總統直選與半總統制憲政運作

吳玉山

半總統制

我國自從於1994年完成第三次修憲，確立總統直選以來，迄今已經進行了六次的總統選舉，對於增強總統的權力地位、確立其國家最高領導人的角色產生了重大的影響。不過，總統直選是產生在一個內閣制的憲政架構當中，這就造成了一種特殊的制度組合，在學理上稱為「半總統制」（semi-presidentialism）。半總統制的兩大制度特徵便是總統直選和總理領導內閣對國會負責。前者我國在1996年正式開始實行，後者則是在1997年第四次修憲的時候藉著賦予國會倒閣權而加以確立。因此從1997年開始，我國進入了半總統制。

雖然半總統制是當今最為風行的憲政體制，並且特別受到第三波民主化國家的歡迎，但這是一種「進入容易但運作困難」的制度。造成此種現象的原因，是因為對於新興民主國家而言，總是想要最大程度地實現人民當家作主，因此一方面想要能選舉國會議員，並且透過國會組織政府，並使其對國會負責（這是內閣制的特徵），另一方面又想要直接選舉總統，並使其對人民負責（這是總統制的特徵）。在半總統制中兩種直選與課責機制並存，似乎使得人民的權力極大化，對政府的控制極大化，有助於實現民主，所以大受歡迎。但是因為此一體制同時包含了內閣制和總統制的特徵，也就是又有內閣制的運作軌道，又有總統制的運作軌道，因此便產生了兩軌並存、無法決定孰先孰後的情況，這是在傳統的內閣制或總統制中所不會產生的現象。

具體來說，國家權力中最為關鍵的便是行政權，因此由行政權的掌控和負責可以讓我們界定不同的憲政體制。在內閣制中行政權是掌握在由總理領導的內閣手中，而內閣對國會負責；在總統制中行政權是掌握在總統手中，內閣官員全是總統的僚屬，他們對總統負責。在半總統制當中，由於有兩軌的關係，我們無法清楚地看出究竟是誰掌握最高的行政權，而行政權又是向誰負責。造成這個現象的原因是半總統制有責任內閣的設計，所以可以走總理領導內閣對國會負責的內閣制軌道；但是在同樣的憲政體系當中又有總統直選的安排，這就使得總統具有統治的合法性，容易居於總理和內閣的上位，因此又可以走總統制的軌道。這樣兩軌的設計是半總統制的制度核心，影響所有其他的規定。即使在憲法中把最高行政權歸屬於由總理所領導的內閣，又明訂總理與內閣要對國會負責，一個全民直選、為民所付託的總統還是可能成為國家實際的最高統治者，將總理視為僚屬，並掌控政府的運作，從而造成憲政運作的慣例和憲政規範間的落差，這就是「憲政兩軌制」所造成的影響。

總之，在半總統制當中國家權力的掌控和負責是不清楚的，有時候「總統制軌」較強，這個體制就運作得像總統制，甚至出現「超級總統制」；有時候「內閣制軌」較強，這個體制就表現得像是內閣制。又有時候兩軌平衡發展，或是兩軌交替運作，甚至相互頡頏，形成半總統制豐富的多樣性。「憲政兩軌制」與「運作不確定」是半總統制的兩項特色，可以合稱為「不確定的兩軌制」。從制度研究的角度來看，「不確定的兩軌制」影響到制度的抉擇（制度上游）、運作的型態（制度中游）、制度的表現（制度下游），甚至制度的演化（在不同半總統制次類型間切換或移出半總統制）。

半總統制的分類

半總統制有多種運作的可能，我們在此可以提出一個分類的標準。在全球半總統制的國家當中，我們可以用是總統還是國會多數決定總理與內閣人事、以及總統和國會多數是不是同屬一個政黨這兩個變項，架構出四種半總統制運作模式。它們分別是准內閣制（quasi-parliamentarism, QP）、換軌共治（alternation/cohabitation, ALT）、分權妥協（compromise, COM），與總統優越（presidential supremacy, PS）。准內閣制顧名思義便是依內閣制的原則來運作的半總統制。也就是雖然總統是由人民直接選舉產生，並且可能被憲法賦與實際的權力，但是總統在任命總理和組成內閣上，都是尊重國會多數，而並不想要以本身所屬意的人選來領導政府。這樣的總統基本上便如同內閣制下的虛位元首。由於總統虛位，因此不論是府會一致、或是府會不一致，總統都不干預政事。在准內閣制中的國會制的軌道是實的，而總統制的軌道是虛的。西歐多數的半總統制國家（例如愛爾蘭、冰島、奧地利等）便是屬於准內閣制的。

