

政黨輪替在我國憲政發展上的意義

——從統治機構論的角度分析

許志雄*

壹、前言——政黨輪替的意義與課題

今年三月十八日我國舉行第二次民選總統投票，結果民進黨籍的陳水扁擊敗強勁對手，脫穎而出，成為跨世紀的總統當選人。此一結果意味著，戰後國民黨一黨獨占統治權的局面已經到了瓦解地步，而和平的政黨輪替（或稱「政權交替」）終於在台灣出現。就我國憲政發展言之，這是歷史性的一刻，值得大書特書。

憲法學上一般認為，政黨輪替乃民主政治不可或缺的條件¹。一個國家若無政黨輪替的可能性，或長期未曾出現政黨輪替，則可以斷言，其民主政治必然未上軌道。準此，今日我國政黨輪替的實現意義非凡，具有促進政治民主化的作用。尤其，長久以來一黨獨大所造成的嚴重弊端，諸如國庫通黨庫、黑金政治及行政不中立等現象，都可望獲得紓解。

值得注意的是，戰後西歐各國普遍承認，在野黨必須「務實」，方能實現政黨輪替。例如，一九五九年西德社會民主黨公布「Bad Godesberg 綱領」，一九七二年法國左派的社會黨與共產黨發表「共同政府綱領」，其重點在於承認既有的憲政體制，亦即接受西方民主主義的基本架構與價值、肯定複數政黨體制及政治自由，並明確保證政黨再輪替的可能性²，據以消除社會主義政黨的「革命政黨」色彩，化解民眾對社會主義政黨的不信任感及疑慮。

* 本文作者為淡江大學公共行政系系主任。

¹ 浦部法穗著，政權交代と改憲論，收於全國憲法研究會編「憲法問題 6」，三省堂，1995 年，頁 7。

² 樋口陽一著，比較のなかの日本國憲法，岩波書局，1979 年，頁 99。

這種「務實」的態度可以促成政黨輪替，社會黨密特朗於一九八一年當選法國總統，完成第五共和首度政黨輪替，足以為證。日本的動向正好相反，係在野黨放棄「護憲政黨」的堅持，在有關憲法第九條和平主義的問題上，改採「務實」立場，因而於一九九三年實現政黨輪替³，結束戰後一九五五年以來自民黨長達三十八年的一黨執政。至於我國，陳水扁於競選期間除提出「全民政府，清流共治」外，更強調不宣布台獨、兩國論不入憲，試圖藉以緩和台海兩岸的緊張關係，而爭取多數選民的認同。由此可見，政黨輪替與憲改問題關係密切，有進一步探討的價值。

惟鑑於總統大選後有關組閣問題聚訟盈庭，主要牽涉政黨輪替與統治機構的關係，特別是以政黨政治及統治機構類型為由，對「全民政府，清流共治」主張提出批評者不乏其人。例如，論者表示，清流是一種主觀評價，政府也不可能由全民組成，「全民政府，清流共治」充其量只是一個抽象的理念，不能算是實際的決策；陳水扁得票率不到百分之四十，是一個在民意基礎上處於弱勢的少數總統；國民黨在立法院擁有過半數席次，而民進黨只佔有三分之一不到的席次，此時唯有選擇「左右共治」或聯合政府，方屬可行；若由民進黨組成少數政府，將形成「反對黨決策，執政黨執行」的局面，舉世罕見⁴。此等批評涉及統治機構論，是否有理，頗值檢討。因此，本文擬將討論範圍界定於統治機構論上，針對重要的相關議題試加剖析。不過，既然出發點繫於政黨輪替，則所謂政黨輪替的概念，似有先予釐清的必要。

就吾人所知，關於政黨輪替一語，迄今尚乏明確定義。以兩黨制的英國為例，政權由 A 黨移轉至 B 黨，即為政黨輪替，應無疑義。但是，若為多黨制國家，則政黨輪替的認定未必容易。當然，如法國第五共和，朝野政黨經常形成壁壘分明的左右兩大陣營，若政權完全由左派移轉至右派，或由右

