自法律觀點論國會改選後的政府組成

■蕭文生／德國慕尼黑大學法學博士、中正大學法律學系暨研究所教授

行政院院長及行政院其他成員之任命雖然不用立法院同意，但政府施政的可能性還是必須仰賴國會的合作與支持，故立法院在政府組成過程中仍扮演重要角色。國會改選後政府是否改組，雖然取決於具有單獨任命行政院院長權力的總統；但是總統在做決定時，仍應慎重考量國會改選後的政治生態以及隨之而來的立法院內部多數關係之變動。

壹、前言

民國90年年底的大選將對於現有的政治生態產生重大的衝擊，每一個政黨皆有不同的政治目標，例如民進黨希望成為國會第一大黨，甚至占有國會半數的席次；國民黨希望維持在國會過半數的席次，至少亦應是第一大黨；親民黨則希望藉由國會選舉成為第三大黨以及贏得關鍵的席次；其他政黨或無黨藉人士或甚至政團皆希望能延續政治生命甚至創造政治上新的春天。立法院的改選成為舉國上下最重要的課題。惟國會的改選不僅是會改變立法院內部的權力及多數關係，更會進一部影響到行政院與立法院的互動，甚至牽動行政院的改組。雖然行政院的成立與變動在憲法上有部分的規定，但其並無法予以全貌，仍有許多具有爭議的個別問題存在。雖然此項過程具有高度的政治性格且在許多判斷及決定上無法有客觀絕對的標準，而係必須考量許多複雜的政治情勢，但此絕非表示，完全交由政治面來處理政府組成的事宜。本文希望透過法律的觀點，說明憲法上的基本立場與規範，作為處理本項問題的一些參考。

貳、政府之意義

在我國現行憲法保障地方自治下，所謂的政府可分為中央與地方政府兩個層級，兩級政府各有不同的組成方式，彼此並無成立上的牽連。地方政府包括縣（市）政府與直轄市政府（鄉鎮市公所並非憲法所保障）。至於中央政府的範圍為何，在憲法中並未使用相同的用語，因此可能會有所爭議或因目的不同而有不同的認定範圍。政府的概念可自三個方向加以理解，[1]1.在功能上或實質上的意義，其係指從事領（引）導國家任務，主要係政治（策）上的發展；2.形式意義下，其係指由中央政府從事的任務及權限的總和，不

論其係制法行為、實質意義下的行政行為或政府行為；3.組織意義下，其係指行政機關之首，亦即在中央政府中最高行政機關，在我國則為憲法第53條所規定的行政院。此外中央政府亦有廣義與狹義之區分，狹義的中央政府包括行政院與總統，廣義的中央政府尚包括立法院、司法院、考試院、監察院，換句話說行政院與總統乃最是典型行政統治權之組織，但並非除此之外沒有其他組織行使統治權。

綜上所述，政府的概念並不十分明確，因此有必要先為本文的政府概念先作界定。首先，本文所論及之政府，限於中央政府，蓋地方政府之組成與國會並無任何直接的關係。此外，立法院的成立當然與國會改選有直接的關係，司法院、考試院、監察院的構成員與首長人選必須經過立法院同意，因此與國會改選亦有相當關聯。惟考試院、監察院的首長及委員各有法定任期，司法院的院長雖無一定固定任期，但司法院大法官則有一定任期，故國會改選並不當然會使其成員變動，且憲法上要求此類機關要依憲法、依法律獨立行使職權，儘量避免政治力的干擾。因此狹義中央政府的概念乃是本文的重點；至於在總統由人民直接選舉後，國會改選與否並不影響其成立，且兩者間並無相互負責監督之問題，因此討論國會與政府成立的問題應限於國會與行政院之間。最後本文所指的政府乃是組織意義下政府的概念，亦即行政院，換句話說，乃是內閣制中所稱內閣的範圍，因此所謂的聯合內閣、聯合政府或甚至多數政府的概念，則僅指行政院的成立與組成問題，而不包括其他憲法上所規定組織的成立與組成。

