

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

陳宏銘*

- 一、前言
- 二、文獻與理論探討
- 三、研究方法
- 四、研究設計
- 五、研究發現一：總統對法案的態度表達與推動
- 六、研究發現二：總統的立法影響力—法案通過的表現
- 七、結論

在台灣的半總統制之下，總統具有任命行政院院長的權力，

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

本文關於總統在黨政關係中之角色，係作者執行國科學會專題研究計畫（NSC 98-2410-H-033-011、NSC 99-2410-H-033-009-MY3）部分成果而成。作者誠摯感謝兩位匿名審查人給予的寶貴意見和細心指正，讓作者在本文修改過程中獲益良多，但本文的文責仍由作者自負。

投稿日期：2011年5月2日；接受刊登日期：2012年7月8日。

東吳政治學報/2012/第三十卷第二期/頁1-70。

是實權的國家元首。然而，迄今為止，學術界對於總統在法案推動上的角色和行為，缺乏實證性的研究，對於總統在立法和政策決定的實務行為所提供之訊息較為有限。有鑑於此，本文以馬英九總統在 2008 至 2012 年的經驗為例，探討我國總統的法案推動和立法上的影響力之表現。作者試圖將我國總統的立法推動行為放置在「總統優勢的半總統制」之憲政架構，以及國民黨的黨政關係型態下來理解。由於學術界對半總統制下總統立法推動行為，尚未發展出成熟的研究設計和測量方法，所以作者不揣淺陋，嘗試進行首次的探索。本文在方法上兼採量化和質化分析。作者在文章中首先就總統曾經表達過立場（偏好）的法案加以蒐集，系統性的歸納總統表達的場合或機制類型，並分析不同機制下的偏好強度，再析論其理論意涵。而後，進一步在此基礎上，觀察總統表達偏好法案的通過情形，特別是態度較強烈的法案，同時也分析總統對法案實質內容的影響情形。由於馬總統執政期間歷經不兼任及兼任國民黨主席的不同階段，因此「是否兼任黨主席」這項因素，也可供觀察國民黨黨政關係下總統法案推動的相關變化和影響。

關鍵詞：半總統制、馬英九、法案、一致政府

一、前言

研究台灣半總統制的文獻已累積諸多成果，但迄今為止相關研究較難以伸展至立法研究領域，特別是對於這個體制之下最為核心的人物「總統」，有關於他在政府法案推動上的行為和角色，欠缺學術專文加以探究。¹ 相對的，現有台灣的立法行為研究文獻，亦甚少觸及半總統制下雙重行政領導的結構特質，使得在探討行政和立法機關的立法影響力和相關立法行為時，多未能將總統的角色獨立看待，彷彿我國是虛位元首的議會制。整體而言，我國半總統制的研究與國會的立法研究是脫勾的，而由於法案是政策的法律化，這對於我們想要了解實務上民選總統如何透過立法上的推動和影響力之發揮，以實踐其政策（或政見）的主張，構成了限制。在我國，公民直選產生而具實權的總統，對於國家法案的推動究竟扮演何種角色？其相關行為和影響之情形如何？這構成本文的兩個相關連的核心問題，為回答此問題，本文試圖搭起半總統制和國會立法研究的部分橋樑，並以總統為分析焦點和起點。

在我國憲政體制下，總統並不具有相當於同屬半總統制之法國第五共和總統可以主持部長會議的權力，國家最高行政機關之行政

1. 作者採 Duverger (1980) 之定義將台灣界定為半總統制國家，其理由在於：首先，我國總統經由人民直接選舉產生，符合 Duverger 對半總統制所界定三項特徵中的第一項，總統由普選產生。其次，依憲法增修條文規定，總統擁至少有以下實權：行政院院長的任命權、解散立法院的權力、主持國家安全會議與決定國家安全大政方針等，故也大致符合 Duverger 所揭示的第二項特徵。最後，除了總統之外，還存在著領導國家最高行政機關的政院院長既行政院各部會首長，而行政院須向立法院負責，立法院得對行政院院長提出不信任案迫其去職，凡此規定亦符合半總統制的第三項界定，更進一步的討論請見陳宏銘（2009: 11-13）。

院，其常態性的政策決定機制行政院會議，係由行政院院長主持，總統並無參與機會。另根據我國憲法含增修條文以及《國家安全會議組織法》之設計，總統雖具有決定國防、外交和兩岸關係之國家安全有關大政方針決定權，不過法案主要仍由行政院和立法委員提出。在某些的情況下，司法院、考試院與監察院等三院亦可提出，憲法並未賦予總統提出法案的權力。實務上行政院相當程度扮演承擔實踐總統政見承諾和政策目標之角色，總統所欲之法案多賴行政院或同黨立法委員提出，其個人通常未站在第一線，因而以憲政機關為分析單位的立法研究，焦點多在於行政院和立法院。

總統沒有提出法案的權力，這一點確實可作為理解為什麼國內立法研究甚少觸及總統角色之部分原因，但僅僅是這一點，卻不足充分說服吾人為什麼連一篇研究文獻都付之闕如。固然總統並無法案的提案權，甚至對於立法院三讀通過的法案行使覆議權尚屬於被動的狀態，憲法規定須待行政院院長提請後其方可進行核准，故憲法上總統幾無立法權可言。但總統作為中央政府中唯一的民選且具有全國選票基礎的政治領袖，若說他沒有實質的政府政策決定參與權和立法的影響力，則恐怕與政治現實相去太遠。何況總統可單方面決定行政院院長人選無須經由立法院同意，行政院所推動的法案很可能即是總統所交待執行辦理的事項，故在法案推動上他幾乎不可能置身事外。如果再將黨政層次的影響因素納入，我國總統由於可能同時擔任執政黨的領袖，可以透過政府體制外的政黨決策機制，以及政黨與政府政策協調平台，對於立法和行政部門中的黨員幹部發揮影響力，推動法案。尤其當總統具有正式的黨主席身份，更可直接領導政黨，在黨內的決策機制中正式的發號施令，這在國民黨和民進黨的執政時期都可看到相關的經驗。國內的研究文獻，

也逐漸重視此一因素（陳宏銘，2009）。因此，由以上從總統的選票基礎、對行政院院長的任命以及總統與政黨的關係等幾方面來看，我國總統對於法案的推動不僅不是消極被動的角色，而是很有可能有其積極表現和施力之處。

然而，何以現有研究卻對總統如何推動法案以及其在立法上的影響力幾乎缺乏專論？可以解釋此種現象，作者以為恐怕與研究方法上難以有效處理有關。研究方法上的困難除了來自上述總統並無提案權之外，無法取得類似美國總統制下「總統法案」的清單，使得關於總統立法偏好資料之取得和分析有其困難，且對於立法影響力的定義和測量亦缺乏成熟的既定方法可依循。然而作者相信，實權總統背負著民意，很自然利用可以把握的機會來表達他的法案態度和立場，促成重要法案的通過，讓他的選舉政見和政策目標得以實現，並贏得政績。從這樣的角度來理解，問題就在於研究者可以藉由什麼方法，或多或少把總統的立法推動行為加以捕捉，將可能的影響加以探測。

準此，本文試圖透過立法行為的實證研究，探討台灣半總統制中最核心的人物--「總統」，就其在法案推動和立法方面展現的影響力情形提出部分觀察。本文主要的研究問題在於，我國實權總統並無出席和主持行政院院會之權，亦無法案提案權，究竟其如何推動他所特別重視的法案？而其產生了什麼影響？具體而言，本文將以公元 2008 年後馬英九總統執政第一任時期的經驗為個案，研究時程以第七屆立法院為主，扣除第一會期時馬英九總統尚未執政，故以第二會期至第八會期的法案為對象。由於總統並無法律案的提案權，故並無法直接掌握總統可能存在的立法議程和法案清單，而只能藉由其他方法來掌握總統對法案的態度。在本文主要藉由報紙的

報導(含總統府新聞稿)之資料來試圖掌握其對法案的偏好和強度。

進一步來看，本文主要探討兩個相關連的問題：一是關於總統如何推動其重視的法案，此處所定義之推動，限縮在總統明確表達特定法案偏好的行為，而為報紙所確認報導者，包括場所或機制以及強度。至於非媒體報導而無法查知，或有賴訪談或其也方法才可查知者，並不在本文探討範圍。二是關於總統立法影響力，此處所謂立法影響力之定義，主要限縮在總統表達支持的法案，特別是其偏好較強的法案之最終通過的情形，亦即在本篇試探性研究中，偏向呈現總體層次的分析，而暫不從個體層次細究每位立法委員投票和總統法案偏好立場關係之分析，亦不涉及解釋影響力高低之因果分析。而除了觀察立法通過情形外，對於立法影響力本文亦輔以若干質性的討論。

上述問題雖然可以成為兩項的獨立研究，但其實是相關聯的問題，不妨一併進行，以求連貫。而透過總統法案推動的行為分析，可以跳脫靜態法制層面的討論，呈現台灣半總統制下總統實際法案乃至政策推動的部分，而略補現有文獻之不足。最後，由於馬總統執政期間，總統、行政院及立法院多數均由國民黨所掌握，是處於所謂的「一致性政府」(unified government)狀態，故基本上行政和立法關係的政黨結構條件被控制而不變；再者，馬總統於2009年10月17日兼任黨主席，故這一階段歷經總統是否同時為執政黨黨主席的不同階段，該因素因可供吾人觀察當總統兼具政黨主席這兩種身分時，與僅有總統身份時，在如何影響國會立法以及立法影響結果是否有所差異，加以分析解釋。

最後，由於半總統制總統立法行為的探索在理論上並無可供依循和參考的架構，現有的理論主要係建立在總統制的研究傳統，本

文試圖將我國總統的立法推動行為放置在「總統優勢的半總統制」之憲政架構以及國民黨的黨政關係型態下來理解，而這樣的制度和結構性因素，也構成台灣案例在理論上的特性。

一、文獻與理論探討

本文以下首先就半總統制的主要文獻做一簡要的討論，其次再檢視美國總統制的文獻，而後在第三部分說明我國案例的理論意涵。

(一) 半總統制研究檢視

在包括Duverger(1980)、Shugart與Carey(1992)、Sartori(1997)以及近來Elgie (1999) 等人在內，對半總統制的幾項重要定義中，很少明確探討總統在立法權方面的內涵。其中Duverger所提的三項制度特質並未觸及總統是否具有立法領域權力的設計，但應是可涵蓋在第二點「總統具有可觀(considerable) 的權力」之中。² 在Sartori (1997) 的定義中，勾勒出雙重權威結構的核心特質，但亦乏對總統在立法權上角色之描述。³ 另外，Elgie (1999: 13) 定義相當精

2. Duverger 對「半總統制」提出三項特徵：1. 共和國的總統由普選產生；2. 總統擁有相當的(considerable) 權力；3. 除總統外，存在有內閣總理和各部會首長，他們擁有行政權，且只要國會不表反對，就可以繼續做下去。

3. Sartori (1997: 131-32) 提出半總統制的以下五項特徵：(1) 國家元首(總統) 乃由普選產生，不論是直接或間接的，有固定的任期；(2) 國家元首與總理分享行政權，因此形成一種雙重的權威結構，其三項界定判準如下(以下 3 至 5 點)：(3) 總統獨立於議會之外，但並非單獨或直接的賦予治理權，因此必須透過政府來傳送和貫徹其意志；(4) 相對的，總理與其內閣是獨立於總統而依賴於議會的，他們服從於議會的信任案或不信任案(或兩者兼而有之)，並且在兩者的任何一種情況下需要議會多數的支持；

簡：「總統由普選產生，任期固定，同時存在著需要向議會負責的總理與內閣」，同樣未能得知半總統制的總統是否在定義上應具有立法領域的權限。只有在Shugart與Carey(1992)的「總統－議會制」(president-parliamentary regime)類型中，較明確提及總統擁有解散議會的權力或立法的權力，或者兩者兼俱。

至於Shugart and Carey (1992: 150) 以及Metchlf (2000) 雖然都試圖劃分總統權力為「立法權」與「非立法權」兩大類，其中的「立法權」主要包括：否決權、總統的命令權、排他的立法提出權(exclusive introduction of legislation)⁴、預算權、公民投票之發動權、司法審查權。⁵ 但其「立法權」範圍不免相當廣泛而寬鬆，且這類也研究旨在探討憲法規範上的總統權力屬性。在這樣的背景下，對於半總統制下總統立法權的研究，不論是在國外或台灣，都未為一獨立的研究課題。迄今為止，毫無疑問的，學術界關於實權總統在立法上的領導之研究，當推對美國總統制下總統的研究，其不論是量化或質化的相關文獻均相當可觀。因此，本文的研究視野需相當借助於美國的研究文獻，而後再考量台灣案例的特性做理論上的修改，發展本文的特色。

(二) 美國總統制研究

美國是總統制主要代表國家，在美國憲法的設計上總統是行政

(5) 在每一個行政部門組成單位確實具有潛在自主性之條件下，半總統制下的雙重權威結構允許行政權內部的各種平衡以及權力分佈的變動性。

4. 指禁止議會對某特定政策領域加以立法，除非總統先行提出一項法案。

5. 至於「非立法權」包括有：組成內閣權力、解職內閣權力、不信任制度對應下的總統權力、解散國會權。

部門的首腦，而非國會的領袖，至於立法權則是操之在國會，總統不得參與立法程序。但憲法的精神在經過長久的情勢變遷後，事實上美國的總統已經利用各種手段，充分擔負起領導立法的任務。現在的美國總統，事實上已具備了類似英國內閣總理所擁有提出法案的權力，但卻沒有像英國一樣所加於總理的相關責任。美國總統在現實上雖扮演領導立法的任務，歷來政治學者對於總統的立法影響力，卻存在著不同看法，有認為總統主導著國會立法，也有總統不見得能主導立法，更有人持總統與國會共享立法權之見解(盛杏媛，2003)。本文乃探討我國的半總統制經驗，而非美國總統制經驗，對於這三種看法何者較近台灣經驗，作者不擬預設立場；對於本文而言，總統如何發揮立法影響力以及有無發揮立法影響力，乃研究所欲解答的問題，而非結論。然而，美國總統制的經驗雖然與台灣半總統制的經驗不可相提並論，但兩國總統均為民選且具實權，行政和立法關係的權力分立特質亦有其部分相似之處，如美國總統無法自行提案，必須透過國會中同黨的議員提出，我國總統則多賴行政院提案實現其政策，故對美國經驗的研究仍不排除可能對台灣案例的探討有參考價值。

