

薪傳論文

臺灣憲政體制與政黨政治下的權力分立*

林春元**

目 次

- | | |
|---------------------|------------------|
| 壹、前言 | 二、修憲促成兩黨極端化 |
| 貳、權力分立、部門與政黨 | 三、政黨政治影響憲政體制的現實 |
| 參、民主化前權力分立在臺灣的規範與實際 | 四、修憲後政黨政治下的權力分立 |
| 一、從憲法文本到臨時條款 | 伍、結論——「權力」分立的再思考 |
| 二、民主化前權力分立的實際 | |
| 肆、修憲、政黨政治與權力分立的實際發展 | |
| 一、半總統制的憲政抉擇與「換軌」 | |

* 投稿日：2011年11月8日；接受刊登日：2012年7月5日。〔責任校對：張家茹、李姿瑩、陳憶馨〕。

** 國立臺灣大學法律學院法律學系博士。

摘 要

權力分立原則已經成為全球憲政主義的共通內涵，其強調藉由部門的區分而彼此制衡，達成節制政府權力、保障人權的目的。然而，實際的情形是政黨政治實質地決定了政府部門的意志與行動。

本文檢視臺灣制憲以來權力分立的規範與實際，嘗試藉由釐清政黨政治發展對於政府部門間權力分立的動態影響，提供政黨政治下權力分立原則解釋適用的思考。

本文認為，民主化之前，政黨凌駕於規範而決定部門的互動。修憲後半總統制，開啟憲政體制、政黨政治以及權力互動相互影響形成的空間，促成兩大黨極端化發展，也發展出總統優越和政府政黨化的傾向。其結果是使臺灣憲政體制擺盪一致政府和分立政府兩端，造成權力分立的過度與不及。

關鍵詞：權力分立、政黨、半總統制、一致政府、分立政府、極端化、政黨化、單一選區兩票制。

Comment & Note

The Separation of Powers in the
Constitutional Structure and Party
Politics in Taiwan

*Chun-Yuan Lin**

Abstract

The principle of Separation of Powers has been widely accepted as the most important principle of Constitutionalism. However, the separation of powers principle constructed by Madison underestimates the significance of political parties. Most constitutional experience has shown that interaction between parties is determined significantly by party politics.

Through examining the normative and political development of Taiwan, this article delineates the dynamic interaction between constitutional structure, party politics and the action of constitutional departments, with an eye to shed lights on the interpretation of separation of powers in party politics.

This article suggests that, partisan politics had outweighed constitutional framework in determining the check and balance between powers. The semi-presidentialism adopted in 1997 further created the possibility for mutual influence and formation between constitution, party politics and separation of powers. It led to bi-party politics and polarization, as well as the tendency toward presidentialism and partisan government. The result is a shift between united government and divided government. Check and balance is either too much or too less.

* Ph.D., School of Law, College of Law, National Taiwan University.

KEYWORDS: separation of powers, checks and balances, political party, semi-presidentialism, united government, divided government, polarization, partisan turnover, party politics.

壹、前言

權力分立原則已經被廣泛地接受成為憲法基本原則，不僅用來設計政府組織，也是司法審查機關用來解決部門間權力爭議的主要依據。對美國憲法主要起草者麥迪遜(Madison)而言，憲法是規範政治權力的機制。政府的內部結構的設計必須要使各個組成部分可以藉由其相互關係，成為限制彼此在其適當位置的工具，便能夠防止政府權力濫用¹。麥迪遜更主張，權力分立原則的實際運作，不僅因為憲政體制設計而異，更受制於另一個要角：政黨。然而，政黨對於政府權力實際運作究竟產生如何的作用？

在臺灣，2000年行政院片面停建核四的違憲爭議中，衝突的焦點不僅在於表面上行政院與立法院的負責方式，更重要的是憲法如何處理政黨輪替重要政策改變的問題。2004年沸沸揚揚的「319槍擊事件真相調查特別委員會」爭議中，由各政黨（團）推薦的組成方式，引起聲請人「真調會以政黨取代人民」、「使中國國民黨與親民黨……可以完全掌控真調會之運作」的疑慮²。2006年國家通訊傳播委員會的主要爭議，不在於獨立機關是否違反權力分立原則，而是委員會以政黨比例推薦組成³。政黨政治的發展下，政黨對於其自身成員的規制、黨員對於政黨的利用，以及政黨動員在政府部門起的作用，都影響了權力分立運作的現實。如同王和雄與謝在全大法官在司法院釋字第613號解釋部分不同意見書中所指出，「……現代國家普遍實行政黨政治，政黨之活動幾乎左右整個統治機構之運作，甚至可以說，政黨政治已經演變成為政府體制之支柱與基

1 THE FEDERALIST No. 48, at 313 (James Madison) (Clinton Rossiter ed., 1961).

2 司法院釋字第585號解釋理由書參照。

3 行政院在釋憲聲請書中主張「藉由依政黨比例推薦組成之審查會，將政黨之手公然伸入獨立行政機關委員人選之產生過程中，實質掌控通傳會委員人選之決定權，並將作為國家最高行政機關之本院，貶低成為替政黨決定背書之角色，不僅與獨立行政機關應摒除政治干擾之建制精神大相逕庭，更嚴重破壞憲政體制。」司法院釋字第613號解釋聲請書參照。

石，甚至是主導原則，蓋政黨不僅是民意之匯聚，政策之擬定，甚至是政府人事之泉源。凡此，皆係三權分立理論構造上之巨變，吾人於探討權力分立理論時，不能不察。⁴」

然而，政黨對權力分立的影響，卻被憲法學者嚴重低估。權力分立原則討論和解釋也經常淪於概念的操演，或外國判例和理論的繼受，對於現實政治的紛爭難以提供有效的解決。臺灣在民主化後，憲政制度與政黨政治都經歷了頻繁而實質的變動。究竟臺灣多次的憲政體制修改如何影響政黨政治？政黨政治的發展又對憲政體制的型塑與權力分立的實際造成怎樣的衝擊？這些實際的問題，都無法從麥迪遜式權力分立思考中找到解答。本文擬以臺灣實際憲政經驗為基礎，觀察憲法規範和政黨政治之間相互的動態關聯，並探究政黨政治對於憲法權力部門間的互動。藉著將權力分立原則的討論放在我國特殊的憲法經驗中，本文除了希望指出西方的權力分立原則與理論在我國繼受所應有的反省和觀察，另方面也嘗試與麥迪遜權力分立原則對話。從政黨政治在權力部門運作的重要性的認識，我們得以重新開啟對於政治權力組成運作的理解，並且思考在政黨政治脈絡下「權力」如何分立、制衡，以合理節制政府權力的行使運作。

本文首先回溯權力分立理論的起源與臺灣的繼受，嘗試指出權力分立理論中對於部門意志與政黨角色的設定。其次，本文回顧臺灣憲政發展中憲法規範和政黨政治的變遷與權力分立的實際。一方面耙梳憲法規範變遷下權力分立原則應然面向的變化，另一方面對照現實政治運作上的落差，彰顯出被忽略的「政黨」實際扮演的關鍵作用。接著再以現行運作的半總統制架構為基礎，探討在憲法規範和政黨政治相互影響下，政黨如何影響權力部門的運作。

4 司法院釋字第613號解釋參照（謝在全大法官及王和雄大法官部分不同意見書）。

貳、權力分立、部門與政黨

對於美國憲法的起草者而言，民主雖然提供讓人民作主的機會，其本身卻無法防止暴政。即使議會都是由人民投票的代表所組成，掌握全部權力的議會，仍然容易恣意侵犯人民權利。在保障人民自由的考量下，憲政體制的設計必須具備實際的安全措施，來防止政治權力過度集中的危險⁵。此種內建的安全措施即是權力分立。

大多數國家接受了民主制度的同時，也因為對於多數專制的不信任，而程度不等地引進權力分立與制衡的制度。現在的憲政主義必須有內建的權力分立與制衡機制，以防止政府權力濫用。臺灣也不例外。我國大法官在司法院釋字第499號解釋中指出，「權力分立與制衡之原則，具有本質重要性，亦為憲法整體基本原則之所在」⁶，即使修憲也不可變動。在司法院釋字第613號中，大法官宣告通訊傳播委員會組織法關於委員提名任命方式之規定，也以權力分立當作憲法基本原則⁷。其指出：

「蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，將所有國家事務分配由組織、制度與功能等各方面均較適當之國家機關擔當履行，以使國家決定更能有效達到正確之境地，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。⁸」

對大法官而言，權力分立已經是我國憲法基本原則。其內涵除了將國家事務分配於適當機關之外，更在於權力之相互牽制與抑

5 THE FEDERALIST No. 48, *supra* note 1, at 308.

6 司法院釋字第499號解釋參照。

7 司法院釋字第613號解釋參照。

8 同前註。

制，達到節制政府權力的功能。然而，大法官對於權力分立原則如何相互牽制與抑制，沒有進一步的說明。

麥迪遜認為，分立的權力之所以能夠相互制衡，是因為連結了公眾官員追求權力的動機以及其所在部門的利益，藉由「給予運作各個部門的人必要的憲法工具和個人動機，來對抗其他權力的侵略」。在麥迪遜的想像中，利用總統制的設計，立法、行政與司法權力間的差異被機制化。藉著多數部門在權力競逐中彼此對抗，看不見的手才有可能運作其中，將各個權力限制於適當的界線之中，造成政府內部的制衡⁹。權力分立的系統，是一種自我執行的機制，用來組織、箝制、平衡以及分散權力的憲法結構¹⁰。

不過權力分立制度在相互制衡的同時，也引起政府效能的擔憂。論者以為，權力之間的對抗固然可以節制政府權力，但若欠缺合作關係，可能導致沒有辦法做成任何重要政治決定，減少政府政策提升人民福祉增進公共利益的效能¹¹。權力分立可能帶來的無效率問題，在今日政府職能擴張，國家越來越被要求增進社會整體福利的情形下，顯得更為突出。麥迪遜認為憲法必須要有權力分立的設計來防止政府權力濫用，卻未對權力分立可能造成政府效能的問題，予以認真看待。

權力分立所引起的制衡與效率的難題中，政黨的角色顯得曖昧而重要。一方面，麥迪遜認為，由自利的團體和個人組成的黨派，會傷害其利用憲法掌控權力的努力。一旦黨派擁有權力，將會犧牲公益來追求私利。因此政黨因為會造成政治分裂和公益危害，應該

9 THE FEDERALIST No. 48, *supra* note 1, at 321-22.

10 MICHAEL KAMMEN, A MACHINE THAT WOULD GO OF ITSELF 17-18 (1986). (敘述18世紀末將憲法視為會自己運作的「機器」，包含政府部門間的制衡)。

11 See Thomas O. Sargentich, *The Limits of the Parliamentary Critique of the Separation of Powers*, 34 WM. & MARY L. REV. 679, 684-706 (1993) (探討權力分立及其批評的辯論歷史)。

消失於憲法場域¹²。

弔詭的是，「政黨」也被後續學者認為是平衡權力分立與政府效能的關鍵。政黨可以集結相同想法的政治人物，透過選舉展現在部門的行動上，也可以利用政策協調、意見折衝等功能，來做為部門間的橋樑，而解決政府效能的問題¹³。政黨「對於政府整體來說，是一向不可缺的工具，其促成凝聚和團結，因而產生效能，連結行政部門與立法部門以串連利益」¹⁴。

參、民主化前權力分立在臺灣的規範與實際

儘管大法官認為權力分立是憲法的基本原則，但臺灣在經歷了憲法政府體制的變遷以及政黨政治的活絡發展，權力部門之間的互動是否持續體現「分立與制衡」的憲法精神，不僅涉及憲政體制的具體設計，還要進一步檢視實際的運作。在民主化與修憲之前，臺灣經歷了偏內閣制的憲法本文以及動員戡亂臨時條款兩種憲政體制的變遷。然而，權力部門間的運作實際卻沒有與規範的變遷同步，而是更受到政黨政治實際發展的影響。

12 對麥迪遜而言，政黨幾乎是分裂的同義詞，是自由社會無可迴避的惡——應該被譴責卻持久存在的力量。麥迪遜指出公共行政的不穩定和偏私，主要是黨派傾軋的結果；黨派的利益與整個社會的利益相衝突。THE FEDERALIST No. 10, *supra* note 1, at 55-56 (James Madison) 此種憲法敵視政黨的態度不是美國制憲者所獨有，也可見於德國威瑪憲法。威瑪憲法第103條規定「公務員係為全民服務，非為特定政黨。」

13 See JAMES L. SUNDQUIST, CONSTITUTIONAL REFORM AND EFFECTIVE GOVERNMENT 90 (Rev. ed. 1992).

14 See James L. Sundquist, *Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States*, 103 POL. SCE. Q. 613, 614 (1988).

