

# 總統直選與半總統制憲政運作

Popular Election of President and Operation of Semi-Presidentialism

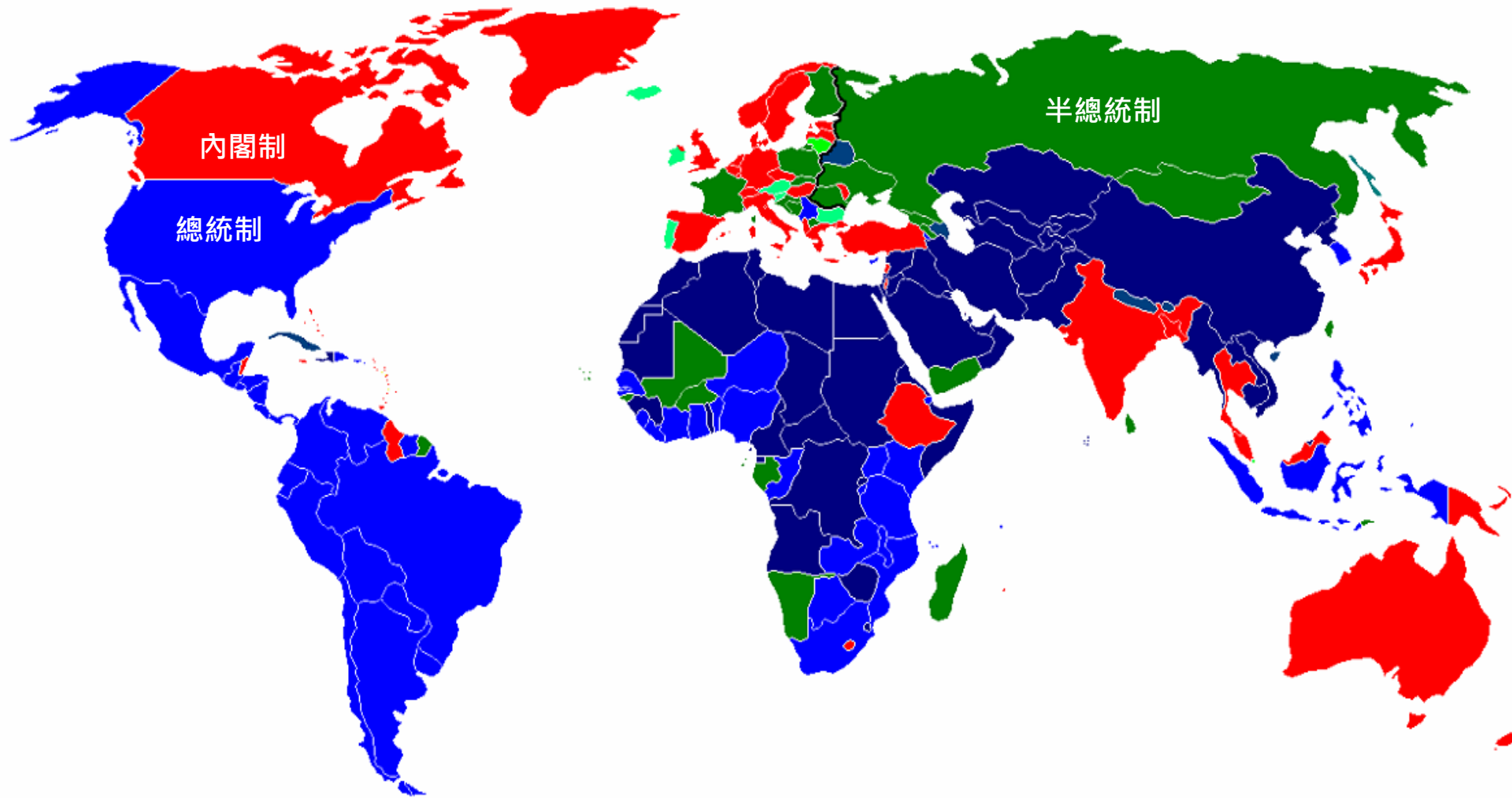
吳玉山

106.9.24 | 總統直選與民主台灣

# Popular Election of President

- ❖ 總統直選
  - ❖ 增強總統權力地位
  - ❖ 不過其實質影響需要放到整體憲政框架中來看
  - ❖ 怎樣的憲政框架？
- ❖ 半總統制（Semi-presidentialism）
  - ❖ 總統直選：1994, 1996
  - ❖ 總理領導內閣對國會負責：1997
  - ❖ 我國如同多數第三波民主國家，採取了半總統制的憲政體制（有稱雙首長制）
  - ❖ 總統直選的影響不能夠孤立地來看，要看整個的半總統制

