況的明證；另外，因為行政院長依憲法規定是全國最高行政首長且需向立法院負責，所以立法院即使已沒有同意權行使的機制，然應該還是可對閣揆人選有部分的置喙權，不過實務上印證，就算總統所屬政黨並沒有在立法院掌握過半數席次，他在任命行政院長上，都仍是以其個人意志或想法為考量，陳總統執政的八年就是這麼回事。總之，如果還是就總統對其職權行使能否獨立延伸進行的角度來作結論，答案當然是肯定的，而黨政關係與府院關係已完全沒有影響，這部份是可以確定的了。

關於以國安會、體制外等兩個權力運作來分析總統職權行使的途徑，也相同就總統對其職權行使能否獨立延伸的角度來看，此兩者一樣無庸置疑是總統職權行使可獨立延伸的部份。首先論國安會的運作，從李總統組織法制化與內部相關運作的建置開始，到陳總統再修法的擴充，到馬總統像接力式的持續擴大，以及蔡總統定期的會議運作以更強化能量，國安會儼然就是總統全方位職權的最佳平台，從前述吳釗燮的談話就可感受他們所認知的國安會領域是無所不包的；雖然國安會是定位為幕僚單位，但透過定期會議的召集讓相關部門首長與會，理所當然會轉變成為一個決策單位，顯示這裡已成為總統進行重要決策的一個平台了。其次看體制外運作，實證上顯示，民進黨籍的總統偏好這種操作，不論陳水扁或蔡英文皆然，然國民黨籍的馬英九不知是否受到陳水扁時代所形塑出來的有利運作氛圍影響？他也曾

操作過幾次的體制外運作，但就像筆者在前面所說，如果這種運作最後是朝向落實為法律性的政策邁進，那就毫無疑問是屬於總統職權向行政與立法獨立延伸的部份了。

整體歸納來說，透過這四任總統的實際職權行使觀察，總統實質權力的增加已是不爭的事實，像是透過黨政關係、府院關係、國安會以及體制外的運作皆讓總統的權力自主空間大為提升，相對地，半總統制的「有權無責」已經可說是理論或實務上的定論，該是檢討修憲讓總統的職權行使不要再背負「違憲」、「違法」罵名的調整時刻了。

對於李登輝、陳水扁、馬英九與蔡英文，筆者在探討他們職權行使章節中的結論裡，分別賦予他們不同的稱號，即：具台灣特色的總統制之奠基者、推動者、深化者與完成者，某種程度就是認為他們四位其實都是在以實權總統的定位來看待自己職權上的行使，差別只在於，因為所處環境不同，所以需採用不同的方式來進行，而透過四任總統職權行使上經驗的累積，具台灣特色的總統制因此成型；換句話說，本文分析的五個途徑，除了行政立法關係外，事實上都是他們運用來擴大總統職權行使空間的途徑。就如同李登輝在去(2017)年的一場研討會中所說：台灣從1996年人民直選總統，至今已經21年，包括他在內有四位總統，都是人民想改變現狀，要改革社會不公不義的高度期盼氛圍中當選，但是，最後要卸任時，交給下一任總統，是什麼

樣的國家，體質好不好，民眾心裡都會打成績(李登輝，2017：8)；筆者以為，這段話的意思，事實上也應該是陳水扁、馬英九與蔡英文看待自己總統職位的寫照，尤其是從使命感的角度來說，總統若沒有實權要如何落實其理念呢²⁰⁸？這在在都顯示了，實權總統制度不僅是過去20年來的實踐所得，也是未來台灣必走也非得走的道路。

第三節 研究建議

從本論文「具台灣特色總統制」的研究假定，以及後續各個章節針對每任總統在職權行使上都朝實權總統的方向運作之結論來看，現時台灣的社會，朝完整的總統制制度來調整我國的中央政府體制似乎是唯一且最佳的選項，畢竟總統直選的制度幾乎不可能被取消，而民選總統要只擔任虛位元首又不符合民間期待，這也是筆者在結論的研究建議中所要提出大方向；不過有趣的是，除了擔任過行政院副院長的前國民黨主席朱立倫在競選 2016 年總統選舉期間曾拋出當選後要推動內閣制²⁰⁹外，擔任過八年總統的陳水扁在去(2017)年一場研討會

²⁰⁸ 不過，本論文的口試委員董翔飛教授在今(2018)年初的一場演講裡也提到，我國的總統除了直接民意外，在體制上制衡機制很少，當政策失敗或成功時，我們該找誰負責呢？而我們常常看到行政院長下台以示負責，但真的可以由行政院長做出的行政決策又有哪些？另外，總統換掉行政院長，就可以表示負責嗎？這些都是值得我們去思考的憲政問題。參自台灣 TB 新聞網

(<http://tbnews.com.tw/column/20180306-17388.html>)。2018 年 7 月 23 日擷取。筆者認為，董教授的看法，某種程度也顯示出其對總統權力獨大的憂慮。

²⁰⁹ 參自中時電子報

(<http://www.chinatimes.com/newspapers/20151018000019-260202>)。2018 年 6 月 28 日擷取。

的發言中竟然也主張內閣制²¹⁰，顯示對於現行的憲政體制，其實也還有許多不同的聲音存在²¹¹。

如果從人民可信任政府權力者的角度來看，而權力者也會照顧百姓，那麼所謂的「開明專制」可能是一種良法美制。倘若人民對權力者可能濫用權力，權力不受節制的角度來看，那麼權力就不應該過度集中於一個人或一個機關，分權制衡的制度就是必要的，無論是分立為三權或五權。假使人民對於權力者的好惡是如同流水般善變，那麼能夠滿足民意期待，隨民意好惡而更迭權力者，內閣制可能是比總統制較能滿足人民的期待。如果權力者的產生是訴求民意多數的支持，那麼擁有多數支持的權力者，無論是相對多數或絕對多數，期待該權