³ 樋口陽一著，轉換期の憲法？，敬文堂，1996年，頁139以下。

⁴ 蘇永欽著，「清流共治？左右共治？聯合共治？」，中國時報2000年3月23日第15版；同氏著，新體制須面對新觀念新挑戰，中國時報2000年4月6日第15版。

派移轉至左派，則謂之政黨輪替，亦無問題。較有爭議的是，多黨制國家常會出現部分政黨退出聯合政權，而由其他政黨取而代之，亦即發生朝野政黨部分交替情形，此時可否稱為政黨輪替？鑑於政黨輪替的重心應在政黨與政權之關聯性上，故本文擬以何黨擁有政府首長或掌握政府首長人選的決定權為準，據以認定政黨輪替。所謂政府首長，於總統制（如美國）為總統；於一元型議會內閣制（如英國、德國、日本）為閣揆；於二元型議會內閣制（半總統制或國內俗稱的「雙首長制」，如法國），則依情況可能為總統或閣揆⁵。一般認為，我國體制接近於法國的雙首長制。經過本次總統大選後，民進黨的陳水扁打敗國民黨，當選總統，而且未來的閣揆人選亦由陳水扁決定，國民黨無權置喙（預定的閣揆人選唐飛雖然屬於國民黨籍，但係以個人身分入閣），因此認定為政黨輪替，應無不可。

貳、公權力的責任性

基於國民主權原理及民主原則，統治機構的設計及運作應合乎責任政治之要求，亦即公權力的行使必須直接或間接向選民負責。無論總統制、一元型議會內閣制或雙首長制，皆強調這種公權力的責任性⁶。

於總統制國家，總統及國會議員分別向國民（選舉人）負責，其責任的追究通常係以定期改選方式為之。於一元型議會內閣制國家，則以「國民（選舉人）—國會（議員）」及「國會—政府」兩階段方式，實現公權力的責任性。現代國家的憲法固然不採命令委任，在此意義上，議員獨立於國民，但是議員想要連任，仍須獲得選民信任，尤其像我國設有罷免制度，議員的責任性更加明顯。在國會與政府的關係方面，政府原則上須取得議會的信任，方能存續。國會對政府不信任時，可行使倒閣權，以追究政府的責任。不過，政府亦可運用國會解散權對抗之，藉以保持相對的獨立性。至於雙首長制，

⁵ 近藤敦著，政權交代と議院內閣制，法律文化社，1997年，頁53。

⁶ 樋口陽一著，同註3，頁142。

一方面如總統制一般，總統及國會議員分別向國民負責；另一方面總統與國會之間設有內閣，而內閣與國會的關係，如一元型議會內閣制，同時具有獨立性與責任性。此外，總統與內閣之間，亦同樣存有獨立性與責任性的關係。換言之，總統可以透過閣揆任命權，追究內閣的責任，而內閣亦可藉由副署制度保持一定的獨立性。基本上，若一方完全獨立於他方，即無責任性可言；反之，一方完全依存於他方，無法成為意思的主體，亦欠缺追究責任的前提。

從獨立與依存的兩面關係觀之，我國現行體制下，責任政治的實現係循「國民—總統—內閣」及「國民—國會（議員）—內閣」雙線進行。如果民意一致，這種雙線的責任追究制度運作時不會發生困難。但是，由於總統與國會議員（立法委員）的選舉時間不一，民意有新舊之別，即使同時選舉，亦可能出現總統與國會多數分屬不同政黨的情形，此時不只責任的追究出現紊亂局面，連如何組閣恐怕都成問題，這是雙首長制窒礙難行之處。僅就組閣問題言之，於新舊民意不一時，依據新民意優於舊民意的民主原則，以決定由總統或國會多數黨主導組閣，或許不失為可行辦法；惟民意無新舊之分時，此一辦法即行不通，而必須另循解決之道。

