

台灣半總統制下「少數政府」的 存續：2000~2004^{*}

陳宏銘^{**}

- 一、前言
- 二、文獻檢閱與理論探討
- 三、研究途徑與研究方法
- 四、少數政府存續的制度條件
- 五、少數政府的存續：執政者行為分析
- 六、少數政府的存續：在野黨的行為分析
- 七、結論

公元 2000 年政黨輪替後，在我國半總統制之下，中央政府形成所謂的「少數政府」，此種政府形成後為何得以存活不斷延續下去？在野黨為什麼沒有能夠成功地提出不信任案？是否是因為陳總統和民進黨政府在立法院中採取相關作為而實質上贏得了國會多數的支持？現有研究對上述問題並非沒有提出相關解答，但多缺乏較細緻的實證分析，且對於執政黨和反對黨的行為和策略亦留下許多空白，本文試圖補現有文獻之不足。作者採取新制度論的觀點，兼重制度層次和個人層次分析，藉由深入訪談資料在內的質性資料之輔助，分析憲政制度因素以及政治行動者的策略選

* 本作者對兩位匿名審查人和編輯委員會給予寶貴意見和指正，謹申誠摯謝忱。惟文章疏漏之處，由作者自負文責。

** 中原大學通識教育中心助理教授。E-mail: minghugo@gmail.com

投稿日期：二〇〇七年四月十六日；接受刊登日期：二〇〇七年十一月七日。

東吳政治學報/2007/第二十五卷第四期/頁 1-64。

擇之作用。具體而言，政府組成和存續的遊戲規則、陳總統和在野政黨的目標、政治計算和策略等之探討是本文的分析焦點。作者發現，在我國特有半總統制的制度條件下所形成的行動者選擇，乃是解釋少數政府存續的最重要關鍵，而這樣的解釋必須放在一個動態的政黨相對實力變遷和歷史情境中呈現。

關鍵詞：半總統制、少數政府、分立政府、新制度論、不信任投票

一、前言

公元 2000 年總統大選，陳水扁先生當選總統，長期執政的中國國民黨（以下簡稱「國民黨」）喪失中央政府執政權，台灣出現首度政黨輪替執政。民主進步黨（以下簡稱民進黨）雖取得中央政府行政權，但在立法院中並未握有過半數以上的席次，且陳總統既未籌組擁有立法院多數席次支持的多黨聯合政府，亦乏建構類似法國第五共和的「共治」（cohabitation）型政府，執政黨始終未在立法院中握有明確過半席次。在朝野對立，行政和立法機關衝突和僵局頻仍的情況下，近似半總統制型態下的「少數政府」（minority government）（或謂「分立政府」，divided government），竟能在多個階段中成功地組成並延續不墜，比較各國相關經驗，實是罕見。

迄今為止，在陳總統的任期內已任命過六位行政院院長，包括唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌與張俊雄（第二次任命）。毫無例外的，沒有任何一個時間點，總統所屬政黨在國會中席次是過半的。行政院院長更替不斷，「少數政府」亦能一而再、再而三地存活延續，並未被立法院中佔據相對多數的反對黨藉由不信任投票迫其下台。且儘管隨著 2001 年第五屆立法委員改選，民進黨相對席次和實力有所增長，但上述政府型態在本質上並未改變。「少數政府」形成後為何得以存活而延續？是否是因為陳總統和民進黨政府在國會採取相關作為贏得實質上的國會多數支持？在野黨為何並未能成功地提出不信任案？

一般而言，政府的「形成」與「存活」是兩個相關而不同的問題，因為除了典型的總統制之外，政府在形成（或「組成」）後，仍可能面臨國會的不信任而瓦解。然而在我國案例中，政府的「形成」與「存活」不僅是相關連，抑且在本質上是一體兩面的事。因為每一個階段政府的存活，又不斷強化與奠立下一階段形成新內閣存續的憲政基礎，這其中是連續的過程。為什麼這樣的政府能夠存續？如果此一現象僅發生於陳總統執政時期的某一特定

時間，則研究者大可將其歸因於特殊因素，而不必深究背後的原因；然而，這樣一種現象是延續的，故特別值得探索。雖然政府的形成和存活是一連續現象，但為使本文在有限的篇幅中能夠將焦點集中，研究問題將專注在後者，也就是政府不斷地存活的現象，而其中制度條件和執政者在野黨的策略分析，將會是本文的重點，而將政府的形成與多階段內閣籌組的部分留待其他專著加以深論。

關於我國當前憲政體制很難就其類型下定論，且即使做得到，往往也會失之武斷，但適當的定位和概念化仍不可避免。在本文中，作者接受Duverger（1980）對「半總統制」界定，並以此概念化我國的憲政體制。依Duverger的原始定義，半總統制具有三項特徵：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。Duverger的概念提出後，儘管學界對半總統制的名稱或界定依然分歧，但上述定義仍可視為公分母（林繼文，2000：136）。其後若干學者的分類，並不脫離Duverger定義的精神。¹依上述對半總統制的定義，在我國，我們存在著一位具有實權的民選總統，他擁有一般議會制下的元首所缺乏的可以獨自任命行政院院長而無需國會同意的權力，而且在一定條件下還可以透過解散權終結國會議員的任期；同時，在總統之外，我們的體制中也並存著行政院院長所領導的行政院之國家最高行政機關，而立法院卻擁有總統制下國會所缺乏的通過不信任案迫政府瓦解的制衡權力，這些特徵均符合Duverger的定義。因此，本文將我國憲法下的體制設計依照冠以「半總統制」的稱謂。雖然本文以半總統制或「近似」半總統制來定位我國憲政體制類型，但並不表示冠以其他的概念一

1. Duverger對半總統制的定義並未定於一尊，若干學者也提出質疑。Shugart and Carey（1992）認為Duverger的半總統制概念太寬鬆，因此進一步將此種政體細分為「總理-總統制」（premier-presidential regime）與「總統-議會制」（president-parliamentary regime）兩種次類型。Sartori（1997：131-132）也另行提出半總統制的特徵。最近Elgie（2003）試圖解決這個問題，因此重新將半總統制定義為以下的情境：「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」。

定不適當，因為這涉及研究者對於半總統制概念的接受程度以及對於我國憲政體制定位的不同見解。²

在半總統制下，政府存續兼具實權總統的角色以及國會不信任投票機制和解散權的作用，故半總統制下的少數政府研究並非純粹議會制下少數政府理論以及總統制經驗下分立政府的理論所能有效解釋。³ 本文仍採用「少數政府」一詞以描繪政黨輪替後總統所屬政黨與國會多數不一致時的現象（Laver and Shepsle, 1996: 262; Strom, 1990），而捨分立政府概念，係前者可凸顯本文的研究焦點，即內閣的存續仰賴議會多數支持。⁴ 此外，現有國內文獻對於我國政黨輪替後政府運作，雖不乏相關的討論或研究，但或偏重

2. 譬如湯德宗（2005）認為台灣在 1997 年修憲後即是「總統制」類型中的「弱勢總統制」，其理由在於：一、總統可以任免行政院院長、指揮行政；二、即使法案在立法院覆議失敗，行政院院長亦不需辭職，因此法案覆議不等於信任投票，而現行憲法規劃的立法院不信任投票制度形同虛設。此說有其立論基礎，但不信任投票在我國是否形同虛設，還有待時間的檢驗，尚難斷言，國民黨不取「倒閣」，並不表民進黨作為在野黨時不會。相對的，如採議會制形容我國現制，則明顯的不妥。首先，議會制下元首是虛位的，即使在某些特殊時刻元首可能具有實際的政治實權，如歷史上英王在任命首相上亦曾發生因人選難產而有短暫主導權之例，但終究屬於非常態的情況。如前所述，我國總統並非虛位，故自然非純粹的議會制。

3. 議會制的經驗無法完全套用在我國，典型議會制下的元首是虛位的，對於政府的存續雖非完全無介入的空間和權力，但無法與半總統制下實權總統的角色相提並論，因此Strom（1990）的研究受限於議會制經驗為主，無法有效描繪和解釋半總統制下實權總統的角色。相對的，純粹以美國分立政府的觀點來解釋台灣政黨輪替後政府的形成和存續，尤其採用選民投票行為的角度來解釋，基本上是錯誤地理解我國政府形成和之後存活的邏輯。在我國的半總統制下，選民投票選舉總統和國會議員僅是政府形成過程的第一階段，選舉結果架構分立政府與否的結構性基礎，但無法完全決定其後來的發展型態。因為在第二階段，即選舉完之後，相關的政治行動者如總統和國會中的政黨，可以決定要不要避開分立政府或少數政府。換言之，確立政府型態的真正重頭戲是在選舉完才要開始，而非結束。即使這個階段組成了，再下一個階段還可能面臨政府的瓦解和更替。

4. 另一經常被用的概念是「分立政府」，依Laver and Shepsle（1991: 252）的定義，分立政府是當總統職位由一個政黨所掌控，並且至少國會中的一院是由另一個政黨所控制時的政府型態。捨分立政府而擇少數政府，在於「少數」一詞似較能凸顯本文題旨政府的存續之挑戰，相對的「分立」一詞較無法表達這樣的意涵。儘管如此，這並不代表使用「分立政府」的概念來指涉同一事實就不恰當，而繫於研究者的研究問題或對於相關概念的接受程度。關於分立政府的系統性研究，請參閱吳重禮（2000a、2000b、2006）一系列重要作品。

演繹式的政府組成之推演或建構各種府會關係的複雜類型學，這類研究在普遍性的命題上已達相當程度，但較缺乏在個案下對政治行動者在不同階段的行為和策略之實證分析，本文試圖補現有研究之不足。

本文是針對台灣的個案研究，在研究時程方面，以 2000 年 5 月 20 日陳水扁先生就任總統後至 2004 年 5 月 19 日為止之第一任任期為研究時程。其中在 2000 年 5 月 20 日至 2002 年 1 月 31 日第四屆立法院運作期間，國民黨在形式上擁有一百一十五席，超過立法院總席次二百二十五席的一半；在 2002 年 2 月 1 日至 2004 年 5 月 20 日屬第五屆立法院運作期間，民進黨囊括最多席次，成為國會最大黨，但卻未能得到過半席次，依舊是「少數政府」。研究時程限制在陳總統第一任任期內，係配合資料的限制。雖然研究時程未能擴及民進黨執政時期的所有期間，但本文所提出的研究觀點對台灣個案而言，相當程度上仍具普遍性。

本文除第一節前言外，第二節從事文獻的檢閱並在此基礎上勾勒研究理論基礎，第三節說明研究途徑與研究方法，第四節探討少數政府存續的制度條件，第五節分析少數政府存活的執政者行動和策略，第六節再就反對黨的策略選擇，第七節則是結論。

二、文獻檢閱與理論探討

國內關於半總統制政府的研究，如吳玉山（2001、2002）、Wu（2000、2002）和林繼文（2000）的研究，清楚的將台灣歸類在半總統制體系之下。雖然吳玉山也使用「府會分立」一詞，但他們並沒有逕採分立政府或少數政府概念來指涉台灣的府會狀態。吳玉山對於組閣和府會關係有很多關於類型建構的深入討論，林繼文（2000）以演繹法的形式制度論為主，建構半總統制運作的賽局模式與總統、內閣與國會的均衡關係，但他們的作品對於台灣少數政府的存續較少實證分析。黃德福（2000）採用Laver和Schofield（1990）等人關於政府組成的理論，將政黨輪替後的政府型態定位為「一黨少數政府」

(single-party minority)，並將此一少數政府放在半總統制類型下。該文探討民進黨少數政府的組成策略、黨政關係的實際運作、少數政府與其他政黨的競爭與合作模式及民進黨與其他政黨的政策立場與選民基礎，但少數政府的存續仍留下進一步深化探討的空間。李俊達（2002）則以議會制經驗為基礎，從倒閣權的行使析論少數政府的成因，惟此一研究較忽略我國半總統制的特性，以及政治行動者的目標、互動與抉擇。此外，另有若干文獻對少數政府或分立政府的形成和影響加以討論（吳東野，2001；高朗，2001；周育仁，2002），但偏向制度的靜態分析和運作之檢討。因此，讓我們回顧國外關於政府形成（government formation）與存活（survival）的研究，以汲取相關研究資源。

傳統上，關於政府形成和存續之研究主要集中在議會制政府經驗，並以聯合政府（coalition government）的研究為核心。然而少數政府的現象並非僅僅是聯合政府問題的一項子題而已，事實上它已經成為政府形成研究的獨立課題。尤其，在 Strom（1990）的作品之後，相關研究更有助於此一趨勢發展。在另一方面，1980年代末期之後興起的關於美國總統制分立政府現象的探討，相關文獻亦大量湧現。雖然「少數政府」與「分立政府」係源於不同的制度經驗，一為議會制，另一為總統制，但就內涵亦有其共通之處，即均涉及「執政黨和議會中多數黨不一致下的政府型態以及行政立法的關係」現象。二者的差別在於，議會制下存在著政府組成和存活問題，所以有關其少數政府的研究文獻，焦點涵蓋政府如何組成，同時又如何存活下去。在議會制下，很少會去探討少數政府的表現；一直要到 Strom 的研究之後，對此才有比較具體的關懷。相對的，總統制分立政府的研究文獻，集中在探討此種政府為何形成以及其表現如何的問題。在總統制下，並不會去探討政府的存活問題，因為總統除非被彈劾下台，否則其任期固定。

雖然我國的憲政體制並非議會制，也與總統制有異，因此以歐陸各國經驗為核心的議會制少數政府研究以及奠基於美國總統制為主要經驗所開創的分立政府研究，不見得完全適合套用在台灣案例的研究上。但半總統制終究

是相對上較「晚熟」的制度，⁵ 在 1990 年代後才較為更多的新興民主國家所採用，⁶ 因此關於這種制度下政府形成與存續的探討，除了法國第五共和的「共治」案例廣受矚目外，仍乏系統性的研究。半總統制政府組成和運作的研究，相當程度借助現有議會制和總統制的研究觀點，特別是前者，這既無法避免，亦具有理論整合的意義。

本文採用「少數政府」的概念，因此先討論相關文獻和理論。對於形成少數政府的系統性研究，包括 Herman and Pope (1973)、Von Beyme (1985)、Strom (1990) 等人。Herman 與 Pope 的觀點主要集中在政黨體系的條件，其後 Von Beyme (1985) 的看法也集中在政黨體系和政黨特質，而其歸納的原因中也略為談到了半總統制體系的案例，即政府組成是一項複雜的工作，而且籌組多數聯合又十分耗時，因此看守政府 (caretaker governments) 便經常用來填補此一危機時刻的需求，半總統制體系 (威瑪共和與芬蘭) 和義大利即是。Sartori (1976: 177-178) 在探討溫和多黨體系時，也分析了單一政黨少數政府形成的原因。Strom (1990) 是此一研究課題的集大成者。在結構、文化的層面解釋少數政府的形成外，從理性抉擇途徑下關於政府組成理論的角度出發，少數政府的形成，可以是理性計算下的結果，不必然是政黨合作失敗下的悲劇產物。Strom 修正短期利益的職位取向聯合模型，代之極大化長期利益的理性計算。在野黨的行為，可以是基於理性的計算，政黨的領導者不一定只會考量短期目標，也會考量長期目標。由於我們的研究焦點在於政府形成之後不斷地存續現象之解釋，因此對於少數政府「形成」之文獻，

5. 當然，德國威瑪共和早在 1930 年代便採用半總統制。而芬蘭在二十世紀初也已奠立半總統制的基礎，在 1919 年憲法下，最高行政權屬於總統，總統享有任命政府、向國會提出法案、解散國會及頒佈命令等權力，並負責監督行政機關之運作。在 1988 年之前，總統是由三百位選舉人所組成的選舉人團間接選出。如果我們對 Duverger 的定義做較寬鬆的解釋，芬蘭仍屬典型的半總統制 (林繼文，2000: 157)。但半總統制逐漸成為泛歐洲國家廣受歡迎的模型 (Roper, 2002)，特別是在後共的東歐和前蘇聯地區，為數不少的國家採用這種政府體制，也是 1990 以後的事。

6. 依照 Robert Elgie (2005) 的觀察，共有五十五個採用半總統制的國家。當然，不同的定義下的半總統制國家數量一定會有所不同。

不必有太冗長的討論，在此我們知道，少數政府的出現除了結構性和制度性的條件外，政治行動者在這樣的結構和條件下的理性計算及策略考量十分關鍵。如果這樣的因素對政府的形成發生作用，對政府的存續也會有所影響。

