

# 論多黨競爭與多數統治\*

韋 洪 武

(國立政治大學政治學系講師)

## 摘 要

一九九五年台灣地區立委選舉，「三黨不過半」成了熱門話題，許多人認為，當真如此，則行政院必然要組成「聯合內閣」。本文首先提出一個不同看法：在此情況下，「少數內閣」出現的可能性絕不低於「聯合內閣」。並指出：「少數內閣」在歐美先進民主國家中，並非罕見的現象。甚多政治學論著往往囿於「多數統治」的迷思(myth)，而忽視此一現象；或以此為民主政治不穩定、不健康的病癥、異例。實則晚近的政治學研究，對「少數內閣」持較正面的看法。最後，本文並將台灣地區作為個案，以相關理論之發現應用分析之。

**關鍵詞：**聯合理論、多數統治、少數政府、理性抉擇

\* \* \*

## 壹、前 言

本文首先假定：「一九九五年十二月，台灣地區立法委員選舉的結果，無任何政黨獲得過半數席次，而無黨籍立法委員之總和也未過半數」。以便集中焦點來分析所謂「三黨不過半」為政府組成(government formation)帶來的影響。以下的討論，也都是基於此一前提。

目前新黨人士普遍認為，如果年底選舉能造成三黨不過半，則行政院就必然組成聯合內閣。無論是否入閣，新黨均可扮演關鍵的少數黨。本文則持不同的看法，主張在這種情況下，至少同樣甚至更有可能出現少數政府。而不必然是聯合內閣。基於此一主張，本文分為少數政府理論及台灣個案分析兩部分。前者用較多篇幅探討多黨競爭下，政府類型及出現機率；多數統治與政府穩定的迷思和盲點；少數政府形成的理論基礎等問題。後者則由憲政體制、政黨生態與互動和未來發展等三方面，應用少數政府理論於台灣的狀況。最後並作簡單結論。

## 貳、多黨競爭下的政府類型

\* 本文原發表於民國八十四年九月三十日，由國立政治大學政治學系主辦，中國時報、政治大學選舉研究中心協辦之「聯合政府」學術研討會。

當國會無多數黨時，會產生什麼樣的政府或內閣？從席次的角度來看：不外是多數和少數內閣，王業立教授還曾加上一類「大聯合內閣」（或超量內閣）（Grand Coalition Government or Oversized Government），<sup>①</sup>而就組成政黨數來看，不外是一黨或多黨。表一顯示在一九四五～

一九八七年間，比利時、加拿大、丹麥、芬蘭、法國（第四共和）、冰島、愛爾蘭、以色列、義大利、荷蘭、挪威、葡萄牙、西班牙、瑞典、英國等十五個國家中，「一黨多數」、「多數聯合」、「一黨少數」、「少數聯合」等四種內閣出現的次數。其所占比例依順序是一三·九%，四九·九%，二二·九%，一三·三%。如果我們把兩種少數政府相加，則其比例應為三六·二%。

表二顯示，從一九四五到一九八〇年，在廿一個中「最小獲勝內閣（包含單一及多黨聯合）」<sup>②</sup>、「超量內閣」<sup>③</sup>和「少數內閣」執政時間的百分比。首先可以看到，

表二：廿國廿一個政權不同類型政府執政時間比例

1945~1980

單位：%

國家 / 政權	最小獲勝內閣	超量內閣	少數內閣	國家 / 政權	最小獲勝內閣	超量內閣	少數內閣
紐西蘭	100	0	0	比利時	75	22	3
盧森堡	96	4	0	丹麥	32	0	68
英國	90	0	10	瑞典	32	0	68
愛爾蘭	78	0	22	芬蘭	25	50	25
冰島	86	10	4	法國 第五共和	37	63	0
加拿大	73	0	27	義大利	17	46	36
奧地利	84	11	4	荷蘭	25	71	4
澳大利亞	86	14	0	法國 第四共和	0	60	40
挪威	67	0	33	以色列	17	81	1
日本	77	15	8	瑞士	0	100	0
德國 (西德)	78	22	0	全體21個 政權	59	25	17

資料來源：Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1984), p. 61.

註① 王業立，「省市長選舉與台灣地區政治發展」，省市長選舉後的台灣政治生態論文集（台北：政大政治系所，民國八十四年），頁四八。

註② 所謂最小獲勝聯合，即謂組成內閣各黨的國會席次總和過半數，而其中任何一黨退出，都將使席次低於半數的聯合。見William Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1962), pp. 32~46.

註③ 超量內閣係謂，在國會席次過半數的聯合內閣，其中某一個或數個政黨的退出不會使席次低於半數。Ibid.