吾人認為，在思考組閣主導權歸屬問題時，民意新舊因素固然不容忽視，惟行政權與立法權的定位或角色分工毋寧更值得注意。按照傳統看法，立法權擔任決策，行政權負責執行。但是，當代各國普遍出現「行政國家」現象，行政權強大，不僅負責執行，並且主導國家基本政策的形成與決定。決策與執行乃連續性的過程，須統一把握，無從分離，可合稱為「統治」，基本上操諸行政部門，亦即總統或內閣手中。至於國會，其角色分工事實上已從決策蛻變為「監控」。過去「決策—執行」模式呈垂直、接續的關係，如今「統治—監控」模式則呈水平、同時的關係⁷。在雙首長制中，既然總統定位為行政權角色，又有直接的民意基礎，而且憲法明定閣揆由總統任命

⁷ 高橋和之著，國民內閣制の理念と運用，有斐閣，1994年，頁ii、iii。

之（增修條文第三條第一項），則組閣主導權歸屬總統，應該相當合理。

此外，從政黨政治的角度論之，政黨輪替與責任政治亦有密不可分的關係。本次總統選舉國民黨徹底失敗，如果只因國民黨在立法院中仍居多數黨地位，即認定須由國民黨組閣，則政黨輪替將無以實現，國民亦無法追究國民黨政府的責任，顯然違背責任政治原理。因此，主張應由國民黨組閣的見解，殊不足採。

參、總統的地位與權力

本次總統大選後，朝野一致關心的，除了未來由誰組閣外，就是陳水扁將會是個強勢或弱勢總統。不少人表示，陳水扁得票率不足百分之五十，只是「少數總統」，而且民進黨在立法院內屬於少數黨，所以陳水扁勢必淪為弱勢總統。我們認為，此一看法雖非全無道理，但推論尚嫌粗糙，未必可採。基本上，總統強勢與否，繫於多種因素。民意基礎及議會生態固然十分重要，總統本人的人格特質、統治機構類型及黨派的合縱連橫關係，也是不容忽視的因素，必須綜合判斷，方能獲得正確的結論。

首先，就人格特質言之。陳水扁勇於任事，由其過去從政經驗，特別是台北市長任內的表現，足以印證。其次，陳水扁以最高票當選總統，儘管得票率僅百分之三十九點三，惟畢竟還是取得相對多數的支持，所以不能以「少數總統」視之。其實，在多組候選人競爭的情況下，選民即使將票投給其他候選人，亦不當然意味著反對或不支持陳水扁。從這個角度著眼，若謂實質上有過半數的人民願意或至少不反對陳水扁當總統，亦不為過。因此，以得票率或民意基礎為由，指稱陳水扁必定是弱勢總統的說法，頗值商榷。以美國為例，其歷屆總統得票率未達百分之五十者，不乏其人，如杜魯門、甘迺迪及尼克森皆是。這些總統並不因為僅獲選民相對多數支持而淪為弱勢總統，可供借鏡。

誠然，在既有的立法院及政黨生態前提下，陳水扁的施政若受到杯葛，也不意外。不過，當前國民黨遭逢家變，此後黨派政治勢力如何重組，充滿變數，陳水扁及民進黨如能妥善因應，定可增加不少奧援，而有助於施政的順暢。尤其，民氣可用，陳水扁如能任命理想的行政院長，組成陣容堅強的內閣，而獲得全民的肯定，則立法院反對勢力縱使想要杯葛，也會有所顧忌，不敢亂來。據此判斷，陳水扁的施政將會面臨各種嚴苛的挑戰，但不能遽行推斷陳水扁必然是弱勢總統。

