

聯合政府之形成因素及其所帶來之法律問題

陳淑芳^{*}

壹、前言

聯合政府的組成在歐洲大陸內閣制與多黨制的國家是極為普遍的現象。我國在立委全面改選，國民黨逐漸失去其在立法院絕對多數席次之際，已有許多學者預測我國將來會出現聯合政府，或建議我國在立法院無一政黨過半時應籌組聯合政府。惟民國九十年底的立委選舉結果，雖然立法院已是四黨不過半的結構，但至今卻未出現聯合政府。聯合政府是政黨與政黨之間所籌組之政府，所以民國八十九年總統選舉後，陳水扁總統廣納各黨各派人士入閣所組成之「全民政府」，或今天之有個別之非民進黨黨員之擔任政務要職所組成之政府，皆非本文所欲討論之聯合政府。從而我國學界對於聯合政府的討論，是走在政治現狀之前之純理論性的探討。而這其中又以政治學觀點的探討居多，從法律學觀點加以探討者，僅鳳毛麟角¹。本文即欲從法律學的觀點，來探討其所帶來之問題。

聯合政府組成的過程通常是，選舉結束後，在國會獲得最多數席次的政黨，找尋與其搭派即可超過國會過多數席次的政黨為聯合之對象，並開始展開聯合的協議。在協議中通常會談及將來組成聯合政府的基本施政方針與施政方向，未來閣揆人選與各部會首長的名額分配，以及設置在聯合政府組成後，解決彼此歧見與對個別議案尋求共識的政黨聯合小組(在德國稱之為 Koalitionsausschuss)。協議內容為雙方或各方所接受時，即簽署聯合協定(在德國稱之為 Koalitionsvereinbarungen, Koalitionsabkommen, Koalitionsverträge，在奧地利稱之為 Koalitionspakete)。聯合政府組成後，政府之施政皆應依當初在聯合協定內的約定行之，且欲推動之各個政策與法案皆須先提出於政黨聯合小組會議討論，在該小組作成決議後，再責成內閣與聯合政黨在國會內的議員之全力配合。在上述之聯合政府組成之前後，若將來在我國出現時，值得探討之法律問題包括：

1. 政黨間的聯合協定是否可以干預憲法所賦予總統任命行政院院長的權限？即總統在任命行政院院長時，是否須受政黨聯合協定之拘束？
2. 依憲法之規定，政黨間是否有權簽定此種分配國家人事職務與處理國家事務的聯合協定？
3. 聯合協定之法律性質為何？是否具有法律上之拘束效力？若有簽署聯合協定之一方不遵守協定之內容時，是否有法律救濟途徑？

^{*} 淡江大學公行系專任助理教授。

¹ 至今從法律觀點探討聯合政府者，有蕭文生著，「自法律觀點論聯合政府」，國立中正大學法學集刊第 1 期，頁 83-109；李惠宗著，「聯合政府與民意政治」，收錄於蘇永欽編，聯合政府 - 台灣民主體制的新選擇？台北市，2001 年 1 月，頁 265-276；陳春生著，「聯合政府與責任政治」，收錄於蘇永欽編，聯合政府 - 台灣民主體制的新選擇？台北市，2001 年 1 月，頁 277-286；陳愛娥著，「聯合政府與權力分立原則」，收錄於蘇永欽編，聯合政府 - 台灣民主體制的新選擇？台北市，2001 年 1 月，頁 287-297。

4. 聯合政黨間是否可就任何事項皆在聯合協定內加以約定，其中是否有憲法上之界線存在？
5. 屬於憲法體制外之政黨聯合小組是否有權決定國家之政策？其可能帶來之憲政危機為何？
6. 聯合政府的組成是否會危害到憲法所揭示之權力分立、民意政治、責任政治與公開透明等原則？

德國是一個注重法律與法釋學的國家，對於任何政治行為都會試著從法律的觀點加以檢視，當然對於聯合政府的存在也不例外。所以在威瑪憲法時，即有學者 H. Liermann 從法律的觀點探討政黨間聯合協定的法律性質²。進入基本法後，因錄音帶事件(Tonbandaffäre)，基民黨之 K. Adenauer(CDU)違反聯合協定之約定拒絕交出記錄聯合政黨間協議之錄音帶予自民黨之 T. Dehler(FDP)，而 T. Dehler 以 K. Adenauer 為被告提起民事訴訟後³，聯合協定的法律性質與拘束效力再度引起學界的熱烈討論。本文之主要參考文獻，即是來自德國學界對於此一問題之討論。

以德國為例，聯合政府是另一個不為憲法所規範的領域，是一個屬於憲法規定與憲政實務有所落差的領域。例如德國基本法第六十三條第一項規定：「聯邦總理由聯邦總統提名，聯邦眾議院不經討論選舉之。」第六十四條第一項規定：「聯邦部長由聯邦總統經聯邦總理之建議任免之。」第六十五條規定：「聯邦總理決定施政方針並對此負其責任。在此方針下，每一位聯邦部長獨立與在自己的責任下領導其部會。…」但在實務上，聯邦總統提名聯邦總理，聯邦總理提名聯邦部長，聯邦總理決定施政方針，與聯邦部長在其部會主管事務範圍內之獨力決策的權限，皆已被聯合協定的約定或政黨聯合小組會議的決議所取代。如果我國也出現聯合政府，在不修訂現行憲法下，也將和德國一樣，必須面對此一在憲政上棘手的課題。