換軌共治是因法國在1986年以後出現的三次共治而著名，甚至被錯誤地認為是半總統制的常態。在這種半總統制的次類型之下，府會是否一致會帶來很大的不同。當府會一致時，總統作為國會多數黨的領袖，對於決定總理和內閣的人事有最大的權力，並成為政府的實際最高領導人。總統可以隨時撤換總理、變更政策；而總理既然由總統所任命，又是被總統所領導的國會多數黨所支持，因此是直接對總統負責。然而一旦產生府會不一致的情況，則國家的治理方式開始換軌，總統會任命掌握國會多數的反對黨黨魁為總理並組織內閣，而政府的行政權也就移轉到反對黨的手中。在此種半總統制的型態當中，總統制和內閣制的軌道會隨著總統黨是否掌握國會多數而成為運作的主軸，所以有時像總統制、有時像內閣制。

分權妥協是指總統在府會一致時主導政事，而在府會不一致時和掌握國會多數的反對黨妥協，達成分割權力的協議。例如特定部會的閣員由總統決定，以確保總統在這些領域仍然享有主控權，至於其他部會則由反對黨掌控。這樣的分權模式可以是規定在憲法當中（例如波蘭在1992年制訂的「小憲法」），或是由總統和國會的反對黨視情況商議決定，以組成某種形式的聯合內閣。不論是憲法分權或是協議分權，總統制和內閣制的軌道都是實在的，但是對於政府卻都只有部分的控制能力，所以是一種分享統治權的妥協模式。

最後總統優越是一種總統意志凌駕一切的半總統制，在實質的運作上很接近總統制。此時雖然政府在形式上仍然必須對國會負責，但是總理的任命以及內閣的組成都是由總統決定，國會基本上無法干預。總理所扮演的只是總統幕僚長的角色，其人選由總統決定、而且對總統負責。總統優越是不分府會一致或是府會不一致的。當總統和國會多數同屬一黨的時候，總統是執政黨的領袖（不論是否有黨魁的名義），並以此號令執政黨的國會議員，因此總理不論如何任命、如何負責，其對象都是總統。在府會不一致的時候，由於總統黨不是國會的多數黨，因此政府會面臨一種兩難的情況，會同時受到總統和國會的壓力。但是在總統優越的模式中，由於一些結構和偶發的因素，國會在實質上不能夠約束總統，而只有接受總統所指定的總理和內閣，也無法用不信任投票使其去職。總統優越和准內閣制恰好相反，不論在府會一致或府會不一致的情況下，總統都放手干預政事，而且還有效地阻擋了政府對國會負責。在主要的半總統制國家當中，俄羅斯聯邦是屬於總統優越的次類型。

我國進入「總統優越型」半總統制

我國的憲政體制一共有六個發展的階段。第一個階段是立憲時的「改良型內閣制」（1947-48），第二個階段是「動員戡亂時期臨時條款」下的總統獨裁（1948-91），第三個階段是進入半總統制（1991-97），第四個階段是「半總統制下的府會一致」（1997-2000），第五個階段是「半總統制下的府會不一致」，目前是第六個階段，我們又回到了「半總統制下的府會一致」（2008-）（參見表一）。

表一 我國憲政演化的各個階段

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **發展階段** | **時間** | **政府體制** | **總統** |
| **第一階段** | 1947-1948 | 改良型內閣制 | 蔣中正 |
| **第二階段** | 1948-1991 | 總統獨裁  動員戡亂時期臨時條款 | 蔣中正  嚴家淦  蔣經國  李登輝 |
| **第三階段** | 1991-1997 | 進入半總統制 | 李登輝 |
| **第四階段** | 1997-2000 | 半總統制：府會一致 | 李登輝 |
| **第五階段** | 2000-2008 | 半總統制：府會不一致 | 陳水扁 |
| **第六階段** | 2008- | 半總統制：府會一致 | 馬英九  蔡英文 |

