臺灣以議會內閣制取代半總統制之可行性分析*

呂嘉穎

中山大學中國與亞太區域研究所博士候選人

摘要

九七憲改後所確立的半總統制，迄今已然運行超過二十年。然而直至今日，卻亦能發現不論學者專家或名嘴、民眾，仍有呼籲憲政體制修正的聲浪傳出。難道，半總統制對臺灣憲政發展真如普羅大眾所述，問題重重而不得不修正？又或者轉型為其他憲政體制後，對臺灣整體社會、政治情勢，能夠帶來另一種利大於弊的優勢？本文以此作為探討出發點，從應然面、實然面兩種角度做出探討，並分析取代現行運作之半總統制的可行性。

關鍵字：半總統制、議會內閣制、政黨、九七憲改

Email：m0227118@gmail.com Tel：0985807676

*本文初稿曾發表於「第十一屆國會學術研討會」(台北：東吳)，感謝會中評論人對本文提供之意見。

THE ANALYSIS ON POSSIBILITY OF REPLACING TAIWAN'S SEMI-PRESIDENTIAL SYSTEM WITH PARLIAMENTARY SYSTEM

Jia-Ying Lyu

Institute of China and Asia-Pacific Studies, National Sun Yat-sen University, Ph.D. Candidate

Abstract

The Semi-presidential system has been implemented for more than 20 years since 1997 Reform. However, there have been experts', pundits' and public's voices of reforming. Is it true that Semi-presidential system must be reformed for a series of problems? If the Semi-presidential system is replaced by another constitutional system, can it benefit our society and political situation? In the study, the questions will be discussed from perspectives of Law and real situation, and analyze the possibility of replacing existing Semi-presidential system.

Keywords：Semi-presidential System, Parliamentary System, Party, 1997 Constitutional Amendments

Email：m0227118@gmail.com Tel：0985807676

壹、前言

我國自一九九七年確立師法法國之半總統制(semi-presidential system)以來，迄今仍有對於憲政體制誤解、誤認的情形，不論是以權責概念視我國應為總統權力較大的總統制，又或者將此種憲政體制於實然面所產生的混淆，加上憲法本文與增修條款之間的矛盾，而認為我國既非總統制、也非內閣制，更不是所謂的半總統制。

在此情況下，持此觀點的部分論者，認為應回歸正軌，以憲政改革的方式解決此種使用上的混亂，故所謂的修憲必然性，至今仍成為選舉時被作為競選的一種被操作之議題。但若將理論與實際情況兼論之，卻仍能發現這種對於憲法的「誤解」，事實上是有其脈絡可循的，原因在於當我國憲政體制，以他國施行後所建立的模型為範本時，事實上仍須考量到國情、社會文化、歷史背景的不同，而作出相對應的細部修正，並無法完全照搬轉移，但在整體概念框架下，如以理論觀之，卻仍能發現我國憲政體制符合了 Duverger 所形塑的半總統制定義，而與總統制(Presidential system)、議會內閣制(Parliamentary system)的中心概念有著極大的差異[1]。

將我國憲政體制確立於半總統制，並以簡略方式述明之後，另一個必須思考之處在於，若如論者所謂，因我國憲政體制之運行，而造成憲政亂象叢生、政府效能低落，以至於有其轉換憲政體制的必要性存在時(聯合報主筆室，2019)。那麼該以總統制或是議會內閣制作為轉換的標的作思考？又或者於轉換過程中，所發生的問題該如何解決？於本文撰寫時，甚少看到藍、綠政治人物對於憲政體制之看法有共識，亦即雙方皆認為我國憲政體制應轉型為議會內閣制(或總統制)，但回顧解嚴過後，不同政黨對於憲政體制轉換之選擇，多取決於雙方政黨利益為主要考量，在此情況下，議會內閣制之使用，是否為藍、綠(或其他政黨)之間的最大公約數(王寶兒，2019)？

本文試圖從現行使用之半總統制為本，以議會內閣制作為欲轉型的憲政體制，從應然面與實然面作可行性分析，並將社會、政黨等不同層面之影響作為輔助考量的依據。首段以文獻回顧之方式，藉由前人之研究探討半總統制與議會內閣之間的理論框架，次段則以議會內閣制作為我國憲政體制轉型藍本時，所可能產生

[1] 根據 Shugart and Carey 及 Elgie 的分類，在次類型的區別上，法國應為總理總統制，而我國為國會總統制，然於主類型的思考，卻同樣屬於半總統制，本文以主類型進行轉換上的分析，而不以次類型之間的轉換為討論架構。

的優缺點加以分析，參段則另以我國已然將議會內閣制視為必然轉型對象時，可能面對到的問題、爭議，從規範面與政黨政治兩方向著手，嘗試解構爭議的來源，並思考究竟是否臺灣具有轉型的可能性。末段則提出個人建議。

自滿清覆滅後，憲政體制之選擇似乎已成為政治人物面對己身利益，或藉此制衡政敵的一種手段，從袁世凱到憲政期成會憲法草案(期成憲草)，再論中華民國在臺灣解嚴之後的諸次憲改，似乎這種概念屢見不鮮。然而，其中轉變憲政體制所耗費之成本、社會整體是否能夠信賴、憲政體制轉變對於人民所生之利益，對於提倡憲政改革的政治人物來說，都沒有將其明確且完整的告訴社會大眾，這種憲政體制改革所帶來的利弊，而多以一種概念性的話語，讓政黨支持者變相的「被」接受此類似是而非的理論。也因為如此，本文雖囿於篇幅限制無法探討另一種憲政體制轉型的可能性，亦即從半總統制轉型為總統制，但仍希望藉此篇之粗淺研究，實質性的思考憲政體制轉型對臺灣的影響，而勿使憲政體制之轉型淪為每到選舉便出現的政治口號。