一、從憲法文本到臨時條款

多數的學者都認為，1947年制定的中華民國憲法本文（以下簡稱「臺灣憲法」）是偏向內閣制的設計¹⁵。在憲法本文的設計中，立法院掌握行政院院長的實質決定權，並且可以用立法、預算、質詢等方式，監督行政，要求行政負責¹⁶。行政則以覆議和院長辭職的方式，對於立法院的權力行使為對抗。憲法的設計是以立法院為中心，其透過選舉對選民負責，而行政則向立法院負責，整體而言呈現內閣制的色彩。

偏內閣制的憲法本文並未給予行政與立法對等的制衡力量，而是賦予立法院較高的地位。由於欠缺解散國會的權力，行政對於立法幾乎沒有的制衡可能性。相反的，因為立法院擁有的行政院院長同意權以及其他請求行政院負責的權力，使得在規範上行政幾乎必須配合立法。憲法雖然給予總統緊急命令發動權、權限爭議處理權及覆議核可權等權力¹⁷，但是學者一般認為這些總統權力為儀式性¹⁸。這部偏內閣制的憲法可以說從未在臺灣實施過。國民政府遷台後，在1954年決議「動員戡亂時期臨時條款」（以下稱「臨時條款」）在臺灣繼續有效，開啟了臺灣動員戡亂時期¹⁹。

15 相同意見，請見葉俊榮，法統的迷思，收於：民主轉型與憲法變遷，頁18（2003年）；張嘉尹，憲政改造的途徑選擇——以臺灣憲法變遷為脈絡的思考，收於：葉俊榮、張文貞編，新興民主的憲政改造，頁94（2008年）；湯德宗，新世紀憲政工程——「弱勢總統制」改進方案，收於：湯德宗編，權力分立新論（卷一）憲法結構與動態平衡，頁96-101（2005年）；蔡宗珍，從總統的憲政角色看我國憲政體制改革之選擇，收於：葉俊榮、張文貞編，新興民主的憲政改造，頁268（2008年）。

16 憲法第55條規定行政院院長由總統提名，需要經過立法院同意，使得立法院對於行政院院長有實質的決定權。憲法第57條指出行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法院對於行政院重要政策不贊同時得以決議方式要求變更。行政院對於立法院請求變更政策的決議可以移請立法院覆議，但若出席立法委員2/3維持原決議，行政院院長應接受該決議或辭職。

17 憲法第43條、第44條、第57條第2款參照。

18 湯德宗（註15），頁96-98。

19 憲法於1947年12月25日生效，但1948年4月制定動員戡亂時期臨時條款，蔣介

1948年臨時條款賦予總統緊急處分的權力，使得總統無須通過立法院即可經行政院會議決議為緊急處分，但是仍維持「行政院院長為最高行政首長」的規範設計。總統行使緊急處分權仍需經過行政院會議的通過。此外，臨時條款為權宜性暫時性的規範，故明訂臨時條款至遲於民國39年12月25日召開臨時會決定是否廢止或延長。至少在動員戡亂時期臨時條款剛通過之時，臺灣的憲政體制在規範上仍是維持五權憲法的偏內閣制，並未讓總統擁有常態性、最高的行政權。事實上，臨時條款中最核心且具有正當性的總統緊急處分權，在歷史上只使用過3次，對憲政體制的影響理論上並不大²⁰。換言之，在1991年第1次修憲之前，臺灣憲政體制在規範上是以臨時條款為依據，在內閣制的基礎上賦予總統較多的權力。

二、民主化前權力分立的實際

臺灣民主化前，中央政府體制從改良式的內閣制變動到動員戡亂的體制。然而，權力分立的現實卻與規範的內閣制色彩相去甚遠。動員戡亂時期，總統的意志幾乎是所有憲法機關運作的依據，權力之間幾乎制衡。一直到解嚴的後期黨禁解除後，權力部門之間才開始出現些微的制衡可能。

(一) 一黨獨大與權力分立的缺席

在動員戡亂時期，總統實際上行使的權力不僅超過憲法本文，也遠遠大於臨時條款所預期。其權力擴張的方式，主要是透過一黨獨大以及黨國不分的現實。一黨獨大的現實使得原本權宜性的臨時條款，成為長期在臺灣運作的憲政體制，也使得臨時條款在賦予總

石並向南京國民政府第6次「國務會議」提交了「厲行全國總動員，以戡共匪叛亂」的動員令，此後全國進入了動員戡亂時期。臨時條款因應「剿匪戡亂」的動員及鞏固領導中心的需求，凍結原本偏向內閣制的憲法體制。

20 歷史上動員戡亂時期臨時條款總統緊急處分權的3次行使分別是因應1959年的八七水災、1979年的美國與中共建交、以及1988年蔣經國總統逝世。

統的緊急命令權之後，又不斷地修正以增加總統權力。1960年司法院釋字第85號的做成，使得法定總額於是不再成為羈絆國大修憲的絆腳石，國民大會於是修改臨時條款，讓總統在動員戡亂時期得連選連任²¹。接著在1966年又增訂「動員戡亂大政方針決定權」、「中央政府行政與人事機構調整權」，其中設置國安會、國安局以及行政院人事行政局，更進一步使總統取代行政院成為最高行政機關，並擁有原本屬於考試院的人事同意權。1972年則將重點集中在中央民代的增額及選舉，增加總統的「中央民意代表增補選辦法訂定權」²²。

此外，執政黨一黨獨大加上總統通常兼任黨主席的現實²³，使得現實政治中的總統即使欠缺憲法上明文依據，可以藉由政黨對於黨員的影響，實際上操縱憲法各個部門²⁴。行政院並非如同憲法所

21 1960年，蔣中正總統尋求第3次連任總統，卻受到憲法第47條連選連任1次的限制。蔣中正總統於是「透過」行政院和國民大會秘書處向司法院大法官會議提出釋憲案。大法官會議旋即作成司法院釋字第85號解釋文，指出「憲法所稱國民大會代表總額，在當前情形，應以依法選出而能應召集會之國民大會代表人數為計算標準。」因此移除了國民大會修憲取消總統連任限制的障礙，成功修正臨時條款。林淇濤，由「侍從」在側到「異議」於外——論《自由中國》與國民黨國機器的合與分，收於：李金銓編，文人論政——民國知識份子與報刊，頁351-394（2008年）。

22 臺灣與美國斷交後，國民黨黨中央在69年12月間召開三中全會，並成立決議案之工作小組，擬具「加強中央民意代表機構功能」案，提經中央常會第108次會議通過，成立專案小組，循總統依臨時條款授權修訂「增額中央民意代表選舉辦法」之途徑，對增額選舉之名額作適度之擴增。國家安全會議再依黨中央高層指示，舉行第46次會議，通過兩項草案並由總統公布施行。請參見董翔飛，三十年前憲政史上一件大事——增額中央民意代表延期改選始末，國政評論，財團法人國家政策研究基金會，2008年1月8日，<http://www.npf.org.tw/post/1/3805>（最後瀏覽日：2012年10月11日）。

23 動員戡亂時期總共經歷過蔣中正、嚴家淦以及蔣經國3任總統，其中除了嚴家淦總統是因為蔣中正的逝世而從副總統繼任總統之外，其他的時期總統都同時是國民黨的主席。

24 當時多半決策都是先由總統在執政黨中央主導做成，再指示各行政機關辦理或擬定法規。如中美斷交當時增額立委的改選所依據的「動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額辦法」及「僑選增額立法委員及監察委員遴選辦法」草案，是由國民黨中央決議後，在指示國家安全會議邀集各機關代表會商擬定通

設計一般，以「最高的行政部門」的定位運作，反而比較像是總統底下的行政機關，以總統的意見為政策方針²⁵。立法部門也多扮演配合行政的消極角色，一般的決議與立法幾乎都可以在立法院順利通過，而被諺稱為「行政院立法局」²⁶。此時期的司法院大法官鮮少做出實質審查，更遑論宣告法律或命令違憲，難以發揮制衡的力量²⁷。被賦予監督公職人員任務的監察院，即使有零星的彈劾和糾舉，也幾乎少對於重要的官員行使過，難有監督制衡的效果²⁸。

即便在形式上有部門的分立、規範上臨時條款仍有透過部門意志彼此制衡的可能，但在此時期立法和行政之間通常是透過黨的機制來協調。行政院、國民大會、立法院和大法官全部都成為總統的手腳。憲法部門雖然在形式上各自獨立而有制衡的可能，但實際上卻服從於黨的意志，而難以有效發揮權力分立制衡的功能²⁹。黃昭

過的。關於動員戡亂時期總統權力變化的分析，請見湯德宗（註15），頁101-104；黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，臺大法學論叢，27卷2期，頁186-187（1998年）。亦有學者認為動員戡亂時期是政黨宰制國家的「黨國體制」，張嘉尹（註15），頁96-97。

25 黃昭元（註24），頁186-187。

26 1980年代中期以前，立法院有9成以上的資深立委以及8成以上的增額立委是國民黨。盛杏媛，政黨的國會領導與凝聚力——2000年政黨輪替前後的觀察，臺灣民主季刊，5卷4期，頁1-46（2008年）。

27 在解嚴前，大法官每年做出的憲法解釋不到10件，有時候甚至只有2、3件。而在做出的解釋之中，大部分都為行政和立法背書，未能發揮審查行政措施或法律有無違憲的功能。相同意見，請見葉俊榮（註15），頁10。

28 關於戰後監察院運作的實際情形與評價，請見陳慶鴻，戰後臺灣監察院——作為圖騰而存在？，臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁40-68、105-106（2011年）；另外，李鴻禧曾對監察院的運作提出嚴厲批評，指出：「國民黨在監察院公然設黨團，干預黨籍委員行使監察權。」請見李鴻禧，李鴻禧憲法教室，頁212-215（1994年）。

29 或有認為，動員戡亂時期部門之間仍有部分的制衡，否則根本不需要修正臨時條款，反映的是當時政治強人無法任意遂行其意。然而，臨時條款的修正是否能暗示機關間的制衡並非無疑。臨時條款的修正，一方面是賦予政治權力名義上、形式上的正當性和合法性，另一方面是具有掃除其遂行意志障礙的功能。王泰升指出，臨時條款的修改，目的在於維持「依憲法行使國權」的外觀。關於動員戡亂時期臨時條款修改對於執政正當性的意義，及權力分立的運作實際，請見王泰升，臺灣近代憲政文化的形成——以文本分析為中心，收於：葉俊

