

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 制度落差與添補：雙首長制在台灣的合理適用

Institutional Gap and Its Replenishment: The Appropriate Application of Double Executive Regime in Taiwan

doi:10.6407/NPQ.200506.0109

國家政策季刊, 4(2), 2005

National Policy Quarterly, 4(2), 2005

作者/Author：陳志瑋(Chih-Wei Chen)

頁數/Page：109-128

出版日期/Publication Date：2005/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

<http://dx.doi.org/10.6407/NPQ.200506.0109>



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 制度落差與添補：雙首長制在台灣合理適用

(邀稿) —— 陳志璋\*

## 【摘要】

本文運用民主課責的概念，指出一個國家在運用特定的中央政府體制時，除了該制度須符合國情與歷史外，更重要的是運作上應符合透明、義務、可控性、責任與回應性等原則，以獲得制度的合理適用。由於法國第五共和是實施雙首長制的典型國家，且三次共治經驗證明該制度確能適應政治生態的變化，因此本文以法國雙首長制為範本，分析該國在憲政規範層次與實務運作層次的精神與內涵。

其次，本文探究台灣施行雙首長制的制度落差，雖然在總統權力、總統與行政院長關係，以及行政與立法關係各層面，均出現制度落差，但予以適度添補將有助於未來雙首長制的落實。最後，本文亦指出若能對雙首長制進行正確的制度評價，將有助於該制度的運作獲致更多功效。

**關鍵字：**雙首長制、半總統制、課責、制度落差、法國第五共和、共治

---

\*淡江大學公共行政學系助理教授 (Assistant Professor, TamKang University Department of Public Affairs)

# Institutional Gap and Its Replenishment: The Appropriate Application of Double Executive Regime in Taiwan

(invited) ——— Chih-Wei Chen\*

## 【Abstract】

Applying the concept of democratic accountability, this article argues that the operation of government system should conform to the principles of transparency, liability, controllability, responsibility, and responsiveness. As the French Fifth Republic is a typical regime of “double executive” (also known as “semi-presidentialism”), and the three periods of “cohabitation” also show its advantage in adapting to the political environmental change, our primary goal is to analyze the spirit and contents of French double executive regime.

Secondly, this article identifies the institutional gaps between French and Taiwan. Although the gaps emerge from every dimension in Presidential power, the relations between President and Premier, and between the Executive Yuan and Legislative Yuan, further institutional replenishment is helpful to apply the double executive regime in Taiwan. Finally, this paper suggests that it is necessary to assess the double executive regime, so its function could be performed much better.

**Keywords :** double executive regime, semi-presidentialism, accountability, institutional gap, French Fifth Republic, cohabitation

## 壹、前言

台灣自從解嚴以後，經過一連串的政治改革與修憲，才正式進入民主自由國家之林，但後續爲了符合台灣政治發展需要所進行的修憲工程，是在原憲法的基礎上增修，在與現實政治妥協的時空環境下，導致中央政府體制未能獲得廓清，於是先有對行政院長定位應是總統幕僚長抑或執行長的爭議，後有行政院長是否應由國會多數黨領袖充任的疑惑。就在第五屆立法委員選舉前夕，連戰拋出若由泛藍陣營獲勝，則應由江丙坤組閣的議題，再次顯示我國中央政府體制的曖昧不明，確實造成實際運作上的扞格。因此釜底抽薪之計，有賴於中央政府體制的釐清，而其方法自然不脫兩種途徑，一是重新制憲，另一是進行修憲添補。

放眼可預見的未來，陳水扁總統競選期間宣示2006年制定新憲的訴求，極可能因爲內部和外部因素皆無法配合，使得制憲的機會窗難以開啓。就內部因素而言，由於泛綠陣營未能在第六屆立法委員選舉取得過半席次，大幅減弱了執政黨希望透過公投制憲的氣勢；就外部因素而言，無論新憲法的內涵爲何，制憲本身蘊含的政治象徵，仍可能引發中國或其他國家對台進行直接或間接干預，無形中增加阻力。另一方面，2005年任務型國大選舉結果已經揭曉，贊成修憲的民進黨與國民黨合計得票率達81.33%，整體贊成修憲的國代比例達83%。國民大會集會後於6月8日進行

記名投票，以249票贊成，48票反對，複決通過該次憲法修正案。由於本次修憲並未涉及中央政府體制的更動，相關重大爭議並未因此解決，故本文將針對現行中央政府體制的定位與內涵，了解制度落差，進行制度的添補。

本文係從民主課責(democratic accountability)的角度，指出一個國家在運用特定的中央政府體制時，除了符合該國國情與歷史外，更重要的因素在於應該能使制度運作符合透明(transparency)、義務(liability)、可控性(controllability)、責任(responsibility)與回應性(responsiveness)的原則(Koppell, 2005: 94-99)，如此或可謂之「合理適用」。由於法國第五共和是實施雙首長制的典型國家，且三次共治經驗證明該制度確能適應政治生態的變化，因此本文擬以法國第五共和憲法的雙首長制爲範本，分析該國在憲政規範層次與實務運作層次的精神與內涵，藉以塑造值得我國未來進行修憲時的標竿。其次，本文希望探究台灣施行雙首長制的可能制度落差，進而指出如何從制度層面進行必要的添補，使該制能在台灣獲得較佳的施行環境，促進國內民主政治的進一步落實與發展。

## 貳、法國雙首長制的精神與內涵

有關法國建立第五共和的背景與成因，國內外已有成篇累牘的介紹與分析(例如，張台麟，2003；劉嘉甯，1990: 1-9；譚鍾瑜譯，2002: 293-389；Bell, 2002: 171-

174)，在此不擬贅述。爲了回答我國現行憲法規定和雙首長制之間的落差問題，本文首先希望了解雙首長制的意義，接著進一步探究雙首長制的精神及其內涵。

### 一、雙首長制之意義

學界一般依循Duverger的命名，將法國第五共和稱之爲半總統制(semi-presidentialism)，<sup>1</sup>他在1980年的一篇論文中，首度以英文界定半總統制涵蓋了以下三項要素：第一，總統由全民普選產生；第二，總統擁有相當的權力；第三，相對於總統，總理和各部長擁有行政和政府的權限，且唯有議會不表反對時才能繼續在位(轉引自Elgie, 1999: 3)。