我國在1997 年第四次修憲之後，雖然已經進入了半總統制，但是由於長期由國民黨掌控總統與國會，府會維持一致，因此還看不出來究竟是採取哪一種半總統制的次類型，只知道由於總統在此種情況下對於內閣有決定權（包括李總統對於連戰和蕭萬長的任命），因此不會是採用准內閣制。決定半總統制次類型的試金石是由選舉所造成的府會不一致，此時總統和國會的意志相左，於是我們可以從觀察內閣組成的方式，來瞭解體制的偏向。這個情境在2000年的總統選舉後來到。在那次總統選舉當中，民進黨的陳水扁獲勝，成為中華民國第十任總統，但是國民黨仍然掌控住立法院的多數席次。此時究竟是由總統決定內閣的組成，還是要尊重立法院的多數，便成為決定憲政體制類型最重要的關鍵。

由於在第四次修憲時，總統是被賦予了行政院長的完全任命權，不需要獲得立法院的同意，因此在制度上總統是可以依據本身的意志來行事的。這樣做的結果，當然可能導致國會的反對，而以不信任的方式迫使新內閣去職。然而此時憲法又規定總統可以解散國會，以探詢最新的民意。如果選舉的結果由國會的多數獲勝，則總統自應退讓。所以究竟會由總統、還是國會多數來決定內閣的組成，最後還是要由民意來決定。那麼究竟總統會如何行動，而國會又會如何的反應呢？在當時的政治情況之下，國民黨剛在總統大選中挫敗，政黨的聲望正低，同時「藍營」分裂，宋楚瑜組成了親民黨，與國民黨瓜分泛藍的票源，同時臺灣的民眾長期習慣於總統任命閣揆、主導行政，因此一旦總統和國會對決，而最後以新的國會選舉來決定結局，則陳總統一方的勝算頗大。在這樣的情境之下，仍由國民黨所掌控的國會乃決定不挑戰陳總統的閣揆任命權。

陳總統從唐飛開始，在其八年（2000-2008年，其中2004年連任成功）的任期之內，一共任命了六位行政院長（唐飛、張俊雄I、游錫堃、謝長廷、蘇貞昌、張俊雄II），完全沒有徵詢國會的意見。在2000年關鍵時候所建立的先例，乃決定了我國半總統制的運作模式為「總統優越」，也就是無論府會是否一致，都是由總統依己意任命內閣，國會無法贊一言。閣揆既然如此任命，當然也就唯總統之命是從。此種總統優越的情況在2008年總統與國會大選，雙雙由國民黨獲勝後，自然也不會改變。由於府會復歸一致（2012 年國民黨又在總統和國會大選中獲勝），總統有憲法職權、國會多數，和民意支持來任命自己所屬意的行政院長。因此馬英九總統乃先後任命了劉兆玄、吳敦義、陳沖、江宜樺、毛治國與張善政等六位行政院長，而不需要徵求國會的同意。因此我國持續在總統優越的憲政軌道上運作（參見表二）。

總統優越型的半總統制在2016年政黨再次輪替執政時受到了一次相當大的考驗。對於馬英九總統而言，他理想中的憲政體制其實是接近「分工妥協」模式的。他在2007年接受國民黨提名為總統候選人時，便主張如果民進黨在國會選舉中獲勝，則他將會任命民進黨人為行政院長。由於國民黨在接下來的國會和總統大選中都獲得勝利，因以馬總統的承諾無法實現。另一方面，從馬總統在安排內閣和國安人事時總是分批處理，而在前者相當尊重閣揆的意見、在後者則由總統決斷來看，他是頗為堅持總統在國安大政方針（國防、外交、兩岸）上的主導權（憲法增修條款第二條）。因此對於馬總統來說，如果反對黨掌控了國會多數，則固然行政院長之位應該由反對黨人士擔任，可是與國安相關的職位則仍應由總統決定。這就是「分工妥協」的運作模式。可是對於在2012與2016年民進黨的總統候選人蔡英文主席而言，她是以總統制的精神來理解我國的憲政體制，因此不接受由國會多數組閣的看法，而認為應該由新任總統決定內閣人事。這樣相互衝突的兩種意見，到了2016年總統與國會大選過後，就出現了憲政體制運作型態的爭議。