最小獲勝內閣平均執政時間在廿國廿一個政權中最高。其次是超量內閣。最短的是少數內閣。然而，這個比例在不同政權間有極大的差異。以「少數內閣」執政時間比例來說，平均執政時間比例是十七%，從來不曾有少數內閣執政的政權有紐西蘭、盧森堡、澳大利亞、西德、法國第五共和、瑞士等六國。而曾經有少數內閣在三十六年間執政，而時間比例低於十七%的共有英國、冰島、奧地利、日本、比利時、荷蘭、以色列等七個政權。時間比例超過十七%的則有愛爾蘭、加拿大、挪威、丹麥、瑞典、芬蘭、義大利、法國第四共和等八個政權。尤其是丹麥、瑞典，有三分之二以上的時間是由少數內閣執政。由此可見，少數內閣執政在東西方民主國家，不但不是完全陌生的幻象，反而是絕大多數（十四國十五個）政權都曾有的經驗。

此外，表二最小獲勝內閣是將「一黨多數」與「多黨聯合」內閣合併計算，因此其執政時間比例是絕對高估的。

何以在國會無多數黨的情況下，會出現這麼多不同類型的內閣？那些內閣最可能出現？第二個問題涉及聯合理論（Coalition Theory），擬在下文討論。至於第一個問題則與政黨生態和政黨體制（party system）有關。

如果只就政黨數目而言，則世界各國差不多都是多黨制<sup>④</sup>。因此，要區分政黨體制還需要「政黨競爭的情況」和「競爭者的實力」兩個變項。但界定政黨相對實力，進而區分政黨體制，涉及許多不同的方法<sup>⑤</sup>，且非本文主旨，故此處不擬詳述。僅以一種分類說明其與政府組成的關係。Norman Schofield曾將多黨制再分為：

一、單極多黨體制：亦即國會中有一大和三、四個小黨。大黨經常能主導組成聯合或少數內閣。例如挪威、瑞典、丹麥、冰島。

二、兩極多黨體制：國會有兩大及一、二個小黨。大多數情況下，會組成最小獲勝和最小鄰近獲勝聯合（minimal connected winning coalitions）<sup>⑥</sup>。例如奧地利、西德。

三、多極多黨體制：國會有兩大和至少兩個小黨。通常會造成最小獲勝聯合，少數內閣及超量聯合較少。例如比利時、盧森堡、冰島。

四、分裂多黨體制：國會有二或三大黨，及四或五小黨。往往組成短暫的超量聯合（一大黨加上二或更多小黨）。特別是芬蘭和義大利。<sup>⑦</sup>

大致上，不同政府類型在國會的支持也傾向一定的比例。例如圖一所示，實質少數內閣<sup>⑧</sup>（Substantial Minority Cabinet）在國會約占有四十%稍多一些的席次。

註④ 江炳倫，「政黨與政黨體系研究」，政大學報，第六十二期，頁一二五。

註⑤ Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1984), Chapter 7.

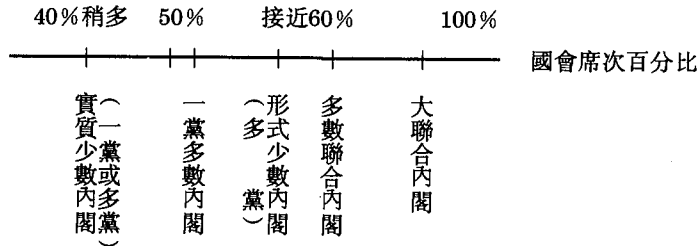
註⑥ 所謂「鄰近」係指意識型態或政治理念的接近而言。例如歐洲的社會黨與共產黨就是鄰近的，而與基督教民主黨則非鄰近的。Robert Axelrod, *Conflict of Interest: A theory of Divergent Goals with Applications to Politics* (Chicago: Markham, 1970), pp. 165~187.

註⑦ Norman Schofield, "Political Competition and Multiparty Coalition Government," *European Journal of Political Science*, Vol. 23, No. 1 (1993), p. 2.

註⑧ 實質少數內閣是指少數內閣在國會內得到其他政黨支持，但席次總和仍未過半數。Kaar Strom, "Minority Government in Parliamentary Democracies—The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions," *Comparative Political Studies*, Vol. 17, No. 2 (1984), pp. 204~205.

而形式少數內閣<sup>⑨</sup> (Formal Minority Cabinet) 往往是本身有四〇%稍多的席次，再得到國會內其他黨支持，可接近六十%席次。這比一黨多數內閣多出不少，而幾乎等於多數聯合內閣。<sup>⑩</sup>

圖一



資料來源：Kaar Strom, "Minority Governments in Parliamentary Democracies-The Rationality of Nonwinning Cabinet Solutions," *Comparative Political Studies*, Vol. 17, No. 2 (1984), pp. 204~205.

