

第五章 台灣政黨體系重組對憲政體制變遷的影響

誠如本文前面的分析，台灣民主化後的政黨體系係處於重大危機、議題對立、族群意識、制度結構與政治人物等環境條件的形塑下而粗具雛型並仍不斷調適變遷。然而，從新制度主義的角度而言，政黨體系作為「制度」的本身，也有其相對於環境的自主性。事實上，本文藉由「政黨新組」與「雙組效應」的概念已適度地呈現政黨體系中的政黨競合互動關係對於台灣政黨體系重組的影響。甚且，以Smith的話來說，上述環境條件仍然必須透過個別政黨間的相互作用才會經由其它面向呈現出來。這些面向包括政黨的數目與相對大小、極化的程度與強度、政黨體系的變動性等。此外，政黨的競合互動關係不僅影響政黨體系本身，為了創造有利於政黨與政黨體系制度化的環境，更可能進行有意識的「制度抉擇」，改造外在的制度結構。

然而，在主觀條件上，新興民主國家的政黨競合關係在本質上就是菁英間互動關係，而這種互動關係是立基於菁英為提升自己政治前途並擴大影響力的自利動機。不管政黨互動的模式為何，政治菁英仍是最真實而易見的政治行動者。許多學者認為，由不同立場的政治行動者所引起的動態變化，及其對民主化結果的影響，非常值得關注¹。菁英立場上的共識與衝突，常見於政黨間對於不同議題的處理結果，有時也存在政黨之內派系間的互動關係上。藉由政治行動者（最常見的如統治集團的保守派與改革派以及反對勢力的溫和派與激進派）之間的合作與對抗，進而決定民主化的結果²。有時激烈的黨內衝突會造成部分菁英的出走，除了立即造成由上而下的政黨體系重組現象外，對於日後政府的組成與憲政的發展（特別是他們有關憲政改革的主張獲得了選民支持而具備正當性）也有一定程度的影響。波蘭團結工聯內部菁英的分裂與對抗、南韓三金間的長期鬥爭與戰術性的妥協、阿根廷貝隆將軍的支持者與反對者在其死後仍長期對抗、菲律賓家族政治的恩怨情仇...在在影響這些第三波民主國家的憲政制度建構與發展。透過觀察政治菁英間的互動關係，有助於瞭解政黨體系變遷對於憲政發展的影響。

但是，在客觀條件上，政黨與菁英的主觀意願仍受到現行制度、政黨實力與其支持者之政治偏好（政策或意識形態取向）的限制。在Maor、Lane、Pennings、Müller與Strøm等人關於歐洲政黨體系變

¹ John Higley and Richard Gunther, op cit., 1992; Adam Przewoski, "The Games of Transition," in S. Mainwaring, G. O'Donnell and J. S. Valenzuela(eds.), op cit., 1992.

² 游清鑫，「台灣政黨競爭與體系之變遷」，《政治學報》，第二十五期，1995，頁186。

遷的研究中，曾提出政策（反映社會利益）、選票（反映政黨實力）、官職（影響決策的途徑與策略）等政黨競合關係上的變項，用以描述與理解政黨體系變遷現象與過程，然而這些變項實際上對於菁英主觀上所欲採行的制度也產生相當程度的制約作用，因而與日後憲政體制的發展也息息相關。本文將根據上述概念分析政黨體系重組對憲政體制變遷的影響。此處，本文將憲政體制的發展與變遷視為政黨體系重組的「後果」，著重探索台灣政黨體系重組的過程中，政黨競合互動關係提供了憲政體制發展的哪些先決條件，且實際上產生了哪些變遷。本文尤其關切在選舉制度、政府組成以及政府體制（包括行政權的歸屬、行政與立法關係、中央與地方關係等）等憲政制度上所造成的改變。

第一節 政治菁英的利己主義與制度抉擇

學者 Barbara Geddes 曾對於一些解釋東歐制度抉擇的流行觀點提出批判。她認為現今大部分對東歐制度選擇的描述都陷於一種循環之中，不是強調其對於外國制度的模仿，就是強調取而代之的共產主義政黨續有的影響力，與民主原則相違背的關係。但是模仿論無法解釋為什麼要選擇某些制度而不是其它制度，也無法解釋為何所有的東歐國家都會對所模仿的制度加以修正和改變。至於共黨的後繼政黨的影響力，的確可以解釋在制度上某些非民主特徵的存在；然而卻無法說明東歐國家政治制度的主要特色。因此，她提出政治菁英的「利己主義」作為解釋後共時期東歐國家制度抉擇的重要原因。她強調：

「能改變制度的人，亦即圓桌會議中的成員，具修憲權的國會，及對選舉過程做決定的國會議員，追求他們自身利益甚於一切。...這種政治上的利己心態，驅使他們贊成某些制度，而反對其他制度。...（雖然）政治領袖背負著選民的利益，且對政策有某些偏好。但政客在考慮制度的變革時，通常會將提升自己未來的政治前途，以及達成選民利益的政策兩者重要性相結合。因此能夠增加他們勝選機會的制度，同時也能幫助他們達到政策目標；因為聯合政黨的勝選機率越大，越有可能通過他們所支持的法案條例。³」

但是吉德絲也瞭解，政治菁英並非能夠完全按照自己主觀意願進行制度抉擇，事實上仍須受到若干客觀條件的限制：

「對於自利的政客而言，當他們在建立新的民主制度時，對制度的偏好取決於他們所扮演的角色（如立法者）政黨所代表的社會利益，及所依賴的選票...還有...政黨是居於優勢或劣勢等因素。舉例來說，很明顯地，小黨、居劣勢的政黨以及未來前途不定的政黨成員較傾向比例代表制。先前就已經存在的制度和政

³ 蔡熊山等譯，前引書，頁 21-22。

黨間的權力分配，兩者共同決定了政客們所能選擇的可行性方案。⁴」

但因新興民主國家中的政黨興滅分合無常，政黨間的權力分配不斷改變，就如同由他們所主導的制度一般。在東歐所有觀察到的例子中，最初的制度是由共產黨和其接班人，以及其他的反對陣營共同協商討論出來的結果。因此結果會隨著兩個陣營之間政治勢力的消長，如共黨的垮台而有所變化。特別是在第二輪的制度變遷中，反對黨分裂的程度以及其他因素也會影響到制度的結果。共產黨和反對黨兩陣營之間的分裂情形往往隨著時間而增加⁵。然而值得注意的是，從歷史制度的角度而言，歷史過程中，菁英常出現的選擇會成為一種「路徑依賴」(path dependence)，個人意志、喜好，如常超越現有法制規定而能主導憲政發展⁶，就會成為常被菁英再選擇的路徑，況且這樣的選擇又相當程度符合政治菁英當下權力保障或擴張的理性計算⁷。因此，儘管像東歐、拉美與東亞政黨權力分配與關係不斷發生變化，而憲政體制也不斷更易，但是調整的方式仍循一定的路徑前進，這個現象也證實了前述的觀點。

「利己主義」的動機固然可以解釋政治菁英主導憲政發展的意圖，但是並未說明這種意圖具體化的方式。學者廖達琪以政治菁英的角色認知與詮釋來說明 1949 年以來台灣的領導者如何運用自身的憲政地位與角色來影響憲政制度的建構與發展。她提出了「引導角色」、「用法治理」與「仁心仁術」三種角色詮釋的觀點來說明政治菁英主導制度抉擇的理性算計。「引導角色」係指政治菁英在憲政運作中仍是居於較主動引導方向的角色。這個現象與政治文化上「人治」(rule of human) 的傳統有關，要政治菁英退縮不引導，不符合歷史慣性，也不符合其當下利益。從比較的觀點而言，台灣所承繼的儒家文化，應是屬於層級節制集體主義 (hierarchical collectivism) 的威權主義類型 (authoritarianism)，而此一類型下的領袖風格，偏向威權引導，尤其是佔有某種地位或職位的政治菁英。依這樣的理論視角，台灣政治菁英在憲政運作發展過程中，不屬於引導角色，會是特例，而非常規。「用法治理」是指即使在「人治」的思考文法系絡裡，在移入「民主」體制，被灌入「法治」的概念，但在實踐上，易形成形式上一定有「法」的依據，再行法治治理 (rule by law)；而對「法」的形上

⁴ 同前註。

⁵ Kjell Engelbrekt, "Cracks in the Union of Democratic Forces," REF/RL 【Radio Free Europe/Radio Liberty】 Research Report on Eastern Europe (May 17, 1991): 1-8.

⁶ 顏厥安，「規範、制度與行動」，收錄於林繼文編，《政治制度》，台北：中研院人文社會科學研究所，2000，頁 1-47。

⁷ P.A. Hall and R.C. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalism," Political Studies, Vol.44, No.5:936-57.

基礎，究竟是不是有更高、更抽象的普遍原則（或曰自然法）為依據，其實並不在意，也不探究，常以「人」的意志來形塑「法」，再用「法」而行事。至於「仁心仁術」，如以台灣承襲的儒家主義而言，統治者是「作之君，作之師」，必須有高尚之德，而此德即為仁心。「仁心」傳統意義或為體念蒼生，現代意義就是體察民意。然而「仁心」難辨，在當代政治的領域中，「仁」往往只是工具價值或是喊口號做包裝的「術」，而不是內化為領袖真正追求的「目標價值」（仁心）。不過，以「仁」為理念或口號，在儒家文化的氛圍裡，加入民主法治的外塑力量，領導者似可在法制的軌道上，找到自我權力收放的空間⁸。

然而就個別政治菁英的心理層面而言，這三種角色的自我詮釋不可能完全沒有衝突矛盾之處。傳統的政治文化觀念總是驅使著菁英放大自己的權力，「為天地立心、為生民立命」的「引導角色」，但是法制結構的限制卻不允許他為所欲為；而一個關心民瘼、體察民意的政治領袖也可能被批評為過度媚俗與民粹傾向，而難以符合「用法治理」的基本要求；而一個高度重視「用法治理」的領導菁英，在快速變遷的政治社會中，也可能因為無法彈性權宜地化解民怨而被批評為墨守成規的「法匠」或忽略了天命所賜的「引導角色」。因此，如何調適這三種角色，也成為在「人治」與「法治」觀念交會時代中評斷菁英政治表現成敗的準繩。此外，這三種角色詮釋的觀點，一方面指出在文化心理層面上，台灣的政治菁英受到傳統思想的影響與鼓勵對於憲政制度抉擇採取強勢主導的態度；另一方面也說明了在政治現實的基礎上與環境變遷的條件下，政治菁英如何運用權術，營造制度變革的契機，最後達到利己的目標。

第二節 政黨競合的三個面向：政策、官職與選票

從某個角度而言，政黨互動關係可以視為政治菁英間的競合關係，雖然兩者並不完全等同，但是至少菁英競合構成了政黨互動的主軸。因此，有學者主張將政黨領導者想像成「企業家」，他們出自於自利而非利他的角度來從事其事業。也就是說，他們因為期待利益而成為政黨領袖⁹。企業型政黨領袖首重官職利益，藉此他們可以將官職利益轉換為私人財物。然而即使強硬的政黨領袖也非僅靠官職利益生存，畢竟選民重視政策，因此政黨領袖比起一般選民更可能為政策

⁸ 廖達琪，「『人治』與『法治』遭遇下的菁英角色及憲政發展——台灣憲政運作之回顧與前瞻（1950~）」，《台灣民主季刊》，第二卷，第三期（2005年9月）：33-54。

⁹ Norman Frohlich, Joe A. Oppenheimer, and Oran R. Young, *Political Leadership and Collective Goods*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1971.

所驅動，因為只有政策導向的個人較可能率先成為領導人物¹⁰。但是政黨領袖並不是獨裁的，亦不是絲毫不受限制的，無論他個人偏好為何，政黨領袖會受到其所屬政黨組織特性的束縛¹¹。同時政黨領袖的領導權威合法性與正當性相當程度仰賴黨內成員以及一般選民的支持，因此不論個人直接參與選舉或其所屬政黨在選舉中所獲得的選票，係其確保領導地位所不可或缺的依據。政策、官職與選票構成了政黨競合關係的三個主要面向，也是影響憲政制度抉擇的基本客觀條件，其個別意涵，茲分述如下：

一、政策面向

歐美政黨重組理論非常重視「議題對立」對於選民組合改變的影響，事實上這往往也是政黨權力平衡改變或者新政黨產生的重要原因之一。梅爾和史密斯的研究指出，當「特立獨行」的議題出現時，在執政黨與反對黨均無法妥善處理的情況下，第三黨即可藉此崛起。達哥佩拉與修格特的研究也發現：如果一切條件不變的情況下，有效政黨數目傾向是議題面向數目加1，特別是在單一選區相對多數制的國家。在比例代表制的國家，雖會偏離該公式，但是有效政黨數目與議題面向數目仍呈現正相關¹²。第三黨因新議題而崛起，自然必須回應支持選民對於如何處理新議題的期待；既有政黨面對第三黨的挑戰，也被迫必須思考如何吸納或者淡化新議題，使得新舊政黨之間圍繞著新議題而形成複雜的競合互動關係。

然而議題面向包羅萬象，舉凡政策訴求、品格私德、領導風格、施政績效、人員管理或危機處理等，均可能成為政黨競爭中「議題對立」的焦點。但是議題面向中影響較為長久，且對憲政制度可能產生牽引、改變與強化作用的主要層面仍屬「政策訴求」(policy pursuit)，這也是多數學者研究議題取向的政黨競爭所關注的重心。對於歐美已建置且成熟的政黨體系而言，選舉中具有政策屬性的新議題在選後政黨間的議價過程極可能轉換成具體的政策產出，但在新興民主國家中，其結果非僅如此，甚至可能進一步形成憲政體制的重大變遷，其原因與新興民主國家尚處於制度匱乏、衝突或調適的階段有關，此時的制度環境正是培育各種「制度性」相關政策議題的溫床，而這些議題的處理與最終解決又成為引導制度變遷的主要力量。

¹⁰ Michael J. Laver, *Private Desires, Political Action*, London: Sage Publications, 1997, pp.84-5.

¹¹ 劉致賢、何景榮譯，W.C.Muller & K. Strøm 原著，《聯合內閣與少數政府-政策、官職或選票？》，台北：韋伯，2004，頁20。

¹² R. Taagepera and M. S. Shugart, *Seats and Votes, New Heaven*, CT: Yale University Press, 1989, p.94.

一般而言，「政策訴求」就是政黨在有關公共政策的一個或數個議題（或面向）上確立自身的立場。一個政黨能否成功地追求其政策目標，端視其是否有能力將公共政策導引到本身最青睞的方向，或是防範最不樂見的變化。但當一個政黨參加聯合內閣或是立法聯盟時，就會面臨如何實踐政策目標的兩難情境。因為在政黨協商過程中必定會出現政策的妥協，對於個別政黨而言，政策有了落實的機會，但是也可能偏離原有的目標理想。政黨領袖如何看待政策的妥協，一方面受限於政黨支持者的偏好，另一方面則受限於政黨領袖本身對這些偏好的理解。大部分的政黨領袖很可能認為，他們的母黨允許他們在一定範圍的選擇裡，斟酌做出決策上的協議，並且這些選擇決定了他們在政策上成敗的機率¹³。其結果自然影響政黨領袖的個人聲望與利益，乃至於政黨未來發展的前景。更甚者，當黨內異議份子或社會中潛在的第三勢力重新設定政策議題，而逸離了原本政黨黨綱中的政策範疇或規範，既有政黨如果無法妥善因應，則有可能面臨政黨的分裂或第三黨挑戰的危機。Maor 和 Smith 提出的議題「一致性」與「不一致性」的觀點，正足以說明這個現象，同時也可以解釋制度不穩定以及發生變遷的原因。

所謂「一致性議題」指能夠被輕易吸納到政黨競爭之主要面向的事項，就歐美國家的案例而言，這個主要面向通常指的是「左-右派面向」。¹⁴這種取向與西歐歷史上資本家與勞工所形成的社會分歧相符合，Lijphart 將其稱為「社經議題面向」¹⁵。以 Anthony Downs 的空間模式（Spatial Model）而言，「一致性議題」就是「每一政黨的每一立場，可在左-右面向的尺度上派定一個位置，它實際是在尋求另一個線索，即『政黨在該尺度上的純位置，是其所支持的全部特定政策位置的平均值』」¹⁶。然而，誠如 Sartori 的批評指出，將政黨競爭局限在單一的意識形態空間面向上是不符實情的，而事實上政黨競爭的政策議題面向是多重的，譬如民主與權威、宗教與世俗、都市與農村、傳統與現代以及種族之間等分歧現象都可能形成議題競爭的焦點¹⁷。Maor 和 Smith 則認為尚有「新政治和舊政治的面向」以及「民

¹³ 劉致賢、何景榮譯，前引書，頁 10-11。

¹⁴ O. Knutsen 認為在個體層次上，左右派的界定就是一種價值觀與意識形態傾向的表達。他強調左右翼的物質主義的價值取向，乃是工業社會中最重要的衝突面向，請參閱 O. Knutsen, "The Impact of Old Politics and New Politics, Value-Orientations on Party Choice-a Comparative Study," *Journal of Public Policy* 15 (1995), 1:1-64.

¹⁵ A. Lijphart, *Democracy: Pattern of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Conn.: Yale University Press, 1984, p.130.

¹⁶ A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, NY.: Harper, 1957, p.132.

¹⁷ G. Sartori, *Party and Party Systems: A Framework for Analysis*, Volume 1, Cambridge: Cambridge

族主義的面向」。¹⁸無人否認這些分歧面向，在某些國家或地區的確存在，它們助成了議題的組織，也影響了政黨的形象與認同。對於主流政黨（不論在朝在野）而言，維持議題的一致性有助於在選舉時動員既有的支持選民並確保傳統「鐵票」能夠開得出來，另一方面，也有壓制第三勢力竄起的效果。

所謂「不一致性議題」則指在主要面向之外大力反對單邊秩序的分裂性議題，這類議題的產生或許源自社會分歧結構的改變，或許與重大危機的發生、政黨菁英的價值信念與權力衝突有關¹⁹。因此，所謂「不一致性議題」就是在傳統或主要的議題面向之外的其它新生議題，在經過政黨的競合過程與選票市場的考驗後，是否轉換成「一致性議題」，而納入原先的議題面向或另成一個新的議題面向，基本上取決於該議題政策內涵的複雜性以及造成政黨間利益衝突的程度。議題的設定固然由於政黨與菁英的操作，但就選民的角度而言，他是否會改變其投票行為，取決於其脫離原來認同的政黨，而依議題偏好改投它黨的「叛離點」(defection point)；否則選民的重組即不可能發生，越軌的選舉亦無法解釋。「叛離點」也可稱為「破裂點」(breaking point)，即原來偏愛的黨之不良議題政策為其察覺，而破壞了選民對於原有政黨形象、忠誠或附隨意識²⁰。因此，不一致性議題的產生，提供了新興政治勢力崛起的機會。對於新生政黨體系而言，尤其如此。在政黨新組期間，由於體系的不穩定，主流政黨之間並不容易維持議題的一致性，但新政黨卻不斷藉由創造議題不一致性，來提升能量。一般而言，在新生政黨體系形成初期，民主化的進程與方式以及市場經濟與計劃經濟的論辯往往構成執政當局難以處理的不一致性議題，即使經過一段時間後，這些議題未必能夠有效轉換成一致性議題，特別是涉及政黨本身權力分配與生存發展的選舉制

University Press, 1976, chap.10.

¹⁸ 高千雯譯，前引書，頁 41。

¹⁹ 譬如，在美國 1850 年代所引起的黑奴爭議問題，當時兩大黨 - 惠格黨 (the whigs) 與民主黨內部均因奴隸問題分裂成贊成與反對兩派，新興的共和黨趁機結合北方民主黨和惠格黨之反奴自由派黨員，加上吸收自由土地黨 (Free Soil Party) 和自由黨 (Liberty Party) 等小黨的勢力，於 1854 年成立，二年後的總統大選，即贏得三成選民的支持，隔屆 1860 年更榮登總統寶座。自此以後共和黨完全取代惠格黨的地位，民主黨也吸收部份惠格黨保守派的勢力，於是民主黨和共和黨相互競爭的局面，正式確定下來。在英國的政黨政治中，也同樣地曾因分裂的不一致議題而造成政黨內部的分裂或凝聚力的降低。譬如，關於歐洲統合的問題，在 1970 年代至 1990 年之間，一直是困擾工黨與保守黨的主要議題，雖然表面上前者熱中在歐盟中擁有更多的權力，後者則傾向維持現狀，但在兩黨的內部都存在著不少雜音。這個現象造成工黨在 1970 年代早期到 1980 年代中期的分裂，接著更進一步削弱保守黨政府 1985 年到 1990 年的凝聚力，從而引發勞森 (Nigel Lawson) 哈維 (Geoffrey Howe) 的相繼辭職，柴契爾夫人因而繼任。請參閱 James L. Sundquist, *Dynamics of the Party System: Alignment and Realignment of Political Parties in the United States*, revised ed., Washington D.C.: The Brookings Institution, 1983, pp.76-82；高千雯譯，前引書，頁 52。

²⁰ 高千雯譯，前引書，頁 41。

度與政府體制。由於「球員兼採判」且各黨實力必有差距，因而在「利己主義」的考量下很難形成制度共識。甚至因為政黨組織結構的脆弱性，內部派系利益衝突現象普遍化，個別政黨對於制度政策的遵循與共識也非常薄弱，以至於難以在憲政的光譜上自我定位，欲於既有政黨間形成議題的一致性，往往力不從心。在憲政議題上的不一致性，使得新興民主國家的憲政制度也處於不穩定狀態，因而提供制度變遷的各種可能性。在加上其他分裂性議題如政府或領導菁英的貪腐問題、族群關係與利益分配、城鄉差異與區域發展以及女性與弱勢團體權益等又紛紛出籠，讓各種擬議的制度安排都充滿著令人不安的動機論。其之所以如此，一方面與政黨及政黨體系的低制度化（政黨的分合與不穩定程度較高）有關，另一方面則與更廣泛的制度環境如政治體系、選舉制度和國家結構有關，這涉及巨大繁複的政治社會工程重建的過程，實非一蹴可幾。其間隨著政黨競合關係與權力平衡的快速變化以及政黨體系的高度不穩定，可能必須歷經制度衝突、制度調適而到達制度鞏固的階段，整個過程可能甚為漫長。

不過，從理論上推演，主流政黨為了確保自身的政治優勢，儘早佔據憲政光譜上的最佳位置，將有助於鞏固自己的選民支持基礎，而將無法佔據重要位置的政黨邊緣化，因而在選舉制度、政府組成與政府體制等憲政制度議題上「形塑」一致性；而暫居劣勢的非主流政黨或新生政黨則努力維持憲政議題的不一致性，以利制度朝向自己預設目標發展的可能性。因此，議題的設定與運用也就是薩托利概念下政黨所必須具備的「策略」能力，議題和衝突與政治產生關係，部分也是因政黨使然。

二、官職面向

政黨會極力使他們對於官職利益的掌控極大化。此種利益指的是掌控了自由任命政府官職的權限後，所能帶來的私人好處。官職追求的概念主要源自於對議會民主體制中聯合內閣的研究²¹。在採行內閣制的多黨體系國家，「聯合內閣」是經常出現的統治型態。一旦大選結束，國會議席的分配確定之後，每一政黨進入聯合內閣的「潛力」即出現。然而「潛力」並非最後得到的實際執政權力，這涉及到進入聯合內閣的機會結構。這種機會結構是由一連串客觀要素所構成，包括了政黨在議會中的實力、其它政黨的數量、席位分配等。這些不同因素的相容性越高，聯合內閣的穩定性也就越高。如果不考慮意識型態與政策取向的契合度，Stefano Bartolini 認為政黨制度結構中有

²¹ William Riker, *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, CT: Yale University Press, 1962.

三個條件會增加一個政黨參與執政的機會：第一，一個政黨與中間席位 (median seat) 的距離 (意指該黨與「百分之五十得票率」這個門檻之間的距離數值)，越接近中間席位，入閣機會越大，也越能保持這種優勢地位；第二，政黨在政黨體系中的勢力配置情形，如與敵對陣營的相對力量、與中間選民的距離、所獲選票的集中與分散的情形；第三，政黨的數量，亦即政黨體系破碎化的程度，過度破碎化必然會導致超量聯合內閣的產生，也會造成內閣的不穩定以及聯合內閣任期的縮短²²。

在 Riker 的觀念裡，政黨基本上就是為了尋求勝選，而在議會民主的體制裡，勝選就意味著控制、或是儘可能地控制行政部門；而官職的追求就是以此為目的。當一個政黨無法單獨組閣時，控制越多的內閣部長數目，意味著未來在內閣會議時，其發言權與表決權的角色愈形重要，因而間接影響到日後聯合內閣的總體政策走向，這就構成了所謂權力極大化的觀點²³。整體而言，權力極大化觀點通常是假定：在定值賽局 (constant-sum game) 中，最小獲勝聯合的組成，可以說是非常自然的結果。因為既然總報償值不變，加入聯合者愈多，每個參與者所能分得的報償就愈少，但也不能少於獲勝所需的規模²⁴。然而這個觀點所面臨的最大的質疑就是聯合政府的組成是否僅考慮「權力極大化」而不考慮意識形態差距或者政策取向的接近性？因此 de Swaan 提出的「最小範圍聯合內閣理論」(theory of minimal range coalition) 就假設，由類似偏好的政黨所組成的內閣，比政策偏好差異較大的政黨所組成的聯合內閣，較容易形成和維持聯合內閣²⁵。政黨間的政策差異，可根據「間距」(space) 的數目來加以測量。中間屬性政黨加入聯合內閣，可以協助縮小聯合政黨內彼此間距離的差距。一旦距離縮小之後，內部的溝通就較為容易。尤其是參與聯合內閣的政黨，不會因中途退出，而違背當初支持者的託付。在大多數的情況下，觀察一個政黨是否加入某個內閣，或是在聯合內閣中分到哪些部長職位，就可以推測它對於某些政策承諾上的立場，以及參與執政時的政策偏好，然而這個方式仍不精確，主因在於政策具有高度的黏性 (viscosity)，也就是在每任內閣之間常會出現蕭規曹隨的情形，因此不能只觀察單一屆內閣，而必須對個別政黨或執政聯盟做

²² Stefano Bartolini, 「聯合內閣潛力與執政權力」, 收錄於劉致賢、何景榮譯, 前引書, 頁 63、66。

²³ 王業立、陳坤森, 「聯合內閣的類型與成因之分析」, 收錄於蘇永欽編, 《聯合政府—台灣民主體制的新選擇?》, 台北: 新台灣人文教基金會, 2001, 頁 12。

²⁴ 謝復生, 「聯合內閣、少數黨內閣與憲政運作」, 《聯合政府》學術研討會論文集, 1995, 頁 5。

²⁵ A. de Swaan, *Coalition Theories and Cabinet Formations*, London: Elsevier Scientific Publishing Company, 1973.

長期的觀察²⁶。

整體而言，各種聯合政府組成方式，與政黨在起源及型態上的特徵大有關係：兩黨制以及有限的多元主義（limited pluralism）有利政黨之間的交互輪替執政，而極端破碎化的政黨體系，則只會造成聯合政府中的小黨成員不斷更替；高度的意識形態極化，將促使「靜止型」中間聯合政府（immobile centrist coalition）的出現，而起源型協和主義（genetic consociationalism）則有助於超量聯合內閣的誕生²⁷。

雖然學界已經廣泛地接受了政黨領袖極力爭取官職的看法，但是對於其背後的動機則有比較不一致的意見。Ian Budge 和 Michael Laver 就曾指出政黨追求官職之目標的模糊之處：「一來，就其本身而言，官職報償的本身就具有很高的價值；再者，我們也可僅從工具性的角度，來評價官職對於政策輸出所具有的影響力。傳統上，我們也未曾明確區分官職所擁有的本身價值與工具性價值。²⁸」Müler 和 Strøm 也補充道：「政黨領袖會為了選舉，而從工具的角度來評價官職。現任者優勢對於未來的選舉是一項助力，而政黨領袖也許基於此一原因而尋求官職。²⁹」簡言之，官職可能擁有本質上的價值，或是可能帶有工具上、選票上以及政策上的價值。儘管政治職位時常強化了政策的有效性，或是增大了未來選舉的成功率，不過前者大體而言往往比後者更為實在。因為對於政策的影響，「在位」比「不在其位」更有直接的影響力，但是倘若「在位」時期施政績效不佳，就有可能因選民的歸責而承擔敗選的風險。同樣地，對於憲政制度的抉擇，「在位」者通常比起「不在其位」者擁有更直接、更大的影響力，甚至於藉由制定新的選舉規則，而確保了自身在未來選舉競爭中的優勢。

三、選票面向

在一個競爭性的政黨體系之中，選票仍是衡量個別政黨擁有官職與政策影響力的基本標準。Downs 在其選舉競爭的研究中特別強調，政黨會追求選票的極大化，藉以掌控政府團隊，遂行政策主張。因此，政黨都會尋求獲得比其它政黨還要多的選票³⁰。這樣的觀點最適合於

²⁶ Riker, op cit., p.61.

²⁷ 同前註，頁 59-60。

²⁸ Ian Budge & Michael, "Office Seeking Policy Pursuit in Coalition Theory," *Legislative Studies Quarterly* 11, 4: 485-506.

²⁹ 劉致賢、何景榮譯，前引書，頁 8。

³⁰ Downs, op cit., p.28.

解釋兩黨體系，對於較為複雜的多黨競爭，Downs 仍維持其選票極大化的假設：

「一個政黨贏得越多選票，它就越有機會進入聯合內閣，一旦進入聯合內閣它就能夠攫取更多的權力，並且該黨會有更多的成員可以在聯合政府內服膺官職。因此選票極大化仍是政黨行為的基本動機。³¹」

另有學者採取類似的觀點，但是對於 Downs 的論述略予修正。譬如，Melvin J. Hinich 和 Peter C. Ordeshook 就認為如果票數的結果是浮動的，且尋求選票最終是為了滿足獲得官職的目的，那麼一個在單一選區中的理性候選人，會去極大化的是他在最多票數與次多票數之間的票差 (pluralities)，而非僅是個別的選票數目³²。David Robertson 則認為在一個多重選區的競爭中，理性的政黨領袖會去極大化贏得多數競選席次的可能性³³。然而這些修正的觀點仍與追求選票極大化的政黨行為模式類似，且以選舉競爭的空間模型來廣泛地探討其涵義。

儘管政黨致力於選票的極大化，但是選票對於政黨而言，僅具有工具性價值，而非目的性價值。因為很少政黨是因為選票本身而注重選票。從修正民主理論的觀點而言，選票是權力合法性與正當性的來源。在新興民主國家中，政黨追求選票不僅為了政策上的影響力或者官職的職位，更為了掌握或分享在新政治體系中制度建構的主導權。選票的分散或集中，或者任何可能的分配形式，直接影響個別政黨在制度抉擇上的發言權與決策權。而最初的制度安排所形成的權力結構，也將影響個別政黨所能享有的權力資源以及往後所能依循的變遷路徑。若從時間的縱向面觀察，選票的浮動與穩定程度直接說明了選民黨性 (partisanship) 的堅強與否，也顯示不同政黨相對勢力的消長，同時也可能預示憲政體制可能的變遷方向。中、東歐、拉丁美洲與東亞新興民主國家的政黨體系，大多以多黨制為主，多數政黨在選舉中所獲得的選票所佔比例較低，因而政黨體系的特色為零碎化、高度的脆弱性與極大的變異性 (指政黨的分裂、合併與消失)，以致於影響政府組成的速度及其日後運作的效率與穩定性。為了解決這些問題，就必須依賴新的憲政制度設計來重作安排，譬如修改選舉制度或政府體制。有時這種制度調整的過程要持續相當長的時間。

³¹ Ibid., p.159.

