

臺灣 2024 年選後半總統制下的 分立政府與僵局

沈有忠*

- 一、前言與問題意識
- 二、文獻回顧與分析架構
- 三、我國的憲政架構與運作
- 四、選後分立政府的僵局
- 五、結論

我國於 2024 年 1 月，舉行了第 16 屆總統、副總統，以及第 11 屆立法委員的選舉。選舉結果，民進黨提名的「賴蕭配」，以相對多數贏得正副總統的選舉，也是首次單一政黨連續三屆贏得執政地位。但在立法院的部分，民進黨儘管在政黨票和區域選舉的總得票數都是相對多數，轉換為席次後卻以一席之差落居第二大黨，並且呈現三黨不過半的結構。選後賴清德總統任命卓榮泰擔任行政院院長並組閣，而國民黨則與民眾黨合作在國會取得過半優勢，接連在重大的法案、人事案、預算案上杯葛執政黨，使得憲政運作出現第二次的分立政府。在朝小野大的權力結構下，分立政府的憲政運作出現許多僵局與挑戰。本文認為，此次選舉結果及選後的運作，再次突顯出當前制度設計存在的盲點，也就

* 東海大學政治學系教授。E-mail: yuchung@thu.edu.tw

投稿日期：2025 年 3 月 10 日；接受刊登日期：2025 年 6 月 30 日。

東吳政治學報/2025/第四十三卷第二期/頁 1-44。

是實務上難以透過解散國會或是倒閣來解決分立政府下的憲政僵局。而目前國民黨與民眾黨在立法院的合作，在「法案」、「人事」、「預算」三管其下進行強力的杯葛，讓當前的半總統制幾乎陷入難以運作的困境。這些困境也使得選後半年出現兩個特殊的現象：第一、在體制內行政院大量動用覆議甚至釋憲企圖解決困境，但幾乎沒有效果；第二、在公民社會出現選後的持續動員，以集會陳抗甚至罷免的方式，表達對在野黨強力杯葛的不滿。然而，以後續發展來看，這兩個途徑沒有辦法根本性的解決政治僵局，反而加深了朝野之間以及社會內部的對立。

關鍵詞：半總統制、分立政府、僵局、覆議、罷免

一、前言與問題意識

我國於 2024 年 1 月，同步舉行了第 16 屆總統副總統，以及第 11 屆立法委員的改選。此次的選舉結果，總統、副總統統的部分由民主進步黨（以下簡稱民進黨）提名的賴清德與蕭美琴贏得選舉，而立法院的部分中國國民黨（以下簡稱國民黨）在區域選舉與政黨票部分共拿下 52 席，領先民進黨的 51 席，以 1 席之差再次成為國會第一大黨。另外，臺灣民眾黨（以下簡稱民眾黨）則是在政黨票的部分取得 8 席，整個立法院呈現三黨不過半的席次結構。總統與立法院選舉結果參見表 1 與表 2。雖然立法院是三黨不過半，但在實務運作上，本文分析期間的第一與第二會期的重大人事、法案、預算等議題上，均是「藍白合」主導國會的運作。因此，就行政與立法關係而言，民進黨贏得總統與行政權，但失去國會多數，並且面對「藍白合」的制衡，憲政運作再一次進入了分立政府（divided government）的架構，類似於前總統陳水扁時期（2001 年至 2008 年）的府會關係。¹

表 1
2024 年第 16 屆總統、副總統選舉結果

候選人	賴清德、蕭美琴	侯友宜、趙少康	柯文哲、吳欣盈
得票數	5,586,019	4,671,021	3,690,466
得票率	40.05%	33.49%	26.46%
總票數 (投票率)	13,947,506 (71.86%)		

資料來源：中央選舉委員會（未註明）。

1. 此次大選結果，與 2001 年相較之下的差別，在於 2001 年民進黨在國會選舉雖未過半，但成為第一大黨。2024 年選舉，民進黨在國會不僅未過半，且一席之差落居第二大黨。

表 2

2024 年第 11 屆立法委員選舉結果

政黨	民進黨	國民黨	民眾黨	其他
區域選票	6,095,276	5,510,850	4,033,57	1,726,491
區域得票率	44.73%	40.44%	2.96%	11.87%
不分區選票	4,982,062	4,764,576	3,040,615	989,483
不分區得票率	36.16%	34.58%	22.07%	7.19%
席次(區域/不分區)	51(38/13)	52(39/13)	8(0/8)	2(2/0)

資料來源：中央選舉委員會（未註明）。

以定義來說，吳重禮指出，分立性政府乃是行政部門所屬政黨無法掌握國會多數議席，唯有可能發生在諸如美國之類的總統制或法國雙首長制 (two-headed executive) 的國家（吳重禮，1998，頁 62）。就我國的情況而言，2024 年的選舉結果和其後的運作，完全符合此一定義。關於憲政體制的議題，在此次選舉期間已有多次討論，例如「聯合內閣」、「總統國情報告」、「國會調查權」、「國會人事權」等。在選舉之後，藍白陣營於第一會期就進行《立法院職權行使法》的修法，部分修法內容因為涉及立法院和總統與其他政府部門的互動，本質上已經改變了憲政體制的精神。儘管稍後在大法官釋憲下，《立法院職權行使法》的修法大部分被解釋為違憲，但已經可以看出各黨對於當前憲政體制運作未有共識，而此次修法引發朝野激烈對立，最後更透過釋憲來解決紛爭，也已經預示本次分立政府在運作上將會困難重重。稍後，在第二會期期間，立法院的藍白陣營繼續推動涉及憲政運作的修法，最具爭議的就是提高大法官評議門檻的《憲法訴訟法》。並且也將賴清德總統提名的大法官全數封殺，等於凍結了

大法官開會的能力。最後，針對行政院提出 114 年的總預算，藍白陣營更是聯手刪除 2,075 億元，占總預算 6.64%，刪減幅度創下歷史新高。此次分立政府運作迄今，行政部門面對立法院以法案、人事、預算種種嚴峻挑戰，朝野對立的僵局絲毫未見減緩。

透過前述簡短回顧 2024 年選後，立法院第一會期與第二會期（2024 年 2 月至 2025 年 1 月）的運作狀況，不難發現這一次的分立政府運作上挑戰更勝於前總統陳水扁時期。此外，透過國會運作的模式來看，藍白陣營似乎擺脫總統大選期間關於提名爭議的嫌隙，彼此合作日趨緊密，在重大法案、預算、人事案上展現出對政府強力杯葛的力道。面對僵局，國會無意倒閣，總統無法透過解散國會解決僵局，也不可能讓出組閣權進入共治。後續的政治對立繼續延燒到社會層面，公民團體發動「大罷免」希望能解決僵局。最終大罷免失敗，維持分立政府並運作迄今，完全凸顯了當前憲政體制無法藉由制度面解決僵局的困境。

本文將分為幾個階段分析選後憲政體制的運作與問題，聚焦在憲政體制的僵局以及運作比較。主要的問題意識包括：面對分立政府的形成，行政與立法的僵局出現在法案、人事與預算，各有哪些異同和特性？對分立政府的影響為何？其次，面對不同類型的僵局，當前的憲政架構有哪些制度工具？是否足以解決憲政體制下分立政府之僵局？最後，若當前的制度工具無法徹底解決僵局，以致於走向社會動員與對立，若再有憲政時刻（constitutional moment），憲政架構調整的建議為何？

以下先針對既有的研究提出文獻的回顧並提出分析架構；接著討論本屆立法委員在選後制衡行政的機制以及行政權的回應；在盤點完既有的制度皆無法解決僵局的情況下，最後提出對未來制度調

整若干建議。希望透過學理以及實務運作的分析，將半總統制下分立政府的理論意涵予以爬梳，並對臺灣的實務狀況進行討論，希望可以提供未來制度研究甚至制度調整更多元的思考。

二、文獻回顧與分析架構

民主政治的運作，是以競爭性的政黨政治為基礎，搭配有限政府與權力分立的憲政運作。透過政黨政治與選舉競爭的結果，加上制度上對有限政府不同的設計，在不同憲政體制下會有不一樣的政府類型。一般而言，總統制基於行政與立法的雙元民主正當性，搭配不同的選舉結果會有不同的政府類型。以總統政黨是否同時為國會多數來說，若單一政黨贏得行政與立法，則為「一致政府」。反之，若總統所屬政黨在國會為少數，則是「分立政府」。議會內閣制由國會多數組成政府，因此政府型態是「多數政府」（*minority government*），在多黨政治下也可能出現「少數政府」的型態。此外，在半總統制下，因為雙元行政搭配雙元民意，因此除了分立政府、少數政府之外，也可能因為總統和國會多數黨支持的總理分屬不同政黨，而有「共治」（*cohabitation*）的現象。無論是總統制下雙元民意對抗的分立政府、議會內閣制下沒有國會多數支持的少數政府、或是半總統制下雙元行政分屬不同政黨的共治，都容易出現「憲政的僵局」（*constitutional deadlock*），影響憲政體制的運作與穩定。

關於分立政府、少數政府、共治的定義以及相關研究浩瀚如海，本文不加以贅述。但值得一提的是，分立政府往往出現在總統制、少數政府則是議會內閣制，但半總統制因為具有總統制與議會內閣制的特性，因此不但會出現雙元民意對立的分立政府、也可能出現內閣

欠缺國會多數支持的少數政府，更會出現因雙元行政而特有的共治政府的困境。² 幾種可能的憲政僵局與憲政制度的搭配如下：

表 3

不同憲政類型下的憲政僵局與政府類型：

憲政類型	僵局來源	衝突機關	政府類型
總統制	雙元民意	總統、國會	分立政府
議會內閣制	內閣無多數支持	內閣、國會	少數政府
半總統制	雙元民意	總統、國會	分立政府
	內閣無多數支持	內閣、國會	少數政府
	雙元行政	總統、內閣	共治政府