在2016年一月選後到五月新任總統就職間有四個月的時間，此時主張由國會決定內閣人事的馬總統希望由民進黨人組閣，但是蔡英文主席則主張國民黨應以看守內閣的形式繼續執政到她在五月廿日就任時為止，並認為馬總統的主張會造成憲政混亂。由於民進黨拒絕組閣，而國民黨當時的閣揆毛治國又堅持請辭，因此馬總統便以張善政組閣，成為馬總統的第六任閣揆。馬總統還是在國會由反對黨控制的情況之下，決定了由同黨人士所組成的內閣，「總統優越」仍然持續（參見表二）。馬、蔡二人意見的不一致顯現出的便是「分工妥協」和「總統優越」這兩種運作型態的衝突，而最後政府依總統而轉，不依國會而變，則清楚顯示出我國仍然在「總統優越」的半總統制軌道上運作，並沒有依馬總統的主觀意願而改變。

由於民進黨在2016年的總統和國會大選中獲勝，而蔡總統又主張總統決定閣揆和內閣人事，因此從新總統就職後，我國持續實踐總統優越的半總統制。蔡總統到目前為止先後任命了林全和賴清德兩位行政院長，前者的無黨籍身份更進一步體現了總統的個人組閣權是超越國會的政黨席次分配的（參見表二）。由於我國持續在總統優越制的軌道上運作，因此這種半總統制次類型的運作問題，也從1997年以來的憲政實踐當中充分地顯露出來。

表一 我國半總統制之下的府會互動

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 總統 | 立法院多數 | 府會關係 | 行政院長 | 互動模式 |
| 李登輝（KMT, 1996/5-2000/5） | 泛藍（第三屆，1996/2-1999/1） | 一致 | 連戰（KMT, 1993/2-1997/9） | *總統優越\** |
|  |  | 一致 | 蕭萬長（KMT, 1997/9-2000/5） | *總統優越\** |
|  | 泛藍（第四屆，1999/2-2002/1） | 一致 |  | *總統優越\** |
| 陳水扁（DPP, 2000/5-2004/5） |  | **不一致** | 唐飛（*KMT\*\**, 2000/5-2000/10） | 總統優越 |
|  |  | **不一致** | 張俊雄（DPP, 2000/10-2002/2） | 總統優越 |
|  | 泛藍（第五屆，2002/2-2005/1） | **不一致** | 游錫堃（DPP, 2002/2-2005/2） | 總統優越 |
| 陳水扁（DPP, 2004/5-2008/5） |  | **不一致** |  | 總統優越 |
|  | 泛藍（第六屆，2005/2-2008/1） | **不一致** | 謝長廷（DPP, 2005/2-2006/1） | 總統優越 |
|  | 泛藍（第七屆，2008/2-2012/1） | **不一致**  **不一致**  **不一致** | 蘇貞昌（DPP, 2006/1-2007/5）  張俊雄（DPP, 2007/5-2008/5） | 總統優越  總統優越  總統優越 |
| 馬英九（KMT, 2008/5-2012/5） |  | 一致 | 劉兆玄（KMT, 2008/5-2009/9） | 總統優越 |
|  |  | 一致 | 吳敦義（KMT, 2009/9-2012/2） | 總統優越 |
| 馬英九（KMT, 2012/5-2016/5） | 泛藍（第八屆，2012/2-2016/1） | 一致  一致 | 陳沖（KMT, 2012/2-2013/2） | 總統優越  總統優越 |
|  |  | 一致 | 江宜樺（KMT, 2013/2-2014/12） | 總統優越 |
|  | 泛綠（第九屆，2012/2-2016/1） | 一致  **不一致** | 毛治國（KMT, 2014/12-2016/1）  張善政（KMT, 2016/2-2016/5） | 總統優越  總統優越 |
| 蔡英文（DPP, 2016/5- ） |  | 一致 | 林全（無黨籍，2016/5-2017/9） | 總統優越 |
|  |  | 一致 | 賴清德（DPP, 2017/9- ） | 總統優越 |
| *\**由於是處於府會一致的情況，因而此一時期之總統優越體制並未充分證實，僅能看出我國總統絕非准內閣制下之虛位元首。  *\*\**雖然唐飛為蕭萬長內閣之國防部長，並為國民黨員，但是其任命並非陳水扁總統與國民黨協調之結果，而是陳總統依其職權所為之單獨任命，在政治上係以唐飛之身分來緩和第一次權力交替之緊張，而為一過渡之選擇。 | | | | |

