



摘要

我國歷經七次修憲，第四次修憲後大幅變更政府權力運作結構之設計，其中不信任投票及解散國會之引入，將如何引動我國權力結構、是否達到預期效果？又有謂我國九七憲改乃以法國雙首長制憲法為範本，惟當中是否存有制度上關鍵不同之處？針對民進黨少數執政時關於應仿效法國為「換軌」實行「左右共治」之主張，又應如何檢視與回應？以上即為本文欲處理之主軸。

在典型的議會內閣制下，行政權內生於國會，除了事前的同意權外，不信任案乃維繫內閣對於國會負責之手段，而與其搭配的解散國會制度，則可避免政治運作之結果偏離民意。不信任案與解散國會機制可說是以民意為樞紐之動態調控機制，用以建構多數民意基礎之政府。

然而在議會內閣制國家，若無「適於國會運作之政黨」存在，議會內閣制之理想與實際間，恐出現相當程度之落差。進而，二次戰後出現不同之改良。主要有二：其一在維持議會內閣制架構下，透過選制改良及倒閣門檻限制穩定政府；其二乃於內閣及國會外設置一總統，使其享有全權任命內閣總理、主動解散國會及發動公投等運作民主程序之重大權能，此被稱之為雙首長制，本文將各舉德國基本法以及法國第五共和憲法做為比較研究之對象，最後回歸我國制度觀察並提出結論。

研究緣起：背景與問題

我國憲法自1991年以來已歷經七次修改，現今憲政體制之面貌與內涵已與憲法本文所定者，有相當大的差異，其中，1997年第四次修憲應可視為我國憲政體制演變歷程中的重要分水嶺。此次修憲程序聚焦於中央政府組織架構之調整，尤其是總統、行政院與立法院之關係，重要的變革包括：行政院長原由總統提名，經立法院同意任命（憲法第55條第1項），改由總統任命（憲法增修條文第3條第1項前段）；行政院對立法院負責之方式，亦由憲法第57條第2項所定三種情形，改為憲法增修條文第3條第2項所定三種情形，除刪除立法院對行政院之重要政策不贊同時之決議移請變更權與行政院對此之移請立法院覆議權規定、修改行政院移請立法院覆議其所決議之法律案等時，立法院相關處理程序與維持原決議之比例規定外，最重要的是新增了立法院得對行政院長

提出不信任案，而一旦立法院通過此等不信任案，行政院長即應提出辭職，且總統並得解散立法院之規定。此外，總統發布命令應經行政院長副署的範圍，亦於本次修憲後予以限縮（憲法增修條文第2條第2項）。1997年以後雖然又歷經3次修憲，但總統、行政院與立法院的基本權力關係並未再有改變。

從形式觀察，1997年修憲後所確立的總統、行政院與立法院的新權力結構，不難看出此三大憲法機關間的實質三足鼎立態勢已隱微形成，而其中的樞紐所在，正是1997年修憲後所導入的不信任投票機制。詳言之，修憲後，立法院雖喪失行政院長任命程序上的同意權，但卻取得了對行政院長行使不信任投票、迫使其去職之權力；然而，一旦立法院通過對行政院長的不信任投票案，總統即可經諮詢立法院院長後，解散立法院，提前改選立法委員。不信任投票機制因而成為牽動我國憲政權力運作之動態發展的關鍵機制。本文正欲以不信任投票機制為軸心，探討此種存於政府與國會間的憲政制度設計，對於憲政權力結構之意義與影響，並著重於探討我國修憲引進此一制度後，總統、行政院與立法院三者間之權力消長關係。

以下擬先自不信任投票機制之理論基礎出發，探討其制度意義、功能，進而探究此一機制運作上相關聯之憲政環境與周邊配套制度之需求，尤側重可能影響國會結構的政黨政治與選舉制度。接著，擬以比較憲法與憲政制度之方法，就不信任投票制度於外國法例與憲政實踐經驗為進一步分析思考。由於德國於二次世界大戰後的基本法對不信任投票機制之運作有若干關鍵性調整；另外，我國1997年的修憲，一般咸認有取法法國第五共和憲政體制之意圖，因此本文選定德國與法國的不信任投票制度作為比較研析之對象。最後，本於以上探究所得，本文將欲思考檢討我國憲政體制下，以不信任投票機制為中心所牽動的政府與國會間之權力面貌與互動關係，並嘗試提出本文之省思與結論^[1]。

不信任投票機制

理論基礎

近代以來，民主已然成為人類普世價值，於民主國家之形成中，民主程序可謂是人類歷史經驗之累積。而將民主程序適用於國家組織中，有兩項基本要求：一、民主正當性：國家權力係基於國民委託而產生，故國家最高決策機關須經人民同意而產生。蓋國民主權透過憲法之制定轉為憲法支配後，一切國家權力於憲法之規範下來自人民，一切權力機關之運作及其權力之行使均須回溯國民之意志，憑藉著民主制度，包括代表直接民主之公民投票以及代表間接民主之選舉制度等，使國民意志成為國家權力運作之唯一民主正

當性基礎[2]

。二、權力分立：為避免國家權力集中於單一機關行使而產生權力濫用，進而侵害人民權利，因而要求代表國家行使權力之機關應「分立而制衡」，「分立」乃要求重要權力不相隸屬而各有行使機關；「制衡」則要求各有權機關間相互制衡[3]

，且權力之制衡需有民主正當性。蓋一機關對另一機關之監督，必須本於更高之正當性基礎，而具有直接民主正當性之機關，自比僅能轉介而主張民主正當性之機關享有較強之民意根基以及正當性[4]，為本文主軸之不信任投票機制即屬之。

又既曰權力間「相互制衡」，則除了制衡外，亦應包括「反制衡」之機制存在。蓋監督者所實施之制衡，於經驗上難期待其皆屬合理且正確。故除了民主正當性外，為求其正確性擔保，制度上應使被制衡機

關有提出抗辯之反制機制，

如此方可避免一機關完全受制於另一機關[5]

。本文亦將提及之與不信任案相配套制度 - 解散國會，即為反制衡之設計之一。除反制衡之機能外，因議會內閣制運作之樞紐為代表民意之國會，故於不信任投票通過後，必然亦須提供內閣政府得以選擇解散國會此一訴諸民意之配套措施。若無解散國會機制為配套，國家權力之動態運作必然有偏離民意之可能。

制度功能與適用範圍

基本上政

府體制之設計大體

就是在「效率或制衡」與「安定與負

責」兩組概念間之調和[6]

。當今主要採用之政府體例，可大體依行政權產生之正當性基礎不同為分為三種類型：嚴格分立型 - 總統制、柔軟分立型 - 議會內閣制以及晚近許多國家採用之雙首長制，不同類型下之權力運作結構與邏輯亦將有所差異，本文談論之不信任投票與解散國會機制自非於任何政府體制下均屬政府與國會互動核心要素或符合任何體制之設計邏輯，而於此有必要探究其適用之範圍及其於該制度下之功能。

總統制

在政府之建構上，有行政首長與國會議員分別由人民直接選舉產生者。總統與國會間無協同之機

制，蓋總統乃透過人民直選，與國會同具直接民主正當性。亦即，總統統治之正當性基礎非來自於國會，與國會間並不相互依存而不存有信任、負責關係，亦無動態調整二者關係之機制存在，而係雙方均依照憲法清楚劃分之權限範圍，呈現形式上、組織上嚴格分立下之權力制衡關係。也因此總統制下國會並無倒閣權，總統亦無解散國會之權，二者均係直接對選民負政治責任，並無比對方更高之民意基礎而可解散對方或要

求對自身負責[7]，美國採行之總統制即為典型（見附圖一）。

然而應附帶一提者為，如此制度設計下，當政府與國會多數陣營分屬不同政黨之分裂政府出現時，因欠缺制度上解決之方法而容易形成行政與立法之對立，陷入憲政僵局，其主要展現之形式為國會不通過政府施政或組織運作之必要預算，此時只能等待定期改選解決。於制度設計上，為避免此二不相從屬之機關因其民意基礎無分軒輊而長期處於「直接交戰」狀態，勢必得設計足以定出其間優劣或新舊關係之機制，其中任期長短有別以及任期交錯制可說是兩大重要手段[8]。

議會內閣制

政府體制之設計亦存有行政權係產生自人民直選之國會者。此種體制下，僅有國會具有直接民主正當性，內閣統治之正當性係轉介自國會而僅具有間接之民主正當性，其對國會有存立上之依存關係，其存續以獲得議會信任為前提[9]

，而確保行政持續向立法負責上很重要之機制厥為不信任投票，不信任投票之行使乃國會對於內閣組織與人事控制之手段[10]

。國會握有「表示不信任」而終止其對現有內閣權力授與之權限，倘內閣一旦喪失國會之信任，則其透過國會轉介而來之民主正當性連結已被切斷，此時其繼續執政已無法符合民主原則之要求

，應由國會多數支持之人選取而代之，方符合行政向立法負責之基本精神。

與其相應地，遭國會不信任之內閣此時被賦予解散國會之權限，倘其於遭倒閣後評估認為，國會所代表者並非主流之民意，則可利用解散國會達到重新選舉之目標，提前重新選舉民意代表之用意在於探求真實民意，而由代表新民意多數之一方組成新政府，二者結合下將可動態調控民意之歸屬與國家機關之組成。於此亦可發現：

不信任投票搭配其後解散國會之機制，於內閣制國家中其實是被用做提前訴諸民意以化解憲政僵局、建構民意多數支持之效率政府之重要手段[11]

，二者使政府建構、運行與民意依歸趨於合理結合，並將政策決定、政治責任乃至政黨互動連成一種配套體制關係[12]（見附圖二）。

而相較於透過嚴格分立以防止機關專擅之總統制，議會內閣制之重點並不在於行政與立法之間之相互抗衡，反而以政府效率及民意為中心[13]

