

台灣憲政體制的變遷軌跡 (1991-2010)：歷史制度論的分析

蘇子喬*

- 一、前言
- 二、研究途徑—歷史制度論
- 三、台灣「半總統制」路徑的確立—第一次至第三次修憲
- 四、「總理總統制」的浮現與消逝
- 五、「總統議會制」的浮現與鞏固
- 六、我國未來憲政體制變遷的可能路徑
- 七、結語

本文以歷史制度論為研究途徑探討台灣憲政體制的變遷過程，並將其變遷軌跡予以圖像化。自一九九〇年代初以來，台灣憲政體制的變遷乃是受到修憲、大法官釋憲與實際憲政運作這三種動力的交替發生與互相牽引所促成。台灣憲政體制經由第一至三次修憲所造成的路徑依循，使得我國憲政體制自此被框限在「半總統制」的路徑上，並經由大法官釋憲的明確宣示，將我國憲政體制確立為半總統制的次類型—「總理總統制」。但是，第

* 台灣大學政治學系博士後研究，台北大學公共政策暨政策學系兼任助理教授。E-mail: tzuchii@hotmail.com

投稿日期：2010年03月11日；接受刊登日期：2011年1月15日。

東吳政治學報/2010/第二十八卷第四期/147-223頁。

四修憲又將我國憲政體制轉為內涵不明的半總統制。在二〇〇〇年台灣首次政黨輪替至今，此一原本內涵不明的半總統制經由實際憲政運作而被操作成半總統制的另一次類型——「總統議會制」，而大法官釋憲亦屢次承認「總統議會制」的合憲性，使得「總統議會制」有逐漸確立之勢。整體看來，自台灣半總統制的憲政體制正式確立以來，曾經浮現過的「總理總統制」稍縱即逝，隨後便逐步走向「總統議會制」。展望未來，台灣的憲政體制最有可能的發展方向仍是流連於半總統制的路徑上，並繼續維持並鞏固目前的「總統議會制」，但仍不能完全排除轉向「總理總統制」的可能性。

關鍵詞：歷史制度論、憲政體制、半總統制、總理總統制、總統議會制

一、前言

自 1991 年第一次修憲至今，我國已歷經七次修憲，憲政體制不斷發生變遷。事實上，憲政體制乃是政治力的產物，一方面由政治行動者基於本身的利益考量與彼此的策略互動所塑造；另一方面，憲政體制本身亦是制約政治力的結構，政治行動者乃是在既存憲政體制所籠罩的政治結構下，形成自身的偏好、確認自己的利益，並決定與其他政治行動者互動時的策略，而憲政體制則在政治行動者的策略互動中獲得鞏固或發生變遷。換言之，憲政體制的形成與變遷，是一連串結構與行動者之間不斷交織互動的過程。研究者在面對憲政體制之形成與變遷的議題時，若僅是從結構或行動者的任一個面向出發，將無法充分掌握憲政體制形成與變遷過程的全貌。因此，研究者若要探討憲政體制變遷的過程，必須同時兼顧結構與行動者兩個面向。

然而，「兼顧」兩字正在難題所在。強調結構面向的「結構論」與強調行動者面向的「意志論」固然是社會科學中探討許多議題的兩大途徑，但即使研究者認知到兼顧兩種研究角度的重要性，也經常會遇到「如何兼顧」的困境。本文的研究目的，便是要尋找一個可以兼顧結構與行動者兩種層面的研究途徑作為基礎，將我國 1990 年代初以來的憲政體制變遷軌跡予以圖像化。假若圖像化的目的能夠達成，我們便可以更一目了然地掌握過去憲政體制變遷的發展軌跡、了解目前憲政體制的變遷方向受到哪些限制，並可以經由過去憲政體制的變遷軌跡，對未來憲政體制的變遷方向作出初步預測。

本文認為，晚近在社會科學界興起的歷史制度論，對於掌握

憲政體制變遷過程中結構與行動者相互構成的特質，能夠提供有效的理論資源。本文擬以歷史制度論作為探討台灣憲政體制變遷軌跡的研究途徑，希望藉此深化台灣憲政體制變遷此一研究議題的理論意涵。本文在接下來第二節中，將先說明歷史制度論的論旨。在第三節至第五節中，則以歷史制度論為基礎，探討我國憲政體制從1990年代初至今的變遷過程，並描繪我國憲政體制變遷軌跡的具體圖像。第六節則根據我國憲政體制變遷軌跡的具體圖像，指出我國未來憲政體制變遷的可能路徑。

二、研究途徑—歷史制度論

政治學的新制度論大致有三個分支學派，分別是理性抉擇制度論、社會學制度論與歷史制度論。其中的歷史制度論，乃是融合了理性抉擇制度論與社會學制度論的理論預設，再加上本身獨有的一些核心概念，所形成的一個新制度論分支學派，具有明顯的「折衷主義」（eclecticism）色彩。由於歷史制度論融合了理性抉擇制度論的「算計途徑」（calculus approach）與社會學制度論的「文化途徑」（culture approach）（Hall and Taylor,1996:939-940），在此便有必要先對理性抉擇制度論與社會學制度論加以說明。¹

（一）觀點對立的理性抉擇制度論與社會學制度論

就強調「算計途徑」的理性抉擇制度論而言，其假定個體行為

1. 本文對於歷史制度論的介紹，在蘇子喬、王業立（2010：7-11）已有論及，但在本文中做了更完整的闡述。

者具有理性與既定（given）偏好，而制度即是個體行為者在進行互動時的決策規則（decision rules），制度本身構成一種策略性的環境脈絡（strategic context），對於具有既定偏好，追求利益極大化的個體行為者形成制約。而理性抉擇制度論所謂的「理性」，乃是指追求諸如物質、權力等具體政經資源的工具理性（instrumental rationality），亦即理性抉擇制度論是以「工具性的邏輯」（logic of instrumentality）、結果至上的經濟性策略計算的角度來看待個體的行爲，認爲個體會在其既定的偏好下，根據不同的制度環境脈絡，一貫不變地以「個體利益極大化」爲目標而進行策略性的互動，而在策略性的互動過程中，若主要的互動者發現新的制度規範更能讓他們的目的獲得較大程度的實現，就有可能共同採擇此一新的制度規範（March and Olsen, 1989:160）。

至於就強調「文化途徑」的社會學制度論而言，制度是指人類生活中受到文化、思想、價值所影響，而自然形成的一套規範，用以支配人的行爲以及人與人之間的互動。以此觀之，社會學制度論所指涉的「制度」概念範圍甚廣，其所以爲的制度不僅包括正式而有形的規則、規範，還包括無形的認知系統（cognitive system）、認知圖像（cognitive script）等引導人們行動的「意義框架」（framework of meaning）。事實上，此種對制度的廣泛界定已經將「制度」與「文化」的界線模糊化（Immergut, 1998:14-16）。由於「文化」也被納入「制度」的範疇，因此制度不只如理性抉擇制度論者所認爲的是個體行為者在進行互動時的決策規則，制度更進一步影響了個人的認知面向。就此看來，制度不僅是決策規則，更是塑造個人內在心靈世界的規範。

故而，就社會學制度論的觀點而言，個人的行爲並非完全基於

工具理性的價值計算，因此不能僅以「工具性的邏輯」來看待個體的行為，而必須以「社會適當性的邏輯」（logic of social appropriateness）、文化價值的角度來看待個體的行為（March and Olsen, 1989:160）。社會學制度論者認為，個體行為者往往不會直接基於追求利益極大化而莽撞地行動，而是會設想：根據當下自身所處的制度情境，基於自己在此制度情境中的角色和地位，應該如何做出「適當的」（appropriate）回應。換言之，行為者所考量的是自身的行為能符合社會的期待，與他人的互動也能「合乎時宜」。與其說行為者追求的是利益極大化，不如說行為者追求的是最適當的行動。在社會學制度論的觀點下，行為者毋寧是希望自己的行動選擇能契合當下的制度情境下而具有「正當性」（legitimacy），而非理性抉擇制度論者僅僅強調的（工具）「理性」（Meyer and Rowan, 1991:53）。社會學制度論認為鑲嵌於制度環境中的個體無法自由地在制度規範中隨意選擇，制度與個體的關係猶如如來佛與孫悟空的關係，無論個體（=孫悟空）的行動策略如何，也永遠跳脫不出制度（=如來佛）所籠罩的五指山（史美強，2005：31）。

綜上所述，理性抉擇制度論與社會學制度論兩者之間的重大差異，從表面上看來，除了工具性邏輯與社會適當性邏輯的迥異觀點外，在於偏好形成的議題上，理性抉擇制度論認為行為者的偏好是既定的，而社會學制度論則認為行為者個人的偏好仍然是受制度所塑造，因此並非既定。此外，兩種學派對於個人的主體性有不同的立場，理性抉擇制度論肯認個人的理性能力，樂觀地看待行動者的主體性，強調行動者開創制度的可能性，而社會學制度論對於個人主體性的展現則抱持較悲觀的看法，強調制度環境對個人行動的制約力量，兩個學派之間因此呈現某種「（個人）意志論」（voluntarism）

與「（結構）決定論」（determinism）的對立態勢。

（二）折衷色彩的歷史制度論

如果歷史制度論的特色是兼採理性抉擇制度論與社會學制度論的理論觀點，它如何將這兩種不同學派看似對立的理論假設同時放在它自己的理論之中而不致自相矛盾？事實上，理性抉擇制度論與社會學制度論對於個人偏好的觀點差異，主要是因為兩種制度論對於制度的定義廣狹不同，以及所採取的時間面向長短不同所致。社會學制度論所採取的制度概念範疇較廣，文化亦被視為制度的一環，因此，當社會學制度論宣稱「制度亦會形塑個人偏好，個人偏好並非既定」時，其實是指「文化亦會形塑個人偏好，個人偏好並非既定」。再者，社會學制度論是以非常長遠的時間架構來看待「制度」，而非如理性抉擇制度論主要談的是特定時點下的制度。就此看來，就算個人偏好在一般情況下由於短時間內不可能驟然改變而可視為既定，但若文化也被視為制度的一部分，而且是以長遠的時間架構來看待這種包含文化範疇的制度概念，稱「制度亦會形塑個人偏好，個人偏好並非既定」也就理所當然而不足為奇了。因此，理性抉擇制度論與社會學制度論表面上看起來所呈現的「偏好既定 vs. 偏好非既定」的對立，其實是因為這兩種制度論對「制度」的定義不同所致，實在不能說是兩者在此一觀點上有本質上的對立。²

2. 基於不同制度論流派對「制度」各有不同定義，也導致不同制度論者對於「結構」與「制度」的差異，有不同的理解。社會學制度論所指的「制度」概念範圍甚廣，經濟、社會、文化結構與社會價值觀等皆被納入「制度」的一環。就此看來，社會學制度論者對於「制度」與「結構」並沒有嚴格的區分，當社會學制度論者提到「制度制約行動者」時，其實與「結構制約行動者」一語無異。而就理性抉擇制度論而言，「制度」與「結構」有

至於理性抉擇制度論所採的計算途徑/工具性的邏輯，以及社會學制度論所採的文化途徑/社會適當性的邏輯，歷史制度主義主要是透過「路徑依循」(path dependence)等相關概念加以連結，並因此得以消解其中的矛盾。所謂「路徑依循」，乃是將整個制度建構過程視為一次次的路徑選擇過程，而上一個時間點所做的路徑選擇，將會限制制度發展在下一個時間點的路徑選擇範圍。這是因為制度變遷過程中存在著制度報酬遞增(increasing returns)的機制，亦即制度存在越久，政治行為者在現有的制度中運作的時間越長，制度對行為者所帶來的邊際報酬將會越大，改變既有制度的成本也就越高，相形之下制度的沉澱成本(sunk cost)則日益龐大，從而使得現有制度產生巨大的存續力量，未來制度變遷的選擇範圍也因此遭到限縮而被「封鎖」(lock in)在特定的路徑上，使得制度難以走回頭路或重新打造(Pierson, 2000: 263)。即使有若干行為者欲進行制度改革，也無力全盤廢除既有制度，而必須做出某種妥協與適應，只能在既有的制度上衍生新的規範，從而出現「制度堆積」(institutional layering)的現象，重大的制度變遷因此難以產生(Thelen, 2002: 225-228)。總之，「路徑依循」此一概念強調，在制度形成之初所做的選擇，會與制度的後續發展形成因果鏈結，而對未來的制度發展產生持續且巨大的決定性影響，相當程度界定了未來制度變遷的方向(Levi, 1997:19-41)。

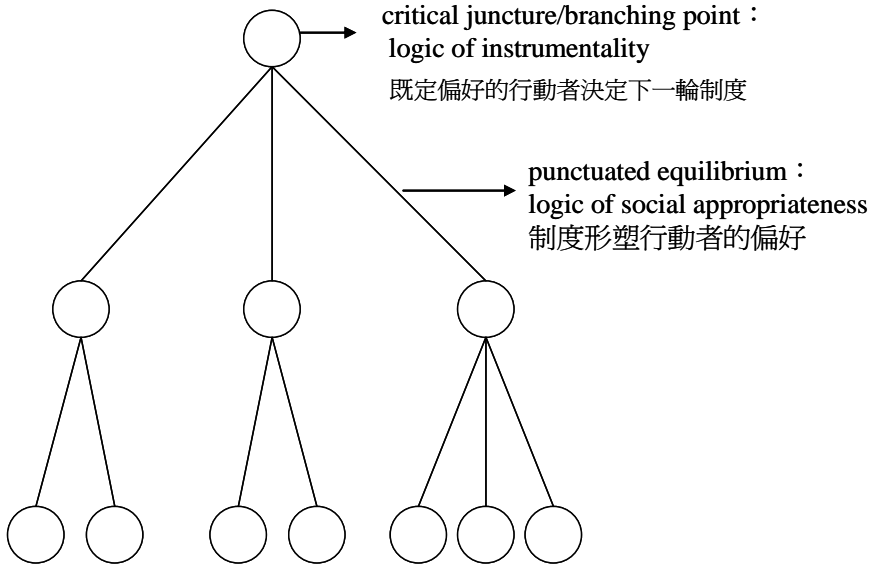
明顯區隔，「制度」顯然是比「結構」更為具體的事物。至於具有折衷特色的歷史制度論，由於兼採社會學制度論與理性抉擇制度論的觀點，歷史制度論的不同論者對於「制度」與「結構」的理解並不完全一致，有些論者偏向社會學制度論的立場，有些論者偏向理性抉擇制度論的立場。在本文的歷史制度論研究途徑中，「結構」與「制度」仍是有區隔的。「結構」是指較為廣泛的環境脈絡、文化價值觀、政經背景，而「制度」指的是較為具體的、且具有人為可操作性的規章與規範。

在歷史制度論的核心概念裡，與路徑依循相輔相成的另外一個概念是「斷續式均衡」（punctuated equilibrium）（Krasner, 1984:240-242）。在制度長期的發展過程中，會在某一關鍵時點（critical juncture）發生制度出現重大變動的情形，並重新形成一個新的均衡狀態，接下來制度會在此一特定的均衡狀態下維持一段穩定的時間，之後在某一關鍵時點又發生變動，變動後的制度則又重新形成另一個均衡狀態，以此不斷運作下去。每一個關鍵時點乃是行動者發生衝突與合作等複雜政治角力的策略性情境（strategic situation），決定了制度的轉折方向。而在前後兩個關鍵時點之間的制度穩定均衡時期，制度會透過「一連串自我強化」（self-reinforcing sequences）的「再生機制」（reproduction mechanism），將制度的運作規則「反饋」（feedback）到行動者的認知模式當中，而使制度得以長期屹立不搖（Mahoney, 2000: 508-509）。易言之，在每一關鍵時點，制度為依變項，制度受行動者的策略互動所形塑；而在制度穩定均衡時期，制度則是自變項，行動者乃是依據制度的規範力而採取行動。上述歷史制度論對於制度變遷過程的論點，亦可由「邏輯之樹」來作比喻（參見圖一），樹中的「節」（knot）即是關鍵時點，它意味制度發展發展發生重大變遷的轉折點（branching point），樹中的「枝」（branch）即是穩定均衡時期，不同的「枝」意味每一個轉折點之後可能步上的路徑（Przeworski, 1991: 106）。

故而，歷史制度論之所以能夠兼採理性抉擇制度論與社會學制度論，將這兩者不同的觀點同放在一個理論分支下而不會發生自打嘴巴的矛盾情形，主要是因為歷史制度論具有「歷史」的觀照，採用路徑依循和斷續式均衡等核心概念，將觀察的時間面向拉長，從時間序列（temporal sequence）與制度動態論（institutional dynamism）

的角度去分析制度在具體時空脈絡下的變遷發展（Steinmo and Thelen, 1992: 16-17）。正是因為將時間的面向拉長，使得理性抉擇制度論所強調的計算途徑（工具性邏輯）和社會學制度論所強調的文化途徑（社會適當性邏輯），在一連串路徑依循的制度變遷過程中都有其適用的可能性。