Duverger隨後根據此定義對歐洲的半總統制國家進行比較，同時隨著中歐和東歐國家民主轉型，增列半總統制國家的名單。從這個粗淺的概念定義來觀察我國現有體制，可發現台灣現制符合第一點和第二點的標準，但由於行政院長是否繼續在位，並非取決於國會是否信任或反對，因此適用上已出現模糊空間。由於第三個要素涉及總理和國會的關係，而這又是區別

半總統制的重要特徵之一，職是之故，經由概念定義上已顯示我國未來制度添補的可能方向，這將在後文繼續討論。

儘管我們可以借用Duverger的定義來評估一個國家是否屬於半總統制，也可以據此指出台灣欠缺有關總理和國會之間關係的重要連帶，但這三個要素所包含的範圍仍過於廣泛，以致我們無法從這三個標準進一步推知半總統制的具體特徵，故必須進入特定國家的憲政規範分析才能得知。事實上，Duverger的這個定義也遭致許多批評，例如Olivier Duhamel認爲這個字眼是「有爭議的」；另有評論者認爲半總統制既然是一種混合的政治體制，從學術角度來看確實難以定位；尤有甚者，對於「總統擁有相當權力」這項標準而言，其實存有相當模糊的空間，故解釋上不盡然會產生共識(Elgie, 1999: 4-12)。總之，我們不妨以這三個要素做爲討論所有雙首長制個案的共同基礎，然後在個別國家的分析上，進入憲法規範層次和實際運作層次進行雙重考察，以獲得更具體、精確的認識。基於上述理由，本文選擇以法國爲比較標竿，以便有明確的分析定位(locus)

1. 關於Duverger所提出「半總統制」這個概念，學界不盡然完全認同。舉例而言，法國學者Georges Vedel指這個體制充其量不過是個權宜下的名稱；Matthew S. Shugart和John M. Carey指出「半總統制」的名稱隱含該制度是介於總統制和內閣制這個光譜中間的意義，會產生誤導之嫌，因此認爲應稱爲「總理-總統制」(premier-presidentialism)較恰當，詳請參見Shugart and Carey(1992: 23)以及Elgie (1993: 4-5)。此外，也有學者將這套制度稱爲雙首長制(Double Executive)，例如Poulard(1990)。至於台灣有稱雙首長制者，如黃錦堂(2004)、張壯熙(1996)、芮正皋(1992)，也有稱半總統制者，如林繼文(2000)、林佳龍(2000)和詹鎮榮(2004)，也有混合採用者，例如徐正戎、呂炳寬(2002)以及徐正戎、張峻豪(2004)，可見國內並沒有統一的稱呼。本文認爲台灣尚無精確的制度可以呼應，故不強做區別，直接以「雙首長制」稱之。

可資依循。

## 二、雙首長制的精神

法國第五共和運作至今已將近半個世紀，其制度運作的精神也隨著實踐而逐步獲得確認。特別是經過1986年至1988年第一次共治、1993年至1995年第二次共治，以及1997年至2002年第三次共治後（參見表一），法國雙首長制的面貌已經和戴高樂當年的憲政理想有所差異。例如，曾任部長、現任參議員的法蘭西學院院士Alain Perefitte指出，戴高樂(de Gaulle)認為總理的正當性本質來自民選總統的授與，其次才是來自國會贊同，或至少未對政府提出不信任案。因此一旦出現左右共治，那應該是行政和不同多數黨國會間的共治，而非行政權內部的共治(陳瑞樺譯，2001: 67-78)，這種型態很類似美式的分治政府。至於台灣自2000年政黨輪替以來，民進黨取得政權，但國民黨和親民黨組成的泛藍聯盟擁有國會多數的狀況，也類似戴氏心目中的共治型態。然而，後來法國的實踐結果卻顯示，總理的正當性來自國會的信任更甚於總統所授與的正當性，因此當國會多數和總統不同政黨時，行政權乃換軌至總理身上。由此可知，儘管戴氏認為總理來自總統任命，<sup>2</sup>理應完全服膺總統領導，

但法國第三與第四共和畢竟有深厚的內閣制傳統，導致行政權的歸屬取決於國會多數黨，而非總統所屬政黨；唯有國會多數黨和總統屬於同一政黨或聯盟，總統才能通過總理取得實質行政權，這也是Poulard指出的：「大家普遍相信這套特殊系統政府結構邏輯，需要總統和總理之間擁有共同觀點，並經由總理，同時取得和國民議會過半數的共同觀點。」(Poulard, 1990: 252)

表一：法國三次共治的總統與總理

時期	總統	總理
1986.3.20~ 1988.5.10	密特朗 (Francois Mitterrand)	席哈克 (Jacques Chirac)
1993.3.2~ 1995.5.16	密特朗 (Francois Mitterrand)	巴拉杜 (Edouard Balladur)
1997.6.~ 2002.5.6	席哈克 (Jacques Chirac)	喬斯班 (Lionel Jospin)

資料來源：整理自張台麟，2003: 41。

雙首長制的第二個精神表現在所謂的「雙重信任」上：一方面是總統對總理的信任，另一方面是國民議會對總理的信任，並藉著總理而獲得與總統之間的政策一致性。<sup>3</sup>事實上，這種「雙重信任」的特質，早在德國威瑪時期的半總統制就已出現，也就是帝國政府必須取得總統與眾議院的雙重信任(詹鎮榮，2003)。值得注意的

2. 法國憲法第8條前半規定：「共和國總統任命總理，並依總理提出政府總辭而免除其職務。」譯文引自張台麟所譯法國第五共和憲法（張台麟，2003: 344-363），以下同。

3. 從民主課責(democratic accountability)的角度來看，雙重信任也意味著總理必須獲得「雙重授權」，一方面是總統對總理（或內閣）的授權，另一方面是議會對總理（或內閣）的授權，有授權則有負責的問題，因此構成總統、總理和國會之間彼此交錯的三角關係。See Thiebault, 2003: 333-339.

