

少數政府對行政立法互動之影響*

周育仁

台北大學公共行政暨政策學系

摘要

總統大選後，我國首次出現總統與立法院多數黨不同黨的狀況，此時憲政體制究竟應定位為「偏向總統制的雙首長制」，還是「偏向內閣制的雙首長制」？根據當年國發會共識，政府體制是以建立「改良式雙首長制」為目標，當時參與修憲之民進黨對此亦有共識。

九七修憲後我國政府體制應仍具有自動換軌機制，當總統所屬政黨能掌握立法院過半席次時，會因黨政運作的結果偏向總統制；反之，總統所屬政黨無法掌握立法院過半席次，體制唯有偏向內閣制方能有效運作；並確保政治之穩定。

在少數政府之下，極可能出現「多數黨主導立法，卻是在野黨；少數黨無力主導立法，卻是執政黨」的現象。聯合政府固然會對總統之權力產生牽制，惟基於政府有效運作與政治穩定運作之考量，為確保政府能獲得立法院穩定多數立委的支持，聯合政府恐怕是不得不作的次佳選擇。在我國現行政府體制之下，除非行政院由立法院多數黨或多數黨聯盟主導，否則行政與立法之關係將呈現衝突對立，而非融合的關係；政治也不可能穩定。

兩年來少數政府的失敗，已充分說明：在總統無法掌握立法院過半席次的情況下，我國並不具備施行總統制的要件。政府籌組之必要條件，是必須確保其得以穩定有效運作。就我國而言，在立法院沒有政黨席次過半的情況下，只有籌組多數聯合政府，才符合此一基本要件。

關鍵字：少數政府、聯合政府、多數統治、總統制

*原發表於中國政治學會主辦「中國政治學會七十週年年會暨杭立武先生百齡誕辰學術研討會」。台北，2002年4月20日。

總統大選後，我國首次出現總統與立法院多數黨不同黨的狀況，此時憲政體制究竟應定位為「偏向總統制的雙首長制」，還是「偏向內閣制的雙首長制」？根據當年國發會共識，政府體制是以建立「改良式雙首長制」為目標，當時參與修憲之民進黨對此亦有共識。

根據個人研究，九七修憲後我國政府體制應仍具有自動換軌機制。當總統所屬政黨能掌握立法院過半席次時，會因黨政運作的結果偏向總統制；反之，總統所屬政黨無法掌握立法院過半席次，體制唯有偏向內閣制方能有效運作⁽¹⁾；並確保政治之穩定。

在總統民選後，總統權力是否因而擴大，進而有權決定內閣人事與政策？根據國家政策研究基金會八十九年十月初所作民調，三成三認為總統民選後權力變大(周育仁，2000)。惟事實上，總統改為以民選方式產生，只是強化了總統行使憲法權力的正當性而已；決定其權力大小的來源是憲法，並非選舉。奧地利、冰島、葡萄牙與愛爾蘭等國的總統，也都是直選產生，但是總統權力都相當有限，也未見其總統以自己具有民意基礎，就堅持自己應有相對權力；這表示「總統民選」與「總統權力擴大」之間並無直接關係⁽²⁾。

至於行政院院長改由總統任命，不需立院同意後，是否亦表示總統任命行政院院長之自主性也因而提高？上述民調顯示，43.4%民眾認為總統任命閣揆不需考慮立法院政黨結構。然而，根據憲法，行政院對立院負責，所有行政院的預算、法案與重大政策，都需立法院同意。如行政院認為立法院相關決議窒礙難行，雖可經總統同意後請立院覆議，但只要全體立委二分之一以上支持原決議，行政院就必須接受。除上述各項機制能有效監督制衡行政院外，立院對行政院提出不信任案進行倒閣的權力，亦能對行政院產生相當程度的制衡。

換言之，即便總統堅持由立法院少數黨籌組少數政府，也只能掌握行政院人事權，最終法案、政策決定權還是受制於立法院多數黨。易言之，少數政府很難獲得立法院支持推動其政策，甚至可能面臨被倒閣之命運；總統的權力也會因之受到限制⁽³⁾。如行政院企圖以行政命令逾越立法院之憲政地位，核四停建案所引發之政治風暴，恐就是少數政府無法擺脫的宿命。根據過去兩年來的經驗，少數政府將使行政立法關係陷入困境，以致政府施政陷於空轉。

根據上述分析，當總統與立法院多數黨不同黨時，如總統堅持將憲政體制往「偏向總統制的雙首長制」方向運作，在實際運作中還是無法免於受制於本質上偏向內閣制的憲政體制。職是之故，堅持形式上的總統制，不但無助於總統權力