²¹⁰ 陳水扁發表演說的篇名為「內閣制未必不好」，論及內閣制的主張，他重點提到：我認為在台灣厲行內閣制的憲政體制或許是比較好的制度。國會多數黨組閣，黨魁是閣揆，權責相副，也沒有民選總統可否兼任黨主席的爭議。假如國會選舉結果沒有一黨取得過半席次，也可以結合其他政黨組成聯合內閣。國會可以倒閣，閣揆也可以主動解散國會重新選舉。政府做不好，國會不信任，或者內閣政策需要人民支持，這個時候人民最大也是最後的裁判。今天的執政黨，明天的在野黨，不必再等4年。單一選區兩票制的政黨比例分配不分區立委席次，從5%門檻降低到2%，讓更多小黨的少數聲音在國會殿堂也能被聽到，甚至也有入閣的可能(陳水扁，2017：3)

²¹¹ 像本論文的口試委員李炳南教授在2015年立法院舉行之一場修憲公聽會中，也直陳從現行政體的問題導引到修憲朝向內閣制可以解決若干問題。在現行政體的問題上，他有兩個看法：一、政治權力運作的問題：(一)或有權無責，或有責無權；(二)行政權與立法權扞格不一，要言之，行政權的合法性固然沒有問題，但行政權的正當性有時或顯不足；(三)〔黨權〕高漲，行政政黨化而非政黨選舉機器化，政黨外造政黨化而非內造政黨化。二、政治精英甄補的問題：(一)總統的產生：相對多數制相對於絕對多數制，總統的民意基礎比較不充分，政治比較不穩定；(二)行政院長的產生：不受立法院的黨派生態的影響完全由總統一人任免，容易成為總統的執行長，不易成為向立法院負責任的最高行政首長；(三)少數黨派強被邊緣化，少數選民被迫棄保，且無法完整地表達其理念。在修憲朝向內閣制可以解決若干問題上，他則提出四個理順：(一)理順行政權與選民的關係，讓行政權更完整地反應民意；(二)理順行政權與立法權的關係，讓行政權更貼近立法權；(三)理順總統與行政院長的關係，讓前者代表國家，後者綜理國政；(四)理順政黨與行政權、立法權的關係，讓三者有時揉而為一，三者有時分而不離。參自立法院官方網站

(<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=4728&pid=5512>)。2018年7月24日擷取。

力者是虛位而無實權，這顯然是不符合人性期待也不符合我國的國情文化。如果權力者能夠兼顧民意好惡的期待，也能滿足避免權力的專斷或虛無，那麼有無可能設計一種調和內閣制與總統制的制度呢？我國憲法創制以來受到各種觀念與勢力的拉扯，偏向內閣制的五權設計，擁有總統與五院的分權制衡（或是理想期待為分工合作），實務運作時因為受到動員戡亂的影響，長期演變成學者們口中的雙重行政首長制（或稱半總統制）；解嚴後的歷次修憲與三度政黨輪替的運作，制度上愈來愈朝總統權力擴張的道路偏倚，故學者們也迭有批判這種「有權無責」、「權責不副」的缺失，主張政府應該再度修憲。

而從另一個角度來看，總統制基本上是建構在權力分立的基礎上，然內閣制則是建立在權力融合的根本上，另外，權力分立的總統制強調的是權力有限性，而權力分立的內閣制則是強調權力有效性，無論是實施總統制抑或是內閣制，似乎都比會導致有權無責的半總統制要來得好，這是筆者覺得修憲是勢在必得的原因；當然，朝向總統制的修憲方向，其所強調的有限性好像與台灣社會目前所要求的氛圍是背道而馳的，畢竟實施總統制卻要強調有效性是十分衝突的，因此透過修憲，讓這個具台灣特色的總統制能結合有限性與有效性，是我們該思考的。

進一步說明，關於總統制的主張背景：筆者認為，主要是要讓行

政與立法權徹底分立，不再沿用一個要對立法院負責的行政院長，畢竟真正對選民負責的人是總統，是故把台灣的制度改為全然美式的總統制，才不至於有「雙頭馬車」的問題，也可避免半總統制權責劃分不清之弊端及行政權應否強制換軌之爭議(潘柏諭，2015：108~109；楊子慶，2012：110)，最終目的是讓總統能名符其實地運用各項憲法賦予的權力來行使職權、推動施政。

以下將分別敘述調整為完整的總統制該有的修憲內容(簡伯任，2009：217~221；楊子慶，2012：110~111)：

一、行政權應屬於總統的修正

(一)憲法本文第五十三條應停止適用

憲法本文第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關。」該條文與總統為國家最高行政首長之特徵不符，故應停止適用。

(二)行政院長為總統之幕僚長應給予明文化

總統既然是國家最高行政首長，則行政院長為總統之幕僚長應給予明文化，以促使行政權一元化；另外，增修條文第三條第一項，總統對行政院長之「任命權」應一併改為「任免權」以杜爭議。

(三)總統為國家最高行政首長應給予明文化

既然要朝總統制發展，應將總統為國家元首並為最高行政首長之意旨給予明文化，使總統可以直接指揮各部會首長，而各部會首長亦應直接對總統負責，行政院會也改由總統主持；另外，增修條文第三

條第二項，「行政院對立法院負責」之規定應停止適用。

(四)副署權規定應停止適用

依憲法本文第三十七條與增修條文第二條第二項副署權的規定，與總統制特徵不符，應停止適用。蓋副署是內閣制重要特徵之一，副署制度代表行政權歸屬於內閣總理，國家元首只是虛位元首而已。

(五)覆議權應改由總統行使並同時提高覆議門檻

依我國憲法增修條文第三條第二項第二款，在現行制度下，覆議權是由行政院長來處理，而總統只有覆議核可權，應該修正覆議權行使主體為總統，以符合總統制的特徵。另外，依增修條文第三條第二項第二款的規定，我國目前的覆議門檻為全體立法委員二分之一以上，相較於美國的覆議制度明顯偏低，因此在現行門檻偏低的情況下，將不利於總統行政權的行使，應朝仿效美國總統制下的否決權制度將門檻改為三分之二的方向思考，是故有提高立法院覆議門檻的必要。