[14]

，制衡則是出現在國會中執政黨與反對黨間。於議會內閣制中，行政與立法合為國會，國會乃國家最高主權所在，是為國會至上原則(Supremacy of Parliament)。不信任案作為國會牢牢控制內閣之手段，而實務運作上國會則必由內閣所掌控，此乃一體之兩面。蓋議會內閣制中預設了由國會多數組成內閣「多數統治」之精神，因此於預想之情況下，議會內閣制滿足了行政與立法合一之效率之要求。在此「國會至上」之權力結構下，行政權雖於政務、法案推動運作上處於主導之地位，但仍是依附於國會存在，必須時時取得國會之信任，國會於形塑政府上無疑扮演了核心的

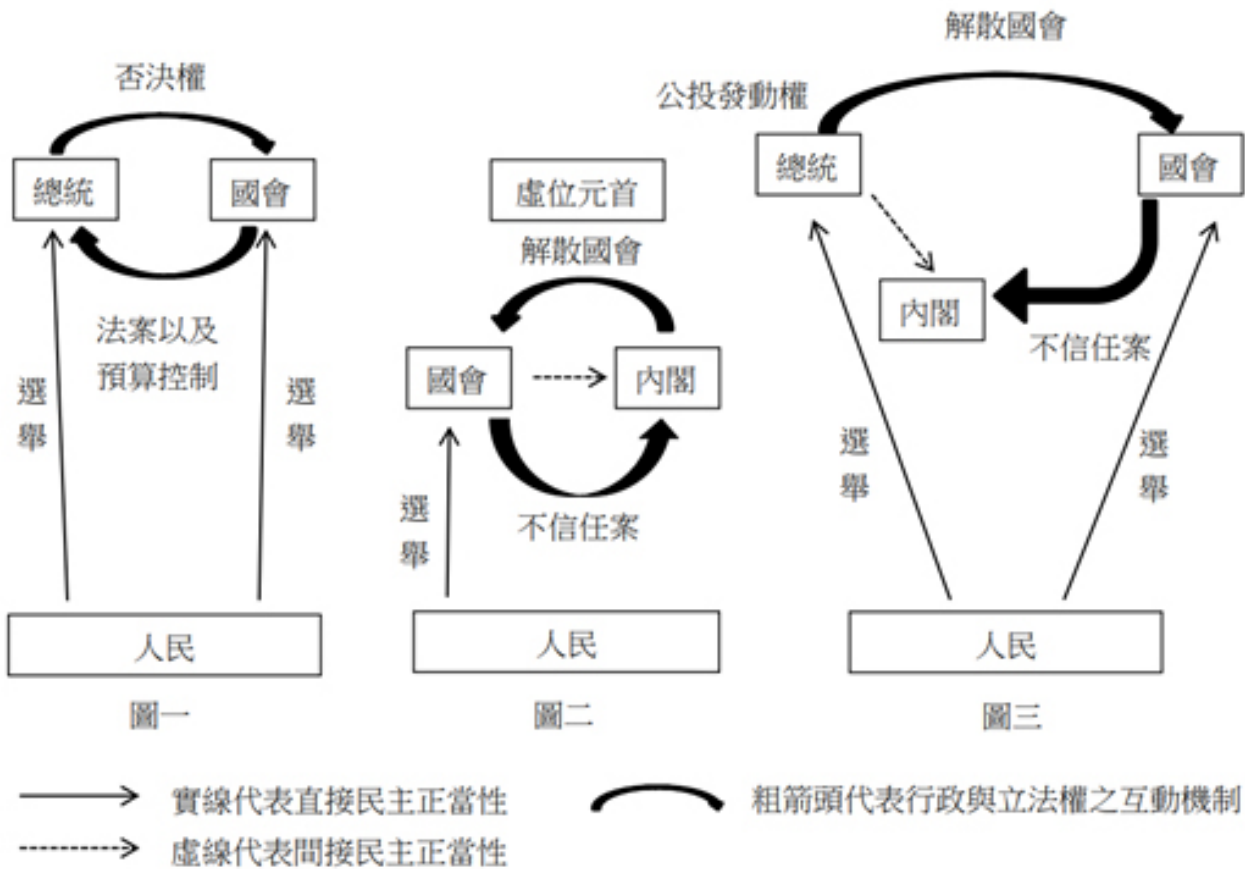
角色。

雙首長制

於政府體制之設計上，第二次世界大戰之後出現一種新形態之政府制度設計。該制度中保留了國會與內閣作為政治運作之場域，然而亦設置一人民直接選舉產生之總統，總統擁有對於內閣首長之提名權，於運作上，內閣首長非產生自國會之信任，但國會保有對內閣提出不信任案之機制而使內閣仍須對國會負責。又總統對於一般行政事務雖不具實權，然而卻給予總統主動解案國會以及訴諸公民投票之權限，使得總統位處於得以操控民主程序並形塑政府之高度，有稱此制度為半總統制，而於我國又因其具有雙行政首長之特徵而多習慣以雙首長制稱之（見附圖三）。

既然如上述，此種制度中以內閣與國會作為主要政治運作之場域，則不信任案以及解散國會之機制仍然被期待扮演其於議會內閣制國家下相同之功能 - 動態調節民意與政府建構間聯繫，惟在解散國會之設計上，該發動權限移往總統，且發動時機並不限於國會通過不信任投票之後方能為之，如此設計與議會內閣制國會制上之運作邏輯下以國會為中心引動國家權力機關之結構有所差異，當中總統所扮演之角色即不得單純以形式外觀上的「雙行政首長之一」看待之，此點應予注意。

附圖



小結

綜上所述，不信任投票與解散國會機制並不見容於典型之總統制，而其於議會內閣制以及以法國為典型之雙首長制下之政府與國會間互動關係中扮演相當角色，一定程度地引動國家權力結構與運作。然而，雙首長制作為對於傳統議會內閣制之改良，制度運作上雖仍保有如不信任投票與解散國會等議會與行政權間互動之機制，不信任投票與解散國會制度自然被期待發揮其於議會內閣制下相同之功能。惟雙首長制下設置總統外於主要政治場域扮演主控民主程序之角色，其中與本文關聯較大者為其有不待國會通過不信任案而主動解散國會之權限，此將使總統、內閣及國會之呈現何種互動關係、不信任案與解散國會機制於此制度設計下又將如何引動之國家機關之組成與

互動，又與典型議會內閣制下之運作有何差異均成為問題。而於我國第四次修憲後，總統得以自主任命行政院長，但並未同時被賦予主動解散國會之權限，而做為主要政治場域之行政院與立法院間，以不信任投票取代覆議做為行政院對立法院負責之主要手段，則政府與國會又將呈現如何之權力結構，乃本文最終欲探討之對象。本文於後擬以德國威瑪以至基本法之發展以及法國第五共和憲法為比較研究之對象檢視之。

制度運作之問題

議會內閣制因行政立法合一，而有行政及法案通過效率高之優點，且一般說來，能容易判斷政治責任之歸屬。然而前述不信任投票及解散國會制度之擔保多數、穩定政府之功能是否得以有效發揮，實與各該國家政治文化與政治生態息息相關。而內閣制之運作順暢與否，與倒閣後是否得以順利組閣密切相關，其中政黨屬性與政黨政治運作之實態，扮演了關鍵的角色。在議會內閣制國家，若無「適於國會運作之政黨」(parliamentary-fit parties)[15]存在者，議會內閣制之理想與實際間，恐出現相當程度之落差。

事實上，一個國家的政治傳統與細部設計之差異將可能使制度運作之實際情狀大異其趣。以傳統議會內閣制國家應國為例，其成功之關鍵在於穩定的兩黨政治、成熟且紀律嚴明之政黨以及相對多數決之選舉制度[16]

。蓋議會內閣制之運作下，內閣政府須由國會支持產生，一旦進入國會之政黨數目過多時，勢必產生小黨林立之局面。而議會內閣制政府之組成乃內生於國會，在國會中不存在無穩定多數之情形，則必須透過政黨結盟之方式組成聯合內閣，此間彼此利害複雜，並常須於不見得符合其政治立場下為合縱連橫之談判，其因執政利益而結合，亦可能因利益衝突而破裂，甚至於共同執政過

程中檯面下已暗潮洶湧，所

組成之聯合內閣往往處於極不穩定之狀況[17]

。內閣不穩之結果，亦將導致國會不穩，此乃因倒閣後尚可能出現後續的國會解散改選，於最壞之情形，國家政治運作恐陷入倒閣與解散國會無止盡的循環中，造成原本被期待以民意為中心的動態調控機制失控。因此，當議會內閣制處於未必有適應國會運作之政黨之政治環境，於運作上即非常有可能遭遇挫敗，以下述及之德國之威瑪共和以及法國第三、第四共和即為適例。

德國威瑪憲法

於德國威瑪憲法中，國會議員之選舉採取政黨比例代表制，且未設任何門檻限制，其結果造成民意支持度極為有限之政黨，亦可於國會中取得零星席次，形成小黨林立之局面。又威瑪憲法下，總統係由人民直選產生，而內閣總理產生係由總統任命且形式上無須預先經國會同意，但總理之施政仍須獲得國會之信任。由於國會逐漸無法形成穩定多數，使得總統於1930年以降即不再諮詢

[18]

。然而內閣總理之執政仍需取得國會之信任，惟因國會小黨林立而欠缺明確過半之政治勢力，因此倒閣後仍無法支撐具國會多數支持之穩定政府產生，倒閣權之行使因此只能淪為杯葛行政權之手段而無積極型塑政府之功能，實質降低國會於憲政體系運作上之地位。加以總統擁有緊急處分權，國會常態立法任務甚至可被總統之非常態立法所替代。此外，1914年以來，德國當時的國會便習以各種授權法律(Ermächtigungsgesetze)，概括授予政府與內閣各種應付國家危機的極大權