貳、聯合政府與聯合協定之概念

一、聯合政府之概念

拉丁文 *coalescere* 一字原指一起成長、互相融合與取得一致之意。在新拉丁的科學用語，*coalitio* 是指在化學與藥學上之特定物質之混合。而將 *coalition* 一字用於指稱今天在法律上與政治上具有重要意義之「政治上結盟」之意者，首先出現在十八世紀的英國⁴。而今天 *coalition*（德文 *Koalition*）一字就是指兩個以

² Vgl. H. Liermann, Über die rechtliche Natur der Vereinbarungen politischer Parteien untereinander, AöR n. F. Bd. 11 (1926), S. 401 ff.

³ 本案在決定有審判權之法院究為普通法院或行政法院之一點即已發生爭議。對此聯邦法院民事庭最後於 1959 年 1 月 19 日作成裁判，認為此屬於行政法性質之法律爭訟，其對此案並無審判權 Vgl. BGHZ Bd. 29, S. 187 ff.

⁴ Vgl. I. v. Münch, Rechtliche und politische Probleme von Koalitionsregierungen, Berlin - New York 1993, S. 5 f.; D. Sternberger, Bildung und Formen der Koalitionsregierung, ZfP 1954, S. 47 ff.(47ff.).

上之政黨，為共同形成與支撐向國會負責之政府的目的之結盟⁵。從而「聯合政府」(coalition government, 德文 Koalitionsregierung)是指由二個以上在國會擁有代表席次的政黨，透過聯合協定，共同所組成的政府。此之「政府」係內閣之意，而非指廣義之包括所有國家機關，如立法機關、司法機關或僅執行法令之行政機關的「政府」。在此定義中，組成聯合政府的主體是在議會內擁有席次的政黨，並不包括其他非政黨之團體，例如宗教團體或利益團體之聯合組成政府。

政黨間組成聯合政府的聯合模式包括：(一)所有政黨聯合：即國會內所有重要政黨的聯合。其特徵是國會內不再具有可與聯合政黨相抗衡的反對黨；(二)大聯合：即國會內兩大政黨的聯合，且其聯合可以掌握國會四分之三以上之席次者。其特徵是國會內雖然仍有反對黨存在，但卻極為薄弱；(三)小聯合：國會內兩個以上政黨之聯合剛好超過國會過半數席次者。在此情況下，仍存在強有力的反對黨⁶。

二、聯合協定之概念

兩個以上在國會擁有代表席次的政黨，為組成聯合政府，約定將來政府施政所簽定之契約，稱之為「聯合協定」。在此應認為只有政黨，而非國會內之黨團或國家機關也可以簽署聯合協定，成為聯合協定之主體⁷。以德國為例，聯合協定之約定可能是口頭或書面；內容可能極為簡短，也可能巨細靡遺；可能公布，也可能不公布。只是在德國，聯合協定有愈來愈採書面，內容愈來愈詳細，與愈來愈採公布方式⁸的趨勢⁹。此可能是因為政黨間愈來愈有簽定聯合協定的經驗，經由經驗的累積，也比以前較清楚的知道，何事應事先在聯合協定內，並以書面，加以約定為宜。聯合協定的內容主要是涉及內閣之人事組成，政黨間之部會分配與將來政府之施政方針。在經驗的累積下，德國聯合協定的內容已具有一定的模式。即其內容通常包括三大部分：(一)前言：旨在說明聯合政府成立之目的，與對重大政策目標之宣示；(二)一般規定與程序規定：規定聯合政府持續期間。在聯合政府期間，人事與事務的分配，以及溝通協調與解決歧見之機制；(三)各領域的施政計畫¹⁰。

參、雙首長制下之組閣權問題

我國之政府體制是偏內閣制之雙首長制。依憲法增修條文第三條第一項第一

⁵ Vgl. H. Gerber, Koalitionsabkommen im Bund, Diss. Tübingen, 1964, S. 5.

⁶ 參考蕭文生著，聯合政府成立之研究 - 以德國為例，收錄於蘇永欽編，聯合政府 - 台灣民主體制的新選擇？台北市，2001年1月，頁145-161(頁149以下)；H. Weber, Der Koalitionsvertrag, Bonn 1966, S. 23 ff.

⁷ Vgl. I. v. Münch, a.a.O. (Fn. 4), S. 15 f.; H. Gerber, a.a.O. (Fn. 5), S. 75.

⁸ 德國在聯邦自1969年後聯合協定皆予以公布，vgl. H. Schulze-Fielitz, Der informale Verfassungsstaat, Berlin 1984, S. 47.

