

## 第五章 檢視半總統制兩個次類型的政治穩定：中華民國、蒙古及波蘭

### 第一節 中華民國的半總統制

在所謂的「第三波民主化」浪潮當中，中華民國也許在政治影響力上並不是最為重要，但卻是亞洲地區新興民主國家中民主轉型至為成功的範例。然而民主化不等於民主鞏固，而且影響民主鞏固的因素甚多<sup>1</sup>，加以中華民國自 1994 年修憲條文中確立總統直選，並於 1996 年舉行第一次總統直選後，中華民國才真正進入半總統制的憲政體制運作。因此，本章以 1997 年後中華民國作為與後共兩個新興民主國家比較的範例，以證實本論文兩層分析架構的可驗性，並提供日後制度改革時之參考依據。

中華民國自 1996 年舉行第一次總統直選後，進入半總統制的憲政體制設計。首先，在總統直選方面，中華民國總統原本係由國民大會選舉產生，屬於間接選舉。但在 1992 年第二次憲改過程中改為直接民選，並於 1994 年第三次修憲條文中落實，且於 1996 年 3 月舉行中華民國第一次公民直選總統，並於 2000 年 3 月又再度舉行第二次總統直選，符合半總統制的第一個特點。其次，中華民國的總統權力如依 1946 年的憲法本文規定僅為虛位總統，但動員勘亂時期臨時條款卻賦予總統實際權力，一旦臨時條款取消，憲法即回歸原來分權式的內閣制，總統所擁有的行政權力無法滿足當時甫掌權的李登輝總統進行政治改革之需，中華民國遂於 1991 年起陸續修憲，逐步更改憲政體制方向，更於 1997 年第四次修憲時，將立院行使閣揆同意權取消，使直選總統得以直接任命行政院長而不經立法院同意。（1997 修第三條第一項）此外，依據 1997 年憲法增修條文，賦予總統

---

<sup>1</sup> 影響民主鞏固的因素包括制度設計、經濟發展、政治文化等諸多條件。參見田弘茂等主編，《鞏固第三波民主》。

決定國家安全有關大政權力，使得中華民國的總統擁有部分行政權力，符合半總統制的第二個特點。最後在內閣向國會負責方面，依據憲法規定行政院為國家最高行政機關(1946 第五三項)，行政院對立法院負責(1946 第五七項)。雖然 1997 年的修憲將行政院院長的任命權交到總統手中，立法院無法行使同意權，但基本上並未改變行政院向立法院負責的精神。同時，在第四次修憲時又加上立法院可對行政院提出不信任案，如獲通過，則行政院長需辭職，等於強化行政院對立法院的負責精神。(1997 修第三條第二項第三款)

這樣的憲政設計當然符合所謂「半總統制」的三大要素，而且因為中華民國總統可以任命行政院長不經立法院同意，在舒格特及凱瑞的分類上，是屬於「總統 - 議會制」的半總統制，與本論文的兩個主要案例「總理 - 總統制」分屬半總統制的兩個次類型。此制度設計初始雖因總統與國會屬於相同政黨，並未發生嚴重的政治衝突，然而在 2000 年 3 月 18 日中華民國舉行第二次總統直接選舉之後，即面臨極大衝擊。由於本論文係以兩個後共國家的「總理 - 總統制」來檢驗兩層分析架構，為更進一步驗證半總統制的另一次類型「總統 - 議會制」是否適用，適以切身相關的中華民國作為另一個檢證案例，並期望建構有利政治穩定的半總統制架構。

註解：這樣的講法不容易清楚，宜稍作說明。

## 第二節 中華民國的總統權力

如前述第一章第四節，論及憲法明定的總統權力可以區分為立法權及非立法權，而且通常以非立法權中的人事決定權最為重要。在總統權力大的國家中，即使總統與國會多數黨不同黨，仍可自行任命總理不需國會同意，因此較不會產生共治的現象<sup>2</sup>。而如果出現共治，代表總統無法單獨任命總理，當總統與國會多

<sup>2</sup> 俄羅斯總統即可自行任命總理不需國會同意，惟法國的總統雖亦可任命總理不需國會同意，但受憲政慣例因素導致總統需顧及國會政黨生態，多半任命國會多數黨領袖出任總理一職；惟總統如為新任者，將行使解散國會權，重新舉行國會選舉，以便總統的政黨得以有機會成為國會多數黨，俾利總統重新任命其屬意人選。如經重新選舉，仍由不同總統政黨成為多數黨，則總統仍須

數黨不同政黨之時，總統必需提名國會所能接受的人選擔任總理，則總統權力應該是受到限制。本節亦從第一章第四節所列指標，測量中華民國的總統權力，作為後文比較的依據。

## 一、 立法權

### （一）包裹否決權及部分否決權

依據 1997 年憲法增修條文規定：「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，應於十五日內作成決議……，覆議時，如經全體立法委員 1/2 以上決議維持原案，行政院長應即接受該決議。」（1997 修第三條第二項第二款）依此中華民國的總統根本沒有否決權，而只有透過行政院行使覆議的核可權，雖然總統可以透過對行政院長的任命權力來掌握行政院的覆議權，但憲法實質規定仍由行政院擁有。所以中華民國的總統不僅沒有包裹否決權，亦無部分否決權，同時立法院得以簡單多數 1/2 以上即可反否決行政院所提覆議案，因此此項計分應為 0 分。

### （二）行政命令權

1997 年憲法增修條文規定：「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，……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。」（1997 修第二條第三項）此條文雖未明定總統的緊急命令權需總理副署，但需經行政院會議決議，為對總統緊急命令權的限制，惟因行政院長係由總統提名，顯見總統的緊急命令權屬於「不受行政院長副署限制」的條件，再加上總統對於緊急命令權的使用範圍亦僅規定為「緊急危難或應付財政經濟上重大變故」，缺乏較為具

---

依慣例任命不同政黨的領袖擔任總理。

體而明確的範圍。在行使期限上亦未明文規定，惟一可使總統緊急命令無效的限制是在國會的同意。因此，中華民國總統的緊急命令權依據本文第一章第四節的計分應在「總統行使此權僅受少數限制」的 2 分位置上，亦即在「總理的副署不構成威脅，而國會可使之無效」的條件。

### （三）提請公民複決權

中華民國的憲法一直未將公民複決權納入憲法條文之中，僅規定「俟全國有半數之縣市曾經行使創制複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。」

（1946 第二七條第二項）2000 年第六次修憲將國民大會虛級化後，前述有關創制與複決的行使並未多作說明，顯見中華民國總統並不具有提請公民複決權力，其計分為 0 分。

總結前述中華民國總統所擁有的包裹否決權、部分否決權、行政命令權及提請公民複決權等四種權力在內的立法權為 2 分。

## 二、非立法權

### （一）組織內閣權

依據 1997 年第四次修憲內容，「行政院長由總統任命之。」（1997 修第三條第一項）取消 1947 年憲法規定行政院長由總統提名，經立法院同意的程序。另外「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。」（1946 第五六條）由於行政院長的權力完全源自於總統任命，因此有關行政部門的人事自然受總統的意志所控制，無論是憲法規定或實際運作，其計分應為「總統任命內閣不需經國會批准」的 4 分。

中華民國總統對行政院長任命規定的更改係因 1996 年 3 月完成總統直選之後，接踵而來的即為總統與國會對行政院院長任免的爭議。此爭議係因國會政黨生態改變，國民黨不再維持一黨獨大，而導致在野黨立委以此同意權作為抗爭手段，但從制度面來看，依 1946 年憲法規定，行政院長由總統提名，經立法院同