以圖一的「邏輯之樹」加以說明，在樹上的每一個「節」，也就是路徑發展上的轉折點，歷史制度論仍然是傾向在這樣一個特定的時點下先確定當時的制度脈絡，然後建構行動者在此情境中的策略互動模式，並以此探討此種互動結果對於未來路徑變遷的影響。換言之，在進行關鍵時點「節」部分的分析時，歷史制度論的分析方式仍然是採理性抉擇制度論的計算途徑/工具性邏輯。至於樹上的每一個「枝」，也就是路徑發展上的制度穩定均衡階段，歷史制度論主要是用社會學制度論所採取的文化途徑來解釋制度的穩定狀況。換言之，在進行制度穩定均衡時期「枝」部分的分析時，歷史制度論的分析方式則主要是採取社會學制度的文化途徑/社會適當性邏輯。簡言之，在「節」的部分，既定偏好的行動者決定了下一輪的制度，可以用計算途徑進行分析；在「枝」的部分，制度形塑了行動者的偏好，則可以用文化途徑進行分析。歷史制度論顯然是認為，若將時間的面向拉長，從歷史的角度來看，計算途徑和文化途徑在制度變遷的不同階段各自有其適用的可能性。



圖一 歷史制度論的「邏輯之樹」

資料來源：作者自製。

進一步言，由於歷史制度論著重從時間序列的角度進行制度變遷的分析，也因此相當程度消解了理性抉擇制度論偏向「意志論」與社會學制度論偏向「結構論」之間的對立。就理性抉擇制度論而言，理性行動者的固定個人偏好與利益極大化的計算乃是行動的基礎，制度只是外生變項，個人的抉擇與行動會受其影響，但不能完全被其決定，這種立場偏向「意志論」，是一種「個體引導」（agency-centered）的研究途徑。就社會學制度論而言，不僅個人的外在行為受制度所制約，即使是個人內在的偏好亦受到制度所形塑，個人行動完全是制度的依變項，這種立場偏向「決定論」，是「結構引導」（structure-based）的研究途徑。意志論者強調制度結構是行動者互動的結果，結構論者則強調制度結構對個人的支配

力。這兩種立場固然都分別提供了觀察社會現象的簡約 (parsimony) 角度，但都不免過於偏頗，都過度簡化了真實世界中結構與行動之間的關係。在真實世界中，結構和行動毋寧是一種相互構成的關係，而非一方被另一方完全決定的關係，正如 Anthony Giddens (1984) 在其「結構化行動理論」 (theory of structuration) 所指出，一方面結構對人的行動具有「制約」 (constraint) 和「施展」 (enablement) 兩重效果，亦即結構不僅限制個人的行動，也使行動得以施展，個人的主體能动性唯有置於結構之中才有可能；另一方面行動者的行動亦使結構的持續存在成爲可能，而在「再生」 (reproduce) 結構的同時，也爲結構帶來了變革和創新的契機。就此看來，個體行動既是結構的開創者，也是結構的創造物。結構與行動儘管在理論上可以分離，但在實踐上，兩者之間應該是彼此交織、互補互賴、雙生相棲的關係。

歷史制度論的立場與上述 Giddens 的觀點若合符節，其認爲制度在變遷的過程中有時是形塑個人行動的自變項，有時則是被行動所決定的依變項，制度與行動者之間從長期來看不可能尋得一個直接的因果關係 (Cammack, 1992: 402)。就此看來，歷史制度論既不完全採「方法論之個體主義」，也非高舉「方法論之整體主義」，其介於個體與總體之間、巨觀與微觀之間，強調的是結構和行動之間的辯證動態關係。

基於歷史制度論的理論特色，歷史制度論相當適合作爲探討台灣憲政體制變遷的研究途徑。理由如下：首先，歷史制度論所採的介於「結構」和「行動」間的分析取向，能夠爲憲政體制變遷的研究提供不少理論資源。憲政體制的變遷一方面是相互競爭的政治行動者以利益極大化爲目標的策略互動結果，但是另一方面，政治行

動者擬著手調整憲政體制時的策略互動情境，亦是鑲嵌於歷史的具體結構中，因此既定的歷史結構對於政治行動者之制度偏好的形塑也扮演了關鍵角色（Bunce, 2003:170-1, 178）。簡單地說，在憲政體制變遷的過程中，憲政體制有時是自變項，有時是依變項，而這正呼應了歷史制度論強調「結構」和「行動」相互構成的分析取向。第二，台灣自 1990 年代初期以來的憲政改革，並非一步到位的憲政體制調整，而是呈現「分期付款」與「雜亂漸增」（disjointed incrementalism）的現象（葉俊榮，2000：49），整個憲政體制變遷的過程，與歷史制度論所強調的「路徑依循」概念非常吻合。最後，將台灣憲政體制的變遷軌跡放在歷史制度論的架構中進行觀察，一方面可以從台灣的具體經驗，反證歷史制度論之核心概念的有效性與分析架構的可行性，另一方面也可以藉此檢視台灣的憲政體制變遷經驗是否有歷史制度論無法關照到的特殊性。基於上述理由，本文認為探討台灣憲政體制變遷的議題時，歷史制度論應是一個適當的研究途徑。

事實上，目前學界已有論者意識到歷史制度論對於台灣憲政體制的研究是可資運用的研究途徑。例如徐正戎、張峻豪（2004）以歷史制度論的分析方式，從憲法規範、憲政運作與憲政精神三個面向，探討我國憲政體制中總統、行政院與立法院之三角關係的主要問題，不過其探討焦點並非放在我國憲政體制的「變遷」上。而目前以歷史制度論為研究途徑探討台灣憲政體制變遷的著作，則是陳宏銘（1997）。他指出台灣憲政體制的變遷，「主要是二條性質上矛盾的『路徑依循』並存之結果，其一是維持修憲、五權體制不變的路徑依循主軸；另一是強化總統角色的路徑依循支線。導致最終憲政體制的變遷與選擇，在二條路徑依循交錯發展下，逐步朝混合

體制邁進」(陳宏銘, 1997:178)。關於其論點, 令人想追問的問題是, 其所指出的「路徑依循主軸」與「路徑依循支線」, 究竟是一個什麼樣的圖像? 台灣憲政體制的變遷軌跡是否可以從歷史制度論的觀點加以具體地圖像化? 由於陳宏銘(1997)對我國憲政體制變遷的探討僅到 1997 年, 至於 1997 年第四次修憲此次對於我國憲政體制具有最重大影響的修憲, 以及其後的憲政發展過程, 該文則未論及。因此, 本文希望在先前研究者的基礎上, 將時間的縱深拉長, 探討我國 1990 年代初至今憲政體制的變遷過程, 而本文最重要的問題意識, 則是試圖將我國憲政體制的變遷軌跡具體地圖像化。

(三) 憲政體制變遷的動力與憲政體制類型的區分

在本文正式展開對台灣憲政體制變遷過程的討論之前, 在此必須先指明造成憲政體制變遷的動力為何, 以及本文對於憲政體制類型的區分方式, 因為這是本文進行後續討論的基礎。

帶動台灣憲政體制變遷的動力有三, 分別是修憲、大法官釋憲與實際的憲政運作(黃德福、蘇子喬, 2007: 41)。以下分別說明這三種動力在台灣憲政體制變遷過程中的特性:

1. 修憲: 修憲是導致憲政體制變遷最直接、最顯而易見的動力。每一次修憲都可說是政治行動者策略互動的場合。不過, 在台灣 1990 年代初至今七次的修憲當中, 並非每一次修憲都涉及憲政體制類型的變遷, 例如第五次修憲通過國大延任案(後來大法官釋字第 499 號解釋宣告第五次修憲無效), 第六次修憲將國大虛級化, 第七次修憲廢除國大、立委席次減半與立委選舉制度改革, 由於這幾次修憲並沒有對決定一個國家憲政體制類型的關鍵—總統、內閣(行

政院）、國會（立法院）的三角關係造成重大更動，因此這三次修憲並不是本文探討的焦點。第一次修憲至第四次修憲，才真正導致台灣憲政體制「類型」的變遷。

2. 大法官釋憲：理論上，民主國家的憲政體制類型，乃是一國憲政機關的框架秩序與價值體系，基於「國民主權」原則，應是屬於透過國民總意志之表達加以決定的事項，而違憲審查機關做為國家憲政架構下的一環，其職責多是在補充國民總意志所決定之國家憲政架構中所發生的若干闕漏之處，使憲法能夠適應環境變遷而成為「活的憲法」（living constitution）。然而在我國，由於憲政體制定位原本就模糊不清，憲法解釋對於憲政運作的功能，已不僅是在補充制度細節的闕漏，而往往是更大程度地闡明憲政體制運作的制度精神，直指憲政體制類型的定位。簡言之，我國大法官釋憲的功能已從一般民主國家的「制度細節補遺」擴大成「制度類型抉擇」。
3. 憲政運作：由於台灣在歷次修憲中，憲法文字對於國家機關各部門的權力互動始終存有相當程度的模糊性，導致不同論者對於我國憲政體制類型的定位各有不同的詮釋和看法。而憲法文字模糊地帶的實際憲政運作，彰顯了主要政治行動者對於憲政體制的認知方式，充分填補了我國憲政體制類型定位的模糊地帶，成為導致憲政體制變遷的第三種動力。且反覆發生之憲政運作，若經歷長久時間仍受遵行，亦有可能進一步成為具有拘束效力的憲政慣例，對於憲政體制造成形塑作用。

至於民主國家的憲政體制類型，則可分為內閣制、總統制與半

總統制。本文所指的「半總統制」(semi-presidentialism)，係採 Maurice Duverger 的界定方式。Duverger (1980) 所謂的「半總統制」包含下列三個要素：第一，總統是由普選產生；第二，憲法賦予總統相當的權力 (considerable powers)；第三，在總統之外，尚有閣揆為首的內閣掌控政府的行政權力，並且需向國會負責。為了使「半總統制」這個概念更加精緻化，有不少論者試圖對「半總統制」這個概念作進一步的次類型劃分。其中最受矚目者，當屬 Matthew Shugart 和 John M. Carey (1992:18-27) 依總統權力大小為區分標準將「半總統制」劃分為「總理總統制」(premier-presidentialism) 及「總統議會制」(president-parliamentarism)，本文即採此種劃分方式。「總理總統制」是總統權力較小的半總統制，內閣在這種半總統制中僅對國會負責，不對總統負責；「總統議會制」則是總統權力較大的半總統制，內閣在這種半總統制中除了須對國會負責之外，尚須對總統負責。在內閣負責對象是單一或雙重的制度差異下，這兩種半總統制的政治結果迥然不同，前者運作較為順暢，後者則較容易發生憲政衝突。以法國第五共和所體現的總理總統制為例，當總統與國會多數屬同一政黨或政治聯盟，總統固然可以透過黨內領導使得總理聽命於總統，總理便猶如總統的幕僚長，然而一旦總統多數與國會多數不一致時，在內閣僅對國會負責、不對總統負責的原則下，總統既無權將總理免職，對於由國會多數所支持的內閣，總統亦無太大空間可以介入其日常運作，這時總理便名符其實地擔任政府首長的角色。相對地，以德國威瑪共和所體現的總統議會制為例，由於總統有權單獨任免內閣，表示總理須對總統負責，但另一方面內閣又必須獲得國會信任，亦即國會擁有倒閣權，此表示總理亦須對國會負責，因此總理夾在總統和國會之間，必須同時

向總統和國會負責。由於總統和國會都會爭奪對內閣的主導權，當總統與國會意見不合時，一旦內閣總理決定聽命於總統，國會可以對內閣採取杯葛甚至是倒閣行動，而一旦內閣總理決定屈從國會，總統亦可直接將總理免職，甚至以自己擁有的解散國會權來要脅國會。而國會面對總統的要脅，亦可能拿彈劾權為對抗總統的武器。換言之，當內閣面對意見不和的總統與國會，就像一個僕人必須服從兩個意見隨時可能發生衝突的主人而左右為難，而兩個主人（總統和國會）為了爭奪對僕人（內閣）的使喚權也容易引發衝突。於是，內閣變動頻繁或大小不斷的政治衝突便成為這種憲政體制不可避免的結果。綜言之，總理總統制國家在制度上較有能力去調適總統與國會多數不一致的憲政衝擊；相反地，總統議會制國家一旦面臨總統與國會多數不一致的情勢，時常引發嚴重的憲政衝突和政治僵局，嚴重者甚至導致民主崩潰。有學者便提出具體數據和實證研究，指出當前世界上「總統議會制」國家憲政運作發生衝突的情況，整體而言較「總理議會制」國家來得明顯且嚴重，且「總統議會制」國家的民主表現整體而言不如「總理總統制」國家（Elgie, 2007: 67-68; Moestrup, 2007: 41-43）。總之，內閣總理究竟是單向負責或雙向負責，相當程度地決定一個具有「半總統制」外型的憲政體制，會走向運作較為順暢的「總理總統制」，或是憲政衝突可能較為頻繁的「總統議會制」。

在確認了促成憲政體制變遷的三項動力以及憲政體制類型的劃分之外，本文從下一節起便將進行台灣憲政體制變遷軌跡的圖像化工作。在此可先預告的是，本文的討論固然將緊扣歷史制度論的相關論旨，但基於台灣憲政體制變遷經驗的特殊性，本文最終所描繪的台灣整個憲政變遷軌跡，將會呈現出一個有別於前文圖一「邏輯

之樹」的圖像。本文以下將分別探討我國不同階段的憲政體制變遷過程，透過後文圖二到圖七的連續描繪，台灣整個憲政體制變遷軌跡的完整圖像，最後將如後文的圖九所示。

三、台灣「半總統制」路徑的確立— 第一次至第三次修憲

台灣 1990 年代以來的憲政改革與政治民主化是一個同時並進的過程。與其他國家相較，台灣較為特殊的民主化經驗是，國民黨的菁英結構並不像許多新興民主國家的威權統治者一般，在民主化過程中迅速式微或分崩離析，而仍然能夠維持相對穩定的菁英結構。在 1990 年代初期的第一次至第三次修憲中，整個憲政改革過程仍是由國民黨主導，其推動憲政改革的目的是希望在國家法制的調整過程中繼續保有執政黨的競爭優勢。值得注意的是，儘管國民黨在前三次修憲中具有一黨修憲的實力，但國民黨對於憲政體制的選擇也不是完全隨心所欲，得以遂行其意志。正如歷史制度論所強調的，制度的選擇並不是在真空中做成，而會受到既存制度的結構與環境所影響，而呈現路徑依循的特色。本節將要探討國民黨是如何在既有環境制度的制約下，基於利益極大化（工具性的邏輯）與維持正當性（社會適當性的邏輯）的雙重考量，而塑造了我國半總統制的憲政體制。

(一) 行政向立法負責之精神的確立—第一、二次修憲

若觀察憲法本文，我國憲政體制的內閣制色彩是非常明顯的。

一方面從行政與立法之關係的面向觀之，憲法規定國家最高行政機關為行政院（第 53 條），最高行政首長因此是行政院院長，而非總統；行政院院長由總統提名，經立法院同意任命（第 55 條），行政院院長人選的最終決定權因此屬於立法院；行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之（第 56 條），意謂行政院院長握有各部會首長的人事權；此外，憲法第 37 條規定總統依法公布法律、發布命令，須經行政院院長及有關部會首長之副署，意謂行政院是實際決策和負責的機關，而憲法第 57 條則規定行政院對立法院負責。就此看來，內閣對國會負責的內閣制核心精神，在上述的憲法規定中確實表露無遺。另一方面從總統的角色觀之，儘管憲法本文中的總統角色並非全然垂拱無為的虛位元首，但無疑較接近象徵性而非掌握實權的國家元首角色。綜言之，我國憲法本文中一方面彰顯了行政向立法負責的精神，另一方面暗示了總統的象徵性角色，因此非常貼近內閣制的憲政架構。不過憲法本文中確實也有一些不符典型內閣制的規定，例如憲法規定立法委員不得兼任官吏（第 75 條），又例如行政院對立法院負責的方式並非透過一般內閣制國家國會掌有倒閣權的設計，而是透過覆議制度的安排（第 57 條）。基於我國憲法本文中憲政體制的濃厚內閣制精神，以及其中的若干變異，國內學者大多是以「修正式內閣制」來界定我國憲法本文中的憲政體制。

然而，我國憲法本文中的「修正式內閣制」並沒有獲得實踐的機會。我國憲法於 1947 年 12 月 25 日正式施行後，尚不到半年時間，由於國共內戰日益激烈，為了賦予總統足夠應付此一危急情勢的權力，第一屆國大於 1948 年 5 月遂以修憲程序制定動員戡亂時期臨時條款，以附加條文的方式凍結了憲法的部分條文。自此之後，一直

