

法國與我國在半總統體制上之制度差異

-中華民國邁向「總理-總統制」次類型之制度初探

蘇惟揚*

摘要

半總統制在政府組織運作上，會因為總統、國會與總理的三者關係，而在實際運作上呈現出極為複雜的運作態樣，形成一致政府或分立政府，而分立政府，更會影響到政府後續施政效率。另外，學者將半總統制之政治體制分為「總理-總統制」、「總統-議會制」兩種次類型，其中以「總理-總統制」在半總統制運作中屬於較佳之次類型運作模式。而本論文發現法國與我國在制度設計上，於憲法上皆有總統任命總理，無須國會同意之制度設計，惟在實際之憲政運作上，法國與我國卻分別走向「總理-總統制」及「總統-議會制」兩種不同之次類型運作模式。就此，本論文試圖從其憲政慣例及制度上之配套設計，此兩角度來觀察，就法國及我國於半總統制之憲政規範及實踐面來討論，比較兩國制度面之差異外，亦就政治實際運作面來探究，來解釋為何兩國在有著相同制度設計，最後會走上不同之運作模式。最後，就制度上提出我國未來如過要邁向「總理-總統制」此理想半總統制運作，於制度上可以參考、調整之建議。

關鍵字：一致政府、分立政府、少數政府、左右共治、憲政慣例

*中國文化大學政治學系博士候選人、臺北市殯葬管理處政風室主任

壹、前言

半總統制乃混合內閣制及總統制，且具備行政權的雙元性（dual executive）特徵（Shugart, 2005），在政府體制上乃特一非常特殊之體制，而在觀察半總統制之運作上又須將國會、總統與總理的三角關係納入考量，使半總統制呈現出極為複雜的運作態樣（張峻豪，2012）。因此，半總統制在憲政設計上，應係較為複雜之政府體制。

然而，在 1990 年代初期蘇聯解體，許多原本共產體制國家紛紛於政府體制上採用歐、美民主政體，而這些國家於轉型後政府體制多數均採取半總統制設計，究其原因可能係政治菁英的利益計算、地緣因素、歷史遺緒、經濟改革壓力或國際影響所致。而我國在 1997 年修憲後，政治體制也朝向半總統制運作模式，而學者 Matthew Shugart 及 John Carey 對半總統制之運作，從權力規範角度來分類，並提出「總理-總統制（Premier-presidentialism）」與「總統-議會制（President-parliamentarism）」之次類型（Shugart & Carey, 1992），在學者 Elgie 在觀察 46 個半總統制之民主國家，在 19 個「總統-議會制」國家中有 11 個走向民主潰敗¹，有 27 個「總理-總統制」中有 4 個走向民主潰敗。因此，在經由比較各個半總統制國家之民主表現中，「總統-議會制」相較於「總理-總統制」更可能走上民主潰敗，對民主發展而言「總統-議會制」似乎不是半總統制中理想之次類型，而係「總理-總統制」，為半總統制中較佳之運作模式（Elgie, 2011a）。

另在半總統制運作次類型中，我國屬於「總統-議會制」次類型，而多數認為以法國為「總理-總統制」運作次類型之典範。本文乃以法國及我國兩國之憲政體制來探討，從兩國憲政制度規範及憲政歷史發展，加以比較法國與我國的半總統制度，期能瞭解兩國半總統制之制度設計及發展脈絡，從憲政規範之制度面及實際運作面切入，以便知悉法國半總統制運作與我國在憲政制度運作和有相似及相異之處，最後就制度上提出我國如想朝向較佳「總理-總統制」次類型運作，未來在「總理-總統制」之制度運作上，得採取修正措施之建議，期望我國能在較佳之制度運作下，展現穩定之民主表現。

貳、文獻探討

一、探討架構

本文討論之議題主要是我國與法國在半總統政府體制上之差異性，而由於兩國在制度設上都有總統、總理之設計，總統皆為民選，總理則係由總統任命，在

¹ 學者 Robert Elgie 觀察 46 個半總統制國家，以 Freedom House 及 The Polity IV 的指標來觀察，原本在 Freedom House 及 The Polity IV 評比屬於民主國家，後來經評比為不民主時，則認為係該國家係走向民主崩潰。See Elgie, Robert. 2011a. "Varieties of Semi-presidentialism and Democratic Survival," In *Semi-Presidentialism: Sub-types and Democratic Performance*, ed. Robert Elgie. New York: Oxford University Press. pp. 43-68.

