

憲政體制與政黨體系關聯性之研究— 兼論我國政黨體系的發展

陳佳吉

摘 要

憲政體制、政黨體系與選舉制度是構成民主政治的三大支柱，這三個制度必須配套設計，否則便可能左支右絀；當討論民主政治下的政治改革時，我們有必要將這幾個因素合在一起來看，才不會顧此失彼。因受篇幅限制，本文僅針對憲政體制與政黨體系的關聯性做探討。

根據本文研究得知：實施「總統制」國家趨向形成「兩黨制」的政黨體系；實施「議會制」、「雙首長制」及「委員制」國家則趨向形成「多黨制」的政黨體系，但這些結果都不是絕對的，還要視該國的選舉制度而定。反之，「一黨優勢制」及「兩黨制」的政黨體系趨向形成「一黨多數內閣」；「多黨制」的政黨體系則趨向形成「聯合內閣」。而「聯合內閣」組成的型態需視各政黨的實力及意識型態而定。足見各國的憲政體制及政黨體系之互動模式，仍有很大的差異，這也是各國戮力建構一個適宜自己國家實踐的憲政制度之原因了。

我國憲政體制的發展，始終也在內閣與總統制之間擺盪，直到民國八十六年第四次修憲才較有「雙首長制」的型態，但實際的運作卻與法國第五共和的「雙首長制」仍有些許的不同。至於政黨體系的發展，很明顯的從解嚴前「非競爭性」的政黨體系，轉變為解嚴後「競爭性」的政黨體系，這種競爭性的政黨體系不僅對我國民主的轉型有所貢獻，對於未來民主的鞏固更具有決定性之影響。因此，如何保有競爭性政黨體系的發展，而又不走向極端的政黨體系，實有賴未來憲政體制及選舉制度的設計與抉擇，這也是觀察我國政黨體系往何處演變兩個很重要的變數。

關鍵詞：憲政體制、總統制、議會制、雙行政首長制、委員制、政黨體系、一黨制、兩黨制、多黨制

壹、前言

學者徐慈乃德 (E. E. Schattschneider) 在其名著《政黨政府》(Party Government) 一書中宣稱：「政黨創建了民主政治，現代民主政治的發展更植基於政黨的發展之上。」¹為此，學者梅優 (H. B. Mayo) 和道爾 (Robert A. Dahl) 認為政黨體系 (party system) 的存在，是檢測民主政治的主要標準；²學者潘諾克 (J. Ronald Pennock) 則主張政黨體系的存在，是所有民主國家的共同特徵。³是而，政黨體系的存在，成了現代民主政治的一個重要指標。⁴

政黨體系的形成，根據各國之發展經驗，除與歷史傳統、社會結構、階級關係、經濟環境等因素相關外，也與憲政體制及選舉制度甚具關聯。⁵所以，憲政體制、政黨體系與選舉制度構成民主政治的三大支柱，這三個制度必須配套設計，否則便可能左支右絀；⁶當討論民主政治下的政治體制改革時，我們有必要將這幾個因素合在一起來看，才不會顧此失彼。⁷因受篇幅限制，本文僅針對

1 E. E. Schattschneider (1942) *Party Government*, New York : Cambridge University, P.1.

2 H. B. Mayo (1960) *An Introduction to Democracy Theory*, New York : Oxford University, P.60 ; Robert A. Dahl (1967) *Pluralist Democracy in the United States : Conflict and Consent*, Chicago : Rand McNally, P.203.

3 J. Ronald Pennock (1979) *Democratic Political Theory*, New Jersey : Princeton University Press, P.275.

4 有關政黨體系的觀察，可以有很多不同的角度。最常見的作法是從政黨數目來看，因而有所謂一黨體系、兩黨體系、多黨體系的說法。可是計算政黨數目並不是以這些概念為唯一的基礎，純粹以政黨數目為考量的作法，事實上不能滿足我們瞭解政黨體系之性質的需求。首創「政黨體系」一詞的學者杜瓦傑 (Duverger) 也選把兩黨體系按其成員的背景、政黨的意識型態、政黨的結構等，加以區分。cf : Maurice Duverger (1954) *Political Parties*, English translation, New York : John Wiley, PP.208-216.此外學者道爾 (Dahl)、班德爾 (Blondel)、羅肯 (Rokkan)、薩托利 (Stor) 也分別從政黨的競爭性、政黨的數目與規模、政黨的意識型態與分佈等角度把政黨體系作不同的分類。cf : Peter Mair (1997) *Party System Change : Approaches and Interpretations*, Oxford : Clearendon Press, P.200-206.尚有拉克梭 (Laakso) 和達哥皮拉 (Taagepera) 從「有效政黨數目」及雷伊 (Rae) 和泰勒 (Taylor) 的「分化指數值」的分類方式。cf : Arend Lijphart (1999) *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven : Yale University Press, Ch.5.本文是以「有效政黨數目」為基準，並配合政黨的規模及競爭程度做為政黨體系的區分標準。

5 周陽山 (一九九三) 憲政體制與政黨體系的互動關係。收錄於氏著，民族與民主的當代詮釋。頁一二五，台北：正中書局。

6 施正鋒 (一九九九) 台灣選舉制度改革困境之研究。收錄於氏著，台灣政治建構。頁一九五—二五二。台北：前衛出版社。

7 謝復生 (一九八四) 憲政體制、選舉制度與政黨運作。《理論與政策》，第八卷第二期：頁

憲政體制與政黨體系的關聯性做探討，至於選舉制度與政黨體系的關係則在另一篇文章中分析說明。

對民主國家來說，憲政體制是一國最基本的制度架構，該制度架構為政府的組成，提供基本的決策規範和誘因體系，規定政府在何種條件繼續進行統治或和平轉移政權，不同的政治行動者（或政黨）在憲政體制所提供的誘因及組織體系中，彼此進行互動並建立相互的結構關係。⁸一般而言，民主國家採行的憲政體制可分為總統制、議會制（內閣制）、雙首長制（半總統制）和委員制四種，這四種憲政體制的選擇對政黨體系的型塑，是有其影響力的；反之，政黨體系對憲政體制的走向也深具影響。所以，憲政體制與政黨體系是交互影響的，其影響程度，不僅是關係民主政治的建構，更是國家穩定的關鍵因素。準此，由先進民主國家的憲政體制與政黨體系發展的經驗，觀察我國政黨體系的發展，實有助於瞭解我國的民主鞏固。⁹此為撰寫本文的主要動機。

貳、憲政體制的類型與特徵

民主政治又稱憲政民主，憲政與民主兩者往往被視為一體兩面，或被看做同一詞，但依據學者蘭尼（Austine Ranney）的分析，「民主」（democracy）與「憲政」（constitutionalism）並非同義，然隨著近代西方民主憲政歷史的發

五。

8 Alfred Stepan and Cindy Skach (1994) "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives (Vol.1)*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, PP.119-136.

9 有關政黨體系制度化有助於民主國家的民主鞏固看法，請參考：Lucia W. Pye (1967) *Southeast Asia's Political System*, New Jersey: Prentice-Hall Press, PP.185-200; Samuel P. Huntington (1968) *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, Ch.7; G. Bingham Powell (1982) *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press, P.7; G. O'Donnel、P. Schmitter and L. Whitehead, eds. (1986) *Transitions From Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, PP.7-8; Evelyne H. Stephens (1990) "Democracy in Latin America: Recent Development in Comparative Historical Perspective," *Latin American Research Review*, Vol.25, No.2, P.171; Larry Diamond, "In Search of Consolidation," in Larry Diamond、March F. Plattner、Yun-han Chu and Hung-Mao Tien, eds. (1997) *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives (Vol.1)*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, Introduction, P.X X V; Georg Sorensen (1998) *Democracy and Democratization: Processes and Prospect in a Changing World* (2nd ed.) Boulder: Westview Press, PP.130-131.

展，才使民主與憲政逐漸合流。¹⁰民主國家必有其憲政體制，因憲政體制是一個國家政黨政治黨際競爭的最高規範，一個國家之內所有相關政黨必須對憲政體制有所共識，共同遵守同一競爭規則，該國的民主政治和政黨政治才能順利正常地運作。¹¹憲政體制既然如此重要，其內涵為何呢？根據學者吳文程的解釋為：憲政體制指的是政府如何組成？政權如何輪替？行政與立法部門之間的權力關係等最主要的政治遊戲規則（rules of the game）。¹²一般而言，透過一套完整的憲政體制，可將民主的精神內涵化到每一個國民的價值體系中，此即學者尼德勒（M. C. Needler）所強調的憲政價值。¹³

由於憲政體制的選擇不但影響政府組織的結構，更對政黨競爭的能力、選舉制度的設計，以及政治人物的互動具有決定性的影響。¹⁴因此，要瞭解憲政體制的內涵，必先從憲政體制的類型與特徵著手，始克其功。

政體（Polity）為政府的形式（Form of Government），一般而言，所指的是「政治體系（Political system）」之意；特定來說，指的是一種以憲法來保障少數族群權益的民主政治政府形式。¹⁵今日世界各民主國家的政府制度，一般可劃分為總統制、議會制（又稱內閣制）、委員制和雙行政首長制（又稱半總

10 Austine Ranney (2001) *Governing : An Introduction to Political Science* (8th ed.) New Jersey : Upper Saddle River, Ch.9.

11 吳文程（二〇〇〇）比較憲政體制與我國憲政工程。收錄於蔡壁煌、陳俊明主編，轉型與發展：邁向新世紀的台灣。頁二四五，台北：國家發展研究院。

12 吳文程（二〇〇一）政黨競爭的互動與共識。頁九，台北，發表於財團法人國家政策基金會與中國政治學會主辦，《政黨政治與選舉競爭》學術研討會。

13 資料參考：李炳南（一九九二）憲政改革與國是會議。頁二三一，台北：永然文化出版公司。

14 cf : Scott Mainwaring (1991) "Politicians Parties, and Electoral System : Brazil in Comparative Perspective," *Comparative Politics*, Vol.24, No.1, pp.21-43 ; Matthew S. Shugart and John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York : Cambridge University Press ; R. Kent Weaver and Bert A. Rockman, eds. (1993) *Do Institutions Matter? : Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington D. C. : The Brookings Institution ; Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart (1997) "Presidentialism and Democracy in Latin America : Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York : Cambridge University Press, pp.12-54.

15 Fox William & Ivan H. Meyer (1995) *Public Administration Dictionary*, Juta : Juta & Co Ltd, p.99 ; 林騰鶴（一九九五）中華民國憲法。頁四七，台北：三民書局。學者荆知仁則認為「政體」在政治學有兩種指涉或涵義：其一是指政府的主要結構；其二是指統治者取得權位的方式或過程。請參考：荆知仁（一九九八）論五權架構與政府體制之調適。憲政時代，第二十三卷第三期：頁四三。

統制或混合制)等四個次級的類型。¹⁶這四種政府的類型不僅各有其思想淵源與發展軌跡;而且也各自包含著特定的構成原則及運作精神。更明確地說,學理上的總統制主要是指以美國制憲時設計的政府構成方式;內閣制主要是指英國近代政治為標準所發展出的政府型態;委員制所指的乃是瑞士表現出的政府組成經驗;雙行政首長制雖然其具體構成較有差異,但學者每以法國第五共和的憲政制度,作為比較與討論的基準。¹⁷本節即以這四個國家所發展出來的憲政體制經驗,作為鋪陳說明的基礎。

一、總統制的特徵與類型

在現今三權分立制度的國家中,實行總統制(Presidential System; Presidentialism; Presidential government)的國家,為數不少,例如有:美國、

16 各國政體的分類及總額計算,由於分類的標準難以區分,所以至今乃是一件極為困擾與困難的工作。儘管政治及比較憲法學者從不同角度切入,試圖加以分類,最後仍以這四個次級類型為主要型態。較為特殊的是 Derbyshire & Derbyshire 兩位學者將各國政體分為七類:1.國會制;2.混合制;3.有限總統制;4.無限總統制;5.共產政體;6.軍事政體;7.絕對權力政體。cf.: J. Denis Derbyshire and Jan Derbyshire (1989、1991、1996) *Political System of the World*, Edinburgh, UK: Chambers Press 各書。

17 有關探討政府制度類型及其形成的書籍及文章可謂汗牛充棟,本處僅提供一部份作為其他有興趣研究者參考: K. Loewenstein (1957) *Political Power and the Government Process*, Chicago: University of Chicago Press; G. B. Powell, Jr. (1982) *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence*, Cambridge: Harvard University Press; Arend Lijphart (1984) *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven: Yale University Press; E. Corwin (1948) *The Presidency: Office and Powers* (3rd ed.) New York: New York University Press; S. P. Huntington (1968) "Political Modernization: America vs. Europe", in Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press; J. Steiner (1974) *Amicable Agreement versus Majority Rule: Conflict Resolution in Switzerland*, Chapel Hill: University of North Carolina Press; M. Duverger (1980) "A New Political Model: Semi-Presidential Government", *European Journal of Political Science*, Vol.8, No.2, pp.165-187; B. McFarlane (1988) *Yugoslavia: Politics, Economic and Society*, London: Pinter; R. Rose et al. (1980) *President and Prime Ministers*, Washington D. C.: American Enterprise Institute; Juan J. Linz et al., ed. (1994) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press; Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, op. cit., Part II; Andrew Heywood (1997) *Political*, New York: St. Martin's Press, Ch.15-16; 馬起華(一九七六)政治制度〈政治學,第三冊〉。第五—七章,台北:臺灣商務印書館;彭懷恩(一九九六)比較政治:當代各國政體導讀。第九章,台北:風雲論壇出版社;李鴻禧(一九九九)李鴻禧憲法教室。頁六九—八九,台北:元照出版社;陳思澤編譯(二〇〇一)當代比較政府。第一—三章,台北:風雲論壇出版社;任德厚(二〇〇一)政治學。第十一章,台北:三民書局。

委內瑞拉、哥斯大黎加、菲律賓、巴西、阿根廷、墨西哥、沙烏地阿拉伯，以及許多民主轉型的國家如：中亞六國等等，但一般以美國為典範。美國總統制的主要特徵，學者李帕特（Arend Lijphard）認為有：（一）總統既是國家元首又是行政首長，由直接民選或近似民選的方式選舉產生；（二）總統領導指揮其任命的內閣，單獨負起行政成敗的責任；（三）行政與立法分立，政府官員不得兼任國會議員，國會議員亦不得兼任政府官員；（四）總統任期固定，不因國會的反對或不信任而去職，同樣地，國會議員任期也是固定的，總統不能解散重新改選；（五）總統有否決權（Power of Veto）（拒絕簽署）國會所通過的法案，國會有覆議權（Congressional Veto），可以三分之二以上多數推翻總統的否決。¹⁸

另一學者林茲（Juan J. Linz）在一九九四年提出的一篇長文《Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?》中則認為總統制的基本特質有兩項：一是「雙元民主正當性」（dual democratic legitimacy），二是「僵硬性」（rigidity）。「雙元民主正當性」指的是人民直接選舉總統和國會；而「僵硬性」是指總統和國會的關係，亦即當國會不信任總統而總統又有違憲、違法時，並無罷免總統之權。¹⁹

總統制基本上是分權理論的產品，法國大政治家孟德斯鳩（C. C. B. Montesquieu）在其經典名著《法意》（*De Esprit des Louis*）中首先提出權力分立的理論，²⁰孟氏認為人民的自由與權利，只有在限制國家權力，禁止濫用之情況下，才能有效獲得保障。為抑止權力的濫用，孟氏主張以「權力制衡權力」（Le pouvoir arrest Le pouvoir），並從抑制政府權力的暴橫，以保障人民自由與權利，建立其著名的「權力分立與權力制衡」理論。孟氏把國家權力分為立法、行政、司法三種，立法權屬於國會、行政權屬於政府、司法權屬於法院，此三種權力不但分立，而且相互制衡，以防止權力腐爛。一七八七年美國所制定的「聯邦憲法」（Federal Constitution），是最能反映孟氏「分權理論」，也是「三權分立」最標準的版本。²¹

18 Lijphard, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, op. cit., pp.73-74.

19 Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, op. cit., p.6.

20 C. C. B. Montesquieu (1974) *De l'esprit des lois* (Iur, 11) Paris: Masson, Ch.6.

21 董翔飛（二〇〇〇）大法官解釋文與我的不同意見書。頁二〇——二〇二，台北：三民書局。

總統制的優點在於總統任期固定，不因政爭而去職（但偶有例外²²），行政權不受立法權宰制，可使總統發揮行政效能。其缺點則係總統權力極大，容易導致獨裁，甚至使憲政秩序受到摧殘。²³尤其當總統和國會分屬不同黨派，國會常常運用制衡機制，阻擾行政權運作，形成「跛腳總統」，導致政府效能低落；但又因總統任期固定，無法以「倒閣」或「解散國會」方式逕行改選，重新訴諸民意，以化解僵局，因此其彈性不如議會內閣制。²⁴

總統制的憲政體制，因總統權力、角色不同，仍可分為三種：第一、純總統制；第二、半總統制（semi—presidentialism）；第三、弱總統制。²⁵學者史帖潘（Alfred Stepan）與史克區（Cindy Skach）將「純粹總統制」的特性簡化為下列二項：²⁶

（一）立法權來自選民的定期付託，而且有其自身的合法性（legitimacy）
 泉源。

（二）行政權也來自選民的定期付託，如同立法權一樣，亦有其自身之合法性泉源。

但是，學者薩托利則以三個基準來定義總統制：²⁷（一）國家元首人民直選或近似直選、任期固定；（二）總統受任期保障，議會不能投票來任命政府

22 二〇〇一年七月二十三日印尼總統瓦希德（Abdurrahman Wahid）因與兩宗貪污案有關及治國無能，遭印尼國會罷黜。民國九十年七月二十四日，中國時報，台北，第一、三、十版；July 24, 2001, *Taiwan News*, Taipei, P.1。另委內瑞拉總統查維茲（Hugo Chavez）因民粹強人色彩濃厚，政治立場左傾，上任後實施一連串激進改革，積極培植個人勢力，強悍作風引發高度爭議，且始終無法兌現貧民生活的競選諾言，並下令對和平示威群眾開火，終於導致軍方叛離人民怒吼，最後黯然辭職下台。民國九十一年四月三十日，中國時報，台北，第三版；March 30, 2002, *Taiwan News*, Taipei, P.1。

23 有關總統制與內閣制優缺點之比較，學者盧瑞鍾用了五十二個指標作為兩制優缺點之分項比較說明，堪為國內最完備者，相關內容請參閱：盧瑞鍾（一九九五）總統制與內閣制優缺點之比較。政治科學論叢，第六期：頁四—二九。

24 相關論述，請參考：Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, op. cit., p.259；Juan J. Linz（1990）“The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy*, Vol.1, No.1, p.52；周陽山（一九九〇）憲政體制與政黨體系的互動關係。台北，發表於《九〇年代國民黨的挑戰與回應》學術研討會論文；高朗（一九九〇）憲政改革方向—內閣制與總統制之比較。台北，發表於《中華民國憲政改革》學術研討會論文。

25 這三類總統制的內涵，請參考：Jan—Erik Lane and Svante Ersson（2000）*The New Institutional Politics: Performance and Outcome*, New York: Routledge 一書中的說明。

26 cf: Alfred Stepan and Cindy Skach（1993）“Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism,” *World Politics*, Vol.46, No.1, pp.1-22.