(1) 請參閱周育仁(2001):〈九七修憲後我國中央政府體制之定位〉,陳健民、周育仁(編)《九七修憲與憲政發展》,頁11-37。台北:國家政策研究基金會。周育仁(2001):〈憲政體制何去何從?建構總統制與內閣制換軌機制〉,明居正、高朗(編)《憲政體制新走向》,頁1-26。台北:新台灣人文教基金會。

(2) 相關分析,請參閱周育仁(1996),〈總統直選對我國憲政體制之影響〉,《問題與研究》,35(8):62-74。另請參閱楊日青(1996),〈總統直選與行政立法之關係〉,《政策月刊》,12:2-5。

(3) 當總統無法掌握立法院過半席次時,總統之權力或者會侷限於憲法所賦予的權力,甚至會淪為象徵性的領袖。見陳銘祥(2000),〈現行制度下總統的定位與展望〉,台灣新世紀文教基金會「國會大選後的憲政運作」研討會。台北。

的擴張與落實，更有害於行政立法之間的互動。

壹、民進黨少數政府的困境

在 1945 到 1987 的四十多年中，以色列、加拿大與十三個歐洲國家的 356 個政府中，有 125 個是少數政府。以上十五個國家，都是實施內閣制，由國會主導政府的產生與政策。在上述例子中，計出現過 220 個多數政府（含單一政黨執政與聯合政府），佔 62%，可見少數政府並非各國最愛。少數政府之所以出現，是因為國會沒有政黨席次過半，而且政黨不願籌組聯合政府，只好被迫籌組少數政府。換言之，少數政府應是在過半多數政府與聯合政府都無法出現的情況下，被迫選擇的天下之策(Strome,1990)。

至於某些少數政府之所以尚能運作，是因為未參與政府的政黨既無法主導政策，又無意倒閣，或試圖與政府進行政策交換，以爭取最大利益。此外，也由於少數黨是被迫籌組少數政府，所以其他政黨對它不會抱持太大敵意。為求有效運作，少數政府也充分體認必須與其他政黨進行政策結盟，以便獲得國會多數的支持(Strome,1990)，絕不至於蓄意製造朝野衝突對立，讓政府更難做事。

根據以上分析，少數政府應是最不得已的選擇。如有機會籌組多數黨政府，少數政府應非各國之所最愛。

總統改選後，民進黨在第四屆立院席次雖不到三分之一，陳水扁總統既未讓席次過半的國民黨組閣，也無意與國民黨共組聯合政府⁽⁴⁾；無論是唐飛或張俊雄政府，在本質上都是少數政府。國民黨作為立法院多數黨，如不接受少數政府，可以選擇倒閣；惟倒閣後也將提供陳總統解散立法院進行改選的機會。國民黨由於總統大選初敗，元氣大傷，對於立院立即改選並無信心，以致無意發動倒閣。少數政府雖因而倖免於被倒閣，惟陳總統也因而失去透過立法院改選，進一步掌握立法院的機會；這恐怕是當初修憲時，民進黨堅持反對賦予總統主動解散權所始料未及。

在國民黨不倒閣，又不支持少數政府，而民進黨在立法院只有三分之一不到席次，無法主導立院決策過程的情況下，顯然不利於少數政府推動政務。另由於民進黨政府不重視與立法院的溝通與協調，甚至企圖抹黑立法院與在野黨；更使行政立法關係陷入衝突、對立的僵局。

依常理判斷，所謂多數黨與少數黨，是依個政黨在國會之席次來區別。惟陳總統則認為多數、少數並非以立法院席次，而是以民意支持度來判斷(民生報，2000，9，29:A4)。陳總統認為民進黨在民調中獲得兩成多民眾支持，高過其他政黨，所以無視於立院席次過半的多數黨，企圖透過民意的支持，協助少數政府對抗立法院多數在野黨。惟少數政府運作兩年以來所面臨的種種困境，證明透過

⁽⁴⁾ 根據林佳龍在總統大選前之分析，如陳水扁未獲百分之五十以上選票，組一黨政府之可能性非常低，因為此種政府將是非常不穩定的政府。林佳龍因之認為陳水扁會組聯合政府，豈料陳水扁總統還是選擇了最不穩定的少數政府。請參閱林佳龍，〈總統大選與政黨重組〉，引自 taup.yam.org.tw/announce/9911/docs/06.html-101k。

民調或民粹的輔助，並無法改變少數政府受制於多數黨所掌握國會的命運。

在唐飛辭職後，陳總統並未檢討全民政府在本質上無法運作的原因，反而另組更無運作條件的張俊雄少數政府。惟由於民進黨在立法院還是絕對少數，即便多數黨不倒閣，少數政府還是必須面對現實政治運作中來自立法院的強勢監督與制衡，更加無力主導預算案、法律案與政策案。

