

# 试论台湾地区的政体形式及其走向<sup>\*</sup>

王英津

〔内容提要〕台湾地区的政权组织形式几经过演变，已发展成为一种非常独特的政体。它虽然在外观上具有“双首长制”的某些特点，但实质上却已接近于“总统制”，然而其仍与典型的“总统制”又有所不同。台湾现行政体形式仍处于尚未定型的演化状态之中，从各方面的分析来看，其未来继续实行“双首长制”的可能性最大，迈向“总统制”的可能性次之，转向“内阁制”的可能性最小。朱立伦先生的“内阁制”主张缺乏可行性。

〔关键词〕台湾地区政体形式 “总统制” “内阁制” “双首长制”

〔作者简介〕王英津，中国人民大学政治学系教授。

我国台湾地区政体形式几经演变，已发展成为一种颇具区域特色的“双首长制”。该政体形式是台湾各方政治力量在“宪改”过程中相互协商、相互妥协的产物，其在台湾政治运行过程中有积极正向的一面，也暴露出了许多问题。针对目前台湾地区“双首长制”所存在的问题，最近国民党主席朱立伦提出了通过“修宪”来改行“内阁制”的主张。该主张在岛内外引起广泛关注和讨论。那么，目前台湾地区的政体形式有何特色？其利弊价值和正负功效如何？台湾地区政体形式的未来走向如何？究竟需要做哪些“修宪”工作方可使台湾政体形式转向“内阁制”？朱立伦的“内阁制”主张究竟有多大的可行性？这一系列问题亟待学界认真研究并作出研判。基于此，本文特作如下探讨。

## 一、台湾地区政体形式的历史演变

考察台湾地区“政体”形式演变，需要回溯到1946年“中华民国宪法”（简称“1946年‘宪法’”）关于政体形式的规定。众所周知，1946年“宪法”并未明确规定“中华民国政府体制”属于何种政体，故目前学界对于1946年“宪法”所规定政体形式的看法不尽一致。但多数学者认为，1946年“宪法”所设计的政体形式在精神上更趋近于内阁制，主要体现在“总统”由“国民大会”代表间接选举产生，真正掌有行政实权的是“行政院长”，“总统”有权提名“行政院长”，但须得到“立法院”的同意。“总统”颁布法令需要“行政院长”的副署，均表明“总统为

\* 本文为国家社科基金项目“近三十年台湾政治发展研究”（项目编号为12BZZ029）的阶段性研究成果。

虚位元首”。尽管1946年“宪法”所设计的政体在精神上属于内阁制，但因其带有某些“总统制”色彩，故其亦并非纯粹的内阁制。为此，1946年“宪法”主要起草人张君勱将这种“非纯粹的内阁制”称为“修正式内阁制”。<sup>〔1〕</sup>从历史上看，1946年“宪法”所设计的“修正式内阁制”从未在台湾地区真正实施过。1948年国民党政权基于“戡乱”需要，颁布了“动员戡乱时期临时条款”（简称“临时条款”），这在事实上“冻结”了“宪法”的实施。“临时条款”赋予“总统”在“动员戡乱时期”近乎没有限制的权力，特别是“总统”享有广泛的紧急命令权，取消了“总统”连任次数的限制，“总统”可凭借“战时权力”建立“国家安全体制”，使“总统”权力无限扩增，在此情势下，“宪法”原初偏向内阁制精神的制度设计也大打折扣，甚至使“内阁制”形同虚设。1988年李登辉担任台湾地区领导人以后，由于其不具备“两蒋”时代政治强人的独特魅力，便急欲通过在“宪法”中正式确认“总统权力”以巩固自己的地位，于是在台湾地区随后开启的“宪政改革”中，其开始引导政体形式向着强化“总统”权力的方向倾斜。1991年第一次“修宪”在废除“临时条款”的同时，保留了该“条款”关于“总统”在紧急状态下的特权；其中规定，“总统”得经“行政院”颁布紧急命令，“行政院”在紧急状态下被置于“总统”权力之下，在“宪法”上（“宪法”增修条文在法理上也是“宪法”的组成部分）凸显了“总统”的权力和地位。1992年第二次“修宪”后，台湾地区的政体形式开始明显地向着“半总统制”或“总统制”方向倾斜，其中最重要的举措是以预告“修宪”的方式宣布“总统”将由“国民大会”选举改为选民直选。1994年第三次“修宪”不仅正式确立了“总统”直选的产生方式，而且对“总统”和“行政院”的关系作出了重大调整。“行政院长”的副署权被大幅缩限，“总统”得向“国民大会”作“国情报告”，这些均进一步彰显并巩固了“总统”的权力和地位。1997年第四次“修宪”时，根据朝野协商所达成的仿效法国半总统制的共识，藉由赋予“总统”实权、压制立法权来稳定政局，取消了“立法院”对“行政院长”的人事同意权，改由“总统”可直接任命“行政院长”，且赋予“总统”于“倒阁”后解散“立法院”的权力，“行政院长”在事实上成为“总统”的幕僚长或政策执行长。自此，台湾地区的政体形式转向“总统”和“行政院”均掌有部分行政权的“双首长制”。<sup>〔2〕</sup>

