

# 總統國會制的一致政府與憲政 運作： 以馬英九總統第一任任期為例

蔡榮祥\* 陳宏銘\*\*

- 一、前言
- 二、半總統制研究的傳統智慧
- 三、總統與國會的關係
- 四、總統和行政院長的關係
- 五、總統化政黨現象
- 六、國際意涵下的台灣經驗
- 七、總統國會制下的一致政府對憲政運作的影響

---

\* 國立中正大學政治系副教授。E-mail: poljht@ccu.edu.tw

\*\* 中原大學通識教育中心副教授。E-mail: hmchen@cycu.edu.tw

本文感謝匿名審查人的寶貴意見和細心指正以及台大政治系王業立教授、台大政治系吳玉山教授和政大政治系劉義周教授在第三屆半總統制學術研討會中對本文的評論意見。當然，所有的錯誤和疏漏都由作者自行負責

投稿日期：2012年11月22日；接受刊登日期：2013年1月10日。

東吳政治學報/2012/第三十卷第四期/頁121-176。

半總統制研究的傳統智慧指出，一致政府比少數政府更容易出現政治穩定和較少的政治僵局。然而，我們觀察台灣的一致政府運作，其還是出現了行政和立法部門之間的衝突或行政內部的分歧。為何一致政府會出現府、會不同調或府、院不協調的現象，以及這些現象對於半總統制的運作，產生何種的影響等問題是本文主要的研究關懷。本文研究發現如下：第一、一致政府時期，特定一些法案的通過彰顯國會對於總統或行政部門的制衡；第二、總統權力的延伸，限縮了行政院院長的權力和自主性以及促成內閣決策的非集體化；第三、總統化的現象，弱化政黨的功能；第四、雖然台灣的總統國會制並沒有經歷民主崩潰，但是這樣的體制即使在一致政府的型態下，還是不太容易運作。最後，本文透過台灣個案的分析，來挑戰總統國會制之一致政府較可能出現憲政運作順利的觀點。

**關鍵詞：**半總統制、總統國會制、一致政府、憲政運作

## 一、前言

2008年台灣總統選舉結果出現了二次政黨輪替的現象，由國民黨取代民主進步黨再次執政，同時政府類型也經歷了結構性的變遷，由原本的少數政府（minority government），<sup>1</sup>轉換成總統和國會都由國民黨掌握的一致政府（unified government）。首先，一致政府因為由同一政黨控制總統和國會，其可以透過政黨的平台來協調行政和立法之間的互動和差異，不像少數政府時期，經常性地出現行政和立法機關之間的衝突。然而，我們在台灣一致政府的時期，仍然觀察到行政和立法機關之間的明顯衝突。為何一致政府還是會出現行政和立法機關的衝突？這個衝突是總統國會制憲政特徵或權力分立運作之使然，還是個別總統或政黨運作所致？其次，總統國會制下存在著總理的職位（在台灣稱之為行政院院長），其必須向國會負責或同時須向總統負責，因此可能產生雙元的壓力。一致政府下的總理如何維繫與總統以及與國會之間的權力平衡、如何領導內閣運作和解決內閣閣員政策意見的歧異等是本研究所關注的課

---

1. 本文偏好使用少數政府而不是分立政府來形容陳水扁總統主政時期的政府型態。其原因是分立政府這個概念是來自於總統制中，不同政黨控制總統或國會一院或兩院的治理型態。總統制下因為權力分立的原則，政府是由三個機關所構成，總統負責行政、國會負責立法、最高法院負責司法。因之，分立政府的概念只適合用於總統制國家不同政黨控制政府不同部門的情形。而半總統制國家的政府要向國會負責，國會並不是政府的一部分，所以比較適用少數政府來指涉這種政府型態。然而，其他政治學者與本文持不同的觀點，如 Elgie (2001: 6) 認為當總統和總理以及內閣是由同一政黨控制，而這個政黨在國會並沒有控制多數時，等同於議會制的少數政府以及甚至等同於總統制的分立政府。另外，有關台灣在總統和國會多數不一致的情況下，為何未形成共治政府的原因可以參閱林繼文（2009）；黃宗昊（2012）。

題。再者，總統國會制下一致政府時期，總統的權力運作對於政黨產生了哪些影響，其是否強化或是弱化政黨對於政策的影響力也是本文側重的面向。最後，本文企圖以一致政府時期總統權力及其運作為軸心，以府會關係、府院關係和黨政關係為軸幅，來綜合分析和評估總統國會制的憲政運作。

過去有關半總統制憲政工程的研究文獻指出，一致政府的政治穩定程度比少數政府的政治穩定程度較高或一致政府比少數政府時期出現較少的政治僵局 (Skach, 2005; Tsai, 2008; Wu, 2000)。然而，我們觀察 2008 年到 2012 年一致政府的運作，還是發現了行政和立法機關之間的衝突或是政策逆轉 (policy reversal) 的現象。一致政府下行政、立法機關是由同一政黨來控制，理論上機關間的衝突可以透過政黨的機制或總統的協調來化解。然而，為何在一致政府時期，行政和立法機關之間還是會出現衝突？所謂的衝突是指涉總統和同一政黨控制的國會出現明顯的政策歧異，所謂的政策逆轉是指總統和行政部門之間的政策立場不同、總統推翻行政部門的決策。為何一致政府出現了府會不同調或行政不協調的現象，以及這些現象對於半總統制的運作，產生何種的影響等問題，是本文主要的研究關懷。本文核心目的在於解釋和分析一致政府時期，總統國會制下總統和國會以及總統和總理之間的關係，以及總統國會制的總統權力行使如何影響政黨組織的發展。以下將鋪陳半總統制的傳統智慧、一致政府下總統和國會的關係、一致政府下總統和行政院長的關係、總統化政黨現象、國際意涵下的台灣經驗、總統國會制下一致政府對於憲政運作的影響。

台灣的憲政體制歷經了七次的修憲，其結果確立台灣是屬於半總統制的國家。根據法國政治學者 Duverger (1980) 對於半總統制

的界定，總統由普遍選舉產生、總統擁有相當重要的權力、存在著一個總理和內閣執行行政的功能且必須得到國會的信任。<sup>2</sup> 首先，從 1996 年開始，台灣的總統是由公民直選方式產生（憲法增修條文第二條）。其次，根據憲法增修條文，總統具有決定國家安全大政方針的權力。<sup>3</sup> 再者，總統可以單獨任命行政院院長，不需經由立法院同意（憲法增修條文第三條）。最後，根據憲法增修條文第三條，立法院可以對於行政院院長提出不信任案，如經全體委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內辭職，並同時呈請總統解散立法院；此一條文完全符合半總統制的第三個定義。根據 Shugart and Carey (1992) 和 Shugart (2005) 的分類，半總統制可以區分成兩個次類型：<sup>4</sup> 總理總統制 (premier-presidentialism) 和總統國會制 (president-parliamentarism)；總理總統制的特徵為總統由民選方式產生、總統擁有相當重要的權力以及存在著一個總理和內閣執行行政功能並向國會負責；總統國會制的特徵為總統由民選方式產生、總統任免內閣閣員、內閣閣員向國會負責、總統有權力解散國會或立法權力或是兩者都有。總理總統制和總統國會制最大的區別在於總理的負責對象。總理總統制的總理向國會負責，而總統國會

- 
2. 有關半總統制的界定和修正可以參閱 Elgie (1999)；Sartori (1997)。
  3. 根據憲法增修條文第二條第四款：「總統為決定國家安全有關大政方針得設國家安全會議或國家安全局，其組織以法律定之」以及國家安全會議組織法第二條：「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關；前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」等條文可以認定台灣的總統握有國防和外交的權力。
  4. 有關這兩種次類型的分類可能產生的問題和評析，請參閱吳玉山 (2011：20-25)。另外，在總統國會制的國家中，因為總統和國會皆有權可以解散內閣，因此總統和國會在內閣組成及運作上面，會有較少的誘因而合作，甚至是對於對方所支持的內閣加以杯葛或倒閣，最後導致政治不穩定的局面以及影響民主的表現 (Elgie, 2011: 33-34)。

制的總理則同時要向總統和國會負責。這個分類的基礎主要是根據憲法條文的規定，而不是根據實際的運作類型。以實際運作的經驗來看，例如法國在第五共和時期，只有在左右共治時期，總理才向國會負責，而在非共治時期，總理需同時向總統和國會負責；之所以產生這種現象的原因是總統可以透過憲法以外的權力例如政黨的機制使總理向其負責；法國第五共和在 2009 年之前有 18 個總理不是失去國會多數而下台，而是來自於總統的免職（Grossman, 2009）。台灣的憲政體制根據憲法的規定是屬於半總統制，更精確的說其屬於半總統制中的一個次類型：總統國會制，而與另一個次類型總理總統制（法國雙首長制）<sup>5</sup> 有別（Elgie, 2011; Lin, 2011; Wu and Tsai, 2011）。馬英九總統已經執政屆滿四年，日前已順利連任邁入第二任任期，我們可以透過馬總統第一任任期的憲政運作來分析一致政府下總統國會制的運作，希冀清楚掌握台灣憲政運作路徑依賴的動態軌跡。

## 二、半總統制研究的傳統智慧

全球採取半總統憲法的國家大舉擴增，甚至其數目已經超越其他兩個主要的憲政體制如總統制和議會制國家的個別總數（Elgie, 2011）。因為研究個案數的增加，激發了政治學者對於建構半總統制理論的興趣。台灣學界受到國際學術社群的影響，也將半總統制的理論和經驗，設定為政治研究的前瞻性議題。因為半總統制的理

---

5. 法國的憲政體制常被認為是半總統制的典範，事實上法國的憲政體制只是半總統制的一種類型，其屬於總理總統制，有時運作起來是總統主導的政府，另外有時運作起來是總理主導的共治政府（Elgie, 2009）。台灣的憲政體制運作起來與法國的經驗雖有一部分相似，但有些地方還是極為不同。

論與台灣切身的憲政運作高度的相關。特別是在 2000 年的台灣歷經政黨輪替之後，出現了半總統制和少數政府搭配的特殊運作經驗，也開啟了台灣政治學界對於半總統制各種不同運作模式的研究和重視。<sup>6</sup> 台灣的半總統制研究關注的面向有憲政制度、權力分立與政黨體系對於政治穩定的影響（Wu, 2000）、憲政制度對於立法和行政關係的制約（沈有忠，2005）、台灣半總統制運作下的內閣穩定（李鳳玉、藍夢荷，2011）、少數政府的運作經驗分析（陳宏銘，2007）、行政機關與國會的立法影響力以及馬英九總統的法案推動與立法影響（陳宏銘，2011；陳宏銘，2012）、以歷史制度論分析台灣憲政變遷的軌跡（蘇子喬，2010）。這些研究累積了相當豐富的成果，本文奠基在這些研究傳統的基礎上，欲進一步關注馬英九總統第一任期內一致政府的經驗，並以半總統制的理論和其他半總統國家的運作經驗來比較和評析這段時期的運作結果。

在半總統制的國家之林中，俄羅斯是典型的總統國會制國家（Elgie, 2011: 29）。俄羅斯總統國會制的運作模式是總理最終向總統而不是向國會負責，但總理有時還是需要獲得國會的奧援或是有些總理是國會所屬意的，而不是總統所支持的（Clark, 2011）。首先，總理之所以最終要向總統負責的原因在於總統握有對於總理的罷黜權，即使特定的幾位總理是經由國會的同意或支持，但任期的長短仍由總統來獨立決定。例如，俄羅斯總統葉爾欽獨斷地撤換總理齊諾梅爾金（Viktor Chernomyrdin）和總理基里延科（Sergei Vladilenovich Kiriyenko），甚至是比較聽命於國會的總理普理馬科夫（吳玉山，2000）。其次，根據俄羅斯憲法第 111 條之規定，總