參、政府在憲法上之地位與成立

一、政府在憲法上之地位

憲法第53條規定，行政院為國家最高行政機關，所謂國家最高行政機關係指中央最高機關，行政院既然為國家最高行政機關，則行政院院長自然係全國最高行政首長。[2]惟此項規定不論在法律上或實務上皆遭受重大質疑，尤其是在總統由人民直接選舉且行政院院長任命不用立法院同意後，行政院院長究竟是否仍是全國最高行政首長或僅是總統的幕僚長，則更具爭議。雖然總統依增修條文第2條第4項有決定國家安全有關大政方針之權，在實務上有關國防、外交與兩岸等事務的最終決定權亦由總統行使；行政院院長依憲法增修條文第3條第1項由總統任命，亦即必須取得總統之信任，但行政院卻非僅受指示執行任務、直接附屬於總統的組織，而係具有自身獨立權限的憲法機關。更何況許多行政事務，尤其是政策的規劃、法律草案的擬定、預算的編列皆突顯行政院在行政體系中的最高地位，因此在組織意義下，行政院仍為國家最高行政機關，並不會因實務上政治現實的操作而有所改變。

二、政府之成立

行政院之成立依憲法及增修條文之規定並非以一次的行為而係以兩個階段的程序來加以完成。依憲法增修條文第3條第1項由總統任命行政院院長，再由行政院院長依憲法第56條規定提請總統任命行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員。理論上兩項程序雖可相互分離，在實際上卻密不可分，蓋兩者皆必須以先前的協商為前題。雖然如此，在不同階段中，憲法上所規定機關的參與程序以及可能發生的法律

問題各不相同，因此以憲法的觀點來看，行政院的成立仍以兩階段來論述較為妥當。

（一）政院院長之任命

我國憲法第55條第1項規定，行政院院長，由總統提名，經立法院同意任命之，因此行政院院長人選之決定係由總統與立法院共同來行使，暫且不論提名權或同意權比較重要，立法院扮演決定性的角色則不容否認。但在憲法增修條文第3條第1項改變憲法第55條第1項規定後，行政院院長由總統單獨任命，並不須立法院事前同意，且依憲法增修條文第2條第2項規定，總統發布行政院院長的任命令，無須行政院院長的副署，總統在所謂閣揆任命權上擁有主導權，甚至具有獨立任命閣揆之權。

比較有爭議的是，總統在行使此項任命權時，是否有所限制，換句話說是否有義務，且是憲法上而非僅是政治上的義務來任命特定的人選。自憲法增修條文第3條第1項規定中可以得出並無規範總統義務的文字，因此有認為總統享有獨立、完整的任命閣揆權，亦即閣揆之任命完全交由總統的政治決定。[3]但亦有自憲法增修條文第3條第1項制定理由中的論述，亦即「現行行政院院長由總統提名，經立法院同意的設計，一旦立法院無任一政黨控制過半席次時，恐不利於政治之穩定，本項調整旨在賦予總統根據民意逕行任命行政院院長的權力。惟該項權力之行使仍必須考量立法院之政治情勢，任命多數黨可接受之人選」，認為總統於自已政黨無法主導立法院時，應任命一多數黨或多數聯盟支持者出任行政院院長。[4]

此項爭議，或可回溯到行政院院長必須由總統任命、立法院同意的結構中找出解決的觀點，尤其是總統的提名權說明。首先，總統有權並且有義務提出人選由立法院同意，即使憲法上並未規定提名形式及期間。此外，提名權的目的並非僅是賦予總統個人的權限，其更是在避免立法院出現不必要多次耗時的選舉而能有助於建立新的政府。[5]依照傳統的見解，總統行使提名權時，乃係自由的，並不受任何拘束，其得而非必須提名多數黨或聯合政黨所提出的閣揆人選。一般而言，當然總統會如此提名，蓋提出一位無法獲得同意的人選是沒有任何意義的，而且將會使得總統的威望受到重大傷害。[6]但或多或少對於提名權內容限制的見解，亦屢見不鮮，例如基於習慣法或基於裁量縮減至零的觀點要求總統在行使提名權時必須受到國會多數支持人選的拘束。[7]比較謹慎的見解則認為，總統在行使其政治上的裁量權時，在考量侯選人是否有多數支持時，享有預估的權限。[8]