## 二、台湾地区政体类型界定（一）：形式上为“双首长制”

就台湾地区政体形式的选择来说，究竟该实行以“行政院长”为核心的“内阁制”，还是“总统”与“行政院长”分享行政权的“双首长制”（或“半总统制”），抑或以“总统”为核心的“总统制”？一直是这些年来台湾岛内争论不休的一个重要话题。

若单单从理论上或形式上来看，台湾地区的政体形式应该属于“双首长制”。所谓“双首长制”（亦称“半总统制”）是指法国式的政权组织形式，该政体形式兼具“总统制”和“内阁制”双重元素，其基本特点是：总统掌握实权，而不是虚位的元首；国家元首与政府首脑同为行政首长；行政部门对国会负责。因为“双首长制”下的总统由人民选举产生，所以其比内阁制有更高的正当性。尽管“双首长制”是20世纪50年代才产生的新型政体，但与“总统制”、“内阁制”存在着明显差别，存有自己的运作方式，故其为一种独立的政体类型。至2009年，世界上至少有50个国家实行“双

〔1〕 张君勱 《中华民国民主宪法十讲》，台湾：洛克出版社1997年版，第80页。

〔2〕 王英津 《台湾地区政治体制分析》，九州出版社2010年版，第431-432页。

首长制”，而且大多数为新兴民主国家。<sup>(1)</sup> 从国外政治实践来看，“双首长制”颇为复杂，各国的具体实践模式和制度也千差万别，这无疑增加了我们研究“双首长制”的困难。