到 1991 年 5 月廢止臨時條款為止，臨時條款歷經四次修正，總統的權力得以大幅擴張。由於臨時條款中的總統權力幾乎不受節制，實已將有限政府的憲政主義核心精神破壞殆盡，因此臨時條款常被稱為憲法上的「違章建築」。

儘管臨時條款為國民黨的威權統治提供了表面上的合法性（legality），但國民黨統治的正當性（legitimacy），隨著 1980 年代中期以來逐漸湧現的政治自由化與民主化潮流，仍逐漸面臨危機。第一屆中央民意代表長期未改選所造成的「萬年國會」現象，尤其受人詬病，而 1990 年代憲政改革的啓動，其實是國民黨試圖重建其統治正當性的一種因應之道。1990 年 6 月由國民黨主導而召開的國是會議，即是國民黨執政菁英與以民進黨為主的反對勢力進行體制外協商的首度嘗試（Chu, 1998: 148-149）。其目的正是試圖為稍後即將啓動的修憲工程尋求朝野共識。國是會議後，李登輝為了落實國是會議結論，在黨內設置「憲政改革策劃小組」研擬修憲草案。此一小組兼具國民黨改革派（後來被稱為主流派）與保守派（後來被稱為非主流派）的成員，但由於國民黨保守派抗拒改革的立場，與民進黨主張台獨制憲的激進立場之間存有巨大差距，使得介於兩者之間的國民黨改革派所持的中間路線，得以說服黨外激進勢力與黨內保守勢力勉為接受。此一小組最後提出「一機關兩階段修憲原則」，以作為將來修憲的基本方針。所謂「一機關兩階段修憲原則」中的「一機關」修憲是指由國民大會此一機關進行修憲，而排除立法院參與修憲的可能性；至於「兩階段」修憲是指由第一屆的資深國大進行第一階段的「程序修憲」，由其廢止臨時條款，並賦予第二屆中央民意代表在台灣選出的法源基礎，再由具有新民意基礎的第二屆國大進行第二階段的「實質修憲」。上述憲改計畫，國民黨

擬在翌年國大修憲中具體落實。

1991年4月，國大召開臨時會進行第一次修憲。這次臨時會係以長期未改選的第一屆國大代表為主，此外還包括1986年選出的增額國大代表，總計583名。國民黨籍的國大代表共有510名，席次率為87.48%，遠超過修憲所需的四分之三門檻，因此第一次修憲完全是由國民黨一黨主導，整個修憲過程皆在國民黨的操控中。4月底國大通過第一次憲法增修條文，並廢止動員戡亂時期臨時條款。修憲內容正如國民黨事前所規劃的「程序修憲」，目的在使全體第二屆中央民意代表能在台灣正式選出。³

第一次修憲完成後，緊接著登場的是1991年底的第二屆國大選舉。第二屆國大選舉乃是我國中央民意代表的首次全面改選，可說是決定接下來憲政改革過程中政黨勢力分配格局的關鍵性選舉。在這次選舉中，國民黨獲得71.17%的高得票率，這顯示原為威權統治者的國民黨，在我國民主化初期，仍然維持相當的優勢。1992年3月召開的第二屆國大修憲會議，國民黨的席次率為79.4%，超過修憲所需的四分之三門檻，因此國民黨在第二次修憲中仍然掌握主控權，修憲的內容基本上乃是依照國民黨黨版修憲案決議而行。國大於5月通過第二次憲法增修條文，主要的內容為賦予國大關於總統提名司法院人事（正副院長與大法官）、⁴ 考試院人事（考試院正

3. 第一次修憲的內容包括：一、立法委員、國大代表、監察委員等中央民意代表改由中華民國自由地區選出，除規定名額外，並增設由政黨比例產生的全國不分區代表；二、對總統緊急命令權的行使程序進行調整；三、將國家安全會議、國家安全局與行政院人事行政局等三機關入憲，但規定其組織須以法律定之。

4. 第二次修憲的內容包括：一、總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之，選舉方式在民國八十四年五月二十日前由國民大會集會訂定；二、司法、考試、監察三院重要人事由總統提名、國大同意；三、國大每年集會一次，得聽取總統國情報告，並檢討

副院長與考試委員)、監察院人事(監察院正副院長與監察委員)的人事同意權,改變了原本憲法本文中監察委員由省市議員選舉產生,以及司法院與考試院人事由總統提名、監察院同意的規定,監察院也因此由中央民意機關轉變為準司法機關。至於最受矚目的總統選舉方式,則由於國民黨內意見分歧而無法確定。當時國民黨內的主流派主張公民直選,非主流派主張委任直選,兩派意見始終相持不下,最後僅以較模糊的措辭「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之」暫停爭議,並規定「選舉方式在民國 84 年 5 月 20 日前由國民大會集會訂定」,也因此為第三次修憲留下伏筆。

作為 1990 年代憲政改革起點的第一次與第二次修憲,在我國憲政體制的發展軌跡上究竟代表什麼樣的意涵?可以發現的是,在這兩次修憲中,國民黨雖然具有一黨修憲的實力,但卻無法擺脫憲法本文中具有濃厚內閣制色彩的憲政體制。而內閣制色彩的憲政體制之所以會在整個憲政改革過程的開端就無法擺脫,則主要是因為國民黨所設定的「最小修憲原則」的憲改模式所致。從國民黨在 1991 年底國大全面改選中大勝,以及在此後各項選舉中仍然獲勝的經驗可以看出,儘管國民黨的社會支持基礎在台灣民主化的過程中逐漸受到侵蝕,反對黨的競爭壓力則逐漸上升,但國民黨在民主轉型啟動後仍持續保有執政地位(直到 2000 年才發生政權輪替),這顯示國民黨的統治正當性並非瞬間瓦解。由於原本的威權統治者在民主化過程中進行各項政治競爭遊戲規則的修訂與調整時,仍具有很高的操控能力,於是會盡可能縮小政治改革的幅度,以便較有利於原

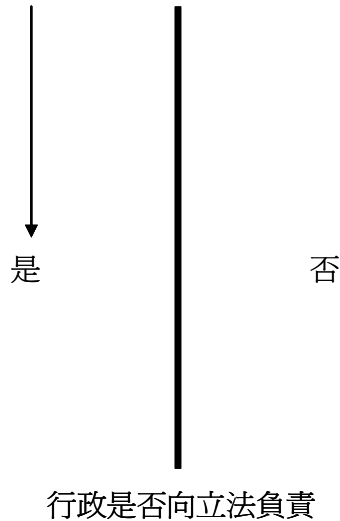
國是,提供建言;四、司法院大法官組成憲法法庭,審理政黨違憲之解散事項;五、考試院職權的調整;五、監察院改為準司法機關;六、省(市)長民選,省縣地方制度以法律定之。

本的在位者（Karl and Schmitter, 1990:55-56）。而原本的威權統治者在面對憲改議題時，較可能採取修憲而非制憲的憲改模式，因為若採取制憲模式，必然會牽動整體政治結構的調整，進而導致政治資源全面的重新分配，並且將因制憲的不確定性而增加社會的紛擾與對立，這顯然不是執政者所樂見的情況。綜言之，在我國「變革」的民主化模式中，由於國民黨從威權政體轉型至民主政體的過程中仍然保有相當程度的正當性，國民黨會採取修憲而非制憲模式，應是可以想見的事情。

在憲改模式確定是修憲而非制憲的情況下，我國憲法本文中行政向立法負責的濃厚內閣制精神，便不得不維持下去。這是因為一旦要將憲法本文中所規定的憲政體制改為行政、立法全然分立並彼此制衡的架構，憲法本文中的第四章「總統」、第五章「行政」，以及第六章「立法」將近四十條的條文內容，勢必要做全面性的調整，修憲的幅度將會極為巨大，而「巨幅修憲」將形同「制憲」（Lin, 1996: 70）。國民黨站在自詡為「開國政黨」，以及強調國家「法統」延續的立場與思考角度，並不希望在台灣施行的憲法與 1946 年在南京制定的憲法完全切斷臍帶關係，爲了要彰顯中華民國憲法仍是代表「全中國人民」的憲法，形同「台灣人民」制憲的巨幅修憲模式自然不是國民黨會採行的方案。因此，在這兩次修憲的修憲條文中，多數的內容乃是爲了馴服國大配合修憲而以國大擴權作爲交換條件的條款，以及基於國大擴權而牽動的關於司法、考試、監察三院若干規定的調整，至於在憲政體制中最具關鍵地位的總統、行政院與立法院三個機關的職權與關係，則幾乎沒有變動。綜言之，由於國民黨秉持「最小修憲原則」，我國憲法本文所強調的行政向立法負責的內閣制精神，在 1990 年代憲政體制變遷路徑發展的一開

始便保留了下來，成了國民黨修憲時不得不採的底線。這是迴避制憲模式而採取最小修憲原則所無法避免的結果。

因此，在台灣憲政體制變遷軌跡的圖像上，如圖二所示，「行政是否向立法負責」猶如一條柵欄，在此柵欄右邊的空間意味著行政不須向立法負責，在此柵欄左邊的空間則意味著行政向立法負責。在動員戡亂時期臨時條款廢止後，台灣憲政體制的變遷一開始就畫下了這條底線，而台灣憲政體制的路徑發展顯然是從這條柵欄左邊的空間部分出發。



圖二 第一、二次修憲對路徑「柵欄」的構築

資料來源：作者自製。

(二) 有權力之民選總統的確立—第三次修憲

1994年8月的第三次修憲，主要是為了解決1992年第二次修憲時遺留下來的總統選舉方式的問題。這一次修憲仍是由1991年底

所選出的第二屆國大進行，當時國大各政黨席次因為新黨的成立而有些微變動，但國民黨在國大中仍佔有四分之三以上的席次，因此這一次修憲仍與前兩次修憲一樣，仍然是國民黨一黨修憲的格局。

在第三次修憲中，確立了總統由公民直選，並且縮減了行政院院長副署權的範圍，進一步強化總統在憲政體制中的角色。⁵ 若要探討此種制度變革的原因，我們可以從國民黨黨內主流派與非主流派的對立與勢力消長，以及國民黨整體的制度偏好這兩個層面來加以分析。首先，就國民黨黨內主流派與非主流派的勢力消長而言，國民黨內主流派與非主流派對於總統選舉方式各持「公民直選」與「委任直選」的主張，而這兩方政治行動者對之所以會各持立場，乃是基於兩方評估自身實力後的利益考量。政治行動者一方面會追求利益極大化，以進一步延長自己的政治生命；另一方面，當政治行動者評估自己的政治實力較為弱小時，他們同時也會試圖極小化遊戲規則對他們的可能損害，以至少維持生存空間（Geddes, 1996:18-21）。因此，就制度選擇的議題而言，認為自身可以獲得多數選民支持的多數菁英，在試圖極大化本身權力的考量下，會偏向支持具有「贏者全拿」精神的制度；認為自身只能獲得少數選民支持的少數菁英，則同樣在權力極大化（與損害極小化）的考量下，會偏向支持具有「比例分配」精神的制度。就憲政體制而言，總統制在行政權的爭奪上具有贏者全拿的精神，內閣制在行政權的分配上則具有比例分配的精神，故而多數菁英會支持總統獨攬行政權的

5. 第三次修憲的要點包括：一、總統、副總統由公民直選；二、縮減行政院院長副署權範圍，亦即總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員（即司法、考試、監察三院重要人事與行政院院長）之任免命令，無須行政院院長之副署；三、國大設議長、副議長，成為常設機關。

總統制，而少數菁英則會支持具有行政權分享精神的內閣制。因此，有論者指出，在憲政體制制度選擇的關鍵時刻，如果多數菁英掌握優勢，憲政體制會往強調單一總統角色、乃至典型的總統制傾斜；如果少數菁英掌握優勢，憲政體制則會往強調國會角色、乃至典型的內閣制傾斜（吳玉山，2002:237-238）。

如果上述的論點基本上是成立的，也就無怪乎國民黨內的主流派（多數派）與非主流派（少數派）會對總統選舉方式有不同的主張。由於總統此一單一職位的競爭是以贏者全拿為原則，黨內的少數派沒有分享的機會，因此對幾乎不可能獲得總統職位的非主流派而言，自然會傾向支持削弱總統民意基礎、限縮總統權力等弱化總統角色的改革方案，這是非主流派反對公民直選的主要原因。⁶ 在第二次修憲時，由於非主流派在國民黨內仍有一定的勢力，主流派尚無法完全壓倒非主流派而採公民直選，總統選舉方式因此懸而未決。不過，國民黨內主張總統選舉採委任直選的非主流派勢力，在郝柏村於 1992 年底第二屆立委改選後被迫辭去行政院院長之後已確定邊緣化，1993 年 8 月國民黨十四中全會召開前夕新黨的出走，更是使非主流派勢力在國民黨內急速消退，而主張總統選舉採公民直選的主流派勢力則因此越形穩固。到 1994 年第三次修憲前夕，李登輝為首的主流派已經在黨內權力競逐中獲得全面勝利，公民直選方案必將通過的態勢在國大召開前就已經非常明顯。

其次，從國民黨整體的制度偏好而言，前已論及，國民黨作為

6. 誠如本文審查人指出，當時國民黨非主流派之所以反對總統公民直選，除了是利益考量之外，也與國家認同、國家定位等意識型態考量有關，亦即非主流派認為公民直選總統隱含台獨的意識，這是反台獨的非主流派不能接受的。就歷史制度論的觀點而言，當時國民黨非主流派不論是基於理性考量的工具性邏輯（亦即利益考量），或是基於正當性考量的社會適當性邏輯（亦即意識型態考量），皆反對總統公民直選。

過去威權時代的統治者，雖然在民主轉型過程經歷過局部的重組，也必須開始與反對運動菁英分享政治資源，但舊的政治菁英結構仍大體上保存下來，而且仍享有相當程度的統治正當性。重要的是，舊政權的菁英結構對民主轉型過程中的制度選擇具有關鍵影響。以蘇聯解體後獨立國協各國在民主轉型過程中的制度選擇為例，威權政體中的菁英結構在民主轉型過程以何種方式呈現，將會決定其後的制度選擇。如果菁英結構仍然維持鞏固的（consolidated）型態，制度選擇會走向總統制，因為總統制的某些制度特徵，例如總統擁有獨立的行政權、行政與立法的分立，以及總統擁有固定任期等，將更有效地保持原來舊政體中菁英的既得利益；如果菁英結構呈現分散的（dispersed）型態，制度選擇則會走向內閣制，因為對新的政治行動者而言，在威權政體崩解後的最初階段最重要的事情，便是要建立自己獲取政治權力的管道，而議會內閣制的某些特徵，例如不信任投票、立法權對行政權的控制等，將最有效地符合他們的要求（Easter, 1997:184-211）。換言之，對舊政權的菁英結構尚稱穩固的新興民主國家來說，在憲政體制上之所以會採取總統制或強調總統權力的憲政體制，是因為原威權政體中的執政菁英將可藉此繼續掌握國家機關的控制權；而這些國家之所以不採用內閣制或強調國會權力的憲政體制，則是因為原威權政體中的執政菁英會盡量避免與其他新興反對勢力分享對國家機構的控制權（朱雲漢，2005）。

我國憲政體制的發展脈絡與上述前蘇聯國家的憲政選擇經驗若合符節。在 1990 年代政治民主化的過程中，國民黨雖然不斷面臨分裂的危機，但至少在宋楚瑜於 1999 年從國民黨出走之前，一直能夠維持相對穩固的統治菁英結構，因此國民黨對於憲政體制的制度偏

好，隨著主流派在黨內的優勢地位日趨穩固，也就日益強調總統角色的強化與權力的擴大，第三次修憲時總統直選的確定則可視為此種發展趨勢的里程碑。回顧第一次至第三次修憲，1991年的第一次修憲儘管是以「程序修憲」為主軸，但當時對於總統的權力便已微幅擴大，一方面放寬了總統緊急命令權的行使要件，另一方面仍保留原動員戡亂時期臨時條款中在總統轄下的動員戡亂機構—國家安全會議及所屬國家安全局。接下來1992年的第二次修憲，總統被賦予召集國大檢討國是之權，並且增加對監察院正副院長與監察委員的提名權。然後到了1994年的第三次修憲，除了確定總統改由公民直選外，並且縮減行政院院長對總統發布命令副署的範圍。就此看來，具有一黨修憲實力的國民黨基於本身的利益考量，確實一步步地強化了憲法中總統的角色與權力。