⁹ 在奧地利的發展趨勢，類似德國，vgl. W. C. Müller, Koalitionsabkommen in der österreichischen Politik, ZParl 25 (1994), S. 346 ff.

¹⁰ 參考蕭文生著，前揭文(註1)，頁83-109(頁93以下)；H. Schulze-Fielitz, Koalitionsvereinbarungen als verfassungsrechtliches Problem, JA 1992, S. 332 ff. (332 f.); I. v. Münch, a.a.O. (Fn. 4), S. 19 ff.

句之規定：「行政院院長由總統任命之。」在此涉及的問題是，總統在任命行政院院長時，是否受政黨間聯合協定之拘束？總統在任命行政院院長時，究竟扮演怎樣的角色？欲回答此一問題，應探究此一條款賦予總統任命行政院院長權限的目的，即應對該條款作合目的性的解釋。

首先因我國並非採總統制的政府體制，且行政院院長是行政權的首長（參憲法第五十三條、第五十四條），並不需要對總統負責，所以總統任命行政院院長絕對不是在任命聽命於總統的幕僚長。從而總統在任命行政院院長時，其所應考量的，並非將來的行政院院長是否能貫徹其政策與理念，是否能與其配合及合作無間等。在內閣制國家，所以賦予總統提名閣揆（如憲法原文第五十五條第一項，德國基本法第六十三條第一項）或直接任命閣揆（如憲法增修條文第三條第一項第一句、德國威瑪憲法第五十三條、法國第五共和憲法第八條第一項）之權，是希望總統以超黨派的角色，發揮整合之作用，在捍衛憲法的原則下，提名或任命一位能為國家社會帶來福祉與為政局帶來穩定的閣揆。在內閣制國家，因為內閣需向國會負責（參憲法增修條文第三條第二項）- 即使國會對於閣揆人選不能行使同意權時亦同 - ，國會得對閣揆提出不信任案（參憲法增修條文第三條第二項第三款），內閣提出之法案仍須國會通過後方能實施，所以為達到政局的穩定與使政府之施政得以貫徹，總統在提名或任命閣揆時，應尊重在國會內擁有過半數席次之政黨的意見。總統若執意違背國會內之多數意見而組成少數政府，不只是會帶來行政權與立法權之間的緊張關係，因總統自始不尊重國會，也會使總統與國會陷於互相敵對的狀態。總之，雖不能認為總統在提名或任命閣揆時完全無裁量權，只是其在行使裁量權時，應顧及國家整體的利益。除非國會內多數黨屬意的閣揆人選依憲法之觀點並不適任，否則總統在提名或任命閣揆時，應扮演消極與整合之角色。總統不顧國家利益，執意提名或任命自己中意的人選，恐有違機關忠誠之義務與恣意禁止之原則¹¹。以和我國現行法制相同，亦採雙首長制的德國威瑪憲法與法國第五共和憲法為例，在威瑪憲法時，德國的通說認為帝國總統的任命權只具有形式的意義；實質上此受制於帝國眾議院內之多數¹²。而法國第五共和，在總統當選後，若其與議會內之多數不屬於同一之政黨時，其通常會解散國會。但是若解散國會，重新選舉國會議員的結果，仍是與其所屬政黨不同的政黨居國會的多數時，其仍會尊重國會，任命國會多數支持的閣揆人選，而形成所謂的「左右共治」¹³。

所有國家機關的組成皆須有民意的基礎，都應具有民主之正當性，當然行政院院長的任命也不例外。只是行政院院長之民意基礎，究竟是源自於立法院或總

¹¹ Vgl. W.-R. Schenke, in: Dolzer, Bonner Kommentar, Zweitbearbeitung 1977, Art. 63 Rdnr. 52 f.

¹² Vgl. W.-R. Schenke, a.a.O. (Fn. 11), Art.63 Rdnr. 5; C. Bartelt, Regierungsbildung nach dem Grundgesetz, Diss. Marburg, 1960, S. 5 ff.

¹³ 參考徐正戎著，「『左右共治』憲政體制之初探」- 兼論法、我兩國之比較，台大法學論叢，第30卷第1期，民國90年1月，頁1-43（頁36以下）；張台麟著，「法國總統在聯合政府組成與決策中扮演之角色」，收錄於蘇永欽編，聯合政府 - 台灣民主體制的新選擇？台北市，2001年1月，頁163-191（頁178以下）。