意，而對行政院院長的辭職條文則僅規定於 57 條中，惟郝柏村擔任行政院院長時立下立法院改選後，立法院需重新行使對行政院院長同意權的前例。以致 1995 年的立院選舉之後，在國民黨僅以 46% 的選票占 85 席次，僅比立法院過半數多出 3 席的國會政黨生態下，乃依郝柏村之例，對連戰行使同意權。然而當李登輝總統於 1996 年當選後，為避免頻繁重組政府，遂決定繼續由副總統連戰兼任行政院長，此舉遭立法院杯葛，使連戰無法順利至立法院進行施政報告，政治僵局一直延續至 1997 年 8 月，因治安問題才逼使連戰卸任<sup>3</sup>。

1996 年 3 月後的行政立法關係僵局，深化李登輝總統想透過修憲，掌控行政院長任免的權力，此時國民黨所提修憲藍圖為法式半總統制，其最大重點為總統任命行政院長不需經立法院同意，在 1996 年 12 月的國發會中，國民黨以此與民進黨交換凍省及停止省議會與鄉鎮代表選舉，雖然過程當中遭到國民黨及民進黨一些反對人士的抵制，但最終經由李登輝的運作，將總統可以直接任命行政院長的規定落實於 1997 年的增修條文中，使得中華民國總統任命行政院長的權力加大<sup>4</sup>，而被認為舒格特及凱瑞所稱的「總統 - 議會制」的半總統制。

## （二）撤換內閣權

雖然中華民國的憲法並未規定總統是否具有免職內閣的權力，但若依據 1997 年增修條文來看，總統既可任命行政院長不需經立法院同意，則總統若因應其實際需要而任命新的行政院長，原任行政院長即形同自動被免職。例如：李登輝總統在 1997 年 9 月任命蕭萬長擔任行政院長，副總統連戰即予免兼行政院長。陳水扁總統准唐飛院長的辭呈，任命張俊雄院長，均為實例。所以中華民國

<sup>3</sup> Yu-Shan Wu, "Comparing Semi-Presidentialism in the ROC and the Russian Federation," pp.158-160.

<sup>4</sup> 有關總統是否有權免職行政院院長乙節，國內學者林佳龍認為雖然憲法未明文規定總統可以直接免除行政院院長，但是因為總統有權單獨任命新的行政院院長，在解釋上，總統只要宣布任命新的行政院院長，便可自然地免除原來的行政院院長。例如 1997 年 9 月任命蕭萬長擔任行政院院長之例。林佳龍，〈半總統制、多黨體系與民主政體：台灣憲政衝突的制度分析〉，《政治制度》，頁 194。另周育仁認為，條文並未使用「任免」一詞，再加上修憲過程國、民兩黨均反對賦予總統主動將行政院院長免職的權力。因此，如果行政院院長不提總辭，總統無權將其主動免職。周育仁，〈憲政體制何去何從？建構總統制與內閣換軌機制〉，明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，頁 13-15。

總統擁有「總統按個人意志免職內閣」的權力，計分為 4 分。

### （三）總統解散國會權

對半總統制下的總統而言，解散國會權最大的意義是當國會不信任總理和內閣時，總統有相對應的武器，藉以嚇阻國會對於政府提出或通過不信任案。當此一權力與前述的總理任免權配套時，國會既無法阻擋總統任命總理，又因畏懼總統行使解散權而不敢對總理提出不信任案，則總統對總理和整個行政權的控制就是全面的<sup>5</sup>。

1997 年增修條文規定：「總統發布行政院院長與依憲法經國民大會或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。」（1997 修第二條第二項）另，「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。」（1997 修第二條第五項）另又規定：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。……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。」（1997 修第三條第二項第三款）所以，中華民國的總統任免行政院長（亦即總理）的權限雖然很大，但對國會卻只有被動解散權，應為「只有在國會通過內閣譴責案時，總統才能解散國會」，其計分為 1 分。

綜上所述，中華民國總統的組織內閣權、撤換內閣權及解散國會權等三種非立法權力的加總分數為 9 分，再加上立法權力的 2 分，總計中華民國總統權力為 11 分。

### 第三節 中華民國的國會政黨體系

---

<sup>5</sup> 依據俄羅斯憲法，總統葉爾欽（Boris Yeltsin）擁有完全的總理任命權，如國會對總統所提人選否決三次、國會在三個月內兩次通過對政府的不信任案，或當政府向國會提出給予信任，而國會拒絕時，總統即可據以解散國會改選。Yu-Shan Wu, “Comparing Semi-Presidentialism in the ROC and the Russian Federation,” p.169.

中華民國在 1990 年之前一直是國民黨一黨獨大的局面，1986 年黨外人士成立民主進步黨，經過多次的自由選舉洗禮，其勢力呈穩定性成長，在挑戰國民黨政權的目標之下，反對黨力量並未分裂<sup>6</sup>。其間雖有部分從國民黨出走的少壯派人士另組新黨，但因中華民國特殊的複數選區「單記非讓渡投票」選制（single nontransferable vote，MMD-SNTV），係介於單一選區相對多數決與比例代表制之間，其政黨數量必定多於二，但小黨林立的現象又較比例代表制緩和<sup>7</sup>。因此新黨得以在 1995 年的立委選舉時快速擴充，獲得 21 個席次（國民黨 85 席、民進黨 54 席、無黨籍 4 席），使得當時國民黨很難掌握過半的國會，而新黨得以發揮關鍵少數的影響，但基本上因新黨受都會型的政黨屬性限制，以致在往後的發展上屢遇瓶頸<sup>8</sup>。因此若依據拉克索及塔格培拉的公式計算，1995 年至 1998 年的國會有效政黨數目應為 2.54，基本上議事運作仍以國、民兩黨為主要的競爭對手，應被視為是兩黨制<sup>9</sup>。

至於 1998 年的立委選舉，國民黨又居絕對優勢局面，225 席次中占 123 席，比半數多 11 席，而民進黨則有 70 席。國會有效政黨數目為 2.46 比 1995 年更趨近兩黨制。此時李登輝總統面對同黨占絕對優勢的國會之時，仍能維持政局穩定。但 2000 年的總統選舉之後，由民進黨候選人當選總統，中華民國第一次出現府會分立的狀況，國會政黨體系本身雖尚可維持兩黨為大的運作，但因選後國

---

<sup>6</sup> 有關台灣民主化後，反對運動並未分裂的問題，參考周慧君，《民主化過程中反對黨分裂或團結之比較分析 - 以波蘭團結工會與台灣民進黨為例》，台灣大學政治學研究所碩士論文，民國 85 年 6 月。

<sup>7</sup> 一般而言，選區愈大，比例代表性會愈形彰顯，亦即小黨的生存空間愈大。有關不同選舉制度的比例代表性問題及對政黨制度的影響情形可參見謝復生，《政黨比例代表制》、王業立，《比較選舉制度》。

<sup>8</sup> 新黨之所以無法擴展為大黨之因，還包括在行政首長的單一選區相對多數選制中，小黨本就受到擠壓，使其很難有所斬獲而發展有限。

<sup>9</sup> 依據美國學者雷伊(Douglas W. Rae)的分類：所謂兩黨制，係指在國會中兩個最大政黨之席次總和佔 90% 以上，且無任何一個政黨議席佔 70% 以上的情況。如果有一個政黨掌握之議席超過 70% 以上，就是一黨獨大制；若無一黨佔 70% 以上，兩大黨總和亦未超過 90%，就是多黨制。Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, p.93。依據表 5-1，1995 年國民黨與民進黨兩大政黨席次總和為 79.3%，雖未超過 90%，但在議事運作上仍以國民黨及民進黨為主要的核心，本文仍將其歸類為兩黨制範圍。