陳總統堅持籌組少數政府，惟卻又呼籲其它政黨捐棄成見、共體時艱，甚至在經發會中期盼其他政黨「以合作代替對抗」(民生報，2000/11/5:A4)，此顯然是昧於政治現實。作為立法院席次未過半的政黨，陳總統既不願與其他政黨分享權力，一廂情願要求或期望其他政黨支持少數政府，若非策略應用，就是過於理想化。在我國現有政治生態中，政黨之間相當程度存在意識型態之爭，期望彼此以合作代替對抗，並不切實際。

貳、聯合政府與多數統治

有鑑於少數政府根本不具備運作條件⁽⁵⁾，陳水扁總統在就職週年前夕的演講中，指出要在立委改選後結合理念相同、支持改革的在野力量，籌組聯合政府(聯合報，2001/5/19:4)。有鑑於立委改選後，總統不再是最新民意，根據法國之經驗，決定政局走向的重心應轉向具有最新民意的立法院。惟在預見第五屆立法院沒有政黨能掌握立法院過半席次的情況下，如期望新政府能有效運作⁽⁶⁾，並確保政治穩定，聯合政府應是不可避免的抉擇。問題是，聯合政府究竟應如何籌組⁽⁷⁾？

陳總統與民進黨許多人士皆認為聯合政府之籌組應由總統主導，問題是：總統在任命新閣揆時，是否必須考量新國會的政黨生態？以法國為例，其總統權力與民意基礎遠在我國總統之上；其國會之地位也遠不如我國立法院。法國總統任命總理也不需國會同意，惟卻相當尊重新國會多數，一旦總統無法掌握新國會過半席次時，並不會堅持主控政府之籌組。相對於陳總統堅持主控組閣權，馬英九市長認為一旦立委改選泛藍軍席次過半，陳總統就應交出組閣權(聯合報，2001/10/29:4)。惟陳總統仍強調「組閣權是常識問題」，堅持應由總統組閣，否定立法院多數黨組閣的權力。

其實，任命權與組閣權是兩種完全不同的權力，不能混為一談。就我國中央政府體制之設計而言，憲法增修條文第三條只賦予總統閣揆任命權。根據憲法

(5) 八十七年修憲後，總統提名行政院院長雖不再需要立法院同意，惟這絕非表示總統可以完全無視於立法院之政治生態。總統不能為任命而任命，還必須考慮其所任命之行政院院長與所組之內閣能否順利推動政務。請參閱徐永明(2001)，〈國會改選後政府組成的途徑——政黨中心或總統中心？〉台灣新世紀文教基金會「國會大選後的憲政運作」研討會。台北。

(6) 總統之所以應任命立法院多數黨所能接受者出任閣揆，其目的在於組成一個「穩定、有執政能力的政府」，見陳淑芬(2000)，〈聯合政府體制與國會制度〉，《新野論壇》，第三期。台北：新台灣人文教基金會。

(7) 關於聯合政府應如何籌組成，請參閱 Ian Budge & Hans Keman (1990); William Riker (1962); 高朗(2001)：〈平析少數政府與聯合政府形成之時機與條件〉，陳健民、周育仁(編)《九七修憲與憲政發展》，頁 249-265。台北：國家政策研究基金會；與蘇永欽(2001)(編)，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》台北：新台灣人文教基金會。

第五十六條，組閣權屬於閣揆，內閣人事理應「由行政院院長提請總統任命之」。此外，有鑑於「行政院為國家最高行政機關」、「對立法院負責」，接受立法院監督之設計皆未改變，行政院人事唯有由行政院院長主導，方能落實行政院對立法院負責的機制。此外，根據司法院第三八七號解釋文，「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，則係由行政院院長依其政治理念，提請總統任命」，也更進一步確認內閣人事應由行政院院長主導，並對其負責，顯見組閣權仍應屬於行政院院長。陳總統堅持組閣，實已逾越憲法所賦予他的任命權，侵犯了行政院院長的組閣權，以致損毀了憲政體制中行政院對立法院負責的機制。影響所及，行政立法之間的關係也由過去的融合(fusion)關係，變成分立、衝突與對抗的關係⁽⁸⁾。

根據憲法，總統確實有權逕行任命閣揆，不需立法院同意。但是，立法院所擁有的倒閣權，以及只要全體立法委員二分之一支持，就可否決行政院所提覆議案，皆可以之對抗總統濫用任命權或侵犯行政院院長的組閣權。換言之，如總統堅持組少數政府，立法院多數黨或聯盟或者可根據憲法進行倒閣；即便倒閣失敗，如多數黨積極主導立法過程，少數政府也不可能頻頻透過覆議推翻立法院決議。就算能以覆議推翻立院決議，也無法主導立法過程，落實執政黨的政策。換言之，在少數政府之下，極可能出現「多數黨主導立法，卻是在野黨；少數黨無力主導立法，卻是執政黨」的現象。