對於美國經驗的研究面向相當多元，以下僅擇要討論。首先，先就美國總統在國會的立法領導行為來看，而後再討論立法影響力。在總統的領導立法的行為方面，依照憲法，總統主要是利用國情咨文(State of the Union address)來影響立法，國情咨文與年度的預算咨文或經濟報告，可以說是總統向國會所提出的總體立法計畫(Thomas et al, 1994: 202)。此外，憲法亦賦予總統否決權(veto power)，可對抗國會的立法意見。以上是憲法的設計，但就憲法以外的層面來看，美國總統可以運用的策略或相關資源就不侷限於

此，譬如總統可直接爭取選民的支持，採取「訴諸民意」（going public）的手段，便是美國總統運用越來越多而重要的領導策略（Kernell, 1997）。

自從Neustadt(1960)發表經典著作*Presidential Power*一書之後，關心總統和國會關係的學者相當重視總統影響力的探討。但總統影響力是否真的重要？還是其他因素較重要？對此，學者看法仍不一致。Covington等人(1995)曾分析「國會中心」(Congress-centered)與「總統加持」(presidency-augmented)(或可謂「總統中心」)兩種模式在解釋總統在國會計名投票的成功情況。「國會中心」模式主張，總統記名投票的成功，只是國會中政黨和意識型態組成的函數，個別總統的作為和特質對於立法結果的影響是邊緣的。他們發現，國會中政黨和意識型態組成的差異，系統性地伴隨著總統在立法上的不同表現；而總統相對立法的技巧卻與其成功率並無系統性的關係。Covington等人雖不否認國會中心的研究取向之價值，但認為「總統加持」模式亦有其解釋力。他們觀察總統對立法過程的直接影響，認為總統的立法參與是其法案設定議程和立場的一種反映，而在這其間，國會領導人對於總統立法成功亦具有影響力。他們並主張總統對立法的影響有兩個重要變項，一是該法案是否在總統的立法議程上，二是總統是支持或反對該法案。就前者而言，總統贏得在議程上法案的投票數，會較非議程上的法案來得多；對後者而言，總統贏得其支持法案的票數，則會較他反對的法案之票數為多。

除此之外，主張總統因素者，常舉出總統的立法影響與其個人聲望有關。譬如威爾遜(Woodrow Wilson)總統，他相信總統的力量根植於其向全國的訴求和演說，而許多學者也呼應這樣的想法

(Collier and Sullivan, 1995 : 197)。換言之，訴諸公益、提高個人聲望都有助於影響立法。但許多研究者則持保留態度，如Edwards (1989) 便認為政黨因素扮演較重要角色而非總統，因為不管總統的聲望如何低，總是會有那些執政黨的議員死忠的支持行政部門。同樣的，不論總統的支持有多高，總是會有一定程度的反對者存在，他們不會支持總統的法案。Collier and Sullivan (1995) 也質疑總統的聲望所扮演的角色，他們認為經驗研究提供很少的證據來支持聲望這個因素。甚且總統的聲望並非其個人可控制的因素，也不是直接影響立法成功的因素。Bond and Fleisher (1996) 也認為，如果總統和國會在政策偏好上高度相似，總統的成功會較高；換言之，不論總統是否強有力，其偏好之所以成功，是因為和多數的國會議員吻合。

近年來Gibbs (2009) 針對柯林頓和小布希時期所採用的綜合因素分析研究顯示，總統聲望、經濟情況以及「國會中政黨邊際席次掌控」(margin of control in congress) 等因素，在決定總統於國會中的成功上皆具重要性。至於議題的顯著性的因素，則並不重要，而政黨的團結度在兩種分析上呈現重要性。

在上述的討論基礎上，進一步探討總統的立法影響力之測量。在美國的相關研究中，關於總統立法影響力主要環繞在「總統在國會的成功」(Presidential Success in Congress) 的探討。由於美國的國會運作和議員相關資料建構完整，容易取得，故欲探討「總統在國會的成功」表現並解釋其原因，比較容易展開，相關測量也較細緻。譬如，Congressional Quarterly (CQ) 年鑑裡頭呈現了「總統計分表」(Presidential box-score)，它計算了一年或一屆國會(兩年期) 中總統要求制定法案且實際通過的數值，並除以總統要求制定

法案的數值，此一計分表提供了總體的總統法案的立法成效，而這在台灣目前立法資料條件下就不可能做到。若再輔以其他國會議員的法案投票記錄資料，美國的研究則可以更進一步計算個別投票對於總統要求的法案之支持或反對情況。不過，學者對於如何的測量不一定都採取一樣的做法，並且，研究者對總統的年度立法計畫是否即反映總統真誠 (sincere) 的偏好，也有不同看法。譬如，這也可能是總統策略性的 (strategic) 行為，是在一種深受總統和國會關係中脈絡因素的立法偏好呈現，其中修正了真正的偏好、考量了國會和民意的反映，以爭取法案通過的業績和政績。

Edwards(1985, 1989)就認為，只觀察總統要的法案有沒有「過關」 (passage)，係建立在總體性的資料分析上，難以滿足較堅實的立法行為之因果分析，而個體層次的資料的分析比較容易達成，可觀察到議員立法的「支持」情況。他提出了四種觀察「支持」的類型：1.總體支持 (overall support)：即針對所有總統個人表達了某議題的立場加以觀察；2.非一致支持 (nonunanimous support)：即考量爭議的法案才有進行觀察的價值；3.決定性投票支持 (single-vote support)：以法案審查過程中最決定性階段的投票支持為觀察；4.關鍵議題 (key votes)：由於總統在無關緊要的法案上獲勝會掩蓋重要法案的失敗，所以挑選重要的議題研究。

以上建立在美國經驗的文獻對本文具有啟發性，不過，因為美國的研究相當成熟，各種多元層面和因素的探討較容易進行，相對的，在台灣現有的研究條件下，限制會較多。同時，美國政府體制與台灣不同，故也必須考量我國半總統制的特性。

(三) 台灣案例的理論意涵

從憲法的設計來看，我國的體制傾向半總統制類型已廣為政治學界所認定，但半總統制包含不同的次類型或運作的型態，我國的情況如何？關於半總統制不同的類型劃分方式，一是以憲法規範(條文) 設計為主，一般稱之為次類型，如Shugart and Carey (1992) 的分類，另一係以制度實際上的運作和表現型態為主，如吳玉山(2011: 8-13) 的分類。在本文中，作者考量我國的半總統制由於總統可以直接任命行政院院長無需立法院同意，故其實際運作較偏向「總統優勢的半總統制」，亦即在總統和行政院院長兩者的關係中，由於行政院院長的權力來源係由總統所賦予，故此種半總統制是總統居於權力主導地位的型態。以本文馬英九總統任期的經驗來看，馬總統本人亦曾表示：「我是國家元首，行政院院長是國家最高行政首長，我會尊重行政院院長，行政院院長要負責執行我的政見，不然我選這個總統幹嘛」(李明賢等，2008)，實務運作上，總統優勢的半總統制與現實運作是較接近的。但需強調的是，對於我國憲法條文設計下的半總統制定位，學者觀點不一，故所謂「總統優勢的半總統制」的定位，本文中乃著重於「憲政現實」，不一定是憲法規範之本意。

表一 憲法上總統被賦予法案提案權各國情況

類型	國家數	百分比	國 家
有	5	23.8.	冰島、波蘭、斯洛伐克、烏克蘭、蒙古
無	16	76.2	法國、芬蘭、葡萄牙、奧地利、愛爾蘭、羅馬尼亞、克羅埃西亞、斯洛維尼亞、保加利亞、立陶宛、維德角、馬利、納米比亞、秘魯、塞內加爾、 台灣

資料來源：參考陳宏銘（2011）修改而成。

台灣屬實際憲政運作上偏向總統優勢的半總統制，但與大多數民主的半總統制國家一樣，總統並無法案的提出和發動權（見表一）。至於總統的覆議核可權，必須是行政院院長提請後，總統才被動的行使，故覆議主要是行政院和立法院兩造之間的關係，總統是間接而較為被動的角色，與總統制下總統行使否決（veto）的主動性質以及其給予取予總統在立法上的影響力，不可等量齊觀，較不宜視為立法上的權力。總統無立法的發動權，也沒有出席和主持行政院會議的權力，憲法上最高行政機關的首長是行政院院長，這與美國總統制下總統本身即聯邦政府最高行政首長有所不同。因此，我國實權總統卻推動法案和影響立法，常須仰賴憲法職權以外的機制和手段。所以，在台灣的研究方面應予探索的一項重點是，總統究竟利用什麼場合或機制，以傳遞甚或指示他的政策立場和法案態度。

再者，關於政黨與總統關係對於立法推動的影響，這在美國案

例中較不重要，但在台灣經驗中則不容忽視，特別是總統是否為政黨的領袖以及兼任黨主席與否的影響。當總統即執政黨的領袖時，可以透過政黨決策機制以及黨政關係平台對立法和行政部門中的從政黨員發揮影響力，推動其所欲的法案。尤其當總統就是黨主席時，更可直接領導政黨，在黨內的決策機制中正式的發號施令。近來國外文獻逐漸強調在總統具有實權的政府體制下，政黨的性質與黨政關係型態之作用，特別是有關「總統化的政黨」(presidentialized parties)現象的討論。(Samuels, 2002; Clift, 2005; Samuels and Shugart, 2010)。所謂「總統化政黨」意指政黨相對於總統被邊緣化，政黨在包括政策與意識型態、組織以及選戰中之角色等等方面呈現自主性降低，相對的，政黨的領導人實質上即是總統，其自主性最高。在總統化政黨的研究中，立法和政府過程中的政黨政治也是焦點。國內學者也有少數相關文獻掌握到這個研究視野，並以此探討民進黨以及國民黨執政時期的經驗(陳宏銘, 2009; 李鳳玉, 2011)。至於政黨團結度因素，由於非總統的行為層面，不在本文探討之列。整體而言，本文在這部分的觀察取向，比較接近「總統中心取向」，其中Covington等人強調的總統的立法議程，則可以轉換成觀察總統支持的法案，並掌握其偏好強度。

再就立法的影響力來看，同樣基於我國的憲政體制特性和立法研究條件，前述以美國經驗為基礎的研究雖有啟發性，但採取個體的研究和因果推論會非常困難，恐怕也不適合用在台灣半總統制的研究上，故宜先採取總體的層次為觀察。若總體的層次有所成果，則個體的層次亦有嘗試突破的空間。此外，由於我國總統並無類似美國總統的立法計劃可供參考，因此如何不加遺漏的掌握總統推動的法案也就會有困難，本文乃限縮在總統表達支持偏好的法案，這

些法案幾乎都落在立法院各會期中行政院所提出的優先法案清單之中。透過觀察總統表達偏好態度的法案最終能三讀立法通過的情形，同時藉由與那些總統未表達關心和態度的法案之通過情形，以及總體行政院優先法案的通過情形的比較，可以相對上獲得關於總統在法案影響上的訊息。因此，若與美國的研究相較，似較具有Edwards的「總體支持」和「關鍵議題」兩項之性質，一方面觀察總統曾明確表達法案的支持偏好的行為歸納，而在一方面又特別重視那些總統表達更具立急迫性的優先法案上，後者法案之所以為總統更強力表達立法成功之目標，往往是重大的政策議題及關鍵議題。

綜合上述的討論，本文檢視半總統制的特性，參考美國總統制的研究經驗，並在結合總統優勢的半總統制以及國民黨的黨政關係型態之制度和結構因素後，勾勒出台灣案例在理論上的特性：一、觀察在屬於總統優勢的半總統制憲政特質下，在法案的推動過程中，總統是否有較大的權力和動機對具體的重要法案表達態度和指示，而這些法案應不限於國防、外交或兩岸關係議題，而是會及於各個領域的政策？二、由於總統缺乏憲法下的政策決定機制，復以國民黨的黨政關係屬性，是否總統會仰賴不少黨政之間的政策溝通平台來遂行其立法的影響？三、當總統兼任黨主席時，觀察總統是否會有較多的機會在政黨內部發號施令，並指揮黨籍的立法委員，從而對法案的審查時效應較未兼任時表現為佳？四、雖然我們預期總統有較大的權力和動機對具體的重要法案表達態度和指示，但實際上總統的法案偏好是否帶來立法通過的明顯正面效果，則因為變數較多，可能需從多面向加以觀察，難下斷言。

二、研究方法

如前所述，我們有理由相信，我國總統具有實權且背負民意付託，會設法把握可以利用的機會來表達他的偏好和立場，以促成他支持的法案能夠順利通過，讓他的選舉政見得以實現，並贏得政績。從這樣的角度來理解，問題就在於研究者可以藉由什麼方法，或多或少把總統的立法推動行為加以捕捉。

由於本文涵蓋兩部分，一是關於總統法案的推動行為，另一是總統的立法影響力。第一個部分涉及三個問題，即總統對什麼法案表達了明確的偏好（本文主要指支持的立場）？在何種場合表達？此外，偏好的強度有多強？最後一個問題是因為總統可能對不同的法案會表達不同程度的關心和立法急迫性。上述三個問題的回答，可透過報章媒體的報導資料（及「總統府新聞稿」）進一步加以分析。其次，關於總統立法影響力，由於總統並無法律案的提案權，故主要採取間接的測量，在這樣的限制下，本文將其限定在前述總統表達支持偏好的法案，最終通過的情況之評估，特別是總統表達較急迫性的法案之立法情形。這部分主要透過立法院「第七屆法律提案審議進度追蹤系統」並參考行政院研究考核委員會網站上之「總統政見專題」網頁之資料。此外，也輔以若干質性的分析。以下分別說明：

