

政黨輪替在我國憲政發展上的意義

■許志雄／淡江大學公共行政學系教授、新世紀文教基金會憲政法治委員會委員

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。

今年3月18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」）終於在臺灣出現。就我國憲政發展言之，這是歷史性的一刻，值得大書特書。

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。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。

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。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。不過，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。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。

就總統的地位與權力觀之，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。但就人格特質言之，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。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。

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。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，是為我國現行憲政體制的一大問題。

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。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。◎