

「發現」雙首長制

許宗力*

壹、前言

雙首長制長久以來一直是台灣陌生的語彙，直到一九九七年修憲以來才漸有法政學者用這個辭彙來形容、分析中華民國的政府體制。不可否認的，它一直保留為政法學界的專門語言，並未「庶民化」，對一般人而言，什麼是雙首長制？不是沒聽過，就是一副「與我何有哉」的神情。的確，自有中華民國憲法以來，國人熟悉的一直是擁有龐大實權的總統，從蔣介石、蔣經國一直到李登輝，每一個總統，除嚴家淦以外，都是獨攬大權，沒聽說有行政院長可以分享其大權而與之分庭抗禮者。這個情勢現在則改觀了。自陳水扁當選中華民國第十任總統以來，尚未就職，雙首長制一詞就出現在媒體，天天對讀者疲勞轟炸。似乎國人到今天才「發現」了雙首長制，才「發現」原來我國中央政府體制根本不是什麼總統制，而竟然是所謂的雙首長制。也才第一次聽到政治人物，特別是來自國民黨陣營政治人物聲稱，現在是落實雙首長制的最佳時機，並呼籲陳水扁不要以總統制來操作雙首長制，呼籲陳水扁要與新敗於總統大選的國民黨協商，釋出部份內閣席位，與國民黨共組聯合內閣，或甚至主張陳水扁應任命國民黨籍閣揆，完全放手由國民黨繼續執政，自己則做一個無為而治的虛位元首。陳水扁當然抵死不從，寧願繞過政黨協商，籌組一個以全民政府為包裝的少數政府。

身為少數總統的陳水扁究應如何組成新政府？他有多少選擇？涉及我們對雙首長制的理解。所以本文願意依循局勢發展的脈絡，也試著去「發現」

* 本文作者為國立台灣大學法律系教授。

雙首長制，希望能夠藉此釐清實務上所出現的爭點。要「發現」雙首長制，基本上需要解答下列問題：例如什麼是雙首長制？根據我國憲法之規定，我國中央政府體制究竟是不是雙首長制？如果是的話，落實到憲政實際，究應如何來操作？可能會出現那些問題？如果有問題，放在台灣此時此地的政經社文背景是否有變革必要？有的話，又該朝何種方向變革？等等的問題。

貳、憲法文本上的規定與可能的詮釋

一、憲法文本的相關規定

屬於總統與行政院長地位與職權的主要規定約略如下：

1. 總統設國家安全會議，決定國家安全有關大政方針(增修條文§2 IV)
2. 總統任命行政院長，無須立法院同意(增修條文§3 I)。
3. 總統直接民選(增修條文§2 I)
4. 總統於立法院通過對行政院長之不信任案時，得宣告解散立法院(增修條文§2 V)。
5. 行政院為國家最高行政機關(§53)。
6. 行政院副院長、各部會首長及不管部會政務委員，由行政院長提請總統任命之(§56)。
7. 行政院應向立法院提施政方針與施政報告，並接受質詢(增修條文§3 II^①)。
8. 行政院認立法院決議之法律案、預算案等窒礙難行，得經總統核可，移請立法院覆議。立法院如以二分之一以上決議維持原案，行政院長應即接受該決議(增修條文§3 II^②)。
9. 立法院經立法委員三分之一以上連署，得對行政院提不信任案。二分之一以上贊成，行政院長應即辭職，並得同時呈請總統解散立法院(增修條文§3 II^③)。

10.其他¹。

二、政府體制的詮釋

(一) 雙首長制

根據前揭憲法之規定，我國中央政府體制究竟是不是雙首長制？如果雙首長制指的是總統與行政院長各掌一定政治實權的制度，且如果人們不狹隘地把雙首長制等同於法國式的雙首長制看待，那麼答案當然是肯定的，也就是說我國是雙首長制的國家，並且是以涉及國家安全大政方針與否，作為劃分總統權與行政院長權的主要判準，換言之，有關國家安全大政方針事項，歸總統，無關者則歸行政院長。至於何謂國家安全大政方針，從李登輝總統主政八年來，「自制」地將總統權侷限於兩岸、國防與外交，所謂「國家安全大政方針」等於「兩岸、國防與外交」，似已漸蔚為一種國家的憲政慣例²。此外，緊急命令權（§2 III）與宣佈戒嚴（§39）解釋上則是總統與行政院長「分享」、「互相牽制」之權³。