二、不信任投票與解散國會機制應停止適用

依憲法增修條文第三條第二項第三款：「立法院得經全體立法委員三分之一以上的連署，對行政院院長提出不信任案。……並得請總統解散立法院。」由於不信任投票與解散國會機制為內閣制重要特徵，藉以維繫行政權係建立在立法權信任基礎的本質，所以為避免造成中央政府體制產生規範上的衝突，不信任投票與解散國會機制的制度設計應停止適用。

三、應完整建置立法院的職權

完整的立法院職權，應包括事前的立法權與預算權，與事後的彈劾、審計、調查權，使立法部門能有效監督行政部門。這也是總統制很重要的精神。

曾經擔任過閣揆的江宜樺教授在去(2017)年的一場研討會中以其自身經驗發表「府院權力關係的理論與實況」的演說，當中從府院關係的憲法規範、實際運作、運作困境的細述到最後提出透過修憲來解決憲政問題，他認為以我國的政治文化及地方制度而言，改成總統制較為可行(江宜樺，2017：69~73)；筆者以為，透過這樣親身經歷過府院真實互動關係的人之現身說法，這只是再次驗證，總統制是台灣憲改未來必須走的道路。

從這 27 年來的六次總統直選結果來看，國民黨與民進黨其實是都各有斬獲，也都分別執政過 17 年與 10 年的時間，換言之，沒有任何一個政黨是可以穩穩地持續在總統大選中獲得勝利；像馬英九在 2008 年曾以 58.45% 的高得票率擊敗對手，但 2016 年其接班人朱立倫卻慘敗，換成是由蔡英文獲得 56.12% 的高得票率而贏得總統大位，這些都是記憶猶新的真實事證。筆者最後想表達的是，這 20 多年來的紛擾事實上已證明現行的半總統制不適合我國的政治文化，不為一黨之私

考量，只期待未來憲政運作能名實相副而不再具爭議性，兩大黨²¹²的

領導人就請儘快推動吧！

²¹² 就目前看到關於這部分最新的兩大黨修憲主張，說明如下：一、民進黨：(一)蘇巧慧、張宏陸等 41 位民進黨籍立委針對中央政府體制提出修憲案，主張採取「總統制」。(二)提案的總說明指出，民主政治為責任政治，職權分明，權責相符，係國家憲政制度最根本之法則，我國目前憲法增修條文，顯然不符此根本法則，在總統直接民選以後，我國憲政制度如要採內閣制，等於逆勢操作，法制上與實務上皆相當困難，是以，採總統制，顯係多數民意較能接受之體制。(三)在行政權上主張，廢除行政院及行政院長，各部會首長及政務委員由總統任命，聽由總統指揮，總統除係國家元首外，並為最高行政首長；總統主持國務會議，應提交立法院議決之預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案及條約案，提出國務會議議決之。(四)在立法權上主張，彈劾、糾舉及審計權改隸屬立法院，其職權之行使，以法律定之。(五)在行政權與立法權之關係上主張，總統於立法院單數會期開議後一個月內，必須至立法院進行國情報告，並送交立法計畫。總統必須於規定期限內，將預算案及結算案送交立法院；廢除行政院向立法院報告並備質詢之制度，但各部會首長應立法院各委員會之邀請，參加其舉辦之聽證會，各部會首長不得拒絕；廢除不信任案及解散立法院兩制度；總統對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得移請立法院覆議，維持原案之門檻由二分之一改為三分之二。參自自由時報

(<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/2206319>)。二、國民黨：國民黨至今尚無像前述民進黨籍立委蘇巧慧等在立法院提出的中央政府體制相關完整修憲案，僅能從國民黨主席吳敦義在 2016 年 8 月 20 日上任後通過的「革新、團結、重返執政」政策綱領提及：「恢復立法院閣揆同意權，建立權責相符的憲政體制」來觀察；另外之前擔任國民黨修憲小組召集人的呂學樟表示，過去曾考量總統有權無責、權限越來越大，如果將國家走向繫於一個人身上恐怕是錯誤，須慢慢朝向內閣制，如果推動內閣制暫時沒共識，最起碼要做到權責相符的憲政體制，恢復閣揆同意權。參自聯合新聞網(<https://udn.com/news/story/6656/2764720>)。2018 年 7 月 25 日擷取。筆者以為，從兩大黨近期的修憲主張觀之，幾乎南轅北轍，要期待它們凝聚共識來齊心推動，看來還有很長一段路要走。

參考文獻

一、中文部分

(一)專書、論文、報章

刁榮華主編，1985，《現代行政法基本論》，台北：漢林出版。

尤俊驊，2006，〈半總統制下總統與國會互動中的內閣組成-以中華民國與法國為例〉，台中：東海大學政治系碩士論文。

王力行，1994，《無愧—郝柏村的政治之旅》，台北：天下文化。

王燕軍，2014，〈我國國家安全會議組織定位與功能運作之研究〉，高雄：中山大學社會科學院高階公共政策碩士學程在職專班碩士論文。

王業立，2001.6.7，〈當拼經濟成為政治正確 憲政體制陪葬？〉，《聯合報》，版 15。

———，2000.10.31(2000b)，〈總統召開五院座談會 傷害憲政體制〉，《勁報》，版 N2。

———，2000.9.28(2000a)，〈扁唐體制挑戰三層面憲政困境〉，《勁報》，版 N2。

《中國時報》，2016.4.7，版 A4。

———，2014.12.26，版 A2。

———，2014.9.1，版 A1。

———，2012.9.6，版 A6。

———，2012.4.26，版 A1。

- ，2008.7.26，版 A2。
- ，2008.7.9，版 A4。
- ，2008.7.5，版 A1。
- ，2008.5.27，版 A4。
- ，2007.5.14，版 A2。
- ，2007.5.13，版 A2。
- ，2006.6.1，版 1。
- ，2006.1.20，版 A2。
- ，2006.1.19，版 A2。
- ，2005.11.2，版 A1。
- ，2005.10.2，版 4。
- ，2005.7.24，版 2。
- ，2005.5.20，版 A1。
- ，2005.5.1，版 3。
- ，2005.1.28，版 5。
- ，2005.1.27，版 2。
- ，2005.1.26，版 A1。
- ，2005.1.26，版 3。
- ，2005.1.25，版 3。
- ，2004.12.6，版 2。