限，已逐漸破壞

憲法權力分立的基本要求，而193

3年3月24日公布的「授權法」[\[19\]](#)

，甚至授權內閣政府

亦得制定原由國會獨佔的法律，而不僅是

訂定行政命令[\[20\]](#)

；且此等由政府所制定的法律得牴觸憲法[\[21\]](#)

。內閣政府既握有法律制定權，另再輔以此處總統之緊急處分權，已使得立法權實質移往行政部門，國會的角色與功能大幅遭架空。而直接民選產生的總統，除了得以其自身的民主正當性與所掌有之非常態立法權支持原本應受國會信任始得執政的內閣政府外，還享有解散國會之權限，在在均使擁有七年法定

任期之威瑪總統，實質上具有如同德意志

皇帝般之權力[\[22\]](#)

。如此制度設計所產生之行政與立法互動關係結構性失衡，更成為政局動盪不安之元兇。

法國第三、四共和憲法

法國自從第三、第四共和開始賦予國會提起不信任投票之權限後，於憲政運作上即出現不穩定之狀態。歸咎其原因可發現，此種現象乃由於國會中多黨林立，並無一穩定過半數之政黨得組閣，因此內閣閣員變成為由各黨拼湊之局面，而組成內閣之各政黨因欠缺共同理念與利害與共關係，內部已存在矛盾與不穩定，加上第三共和之不信任案之行使只要國會出席議員之多數決即可通過，因此於1871年至1940年間，第三共和歷經了111次政府改組。而第四共和雖然以第三共和為殷

鑑而提高倒閣權行使之門檻，然而短短十餘年間仍出現22次政府改組，內閣平均壽命均不到一年，如此倒閣頻仍，政局自然極度不穩定，亦成為第五共和憲法制定時亟欲解決之難題之一[23]。

配套機制之需求

針對於不同政治條件運作下所造成政局不穩之弊，對於不信任投票機制於二次大戰後出現有相應之配套機制設計，甚至有針對傳統議會內閣制國會至上原則做出大刀闊斧的改良，創造出行政權凌駕於國會之制度嘗試。本節主要處理前者，即對於避免不信任案與解散國會此動態調控機制脫軌而造成政局不穩甚至政府無法有效運作之配套措施；至於後者，則留待下章關於法國第五共和制度部分作探討。

選舉制度之檢討

典型議會內閣制之特色乃係以代表民意之國會為中心。然而，在一個小黨林立、意見多元而高度分歧的國會，其將可能無法提供延續性、穩定的決策支持，尤其在高度遵循法律保留要求的制度下，甚至將會使國家政策無法順利推動進行。又議會內閣制國家之行政權內生於國會，而小黨林立將很大可能造成內閣與國會不穩已見前述。因此，如何防止國會中小黨林立將成為首要解決之問題，選舉制度與進入國會之政黨成為探究此議題不得不處理之區塊。而為避免過多政黨進入國會，自選舉制度著手將成為解決路徑之一。

關於選舉制度，不外乎是以候選人為主體的多數決選制，以及以政黨、政治團體為主體的比例代表選制此二大基礎模式，於各國

政治現實與需求下分殊化之結果[24]

。於多數決選制下，由各選區中相對高票者當選，而必定是全國性大型政黨較有資源於各個選區推派候選人捉對廝殺，一般被認為較可能產生穩定的兩大政治勢力。然而，若在國會中採行完全的多數決選制，由於其贏者全拿之特性，亦容易出現代表性不成比例之問題，此時選區劃分之公平性將成為重要議題。而採完全比例代表之選制，其可比例性縮小社會結構於國會中，社會多元成員組成將反映於國會席次比例。然而相對地，容易造成小黨林立與高度的利益分殊化，德國威瑪共和即為適例。

則如何兼顧代表性，又不至於讓國會中呈現小黨林立而效率不彰，可能的思考方向為：一、在完全比例代表選制中，加入政黨得票率門檻，限制一定得票率以下之政黨進入國會之可能；二、於比例代表選制中融合多數決選制，如此既可反映政黨得票比例於國會席次，又於各選區採多數決選制而有助於形成全國性大型政治勢力。此外尚有兼採二者，後述德國戰後基本法關於國會議員選舉之規定即是。

組閣門檻與倒閣門檻之檢討

又小黨林立下的議會內閣制，很大的憲政危機係來自無法組成內閣。在一個欠缺穩定多數的國會，其內閣組成勢必將仰賴脆弱的政黨結盟。政黨聯合牽涉到層面極廣，兩個甚至數個主張互異之政黨為了執政機會，如何暫且屏除歧見與路線之爭為合作妥協、為執政資源之分配等實非易事。而成功組成聯合政府難，由其他政黨以不信任案為手段將該脆弱多數之結合推翻則易，然而成功解散當前執政團隊後，又將重新面對如何組成聯合政府之難題。

為解決此一困境，制度設計上亦容有不同思考途徑。其一為刪去國會於組閣時之事前同意權限，僅保留不信任案做為內閣向國會負責之機制，如此允許國會中佔相對多數之政黨有少數執政之可能。其二為，以選出新任總理作為對現任總理表達不信任之方法，如此可避免國會「只破壞而無法建設」之情形，使政府不至於因不信任案通過後無法產生新內閣而中斷，後者即為德國戰後基本法所採用之「建設性倒閣權」。

不信任投票機制於比較憲政下之具體運作

議會內閣制 - 以德國基本法為中心

選舉制度之改良

為使國會政黨生態有利於議會內閣制度之運作，德國戰後基本法於國會議員選舉制度上改採聯立式單一選區兩票制取代威瑪憲法下的完全之比例代表制。此種選制之設計實乃比例代表制與全國分區代表之結合：人民於選舉時一票選出選民所在選區之區域代表，另一票投給政黨選出不分區議員。代表分區之議員須於該分區內取得相對多數之選票，如此選制於區域選舉中需求較多選舉資源投入，將有利於擁有全國性實力之大型政黨產生但亦兼顧地方需要。而兼採比例代表制下，又可將政黨多元生態比例性反映於國會，有一定支持基礎而地方實力較弱之政黨仍有進入國會之可能。除此之外，於政黨票方面設有政黨得票門檻之限制，政黨票須大於總票數百分之五方能取得國會席次，避免國會小黨林立之現象。

總統權限之弱化

如前所述，威瑪共和因選舉制度與政府制度無法配合，於國會缺乏穩定多數以及總統權限過大之情形下，形成結構性衝突而導致民主政治之崩盤。對此，基本法制定即以此為鑑而於規範上有不同之修正。

其中，為避免總統內閣之再現，德國基本法中總統不再有選任總理之自主意志，又其解散國會之權限大幅受限，制度上回歸

議會內閣制之運作，內閣總理由國會選出[25]，總統非直選產生且無行政實權而為虛位元首。

倒閣模式之變革 - 從「不信任投票」到「建設性不信任投票」

而針對過去欠缺穩定國會多數而造成立法權弱化之問題，制憲者創設了「建設性不信任投票」機制[26]

，國會欲行使倒閣權，不再僅是消極對之為不信任投票，而是必須選出新任內閣總理取而代之，以確保具備國會多數民意基礎之新任行政首長得以產生，使政府之運作不至於中斷，亦期待透過此行政與立法合一之政治模式，使政治得以

穩定發展[27]

。行政權無論係組成或是解散改組，其正當性均是來自於國會，完全落實內閣對於議會負責之基本精神。

行政權之參與 - 信任投票機制之採用

建設性倒閣權之創設，提高了國會進行不信任投票之門檻，於此制度下唯有透過議會以過半之多

數選舉出新任總理取而代之，方能解散現

有內閣團隊。

但於此存在著一種可能 - 內閣之所以未被倒閣並不是其取得國會多數之信任，而只是國會無法以多數決之方式產生新任總理。

如此於國會反對黨無法達成共識、欠缺倒閣能力，但又拒絕與執政黨合作之時，可能進行封鎖或背葛之行動，同樣產生政府無法順暢運作之憲政危機。

因此基本法又給予總理主動向國會提出信任案之手段，就特定事項或政策，總理得主動尋求國會之信任，倘國會未通過對總理之信任案，則總理取得提請總統解散國會之權限，然而如果國會能夠選舉產生新任內閣總理，則內閣總理失去

此解散權[\[28\]](#)

。實際上，議會對於內

閣之信任，一直是貫穿議會內閣制之重要精神

，而

信任投票機制之產生即是提供總理主動尋求議會支持之工具，使總理亦取得自行控制行政立法互動穩定度之權限，藉以穩定權力平衡關係[\[29\]](#)。

而整個信任投票制度經過三個階段 - 總理提出、國會議決以及總統解散國會，乃是希冀透過此三個憲法機關協力下，發揮穩定憲政民主運作之功能。

有政治學者進一步整理出內閣提出之信任投票制度主要具體目的有四：一、防禦反對黨可能或實際發動之攻勢：蓋信任案提出之背景在於國會中存有杯葛、不合作勢力，然而尚不足以形成倒閣之力量。此時透過內閣主動出擊，倘信任案通過，則表示反對者為國會中少數，對不合作者可達

壓制之效；又反對之一方於信任案提出之後，尚須面對國會於信任案無法通過後恐面臨國會遭解散而改選之結果，則此亦使之重新評估與執政黨合作或對抗之政治後果。二、使黨內異議者歸隊：民主政黨中，其黨員內部有相異見解並非難以想見，而執政黨主動提出信任案之後，其黨員面臨倘信任案不通過恐因國會改選而喪失最大黨之地位之問題，此時此利害與共之關係可使執政黨內異議者回歸支持政府。三、扭轉執政黨於國會中頹勢：如前所述，信任案提出之背景乃總理面臨國會出現足以阻撓政務推行之反對勢力，則提出信任案給予國會可能遭到解散之壓力，雖然亦可能對內閣自身造成傷害，然而一旦信任案通過，則可一轉於國會中之頹勢，屏除國會中反對勢力，頗有孤注一擲之意味。四、達到國會改選之目的：在無政府可主動解散國會設計之國家，執政者可能藉由信任案未能通過之