元便指出，「……在動員戡亂體制下，總統以國民黨領袖的地位，透過國家安全會議的制度安排，幕後操縱行政院之決策，而且不受任何憲政國家機關之監督制衡。³⁰」王泰升也指出：當時「在國家體制上以行政權為中心，控制其他權力部門，再實際透過『由黨治國』的訓政經驗，掌握最後的決策權」³¹。

未如同麥迪遜和司法院釋字第613號所描述的，部門因為區分而彼此制衡。憲法與動員戡亂臨時條款無法有效規範政府部門的意志和制衡。真實的情況是政黨的命令統一了部門的意志，使得形式上分立的部門之間欠缺有效的制衡。

(二) 反對黨出現與權力分立的初萌

總統權力開始受到其他憲法部門的制衡，實際上要歸功於政黨的興起。一直到動員戡亂時期後期的1980年代末，黨禁開放而使民主進步黨（以下簡稱民進黨）於1986年正式成立³²。1987年立委增補選選出13名民進黨立法委員，雖然無法主導法案通過，卻影響立法委員的動機及行為，並且以阻擾議事、拖延法案等方式，挑戰了當時以黨領政以及行政指導立法的情形。

首先，反對黨立法委員的出現，對執政黨的立法委員產生壓力，增加其發言提案的頻率，並且使其為爭取選票而偶有脫離政黨的演出³³。國民黨立法委員對於政黨的忠誠度開始下降，並且時與

榮、張文貞編，新興民主的憲政改造，頁157-168（2008年）。

30 黃昭元（註24），頁194。

31 王泰升（註29），頁160。

32 民進黨成立之時，黨禁尚未解除，實際上是個違法的組織。而在1986年之前，黨外人士已經開始形成政治勢力，在不同層面對執政提出質疑與挑戰。最著名的如美麗島雜誌社各地分社的成立，結合黨外人士形成一個接近政黨的政團，最後引致1979年的美麗島事件。

33 盛杏溪的研究指出，1980年代以前，政黨忠誠是立委能否當選的關鍵。但第3屆立法委員之後，立委和政黨的衝突升高到63.7%，而且立委往往偏向選區的利益而非政黨的立場。盛杏溪，政黨或選區？立法委員的代表取向與行為，選

政黨的立場發生衝突。蔣中正及蔣經國的先後逝世，以及國民黨本土派興起，造成國民黨內部分裂。因為對李登輝不滿而出走的新國民黨連線，於1993年組成新黨，並於第3、4屆立委期間在立法院內扮演關鍵的少數，影響立法院的決策³⁴。

其次，政府部門與政黨的逐漸脫離，使得權力部門之間開始產生分立和制衡，立法院開始擺脫「行政院的立法局」的惡名，委員開始對於行政院提出的法律和議案有較多的質詢和制衡。除了延緩法律的通過之外，也有部分促成法案的重新提案以及妥協³⁵。立法院逐漸與行政權拉開距離，也製造了大法官違憲審查權行使的空間³⁶。在1980年後期之後，大法官開始積極地行使司法審查權，積極挑戰立法與行政權的不合理行使³⁷。

舉研究，7卷2期，頁37、49、52-57（2000年）。See also Shing-Yuan Sheng, *Electoral Competition and Legislative Participation: The Case of Taiwan* (Dec. 15, 1996) (unpublished doctoral dissertation, University of Michigan) (on file with author).

34 盛杏媛（註33），頁52-57。

35 增加的在野黨立委，仍無法主導立法議事，但偶而以議會杯葛、佔據發言台等激烈的手段，挑戰國民黨在立法院的勢力。台北訊，朱高正跳上主席台 似引爆的活火山，聯合報，1988年4月8日2版。盛杏媛（註26），頁10。

36 司法審查的大法官是否獨立，與政黨政治的發展有關。在一黨獨大的情形下，司法審查通常難以獨立。See TOM GINSBURG, *JUDICIAL REVIEW IN NEW DEMOCRACIES: CONSTITUTIONAL COURTS IN ASIAN CASES* 65-87 (2003).

37 1980年後，大法官每年都有20件以上的解釋案做成，光第5屆及第6屆大法官所做的解釋量就超過過去從1948年第1屆大法官設立至第4屆1985年為止的199件。此外，大法官宣告行政命令或法律違憲的比例和數量也大幅提高，從原本幾乎沒有違憲宣告的情形，到1990年以後有將近4成的違憲宣告比例。重要的違憲宣告解釋，例如司法院釋字第261號解釋，大法官要求第1屆國民大會代表於1991年底之前全部退職，並要求中央政府適時舉辦中央地方民意代表選舉，終結了臺灣萬年國大的不合理現象。司法院釋字第392號解釋要求對於人身自由的限制需經過法院的程序。在司法院釋字第499號解釋更進一步宣示權力分立原則為憲法不可動搖的基本原則。或有認為，大法官積極審查的趨勢乃是法規修正而放寬釋憲管道與解釋門檻之故，與反對黨關係不大。然而，法規修正於1993年，在此之前，已經可以看到解嚴後大法官解釋在數量上和違憲比例顯著增加的現象。請參見，林春元，*全球化下的法院——從司法空間的角度觀之*，臺灣大學法律學研究所碩士論文，頁81-82（2004年）。

有力反對黨的出現，提供了國民黨修憲的重要動機，實質上影響了修憲的進程與內容³⁸。作為反對黨的民進黨，強烈主張內閣制的憲政體制。不過，國民黨因為面對外來政權代表性的危機，希望藉由人民直選取得對臺灣統治的正當性。當時擔任國民黨主席的臺灣籍李登輝，因為在國民黨內部的統治權力並未鞏固，也期待藉由總統選舉方式的改變來鞏固其對黨內的領導。在政黨協商和妥協之下，最後在第3次修憲產生半總統制以及總統直選的結論³⁹。

立法及司法部門在經歷多年黨國不分的專制後，開始可以與總統及執政黨的意志保持距離。不過，實質權力分立的萌芽，不是因為憲法規範的變動，而主要應歸功於反對黨的出現、政黨競爭以及執政黨內部的分裂。即使規制政府部門行動的最高規範一直都是臨時條款，並沒有重大的修補，但反對黨的出現影響了政府部門實質運作。

肆、修憲、政黨政治與權力分立的實際發展

或許有人會認為，政黨之所以能超越憲政規範成為臺灣憲政史上決定部門權力互動的主要因素，乃是因為民主轉型與憲政文化尚

38 在修憲過程中，國民大會藉由獨佔的修憲權換取政治交換的利益，亦即俗稱的「修憲租」。此種現象可能反映了機關部分的自主性與制衡可能。不過國民大會坐收修憲租，也是在當時執政黨強人政治式微而對內控制鬆綁的條件才有可能。陳隆志教授便指出，「在強人威權的時代，『萬年國代』的權力，在強人威脅利誘下受到指使、節制。但當強人政治不再，政黨對黨員的約束力減弱，而國大又可自行定期開會時，若不及早謀求對策，未來國大的權力必將無法節制，而且為繼續徵收『修憲租』而不斷造勢修憲。」陳隆志，國民大會徵收「修憲租金」，新世紀智庫評論，<http://www.taiwanncf.org.tw/media/nforum/19990609.htm>（最後瀏覽日：2012年2月20日）。

39 葉俊榮指出，1991到1994年的3次修憲雖然都是由國民黨主導的國民大會所完成，但是議題的分佈和片段切割的修憲方式，主要是因為國民黨內部的權力分配以及政黨間意識型態路線之爭所致。請見葉俊榮（註15），頁33-35。

未成熟之故。在威權體制下，政府權力集中於單一領導者或政黨，是可以想見的。若然如此，那麼在民主成功轉型而憲政體制底定後，我們應該可以期待權力分立回歸「正常」。部門將以獨立意志為行動決策依據，產生「以野心對抗野心」的麥迪遜式權力分立與制衡。然而，是否以政黨為中心的權力互動現象只是威權體制和民主化初期的暫時性「亂象」？在民主化後，政黨的影嚮是否會被權力部門的獨立意志取代，而實際發揮權力相互制衡的功能？

在臺灣，權力分立的運作，是在頻繁修憲以及活絡的政黨政治中進行。要釐清權力分立的實際運作，以及探詢憲法規範和政黨政治在其中的作用，必須同時檢視政府體制的權力分立規範以及政黨政治的發展，以及其相互的動態影響。

一、半總統制的憲政抉擇與「換軌」

1991年擺脫臨時條款的束縛後，臺灣並未選擇回到憲法文本的偏內閣制憲政體制，而是在政黨的協商和對抗中開啟了一連串的修憲工程。前兩次憲法增修條文維持行政院院長為行政最高首長的地位，但是縮小行政院院長的副署權，賦予並且總統緊急命令發布權、國家安全大政方針決定權以及國家安全會議等實質權力⁴⁰。第3次修憲，又賦予總統擁有行政院院長、司法院正副院長、大法官、監察委員等重要官員的提名權。3次修憲後，中央政府的行政權被割裂，分屬行政院院長以及總統，但總統人事同意權的行使仍需要立法院的同意，開始有學者以「半總統制」或「雙首長制」來定性我國的中央政府體制⁴¹。

40 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法——權力分立，2版，頁184（2008年）。

41 請見李念祖，憲政發展中我國總統權力的演變，收於：高朗、隋杜卿編，憲政體制與總統權力，頁420-421（2002年）；亦有學者主張，第3次修憲後，中央政府體制就已經出現了總統制的色彩。例如湯德宗指出：「因為總統對於行政院院長有任免全權，行政雙首長間不復存在權力重心來回擺盪的空間（彈性），

1997年的第4次修憲，大抵決定了我國的憲政體制架構，成為往總統制傾斜的半總統制。雖然行政院向立法院負責的規定沒有變動，卻取消立法院對於總統提名行政院院長的同意權，並且增定總統對於立法院的被動解散權（增修條文第3條第1項及第2項）。因此國內部分學者認為，1997修憲後行政院院長由總統任命的設計，使得中央政府體制實質上由雙元行政首長的半總統制轉為以總統為核心的總統制⁴²。形式上，總統與行政院院長各有實權，而行政院院長仍須向立法院負責，但實質上總統對行政院院長有任免全權⁴³。

半總統制跳脫總統制或內閣制二擇一選項，被認為是民主轉型的政治現實中最佳的選擇⁴⁴。然而，半總統制卻因為容易因為政黨選舉的結果而「換軌」，是一種在「總統制與內閣制之間擺盪與輪流交替的憲政制度」⁴⁵，容易造成政治的不穩定。在憲法增修條文設計下，我國的半總統制的「換軌」有四種可能性，依據總統與立法院多數的政黨屬性，以及組閣權的行使，可以分成一致政府、分立政府的競和政權模式、分立政府的少數政權模式以及監護政權模

行政院院長也不在向法院「負責」，故而成為總統實質上（透過行政院長）指揮行政的總統制。」湯德宗（註15），頁112。

42 湯德宗（註15），頁119；許宗力，「發現」雙首長制，收於：陳隆志編，新世紀新憲政——憲政研討會論文集，頁184-196（2002年）；蘇彥圖，臺灣憲政制度下的政府組成，收於：陳隆志編，新世紀新憲政——憲政研討會論文集，頁427-455（2002年）。

43 湯德宗（註15），頁119；許宗力（註42），頁184-196；蘇彥圖（註42），頁427-455。

44 Maurice Duverger 認為，「對東歐及前蘇聯國家而言，半總統制是從獨裁轉型至民主的最佳選擇。」Giovanni Sartori也持相同看法，認為從總統制轉向內閣制有太多未知風險，但轉向總統制可以讓這些國家在已知的經驗和知識內繼續運作。同樣的，Linz對於拉丁美洲的研究也指出，因為不願意見到憲政有激烈的變革，半總統制成為由總統制轉型到內閣制的基本步驟。Maurice Duverger, *Reflections: The Political System Model: Semi-Presidential Government*, 31 EUR. J. POL. RES. 135, 137 (1997); GIOVANNI SARTORI, *COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ENGINEERING: AN INQUIRY INTO STRUCTURES, INCENTIVES AND OUTCOMES* 135-37 (1997); Juan Linz, *Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-communist Europe*, in *POSTCOMMUNISM PRESIDENTS* 1, 1-14 (Ray Taras ed., 1997).