³² Melvin J. Hinich & Peter C. Ordeshook, "Plurality Maximization vs. Vote Maximization: A Spatial Analysis with Variable Participation," *American Political Science Review* 64, 3: 772-91, 1970.

³³ David Robertson, *A Theory of Party Competition*, London: John Wiley, 1976.

一般測量政黨選票分配變化的情形（選舉變遷），可從個體或總體層次上來著手。Ersson 和 Lane 認為對於個體層次上的選舉變遷，可以藉由三種指標來加以測量：一、「政黨更替度」（party switching）；二、「總額浮動性」（gross volatility）；三、「全面浮動性」（overall volatility）。至於總體層次上的測量指標則有「淨值浮動性」（net volatility）與「席位浮動性」（seat volatility）兩種³⁴。總體層次上的選舉變遷，不但在資料的擷取上並不困難，其指標也頗為容易計算。儘管「淨值浮動性」與「席位浮動性」兩個指標所代表的意涵仍有不同（由於選舉制度的不同，兩者存在比例性上的落差），不過在多數情況下，依照兩個指標得出之數據所顯示的變化趨勢則是大同小異。然而，在測量個體層次上的選舉變遷，所遭遇的困難則會比較多。原因在於個人投票意向的改變，並不是那麼容易測知。這也是為何針對個體層次之選舉變遷所做的評估，在其測量技術的發展上，會逐漸採用總體層面資料的原因之一。本文在第五章關於台灣政黨體系分化程度之探討，也是以採用總體層面資料來進行分析。

總而言之，政策、官職與選票構成了政黨競合關係的三個主要面向，「選票」對於政黨體系而言，反映其分化程度（政黨數目與相對實力），對於個別政黨則是政治過程中進行憲政制度抉擇時的談判籌碼，也是潛在的政策勒索與官職議價的能力；「政策」對於政黨體系而言，反映其極化程度（政黨間意識形態的差距），對於個別政黨則是回應選民、落實議題訴求的能力，也是鞏固或擴大選票的方式；「官職」對於政黨體系而言，反映其處理分化與極化的形式，藉由異中求同維持憲政體制的運轉並提供其發展的契機，對於個別政黨則顯示其具體的政策影響力。但是這三者之間卻也時常發生矛盾與衝突，因此，對於任一政黨而言，必須與它黨進行抵換（trade-off）與妥協。譬如，某一政黨在協商加入聯合內閣以獲取官職時，可能必須犧牲某些政策偏好；或者，參與聯合內閣是以未來選舉勝利做為代價；而堅持某些政策偏好也可能犧牲眼前可得的官職或未來有機會爭取的選票。Svante Ersson 和 Jan-Erik Lane 藉由政策、官職與選票等三個

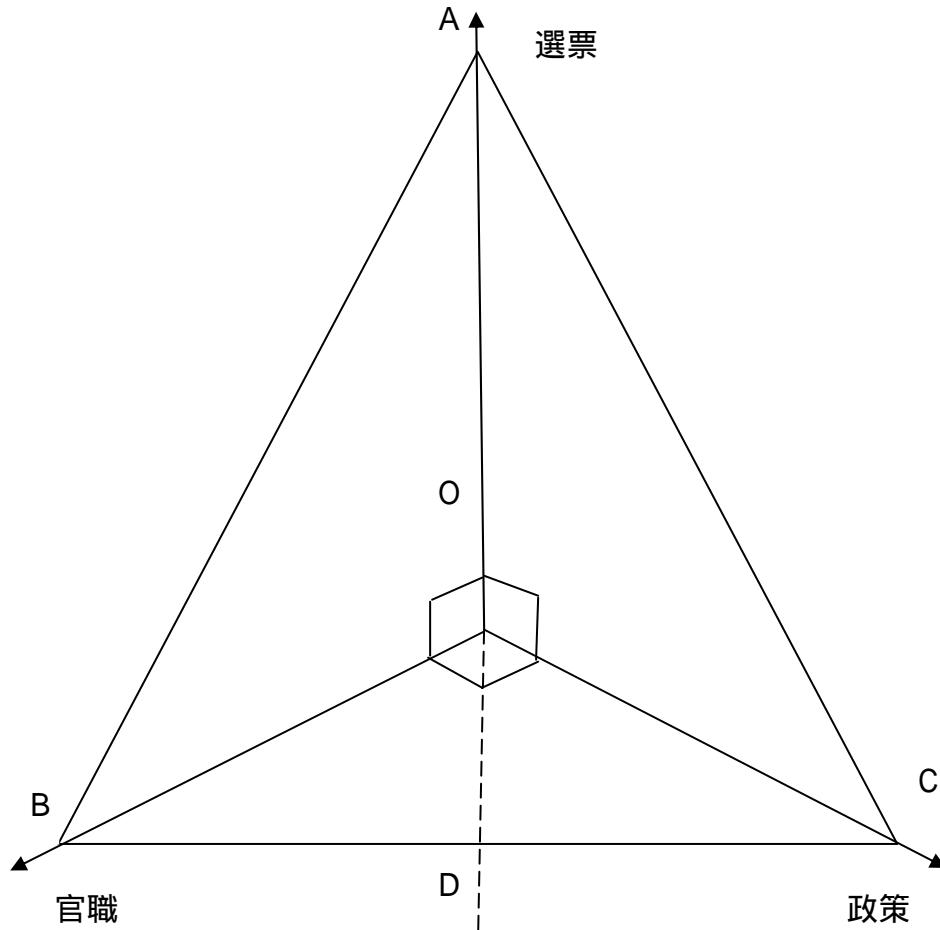
³⁴ 「政黨更替度」指計算兩次選舉中變更政黨支持對象之選民佔所有合格選民的比例（不包括上次選舉投票，這次選舉不投票，或者，這次選舉投票，而上次選舉不投票的選民）；「總額浮動性」指除計算兩次選舉中變更政黨支持對象之選民外，復加上投票/不投票變動之選民佔所有合格選民的比例；「全面浮動性」（overall volatility）則改變選民之總額（分母），包含剛獲得與剛喪失投票權的選民在內，而分子則如同「總額浮動性」的計算方式。至於「淨值浮動性」指政黨在兩次選舉之間，於得票數上的淨值變化，亦即所謂 Pedersen index；而「席位浮動性」指政黨在兩次選舉之間，於議會席位數上的改變。請參考 Svante Ersson & Jan-Erik Lane, 「西歐各國選票不穩定性與政黨制度變遷」，收錄於劉致賢、何景榮譯，前引書，頁 36-39。

主要面向間的抵換關係建立起分析政黨行為的概念架構(如圖 5-1)。在這個立體的三角空間中，每一面向代表著一項政治事物。這個圖像進一步假設，因為政黨領袖可獲得政治事物的全部總量會受到一定的限制，所以政黨領袖對不同事物必須有所取捨(抵換)，而每一取得的事物賦予其一定的「重量」，而所有事物的「重量」總和恆常不變(假設為 1)，因此可以將任何抵換的函數置於此立體的三角空間中，而最終所有可能的抵換都會落於圖 5-1 的三角形 ABC 內³⁵。譬如，一個純然追求選票而不願意為了官職或政策而犧牲選票的政黨，其抵換結果會位於 A 點；不重視這三項事物中的任何一項的政黨，會落在三角形 ABC 的其中一邊；假設一個政黨有點重視選票，並且重視官職甚至於重視政策，則該政黨將位於 ABD 的區塊內。如果我們將這個政黨行為的概念架構視為政黨間對於憲政制度進行抉擇的折衝與角力，個別政黨最終的選擇也反映出其對於政策、官職與選票間抵換的不同考量。

然而，如前所述，政策、官職與選票僅是憲政制度抉擇的客觀條件，在主觀條件上仍繫於政黨菁英的意向，具體而言則是菁英如何詮釋其憲政地位與角色以及如何主導憲政體制的發展。本文引用「引導角色」、「用法治理」與「仁心仁術」三個概念作為解釋台灣政黨菁英角色認知的基礎，並結合政策、官職與選票等客觀條件，形成了本文憲政制度抉擇的概念架構圖(如圖 5-2)。這個概念圖基本上是修改自圖 5-1，為了便於說明，將該圖的立體圖像轉化為平面圖像，但是關於政策、官職與選票等客觀條件間抵換關係的概念並未改變。同時加上政治菁英角色認知的主觀條件，建構了個別政黨進行制度抉擇時的主、客觀依據。圖 5-2 基本上是由兩個正三角形所構成，一個援引自圖 5-1，代表政策、官職與選票等客觀條件間的抵換關係，另一個則代表政治菁英的三種角色認知，這三種角色因其潛在的衝突與矛盾也可能出現抵換關係。在 a, b, c 三個頂點，分別代表「引導角色」、「仁心仁術」與「用法治理」等三種角色認知強化方向的極點，三個方向牽引的力量會達致一個平衡點而落於三角形 abc 內，這個落點也代表符合政治菁英最大利益的制度偏好。但是政策、官職與選票等客觀條件的限制(某部份也反映黨內派系與組織結構的約束與牽絆)，使得政治菁英制度偏好的落點範圍更加限縮，在兩個三角形交集範圍以外的灰影區域，不太可能是最後制度抉擇的落點；而兩個三角形交集範圍以內的空白區域，則是制度抉擇最可能的落點範圍。

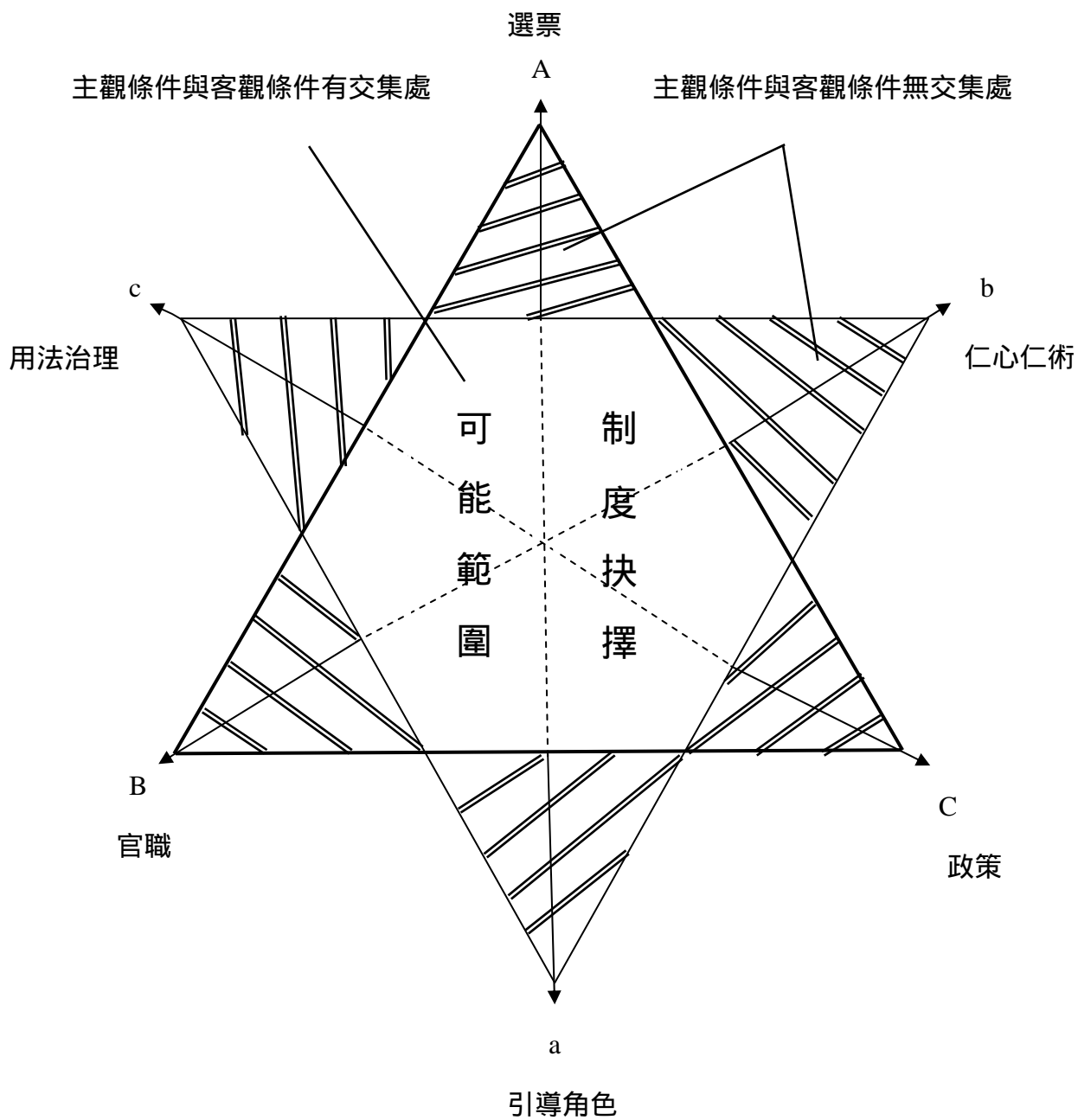
³⁵ Muller & Strøm, 「政黨與艱困的選擇」, 收錄於劉致賢、何景榮譯, 前引書, 頁 16-18。

圖 5-1：政黨行為概念架構



資料來源：劉志賢、何景榮譯，W.C.Muller.K.Strom 著，《聯合內閣極少數政府 - 政策、官職或選票》，台北：韋伯，2004，頁 18。

圖 5-2：憲政制度抉擇概念架構圖



資料來源：作者自繪

第三節 政黨體系重組過程中的權力均衡與制度變遷

自 1986 年起，隨著台灣政黨體系不斷的變化，台灣的憲政體制也歷經了不同階段的變革，兩者之間存在著微妙的共變關係。在主觀條件上，菁英的競合、政黨的互動對於憲政制度的抉擇與變遷方向產生強大的主導力量；然而在客觀條件上，新制度的形式與內涵同時受到影響政黨行為之政策、官職與選票等因素的影響。本文以制度的「穩定性」將台灣憲政制度變遷的過程劃分為「制度衝突」、「制度調適」與「制度鞏固」三個階段。此處「穩定性」指涉三個標準：法制結構的「一致性」、「明確性」與「持續性」。「一致性」可以「法理」與「政理」的契合度以及菁英與大眾的共識性來觀察；「明確性」可以制度規範是否周全清晰來觀察；「持續性」則以制度本身發揮規範效力之持續時間的長短來觀察。

一、制度變遷的不同階段

(一) 制度衝突：1986-1991 年（第一次修憲前）

多數學者將民進黨突破黨禁而成立視為台灣政治發展上的「民主突破」(democratic breakthrough)。事實上，台灣憲政制度的變遷一如世界上其它國家或地區，先緣於政治權力關係的改變，而後進行法理結構的調適，最終形成「力」與「理」的拉扯狀態，並試圖建立一個穩定的制度結構。但是在此之前，制度與權力之間，乃至於制度本身內部，可能因為種種衝突矛盾而處於不穩定的狀態。民進黨突破黨禁的行為首先衝擊的就是在台灣已實施長達四十餘年的戒嚴體制，並開啟了往後「去戒嚴化」的民主體制重構過程。在 1991 年進行第一次修憲之前，儘管「動員戡亂時期臨時條款」已經廢止並回歸憲法本文的既有規範，但因戒嚴體制的餘威仍在，且憲法本文中許多條款已不合時宜，因此此時制度的衝突性最高。

1948 年 4 月由國民大會在南京通過的「動員戡亂時期臨時條款」，最初僅有四項，但是其中授予總統的「緊急處分權」，對於中央政府體制所造成的影響最大。其目的旨在將憲法第三十九條（戒嚴權）、第四十三條（緊急命令權）凍結，而賦予總統較大的權力，這使得原先屬於修正內閣制精神的中華民國憲法，一變而為總統制

³⁶。其後復於1960年3月、1966年2月、1966年3月以及1972年3月進行四次修正補充，使原有的四項擴增為十一項，³⁷這些增列的項目有「實」有「虛」，「實」的都是強化總統職權、削弱制衡機制的作法，「虛」的只為攏絡安撫擁有形式上修憲權的國大代表。質言之，經過四次修正後的動勘條款賦予總統不受節制的人事權、行政權、決策權與等同法律的命令權（如選舉辦法），而且實質上成為「終身總統」；而國大代表藉由凍結憲法本文限制實施創制、複決兩權的程序，而得以制定實施兩權的辦法，但第八項規定：「總統對於創制案或複決案，認為有必要時，得召集國民大會臨時會討論之。」使得該兩權的行使與否仍掌握在總統手中。事實上，迄動勘條款廢止，始終未曾有過該兩權行使的紀錄。

從動勘條款可以看出，戒嚴體制讓總統集大權於一身，代表「民意」的機構如國民大會、立法院只是完成法制形式要件的「橡皮圖章」而已。因此，較有遠見的觀察家在「動員戡亂時期臨時條款」通過之後，即明白指出：「動員戡亂與實施憲政絕對不能同時並行，因為動員戡亂是超乎理性的行動，實施憲政乃基於理性的制度。動員戡亂一天尚在進行著，也就是說內戰一天未能獲得合理的解決，實施憲政便終究是政府虛懸的招牌，或竟是政府玩花樣的手法。³⁸」當時面臨的正是戒嚴體制與民主憲政的制度衝突的問題，體制內部的矛盾與不一致以及制度規範的不明確性，使得行憲不久的民主體制幾乎沒有生存的空間。內戰一拖四十餘年，戒嚴體制早已取代民主憲政，然而1986年黨禁突破後的民主化初期，台灣又再一次面臨了巨大的制度衝突問題，所不同的是這次要思考如何回歸民主憲政以汰換戒嚴體制。民進黨成立之時，戒嚴尚未解除，一年後戒嚴解除，但是動勘條款尚未廢止，因此自1986年起至1991年第一次修憲時止，台灣處於新舊體制扞格不入、混沌不明的衝突期。其影響憲政體制正常運作之重要部份包括：

1. 中央民意代表機構的合法性與代表性：從政黨競爭與權力平衡的觀點而言，國會不進行全面改選，反對黨所取得的合法地位也沒

³⁶ 謝政道，《中華民國修憲史》，台北：楊智，2001，頁64。

³⁷這些項目包括「總統副總統得連選連任」（第三項）、「授權總統，得設置動員戡亂機構，決定大政方針，並處理戰地政務」（第四項）、「總統得調整中央政府之行政機關、人事機構及其組織」（第五項）、「總統得訂頒辦法，充實中央民意代表機構」（第六項）、「國民大會得制定辦法，創制中央法律原則，與複決中央法律」（第七項）、「國民大會於閉會期間，設置研究機構，研討憲政有關問題」（第九項）等。

³⁸樓邦彥，「論『動員戡亂時期臨時條款』」，《觀察雜誌》，第四卷第十期，1948/5/1，轉引自司馬既明，《蔣介石國大現形記》，台北：桂冠，1995，頁251-6。

有太大的意義，畢竟權力結構仍無法進行根本的改變，而其所代表的民意也無法在這樣的結構基礎上獲得真實的反映。

2. 總統任期與職權：萬年國會所選舉產生的萬年總統，在民主社會中是完全不具有正當性的，因此，在中央民意代表機構全面改選後，總統的任期理應回歸憲法本文所規範的任期制度（限制連任乙次）。其次，動勘條款賦予總統幾乎不受節制監督的超大權力，均應依循民主體制的「法理」與「政理」觀念重新加以檢視。
3. 動員戡亂時期有關機關之存廢與調整：如國民大會的憲政研討會、總統府所屬的國家安全會議與國家安全局、行政院所屬的人事行政局，在這段新舊制度交替過渡時期所產生的法令空窗期，均成為被受詬病的黑機關。
4. 動員戡亂時期終止後有關法令之修正：由於動勘條款凍結的憲法條文均涉及重大的制度結構與人民的自由權利，因此回歸民主憲政所需處理的就是包含「動員戡亂時期臨時條款」在內以降的一百餘種法規的更改與廢止。
5. 中央政府體制之定位：儘管憲法本文偏向內閣制，但是動勘時期總統擁有實質大權，在既定的歷史結構下，完全回歸內閣制精神，已不可能。因此這段時期憲政體制的運作事實上依循著「以黨領政」的習性，而非憲法本文的規範。然而不符體制的赤裸現況，終究必須披上合法外衣，才能杜絕來自各方的悠悠之口，中央政府體制重新定位已不可免。
6. 有關地方制度與行政區域之調整與相關權責之劃分：在戒嚴體制下，省市、縣市都不具有完整獨立的公法人性質，一方面是行政首長產生方式，縣市長雖是民選，但省市長卻是官派；另一方面，地方的財政權、警政權、教育權也未作明確的規範。
7. 規範政黨活動與競爭的法令：黨禁解除了，但是政黨的組成要件、經費、組織、活動以及提名與競選方式，均乏法律的規範。
8. 兩岸關係的重新定位：動勘條款既然要廢止，原先視為敵營的對岸就必須將其重新定位，才能在新的架構上重建兩岸關係。

早在面臨這種制度衝突的困境前，風燭殘年的蔣經國在盱衡國內外政局的發展後，其實已有進行憲政制度改革的打算。1986年4月9日，蔣經國指定嚴家淦、李登輝等十二位中常委組成革新小組，由李登輝任召集人，研擬六大政治革新方案：解除戒嚴、開放黨禁、充實中央民意機構、地方自治法制化、黨務革新、改善社會風氣。六項方案中，至少有四項與回歸民主憲政的道路有關。Huntington將台灣的民主轉型視為由執政菁英帶頭進行的「變革」(transformation)類型，由此可以獲得另一項證明。但當執政黨釋

放進行民主改革的擬議時，「黨外」則充分認知此一有利的政治訊息，並搶先突破黨禁，直接挑戰戒嚴體制，一方面固然加速催化台灣民主化的進程，另一方面卻也因制度轉型尚未準備周全，而埋下日後制度衝突的伏筆，並引發政治社會情勢的騷動不安。³⁹。這些事件幾乎都與體制改革的議題存在著直接或間接的關係，也顯現出戒嚴體制與民主憲政無法並存的兩難局面。

在制度尚未順利轉型之際，政治強人蔣經國卻於1988年1月13日走到人生旅途的終點。後蔣時期的國民黨陷入了「主流派」與「非主流派」的激烈權力鬥爭，因而此時的憲政制度抉擇過程也充滿著權位保衛與利益競奪的色彩。1990年3月的「野百合學生運動」提供了國民黨「主流派」運用民氣，確立其統治正當性的機會。學生的訴求明確而簡單，主要為四大目標：廢除臨時條款、解散國民大會、召開國是會議以及訂定政經改革時間表。李登輝謹慎而明確地回應「召開國是會議」的時程，但對於其餘的訴求則表示交由「國是會議」來討論⁴⁰，其間已預留了與反對黨進行磋商的空間。1990年5月20日，李登輝在就職演說中公開承諾，將就中央民意代表機構、地方制度及政府體制，做必要之修訂，並於兩年內促其實現。國民黨隨即提出「一機關二階段」的修憲主張⁴¹。第一階段屬「形式修憲」，所以由「無民意基礎」的第一屆國民大會為之；第二階段是指，第一屆國民大會臨時會結束，並終止動員戡亂時期後，由具有充分民意基礎的第二屆國民大會進行「實質修憲」⁴²。同年6月，大法官會議針對立法院提出之資深民代任期的釋憲案，作出應於「民國八十年十二月三十一日前終止行使職權」之落日條款的解釋。此一期限與李登輝宣示之兩年完成憲改不謀而合，至此，國會改選問題有了明確的定向⁴³。

1990年六月二十八日至七月四日，國是會議召開，正式啟動憲

³⁹ 其中特別引起政壇與社會關注的重要事件包括：中正機場警民衝突事件（1986年11月）、中央民意代表機構爆發多次肢體衝突事件（1987年2月、1987年12月、1988年12月6日、25日）、反對制定「國家安全法」的「五一九行動」（1987年5月）、立法院前「反共愛國陣線」、民進黨群眾與新約教徒間的三角衝突-「612事件」（1987年6月）、「612事件」開庭衝突（1987年9月）、「1225國會全面改選」示威活動（1987年12月）、向老國代抗議的「大湖山莊」事件（1988年3月）、「520農民請願活動」衝突（1988年5月）、鄭南榕自焚事件（1989年4月）、「雙十國慶」衝突事件（1989年10月）、「野百合學生運動」（1990年3月）等。請參閱張之傑等，《台灣全紀錄，15000B.C. 1999A.D.》，台北：錦繡出版公司，2000，頁796-884。

⁴⁰ 李炳南，《第一階段憲政改革之研究》，台北：楊智，1997，頁10。

⁴¹ 所謂「一機關」是指國民大會，而排除國民大會以外的機關（主要指立法院）參與修憲的可能性；所謂「二階段」乃指第一個階段，在一年內召開第一屆國民大會臨時會，由第一屆國民大會通過廢止臨時條款，以提供第二屆中央民意代表（主要是國民大會與立法院）的選舉法源。

⁴² 董翔飛等，《憲改選輯—憲政改革的方向》，台北：高山，1991，頁35-40。

⁴³ 同註40，頁12。

政體制轉型的序幕。此次會議主題為「憲政改革」及「大陸政策與兩岸關係」，依此再細分為「國會改革」、「地方制度」、「中央政府體制」、「憲法（含臨時條款修訂）」以及「大陸政策與兩岸關係」五個子題。然而，國民黨與民進黨對於國是會議卻存在著重大的結構性歧見，民進黨主張將國是會議定位為「政治協商會議」，國民黨則主張應僅為一「諮詢會議」；民進黨主張國是會議應作出有無形拘束力的結論，國民黨卻認為只需整合出一個共識即可，其結果不具強制力⁴⁴。但為免國是會議「議而不決，決而不行」，中立與會人士如台大教授呂亞力代表提議由執政黨、反對黨與無黨籍人士共組「憲政改革諮詢小組」，協助落實國是會議的共識。最後，國是會議並未作出具體結論，但從與會代表的發言中仍可獲致某種程度的共識或多數意見，在修憲實質議題方面，總統、省長民選產生、資深中央民意代表儘速退職，是國是會議最普遍的共識；在修憲程序上，主張修憲的代表們則形成了：「憲法之修訂，應以具有民意代表基礎之機關及方式為之」的共識。至於成立「憲政改革諮詢小組」之議，則未列入國是會議的總結報告之中，李登輝亦未於國是會議的閉幕典禮上對此有所回應。然而國民黨中常會卻在會後數日通過在黨內設立「憲政改革策劃小組」，研議修憲有關的事宜，其主導修憲方向與時程的意圖十分明顯。1991年3月25日，該小組在經過八個月的研議後，針對第一階段修憲提出了以下幾個原則⁴⁵：

1. 必須堅持中華民國法統而不是變成台灣地區。
2. 修憲應著眼於中國統一。
3. 堅持五權憲法體制不變。
4. 修憲而不制憲。
5. 憲法本文不變。

數日後進行的第一階段修憲則完全依循這個架構進行。

國是會議的召開與完成，無疑地提高了李登輝總統的聲望，彌補了他實際上是第一屆國民大會資深代表選出的正當性不足的瑕疵。甚且，他巧妙的運用體制外機構所形成的民意支持，著手進行黨內權力結構的重組，降低了舊勢力影響新的制度安排的程度；而對於反對黨，則在給予適度的尊重之後，仍將修憲的主導權牢牢地掌握在手中，這兩者均有助於他貫徹意志與鞏固權位的最高目標。

⁴⁴李炳南，《憲政改革與國是會議》，台北：永然文化出版公司，1992，頁40-41。

⁴⁵高永光，《修憲手冊》，台北：民主文教基金會，1991，頁27。

(二) 制度調適：1991-2000 年（第一次修憲至第六次修憲）

「制度衝突」時期其實孕育了制度改革的種子，國是會議則是這一顆憲改希望的種子。但是國是會議在一週的有限時間內不可能針對所有重要的憲改議題進行巨細靡遺的討論，並獲致令人滿意的共識；復因爾後政治情勢的快速變遷，在政黨競合互動關係的影響下，憲改並未完全依循「法理」與「政理」的理路進行變革，反成為現實權力關係的寫照。正因如此，台灣在李登輝主政的十二年期間進行了六次修憲，頻率之高，在民主國家中甚為罕見。是以，自 1991 年起迄 2000 年，由於憲政體制仍處於不穩定的狀態，且不斷進行調整，這段時間可稱為「制度調適」時期。儘管較之「制度衝突」時期在憲政體制不一致的程度已有降低，但是「制度調適」時期卻在行政權的歸屬與行政、立法關係上留下了若干「法理」、「政理」所難以解釋的模糊不明地帶。此外，菁英競合關係的變化、族群認同、統獨議題的持續發酵，也加大了制度的不確定性，使得某些制度在施行未久的情況下旋即取消。直到國民大會「無形化」，而政黨體系再度重組，憲政體制過度變動的現象才獲得某種程度的舒緩。茲簡述「制度調適」時期六次修憲的過程與內容如下：

1. 第一次修憲（1991 年 4 月 22 日）

國是會議召開之後，民進黨內部並未完全信任國民黨推動憲改的誠意且亦未全然同意其主張與方式。該黨去函國民黨要求就國是會議結論展開政黨協商，並要求與執政黨憲改策劃人士公開對話，向全民提出具體時間表⁴⁶。不過，民進黨的要求並未獲得國民黨正面的回應。1991 年 4 月 13 日，第一屆國民大會代表第二次臨時會開幕，國民黨以多數黨籍國代取得修憲主導優勢，但是會議進行中，民進黨國代並不放棄宣揚理念的機會，除了要求「制定新憲法」外，並強烈質疑「國家統一目標」，在於國民黨國代針鋒相對之中，隱然可見統、獨的爭議。由於雙方修憲的歧見已深且實力懸殊，民進黨宣布退出國大臨時會並號召群眾「上中山樓，反對老賊實質修憲」。民進黨的退出，使第一階段的修憲成果成為非朝野兩大黨共識下的產物，且雙方的統獨爭議更因毫無交集而成為日後引發更多政治衝突的源頭⁴⁷。