———，2004.9.6，版 5。

———，2003.11.30，版 2。

———，2002.1.24，版 4。

———，2002.1.12，版 4。

———，2001.12.29，版 2。

———，2001.12.21，版 4。

———，2001.12.7，版 1。

———，2001.12.4，版 3。

———，2001.10.29，版 3。

———，2001.5.30，版 1。

———，2001.1.31，版 2。

———，2000.12.30，版 1。

———，2000.11.1，版 1。

———，2000.10.12，版 4。

———，2000.10.5，版 2。

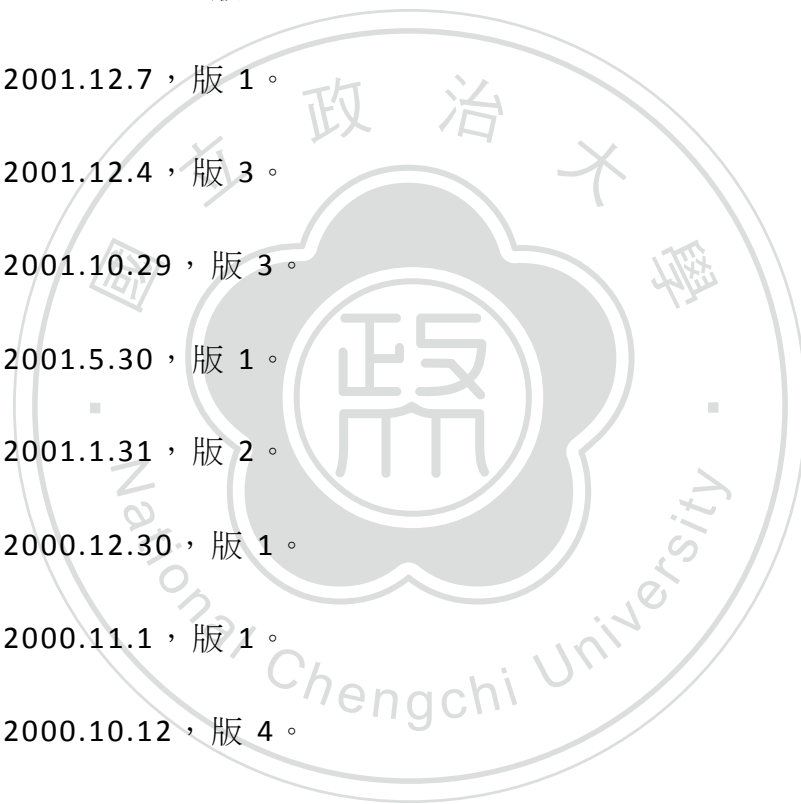
———，2000.8.10，版 1。

———，2000.8.8，版 1。

———，2000.5.2，版 2。

———，2000.4.15，版 3。

———，2000.3.30，版 2。



———，1999.3.1，版 A2。

《中央日報》，2005.5.27，版 4。

———，2000.3.21。

《中時晚報》，2000.10.30，版 2。

———，2000.10.3，版 3。

左潞生，1985，《比較憲法》，台北：正中書局。

《台灣時報》，2008.7.27，版 4。

《民眾日報》，2008.11.23，版 A1。

石之瑜、李念祖，2001.6.8，〈拼經濟？拼外交？拼守憲法〉，《聯合報》，
版 15。

朱志宏，1998，《我國立法院效率機制之研究》，台北：國民黨中央政
策會。

朱謙，1997，《中華民國憲法與孫中山思想》，台北：五南出版。

朱雲漢，2001.2.12，〈不容核四爭議對憲政機能造成二次傷害〉，《中
國時報》，版 2。

曲兆祥，1998.6，〈民國八十六年修憲後總統、行政院與立法院權力運
作關係及其問題之分析〉，《行政管理學報》，第 1 期，頁 1-20。

江宜樺，2017.9，〈府院關係的理論與實況〉，台北：台灣研究基金會
主辦，總統直選與民主台灣研討會。

《自由時報》，2016.4.7，版 A6。

———，2009.11.24，版 A3。

———，2005.2.26，版 A3。

———，2005.2.3，版 4。

《自立晚報》，2009.6.11。

呂炳寬，2005《半總統制的理論與實際》，台北：鼎茂。

———，1995.11，〈我國中央政府之類型：修憲前後之比較〉，《空大行政學報》，第 4 期，頁 281-305。

呂炳寬、徐正戎，2004，《半總統制的理論與實務》，台北：鼎茂出版社。

沈有忠，2004.9，〈半總統制下的權力集散與政府穩定：臺灣與威瑪共和的比較〉，《臺灣民主季刊》，第 1 卷，第 3 期，99-129。

沈有忠、吳玉山主編，2017，《半總統制下的權力三角：總統 | 國會 | 內閣》，台北：五南出版。

沈富雄，2000.5.5，〈新政府新局勢 牽引政黨邁向內造化〉，《中國時報》，版 15。

吳玉山，2000a，《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析》，台北：五南出版。

———，2000.12.23(b)〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉，台北：台大政治系、新台灣人基金會主辦，憲政體制與政黨政治的新走向研討會。