資料來源：作者自行整理。

就憲政類型與可能的憲政僵局而言，總統制的分立政府以及議會內閣制的少數政府，都可以視為政黨競爭下的選舉結果所致。在總統制之下，只要總統所屬政黨在國會無法取得多數，府會之間的分立政府自然成形。在內閣制之下，選後若無單一政黨過半，經由政黨談判，可能籌組多數聯合內閣或是少數政府。但在半總統制之下，當總統所屬政黨在國會無多數時，總統和國會已經出現分立政府的特性，如果內閣也沒有國會多數支持，可以形容為「分立（府會）少數（院會）」；如果結合他黨組閣，則是聯合內閣的狀況；若是總統政黨不參與組閣，就是共治。換言之，半總統制之下，若總統所屬政黨在國會無多數，政府組成的多樣性將比總統制、議會內閣制更加複雜。選

2. 總統制、議會內閣制、半總統制下，行政與立法之間不同類型的政府型態分析，尤其是憲政僵局的挑戰，分別體現在總統與國會（總統制）、內閣與國會（議會內閣制）、以及總統與內閣（半總統制）。完整分析可以參見沈有忠（2005）。

擇聯合內閣？少數分立政府？或是共治政府？此時政府的組成，可能受到制度制約（沈有忠，2005），也可能受到政黨政治以及其他非制度性因素的影響（林繼文，2009）。當總統所屬政黨選後在國會無多數的狀況下，政府組成的途徑與結果，在半總統制下一直是一個相當值得探究的問題。

就制度面探討政府組成、憲政僵局以及相關議題的研究相當多，尤其以內閣制為對象，探討少數政府、聯合內閣的研究更是汗牛充棟，本文則是聚焦於半總統制的部分。半總統制因為兼具了總統制和議會內閣制的制度特性，因此運作上具有相當多變的可能性，尤其是當總統和國會多數分屬不同黨派的時候，此時內閣的組成與政府的類型有很多種可能，大致上取決於制度設計、政黨體系、選舉等相關因素的組合，這也是半總統制相關研究相當重要並累積相當多研究成果的議題。³ 首先，Shugart 與 Carey (1992) 就從總統對內閣的罷黜以及解散國會的權力，將半總統制分成「總統議會制」以及「總理總統制」。這兩個分類雖然沒有直接提及半總統制下的少數、分立、共治等政府型態，但已經點出總統對內閣組成以及國會存續是否有制度性權力，將影響半總統制的運作。而這兩個分類，也對半總統研究後續發展有重要影響。Schleiter 與 Morgan-Jones 以代理人理論研究半總統制下總理與政府組成的過程，他們先是指出半總統制下的政府組成，不能以議會內閣制的邏輯來思考，並指出總統在憲法上的權威與權力，決定性的影響內閣組成以及憲政運作（Schleiter & Morgan-Jones, 2010, p. 1436）。沈有忠也指出，半總統制因為同時兼具總統制與內閣制的特質，使得分立政府與少數政府都可能出現。不

3. 依據 Aberg 與 Sedelius 對半總統制研究的歸納與統計，研究主題多數集中在制度與憲法分析、民主存續與效能、雙元行政或是行政立法關係、政黨政治與總統化、總統權力比較等。參見 Aberg 與 Sedelius (2020, p. 1119)。

只如此，由於半總統制將行政權分開為總統與行政首長兩個單位，因此當總統與行政首長分屬不同黨派時，「共治」更成為半總統制所特有的憲政樣態（沈有忠，2005，頁 27）。Skach（2005）則是把行政權、立法權的一致性與否，加上是否有國會多數支持，將半總統制分類為鞏固且多數（consolidated majority）、分立而多數（divided majority）、以及分立又少數（divided minority）等類型。而分立又少數，意指半總統的二元行政（總統和內閣）彼此分立，且內閣也無國會多數支持，非常容易導致民主崩潰，例如威瑪共和（Skach, 2005, p. 350）。

關於「共治」，Elgie 認為在 1990 年代，第三波民主化之際，許多新興民主採用半總統制。批評該憲政體制者，皆認為「共治」是半總統制不利於憲政民主的原因之一。對於新興民主而言，「共治」意指總統與總理皆具有領導政府的正當性，而導致二元行政的政府出現衝突、僵局並危及民主運作（Elgie, 2010, pp. 30-31）。除了共治之外，當總統所屬政黨無法掌握國會多數，亦有可能出現分政府的樣態。

沈有忠在另一篇文章中指出，以制度因素來看，半總統制下總統的任命權、國會的倒閣權、總統的解散權、再加上國會選舉制度的成本等，將影響總統在沒有國會多數下的組閣選擇（沈有忠，2006，頁 202-208）。影響半總統制內閣組成的制度性因素，還包括選舉時程。陳宏銘、蔡榮祥的研究有三個發現：第一、少數政府主要出現在以總統為中心的總理產生方式，而多數型政府雖然也可能出現在以總統為中心的總理產生方式，但偏向是結合蜜月期選舉或同時選舉時發生；第二、多數型政府主要產生在以國會為中心的總理產生方式，特別是聯合政府；第三、共治政府主要出現在以國會為中心搭配

期中選舉或反蜜月期選舉，而較不可能出現在蜜月期選舉或同時選舉（陳宏銘、蔡榮祥，2008，頁 117）。

以制度因素為基礎，再加入政黨體系等非制度因素，探討半總統制的政府組成也有相當豐富的文獻。Wu（吳玉山）以總統的權力、府會關係以及政黨體系為變數，探討二元行政的幾種互動模式，並據此區分出八種不同運作類型的半總統制，其中以府會同黨、總統權力低、兩黨制的半總統制最為穩定，而府會分治、總統權力高、多黨體系的半總統制最不穩定（Wu, 2000, p.13）。張峻豪則認為從國會多數、任命過程、總統是否實質掌握總理這三個指標，可以判斷半總統制運作偏向總統或是總理的實際過程（張峻豪，2011，頁 121-122）。蘇子喬則是指出，總統、國會選制加上選舉時程的不同組合，會影響國會內的政黨體系，並進而影響政府組成（蘇子喬，2018，頁 37）。這些都是以制度面為基礎，加上政黨體系等變數，來分析半總統制政府組成或穩定等相關議題。

談完政府類型之後，後續是憲政僵局對民主運作危機的影響，也累積有諸多討論。Stepan 與 Skach 就指出，議會內閣制有利於形成政府與國會多數的一致，在多黨體系下也能透過聯合政府避免僵局，因此較能避免民主的危機（Stepan & Skach, 1993, p. 22）。不少文獻進一步討論在半總統制下，少數分立政府或是共治政府，是否對憲政運作產生不利影響。若干研究以後共新興民主為對象，指出半總統制的雙元行政架構，提供了行政權內在衝突的可能性，並影響內閣的穩定性。在總統議會制之下，二元行政的衝突並導致內閣的垮台，機率更高於總理總統制（Protsyk, 2005, p. 156; Sedelius & Ekman, 2010, p. 526）。從次類型的角度來看，Tsai 的研究指出，半總統制若是存在強勢總統和強勢的國會，雙方權力越對等，且分屬不同政黨，很容

易陷入憲政僵局。若只有一方強，雖然會有衝突，但不至於陷入僵局，仍能解決政治爭議。因此，所謂的權力平衡，在半總統制下甚至可能導致運作上的僵局與崩潰（Tsai, 2008, p. 81）。

Fernandes 與 Magalhães 也是以歐洲半總統制國家為樣本，先是重新定義了內閣改組的政治意涵，並且指出總統的解散權以及共治政府對於內閣改組的影響（Fernandes & Magalhães, 2016, pp. 76-77）。此外，Elgie 意有所指的認為，共治和少數分立政府或許對憲政運作產生不利影響，但在許多成熟的半總統制民主國家，不足以形成民主崩潰的危機，比起憲政僵局，可能還有其他因素影響新興民主的存續（Elgie, 2008, pp. 63-64）。由於半總統制具有雙元行政的特性，當危機發生時，如何影響雙元行政的互動，也開始引起學界的關注。前述若干文獻指出，共治具有行政權內部衝突的危機，被視為半總統制不利於民主的主因之一。但亦有研究指出，正因為雙元行政具有分工以及彈性，在應對重大危機時，半總統制可以展現制度上的韌性。以烏克蘭為例，戰爭的爆發，改變了總統與總理的領導模式，在「聚旗效應」（rally 'round the flag）下，⁴ 泽倫斯基（Volodymyr Oleksandrovych Zelenskyi）總統扭轉總統與總理衝突的風險，並善用二元行政的特性領導國家應對戰爭危機。但研究也指出，這樣的分工模式是應對國家重大危機，不一定在承平時期也能確保民主品質和政府的穩定（Sedelius et al., 2024, pp. 675-676）。烏克蘭的經驗說明了聚旗效應提供總統領導國政的正當性。但在一般時期，總統是否動用非制度性權力，可能受到其憲法權力的類型以及社會聲望的影響。以臺灣的憲政經驗而言，總統往往身兼該黨的黨主席，儘管總

4. 所謂的「聚旗效應」，指的是國家和社會陷入危機時，會有一段時間出現團結並支持政府與領導者的現象。參見 Shoon Murray (2017)。近期出現的具體案例，例如烏克蘭戰爭、也有些研究應用在我國在 COVID 疫情時期對指揮中心的支持。