這次修憲總共通過了十條增修條文，可概略分為四個面向：

⁴⁶ 《中國時報》，1990/7/12，版二；《中國時報》，1990/7/22，版二。

⁴⁷ 齊光裕，《中華民國的憲政發展》，台北：揚智，1998，頁 118。

- (1) 明定第二屆中央民意代表產生的法源、名額、選舉方式、選出時間與任期。第一屆中央資深民代應於 1991 年底前全部退職，但是增額國代的任期則至 1993 年 1 月才屆滿，而第二屆國代則將於 1992 年初就選出，因此約有一年的時間，新就國代將共同行使職權。其次，選舉方式兼採「選區制」與「政黨比例代表制」，係我國選舉制度的重要變革，。
- (2) 總統職權的擴增，其中最重要者是「緊急命令權」行使條件限制的鬆動以及「國家安全會議」與「國家安全局」的合憲化。使得總統對於行政權擁有極大的影響力。
- (3) 賦予依據動員戡亂時期臨時條款所制定之相關法令一種過渡性的安排。亦即，動戡時期法令未能於 1992 年 7 月 31 日前修改，逾時則失其效力。
- (4) 安排兩岸關係發展之憲政架構。以憲法位階規範兩岸人民權利義務關係，並賦予法律為自由地區與大陸地區人民權利義務及其他事務處理之特別規定。

這次修憲所引發的主要批評在於「程序修憲」中含有「實質修憲」，且擴大了總統的職權。原本第一階段「程序性」修憲應指不作憲法實質上的變動，僅在對「憲法之修訂應以具有民意之機關為之」的共識，作程序上的準備，「實質修憲」則在第二階段為之。事實上，此時在第一階段程序修憲中即已作若干的實質修憲，且均屬原動戡條款中應予廢止而回歸憲法本文之規範者，卻透過憲法增修「就地合法」，如動戡時期的總統「緊急命令權」以及「國家安全會議」、「國家安全局」、「人事行政局」等機構均是。在當時憲法體制中總統與行政院長職權劃分亟待釐清之際，賦予總統「緊急命令權」以及「為決定國家安全有關大政方針，得設置國家安全會議及所屬國家安全局」的權限，實暗示未來制度的修改，有朝總統制發展的傾向⁴⁸。

2. 第二次修憲（1992 年 5 月 27 日）

原本第二次修憲在國民黨「憲政改革策劃小組」的規劃中，就是在全新的民意之下進行第二階段的「實質修憲」。但是第一次的「程序修憲」中早已通過若干實質議題的條款，而第二次修憲亦非在全新的民意下進行，第一屆增額國代仍有 78 席，佔總席次的 19.35%。這次修憲過程，由於國民黨仍掌握高於法定門檻四分之三以上的席次，因此依舊全程主導修憲的方向。早先國民黨第二階段「憲政改革策劃小組」所規劃的五大憲改議題，包括總統選舉方式與國民大會相

⁴⁸ 齊光裕，前引書，頁 119-120。

關問題、總統、行政院與立法院之關係的問題、考試院與監察院的問題、地方制度與中央權限劃分的問題以及其它憲法修改問題等，遂成為該次修憲最主要的議題。

1992年3月20日國民大會第二屆第一次臨時會召開，為推選主席問題，國、民兩黨爆發嚴重的肢體衝突，其後民進黨且不斷運用「權宜問題」、「秩序問題」干擾議事的進行。4月16日更爆發了行憲以來最嚴重的流血暴力事件，民進黨遂於4月20日發起以「總統直選」為訴求的大遊行，並於台北火車站前進行了長時間的靜坐活動，使得附近交通為之癱瘓。5月4日民進黨宣布退出國大臨時會，無黨籍國代稍後也宣佈退出修憲行列。儘管尚有民社黨代表留在大會參與討論，仍讓國民黨蒙上「一黨修憲」的陰影。此外，國民黨內部對「總統參選直選案」、「立委任期延長案」均未達到多數一致的共識，甚且因意見不合而相互攻訐，最後演變為國民大會與立法院兩個憲政機關的口角風波與嚴重對立⁴⁹，由於雙方衝突不斷加大，國民黨中央乃決定擱置立委延長四年案。至此，被稱為「黨九條」的國民黨修憲條文，正式縮減為「黨八條」，並於5月27日三讀通過。

第二次修憲雖僅增加八條增修條文，但是卻牽動了二十六條憲法條文與三條增修條文，影響幅度不可謂之不大。我們可以從三個面向來說明第二次增修的憲法條文：

(1) 中央政府體制的調整

這是第二階段修憲變化幅度最大的部分，包括國民大會職權的擴增、總統、副總統選舉罷免辦法、任期與職權的改變以及司法院、考試院與監察院三院組織及職權之調整。

- a. 國民大會：國民大會原不具有人事同意權，在這次修憲中擴增了對於司法院、考試院與監察院三院之人事同意權。其次，國民大會原定每六年集會乙次（主要目的在選舉總統、副總統），本次修憲改為「如一年內未集會，由總統召集臨時會為之」，確保國民大會每年至少集會乙次，且增列「集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言」，但國代任期由六年減至四年。

⁴⁹最引人注目的是4月12、13日同屬國民黨的立委李勝峰與國代王應傑互批「垃圾」與「蟑螂」的事件，國民大會在情緒激昂的情況下，提出許多國大的擴權法案並擬將立委任期縮短為兩年，欲藉以制衡立法院，最後國民黨原先擬將立委任期延長為四年的構想在兩個憲政機關各有堅持的僵局中，只能打消。請參閱齊光裕，前引書，頁124-125；李炳南，前引書，1992，頁17、19；謝政道，前引書，頁254-255。

- b. 總統、副總統：總統、副總統選舉方式改由「全體人民選舉之」，但是對於選舉方式係採「委任直選」或「公民直選」，則因國民黨內部仍有爭議，將其延至下次修憲決定。其次，總統、副總統任期由六年改為四年，且只能連任乙次。再者，罷免總統、副總統的門檻提高，不論是國民大會提出的罷免案或是監察院發動的彈劾案，均須國代總額三分之二以上同意，才視為通過。最後，總統在職權方面增加了監察院院長、副院長以及監察委員的人事提名權。在這些項目中以「總統直選」對於我國憲政體制衝擊最大，總統在強大民意的支持下，朝更大的擴權方向發展，便成「順理成章」之事。
- c. 司法院：主要是增列由大法官「組成憲法法庭審理政黨違憲之解散事宜」。
- d. 考試院：考試院原係國家最高考試機關，亦為最高人事機關，但此次修憲將其部分銓敘的實際職權劃歸行政院人事行政局，命定只負責「公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項」，亦即，其實際業務已轉由人事行政局掌理。
- e. 監察院：第二次修憲將監察院的屬性由兼具民意代表機構（間接選舉產生）與準司法機構，改由總統提名任命的監察委員所組成的準司法機構。原屬監察院對於考試院、司法院的人事同意權則加以取消，彈劾權的行使則趨於較嚴格的限制（譬如，一般彈劾案的發動由一人提議改為須兩人提議；總統彈劾案的提出由原先四分之一以上監委提議，改為全體監委過半數以上提議，原先由全體監委過半數以上之決議，改為全體監委三分之二以上之決議）。

(2) 地方制度法制化

原本憲法本文規定由中央制定「省縣自治通則」作為省、縣自治單位立法與行政所依循的規範，但因長時期實施戒嚴，「省縣自治通則」始終未能完成三讀程序。因此國民政府來台所施行的地方自治並未依照憲法之規定程序，其所依據者乃行政命令。此次修憲在增修條文第17條，將地方制度法制化的問題加以解決，特別要求應制定法律規範地方制度的相關事項，其內容包括省（市）長、縣長、省議員、縣議員民選，省縣立法權分屬省議會與縣議會，以及省與縣之關係等。

(3) 基本國策與人民權利的增修

為因應台灣社會環境的快速變遷，此次修憲針對基本國策與人民權利，增列了若干項目，包括獎勵科技發展與投資、促進產業升級、經濟發展應與環境與生態兼籌並顧、保障婦女人身安全、消除性別歧視、對於殘障者、原住民、離島居民的權益與生活加以保障等。

簡言之，第二次的修憲仍在國民黨的主導下完成，但在國民黨內外均爆發了相當嚴重的對立或衝突，其後演變成引人側目的憲政機關的對立以及朝野統獨爭議的兩極化，這對於日後台灣憲政體制的變遷與發展產生了非常重要的影響。其次，這次修憲在中央政府體制方面出現了「轉型」的跡象，總統改為民選及其權力擴增，但是相對的制衡機制卻被削弱（如罷免、彈劾門檻的提高），憲法本文的內閣制基礎已發生動搖。而國民大會的擴權行為，使得我國的憲政體制隱然出現「雙國會制」的發展趨向，加深了制度發展的不確定性。「一機關兩階段」的修憲至此告一段落，但是對於修憲的結果，就有學者非常直率的指出，朝野兩黨多以達到黨派及個人政治上目的為主，忽視憲法有其根本性與固定性，輕率變動我國憲法原有的體制與設計，對於憲法成長造成嚴重斷傷，並使修憲後的體制更形混亂，為我國民主憲政發展增加不確定性⁵⁰。

3. 第三次修憲（1994年7月29日）

1994年4月29日國民大會第四次臨時會召開的主要原因在於總統選舉究竟採取「委任直選」或「公民直選」，在第二次修憲時並沒有結論；次因第五屆大法官任期即將屆滿，須經總統重新提名並經國民大會同意任命。而這次會議中，我國的憲法進行了第三次的修正。但在這次修憲之前，國內的政治情勢已有極大的轉變，其一，民進黨在1992年底的立委選舉與1993年底的縣市長選舉中，得票率大幅成長，而逐漸形成兩黨競爭的態勢；其二，國民黨內部的衝突白熱化，終於導致其次級團體「新國民黨連線」的出走並另組「新黨」。各黨實力的消長也在第三次修憲過程中產生了若干微妙的變化。會前各黨的主張互有異同，國民黨的重要主張包括總統、副總統公民直選、行政院長副署權縮小、國大設置正、副議長、立委任期延長為四年等；民進黨的主張包括領土範圍非經公民投票不得變更、單一國會、公民投票、廢除國民大會等；新黨則主張總統直選、不反對國大設置正、副議長、增列人權條款、保留行政院長的副署權（除其本身之任免外）、刪除總統的覆議核可權等⁵¹。修憲結果大體上按照國民黨所預設

⁵⁰ 齊光裕，前引書，頁145。

⁵¹ 李炳南，《不確定的憲政—第三階段憲政改革之研究》，台北：揚智，1998，頁66-80。

的方向發展（除立委任期延長為四年外），這與國民黨在國民大會中的席次仍居於絕對優勢有關。不過，由於政黨生態的改變，這次修憲已出現若干合縱連橫的現象，在總統公民直選的議題上，國、民兩黨已經合流，但在單一國會提案方面，新、民兩黨則進行策略聯盟。民進黨雖然仍舊不斷進行議事杯葛，但在策略的運用上則更具靈活性，最後該黨在二讀表決的前一刻才宣布退席抗議。這次修憲的議題較為單純，變動的憲法條文較少，但是影響仍極深遠。茲舉其要者簡述如下：

- (1) 總統由全體公民直接選舉產生，總統、副總統應聯名登記，其當選票數採相對多數，以得票最多之一組為當選。
- (2) 國民大會設議長、副議長，自第三屆起開始實施，由國民大會代表互選之。
- (3) 副署權縮減，本次修憲規定，總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須經行政院長之副署。

第三次修憲繼續朝向總統制的方向修改，總統選舉制度改為公民直選，幾已確定總統主導行政權的最終結果。然而總統選制採取相對多數制，卻等於提供「少數總統」出現的機會，對於日後政局的穩定性產生負面的影響。其次，總統改為公民直選後，憲法本文的內閣制精神已然拋棄，但是憲法本文仍保留「行政院為最高行政機關」的條文（第五十三條），產生日後憲政規範與憲政現實的極大落差。再者，國民大會設置議長與副議長，等同國大組織的常設化，形成「雙國會」走向，更為往後憲政體制的複雜性、衝突性發展形成困擾。最後，行政院副署權的縮減，意謂著行政院的憲政地位已逐漸轉換成總統的「幕僚長」或「執行長」的角色。

4. 第四次修憲（1997年7月18日）

第四次修憲在我國憲政體制的發展上具有非常重大的影響。一方面是立法院閣揆同意權的取消，確立了我國憲政體制朝向半總統制轉型的路徑；另一方面「精省」的修憲結果使得中央與地方的法制關係發生重大的變化，也將中華民國的憲政體制進一步的「台灣化」了。在第三次修憲與第四次修憲之間，台灣內部的政治情勢產生了明顯的變化。首任民選總統李登輝挾著龐大的民意支持度，意圖再次主導修憲方向，朝總統擴權與集權的方向發展，但是在客觀條件上，多黨政治的雛型已經形成，國民黨也喪失了在國民大會中一黨主導修憲的絕對優勢，這意謂要順利推動修憲必須以「政黨合作」的方式進行，才

有成功的可能。然而由於前此國民大會已經進行了三次修憲，國內輿論界與學界有不少聲音對於再次修憲採取保留的態度，國民黨為了強化再次修憲的正當性，師法「國是會議」的模式，欲透過「國家發展會議」的召開，形塑民意支持修憲的有利形象。國發會邀請了國民黨、民進黨、新黨以及各界代表共 170 人參與會議的討論，並將會議主題敲定「憲政體制與政黨政治」、「經濟發展」與「兩岸關係」等三個議題。會議自 1996 年 12 月 23 日起進行六天，由於國、民兩黨立場較為接近且不斷私下進行兩黨會外協商，新黨為免對其所不認同的主張背書，在會議結束之前即宣布退出。這次會議在屬性上，雖然總統府與國民黨堅持是體制內、超黨派的全民會議，但是在野黨則堅持是體制外、三黨協商的政黨協商會議，甚至有若干學者直率的指出，標榜全民共識的國發會其實是「黨意」主導一切，而與「民意」的關係甚少⁵²。儘管如此，國發會所達成的「釐清中央政府體制」、「合理劃分中央與地方權限、健全地方自治」、「改進選舉制度、淨化選舉風氣」、「落實政黨政治，促進政黨良性互動與發展」等「共識」卻成為第四次修憲的主軸。⁵³

國發會所達成的「憲政體制與政黨政治」之共識，就實質而言，若落實為憲法條文，將直接撼動我國憲政體制的基礎。國民黨雖然在名義上保留了「五權」架構，但因憲章被嚴重修改，在學理上，這已經不是修憲，而是制憲。就形式而言，一黨修憲的時代已然過去，政黨協商的互動模式將成為未來憲政體制變遷的主要引導形式。國發會的召集，正式揭開了第四次修憲的序幕，事實上，第四次修憲的基本目標就在於落實國發會的「共識」，但因事涉憲政體制的重大變動，社會上反彈的聲音不小；加上修憲的次數頻繁，國民大會作為唯一修

⁵² 請參閱陳滄海，前引書，頁 39-50；齊光裕，前引書，頁 213-214。

⁵³ 這些「共識」的內容為：

(a) 釐清中央政府體制

其重點在重構總統、行政院與立法院的關係，包括「總統任命行政院長，不須經立法院同意」、「總統於必要時得解散立法院，而行政院長亦得咨請總統解散立法院」、「立法院得對行政院長提出不信任案」、「審計權改隸立法院」、「對總統、副總統之彈劾權改由立法院行使」等。

(b) 合理劃分中央與地方權限、健全地方自治

其主要目的在將我國行政體制由四級改為二級，重點包括「精簡省府功能、業務與組織，並凍結省自治選舉」、「凍結鄉鎮市級選舉，鄉鎮市長依法派任」、「縣市政府職權強化，增設縣市副縣市長」、「地方稅法通則、財政收支劃分法應儘速完成立法或修正」。

(c) 改進選舉制度、淨化選舉風氣

針對「兩國會」的對立衝突進行處理，包括「國大代表總額減少，改由政黨比例代表制產生」、「立委總額增加至 200 至 250 名，任期改為四年」、「中央民意代表的選舉制度改為單一選區制與比例代表制混合的兩票制」等。

(d) 落實政黨政治，促進政黨良性互動與發展

主要針對政黨的互動關係與發展建立規範的制度，包括「國家對於政黨的補助制度」、「黨營事業的限制」、「立法院政黨協商機制的法制化」等。

憲機關的地位自然日益重要，其自我意識與相對自主性也逐漸高漲，主導修憲的國、民兩黨要完全掌控各自的修憲國代已漸感吃力。復因國民黨內部「凍省派」與「反凍省派」的激烈對立、民進黨內部支持「總統制」派與支持「雙首長制」派的較勁以及新黨因修憲缺乏正當性而採取的抗爭策略，整個修憲過程十分火爆，枝節橫生，然而最後在國、民兩黨高層意志力的貫徹之下，終將國發會所達成的最主要的協議內容轉換成增修的憲法條文。1997年5月5日第三屆國民大會第二次會議召開，進行第四次修憲，迄同年7月18日完成整個修憲工作，總計通過增修條文共十一條，主要包括中央政府體制的改變、地方制度的改變及基本國策的增刪等三個部份。茲簡述其要項如下：

(1) 中央政府體制的改變

- a. 總統任命行政院長，不須經立法院同意。
- b. 立法院對行政院得提出不信任案。
- c. 總統在不信任案成立後，經諮詢立法院院長，得宣告解散立法院。
- d. 立法委員名額改為 225 人。
- e. 立法院對於總統、副總統犯內亂罪或外患罪之彈劾案，須全體立委二分之一以上提議，全體立委三分之二以上之決議，向國民大會提出。
- f. 司法院設大法官十五人，並以其中一人為院長、一人為副院長。
- g. 大法官任期八年，不分屆次，個別計算，並不得連任。

(2) 地方制度的改變

- a. 省設省政府，置委員九人，其中一人為主席。省設省諮議會，置省諮議員若干人。以上人員均由行政院長提請總統任命之。
- b. 停止省長及省議員之選舉。

(3) 基本國策的增刪

- a. 扶助與保護中小企業之生存與發展。
- b. 建立無障礙的環境。
- c. 取消教科文下限的限制。
- d. 保障原住民與離島居民的政治參與、交通水力及衛生醫療。

綜觀上述的增修條文，對於我國憲政體制發展影響最大的層面在於中央政府體制與地方制度的改變。就前者而言，主導修憲的國、民兩黨及其領導菁英，刻意模仿法國第五共和「半總統制」的形貌，然選擇性地擷取其政制中有利總統擴權的特點（任命總理無須議會行使同意權、解散國民議會的權力等），但對於可能限制總統權力的規範

則未加以援引（總統與總理的個別職權與共同權力、國務會議與內閣部長會議的角色與功能、「換軌」的憲政慣例等），再加上彈劾總統的權力轉移至立法院後反而變成一個象徵性的權力（限制在「內亂」、「外患」的條件下才能行使），因而使得修憲後的我國政體與法國形似而神異，而成為一個類似「半總統制」的「超級總統制」。其最重要原因就在於第四次修憲後的憲政體制更加紊亂，有權的總統無責，無權的行政院長有責。就後者而言，行政層級的增縮或是中央與地方權限的劃分都是可以理性思辨的重大憲政議題，但是「精省」的修憲規劃卻是在極具情緒對立的氛圍中率爾為之且限期完成，其背後複雜的政治動機確實啟人疑竇。表面上，省的權力下放到縣市，但因縣市政府自有財源不足，凡事仍須仰賴中央，「精省」的結果反而助長了中央的集權。甚且，「精省」的結果更為中華民國憲政體制「台灣化」奠定了一個重要基礎。學者陳滄海就明白指出，「精省」對於民進黨而言，在於逐步實現台獨的理論，與其主張台灣和大陸一邊一國的觀點相呼應；對於國民黨的李總統而言，是其消除虛構中國的必要手段，又有所謂防止「一區兩國」或者「葉爾欽效應」的作用⁵⁴。

5. 第五次修憲（1999年9月3日）

第五次修憲可以說是「制度調適」過程中明顯失控的具體事例。此次修憲的國民大會代表（除了新黨籍國代與少數國民黨籍國代）如同脫韁的野馬，完全不顧社會輿論的壓力以及各自政黨黨紀的拘束，全速奔向自我設定的「延任自肥」修憲目標。此次的修憲充分反映出國民大會已非完全是政黨修憲的「工具」，而是具有自我意識的修憲「主體」，但因為純粹的私利導向而缺乏任何憲政改革的理想性，最終注定此次修憲的失敗以及國民大會走向「虛級化」的命運。事實上，第四次修憲結束後，當時國民黨秘書長吳伯雄與民進黨主席許信良均明確承諾，「總統選制」、「公投入憲」、「訂定停止國民大會選舉」、「鄉鎮市長與鄉鎮市民代表選舉的落日條款」等議題，將是下一階段修憲主軸，亦是第五次修憲的肇因⁵⁵。1999年6月8日，第三屆國民大會第四次會議開始集會，此次會議增加了新國家連線與建國黨兩個小黨，但是修憲的主軸仍由國民黨與民進黨兩個大黨所設定。在兩黨最初的協商中，民進黨一開始提出「國代以政黨比例產生」、「公投入憲」及「政黨規範」等三個修憲議題的建議，國民黨則主張「提高國大政黨比例代表比例」及「人民依法行使創制、複決權」⁵⁶，但因雙方修

⁵⁴ 陳滄海，前引書，頁478。

⁵⁵ 謝政道，前引書，頁371。

⁵⁶ 《中國時報》，1999/6/10，版二。

憲建議的落差無法縮減而使協商陷入僵局，最後兩黨代表向國民大會共同提案休會一個月，以尋求解決之道。休會期間，國、民、新三黨召開「憲政改革擴大諮詢會議」，期待能在復會前獲致修憲共識。最後國、民兩黨達成協議，同意將「人民得就全國性事務行使創制、複決權」的條文入憲⁵⁷，7月29日復會後，國、民兩黨續就「國代以政黨比例產生，但計算方式依附立委選舉結果」的提議進行磋商，但在8月17日一讀會之前均未達成共識。民進黨為確保修憲的順利進行，以國代任期延長的誘惑私下動員國民黨籍國代的支持，這也是最後引爆憲政危機並加速國民大會自我毀滅的重要原因。第五次修憲在國民大會自主意識的運作下進行，修憲的過程卻充滿著程序上的瑕疵，譬如議長的角色完全違反議事中立的基本原則、議場人數不足時仍以挾帶的方式強行表決修憲案、三讀時對修憲案仍進行內容的實質修改、違反國大議事規則與慣例在修憲案表決時以無記名方式進行等，創下修憲史上的諸多惡例。新黨為了突顯議長蘇南成操控議事的不當行徑，憤而集體退席抗議。儘管如此，國民大會最後仍然通過了下列修憲條文：

(1) 國民大會代表採取全額政黨比例代表制產生

自第四屆起，國民大會代表全部的名額乃依附於立法委員選舉的各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額；至於國代名額在第四屆為300人，第五屆以後改為150人。

(2) 中央民意代表任期的延長

修改第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止；而第四屆立委任期則修正至中華民國九十一年六月三十日止。按此規定，第三屆國民大會代表任期延長兩年一個月，第四屆立法委員任期延長五個月。

(3) 第五屆立法委員任期改為四年

這個規定原應指立委任期自第五屆起改為四年，然而在增修條文第四條第三項後段卻僅指「第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起為四年…」，對於第六屆以後之立委任期未見規定，或許因為修憲過程草率的結果而造成規定不清，引發解釋上的爭議。

總結第五次修憲增修的條文雖然不多，但是不論修憲的過程或者修憲的實質內容均充滿著爭議，最後尚需透過釋憲的方式將違憲的修正條文宣告無效，著實創下了我國修憲史上的特殊案例。特別是國代通過的延任案，明顯違反利益迴避原則與選民的契約承諾，最受詬

⁵⁷ 《中國時報》，1999/6/29，版一；《中國時報》，1999/7/28，版二。

病。而國代產生方式改為依附立委選舉結果按比例分配各黨名額，不僅剝奪國代未來行使職權的正當性（不具民意基礎），並將國民大會降格為「政黨派系代表大會」⁵⁸，無異排除了無黨無派人民擔任國大代表的參政權。嗣經新黨立委郝龍斌、民進黨立委鄭寶清、國民黨立委洪昭男分別向大法官會議針對第五次修憲內容申請釋憲，2000年3月24日大法官會議作出釋字第499號解釋，分從程序與實體方面指出其重大瑕疵，而宣告第五次修憲通過的增修條文失其效力。其要旨如下：

（1）程序方面

修憲之議事程序存在諸多瑕疵，包括二讀與三讀會採無記名投票；復議案之處理未遵守議事規則；散會動議既經成立未依規定優先處理；已否決之修憲案重行表決與一般議事規範不符；二讀會後之文字整理踰越範圍等。因此大法官會議認定，此部份之修憲程序違反「公開透明」原則與修憲條文發生效力之基本規範。

（2）實體方面

大法官會議首先強調，憲法條文中具有「本質之重要性」而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法上整體規範秩序將形同破毀，則此等修改之條文則失其應有之正當性。而本次修憲踰越此一界限者包括：

- a. 政黨比例代表制之採行，仍須以舉辦特定公職人員之選舉為前提，若本身未辦理選舉，而以他種性質不同，職掌相異公職人員選舉得票作為分配席次之依據，則等同未經選舉程序而產生。依照此種方式產生之國民大會大表，以不具民意代表身分，充其量為各政黨指派之代表，如適用新修改之增修條文則無異由政黨指派未經選舉之人員代表國民行使政權，明顯構成規範衝突，與民主之憲政秩序有違。
- b. 按民主憲政之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民之約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其正當性。本次增修條文將立委任期延長五個月，又將國代任期延長二年又四十二天，其延任自屬欠缺正當性。又利益迴避原則乃任何公職人員行使職權均應遵守之原則，逕

⁵⁸謝政道，前引書，頁388。

行延長任期尤與憲法本旨不符。因此本次修憲所涉及之修正內容，均屬無效，即使增修條文第九條、第十條的修正內容（軍人權益、社會福利救助及金、馬、澎特殊地區保障條款）並無可議之處，但因修憲程序違憲，亦失其效力。

6. 第六次修憲（2000年4月24日）

國民大會啟動第六次修憲的原因主要有兩項，其一是第五次修憲通過的條文被大法官會議釋憲文宣告失其效力，國、民兩黨原先將國民大會代表改依政黨比例制產生之修憲共識並未達成，而第三屆國民大會代表任期即將在2000年5月19日終止，且中央選舉委員會在499號釋憲案通過後即積極準備第四屆國民大會代表選舉之相關事宜，國民大會之定位及其代表產生之方式亟須解決；其二是2000年總統大選後國內政局又發生明顯的變化，若按現行制度選舉國代，新興的親民黨勢力可能攫取關鍵的席次，國、民兩黨設定的修憲方向可能被迫改變，而新黨將立即面臨泡沫化的命運，因此三黨都有爭取時間修憲以改變國代選制的壓力。2000年3月30日，國、民兩黨達成「凍結國民大會職權」成為虛級化機構的修憲共識，雙方協商結論包括：

- (1) 第三屆國代任期不再延任。
- (2) 國民大會走向虛級化、非常設化，國大代表依議題需要按政黨比例制產生。
- (3) 國民大會職權改為議決立法院所提出之總統、副總統彈劾案以及複決立法院所提出之憲法修正案，原有的憲法修改權、聽取總統國情報告等權力取消，原有的補選副總統、罷免總統、副總統提案權、人事同意權、變更領土決議權轉移至立法院。

在上述共識基礎下，國民黨、民進黨、新黨與第四黨團（無黨籍國代）在3月31日進一步協商，新黨對於國、民兩黨已達成的共識原則上支持，但在國大職權方面建議增列「議決領土變更權」乙項，同時刪除彈劾總統須以「犯內亂或外患罪」為條件之規定以強化對總統之監督。國、民兩黨協商代表原則上同意，並於各自報呈其黨部後接受⁵⁹。第三屆國民大會第五次會議於2000年4月11日召開，均按先前三黨一派之共識做為本次修憲的主要內涵。這次會議在相當平和的過程中完成，其通過的修憲內容包括：

⁵⁹ 李炳南，《二 台灣憲政》，台北：海峽學術，2004，頁33-36。

(1) 國民大會職權與國大代表產生方式

國民大會的職權僅剩下複決立法院所提憲法修正案、領土變更案以及總統、副總統彈劾案，均採取政黨比例代表制之選舉方式於三個月內產生，其任期以一個月為限，任務完成即予解散。

(2) 對總統、副總統的彈劾及罷免

取消原增修條文對於總統、副總統彈劾發動的原因限於內亂、外患罪，經全體立法委員二分之一以上之提議，三分之二以上之決議，得向國民大會提出彈劾案，並經國代總額三分之二同意時，被彈劾人應即解職。

(3) 立法院新增的職權

國民大會虛級化之後，其原有的職權多數轉移至立法院，包括提出中華民國領土變更案、行使司法、考試、監察三院人事同意權、補選副總統、提出罷免正、副總統案、聽取總統國情報告等。

(4) 取消大法官終身優遇制度

不具實任司法官身分的大法官，任滿後即不得享有優遇，也不適用「司法官退養金給與辦法」享有高額退養金，只適用「政務人員退職酬勞金給與條例」，減少總金額約六成的退休金。

(5) 保障軍人條文入憲

增訂「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」

第六次憲法增修條文修正通過後，代表人民行使政權的國民大會從此走向虛級化，朝任務取向集會。原屬國民大會多數職權移轉至立法院，形成準單一實權國會（國民大會尚未「廢除」），總統（有權無責）與行政（有責無權）、立法（一院獨大）兩院的互動新局，同時也宣告五權憲法體制正式走入歷史。而這次修憲的重大影響是，國民大會在虛級化後，憲政法制結構再進行大幅調整的可能性已經降低，然而原先已經破毀的憲政體制也幾無透過正式修憲加以回復的機會。因此，台灣所面臨的憲政困局是在形式結構難以再度調適以符合憲政主義精神的情況下，如何建構憲政體制運作的正當性與穩定性？其次，國民大會改由政黨比例制產生，「黨意」凌駕「民意」的情況將更明顯，以後修憲的方向與內容幾乎可以預期是政黨「密室協商」的結果。