吳東野，1996.1(a)，〈『半總統制』之探討〉，《美歐月刊》，第 11 卷，第 1 期，頁 72-84。

———，1996.8(b)，〈『半總統制』政府體系的理論與實際〉，《問題與研究》，第 35 卷，第 8 期，頁 37-49。

吳根明，1997，〈我國現行中央政府體制之研究〉，台北：政治大學中山所博士論文。

吳文程，1992.6，〈修憲後總統與國大的關係〉，《中山社會科學季刊》，第 7 卷，第 2 期。

李建榮，2017，《百年大黨，十年風雲》，臺北：遠見天下文化出版。

———，1998，《連戰風雲》，台北：時報文化。

李素貞，1995.9，〈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，頁 51-62。

李京桓，2012，〈民進黨執政時期(2000-2008)憲政運作之探討〉，台中：東海大學政治系碩士論文。

李憲榮，1998.8，〈總統制評析〉，收錄於許世楷主編，《台灣憲政根本問題》，台北：前衛出版，頁 87-104。

李國雄，1997.3，〈法國雙重行政首長制與我國修憲方向〉，收錄於《國民大會常務委員會委託專題研究報告，第一輯》，台北：國大秘書處，頁 31-57。

李炳南，1998，《不確定的憲政——第三階段憲政改革之研究》，台北：

揚智文化。

———，1994，《憲政改革與國民大會》台北：月旦出版。

———，1992，《憲政改革與國是會議》，台北：永然文化。

李鴻禧，1991.4，〈動員戡亂時期臨時條款之民主憲政評估〉，收錄於《戡亂終止後法制重整與法治展望論文集》，台北：中國比較法學會。

李念祖，1983.1，〈臨時條款與總統之法令公佈權〉，《憲政時代》，第8卷，第3期。

李慶雄，2001.1.17，〈闡述少數政府憲政運作模式〉，《中國時報》，版15。

李登輝，2017.9，〈台灣研究基金會「總統職權與民主台灣」研討會致詞稿〉，台北：台灣研究基金會主辦，總統直選與民主台灣研討會。

邵宗海，2000.10.14，〈唐飛『非糖』〉，《中時晚報》，版2。

———，1994.2，〈第三階段憲政改革系列座談會之三——總統公民直選前提下的憲政架構〉，收錄於《第三階段憲政改革初探》，台北：國民黨中央政策會。

林濁水，2009，《歷史劇場—痛苦執政八年》，台北：印刻出版。

林修全，2006，〈扁兩次罷免危機 因應模式對照表〉，聯合晚報，

林岱緯，2013，〈1997年修憲後我國黨政關係之研究〉，台北：政治大學政治系博士論文。

林育任，2002，〈我國中央最高行政權歸屬—理論與實際之研究〉，台

北：政治大學中山所碩士論文。

林水波，1999.9，〈第一次不信任案的政治分析〉，《立法院院聞》，第27卷，第9期，頁47-71。

林紀東，1986a，《中華民國憲法逐條釋義(二)》，台北：三民書局。

———，1965，《中華民國憲法釋論》台北：朝陽大學法律評論社。

林嘉誠，1994.5.3，〈總統直選後的中央政府體制〉，《國家政策(動態分析)雙週刊》，第85期，頁24-27。

法治斌、董保城，1999，《中華民國憲法》，台北：國立空中大學。

胡佛，1998，《政治學的科學探究(五)憲政結構與政府體制》，台北：三民書局。

周世輔、周陽山，1995，《中山思想新詮—民權主義與中華民國憲法》，台北：三民書局。

周陽山，1996.8，〈總統制、議會制、半總統制與政治穩定〉，《問題與研究》，第35卷，第8期，頁50-61。

周育仁、劉華宗，1996.9，〈立法院在憲政體制中的角色〉，《理論與政策》，民國八十五年秋季號。

周育仁，2001.11，〈九七修憲後我國中央政府體制之定位〉，收錄於陳健民、周育仁等主編，《九七修憲與憲政發展》，台北：國家政策基金會，頁11-37。

———，1999.12，〈政策篇—中央政府〉，收錄於周育仁等著，《建構

優質民主的法治社會》，台北：國民黨中央政策會，頁 59-159。

———，1996.8(a)，〈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，頁 62-74。

———，1996.7(b)，〈我國憲政體制之實際運作與未來走向〉，《政策月刊》，第 18 期，頁 8-9、17。

周玉蔻，1996，《李登輝和他身邊的人》，台北：麥田文化。

———，1993，《李登輝的一千天》，台北：麥田文化。

周玉蔻、甯育華，2000，《唐飛—在關鍵的年代》，台北：英特發。

周百信，2011.12，〈我國九七憲改與憲政運作(1997-2011)〉，《區域與社會發展研究期刊》，第 2 期，頁 409-442。

施正鋒，2016.10.1，〈總統直選與台灣政治發展〉，台北：吳三連台灣史料基金會主辦，總統直選二十週年學術研討會。

———，2010.6.5，〈十年來半總統制在台灣的運作〉，台北：台灣大學政治系、中央研究院政治學研究所籌備處主辦，半總統制與民主學術研討會。

———，2002.11.24(2002a)，〈黨政同步民進黨已無決策功能〉，《聯合報》，版 15。

———，2002.1.22(2002b)，〈阿扁班底就位為連任佈局〉，《中國時報》，版 15。

《勁報》，2001.2.6，N2。

———，2000.10.2，N1。

———，2000.9.18，N1。

———，2000.8.9，N1。