以此理解來論雙首長制，則我們甚至可以說，早在臨時條款時代，中華民國的中央政府體制就已經是一種雙首長制⁴。因當時政府體制相關規定與現制比較不一樣的地方只是，總統權是決定動員戡亂大政方針，而不是國家安全大政方針；總統是由國民大會間接選舉，不是人民直接選出；總統任命行政院長須經立法院同意⁵。而舊法這些規定並不改總統與行政院長各享一

¹ 此外，還有提名大法官（增修條文§5 I）、考試院正、副院長、考試委員（增修條文§6 II）、監察委員（增修條文§7 II）等等之權；發布緊急命令（增修條文§2 III）、宣佈戒嚴（§39）與三軍統帥權等（§36）。

² 惟根據報載，準閣揆唐非反而堅持國防部、陸委會與外交部等三部會首長人選，似乎憲政慣例之說過於一廂情願。

³ 有關總統與行政院長在緊急命令上的權限分配，請參閱許宗力，從九二一震災看緊急命令相關問題，台灣法學 6 期，頁 85 以下。

⁴ 至於中華民國憲法本文之規定，究竟是什麼制度，則是另一公案。由於憲法本文的中央政府體制從未，未來也不可能會經過憲政實務的操作與檢驗，所以不擬討論。。

⁵ 其他不一樣的規定，則諸如臨時條款第五項授權總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府行政機構、人事機構及其組織。第六項授權總統得訂頒辦法，充實中央民意代表機構。還有，行政院移請立法院覆議時，立法院須以三分之二多數才能維持原決議。

定實權的本質。但單從新舊憲法文本觀察，我們其實不難發現，就總統相對於行政院長的關係而言，新法顯然賦予總統較優勢地位，因新法（九二年）總統改為人民直選，強化總統的民主正當性，也同時加重總統在政治上的份量。其次，根據舊法，行政院長固由總統提名，但仍須經立法院同意。經由立法院民意的「加持」，行政院長理論上較能取得與總統分庭抗禮地位。九七年後立法院的同意權取消，行政院長更欠缺足以與總統抗衡的奧援⁶。

（二）擺盪制

另一說認為我國中央政府體制根本就不是什麼總統與行政院長分享一定實權的雙首長制，而是一種在總統制與內閣制之間「擺盪」的體制，換言之，在總統可以控制立法院多數時（所謂多數總統），一切權歸總統，行政院長只是總統幕僚長；反之，在總統無法控制立院多數時（所謂少數總統），總統有義務任命為多數黨所支持人選為行政院長，以後一切權歸行政院長，總統退居為無為而治的虛位元首。法國人在詮釋法國政府體制時，有此類似一說。印諸法國憲政實務，非全無道理，因總統與總理不屬同一陣營時，雖號稱左右共治，總統則幾乎無為而治，以致事實上與內閣制的操作無異；在多數總統時，總理事實上又與總統的幕僚長沒甚兩樣。法國這種依違於兩制間的擺盪，是否也會發生於台灣憲政實際，有待進一步觀察，但無論如何，這種擺盪充其量只能是憲政實務可能出現的的實然面操作，究諸憲法規範，總統與行政院長各自分享一定實權，白紙黑字，規定的清清楚楚，換言之，即便是少數總統，也沒有任命多數黨人為閣揆，而換軌為內閣制的憲法上義務，而多數總統的閣揆同樣也無忍氣吞聲，事事接受總統擺佈的義務，所以要以擺盪制稱呼我國憲政體制，不僅過於一廂情願，也明顯在憲法跟前站不住腳。

⁶ 然而在少數總統情形，為求施政順利，總統仍不得被迫任命一位能為立法院多數所接受，而與其自己立場相異的閣揆，即便閣揆的任命已無須立法院的同意。

參、雙首長制在實務上的操作

一、臨時條款時代的操作

雖然我們說臨時條款時代，根據憲法文本，也是一種雙首長制，但現實政治操作的結果，應然與實然的落差極大，大權可說幾乎為總統所攬。因為過去是威權體制，兩位蔣總統都是強人總統，兼執政黨主席，提名行政院長，有同意權的立法院又同樣為執政黨所控制，諸多因素加起來，終使得行政院長淪為總統的幕僚長。總括一句話，臨時條款時代，行政院長的實權被虛化，總統的虛權則被實化了。