(三) 制度鞏固：2000年～（第七次修憲）？

歷經六次修憲，似乎反映我國憲政體制在「制度調適」時期高度的不穩定性，雖然較之「制度衝突」時期，在揚棄戒嚴體制所有不相

容的規範之後，其民主憲政體制的形貌已展現外在形式的一致性，但是涉及體制內部相關機制的協調性與可運行性，則仍招致許多批評。特別是從「法理」與「政理」的角度而言，權責不明的「半總統制」不僅可能導致不民主的「憲政獨裁」，甚且可能在出現「少數總統」時因缺乏效率而造成「政府失靈」。六次修憲之後留給台灣的是不明確但必須持續的「半總統制」，因為國民大會「無形化」、「虛級化」之後，變動憲體形式結構的難度已然提高，尤其在國大代表演出擴權延任自肥的戲碼後，依恃民意支持以透過修憲程序來重構合理政體的可能性，似乎大幅降低。2000年的政黨輪替，台灣正式進入多黨競爭的時代，在修憲更加難為的情況下，掌握現有憲政體制在適用上的詮釋權，理應成為各黨建構未來制度依循準則的基本要務。但在「朝小野大」的基本格局下，最終詮釋權的誰屬仍在未定之數，台灣的憲政體制是否就此進入「鞏固」時期，也因而還是一個未知的問號。不過，變動憲體形式結構的難度提高，也意謂著藉由詮釋所建立的制度依循路徑不易跳脫「半總統制」的框架，這是否有助於「制度鞏固」，還是滋生更多的矛盾衝突，其實仍需要更多的觀察。

民進黨在贏得總統大選之後，由於只擁有三成選民的少數支持基礎，我國首次出現了總統與立法院多數分由不同黨掌控的局面。我國「半總統制」過去隱而未發的最主要結構性爭議於此時終於引爆，此爭議即是：在憲政體制上，組閣權究竟是屬於總統還是立法院多數？對於這個問題，取得總統職位的民進黨（或後來形成的泛綠陣營）主張總統擁有完整的閣揆任命權乃至組閣權，而當時掌握立法院多數的國民黨（或後來形成的泛藍陣營）則主張總統雖然在形式上有閣揆的任命權，但仍應任命立法院多數所支持的人選。對於上述兩派的主張，學界也分別提供了不同的支持論證。立法院派論者係從第四次修憲的修憲者原意、目前覆議制度下憲政運作順暢的考量、法國第五共和的憲政運作經驗、憲政體制整體上的內閣制精神，以及多數統治原則等角度，主張總統任命閣揆應以立法院多數的意見為依歸；總統派論者係從修憲條文的文義解釋、行政院對立法院之負責方式的有限性、修憲歷史背景的考察，以及新舊民意的邏輯，主張總統任命閣揆有任意裁量權⁶⁰。對於兩種截然不同的觀點，陳水扁顯然接受有利於總統權力運用的第二種看法。在組閣權的歸屬（政府的組成）上，他採取強勢主導的高姿態，在其兩任的任期中，所任命的七次（五人）閣揆人選，均隨其主觀意志的轉移而做決定，並未經過正式的政黨協商，足以證明。這一連串的嘗試似乎欲確立在半總統制的框架中由總

⁶⁰ 蘇子喬，《台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2006）--歷史制度論的分析》，政治大學政治學系博士論文，2007，頁121-130。

統主導組閣權的慣例，而大法官會議在若干釋憲案中所透露的訊息也提供某些有利的支持論證。然而，現實的憲政運作中，民進黨所欲建立的「慣例」並未為我國原本不甚明確的半總統制帶來澄清的作用，反而隨著民進黨少數政府的執政困境日益顯露，行政權與立法權對抗所造成的民主治理危機日益惡化，以及朝野政治衝突激烈程度的不斷升高，而讓我國憲政體制邁入穩定期的機會更加渺茫。扁政府任期內所引發的藍綠憲政爭議，甚至被學者指摘為「策略性違憲、違法」舉措，而其目的是為了「政權鞏固」的需要⁶¹。譬如，民進黨政府如何處理「核四停建」的問題；拋出無法源的「諮詢性公投」議題；在極為牽強的理由下舉辦所謂「防禦性公投」；強力推動軍購特別條例而無視「防禦性公投」未過關的事實；在抵制「真調會」運作上公然祭出聞所未聞的「政府抵抗權」，要求公務員對抗立法院通過且經總統公佈的法律等重大憲政爭議事件，就具有明顯的選舉導向或擴張行政權行使範圍的作用。

因為組閣權的歸屬而引起政府組成與行政及立法間關係的重大爭議，李鴻禧教授直指憲政制度設計有盲點，並認為扁政府期間行政、立法互動不良，皆肇因於憲政制度的設計錯誤。他強調中華民國既非總統制也非內閣制，在總統制或內閣制之下，當行政立法互動出了問題，皆有一定的解決機制，而我國目前在雙首長制下解決僵局的方法靠的卻是政黨協商。唯有釜底抽薪，繼續推動憲政改革，重新制定一部憲法，回歸總統制或內閣制⁶²。民進黨內部也有人認為，行政立法對抗所形成的政治危機主要來自憲法制度上的模糊，由於總統選舉並非絕對多數制，因此要使總統擁有雙首長制中主動解散國會、重大法案提交公民複決、主持部長會議等權力，將缺乏足夠的正當性。況且，當初陳總統未循政黨政治的邏輯而主導全民政府的產生，不但形成國會多數黨與行政院的僵局，即使是同黨立委，在缺乏參與決策的情況之下，也難以為政策辯護，顯示非絕對多數制所產生的總統，在缺乏主動解散國會的權力時，想以全民政府來避開少數執政的困境，其實是失敗的⁶³。這些觀點反映出民進黨菁英或親近人士試圖再借變更憲政體制來重構政治權力運作模式。事實上，民進黨的基本綱領即已明確主張「依照台灣主權現實獨立建國制定新憲，使法政體系

⁶¹ 朱雲漢，「憲政主義的毀壞與重建」，《憲政回顧與憲法修改》圓桌討論會論文集，2005/3/12，中央研究院政治學研究所籌備處主辦，頁8。

⁶² 李鴻禧，「新政府再啟航」，2003/4，2007/12/27 擷取自網址：

http://www.books.com.tw/data/magazine/N-Taiwan.nsf/Item_View/289F55327AD77DA56931002B1DE2-OpenDocument.htm

⁶³ 王拓-時論文章，2003/4，2007/12/27 擷取自網址：

http://www.wangtuoh.org.tw/New_Writings_Page3.asp?no=83

符合台灣社會現實，並依據國際法之原則重返國際社會」⁶⁴。由於制憲與台獨之間具有不可分割的關係，以致於扁政府時期所欲推動的憲政改革總是引起在野陣營極大的疑慮。⁶⁵

制憲等於台獨的疑慮並未因陳水扁的聲明而消除，但是其所提出的立委席次減半卻獲得社會大眾的歡迎，而立委選制改為單一選區兩票制則是學界長久以來支持的改革方向，因此陳水扁的憲改主張確實找到某個著力點，只是礙於民進黨政治實力的困限，憲改必須以修憲的方式進行而非制憲。關於選制的改革，其主要原因在於現行的大選區單記不可讓渡（Single Non-Transferable Vote-Multi-Member District, SNTV-MMD）的選制，在實踐上造成黨內派系林立、黨紀不彰、候選人走極端、國會議事缺乏效率、金權政治橫行等弊病⁶⁶，因此在學界和政界持續有改革的呼聲，輿論也每隔一段時間即展開一波對立委選制改革的討論，週而復始。討論焦點從各種選制的優劣比較、聯立式或並立式的單一選區兩票制比較到制度改革實現的可能性，都有深入的探討。然而，卻有越來越多的人認為選制的改變幾無可能，因為它不符合擁有改變選制能力的現任立委之自身利益。對多數在 SNTV 制度下當選的立委而言，不見得能在新選制下連任，或起碼在新制度下有更高的不確定性，因此長期以來將改革放在嘴上，卻遲遲不願付諸行動⁶⁷。但是，2004 年總統大選期間，民進黨前主席林義雄率眾赴立法院靜坐，要求國會通過立委席次減半之修憲提案。由於當時民眾對於國會亂象深感不滿，因此國會減半成為多數民眾之心聲。而主要政黨為求在總統大選中獲勝，紛紛表態支持減半之主張，選後在槍擊案疑雲中連任的陳水扁為強化其統治正當性而刻意迎合民意，正式宣示將「國會席次減半」的主張納入憲改時程。2004 年 8 月 23 日，立法院院會首次審理第七次修憲提案，各黨迫於即將舉行的立委選舉民粹壓力，以 198 位出席立委全數贊成的票數，通過國會

⁶⁴ 民主進步黨，《民主進步黨政策白皮書(綱領篇)》，台北：民主進步黨中央黨部，1993，頁 11。

⁶⁵ 陳水扁雖於 2003 年多次場合提出「催生新憲」的主張，但是他在 2004 年 3 月 30 日接受《華盛頓郵報》專訪時特別聲明：「2006 年我們要催生新憲，希望在 2008 年能夠正式實施一部合身合用的台灣新憲法，這是台灣整個民主改革、憲政改革的時間表，而不是台獨的時間表」，試圖緩和在野陣營質疑其欲借制憲之名行台獨之實並強調制定新憲的目的在使整個政府能夠有效治理，考慮的問題包括採取總統制或內閣制、維持目前之五權憲法或改採三權分立、對國會進行改革以將立委席次減半及採單一選區兩票制、政府的體制由三級制走向兩級制、將公民權由二十歲降到十八歲、逐步採取募兵制、和平權入憲、勞動三法—團結權、爭議權及協商權—入憲、及寫入原住民專章。請參閱陳水扁，「總統接受華盛頓郵報專訪」，2004/3/30，2007/12/27 擷取自總統府網址：<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=93&issueMM=3&issueDD=30&title=&content=§ion=3&pieceLen=50&orderBy=issueDate%2Crid&desc=1&recNo=1>

⁶⁶ 謝復生，《政黨比例代表制》，台北：理論與政策雜誌社，1992，頁 21。

⁶⁷ 盛治仁，「單一選區兩票制對於台灣未來政黨政治發展之可能影響探討」，收錄於林文程編，《憲政改革與國家發展—2005 年台灣憲改經驗》，台北：台灣民主基金會，2006，頁 114。

改革的憲法增修條文修正提案。主要內容包括：廢除任務型國大，修憲案與領土變更案改為公民複決，總統、副總統彈劾案改由憲法法庭審理；立委人數減半為一一三人；立委選制改為「並立式單一選區兩票制」；不分區立委女性不得低於二分之一；與立委任期延長為四年。

儘管立法院各黨派是在極高的「共識」下通過修憲提案，但在進入公民複決的階段卻出現了不少雜音。首先，親民黨與台聯在任務型國民大會選舉時，即改變原有立場，轉而反對修憲案的通過。國民黨與民進黨內反對修憲案的力量，也計劃以國大複決門檻未明訂的漏洞，希望選後再視選舉結果訂定複決門檻。萬一選舉結果贊成修憲案的比例介於五成至七成之間，可以將門檻訂在七成五來否決修憲案。這種便宜行事的想法也讓這次的複決修憲國大選舉，是在投票時未定複決門檻的荒謬情況下進行。其次，民間理性要求檢討倉促修憲的聲浪浮現，包括民主行動聯盟以及學界許多知名學者。事實上，修憲前立法院舉行了六場公聽會，與會的絕大多數學者皆反對席次減半的設計，也較傾向聯立式的單一選區兩票制⁶⁸。再者，2005年5月的任務型國代選舉，民眾反應冷淡，投票率出奇冷清，僅達23%，雖然引發修憲正當性不足的爭議，但是贊成修憲案通過的民進黨（得票率42.52%）與國民黨（得票率38.92%）合計得票率為81.44%，超過國代職權行使法所可能制定的最高可能門檻，足以主導修憲的進行。最後，由於多數政治人物與民眾對於我國首次任務型國代的性質並不瞭解，以致於諸多或政黨提名而當選之國代傳出跑票（反對修憲）的聲音。為此，各政黨領導人於國大投票日時，無不宣示承諾不會跳票，加強督師，務使修憲案通過。終於在2005年6月7日由國大複決通過，6月10日由總統公布生效⁶⁹。第七次修憲所通過的條文忠實地反映立法院所提出的修憲案內容，其所產生的可能影響概述如下：

1. 立法院席次減半

立法院席次減半成為113席，原是為了配合單一選區兩票制的構想，避免因為席次過多使得單一選區劃分過小，而造成國會與中央政府地方化的危機。然而台灣由於幅員相對較小，即使席次減半在區域立委名額所佔比例遠超過不分區立委名額的情況下，選區依然太小，將使得地方型政治人物或派系支持對象容易進入立法院，而未來的立法委員的工作重點更將以基層服務為主，而可能疏於問政與立法，其

⁶⁸ 同前註，頁114-5。

⁶⁹ 黎嘉維，「國會改革不能跳票」，《國政評論》，2007/3/29，2007/12/23 擷取自網址：<http://www.npf.org.tw/particle-1819-1.html>

角色與縣議員、鄉鎮市民代表的差別或許更不明顯。

2. 並立式單一選區兩票制

並立式單一選區兩票制在區域與不分區立委的得票採分開計算，因此大黨的席次率易於超過其得票率，而小黨則相反；其次，新制中區域立委名額佔 79 席（含原住民選區選出之六席），不分區立委僅佔 34 席，後者僅佔前者的二分之一不到，對於相當依賴政黨票的小黨而言，這是擠壓它們生存空間的制度。

3. 不分區立委女性不得低於二分之一

此次修憲將不分區立委女性名額提升至不得低於二分之一，固然是為了回應台灣婦運團體長期的呼籲，但對於改善立委男女比例不均衡的結構助益有限。主要是因為不分區立委僅佔立委總額不到三分之一，因此這種保障方式並無法根本改變兩性在政治權力結構上比重的不均衡。

4. 立委任期延長為四年

立委任期延長為四年將使立委與總統任期相同，將減少台灣選舉的次數，避免耗費過多社會成本與過度的政治動員。其次，兩者選舉時間點接近（除非立法院被解散，但機率不高），代表民意的基礎也相近，未來因為「舊民意」與「新民意」之爭而影響政府組成的現象將會消失。

5. 廢除任務型國大

國大被廢除後，立法院成為掌握立法權與修憲發動權的單一國會，雙國會爭權的現象將不復出現。但是立法院的功能與自主性是否因而強化，恐怕仍是未知之數。一方面是在藍綠對抗的情況下，選制改變後逐漸強化的黨紀更有利於意識形態的操作而忽略選民的需求，另一方面國會可能由財團代表、個別選區利益代表所佔領，政策制定力與衝突處理功能或將更形惡化。此外根據學者廖達琪等人的研究，未來立法院在「課責性」、「代表性」及「制度性成員」（做為選民與政府聯繫的中介成員組織）等功能上都可能與目前狀況相去不遠，評估上均屬「差」這一級。而對於行政團隊的實質監督、去留甄補上，也一樣效能不彰。只有在「甄補行政立法領袖」這一層面，未

來立法院可能作為儲備地方首長或中央部會首長的人才庫方面，會有較佳的表現⁷⁰。

6. 修憲案與領土變更案改為公民複決

公民複決，作為民眾直接參與憲法變遷的機制，在三個主要的憲法意涵上發生了革命性的變化。首先是國民主權與議會主權的競逐；其次是直接民主與間接民主的二元併行；最後是參與民主與對話民主的興起⁷¹。在一定程度上，未來憲改理應能夠展現某種公民性，亦即藉由公民的參與與議決來形塑修憲共識並落實成憲制改造，但是客觀上仍須理解，政黨與立法院仍然掌握修憲案與領土變更案的發動權，公民只是被動地納入憲改過程，畢竟，公民欲借公投法主動改變憲制或領土的可能性仍將低微。

7. 總統、副總統彈劾案改由憲法法庭審理

我國憲法上對於總統、副總統之解職有「罷免」與「彈劾」兩種控制設計，法界通說認為前者係政治責任之監督方式，後者是法律責任之追究手段，因此將總統、副總統彈劾案之審理職權改隸司法院大法官會議，似應符合法理⁷²。然而，以德國制度而言，審理總統彈劾案的聯邦憲法法院法官，係由國會選出，因此與彈劾對象-總統保持一定距離，不會出現由總統提名之人審判總統的情形。反觀我國大法官均由總統提名，如何避免「護短」情形的發生，引人質疑⁷³。復因立法院發動總統彈劾案之門檻已頗高（全體立法委員二分之一以上的提議，全體立法委員三分之二以上表決通過方得提出），彈劾總統、副總統之權力是將成為憲政體制上的「虛權」。

第七次修憲最主要的內容是國會改革，但其預期的成效已如前述，似乎沒有過度樂觀的理由；其次，組閣權的歸屬以及總統、行政、立法之間亦未建立穩固的憲制關係，彼此衝突的互動過程恐將繼續影響台灣政局的穩定與發展；再者，修憲案的通過依恃公民複決，意謂未來憲政體制已難再由正式的修憲程序加以變動，對於可能出現的憲政僵局只能尋求慣例的建立來解套。因此，新制度論中的「路徑依循」

⁷⁰ 廖達琪、黃志呈、謝承璋，「修憲對立法院功能與角色之影響——從表演場到表演場」，收錄於林文程編，前引書，頁 203-4。

⁷¹ 張文貞，「公民複決修憲在當代憲政主義上的意涵」，收錄於林文程編，前引書，頁 66。

⁷² 陳耀祥，「論總統彈劾案由司法院大法官會議審理之憲政意義」，收錄於林文程編，前引書，頁 174-175。

⁷³ 聯合報社論，「大法官如何審理大老闆的彈劾案？」，《聯合報》，2005/5/30，版 A2。

現象似將更加顯而易見，但是制度鞏固的程度與速度仍取決於政黨互動與權力平衡關係，殆無疑義。事實上，就民進黨政府而言，第七次修憲只是第一階段憲改的完成，前此，陳水扁即宣示有第二階段憲改，而第二階段憲改就是要制定一部新憲法。其揭示的改革理念包括充實基本人權之保障，如勞動三法—團結權、爭議權及協商權—入憲、原住民專章及公民權年齡降至十八歲，並使人權委員會入憲；決定政府體制和政府權力的劃分：總統制或內閣制、三權分立或維持五權憲法、徵兵制是否改為募兵制、省政府組織的存廢、地方政府層級的縮減；國民經濟條款的存廢。為了免除外界對於制憲等於台獨的質疑，陳水扁在第七次修憲通過前就已多次表示，國家主權、領土與統獨爭議在台灣社會尚未形成絕大多數共識前，不會納入第二次憲改的範圍⁷⁴。同時，他也有信心「一定能夠在 2008 年卸任總統之前，為台灣催生一部合身、合時、合用的新憲法」⁷⁵。然而，陳水扁的保證並沒有換來民眾與反對黨的信心，特別是時而激昂的台獨論述以及指揮行政體系進行「去中國化」的具體努力，包括「一邊一國」論、教科書重新審定、防禦性公投、去蔣化、國營事業正名運動、中正機場、中正紀念堂更名與拆牌事件、入聯公投等，無法讓人相信制憲與台獨可以切割。尤其是 2005 年第七次修憲後的下半年，陳水扁及其家族陷入的貪瀆風暴逐漸擴大，2006 年中更出現引起國際媒體關注的「紅衫軍」倒扁聲浪，其主導修憲的正當性已蕩然無存，更遑論制憲的可能性。

不過，在 2006 年下旬紅衫軍的聲勢漸退時，陳水扁依然重拾推動制憲的既定政策，所不同的是「通過」紅衫軍的考驗，他已不避談在制憲中處理領土範圍的問題。2006 年 10 月 15 日，陳水扁出席前資政辜寬敏的八十壽宴時，針對憲政改造，引用辜寬敏曾經提過的「第二共和」的說法，希望大家共同思考如何建立臺灣人自己國家的途徑⁷⁶。接而在日前接受英國《金融時報》的專訪時，他即表示，台灣可以凍結現行憲法，並通過一部新憲法。他認為台灣應該討論第二共和的構思，把台灣從主權界定的荒謬和不現實中解放出來，而又不激

⁷⁴ 請參閱陳水扁，「總統接受日本每日新聞社及下野新聞社聯合專訪」，2005/1/20，2007/12/29 擷取自行政院大陸委員會網址：<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch940119.htm>；陳水扁，「總統過境關島」，2005/1/31，2007/12/29 擷取自總統府網址：

<http://constitution.president.gov.tw/article/article.php?Type=3&rowid=197>；陳水扁，「總統透過視訊與歐洲議會議員及新聞媒體進行對話」，2005/3/1，2007/12/29 擷取自總統府網址：

<http://constitution.president.gov.tw/en/article.php?Type=0&rowid=103>

⁷⁵ 陳水扁，「總統應邀在『主權、憲法與台灣的未來』學術研討會致詞」，2005/6/25，2007/12/29 擷取自總統府網址：<http://constitution.president.gov.tw/en/article.php?Type=0&rowid=214>

⁷⁶ 邱燕玲，「辜寬敏 80 大壽 扁蘇謝到賀」，《自由電子報》，2006/10/15，2007/12/29 擷取自網址：<http://www.libertytimes.com.tw/2006/new/oct/16/today-fo2.htm>

怒中國。他認為在新憲法的序言中，可以處理台灣領土範圍的問題，與其他部分論述憲法所訂立的範圍不相抵觸，如此，可以避免所謂「改變現狀」的問題，技術上，也可以算是繼續遵守三不的承諾⁷⁷。2007年3月18日，前陸委會副主委、台大國家發展研究所教授陳明通領銜主筆的《中華民國第二共和憲法》草案⁷⁸向傳媒公開。「第二共和憲法」草案（以下簡稱「新憲」）除保留現行憲法的總綱，其餘章節條文和增修條文都停止適用；「新憲」最重要的部分是規定政府體制將採內閣制，總統虛位化，改為間接選舉；監察權回歸國會，將以往的「五權憲法」改為「三權分立」；國會席次為兩百席，成為最高權力機關。其主要內容簡述如下：

- (1) 一九一二年肇建的中華民國「第一共和」的憲法總綱，包括中華民國國號、國旗、國有疆域都不變更，其餘部分則根據台灣目前現實需要制訂「第二共和憲法」，並以「前言」方式作為台灣與中華民國之間的憲法連結。
- (2) 「新憲」規定，國家管轄領域僅及於台澎金馬與其附屬島嶼，以及符合國際法規定之領空、領海與鄰接水域。
- (3) 中華民國創立於一九一二年，但一九二一年七月蒙古人民共和國獨立，一九四九年十月中華人民共和國成立，其後並為國際社會所普遍承認，中央政府因此播遷來台。基於此，中華民國與中華人民共和國建立任何形式政治關係，須經對等、和平協商後，交付公民投票。
- (4) 在台灣海峽兩岸終局政治安排未協商完成前，特制定中華民國「第二共和憲法」（簡稱「台灣憲法」），適用於國家現行管轄領域範圍，原憲法相關章節條文及增修條文，停止使用。
- (5) 「新憲」規定，政府制度採內閣制設計，最高行政機關改稱國務院，設總理一人，由國會議員出任；國務院總理由總統提名，經國會全體議員二分之一以上同意任命。
- (6) 總統虛級化，不再涉入政治實權，改為間接選舉。府設「總統推薦委員會」提名人選，經全體國會議員二分之一以上同意當選；總統任期六年，連選得連任一次。
- (7) 「新憲」採三權分立，監察權回歸國會，內閣制設計使國會工作負荷增加，國會席次增加兩百席。國會議員任期四年，連選得連任。國會有調查權，經全體議員三分之二以上提議，即應設

⁷⁷ 陳水扁，「總統接受英國『金融時報』專訪」，2006/11/3，2007/12/29 擷取自總統府網站：
<http://constitution.president.gov.tw/article/article.php?Type=2&rowid=467>

⁷⁸ 請參閱陳明通等，《中華民國憲法草案》全文，2007/3/18，2007/12/29 擷取自網址：
<http://www.inpr.org.tw/attachment/new%20constitution.pdf>

置由國會議員組成的特別調查委員會。

然而，「新憲」甫一公佈隨即招致各方的強烈質疑，學者隋杜卿即指出：「帶有政治性意涵的『第二共和』之說，應屬日本學者若林正文在 1992 年所提出，最重要的是為李登輝數度引用。另外，台大政治系、也是中央研究院院士的胡佛教授認為經歷 1997 年第四次憲法增修條文公布後，『中華民國憲法』事實上已形同『飄浮憲法』，便主張過決策當局不如公開宣佈台灣進入『第二共和』時代。因此，無論是陳水扁、辜寬敏或陳明通，引用『第二共和』的概念，不過是拾人牙慧罷了。…民進黨用『第○共和』的說法，根本是『黃鼠狼給雞拜年——沒安好心』。⁷⁹」另有評論批評：「所謂的『新憲草案』，稱為『中華民國第二共和憲法』，但又簡稱為『臺灣憲法』，這正意謂著去『中華民國憲法化』，而改弦更張為『臺灣憲法』，其台獨的目的昭然若揭；其次，更值得玩味的是『新憲前言』，刻意將『中華民國主權與治權同一化及明確化』，此便是透過前言部分，來架空關於憲法本文關於領土的規定，這是一種憲法突破；再者，新憲刻意將國際法引入主權的規範中，其目的就是要突顯臺灣問題國際化，以尋求法理台獨之合法性基礎；此外，新憲又引入公民投票制度，明顯就是要架空透過立法機關三讀通過之公投法之主權公投之限制，扁政府等人所做的一切努力，就是要區別『臺灣憲法』與『中華民國憲法』之不同處，以達成去中國化、法理台獨及一邊一國之終極台獨目的。⁸⁰」即使是泛綠陣營對於「新憲」草案也抱持懷疑的態度，台聯就公開指出，這是民進黨為了選舉製造的憲政改革話題；中華民國第二共和不符總統陳水扁宣示的「一中一台」，是退步到「二個中國」論，若民進黨政府支持中華民國第二共和憲法，是違反自己的政治承諾⁸¹。長期支持台獨的「北社」學者陳儀深也強烈批判：「這一份憲法草案的『前言』中的國家定位論述，有嚴重倒退的嫌疑，它把 1912 年創立的中華民國當作自己的國家，只是 1949 年咱的『中央政府』播遷來台，國家管轄領域限縮在台澎金馬及其附屬島嶼而已，今後中華民國與中華人民共和國建立『任何形式政治關係』，須經對等、和平協商之後，交付公民投票。殊不知，1912 年的台灣是日本國的一部分，戰後 1945-1952 年台灣被軍事佔領，1952-1987 年解嚴為止是威權獨裁統治，台獨運動者宣傳的是地位未定論以及自決權，必須到九〇年

⁷⁹隋杜卿，「『第二共和』是啥米碗糕？（一）」，《國政評論》，2007/3/20，2007/12/29 擷取自網址：<http://www.npf.org.tw/particle-1783-1.html>

⁸⁰劉性仁，「自欺欺人之『臺灣第二共和憲法草案』」，《東森電子報》，2007/3/21，2007/12/29 擷取自網址：<http://www.ettoday.com/2007/03/21/142-2069836.htm>

⁸¹中華日報，「台聯批第二共和是兩個中國」，《中華日報》，2007/3/20，2007/12/29 擷取自網址：<http://www.cdnnews.com.tw/20070321/news/zyxw/733490002007032021322516.htm>

代的民主化才「演進」為主權獨立國家，今天既然擁有主權，為什麼要去和中國協商『任何形式』的政治關係呢？過去民進黨不是強調主權是不可協商的嗎？總之，台灣的主權論述不應該『去歷史脈絡化』，一味遷就現實政治考量；難道三、四十年戒嚴統治下的台灣，只有民主問題而沒有民族（國家）的問題嗎？九〇年代的『中華民國台灣化』雖然是一種相對的進步，但不可買櫝還珠而把台灣中華民國化，上述第二共和憲草的思維就是存在此種危險。⁸²」

推動制憲的結果，引來位居光譜雙邊的反對，統獨爭議的升溫，反而模糊了憲政體制改革的焦點。儘管「新憲」所欲建立的政府體制是「內閣制」，而內閣制原是國內多數學者認為較佳的政府體制，但是此時提出除了是制度路徑的逆轉外，更犯下了時機不宜的錯誤。畢竟，2008年的總統大選已經悄悄展開，「新憲」主張的內閣制很容易被視為意圖架空勝選機會較濃的馬英九⁸³，因而無法存在理性探討的空間。其次，「新憲」對於中華民國領土範圍的變更明顯違反陳水扁一貫的承諾，推動制憲被視為走向「法理台獨」並不讓人意外。在充滿著政治陰謀論的氛圍中，陳水扁所欲推動的第二階段憲改注定在其任期結束前絕無可能。至於「中華民國第二共和憲法」草案作為憲改的風向球，也頂多測知在統獨爭議之下，制憲似乎很難被認真思考為一重要的憲改途徑。2000年迄今，台灣的憲政體制並未因修憲的困難度增加而獲得鞏固，反因前此六次修憲所造成的「憲政破毀」而難以發揮應有的功能，其間，政黨菁英與各憲政機構並未完全遵循「法理」、「政理」的精神，建立具有共識的合憲慣例，以補充憲制闕漏不明之處。第七次修憲後，再度修憲將更加困難，而制憲又不可行，台灣憲政體制的鞏固除了合憲慣例的建立外，幾無它法，然而，這似乎又要取決於新選制適用後的政黨互動與菁英競合關係了。

二、政黨體系重組與憲政體制變遷

如前所述，Dunleavy 與 Ward 認為在政黨經爭與合作的互動關係

⁸²陳儀深，「第二共和憲法的危險性」，《自由電子報》，2007/4/13，2007/12/29 擷取自網址：

<http://www.libertytimes.com.tw/2007/new/apr/13/today-o1.htm>

⁸³「新憲」在發表採取內閣制主張的前後，其實立法院中已有若干相關的討論與動作，民進黨立委尤清就積極連署推動內閣制的修憲案，親民黨與台聯也商討合作共同提出內閣制的修憲案，國民黨籍的立法院長王金平甚至也表態支持內閣制與立委總額改成 200 人的觀點。這些主張被若干選民視為「打馬」、「滅馬」或架空馬英九的手段，這些看法也在網路上流傳著，請參閱 skyroamer，「只准陳水扁當大總統，偏要馬英九組小內閣？」，2006/5/6，2007/12/30 擷取自網址：http://city.udn.com/50020/1665002?tpno=3&cate_no=0；不知名網客，「內閣制意見浮現與凝聚-馬英九政治大利空」，2006/2/19，2007/12/30 擷取自總統府網址：<http://blog.president.gov.tw/node/389>