總統優越制的困局

由於總統優越是半總統制中總統權威最大的次類型，因此在實踐上容易在此一特點上產生問題。在府會一致時，總統優越制會給予總統極大的權限，一方面透過行政院長控制政府，一方面透過多數黨控制國會，因而可能產生權力氾濫的問題。而當政府力推具有高度爭議性的法案時，由於反對力量無法在建制管道中進行阻擋，因此就容易產生激烈的社會抗爭。在府會不一致時，總統優越制會讓總統還是能夠依照本身的意志來決定政府的人事與重大的政策，而與國會多數產生衝突。由於在這種體制之下國會不會訴諸倒閣的手段，因此府會間的爭議便形成僵局，而導致政府的重大法案無法通過，施政產生困難。一個衍生出來的問題是，總統雖然掌握大權，但是如有施政不當，卻不需要負責，而行政院長雖實為總統僚屬，卻常需要為不是自己決定的政策負責，被總統任意更換，以抒解民怨，因此總統被認為「有權無責」，閣揆卻是「有責無權」。因此，總統優越制無論在府會一致或是府會不一致的情況之下，都有其特殊的問題。在我國確立半總統制總統優越的體制之後，已經出現了陳水扁總統任內（2000-2008）的府會不一致、和馬英九與蔡英文總統任內（2008- ）的府會一致兩種型態。在這兩種時期當中，各自出現了總統優越制的問題。這些問題就是社會各界在2015年呼籲重新進行憲政改革的主要背景。

在陳水扁總統的時代，從其就任第一天開始，到八年後卸任為止，民進黨都沒有在國會中掌握多數席次。在第四屆和第七屆立法院和陳總統任期重疊的期間（2000/5-2002/1，2008/2-2008/5），由於國民黨在立法院中據有過半的席次，因此反對黨掌握國會無庸置疑。在第五和第六屆立法院中（2002/2-2008/1），由於藍營的分裂，民進黨成為國會中的最大黨，分別佔有225席中的87席與89席，比其他個別政黨都多，但是一方面沒有過半，一方面國民黨、親民黨與新黨等泛藍政黨在這兩屆國會當中分別佔有115席與114席，均超過國會席次的半數，並且較民進黨、或民進黨加上台聯黨的泛綠席次（100席與101席）為多，因此在第五和第六屆的立法院時期，國會仍然是由反對黨所掌握的。由於國會由反對黨控制，而總統卻依己意任命行政院長，並從而掌握政府，因此造成了少數政府的情況，並帶來了府會間的劇烈衝突。

府會不一致所造成的結果似乎清楚可見。從1997到2000年，當府會還處於一致狀態之時，內閣的平均存續時間是990天，但是到了府會不一致時期，內閣的更替頻繁，平均存續時間變成只有486天。就法案通過的情況而言，如果觀察剛好處於由府會一致轉成府會不一致的第四屆立法院，會發現其第一與第二會期（1999/2-2000/1）通過了政府所提304件法案中的221件，通過率為72.7%。然而到了同一屆立法院的第三與第四會期（2000/2-2001/1），在政府所提的470件法案當中，只有180件獲得通過，通過率降到只有38.5%，約為府會一致時期的一半。另外一個可以觀察的現象是政府在記名表決中的獲勝率。同樣在第四屆立法院時期，政府可以在府會一致時贏得180次記名表決中177次的勝利（獲勝率98.3%），但是到了少數政府與府會不一致時期，政府在96次記名表決當中只能贏得33次的勝利（獲勝率34.4%）。後者的獲勝率僅有前者的三分之一。總體而言，政府無法藉由立法來實現其政策目標，而反對黨則透過杯葛政府法案來達到弱化行政部門政績的作用。就具體事例而言，民進黨長期主張廢除核四，又要求以特別預算來採購美國所提供的武器，但是兩者都被反對黨所杯葛，而無法推動。總體而言，在八年的少數政府時期，反對黨無法迫使總統在內閣的人事任命上尊重國會多數，而總統則無法在法案的推動上獲得國會的支持，從而形成一種相互否決的情況。此類狀況就是半總統制研究中認為可能會導致府會劇烈衝突、甚至造成民主崩潰的情境，不過台灣通過了這個嚴峻的考驗，成為總統優越體制中的異例。