台湾自 20 世纪 80 年代中期开启民主化之后，先后进行了七次“修宪”。“修宪”后，台湾地区的政体形式并未趋向纯粹的“总统制”或“议会制”。因“中央政府体制”原本即兼有“总统”和“行政院长”的制度设计，在与民主转型的政治情势相互激荡之下，采行“双首长制”就成为台湾各方政治力量虽不满意但可接受的妥协方案。台湾自 1997 年第四次“修宪”后，其政体形式在外观上具有“双首长制”的特征，主要表现在以下几个方面：(1) “总统”享有对“行政院长”的任命权和“组阁权”。根据第四个“宪法”增修条文第 3 条的规定，“行政院长”由“总统”任命，且无须经“立法院”同意。(2) “总统”和“行政院长”同为行政首长，共掌行政权。“总统”依“宪法”增修条文享有紧急处分权并有权决定“国家安全”大政方针，可组织“国家安全会议”和“国家安全局”，“行政院”移请“立法院”复议须经“总统”核可。“行政院”仍为“最高行政机关”，“行政院长”负有普通的行政职权，有学者将“总统”和“行政院”之间的分工关系概括为“总统”享有特定、被动与紧急的行政权，而“行政院”有一般、主动的行政权。(3) “行政院”对“立法院”负责。第四个“宪法”增修条文第 3 条延续 1946 年“宪法”第 57 条的精神，规定“行政院”对“立法院”负责，但负责的形式有所变化。依 1946 年“宪法”，“行政院”移请“立法院”复议的议案若再次被“立法院”通过，“行政院长”应接受该议案或辞职，但第四个“宪法”增修条文第 3 条第 2 项仅规定“行政院长”必须接受，没有规定“行政院长”必须辞职。(4) “立法院”可对“行政院”进行不信任投票。依据第四个“宪法”增修条文第 3 条第 3 项的规定，“立法院”可以经 1/3 以上“立法委员”连署对“行政院长”提出不信任案，如经全体“立法委员”1/2 以上赞成，“行政院长”应于 10 日内提出辞职。第三个“宪法”增修条文所规定的“建设性不信任投票制度”被废止。(5) “行政院”得提请“总统”解散“立法院”。若“立法院”依不信任投票方式迫使“行政院长”辞职，“行政院长”可以呈请“总统”解散“立法院”。由于台湾地区特殊的“总统”选举方式，容易导致出现“总统”和“立法院”多数席位分属两个党派的局面，在此情况下，“立法院”对“总统”任命的“行政院长”投不信任票而迫其辞职，必然遭“总统”经“行政院长”的呈请而被“总统”解散。<sup>(2)</sup>

### 三、台湾地区政体类型界定（二）：实质上趋近“总统制”

目前台湾地区政体形式尽管在形式上具有“双首长制”的某些特点，但从实质内容上看，更倾向于“总统制”。主要表现在：(1) “行政院长”改由“总统”直接任命，无须经“立法院”同意，使得“行政向立法负责”徒具形式。按法国式“双首长制”（即“半总统制”）的建制原理，行政应向立法负责。“负责”表现在：首相（或总理）作为政府首脑须由国会推选（或经国会同意）产生，并以获得国会信任作为持续执政的前提（国会可随时通过不信任案而“倒阁”，被倒阁的首相或总理得呈请虚位国家元首“解散国会”，进行改选以探求民意）。台湾地区的“宪法”采行“修正式内阁制”，按“宪法”第 57 条规定，“立法院”既不能立即“倒阁”，“行政院”也不