制度之設計上並無須國會同意，由總理來掌握國家日常行政權之運作。因之，兩國在憲政體制上，皆屬於「半總統制」之制度設計。本文以下將討論半總統制之相關概念及分類，清楚界定本文所要討論之「半總統制」型態，並釐清在「半總統制」之分類上存在「總理-總統制」及「總統-議會制」兩種運作次類型。接著，本文就文獻對半總統制在運作上通常會產生之困境，加以敘明，以瞭解半總統制之體制型態所會遇到的民主崩潰問題，而在運作上「總理-總統制」相較於「總統-議會制」，較不會走向民主崩潰。此外，本文以法國及我國憲政運作來觀察，雖然兩國皆有總統民選，總理由總統任命之制度設計，惟法國在制度實際運作上走上「總理-總統制」我國則為「總統-議會制」。而在學者 Elgie 觀察 46 個半總統制之民主國家，「總統-議會制」相較於「總理-總統制」較容易走向民主潰敗 (Elgie, 2011a)。因此，本文在比較法國及我國兩國憲政制度上之相似及相異處後，另提出制度上之建議，就「半總統制」之制度運作如要朝「總理-總統制」次類型運作，在相關制度設計上，得採取修正措施。

二、半總統制的概念界定與學術分類

(一)概念界定

有關半總統制之概念(定義)，學者 Maurice Duverger (杜瓦傑)認為半總統運作之要件有三：1、總統由人民直選產生，2、總統擁有重要的權力，3、同時存在一位總理與內閣，他們受國會信任的支配，並執行行政上的功能 (Duverger, 1980)。然而，Duverger 以權力觀點來做為分類半總統制之指標，在分類上將產生無限種可能，甚至形成各說各話之現象 (張峻豪，2011)。因此，學者 Elgie 於 Duverger 之定義上作修正，將半總統制定義為，一個國家經由全民普選有固定任期的總統，同時另存在一個向議會負責的內閣，即屬半總統制 (Elgie, 1999)。而 Elgie 對於半總統制之定義，亦為學界上為多數學者所採用。

(二)學術分類

有鑑於半總統制定義之複雜，不少學者企圖於半總統制中將總統權力量化，以觀察半總統制運作之不同型態 (蘇子喬，2011)。其中學者 Matthew Shugart 及 John Carey 兩人試圖從憲法規範角度，由總統權力運作大小或是總統與總理之權力關係，來區分半總統制，並且提出「總理-總統制」與「總統-議會制」之分類方式 (Shugart & Carey, 1992)，將半總統制之型態進行劃分，亦更能掌握半總統制之發展脈絡。而一般學界將 Shugart 與 Carey 對於半總統制之分類歸類為半總統制之次類型分類。

再者，在概念上「總理-總統制」包含下列要件：1、總統由民選產生；2、總統擁有相當權力；3、同時存在一掌理行政事務的內閣，其受到國會的信任支配，並對國會負責。而「總統-議會制」則係指：1、總統由民選產生；2、總統有權任免總理與內閣閣員；3、內閣必須獲得國會信任，亦即對國會負責；4、總統有解散國會權或立法權，或兼有此兩種權力。簡言之，就上述分類觀察，在行政權力主導上，「總理-總統制」總理對於政府有較大主導權，反之在「總統-議會制」總統則對於政府有較大主導權 (蘇子喬，2011)。