進一步來看，少數政府有兩種基本類型：「形式上的少數政府」（*formal minority government*）與「實質的少數政府」（*substantive minority government*）。「形式上的少數政府」或稱「偽裝下的多數政府」（*minority government in disguise*），縱然國會裡一個或數個特定政黨沒有獲得內閣職位，但是仍然給內閣堅定支持的承諾與協定，故形成與多數內閣很相像的少數內閣（林怡君，2003）。所以這種政府在形式上，其組成內閣的政黨並未在國會中擁有過半的席次，但實質上此一內閣政府可以獲得來自議會中他黨明確而穩定的外部支持，且足以支撐國會多數，在 Strom 的研究中有十四個案例屬於這種情況，佔所有其研究案例的百分之十一（Strom, 1990: 95）。另外約佔將近九成的一百一十一個案例，則是實質的少數政府，這種政府也許有外部政黨的支持，但通常缺乏形式上的少數政府所具有的外部政黨明確支持協定，且仍無法構成立法的多數。絕大多數的少數內閣通常都是單一政黨內閣，且屬於這種實質的少數政府。由於這種政府並未擁有國會的多數支持，所以必須與一個或數個沒有參與內閣的政黨持續磋商，以期能繼續執政，並且獲得這些政黨對內閣提出法案的支持。

少數政府建構國會多數以求存續的策略，涉及兩個層面：「支持者的一致性」（*membership consistency*）、「政府的讓步」（*government concessions*）。「支持者的一致性」指的是少數政府尋求一致性的盟友，擁有穩定的外部政黨支持。簡單的說，「支持者的一致性」是立法多數基礎的一致性程度有多高之問題，這裡有三種類型或組合情況，第一種是極端的一致性，亦即上述的「形式的少數政府」，國會中政黨的支持，通常是在政府形成前的階段即透過協議而成，此種外部支持的協議具有三項條件，分別是：具有正式而明確的契約、廣泛的政策選項及超越短期的合作關係（Strom, 1990: 62）。第二種是與前述對比的另一極端類型，是透過隨不同案例（*case by case*）尋求最

小讓步而建立的多數，即形成所謂「變動的多數」(shifting majorities)或「特殊的聯合」(ad hoc coalition)。處於這兩種極端類型的是中間的組合，譬如和特定的政黨(或若干政黨)針對單一議題領域尋求長期合作，或者相反的是在短期內針對廣泛的議題類型尋求合作。

無論是上述三種類型中的哪一種，其實少數政府的運作必然涉及讓步。讓步則包括職位和政策兩個面向。從定義上來看，少數政府之所以成為「少數」，便是未完成政府職位的讓步；即使如此，執政黨仍可提供其他相關的次級內閣職位(subcabinet-office)，如政府的分支部門或政府企業，讓予在野黨以換取法案和政策上的合作。

上述純屬職位的讓步，另外在政策的讓步上，則存在兩種型態，一是政府透過不同議題之讓步，以換取特定議題的支持，譬如政府在教育政策上向某一代表特定少數語言的黨派讓步，以換取其對外交政策的支持即是。這是一種採互助投票(logrolling)的手段，以達成立法多數支持的效果。另一種政策上的讓步，則是政府在特定的議題上讓步，以交換政黨在更廣泛而非單一特定的政策議題上之奧援。透過政策為中心的讓步以建構多數支持的策略，係透過對不同的政策(policy-by-policy)為基礎。最佳的做法，是前述所謂隨著不同政策而與特定的「法案支持黨」(legislative supporting party)合作。因此政府為贏得立法支持，可能隨著不同具體立法項目而尋求不同政黨支持，此即依賴變動的(shifting)政黨立法支持。不過，此種策略雖可充分運用機會以彈性處理立法議題(Strom, 1990: 97)，但此法亦有其缺點，因為缺乏穩定的政黨支持，立法當然易受挫(Elgie, 2001: 19)。

上述的研究限於議會制經驗，其研究結果無法涵蓋半總統制中實權總統的角色，但由於半總統制內閣運作仍仰賴議會信任，是故這些分析少數政府如何尋求立法多數的架構仍具啟發性。相對的，在總統制分立政府的情況下，只有Cox and Kernell(1991)嘗試系統性地歸納總統的策略選項。根據他們的研究，決策者擁有三項選擇策略：協商(bargaining within the beltway)、訴諸民意(go public)與獨自奮戰(go it alone)。Seligman and Covington(1996)

也指出，總統欲建立所需的統治聯合，牽涉不同性質的行動者的整合，因此這種聯合可區分為三個層次：菁英層次（the elite level）、中間團體層次（the intermediary level）、大眾層次（the mass public level）。

在菁英層次，係以總統職位和總統個人為主的菁英聯合，此處總統職位涉及總統的幕僚人士，而我們不應將他們視為單一行動者。總統的聯合，就是從總統的白宮相關幕僚之菁英整合開始。在中間團體層次上，主要是聯邦機構的領導人，包括國會、官僚、政黨、利益團體與大眾傳播媒體等，這些團體的適當聯合是總統統治聯合成功的關鍵。譬如，法案要能成為「法律」，必須經由國會通過，而國會的立法又仰賴利益團體的支持。同樣的，總統也需要官僚體系合作以實踐法律和政策。在大眾層次上，過去由於大眾既非決策參與者，也不見得是對政策很感興趣的觀察者，尤其是當行政和立法間重要政策的決定，早已透過內在既定機制完成時。因此，總統並不會將大眾因素列為首要考慮。然而，由於當前民意調查的很普遍，隨手可得，傳播媒體亦無所不在，這已使得民意扮演更重要的角色。

再者，以美國總統制為例的研究顯示，總統需要建構所謂「策略性的特殊聯合」（ad hoc coalitions）與「戰略性的穩定聯合」（strategic coalitions）以爭取國會多數的兩種模式。「策略性的特殊聯合」主要建立在不同的議題基礎上，當總統為實現議程上不同的重要議題時，他必須為此建構相對應的策略性聯合。而「戰略性的穩定聯合」，則是建構在較寬廣的支持架構下，並非僅針對單一議題，因此參與的聯合伙伴乃支持總統議程上絕大部分的議題，而非僅止於某項重要議題，是故其基礎也就相形較為穩固（Seligman and Covington, 1996: 73）。兩相比較可清楚發現，「策略性的特殊聯合」不免流於「變動的多數」，而「戰略性的穩定聯合」中政黨支持當然較為穩定。「戰略性的穩定聯合」與「策略性的特別聯合」內涵與前述議會制少數政府運作中「支持者的一致性」與「政策讓步」之策略相近，最終而言根本的區別在於：此一立法多數是長期穩定的型態、還是隨不同議題而來的變動多數這兩種主要做法。如此，議會制和總統制的相關研究也就能接上軌道，形成我國

半總統制的分析架構，而這個重點在於總統和執政黨有無試圖在立法院中建立立法的多數聯盟，不論是變動的多數，或長期而穩定的多數。

但上述面向尚有所不足，Bergman(1993)化繁為簡提出了一項制度解釋，探討政府組成遊戲規則本身的解釋力。按其觀察，此種遊戲規則可區分為「正面規則」(positive rule)和「負面規則」(negative rule)兩類，前者指的是政府須積極獲得議會支持，具體設計如政府組成後須先接受議會的信任投票支持，不論是採絕對多數決制或相對多數決制；後者指的是政府組成後僅須消極地為議會所容忍(tolerated)，因此政府由元首正式任命後，無須議會積極的信任投票支持，只要議會不通過不信任投票即可繼續不墜，少數政府的出現主要即發生於負面規則的政府組成設計(Bergman, 1993: 57)。此外，Elgie and Maor(1992)對法國第五共和在1988年至1991年間Rocard總理時期的少數政府存續研究顯示，少數政府的存續仰賴以下兩種情況之一：(一)某種支持的約定：關係的(正式且較長期而廣泛的協議)、或結果的(隨不同議題的非正式合作承諾)、或行為的(限於特定領域的正式協議)。⁷(二)存在著某種少數政府可以憑藉依存的特定憲政機制，如信任投票和解散國會等之機制。上述假設雖與Strom觀點頗有交集，但其似乎更為清晰，因為該研究在探討行動者的選擇之餘，亦同時兼顧新制度論所強調的制度遊戲規則因素。

最後，由於政府的存續涉及主要政治行動者的目標設定，因此再輔以相關的理論做更進一步的解析。現有理論對行動者所面臨不同目標的爭取，存在兩種較基本的不同假定：一是所謂「職位的追求」(office-seeking assumption)，另一是「政策追求的假定」(policy-seeking assumption，以下簡稱「政策取向」)。前者認為政黨主要目標在於贏得選舉取得政權，而政

7. Paloheimo(2001)針對芬蘭的觀察，也有類似的情況，少數政府往往必須隨著議題的不同不斷尋求外在的支持，就像身處於泥沼之地，必須經常移轉陣地，但終究有可能陷入困境。加上芬蘭總統的權力常僅止於形式上的，因此在若干情況下總統也會試圖影響立法議題，諸如在法案送達總統所屬之政府相關政策會議前，總統便與部長們進行非正式的討論，或透過媒體公開訴求其理念。再者，當總統與政府間意見不合時，總統也可能採取解散議會一途以彰顯其權威於政府之上，迄2000年為止，總統解散議會的情況共有七次。

策不過是工具性的價值（Downs, 1957: 28；Laver and Shepsle, 1996: 19），所以也可以說是「權力取向」；後者認為政党的主要動機不在於追求政府職位，以獲取短期的執政利益，而是會考慮長期的政策影響力，並因而放棄可能獲取職位的機會。Strom（1990）對於少數政府的研究係建立在上述假定下的整合性理論（Elklit, 1999），尤其在後來研究中 Strom and Muller（1999）除運用前述兩種假定外，並加入「選票的追求」（vote-seeking）這項政党的追求的目標，整合了三個層面：政府職位、政策、選票。然而，Strom 對少數政府的研究相當凸顯政策取向的中心地位，或至少政策追求的動機大過職位追求的動機之上，少數政府才得以組成並存活。然而，本文卻假定，在台灣案例中，「職位取向」（權力取向）是政治行動者的主要目標，尤其是陳總統和國民黨。但擬說明的是，此種對執政者或在野黨所做的策略性選擇，是在制度性限制下的選擇，亦即總統任命行政院院長不需要立法院同意。

綜合以上的文獻和理論，本文主要兼採制度的與行為的分析，在制度的部分將著重政府組成的制度設計，尤其是行政院院長的產生方式，並探討 Bergman（1993）的命題。在行為的部分，將分別解析執政黨和反對黨的策略選擇。

三、研究途徑與研究方法

本文研究途徑主要參考新制度論（new institutionalism）（March and Olsen, 1984）的觀點，同時強調制度和行為的分析；在研究方法上除了進行文獻分析外，並採用深度訪談法（in depth interview or intensive interview），以補文獻資料之不足。以下分別說明之：

（一）研究途徑

新制度論的提出及其後續發展，對當代政治學研究的影響既深且鉅。舊有制度論被認為忽略個體層次的行為分析，新制度論則強調制度和行動者之間互動所產生的政治後果和政治影響。新制度論尚可區分為三種取向：理性選擇制度論（rational choice institutionalism）、歷史制度論（historical institutionalism）與社會學的（sociological institutionalism）取向（Hall and Taylor, 1996; Koelble, 1995; Thelen and Steinmo, 1992; Peters, 2000）。

理性選擇制度論，假定人是理性的，能掌握決策所需之訊息，形成偏好順序，追求效用的極大化。制度之所以重要，在於其作為策略的情境，對自利行為所產生的制約。譬如在經典的「囚徒困境賽局」（prisoner's dilemma game）案例中，當規則（制度）改變時，囚徒的選擇（背叛、合作或其它）也隨之改變，因為規則架構了囚徒用來極大化自我利益的選項。因此，在真實的政治世界中，制度會界定（或至少限制）政治行動者追求其利益時所能採取的選項（Thelen and Steinmo, 1992: 7）。歷史制度論同樣認同制度作為提供政治行動者界定其策略和利益的情境之觀點，但認為制度不僅形塑行動者採取的策略，更影響目標的建立（Thelen and Steinmo, 1992: 8）。換言之，制度不僅形塑利益與意見，並能左右政治人物的目標（Koelble, 1995: 232-233; Thelen and Steinmo, 1992: 7）。此外，歷史制度論與理性選擇途徑並非相對立，歷史制度論也有強調理性選擇途徑為基礎關於行動者理性自利的途徑（Rosamond, 2000: 118）。只不過在偏好形成（preference）方面，理性選擇制度論與歷史制度論有更明顯的分歧，前者假定行動者能掌握決策所需之訊息，形成偏好順序，追求效用的極大化，後者認為不一定能夠如此。整體而言，歷史制度論者主張，制度在形塑政治與歷史時扮演比理性選擇觀點更廣闊的角色（Thelen and Steinmo, 1992: 7-8）。因此，歷史主義則善於做出較為全觀性及歷史性的補充。

歷史制度論常運用「路徑依循」(path-dependent)的概念，解釋制度如何受到歷史的影響，而產生制度依循發展的觀點。整體而言，理性選擇學派擅於解答行動者於某一特定時空環境下的利益偏好與選擇。然而行動者在不同時期會產生利益偏好的改變，如果將這些不同的利益偏好串連起來，將會產生理性選擇學派無法解釋行動者在不同時期選擇行為的矛盾現象。

最後是社會學的途徑，其與本文關係較小，該途徑認為制度仰賴更大的社會與文化的「宏觀」(macro)層次變項所決定，個人相當程度只是一個依賴、不重要的變項。本文認為個人和行動者層次因素仍十分重要，因此並不同意此一途徑可以運用在本文的研究。

本文的分析層次兼含制度和行動者層次(含個人和政黨之團體層次，但政黨不一定是單一行動者)，在探討政府組成的制度結構對行動者選擇所產生的制約，以及解釋一次又一次少數政府成功組成背後的長期制度因素時，比較接近歷史制度論觀點；而在進一步微觀分析行動者在制度條件、特定時間點上的策略和利益計算，諸如倒閣與否，「職位取向」或「政策取向」的分析時，則又藉助理性抉擇的制度論。如前述，歷史制度論也不排除理性選擇途徑中關於行動者理性自利的觀點，故本文兼採這兩種觀點，探討制度和行為的作用。對於制度的因素，作者關注行政院院長產生遊戲規則和倒閣與解散權之設計，尤其是前者；對於行動者層次的分析，在本文中亦佔有關鍵的角色，也涉及到以下研究方法中深度訪談的輔助運用。

(二) 研究方法

本文採取質性的研究方法，除蒐集相關文獻資料進行分析外，並輔以深度訪談法。在文獻分析方面，包括學術文獻資料、報章雜誌相關報導以及政府與政黨官方文書之蒐集。有關於政黨與政府之間關係和互動，報章雜誌的報導不少，這些資料不一定全然可信，但仍可作為初步參考的資料。特別是，經過多種資料的比對，也可以成為重要的資料來源。本研究主要運用「立法

院新聞知識管理系統」提供之新聞資料查詢，輔以「聯合知識庫」、「中時新聞資料庫」之運用，儘可能同時引證兩家報社以上的資料。

在深度訪談法方面，由於此種方法適合探索性的新研究，而國內關於少數政府之研究，幾無正式論文引證相關政治人物的觀點，顯有不足之處，本文採此方法希望略補現有文獻在方法上不足之處。深度訪談可以提出較深入的問題，問題可以隨著受訪者之答案或反應而有所改變，做更深入追蹤。同時，深入訪談所強調的訪問者與受訪者之間的互動關係，對於一些問題的誤解，可以當場釐清以增加訪問結果之準確性。

在本文中作者引用了以下幾位立法委員和行政官員的訪談內容，包括：王拓（民進黨籍立法委員，第五屆第一、二會期幹事長；訪談時間：2004/06/10）、李文忠（民進黨籍立法委員，第四屆第三會期幹事長，訪談時間：2005/02/23）、林濁水（民進黨籍立法委員，2002年擔任民進黨中央政策會執行長，訪談時間：2003/12/25）、卓榮泰（民進黨籍立法委員，2002年曾參與民進黨立院黨團黨務改造提案、擔任社會發展部主任，訪談時間：2003/11/14）、陳其邁（民進黨籍立法委員，第五屆第三會期幹事長，訪談時間：2003/10/26）、丁守中（國民黨籍立法委員，總統罷免案提案人，訪談時間：2004/07/12）、龐建國（親民黨籍委員，訪談時間：2004/05/25）、孫大千（親民黨籍委員，訪談時間：2005/03/22）、陳建銘（台灣團結聯盟委員）、蘇盈貴（台灣團結聯盟：第五屆第二會期總召、無黨籍委員：2004/07/05）、林信義（行政院副院長、經建會主委、經濟部部長：2005/04/25）、李應元（行政院秘書長、民進黨中央黨部副秘書長，2004/07）、林佳龍（行政院發言人，2004/01/14）、匿名之國民黨委員（第五屆第六會期黨團書記長，訪談時間：2005/03/20）。