統？而依憲法增修條文第三條修訂前之大法官釋字四一九號的解釋，似認為源自於立法院。若是如此，應以立法院選舉之結果決定行政院院長之人選。

若認為總統任命行政院院長的權限只具有形式的意義，總統在任命行政院院長時仍應尊重國會的多數，則此時聯合後居國會多數的政黨即有透過聯合協定約定閣揆人選，並向總統推薦之可能。若內閣之組成先由政黨間的聯合協定加以約定，再由總統依聯合協定之內容任命行政院院長，以及行政院院長依聯合協定之內容提名各部會首長並由總統任命之，此時之內閣的組成實包含兩個階段：(一)內閣之預先形成：此階段從政黨間協議組成聯合政府到簽定聯合協定為止；(二)憲法意義上之組閣：即依憲法規定之內閣的組成。後一個階段就內閣的組成而言，只具有形式上的意義¹⁴。針對德國的組閣程序，德國學者 H. Weber 即曾表示：「基本法及各邦憲法有關組閣的規定只涵蓋了一半的事實。」¹⁵而在組閣前與組閣時扮演關鍵性角色的，事實上是政黨。從而緊接著需探究的，是政黨是否有權簽定聯合協定，約定組閣事宜，即政黨簽定聯合協定之許可性問題。此將在第五章第一節作進一步的探討。

肆、聯合政府產生之背景因素

一、產生聯合政府之憲政體制

(一) 聯合政府的產生約有下列幾個基本的背景前提：

1. 政府體制須採內閣制：在內閣制的政府體制下，政府的組成與其政策的推動皆需仰賴國會多數的支持。因此當沒有任何一個政黨在國會擁有絕對多數之席次時，擁有相對多數席次的政黨在組成政府時，就會尋求其他政黨的支持與合作而組成聯合政府。相反地，若是採取總統制之政府體制，因在此制下，立法與行政截然分立，總統即為行政首長，且總統不需對國會負責。當人民選舉總統時，即是選舉行政首長，總統當選後，即由其組閣，而無須組成聯合政府。
2. 政治體制需為政黨政治：組成聯合政府的聯合協定，基本上是政黨對政黨，而非國家機關，例如政府或國會黨團，相互間的協定¹⁶。所以只有在憲法承認，或在憲政慣例上，政黨為組成國會與政府之主要基礎的政治體制下，才會出現聯合政府。相反地，國會若是由不具有政黨背景之地方紳士與賢達人士所組成，即所謂的紳士國會 (Honoratiorenparlament)，且閣揆與閣員的選才不以其政黨屬性，而是以其能力專長為導向者，並不會產生聯合政府。
3. 憲政實務須為多黨的政治體制：一黨獨大或兩黨的政治體制，而總是有一黨占國會絕對多數席次的憲政實務並不會產生聯合政府。相反地，若憲政實務屬多黨的體制，且沒有任何一個政黨可以取得國

¹⁴ Vgl. H. Weber, a.a.O. (Fn. 6), S. 26 f.

¹⁵ H. Weber, a.a.O. (Fn. 6), S. 26.

¹⁶ Vgl. C. Sasse, Koalitionsvereinbarung und Grundgesetz, JZ 1961, S. 719 (724); I. v. Münch, a.a.O. (Fn. 4), S. 15.

會絕對多數之席次時，即會產生聯合政府¹⁷。

二、在內閣制之政府體制下組成聯合政府之理由

進入民主法治國家後，憲法學上與政治學上最重要的課題，就是如何一方面創造一個穩定，有執政能力的政府，另一方面又設計一個具有監督政府能力的國會。有了穩定、執政能力的政府才能帶給人民福祉。但強而有力卻缺乏監督的政府卻容易導致專制政體的產生。而聯合政府體制的採行，就是在內閣制之政府體制下，基於穩定政府之第一種考量而來。

內閣制政府體制最大的特徵，即政府向國會負責與仰賴國會之信任。此種以國會至上的政治體制雖然強化了國會對政府的監督，但是當國會本身結構不健全，例如小黨林立，無法凝聚共識，或組成的政府其所屬的政黨，在國會內未取得絕對多數的席次，而為少數政府(Minderheitsregierung)時，將使政府的組成與政府政策的推動經常得不到國會多數的支持，進而影響到政府的穩定與執政能力。小黨林立所造成之政局的不穩定得以德國之威瑪共和為例；而少數政府執政的困難，我國在民國八十九年五月二十日總統選舉，政黨輪替後已體現¹⁸。所以在內閣制之政府體制下，為穩定政府，首先應改善國會之選舉制度與國會之結構，避免國會成員如一盤散沙，或其政黨屬性過於分歧，無法議事。

國會可採之選舉制度約有多數選舉制(又稱多數決制)與比例關係選舉制(又稱比例代表制)兩種¹⁹。若採多數選舉制，雖然容易形成兩黨的政治體制，最有利於政府的穩定，但另一方面卻可能扼小政黨的發展與社會新勢力的形成。若採比例關係選舉制，雖然可以照顧到小黨與不同的聲音，但卻可能造成國會內之小黨林立。所以最理想的選舉制度，應是比例關係選舉制加上門檻條款，只讓有相當民意代表性與議事能力的政黨進入國會，創造多黨但非小黨林立的國會結構²⁰。

在一個多元化的社會，不免存在不同利益與政治世界觀團體的組黨。若再採行比例關係選舉制，實很難再產生兩黨互相抗衡或一黨獨大的政治體制。在沒有任何一個政黨可以完全掌握國會多數的情況下，聯合政府變成是在內閣制下，穩定政府的主要方法。誠如 I. v. Münch 所言：「...比例關係選舉制造成沒有任何一個政黨取得絕對多數的選舉結果。...如果想防止少數政府，...政黨聯合是不可避免