其次，就半總統制的負責對象而言，總統係經由全民直選產生，且任期固定，因此負責對象應屬全國民眾。然而，在總理部分，其所負責對象，將因其處於「總理-總統制」或「總統-議會制」中，而有不同。易言之，就總理負責對象部分，審視「總理-總統制」與「總統-議會制」兩者之差異在於負責對象為單一或雙重而有差別。於「總理-總統制」總理對國會負責，而在「總統-議會制」總理則對總統及國會負責（Elgie, 2011b）²。而在實際運作上，於「總理-總統制」當總統與國會多數分屬不同黨派時，由於總理的產生是單純由國會投票選舉而決定，因此不會發生爭奪行政權的問題。惟「總統-議會制」下，由於總理必須同時對國會與總統負責，因此會發生總統與國會爭權的情形（蘇子喬，2011）。

三、半總統制的運作困境

按半總統制的運作上，主要牽涉行政權與立法權兩者的互動關係，而這兩者間的互動，與內閣制和總統制下的行政權與立法權的互動迥異，本文希圖從總統、總理、國會三角關係的相互牽制與影響的互動關係來觀察。

當總統與總理都是屬於同一個政黨時，行政權即由一黨所掌控，但是行政權依舊會面臨到立法權的制衡，此時就要去觀察立法權是由哪一個政黨（國會多數黨）所掌控。若是與行政權與立法權皆由同一個政黨所掌控，此際，總統與國會多數一致，即為「一致政府」（蘇子喬、王業立，2014）。在一致政府下，行政權及立法權由同一政黨掌控，行政效率相對較高，政府在運作上會有政策一貫性，因此很容易預期政府的行為。然而，在行政權與立法權分由不同政黨所掌控時，此時，總統與國會多數不一致，則為「分立政府」（蘇子喬、王業立，2014），而在此分立政府情況下，因為立法權與行政權彼此對立，所以行政機關的決策立法機關不一定會支持，反而立法機關會刻意扮演一種制衡的角色。因此，有學者認為在分立政府的情況下，行政、立法不一致，是造成政治不穩定之主因（吳玉山，2011）。

另在半總統制中，當憲政體制上出現分立政府的情況時，此際在總統所屬政黨無法握有國會多數席次下，總理之產生格外重要。蓋在半總統體制，通常將國家日常行政事務運作權限賦予總理，因此在分立政府情況，總理人選就係偏向總統所屬政黨或是國會多數黨，將影響國家日後行政權施政效率及政府穩定性。然而，無可否認在半總統制下，總統與總理皆擁有行政權，存在兩位行政首長，此行政權二元化乃半總統制之特徵，而當總統與總理分屬不同政治陣營時，則為「共治」（*cohabitation*）、若屬同一政治陣營時則屬「非共治」（蘇子喬、王業立，2014）。在總統與總理同屬一政治陣營，卻與國會多數黨不同陣營時，行政權無疑與立法

² 依 Shugart 及 Carey 對於半總統制所提出之分類，認為「總理-總統制」與「總統-議會制」兩者差異在於負責對象，有關兩者差異，從英文上的定義，更可以清楚發現兩者不同之處，厥在於負責對象不同：Premier-presidentialism is a form of semi-presidentialism where the prime minister and cabinets are collectively responsible solely to the legislature. President-parliamentarism is a form of semi-presidentialism where the prime minister and cabinet are collectively responsible to both the legislature and the president.

權在施政上會有對立，法案杯葛、否決戲法似可預期，行政權在運作上時常受到阻礙，主因係行政權與立法權在政黨操作上屬不同陣營，國家憲政運作乃呈現少數政府形態。是故，在半總統制的運作下，皆可能出現共治或少數政府的局面，此時，總統無法有效同時掌握行政及立法（林繼文，2006）。更有甚者，在少數政府情況下，國家之行政權同時受到強大的反制力量牽制，則行政權可以發揮的空間相對受到壓縮。因此，一旦出現少數政府的情形時，更可能導致民主潰敗（張峻豪，2011）。

參、法國及我國憲政體制之差異性-制度面與實踐面之探討

一、法國之憲政體制及運作

法國現行之憲政體制，係 1958 年經由政治強人戴高樂（Charles de Gaulle）藉由阿爾及利亞危機，制定新憲法，並於 1958 年 9 月公民投票通過後所建立，使得法國進入第五共和國時代（劉金源，2010）。