貳、 文獻回顧

自 Duverger 提出了半總統制的定義以來，雖後續仍有不同的學者專家對其定義作出細部修正，但總的來說，卻仍不脫於該框架，亦即為一位經普選產生的總統、該總統具有一定(considerable)的權力、另一個具有行政權力且受國會信任的總理(Duverger, M., 1980: 166-167)。此種雙行政首長的概念，事實上也是半總統制與總統制及議會內閣制之間最大的差異點。

從議會內閣制的憲政體制特性論之，則可以發現其特點為行政與立法一體，亦即從國會最大黨(或政黨聯盟)之中，選擇一個最大黨(或政黨聯盟)成員所同意的領導者，並以其作為組織政府的代表。也就是說，議會內閣制的總理及相關閣員，所產生的模式，事實上是由人民所選舉出的立法權代表中所產生的，因此可見閣員同時兼任政府官員的情況。再者，此體制下總理的產生，雖為閣員中之多數所選舉出的代表，但仍需虛位元首(如英國女皇、日本天皇)的形式任命，相對於半總統制下的雙行政首長，議會內閣制的虛位元首，雖具有相關儀式性的榮典權，然卻並未掌握實質的政治及行政權力，而與半總統制的總統、總理(行政院長)各掌部分行政權有所不同(Szilágyi, I. M., 2009: 311-313)。

在簡單區分半總統制與議會內閣制中權力區分所生的概念後，其餘優缺點及相關論述則留待後論作分析，然回歸本文主旨，則須思考之處在於，所謂的憲政體制修改，於我國學術界中相關論述所帶來的邏輯性思考，進而得以使本文於概

念上有著更完整的判斷可行性。

學者陳慈陽認為我國現行憲政體制應為準總統制，在以往歷史背景的考量底下，強人政治的影響，勢必會對總統制這種單一權力甚大的行政首長狀態，造成不必要的解讀，且半總統制的分立政府及左右共治情況，事實上也造成了政局的渾沌，故若以此作前提，選擇兩院制的內閣制應屬最適當的憲政體制，其中也提出了保留總統民選，但該總統職位僅作為代表國家的象徵性元首概念(陳慈陽，2005: 104-106)。然學者黃秀端對民選代表性元首的情況，有著不同的看法，其認為在我國適應總統民選對選民所產生的「期盼」之後，人民多半會期許藉由選舉而生的領袖，有著問題解決能力的可能性，故於此情況下，加上候選人多以「選舉牛肉」作為競選時的期許，若無法兌現其競選支票，那麼選舉對於人民而言，會成為一種可有可無的儀式，故要轉型為內閣制有較大的困難性(黃秀端，2006：61)。

另一種思考方向則是以現行半總統制所面臨到的爭議，作規範上的修正，而不以完全的轉型為其他憲政體制，當作最終的選擇方式。舉例來說，學者黃維幸從憲政實際情況為出發點論起，試圖闡釋規範面修正的方向(黃維幸，2005：21-26)。另外，學者楊泰順則將這種歷次修憲以來的恆動性作思考，認為現行憲政困局的產生與國家認同等層面有著極大的關聯性(楊泰順，2005：6-10)。然若如此，憲政體制如欲予以修正，對於臺灣在目前尚未有著多數共識且未能形塑相對少數保障的情況下，事實上會有著極大的衝突及困難。

綜上所述，當我國憲政體制在定位上仍有分歧時，勢必需就其定位加以確立後，才能再行探討如欲轉型至其他憲政體制時，所可能面臨到的規範面、實際面爭議，後思考該如何解決。本文如前所述，對現行我國憲政體制之定位，仍以多數學者所肯認的半總統制為本，並思考轉型為內閣制的可行性及相關問題之解決可能。且亦如前述所論，不同時空背景下轉型所可能產生的影響、阻力、優勢皆有不同，無論在政治情勢或規範修正上，仍須考量當時的整體氛圍及狀態。故後文從議會內閣制之優缺點、可能產生的問題加以考量，並試圖以此做為於 2018 九合一大選過後，又被提出的修(制)憲並更換憲政體制的話語，有著更進一步的思考。

參、 以議會內閣制作為憲政框架之優缺點

一、優點

我國在憲政體制思考上，常將張君勱所論之議會(責任)內閣制(李惠宗，1997：31-32)[2]，作為論述的借鑑對象，姑且不論其是否為內閣制的次類型(Auel, K., & Benz, A., 2005: 376-377)[3]，但本質上一元型態的領導態樣，將「議會優越」的權力掌握方式發揮的淋漓盡致(薛化元，1999：125-128)。從其權力掌握模式來看，可以發現虛位元首(Titular Head)的存在，對於實際掌握行政及立法權的議會而言，並無過多的影響，亦即元首所掌握的權力，僅有被動性的法令公布(或榮譽)權限，而無實質的決定能力(Cheibub, J. A., Elkins, Z., & Ginsburg, T., 2014: 520-523)。也是在此限制之下，虛位元首所代表的地位是超然的，在政治上保持中立是其特色之一(Jonathan Head, 2019)[4]，實際的行政權是交由民意所選擇出的代議士，從其議會議員所占比例多數的最大黨(聯盟)之中，選舉出一位掌握行政權力的內閣總理，及依其選擇相關政府官員人選進而組閣，故在內閣制之中，議員是能夠同時兼任閣員的，此種型態與總統制的權力分立態樣有著極大的差異存在。同時由於行政權與立法權為一元化體系，對於內閣與國會之間，互相具有不信任權與解散權的使用可能，且共同負擔政治責任。