此項問題的釐清，必須先確認提名權的意義，依憲法第55條之規定，即使在立法院中已由多數同意特定人選為行政院院長，總統的提名行為仍是必要的。本規定僅在即使已出現國會多數認可的人選下，總統仍不受限制，始有其意義。但總統基於其融合與穩定的功能，得依本身的預估去判斷，其所提名的侯選人是否能夠獲得同意而成立新政府而且新政府在國會任期中仍能夠繼續存在。惟此項預估仍非完全自由，總統的提名權僅是催生新政府的行為，因此並無法完全不考量國會中的政治勢力結構而作決定。但此項政治勢力結構僅給予總統行使預估及判斷權限的標準及方向，卻無法完全剝奪總統的任命權。[9]換句話說，在行使提名權時，完全的自由以及受到固定人選的限制與拘束皆非正確。

總統在擁有單獨的任命行政院院長權限

時，相較於僅有提名權時，當然享有更大的決定權限。我國此項制度的改變，從民國86年的修憲至今僅有4年的時間，因此並無憲政慣例可依循。至於裁量縮減至零的理論是否可以擴充至如此政治性的決定，不無疑問。但此並非謂總統可以完全自由為之，蓋行政院院長之任命並非僅是為任命而任命，總統當然必須考量內閣成立後是否能夠繼續存在或是順利推行政務，而此則取決於立法院內的多數關係。因此在立法院內部多數關係明顯時，總統的任命權則不能僅基於政治上的聰慧為之；在立法院內部多數關係不明確時，總統任命權的行使則不用受到如同法律拘束力般的限制。若總統完全不考慮立法院內部的多數關係，而任命自已所認為適當的行政院院長人選，則必須面臨其所任命的行政院院長施政不順利，甚至立法院提出行政院院長不信任案的風險，並進而對於總統個人的政治威望產生重大傷害的後果。總之，總統擁有單獨任命行政院院長的權限並無爭議，亦即組閣權係歸屬於總統的權限，但在行使時，是否純粹可基於政治性的考量，則取決於立法院內部的多數關係而定。

（二）行政院其他成員之任命

憲法第54條規定，行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。因此行政院之構成員為院長、副院長、各部會首長與政務委員。依憲法第56條規定，行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。憲法增修條文改變了行政院院長的任命方式，但其他構成員的任命方式則未有改變。比較憲法第56條與憲法增修條文第3條第1項之規定，總統雖然皆有任命權，但兩者的權限卻有所不同。總統僅能任命由行政院院長提名的副院長、部會首長及政務委員。換句話說，任何人皆無法違反行政院院長的意志或在沒有行政院院長參與下成為部會首長。有爭議者在於總統可否對於行政院院長所提出之人選表示異議而不予任命，亦即總統是否必須依照行政院院長所提出之名單任命或享有（即使是有限的）拒絕權。首先必須確認的是，我國憲法並未採用五五憲草第59條行政院所有閣員皆對總統負責的制度，而是由行政院院長統領各成員向立法院負責。此外，行政院院長有權擬定施政方針，因此其必須有權確定能夠且願意實現其政策的人選，換句話說行政院應是一個整體決定國家行政之機關。若行政院院長無法全權決定閣員人選，內閣即無法完全貫徹行政院院長的理念，則責任政治將無法實現。[10]最後，總統發布部會首長之任命必須由行政院院長副署，此項制度的設計乃在阻止總統作出與行政院院長不同的人事政策，亦在維護施政的一致性。[11]規定由總統任命之目的並非在使總統介入或甚至主導行政院成立的程序，其乃在提升部會首長地位的重要性以及其與國家之間的關係。因此總統不得基於政治上或甚至黨派的理由拒絕行政院院長所出的名單。[12]即使被提名者個人特質或專業能力有欠缺，亦不得作為拒絕之理由，此乃是行政院院長必須負責的範圍，行政院院長的提名必須在公眾面前接受檢驗。[13]

雖然總統並無拒絕行政院院長提名人選之權，但並非謂總統對於部會首長之人選毫無影響力。政府之組成，不得僅自行政院院長法定的單獨提名權來觀察。政府的組成乃是政治上相當複雜的行為，協商、試探、約定、政黨流派、利益團體及其他各種