法國關於總理之任命上，依據該國第五共和國憲法第 8 條規定：「總統任命總理，並在總理提出政府總辭後免除其職務」。因此，就法國憲法制度而論，並無總理須經總統提命國會同意而任命之條文設計，故總理係經由總統任命，無須經過國會同意。

而在實際運作上，法國於 1986 年前之政府組織，在許多情形皆由總統主導政府組成，且國會亦由與總統所屬政黨掌握多數。主導推動法國第五共和國憲法之政治強人戴高樂於 1964 年即公開表示，總統既然由總統選任，自然有權將其撤換。當時總理龐畢度（Georges Pompidou）也表示，他本人很難想像，一個不再獲得總統信任的總理，除了辭職之外還有其他路可以選擇（徐正戎，2002）。因之，顯見法國第五共和國初期，重要政治人物，都存有總統有權將總理免職的認知。而在法國第五共和國憲法施行之初，總統確實有權力迫使總理辭職，更換總理（胡祖慶，2014）。

法國在 1958 年第五共和國憲法實行以來，皆係總統與國會多數一致之情勢，總統主政為常態。然而，於 1986 年後左派（社會黨）總統密特朗（Francois Mitterrand）其所屬政黨無法掌握國會多數，國會由右派（共和聯盟）多數掌握。為避免任命國會少數黨人士出任總理，導致日後施政受阻礙，形成政治僵局（political-deadlock），密特朗乃提名右派（共和聯盟）人士席哈克（Jacques Chirac）擔任總理，形成左右共治（劉金源，2010）。法國於 1986 年後迄今，歷經三次左右共治，分別為 1986 年至 1988 年、1993 年至 1995 年、1997 年至 2002 年。要言之，法國於 1986 年後之 15 年間出現 3 次左右共治，可謂佔據一半執政時間，出現的密集度可為頻繁。

復次，法國在憲法規定上雖然規定總統任命總理，惟在制度上運作上，當總統與國會多數分屬不同陣營時，在實踐上法國總統係任命國會多數黨所支持人仕擔任總理，因此，在制度運作上總理主要係對國會負責，故在學者分類上，將法

國歸類為「總理-總統制」之次類型。

二、我國之憲政體制及運作

我國憲法本文之基本架構，係採取內閣制精神，由憲法第 53、55 條，關於行政院院長為最高行政首長，係經由總統提名立法院同意任命之相關規定即可窺知（蘇子喬，2012）。另外，有學者認為憲法第 75 條規定立法委員不得兼任官吏，且憲法第 57 條第 2、3 款關於不信任及法案覆議權之規定，並無搭配解散國會或內閣總辭之設計，法律效果上僅單純要求行政院院長應即接受該決議或辭職，雖然可以維持政府穩定，但亦可能造成效率不足，因此憲法本文，應屬於「修正式內閣制」（湯德宗，2000）。實踐上，我國憲法於 1947 年 12 月 25 日施行後不到半年即因國共內戰情勢，遭「動員戡亂時期臨時條款」凍結部分條文，至 1991 年 5 月廢止，始進行相關修憲（蘇子喬，2012）。

另關於我國歷來修憲部分，第 1 次（1991 年）修憲廢止「動員戡亂時期臨時條款」，及第 2 次（1992 年）修憲將監察委員改由總統提名（湯德宗，2000），皆確認行政向立法負責之精神（蘇子喬，2012）。第 3 次（1994 年）修憲除確立總統經由公民直選外，亦縮小行政院院長副署權之範圍。而第 4 次修憲（1997 年）主軸為取消立法院之行政院院長同意權，將行政院院長改由總統任命（第 3 條第 1 項前段規定：「行政院院長由總統任命之。行政院院長辭職或出缺時，在總統未任命行政院院長前，由行政院副院長暫行代理。憲法第 55 條之規定，停止適用。」），並賦予立法院有條件的倒閣權³。學者認為，就第 4 次修憲關於行政院院長之任命規定觀察，總統任命行政院院長，立法院對於行政院院長人選並無同意權，僅得對行政院長提出不信任，迫使行政院長辭職。其次，第 4 次修憲賦予行政院法案覆議權，在覆議案失敗時，行政院院長只需接受無須辭職，強烈暗示行政院長只對總統負責（湯德宗，2000）。因此，從制度面角度解釋，總統享有任命及免職行政院院長之權力。