訪談對象以立法委員較多，係因他們處於行政立法互動上的第一線，且擁有提出不信任投票權。訪談對象未及陳總統和相關政黨之主席，如國民黨主席連戰和親民黨主席宋楚瑜等，乃訪談之限制，但並不妨礙本文的論證和結論。在國內，就算是從事個別立法委員本人之訪談都相當不易，更遑論訪

談總統或黨主席等政治領導人；且即使訪談到這些決策者，他們也未必吐露真言。這也涉及深度訪談法的限制，因此，本文中政治人物的訪談內容僅作為輔助性。只不過雖是輔助性，但如與這個領域中現有文獻中的實證資料相比，應屬較豐富而具有相當的引證和閱讀價值。關於未能接受訪問的幾位領導者想法和意見，在陳總統部分，其著有相關回憶錄，對若干事件有相當清楚的交待，此外，並參考報章媒體報導之內容。在連戰和宋楚瑜方面，主要亦引據報章媒體報導，儘可能查證二份以上的內容，同時僅做少量的引用。

四、少數政府存續的制度條件

2000年5月20日陳總統就職，任命唐飛擔任行政院院長，並組成「全民政府」，在野黨雖然偶有爭取組閣權之議，但總統始終未予接受。唐飛於2000年10月間去職後，陳總統任命民進黨籍的張俊雄接任，其後張俊雄於2002年2月下台，由游錫堃接續，以迄陳總統四年任期終了，並未再更換行政院院長。這段期間行政院院長更替之情形，如表一所示。在張俊雄任內，民進黨在立法院中的席次與唐飛時期相同，而在游錫堃任內，雖然由於2001年立委改選後民進黨躍升為第一大黨，但其席次仍未過半，且即使再加上台聯的席次，亦是如此。不論是何種情形，少數政府卻能持續存續，究竟制度在其中扮演何種作用？

表一 陳水扁總統第一任任期中行政院院長的更替

	行政院院長的變動			
	就任		去職	
	日期	原因	日期	原因
唐飛	2000.5.20	新任總統就職： 陳水扁總統就職，原任行政院院長蕭萬長去職，總統任命新任院長。	2000.10.5	個人請辭：唐飛以健康理由提出辭職，但因與總統在核四政策上理念不合有關。
張俊雄	2000.10.6	原行政院院長請辭： 總統任命新任院長。	2002.1.31	國會改選：第五屆立法院選舉，依過去憲政習慣請辭；總統並未慰留。
游錫堃 ⁸	2002.2.1	立法院改選： 第五屆立法院改選後，原行政院院長去職，總統任命新任院長。	2005.1.31	國會改選：依過去憲政習慣請辭；總統並未慰留。

資料來源：作者自行整理而成。

本節主要探討我國半總統制下少數政府存續的制度條件，析論制度是否為解釋少數政府存活的一項重要因素，並比較台灣的制度設計在半總統制國家中的特色。此處論及之制度在於政府組成的相關設計，主要有三：行政院院長的產生方式、立法院不信任投票、總統解散立法院。至於選舉制度對少數政府形成之影響，屬於間接因素，不在本文討論範圍。

（一）政府組成的制度設計：以總理產生方式為焦點

如前所述，Bergman（1993）指出政府組成遊戲規則本身具有解釋力。按其觀察，少數政府的出現主要產生於「負面規則」（negative rule）的政府組成設計，即政府由元首正式任命後，無須議會積極的信任投票支持，只要議

8. 游錫堃的去職係發生於陳總統第二任期的2005年1月31日，因第六屆立法院選舉，依過去憲政習慣請辭，總統並未慰留。

會不通過不信任投票，政府即可繼續不墜；換言之，政府組成後僅須消極地為議會所容忍（tolerated）便可存續。很顯然的，我國現行憲法含增修條文關於政府組成（籌組）之設計，符合這項命題。此處「政府組成」方式係以行政院院長的產生為討論核心，關於此點，我國憲法第五十五條規定：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。」在1997年修憲之前，行政院院長的產生須依循上述兩項憲法的必備程序，一是由總統行使提名權，二是立法委員行使同意權。然而，在1997年修憲時，憲法原有規定修改為：「行政院院長由總統任命之……憲法第五十五條之規定停止適用」。⁹ 也就是行政院院長由總統直接任命，不再經由立法院同意。當然，論者也有主張憲法第五十七條所規定：「行政院依左列規定，對立法院負責」並未改變，因此，基於行政院必須向立法院負責之憲政規範，便產生立法院對行政院最高首長的產生是否仍具有決定權，而出現總統是否必須任命立法院中多數黨（或政黨聯盟）所推出人選的憲法義務之爭議。無論如何，憲政的事實是，2000年政黨輪替後，歷任行政院院長均由陳總統直接任命，從未經過立法院同意。我國半總統制運作很明顯屬於向總統權力傾斜或總統優勢的類型。

由此可見，行政院院長由總統直接任命，不再經由立法院同意的設計，是陳總統得以不斷地自由選擇行政院院長而不必憂慮立法院多數反對之關鍵制度條件。從「反事實的分析來看（counterfactuals）」方法（按：此種論證是建立在與事實相反的條件下展開，其基本型態是：「“如果”當時是情況C（or not C），則結果會是E（or not E）」），¹⁰ 如果我國行政院院長之任命

9. 對於增修條文刪除行政院院長由立法院行使同意權之規定，曾有三分之一以上立法委員提出釋憲聲請，質疑修憲的正當性，但大法官並未受理。依照《大法官審理案件法》規定，無論疑義、爭議或違憲解釋，提出聲請的機關或立法委員都必須是行使職權，適用憲法。提出聲請是基於行使何項職權，如何適用憲法並應在聲請書中敘明，否則即欠缺受理之要件。由於當時聲請時並未說明係行使何種職權，故未予受理（吳庚，2004：371）。

10. 所謂反事實的分析，即結論是根據並沒有發生的事實所作的推斷，由於現實上無法溯及既往，以實現反事實條件 C，該推論無法在現實上獲得真正的驗證，故僅具間接的經驗性意涵（Fearson, 1990）。因此，反事實分析是一種「心智上的實驗」（mental experiments）、「思慮上的實驗」（thought experiments），而有別於科學實驗室裡的具體實驗（Nye, 2000: 47-50）。由於反事

需要經過立法院同意，則陳水扁總統是否能夠成功的一再任命同黨人士出任行政院院長，以及少數政府是否能夠延續，答案將有很大的不同。

上述係就我國的案例來看，在此擬進一步從比較半總統制的經驗加以探究。在現有文獻中相當系統而明確列舉半總統國家案例的，首推 Robert Elgie (2005)，本文參考該文的判定，並以「自由之家」(Freedom House)最新2007年評比中被列為完全自由(free)的半總統國家者為基礎，並納入俄羅斯和烏克蘭這兩個不屬完全自由但係屬半總統制運作中廣受重視的案例，故總共有二十四個國家，而在作者蒐集到較完整的憲法資料下，共有二十一個國家，如表二所列。

對於半總統制下總統和國會對於總理產生的主導權，可將Bergman(1993)的「正面規則」(positive rule)和「負面規則」(negative rule)轉換為二種模式：「國會中心」(國會主導)、「總統中心」(總統主導)，以突顯總統和國會在決定總理人選上的角色，並將這二十一個國家予以歸類。純按憲法本身的設計來看，偏向「總統中心」的國家僅有台灣、法國、馬利與秘魯等四個國家，但在實務運作上，法國必須排除。雖然法國第五共和憲法規定總統可直接任命總理，然而當總統和國會多數不一致時卻形成三次的「共治」政府，而出現少數政府的案例只有在1988至1991年羅卡(Michel Rocard)內閣間(Morel, 1996: 41)。關鍵在於法國實際憲政慣例下總統會任命國會多數黨的領袖為總理，且常有總理會在就任時主動向國民議會提出信任投票。因此，法國憲法對總理產生方式的設計雖是偏向總統主導，在實務上則偏向於國會為中心的模式，也因此並不會如同台灣一樣容易形成少數政府。準此，實際憲政運作不一定和憲法規定百分之百一致，表二主要依據憲法規定，因為無法一一確認每個國家的實務運作是否與憲法規定有異，但至少呈現最基本的制度規範。

實的推論是一種心智上的實驗，此種方法提供我們在缺乏如同科學的實驗室之條件下，透過一種與事實相反的條件的假設分析，能從事精密的因果關係的論證，並助於搜尋單一重要的解釋因素(Nye, 2000: 47-50)。Przeworski(1995)即曾指出，比較研究必然隱含反事實的推論。

此外，俄羅斯和烏克蘭，在實際運作上總統的權力不小，亦可納入偏向「總統中心」的模式。在俄羅斯，若國家杜馬（State Duma，國會下議院）三次不同意總統所提人選時，總統可以逕自任命總理、解散杜馬，並安排新的國會選舉。因此，給予總統某種最後的決定權和抗衡國會的權力，傾向於介於總統中心和國會中心之間的類型。然而在實務運作上，總統在總理人選的決定上擁有相當主導權，因此在 1999 年 12 月至 2001 年 5 月間也形成少數政府。在烏克蘭，政府隸屬總統領導，總統得經國會同意後任命或撤換總理，表面上傾向「國會中心」，實務上偏向「總統中心」，也出現過少數政府。

在另一方面，當總理產生的主導權偏向國會時，就很少看到有少數政府的出現。本文無法確認所有民主的半總統制國家情況是否如此，但從若干重要的半總統制案例來看，傾向是這樣。譬如，除了法國外，在芬蘭，組成擁有國會多數支持的多黨聯合政府幾乎是常態。在波蘭，雖然在 1991 年 10 月到 1993 年 9 月間曾有少數政府，但尚屬聯合政府型態，而非一黨少數政府。主要是因總理人選需經由國會同意，爲了讓同意權的行使可以順利通過，總統可能會考慮讓其他政黨參加內閣，以便內閣同意權得以順利通過，因而形成聯合政府的可能性極高。

表二 民主的半總統制國家中關於總理產生方式：憲法的規定

國 家	總 理 產 生 方 式	偏總統為中心 或扁國會為中心
台灣 (Taiwan)	總統任命行政院院長（無需國會同意）	偏總統中心
馬利 (Mali)	總統任命總理（無需國會同意）	偏總統中心
秘魯 (Peru)	總統任命總理（無需國會同意）	偏總統中心
法國 (France)	總統任命總理（無需國會同意） （憲政慣例須經國會信任投票或任命國會多數黨人士）	偏總統中心 （憲政慣例偏國會中心）
俄羅斯 (Russia)	總統提名總理人選，須經下院的國會－國家杜馬（State Duma）的同意才能通過，而當國會杜馬三次都不同意其人選時，總統可以逕自任命總理、解散杜馬，並安排新的國會選舉。	介於總統中心和國會中心之間 （憲政慣例偏總統中心）
烏克蘭 (Ukraine)	政府隸屬總統領導。 總統得經國會同意後任命或撤換總理	偏國會中心 （憲政慣例偏總統中心）
芬蘭 (Finland)	議會選舉總理，然後由總統任命之。總統配合總理的提議，任命其他部會首長。 在總理被選舉前，議會中的團體就政策計畫和政府的組成進行談判，在這些談判結果的基礎上，總統向議會告知總理被提名人，如被提名人獲議會公開投票的過半數以上選票，即告當選。 如果該被提名人未獲應有的過半多數票，則依前述同樣程序須產生另一位被提名人。如果這第二位被提名人未獲議會過半的選票，另一公開投票須舉行之，在這次的投票中，獲最多票者即宣告當選。	偏國會中心
波蘭 (Poland)	總統提名總理人選，須國會下院賽姆的同意： 1. 總統雖然可以任命總理和內閣，但是在十四日內必須獲得國會的信任。 2. 如果國會不通過信任案，則要在十四日內提出自己的總理和內閣人選，而總統必須加以任命。 3. 若是國會下院賽姆無法提出人選，則主動權又回到總統手上，他可以再度任命總理並依總理的建議任命內閣，然後由新內閣在十四日內要求國會給予信任。如果國會再不通過信任案，則總統就要解散國會。	偏國會中心
立陶宛 (Lithuania)	總理由總統提名經國民議會同意產生或撤換。 在透過選舉以產生新內閣之前，總統負有維繫國家運作的權力與責任。 如果總理辭職，總統要在十五日內提出自己的總理和內閣人選。	偏國會中心

葡萄牙 (Portugal)	總統根據選舉結果任命總理 總統根據總理所提出的內閣名單任命內閣成員 總理對總統及國民議會負責 總統得以在總理傷害民主體制，並經過參議院的同意時解散內閣	偏國會中心
奧地利 (Austria)	總理由總統任命，副總理與部長則由總理提名、總統任命	偏國會中心
愛爾蘭 (Ireland)	總統根據議會的提名來任命總理 在總理的建議下，總統得以重組或解散眾議院 兩會通過之法案須經總統簽署 總統僅有外交權與對外宣戰權，但須經聯邦議會與國家議會所共組的聯邦會議同意。	偏國會中心
蒙古 (Mongolia)	總統經與國會多數黨或多數黨聯盟協商，若無多數黨則與國會所有政黨協商，向國會提出總理候選人，而總理之任命、替換及解職需由國會決定。	偏國會中心
南韓 (South Korea)	總理由總統提名經國民議會同意產生。	偏國會中心
羅馬尼亞	總統任命總理和組成政府經由國會的信任投票同意。	偏國會中心
保加利亞 (Bulgaria)	總統必須任命多數黨提名者組成內閣 如果總理候選人無法在七天內組成新政府，總統必須任命第二大黨的提名者擔任總理 當內閣組成缺乏共識時，總統可以解散國會重新選舉	偏國會中心
斯洛維尼亞 (Slovenia)	總統經國會協商後提出總理人選，並經國會祕密投票產生。 如該人選無法獲得多數票時，總統必須於 14 天內重新提名總理候選人。 如該名候選人仍無法獲得多數票時，則由國會黨團或 10 名以上國會議員即可提名總理候選人。 如仍然沒有任何候選人得到多數同意時，總統得以解散國會召開大選，除非國會能在 84 小時內投票產生總理 內閣成員任命由總理提名經國會同意。	偏國會中心
克羅埃西亞 (Croatia)	總統提名經由國會同意任命之 政府必須要在三十天內組成，如果無法在三十天內組成總統可以再增加三十天，如果政府無法組成，這時總統則必須要另外任命其他人為總理。	偏國會中心
聖多美及 普林西比 (Sao Tome and Principe)	總統任命總理，在國會中獲得相對多數席位的政黨擁有優先組閣權，由於該國為多黨制，沒有政黨可以獲得絕對多數的席次，故經常會出現少數政府以及共治的情形。	偏國會中心
納米比亞 (Namibia)	由總統任命總理	偏總統中心
維德角 (Cape Verde)	總理由全國人民大會提名，並經總統任命，總理向大會負責。	偏國會中心

資料來源：作者自行整理而成 (International Constitutional Law, 2007)。

綜上所述，本文認為，從我國個案和比較經驗來看，我國行政院院長由總統直接任命無需國會同意，在半總統制國家中是相當罕見的，也是少數政府得以不斷存續的一項關鍵制度條件。

（二）不信任投票和解散權的配套

前述總統任命行政院院長無需立法院同意之制度設計，可以解釋少數政府不斷籌組而延續生命，但由於立法委員仍可藉由不信任投票迫使少數政府瓦解，那麼接下來應該進一步探討的是，不信任投票的設計與少數政府的存活有何關係？

我國憲法增修條文賦予立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。上述設計賦予立法院掌有終結行政院院長職務，即所謂「倒閣」之致命武器。以國民黨和親民黨為主的「泛藍」立法委員在席次上一直超過半數，提案所需三分之一以上委員連署並不困難，至於需要全體委員二分之一以上通過固非易事，但倘若反對黨委員團結一致，仍舊有相當機會通過。為何「泛藍」從未成功發動「倒閣」？

首先，從比較憲政的經驗來看，半總統制和議會制國家均存在不信任投票的制度，但倒閣本來就不容易成功，在議會制國家中如英國和德國，於二次戰後近六十年期間，不信任案都不超過二次；在半總統制國家，如法國，其第五共和的歷史中，僅發生過一次倒閣成功的例子，即 1962 年國會推翻龐畢度政府，以示對戴高樂違憲修改總統選舉方式的不滿。因此，一旦民進黨少數政府組成後，反對黨欲進一步透過不信任投票令其瓦解，其實並不如事先立法院擁有同意權的行使來得有利。