根據以上分析，一旦泛藍軍在立法院改選後席次過半，且有意共組聯合政府，如總統任命泛藍軍人士組閣，自能形成有運作條件之多數政府；行政立法之間也將恢復過去的融合關係。惟由於陳總統不願權力被架空，堅持組閣權屬於總統，因之即便泛藍軍席次過半，且有意共組聯合政府，他仍無意釋出組閣權。

問題是：立委改選後，立法院擁有比總統更新的民意。根據陳總統的說法，舊民意似應尊重新民意(聯合報，2000/7/15:1)。雖然總統有權逕行任命閣揆，不需立法院同意；然而，如總統所任命的閣揆不被具有新民意的立法院多數聯盟接受，進而對行政院院長提出不信任案，一旦倒閣確立，總統能否解散具有最新民意的立法院？

總統以解散權反制國會，於法雖似乎有據，惟是否適用於新國會，則仍有待商榷⁽⁹⁾。總統在新國會倒閣後，如拒絕根據新民意改由多數聯盟組閣；仍堅持解

⁽⁸⁾ 根據吳玉山之分析，府會若是由不同黨控制，幾乎保證政治之不穩定。在總統與國會皆有所堅持的情況下，二者之間將呈現衝突關係。根據其分析，陳水扁總統就職以來，政府穩定程度已由原有的第三級降為第七級。請參閱吳玉山(2001)，〈合作還是對立？辦總統制府會分立下的憲政運作〉，明居正、高朗(編)《憲政體制新走向》，頁165-209。台北：新台灣人文教基金會。惟對於吳玉山關於陳總統組少數政府，國民黨未倒閣，即認為總統強，國會弱之看法，個人並不贊同。雖然國會未倒閣，但仍可運用其優勢有效主導立法過程，使行政部門居於弱勢。是以國會不必然弱，總統也不必然強。

⁽⁹⁾ 根據我國現行制度，一個只擁有百分之四十選民支持的少數總統，如果有權解散具有最新民意的立法院，顯然並不合理，也缺乏正當性。以法國為例，其總統在國會改選後一旦無法掌握過半席次時，都會主動任命多數黨組閣，從未見其再度解散國會重選。也不會以任命少數政府手段逼多數黨倒閣，再以此為由解散新國會。

散新國會，讓全民共同承擔新國會再改選所可能引發的政治衝突為代價，不但缺乏正當性，也恐將引發政治危機。

職是之故，新國會倒閣後，總統必須考量的問題是：民眾到底希望維持一個空轉的少數政府？還是改組有運作條件的多數政府？建立倒閣機制是為了制衡總統，並化解行政立法僵局。只要總統尊重立法院的新民意，重新任命多數聯盟組閣，倒閣不但不會製造政治不安，反而能化解僵局，進而產生多數穩定政府。

不容諱言，聯合政府固然會對總統之權力產生牽制，惟基於政府有效運作與政治穩定運作之考量，為確保政府能獲得立法院穩定多數立委的支持，聯合政府恐怕是不得不作的次佳選擇⁽¹⁰⁾。

參、新國會與新政府之互動

第五屆立法委員選舉結果，民進黨成為新國會第一大黨；與民進黨立場接近的台聯，也獲得十三席。兩者席次加總雖有一百席，仍未過半。至於中國國民黨雖只獲得六十八席，惟加上親民黨的四十六席，總席次卻有一一四席，超過半數一席。換言之，第五屆立法院雖無任一政黨席次過半，卻出現泛藍軍總席次過半的局面。

由於沒有任一政黨能獨自組成過半多數政府，必須結合其他政黨，方能形成過半多數聯盟。依照前述馬英九之主張，泛藍軍總席次既然過半，如有意共組聯合政府，陳總統似不應拒絕。問題就出在一方面民進黨大勝，而國民黨席次又減少太多，以致泛藍軍整體氣勢太弱，因之只能將組閣權拱手讓人。配合新國會開議，陳總統改任命游錫堃接任新閣揆，這是兩年內第三個少數政府。由於泛藍軍既未結盟並要求組閣，又未在新的少數政府成立後倒閣，且又拒絕為少數政府政策背書，致使我國仍無法脫離少數政府的困境。

陳總統曾計畫透過「跨黨派國家安定聯盟」形成多數聯盟(聯合報，2001/11/22:1)。惟由於中國國民黨與親民黨認為該聯盟不符憲政體制，是以都拒絕參加。在此狀況下，國安聯盟即便獲得台聯黨支持，也只是少數聯盟；即便加上少數無黨籍立法委員或是特定國、親兩黨立委，也只能勉強形成脆弱多數。無論是何者，陳總統主導立法過程的能力，仍將受到很大的限制。