是，這兩方的信任關係並非平行對等，而是存在高低不等的重要性。以法國而言，前已指出總理的正當性來自國會更甚於來自總統，因此總理首先須獲得國會的信任，其次才是總統；但在德國威瑪時期，實踐經驗顯示政府只要有來自總統一方的信任，就已經足夠(Ibid:47)。由此可知，即使從憲法規範推演出雙重信任的精神，但在政治運作過程中，這種雙重信任基礎會演變為重要性不等的關係。

雙首長制的第三個制度精神，在於總統扮演著中立裁決者和政黨領袖的雙重角色。前者表現在共和國憲法第5條的規定(Bell,2002:167)，後者則表現在左右共治所導致的政治實況。對戴高樂來說，雙首長制使國家的至高地位獲得確認(Hayward, 1993:38)，為達到這個目的，必須透過擁有實權的總統領導國家才能實現，這和內閣制中國家元首和行政首長彼此區別固然不同，和總統制國家元首身兼行政首長的角色也大異其趣。當法國在1986至1988年出現第一次左右共治時，經由各種事件與場合的試煉，總統密特朗(Francois

Mitterrand)與總理席哈克(Jacques Chirac)逐漸發展出一套權力分享模式：總統在外交政策、歐洲事務與國防政策方面享有主導權，其餘事務則依循內閣制的模式由總理主導。此種權力劃分的背後，隱含著一種「法國對外時應該口徑一致」(“France should speak with one voice”)的思惟(Knapp and Wright, 2001: 117)。既然總統是民選產生的國家元首，因此在國防、外交等涉外層面，仍享有最高地位。職是之故，儘管法國雙首長制在共治時期偏向內閣制運作模式，總統還是享有一般內閣制國家元首所缺乏的外交與國防權力<sup>4</sup>。

簡言之，總統既是地位高於政府和國會的中立裁決者，同時也是政黨領袖，特別是在左右共治期間，還必須扮演反對黨領袖的角色，與總理所率領的政府周旋，以贏取下次總統大選或國會大選的勝利。<sup>5</sup>值得注意的是，由於總統是經人民普選產生的最重要憲法機關，相對上國會的地位與權力乃遭到明顯削弱，誠如Philip Williams指出：「法國國會曾經是全世界最強勢的國會之一，如今成為最弱勢的國

4. 另外一項重要的實質差異，在於法國總理和閣員均不具備國會議員的身分，因此在閣員的挑選上，比內閣制國家更能兼顧專業性與廣泛性。

5. 總統扮演反對黨領袖的角色，在密特朗面對第一次左右共治時最為明顯。當時，無論是內政或外交事務，他與總理席哈克之間均發生很多齟齬，連帶使得政黨之間針鋒相對的味道也相當濃厚。舉例而言，密特朗拒絕簽署席哈克所提出國有企業「再」私有化的行政命令(ordonnances)，該爭議最後還送交憲法委員會(Constitutional Council)審查。在外交事務方面，最有名的例子就是席哈克在沒有諮詢愛麗舍宮(Elysée)的情況下，自行決定出席在東京舉辦的工業國家領袖高峰會，但日方的回應是在首日的官方晚宴並未安排席哈克的座位(參見Poulard, 1990)。一直到第二次和第三次共治，才慢慢發展出總統主導外交、國防與歐洲事務，總理主導內政事務的憲政慣例。

會之一。」(轉引自Elgie and Griggs, 2000: 28) 這顯示總統、總理和國會之間的三角關係，在雙首長制之下呈現微妙互動，進而影響到實際運作的內涵。

綜合以上三點，我們可以明瞭雙首長制的正當性來源、信任機制和總統角色，均和總統制或內閣制有明顯差別，且這些差別主要來自總統和總理均掌有實質行政權，但必須取決於是否擁有國會多數，這也影響到共治時期的內政與外交事務運作。至於雙首長制運作的內涵，會隨著國家的不同，而產生相異的憲政規範、運作慣例與權力互動關係，因此對於有人主張當總統所屬政黨與國會多數政黨或聯盟不同時，按照法國雙首長制的「精神」必須任命國會多數黨人士組成內閣，即有研究者根據法國憲政實施經驗而抱持反對態度(許有為，2004)。蓋這涉及的是實踐上的經驗，不必然來自制度本身的應然。至於從制度本身推演出來的可能模式，本文將在第三部份予以探討。

### 三、雙首長制的內涵

有關法國雙首長制的內涵，主要根據法國第五共和憲法的規範，輔以相關文獻探討，據以指出雙首長制是由哪些制度支柱所構成。在論述順序上，分就總統的權力、總統與總理的關係、總統和國會的關

係，以及總理和國民議會的關係四個層面，一一加以探討。

#### (一) 總統的權力

從雙首長制的角度來探討總統權力時，最重要關鍵在於了解總統權力對雙首長制運作的影響何在，以及該項權力行使對於雙首長制運作的意義何在，由此可推論總統在共治時期和非共治時期的權力大小變化，進而了解總統和總理的關係，以及總統和國會之間的關係。

法國總統身為共和國總統，最重要的權力包括任命總理、解散國會、行使緊急權力、主持部長會議、法律移請再審或提請憲法委員會解釋、向國會或人民提出咨文、任命三位憲法委員會委員、核子武力按鈕權等等(劉嘉甯，1990: 29-38)。然而，上述各種總統權力的運用並非一成不變，而另有兩項彼此影響的特質：

第一，共和國總統在不同時期可能扮演不同角色，例如戴高樂在1958年擔扮演的是嚮導者(guide)和仲裁者(arbitrator)的角色，到了1962年，他既是嚮導者又是最高決策者(supreme decision-maker)(Hayward, 1993: 42-54)。又如密特朗在第一次左右共治時，介入許多內政事務，但到了第二次左右共治時，由於身體狀況虛弱以及不可

6. 有關法國總統的權限，另請參照張台麟，1997: 62-66。此外，李仁森亦分析指出法國總統的主要權限包括：(1)組閣權；(2)主持部長會議；(3)簽署行政法令、行政命令，以及人事任命權；(4)國防、外交權；(5)對法律制定的參與權；(6)國會解散權；(7)召開與結束國會臨時會；(8)提交公民投票複決權(李仁森，2004: 31-34)。