其次，憲法增修條文也規定，總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。當然，諮詢僅是程

序上的意義，總統發佈解散立法院的命令無需立法院院長同意。合理的推論，當立法院通過不信任案時，陳總統有極大的誘因會隨之解散立法院，除非立法院正值重新改選後不久，提高其解散立法院之成本。此種制度機制的邏輯，使得倒閣的結果極易與被解散而喪失委員身份之狀態掛勾；立法委員發動倒閣，其結果幾乎等同逼使陳總統解散立法院，因此反對黨立法委員並無發動不信任案的強烈動機。對此，

國民黨在核四爭議階段曾發動罷免總統，認為這是更根本的手段，丁守中委員有以下的分析：

不信任案在現在憲法規定裡面，立委也受到一個風險，要被解散，在立委之間如果沒有共識的話，他們也不會提這個沒有共識的，有的選舉他還沒有準備好，問題的癥結是你沒有辦法制衡到總統，沒有辦法給總統壓力。而且對著不信任案的同志，前面是唐飛，後面張俊雄，老實講也沒有針對他，畢竟他不是頭。

即使是提倒閣，也很難，他指出：

一倒閣以陳水扁的個性一定會重選，重選是不是會選得好，不一定…，國民黨裡面有花大把銀子才選上的，他才選上怎麼會給你倒閣，他不願意。

親民黨籍立委龐建國也有以下的分析：

這是為什麼立法院裡不信案的連署都是雷聲大，兩點小，有人要提罷免案，有人要提不信任案，最後都沒有真正的提出來，都沒有在院會裡面成案，原因其實呢，解散重新改選成本效益方面划不划算，當然是很多委員很重要的思考點。在這種狀況下，雖然委員有提不信任案的權力，也有一些委員同仁會在一定時機，包括八掌溪、核四案時，都會有這樣的聲音和動作出現，可是最後都沒有真正成為事實。沒有成為非常認真行動的原因，當然也是衡量利弊得失的結果，如果這邊通過不信任案，那邊解散，重新選舉，那利弊得失如何，這裡面的確，一個是台灣的選舉過程很辛若，花費很龐大，再加上是勝算。

台聯的蘇盈貴委員是曾經是不信任提案的提案人，他也有同樣的觀察：

倒閣的法案是我提出的，民進黨簽完之後都撤簽了，因為他們的中央黨部說，怎麼可以倒自己的閣。親民黨還有幾個人敢簽，國民黨根本不敢簽，為什麼呢？國內整個選舉的部分，目前的風氣，我們不要說風氣不好，基本上它所要花費的人力，物力，時間都太長了，所以大家玩不起那個遊戲。

因為你倒閣之後，接下來就是國會被解散，接下來就是國會重新改選，所以在目前這種政治生態裡面，即使對整個內閣的部分再不齒，或覺得再無能，再看不起，基本上他也不敢倒閣。

最後，比較倒閣、解散權與行政院院長的產生方式等三項制度作用可以發現，最關鍵的制度變數仍然在於行政院院長由總統直接任命這項因素。因為，假定反對黨倒閣成功，總統也隨之解散立法院，且改選後反對黨獲得明確過半多數，但倘若總統不願意釋出行政院院長人選的決定權，仍堅持任命自己想要的行政院院長，則反對黨還是無法爭取到組閣權。準此，本文已經相當清楚勾勒出我國半總統制下少數政府存續的制度條件，但從新制度論的觀點而言，制度與行動者的關係是互動的，在制度層次的分析之餘，仍須就個人的、行為的層次加以探討，才是完整的解釋。

五、少數政府的存續：執政者行為分析

前述已就我國半總統制下少數政府存續的制度條件加以鋪陳和討論，在本節和下一節中，擬進一步此制度條件下分別探討執政黨和反對黨的行為和策略。根據作者的研究，可以將陳總統和民進黨政府在此一制度規則下的策略和抉擇歸納如下：

（一）拒斥「共治」與聯合政府

陳總統明確拒斥「共治」與聯合政府的選擇，這樣的作為是符合政府形成理論中「職位取向」所假定：政治行動者係追求權力的極大化，但也與其認定憲政體制是「向總統制傾斜的雙首長制」的主觀判斷有關（陳水扁，2001：126）。所以，雖然本文將我國憲政體制概念化為「半總統制」，但實際運作應屬向總統傾斜的半總統制。從陳總統對於在野黨的態度可以清楚顯示這一點（陳水扁，2001：126）：

我心裡明白，其實在野黨要的是「阿扁當選總統，但要交出執政權與組閣

權…。

我沒有用民進黨人士組閣，而是邀請國民黨籍、具有軍方背景、非本省籍的唐飛先生組閣，如果我有私心，我能有這種雅量和心胸接納唐院長嗎？…當時我們已經全盤想過，民進黨在國會是少數，若要籌組像是議會制國家的聯合政府，不要說是憲政體制不容許，台灣過去也從來沒有這種經驗。

由於是以總統制來定位憲政體制的運作方向，因此就無所謂組聯合政府的必要性，特別是其所指出的議會制型態的聯合政府，然而陳總統（陳水扁，2001）也提到：

台灣過去數十年來都是一黨執政，朝野政黨缺乏合作互信基礎，一下要有黨對黨協商結果的聯合政府，不是那麼容易的事，所以我們只能逐步漸進，從全民政府過渡到聯合政府。

陳總統雖然表面上曾有「從全民政府過渡到聯合政府」之說，但實質上是排拒的，因為並無任何行動。至第五屆立法委員選舉前，陳總統有鑑於國會中立法的困境，又明確提出「聯合政府」的概念，表示不管選舉結果如何，都將籌組聯合政府和國會多數執政聯盟（總統府，2001a、2001c），後來陳總統在「世紀首航」一書中，亦明確承諾將組成聯合政府：

所以，年底選舉不管結果如何，我一定會組成聯合政府。過去一些經驗、教訓、過程，讓我在深思熟慮後決定籌組聯合政府，但組閣權仍在執政黨，我們會釋出行政資源，我們沒有預設立場，也沒有已經確定的合作對象，我們不會排除任何可能，但有一點不變的是，組閣權在執政黨而不在在野黨。

然而，從作者訪談國民黨委員和幾位民進黨立委、政務官可以得知，陳總統和黨內以及在野黨均無正式討論籌組聯合政府之事宜。首先，在國民黨方面，陳總統是否曾經透過管道向國民黨主席連戰或黨中央表達組成聯合政府的意願？當我們詢問丁守中委員時，他斬釘截鐵地回答：

沒有。那時候他的聯合政府就是用一個國民黨的人（按：指的是唐飛），這就是他的聯合政府。

其次，在民進黨黨內，王拓委員提到：

陳總統的決策核心有沒有討論這個問題，我並不知道。…黨團沒有討論這

個問題。

李文忠委員也回答：

我認為完全沒有。…，應該由民進黨組成聯合政府，可是當時雙方面顯然都沒有意願。

黨內有無正式討論聯合政府事宜，曾任行政院發言人的林佳龍也同樣指出：

沒有，那時民進黨還處於勝利的氣氛中，泛藍則因選輸總統，兵敗如山倒，李登輝又要離開，修憲又把國大廢掉，親民黨出來又要威脅國民黨。那時候，各自沈浸在失敗或勝利的氣氛中，無暇他顧。

全民政府結束之後，雖然第五屆立委改選後民進黨成爲第一大黨，但在後來的各個階段中，依然席次維持未過半的狀態。同時，政府組成型態的決策權，基本上完全操之在總統個人。¹¹

（二）建構立法的多數聯盟？

陳總統任期內既未籌組聯合政府，也未建構「共治」型政府，那麼是否曾經嘗試在立法院中形成過半數的立法聯盟？

政黨輪替後雖然時民進黨黨主席林義雄曾表示：「政黨合作應以議題和其他政黨合作，今天這個議題可以和這個政黨合作，另一個議題也可以和別的政黨合作，因此他認爲民進黨應以理想和其他黨派合作（鄭益浚，2000）」。

但陳總統則表示：「既然是全民政府，也就沒有政黨合作與協商的問題（林晨柏，2000）。」其後在 2001 年 12 月間第五屆立委選後，復因民進黨成爲立院第一大黨，更無籌組國會多數的強烈動機。

民進黨黨內對於陳水扁未曾試圖籌組執政聯盟的作法意見分歧；¹²尤其

11. 總統大選中，民進黨總統競選總部於討論選舉訴求時，曾有核心幹部主張打出「聯合政府」，但陳水扁和部分核心幕僚都不同意（尹乃菁，2000）。

12. 民進黨立委周伯倫曾呼籲陳總統必須儘速籌組國安聯盟，否則在野聯盟再次集結，民進黨往後仍會很難做事，但黨內看法分歧，請參閱「儘速結盟？民進黨內有歧見」（中國時報，2001b）。

黨籍立法委員頗有微詞。2001年5月18日，陳總統確實曾提出擬在選後籌組「國會多數執政聯盟」；在第五屆立委選舉前，也提出「國家安定聯盟」之構想。陳總統對於這個機制具體型態做出說明：¹³

...如果以純粹法理來說，依照中華民國憲法增修條文第三條，行政院院長由總統任命之，當然，有關閣揆的任命是屬於總統職權，絕對無庸置疑。個人在去年五月二十日就任中華民國總統，所以民進黨是目前的執政黨，這也是事實。不過，阿扁以及作為執政黨的民進黨，我們願意展開誠意，拿出善意，希望在選後針對有關國家的重大方針、重要事項，及大家所關切的閣揆人選，或聯合政府中的相關人事，都能有機會徵詢、採納跨黨派「國家安定聯盟」的高見及建議，就像經發會一樣。

雖然，國安聯盟被陳總統定位為邁向聯合政府的必要機制，但其具體內涵仍顯模糊不清，而且聯合政府的實踐需要透過政黨間的正式協議，國安聯盟並未明確觸及這一關鍵條件，反而較像是爭取個別在野黨和無黨籍立委所形成的特殊立法聯合，非關政府的組成，故此一機制與聯合政府的關連性亦相當薄弱。由於第五屆立委選後民進黨躍升為立法院中的第一大黨，國安聯盟的構想又告中斷。同時，在野黨不再有要求陳總統讓出組閣權的條件，親民黨主席宋楚瑜亦表示總統已獲得相當程度的閣揆任命主導權，國安聯盟其實已沒有那麼大的存在必要。

其後，府會分治的局面始終如一，新政府並未扭轉「朝小野大」的處境，在此一背景下，陳總統於於2002年7月7日透過出訪非洲友邦的特別時機再次拋出國安聯盟的構想。¹⁴ 何以必須籌組國安聯盟？陳總統認為，由於朝野對抗，只有充實實力，方能求和；且未來國安聯盟將限於國會，不會涉及行政資源的問題（陳敏鳳，2002；中國時報，2002a）。國安聯盟的建構，關鍵

作者曾就民進黨黨內是否曾經正式討論過建立穩定的國會多數聯盟之問題，訪談林濁水委員，林委員答道：「沒有！比較關切這個問題，在想這個問題，而認為要處理的，大概只有我和沈富雄。」
13. 同上。

14. 值得注意的是，在陳總統任期內於海外提出重大的政策或公共議題，並不只一次，2004年9月1日亦於出訪國外時提出「放棄解散權」的相關憲改主張，每次均引發國內議論，諒是總統刻意採取的議題操作策略。

不在台聯，更不會是親民黨，而是國民黨內的所謂本土派立法委員。¹⁵ 不過，陳總統回國後並未將此主張付諸實行，因此不僅未能組成國安聯盟，且由於赤裸裸的將其戰略形諸於外，更加深在野黨的戒心，並使本來有可能結盟的國民黨本土派立委為之退縮。¹⁶

（三）「準支持性政黨」與「支持者的一致性」程度

在前面文獻和理論的討論中曾言及少數政府建構國會多數以求存續的策略，涉及「支持者的一致性」（membership consistency）。「支持者的一致性」指的是少數政府尋求一致性的盟友，擁有穩定的外部政黨支持，是與立法多數基礎的一致性程度有多高之問題。亦即執政黨是否尋求與在野黨形成某種支持的約定，不論是屬於正式且較長期而廣泛的協議，或隨不同議題的非正式合作承諾，或者限於特定領域的正式協議。換言之，即是否存在長期、一致的「支持性政黨」（supporting party），或「立法的支持性政黨」（legislative supporting party）？

從某種程度來看，民進黨的少數政府在立法院中並非完全孤軍奮戰，台聯可以算是民進黨的戰略性伙伴。民進黨與台聯的關係，從較嚴謹的指標來看，仍不符前述 Elgie and Maor(1992)所提出少數政府存活仰賴的條件之一，政黨間存在某種支持的約定（agreement）。Elgie and Maor所指的約定，不

15. 這些本土派委員頓時成為各方勢力關注的焦點，若干人急於澄清並無意加入，但亦有人表明，如若方向正確，為拚經濟可考慮加入，如陳宏昌（何明國，2002；中國時報，2002b）。

16. 王拓委員也認為當時建立聯合的多數之時機已錯過：「想要在國會中組成所謂的他們講的國安聯盟，在我來看是虛晃一招，因為你到最後還是要付出代價，也就是說，你可以去爭取無黨的這些人，他們絕大多數都是利益掛帥的。」迨至2002年，由於國會席次居劣勢的情況未能改善，使得陳總統所標榜的「拚經濟、大改革」的施政目標處處受阻，黨內人士對籌組國會多數的呼聲仍未止息，如六月十日民進黨中常會中，中常委洪奇昌便當面向陳總統指出，府院應一同聯手，在選前最後一會期組成拚經濟的多數聯盟，連宋配成形後，國民黨內有部份人士對宋楚瑜的強勢確有相當疑慮，因此，總統府應儘速結合這些國民黨人士，組成多數聯盟，一同拚經濟。但顯然未為陳總統所採（鄭益浚，2003）。

必然是長期正式的「協議」(contact)、「聯盟」(alliance)，一種事實上的合作約定或承諾也屬之。這種未加入政府，但在實際的法案給予政府支持的在野黨，是一種政府的支持性政黨。Blondel and Cotta (1996: 5-6) 特別指出，支持性政黨與非支持性政黨並非基於二分法加以區別，因為政黨內部對政府的支持是否是團結一致，有時不易判定；另外，反對黨也可能在某些法案上支持政府，因此對支持性政黨的理解，應視其為一種漸增性的(incremental)支持，亦即一般而言該政黨對政府的政策以及政府本身或多或少都給予支持。在少數政府的情況下，支持性政黨的型態有多種可能，如政黨間可能有明確協議以建構政府的多數，或政府獲得來自外部政黨的明確支持，又或形成變動的多數。

以此觀之，民進黨與台聯之間，不曾有過黨對黨的任何長期正式協議，事實上也無所謂法案上明確合作的約定和承諾，兩黨在立法院當中更未建立黨團和黨團之間正式的互動機制。作者訪談台聯黨立委陳建銘是否兩黨中央有過正式的協議，陳委員很明確的回答：「沒有」，另外，對於兩黨是否建立正式的黨團對黨團的互動機制，他也答道：

我們在立法院裡面這些相關法案的協商是 case by case。所以在這一部分，政黨和政黨之間還是有一定立場的區隔存在，對於所需要通過的政策，民進黨有這方面需求，而需要台聯幫忙配合的時候，我們再進行政黨的溝通，這是 case by case，針對不同的狀況。

民進黨籍委員卓榮泰的回答也一樣：

黨團和黨團之間沒有什麼直接的連動，因為就某些議來看，台聯也不見得站在和民進黨一樣立場，所以黨團之間沒有完全密合的連動，但在某些議題上面，大家的立場相同，根本不需要做任何溝通，立場就一致。

所以，兩黨的合作，僅是一種默契，是基於意識型態的接近性及因李登輝先生與陳總統新政府的友好關係所搭建和扮演「準支持性黨」的角色。關鍵的是，即使我們將台聯視為忠貞的支持性政黨，但仍未能形成立法的多數。除了缺乏長期穩定的支持性政黨支撐立法所需的過半席次外，民進黨政府也未有隨著不同議題的「法案支持政黨」之奧援，這主要源於「泛綠」與「泛

藍」根深蒂固的對立結構，民進黨很難尋求台聯以外泛藍政黨的合作。通常能夠獲得朝野政黨支持通過的法案，都屬於較不重要、較不具意識型態的議題，當然亦無關乎朝野政黨角力之全局。台聯與民進黨的關係，既存在合作的空間，但亦有競爭的關係。