（一）「新聞知識管理系統」：由於總統法案的推動方面係以總統明確表達特定法案偏好，而希望立法院能盡速審查通過的法案作為觀察總統偏好的法案的基礎，而報紙的報導是主要資料來源。立法院國會圖書館之「新聞知識管理系統」收錄國內主要報紙之新聞報導，可作為資料的來源。具體而言，在檢索的方法上乃透過以下方

式：

1. 行政院所提優先法案（重大法案）之檢索：這是在每會期開議前行政院所提交立法院優先審查的法案，這類法案在行政院院長是總統任命且又是同黨的情況下，雖然並非每一項都是總統最在意的法案，但總統想要推動的法案幾乎都被納入其中，因此我們預期總統的重要法案應會被排入行政院所提優先法案中。⁶

2. 國民黨籍委員所提的法案之檢索：一些沒有在會期一開始被行政院提出的優先法案，可能是隱藏在與總統同黨的國民黨立法委員的提案中，故這也是我們檢索的對象。但這類法案筆數相當多，透過檢索新聞資料庫第一至第六會期法案的新聞筆數，篩選超過一百筆以上者，屬於較重要的法案，藉此可再檢索是否總統曾表達過偏好，而補第一種方式之遺漏。

3. 總統較常發表法案偏好的場所之檢索，如「中常會」、「中山會報」、「府院黨高層會議」、「五人小組會議」等等，透過新聞資料庫加以檢索，可補前兩種之不足。

透過上述多重的檢索，過慮幾千筆的新聞，再透過報導中內容的質性判讀，得到所需資料，雖不一定能將總統曾經表達過偏好的報導百分之百「一網打盡」，但應可獲取絕大部分較明確的報導訊息，而有相當的代表性。

（二）總統府網站的「總統府新聞稿」檢索：此一網頁逐一記錄

6. 在美國關於立法影響力的文獻中，強調必須留意法案的重要性（Kelley, 1993; Howell et.al, 2000）。重要的法案，往往受到社會更多的矚目以及不同意見者之間更多的角力，而研究者對何謂重要法案及其如何觀察雖然看法有所不同（梅休，2001；Mayhew, 1991; Edwards, 1997），但對重要法案或重大法案不能被忽略，則應是沒有爭議的。在本文中，行政院所提優先法案（重大法案）被定義為主要的重要法案。

了馬英九總統在重要的公開場合中的談話內容，可以補前述資料之不足。

(三)「第七屆法律提案審議進度追蹤系統」：藉由此一系統，可以查詢到第七屆各會期的法案資料，包括由行政機關或是由立法委員提出，亦可以進一步搜尋到個別法案的審議進度，包含通過與否、提案內容、提案日期、通過日期，以及通過條文公告等等。此一系統對於本研究在整理各會期的各該法案相關資料時，有相當大的助益，藉此以掌握總統法案的推動成效。另外，行政院研究考核委員會網站上設有「總統政見專題」的專屬網頁，其中亦呈現總統政見在立法上的執行情形，也提供我們進一步比對相關的資料。

除上述關於法案的檢索、蒐集以及分析的方法外，本文關於總統立法推動行為中涉及的黨政關係和黨內機制部分，亦輔以三位國民黨籍立法委員的深度訪談資料，三位受訪者或曾擔任國民黨立法院黨團幹部，亦有擔任黨政協調的樞紐角色。基於尊重受訪者的隱私和學術倫理，文中以英文代號替代姓名（請參見附錄一）。

三、研究設計

本文主要處理兩部分，一是關於總統對法案的推動，另一是追問總統推動之後的影響情形。進一步分成以下幾方面說明研究的設計：

(一) 關於總統法案的推動方面：

本研究試圖先釐清以下事實：

1. 偏好表達的場合：可分為(1)政府之官方場合—總統府(含元

且講詞)、中央政府機關、地方政府等；(2) 國民黨黨內—中常會、中山會報；(3) 黨政平台—府院黨高層會議、總統與立法委員的會面以及其他；(4) 民間場合—總統下鄉參訪場合、接受電視台訪問等。藉此，可進一步歸納總統表達場合的類型。

2. 偏好表達的時間：馬總統表達的時間不一定和行政院提出法案的時間一致，可進一步就其所對應的立法院會期，觀察相關模式。

3. 表達支持偏好的法案：這部分逐一將總統表達偏好的法案記錄，可以知道哪些法案是其支持和推動的。

4. 表達內容：記錄每筆新聞報導的重點，呈現總統談話和表達的內容。

偏好強度：判讀表達偏好的強烈程度，分為以下三個強度：(1) 「強度 1」：僅表達對法案的支持偏好、關心態度或說明政府推動這項法案；(2) 「強度 2」：對法案內容表達具體的見解和建議、表達明確的立法議事和程序要求、或對行政和立法機關下指示；(3) 「強度 3」：明確下達要求法案儘快通過、這會期務必通過或以最快的速度通過。強度 2 與 3 並非可以一刀完全劃分，但基本上後者是總統較明確要求通過速度最急迫性的法案，故仍予以適度區分。

藉由上述基本資料的建構，可進一步探討以下問題：

1. 總統表達法案偏好的場合有何模式？何種場合較多？在兼任國民黨黨主席前後，是否有所不同？其意涵為何？擬特別說明的是，兼任黨主席前的時間相較兼任後短了不少（兼任前 2008 年 5 月 20 日~2009 年 10 月 16 日；約 2 至 3 個會期；兼任後 2009 年 10 月 17 日後~2012 年，約 4 至 5 個會期），不過，由於本文是以兼任前後各自時程內的百分比數字而非單純的次數作為解讀的基礎，所以仍可呈現比較的意涵。

2. 總統在不同的場合所表達的偏好強度是否有所差異？其意涵為何？

(二) 關於總統的立法影響力方面：

對於總統立法影響力主要不脫量和質兩方面觀察，量的部分是本文資料所能提供較多訊息者，指的是總統表達態度的法案通過的情形，諸如時間和比例，而這又可進一步觀察與總統未表態的法案以及行政院整體優先法案之通過情形做比較，以深化對總統影響力的瞭解。所謂質的部分，在本文的資料中是輔助性的，主要補前者之不足。準此，分為三個方面來觀察：

1. 立法影響力探測一：立法時效/延遲時間

主要篩選出總統特別重視的法案為研究對象，亦即針對「強度3」的法案為主體，這些法案多屬總統明確要求當會期通過者。至於其他法案雖然總統表達了支持偏好，但由於程度不夠強烈，在此不納入分析而留待第二部分再合併觀察。本研究試圖分析這些總統較在意的法案所通過的情形，並先釐清以下事實：法案最終是否當期三讀通過；若非，其延宕多久？由此可觀察到一部分的立法影響力。

2. 立法影響力探測之二：總統有無表達態度的法案以及與行政院整體重要法案之通過情況比較

相較於第一種集中在強度3法案，只觀察其立法時效/延遲時間之情形，我們可以再採取另一種方式來觀察，即進一步比較總統有表達偏好以及沒有表達偏好的法案的情況、以及相對於總體行政院優先法案的通過情形，透過比較性以獲得更多的訊息。

3. 立法影響力探測之三：總統影響了什麼？--質性分析

質性的觀察係以立法過程中總統的態度對法案內容、方向所產生的直接效果為依據，而考量其通過率或通過時效/延遲等情形。換言之，若總統表達對某項法案的態度甚或指示，而該法案在內容、

方向或策略上確實受到總統態度的影響，則該法案儘管未能如期完成立法，從而在量的部分被判定總統並未發生正面的影響力，但在質的部分因為影響了行政部門或立法委員草案的設計，廣義來講亦可視為已經發生了立法的影響作用。但系統性的質性觀察較前述量化的研究困難，涉及到對法案內容主觀的判斷以及較充分的資料輔助，需要更進一步的專文討論，本文在此僅能做部分的討論，略補前述量化思維之不足。

四、研究發現一：總統對法案的態度表達與推動

關於總統法案的推動—支持偏好的表達，本研究的發現如下：

(一) 總體描述

附錄二納了馬英九總統在第七屆立法院各會期法案中曾表達支持偏好，且為報紙（含中央社）及總統府「新聞稿」所報導的情形。這些報導中總統的發言幾乎都非停留在政策的層次，而是以法案的形式呈現，其中又以行政院所提案而進入立法院審查議程為多。在接續的分析中，將先做一簡單綜合的分析，細項的討論則在之後進行。

整體而言，總統表達法案偏好的場合包括有四大類型，第一、在政府之官方場合，以總統府（含元旦講詞）最多，總統常藉由接見國內外賓客之談話場合，順便帶出某項政府推動和重視的法案；譬如，在 2009 年 5 月 10 日邀請社運人士、學者、律師交換意見，表達了對「集會遊行法」的明確態度，包括應朝「寬鬆」設計，部

分罰則確有重新檢討的必要之意見等等。馬總統也可能在總統府所召開的某些特別會議中，討論某項法案，如 2009 年 2 月 22 日召集相關部會開會，指示相關單位儘速制訂「二二八紀念管理條例」。馬總統也曾在出席經濟部、青輔會以及與地方縣市首長的餐敘場合，表達特定法案的支持和推動態度。在上述政府的場合中，總統談話訴求的對象相當多元，有時是針對國內外賓客，有時是針對政治人物如立法委員和行政官員，但亦可能藉由媒體的報導而想要達到「訴求民意」(going public) 的效果。

第二類的場合是在國民黨黨內，在 2009 年 10 月 17 日馬總統兼任國民黨主席之後，中常會以及在中常會召開前一天舉行的「中山會報」均由他主持（見圖一、表二），這是在兼黨主席之前所未有的機會。星期二舉行的中山會報，是在馬英九 2005 年首度擔任黨主席時所設置，由黨主席親自主持。對於為何要有中山會報，一位黨政運作關係重要人士同時也是立法委員，有以下的描繪：

我覺得那是屬於中常會的幕僚會議，因為中常會開會人數多，在組織上面是比較複雜的，所以總是要一個會前會先來整理整個會議的狀況。（受訪者 A）

中山會報設置後，中常會的定位與功能明顯式微，故有黨內人士質疑，黨章明定中常會是全代會閉會期間黨內最高權力機關，但似被中山會報取代，而後者在黨章並無正式地位。在這兩個場合中，也常見他表達法案的態度以及針對法案的討論做出相關裁示和意見。譬如 2010 年 1 月 13 日在中常會中針對「產業創新條例」表達由於在本會期未能三讀通過，要求儘快完成立法。又如在 2010 年 5 月 25 日於中山會報上表達希望立法院本會期通過「災害防救法」修正案。

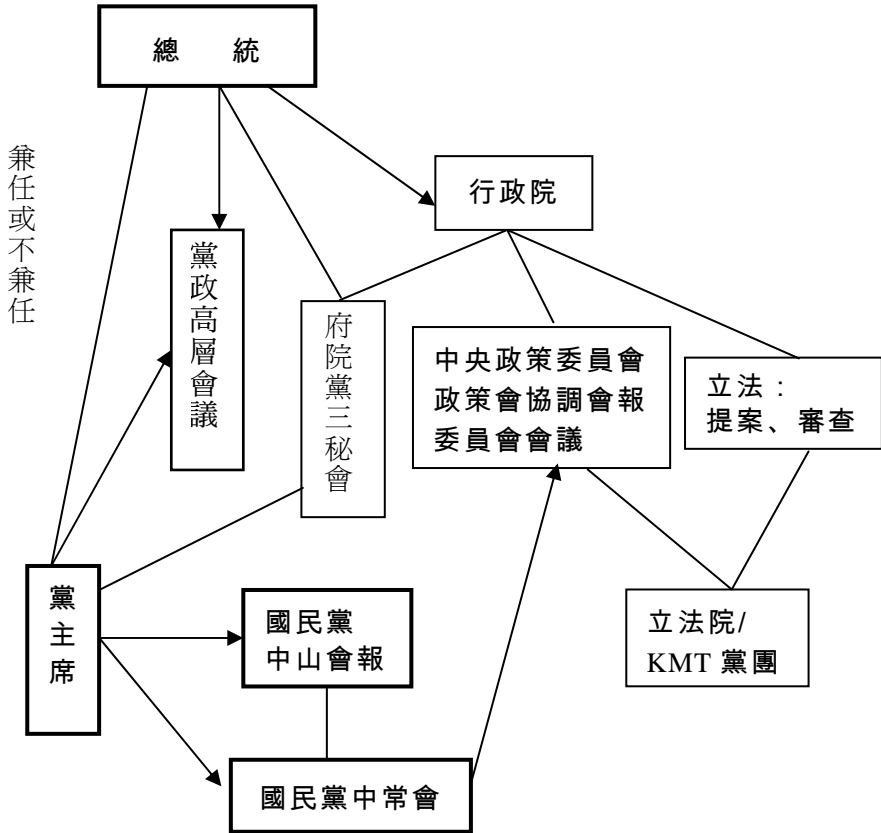
第三類場合主要是執政黨和政府之間的溝通和協調平台機制，

即所謂的黨政平台。在 2008 年 5 月 20 日國民黨重新執政後，建構了多層次的黨政平台（見圖一、表二），其中「府院黨高層會議」（或謂「五人小組會議」）是其中最高層次的平台，成員包括正副總統、立法院長、行政院院長和國民黨主席。自馬英九兼任黨主席起，國民黨方面改由秘書長或副主席代表。對於五人小組和黨內機制的差異，受訪的黨政協調負責人提到：

政策的形成，應該是總統他是召集人，所以像五人小組這樣子的，那是以一個總統的高度去決定一個政策。可是到黨裡面的時候，他就檢討立法行政有沒有好好的把這個政策去做一個執行，需不需要黨出面來做協調。（受訪者A）