---

6. 有關台灣半總統制學者的耕耘成果可以參閱沈有忠、吳玉山（2012）所主編的半總統制研究之中文書。

理須經由總統提名，國會同意；當國會連續三次拒絕總統所提的總理人選時，總統必須解散國會。實際運作上，俄羅斯曾經出現總統和國會反對勢力爭奪行政權組成的現象。例如，杜馬國會（the Duma）兩次否決總理提名人齊諾梅爾金的任命案，直到第三次才由國會可以接受的總理人選普理馬科夫（Yevgeny Maksimovich Primakov），通過同意權的投票（吳玉山，2000：100-101）。綜合來看，總統國會制下的總理因為是由總統所任免，需要聽命於總統，但其也不可以完全忽視國會的意見，然而根據憲法，總理必須向國會負責。特別是當總統與國會多數出現政策立場的衝突時，總理就會面臨需要向總統或國會負責的兩難困境。因此，總統、國會多數即使是在一致政府的型態下，還是有可能會出現明顯的政策歧異。過去對於一致政府的研究，認為其較能促進政治穩定，基本上這樣的論證意涵著，一致政府下較不可能出現行政和立法的衝突。因為當行政和立法的多數都是由同一政黨來控制時，可以透過政黨的平臺或總統的溝通來協調。但是，當立法的多數選擇傾聽多數的民意，而總統和總理則選擇與民意偏離的政策方向時，則一致政府也會出現總統和其同黨多數的國會之間的衝突。過去在半總統制文獻比較少談到這個部份，本文試圖針對這個部份進行探索，並以台灣總統國會制之一致政府運作為分析個案，以期搭建更精緻化的一般性論證或概念架構。

相同的憲政體制搭配不同的政黨體系可能會產生不同的行政和立法的互動模式。俄羅斯（葉爾欽總統時期）和台灣同樣屬於總統國會制，但是其運作的模式會因為政黨體系的不同而出現不同的結

果。<sup>7</sup> 俄羅斯的半總統制架構下，仍然有總理統攝各部，對於國會負責，形成足以對抗總統的權力基地（吳玉山，2000：90）。為何俄羅斯的總理有時需要向國會傾斜？主要的原因在於俄羅斯國會的多黨體制下，<sup>8</sup> 法案的支持可能來自於不同政黨聯盟之組合，總理可以經由合縱連橫的方式通過其屬意的法案，以對抗總統的憲法權力和實質影響力。相對地，台灣國會的政黨體系比較傾向於兩黨制。<sup>9</sup> 當總統的政黨同時掌握國會多數以及總理（行政院院長）根據憲法必須向國會負責時，國會之同黨籍議員成為總統和行政院法案推動的支持基礎，而不是成為總理對抗總統的權力後援。一致政府時期，國會中的多數黨通常被認為在法案支持上是屬於第一縱隊，除了特殊的情況下，執政黨的國會議員會以總統支持或行政院屬意的法案為支持對象，配合總統的施政方針來通過相關的立法和政策。如果總統或行政院長與社會民意的主流意見相符合時，國會議員基本上不會選擇與總統或行政院院長對抗，進而形成立法上的衝突。然而，一致政府時期的國會也不完全是總統或總理的立法局或是所謂的橡皮圖章。當民意和總統或總理所推動的法案或政策不同時，國會議員可能會因為選票考量，選擇與總統和總理形成公開的衝突。美國國會中，一句流傳的名言提到：「在你可以拯救全世界之

---

7. 另外，台灣和俄羅斯一致政府的差異在於內閣的不穩定。李鳳玉、藍夢荷（2011）試圖以總統權力的來源、存續條件和總統對於國會的掌控能力三個因素來解釋為何台灣一致政府之內閣比俄羅斯一致政府之內閣較不穩定。台灣從 2008/06 到 2010/08 總理易人有一次，閣員變動有 30 次，而俄羅斯在相同時期中，總理並無易人，閣員變動只有 5 次（李鳳玉、藍夢荷，2011：127）。

8. 這裡的多黨體系是指俄羅斯總統葉爾欽時期，國會杜馬的政黨體系而言，而繼任者普丁總統時期的政黨體系比較趨近於一黨優勢制。

9. 當然，台灣的政黨體系還是存在著小黨，例如親民黨、新黨、台灣團結聯盟和無黨團結聯盟等國會中握有席次的政黨。然而，主要的大黨是中國國民黨和民主進步黨。

前，你必須先拯救你的席次」（Wasserman, 2011: 94）。這段話深刻地描繪出，有時國會議員會選擇反對一些對其連任造成障礙的法案，而這些法案卻是同黨的總統所屬意推動的。在這種情形下，總統和國會還是會出現公開的衝突，使得一致政府也會出現不一致的行政和立法的分歧。

一致政府時期的總統對於半總統制政治體系的影響除了總理或國會之互動外，還有對於政黨的影響。半總統制下的總統會促成所謂的總統化政黨現象。例如法國戴高樂總統、龐畢度總統和密特朗總統皆透過總統的結構性資源、憲政武器以及憲法的模糊來支配其政黨，使之成為總統黨（Clift, 2005: 223）。總統化政黨的現象普遍存在於總統制和半總統制國家中（Samuels and Shugart, 2010）。具體來說，總統化現象會減少政黨組織對於設定和促進政治議程的影響力（Samules, 2002: 471）。總統化政黨的現象是指總統的權力行使弱化政黨原本的功能，政黨不是政策辯論和產出的中心。相較於半總統制的總統化政黨，議會制下的政黨運作則是南轅北轍。議會制的政黨是政策辯論和產出的中心，不管是執政黨或在野黨的領袖皆可以透過提名來控制同黨的國會議員。當政黨取得國會選舉勝利時，政黨領袖可以透過政治職位的安排，例如安排資深的國會議員擔任內閣閣員的選擇性誘因而來凝聚國會議員的忠誠度，<sup>10</sup> 或是以信

---

10. 資淺的國會議員會有所謂的希望因素之考量，如果持續連任和支持黨的政策，未來有機會可以成為內閣閣員。另外，在英國，不同的政黨有不同的任命閣員的方式：保守黨是由首相來決定內閣閣員的人選，而工黨是政黨的領袖所選出的影子內閣成員在選舉勝利後，擔任正式的內閣閣員（Andeweg, 2000: 131）。在台灣，因為憲法第七十五條的規定，立法委員不能兼任官吏。因此這使得台灣的半總統制無法像歐洲其他的半總統制國家的運作一樣，是以議會制的結構和特徵為運作基礎。

任投票制度的設計來約束同黨的國會議員之黨紀。信任投票是指內閣總理有權將一個政策的命運與政府的存活連結起來的立法程序（Huber, 1996）。這個機制可以促使可能反叛的國會議員因為擔心重新選舉的風險，選擇放棄原本反對的立場，來支持總理和政黨的法案或政策。整體而言，政黨不僅是議會制中控制行政和立法的樞紐，其同時也是培養黨員擔任行政或立法職務的培訓中心。換言之，黨籍的國會議員很難與內閣總理切割，同時總理也沒有誘因弱化政黨的功能，使之成為純粹的選舉機器，因為總理需要同黨國會議員的支持以及黨內其他成員的奧援。議會制的典範國家英國，曾經發生過一個案例。英國保守黨的國會黨團投票決定，促使英國首相柴契爾夫人（Margaret Thatcher）必須下台，完全不考慮她已經領導保守黨連續三次贏得選舉勝利的事實（Fabbrini, 1995）。這個例子說明了英國保守黨黨內的權力核心可以開除政黨領袖，同時也凸顯政黨的集體決定有時甚至可以凌駕於掌握最高行政權力的首長。相對地，半總統制的運作中，總統凌駕於政黨，甚至會弱化政黨原本的角色和功能。半總統制中的總統府是重要政策的決策中心，政黨不是政策產出或官員甄補的場域。本文其中一部分的分析，會聚焦於總統化政黨的特徵及其影響，探索台灣總統國會制下的總統如何影響政黨的發展和定位。

### 三、總統與國會的關係

#### (一) 總統和國會的互動模式

台灣的總統和國會的關係總共出現兩種模式：<sup>11</sup> 一是一致政府模式，涵蓋李登輝總統和馬英九總統主政的期間；二是少數政府模式，指涉陳水扁總統執政的期間。一致政府和少數政府時期的國會立法過程和結果是否無明顯的差異，還是兩者之間有極為明顯的差異？針對這個重要的立法研究之經驗問題，國內學界已經有相關的聚合性資料之發表。國會研究學者盛杏媛（2003：84）發現，一致政府時期（1999/2 - 2000/5），行政院提案通過的比例高達 72.7%，而在分立政府時期（2000/5 - 2002/1），行政院提案通過的比例則劇降為 38.5%。這個研究顯示李登輝總統的一致政府時期，行政院提案而立法院通過的比例相當高，相對地陳水扁總統執政的少數政府時期，行政院提案而立法院通過的比例變得相對低。比較政治學者 Lijphart（1999）提出兩種不同的政體類型：第一為多數決模式（又稱為西敏寺模式（Westminster model），其特徵為：1.行政權力集中於一黨和勉強過半的多數內閣；2.內閣支配政治權力；3.兩黨體系；4.多數決和不成比例的選舉結果等；第二種為共識型模式（Consensus model），其特徵為：1.大聯合內閣分享行政權力；2.行政和立法的權力平衡；3.多黨體系；4.比例代表制等。同時 Lijphart（1999）也論證運作共識型模式的國家之民主品質甚至比運作多數決模式的國家之民主品質還要好。

---

11. 有關馬英九總統第一任期的法案推動與立法影響力請參閱陳宏銘（2012）。

援引 Lijphart 共識型模式和多數型模式的部分概念如行政和立法的權力平衡至台灣的個案上，我們可以這樣來論證，少數政府時期的總統和國會的關係比較趨近於共識型模式，<sup>12</sup> 而一致政府時期的總統和國會的關係比較趨近於多數決模式。少數政府的內閣由民進黨陳水扁總統任命，行政方面的政策制定或推動屬於總統和行政院長的職權。但是有關法律的制定方面，因為執政黨在立法院沒有取得過半數，主導權在國會的反對黨（國民黨、親民黨和新黨的聯盟），反對黨控制的國會多數，可以通過其屬意的法案，同時封殺或修改行政院의 提案。例如，在立法院第四屆（1999/2 - 2002/1）的會期中，99 次的記名投票中，高達 47 次（47.5%）的投票是屬於國民黨、親民黨和新黨的反對聯盟和執政黨（民進黨）的對決（陳鴻鈞，2004：85）。換言之，國民黨、親民黨和新黨的多數聯盟可以主導記名表決的投票勝利和法案的最後通過。如果行政院想透過法律的制訂或修改來改變現狀時，立法院的反對聯盟因掌握過半數可以維護法律的現狀，如以其控制的程序委員會阻擋行政院的提案或是透過國會的監督機制來要求行政部門。<sup>13</sup> 國會的監督方式相當多元，甚至有些方式會形成立法院有侵犯行政權的憲政爭議，如反對黨控制的國會通過大量的預算主決議，來對行政機關進行實質的約束或是要求原本屬於行政院獨立職權中有關行政機關的年度考核事

---

12. 當然，如果國會中的反對黨多數執意通過執政黨不喜歡的法案，這時候不能稱之為共識，而是執政黨執行反對黨所通過的法律或政策。

13. 根據一個有關立法院第三屆到第六屆中的法案審議與議程阻絕的分析，在陳水扁政府時期，行政院提案被阻絕在立法院程序委員會達 18%（305 個提案中有 55 個法案遭到阻絕），相對於李登輝政府時期，行政院提案被阻絕在程序委員會只有 6%（91 個提案中有 6 個法案遭到阻絕）（葉怡君，2009：69）。另外，有關這個時期的立法研究可以參閱吳重禮（2007）；邱訪義（2010）；楊婉瑩（2003）。

項，須提出相關的報告彙送立法院備查（黃秀端，2003：24-25）。另外，立法院的職權規定中明確記載，「各機關發布的行政命令，則應送立法院查照，立法院也得依法交付委員會審查，或發現其中有違反、變更或牴觸法律情形，或應以法律規定事項而以命令定之者，得經院會議決通知原訂頒機關於兩個月內更正或廢止，逾期未更正或廢止者，該命令失效」。立法院可以根據這項規定，來嚴格監督行政部門的命令制定和執行。