二、現制的操作

在現行雙首長體制下，我們剛好經歷了一位多數總統李登輝，又即將迎接一位少數總統陳水扁。過去多數總統的操作，以及現在進行式的少數總統的操作，都正好可作為我們觀察的界面。

（一）多數總統

李登輝擔任總統時起，台灣進入後威權時期。雖然李登輝已經不是強人，至少不是兩蔣般的政治強人，但憲法文本的雙首長制，落實到實務的操作，仍然幾近於總統制。其理由有多端，首先一個理由是總統所屬政黨同時也是立法院多數黨，使總統得免於反對黨制肘而任命自己中意人選為行政院長；其次，行政院長為總統所任命，無須立法院同意，且解釋上總統對之也有免職權，使得行政院長職位的取得可說是完全繫乎於總統的「恩惠」；第三、相對於總統的直接民選，行政院長沒有直接民意基礎，其民意基礎只能說是來自總統的「加持」；第四，國家安全大政方針極富彈性，解釋上會擴及幾乎所有行政事務，即令總統對外宣稱將自己的權侷限於兩岸、國防與外交，且我們也不排除「國家安全大政方針」等於「兩岸、國防與外交」有可能形成一種憲政慣例，但一事往往涉及不同領域，重疊難分究屬總統權或行

政院長權，使總統更能振振有辭私下或公開干預行政院業務之操作，乃至介入閣員人事，行政院長除非沒有戀棧之心，否則都會甘於順從，而最後淪為總統幕僚長。如連戰與蕭萬長就是適例。最後則是憲法外之因素，李總統兼執政黨黨主席，且又是實權主席，加速了行政院長的「幕僚長化」。

不過多數總統的雙首長制，在實務的操作仍不必然會近似於總統制。特別是黨內有派而相持不下的情形。如果多數總統迫於形勢，而不得不任命同黨但不同派系的行政院長，當兩人不能協調而互不信任時時，政府體制就比較會回復到憲法文本上的雙首長制，如李（登輝）、郝（柏村）體制是。不過兩位首長是否能井水不犯河水，楚河漢界，互不侵越，則是另一回事。過去李、郝曾為郝柏村召開軍事會議一事而交惡，導致政局不安，就是一例。

（二）少數總統

過去中華民國沒有出現過少數總統。陳水扁算是中華民國憲政史上的第一位少數總統。少數總統的實權是否會被虛化，而像法國左右共治的總統般，退化為虛位總統？其實並不必然，陳水扁所屬政黨即便不是立法院多數黨，只要行政院長人選由總統直接任命，無須立法院同意，總統組成新政府，依然有很大選擇空間。大致而言，作為少數總統的陳水扁似乎有下面四種選擇，而每一種選擇對府會關係與行政、立法關係都會產生不同影響：

（1）綠、綠、藍共治

總統掌兩岸、國防、外交，行政院則由國、民兩黨透過政黨協商籌組聯合內閣。此時整體中央政府體制呈現的是綠、綠、藍共治局面。這種綠綠藍共治模式，行政院與立法院的互動將較為順暢。不過政局安定多久，端視聯合內閣壽命多寡，而聯合內閣壽命多寡，又視國、民兩黨能否克服根本性意識形態差異而定。且在意識形態明顯有異的情況下，勉強組成聯合內閣，其中短視的利益交換，在國人眼中又不啻為某種政治分贓，恐難受長期的支持。

(2) 綠、藍分治

總統掌兩岸、國防、外交，但迫於情勢任命立院多數黨的國民黨籍人士組成純藍的國民黨內閣。此時中央政府形成的是藍、綠分治局面。藍綠分治，最大問題在於總統權與行政院長權的分際。總統的兩岸、國防、外交權如何落實，很有問題。三個部會人事任命一開始就會成為政爭導火線。院長提自己人選，總統拒絕任命；總統任命自己人，在行政院會議則格格不入，可能被邊緣化，倘加上立院多數黨的杯葛，總統關於兩岸、國防、外交的施政根本就難以展開。更嚴重的是行政權的割裂所產生的灰色地帶，很容易引誘總統與行政院長一步步走入政爭之途，除非總統認敗，全面萎縮為虛位總統，否則府院之爭慘烈異常，在所難免。