民黨潰敗，同黨籍立委向心力不夠，加上複數選區單記非讓渡投票制之影響，黨紀不彰，國民黨黨員並不團結。在此次總統選舉之後，部分國民黨立委轉而加入親民黨，國民黨在立法院的真正席次已銳減，以 2000 年 5 月各政黨的席次來算，有效政黨數目已提高至 2.76，多黨制已然成形。但後來因為核四爭議，使在野政黨結盟，經將國民黨、親民黨、新黨席次合併後計算，其有效政黨數目轉為 2.06，更趨近兩黨制。惟 2001 年的立委選舉，因為單記非讓渡投票選制使候選人不只與他黨候選人競爭，亦需與同黨候選人搶票，在野政黨很難結盟，選舉結果由民進黨成為國會第一大黨，有效政黨數提高至 3.48，國民黨席次大幅滑落，而親民黨與台聯黨則各有所獲，使得中華民國確定進入多黨體系，總統扮演政黨折衝的角色功能將愈形增加。(1995 年、1998 年、2001 年立委選舉結果及有效政黨數，參見表 5-1)

表 5-1 中華民國 1995 年、1998 年及 2001 年立法委員選舉結果

政黨	1995 年立法委員選舉			1998 年立法委員選舉			2001 年立法委員選舉		
	席位	得票率 (%)	席次率 (%)	席位	得票率 (%)	席次率 (%)	席位	得票率 (%)	席次率 (%)
國民黨	85	46.1	51.8	123	46.43	54.67	68	28.56	30.22
民進黨	54	33.2	32.9	70	29.56	31.11	87	33.38	38.67
新黨	21	13.0	12.8	11	7.06	4.89	1	2.61	0.44
親民黨							46	18.57	20.44
台聯黨							13	7.76	5.78
其他	4	7.8	2.4	21	16.95	9.33	10	9.12	4.44
總計	164	100	100	225	100	100	225	100	100
有效政黨數	2.54			2.46 2000 年 5 月總統選後親民黨成立：2.76 2000 年 11 月核四宣布停建，國親新三黨整合：2.06			3.48		

資料來源：1995 年資料參考黃德福，「政黨體系與民主政治之鞏固：以台灣和南韓為例」，《鞏固



第三波民主》，頁 239；1998 年資料參考 Yun-han Chu and Larry Diamond, “ Taiwan’s 1998 Elections: Implications for Democratic Consolidation, ” *Asian Survey*, Vol.39, No.5(September 1999), p.814。中央選舉委員會編，《第四屆立法委員選舉概況》（台北：中央選舉委員會，民國 87 年 12 月 5 日）。2000 年 5 月及 11 月的有效政黨數則轉引自吳玉山，〈半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉，頁 16 表一。2001 年資料參考〈第五屆立委各政黨席次及總理得票數、總得票率〉，《中國時報》，民國 90 年 12 月 2 日，1 版。

除國會選舉制度可以影響政黨體系的變化之外，總統選舉制度是否具有影響力亦是政治學者研究的一個方向。舒格特及塔培拉認為一個好的總統選制要達到兩個標準：第一，使當選者要獲得廣泛的支持，甚至是過半數的支持；第二，能夠阻止超過兩個以上的候選人參與選舉<sup>10</sup>。顯然絕對多數制比較符合第一個標準，而相對多數制符合第二個標準，亦即沒有一個制度是可以同時滿足所有的條件。因此有關總統選舉制度到底採用那一種制度較佳，迄今未能有所共識，而需視各國的政治環境需求來作選擇。中華民國第三次修憲後，確定總統經相對多數選舉產生，有關選制的討論各有主張<sup>11</sup>，不過作者認為總統選舉制度與國會選舉制度應該一併考量，如果像目前中華民國國會採取單記非讓渡投票選制，本就容易形成多黨，在國會多黨林立情況下，若搭配總統以相對多數決選出，必然容易因為有多位候選人角逐總統，而使一個少數總統成為最有可能的選舉結果，不僅其代表的合法性較弱，也容易形成少數總統與多黨國會的齟齬。再加上中華民國的總統與國會選舉屬於非共時選舉，府會分立的狀況容易形成。因此，未來在討論選舉制度的改革之時，應將國會與總統選舉作配套的修正與改革，才能降低「總統 - 議會」半總統制的政治不穩定。

#### 第四節 從第一層及第二層分析架構檢視中華民國的政治穩定

---

<sup>10</sup> Matthew Soberg Shugart & Rein Taagpera, “ Plurality versus Majority Election of Presidents: A Proposal for A ‘ Double Complement Rule ’, ” *Comparative Political Studies*, Vol.27, No.3 (1994), p.332。

<sup>11</sup> 有關相對多數及絕對多數總統選舉制度的政治效果分析請參見隋杜卿，《中華民國的憲政工

## 一、 第一層分析

中華民國因為實施半總統制的時間並不長，其間經歷 1998 年及 2001 年的立委選舉，且第一次的總統選舉於 1996 年由國民黨的李登輝先生以 54% 選票獲勝，當時的國會政黨體系仍以國民黨為國會多數<sup>12</sup>，應屬於府會一致的階段。然而因國民黨僅能掌握比半數稍多的席次，雖仍可歸為兩黨制的政黨體系，卻因新黨可以發揮少數的影響力，使得府會一致狀況遇到挑戰。此時出現最大的政治僵局，就是選後連戰以副總統兼任行政院院長之事，遭立法院杯葛，無法進行施政報告。當時總統認為立法院已在前一年 12 月立委改選後，對行政院院長行使過同意權，在次年總統選後，既未變更閣揆，即無立法院再度行使同意權之必要，因而引起府會爭議，此種爭議直至 1997 年修憲，拿掉立法院對行政院院長的同意權之後才得以解除。1997 年 9 月，李登輝總統任命蕭萬長擔任行政院院長，由於行政院院長的任命權完全掌握在總統手中，國會多數仍為國民黨，且在 1998 年四屆立委選舉之後，國民黨占絕對多數，使得李總統的政策得以在國會多數支持下順利運作。

基本上 1996 年 3 月至 2000 年 3 月的第一屆民選總統李登輝先生主政時期，總統、國會、行政院院長均為同黨，且因國民黨長期透過黨內機制協調，使兼任國民黨黨主席的李總統得以貫徹政策主張，府會一致性極高；至於總統自行任命行政院院長不需國會同意的權力已於 1997 年修憲時修訂，中華民國的半總統制轉而為總統權力大的「總統 - 議會制」；政黨體系方面，1995 年至 1998 年國會席次中國國民黨只比半數多三席，雖然在議事過程中經常出現合縱連橫的現象，但其基本體系仍以兩黨為主，此時中華民國的政治穩定級數是表 1-3 的第 3 級。

然而，這樣的體制在 2000 年總統選舉由民進黨候選人陳水扁先生，以 39.3%

---

程：以雙首制為中心的探討》(台北：韋伯，2001 年)，頁 91-123。

<sup>12</sup> 1995 年立委選舉席次分配為國民黨 51.8%、民進黨 32.9%、新黨 12.8%、其他 2.4%。參見黃德福，〈政黨體系與民主政治之鞏固：以台灣和南韓為例〉，《鞏固第三波民主》，頁 239。

選票當選總統後<sup>13</sup>，遇到嚴厲的考驗。以國會政黨生態而言雖仍為兩黨制，但因民進黨並非立法院多數，造成總統所屬的政黨不是國會的多數黨，形成府會分立狀況。陳水扁總統雖想貫徹其為人民直選的合法性權力，卻仍需考慮立法院的實際生態，不得不避開黨對黨協商方式，任命國民黨黨員唐飛先生以個人方式擔任行政院院長，組成所謂「全民政府」。惟好景不常，旋因核四是否興建問題，引爆唐飛先生因政策理念與執政的民進黨不同而去職，陳總統重新任命張俊雄先生擔任行政院院長，組成「少數政府」。復因張院長宣布停建核四的時機，正逢陳總統與在野政黨協商大政建立共識之際，使在野黨認為雙方互信基礎破裂，遂於立法院進行杯葛，並發動聯署罷免總統，造成行政立法僵局。此為自連戰兼任行政院院長之後第二次的憲政僵局，兩次的僵局因府會關係不同，使僵局持續的狀況與結果有異。前者因府會一致，當時李總統即使未能擁有完全的人事權力，卻仍能透過國會同黨的多數議員貫徹其意旨；後者則因府會分立，陳總統雖擁有可自行任命總理的強大人事權，但卻因無法獲得國會多數政黨的支持，以致在重大政策上使總統與國會關係受到嚴重考驗。