¹⁷ 兩黨或多黨政治體制的產生，相當程度受到選舉制度的影響。例如：若採多數選舉制(Mehrheitswahlsystem)，以在選區內獲得絕對或相對多數選票者為當選的選舉制度，容易產生兩黨的政治體制；若採比例關係選舉制(Verhältnswahlsystem)，以各政黨所獲選票的比例關係來分配國會席次者，容易造成多黨的政治體制。Vgl. H.-P. Schneider/W. Zeh, Koalitionen, Kanzlerwahl und Kabinettsbildung, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin - New York 1989, § 48 Rdnr. 2 f., 1297(1297); W. Steffani, Regierungsmehrheit und Opposition, in: W. Steffani (Hrsg.), Regierungsmehrheit und Opposition in den Staaten der europäischen Gemeinschaft, 1991, 11 (17).

¹⁸ 關於少數政府可能產生的問題，vgl. K. Finkelburg, Die Minderheitsregierung im deutschen Staatsrecht, Berlin und New York 1982.

¹⁹ 關於這兩種選舉制度之意涵，請參考前註 16。

²⁰ 關於兩種選舉制度之優缺點，vgl. H. Hofmann/H. Dreier, Repräsentation, Mehrheitsprinzip und Minderheitenschutz, in: H.-P. Schneider/W. Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin - New York 1989, § 5 Rdnr. 34 f., 165 (182).

免的。」²¹

聯合政府在政策上雖是基於穩定政府的考量，但從憲法所要求之民主原則來看，亦有其法律上之正當性。蓋民主原則要求政府組織與其意志的形成，應以絕對多數之民意為依歸，少數者統治多數者本已違反民主原則。因此多元化社會與比例關係選舉制所帶來，沒有任何一個政黨可以為絕對多數人民所支持之民主基礎的缺憾，只能透過政黨聯合的方式加以補救。

聯合政府的構想，是讓政治理念相近的政黨先行聯合，一方面形成國會內之多數，另一方面由其共同協議分配內閣人選，與提出施政方針和施政計畫。因為國會內之多數與內閣閣員同屬相同的政黨，不但內閣的組成可獲得國會信賴，且內閣所提出的法律案與其他重要的議案，也會獲得國會多數的支持。如此一來，可確保府會在當屆任期內之和諧。

伍、聯合協定所帶來之法律問題

一、簽定聯合協定之許可性問題

在多黨與內閣制國家，為防止少數政府的產生，為有利於國會的議事與內閣之施政，除事實上有需要簽定聯合協定，由政黨間在組閣前先為結合與整合外，在法律上，政黨間簽定聯合協定應該也是法律所許可的行為。

關於政黨在我國憲法上的地位與功能，憲法並未作明文的規定。但由憲法增修條文第四條第二項，僑居國外國民代表與全國不分區代表依政黨比例方式選出，與第五條第四項、第五項對政黨違憲解散事項的規範可以窺知，我國憲法已承認我國的政治體制為政黨政治，我國之憲政運作有借助於政黨之處。而首先對政黨作立法定義的，是人民團體法第四十四條與第四十五條。根據該二項條款之規定，政黨是以共同民主政治理念，協助形成國民政治意志，促進國民政治參與，且以推薦候選人參加公職人員選舉為目的，由中華民國國民組成之全國性團體。此一定義雖然僅具有法律之位階，但卻具有補充憲法（憲法增修條文第四條第二項、第五條第四項及第五項）之效力。

根據上述對於「政黨」之定義，政黨具有協助形成國民政治意志之作用。只是此之「協助形成國民政治意志」，不應作狹義之解釋，而認為政黨只有在選舉時，才有協助形成國民政治意志的權利與義務。政黨之作用其實是作為全民與國家領導階層的媒介，協助人民形成政治意志與參與政治。因為國家之意志應以全民之意志為依歸，國家之意志即是全民之意志，從而所有國家政治意志的作成，政黨皆可居中協調與整合。在國家之政治決定作成之前，政黨皆可替國家作先前的準備工作。而組閣的決定亦為國家政治決定之一種，組閣之前政黨亦可就組閣之事項居中整合與協調，並簽定聯合協定。在政黨政治下，行政院院長人選絕對不是總統自己口袋內的人物，而應是政黨協調與整合後之人選。從而政黨為組閣

²¹ Siehe I. v. Münch, a.a.O. (Fn. 4), S. 14. Vgl. auch J. Ipsen, Staatsorganisationsrecht, 2. Aufl., Neuwied - Frankfurt am Main 1989, S. 40.