方式解散國會，探求民意之走向[30]

。以上四點，其實均是盼望藉由信任投票之提出，解決內閣不受國會多數支持之僵局，而又以信任案不受通過後之國會解散權，最具有建構政府之積極意義。

於此可略加探討者，信任投票未獲通過則總理將取得呈請總統解散國會之權限，然而此是否以總理確實陷入無法實際上取得國會多數支持之憲政僵局方得行之？蓋信任投票機制之用意，本是使

得未

於國會獲

得過半支持之政府

，藉由主動提出信任投票於國會，以

擺脫少數政府之困境。

倘總理仍於國會中處於多數支持之地位，然而認為此時政局大好有利於選舉，因此向國會提出信任投票

，並技巧性地

使該信任投票未能通過而達

成提前改選國會之目的，是否可被允許？

事實上，德國至今總理提出之五次信任投票中，其中有三次即是意欲提前改選國會之「不真正信任投票」[\[31\]](#)。

針對此問題，德國學界有「形式論」與「實質論」之爭，其中又以後者為多數意見。持形式論者認為，基本法中對於信任投票之行使並無「陷入憲政僵局」此一要件要求，況總理利用如此手段遂行提前改選之目的，倘造成濫用之情事，自可由選民透過選票予以制裁。而採實質論者則認為，自法規目的解釋，信任投票機制於基本法之採用，本是避免少數政府之噩夢而提供解決之道，則於非憲政僵局之情形，自不允許利用信任投票之操弄而遂行改選國會之目的。更有學者認為此時總統應本於機關忠誠義務，於是否解散國會之裁量權行使時，因裁量收縮至零而不得解散國會。然而於兩次關於國會解散案之判決[\[32\]](#)中，德國聯邦憲法法院均認為解散國會為合憲。

德國聯邦憲法法院認為，基本法第68條關於總理信任投票之行使，配合第63條總理任命程序以及第67條不信任投票制度，可導出基本法致力追求「有運作能力政府」(eine handlungsfähige Regierung)之目標

，避免重蹈威瑪共和之覆轍。因此總理提出信任投票，確認國會多數是否仍站在政府一方，並為重新獲得多數支持而解散國會之舉措，縱使可能有利用此制度而純粹為達成重新改選國會之可能，然而此為為達多數黨執政、使政府能有效運作而設計之信任投票制度所能容忍，並且可因此犧牲憲法所定議員任期之安定性，於此不構成違憲[\[33\]](#)。

小結

德國戰後基本法於國會議員選舉制度改採單一選區兩票制聯立制，避免過多小黨進入國會而影響政府運作之穩定度。而第67條之國會提出建設性不信任投票以及第68條總理提出信任案於國會均扮演著化解憲政僵局之機制，並經聯邦憲法法院確立係基本法中「追求有效運作政府」之手段。

建設性不信任投票制度之採用使內閣不再動輒遭解散，發揮一定程度穩定政局之功能。此雖然提高國會倒閣之門檻，然其目的在避免政府中斷並確保內閣之組成來自國會多數民意之基礎。而內閣主動提出之信任投票，雖被認為係內閣主動出擊之對國會制衡機制，然而於信任投票運作之程序，可發現最終決定者仍是國會，對總理之信任與政府之存續，實際上仍取決於國會之多數意志，並且就算信任投票未通過，國會在面臨解散前仍可選舉出新總理組成新政府並免於遭解散。從此觀點看來，信任投票機制可視為內閣制精神之具體體現 - 國會多數意志為行政立法運作之核心，國會主權為代議政治中執政正當性之決定者[34]。

固然建設性不信任投票與信任投票之機制設計，將一定程度對於議會權力行使之門檻加以限制以及給予內閣制衡之管道。然而此一方面亦穩固了議會於政府建構中之角色，貫徹議會內閣制之精神，並可防止政府無法順利產生而施政無法運作之情形，達到基本法追求「政府不得間斷」之目標。整體觀察，基本法下之議會內閣制，所呈現者仍為以國會為中心引動國家權力之面貌。

雙首長制 - 以法國第五共和憲法為中心

制度概要

法國亦因國會小黨林立，無法形成穩定多數，使得國家陷入無止盡的倒閣與解散國會之循環中，議會內閣制之民主程序無法順暢運行，也因此有了第五共和破釜沉舟之設計，於我國則多稱之作雙首長制。於法國第五共和憲法中，加入民選總統此一憲法機關，將其置於政治場域之邊緣，然而可適時發動解散國會以及公民投票，並可依其自主意志提名內閣總理人選，於體制內操縱民主程序並形塑政府，本文以下即將談論在如此之制度設計中，行政與立法間將呈現如何之權力結構。

於其憲法章節之安排上，第二章為總統之規定，第三章為政府，其後第四章才是國會。有自章節先後安排上觀察者認為，於此隱約可發現第五共和憲法中三者權力之消長，似乎是一部「行政權優勢憲法」。此當係與第四共和憲法中，國民會議與主權同規定於第一章，第四章規定部長會議，第六章才是總統之規定作對比[35]

。然而，本文以為單從憲法體系之安排尚

無法遽下論斷[36]，毋寧仍須自憲法具體設計下而得出結論。

民主程序之仲裁者 - 總統

第五共和總統乃人民直接選舉所產生，擁有極大之權限，其中包含本文即將討論的不經國會同意任命總理之權[37]、主動解散國會之權[38]

、主持部長會議及各個憲法規定委員會會議[39]

以及於一定條件下，將條約、影響國家運作之法案交付公民投票之權[40]。

總理之產生為總統依自主決定任命，而雖依憲法總統並無免除總理職務之權限，然於憲政實際運

作上，除了左右共治之情形外，沒有一位總理能於失去總統信任後安居其職者。可見總統具有完整之總理任免權，其又有可不附理由，完全憑其政治判斷主動解散國會，提前訴諸民意進行國會改選之權限。此一總統主動解散國會之設計，目的即在於當二具有直接民意基礎之機關出現重大歧見而未能妥適解決時，將該解決之權限賦予總統[41]。

此外，於一定情形下，總統尚握有發動公民投票之權限，藉公投議題之操作，可一定程度影響結果而達到對事參與之目標。又總統可常態性的參與部長會議並擔任主席，如此可參與甚至主導議程，並藉參加部長會議時獲得國家施政相關資訊。此顯示了第五共和之設計下，總統除有一定的行政實權而與總理並列為雙行政首長之一外，更被賦予民主程序之仲裁者或掌控者角色，可盱衡國內政治情勢以及實際需要發動直接及間接民主程序、介入政府之建構，亦可完全不受國會限制地決定內閣政府之組成。

不信任投票機制下之行政權優勢憲法

雙首長制中，內閣與國會仍是政治運作之主要場域，因此亦有不信任投票之制度設計。關於國會倒閣權之行使規定於憲法第五章「國會與政府之關係」之第49條中，分為積極性倒閣權以及消極性倒閣權二種。

所謂消極性倒閣權，即倒閣之發動權非國會所掌控，依該條文第1項規定：「總理，經部長會議議決後，就政府之施政計畫，或於必要時，就一般政策向國民會議提出對政府之信任案。」同條第3項規定：「總理得為通過某向政府所提之法案，經部長會議議決後，向國民議會提出信任案。於此情形下，非於二十四

小時內有不信任案之動議提出，並依前項[\[42\]](#)

之規定進行表決，法案視為通過。」在此消極性倒閣權之設計下，總理無論對於施政計畫、一般政策或是法案均有提出信任案於國會之權力[\[43\]](#)

，倘國會未於期限內提出並通過不信任動議則總理所提出者視為通過。再加以於多黨林立之法國，欲於一天內召集十分之一議員完成不信任動議之連署，並以全體絕對多數通過表決實際上甚為困難。如此不但減少了政府遭遇倒閣之機會，甚至間接給予內閣行使立法權之權限。

至於積極性倒閣係規定於同條第2項：「國民會議得投票表決表示對政府之不信任。不信任案之提出，須經國民會議十分之一以上議員連署，動議提出後四十八小時後始得舉行表決。唯有全體議員絕對多數贊成，不信任案始通過。除第三項之情形外，連署之議員於同一會期不得再行提出。」與消極性倒閣權之差異，除了係由國會主動提出外，亦不限制提出之事由。然而如此門檻於時間上之限制，均使倒閣權之行使遠較第四共和為不易[\[44\]](#)。

政府之組成 - 兼論「換軌」憲政慣例之形成

關於政府與國會間權力結構，因雙首長制下之行政權，同時存有直接向人民負責之總統以及總統任命但向國會負責之內閣，而使得運作上有蘊含多種可能，總統、內閣以及國會三者之互動有豐富之討論空間，其間制衡之強弱又與政府屬於多數政權、少數政權、或左右共治而有不同。惟於論此之前，須強調者為，總統並無任命國會最大黨屬意之人選作為內閣總理之憲法上義務，是否會出現左右共治或所謂政府是否「換軌」，完全是總統經政治成本考量計算下，逐漸形成之憲政慣例。而此一憲政慣例之形成，不單只因總統有完整之總理任命權以及國會手中握有提起不信任投票此一

武器，更重要的是

植基於法國向來政府內造體制之傳統

所形成之政黨運作基礎[45]