馬總統常在此場合進行政策和法案討論，如在 2009 年 3 月 23 日於馬總統於府院黨高層會議中希望立法院盡快在四月中旬前完成「地方制度法」的修正。又如 2009 年 5 月 25 日於府院黨高層會議中希望在剩下會期時間內，能夠儘速通過「溫室氣體減量法」及相關法案。此外，在附錄二中也看出，總統也會在與黨籍立法委員會屬座談時針對特定法案加以推動。

從圖一來，在這個法案的制定過程中，總統主要經常性參與表達態度和下達指示的機制是黨政高層會議、中山會報、中常會。在總統未兼任黨主席時，其需要仰賴黨與政的雙重代理人，黨的部分主要需要黨主席和秘書長的配合，政則需要是由行政院院長忠實貫徹其施政理念。在總統兼任黨主席時，總統則可直接掌控政黨。但不論總統有無兼任黨主席，在立法議程中總統無法直接介入，需仰賴各種黨政協調機制的協助。



圖一 國民黨黨政關係與法案推動簡圖

框線中粗線條者係馬總統直接參與之會議/平台，細線條者其未參與。

箭頭線條係具上下指揮關係者，無箭頭者則是水平互動關係。

資料來源：作者自行整理而成。

在黨政間尚其他的溝通協調機制輔助，請見表二。其中府院黨三個機關的秘書長會議（府院黨「三秘會議」）是在馬總統兼任黨主席並任命金溥聰擔任秘書長後建置的。此外，金溥聰常扮演貫徹馬總統意志進行黨內和黨政的協調以及指揮角色，受訪的國民黨

黨團幹部曾分析到：

.....在我們反應給黨中央及金秘書長接任以後，他就透過黨政平台，以黨輔政。這個構想就造成我們目前在許多問題上都可以進行溝通，立法與行政，還有黨三方面緊密結合。特別是在一些敏感議題上，如果行政與立法部門間有一些問題與代溝，金秘書長就會直接強調並反應人民的感受度。像之前說抽煙的人要課徵多少稅，這類事情應該是透過宣導，而不是給人民一種把他們當作提款機的印象。（受訪者B）

金溥聰在傳達甚或貫徹馬總統的理念和態度方面扮演積極而強勢的角色，儘管也有遭致外界對於以黨秘書長身份干預政府部門政策的質疑，譬如在前述受訪者所述走路抽菸者予以課稅之例，但在我們分析馬總統推動法案和政策時，其個人扮演一定角色之重要性是不能忽略的。

表二 2008 年後國民黨黨政溝通相關機制和平台

黨政平台名稱	時 間	性質與出席人員
府院黨高層會議	星期一	在總統府召開例行性的府院黨五人小組會議。五人小組會議重要的功能，是扮演溝通平台，包括政務、立法院的民意，及黨務資訊溝通的場所。成員為總統、副總統、行政院院長、立法院院長、國民黨主席。總統兼黨主席後，國民黨方面改由秘書長參或副主席代表。
中山會報	星期二	黨主席主持的中山會報。但中山會報並非正式的一個組織架構，它是臨時編組的。
中常會	星期三	黨主席主持的中常會。行政部會首長會列席參加，層級最高者為秘書長林中森。
府院黨三秘會議	定 期	由府院黨三位秘書長定期會商，作為掌握民意、解決民怨的黨政運作平台。
委員會會議	不定期	「委員會會議」：由立法院各委員會的委員長

		為主持人，遇有需要政策說明或是法案需要溝通的時候，委員長可以主動來召集這樣的會議；行政部門的首長，也可以請求委員長來幫忙邀集這樣的會議。
政策會協調會報	不定期	中央政策會執行長主持，以就重大政策或法案或預算，邀請行政院院長、副院長，或秘書長，相關部會的首長、委員會的委員長、召委，或是全體的委員溝通。

說明：本表由作者自製。

最後，第四類是屬於民間場合。譬如在 2008 年 12 月 17 日接受「客家電視台」專訪時談到《客家基本法草案》，說明推動本法案之基本精神。又如 2009 年 4 月 26 日訪視屏東縣高樹鄉新豐社區與地方人士座談時，針對「農村再生條例」表達希望立法院儘速通過。

如果再就同一法案同時在兩個以上的場合表達來看，則如表三所示，共有 20 項法案，且多屬總統曾表達偏好強度 3 的法案。這些法案某種程度也代表總統較重視的法案；當然，偏好強度 3 的法案並不限於此。

整體而言除了場合，在法案的態度內容中，有些不僅強調支持的立場，亦有屬於立法速度上的期待，諸如要求「儘速處理」、「希望本會期通過」、「務必於本會期通過」、「希望能在臨時會通過」等等；另有要求行政和立法部門的配合「推動」、「落實」之指示，甚至對法案具體內容提出明確意見，譬如對「產業創新條例」在「產業範圍」與「創新定義」的建議，更有涉及法案的議事程序之指導，譬如對「兩岸經濟合作架構協議」主張立法院不能逐條審查。

表三 總統在兩個以上場合表達法案態度之次數情況

法 案	總統表達法案態度場合/次數				次數 合計	場合數 合 計
	政府	政黨	黨政 平台	民間		
全民健康保險法	2	5	1	0	8	3
兩岸經濟合作架構協議	1	4	2	0	7	3
地方制度法	2	1	3	0	6	3
集會遊行法	2		3	1	6	3
農村再生條例	0	1	1	2	4	3
食品衛生管理法 (美國牛)	1	1	1		3	3
食品衛生管理法 (塑化劑)	1		0	1	2	2
產業創新條例	0	1	6	0	7	2
能源管理法	1	0	2	0	3	2
國土計畫法	2	1		1	4	2
文化創意產業發展法	1	0	1	0	2	2
財政收支劃分法	3	0	1	0	4	2
兩岸人民關係條例 (陸生)	3	0	1	1	5	3
兩岸人民關係條例 (課稅)		1	1	0	2	2
原住民族自治法	0	1	0	1	5	2
社會救助法	0	1	0	1	2	2
「居住正義」相關政策修法	1	1	0	0	2	2
貪污治罪條例	1	1	1	0	3	2
公共債務法	0	0	2	1	3	2
廉政署組織法	1	1	0	0	2	2

說明：本表由作者自製。

資料來源：中華民國總統府 (2012)；立法院國會圖書館 (2012a)。

(二) 細項分析

1. 法案偏好表達場合

就表四來看，整體而言若不考慮總統兼任黨主席前後的差異，總統偏好表達場合以政府場合最高，佔 32.6%。確實，總統常利用在總統府接見賓客和相關活動的場合宣揚政府的政策和法案，甚至要求相關部門推動法案的進度。次高的是黨政平台機制，佔 30.3%，與政府場合的差異不大，其中在府院黨高層會議者為 24.2%，遠高於其他黨政平台。再者，政黨內部含中山會報與中常會共約佔 22.7%；最低的是民間場合約佔 14.4%。

由這些數據看來，雖然政府場合是總統相對上表達偏好場合最多的類型，足見總統無法出席行政院會議，因此在總統府內進行政策談話，並不難想見。進一步考慮就總統兼任黨主席這個變數，在兼任之前府院黨高層會議佔這段期間的 42%，高於政府官方場合的 36%，在兼任後這段期間，前者大幅降至 13.4%，後者僅微降至 30.5%，這是因為總統有相當的偏好表達轉移到他可以直接掌控的政黨內部，所以黨內的中山會報（15.9%）與中常會（20.7%）兩個場合共佔 36.6%，高於政府官方場合的 30.5%，足證兼任黨主席後總統利用政黨內部的場合更為方便。所以總統兼任黨主席與否所牽動的黨政關係，對總統的立法和政策的推動帶來了影響，符合了本文的預期。就作者訪談黨政運作關係重要人士，其也認為馬總統以黨主席身份對黨籍立法委員的法案和政策指導較為有利：

以那個時候大家變成說，他兼主席的意思，都是在跟立法院有一個更大的連接而已，因為主席才可以去管立法委員嘛！但是總統跟立法委員它到底整個是一個平行的，有時候要來拜託我們。但是黨主席是要order立法委員，應該去支持黨的政策。我覺得這個角色上面會有得利。（受訪者A）

另一位受訪的立法院黨團幹部也提到，在馬總統上任剛開始的一年多，府院黨間的協調溝通較未理想，但兼任黨主席之後有所不同。他指出：

那時候就顯現出府院黨間是要協調溝通的，運作模式出現了問題。總統也覺得上任一年多以後的結果跟當初差了很多，就在黨政運作上希望多有所配合，於是任命金溥聰擔任黨秘書長。現在就加強與立法院的溝通，每個會期、每個重要法案都透過黨政平台進行溝通，中常會上也會提問，在一些重大法案上也由府院黨高層進行研議溝通，才不至於造成許多下行無法上達的問題。……讓我感觸到說，在目前總統兼任黨主席以後，我們在黨政運作上真的也比較順暢。（受訪者B）

馬總統兼任黨主席雖然有助於黨內的領導，但也帶來外界的不同觀感，同樣曾擔任黨團幹部的受訪者不諱言：

馬總統兼黨主席以後，因為他必須要兼顧黨的發言的重要性，所以，不管你今天的發言是什麼，但是你本身總是黨主席，所以的發言都代表你黨主席的意思，人家會說，這樣就是黨的貫徹，這會給外界比較負面的看法。（受訪者C）

表四 總統法案偏好表達場合情況

是否兼任黨主席	表 達 場 合						合 計
	政府 官方	黨政平台/互動		政黨內部		民間 / 媒體	
		府 院 黨 高層會議	其 它	中山 會報	中常會		
兼任前	18 (36%)	21 (42%)	4 (8%)	0 (0%)	0 (0%)	7 (14%)	50 (100%)
兼任後	25 (30.5%)	11 (13.4%)	4 (4.9%)	13 (15.9%)	17 (20.7%)	12 (14.6%)	82 (100%)
合計	43 (32.6%)	32 (24.2%)	8 (6.1%)	13 (9.8%)	17 (12.9%)	19 (14.4%)	132 (100%)
		40(30.3%)		30(22.7%)			

說明：本表由作者自製。

資料來源：中華民國總統府（2012）；立法院國會圖書館（2012a）。

2. 場合與強度

就場合與平均強度的關係來看，在表五中就總統表達偏好涵蓋 1 至 3 之總體情形而言，總統在黨政平台的平均偏好強度最高，尤其是府院黨高層會議，達 2.7；其次是政黨內部和民間場合皆為 2.2；政府場合則是 2.0。如果我們從另一角度來看，將焦點集中在偏好強度 3 之最重法案，則同樣清楚顯示府院黨高層會議佔 36.7% 的最高比例。

表五 總統偏好表達場合與強度

強 度	政 府	黨 政			政 黨		民 間	合 計
		府院黨 高層 會議	其 它	中 山 會 報	中常會			
1	15 (62.5%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (4.2%)	4 (16.7%)	4 (16.7%)	24	
	前 4	前 0	前 0	前 0	前 0	前 2		
	後 11	後 0	後 0	後 1	後 4	後 2		
2	13 (27.1%)	10 (20.8%)	3 (6.3%)	8 (16.7%)	6 (12.5%)	8 (16.7%)	48	
	前 4	前 4	前 1	前 0	前 0	前 2		
	後 9	後 6	後 2	後 8	後 6	後 6		
3	15 (25%)	22 (36.7%)	5 (8.3%)	4 (6.7%)	7 (11.7%)	7 (11.7%)	60	
	前 8	前 17	前 3	前 0	前 0	前 3		
	後 7	後 5	後 2	後 4	後 7	後 4		
平均 (筆數)	2.0 (43)	2.7 (32)	2.6 (8)	2.2 (13)	2.2 (17)	2.2 (19)	2.3 (132)	

說明：1、本表由作者自製。2、表中「前」、「後」等字係指總統兼任黨主席之前與後。

資料來源：中華民國總統府（2012）；立法院國會圖書館（2012a）。

總統在黨政平台的平均偏好強度之所以最高，作者的推論是，在決策過程中其位居上游階段，特別是府院黨高層會議（五人小組）。而其雖非政府亦非政黨內部正式決策機制和會議，但為少數最高層人士之會談，具有勾勒政策和法案的最高原則和方向之效果，通常總統會針對重大法案下達的相當明確而具體的訊息。其次，中山會報與中常會及民間場合之偏好強度相同。但值得注意的是，中山會報在黨裡頭無正式地位，其偏好強度甚至不下於中常會，而且又是在中常會之前召開，故更加凸顯其角色之重要性。此外，在民間場合，為了爭取民意，民選總統的若干發言強度有時也不低。

至於在總統府，馬總統則主要以總統身份發言，許多情況下其態度表達較委婉，故強度 1 的表達高達 62.5%，但另有些場合也不乏具有較強烈的支持偏好。

3. 表達的時間

從表達的時間來看，如表六上方所示，總統對法案表達的次數以立法院各會期來看並不平均，以第三會期筆數最多，就七個會期之總數計算，達 25%，次高者是第五會期的 23.5%，最低者為第八會期的 6.8%，次低者為第二與第七會期的 8.3%。

如何解釋上述現象？一般而言，總統會「出手」對法案表答支持偏好，很有可能是法案已送至立法院，但或因有急迫性或因法案延宕未能審查通過者，從這個角度來看，總統關注法案的密度不一定平均分佈在各會期，可能會因前會期的審查情況而有波動。如將行政院每會期所通過的優先法案與總統表態的法案做對比，本研究假定，第一：前一會期行政院優先法案通過率低者，在下會期中總統表達態度的次數就會升高；反之，若前一會期行政院優先法案通過率相對較高者，在下會期中總統出手的次數就隨之減少。第二：總統表達態度次數升高之會期，行政院優先法案通過也較高。確實，

從第二至第六會期的情況，較符合此一預期。譬如，在第二會期是馬總統執政後的第一個完整的會期，當時並沒有很急迫的法案推動壓力，加上當時甫上任黨政協調機制不順暢，故優先法案通過率僅 36.9%，而緊接著在第三會期總統出手的比例就由第二會期的 8.3% 增高到 25%，且第三會期行政院優先法案的通過情形亦隨著總統表達法案次數的增加隨之增高為 52.1%；同樣的，在第四會期，當時發生美國牛肉進口政策的重大爭議，遂使得當會期諸多法案被迫延宕，最後行政院優先法案僅通過 37.5%，接著在第五會期總統出手的法案比例由第四會期的 15.9% 增至 23.5%，而第五會期行政院優先法案隨之增高為 55.65%。接著在第六會期，則因第五會期行政院優先法案的通過率較高，總統在次會期（第六會期）表態的次數則降低。