陳總統選前雖一再強調選後將組聯合政府，惟新內閣顯然並未兌現其諾言。籌組聯合政府的前提，是必須透過黨對黨就內閣人事與重大政策進行協商，而非僅是邀請其他政黨人士以個人身份入閣。如陳總統擬邀台聯黨共組聯合政府，理應由民進黨與台聯黨領導人共同決定新政府人事與政策。惟以新內閣籌組過程觀之，台聯黨的角色顯然並不重要；新內閣也不具備聯合政府的要件，仍是少數政府。台聯黨既未受邀共同組閣，該黨立法委員自無義務全面配合民進黨政府。職

(10) 蘇永欽也認為聯合政府是多數統治原則之下必要的惡。多數統治一方面為政權取得者建立堅強的正當性，也有助於建立穩定的行政立法關係，繞政府有效運作。蘇永欽(2001)，〈聯合政府——多數統治原則之下必要之惡〉，蘇永欽(編)，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》台北：新台灣人文教基金會。基於上述原則，在沒有政黨能掌握立法院過半席次的情況下，透過聯合政府分享權力，恐怕是不得不作的選擇。

是之故，游內閣少數政府所面臨之施政困境，在本質上仍無異於張俊雄少數政府。

新內閣中雖有國民黨籍國防部長、退輔會主委、原住民委員會主委與駐 WTO 代表等，惟由於國民黨堅持該黨黨員不得入閣擔任政務官，以落實政黨政治分際與責任政治原則，是以該黨黨員一旦入閣，皆受到停止黨權之處分；國民黨也不可能由於新政府中有該黨人士，就會支持民進黨政府。

再者，陳總統將新政府定位在戰鬥內閣，惟依新內閣成員的背景觀之，其實不難看出陳總統似乎還是以總統大選為改組的主要考量。如新內閣仍以貫徹陳總統之理念為依歸，不重視立法院在野黨所代表之民意，勢必會因此導致行政與立法之間的衝突，對拼經濟亦有負面影響。內閣改組後，原屬李前總統的人馬多數留任，此應係著眼於爭取李前總統的支持；另一方面，無論是舊人事的搬風，或是新人的任用，幾乎全是扁系人馬，顯見在此次內閣改組中，陳總統更著重服從性與忠誠度。是以與其稱新內閣是「游錫? 內閣」，還不如稱它是「陳水扁政府」來的更為貼切。職是之故，未來行政立法互動成敗的關鍵，因非在游錫?，而是在陳總統。

在民進黨仍無法掌握立院過半席次的情況下，如行政院仍不尊重在野黨，不重視與立法院的溝通協調；堅持類似停建核四等具爭議性的法案，或是企圖以行政命令措施對抗立法院，則行政院與立法院之間的衝突恐仍難避免。以核能後端基金遭到行政院不當挪用，嚴重破壞預算制度為例，如行政院堅持其作法並無不當，不願為其行為負任何責任，我們可預期行政立法之間的衝突一定會只會惡化，不會改善。

關於游內閣少數政府對行政立法互動關係之影響，另可從以下兩個面向分析：

一、行政權至上之心態

中國國民黨執政時期，法案送交立法院前，通常會先在黨內進行黨政協商。取得共識後，再到立法院與在野黨進行政黨協商；協商不成，才訴諸表決。民進黨在第四屆立法院席次不到三分之一，並無主導議事的條件；惟行政院在法案送交立法院前，不但未先在黨內進行黨政協商，以致該黨立委與黨團根本不了解行政院之政策，因而影響其對行政院法案的支持；法案送交立法院後，也未盡力與在野黨立委進行政黨協商，爭取支持。王金平院長曾指出：「行政院一年來疏於和朝野黨團溝通，導致重大法案無法即時完成審議」；朝野立委也抱怨行政部門「都不來溝通」；連民進黨立院黨團也曾批評行政院對法案不運作、不溝通，要通過哪些法案也不說，對口單位是誰也不知道(蕭旭岑，2001)。

此外，行政院對其所送法案之優先順序，亦無所悉。即便被認為是關係經濟發展的而立法院甚至被迫召開臨時會審議的重大法案—金融六法，在行政院五月十六日送請立法院審議的兩百多項法案中，「金融重建設置基金條例」根本未列入；在六月六日立法院最後一次協商優先法案時，也只有「保險法」被列入。