45 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（註40），頁174。

式⁴⁶。四種政府模式，又會因為總統對於閣揆的選擇，而產生行政權核心位置的差異。

當總統與立法院多數為同一政黨，單一政黨得以控制行政與立法，形成一致政府(unified government)。在政黨政治機制的影響下，內閣將會由總統控制，「實質上成為總統幕僚長，不僅行政一體，而且總統權超大」，實際運作會近似於超總統制。當立法院多數與總統分屬不同政黨時，則是分立政府(divided government)，此時政府的運作實質取決於行政院院長的決定。若總統任命立法院多數黨的人物為行政院院長，其運作會比較接近內閣制，黃昭元稱之為「競和政權」⁴⁷。若總統與立法院多數不同政黨時任命自己政黨人士為行政院院長，則是分立政府型態中的「少數政權」。此時總統雖然實質控制行政權，但是立法院可以透過覆議或預算等方式制衡有效制衡行政⁴⁸。最後一種為「監護政權」，立法院欠缺過半數政黨，各黨不過半，而總統選擇與自己較為友好黨的人士為行政院長。總統與行政院之間形成某種結盟關係，行政權介乎總統與行政院長之間。

46 換軌的4種模式，是以總統與行政院院長之間的關係來認定行政權核心的偏向。基本預設是，當總統任命同黨黨員為閣揆，閣揆容易因為政黨屬性以及提名的權力關係，而親近總統的立場。少數政權中總統實質控制行政權，是因為其任命自己政黨人士為行政院院長。藉由政黨的連結與控制，從而對於行政權有較為實質的影響。而監護政府不會被定位成偏向行政權，是因為總統任命的閣揆不是本黨人，只是立場上較為親近。詳細討論請見黃昭元（註24），頁203-206。

47 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞（註40），頁155。

48 請見黃昭元（註24），頁204。

表一：臺灣半總統制下換軌的四種可能性及其決定因素

	立法院的政黨生態	總統政黨屬性	內閣組成	行政權的核心
一致政府	特定政黨或政黨聯盟取得過半席次	與立法院多數屬同一政黨	總統任命立法院自身政黨人士為行政院院長	偏向總統
分立政府 (競和政權模式)	特定政黨或政黨聯盟取得過半席次	總統所屬政黨與立法院多數所屬政黨相對立	總統任命立法院多數政黨人士為行政院院長	偏向行政院
分立政府 (少數政權模式)	特定政黨或政黨聯盟取得過半席次	總統所屬政黨與立法院多數的所屬政黨相對立	總統任命立法院自身政黨人士為行政院院長	偏向總統
監護政府	欠缺過半數政黨，各黨不過半	總統所屬政黨不為國會多數黨，也不面對強勢在野黨	總統選擇與自己較為友好黨的人士為行政院長	介乎總統與行政院長

圖表來源：作者自製

四種換軌的可能性，加上憲法增修條文未臻明確的規定，都使得權力分立與制衡原則在臺灣的適用更為困難。在此種曖昧而不穩定的體制中，部門的權力競逐以及政黨政治的生態，都可能實質影響半總統制的內涵與運作。一方面，具體內容不清的憲政規範使得各主要憲政機關都擁有相當的運作空間，尋求其各自權力的極大化，而可能改變權力部門的互動⁴⁹。另一方面，權力擴張以及換軌的可能性也開啟了政黨政治形塑憲政體制內容的空間，其可以決定憲政體制的換軌、總統權力的大小，也對於國會的內部運作和動員有所作用。例如學者顏厥安便認為，政黨紀律越強，國會運作就容易產生左右共治或換軌，但若個體行動強，總統就擁有較大運作空

49 顏厥安認為，在所有的權力部門中，總統因為有特殊的憲法地位，而擁有最多的運作空間來極大化其權力。顏厥安，憲法文本與中央政府體制，月旦法學雜誌，61期，頁40-42（2000年）。

間⁵⁰。臺灣的半總統制也因此像是一個容許多種可能性的骨架，原本做為管制政治權力的憲法規範，其內容卻取決於政治現實的運作。我國的權力分立具體內容必須在憲法規範、部門互動以及政黨政治相互影響、共同作用下，才能漸漸的具體化。

在半總統體制下，憲法制度和政黨政治相互影響，一方面使得臺灣朝向兩大黨極端化的方向發展；另一方面總統優越成為憲政常態，在政黨極端化的作用下，政府政黨化的傾向越來越明顯。

二、修憲促成兩黨極端化

憲法增修條文對政黨政治產生最重要影響的，莫過於總統直選以及立法委員選舉的改革⁵¹。這兩個制度變動實質上引導形塑了臺灣政黨政治。一方面促成兩大黨的發展，另一方面，兩個主要政黨形成激烈的對立與競爭，產生政黨對內越來越凝聚而彼此更為對立的極端化現象。政黨越來越對內控制黨員的行為及動機，而政黨之間則越來越對立，減少彼此合作結盟的可能性。

(一) 兩大黨的形成

民主化之後，民進黨和其他政黨的出現，產生多黨政治，但國民黨獨大的地位仍然持續。此種國民黨一黨獨大，而多黨林立的現象，因為總統直選而逐漸被打破。

1. 總統直選與藍綠對峙

97修憲後，總統直選幾乎無可避免地成為政治的主要競爭場

50 顏厥安（註49），頁44。

51 修憲後，增修條文第2條第1項確定了總統直選的體制。第7次修憲又修改立法委員的選舉方式，將國會減半並採行單一選區兩票制。立法委員從第7屆起縮減為113人，其中73人從直轄市、縣市選出，扣除保障名額之外，其他依政黨名單投票選舉，由獲得5%以上政黨選舉票之政黨依得票比率選出。憲法增修條文第2條第1項以及憲法增修條文第4條第1項規定參照。

域⁵²。其中2000年總統大選是臺灣政黨政治的重要轉捩點，其促成第一次政黨輪替的同時，也促成兩大黨的趨勢。

2000年總統大選，國民黨雖然擁有最大競選優勢，卻面臨內部的分裂。曾高票當選省長而有相當政治影響力宋楚瑜，因為與李登輝不合而出走，並且參與2000年總統大選，與國民黨連戰以及民進黨陳水扁形成三強鼎立的局面，最後使得民進黨籍的陳水扁能以不及40%的得票率獲選為總統，成就了臺灣政治史上第一次政黨輪替。宋楚瑜固然敗選，但吸引17位第4屆立委隨著宋楚瑜的出走而退出國民黨，另外成立親民黨。親民黨因此佔有7.6%的席次，成為國會第三大黨。次年底的立法委員選舉，親民黨更是取得46個席次，佔全部席次的20%。國民黨因為親民黨的票源瓜分，成為國會第二大黨，而民進黨晉升為第一大黨，佔有38.7%的席次。親民黨的成立，不僅削弱國民黨在總統選舉的政治實力，並改變了當時一黨獨大的局面，在第5屆立法院呈現三大黨的局勢⁵³。

不過三大黨鼎立的趨勢又因為2004年的總統大選而改變，形成泛藍（國民黨、親民黨及新黨）和泛綠（民進黨、台聯、建國黨）兩大陣營的競爭對立。當時的陳水扁總統挾著執政的優勢尋求連任，背負著避免威權政體復辟、持續民主轉型的使命。而國民黨與親民黨合作，推出國民黨連戰為總統候選人、親民黨宋楚瑜為副總統候選人的組合，嘗試整合泛藍勢力以對抗執政的民進黨，誓要「收復失土」，並且不再重蹈2000年總統大選因分裂而敗選的覆轍。泛藍與泛綠對峙的情勢於是形成。

泛藍泛綠的對峙因為2004年319槍擊爭議的發生而激化到最高

52 在臺灣1996年總統選舉投票率是76%，2000年是83%，2004年是80%，顯示選民對於總統選舉較為重視，也可能意味政黨動員程度較高。行政院主計處，社會指標統計年報，頁138-139（2010年），<http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/071617231971.pdf>（最後瀏覽日：2013年01月11日）。

53 各政黨立委席次比例及消長趨勢，請見本文表二。

點，泛藍與泛綠陣營間的不信任與敵對急速加劇⁵⁴。另一方面，國親的重新合作以及連續兩次總統大選的失利，使親民黨黨員人數和政治影響力迅速衰減。國民黨重新整合泛藍的政治勢力，再度成為立法院第一大黨，與第二大的民進黨形成兩大黨局勢。在總統直選與政治現實連結，產生臺灣兩大黨的政黨政治生態。

2. 單一選區兩票制的推波助瀾

第7次憲改廢掉國民大會，確立立法院的單一國會地位，同時也進行立委席次減半和單一選區兩票制的改革，使小黨不易生存，兩大黨的趨勢將被持續而極端化。

在單一選區的制度下，只有最高票者能夠取得席次，使得欠缺政黨支持的獨立候選人與小黨更為不利⁵⁵。再加上現制下依政黨比例代表制所產生的立委名額並不多，立委選戰將以給予相對多數決單一選區的區域選舉作為勝負的關鍵。為了爭取單一選區的勝選，相似屬性的政黨為贏得選舉，容易以聯盟、棄保的方式，將資源集中在單一候選人⁵⁶。在「杜瓦傑定律」(Maurice Duverger's Law)的限制下，適當的推論是小黨不易生存，兩大黨的政治生態將會趨於穩定⁵⁷。不僅如此，由於總統選舉亦為「單一選區相對多數決」的

54 2004年3月19日，民進黨的正副總統候選人陳水扁以及呂秀蓮在競選期間受到槍擊的爭議引起全國關注，並且被認為使得民調落後的陳水扁得以翻盤當選總統。落敗的連戰質疑319槍擊事件的真實性，認為其為自導自演的選舉策略，因此提出選舉無效之訴及當選無效之訴，透過司法挑戰陳水扁政權的正當性，結果並未成功。

55 ARENT LIPHART, *ELECTORAL SYSTEMS AND PARTY SYSTEMS: A STUDY OF TWENTY-SEVEN DEMOCRACIES, 1945-1990*, at 139-41 (1994); REIN TAAGEPERA & MATTHEW SOBERG SHUGART, *SEATS AND VOTES: THE EFFECTS AND DETERMINANTS OF ELECTORAL SYSTEMS* 67-69 (1989).