若以此為前提，則可以發現內閣制之優點在於當行政權與立法權為一元化行政時，從政策施行的角度來看，因閣揆所屬政黨亦為國會最大黨(聯盟)，故相對於總統制立法權制衡行政權的態樣，確實有著較大法案通過的可能性存在。當閣揆得以掌握議會多數席次，代表了在表決上所佔之比例能夠支持閣揆所提出的政策，並將政黨在政策上的走向予以合法落實。另一方面，立法權所通過的法案，亦能藉由此項機制，加以貫徹於政府行政效率之中，並強化政府領導的地位及與立法權之間的配合。

另一方面，由於閣揆的任期並非如同總統制(或半總統制)的總統，有著固定任期的限制，當民意選擇賦予特定人士擔任行政首長之後，除該行政首長觸犯法規範限制或受彈劾、解職及個人因素下台外，其任期與所屬政黨(聯盟)支持程度有極大的關聯性。然而，內閣制的閣揆對於民意所生之反饋，相較其他憲政體制

[2] 或論其為修正式的內閣制，雖其仍與內閣制有細微的不同，但以現今論者所提出之轉型模式來看，仍多以概念性的內閣制論之，而非其所謂之修正式的內閣制。故本文仍多著重於大架構下的議會內閣制而非探討轉型為修正式的內閣制。

[3] 如西敏式、多數民主、共識民主等次類型。

[4] 舉例而言，本文撰寫時泰國政治情勢正面臨了一種挑戰，亦即具有王室身分的烏汶叻公主，原欲藉由代表愛國黨參與總理大選，但在現任泰皇瓦吉拉隆功及選委會的強力反彈之下，僅能黯然退出選舉。雖然其中仍有爭議之處存在，如公主在下嫁外國人後是否仍有王室身分等，但從泰皇及選委會的回答之中，卻仍能知其泰國人民對於王室的尊崇，及歷次政變泰皇地位的超然，實不宜介入政治、選舉之中。

來的較具即時性，也就是說當民意對於政府施政有所反彈，議會執政黨便能透過前文所提之倒閣(不信任)機制使用，進而撤換閣揆職務(Linz, J. J., 1990: 85-87)。雖然部分半總統制看似有同樣的機制存在，然從行政與立法一元化的角度論之，則可以發現當議會代表為了選舉考量，是能夠藉該機制之使用迫使行政權予以更換領導者。也因為如此，常可見採行議會內閣制的國家，行政首長替換頻率較其他憲政體制來的高[5]，當閣揆行政權為立法權所賦予的情況，同樣的閣揆亦須對其施政良窳負其責任。

以政治層面觀之，對於從立法權「轉換跑道」至行政權的閣員來說，多半擔任國會議員已一段時間，對於國家大政而言，也有著一定的熟悉度，在相關議題的掌握來說較能駕輕就熟，更甚者於政治經驗的累積過程中，也能以協商、溝通的方式對於不同政黨或政策之間，加以運籌帷幄儘量形成朝野之間的共識，而不至於讓政府效能因此停滯。

二、缺點

內閣制的優點主要來自行政與立法一元化產生的效能，但同樣的也是因為這種一元化的態樣，而導致相關缺點的產生。舉例來說，當執政黨同時掌握了行政與立法兩種權力時，對於在野黨而言，並沒有太多的著力之處加以制衡執政黨，而可能因此造成監督上困窘之處，如執政黨領導者在擔任閣揆時，任內發生了施政缺失而在慣例上須負擔政治責任而下台，但在執政黨執意以議會多數加以護航的情況下，這種「該辭而未辭」的情況，卻也無相對應的機制可供制衡使用。

如更甚者，將政黨領導者的影響發揮到極致，當此種領導人藉由個人色彩掌握議會多數時，多數政策可能產生以該領導人意見為唯一考量的結果，如此種狀況無法改善，則可能形成專制的政治情況(Henderson, A., 2008: 22-25)。雖然這種情形在內閣制中並不限於此種要件限制下所產生，同樣的對於多黨制下的聯合政府而言，當聯合內閣所產生的不穩定情況影響人民對於此類政府的不信任，事實上也是另一種可能發生的肇因。

申言之，內閣制的缺點如以單一政黨所掌握議會最大黨的情形論起，相較多黨制的政府來說，於其所組成的情況而言，是較穩定且能發揮前述優點的。然而若其政府以多黨制所形成的聯合政府(內閣)所組成，不穩定的可能性便大為提升。這種不穩定的局勢對行政首長(閣揆)而言，所產生的影響是極為巨大的(Hiroi, T.,