總統改為公民直選，其角色進一步強化的發展方向，不僅如上所述符合國民黨執政菁英的利益考量，同時也符合社會大眾對於憲政運作的一般認知。一方面，在昔日威權統治下的台灣，蔣介石、蔣經國兩位政治強人都是擔任總統職位，雖然就憲法本文觀之，總統並不見得是平常憲政運作中最關鍵的核心角色，但臨時條款將總統權力大幅擴張，經過四十多年的實際運作，總統的實權領袖角色，在長期的政治社會化經驗中，被大眾視為理所當然，已然形成以總統為權力中心的政治文化（郭正亮，1996：59）。另一方面，在1990年代政治民主化過程中台灣主體意識的勃興，應該也是促使修憲過程中總統改為民選、角色強化的因素之一。民進黨儘管在第二屆國大中的政黨勢力太小，以致無法在國大修憲的場合中扮演否決者的角色，卻是促成台灣主體意識在民間社會逐漸滋長茁壯的重要推手。在台灣主體意識日益昂揚的氛圍中，使得許多民眾以及政治菁

英的思維裡，會認為總統直選既是彰顯人民主權、形塑台灣人民集體國家認同的重要手段，亦是台灣國族建立（nation building）過程中重要的一環（汪平雲，2006：45）。在台灣面臨海峽對岸中共威脅的情境下，透過總統直選這種全國性的政治動員，可以有效凝聚台灣人民的集體意識，並且可以藉此向國際社會宣示台灣主權獨立的事實。

當然，總統直選與總統權力擴張兩者並不能直接畫上等號，例如在奧地利、冰島、愛爾蘭等總統直選的國家，憲政運作仍近乎內閣制，總統權力極為有限，並不會因為總統有直接的民意基礎就使其權力變大。但可以想見的是，總統若是經由全民直選產生，總統便是全國最具民意基礎的政治人物，往後遇到憲法文字語意模糊，在權力歸屬有疑義的地方，總統經常能憑藉自身所擁有的全國最高的民主正當性，理所當然地將這些模糊地帶歸為自己的權力領域（Lijphart, 1984:88），這是世界上民主國家的普遍現象。世界上總統由民選產生的國家中，總統幾乎都握有相當的權力，奧地利、冰島與愛爾蘭乃是例外。而就台灣的情形而論，我國總統既非完全虛位，這就使得總統有經由民主正當性的強化而擴張憲法權力的空間存在，若再考慮前述政治文化與國族建立這兩項台灣特有的環境脈絡因素，則我們幾乎可以確定，第三次修憲總統直選的確立，同時也是憲政體制中一個「有權力的直選總統」的確立。

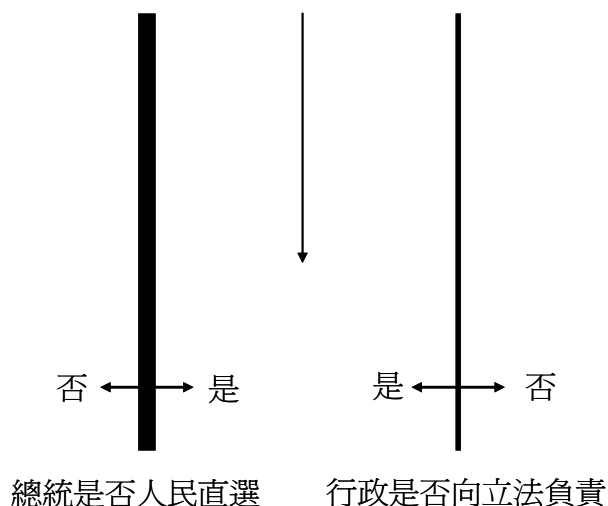
（三）半總統制路徑的浮現

第三次修憲將總統改為人民直選的決定，具有相當程度的不可逆轉性，因為我們很難想像，一旦確立總統由人民直選，在可見的未來還有將總統改為非人民直選產生的可能。觀察世界各國憲政發

展的經驗可知，只要總統是由人民直接選舉產生，在往後的制度調整中，就很難將人民直選總統的權利再從人民手中收回來，使總統改由非直選產生；亦即一個國家的憲政體制中一旦設置了一個直接民選的實權總統，就很難改成非直接民選的虛位總統（王業立，2005：3）。Matthew Shugart 和 John Carey 便指出，綜觀二十世紀以世界各國的憲政發展經驗，幾乎沒有任何一個總統制國家轉變為內閣制國家，卻有不少內閣制國家轉變為總統制國家（Shugart and Carey, 1992:3），其中重要關鍵正是因為總統直接民選的「不可逆性」。⁷

因此，在台灣憲政體制變遷軌跡的圖像上，如圖三所示，第三次修憲將總統改為人民直選的決定，猶如在「行政是否向立法負責」這個柵欄的左邊又建構了一座「總統是否由人民直選」的高牆。將其比喻為高牆的原因，是為表示此一界線一旦建立，就顯得異常堅固而難以逾越，這也是為何在圖三中將此一界線畫得更形粗黑的原因。在這座高牆右邊的空間意味著總統乃由人民直選，在這座高牆左邊的空間則意味著總統非由人民直選。透過這條「柵欄」與這座「高牆」的構築，至此三條憲政變遷的路徑已經浮現出來（參見圖四）。

7. 總統民選「不可逆性」的唯一例外，是前蘇聯國家摩多瓦。摩多瓦於1991年蘇聯解體後成為主權國家，憲政體制採取半總統制，總統由人民直選，並有內閣對國會負責。但在2000年，摩多瓦進行修憲將總統選舉方式由人民直選改為國會選舉，並大幅削減總統權力，憲政體制遂由半總統制走向內閣制，這種現象極為罕見。吳玉山教授指出，這種現象唯有在修憲可由國會直接通過，而不須透過公民投票的修憲程序下才有可能出現。若修憲須經公民投票通過，要將總統由人民直選改為非人民直選是幾乎不可能的事情。參見吳玉山（2008：11）；Wu（2008:12）。



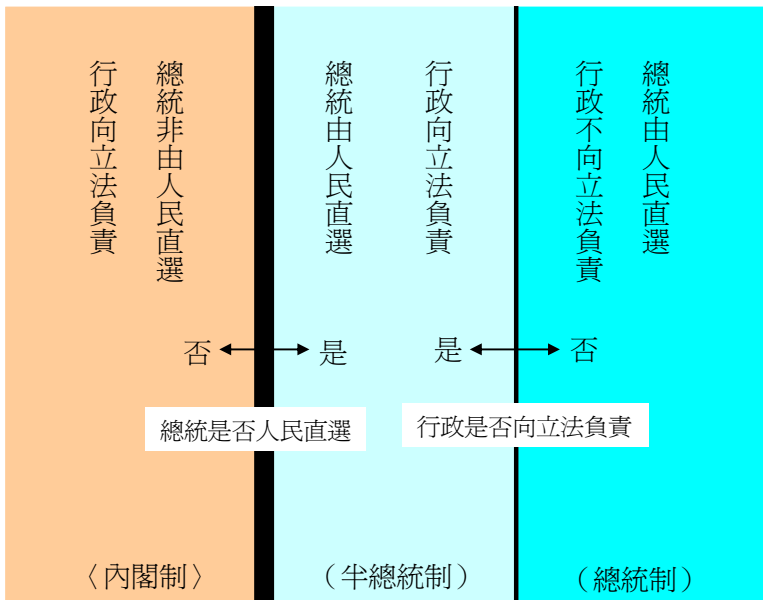
圖三 第三次修憲對路徑對路徑「高牆」的構築

資料來源：作者自製。

1. **第一條路徑**：在圖四中，柵欄左邊的空間，意味著行政向立法負責；而高牆右邊的空間，意味著總統由人民直選，因此在這條柵欄與這座高牆之間，正是「行政向立法負責」且「總統由人民直選」的交疊地帶，而這正是 Duverger 所謂「半總統制」的地帶。
2. **第二條路徑**：在圖四中，柵欄右邊的空間，意味著行政不向立法負責；而高牆右邊的空間，意味著總統由人民直選，因此在這條柵欄右邊的空間，同時也是「行政不須向立法負責」且「總統由人民直選」的交疊地帶，而這正是「總統制」的地帶。⁸

8. 特別的是，美國作為總統制的代表國家，總統選舉方式在全世界總統制國家中卻是個特例。不過，即使美國總統在制度上是由選舉人團選舉產生，美國公民仍有直接投票的選

3. **第三條路徑**：在圖四中，柵欄左邊的空間，意味著行政向立法負責；而高牆左邊的空間，意味著總統非由人民直選，因此在這座高牆左邊的空間，同時也是「行政須向立法負責」且「總統不由人民直選」的交疊地帶，而這正是「內閣制」的地帶。



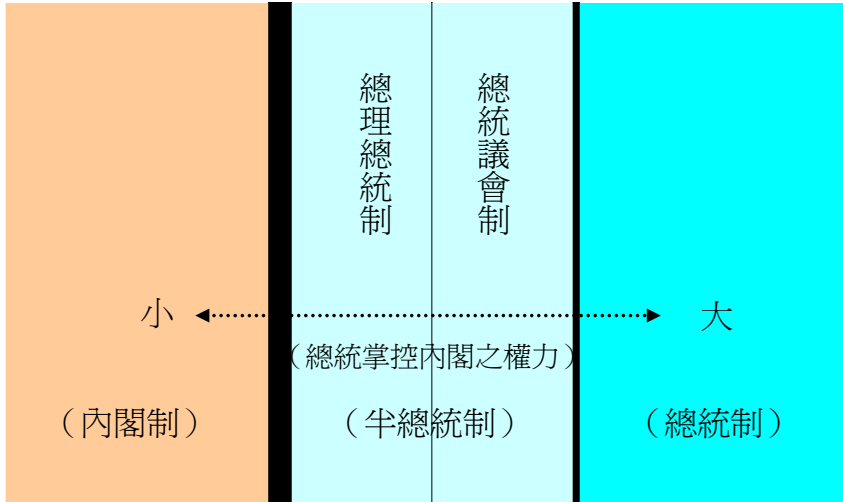
圖四 半總統制路徑的浮現（一）

資料來源：作者自製。

在第一條路徑中，如圖五所示，尚可分為左邊「分道」與右邊「分道」；右邊分道是「總統議會制」，左邊分道則是「總理總統

舉程序，故美國總統選舉儘管在形式上是間接選舉，但實質上仍具有直接選舉的精神。總之，無論總統制下的總統如何選舉產生，總統制下的總統必然擁有與國會有所區隔的民主正當性。總統制下的總統即使非由公民「直選」產生，至少也是經由「普選」程序產生。

制」。正如圖四所顯示，若以總統控制內閣的權力為指標，在四種憲政體制中該權力之大小的排序應是總統制>總統議會制>總理總統制>內閣制。理由如下：在總統制中，總統無疑地對內閣有完全的控制權，故其排序第一；在總統議會制中，由於內閣亦向總統負責，因此總統對於內閣亦有相當的控制權，但此一控制權不免會被內閣亦須同時對之負責的國會所牽制，故其排序第二；在總理總統制中，由於內閣僅對國會負責，總統要對內閣擁有控制權必須是在總統與國會多數同黨的時候才有可能，故其排序第三；而在內閣制中，虛位總統對於內閣並無控制權，故其排序最後。我們也可以說，如圖五所示半總統制此一路徑中，越往左邊，總統控制內閣的權力越小，若是更往左而甚至跨過了「總統是否民選」這座高牆，總統控制內閣的權力就小到如內閣制之下的總統；越往右邊，總統的控制內閣的權力越大，若是更往右而跨過了「行政是否向立法負責」這條柵欄，總統控制內閣的權力就大到如總統制之下的總統。值得注意的是，圖五指出總統議會制的總統權力大於總統制的總統，乃是專就「總統控制內閣的權力」此一層面而言。事實上，總統議會制的總統除了此一層面的權力之外，尚可能有解散國會權、提交公民複決權等權力，故就「整體權力」而言，總統議會制的總統權力有可能大於總統制的總統。



圖五 半總統制路徑的浮現（二）

資料來源：作者自製。

綜觀我國第一次至第三次修憲，由於第一、二次修憲維持行政向立法負責的精神而設立了圖四中右側的柵欄，在第三次修憲又確定總統民選而設立了左側的高牆，由於這兩個關鍵制度的框限，我國憲政體制的發展路徑至此已經浮現出來，即圖三或圖四中的中間路徑—半總統制。自此以後，我國憲政體制即在此一路徑的不同分道上迂迴前進。

回顧國民黨所主導的這三次修憲，可以發現半總統制憲政發展路徑的形成，是在既有的制度制約下，國民黨在工具性邏輯與社會適當性邏輯這兩種邏輯交互作用下的結果。在理性考量的工具性邏輯下，國民黨在**憲政模式**方面會希望盡量縮小改革的幅度，採取最小修憲原則，以維持國民黨在過去威權統治下的既得利益，但是如此一來便必然受到憲法本文中修正內閣制的憲政體制所制約，而必須保留行政向立法的體制精神；在**憲政內容**方面，由於國民黨內主

流派之主宰地位的確立，以及國民黨在民主轉型過程中仍然在整個政黨體系中佔有優勢地位，因此會強調總統的角色與權力以確保執政優勢。於是我們會發現國民黨在利益考量下所主張的憲改模式與憲改內容，正好各自強調不同的制度精神：一方面國民黨所採取的憲改模式所導致的是行政向立法之精神的保留，強調的是國會的權力，另一方面國民黨所採取的憲改內容則是強調總統的權力。於是在這兩種相互矛盾的制度精神的拉扯下，形成了既強調行政向立法負責，又強調總統角色的半總統制發展路徑。

國民黨所採取的憲改模式與憲改內容，除了基於理性考量的工具性邏輯，也同時是基於正當性考量的社會適當性邏輯。在**憲改模式**方面，由於國家「法統」的維繫是國民黨過去威權統治的正當性基礎，而在台灣主體意識方興未艾的 1990 年代初期，中華民國「法統」的維繫仍然是國民黨爭取民間社會支持的重要憑藉，因此對「法統」有破壞之虞的制憲模式自然不是國民黨所可能採行的，行政向立法負責的制度精神也因此修憲模式下得以留存下來；在**憲改內容**方面，由於過去長期威權時期的實際運作，以及台灣主體意識的日益勃興，實權總統的角色符合一般民眾的期待，國民黨強調總統角色與權力的憲改方案儘管受到若干學者和政治菁英的批評，但對於一般民眾而言仍有相當程度的說服力和正當性。就此看來，國民黨在正當性考量下所主張的憲改模式與憲改內容，也正好各自強調不同的制度精神：一方面在憲改模式上基於「法統」考量而採修憲模式，因而保留了行政向立法負責的內閣制精神；另一方面在憲改內容爲了呼應長期以來以總統爲政治中心的政治文化以及台灣主體意識的勃興，而強化了總統的角色與權力。綜言之，當時國民黨不論是在利益考量或是在正當性考量之下所採的憲改模式與憲改內

容，皆使我國憲政體制的變遷軌跡從一開始就被框限在既強調行政向立法負責精神，又強調總統角色的半總統制路徑中。

四、「總理總統制」的浮現與消逝

我國憲政體制於 1994 年第三次修憲後，已經被框限在半總統制的路徑中發展，但究竟是屬於半總統制中的哪一種次類型，在當時修憲時並沒有清楚釐清。隨後大法官釋憲曾一度暗示我國憲政體是屬於內閣僅對國會負責，不對總統負責的「總理總統制」，不過在 1997 年第四次修憲後，我國憲政體制看似更爲貼近法國第五共和的半總統制，事實上憲政體制的運作原則反而趨於模糊，從大法官所確立的「總理總統制」轉回內涵不明的半總統制，「總理總統制」在我國憲政體制變遷的過程中因此稍縱即逝。本節將說明我國「總理總統制」從浮現到消逝的短暫過程。

(一)「總理總統制」的短暫浮現

「半總統制」憲政運作爭議的癥結在於閣揆人選實質決定權歸屬的問題。相較而言，在總統制與內閣制這兩種憲政體制下，最高行政首長人事決定權的歸屬都不致出現爭執。在總統制之下，身爲最高行政首長的總統由人民普選選出，不論總統是否掌握國會多數，行政權/組閣權都毫無疑義地歸於總統，總統任命的各部會首長（內閣）完全聽命於總統，對總統負責；而在內閣制之下，行政權源自立法權，掌握行政權的內閣之所以能夠持續存在，乃是基於國會的支持和信任，因此內閣的產生與去留乃是以國會的意見爲依歸，亦即內閣對國會負責。然而，關於「半總統制」這種混合內閣

制與總統制的憲政體制，究竟應該依內閣制的基本原則來運作由國會多數組閣，內閣對國會負責；還是依總統制的基本原則來運作由總統依己意組閣，內閣對總統負責，便成爲「半總統制」憲政運作上最根本的問題。