而就我國憲政實際運作觀察，2000 年至 2008 年陳水扁總統執政時期，其所屬政黨（民主進步黨）皆未能於國會掌握多數。惟不論係在其就職或是立委改選後，陳總統始終係依己意任命閣揆（行政院院長），其先後任命唐飛、張俊雄、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄等六任閣揆（行政院院長），都不是基於立法院多數意見所產生，所組成之內閣皆是少數政府（蘇子喬，2012）。學者就陳水扁總統執政會出現少數政府，除制度上總統任命行政院長外，憲法亦規定立委不得兼任閣員，因此雖然憲法增修條文規定，立法院得對行政院院長提出不信任案，但立委同時亦會面臨被解散風險，在改選成本過大的情況下，不信任案實際上殆無利用之可能（湯德宗，2000）。換言之，立委若行使不信任案，對行政院長為倒閣，不見得自己就能入閣，故倒閣利益低，且改選成本高，故立委在倒閣後無法獲得實質利益，還可能導致自己職位不保的不利益，在理性考量下自然不

³ 中華民國憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款規定：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法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；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」

可能真的去通過倒閣案（蘇子喬，2013）。

另外，在 2008 年至 2016 年馬英九總統執政時期，因馬總統所屬政黨（中國國民黨）在 2008 年及 2012 年立法委員選舉皆取得過半數席次，憲政運作上形成以總統主導之政府組織，政府態樣形成一致政府情況。而就 2016 年的就選舉結果而言，總統參選人蔡英文以獲得 56.12% 得票率當選總統，其所屬政黨（民主進步黨）亦取得立法院過半數席次。因此，我國在 2008 年後皆係一致政府之組織態樣，總統得任用自己喜好人選當任行政院院長，可知在近年憲政實際運作發展上，行政院院長去留由總統決定，而非立法院。

次按，我國現今憲政制度上關於政府組成，基本上係以第 4 次修憲架構為主，而依前述討論，總統為直接民選，具有憲法所賦予之權力，且同時憲政上具有總理設計，國會得對其提出不信任案，洽符合半總統制之要求。另於制度實際運作上，不論總統所屬政黨在立法院是否掌握多數，總統對於行政院院長始終具有任免權，顯示行政院院長對總統負責。惟制度解釋上行政院長亦可能受到立法院不信任案約束，因此形成制度上要求行政院院長對總統及國會負責情況，故我國政府體制運作上，應屬於半總統制下「總統-議會制」之次類型。

三、法國與我國兩國憲政體制之差異

就法國與我國之憲政制度運作而言，都出現行政、立法分由不同政黨所掌握，此即憲政運做出現分立政府之形態，而兩國在面臨分立政府情況時，在政治實際運作經驗上，法國形成左右共治，我國則係出現少數政府執政的情形。換言之，法國係總統傾向任命國會多數黨人士擔任總理，因此，總理主要係對國會負責，而被歸類為「總理-總統制」之次類型。然而，就我國政治運作發生分立政府時，總統則係無視國會生態，單純依據憲法規定，憑已意任命總理。是故，國會得提出不信任案，在制度面的解釋上，總理（行政院院長）仍須對國會負責。惟實際運作上，因總理（行政院院長）為總統任命，且總統於解釋上（規範面）得將總理解職，故我國被歸類為「總統-議會制」之次類型。