總之 2000 年以後的陳水扁總統，由於必須面對仍由國民黨掌握多數的國會，府會關係的變項是處於分立狀況；而總統權力方面，陳總統本就具有憲法所賦予的自行任命總理權，在新民意的基礎下，以個人方式而非黨對黨方式，延攬國民黨的唐飛出任閣揆，組成所謂的「全民政府」。但因內閣組成成員來自各黨各派，造成此內閣的政黨屬性混淆不明，成員之間對政策的整合度不夠，即使是執政黨亦常有掣肘言詞出現<sup>14</sup>。隨後在核四爭議中，唐飛因理念與民進黨不同而去職，陳總統遂改任命民進黨的張俊雄擔任行政院院長，組成少數政府，在張院長倉促宣布停建核四後，引發一連串在野政黨的抗爭行動，包括聯署罷免總統案在內，甚至因國會多數仍以國民黨及親民黨佔多數，遂產生執政黨被迫執行在野

---

<sup>13</sup> 中央選舉委員會編，《第十任總統副總統選舉概況》（台北：中央選舉委員會，民國 89 年 3 月 18 日）。

<sup>14</sup> 例如，民進黨的秘書長吳乃仁常發言批評唐飛政府。

政黨政策的情事（例如工時案）；在政黨體系部分，國民黨雖仍為國會多數黨，但遭逢第一次喪失政權，國民黨內部引發領導權及士氣不振問題，加上部分傾宋楚瑜的立委出走並加入新成立的親民黨，及部分擁李登輝人士與國民黨中央保持距離，國民黨再次面臨分裂，但因民進黨政府停建核四的宣布，反而促成國民黨、親民黨、新黨的聯盟，此時的有效政黨數目反而較為集中，趨近兩黨制。此時中華民國的政治穩定度落在府會分立、總統權力大、國會兩黨制的第 7 級。2001 年立委選後，民進黨雖成為國會第一大黨，但因未能過半，在國會確定進入多黨制的情形下，其政治穩定已落在府會分立、總統權力大、多黨制第 8 級的狀況。我們若從政策的推動難易與政府組成的穩定度來看，2000 年總統選後的政局因為面臨多黨體系的國會，以及總統與國會多數不同政黨的府會分立，其政治穩定的確不若李登輝總統時期。而之所以有如此差異主要即在於半總統制下影響政治穩定的多元變項。不過在此需特別說明，2001 年的立委選舉結果已使國會政黨體系確定為多黨制，民進黨雖為國會第一大黨，但仍未能掌握國會過半數，且因國民黨與親民黨要達成緊密結盟，共同制衡執政黨亦非易事；又由於執政黨在國會運作無黨籍及台聯黨支持政府政策的機會仍多，所以中華民國在 2001 年立委選後的政局發展仍有待後續觀察。

茲將中華民國實施半總統制後的府會關係整理如表 5-2

表 5-2 中華民國府會關係及政治穩定級數表

時間（年代）	總統	國會多數黨	府會關係	政治穩定級數
1996	李登輝獲總統選舉勝利	國民黨（席次率 51.8%）	府會一致	3
1996-1998	李登輝	國民黨	府會一致	
1998	立法院選舉	國民黨（席次率 54.67%）	府會一致	3

1998-2000	李登輝	國民黨	府會一致	
2000	陳水扁獲總統 選舉勝利	國民黨	府會分立	7
2000-2001	陳水扁	國民黨	府會分立	
2001	立法院選舉	三黨不過半	府會分立	8
2001-	陳水扁	三黨不過半	府會分立	

資料來源：作者自行整理。

茲將中華民國的府會關係表轉換為圖 5-1，即可一目瞭然府會一致及府會分立的時程，本圖將國民黨等泛藍勢力歸為右翼政黨，民進黨等泛綠陣營歸為左翼政黨，中華民國左右共治出現的重要關鍵點在 2000 年總統大選之後，國會的有效政黨數目雖然一再變化，由 2.46、2.76、2.06，惟總體歸類仍屬兩黨制體系，所以 2000 年至 2001 年的府會分立，是屬於野大朝小的狀況。至 2001 年國會選舉之後才真正確立三黨不過半的多黨制。因此 2001 年至 2004 年的國會政黨體系以黑白夾雜方式，代表朝野勢力相當，對政務的推動上需要更多的協商。

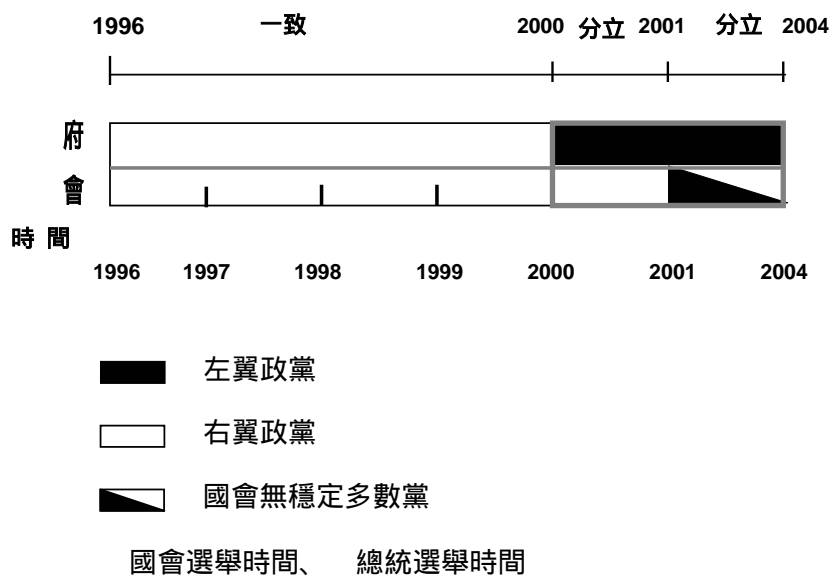


圖 5-1 中華民國府會關係

## 二、第二層分析

前述第一層分析係由府會關係、總統權力及國會政黨體系三個變項觀察中華民國的政治穩定變化。至於本節的第二層分析則是從國會政黨體系的角度出發，探討中華民國在李登輝總統及陳水扁總統時期，內閣是如何隨著政黨體系變化而組成。依據 1997 年增修憲法，中華民國總統可以逕自任命行政院長，不需經立法院同意，總統在任命內閣權力上是屬於第一種，亦即總統擁有與國會相對抗的行政權力。

首先，在 1996 年至 2000 年李登輝總統時期，歷經 1995 年與 1998 年國會，有效政黨數為 2.54 及 2.46，在政治運作的界定上屬於兩黨制。因此，無論是連戰或蕭萬長擔任行政院院長，其內閣組成型態均為單一多數內閣，且總統政黨為執政黨，其組閣型態為表 1-4 的狀況一，政治穩定級數是第 1 級。其後，陳水扁總統於 2000 年當選總統，其所面臨的最大困境即為少數總統加上民進黨的少數國會如何組閣的局面。當時國會的有效政黨數因為親民黨的成立而變成 2.76 的有限多黨制，無論依學理或政治實務來看，聯合政府應是當時可以嘗試的作法。然而也有學者認為以台灣目前是「權力政治」當道的時刻，台灣的政治文化土壤並不適合「聯合政府」的形成<sup>15</sup>。甚至於當立法院沒有任何一個政黨控制多數時，由於我國並非內閣制國家，聯合政府的出現仍要看總統的性格或心性而定<sup>16</sup>，甚或頂多出現少數聯合政府，以使總統政黨仍得以掌握多數政治資源，又能穩定民心<sup>17</sup>。最後，陳水扁總統卻選擇籌組「全民政府」及後來的「少數政府」，在此本節擬從學者對西方「聯合政府」理論的討論先進行了解，而後再行檢視陳水扁總統的內閣組成型態。