簡言之，反對黨控制多數的國會可以運用多元的方式來監督行政部門，因此少數政府時期的行政和立法的權力反而較為平衡，以及相關的法律制定和預算執行傾向於共識型模式，而非多數決模式。雖然少數政府的行政、立法衝突是常態化的現象，但是其優點是行政和立法因為對立而增加了透明性以及政策制定的過程中會納入不同黨派的意見。因為行政和立法部門的黨派組成不同，激烈的政治競爭反而讓選民知曉政策或法律通過的過程和不同立場，可以使得選民有充分的資訊得以進行評斷。另外，決策的過程中，執政黨和反對黨的意見必須進行協商、妥協，任何一個政黨不能獨斷地決定法律、預算或政策的最後結果。當然這樣的過程可能會看到兩黨相互攻訐的競爭白熱化的現象，但是從另一個角度來思考，選民可以有更多的政治訊息，不會對於決策過程或決策結果產生資訊不對稱的現象。

相對地，一致政府時期的行政和立法的互動傾向於所謂的多數決模型。多數決模型的具體事證可以經由分析國會所通過的法案，看出一些端倪。表一是立法院第七屆第二至第八會期法律案通過總數中行政院與立法委員提案所佔數額，第二、三、四、七和第八會期中，行政院提案通過比例皆超過五成以上，而在第五會期行政院

提案通過比例只有約三成左右，相對地該會期立法委員的提案通過數約為六成五；第六會期行政院提案通過比例約為三成八，而立法委員提案通過數為五成八。<sup>14</sup>

**表一 第七屆第二至第八會期法律案通過總數中行政院與立法委員提案所佔數額與比例**

提案者/會期	第二會期	第三會期	第四會期	第五會期	第六會期	第七會期	第八會期
行政院通過總數	36(52.9%)	68(60.2%)	49(57.56%)	20(30.8%)	28(37.8%)	43(56.6%)	54(54.5%)
立法委員通過數	31(45.6%)	38(33.6%)	28(32.94%)	42(64.6%)	43(58.1%)	30(39.4%)	39(39.4%)
其他機關	1(1.5%)	7(6.2%)	8(9.41%)	3(4.6%)	3(4.1%)	3(4%)	6(6.1%)
總數	68(100%)	113(100%)	85(100%)	65(100%)	74(100%)	76(100%)	99(100%)

資料來源：陳宏銘（2011：88）及立法院法案審查系統（2013a）。

表二為第七屆第二至第八會期法律案通過總數中，國民黨立委與民進黨立委提案所佔數額與比例（馬英九總統執政的第一任任期）。從第二到第八會期，國民黨立委提案的通過數都高於民進黨立委的提案通過數，甚至在第二、第七和第八會期中，國民黨立委提案的通過比例為 80%或以上，而民進黨立委提案的通過比例相對較低，特別是在第八會期為最低，只有 15.4%。

14. 1999 年 2 月到 2000 年 5 月李登輝總統執政的一致政府時期，行政院提案的通過比例為 72.7%（盛杏澐，2003：86）。其比馬英九總統時期中，立法院第七屆的任何一個會期的行政院提案通過比例都還要高。

表二 第七屆第二至第八會期法律案通過總數中國國民黨立委  
與民進黨立委提案所佔數額與比例

提案者/會期	二	三	四	五	六	七	八
立委法律案總通過數	31	38	28	42	43	30	39
國民黨通過數	25	26	21	22	23	24	33
民進黨通過數	6	12	7	18	17	5	6
國民黨所佔比例	80.6%	68.4%	75%	55%	53.4%	80%	84.6%
民進黨所佔比例	19.4%	31.6%	25%	45%	39.5%	16.6%	15.4%

資料來源：陳宏銘（2011：88）及立法院法案審查系統（2013a）。第六會期和第七會期各有3個法案和1個法案是無黨聯盟提案通過的。

概括來說，一致政府時期，總統和國會的權力平衡是朝總統方向傾斜的。但這不表示國會中執政黨國會議員的角色是橡皮圖章，完全照單全收行政院所提的法案。根據比較政治學者李鳳玉（2011：202）的研究指出，在臺灣，政府法案的通過情形主要取決於國會議員的支持意願，當這些議員缺乏支持的意願或可能性時，政府沒有權力上的優勢，或者制度上的辦法，能有效促成政府法案的通過。甚至，在特定法案上，執政黨籍國會議員會出現自主性的意見，選擇與總統或行政院不同的立場。以下將分析總統和國會之間的府會衝突。

## （二）總統與國會的衝突

2009年馬英九總統執政的第二年，發生了美國牛肉進口的事件（俗稱美牛案），這個事件凸顯一致政府下，黨政溝通協調機制的

矛盾以及行政和立法機關的衝突。美牛案的導火線起因於 2009 年 10 月 22 日，台灣駐美國台北經濟文化代表處與美國在台協會簽署台美牛肉議定書，同意放寬美國牛肉進口之條件；依據該議定書，衛生署在同年 11 月 2 日發布《修正美國牛肉及其產品進口之規定》，並制定《進口牛肉檢疫及查驗管理辦法》，分別自發布日起生效，明定美國牛肉及其產品得輸入我國，及其應適用的相關查驗管理辦法；後因我國民意代表及消費者團體紛紛質疑美國牛肉安全性，立法院遂於 2010 年 1 月三讀通過《食品衛生管理法》，明文禁止美國牛絞肉和內臟進口（姜博瑄，2012）。這個事件牽動的不只是攸關台灣民眾食品安全的問題、台灣與美國的經貿關係，更影響著台灣憲政體制的運作。行政部門與其他國家簽訂的外交議定書之政策內容，被同一政黨掌握多數的立法機關所通過的法律來推翻。美牛案所引發的一連串府、會關係或行政和立法機關的衝突和爭議成為一致政府之運作下，出現政策分歧的個案。<sup>15</sup>行政部門與美國簽定的貿易議定書中的決議同意進口美國牛肉，讓民眾對於食品健康，產生了疑慮。多數的民意因此反對該項議定書的內容，甚至有些民眾打電話給支持美牛案的執政黨議員施加壓力（邱燕玲、施曉光，2009）。美牛案爭議的最後結果是執政黨控制 3/4 多數的立法院選擇通過與總統和行政部門對抗的法案決議，明文禁止美國牛絞肉和內臟進口，推翻台灣行政部門與美國所簽訂的議定書內容。另外，

---

15. 歷史上，美國曾經發生過一個類似的案例。在第一次世界大戰後，美國總統威爾遜遊說歐洲各國的政治領袖，並且簽署凡爾賽合約成立國際聯盟，但最後美國國會參議院卻沒有批准通過，威爾遜的國際聯盟功敗垂成，最主要的原因是因為美國總統沒有邀請反對黨參議員去歐洲協商，這些議員認為他們不受尊重，讓國際聯盟胎死腹中。這個事件凸顯總統與國會之間的溝通相當重要，否則一個立意良善的國際組織可能因為國內府會的衝突而無法付諸實行。

我們從這次食品衛生管理法修正案所一起通過的兩項附帶決議可以看出立法院對於行政院的制衡以及國民黨黨團尊重民意的最終裁決：<sup>16</sup>

附帶決議一：行政院此次擴大進口美國牛肉，國人尚有疑慮，因此，立法院為降低國人疑慮，再進一步立法加以限制。未來如因這些限制而引起國際壓力，立法院朝野政黨及行政機關應共同面對克服（提案人：中國國民黨立院黨團）；

附帶決議二：本院國民黨團尊重人民發起公投之權利，未來公投若有結論，政府應依法遵從公投決議（提案人：國民黨立委呂學樟）。

在總統制的國家中，執政黨的國會議員比議會多黨制的國會議員有更多的自主性，去投票反對行政部門（總統），主要的原因在總統制下總統和國會的權力分立的設計，國會議員的連任當選與否與總統施政沒有必然的關係（Amorim Neto, 2002）。換言之，國會議員當選的可能因素之一是選區服務，只要能取得該選區的相對多數民意，執政黨的國會議員有時可以選擇與總統切割，特別是當特定的總統政策與民意脫節的時候。這個論證同樣可以適用於半總統制的總統和國會的權力平衡關係。國民黨籍立委曹爾忠在立法院指出，「不要以為國民黨立委席次超過四分之三就為所欲為，江山不是你們打下來的，你們只是坐享權力，我們這些選舉的人有壓力」（許紹軒，2009）。這段話深刻地說明執政黨國會議員之所以反叛的正當性理由。正因為選民和再選的壓力使得他們寧可違反黨紀，也不願意違背民意。如果支持行政部門之政策的話，其結果可能換來國會議員職位的終結。美牛案發生之前，馬英九總統於 2009 年 7

---

16. 資料來源為立法院國會圖書館（2013c）第七屆法律提案審議進度追蹤系統，食品衛生管理法第十一條條文修正草案。

月已經兼任執政黨黨主席，但是他為何無法透過由其統整的黨政機制，來化解美牛案的衝突，或是，為何國會中執政黨的國會議員要選擇反對行政部門的政策？那些理論的觀點可以解釋這整個事件。

首先，比較政治學者林繼文（Lin, 2011）研究台灣馬英九總統任期的政策制定提到，對於一個總理代表總統而不是代表國會的總統國會制來說，當國會可以修改一個法案時，議題設定者是國會；但是當總統控制執政黨以及國會議員沒有權利改變政府的政策時，總統才是議題設定者。根據這個論證邏輯，整個美牛案可以看出國會是這個議題的設定者，其選擇與總統和行政院進行公開的衝突以及挑戰行政部門的決議。從這個角度出發，我們可以進一步的引申，多數民意的反對聲浪，讓執政黨的國會議員寧可選擇與其同黨的總統或行政部門切割，通過與多數民意相符的政策決議的原因是來自選區的壓力。因之，選民才是這個議題的最後決定者。以委託人和代理人的理論來說，選民是國會議員的委託人，而國會議員是選民的代理人。當委託人針對特定的政策持明確的反對立場時，代理人為了下次選舉的順利連任，選擇依循或順從委託人的意見，降低可能的道德風險。對於大多數的國會議員來說，當支持總統或同黨的政策與選民的意見一起被放在衡量的天平時，對於勝選考量會超過同黨紀律的遵守。我們可以透過 2010 年 1 月三讀通過《食品衛生管理法修正案》的立法院院會紀錄中，國民黨籍的立委黃義交先生（台中市的區域立委）之發言來做為例證：<sup>17</sup>

**主席、各位同仁：今天食品衛生管理法能夠順利三讀修正通過，對於美國牛肉風險較高的絞肉與內臟等 6 個部分，我們採取直接阻絕境外的立法禁止手段，表達在我們中華民國憲政架構之下，**

---

17. 資料來源為立法院國會圖書館（2013c）第七屆法律提案審議進度追蹤系統，食品衛生管理法第十一條條文修正草案。

對於民之所欲，民眾所關切的問題，行政部門固然有權力跟美方或其他國家簽署進口議定書等，但如果有最新民意反映時，作為民意代表應不分黨派，因為我們都賦有憲政的義務與責任，必須反應最新的民意，我所屬的國民黨經過公開冗長的討論之後，決定採取阻絕境外直接修法禁止的手段，這在憲政歷史上是一個非常重要的里程碑；行政部門有權力跟其他國家簽署行政協議，但國會亦有其法定的憲政職責。