27 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, op. cit., PP.84-85.

或行政部門或使之免職；（三）總統領導或指揮經由他任命而組成的政府。必須三個基準合致，方得為薩氏所稱的純總統制。

由於半總統制及弱總統制和內閣制在本質上比較接近，且半總統制儼然已蔚為憲政體制的主流之一，所以留待後面個別說明。

二、議會制的特徵與類型

議會制（Parliamentarianism），亦稱「議會內閣制」或簡稱「內閣制」（Cabinet System），但究其實務而言，它的主要特色是「國會主治」，因此仍稱為「議會制」，較符合其實際特性。但在學術研究的運用上，大部分學者都以內閣制稱之，本文則以議會制統稱之。在實行三權分立制度的民主國家中，以實行議會制居多，例如：英國、荷蘭、比利時、加拿大、日本等等，一般以英國為典範。

學者薩托利（Giovanni Sartori）認為議會制的主要特徵有：（一）議會主權，議會與政府不分，立法與行政結合，權力分享，行政部門的人事任命及黜免，均由議會做最後決定；（二）國家元首（總統或國王）與行政首長（總理或首相）分由二人擔任，元首是虛位的，實權在總理或首相手中；（三）總理或首相通常是由議會議員間接選舉產生，無固定任期，但需有議會多數的支持與信任；（四）內閣閣員大都由議會議員兼任，內閣通常採集體責任制，內閣集體向議會負行政責任，元首公布法律、發布命令需總理或相關部會首長副署；（五）議會可以通過不信任案投票，推翻內閣；內閣亦可解散議會、重新改選，二者的任期都不是很固定。²⁸

薩氏進一步指出，議會制不是指單一的實體，如果議會制的表現那樣的不同，就是由於它們相關聯的及其源頭的行政—立法關係，有頗不相同的種類。真確地說，議會制至少可分為三種：²⁹一個極端是英式的閣揆制或內閣制（Premiership or cabinet system），其行政部門強烈地優於議會；另一極端為第三、第四共和法國的會議制政府（Assembly Government），它幾乎使政府無法治理；再一個就是介於英法極端之間的政黨控制的議會（Partycontrolled Parliamentarism）。這三種類型的議會制因其運作型態不同而有不一樣的特色。

依據學者史帖潘與史克區的看法，純粹的議會制有兩項特徵：³⁰（一）行

28 Ibid, part II, Ch.6.

29 Ibid, PP.110-117.

30 Alfred Stepan & Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation :

政權必須得到立法部門絕對多數的支持，如果立法部門對其不表信任，行政部門首長就必須下台。（二）行政首長（通常和國家元首一起行使此權）可以解散國會，重新舉行選舉。

施行議會制的優點是將行政權與立法權合而為一，容易溝通合作，對政局調適較為敏銳，減低了內閣與國會間衝突的機會，出現僵局的危險較小。³¹但從實務的經驗看來，議會制尚需其它條件（如選舉制度的設計—內閣制配合比例代表制）配合，方能有良好運作表現。³²所以議會制本身並不一定能確保政府施政效能良好，也不一定能杜絕獨裁、濫權的情形發生，前者如前蘇聯、後者如法國第三、四共和。

三、委員制的特徵與類型

委員制（Directorial system）也是憲政體制中的一種類型，但由於其獨特的性質，加之施行的國家僅有「小國寡民」的瑞士一個，所以被列入憲政體制類型中探討的機會，不若「雙行政首長制」（或稱半總統制）來得多，本文為了讓讀者有參考比較的空間，故亦將此制列為研究比較對象。

委員制的主要特徵有：（一）行政權屬於委員會，由平等的委員所組成；（二）行政權在國會之下，兩者不分離也不對抗。³³

Parliamentarianism Versus Presidentialism," *op. cit.*, PP.1-22.

- 31 有關總統制與議會制的優劣，乃是近年來政治學界熱門的討論話題，其中較為著名的有：Douglas Verney (1979) *The Analysis of Political System*, London, Rout—Ledge and Kegan Paul；G. Bingham Powell (1982) *Contemporary Democracies : Participation, Stability, and Violence*, Harvard University Press；Arend Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty—one Countries*, *op. cit.*；Linz, "The Perils of Presidentialism", *op. cit.*, PP.51-69；M. S. Shugart and John M. Carey (1992) *Presidents and Assemblies : Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge : Cambridge University Press；Arend Lijphart (1992) *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press；Heywood, *Politics*, *op. cit.*, Ch.15.
- 32 學者李帕特將憲政體制與選舉制度建立一配套的效率等級，從最高到最低依序為：內閣制配合比例代表制、內閣制配合多數決制、總統制配合多數決制以及最後總統制配合比例代表制。cf：Arend Lijphart (1992) "Forms of Democracy : North—South and East—West Contrasts," in Wolfgang Reinhard and Peter Waldmann, eds., *Nord und Süd In Amerika : Gegensätze, Europäischer Hintergrund (Vol.2)*, Freiburg : Rombach, PP.933-942.轉引自：Dieter Nohlen (1996) "Electoral System and Electoral Reform in Latin America," in Arend Lijphart and Carlos H. Waisman, eds., *Institutional Design In New Democracies : Eastern Europe and Latin America*, Oxford : Westview Press, PP.49；此書有中譯本，蔡熊山、陳駿德、陳景堯譯（一九九九）新興民主國家的憲政選擇。頁五九，台北：韋伯文化事業出版社。
- 33 任德厚，*政治學*，前揭書，頁二八三。

委員制的最主要特色就是採取集體領導方式的政府形態，此有別於法國大革命時期（一七九五——一七九九）曾經實施過五年執政團的獨裁式領導。因此，瑞士的政治傳統是反對突出個人領導，重視政治社會和諧，而委員制適足以提供穩定的政治組織方式。

在瑞士，行政大權屬於聯邦委員會，聯邦委員會由七位委員組成，負責聯邦之權力最高指揮與執行。聯邦委員會委員由聯邦議會聯席會議自有國民院議員之瑞士公民中選任，任期四年，並向國會負責，但委員中不得有二人選自同一邦，且在任期中不得擔任其他職務，不論在聯邦政府或聯邦政府中服務，或從事任何其他職業，均不得為之。

聯邦總統（President of the confederation）為聯邦委員會之主席，聯邦委員會另設副總統一人。聯邦總統及副總統均由聯邦議會自聯邦委員會中選任，任期一年。原任總統不得連任，亦不得任副總統。同一委員也不得連續二年擔任副總統。

聯邦總統只有頭銜沒有特別權力，也沒有特別待遇，和其他委員一樣，自聯邦金庫領取年俸。聯邦委員會至少應有四人出席始得開會。聯邦委員在聯邦議會兩院均有權發言，並對聯邦議會討論中之事項可提供意見。³⁴

委員制的優點在有效防止專制，缺點則在責任不明，不夠敏捷。由於瑞士是永久中立國，所以，外交事務並非國家的主要政治議題，至於內政問題又多為國會所解決，且取決民意之動向。因此，瑞士的行政部門首長並不像政策的決定者，倒是高級文官，是理性及效率的產物，這顯然並不適合需要彈性、動態領導的政治體系。³⁵

今日世界各國中央政府採行此制的甚少，在拉丁美洲有許多國家採取類似委員制的軍事執政團的方式，但這種集體統治的方式，美其名只可視為委員制的變型。³⁶更確切地說，只有美國地方議會僱用行政專家負責市政的市經理制（City Manager System），其強調行政執行為非政治性的基本精神，與之極為相近。³⁷

四、雙首長制的特徵與類型

34 有關「聯邦委員會」的權力運作，參考自：王泰銓譯（一九九六）瑞士聯邦憲法，第二章第二節的相關規定。收錄於國民大會秘書處資料組編，新編世界各國憲法大全〈第二冊歐洲、非洲國家〉。頁四五四—四五五，台北：國民大會秘書處。

35 Key Lauson（1993）*The Human Polity*, Houghton Mifflin Company, Ch.9.

36 彭懷恩，比較政治：當代各國政體導讀，前揭書，頁一六六。

37 任德厚，政治學，前揭書，頁二八四。

雙行政首長制（以下簡稱「雙首長制」；Two-headed Executive System），由於其採行既非總統制也非內閣制的混合體制，主要特色是同時並存一個直接民選產生的總統，以及一個必須向國會負責的內閣總理。對於此一體制，學者一般泛稱為「半總統制」（Semi-Presidentialism）、「準議會制」（Quasi-Parliamentary Government）、「議會總統制」（Parliamentary-Presidential Republic）或「內閣總統制」（Premier-Presidential System）。³⁸雙首長制通常以法國第五共和為典範。

一九五八年十月法國第五共和制憲時，戴高樂總統為了穩定政局，刻意設計了雙首長制，一方面使總統擁有確保國家秩序的可觀權力，對人民負責；另一方面又有內閣處理日常政務，能由國會以不信任投票之方式加以推翻。根據學者杜瓦傑（Maurice Duverger）的界定，雙首長制具有以下三個共同要素：³⁹

（一）總統由公民普選產生；（二）總統掌有相當實權；（三）總理執掌主要的行政功能並向國會負責。

另根據學者林茲的歸納，雙首長制具有兩項共同特徵：⁴⁰（一）總統非由國會提名，而是由人民直接或間接選舉產生；（二）內閣總理必須獲得國會的信任才能在位。此外，在雙首長制之下，也經常賦予總統（經國會同意後）任命總理的權力以及解散國會的權力。此外，學者許加（Matthew S. Shugart）和凱瑞（John M. Carey）兩人除將杜瓦傑有關半總統制的定義作為總理總統制（Premier-Presidentialism）的定義外，又提出所謂的總統議會制，具有四項特徵：⁴¹（一）總統民選；（二）總統任免內閣閣員；（三）內閣閣員應受議會之信任；（四）總統有解散議會權或立法權。

總理總統制與總統議會制之最大區分在於前者是總理優於總統，後者則為總統優於議會。學者薩托利認為雙首長制有五種特徵：⁴²（一）國家元首由人

38 林佳龍（一九九八）半總統制、多黨體系與民主政體：台灣憲政衝突的制度分析。頁二，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，《政治制度：理論與現實學術研討會》發表論文。

39 Maurice Duverger (1980) "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol.8 No.2, P.166; 或 Maurice Duverger 著，羅靜如、鍾國允譯（一九九一）一個新的政治系統模型：半總統制政府。憲政時代，第十七卷第二期：頁六六一六七。

40 Juan J. Linz "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds. (1994) *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, P.48.

41 Shugart and Carey, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism Versus Presidentialism," *op. cit.*, PP.23-24.

42 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and*

民直接或間接選舉產生，具有固定任期；（二）國家元首與總理分享行政權力，形成二元權威結構；（三）總統獨立於國會，但並非單獨統治或直接統治，必須透過政府才能傳達意志；（四）總理及其內閣獨立於總統，向國會負責，需取得國會多數支持，國會可對內閣政府提出不信任案，由此改組政府；（五）二元權威結構允許變動不居的權力組織。居此，薩氏進一步提出半總統制可被稱為「輪替的總統制」（alternating presidentialism），或「間歇性的總統制」（intermittent presidentialism）。⁴³亦即雙首長制（半總統制）「將不會是議會制和總統制的綜合體，而是在總統制與議會制兩種情形下相互交替或換軌（alternation）。」⁴⁴

若依照學者杜瓦傑當時的界定，實施「雙首長制」的國家共有七個，分別為：⁴⁵（一）威瑪共和時期（一九一九—一九三三）的德國；以及當前的；（二）奧地利；（三）冰島；（四）愛爾蘭；（五）葡萄牙；（六）芬蘭；（七）法國（第五共和）。

但隨著第三波民主化浪潮而新成立的國家（如波蘭、俄羅斯、烏克蘭等），也紛紛採行「雙首長制」的憲政設計，使得目前實施「雙首長制」國家有日益增多的趨勢。⁴⁶我國自民國八十六年第四次修憲後，現行中華民國增修條文基本上也呈現出「雙首長制」或接近「雙首長制」的特徵。⁴⁷

Outcomes, op. cit., PP.131-132.

43 有關「間歇性的總統制」詳細內容，請參考：*Ibid*, Ch.9。

44 此為學者 Sartori 的論點；另外學者梅蒂夫也認為「雙首長制」其實是「總統制」與「議會制」兩者之間的擺盪（oscillation）。cf：Lee Kendall Metcalf（2000）“Measuring Presidential Power,” *Comparative Political Studies*, Vol.33, No.5, PP.660-685。

45 在這七個國家當中，奧地利、冰島及愛爾蘭三國，一般憲政學者仍將歸類為「議會內閣制」，而非「半總統制」。杜氏雖將三國列入「半總統制」之範疇，但卻強調實際上仍是「議會內閣制」。學者薩托里（G. Sartori）則認為此三國是「議會內閣制」，不應列入「半總統制」。另外 M. S. Shugart and J. M. Carey 則將三國列為「半總統制」中的「總理—總統」類型；但薩氏對此分類表示反對。cf：Duverger, “A New Political System Model: Semi—Presidential Government,” *op. cit.*, PP.55-75；Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives And Outcomes*, *op. cit.*, PP.121-141；M. S. Shugart & J. M. Carey（1992）*Presidents and Assemblies*, New York：Cambridge University Press, PP55-75。

46 cf：Horst Bahro, Bernhard H. Bayerlein, and Ernst Veser（1998）“Duverger's Concept：Semi—Presidential Government Revisited,” *European Journal Political Research*, Vol.34, No.2, PP.201-224；Ernst Veser（1999）“Semipresidentialism—Duverger's Concept：A New Political System Model,” *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol.11, No.1, PP.39-60。

47 目前有關我國憲政體制的定位與走向，可謂莫衷一是，然大部份法政學者皆認同民國八十六年第四次修憲之後有傾向「雙首長制」或接近「雙首長制」的特徵，詳細說明見本文第肆項。

從以上分析得知，目前施行於各國的憲政體制，主要有總統制、內閣制、委員制及雙首長制四種類型，這四種類型的憲政設計，各有其特色及優缺點，孰優孰劣，殊難定論。即使同一種憲政制度，因施行的國家不同，其運作模式也有所不同，此乃因各國憲政體制之確立植基於該國憲法不斷地修正、改進。如此憲法的規範才能配合時空之進展、符合人民之需要、適應社會之變遷；憲政的運作才能順暢，政黨政治的發展方能可長可久。

參、憲政體制與政黨體系

憲政體制是一個民主國家最重要的政治制度，其良窳不僅關係著法治政治之治亂、社會秩序之穩定與經濟發展之盛衰；而且也影響著政黨競爭規範之建立。由於憲政體制是政黨競爭的最高規範，因而在不同類型的憲政體制之下，政黨競爭體系的建立亦有所不同。反之，政黨體系一旦建立，其競爭過程，又對憲政體制的走向產生影響。所以本節旨在利用統計數據驗證此一結果，俾供我國未來憲政體制選擇與政黨競爭體系建立的觀察。

一、總統制的政黨體系

根據學者林茲的分析，總統制的主要問題包括以下三大方面：⁴⁸（一）任期無彈性（temporal rigidity）；（二）多數主義（majoritarianism）；（三）二元正當性（dual democratic legitimacy）。在多數主義方面，因為總統選舉是贏者全拿（winner-takes-all），勝敗的籌碼極大，往往使政治競爭發展為「零和遊戲」（zero-sum game）。由於政府是由總統組成，總統所屬政黨即為執政黨，不管此政黨是否在國會擁有多數席位，國會多數黨如果和總統不同黨，祇能自居為在野黨或反對黨。

由於總統制的結構內含「分裂政府」（divided government）和「分裂多數」（split majority）（即總統和國會多數黨不同黨，行政、立法二部門分別由二個不同政黨掌握）的因子。所以，美國自一九五五年至二〇〇二年共四十八年之間，政府分裂了三十四年；自一九六九年至二〇〇二年共三十四年中二十八年是分裂的政府，而一致性政府（即執政黨，也就是總統的黨同時也是國會二院的多數黨）則僅僅維持了六年。雖然克林頓（Clinton）總統重建了未分裂的

48 Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy : Does It Make a Difference?" *op. cit.*, p.3-87.