[5] 如以英美行政首長的替換頻率做比較，雙方於美國憲法於 1789 年生效後的行政首長數量多寡作分析，仍可得出內閣制行政首長更換頻仍的結果。

& Omori, S., 2009: 500-501)，當閣揆無法組成一個安全多數的政府，在政策施行上，便必須考量到聯合內閣之中，不同政黨、派系利益的分配或爭奪，也可能因此受到國會的制肘。雖然這種制肘與權力分立下的行政、立法互相制衡、監督有所不同，但影響政府施政效能的情況，卻有過之而無不及。

如法國第三、第四共和時期的多黨林立，對於政府而言，除了於爭議性政策懸而不決所衍生的效能遲滯之外，隨之而言的內閣更換頻仍，也同樣造成國家政策左右擺盪無一可供依循的情況。當然，對內閣而言，這種更換頻仍的情勢，同時也使內閣閣員與其隨之進退，在永續施政的考量情況下，於國家總體政策走向是否會有蕭規曹隨的可能，並無法給予肯定的答案。也因此從前例來看，內閣制國家若以多黨制作為組成要件，則可能造成的影響，相較於兩黨制而言來的較為複雜。如以此做為思考，選民在要求多黨制下的政府負擔政治責任時，該如何究責亦屬難事。

再者，如從政府成員組成來看，則能夠發現內閣制下政府成員之「來源」，為獲得民意選舉後受認可之議員(Carney, G., 1993: 7-8)，雖此類代議士之產生確實為民意政治概念的落實，但對於政府結構來說，不同部會所需要的專業人才，是否能讓這種代議士「適才適所」或藉由專業能力之發揮，帶領行政部門有著更高的效率，事實上是備受質疑的(盧瑞鍾，1995：19-23)[6]。當然在這種情況之下，很可能產生的狀況在於，同一批代議士受人民長期支持，且同樣的因掌握了國會多數的優勢，使其政府組成長久以來皆由特定人選所擔任重要部會首長，此種長期掌握行政權的情況，同樣也可能發生行政怠惰的問題。

另一方面，內閣制國家虛位元首的存在，雖其不具政治實權，但在民主原則的框架下，當特定職位得以世襲且象徵傳統保守的價值時，其存在的必要性卻可能受到論者質疑。且其所賦予的中立、超然地位，當政局紛亂之際，虛位元首的一舉一動皆可能造成不可預期的後果，若該元首能夠謹守分際，確實亦得以發揮調處之效果，但此預期性並無法一以貫之的適用於所有採行內閣制之皇室，如前文註腳所述，當特定皇室成員因故放棄或被迫放棄皇室身分時，是否能藉此參選閣揆？(前提是該國憲法並無明確規範)若順利當選，所產生的影響又該如何解決？綜上所述，相關優缺點之比較，為求讀者閱讀順暢，故列舉整理如下表 1 所示。

[6] 然而，在內閣制國家中常見的影子內閣及前排資深議員制度下，以其歷練及背景或許能夠減緩此種質疑所造成的影響。但仍有幾個可能性會造成文中質疑的情況，舉例來說，如民眾對於代議士之選擇導致議會多數為新面孔的議員，使得在政府官員選擇上，造成資深前排議員數量無法滿足職位需求。

表 1、以議會內閣制為憲政體制之優缺點比較

	優點	缺點
虛位元首	行政與立法較能配合	世襲制的正當性可能受到質疑
議員兼任閣員	政策執行連貫性強	官員專業性衍生的相關爭議
政治責任	透過倒閣機制即時反映民意	特定時期之政府更迭頻仍
政黨政治	對長期執政的政黨而言，掌握了絕大多數的行政資源	多黨林立時期，政府組成多數較難形成、政策形成須考量派系及聯盟利益

作者自行整理

雖晚近學者專家認為，不同憲政體制之實行，與採行國家之風土民情及實際運作情況有關，也可能因此形成差異化的次類型存在(沈有忠，2005：28-31)，但從其根本論之，卻亦能發現無論是何種憲政體制，都有其先天限制及適用上的優缺點。也因為如此，必須將不同國家在憲政體制選擇上的考量分開討論，試圖從現實狀況及已發生之爭議加以探討，並從其中分析若以現行憲政體制轉型於其他憲政體制所可能面臨到的困難點及優勢。後文便以此為立基，試圖探討我國在半總統制施行逾二十年後，若以議會內閣制取代所可能面臨到的問題。

肆、 臺灣以議會內閣制取代半總統制可能面對到的問題

一、 規範面

對我國而言，憲政體制受人詬病或謂為疑慮之根本原因在於，當政府仍具有大陸及台澎金馬實質治權所採用的憲法本文，在國共內戰播遷來台之後，憲法本文卻有實行上的困難。而後所產生的憲法增修條文，雖說是因地制宜、順應時勢所做出之修正，然細觀其增修條文紋理，卻亦能發現對於憲政體制所產生的衝突與爭議。雖本文並非論述憲法本文與增修條文之間所產生的矛盾，但仍需做一種概略性的思考，故本段將從現行憲法規範面如欲轉型為議會內閣制，剖析在條文義上所具有之優勢及問題。

在 Duverger 對半總統制所形塑的架構下可以發現，相較於總統制(內閣制)轉型為內閣制(總統制)而言，半總統制無論轉型到總統制或內閣制來說，都有著較

大的優勢及適用性，因其皆具有兩種憲政體制中最高行政首長的職位，也就是如欲以此轉型之，最簡單的方法便是將其中一個行政首長加以廢止，使權力集中到單一憲政體制中所特定存在的行政首長手上。不可諱言之處在於，此種權力轉移的思考過於簡單，但從三種憲政體制的權力掌握方式觀之，如表 2 所示，該種權力掌握的差異性，事實上也是最大的不同之處。