中，執政黨可以藉由「系絡管理」方式操縱政策整體的客觀情況，創造公共輿論的有利變化，同時以「制度化操作」方式在某些情況下改變建構政黨競爭的「遊戲規則」；反對黨則可利用社會的緊張關係，藉由維持或升高這種緊張關係以創造公共輿論的有利轉變，並以「聯合操縱制度」的方式和它黨就排擠潛在對手的選舉安排進行磋商或立法。這個過程當然會隨著政黨體系的變遷或重組中個別政黨的角色（在朝或在野）與相對實力的變化而不同。下述的分析正是說明台灣政黨體系重組過程中，個別政黨與相互之間如何進行制度性操作以影響憲政體制在選舉制度、政府體制以及政府組成等三個面向上的變化。

（一）政黨體系重組與選舉制度的變動

選舉制度是規範政黨競爭的基本原則，從程序民主論的角度而言，也是選民遴選公職人員的方式。透過選舉，大眾與菁英產生了聯結，而每一段時間，政黨實力的消長也透過選舉結果直接顯示出來。在成熟的民主政體，政黨的出現與發展係伴隨著選舉制度而來，其共識基礎強，因而選制不易變動；反之，新興民主國家中的政黨往往是新憲制中選舉制度的制定者，不同政黨間利益衝突強而共識基礎低，導致選舉制度常因政黨體系的變化而有所變動。台灣選制的變遷與抉擇也與菁英及政黨的自利動機息息相關，而客觀上限制菁英及政黨行為的主要因素是擁有選票的多寡與官職的數量，政策上的考量（是否配合政府體制）則是次要的因素。茲分從中央民意代表選舉制度、總選舉制度與省、市長選舉制度解析如下：

1. 中央民意代表選舉制度

台灣在戒嚴時期的中央民意代表增補選舉就已採用 SNTV 制，這個制度「對於政黨體系的影響是在單一選區相對多數決法所造成的兩黨制和比例代表制所造成的多黨制之間取得一個平衡：在小黨有生存空間的前提下產生一個穩定的執政黨。⁸⁴」然而對於戒嚴時期的台灣而言，SNTV 制卻因黨禁與國會並未全面改選而無法提供任何政黨生存的機會。1991 年 4 月的第一次修憲產生了中華民國中央民意代表選舉制度的重大變革。這次修憲一方面回應了社會對於中央民意代表機構全面改選的籲求，另一方面確立了中央民意代表選舉制度採取 SNTV 制（區域）與政黨比例代表制（不分區）的混合制度。前者固

⁸⁴ 吳文程，前引書，頁 257。

有助於強化國會的合法性與代表性，自不待言；後者則可以糾正區域選舉制度「不合比例性」的偏差，另一方面也可以使政黨擁有更多的資源來達成其目標，這有助於政黨政治的發展，也可以使更多無財力的優秀人才進入國會，有益於議事品質的提升與多元利益的關注⁸⁵。另一個更重大的意義是承認台灣已經進入競爭性政黨體系的時代，增修條文增設全國不分區名額，並依政黨比例制產生，即以團體形式直接參政，此乃肯定政黨的功能⁸⁶，並接受政黨競爭的事實。不過，這些修憲之後所預期的效果並非當初採取新選制的主要原因。採取政黨比例代表制的真實理由在於以它來轉化海外僑選代表、大陸代表，可以符合若干族群的要求，化解憲改的阻力，另一方面若政黨真能拔擢僑外國民與少數族群人士，對於政治之融合未嘗沒有幫助。因此，全國不分區代表名額的多寡，與「大陸代表制」有明顯的關係，一般說來，主張大陸代表制者，贊成全國不分區代表名額占較大之比例⁸⁷。

回顧第一次修憲前後時期，國民黨內部正處於主流派與非主流派鬥爭方興未艾之際，李登輝技巧地運用體制外的「國是會議」所形塑的強大民意迫使非主流派與主流派合作共同進入憲改的時程，而以政黨比例代表制選出「全國」不分區代表的制度設計也是拉攏安撫非主流派的高明手段，其作為完全符合領導菁英的「引導」、「用法治理」與「仁心仁術」等角色功能的期待。其次，儘管民進黨成立之前，非國民黨籍人士在中央民代增補選已獲得二至三成的選票（以1980年國代增補選舉為例，國民黨得票率66.4%，非國民黨得票率33.6%），但是第一屆國代進行首次修憲時，民進黨與無黨籍人士所佔席次率僅5.67%，而國民黨所佔席次率為87.48%，加上「友黨」中國民主社會黨、中國青年黨與青年中國黨的席次率高達94.33%，客觀上國民黨具有一黨修憲的絕對實力。這也是民進黨何以必須以議場內的肢體衝突與街頭的群眾運動進行抗爭的原因。然而在政策面向上，只看到國、民兩黨為要不要設立大陸代表所進行的爭辯，卻未見針對不分區政黨比例代表制與現行政府體制及未來政黨體系發展是否相容的理性討論，似乎只將選制的選擇視為處理權力關係變化的過渡性措施。

國民大會的選舉制度在第五次修憲的時候又發生了明顯的變

⁸⁵ 馬英九，「國會改革、終止戡亂與兩岸關係：淺談第一階段憲政改革」，《淺釋修憲》，台北：中國憲法學會，1993，頁16；黃錦堂，「我國憲法上政黨比例代表制之可行性」，《憲政時代》，第16卷第2期，1990年10月，台北：中國憲法學會。

⁸⁶ 謝政道，前引書，頁237。

⁸⁷ 梁肅戎先生訪問錄（1994.4.15）、郝柏村先生訪問錄（1994.4.2），轉引自李炳南，《第一階段憲政改革之研究》，前引書，頁139。

化，這次修憲將國代全體總額改「以政黨比例產生，但計算方式依附立委選舉結果」，新選制的產生至少部分原因是政黨失控的結果。這種選制不論是從三權憲法或五權憲法的學理都無從解釋，將一個憲政機關成員的產生依附於另一憲政機關的選舉結果而前者理論上的憲政地位應高於後者，其怪異程度確實令人驚訝。然而如果從制度政策面來考量，在「雙國會」的憲政衝突不斷的情況下，民進黨以「廢國大」作為最終解決的方式，而階段性的策略是將國民大會的民意基礎徹底剝離，這樣的選制選擇也就不足為怪了。自從李登輝啟動修憲列車之後，原本並無實權的國民大會也因其掌握修憲議決權而逐漸衍生自主意識。當憲改主軸是與國民大會制度無關的其它問題，中央政府體制或中央與地方關係等問題，各黨對於該黨國民大會代表仍有極強的控制力（一如前四次修憲）；但當修憲主題關涉國民大會代表自身利益時，國民大會代表便很容易形成跨黨派的合作，這也是第五、六次修憲國民大會此一修憲機關角色特別突出的原因之一⁸⁸。自第四次修憲起，國民黨一黨主導修憲的時代已經過去，這也是民進黨在此後修憲中地位更加重要的原因。在第三屆的國代選舉中國民黨得票率僅 49.68%，席次率為 54.79%；民進黨得票率為 29.85%，席次率為 29.64%；新黨得票率為 13.77%，席次率為 13.67%，可見除非國、民兩黨合作，修憲便無法進行。儘管第四次修憲後吳伯雄與許信良達成「停止國大選舉」的共識，但在第五次修憲時許信良已離開民進黨，而吳伯雄也不在祕書長的位置，李登輝即將卸任總統職務且國民黨內面臨巨大的分裂危機，兩黨中央基本態度傾向修憲幅度越小越好，國民黨對於國代選制也主張提高不分區政黨代表比例即可。但是民進黨國大黨團仍將「停止國大選舉」視為該黨此階段的既定目標，並以國代任期延長作為支持國代全部改由政黨比例制產生的交易報償。雖然兩黨中央均明白表示反對國代延任，並三申五令要求黨籍國代不可支持該案，但是民進黨黨團說服該黨中央「國代延任的前提是通過國代全部改由政黨比例制產生」，這是獲得部分國民黨籍國代支持的交換條件，才獲得該黨中央認可；然而即使國民黨中央表態反對國代延任案，卻也無法阻止自家黨籍國代的跑票。此外，國大議長蘇南成充分利用其官職角色的影響力，以不符慣例的議事技巧讓「國代延任」與「國代全部改由政黨比例制產生」互綁的提案在杯葛與叫囂聲中過關。基本上，國民黨國代為了自身利益而犧牲了該黨政策目標；民進黨國代為了該黨政策目標卻犧牲了憲政主義更崇高的理想。

大法官會議 499 號解釋宣告第五次修憲通過的條文違憲而失其

⁸⁸ 李炳南，《二〇〇〇年台灣憲改》，前引書，頁 55。

效力，原本國代選制應恢復先前的制度，但因 2000 年總統大選後親民黨來勢洶洶，倘按原制舉行國代選舉，新興的親民黨勢力可能攫取關鍵的席次，屆時國、民兩黨設定的修憲方向可能被迫改變，而新黨將立即面臨泡沫化的命運，因此三黨都有修改國代選制以爭取因應時間的需求。在東歐與拉美等新興民主國家中，既有的政黨透過修改選舉制度以遏阻新興勢力進入政治場域並非罕見的現象。因此第六次修憲順利通過「國代全體改由政黨比例代表制產生」的條文，但是國民大會改為「任務型」，意謂著新選制產生的國代是「命令的委任」，必須接受選民的訓令履行職責，類似美國總統選舉人團，只是前者「決事」，後者「選人」。

中央民意代表選舉制度改變影響最大的是將立委選制改為單一選區兩票制，久為人詬病的 SNTV 制終於在中央層級的選舉（除原住民選區外）畫上句點。然而第七次修憲對選制的改變也只是領導菁英意志的反射與主流政黨合謀下的產物，與學界及輿論界所期待的改革方向仍有距離。在這次修憲中，民進黨扮演推動的角色，而陳水扁與林義雄則是影響新選制通過的關鍵人物。一方面是民進黨自 2001 年以來不論在得票率與席次率上均已成為國會最大黨，更重要的是 2000 年政黨輪替後陳水扁掌握了「總統」的官職，已逐漸累積引導憲改方向的能量。然而 2000 年制 2004 年之間，陳水扁與民進黨仍無法進行憲改的原因，一方面在於「少數總統」仍處於「政權鞏固」的階段，內外情勢均不利於進行憲改；另一方面在於三足鼎立的政黨形勢，不利於修憲時的政黨協商。2004 年之後，陳水扁以過半的票數連任總統且第二任的顧忌已較少，加上親民黨式微的跡象已十分明顯，遂利用各種機會不斷發出修憲的訊息。最後適逢立委面臨選舉壓力，而林義雄挾其道德形象的臨門一腳，終於促使立法院通過帶有民粹色彩的修憲提案。再一次，領導菁英充分發揮「用法治理」與「仁心仁術」的角色，「引導」制度的轉變。國民黨對於這次有利其未來擴張政治版圖的選制改革，自然不會反對，特別是新制採取的是並立式的單一選區兩票制。至於絕大多數學者所反對的席次減半設計，也較傾向聯立式的單一選區兩票制，似乎不是領導菁英與立法諸公所在意的。2005 年任務型國代選舉，民、國兩黨是最大贏家，民進黨得票率與席次率分別為 42.52% 與 42.33%；國民黨得票率與席次率分別為 38.92% 與 39%，兩者得票率與席次率合計分別為 81.44% 與 81.33%，兩個贊成修憲的大黨已超過修憲所需要的最低門檻。親民黨與台聯雖然在立法院通過修憲提案後極力反對修憲內容，但因兩者在選票與席次上的表現不盡理想，即使聯合其它小黨或獨立團體，也無力回天。然而本次投票率僅 23%，創下台灣選舉史上的歷史新低，因此

修憲的正當性嚴重不足。

2. 總統選舉制度

按照我國憲法本文的規定，總統、副總統係由國民大會間接選舉（憲法第 27 條）以絕對多數決⁸⁹產生，且連選得連任一次（憲法第 47 條）。嗣因動員戡亂時期臨時條款的制定，連任一次的規定予以「凍結」，且事實上自第三任起迄第八任，正、副總統選舉均形成一人同額競選的情況，而且都在第一次投票中就達到了總額過半數的支持票數（且都高支持率）⁹⁰，也坐實了總統選舉是「有選無擇」的批評⁹¹。但隨著戒嚴解除，動勘條款廢止，台灣在啟動民主化的過程時，總統的定位與產生方式，自然成為一個關鍵的議題。就常理而言，應先決定總統的職權與定位，而後才處理其產生方式，但在台灣憲改的過程卻是遷就現實的政治權力關係，先決定總統的產生方式，再據以要求總統的職權應作如何的安排。

1990 年 6 月的「國是會議」對於總統、省長民選具有極高的共識，但對於中央政府體制的看法則較為分歧。1991 年 4 月的第一次修憲是「程序修憲」，並未觸及總統選制，但在隔年的第二次修憲時則議決通過總統、副總統選舉方式改由「全體人民選舉之」的條款。這個條款採取模糊的字句，並未明白說明具體的選舉方式，主要是因為國民黨內部「委任直選派」與「公民直選派」僵持不下的暫時性妥協。原本國民黨內部憲改小組經過多次討論傾向總統選制採委任直選，其主要原因是一旦總統直選，將失去全中國代表性，形同台獨，且因此讓國民黨的掌控力下降，甚至失去政權，所以不論從國民黨的政策立場或官職利益的角度思考，都應改採行委任直選。反觀民進黨始終堅持公民直選，這當然是提供該黨取得政權的便捷途徑。但以第二屆國代選舉結果而言，國民黨獲得 254 席，加上第一屆增額國代 64 席，共 318 席佔總席次 403 席的 79%，已高過四分之三的修憲門檻，理應可以主導該案通過，但最後在李登輝的介入下出現了政策急轉彎。事實上憲改小組屬意的委選案原定在三中全會通過定案，李登輝卻發現國民黨前進的方向與多數民意的趨向並不吻合，因而煞車喊停。他還特別請秘書蘇志誠徵詢國民黨 21 縣市黨部主委的看法，除

⁸⁹ 憲法本文第 46 條對於總統選舉方法規定「以法律定之」；民國 36 年 3 月 31 日國民政府公佈「總統、副總統選舉罷免法」，其中第四條規定：「國民大會代表，應就選舉票上所列之各候選人中，以無記名投票法圈選一人為總統，以得代表總額過半數之票數者當選」。請參閱董翔飛，《中華民國選舉概況（上篇）》，台北：中央選舉委員會，1984，頁 10。

⁹⁰ 陳佳吉，前引書，頁 397。

⁹¹ 隋杜卿，《中華民國的憲政工程》，前引書，頁 84-85。

了三個縣市外，其餘均支持公民直選案⁹²。確實掌握民意與輿情正是李登輝將「仁心仁術」角色充分發揮的原因，然而他分段式的「用法治理」更有助於緩和兩派的衝突。因此第二次修憲時，他並不急於強行通過公民直選案，反而將總統選制以「全體人民選舉之」的模糊字眼帶過，以爭取時間說服黨內委選派重量級菁英軟化其立場。

1992年年底的立委選舉，國民黨的成績並不理想，被視為李登輝禁衛軍的「集思會」大將黃主文、林鈺祥等人紛紛落馬，而非主流的趙少康、王建煊均高票當選。由於黨內政治生態起了微妙的變化，李登輝為了維持在權力天平上的優勢，利用立委選後內閣總辭的問題逼退時任行政院長的非主流龍頭郝柏村，國民黨的流派之爭勝負已判，也開始走向分裂。隔年，新國民黨連線成立新黨，國民黨正式分家並徹底轉型為本土政黨。1994年4月，國民黨召開十四全臨中全會，果然順利通過總統直選案，原先大力反對的非主流委任派已然杳無聲息⁹³。同年七月第三次修憲時通過總統直選條款，並採取有利於李登輝的「相對多數決」制，而放棄了「絕對多數決」的舊制。理論上兩種制度各有其優缺點，贊成「相對多數決」制者認為，台灣各級行政首長選舉均採此制，總統選制沒有理由例外。其次，採取「相對多數決」制可以避免重選而增加社會成本，同時減少小黨的干擾。贊成「絕對多數決」制者認為，實權總統應有較高的民意基礎，且可避免走偏鋒的「少數總統」的產生，有利於政局的穩定⁹⁴。兩種觀點仁智互見，但從選戰的策略分析，國、民兩黨傾向採相對多數決；親、新兩黨傾向採絕對多數決，不僅有其理論基礎，也是一種「理性的抉擇」⁹⁵。1997年的國家發展會議以及第四次修憲過程中，曾出現將總統選制朝絕對多數制修改的呼聲，當時，陳水扁指絕對多數決制是「連戰條款」而予反對，許信良等少數民進黨人士支持絕對多數制，理由之一是：「兩次投票，外省人就選不上總統了」；1999年對五次修憲，新黨主張絕對多數制，國、民兩黨多數意見則認為，在總統選情「三分天下」下，相對多數於己有利⁹⁶。最後，總統選制仍然取決於政黨與菁英的自利動機以及其所擁有的選票與席次（或官職）的多寡。

3. 省、市長選舉制度

⁹² 鄒景雯，前引書，頁334-335。

⁹³ 張慧英，前引書，頁273-8。

⁹⁴ 黃昆輝等，《國家發展會議實錄（下輯）》，台北：國發會秘書處，1997，頁1102-1103。

⁹⁵ 隋杜卿，「我國總統選舉規則（當選標準）取捨之研究—相對多數 V.S 絕對多數」，收錄於高永光主編，《民主與憲政黨編》，台北：政治大學中山人文與社會科學研究所，2001，頁180-1。

⁹⁶ 吳力行，前引書，頁345。

戒嚴時期台灣地區雖號稱實施地方自治四十年，實際上與憲法的相關規定相去甚遠，主因在於此時的「地方自治」係建立在行政命令的架構上，既缺乏充分的民意，又非完整獨立的自治法人團體。國是會議召開期間，由於地方自治的問題不若總統選舉涉及中央政權更替的敏感性，因此朝野各黨對於將原本官派的省、市長改為民選，擁有較高的共識。因此，第二次修憲通過增修條文明定省（市）長民選，以貫徹地方自治法制化的精神。1994年7月，立法院通過「省縣自治法」與「直轄市自治法」，將台灣自光復以來，試行之「半自治」、「畸形跛腳的自治」，得由這兩項法規的完成而擺脫行政命令形式，並將各級地方政府的自治地位提升至憲政層次的保障⁹⁷。1994年年底舉行台灣地區首次台灣省長，與改制後首次北、高兩市長選舉，分別由宋楚瑜、陳水扁與吳敦義等人當選這些重要的地方行政首長職位。

然而令外界驚訝與不解的是，在省長民選未及一年且首任省長宋楚瑜民意支持度居高不下的情況下，「廢省」、「虛省」的風聲竟然四起。其何以致此，如前所述，這涉及李登輝的接班安排與國民黨中生代的權位角逐，且因客觀條件上國民黨已喪失一黨修憲的絕對優勢，其可欲的政策目標勢必與他黨交易才可得，而省府的地位與屬性就是國民黨可以進行交易的籌碼。前三次的修憲，民意的支持使其至少具有某種正當性，但是導致「凍省」的第四次修憲，政黨間的權謀互動清晰可見，而李登輝、許信良等朝野政黨領袖在修憲過程中的「引導」角色可說完全掩蓋了「仁心仁術」的角色，「用法治理」的目的則純粹為菁英的意志服務。申言之，1995年的第三屆立委選舉，國民黨慘敗，只以區區多三席的多數勉強維持了執政權。如果提名新的行政院長，李登輝沒把握能獲得立法院同意。幾經思考，李登輝仍讓連戰以副總統的身分繼續兼任行政院長，但此舉又引發了新的憲政爭議，大法官會議也在解釋文中婉轉表達了不以為然的態度。1996年首次舉行總統直選的同時，也舉行了第三屆國代選舉，結果國民黨183席，民進黨99席，新黨46席，其他6席。兩次選舉證明了台灣發生政黨體系的重組，由原先的優勢黨制進入了「三分天下」的準多黨制。國民黨由於未能在國民大會中取得四分之三的絕對多數，喪失一黨修憲的主導權，除了尋求與其他政黨的合作外，別無他法。對於違反不連任承諾並以超人氣姿態當選首任民選總統的李登輝，不可能任由政治現實的限制而在任期內發生「跛腳」的現象，為達到行政的貫徹力，完全掌握閣揆的任命權是首要的任務，因此，在立法院政黨生態丕變之際，取消立法院的閣揆同意權，是排除不確定因素干擾的必要手

⁹⁷ 齊光裕，《中華民國的政治發展》，前引書，頁864-5。

段。然而，可以協助國民黨修憲以達成上述目標的政黨，不論在意識形態或政治實力上，除民進黨外別無他選⁹⁸。對於前三次修憲屈居配角的民進黨而言，有機會成為影響修憲方向的關鍵力量，自然不願放棄任何討價還價的可能。甫上任民進黨主席的許信良隨即接受李登輝的邀宴而飽受黨內「夜奔敵營」的譏諷，但以實際的結果來看，許信良的行動反映出民進黨內務實主義者如何落實其既定政策的靈活手段，當然，其中也不免夾雜著個人利益的考量。就「廢省」而言，民進黨在「台灣共和國」的理念下，有「台灣國」，就不好有「台灣省」，廢省之主張與獨立建國之主張是一致的；而就「志在大位」的許信良而言，「廢宋削藩」以遏止國民黨的勁敵或製造國民黨菁英的分裂，與其在黨內推動制定「四年條款」以排除陳水扁參選總統是同等的重要。國民黨既知民進黨廢省之心切，乃擬以取消立法院閣揆同意權，交換民進黨所欲達成之廢省，兩黨高層一拍即合。對於李登輝而言，廢省的額外好處是立即消除了「葉爾欽效應」的威脅，同時，鞏固以連戰為核心的接班梯隊。因此，與廢省直接有關的「凍結省級選舉」可以說是在國發會召開之前兩黨就有的共識，不論體制外的國發會或者體制內的國民大會，都只是具體化這項共識的手段與工具而已。台灣有史以來首次的省長直接選舉竟戲劇化地也成為最後一次告別選舉。

（二）政黨體系重組與政府體制的變動

1. 單一國會化

中華民國憲法雖非中山先生五權憲法的翻版，但其形貌與架構以及部分制度設計的實質內涵仍呈現五權憲法的某些重要概念。何以當初無法按照「五五憲草」的構想照章制憲以完整落實中山先生五權憲法的制度安排？究其原因，制憲時期適逢中國政局紛擾之際，共產黨的杯葛與叛亂，使得國民黨必須以政策讓步的方式拉攏小黨，以強化制憲的正當性。因此，在張君勱的主導下，我國憲法融入許多內閣制的設計（如行政院長有副署權等），最後形成相當獨特的五權分立的三國會制⁹⁹，但內容性質則傾向「修正式內閣制」。在三足鼎立的國會制度中，由於監察院職司糾彈與審計，均是事後而為或備而不常用的政府內控權力，在性質上並不具有自我積極擴張權力內涵的傾向而與

⁹⁸ 張慧英，前引書，頁 279-281。

⁹⁹ 「三國會」之謂，係指大法官會議第 76 號解釋認為立法院、國民大會與監察院共同相當於西方民主國家的國會。其主要原因在於這三個憲政機關的成員均由人民直接或間接選舉產生，且其分別行使之職權亦為民主國家國會重要之職權。

其他「國會」產生憲政權力的衝突；反觀國民大會，在權能區分與五權憲法的思想中，係人民主權的化身，掌控所有政府權力；即使經過妥協，我國憲法本文中的國民大會仍具有選舉、罷免正、副總統、修改憲法、創制、複決法律（雖然加上實施條件的限制）等重大憲政職權，其與掌握制定法律、預算審議、質詢監督等權力的立法院很難不發生職權上的衝突。為了避免或者至少是延緩國民大會與立法院在職權上的衝突，憲法本文設計了一道防火牆，藉由六年集會乙次（選舉正、副總統）、不設議長、行使創制、複決兩權的但書（須全國縣市一半以上均已實施才得以行使該兩權），使得國大幾乎矮化成類似美國的「總統選舉人團」。台灣實施戒嚴時期，國大的既有職權更難發揮，即使利用動勘條款修正時夾帶通過凍結憲法限制行使創制、複決兩權的但書，而得以制定兩權行使辦法，卻苦無任何運用的機會。因此，國大在動勘時期除了形式上是「總統選舉人團」外，亦是動勘條款修正時的「表決部隊」。然而，潛藏的憲政衝突危機並未解除，隨著戒嚴解除與修憲列車的啟動，國民大會蟄伏已久的權力意識終於甦醒，制憲時極力避免的兩國會之爭越演越烈，終致走到必須「二選一」的攤牌局面。

回顧過去七次修憲的過程，實際上也是一部國民大會的生存鬥爭史。在國民黨主導的第一、二階段修憲，首先排除了立法院參與修憲的可能性，而使得國民大會成為執行修憲的唯一機關，並使其得以藉由修憲權維護該機關的自主性，甚至在法案交易時伺機擴權。1990年由於仍須「萬年國大」選出第八任總統，資深代表遂提出種種自肥的要求，義憤的大學生掀起如火如荼的「三一六野百合學運」，其中訴求之一就是解散國民大會，他們認為國民大會既無權也無能代表台灣人民來修改憲法，為了台灣的生存前途和民主目標，台灣人民只有自己來推動制訂新憲法運動¹⁰⁰。民進黨則在4月17日發動「反對老賊修憲」的四一七大遊行，學生們的訴求賦予民進黨「制憲建國」主張更多的正當性。早在1989年1月，鄭南榕在其創辦的「自由時代週刊」就登出許世楷在1975年起草、1988年修改的〈台灣共和國憲法草案〉，這是國內刊物登載制憲主張的首例，也是民進黨人民制憲主張具體化的起點。既然制憲應由人民公決，國大的廢止也成為邏輯上的必然。1989年年底適逢增額立委改選，民進黨的新潮流系就標舉著以和平方式推動台灣人民制訂新憲法、選舉台灣新國會、建立台灣新國家。1991年12月舉行第二屆國民大會代表的選舉，這是解嚴後第一次的「全面改選」，民進黨候選人標舉制憲建國的政見卻僅得

¹⁰⁰社論，「掌握歷史契機，改寫台灣歷史」，《新潮流》，第1期，1989年2月20日，頁1。

到 24% 的選票，國民黨則獲得 71% 的選票，在席次方面國民黨超過四分之三，故掌握修憲的主導權，民進黨因席次未達四分之一，連修憲之否決權亦不可得，這當然是制憲運動的挫折。民進黨國大黨團只能將〈台灣憲草〉化作數十項修憲提案，主要目標設定在總統直選與廢除國大上¹⁰¹。然而由於朝野實力懸殊，民進黨國代除了在李登輝致詞時高舉「制定新憲法」、「廢止國民大會」的綠色抗議布條外，絲毫無法動搖國大的地位；甚者，國大反而通過了擴權的條款，包括對於司法院、考試院與監察院的人事同意權、國大每年集會乙次且總統須至國大提出國情報告等。國大的擴權行徑引起了立法院的批評，爆發了所謂「垃圾」與「蟑螂」的戰役，原先國民黨黨版的「立委任期延長為四年」提案也因此未能通過。

第三次修憲時，國民大會中朝野雙方的實力差距仍未改變，由於總統直選的憲改方案仍未完成，李登輝與國民黨依恃黨籍國代執行憲改任務的需求極強，特別是總統產生方式改為公民直選後，國大將喪失一個重要的職權，為強化國大配合的意願，最佳的方式就是增加國大其它方面的職權。然而立院不甘於國大逐年擴權，乃根據憲法成立「修憲委員會」，準備研擬提出修憲案。此舉立即招致國大的反制，國民黨國大工作會提出了四項政府體制改良草案，均顯見擴大國大職權、削弱立院職權的痕跡，其中最重要的就是縮短立委任期為兩年，且對於立院在三個月內未完成立法程序之法律案、條約案，原提案機關得移請國大審議。對此，朝野立委均強烈抨擊，民進黨籍立委林濁水揚言提出廢國大的修憲案並交由公民投票，國民黨籍立委洪性榮也聲稱將提除單一國會總統制並交由公民投票¹⁰²。儘管如此，以此次修憲結果而言，國大雖喪失選舉總統的職權，但是換得設立議長、副議長、自行調整待遇等權力，無異使國大邁向常設化的「第二國會」，亦使「雙國會」的發展更趨明顯。甚者，隨著國大行使職權的程序，由國大本身定之，不受立法院之立法規範，若當時國大自行立法恢復創制複決兩權，則更將在「立法」權方面形成「不平衡」的兩國會；蓋立法院制定法律，國大有複決權，而立法院未制定者，國大可利用創制權立法¹⁰³。顯然，如果任由情勢繼續發展下去，兩個機關之間全面性的憲政衝突將不可避免。

如前所述，第四次修憲時國民黨實力已大不如前，一黨主導修憲

¹⁰¹ 陳儀深，「台灣制憲運動的回顧」，2004/11/28，2008/1/6 擷取自群策會網站：

<http://advocates.tomeet.biz/woooooa/front/bin/ptdetail.phtml?Part=seminar02&PreView=1>

¹⁰² 李炳南，《不確定的憲政—第三階段憲政改革之研究》，台北：楊智，1998，頁 10-12。

¹⁰³ 齊光裕，《中華民國的憲政發展》，前引書，頁 168。

的時代已經過去，兩黨協商修憲的必要性已不容懷疑。對於甫經全國民意洗禮的首屆民選總統李登輝而言，如何強化總統行政主導權乃是首要考量；對於甫接任民進黨主席的許信良而言，如何為後李登輝時期作佈局才是當務之急。因而此時兩黨合謀交易的重點在「取消立法院的閣揆同意權」與「廢省」，至於民進黨一向主張的「廢國大」，並非該黨此次修憲的訴求主軸，因此在國發會中民進黨願與國民黨達成妥協的共識，接受「凍結國代選舉，改採依附其它選舉計算政黨得票比例而產生」的主張。但是，第四次修憲對於國大的地位與職權並未作出改變。然因此次修憲國、民兩黨權謀交易造成憲政體制的破毀，使得民間對於執行修憲任務的國大更加反感，因而「廢國大」的呼聲甚囂塵上。到了1999年8月底、9月初，即第三屆國代即將任滿的前一年，民進黨國大黨團提出以「國代延任」交換「凍結國代選舉」的方案，這是第五次修憲啟動的主要原因。最初國民黨的態度較為模稜兩可，實際參與本次修憲的學者李炳南指出，根據可信的資料顯示，國民黨高層甚至一開始傾向接受民進黨以「公投入憲」來交換總統、國代、立委三合一的延任案，嗣因美國介入，國民黨高層態度才轉趨保守而黨中央才約束黨籍國代不可違紀支持延任案¹⁰⁴。而主導第五次修憲的民進黨國大黨團幹事長劉一德也對外宣稱李登輝是「不反對，不介入」。在民進黨內部，由於延長任期形同自肥，民進黨中央以及總統候選人陳水扁礙於道德壓力都表達反對之意，但立法委員施明德、張俊宏、李應元等則上陽明山為劉一德等黨籍國代打氣，誠如施明德所言：「廢國大是上策，維持現狀是下策，劉案則是兩害相權取其輕的中策。」¹⁰⁵民進黨主席林義雄最後也同意接受「國代延任案」是走向終結國大的必要之惡。由於「凍結國代選舉」的氣氛已經形成，復以「國代延任案」的加持與議長蘇南成的護航，國、民兩黨發揮前所未有的跨黨派合作，強行通過互綁的上述兩案。