多數，但也只維持了兩年（一九九三—一九九四），而過去四十八年來的明顯趨勢，是傾向於少數黨總統，即總統的黨末在國會兩院佔有多數。⁴⁹

美國為了解決此一政治難題，特別為總統制預設一個有助於建立強而有效的政府。⁵⁰然學者薩托利則認為美國對總統制的處理得宜，並不能否認分立的權力結構容易產生癱瘓和僵局的事實。⁵¹在總統制之下，總統與國會任期皆固定，因此當總統與國會多數不同黨，而對重要政策的看法有重大歧異時，彼此並無不信任制度和解散議會、重新改選的機制來化解僵局。⁵²而必須靠總統以遊說國會反對力量的方式，來推動其所主張的政策或法案，此即為「肉桶立法⁵³」（pork-barrel legislation）。

在總統制國家中，總統必須為政府的穩定及政策負責，各個政黨（即使是執政黨）並不要對政策及穩定負責，因此反對黨很可能集中全力來反對、批判執政當局，以爭取選民的支持。美國政黨紀律的鬆弛，使得政黨的作用僅是選舉的機器而不在議事，因此國會多數政治聯盟的組織是不固定的，並非沿著政

49 美國「分裂政府」與「一致政府」時間的長短，隨著憲政發展而不斷迭變，相關論述，請參考：James L. Sundquist（1988）“Need: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States,” *Political Science Quarterly*, Vol.10, No.3, PP.613-635；James L. Sundquist（1992）*Constitutional Reform and Effective Government*, re. nd., Washington D. C.: The Brookings Institution, P.93；Sartori, *Comparative Constitution Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, And Outcomes*, op. cit., P.85；吳重禮（一九九八）美國「分立性政府」與「一致性政府」體制運作之比較與評析。政治科學論叢，第九期：頁六三一六五；吳重禮（二〇〇〇）美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區的政治發展。問題與研究，第三十九卷第三期：頁七八。

50 學者紐士達（R. E. Neustadt）認為：「美國建國元勳不曾建立一個『分權』（seperated powers）的政府，而是建立一個『分立的機關共享權力的政府』（a government of separated institutions sharing power）。」cf：R. E. Neustade（1960）*Presidential Power*, New York：Wiley Press, P.33。

51 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives And Outcomes*, op. cit., pp.86-88。

52 雖然孟德斯鳩的三權分立理論，主張行政、立法、司法部門終究會因考量國家利益、人民福祉而彼此制衡又合作，但從世界各國總統制的實施來看，此一理想並非實際。即連美國總統制運作最為順暢，也曾發生聯邦預算未如期通過，而在1995年底及1996年初柯林頓主政的聯邦政府大部份機構必須停擺的事例。cf：Karen O'Connor and Larry J. Sabato（2000）*American Government: Continuity and Change*, New York：Longman Press, p.271；或曾建元（一九九九）薩托里的憲政工程論。人文及社會學科教育通訊（雙月刊），第九卷第六期：頁一六四。

53 所謂「肉桶立法」是指選區議員制定出滿足一己或是特定團體利益的法案。歐洲國家由於實行內閣制，其嚴明、剛性的黨紀，肉桶立法較難出現；相較而論，黨紀鬆弛如美國者，政黨無法規範從政黨員，再加上三權分立的總統制，國會往往成為肉桶大本營，在增加行政部門支出的負擔。

黨的切線形成，而是每天在進行著與政黨權力無關的不同組合。換句話說，美國政府的聯合、行政部門對立法部門的控制，依賴政黨的地方反而不多，反而是總統和國會議員之間的交換和協商成為可能。美國單一選區簡單多數制的選舉制度更使得國會議員成為選區利益的遊說者，政黨僅為選舉機器，不具意識型態，因而政黨與府會對決是不可想像的。

學者李帕特在分析世界上二十三個穩定的民主政體，將其區分為「共識民主」(consensus democracy)和「多數型民主」(majoritarian democracy)兩種模型，前者以瑞士和比利時為代表，後者以英國和紐西蘭為典型。⁵⁴在這二十三個國家中，只有美國、法國第五共和及哥斯大黎加三國實施總統制，其他二十個國家均採內閣制。李氏研究指出，實施總統制的國家，有利於兩黨制的發展。⁵⁵

同樣的論點，也獲得學者梅涅寧 (Scott Mainwaring) 及許加 (Matthew S. Shugart) 的支持。根據二位學者從拉丁美洲國家實施總統制經驗的研究結論強調，雖然拉丁美洲各國總統制之間仍有許多國情、制度的差別，甚至這些差別和總統制及內閣制之間的差異一樣重要，但是就整體總統制之運作而言，他們也不得不承認只有美國是唯一順利運作的國家。而總統制運作較佳，較久的，又都剛好是只有兩大主要政黨的國家：如美國、哥斯大黎加及委內瑞拉（一九七三—一九九三）。⁵⁶

54 「共識民主」也可稱為協商式民主，其特徵是透過廣泛聯合內閣，行政部門與立法機關之間的權力平衡、多黨制、比例代表制、利益團體系統的統合主義、聯邦制且分權的政府、實力對等的兩院制、剛性憲法、司法審查及獨立的中央銀行，以實踐「行政權共享」原則；「多數決模型」，也可稱西敏寺 (Westminster) 民主，其特徵是儘可能地實踐行政權的集中及內閣優勢的原則，將行政權集中在兩黨制、相對多數決的選舉、利益團體的多元主義、單一制與中央集權政府、立法權集中在單一立法機關、憲法的彈性、沒有司法審查及行政部門控制的中央銀行。cf: Arend Lijphard (1979) *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven And London: Yale University Press, PP.150-151; Lijphard, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, op. cit., Ch.1、2; Lijphard, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, op. cit., Ch.2、3.

55 *Ibid*, PP.21-25; 另在 1984 年出版的《當代民主類型與政治：二十一個國家多數模型與共識模型政府》一書中也研究證實：「兩黨制不但比多黨制更加穩定而且有效率，並且在基本的民主價值上也優於多黨制。」op. cit., P.107 及 1999 年出版的《當代民主類型與政治：三十六個國家政府型態與實行》，op. cit., p.103 都有同樣的看法。

56 Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew & Shugart, eds. (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York: Cambridge University Press, P.398.

從拉丁美洲及第三世界國家的經驗得知，在採行總統制的國家中，一個高度零碎化（fragmented）和極化（polarized）的政黨體系，往往容易導致政治僵局，加速民主憲政的崩潰。⁵⁷所以學者薩托利強調：「唯有兩黨制的總統制，才是較好的組合。」⁵⁸此也更加印證梅涅寧等學者的論點：「總統制與多黨制的組合。將使穩定的民主政體難以維持。」⁵⁹總統制在美國能以其獨特的方式運作，一旦移植他國，缺點卻完全暴露出來，尤其是拉丁美洲與第三世界新興民主國家常因仿效美國採用總統制，結果往往演變成「超級總統」（hyper-president），反而加遽政治的動盪，軍人干政、軍事政變的情況時有耳聞，且幾乎成為此一地區的專有代名詞。

美國為何成為總統制成功的特例，主要和三個因素有關：⁶⁰（一）政爭不涉意識型態的原則；（二）衰弱而無紀律的政黨；（三）以地方為中心的政治。除此之外，美國憲法已有二〇〇年歷史，美國人民對於憲政主義的堅實認同、堅強又受普遍尊重的最高法院、分散權力的聯邦制度、⁶¹健全的文官體制；⁶²以及國會採單一選區相對多數決的選舉方式，⁶³都是關鍵因素。這也是美

57 根據史帖潘（Alfred Stepan）和史區克（Cindy Skach）兩位學者的統計數據，在第三世界國家中，採取總統制的國家發生軍事政變的頻率高於議會制的兩倍；採取議會制的國家民主鞏固的成功率則高於總統制的三倍。cf：Alfred Stepan & Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, op. cit., PP.119-138；彭錦鵬（二〇〇一），總統制是可取的制度嗎？。政治科學論叢，第十四期：頁七五——〇四。

58 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives And Outcomes*, op. cit., P.178.

59 關於多黨制和總統制的結合為什麼不利於民主穩固，請參考：Scott Mainwaring, "Presidentialism and Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination," in György Szoboszlai, eds. (1992) *Flying Blind: Emerging Democracies in East—Central Europe*, Budapest: Hungarian Political Science Association; Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, op. cit.; Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, eds. (1995) *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford: Stanford University Press.

60 Sartori, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, op. cit., p.87.

61 學者林茲認為美國總統制能成為特例的原因還有：獨特的兩黨體系中各黨大致沒有意識情結，黨紀也不嚴明。這和學者薩托利的觀點差不多。cf：Juan J. Linz (1997) "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe," in Ray Taras, eds., *Postcommunist Presidents*, New York: Cambridge University Press, P.5.

62 學者瑞格斯則從文官體制觀點，認為美國總統制能穩定存續 200 年以上，是仰賴有權而又絕非有權的文官體制。cf：Fred W. Riggs (1994) "Bureaucracy and the Constitution," *Public Administration Review*, Vol.54, No.1, PP.65-72.

63 Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds. (1997) *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

國實施相當成功且具指標意義的總統制，為何無法移植至第三世界新興民主國家的主要原因了。第三世界新興國家，雖仿效美國採行總統制，卻無總統所屬政黨即是執政黨的共識，國會裏的多數黨或聯盟如和總統不同黨，常不甘自居為反對黨，如府會衝突嚴重導致憲政危機，又因總統制的僵硬性而無機制化解，總統和其國會的反對者都有可能尋求軍隊介入以解決政治危機，因而造成軍事干政。

二、議會制的政黨體系

正如學者林茲所言，在社會分歧深而政黨又多的國家，總統制的表現很差，是非常真實的；但在這些條件未變時，改採議會制會有更好的表現嗎？⁶⁴在學者薩托利的想法是“不是的”。因為薩氏看出議會制可行性的弔詭之處：即越遵守議會至上原則的純粹議會制，其統治能力越差。反之，行政主導的議會制（即所謂半議會制），則越能夠實行。⁶⁵

議會制以英國為典範，該國的政黨體系是以保守黨與工黨為主，且國會議員可以兼任官吏，所以首相與內閣閣員是分別由國會多數黨黨魁與資深議員兼任。由於兩大黨的黨紀嚴明，且國會議員選舉的提名權掌握在黨領導幹部的手中，致使其所屬國會議員在投票時，幾乎完全根據黨鞭（party whips）的指示投票，很少有議員敢造次。在行政與立法合一的情況下，致使英國議會和內閣之間不具制衡機制。英國的經驗顯示，政黨對行政、立法之間的制衡機制是有很大影響的。

另一方面，英國是一個中央集權的單一國家，政黨的發展與活動亦以中央為主，以致英國政黨也就形成了中央集權的型態。英國政府的組成，由兩個政黨輪流執政，這與其政黨內部的組織結構、領導方式和憲政體制的運作有很大的關聯。至於其他實施議會制的國家，多黨制才是其常態。因此，聯合內閣的組成型態可說是議會制國家選後最常見的政黨勢力結合。由於在多黨競爭的態

64 當學者林茲在一九九〇年發表〈總統制的危機〉（*The Perils of Presidentialism*）一文後，許多學者將內閣制視為民主政府在多元文化、多種族與分歧的社會中，一種優良的形式，特別是當這些社會正在轉型時。cf：Linz, “The Perils of Presidentialism,” *op. cit.*, PP.51-69；學者 Lane and Ersson 也利用回歸分析證實了學者林茲有關總統制與民主政治呈負相關的主要假設，亦即總統制國家比較可能是有害民主政治發展的。cf：Jan-Erik Lane and Svante Ersson (2000) *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, New York: Routledge, P.141.

65 有關學者薩托利對議會制的看法。cf：Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives And Outcomes*, *op. cit.*, ch.6.

勢下，沒有任何政黨贏得過半的席位，因此往往必須組成聯合內閣，以利政府政策的推行。一般而言，議會制國家內閣的組成，大致可分成以下八種可能的類型：⁶⁶

(一) 一黨多數內閣 (single majority party cabinet)：是指一個政黨因掌握國會半數以上席次，而獨立組織政府的內閣。對多數人而言，一黨多數內閣雖是「常態」，但事實上，這種型態內閣出現的機率並不高；只有在兩黨制國家（如英國），或雖有多黨，但有一黨實力遠超過其他政黨的國家（如過去的日本和印度；即薩托利所謂的一黨優勢制 predominant party system）才比較常發生。⁶⁷

(二) 最小獲勝聯合內閣 (minimum winning coalition)：是指所有參與組成政府的政黨都是必要的聯合內閣，⁶⁸如果其中一個政黨退出聯合內閣行列，此聯合內閣立即失去多數的優勢而瓦解。最小獲勝聯合內閣是美國學者賴克 (William H. Riker) 所揭櫫的「規模原則」(size principle；或稱為大小原則、數量原則)。⁶⁹依照賴氏的說法，聯合內閣的成員莫不在追求權力的極大化 (maximizing)，所以只尋找剛好滿足國會過半數的聯合伙伴即可，以減少在商談內閣閣員分配時的損失，因此此種類型的內閣又可稱為「最小的多數」(minimal-majority) 或是「勉強過半數內閣」。

在最小獲勝的聯合內閣中，如以政黨的「規模大小」為前提，可組成「最

66 由於學者的分類標準不一，本書採行不同學者之觀點綜合可能發生的類型做為分析說明，資料參考：Michael Laver and Norman (1990) *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford: Oxford University Press; Kaare Storm (1990) *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press; Karre Storm and Jorn Y. Leipart (1993) "Policy, Institutions, and Coalition Avoidance: Norwegian Government, 1945-1990," *American Political Science Review*, Vol.87, No.4, PP.870-887; Bernard Grofman and Peter V. Rozenendaal (1997) "Modeling Cabinet Durability and Termination," *British Journal of Political Science*, Vol.27, No.3, PP.419-451; Lijphart, *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*, op. cit., PP.46-52.

67 國內學者謝復生分別從政黨數字及內閣所掌握國會議席，將內閣制國家內閣組成的型態分為：少數黨內閣、多數黨內閣、一黨超大型內閣、少數聯合內閣、多數聯合內閣及大聯合內閣六種。謝氏並強調，多數黨內閣雖是「常態」，但出現機率不高；多數聯合內閣，方為常態。請參考：謝復生（一九九五）內閣型態與憲政運作。問題與研究，第三十四卷第十二期：頁三。

68 cf: J. Woldendrop、H. Kenman and I. Budge (1993) "Political Data in 1992," *European Journal of Political Research*, Vol.24, No.1, P.9.

69 Willian H. Rike (1962) *The Theory of Political Coalitions*, New Haven: Yale University Press, PP.32-46.

小規模聯合內閣」(minimal size coalition cabinet)；如以政黨的「協議或維持命題」為前提，可組成「最小數目政黨聯合內閣」(coalition with the smallest number of parties)；⁷⁰如以政黨的「政策偏好」為前提，則可組成「最小範圍聯合內閣」(minimal range coalition cabinet)、「最近關連聯合獲勝內閣」(minimal connected winning coalition cabinet)與「政策執行聯合內閣」(policy—viable coalition cabinet)。⁷¹

(三) 一黨少數內閣(single minority party cabinet)：是指某個政黨雖未能在議會中掌握過半數的席位，但由於與某在野黨有政策默契，或反對陣營中彼此猜疑而未能聯手抵制該執政黨，使得一黨少數內閣得以組成。少數內閣通常是由一個政黨所組成，但某些情況下也可能是多黨的結合。一黨少數內閣的組成，似乎必須面臨一個反對它的多數聯合，在此情況下，何以少數黨仍然會而且也敢組成政府呢？根據學者高永光從博奕理論(game theory)的觀點分析，只要沒有過半數的一個政黨存在，少數黨內閣反而容易存活。那是因為在博奕理論中的前提是“理應如此”，此“理”乃理性計算之結果，但在實際經驗中未必如此。⁷²

(四) 多黨少數聯合內閣(multi-party minority coalition cabinet)：「多黨少數聯合內閣」和「一黨少數內閣」大部份學者在研究分析時都將之歸類於「少數內閣」中。⁷³「少數內閣」是聯合內閣組成動機的例外，並且也違反民

70 「協議命題」(bargaining proposition)只是「最小數目政黨聯合」理論的兩個命題之一，另一個命題為「維持命題」(maintenance proposition)。有關兩個命題的詳細內容，請參考 Michael Leiserson (1968) "Factions and Coalitions in One Party Japan," *American Political Science Review*, Vol.62, No.3, PP.770-787; Michael Leiserson (1970) "Coalition Government in Japan," in Sven Groennings, E. W. Kelley, and Michael Leiserson, eds., *The Study of Coalition Behavior: Theoretical Perspectives and Cases from Four Continents*, New York: Holt, Rinehart, and Winston, P.90; Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, op. cit., P.94.

71 此為學者阿克斯羅德(Axelrod)所提出的理論，他認為聯合內閣的組成是建立在政黨政策尺度相近之上。cf: Robert Axelrod (1970) *Conflict of Interest: A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*, Chicago: Markham Press, PP.165-187.

72 高永光，從博奕理論分析聯合政府。收錄於蘇永欽主編，聯合政府：台灣民主體制的新選擇？。頁四一—四三，前揭書。

73 主要學者包括：Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, op. cit., PP.60-62; Michael Laver and Norman Schofield (1990) *Multipart Government: The Politics of Coalition in Europe*, Oxford: Oxford University Press; Kaare Storm (1990) *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge: Cambridge University Press; Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, op. cit., P.96-104; Kaare Storm (1997) "Democracy, Accountability, and Coalition Bargaining," *European Journal of Political*

主政治理論中「多數統治」(majority rule)的原理。「多黨少數聯合內閣」與「一黨少數內閣」最大差別是其由多個政黨所組成的聯合內閣，但兩者都是無法達到過半數的席位。可是在國會裡沒有其他政黨有足夠實力聯合起來倒閣，所以多黨少數內閣仍然可以組成。根據學者統計「少數內閣」在西方的議會制國家中並非不常見，其出現的比例約佔三成左右，⁷⁴尤其是斯堪地那維亞國家（指丹麥、瑞典、挪威），「少數內閣」反而是該地區政府組成的常態，根據統計丹麥和瑞典戰後有超過三分之二的時間，是由「少數內閣」來執行。⁷⁵

（五）超量聯合內閣(oversize coalition cabinet)：指其所掌握議會席位比「最小獲勝聯合內閣」還要多，但卻少於「大聯合內閣」。當聯合內閣成員的一個或數個政黨的退出，並不會使其席位低於半數以下的內閣。超量內閣的組成，根據學者范拜米(K. von Beyme)的分析，有下列幾種發生的情境：1.在第二世界大戰期間以及剛結束的階段，幾乎所有的歐洲國家皆採聯合內閣來解決國內的危機；2.超量聯合內閣是比例代表制的產物（例如瑞士），以及荷蘭等國家為了解決國內的衝突，引用協合式（或稱共識模型）民主制度設計的和平方作；3.黨員對政黨的向心力較鬆散時，成立超量聯合內閣，以避免政府立即被國會擊垮；4.半總統制國家（如法國第五共和、芬蘭），國家元首對內閣的組成有相當的影響力，此時總統經常指定成立一個比掌握議會過半數席位還要多的聯合內閣。⁷⁶

另外根據學者蓋勒佛(M. Gallagher)等學者研究義大利超量內閣的原因，他們認為是義大利的政黨非常紛亂（一九八〇年以後有效政黨數目高達 6.32 個），必須多將幾個政黨納入聯合內閣行列，以求聯合內閣的穩定。⁷⁷

Research, Vol.31, No.1-2, PP.47-62.