其次，執政黨的國會議員為何選擇依循民意，更勝於黨紀的主要原因是提名制度和選舉制度。執政黨立委的提名不是由總統提名，主要是以民調七成和黨員投票三成的方式產生（以 2008 年立委選舉國民黨黨內初選為例）。民調的比重大於黨員投票的比重。換句話說，在初選的過程中，是不是獲得相對多數的民眾支持比在立法院的問政表現、投票紀錄或是資深程度更為重要。例如，連任七屆的桃園縣區域立委朱鳳芝委員曾在 2011 年國民黨黨內立委初選過程中敗給平鎮市長陳萬得。換言之，總統或政黨無法藉由提名的控制來要求黨籍立委遵守黨紀或支持行政部門的提案，因此執政黨立委在國會投票的自主性會增強，特別是在民意與行政院所推動的政策方向不同時。另外，因台灣的國會選舉制度主要是採單一選區相對多數決制，<sup>18</sup> 這種選舉制度鼓勵候選人強調個人特質和選區服務（王業立，2008；黃秀端，1994；Carey and Shugart, 1995）。提名制度和選舉制度的配套，相互增強了國會議員的自主性，當以民意為後盾或勝選的考量時，可以合理化其不支持行政部門的政策或違反黨紀的立法行為。假如選區民意與行政部門的政策沒有衝突時，較不可能也沒有誘因去違反黨紀，<sup>19</sup> 但是當選區民意與行政部

---

18. 另外有一部分立法委員是採取比例代表制的方式，由選民投下的政黨票來產生政黨的不分區代表。因之，台灣國會的選舉制度又稱單一選區並立制。

19. 例如，ECFA 相關的法案。為何有些法案，總統的意志得以透過執政黨的多數優勢來強力通過，而有些法案不行的原因除了民意的反彈，另外也涉及法案內容的複雜性。ECFA 的議題較複雜，而美牛案則攸關人民的食品健康，比較容易成為關注的焦點。

門產生嚴重衝突時，黨紀的拘束力會減弱，因為違背民意的後果是無法繼續連任，可能連違反黨紀的投票機會都沒有。

再則，美牛案也是說明半總統制雙元民主正當性相互競爭的最佳範例，總統和行政部門與國會和民意衝突或對抗時，國會和民意的正當性會凌駕於總統和行政院的正當性，雖然總統也是全國選民作為委託人所選出來的代理人。比較政治學者 Linz (1994: 7) 指出，因為在總統制中，總統和國會的多數的權力皆來自於選民的投票，兩者之間的衝突是明顯的以及沒有任何民主的原則可以解決這些衝突。半總統制的國家在實際的運作經驗中，同樣也出現了與總統制一樣的雙元民主正當性之衝突。然而，最後的結果證明，國會和民意的民主正當性還是較為優勢，除非總統和行政部門選擇繞過 (bypass) 國會而繼續執行其原先決議的行政獨斷。整體而言，美牛案可以看成國會多數對於總統或行政部門的制衡。<sup>20</sup> 推究行政和立法機關之間產生衝突的原因不僅是總統國會制憲政特徵或權力分立運作之使然，<sup>21</sup> 同時其可能也是個別總統或政黨運作所致，總統

---

20. 國安會秘書長蘇起主張議定書的效力和位階高於國內法，這個主張引起國會和民意相當大的反彈。另外，如同比較政治學者王業立指出，美牛案也凸顯政府的大眾諮商出現了問題，導致民意與政府決策之間出現嚴重的落差。

21. 在半總統制下，總理和政府是要對國會負責的，因此國會監督政府是勢所必然，那麼總統是否干預政事就成為影響穩定最重要的變項；一旦總統開始對於總理和內閣施加影響力，則政府有了兩個負責的對象，行政權受到割裂，政局便容易不穩；此種不穩定和在總統制之下因為府會相爭所造成的行政立法的僵持是不同的；在三權分立的總統制之下，由於行政和立法部門相互制衡，時常有僵持的情形，這在總統和國會多數不同黨的情形更為明顯；但是總統制下的府會相爭是政府不同部門之間的爭議，就行政部門而言，總統掌握全權，並且負完全的責任，因此行政權是沒有割裂的；只要行政權維持完整，即使府會相爭對於國家能力和政治穩定的影響也是有限的；可是在半總統制之下，府會所爭奪的正是行政權本身，而相爭的結果，又非常可能導致行政權的割裂，因此對於國家能力和政治穩定所造成的影響是比在總統制之下的府會相爭要來得大 (吳玉山，2000：119-120)。吳玉山教授所指涉的府會爭奪行政權的例子是指俄國葉爾欽總統與杜

或行政部門如果忽視國會的意見時，國會將會否決，甚至是透過法案的通過來制衡行政部門。其結果是政府有兩個負責的對象，同時面臨總統和國會的雙元壓力，且政策方向也會擺盪於總統和國會之間。

2012年美牛案又掀起了另一陣波瀾。3月3日，立法院支持有關「零檢出瘦肉精」的朝野立委，已經超過三分之二（錢震宇等，2012）。<sup>22</sup>亦即國會大多數的國會議員反對含有瘦肉精的美國牛肉開放進口。然而三天後，2012年3月6日，行政院不考慮國會的反對聲浪或意見，毅然宣布含有瘦肉精的美國牛肉得以開放進口，且將會提出食品衛生管理法修正案送交立法院審議（李明賢、仇佩芬，2012）。2012年4月27日，立法院在野三黨團在立法院院會提案要求行政院將美牛下架、暫停進口，第一次表決結果在野黨在42票贊成，39票反對，2票棄權的結果贏得表決，國民黨中一部分立委缺席未投票，兩位棄權，導致表決失敗；之後國民黨要求重付表決，第二次表決結果為44票對上44票平手，最後由王金平院長投下反對票，才否決反對黨的提案（曾韋禎、邱燕玲，2012）。<sup>23</sup>雖然反對黨的提案最後功敗垂成，而國民黨有驚無險地否決了反對黨的提案，但這個事件的意涵可以看成立法院國民黨的紀律相對地鬆散，無法凝聚共識以及部分委員所面臨選民強大的壓力選擇以棄權的方式來回應。2012年5月7日在社會福利與衛生環境委員會的表

---

馬國會爭奪行政權的組成（1993年到1999年）。然而，我們發現在台灣總統國會制下的一致政府時期，政府也面臨了總統和國會的雙元壓力，其爭奪的不是行政權組成，而是政策的制定權或否決權。

22. 根據民間團體所做的民調，有高達八成民眾反對開放美牛進口。

23. 第八屆立法院的政黨席次比例分配為國民黨64席、民進黨40席、台灣團結聯盟3席、親民黨3席。如果國民黨的委員全部出席的話有64席，第一次表決只有39票反對加上2票棄權，共為41票，有高達23位立委缺席未表決。

決中，反對黨（民進黨加上台聯）以 7 比 6 的票數否決行政院授權衛生署自行訂定瘦肉精的標準的修正案，以及通過瘦肉精零檢出的版本，在這次的表決中，國民黨鄭汝芬委員缺席，因此行政院版本才會被否決（曾慧蘋、仇佩芬，2012）。<sup>24</sup> 雖然零檢出的法案順利在委員會闖關成功，以後到立法院院會還是有可能被過半數的國民黨立委否決，但是從國民黨區域立委（例如鄭汝芬委員是彰化地區所選出）選擇缺席的情況來看，可以凸顯部分國民黨的國會議員不支持行政院或總統府的立場。甚至，更直接的證據是我們可以比對行政院所提的食品衛生管理法修正案之草案內容和國民黨區域立委楊麗環、鄭汝芬、黃昭順的提案內容（總共為二十七人，三位提案人，二十四人連署，其中十八位為國民黨籍、六位為民進黨籍）發現，行政院版本主張，除依中央主管機關所定安全容許標準認定無害人體健康者外，不得檢出乙型受體素（俗稱瘦肉精），而三位國民黨立委的提案內容主張完全不得檢出乙型受體素。<sup>25</sup> 這顯示執政黨國會議員的自主性和面臨選區壓力的情況下，主張以更嚴格的標準來規範食品的健康。美牛案的爭議最後急轉直下，2012 年 7 月 25 日，立法院臨時會以 63 票贊成、46 票反對的票數，修法通過允許牛肉含 10ppb 瘦肉精（萊克多巴胺）的含量。本修正案之所以能通過的重要原因是國際因素。7 月 5 日，國際食品法典委員會會議通過，牛肉的瘦肉精（萊克多巴胺）殘留容許量為 10ppb。國際的最

---

24. 社會福利與衛生環境委員會成員有 15 位，國民黨籍的委員有 8 位，民進黨籍有 6 位，台灣團結聯盟有 1 位，召集委員由國民黨委員擔任。根據立法院的內規，召集委員不能參與表決，因此國民黨召集委員蔡錦隆不能參與投票，加上鄭汝芬委員缺席，才會形成國民黨只有 6 票的結果。

25. 相關的資料來自於立法院國會圖書館（2013b）法律提案系統和立法院國會圖書館（2013d）第八屆法律提案審議進度追蹤系統。

新規範等於替台灣美牛案的爭議解套。但是美牛案修法的過程還是凸顯行政和立法部門之間的衝突以及執政黨黨政協調和運作的困難。

美牛案不是一致政府下府、會衝突的唯一異例（deviant case），其他的例子還有監察院正、副院長同意權行使、<sup>26</sup> 地制法修正案等，<sup>27</sup> 因為篇幅的關係只能以美牛案作為代表。<sup>28</sup> 在法國半總統制的運作經驗中，在單一政黨政府（single-party government）時期，總統和總理的權力是比聯盟政府時期（coalition government）的總統和總理權力更大，但是如果這個單一政黨內部凝聚力低或派系化的話，總統和總理的權力會因此而弱化（Elgie, 2003: 120）。美牛案的經驗可以驗證上述的論點，立法院執政黨籍國會議員對於行政部門的政策提案凝聚力低的結果，會弱化總統和行政院長的政治權力。另外，一致政府時期中，當國會與總統出現政策意見的歧異時，行政院長可以說是夾在中間的尷尬狀況（俗稱三明治現象），一方面行政院長是總統提名的，其必須執行總統的政策或理念，另外一方面行政院長必須向國會負責，執行國會所通過的法律或決議。以下我們將分析一致政府下，總統和行政院長的關係。

---

26. 2008年馬英九總統提名王建煊和沈富雄為監察院正副院長，交由立法院行使同意權，選舉結果王建煊獲得過半數的同意，而沈富雄卻未過半，這個事件顯示立法院的國民黨針對總統所提名的人選不一定照單全收，顯示一些國民黨籍的立法委員還是有其自主性，否決他們所不支持的提名人。

27. 2010年地制法修正案的過程中，國民黨籍立法委員提出國民黨版的修正案推翻行政院的版本，讓轉任區政諮委的鄉鎮代表可以月領四萬五千元研究費（邱燕玲、劉榮，2010）。最後，立法院通過國民黨黨版的提案，這個例子可以看出國會中執政黨籍議員的自主性、所遭受的選區壓力，以及總統或行政院反而選擇向執政黨黨籍立委妥協。

28. 一致政府下的行政和立法機關之間發生衝突的數目相對於少數政府下的行政和立法機關衝突的數目是較為少數，但是這些少數的個案值得我們加以關注和分析，原因是可以讓我們更理解一致政府運作的不同輪廓或脈絡。

## 四、總統和行政院長的關係

在台灣的半總統制運作中，總統和行政院長的關係是相當錯綜複雜的。其理由有二。第一、總統和行政院院長在憲法上權責區分問題。憲法增修條文第三條規定，行政院院長由總統任命之。這條條文修改了原本憲法第五十五條之規定，行政院長由總統提名，經立法院同意任命之。其說明著行政院院長的權力是來自於總統的選任和授與，不需經由國會的同意。然而，總統可以任命行政院院長，其是否可以免職行政院院長，憲法上並無清楚的規定。再則，根據憲法增修條文第三項，立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。這條條文顯示行政院需要向立法院負責，立法院對於行政院院長有免職權。另外，根據憲法第五十三條的規定，行政院是國家最高行政機關以及憲法第三十七條規定，總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院副院長及有關部會首長之副署，這兩條條文顯示憲法規定下的行政院院長擁有重要的行政權力。然而，憲法增修條文第二條規定，總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉以及憲法第三十五條（總統為國家元首，對外代表中華民國）和第三十六條（總統統率全國陸、海、空軍）等條文表示總統擁有外交和國防的權力，這些使得總統成為全國唯一直選產生擁有民主正當性以及實際憲法權力的政治領袖。綜合來看，憲法有關總統和行政院院長的職權區分是屬於雙元行政的體系（總統掌握國防和外交的權力，而行政院院長是最高行政機關的首長）以及行政院院長需要向總統和國會負責。