### 叁、多數統治與政府穩定

為了預測在多黨競爭的態勢下，會組成何種政府，早期西方學者除了就各政治體系之差異予以分類外，也發明了許多相關的理論。William Riker創造的聯合理論學派，及所提出的數量原則 (Size Principle) 就是其中最著名者之一。但這些理論往往基於一種「多數統治」的政府才能穩定持久，也才能有效率的假定。凡不利於在選舉中造成「多數統治」的比例代表制、多黨體制都被貶抑。反之，單一選區相對多數決、兩黨制則被視為健康的、良好的制度。<sup>⑪</sup>

這種「多數統治」迷思有其深厚的理論基礎和現實意義。在一本名字就叫**多數統治**的書中，作者寫道：「多數統治似乎因為道德和數學的理由而成爲不證而自明的 (axiomatic)。」<sup>⑫</sup>由於所有人民的多數是不可能的，因此，我們只能儘可能追求在合格選民中實際去投票的多數，以及在形成政府時的國會席次多數。而支持單一選區相對多數決的理由即是：所有理性決定都需要將選項從許多減少到一個最後的選擇。<sup>⑬</sup>她並說，美國兩黨獲得多數的方法之一即「減少選擇」——以人代替利益和意識形

註⑨ 形式少數內閣是指少數內閣在國會原本未過半數，但得到其他政黨支持後，席次便超過半數。*Ibid.*

註⑩ *Ibid.*

註⑪ 參見William Riker, *op.cit.*, pp. 32~46; F. A. Hermans, *Democracy of Anarchy? A Study of Proportional Representation* (Indiana: University of Norte Dame Press, 1941); Maurice Duverger 原著，雷競璇譯，*政黨概論* (香港：青文，一九九一)，頁三五五~三五六。鄒文海，*代議政治* (台北：米爾，民國七十七年)，頁五〇、五六~六四、一七五、一八五；American Political Science Association, Committee on Political Parties, *Toward a More Responsible Two-Party System: A Report* (New York: Holt, 1950).

註⑫ Elaine Spitz, *Majority Rule* (Chatham, New Jersey: Chatham House, 1984), p. xi.

註⑬ *Ibid.*, pp. 3, 21.

態，政黨推出能吸引支持的領袖，並且篩除不適當的人。<sup>⑭</sup>最後針對反對者所說：多數決作為一種方法，乃是民主的詛咒，<sup>⑮</sup>作者提出反駁，除了多數之外，又有誰更應該表達有強制力的意見？誰應當決定憲法結構，及使之符合背後的正當性標準？當社會差異造成危險，而人際合作又靠不住時，就需要一個理論的或神秘的主權觀念。主權隱含著代表，在民主政治中，多數是唯一適當的代表。<sup>⑯</sup>

一九七九年三月，英國組成了自一九二九年以來第一個少數政府，英國學界對此有兩點看法：第一、少數政府代表從兩黨政治嚴重偏離。第二、少數政府通常是不健康和無效率的。<sup>⑰</sup>這種觀點充分顯示「多數統治」和「政治穩定」兩項「迷思」(myth)的影響力。

然而，這個觀念是正確的嗎？我們在前述許多民主國家中，看到少數統治。丹麥、瑞典甚至三分之二以上的時間是由少數政府執政，這些民主國家不穩定，而且無效率嗎？

即使晚近致力於以理性抉擇模型，研究多黨而無多數席次現象的聯合理論，也都假定政黨要參加「獲勝」聯合。<sup>⑱</sup>由此可見，這個思想的牢不可破。但當前政治學者，基於前述多黨制民主國家，未必都是「多數統治」，甚至是少數統治，卻也有相當穩定和有效率的表現，而開始質疑這項迷思。

Arend Lijphart指出「多數統治才能導致政治穩定」假定的三項錯誤：<sup>⑲</sup>

一、把內閣壽命(Cabinet Durability)當民主政權穩定性的直接原因或重要指標。實則它僅僅說明在行政—立法關係中，行政權的優勢狀況如何而已。

二、誇大內閣壽命對效率所造成影響。例如法國第四共和內閣長期被視為「不穩定的」、「短命的」、「毫無效率的」。但事實上，它「實際上的缺點並沒有外國觀察家所見到的那麼嚴重」。在內閣危機中，往往有許多閣員繼續留任或換個位子，因而長期在內閣中。而且文官並未更換，日常行政毫無間斷。內閣成員們猶如形成了一個政府隊(teams of government)(亦即儘管有人上場下場，但隊伍仍是同一支)<sup>⑳</sup>。

反之，長命的內閣並不必然意味政權的高度存活力。北愛爾蘭聯合主義黨內閣從一九二一到一九七二年持續在位，使它成為最長命的內閣。但它不但不能締造一個有

註⑭ *Ibid.*, pp. 75~80.

註⑮ Austin Ranney, "Postlude to the Epilogue," *Journal of Politics*, No. 23 (1961), pp. 566~569.