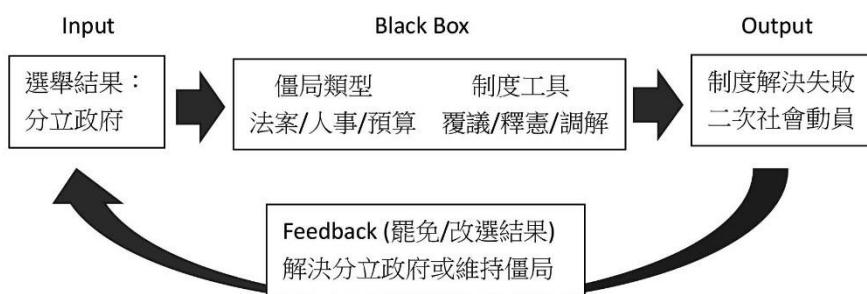
統專屬的憲法權力並不多，但透過黨主席以及其聲望的影響，可以間接的或是動用非制度性權力來領導國政。Grimaldi 依據總統制度性權力高低、社會聲望高低等兩組變數，區分出四種總統運用非制度性權力的類型，分別是第一種聲望高，但制度性權力低的「替代性非制度權力」（*substitutive informal powers*）；第二種是聲望高，也有若干權力工具，但仍選擇非制度性權力的「平行式非制度權力」（*parallel informal powers*）；第三種是有制度性權力，但聲望低的「風險性非制度權力」（*risk-taking informal powers*）；以及第四種既無聲望，也無制度性權力的「破壞性非制度權力」（*subverting informal powers*）（Grimaldi, 2023, pp. 34-37）。這個研究具體討論了總統考量其社會聲望以及工具箱中的權力類型，去動用非制度性權力來領導國政。對於分立政府下的總統領導，也提供了一些不同角度的啟發。

綜合以上文獻探討，不同型態的憲政僵局，是來自於不同憲政類型下的行政與立法關係，這是民主政治的實踐中至為關鍵的問題。以我國的半總統制來看，制度因素中的總統組閣權、國會倒閣權、解散國會權、甚至選舉制度、選舉時程等，加上非制度因素中的政黨體系、政治文化與歷史遺緒（包括憲政慣例），都是影響半總統制下內閣組成的變數，並且進一步影響社會對政治共識的形成、民主運作的品質、甚至內閣與民主的穩定。回到本文關注的焦點來看，2024 年選後，贏得總統並組閣的民進黨，面對國會中國民黨加上民眾黨形成的多數，憲政體制出現分立政府的架構。在運作上，國會中的藍白對行政體系的制衡，以及行政體系回應失效，導致嚴重的憲政僵局。僵局類型大致包括法案、人事、以及預算；行政權藉由制度工具企圖解決僵局的手段包括覆議、釋憲、甚至總統的院際調解權。因為沒有辦法透過制度面解決系統運作的僵局，可以視為政治系統的失靈危

機，此一危機導致了公民社會發動、執政黨支持的「大罷免」，希望能斧底抽薪的終結分立政府。以「政治系統論」（political system）來看，整個循環的過程起因於選後的分立政府；而分立政府下的運作，出現了三種類型的僵局；在現有制度工具無法解決僵局下，反饋的結果就是藉由社會動員發動罷免企圖從改變政府類型，以求根本性的解決系統失靈的危機；最後視罷免加上改選結果決定僵局的結束或是維持僵局。整個運作模式和過程以系統論來看如下圖 1。

圖 1

以系統論分析分立政府的僵局與發展



資料來源：作者自繪。

在圖 1 的架構中，分立政府固然是導致此次憲政僵局的原因之一，欠缺有效的解決僵局工具，甚至是惡化朝野對立，導致社會對立也隨之加劇，並引發公民團體發動「大罷免」，也是值得深思的議題。就僵局形成以及後續發展來看，從制度流域的概念來看，上中下游分別有幾項議題需要討論，也是呼應本文的問題意識：首先，在上游的部分，我國半總統制的憲法規範對選後出現分立政府有哪些制度性影響？其次，在中游的部分，分立政府下的行政立法有哪些僵局？現有的制度規範對解決僵局的能力為何？第三，下游的影響而言，制度

無法解決僵局，導致選舉動員再次發生，成功或失敗分別對憲政體制與社會的影響為何？藉由此次分立政府與憲政僵局的結果，後續對於憲政改革的討論來說，勢必是相當值得分析的一次經驗。以下將以臺灣經驗為主，討論 2024 年大選後，在選舉導致的多數決爭議，以及選舉過程中關於組閣的爭議。

三、我國的憲政架構與運作

我國自 1996 年直選總統，1997 年進一步推動第四次修憲以後，憲政體制在制度特徵上符合了半總統制的定義。⁵ 除了直選總統之外，行政院作為最高行政機關，對立法院負責。而總統擁有任命行政院院長以及決定國家大政方針的權力，立法院則可以行使對行政院的倒閣權，一旦通過，行政院得提請總統解散國會。整體而言，這部憲法的本文是以議會內閣制為基礎，往半總統制移動是增加總統直選，以及調整內閣的產生和倒閣、解散國會等規範。但在其他配套設計上仍舊有些不足，尤其是總統的行政權力，以及內閣在修憲後出現「雙向負責」的模糊性。⁶ 在這些模糊性下，若是總統和國會多數同屬一個政黨，也就是一致政府的情形，憲政運作基於單一政黨掌握總統與國會多數，尚不至於出現運作上的僵局。但若是總統所屬政黨在國會沒有多數，運作上就可能出現很多僵局或爭議。事實上，針對現行憲政體制的模糊性，一直都有再次修憲或是相關議題的辯論。

5. 半總統制在憲政上的定義，以 Duverger 在 1980 年發表的文章最廣為引用。依其定義，半總統制的制度條件包括 1.共和國的總統由普選產生；2.總統擁有相當的憲政權力；3.除總統之外，還有內閣總理和各部會首長執行行政權，只要國會不表反對，內閣就可以持續在位（Duverger, 1980）。

6. 修憲後，總統得以單獨任命行政院院長，但憲法本文仍保留行政院對立法院負責的規定，也賦予立法院倒閣權。因此，行政院出現了對總統以及對立法院雙向負責的空間。

2024 年大選就有不少關於憲政運作的議題，包括選前討論聯合內閣的議題，以及選後新國會一開議在野黨就力推國會改革，主張國會權力擴張的相關法案。這些爭議直接或間接的涉及總統權力、府院會關係，牽動半總統制的運作以及五權憲法下的分權制衡。以下就憲政架構以及過去的運作慣例，說明我國半總統制的特性。

3.1 「府院會黨」的憲政架構

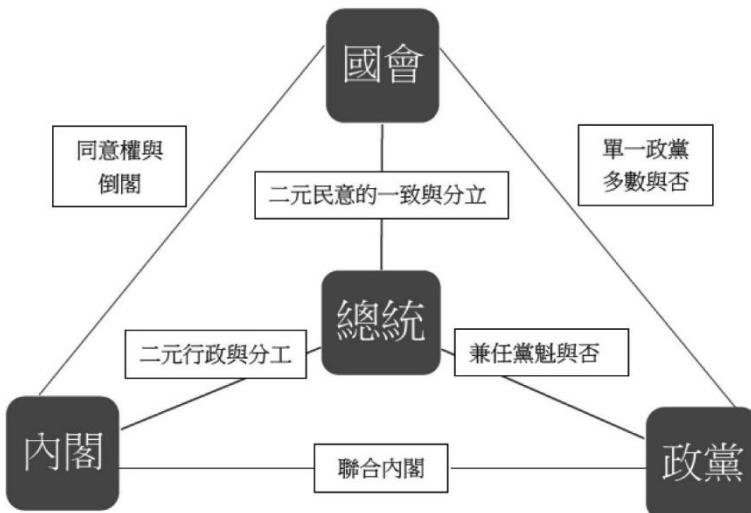
以憲政架構中的「府院會黨」（「府」是指總統、「院」是指行政院/內閣、「會」是指立法院/國會、「黨」是指國會中的政黨）四個行為單位而言，可以勾勒出六組雙邊關係，在過去的運作都有值得探究的議題。例如「府黨」關係，核心的議題包括總統是否得兼任黨主席，這也是黨政合一與否的問題。此外，總統兼任黨主席，是否也連帶實質影響國會中的黨團運作？而在野黨曾拋出總統赴立院國情報告，本質上是關於二元民意之間的權責問題，則是牽涉到「府會」之間的問題。再就「府院」之間來看，主要的爭議則包括二元行政下，總統與行政院的分工與權責問題。

2024 年總統大選期間，就有部分政黨主張總統應主責外交國防、兩岸事務，這個主張就牽涉到府院間二元行政的權責分工。最後，由行政院內閣的組成與負責來看，則是牽動到「府院會」三角關係。行政院院長的任命、內閣的組成，究竟是否需要經過國會同意，也是一直存在爭議，在野黨拋出強化國會的人事權，也是牽動院會之間的關係。更有甚者，本屆總統大選期間，在野陣營多次拋出「聯合內閣」的主張，這部分則是「院會黨」的層級，也就是政黨生態如何影響國會多數，乃至於牽動是否組成「聯合內閣」的問題。凡此種種，皆為憲政體制的核心爭議，歸根究底來說，要維持半總統制進行微調即

可？往總統制修憲？往議會內閣制修憲？成為我國憲政體制運作上的核心問題。前述府院會黨構築出多組雙邊關係的複雜問題，大致結構如下圖 2。

圖 2

府院會黨的多邊關係與憲政爭議



資料來源：作者自繪。

當前我國憲政架構和實際運作存在一些落差，主要原因之一是當前的憲法框架，是從憲法本文「漸進修憲」的模式而來。1947 年中華民國憲法的基本架構與精神其實是議會內閣制，在中國國民黨主導下，歷次修憲以外加「增修條文」的方式調整憲政架構，但絕大多數的憲法本文維持不變（吳玉山，2006，頁 15-17）。爾後先是賦予總統直選正當性，再賦予行政院院長人事權的調整，致使府院會的三角關係在增修條文與憲法本文的精神中就已經存在矛盾。回到歷史脈絡來看，在 1992 年第二次修憲前夕，學界也有部分學者持不同