能再競選總統，因此幾乎沒有太突出的表現。

第二，若干總統權力的實際效用是隨著憲法實踐而確定其意義，例如第8條前半規定「共和國總統任命總理，並依總理提出政府總辭而免除其職務。」不過，在總統掌握國會多數的情況下，1968年龐畢度(Georges Pompidou)總理、1972年夏本德瑪(Jacques Chalban-Delmas)總理和1991年羅卡(Michel Rocard)總理的下台，都確認了總統具備實質的總理免職權(Thiébaud, 2003:333)。此外，倘若總理任命權是總統的專屬權力，則總理只要獲得總統信任即可，但實際上總統卻須斟酌是否掌握國會多數才能決定總理人選。又如第9條規定：「共和國總統主持部長會議。」隱含總統可藉由主導議程和會議進行，成為實質的國

政決策者，實踐結果卻顯示總統無法因為其民選身分，就自動取得上述權力。因為根據憲法第20條第3項，以及第49條、第50條的規定，總統透過總理所領導的政府向國會負責，總理仍須獲得國會的信任才能推動政務。職是之故，這種雙重信任關係使總統必須限縮自身在國家元首的角色中行使職權才行。

以國防和內政事項為例，憲法對於總統和總理之間的權限規範相仿，但在共治時期卻出現總統掌控國防事務主導權、總理掌控內政事務主導權的不同結果（參見表二），即可證明兩者的權限劃分其實是憲法實踐的結果，而非憲法規範的必然結果。

表二：憲法規範與實踐的差異：以國防與內政為例

	總統權限	總理權限	共治時期 主導權	非共治時期 主導權
國防	法國憲法第15條規定：「共和國總統為三軍統帥。總統主持國防最高會議及委員會。」	第20條第2項規定：「政府支配行政機構及軍隊。」 第21條第1項前半規定：「總理指揮政府行動，負責國防，並確保法律之遵行。」	總統	總統
內政	第9條：「共和國總統主持部長會議。」	第20條第1項：「政府制定並執行國家政策。」	總理	總統

資料來源：作者自行整理

換言之，總統擁有外交、國防與歐洲事務專屬權，既是三次共治經驗的結果，同時在其餘事項方面，總統權力的界限須視總統是否掌控國會多數而定。在具備第三、第四共和內閣制的傳統下，組閣的前提是國會多數信任，總理和總統之間，以及總理和國會之間的課責關係，亦因此隨著其權力來源而異。

## （二）總統和總理的關係

總統和總理之間最重要的關係就是總統有權任命總理，並依總理提出政府總辭而免除其職務(法國憲法 § 8前半)。不過，當總統和國會多數黨不一致時，總統只擁有形式的任命權，此時總統回歸前述的專屬權，即使依憲法可主持部長會議，仍不具備影響最終決策的權力。換言之，影響總統和總理之間關係的最主要因素在於兩者是否處於共治時期。在非共治時期，總理是總統的執行長，在總統的信任下負責推動總統的各項政策；在共治時期，總統和總理屬於敵對陣營的關係，對外的聲音固然「口徑一致」，但在內政事務則以總理為主導人物，總統就算想要運用共和國憲法第13條第1項的權力，以拒絕簽署行政命令的方式達到抵制的目的，多數情況下仍由總理佔上風居多(Poulard, 1990: 260)。

## （三）總統和國會的關係

法國國會分為參議院(Le Sénat)和國民議會(L'Assemblée Nationale)兩院，前者為顧及各行政區域的代表性，而採間接選舉方式產生，後者則是人民直選產生。國民議會。<sup>7</sup>一般而言，總統和國民議會之間的連繫是透過總理，其中最直接的關係在於總統可於諮詢總理與兩院議長後，得宣告解散國民議會，其屬於總統相當重要的權力之一。另外，總統可以將國會通過的法律，予以全部或部分條款的覆議，<sup>8</sup>這兩種制度設計都使總統擁有比國會更優勢的地位，而毋需面臨國會的直接挑戰。

## （四）總理和國民議會的關係

根據法國第五共和憲法第10條第3項之規定，政府對國會負責的方式主要有兩種途徑，第一個是總理向國民議會提出信任案，而這個信任案可以是施政計畫，也可以是某項法案。第二則是國民議會可以連署提出不信任案。國民議會未通過政府提出的信任案，或通過議員提出的不信任案，則總理應向總統提出政府總辭。

行政部門除了透過信任投票和不信任投票來對國會負責外，另一項實質的課責機制是國會議員對部長提出口頭與書面質詢，以及國民議會組成調查委員會。自1974年季斯卡擔任總統以來，口頭與書面

7. 請參見法國第五共和憲法第24條規定。

8. 請參見法國第五共和憲法第10條。

質詢便成爲具有實效的一種課責機制，至於有關調查權的行使，則受限於國會多數黨可以操縱委員會成員而效果不彰(Thiébaud, 2003: 338-339)。

從這樣的規定來看，總理對國民議會負有實際的政治與政策責任，國民議會經由信任投票與不信任投票機制，構成對總理最主要的民主課責途徑，而在其餘面向，例如宣戰、十二日以上之戒嚴，國會均有一定介入空間。但值得注意的是，由於第五共和憲法第34條明定屬於法律的事項，其餘事項均屬命令性質，這使得國會對政府的課責範圍與強度均因而減縮，使得總理和國民議會兩造間的課責關係未若一般內閣制國家強烈。

總之，誠如學者Quermonne指出，法國第五共和運作至今已經發展出獨特的運作方式，其中有個自主且等級更高的國家權力(state power)，不僅超越國會的黨派權力，甚至去除司法權的理念（轉引自Hayward, 1993: 39）。因此，法國第五共和下的總統、總理和國民議會之間的關係，背後有著超越三機關之上的更高理型(form)存在，縱使三者的課責關係不若其他總統制國家或內閣制國家清晰，但在更高的國家概念下，這三個憲政機關仍可在實踐中找到彼此的權力互動定位。