在第三次修憲之後，「半總統制」的憲政體制雖然已經成形，但憲法對於上述半總統制憲政運作的癥結點並沒有明確規範。換言之，在第三次修憲之後，雖然確定我國憲政體制是位於圖三的一半總統制路徑，但一時之間仍無法確定是屬於這條路徑中的哪一個分道。當時總統與立法院多數皆屬國民黨，總統又身兼國民黨主席而以黨領政，因此半總統制中閣揆人選實質決定權歸屬的爭議並沒有全然檯面化。即便如此，在第三次修憲後仍然有若干實際憲政運作的爭議，是基於憲政體制中閣揆人選實質決定權歸屬不明的結構性問題而引發的，其中最受矚目者乃是閣揆辭職時機問題。亦即閣揆究竟應隨立法院改選而辭職，還是隨總統改選而辭職。這個問題，會因不同半總統制次類型下閣揆人選實質決定權的歸屬各有不同而有不同的答案。假若我國憲政體制是屬於內閣僅對立法院負責而不對總統負責的「總理總統制」，此一決定權乃專屬於國會，則閣揆勢必僅須隨立法院改選而辭職，而不須隨總統改選而辭職；假若我國憲政體制是屬於內閣須同時對立法院與總統負責的「總統議會制」，此一決定權同時屬於總統與國會，閣揆除了須隨立法院改選而辭職，也勢必要隨總統改選而辭職。總之，閣揆究竟應在何時辭職，端視我國憲政體制是屬於「總理總統制」或「總統議會制」。

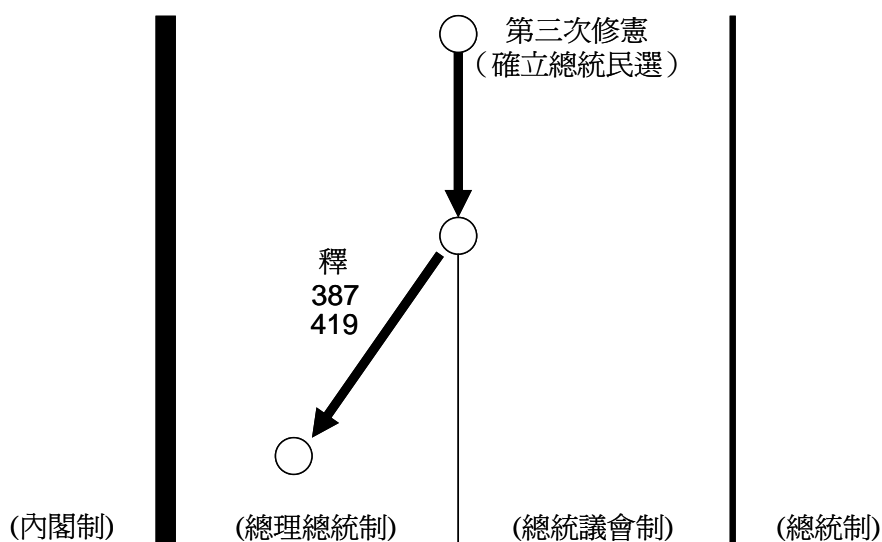
若觀察實際憲政運作，在 1992 年第二屆立委選出之前，由於立法院長期未全面改選，閣揆隨立法院改選而提出辭職的事例自然不可能存在。過去數十年來閣揆辭職的時機，除了極少數因特殊因素

(如遭監察院彈劾、健康因素等)請辭者外,其餘皆是因為總統更迭而提出辭職。然而,在立法院於1992年全面改選,且歷經三次修憲後,過去動員戡亂時期強人政治下閣揆隨總統更迭而辭職的經驗,能否視為「憲政慣例」?又是否符合我國修憲後的憲政體制精神?實不無疑問。

大法官釋字第387號與第419號解釋為上述爭議提供了解答。針對立法院改選後閣揆是否應率閣員提出總辭的爭議,1995年10月公布的釋字第387號解釋明言:「行政院院長既須經立法院同意而任命之,且對立法院負政治責任,基於民意政治與責任政治之原理,立法委員任期屆滿後第一次集會前,行政院院長自應向總統提出辭職。」至於閣揆是否應隨總統改選而辭職,1996年12月公布的釋字第419號解釋則指出:「行政院院長於新任總統就職時提出總辭,係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職,並非其憲法上之義務。」將此兩號解釋合在一起觀察,可知閣揆在立法院改選和總統改選後所提出的辭職性質不同隨立法院改選而辭職屬「義務性辭職」,隨總統改選而辭職則屬「禮貌性辭職」,很清楚地彰顯閣揆並非總統的屬官,其民意基礎與權力來源是來自立法院,而非總統(李建良,1998:191)。在當時行政院院長仍是由總統提名、立法院同意任命的情況下,大法官這兩號解釋清楚地確立了我國憲政體制中行政人事與立法人事同進退的原則,也清楚地表明閣揆的負責對象不因第三次修憲將總統選舉方式改為公民直選而有所變動,閣揆仍是對立法院負責,而非對總統負責(周育仁,1999:23)。就此看來,大法官的解釋結果對於我國憲政體制的定位,與半總統制中的「總理總統制」精神相符(黃德福、蘇子喬,2007:17)。⁹

9. 總理總統制與總統議會制是政治學界對於「半總統制」之次類型的劃分方式,儘管這種

因此，在台灣憲政體制變遷軌跡的圖像上，如圖六所示，大法官釋字第 387 號與第 419 號解釋將我國第三次修憲後的憲政體制從原本分道不明確的半總統制拉到有明確分道的「總理總統制」。



圖六 我國憲政體制的變遷軌跡（一）

資料來源：作者自製。

劃分方式在政治學界引用甚廣，但在法學界並不常見，大法官並不見得熟知此一區分方式。筆者必須澄清的是，大法官在做出此兩號解釋時，應無「我國憲政體制乃是總理總統制」的明白意識，而是要強調我國憲政體制具有濃厚的內閣制精神。不過，在政治學對於憲政體制的定義中，由於「總理總統制=實權民選總統+內閣對國會負責而不對總統負責」，因此本文乃將當時我國的憲政體制定位為「總理總統制」。亦即，本文根據大法官解釋而對我國憲政體制類型的歸類，其實是本文的詮釋，而非大法官的明白見解。

(二)「總理總統制」稍縱即逝—第四次修憲

然而，我國憲政體制隨後並沒有持續地在「總理總統制」的分道上行進。1995 年底的第三屆立法委員選舉，以及 1996 年的總統大選與第三屆國大選舉，造成各政黨勢力出現明顯消長。而在國民黨與民進黨各自的利益算計下，又觸動了歷年來修憲幅度最大的第四次修憲。關於 1997 年第四次修憲的背景，必須先從當時國內政治生態的重大轉變談起。

1. 政治生態的轉變

自 1986 年民進黨成立，正式以民進黨的名稱參與立委選舉以來，民進黨在歷次立委選舉中的得票率便不斷微幅攀升，席次率更是由立法院全面改選前的一成以下，急劇擴張到三成左右。相對地，國民黨一方面面臨民進黨的挑戰，另一方面又面臨新黨的出走，導致立委選舉的得票率與席次率都不斷下降。至 1995 年第三屆立委選舉，國民黨的得票率首次降至五成以下，僅有 46.06%；席次率則勉強超過半數（51.83%）。由於國民黨政黨凝聚力不足、黨紀不佳，在第三屆立法院勉強過半的席次率，實已面臨「形式過半，實質未必過半」的窘境。

在過去威權時期，立法院常被比喻為「行政院的立法局」，行政院所提的大部分法案都能在變動極小的情況下迅速地通過，立法院扮演的是民主象徵和政策背書的角色，而沒有實質監督和自主立法的功能，猶如執政當局的「橡皮圖章」。然而自 1980 年代中末期民主化啟動以來，立法院全面改選導致立法院政治生態遽然改變，立法院的自主性與權力意識隨之逐漸提升。此一趨勢，不論是從立委提案數目大增、口頭質詢次數劇增、預算刪減幅度增加、閣揆同

意權的同意率下降等各項指標都可以看得出來。

立法院自主性的增強是從 1980 年代中期以來所呈現的趨勢，但在 1995 年底第三屆立委選出之前，由於國民黨仍然穩固控制立法院多數，尚且能夠以穩定過半席次完全主導政策與政府人事；然而，當第三屆立法院首次出現三黨實質不過半的政治結構時，國民黨長期以來對於政策與政府人事的主導權隨即遭受強烈的挑戰與衝擊。

國民黨在人事、政策主導權逐漸式微的同時，立法院中關鍵少數的政治勒索能力也因此大增。在國民黨喪失在立法院的穩固多數地位後，少數立委杯葛就能影響執政當局的重大人事案（如立法院院長選舉、行政院院長同意權行使）與政策（如核四案）。而且，在三黨實質皆不過半的結構下，不論是國民黨或國民黨之外的在野黨，爲了獲取立法院多數，都勢必要尋求關鍵少數的支持，使得關鍵少數可以遊走於朝野兩大勢力之間，並且更有籌碼提出自己的要求，許多法案猶如被少數綁架。

然而，與上述情勢形成明顯對比的是，1996 年 3 月首度舉行總統直選，國民黨主席李登輝以 54% 的得票率大獲全勝，使得原本黨權就已穩固的李登輝，透過總統大選又獲得過半之直接民主正當性的加持，李登輝的強人傾向與意志乃漸趨明顯。於是，一個具有強烈使命感與強人意志的民選總統李登輝，配上一個逐漸失控的立法院，自然使得李登輝將擺脫立法部門對行政部門的干預、維持行政權的優越地位，作爲下一階段修憲的主軸，其中最迫切的議題無非是取消立法院的閣揆同意權，以便使總統能擺脫立法院的牽制，可以直接任命閣揆。至於其他中央政府體制部分的變動，則幾乎可說是環繞此一核心議題所作的延伸調整。

然而，不同於前三次修憲的是，此時國民黨已經不再擁有一黨

修憲的實力。這是因為在 1996 年 3 月與總統大選同時舉行的第三屆國大選舉中，國民黨只獲得 49.68% 的選票，席次率則為 54.79%，喪失了原本在第二屆國大中所擁有的超過四分之三席次的一黨修憲優勢。相對地，民進黨雖然在總統大選中以 21.13% 的得票率慘敗，但是在國大選舉中獲得近三成（29.85%）的得票率，佔有 29.64% 的席次。至於新黨則在國大選舉中獲得 13.7% 的得票率，佔有 13.77% 的席次。從第三屆國大的政黨勢力分布看來，國民黨唯有尋求民進黨的合作，才有可能超過四分之三的修憲門檻而正式修憲，而民進黨只要抵制修憲，修憲便無法成功。

2. 國、民兩黨合作修憲

在此情況下，民進黨的立場與態度變得非常重要。巧合的是，當時甫接任民進黨主席的許信良，正擬帶領民進黨轉型而準備展開民進黨前所未有的政黨合作路線，因此基本態度上願意與國民黨合作修憲。許信良的想法是，民進黨不應停留在異議者的角色，而應該尋求與國民黨合組執政聯盟。許信良的立論基礎是所謂的「危機社會」觀點。他認為台灣是一個危機社會，在內有族群分歧，外有海峽對岸威脅的內憂外患局勢下，人民念茲在茲的乃是國家安全，基於國家安全的理由，大多數人民寧願選擇長期執政且以安定為訴求的國民黨，未曾有過執政經驗的反對黨則不容易贏得人民的信賴，民進黨在此種危機社會中難以取代國民黨而單獨執政。民進黨與國民黨若能組成聯合政府形成穩定多數，除了在國政上利於因應化解內外危機，就民進黨本身而言，聯合執政將有利於彰顯民進黨的施政理念，有助於取得人民對民進黨執政能力的信賴，也有助於化解人民對民進黨台獨訴求的疑慮（曾建元，1998：174-175）。綜言之，許信良之政黨合作路線的思考主軸是如何讓民進黨早日執政。

基於這種政黨合作路線的思維，許信良為首的民進黨在憲改議題上遂與李登輝為首的國民黨有了重要的交集。前已論及，李登輝念茲在茲的是取消立法院的閣揆同意權，以擺脫立法部門對行政權的羈絆；而許信良也認為，民進黨與國民黨合組執政聯盟的主要障礙正是立法院的掣肘，若總統可直接任命閣揆，不受立法院牽制，民進黨才有機會擺脫立委的雜音而與國民黨聯合執政。此一交集於是成了國、民兩黨接下來合作修憲的基礎。

國民黨與民進黨在兩黨合作修憲的過程中，雖然對於取消立法院的閣揆同意權、讓憲政體制更近於法國第五共和的雙首長制（半總統制）具有共識，但兩黨基於自身利益的考量，對於雙首長制制度細節的主張仍頗有差異。至於兩黨在考量何種制度內容對本身較有利時，則顯然是以過去的選舉結果作為評估自身實力與利益的依據。國民黨基於過去歷次立委選舉中得票率與席次率逐漸下滑，以及 1996 年總統選舉仍然大勝的經驗，國民黨預期未來的總統選舉仍可望由國民黨籍的候選人當選，而在立法院的席次優勢則將逐漸喪失。為了確保國民黨籍總統對於行政部門的掌控，因此國民黨在第四次修憲的黨版提案中，是以擴張行政權、弱化立法權作為制度設計的主軸；相反地，民進黨基於過去歷次立委選舉中得票率與席次率逐漸增加，以及 1996 年總統選舉慘敗的經驗，民進黨認為立法院將是未來自己最主要的根據地，因此在第四次修憲的雙首長制黨版提案中，儘管同意適度擴張總統權力，但仍強調同時強化立法院的權力與功能。

在當時國民黨版修憲提案的各項制度設計中，強化總統權力、確保行政權穩定、擺脫立法部門對行政部門的干預等思維是非常一貫的；而民進黨版修憲案則仍然強調立法部門對行政部門的控制。

因此，最後正式通過的第四次修憲條文乃是國民黨版與民進黨版修憲案的折衷產物，也是「擴充行政權」與「強化立法權」這兩種不同思維相互拉鋸折衝而來的產物。第四次修憲的主要內容包括：一、取消立法院之閣揆同意權，總統得直接任命行政院院長；二、賦予立法院倒閣權，而總統於立法院倒閣後，得宣告解散立法院；三、當行政院對立法院通過的法案要求覆議時，立法院維持原法案的門檻由出席三分之二改為全體二分之一；四、彈劾總統的提案權由監察院改為立法院行使；五、省虛級化，精簡省級政府組織。從正式修憲條文觀察，可發現有些制度設計採取國民黨的立場，有些採取民進黨的立場，有些則是兩黨立場的混合版本。第四次修憲所確立的憲政體制，也因此留下許多模糊地帶，造成後來憲政運作的許多爭議。

3. 第四次修憲後的憲政體制定位—轉回內涵不明確的「半總統制」

第四次修憲取消立法院的閣揆同意權，改由總統直接任命閣揆，而為了安撫立法院因為閣揆同意權遭到削減所引來的不滿與反彈，則又賦予立法院倒閣權（不信任投票）作為補償，並且賦予總統於立法院倒閣後解散立法院的權力。第四次修憲對於我國憲政體制作了如此重大的變動，我國憲政體制是否仍是由大法官釋字第387號與419號所確立的「總理總統制」？此問題的癥結仍在於：在修憲後的憲政體制中，內閣除了對國會負責外，是否亦須對總統負責。若要推敲「內閣是否亦須對總統負責」此一較抽象的原則性問題，則可從兩個較具體的制度性問題切入加以探討：一是總統在憲法上對閣揆是否擁有主動免職權？二是閣揆是否有憲法義務隨總統改選而辭職？