不同的因素皆會相互影響。尤其是總統有單獨任命行政院院長之權，因此其自可透過影響行政院院長之方式來決定最後提出的部會首長人選，換句話說總統可以先行與行政院院長諮商提名人選，如此一來，事先取得共識的人選名單，總統當然不會拒絕任命。

肆、政府之變動

一、政府變動之原則

政府成立運作後，並非表示不得有任何構成員的變動，但由於行政院院長在行政院的關鍵地位，使得院長的變動，成為憲法上最重要的問題。此觀諸憲法增修條文第3條第2項所規定的行政院院長不信任制度，即可明瞭。立法院依據憲法的規定並無對於個別部會首長或以行政院整體為對象，僅能對於行政院院長提出不信任案，以迫使其辭職，並藉由新行政院院長的任命來達成改變行政院構成員或政策的目的。此外，部會首長之去留，在法律上，亦僅得由行政院院長加以決定，行政院院長對於不適任之閣員自得提請總統免職，總統未經行政院院長的提請，不得逕自免除任何閣員的職務。因此行政院院長的去留，乃是政府變動最主要的原因，個別部會首長的變動並不影響政府的存續。

二、政府變動之原因

行政院院長在憲法增修條文中規定了幾種可能離開職務的事由，不論由行政院副院長代理或重新任命行政院院長皆屬於政府變動的原因。

（一）不信任案通過

民國86年修憲在憲法增修條文第3條第2項第3款引進所謂不信任案，亦即倒閣權的制度。立法院得經全體委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出72小時後，應於48小時之內以記名投票表決之。如經全體委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。立法院雖然喪失事前同意行政院院長之權 但得於事後以不信任案方式強迫行政院院長辭職，行政院院長辭職後，可由總統依憲法增修條文第3條第1項之規定任命新的行政院院長或由行政院副院長暫行代理。[14]

（二）行政院院長出缺或辭職

憲法增修條文第3條第1項規定了行政院院長辭職或出缺時，總統得任命新的行政院院長或由行政院副院長代理。所謂出缺係指行政院院長因事實上或法律上之事由離開現職之謂，基於事實上之原因，例如死亡，基於法律上之原因，例如因違法失職受彈劾而遭公懲會撤職或因犯罪，被法院判刑且褫奪公權而去職。

辭職可分為兩種，一種係自願辭職，例如基於職位之變動或因事或因病無法繼續擔任而自行辭職者。此項基於自由意志所為之辭職，基本上並無太大的爭議。另外一種辭職則是強迫辭職，例如行政院院長於信任案通過時，應於十日內提出辭職。比較有爭議的問題在於，除不信任案外，行政院院長是否仍有其他情形有義務辭職。大法官釋字387號解釋認為，行政院既須經立法院同意而任命之，且對立法院負政治責任，基於民意政治與責任政治之原理，立法委員任期屆滿改選後第一次集會前，行政院院長自應向總統提出辭職。大法官釋字419號解釋認為，行政院院長於新任總統就職時提出總辭，係基於尊重國家元首所為之禮貌性辭職，並非其憲法上之義務。上述兩號解釋在行政院院長之

任命必須獲得立法院同意時，乃屬正確，故在立法委員改選後，行政院院長有義務辭職。但在憲法增修條文剝奪了立法院的事先同意權後，大法官釋字387與419號解釋有關行政院院長必須在立法委員改選後提出辭職的憲法義務已經喪失憲法上的依據。行政院院長並不用因為立法委員的改選而有辭職的義務。[15]

民國86年修憲後，總統單獨享有任命行政院院長之權，也因此行政院院長必須充分獲得總統之信任，行政院院長經由總統的任命取得民主正當性，總統的民主正當性一旦在任期結束後喪失，行政院院長亦同，因此行政院院長基本上必須與總統共進退，換句話說，總統改選後，行政院院長必須提出內閣總辭以配合修憲意旨，而不再僅是大法官釋字419號解釋所稱非憲法上義務的禮貌性辭職。[16]