，於其過往政治傳統影響下，由國會多數黨組成內閣將成為總統願意考慮之選項之一。而總統隨時、主動地解散國會之權限，更使「應由何人組閣」以及「何時發動民主程序改變當前政治局勢」二者得以被分別考量，因此總統於判斷政治情勢對其有利而解散國會前，任命國會中多數黨組閣乃考量政治現實下之一權宜性措施。

在不同政府組成之情形，政府與國會之關係亦會隨之不同。於多數政權時期，總統與國會同屬多數政黨，並任命同黨者為總理，則通常呈現「超級總統制」之情況，總理實質上化身為總統之幕僚長，一般而言總理之施政乃聽從總統之指示為之，又總統亦掌握國會多數，則不信任投票以及解散國會之機制於多數政權一般之情形下甚難想見而無發揮之空間。於少數政權時期，總統與其任命之總理同為國會之少數，則國會自有對總理發動不信任投票之可能，而總統亦可藉由解散國會以改變此少數執政之困境。然而因總理與總統同屬同一陣營，一般運作上，總理通常聽從總統之指示或遵照總統之行政方針行事，則國會實際制衡之對象其實係掌控行政實權並擁有解散國會權限之總統。至於左右共治之情形，總統任命與自己非屬同黨籍之內閣多數支持的總理，自然無法對總理為實質之指示與控制，因此總統退居政治場域及國會與內閣運作之外，實際的制衡係出現在國會與內閣之間。惟既然總理為國會多數黨或多數聯盟所支持，實際上應啟動政黨或聯盟內部協商機制，促成總理自動請辭，較不可能採用可能損及國會多數威信之倒閣手段[46]。

小結

面對議會內閣制下因小黨林立所造成政治不穩之困境，不同於德國戰後基本法針對動態調控民意與國家權力機關組成之不信任投票、解散國會機制及其他相應配套進行改良，透過選舉制度之改良孕育出適合議會內閣制運作之國會政黨環境以及提高倒閣門檻以穩固內閣但同時恪遵國會至上原則，法國第五共和憲法可謂是另闢蹊徑創設出行政權優越之憲政秩序。

在內閣與國會之互動關係上，法國第五共和倒閣權之實行之所以甚為困難，其利用極高之不信任案通過門檻以穩固內閣，

且事實上也幾乎使得不信任案並無通過之可能[47]

。更有甚者，不同於德國總理主動提出信任案係作為解決少數政府所面對之憲政僵局之手段，冀望能解散國會並透過重新選舉探求民意；法國第五共和總理提出之信任投票，係針對特定議案要求國會通過，並利用國會甚難以不信任案程序表示反對此限縮國會權限之制度設計，間接取得了國會立法上權限，達到行政權提升之目的。由此可見，法國第五共和權力關係上呈現了行政權高度凌駕於立法權之面貌。

於政府之組成上，無論各種可能情況，形式上主導政府形成或換軌與否之關鍵絕非國會而是本於總統之意志[48]

。此時出現一疑問：總理之民主正當性係轉介自人民直選之總統而非國會，何以國會卻可以對之進行不信任投票？

就此點而言，本文認為可回歸民主原則之觀點回答，既然國會相較於內閣總理具有較直接之民主正當性，則以直接民主正當性之國會對僅具間接民主正當性之內閣制衡，於制度設計上仍符合民主理論運作之邏輯。

最後不得不提者為，作為雙首長制典型之第五共和憲法下，成為其制度特徵的絕非僅是形式外觀上的「雙行政首長」，而應著眼於總統所扮演之功能角色。於法國雙首長制下之總統，其地位並非僅是一般的行政首長，而是退出於國會與內閣所形成之政治場域外而居於民主程序運作者之角色

，其

可自主決

定行政權如何建構

、可視政局之需要而發動公民投票或

解散國會等民主程序。

本文認為法國雙首長制下總統此種形塑政府組成、運作民主程序、居於仲裁者高度之重要權力，乃其不可忽視之重要且必要特徵。

我國政府與國會間之權力結構

於本章回歸我國憲法規範面觀察，討論總統、行政院所組成之政府與立法院間之權力結構及互動關係。我國憲法迄今歷經七次之增修，所展現之面貌與權立間互動關係已與憲法本文相去甚遠。

其中1997年由第三屆國民大會代表所進行之第四次修憲法修正，大幅變更憲法本文原有之權力運作結構制度設計，其重要性不言可喻，其後修憲於政府體制設計上大抵沿襲第四次修憲之架構。

本文擬以第四次修憲為界，自實證憲法以及相關大法官解釋分別探討修憲前後政府與國會關係之面貌[49]。

第四次修憲前之觀察

制度概要

憲法本文規範中，行政院為國家最高行政機關，行政院長由總統提名，經立法院同意後任命。可見行政院長身為最高行政首長，其民主正當係轉介自國會，其產生之方式乃以立法院事前對其表達信任而同意為前提，與議會內閣制中，內閣首長產生之方式相同。又於憲法本文中，總統為國民大會間接選舉產生，於一般情形下並未給予總統行政實權，其重要任務為代表國家、公布法令、任命官員等，實際上居於如同虛位元首之地位，此亦可從總統公布法律或命令須經行政院長及相關部會首長副署之規定觀察得知。意即，總統並不涉入實際政治運作，且除於機關爭議時，有使之得召集各院院長會商解決[50]

，超然於五院外而居於如同仲裁者地位之設計外，總統並無其他得以運作民主程序之權力。

立法院於政府建構所扮演之角色

於實證憲法角度觀察，立法權因握有對行政院長之人事同意權而可決定內閣政府之組成，似乎於政府建構上扮演決定性角色。惟於憲法本文中，立法院雖得以通過覆議案令行政院長辭職，然而係一迂迴且為被動之手段，且行政院長尚存有選擇接受覆議而不辭職之選項，亦即立法院即便透過此迂迴之程序，尚不一定能使行政院長辭職而改變政府之組成。在此可發覺其與不信任投票機制最大之差異 - 覆議制度之本質乃對政策之參與、調控之機制，功能上本無法對應不信任投票中政府建構之機能，在第四次修憲前，作為民意機關之立法院可謂不存有於內閣存續中主動發動動態調節民意並影響政府建構之機制[51]。

又考量到過去政治實際運作之情形。首先，確實閣揆之任命須由立法院同意，然於我國總統所擁

有者為行政院長之提名權而非僅只是形式上任命權，而於威權統治一黨主政之時空背景下，立法院對行政院長人選之同意不過是總統之橡皮圖章爾。又因國會長期之未改選，於憲政實務運作上，為避免行政院長任期無限制，遂於每屆總統改選後新任總統就職時提出總辭。雖自實證法上觀察，行政院長之民主正當性基礎乃轉介自立法院，惟究其實質，行政院長任命一事毋寧總統有更大之影響力與實質決定權。大法官於司法院第419號解釋提到，行政院須於新任總統就職時向新任總統提出之總辭，於憲法上並無明確依據而僅為禮貌性辭職，並強調憲法本文第57條行政院應向立法院負責之意旨，即是欲匡正此一與制度設計不合之現象。

綜上數點，於我國長期特殊歷史背景下，立法院對行政院長人選之事前同意實質上僅是對強人總統屬意人選背書，立法院對行政院長並無實質影響力。而在制度設計上，立法院亦欠缺事中主動影響政府構成之機制存在。如此事實上運作以及制度設計之交互影響下，立法院於政府建構中所扮演之角色重要性大幅減低，從而我國未能發展出內閣內生於國會此政府內造之政治傳統。

政府與國會關係

於憲法本文之設計下，主要政治運作之場域存在於行政院與立法院之間，而行政院長之執政正當性來自於國會，理應對國會負責，行政院應對立法院負責亦為憲法明文規定。大法官於司法院釋字第387號解釋中亦提及，民意政治為法治國中重要一環，舉凡政府之組成、政務之推行，均需求以民意為基礎方具正當性。而此反映在立法委員任期屆滿而改選時，最高行政機關應重組以反映民意，方符合民主政治之要求。

而除了立法院之事前同意外，於憲法本文中並非以典型議會內閣制所採用之不信任投票機制作為

確保行政院之組成係獲得立法院信任之事中控制手段，取而代之的反而是較常見於總統制國家的覆議制度。按憲法第57條第2款：「立法院對行政之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議」、第3款：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議」。二者程序上不無不同，均規定出席立法委員三分之二維持原決議，行政院長即應接受該決議或辭職。

此一覆議機制設計，於制憲者之構想中，亦是使行政院對立法院負責之手段，但與不信任投票仍有以下不同：一、不信任投票為國會所提出，所欲追究者為內閣之集體責任，其提出並不需要有特定之理由，乃係立法權對行政權組織及人事之控制；憲法本文之覆議，乃行政院或立法院對事之參與之機制。二、不信任投票之提出與否，乃國會主動之權限；憲法本文中之覆議案則係由行政權一方提出，立法院乃居於被動之地位。三、不信任案通過後，內閣首長只有去職一途；覆議案通過後，行政院長得選擇辭職或接受。此覆議機制之設計，乃憲法本文中，國會唯一得使行政院長辭職之手段。由此可見，不信任案與覆議案所針對之標的不同、功能不同、提出權主體及時機不同、效果上亦有所差異。至於解散國會之設計，則亦未見於憲法規定中。

雖在立法院制衡行政院之手段不同於一般議會內閣制國家之不信任投票機制，而以覆議取而代之，以避免內閣制國家因倒閣及解散國會所造成之政治變局。然無論係不信任投票或是我國憲法本文之覆議，縱使通過之門檻及發動之程序有所不同，然而背後所代表的都是具有直接民主正當性之立法院

對於無直接民意基

礎之行政機關所為之制約而民主原則

之要求未有過大之扞格[52]