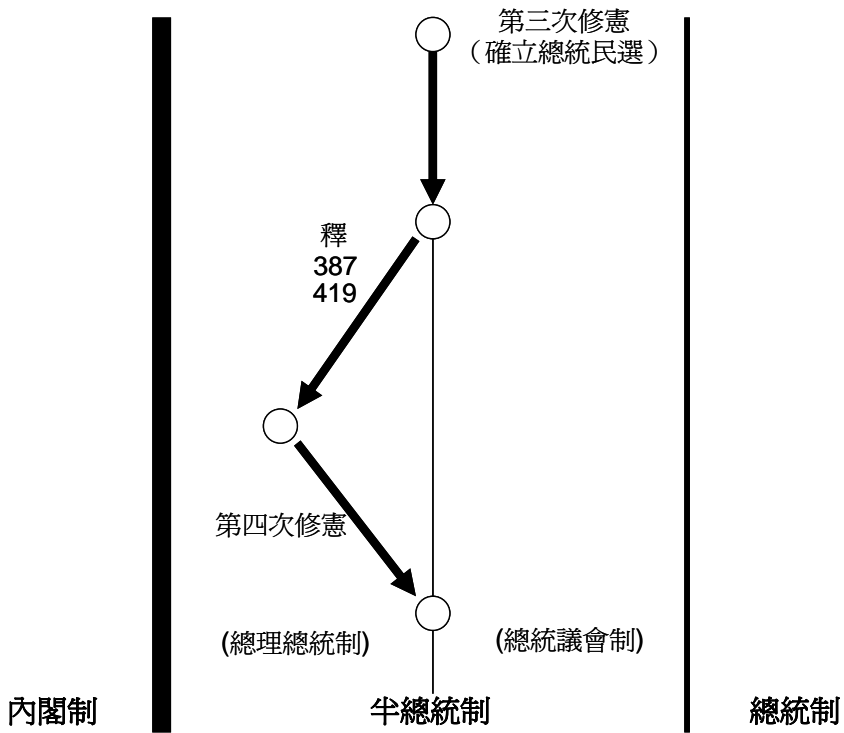
就第一個問題而言，修憲後憲法增修條文第 3 條第 1 項規定：「行政院院長由總統任命之。」此條文已經明文規定總統有權單獨任命閣揆，但是總統是否也有權隨時、主動免去行政院院長之職，卻沒有明確規範。「總統對閣揆是否有免職權」看似憲政體制上的細節性問題，但事實上此一問題卻是決定憲政體制類型的關鍵所在。若總統對閣揆有任意免職的憲法權力，內閣施政必然須體察總統意志，勢必使內閣除了對國會負責之外，尚須對總統負責；假若總統對閣揆沒有任意免職的憲法權力，則內閣施政不須仰總統之鼻息，則內閣便不對總統負責，而僅對國會負責。換言之，「總統對內閣是否有免職權」決定了一個半總統制國家是屬於內閣單向負責的「總理總統制」或內閣雙向負責的「總統議會制」。由於第四次修憲對於此問題沒有明確規範，導致不同論者對此問題有迥然不同的看法，一時之間竟成了當時學界與政壇爭論不休的議題，從肯定說與否定說兩方論者皆為數眾多的情形看來，此一關鍵性問題在學界與政壇尚未形成多數說或通說。不過，在實際憲政運作上，由於第四次修憲後總統與閣揆仍皆屬國民黨，總統又身兼國民黨主席，總統以政黨領袖的權力便可迫使閣揆辭職，而無關乎憲法中是否賦予總統此一權力。因此，此一攸關憲政體制類型的關鍵性問題在當時始終是學理上的爭議，並未正式突顯為實際發生的憲政爭議。

但是前述第二個問題卻已經具體呈現為現實運作上的爭議，那就是在第四次修憲後，閣揆是否仍應隨立法院改選辭職？還是隨總統改選辭職？雖然在第四次修憲前，透過大法官釋憲已經確認閣揆應隨立法院改選而辭職，但不須隨總統改選而辭職。然而第四次修憲後憲法規定已有調整，而大法官解釋的看法既是基於舊有的憲法規範所作成，其原本解釋文的看法是否仍然完全適用，便有值得商榷

之處。關於這個問題，與前述總統對閣揆是否有主動免職權的問題一樣，在學界與政壇亦形成正反兩說。不過，這個問題並不像總統是否有閣揆免職權只是尚未檯面化的學理爭議。1998年底立委改選是第四次修憲後首次立委選舉，在立委選舉後，閣揆是否應隨立委改選而辭職的爭議便正式浮上檯面。當時正反兩說的論者各有立場，其莫衷一是的程度，從兩派論點在當時報端此起彼落相互辯論的現象，可見一斑。此事喧擾將近一個多月，最後是由閣揆蕭萬長在1999年1月下旬率內閣向李登輝總統提出總辭，而李總統准辭後隨即再次任命蕭揆的方式而暫時塵埃落定，但當時蕭揆提出總辭時並未清楚說明內閣總辭的憲政理由。而且與過去不同的是，在1992年立法院全面改選，以及1996年總統大選後，當閣揆是否應提出總辭出現爭議時，皆因為有相關當事者聲請大法官釋憲，而使當時的爭議可以透過違憲審查的機制解決，也連帶地確立我國當時憲政體制的基本原則（內閣對國會負責而不對總統負責）。然而，1998年底立委選舉後，究竟閣揆是否仍應遵從第四次修憲前的大法官解釋（釋字第387號）而提出總辭，儘管當時爭論不休，卻沒有任何相關當事者聲請釋憲，在當時也無從確認在一年多後（2000年）總統大選後，閣揆是否也須提出總辭。蕭揆的總辭仍未清楚釐清閣揆辭職時機的問題。綜言之，從「總統之閣揆免職權」與「閣揆辭職時機」這兩個關鍵議題皆未能清楚釐清的情況看來，第四次修憲對我國憲政體制不僅未發揮釐清之效，反而將大法官過去所確立的憲政原則徹底模糊化，使我國憲政體制轉為內涵未明的「半總統制」（黃德福、蘇子喬，2007：31）。

因此，在台灣憲政體制變遷軌跡的圖像上，如圖七所示，第四次修憲乃是將我國憲政體制由大法官確立的「總理總統制」分道向

右再度拉回分道未明的半總統制。一直到 2000 年第一次政黨輪替後，我國憲政體制的類型定位才又有新的轉折。



圖七 我國憲政體制的變遷軌跡（二）

資料來源：作者自製。

五、「總統議會制」的浮現與鞏固

2000年3月，民進黨籍的陳水扁當選總統，但當時民進黨在立法院只擁有三成左右的席次，國民黨則佔有立法院過半席次，我國首次出現了總統與立法院多數分由不同政黨掌控的局面。這個局面使得我國從1997年第四次修憲以來內涵未明的「半總統制」憲政體制，已不可能繼續維持其曖昧性，而逐漸浮現出「總統議會制」的面貌。本節將敘述我國2000年第一次政黨輪替後，「總統議會制」由浮現到鞏固的過程。特別的是，此次憲政體制發生轉折的動力並非來自修憲，而是來自實際的憲政運作。

(一)「總統議會制」的浮現：2000年之後的憲政運作

2000年政黨輪替後，我國「半總統制」過去隱而未發的最主要結構性爭議於此時終於引爆，此爭議即是：在憲政體制上，閣揆人選的實質決定權究竟是屬於總統還是立法院多數？對於此問題，取得總統職位的民進黨（或後來形成的泛綠陣營）主張總統擁有完整的閣揆任命權，而當時掌握立法院多數的國民黨（或後來形成的泛藍陣營）則主張總統雖然在形式上有閣揆的任命權，但仍應任命立法院多數所支持的人選。這個問題可以說是陳總統2000年上任之初最重大的憲政爭議。於是至2000年為止，判斷我國憲政體制究竟是「總理總統制」還是「總統議會制」的三個關鍵議題已經全部浮現。這三個關鍵議題分別是：「總統任命閣揆是獨立任命還是須以立法院多數意見為依歸？」（即閣揆人選實質決定權歸屬的爭議）、「總

統對閣揆是否有主動免職權？」（即總統有無閣揆免職權的爭議）、「閣揆須在立法院改選後還是總統改選後提出總辭？」（即閣揆辭職時機的爭議）。從這三個關鍵議題，可以據此判斷我國憲政體制是「總理總統制」，還是「總統議會制」。在 2000 年之前，由於總統、內閣與立法院多數皆屬國民黨，而總統又身兼國民黨主席，在黨政運作可能掩蓋憲政體制本身運作規範的情況下，有關上述三項議題的具體實踐實況究竟是憲政體制抑或是黨政運作造成的結果，並無法有效釐清。2000 年首度出現總統與立法院多數不一致的情形，以上三項爭議問題的實踐情況不再受到黨政運作的籠罩，我們在此時始有機會看到我國憲政體制本身的具體內涵。

回顧當時，民進黨籍的陳水扁於 2000 年 3 月當選總統後，當時國民黨籍的閣揆蕭萬長即在陳總統上任前提出總辭，以便讓陳總統任命新閣揆。儘管有學者基於我國憲政體制的精神，以及釋字 419 號所提及的「行政院院長無憲法義務隨總統改選而總辭」等解釋意旨，認為原來在任的閣揆即使不隨總統改選而辭職，在法理上亦站得住腳（周育仁，2001:163-165）。然而在當時的政治氣氛下，幾乎沒有人認為當時的閣揆蕭萬長在陳水扁總統上任後，還能透過拒不辭職的方式繼續擔任閣揆。當時閣揆隨總統改選辭職，且社會各界幾無異見而認為理所當然的憲政運作經驗，顯示在政治人物的認知中，閣揆除了對立法院負責之外，亦須對總統負責。

以下，本文將進一步檢視當時的實際憲政運作是如何回應前述的三個關鍵議題。首先，就閣揆人選實質決定權的爭議而言，在陳水扁總統的兩任八年任期中，其間歷經兩次立法委員選舉，總統與立法院多數未曾一致過。如圖八所示，面對泛藍陣營佔有多數的立法院，不論是「新總統 vs. 舊國會」且兩者不一致，或是「新國會

vs. 舊總統」且兩者不一致，陳總統始終是依己意任命閣揆。陳總統所先後任命的唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄等六任閣揆，都不是基於立法院的多數意見所產生的人選，所組成的內閣也因此皆是少數政府。就此看來，在實際憲政運作上，總統任命閣揆有任意裁量權，亦即閣揆人選的決定權實質上歸屬於總統，而非立法院。

其次，就總統有無閣揆免職權的爭議而言，很明顯地，當時陳總統在任期間的六任閣揆之所以能夠在任，並不是來自立法院的支持，而是來自總統的支持和信任。在此情形下，行政院院長自然會認為自己應聽命於總統，自居為「總統的幕僚長」，從而認為總統對自己有免職權。總統在歷年實際憲政運作上是有能力自行決定閣揆去留的，社會各界幾乎已經形成總統有權任意撤換閣揆的一般認知。從許多政治人物的發言與大眾輿論的看法，亦可察知目前一般人都認為總統對於行政院院長有任免全權。



圖八 我國近年來的憲政運作

資料來源：作者自製。

第三，就閣揆辭職時機的爭議而言，前已論及，2000年3月陳水扁當選總統後，閣揆蕭萬長即在陳總統上任前提出總辭。至此之後，到2008年為止，閣揆不論是在總統改選後，或是在立法院改選後，皆會提出辭職（參見圖八）。例如在2004年與2008年總統大選後，時任閣揆的游錫堃與張俊雄皆提出辭職；而在2001年、2004年以及2008年立委選舉後，時任閣揆的張俊雄、游錫堃以及張俊雄（再任）也都提出辭職。整體看起來，從1992年立法院全面改選以來，似乎已形成了不論總統或立法院改選，閣揆皆須提出總辭的憲政慣例，但須注意的是，由於陳總統於立法院改選後任命的閣揆並不是立法院多數支持的人士，因此閣揆隨立法院改選辭職的憲政慣例至此已不再具有彰顯行政院對立法院負責的意涵，反而是變相地賦予總統一個更換閣揆的正式時機。甚至在總統改選與立法院改選的時機之外，陳總統也曾經撤換閣揆，例如蘇貞昌於2006年1月接替謝長廷擔任閣揆的情形即是。而值得一提的是，2008年1月底，閣揆張俊雄在第七屆立委選出之後，依循過去慣例向總統提出總辭，陳總統卻史無前例地批示退回總辭案。陳總統在批文中所持的理由是，1997年修憲明定行政院院長由總統任命，毋須經立法院同意，行政院院長任期與立法委員之選舉無關。行政院院長於立法委員改選後，第一次集會前提出總辭，已非憲法上之義務，大法官釋字第387號與第419號解釋意旨應不再適用。此外，陳總統在批文中又指出，2005年修憲延長立法委員任期，與總統同為一任四年，就職之日只差三個月又十九天，其間如行政院院長必須總辭兩次，勢必影響政務推動及政局安定，因此行政院院長於立法院改選後，第一次集會前總辭之往例，固值肯定，但依循最新憲法規定，有必要重建憲政慣例。當時陳總統退回內閣總辭案的舉措，立法院泛藍

陣營與若干學界人士雖有批評，但在當時眾人皆將焦點放在隨後即將舉行之總統大選的情況下，抨擊之聲隨後也就不了了之。

綜言之，判斷我國憲政體制中閣揆是否對總統負責的三個關鍵議題，在 2000 年透過實際憲政運作給予的答案分別是：「總統任命閣揆有任意裁量權」、「總統對閣揆有免職權」、「閣揆於立法院與總統改選後皆會總辭，且根據最近一次經驗，甚至有轉變為僅需於總統改選後總辭的趨勢」。以上三個關鍵問題的答案，都顯現內閣除了依憲法規定對立法院負責外，在實際運作上亦對總統負責。就此看來，我國憲政體制在 2000 年第一次政黨輪替後逐漸定型為「總統議會制」。

（二）「總統議會制」的鞏固：大法官相關解釋與 2008 年後的憲政運作

我國憲政體制自 2000 年以後轉向「總統議會制」，在憲政法理上引發不少爭議。在政黨輪替之初，亦有論者認為陳總統任命民進黨人士組閣形成少數政府的作為有違憲之虞。但是，2000 年以來與憲政體制有關的大法官解釋，卻持續不斷地肯認這樣的憲政運作，相當程度地承認了「總統議會制」中少數政府存在的合憲性，對我國「總統議會制」的憲政運作給予法理上的「加持」。而 2008 年馬總統上任後至今的憲政運作，亦持續呈現「總統議會制」的樣貌。

1. 大法官相關解釋¹⁰

（1）釋字第 520 號解釋

10. 關於本文對於大法官釋憲的探討，細節可參見黃德福、蘇子喬（2007）。該文對於此一議題有更為細緻的討論。

2001年1月大法官作出釋字第520號解釋，儘管此解釋主要是針對行政院逕行宣布核四停建的合憲性而發，但從此號解釋的論理脈絡來觀察，仍可看出大法官對我國憲政體制定位的預存見解。大法官在釋字520號解釋理由書中指出：「民主政治為民意政治，總統或立法委員任期屆滿即應改選，乃實現民意政治之途徑。總統候選人於競選時提出政見，獲選民支持而當選，自得推行其競選時之承諾，從而總統經由其任命之行政院院長，變更先前存在，與其政見未洽之施政方針或政策，毋迺政黨政治之常態。」這段文字顯見大法官認為行政院院長推動總統的政見乃當然之理，總統可透過行政院院長指揮行政，而行政院院長是需要對總統負責的。而且，大法官對總統任命與立法院多數不一致的行政院院長並未加以責難，對於少數政府的正當性也未加以質疑，反而認為行政院院長遵循總統的政策為「政黨政治的常態」，間接肯定了總統並無任命國會多數黨人士為行政院院長的義務，而有任命行政院院長的裁量權（陳英鈞，2004：262）。

不過，值得注意的是，儘管大法官在此號解釋文中，有如上文這段表達了總統與閣揆之密切關係，並且暗示閣揆須對總統負責的文字表述，解釋文中仍然提到：「行政院院長以重要政策或施政方針未獲立法院支持，其施政欠缺民主正當性又無從實現總統之付託，自行辭職以示負責；…」此段文字似又認為立法院的支持是閣揆施政之民主正當性的基礎，顯示釋字第520號解釋在肯認閣揆與總統之密切關聯的同時，並無意完全切斷內閣對立法院原本就有的負責關係。因此整體而言，大法官在釋字第520號解釋對我國憲政體制的定位，與內閣既向總統負責，亦向立法院負責的「總統議會制」精神相符。

（2）釋字第 585 號解釋

2004 年 12 月，大法官則針對《三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例》（以下簡稱真調會條例）違憲爭議，作出釋字第 585 號解釋。在本號解釋中，大法官以立法院擁有調查權為前提，而將依真調會條例成立的真調會定位為隸屬立法院下行使立法院調查權的特別委員會，並以立法院調查權的權限範圍為依據，判斷該條例相關條文的合憲性，因此有不少條文被宣告無效。釋字第 585 號形同推翻過去釋字第 325 號認為「立法院只有文件調閱權，沒有完整的調查權；完整的調查權屬於監察院」的見解，首度宣示立法院本於職權擁有充分完整的國會調查權。大法官之所以會變更過去 1994 年所作出的釋字第 325 號解釋的見解，認為立法院擁有調查權，主要是因為在 1997 年第四次修憲將總統的彈劾提案權由監察院移到立法院，而調查權在本質上乃是當然附隨於彈劾權的工具性權力，因此大法官才會在本號解釋中承認立法院有調查權。但值得注意的是，釋字第 585 號解釋並不只是承認立法院對總統擁有調查權，而是承認立法院調查權的行使對象可以包括所有的行政部門，包括行政院在內，顯然大法官是將內閣與總統視為一體，將內閣視為必然聽命於總統、對總統負責的行政機關。就此看來，大法官在本解釋中對於我國憲政體制的定位，與內閣亦須對總統負責的「總統議會制」若合符節。

（3）釋字第 613 號解釋

2006 年 7 月，大法官針對國家通訊傳播委員會（以下簡稱 NCC）組織定位與委員產生方式的合憲性所作出釋字第 613 號解釋。大法官指出，行政院為國家最高行政機關，基於行政一體原則，由行政體制獨立出來的機關，仍應保留閣揆對其重要人事的決定權，才能