註⑯ Elaine Spitz, *op. cit.*, pp. 133~114.

註⑰ Kaar Strom, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), pp. 1~2.

註⑱ Gregory M. Luebbert, "Coalition Theory and Government Formation in Multiparty Democracies," *Comparative Politics*, Vol. 15, No. 2 (1983), pp. 235~240. Arend Lijphart, *op. cit.*, pp. 46~51. Kaare Strom, *op. cit.*, 1990, pp. 33~36等著作對此有較多說明，同時也都有批判意見。

註⑲ Arend Lijphart, "A Note on the Meaning of Cabinet Durability," *Comparative Political Studies*, Vol. 17, No. 2 (1984), pp. 163~166; "Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation," *Comparative Political Studies*, Vol. 17 No. 2 (1984), pp. 265~279.

註⑳ Andre Siegfried, "Stable Instability in France," *Foreign Affairs*, No. 34 (1956), p. 399.



生存能力的民主政權，反而越來越無能力處理分離主義問題，終而在一次內戰中死亡。

三、忽視了衡量內閣壽命指標的重要性。因為不同的指標會造成不同的內閣壽命。目前已知衡量內閣壽命的指標至少包括：(一)內閣組成政黨改變（是使用最廣泛的）；(二)內閣外支持政黨改變；(三)內閣的聯合狀態改變；(四)首相或總理因政治原因而改變；(五)首相或總理因病或死亡而改變；(六)國會大選；(七)內閣總辭

由於對這些指標不甚滿意，因而Lijphart另外發展出五項指標（如表三說明）。表三顯示以這五個指標衡量不同類型政府的平均壽命（以月為單位，且所測量之政權同表二）。不可否認的，在五種指標中，少數內閣都是壽命最短的。而最小獲勝內閣則最長。超量內閣則接近少數內閣的平均壽命。這個結果大致驗證了一般政治學者的觀察。但隨著指標改變，內閣壽命長短差距大為不同。特別是考量到國會的改選（E指標）後，各種內閣的壽命之差距極小。即使「最小獲勝內閣」包括了一黨多數這種較長命的內閣，其平均壽命也只有廿七個月，比少數內閣只多九個月。儘管就解釋力而言，B指標是最強且最值得推荐的。<sup>②</sup>但E指標則告訴我們，憲政制度對內閣壽命具有重大的影響。在一種不能解散國會，而倒閣權極微弱，且國會任期較短的政治體系（例如台灣）中，內閣平均壽命可能要以E指標來衡量，才較為精確。

表三：從五項指標衡量廿國廿一個政權之內閣平均壽命

1945~1980

單位：月

	內閣壽命五項衡量指標*				
	A	B	C	D	E
最小獲勝內閣	64	61	55	36	27
少數內閣	20	20	19	17	15
超量內閣	24	23	23	20	18
所有內閣	38	37	34	26	21
內閣總數	(170)	(201)	(218)	(281)	(344)

\* 這五項指標意義如下：A：內閣組成政黨改變。但在1945~1980期間第一任和最後一任內閣，若任期太短則不予列入計算；B：內閣組成政黨改變；C：B指標再加上內閣聯合狀況有改變者；D：C指標再加上首相或總理有任何異動者；E：D指標再加上任何國會改選所間隔者。

資料來源：Arend Lijphart, "Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation," *Comparative Political Studies*, Vol. 17. No. 2, p. 276.

表四同樣是以五項指標衡量內閣壽命。只是將政府類型依組成政黨數分為一黨和聯合內閣。而其結果也驗證了一般的假說：一黨內閣比聯合內閣更能持久。但同樣地，不同指標會量出不同的壽命，並使得兩種內閣壽命差距大幅變動。而用E指標（特別再加上國會改選）所得到的平均壽命，一黨內閣也只比聯合內閣多三個月。

註② Arend Lijphart, "Measures of Cabinet Durability: A Conceptual and Empirical Evaluation," *op.cit.*, p. 278.

表四：從五項指標衡量20國21個政權之內閣平均壽命

	1945~1980				
	單位：月				
	內閣壽命五項衡量指標				
	A	B	C	D	E
一黨內閣	60	56	44	31	23
聯合內閣	31	30	29	24	20
所有內閣	38	37	34	26	21
內閣總數	(170)	(201)	(218)	(281)	(344)

資料來源：同表三，p. 275.