以下本文試圖就憲政慣例及制度配套此兩因素來觀察，為何法國與我國在看似相同之制度設計下，卻在憲政實踐面上會出現不同之政治運作。

（一）憲政慣例之建立

就憲政制度之規範面觀察，法國與我國總統對於總理（行政院院長）之任命，規範上都不需要得到國會同意，然而於運作上卻產生不同效果。學者認為關鍵在於法國於 1986 年初逢分立政府時，總統即任命國會多數黨領袖為總理，締造左右共治之憲政慣例，從而於實際憲政慣例下造成往後總統再度面臨分立政府時，亦會任命國會多數黨領袖為總理（陳宏銘，2007）。

簡言之，在 1986 年 3 月法國舉行國會大選，選舉結果也使法國第五共和國首次面臨新選出的國會多數與既有的總統不一致的局面，當時總統為 1981 年選出就任的總統密特朗，密特朗當時面對此種情勢，有三種因應方案。一為總統辭職，因為選民在國會大選不支持總統所屬的陣營，意味總統施政不受選民信任（蘇子喬、王業立，2014）。第二方案係總統不理會國會生態，任命自己陣營人仕為

總理來組閣，因為憲法明文總統在面對新國會多數時，須任命國會多數人仕為總理，亦即縱使總統無法掌握國會多數，就制度而言，總統仍得依己意任命總理（Keeler & Schain, 1997）。第三方案為總統任命國會多數支持的人仕為總理，蓋總理權力基礎與在位正當性乃是國會支持，然而，總統一旦任命國會多數所支持之人仕為總理，日後即無法使總理辭職（芮正皋，1992）。結果，密特朗選擇了第三個方案，並任命國會右派領袖席哈克為總理，開啟了第一次左右共治之局面，憲政運作首次由總統主政轉變為總理主政。而在 1986 年至 1988 年間法國出現左右共治情況後，1993 年至 1995 年、1997 年至 2002 年又分別出現左右共治，各任期之總統皆是循密特朗 1986 年之作法，任命國會多數陣營組閣，也確立在總統與國會分屬不同陣營時，總統與總理共治之憲政慣例（蘇子喬、王業立，2014）。

（二）憲政制度之配套規範

在憲政制度設計上，法國憲法上總統有任命總理權外，尚有外交國防指揮權、主動解散國會權、緊急命令權、主持部長會議、行政法令簽署權等重要權力。此外，相關權力給予總統對行政事務較多參與空間，總統在憲政設計上，不致因提名總理，而失去政治參與機會（參見表 1）。反之，我國之憲政體制設計上，總統有任命總理權外，還有決定國家安全重大方針權、被動解散國會權、緊急命令權等，憲法所給予總統之權力，與法國總統所享有之權力相較，我國總統權力較為保守，且權力發動較為被動。因此，總統在憲法所賦予權力較少情況下，政治參與機會降低，倘若總理人選與總統分屬不同黨派，勢必無法貫徹總統意志，總統不啻喪失政治光環（參見表 1）。

是故，探究法國於 1986 年遭逢府會分立時會形成左右共治，學者認為主要係法國於憲政制度上賦予總統較高權力（林繼文，2009）⁴，使總統不會因為任命反對黨人士擔任總理，在共治情境中導致權力縮小，失去政策影響力（林繼文，2009），喪失政治舞台。要言之，法國於 1986 年首逢分立政府時，總統因有制度上誘因，所以任命國會多數黨領袖為總理，不僅不會使自己喪失政治影響力，亦能締造左右共治之憲政慣例。反之，我國憲法賦予總統權力未較法國強大，因而在 2000 年首次出現分立政府時，總統即無任命國會多數黨領袖的制度誘因，形成左右共治，喪失創造左右共治憲政慣例之先機（林繼文，2009）。故在法國及我國的制度運作上，因憲政體制對於總統權力之配套制度等不同，而無法產生同樣運作結果。

⁴ 學者林繼文係認為法國憲政上賦予總統權力包括，主持部長會議、行政法令簽署權、主動解散國會及緊急命令權等，皆較我國憲法上所賦予的總統權力多。

表 1
法國與我國總統在憲法上重要權力的比較

法國總統	我國總統
外交國防指揮權 (法憲法第 5 條)	決定國家安全重大方針權 (憲法增修條文第 2 條)
主動解散國會權 (法憲法第 12 條)	被動解散國會權 (憲法增修條文第 2 條)
緊急命令權 (法憲法第 38 條)	緊急命令權 (憲法本文第 43 條)
主持部長會議 (法憲法第 9 條)	-
行政法令簽署權 (法憲法第 38 條)	-