民進黨在第五屆立院雖成為第一大黨，惟即便加上台聯黨，也從未掌握過半

委員的支持。民進黨雖在財劃法覆議案上雖有所斬獲，惟在立法院副院長選舉、老人年金發放等方面都遭到挫敗。

總體而言，在經過兩年的衝撞之後，民進黨政府在心態上仍然不重視立法院在野黨的意見；甚至也不重視執政黨立院黨團的意見。以政府改造此一重大政策為例，陳總統在總統府之下所設「政府改造委員會」，其所提改造版本被民進黨立法委員譏之為「無聊」、「可笑」、「不符改革精神」、「充斥意識型態」，甚至對改革方案「引以為恥」⁽¹¹⁾。民進黨立法委員甚至露骨指出，對於政府改造如此大事，該黨立院黨團沒人徵詢過。「我們的意見何時被尊重？置我們於何地？」(聯合報，2002/3/26:6)執政黨立法委員尚且如此反彈，遑論在野黨立委對總統府、行政院更是不滿。民進黨執政兩年以來，政府改造方案所引發執政黨立院黨團與立法院在野黨之反彈，其實只是冰山之一角。根據民進黨政府兩年來之表現，總統府或行政院相當堅持行政權至上的心態，根本不重視立法院所代表的民意，也無意與立法院進行溝通或協商。更有甚者，民進黨政府還企圖運用民粹的支持，以強勢作為壓抑立法院對行政院之牽制。凡此，不但不利於爭取執政黨本身立法委員對行政院所提法案或政策的支持，也只會激化多數在野黨立委對行政院法案政策的不滿，並無助於行政立法之有效互動。

民進黨雖是少數政府，惟其所提法案與預算送到立法院後，卻採取高姿態，不與在野黨協商、溝通，亦不尊重在野黨之角色，這是影響第四屆立法院四、五兩次會期議事成效的原因之一。在第五屆立法院，民進黨加上台聯，高達一百席立委，使民進黨認為自己代表多數民意，以致更不尊重在野黨所代表之民意，更不願透過溝通協調方式尋求在野黨的支持，甚至企圖以其優勢強渡關山，訴諸表決。此一心態若不調整，對行政立法之互動顯然不利。

二、國安聯盟欠缺穩定運作條件

民進黨既無法掌握過半席次，惟有透過政黨協商籌組過半多數政府，方能確保政局的安定與施政的順暢。由於民進黨與中國國民黨、親民黨的基本理念與政策差異甚大，國、親兩黨拒絕與民進黨合組聯合政府，其實應在執政黨的預料之中。國、親兩黨既不參加聯合政府，就更不可能參加有責無權的國安聯盟。

在國、親兩黨不參加國安聯盟的情況下，陳總統只能找台聯與無黨籍立委加入國安聯盟。即便陳總統能從國民黨或親民黨立委中挖角，加入國安聯盟，但是可能引發兩個問題：一是會迫使在野黨採取激烈手段抗爭，導致朝野政黨衝突加劇，影響政黨互信，此顯然不利於行政立法之互動。其次，加盟的個別立法委員，雖會以國家利益高過政黨利益為由，為自己加入國安聯盟取得正當性，然而民進黨勢必需釋出相對利益，以爭取個別立委的支持。影響所及，民進黨政府極可能因此被少數關鍵立委挾持。一旦民進黨政府無法滿足個別立委之要求，國安聯盟恐怕就很難運作了。

⁽¹¹⁾ 請參閱《聯合報》(2002年3月28日)，第11版。《聯合報》(2002年3月31日)，〈社論：不會變成一場三十五個部會的大風吹吧！〉第2版。

此外，根據民進黨之相關論點，似乎認定台聯十三位立委會完全配合執政黨的立場與政策。然而，選舉期間民進黨與台聯之間的攻訐，絲毫不遜於民進黨與國、親兩黨之間的矛盾。選後民進黨一味認定台聯立委會無條件支持民進黨，也讓台聯立委相當不是滋味。台聯立場偏極左，而陳總統高舉新中間路線，兩黨之間的合作，絕不可能完全順著民進黨的意思。台聯雖只有十三席，惟對於民進黨掌握過半席次而言，卻是完全不可或缺的極關鍵少數。台聯不可能完全配合民進黨，民進黨更不可能把台聯牽著鼻子走。以張俊雄接掌考試院院長為例，由於張俊雄在立法院行使同意權之前，與其原配離婚，並立即與如夫人辦理結婚手續，民間反映不佳，連台聯黨立委都表示票投不下去。