# Global Spread of Semi-Presidentialism



# Semi-presidential Trap: Easy to Enter, Difficult to Operate

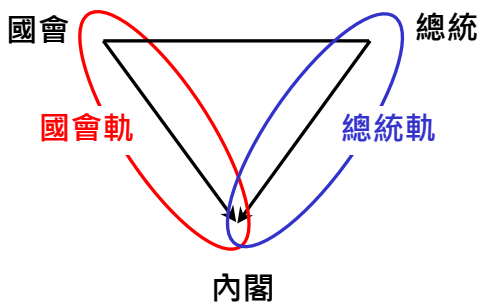
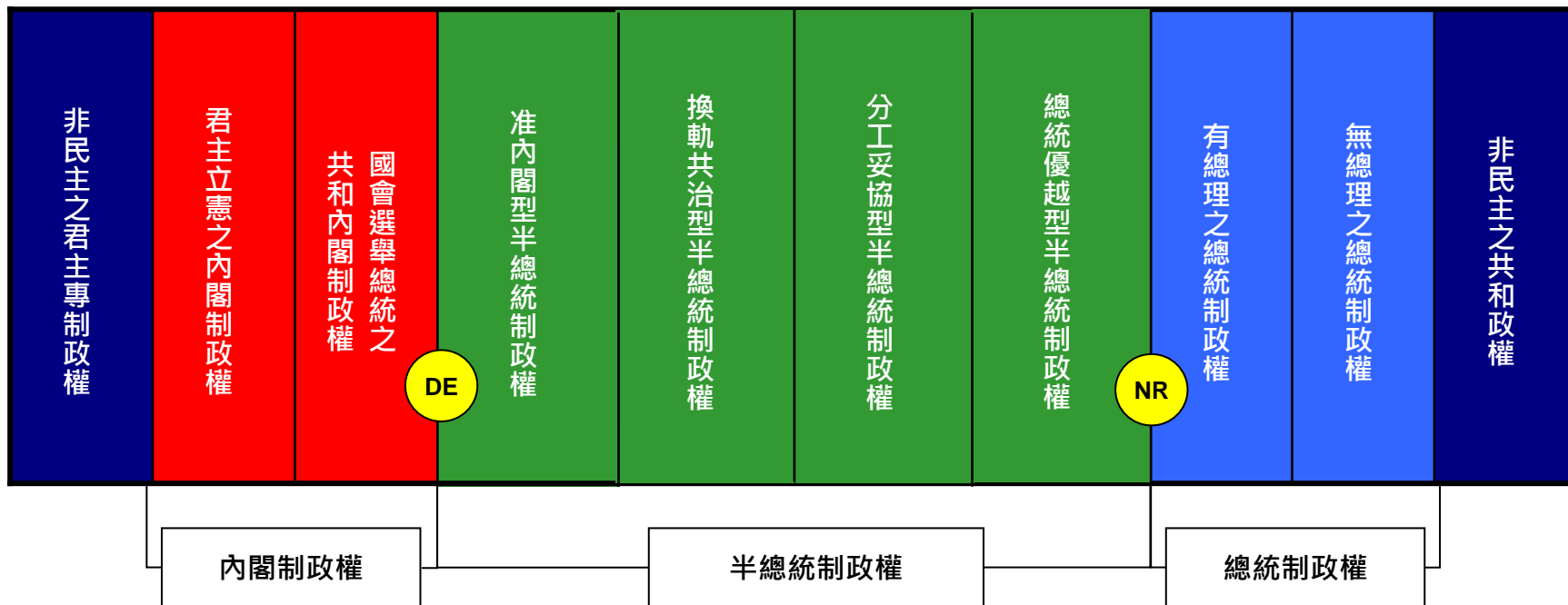
## ❖ 容易進入

- ❖ 一方面人民可以自由選舉國會議員，並且透過國會組織政府，並使其對國會負責—內閣制框架
- ❖ 一方面人民可以直接選舉總統（國家元首），並使其對人民負責—總統制框架
- ❖ 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

## ❖ 運作困難

- ❖ 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

# Sub-types of Semi-presidentialism



# Semi-Presidentialism

## ❖ 四個次類型

### ❖ 准內閣制（quasi-parliamentarism, QP）

- ❖ 無論府會是否一致，都走內閣制的軌道
- ❖ 總統是虛位元首，不是政黨領袖，在總理任命上尊重國會多數，不干預政事
- ❖ 多數西歐半總統制國家屬之

### ❖ 總統優越（presidential supremacy, PS）

- ❖ 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
- ❖ 不論在府會一致、或是不一致時都走總統制軌
- ❖ 俄羅斯、台灣屬之

# Semi-Presidentialism

## ❖ 四個次類型

### ❖ 分權妥協 (compromise, COM)

- ❖ 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
- ❖ 因此在府會一致時走總統制軌，在府會不一致時走兩軌之間；波蘭、芬蘭部份時期屬之

### ❖ 換軌共治 (alternation/cohabitation, ALT)

- ❖ 不論府會是否一致，內閣都僅對國會負責，但因總統掌控本黨，因此府會一致時可號令內閣，不一致時必須和反對黨的總理共治
- ❖ 因此在府會一致時走總統制軌、在府會不一致時走內閣制軌；法國第五共和屬之