事宜所作之整合與協調的準備工作，即簽定聯合協定，應已包含在政黨有「協助形成國民政治意志」的作用之中，而為法律所許可者²²。在國家作成政治決定前，可由政黨先進行協商，在我國並非陌生的制度。立法院內之黨團協商制度（參立法院職權行使法第六十八條以下），就是類此之制度。

二、聯合協定之法律性質與法律效果

聯合協定之法律性質在德國是持續受到討論的課題。學界的看法從在法律上不具重要性，為政治上的協定，為類似於國際法上之條約到認為是憲法契約者皆有之。而在德國對於聯合協定之法律性質所作成之唯一的裁判，為前述之聯邦法院對於「錄音帶事件」所作成之裁判。德國聯邦法院在本案中認為，聯合協定就其約定的內容而言，屬於憲法性質，但約定協議內容應列入紀錄與以錄音帶錄取的部分是就技術性事項所作之特別約定，屬於行政法性質²³，故本案之審判權屬於行政法院。而由原告 T. Dehler（為當時之聯邦法務部長）向普通法院民事庭提起訴訟，要求被告履約可知，原告認為此案為民事爭訟案件，聯合協訂屬民法上之契約。

關於聯合協定之法律性質究竟為何，在德國與奧地利約有下列之看法：

1. 類似國際法上之條約：此說首先由 H. Liermann 所提出。採此說者主要是由聯合協定（一）當事人簽定聯合協定之權限並非源自於實定法，政黨在簽定聯合協定時，其地位有如不受實定法拘束的國際法主體；（二）聯合協定只能拘束簽定協定的政黨，而不能直接拘束其黨員，此有如國際法上之條約，只能拘束簽署之國家，而不能直接拘束該國之人民；（三）當事人在簽定協定時有受協定內容拘束之意思；（四）當事人不遵守當初之約定並無強制力之諸項特徵，而認為聯合協定之法律性質類似國際法上之條約²⁴。

2. 私法契約：所以有學者認為聯合協定屬民法上之契約，是因為簽定聯合協定之當事人 - 政黨，其法律屬性是屬於私法團體。私法團體所簽定之契約為私法契約。且政黨並非國家機關，並無創設公法規範的權限²⁵。

3. 憲法契約：認為聯合協定約定的內容涉及憲法之規範，且當事人有受聯合協定內容拘束之意思，即存在為法律行為之意思表示，故為憲法契約。政黨既然依憲法之規定（德國基本法第二十一條）有簽定聯合協定之權限，當然也有為該項法律行為，即簽定憲法契約的權限²⁶。而此說為德國之通說²⁷。

²² 德國通說也認為，由基本法第二十一條第一項有關政黨作用的規定，也可以導出，政黨間之簽定聯合協定，約定組閣事宜，在憲法上是許可的。Vgl. C. Sasse, a.a.O. (Fn. 16), S. 719(722 f.); H. Gerber, a.a.O. (Fn. 5), S. 79 ff.; H. Weber, a.a.O. (Fn. 6), S. 53 f.; I. v. Münch, a.a.O. (Fn. 4), S. 14 f.; P. Häberle, Die Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, ZfP 1965, S.293 ff.(294 u. 298)

²³ 對於該裁判之批評，vgl. Wertenbruch, DÖV 1959, S. 506 f.; C. H. Ule, JZ 1959, S. 501 ff.

²⁴ Vgl. H. Liermann, a.a.O. (Fn. 2), S. 401 ff.; A. Schüle, Koalitionsvereinbarungen im Lichte des Verfassungsrechts, Tübingen 1964, S. 54 ff.

²⁵ Vgl. R. Marcic, Die Koalitionsdemokratie, Karlsruhe 1966, S. 36 f.

²⁶ Vgl. C. Sasse, a.a.O. (Fn. 16), S. 719(726); K. H. Friauf, Zur Problematik des verfassungsrechtlichen Vertrages, AöR n.F. 88 (1963), S. 257 ff.; I. v. Münch, a.a.O. (Fn. 4), S. 30 f.

²⁷ Vgl. H. Schulze-Fielitz, a.a.O. (Fn. 10), S. 332 ff. (335).

4. 政治上之協定：此說認為聯合協定之簽定者並無受協定內容拘束之意思，即並不存在契約成立所必須具備之意思表示。且主張聯合協定為憲法契約之學者，始終無法說明，如果聯合協定是憲法契約，為何並不具有強制力，與無法律救濟途徑²⁸。

