

認識聯合政府的本質及我國政府籌組的方向

楊日青

國立政治大學政治學系教授兼系主任

陳總統在就職滿週年發表的電視談話中曾表示，年底立委改選後，將「籌組聯合政府及國會的多數執政聯盟」，來穩定政局。日前，又表示聯合政府必須以「黨對黨」的形式組成，總統府副秘書長簡又新解釋，陳總統指的是聯合政府，非聯合內閣，也就是包括五院在內。意謂大法官、考試委員、監察委員均可透過政黨協商來安排。

憲法明定，大法官、考試委員、監察委員「須超出黨派之外」，不應成為政黨協商的對象。應由各黨推薦社會公正人士及學者專家組成遴選委員會來推薦具有司法、法務實務經驗之專家及法政專業知識之學者，再由總統提名為大法官及監察委員人選，請立法院同意後任命。

考試委員則應由各大學推薦各學院曾任典試委員之學者，及考試院推薦具人事行政經驗之專家組成遴選委員會來負責向總統推薦。這些特任官應由公正的遴選委員會來推薦適當人選，而非透過政黨協商來決定人選。

對政治學稍有研究的人都知道，聯合政府就是聯合內閣，通常由兩個或更多的政黨組成行政機關的政務部門，司法機關的法官不在政黨協商範圍，與聯合政府無關。聯合內閣完全是行政與立法互動的產物，通常是國會中有三個以上政黨而無任何政黨的議席超過半數時，即由兩黨或若干政黨透過協商，形成多數聯盟，共組聯合內閣，以便內閣有國會穩定多數的支持，內閣的政策法案能在國會多數支持下通過，使內閣能順利推動施政。內閣若失去多數支持，或多數議員對內閣表示不信任時，即應引咎辭職、或解散國會由人民決定其去留。透過倒閣或解散機制，藉以落實行政對立法負責，內閣對議會負責的憲政制度，並實現多數治理與政府應建立在多數人民同意的基礎之上等的民主原則。

在總統制下，由於行政不對立法負責，總統與議員分別由人民選舉產生，分別對人民負責，既無倒閣、亦無解散制度，故部會首長人選、內閣的組成，幾乎全由總統單獨決定。

當總統與國會的多數是同黨時，總統可組成較為穩定多數支持的政府；當總統與國會的多數不同黨時，亦可組成少數內閣，形成分裂政府，行政部門的政策法案比較不易獲得國會多數的支持，容易造成行政與立法的僵局。換言之，總統不對國會負責，總統籌組的內閣沒有倒閣壓力，故不必建立有國會穩定多數支持的內閣。也就是說，總統面臨國會多數不同黨時，沒有籌組聯合內閣的必要。

但是在內閣制與雙首長制或半總統制下，政府的體制基本結構是行政須對立法負責，內閣若無國會穩定多數支持，不僅其政策法案難獲國會通過，且內閣生命有隨時因倒閣而終結的危險。為使政府能有效推動施政，使內閣能穩定存活，國會穩定多數的支持是必要的條件。因此如果國會有多黨存在，且無一黨能控制過半議席時，聯合他黨形成多數，組成聯合內閣，遂成為不得不的選擇。

我國是雙首長制，固然總統民選，行政院長由總統任命，但政府的組織結構，基本上是行政院對立法院負責，且修憲後，立法院否決行政院覆議案的門檻由三分之二降為二分之一，這無異取消了行政部門可仰仗立法院少數來推翻立法院多數決定的權利。換言之，一切政策法案均由立法院「多數決」作最後決定，政府的施政仰賴立法院的多數支持，若無多數支持，政府的政策必定無法推行，就政府的「三三三方案」、「核四停建案」均被立法院打回票即為明証。

在當前憲法所設計的總統、行政院、立法院三角關係中，立法院已成為我國決策立法的樞紐。因而陳總統若想主導施政，必須等到民進黨變成立法院多數黨，否則即須放下身段與在野黨溝通協商，設法籌組多數執政聯盟，成立民進黨為核心的「聯合內閣」。

如果今年年底立委改選的結果，民進黨若仍屬少數，且儘管是國會第一大黨，但若未能聯合其他黨派形成過半數的有效多數，依法國雙首長制運作經驗，民進黨自仍無法主導組閣。倘若國、親、新三黨能繼續結盟，形成過半的絕對多數，屆時陳總統自應仿效密特朗與席哈克的作法，釋放權力，任命國會多數聯盟所支持之人選為閣揆，並由閣揆負責組閣，實施「左右共治」。

第五屆新國會成立時，陳總統必須遵守其所堅持的「新民意」原則，不應再有新的藉口，逆勢操作。如果陳總統仍然拒絕多數聯盟的組閣權利，強行任命民進黨人士擔任閣揆，將遭新國會倒閣，若陳總統進而一意孤行，違逆新民意，解散新國會，必將引發嚴重的朝野對立與憲政危機。屆時在野多數聯盟勢將難再忍受陳總統繼續違反雙首長制的憲政體制，背離多數治理的民主原則。新國會的多數聯盟可能會祭出憲法賦予的非常監督權力，

倒閣與罷免同時進行。屆時陳總統可能又要面臨類似停建核四時被罷免的危機，並將導致更為嚴重的政局動盪、經濟下滑，人民的痛苦指數將更為上升。

衷心期盼陳總統以天下蒼生為念，捨棄「全民政府」或「少數政府」失敗的道路，遵循「雙首長制」換軌的民主原理。當總統與國會多數不屬同一政黨時，總統應釋放權力，轉換至內閣制軌道運作。建立一個能獲得立法院多數支持的內閣，使行政院在多數立委支持下，發揮政府的施政效能，是陳總統不可推卸的憲政責任。

陳總統結束中南美洲睦誼之旅，返國時宣示，回國要「拼經濟」。我們一則以喜，一則以憂。喜者，陳總統不僅已認識「少數政府」無法運作，故要組「聯合政府」，而且瞭解到經濟問題的嚴重性，要跳到第一線來親自操作，自然帶給民眾新的希望。憂者，若不能從基本上穩定兩岸關係，及建立有國會多數支持的「聯合內閣」著手，祇想成立一個「經濟發展諮詢委員會」，來貫徹個人意志，那是找錯了病灶，開錯了刀。

希望陳總統能有「天下為公」，「成功不必在我」的胸襟，仿做法國密特朗總統在 1986 年的民主風範，任命新國會多數聯盟所支持的政治領袖擔任閣揆，使新政府在國會多數支持下，能維持政局的穩定，並解決嚴重的經濟問題。新政府若有不錯的施政成績，人民一定會將首功歸於陳總統，猶如法國 1988 年國會議員改選時，使密特朗的社會黨獲得國會過半數議席，並使他有權重組內閣，再掌決策大權。陳總統若有遠大眼光，開闊胸襟，將有機會成為歷史上偉大的總統，有為者當若是。