苗永序，1996，《各國政府制度及其類型》，台北：專上圖書。

段鴻裕，2009，〈總統職權法制化之研究〉，雲林：雲林科技大學科法所碩士論文。

高朗，2000.4.10，〈政黨協商提議 應受到支持與尊重〉，《中國時報》，版 15。

———，1997.冬，〈評析威權轉型的總統權力〉，《美歐季刊》，第 12 卷，第 4 期，頁 1-24。

———，1993.12，〈內閣制與總統制之分析比較〉，《政治學報》，第 21 期，頁 53-76。

———，1992.6，〈從修憲後總統權力看政府體制問題〉，《中山社會科學季刊》，第 7 卷，第 2 期，頁 13-24。

高永光，2001.9，〈八十六年憲法修改後我國政治制度之發展〉，收錄於高永光主編，《民主與憲政論文彙編》，台北：政治大學中山所，頁 15-20。

———，1995.10，〈修憲後我國憲政體制變遷之探討〉，收錄於劉真主編，《中山思想與台灣經驗上冊》，台北：台灣書店，頁 135-159。

高永光、劉佩怡，2001，〈陳水扁政府決策模式之探討〉，《國政研究

報告》

徐正戎，1995.4，〈法國第五共和總統權限之剖析及其演變〉，《法學叢刊》，第40卷，第2期，頁93-108。

荊知仁，1991，《憲法論衡》，台北：東大圖書。

涂懷瑩，1987，《中華民國憲法與民主憲政制度(上)》，台北：自刊。

孫科，1946，《憲政要義》，上海：商務印書館。

陳宏銘，2016.12，〈半總統制下總統是否兼任黨主席與其黨政關係型態—比較視野下的馬英九總統任期經驗〉，《台灣民主季刊》，第13卷，第4期，頁1-42。

———，2011，〈行政機關與國會的相對立法影響力—以2008年後台灣「一致政府」為例證〉，《人文社會科學研究》，第5卷，第2期，頁77-103。

———，2009.9，〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉，《政治科學論叢》，第41期，頁1-56。

———，2005，〈半總統制下「少數政府」的形成與存續：台灣二〇〇〇年至二〇〇四年之研究〉，台北：東吳大學政治系博士論文。

陳文政，2011.11，〈國家安全會議的跨部會協調整合功能：我國與美國的比較〉，桃園：中央警察大學主辦，第14屆公共安全學術研討會：911事件十週年安全之回顧與展望。

陳新民，1997，《中華民國憲法釋論》，台北：自刊。

- 陳水逢，1982，《中華民國憲法論》，台北：中央文物。
- 陳陽德、衛芷言，1997，《中華民國憲法動態新論》，台北：五南出版。
- 陳滄海，1999，《憲政改革與政治權力一九七憲改的例證》，台北：五南出版。
- 陳英鈴，1992，〈中央政府形式問題〉，《律師通訊》，第 150 期，頁 53-64。
- 陳水扁，2017.9，〈內閣制未必不好〉，台北：台灣研究基金會主辦，總統直選與民主台灣研討會。
- ，2001，《世紀首航》，台北：圓神出版。
- 郭峻瑋，2014，〈半總統制下總統與總理之權力平衡與職權區分以台灣少數政府 2000-2008 年為例〉，嘉義：中正大學政治系碩士論文。
- 郭正亮，1997.3，〈混合制：尋求總統總統與國會的平衡〉，收錄於《國民大會常務委員會委託專題研究報告第一輯》，台北：國大秘書處，頁 85-118。
- 許恒禎，2006，〈我國總統、行政院長與立法院關係之研究 (1997-2005)〉，台北：台灣大學國發所碩士論文。
- 許宗力，2007《法與國家權力(二)》，台北：元照。
- 盛杏湓，2003.12，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》第 7 卷，第 2 期，頁 51-105。
- 盛治仁，2001.2.4，〈政黨輪替不是政策輪替〉，《聯合報》，版 15。

國是會議實錄編輯小組編，1990，《國是會議實錄》，台北：國是會議秘書處。

國大秘書處編，1997，《第三屆國民大會第二次會議修憲提案》，台北：國大秘書處。

張瑞君，1993，〈我國元首權之理論與實際：兼論我國實行總統制之可能性〉，台中：東海大學政治系碩士論文。

張世燮，1996.7，〈論總統直選後我國中央政制的演變〉，《中國文化大學政治學研究所學報》，第5期，頁63-79。

張樹倫，1996.6，〈論我國憲法中有關總統與行政院院長職權之規定與中央政府體制〉，《公民訓育學報》，第5期，頁223-239。

張台麟，1997.冬，〈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，頁61-87。

張聖時，1998，〈中華民國憲政體制變遷之研究〉，台北：師範大學三民所碩士論文。

張治安，1998，《中國憲法及政府》，台北：五南出版。

張君勱，1971，《中華民國民主憲法十講》，台北：商務印書館。

張峻豪，2017，〈從閣揆角色談台灣半總統制的行政權運作

(1997-2016)〉，收錄於沈有忠、吳玉山主編，《半總統制下的權力三角：總統 | 國會 | 內閣》，台北：五南出版。

———，2007，〈從新舊制度主義分析我國憲政體制變遷脈絡〉，高雄：

中山大學政治所博士論文。

張峻豪、徐正戎，2007，〈閣揆角色的受限或突破：政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉，《台灣民主季刊》第4卷，第1期，頁51-108。