（三）行政院院長之免職

憲法增修條文第3條第1項僅規定行政院院長由總統任命之，亦即總統對於行政院院長有任命權。至於總統除任命權外，對於其已不信任的行政院院長是否亦享有免職權，則有所爭議。有認為自憲法增修條文第3條第1項規定已明確區分任命與免職權，否則條文應規定行政院院長由總統任免之，因此憲法係有意不賦予總統此項權力。[17]有認為此一任命權應包括總統對於行政院院長之免職權，否則總統之任命權的完整性將會受到影響。[18]蓋若總統無免職權，當其任命新行政院院長而原來的行政院院長不辭職時，則在實際上可能存在兩個行政院院長，除非可將任命新行政院院長的行為視為消滅原任命效力的行為。換句話說新院長既經任命，原院長當然去職。若具有此種效力，總統是否具有免職權則不再重要，蓋總統可透過任命新行政院院長而使得原行政院院長去職。此外，總統若無免職權，則對其已不信任卻又堅決不辭職的行政院院長，則必須等待總統改選後，行政院院長才有辭職的義務，在此期間總統卻又必須承擔行政院院長的施政結果。人民可以透過罷免制度來取回賦予民意代表的民主正當性，總統亦可以透過免職權的行使來剝奪行政院院長的民主正當性。況且依憲法增修條文第2條第2項之規定，總統在發布行政院院長之任免命令時，無須行政院院長之副署，此乃在顯示任免命令的發布係總統得單獨負責之事項，總統享有免職權應無疑義。至於總統是否、何時及如何行使免職權，則屬總統對於政治情勢的判斷，其固然必須承擔政治上的風險，但並無法律上的問題。

（四）任期結束

憲法對於行政院院長的任期並無明文規定，依憲法第55條第1項規定，行政院院長必須取得立法院之同意，因此理論上行政院院長之任期應與立法委員相同。[19]但在增修條文剝奪立法院同意權後，行政院院長則必須於總統改選後總辭，因此理論上行政院院長之任期應與總統任期相同。惟總統對於行政院院長具有免職權，行政院院長可能隨時因為與總統的政策或理念不合而下台，因此亦有認為依現行制度，行政院院長已無固定任期可言，[20]若是如此，則政府的變動亦即行政院院長的去留，將完全取決於總統的政治決定。國會改選後，國會勢力的重整，當然是政府變動的可能時點。

伍、國會改選後可能的政府形態

國會改選並非行政院院長法定辭職義務

的原因，因此縱使國會改選後，國會內部權力關係發生重整，政府並非一定要隨之變動。惟總統對於行政院院長的任免權，除少數憲法特別規定的例外情形下，本可依照政治情勢的發展，依對於人民與國家最有利的方式，在適當的時點，加以行使。在歷經所謂唐飛院長的全民政府以及張俊雄院長的少數政府並無法完全推動總統的政治理念及政策下，總統當然可以選擇在國會改選後，重組政府。至於重組後的政府形態則有下列幾種可供選擇，而其標準則是行政院與立法院多數間的關係。

一、少數政府

少數政府在國家統治上並非不可能，甚至在特定的情況下也不失為一種暫時性的、有效的統治形態。但是少數政府的出現及運作有其重要的條件，首先，國會中必須沒有出現任何單一政黨能夠獲得半數以上的席次，換句話說並沒有絕對多數的單一政黨存在。今年年底國會大選，幾乎所有的資料及預測皆顯示，沒有任何單一政黨可以在立法院中獲得半數以上的席次，因此少數政府成立的第一要件，則已具備。第二要件則為，國會中的多數關係並不明確，換句話說，各政黨間皆可相互在不同議案中合作，也因此多數關係是變動的，執政黨在某特定議題，可能獲得其他政黨支持而成為過半，但在其他議題則可能為其他政黨反對而成為少數，也就是在多數不明確的情況下，少數政府才有運作的空間。第二要件在年底國會大選中是否出現，則將決定少數政府存在的合理正當性。

惟不容諱言的是，少數政府的存在，僅為有限的統治，其必須取得其他政黨的信任，在個案中獲得國會多數的支持，或至少必須獲得其他國會議員的容忍並且在個案中尋求妥協，否則無法通過施政時所必要的法律案與預算案。[21]少數政府的運作可能會有許多不順暢之處，但最令人擔憂的是在維繫少數政府存在與運作下，將付出不可預知政府權威喪失的代價，政策的不確定性以及一貫性的欠缺，此種結果對於國家整體的長遠發展將帶來不利的影響。