表 2、不同憲政體制下行政首長所掌握權力的方式

	總統制	議會內閣制	半總統制
行政權一元化	V(總統)	V(總理)	X
行政權二元化	X	X	V(總統+總理)

作者自行整理

憲法第 35 條中所述，總統為我國元首，且兼具中華民國的對外代表身分。若將其視為元首權之行使，加上同法第 53 條認行政院為最高行政機關，且第 54 條行政院長一職為領導行政院之首長觀之，卻也能夠構建出原先政協憲草中所希望實行之責任內閣制。雖然看似在憲政體制轉換之下，似乎回歸憲法本文是為較簡易、適當之方法，但從憲法本文第 45 條到第 47 條中，總統由人民選舉所產生的情況做思考，卻又能發現這種民選出的「總統」，在內閣制之下，其存在之可能必然引發極大的爭議，於此姑且不論此種「元首」所耗費之國家成本，就一般採行內閣制且具有虛位元首的國家來看，元首所具有的協調、中立特性是被認為必備的特點，且須在憲政局勢產生困境時，身處其位之元首，必須以一種超然的思考試圖解除憲政窘境帶來的行政效能遲滯。然而，當總統需民選時，總統背後代表的政黨、意識形態、利益考量，是否能夠支撐元首肩負起超然、中立的地位，對所有政黨一以視之、不分彼此？在我國現今並未具有「皇室」的前提之下，以通念論之，要能發揮等同英國女皇之「相對超然」的地位思考，確實是較為困難的。

同樣的論述亦見於憲法增修條文第 2 條之中，如總統具有相關大政方針決定權，且在我國人民對總統直選有著一定的信任時，貿然改變憲政體制進而使人民無法直接選舉權力掌握者的情況，將面臨諸多現實與信任障礙，除條文義分析之外，現任蔡英文總統也有著相同的看法(林朝億，2015)。

以 Duverger 對半總統制的定義觀之，可以發現此種權力掌握的模糊性，事實上對於半總統制的兩位行政首長權力掌握之間，有著可供「擺盪」的情況存在，如將其轉換成為內閣制，原先的兩位具有實權的行政首長，將僅餘下一位實質掌握權力的行政首長(內閣總理；行政院長)。也因為如此，原先總統所具有的相關行政權力，必然隨之予以行政首長掌握。此類論述在邏輯上並無太多可供置喙之

處，然從我國憲法層面觀之，原先憲法本文第 55 條、增修條文第 3 條中，行政院長受總統任命之規範，亦須以新法做出修正。雖然行政權對立法權負責的態樣，於憲法本文第 57 條、增修條文第 3 條中，都能視為轉型內閣制的一種思考優勢，但以大架構作分析，卻能發現我國憲法在五權憲法思維的骨幹之下，此類行政權被「割裂」的「現實」(黃昭元，1998：194-195)，對內閣制下的行政院長來說，考試、監察院長是否與其具有等同之地位？或者必須將此類爭議，以再次修憲之方式，納入行政權的統轄範圍之中？此種論述確實也造成了轉型為內閣制的爭議及必須解決之處。

若以此為出發點作為思考的立基，可以發現對我國憲法而言，權力分立下的制衡、負責概念，事實上仍散見於相關條文之中，當這種概念以法規範規定於憲法時(無論明文或法理意涵)，議會內閣制的行政立法一元化，與其所呈現出的合作樣貌大於抗衡結果，是有著不可避免的爭議存在。

另一方面，從憲法本文第 37 條之副署權來看，此項副署權實屬對總統發布法律、命令的再行檢視、確認，避免總統恣意獨斷的以個人意志發布相關法律命令，如以總統制作為對照範本，則可以發現在總統權力極大時，這種法定權力的使用，常對國家造成極大的損害。舉例來說，川普主政下的美國政府，於本文撰寫時正為了美墨圍牆經費產生紛爭，而川普解決的方式則是讓政府「關門」，雖這種方式讓川普受到黨內、黨外人士的攻訐，但以總統制的總統權力而言，卻亦能反映出總統在總統制所掌握的權力並不容小覷。

對我國而言，修憲門檻一直是個具有爭議性的議題，在其門檻限制的情況下，憲政體制是否能夠順利的修正，便成了一個「各自表述」的情況。姑且不論另一個權責問題的爭議，從憲政體制轉型思考來說，以規範面做出修正的可能性微乎其微，理由在於當一部憲法須大部分重新組合時，必須取得極大部分的「共識」，特別是針對憲政體制之修改，所影響的層面、範圍，絕對不限於總統或行政院長權力掌握的多寡，或是將兩者做減法式的權力削減。

如從我國憲法發展史觀之，確實能夠發現在中華文化的思考之下，傳統權力的單一擁有者，在滿清覆滅後，無論是總統制或內閣制都曾出現於我國歷史發展之中。然而，也是因為這種特定的權力擁有方式，造成總統民選在施行後，被人民認為有「權」選擇領導國家前進的舵手，如將此種概念急促的否定其存在，對現行社會而言，將造成極大的衝突與爭議。反過來說，這種人民肯認的權力擁有者，是否說明臺灣應走向權力極大的總統制？本文認為亦不盡然，原因同樣也是自古以來中華文化受到天子統御、專制的威權統治，人們希望藉由民主政治之實

