

# 「發現」雙首長制

■許宗力／台灣大學法律系教授、新世紀文教基金會憲政法治委員會委員

「綠鑲藍」的雙首長制少數政府，將使行政權受到割裂，極易引發府院之爭，實不利台灣政治發展。

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」雙首長制，希望能夠藉此釐清實務上所出現的爭點。

在現行雙首長體制下，我們經歷了一位多數總統李登輝，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，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。如李（登輝）、郝（柏村）體制是。

## 二、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，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。

### (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。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。

### (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。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。

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。

- 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.國民黨失敗，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。

但，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，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為例，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。

#### （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。

#### （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，而國人又長期欠缺協商文化，更難期制度切換能順利。

#### （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法院多數，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。

#### （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。

#### （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，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？

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。◎