使行政院就包含獨立機關在內之所有行政院所屬機關的整體施政表現，對立法院負責。在我國五權分立的憲政體制中，各權力皆有其核心領域，具體人事決定權則屬「行政權的核心領域」，立法院對於行政院的人事決定權儘管可加以限制，但不能將人事決定權予以實質剝奪或逕行取而代之。而《NCC 組織法》中關於 NCC 委員產生方式的規定，實質上幾近完全剝奪行政院的人事決定權，逾越立法機關對行政院人事決定權制衡的界限，違反責任政治與權力分立原則，因此宣告違憲。

在本案中，大法官顯然是以「行政權核心領域」為立論基礎，而宣告《NCC 組織法》的相關規定違憲。事實上，唯有在行政權的正當性不完全依附於立法權的憲政體制，才可能有不容立法權侵入的「行政權核心領域」與「行政保留空間」。而在憲政體制的制度設計中，行政權的正當性越依附於立法權，就越難以建立「行政權核心領域」與「行政保留」空間的正當性。就此推論，若一國的憲政體制是強調行政向立法負責精神的內閣制或總理總統制，就不存在「行政權核心領域」與「行政保留空間」。因為在內閣制中，基於國會至上原則，內閣的正當性完全依附於國會的支持，則《NCC 組織法》即使完全剝奪行政院對 NCC 委員的人事決定權，應不構成違憲。同樣地，在「總理總統制」這種憲政體制中，由於內閣僅對國會負責，不對總統負責，內閣的正當性乃是依附於國會的支持，則《NCC 組織法》即使完全剝奪行政院對 NCC 委員的人事決定權，亦應不構成違憲。但大法官在解釋文中強調行政權核心領域的概念，應可推敲出多數大法官對於我國憲政體制的基本理解是：在我國憲政體制中，內閣的正當性並不是完全建立在國會的支持上，民選總統的任命亦是內閣的正當性基礎。在內閣並非完全依附於國

會，而是相當程度依附於總統的憲政體制中，國會透過立法將內閣所屬機關的人事決定權剝奪殆盡，或據為己有，便有違憲之虞。就此看來，釋字第 613 號解釋也隱約傳達了我國憲政體制是「總統議會制」的訊息。

2. 2008 年之後的憲政運作

2008 年 1 月立委選舉與 3 月總統大選後，我國又回到總統與立法院多數一致的政治格局。在總統、內閣、國會三者「一家親」的情況下，國民黨籍的閣揆一方面既對國民黨佔多數的立法院負責，另一方面也聽命於國民黨籍的總統，自居是總統的下屬，而對總統負責，當前整個憲政體制的運作仍延續 2000 年第一次政黨輪替以來所形成的「總統議會制」。馬總統在上任之初，曾經一度試圖確立總統與行政院院長的分工，擬由行政院院長負責日常政務，總統則退居「第二線」，但此一分工模式立即引發輿論的批評和質疑。在民意的壓力下，「行政院院長站第一線，總統站第二線」的分工模式稍縱即逝，而轉變為總統主導日常政務，行政院院長的實際角色則猶如總統幕僚長。馬總統上任後即組成非正式的「府院黨五人小組」，成員包括總統、副總統、行政院院長、立法院院長、國民黨主席，作為黨政溝通平台，每週定期聚會以商議國家重大決策。¹¹ 上任一年多後（2009 年 9 月），馬總統並兼任國民黨主席，直接領導黨務。在政務方面，行政院各部會首長每週依序進總統府向總統報告，行政院院長也經常率領相關部會首長進府與總統開會，總統越過行政院院長而與行政院各部會首長的私下聯繫也屢有所聞。因此儘管總統在正式制度上無法主持行政院會議，但透過上述方式仍能

11. 在馬總統兼任國民黨主席後，府院黨五人小組並未轉變為四人小組，而由國民黨副主席參與府院黨五人小組會議。

主導行政院的政治運作。在實際憲政運作上，總統顯然是行政院院長的長官，也是行政院各部會首長的真正長官，行政院對總統負責的現象表露無遺。

2009年9月，閣揆劉兆玄因為莫拉克風災政府救災不力而提出辭職。隨後內閣改組的過程，也明顯透露出總統自居為行政院之上級長官的跡象。馬總統當時透過總統府發言人，宣布任命吳敦義為行政院院長，朱立倫為行政院副院長。值得注意的是，馬總統當時同時宣布行政院正副院長人選，與過去憲政實踐明顯不同。根據憲法第56條規定：「行政院副院長、各部會首長及部管部會政務委員，由行政院院長提請總統任命之。」簡言之，組閣權在形式及正式程序上，仍應由行政院院長發動。過去總統雖然早就享有組閣的實質決定權，但至少在形式上仍由總統任命行政院院長後，再由行政院院長宣布副院長與各部會首長人選，隨後再由總統正式任命，而不是由總統直接宣布行政院正副院長人選。馬總統此一「不拘小節」的舉措，透露了總統將行政院正副院長視為其直接僚屬的憲政認知，也顯示了我國憲政體制持續呈現「總統議會制」的憲政運作。

因此，在台灣憲政體制變遷軌跡的圖像上，如圖九所示，自2000年第一次政黨輪替以來，我國憲政體制即由原本內涵不明的「半總統制」轉到「總統議會制」的分道。而透過大法官解釋不斷強化「總統議會制」的合法性，我國憲政體制自此至今，便是在「總統議會制」的分道上持續邁進。

六、我國未來憲政體制變遷的可能路徑

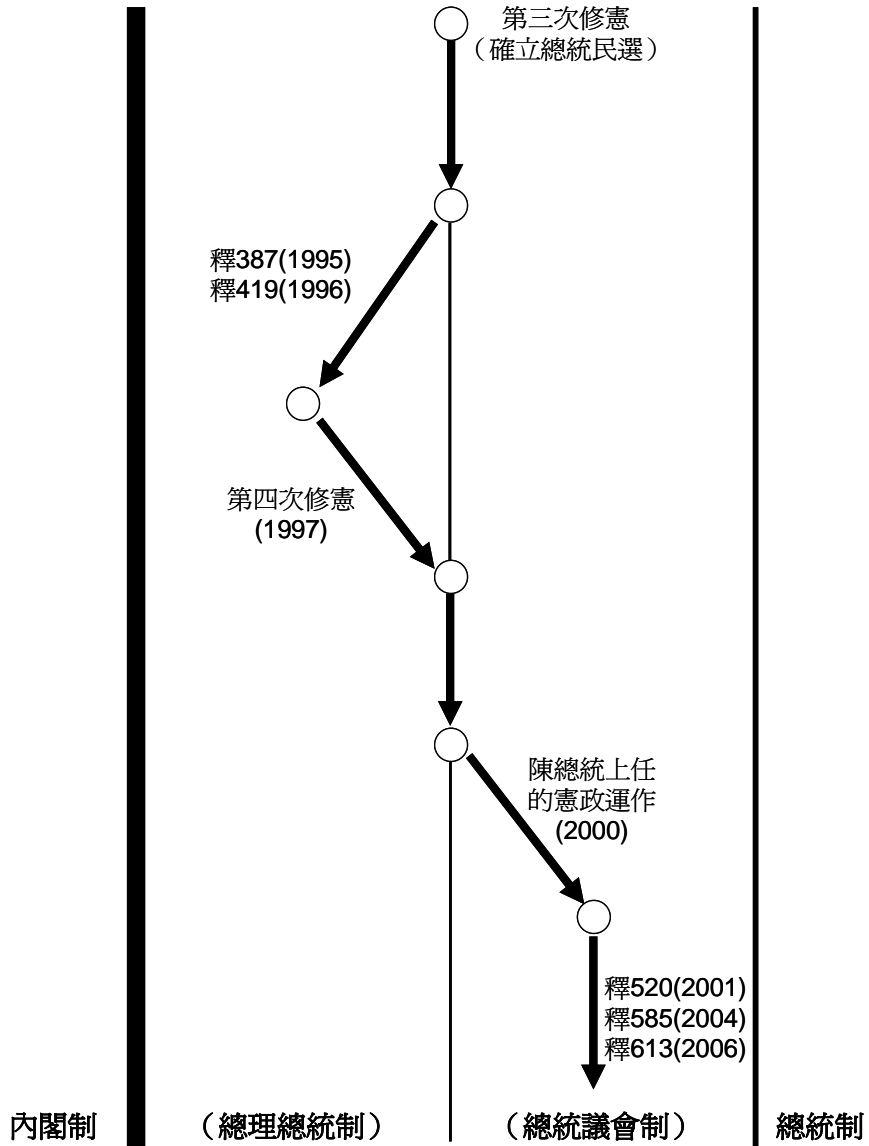
我國從 1991 年第一次修憲以來憲政體制的變遷軌跡，圖九已完整呈現出來。據此，我們還可以進一步對我國未來憲政體制變遷的可能軌跡進行初步預測。在臺灣憲政體制變遷軌跡的整體圖像中（圖九），可以看到自從第一次至第三次修憲確立了我國憲政體制是在「半總統制」的路徑上發展之後，除了曾經一度透過大法官解釋將憲政體制往左拉至「總理總統制」的分道之外，接下來不論是以修憲作為動力或是以憲政運作為動力，事實上都是持續將憲政體制往右拉，也因此使得目前憲政體制是在「總統議會制」的分道中發展。由於整個趨勢上向右拉的動力遠大於向左拉的動力，更由於有權之民選總統的這座「高牆」（圖九中左側的粗黑界線）難以逾越，我們可以看到憲政體制的變遷方向離最左側的內閣制路徑越來越遠，從整個趨勢看起來，一旦向右拉的動力持續增強，未來憲政體制的變遷方向看似有可能衝破了行政向立法負責的這條「柵欄」，使台灣的憲政體制「越軌」到總統制的路徑上。不過，本文認為這樣的可能性並不高。本文認為，我國憲政體制的走向，受到第七次修憲立委席次減半與選舉制度改革的影响，將會持續在「半總統制」的路徑上運作，甚至不排除由目前「總統議會制」分道轉折至「總理總統制」分道的可能性。以下將說明本文如此預測的理由。

（一）「半總統制」仍是最有可能的路徑

我國第七次修憲將立法院席次減半為 113 席，並將選舉制度改為並立式單一選區兩票制。在 113 席立委總額中，區域立委佔 73

席，以單一選區相對多數制選舉產生，因此全國將劃分為 73 個選區，每個選區應選名額一名，由獲得最高票的候選人當選。以全國約 2300 萬人口計算，約略每 32 萬人口劃分為一選區。由於憲法仍然維持每縣市至少產生一名立委的規定，在全國各縣市中，有六個縣市因為人口過少、不足 32 萬而被保障有一席立委名額，這六個縣市分別是嘉義市、花蓮縣、台東縣、澎湖縣、金門縣，以及連江縣。而根據歷年選舉情況，這六個縣市中除了嘉義市可能泛藍與泛綠陣營實力較為接近外，其他縣市的選民結構都明顯對國民黨為主的泛藍陣營有利，也就是俗稱的泛藍「鐵票區」。¹²換言之，這些縣市所選出的立委在立委總額中的比例，會遠超過這些縣市人口在全國人口的比例，而產生過度代表（over-representation）的情形，國民黨在區域立委的席次上因此佔據優勢。而且國民黨的優勢還不僅於區域立委，若將原住民立委納入考量，國民黨的選舉優勢會顯得更明顯。因為從過去選舉經驗看來，原住民的選民結構明顯對國民黨為主的泛藍陣營有利。而第七次修憲原為八名的原住民立委（平地與山地原住民立委各四名），原本就基於對少數民族的保障而在人口比例上有過度代表的情形，而原住民立委名額在第七次修憲調整立委席次後並不是隨總額減半而由原本的八名減半四名，而是定為六名（平地與山地原住民立委各三名），因而過度代表的情況比以往更明顯（盛治仁，2006：77）。就此看來，國民黨在未來的立委選舉中用較少的選票便能獲得席次，尚未選舉就幾乎可說領先了十席左右的席次，十席立委就數額而言看似不多，但在總額僅 113 席

12. 當然，選舉並無永遠的鐵票區。國民黨於 2010 年 1 月台東縣立委補選中的落敗，以及 2 月花蓮縣立委補選的驚險獲勝，都顯示這些傳統上被認定的鐵票區有逐漸「生鏽」的跡象。不過，整體而言，這些地區仍是泛藍陣營較具優勢的選區。



圖九 我國憲政體制的變遷軌跡（三）

資料來源：作者自製。

的立委中所佔的比例則不可謂不大。整體而言，國民黨為主的泛藍陣營有可能以遠不及五成的全國得票率，就能掌握立法院過半的席次；相對地，民進黨為主的泛綠陣營則可能須要超過五成甚多的全國得票率，才能夠獲得立法院過半席次。

因此，在可見的將來，藍營在立法院中可望持續佔有優勢，而且能夠較輕鬆地獲得立法院過半席次。立法院既然成了藍營可以輕鬆固守的根據地，在未來憲政體制的改革和選擇上，藍營自然會盡量維持或擴大立法院在憲政體制中的地位。立法院多數組閣、恢復立法院的閣揆同意權、強化行政院向立法院的負責機制等偏向內閣制憲政體制的制度設計，應該是國民黨為主的藍營基於利益考量而會強調的訴求。相反地，綠營在未來立法院中獲得過半數的困難度大幅提高，相較之下，總統職位反而較有機會一搏，自然也不可能接受由國會多數組閣的純粹內閣制，而會認為立委選舉「這一邊」較不公平，唯有總統選舉才是公平的，因此會盡量守住「另外一邊的公平」亦即會強調總統的憲政角色而傾向採取總統制的制度設計。在雙方僵持拉鋸的情況下，既存在內閣對國會負責的精神、又強調總統憲政角色的「半總統制」，應該還是我國憲政體制在可見的未來會採行的制度。在以上的討論中，我們可以看到第七次修憲立委席次減半與選舉制度改革對我國未來憲政體制發展所可能造成的路徑依循效果。

(二)「半總統制」路徑的分道選擇——「總理總統制」或「總統議會制」？

如果我國未來憲政體制繼續走在「半總統制」的路徑是可以預期的趨勢，則可以再進一步討論的是，我國憲政體制是否仍將持續

走在「半總統制」路徑中「總統議會制」的分道？有無可能折回「總理總統制」的分道，而走向如同法國的換軌式憲政運作？本文認為，關於我國未來憲政體制在「半總統制」路徑究竟會走在哪個分道上，第七次修憲後並立式單一選區兩票制的立委選舉制度仍然是影響分道選擇的最重要制度因素。以下對此一議題稍作評估：

在並立式單一選區兩票制下，由於單一選區部分的員額與政黨名單部分的員額係由選民投出的兩票分別計算，而單一選區的員額只有大黨才有機會贏得，因此這種制度原則上是對大黨有利的制度，且對大黨有利的程度，取決於單一選區員額佔全部總員額的比例。換言之，在此種制度中只要單一選區的員額在總員額中佔有相當比例，這種制度容易形成兩大黨競爭的格局，也比較容易使第一大黨贏得國會半數以上的席次。而我國由單一選區選出的區域立委在總額 113 席立委中佔 73 席，比例將近七成，因此形成兩大黨競爭、一黨過半的態勢應該是非常明顯的。

此外，在單一選區中的選舉往往形成一對一對決，候選人的政黨標籤變得較為重要，黨紀的強化與黨中央影響力的增強也是一般預期可能會形成的效應。另外，以英美的經驗來看，單一選區的選舉經常造成現任者優勢（incumbency advantage），改選結果變動的可能性將會降低，亦即連任失敗的風險與改選的成本將會降低，這也將使立法院較不懼怕倒閣後被總統解散，因而增加了立法院通過倒閣案的可能性。這跟我國過去單記非讓渡投票制（single non-transferable vote，簡稱 SNTV）的立委選舉制度導致立法院倒閣權形同虛設的情況有很大的差別。¹³

13. SNTV 一方面造成立法院中政黨凝聚力與黨紀的缺乏，立法院中空有多數的敵對陣營，卻無法強勢有效地牽制總統要求談判協商組閣，總統在任命閣揆時也就較無忌憚，擁有

綜言之，未來的並立制選舉制度將促使政黨體系走向兩黨競爭、政黨黨紀將強化、黨中央影響力將增強、倒閣的可能性將增加。整體而言，未來新的立委選舉制度將有助於塑造立法院中穩固團結的單一過半政黨，一旦立法院中存在穩固團結的單一過半政黨，當總統與立法院多數不一致時，總統屈服於立法院多數的壓力而任命立法院多數人士組閣的可能性將大增。因此，立委選舉制度的改變增加了憲政體制轉向「總理總統制」發展的「動力」。