資料來源：作者整理

肆、邁向「總理-總統制」次類型之制度初探

就學者 Elgie 在觀察 46 個半總統制之民主國家，19 個「總統-議會制」國家中有 11 個走向民主潰敗，27 個「總理-總統制」有 4 個走向民主潰敗。是故，就學者 Elgie 實證上的研究，「總統-議會制」相較於「總理-總統制」更可能走上民主潰敗，在制度上「總理-總統制」，似乎為半總統制中較理想之次類型 (Elgie, 2011a)。而依前述說明，法國與我國的政府體制皆屬於半總統制之設計，且在憲政設計上，皆有總理經由總統任命之制度規範。然而，在實際運作上，法國走向「總理-總統制」而我國卻朝「總統-議會制」方向邁進。因之，在我國制度設計上似乎與法國相同，同為「總理-總統制」之制度設計，惟在政治運作經驗下，似乎係因缺少類似法國左右共治之憲政慣例及憲政配套規範，而無法發生類似法國之「總理-總統制」運作，反而朝「總統-議會制」次類型運作。

有學者認為法國半總統制運作能符合民主要求，主因即在於法國屬於「總理-總統制」之次類型，在分立政府時，總統尊重國會生態任命總理，尋求政治協商、妥協等政治途徑解決紛爭。就此，理想的半總統制，在制度上應如同法國，採取「總理-總統」制 (McQuire, 2012)。我國在憲政上於 2000 年曾出現分立政府局面，當時執政者若選擇尊重立法院生態，任命國會多數黨領袖為行政院院長 (總理)，創造憲政慣例，或許我國在制度運作上就會朝「總理-總統制」方向運作。可惜在當時執政者並無創造此憲政慣例。在時機已然失去情況下，要朝向理想之「總理-總統制」之次類型進行，未來可朝制度修正方面邁進。本文認為於憲政制度上，我國得朝如下述兩方向做修正。

一、制度設計面修正：

將憲法增修條文第 3 條第 1 項前段關於總統任命行政院院長規定刪除，並回

歸憲法第 55 條行政院院長由總統提名，經立法院同意後任命之規定。使得「總統-議會制」之總理對於國會負責之機制，於法制上得以確立。

二、制度上增加左右共治之制度面誘因：

除在規範上將行政院院長的任命回歸憲法第 55 條規範外，亦可思索於修憲時將總統權力增加，從制度上提供更多總統採取共治之誘因；例如，參考法國賦予總統之主持部長會議權、行政法令簽署權、主動解散國會權等(林繼文, 2009)，使得未來再次出現分立政府局面時，總統不因任命國會多數黨領袖而失去政治舞台。

伍、結論

本文研究發現，我國與法國在半總統政府體制上，總統皆有總統任命總理無須國會同意之制度設計，惟在政治運作經驗上，法國走向「總理-總統制」而我國走向「總統-議會制」。易言之，兩國在有著相同制度設計下，卻在實踐上有不同政治表現，本文發現差別在於法國憲政發展上，有政治菁英締造左右共治之憲政慣例，且在憲政配套規範上存在相當多制度上誘因，讓總統在面臨國會多數與渠所屬政黨不同時，仍得願意任命不同黨人士為總理，而不致喪失政治舞台。然而，在半總統制之運作次類型中，以「總理-總統制」為較理想之次類型，因此，本文試圖就憲政面提出邁向「總理-總統制」的改進之道。惟憲改工程浩大，影響層面甚廣，時常牽一髮動全身，憲政改造從提出到實踐通常會面臨諸多挑戰與變數，本文在此謹提出綿薄建議，期望對未來憲政發展能有所助益。