但是兩黨國代費盡心機強行通過的第五次修憲案，旋即被大法官會議解釋為違憲而失其效力。事後國民黨明快處分了蘇南成，民進黨中常會則規避以黨紀來處分該黨國代，而最關重要的李登輝亦有緩頰的態度，他說「很多事情不能只看單方面，因為國代延任案和國民大會的改變有很密切的關係，是好是壞，還得再觀察六個月。」¹⁰⁶2000年的政黨輪替使得國內政局充滿著不確定感，國、民兩黨在各有盤算，又同時擔心親民黨未來將以國大為基地而影響權力制度的安排，

¹⁰⁴ 李炳南，請參閱本文附錄 訪談八；在其它著作中，曾紀錄美國探詢我方有關公投入憲以及總統延任之事，但台灣高層所謂交換條件並不存在，請參閱鄒景雯，前引書，頁342。

¹⁰⁵ 同註102。

¹⁰⁶ 陳積碩、廖雅欣宜蘭報導，《聯合報》，1999年9月14日，版3。

彼此再度聯手進行第六次修憲，在新黨高度配合之下，順利通過「任務型國大」的修憲案，實則將國大虛級化、無形化。國大雖仍保有直選的民意基礎（政黨比例代表制），但其除了被動的複決立法院所提的修憲案、領土變更案以及議決總統彈劾案外，所有職權一概取消。至此，兩國會之爭的勝負已判，走向單一國會只是時間的問題。2004年的總統大選，「公投綁大選」不僅影響選情，且因公投法的通過以及公投的具體實踐，國大僅存的「代理公投（複決）」價值也消失了。2005年在國、民兩黨的主導下，任務型國大以憲法修正案須交由人民複決的方式通過了「公投入憲」條款，國民大會也正式走入了歷史。國民大會從擴權到廢止充滿著戲劇性的發展，其實國民大會的廢與不廢從來無關乎憲政學理上的優劣與否，也不涉及制度上的適格與否，它的問題在於歷史宿命使其從未真實或完整的代表過主權者，長久以來僅是菁英或政黨權力競逐的制度性工具，自我意識的萌生正顯示它已不能再被當成「有用」的工具了，這也註定了它必須被終結的命運。

同為三國會之一的監察院，在憲改的過程中，宛若待宰羔羊，對其獨立性與職權的弱化，毫無反制的能力。事實上，在國大與立院開啟爭權的序幕時，第二次修憲已悄悄地將監察院的民意後盾予以解除（儘管曾引起北、高兩市議會的抗議，但並未吸引足夠的關注），職司風憲的監察院在加入戰局之前即已喪失參戰資格。監察委員改由總統提名，國民大會同意任命之，其民意基礎被徹底剝除，不再具有西方國會的性質，同時並增列「須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」。故監察委員不再享有言論免責權，而受「公務員服務法」的約束¹⁰⁷。在職權方面，監察院的人事同意權均移轉至國民大會，對於總統行使彈劾權的門檻也大幅提高，其機關性質不僅不再具有「國會」屬性，甚且在五權分立的體系中也被弱化與邊緣化。中華民國憲法的五權體制架構已發生質變。1997年第四次修憲時，監察院的職權繼續弱化，原屬該院的總統、副總統彈劾權轉移至立法院。有學者認為，彈劾權本係國會權之一種，監察院既已喪失民意基礎而不具有國會屬性，將彈劾權轉移至由民意基礎的立法院，堪稱允當¹⁰⁸。此言固然不假，但立即引發的疑問是，何以不將所有彈劾官吏的職權均轉移至立法院（包括民選地方行政首長）？其次，彈劾權必須輔以調查權才具有威力，調查權仍屬監察院，立法院所獲得的彈劾權將因無從調查事實真相而難以發揮作用。

政黨輪替之後，監察院的角色更為難堪而其功能更難發揮。對於

¹⁰⁷ 謝政道，前引書，頁 280。

¹⁰⁸ 齊光裕，《中華民國的憲政發展》，前引書，頁 333。

試圖以「制憲」達到「建國」目標的民進黨政府而言，監察院不僅是多餘的，還可能對缺乏安全感的少數政府產生制肘。2004 年底，陳水扁總統提名之監察院正副院長人選與監察委員遭到國親聯盟於立法院程序委員會凍結，無法排入議事程序，導致監察院正副院長與監察委員至今懸缺。當時國親聯盟的理由有三，一是認為總統的「審薦委員會」組成欠公正；二是認為「審薦委員會」球員兼裁判，審薦委員張建邦，蕭新煌等，竟居正副院長提名人，且被提名人黨派偏向與國會朝野結構不盡呼應；三是針對總統大選時曾任陳水扁「國政顧問團」成員的台灣高鐵董事長殷琪亦擔任審薦委員表示不滿。陳水扁政府索性不再重提監委名單，迄其任期將終，監察院仍未產生新的監察委員。至於民間的聲音呢？根據當時由年代電視所做的一份民調顯示，對陳水扁總統提名的監察院正副院長和監察委員能否發揮監察院的功能，有 24.9%的受訪者表示能發揮功能，39.1%表示不能發揮功能，35.9%無明確反應；針對立法院應否同意這次監察院正副院長和監察委員提名的問題，有 30.0%的受訪者認為立法院應該同意這份名單，38.1%認為不應該同意，31.8%無明確反應¹⁰⁹。在朝野的對抗中，監察院事實上已經名存實亡了。

歷經七次修憲，台灣憲政體制朝向單一國會化已是確立的事實，中華民國憲法本文中的五權憲法架構與形貌已不復存在。這種轉變，朝野菁英「引導」的斧痕清晰可見，而其間出現的幾次重大轉折與政治行為者在政策、官職、選票幾個面向上的複式思考有關。政黨體系重組使得上述幾個面向上的思考型態不斷出現新的組合。以「廢國大」而言，在政策層面上，自始即與民進黨「制憲建國」的主張吻合，在前三次修憲中，民進黨因實力（選票與官職）不足，全力推動「廢國大」有利於未來選票的累積；但對國民黨或者李登輝而言，考量己黨在國大中的實力（選票與官職）優勢，國大仍是價值極高的有用工具，豈能輕言廢止？及至國大與立院相爭之態勢演變成國民黨內對國會制度改革的政策立場爭議，國民黨高層才開始認真思考國大的定位問題，加上國大擴權造成民間形象的敗壞，國大已逐漸失去領導菁英以之「用法治理」的工具價值。第四次修憲時，民進黨的實力已經擁有談判的籌碼，高談政策（廢國大）比不上經由妥協可以轉化的未來選票與官職；對於國民黨與李登輝而言，確保眼前的政策影響力（官職），比起民眾對於憲改的期待（「仁心仁術」-反凍省）更為重要，因此第四次修憲，在兩黨各有盤算之下，國大既無擴權，也無削權。到了第五次修憲，民進黨回歸其政策層面的考量，欲以去除國大民意

¹⁰⁹ 陳南宗，「陶百川先生哭了」，2006/8/15，2008/1/7 擷取自中時部落格網址：<http://blog.chinatimes.com/pecker/archive/2006/08/15/88108.html>

基礎漸進推展單一國會的目標，然而採取的卻是違反憲政主義精神（延任自肥）的做法，其中不免夾雜自利的動機；而國民黨中央雖表明反對國代延任，卻未能盡全力阻止該案的通過，不免引起外界對其高層暗助「廢國大」的聯想¹¹⁰。第六次修憲，在各黨國代均無利可圖的情況下，主動將國大虛級化、無形化，而第七次修憲時且因公投已經成真，國大已無存在價值，終於加以廢止。對於民進黨而言，這個結果也符合其長期追求的政策目標，儘管該黨一時無法完全實現台灣憲草之藍圖，只能以溝通說服的方式、局部修憲的手段，冀能達成「分期付款式制憲」的目標。此種手段目標間的連結，乃以是否符合台憲草案之方向（總統制、單一國會、三權分立、社會權的立憲保障）為斷¹¹¹。

國大廢止、監院非民意化與跛腳後，立法院成為碩果僅存的最高民意代表機構，並獲得兩者轉移來的若干職權，似乎是憲改過程中的贏家。但若檢視其職權的變化，是否具有強化其既有之角色功能，仍需作進一步的觀察與分析。立法院職權發生變化的起點是在第三次修憲時，國民大會通過「國代、立委可以單獨自行調整待遇」，但應以法律加以規定，這個條款其實只是將立委報酬或待遇法制化，對其在憲政體制中的地位與權力並沒有實質的影響。第四次修憲時，立法院的職權起了相當大的變化，舉其要者包括：第一，立法院的閣揆同意權被取消了。其原因在於第四次修憲前，甫任首屆民選總統的李登輝在面對國民黨於立法院中的微弱多數時，為免以後所任命的行政院長人選無法通過同意案，便以釜底抽薪的方法，透過修憲將立法院的閣揆同意權取消。不過，從國、民兩黨原先的修憲提案說明看來，其原意並非授予總統任意的閣揆任命權，而仍必須考量立法院的政黨生態，任命立法院多數支持的人選，除非無法產生多數聯盟，才由總統裁量決定¹¹²。然而政黨輪替之後證明，閣揆同意權的取消是對立法院的嚴重削權，使得立法院對於政府組成的影響力銳減，主要是陳水扁並未按照修憲案的旨意來任命行政院長。第二，立法院得向行政院提

¹¹⁰ 鄒景雯指出：「憲政改革最後以廢國大為句點，對李登輝而言，純粹是個意外的驚喜，這不是他原本的修憲草圖，但卻是心嚮往之的修憲結果。」請參閱鄒景雯，前引書，頁 343-4。

¹¹¹ 同註 102。

¹¹² 第四次修憲時，國民黨黨版的第 1 號修憲提案說明：「本項調整旨在賦予總統根據民意逕行任命行政院長的權力。惟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。...立法院無多數黨時，必須組成聯合政府。」民進黨黨版的第 107 號修憲提案說明：「本版本憲政制度設計的精神，在於提供政治權力在總統與行政院長之間轉換的可能。當總統與立法院的多數為同一政黨時，政治權力的核心為總統；當總統與立法院的多數分屬不同政黨時，政治權力核心就轉移至立法院以及立法院所信任的行政院長。」轉引自黃錦堂，「台灣雙首長制的內涵——向總統制或內閣制傾斜？」，發表於《憲政體制與政黨政治的新走向》研討會，台大政治系、新台灣人文教基金會主辦，2000 年 12 月 23 日，頁 8-9。

出不信任案，經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院長應辭職並得呈請總統解散立法院。表面上，這是立法院新增的制衡行政部門的權力，實際上卻是一個毫無作用的權力。當立法院喪失閣揆同意權時，行政院長如同總統幕僚長，並不負責實際決策之權責，對其提出不信任案，依然無法監督享有決策之權的總統。甚者，立法院提出的不信任案倘通過，可能面臨總統解散的命運，對於每次競選花費不貲的多數立委而言，在恐怖平衡的心理因素影響下，必定缺乏發動倒閣的意願。第三，立法院新增彈劾總統、副總統的權力，這是移轉自監察院的權力，由於缺乏調查權的配套制度設計，這項權力即使行使亦難收成效；其次，此次修憲復加上對總統行使彈劾權的條件限於內亂、外患罪，卻無法追究總統貪瀆、選舉舞弊等刑責，無異使該條文形同具文。第四、立法院行使覆議維持原決議之門檻改從出席立委三分之二以上變更為全體立委二分之一以上，假使出席立委人數接近全體立委，前者的門檻就較高，若出席立委人數低於四分之三，則後者的門檻反而較高。因此這個條文其實考驗各黨的動員能力，未必是有利於強化立法院抗衡行政院的權力。

第六次修憲由於國民大會已改為任務型國大，其原屬的職權多轉至立法院，其中有許多是重大的但非常用的發動權，例如立法院專屬的修憲發動權，提出中華民國領土變更案、提出罷免正、副總統案等，但是論者指出作為議決機關的任務型國大是否可能在最後決定時產生與立法院意向相反的結果，而再度引發兩個憲政機關間的衝突？所幸第七次修憲在主要政黨的運作之下並未發生此一問題，且國大隨後也廢止了，議決的權力轉交全體公民行使。但是上述權力仍屬發動權，公民複決的高門檻使其通過的可能性甚低。其次，新增的權力尚有較不重要也不常用的權力，如補選副總統。再者，新增的權力也有形式上得定期行使的權力，如立法院每年集會時，得聽取總統國情報告，但因府會關係不佳，這個權力實際上是閒置的。最後，也是相對而言較為重要的新增權力，就是行使司法、考試、監察三院的人事同意權。這個權力使得立法院在我國憲法的五權分治制度中顯得特別突出，此後立法院得以對司法、考試、監察三院進行控制，集法案、預算與人事於一身；復以，立法院目前的同意權門檻僅採普通多數，故可能使這三個最需要保持獨立自主的機關，基於利益交換，而成為某一派的禁巒¹¹³。第七次修憲時，國大正式廢止、立委總額減半、立委任期延長為四年並改以單一選區兩票制產生，立法院地方化的傾向將更明顯，對其主要功能（立法與監督）的發揮恐怕更形不利。至此，

¹¹³ 謝政道，前引書，頁 449。

我國憲法中殘存的權能區分理論與五權分治體系已破壞無遺，而總體觀之，單一國會化的結果極可能只獲得了一個功能不彰的弱勢立法院。

2. 強總統、弱閣揆

學界一般通說，對於判定政府體制的標準係從行政權的歸屬以及行政、立法的關係兩個面向著眼¹¹⁴。就行政權的歸屬而言，我國憲法歷經七次修改，行政決策權早已隸屬總統，殆無疑義，至於行政院長僅擁有行政執行權，與憲法本文所規範的「最高行政機關」差距頗大。然而，我國政體的轉變朝向「總統職權強化、行政院長職權弱化」的發展結果，並非單線進行，其間仍經歷辯證的過程。其中一個很重要的因素就是台灣政黨體系重組所帶來的憲改契機與實際轉化的作用。大體上在「制度衝突」時期，朝野政黨對於政府體制的偏好尚無定見，但因學界與民間對於戒嚴動勘體制集權思維的普遍反感，有較多的聲音傾向回歸憲法本文的「修正式內閣制」，但因國民黨內部流派的權鬥，使得我國政體抉擇的方向出現了變化。「國是會議」的召開雖是李登輝以「仁心仁術」的角色具體回應野百合學運的訴求，實則隱含鋪陳「用法治理」、鞏固權位的戰略思維，藉由這次會議，李登輝開始扮演「引導」政體抉擇的火車頭。國是會議不僅讓李登輝援引民意作為後盾，且讓其挾民進黨的助攻，對抗黨內以李煥、郝柏村為首的非主流。這次會議達成「總統改由公民選舉」的共識，雖在非主流派並未同意的情況下，仍由主席吳豐山強勢主導通過，奠定了日後總統擴權的第一步。

第一次修憲未將「總統直選」入憲，一方面這次修憲在性質上是「程序修憲」，另一方面國民黨內流派之爭的勝負尚未揭曉。但是在國民黨一黨主導修憲的情況下，仍順利地將國安會、國安局入憲並授予總統較為寬鬆的緊急命令權。這些權力雖然在概念上屬於國家安全的掌控與危機處理的應變措施，係屬特殊的行政權，與一般行政權仍可區分，但在動勘時期凡事均涉安全的情況下，這類制度設計就成為合理化總統可以主導行政的權力。但在解嚴之後，倘若回歸內閣制的精神，直隸總統的國安會與國安局理應取消，但其入憲的事實只能說明囿於既有的制度傳統與慣例，在路徑依循的情況下，既存組織具有自我延續的特質，即使是傾向內閣制的國民黨非主流派恐未察覺總統自此獲得正式制度管道而得以插手行政事務。雖然如此，國安會與國

¹¹⁴ 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》（修訂 13 版），台北：三民書局，1985，頁 159-163。

安局就其性質而言仍為幕僚機關，並不具有實際行政決策權，因此這個階段我國政體仍屬修正式內閣制，只是往後隨著國民黨流派間勢力的消長，制度調適的步調也逐漸加速朝向總統制傾斜。

第二次修憲進入了所謂「實質修憲」，而執行修憲工作的是全面改選後的第二屆國代。二屆國代選舉之前，李登輝一方面以本土化與民主化措施擴增其統治基礎，另一方面也積極部署爭奪黨機器的控制權。在提名李煥出任行政院長後，李登輝指定由親李之宋楚瑜接任黨秘書長乙職，努力加強對黨機器的滲透，隨後在二屆國代選舉中，宋楚瑜透過地方派系的結合創造了國民黨大幅勝選的佳績¹¹⁵，選舉結果直接助長主流派的實力。儘管在總統選制的抉擇上主流派傾心的「公民直選」與以非主流派為主所支持的「委任直選」相持不下，但在第二次修憲中仍然確立總統由全體人民選舉產生的共識。此外，透過提高罷免總統、副總統的門檻，使得制衡總統的難度增加，並將得以彈劾總統之監察院的人事同意權交給總統，在在顯示雖然面對非主流派的制肘，主流派已有能力將憲政體制上牽絆總統職權的障礙減少。二次修憲後國民黨內的流派鬥爭仍持續進行，但是整體情勢對於非主流派越趨不利。1992年底的二屆立委選舉民進黨取得33%得票率的空前勝利，選後民進黨積極運作郝內閣總辭，李登輝提名連戰接任閣揆，主流派與民進黨聯手，使得非主流派喪失行政院長乙職。此時，台灣的政黨體系已悄悄地進行重組，1993年8月新國民黨連線出走另組「新黨」，國民黨首次面臨分裂造成的衝擊，但是黨內非主流勢力也自此一蹶不振。第三次修憲就是在非主流勢力已經排除的情況下，確立了總統由公民直選，並且縮減了行政院長副署權的範圍，進一步強化總統在憲政體制中的角色。總統改由公民直選，就一般民眾的認知而言，等於賦予總統主導行政權的正當性，因此也預示著總統在憲改中繼續擴權的傾向。至於行政院長副署權範圍的縮減，顯然肇因於非主流派人士任職行政院長時期所產生的府院衝突，但由於此時非主流派已能全面掌控黨政系統，實際上並未增加總統職權。然而從憲政主義的精神觀之，其破壞責任內閣制的一項重大原則：掌握行政權者，以副署方式負其實責。在制度上的意義就是將行政決策權歸屬於總統，行政院只是執行機關，其矮化行政院的企圖十分明顯。

觀察第一次修憲到第三次修憲，國民黨具有絕對的主導力量，何以在憲改的過程中必須採取「分期付款」的方式朝著總統擴權的方向前進，何不直接全面採取總統制？其中最主要的原因還是在國民黨內

¹¹⁵ 陳明通，《派系政治與台灣政治變遷》，台北：月旦，1995，頁227。

的流派之爭。就理性抉擇的角度而言，新興民主國家的舊政權菁英通常傾向於選擇總統制，因為總統制中總統獨占所有的行政資源，且行政、立法分離，有信心贏得總統選舉的舊政權菁英可藉總統一職獨占國家權力資源並可迴避新政治行動者較易進入的國會的制衡。國民黨沒有選擇有利於舊政權的總統制，其原因應在於執政者最主要的敵人在於黨內敵方派系而不是反對勢力，由於非主流派主張內閣制，而主流派對於能否取得人民全面的支持並無把握，在制度變動結果無法輕易計算的情況下，主流派採取妥協的策略，制度以最小變動為原則¹¹⁶，因此採取小幅漸進的修憲方式，朝總統擴權的方向前進。然而何以非主流派非得堅持維持內閣制呢？若從不同政體的特質加以推論，應當不難理解。總統制在行政權的競爭上具有贏者全拿的精神，內閣制在行政權的分配上則具有比例分配的精神，故而多數菁英會支持總統獨攬行政權的總統制，而少數菁英會支持具有行政權分享精神的內閣制。因此，在進行憲政制度選擇的時刻，如果多數菁英掌握優勢，憲政體制會往強調單一總統角色、乃至典型的總統制傾斜；如果少數菁英掌握優勢，憲政體制會往強調國會角色，乃至典型的內閣制傾斜¹¹⁷。從理性抉擇角度而言，國民黨非主流派支持內閣制並不令人意外。

第三次修憲之後，台灣政黨體系發生明顯的重組現象，政黨之間的權力平衡關係出現重大的轉變，伴隨著個別政黨之內菁英競合關係的演變與政策取向的差異，構成了推動第四次修憲的主要因素。其間有幾個現象可以作為重要的觀察指標：其一，李宋關係漸行漸遠：1994年底的首屆民選省長選舉，宋楚瑜挾著超人氣以 55% 的得票率當選省長，卻因進駐省府後在政策與中央屢生齟齬且在國民黨中生代的卡位戰中成為眾矢之的，更重要的是因為其居高不下的民意支持度產生威脅中央的「葉爾欽效應」，致使宋楚瑜與李登輝的關係產生疏離與不睦，而出現以「凍省」之名行「倒宋」之實的現象；其二，新黨效應與民、新合作：新黨成立不久，即在 1994 年底的首次台北市長選舉中獲得 30% 的選票，得票數甚至超過國民黨，奠定了該黨在北台灣的基礎。1995 年年底舉行第三屆立委選舉，新黨打出「三黨不過半、國泰又民安」的競選口號，順利切割國民黨傳統政治版圖，使國民黨僅較半數多三席，其執政地位相當脆弱。民進黨原希望與國民黨籌組大聯合政府，但不為國民黨接受，故轉而尋求新黨的合作，並試

¹¹⁶ 葉淑媚，《我國憲政體制之抉擇：一九九〇到二〇〇〇》，台灣大學三民主義研究所碩士論文，2000，頁 75。

¹¹⁷ 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」，《俄羅斯學報》，第 2 期，2002，頁 237-238。

圖策反少數國民黨籍立委，就可在立法院三黨「實質不過半」的新生態下，抗衡國民黨。1996年民、新兩黨藉由「咖啡和解」達成的共識，在立法院長改選中聯合推舉候選人競選，並以一票之差敗北，這是所謂「二月政改」。五月，李登輝就職總統後，以迴避立法院行使同意權的方式，在連戰辭呈上批示「著毋庸議」四字，立法院隨即通過「咨請總統重新提名行政院長，並咨請立法院同意」的建議案，且以拒絕行政院長到立法院作施政報告以及廢止核電計畫作為制衡手段。六月復以質疑立法院長劉松藩在閣揆同意案中的公正性，民、新兩黨再提改選立法院長之議，是謂「六月政改」。上述各案雖然均以失敗收場，但是民、新兩黨爭奪立法院主導權的過程，卻突顯國民黨已經喪失傳統一黨主控的優勢¹¹⁸；其三，國民黨掌控立法院的能力下降：國民黨對於立法院掌控能力的下降與該黨立院黨團的派系化有關。解嚴之前，國民黨的地方派系只能在縣市以下的層級運作，解嚴後主流派為贏得選舉並與掌握黨機器的非主流派抗爭，因此大量提名地方派系人物參與中央級選舉，並使大量派系人物進入立法院¹¹⁹。早期派系人物競選地方公職時是藉由傳統人際網絡進行動員，但是此時競選中央公職的派系人物係與財團結合進行錢權交易的動員，傳統派系有時為了鞏固地方勢力，不惜與黑道結盟¹²⁰，其結果將「黑金政治」也帶入了立法院，此種派系型立委與國民黨屬於立即利益的結合，自然較不受到黨紀的控制，國民黨欲尋求其支持勢必付出相當代價；其四，民選總統主導行政的企圖心：1996年3月在中共兩波試射飛彈的震懾中，李登輝仍以54%的得票率贏得總統大選，面對台灣政局新生態所衍生的種種不利於國民黨統治的複雜因素，李登輝仍決意站在總統「官職」的戰略高點，透過憲改的方式突破政治困境，充分展現政治菁英的「引導」角色，以落實其於「政策」層面的影響力。以國發會前國民黨黨版意見書內容來看，其特色基本上就是「總統擴權」與「弱化國會」，具體內容則包括：總統任命行政院長，不需立法院同意、總統主持國務會議、行政院長得咨請總統解散立法院、立法院得對行政院提不信任案等，同時在避免葉爾欽效應及削減地方派系實力的考量下，主動提出凍省及廢除五項選舉案¹²¹。其中倒閣權的設計顯然因為要爭取民進黨支持與化解立法院反彈之壓力而提出。總統單獨任命閣揆、立法院可以行使倒閣，至少在制度理論上使得總統與立

¹¹⁸李炳南，《總統民選後憲政改革之發展》，行政院國家科學委員會專題研究計畫報告書，1999，頁9-12；曾建元，「論民進黨轉型及其憲政策略之轉變」，《中山人文社會科學期刊》，第六卷第二期，1998，頁161。

¹¹⁹葉淑媚，前引文，頁81。

¹²⁰王業立，「選舉、民主化與地方派系」，《選舉研究》，第五卷第一期，1998，頁161。

¹²¹李炳南，曾建元，「第四次修憲：重大修憲議題的政治邏輯與法理分析」，《憲政時代》，第二十四卷第二期，1999，頁37。

法院對於內閣人事皆具有影響力，國民黨半總統制的制度偏好已然成型，且是一個「往總統制傾斜的半總統制」¹²²。

除了上述因素外，民進黨內部派系的競爭與合作以及各自對於政體的偏好，也對於此後政府體制的抉擇產生了影響。民進黨成立初期，各派系對於政體的偏好並不一致，新潮流系主張內閣制，以1989年新系姚嘉文提出之「台灣共和國憲法草案」為例，其內容即為總統直選的內閣制。美麗島系則主張半總統制，以1990年民進黨為參加國是會議而由美系主導完成的「民主大憲章」作為憲改章本的內容為例，其制度設計為半總統制，總統由直選產生，具有任命行政院長、主持國務會議、解散國會、發布緊急命令、重大法案提交公民複決等權力，行政院對國會負責，並有不信任投票之設計。新、美兩系主張之所以不同，固然有就民進黨整體形勢觀之，也有就各自派系組織屬性來考量。申言之，新系主張內閣制係因國會選舉是民進黨當時參與政治的最主要管道，若我國政體採取內閣制，未來民進黨較有機會參與內閣分享政治權力，且新系派系組織嚴密、內部成員團結，更有利於爭取執政機會，但基於彰顯台灣民族主義理念，總統直選意為其主張，不過傾向虛位元首的設計；反觀美系主張半總統制係因民進黨在縣市長的單一選區中似乎有較大的獲勝機會，若能進而在總統直選中一舉成功，不失為通往執政的「快速道路」，而在總統直選的前提下，很難期待總統乾於虛位元首的角色，因此應該賦予民選總統適當的權力。因此，在半總統制下，傳統的國會路線與畢其功於一役的總統選舉都是民進黨執政的可能機會。另一方面，民進黨內派系各自為政，而美系組織也較鬆散，對於如何在內閣制中維持團結爭取執政感到憂心，這是美系偏好半總統制的內在考量¹²³。然而，隨著海外台獨份子陸續返台，民進黨內部的派系鬥爭加入了新的元素。由於美、新兩系為了拉攏新興派系—「台獨聯盟」，在各自的政體偏好上都作出了重大的讓步。在台獨理念中制憲建國為最高目標，而「總統直選」具有推動台灣成為主權獨立國家、凝聚國民意識的功能，循著總統直選的設計，以台灣總統作為行政中心的總統制成為民進黨此一階段的憲改主張。1991年5月，民進黨召開第一屆「人民制憲會議」，通過「台灣憲法草案」（簡稱台憲草案），將台灣國號定為「台灣共和國」，其設計採行政、立法分立，行政權屬於總統，由總統任命各部會首長，唯一標準的美式三權分立總統制設計¹²⁴。二屆國代的選舉結果打破了

¹²² 葉淑媚，前引文，頁82-3。

¹²³ 同前註，頁88-92。

¹²⁴ 陳朝建，《以現代立憲主義論台灣民間社會的制憲運動1986-1995》，台灣大學政治學研究所碩士論文，1996，頁61-3。

民進黨快速執政的夢想，民進黨得票率僅 23.94%，此次選舉的挫敗不僅意味制憲建國路線無法贏得多數選民支持，民進黨想藉總統制設計，依靠一次總統選舉達到快速執政的目的也顯然難以達成。1993年新黨成立後，「三黨不過半」的形勢出現，民進黨在 1996 年的國代選舉中首次獲得超過修憲否決四分之一的門檻，迫使國民黨修憲時必須與其合作。然而同年稍早，李登輝在總統大選中獲得絕對多數選票而當選，顯示總統制的設計依然不利於民進黨執政。二月政改的失敗更讓時任民進黨主席的美系龍頭許信良確認民進黨與新黨合作取得執政權的機會甚小，因此主張應與國民黨主流派合作，而在政體選擇上回到美系最初倡議的半總統制。至於原先主張內閣制的新系則亦承認在政治現實上由於總統直選已然入憲，配合著台灣強勢總統的憲政習慣與李登輝強大的民意支持度，純以內閣制的設計來規範總統的權力運作已無可能，只能一方面接受總統擁有部分實權，另一方面透過立法院來牽制總統任命的行政院長。至此，民進黨內兩大派系的政體偏好趨於一致，且與國民黨積極展開修憲的合作事宜。

在第四次修憲之前的國發會中，國、民兩黨雖達成往「雙首長制」（即半總統制）邁進的修憲大方向，但是雙方在第四次修憲時所提出的修憲草案仍有相當大的差異。國民黨版本具有「總統擴權」與「國會弱化」兩大特色，賦予總統主動解散國會權、國防、外交、大陸政策等國家安全大政方針決定權、總統選制採絕對多數制、維持高覆議門檻與行政院重大法案暫行條例等權力；民進黨則堅決主張總統只應具有被動解散權、大政方針建議權、總統選制採相對多數、降低覆議門檻和反對暫行條例，同時並主張增加立法院調查、聽證、審計與彈劾權等。因此，國民黨其實提出的政體主張是往總統制傾斜的半總統制，而民進黨提出的是往內閣制傾斜的半總統制。然而，引起雙方內部最大衝突的仍是本次修憲的主題：立法院閣揆同意權的取消與凍省的施行。立法院基本上仍是民進黨的最大政治資源所在，因此取消立法院閣揆同意權在民進黨內受到極大的質疑，但是「凍省」符合民進黨的台灣民族主義思維且有利於後李時期總統大位的競逐，只是國民黨卻因凍省議題在黨內遭遇極大反彈，若同意權部分民進黨不支持國民黨版本，凍省案可能也因此無法通過，在兩案相互連結下，兩者最終都予通過，我國政體也正式由內閣制朝向半總統制發展¹²⁵。