74 由於各學者研究國家數目和地區的不同，而得出不同的數據結果，例如學者李帕特，研究 32 個內閣制國家，少數內閣發生率為 27.3%（一黨少數內閣 18.1%和多黨少數聯合內閣 9.2%之加總）。cf: Lijphart, *Pattern of Democracy*, Ibid, P.110 Table 6.2；另外學者雷佛和謝費德研究 12 個非洲國家，發現少數內閣發生率為 33%。cf: Laver and Schofield, *Multipart Government*, Ibid, P.70.

75 K. von Beyme (1985) *Political Parties in Western Democracies*, England: Gower, PP.325-326.

76 M. Gallagher、M. Laver and P. Mair (1995) *Representative Government in Modern Europe* (2nd ed.) New York: McGraw—Hill, P.318；Norman Schofield (1993) "Political Competition and Multiparty Coalition Government," *European Journal of Political Research*, Vol.23, No.1, P.2.

77 資料參考：陳坤森（一九九六）比利時聯合政府之研究：社會分歧與多黨競爭。問題與研究，第三十五卷第一期：頁九三；王業立、陳坤森合著（二〇〇一）聯合內閣的類型與成因之分析。收錄於蘇永欽主編，聯合政府：台灣民主體制的新選擇？。頁十一—十一，前揭書。

(六) 大聯合內閣 (grand coalition cabinet)：是指能在議會贏得 75% 以上支持的數個政黨所組合的聯合內閣。「大聯合內閣」是「超量聯合內閣」的一種特殊形式，國會主要政黨皆加入聯合內閣行列。當一個國家遇上某些特殊情況時，某多數也可能邀請一個或更多個少數黨共組廣泛分享權力的大聯合內閣。

對所有或大部份政黨而言，如果團結一致保衛國家或民主政體，一起對抗內、外在威脅為最優先的目標，那麼在基於政策考量的前提下，都有可能導致「大聯合內閣」的組成。根據學者布吉 (Ian Budge) 和荷蒙 (Valentine Herman) 針對四個國家於一九四五年至一九七八年期間，進行以下假設性的試驗：「一旦民主制度遭到立即的威脅（不論是外在或內在的），除了反體制的政黨外，所有支持民主的重要政黨都會加入」。他們發現處於此種危機狀況下所組成的內閣，有 72% 確實屬於「大聯合內閣」。⁷⁸最顯著的例子有：第二次世界大戰期間，英國保守黨雖然在平民院享有明顯的多數，但當時邱吉爾為了響應「政黨休戰」號召，組織「戰時內閣」(war coalition cabinet)，它是由保守黨、工黨和自由黨所組成的廣泛聯合內閣。

此外，奧地利於一九四五年至一九六六年，所組成「紅—黑大聯合內閣」，即是在擺脫法西斯主義的威脅，與避免再度爆發內戰的權宜之計。馬來西亞早期為了爭取獨立以及面臨印尼此一強大外敵的威脅，自一九五五年起，華巫印聯盟 (Alliance) 及隨後成立的國民陣線 (National Front) 都是由一群政黨的聯合，其間每個政黨仍維持其自身的認同與自己完整的政黨組織，這些政黨共同籌組大聯合內閣來化解國家的歧見。⁷⁹以色列建國之初即面對中東回教國家的威脅，一九六七年爆發「六日戰爭」，以色列雖然政黨林立，但當時各政黨體認加強團結一致對外的迫切，於是聯合各黨派組成大聯合內閣。這些都是因為社會分歧結構的嚴重對立，國家面臨戰爭的威脅或爭取獨立之初，以及民主政體遭到威脅或陷入內戰危機，所採取權力分享的大聯合概念，來化解國內紛爭的一種權宜措施。

(七) 超黨派聯合內閣 (或稱「全民政府」) (non-partisan/all party coalition cabinet)：係指由所有國會中的主要政黨 (相關政黨) 共同組成，掌

78 Ian Budge and Valentine (1978) "Coalitions and Government Formation: An Empirically Relevant Theory," *British Journal of Political Science*, Vol.8, No.4, PP.459-477.

79 謝復生 (一九八三) 多元分歧社會與穩定的民主政治。政治學報，第十一期：頁二一一—二一三。

握有 95% 以上國會席次的聯合內閣。⁸⁰嚴格來說，政治學的字典裡並沒有這樣的說法，西方現代政治發展史上偶而會見到超黨派內閣，卻未聞所謂的「全民政府」。⁸¹顯見超黨派聯合內閣是一種理想型的聯合內閣型式，實際操作的困難度是很高的。除非有特殊情況，例如一九三一年八月間英首相麥唐納（Ramsay MacDonald）辭職，旋經英王召喚，復行組織新內閣，延攬各反對黨參加，成立所謂「國民政府」。⁸²這種「國民政府」（national government）常被視為聯合內閣之別稱，實與聯合內閣有所不同。

（八）看守內閣（caretaker cabinet）：係指在另一個新內閣成立前，所組成的暫時性過渡內閣。由於此內閣時間較短且屬於過渡性質，因此學者往往將之省略不談，但它卻也是聯合內閣中的一種型式。

就民主政治與憲政運作的常軌而言，當國會有一個半數席次的政黨存在時，通常由這個政黨來組成一黨多數內閣，至於超黨派、少數內閣或聯合內閣其實是不必要的。只有當國會沒有任何一個政黨擁有超過半數席次，少數內閣或聯合內閣才有存在的可能，尤其當國家面臨重大政治、經濟或戰爭危機狀態時，才賦予超量聯合內閣或大聯合內閣，甚而超黨派聯合內閣的運作空間。根據學者李帕特從一九四五年至一九九六年期間，針對「議會制」與「半總統」的三十二個民主國中，內閣組成的形式，有 37.1% 為一黨多數內閣；24.7% 為最小獲勝聯合內閣；11.4% 為一黨少數內閣；過大（超量及大聯合內閣）內閣為 21.0%，而 5.8% 為多黨少數聯合內閣。如將「一黨多數內閣」的情形排除在外，那麼「最小獲勝聯合內閣」的比率可達 39.3%，「過大聯合內閣」的比率約 33.4%，而「少數內閣」則佔 27.3%⁸³

政黨體系與內閣種類之間，存在著十分強烈的關連性。當國會中的「有效政黨數目⁸⁴」增加時，「一黨多數內閣」的發生率便相對降低。當「有效政黨

80 資料參考自：賴佑民（一九九七）我國聯合內閣形成之研究（上）。立法院院聞，第二十五卷第五期：頁五一。另學者黃德福認為，跨越所有政黨的框架，便稱為「超黨派政府」或「全民政府」，資料參考自：黃德福（二〇〇〇）少數政府與責任政治：台灣「半總統制」之下的政黨競爭。問題與研究，第三十九卷第十二期：頁八。

81 吳東野（二〇〇一）多數政府？少數政府？雙首長制憲政運作的省思。頁四，台北：財團法人國家政策研究基金會、中國政治學會主辦，《政黨政治與選舉競爭》學術研討會論文。

82 羅志淵（一九八九）聯合內閣。收錄於氏主編，雲五社會科學大辭典〈第三冊〉政治學。頁四〇七，台北：臺灣商務印書館。

83 Lijphart, *Patterns of Democracy*, op. cit., P.98.

84 學者李帕特所謂的「有效政黨數目」（effective number of parties，簡稱N值）是根據學者拉克梭（Markku Laakso）和達哥皮拉（Rein Taagepera）所發展出的指數公式計算而

數目」每增加一個政黨時，「一黨多數內閣」便會有 23.5% 的下降，而二者之間的相關係數為 -0.87（統計顯著性為 1%）。所以，另一值得注意的是，政黨體系與內閣的持久性間，也具有強烈的關係，其相關係數為 -0.80（之所以為負的原因，是因為政黨數目增加時，內閣持久性和行政優勢的局面將降低）。「政黨數目少於三個」的國家，其內閣持久性的平均壽命為八十一個月；「政黨數目三至四個」的國家，其內閣持久性的平均壽命為四十四個月；「政黨數目超過四個」的國家，其內閣持久性的平均壽命為二十四個月。⁸⁵

另外，學者格羅佛減（Bernard Grofman）則是依照政黨體系的分化程度（fractionalization）和衝突程度（conflict level）兩個基準，來比較各國政黨體系的特質與內閣組成的類型二者之間的關連。他提出三個主要原則：⁸⁶

（一）高度分化且是低度衝突的多黨體系，傾向形成少數內閣。

（二）高度分化且是高度衝突的多黨體系，傾向形成少數內閣或超量內閣。

（三）低度分化的政黨體系（不論是高度或低度衝突），傾向形成最小獲勝內閣。

從以上分析得知，聯合內閣僅是政黨聯合的一種形式，其他形式還有立法聯合和選舉聯合。⁸⁷況且，影響聯合內閣組成的因素還有：選舉制度的選擇、憲法或憲政慣例的規範、國家元首的角色、同意權的投票、不信任投票制度、解散國會權及看守內閣（Caretaker Government）的地位等等。⁸⁸因此，一黨優勢及兩黨競爭體系傾向組成「一黨多數內閣」；溫和的多黨競爭體系傾向組成

得的值。其公式如下：

$N=1/\sum P_i^2$ P_i 指某政黨的席位占有率， $\sum$ 指所有參選政黨。

資料請參考：Markku Laakso and Rein Taagepera (1979) "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe," *Comparative Political Studies*, Vol.12, No.1, PP.3-27; Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, op. cit., P.120、124.

85 Ibid, P.125.

86 Bernard Grofman (1989) "The Comparative Analysis of Coalition Formation and Duration," *British Journal Political Science*, Vol.19, No.2, PP.294-295.

87 相關內容，請參考：鄒篤麒（一九九五）聯合政府成立之研究。問題與研究，第三十四卷第十二期：頁十一；鄒篤麒（一九八五）政治聯合理論：內閣制國家政治聯合之分析。第四章，台北：政治大學政治所碩士論文。

88 cf: Kaar Strom (1990) *Minority Government and Rule*, Cambridge: Cambridge University Press; Torbjorn Bergman (1993) "Rule and Minority Government," *European Journal of Political Research*, Vol.23, No.1, PP.55-66; 賴佑民（一九九七）我國聯合內閣形成之研究（下）。立法院院聞，第二十五卷第六期：頁四七一—五一。

「一黨少數內閣或多黨少數聯合內閣」；至於極端的多黨競爭體系則是趨向組成「超量及大聯合內閣」與「超黨派聯合內閣」。

在聯合內閣中，如果該國的政黨體系為溫和的多黨制，那麼內閣的穩定是可以期待的，內閣的壽命也比較長久；反之，如果該國的政黨體系為極端的多黨制，那麼內閣將會是一個相當不穩定且其壽命也會相當短，前者如德國、瑞士；後者如法國第四共和、以色列及義大利。

三、雙首長制的政黨體系

雙首長制的憲政設計，由於兼具「總統制」與「議會制」的特色，但又不等同於兩種制度，所以學者薩托利稱此制為「憲法的魔術」。⁸⁹雙首長制下總統權力的大小取決於總統或內閣總理兩人誰能控制國會的多數，因此總統與總理的權力是隨國會選舉在交替（alternation）或擺盪（oscillation）的。⁹⁰當「總統多數」與「國會多數」兩者合而為一時，體制呈現的面貌是總統制，總統不僅是國家元首，同時也是行政首長；反之，總統不能控制國會多數席次時，議會便可贏回主導的地位，⁹¹總統也會選擇一位與他立場不同，卻能獲國會多數黨聯盟所支持的人選出任總理，此時的政府體制就會從總統制變換為內閣制，這也就是大家所稱的「左右共治」（Cohabitation）。

「左右共治」一詞乃從法文 Cohabitation 意譯而來。Cohabitation 是 Co 與 Habitation 之複合字，Co 字為「共、同、合」之意；而 Habitation 則為「居住」之意思，兩字複合起來，則在描述「兩人生活在一起之狀態」，也就是法律用語「同居」之意思。⁹²至於政治用詞，是指「一依其政見由人民直選產生之總統，與一位和總統政黨色彩不同之國會多數黨支持的總理和平共處之狀態」（Coexistence d'un chef d'Etat élu au suffrage universel sur un programme politique et d'un Premier ministre s'appuyant sur une majorité parlementaire élue pour soutenir une politique opposée）。⁹³

89 Sartori, *Comparative Constitutional Engineering An Inquiry into Structures, Incentives And Outcomes*, op. cit., P.96.

90 cf : Maurice Duverger (1980) "A New Political System Model : Semi—Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol.8, No.2, P.186 ; Liphart, *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty—Six Countries*, op. cit., P.121.

91 Gordon R. Smith (1989) *Politics in Western Europe*, England : Gower Publishing Company Limited, P.205.

92 資料參考：徐正戎（二〇〇一）「左右共治」憲政體制之初探—兼論法、我兩國之比較。《臺大法學論叢》，第三十卷第一期：頁五。

93 cf : Jean Massot (1997) *Alternance et cohabitation*, Paris : La documentation française, P.16 ;

「左右共治」之體制，它僅僅可能出現在雙首長制國家中，而在其他類型之中央政府體制下卻不可能存在。雖然「左右共治」具有「雙首長制度下產物」之特性，但與雙首長制度下之一般常態體制比較，卻有其特殊性，所以需以雙首長制度下一特殊體制視之。⁹⁴

儘管「左右共治」是雙首長制度下之一特殊體制，但由於是舉世僅有的獨特憲政經驗，因而十分引人矚目，尤以法國第五共和為典範。⁹⁵法國第五共和憲法是經過兩個階段的制定與修改而確立，第一階段經由公民投票複決通過於一九五八年新憲法中，先確立其中央體制，企圖建構一個合乎現實又兼合理之總統制與議會內閣制的折衷制度；⁹⁶到第二階段於一九六二年修改憲法，將總統原由間接選舉改為人民直接選舉，⁹⁷至此乃完全確立「半總統制」，或稱「雙首長制」，又稱「混合制」之政府體制。

法國第五共和自一九六二年總統直選迄今（二〇〇二年）整整四十年期間「左右共治」的時間僅有三次分別為：第一次是於一九八六年三月至一九八八年五月，由左派社會黨的密特朗（François Mitterrand）搭配右派聯盟的領袖席哈克（Jacques Chirac）為總理；第二次是在一九九三年三月至一九九五年五月，仍由左派社會黨的密特朗總統搭配右派多數聯盟「共和聯盟」的巴拉杜（Edouard Balladur）出任總理；第三次是在一九九七年五月至二〇〇二年五月，改由右派共和聯盟的席哈克總統搭配左派社會黨的領袖喬斯班（Lionel Jospin）為總理（見表一）。⁹⁸這三次「左右共治」的時間加起來僅佔四十年的

或江大樹（一九九四）「雙首長制」憲政架構解析—中法相關經驗的比較。理論與政策，第八卷第二期：頁二九—四五；張台麟，「法國總統在聯合政府組成與決策中扮演之角色」。收錄於蘇永欽主編，聯合政府：台灣民主體制的新選擇？，前揭書，頁一七五。

94 徐正戎，「左右共治」憲政體制之初探，前揭文，頁七—八；徐正戎（二〇〇〇）「左右共治」—「雙首長制」之宿命？。政策月刊，第五十九期：頁九—十。

95 除了學者薩托利認為法國第五共和的「半總統制」中「兩頭的換軌」是「憲法的魔術」之外，並建議那些倡議改革制憲者採行「半總統制」。cf：Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, And Outcomes*, op. cit., Ch.7；另學者帕克泰（Pierre Pactet）也認為：「在內閣制與總統制之間，雙首長制提供第三選擇。」cf：Pierre Pactet（1992）*Institutions Politiques et droit Constitutionnel*, Paris：Masson, PP.143-145.