於後續修憲發展的觀點。蕭高彥（2005）引述文崇一等學者的觀點，指出修憲應避免引起國家認同、憲政體制、政治權力爭執的危機。其中政府體制應該維持憲法所規定的內閣制，總統避免黨派政爭，也不應直選產生（蕭高彥，2005，頁 34）。蕭高彥則是認為，90 年代的臺灣，民主化與本土化是主要的潮流，為了滿足此一潮流，又避免制憲產生台獨疑慮，直選總統成為了「路徑依循」（path dependence）的結果。此一結果是讓臺灣進入了「以內閣制為基礎的半總統制」一個重要關鍵。這樣的轉折，埋下了日後總統和立法院爭奪行政院對其負責的導火線。

回到本文前述以「制度流域」的分析框架來看，現行的半總統制在「上游」的部分是以修憲的方式，在議會內閣制之下強化總統的人事權，卻未對應去設計總統的決策權，也未對應去設計國會對總統的制衡權力，只保留了國會對行政院的制衡權力。換言之，總統強化了人事權，建立了從屬式二元行政的關係。但另一方面也維持了國會與行政院的權責關係，而未調整總統與國會的權力關係。因此，行政院既要面對總統，也要面對國會，成為總統與國會雙元民意的權力交會處，也是我國被歸類為「總統議會制」（president-parliamentary system）的原因之一。這在這樣的憲政結構下，只要選舉結果出現雙元民意的分立，僵局就很容易發生在行政院這個結點上。以今觀之，在野黨在國會推動《立法院職權行使法》修法，意圖擴權以強化對行政權的監督，也可以看成是此一脈絡下的產物。整體而言，臺灣進入半總統制的憲政框架，可以說是歷史遺緒、憲法時刻與民主化、本土化併行，再加上修憲時政治力量的互動所致。由於是相當多政治力量與路徑依循的結果，因此充滿不同價值的妥協，也是衝突的來源。

3.2 總統優勢的憲政秩序

就過去將近 30 年的憲政運作來看，臺灣的半總統制歸類為總統議會制，或是總統優勢的次類型，幾乎是學界、政界普遍的共識，也是符合實際上由總統主導憲政秩序的現況。蘇子喬指出，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，後續透過大法官釋憲先是確立了「總理總統制」，後又變遷至「總統議會制」，尤其是 2000 年經由總統任命行政院院長的過程，確立了行政院向國會負責（憲法規範），也同時向總統負責（憲政慣例）的憲政秩序（蘇子喬，2010，頁 210-211）。沈有忠則是指出，我國在制度性權力方面，總統掌握了不受制衡的行政院院長任命權，擁有對行政院較強的影響力。在非制度性權力方面，實際的憲政運作經驗中，總統身兼黨主席是常態現象，再加上 2008 年之後府院會更是常態性維持多數一致，因此總統化的趨勢也日益顯著（沈有忠，2012，頁 24-26）。蔡榮祥則是認為，九七修憲使得總統在組閣權或是行政權力的運作方面具有排他性的權威，但同時規定內閣需向國會負責，以及總統可以藉由解散國會來訴諸新的民意。行政院院長和內閣必須同時向總統和國會負責。這個修憲規定讓臺灣憲政體制的運作更接近總統議會制（蔡榮祥，2017，頁 42）。曾任大法官的公法學者湯德宗則指出，憲法本文雖維持行政院向立法院負責之規定，但由於增修條文已賦予總統對行政院院長之任命權，等於實質改變府院會關係，行政院對立法院負責，變成行政院受立法院監督、制衡（湯德宗，2004，頁 74）。湯德宗更直言，臺灣從 1997 年第四次憲改之後，已經是採取行政、立法兩權分立、利害分殊的總統制（湯德宗，2004，頁 74）。前述文獻可以看出，行政院依憲法本文向立法院負責，但實際運作也因總統的人事權而向總統負責，是「府院」之間出現層級式的關係，

也是我國半總統制出現總統主導（總統議會制）的主要原因之一。

憲政運作呈現總統優勢的原因，除了制度因素之外，也有學者從領導者個人因素、選舉因素加以分析。Kucera 分析臺灣的憲政運作，認為臺灣的半總統制從 2000 年陳水扁擔任總統後，確立了總統優勢的地位。這不是因為修憲使然，而是因為政治人物的行為決斷，導致憲政秩序的轉變（Kucera, 2006, p. 9）。Kucera 對臺灣半總統制的敘述提出了一個重點，就是相同的一套制度，在不同行為者的行為模式下，仍舊可以產生體制換軌的可能性。從臺灣的經驗來說，總統掌握的是行政院院長的人事權，加上兼任黨魁也需要其主觀意願，充分反映出總統掌握了領導政府與政黨的主動權。Wu 對於我國半總統制運作，從總統與國會關係、總統的權力、以及政黨體系三個變數進行分析。按其分類，總統權力和政黨體系不變的情況下，依據選舉結果決定總統和國會的一致性，將影響半總統制的運作結果（Wu, 2000, p. 13）。在實際運作上，Wu 也認為 1997 年後的臺灣，府會關係一致、總統權力強、再搭配兩黨制，因此是一種總統主導的半總統制。相同的模式也一併適用於 2008 年以後的臺灣。Wu 的分析也指出了我國半總統制運作上的易變性，不同於 Kucera 將造成體制易變性的主要變數指向政治人物，Wu 則是認為選舉結果造成的府會一致性，是影響半總統制運作的關鍵。

再從政黨政治來看，我國的政黨運作出現「總統化政黨」（*presidentialized party*）的趨勢，亦與憲政體制運作有一定的關連性。Samuels 與 Shugart 兩人探討總統與總理在不同的政黨組織下權力分配的關係時指出，在直選總統的氛圍下，總統有助於分配職位與決策的權力，因此政黨的行為、組織會與憲法架構類似，亦即有可能發展為「總統化的政黨」（*presidentialized parties*），而這個趨勢在

總統制下如此，在半總統制亦然（Samuels & Shugart, 2010, p. 15）。不僅如此，Samuels 與 Shugart 更指出，在半總統制之下，總理可能會受到國會與總統的雙重影響而遭到撤換，因此與政黨的關係會較不容易穩固，總統化政黨的發展趨勢比議會內閣制的國家仍舊偏高（Samuels & Shugart, 2010, p. 99）。依據 Samuels 與 Shugart 的推論，在總統無法影響總理去留的國家，總統化政黨的發展就可能比較弱。據此，依據黨魁和總統、總理重疊的測量來看總統化政黨的趨勢，並據此觀察與憲政體制運作之關連性，有其指標意義。

臺灣在總統兼任黨主席的議題上也頗具爭議。一直以來，總統是否兼任所屬政黨的黨魁，都是選舉的話題之一，也常常看見殊途同歸的結果。亦即，陳水扁、馬英九、蔡英文三位總統，都曾在就職以前表態不兼任黨魁，但都在就職後或早或晚兼任黨魁。陳宏銘（2009）認為，總統兼任黨魁是為了解決總統在政黨和政府建立雙重代理人問題（陳宏銘，2009，頁 42）。亦即，除了任命過程之外，憲法上並無總統領導行政院的其他制度設計，例如行政院院會、提案等決策權力。若再與政黨脫勾，將更不利於總統在現實上領導政治的政務推動。總統兼任黨魁將加速「總統化政黨」（presidentialized party）的發展模式，是催化半總統制總統化的重要因素。是以，「府黨關係」出現總統主導，使政黨成為總統執政的工具，也是憲政運作總統化的主要原因。

總結前述，我國半總統制的運作呈現總統優勢，主要的結構性因素在於「總統兼任黨魁」，以及「總統任命行政院長」。在歷經馬英九與蔡英文兩位總統八年的一致政府執政後，這兩項結構性因素已經成為慣例，導致總統優勢的憲政秩序從制度規範以及憲政慣例兩方面獲得確立，也就是制度設計（憲法權力與選舉），再搭配政治人

物之行為和政黨政治的慣例相乘的結果。這樣的結果來檢視圖 2 的六組雙邊關係後可以發現：1.「府黨」、「府院」皆由總統主導，連帶使得「院黨」也不會出現僵局；2.另一方面，「會黨」與「府會」關係取決於總統和國會的選舉結果。從 2008 立委選制改為並立式，並採同時選舉之後，大多時間維持穩定一致的狀態，「院會」之間在一致政府下也不至於出現僵局。然而，2024 年的選舉，「府會」出現了二民意的分立，在「府會」分立制衡，而「府院」、「府黨」皆維持總統優勢的情況下，「院會」成為六組雙邊關係最嚴重的衝突與僵局來源。

2024 年選後，總統所屬政黨在國會失去多數。依據慣例與憲法規範，行政院院長仍由總統任命，因此在圖 2 的架構裡，六組雙邊關係中直接改變的是總統和國會（府會）的二元民意、國會和內閣（院會）之間的信任關係、以及國會中多數黨的議題（會黨）等。而總統與內閣未有出現共治、內閣與政黨也未出現聯合內閣、總統仍兼任黨主席，這三組雙邊關係較沒有受到影響。後文繼續就選後分立政府的運作，分析雙元民意下，國會以立法、人事、預算等多重制度性工具來展現強大的制衡能力，行政部門則是尋求覆議、釋憲以及院際調解等方式企圖解決僵局。然而，當現有的制度工具皆無法解決困境時，後續便再次進入政治動員，尋求以政治途徑解決此次僵局。