(1) 沈有忠、吴玉山主编《权力在哪里？——从多个角度看半总统制》，台湾：五南图书出版公司 2012 年版，第 459 页。

(2) 周叶中、祝捷《台湾地区“宪政改革”研究》，香港：社会科学出版社有限公司 2007 年版，第 37-38 页。

能解散“立法院”，“行政院”之所以还能勉强地向“立法院”负责，系依赖于“宪法”第55条第1项规定的“立法院对于行政院长的同意权”（相当于“行政院长”就任的“信任投票”）。1997年“修宪”后，“行政院长”由“总统”直接任命，且无须经“立法院”同意。这样一来，“宪法”增修条文虽仍保留“行政院对立法院负责”等字样，但这种负责已徒具形式，不再有实质意义。在实际政治运作中，“立法院”对“行政院”的制约相当有限，“行政院长”在事实上须向“总统”负责。<sup>(2)</sup> “总统”直接任免“行政院长”，使其能够在实质上直接控制和指挥行政。“行政院长由总统任命”，此一制度规定不仅切断了“行政向立法负责”的关系，而且还确立了“总统”掌握实质行政权的核心地位。在此以前，台湾地区的政体形式之所以被称为“双首长制”，主要是因其具备“总统与行政院分享行政权”<sup>(1)</sup>、“行政院向立法院负责”、“总统的存立与立法院无关”等特点。在这种情势下，“总统”与“行政院长”分享行政权的情形，大致处于一种“水平分工”的状态。1997年“修宪”后，一方面增订了“行政院长由总统任命之”的规定，另一方面继续维持了1994年“修宪”时增订的“总统发布依宪法经国民大会或立法院同意任命人员之任免命令，无须行政院长之副署”的规定。这些规定确立了“总统”任免“行政院长”的全权。“总统”与“行政院长”之间的水平分工关系便微妙地转化为垂直分工（委托授权）的关系。虽然1997年“修宪”后“行政院”在法律上仍为台湾地区的“最高行政机关”，的确与“总统制”下所常见的“一人行政”有所区别，但总统制的建制原理即为“行政与立法分立”、“彼此利益分殊”，则只需“总统指挥行政”（如台湾现制），即可称之为“总统制”。<sup>(2)</sup>（3）“行政院长”复议失败无须辞职，也证明台湾地区政体形式倾向于“总统制”。关于“宪法”第57条第3款规定的法案复议制度，“宪法”增修条文除增列“立法院”限期复议的期限，并降低复议表决门槛（由原出席“立法委员”2/3的“特别多数决”，降为全体“立法委员”1/2以上的“普通多数决”）外，并规定复议失败后，“行政院长”只应接受该决议，无须辞职。在“宪法”本文设计的“修正式内阁制”下，为求政局稳定，不致立即“倒阁”，其第57条第3款规定复议失败的“行政院长”，可以选择接受“立法院”的决议或辞职。现增修条文删除原有“或辞职”三字，复议失败的“行政院长”立即接受“立法院”的决议即可，无须辞职。此一修改进一步证明，“行政院长”只就其施政对“总统”负责，而非对“立法院”负责，故而无须辞职。<sup>(4)</sup> 不信任投票欠缺制度诱因，乃形同虚设。为配合“总统”直接任免“行政院长”的规定，1997年“修宪”规定“立法院”对“行政院”拥有“不信任投票”的权力，即“立法院”得经全体“立法委员”1/3以上连署，对“行政院长”提出不信任案，并得以全体“立法委员”1/2以上赞成，通过不信任案，迫使“行政院长”辞职。但“行政院长”既然已由“总统”全权任免，无须经“立法院”同意，那么，即使迫使“行政院长”辞职，也不能确保“总统”将任命“立法院”所赞同的新“行政院长”；况且，同一增修条文又规定，“行政院长”于提出辞呈后，“并得同时呈请总统解散立法院”。表面上看，“立法院”可以正式“倒阁”，似乎是一大制度突破；但从实际上看，这种只许“舍身倒阁”，不许“挺身组阁”的反诱因设计，使得“不信任投票”机制几乎没有什么意义。<sup>(3)</sup>（5）从台湾地区“总统”与“立法院”的关系来看，“总统”与“立法院”的权力正当性分别来自于选举，分别对其选

（1）“两蒋”时代，“总统”握有行政实权，是因为那时实行“党国体制”，他们二人身兼国民党领袖（“总裁”或主席），而国民党始终执政的缘故。但上述两个条件若有任何一个改变，行政权势必由“行政院长”掌握。

（2）汤德宗《权力分立新论》（卷一），台湾：元照出版有限公司2005年版，第165页。

（3）汤德宗《权力分立新论》（卷一），台湾：元照出版有限公司2005年版，第170-173页。

民负责，这与西方总统制下的总统与议员的选举制度和责任制度基本相同；台湾地区的“总统”所拥有的复议核可权源自于总统制下的总统否决权，成为行政权牵制立法权的工具；在对“总统”的监督方面，“立法院”可对“总统”提出罢免案、弹劾案，与西方总统制下，国会可弹劾总统，对总统进行监督、制衡具有相同的法理；台湾地区“立法院”每年集会时，可听取“总统”的“国情报告”，西方总统制下的总统也需要向国会陈述国情咨文。另外，从台湾地区“行政院”与“立法院”的关系看，行政权与立法权界限分明，“宪法”有“立法委员”不得兼任行政官员的规定，也与西方总统制下的有关规定相类似。<sup>(1)</sup>