。而憲法本文設計中，憲法第57條第2項給予立法院關於行政重大政策之議決權，使之有介入並影響行政重大政策之權限。雖然行政院長對立法院該決議得提請總統退回立法院覆議，此外同條第3項使行政院長得就立法院通過之法律、預算與條約案認為窒礙難行時以相同程序提交覆議，惟相較於行政院長可能因覆議案通過而辭職，憲法本文中並無相應的解散國會設計。行政院依憲法第57條向立法院負責，但憲法中並未給與行政院一方得以訴諸民意之反制衡機制，單自憲法規定上觀察，似可得出立法權於國家權力互動關係上較行政權優勢之結論[53]。

現行增修條文之觀察

制度概要

我國當前增修條文下政府與國會權立間互動關係，其框架大體完成於第四次修憲。於政府體制上，大法官嘗於第四次修憲後不久作成之第461號解釋中提到「我國憲法上中央政制，與一般內閣制有別」，而國內多數意見則係認為我國乃以法國第五共和憲法作為修憲之參考，而有走向雙首長制之趨勢。然而實際上，果真如同當前主流見解所認為，我國政府體制為雙首長制？本文認為，毋寧應回到實證法下，對於各憲法機關權立之配置以及相互關係做觀察，尋譯出當前制度設計下政府與國會間呈現如何之權力結構與互動關係是否符合該制度特徵，方能得到解答。

於現行增修條文下，總統為人民直選產生。對於行政院長，其有不經立法院同意而任命之權，並且於行政院長遭立法院提起不信任案通過後，有被動解散國會之權。此外，總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國

家安全局[54]

。而主要政治場域則在於行政院與立法院間，行政院長雖完全由總統自主意志任命，然而依增修條文之規定仍應對

立法院負責，並維持了呈請總統對立

法院提出覆議案之權限[55]

。至於立法院，其雖失去對行政院長事前表達信任之同意權，然而取得了對行政院長提起不信任案之權限[56]。

總統與立法院於政府建構之角色 - 兼論「換軌」之主張

觀察第四次修正後迄今之制度設計，無論是總統由公民直選、行政院長由總統獨立任命，然行政院長仍應對立法院負責、立法院有對行政院長之倒閣權以及總統有解散國會之權，似乎的確與法國第五共和有其相似之處。也因為如此，於2000年民進黨執政時期，因其未取得國會絕對多數地位，而有要求其任命國會中佔多數的泛藍陣營組閣，組成如法國「左右共治」政府之聲浪出現。然而，此種說法忽略了兩國制度間有著關鍵之差異。於此不妨先看法國政治學者杜維傑（Maurice Duverger）對於雙首長制特徵之描述，其中包含三點：一、總統經人民直選產生。二、總統任命之內閣總理對國會負責。三、總統擁

有「重要之權力」[57]

。我國當前制度符合前兩項特徵，然而我國總統是否擁有雙首長制總統居於得以發動民主程序之「重要權力」即存有疑義。

所謂重要權力，指的是前述居於仲裁者之高度運作民主程序，動態影響政府與國會建構之機能。

政府建構之功能於典型議會內閣制國家中，乃國會所獨有；於總統制國家，則是由人民同時選出代表行政權之總統以及代表立法權之國會，總統與國會分別本其民主正當性運行憲法所賦予之權限，二者無法相互影響而不存在動態關係。至於以法國第五共和憲法作為典型之雙首長制下，總統除可不經國會同意任命掌握行政實權之內閣首長，又握有主動解散國會、提前變更國會內政黨生態之權能，如此使總統居於能形塑政府之主動地位與高度，然而另一方面國會亦可透過不信任投票而動態影響政府之組成，於政府建構中佔有一定之影響力，也使得總統於選擇閣揆人選時，事實上亦不得無視於國會多數勢力之意志及觀點[58]

。換言之，雙首長制下政府建構之功能毋寧係由總統與國會所共同擁有，而其中總統可完整決定總理人選並可盱衡政制局勢先發制人將國會解散而改變其組成，毋寧於此動態調控機制上居於較國會為優勢或主動之地位。

我國總統的確有解散國會之權力，然而其前提要件乃立法院通過對行政院長之不信任案，行政院長方能呈請總統解散國會，係為一被動之權限。而我國立法院擁有對行政院長提起不信任案之權限，似乎使立法院有影響政府建構之實力。然而因選舉成本之考量，再加上不會遭行政權主動解散而有恃無恐，立法院面對如此憲政困境而為決策選擇時，其寧可於任期內杯葛政府施政也不願意主動對行政院長提出不信任案。蓋於總統有主動解散國會權限之情形下，國會面對此憲政僵局時，選擇消極不與行政權合作將冒著遭總統主動解散之風險，則此時不如主動提起不信任案，期待總統盱衡政治局勢後，為不解散國會並任命國會期待之人選之決定。而於我國總統並無主動解散國會之權限，國會消極不與行政權合作並不會有任何不利益，此時何必冒著通過不信任案後反而可能遭解散之風險？又我國行政院長之任命既為總統完整之權限，即便國會通過不信任投票，未必可達到由國會多數黨組閣之目標，對國會而言實無足夠誘因，如此之下，杯葛施政迫使總統妥協，毋寧對於國會而言是較佳之選擇。亦即，我國制度下，總統欲解散國會之前提既為立法院

提起並通過不信任投票，於立法院之立場，其只要不倒閣即不生被解散之風險，其尚可操弄憲政體制下種種用以制衡行政權之武器與行政權對抗，並無任何不利益。於立法院傾向不將不信任案作為選擇之手段時，則大大削弱行政院長對立法院之負責關係，連帶減弱了立法院對行政院長人選任命之實質影響力，另一方面亦使總統無法解散國會而積極發揮透過民主程序之發動調和民意與國家權力機關之組成。如此之下，

我國雖有不信任投票與解散國會機制，但其被期待於政府與國會對立時，以民意為中心動態調整內閣或國會組成以化解政治僵局之機能無法有效發揮[59]。

於此脈絡下即不難看出國內對於政府「換軌」主張之盲點：既然我國總統以民意為中心動態調控民主程序之功能欠缺，此外我國總統亦無從參與行政院會議而取得政府施政上必要資訊，此時坐擁直接民意並且直接對人民負責之總統，於於國家權力之運作上唯一可牢牢抓住的就是對於行政院長任命之決定權進而發揮其施政上之影像力，殊難期待其會甘心屈於並無更高民意基礎，甚至是代表較舊民意之立法院而尊重國會中政治立場與總統不相同之多數勢力之意志組閣。除此之外，法國之混合式體制得以成為其憲政慣例尚有一重要因素—即前述其政府內造之政治傳統。於其政治傳統上，在一定政治現實下由國會最大黨組閣將是被考慮之選項之一。而於我國則欠缺此種政府內造體制度下之政治傳統，於憲政實踐上，行政院長之人選往往均為總統意志之貫徹，此於修憲後總統改採直接民選，其挾帶著高度民意光環而難免介入政治運作甚深，所憑藉的手段即是任命其所能掌控之行政院長，此使得換軌之主張於我國，無論自理論上或現實上均甚難有採納並逐漸形成憲政慣例之空間，如此實不難看出我國現制下與法國第五共和憲法差異處。

政府與國會關係

在第四次修憲後迄今之增修條文體制下，除加強總統對於政府形成參與之角色外，政府與國會之關係很大一部份仍表現在行政院對立法院之相互關係。於現制下關於行政院與立法院之互動機制，除憲法本文已規定之質詢以及覆議外，更引進前已述及之不信任投票機制。

值得一提者為，增修條文關於覆議案之規定與憲法本文有些微差異：增修條文中覆議案提出之對象僅限立法院通過之法律案、預算案與條約案；憲法本文尚包含針對立法院對重大行政政策所做成之決議。兩相對比下可發現，立法院似乎喪失了對於行政重大政策議決此一對事議決之權。但大法官於司法院第520號解釋則認為，雖第四次修憲停止憲法本文第57條第2款關於立法院以決議移請行政院變更重大政策條文之適用，惟其以「該第五十七條之其他制衡規定基本上仍保留於增修條文第三條第二項，至有關立法院職權之憲法第六十三條規定則未更動」為由，進而肯認立法院職權行使法第17條中「行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢」此一關於重大政策變更時行政首長之備詢義務。此一解釋又認為國家重大政策之變更乃行政權與立法權共享之權限，似乎認為立法權仍分享某程度關於國家重大政策之參與權能。至於覆議未通過之效果上，第四次修憲後之規定上則是行政院長只有接受而無辭職之選項，更除去覆議案扮演動態引動政府建構角色之可能[60]

。於現行增修條文中，立法院欲使行政院長辭職負責，與憲法上僅餘提起並通過不信任案此唯一途徑。

雖如前所述，立法院除喪失對行政院長人選之事前同意權，又因傾向不以不信任投票機制試圖改變政府之組成，則使得其於政府組成上無法發揮足夠之影響力。惟立法院除不信任案外，尚擁有

許多監督、制衡國家權力之消極性功能，包括其對行政院長及各部會首長有質詢權，對於預算案、法律案亦有審議權[61]

。此外，其對於總統提名司法

院、監察院及考試院之人事有同意權[62]

、對正、副總統之罷免、彈劾案有提出權[63]

。而在行使此些消極性功能之同時，立法院並毋庸承擔相應之責任，自然成為立法院杯葛行政權施政之利器[64]，行政權則苦無主動反制之道。

此外，於法規制定權上，我國憲法採用法律保留之思想，在司法院第443號解釋採用層級化法律保留之標準下，立法院幾乎獨佔了重要性規範制定權。雖於增修條文中，立法院喪失於本文中可對行政重大政策議決之權，然而於司法院第520號解釋中，大法官肯認國家重大政策變更為行政與立法共享之權限，使立法院一定程度地再度取得對於重要行政事務之參與權。至於對於其他若干機關之組成，立法院亦有制定組織法為組織上監督之權限。如此均顯見在總統發動民主程序，動態影響政府與國會組成之功能無法發揮、行政院無主動解決少數執政之憲政僵局之情況下，立法權縱然亦無法有效參與政府建構，惟其透過對於行政權之各種控制手段，取得實質凌駕於行政權之上之地位。