第二、總統和行政院院長實際分工的問題。實務運作上，總統和行政院院長的分工可能會面臨幾個權責區分的問題：行政院院長究竟是總統的執行長，負責執行總統的理念或政策，亦或是最高行政機關的首長，向國會負責？當總統和同黨多數所控制的國會出現政策分歧時，行政院院長應該選擇那一邊的意見執行？總統是否可以凌駕行政院院長的職權，在總統府約見內閣閣員，指示重大的政策？總統是否可以在無選舉的情形下，使行政院院長去職？總統和行政院對於特定政策出現分歧的意見時，行政院院長或相關的內閣閣員是否應該辭職？理論上來說，當總統與行政院院長同屬於一個政黨且行政院院長又是因為獲得總統信任，而被總統提名時，彼此之間較不可能產生黨派或意識型態的衝突。但是實際上在法國的半總統制經驗中，一致政府下的總理還是有可能與總統的關係變酸，其中主要的原因是總統認為他的權威或優越性被總理所挑戰（Suleiman, 1980: 108）。另外，在東歐的總統國會制國家也有類似的經驗。當總統國會制的總統面臨總理的挑戰時，總統可能會訴諸於最後的武器，將總理解職，造成內閣不穩定的現象（Sedelius, 2008；Sedelius and Ekman, 2010）。馬英九總統第一任任期中，提名三位行政院院長，劉兆玄院長、吳敦義院長和陳冲院長。以下我們將分析三個不同時期的總統和行政院院長的互動。

## （一）馬英九總統和劉兆玄院長

2008年馬英九總統上任後提名一位學者出身，歷任過清華大學校長、交通部長和行政院副院長等職位的劉兆玄先生擔任行政院院長。馬總統一上任後，特別關注憲政分際，一再強調中華民國是雙首長制度，要向立法院負責的是行政院，不是總統，總統的任務和

行政院的关系，主要是透過行政院實踐政見，對外宣示將退居第二線（黃瑞弘，2008）。馬總統所謂的退居二線，是指總統在二線，行政院長在一線，肩負所有行政的責任。劉兆玄院長任內，發生閣員持有綠卡、中國進口台灣的乳製品含有三聚氰胺、以及國際金融危機等風暴，使得行政院院長的支持度持續下滑，馬總統的聲望也大受影響。同時，劉兆玄院長任內發生總統所提名的監察院副院長被立法院的國民黨籍立委否決的事件。之後，總統只得親上火線（重回第一線），親自與黨籍立委溝通考試院的人事同意案。再則，馬總統於2009年7月參加國民黨黨內選舉，正式兼任黨主席，以解決過去黨政協調的問題。馬總統正式兼任黨主席之後，依然無法強化內閣化解危機的行政能力。2009年8月8日發生的莫拉克風災，讓民眾對於內閣的危機處理能力產生質疑，導致民眾對於內閣施政的信任度持續下降。馬總統只好選擇撤換行政院院長，以挽救自己的聲望。<sup>29</sup> 甚至有政治學者指出，劉兆玄院長的任期（478天），比先前少數政府下，民進黨籍的行政院院長的平均任期還要短（Lin, 2011: 408）。這也是在無選舉的情況下，一致政府時期的總統選擇撤換行政院院長的一個例子。<sup>30</sup>

半總統制的設計存在著雙元的行政系統——總統和總理的行政職位。例如，法國的雙元行政系統讓其政治體系出現一些特定的彈性：

---

29. 根據 TVBS 的民意調查中心公布的資料，在莫拉克風災發生後，66%的人希望內閣改組以及只有 16%的人滿意馬英九總統的表現，但有 65%的人不滿意馬總統的表現（李鳳玉、藍夢荷，2011：8）。

30. 在陳水扁總統少數政府時期，八年總共換過六位行政院院長，平均每位行政院院長任期為 1.33 年，而在馬英九總統第一任期中，四年總共換了三位行政院院長，平均每位行政院院長任期為 1.33 年。兩者相較，馬英九總統時期行政院院長的平均任期與陳水扁總統時期行政院院長的平均任期一樣。

總統可以在沒有舉行國會選舉的情形下，更換總理和政府、總統可以組成獲得國會信任的聯盟、總統可以藉由選擇政府的構成方式來影響黨內派系的衝突競爭、總統可以因為特定政策出現的不幸結果，選擇去制裁自己的政府，來保持其職位的完整性（Suleiman, 1994: 157）。行政院院長劉兆玄的例子正足以說明半總統制雙元行政系統的其中一個彈性。總統因為特定政策出現的不幸結果，在無選舉的情況下，選擇去撤換自己的政府，來保持其職位的完整性。換言之，行政院院長承擔危機處理失當的所有政治責任。在台灣，因為總統直選的關係，選民還是會對民選的最高首長課以政治責任。學界和媒體還是習慣以馬政府來稱呼一致政府時期的運作，這個名稱雖然與憲法規定不盡相符，但也實際指涉總統應該要負擔所有的政治責任或施政的成敗。法國半總統制運作也有類似的經驗。法國總統密特朗曾經提到，「我不是政府，有時人民將我和政府混淆在一起，我也不知道為什麼，我有權力可以讓政府注意一些特定的事物以及需要的時候，我會給政府建議」（Elgie and Machin, 1991: 62）。然而，實際上法國總統如果同時掌握國會多數時，其也同時掌握了政府的運作，即使總統府不被稱之為政府。

## (二) 馬英九總統和吳敦義院長

在劉兆玄院長下台後，馬英九總統提名國民黨籍立法委員吳敦義擔任行政院院長。吳敦義院長曾經擔任過南投縣縣長、高雄市市長等職務，同時擁有行政和立法部門的公職經驗。2012年，行政院院長吳敦義被馬總統提名為副總統，與前任行政院院長的命運大不相同，可以說是更上一層樓。然而，吳敦義院長任內發生一件國光石化的事件，凸顯政策不穩定或政策逆轉現象。國光石化案是指民

營的國光石化投資公司選擇在彰化縣大城鄉的開發案，此案涉及經濟發展和環境保護孰優孰先的爭議。石化廠勢必會帶動經濟的發展，但其同時也是屬於污染的工業，影響周圍的環境生態甚鉅，其中一項是影響台灣西部沿海的白海豚洄游路線。行政院的态度可以從下面一些言論看出。如經濟部長施顏祥公開表示，台灣沒有國光石化絕對不行。甚至，行政院院長吳敦義公開地表示：「既然白海豚在台中港都可以轉彎了，白海豚自然有牠生存、游水的路徑，牠也會轉彎的」（陳思穎，2010）。亦即，行政院的态度比較傾向於支持開發。2011年4月3日，馬英九總統參加在彰化舉行的反國光石化餐會，但因沒有簽署反國光石化宣言，遭到與會群眾的抗議（簡慧珍等，2011）。雖然馬總統未在該場合表態，但選擇出席參加反國光石化餐會的特殊舉動，可能是測試政策轉彎的風向球。之後，2011年4月23日馬總統與行政院相關部會首長開記者會宣布，政府不支持國光石化在彰化興建。可能基於選舉的考量或是反對聲浪的原因，馬總統選擇了與行政院原先立場不同的結論。也就是說，行政院研擬的政策和總統最後決定的方向南轅北轍，使得行政體系出現了二元分歧的現象。這個事件凸顯了幾個問題：相關的部長是否應該為其所支持的政策負責，選擇辭職下台、總統與行政院長的溝通是否出現了問題、總統與行政院之間的分工如何進行等。

### (三) 馬英九總統和陳冲院長

目前馬總統第一任期的第三任行政院院長是由陳冲擔任，陳冲曾經擔任過行政院副院長，專門負責財經政策的制定和國際金融危機的因應。馬總統在提名陳冲院長之後，在總統府約見新任的內閣成員，並指示各部會未來施政的重點，一改過去總統會授權行政院

院長，由閣員執行政策的模式（錢震宇，2012）。這種模式突顯總統權力的延伸以及行政院院長權力的限縮。依據憲法第五十三條的規定，行政院是國家最高行政機關以及憲法第五十六條，行政院副院長、各部會首長及不管部部會之政務委員，由行政院提請總統任命之等條文，內閣閣員是由行政院院長，而不是由總統來指揮監督。總統直接指揮的優點可以避免內閣閣員有資訊不對稱的問題，但是這樣的模式會出現行政院院長無實質的權力以及有些內閣閣員可能較聽命於總統的現象。法國半總統制的一致政府也出現類似的經驗。法國的總統和總理的關係存在著原本就有的結構式困境，例如雖然所有的閣員知悉總統的優越性，但是這些內閣閣員認為行政部門是由兩個團隊組成，一個是總統的團隊，另一個是總理的團隊（Suleiman, 1980: 109）。假如總統和總理分屬於同一多數中的不同派系時，他們之間的衝突會阻礙政策制定的效能和效率，以及使政府變的不穩定（Skach, 2005: 16）。當有些內閣閣員屬於總統的團隊，而另外一些內閣閣員屬於行政院院長的團隊時，行政體系分歧的協調便成為一致政府所必須面對的可能困境。具體的實例如下。陳冲院長提出虛擬境外區的概念，讓本國勞工和外國勞工的薪資可以分開處理，與勞委會主委王如玄的主張本國勞工和外國勞工不能脫勾處理的立場明顯不同，而馬總統力挺勞委會主委王如玄，使得行政院院長的威信受到質疑，或是造成閣員有爭議就越過行政院院長向總統報告的情形（蔡惠萍，2012）。這個例子凸顯總統和行政院院長以及閣員之間的權責區分出現了問題，行政體系缺乏一元化，並出現了雙頭馬車的現象。

台灣憲法規定的總統和行政院院長的關係和實際運作的總統和行政院院長的關係有著極為明顯的落差。根據中華民國憲法之制

憲者張君勱（1947）的看法，中華民國憲法是屬於修正的內閣制，其特徵之一如行政院是最高的行政機關。然而實際的運作下，我國的半總統制是朝總統的方向擺盪。總統擁有實際的政治權力，但總統又不須向國會負責，會造成所謂總統有權無責的問題。另外，行政院院長原本所擁有的憲法權力很可能因為總統的介入而減弱或消失。自 1996 年以來，總統以直選方式產生會使得總統虛權化的主張或回歸原本憲政運作的說法窒礙難行。<sup>31</sup> 然而，總統的權力行使也不是完全沒有限制的，即使同黨控制的國會、反對勢力或民意都可能監督總統權力的行使。總統不可能退居二線或置身事外，也不可能成為一個中立的仲裁者角色，如何運用總統的高度和權力、如何充分授權給行政院院長和行政院、如何協調行政和立法機關的不同意見等，考驗著台灣每一任總統的憲政智慧。

## 五、總統化政黨現象

法國半總統制自 1962 年總統直選以來，其政黨運作出現了總統化的現象，政黨成為總統候選人的組織平台或是總統當選人的後援組織；例如，各政黨的總統候選人會擔任政黨的領袖，控制政黨機器來實現其參選，進而當選的目標或是當選之後政黨成為總統黨，政黨領袖由總統選任，整個政黨支援總統的施政（Thiebault, 1993）。換言之，政黨成為總統的選舉機器。任何政黨如以勝選執政為職志，

---

31. 法國半總統制的運作中也出現了類似的經驗。戴高樂總統時期的總統權威優於總理權威的政治慣例深深影響後來同為右派的總統龐畢度、季斯卡和左派的總統密特朗（Rohr, 1995: 65）。換言之，台灣直選後的幾任總統雖分屬於不同黨派或意識型態，但有關總統和行政院長的權責定位，都是屬於相同的模式，亦即總統的權威凌駕於行政院長的權威。