更有甚者，台聯精神領袖李登輝先生在選後進一步籌組群策會，已凸顯其退而不休的決心。陳總統決定放棄戒急用忍政策，顯然已背棄李登輝先生之大陸政策基本主軸。以開放八吋晶圓廠赴大陸投資為例，就是因為李登輝先生強烈反對，導致最後只是有限度開放。根據陳總統原本主張的「積極開放，有效管理」原則，理應以積極開放為原則，有效管理為輔助或配套。惟從民進黨政府嚴格管制八吋晶圓廠赴大陸投資來看，根本就是「有限開放」與「積極管理」。未來如陳總統不希望受制於李前總統，兩者之間的衝突與矛盾恐怕很快就會爆發；事實上媒體也不斷傳出陳總統與李前總統已因開放八吋晶圓廠赴大陸投資一事漸行漸遠。此外，台聯黨計畫在北、高兩市市長選舉中推出自己的候選人，也不利於兩黨的合作。換言之，台聯與民進黨之間，呈現一種既合作，又對抗的局面。一旦合作不符各自利益時，恐怕就是聯盟瓦解的時候。職是之故，國安聯盟之潛藏矛盾，也必然會影響行政立法之互動過程。

肆、小結

根據以上分析，在我國現行政府體制之下，除非行政院由立法院多數黨或多數黨聯盟主導，否則行政與立法之關係將呈現衝突對立，而非融合的關係；政治也不可能穩定。過去兩年來所出現的三個少數政府，由於都無法掌握立法院過半立法委員的穩定支持，以致在政務的推動上皆面臨相同的困境：既無法有效反制多數黨所通過的法案或預算，又無力透過立法院通過政府要的預算、法案或政策。無論是核四停建案，或者是老人年金等陳總統在選舉中所開出的支票，都由於無法獲得立法院多數黨支持，以致跳票。未來如行政院仍堅持要以陳總統之競選政見為施政主軸，而又無視於在野黨是否支持，相信有更多行政院的法案會在立法院觸礁。

根據西方國家經驗，只有在無法組成過半多數政府的情況下，才會被迫籌組少數政府。惟有如此，執政黨與在野黨也才有合作空間。反觀我國近兩年來三度出現少數政府，或者是由於陳總統無視於過半多數黨存在的事實，或者是由於拒絕嘗試與其他政黨共組過半聯合政府，或者是由於拒絕總統黨以外之多數政黨聯盟組多數政府，無論是何種狀況，少數政府都非在野黨所願意接受之組閣方式；既然如此，在野黨自然會站在反對立場強力監督制衡少數政府。惟也由於在野黨

顧慮一旦行使倒閣權，立法院會被解散，因而投鼠忌器，致使最無運作條件的少數政府，在兩年內會三度出現。

在在野黨既不接受，又不倒閣的情況下，少數政府本來就已是先天不良。豈料執政黨相對於立法院與在野黨姿態過高，讓在野黨更加不信任執政黨。影響所及，行政院根本不能有所作為，卻又奈何不了立法院的在野黨。追根究底，總統不願釋出組閣權，是導致政府無法運作、陷於空轉之最主要原因。

根據法國學者奧宏（Raymond Aron, 1981）的看法，法國第五共和之所以會在總統制與內閣制之間換軌，係源自政黨政治與選舉結果。當總統掌握國會多數席次時，是總統制；否則就是內閣制。總統在國會改選後一旦喪失主導權，都會任命多數聯盟人士組閣。只有在總統所屬政黨能掌握國民議會過半席次時，總統才會任命該黨人士出任總理，由總理扮演總統與國會之間聯繫（link）的角色（Roskin, *et al.*, 2000）。此時政府體制偏向總統制。

目前我國行政院院長與總統屬於同一政黨，此顯示陳總統企圖將政府體制操作為總統制。問題是：兩年來少數政府的失敗，已充分說明：在總統無法掌握立法院過半席次的情況下，我國並不具備施行總統制的要件。政府籌組之必要條件，是必須確保其得以穩定有效運作。就我國而言，在立法院沒有政黨席次過半的情況下，只有籌組多數聯合政府，才符合此一基本要件。

總統黨若能與其他政黨合組過半多數聯合政府，總統雖會喪失部分權力，但是也會相對增加其它權力⁽¹²⁾。基於多數統治原則，多數聯合政府也應比少數政府更具備運作條件，更能確保政治的穩定運作。

(12) 組少數政府固然可讓總統掌握所有人事權，但是卻無力主導決策過程；一旦組成聯合政府，人事權固然需與另一政黨分享，但總統亦可透過合作政黨的支持，相當程度根據其意思通過其所主張的政策或法案。