肆、「左右共治」的迷思

cohabitation 原意為同居，用在統治機構論上，可以指稱直選的總統與國會多數分屬不同政黨，而形成對立的勢力共存之現象。依此定義，cohabitation 絕非法國第五共和雙首長制特有的產物。美國總統制的憲法毋寧自始即預定 cohabitation 現象的存在，一旦現實上發生 cohabitation，亦不足為奇⁸。但是，國內一般將 cohabitation 譯為「左右共治」，用以指稱直選的總統與國會多數分屬不同政黨，不得已而任命國會多數黨領導人為閣揆的情形。法國於一九八六、一九九三及一九九七年先後三次出現這種左右共治，成為憲法學上關注的對象，並為國內論者所津津樂道的事例。我國本次總統大選後，產生民進黨籍總統，惟立法院（國會）多數委員仍屬國民黨，部分論者爰以我國中央政府體制類似法國雙首長制為由，主張總統仿效法國作法，任命國民黨籍閣揆，以形成左右共治。然而，左右共治原本只是法國歷史的偶然，並非憲政邏輯的必然。況且，我國此際與法國發生左右共治時的情形未必一樣，可否相提並論，有待商榷。

事實上，法國於一九六五年首次舉行總統直選，戴高樂總統獲得連任。一九六七年下議院選舉前，出現一大問題，亦即若在野黨獲勝，佔有下議院

⁸ 樋口陽一著，權力 個人 憲法學，學陽書房，1989年，頁79、80。

多數席次時，應如何處置？對此問題，論者之間意見分歧。執政黨內部有人主張，屆時總統應發動憲法第十六條的國家緊急權，而繼續統治；但著名憲法學者 R. Capitant 則主張，此時新民意已表示對總統的不信任態度，因此總統應辭職⁹。要之，當時左右共治的主張尚未浮現，更遑論成為共識。

就統治機構的運作觀之，雙首長制具有「多數政權型」、「競合政權型」、「少數政權型」及「監護政權型」四種可能的運用類型。申言之，當總統與閣揆屬於同一黨派，且該黨派在國會居於多數時，為「多數政權型」。當總統屬於國會少數派，內閣由非總統派的國會多數派組成時，形成「競合政權型」。總統與閣揆屬於國會同一少數派時，出現「少數政權型」。若閣揆屬於國會少數派，並與總統分屬不同政黨，則為「監護政權型」¹⁰。由此可見，當總統與國會多數分屬不同政黨時，理論上採取「競合政權型」、「少數政權型」或「監護政權型」皆有可能，而其中只有「競合政權型」是一般所謂的左右共治。抑有進者，法國總統由於擁有主動解散國會權，所以新當選的總統若與國會多數分屬不同政黨，則往往立即解散國會，改選國會議員，俾乘勝追擊，讓國會生態逆轉，而避開左右共治的窘境。一九八八年密特朗連任總統後，隨即取消左右共治，改採「少數政權型」，不久又解散國會，藉改選在國會取得優勢，進而化解「少數政權型」的不便，並除去左右共治的條件，即其一例。法國三次左右共治都發生在國會改選後，係因總統所屬政黨選舉失敗，喪失國會多數黨地位，而在尊重最新民意前提下，只好將總理職位拱手讓與他黨。我國當前新總統代表最新民意，而立法院為舊民意，與法國左右共治時的情況不同，豈可相提並論？同樣情形若發生在法國，新總統勢必解散國會，而不會實施左右共治。惟我國憲法因欠缺總統主動解散國會權的設計，所以新總統尚無法立即動用解散權以化解行政與立法的僵局，是

⁹ 樋口陽一著，同註 8，頁 91。

¹⁰ 拙著，總統直選的民主效用，月旦法學雜誌第 12 期，1996 年 4 月，頁 19、20；拙著，從比較憲法觀點論「雙首長制」，月旦法學雜誌第 26 期，1997 年 6 月，頁 33。

為我國現行憲政體制的一大問題。

伍、少數內閣與全民政府

傳統學說認為，由國會多數黨組成「多數內閣」，最為理想；若無單獨過半數的政黨，則由數黨組成「聯合內閣」，亦差強人意；至於少數黨組成的「少數內閣」，容易發生政權不穩現象，屬於例外，應儘量避免。然而，如英國一般經常能夠形成多數內閣的國家，其實並不多見。抑有進者，北歐民主國家毋寧以少數內閣為常態。丹麥、瑞典、挪威及芬蘭等國屬於多黨制國家，難以出現單一多數黨，故不易形成多數內閣。這些國家重視政黨政策的實現，當無法形成多數內閣時，寧可組成少數內閣，俾確保政策及責任的明確性，而不願組成聯合內閣。不過，為了維持少數內閣的政權安定性，通常憲法會有某些設計。例如，法國及北歐各國同樣規定，除非議會以絕對多數為不信任投票，否則不得倒閣¹¹。我國憲法增修條文第三條第二項第三款設有類似規定，所以即使出現少數內閣，亦無須大驚小怪。