第七至第八會期中，總統表態次數與行政院優先法案的通過情形較無直接關係，可能的原因在於 2012 年 1 月的總統選舉將屆，總統主要的訴求集中在選舉的議題。

表六 總統偏好表達時間之各會期分佈

總統偏好表答次數								
會期	二	三	四	五	六	七	八	合計
次數	11	33	21	31	16	11	9	132
百分比	8.3%	25%	15.9%	23.5%	12.1%	8.3%	6.8%	100%
行政院優先法案通過比例								
會期	二	三	四	五	六	七	八	
百分比	36.9%	52.05	37.5%	55.65%	26.3%	26.5%	45.2%	

說明：本表由作者自製。

資料來源：中華民國總統府(2012)；立法院國會圖書館(2012a, 2012b)

五、研究發現二：總統的立法影響力—法案通過的表現

誠如之前所述，由於總統並無法律案的提案權，故其立法影響力之測量較為困難，但本文透過三方面的觀察可以一定程度呈現總統的立法影響情形。

第一，我們將焦點集中在總統明確表達在立法時程上較具急迫性的法案，也就是強度 3 的法案，這些法案也幾乎就是行政院「優先法案中的優先者」，我們觀察七個會期立法時效的表現。當總統明確表達期待儘快通過某項法案，最後該法案確實能在立法院中如期三讀通過，則應可視為總統在影響力上的正面表現。相對的，在行政和立法兩部門均由國民黨掌握多數，且在總統可能同時為執政黨黨主席的有利條件下，若某會期的許多法案無法如期三讀通過，則可一定程度視為總統較未展現立法的影響力，而且若法案延遲更久才通過，表示其影響力更弱。

第二，相較於第一種集中在強度 3 法案來觀察其立法時效/延遲時間之情形，我們可以再採取另一種方式，即觀察重要的法案中總統有表達偏好以及沒有表達偏好的法案的情況、以及其相對於總體行政院優先法案的通過情形。亦即透過比較的方式，更進一步呈現總統因素的影響情形。

除上述著重在立法時效和通過率來探索總統的立法影響力外，在資料允許的條件下，進一步從事第三種以質性為主的觀察。這種方法係以立法過程中總統的態度對法案內容、方向或策略所產生的直接效果為依據，而暫不考量其通過率或通過時效/延遲等情形。換

言之，若總統表達對某項法案的內容（暨方向）或立法策略上的態度甚或指示，而該法案在內容、方向或策略上確實受到總統態度的影響，則該法案儘管未能如期完成立法或延宕而一直未能三讀通過，從而在量的部分被判定總統並未發生正面的影響力，但在質的部分因為影響了行政部門或立法委員法案的設計或修改，從廣義的角度來看，亦可視為已經發生了立法的影響作用。但系統性的質性觀察較前述量化的研究困難，需要更進一步的專文討論，本文在此僅能做部分討論，略補前述量化思維之不足。

（一）立法影響力探測一：立法時效/延遲時間

從整體立法時效來看，我們首先建立了附錄三的相關資料，其中呈現了總統表達支持偏好屬於強度 3 的第一次時間，以及法案最終是否當期三讀通過；由於總統表達意見的時間與行政院法案正式提案時間會有差距，所以亦一併呈現行政院提案的時間，以供後續進一步比較。基本上我們可以看到，總統表達支持偏好強度 3 的第一次時間，幾乎都在法案進入立法院議程之後，但不一定落後很久；當然，也有一些法案當總統表達強度 3 時，距離行政院法案提出已達成一個會期或更久的時間。因此在附錄三的資料基礎上，進一步整理出表七。在表七中，同時呈現總統面向和行政院面向，其中並區隔出總統兼任黨主席與否不同時期，比較其差異。

表七 總統法案強度 3 當會期通過情形

	總統面向： 法案通過距總統本人 偏好表達時間		行政院面向： 法案通過距行政院 提案時間	
	當會期	延一會期以上	當會期	延一會期以上
兼黨主席前 提案數		20		20
兼黨主席前 通過數 (比例)	10 (50%)	10 (50%)	6 (30%)	14 (70%)
兼黨主席後 提案數		15		15
兼黨主席後 通過數 (比例)	7 (47%)	8 (53%)	4 (26.7%)	11 (73.3%)
合計	17 (49%)	18 (51%)	10 (28.6%)	25 (71.4%)
	35 (100%)		35 (100%)	

說明：本表由作者自製。

資料來源：中華民國總統府 (2012)；立法院國會圖書館 (2012a, 2012b)；行政院研究考核委員會 (2012)。

表七呈現了以下的研究發現：在 35 項法案中，總統談話時要求儘速通過法案能在當會期通過者，共有 17 個法案，佔 49%，未當會期通過者共 18 個法案，佔 51%；換言之，另有約一半的法案無法當會期完成審查。再考量行政院提案的時間，會發現這 17 項總統表達偏好能當會期通過者，有 10 個法案是行政院當會期提案，換言之，另有 7 項法案其實距行政院提案已延宕有一個會期了。再就兼任黨主席之後是否有助於法案的即時通過來觀察，發現兼任前當會期的

通過率為 50%，兼任後為 47%，並無明顯差異；若再考量行政院提案時間，我們發現，兼任前總統法案通過時間是在行政院當會期內提案的，共有 30%，而兼任後則是 26.7%，反而略低。從這些數據看來，兼任黨主席之後總統對立法通過的時效之影響力，尚看不出有明顯正面的影響。⁷ 確實，總體而言，迄第七屆會期止，仍有多項法案之修正或制定尚未通過，諸如《集會遊行法》、《原住民族自治法》、《行政區劃分法》、《促進民間參與公共建設法》、《溫室氣體減量法》、《兩岸人民關係條例》、《關於避免雙重課稅部分》、《國土計畫法》、《公共債務法》、《財政收支劃分法》等。然而，我們也無法從表七推論總統的立法影響力不存在，也無法推論總統不兼任黨主席會有助於法案的通過。

(二) 立法影響力探測之二：總統表達偏好法案、總統未表達偏好法案以及行政院重要法案通過情況之比較

在這部分中，著重於觀察總統表達態度與否的法案在通過上有無差異，來探測總統的立法影響情形。在比較的基礎上，有兩種主要的選擇，其一是以每會期所有的法案為主體，另一則是限縮在每會期的重要法案（如行政院優先法案）為主體，本文採後者而非前者，其理由有二，首先是由於總統會特別表達關切態度的法案，可

7. 根據李鳳玉（2011：206-207）的研究，馬英九接任國民黨黨主席前（約為第 2-3 會期），通過法案中政府提案的平均比例為 51.91%，其實比他接任黨主席後（約為第 4-5 會期）通過法案中政府提案的平均比例為 45.87%，要來得好。上述研究值得關注，其雖係以「政府法案」的通過情形為焦點，與本文「總統法案」的通過情形為焦點稍有不同，但兩者都共同指出，總統兼黨主席後，行政權在立法產出上看不出有明顯較佳的表現。

能是對於行政部門而言特別需要優先處理的法案，諸如與執政（黨）利益有關的、或者有其他修法迫切壓力、甚至是已有修法共識的法案，但整體而言，偏向立法推動上較為困難的法案。因此若以總統的關切法案和所有法案的通過情形來做比較，雖然亦有其參考價值，但可能由於所有一般法案中包含了許多較不爭議或較容易被朝野政黨接受的法案，其性質與總統關切的重要法案難以相提並論，故較不易比較出總統的影響力。其次的理由是，既然以所有法案為主體並不那麼合適作為研究的基礎，那麼可將其限縮在重要的法案，而總統的重要法案幾乎都落在行政院優先法案清單中，所以這裡只要將前面本文所討論到的所有總統表達過偏好的法案中，極少數不屬於行政院優先法案者，將其扣除掉，那麼所有的比較基礎就全部一致化了，也就是皆控制在行政院的優先法案範圍內。如此一來，形成一個共同的立足點，既可讓我們比較總統的重要法案與整體行政院優先法案的通過情形之差異，同時也可以進一步比較在行政院優先法案中，相對於總統沒有表達態度的法案，那些總統有出手表達關切的法案，是否在通過上比較容易或有所不同，藉此探測總統的立法影響力。

根據上述的研究設計，整理出了表八的數據，呈現了第二至第八會期中「行政院優先法案」、「行政院優先法案中總統有表達偏好的法案」、「行政院優先法案中總統未表達偏好的法案」等主要三種類型的法案提案和通過情形。其中，關於「行政院優先法案中總統有表達偏好的法案」，除了呈現整體的法案（含強度 1, 2, 3）情形外，另將總統表達較重要的法案獨立出來觀察，即剔除了強度 1 法案，保留強度 2 及 3，作為另一類型。強度 2 在此被納入係考量其重要性往往不下於強度 3，兩者的重要性不易一刀劃分，只是強度 3 較明確的屬於具急迫性的法案。強度 2 與 3 合併觀察，案例會略為增

加，提供推估的基礎更為有利。茲將表八的研究發現分述如下：

表八 總統表達偏好法案、總統未表達偏好法案以及
行政院重要法案之通過情況比較

	會期	二會期	三會期	四會期	五會期	六會期	七會期	八會期
行政院 優先法 案	提案數	65	49	32	18	38	49	58
	三讀 通過數	24	25	12	10	10	13	24
	通過 比例	36.9%	51.0%	37.5%	55.6%	26.3%	26.5%	45.2%
總統表 達較重 要的法 案(含 強度2 、3)	提案數	3	16	5	4	4	8	3
	三讀 通過數	0	6	2	3	2	3	1
	通過 比例	0%	38%	25%	75%	50%	37.5%	33.3%
總統所 有表達 偏好法 案	表達數	3	18	6	7	5	9	9
	三讀 通過數	0	6	2	4	2	4	3
	通過 比例	0%	33.3%	33.3%	57.1%	40.0%	44.4%	33.3%
總統未 表達態 度法案	未表 達數	62	31	26	11	33	40	49
	三讀 通過數	24	19	10	6	8	9	21
	通過 比例	38.7%	57.5%	38.4%	54.5%	24.2%	22.5%	42.8%

說明：本表由作者自製。

資料來源：中華民國總統府(2012)；立法院國會圖書館(2012a, 2012b)；行政院研究考核委員會(2012)。

1. 總體描述

表八的數字，可以先做一初步的總體描述。首先，總統所表達態度的法案（包括強度含 1、2、3 在內），其總數僅佔行政院優先法案的少數，而這些法案幾乎都落在行政院所提的優先法案範圍內，這表示行政院所提的優先法案卻並非都是總統最在意的法案，顯見總統所針對者應是那些特別重要而與其施政成敗較具相關的法案。其次，總統未表達態度的法案佔行政院優先法案的絕大多數，可見在半總統制的結構下，行政院大部分的法案之推動，係由行政部門透過與立法院的黨政互動加以執行，總統較少站在第一線使力。

再者，從不同的法案來看各會期情形，其中在行政院優先法案方面，其當會期的通過率僅在第三與第五會期出現些微過半；在總統所有表達偏好法案方面，其在當會期的通過率，除第二會期通過率為零外，僅有第五會期過半，其餘大致維持在三成至四成多之間；而第五會期之後，即總統兼黨主席的會期後，其通過率較之前會期為高。

進一步的，在總統表達較重要的法案（合併強度 2、3）方面，其在當會期的通過情形與所有表達偏好的法案（含強度 1、2、3）之情形相仿，僅在第五會期與第六會期過半；而在第五會期之後（除第八會期外），亦即總統兼黨主席的會期之後，其通過率較之前會期為高。

2. 比較研究發現：

表八提供四個主要的比較面向：（1）總統所有表達偏好的法案 vs. 總統未表達態度的法案；（2）總統所有表達偏好的法案 vs. 行政院所有優先法案；（3）總統表達較重要的法案（合併強度 2、3） vs. 總統未表達態度的法案；（4）總統表達較重要的法案（合併強度

2、3) vs. 行政院所有優先法案。

我們的觀察得到一項綜合性的發現，這四組比較情形呈現一致性的結果，即總統表達態度的法案，不論是所有法案或是合併強度 2 與 3 的法案，都僅在第五、六、七等三個會期的通過比例高於未表達態度的法案以及行政院所有優先法案；其餘四個會期，則都一致性的低於後者。此一結果有兩個意義，第一，是在整個觀察的七個會期中，至少有一半的會期中，那些總統沒有特別表達關心的行政院優先法案，其在當會期的通過率並不低於那些總統特別關心的法案。換言之，以行政院優先法案為基礎來看，總統有沒有表態關心或下令要求儘速通過，似乎並不是多數法案如期通過與否的關鍵因素。同樣的，行政院整體優先法案的通過情形也未低於總統表態的法案，這同樣意謂著總統在法案推動上並未構成一項明顯正面的影響力。

第二，從會期的演進來看，第五會期開始，總統表達態度的法案，不論是所有法案或是合併強度 2 與 3 的法案，當會期通過率都出現略高於未表達態度的法案以及行政院所有優先法案，似乎隨著總統的任期發展以及兼任黨主席，總統的正面的影響力逐漸顯現。但這樣的推論仍必須稍做限制，因為從表八中我們發現行政院優先法案的提案數從第六會期起大幅增加，由第五會期的 18 增至第六會期的 38，再增至第七會期 49，第八會期 58，似乎行政院有意在 2012 年總統大選前提高立法效能或讓法案大清倉，藉由衝高優先法案數以增加通過的法案數，特別是在第八會期更為明顯。確實，第六會期起行政院優先法案的通過數至少並未低於第三、四、五會期，尤其第八會期通過數達 24。但由於提案數的增加，整體而言會壓低當會期優先法案通過率；相對的，第六會期之後總統表態的重要法案