此外，「少數政府」是否就一定違反「多數統治」原則呢？其實從另一個角度來看。內閣運用多數決原則，並非直線而連續的。而是在許多時間點上產生立法的多數，以執行其憲政功能。其中比較重要的點是：(一)信任或不信任案；(二)政府案最後投票。前者可以稱之為生存條件 (requirement of viability)，後者稱為效能條件 (requirement of effectiveness)。聯合理論的缺點即在於，第一、假定提供政府生存與效能的立法聯合是同一個；第二、此一多數包含組成政府的各政黨。而這二個假定未必正確。反之，在信任案和法案投票支持政府的政黨未必相同。而未獲內閣席位的政黨，也可能支持政府通過信任案、法案。<sup>②</sup>

#### 肆、少數政府形成的理論與實際

由於少數政府的正當性，遭到頗值懷疑的多數統治迷思之貶抑，因此它經常被政治學者視為政治危機，並和不穩定、派系化、極端化等惡質特徵連在一起。而如果碰到像前述瑞典、丹麥這種少數政府長期在位的例子，則又以歷史傳統和政治文化因素解釋之。<sup>③</sup>

實際上，專精於少數政府研究的學者Kaare Strom即指出：<sup>④</sup>首先，少數政府並非政治非常狀況下極稀有的產物。在跨國研究中的發現，可以證明這個觀點。除了前述表一的數據三六·二%外，Michael Taylor和Mickael Laver在十二個內閣制國家的一百三十二個政府中發現四十五個少數政府，占三四·一%。<sup>⑤</sup>Valentine Herman與John Pope研究二十個政府，找到三五·八%的少數政府。<sup>⑥</sup>Hans Daadler則在十個歐洲民主國家中找到三六·五%的少數政府。<sup>⑦</sup>Arend Lijphart 在一九四五~一九八〇的廿一個政權，二百一十八個政府中找到六十七個，即三〇·七%是少數

註② Karr Strom, *op.cit.*, 1990, pp. 4~5.

註③ Kaar Strom, *op.cit.*, 1984, pp. 205~208.

註④ *Ibid.*, pp. 222~223.

註⑤ Michael Taylor and Michael Laver, "Government Coalitions in Western Europe," *European Journal of Political Research*, No. 3 (1973), pp. 205~248.

註⑥ Valentine Herman and John Pope, "Minority Government in Western Democracies," *British Journal of Political Science*, No. 3 (1973), pp. 191~212.

註⑦ Hans Daddler, "Cabinet and Party System in Ten Small European Democracies," *Acta Politica*, No. 6 (1971), pp. 282~303.

的。<sup>28</sup>而Gregory Luebbert則在十二個內閣制國家發現三七·二%的少數政府。<sup>29</sup>

同時，Strom自己的研究也發現，少數政府在多黨競爭而非衝突的狀況中，反而是理性的選擇。<sup>30</sup>

第二、過去德國威瑪共和和法國第四共和的歷史，確實證明傳統對少數政府的批判有道理。但這與當前情況並不符合。

第三、南歐的政治動盪也常和少數政府連在一起。但其實，少數政府在北歐反而更普遍。甚至像英國這種多數型的民主，一旦在兩黨制面臨分裂後，會更傾向少數政府，而不是多數聯合政府。

第四、少數政府常被視為不健康的。但其實，「實質少數政府」可能與一黨多數政府具有更多共同特徵。或許可以稱之為不完美的一黨多數政府。加拿大的少數政府就屬於這一類。

第五、針對聯合理論中，對少數政府可能性的盲點，應作若干修正。一、多數或獲勝聯合，並非組閣賽局行動者的必要條件或基本目標。二、政黨即使處於反對地位，也可能擁有特定利益。三、必須考慮行動者的時間展望，和未來選舉對政黨的制限（亦即如參加聯合內閣將影響下次選舉得票，或下次大選有把握單獨執政，則政黨可能就不會加入）。

聯合理論關於出現少數政府的解釋，除了Strom提出的批評與修正建議之外，Luebbert也提出若干思考的角度作為補充。

從黨際談判的角度來看，政策偏好也可能形成少數政府。政黨總有其政策偏好，而黨領袖在考量是否加入聯合內閣時，什麼樣的政策最具關鍵性？加入政府會使政黨犧牲何種政策？什麼政策是政黨最不願犧牲的——即使繼續在野或組成少數政府也在所不惜？<sup>31</sup>

政治體系差異會使得普遍性理論（例如聯合理論）成為不可能。政黨領袖或許都有相同的目標。但這目標的意義與順序因不同體系而相異，且會有不同的成本和機會。例如：瑞典、丹麥少數政府相當多，是因為政府內外的黨際合作容易；而義大利、芬蘭的同樣情形，卻是因為政府內外的黨際合作比較困難。<sup>32</sup>

因此，針對少數政府的現象，Luebbert認為需要一個類型化的理論途徑，並在一個演繹的理性抉擇模型下進行。此一新理論並應在一前提：政黨領袖在組成政府的問題上，面對多重而常相衝突的目標。加入多數政府只是其中之一。<sup>33</sup>

註<sup>28</sup> Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus government*, op. cit.

註<sup>29</sup> Gregory M. Luebbert, *Comparative Democracy: Policymaking and Governing Coalition in Europe and Israel* (New York: Columbia University Press, 1986).