### 參、行政權運作模式與制度落差

經由前文分析，吾人發現台灣目前的

憲政規範與實踐經驗，和法國雙首長制之間確實存在若干差異。下文將先比較法國和台灣各自可能出現的行政權運作模式，進而指出台灣在適用雙首長制上的制度落差。

#### 一、行政權運作模式分析

Elgie和Griggs兩位學者就法國第五共和的運作經驗，整理出四種行政權的模式，分別是(1)專權型政府(monocratic government)；(2)分享型政府(shared government, or executive co-operation)；(3)分治型政府(segmented government)；以及(4)部長型政府(ministerial government)(Elgie and Griggs, 2000: 33-46)，以下分別簡述各自內涵，做爲探討我國可能運作模式之依據。

##### (一) 專權型政府

意指非共治時期由總統專權領導行政，共治時期由總理專權領導行政的模式。儘管本模式可能過度誇大總統的權力範圍，也過度誇大總理在非共治時期的權力，但在解釋特定時期由何人主導關鍵政策或決策時，仍可提供若干洞見。

##### (二) 分享型政府

意指總統和總理合作進行決策，並分擔決策責任。本模式認爲無論是非共治抑或共治時期，任何一方都無法但憑己力負起領導國家的全責，而必須依賴他方的合作，使國政運作得能完整。

### （三）分治型政府

本模式將行政事務進行領域分工，總統和總理各司其職、各負其責。在「高度」政治事務(“high” politics)方面，例如外交、歐洲事務、國防、國政和危機決策方面，由總統享有主導權；在「低度」政治事務(“low” politics)方面，例如內政、預算和日常決策，則由總理主其事。

### （四）部長型政府

個別部長在所屬政策領域中，擁有重大影響力，至於總統和總理只負責協調政策過程，使其更加順利。

顯然以上每個模式都各自解釋了法國現實政治運作的一部份現象，即使是不屬於法國政治權力核心的部長，也在各自政策領域中扮演相當份量的角色。不過，實際運作上到底比較接近何種模式，則還要加上兩項因素，一個是人的因素，一個是特定政治經濟情勢演變的因素，這都使得原本預期的模式產生變化。正因為有「人」和「環境」雙重因素必須附帶考量，因此我們回到台灣的制度規定來看，同樣也可透過經驗和邏輯推演，進而演繹出四種不同的行政權運作模式，茲分述如下：

#### （一）權力分享模式

本模式有兩種次類型，第一個次類型是在野黨黨員以個人名義入閣，政治責任仍由總統擔負。例如唐飛在2000年5月接受陳總統任命擔任行政院院長，儘管唐飛屬於國會多數的泛藍陣營，但這和法國左右共治的本質完全不同。首先，總統擁有完

全的任命空間，不受在野黨任何條件的制約；其次，總統對於各部會首長人選仍擁有相當大的影響力，閣揆在這種結構限制下，不具備和總統對抗的對等地位。但在這個模式下，行政院長仍擁有特定部會首長的任命權，同時亦可針對特定議題與總統進行條件交換。但反之，倘若該議題涉及各黨的「罩門」，例如民進黨政府的反核政策（或後來的「非核家園」政策）對上國民黨的興建核四主張，因涉及重大政策歧見，最後必有一方讓步，終究導致唐飛辭職，顯示權力分享模式有不穩定的因子存在。2004年第六屆立委選舉結果揭曉，因泛藍陣營取得過半席次，陳總統在考量內閣人選時，即曾規劃由謝長廷擔任行政院長，江丙坤擔任行政院副院長。然國民黨方面主張江丙坤出任副閣揆的其中一項條件是「黨進黨出」，也就是權力分享的另一個次類型，由黨對黨談判成立聯合政府，雙方共都必須負起特定的政治責任。

#### （二）總統主導模式

總統主導模式係指總統主控行政部門的組成，故主導了行政權的運作。本模式會隨著總統是否控制國會多數，而出現不同的政治情勢。在總統掌握國會多數的情況下，總統將主導內政、外交、國防、兩岸關係事務與其他一切重要政務，形成類似法國的「專權型政府」模式。但在立院多數和總統不屬同一陣營的情況下，由於總統任命閣揆時並不考慮國會政黨生態，

因此在行政與立法關係上，對抗衝突成爲常態，合作協商則爲例外。<sup>9</sup>此外，此模式隱含立法院可透過法律案和預算案之審查，進行國家政策的「決策」(decision)與「非決策」(non-decision)。由於台灣自2000年首次執政權輪替至今，因此總統儘管主導行政部門之組成與運作，但在制度運作上，容易因爲國會政黨生態的變化，產生不穩定的因子。

### (三) 國會多數模式

由於台灣素無左右政黨路線之區別，一旦師法法國三次共治的型態，閣揆人選完全由國會多數黨推選，總統只能被動加以任命，則可稱爲國會多數模式。總統擁有憲法本文第四章，以及憲法增修條文第2條所規定的各項職權，特別是有關統帥權、外交權與國家安全事項，屬於總統「專屬權限」，至於行政院長因獲得立法院的充分信任，故負責政府的實地運作與各項政策的規劃與執行，總統將缺乏介入與影響之空間。

### (四) 清流共治模式

法國在季斯卡(Valéry Giscard d'Estaing)總統任內的期中選舉，曾出現左派聯盟取得國會多數的可能，當時研議的其中一項

方案爲不任命國會多數黨人士，也不任命同黨人士出任總理，而是任命一個以學者專家企業人士爲主的「無色彩專家內閣」。反觀台灣在2000年第一次出現執政權輪替時，由於當時國民黨仍掌有過半的國會席次，因此當時即有「清流共治」之倡議，同時有學者提出「唯才是用」、「向民負責」、「去政黨化」、「公益主導」和「衝突預防」五項政治目標，呼籲當局應以民心動向來組構新政府，盡量淡化政黨勢力的影響，爲「清流共治」模式注入具體內涵。經由本模式所產生的閣揆人選，除了本身具備「清流」的條件外，還需要受到各政黨勢力的認同與支持，在台灣目前陷入「色彩主義」的標籤文化下，恐怕難以出現清流共治的條件。

從表三來看，吾人發現自總統任命行政院長無須立法院同意後，行政權運作就幾乎偏向總統主導模式，除了唐飛外，立院生態變化幾乎不影響總統決定行政院長的人選結果，但也因爲如此，台灣應否仿效法國由國會多數黨決定閣揆人選的爭議才會不斷出現。無論如何，吾人在論述台法雙首長制之間的落差時，必須注意環境系絡差異的問題，誠如林水波教授指出：