相對於府會不一致的時期，在一個新興民主國家當中，當總統和國會多數屬於同黨的時候，總統優越型的半總統制容易產生另一方面的問題，那就是總統是否有可能專擅大權，從而造成「滑回威權」的可能。在這一方面最為顯著的例子便是俄羅斯。臺灣自從2008年以來回歸府會一致，府會間結構性的緊張關係一夕解除。此時馬總統可以藉著直接任命行政院長來掌控內閣，又藉著其執政黨實質領袖的地位控制國會，並擁有民意對強總統的支持，因此形式上的權力極大。在執政初期，馬總統嘗試在總統和行政院長之間採取分工模式，由自己處理國安、兩岸與外交等事務，而由行政院長主理經濟與內政。這樣的分工是出於總統的主動，也隨總統的意志而調整，因此並非對於總統權力的限縮。果然在2009年八月莫拉克風災後，由於民眾期待總統回到第一線直接領導、並擔負責任，因此馬總統便在許多行政院長權責事務中裁定政策，對政府進行指點，並替換了閣揆，可見總統綜攬權力的大局並無改變，而社會輿論也視為正常。迨2009年十月，馬總統接任執政國民黨之主席，其對黨政權力的掌控便更進一步。

馬總統在第一任期內雖然遭逢國際金融危機，但其所採行的對應方式與藉由改善兩岸關係來提振台灣經濟的整體策略尚能獲得民眾的肯定，因而在2012年獲得連任成功。然而在第二任期初期（2012-2013年），馬總統急切地推動多項改革方案，包括調漲油電費率、開徵證所稅、進行年金改革、推動募兵制、實施教改方案等，遭到來自國會與社會之甚大阻力，而政府在壓力下多無法堅持，於是除原本反對者外也喪失本有的支持，同時各政策議題相互連結，反對勢力乃不斷增強，輿論持續批判，導致政府之聲望大幅跌落，逐漸已經無法再行推動重大具有爭議性之政策。2013年洪仲丘事件導致輿論沸騰，出現「白衫軍」之公民運動，而政府在民間巨大壓力之下迅速讓步，同意修正軍事審判法，在非戰爭時期將軍人案件由軍事法庭移交一般司法機構審理。洪案設定了一個政府與抗議團體的互動模式，在政府威信低迷之時，社會抗議勢力可以強勢的抗爭手段迫使政府屈服。在此種情境之下，馬政府仍試圖推動ECFA之下的兩岸服務貿易協定，受到反對黨和眾多公民團體之抵制，最終釀成2014年春的「太陽花學運」，抗議學生藉著長期佔領立法院（3/18-4/10），成功迫使政府同意先建立兩岸協議監督機制，再以其審查服貿協議。太陽花學運甫息，反核四運動又起，政府亦快速做出最大讓步，同意核四停工封存，其命運將來再定。在2014年底之九合一地方選舉中，國民黨遭受極大的挫敗，似預示2016年總統與國會大選之結局。

社會各界對於馬政府在第二任期中之種種施政不當與社會抗爭事件進行檢討，多有認為與現有之憲政體制設計不良相關，因而引發新一波的修憲風潮。一般論述認為總統權力過大，一方面掌控行政，一方面又以執政黨主席的身份控制黨籍立委，強使其支持總統所欲通過的爭議性法案，最終導致社會的抗議風潮。總統有權無責，而行政院長有責無權。因此追本溯源，應該限制總統的獨斷權力。在此即彰顯了半總統制的總統優越型體制在府會一致時所可能造成的影響，而成為反省與修正現制的重要理由。