兩黨合作的空間在於兩方面，一是民進黨政府需要台聯的支持，二是這項支持具備意識型態和政策立場的基礎。雖然民進黨加上台聯在立院中的席次仍未過半，但沒有台聯的支持，民進黨政府處境將更為艱難；因此，民進黨在某種程度上有求於台聯。當然，台聯作為一個十三席左右的小黨，依其本身力量並無實力實踐任何其所主張的法案和政策，就此而言，台聯亦仰賴民進黨的合作。

在意識型態方面，有關台灣獨立和台灣認同的議題上，台聯和民進黨同屬「泛綠」，而與國民黨和親民黨以及新黨所代表的「泛藍」勢力對峙，兩黨的意識型態仍屬相容，並無根本的矛盾。但在另一方面，由於我國立法委員選舉多席次選區之選舉制度的誘導，兩黨亦存在著競爭的關係，同樣的情況也發生在「泛藍」勢力。在戰略上，台聯基於選票市場的競爭關係，採取所謂「基本教義」的鮮明立場，試圖爭取「深綠」選民，以便和民進黨執政後傾向往中間移動的溫和路線有所區隔。因此，台聯於立法院中的政策和法案立場就存在與民進黨的分歧之可能性。對此同樣的，立委陳建銘有以下清楚的分析：

民進黨執政之後必須要向中間靠攏，因為任何一個執政黨所表達的執政態度必定是趨向中性，也就是所謂的全民政府。民進黨所堅持的基本立場，左派的光譜，必須要透過另外的政治論述去彌補民眾的認知和信仰，這一部分台聯對主體意識的論述，扮演一個非常重要的推手角色。所以民進黨在整個執政的路途上，台聯是不可或缺的幫手，也是一個對手...，是採取一種競合性的關係。

同樣的，曾為台聯委員的蘇盈貴也有以下很寫實的描述：

台聯跟民進黨的合作和支持，是從爭取選民認同這個角度裡面去做思考，並不是說台聯跟民進黨就會合作，民進黨的政策台聯就會支持...，但一般來講，像科技保護法，就是八吋晶圓廠，如果不去支持民進黨，等於背棄

了自己的選民，你背棄了選民，其實你就是被選民背棄，這是互相的因果關係。

台聯並非執政黨，在政策和議題立場上較無顧忌，許多民進黨不方便或不敢主張的，台聯有較大的揮灑空間，諸如「台生條款」以及「公民投票法」等法案。在一方面，台聯在重大法案上通常支持民進黨立場，包括重大政黨對決中均是，如行政院提出的每一次覆議（包括「財政收支劃分法」、「公投法」、「三一九真相條例」）以及總統提名的人事案（第五屆立法院正副院長、考試院院長、大法官、監察委員、考試委員）等；但另一方面，在若干涉及兩岸問題的法案上，台聯則不惜和民進黨或行政院對抗，諸如八吋晶圓廠、大陸新娘等議題，甚至，曾出現要求內閣部長下台。

綜合上述分析，台聯扮演著準支持性政黨的角色，但與民進黨之間並無正式的協議，至多是隨著不同議題所形成的非正式合作，仍未能建構穩定的立法多數。

（四）逐案建構立法的多數

與前面一點相關的是，不論政府和執政黨委員是否主觀上清楚地意識到其策略和手段為何，審視整體運作結果卻可以很清楚地辨識出，他們處在一種只能隨著不同案例（case by case）建構立法多數的情境，也就是採取最不穩定的「變動的立法多數」作為。前述林義雄所述的，政黨合作應以議題和其他政黨合作，今天這個議題可以和這個政黨合作，另一個議題也可以和別的政黨合作之說，即體現逐案建構多數的策略。但由於台聯作為準支持性政黨仍未足以支撐過半多數，且與國民黨或親民黨就特定議題而尋求個別合作的機會，在藍綠陣營高度對立之下也幾乎不可得。從作者訪談民進黨立法委員，黨內對此一處境頗有微辭，且對執政黨團突破少數政府的策略感到失望。¹⁷

17. 譬如林濁水委員認為：「政策沒有整合何來的立法策略？」；李文忠委員也是持類似的看法李委員認為基本上並沒有什麼策略。雖然有很多不同的做法，但在他來看則是亂無章法。比較值

對於逐案建構立法多數的現象，本文以 2000 年至 2004 年間，在政府和立法院間的重大對決案例，進一步呈現策略和效果。所謂重大對決案例，係指行政和立法機關間，以及朝野政黨間，在有關法案和人事案上的競爭與角力過程中，直接涉及憲法相關制衡機制的啓動，如行政院覆議的行使、立法院對於其他院級機關人事同意權的行使及立法院院長和副院長的選舉，或者為民進黨政府本身視為重大的政策和法案，而具有高度代表性者，包括：工時案、財劃法覆議、核四案、公投法覆議、考試院院長、副院長（暨監察院、司法院）人事同意權行使及 2002 年 2 月間立法院院長和副院長選舉等。根據研究結果，這幾次憲政層次的重大對決，均符合預期的逐案建構多數的作法。

上述案例中，政府和執政黨試圖爭取部分在野黨以及無黨籍委員的支持，而成功案例的有二項：財政收支劃分法的覆議（2002 年）及考試院院長同意權投票（2002 年）。其中前者算是少數政府抗衡在野黨成功的經典案例，當時在野黨錯估形勢，包括國民黨立委楊文欣、陳宏昌，以及林炳坤、陳進丁二名加入國民黨團的無黨籍委員，還有親民黨二名原住民立委林春德、林正二，均未按照在野黨的立場投票，另國民黨立委曾蔡美佐則投出廢票，新黨吳成典最後未投票均屬之（羅如蘭等，2002；蕭旭岑、王雪美，2002；林新輝，2002）。其中高孟定與高金素梅還曾於投票前夕明確表示支持行政院（林新輝等，2002）。相對的，泛綠陣營展現高度的團結，一百零一票全數支持覆議案（當時張花冠仍為無黨籍）。後者考試院院長的同意權投票，原本未被看好的姚嘉文最後以剛好過半的一百一十三票驚險過關，在同意票中除民進黨團加上台聯黨團的一百零二票外，其餘十一票來自國民黨與無黨籍委員。¹⁸ 除上述兩個案例外，整體而言，少數政府獲勝的情況並不多見，這種

得討論的像是可以拿來攻擊對方的，譬如黨產條例，可藉此制衡在野黨的，雖然是輸了，但至少它有一些社會的效益。也就是說，民進黨在立法院裡面雖然輸了，可是在社會上可以贏回來，如 2001 年選舉時「在怎麼野蠻」宣傳的成功。

18. 其中楊文欣和林南生，是導致泛綠軍最後扭轉考試院院長同意權戰局的最後兩張票。楊文欣在民進黨團總召柯建銘及其父親楊天生的遊說下，一直坐在議場後方休息室等候進場投票，林南生則是投下最後一票。當時林南生開出「必須領票達一百一十四張，才願意進場投票」的條件，有領票，但是投下無效

情況其實在 2004 年之後仍未有改變。由此可知，少數政府雖然存活，但無法掌控國會的多數，透過不同法案向個別在野黨或無黨籍委員爭取支持，是非常困難的，立法院的主導權傾向操之於在野黨手中。

（五）政府的協商、溝通與讓步

從大部分政府和執政黨委員的態度中可以歸納出，爲了讓法案能夠順利通過，「協商與溝通」乃是必要手段。協商與溝通之所以必要，有兩個主要因素，一是「少數政府」爲求法案通過，亦不得不協商與溝通尋求多數支持，二是制度上存在著黨團的協商制度，¹⁹ 協商成爲必要程序。作者訪談政府官員包括行政院林信義副院長及李應元秘書長，他們都很強調協商與溝通的必要性，在民進黨委員部分，也強調黨團協商的重要性，如陳景峻的分析：

民進黨在國會是少數，國親又在議案上採取合作，確實非常困難。往往用黨團協商的方式，儘量來加以採取黨政的協商，進行立法院的協調，用這種機制來化解每一個案子都要去表決的窘境，這是在這幾年中可以看到的。

卓榮泰，他雖同樣則指出協商的重要性，但也說明民進黨在其中的困境：

在立法的過程裡面，我們現在的機制是朝野協商佔很重的份量，就算是在付委之後，到了委員會裡審查過了，都還不是直接送到院會裡去，而還要經過朝野協商的機制。在朝野協商時我們真的需要委曲求全，真的是要斷手斷腳，可能一個法案已經支離破碎的感覺。…，我們就是有很多法案卡在程序委員會不能進來，或卡在朝野協商不能通過，這樣的例子非常多。

票的立法院正副院長王金平與江丙坤兩人，將昨天的領票數推到一百一十五張，意外促成林南生進場投票，扭轉投票情勢（陳嘉宏，2002；羅如蘭等，2002；蕭旭岑，2002）。

19. 黨團協商制度的建立，源於第四次修憲後立委人數擴增（由一百六十四名增為二百二十五名），爲使國會議事能夠順利運作，並建立起以朝野政黨互動爲國會運作核心的新機制。所謂的「黨團」，依「立法院組織法」第三十三條之規定，由立法委員依其所屬的政黨組成，每一個黨團至少須有六人以上，但於立法委員選舉得票率已達百分之五以上之政黨不在此限，政黨席次不足此一門檻者或無黨籍委員，得加入其他黨團，或合組六人以上之政團。「立法院職權行使法」亦規定，爲協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商（第六十八條）。黨團協商經由各黨團代表達成共識後，應簽名作成協商結論，此一結論尚須由各團負責人簽名。黨團協商逾四個月而無法達成共識，則由院會定期處理（第七十一條）。

少數政府常需仰賴協商才能獲得在野黨的支持，比較明確的案例，如「刑事訴訟法部分條文修正案」（搜索權由檢察官回歸法院）、「律師法」、「營造業法」、「民用航空法部分條文修正案」、「不動產證券化條例」、「自由貿易港區管理條例」、「農業金融法」、「金融監督管理委員會組織條例」等都是。相對於行政部門和執政黨強調溝通與協商的作法，作者同樣就此訪問在野黨委員，以他們的角度和理解，卻認為政府和執政黨傾向採取對抗的態度。而倘若黨團協商無法達成共識，則只好進行表決，而一旦訴諸表決，在野黨幾乎都贏。²⁰

協商的成功有時需要透過政黨間或委員間彼此讓步，以取得妥協，但讓步過多也會使得法案成為在野黨所主導，如「政府採購法」立法時，行政機關亦不再堅持而多採國民黨智庫版條文通過（宮能慧，2001）；「宗教直航」、「小三通」、「勞工縮短工時案」、「老人福利津貼案」屬於國民黨團主導，並非行政院和民進黨的版本（蔡慧貞，2000）。在野黨有各種不觸及牴觸憲法的變通方法可迫使行政部門讓步，如不直接在原法案上增加預算，而是退回由行政部門自己重編；或以決議和各種可能的方式，迫使行政部門接受。

行政部門和執政黨委員為了推動法案通過，採取包括協商和溝通的許多策略，但仍未能主導法案的制定，國會主導權向國民黨和親民黨為主的反對黨傾斜。的確，目前實證研究顯示，國民黨和親民黨之間通常在法案上立場一致（黃秀端，2003；陳鴻鈞，2004）；但在特殊法案上還是可能出現分歧，除了「黨產處理條例」，像是「江浙閩粵反共救國軍補發薪餉處理條例草案」是親民黨所提，但國民黨也並未支持，親民黨憤而揚言針對已三讀通過的馬英九版本的「財政收支劃分法」加以翻案（國會小組，2002）。然而，在野黨之間的分歧終究並不多見，在重大法案和高度政治性法案，國民黨和親民

20. 親民黨委員龐建國便分析指出：「立法院中出現決議的情勢，必須有動員，開始數人頭，表達正反立場，只要國親立場一致，只有數人頭，基本上我們會居於優勢。」民進黨委員陳景峻也指出：「必須要碰到表決，大概民進黨贏的機會很少，一表決完蛋，一表決就輸了。所以真的只有透過協商的機制來化解。」

黨的立場均是一致的。

（六）統治的聯合：僅及於執政團隊的部分菁英整合

總統在憲政體制下缺乏和行政院是直接連繫，因此陳總統究竟有無嘗試建立某種程度的政策主導機制以及更進一步尋求統治聯盟，以突破少數政府在國會中的困境？

在憲法層次上，國家安全會議可能是總統唯一能名正言順地召集包括行政院院長和重要部會首長開會的機制，但仍非定期會議。根據作者的研究，陳總統第一任任期中，至少召開過十一次「高層會議」。這些會議依總統府正式對外新聞稿所示，有時只稱「高層會議」，有時則稱「國安高層會議」，亦有特別針對財經事項的「財經高層會議」，並不一致。實則這些會議的性質並非正式的國家安全會議，性質上都屬國家安全會議相關的高層會議，但查「國家安全會議組織法」與「國家安全會議議事規則」，均未明文規定此類會議的法律地位。這十一次會議的事由集中在加入WTO及參與APEC事由、因應美國遭到恐怖份子暴力攻擊事件（九一一事件）、SARS疫情，因應美伊開戰情勢等。²¹其中尚且包括非屬國防、外交和兩岸事務以及國家重大變故之財經事務的高層會議。

進一步來看，學者研究，在總統制下總統想要有效治理與實現政策，必須建立所需的統治聯合（governing coalition），這包括菁英層次、中間團體層次與大眾層次等（Seligman and Covington, 1996）。總統倘透過執政資源和有效領導力，尚可透過上述多層次的統治聯合形成對國會中在野黨的夾擊或施壓，促成法案通過。在半總統制下，總統的處境有些類似此一情況，陳總

21. 陳總統也曾於2001年10月9日在總統府召開一項性質上難以定位的會議，當時是由陳總統主持「九一一專案工作簡報」，由各相關部會向各政黨與國會領袖簡報九一一事件後政府因應作為。由於這項會議是由「相關部會向各政黨與國會領袖簡報」，係政府向政黨之民間團體作報告，因此在性質上不宜視為體制內的會議。

統並未朝向建立多層次的統治聯合。由於陳總統在大選前承諾將於當選後退出黨務運作，因此，在當選後隨即辭去民進黨中常委職務，並在執政初期建立各式涵蓋府、院、黨的政策協調機制，如表三。其中，「九人小組會議」在民進黨後來進行所謂的「黨政同步」改革之前，扮演最主要的決策機制。²²

「九人小組會議」於 2000 年 11 月 21 日首次召開，會議由總統親自主持，除總統外，成員包括副總統、總統府秘書長、行政院院長、行政院秘書長、民進黨黨主席、民進黨秘書長、民進黨立院黨團總召集人和幹事長等八人。九人小組會議不僅討論政務，也包括黨務、選務問題（陳水扁，2001，187-188）。²³「黨政同步」後九人小組會議便停止運作，可見該機制僅屬一時的權宜之計，且其效果也不明顯。

22. 引自訪談民進黨立法委員陳其邁的資料。

23. 九人小組會議召開後，為強化朝野之間的協商，行政院方面也成立了「五人小組」。成員包括副院長賴英照擔任召集人，秘書長邱義仁負責與國民黨團對話溝通，曾任行政院秘書長的政務委員張有惠出面和民進黨團聯繫，與親民黨部分立委關係良好的人事局長朱武獻則出面與親民黨和無黨籍對話，而退輔會主委楊德智則負責與軍方頗有淵源的新黨黨團接觸（李祖舜，2000；王時齊，2000）。