二、多數政府

多數政府的形態乃是最能夠貫徹總統治國理念的典型，其係指行政院院長獲得國會超過半數的單一政黨支持，在此情況下行政院所欲推動的法案皆能藉由國會中過半數的支持而通過，原則上不會發生行政與立法部門相互抵制或甚至對抗的情形。多數政府乃係執政黨所欲追求的最終目標，惟執政黨於今年國會大選後，不論是基於提名人選的數量或是勝選的比率，很難獲得立法院過半數的席次，因此欲在國會改選後組成多數政府，幾乎是不可能的任務。當然在選後亦不排除有其他政黨或無黨籍或甚至政團的成員支持執政黨，但只要彼此在法律上仍是相互獨立而互不隸屬，則並非本文所指的多數政府形態。

三、聯合政府

國會改選後最被看好的、討論最多的政府形態則是聯合政府，但因為在我國從來沒有出現此類型的政府，再加上對於聯合政府的問題十分陌生，以至於對於聯合政府的評價不一，甚至在一開始產生相當負面的看法，例如政黨分贓或分贓政治的批評。惟隨著全民政府與少數政府運作的不順暢，在維持政局穩定及避免政黨惡鬥的考量下，聯合政府似乎成了不得不然的選擇。

所謂的聯合政府係指，多黨制國家在政府組成上，由兩個或兩個以上的政黨參與

一系列政黨聯合的過程，例如協商、政府重要職務之分配、政府整體政策的統合，再由政黨在國會的代表依憲法所定的程序組成一個包含兩個或兩個以上政黨成員之政府。[22]在我國由於行政院院長由總統單獨任命，並不需要國會同意，因此聯合政府的重點並非在於國會行使同意權時的合作，而係在政府成立後的合作，當然在政府成立前協商的工作早已進行。換句話說縱使總統有單獨任命行政院院長之權，但其仍必須考量立法院內多數的意見，否則縱使行政院院長能夠就任，仍無法順利推動政務。因此在無單一政黨獲得立法院過半數席次下，政黨間的合作，對於憲法上所規定國家機關的功能正常運作乃是不可或缺的。

聯合政府並非僅是人事上的共同決定，而是包含許多廣泛且詳細的實質問題，僅在人事上有共識，實質問題無法取得意見一致，則很難避免在不同議題中出現多數變動的情形。一個不穩定、隨時可能成為立法院少數支持的行政院，不但無法順利完成憲法上所賦予之任務，更可能因為政治上的癱瘓與杯葛帶給人民與國家重大的傷害。因此聯合政府的重點並非僅是內閣員額之分配，更是不同政黨間理念與政策長期的妥協與合作，至於是何種類型的聯合政府，皆不會改變國會多數支持的事實，亦不會減少其民主正當性。何種聯合政府形態比較符合現實環境的需要，則必須考量各政黨間政治目標的差異性、選民來源以及許多不同的因素，並無法一概而論。僅是純形式上席次的計算，並無法完全反映聯合政府的重要性，蓋聯合政府絕非一時或短暫的理念或政策的結合，而是希望在立法委員三年任期中保障政府的政策或法案能夠獲得通過並且順利推行。[23]

由於今年國會大選的結果一般皆認為沒有任何一個政黨可以在立法院獲得過半數的席次，因此若總統欲改變現行行政院無法在立法院中獲得多數支持的窘境，則聯合政府不失為一種較佳的政府組成形態。但仍有下列問題仍待克服。首先，聯合政府係植基於政黨間的彼此合作，聯合政府的組成與存續須要依賴強大的政黨約束力，我國現有政黨是否能夠對於其從政黨員貫徹政黨主張及黨紀，依據以往的經驗，頗令人懷疑。第二，我國政黨間之競爭原則上較少為政策之爭，而是所謂意識形態之爭，於許多議題，例如兩岸關係，彼此之間欠缺妥協與讓步的意願及能力，如何說服本身的基本教義派支持者，恐怕是最大的挑戰。最後，由於近幾年來政黨的互動不良，彼此間的信賴基礎十分薄弱，況且聯合政府內各政黨必須一方面合作推動整體政務，表現聯合政府的政績；但另一方面亦必須與共同組成聯合政府的政黨相互競爭，以突顯自己的執政能力，以期在下一次中能夠獲勝並單獨執政。在此情形下，互信薄弱的政黨間如何避免猜忌與爭功諉過，乃是聯合政府成立的關鍵障礙。