56 參見盛治仁，單一選區兩票制對未來臺灣政黨政治發展之可能影響探討，臺灣民主季刊，3卷2期，頁75-76（2006年）。依盛治仁的判斷，臺灣的政黨政治生態在立委選舉新制實施後就是會直接走向「兩黨制」。

57 林繼文，政府體制、選舉制度與政黨體系——一個配套論的分析，選舉研究，13卷2期，頁7、18-19（2006年）。

設計，更易導致競爭趨向兩大黨化⁵⁸。

3. 兩大黨形成

民主化到現在，臺灣的政黨政治結構，已經從初期的「一黨獨大、多黨林立」的局勢轉變到藍軍與綠軍的聯盟對立，又再進一步形成為國民黨與民進黨的壁壘分明⁵⁹。在2008年二次政黨輪替後，可以依法成立立院黨團而提出議案和參與黨團協商之立法程序者，目前僅有國民黨與民進黨。儘管在臺灣有向內政部備案成立的政黨雖已有一百餘個，但多數政黨欠缺實質影響力，甚或從未推出候選人與政策綱領參加各種選舉。從政治人物的動向來看，親民黨、新黨以及台聯、建國黨等小黨已經有出走潮，紛紛向國民黨以及民進黨兩大政黨靠攏。而除了兩大黨之外，其他小黨登記競爭區域立委及原住民立委的人數都在10名以下⁶⁰。臺灣兩黨制的趨勢可以說是相當明顯。下表關於各主要政黨在立法院中席次的變化，可以顯示臺灣民主化後，政黨從一黨獨大到2000年後多黨但藍綠對峙，而後逐漸形成兩大黨的趨勢。

58 林繼文（註57），頁18。

59 民主化初期從國民黨分裂出來而曾經具有相當影響力的新黨以及親民黨逐漸被國民黨統整。新黨過於強烈的意識型態偏離了近年來「本土化」的主流，使得認同者逐漸減少，在2000年時降到最低點僅佔0.7%。親民黨在2000年時因為精神領袖宋楚瑜的影響力，取得相當的支持度。但2004年總統大選國親結合的敗選以及立委選舉候選人的分配爭議等等，造成國親合作破局。親民黨部分成員再度回鍋國民黨，部分民眾也對親民黨信心不再，而轉回支持馬英九光環炙熱的國民黨。國民黨認同者的比例於是回升到29.7%，親民黨認同者的比例卻一路狂瀉至3.5%，二者差距擴大到26.2%。與民進黨友好的建國黨和台聯也漸漸失去影響力。

60 見莊隆昌、郭晃男，2008年我國政黨輪替後政治發展之影響，國會月刊，36卷11期，頁75-76（2008年）。

表二：立法院各屆期各政黨的席次與比例

時間	屆期	國民黨	親民黨	新黨	民進黨	台聯	其他	共計	藍綠席次及比例
		(泛藍)			(泛綠)				
1986, 12	1	59 (80.8%)			12 (16.4%)		2 (2.8%)	73	
1989, 12	1	72 (71.3%)			21 (20.8%)		8 (8.0%)	101	
1992, 12	2	102 (63.4%)			50 (31.1%)		9 (5.6%)	161	
1993, 08	2	94 (58.4%)		7 (4.3%)	51 (31.1%)		9 (5.6%)	161	101/51 (62.7: 31.7%)
1995, 12	3	85 (51.8%)		21 (12.8%)	54 (32.9%)		4 (2.4%)	164	106/54 (64.6: 32.9%)
1998, 12	4	123 (54.7%)		11 (4.9%)	70 (31.1%)		21 (9.3%)	225	134/70 (59.6: 31.1%)
2000, 05	4	114 (50.7%)	17 ⁶¹ (7.5%)	8 (3.6%)	64 (28.4%)		17 (7.6%)	225	139/64 (61.8: 28.4%)
2001, 12	5	68 (30.2%)	46 (20.4%)	1 (0.4%)	87 (38.7%)	13 (5.8%)	10 (4.4%)	225	115/100 (51.1: 44.5%)
2004, 12	6	79 (35.1%)	34 (15.1%)	1 (0.4%)	89 (39.6%)	12 (5.3%)	10 (4.4%)	225	114/101 (50.7: 44.9%)
2008	7	81 (71.7%)	1 (0.09%)		27 (23.9%)		4 (3.5%)	113	82/31

圖表來源：作者自製

61 2000年並未有國會選舉，但是總統選舉時期造成國會中17席國民黨籍立法委員轉黨籍成親民黨，因此造成政治生態的變動。

(二) 政黨極端化

在兩大黨趨勢之外，較少被注意到的是政黨極端化的趨勢，主要表現在對內凝聚立的增加以及彼此之間的對立兩方面，同樣可歸因於總統直選以及國會選制的改革。

總統直選過程中，政黨競爭的高度動員激發了選民對於政治的高度參與，再加上修憲所賦予總統對於行政院院長的任命權，總統選舉因此成為政黨競爭執政權的指標⁶²。為獲得總統選舉勝利的高度動員以及選戰策略，往往促成黨內資源的集中，凝聚政黨內的向心力。但是同時政黨也往往將相競爭政黨視為敵人，並且嘗試激化選民以促成勝選的動員，也因此容易產生對立與衝突⁶³。

不僅是總統選舉，單一選區的設計提升政黨對內凝聚力，也使兩黨之間更為極端。因為選舉，候選人要贏得選舉往往依賴政黨支持。在單一選區的制度下，當選門檻提高，欠缺足夠經濟以及政治資源脫黨或跳黨參選者更難當選，會同時強化候選人對黨的依賴以及政黨對內凝聚的動機。一方面，當立法委員候選人必須依靠政黨資源增加當選機率，其對於政黨的忠誠度也容易提高，並且支持政黨的立場⁶⁴。另一方面，政黨希望提名1人以增加勝選的機率，政黨會強化黨紀，防止分裂。此外，全國不分區立委的政黨比例代表制，以封閉名單加上人民的政黨票決定，會更加重政黨的影響力以及黨紀⁶⁵。

62 例如蘇永欽認為，「李總統以過半數高票獲得連任，如果在談內閣制而把總統虛位化，不僅不切實際，多少也違反了民主。」請見蘇永欽，總統選舉後的憲政展望，理論與政策，10卷3期，頁123-135（1999年）。

63 例如2000年的總統選舉，民進黨為了獲得更高度支持，策略上以國民黨為敵人，將其塑造成壓迫臺灣人的外來政權，並以臺灣人作頭家的口號動員選民。國民黨在民進黨成為足以威脅政權存亡的威脅之後，也將民進黨視為競爭對手。2004年的319槍擊事件爭議以及泛藍對於陳水扁政權正當性的挑戰和後續的杯葛，也造成政黨間的對立和不信任，加劇社會裂痕。

64 請見盛杏媛（註33），頁37、49、52-57。

65 相同看法，請見林繼文（註57），頁20。

原本單一選區的設計，是強調在較高投票門檻的要求下，位於政治立場光譜兩端的候選人不易當選，希望藉此促成中間選民意見的勝出，避免政治的極端化。然而，在臺灣，由於族群分佈相對集中的條件下，各選區具有優勢的候選人只需要去動員自己的族群即可。所以當選人會是該選區優勢族群的中間位置，而不是全部選民的中間位置。在臺灣族群地理分佈相對集中，單一選區反而可能大幅增加政黨當選席次的地理集中度，而增加政治上的對立，促成政黨的極端化⁶⁶。

政黨對內凝聚、對外極端的現象，可以清楚地從國會的投票行為觀察⁶⁷。盛杏媛研究1996到2008年時期政黨的國會領導力與凝聚力，發現政黨輪替之後政黨表現出很高的凝聚力。民進黨第4屆立委的凝聚力一直很強，在政黨輪替之後更達到85%⁶⁸。國民黨立委的凝聚力則是從第4屆的32%，在總統選舉失去政權逐漸提高。在第6屆之後，國民黨以及民進黨的凝聚力更是各自達到90%及93%，顯示立法院所有的投票都達到甲級動員的程度，反映出政黨對內凝聚力的強度。其背後原因是強烈的政黨對立，使得敵對政黨的獲勝將會對立委自身政治生命造成威脅，因此同黨立委感到他們是政治生命共同體，所以有強烈的動機聚合投票⁶⁹。

66 吳親恩、李鳳玉，選舉制度與臺灣政黨族群議題立場的和緩，收於：梁世武編，單一選區兩票制，頁47-48（2008年）。

67 政黨競爭表現在立法委員國會內投票，主要原因之一是總統選舉「贏者全拿」(winner-take-all)的傾向。勝選的政黨取得執政權，而敗選的政黨只能等到下一次的選舉再次嘗試爭取行政權。因此在總統選舉之後，立法院變成為政黨競爭的主要戰場。在野黨透過在立法院的質詢、法律案和預算案的審查來抗衡執政黨。也因此，政黨對內凝聚而對外極端化的現象也表現在立法院的生態之中。

68 盛杏媛（註26），頁1-46。

69 在政黨競爭激烈的情況下，經常需要全黨委員的配合才能夠使政黨的政策和立法順利過關，只要少數委員的跑票就可能影響政黨集體表現。對國民黨立委而言，以往在一黨獨大時期可以搭便車的情形不再有，「任何人跑票都可能造成集體無便車可搭的困境」。對民進黨而言，由於立院黨員有限，又期望在立法院有所表現，如果不團結，法案幾乎是無法通過。不僅是影響自身在立法院的影響力，在其做為執政黨時期，更直接影響執政黨的施政表現。因此兩大政黨越來越強調黨員對黨的忠誠以及責任。見盛杏媛（註26），頁1-46。

凝聚力增加與政黨的極端化幾乎是一體兩面，在兩大黨對內凝聚的同時，彼此的距離也越來越遠。黃秀端的研究指出，政黨輪替後，泛藍和泛綠政黨對峙的逐漸明顯，使兩個陣營各自形成投票的結盟，但是極少跨陣營的結盟⁷⁰。盛杏媛探究各屆期記名表決中政黨對立的程度，發現政黨在立法院對立的程度在第5屆漸漸明顯，約有75%的表決是中度對立以上。到第6屆，政黨對立更為極端，有75%以上的表決都是90%以上的國民黨立委對上敵對立場90%以上的民進黨立委⁷¹。意識型態的對立使得跨黨際的合作困難，使得黨員的動員對立成了立法院議事的常態。

政黨極端化的傾向不僅表現在立法院，也表現在人民的投票行為。以2004年的公投為例，學者指出由於公投議題與當時執政的民進黨的台獨立場相連結，引起國親兩黨的杯葛，形成領票與不領票的兩極化現象⁷²。這種兩極化的現象，不僅是政黨支持者選擇投給自身政黨的結果，更是由於選民對於政黨的看法形成兩極。換言之，當民意的分布處於雙峰(bimodal)的狀態下，政黨會佔據議題光譜的兩端，依賴各自選民的支持。當政黨長期以來對特定議題有明確立場，議題容易形成兩極化，並且影響個人的投票⁷³。

總統直選加上單一選區兩票制的影響，促成政黨競爭和黨內凝聚力的循環，不但使得臺灣政黨政治越來越趨向兩大黨的型態，更使得兩大黨對內越來越凝聚卻而彼此越來越極端，連帶影響選民的政黨極端化⁷⁴。

70 黃秀端，少數政府在國會的困境，臺灣政治學刊，7卷2期，頁3、17-28（2003年）。

71 盛杏媛（註26），頁28-29。

72 請見蔡佳泓、徐永明、黃琇庭，兩極化政治——解釋臺灣2004總統大選，選舉研究，14卷1期，頁14（2007年）。

73 蔡佳泓、徐永明、黃琇庭（註72），頁2-4。

74 兩黨化的趨勢與政黨極端化二者，都是臺灣政黨政治在總統直選與單一選票兩票制的影響下產生的現象。二者是否有必然關係，並非本文核心的關懷。對於極端化的論述，請見CASS SUNSTEIN, GOING TO EXTREMES: HOW LIKE MINDS UNITE

三、政黨政治影響憲政體制的現實

臺灣兩黨制及極端化的發展，在半總統制的框架中，反過來影響憲政制度的具體內涵和實踐，最明顯的是總統優越的傾向以及政府政黨化的傾向。

(一) 總統優越

總統對於行政院院長的任命權加上總統直選民意正當性的加持，使得總統一職成為行政權的歸屬論斷，也成為政黨成敗論定的關鍵。政黨也因此越來越重視總統選舉。總統候選人必須是政黨中政治實力最雄厚的，選舉加持的結果，更使得總統的地位以及實際權力提升，相較於其他黨員有實質的優越地位。即使在現行憲政架構下，總統的實質權力以及其與行政及立法間的關係有多種可能性，但是在臺灣的憲政實踐上，總統相較於國會以及行政院一直是相對優越的。