表三 總統運用的非制度性機制

執政團隊內部整合		
機制	時間	性質說明
府、院、黨首長非正式會面	2000.5.20 新政府 成立之初	1. 總統與謝長廷主席每週在總統府內共進午餐。 2. 總統與呂副總統、行政院唐飛院長每週於總統府內固定會面一次。
府、院、黨秘書長協調會報	2000.7.26	府、院、黨三大秘書長層級的協調會報。
九人小組會議	2000.11.21	會議由總統親自主持，除總統外，成員包括副總統、總統府秘書長、行政院院長、行政院秘書長、民進黨主席、民進黨秘書長、民進黨立法院黨團總召集人和幹事長等八人。九人小組會議不僅討論政務，也包括黨務、選務問題
黨政協調會議	2002 黨政同步後	參加成員包含行政院副院長（主持）、秘書長、發言人、黨團三長、總統府代表、黨部代表、有關部會之首長。針對當前特定政策法案於推動時可能面臨的問題或效應，作政治性的討論及沙盤推演。
大溪會議	2002.8.24	性質為府、院、黨之高層會議，參與會議中來自總統府、行政院與民進黨之人士包括有：總統陳水扁、副總統呂秀蓮、總統府秘書長陳師孟、國安會秘書長邱義仁、國安會副秘書長張榮豐、總統府顧問陳博志、行政院院長游錫堃、副院長林信義、秘書長劉世芳、外交部長簡又新、經濟部長林義夫、財政部長李庸三、央行總裁彭淮南、主計長林全、陸委會主委蔡英文、民進黨副秘書長游盈隆、民進黨中國事務部主任蕭美琴。
三芝會議	2002.9.8	性質為府、院、黨之高層會議。
外部社會整合		
機制	時間	性質說明
跨黨派小組	2000.9.20	為凝聚全民共識、促進族群和諧、維護臺海和平及發展兩岸關係，陳總統指示以任務編組方式設置跨黨派小組。此小組為總統整合民意、制訂有關兩岸關係政策之諮詢機構。跨黨派小組由中央研究院院長李遠哲擔任召集人，成員另包括：白光勝、朱惠良、沈君山、吳豐山、吳東昇、明居正、林明成、林濁水、林子儀、范光群、洪冬桂、梁丹丰、陳添枝、曹興誠、黃崑虎、黃昭元、曾貴海、趙永清、蔡同榮、蕭新煌、顏建發、沈富雄等共二十三人。
政黨領袖高峰會	2000.10.19 /10.21./10.27	為進行朝野政黨的溝通，陳總統分別與親民黨主席宋楚瑜、新黨主席郝龍斌、國民黨主席連戰會面。
經濟發展諮詢委員會會議 ²⁴	2001.7.8 ~8.26	陳總統為主任委員，王永慶、辜振甫、王金平、蕭萬長四位為副主任委員
朝野政黨領袖會議	2001.9.15	朝野政黨為落實經發會的各項共識而召開
朝野領袖防治SARS疫情會議	2003.5.1	出席會議人員包括行政院院長游錫堃、立法院院長王金平、國民黨副主席林澄枝、親民黨副主席張昭雄、台聯主席黃主文、新黨主席郁慕明、民進黨秘書長張俊雄、立法院無黨籍聯盟召集人瓦歷斯·貝林、國安會秘書長康寧祥、行政院副院長林信義、行政院大陸委員會主任委員蔡英文、行政院衛生署署長涂醒哲、行政院秘書長劉世芳、總統府秘書長邱義仁。

資料來源：由作者自行整理而成（陳水扁：2001；總統府，2000、2001b、2003）。

24. 「經發會籌備委員會」於2001年7月22日召開，大會則於2001年8月24至26日召開。

此外，陳總統曾於任期內至少召開兩次非制度性的高層會議，試圖涵蓋府、院、黨在內的整體新政府團隊高層人士。第一次會議是於 2002 年 8 月 24 日的「大溪會議」，²⁵第二次則是兩週後 9 月 8 日的「三芝會議」。此類會議之性質十分特殊，並非正式的政策決定會議，但卻又作出具有約束行政院政策的指導性方針。會議並非體制內的機制，介於「官方」與「半官方」之間。此種會議在新政府執政前半段時期出現，顯見陳總統和執政團隊欠缺有效的政策協調和整合機制，因此需要在常態的憲政體制之外，另闢路徑。此種機制可因應憲政體制設計之不足，有助於執政團隊內部政策決定和團隊成員的互動，不過根本上沒有解決國會中建構立法多數的需求，看不出對於解決外部面對立法院中的法案和政策推動的困境有所實質幫助。此種機制並非長遠之計，故後來就未聞此種會議有繼續籌辦的案例。

陳總統召開「九人小組會議」、「大溪會議」、「三芝會議」以及「黨政同步」後府院黨的協調機制，試圖強化執政團隊內部的決策整合，但並未及於跨黨派的菁英整合。由李遠哲擔任召集人的，有關兩岸問題的「跨黨派小組」，則因在野黨並未參與，而難有進展。因此，即使在菁英或中間團體的聯合層次，在國會之外亦未成功。陳總統任命唐飛組成所謂的「全民政府」，未形成真正跨黨派的菁英的聯合。在菁英層次上，朝野一直處於對立和分裂的狀態，唐飛內閣所謂的「全民政府」、「清流共治」時期，口號大於實質，並未解決此一問題。

在大眾和社會的層次方面，由於菁英分裂、政黨對立，人民直接選舉的總統最可能採行的是訴諸民意，具體而言，即直接向民眾訴求政府的立場和主張，尋求多數民眾支持，進一步透過直接民主的力量迂迴向反對黨掌握多數的立法院施加壓力。但陳總統在這方面的策略也不穩定。

25. 此次參與會議中來自總統府、行政院與民進黨之人士包括有：總統陳水扁、副總統呂秀蓮、總統府秘書長陳師孟、國安會秘書長邱義仁、國安會副秘書長張榮豐、總統府顧問陳博志、行政院院長游錫堃、副院長林信義、秘書長劉世芳、外交部長簡又新、經濟部長林義夫、財政部長李庸三、央行總裁彭淮南、主計長林全、陸委會主委蔡英文、民進黨副秘書長游盈隆、民進黨中國事務部主任蕭美琴。

歸納本節以上的分析，陳總統和民進黨政府在拒斥「共治」與聯合政府之餘，並未真正建構立法的多數聯盟，而其做法是隨著不同法案和政策議題建構立法的多數。陳總統雖試圖建構統治的聯合，但著力不深，且僅及於執政團隊的部分菁英整合；民進黨政府也採取協商、溝通，但對突破國會困境而言效果仍十分有限。

六、少數政府的存續：在野黨的行為分析

本節主要探討在野政黨的行為和策略，首先討論「泛藍」陣營內部政黨間關係在各階段的變遷，其次勾勒可能的倒閣時機，再就未能倒閣之餘所採取的策略。

（一）在野主要政黨關係的演變

在野政黨的關係左右著國會多數的實質內涵，從 2000 年至 2004 年間國民黨、親民黨和新黨間依彼此間的互動關係，區分為三個主要階段：

1. 分散的在野政黨勢力階段

時間是從 2000 年 5 月 20 日政黨輪替以迄同年 11 月初的階段，以連、宋為首的國民黨和親民黨，因總統大選的矛盾關係，選後兩股勢力並未形成政黨間合作，國、親、新在野三黨處於鬆散的互動關係。國民黨的丁守中委員認為：「國親才經過激烈的競爭，是分裂的。」民進黨的林濁水也認為：「國民黨當時的狀況和宋楚瑜結怨很深，相互猜忌。」

儘管如此，國民黨一黨擁有立院過半的席次，執政的民進黨則席次不到三分之一，在野黨派仍取得立法優勢，「工時案」即是最佳的例證。

2. 「在野聯盟」組成的階段

此一階段約從 2000 年 10 月初核四案風暴後至 2003 年 2 月初，可進一步以 2002 年 2 月第五屆立法院運作為時間點分為二個時期，前一個時期也就是

在此之前張俊雄擔任行政院院長期間，國民黨既是立法院中第一大黨，且 10 月間行政院宣告停建核四引發朝野衝突和憲政風暴，帶來國、親、新三黨的合作，在野黨合作集結成爲「在野聯盟」，擁有過半多數（李清如、李濠仲，2000）；在第二個時期，民進黨已成爲國會中第一大黨，行政院院長則是游錫堃。

在第一個時期，核四案引發行政院和立法院之間嚴重的衝突，帶來朝野政黨的分合效應，其不僅促使宋楚瑜對於陳總統提出召開「政黨領袖圓桌會議」的建議，從原先支持配合態度轉爲「絕對不可能」（林新輝，2000）；抑且使得宋楚瑜與連戰之間有合作共同抗衡陳總統的理由。對此，時任行政院發言人的林佳龍有以下的描述：

國民黨慢慢的經過核四案而開始反撲，宋楚瑜則選擇和連戰合作，一起來罷免陳總統的時候，這個局的形勢就變了，局就回到政黨政治和責任政治，這時由張俊雄來繼任閣揆，之後也是風雨飄搖。泛藍再集結之後，就扮演一個國會的多數，這個時間到 2001 年的立委選舉，將近一年之久，這是泛藍的黃金時間，它在國會中有明顯過半數，有絕對多數，所以張俊雄階段是最辛苦的。

相對的，在游錫堃院長的階段，行政院的處境雖然未有根本突破，但沒有張俊雄院長那麼艱難。

但我們也不宜高估三黨合作的力量，「在野聯盟」在性質上不僅未達一般聯合理論中結盟或同盟的情況，充其量僅具非正式的合作行爲。三黨間彼此仍存戒心，親民黨和新黨等小黨均不免會顧慮被矮化的可能。時任親民黨立院副總召的李慶安委員便強調，三黨並非結盟，而是合作，且祇限當初三黨圓桌會議上提出的六大議題。時任新黨立院總召的賴士葆也坦言，三黨合作對各黨而言，還是有風險的（李濠仲，2000）。

在第二個時期，雖然民進黨在立院中躍升爲第一大黨，但陳總統沈醉於勝選的氣氛中，未採取進一步籌組聯合政府或建構國會多數的行動。相對的，國民黨由於再次敗選，連戰其實面臨黨內地位的挑戰以及國民黨自身是否會分裂的巨大壓力，宋楚瑜之親民黨的關鍵力量在此時明確選擇和國民黨展開

緊密的合作關係，防止泛藍勢力的崩盤。對照後來 2005 年第六屆立委選後「扁宋會」，宋楚瑜在這一階段中卻選擇與陳水扁合作，充分顯示出，泛藍國會多數的成與敗，取決於宋之親民黨的策略選擇。

3. 「國、親結盟」的緊密合作階段

時間是約從 2003 年 2 月初以迄 2004 年陳總統第一任之任期結束。2003 年 2 月 14 日國民黨主席連戰和親民黨主席共同簽署「國親政黨聯盟備忘錄」，完成「連宋配」參選 2004 年總統與副總統的歷史新局，國、親兩黨關係由第二階段的「在野聯盟」，提昇至更進一步的聯盟階段。國親結盟雖是使兩黨走向緊密合作的階段，但在性質上仍未達「緊密聯盟的政黨」（*closely allied parties*）的程度。所謂「緊密聯盟的政黨」，係指兩個政黨相當緊密地結合在一起，以至於看起來就像是同一個團體，而非是兩個政黨。德國的「基督教民主聯盟」（*Christian Democratic Union*，簡稱 CDU）和「基督教社會聯盟」（*Christian Social Union*，簡稱 CSU）、在這兩個國家中的兩黨之間，經常因為簽訂共同協定，故可被視為同一個政黨（Lijphart, 1999: 69；Blondel, 1968: 185）。某些政黨只是因為選舉時方便而結合，故可稱之為「權宜的婚姻」（*marriages of convenience*）。在單一選區中，小型及中型政黨對於組成此類聯盟有特別強大的動機，但是此類選舉聯盟（*electoral alliances*）乃是「特別的」、「臨時的」以及「變動的」（Lijphart, 1999: 81）。國親合作性質上介於「緊密結盟的政黨」和「權宜的婚姻」之間，而更偏向後者。即使如此，國親的合作，使得新政府在國會中面臨更大的挑戰。

（二）倒閣的可能時機

從「分散的在野勢力」到「在野聯盟」的組成，以至於「國、親的結盟」，在野政黨的關係更為密切，倒閣的實力理應同步增強，對於陳總統和民進黨而言壓力愈來愈大。然而，從政黨的勢力消長來看，由於第五屆立委選舉後

民進黨成爲第一大黨，似乎重挫國民黨爭取組閣權的正當性。²⁶以下，歸納四年中新政府可能遭逢倒閣的時機，這些時間點的勾勒，在於說明最有利在野黨倒閣的進行；在這些時間點上若未能倒閣，其它的時間更不可能；同時，這些時間點的討論，可以動態呈現在野黨在不同階段中的處境和對倒閣利弊的計算及其態度。

1. 「全民政府」組成時

2000年3月18日總統選舉後，在三月底陳總統有意邀請唐飛擔任行政院院長時，國民黨即有爭取組閣權，要求陳水扁進行「共治」之議。國民黨雖然同意唐飛個人出任閣揆，不再參與國民黨黨務，但間接要求陳總統應該讓唐飛擁有組閣權。其後七月上旬，國民黨較強勢要求組閣權，主張該黨握有立法院多數席次，由其取得組閣權力，是落實「雙首長制」精神。但陳總統並未讓步，並指在野黨若不認同新任總統的新民意，則必須訴諸「倒閣」。民進黨立法委員中也同樣有人建議國民黨應提出不信任案，讓國會重新改選，接受最新民意考驗，屆時如國民黨能獲得過半數席次，即可組閣。國民黨在這一階段中，雖有倒閣之提議，卻無倒閣之決心，黨內不僅未能形成一體的戰略共識，僅止於零星而虛弱的個別呼聲。

回到歷史的情境來看，當時是台灣第一次政黨輪替執政，激烈的總統大選甫結束，社會需要療傷止痛。新政府肇建，國人對「全民政府」的觀念雖感陌生，但鑑於社會對政黨的負面觀感，也有非常高的期待。政黨間儘管對組閣型態存有歧見，但對於倒閣所引發的政治對抗，客觀上並無明顯條件，主觀上亦乏濃厚的願望，倒閣如何可行？曾經發動總統罷免案的國民黨丁守中委員分析指出：

26. 即使如此，民進黨立法的困境不僅並未減弱，反有增強的趨勢，根據民進黨王拓委員的觀察：「因為國民黨和親民黨選輸了之後，在立法委員選舉讓民進黨成爲第一大黨，所以他們這種團結的想法更凝聚。尤其是在幾次立法院重大的投票事件發生後，開除了人，如覆議案、考試院院長選舉，開除了幾個黨員後他們內部的凝聚力更強，或他們黨紀的威脅就比較成型。所以在這種情況之下，朝野之間重大議案的表決或重大事件的表決的時候，他們很團結。」

他（陳總統）又是新民意，又喊出「全民政府，清流共治」，要退出政黨的活動，不兼任黨主席；再加上長期這些政府部門內事務官所升上來的政務官，沒有政黨輪替的觀念，所以在多方的勢力運作之下，國會顯得較難抗衡。一直到他貿然地廢核四，國家經濟往下滑，才有相當足夠的社會反對基礎，才形成在野的聯盟。

國民黨欲行倒閣，還有待積蓄能量並俟適當的時機出手。黨籍的立法院院長王金平也認為，行政院院長唐飛已在軌道上運作，立法院沒有理由倒閣（凌珮君，2000）。

2. 張俊雄「少數政府」組成時

唐飛下台，全民政府宣告終結。張俊雄接任行政院院長後，民進黨再也難以「全民政府」自居，開啓真正屬於民進黨政府的時期。在張俊雄接任之際，國民黨立委即揚言倒閣（張青、陳素玲，2000；羅如蘭，2000）。張內閣組成之時未獲國會多數支持，但在野黨卻仍未倒閣。包括國民黨在內的在野政黨在此一階段雖有提出不信任案以進行倒閣之議，但屬少數意見。²⁷立法院中在野黨多數委員或基於內閣改組非倒閣之條件，或認為倒閣未能解決僵局，反帶來社會的不安，更有持倒閣後國民黨席次只會減少之見，因此反對倒閣。也有認為陳總統並無籌組聯合政府之意，少數內閣又不可行，倒閣是唯一解決之道。整體而言，在野政黨雖未支持張俊雄內閣，但因各種顧慮，倒閣之政治能量不足；同時，國、親兩黨的關係仍處於分散的在野政黨勢力狀態，並非行動一致的合作關係。

既然在野黨無法成功倒閣，那麼有權力讓張俊雄下台的，就只剩下陳總統。不過，從陳總統邏輯來看，卻認為因為是有他在背後力挺的結果，在野黨才沒能倒閣成功。陳總統在《相信台灣：阿扁總統向人民報告》一書中即指出：

從張院長上任那一天開始，部分在野黨勢力就已積極運作，想要把張院長

27. 持倒閣立場者，在國民黨內包括委員朱立倫以及「e世代聯盟」如陳鴻基等，而親民黨中對外亦表示有意倒閣者，則只有陳朝容委員。國民黨籍的立法院院長和中央黨部秘書長林豐正等都不支持倒閣行動，因此這些少數意見幾乎無法發揮什麼作用（張青，2000；羅如蘭、樊嘉傑，2000；邱慧君、陳志平，2000）。

拉下台，因此張院長就任至今可說是風雨飄搖。但是，無論搖撼閣揆的力量再大，我都扛下來，我向張院長強調，我寧願總統被罷免，也要力保他的閣揆位置。在我的力保之下，張院長坐鎮行政院的情勢總算逐漸穩定，因此我鼓勵張院長出國訪問、累積聲望，讓張院長有更多磨練機會（陳水扁，2004：122-123）。