總統優越制除了府會一致時權力太大、府會不一致時易生僵局之外，還有一個重大的問題，那就是總統和總理之間的關係不易處理。由於半總統制總是有兩軌爭議，而這兩軌就是代表兩種總統和總理之間的關係，因此兩位國家最高領導人之間究竟應該如何相處，就成為此種體制中揮之不去的問題。我國雖然在實踐上採用了總統優越的運作模式，由總統單獨地任命行政院長，並使其對總統負責，但是這和憲法的規定並不相符。我國的行政院長為最高行政首長，並對立法院負責，雖然在1997年修憲之後，可由總統直接任命，毋須立法院的同意，但是行政院長本身的憲政角色並未改變，因此從法理面而言，自可強調「內閣制軌」方為主軸。特別是總統縱使能夠獨力任命行政院長，但是憲法並未給予總統免除行政院長職位的權力。在1997年修憲之時，國民黨與民進黨均不贊成給予總統對行政院長的免職權，因此最後通過的修憲版本是給予總統對閣揆的「任命權」，而非「任免權」。因此日後所發展出來的總統任免行政院長的憲政實踐，實在是違反了當時修憲的本意。故而從法理上來說，行政院長既為最高行政首長、對立院負責，又非總統所得任意免職，因此實不應對總統負責，而「總統優越」的憲政實踐，也在法理規範上有其瑕疵。

由於憲法並沒有明確規定總統和行政院長之間的關係、而在實務上總統卻常自居於行政院長的長官，因此二者之間如何相處互動，遂成為憲政體制當中極為關鍵的樞紐，和政府是否能夠順暢運作有很大的關聯。在我國憲法當中，總統並不參加內閣會議，無法直接號令各部，其決策權主要是集中於國家安全領域，並搭配有國家安全會議（憲法增修條文第二條）。如此說來，總統主導國安相關部門，而與行政院長有所分工是合理的安排，那將會把我國的運作模式導向「分工妥協」，而不是「總統優越」。但是由於在實際政治運作上，總統透過任免行政院長的權力而掌控大局，因此實質上是最高的決策核心。這就使得總統的權力和制度的設計不對稱，總統和行政院長之間的關係也和他們的憲政角色不相符。由於總統不能主持內閣會議，缺乏常態性的政策決定機關，因此勢必需要透過政黨、黨政平台或其他的非正式機制來進行決策，甚至直接一對一地指令部會首長，而此類的渠道較為缺乏規範，因此對於決策的制度化和透明化都產生了不利的影響，並且嚴重地侵犯到內閣中行政院長和部會首長之間的政治倫理，從而影響到總統和行政院長之間的關係。不論是在馬總統的府會一致時期、或是陳總統的府會不一致時期，都五易閣揆，使得政府的平均壽命僅有一年四個月，這對於施政的計畫性、持續性和穩定性都是不利的。

由於總統和行政院長之間的關係缺乏憲政規範，充滿了非正式的成分，因此不免震盪起伏，隨著總統的聲望高低與任期階段，和行政院長的出身背景（官僚/學者vs民選政治人物）與其所擁有的政治資本而變動不居。在我國的憲政體制之下，總統與行政院長之間的關係充分反映了半總統制的內在矛盾與制度彈性。雖然基本上都是在總統優越的次類型下運作，但是二者的實際相處模式隨著每一任的總統和閣揆而有所不同。

總統直選是一個劃時代的憲政變動，不過它所代表的意義卻必須放到半總統制的憲政框架中才能夠充分了解。我國所採行的總統優越型半總統制，一方面和政治文化相契合（強人領導），一方面又受到憲政時刻的政治態勢與關鍵決策所增強（2000年第一次府會不一致時的兩黨態勢與陳總統的選擇），已經產生了相當的制度韌性，是不容易改變的。在此種情況之下，我們就必須面對「府會一致時總統權力過大」、「府會不一致時易生僵局」、和「總統與閣揆關係浮動性大與總統決策缺乏制度透明性」等三大問題。不過任何對於現有體制的修正，都必須謹慎將事，只有在確認效果顯著與配套完善的情況之下才適合實行。