96 John Bell（1994）*French Constitution Law*, New York：Oxford University Press, P.14。

97 朱雲漢（一九九四）解讀法國第五共和憲政體制。律師通訊，第一七九期：頁二—；李春福（二〇〇〇）法國「半總統制」與「左右共治」經驗之啟示。軍法專刊，第四十六卷第一期：頁三十；吳志中（二〇〇一）台灣與法國政權移轉經驗上之比較研究。國策專刊，第十八期：頁二—三。

98 法國為何會出現左右共治？請參考：阿爾當著（二〇〇一）法國為何出現左右共治？歷

表一：法國第五共和歷任總統與總理組合形態

戴高樂總統 (1958—1969)	戴布瑞 (Michel Debre) 總理 1958.1—1962.4 龐畢度 (George Pompidou) 總理 1962.4—1968.7 顧繆 (Maurice Couve de Murville) 總理 1968.7—1969.6
龐畢度總統 (1969—1974)	夏本德瑪 (Jacques Chaban—Delmas) 總理 1969.7—1972.7 麥斯梅赫 (Pierre Messmer) 總理 1972.7—1974.5
季斯卡總統 (1974—1981)	席哈克 (Jacques Chirac) 總理 1974.5—1976.8 巴爾 (Raymond Barre) 總理 1976.8—1981.5
密特朗總統 (1981—1995)	莫華 (Pierre Mauroy) 總理 1981.5—1984.7 法畢士 (Laurent Fabius) 總理 1984.7—1986.3 席哈克總理 (左右共治) 1986.3—1988.5 羅卡 (Michel Rocard) 總理 1988.5—1991.5 克瑞松夫人 (M ^{me} Edith Cresson) 總理 1991.5—1992.4 貝赫戈瓦 (Pierre Bérégovoy) 總理 1992.4—1993.3 巴拉杜 (Edouard Balladur) 總理 (左右共治) 1993.3—1995.5
席哈克總統 (1995—2002)	朱貝 (Alain Juppé) 總理 1995.5—1997.5 喬斯班 (Lionel Jospin) 總理 (左右共治) 1997.5—2002.5 哈法因 (Raffarin) 總理 (過渡內閣) 2002.5—

資料來源：作者整理自：左雅玲（一九九四）行政權二元化與左右共治經驗。收錄於姚志剛等著，**法國第五共和的憲政運作**。頁六十，台北：業強出版社。

四分之一左右時間而已，其餘三十年無論是總統或是國會選舉，均係由同一政黨聯盟獲勝；一九六二年至一九八一年以及一九九五年至一九九七年之間，係由右派政黨聯盟獨攬國家行政與立法權；一九八一年至一九八六年以及一九八八年至一九九三年則是由左派政黨聯盟獲勝，此時之憲政體制乃學者許志雄所稱的「多數政權制」，⁹⁹但卻有「黨內或聯盟」¹⁰⁰之別，其具體表徵在於是一個

史、政治、憲法的考察。陳瑞樺譯，台北：貓頭鷹出版社一書。

99 學者許志雄將「二元型議會內閣制」（即雙首長制）可能運用的類型分為四種，分別為「多數政權型」、「競合政權型」、「少數政權型」及「監護政權型」。其中「競合政權型」即俗稱「左右共治」。請參考：許志雄（一九九六）總統直選的民主效用—兼論中央政府體制的定位與問題。月旦法學雜誌，第十二期：頁十九—二十。

100 學者朱雲漢將「左右共治」分為三種型態：第一種稱之為「黨（或聯盟）內共治」（intraparty cohabitation），總統與總理雖然屬於同一政治聯盟但分別領導不同黨（如季斯卡與席哈克），或同屬一政黨但各擁其派系（如密特朗與賀加）；第二種稱之為「硬性共治」（hard cohabitation），即總理權力優於總統權力（如密特朗與席哈克）；第三種稱之為「軟性共治」（soft cohabitation），即總統權力優於總理權力（如密特朗與巴拉杜）。請參考：朱雲漢，「解讀法國第五共和憲政體制」，前揭文，頁二一—二二；張台麟（二〇〇一）從法國共治經驗看我國未來聯合政府之走向。國家政策論壇，第一卷第五期：頁六一—六二；左雅玲，「行政權二元化與左右共治經驗」，收錄於姚志剛等著，**法國第五共和的憲政運作**，前揭書，頁五八—六二。

「超總統制之雙首長制」，為一常態體制；反之，「左右共治」時期，所彰顯出的憲政體制，乃是一個「近內閣制之雙首長制」，係一過度時間之非常態體制。¹⁰¹但亦有學者認為：「共治」似將成為法國第五共和憲政運作的常態了。

102

雖然一九八六年「共治」的出現，讓學者杜瓦傑對雙首長制有了完全不同的評價：「一個左派總統與國會右派多數共存的局面，這才使法國第五共和憲法獲得適用機會。」¹⁰³一個原本並不被看好的制度，經過近四十年的發展，卻在「穩定」——這個制度原本設定的目標上，獲致較普遍的肯定，特別是經歷了「非共治」與「共治」的輪替，仍然保持穩定，相當引人深思。¹⁰⁴

「左右共治」的政府組成基本上也是一種聯合內閣的型態，法國的政黨在此型態的聯合內閣中，其競爭體系如何建立？¹⁰⁵綜觀第五共和下的政黨體系，在總統與國會選舉制度¹⁰⁶（二者皆採絕對多數兩輪投票制）的導引，促使小黨

101 學者徐正戎將「左右共治」的類型分為：「超總統制之雙首長制」及「近內閣制的雙首長制」。其理由分別為：「總統制之總統權力較雙首長制之總統權力為大」為前提，但依據其研究心得，無論從任何面向比較，雙首長制之總統權力均較總統制之總統權力大，故稱為「超」總統制之雙首長制，而不是一般學者所言，「偏」總統制之雙首長制；而「近」內閣制之雙首長制乃是指稱，在「左右共治」局面下之總理，雖然擁有近乎內閣制中總理權限，但其部份行政權限仍因憲法之規定，應由總統行使，故以「近」字形容其尚未全部擁有之實況。徐氏之特殊看法為國內學者研究之罕見，故特別加以介紹。另依筆者根據法國憲法於二〇〇〇年修正的內容觀之，總統權力行使的條文有十八條（包含第十九條中規定總統不需要副署的權力），十九項權力；而總理的權力則只有十二個條文，（第五十四及六十一條權力相同）十一項權力，印證了徐氏的看法。內容參考：徐正戎，「『左右共治』——『雙首長制』之宿命嗎？」，*前揭文*，頁十或胡祖慶（二〇〇一）*比較政府與政治：從比較觀點看台灣政治困境*。頁〇三八，台北：五南圖書出版公司。

102 張台麟（一九九四）由法國「左右共治」看我國憲政發展。律師通訊，第一七九期：頁二六一—二八。但學者林水波則認為「共治」是任何政治體制皆可能發生的現象，而非法國行政雙軌制的獨門產物。林水波（民國八十二年十二月二十一日）*憲政體制爭論所要關切的問題*。自由時報，台北，第六版。

103 芮正舉（一九八七）*法國憲法與「雙頭政治」*。頁四四，台北：梅遜出版社。

104 謝瑞智（民國八十二年十二月二十七日）雙首長制並不一定意味總統擴權。中國時報，台北，第九版；左雅玲（一九九三）左右共治對法國憲政發展之意義。國家政策雙週刊，第七十三期：頁十二—十三；江大樹（一九九四）「雙首長制」憲政架構解析，收錄於姚志剛等著，*法國第五共和的憲政運作*。頁二二五—二二七，台北：業強出版社。

105 有關法國主要政黨之實力消長，可參閱：張台麟（一九九五）*法國政黨政治發展*。美歐月刊，第十卷第二期：頁九四或劉鐵軍，（一九九七）*法國第五共和政黨政治之研究（1958—1995）*。第五、第六章，台北：政戰學校政治所碩士論文。

106 法國總統的選制是採取「單一選區絕對多數兩輪投票制」；國會議員的選制則是採取

進行整合。所以，從一九六二年起，國會裡就出現了相當穩固的左右兩個政治聯盟，而且黨紀也不斷地強化。因此法國第五共和雖屬多黨體系，卻有向「兩極」靠攏的趨勢。

學者薩托利將多黨體系進一步區分為溫和多黨體系與極端多黨體系。所謂溫和多黨體系乃是指一個政治體系中包含了三一五個政黨，但彼此間意識型態的距離不大，且通常對於政治體系的基本原則都具有認同感；所謂極端多黨體系中的相關政黨數目約五一八個左右，其彼此間的意識型態在距離上差異頗大，且對政治體系的基本原則共識甚低，對政治體系的合法性有著強烈的質疑。綜合地說，薩氏認為溫和多黨制的特性有：（一）相關性政黨之間，意識型態的距離比較小；（二）二元聯合政府的構形；（三）向心的競爭，即相關政黨之間意識型態距愈來愈接近，左、右政黨都朝向政治光譜的中間移動。¹⁰⁷

法國第五共和下的政黨，其組織結構、運作模式、黨紀的要求，及政黨間的結盟型態，與第三、四共合時期相較已有明顯差異，加上「絕對多數兩輪投票制」的選舉制度，並不利於小黨的生存，使得第四共和時期，國民議會原有十個政黨黨團，目前只剩下六個。¹⁰⁸從政治光譜上看，法國政黨的屬性通常可區分為極左派、左派、中間派、右派與極右派，中間派還可再細分中間偏左和中間偏右，其複雜狀況實不易理解。

然而，這種區分並非絕對的，由於議題的不同，左派人士可能轉而支持右派，而右派人士也可能轉向支持左派。因此，左派與右派的分別是很難明確定義的，只能從整體的表現去分辨。一般左派指的是法國共產黨（極左）和社會黨；右派則為法蘭西民主同盟、共和聯盟和民族陣線（極右）為主。在此左右分立的政黨型態下，雙方為了爭取選民的支持以執政，彼此間相互對抗、排擠，形成兩大政治聯盟對壘的局勢，是法國政黨政治發展的一種特殊情況。

這一特殊的情況，是否會發生於其他實施雙首長制的國家？根據學者研究觀察：¹⁰⁹芬蘭（五大黨）、波蘭（五大黨）、俄羅斯（六大黨）、奧地利（四

「小選區絕對多數兩輪投票制」這兩種選制雖然選區有大小之別，但其內涵卻是相同，皆有助於政黨的整合。

107 Giovanni Sartori (1976) *Parties and party system : A framework for analysis*, New York : Cambridge University Press, P.179; 吳文程（二〇〇二）*政黨與選舉概論*。頁一七一—一七五，台北：五南圖書出版公司。

108 張台麟（二〇〇一）*政黨的結盟與重組：法國經驗*，收錄於蘇永欽主編，*政黨重組：台灣民主政治的再出發*。頁八四，台北：新台灣人文教基金會。

109 （）內之政黨數以最近一次國會選舉贏得該國規定門檻限制以上得票率者為主。資料參考：吳東野（二〇〇一）*多數政府？少數政府？雙首長制憲政運作的省思*。頁一—二十，台北，財團法人國家政策研究基金會、中國政治學會主辦，《政黨政治與選舉競

大黨）、冰島（六大黨）、愛爾蘭（六大黨）、葡萄牙（四大黨）、烏克蘭（七大黨）這些國家的政黨競爭仍呈現多黨體系，要出現像法國「左右共治」與「政黨兩極化」的現象，並不特別明顯，主要是法國第五共和的政治運作，實繫於政黨政治與憲政體制間的交互影響，而不是光明白憲法的要義即可清楚，唯有透過兩者的觀察，我們才能真正掌握實際的運作情況。

四、委員制的政黨體系

委員制是瑞士獨有的憲政經驗，政府的組成是屬於多黨參與的「大聯合政府」（grand coalition government），行政權讓所有的重要政黨共同分享，形成一個集體領導的「廣泛聯合內閣」（broad coalition）。因此，和比利時被學者李帕特喻為共識模型中非常好的例證。¹¹⁰

瑞士政府是由七人所組成的「聯邦委員會」（Federal Council），分別掌管政府七個部門¹¹¹。這七位「聯邦委員會」委員雖由聯邦議會（Federal Assembly）聯席會議自有國民院（National Council）議員資格之瑞士公民中選任，但其名額則是按政黨在國會選舉得票多寡及自一九五九年所形成的一種「神奇公式」（magic formula）分配之，其比例是二：二：二：一。此外，還有一項標準即是語言團體可以按其人口數大小約略分配其名額，在聯邦委員會中至少有四一五位德語系的名額，一一二位法語系的名額，以及經常是一位義

爭》學術研討會論文；吳玉山（二〇〇一）半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國。頁一—四二，台北，中華歐亞教育基金會、政治大學俄羅斯研究所主辦，《俄羅斯與兩岸關係》國際學術研討會論文；Stefano Bartolini and Peter Mair（1990）*Identity, Competition, and Electoral Availability*, Cambridge: Cambridge University Press；Thomas T. Mackie and Richard Rose（1991）*International Almanac of Electoral History*, MacMillan；Inter - Parliamentary Union（1993）*Chronicle of Parliamentary Elections and Developments*, Geneva: Annuals；Scott Mainwaring and Timothy Swly, eds.,（1995）*Building Democratic Institutions: Party System in Latin America*, Stanford: Stanford University Press；Peter Mair（1997）*Party System Change*, Clarendon；Leonardo Morlino（1998）*Democracy Between Consolidation Crisis*, Oxford: Oxford University Press；and Jack Bielasiak（2002）“The Institutionalization of Electoral and Party Systems in Postcommunist States,” *Comparative Politics*, Vol.34, No.2, PP.199.

110 學者李帕特提醒大家，雖然這二個國家都是共識模型中非常好的例證，但並非完全符合共識模型的條件。cf：Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, op. cit., P.23.

111 瑞士「聯邦委員會」下分設外交、內政、司法警政、財政、經濟、軍政、運輸交通七部，分別由七位委員各兼掌之。雖然如此，聯邦委員會仍屬集體行使職權的機關，對外發佈命令均用委員會之名而非各部之名義。資料參考：許仟著（一九九七）*歐洲各國政府*（上冊）。頁四二，台北：漢威出版。

大利語系的名額。此二項標準都是非正式的規則，但卻被瑞士人所嚴格遵守。

112

目前瑞士的四個主要政黨（基督教民主黨、社會黨、激進民主與中央民主聯盟）即合組「大聯合政府」。這四個政黨在國會中大約合佔 90%以上的席次，其他的反對黨則只有 10%左右的政治實力。此種「大聯合政府」的統治型態，可以說是「四黨制」（four-party system）或「四黨大聯合政府」的國家。¹¹³此舉確實造成在野力量的嚴重萎縮，為歐洲民主國家所獨見。

而造成此一現象的原因有二：多元分歧社會與比例代表制。瑞士是由二十三¹¹⁴個主權邦之人民聯合組成的，因此呈現出多元而分歧的社會，其中以宗教、階級、語言的多樣性反映在政黨制度多面向的特徵上，例如：活躍的天主教徒傾向支持「基督教民主黨」、很少或幾乎不上教堂的天主教徒與新教徒則傾向支持「社會民主黨」和「自由民主黨」；工人階級傾向支持「社會民主黨」、中產階級則傾向支持「自由民主黨」，而「瑞士人民黨」特別是在新教徒農民中具有穩固的支持力量。至於語言，雖然在個別政黨內部是一個重要的區分指標，但並未進一步造成政黨的零碎化。¹¹⁵另外，比例代表制也未妨礙將社會上的分歧轉換成政黨制度的分歧，¹¹⁶這是瑞士與其他民主國家最大不同的地方。

從以上分析得知，實施總統制國家趨向形成「兩黨制」的政黨體系；實施議會制（英國除外）、雙首長制及委員制國家則趨向形成「多黨制」的政黨體系，但這些結果都不是絕對，還要視該國的選舉制度而定。反之，「一黨優勢

112 Lijphart, *Democracies : Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, op. cit., P.24.

113 Ibid, P.26；周陽山（二〇〇〇）半總統制的考驗：總統大選後的政治生態與權力分配。頁二六，台北：聯合報、救國團主辦，《選後新局勢：國家政治走向與兩岸關係》研討會論文。

114 瑞士建國初期，原為二十五個邦政府，一九七八年九月二十四日減至二十三個邦政府。資料參考：王泰銓譯（一九九六）瑞士聯邦憲法，收錄於國民大會秘書處資料組編，新編世界各國憲法大全〈第二冊歐洲、非洲國家〉。頁四二七，台北：國民大會秘書處。

115 Henry H. Kerr, Jr. (1974) *Switzerland : Social Cleavermanent Partisan Conflict*, Sage Professional Papers in Contemporary Political Sociology, Vol.1, No.1, No.06—002, London : Sage Press, PP.7-14.

116 cf : Grehard Lehmbruch (1967) *Proporzdemokratie : Politisches System und Politische Kultur in der Schweiz und in Osterreich*, Tübingen : Mohr Press ; Jürg Steiner (1974) "The Principles of Majority and Proportionality," in Kenneth D. McRae, ed., *Consociational Democracy : Political Accommodation in Segmented Societies*, Toronto : McClelland and Stewart Press, PP.98-106.

制」及「兩黨制」的政黨體系趨向形成「一黨多數內閣」；「多黨制」的政黨體系則趨向形成「聯合內閣」。而「聯合內閣」組成的型態需視各政黨的實力及意識型態而定，但一般來說，「多數聯合內閣」（含最小獲勝聯合內閣）組成的比例（佔 72.7%）比「少數聯合內閣」（含一黨少數內閣）組成的比例（佔 27.3%）來得高。因此，就政治穩定的角度觀之，總統制配合兩黨制將優於內閣制配合多黨制；總統制配合多黨制將是較不好的組合。所以，憲政體制的設計與政黨體系的建立是要有相關配套措施，而非政治行動者恣意為之的。

肆、我國的憲政體制與政黨體系

我國憲政體制的定位，和許多國家一樣，是一場永無止境的論戰。所以，學者李帕特認為：「憲政體制的選擇，仍是二十一世紀爭辯的重要議題。」¹¹⁷果此，如再加入此一論辯，似乎對知識的累積絲毫沒有多大助益。因而本節除僅對我國憲政體制的發展做簡要說明外，探討重點是憲政體制與政黨體系的關聯性，並參酌其他民主國家憲政運作經驗，找尋一較適合我國發展的憲政體制與政黨體系。

一、我國憲政體制的發展

我國第一部憲法草案是一九〇八年（清光緒三十四年）的「憲法大綱」，也是一部君主立憲的「欽定憲法」。一九一一年（宣統三年）正式出爐一部成文憲法「十九信條」，是採取虛君共和的責任內閣制。民國肇建，於一九一二年初始制定「臨時政府組織大綱」，係採行總統制，設國務員輔佐臨時大總統，一院制即參議院。其後爲了抑制袁世凱稱帝野心，改爲內閣制的「臨時約法」，總統由參議院選舉產生，總統公布法令須國務院副署，仍設一院制，但對總統有彈劾權，採三權分立。其後據此，於一九一三年完成「中華民國憲法草案」，即「天壇憲草」，但改爲兩院制，設參、眾兩院。唯其後於一九一四年，袁世凱公布「中華民國約法」，又改採總統制，且係集行政、立法、司法諸權於一身，爲帝制預作準備。一九二三年通過之「曹錕憲法」與一九二五年的憲章，又採三權分立的內閣制。從清末到民初之制憲途徑，有兩個特徵：（一）憲政發展途徑是在當時主政者之政治權力意圖下變動；（二）憲政發展

117 學者李帕特在 1992 年出版的《內閣與總統制的政府》一書中，便直陳「唯一可以確定的是總統制與內閣制這場世紀之辯還會持續到下一個世紀」。cf：Arend Lijphart（1992）*Parliamentary versus Presidential Government*, Oxford: Oxford University Press.