數並未明顯增加，從而後者的通過率高於前者，並不能表示總統的立法影響力在這階段提升。

綜上所述，以行政院優先法案為基礎來看，總統有沒有表態關心或下令要求儘速通過，似乎並不是法案如期通過與否的關鍵因素。且以建立在目前的資料來看，在當會期能通過者，有可能是法案的審查已達水到渠成的階段，也不一定和總統態度和使力有關，當然也可能真的是因為總統表達了態度而加速立法的完成，這都不一定。相對的，若法案未在當會期通過者，但總統的態度可能實質上促成國會中反對者意向的改變或其影響力是在下個會期發酵，也可視為成功的影響立法。不過，這些因素在各個會期中都存在，也就是每個會期中都會有前面會期總統的助力所帶來的開花結果，也會有這會期總統的使力但尚待發酵而無法收割的成績，因此這些因素抵消掉後，並不會影響我們的分析結果。

(三) 立法影響力探測之三：質性的分析

根據所蒐集的法案資料顯示，總統對法案的態度除了很大部分是表達立法時效和政策方向的關心與態度外，也常針對法案內容(暨方向)或立法策略表達相當具體的態度甚或指示。總統可能是積極性的推進法案內容，也可能消極的阻擋立法內容。在積極的部分，譬如《產業創新條例》的立法過程中，馬總統便曾具體指示希望該條例在「產業範圍」與「創新定義」的規畫中應有更涵蓋性的設計，產業範圍應該包括工業、農業(曾蕙蘋，2010)。在《農村再生條例》，馬總統也具體主張編列基金推動農村再生，以帶動農村各項建設與發展，讓農村發揮健康、生態及觀光功能(郭泰淵，2010)。在《集會遊行法》，馬總統也清楚表態，該法應朝「寬鬆」設計，

並指示部分罰則有重新檢討的必要，而法律已規定者不需再增加(楊舒媚、何醒邦，2009)。在《原住民族自治法》，馬總統具體主張草案規畫以「空間合一、權限分工、事務合作」為重點，先行試辦公法人自治區有必要(李佳霏，2010)。上述法案中儘管總統在質的部分對法案內容的設計有其影響力，但法案常面臨延宕甚或遲遲未能通過的狀況，而且相關法案也不是那麼明顯涉及國民黨和民進黨之間黨派意識型態立場的差異問題，卻在一致政府下仍未能通過，例如，《原住民族自治法》草案在第五會期就被提出，但至第八會期結束，遲遲沒有通過。

總統也可能消極的阻擋立法內容成功，如《農田水利會組織通則》部份條文修正草案過程中，原本放寬農田水利會長及會務委員候選人參選資格，賄選及妨礙選舉等相關罪名經判刑確定，如有宣告緩刑，帶罪之身一樣可以參選。其後引起輿論質疑，馬總統強力反對，下令國民黨立院黨團凍結此案，不得完成三讀立法。事實上，在馬總統在執政時期，也出現一百八十度扭轉政策方向的重大案例，譬如 2008 年後國光石化的設廠案，長期主要由行政院主導，但馬英九總統在 2011 年 4 月 22 日突然一百八十度的轉向，在其親自舉行的記者會中否決本案。但因其不涉及立法，故在此不再多做討論。

相關法案中最能代表馬總統試圖阻擋他所反對的修法內容，但最終卻失敗的案例，無疑是「美牛案」中涉及的《食品衛生管理法》第十一條修正案。其源於 2009 年 10 月 22 日台美雙方貿易代表簽屬「美國牛肉輸台議定書」(簡稱「議定書」)，立法院中朝野立法委員偏向要求「議定書」應送至立法院審查，但行政部門認為其非條約無需送審。「議定書」簽訂消息公布後引起國內民眾的疑慮，

面對諸多反對聲浪，行政部門雖保證美國牛肉安全無虞，但仍無法有效化解疑慮。最終，立法院另行通過「食品衛生管理法」第十一條修正案的方式，達到對牛肉把關的目的。在修法過程期間，馬總統對立法院的修法感到憂慮，雖然表示尊重立院職權，但強調總統府立場以不違反WTO、OIE精神，及台美議定書的『前提』下，支持修法。行政院院長吳敦義也重申總統府的說法，政府沒有打算修改議定書，總統府的底線是修法結果不能違反議定書內容（彭顯鈞等，2009）。⁸ 但由於當時的修法方向是要透過修法對議定書加以翻盤，所以總統府和行政部門的角色傾向是在阻擋修法。當然，行政部門也提出相對版本與在野黨和其他版本競爭角力。其後，馬總統也再次要求朝野在立法時要多考慮，研究出如何使美牛內臟既可以在市場上出現，又不會違反我們國際義務的折衷方法。後來由於總統府方面表達相關態度，國民黨立法院黨團對於先前與民進黨達成之修法協商共識遭到放棄。隨後，國民黨立法院黨團修法立場發生轉變，從原先支持民進黨版與黃義交版的修正案，轉而提出支持「三管五卡」入法。但情勢後來的發展使得國民黨黨團遭受民間壓力，多位立委態度轉變。最終，立法院在2010年1月5日另行通過「食品衛生管理法」第十一條修正案。

美國牛肉輸台是當時政府既定的重大政策事項，且攸關台美關係和互信以及國人飲食健康重要權益，但行政部門這項政策之推動即使是由總統出面強力捍衛，仍遭遇重大挫折。同樣的，「二代健保」法案（「全民健康保險法」修正草案），於2010年12月8日

8. 另外，值得注意的是，立法院長王金平表示：「究竟台美議定書與國內法位階高低時表示，當然是國內法大於議定書。國內法訂完後，就是要大家一起遵行；不過，既然跟國外簽了議定書，國內法修完以後，難免造成一些困擾，但在位階上，當然是法律高於議定書，「何況這些議定書還沒有經過立法院同意。」蕭博樹（2009）。

在立法院的三讀會中未能通過，也是繼美牛案之後行政部門重大法案挫敗之一例。

透過以上質性的輔助分析，我們發現在總統優勢的半總統制特性下，馬總統在立法議程中對法案內容的影響是存在的；至於在法案的通過情形，則情形較不相同，在國民黨於立法院中居於過半席次的優勢條件下，馬總統重視甚或主導的法案仍未必能如期立法完成，表示立法院中的法案審查過程中，並不是總統可以那麼容易直接介入發揮影響力的，同時立法委員有其自主性，不一定都會聽命總統的指令。⁹

六、結 論

本文以馬英九總統執政經驗為個案，並以第七屆立法院會期的法案為對象，探討我國總統如何推動法案以及其在立法上的影響力。本文提出一項「總統優勢的半總統制」之研究設計，一方面著眼於台灣具有半總統制下雙重行政領導的結構特質，另一方面係考量總統可直接任命行政院院長，甚至「實務上」具罷黜行政院院長

9. 根據廖達琪（2010）的研究，台灣在1997年憲法修訂傾向半總統制後，立法委員的生涯路徑較展現專業化的取向，接近總統制下國會議員的職涯圖像。與議會制下執政黨國會議員有機會進入內閣，議員較會聽從黨的指揮，難有自我發揮的空間來比較，相對的總統制下的行政和立法的分權與議會制使得國會議員有較多誘因以國會為終生志業，而問政亦較有自主性。台灣的半總統制在這一點上，反而相對上與總統制較接近。自主性至少有二，一是立法委員與總統均由人民選舉產生，立法委員的政治生命來自選民，其不一定要全然聽命和服從於同黨的民選總統的政策指令和法案立場；除非總統掌握黨內公職選舉提名權力，但即使總統兼任黨主席，也未必都能如此。其二是，我國半總統制下，立法委員不得兼任行政官員，故行政部門法案推動的政績與立委的立法業績以及立委職位的政治生命與行政院的表現是脫勾的，其效應是有助於立法委員在立法過程中爭取相對於行政院的自主性（陳宏銘，2011）。

的權力，故在這種半總統制下總統和行政院院長的雙重行政領導結構中，總統是居於優勢的地位。因此，雖然我國總統並無法案的提出權力，但其對法案推動的影響性不應被忽視。由於法案是政策的法律化，故透過對總統在法案推動行為和其結果之分析，可幫助我們了解實務運作中總統在政策上的主導權和立法上的影響力之情形。在總統優勢的半總統制之制度因素外，總統是否兼任國民黨黨主席所涉及的黨政關係特質，也共同架構出本研究案例的制度和結構特質，以及理論上的意涵。

在有關探討總統推動法案的部分，研究設計特別考量我國總統無權參與行政院會議的情況下，憲法上最高行政機關的首長是行政院院長，所以總統究竟利用什麼機制，或在何種場合表達、傳遞訊息，乃至於下令和指導法案，成為本文觀察之重點。在有關推動立法的影響結果部分，學界目前對半總統制下的研究並無發展出相關方法和指標，本文的研究設計是在修改美國總統制相關研究之後的一種嘗試，藉由若干相關量化資料的衡量，並輔以質性的部分觀察，進行初步而多面向的探索。

本文的研究結果顯示，在總統推動法案表達其態度部分，馬英九總統有相當的主動作為，對較重要的法案幾乎都明確表達態度、立場和指令，甚至涉及法案條文的細部內容及立法議事程序的指導。總統所表達態度的法案面向當廣泛，遍及行政院所轄主要政策權領域，且總統在實務上的政策權限超越憲法增修條文所規範之「國家安全有關大政方針」範圍，一定程度吻合總統優勢的半總統制特性。在推動場所上，黨政平台是總統推動、表達法案和政策偏好的重要場所，其重要性至少不亞於在總統府等政府官方場合。若考量總統兼黨主席的因素，則馬總統在兼任黨主席之後，能夠以黨主席

身份對黨籍立法委員的法案和政策指導帶來較為有利的影響，其在黨內中山會報與中常會兩個場合的表達次數，高於政府官方場合，足證兼任黨主席後在黨內的機制中有更多推動法案的作為和權力，增加總統對黨政部門的掌握機會，此亦符合了本文的預期。再從偏好強度來看，總統在黨政平台的平均偏好強度最高，特別是府院黨高層會議，其次則是政黨內部的場合，這同樣證實了黨政關係因素的重要性。

至於表達態度的時間上，一般而言總統會「出手」對法案表答支持偏好，多數是法案已送至立法院，但或因有急迫性，或因法案審查延宕，因此總統關注的法案數目不一定平均分佈在各會期，可能會因前會期的審查情況而在之後的會期產生波動的現象。基本上，前一會期行政院優先法案通過率低時，在下會期中總統表態的次數就升高；反之，若前一會期行政院優先法案通過率相對較高時，在下會期中總統發言的次數就減少。再者；總統表達關切次數升高之會期，行政院優先法案通過也較高。

在立法的影響力方面，本研究透過三個層面來觀察：法案通過的時效/延遲情形；比較總統表達偏好的法案與其他種法案在通過表現上的差異；立法過程中總統態度對法案內容所產生的直接效果。前兩者係偏向量化的研究，後者偏向質性的觀察。這三項觀察的綜合研究發現有三：第一是，馬總統執政時期在一致政府的有利條件下，其重視的法案能夠在當會期通過者尚未到一半，馬總統的態度和作為對法案通過的比例和速度，並沒有明顯的促進效果；在兼任黨主席之後，總統對立法通過的時效之影響力，也看不出有正面的影響。第二是，透過總統表達偏好的法案與總統未表達態度的法案，以及其他類型法案的比較觀察，我們發現了一致性的結果，即總統表達過明確態度的法案，不論是所有法案或是合併強度 2 與 3 的法

案，其通過的比例都僅在第五、六、七等三個會期中高於未表態法案以及行政院優先法案，其餘四個會期，則都低於後者。所以，研究結果同樣無法支持總統在法案推動上構成一項明顯正面的影響力。雖然由以上的兩項研究結果，我們發現馬總統的態度以及兼任黨主席對法案通過，並沒有明顯的促進效果，但這也不能反過來推論總統在法案的推動上表現不佳，也無法推論出總統兼任黨主席不利於法案的通過，或是總統沒有必要兼任黨主席。第三是，若不考慮法案最終通過的情形，而是觀察立法過程中總統對行政部門或國民黨團法案內容的影響形，我們發現總統對法案或重大政策內容的影響力是存在的，但這種影響較屬於立法過程中階段性的影響，至於此種階段性的影響力最終有沒有反映在立法三讀通過的法案內容，則因研究資料的限制，尚無法做出定論，需要更廣泛而深入的文章來處理。

綜合從上述研究結果，可以進一步歸納本文的結論，即我國總統在法案的推動行為層面上具有相當實權和主動權，符合總統優勢的半總統制特質，而這樣的研究發現是難以從憲法的靜態制度面反映出來，也不是強調國會中的黨派結構、意識型態或其他因素可完全解釋，而必須深入到總統為主體的實務運作才可看出。換言之，從法案的推動（或促銷）層面來看，「總統中心」的視野可補現有立法行為文獻之不足。至於總統的法案推動的努力，我們看不出在法案的通過表現上有明顯的正面影響；但從廣義的立法影響力來看，考量質性的法案內容設計，則實權總統介入和主導的作用，會比單純的法案通過之量和時間方面來得顯著。整體而言，法案的審查過程中，主要涉及立法院中主要政黨以及立法委員和行政部門間的互動，無論黨派議席分佈或意識型態因素，都可能扮演重要因素。

就此而言，「國會中心」取向未來有其進一步延伸觀察之價值。

由於對台灣總統的立法影響行為之研究，尚未發展出成熟的研究方法，所以作者不揣淺陋，嘗試進行探索。本文所提供的乃是相對上可以進行的觀察方式，可能未盡周全，但希望所呈現的資料和結果仍可供學界有一些參考的價值。

附錄一 深度訪談受訪者清單

受訪者代號	受訪者身份簡介	訪談地點
受訪者A	國民黨籍立法委員，曾任黨團幹部	委員國會研究室
受訪者B	國民黨籍立法委員，曾任黨團幹部	委員國會研究室
受訪者C	國民黨籍立法委員，曾任黨團幹部	委員國會研究室