都可能只是一部選舉機器。但是政黨還有其他的政治功能，如甄補、訓練黨員和幹部以及辯論政黨的政策和方向。如果政黨只是一部純粹的選舉機器的話，政黨的重要職位主要是以支援總統權力運作為主、政黨的決策機關不是政策辯論和決定的場域。Samuels and Shugart (2010: 41) 認為半總統制的次類型總統國會制中的總統比另一次類型總理總統制中的總統，掌握更多的憲法上的權力，因此在總統國會制下政黨應更傾向高度的總統化。<sup>32</sup> 台灣的半總統制屬於總統國會制的次類型，我們可以透過台灣具體的一些政治特徵來驗證 Samuels and Shugart 的假設。第一、政黨的重要職位主要是以支援總統權力運作為主。執政黨的秘書長由總統（兼任政黨黨主席）任命，負責政黨的組織和選舉事務。例如，前任執政黨秘書長金浦聰先生，在擔任秘書長的職務前，不曾參選過任何公職，其是在馬總統擔任台北市長時，被任命為台北市副市長。其主要的角色是總統選舉和施政的主要謀士，正確的定位應該是總統的選舉經理（electoral manager）。因之，總統兼任黨主席的理由，一般的通說主張其是為了黨政機制的協調和運作，但更重要的原因是總統可以控制政黨，讓政黨成為幫助其選舉連任的政治機器。由金浦聰先生所擔任馬總統競選連任的重要角色以及協調立委提名的工作（如提名一些所謂的刺客候選人到艱困選區選舉）可以證明這個推論的可靠性。第二、政黨的決策機關不是政策辯論和決定的最高機關。首先，馬總統兼任黨主席之後，反而使得黨的非正式的決策機制凌駕於黨章規定的最高決策機關。例如以星期二的國民黨的中山會報取

---

32. 總統化政黨現象並非半總統制國家才有，總統制國家和議會制國家也會產生，這裡所要凸顯的是總統國會制的總統化程度的大小。議會制國家也會出現「總統化現象」，亦即總理對於權力資源的控制、自主性和選舉的個人化現象，相關的討論請參閱 Poguntke and Webb (2005)。

代原本星期三中常會作為黨的決策組織。<sup>33</sup> 其次，中常會的組成比例。政黨的決策機構－中央常務委員會主要的組成份子的來源是來自於工商界代表，而來自行政院指定中常委只佔所有中常委為 13.5%（請參閱表三）。亦即，黨的最高決策機關中，非行政部門的比例相當高。綜合這兩個因素來看，黨的中常會遭到權力的削減以及中常會的組成大部分不是來自於行政或立法的部門，最多是工商界的代表，高達 54%。因之，政黨的決策機關不是政府政策辯論和決定的最高機關。從組織發展的角度來看，國民黨是一個準列寧主義式政黨（Cheng, 1989）。準列寧式政黨強調組織的嚴密和黨員的參與，與一般的菁英政黨或內造政黨的運作方式不同。國民黨黨章第十八條規定，全國代表大會為本黨最高權力機關。由全國代表大會選出 39 位中央常務委員，是負責政黨決策的正式組織。在李登輝總統主政時期，國民黨的中常會是辯論政府政策的重要場域。目前，馬英九總統擔任黨主席的決策諮詢機構，已經由中山會報的非正式組織取代中常會的正式機構，這個現象可以視為總統弱化政黨正式機制的例證。<sup>34</sup> 另外，非正式的組織會產生低度制度化的問題，很容易因為不同政黨領袖的個人偏好，而繼續維繫或終止運作非正式的機制。

---

33. 台中市長胡志強認為中山會報的功能凌駕於中常會，請參閱王正寧（2012）。有關國民黨的決策機制也可以參閱陳宏銘（2012：25-27）。

34. 有論者指出，我國總統兼任黨主席的主要原因是因為總統無法主持行政院院會，只好去主持黨內最高決策會議，解決之道是透過修憲讓總統主持行政院會，而行政院院長經總統授權，得代理總統主持行政院院會。

表三 第十八屆第三任（現任）國民黨中常委的背景來源

	人 數	比 例
行政院	5	13.5%
立法院	4	10.8%
地方官員及議員	6	16.2%
工商界代表	20	54%
青年代表	2	5.4%
其他	1	2.7%
加總	37	100%

資料來源：作者自行計算。

## 六、國際意涵下的台灣經驗

分析完台灣總統國會制的運作經驗後，我們試圖將台灣的個案放在一個國際的脈絡上，來比較台灣和其他總統國會制國家的政治特徵和運作經驗的異同，以此來歸納和分析促成半總統制民主運作良莠的制度性原因。<sup>35</sup> 以下我們以三個指標（總統權力、國會的權力、政治自由）來看不同半總統制國家運作的異同。總統權力的指標是根據總統的組閣權力、解散內閣權力、解散國會權力、委任立法權、否決權五項權力來衡量（Shugart and Carey, 1992）。國會權力是根據立法機關影響行政機關的權力、國會制度的自主性、國會的專屬權力、國會制度性的能力四大指標來衡量各國的國會權力

35. 進行國際比較的原因在於透過與其他總統國會制國家的比較，才能凸顯不同權力的差異程度和其政治影響。

(Fish and Kroening, 2009)。民主運作是根據 2012 自由之家的政治自由的指標以及自由的狀態作為依據 (Freedom House, 2012)。

表四顯示台灣的總統權力 (5) 高於總統國會制國家之平均 (4.5)，同樣地台灣的國會權力 (0.59) 也高於總統國會制國會權力之平均 (0.53)。<sup>36</sup> 另外，只有台灣、奧地利和納米比亞三個總統國會制國家屬於政治自由的國家，其他的總統國會制國家皆是部分自由或不自由的國家。而俄羅斯的總統國會制從民主走上威權的道路受到學界普遍地關注。比較政治學者 Fish (2005) 提到，俄羅斯半總統制民主失敗的制度性原因是強權總統和弱權國會。換言之，總統和國會權力的嚴重失衡或是權力向總統嚴重傾斜會決定一個半總統制國家民主運作的命運。然而，我們從另外一個半總統制國家秘魯的例子來看，總統的權力和國會的權力皆很強的時候，民主也可能崩潰，如藤森總統時期的威權經驗 (Carrión, 2006)。

綜合來看，國會權力的大小是制衡總統的關鍵因素，當總統權力過大，而國會權力變弱時，威權會凌駕民主的運作，但如果國會權力和總統權力形成激烈對決，互不相讓的零和競爭時，民主體制也會變得相當地脆弱。台灣的政治發展並沒有出現民主崩潰或慢慢地滑進威權體制的現象，其可能的原因是台灣的總統權力並不像俄羅斯總統的權力那樣大，以及台灣的總統和國會權力平衡並沒有出現完全的失衡。俄羅斯的總統擁有委任立法權 (decree power)，可以單邊地制定一些行政命令來推行其所偏好的政策，這會產生總統與國會競逐立法權力的雙元正當性的現象，影響民主的運作。例如，俄羅斯的葉爾欽總統在 1994 年到 1999 年，制訂了 1600 項行政命

---

36. 這裡所選的 11 國家只包含半總統制中總統國會制國家，而不包含總理總統制國家。主要的原因是控制的比較，相同憲政結構的國家一起比較。

令，而同時期國會通過了 800 項的法律（Mishler et al., 2001: 2）。而台灣的總統卻沒有委任立法權這項憲法權力，可以和國會競逐立法制訂權。比較而言，台灣的國會權力大於俄羅斯的國會權力，以及台灣的政黨體系傾向於兩黨制，<sup>37</sup> 相對地，目前的俄羅斯比較傾向於一黨優勢的制度（Gel'man, 2006）。兩黨制下反對黨勢力強大，而一黨優勢的政黨體系下，反對黨的政治空間被壓縮，甚至還可能被鎮壓。<sup>38</sup> 簡言之，反對勢力的實力大小會影響民主的監督制衡機制。這些制度性的差異可以解釋台灣和俄羅斯在民主鞏固上的差異結果。整個台灣半總統制的運作比較傾向以總統為中心，但是國會間歇性的自主現象和反對勢力的監督（掌握 46.7% 的總統大選選票以及 35.3% 的國會席次），是台灣並沒有經歷民主崩潰的制度性原因。如何強化國會自主性以及強化國會或民意對於總統的監督是台灣未來半總統制運作所面臨的關鍵議題。

---

37. 2012 年台灣國會選舉結果，113 席的立法院總席次中，國民黨有 64 席，民進黨有 40 席，台灣團結聯盟有 3 席，親民黨有 3 席，無黨團結聯盟有 2 席。整個來看，台灣國會的政黨格局呈現兩黨制的態勢。有關政黨體系的分類如一黨優勢制度、兩黨制和多黨制請參閱 Sartori（1976）。

38. 有關俄羅斯的反對勢力如反對黨和媒體被鎮壓的不自由的現象，請參閱 Zakaria（2007）。

表四 總統國會制國家的總統權力、國會權力、民主運作

國家	總統權力	國會權力	民主運作
<b>總統國會制</b>			
俄羅斯	6	0.44	6 ( Not Free )
馬達加斯加	2	0.41	6 ( Not Free )
秘魯 <sup>39</sup>	8	0.66	5 ( Partly Free )
斯里蘭卡	3	0.50	5 ( Partly Free )
烏克蘭	6	0.59	4 ( Partly Free )
喬治亞	4	0.59	4 ( Partly Free )
莫三比克	4	0.44	4 ( Partly Free )
塞內加爾	5	0.44	3 ( Partly Free )
納米比亞	3	0.50	2 ( Free )
奧地利	3	0.72	1 ( Free )
<b>台灣</b>	<b>5</b>	<b>0.59</b>	<b>1 ( Free )</b>
平均	4.5	0.53	3.8

資料來源：總統權力的分數為作者自行計算；國會權力的分數請參閱 Fish and Kroening ( 2009 )；民主運作的分數和狀態請參閱 Freedom House ( 2012 )。

39. 這裡的秘魯所指涉的時期是指藤森總統在位的前一年，1999年。我們以這一年自由之家的政治自由指標，來作為衡量秘魯半總統制變成威權政體的尺度。因為這樣比較能夠測出藤森總統（任期1990年到2000年）統治的影響。

## 七、總統國會制下的一致政府對憲政運作的影響

從名稱上來看，總統國會制似乎意涵著這種憲政體制會出現總統和國會之間的競爭或對抗。首先，以台灣的個案來說，總統國會制的運作，即使在一致政府時期，還是會發生府、會衝突的情形以及總統或執政黨並沒有因為掌握國會的多數就可以協調國會支持行政機關的政策。美國總統制下一致政府時期，也曾經發生過府、會衝突的情況。民主黨詹森總統不能獲得同黨的國會議員支持越南的戰爭政策；民主黨總統卡特不能獲得同黨控制的參議院關於戰略性武器限制條約的批准（Wilson et al., 2009: 363）。民主黨總統柯林頓與同黨掌握的國會在健保法案上有相當程度的分歧。即使議長和參、眾兩院的民主黨領袖很努力的遊說健保改革法案，但部分的民主黨國會議員害怕通過一個不受歡迎的法案會影響他們的選舉命運，因此投下反對票，最後使得健保改革法案功敗垂成（Sinclair, 2009: 91）。不僅民主黨的一致政府曾經發生這樣的例子，共和黨的一致政府也出現過行政和立法分歧。2006年布希總統否決其同黨所控制過半數的國會所通過的幹細胞研究之法案，呈現同黨分歧的現象。總統和國會權力分立的憲政原則使得同黨的總統和國會還是可能會出現嚴重的政治分歧。台灣的半總統制也出現與總統制相類似的府會衝突。半總統制憲政設計的目的在於融合議會制和總統制的優點。例如，以共治的政府型態解決總統制下分立政府的僵局（Sartori, 1997）或是以總統職位和任期的保障，來解決議會制下因為倒閣而產生的政府不穩定現象。當半總統制的運作即使在一致政府時期，仍然會出現憲政運作上的困難時，我們可以合理地推論少