施，取得對於己身、國家利益的選擇權，並不希望由特定、單一之人士，以把持權力的態樣重新回到王權統治下的思考。

這種矛盾性的邏輯概念及歷史傳統交融之下，內閣制的使用並不能夠完全符合我國人民之需求(或論其對於權力掌握的懼怕)，於此思考之下，半總統制的權力擺盪(oscillation)是能夠同時回應人民這兩種期許(需求)的。再者，回顧我國國會議員在開議期間所產生的肢體衝突、爭執及相關爭議，亦能發現部分「立委」的適任與否是備受質疑的，當整體民主素養、個人道德並未達到一定水準時，內閣制的使用真能對國家、人民有著更大的利益性？又或者淪為政黨政治下的權力產物？次段則從我國政黨政治層面加以論述。

二、 政黨政治

臺灣現今政治局勢雖仍以國民黨、民進黨兩大政黨為主，但其餘小黨亦在太陽花學運之後，逐漸於國家、地方議會中佔有部分席次，且柯文哲在 2018 台北市長選舉中所形成的超越藍、綠局面，事實上也對原本兩大政黨政治板塊，提供人民有不同選擇的可能。

如從學者蔡榮祥其文中對內閣制運作的特徵論之，可以發現政黨在其運作規則下，具有極為重大的地位，無論是閣員與內閣共同進退的情況，或是兩大黨為主的內閣制內閣具有主導政策的能力，又或者是大部分選擇內閣制的國家並無定期選舉的慣例，甚至是政黨聯盟之間，小黨可藉由制衡之方式，迫使內閣對其所提出之要求予以讓步(蔡榮祥，2017：36-43)。

眾所皆知內閣制最理想之狀況為兩大黨所組成之國會，亦即一為執政黨，另一為在野黨，如此亦能發揮該制度對於民意回應速度較快的優點(蘇子喬，2013：20-22)。於此姑且不論是否會有第三大(或更多)政黨的產生，然對政黨而言，迄今立委選制的改變，使得政黨政治在面臨到單一選區兩票制的選制時，原先期許藉此透過制度改變來讓選民有著更大的選擇可能，進而影響政黨在政策的取捨或規畫。從研究中指出，臺灣選制改革多半為政黨在面臨到執政壓力的情況下，所提出的替代方案，也就是為了掌握行政權，而提出的一種取代可能在總統大選選舉失利的策略性議題(王浩，2015：22-23)。

假設臺灣憲政體制轉向內閣制，在立委人數與政府官員數量上，多數學者皆認為並無法匹配其「應」有之人數，也因為如此，如選擇了內閣制，除憲法規範、政府結構需要更改之外，另一方面需改變的則是前文所述之立委選制(含人數)。假設未來藍綠兩黨受到小黨崛起的衝擊，成為了相較之下略大的政黨，在選後的

政府組成，又該以何種方式共同治理？雖然這種情況看似亦能透過協商等方式做出妥協，然以半總統制施行迄今，僅具法國左右共治(cohabitation)之形的情況(徐正戎，2001：40-41)，那麼在此前提之下，內閣制的不穩定性缺點便會逐漸放大。

在現今臺灣政治情勢之下，政黨內部派系衝突時有所聞(施正鋒，2004：220-221)，除了不同政黨政治光譜的岐異之外，派系之間的意識形態衝突，也對於國家的政策走向影響甚鉅。試想，內閣所組成之政府，在部分議題與黨內多數派系有所出入，在內閣堅持己見的前提，所可能出現的不信任投票結果是可以被預見的(Sieberer, U., 2006: 172-173)。如以此為本，可以發現，當內閣為多黨聯盟或單一政黨少數派系所產生的暫時性「共主」，事實上可能面臨內閣及其成員不斷「被」不信任的結果。

另一方面，若內閣以解散國會反制之可能，在多黨並起的情況下，這種不穩定的情況，只會造成國家財政的耗損，如未能如部分內閣制國家有虛位元首加以調處，政治局勢的紛擾，並不會帶來更大的利益，而將造成行政效能的停滯不前。

如退而求其次來做思考，將這種派系問題並不加以考慮，而把政黨政治一以概之的論述，則另一種爭議之處在於，臺灣民眾是否能有著理性選擇政黨的思維。雖近年來小黨在意識形態選擇之下，有著相較於藍、綠以外更為明確的政黨政策走向，但對臺灣人民而言，極端的政治政策並非最佳的選擇思考，從歷次選舉政治光譜的選擇觀之，仍可發現此種論證方式的存在。如以統獨議題論之，迄今仍可見除藍、綠之外的不同政黨，皆有其主張、考量，甚至遠較藍、綠兩黨具有更為明確的臺灣走向選擇，但從我國大小選舉中來看，此類政黨所推出的被選舉人，仍非選民所喜好的最終人選，雖其中有著不同因素之影響存在，但在政治場域的擺盪之下，多數臺灣民眾仍選擇不以極端思考作為最終投票之依據。

換句話說，在臺灣選舉文化中，選「人」較選「黨」來的更受人民青睞(林聰吉，2013：199-200)[7]，無論是為數眾多的「政二代」或是政治世家所衍生出的不同派系，在地方選舉、區域立委中，仍占有極大的影響力，而這也是百里侯或總統選舉中，被選舉人必須於選舉期間不間斷拜訪此種「派系」的主要因素之一。舉例來說，柯文哲不論於其任內或是競選期間所打出的「超越藍綠」口號，事實上也對相關選情造成了影響(張順全、莊文忠，2017：100)。若柯文哲真欲競選總統，當臺灣轉型為內閣制時，在無政黨奧援的情況下，無法順利當選的可能性事實上較半總統制來的高。