資料來源：由作者自行整理建立。

附錄二 馬英九總統對法案的表達情況一覽表

時間： 日期(會期)	場 合	法 案	偏好內容 (簡化後)	偏好 強度
政府之官方場合				
2008-12-27 (2)	總統府	地方制度法	應持續推動	1
2009-01-01 (2)	總統府	行政院功能業務與組織調整暫行條例	組織再造今年非做不可	2
2009-02-11 (3)	總統府	人權兩公約	希望儘速通過	3
2009-02-22 (3)	總統府	二二八事件處理及賠償條例	指示儘速制訂	2
2009/05/01 (3)	總統府	工會法	說明法案內容和目的	1
2009-05-05 (3)	總統府	集會遊行法	表示相關個人觀點	2
2009-05-06 (3)	總統府	文化創意產業發展法	說明相關進度	1
2009-05-10 (3)	總統府	集會遊行法	表達法案具體內容方向	2
2009-09-10 (4)	總統府	地方制度法	希望儘速通過	3

2009-09-10 (4)	總統府	國土計畫法	希望儘速通過	3
2009-09-10 (4)	總統府	農村再生條例	希望儘速通過	3
2009-09-10 (4)	總統府	集會遊行法	希望儘速通過	3
2009-10-10 (4)	總統府	國土計畫法	要求儘快通過	3
2009-11-11 (4)	總統府	食品衛生管理法	表達具體內容和態度	2
2010-01-06 (4)	總統府	公務人員基準法	考試院應加速研擬法案	2
2010-01-08 (4)	總統府	中華民國總統府組織法	說明相關進度	1
2010-01-11 (4)	總統府	兩岸經濟合作架構協議	簽署後要經立法院審議	2
2010-01-12 (4)	總統府	能源管理法	盼儘速通過	3
2010/3/18 (5)	總統府	全民健康保險法	希望儘速完成改革	3
2010-03-18 (5)	總統府	公務人員考績法	表達關心事項	1
2010-04-08 (5)	總統府	兩岸經濟合作架構協議	說明非常積極推動	2
2010-04-11 (5)	總統府	產業創新條例	發表五點聲明。	2
2010-07-01 (5)	總統府	海峽兩岸智慧產權保護合作協議	表明具體立法議事程序	2
2010-07-17 (5)	總統府	全民健康保險法修正草案	希望儘速通過	3

2010-11-09 (6)	總統府	法官法	表達支持立法	1
2010-11-09 (6)	總統府	廉政署組織法草案	表達支持立法	1
2010-11-10 (6)	總統府	專利法修正草案	說明相關進度	1
2011-01-01 (6)	總統府	國民教育法	宣示推動政策	1
2011-04-29 (7)	總統府	原住民族自治法	表達具體內容和態度	2
2011-06-08 (7)	總統府	食品衛生管理法	希望儘速完成修法	3
2011-08-24 (8)	總統府	「居住正義」相關政策修法(包含住宅法、土地徵收條例、平均地權條例、不動產經紀業管理條例、地政士法五項法案)	指示內政部進行修法	2
2011-08-24 (8)	總統府	財政收支劃分法	表達支持立法	1
2011-11-07 (8)	總統府	原住民族自治法草案	希望盡速完成修法	3
2009-04-15 (3)	經濟部	再生能源發展條例草案	要求本會期要通過	3
2008-10-05 (2)	青輔會	臺灣地區與大陸地區人民關係條例(陸生來台)	表達非過不可	3
2008-07-13 (2)	地方政府	財政收支劃分法	表達支持立法	1
2009-02-28 (3)	地方政府	二二八事件處理及賠償條例	促制訂法案	2
2009-04-02 (3)	地方政府	地方制度法	希望明天可立法通過	3

2011-02-22 (7)	立法行政 部門議事 運作研討會	行政區劃法草案	要求本會期優 先處理	3
2011-02-22 (7)	立法行政 部門議事 運作研討會	財政收支劃分法修正草案	要求本會期優 先處理	3
2011-09-02 (8)	性別平等政策 新願景記者會	長期照護服務法草案	宣示推動政策	1
2011-09-02 (8)	性別平等政策 新願景記者會	性侵害犯罪防治法部分條 文修正草案	宣示推動政策	1
2011-09-29 (8)	「黃金十年，國 家願景」政策說 明會	農業基本法	宣示推動政策	1
2011-07-23 (8)	總統府網頁 (治國週記)	貪污治罪條例	宣示推動政策	1
國民黨黨內場合				
2010-01-13 (4)	中常會	地方制度法	希望臨時會完 成修改	3
2010-01-13 (4)	中常會	產業創新條例	希望儘速通過	3
2010-03-17 (5)	中常會	全民健康保險法	希望二年內或 更早通過	2
2010-03-17 (5)	中常會	農田水利會組織通則	盼本會期通過	3
2010-05-05 (5)	中常會	地質法	希望立法院能 加快審查	2
2010-05-05 (5)	中常會	國土計畫法	指出行政院已 提出法案	1
2010-05-05 (5)	中常會	災害防救法	盼本會期通過	3
2010-06-31 (5)	中常會	兩岸經濟合作架構協議	表明明確立法 程序立場	2

2010-07-07 (5)	中常會	兩岸經濟合作架構協議	希望儘速通過	3
2010-07-28 (5)	中常會	農村再生條例	表達具體內容	2
2010-08-18 (5)	中常會	臺灣地區與大陸地區人民關係條例	表示政策目的	1
2010-08-18 (5)	中常會	大學法	表示政策目的	1
2010-08-18 (5)	中常會	專科學校法	表示政策目的	1
2010-12-08 (6)	中常會	全民健康保險法	表示改革急迫性	2
2011-01-19 (7)	中常會	廉政署組織法	檢討立法失敗	3
2011-02-16 (7)	中常會	貪污治罪條例部分條文修正草案	指示法務部提出修法建議	2
2009-12-22 (4)	中山會報	臺灣地區與大陸地區人民關係條例(避免雙重課稅)	解釋相關政策	1
2009-12-22 (4)	中山會報	食品衛生管理法	表達具體內容和態度	3
2010-03-9 (5)	中山會報	全民健康保險法	要求積極推動	2
2010-05-25 (5)	中山會報	災害防救法	盼本會期通過	3
2010-07-06 (5)	中山會報	兩岸經濟合作架構協議	要求行政部門立法任務	2
2010-07-13 (5)	中山會報	兩岸經濟合作架構協議	說明簽ECFA的優點。	2
2010-09-07 (6)	中山會報	刑法/性侵害犯罪防治法(幼童性侵之相關修法)	盼行政院儘速推動	2

2010-09-28 (6)	中山會報	原住民族自治法	說明草案的重點	2
2010-10-11 (6)	中山會報	全民健康保險法	肯定行政院的溝通	2
2010-11-30 (6)	中山會報	社會救助法	指示政策並討論法案	2
2010-12-07 (6)	中山會報	全民健康保險法	有信心最後完成三讀	3
2011-04-12 (7)	中山會報	行政院法人法	宣示推動政策	1
2011-12-06 (8)	中山會報	「居住正義」相關政策修法(包含住宅法、土地徵收條例、平均地權條例等五項法案)	要求立法院本會期務必通過	3
2011-12-07 (8)	中山會報	有線廣播電視法	表示改革急迫性	2
黨政平台或互動場合				
2008-11-17 (2)	府院黨 高層會議	集會遊行法	請黨團行政院儘速完成	3
2008-11-23 (2)	府院黨 高層會議	消費券和擴大公共建設兩項特別條例	作成兩案分割處理政策	2
2009-03-02 (3)	府院黨 高層會議	產業創新條例	表達具體內容和態度	2
2009-03-02 (3)	府院黨 高層會議	兩岸經濟合作架構協議	表達明確立法程序立場	2
2009-03-23 (3)	府院黨 高層會議	地方制度法	籲四月中旬前完成修	3
2009-03-23 (3)	府院黨 高層會議	貪污治罪條例	希望能盡速通過。	3
2009-04-27 (3)	府院黨 高層會議	集會遊行法	對政院版表達明確支持	2

2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	能源管理法	希望會期內儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	溫室氣體減量法	希望會期內儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	再生能源發展條例	希望會期內儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	行政院組織法	希望會期內儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	集會遊行法	希望會期內儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	臺灣地區與大陸地區人民關係條例(陸生來台)	希望會期內儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	臺灣地區與大陸地區人民關係條例(避免雙重課稅)	希望會期內儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	臺灣地區與大陸地區人民關係條例(陸配權益)	希望會期內儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	自由貿易港區設置管理條例	法案必須儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	文化創意產業發展法	法案必須儘速通過	3
2009-05-25 (3)	府院黨 高層會議	農村再生條例	法案必須儘速通過。	3
2009-06-08 (3)	府院黨 高層會議	能源管理法	籲休會前完成三讀	3
2009-06-08 (3)	府院黨 高層會議	再生能源發展條例	籲休會前完成三讀	3
2009-06-08 (3)	府院黨 高層會議	溫室氣體減量法	籲休會前完成三讀	3
2009-11-16 (4)	府院黨 高層會議	食品衛生管理法	表達具體內容之態度	2

2010-01-13 (4)	府院黨 高層會議	產業創新條例	籲儘速完成、 全力通過	3
2010-01-18 (4)	府院黨 高層會議	地方制度法	表示一定要儘 快通過	3
2010-01-25 (4)	府院黨 高層會議	產業創新條例	要求務必在新 會期通過	3
2010-03-01 (5)	府院黨 高層會議	產業創新條例	表達具體內容 之態度	2
2010-04-13 (5)	府院黨 高層會議	產業創新條例	希望儘速通過	3
2010-06-07 (5)	府院黨 高層會議	公共債務法	希望能在臨時 會通過	3
2010-07-05 (5)	府院黨 高層會議	兩岸經濟合作架構協議	表達明確立法 程序立場	2
2010-12-13 (6)	府院黨 高層會議	全民健康保險法	表達具體內容 之態度	2
2010-12-27 (6)	府院黨 高層會議	預算法(禁止政府置入性 行銷)	表達具體內容 之態度	2
2011-01-11 (6)	府院黨 高層會議	預算法(禁止政府置入性 行銷)	表達具體內容 之態度	2
2009-04-10 (3)	黨政 聯合記者會	公司法	希望兩、三個 月完成	3
2009-04-10 (3)	黨政 聯合記者會	所得稅法	希望兩、三個 月完成	3
2009-04-10 (3)	黨政 聯合記者會	財政收支劃分法	希望兩、三個 月完成	3
2009-09-16 (4)	與黨籍立委 會議	海岸法草案	贊成加速推動 修法	2
2010-01-07 (4)	與黨團幹部 會商	中央行政機關組織基準法	希望本會期完 成	3

2010-01-17 (4)	約見國民黨 立委	地方制度法	希望立委支持 黨版	2
2010-06-09 (5)	立法院院長 轉述	公共債務法	希望能盡快三 讀通過	3
2010-11-20 (6)	選舉造勢場合	社會救助法	宣傳行政院版 草案	2
民間場合				
2008-11-11 (2)	出席工業節大 會	集會遊行法	表達具體內容 之態度	2
2008-12-07 (2)	與中小企業座 談	促進民間參與公共建設法	希望儘速修法 通過	3
2008-12-09 (2)	《民視新聞》專 訪	羈押法	談到未來修法	1
2008-12-17 (2)	《客家電視台》 專訪	客家基本法	談到推動本法 案精神	1
2009-01-19 (2)	二〇〇九年世 界自由日慶祝 大會	公民與政治權利國際公 約、經濟社會文化權利國 際公約	籲立法院儘快 排入議程批准	3
2009-04-05 (3)	訪視義大醫院	農村再生條例	說明和推立法 進度、要求落 實政策	2
2009-04-26 (3)	訪視屏東縣高 樹鄉新豐社區 與地方人士座 談	農村再生條例草案	希望立法院儘 速通過	3
2009-10-30 (4)	《新新聞》專訪	政黨法	表達具體內容 之態度	2
2010-01-18 (5)	出席「天下經濟 論壇」開幕儀式	產業創新條例	說明政府將完 成立法	2
2010-03-18 (5)	全國農村再生 培根成果發表 會	農村再生條例	希望本會期務 必完成	3

2010-04-29 (5)	全國原住民族 行政會議	原住民族自治法	提到該法案的 目的	1
2010-06-01 (5)	出席台北醫學 大學 50 週年校 慶	全民健康保險法	希望儘快通過	3
2010-06-30 (5)	「台灣不碳氣 - 全民行動綠生 活」活動	溫室氣體減量法草案	提到該法案的 目的	1
2010-12-31 (6)	台灣工程界協 會 99 年年會	國土計畫法	表示會趕快完 成	2
2011-01-08 (7)	新光醫院	道路交通管理處罰條例	表達具體內容 之態度	2
2011-06-08 (7)	成大醫院 23 周 年紀念活動	公共債務法修正草案	要求立法院盡 速通過	3
2011-06-08 (7)	成大醫院 23 周 年紀念活動	食品衛生管理法部分條文 修正草案	要求立法院盡 快修法	3
2011-12-15 (8)	「文化界提問總 統候選人」活動	原住民族自治法草案	宣示政策推動	1