9. 舉例而言，立法院第5屆第5會期第1次臨時會於2004年8月23日以198票比0的表決結果通過修憲案，和當時即將舉行第六屆立法委員選舉，各政黨均希望在選前爭取改革的形象，因此儘管各黨對修憲內容各有不同的利益和盤算，仍然罕見地以無異議的結果通過此修憲案。對照各黨在表達競選任務型國代的意見時，出現與之前政黨立場相反的結果，更能證明時空因素確實會影響所謂的共識。

「憲政體制不能由表面加以認定，要由實質結構及政治現實加以推敲……。我國具有特殊的歷史背景、政治生態、政治現實，不能輕易以外國的體制加以定位，以免犯有台灣與法國在政治水土完全相似這樣不太合理的假定。」(林水波，2000a) 台灣若要落實雙首長制，為避免陷入這種錯誤假定中，吾人有必要分析台灣與法國制度之落差所在，待制度規範齊備，未來實踐時還需要累積務實可行、各方可接受的慣例，才能使雙首長制在台生根並趨向健全。

行政院長不屬同一政黨，即可能出現嚴重的行政權割裂。另一方面，法國總統身為國家元首的身分，代表國家負責外交、國防、歐洲事務，即使是在共治時期，總理也認知總統在這方面權限的優越地位，但反觀國內並無這樣的共識，以致在對外關係，甚至國防與國安事務層面，都出現相當嚴重的分歧，但限於總統主導模式下的朝小野大事實，難以出現協調的機制來加以化解。

其次，相較於法國第三、第四共和的內閣制傳統，台灣自行憲以來幾乎沒有實

表三：九七修憲迄今之行政權運作模式

總統	行政院長	行政院長 任職期間	行政權運作模式	立法院生態
李登輝	蕭萬長	86.09.01- 88.01.22	總統主導模式	總統擁過半席次
李登輝	蕭萬長	88.01.22- 89.05.20	總統主導模式	總統擁過半席次
陳水扁	唐 飛	89.05.20- 89.10.06	權力分享模式	總統未擁過半席次
陳水扁	張俊雄	89.10.06- 91.02.01	總統主導模式	總統未擁過半席次
陳水扁	游錫堃	91.02.01- 93.05.20	總統主導模式	總統未擁過半席次
陳水扁	游錫堃	93.05.20- 94.02.01	總統主導模式	總統未擁過半席次
陳水扁	謝長廷	94.02.01-	總統主導模式	總統未擁過半席次

資料來源：作者自行整理

## 二、制度落差

在比較過法國的憲政規範與實踐後，可發現台灣現行制度的落差有下列幾項：

### (一) 環境系絡落差

由於台灣有國家認同、統獨立場、族群意識等重大歧異，以致在政治場域中難以出現對基本遊戲規則的共識，朝野之間亦傾向以對立代替協商，因此一旦總統與

施內閣制的經驗，有的只是強人統治的歷史背景，因此截至目前仍以總統主導模式為主，而不容易出現權力分享模式或出現國會多數模式。

### (二) 倒閣解散制度落差

前文討論總理和國民議會之間最重要的課責關係，就是透過信任投票與不信任投票機制，使政府能有充分空間推動政務。台灣雖然有不信任投票制度，總統可

在倒閣案成立後解散立法院，但現實上這項「生存威脅條款」卻難有運用的可能（林水波，2000a；林繼文，2000：169-170）。如此一來，一旦行政與立法出現政治僵局，便沒有適切管道可資化解，即使總統運用憲法第44條的權限爭議處理權，也因為總統身為實際的政治操盤人，難以站在戰略高度有效化解爭議。此時，朝野之間便可能出現激烈攻防，直接訴諸人民與媒體以尋求支持，無形中提高雙方政治動員的能量，代議政治的功能也可能出現障礙，長期以來可能造成整體社會的對立與不信任（黃錦堂，2004：17）。此外，欠缺有效的倒閣與解散機制，也造成人民直接課責的不易，無論是總統或立法院雙方，都缺乏替代管道可即時反映最新民意，因而也無法藉此解決行政與立法之間的可能僵局。

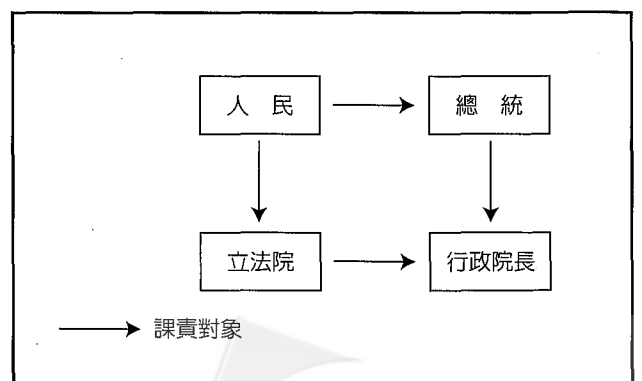
### （三）行政決策機制落差

憲法第53條規定：「行政院為國家最高行政機關。」在解釋上容易造成總統介入行政權運作的憲法依據不足，加上憲法第58條第1項有關行政院會議的規定，並沒有總統參與的空間，也使得現行總統和行政院兩個機關之間缺乏行政決策的正式平台，而必須訴諸於非正式的會面，甚至間接透過媒體傳遞訊息。由於我國政治文化向來賦予總統擁有實權，倘若缺乏正式的決策溝通平台，一方面總統可能無法獲致

最完整的決策資訊，另一方面可能造成令出多門或政策不協調的局面，將不利於雙首長制的有效運作。

### （四）課責機制落差

根據現行憲法規範，總統、行政院、立法院和人民之間的課責關係，並未呈現權責相符的狀況，從圖一可知：人民同時向總統與立法院課責，總統向行政院長課責，同時立法院也對行政院長課責。換言之，人民固然是最後的主權者，可以決定政權的歸屬以及民意代表的組成，但真正負責決策的總統，則缺乏固定的課責機制可予以規範，只能藉由總統大選「算總帳」。在總統與立法院多數同屬一個政黨的情況下，總統與立法部門皆獲得多數民意的支持，行政部門只要獲得任何一方信任，就可順利推動政務。但在朝小野大的狀況下，由於立法部門掌握預算與立法大權，行政院長若只獲得總統單方面的授權與信任，則可能造成政務推動的遲滯。