四、選後分立政府的僵局

每逢總統大選，關於憲政體制的議題從未缺席，2024 年總統大選亦然。例如，國民黨與民眾黨在選舉期間拋出了「聯合內閣」，甚至提出「內閣制入憲」的政見。要往內閣制修憲，府院會黨的四角關

係都要大幅度變動，但除了口號之外，民眾黨與國民黨皆未在選舉期間具體提出往內閣制修憲詳細、配套的主張。選舉結束後，府院關係出現了分立政府的權力結構。以「藍白合」為多數的立法院，在有關於憲政運作的相關議題上，並未進一步以「內閣制入憲」為主軸提出修憲，而是以其他方式牽動了憲政運作的秩序，包括修改《立法院職權行使法》、修改《憲法訴訟法》、行使司法院人事同意權。此外，在分立政府的權力結構下，也透過大幅刪減行政院的總預算來制衡行政權。在行政權的部分，針對行政權認為窒礙難行的修法出現僵局，行政院依據憲法規範則是以覆議、釋憲等憲法途徑提出回應。更有甚者，總統也依據憲法授權提請院際調解。然而，在欠缺政黨互信的情況下，覆議、釋憲、院際調解都無法根本解決二元民意下分立政府的僵局。因此，在 2025 年總預算遭到大幅刪減後，藍白不動用倒閣、總統無法解散國會，朝野仍舊陷入僵局下，民進黨立法院黨團與公民社會發起「大罷免」，分立政府導致的對立也進入社會動員的階段。⁷ 以下針對法案（《立法院職權行使法》）、人事（大法官任命案）以及預算（2025 年總預算案）三種衝突類型，進一步討論分立政府的僵局模式。

4.1 立法：《立法院職權行使法》的僵局與結果

大選過後，立法院的席次分配出現權力重組，國民黨與民眾黨在開議之後關於憲政的議題首先提出了《立法院職權行使法》的修法，

7. 這一波「大罷免」的潮流，最早在 2024 年 5 月就有第一階段的連署。然因選罷法規定，就職滿一年後始能提出罷免，因此直到 2025 年 2 月之後才對中選會送件。就實際情況來看，「憲政僵局」與「罷免」在時序上是重疊的。具體來說，僵局過程中出現的法律案、人事案、預算案都是公民團體訴求大罷免的原因。而總預算案被立法院大幅刪減，可視為大罷免升溫，更是民進黨也局部投入大罷免動員的一個關鍵案例。

具體內容包括內閣人事權、調查與聽證權、總統國情報告常態化、以《刑法》制訂藐視國會罪等。這些權力分別涉及立法院與行政院的「院會關係」（內閣人事）、立法院與總統的「府會關係」（國情報告）、另外也影響立法院與監察院（調查權）、以及將《刑法》引入解決政治衝突的主張（藐視國會）。簡而言之，按照本文圖 1，由國會延伸出去的雙邊關係都將受到影響。由於《立法院職權行使法》僅是一般法，其影響範圍卻涵蓋憲政秩序，因此行政院對於修法結果表示窒礙難行，並且提出覆議。

本案《立法院職權行使法》在程序與法律內容的部分，行政院窒礙難行的理由包括：1.整體而言，本案的審議程序不符民主原則，難認已具備「法律」之基本成立要件；2.就總統國情報告的部分，憲法並無課予總統義務，立法委員也無質詢總統的權力；3.就質詢權、調查權、聽證的部分，修法內容已違反權力分立原則，違反比例原則及正當法律程序而侵害人民基本權利；4.就人事同意權的部分，按修法內容恐導致憲法、法定機關職權行使產生窒礙，且與比例原則及正當法律程序不符；5.就藐視國會及其罰則部分，修法內容有違法律明確性原則、正當法律程序及比例原則。⁸

立法院覆議結果，2024 年 6 月，藍白再以 62 票對 51 票否決，行政院則是進一步提出釋憲。2024 年 10 月，憲法法庭做成釋憲結果，關鍵條文多屬違憲或部分違憲。比較重要的包括總統國情報告、調查權和聽證會的罰則等皆因違憲而失去效力。據此，立法院以修法方式擴張權力，甚至改變憲政秩序的疑慮即暫告一段落。就憲政秩序的本質來說，前述已經分析多項導致我國憲政運作傾向總統優勢的因素，包括制度結構、歷史遺緒、政治菁英、政黨結構等，當下進行

8. 就行政院所提窒礙難行之說明，完整內容可以參閱行政院（2024）。

《立法院職權行使法》的修法，國會的權力儘管因此增加，但本質上並沒有改變半總統制的憲政秩序，也不具有往內閣制移動的憲政內涵。若是真的要朝向內閣制修憲，依據前述學界的討論，應該要配套的調整總統權力，包括「府院關係」、「府黨關係」等。總之，此次分立政府下，立法機關欲透過修法改變憲政秩序，最終多數條文因違憲而失效，以「大致維持現狀」結束僵局。過程如下圖 3。

圖 3

立法院職權行使法的僵局與解決



資料來源：作者自繪。

以此次《立法院職權行使法》形成的僵局來看，顯示出制度上無法解決分立政府僵局的包括：1. 覆議通過與內閣總辭脫鉤；2. 行政院無法解散國會；3. 透過司法機關以釋憲暫時解決僵局。此外，以本文所提六組雙邊關係的分析架構來看，國會擴權的修法中，要求總統國會報告涉及「府會」關係的變化；擴張內閣人事同意權，則是「院會」。就這兩組雙邊關係，以反事實推論來分析，倘若修法通過，將會實質改變府院會三角關係的憲政秩序。當前分立政府的僵局是以行政院和國會之間為爭點，若國會擴權的修法通過，當前分立政府的僵局不一定可以解決，但新的僵局將很有可能延伸到總統和國會以及組閣過程。而以系統論的架構來看，爭點在「black box」內部就已由現有的制度工具（釋憲）獲得解決，並未產出 output，但在整個事件演進的過程中，也已經開始蓄積執政黨的國會議員以及部分公民團體的不滿。

4.2 人事：大法官任命案的僵局

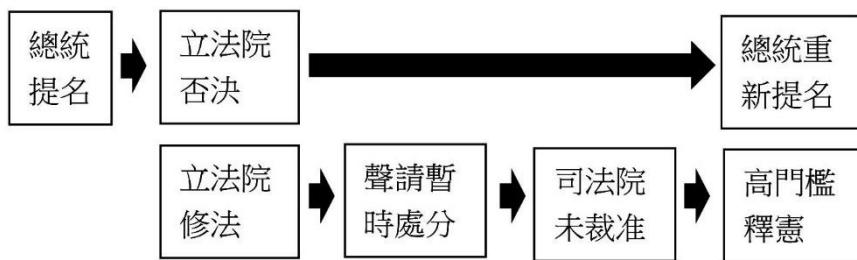
除了立法機關的立法行為之外，此次分立政府的運作，在人事部分也出現院會的對立與僵局。依憲法增修條文，立法院得對司法院大法官行使同意權，投票時不經討論，交付全院委員會審查。審查後提出院會以記名投票表決，經超過全體立委 $1/2$ 的同意為通過，反之則為不通過。113 年 12 月 24 日，賴清德總統於 8 月所提名之 7 名大法官（包括司法院正副院長），有 6 名大法官提名人（張文貞、姚立明、何賴傑、陳運財、王碧芳、廖福特）遭到國民黨與民眾黨聯手否決，另 1 名提名人（劉靜怡）遭到國民黨與民進黨否決。創下總統提名 7 名大法官全數遭到否決的先例。由於這一波人事案是在前述《立法院職權行使法》大部分宣告為違憲之後，因此這次人事案全數否決，也存在立法院「政治報復」的爭議。無論如何，否決大法官的人事案之後，司法院大法官出現僅剩 8 席的窘境。

值得一提的是，除了否決 7 名大法官的人事案，藍白也聯手通過了《憲法訴訟法》修正案，設下了大法官評議門檻的硬性人數規定，明定參與評議的大法官人數不得低於 10 人，做出同意違憲宣告的人數不得低於 9 人，等於提高了憲法法庭的釋憲門檻。依照原條文，8 名大法官只要有三分之二（6 人）參與評議、二分之一（5 人）表示同意，就能做成憲法法庭的決議。但修法後，先前 7 名大法官提名人遭到否決，當前僅剩 8 名大法官連召開評議的門檻都不及。

《憲法訴訟法》通過後，總統依法公布，民進黨立院黨團也提請司法院暫時處分，欲透過釋憲解決人事爭議，但最終未獲裁准，意味著未來總統需重新提名，若未能經立法院同意補足大法官，具有釋憲權力的憲法法庭即將形同虛設。

圖 4

司法院人事案僵局與解決



資料來源：作者自繪。

以此次大法官提名過程以及《憲法訴訟法》修法結果形成的僵局來看，顯示出分立政府在憲政機關組成上，因人事同意權也將使特定機關陷入僵局，甚至在修法後將解決僵局的門檻提高。未來恐怕陷入兩個可能：1.立法院持續否決總統提名人選，司法院無法運作；2.司法院因評議門檻提高，不容易做出共識決，藉由釋憲解決僵局的動能下降。以本文的六組雙邊關係來看，人事案的僵局突顯出分立政府下，府會關係不一致對於相關憲政機構人事提名的影響。雖然不是直接牽動到府院會黨的六組雙邊關係，但仍產生對憲政體制運作巨大的影響。其次，就系統論的架構來看，爭點在「black box」內部無法透過制度解決，產出的 output 就是大法官未能補齊，就整個系統論來看，甚至影響了 black box 中，解決僵局的制度能力。亦即，在大法官補齊以前，black box 中透過釋憲解決僵局的能力實質上如同遭到凍結。