參考文獻

- 吳玉山(2011)。半總統制：全球發展與研究議程。《政治科學論叢》，47(3)，1-32。
- 林繼文(2006)。政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析。《選舉研究》，13(2)，1-35。
- 林繼文(2009)。共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較。《東吳政治學報》，27(1)，1-51。
- 芮正皋(1992)。《法國憲法與雙首長制》。台北：白雲文化。
- 胡祖慶(2014)。府院關係本質對於政黨輪替的影響：以法國第五共和為例。《全球政治評論》，45(1)，47-64。
- 徐正戎(2002)。《法國總統權限之研究》。台北：元照。
- 張峻豪(2011)。半總統制運作類型的跨國研究。《問題與研究》，20(2)，107-142。
- 劉金源(2010)。《法國史-自由與浪漫的激情演繹》。台北：三民。
- 陳宏銘(2007)。台灣半總統制下的「少數政府」的存續：2000-2004。《東吳政治學報》，25(4)，1-64。
- 湯德宗(2000)。論九七修憲後的權力分立-憲改工程的另類選擇。收錄於《權力分立新論》湯德宗編，台北：元照，頁75-132。
- 蘇子喬(2011)。哪一種半總統制？--概念界定爭議的釐清。《東吳政治學報》，29(4)，1-72。
- 蘇子喬(2012)。台灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)：歷史制度論的分析。收錄於《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，沈有忠、吳玉山編，台北：五南291-340。
- 蘇子喬(2013)。《中華民國憲法-憲政體制的原理與實際》。台北：三民。
- 蘇子喬、王業立(2014)。總統與國會選舉制度對半總統制憲政運作的影響-法國與台灣的比較。《政治科學叢論》，62(12)，36-78。
- Duverger, Maurice.(1980).“A New Political System Model: Semi-Presidential Government.”*European Journal of Political Research* 8(2),165-187.
- Elgie, Robert.(1999).“The Politics of Semi-presidentialism.”In *Semi-presidential in Europe*, ed.Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press. pp.1-21.
- Elgie, Robert.(2011a).“Varieties of Semi-presidentialism and Democratic Survival,” In *Semi-Presidentialism: Sub-types and Democratic Performance*, ed.Robert Elgie. New York: Oxford University Press. pp.43-68.
- Elgie, Robert.(2011b).“Variation Within Semi-Presidentialism.”In *Semi-Presidentialism: Sub-types and Democratic Performance*, ed.Robert Elgie. New York: Oxford University Press. pp.19-42.
- Keeler, John & Martin A. Schain.(1997). “Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France.”*Parliamentary versus Presidential Government*,ed

AlbertnSomot. Oxford: Oxford University Press, 84-105.

McQuire, A. Kimberly.(2012). “President-Prime Minister Relations, Party Systems, and Democratic Stability in Semi-presidential Regimes: Comparing the French and Russian Models.”*Texas International Law Journal*, 47(2),428-454.

Shugart, Matthew & John Carey.(1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Shugart, Matthew.(2005).“Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns.”*French Politics*. 3(3),323-351.

The Institutional Difference Between France and Taiwan- Possible Ways of Reform When changes into the Premier-presidentialism

Wei-Yang Su *

Abstract

The government performance in semi-presidential system will be inferenced by the relationship of the president, the congress, and the premier and will resulted into a very complex form of government, such as the congruent government or the divided government. The divided government will affect the efficiency. Furthermore, scholars have classified the semi-presidential system into two sub-types that are Premier-presidentialism and President-parliamentarism. The Premier-presidentialism is the one with better performance between the above two sub-types. The sub-type which just mentioned. This thesis discovered that France and Taiwan both have the same constitution act that regulates the premier appointed by the president. However, France and Taiwan both went separate rout and France becomes Premier-presidentialism while Taiwan is President-parliamentarism. Therefore, this thesis tries to find out the reason behind the difference between the constitutional convention and the regulation issue. This thesis studied the matter from the regulatory and practical perspectives and explained the differences between them. Lastly, this thesis proposed some methods that Taiwan government could consider changing into Premier-presidentialism in the future.

Keywords: Congruent Government, Divided Government, Minority Government, Cohabitation, Constitutional Convention.