陸、結語

行政院院長及行政院其他成員之任命雖然不用立法院同意，但政府施政的可能性卻必須依賴國會的合作與支持。政府不是為成立而成立，而是必須有效運作並且能夠履行憲法上所賦予之任務，立法院在此則扮演十分重要的地位。在歷經全民政府及少數政府運作不順利的經驗下，今年年底國會改選後，將是我國國家發展的關鍵時刻，政府是否改組，雖然取決於具有單獨任命行政院院長權力的總統，但是其決定

並無法完全忽略國會改選後的政治生態以及隨之而來的立法院內部多數關係之變動。

【註釋】

1.K.Stern , Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland , Bd.Ⅱ.1980,S.273.

2.陳新民，中華民國憲法釋論，修正四版，民國90年，第505頁。

3.黃昭元，當雙首長制遇上分裂政府，月旦法學雜誌第67期，第8頁。

4.蘇永欽，政黨重組-社會分歧的反映、體制分裂的反彈，政黨重組台灣民主政治的再出發？財團法人新台灣人文教基金會，民國90年，第iii頁。

5.M. Schröder, Bildung , Bestand und parlamentarische Verantwortung der Bundesregierung, Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts , Bd.Ⅱ.1987,§51, Rdnr.6.

6.H.Maurer , Staatsrechts ,1999,S.471;在國會中若出現不明確的多數關係時，則總統的提名權將扮演重要的角色。

7.M. R. Lippert , Bestellung und Abberufung der Regierungschef und ihre funktionale Bedeutung für das parlamentarische Regierungssystem, 1973, S.272; H.Steiger, Die organisatorischen Grundlagen des parlamentarischen Regierungssystem, 1973, S.232f.

8.H.P.Schneider ,in :GG-AK , Art.63 Rdnr.4.

9.M.Schröder ,同註5, §51,Rdnr.10.

10.陳新民，同註2，第516頁。

11.H.Maurer，同註6, S.473.

12.陳新民，同註2，第516頁。

13.當然若行政院院長所提名者根本不具備法定要件時，例如被提名人根本不具備中華民國國籍時，總統不但有權並有義務拒絕任命；不過此種案例應屬極端例外的情形。

14.惟依該條文之規定並未要求總統於多久的時間內任命新行政院院長，相較於憲法第55條四十日之限制，似乎有所疏漏，有關此問題，請見，陳新民，同註2，第514 -515頁。

15.陳新民，同註2，第513頁；黃昭元，立法委員改選後，行政院應否總辭？月旦法學雜誌第47期，第7頁；徐正戎，內閣應否總辭？法律與政治之差異，國立中山大學社會科學季刊，第2卷第2期，第116頁；但其主張在政治現實面之考量，行政院院長於立法委員改選後總辭之作法，乃係利多於弊之較佳選擇，第116至122頁。

16.陳新民，同註2，第513頁；黃昭元，總統改選後，行政院院長應否總辭？月旦法學雜誌第50期，第3頁。

17.陳新民，同註2，第513至514頁。

18.黃昭元，同註16，第3頁；黃錦堂，台灣雙首長制之內涵，政策月刊，第60期，第18頁。

19.此係指正常情況下的任期，但並不排除其他事由所造成任期的縮短，例如辭職或違法遭彈劾懲戒之去職。

20.陳新民，同註2，第514頁。

21.H.Maurer，同註6，S.481; M.Schröder ，同註5, §51,Rdnr.34.

22.蕭文生，聯合政府成立之研究-以德國為例，聯合政府，台灣民主體制的新選擇？財團法人新台灣人文教基金會，民國90年，第147頁。

23.有關聯合政府成立之過程，請見，蕭文生，同註22，第151-158頁。 ◎