4.3 預算：總預算案的僵局

本次分立政府期間，立法與行政的僵局除了前述的法律案、人事

權以外，另一個亦具代表性的案例就是 2025 年總預算案。針對行政院所編列 2025 年的總預算，歲出部分原編列 3 兆 1,325 億元，立法院經過委員會及院會審查後，共減列 1,136 億元，另須執行不低於 939 億元的通案統刪（其中 301 億為指定項目，638 億元未指定），合計刪減 2,075 億元。

本次總預算的審查出現幾個爭議。首先，委員會與個別提案的審查（1,136 億）和院會決議的通刪（939 億）其優先順序或是是否相互包含在內，立法院並未做出決議，因此出現了刪除總數不明，甚至各說各話的情況。對此，行政院秘書長龔明鑫指出，行政院與立法院在預算刪減的總數上有 636 億元的認知差距，行政部門主張立法部門有指定項目的預算刪除 1,439 億元，而立法院則認為指定項目加上通刪合計應為 2,075 億元。此外，第二項爭議在於，若依據立法院的主張，通刪的 939 億元中，已有 301 億為指定項目，尚有差額 638 億，立法院要求行政部門自行刪減。行政院對此則是主張有違憲法規定的責任政治原則，因為預算審查權應歸屬於立法院，行政院無權代替立法院去決定該如何刪減 638 億的預算。除此之外，第三項爭議在於審查的過程中出現諸多瑕疵，包括多項提案存在理由不清、金額誤植、重複刪減等問題，甚至出現刪減數高於原編列數，導致刪減後為「負數」，不知如何執行的窘境。⁹

除了前述明顯存在的程序爭議之外，總預算審查過程中也出現許多可能導致機關難以運作的刪除與凍結，以致於行政部門窒礙難

9. 以大陸委員會預算為例，出國差旅費原編列 285.8 萬，委員會審查時，三位委員提案刪減 200 萬。按例三位委員均提刪減 200 萬，即應依「共識」刪減 200 萬元，但召委卻決議以「相加」刪減 600 萬，遠超出原編列預算 314.2 萬，並要求陸委會自行調整預算項目以扣足 600 萬元。

行或難以執行政策。例如多個部會在特定預算遭到凍結後，因不確定是否能解凍，難以與廠商簽約執行政策。又例如台電預算遭到刪除一千億，更導致台電財務結構立刻出現破口，影響民生用電的補助。

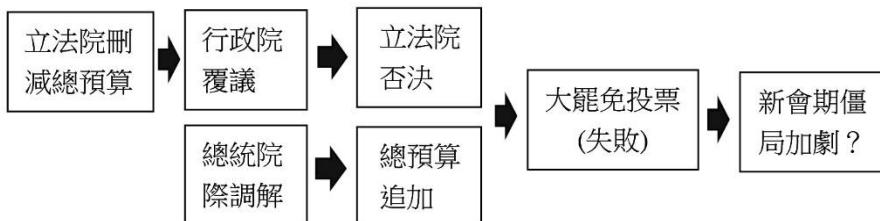
對於總預算遭大幅刪減的情況，進一步惡化朝野對立的僵局。賴清德總統依據憲法第 44 條賦予的權力，2 月 10 日舉行院際調解，創下我國憲政史首次由總統成功召集五院院長召開院際調解的先例。依據總統府的規劃，此次院際調解的會商議題環繞在國內外政經局勢的挑戰，包含川普就任美國總統後的政策因應，總預算案爭議，以及大法官與 NCC 人事等問題。就此來看，賴總統面對分立政府的預算與人事僵局，在制度內工具來說，是希望以院際調解權加以解決。在會商之後，針對總預算的僵局，總統府秘書長潘孟安指出，除了立法院外的各院都在會中提到，總預算遭刪減可能導致相關政務窒礙難行，立法院院長韓國瑜希望行政院勿以提出覆議方式處理，並允諾若行政院不提覆議，將召開協商以追加預算方式嘗試化解預算僵局。對此，賴清德總統在院際調解後請行政、立法兩院院長再協調。最終，行政院在 2 月 27 日仍決議對於總預算案連同《財政收支劃分法》修法提出覆議，意味著透過總統的院際調解權解決分立政府的僵局也宣告失敗。

事實上，在諸多分立政府運作出現的僵局下，公民社會先是在 2024 年下半年就已經逐步醞釀罷免行動，並具體展開第一階段連署。後續在總預算遭大幅刪減之後，民進黨立院黨團總召集柯建銘加速呼應大罷免的行動，行政院院長卓榮泰也在 2025 年 3 月開始發動 8 場「人民是頭家」政策宣講會，也是以總預算案遭大幅刪減為宣講主軸。至 2025 年 3 月，第一階段的連署結果，國民黨 36 席區域立委

有 32 席成案，將近入第二階段連署。¹⁰ 以時序來看，大罷免的浪潮進入第二階段連署時迅速升溫，與民進黨的政策宣講以及立法院的政策攻防有一定的關係，而大罷免也成為尋求公民社會動員而非傳統體制內機制來解決分立政府僵局的一種可能性。大罷免最終的結果，沒有任何一席立委罷免成功，立法院的席次分布完全沒有改變，但朝野對立的情況已經因此加劇。立法院第三會期即將再次處理政府 115 年總預算。除了總預算之外，立法院後續重大法案的朝野攻防是否會因為大罷免而深化分立政府下的僵局？值得吾人關注。

圖 5

總預算的僵局與解決



資料來源：作者自繪。

以總預算的僵局來看，分立政府導致的僵局，在於行政體系的預算編列遭到大幅刪減，突顯出立法院對行政院制衡的第三個途徑：預算。至此，法案、人事、預算都成為立法制衡行政的制度性工具。再以本文的六組雙邊關係來看，預算案的僵局是院會之間的衝突，也是府會之間的衝突。立法院刪減和凍結的預算，包括了行政院院本部及其所屬各部會，也包括了總統府，甚至監察院等。其次，就系統論的

10. 時至本文定稿為止，32 席的第二階段連署，共送出 31 席。新竹的徐欣瑩；苗栗的邱鎮軍、陳超明；彰化的謝衣鳳等四位委員因為未達連署門檻，確定罷免案不成立。

架構來看，爭點出現後，行政體系在「black box」內部企圖動用覆議以及憲法第 44 條的院際調解，但最終仍是無法解決僵局。在無法透過制度解決下，產出的 output 就是行政體系運作受到影響，並且在輿論和社會氛圍上強化了先前公民社會提出的「大罷免」。此外，大罷免的浪潮也在總預算案的爭議之後，和民進黨的社會動員有一定程度的結合。也就是說，在系統運作陷入僵局，並且無解，導致了再次訴求民意的結果。

4.4 理論意涵與建議

依據本文圖 2 所勾勒「府、院、會、黨」四個行為者以及六組雙邊關係的架構來看，形成憲政僵局的根本性因素在於選舉結果，致使「府會」的二元民意出現分立政府。雖然分立政府是發生在「府會」之間，但由於分立與制衡的憲政秩序，國會不具有對總統的制衡能力，因此憲政僵局是發生在「院會」這一組雙邊關係，也就是行政院和立法院之間。簡而言之，2024 年選舉過後，因為「府會」的二元民意分立，導致「院會」的運作陷入僵局。而再進一步觀察「院會」之間的僵局，主要出現在國會透過法案、人事、預算等方式對行政院與行政體系強力監督。行政體系中的總統、行政院解決僵局的制度工具，大致包括覆議、釋憲以及院際調解。這些制度工具既無法解決僵局，也無法解決分立政府的根本性問題。

就爭議的層次來看，院會的僵局是分立政府的結果，而分立政府則是選舉結果。換言之，解決分立政府的問題，自然就解決了院會僵局的問題。就前述法案、人事、預算等問題來看，行政部門以覆議、釋憲、院際調解等制度工具，希望能解決院會僵局，但不一定完全有效，且也不會改變分立政府的結構。例如楊婉瑩以當前制度規範指

出，行政院方面覆議權的行使原為測量總統立法否決權的依據，但因覆議門檻在修憲後由原來的三分之二改為二分之一，削減了總統的政策否決權，因此總統所領導的行政系統如欲改變政策，透過覆議權的行使往往很難收效，必須另尋管道（楊婉瑩，2003，頁 62）。

對比臺灣與他國經驗來看，根本性解決分立政府的制度工具，莫過於重新訴諸選舉，也就是解散國會。林繼文（2009）以臺灣和法國的例子比較，指出法國因為總統具有主動解散國會的權力，因此面對選後無法掌握國會多數時，願意讓出組閣權進入共治，等待有較強民意時主動散國會來結束共治，回到多數一致政府。蘇子喬亦指出，半總統制中賦予國會倒閣權以及總統解散國會的機制，例如芬蘭與法國，可以一定程度化解行政立法兩權產生僵局之危機（蘇子喬，2017，頁 138）。另一個解決僵局的機制是維持府會分立，但解決院會僵局，就是透過制度規範在府會分立的情況下導引出院會一致的共治政府。最直接者，莫過於將組閣權交由國會執行；其次是總統與國會的妥協，例如總統提名後需由國會同意。當前我國的制度規範下，總統得依其意志單獨任命行政院院長，國會雖可以倒閣，但卻因倒閣可能導致解散國會，因此也大大限制了國會動用倒閣權的意願，形同虛設（陳淳文，2013，頁 23）。

另外，韓國的情況也值得省思。韓國雖非典型半總統制國家，但總統掌握內閣去留，並保留些許內閣制，這個憲政秩序和臺灣仍有些相似。¹¹ 而韓國的憲政運作中，多數總統皆為「得票未過半總統」，國會也多為「多黨不過半」，這個憲政結構恰如 2024 年選後的臺灣。