圖一：現行憲法體制下之課責關係

## 肆、台灣適用雙首長制之制度添補

雙首長制的核心議題在於行政權的歸屬及其運作，如此才能確定總統和總理之間的互動關係、權力分工與責任歸屬。前文已就台灣可能的運作模式一一臚列，同時從表三得知，現行行政權運作的模式，幾以總統的意志為依歸，一旦總統未能掌握國會多數，基於台灣當前特殊的政治生態，行政、立法兩造容易形成對峙局面，造成政務推展陷入僵局而難以化解。因此，吾人在思考制度添補的同時，允宜一併就台灣適合何種模式，以形成具有可行性的制度配套。

以下，將根據前文第二部份法國雙首長制的內涵，探討台灣在現行憲政架構下，以雙首長制為基礎的制度添補要素。

### 一、總統的權力

除憲法本文確立總統具備國家元首地位，並賦予相對應的各項權力外，憲法增修條文賦予總統的重要權力還包括行政院長任命權、發布解散立法院之命令、發布緊急命令權、設國家安全會議及所屬國家安全局。另根據公民投票法第17條規定，總統可針對國家安全事項提出「防衛性公投」交付公民投票。總體觀之，目前總統其實已擁有相當接近總統制之下的權力，

但因不像法國總統必須經由兩輪投票選出絕對多數的總統，以致總統當選人若未獲得過半數以上選票支持，儘管合法性完全沒有問題，仍可能遭到反對者提出決策正當性不足的質疑。因此，引進法式兩輪投票的作法以確保絕對多數總統的勝出，將可有效杜眾人悠悠之口，增強總統與民意支持之間的強度，並提昇總統對選民的回應性與責任感。

其次，總統原本應具備仲裁者的角色，由於總統必須介入實質政治過程的運作，以致這樣角色常缺乏發揮機會與空間，或導致仲裁者和政黨領袖雙重角色出現混淆，無形中折損總統站在戰略高度所擁有的運作空間，以致一旦朝野政黨或行政立法兩院發生重大政治爭議或政策歧異時，總統難以居間調和鼎鼐，化解爭議。職是之故，總統在扮演執政黨領袖的角色之餘，仍宜適度扮演國家元首的角色，以發揮化解政治爭議或政策歧異的功能。

### 二、總統與行政院長的關係

在現行模式下，總統缺乏影響行政權運作的正式管道，如此一方面可能造成決策不夠透明化，另一方面可能造成總統與行政院長責任歸屬不明。因此，若修改憲法第58條規定，明訂總統得參加行政院會議，使總統和行政院雙方藉此建立正式的



互動與決策機制，將可增進決策透明性、有助於釐清雙方責任歸屬，而且也帶來更高的行政決策可控性。

另一項重要議題在於總統應否根據國會生態決定閣揆人選，這涉及我國是否準備邁向法式雙首長制的核心。本文認為從反映最新民意與促進行政權順利運作的角度來看，確可考慮限縮總統任命行政院長的空間，若不採修憲途徑，則可透過黨對黨協商或談判方式，任命朝野皆能接受的閣揆人選，此時行政權運作將是接近聯合政府型態的權力分享模式。若採取修憲途徑，則是恢復憲法第55條第1項之規定，明訂行政院院長須經立法院同意後由總統任命之，此時接近國會多數模式，閣揆必須獲得立法院的信任才能出任，同時也最接近法國雙首長制的型態。

### 三、總統和立法院的關係

爲了解決人民只能透過定期選舉對總統和立法委員課責，同時爲了建立解決行政與立法僵局的替代機制，賦予總統主動解散國會權，以及賦予行政部門公民投票提案權，可避免總統和國會凡事僅依恃各自民意基礎進行對立攻防，人民才有機會就爭議個案表達意見與立場，促進人民對政治的參與，並提高政治爭議的可控性。

### 四、行政院長和立法院的關係

在總統主導模式下，一旦總統未能掌握國會多數，這對政治運作的直接影響，就是「分治政府」(divided government)帶來的政治僵局或政策失靈，例如監察委員同意權行使和軍購預算特別條例的審查，一直未獲得立法院程序委員會排入議程，因而呈現僵局狀態。因此，以法式雙首長制爲藍本的制度設計方向，應強化行政院長和立法院之間的信任機制，除了現行增修條文第3條第2項第款的不信任投票規定外，行政院長也可針對特定施政計畫或法案，要求立院進行信任投票，使行政與立法之間的信任基礎獲得確保。

總之，台灣自從邁向民主國家以後，無論是政治、經濟或社會等各領域，無不呈現眾聲喧譁的景象，特別是面對國家定位問題，國內各政黨或政治團體在對外表達立場時，有時未能出現整合一致的聲音。因此，未來即使出現類似法國的共治，總統和行政院院長之間恐怕仍難以取得權力分享的共識。這是現實權力運作的問題，透過制度規範途徑固然能予以彌補，但更深層的問題在於我國的地位特殊，以兩岸關係而言，由於台灣與中國雙方在經濟、社會和文化方面的交流或互動是如此密切，無論是總統或行政院長，都

難以劃出「中國事務」和「國內事務」之間的明確界線，當然也可能造成爭議與難題，故有待未來透過實際運作，以建立各方均可接受的規範與慣例。

此外，有關雙首長制的制度評價是我們不能迴避討論的一個重要課題，而且它比一般總統制和內閣制更複雜的情況，在於雙首長制的制度評價也涉及雙元層次，第一個層次是非共治時期面對傾向總統制的制度評價，另一個層次則是共治時期面對傾向內閣制的制度評價。在法國，這樣的爭議主要圍繞在共治的優劣以及是否贊成共治的論辯，而且無論是學者或一般人民，均無法取得一致共識。例如曾任法國憲法委員會委員的François Luchaire認為現行憲法的優點在於它容許選擇，而其最大的好處就是其靈活性，使他們能夠適應不同的政治形勢而不致發生危機，但另一位學者Jean Massot則認為左右共治可能導致雙頭馬車帶領國家往不同方向前進的荒謬（陳瑞樺譯，2001: 207-233）。至於在民間反應方面，歷次調查顯示均有超過五成以上的民眾認為共治對法國帶來的是正面的影響，相對而言大約只有三成民眾認為是負面影響（see Bell, 2002: 204）。具備內閣制傳統與悠久民主政治文化的法國尚且如此，台灣一來不具內閣制的歷史背景，二來欠缺明確的憲政規範，三來各政黨與各