說明：本表由作者自製。

資料來源：中華民國總統府（2012）；立法院國會圖書館（2012a）。

附錄三 馬總統法案表達時間和通過時間vs.行政院
提案間和通過時間差距一覽表

總統談話時要求當前會期通過法案	總統面向		行政院面向	
	總統偏好表達時間(會期)	是否於當會期通過/通過時間(會期)	提案時間(會期)	法案通過時距行政院提案時間
1. 人權兩公約	2009-02-11(3)	是 2009-03-31(3)	2008-12-26(2)	延 1 會期
2. 二二八事件處理及賠償條例	2009-02-22(3)	是 2009-06-05(3)	2009-04-24(3)	同會期
3. 貪污治罪條例	2009-03-23(3)	是 2009-04-03(3)	2008-10-03(2)	延 1 會期
4. 地方制度法	2009-04-02(3)	是 2009-05-12(3)	2009-03-27(3)	同會期
5. 所得稅法	2009-04-10(3)	是 2009-05-01(3)	2009-03-18(3)	同會期
6. 公司法	2009-04-10(3)	是 2009-04-14(3)	2009-02-20(2)	同會期
7. 再生能源發展條例	2009-04-15(3)	是 2009-06-12(3)	2008(2)	延 1 會期
	2009-05-25(3)	是 2009-06-12(3)		延 1 會期
8. 能源管理法	2009-05-25(3)	是 2009-06-09(3)	2008(2)	延 1 會期
9. 自由貿易港區設置管理條例	2009-05-29(3)	是 2009-06-12(3)	2009-05-13(3)	同會期
10. 國營國際機場園區公司設置條例	2009-05-25(3)	是 2009-06-12(3)	2009-04-24(3)	同會期
11. 中央行政機關組織基準法	2010-01-09(4)	是 2010-01-12(4)	2009/05/08(3)	延 1 會期
12. 災害防救法	2010/05/25(5)	是 2010-07-13(5 臨)	2009-12-04(4)	延 1 會期
13. 海峽兩岸智慧產權保護合作協議	2010-07-01(5)	是 2010-08-18(5 臨)	2010-07-01(5)	同會期

14. 兩岸經濟合作架構協議	2010-07-07(5)	是 2010-08-18(5 臨)	2010-07-01(5)	同會期
15. 法務部廉政署組織法	2011-01-19(7)	是 2011-04-01(7)	2010-11-12(6)	延 1 會期
16. 食品衛生管理法(塑化劑)	2011-06-09(7)	是 2011-06-22(7)	2011-04-15(7)	同會期
17. 「居住正義」相關政策修法(包含住宅法、土地徵收條例、平均地權條例等五項法案)	2011-12-07(8)	是 2011-12-13(8)	2011-09-16	同會期
18. 集會遊行法	2008-11-17(2)	否尚未通過	2008-12-19(2)	尚未通過 延 7 會期
19. 促進民間參與公共建設法	2008-12-07(2)	否尚未通過	2008-11-28(2)	尚未通過 延 7 會期
20. 溫室氣體減量法	2009-05-25(3)	否尚未通過	2008(2)	尚未通過 延 6 會期
21. 行政院組織法	2009-05-25(3)	否 2010-01-12(4)	2009-04-28(3)	延 1 會期
22. 臺灣地區與大陸地區人民關係條例(陸生來台)	2009-05-25(3)	否 2010-08-19(5)	2008-12-19(2)	延 3 會期
23. 臺灣地區與大陸地區人民關係條例(陸配權益)	2009-05-25(3)	否 2010/08/19(5)	2008/12/19(2)	延 3 會期
24. 兩岸人民關係條例(避免雙重課稅)	2009-05-25(3)	否尚未通過	2009-03-20(3)	尚未通過 延 6 會期
25. 文化創意產業發展法	2009-05-25(3)	否 2010-01-07(4)	2009-04-24(3)	延 1 會期
26. 國土計畫法	2009-09-10(4)	否尚未通過	2009-10-23(4)第 2 會期列優先	尚未通過 延 5 會期
27. 農村再生條例	2009-09-10(4)	否 2010-07-14(5 臨)	2008-11-07(2)	延 3 會期

28. 食品衛生管理法 (美牛案)	2009-11-11(4)	通過者非行政院版本	通過者非行政院版本	通過者非行政院版本
29. 產業創新條例	2010-01-13(4)	否 2010-04-16(5)	2009-05-01(3)	延 2 會期
30. 公共債務法	2010-06-09(5)	否 尚未通過	2010-02-23(5)	尚未通過 延 4 會期
31. 全民健康保險法 (二代健保)	2010-07-17(5)	否 2011-01-14(6)	2010-04-16(5)	延 1 會期
32. 財政收支劃分法	2011-02-22(7)	否 尚未通過	2010-02-23(5)	尚未通過 延 4 會期
33. 行政區劃分法	2011-02-22(7)	否 尚未通過	2009-10-16(4)	尚未通過 延 5 會期
34. 公共債務法(再次表態)	2011-06-09(7)	否 尚未通過	2009-02-23(5)	尚未通過 延 4 會期
35. 原住民族自治法	2011-11-07(8)	否 尚未通過	2010-10-18(5)	尚未通過 延 4 會期

說明：1、本表由作者自製。2、「再生能源發展條例」、「能源管理法」以及「溫室氣體減量法」是在政黨輪替前第一會期 2008/03/28 提出，輪替後國民黨執政時第二會期列為優先，故此處載明第二會期。

資料來源：中華民國總統府(2012)；立法院國會圖書館(2012a, 2012b)；行政院研究考核委員會(2012)。

參考書目

- Bond, Jon R. and Richard Fleisher. 1996. "The President in a More Partisan Legislative Arena." *Political Research Quarterly* 49: 729-48.
- Clift, Ben. 2005. "Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic." in Thomas Poguntke and Paul Webb. eds. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*: 221-245. Oxford: Oxford University Press.
- Collier, Kenneth and Terran Sullivan. 1995. "New Evidence Undercutting the Linkage of Approval with Presidential Support and Influence." *Journal of Politics* 57, 1: 197-209.
- Covington, Cary R. et al. 1995. "A 'Presidency-Augmented' Model of Presidential Success on House Roll Call Votes." *American Journal of Political Science* 39:1001-24.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-187.
- Edwards, George C.III. 1985. "Measuring Presidential Success in Congress: Alternative Approaches." *Journal of Politics* 47: 667-85.
- Edwards, George C.III. 1989. *At the Margins: Presidential Leadership of Congress*. New Haven: Yale University Press.
- Edwards, George C.III. et al. 1997. "The Legislative Impact of Divided

- Government.” *American Journal of Political Science* 41, 2: 545-563.
- Elgie, Robert. 1999. ed. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Gibbs, Christine. 2009. “Presidential Success in Congress: Factors that Determine the President's Ability to Influence Congressional Voting.” *Honors Projects: 35* in http://digitalcommons.iwu.edu/polisci_honproj/35/. Latest update 18 July 2012.
- Howell, William et al. 2000. “Divided Government and the Legislative Productivity of Congress, 1945-94.” *Legislative Studies Quarterly* 25, 2: 285-312.
- Kelly, Sean Q. 1993. “ Divided We Govern: A Reassessment.” *Polity* 25, 1:475-484.
- Kernell, Samuel. 1997. *Going Public: New Strategies of Presidential Leadership*. 3rd ed. Washington DC.: Congressional Quarterly Press.
- Mayhew, David R. 1991. “Divided Party Control: Does It Make a Difference?” *PS: Political Science and Politics* 24, 4: 637-640.
- Metcalf, Lee Kendall. 2000. “Measuring Presidential Power.” *Comparative Political Studies* 33, 5: 660-685.
- Neustadt, Richard E. 1960. *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: Wiley.
- Samuels J. David. 2002. “Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior.” *Comparative Political Studies* 35: 461-483.
- Samuels, David and Mathew Shugart. 2010. *Presidents, Prime Ministers*

- and Political Parties*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd ed. New York: New York University Press.
- Shugart, Mathew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thomas, Norman C. et al. 1994. *The Politics of the Presidency*. Washington D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- 中華民國總統府。2012。〈總統府新聞稿〉。http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131。2012/3/12。 (Office of the President, Republic of China. 2012. “News Releases of Office of the President.” in http://www.president.gov.tw/Default.aspx?tabid=131. Latest update 12 March 2012.)
- 立法院國會圖書館。2012a。〈新聞知識管理系統〉。http://nplnews.ly.gov.tw/outSideLogin.jsp。2011/5/06。 (Parliamentary Library Legislative Yuan. 2012a. “News Knowledge Management System.” in http://nplnews.ly.gov.tw/outSideLogin.jsp. Latest update 6 March 2012.)
- 立法院國會圖書館。2012b。〈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:lgmpropg07@@0.6330974257394164。2011/5/08。 (Parliamentary Library Legislative Yuan. 2012b. “The Tracking System of Progress of Seventh Legislative Yuan’s Proposed Law.” in http://lis.ly.gov.tw/lgcgi/ttsweb?@0:0:1:l

gmempropg07@@0.6330974257394164. Latest update 8 March 2012.)

行政院研究考核委員會。2012。〈總統政見執行成果〉。http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=12953&mp=100。2012/6/18。(Research Development and Evaluation Commission, Executive Yuan. 2012. “Achievements in the Implementation of the President's Policy Statements.” in http://www.rdec.gov.tw/np.asp?ctNode=12953&mp=100. Latest update 18 June 2012.)

李明賢等。2008。〈不兼黨主席，閣揆執行我政見〉。《聯合報》2008/3/29: A4。(Lee, Ming-Sien et al. 2008. “I Will not be Chairman of KMT, and the Premier Should Carry out My Campaign Programs.” *United Daily News* 29 March 2008: A4.)

李佳霏。2010。〈原住民設置自治區：總統有必要〉。http://nplnews.ly.gov.tw/index.jsp。2012/7/16。(Lee, Jia-Fei. 2010. “The President Said It Is Necessary to Establish Indigenous Peoples’ Autonomous region.” in http://nplnews.ly.gov.tw/index.jsp. Latest update 16 July 2012.)

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。(Lee, Feng-Yu. 2001. “The Relationship between President and His (her) Party: Comparative Study of France and Taiwan.” in Shiow-Duan Hawang. ed. *Party-Government Relations and the Operation of Congress*: 199-234. Taipei: Wu-Nan Culture Interprise)

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.” *Taiwanese Journal of Political Science* 47: 1-32.)

梅休 (David R. Mayhew) 2001。吳重禮、陳慧玫譯《分立政府：1946-1990年期間之政黨控制、立法與調查》。台北：五南圖書。(Mayhew, David R. 2001. Chung-li Wu and Hui-Wen Chen. trans. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations*. Taipei: Wu-Nan Culture Interprise.)

盛杏澐。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, Sinhg-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。2009。〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉。《政治科學論叢》41: 1-56。(Chen, Hongming. 2009. “A Study of Party-Government Relations under Taiwan’s Semi-Presidentialism: the Case of the DPP Government.” *Taiwanese Journal of Political Science* 41: 1-56.)

陳宏銘。2011。〈總統的政策權限與決策機關：比較半總統制憲法的設計與台灣經驗〉。《「歐美憲政制度與變革」學術研討會》。2011年11月25日。台北：中央研究院歐美研究所。(Chen, Hongming. 2011. “President’s Powers of Policy Areas and Decision-Making Mechanisms: The Study of the Constitutions of Democratic Semi-presidentialism and Taiwan’s Experiences.” *Proceeding of the Conference on European and American Constitutional Systems and*

Development. 25 November 2011. Taipei: Institute of European and American Studies, Academia Sinica.)

廖達琪。2010。〈國會議員生涯類型變遷與民主體制的取向分析--以台灣第二到第七屆立法院為例〉。《東吳政治學報》28, 2: 49-96 (Liao, Da-chi. 2010. “Changes in Legislative Career Types and the Developmental Orientation of Democracy: A Study of Taiwan’s Legislative Yuan from the Second Term to the Seventh Term.” *Soochow Journal of Political Science* 28: 2: 49-96.)

楊舒媚、何醒邦。2009。〈馬英九：集遊法應限縮警權而非人權〉。《中國時報》2009/5/16: A12。 (Yang, Shu-Mei and Shing-Bang Ho. 2009. “Ma Ying-Jeou: Public Meetings and Processions Law Should Limit not the Human Rights but the Powers of the Police.” *China Times* 16 May 2009: A12.)

曾蕙蘋。2010。〈馬：產創條例應涵蓋工農業〉。《中國時報》2010/5/16: A5。 (Tseng, Yi-Ping. 2010 “Ma: Industrial Innovation Act Should Cover the Industry and Agriculture.” *China Times* 16 May 2010: A5.)

彭顯鈞等。2009。〈修法禁美牛 不違反議定書 府劃設紅線〉。《自由時報》2009/11/05: A03。 (Peng, Hsien-Chun et al. 2009. “Modifying the Legal Ban on U.S. Beef is not in Breach of the Protocol, Presidential Office Delimitation of Boundaries.” *The Liberty Times* 05 November 2009: A03.)

郭泰淵。2010。〈農村社區千人大會師 「農村再生」快立法〉。《自立晚報》2010/3/18: 政治特區版。 (Kuo, Tai-Yuan. 2010. “Thousands of People Assembled in the Rural, Rural Ordinance

Regulations Should be Formulated As Soon As Possible.”

Independence Evening Post 18 March 2010: Political news.)

蕭博樹。2009。〈美牛案恐生變？王金平：國內法高於議定書〉。

《自立晚報》2009/11/04：政治特區版。(Hsiao, Po-Shu. 2009.

“U.S. Beef Policy Probably Will Be Changed? Wang Jin-pyng:

Domestic Law Takes Precedence over the Protocol.” *Independence*

Evening Post. 4 November 2009: Political news.)

The President's Position Taking of Bills and His Influence on Legislation under Semi-presidentialism: the Experience of President Ma Ying-jeou

Hongming Chen *

The president under Taiwan's semi-presidentialism is not a ceremonial head of state. On the contrary, he or she has considerable powers, including the power to appoint the premier. However, until now, there has been no paper exploring the president's role in the law-making process, allowing us to learn very little about the president's decision-making behavior. Based upon the experiences of President Ma Ying-jeou in 2008-2012 this paper tries to explore this question to improve the understanding of the role of the president beyond the words and design of the formal constitutional structure. The author first systematically explores the President's preferences of all important bills, and analyzes the mechanisms of the preference-making and the strength of his preference on each bill. Then this paper tries to observe the influence of the President's behavior on the law-making. Finally, the President may or may not be the chairman of the ruling party, so this factor is analyzed in relation to the central question as well.

Key words: semi-presidentialism, Ma Ying-jeou, bill, unified government

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