華力進，1993，《政治學》，台北：經世書局。

湯德宗，1998，《權力分立新論》，台北：三民書局。

———，1997，〈論修憲後的權力分立〉，收錄於《九七憲改之檢討研討會論文集》，台北：台灣大學三民所。

曾濟群，1995，《中華民國憲政法制與黨政關係》，台北：五南出版。

曾建元，1995.1，〈第三階段修憲後中央政府體制之研究(續)〉，《憲政評論》，第26卷，第1期，頁10-12。

彭錦鵬，2000.12.23，〈總統制是可取的制度嗎？〉，台北：台大政治系、新台灣人基金會主辦，憲政體制與政黨政治的新走向研討會。

黃微茹，2016，〈我國總統兼任黨主席對憲政運作的影響〉，台北：台北大學公行系碩士論文。

黃錦堂，1994.7，〈總統直選與憲政體制改革〉，《中國比較法學會學報》，第15期，頁735-781。

黃昭元，1998.1，〈九七憲改後我國中央政府體制的評估〉，《國立台灣大學法學論叢》，第27卷，第2期，頁183-216。

黃昆輝、魏柔怡，2015，《誠的力量 黃昆輝八十憶往》，台北：遠流。

- 黃德福，2000，〈少數政府與責任政治〉，《問題與研究》，第 39 卷，第 12 期，頁 1-24。
- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第 7 卷，第 2 期，頁 1-46。
- 傅啟學，1984，《中國政府》，台北：商務印書館。
- 傅正良，2004，〈中國大陸非營利組織發展之研究：以中國青少年發展基金會為例〉，台北：政治大學東亞所碩士論文。
- 鄒文海，1993，《政治學》，台北：三民書局。
- 楊子慶，2012，〈析論我國七次修憲後之憲政體制〉，台北：台灣大學國發所碩士論文。
- 楊世雄，1998，《憲政改革的理論與實踐》，台北：五南出版。
- 楊日青，2000.6，〈六次修憲及政黨生態變遷對政府體制的影響〉，《政策月刊》，第 59 期，頁 21-25。
- ，1997.12，〈中央政府體制之變遷〉，收錄於中華民國行憲五十年紀念專刊編輯委員會編，《中華民國行憲五十年》，台北：國民大會。
- 楊毅周，2006，《民進黨組織派系研究》，台北：水牛出版社。
- 董翔飛，2016，《大法官解釋文與我的不同意見書》，台北：自刊。
- ，1998，《中國憲法與政府》，台北：自刊。
- ，1992.12，〈從憲法與憲政兩個面向探討我國總統、行政、立法三者間之互動關係〉，《法律評論》，第 58 卷，第 12 期，頁 2-13。

葉俊榮，2000.12.23，〈台灣的轉型憲政主義：政黨輪替與全民政府的詮釋〉，台北：台大政治系、新台灣人基金會主辦，憲政體制與政黨政治的新走向研討會。

新境界文教基金會國防政策諮詢小組，2013，《國防政策藍皮書第三號報告 建立權責相符的國家安全會議》，台北：新境界文教基金會。

鄭乃文，1998，〈我國憲法增修後行政權與立法權關係之研究〉，台北：文化大學中山所博士論文。

鄭明德，2004，《一脈總相承：派系政治在民進黨》，台北：時英出版。

齊光裕，1998，《中華民國的憲政發展—民國三十八年以來的憲法變遷》，台北：揚智文化。

管歐，1992，《中華民國憲法論》，台北：三民書局。

蔡相廷，2014，〈我國半總統制的形成與少數政府憲政困境—歷史制度主義的觀點〉，台北：台灣師範大學政治所博士論文。

蔡榮祥、陳宏銘，2013.1，〈總統國會制的一致政府與憲政運作：以馬英九總統第一任任期為例〉，《東吳政治學報》，第30卷，第4期，頁121-176。

蔣勻田，1976，《中國現代史的轉捩點》，香港：友聯出版。

潘柏諭，2016，〈半總統制框架下「國會立法總統化」之研究：以馬英九總統執政時期為例(2008-2012年)〉，台中：東海大學政治系碩士論文。

劉義周，1998.4，〈政府體制五十年--我國中央政府體制的發展：本會慶祝行憲五十周年法學研討會論文〉，《中華法學》，第8期，頁

145-158。

劉慶瑞，1986，《中華民國憲法要義》，台北：自刊。

衛昊廷，2016，〈從憲政主義論我國現行政府體制之定位〉，台北：台北大學公行系碩士論文。

盧瑞鍾，1995.5，〈總統制與內閣制優缺點之比較〉，《政治科學論叢》，第6期，頁1-32。

鍾國允，1992.3，〈我國中央政府體制之回顧與前瞻〉，《中山學術論叢》，第10期，頁39-62。

———，1990，〈我國現行憲法上二元領導型態之研究—析論總統之職權〉，台北：台灣大學三民所碩士論文。

謝瑞智，1999，《憲法新論》，台北：文笙書局。

謝政道，2001，《中華民國修憲史》，台北：揚智文化。

《聯合報》，2016.4.20，版A4。

———，2014.12.7，版A2。

———，2013.2.9，版A2。

———，2010.7.22，版A4。

———，2009.10.20，版A22。

———，2009.11.25，版A3。

- ，2009.9.8，版 A2。
- ，2008.8.27，版 A1。
- ，2008.7.8，版 A2。
- ，2008.7.5，版 A3。
- ，2008.6.15，版 A4。
- ，2008.6.9，版 A2。
- ，2007.11.8，版 A1。
- ，2007.10.12，版 A4。
- ，2006.1.21，版 1。
- ，2006.1.20，版 2。
- ，2005.7.3，版 2。
- ，2001.10.3，社論，版 2。
- ，2001.6.16，版 4。
- ，2001.1.17，版 4。
- ，2000.10.30，版 2。
- ，2000.10.28，版 4。
- ，2000.8.20，版 4。
- ，2000.8.9，版 2。
- ，1999.2.8，社論，版 2。
- ，1998.5.7，版 2。

———，1997.9.18，版 2。

《聯合晚報》，2011.4.23，版 A2。

———，2010.7.30，版 A1。

———，2010.1.1，版 A6。

———，2008.12.30，版 A2。

———，2007.5.14，版 1。

———，2006.1.18，版 2。

———，1999.2.27，版 2。

顏錦福，1995.4.26，〈未雨綢繆話聯合內閣〉，《自由時報》，頁 7。

簡伯任，2009，〈九七憲改對我國中央政府體制之影響〉，台北：台灣師範大學政治所碩士論文。

薩孟武，1990，《中國憲法新論》，台北：三民書局。

羅大昌，2009，〈我國憲政體制下總統與行政院長的權力消長〉，台北：文化大學政治系碩士論文。

羅志淵，1986，《中國憲法與政府》，台北：正中書局。

蘇子喬，2007，〈台灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2006)-歷史制度論的分析〉，台北：政治大學政治系博士論文。