事實上，國民黨自總統大選失敗後，已呈現隨時可能分裂或崩盤的狀態；其多數黨的地位相當脆弱，對少數內閣的威脅性相對上降低不少。尤其，立法委員的選舉花費不貲，如果倒閣，總統勢必解散立法院，屆時立法委員改選，首遭不利的是立法委員本身。況且，改選後國民黨想要維持目前在立法院擁有的優勢，恐怕不可能。職是之故，由國民黨發動倒閣的可能性微乎其微。陳水扁所以堅持組成少數內閣，而斷然拒絕左右共治及聯合內閣，實有一定的理論、制度及事實基礎。

但是，我國自一九九七年修憲後，覆議案的可決人數大幅降低，只要全體立法委員二分之一以上維持原決議，即可強迫行政院接受其議決的法律案、預算案及條約案。因此，在少數內閣情況下，可能引發「反對黨決策，

¹¹ 近藤敦著，同註 5，頁 49 以下。

執政黨執行」的荒謬現象。總統當選人陳水扁於競選期間提出「全民政府，清流共治」主張，諒係有感而發。該主張強調的是用人唯才、不分黨派、族群及性別，並能瓦解黑金政治的政府。根據最近媒體報導，未來內閣人選大體浮現，基本上與競選諾言似無違背。吾人相信，陳水扁的用意，是要網羅各黨各界人才入閣，藉以爭取國民認同，並緩和黨派的衝突與對立，從而避免「反對黨決策，執政黨執行」現象的發生。少數內閣與全民政府表面上相互矛盾，其實具有相互倚恃的關係。

問題是，民進黨的少數內閣卻由國民黨的唐飛擔任閣揆，是否符合政黨政治的本質？會不會影響政黨輪替的精神？行政權由總統及內閣行使，權責如何劃分？尤其，唐飛的軍人背景特殊，實與民主立憲國家的文官統制（civilian control）原則格格不入。這些問題攸關我國未來的憲政發展，有待深入檢討、反省。

陸、代結語——雙首長制的省思

統治機構的設計，無論採總統制、一元型議會內閣制或雙首長制（二元型議會內閣制），都有其優缺點，不可能達到完美程度。論者認為，雙首長制的優點包括：一、行政部門與立法部門陷入僵局，亦即總統失去國會多數支持時，總統可以解散國會，彈性化解僵局，而不至於出現總統制下束手無策的情形；二、總統由公民直選產生，具民主性，而且採取任期制，具安定性；三、總統立於各政黨之上，可發揮仲裁功能¹²。但是，我國憲法上並無總統主動解散國會權的設計，所以第一項優點難以實現。而且，雙首長制的總統兼具「統合者」與「統治者」雙重身分，出現角色上的矛盾。李登輝總統任內經常陷於角色的衝突中，足以為證，故上述第三項優點未必存在。

此外，如前所述，雙首長制的總統擁有相當實權，與閣揆（內閣）及國

¹² 近藤敦著，同註 5，頁 34。

會的關係十分複雜，因政治生態的變化，可能產生多種政權類型，運作上問題重重。雙首長制的行政權二元化，由總統及內閣行使，與行政講求上下指揮監督的統一性不符。在權責劃分方面，雙首長制有權責不符或權責不明的問題，顯然違背責任政治原理。有關缺失，在我國體制的運作上早已陸續出現，此次總統大選後的政權輪替過程中，更加暴露無遺。為了建立長治久安的憲政秩序，朝野實應平心靜氣坐下來，重新規畫中央政府體制，共謀解決之道。