第四次修憲之後，總統權力更大，行政院長則矮化成為總統的幕僚長。按增修條文第二條第一項：「行政院長由總統任命之。」既無

¹²⁵葉淑媚，前引文，頁 96-97。

須立法院的同意，則行政院長缺乏來自立法院的間接民意的支持，又如何與總統分庭抗禮，共享行政決策權？儘管憲法第 53 條規定「行政院為最高行政機關」，增修條文第二條第二項除少數限制外，仍保留行政院長的副署權，但在取消立法院的閣揆同意權後，這兩者的實質意義已不存在。申言之，如果總統對於行政院長是實質任命權而無須立法院同意，不論行政院長是否仍對立法院負責，行政院長都將對總統負責，在行政體系上行政院長自不可能高過總統，所謂「行政院為最高行政機關」的規定將不具任何意義；其次，若行政院長必須對總統負責，且最高行政機關實際上已成為總統府，所謂行政決策權將由總統獨攬，而不可能與行政院長分享，行政院長只能擁有行政執行權，增修條文為行政院長保留的副署權也必然形式意義大於實質意義，而無負其決策之責的意涵在內。事實上，原本國民黨修憲版本中尚提出修改國安會有關條文¹²⁶，明定「總統為決定國防、外交、自由地區與大陸地區關係及其他有關等國家安全大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局…總統就各該大政方針所作之決定，由行政院依法決定之。」其內容充分顯示原欲安排總統以上級機關角色決策，而行政院長以下級機關角色執行的制度設計。第四次修憲不僅拿掉立法院的閣揆同意權，還賦予總統解散立法院的權力，姑不論解散後重新改選的立法院，是不是可以讓總統掌握多數，但每一位（區域）立委卻一定要自己承擔再參選的成本以及落選的風險¹²⁷，隨著第三屆立委人數由 164 席增至第四屆的 225 席，承擔此一風險的人數也增多，結果只是讓立法院更不敢發動倒閣權，這樣的設計即便有助於政局的穩定，但行政院長變成總統執行長的性質就越發明顯，行政院也不再是「國家最高行政機關」，儘管在形貌上類似半總統制，但是實際上最可能出現以總統制運作的政府體制¹²⁸。

3. 權責不符的行政、立法關係

如前所述，判定政府體制的另一個標準是行政、立法關係，在內閣制，行政機關（內閣）須對立法機關（議會）負責，所以內閣總理的產生必須獲得議會的同意或信任，議會如反對內閣的政策，就是表示不信任，內閣便須去職；另一方面內閣亦有抗衡議會之法，即解散議會，以探究真正的民意。反之，在總統制，行政機關（總統）不對立法機關（議會）負責，而直接對人民負責。因此，總統不由議會選

¹²⁶ 陳滄海，前引書，頁 90。

¹²⁷ 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，林繼文主編，《政治制度》，台北：中研院社科所，2000，頁 169。

¹²⁸ 隋杜卿，前引書，頁 63。

舉，而與議會議員相同，均由人民選舉；亦會反對總統的政策，亦不能使其去職，另一方面總統也不能解散議會¹²⁹。至於所謂「半總統制」，由於在兩元行政體系下，行政權分屬兩位行政首長，因此在行政、立法之間形成複雜的三角關係。學界對於半總統制的界說並不一致，許多知名學者均曾嘗試加以界定，譬如 M. Duverger、M. S. Shugart and J. M. Carey 等人¹³⁰，本文則認為 Sartori 的定義較為簡明清楚，在其定義下的「半總統制」係指¹³¹：

- (1) 國家元首（總統）由人民直接或間接選舉產生，任期固定。
- (2) 國家元首與內閣總理分享行政權，因此形成二元的權力結構，有三個界定標準：
 - a. 總統獨立於議會之外，無權單獨或直接治理國政；因此他的意志必須透過總理與內閣傳達與處理。
 - b. 相反的，總理與內閣是對總統獨立、對議會依賴的。他們的去留取決於議會的信任和不信任，在任何一個法案上皆須議會多數支持。
 - c. 其兩元權力結構允許有不同的安排，也允許行政部門之間的權力有變動的優勢，但必須受到嚴格條件的限制，及行政部門各構成單位必須存有「獨立行事的潛能」。

根據 Sartori 的定義，半總統制有兩個重要特徵，其一是總理仍須獲得議會的同意與信任，這是總理得以分享行政權的權力來源；其二是在議會政治生態發生變化時，允許總統與總理權力調整的制度性「換軌」。因此，在半總統制之下，民選總統的去留固然不受議會內部政治生態變動的影響，但是總統主導行政的能力則明顯的受制於議會的支持程度，是以，半總統制在學理上仍是以國會為核心的政府體制與政治權力運作方式，行政機關必須獲得立法機關的信任並對其負責的基本原則與內閣制並無二致。這個制度在法國能夠較為成功地運行，主要有其特殊的歷史條件與文化因素，加上總統、總理分享行政權力的制度規範較為明確以及政治人物對於憲政主義體認較為深刻，才能建立其獨樹一幟的典範。然而就憲政原理的責任政治而言，半總統制很容易因為固有的制度缺陷而在運作上違反權責相符的原則。申言之，在總統與議會多數黨（或聯盟）同黨時，總統得以任命

¹²⁹ 劉慶瑞，前引書，頁 161。

¹³⁰ 請參閱 M. Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Research*, Vol.8, No.2 (June), 1980, pp.165-87; M.S. Shugart & M. Carey, *Presidents and Assemblies*, N.Y.: Cambridge University Press, 1992.

¹³¹ G. Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes*, N.Y.: New York University Press, 1994, pp.121-40.

同黨或親己人士出任總理乙職，總統掌握極大的實權卻又不受議會節制，即使政策出現違失，也是總理代承全責，然而這究竟是總統決策錯誤還是總理執行不當，實難考證，因而總統有權無責，總理有責無權，實與權責相符的憲政原理相去甚遠，較之權責相符的內閣制固無法比擬，即以權力分立的總統制而言，其總統因無替身代罪，所有政策失當必須概括承受，直接向人民負責，也比半總統制的權責更為一致；倘若總統與議會多數黨（或聯盟）不同黨時，總統任命他黨人士出任總理乙職，行政事務雖由總理主導，但是總統實際上仍掌握國防、外交、國家安全等部份實權，行政權面臨割裂，而總統、總理分權項目卻又仍有關聯，政策成敗由誰承擔，實無法明確釐清；如果未明文規定總統任命總理須議會同意，在總統與議會多數黨（或聯盟）不同黨時，總統卻任命同黨或親己人士出任總理乙職，由於議會掌握立法權、倒閣權與法案審理權等牽制內閣的手段，很容易形成立法、行政之間的僵局而致政府無法運行，其責誰負？因此，我國政體朝向半總統制發展，勢必面臨該制度先天上的挑戰則不容懷疑。

台灣自第五次修憲起，迄第七次修憲止，憲改的重心放在國會改革上，雖然單一國會的制度已經建立，但是相較於強勢的總統，立法院仍是一個弱勢國會，在政體抉擇的過程中，行政、立法關係的失衡已然顯現。甚且，由於多次憲改後我國政府體制的的基本架構已趨向半總統制，原屬半總統制易於權責不分的制度缺陷也將一併進入我國政體。但欲降低上述制度缺陷所可能形成的憲政僵局或危機，除學習模仿法式半總統制的「換軌」憲政慣例外，似無更佳的途徑。易言之，倘使以立法院的多數民意為依歸，讓行政權的歸屬與行政、立法的關係隨著政黨生態與權力均衡的變化而調整，將較能貼近權責相符的憲政原則。亦即，如同 Duverger 描述法國第五共和特徵所言：「不是內閣制與總統制的綜合，而是總統制與內閣制的交替」¹³²。然而相關的研究卻指出，在台灣要進行制度的「換軌」似乎困難重重。學者隋杜卿針對台灣在 1997 年（第四次修憲）以後的憲法架構與政黨體系對於中央政府體制定位的可能影響，依據理性行為模式進行邏輯性的推演，其兩項政治運作的觀察指標為「總統是否擔任威權式政黨黨魁或是否為黨內初選獲勝者」以及「立法院多數黨（聯盟）與總統黨籍是否相同」，建構了四種主要類別的政府體制的可能模式（如表 5-1），而四類政體的實際運作以出現「總統制」型態的機會最大，其次為「僵局制」，再者是「假雙首長制」，最不可能出現的是「內閣制」¹³³。他

¹³² M. Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government", op cit.

¹³³ 「總統制」係指「總統有權無責，行政院長有責無權」，「僵局制」係指「立法院不願倒閣，總統也無法解散立法院，但立法院得以運用預算、法案權杯葛行政院，造成行政、立法間的僵局」，

明白指出：「就憲法條文的靜態分析而言，我國政府體制在應然面上，的確是越來越接近法國的雙首長制了，…但就政治運作的實例而言，卻絕不會發生如法國第五共和體制般的現象—移動在內閣制與總統制之間的變換。」因為從政治文化的角度而言，決定我國政體的從非憲法規範的「理」，而是政治現實中的「力」。第四次修憲將立法院的閣揆同意權取消，同時引進倒閣權與解散權，與其說是為了建立權責相符的雙首長制，不如說是急於要讓李登輝擺脫立法院政黨競爭增強所帶來的制肘力量，來得更為真實。立法院不僅喪失了促成政府體制換軌的關鍵機制，且因倒閣權、彈劾權與罷免權實際上難以發揮制衡實權總統的作用，因而導致權責不明且失衡的行政、立法關係。

對於造成無法換軌且權責不符之「半總統制」政體的原因，曾任第四次修憲國代的學者楊世雄也直率指出：「綜觀第四次修憲的濫觴，毋寧說是重新調整權力結構的一種重新佈局。而權力結構的佈局之所以需要調整，其實並非源自憲法結構的困局，而是相當程度地為了政黨結構的轉變，而這項轉變的緣起就是第三屆立法委員的選舉結果。¹³⁴」（實質三黨不過半）另有研究指出，法國第五共和以往由於總統任期與國會任期長短不同，導致總統與國會新舊交錯，一旦兩者不一致（總統黨籍與國會多數黨），便會出現換軌。相較而言，我國總統的任期為四年，立法院的任期則為三年，同樣也會出現總統與立法院新舊交錯的情形，但是我國仍未出現換軌現象，其理由為何？下述五項因素是我國面臨立法院多數黨（或聯盟）與總統所屬政黨不一致時，憲政運作無法順利換軌的原因（請參考表 5-2）¹³⁵：

「假雙首長制」係指「在妥協之下，行政院長獲得立法院某種程度的支持而享有有限的權力，但總統仍主導行政事務且無任何責任，實際上形成了『雙頭政治』」，至於「內閣制」則因民選總統不可能放權而無從出現。請參閱隋杜卿，《中華民國的憲政工程：以雙首長制為中心的探討》，前引書，頁 58-70。

¹³⁴楊世雄，《憲政改革的理論與實踐：以第四次修憲為例》，台北：五南，1998，頁 1。

¹³⁵該研究作者所提出的後兩項因素，本係以對照法國總統的「主動解散國會權」以及「總統、國會選制一致」的兩個制度特色，用以說明新總統與舊國會多數不一致時，「內閣制轉換成總統制」的換軌機制。然而我國向為總統主政，在缺乏「主動解散國會權」以及「總統、國會選制一致」的兩個制度設計情況下，在新總統與舊立法院多數不一致時，新總統無法藉由立法院改選使總統與立法院多數一致而維持總統主政的局面，理應被迫改由行政院長主政（內閣制），但卻非其然，實與作者所提出之前三項因素有關。因此該研究作者將「總統沒有主動解散立法院的權力」與「相對多數制的總統選制以及總統與立委選制的不一致」當作解釋在上述條件下我國新總統的憲政運作仍維持由總統主政的原因，似乎有明顯的語意邏輯上的矛盾。但是這兩項因素仍然可以用以解釋我國半總統制何以「換軌」較難的原因，特別是未來我國倘若先存在「內閣制」運作模式，在新總統產生後仍與原先立法院多數不一致時，上述因素將妨礙總統將政體轉換成總統主政的「總統制」運作型態。蘇子喬，前引文，頁 173-185。

表 5-1：1997 年憲法架構與政黨制度對中央政府體制定位之理論型模

政府體制定位的可能模式		總統是否擔任威權式政黨黨魁 或 是否為黨內初選獲勝者	
		是	否
立法院多數黨 / 聯盟與總統黨籍是否相同	是	I 總統制 (總統有權無責 行政院長有責無權)	II 總統制 (總統有權無責 行政院長有責無權)
			僵局制
	否	III 總統制 (總統有權無責 行政院長有責無權)	IV 總統制 (總統有權無責 行政院長有責無權)
		(假) 雙首長制 (總統權重無責 行政院長權輕有責)	(假) 雙首長制 (總統權重無責 行政院長權輕有責)
		僵局制	僵局制

資料來源：隋杜卿，《中華民國的憲政工程：以雙首長制為中心的探討》，台北：章伯，2001，頁 58。

(1) 立法院中沒有穩固團結的多數黨與 SNTV 立委選舉制度

SNTV 制具有相當程度的比例性，小黨生存空間要比比例性偏差甚鉅的單一選區制來得大，因此使得立法院中的政黨體系朝向多元化方向發展，而難以形成單一的多數黨或多數聯盟。其次，SNTV 制也不利於國會中政黨凝聚力與黨紀的維持，因為在該制度下同一政黨往往在同一選區提名多人，很容易形成黨內競爭比黨際競爭更激烈的現

象。再者，SNTV 制也造成立法院不敢行使倒閣權，因為該制度下候選人當選多靠己力達成，一旦倒閣啟動總統行使解散權改選，將再花費大量金錢與心力，且因選民策略性投票而難以預測選舉結果，輸掉席次的風險很大，因此配合政黨政策行使倒閣權的意願很低。這些都是 SNTV 制造成立法院的多數陣營無法團結穩固的主因，也使得總統在面對與其不一致的立法院時，仍能無所畏懼地執意任命自己陣營的人士為閣揆，憲政運作也因此無法由總統主政轉換成總理主政。

(2) 行政指揮系統的二元化

相較於法國行政指揮系統的一元化，我國行政指揮系統則呈現二元化的格局。在國防事務方面，依據國防法第 13 條的規定，總統對於軍令事項（行使統帥權調動軍隊），可以跳過行政院長直接指揮國防部長，間接命令參謀總長，但在軍政事項上國防部長仍須對行政院長負責。在情治事務方面，國安局是最高情治機構，對全國情治機關皆有統合督導之權。而國安局在體制上又直屬於國安會，國安會則直屬於總統；但實際執行情報蒐集與相關任務工作的卻是隸屬於行政院的國防部軍事情報局、憲兵司令部、法務部調查局、內政部警政署等，顯現另一種二元指揮系統。我們可以想像，就算總統面對與其不一致的新立法院多數，被迫任命不同陣營的人士出任閣揆，行政院長主政的態勢也未必能確立，因為制度上總統仍可插手國防、情治事務，甚至關涉國家安全事務，由於牽連廣泛，也極可能影響其他行政權的運作。

(3) 總統在實際憲政運作上對閣揆有主動免職權

第四次修憲後增修條文規定：「總統任命行政院長」，對於總統是否有主動免去行政院長職務的權力，產生憲政法理的爭議。不過從憲政實際運作的角度加以觀察，總統對於行政院長顯然享有主動免職的權力。在以往總統與立法院多數一致的國民黨主政時期，固然如此，在總統與立法院多數不一致的民進黨主政時期，亦復如此。唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷等閣揆都不是基於立法院多數意見所產生的人選，這幾位閣揆之所以在任，並不是來自立法院的支持，而是來自總統的信任與支持。在此情形下，行政院長自然會認為自己應聽命於總統，自居為「總統的幕僚長」，從而認為總統對其有免職權。如果總統對於閣揆應有主動免職權的憲政實踐成為一般憲政認知，即使發生新立院的多數與舊總統不一致時，也很難出現換軌的現象。

(4) 總統沒有主動解散立法院的權力

在法國，當遇到「新總統 V.S 舊國會」且兩者不一致時，新總統上任後通常會動用主動解散國會權塑造與自己一致的國會多數，此時主政的總統一方面擁有新民意，合乎新舊民意的邏輯；另一方面總統主政是建立在總統與國會多數一致的基礎上，亦合乎憲政換軌的邏輯。其隱含的意義是如果新總統動用主動解散國會權塑造與自己一致的國會多數時失敗，就必須接受總理主政的局面。反觀我國，由於總統僅有被動解散權，在面臨新舊民意邏輯與憲政換軌邏輯的衝突兩難時，無法化解僵局。最後依恃的是新總統主觀性與選擇性的自利解釋，以總統的新民意來抗衡立法院的舊民意（不一致的多數），而不顧憲政換軌的邏輯；反之，若是新立法院的多數與舊總統不一致時，則連新舊民意的邏輯都可能略去不提，其所依恃的是立法院中反對黨的不團結而得以操弄、創造總統主政的優勢。

(5) 相對多數制的總統選制以及總統與立委選制的不一致

相對多數制容易產生無法過半的少數總統，與兩輪投票制下的多數總統相比，裙尾效應較弱，較無能力塑造與自己一致的立法院多數。其次，我國總統採取單一選區相對多數制，在機械因素與心理因素影響下，選票較為集中於兩大黨候選人；反之，立委選制採取 SNTV 制，選票較為分散，易於形成多黨競爭，新總統要藉由立法院改選塑造與其同陣營之立法院多數，有其難度。因此理論上，當遇到「新總統 V.S 舊國會」且兩者不一致時，法國新總統能夠在絕對多數選制的裙尾效應下，對採取相同選制的國會選舉產生與其一致的多數，而形成換軌後總統主政的局面；但在台灣處於相同情形，則因選制因素不易改變總統與國會多數不一致的現象，而須被迫接受總理（行政院長）主政的局面。然而何以從未發生？其主因仍在於前述立法院中沒有穩固團結的多數黨、行政指揮系統的二元化以及總統在實際憲政運作上對閣揆有主動免職權，因而得以維持總統主政的局面。

經由上述的分析，我們不難理解在 2000 年政黨輪替後，由於政黨體系的劇烈重組以及憲改後所形成的制度缺陷，造成我國形式上的半總統制無法以「換軌」方式形成權責相符的行政、立法關係。其中重要原因一方面來自半總統制本身的不確定性與我國政治文化因素（總統自我期待的「引導」角色以及民眾對強勢總統的依恃），另一方面則因 SNTV 制下我國立法院難以形成穩定多數以及制度上賦予總統主導行政的操作空間，以至於制度換軌、權責相符幾無可能。然而，

2008年1月12日，台灣首次在立委選舉中施行單一選區兩票制，選舉結果再次造成政黨體系劇烈變動，在113個席次中，國民黨囊括81席，超過三分之二，逼近四分之三，獲得全面性的大勝；民進黨則僅獲得27席，不到四分之一，嚴重萎縮，如同崩盤；至於其它小黨幾近全軍覆沒，僅親民黨保存原住民立委一席，無黨籍立委一席，無黨聯盟三席。可以預見至少未來四年，立法院將開啟國民黨一黨獨大的時代，甚至形成一種超穩定的多數結構，這現象似乎讓國民黨重掌解嚴時的優勢局面。此一情形可能消除了不利於換軌的因素之一：立法院缺乏穩定的多數，因此有學者指出：「中華民國的半總統制無論如何都不會再像過去八年那樣地由總統指定少數政府來運作。¹³⁶」但是，除非民進黨在二個月後的總統大選能夠獲勝，否則我國由總統主政的憲政運作現實不但不會改變，還會更加鞏固。亦即，在半總統制下由「總統制」換軌至「內閣制」的可能性，還會往後推遲至少四年。至於其它有利於總統主導行政的制度設計仍未改變，屆時出現立法院多數與總統黨籍不一致時，是否會順利換軌，仍值得進一步的觀察。

表 5-2 我國與法國憲政運作換軌制度因素對照

	法國確保換軌的制度性因素	我國無法換軌的制度性因素
總統制換軌至內閣制的機制	國會中穩固團結的多數黨（或聯盟）與兩輪投票制的國會議員選舉制度	立法院中沒有穩固團結的多數黨（或聯盟）與SNTV立委選制
	行政指揮系統的一元化	行政指揮系統的二元化
	總統沒有將總理主動免職的憲法權力	總統在憲政運作上對行政院長有主動免職權
內閣制換軌至總統制的機制（解嚴後我國尚未出現總理/行政院長主政的「內閣制」運作型態）	總統的主動解散國會權	總統沒有主動解散立法院的權力
	兩輪對決制的總統選制以及總統與國會議員選制的一致	相對多數制的總統選制以及總統與立委選制的不一致

資料來源：作者修正自蘇子喬，《台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2006）－歷史制度論的分析》，政治大學政治學研究所博士論文，2007，頁185。

（三）政黨體系重組與政府組成的變動

在1995年年底出現三黨「實質不過半」之前，國民黨長期掌握總統職位並獲得立法院絕對多數的支持，在超穩定結構的支撐下，形

¹³⁶吳玉山，「國民黨重掌解嚴時優勢」，《聯合報》，2008/1/13，版A19。

成由一黨長期支配的「一致政府」型態（總統與立法院多數黨同屬一個政黨，任命該黨人士出任行政院長乙職，亦即「府會一致」）。1995年年底立委選舉，國民黨僅以三席超過半數，在依靠脆弱多數的勉力支撐下，民、新在野聯盟對於兼任行政院長的副總統連戰形成「逼宮」的態勢，要求總統重新提名閣揆人選而引發憲政爭議。儘管大法官釋憲後，連戰繼續留任，但在在野黨的杯葛下，長達一年半的時間無法到立法院作施政報告。過往「府會一致」的政府組成型態，至此面臨考驗而有質變之虞，「府會分立」的型態已呼之欲出。2000年政黨輪替之後，總統與立法院多數黨不屬於同一個政黨，然而總統並未與立法院多數黨協商推舉閣揆人選，逕自任命行政院長，因而產生了「府會分立」下由總統主政的「少數內閣」政府組成型態。然而這種政府組成型態在過去接近八年的時間裡，導致行政、立法部門之間長期的緊張與對峙，更引發重大的憲政危機，其何以致此？為什麼不能經由「換軌」的方式，產生由立法院支持的行政院長主政的「多數內閣」政府組成型態？其制度性的因素，前文在探討行政、立法關係時已有分析，此處擬就政黨體系重組對於扁政府時期政府組成與運作的影響進行經驗性的分析，以說明兩者之間的關聯性。

探討政府組成涉及規範性面向與分析性面向，前者係指在不考慮實際的政治力分配下，怎樣的政府組成是好的，以哪些條件為指標，並以這些指標形成各種組合的優先順序，譬如，怎樣的政府組成是最穩定的、有效率的、統治正當性的，依據這些原則可以比較各種政府組成的優劣；後者則指在現實政治結構的制約下，怎樣的途徑可以達成這些規範的目標，而有哪樣的機會與限制？所謂政治結構包含憲政規範、政黨體系結構、選票分佈結構、¹³⁷總統權力大小、府會的一致或分立等，對於政府的組成是「多數內閣」或「少數內閣」將產生直接的影響，同時，不同的政府組成型態又與政治穩定性有極大的關聯性。如果將府會關係（分立或一致）、總統權力（大或小）、國會政黨體系（兩黨或多黨）作為衡量「政治穩定性」的標準，而「政治穩定性」以簡化的級數1, 2, 3, …來表示，可以將彼此的關係以表5-3呈現如下：

¹³⁷ 徐永明，前引文，頁1-1,1-2。

表 5-3 府會關係、總統權力及國會政黨體系互動下的政治穩定級數

政治穩定	府會關係	總統權力	國會政黨體系
1	一致	小	兩黨制
2	一致	小	多黨制
3	一致	大	兩黨制
4	一致	大	多黨制
5	分立	小	兩黨制
6	分立	小	多黨制
7	分立	大	兩黨制
8	分立	大	多黨制

資料來源：王維芳，《半總統制新興民主國家的制度設計與政治穩定 - 蒙古及波蘭的比較研究》
政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2003，頁 31。

在府會關係變項上，府會一致比府會不一致在政務推動上較易取得共識，總統介入動機相對減少，與國會關係和諧，政治較為穩定；而總統權力小，則介入政務的能力相對降低，遂比權力大的總統較不易與國會爭奪行政權的控制；國會政黨體系兩黨制比多黨制較能凝聚政黨力量以對抗總統想控制行政權的能力。依此推論，府會一致、總統權力小、兩黨制最有利於半總統制下的政治穩定，而府會分立、總統權力大、多黨制最不利於半總統制下的政治穩定¹³⁸。上述幾個變項係屬於政治系統中影響政府組成的「外層因素」，然而另有幾項影響政府組成的「內層因素」值得探討。這部分主要指涉內閣組成型態，學者吳玉山以「多數或少數內閣」、「總統的政黨是否參加組閣」以及「單一或聯合內閣」等雙值定義的變項作為衡量內閣組成與政治穩定關係的標準¹³⁹（請參考表 5-4）。

¹³⁸王維芳，《半總統制新興民主國家的制度設計與政治穩定 - 蒙古及波蘭的比較研究》，政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2003，頁 30-31。

¹³⁹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」，《俄羅斯與兩岸關係國際學術研討會》，中華歐亞教育基金會與政治大學俄羅斯研究所主辦，2001/12/8-9，頁 18-22。

表 5-4 內閣組成型態與政治穩定級數

政治穩定級數	多數/少數內閣	總統參與/不參與	單一/聯合內閣
1	多數	參與	單一
2	多數	參與	聯合
3	多數	不參與	單一
4	多數	不參與	聯合
5	少數	參與	單一
6	少數	參與	聯合
7	少數	不參與	單一
8	少數	不參與	聯合

資料來源：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」，《俄羅斯與兩岸關係國際學術研討會》，中華歐亞教育基金會與政治大學俄羅斯研究所主辦，2001/12/8-9，頁 18-22；王維芳，前引文，頁 32-33。

這三組變項中，如果內閣組成獲得國會多數的支持，對政務的推動將相對有效，同時政治穩定度亦較高；如果內閣組成獲得總統支持，府閣之間因為政策一致，不致產生權力衝突，則政治穩定度相對較高；最後，內閣是有單一或聯合政黨組成，對政府內部整合能力亦將有所影響，並進而影響政治穩定度。不過，上述「外層因素」和「內層因素」對於政府組成的影響，係純從制度層面進行推論，事實上，作為政府組成的規範性目標之一——政治穩定性未必是政黨或政治菁英唯一思考的面向，極大化內閣「官職」的佔有率或者強化「政策」主張的影響力，在特定時空條件下可能更吸引某些剛上台的政黨；加上新興民主國家中政治菁英傳統的「引導」角色以及對於憲政體制與民主原理的有限認知，都會影響政黨之間的妥協與共識，而使政府的組成逸離理性模型所推演的最適型態。譬如，以追求內閣官職極大化的勝選政黨，可能不顧己黨在國會中仍居於少數，執意組成一黨獨佔的「少數內閣」；或者，為了政策主張的貫徹，與意識形態相近的小黨合組「最小範圍聯合內閣」(minimal range coalition)，而不冀求與較大政黨合作籌組過半數的聯合「多數內閣」。這些考量加上政黨個別的實力（選票）與相對的差距（席次）在府會分立時，會影響到半總統制中總統與國會（多數黨）採取「讓步」或「堅持」的立場，而形成下述四種府會互動模式¹⁴⁰（如表 5-5）：

¹⁴⁰ 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》，台北：新台灣人文教基金會，2001，頁 179-184。

1. 總統優勢：總統強勢作為，不顧己黨在國會中是少數，強行以本黨人士組閣，並推動本黨政策。此時總統與內閣步驟齊一，有如總統制，若國會不予反制，則形成總統強、國會弱的局面。
2. 相互衝突：總統執意任命少數內閣，而國會加以反制倒閣，總統接著解散國會，改選後倘若總統黨無法掌握國會多數，又拒不交出組閣權，則形成總統強、國會強而相互對抗的局面。
3. 國會強勢：總統體察政府必須對國會負責的情勢下，任命反對黨的領袖組閣，也就是所謂「共治」，這是總統弱、國會強的態勢。
4. 相互妥協：總統和國會相互退讓，以總統和國會分工（各自控制若干部會）、或是組成聯合政府的方式來化解半總統制下府會分立的困局。

表 5-5 台灣在半總統制府會分立下的可能互動模式

國會	總統	
	讓步	堅持
讓步	相互妥協 府會對等-確定總統專屬職權或成立聯合政府	總統優勢 總統強、國會弱-任命本黨人士組少數內閣
堅持 資	國會優勢 總統弱、國會強-任命國會多數黨領袖出任閣揆	相互衝突 總統強、國會強-罷免總統、倒閣與解散國會

資料來源：作者修正自吳玉山，「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》，台北：新台灣人文教基金會，2001，頁 198。

上述的分析架構均涉及政黨體系內個別政黨的相對實力（大黨或小黨）、位置（是否掌握總統職位）與整體權力均衡態勢（兩黨或多黨），甚至於意識形態及化程度等。因此，政黨體系的變遷或重組很可能牽動政府組成型態的變化，2000 年政黨輪替前後正好構成了一個極佳的觀察時間區塊。如前所述，1995 年立委選舉後出現「實質三黨不過半」，依席次率計算有效政黨數為 2.54，形成本文定義下的「準多黨體系」，事實上是介乎兩黨制與多黨制之間，但國民黨的脆弱多數已難確保閣揆的人選能在立法院獲得同意，而連戰「著毋庸議」