首先是在行政院的政策以及人事決定權上，總統往往才是實際上的決定者。例如2000年行政院院長游錫堃停建核四的決議，基本上是為實踐陳水扁總統的競選承諾而為。2009年引起重大爭議的美國牛肉進口協議，更被媒體報導指出是總統單方面決定的，未經過立法院的決議，也越過行政院。

總統與國會之間的關係，也朝向總統優越發展。從行政院院長的任命來看，儘管總統原本有多種選擇，但在實踐上，除了2000年唐飛內閣的短暫期間外，總統持續任命自身政黨黨員為行政院院長，無論其自身政黨是否與國會政黨一致。從府會的互動來看，在1996年到2000年李登輝總統執政期間以及2008年以後馬英九總統執政期間，總統經常直接或透過黨內機制，影響立法院的運作。即使

在2000年到2008年陳水扁總統執政時期，國民黨擁有國會多數，總統對於國會的對立也鮮少採取合作或妥協的態度，而以對抗的態度持續呈現總統優越的傾向⁷⁵。

陳水扁總統在其任內曾經指出，「我們是向總統制傾斜的雙首長制，大家都很清楚。李前總統最後修憲就是要走向總統制，從總統直接民選到取消閣揆同意權。雖然不等於總統制，但就是要走向總統制，這才是當前的憲政體制精神。⁷⁶」2008年馬英九總統也表示：「我是國家元首，行政院院長是國家最高行政首長。我會尊重行政院院長，行政院院長要負責執行我的政見，不然選我這個總統幹嘛？」⁷⁷陳新民觀察2000年總統大選之後，認為總統決定行政院院長人選，行政院似乎成為總統的幕僚⁷⁸。從政治現實、兩任總統的認知以及學者的觀察來看，總統相對於行政院及國會之間持續是優越的，我國的半總統制顯然越來越向總統制傾斜的⁷⁹。

(二) 政府政黨化

激烈的政黨競爭以及偏向總統制的憲政運作，本身就on容易使政府的政黨色彩更為明顯。政黨以獲取行政權為目標，而在取得總統

75 吳玉山觀察半總統制下府會關係不一致時候總統與國會的互動模式，以總統與國會的強勢弱勢關係區分成總統優越、國會優越、衝突模式與妥協模式4種模式觀察半總統制修憲後到2004年臺灣的府會關係，發現總統相較於國會而言一直是相對優越的。請見吳玉山，半總統制下妥協式府會互動模式之研究——波蘭與臺灣，頁241-242，行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告NSC NSC 90-2414-H-002-002（2002年）。並請參見吳玉山，臺灣半總統制的演變，頁10，<http://www.ora.nsysu.edu.tw/speech/%E5%90%B3%E7%8E%89%E5%B1%B1.pdf>（最後瀏覽日：2010年10月12日）。

76 陳水扁，世紀首航——政黨輪替五百天的沈思，頁126（2001年）。

77 李明賢、范凌嘉、李祖舜，不兼黨主席 閣揆執行我政見，聯合報，2008年3月29日A4版。

78 陳新民，中華民國憲法釋論，頁509（2001年）。

79 相同意見，請見陳宏銘，臺灣半總統制下的政黨關係——以民進黨執政時期為焦點，政治科學論叢，41期，頁12-13（2009年）。

選舉勝利之後，以實現競選承諾以及取得政權延續優勢為目標。然而，兩黨極端化的發展以及總統兼任黨主席的現實，更加劇了政府政黨化的趨勢⁸⁰。

不管是面對贏者全拿的選舉或是重要政策的推動，極端而對立的政黨越來越需要鞏固其在政黨中的領導權威。在往總統制傾斜的半總統制底下，總統雖然被當成政府以及政黨的代表，卻在憲法上缺乏總統政治實權與行政部門連結溝通的機制，而必須仰賴體制外的決策諮詢機制和黨政聯繫平台。因此容易促使總統以擔任黨主席的方式，加強黨內的凝聚力並拉近總統與政黨意志的差距，以減少溝通成本⁸¹。雖然總統即使不擔任黨主席，都必然成為政黨的重要領袖，但是黨主席的兼任使得總統可以在實質上及名義上領導政黨，並且容易更為有效的控制黨和立法院黨團⁸²。陳水扁總統在2000年就任時信誓旦旦地表示「不參與黨務活動，作全民總統」，但是兩年後便接下民進黨黨主席一職⁸³。馬英九總統於就任時也表示與黨的工作脫離，專心作總統，但也於2009年7月高票當選國民黨的黨主席。二者都反映了其面對政黨競爭需要鞏固黨內勢力的需求。

當總統兼任黨主席，國家元首的角色更像是所屬政黨政策的形成者與推動者，政府組成實際上也以政黨為基礎⁸⁴。在陳水扁總統

80 政府是否政黨化，與政府的體制、政府的組成以及政黨的生態都有關。本文所稱的政府政黨化，是指在臺灣既有憲政制度中，總統與黨主席應該是分開的職位，而僅擁有部分行政權的總統，對於行政院院長的人選應該有多種可能。但實際的發展是總統兼任黨主席，選擇自己黨員擔任閣揆與內閣首長。

81 陳宏銘（註79），頁28-35。

82 陳宏銘（註79），頁28-35。

83 在陳水扁總統執政期間，曾經兼任黨主席兩次。其執政初期未兼任黨主席，但2002年7月開始兼任黨主席。直到2004年立委選舉失利，陳水扁辭去黨主席一職。但於2007年10月15日，民進黨黨主席游錫堃因為特別費案而請辭黨主席，陳水扁又重新兼任黨主席。2008年1月13日，又再度因為第7屆立委選舉的失利辭去黨主席。

84 例如現行的憲政架構下總統組成政府的主動權，本來容有依府會關係、政黨關

8年任內，內閣閣員進用民進黨的人數呈現持續增加的狀況。2000年的唐飛內閣中有5位民進黨閣員及6位國民黨閣員，民進黨閣員佔全部41位閣員中的12.2%。到了張俊雄內閣時期，民進黨與國民黨籍閣員各6位，執政黨閣員佔全部14.6%。游錫堃內閣時，增加黨內人士的任用，總共有12位閣員為民進黨，佔43位閣員中的27.9%。謝長廷內閣更是大量增加民進黨閣員到25位，佔46位閣員中的54.3%。現在馬英九總統的內閣中國國民黨閣員更是超過半數。

在政黨極端化的政治現實下，政府組成以及運作越來越有政黨化的趨勢。政府部門脫離本身的邏輯，以政黨意志為依歸，而政黨的運作則以勝選為邏輯。

四、修憲後政黨政治下的權力分立

在民主化之前，政黨政治在權力部門的互動上扮演比憲法規定更為決定性的角色。修憲後的半總統制也未能有效規範政治權力，反而開啟了因為政黨生態的消長而換軌的多種可能性，並且使得憲法規範的具體內容必須在政黨政治與部門權力的互動實踐慢慢形成。當總統對於行政院院長完全的任命權、總統直選、單一選區兩票制的制度抉擇，促成兩大黨以及政黨極端化的趨勢，也促使憲政體制往總統優越和政府政黨化的趨勢發展，臺灣政府型態擺盪在分立政府與一致政府的兩種極端，造成權力分立過度與不及的極端現象。

(一) 分立政府與一致政府的擺盪

在半總統制底下，政黨勢力在行政與立法部門間的消長以及組

係來調整政府組合的空間，因此政府組成應該有以總統為中心和以政黨為中心兩種方式。然而，總統兼任黨主席加上政黨極端對立，使得總統為中心的政府組成事實上也是以政黨為基礎。徐永明，半總統制下政府組成的途徑——政黨中心或總統中心？，收於：陳隆志編，新世紀新憲政——憲政研討會論文集，頁259-272（2002年）。

閣權的行使方式會有一致政府、分立政府競和政權、分立政府少數政權以及監護政權模式等四種政府組成模式。然而，在兩黨制、政黨極端化、總統優越以及政府政黨化的發展之下，臺灣的政府組成模式持續擺盪在一致政府以及分立政府少數模式兩個極端。

透過政黨的屬性以及組閣權的角度來回顧臺灣總統直接民選以來的政府型態，我們可以發現，臺灣的政府體制持續擺盪在一致政府以及分立政府的少數政權模式之間。1996年到2000年李登輝在位時期，以及2008年後馬英九當選總統後至今，臺灣的政府都屬於一致政府，總統與國會多數立委屬於同一政黨⁸⁵。在陳水扁在位的8年間，除了2000年就職時任命國民黨籍的唐飛擔任行政院院長，組成所謂的「全民政府」外⁸⁶，其他期間一直屬於「分立政府」型態中的少數政權模式—執政黨從未在國會取得過半席次，而總統也未將組閣權交給國會多數⁸⁷。

85 1996年到2000年期間，李登輝總統先後任命連戰和蕭萬長為行政院院長，此時第3屆及第4屆立法委員國民黨都掌握6成左右的席次。2008年國民黨的馬英九勝選為總統，國民黨也在同年的立委選舉中取得超過2/3的席次，形成一致政府。先後上任的行政院院長劉兆玄以及吳敦義皆為國民黨籍。兩個時期呈現一致政府的型態。

86 唐飛院長當時以個人身份擔任閣揆，因此不算是競和政府。

87 民進黨的陳水扁當選總統，完成首次政黨輪替。陳水扁當選總統後，2001年的第5屆立法委員選舉中，民進黨獲得87席而成為國會第一大黨，但泛藍的國民黨、親民黨及新黨總共獲得115席，超過泛綠的100席。陳水扁於2004年連任總統成功，但民進黨未能在第6屆立法委員的選舉中取得過半席次，泛藍仍然主導國會，持續分立政府的局勢。而陳總統先後任命張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌以及張俊雄為行政院院長，皆為民進黨籍。依照學者Elgie的定義，分立政府(divided government)，在半總統制之下是指總統、閣揆與主要內閣成員同屬一個政黨，而國會多數屬於其他政黨或政黨聯盟。ROBERT ELGIE, DIVIDED GOVERNMENT IN COMPARATIVE PERSPECTIVE 6-7 (2001).