註<sup>30</sup> Kaar Strom, op. cit., 1984, pp. 222~223.

註<sup>31</sup> Gregory M. Luebbert, op. cit., 1983, pp. 235~236.

註<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 245.

註<sup>33</sup> *Ibid.*, pp. 246~247.





這個期望在一九九〇年代的確有了進展。Kaare Strom在一九九〇年出版的少數政府與多數統治，就修正聯合理論不能解釋少數政府的基本前提，而重新提出一組假定：

一、多數地位在內閣制國會中不必然是有效決定點。國會多數不必然是政府形成功能的必要條件。政黨領袖並非毫無例外地尋求此一答案。立法與行政的聯合也不一定完全相同。

二、在政府形成的過程中，政黨並不僅考量職位（權力）而行動。在一定程度內也依為了政策影響力的機會而行動。

三、在政策動機的考量下，參與政府並不是政黨獲取報償的必要條件。政黨不必然要掌握政府職位，才能獲取政策影響力。

四、政黨領袖並非完全考慮立即的目標。他們的行為必須以一種時間的展望來理解。政黨有長、短期目標，有時會相互衝突。結果造成的行為，短期看來可能是不理性的。

五、政黨領袖的主要較長期考量是關於未來的選舉。政黨短期的職位（和政策）目標，與其較長期的選舉誘因間恆有取捨交易的關係。<sup>④</sup>

在類型化的理論途徑方面，Torbjorn Bergman借用Strom前揭書的資料（即本文表一資料來源），比較憲政體系對內閣形成的規定，和選舉制度對形成少數內閣造成的影響，似乎是一個可行而具說服力的嚐試。

首先，他區分憲法上政府組成規定的種類：一、必須包含共同保持（在國會）絕對多數的各政黨。（這項經常被假定的規則，其實僅存在理論中）。二、在國會以絕對多數贏得一次同意投票。三、在國會以相對多數贏得一次同意投票。四、只要能渡過國會的一次否決投票就算獲勝。（亦即並無絕對多數投票反對它）五、並不要求在國會中贏得一次明示的投票。

其中一至三項可歸類為正面表達的規定，而四、五項則為負面表達的規定。<sup>⑤</sup>而在Bergman所研究的十五國（1945~1987）中，其政府組成的規定分別是：

**正面表達**——比利時、西德、愛爾蘭、以色列、義大利、荷蘭、西班牙（共七國）

**負面表達**——加拿大、丹麥、芬蘭、冰島、挪威、葡萄牙、瑞典、英國（共八國）

其次，Bergman並將選舉制度與此一憲政規定放在一起觀察，以便了解兩者與較少數政府產生的關係。表五顯示，一一六個少數政府中，北歐五國（丹麥、芬蘭、冰島、挪威、瑞典）共有六十一個（占53%）。且少數政府在其歷史中出現比例也甚高（分別是88%、34%、21%、57%、57%），尤其曾出現多次國會席次在四〇%以下的少數政府（分別是十五、九、四、四、二次）。而它們共同的特徵即是選舉制度

註④ Kaare Strom, *op.cit.*, 1990., p. 38.

註⑤ Torbjorn Bergman, "Formation Rule and Minority Government," *European Journal of Political Research*, No. 23 (1993), p. 58.



均為比例代表，而政府組成均是負面表達的規定。其它少數政府百分比超過冰島（21%——是北歐五國中最低的）的還有愛爾蘭、義大利、西班牙等三國。它們在選舉制度方面全都是比例代表，但政府組成規定則都是正面表達。這或許是除義大利外的兩國，在高比例的少數政府中，從未有國會席次四〇%以下案例的可能原因。

由此可知，政府組成規定的改變，會使得內閣制國家政府聯合的談判邏輯同時改變。傳統絕對多數的假定有可能被政府組成規定所取代。<sup>69</sup>

表五：十五國少數政府、政府組成規定類型及選舉制度統計 1945~1987

國 家	少數政府的 數目與比例	席次40%以下之 政府總數	組成規定 表達類型	選舉制度
比利時	4 13%	1	正	比例代表
加拿大	8 47%	0	負	單 選 區
丹 麥	22 88%	15	負	比例代表
芬 蘭	11 34%	9	負	比例代表
西 德	3 14%	0	正	比例代表
冰 島	4 21%	4	負	比例代表
愛爾蘭	7 41%	0	正	比例代表
以色列	3 10%	0	正	比例代表
義大利	20 42%	2	正	比例代表
荷 蘭	3 16%	0	正	比例代表
挪 威	12 57%	4	負	比例代表
葡萄牙	2 15%	2	負	比例代表
西班牙	3 60%	0	正	比例代表
瑞 典	12 57%	2	負	比例代表
英 國	2 11%	0	負	單 選 區
合 計	116 35%	39		

說 明：1.這些國家並非全部在此期間都是民主國家。

2.國會大選前後算成兩個政府。期中選舉如造成由多數政府變成少數政府，也列入計算。

資料來源：Torbjorn Bergman, "Formation Rule and Minority Government," *European Journal of Political Research*, No. 23 (1993), pp. 59~60.