因而，陳總統所謂「力保」張俊雄閣揆的位置，就是當時沒有把他換下來而已，並非有何積極作為。準此，這裡凸顯出我國半總統制的一項特質，即當在野黨並無發動倒閣時，內閣的存續相當程度仰賴總統的支持，而非單純的國會的信任與否。

3. 停建核四之憲政風暴時

由於總統大選完後，國民黨和親民黨之間存在一定程度矛盾和緊張關係，核四風暴提供彼等合作的契機。國民黨、親民黨與新黨等在野黨，遂由大選後鬆散的反對陣營，迅速集結為「在野聯盟」，連戰與宋楚瑜的「連、宋會」旋即舉行。

停建核四引發政黨輪替以來最嚴重的憲政風暴，立法院動用十二次表決，以「行政院不尊重立法院，罔顧憲政體制」為由，拒絕讓行政院院長張俊雄接受施政質詢，同時無限期擱置中央政府總預算的審議時程（郭瓊俐，2000）。立法院將張俊雄請出議場，張成為我國憲政中上第一位被立法院列為「不受歡迎人物」的行政院院長。此外，在野政黨終止所有與民進黨的朝野協商，並發動進行倒閣與罷免總統之提案。此時在野黨所蓄積的「反扁」能量達到前所未有的高峰，確為進行倒閣的最佳時機。

倒閣是由親民黨率先提出，罷免案則是由國民黨主攻，由此兩黨的戰略目標不同。在行政院於 10 月 27 日宣佈停建核四的第二天，親民黨立院黨團立即召開記者會表示將提出不信任案，此議立即獲得新黨之支持，但國民黨則表示不輕言倒閣。²⁸國民黨另於 28 日由立委丁守中領銜，發動罷免總統。

28. 在國民黨立院黨團方面，原本政策會執行長洪玉欽以「避免更形增加社會不安」的理由，強調國民黨立院黨團不會採取倒閣手段，但是秘書長林豐正一席話「國民黨不輕言倒閣、但也不排除倒閣」，則讓情勢扭轉（步明薇、陳鳳英，2000；樊嘉傑，2000）。

對於罷免案，親民黨未表反對，親民黨主席宋楚瑜的態度則較為謹慎（林新輝，2000）。

至於新黨，則對國民黨的罷免案表示支持。至此，在野黨形成倒閣和罷免並進的策略，但以罷免案為優先推動。國民黨和親民黨在立法院中的處境不同，影響兩黨對於倒閣和罷免策略的差異。對於作為立法院中第一大黨的國民黨而言，現有立法委員席次本居優勢，倒閣成功，在我國憲政體制下雖等於間接反映對總統的不信任，但畢竟傷不到總統本人，且倒閣後總統必定會解散立院，重新選舉後立法院中國民黨席次在親民黨和黨內親李登輝勢力（其後的台聯）的出走情況下，只會有減無增。一位不願具名的國民黨立法委員受訪者深刻的分析指出，「與其倒閣面臨解散，不如維持現有微弱過半多數的優勢」。

因此，對國民黨而言，倒閣並非最佳選擇。相對的，國民黨盤算著若罷免能一舉成功，則重新開啓總統大選，國民黨將可重拾政權。但對於親民黨而言，並無此種顧慮，由於總統大選中宋楚瑜囊括百分之三十六的選票，倒閣所帶來的改選反而讓親民黨能提早壯大其勢力，若愈晚改選則宋的選票實力愈難成比例的移轉至立委的席次上。這是為什麼呈現出親民黨主攻倒閣，但國民黨主攻罷免的原因。不過，罷免對親民黨而言，亦是只賺不賠，因罷免成功總統改選，宋楚瑜的機會遠勝連戰。但宋楚瑜和親民黨的操作不若國民黨急切，由國民黨於第一線操作，成則皆蒙其利，敗則受民意反彈之傷害較小。

在野黨最後雖換得總統公開道歉，政府宣布續建核四，還有一紙令朝野各自解讀的司法院大法官會議釋字 520 號釋憲文外，所謂倒閣和罷免終成昨日黃花。

4. 五屆立院民進黨依然少數時

第五屆立法委員選舉後民進黨成為第一大黨，政黨消長的產生已如上所述。國民黨選前對於聯合政府和組閣權的提議，在選後完全沈寂，連戰並言：

我選前就主張多數黨或多數黨聯盟組閣。民進黨已是第一大黨，加上台聯

奧援，席次已達百席；國民黨願尊重新民意、尊重民進黨及其結盟政黨組成政府的權利。

民進黨既已握有組閣權，就沒有必要再組體制外的國安聯盟，無論基於政治理念或選後形勢，國民黨都不會參加國安聯盟。但是只要有需要，他願意和民進黨或陳水扁總統共商國是，讓國民黨成為國家安定、繁榮的中心和重心（陶允正、蕭旭岑，2001；中國時報，2001a）。

親民黨主席宋楚瑜的態度也類似，即陳總統已獲得相當程度的閣揆任命主導權，國安聯盟已無存在必要，其說法如下：

這是民眾對陳總統有期待，陳總統及民進黨已取得籌組新政府主導權，選前提出的國安聯盟已沒那麼必要。...，親民黨只求善盡在野黨責任，做一個優質在野黨，以理性制衡、專業問政，他和親民黨不會反賓為主、越俎代庖，也不希望看到有任何個人或政黨干擾陳總統主導新政府的重組...，有多少立委席次，就講多少話，陳總統有權選擇結盟對象，我不會反賓為主，畢竟民進黨有八十七席，但只有十幾席的人若想要主導，就是逾越民主體制及民眾期待（羅紹平、林新輝，2001；黃福其、羅紹平，2001）。

固然，民進黨成爲國會第一大黨後，握有主導政府組成的更大的正當性，但席次仍未過半，倘在野政黨緊密合作且有抗衡民進黨之意志，仍可藉由倒閣爭取組閣權。斯時，國、親兩黨佔有國會的過半席次優勢，而且立法院是「新國會」，總統於倒閣後行使解散權的風險和成本大增。當然，選舉中國、親兩黨委員之間也因選戰的競爭關係，迭有衝突之發生，是否能緊密合作也確實有疑問，丁守中委員即指出：

而且那個時候另外一個爭議是，國、親立委在選舉中結下了恩怨，大家合作的氣氛就降低了，就被各個擊破了。你們兩個沒有辦法有效地結合在一起，那當然就得面對這種情形。

5. 2004 總統大選後連宋否定總統合法性時

2004 年 3 月 20 是我國第十一屆總統副總統選舉投票日，開票之後，因連戰和宋楚瑜否定此次選舉的合法性及陳水扁總統當選的合法性和正當性，遂提出「選舉無效之訴」和「當選無效之訴」，並於總統府前之凱達格蘭大道率領民眾進行多日的抗爭活動。連、宋兩位主席和國、親兩黨除選擇上述司法救濟和街頭抗爭手段外，並未在立法院中對當時的行政院提出倒閣。從

作者訪問在野黨委員所得的角度來看，此時之所以未能發動倒閣，歸納有以下原因：(1)泛藍內部態度不一：當時的焦點在於總統選舉的爭議，如擴及對行政院院長的倒閣，恐抗爭失焦。(2)內部對是否要繼續抗爭有爭議，如馬英九便持明顯不同意見；再者，倒閣可能加深社會的動盪不安，中間選民和內部力量未必支持。(3)泛藍僅有微弱的多數，「無黨聯盟」未必支持此一行動。

以上五個時點中，在野政黨僅於第二個和第三個時點曾發動或有意發動倒閣。在第一個時點唐飛全民政府時，輿論普遍反應不差，倒閣之正當性最弱，在野黨僅有組閣權之爭，而未嘗以發動倒閣作為手段。在第四和第五個階段中，在野黨並無任何關於發動倒閣之提議。

雖然本文討論了各個可能的倒閣時間點，但從我國的經驗來看，總統任命行政院院長已無需立法院同意，故陳總統堅持少數政府也係憑藉此一制度條件。除非在野黨提出倒閣，否則少數政府即可存續不墜。然而，即便倒閣改選後在野黨仍係多數，甚至贏得更多席次，總統也極可能堅持任命少數黨人士組閣，致使在野黨之倒閣變的毫無意義。

(三) 反對黨未能倒閣的策略選擇

從行動者的目標分析來看，除了選舉考量的解釋外，有兩種基本不同的觀點：一是強調「職位取向」，另一是強調「政策取向」。台灣的情況是，包括國民黨和親民黨在內的在野黨並未受邀組成聯合政府，因此少數政府的組成，並非聯合政府籌組的失敗，或在野政黨將政策的影響力列為比職位取得更高的目標，因此以「政策取向」來解釋少數政府組成背後行動者的目標設定，並不完全適用在台灣經驗上。

國民黨的目標並不一致，對於「共治」和聯合政府的認知不清，黨內人士的偏好各不相同，爭取組閣權和要求聯合政府的主張長期並存，本質上仍是符合「權力取向」觀點。對國民黨而言，由於形式上擁有國會過半數議席，因此取得行政院院長一職並獲取整個組閣權，形成民進黨的總統和國民黨的

內閣之「共治」，乃是國民黨在喪失總統寶座後還可掌握執政權的機會，因此應屬權力極大化的首要目標。相對的，與民進黨共組「聯合政府」之議，內涵並不明確，雖然聯合政府使國民黨成為內閣中的執政黨派，並分享執政權，但未必取得關鍵的行政院院長一職；因此，相對於要求陳水扁讓出組閣權，這僅是次佳選擇。國民黨不僅在對外的論述和主張上不一致，在策略上更未以提出不信任案作為達成該目標的有效手段。在有關國民黨爭取組閣權和聯合政府的過程中，親民黨與國民黨立場並不完全一致，並未聞親民黨黨主席宋楚瑜明確表達支持的態度。²⁹ 整體而言，我國在野黨策略計算並非 Strom 等理論所強調「政策取向」所能有效解釋。

反對黨經由不斷地嘗試和摸索，轉變了策略。不信任案提出的目的，原是國會欲藉由倒閣，迫內閣總辭而重新改組、更替政府，進而產生國會多數所能接受之政策與內閣新人事，或反對黨藉由改選取得國會多數，從而根本上取得組閣權。倒閣既與組閣權脫鉤，且反對黨在少數政府下若能善用政治結構中可加以發揮的權力，則立法院對行政院の制衡，又不必以倒閣為唯一且最有效之手段。換言之，當國會的立法程序和制度結構提供反對黨愈大的立法影響力時，則反對黨愈會採取以立法為主要競技場，而捨不信任案（倒閣）來抗衡行政部門，其結果反而鞏固少數政府存續的機會（Strom, 1990）。

申言之，在野黨立法委員先行採取預算和法案的杯葛，較之逕自發動倒閣，自然是合於成本的計算。國民黨的策略明顯由早期傾向爭取組閣權，轉變到後期以立法院議事運作為主戰場的政策取向或立法取向。換言之，「政策取向」的作為，乃是因為「職位取向」逐漸不可行，而逐漸形成，而非行動者目標設定的優先順位。無論如何，最終而言，國民黨因放棄倒閣，使得府會分治的政府型態延續，雖然行政和之立法間衝突不斷，少數政府卻能存活。

29. 宋楚瑜曾表示，現行體制確有窒礙難行之處，而台灣民主發展過又欠缺籌組聯合政府的經驗，為了穩定政局，新政府應儘速建立政黨協商機制，邀集朝野主要政黨針對國家重大政策交換意見（羊曉東，2000）。

從上述關於反對黨的策略分析來看，很明顯倒閣並非其最有利的選擇，再加上如第四節中關於不信任投票制度的分析所述，倒閣本來就不易。因此，綜合策略因素和制度條件，也就造成陳總統能一再地任命新的行政院院長，而反對黨也一再地容忍少數政府延續的特殊現象。

七、結 論

這篇研究主要探討我國半總統制下，在 2000 年至 2004 年政黨輪替後陳總統執政的第一任任期中，在國會中並未擁有明確過半席次支持的民進黨政府，卻能夠不斷存續之現象。本文借助議會制和總統制相關研究觀點和理論，以形成一項關於半總統制下台灣案例的分析架構；在這個架構中，本文從比較的觀點勾勒台灣半總統制關於政府形成的制度特徵，同時探討執政者與在野政黨的策略抉擇。在分析的層次上兼顧制度和個人層次，藉由報章文獻的報導，陳總統個人的專書，並輔以質性的政治人物訪談資料，分析政治行動者的選擇。其中執政黨的分析，特別著重總統的角色和作為，同時亦試圖描繪在野政黨合縱連橫的關係以及可能的倒閣時機和策略選擇。

本文研究發現，在特殊半總統制制度條件下所形成的行動者策略選擇，乃是解釋少數政府存續的關鍵因素，而這個因素是在一個動態的政黨相對實力的變遷和歷史情境中呈現。制度的因素雖無法完全解釋少數政府的存續，但確實存在著一項關鍵的制度條件，即總統任命行政院院長無需立法院同意的設計；相對的，不信任投票和解散權之間的關係，雖也發揮部分作用，但相對有限。前者使得陳總統得以獨斷的任命不同的行政院院長，使得少數政府不斷地延續，而無需考量反對黨的意見；後者則是由於不信任案通過後，立法院隨之可能遭受總統的解散，因此對反對黨的立法委員而言，倒閣之後亦形成終結自己的任期，且重新投入選舉，成本太大，這是無法倒閣的制度基礎。此一解釋證之於若干在野黨的受訪者意見，也獲得確認。然而，此一制度的解釋仍須輔以行動者的目標設定策略選擇之分析，並放在一個動態

的、歷史的情境中來理解，才能夠更深入掌握台灣少數政府存續的原因。因為倒閣無法發動或成功，源於在野政黨倒閣的總體意志不存在，而倒閣的總體意志之所以不存在，並非僅止於倒閣後改選成本問題，因為在其他國家倒閣成本也一樣不小。更關鍵的仍在於改選後，依陳總統的立場和個性仍還是可以再任命另一位他想要的人選，繼續延續少數政府，在野黨不一定就能取得組閣權。因此，國民黨由早期階段傾向爭取組閣權，轉變到後期的以立法院議事運作為主戰場的政策取向或立法取向，是很自然的現象。反對黨的策略，卻更進一步使得少數政府得以存續不敗。

相對的，陳總統非常清楚展現其立場，即在組閣權上毫無退縮之意，此舉不論是出於明確的目標的認知與策略的運用，客觀上無疑是向反對黨宣告，除非倒閣，否則不可能改變現狀。透過憲法賦予總統的行政院院長任命權，陳總統在不同階段中透過任命新的行政院院長，以「除舊佈新」的手段，因應當時新政府的挑戰，如此延續少數政府組成的模式。

從我們分析的四年時間中，府會之間的對立與衝突不斷，憲政僵局頻仍，沒有任何跡象顯示少數政府的存活是反對黨所樂見；同時，也沒有任何證據顯示陳總統和民進黨政府建構了穩定的國會多數；台聯確實扮演立法上的「準支持性政黨」，但仍不足以支撐過半的多數。陳總統和民進黨既未進行「政府的多數聯合」，亦未建立穩定的「立法的多數聯合」，只能以「逐案建構多數」的作法，以達「變動的多數聯合」因應在形式上國會席次未過半的困境。「逐案建構多數」的作法，可以說是在一個沒有明確執政戰略下的選擇。陳總統和民進黨也嘗試運用憲法上或憲法以外的權力，尋求建立執政團隊的協調機制和政策決定平台、以及某種程度的統治聯合，但仍無法直接處理國會中少數的困境。

藉由本文的研究發現可知，有關少數政府和分立政府的研究，較成熟和細緻的實證研究與理論，主要仍來自議會制和美國總統制的經驗。因此，台灣的半總統制體制雖然與議會制、總統制有別，但由於兼具兩種制度的特色，故現階段整合以歐陸各國經驗為核心的議會制少數政府研究，以及奠基於美

國總統制為主要經驗所開創的分立政府研究所累積的理論，對於探討我國半總統制政府的運作仍不可或缺。這可以分成兩方面，一是必須兼顧總統角色和國會內部的政黨行為，二是必須同時分析政府的存活以及存活之餘細部的政治行動者之行為。本文從這樣的理論基礎出發，相當程度有別於現有文獻側重國會內部的研究，而忽略總統的角色，或強調的形式制度的演繹途徑和模型建構所忽略的細部行為層面。本研究限於資料性質雖以陳總統第一任的任期為限，實則主要結論仍具有擴延至陳總統任期內所有時程的基礎。