政治行為者往往不願在既有的遊戲規則下互動，彼此動輒攻訐與對抗，一旦建立以法國為範本的雙首長制，可能必須面對更大的風險，甚至必須有付出更大代價的準備。因此，未來在建構制度添補的具體內容時，不妨藉由「成本可負性」、「目的可持性」、「方案可操性」、「方案可固性」、「目標可成性」、「風險可免性」、「方案可解性」、「方案可理性」、「方案可行性」、「方案可符性」、「方案可復性」與「方案可適性」之評估標準（林水波，2005），以獲得更高的制度合理性。

## 伍、結論

台灣憲政史上第一次同時也將是最後一次任務型國大選舉已經結束，經過本次修憲，國民大會將正式走入歷史，但其他憲政機關的定位與存廢，仍必須隨著政治情勢的演變，留待未來做出改變。

本文假定我國若要走向雙首長制，則無論是政治文化、制度精神或憲法實質條款，都須有相對應的調整與修正，以添補向來的制度落差。不過，添補制度落差的背後立論基礎，在於根據現行憲政架構，除非透過制憲或大幅修憲邁向全新的中央政府體制，否則以雙首長制為基礎進行規範層面的思考與變遷，以發揮該制度有關

增加民主正當性、促進政黨競爭，或建立權責分明體制等方面的功能，將是比較可行的途徑。

根據對法國第五共和雙首長制的分析，本文發現除了憲法條文規範外，歷年來各重要政治行為者的互動與實踐經驗，更是塑造今日雙首長制風貌的重要原因。此外，本文發現在制度落差方面，犖犖大者包括我國總統不必然產生自絕對多數；總統任命行政院長無須考慮國會生態；行政和立法之間缺乏有效的倒閣與解散機制；總統和行政院長之間未能明確界定彼此權限；總統和行政院長之間欠缺正式的決策溝通平台等等，凡此皆造成我國現行制度離法式雙首長制仍有一段距離。

本文進一步指出，法國所以能夠順利渡過三次共治時期，和成熟穩定的民主課責有相當關係，因此在進行制度添補時，除顧及上述落差之彌平，而且也應確認雙首長制的制度評價，確實有助於台灣的民主課責與民主深化，此有賴於未來在制度設計上，應具備更高的透明、義務、可控性、責任與回應性等功能，以真正達致雙首長制的合理適用。

## 陸、參考文獻

李仁淼，「以制定台灣新憲法為前提，思考我國中央政府組織中『行政權』定位

問題」，月旦法學雜誌，第108期（2004年5月），頁20-36。

林水波(2000a)，「要叫雙首長制 仍待修憲補強」，聯合報（2000年4月10日）。

林水波(2000b)，「以民心動向組成內閣」，民眾日報（2000年4月10日），5版。

林水波，「公投評估、罅隙認定及控管」，政策研究學報，第5期（2005年5月），即將出版。

林佳龍，「半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析」，收於林繼文主編，政治制度。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年。

林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，收於林繼文主編，政治制度。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年。

芮正皋，法國憲法與雙首長制，增訂再版。台北：白雲文化，1992年。

徐正戎、呂炳寬，「九七憲改後的憲政運作」，問題與研究，第41卷第1期（2002年1、2月），頁1-23。

徐正戎、張峻豪，「從新舊制度論看我國雙首長制」，政治科學論叢，第22期（2004年12月），頁139-180。

張台麟，「法國『雙首長制』及第三次『左右共治』之研析」，美歐季刊，第12

- 卷第4期（1997年冬季號），頁61-87。
- 張台麟，法國政府與政治，第二版。台北：五南，2003年。
- 張壯熙，「法國『左右共治』經驗的啓示」，問題與研究，第35卷第1期（1996年1月），頁73-86。
- 許有爲，「什麼是『雙首長制精神』？」，自由時報（2004年12月18日），15版。
- 陳瑞樺譯，Philippe Ardant等著，法國爲何出現左右共治？歷史、政治、憲法的考察。台北：貓頭鷹，2001年。
- 黃錦堂，「我國中央政府體制的現況與展望」，月旦法學雜誌，第108期（2004年5月），頁9-19。
- 詹鎮榮，「半總統制下政府雙重信任基礎之維繫與難題」，月旦法學雜誌，第108期（2004年5月），頁37-52。
- 劉嘉甯，法國憲政共治之研究。台北：臺灣商務印書館，1990年。
- 譚鍾瑜譯，Roger Price著，法蘭西的榮耀與堅持：革命與共和的國度。台北：左岸，2002年。
- Bell, David S. French Politics Today, new edition. Manchester: Manchester University Press, 2002.
- Elgie, Robert "The Politics of Semi-Presidentialism," in Robert Elgie (ed.), Semi-Presidentialism in Europe. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Elgie, Robert and Steven Griggs French Politics: Debates and Controversies. London: Routledge, 2000.
- Hayward, Jack "The President and the Constitution: Its Spirit, Articles and Practice," in Jack Hayward (ed.), De Gaulle to Mitterrand: Presidential Power in France. Washington Square, New York: New York University Press, 1993.
- Knapp, Andrew and Vincent Wright The Government and Politics of France, 4th ed. London: Routledge, 2001.
- Koppell, Jonathan GS "Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder," Public Administrative Review. 65:1(2005): 94-108.
- Poulard, Jean V. "The French Double Executive and the Experience of Cohabitation," Political Science Quarterly, 105:2 (1990): 243- 267.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

Thiebault, Jean-Jousi "France: Delegation and Accountability in the Fifth Republic," in Kaare Strom, Wolfgang C. Muller, and Torbjorn Bergman (eds.), Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies. Oxford: Oxford University Press, 2003.