蘇永欽，2001.10.13，〈跟總統談『政府再造的憲法基礎』〉，《聯合報》，版 15。

———，1994，《走向憲政之路》，台北：聯經出版。

(二)譯作

Alan C. Isaak 著，朱堅章主譯，1984，《政治學的範圍與方法》，台北：幼獅文化。

Austin Ranny 著，倪達仁譯，1995，《政治學》，台北：雙葉書廊。

Giovanni Sartori 著，雷飛龍譯，1998，《比較憲政工程》，台北：國立編譯館。

Georg Brunner 著，鄒忠科、黃松榮譯，1985，《民主國家之政府》，台北：國民大會憲政研討委員會。

Maurice Duverger 著，羅靜如、鍾國允譯，1991.10，〈一個新的政治模型：半總統制政府〉，《憲政時代》，第 17 卷，第 2 期，頁 66-79。

(三)網頁

ETtoday 〈 <https://www.ettoday.net> 〉。

The News Lens 關鍵評論 〈 <https://www.thenewslens.com/> 〉。

TVBS 新聞 〈 <https://news.tvbs.com.tw/> 〉。

YAHOO 奇摩新聞 〈 <https://tw.news.yahoo.com/> 〉。

上下游新聞網 〈 <https://www.newsmarket.com.tw> 〉。

上報 〈 <http://www.upmedia.mg/> 〉。

大陸委員會官方網站 〈 <https://www.mac.gov.tw/> 〉。

大紀元新聞 〈 <http://www.epochtimes.com> 〉。

三立新聞網 〈 <http://www.setn.com/> 〉。

天下雜誌 〈 <https://www.cw.com.tw/> 〉。

中時電子報 〈 <http://www.chinatimes.com> 〉。

中央通訊社 〈 <https://www.cna.com.tw> 〉。

中華經濟研究院 WTO 及 RTA 中心 〈 <http://web.wtocenter.org.tw/> 〉。

中央廣播電台新聞網 〈 <https://news.rti.org.tw/news/> 〉。

今周刊 〈 <http://www.businesstoday.com.tw> 〉。

今日新聞網 NOWNEWS 〈 <https://www.nownews.com> 〉。

台灣 TB 新聞網 〈 <http://tbnews.com.tw/> 〉。

台灣中評網 〈 <http://www.crntt.tw/> 〉。

立法院官方網站 〈 <https://www.ly.gov.tw/> 〉。

民主進步黨官方網站 〈 <https://www.dpp.org.tw/> 〉。

自由時報 〈 <http://news.ltn.com.tw> 〉。

行政院農業委員會官方網站 〈 <http://www.coa.gov.tw> 〉。

行政院官方網站 〈 <http://www.ey.gov.tw> 〉。

法廣世界之聲 〈 <http://trad.cn.rfi.fr/> 〉。

風傳媒 〈 <http://www.storm.mg> 〉。

信傳媒 〈 <https://www.cmmedia.com.tw/> 〉。

施正鋒政治學博士網站 〈 <http://faculty.ndhu.edu.tw/~cfshih> 〉。

海峽評論 〈 <http://www.haixia-info.com> 〉。

國家發展委員會官方網站 〈 <https://www.ndc.gov.tw/> 〉。

開放民進黨 〈 <http://opendpp.tw/vote/> 〉。

壹讀 〈 <https://read01.com/> 〉。

新新聞 〈 <https://www.new7.com.tw/> 〉。

經濟日報 〈 <https://money.udn.com/about/index.html> 〉。

維基百科 〈 <https://zh.wikipedia.org> 〉。

端傳媒 〈 <https://theinitium.com/> 〉。

聯合新聞網 〈 <http://www.udn.com> 〉。

聯合影音網 〈 <https://video.udn.com/> 〉。

總統府官方網站 〈 <https://www.president.gov.tw/> 〉。

總統府國家年金改革委員會官方網站

〈 <https://pension.president.gov.tw/> 〉。

蘋果日報 〈 <https://tw.appledaily.com> 〉。

二、英文部分

(一)專書、論文、報章

Alfred Stepan and Cindy Skach , October 1993 , “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation : Parliamentarianism versus Presidentialism” , *World Politics* , Vol. 46 , No. 1 。

Arend Lijphart(ed.) , 1992 , *Parliamentary versus Presidential Government* , N.Y. : Oxford University Press 。

Donald L. Horowitz , Fall 1990 , “Comparing Democratic System” ,
Journal of Democracy , Vol. 1 , No. 4 .

Horst Bahro , May 31 , 1997 , “Virtues and Vices of Semi-Presidential
Government” , delivered at the Constitutional Choice Round Table in
Taipei .

Juan Linz J. and Arturo Valenzuela(eds.) , 1994 , *The Failure of
Presidential Democracy* , Baltimore : The John Hopkins University Press .

Guillermo O’ Donnell and Philippe C. Schmitter , 1986 , *Transitions from
Authoritarian Rule : Tentative Conclusions about Uncertain Democraies* ,
Baltimore : The John Hopkins University Press .

G. Bingham Powell , Jr. , 1982 , *Contemporary Democracies :
Participation , Stability and Violence* , Cambridge : Harvard University
Press .

Kurt von Mettenheim and Bert A. Rockman , 1997 , “Presidential
Institutions , Democracy , and Comparative Politics” , in Kurt von
Mettenheim(ed.) , *Presidential Institutions and Democratic Politics :
Comparing Regional and National Context* , Baltimore : The John Hopkins
University Press .

Matthew S. Shugart and John M. Carey , 1992 , *Presidents and
Assembles : Constitutional Design and Electoral Dynamics* , Cambridge :

Cambridge University Press ◦

Raymond Aron , Winter 1981 , “Alternation in Government in the
Industrialized Countries” , *Government and Opposition* , Vol. 17 , No. 1 ◦