註<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 62.



## 伍、台灣個案分析

### 一、憲政體制

我國憲法基本上同時有利於聯合內閣及少數政府的產生和維持，因為只要行政院長被提名人，通過立法院行使同意權這一關後，就可組織內閣（行政院長提請總統任命）。而且，在無解散國會權，也無倒閣危機（即使覆議案被立法院推翻，行政院長仍可接受該決議）的情況下，理論上，至少可以任三年，直到新的立法院產生。更重要的是，同意權投票雖然是正面表達，但不見得需要絕對多數方能通過。只要反對黨派不能一致以絕對多數否決，就可能過關。

另外，在三黨不過半的情況下，總統依憲法擁有的提名權，就成了很有意義的權力。除非聯合政府組成，或者立法院有絕對多數聯合抵制總統所提人選，否則，總統所提名、任命的少數政府可能就會產生。其生存之道，除了任期保障之外，就是要在立法院依不同議題形成最小獲勝聯合。<sup>②</sup>就這一點來說，聯合政府則是要維持執政各黨間的和諧，避免內訌。總之，我國憲政體制在行政—立法關係上，賦予行政權較大的優勢。而且，總統在組閣過程中，也並非完全被動。尤其當他是立法院最大黨（未必過半數）的領袖時，則他對組閣過程，更具有主導的能力。當然，政黨的互動才是決定何種內閣會組成及能否持續的關鍵因素。

### 二、政黨生態與互動

如前所述，多黨競爭情況下，政府組成考量的因素，除了憲政體制外，包括席次多少及相對實力（數量原則及其他聯合理論）、基本政策理念與對選民及忠誠支持者的承諾、<sup>③</sup>未來選舉的考量、<sup>④</sup>在朝或在野的政策影響力<sup>⑤</sup>及政黨間相互信任的程度。

從國內各黨目前席次、自我評估，和在這次立委選舉的提名人數，綜合評估，選後席次數依序應仍是國民黨（無論是否過半）、民進黨、新黨、無黨籍的局面。而最有可能的政府組合，除了本文所主張的少數政府外，至少還包括國民黨加民進黨、國民黨加新黨的聯合。而比較不可能的則是民進黨加新黨的「非神聖同盟」。<sup>⑥</sup>

筆者之所以主張少數政府更可能在台灣出現，理由是席次考量固然重要，但政策理念因素——尤其是對於統獨議題的各黨立場更為重要。前已言之，我國憲政體制使得席次必須過半的「多數統治」假設，成為政府組成的充分而非必要條件。既然如此

註② 王業立，前引文，頁四九。

註③ Gregory M. Luebbert, *op.cit.*, 1983, pp. 235~236.

註④ Kaar Strom, *op.cit.*, 1990, p. 38.

註⑤ Kaar Strom, *op.cit.*, 1984, pp. 222~223.

註⑥ 朱雲漢，「省市長選舉與政治發展」，省市長選舉後的台灣政治生態論文集（台北：政大政治系所，民國八十四年），頁二三~二四。



，國民黨即使未過半，也不表示它必須下台交出執政權。第一、爲了繼續執政，總統可以提名一個對統獨議題的立場，是另兩黨之一可以支持，或勉強同意不杯葛，或放棄同意權投票的人作爲行政院長，進而與此人共同組成國民黨少數政府。第二、「非神聖同盟」成立的可能性極低，民進黨與新黨在統獨議題上的極端差異是最關鍵因素。而由於國民黨領袖與新黨之交惡，使得兩黨的聯合也頗有困難。國民黨與民進黨的聯合儘管有「李登輝情結」的助力，但仍然存在統獨立場差異，及明年三月總統大選的不利因素。

總之，在統獨理念的三角關係中，國民黨不無「鷸蚌相爭，漁翁得利」的高度可能。何況明年總統大選使得三黨都必須考慮其支持選民的心態。歐洲經驗顯示，政黨有其固定的階級或族群支持者，兩者利害關係一致，唇齒相依，誰都不願付出與其它政黨聯合的代價。<sup>②</sup>站在民進黨和新黨的立場來說，才經過一場你死我活的選戰，還要面臨一場總統寶座的對決。三黨之間早已是互抹得面目全「黑」了，這中間卻要去和新仇宿敵把酒言歡，合組政府，行之於政客固然若無其事，其奈忠誠支持者之熱情何？未來如何去贏得他們的總統選票乎？