以上分析表明，台湾地区所谓的“双首长制”，虽其名为“双首长”，但在事实上却以“总统”为权力运作的核心。正因为如此，有台湾学者指出，目前台湾地区的政体形式是“貌似半总统制的总统制”，也有台湾学者将台湾地区的政体形式描述为“倾向于总统制”。笔者认为，这两种表述都较准确地描述了目前台湾地区政体形式的特质。<sup>(2)</sup>

#### 四、目前台湾地区“双首长制”的制度缺陷

虽然台湾地区的“双首长制”是台湾“宪改”过程中各方政治力量相互博弈、相互妥协的结果，并在台湾政治运行过程中发挥了不可否认的正面功效，但由于“宪改”是一项被人为中止的“未竟工程”，从而使台湾地区的政体形式带有“演化过程中”痕迹，这种尚未完全定型的政体形式也就难免存在许多制度缺陷。概括起来，这些制度缺陷主要有五个方面：

第一，“总统”权力扩增但缺乏制约。“宪政”改革后，“总统”的职权不断扩增，而“宪法”所定义务责任（负责途径方式）却比从前更弱。特别是2000年第六次“修宪”和2005年第七次“修宪”，使“国民大会”由“虚”到“废”，至此“总统”负责的对象不复存在。具体言之，“宪法”以“国民大会”为代表人民行使“政权”的机关，能选举和罢免“总统”，则“总统”当然要向其负责。现在没有“国民大会”，则“总统”应向谁负责？“立法院”只是治权机关，不应是“总统”负责的对象。按现行“宪法”增修条文，“总统”除了象征性地向“立法院”提出“国情报告”以外，几乎无任何其他直接责任义务性规定。从学理上说，直选“总统”应对选举产生它的人民负责，但台湾地区的“宪法”及相关法律目前均没有明确规定，更没有关于“总统”向人民负责的方式、途径等制度性规定。这不能不说是台湾地区“宪政改革”后（特别是“国民大会”被废止后）的制度缺失。<sup>(3)</sup>在行政权由“总统”和“行政院长”分享的体制下，尽管依规定“总统”以领导“国防”、“外交”为主，而“行政院”以内政相关事务为主，但一旦出现行政究责事件，“行政院长”通常会成为“替罪羔羊”，这也是台湾地区“行政院长”频繁更换的重要原因。

第二，政体规范不明，权责不清。台湾地区的“双首长制”相较于总统制和内阁制更富有弹性，可以根据最新选情所代表的当下民意而调整执政当局的权责，然而，也因其弹性而存有许多模糊地带，出现权责不清问题。“行政院长”由“总统”任命，“行政院长”势必成为“总统”的幕僚长。但这种情形下，“行政院”要对“立法院”负责。于是，倘若“行政院长”与“总统”分

(1) 阎彤 《论台湾宪政体制改革中的“总统”》，厦门大学法学院学位论文，2002年6月30日，第37-38页。

(2) 王英津 《台湾地区政治体制分析》，九州出版社2010年版，第435-437页。

(3) 王英津 《台湾地区政治体制分析》，九州出版社2010年版，第439-440页。

属不同政党时，则可能出现法国“左右共治”的情形（事实上，台湾没有出现过），然而“左右共治”运作的顺畅与否，其主要关键乃取决于两位行政首长（“总统”与“行政院长”）的主观作为，而非客观的制度安排；换言之，双方或其中一方必须具有成熟而稳健的妥协性，便成为制度成败的关键，故不论就学理或政治现实而言，“左右共治”的情形是极其复杂且不稳定的制度安排。此外，即使“总统”与“行政院长”属于同一政党，但“立法院”党团若与“总统”分属同党异派时，“行政院长”不论是否受到“立法院”多数席次的支持，“总统”皆可随时单方面地任免“行政院长”，而无须经“立法院”同意；且“总统”在免除“行政院长”后，甚至可以不任命新的“行政院长”，而由“行政院”副院长无限期地“暂行代理”；而暂行代理院长的“行政院”副院长与“立法院”之间的责任关系如何，也未作明确规范。至于“行政院长”与“立法院”之间的关系，则由于“行政院长”作为“最高行政首长”的法律地位在实际上已被“总统”所取代，因此“立法院”即使主张“行政院长”应当对其负政治责任，也失去了实际意义，于是“倒阁”，完全违反责任政治的基本规范。何况，“立法院”虽有倒阁权，但“总统”可以先发制人地解散“立法院”，由于“行政院长”及“总统”均不必参加大选，而同“立法委员”一样地诉诸选民考验，倘若解散“立法院”之后的重新选举结果是，反对党仍占“立法院”多数席位，亦不去追究“行政院长”及“总统”任何政治责任，这更促使“总统”有恃无恐地运用解散“立法院”的职权。<sup>〔1〕</sup>