<sup>15</sup> 南方朔，〈聯合政府之不可能性〉，蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇？》（台北：財團法人新台灣人文教基金會，民國 90 年），頁 301-305。

<sup>16</sup> 李念祖，〈台灣民主體制的新選擇？〉，蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇？》，頁 309-313。

<sup>17</sup> 高朗，〈陳總統的另類選擇：少數政府 + 聯合政府〉，蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇？》，頁 315-319。

所謂「聯合政府」是指當沒有任何一個政黨於議會中占絕對多數時，單由某一政黨組成政府，無法獲得議會多數的支持時，遂由一個政黨與其他政黨共同組成政府，此種政府稱為聯合政府<sup>18</sup>。通常聯合政府組成內閣的型態可分為四種主要類型<sup>19</sup>：

- (一) 最小獲勝聯合內閣 (minimum winning coalition cabinet)：指數個政黨組成勉強過半數的聯合內閣。由於此種內閣並無多餘的成員，如果聯合內閣中的小黨一旦退出，則此內閣將立即失去多數的優勢而瓦解。
- (二) 超量聯合內閣 (oversized coalition cabinet)：指多個政黨組成超過議會半數席位還要多的聯合內閣，當聯合內閣中一個或二個政黨的退出，還不致於使聯合內閣在議會掌握的席位數降至半數以下。此內閣的規模比「最小獲勝聯合內閣」大，但席位總數卻少於下面的「大聯合內閣」。
- (三) 多黨少數聯合內閣 (multi-party minority coalition cabinet)：所謂的「少數政府」 (minority government) 是指某單一或多個政黨在議會未能掌握過半數的席位，但是由於某個關鍵性小黨可能與執政的少數內閣，存在著政策上的默契，或反對陣營彼此猜忌而未能立即聯合起來倒閣，使未過半數席位的政黨得以繼續保有其執政的地位。
- (四) 大聯合內閣 (grand coalition cabinet)：是指通常在議會贏得百分之七十五以上席位的多黨聯合內閣。主要發生於社會分歧結構的嚴重對立、戰爭的威脅或爭取獨立之初、民主政體遭到威脅或陷入內戰危機等背景之下。

當然學者也從制度層面因素指出，憲政制度、社會分歧結構和選舉制度是影響聯合政府組成的因素。在憲政制度方面，有關國家元首的角色、組閣是否須經

---

<sup>18</sup> 陳春生，〈聯合政府與責任政治〉，蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇？》，頁 277-286。

<sup>19</sup> 王業立、陳坤森，〈聯合內閣的類型與成因之分析〉，蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇？》，頁 4-11。

國會的正式同意、內閣解散議會的權力等均可影響聯合內閣發生的頻率；在社會分歧的因素上，根據學者轉引西方學者李帕特在 1999 年的《民主模式》(Patterns of Democracy) 一書中的研究發現，議題面向數目與有效政黨數目的關係呈現非常高的正相關，亦即議題面向數愈多，有效政黨數就愈多。同時議題面向數目亦與聯合內閣發生頻率呈現正向關聯，亦即議題面向數愈多，聯合內閣發生頻率愈高；在選舉制度方面，則因選舉制度影響政黨體系，而政黨體系又間接影響到內閣組成型態<sup>20</sup>。

國內學者在 2000 年總統選後，從各種角度探討我國半總統制的憲政體制是否應建構總統制與內閣制(議會制)的自動換軌機制。周育仁教授認為在九七修憲後，我國政府體制具有類似法國順利換軌的機制，政治領導人應遵守此機制<sup>21</sup>。另，有學者指稱「全民政府」的出現並非僅是因為執政黨在國會未能掌握多數的現實原因，也不單純是由於現行憲法總統制與內閣制混淆不清的因素而已，台灣獨特的憲法轉型脈絡，才是促成「全民政府」出現的根本原因<sup>22</sup>。同時國內學者吳玉山以賽局理論的方法，分析半總統制府會分立下總統與國會的互動模式有相互妥協(總統與國會相互讓步)、國會優勢(總統讓步/國會堅持)、總統優勢(總統堅持/國會讓步)、相互衝突(總統與國會相互堅持)四種<sup>23</sup>。學者以此四種模式分析中華民國 2000 年總統選後，陳總統雖是由新民意選出，但以少數總統之姿面對舊國會時，因為未能握有主動解散國會權，又是新總統碰到舊國會，所以既無法如法國第五共和總統般地解散舊國會，以解決府會分立狀況，又因是新當選總統代表新的民意基礎，自然不可能如法國總統任命國會多數黨黨魁擔任總理。於是先以「陳唐體制」，以吸收一些國民黨黨員方式取代與國民黨分

---

<sup>20</sup> 王業立、陳坤森，〈聯合內閣的類型與成因之分析〉，頁 13-26。

<sup>21</sup> 周育仁，〈憲政體制何去何從？建構總統制與內閣換軌機制〉，明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，頁 3-26。

<sup>22</sup> 葉俊榮，〈台灣的轉型憲政主義：政黨輪替與全民政府的詮釋〉，明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，頁 29-51。

<sup>23</sup> 吳玉山，〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉，明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，頁 176-185。



享權力的選擇<sup>24</sup>，這種方式只是名義上的讓步，因為陳總統料準國民黨在遭到敗選之餘，不敢冒然對閣揆行使不信任投票，以免減弱國會仍以國民黨佔多數的優勢。是以，「陳唐體制」就在陳總統堅持（名義上讓步），而國會不得不讓步的局面下形成。接下來的「陳張體制」則是在國會為了政府不執行核四預算的決定下，由在野聯盟（國民黨、親民黨、新黨）發動罷免陳總統，造成國會堅持增加與總統對抗的局面。雖然後來陳總統致歉作出態度上的讓步，但實質上是藉此爭取民意以緩解國會罷免的壓力，對少數政府的組成絲毫未有任何讓步。因此學者認為陳總統在面對府會分立狀況時，經過理性計算而籌組「全民政府」及少數政府<sup>25</sup>。2001年立委選後，在民進黨成為國會第一大黨的情況下，藉著泛綠陣營的台聯黨及其他無黨籍人士的合縱連橫<sup>26</sup>，在國會呈現多黨制的狀況下，陳總統優遊其間的機會相形增加，「陳游體制」的少數政府自然繼續運作。

2001年立委選舉完畢，中華民國確定進入多黨體系之後，吳玉山教授以比較政治的方式，針對俄羅斯、波蘭及中華民國在多黨體系之下，以總統的偏好順序排出五種組閣次序，分別是表 1-4：（一）組閣五：「少數／總統黨參與／單一」內閣，此時總統總攬政權，惟因無法獲國會多數認同，衝突也最大；（二）組閣二：「多數／總統黨參與／聯合」內閣，總統仍可主導大部分權力，而且由於是多數聯合內閣，較易獲國會支持；（三）組閣六：「少數／總統黨參與／聯合」內閣，總統黨雖仍在權力之中，但需與他黨共同享有權力；（四）組閣四：「多數／總統黨不參與／聯合」內閣，總統黨雖無法參與組閣，但至少國會是由多數政黨組閣，總統的讓步比組閣八的狀況較小；（五）組閣八：「少數／總統黨不參與／聯合」內閣，總統黨既未參與組閣，又讓他黨組成少數聯合政府<sup>27</sup>。吳文並指出