如果我國憲政體制仍維持總統任命行政院院長無需立法院同意之設計，則未來在 2008 年 5 月之後若形成少數政府，則這樣的政府能夠繼續存活的可能性仍非常高。從本研究來看，少數政府的存活並不表示政府實質上的有效統治，也不表示在野黨的容忍和接受。政府表面上的存活卻伴隨著行政和立法的僵局，使得憲政機關無法有效的連作，如監察委員遲遲無法產生即是顯例。因此，從本研究對實際政治可能的意義來看，未來我國仍應避免少數政府現象的延續。而這可從兩方面著手，一是行為層面，二是制度層面。

就行為層面來看，應該討論的是，當制度條件不變時，政治人物仍然可以努力的部分。作者淺見認為，如果總統所屬政黨在國會中並未有過半議席時，且當憲法並沒有修改的情況下，總統和在野黨領袖應致力籌組聯合政府。至於建構立法的多數聯盟，是屬於退而求其次的做法。因為聯合政府所帶來的「職位的聯合」必然同時產生「立法的聯合」，而是較穩定的聯合；是以，聯合政府才是建構立法的多數聯盟的根本之道。此外，如果某一在野政黨已單獨在立法院中取得明確的過半席次，此時行政院院長的人選首應尊重該政黨的態度，總統應考慮透過以黨對黨的正式協商進行人選的磋商，甚至逕自讓出人選的決定權予在野黨，近似「共治」政府的誕生亦非不可。以上是不待修憲就可以做的，政治人物如果有妥協和共識，亦能在制度的侷限下創造憲政慣例。

就制度層面來看，如本研究所示，總統任命行政院院長無需立法院同意之設計乃是少數政府存續的制度性關鍵因素，因此，若要避開少數政府在制

度上的根本做法即是改變此一制度設計。釜底抽薪之道，即在回復我國憲法原有的立法院對行政院院長的同意權。制度具有強制力，不依賴政治人物的主觀意願；一旦立法院具有同意權，則總統不得不提出立法院可以接受的人選，這時總統和國會才有正式的互動機制，而不論聯合政府或共治也更有制度上的誘因。當然，制度上的變革需要修改憲法，而憲法修正需要立法院通過修憲案和全國選舉人投票二階段高難度的門檻，誠屬不易。況且，一旦涉及修憲，必然觸及整體中央政府體制的定位，這也是無法避免的。如果國人有共識，主要政黨對憲改有共識，則好好研究我國憲政體制的定位，亦是可以在樂觀期待的。只不過是，在制度沒有更改以前，政治人物還是可以尋求歷史的機會，創造良好的憲政風範。

參考書目

- Bergman Torbjörn. 1993. "Formation Rules and Minority Governments." *European Journal of Political Research* 23, 1: 55-66.
- Blondel, Jean. 1968. "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies." *Canadian Journal of Political Science* 1, 2: 180-203.
- Blondel, Jean and Maurizio Cotta. 1996. *Party and Government: An Inquiry into Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*. London: Macmillan Press Ltd.
- Cox, Gary W., and Samuel Kernell. 1991. "Introduction: Governing a Divided Era." in Gary W. Cox and Samuel Kernell. eds. *The Politics of Divided Government*: 1-10. Boulder, CO: Westview Press.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Happer and Row.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-187.
- Elgie, Robert and Moshe Maor. 1992. "Accounting for the Survival of Minority Governments: An Examination of the French Case. 1988-1991." *West European Politics* 15, 4: 57-74.
- Elgie, Robert. 2001. "What is Divided Government?" in Robert Elgie. ed. *Divided Government in Comparative Perspective*: 1-20. New York: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2003. "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations." Proceeding of a Conference on *Semi-Presidentialism and Nascent Democracies*. 24-25 October 2003. Taipei: Institute of Political Science Academia Sinica.

- Elgie, Robert. 2005. "A Fresh Look at Semipresidentialism: Variations on A Theme." *Journal of Democracy* 16, 3: 98-112.
- Elklit, Jorgen. 1999. "Party Behavior and the Formation of Minority Coalition Governments: Danish Experiences from the 1970s and 1980s." in Wolfgang Muller and Kaare Strom. eds. *Policy, Office or Votes?: How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*: 63-88. New York: Cambridge University Press
- Fearon, James D. 1990. "Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science." *World Politics* 43, 1: 169-195.
- Hall, Peter A. and Rosemary C. R. Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalism." *Political Studies* 44, 4: 936-957.
- Herman, Valentine and John Pope. 1973. "Minority Government in Western Democracies." *British Journal of Political Sciences* 3: 191-212.
- International Constitutional Law. 2007. in <http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/index.html>. Latest updated 7 December 2007.
- Koelble, Thomas A. 1995. "The New Institutionalism in Political Science and Sociology." (Review Article) *Comparative Politics* 27: 231-243.
- Laver, Michael and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle. 1991. "Divided Government: American is not 'exceptional'." *Governance* 4: 250-269.
- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle. 1996. *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. New York: Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy Government: Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, Ct: Yale University Press.

- March, J. G. and J. P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review* 78: 738-49.
- Morel, Laurence. 1996. "France: Party Government at Last?" in Jean Blondel and Maurizio. eds. *Party and Government: An Inquiry into Relationship between Governments and Supporting Parties in Liberal Democracies*: 40-60. London: Macmillan Press Ltd.
- Nye, Jr., Joseph S. 2000. *Understanding International Conflicts: An introduction to Theory and History*. New York: Long man.
- Peters, B. Guy. 2000. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*. London: Pinter.
- Przeworski, Adam. 1995. "The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium," *World Politics* 48, 1: 1- 49.
- Paloheimo, Heikki. 2001. "Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliament Democracy." in Robert Elgie. ed. *Divided Government in Comparative Perspective*: 86-105. New York: Oxford University Press.
- Roper, Steven D. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regime." *Comparative Politics* 34, 3: 253-72.
- Rosamond, Ben. 2000. *The Theories of European Integration*. London: Macmillan Press.
- Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party System: A Framework of Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd edition. New York: New York University Press.
- Seligman, Lester G. and Cary R. Covington. 1996. "Presidential Leadership with

- Congress: Change, Coalition, and Crisis.” in James A. Thurber. ed. *Rivals for Power*: 64-85. Washington, DC: Congressional Quarterly Press.
- Shugart, Mathew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strom, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strom, Kaare and Wolfgang C. Muller. 1999. *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*. Cambridge: Cambridge University
- Thelen, Kathleen and Steven Steinmo. 1992. “Historical in Comparative Politics.” in Steven Steinmo et al. eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*: 1-33. Cambridge: Cambridge University Press.
- Von Beyme, Klaus. 1985. *Political Parties in Western Democracies*. England: Gower.
- Wu, Yu-shan. 2000. “The ROC’s Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation.” *Issues and Studies* 36, 5: 1-40.
- Wu, Yu-shan. 2002. “Appointing the Prime Minister: President vs. Parliament.” Proceeding of a Conference on “Challenges for Taiwan’s Democracy in the Post-Hegemonic Era.” 7-8 June 2002. Taipei: Institute for National Policy Research.
- 尹乃菁。2000。〈全民政府理念，扁營曾有意見〉。《中國時報》2000/04/02：2。
- 王時齊。2000。〈五人溝通小組，今首度開會〉。《聯合晚報》2000/11/24：2。
- 中國時報。2001a。〈展望未來，連戰：尊重民進黨組閣權〉。《中國時報》

2001/12/04：4。

中國時報。2001b。〈儘速結盟？民進黨內有歧見〉。《中國時報》2001/12/05：3。

中國時報。2002a。〈總統組國安聯盟，目的在求和只限國會〉。《中國時報》2002/07/08：3。

中國時報。2002b。〈加盟？國民黨立委紛自清〉。《中國時報》2002/07/09：羊曉東。2000。〈以倒閣反制調降政府舉債上限？民進黨內有「異」見，親民黨不支持〉。《中國時報》2000/07/19：2。

何明國。2002。〈徐中雄、王昱婷表明不會加入國安聯盟；陳宏昌、陳根德：拚經濟 可考慮參加〉。《聯合報》2002/07/09：3。

步明薇、陳鳳英。2000。〈親民黨揚言倒閣，國新兩黨不排除支持〉。《工商時報》2000/10/28：2。

李祖舜。2000。〈政院五人小組，賴英照領軍〉。《中時晚報》2000/11/25：2。

李俊達。2002。〈我國少數政府存立之因：倒閣不可能性之探討〉。私立東海大學碩士論文。

李清如、李濠仲。2000。〈專訪王金平談當前政治僵局〉。《新新聞》718：54-60。

李濠仲。2000。〈國會成爲在野聯盟主戰場〉。《新新聞》717：68-70。

吳玉山。2001。〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉。明居正、高朗主編《憲政體制新走向》：165-209。台北：新台灣人文教基金會。

吳玉山。2002。〈半總統制下的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。

吳庚。2004。《憲法的解釋與適用》。台北：三民書局。

吳東野。2001。〈多數政府？少數政府：雙首長制憲政運作的省思〉。論文發表於《政黨政治與選舉競爭》學術研討會。90年10月6日。台北：

國家政策基金會。

吳重禮。2000a。〈美國分立性政府研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展〉。
《問題與研究》39，3：75-101。

吳重禮。2000b。〈美國分立性政府運作的爭議：以公共行政與政策為例〉。
《歐美月刊》32，2：271-316。

吳重禮。2006。〈憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啓示〉。
《問題與研究》45，3：133-166。

林怡君。2003。〈少數政府的理論與實際—以挪威和法國第四共和為例〉。
國立中山大學碩士論文。

林晨柏。2000。〈陳水扁：唐飛將退出政黨活動〉。《中國時報》2000/03/30：
2。

林新輝。2000。〈罷免總統，宋楚瑜傾向不支持〉。《聯合報》2000/10/29：
3。

林新輝。2002。〈林春德、林正二打獵，宋勸不回〉。《聯合報》2002/02/20：3。

林新輝等。2002。〈無黨籍立委「自由表達」，高孟定、金素梅支持政院〉。
《聯合報》2002/02/19：3。

林繼文。2000。〈半總統制下的三角政治均衡〉。林繼文編《政治制度》：
135-175。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

邱慧君、陳志平。2000。〈倒閣，e 世代聯盟積極運作〉。《中國時報》2000/10/05：
2。

周育仁。2002。〈少數政府對行政立法互動之影響〉。《政治學報》34：17-30。

高朗。2001。〈評析我國少數政府與聯合政府出現的時機與條件〉。《理論
與政策》15，1：1-11。

凌珮君。2000。〈王金平：現在沒有倒閣理由〉。《聯合報》2000/07/16：2。

宮能慧。2001。〈政府採購法修正，朝野協商通過〉。《工商時報》2001/12/28：
2。

湯德宗。2005。〈新世紀憲改工程—弱勢總統制改進方案〉。《權力分立新

- 論》：59-104。台北：三民書局。
- 張青、陳素玲。2000。〈若組少數政府，國民黨揚言倒閣〉。《聯合報》2000/10/04：2。
- 張青。2000。〈倒閣說，王金平不贊同〉。《聯合報》2000/10/05：4。
- 郭瓊俐。2000。〈12次表決，張俊雄「請出去」〉。《聯合報》2000/11/01：3。
- 陳水扁。2001。《世紀首航：政黨輪替五百天的沈思》。台北：圓神出版社。
- 陳水扁。2004。《相信台灣：阿扁總統向人民報告》。台北：圓神出版社。
- 陳嘉宏。2002。〈壓倒藍駱駝，靠楊文欣、林南生兩根「稻草」〉。《中國時報》2002/06/22：3。
- 陳敏鳳。2002。〈國安聯盟運作，只限國會〉。《聯合報》2002/07/08：4。
- 陳鴻鈞。2004。〈從記名投票中看台灣國會中政黨之互動：第三屆第一會期至第五屆第二會期〉。東吳大學政治學系碩士論文。
- 國會小組。2002。〈立院清倉，朝野互鬥〉。《中國時報》2002/01/18：2。
- 陶允正、蕭旭岑。2001。〈連戰尊重民進黨組閣：願隨時與民進黨或扁共商國是〉。《聯合報》2001/12/04：4。
- 黃秀端。2003。〈少數政府在國會的困境〉。《台灣政治學刊》7，2：1-46。
- 黃德福。2000。〈少數政府與責任政治：台灣「半總統制」之下的政黨競爭〉。《問題與研究》39，12：1-23。
- 黃福其、羅紹平。2001。〈宋楚瑜：扁可主導新政府，李勿反賓為主〉。《聯合報》2001/12/03：2。
- 蔡慧貞。2000。〈老人津帖，政院版快淪陷，內政部心情差〉。《中國時報》2000/06/24：2。
- 樊嘉傑。2000。〈親民黨發動倒閣，新黨支持〉。《中國時報》2000/10/28：2。
- 蕭旭岑、王雪美。2002。〈財劃法覆議案，泛藍七人跑票，昨天下午就知大勢已去〉。《聯合報》2002/02/20：3。
- 蕭旭岑。2002。〈國民黨漏夜釘人，跑了林南生關鍵票〉。《聯合報》

2002/06/22：3。

鄭益浚。2000。〈陳水扁：組閣時間不多了〉。《中時晚報》2000/03/24：3。

鄭益浚。2003。〈洪奇昌籲，府院組拚經濟多數聯盟〉。《中時晚報》2003/06/10：2。

羅如蘭。2000。〈國民黨立委籲勿組少數政府，否則有倒閣之虞〉。《中國時報》2000/10/04：2。

羅如蘭、樊嘉傑。2000。〈倒閣？立院朝野意見不一〉。《中國時報》2000/10/05：4。

羅紹平、林新輝。2001。〈宋楚瑜：無意藉政黨合作換取利益〉。《聯合報》2001/12/04：4。

羅如蘭等。2002。〈試院人事案，姚嘉文驚險過關，張博雅意外落馬〉。《中國時報》2002/06/22：1。

總統府。2000。〈跨黨派小組成立緣由〉《特別專輯 2000》。

http://www.president.gov.tw/2_special/point/index.html。2007/12/09。

總統府。2001a。〈總統發表電視錄影談話〉《總統府新聞稿 90/05/18》。

http://www.president.gov.tw/php-bin/dore2+/list.php4?issueDate=&issueYY=&issueMM=&issueDD=&title=%C1%60%B2%CE%B5o%AA%ED%B9q%B5%F8%BF%FD%BCv%BD%CD%B8%DC&content=&_section=3&pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1。2007/12/07。

總統府。2001b。〈總統出席「經濟發展諮詢委員會會議」預備會議〉。《總統府新聞稿 90/07/22》。

<http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?Rid=5877>。2007/12/09。

總統府。2001c。〈總統籌組「國家安定聯盟」談話〉《總統府新聞稿 90/11/24》。

<http://www.president.gov.tw/php-bin/dore2+/list.php4?issueDate=&issueYY=&issueMM=&issueDD=&title=%C1%60%B2%CE%C4w%B2%D5%A1u>

%B0%EA%A6%A9w%C1p%B7%F9%A1v%BD%CD%B8%DC&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1
◦ 2007/12/07 ◦

總統府。2003。〈總統召開「朝野領袖防治 SARS 疫情會議」〉《總統府新聞稿 92/05/01》。

http://www.president.gov.tw/php-bin/prez/shownews.php4?issueDate=&issueYY=&issueMM=&issueDD=&title=%B4%C2%B3%A5%BB%E2%B3%A8%BE%AAvSARS%AC%CC%B1%A1%B7%7C%C4%B3&content=&_section=3&_pieceLen=50&_orderBy=issueDate%2Crid&_desc=1&_recNo=0
◦ 2007/12/09 ◦

The Survival of Minority Governments under Semi-Presidentialism: Taiwan, 2000~2004

Hong-ming Chen *

The minority government has existed since 2000 under Taiwan's semi-presidential system. How was it able to form and survive successfully without real challenges from the opposition parties? Does it mean that the President Chen Shui-bian and the DPP government have actually gained control of the majority of seats in the Legislative Yuan by winning the support of the majority of the legislators? These questions are by no means new ones. However, we still lack an adequate understanding of them. This paper, based on a theoretical framework of semi-presidentialism, uses qualitative data, including in-depth interviews, and explores the experience of Taiwan's minority governments from 2000 to 2004. Looking at the topic from a new institutionalist perspective, the author analyzes the different political actors' goals and strategic choices concerning the rules of government formation and survival under the ROC's constitutional structure. The study shows that both institutional and behavioral factors should be included simultaneously in order to answer the research questions. Namely, the political actions of the president and the opposition parties are the main focus of the study, except for constitutional design. In addition, the study discusses historical context and analyzes the strengths of political actors and the relationships among them at different times.

Key words: semi-presidentialism, minority government, divided government, new institutionalism, vote of no confidence

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