表三：總統直選後臺灣政府體制的換軌情形

總統	立法院多數	行政院長	政府型態
李登輝 (1996-2000)	泛藍 (1996-98)	連戰 (KMT, 1993-97)	一致
	泛藍 (1999-2001)	蕭萬長 (KMT, 1997-2000)	一致
陳水扁 (2000-04)	泛藍 (2002-04)	唐飛 (KMT, 2000-00)	分裂
	泛藍 (2004-08)	張俊雄 (DPP, 2000-02)	分裂(少數政權)
陳水扁 (2004-08)	泛藍 (2005-08)	游錫堃 (DPP, 2002-05)	分裂(少數政權)
	泛藍 (2008-)	謝長廷 (DPP, 2005-08)	分裂(少數政權)
馬英九 (2008-)	泛藍 (2008-)	劉兆玄 (KMT, 2008-09)	一致
	泛藍 (2008-)	吳敦義 (KMT, 2009-)	一致

圖表來源：作者自製

在兩黨極端化以及總統優越的趨勢下，未來出現分立政府競和模式以及監護政權模式的機會將更為減少。一方面是因為立法委員選舉單一選區的設計使得小黨不易生存，可預見的將來立法院難以出現多黨林立的局勢，不易產生監護政權模式。另一方面，總統優越的發展以及政黨對內控制越來越強的情形下，未來的總統也比較不可能任命非本黨的人做為行政院院長，無論立法院的政黨生態為何。從過去的憲政實踐以及政黨越來越對立極端的发展來看，總統任命與自己不同政黨黨員為閣揆的機會也將大為減少。

可以預見的是，未來臺灣半總統制規範下，會擺盪在一致政府和分立政府少數政權模式之間。當總統與國會多數屬於同一政黨時，政府體制會產生總統制的特色。相反的，當總統與國會多數不同政黨，總統則會傾向任命自身黨派的人士為行政院院長，而產生行政權與立法權對立的情形，表現出少數政權分立政府的特色。

(二) 權力分立制衡的過度與不及

誠然，一致政府與分立政府的擺盪情形不止發生在臺灣特殊的憲政體制內，多半總統制或半總統制的國家也都可能有類似的情形⁸⁸。這樣的擺盪是否會對於憲法權力分立的設計產生不當的衝擊，關鍵在於政黨內部的一致與政黨之間意識型態差異距離。當臺灣政黨政治越來越走向兩大黨極端化，權力分立與制衡也容易呈現過度與不及兩種極端。

政黨極端化的發展使得政黨認同強過於官員對於其自身部門認同。在一致政府中，政府部門被同一政黨壟斷，不同部門可以透過政黨的指揮和內部協調，因而減損麥迪遜想像的權力分立相互競爭制衡功能。對一致政府的總統而言，最大化其政治勢力的方式，並不是藉由創造總統這個機制本身的獨立意志或者是與國會競逐權力，而是控制國會而主宰政府⁸⁹。例如在2008年馬英九就任總統而國民黨取得國會超過2/3席次後的一致政府時期，國民黨即一再強調黨、政、立法溝通協調的重要性。因此修改黨章使得若干行政官員可以成為當然中常委而參與黨務高層會議，並著手強化黨政指揮系統⁹⁰。2010年1月地方制度法的修正，即是在總統動員黨籍立委而完成的，甚至越過立法院長。修法通過後，馬英九總統以黨主席的身份主持中山會報，聲明「本黨要複製這個經驗，讓更多重要優先法案通過。⁹¹」在一致政府時期，總統選擇擔任所屬黨政黨黨

88 See Daryl J. Levinson & Richard H. Pildes, *Separation of Parties, not Powers*, 119 HARV. L. REV. 2311, 2316-29 (2006). (主張美國的總統制下，政黨左右了權力分立的實際運作。)

89 See Levinson & Pildes, *supra* note 88, at 2311, 2322.

90 陳華昇，2009年臺灣政黨政治情勢評估與展望，國政研究報告，財團法人國家政策研究基金會，2008年12月30日，<http://www.npf.org.tw/post/2/5246>（最後瀏覽日：2009年12月3日）；陳宏銘（註79），頁45。

91 2010年1月，因為對於鄉鎮市長及代表延任的關鍵問題欠缺共識，而無法順利完成地方制度法修改的窘境，是透過馬英九總統在未告知立法院長的情形下，動員黨籍立委連署召開臨時會而三讀通過完成的。程嘉文，馬堅持 立院下周

魁，當所屬政黨又是掌握國會多數的政黨時，「總統的權力可能會到達憲法容許的頂峰」⁹²。而「憲政權力的政治制衡機制會處於較不明顯的狀況」⁹³。

當政府是分裂的，政黨的界限延伸到部門間，政府權力部門間的政治競爭就會看起來像麥迪遜所想像的對立。然而，其背後的原因卻完全不同。在分立政府的條件下，與總統同政黨的立法委員，其主要任務並非監督行政，而是想辦法與總統聯手對抗立法院多數的反對黨，促成下次選舉的優勢。而在野黨的立法委員則會盡可能利用立法院的資源和機制對抗行政，即使其自身也贊成審議中的法案。以核四停建爭議為例，2000年的爭議是以立法院對抗行政院的情勢出現，看起來固然像部門之間的制衡。然而，在1996到1998年間立法院多次決議撤銷核四興建案⁹⁴，當時國民黨籍立法委員佔多數。在政黨輪替後，同一屆的立法委員立刻翻轉其態度，指摘行政院停建核四的決定違法。立法院前後反對核四以及堅持核四的決定，都來自於國民黨為多數的立法院。也因此2000年立法院杯葛行政院停建核四的爭議，最可能的解釋是政黨在選舉考量下操作的結果，而不是個人或政黨的核能政策的立場所致。佔據立法院多數席次的在野黨為贏得選舉，而意欲使執政黨難堪。

一臨會審地制法，聯合報，2010年1月14日A4版；王正寧，促加開臨時會 馬總統今早才告知王金平，聯合報，2010年1月14日A4版；李明賢，地制法打出士氣 馬：黨要複製這個經驗，聯合報，2010年1月20日A4版。

92 李念祖，總統兼任國會多數政黨主席的憲政效應，台灣法學雜誌，133期，頁41-43（2009年）。

93 李念祖（註92），頁41-43。

94 1996年5月24日，立院程序委員會通過撤銷核四興建案，決議「立刻廢止所有核能電廠之興建計畫，刻正進行之建廠工程應即停工善後，並停止動支任何相關預算且繳回國庫。」同年10月18日，立法院通過行政院對撤銷興建的決議，核四繼續興建。1997年12月16日，立法院通過刪除核四計畫案以及「凍結核四預算案」兩項決議。相關議會討論及決意內容請見，立法院秘書處編，立法院公報，85卷27期，頁29-48（1996年）；立法院秘書處編，立法院公報，85卷51期，頁51-52（1996年）；立法院秘書處編，立法院公報，86卷49期，頁358-419（1997年）。

分立政府中行政部門與立法部門彼此分歧矛盾，容易造成部門權力間的制衡欠缺理性基礎，成為單純的權力對抗，加劇政府的無效率⁹⁵。民主政治所強調的「責信」(accountability)、「回應性」(responsiveness)與「代表性」(representation)要求，也容易因為行政部門與立法部門對於政策的制定與執行的分歧，難以釐清成敗責任歸屬，而產生爭功諉過的情形⁹⁶。在行政與立法的激烈對立中，法院固然有較多的自由度，卻也容易因為在激烈的對立中選邊站受到政治攻擊，或有形成司法獨裁的擔憂。

當政黨極端化而政府擺盪在一致政府與分立政府少數政權模式之間，政黨的選舉考量容易取代憲法部門的目標和意志，成為部門運作的動機。2010年衛生署長楊志良因為推動健保受到阻礙而提出辭呈時，便指出「因為沒有政權、一切免談，所以政治人物常常因此置國家政務於不顧，只要選舉、各部會重要的政策就怕影響選票、就停擺，不利於國家長遠的發展。⁹⁷」

部門機制的目的被政黨意志取代，使得權力分立也隨著分立政府與一致政府的變化而擺盪在過度與不及兩種極端。在一致政府時期，我們必須擔心的是政府的高效能會欠缺制衡而侵犯人民權利；在分立政府時期，卻又必須憂慮彼此制衡的政府效能嚴重低落。

95 相同見解，請見吳重禮，憲政設計、政黨政治與權力分立——兼論美國分立政府的運作經驗，「從制度變遷看憲政改革：背景、程序與影響」學術研討會，中央研究院政治學研究所籌備處主辦、中央研究院法律學研究所籌備處協辦，頁6（2005年9月24日）。

96 吳重禮（註95），頁12。

97 張嘉芳，楊志良：頻繁選舉禍國殃民 呼籲全民公投解套，中央廣播電台，2010年3月9日，http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=235085（最後瀏覽日：2013年1月10日）。

伍、結論——「權力」分立的再思考

在麥迪遜的想法中，憲法是管制政治權力的機制。藉由權力分立，憲法內建了自我運作的制衡機制，保護人民免於政府恣意侵害。儘管權力分立的想法一直持續被接受，這樣的制度究竟要如何運作卻並不是自明之理。權力部門間為何會競逐權力而不是相互勾結而使得政府更擴張其權力呢？麥迪遜認為政治部門會因為其機制特性及任務的不同，擁有部門自身競逐權力的動機，並且會不願意坐視其他部門的權力擴張。麥迪遜將政治機制個人化，強調各個權力部門都會有其自身意志(a will of its own)⁹⁸。

如果政治部門真的有自身意志，相互區隔，而且以取得權力為目標，則部門間很可能會產生麥迪遜所希望的政治競爭。然而，政治部門不會有自己的意志，其行動是操縱在運作機制的在位官員的意志和利益之下。麥迪遜清楚地看到連結個人利益和機制的憲法權利(constitutional rights of the place)的必要性⁹⁹，但是對於現實政治人物的利益如何轉換來維持其部門的適當角色，卻未予以處理。

在臺灣的憲政經驗裡面，我們看到的是政黨扮演了連結政治人物個人利益以及政府部門行動的連結點。憲法權力部門的實際運作動機，往往取決於政黨的利益。在民主化前，臺灣憲政體制經歷了憲法本文的內閣制與動員戡亂體制，但是政黨政治的發展決定了權力部門的實際互動。一黨獨大造成了權力的集中，而反對黨興起才促成權力分立與制衡的初萌。民主化穩定而憲政體制確定半總統制的體制後，並未減少政黨在政府權力部門互動中的重要性。總統直選與單一選區兩票制的制度抉擇，促成兩黨極端化與政府政黨化，政黨更實質地決定了政府型態的換軌以及權力部門的互動。現在臺

98 THE FEDERALIST No. 48, *supra* note 1, at 321.

99 *Id.* at 322.

灣的政府體制擺盪在一致政府和分立政府少數政權模式之間，權力分立則是經常過度或不及。

看到政黨在現實政治中的運作，也使得權力分立制度的功能想像受到根本的挑戰。憲法權力分立理論原本是期待透過憲法制度將權力予以收編，使政府權力得以合理行使。然而，「權力」並未如麥迪遜所想像的被憲法所結構在政府部門之中。政治人物尋找與自己政治偏好相近的政黨，政黨傾向因此與政治行為有緊密連結。民主政治的發展將政府官員的政治權力和未來繫於選舉，政治人物的選舉和政策利益已經與政黨鑲嵌在一起，而使個人利益與其所在機制的利益相分離。政黨政治的發展以及實際運作，衝擊了麥迪遜式的權力分立概念，創造了另一種權力的競爭。政黨相互競爭政治權力，權力運作於黨員個人，也延伸影響政治部門的運作。其結果是憲政部門欠缺自身的意志，使得部門的官員對於己身所處的部門利益並不關心，而以政黨意志取代部門的意志¹⁰⁰。至少在臺灣，權力透過政黨而重新結構，改變了政治運作的邏輯。欠缺獨立意志的憲法部門，無法如麥迪遜所期待必然產生對抗制衡。部門只是成為政黨競爭的偶然場域。憲政體制，如同美國制憲者所言，應該被理解成管理權力的制度。當在現實政治中運作的「權力」不是從部門而來，而是以政黨為主要中心，那麼建立在政府內部部門競爭的想像上的麥迪遜式權力分立理論，欠缺對於政黨權力認識，對於憲法政治的實際作用必然有限。誠如美國最高法院大法官Robert. H. Jackson於1952年在*Youngstown*一案中，指出的「政黨體系的興起已經實質成為一個對於實際上行政權力的超憲法因素。如果忽略總統對於政治系統以及法律系統的領導力，將是對其需求的不實際理解。政黨忠誠以及利益，有時甚至比法律更有拘束力，能夠將其有效控制延伸到自身以外的政府部門，而且經常因為做為一個政治領