數政府或共治政府也同樣，甚至有更多機會產生運作上的問題。半總統制也許可以部份地解決總統制和議會制的問題，但作為一個新的憲政體制，其也產生了一些新的內生性問題，複雜化實際運作的結果。

法國第五共和憲法催生者 Michel Debré (1981: 25) 在一篇分析第五共和憲法存在的理性和其如何演化的文章中提到，「權力太集中於總統的手中，而犧牲內閣為代價時，會減少國會扮演一個適當角色的能力以及造成國會主要功能的癱瘓，而這個功能是扮演政府和人民的一個被信任的媒介；同時這個行政體系可能被一些認為其對於國會沒有個別責任的行政官員，較無效率地運作」。Debré 曾經擔任法國第五共和戴高樂總統時期的第一任總理，他針對法國總理總統制運作下，總統權力擴大的影響所提出的針砭，同樣適合應用在其他半總統制國家的個案上。本文研究發現如下：第一、一致政府時期，特定一些法案的通過彰顯國會對於總統或行政部門的制衡；第二、總統權力的延伸，限縮了行政院院長的權力和自主性以及促成內閣決策的非集體化；第三、總統化的現象，弱化政黨的功能；第四、雖然台灣的總統國會制民主並沒有崩潰，但是這樣的體制即使在一致政府的型態下，還是不太容易運作。<sup>40</sup> 綜合來看，連結這些不同面向的因果機制，在於總統權力的獨立行使，或是總統化現象如何促成總統和國會之間的衝突，以及造成行政權力行使的分歧和弱化政黨原先的運作機制。換言之，當政黨不是決策的中心，則同黨國會議員的反對意見，即使獲得民意支持，但仍無法透過政黨的管道來化解或是被行政部門所採納時，可能選擇在國會表達不

---

40. 本文所分析半總統制下一致政府的經驗可以與吳玉山教授 (Wu, 2007) 的半總統制容易選擇，不容易運作的論點相互呼應。

支持行政部門的政策或法案，增加其自主性或確保其連任的可能性。整個來看，一致政府時期總統權力的獨立行使，反而促成國會的自主性，即使權力向總統擺盪，同黨的國會議員還是可以挑戰行政部門的政策和立場，甚至是對於總統或總理的權力進行制衡。最後，本文透過台灣個案的分析，來挑戰總統國會制之一致政府較可能出現憲政運作順利的觀點，希冀相關的分析 and 發現能夠對半總統制的比較憲政工程研究作出一些貢獻。

## 參考書目

- Amorim Neto, Octavio. 2002. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil." in Scott Morgenstern and Benito Nacif. eds. *Legislative Politics in Latin America*: 48-78. Cambridge: Cambridge University Press.
- Andeweg, R. B. 2000. "Political Recruitment and Party Government." in Jean Blondel and Maurizio Cotta. eds. *The Nature of Party Government*: 119-140. London: Palgrave Press.
- Carey, John M. and Matthew S. Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate A Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14, 4: 417-439.
- Carrión, Julio F. 2006. *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. PA: Pennsylvania State University Press.
- Cheng, Tun-Jeng. 1989. "Democratizing the Quasi-Leninist Regime in Taiwan." *World Politics* 41, 4: 471-499.
- Clark, William A. 2011. "Boxing Russia. Executive-Legislative Powers and the Categorization of Russia's Regime Type." *Demokratizatsiya* 19, 1: 5-22.
- Clift, Ben. 2005. "Dyarchic Presidentization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic." in Thomas Poguntke and Paul D. Webb. eds. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*: 221-245. Oxford: Oxford

University Press.

Debré, Michel. 1981. "The Constitution of 1958, Its Raison D'être and How It Evolved." in William G. Andrews and Stanley Hoffmann. eds. *The Fifth Republic at Twenty*: 11-24. Albany: State University of New York Press.

Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8: 165-187.

Elgie, Robert and Howard Machin. 1991. "France: The Limits to Prime-Ministerial Government in a Semi-Presidential System." *West European Politics* 14, 2: 62-78.

Elgie, Robert. 1999. "The Politics of Semi-Presidentialism." in Robert Elgie. ed. *Semi-Presidentialism in Europe*: 1-21. Oxford: Oxford University Press.

Elgie, Robert. 2001. "What is Divided Government?" in Robert Elgie. ed. *Divided Government in Comparative Perspective*: 1-20. Oxford: Oxford University.

Elgie, Robert. 2003. *Political Institutions in Contemporary France*. Oxford: Oxford University Press.

Eglie, Robert. 2009. "Duverger, Semi-Presidentialism and the Supposed French Archetype." *West European Politics* 32, 2: 248-267.

Elgie, Robert. 2011. *Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.

Fabbrini, Sergio. 1995. "Presidents, Parliaments, and Good Government." *Journal of Democracy* 6, 3: 128-138.

- Fish, Steven M. 2005. *Democracy Derailed in Russia: The Failure of Open Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fish, Steven M. and Matthew Kroenig. 2009. *The Handbook of National Legislatures: A Global Survey*. New York: Cambridge University Press.
- Freedom House. 2012. "Freedom in The World." in <http://www.freedomhouse.org/>. Latest update 20 February 2012.
- Gel'man, Vladimir. 2006. "From 'Feckless Pluralism' to 'Dominant Power Politics'? The Transformation of Russia's Party System." *Democratization* 13, 4: 545-61.
- Grossman, Emiliano. 2009. "Governments under the Fifth Republic: The Changing Instruments/Weapons of Executive Control." in Sylvain Brouard et al. eds. *The French Fifth Republic at Fifty: Beyond Stereotype*: 41-58. London: Palgrave Macmillian Press.
- Huber, John D. 1996. *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, Jih-Wen. 2011. "A Veto Player Theory of Policy-making in Semi-Presidential Regimes: The Case of Taiwan's Ma, Ying-jeou Presidency." *Journal of East Asian Studies* 11, 3: 407-435.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. eds.

- The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspective:* 3-87. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mishler, William et al. 2001. "Hegemony or Rivalry? Laws, Decrees and the Dynamics of Legislative-Executive Relations in the Russian Federation." *Proceeding of a Conference on Annual Meeting of the American Association for the Advancement of Slavic Studies*. 24 September 1998. Boca Raton, Florida: American Association for the Advancement of Slavic Studies.
- Poguntke, Thomas and Paul D. Webb. 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rohr, John A. 1995. *Founding Republics in France and America: A Study in Constitutional Governance*. Kansas: The University of Kansas Press.
- Samuels, David J. 2002. "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior." *Comparative Political Studies* 35, 4: 461-483.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York:

New York University Press.

Sedelius, Thomas. 2008. *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller Press.

Sedelius, Thomas and Joakim Ekman. 2010. "Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe." *Government and Opposition* 45, 4: 505-530.

Shugart, Matthew S. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics* 3, 3: 323-351.

Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sinclair, Barbara. 2009. "The President and the Congressional Party Leadership in a Polarized Era." in James A. Thurber. ed. *Rivals for Power: Presidential-Congressional Relations*: 83-104. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.

Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton: Princeton University Press.

Suleiman, Ezra N. 1980. "Presidential Government in France." in Richard Rose and Ezra N. Suleiman. eds. *Presidents and Prime Ministers*: 94-138. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

Suleiman, Ezra N. 1994. "Presidentialism and Political Stability in

- France.” in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. eds. *The Failure of Presidential Democracy*: 137-162. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Thiebault, Jean-Louis. 1993. “Party Leadership Selection in France: Creating A President’s Party.” *European Journal of Political Research* 24, 3: 277-293.
- Tsai, Jung-Hsiang. 2008. “Sub-Types of Semi-Presidentialism and Political Deadlock.” *French Politics* 6, 1: 63-84.
- Wasserman, Gary. 2011. *The Basics of American Politics*. New York: Longman.
- Wilson, James Q. et al. 2009. *American Government: Institution and Policy*. Boston: Wadsworth Press.
- Wu, Yu-Shan. 2000. “The ROC’s Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, not Cohabitation.” *Issues and Studies* 36, 5: 1-40.
- Wu, Yu-Shan. 2007. “Semi-Presidentialism-Easy to Choose, Difficult to Operate: The Case of Taiwan.” in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-Presidentialism outside Europe*: 201-218. London: Routledge Press.
- Wu, Yu-Shan and Jung-Hsiang Tsai. 2011. “Taiwan: Democratic Consolidation under President-Parliamentarism.” in Robert Elgie et al. eds. *Semi-Presidentialism and Democracy*: 174-191. London: Palgrave Macmillan Press.
- Zakaria, Fareed. 2007. *The Future of Freedom: Illiberal Democracy at Home and Abroad*. New York: W. W. Norton and Company Press.

- 王正寧。2012。〈中常會漸弱化，淪為雞肋？〉。《中國時報》2012/09/02：A6。 (Wang, Jheng-Ning. 2012. “The Function of The Central Standing Committee Is Incrementally Weakened and Becomes Chicken Ribs.” *China Times* 02 September 2012, late ed.: A6.)
- 王業立。2008。《比較選舉制度》。台北：五南圖書出版社。(Wang, Yeh-Lih, *Comparing Electoral Systems*. Taipei: Wu-Nan Culture Enterprise.)
- 立法院國會圖書館。2013a。〈立法院法案審查系統〉。  
<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb?@0:0:1:/disk1/lg/lgmeet3@@0.7857964996475997>。2013/01/24。(Parliamentary Library of the Legislative Yuan. 2013a. “The Tracking System of the Laws in Legislative Yuan.” In <http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb?@0:0:1:/disk1/lg/lgmeet3@@0.7857964996475997>. Latest update 24, January 2013.)
- 立法院國會圖書館。2013b。〈立法院法律提案系統〉。  
<http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb?@0:0:1:/disk1/lg/lgmempro@@0.34126691285773414>。2013/01/13。(Parliamentary Library of the Legislative Yuan. 2013b. “The System of Proposed Law Drafts of the Legislative Yuan.” in <http://lis.ly.gov.tw/ttscgi/ttsweb?@0:0:1:/disk1/lg/lgmempro@@0.34126691285773414>. Latest update 13 January 2013.)
- 立法院國會圖書館。2013c。〈第七屆法律提案審議進度追蹤系統〉。  
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttsweb?@0:0:1:/disk1/lg/lgmempropg07@@0.8079425803406035>。2013/01/12。(Parliamentary Library of

the Legislative Yuan. 2013c. “The Tracking System of Progress of the Seventh Legislative Yuan’s Proposed Laws.” in <http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttsweb?@0:0:1:/disk1/lg/lgmempropg07@@0.807942580340603> 5. Latest update 12 January 2013.)

立法院國會圖書館。2013d。〈第八屆法律提案審議進度追蹤系統〉。  
<http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttsweb?@0:0:1:lgmempropg08@@0.8072602355524944>。2013/01/13。 (Parliamentary Library of the Legislative Yuan. 2013d. “The Tracking System of Progress of the Eighth Legislative Yuan’s Proposed Laws.” in <http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttsweb?@0:0:1:lgmempropg08@@0.8072602355524944>. Latest update 13 January 2013.)

沈有忠。2005。〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉。《政治科學論叢》23：27-60。(Shen, Yu-Chung. 2005. “The Relationship between the Executive Branch and Legislative Branch under the Institutional Constraints: A Case Study of Taiwan’s Constitutional Operations after 1997.” *Political Science Review* 23: 27-60.)

沈有忠、吳玉山編。2012。《權力在哪裡：從多個角度看半總統制》。台北：五南圖書出版公司。(Shen, Yu-Chung and Yu-Shan Wu. 2012. eds. *Where Is Power: Looking at Semi-Presidentialism from Multiple Angles*. Taipei: Wu-Nan Culture Enterprise.)

李鳳玉。2011。〈總統與其政黨的關係：法國與台灣的比較〉。黃秀端編《黨政關係與國會運作》：199-234。台北：五南圖書公司出版。(Lee, Feng-Yu. 2011. “The Relationship between President and His (her) Party: Comparative Study of France and

Taiwan.” in Shioh-Duan Huang. ed. *Party-Government Relations and the Operation of Congress: 199-234*. Taipei: Wu-Nan Culture Enterprise.)