係在內閣制與總統制之間作拉距。¹¹⁸

民國二十年國民政府制定「訓政時期約法」，基本上是以黨治國。民國二十五年公布「五五憲草」，憲政體制雖近總統制，但係首揭權能區分與五權分立理論架構。民國三十五年在重慶重新召開政治協商會議，制憲工作再度提上議事日程。在政局紛擾中，於是年十二月二十五日經制憲國民大會決議通過目前在台灣地區施行的「中華民國憲法」，係採相當獨特的五權分立的三國會制，¹¹⁹但內容性質則傾向「修正式內閣制」。¹²⁰

行憲之初，即遭遇重大憲政危機，政府在安全考量下，為免於中共赤化，

-
- 118 郭武力（二〇〇一）中俄憲政發展比較。頁二一七，台北，中華歐亞教育基金會、政治大學俄羅斯研究所主辦，《俄羅斯與兩岸關係》國際學術研討會論文。
- 119 在《五權憲法》一書中，國父 孫中山提出了政權與治權的學說，其中政權由人民行使，治權由政府行使，以求達到人民有權、政府有能的理想。政權包括選舉、罷免、創制和複決四權。在地方層次，四權由人民直接行使，在中央層次，則由國民大會間接行使。治權包括行政、立法、司法、考試與監察五權，分別由五院行使，彼此是相互分立與制衡的。至於三國會，乃是大法官會議釋字第 76 號做出解釋，認為立法院、國民大會與監察院共同相當於西方民主國家的國會。資料請參考：司法院秘書處編（一九六四）司法院大法官會議解釋彙編。頁一〇三，台北：司法院秘書處。
- 120 此觀點普遍為國內法政學者所認同。為何當初憲法設計內容以孫中山「五權」為主要架構，最後卻演變為傾向內閣制？張君勱先生曾委婉的指出：「中華民國憲法草案的立足點在調和中山先生五權憲法與世界民主國憲法之根本原則；中山先生為民國之創造人，其憲法要義自為吾人所當尊重，然民主國憲法之根本要義，如政府對議會負責，既為各國通行之制，吾國自不能自外。」張君勱（一九九七）中華民國憲法乃融入了相當多內閣制的设计，例如行政院長的副署權，此一轉變，一方面源於張君勱留學德國以及個人偏好內閣制，另一方面也因為國民黨為了爭取各小黨支持制憲所作的妥協（除了國民黨之外，各黨派多支持內閣制，其中主要原因之一是為了避免強人出任實權的總統）。關於制憲時期的各黨派的政治計算與互動，可參見：Suisheng Zhao（1996）*Power by Design: Constitution—Making in Nationalist China*, Honolulu: The University of Hawaii Press 一書。類似見解尚有：雷震（一九八九）制憲述要。頁二七，台北：桂冠圖書公司。湯德宗（一九九八）論九七修憲後的權力分立：憲政工程的另類選擇，收錄於氏著，權力分析新論。頁二五、三一，台北：三民書局；胡佛（一九九〇）我們的體制是責任內閣制。中國論壇，第二十九卷第十二期：頁三四—四十。（從修正內閣制到完全內閣制）；薩孟武（一九九〇）中華民國憲法新論，頁二〇二，台北：三民書局。（「接近內閣制」）；李鴻禧，李鴻禧憲法教室，前揭書，頁八五。（「有限度的內閣制」）；劉慶瑞（一九五七）中華民國憲法要義。頁一六〇—一六一，台北：三民書局。（「原則上採內閣制」）；許宗力（一九九二）法與國家權力。頁四五四，台北：月旦出版社。（「已是內閣制國家」）；至於謝瀛洲（一九七六）中華民國憲法論。頁一五九—一六二，台北：米劍發行；林紀東（一九九一）中華民國憲法釋論。頁二二四，台北：大中國圖書公司；董翔飛（二〇〇〇）中華民國憲法與政府。頁二二二，台北：三民書局；以上三人雖拒絕以內閣制或總統制說明我國現制，然亦承認具有相當濃厚之內閣制色彩。

並期「行憲與戡亂並行不悖」，旋即於民國三十七年制定「動員戡亂時期臨時條款」，政府遷臺後，實施局部戒嚴。臨時條款賦予總統緊急處分權及總統得連選連任，所以明顯為總統制。民國七十六年七月解除戒嚴，民國八十年五月終止動員戡亂時期、廢除臨時條款，進而為因應當前政治環境及國家尚未統一特殊國情之需要，確立「一機關兩階段」修憲共識。憲法自民國八十年起在不修改原條文的原則下，以增修條文替代方式採漸進修改，民國八十六年第四次修憲時，中央政府體制有重大的修正，依學者的通說明顯走向「雙首長制」¹²¹的特色及精神。

根據憲法增修條文的規範，我國憲政體制具有「雙首長制」的精神與特色者，主要有以下幾點：

第一、總統由公民直接選舉產生，任期固定；行政院院長由總統任命，不須立法院同意。總統與行政院院長各有其職權，¹²²形成雙元權力結構。

121 我國八十六年第四次修憲後，認為憲政體制走向「雙首長制」或「半總統制」的學者有：黃昭元（一九九八）九七修憲後我國中央政府體制的評估。《臺大法學論叢》，第二十七卷第二期：頁三；林水坡（一九九八）憲政改革與民主化。頁二九五，台北：揚智文化事業公司；蘇子喬（一九九九）法國第五共和與台灣當前憲政體制之比較以憲政選擇與憲政結構為中心。《美歐季刊》，第十三卷第四期：頁四八九；謝瑞智（二〇〇〇）我國之中央政府體制。《政策月刊》，第五十九期：頁二—四；（在《政策月刊》第五十九期中，尚有學者徐正戎，「『左右共治』—『雙首長制』之宿命嗎？」；葛永光，「菁英扶擇與制度選擇：總統制、內閣制、抑或雙首長制？」；黃錦堂，「台灣雙首長制之內涵」；楊日青，「六次修憲及政黨生態變遷對政府體制的影響」皆有相同的看法）；陳健民（二〇〇〇）堅持雙首長制，貫徹制衡機能；鞏固憲政體制，保障人民權利。《智庫研究報告》，憲政（研）字第〇〇〇一號：頁三四；黃德福（二〇〇〇）少數政府與責任政治：台灣「半總統制」之下的政黨競爭。《問題與研究》，第三十九卷第十二期：頁五；曾建元（二〇〇一）我國修憲後憲政體制的爭議問題與因應對策。《立法院院聞》，第二十九卷第五期：頁七二；彭錦鵬，「總統制是可取的制度嗎？」，前揭文，頁九七；吳東野（二〇〇一）多數政府？少數政府？雙首長制憲政運作的省思。頁一—二十，台北：財團法人國家政策基金會、中國政治學會主辦《政黨政治與選舉競爭》學術研討會論文；隋杜卿（二〇〇一）中華民國的憲政工程：以雙首長制為中心的探討。頁六八，台北：韋伯文化事業公司；徐正戎與呂炳寬合著（二〇〇二）九七憲政後的憲政運作。《問題與研究》，第四十一卷第一期：頁十六—二一。

122 總統的職權有：統帥全國陸海空軍（§36）；公布法律、發布命令（§37）；行使締結條約及宣戰媾和之權（§38）；宣佈戒嚴（§39）；行使大赦、特赦、減刑及復權之權（§40）；任免文武官員（§41）；授與榮典（§42）；協調院際間的爭執（§44）；緊急處分（增§2 II）；為決定國家安全大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局（增§2 IV）；覆議核可權（增§3 III）；任命行政院院長（增§3 I）；宣告解散立法院（增§2 V）；考試院、監察院、司法院正副院長及考試委員、監察委員、大法官的提名權（增§5、6、7）。行政院院長的職權有：最高行政首長（§53、54）；議決法案（§58）；副署權（§37）。另對我國當前憲政體制中總統、行政院院長與立法院之三角關係有興趣

第二、行政院對立法院負責。但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，移請立法覆議。……覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。

第三、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長再提不信任案。同時，總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。但總統於戒嚴或緊急命令生效期間，不得解散立法院。

從這三點來看，我國的憲政體制和法國第五共和的憲政體制幾無二致，更可確定為雙首長制（半總統制），但也有學者並不贊成這種「雙首長制」或「半總統制」的說法，論者認為仍不脫「議會制」的精神；¹²³另一部份學者認為形式上看似具備「雙首長制」或「半總統制」的要件，實質上已是「總統制」的憲政體制；¹²⁴甚而有學者提議應回歸五權憲法制。¹²⁵這些論辯似乎改變不了憲法規定的既成事實，當務之急乃是如何消除學者所擔憂憲法規定上的難題與憲政運作上的僵局。畢竟，我國實施民主憲政的歷史未幾，何況以往的修憲制度缺乏全民動員參與機制，致使修憲之神聖任務淪為政黨妥協與分贓的工具，另身處修憲外圍的政治人物，對於憲法的規範性之認識與共識本已不高，

者，可參考：蘇子喬（二〇〇二）我國當前憲政體制中總統、行政院院長與立法院之三角關係－應然面與實然面探討。憲政時代，第二十七卷第三期：頁八四——一九。

- 123 楊日青（一九九七）中央政府體制之變遷，收錄於「中華民國行憲五十年」紀念專刊編輯委員會編，中華民國行憲五十年。頁二九三—三〇五，台北：國民大會；John Fuh—sheng Hsieh（1997）“The Design of Democratic Institutions：With Reference to the Case of the Republic of China on Taiwan,” paper presented at *Institutional Choice Workshop*, sponsored by the Chinese Association of Political Science, Taipei, R. O. C..
- 124 湯德宗（一九九八）論九七修憲後的權力分立：憲政工程的另類選擇。台大法律論叢，第二十七卷第二期：頁一七五；施正鋒（二〇〇〇）亟待尋求的中央政府體制。政策月刊，第五十九期：頁二六；吳烟村（二〇〇〇）我國應建立總統制的中央政制。政策月刊，第五十九期：頁三二—三三；湯德宗（二〇〇一）憲法結構與違憲審查：司法院大法官解釋字第五二〇號解釋評釋。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所主辦，《第三屆憲法解釋之理論與實務》學術研討會論文。
- 125 陳春生（一九九九）孫中山的權力分立理論。中山學術論叢，第十七期：頁二四；陳春生（二〇〇〇）從五權憲法理論探討中央政府體制。政策月刊，第五十九期：頁五一—七。

又偏各以其權力本位自行恣意詮釋憲法，自然使得憲法的運作顯得踉踉蹌蹌與支離破碎。憲法為力與理的辯證，不論政府體制未來向何種制度推移，終究必須依循憲法所訂的遊戲規則，而政府的施政，終究必須得到國會立法與預算的授權，這是現今立憲主義國家內部政黨競爭所無法迴避的政治現實。

我國目前憲法規範與憲政運作上可能遭遇到的問題，包括：¹²⁶ 1. 強勢的直選總統（dominance of presidential power）；2. 雙重責任的總理（dual responsibilities of premier）；3. 國會權力的分化殘缺（fragmentation of parliamentary power）；4. 不良的選舉規則與週期（problematic electoral rules and cycles）。而這些問題的核心重點，就是行政（總統）與立法（國會）的互動及聯合政府的組成。修憲以來，由於總統與國會多數黨同屬一政黨且為絕對多數，因此行政與立法部門的互動尚稱順暢，政府組成的障礙也都能一一克服；但自從政權輪替，由於新政府與國會多數黨分屬不同政黨（即使第五屆立法委員選舉結果，執政黨成為國會第一大黨，但仍是少數政黨），所以總統、行政院與立法院間三角關係的風波不斷，從工時案、核四停建案的政治爭議，到陳唐體制¹²⁷的夭折，在在顯示憲法規範與憲政運作的盲點。無可避免的，修憲又將成為各政黨權力攻防的灘頭堡，也是新政府執政後積極推動的主要工作之一。¹²⁸

二、我國政黨體系的發展

126 民國八十六年修憲之後，由於在中央政府體制的規範有重大變革，因此各大專院校相關研究所及相關研究機構紛紛舉辦學術研討會或座談會，探討未來政府體制的定位及權力互動的關係，學者也從不同角度分析憲法規範與憲政運作所產生的各種問題，其研究成果豐碩，有助於釐清憲政難題及政府未來修憲的參考，綜觀不同學者意見，個人以為學者林佳龍在「半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析」一文中，即把當前憲法及憲政問題完全點出來，所以本書借用其觀點來說明。欲進一步瞭解其內容，請參考：林佳龍（二〇〇〇）半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析，收錄於林繼文主編，政治制度。頁一八八—一九八，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。

127 所謂「陳唐體制」是指陳水扁總統（民進黨）任用唐飛（原國民黨、以個人身份組閣）為行政院院長的一種政府組成（從民國八十九年五月二十日至十月三日，為期一三七天的一種特殊體制）。

128 新政府成立後，為了政府再造成立了「政府改造委員會」。「政府改造委員會」第二次幕僚會議，已經提出明確修憲時間表，並區分「近程改造工程目標」—預計二〇〇二年一月至十二月完成，其中包含規劃憲政改造方案；「中長程改造工程目標」—預計二〇〇三年至二〇〇六年完成，其中包括國會改革及憲政改造。資料參考：（民國九十年十二月二十日）修憲時間表，總統府初定，聯合報，台北，第一版。

從世界各國實行不同憲政體制下所建立的政黨體系觀之，除總統制較易形成非競爭型¹²⁹的政黨體系外，其他類型憲政體制下的政黨制度，基本上都是屬於競爭型的政黨制度。雖然影響政黨體系形成的因素很多，但憲政體制走向卻是一個重要的變數。我國憲政體制隨政治的發展，其內涵也跟之改變，儘管未來憲政體制會往何種制度傾斜，原則上對已建立的競爭政黨性體系，應不致有太大衝擊，只是政黨體系會是穩定的兩黨制？抑是溫和的多黨制？還是極端的多黨制？才是值得我們關心與注意的重點。綜觀我國政黨體系的發展，大致上可分為三個主要時期：（一）政黨萌芽時期；（二）一黨優勢時期；（三）多黨競爭時期。茲將各時期政黨的競爭程度分析如后：

（一）政黨萌芽時期（清末到民初）

政黨不僅是政治發展的產物，¹³⁰更是現代化或趨向政治現代化體系的產物。¹³¹在西方政治發展的歷程中，政黨的起源與近代民權革命運動有著密切的關係。中國現代政黨觀念的傳輸，應歸功於維新派領導人物梁啟超等人的貢獻。¹³²但隨著「戊戌變法」的失敗，康、梁等人流亡海外，政黨思想與制度的引進，頓遭挫折。

戊戌以前，國人雖有改革政治結構的理念，但觀念上仍停留在組織改革方面，並未考慮將西方的民主政治引入。關於清末國人對政黨政治的討論，可從杜亞泉與宋教仁兩位先人當時所發表的時論中，¹³³可略窺其堂奧。

129 在民選總統的國家中（特別是以絕對多數選出的國家中），有 $1/3$ 的國家（ $3/92$ ； 34.78% ）成為獨裁或軍事統治的政體。筆者根據：王業立（二〇〇一）總統直選與憲政運作。理論與政策，第十五卷第三期：頁五表一及附錄一統計而成。另學者薩托利將政黨制度分為競爭型的政黨制度與非競爭型的政黨制度，前者包含兩黨制、溫和的多黨制、極端的多黨制、優勢黨制度和粉碎的多黨制；後者指一黨制和霸權政黨制。cf：Sartor, *Parties and Party System*, op. cit., part II, Ch.6、7；亦可參考：吳文程，政黨與選舉概論，前揭書，第七、八章；葛永光，政黨政治與民主發展，前揭書，第三章第二節。

130 Samuel, P. Huntington (1968) *Political Order in Changing Society*, New Haven: Yale University Press, P.397.

131 Avery Leiserson (1958) *Party and Politics*, New York: Alfred A. Knopf, P.53.

132 清季傳播西方政黨觀念最有貢獻的，是梁啟超及康有為等人，他們在「時務報」所發表的一連串介紹西方政黨政治的制度與功能，對於國人有莫大的影響，改變部份人士對黨會的傳統觀念；至於其他支持維新運動的報刊如「湘學報」、「閩聞報」，都曾大力鼓吹黨會對國家政治的重要性。相關內容，請參考：張玉法（一九七一）清季立憲團體〈中研院近史所專刊（28）〉。頁三四—四二，台北：中研院近史所。

133 兩位先人當時所發表的時論內容，可參閱：杜亞泉（宣統三年）政黨論。東方雜誌，第八卷第一號：頁十一—十四；及宋教仁（一九六三）近日各政黨之政綱評，收錄於中華民國開國五十週年文獻編纂委員會編〈第一編第十六冊〉革命之倡導與發展（八）。

中國第一個政黨型態的組織是「憲友會」，係一內造政黨，¹³⁴其法源是由憲政編查館擬定的「結社集會律」，¹³⁵條文共計三十五條，於光緒三十四年施行。由於內文規定結社條件甚嚴，雖允許小型的結社（以一〇〇人為限）、集會（以二〇〇人為限），但對於干預政事的結社集會仍在禁止之內。這對於政黨的形，自然構成了嚴重的阻礙。