<sup>24</sup> 有關「陳唐體制」下行政院包含正副院長、正副秘書長、各部會首長首長共 41 位，其黨籍分佈為中國國民黨 12 位（29.27%）、民進黨 8 位（19.51%）、無黨籍 21 位（51.22%）。相關數據轉引自高永光，〈從博奕理論分析聯合政府〉，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇？》，頁 55。

<sup>25</sup> 吳玉山，〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉，明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，頁 185-206。

<sup>26</sup> 例如立法院及考試院院長及副院長的選舉情形。

<sup>27</sup> 吳教授文章中提及組閣狀況七「少數／總統黨不參與／單一」內閣發生的機率非常小，因為如果由單一的少數黨組成不包含總統黨的內閣，其所代表的意義是總統的讓步程度是最大的。參

從對於政局發展的可欲性而言，最佳的選擇是由組閣二狀況（總統黨主導的多數聯合政府），其次才是組閣五（總統黨組成的單一少數政府），最差的是組閣六（總統黨參加的少數聯合政府）。然而對於總統的可欲性而言，最佳的是組閣五，其次是組閣二，最差的是組閣六<sup>28</sup>。以 2001 年立委選後的政黨體系而言，國民黨敗選，親民黨實力不夠，民進黨雖是第一大黨但未過半，台聯及其他無黨籍人士則以關鍵少數自居，可以想見，在國會無法團結對抗總統權力之時，陳總統的組閣偏好應以對其最有利的組閣五為優先選項。

總而言之，李登輝總統在位期間所組成的政府均屬於表 1-4 狀況一的組閣型態，亦即「多數 / 總統黨參與 / 單一」內閣，政治穩定級數為 1。至於陳水扁總統的「陳唐體制」、「陳張體制」到立委選後的「陳游體制」，無論是所謂「全民政府」、「清流共治」，均不掩其係「少數內閣 / 總統黨參與 / 單一內閣」組閣五的型態<sup>29</sup>，政治穩定級數為 5。茲將中華民國的組閣型態與政治穩定表列如 5-3。

表 5-3 中華民國組閣政治穩定級數

時間	多數 / 少數內閣	總統黨參與 / 不參與	單一 / 聯合內閣	政治穩定
1996-2000	多數	總統黨參與	單一	1
2000-2001	少數	總統黨參與	單一	5
2001-	少數	總統黨參與	單一	5

資料來源：作者自行整理。

最後要提的是兩屆總統的內閣平均任期問題。李登輝總統在位 48 個月期間（1996 年 5 月至 2000 年 5 月），僅更換兩位閣揆，內閣平均任期為 24 個月。而陳水扁總統從 2000 年 5 月到 2001 年 12 月立委改選共 20 個月期間，已更換 2

見吳玉山，〈半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉，頁 26-28。

<sup>28</sup>基本上總統如為新當選人，在新民意的壓力下已先行排除總統黨不參與的「組閣四」與「組閣八」。吳玉山，〈半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉，頁 41。

<sup>29</sup>唐內閣、張內閣或游內閣之中，非民進黨閣員均以個人名義入閣，而非政黨之間合作的聯合內閣，因此仍應歸屬為單一內閣。

位閣揆，內閣平均任期為 10 個月。而 2001 年 12 月後到 2003 年 4 月截止，亦先後因為農會改革及健保雙漲問題而更換農委會及衛生署首長，連同閣揆的更換，在 17 個月之間內閣平均任期為 5.6 個月。無論游內閣係因立委改選後而所作的制度性更換<sup>30</sup>？或者純係總統個人的政治考量？一律計算在內。茲將第一及第二層分析的平均級數、平均分數及內閣平均任期整理如表 5-4。

表 5-4 中華民國兩層政治穩定分析平均級數及內閣平均任期

時間（年）	第一層分析	第二層分析	平均分數	平均級數	內閣平均任期
1996-2000	3 (75)	1 (100)	87.5	2	24 個月
2000-2001	7 (25)	5 (50)	37.5	6	10 個月
2001-2003	8 (12.5)	5 (50)	31.25	6.5	5.6 個月
總平均	37.5	66.67	52.1	5 至 4 級 之間，趨 近 5	

白色部分：代表府會一致

灰色部分：代表府會分立

資料來源：作者自行整理。

從上表可以清楚看出，中華民國的半總統制在府會一致時期，無論是以第一層分析的三個變項（府會關係、總統權力、國會政黨體系）或第二層分析的三個變項（「多數／少數內閣」、「總統黨參與／不參與」、「單一／聯合內閣」），其政治穩定平均級數的確比府會分立時期穩定。此點可由內閣平均任期的長短即可獲得印證。

<sup>30</sup> 依據周育仁教授的意見認為，司法院大法官會議三八七號解釋文「行政院院長須經立法院同意而任命，且對立法院負政治責任，基於民意政治與責任政治的原理，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長自應向總統提出總辭。」言明由於為配合立法院改選總辭的前提仍在，行政院院長自仍應配合立法院改選總辭。此外，周教授在其文章中亦提及，九七修憲前，郝柏村與連戰皆曾配合立法院改選總辭，修憲後，蕭萬長在第四屆立委選出集會前，亦提出總辭。周育仁，〈憲政體制何去何從？建構總統制與內閣換軌機制〉，明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，頁 11-12。

此外，在政治穩定度與內閣平均任期的關係上，其相關係數為 0.9916，呈現很強的正向關係，其相關性比蒙古及波蘭兩國的平均值 0.4714 較為強烈而明顯。請參見圖 5-2。