參考書目

一、中文

- 吳玉山(2001)，〈合作還是對立？辦總統制府會分立下的憲政運作〉，明居正、高朗（編）《憲政體制新走向》，頁 165-209。台北：新台灣人文教基金會。
- 吳東野（2001 年 10 月 6 日），〈多數政府？少數政府？〉《國政研究》，（台北：國家政策研究基金會）。
- 林佳龍，〈總統大選與政黨重組〉，引 taup.yam.org.tw/announce/9911/docs/06.html-101k。
- 周育仁（1996），〈總統直選對我國憲政體制之影響〉，《問題與研究》，35（8）：62-74。
- 周育仁（2000 年 10 月 12 日），〈從憲政體制定位論少數政府前景〉，《中央日報》（台北），第 6 版。
- 周育仁（2001）：〈九七修憲後我國中央政府體制之定位〉，陳健民、周育仁（編）《九七修憲與憲政發展》，頁 11-37。台北：國家政策研究基金會。
- 周育仁（2001）：〈憲政體制何去何從？建構總統制與內閣制換軌機制〉，明居正、高朗（編）《憲政體制新走向》，頁 1-26。台北：新台灣人文教基金會。
- 高朗(2001)：〈平析少數政府與聯合政府形成之時機與條件〉，陳健民、周育仁（編）《九七修憲與憲政發展》，頁 249-265。台北：國家政策研究基金會。
- 徐永明(2001)，〈國會改選後政府組成的途徑——政黨中心或總統中心？〉，台灣新世紀文教基金會「國會大選後的憲政運作」研討會。台北。
- 楊日青（1996），〈總統直選與行政立法之關係〉，《政策月刊》，12：2-5。
- 陳銘祥(2000)，〈現行制度下總統的定位與展望〉，台灣新世紀文教基金會「國會大選後的憲政運作」研討會。台北。
- 陳淑芬(2000)，〈聯合政府體制與國會制度〉，《新野論壇》，第三期。台北：新台灣人文教基金會。
- 蘇永欽(2001)(編)，《聯合政府——台灣民主體制的新選擇？》台北：新台灣人文教基金會。
- 《聯合報》（2002 年 3 月 31 日），〈社論：不會變成一場三十五個部會的大風吹吧！〉第 2 版。
- 蕭旭岑（2001 年 6 月 28 日）：〈密室立法何時休？〉，《聯合報》（台北），第 2 版。

二、英文

- Aron, Ramond (1981). "Alternation in Government in the Industrialized Countries." *Government and Opposition*, 17(1), (Winter)。
- Budge, Ian and Hans Kernan (1990). *Parties and Democracy: Coalition Formation and Government Functioning in Twenty States*. Oxford: Oxford University Press.

Riker, William (1962). *The Theory of Political Coalition*. New Haven: Yale University Press.

Roskin, Michael G. et al., (2000), *Political Science: An Introduction*. Prentice Hall: Prentice-Hall, Inc.

Strome, Karre (1990), *Minority Government and Majority Rule*. New York: Cambridge University Press.

The Impacts of Minority Government on the Executive-Legislative Interactions in Taiwan

Yu-jen Chou

Department of Public Administration and Policy
National Taipei University

Abstract

Since the new government born from 2000 presidential election in Taiwan, its presidency and the Legislative Yuan's majority seats have been under different parties' control. Meanwhile, it is the first time in Taiwan that the president and the Legislative Yuan's majority belong to different parties. Under this situation, it becomes a vague zone on the issue that Taiwan's constitutional system should be considered to be "dual leadership system that close to presidential system," or "dual leadership system that close to cabinet system." As a matter of fact, according to the consensus reached by the KMT and the DDP in the National Development Council held in 1996, the constitutional device for government system was aimed at the "improved dual leadership system".

Nevertheless, Taiwan's government system should still have the "alternating" mechanism after 1997 constitutional revision. If the president's party can control the Legislative Yuan's majority seats, the system should be close to the presidential system. On the other hand, if the president's party can not take hold on the Legislative Yuan's majority seats, the system can only be effectively operated under the cabinet system to assure the government's effective operation and political stability.

In a minority government, it is highly possible that the majority party, serving the role of the oppositional party; dominates the policy-making process; however, the minority cannot dominate the policy-making process despite that it is a ruling party. Therefore, to help the government's well operation, to maintain political stability, and to get support from the Legislative Yuan's majority party, "coalition government" can be a less better choice though it may weakened the president's power. In reality, the interactions between the Executive Yuan and the Legislative Yuan are always filled with conflicts and confrontations. This condition could persist unless the Legislative Yuan's majority party or party coalition could take control of the Executive Yuan

under the current system.

With the experiences that the minority government could not work well in the past three years, it shows that Taiwan government's system becomes cripple if it is run under a presidential system where the President's party cannot dominate the policy-making process in the Legislative Yuan. To date, since there is no any party dominating majority in the Legislative Yuan, there is a need for a coalition government to assure the political stability and hence put the government system into good operation.

Key words: minority government, coalition government, rule by the many, presidential system