清末具備政黨雛型的團體還有：興中會¹³⁶、帝國憲政實進會、辛亥俱樂部及政學會，但這些團體在組織上並不如「憲友會」健全。¹³⁷民國成立之後，由於國人思想驟被解放，各種政黨如雨後春筍紛紛出現，除了代表革命勢力的同盟會之外，許多政壇上積極活動份子也紛紛組織政黨，以期為政治運用的工具。從政治發展的觀點看政黨的形，可以分為四個階段：派系紛立、兩極化、擴張期、制度化。¹³⁸根據學者張玉法的統計，這類派系結合的「政黨」數目不下三〇〇餘個。¹³⁹

這類型政黨因未發展現代政治組織，且祇有少數人參與政治活動中，他們可能互相結成許多短暫性的小集團，但多數不能持久，也不具明確結構。所以學者希諾克斯（Jean Chesneaux）就認為：「在民國元年陸續組成的新政黨，其

頁三六九—三八一，台北：中國民國開國五十年文獻編纂委員會。

134 「憲友會」是由國會請願同志會及各省諮議局聯合會於宣統三年四月間組合而成，主要推動人為孫洪伊。「憲友會」是清末立憲派在野人士的總結合，它有兩大特色：一是全國性的；二是注重民權的組織。資料參考：謝彬（一九六二）民國政黨史。頁三十一—三一，台北：文景書店；「時報」，宣統三年四月二十九日；五月十四日、六月十六日（台北：中研院近史所館藏，顯微膠捲，MC290-315）。

135 光緒三十四年，「憲政編查館會同民政部奏擬訂結社集會律摺附片並清單」。東方雜誌，第五卷第四期：頁二二八—二三四。

136 興中會產生的時間在歷史學者間雖有爭議，但其為中國第一個革命團體，卻為不爭的事實。資料參考：張玉法（一九七五）清季革命團體。中研院近史所專刊，第三十二期：頁一四一。

137 姚光祖（一九七七）清末資政院之研究。頁二六五—二七五，台北：臺灣大學政治所碩士論文。

138 Huntington, *Political Order in Changing Society*, op. cit., P.412.

139 根據學者張玉法的調查研究，從武昌革命爆發後迄於一九一三年底，新興的公開黨會，據初步統計有六八二個，其中政治類有三一二個、聯誼類七十九個、實業類七十二個、公益類五十三個、學術類五十二個、教育類二十八個、慈善類二十個、軍事類十八個、宗教類十五個、國防類十四個、進德類九個、其他十個。張玉法（一九七五）清季的革命團體（中研院近史所專刊（32））。頁六五七—七七六，台北：中研院近史所或張玉法（一九七六）民初政黨的調查與分析。中研院近史所集刊，第五期：頁一二—一八七；有關民初政黨的興起，宋建華、宋春玉編（一九九一）中國政黨史。頁六二—一七四，黑龍江：黑龍江人民出版社；李劍農（一九九八）中國近百年政治史。頁二三五—二七四、三六一—四一一，台北：臺灣商務印書館。

內涵不能與歐洲的政黨相提並論。它們絕大部份都具傳統習性，入黨者不是爲了情面，就是爲了個人的利益才加入政黨，有些人甚至難以拒絕從各個不同政黨而來的邀請，因而有跨黨的現象。它們缺乏定義清晰的政綱，而結合一些有錢階級的主要力量，個人關係較黨綱的力量大的多。簡單來說，如水上浮萍，不能在民眾間生根。」¹⁴⁰觀察民初政黨入微的時人黎澍也有相同體認：¹⁴¹「這些小黨派，往往是少數幾個人，甚至一個人所發起，拉攏幾個同志和可資號召的軍政界人士，就發表宣言、招收黨員、到處活動。……這些黨派並沒有固定的政治綱領，只是掛著共和的招牌，那裏有勢可藉，有利可圖便趨向那裏，因而旋生旋滅，旋分旋合。

清末民初的政黨體系，是屬於零碎化的政黨體系，且對當時政治力量的影響有限，於是各政黨爲了拓展政治勢力，紛紛走向結盟之途。從政治體系發展的過程觀之，政黨體系由黨派林立趨向兩極化，代表政治體系的演進，因爲這情況反映出各黨派領導菁英企圖透過整合而擴大政治基礎，將不同政治利益及政治勢力聯合起來，以加強己方的權力。¹⁴²再從比較政治觀之，近代國家政黨兩極化有兩種形態，一種是政治體系內存在革命派與改革派的兩極對立，另一種是議會中派系的聯盟所形成的兩極對抗。¹⁴³顯然民初的政黨形態這兩種情況都有。

首先由反同盟會各黨派進行結合，以統一黨及民社爲核心，聯合潘鴻鼎的國民黨、國民協進會及共和黨（由民國國會組成）組織共和黨，其成員不乏清末立憲派人士，政治態度較爲保守（見表二）；另一組合則以國民黨（原同盟會）爲代表，聯合統一共和黨、國民公黨、國民共進會及共和實進會，以嶄新漸進的理念，從事民國建設之事。¹⁴⁴聯合後的國民黨與共和黨，在民國元年十二月中旬辦理的參眾兩院初選，民國二年二月舉行的複選中，由於有周詳的計畫及組織，結果在參議院二七四席中，國民黨佔一二三席，共和黨五十五席；

140 Jean Chesneaux, et al. (1913) *China: From the 1911 Revolution to Liberation*, New York: Holt; 另參考：張玉法編譯（一九八〇）《現代中國史》。頁四二—四三，台北：經世書局。

141 黎澍（一九五四）《辛亥革命前後的中國政治》。頁四八一—五一，北京：北京人民出版社。

142 Robert E. Dowse and John A. Hughes (1972) *Political Sociology*, London: John Wiley & Sons. LTD. Press, PP.342-343.

143 Huntington, *Political Order in Changing Society*, op. cit., PP.415-417.

144 資料參考：吳相湘著（一九六四）《宋教仁：中國民主憲政的先趨》。頁二〇二—二〇三，台北：傳記文學社及鄒魯編著（一九四四）《中國國民黨史稿〈第三冊〉》。頁一三一—一三二，上海：商務印書館。

在眾議院五九六席中，國民黨佔二六九席，共和黨佔一二〇席。¹⁴⁵使得這兩極政黨的對抗更加穩固。

表二：民初兩大政黨的政治理念與態度

政黨名稱	國 民 黨	共 和 黨
核心政黨	同 盟 會	統一黨及民社
結盟政黨	統一共和黨 國民公黨 國民共進會 共和實進會	潘鴻鼎的國民黨 國民協進會 民國公會
主要政見	1.劃清總統與國務院權限。 2.國務員的行動一致。 3.國務院應多負政治責任。 4.採漸進的方式實施中央集權式。 5.借外債應先經參議院通過。	1.凡事奉命總統。 2.國務員可採單獨行動。 3.總統應多負政治責任。 4.極端主張中心極權制。 5.政府得通權辦理借外債有事務。
政治態度	革 新	保 守

資料來源：參考：張玉法（二〇〇一）《中國現代史》。頁八一，台北：東華書局；張玉法（二〇〇一）《中國現代史略》。頁三七，台北：東華書局。之資料編製而成。

之後，政黨的分分合合成為此時期之常態現象，但仍脫離不了兩極化對峙的政黨體系。直到袁世凱以軍事力量干預政治，取得總統寶座。袁氏為了擴張總統權力，提出增修「臨時約法」案於國會，但為國會所拒絕。¹⁴⁶可是袁氏的野心已充分表露。自此，國民黨與進步黨¹⁴⁷只好進行合作，期望以憲法來限制總統職權。袁氏為了先發制人，乃藉口二次革命，頒佈解散國民黨，撤消其國會議員資格之命令，並追繳議員證書，使得參眾兩院因人數不足法定人數而流會。至此，結束了中國民初政黨政治的初期實驗，也難逃軍人干政為開發中國家普遍現象的宿命。¹⁴⁸

清末民初是中國開始嘗試以政黨來從事政治參與的萌芽階段，在沒有法規

145 楊幼炯（一九六六）《中國政黨史》。頁六一，台北：商務印書館及謝彬，民國政黨史，前揭書，頁五一—五二。

146 陸純編（一九七一）《袁大總統書牘彙編〈第一卷〉》。頁一六四，台北：文海書局。

147 進步黨是於民國二年四月由民主黨、共和黨及統一黨三黨聯合以對抗國民黨的。

148 Amos Perlmutter and V. P. Bennett（1980）《Political Influence of the Military》，New Haven：Yale University Press，PP.3-25。

的保障之下，這段政黨政治的歷史不僅非常短暫，最終也走到失敗的道路。雖然如此，但並不因此而減損其在中國政治發展上的意義。¹⁴⁹

（二）一黨優勢時期（民國三年至解嚴前）

清末民初的政治變遷，可以說是中國政治體系「數千年來未有的變局」。從政治權力的結構而言，民主共和的建立，取代兩千年的專制王朝，自然是關鍵意義，另從政治權力的實際運作而言，政黨政治的萌芽及發展，其影響更不容小覷。然證諸近代歷史，從傳統專制帝國轉變（或改革或革命）成現代國家的政治體系，鮮少順利建立類似西方民主國家的多黨競爭形態。甚至在建立政黨體系的過程中，都很少有一次成功的例子。因而，新興國家或從傳統專制王權經過革命而建立的國家，所謂的「建國政黨」（nation-building party）或「動員政黨」（mobilization party）是最為普遍的。加之這些政黨的前身多是為了爭取民族獨立或擺脫殖民帝國統治，以建立民族國家為目的政治團體。甚至在民族獨立革命成功之後，為了繼續從事建國工作，必須展開「政治動員」，強而有力的組織力量是不可或缺的要害，於是革命政黨順理成章地轉變成執政的大黨。這些開發中國家的政黨在形態上多傾向於一黨體制，實有其環境因素。¹⁵⁰

中華革命黨¹⁵¹就在這樣的環境下產生，同時採革命政黨體制，嚴密組織，加強紀律，以重振黨的革命精神，確立領袖制度，重新確定建國程序分為軍政、訓政、憲政三個時期；另一方面積極培養革命人才，策動各地的革命力量，以秘密組織方式，將革命黨員分佈於各省準備起事。洪憲帝制失敗後，在其最大反對黨進步黨，因北方武人亂政，破壞國會，至民國八年國民黨第二次改組時，顯已無疾而終，於是中國國民黨遂掌握了中國政治發展的主導地位，並在護法、北伐、抗戰中獲得重大成就。

為了適應戰時之需要，中國國民黨於民國二十七年三月二十九日在武昌召集臨時全國代表大會，會中達成了四點重要決議：¹⁵² 1. 設總裁為黨魁，以蔣中

149 關於清末民初的政黨政治說明可參考：彭懷恩（一九八九）民國初年的政黨政治：政治發展角度的觀察。台北：洞察出版社。

150 Huntington, *Political Order in Changing Society*, op. cit., PP.420-421.

151 民國二年三月二十日國民黨的宋教仁遭人暗殺於上海，國民黨也遭袁世凱非法解散，國父 孫中山先生鑒於二十年來革命精神和革命團體，一蹶不振，故力主恢復辛亥革命前的革命精神及組織，從根本上推翻袁氏之統治。然他並不贊成改組國民黨，乃於民國三年解散國民黨，放棄妥協的議會活動，重新組織中華革命黨於東京，進行第一次黨的改造。

152 國防部總政治作戰部編（一九九五）民主憲政與政黨政治。頁八一，台北：國防部總政治作戰部印行。

正任之；2.成立三民主義青年團，為抗戰建國的基本力量；3.成立國民參政會，為戰時最高之民意機關；4.通過抗戰建國綱領。其中國民參政會之組織條例，於中國國民黨第五屆四中全會中制定，參政會成員由國民政府遴選參政員共同組成，除中國國民黨外，中國青年黨、中國國家社會黨、及中國共產黨均派有代表多人參加參政會。參政會的成立，樹立了民主的楷模，協進民主之進行。國民參政會的職權，¹⁵³雖比不上英美等國之國會，但在抗戰期間，以當時國內外局勢之艱險，政治條件之惡劣，執政黨與政府能聯合各黨派共商國是，團結一致，誠屬難能可貴。而參政會對於反映民意，增進團結、匡輔政府推行抗戰建國工作，實在貢獻匪淺。

抗戰勝利，中國國民黨為了早日結束訓政，制定憲法，實行憲政，乃一本過去大公無私與各黨派團結合作的抗戰精神，在制定憲法前，邀請當時各黨各派，共同進行實施憲政的各項準備工作，故於民國三十五年一月十日在重慶召開各黨派的政治協商會議。參加協商的政黨代表計有中國國民黨、青年黨、國家社會黨、共產黨及在抗戰期間所組成的「中國民主同盟」，此外，還有無黨派之社會賢達人士。經過二十一天的政治協商，達成了五項協議，其主要內容為¹⁵⁴：決議國府委員分配各黨名額、改編國軍、修改五五憲草、分配國民大會代表名額、三十五年五月五日召集制憲國民大會。

制憲國民大會原訂於民國三十五年五月五日召開，詎料共產黨及中國民主同盟，藉口阻擾，拒不出席。不得已延至同年十一月舉行，當時各黨派代表均已報到出席，共產黨及民主同盟依然拒絕出席，制憲國民大會開會後，曾延會三日以待之，但仍無結果。最後，制憲國民大會在中國國民黨、青年黨、民主社會黨（國家社會黨於民國三十五年八月十五日與海外民主黨合併為民主社會黨）暨無黨派的社會賢達充分合作互諒下，仍以政治協商會議憲法草案審議會所擬定的憲法為依據，完成制憲工作，並於十二月二十五日經三讀通過中華民國憲法，國民政府於民國三十六年元旦正式公布，同年十二月二十五日開始行憲，至此全國渴望多年的憲政民主、終告實現。

憲法制定後，首先根據政治協商會議的決議改組中央政府，融合各黨派參

153 依國民參政會組織條例之規定，其職權有：（一）政府對內對外重要方針，於實施前應提交國民參政會議決；前項決議，經國防部最高委員會通過後，依其性質交主管機關制定法律或頒布命令行之；（二）聽取政府施政報告暨向政府提出詢問案；（三）提出建議案於政府；（四）組織調查委員會，調查政府委託考察事項，調查結果得由國民參政會提請政府核辦。

154 中華民國各界紀念國父百年誕辰籌備委員會學術論著委員會主編（一九六五）國民革命史，李守孔編著，傳啟學校訂。頁六七——六七二，台北：中央文物供應社。

加，共同辦理行憲工作。政府改組後的施政，主要是根據各黨所共同簽署的「共同施政綱領」實施。隨後並依憲法舉行各種選舉，國民黨暨青年黨、民社黨共同辦理選舉事務，從事政黨競爭，選舉結果，除國民黨外，民、青兩黨均有不少人士當選第一屆國民大會代表及立法、監察委員。

從制憲到行憲，明顯看出當時的中央政府是由國民黨、青年黨、民社黨及無黨派人士所組成的聯合政府，並非「一黨包辦」式的政府，足見政府對於民主憲政與政黨政治實施的誠意與決心。中國政黨政治的發展，在行憲初期由於共產黨的破壞，增加了中國全面實行憲政的困難，使我國政黨政治在成長過程中遭受了很大的挫折。這種挫折直接反映在政黨競爭的扭曲上，雖然政府自民國三十八年播遷來臺後即貫徹地方自治的實施，地方公職人員選舉及中央民意代表增補選、增額選舉，多定期舉行（僅民國六十七年因中美斷交是年選舉延期實施外）。但侷限於動員戡亂時期臨時條款的實施，使得政黨組織的發展受到了某種程度壓抑，¹⁵⁵戒嚴時期的臺灣政黨體系，從權力的本質上分析是屬於威權型的一黨制。¹⁵⁶

155 根據戒嚴法第十一條規定：「戒嚴時期禁止新政黨的成立。」

156 有關戒嚴時期臺灣的政黨體系，部份學者認為是屬於「威權型的一黨制」，此學者代表有：溫克勒（winckler）、杭廷頓（Huntington）、高隸民（Gold）、于子橋（George T. Yu）、若林正文等。cf：Edwin A. Winckler and Susan Greenhalgh, eds. (1988) *Contending Approaches to the Political Economy of Taiwan*, New York: M. E. Sharpe Press; Huntington, *Political Order in Changing Societies*, op. cit., ch.7; Samuel P. Huntington (1976) *No Easy Choice: Political Participation in Developing Country*, Combrige: Harvard University Press; Samuel P. Huntington (1984) "Will More Countries Become Democratic?" *Political Science Quarterly*, No.99, PP.193-218; Samuel P. Huntington & Clement H. Moore, eds. (1970) *Authoritarian Politics in Modern Society*, New York: Basic Books; 若林正文（一九八八）政治體制的轉捩點。收錄於若林正文編，廖兆陽譯，中日會診台灣—轉型期的政治。頁一一三，台北：故鄉出版社；張俊宏（一九八九）到執政之路：「地方包圍中央」的理論與實際。頁十五—二七，台北：南方叢書出版社；但大部份學者則認為戒嚴時期的政黨體系，是屬於一黨獨大體系或一黨優勢制，這些學者有彭懷恩、葛永光、吳文程、謝正論、明居正、劉義周。請參閱：彭懷恩，臺灣政黨政治，前揭書，頁四四；葛永光（二〇〇〇）政黨政治與民主發展。頁四七一—五五六，台北：國立空中大學；彭懷恩（一九八三）中華民國政治體系的分析。頁二〇二—二〇八，台北：時報文化出版公司；彭懷恩（一九九〇）台灣發展的政治經濟分析。頁一八六—一九三，台北：風雲論壇出版社；吳文程（一九九六）台灣的民主轉型：從威權型的黨國體系到競爭性的政黨體系。頁一五九，台北：時英出版社；彭懷恩（一九八九）台灣政黨體系的分析（1950—1986）。頁二十，台北：洞察出版社；謝正論（一九九〇）我國政黨政治的發展：台灣地區近二十年的政黨變遷。收錄於洪宗湖、唐國英、沈宗端編，中華民國的發展經驗。頁一八七—二二三，新竹：清華大學共同科；明居正（一九九二）中華民國政黨體系之分析：一九四九年至一九九二年。政治科學論叢，第四期：頁一六七—一七六；葛永光（二〇〇〇）近代政黨政治的源