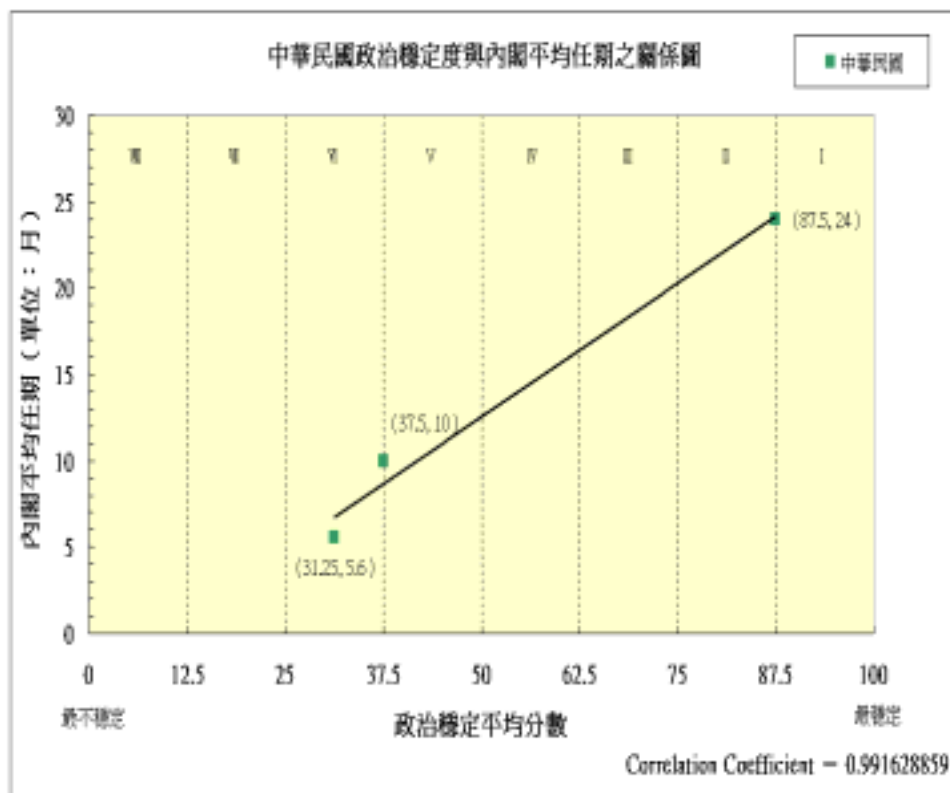


圖 5-2 中華民國政治穩定度與內閣平均任期關係

### 第五節 兩個次類型的比較

本章從中華民國的總統權力、國會政黨體系及兩層分析架構，解析中華民國半總統的政治穩定真貌。經過分析結果顯示，1997 年至 2000 年 3 月總統選舉之

前的中華民國是處於府會一致、總統權力大及國會兩黨制的狀況，其政治穩定級數屬於表 1-3 第 3 級穩定。但是這種穩定狀況因 2000 年的總統選舉結果而改變，新當選的陳水扁總統在制度上的權力並未更改，卻因面對尚未改選仍由國民黨占多數的舊國會，形成府會分立的狀況，雖然選後國民黨分裂，親民黨成立，但因核四停建案使得在野政黨結盟，國會政黨體系反而由可能分裂為多黨制的情勢轉為趨近兩黨制的運作。此時期中華民國處於府會分立、總統權力大及國會兩黨制的第 7 級穩定。2001 年立委選後，民進黨雖為國會第一大黨，但因仍未過半，府會關係仍算是分立狀態，再加上總統權力大、國會多黨制的條件已然確定，政治穩定級數由第 7 級滑落至第 8 級。而在內閣組成型態上來看，1996 年至 2000 年李登輝總統的組閣一直都是表 1-4 的狀況一，政治穩定級數第 1 級。而 2000 年陳水扁當選總統之後，至 2001 年立委改選迄今，其組閣則一直是狀況五，政治穩定級數為第 5 級。整體而言 2000 年總統選後，中華民國的政治穩定的確比李登輝總統時期遭遇到更大的挑戰與考驗。

既然半總統制的體制設計結構牽涉諸多複雜因素，本節將以本論文的兩個案例與中華民國的案例放在一起比較，從中釐清半總統制兩個次類型的優缺點，作為半總統制國家進行制度改革時的參考。

首先從總統權力的比較來看，蒙古與波蘭在本文的歸類上均屬總統權力小的半總統制（總理 - 總統制），而中華民國則屬於總統權力大的半總統制（總統 - 議會制），茲將三國總統的立法權與非立法權列如表 5-5。中華民國總統的權力最大，其次為波蘭，而蒙古最小。

表 5-5 蒙古、波蘭及中華民國總統權力計分比較

	立法權	非立法權	合計
蒙古	5 分	0 分	5 分
波蘭	2 分 (1990-1992 年)	6 分 (1990-1992 年)	8 分
	5 分 (1992-1997 年)	2 分 (1992-1997 年)	7 分

	3分(1997年-)	2分(1997年-)	5分
中華民國	2分	9分	11分

資料來源：作者自行整理。

其次，在政黨體系方面，蒙古除 1996 年至 2000 年的國會外，基本上以一黨獨大為主(在本論文的分類上歸屬兩黨制)；而波蘭則自始至今一直屬於多黨制；中華民國則從 1995 年的兩黨制，到 1998 年立委選舉之後初始的兩黨制，直至 2001 年立委改選之前，因面臨總統輪替因素，政黨重組尚未完成，以致政黨體系一直在兩黨及有限多黨之間擺盪，2001 年立委改選後才完全變成多黨制，三個案例各次選舉的國會有效政黨數目如表 5-6，及圖 5-3 三個國家的有效政黨數的發展趨勢。基本上，以蒙古最容易形成穩定多數，而波蘭及中華民國則明顯朝有限多黨制方向發展。

表 5-6 蒙古、波蘭及中華民國的國會有效政黨數

國名	國會選舉時間	有效政黨數目	政黨體系
蒙古	1992 年	1.14	一黨獨大(兩黨)
	1996 年	2.95	有限多黨
	2000 年	1.12	一黨獨大(兩黨)
波蘭	1991 年	10.85	零碎多黨
	1993 年	3.87	有限多黨
	1997 年	2.96	有限多黨
	2001 年	3.59	有限多黨
中華民國	1995 年	2.54	兩黨*
	1998 年	2.46	兩黨
		2.76(2000年5月-11月)	有限多黨
		2.06(2000年11月-)	兩黨
	2001 年	3.48	有限多黨

\* 1995 年之後中華民國的立法院的有效政黨數雖然是 2.54, 超過本論文原訂 2.5 以上為多黨制的

標準，但因國會運作仍以國民黨及民進黨為主，本論文仍將其歸類為兩黨制。

資料來源：作者自行整理。

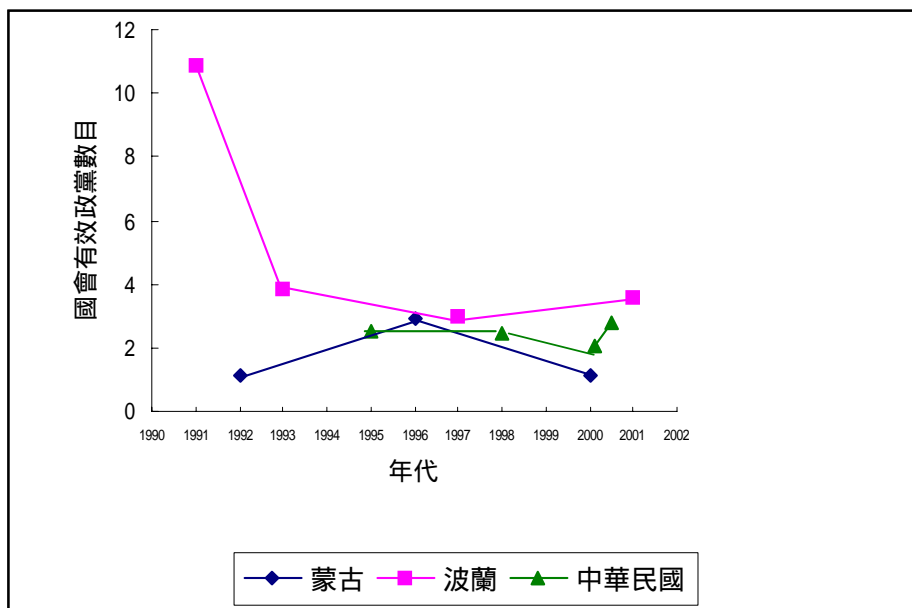


圖 5-3 蒙古波蘭及中華民國的國會有效政黨數變化

再者，若將上章蒙古及波蘭在不同分析架構所呈現的政治穩定彙整情況加入中華民國的案例來看，又再一次印證，內閣平均任期與兩層分析的平均級數是呈正相關的現象，亦即平均政治穩定級數越佳，其內閣平均任期就越長，此種關係無論是在「總理 - 總統制」或「總統 - 議會制」中，均得到吻合的結果。而且這種結果是奠基於府會關係作為前提，因為無論是那一任總統在位，府會一致時的政治穩定必定較府會分立時的政治穩定較佳。

另一個值得注意的現象就是在同樣是府會不一致狀況時，「總理 - 總統制」比「總統 - 議會制」的政治穩定度較高，亦即在府會關係條件不變下，總統權力大的設計確實比總統權力小的設計較容易引起政治不穩定。所以中華民國的內閣平均任期與政治穩定平均級數呈現正相關的情形最為明顯；其次則是波蘭的瓦文