100 Levinson & Pildes, *supra* note 88, at 2329.

袖而能夠贏得憲法下未賦予總統的權力。¹⁰¹」

強調政黨在權力分立中的影響，並非意味著憲法必然對政黨政治的擔憂或敵視。誠然，憲法可以將政黨視為威脅而朝向降低其影響立的方向設計及解釋。如同麥迪遜當初的想法，使政府中立於政黨色彩之外、回歸「正軌」。但憲法也可以積極面對政黨政治的現實，而納入權力分立的思考。例如許宗力大法官在釋字第613號解釋協同意見書中，對於獨立機關以政黨比例代表選出的質疑，觀察到政黨比例代表制所可能產生機關政黨化的危險以及政黨勢力消長可能產生的權力集中問題¹⁰²。

在剝除部門會透過自己意志而相互制衡的假設後，政黨政治下權力分立應該如何理解和規範，以及政黨政治現實的重視如何影響憲政體制的設計，都欠缺足夠而實際的討論，也並非本文篇幅能力可及。然而，政黨政治、憲法規範與權力分立的動態關聯的注意，至少可以提供權力分立兩個面向的重要思考。首先，當政黨政治不斷重組變化而影響權力部門的運作，憲法部門間權力是否有分立與制衡，無法單獨仰賴權力在形式上部門間的分配及制衡機制來認定，從而必須從實際的運作與功能來檢視。特定政黨政治的脈絡，成為解釋憲法權力之間是否有適當制衡不可或缺的環節。從而，功能論的權力分立理論可能比形式論更具解釋力並且符合實際需求。即使在功能論底下，也應意識到一致化普遍規則建立的困難，而必

101 See *Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 U.S. 579, 654 (1952) (Jackson, J., concurring).

102 許宗力大法官在其司法院釋字第613號解釋協同意見書中，指出「未來所有需要去政治化，需要人民對其超越政治之公正性信賴的國家機關，無論是大法官、監察院、考試院，或是陸續即將建構成立的其他獨立機關，都有可能由政黨依席次比例決定其人事，然後國人會陸續看到綠色、藍色、橘色、棕色大法官、監委、考委等等。」並補充說明：「若未來那一天有某政黨擁有超過七、八成席次之絕對優勢，則政黨之依席次比例介入，就極有可能造成通傳會完完全全由單一政黨控制之後果」。司法院釋字第613號解釋（許宗力大法官協同意見書）。

須透過個案的理解詮釋累積起關於權力分立的整體輪廓。司法者在處理權力分立的問題時，也必須重視政黨實際上在政府部門權力運作中的功能與角色。此外，權力分立的具體內容即使必然受到政黨政治的影響，憲法仍然對於政黨的發​​展以及其對於部門影響有相當的作用。憲政體制是否能適當規範政治權力，而將政黨的影​​響導向正面，成為權力分立功能得否發揮的關鍵。權力分立過度與不及的擺盪情形，固然不是我國半總統制所獨有，但半總統制行政權不清楚的分配及多種的換軌可能性，都大幅增加權力分立實踐的困難。是否嘗試修憲或制憲，以減少權力分立隨著政黨政治擺盪於過與不及兩端的現象，亦需慎重思考¹⁰³。

103 一致政府和分立政府所產生的權力過度與不及現象，在總統制的國家也同樣會發生。然而，在總統制中，總統為最高行政首長並且單獨對施政負責是確定的前提。認識到政黨政治的作用，總統制國家可以在行政權的集中和確立的前提下，進行更為精緻的權力分立討論與設計。我國半總統制對於總統和行政院院長之間的權力分配有模糊之處，例如憲法增修條文第2條規定總統有決定國家安全相關大政方針的權力，但憲法本文第53條未經修改，行政院仍維持為「國家最高行政機關」。然而「國家安全相關大政方針」的範圍如何？與行政院的最高行政權之間關係又如何，在我國的半總統體制內並不清楚。再加上國會比例代表制，產生過多的模糊和換軌可能性，使得制度設計和思考更為困難。因此我們可見，民間所提出的各種修憲版本都揚棄現行的制度。本文因篇幅限制，無法就制憲或修憲的內容方向有更為完整的論述。關於半總統制、國會選制與分裂政府的討論，請見張文貞，憲政主義與選舉制度——「新國會選制改革芻議」，收於：陳隆志編，新世紀新憲政——憲政研討會論文集，頁492-497（2002年）。

參考文獻

1. 中文部分

- 王泰升(2008), 臺灣近代憲政文化的形成——以文本分析為中心, 收於: 葉俊榮、張文貞編, 新興民主的憲政改造, 頁137-185, 臺北: 元照。
- 吳玉山(2002), 半總統制下妥協式府會互動模式之研究——波蘭與臺灣, 行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告NSC NSC 90-2414-H-002-002。
- 吳重禮(2005), 憲政設計、政黨政治與權力分立: 兼論美國分立政府的運作經驗, 「從制度變遷看憲政改革: 背景、程序與影響」學術研討會, 中央研究院政治學研究所籌備處主辦、中央研究院法律學研究所籌備處協辦。
- 吳親恩、李鳳玉(2008), 選舉制度與臺灣政黨族群議題立場的和緩, 收於: 梁世武編, 單一選區兩票制, 頁43-82, 臺北: 臺灣商務印書館股份有限公司。
- 李念祖(2002), 憲政發展中我國總統權力的演變, 收於: 高朗、隋杜卿編, 憲政體制與總統權力, 頁396-421, 臺北: 韋伯文化。
- (2009), 總統兼任國會多數政黨主席的憲政效應, 台灣法學雜誌, 133期, 頁41-43。
- 李鴻禧(1994), 李鴻禧憲法教室, 臺北: 元照。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞(2008), 憲法——權力分立, 2版, 臺北: 新學林。
- 林春元(2004), 全球化下的法院——從司法空間的角度觀之, 臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 林淇瀆(2008), 由「侍從」在側到「異議」於外——論《自由中

- 國》與國民黨黨國機器的合與分，收於：李金銓編，文人論政——民國知識份子與報刊，頁351-394，臺北：政大出版社。
- 林繼文（2006），政府體制、選舉制度與政黨體系——一個配套論的分析，選舉研究，13卷2期，頁1-36。
- 徐永明（2002），半總統制下政府組成的途徑——政黨中心或總統中心？，收於：陳隆志編，新世紀新憲政——憲政研討會論文集，頁259-272，臺北：臺灣新世紀文教基金會。
- 張文貞（2002），憲政主義與選舉制度——「新國會選制改革芻議」，收於：陳隆志編，新世紀新憲政——憲政研討會論文集，頁492-497，臺北：臺灣新世紀文教基金會。
- 張嘉尹（2008），憲政改造的途徑選擇——以臺灣憲法變遷為脈絡的思考，收於：葉俊榮、張文貞編，新興民主的憲政改造，頁91-124，臺北：元照。
- 盛杏媛（2000），政黨或選區？立法委員的代表取向與行為，選舉研究，7卷2期，頁37-73。
- （2008），政黨的國會領導與凝聚力——2000年政黨輪替前後的觀察，臺灣民主季刊，5卷4期，頁1-46。
- 盛治仁（2006），單一選區兩票制對未來臺灣政黨政治發展之可能影響探討，臺灣民主季刊，3卷2期，頁63-86。
- 莊隆昌、郭晃男（2008），2008年我國政黨輪替後政治發展之影響，國會月刊，36卷11期，頁67-81。
- 許宗力（2002），「發現」雙首長制，收於：陳隆志編，新世紀新憲政——憲政研討會論文集，頁184-196，臺北：元照。
- 陳水扁（2001），世紀首航——政黨輪替五百天的沈思，臺北：圓神。
- 陳宏銘（2009），臺灣半總統制下的政黨關係——以民進黨執政時期為焦點，政治科學論叢，41期，頁1-56。
- 陳華昇（2008），2009年臺灣政黨政治情勢評估與展望，國政研究報告，載於<http://www.npf.org.tw/post/2/5246>。

- 陳新民(2001)，中華民國憲法釋論，臺北：三民。
- 陳慶鴻(2011)，戰後臺灣監察院——作為圖騰而存在？，臺灣大學法律學研究所碩士論文。
- 湯德宗(2005)，新世紀憲改工程——「弱勢總統制」改進方案，收於：湯德宗編，權力分立新論(卷一)憲法結構與動態平衡，頁59-105，臺北：元照。
- 黃秀端(2003)，少數政府在國會的困境，臺灣政治學刊，7卷2期，頁3-49。
- 黃昭元(1998)，九七修憲後我國中央政府體制的評估，臺大法學論叢，27卷2期，頁183-216。
- 葉俊榮(2003)，法統的迷思，收於：民主轉型與憲法變遷，頁3-22，臺北：元照。
- 董翔飛(2008)，三十年前憲政史上一件大事——增額中央民意代表延期改選始末，國政評論，載於<http://www.npf.org.tw/post/1/3805>。
- 蔡佳泓、徐永明、黃琇庭(2007)，兩極化政治——解釋臺灣2004總統大選，選舉研究，14卷1期，頁1-31。
- 蔡宗珍(2008)，從總統的憲改角色看我國憲政體制改革之選擇，收於：葉俊榮、張文貞編，新興民主的憲政改造，頁257-278，臺北：元照。
- 顏厥安(2000)，憲法文本與中央政府體制，月旦法學雜誌，61期，頁44-45。
- 蘇永欽(1999)，總統選舉後的憲政展望，理論與政策，10卷3期，頁123-135。
- 蘇彥圖(2002)，臺灣憲政制度下的政府組成，收於：陳隆志編，新世紀新憲政——憲政研討會論文集，頁427-461，臺北：元照。

2. 西文部分

- Coleman, John J. 1999. Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness. *American Political Science Review* 93(4): 821-835.
- Duverger, Maurice. 1997. Reflections: The Political System Model: Semi-Presidential Government. *European Journal of Political Research* 31:135-137.
- Edwards, George C., III, Andrew Barrett, and Jeffrey Peake. 1997. The Legislative Impact of Divided Government. *American Journal of Political Science* 41(2):545-563.
- Elgie, Robert. 2001. *Divided Government in Comparative Perspective*. New York, NY: Oxford University Press.
- Ginsburg, Tom. 2003. *Judicial Review in New Democracies: Constitutional Courts in Asian Cases*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander, James Madison, and John Jay. 1961. *The Federalist* (Clinton Rossiter ed.). Signet Classics.
- Hirshl, Ran. 2004. *Toward Juristocracy—The origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Hofstadter, Richard. 1969. *The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States*. Berkeley, CA: University of California Press.
- James, Gardner. 2000. Can Party Politics be Virtuous?. *Columbia Law Review* 100 (3):667-701.
- Kammen, Michael. 1986. *A Machine That Would Go of Itself*. Brunswick, NJ:Transaction Publishers.
- Levinson, Daryl J., and Richard H. Pildes. 2006. Separation of Parties,

- not Powers. *Harvard Law Review* 119:2311-2386.
- Linz, Juan. 1997. Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-communist Europe. Pp.1-15 in *Postcommunism Presidents*, edited by Ray Taras. UK: Cambridge University Press.
- Liphart, Arent. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sargentich, Thomas O. 1993. The Limits of the Parliamentary Critique of the Separation of Powers. *William and Mary Law Review* 34:679-739.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. UK: Palgrave Macmillan.
- Sheng, Shing-Yuan. 1996. Electoral Competition and Legislative Participation: The Case of Taiwan. Unpublished doctoral dissertation. University of Michigan, December.
- Sundquist, James L. 1988. Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States. *Political Science Quarterly* 103:613-635.
- . 1992. *Constitutional Reform and Effective Government*. Rev. ed. Washington, DC: Brookings Institution.
- Sunstein, Cass. 2009. *Going to Extremes: How Like Minds Unite and Divide*. New York, NY: Oxford University Press.
- Taagepera, Rein, and Matthew Soberg Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven, CT: Yale University Press.