(3) 藍鑲綠內閣制

總統不僅全面放棄「染指」行政院，連憲法賦予的國家安全大政方針決定權，也為避免與多數黨支持的行政院產生衝突而刻意低調，乃至不行使，最後淪為虛位元首。此際中央政府依然藍天一片，全面換軌為內閣制，令不出總統府的綠色總統只是藍天中鑲的一點點綠而已。這種藍鑲綠的內閣制，近似於密特朗時代法國的左右共治，有學者極力規勸新勝選的陳水扁總統應效法採行。陳總統如果願意的話，政局當然安定如常。但總統願意，選民也不願意，選民願意，只要憲法還明文規定總統擁有國家安全大政方針決定權，仍難謂合憲。

(4) 少數政府

即便是少數總統，憲法並未課予少數總統直接任命多數黨員為行政院長，或與多數黨協商，組成聯合內閣的義務，毋寧，少數總統任命少數閣揆也是可能的，並且也是合憲的，如綠色總統，任命綠色行政院長，組成純綠內閣，即便繞過政黨協商，安插藍色、橘色閣員，乃至任命藍色閣揆，頂多只是鑲藍或鑲橘，改不了少數政府本質。既然是少數政府，能否順利運作，

就比較不是那麼樂觀了，特別是當立法院內有一個明顯、有力多數的在野黨，而在野黨對少數政府政策一路杯葛到底，行政、立法將會陷入嚴重僵局，尤其依現行法，總統尚無權藉新勝選的氣勢主動解散立法院，且九七年修憲時，將立法院覆議門檻從三分之二降為二分之一時，少數政府更無任何對抗手段，此時，不僅少數政府推動不了自己政策，甚至還不得被迫執行立法院「多數」、「在野黨」的政策。反之，如果立法院沒有一個明顯、有力的多數，少數內閣在政黨重組與折衝的夾縫中就還會有生機，尤其是當閣員黨籍來自四面八方（所謂全民政府），更有可能借人之因素而使少數政府遭受較少阻撓，以求順暢運作。不過，綠鑲藍的少數政府，是否在行政權內部也能相安無事，也不無疑問。特別是藍色閣揆，即便不是基於政黨協商而獲任命，只要深知其是綠色總統為尋求立法院支持而不得不作的選擇，就有與總統分庭抗禮，乃至全力一搏條件，加上總統權與行政院長權分際不明，政府內部能否安定，幾乎是全靠總統與閣揆的「人」的因素決定了。

旁論：陳水扁的選擇

觀乎最近局勢發展，顯然綠鑲藍少數政府是陳水扁的選擇。明知少數政府操作不易，何以陳水扁還是拒組綠藍綠共治或綠藍分治政府，有許多原因：

- 1.民意好不容易終結一個奇蹟似掌權達五十餘年之久的國民黨政權，希望有新人新政新氣象，整體的「民氣」可說是不希望國民黨繼續執政下去了，故倘民眾發現陳水扁竟然一開始就坐下來跟國民黨談聯合內閣，發現國民黨敗而不退，繼續盤據中央部會執政，反而陳水扁將遭受選民的唾棄，故為避免忤逆民氣，陳水扁沒有選擇，不能與國民黨協商籌組聯合內閣，更別說挾新勝選餘威，仍不敢「染指」行政院，甚至連國家安全大政方針也宣告放棄，自甘為虛位元首。

- 2.陳水扁以終結黑金與政黨輪替為競選主要訴求，倘與國民黨籌組聯合

內閣，將公然違背自己的競選承諾。

3. 國民黨新敗，立院黨團勢力重組中，黨中央掌控能力疲弱，協商難期有效。

4. 與國民黨中央馬上協商聯合內閣，有幫忙日趨疲弱，又面臨改革壓力的國民黨中央鞏固權力的效果，當非新總統所樂見。

在陳水扁客觀不能，主觀也不願與國民黨共組聯合內閣的情況下，以全民內閣為包裝的少數政府是剩下的唯一選擇了。如前述，以唐飛為首的綠鑲藍少數內閣，不論是在內閣的內部關係，或與總統及立法院的互動，能否順暢，人的因素非常重要。萬一日後還是破局，不是要考慮藍綠共治，就要綠、橘、黃共治了。

肆、雙首長制的缺失

撇開陳水扁的少數政府能否順利運作不論，雙首長制本身就已隱藏如下缺失⁷，值得國人正視：

一、行政權割裂，容易引發府院之爭

以國家安全大政方針，或更具體化的兩岸、國防、外交作為總統權與行政院長權劃分的判準，本身就是不安的因子。因行政權事實上本就難以明確分割，致一事涉及總統權同時也涉及行政院長權者所在多有，如台塑赴漳州設廠，既是經濟，又是兩岸問題；又如加入世貿組織，更是全面性涉及經濟、財政、農業、外交與兩岸，則倘若總統與行政院長立場相左，主張各異，極易造成憲政秩序的不安。