李鳳玉、藍夢荷。2011。〈一致政府下的內閣穩定：比較 2008 年總統大選之後的俄羅斯與台灣〉。《政治科學論叢》47：107-142。(Lee, Feng-Yu and Meng-Ho Lan. 2011. “Cabinet Stability under Unified Government: The Cases of Russia and Taiwan after the 2008 Presidential Elections.” *Political Science Review* 47: 107-142.)

李明賢、仇佩芬。2012。〈政院宣布瘦肉精美牛有條件開放〉。《中國時報》2012/03/06: A1。(Lee, Ming-Sian and Pei-Fen Ciou. 2012. “The Executive Yuan Announces that American Beef with Ractopamine Can Be Imported with Some Conditions.” *China Times* 06 March 2012, late ed.: A1.)

林繼文。2009。〈共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較〉。《東吳政治學報》27, 1：1-51。(Lin Jih-Wen, 2009. “Can Cohabitation Become a Constitutional Convention under Semi-presidentialism: A Comparison between France and Taiwan.” *Soochow Journal of Political Science* 27, 1: 1-51.)

吳玉山。2000。《俄羅斯轉型：1992-1999：一個政治經濟學的分析》。台北：五南圖書出版公司。(Wu, Yu-Shan. 2000. *Transition in Russia from 1992 to 1999: An Approach of Political Economy*. Taipei: Wu-Nan Culture Enterprise.)

吳玉山。2011。〈半總統制：全球發展與研究議程〉。《政治科學論叢》47：1-32。(Wu, Yu-Shan. 2011. “Semi-Presidentialism: The

Global Development and Research Agenda.” *Political Science Review* 47: 1-32.)

吳重禮。2007。〈分立政府與經濟表現：1992 年至 2006 年台灣經驗的分析〉。《台灣政治學刊》11，2：53-91。(Wu, Chung-Li. 2007. “Divided Governments and Economic Performances: Taiwan’s Experiences from 1992 to 1996.” *Taiwan Political Science Review* 11, 2: 53-91.)

邱訪義。2010。〈台灣分立政府與立法僵局：理論建立與其實證意涵〉。《台灣民主季刊》7，3：87-121。(Chiou, Fang-Yi, 2010. “Taiwan’s Divided Governments and Legislative Deadlock: Theory Establishment and Its Positive Implications. *Taiwan Journal of Democracy* 7, 3: 87-121.)

邱燕玲、施曉光。2009。〈美國牛議題：通緝挺美牛藍委，電話轟炸〉。《自由時報》2009/11/24：A3。(Ciou, Yan-Ling and Siao-Guang Shih. 2009. “American Beef Issues: Calling and Protesting The KMT Legislators Supporting The Import of American Beef.” *Liberty Times* 24 November 2009, late ed.: A3.)

邱燕玲、劉榮。2010。〈地制法修正，鄉鎮市長有條件轉任區長〉。《自由時報》2010/01/19：A1。(Ciou, Yan-Ling and Jung Liu. 2010. “The Amendments of The Local Government Act: The County and Township Chiefs Can Be Appointed to Be District Chiefs.” *Liberty Times* 19 January 2012, late ed.: A1.)

姜博瑄。2012。〈論我國對美國牛肉進口管制措施在 WTO 架構下的適法性〉。<http://www.wtocenter.org.tw/SmartKMS/www/Epaper/wtoepaper>。2012/02/10。(Jiang, Bo-Syuan. 2011.

“Regulations of American Beef in The Framework of WTO.” in [http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document\\_id=119486](http://www.wtocommerce.org.tw/SmartKMS/do/www/readDoc?document_id=119486). Latest update 10 February 2012.)

黃宗昊。2012。〈左右共治 vs.藍綠共治—法國與台灣共治與否的賽局分析〉。《問題與研究》51, 3: 87-125。(Huang, Zong-Hao. 2012. “Left-Right Cohabitation versus Blue-Green Cohabitation: A Game Theory Analysis between France and Taiwan.” *Issues and Studies* 51, 3: 87-127.)

黃秀端。1994。《選區服務》。台北：唐山出版社。(Huang, Shioh-Duan. 1994. *Constituency Service*. Taipei: Tang-Shan Press.)

黃秀端。2003。〈少數政府在國會的困境〉。《台灣政治學刊》7, 2: 3-49。(Huang, Shioh-Duan. 2003. “The Predicament of Minority Governments in the Legislature.” *Taiwan Political Science Review* 7, 2: 3-49.)

黃瑞弘。2008。〈總統退居二線立場是否微調，牽動政局發展〉。<http://www.epochtimes.com/b5/8/7/11/n2188302.htm>。2012/02/13。(Huang, Rei-Hong. 2008. “President Ma Stands Down from the Leading Post and Its Impact.” in <http://www.epochtimes.com/b5/8/7/11/n2188302.htm>. Latest update 13 February, 2013.)

盛杏媛。2003。〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉。《台灣政治學刊》7, 2: 51-105。(Sheng, Shing-Yuan. 2003. “The Influence of the Legislative Branch and the Executive Branch in the Process of Lawmaking: A Comparison of the Unified and Divided Governments.” *Taiwan Political Science Review* 7, 2: 51-105.)

陳宏銘。2007。〈台灣半總統制下「少數政府」的存續：2000-2004〉。

《東吳政治學報》25，4：1-64。 (Chen, Hong-Ming. 2007. “The Survival and Continuity of Minority Governments in Taiwan’s Semi-Presidentialism: from 2000 to 2004.” *Soochow Journal of Political Science* 25, 4: 1-64.)

陳宏銘。2011。〈行政機關與國會的相對立法影響力－以 2008 年後台灣一致政府為例〉。《人文社會科學研究》5，2：77-103。 (Chen,

Hong-Ming. 2011. “Relatively Legislative Influence between the Executive Branch and Legislative Branch - the Unified Government after 2008.” *Humanity and Social Science Research* 5, 2: 77-103.

陳宏銘。2012。〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究〉。《東吳政治學報》32，3：1-70。 (Chen,

Hong-Ming. 2012. “The President’s Position Taking of Bills and His Influence on Legislation under Semi-Presidentialism: the Experience of President Ma Ying-Jeou.” *Soochow Journal of Political Science* 32, 3: 1-70.)

陳思穎。2010。〈國光石化開發案衝擊生存空間？白海豚會轉彎〉。

<http://www.nownews.com/2010/07/07/91-2623354.htm>。 2012/02/14。 (Chen, Sih-Ying. 2010. “The Impacts of Kuokuang Petrochemical Project to the Survival Space? The White Dolphins can turn around.” in <http://www.nownews.com/2010/07/07/91-2623354.htm>. Latest update 14 February 2012.)

陳鴻鈞。2004。〈從記名投票中看台灣國會中政黨之互動：第三屆第一會期至第五屆第二會期〉。東吳政治學研究所碩士論文。

(Chen, Hong-Jyun. 2004. “Disclosed Voting and Party

Interactions in the Legislative Yuan from the first session to the fifth session of the Third Term.” Master’s Thesis, Department of Political Science, Soochow University.)

- 許紹軒。2009。〈美牛案罔顧民意，藍委批官員為所欲為〉。《自由時報》2009/12/29：A4。2012/02/08。(Shiu, Shao-Syuan. 2009. “The KMT Legislators Criticize that the Officials Disregard the Public Opinion.” *Liberty Times* 09 December 2009, late ed.: A4.)
- 葉怡君。2009。〈法案審議與議事阻絕：立法院第三屆到第六屆的分析〉。國立中正大學政治學系暨研究所碩士論文。(Ye, Yi-Jyun. 2009. “Bill Deliberation and Legislative Block: An Analysis of the Third Term and Sixth Term in the Legislative Yuan.” Master’s Thesis, Department of Political Science, National Chung Cheng University.)
- 張君勱。1947。《中華民國憲法十講》。台北：商務印書館。(Chang, Chun-Mai. 1947. *The Ten Discourses of The ROC Constitution*. Taipei: Commercial Press.)
- 曾韋禎、邱燕玲。2012。〈禁美牛案，44：45 王金平關鍵票否決〉。《自由時報》2012/04/28：A1。(Zeng, Wei-Jhen and Yan-Ling Ciou. 2012. “Banning American Beef: The Vote of Speaker Is Crucial.” *Liberty Times* 04 April 2012, late ed.: A1.)
- 曾慧蘋、仇佩芬。2012。〈食管法初審，瘦肉精零檢出，綠營闖關成功〉。《中國時報》2012/05/08：A7。(Zeng, Yi-Pin and Pei-Fen Ciou. 2012. “The First Deliberation of The Food Management Law Is Proposed by The Pan-Green Camp at The Floor.” *China Times* 08 May 2012, late ed.:A7.)
- 楊婉瑩。2003。〈一致性到分立性政府的政黨合作與衝突：以第四屆立法院為例〉。《東吳政治學報》16：49-95。(Yang, Wan-Ying.

2003. "Party Cooperation and Conflict under Divided Government." *Soochow Journal of Political Science* 16: 49-95.
- 蔡惠萍。2012。〈今日之馬，常否定昨日之馬〉。《聯合報》2012/05/18：A3。 (Tsai, Huei-Ping. 2012. "President Ma Negatives Himself." *United Daily News* 18 May 2012, late ed.: A3.)
- 錢震宇。2012。〈宅男總統變火線總統，馬總統約見新閣員〉。《聯合報》2012/02/03：A2。 (Jian, Jen-Yu. 2012. "President Ma Ying-Jeou Sees New Ministers in The Office of The President." *United Daily News* 03 February 2012, late ed.: A2.)
- 錢震宇等。2012。〈美牛延燒，府連夜開國安會議〉。《聯合報》2012/03/03：A1。 (Jian, Jen-Yu et al. 2012. "The President Office Convenes the National Security Meeting." *United Daily News* 03 March 2012, late ed.: A1.)
- 簡慧珍等。2011。〈出席反國光石化遭嗆。馬：傾聽民意〉。《聯合晚報》2012/03/04：A2。 (Jian, Huei-Jen et al. 2011. "President Ma Ying-Jeou Attends The Meeting of The Anti- Kuokuang Petrochemical Project." *United Night News*: 03 April 2012, late ed.: A2.)
- 蘇子喬。2010。〈台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析〉。《東吳政治學報》28, 4：147-223。 (Su, Tzu-Chiao. 2010. "The Changing Trajectory of Taiwan's Constitutional System from 1991 to 2012: A Analysis of Historical Institutionalism." *Soochow Journal of Political Science* 28, 4: 147-223.)

## **Unified Government and Constitutional Operation in President-Parliamentarism During the First Term of President Ma, Ying-jeou in Taiwan**

Tsai, Jung-Hsiang\*    Chen, Hong-Ming\*\*

Conventional wisdom on semi-presidentialism has claimed that unified governments can entail more political stability and less political deadlock than minority governments. However, when we observe the operation of unified governments in Taiwan's semi-presidential trajectory from 2008 to 2012, we can identify political cleavages within the executive and political conflicts between the executive and legislative branches. Why do unified governments in president-parliamentarism still suffer serious political cleavages within the governing party? Our findings are below. First, Taiwan's parliament passed some controversial bills to rebel against the president's authority or preeminence over the parliament. Second, the enlargement of presidential real authority or power has curtailed the autonomy of the premier and cultivated non-collectivization of the cabinet. Third, the phenomenon of presidentialization has weakened the functions of the ruling party. Fourth, Taiwan as a president-parliamentary system, one subtype of semi-presidentialism, did not experience

---

\* Associate Professor of Political Science, National Chung Cheng University.

\*\* Associate Professor, Center for General Education, Chung Yuan University.

democratic breakdown but the system was difficult to operate even during the period of unified governments.

**Keywords:** semi-presidentialism, president-parliamentarism, unified government, constitutional operation.