如果選擇在野，對少數的國民黨政府有沒有政策——尤其是有關統獨的——影響力呢？Kaar Strom提出衡量國會在野政黨政策影響力的五項指標，主要從立法機構的委員會著眼：(一)常設委員會數目（十個爲標準，越多越強）；(二)有無固定專業領域；(三)此一領域是否與政府部會相對應；(四)每個國會議員參加委員會數有無限制；(五)委員會召集人是否依政黨比例分配。<sup>③</sup>我國立法院完全符合這五項標準。儘管這五項指標是適用在具有強力分權委員會結構的國會，與立法院的實際情況頗有不同。但我們也可將此歸因於國民黨行憲近半世紀的一黨獨大。一旦過半數優勢不再，立法院委員會的權力未必仍和以前一樣。因此，政黨不參加聯合政府，或許仍可維持替政策把關的功能，又可對忠誠支持者有所交待，有利於總統大選，看來也並非毫無所獲的非理性選擇。

當然，主導組閣的國民黨之偏好和理性選擇是最具關鍵性的。它既是現在執政黨，也是最大黨、其領袖又擁有提名行院長的權力。除非「非神聖同盟」成立，原則它不可能選擇在野。它和另二黨也都有解不開的死結。即使大家願意「相逢一笑泯恩仇」，但它能否得到另二黨的信任呢？如果聯合的協議是支持國民黨的行政院長，並在內閣中分配職位；萬一通過同意案後，行政院長和總統組閣時違背協議，翻臉不認帳，它的夥伴該如何？國民黨會不會推翻協議呢？更重要的是，此時並無任何籌碼可以阻止政府組成的過程。

剩下的一種可能就是國民黨自組少數內閣。它願意嗎？當然。而且，還極可能是第一優先的偏好。只要客觀環境容許，國民黨絕無放棄此一選擇之理。加之以組閣時機逼近總統大選，另二黨投鼠忌器，只怕未必願意參加聯合政府。況且，只要行政院

註② 江炳倫，前引文，頁一三四。

註③ Kaar Strom, *op.cit.*, 1984, pp. 214~215.



長被提名人能被二黨之一勉強接受，國民黨少數政府也並非不能容忍的方案。況且，國民黨也極可能防阻另二黨形成有效的制衡力量，然後再以實質利益交換個別立委的合作。<sup>④</sup>

### 三、未來展望

基於過去選舉的經驗研究，原則上，學者們對年底三黨不過半的可能性並不看好。<sup>⑤</sup> 筆者也持同樣觀點。但由於我國的選舉制度(單記非讓渡投票法，Single Non-Transferable Vote, SNTV)具有保存既有小黨的效用，未來我國確立多黨制殆屬不可避免之事。<sup>⑥</sup>且一旦形成，便具有相當大的韌性，不大可能改變既有的型態。<sup>⑦</sup>因此，即使一九九五年的政府仍是由國民黨多數執政，未來仍可能產生三黨不過半或別黨過半數的狀況。世界上沒有永遠的執政黨，所有政黨其實都應該有此警惕。

### 陸、結語

雖然本文預測少數政府的出現，但並不表示欣賞此種政府。正好相反，三黨不過半及少數政府的出現，在歐美地區或許無礙，但未必適用於台灣的政局。甚至還將是台灣的政治災難。前已言及法國第四共和的「不穩定」乃是被誇大的。但在台灣卻並無類似的條件，因為國會無過半數政黨，行政、立法的無效率是必然的。而文官、軍人、司法、情治單位，因其一向「不夠中立」的形象，也將因可能的政治清算而不穩定、無效率。甚至今天擁戴執政黨的工商各界，及執政黨擁有的龐大財團，傳播體系都要惶惶不可終日，政治穩定如何能獲得？管見以為，要避免這種政治災難，治本之道還是只能在選舉制度及憲政體制的有關規定中想辦法。但這方面的討論既不在本文範圍之內，且早有極多高明遠見的學者提出看法，後學末進再來獻醜就大可不必了。

\*

\*

\*

註④ 楊泰順，「國民黨與在野勢力的互動關係」，中國的民主前途：台灣地區政治民主化的回顧與展望學術研討會(台北：民主基金會，民國七十九年十一月)，頁一六。

註⑤ 朱雲漢，前引文，頁二三。謝復生，「三黨不過半？」，省市長選舉後的台灣政治生態論文集(台北：政大政治系所，民國八十四年)，頁一三。

註⑥ 謝復生，「現行及擬議中之中央民代選舉辦法對我國今後政黨政治的影響」，政黨政治與民主憲政學術研討會(台北：民主基金會，民國八十年三月)，頁一四。「憲政體制、選舉制度與政黨運作」，中華民國政治轉型的新挑戰學術研討會論文集(台北：中國政治學會，民國八十二年)，頁六一。

註⑦ 江炳倫，前引文，頁一二九。