薩總統在任時期而國會為零碎多黨時，內閣平均任職只有 8 個月；最為穩定的是總統權力最小的蒙古，在奧其爾巴特總統時內閣平均任期為 18 個月，參見表 5-7。

表 5-7 蒙古、波蘭及中華民國的政治穩定比較

國名	時間(年)	第一層分析	第二層分析	平均級數	平均分數	內閣平均任期
蒙古	1992-1993	1	1	1	100	12 個月
	1993-1996	5	3	4	62.5	18 個月
	1996-1997	2	2	2	87.5	12 個月
	1997-2000	6	4	5	50	9 個月
	2000-2001	1	1	1	100	12 個月
	2001-2003	1	1	1	100	24 個月
波蘭	1990-1991	6	6	6	37.5	10 個月
	1991-1993	6	8.6	7.6	25 37.5(31.25)	8 個月
	1993-1995	6	4	5	50	13 個月
	1995-1997	2	4.2	3.2	75 87.5(81.25)	11.5 個月
	1997-2000	6	4	5	50	9.25 個月
	2000-2001	6	4	5	50	12 個月
	2001-2003	2	2	2	87.5	10.5 個月
	中華民國	1996-2000	3	1	2	87.5
	2000-2001	7	5	6	37.5	10 個月
	2001-2003	8	5	6.5	31.25	5.6 個月

斜線部分：此時期的波蘭雖然是右翼總統，並由右翼人士組閣，但右翼政黨已然分裂，無法掌握國會多數，本文雖將其算為府會分立狀況，但並不將其視為左右共治。

灰色部分：為各國府會分立階段。

黑框範圍：代表同一任總統

資料來源：作者自行整理。

由上表看出在府會一致的狀況時，政治穩定級數的優劣順序為蒙古、中華民



國，其次是波蘭，顯見在府會關係不變情形下，除總統權力變項外，還涉及國會政黨體系的因素。從本節分析得以確認，影響半總統制的政治穩定變項甚為複雜，牽一髮而動全身的情形是最佳的描述。不過在這麼多的變項當中，可以肯定的是半總統下的兩個次類型在府會分立的狀況下是最不穩定，同時在府會分立相同條件下，「總統 - 議會制」又比「總理 - 總統制」不穩定。

其次，若以政治穩定平均分數及內閣平均任期分列橫縱軸，三國相關係數為 0.5743，呈現正相關的結果，如圖 5-4。可見內閣平均任期的確是隨著政治穩定狀況而改變，亦即政治穩定越高，內閣平均任期越長。

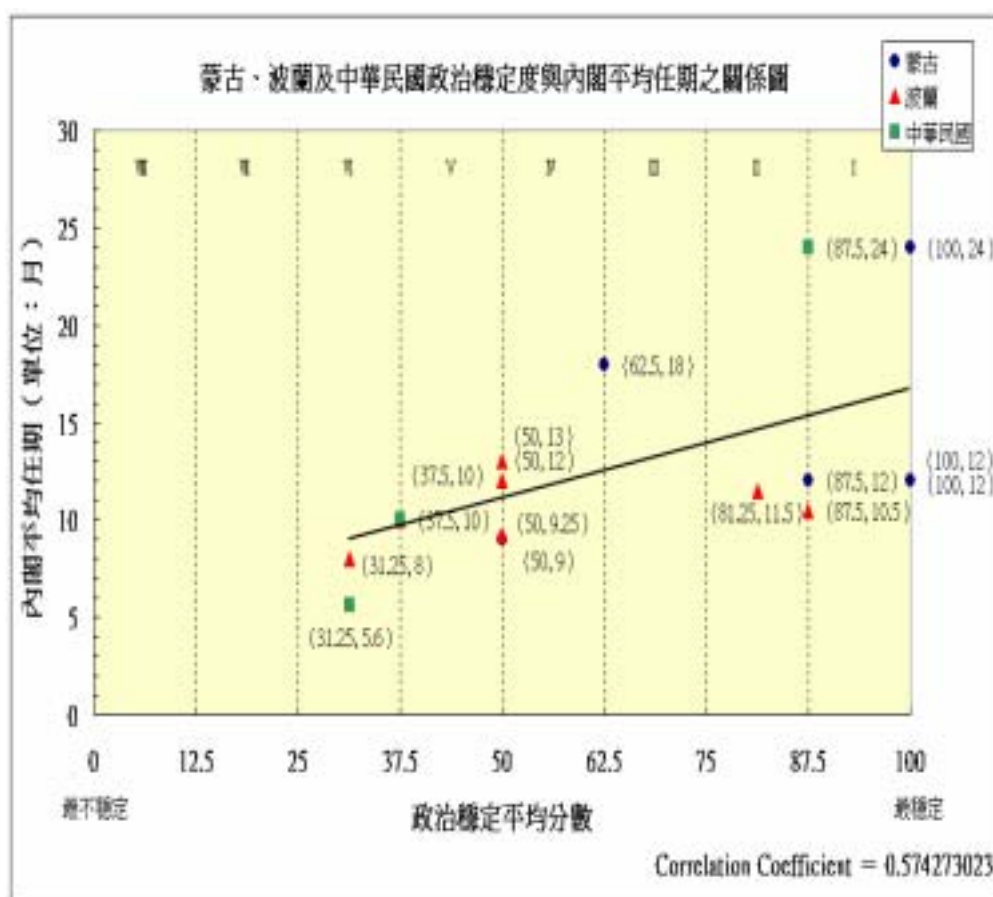


圖 5-4 蒙古、波蘭及中華民國政治穩定度與內閣平均任期關係

## 第六節 小結

本論文雖然是從後共國家的兩個案例為主要探討對象，但因為此兩個案例均屬於「總理 - 總統」制的次類型，為使本論文的分析架構得以獲得更全面的可驗性，遂將中華民國的狀況加入，同時也因為中華民國是另一個「總統 - 議會」制的次類型，相信這樣的比較對本論文的完整性將更具體而有實務上的參考價值。

本章首先亦從中華民國憲法所規定的總統立法權及非立法權，來觀察中華民國總統權力的大小。其總分數雖然是三國當中最多的，但主要權力係集中於非立法權上，亦即對政府組成的權力上頭。也因為此點，當「總理 - 總統」制與「總統 - 議會」制在府會關係條件相同時，其政治穩定表現相對較差。其次，論及中華民國的國會政黨體系，由於三個國家的選舉制度各異，其政黨體系的形成遂有所區別，從圖 5-3 的曲線圖顯示，蒙古的單一選區制對型塑穩定的兩黨制較為有效，而波蘭政黨體系初期不穩定的狀況已因選舉制度的改革而有所改善，反而中華民國長期所採用的單記非讓渡投票選制，卻開始影響政黨體系朝多黨制的方向趨近，其所反應的事實就是半總統制下的多黨制國會，因為無法在國會中形成穩定多數，而牽制政治穩定度。有鑒於此，中華民國實施多年的國會選舉制度的改革已刻不容緩。

再者，無論從第一層或第二層分析架構來看，府會一致的條件是最有利於政治穩定的因素，此點均可在各層的政治穩定度，或兩層平均穩定度，以及內閣平均任期項目上獲得印證。除此之外，本章用內閣平均任期與政治穩定平均級數檢驗蒙古、波蘭及中華民國三個國家的平均相關係數，獲得正向關係結果，而且在相關係數數值亦可看出中華民國高達 0.9916，趨近於 1，顯示其政治穩定度與內閣平均任期有強烈的正相關，高於波蘭及蒙古，不過因為中華民國目前的取樣只有三筆，仍需時間進行觀察。

因此，若從制度面探究影響半總統制兩個次類型的結構因素，其主要深層面

向應是憲政體制及選舉制度。雖然府會關係是否一致對半總統制運作穩定與否影響最深，但因府會關係容易因為一次的選舉即可改變結果，其變化程度較為頻繁，是以總統權力的設計及選舉制度影響下的國會政黨體系兩個變項將是掌握半總統制最基礎的因素。此點結論對於實施半總統制國家而言必須特別關注，否則在先天的制度設計上就已經種下不穩定的因子。至於如何從制度層面提供改良意見？以及除制度因素外，非制度性因素會否影響制度的運作良窳？將是下一章結論的重點。