[7] 據研究，臺灣民眾對於政黨的不信任程度一直以來高於六成。

也就是說，當內閣制視政黨為其主要特點時，所謂的「政治世家」情況便更為放大，在權力中心同時掌握行政、立法兩項權力時，權力世襲的可能性便逐漸提高，此種情況於內閣制國家中，應有更多的案例可供佐證。

2018 年選舉前後，世代交替的聲浪逐漸受到重視，越來越多的年輕人、政治素人參政，如轉型為內閣制，這種素人參政的可能性更低，當內閣在政黨內部為經歷、學歷、資歷等皆優於他人情況才可能產生的同時，半總統制下的法國總統馬克宏擔任總統對於政局帶來的改變，更加不可能發生在內閣制之中[8]。更遑論未有擔任地方首長經歷的蔡英文總統，或是首次參選便成為台北市長的柯文哲醫師了。

再者，近年來社會重大議題所產生的分歧性，似乎同時反映在政黨政治的場域之中，傳統藍綠壁壘分明的局面，似乎開始尊重立委的個人意志而有所鬆動。舉例來說，國民黨對於核四爭議，便呈現了支持與不支持的兩方意見(政治中心，2013)。同樣的，如以廢死與否論之，民進黨立委在黨內同樣有著不同聲音產生(林瑋豐，2016)，更遑論近來同婚議題與黨紀之間的爭議(趙婉淳，2019)。在這種情況下，政黨的團結性將可能受到議題的不同而有所影響，傳統動員的情況必須尊重個別委員的個人意志[9]，如以議會內閣制為本，內閣組成很可能受到此類情況，而使得穩定多數無法產生，進而使得政局發生不穩、停滯的狀態。但在半總統制中，由於行政權力的二元化，縱然政黨內部不若以往來的穩固，但在行政權力的行使，則能避免議會內閣制中政黨優勢的情形，而讓國家行政機關保持運轉而不致停擺。

除此之外，臺灣政局亂象之一便是立委素質參差不齊，自解嚴以來，立法委員於議事殿堂拳打腳踢、毀損公物之舉動屢見不鮮，人民對於臺灣立法委員的信任度並未隨著政治開放的歷史進程而有所提高。當人民對立法委員與利益團體彼此掛勾、圖利財團的既定概念無法消除，雖部分立委仍秉持道德良心理性問政，但總體而言卻會造成人民對立法權的不信任感逐漸提高，如以此作為立論觀之，那麼民眾對立法權、行政權「一把抓」的議會，又會產生多大的信任基礎？

申言之，內閣制所具有的特點於半總統制亦存在，且對臺灣而言無論是憲政發展史或是實際政局考量，都能發現半總統制之權力擺盪所產生的次類型，事實

[8] 雖馬克宏是否為素人仍有所爭論，一者論其曾任政務官，視馬克宏為非政治素人，另一者則從競選角度做思考，認為馬克宏是政治素人。本文於此所做出的假設，是把選舉與否視為主要的判斷基準，故任馬克宏為政治素人。

[9] 舉例來說，像是時代力量部分立委選擇退出政黨，其所持原因在於並不認同黨中央的部分政策，相關的範例於 2018 年以來，也常見具國民黨、民進黨黨籍的政治人物，在選舉之中選擇「跳車」。

上是能夠讓人民有著選擇的可能性(吳玉山，2016：2-4)[10]。對臺灣人民來說，一方面能夠享受總統民選所帶來的直接政治參與,另一方面又能藉由代議士之選舉,所產生的制衡機制對總統權力進行限縮，雖說迄今總統與立院多數分屬不同政黨的情況甚少發生，然若能藉由法國左右共治為前車之鑑，或許所謂的民主價值將會使得臺灣政治局勢於世界上有著更高的能見度。

伍、 結語

對我國而言,定期性的總統直選,已然成為臺灣社會每四年一次的重要大事。當人民逐漸習慣直接投票給未來我國的領導人,藉此票選出國家政策的「掌舵手」時，如以議會內閣制取代現行半總統制，則可能面臨總統選舉的「形式化」,而造成人民無意於花費時間在該次選舉的可能結果。

總的來說，半總統制中所含的權力變動可能，事實上較適用於我國，除前述總統仍為人民直選的必然性之外，另一方面，仍可藉由相關權力之制衡規範，限縮總統權力使用之範圍，倘若一味修正成議會內閣制，對我國而言，除了需要面對憲法制度的修正難題，更需思考如何把原本總統所擁有的權力，完全轉移至議會內閣所構建的政府之中。

也因為如此，本文認為倘若現行憲政體制具有問題待解決，那麼理應從內部做出修正，而非直接性的以他種憲政體制加以取代，退萬步言，雖然我國憲政體制轉型的聲浪迄今仍未方休，但直至半總統制施行以來，卻未曾發生如同英國脫歐僵局、威瑪共和末期希特勒獨裁的情況，故以現有半總統制為基礎，由內而外的修整成適合我國的憲政體制，應為最佳解決憲政問題的一方解藥。