總之，半總統制路徑的持續，應該是我國未來憲政體制最有可能的發展方向，而在半總統制的路徑上，未來憲政體制轉向「總理總統制」分道的轉折動力也可望增加。不過值得注意的是，我國過去長年以來總統依己意任命閣揆的舉措，亦已形成一股憲政體制在「總統議會制」的分道上持續邁進的「慣性力量」。此一轉折「動力」與過去長年來總統持續依己意任命閣揆所形成之「慣性力量」的大小，將決定我國未來憲政體制變遷的具體走向。

七、結語

若觀察我國自 1991 年以來憲政體制變遷軌跡的完整圖像（圖九），我們可以看到，我國憲政體制自從第一次至第三次修憲確定了半總統制的發展路徑後，憲政體制的三次轉折正好是被大法官釋憲、修憲、憲政運作三種不同的動力所牽引。第一次轉折是透過大

較大的選擇空間。另一方面，SNTV 使候選人自身必須承擔巨大的選舉成本與落選風險，也使選舉結果產生高度的不確定性，因而大幅降低了立法院發動倒閣的可能性。綜言之，SNTV 既是立法院的多數陣營無法團結穩固的主因，也是立法院倒閣權形同虛設的主要制度性因素，使得總統在面對與其不一致的新立法院時，仍能無所畏懼地執意任命自己陣營的人士為閣揆。關於 SNTV 對我國憲政運作的影響，參見蘇子喬（2006：63-65）。

法官解釋：大法官釋字第 387 號與 419 號將我國從內涵不明的半總統制確立為「總理總統制」；第二次轉折是透過修憲：第四次修憲將大法官所確立的「總理總統制」轉回內涵不明的半總統制；第三次轉則則是透過憲政運作—2000 年陳總統上任後的憲政運作將我國內涵不明的半總統制轉為「總統議會制」。從圖九中亦可看出，在第一次至第三次修憲所確立的「行政向立法負責」柵欄與「總統由人民直選」高牆的框限下，我國在第三次修憲之後的憲政體制變遷軌跡儘管歷經數次轉折，仍始終走在半總統制的路徑中，憲政體制的變遷軌跡僅是迂迴於半總統制的兩個分道之間。

本文所描繪的台灣憲政體制變遷軌跡圖像（圖九），雖然在呈現方式上與歷史制度論所強調的「邏輯之樹」圖像（圖一）不同，但基於本文對台灣憲政體制變遷軌跡的探討亦是以歷史制度論為研究途徑，因此仍可將本文所描繪的圖像與「邏輯之樹」圖像相互對照。事實上，圖九中三次不同的轉折（亦即向左下與向右下的箭頭）在憲政體制變遷的意義上即是圖一「邏輯之樹」中的「節」，在三次轉折之間方向未變的發展方向（亦即向下的箭頭）在憲政體制變遷的意義上則可視為圖一「邏輯之樹」中的「枝」。特別的是，由於每一次轉折之間的時間間隔非常短暫，第一次轉折與第二次轉折之間幾無間隔，第二次轉折到第三次轉折則只有 1997 年 7 月第四次修憲完成至 2000 年陳總統上任之間不到三年的時間，因此在我國憲政體制變遷軌跡的圖像中，幾乎看不到可以與「邏輯之樹」的「枝」相對應之處。換言之，我國 1990 年代以來憲政體制變遷過程中的穩定均衡時期幾乎是付諸闕如的，這種現象應是我國憲政體制變遷相較於其他國家憲政體制變遷的特殊之處。

不過，我國憲政體制自 2000 年走到「總統議會制」分道後，至

今已持續將近十年的時間，此一發展方向在過去憲政體制變遷軌跡中持續時間最長，是否有可能因為長時間的反覆運作而自我強化，進而出現歷史制度論所強調的「制度堆積」現象，而使我國憲政體制的發展被「封鎖」(lock in)在「總統議會制」的路徑上，亦即在未來更長期的憲政體制變遷軌跡中成為可以對應為「邏輯之樹」中象徵制度均衡時期的「枝」，應是值得持續觀察追蹤的焦點。

至於本文研究在理論意涵上，有以下兩點可與目前學界的憲政體制研究相互對話：首先，在研究途徑的層次上，本文係以歷史制度論的論旨作為探討台灣憲政體制變遷軌跡的理論架構。透過本文的研究，應可發現以歷史制度論探討我國憲政體制的變遷軌跡，確實可以有效地掌握憲政體制變遷過程中結構與行動相互構成的特質。這樣的研究方式一方面能夠打破目前學界處理憲政體制變遷議題時多為純粹描述修憲「故事」的研究窠臼；另一方面亦能避免某些研究者將憲政體制變遷現象一廂情願、穿鑿附會地從單一主軸切入，而將其描繪成邁向某種特定目標的過程。簡言之，本文具體示範了歷史制度論的研究架構在憲政體制變遷研究上的可適用性。

其次，在我國憲政體制實際變遷現象的層次上，本文將我國憲政體制變遷軌跡具體地圖像化。歷史制度論所謂「邏輯之樹」固然通論性地指出了一般制度變遷的現象，但此一抽象化的「邏輯之樹」並無法具體描繪台灣憲政體制變遷的真實面貌。因此本文根據台灣憲政體制變遷的具體脈絡，以另外一種有別於「邏輯之樹」，但仍然扣緊歷史制度論之相關論旨的方式，將我國憲政體制的變遷軌跡以具體的圖像呈現出來。在本文具體圖像的呈現下，我們因此能更一目了然地掌握以往憲政體制變遷的發展路徑、了解目前憲政體制的變遷方向受到哪些根本制度的框限，並可以經由過去憲政體制的

變遷軌跡，對未來憲政體制的變遷方向作出初步預測。當然，本文的研究方式與觀點是否真的適切，仍然有待學界進一步檢驗。

參考書目

- Bunce, Valerie. 2003. "Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Postcommunist Experience." *World Politics* 55, 2: 167-192.
- Cammack, Paul. 1992. "The New Institutionalism: Predatory Rule, Institutional Persistence, and Macro-Social Change." *Economy and Society* 21, 4: 397-429.
- Chu, Yun-han. 1998. "The Challenges of Democratic Consolidation." in Hung-mao Tien and Steve Yui-sang Tsang. eds. *Democratization in Taiwan: Implications for China*: 148-167. New York: St. Martin's Press.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-187.
- Easter, Gerald. 1997. "Preference for Presidentialism: Post-Communist Regime Change in Russia and NIS." *World Politics* 49, 2 (January): 184-211.
- Elgie, Robert. 2007. "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies." *Taiwan Journal of Democracy* 3, 2: 53-71.
- Geddes, Barbara. 1996. "Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America." in Arend Lijphart and Carlos H. Waisman. eds. *Institutional Design in New Democracies*:

- Eastern Europe and Latin American*: 15-42. Boulder, Co: Westview Press.
- Giddens, Anthony. 1984. *The Constitution of Society*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political Studies* 44, 2: 936-957.
- Immergut, Ellen M. 1998. "The Theoretical Core of the New Institutionalism." *Politics and Society* 26, 1: 5-34.
- Karl, Terry Lynn and Philippe Schmitter. 1990. *Modes of Transition and Types of Democracy in Latin American, Southern and Eastern Europe*. Stanford, CA: Stanford University.
- Krasner, Stephen D. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics." *Comparative Politics* 16, 2: 223-246.
- Levi, Margaret. 1997. "A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis." in Mark Irving Lichbach and Alan S. Zuckerman. eds. *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*: 19-41. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracy: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lin, Chia-lung. 1996. "Politics of Constitutional Choice in Taiwan." *Proceeding of a Conference on the Taiwanese Political Science*

- Association 1996 Annual Conference*. 14-15 December 1996.
Taipei: National Taiwan University.
- Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29, 4: 507-548.
- March, James G. and Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Meyer, John W. and Brian Rowan. 1991. "Institutionalized Organizations." in Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. eds. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*: 41-62. Chicago: University of Chicago Press.
- Moestrup, Sophia. 2007. "Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?" in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-Presidentialism Outside Europe* : 30-55. London: Routledge.
- Pierson, Paul. 2000. "Increasing Returns Path Dependence, and the Study of Politics." *The American Political Science Review* 94, 2: 251-267.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern European and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven and Kathleen Thelen. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Analysis." in Sven Steinmo et al. eds. *Structuring*

Politics: 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.

Thelen, Kathleen. 2002. "How Institutions Evolve: Insights from Comparative -Historical Analysis." in James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer. eds. *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*: 208-240. Cambridge: Cambridge University Press.

Wu, Yu-Shan. 2008. "Study of Semi-Presidentialism: A Holistic Approach." *Proceeding of a Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance and Evolution*. 17-18 October 2008. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.

王業立。2005。〈總統制與內閣制的制度選擇〉。《21世紀台灣新憲法論壇》。2005年11月12日。台北：東吳大學政治系、台灣法學會、21世紀憲改聯盟。（Wang, Yeh-lih. 2005. "The Institutional Choice of Presidentialism and Parliamentarism." *Proceeding of a Forum on Constitutional Reform in 21st Century*. 12 November 2005. Taipei: Department of Political Science, Soochow University, Taiwan Law Society, and Constitutional Reform Alliance.）

史美強。2005。《制度、網絡與府際治理》。台北：元照出版公司。（Shih, Mei-Chiang. 2005. *Institution, Network and Intergovernmental Governance*. Taipei: Angle Publishing Company.）

朱雲漢。2005。〈憲政主義的毀壞與重建〉。《憲政回顧與憲法修改》圓桌討論會。2005年3月12日。台北：中央研究院政治研究所籌備處。（Chu Yun-han. 2005. "The Decay and Reconstruction

of Constitutionalism.” *Proceeding of a Workshop of Constitutional Practice in Retrospect and Constitutional Amendment*. 12 March 2005. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.)

吳玉山。2002。〈半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉。《俄羅斯學報》2：229-265。(Wu, Yu-Shan. 2002. “Formation and Political Stability under Semi-Presidentialism: Comparing Russia, Poland and the ROC.” *Journal of Russian Studies* 2: 229-265.)

吳玉山。2008。〈半總統制的演化：進與出(3/3)〉。台北：中央研究院政治研究所籌備處。(Wu Yu-Shan. 2007. “Entry and Exit: The Evolution of the Semi-Presidential System, 3/3.” Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.)

李建良。1998。〈政治問題與司法審查：評析司法院大法官相關解釋〉。劉孔中、李建良編《憲法解釋之理論與實務》：161-197。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。(Lee, Chien-Liang. 1998. “Political Problem and Judicial Review: Analysis of Judicial Yuan Interpretation.” in Kung-Chung Liu and Chien-Liang Lee. eds. *Constitutional Interpretation: Theory and Practice*: 161-197. Taipei: Sun Yat-Sen Institute for Social Sciences and Philosophy.)

汪平雲。2006。〈我國中央政府體制改採總統制的改革方向與內容〉。《台灣憲政的困境與重生—總統制與內閣制的抉擇》研討會。2006年9月24日。台北：民進黨中央黨部政策委員會。(Wang, Ping-Yun. 2006. “Taiwan’s Constitutional Reform toward Presidentialism.” *Proceeding of a Conference on the Predicament*

and Rebirth of Taiwan's Constitutional System: The Choice of Presidentialism and Parliamentarism. 24 September 2006. Taipei: Policy Research and Coordinating Committee, Democratic Progress Party.)

周育仁。1999。〈現行中央政府體制之問題與因應對策〉。中國國民黨中央委員會政策研究工作會委託計劃。（Chou, Yu-Jen. 1999. “The Problem and Response Stertegy of the ROC's Constitutional System.” Central Policy Committee Research Project, Kuomintang.）

周育仁。2001。〈聯合政府的憲政意涵〉。《國家政策論壇》1，3：163-165。（Chou, Yu-Jen. 2001. “The Constitutional Significance of Coalition Government.” *National Policy Forum* 1, 3: 163-165.）

徐正戎、張峻豪。2004。〈從新舊制度論看我國雙首長制〉。《政治科學論叢》22：139-180。（Shyu, Jenq-rong and Chun-hao Chang. 2004. “Re-examination of the Semi-presidential System in Taiwan: The Perspectives of Old and New Institutionalism.” *Political Science Review* 22: 139-180.）

郭正亮。1996。〈混合制：尋求總統與國會的平衡〉。國民大會秘書處編《國民大會憲政改革委員會委託專題研究報告（第一輯）》：85-118。台北：國民大會秘書處。（Kuo, Cheng-Liang. 1996. “The Mixed System: Seeking the Balance between President and Parliament.” in Secretariat office of The National Assembly. ed. *Constitutional Reform Committee Research Project, Volume 1*: 85-118. Taipei: Secretariat office of The National Assembly.）

- 陳宏銘。1997。〈台灣憲政體制的變遷—結構制約與路徑依循下的選擇〉。東吳大學政治研究所碩士論文。(Chen, Hong-ming. 1997. “Constitutional Change in Taiwan: the Choice under Constraint of Structure and Path-dependent.” Master’s Thesis of Institute of Political Science, Soochow University.)
- 陳英鈴。2004。《憲政民主與人權》。台北：學林文化。(Chen, In-Chin. 2004. *Constitutional Democracy and Human Rights*. Taipei: Sharing Culture.)
- 盛治仁。2006。〈單一選區兩票制對未來台灣政黨政治發展之可能影響探討〉。《台灣民主季刊》3, 2: 63-86。(Sheng, Emile Chih-jen. 2006. “A Discussion of the Potential Influences of a Mixed-Member Electoral System on Taiwanese Partisan Politics.” *Taiwan Democracy Quarterly* 3, 2: 63-86.)
- 葉俊榮。2000。《珍惜憲法時刻》。台北：元照出版公司。(Yeh, Jiunn-Rong. 2000. *Treasuring Constitutional Moment*. Taipei: Angle Publishing Company.)
- 曾建元。1998。〈論民進黨轉型及其憲改策略之轉變(1994-1996)〉。《中山人文社會科學期刊》15: 147-195。(Tseng, Chien-Yuan. 1998. “On the Party Transformation of Democratic Progressive Party and Her Constitutional Policy Change (1994-1996).” *Journal of Social Sciences* 15: 147-195.)
- 黃德福、蘇子喬。2007。〈大法官釋憲對我國憲政體制的形塑〉。《台灣民主季刊》4, 1: 1-49。(Huang, The-fu and Tzu-chiao Su. 2007. “The Role of Judicial Review in Shaping Taiwan’s Constitutional System.” *Taiwan Democracy Quarterly* 4, 1:

1-49.)

蘇子喬。2006。〈我國「雙首長制」為什麼不會換軌？制度因素之分析〉。《政治學報》40：41-84。（Su, Tzu-chiao. 2006. “Why Cannot the ROC’s Semi-presidentialism ‘Alternate’? In Light of the Institutional Mechanism.” *Chinese Political Science Review* 40: 41-84.）

蘇子喬、王業立。2010。〈為何廢棄混合式選舉制度？義大利、俄羅斯與泰國選制改革之研究〉。《東吳政治學報》28，3：1-81。（Su, Tzu-chiao and Yeh-lih Wang. 2010. “Why Was the Mixed-Member Electoral System Abandoned? The Case Study of Italy, Russia, and Thailand.” *Soochow Journal of Political Science* 28, 3: 1-81.）

The Transition Course of Taiwan's Constitutional System (1991-2010) : A Perspective of Historical Institutionalism

Tzu-chiao Su *

This paper tries to explore the transition process of Taiwan's constitutional system and visualize the transition course by the historical institutionalist approach. Since the 1990s, the transition of Taiwan's constitutional system had been brought up by three powers, which are constitutional amendment, judicial review and constitutional practice. Due to the effect of path dependency resulting from the first three constitutional amendments from 1990 to 1994, Taiwan's constitutional system was henceforth restricted in the path of semi-presidentialism. Moreover, through the judicial review made by the council of grand justices, Taiwan's constitutional system was identified as premier-presidentialism, one sub-type of semi-presidentialism. However, the fourth constitutional amendment in 1997 made Taiwan's semi-presidentialism ambiguous. Nevertheless, the ambiguous situation did not last long. Since the year 2000, when Taiwan's first party alternation in power took place,

* Postdoctoral Fellow, Department of Political Science, National Taiwan University, and Adjunct Assistant Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

the constitutional practice had led the obscure semi-presidentialism into president-parliamentarism, another sub-type of semi-presidentialism, and the grand justices' judicial review also repeatedly recognized the constitutionality of president-parliamentarism, the establishment of which seemed gradually evident. Overall, ever since Taiwan's constitutional system was shaped as semi-presidentialism, it had been changed to premier-presidentialism, which had a fleeting existence. It was then on the way to president-parliamentarism. Looking into the future, the most probable direction that Taiwan's constitutional system will go is still lingering in the path of semi-presidentialism, and the current president-parliamentarism system is continuing and consolidating. However, the possibility that it will return to premier-presidentialism shall not be completely excluded.

Key words: Historical institutionalism, constitutional system, semi-presidentialism, premier-presidentialism, president-parliamentarism