11. 韓國的憲政體制究竟是否為半總統制，學界有不同界定。但就制度而言，韓國的國會對內閣去留僅具有倒閣的建議權，不具有實質規範效力。依據蘇子喬的見解，韓國的憲政體制並無二元行政的特色，行政立法兩權分立的精神鮮明，因此仍歸類為總統制較為合宜。參見蘇子喬（2017，頁 89）。

面對此一權力結構，韓國的憲政運作往往因為總統要拉攏部分國會議員塑造多數，而出現「濫權」或是和國會「嚴重衝突」的極端情況（蘇子喬，2017，頁 100）。就另一個角度而言，韓國在 2016 年前總統朴槿惠因「閨密事件」遭彈劾下台，2025 年前總統尹錫悅因「戒嚴」事件遭彈劾下台，也都可以視為是總統與國會「嚴重對抗」的結果。

就我國 2024 年分立政府導致的僵局以及他國案例來看，只要有雙元民意的憲政架構，就很難完全避免分立政府的發生，畢竟這是選舉結果所致，非制度規範所能避免。因此，以我國在 2024 年的經驗來看，透過制度以降低院會僵局是值得思考的方向。首先，在半總統制之下，雙元民意在選後的分歧，對府院會三角關係來說，形成的政府類型大致是分立政府（總統與內閣一致、和國會分立）或是共治（內閣與國會一致，和總統分立）。無論是分立政府或是共治，皆有僵局之風險，要解決此一問題有多種制度設計的可能性。例如，由國會主導組閣，以國會多數提名閣揆，或是保留總統提名權，但由國會行使同意權等，這些調整均能提高共治的機率。另外，亦可以將國會的倒閣權與總統的解散國會權脫鉤設計，甚至思考德國模式的「建設性不信任投票」，也就是國會先以多數組成繼任內閣後，才得以發動對現有內閣的不信任投票。就反事實推論推估此次僵局，若國會有不用承擔解散風險的倒閣權，幾乎可以推斷藍白會直接動用倒閣權。然而，若只是將倒閣與解散脫鉤，總統在倒閣之後仍舊可以獨立任命新內閣，一樣是維持了分立的僵局。是以，若是採建設性不信任投票，國會多數可以爭取組閣權，如此一來，雖然不一定能避免再次的分立，但會讓政府型態進入共治的模式。

就總統的部分而言，賦予直接的解散國會權也是一種解方。但解散國會之後，若新民意仍舊是府會的分立狀態，沒有配套設計的話也

仍舊是進入分立政府的僵局。因此，總統的解散權也可以考慮加上限制，例如新內閣必須得到重選後的國會多數之信任，以新民意為基礎來組成。換言之，在國會重選後，可能會出現總統所屬政黨贏得多數的一致政府；或是由與總統不同的政黨贏得多數組閣，進入共治這兩種情況。

建設性不信任投票加上總統的主動解散國會權，可以解決分立政府下院會關係的僵局，但不能排除府院之間二元行政的共治。考量到共治是把僵局從院會移轉到府院，二元行政之間的權力關係就必須有更明顯的分工規範，以避免共治之下出現府院之間權責不明的狀況。可以思考的方向，是明確設計《總統職權行使法》，將外交、兩岸、國防事務交由總統負責。這樣的配套設計會讓臺灣的半總統制更接近法國模式，在一致政府之下憲政運作必然相對順暢，不會有府院會的僵局問題。即使是二元民意下，也有倒閣或解散機制來解決院會之間的僵局，即使是共治，總統權力的制度化也能降低二元行政權責不明的風險。

無論如何，2024 年出現的分立政府以及後續院會之間的對抗，因為當前制度工具不足以解決僵局，以致於引發朝野之間更嚴重的對抗，甚至出現「大罷免」的政治動員，影響憲政運作的穩定。最終大罷免沒有改變僵局，反而有可能加劇朝野對立。夠過制度調整，設計建設性不信任投票搭配總統主動解散權，並且明確規範總統和內閣二元行政的分工，當是可以思考的配套方案。

五、結 論

行政與立法的分權設計，向來是「憲政工程」（constitutional

engineering) 中的核心議題。一個得以順暢運作的憲政體制，理想的狀態下不僅強調分權制衡，也應該兼顧解決僵局和憲政衝突的能力。如同 North 所言，制度的設計，旨在創造人們在政治、經濟與社會互動過程中的秩序，並且降低不確定性（North, 1991, p. 97）。對新興民主國家而言，由於較欠缺慣例與成熟的憲政文化，憲政工程的制度設計尤其重要，每次的憲政時刻，如何透過制度化解僵局，或是深化對立，都會對日後民主政治的發展產生規範性的影響。

2024 年大選後，行政與立法再次出現了分立政府的憲政運作。由既有研究可以發現，過往對於我國半總統制「府院會黨」的憲政運作，較多的爭議集中在總統的憲政角色和對應的權責不夠明確。例如總統的組閣權是否涵蓋罷黜？總統制訂大政方針也欠缺明確規範。即使按照憲政慣例，總統主導大政方針，負責外交、兩岸、國防事務，但這些都是在單一政黨一致多數的執政下才不會出現問題（沈有忠，2023，頁 200）。一旦出現分立政府，相關爭議就可能引發僵局。此次分立政府的出現，僅歷經一年，兩個立法院的會期，行政與立法的互動就多次出現僵局。本文歸納過去兩個會期的運作，立法權對行政權的制衡方式包括修訂重大法案、否決重要人事、以及大幅刪減預算。行政權對立法權的回應則包括提出覆議、提請釋憲、以及透過總統進行院際調解。就實際結果來看，行政院提出的覆議以及總統的院際調解，在朝野欠缺信任與共識下，難以實質解決僵局。而憲法法庭的釋憲並非常態，且《立法院職權行使法》的修法，經憲法法庭判定大部分違憲後失效，國民黨與民眾黨也已經修改《憲法訴訟法》並且生效，未來大幅增加了透過釋憲來解決僵局的難度。在行政與立法僵局無解，且朝野對立加深的情況下，公民社會發起一波「大罷免」，最終以失敗收場，反而加劇朝野對立。未來行政立法之間的僵局不容

樂觀。

分立政府的僵局，來自於雙元民意的對立，只會出現在總統直選的總統制國家或是半總統制國家。根本性解決分立政府的僵局，就是要化解雙元民意的分立。這在總統制國家猶如「阿基里斯之腱」（Achilles' heel），也就是制度性僵局的罩門之所在，幾乎難以化解。但就半總統制的憲政精神來看，因為可以透過雙元行政的韌性，也就是透過內閣和國會之間，發揮議會內閣制的制度特性，以解散國會或是倒閣進行政府的改組來化解。按我國憲法以及增修條文，立法院一旦提出倒閣，將伴隨解散國會。過往有諸多研究以 2000 年至 2008 年首次分立政府的經驗為例指出，由於國會改選成本與不確定性高，因此為了避免遭到解散，面對分立政府時，國會也不願意動用倒閣權（林繼文，2009；周育仁，2002；陳宏銘，2007；蘇子喬，2018；沈有忠，2006）。這樣的情況，使得倒閣權形同虛設，加上被動解散，也使總統難以動用解散權交付全民改選來解決二元民意所導致的分立政府之僵局。本文據此也提出了若干的政策建議，包括建設性不信任投票、總統主動解散國會權、以及思考藉由《總統職權行使法》明確劃分總統與內閣的行政權力。

總之，2024 年選後的分立政府，運作上出現多種議題與不同形式的僵局。在既有的制度內，面對立法機關以法律、人事、預算的制衡，行政院大致上動用覆議、釋憲、甚至由總統發動院際調解，但都難以解決僵局，顯見制度工具之不足。也因為如此，公民社會發起大罷免的行動，並在總預算案遭到國會大幅刪減之後，執政黨也局部的投入大罷免的動員，增添未來的不確定性。以結果來看，大罷免沒有改變立法院的結構，反而加劇朝野對立，讓後續憲政運作的穩定性面臨更大挑戰。2024 年選後形成的分立政府，運作僅一年就已經導

致複雜難解的僵局，對於存在分歧社會的新興民主，若下次再開啟憲政時刻，這兩年分立政府的運作提供了一次重要的經驗，有待學界與政界持續溝通和討論，並且累積共識，無論是修憲、或是創造慣例，期能在未來有效應對僵局，並且深化臺灣的民主。

參考文獻

- 中央選舉委員會（未註明）。**選舉及公投資料庫**。檢索日期 2025 年 2 月 10 日，取自 <https://db.cec.gov.tw/ElecTable/> [Central Election Commission (n.d.). *Election and Referendum Database*. Retrieved February 10, 2025.]
- 行政院（2024）。立法院職權行使法修正條文窒礙難行條文一覽表。6 月 11 日。<https://www.ey.gov.tw/File/3E9ED30B17376B7A?A=C> [Executive Yuan. (2024) *List of Articles in the Law Governing the Legislative Yuan's Power Amendment Act that Hinder Its Implementation*. June 11.]
- 吳玉山（2006）。政權合法性與憲改模式：比較臺灣與歐洲後共新興民主國家。問題與研究，45（1），1-28。[Wu, Y.-S. (2006). Regime legitimacy and mode of constitutional reform: Comparing Taiwan and post-communist nascent democracies in Europe. *Issues and Studies*, 45 (1), 1-28.]
- 吳重禮（1998）。美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析。政治科學論叢，（9），61-90。[Wu, C.-L. (1998). Comparison and evaluation of divided and unified government in the United States. *Taiwanese Journal of Political Science*, (9), 61-90.]
- 沈有忠（2005）。制度制約下的行政與立法關係。政治科學論叢，（23），27-60。[Shen, Y.-C. (2005). Relationship between the executive and the legislative under the condition of institutions. *Taiwanese Journal of Political Science*, (23), 27-60.]
- 沈有忠（2006）。半總統制下的行政首長選擇：制度與理性結構的分析。政治學報，（42），189-219。[Shen, Y.-C. (2006). Appointing

the prime minister under semi-presidentialism: An analysis with institutions and game theory. *Chinese Political Science Review*, (42), 189-219.]