結語

議會內閣制及雙首長制中，不信任案及解散國會之機制，扮演著以民意為中心動態影響政府與國會之組成，以化解當前內閣不受國會信任或互不退讓下而影響國家施政順暢進行之政治僵局。國會對內閣得提起不信任案，更是源自於民主原則下之要求，確保政府之形成具備多數民意支持之

正當性基礎，並持續性地向具有直接民意基礎之國會負責。又不同政府體制以及搭配的相關制度設計，均會影響政治運作上，行政與立法之相互關係及權力結構。

於我國當前體制，因制度引進時未全盤考量政治現實以及相關法理基礎，而訂定出有雙首長制下總統得完整任命行政院長而不需經國會事前同意之設計，但總統卻又如典型議會內閣制下之元首無主動解散國會之權。所造成之結果為，國會考量政治成本後傾向不發動不信任投票，總統亦因此無法解散國會，總統任命行政院長組成內閣後，政府與國會間雖有動態調控之機制卻無法發揮，面對政治僵局時將陷入對立而難期待以憲法體制內手段化解。又立法院雖於政府建構上無法發揮實質影響力，但因其擁有諸多監督、制衡政府施政之手段以及對於憲法機關之人事同意權等，行政權一方卻無主動反制之管道而呈現立法權優勢之局面，更加添國家長期陷入朝野惡鬥政治僵局之可能，此於總統與國會分屬不同政黨之情形尤然。又民選總統欠缺憲法上實權卻擁有直接民意基礎，此時難以期待總統不緊握著行政院長任命權以實質上發揮其影響力，所造成之結果為一旦出現分裂政府，行政與立法權將直接對抗，憲法設計之動態調控機制現實上又無法發揮，最終導致國家陷入虛耗與空轉。加上我國主要政黨間歧見甚大，所面臨之問題勢必更將嚴重，未來倘再度出現分裂政府之情形，則於2000年至2008年間行政與立法間惡鬥、奪權之戲碼，恐將再度赤裸裸地上演。

為避免行政權與立法權於雙方欠缺協調管道下直接對抗，如美國以任期交錯制度區分新舊民意，實可作為我國借鏡。然而於修憲中，我國反而將原本三年任期之立法委員延長為與總統相同之四年。更有甚者，於2012年初甫舉行完畢之選舉，執政黨更將總統以及立法委員之選舉綑綁而同時舉行。既然總統以及國會同一時間受民意支持而產生，則以往所謂「左右共治」或「換軌」之呼聲將更於我國無如此主張之正當性，蓋受有直接民主正當性並同時產生之二者，並無屈從於對方

之道理[65]

。而於此情況下，如本文前述總統因無雙首長制下操控民主程序之特殊權力，在挾帶高度民意之光環下所能為者除了緊握住行政院長之外別無其他，則總統與行政院長間之權責劃分亦將成為待進一步檢視之重要議題，此部分將另為文探究。

於此亦可察覺，權力分立制度設計下，除考量權力如何分立而制衡外，權力之平衡以及權力間衝突之調和亦須審慎考量。於制度設計上，如何避免、化解各種憲政僵局，以及如何合理化與調配行政與立法之動態權力關係，均是憲法修正上需妥適思考之課題。而於參考或繼受他國制度時，更應先理解該制度設計下各種機制之機能與實際運作所需之條件而非僅是形式外觀上之理解，尤其憲法作為政治之法，更不得不納入我國政治環境及背景為全盤考量。無論是對於政治現實下各方勢力之折衝妥協或是集各制度優點於一身之崇高理想，最後往往將因未能真正全面了解各機制於憲政運作上之意義或為錯誤之取捨及割裂式的繼受而未能發揮所預想實現之機能，或是各拼湊機制相互衝突而顯得格格不入並淪為「四不像」之笑柄或罵名。

當前憲法於政府與國會關係之調和上，因不信任投票與解院國會機制現實上無法發揮而有待改進之空間，未來如何妥適修正將高度考驗著台灣人民與各政黨之智慧，於此亦提出本文拙見，冀能拋磚引玉。本文認為，以臺灣當前政治局勢，將總統改回間接選舉恐為多數人無法接受。在總統為直接選舉產生而具有直接民主正當性之情形下，自無法期待其僅為虛位元首而無實權，則典型議會內閣制虛位元首之設計即不符合我國之需求，而在不對制度做大幅度調整之前提下，以法國第五共和憲法作為借鏡對象應是較可行之做法。我國當前制度運作上之困境很大部分發生於少數執政時期，因制度設計上用以動態調節民意與政府、國會組成之不信任投票與解散國會機制事實上無法發揮其作用，立法院於政治成本計算後寧可虛耗亦不願開啟不信任投票機制以化解僵局；

行政部門一方亦苦無主動解散立法院以提前訴諸民意。當中關鍵因素即在於立法院於其考量下並無主動發起不信任投票之誘因。因此，本文認為解決之道在於給與總統主動解散國會之權限，一則使擁有直接民意基礎之總統擁有實權而得居於運作民主程序之高度，可隨時盱衡政制局勢需要，主動發起程序以化解政治僵局；二則改變立法院原本之政治考量，使其於不信任政府施政時，不再僅是消極以各種手段杯葛，而將提起不信任投票制度作為選項之一，使總統以及立法院均享有以民意為中心動態改變政府組成以化解政治僵局之手段，化解當前不信任投票與解散國會機制失衡而無法發揮之窘境。

參考文獻

1. 任德厚（2002）。《比較憲法與政府》。台北：作者自版。
2. 李惠宗（2004）。〈對立法權制衡機制之探討〉，《月旦法學雜誌》，第109期，頁89-99。
3. 李惠宗（2006）。〈對總統罷免、彈劾及倒閣權行使之法理〉，《月旦法學雜誌》，第136期，頁152-165。
4. 沈有忠（2005）。〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學論叢》，第23期，頁27-60。
5. 徐正戍（2001）。〈法國第五共和憲法新探〉，《翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編，當代公法新論：翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（上）》，頁631-667。台北：元照。
6. 徐正戍（2002）。〈「左右共治」憲政體制之初探－兼論法、我兩國之比較〉，《台大法學論叢》，30卷1期，頁1-43。
7. 許志雄等著（2002）。《現代憲法論》。台北：元照。
8. 陳新民（2006）。〈檢討憲政慣例的地位與效力－由總統的閣揆人事決定權談起：兼論德國聯邦憲法法院最近的「國會解散案判決」〉，《月旦法學雜誌》，第136期，頁132-138。
9. 湯德宗。〈政府體制－行政與立法關係〉，發表於「中央研究院憲改論壇－法政對話之二：『憲法實踐與憲改議題』圓桌討論會」。
10. 湯德宗（2004）。〈新世紀憲改藍圖以行政、立法兩權為中心〉，《月旦法學雜誌》，第109期，頁74-88。
11. 黃昭元（1998）。〈九七修憲後我國中央政府體制的評估〉，《台大法學論叢》，第27卷第2期，頁183-216。
12. 楊芳（2001）。《法國第五共和與我國憲政體制之比較－總統、內閣與國會三者間互動關係之探討》。國立中山大學中山學術研究所碩士論文。
13. 蔡宗珍（2004）。〈憲法、國家與政黨－從德國經驗探討政黨法制化之理論與實踐〉，蔡宗珍著，《憲法與國家》，頁135-176。台北：元照。
14. 蔡宗珍（2004）。〈我國憲政體制下政黨的定位、發展及其危機〉，蔡宗珍著，《憲法與國家》，頁179-221。台北：元照。

15. 蔡宗珍 (2004)。〈國民主權於憲政國家之具體結構與相關問題之探討〉，蔡宗珍著，《憲法與國家》，頁47-63。台北：元照。
16. 蔡宗珍 (2004)。〈當前立法院憲政地位之評析〉，蔡宗珍著，《憲法與國家》，頁67-98。台北：元照。
17. 蔡宗珍 (2002)。〈關於威瑪憲法的幾點思考〉，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員會編，《當代公法新論：翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（上）》。頁605-629。台北：元照。
18. 羅凱凌 (2010)。〈解決或激發政治危機？檢視總理信任投票在德國行政立法關係之角色〉，《東吳政治學報》，第28卷第3期，頁83-127。

*有澤法律事務所律師。

[1]擬先說明的是，依憲法第53

條之規定，行政院為我國最高行政機關，然而伴隨總統取得行政院長人選之完整任命權、特定副署事項之鬆綁以及對於國家安全有關大政方針之決定等總統職權之擴大下，總統與行政院長之分權與分工關係乃為一重要憲政議題，惟囿於篇幅與主旨，本文不欲處理總統與行政院長間之權力結構問題。對於本文所稱「政府」，原則上包含總統與行政院長等廣義的政權機關在內。

[2]蔡宗珍 (2004

)

，〈

國民主權

於憲政國家之具體結構與相關問題之探討〉，蔡宗珍著，《憲法與國家》，頁59，台北：元照。

[3]李惠宗 (2004

)，〈對立法權制衡機制之探討〉，

《月旦法學雜誌》，第109期，頁90

。但須補充說明者為，古典之權力分立理論係從防止國家濫權為出發點，故重視「組織的權力分立」，美國所採行政與立法嚴格分立即為典型。然而在議會內閣制國家中，雖有組織之分權，但毋寧更重視者為「功能的權力分立」，係以政府效率為其主要考量。