從法律的觀點，行為（包括自然人、法人、國家機關之行為）分為法律行為與事實行為。將行為分成法律行為與政治行為（即所謂政治上之協定），並非法律對行為的分類方式。所以在此首先應探究的是，政黨間簽定聯合協定的行為究為法律行為或事實行為，政黨為該項行為時，是否有欲發生法律效果之目的與意思。如在第伍章所言，政黨間之簽定聯合協定其實是對國家之作成政治決定為先前之準備工作，其最終目的是為發生憲法上組閣的法律效果，其本質上已非單純的事實行為，而為一法律行為。只是此一法律行為的內容涉及政治問題而非法律問題，而使得該協定的內容無法透過法院加以強制執行。但該協定之內容無法強制執行之一點，並不影響簽定聯合協定為一法律行為之一點。此有如立法院內黨團協商之行為為法律行為，但因黨團協商之內容涉及政治問題，黨團協商之結果最後是否為院會所接受，是無法事後加以控制與由法院加以強制執行者。此外在法律上確實也存在一些為法律行為，但無法律救濟途徑的領域，此例如行政程序法第一百六十八條所規定之人民向行政機關陳情的權利。在此陳情為一法律行為，但對於行政機關就陳情所為之答覆，於不服時，並無法律救濟途徑存在。主因陳情人請求行政機關答覆的事項，已超越法律問題的界線。另外不容否認的，是簽定聯合協定的政黨在簽定時，確實有受約定拘束之意思，此點由其簽定時之慎重性、書面性與公開性可以看出。在此因為有雙方當事人要約、承諾之意思表示，及要約、承諾之合致，因此應為一簽定契約之行為。當事人之意思表示是用以拘束自己（在此為政黨），而非表意者以外的第三人（政黨在國會內的議員與黨團），所以它並非一類似團體協約的立法行為。此一契約之內容因為是處理憲法上之法律關係，涉及憲法之規範，並發生憲法上之法律效果，所以聯合協定的法律性質應為憲法契約。

如果聯合協定為一憲法契約，接下來應探討的，是政黨有否簽定聯合協定，處理憲法上法律關係之權限。此一問題是與第伍章所論及之聯合協定簽定許可性之問題互相銜接的。政黨簽定聯合協定之權限，即在此簽定憲法契約之權限，係源自於其在法律上具有「協助人民形成政治意志與參與政治」的作用而來²⁹。依此作用，政黨可以成為簽定憲法契約的主體。所以此時政黨是否具有權利能力，可否成為民法上締約的主體，已不具重要性。

因為政黨間簽定聯合協定之行為亦屬國內法秩序下之行為，政黨簽定聯合協定之權限係源自於國內法律對其功能與作用之規定，所以將聯合協定比喻作國際

²⁸ Vgl. W. Maiwald, Zum Wesen des "verfassungsrechtlichen Vertrages" – dargestellt am Beispiel der zwischenparteilichen Koalitionsvereinbarung, München 1963, S. 75 ff.; W. Kewenig, Zur Rechtsproblematik der Koalitionsvereinbarungen, AöR 90 (1965), S. 182 ff.(184 ff.).

²⁹ Vgl. C. Sasse, a.a.O. (Fn. 16), S. 719 (722 f.).

法上之條約並不適當³⁰。政黨在簽定聯合協定時，事實上是處於與國家機關相同之法律地位，為一準國家機關，而已非單純的私法團體，所以將聯合協定視為私法契約亦非可採。至於視聯合協定為一政治上之協定，簽定聯合協定之行為為一事實行為，亦忽略了聯合協定可能產生之法律效果與其在法律上的意義，而不盡令人信服。

三、聯合協定之憲法上的界限

依法律之規定政黨雖然有簽定聯合協定的權限，但因為簽定聯合協定之行為亦為國內法秩序下之行為，亦應受國內法規之規範，因此聯合協定之內容亦不得牴觸憲法與法律。從而聯合協定不得約定推定違反憲法基本原則（例如社會國家原則）的政策，不得變更憲法有關組織與程序之規定（此例如約定允許黨團負責人參加內閣會議，以政黨聯合小組取代國會之委員會對於法案之審查）。因為政黨的作用僅限於協助人民形成政治意見，所以凡是超出此一範圍的事項，政黨皆不得於聯合協定內加以約定。此例如不得就涉及司法與行政的事項加以約定³¹。

陸、聯合政府可能帶來之憲政上的危機

聯合政府的存在雖然是基於穩定政府的現實考量，是多黨之內閣制國家為避免少數政府所帶來之弊病不得不採行之體制，但其存在卻可能危害到憲法所揭示之諸項原則。

一、權力分立原則的危害

聯合政府成立後，依德國與奧地利的憲政經驗，內閣欲提出於國會的法案，會先送政黨聯合小組討論與協商，之後再依討論與協商的結果，形成內閣之政策，並動員黨籍議員在國會內支持該項法案。唯因政黨聯合小組的成員有限，最後造成國家之政策係由少數人所作成。在此一決策的過程中，不但憲法所要求之行政權與立法權的分立與制衡喪失殆盡，也使政黨聯合小組成為作成國家決策，但無法加以監督控制的組織。政黨聯合小組的設置不僅侵犯內閣成員決定施政方針的權限，也使黨籍議員喪失參與審查法案的機會，國會喪失其監督內閣的功能³²。

或許在內閣制國家，傳統行政權與立法權分立的權力分立理論已為執政黨（內閣與國會多數之結合）與反對黨間的制衡，即所謂功能取向之權力分立理論所取代³³。但在聯合政府為所有政黨聯合或大聯合時，並無反對黨的存在或只存

³⁰ Vgl. C. Sasse, a.a.O. (Fn. 16), S. 719 (722).

³¹ Vgl. W. Maiwald, a.a.O. (Fn. 28), S. 120 f.; A. Schüle, a.a.O. (Fn. 24), S. 86 ff.