沈有忠（2012）。半總統制權力集中個人化之比較研究。臺灣民主季刊，9（4），1-36。[Shen, Y.-C. (2012). Comparative research on the “power presidentialization” of semi-presidentialism. *Taiwan Democracy Quarterly*, 9(4), 1-36.]

沈有忠（2023）。臺灣的半總統制與民主深化的挑戰。載於吳重禮、吳文欽、張廖年仲（編），**政治學的現況與展望**（頁 195-211）。五南。[Shen, Y.-C. (2023). Taiwan's semi-presidential system and the challenges of democratic deepening. In C.-L. Wu, W.-C. Wu, & N.-C. Chang-Liao (Eds.), *Political science: The state and discipline* (pp. 195-211). Wu-Nan Book Inc.]

周育仁（2002）。少數政府對行政立法互動的影響。政治學報，(34)，17-30。[Chou, Y.-J. (2002). The impacts of minority government on the executive-legislative interactions in Taiwan. *Chinese Political Science Review*, (34), 17-30.]

林繼文（2009）。共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較。東吳政治學報，27（1），1-51。[Lin, J.-W. (2009). Can cohabitation become a constitutional convention under semi-presidentialism? A Comparison between France and Taiwan. *Soochow Journal of Political Science*, 27(1), 1-51.]

張峻豪（2011）。半總統制運作類型的跨國研究。問題與研究，50（2），107-142。[Chang, C.-H. (2011). A cross-national study on the operational types of semi-presidentialism. *Issues and Studies*, 50(2),

107-142.]

陳宏銘（2007）。臺灣半總統制下「少數政府」的存續：2000-2004。

東吳政治學報，25（4），1-64。[Chen, H.-M. (2007). The survival of minority governments under semi-presidentialism: Taiwan, 2000~2004. *Soochow Journal of Political Science*, 25(4), 1-64.]

陳宏銘（2009）。臺灣半總統制下的黨政關係。政治科學論叢，(41)，1-56。[Chen, H.-M. (2009). A study of party-government relations under Taiwan's semi-presidential system. *Taiwanese Journal of Political Science*, (41), 1-56.]

陳宏銘、蔡榮祥（2008）。選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗之探討。東吳政治學報，26（2），117-180。[Chen, H.-M., & Tsai, J.-H. (2008). Impact of the electoral cycles on government formation in semi-presidentialism: A comparative study. *Soochow Journal of Political Science*, 26(2), 117-180.]

陳淳文（2013）。再論中央政府體制之改革展望。政大法學評論，(131)，1-88。[Chen, C.-W. (2013). Further discussion on the reform of ROC's governmental system. *Chengchi Law Review*, (131), 1-88.]

湯德宗（2004）。新世紀憲改藍圖-以行政、立法兩權為中心。月旦法學雜誌，(109)，74-88。[Tan, T.-C. (2004). A blueprint for a new century constitutional reform: Centering on the executive and legislative powers. *The Taiwan Law Review*, (109), 74-88.]

楊婉瑩（2003）。一致性到分立性政府的政黨合作與衝突—以第四屆立法院為例。東吳政治學報，(16)，49-95。[Yang, W.-Y. (2003). Party cooperation and conflict under divided government- The fourth term Legislative Yuan. *Soochow Journal of Political Science*, (16), 49-

95.]

蔡榮祥（2017）。半總統制下總統、總理和國會的三角關係：臺灣和波蘭的運作經驗分析。東吳政治學報，35（2），1-71。[Tsai, J.-H. (2017). The triangular relationship between the president, prime minister, and parliament in semi-presidentialism: Analyzing Taiwan and Poland. *Soochow Journal of Political Science*, 35(2), 1-71.]

蕭高彥（2005）。臺灣的憲法政治：過去、現在與未來。二十一世紀，（92），8-43。[Shaw, K.-Y. (2005). Taiwan's constitutional politics: Past, present, and future. *Twenty First Century*, (92), 8-43.]

蘇子喬（2010）。臺灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析。東吳政治學報，28（4），147-223。[Su, T.-C. (2010). The transition course of Taiwan's constitutional system (1991-2010): A perspective of historical institutionalism. *Soochow Journal of Political Science*, 28(4), 147-223.]

蘇子喬（2017）。南韓與臺灣憲政體制之比較—「形異實同」的憲政體制。中研院法學期刊，（20），77-153。[Su, T.-C. (2017). A comparison between South Korea's and Taiwan's constitutional system. *Academia Sinica Law Journal*, (20), 77-153.]

蘇子喬（2018）。選舉制度及時程對政黨體系與政府型態的影響：總統制與半總統制國家的跨國分析。政治學報，（65），37-80。[Su, T.-C. (2018). The effect of electoral system and election timing on party system and type of government: A preliminary study of presidential and semi-presidential democracies around the world. *Chinese Political Science Review*, (65), 37-80.]

Aberg, J., & Sedelius, T. (2020). A structured review of semi-presidential

- studies: Debates, results, and missing pieces. *British Journal of Political Science*, 50(3), 1111-1136.
- Duverger, M. (1980). A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.
- Elgie, R. (2008). The perils of semi-presidentialism. Are they exaggerated? *Democratization*, 15(1), 49-66.
- Elgie, R. (2010). Semi-presidentialism, cohabitation and the collapse of electoral democracies, 1990–2008. *Government and Opposition*, 45(1), 29-49.
- Fernandes, J. M., & Magalhães, P. C. (2016). Government survival in semi-presidential regimes. *European Journal of Political Research*, 55 (1), 61-80.
- Grimaldi, S. (2023). The elephant in the room in presidential politics: Informal powers in Western Europe. *Political Studies Review*, 21(1), 21-41.
- Kucera, O. (2006). Is Taiwan a presidential system? *China Perspectives*, (66), 1-15.
- Murray, S. (2017). The "rally-'round-the-flag" phenomenon and the diversionary use of force. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.518>
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112.
- Protsyk, O. (2005). Politics of intra-executive conflict in semi-presidential regimes in Eastern Europe. *East European Politics and Societies*, 19(2), 135-160.
- Samuels, D. J., & Shugart, M. S. (2010). *Presidents, parties, and prime*

- ministers.* Cambridge University Press.
- Schleiter, P., & Morgan-Jones, E. (2010). Who's in charge? Presidents, assemblies, and the political control of semi-presidential cabinets. *Comparative Political Studies*, 43(11), 1415-1441.
- Sedelius, T., & Ekman, J. (2010). Intra-executive conflict and cabinet instability: Effects of semi-presidentialism in Central and Eastern Europe. *Government and Opposition*, 45(4), 505-530.
- Sedelius, T., Mashtalera, O., & Raunio, T. (2024). Semi-presidentialism and war: Executive leadership models in Ukraine during Zelenskyi's presidency. *East European Politics*, 40(4), 658-683.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies.* Cambridge University Press.
- Skach, C. (2005). Constitutional origins of dictatorship and democracy. *Constitutional Political Economy*, (16), 347-368.
- Stepan, A., & Skach, C. (1993). Constitutional frameworks and democratic consolidation: Parliamentarism versus presidentialism. *World Politics*, 46(1), 1-22.
- Tsai, J. H. (2008). Sub-types of semi-presidentialism and political deadlock. *French Politics*, 6(1), 63-84.
- Wu, Y.-S. (2000). The ROC's semi-presidentialism at work: Unstable compromise, not cohabitation. *Issues and Studies*, 36(5), 1-40.

The Divided Government and Deadlock under Taiwan's Semi-Presidential System after 2024 Election

Yu-Chung Shen *

Taiwan held the 16th presidential and 11th legislative elections in January 2024. The election result saw Lai Ching-Te winning the presidency with a plurality. However, the Democratic Progressive Party (DPP) lost its majority in the Legislative Yuan. After the election, President Lai Ching-Te appointed Cho Jung-Tai as the Premier and formed the cabinet. Meanwhile, the Kuomintang (KMT) cooperated with the Taiwan People's Party (TPP) to secure a majority in the legislature. They repeatedly blocked the ruling party on major bills, personnel matters, and budget proposals, leading to the second instance of a divided government in Taiwan's constitutional operation. This article argues that the election results and the subsequent operation once again highlight the blind spots in the current system design, specifically that it is practically difficult to resolve constitutional deadlocks under a divided government through the dissolution of the legislature or a vote of no confidence. Currently, the cooperation between the KMT and the TPP in the Legislative Yuan has involved strong obstruction under the three main areas of "bill," "personnel," and "budget," putting the current semi-presidential system in a near-unworkable predicament. These challenges have led to two distinctive phenomena occurring a few months after the

* Professor, Department of Political Science, Tunghai University.

election: First, the Executive Yuan has heavily relied on motions for veto and even constitutional interpretation in an attempt to resolve the impasse, but with little effect. Second, outside the system, civil society has continued mobilizing post-election, using rallies, protests, and even recall efforts to express dissatisfaction with the opposition's strong obstruction. However, looking at subsequent developments, neither of these approaches has been able to resolve the political deadlock; rather, they have deepened the divide between the ruling and opposition parties and increased internal societal conflicts.

Keywords: semi-presidentialism, divided government, constitutional deadlock, veto, recall