這種威權一黨制的政黨體系，民國六十六年五項公職人員選舉，出現了重大變化，非國民黨籍人士的得票率不僅創下二十年來最高峰（縣市長 29%；省議員 27%），更囊括了四位縣市長及二十一位省議員席次。也因此，次年的增額中央民意代表的選舉，出現了「臺灣黨外人士助選團」的組織，使政治反對運動形成組織性的對抗，向競爭性的政黨體系邁進了一大步。¹⁵⁷

民國七十五年九月二十八日民進黨成立，開啓民主國家的政黨競爭模式，不僅是中國政黨政治發展的劃時代意義，更是臺灣的「政治反對」（political oppositions）力量落實於「藉由政黨而實現和平、合法的反對運動」，這在中國政治發展歷程中，無疑是歷史性的轉折。¹⁵⁸

民進黨的成立，雖打破國民黨長期壟斷的政局，但其形式上仍為一小黨，因而此時臺灣的政黨體系祇能算是「一個半」（one and half）政黨制，¹⁵⁹或準兩黨制（quasi two parties）階段。¹⁶⁰即國民黨擁有政治的絕對優勢，在選票及國會議席上的比例分配是國民黨擁有三分之二，民進黨則只佔有三分之一形態，所以，此階段只能以薩托利所謂的一黨優勢制稱之，無法達到完全競爭的政黨體系。

（三）多黨競爭時期（黨禁開放迄今）

競爭性政黨政治的產生，從政治發展上觀察，也就是一黨制的威權政治體制的瓦解，也可以說是政治民主化的起步。學者林茲便認為：「在威權政治體制下，制定政策的權力只限於國家所認可的少數人或集團，不容許大眾動員的參與。權威當局壟斷了政策形成過程，然後強制大眾接受國家政策。惟容許社會在不影響權威當局的權力地位前提下，自由活動。」¹⁶¹國民黨即在反對黨—民進黨成立後不斷的挑戰，蔣經國總統在體認「時代在變、環境在變、潮流在變」情況下，對反對人士採取寬容態度，此對臺灣的一黨威權體制邁向競爭性

起與發展。歷史月刊，第一四六期：頁三七；劉義周（二〇〇一）解嚴後台灣政黨體系的發展。收錄於中央研究院臺灣研究推動委員會主編，威權體制的變遷：解嚴後的臺灣。頁九三—九五，台北：中央研究院臺灣歷史研究所籌備處。

157 李筱峰（一九九一）台灣民主運動四十年。頁一一——一七，台北：自立晚報社。

158 田弘茂著（一九八九）大轉型—中華民國的政治和社會變遷，李晴暉與丁連財合譯。頁十一—十一，台北：時報文化出版公司。

159 呂亞力（一九九二）台灣的反對黨：民進黨的發展。收錄於張京育編，中華民國民主化—過程、制度與影響。頁二〇九，台北：政治大學國際關係研究中心；周陽山（一九九五）台灣政黨體系的發展現況與前景。政策月刊，第十三期：頁十四。

160 葛永光，政黨政治與民主發展，前揭書，頁五六—六三。

161 Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make A Difference?" in Linz and Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy*, op. cit., PP.11-12.

政黨政治有其貢獻。

民國七十六年七月十五日政府宣布解除戒嚴，旋即從事一連串的政治改革——開放大陸探親、解除報禁、黨禁、終止動員戡亂、進行修憲工程等，這些政治改革的具體成果獲得國際相當高的評價與肯定。¹⁶²其中於民國七十八年一月二十七日修正公布「動員戡亂時期人民團體法」（本法於民國八十一年七月二十七日修改為「人民團體法」），將政治團體（包含政黨）納入規範，政黨設立採低度規範的備案制，讓政黨得以取得合法地位，也就是一般所謂「黨禁」的解除，這對於我國政黨政治的發展更具意義。

自黨禁解除，第一年向內政部備案或成立的政黨就有四十個之多，政黨的數目逐年成長（見表三）。是年十二月所舉行的三項地方公職人員選舉，雖有十八個政黨參選，除了國民黨與民進黨外，其他政黨幾乎全軍覆沒，國民黨在三項選舉的總得票率為 59.26%，民進黨囊括 29.88% 的票數，無黨籍與其他政黨的得票總和為 10.86%。¹⁶³從第一次政黨參與選舉競爭的經驗顯示，臺灣的政黨體系還是屬於一黨優勢制（predominant party system）。¹⁶⁴但純就理論而言，當新的政黨可以自由組成，並且自由地從事屬於民主政黨的正常活動，則該體

162 美國國務院公布的一九九四年「人權報告」，關於臺灣地區的人權報告政治權利部份，指出「一九九三年臺灣繼續快速邁向真正代表人民的多元體系，公開的政治辯論，以及自由的媒體創造出活躍的民主環境，新的立法院也逐漸扮演主動的角色。十一月的縣市長選舉係自由、公正及激烈的競爭，象徵臺灣進入競爭性政黨政治的新階段。...高級軍官受勸阻不爭取執政黨的中常委，也提昇了軍隊的政治中立性；一九八七年的解除戒嚴以及一九九二年的解散臺灣警備總司令部，使多數的執法工作轉由文職警政機關辦理。……異議人士反台禁令之解除，人民政治權利得到進一步的提昇；新的有線電視法及開放新聞廣播和電視頻道，已結速了長期以來廣播媒體的壟斷。」U. S. Department of State, 1994, P.620；民國八十四年八月二十一日至三十日由美國全國民主基金會、國際民主研究論壇與張榮發基金會國家政策研究中心在台北共同主辦的「全球第三波民主化的發展與鞏固」國際研討會，眾多當代一流政治學者雲集台北，其中共同肯定「中華民國在臺灣」近四十年來政治、經濟的發展，已躍升為全球第三波民主國家的典範之一。會後論文出版在：田弘茂等主編（一九九七）鞏固第三波民主。台北：業強出版社。一書中。

163 根據：中央選舉委員會編印（一九八九）動員戡亂時期自由地區增額立法委員選舉選舉實錄。台北：中央選舉委員會及臺灣省選舉委員會編印（一九九〇）七十八、七十九年公職人員選舉臺灣省選舉實錄（上、下）。台中：臺灣省選舉委員會統計而成。

164 有學者認為還是一相當奇特的支配性政黨制度（dominant party system），請參考：田弘茂（一九九八）落實政黨政治之展望。收錄於二十一世紀基金會主編，一九八九台灣經驗全紀錄。頁四四，台北：中華徵信所；但學者吳文程則認為應屬一黨優勢制，請參考：吳文程（一九九〇）七十八年三項公職人員選舉一政黨初選與提名制度之評估。東吳政治社會學報，第十四期：頁一一——一一二。

系已然是競爭性的政黨體系了。¹⁶⁵

表三：臺灣政黨成長一覽表

單位：個；%

年 份	立案政黨數目	政 黨 總 數	成 長 率
78	40	—	—
79	19	59	47.50
80	9	68	15.25
81	4	72	5.88
82	2	74	2.78
83	1	75	1.35
84	2	77	2.67
85	5	82	6.49
86	2	84	2.44
87	2	86	2.38
88	3	89	3.48
89	4	93	4.49
90	4	97	4.30
91	0	99	2.06

說 明：統計時間為民國九十一年九月一日止。

資料來源：民國八十六年以前資料參考自：陳佳吉（一九九八）我國政黨參與選舉之檢證—以二、三屆立委及國代選舉為例。復興崗學報，第六十三期：頁一一二。

政黨體系的變遷，在正常的情況下，並非短時間之內就可任意改變，亦不能以一兩次選舉結果就斷言政黨體系已由某種形式轉變為另一種形式。政黨體系的轉變是一種緩慢、漸進的過程，需經由長時間的觀察與分析才能有所定論。¹⁶⁶從歷次國大代表與立法委員選舉的經驗觀察，有助於瞭解此一時期臺灣政黨體系的變化。

民國八十年十二月二十一日所舉行的第二屆國民大會代表選舉，是第一階段修憲後，中央公職人員首次採取政黨比例方式，選出僑居國外國民及全國不分區名額的選舉。故學者吳文程認為此次選舉，具有以下特殊意義：1. 本次國代有別於以往各次選舉，以往國代選舉為增補選，本次第二屆國代則是首次全面定期的改選。2. 立法院通過了資深中央民代自願退職條例，以及大法官會議

165 Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, op. cit., PP.131-201；江炳倫、吳文程合著（一九九二）國民黨政治角色的演變。收錄於張京育主編，中華民國民主化：過程、制度與影響。頁一四二，台北：國立政治大學國關中心；彭懷恩（一九九四）台灣政黨政治。頁七二一七八，台北：風雲論壇出版社。

166 吳文程（二〇〇二）政黨與選舉概論。頁一三九，台北：五南圖書出版公司。

所做成二六一號釋憲文，四六九位資深國代都在民國八十年十二月三十一日前退職，此舉使所謂國會結構不合理的問題從此成為歷史，二屆國代選舉亦開啓比較公平的競爭環境。3.本次選舉首度採用政黨比例代表制，用以產生全國不分區和僑選代表。4.本次選舉產生的二屆國代，任務重大，將進行修憲，以完成憲政改革的工程。¹⁶⁷就選舉日前登記的政黨有六十八個，但實際推薦代表參加選舉的政黨僅有十七個，只佔所有政黨的四分之一，25%比率而已。選舉結果，集中指數是 0.653，有效政黨數目是 1.53，二黨競爭的型態並不明顯（見表四）。

表四：臺灣政黨體系集中指數與有效政黨數目

選舉種類	集中指數	有效政黨數目	政黨體系
二屆國代（80.12.21）	0.653	1.53	一黨半
二屆立委（81.12.19）	0.457	2.19	兩黨
三屆立委（84.12.02）	0.393	2.54	兩大一小
三屆國代（85.03.23）	0.407	2.46	兩大一小
四屆立委（87.12.05）	0.407	2.46	兩大一小
五屆立委（90.12.01）	0.287	3.48	多黨

說明：1.有效政黨數目以政黨席次比計算。

2.第四屆國代選舉原訂應於民國八十九年五月九日舉行，因國民大會改為任務型後，停止辦理。往後任務型國民大會代表全數由政黨比例產生。

資料來源：筆者依歷次選舉結果計算而成。

繼第二屆國民大會代表選舉後，緊接而來的是各政黨必爭的立法院二屆立法委員選舉。第二屆立法委員選舉定於民國八十一年十二月十九日舉行。此屆立法委員選舉，為立法院全面定期改選的開始，在資深立委悉數退職後，本次立委選舉，可視為立法院結構的全新調整，選舉結果更影響更政黨在立法院的政治生態，故各政黨無不卯足全勁，慎選菁英，投入選戰，以爭取選舉的勝利，期獲致政治實權，以彰顯各政黨的政治主張。

雖然選情激烈，但此次立委選舉投入選戰的政黨卻比二屆國代選舉時十七

167 吳文程（一九九二）從二屆國代選舉看政黨政治發展。收錄於華力進主編，二屆國代選舉之評估。頁九九，台北：理論與政策雜誌社。

個少了三個（當時政黨數則比二屆國代時六十八個多了四個），選舉結果集中指數 0.457，低於 0.5，有效政黨數目是 2.19，二黨的政黨體制確立。

政黨比例選舉歷經第二屆國民大會代表及立法委員選舉的淬煉之後，再次面臨民意的考驗。尤其是「新黨」的投入選戰，更加深對政黨參與選舉的衝擊。

「新黨」於民國八十二年八月十日，國民黨十四全會結束前，正式宣佈成立，新黨的前身乃是原國民黨內的「新國民黨連線」，其成立無非使國民黨面臨遷臺以來第一次嚴重的裂痕與分化。在此先不論其背景與發展，然新黨的成立，對於解嚴後由國、民二黨瓜分選舉的局面，可能有所改變。第三屆立法委員選舉即在「新黨」的加入下展開，參與第三屆立法委員選舉的政黨只有七個，比第二屆立法委員選舉足足少了一半（第二屆有十四個），選舉於民國八十四年十二月二日舉行，選舉結果集中指數 0.393，比第二屆立法委員選舉更低，有效政黨數目是 2.54，打破二黨競爭的局面，但又不足以成為三黨競爭，只能稱為兩大一小的政黨體系。

第三屆國民大會代表選舉於中共「文攻武嚇」之下進行，選舉於民國八十五年三月二十三日配合我國的百年來首次民選總統舉行，此次選舉雖然有綠色本土清新黨的成立，但政黨參與選舉的盛況，並未有明顯的改善，參與選舉的政黨只有八個之多，選舉結果集中指數 0.407，有效政黨數目是 2.46，還是僅持兩大一小的政黨體系。

第四屆立委選舉，是在民國八十六年第四次修憲，確立憲政體制往雙行政首長制傾斜後的第一個選舉，且為「三合一選舉」¹⁶⁸。新黨在國、民二黨的夾擊下，得票率與當選席次都明顯下降，選舉結果集中指數較二屆立委上升為 0.407，而有效政黨數目則下降到 2.46。

第十任總統選舉後，宋楚瑜挾其在總統選舉時所獲得 38.1%（4,660,600 票）的次高得票率，欲藉成立親民黨（民國九十年三月三十一日成立，四月一日向內政部備案，成為第九十四個政黨），爭取第四屆國代選舉的政治版圖，以延續其個人政治生命。不料國民大會選舉不僅在國、民二黨迅雷不及掩耳的合作下停止選舉，甚而連國民大會都變為任務型（虛級化）了。

親民黨在這種無奈且準備不及的情況下，轉而積極投入第五屆立委選舉。此時，以前總統李登輝先生為精神領袖的政黨—台灣團結聯盟也宣布成立，使本屆立委選舉顯得格外激烈。選舉結果，令人意外的是新黨在本島一席未得，

168 所謂「三合一選舉」即：立法委員、省議員及縣市長選舉同時舉行。

僅靠外島金門獲得一個席次。反觀親民黨及台聯盟在其精神領袖的影響下，都獲得不錯的成績。因此，臺灣的政黨體系發生了結構性改變，集中指數顯著降低，成為 0.287，有效政黨數目一舉突破 3，成為 3.48。準此，可以確定的是臺灣已進入多黨競爭體系了。¹⁶⁹

觀察我國憲政體制的發展，始終也在內閣制與總統制之間擺盪，直到民國八十六年第四次修憲才較有「雙首長制」的型態，但實際的運作上與法國第五共和的「雙首長制」仍有些許不同。幸而在政黨體系的發展上，從清末民初的萌芽階段，進入軍政、訓政、抗戰、戡亂時期及憲政初期的威權型一黨制，到解嚴前後的一黨優勢制，再發展至黨禁開放後的競爭性政黨體系，一路走來備感艱辛，這得之不易的成果，需要有志之士共同守成，方能使我國的政黨政治的發展更臻健全。

伍、結論

從現今各國的憲政經驗得知，以美、英、法、瑞四國較為完整，其分別為總統制、議會制、雙首長制及委員制，憲政主義的運作只要不悖離憲法的原理原則，孰優孰劣殊難定論。觀乎四國憲政體制下之政黨體系發展，美、英兩國明顯走向兩黨制；法國雖是多黨國家，政黨生態卻呈現「多黨兩極化」（la bipolarisation）和「左小右大」的現象；瑞士則在「神奇公式」的導引下走向「四黨制國家」。這些獨特的憲政經驗，並非能全然移植他國，這也是學者戮力於建構一個適宜各國實行的憲政制度的原因了。

在學者李帕特感嘆「憲政制度的選擇，仍是二十一世紀爭辯的重要議題」之際，個人以為與其關心憲政制度選擇的重要性，不如把心力放在制度選擇下政黨競爭的程度問題上。因一個同樣是實行總統制（如委內瑞拉、巴格達、烏茲別克、敘利亞、獅子山）或內閣制（如伊拉克、孟加拉、不丹、吐瓦魯）國家，卻走向極權統治或軍事獨裁，此不僅斲喪政黨政治的發展，更貶抑民主憲

169 劉義周（一九九五）台灣的新政黨體系。問題與研究，第三十四卷第十一期：頁六一—九；周陽山（二〇〇一）台灣政黨重組的社會條件。收錄於蘇永欽主編，政黨重組：台灣民主政治的再出發？。頁三八，台北：財團法人新台灣文教基金會；吳玉山（二〇〇一）多黨制、聯合內閣與中華民國的民主發展。頁Ⅱ—三——四，台北，國家政策研究基金會、山盟主辦《選後台灣政局新走向》學術研討會論文集；洪永泰（二〇〇一），立法委員選舉結果對政黨體系的影響。同前研討會論文集，頁Ⅰ——一—四；Yu—Shan Wu（2001）“Comparing Third—Wave Democracies：East Central Europe and the ROC,” *Issues & Studies*, Vol.37, No.4, PP.1-37.

政的價值。之故，如何讓政黨發展走向學者薩托利所稱的競爭性政黨體系，乃是各國政府應當重視的課題。

我國政黨體系的發展，至民國九十年第五屆立法委員選舉之後，已經確定邁入多黨競爭的政黨體系。未來政黨體系會如何演變，端視憲政體制及選舉制度的設計與抉擇而定，在假定其他條件不變的情況下，如果憲政體制傾向於「總統制」，則有助於「兩黨制」的形成，這是目前執政的民進黨與台聯極力爭取的改革方向；如果憲政體制傾向於「議會制」，將易走向「多黨制」的政黨體系，此為新黨的主張；如果憲政體制傾向於「雙首長制」，則可能走向「多黨兩極化」的政黨體系，這是國民黨與親民黨主張必須貫徹與落實的。但不可否認的，這些結果都不能排除「選舉制度」這個選項，才能更進一步確立政黨體系的演變與發展。因此我國政黨體系的演變與發展，仍充滿著不少的變數，這些變數都是值得我們去研究觀察的。

本文作者：政治系講師