# 如何決定半總統制的次類型？

## Semi-presidential Moment

當總統和國會多數不一致時，誰掌控了組閣權？——是總統、是國會，還是雙方妥協

2000年，陳水扁總統的憲政抉擇產生了重大的影響，台灣走上了總統優越型的半總統制



# 中華民國的憲政發展

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

## 確立總統優越的半總統制

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*
陳水扁 (DPP, 2000/5-2004/5)	泛藍 (第四屆, 1999/2-2002/1)	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
陳水扁 (DPP, 2004/5-2008/5)	泛藍 (第五屆, 2002/2-2005/1)	不一致	游錫堃 (DPP, 2002/2-2005/2)	總統優越
		不一致	謝長廷 (DPP, 2005/2-2006/1)	總統優越
馬英九 (KMT, 2008/5-2012/5)	泛藍 (第六屆, 2005/2-2008/1)	不一致	蘇貞昌 (DPP, 2006/1-2007/5)	總統優越
		不一致	張俊雄 (DPP, 2007/5-2008/5)	總統優越
馬英九 (KMT, 2012/5-2016/5)	泛藍 (第七屆, 2008/2-2012/1)	不一致	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	陳冲 (KMT, 2012/2-2013/2)	總統優越
		一致	江宜樺 (KMT, 2013/2-2014/12)	總統優越
蔡英文 (DPP, 2016/5- )	泛綠 (第九屆, 2016/2-2020/1)	一致	毛治國 (KMT, 2014/12-2016/1)	總統優越
		不一致	張善政 (KMT, 2016/2-2016/5)	總統優越
		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。

P  
resident  
C  
ongress  
C  
abinet

我國權力三角的主軸——總統

# 半總統制下的 權力三角：總統 | 國會 | 內閣

## 總統優越型半總統制的問題

- 一、府會一致時總統權力太大
- 二、府會不一致時形成僵局
- 三、總統與閣揆關係不清、權責不明

# Problems with Presidential Supremacy

## ❖ 總統優越的三大問題

### ❖ 一、府會一致時總統權力太大

❖ 「滑回威權」：例如俄羅斯從葉爾欽到普京

❖ 2008-2012，馬總統獨專大權，控制國會多數，五易閣揆，兼任黨主席，2009起從第二線到第一線

❖ 體制內巨大權力使總統推動重大爭議法案—與反對勢力對衝，最後出現太陽花學運

### ❖ 二、府會不一致時形成僵局

❖ 總統雖無國會多數支持，但仍掌控內閣，使內閣無法對國會負責（2000-2008 陳總統執政時期）

❖ 府院與國會間形成僵局，政府重大法案通過率大降，記名表決屢屢失敗

# Problems with Presidential Supremacy

## ❖ 總統優越的三大問題

### ❖ 三、總統與閣揆關係不清、權責不明

#### ❖ 半總統制本身對於總統和閣揆的關係無法清楚規定

- ❖ 總統要對全民負責，閣揆要對國會負責，總統並非閣揆的長官，總統可任命閣揆、並非可將其免職
- ❖ 但在總統優越體系下卻實際操作成如此一憲法規範與實踐間的落差

#### ❖ 實踐上的彈性與變異

- ❖ 不同類型的閣揆和總統之間的關係不同
- ❖ 官僚/學者型閣揆多比選舉出身的閣揆更願意接受總統的指令，總統傾向於任命官僚型閣揆
- ❖ 但若府會不一致、或總統本身政治聲望低，特別需要和國會溝通時，便有可能轉為任命選舉出身的閣揆。此時總統和閣揆之間的關係便受到考驗

# Problems with Presidential Supremacy

## ❖ 總統缺乏行使其權力的機制

- ❖ 總統不參加內閣會議，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
- ❖ 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」
- ❖ 但因為總統藉由閣揆任命權衍伸出免職權，又有政治文化和傳統的支持，因此實質上掌握大權
- ❖ 因此需要透過非正式機制來行使權力：政黨、黨政平台（X人小組）或其他的非正式機制
- ❖ 甚至直接一對一地指令閣揆與部會首長
- ❖ 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

# Great Caution for Revamping the System

- ❖ 雖然現制有諸多缺點，但
  - ❖ 如果我們試圖改變現制，則無論是禁止總統兼任黨職、將閣揆決定權轉移給國會，或是廢除總統直選，或實質不可行，或在效果上有限，而副作用甚大，因而無法斷定較現制為優
  - ❖ 如果因為民眾無法接受總統非由直選產生，因而必須維持半總統制，則現行的總統優越體制實較換軌共治與分工妥協易於運作，而副作用較小
  - ❖ 在確認有可行並更佳的其他選項出現前，不宜率爾變動其基本框架



End

Questions an Comments Welcome