[10] 當然，此種修憲的「可能」其實亦如吳玉山學者所論之「策略性修憲」與政黨利益之間的關係。

參考文獻

王浩，2015，〈內閣制：臺灣權責不分雙首長制的新解藥？〉。《中國地方自治》68(2)：22-23。

王寶兒，2019，〈賴清德提「內閣制」 朱立倫讚：樂見認同〉。新頭殼 new talk。https://newtalk.tw/news/view/2019-01-14/194282，取用日期：2019 年 02 月 02 日。

吳玉山，2016，〈半總統制與策略性修憲〉。《政治科學論叢》69：2-4。

李惠宗，1997，〈國家組織法的憲法解釋－兼評司法院大法官會議釋字三八七與四一九號解釋〉。《臺大法學論叢》(23)：31-32。

沈有忠，2005，〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉。《政治科學論叢》26(4)：28-31。

林朝億，2015，〈總統已直選 蔡英文向內閣制說 NO〉。新頭殼 new talk。https://newtalk.tw/news/view/2015-03-30/58378，取用日期：2019 年 02 月 18 日。

林瑋豐，2016，〈廢除死刑爭議多 即將執政的民進黨沒明確共識〉。風傳媒。https://www.storm.mg/article/96439，取用日期：2019 年 10 月 23 日。

林聰吉，2013，〈欲迎還拒：臺灣民眾對政黨必要性與政黨信任的態度分析〉。《台灣政治學刊》17(1)：199-200。

施正鋒，2004，〈總統大選以來的民進黨與泛綠陣營〉。《臺灣民主季刊》。1(3)：220-221。

政治中心，2013，〈台灣需要更多核電廠？國民黨 47 名「擁核壯士」立委曝光〉。ETtoday 新聞雲。https://www.ettoday.net/news/20130228/168953.htm，取用日期：2019 年 10 月 23 日。

陳慈陽，2005，〈憲改工程的另類思考：由準總統制邁向內閣制的制度安排〉。《國家政策季刊》4(2)：104-106。

徐正戎，2001，〈“左右共治”憲政體制之初探－兼論法、我兩國之比較〉。《臺大法學論叢》30(1)：40-41。

張順全、莊文忠，2017，〈超越藍綠？政治版圖在 2014 年臺北市長選舉的新應用〉。《選舉研究》24(1)：100。

黃秀端，2006，〈總統、內閣總理大臣，還是超級君主？－從 7 次憲改的經驗談中央政府體制的選擇〉。《司法改革雜誌》61：61。

黃維幸，2005，〈步履艱難的總統：論行政與立法的對立及套解〉。《法令月刊》56(4)：

21-26。

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(2)：194-195。

楊泰順，2005，〈憲政困局與國家認同－形似獨立的兩個糾結議題〉。《臺灣民主季刊》2(3)：6-10。

趙婉淳，2019，〈同婚拚三讀，不畏黨紀！許毓仁：不會背離支持同婚初衷價值〉。新頭殼 newtalk。https://newtalk.tw/news/view/2019-05-17/247664，取用日期：2019 年 10 月 23 日。

蔡榮祥，2017，〈議會制與民主瓦解：以第二波民主化的國家為例〉。《全球政治評論》57：36-43。

盧瑞鍾，1995，〈總統制與內閣制優缺點之比較〉。《政治科學論叢》6：19-23。

聯合報主筆室，2019，〈【重磅快評】制憲？ 憲政亂源共犯賴清德令人歎為觀止〉。聯合新聞網。https://udn.com/news/story/6656/3613665，取用日期：2019 年 02 月 02 日。

薛化元，1999，〈張君勱議會(責任)內閣制主張之研究(1922－1947)〉。《國立政治大學歷史學報》16：125-128。

蘇子喬，2013，〈兼容並蓄或拼裝上路？－從內閣制與總統制優劣辯論檢視半總統制的利弊〉。《臺灣民主季刊》，10(4)：20-22。

Auel, K., & Benz, A., 2005, “The politics of adaptation: The Europeanisation of national parliamentary systems.” *The Journal of Legislative Studies*, 11(3-4): 376-377.

Carney, G., 1993, “The Separation of Powers in the Westminster System.” *Queensland Chapter of the Australasian Study of Parliament Group, Speech given at Parliamentary Annexe, Brisbane*, 13: 7-8.

Cheibub, J. A., Elkins, Z., & Ginsburg, T, 2014, “Beyond presidentialism and parliamentarism.” *British Journal of Political Science*, 44(3): 520-523.

Duverger, M., 1980, “A new political system model: semi- presidential government.” *European journal of political research*, 8(2): 166-167.

Henderson, A, 2008, “Satisfaction with democracy: The impact of winning and losing in Westminster systems.” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 18(1): 22-25.

Hiroi, T., & Omori, S., 2009, “Perils of parliamentarism? Political systems and the

stability of democracy revisited." *Democratization*, 16(3): 500-501.

Jonathan Head., 2019, "Thailand election: Princess Ubolratana and the party power play." In *BBC*, https://www.bbc.com/news/world-asia-47221946 (Date visited: Feb 14,2019).

Linz, J. J., 1990, "The virtues of parliamentarism." *Journal of Democracy*, 1(4): 85-87.

Sieberer, U., 2006, "Party unity in parliamentary democracies: A comparative analysis." *The Journal of Legislative Studies*, 12(2): 172-173.

Szilágyi, I. M, 2009, "Presidential versus parliamentary systems." *AARMS*, 8(2): 311-313.