⁷ 如果要說雙首長制有任何「優點」的話，我們或許只能說在多數總統的情況，總統由行政院長出面「代打」，接受立法院的「萬箭穿心」，可以確保總統的顏面，與保持皇帝神祕權威的中國傳統契合。這是筆者在某場合聽時任立法院院長的劉松藩立委所言。這種角度的觀察，令筆者印象深刻。

二、兩岸、國防、外交三部會首長妾身難明

兩岸、國防、外交三部會首長的任命權固然歸總統，行政院長仍擁有提名權，所以在總統與行政院長相持不下時，戰火馬上從閣員選任燃起，更別說三部會首長仍居內閣一員，須參加內閣會議，受閣揆指揮，他方面又要聽命總統，究竟屬誰人馬，可謂妾身難明，實務操作會產生扞格，更是可以預期。

三、雙首長制操作困難度最高，最不利台灣政治環境

相對於總統制與內閣制，雙首長制是一個最複雜、最難操作的一種制度。在此制度下，因總統之為少數或多數，政府組成會有多種可能，其中的制度切換，牽涉過多的人的因素，而國人又長期欠缺協商文化，更難期制度切換能順利，在後強人時代，倘繼續朝雙首長操作，政爭必綿延不絕，衝擊台灣的政治安危。

四、少數總統不能全面執政，甚至淪為虛位，與國民「法感」不符

新勝選總統，只因所屬政黨未能掌控立院多數，就須與敗選的他黨分享政權，甚至還淪為虛位總統，與國民的「法感」不符。國民的「法感」難免成為總統訴諸民粹以求政爭勝利的溫床，政局不安，更加可期。

五、總統制或內閣制的切換，都與憲法文本不符，不利國民憲法意識的形成

多數總統情形，切換成總統制，行政院長淪為總統幕僚長，總統權延伸到兩岸、國防、外交以外；少數總統情形，倘因遭受行政院的杯葛，而切換成內閣制，則總統淪為虛位元首，國家安全大政方針權形同虛設。兩種情形，委實說，都是雙首長制下最穩定的政府組成模式，卻都明顯與憲法文本不符，長期操作下來，當然不利國民憲法意識的形成與維持。

六、權責不符？

權責不符是雙首長制最常受詬病的缺失。特別是多數總統，行政院長淪為總統幕僚長的情形，因此時行政院須向立法院負責的機制並沒有變，所以難免出現行政院長必須為總統決策到立法院備詢，甚至被倒閣的現象。遂導致行政院長有責無權，而總統有權無責的批評。

但這種批評，不一定公允。因行政院長如果不同意總統對其業務的干預，大可堅持己見，或辭職明志，今既不辭職，又不堅持己見，則總統的意志在外人看來即無異於行政院長意志，此時，行政院長為此決策向立法院負責，怎能說其是有責無權，只是代總統受過而已？何況批評總統有權無責，也不盡然，因總統在此只能說是不對立法院負責，但總統仍須向全民負責，透過定期改選與罷免被追究政治責任。

伍、結論：朝總統制變革

要擺脫困境，又要總統民選，修憲朝總統制變革似乎是最可以考慮的途徑了。雖有人批評總統制成功例子少，失敗例子多，而質疑台灣引進總統制的可行性。不過中南美洲國家政局的動盪不安，因素很多，很難歸咎於總統制，且與其說政局之不安是總統制所引發，倒不如說是民主文化的欠缺所致。南亞國家如泰國、印度與巴基斯坦諸國，同樣採內閣制，政局同樣動盪不安，更可見總統制等於不安，內閣制代表安定的說法沒有根據。依個人所見，引進總統制的最大阻力可能是來自於國人對對引發總統擴權的疑慮。雖然本文相信這是國人的多慮，因立法院的立法與預算權，以及人民的罷免權都可以適度制衡總統，不過本文並不否認，獲得過半選票支持的強人總統李登輝都不敢嘗試去推動總統制了，更何況是少數總統的陳水扁？所以我們可以預估，總統制將會是一個漫長的說服過程。

* 初稿，註解尚待補齊