[4]蔡宗珍 (2004

），〈當前立法院憲政地位之評析〉，蔡宗珍著，《憲法與國家》，頁71，台北：元照。

[5]李惠宗，前揭註3，頁93。

[6]湯德宗，〈政府體制 - 行政與立法關係〉，發表於「中央研究院憲改論壇 - 法政對話之二：『憲法實踐與憲改議題』圓桌討論會」，頁2。

[7]當然理論如此，於實際憲政制度設計下難免存有異例。例如以色列2002年以前之憲法，其內閣總理係由人民直接選舉產生，但國會卻有對之提起不信任投票之權限。而拉丁美洲不少國家亦設有對民選首長進行不信任投票之制度，但此毋寧均是與理論不合之設計，於法學研究上並無太大討論價值。

[8]蔡宗珍，前揭註4，頁73。舉例而言，美國國會任期為兩年而總統為四年，因此總統於任期內勢必出現一次國會期中改選，而總統任期中改選之民意相較於總統之民意及代表著最新之民意，倘出現分裂政府，則總統於憲政運作上多會傾向向國會讓步。

[9]許志雄等著（2002），《現代憲法論》，第三版，頁257，台北：元照。

[10]

國會對內閣提起不信任投票，並不是因為對於特定政策之不信任（雖然這可能會是間接或是事實上之理由）。實則國會行使倒閣權是無須負理由的，乃係對內閣整體施政即內閣集體政治責任之控制、監督與追究。

[\[11\]](#)

唯有內閣受國會多數支持方有可能展現行政效率，否則就算未受倒閣，於政策推行上勢必窒礙難行或時常遭受杯葛，由此亦可發現議會內閣制隱含著多數統治之預設價值。

[\[12\]](#)任德厚（2002），《比較憲法與政府》，頁335，台北：作者自版。

[\[13\]](#)李惠宗（2006

），〈對總統罷免、彈劾及倒閣權行使之法理〉，《月旦法學雜誌》，第136期，頁162。

[\[14\]](#)湯德宗，前揭註6，頁4。

[\[15\]](#)湯德宗，前揭註6，頁5

。文中提到，所謂適於國會運作之政黨，所指為政黨經社會化後，成為立場一貫、組織嚴明之組織。

[\[16\]](#)湯德宗，前揭註6，頁5。

[17]蔡宗珍（2004

），〈憲法、國家與政黨 - 從德國經驗探討政黨法制化之理論與實踐〉，蔡宗珍著，《憲法與國家》，頁71，台北：元照。

[18]蔡宗珍（2002

），

〈關於威

瑪憲法的幾點思考

〉，翁岳生教授祝壽論文集編輯委員

會編，《當代公法新論：翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（上）》，頁619-622，台北：元照。

[19]此一法律的全稱是「人民與帝國危機消弭法」（“Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich”），一般簡稱1933年「授權法」（Ermächtigungsgesetz）

[20]授權法第一條：

「帝國法律，除依帝國憲法所定程序外，亦得由帝國政府制定之。帝國政府所制定之法律，亦屬帝國憲法第85條第2項與第87條所稱之法律。」（Reichsgesetze können außer in dem in der Reichsverfassung vorgesehenen Verfahren auch durch die Reichsregierung beschlossen werden. Dies gilt auch für die in den Artikeln 85 Abs. 2 und 87 der Reichsverfassung bezeichneten Gesetze.）

[21]授權法第二條前段：「帝國政府所制定之法律，得不同於帝國憲法...」（Die von der Reichsregierung beschlossenen Reichsgesetze können von der Reichsverfassung abweichen...）。

[22]蔡宗珍，前揭註18，頁619-622。

[23]楊芳（2001）
），《
法國第五
共和與我國憲政體
制之比較 - 總統、內閣與國會三者間
互動關係之探討》，頁75，國立中山大學中山學術研究所碩士論文。

[24]蔡宗珍（2004
），〈我
國憲政體制下政黨
的定位、發展及其危機〉，蔡宗珍著，《憲法與國家》，頁199，台北：元照。

[25]德國基本法第63條（1）「聯邦總理根據聯邦總統提名，由聯邦議院不經討論而選舉產生。」

[26]德國基本法第67條（1
）「聯邦議院只有以其議員的過半數票選出繼任總理並請求聯邦總統免除現任聯邦總理職務時，
才能對聯邦總理提出不信任案。聯邦總統應依照聯邦議院請求任命當選人。」

[27]羅凱凌（2010
），〈解決或激發政治危機？檢視總理信任投票在德國行政立法關係之角色〉，《東吳政治學報
》，第28卷第3期，頁91。

[28]德國基本法第68條（1

) 「倘聯邦總理提出議案於聯邦意願要求對其表示信任而未能得到半數以上議員同意時，聯邦總統可根據聯邦總理的提議在21天內解散聯邦議院。但只要聯邦議院以其議員的多數票選出另一聯邦總理時，議院解散權即告失效。」

[29]羅凱凌，前揭註27，頁93。

[30]任德厚，前揭註12，頁345-346。

[31]關於此五次信任投票詳細背景，可參照羅凱凌，前揭註27文。

[32] BVerfGE 114, 107; 114, 121.

[33]陳新民（2006

），〈檢討憲政慣例的地位與效力 - 由總統的閣揆人事決定權談起：兼論德國聯邦憲法法院最近的「國會解散案判決」〉，《月旦法學雜誌》，第136期，頁132-138。

[34]羅凱凌，前揭註27，頁95。

[35]徐正戍 (2002

)，〈

法國第五共和

憲法新探〉，《翁岳生教授

祝壽論文集編輯委員會編，當代公法新論：

翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集（上）》，頁643，台北：元照。

[36]

例如我國憲法之體例，總統、行政院規定於立法院前，但並不代表行政就當然擁有高於立法之權力。

[37]第五共和憲法第8條參照。

[38]第五共和憲法第12條參照。

[39]第五共和憲法第9條、第15條參照。

[40]第五共和憲法第11條參照。

[41]徐正戍 (2001)，〈「左右共治」憲政體制之初探－兼論法、我兩國之比較〉，《台大法學論叢》，30卷1期，頁25-26。

[42]即後述積極性倒閣程序。

[43]雖僅列舉此三權限，然實際上已包含大多數行政權內容。

[44]楊芳，前揭註23，頁76-81。

[45]蔡宗珍，前揭註24，頁198。

[46]徐正戌，前揭註41，頁17-18。

[47]至今唯一成功的一次係於1962年對龐畢度倒閣之議案，而該次倒閣成功後，總統立即解散國會，並於勝選後重新任命龐畢度為總理。

[48]蔡宗珍，前揭註24，頁197。

[49]

於第四次修憲前，前三次憲法修正均未大幅改變我國憲法本文所設計之政府體制。第一次修憲主要為解決萬年國會問題。隔年之二次修憲將增修條文大幅擴充，而主要在賦予地方自治明確的法源基礎，並且開放省、直轄市長民選、改變監察委員產生方式等。第三次修憲之重要性則在確立正副總統由台灣直接民選，並鬆綁副署之範圍。

[50]憲法第44條參照。

[51]憲法本文中，行政院長不接受覆議之結果而辭職之規定，於理論上存有問題。

[52]

雖然有學者認為，此時行政院得以三分之一少數對抗國會多數，此種以少抗多之機制設計與憲法第57

條行政院向立法院負責之精神相違背（黃昭元（1998）），〈九七修憲後我國中

央政府體制的評估〉，《台大法學論叢》，第27卷第2期，頁192

參照）。然而本文認為，於憲法本文之設計下，國會於此亦取得對於行政重大政策參與之機會，乃制度上對於權力平衡設計下可容忍之退讓。而於增修條文之修正下，則將覆議案通過之門檻改為全體立法委員二分之一以上同意，如此此一爭議已獲得解決。

[53]至於長期威權體制下運作之實務則非如此，自不待言。

[54]憲法增修條文第2條參照。

[55]憲法增修條文第3條參照。

[56]憲法增修條文第4條參照。

[57]轉引自沈有忠（2005），〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉，《政治科學論叢》，第23期，頁33。

[58]蔡宗珍，前揭註4，頁80。

[59]同此見解，見徐正戍，前揭註41文。

[60]本文認為，將覆議通過後行政院長辭職之規定刪除於憲法理論上有其正當性，蓋否決權本非如不信任案般追究政治責任之制度，而僅是一種關於政策上參與、調控之機制。

[61]憲法本文第63條參照。

[62]憲法增修條文第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項參照。

[63]憲法增修條文第2條第8項、第4條第7項參照。

[64]此於2000年至2008

年民進黨少數政府主政期間不斷發生，例如立法院曾於監察委員任期屆滿後消極不審查總統提名之人選，使憲法機

關產生空轉之情事，最後由大法官針

對此作成司法院釋字第632

號。而喪失執政權之國民黨，更發覺人事同意權可達到實質控制行政機關之效用，期間所通過例如三一九真相調查委員會、NCC

、公投審議委員會等法案，其委員之產生方式均欲由立法院實質主導而架空行政院長之人事任命權，司法院大法官亦對此作成第585、613以及645

號解釋處理此等問題，強調行政首長之人事任命權乃貫徹行政一體與責任政治之重要手段，以確保行政權之核心領域免受立法權所侵蝕。

[65]

固然有論者認為，選舉時點或任期長短之不同並非形成左右共治之必要條件，蓋僅要有二句直接民意基礎之機關，即構形成左右共治之條件，二機關任期是否相同、是否同時改選對左右共治之行程並無妨礙，充其量僅是降低其

機率（徐正戍，前揭註41，頁10-11

參照）。惟本文認為，理論上如此，但於我國制度設計及其所導引出之實然運作下，左右共治之主張甚難被接受且正當性存疑已如前述，茲不重覆贅述。