的憲政爭議也間接證實這樣的憂慮並非空穴來風。1997年第四次修憲後將立法院得閣揆同意權取消，表面上是強化轉型為「半總統制」的機制，但論者認為實際上走向「超級總統制」¹⁴¹。然而究其原委，實因府會仍然一致（雖是勉強的一致），總統在立法院得閣揆同意權取消之後，可以完全掌握組閣權，再加上傳統領導菁英自我認知的「引導」角色，轉化為總統強勢主導行政的實際作為，只是總統執意運用其逐漸強化的權力，不免與立法院接近半數的反對力量發生摩擦與衝突。1997年9月，李登輝任命首次不經立法院同意的蕭萬長出任行政院長乙職，在李蕭體制時期，總統強勢主導行政，例如加入「中美洲統合體」案、援助科索沃三億美金案、調降「證交稅」案等許多國家重大決策，均顯現總統最後的影響力。時任國民黨投資事業管理委員會主委的劉泰英就明白表示：「我國政治體制實質上走向總統制，行政院長由總統提名，並向總統負責，其定位應是總統的幕僚長。¹⁴²」問題是總統並沒有憲法上的權力，但因總統民選的正當性基礎大增與身兼執政黨黨主席，實質上產生決策主導權，形成總統「有權無責」，行政院長「有責無權」的現象。面對總統強勢主導行政，立法院也在1999年3月針對調降「證交稅」案提出憲政史上首次的不信任案，其倒閣對象雖是行政院長蕭萬長，但對總統權力的反制才是本意。因此就總統與立法院的互動關係而言，已漸漸脫離「總統優勢」的純粹支配型態，朝向府會「相互衝突」的不安定狀態。而這段時期府會對峙的關係，其實預示著未來府會分立時期互動更形惡化的行政、立法關係。此時期的政治穩定性若以表5-4的內層因素來分析，應屬「多數內閣」、「總統的政黨參加組閣」以及「單一內閣」，穩定基數應為最高的1；但是若就表5-3的外層因素分析，應屬府會關係由一致趨於分立、總統權力由小趨大、國會政黨體系介於兩黨制與多黨制之間，其政治穩定則處於3至4之間，在所謂「超級總統制」運作下，政治穩定性反趨惡化。

2000年5月，陳水扁就任總統職位，當時他所面對的立法院1998年底選出、1999年2月就任的第四屆立法院，而民進黨所佔席次僅有70席，還不到總席次的三分之一。在「新總統V.S舊國會」且兩者不一致的情況下，陳水扁一開始是任命國民黨籍的唐飛為閣揆，組成所謂「全民政府」。關於「全民政府」的憲政屬性，學界的看法非常分歧，有認為是實質上是「少數政府」，但形式上缺乏一個在立法

¹⁴¹ 隋杜卿，「我國政府體制定位的回顧與前瞻：從雙首長制角度思考的應然與實然」，《中山人文社會科學期刊》，第5卷第3期，1997，頁150；徐正戎、呂炳寬，前引文，頁17-18；齊光裕，前引書，頁324。

¹⁴² 周惠德，「劉泰英：閣揆是總統的幕僚長」，《中國時報》，1999/8/16，版4。

院的少數黨；有認為是「聯合政府」，因為閣員中有許多是國民黨員，但他們並未以國民黨政策為優先考量；亦有認為是「左右共治」，因為唐飛黨籍為國民黨，但他所提出的「工時案」卻受到國民黨的杯葛；亦有學者認為陳水扁試圖挾其新民意，以「多數政權制」¹⁴³的方式操作「全民政府」，亦即，模仿國民黨「超級總統制」的方式運作，因此在政策形成過程中缺少了「少數政府」應有的協商。儘管眾說紛紜，欲對「全民政府」作適當的歸類十分困難，但是總統主導組閣與行政的斧痕仍清晰可見，只是除了展現「引導」角色外，陳水扁似乎缺乏「仁心仁術」的胸懷與「用法治理」的技巧，總統所依恃的僅是「雙重少數」：總統僅以接近40%的得票率當選以及民進黨在國會席次不及三分之一。因此，此時的府會關係在形式上是屬於「總統優勢」型態，但在實質上卻蘊含著未來府會「相互衝突」的發展趨向。學者高永光亦指出，歐洲少數政府存活的手段是以與反對的多數黨進行「政策交涉」(policy bargaining)來換取政府人事的主控權，而「全民政府」是一種錯誤的選擇，並非理性計算的選擇¹⁴⁴。以「全民政府」中部會首長的分布(表5-6)而言，陳水扁在政府組成中，僅僅為民進黨保留了人事上的19.51%的自主權，企圖以29.27%的國民黨所佔的比重來換取國民黨在立法院中51.58%席次的支持，雖符合以最少資源換取最大利益的理性計算，卻是國民黨不可能接受的非理性行為；而「全民政府」給予無黨籍人士51.22%的部會首長「官職」，卻無助於在立法院中的政策交涉(無黨籍立委太少且政治立場偏向泛藍)，因此陳水扁的「全民政府」不僅沒有主控政府人事權，也沒有政策交涉的能力，更別提以兩者互為籌碼，建構權力平衡的槓桿，其結果也註定了「全民政府」的失敗。

¹⁴³ 學者徐正戎、呂炳寬定義下的「多數政權制」係指總統與國會多數同屬一個政黨，且行政權大於立法權；「少數政權制」後者則指總統與國會多數不屬同一個政黨，且立法權大於行政權。然而，「多數政權制」、「少數政權制」等詞彙極易與「少數內閣」、「多數內閣」等名詞混淆，不如「府會一致」或「府會分立」清楚，且「多數政權制」下，行政權大於立法權可以理解，但在「少數政權制」下由於「聯合內閣」、「左右共治」等型態可能出現，行政權未必小於立法權，只有在「少數內閣」時才如所述，因此這個定義未必妥適。請參閱徐正戎、呂炳寬，前引文，頁11。

¹⁴⁴ 高永光，「從博弈理論分析聯合政府」，收錄於蘇永欽主編，《聯合政府-台灣民主體制的新選擇？》，前引書，頁51-56。

表 5-6 行政院首長黨籍分佈一覽表

黨籍別	席次數	席次百分比	備註
中國國民黨	12	29.27	
民主進步黨	8	19.51	
無黨籍	21	51.22	
合計	41	100	(註)

資料來源：高永光，「從博弈理論分析聯合政府」，收錄於蘇永欽主編，
《聯合政府-台灣民主體制的新選擇？》，前引書，頁 51-56。

事實上，「全民政府」運作失敗的原因尚有：首先，政策成敗無所歸屬，根本的違反責任政治的原理；其次，「全民政府」的體制下，無所謂的「反對黨」存在，最後出現民粹主義的現象¹⁴⁵。再者，內閣提出的政策在立法院中沒有多數的支持，政策原本就難以推動，總統卻又提出內閣都無法接受的政策（停建核四案），只得逼的閣揆唐飛下台。此時期的政治穩定度以前述的外層因素來測量，在政黨體系方面，有效政黨數目為 2.76，仍屬於本文界定的「準多黨體系」，因此是介乎兩黨制與多黨制之間；府會關係首次出現分立現象，而總統的權力在第四次修憲後已明顯擴張且在實際憲政運作上已主導行政的走向，所以此時的政治穩定度是介於 7 到 8 之間，不穩定的情形顯而易見。就內層因素來測量，在內閣屬性上應屬比「少數內閣」更不穩定的「全民內閣（政府）」，總統的政黨參加組閣，但是既非較為穩定的「單一內閣」，亦非建立於協商基礎上的「聯合內閣」，因此整體的穩定度應低於 6。足見陳水扁剛上台的政府組成-陳唐體制比起國民黨輪替前的李蕭體制更加不穩定。

2000 年 10 月張俊雄接任行政院長之後，陳水扁建立了其任內第一個「少數政府（內閣）」，總統府與行政院之間的關係得與完全整合，但是卻也加大政府與立法院多數反對黨之間的距離。政府再輔會分立的情況下完全擺向總統一邊（包括人事的決定—閣揆人選，和政策—廢核四）必然會引起立法院多數黨的抵制。面對此種於政治穩定不利

¹⁴⁵ 葛永光，「精英抉擇與制度抉擇：總統制、內閣制抑或雙首長制」，《政策月刊》，第 59 期，2000，頁 14。

的情況，陳水扁力邀國民黨、親民黨和新黨黨魁會談，表面上符合高永光所說的以「政策交涉」來換取「人事主控」的政治議價型態，然而這種政策/官職的議價模式卻在「扁連會」會後三十分鐘內因行政院長宣布停建核四而遭致破壞。由於國民黨深感受辱且在野黨也強烈質疑民進黨的動機與誠信，因而迅速串聯組成「在野聯盟」並在立法院中提出罷免總統案以牽制「少數政府」的獨斷行為。在罷免案的壓力下，陳水扁公開針對核四案與國民黨主席連戰道歉，行政部門亦最終決定恢復核四預算的執行。然而民進黨政府的「讓步」似乎只是權宜之計，主要為了減緩因股市下探至 5000 點關卡而引起的民怨以及紓解來自立委要求罷免的部份壓力。其真實目的在將戰線拉長至隔年年底的立委選舉，而「停建核四」將是主要的政治訴求，因此復健（核四）的實質意義是「暫緩停建」。總體而言，陳張體制是比陳唐體制更具有對抗性，因此在府會關係上是屬於「相互衝突」的型態。此時期的政治穩定度就內層因素來測量，在內閣屬性上應屬於「少數內閣」，總統的同黨人士出任閣揆，組成政策較為一致的「單一內閣」，但與立法院的關係卻更形惡化，整體的穩定度約在 5 級。以外層因素來測量，在政黨體系方面，由於親民黨的出現使得政黨體系更加分化，有效政黨數目已提高為 3.48，已進入「多黨體系」型態；在府會分立，總統權大的情況下，此時的政治穩定度是在 8 級，不穩定的情形更趨嚴重。足見此時的民進黨政府雖然掌控政府人事權，但是缺乏政策交涉的誠意與意願，使得府會關係更形惡化，陳張體制的政治穩定性並未比陳唐體制獲得更多的改善。

陳唐體制與陳張體制在政策推動上所遭受的困難與挫折，似乎曾讓陳水扁認真思考在下次立委選後籌組「聯合內閣」的可能性。因此他在 2001 年上半年的內閣小幅改組中延攬新黨全委會召集人郝龍斌出任環保署長，以展現將「少數內閣」漸進轉向「聯合內閣」的姿態。他並鄭重強調：「阿扁已經承諾要在選後籌組黨對黨協商的聯合政府。¹⁴⁶」然而以事後的發展而言，他所謂的「聯合政府（內閣）」必須在「官職」與「政策」上均由民進黨處於絕對支配的條件下才會考慮，否則寧可捨棄而維持「少數內閣」的型態。2001 年 12 月的第 5 屆立委選舉結果，民進黨獲得 87 席，成為立法院中的第一大黨，在席次上儘管較選前的 70 席已大有斬獲，但是即使加上意識型態接近的台聯所獲得的 13 席，仍未達立法院總席次的過半數。不過，就民進黨高層的解讀，這是選民對於扁政府的支持與肯定，因此在下一階段的政府組成方面，應以能夠貫徹陳水扁的政策主張與意志作為思考

¹⁴⁶ 陳水扁，《世紀首航-政黨輪替五百天的沉思》，台北：圓神，2001，頁 127。

主軸；且隔年5月底陳水扁的總統任期已屆半，在人事的安排方面必須考慮選舉佈局的需要，所以有學者稱此時的扁政府邁入了「全面執政」的階段，而試圖組織有助其連任的「選舉內閣」¹⁴⁷。至於原先「聯合政府（內閣）」的構想，則有學者預測：「民進黨最有可能進行的是向國民黨本土派招降納叛，因為只要國民黨出走十三席立委，民進黨與台聯在立院就可產生最小獲勝聯合政府。¹⁴⁸」但是這個現象並未出現，陳水扁在不願放棄太多官職且未進行黨對黨的政策協商的情況下，推翻了自己籌組「聯合政府」的承諾，仍維持「少數內閣」的型態。2002年2月在第5屆立委就任前，閣揆張俊雄提出總辭，在當時「新國會 V.S 舊總統」且兩者不一致的情況下，陳水扁任命與其關係密切的總統府秘書長游錫堃為行政院長，組成以民進黨為主的「少數內閣」，在憲政運作上仍為總統主政。在陳游體制運作的期間，總統架空行政院的情形已愈來愈嚴重，等於自兼行政院院長，但又有權無責。尤其是在人事安排方面，當時內閣中，絕大多數閣員皆係由總統欽定，且竟有一些部會副首長先於首長發布，完全不符合行政倫理與政府體制。前此三年來，行政院院長雖二度易人，但閣員並未依慣例一併總辭，絕大多數都不動如山，行政院長毫無人事權的現象至為明顯。此外，陳總統主張延後繳納所得稅、軍中恢復休假、機場捷運改由政府興建與主張擴大政府舉債，皆已逾越憲法所賦予總統的職權，且多係在未預先徵詢行政院院長與相關部會首長的情況下做出決定。總統愈擴權，行政院也就愈被動、愈無效能¹⁴⁹，SARS肆虐時中央部會之間及與地方政府缺乏溝通協調就飽受詬病，顯示行政院的角色已嚴重的邊緣化與弱化。面對這種現象，儘管在野黨立委強烈批評，總統違背憲政體制，把雙首長制變成總統制，嚴重傷害立法院之監督功能，但是卻也拿不出建設性的手段，來制衡總統的強勢作為。因此這段期間的行政、立法互動關係很明顯的是總統主導行政的「總統優勢」型態，但因行政院角色的弱化，不僅政府的效能備受質疑，且更加背離「權責相符」的憲政原理。此時期的政治穩定度就內層因素來衡量，仍屬於「總統黨參與」主導的「少數內閣」和「單一內閣」，整體的穩定度在5級；以外層因素來衡量，在政黨體系方面，政黨體系更趨分化，有效政黨數目已上升到3.61，「多黨體系」的型態已然確立；在府會分立，總統權大的情況下，此時的政治穩定度依舊是最差的8級，不因為民進黨席次增加而改善，其中一個重要的因素應與總統介入行政、主導政策的情況更為嚴重有關。

¹⁴⁷ 劉紅，《民進黨執政狀況研究》，台北：水牛，2006，頁5。

¹⁴⁸ 黃偉峰，「選後政局與府會關係」，2001/12，2008/1/20 擷取自網址：

<http://www.peaceforum.org.tw/filectrl/TP0112002.htm>

¹⁴⁹ 周育仁，「總統漠視憲法才是最大政治亂源」，《國政分析》，2003/6/9，2008/1/20 擷取自網址：
<http://www.npf.org.tw/particle-2072-3.html>

儘管游錫堃個性沉穩、內斂、溫和且為陳水扁長期盟友，但在總統強勢主導行政的情況下也傳出許多府會互信程度降低的說法。特別是農會信用部分級管理辦法的提出，原是行政院急於推動的重大金融政策，以塑造民進黨政府「有為、改革」的新形象，卻因操作手法粗糙而引發大規模的抗爭與民怨。陳水扁主動召集南部五位縣、市首長開會，了解分級管理的「災情」，隨後高聲批判行政院團隊，令游錫堃相當難堪，內閣團隊的作戰能力，也因為這個情勢急轉直下，幾乎退縮到原點。此外，國營事業負責人「公開徵才」的作法以及林毅夫事件、台電董事長林文淵迅速撤換等風波，也使得政壇不斷的耳語傳出，游錫堃擴張「宜蘭幫」勢力的種種聯想。在面臨年底北、高市長大選的重要關頭，扁政府高層有國營事業體「動不起來」的感覺，而這個感覺與游錫堃徵才的措施也有某些程度的關係¹⁵⁰。雖是如此，2004年5月，陳水扁以數萬票之差連任總統成功，在其就職前，游錫堃內閣提出總辭，陳水扁接受後，在「新總統 V.S 舊國會」且兩者不一致的情況下，仍於就職時任命游錫堃續任閣揆。游錫堃原期待年底國會選舉勝利得以續任，然而由於年底國會選舉，民進黨高額提名，國親新票源大部整合，因此泛綠陣營未能過半，游錫堃辭職以示負責。游錫堃擔任行政院長的時間長達三年，是陳水扁執政期間任期最長的行政院長。

游錫堃內閣於2005年1月24日總辭，在當時「新國會 V.S 舊總統」且兩者不一致，而且佔立法院過半的泛藍陣營要求江丙坤組閣的呼聲下，陳水扁仍任命時任高雄市長的謝長廷為新閣揆，組成以民進黨為主的少數內閣，在憲政運作上也仍然是總統主政。然而謝長廷在民間的聲望與黨內的實力均非張、游兩人可望其項背，且緣於過去的「扁長情結」及其政策論述的獨特風格，讓外界將謝長廷視為陳水扁執政時期的第一位實力派閣揆，並密切注意總統的權力是否會因此限縮，而回歸到「雙首長」共治的基本憲政精神。事實上，謝長廷接任行政院長職務後即提倡「和解共生」的概念，並空下行政院副院長的位置給國民黨的江丙坤，但因國民黨在泛藍陣營的整合上已具成效，且於第六屆立委選舉中逐漸恢復實力，在爭取組閣權未果的情況下，國民黨拒絕以某種政策妥協來換取部份官職。謝長廷在上台之際，另提出「憲法一中」以及「行政院長不是總統的執行長」的論述，而陳水扁亦宣示「正名制憲不可自欺欺人」並運作「扁宋會」以開啟朝野

¹⁵⁰ 陳宗逸，「『戰鬥內閣』如何再出發？」，《新台灣新聞週刊》，第349期，2002/11/28，2008/1/20
擷取自網址：<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=349&bulletinid=10552>

的良性對話，似乎顯示謝長廷有意為陳水扁的「轉型」護航的意味¹⁵¹。然而真實的轉型從未發生，不論是在憲政體制的運作上，或在國家認同、統獨議題等重大政策上。以兩岸政策而言，遠在2000年6月，謝長廷曾宣佈要以高雄市市長的身份訪問廈門，進行突破兩岸僵局的「破冰之旅」時，就曾遭扁政府陸委會以「資料不具體、計劃書太含混」為由，一再將謝長廷赴廈門的申請函退件，而迫使謝長廷取消行程。2001年，當陳水扁發話「統一不是唯一選項」時，時任黨主席的謝長廷則公開表示：「不排除統一的可能性」¹⁵²，隱含著兩者在兩岸關係的看法上的微妙差異。這種歧見在謝長廷擔任行政院長之後，只是暫時壓制，並未根本消除。2005年中，高捷弊案爆發，影響力波及泛綠政要人士，包括曾任高雄市市長的謝長廷。因為高捷弊案的影響，同年年底的縣市長選舉，民進黨大敗，失去長期執政的台北縣、宜蘭縣與嘉義市等地方執政權。民進黨黨主席蘇貞昌首先辭職下台，此後隨即傳出閣揆即將換人的消息，其間亦出現陳水扁邀請國民黨籍的立法院長王金平組閣的傳聞。2006年元旦的總統祝辭，陳水扁在兩岸經貿關係上宣佈「積極管理、有效開放」的緊縮政策，顯現在黨內鷹派與激進台獨勢力的壓力下，對於謝長廷「中道」路線的否定。不久，謝長廷以總預算案的覆議案未獲總統的支持為由，提出辭職並獲得總統批准，顯現總統主導行政的強勢作為。謝長廷的任期僅有十個月餘的時間。

在陳水扁執政期間，謝長廷是唯一公開表示不以總統執行長或幕僚長自居的行政院長，且是深具黨內實力而擁有自我政策論述觀點的閣揆，但仍無法改變「總統主政」的憲政運作模式以落實真正的雙首長制精神。儘管謝長廷提出「和解共生」的主張，意圖軟化朝野對抗的情勢，但在總統強勢主導之下，行政、立法的緊張對峙關係並未獲得明顯的改善，以致於行政院的總預算案在立法院中遭到大幅刪減，包括國防部與總統府的預算。因此，此時期的府會關係是介於「總統優勢」與「相互衝突」的型態之間。就政治穩定度而言，在內層因素上，仍屬於「總統黨參與」主導的「少數內閣」和「單一內閣」，整體的穩定度在5級；在外層因素上，在多黨體系、府會分立以及總統權大的情況下，此時的政治穩定度還是最差的8級，且因總統與行政院長的「瑜亮情結」以及兩岸政策上的歧見，更使得政策的一致性受到了挑戰。謝長廷宣布內閣總辭後，陳水扁任命才因縣市長選舉敗選下台的前民進黨主席蘇貞昌為行政院長。蘇貞昌上台雖然強調他的內

¹⁵¹ 社論：「五年五閣揆：上台不明不白，下台也不明不白！」，《聯合報》，2006/1/18，版 A2。

¹⁵² 木桃，「陳水扁為何青睞謝長廷」，《世界新聞報》，2005/1/28，擷取自網址：

<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/2201/2005/01/28/401@437087.htm>

閣是「實事內閣」，較之游內閣對於立法院的「主戰」策略與謝內閣的「主和」策略，蘇內閣似乎一開始採取「迴避」的策略，寄望於內閣團隊的「默默耕耘」來做出政績。因此，他似乎奉「保守」為指導原則，以淡化焦點，讓行政院不再成為藍營直接攻擊目標，也可較不用為朝野僵局負責。但是蘇貞昌的「迴避」策略卻招致同黨立委的批評，指其「不爭不議」是「不進取就較沒有爭議」，而蘇內閣給人的感覺似乎是「棄守」立法院¹⁵³。蘇貞昌不僅在處理兩院關係上低調內斂，一開始對於陳水扁也採取「尊重、配合」的態度，二人關係最好的時候，蘇貞昌甚至尊扁為「牛排」，而自比為「甜點」。一直到「紅衫軍」引發倒扁風潮，立法院則在2006年6月27日、10月13日、11月24日分別進行三次罷免總統的表決，雖因表決人數不足（執政黨刻意缺席）而未獲成功，但對民進黨形成龐大的壓力。陳水扁在宣布「權力下放」後，蘇貞昌在兩岸關係上開始進行所謂「蘇修路線」，自同年7月下旬經續會開始熱身後，扁蘇的兩岸政策走向，差距逐漸明顯。蘇貞昌希望透過經續會的召開，讓部分兩岸開放政策保持彈性。但是隨著倒扁政治危機惡化，陳水扁在數度向獨派大老交心後，相當明確的向蘇表達反對兩岸的彈性開放措施。至此，蘇已清楚認知扁決定走向深綠，行政院長的決策空間大為縮減，因此經續會之後的第一次行政院會中，蘇公開表明並無「蘇修路線」，兩岸政策仍以總統為主。儘管如此，蘇貞昌仍希望至少在院內閣員人事的安排上具有某種主控權。同年8月初，蘇貞昌對於經濟部長、金管會主委的人事案，採取先斬後奏的方式，先敲定人事後，再將相關人事送到總統府。對此，扁極度不悅，認為自己在此一人事過程中，非常不受尊重¹⁵⁴。面對總統與其關係的疏遠，同黨立委對其處理兩院關係之消極作為的不滿，蘇貞昌任內遭受的最大打擊仍是立法院第三會期創下首次有三兆預算被凍結外，在第四會期更創下中央政府總預算未通過的窘況。在俯背受敵的情況下，蘇貞昌的政績並未有突出的表現。在2007年5月6日舉行的2008年中華民國總統大選民進黨黨內初選中，蘇貞昌以33.40%的得票率敗給謝長廷的44.66%而落選。不久，蘇貞昌宣佈辭去行政院院長職務，辭呈並經陳水扁批准。他是自民進黨執政以來被換下的第5位行政院院長。

蘇貞昌擔任行政院長期間，適逢陳水扁及其家人陷入貪腐風暴之中，在倒扁聲浪裡，陳水扁為求自保而公開宣示「權力下放」，在某

¹⁵³ 李鴻典，「突圍做實事？考驗蘇揆智慧能力」，《新台灣新聞週刊》，第567期，2007/2/1，2008/1/21 擷取自網址：<http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?bulletinid=67512>

¹⁵⁴ 蔡慧貞、吳典蓉，「扁蘇關係緊張？民進黨大老：蘇可能比扁早下台」，《中時電子報》，2006/8/17，2008/1/21 擷取自網址：<http://blog.udn.com/07191107/403133>

種程度上削弱了其主導行政的力量，且蘇貞昌對於立法院採取「迴避」的策略，整體形勢似乎立法院佔優勢，但因立法院仍未掌握組閣權，卻又成功地杯葛民進黨政府的總預算且進行了三次罷免總統的表決，因此此時期的府會關係呈現國會佔優勢的「相互衝突」型態。就政治穩定度而言，在內層因素上，仍屬於「總統黨參與」主導的「少數內閣」和「單一內閣」，整體的穩定度在 5 級；在外層因素上，由於總統權力局部的限縮以及泛藍進一步的整合形成實質上的兩黨對決態勢，加上府會分立的現況，此時的政治穩定度處於 6-7 級之間。民進黨內部則因總統初選時謝長廷、呂秀蓮、蘇貞昌與游錫堃等「四大天王」的激烈競爭與相互攻訐，面臨選後如何整合以因應未來大選的問題。敗選的蘇貞昌選擇辭去行政院長職務，以利民進黨內部權力結構重新調整與總統大選的佈局。2007 年 5 月，陳水扁認命在黨內較無爭議的張俊雄接替請辭的蘇貞昌，重新回鍋擔任行政院院長，其副院長人選則是擅長選舉操盤的國安會秘書長邱義仁，因此回鍋的張內閣在性質上無異於「選舉內閣」。

張俊雄在上任不久，即推動施政「一周一主軸」，重點在幫助企業轉型、發展重點產業、協助中小企業、調整基本工資、均衡區域發展、興建大型國際展館以及施行國民年金制度以完備社會安全體系等。這些政策目標固然具有重大意義，但是一週公佈一個政策與後續執行的績效畢竟是兩回事，因此有人批評這是釋放政策利多、開「選舉支票」¹⁵⁵。儘管張俊雄賣力「作政績」，但是根據《工商時報》一篇報導指出，行政院研考會有一份未公佈的民調，張俊雄個人施政滿意度不及三成，行政團隊的表現，更有高達六成民眾表示不滿意。該報導率直批評這個結果與張內閣凡事機關算盡，選舉謀略太多，政治口水蓋過經濟民生議題有關。民眾之所以感到物價之高無法承受，主要還是內需不振、景氣欠佳，民間投資趨緩，島內超額儲蓄多達 1 兆 972 億元，創歷年新高，國內投資與消費力道皆明顯不足，但是行政院卻束手無策。在行政院、府方最需要凝聚共識，一起拼經濟時，執政黨接二連三發動「公投」、「正名」、「去蔣」等政治動作，連投票是該一階段或二階段領票等，都可演成一檔歹戲，徒惹爭議，完全抵消行政院在經濟施政上的努力¹⁵⁶。這個現象反映出即使在陳水扁任期的最後一年半中，選舉操作仍比政績表現重要，因此他請張俊雄回鍋組閣的真實用意應在貫徹其意識形態政策與確保激進路線的持

¹⁵⁵ 吳素柔，「張揆：施政一周一主軸 政績全民共享」，《中央社》，2007/9/1，2008/1/23 擷取自網址：<http://news.yam.com/cna/politics/200709/20070901689237.html>

¹⁵⁶ 工商時報，「張俊雄內閣凡事機關算盡 施政滿意度不及三成」，轉引自《華夏經緯網》，2007/12/27，2008/1/23 擷取自網址：<http://big5.huaxia.com/xw/tw/2007/00737326.html>

續，所以有學者直言張俊雄是「唯命是從」的「傀儡閣揆」¹⁵⁷，雖不中，亦不遠矣。2008年1月12日第七屆立委選舉，民進黨慘敗，選後即傳出內閣又將改組，民進黨總統候選人謝長廷指明應由企業界的CEO來組閣，張內閣隨即於同年1月24日總辭。此次張內閣歷時八個月又二天，較之前次為時更短，也是陳水扁執政期間除唐飛外，任期最短的內閣，充分顯示它是為了因應選舉的過渡性內閣。此時期的府會關係回復到「總統優勢」的型態。就政治穩定度而言，在內層因素上，仍屬於「總統黨參與」主導的「少數內閣」和「單一內閣」，整體的穩定度在5級；在外層因素上，由於總統權大、藍綠兩元集團對峙態勢，加上府會分立的現況，此時的政治穩定度處於第7級。

綜而言之，陳水扁執政期間，府會始終處於分立的狀態，在朝小野大的基本格局不變的情況下，不論是「新總統 V.S 舊國會」或者是「舊總統 V.S 新國會」，陳水扁一貫地籌組「少數內閣」，未曾嘗試過「聯合內閣」或「左右共治」。「左右共治」無異要一個民選的實權總統放棄大部分的權力，這與我國政治文化中菁英「引導」角色的認知明顯不符。然而何以「聯合內閣」無法組成？學者蕭文生曾提出「聯合政府（內閣）」可以組成與運作的三個基本要素¹⁵⁸，正可以解釋何以台灣無法出現「聯合內閣」的原因。第一，結盟政黨必須擁有強大的政黨約束力，以確保結盟政黨的國會議員對於「聯合政府」的支持；第二，擬組成「聯合政府」的各政黨間假使有基本意識形態對立的情況，則於基本問題上將缺乏妥協與讓步的意願與能力，因此也很難組成與維持「聯合政府」；第三，「聯合政府」的運作更有賴於結盟政黨間的信賴關係，假使彼此為下次選舉的勝選而爭功諉過，很難期待「聯合政府」能夠順暢運作。然而，上述三個基本要素在我國無一存在，這也是我國難以出現「聯合內閣」的原因。此外，這個現象也反映出民進黨在內閣「官職」部分的獨占性，或許可以解釋的理由之一是該黨在首次政黨輪替後急於落實其意識形態主導下的既定「政策」，而透過「官職」獨占完全掌控國家機器以發揮最大的政策影響力。但是，在客觀憲政體制結構的限制下，擁有更多「選票」與絕對多數席次的反對黨掌控了立法權，這成了民進黨政府貫徹政策時無法超越的障礙。由於執政的民進黨未曾認真思考分立政府下的少數內閣要能「政通」，首須「人和」，亦即必須與多數的反對黨積極進行政策交涉以換取自己部分政策的實現。不此之圖，民進黨依舊維持在野時期的對抗姿態，導致「政不通、人不和」，使得憲政運作與政府施政的穩定性

¹⁵⁷ 隋杜卿，「重用張閣揆 方便垂簾聽政」，《國政分析》，2007/5/22，2008/1/23 擷取自網址：<http://www.npf.org.tw/particle-2351-1.html>

¹⁵⁸ 蕭文生，「聯合政府成立之研究—以德國為例」，《新野論壇》第二期，2000/10/6，頁 28-29。

與效能均大幅降低。這部分也反映出陳水扁仍執意於菁英的「引導」角色，卻未善於「仁心仁術」與「用法治理」的角色認知與權術運用。陳水扁執政期間總共任命了七位閣揆，內閣平均壽命為 13 個月不到，較之李登輝執政期間，內閣平均壽命為 52.8 個月，相差非常之大，顯現政黨體系重組後在政府的組成與政治的穩定性上都出現了非常明顯的負面影響。誠如德國學者 Ernst Rudolf Huber 根據威瑪共和時期的經驗而獲得的結論：「少數政府與容忍的多數」只能是過渡的，不得已的解決方案¹⁵⁹。這個觀點即使在民主政治文化較為成熟的西歐民主國家尚且如此，對於依然處於淺碟式民主文化的台灣，其隱含的深意更值得再三思考。

¹⁵⁹ Ernst Rudolf Huber，轉引自陳愛娥，「憲政體制下政黨與政府組成的關係」，收錄於明居正、高朗主編，前引書，頁 157。