³² Vgl. W. Rudzio, Mit Koalitionsausschüssen leben? ZParl 1 (1970), S. 206ff.(206, 214 ff.); V. Busse, Zur Gesetzgebungsarbeit der Bundesregierung, VerwArch 87 (1996), S. 445 ff.(456 f.); W. Schreckenberger, Informelle Verfahren der Entscheidungsvorbereitung zwischen der Bundesregierung und den Mehrheitsfraktionen: Koalitionsgespräche und Koalitionsrunden, ZParl 25 (1994), S. 329 ff.(341 f.); H. Schulze-Fielitz, a.a.O. (Fn. 8), S. 136 f., 139 ff.

³³ Vgl. N. Gehrig, Gewaltenteilung zwischen Regierung und parlamentarischer Opposition, DVBl. 1971, S. 633ff.

在一脆弱的反對黨。所以內閣制國家希冀透過反對黨維持權力之分立與制衡的想法，在聯合政府下，往往也落空³⁴。

二、民意政治的違反

許多聯合政府的組成在選舉之前並未向選民預告，造成內閣的組成完全在選民控制之外。有些在選舉時失利的政黨，於選舉後仍能參與組閣。於小聯合與所有政黨聯合下，占議會少數的政黨卻能參與組閣。無論那一種聯合方式（尤其是所有政黨聯合），常常造成內閣成員長期在位，未能定期改選，反映民意。凡此皆有違反民意政治之嫌。

三、責任政治的違反

在內閣制國家，閣揆決定施政方針，並負其責任。在閣揆所定之施政方針範圍內，閣員就其職掌之領域仍能獨立決策，並負其責任。但在聯合政府下，閣揆之施政方針決定權與閣員之自我決策權皆受制於聯合協定之約定或政黨聯合小組之協商結果，此時政策之失敗，應由誰負政治責任，並不清楚³⁵。且選舉失利的政黨，仍能參與組閣，亦有違責任政治之原理。

四、公開透明原則的違反

公開透明原則亦為民主原則的要素之一。此一原則要求國家決策的過程應公開，人民有參與國家決策的機會。此一原則最終的目的，是使人民可以參與、追蹤與控制國家的決策過程。但在聯合政府下，若政黨協議組成聯合政府的過程不公開，聯合協定的內容不公布，則人民對於組閣的過程將一無所知。國家政策完全在政黨聯合小組內作成，法案提到國會後不再加以討論，且政黨聯合小組的議事又不公開時，將嚴重剝奪人民參與國家決策的機會與人民監督政府的可能性。凡此皆可能違反憲法公開透明原則之要求³⁶。

柒、結論

凡是內閣制且多黨的國家皆有產生少數政府的可能。少數政府施政的困難與所帶來之政局的不穩定，都將危害國家的利益。我國憲法既無解決少數政府所帶來危機的規定 - 如德國基本法第八十一條，亦無總統可自動解散國會以探求新民意的設計 - 如法國憲法第十二條，為避免憲政僵局之產生，總統在任命行政院院長時，仍應尊重國會多數為宜。若無一政黨超過國會多數，總統應尊重政黨間組成聯合政府協議的結果。

³⁴ Vgl. W. Rudzio, a.a.O. (Fn. 32), S. S. 206ff.(206); W. Kewenig, a.a. O. (Fn. 28), S. 182 ff.(202 f.); K. Finkelnburg, a.a.O. (Fn. 18), S. 6; D. Sternberger, a.a.O. (Fn. 4), S. 47 ff.(62).

³⁵ Vgl. W. Rudzio, a.a.O. (Fn. 32), S. 206ff.(218 ff.); P. Manow, Informalisierung und Parteipolitisierung – Zum Wandel exekutiver Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik, ZParl 27 (1996), S. 96 ff.(103); W. Maiwald, a.a.O. (Fn. 28), S. 128.

³⁶ A. Schüle 認為聯合協定內容之不公佈已違反基本法公開透明原則之要求。Vgl. ders., a.a.O. (Fn. 24), S. 51. Vgl. auch H. Schulze-Fielitz, a.a.O. (Fn. 8), S. 134 ff.; W. Kewenig, a.a.O. (Fn. 28), S. 182 ff.(201 ff.); V. Busse, a.a.O. (Fn. 32), S. 445 ff.(457); W. Schreckenberger, a.a.O. (Fn. 32), S. 329 ff.(344 f.).

政黨間組成聯合政府，簽定聯合協定雖是憲法所許可的，但其也可能危害憲法所揭示之諸項原則。其中尤以約定設置政黨聯合小組，由其決定國家政策，最為人所詬病。政黨間在簽定聯合協定時，應盡量只作組閣與大致施政方針的約定，至於具體政策的形成，仍應由憲法所規定的內閣成員去作成，並負其責任。法案之討論與審查主要仍應在國會內進行，如此公眾才有參與及控制國家公共政策作成的可能性。聯合政府可能對憲法帶來的危害並非完全不能避免，只是需要當權者的省思與有賴公眾的時時督促與監督。