第三，行政与立法之关系日趋“迷离”。依“宪法”规定，“行政院长”要向“立法院”负责，但“宪政”改革后，“行政院长”由“总统”任命，其在事实上成了“总统”的幕僚长。在这种情形下，“行政院长”究竟是要向“立法院”负责，还是要向“总统”负责？这在实践中便出现了制度面与非制度面之间的严重不一致现象。就行政与立法之间的制衡关系来看，现实政治中极易出现以下政治体制。“总统”面临一个反对党占多数席位的“立法院”，而任命了一位多数“立法委员”支持的“行政院长”，“行政院长”极有可能基于反对党的立场，而不出席“国家安全会议”，甚至拒绝执行“国家安全会议”的所谓“大政方针”；反之，“总统”若坚持任命一个较易控制的“行政院长”，却又可能面临“立法院”的不信任案，虽然“总统”可凭借解散“立法院”来回应，但“宪法”既然规定“行政院长”向“立法院”负责，则何以“立法院”对“行政院长”表示不信任，却要面临遭到被解散的命运？“总统”和“行政院长”反倒不必和“立法院”一起接受选民的“仲裁”。其问题的关键在于，“总统”在实际上既然通过“国家安全会议”取代了“最高行政首长”的角色，则为何不能规定“总统”直接向“立法院”负责，而偏偏要“行政院长”代其负责？反之，“行政院长”在实际上既非“最高行政首长”却又如何向“立法院”负责？目前这种“总统有权无责、行政院长院长有责无权”的体制，不仅违反了责任政治的基本原理，而且也为今后台湾地区政治体制的正常运作埋下了“宪政危机”的种子。<sup>〔2〕</sup>

第四，缺乏“分立政府”的僵局化解机制。当台湾地区行政与立法部门分属于不同政党而产生对立时，容易形成政治僵局。一旦陷入僵局，则缺乏化解僵局的机制。主要表现有二：首先，在内阁制国家，由于国会拥有倒阁权，因此只要政府不被国会多数支持，国会即可通过不信任案迫使内阁辞职；在法国，总统拥有主动解散国会权，因此，若出现政治僵局，总统可解散国会，同时政

〔1〕 谢政道《“中华民国”修宪史》，台湾：扬智文化事业股份有限公司2007年版，第369页。

〔2〕 谢政道《“中华民国”修宪史》，台湾：扬智文化事业股份有限公司2007年版，第354页。

府也可以提出附法案的信任案来推行政策。反观我国台湾地区，“总统”没有主动解散“立法院”的权力，只有被动解散权，即只有当“立法院”进行“倒阁”时，“总统”才能基于“行政院长”的呈请而解散“立法院”。该制度设计虽压缩了“总统”行使该项权力的空间，但不利于立法僵局的化解，因为通过该制度来化解僵局的关键在“立法院”，若“立法院”不愿“倒阁”，改采以其他方式如杯葛法案，或通过使“行政院”难以施行的法案来制裁“行政院”，而“总统”又无法即时解散“立法院”来化解僵局，则僵局必将持续至下一届“总统”或“立法院”改选。其次，台湾地区的“总统”选举采用相对多数制，所以容易产生“少数总统”。由于通过选举赢得“总统”职位十分不易，所以当选“总统”会论功行赏，通过直接任命“行政院长”进而“组阁”安排人事，施行“总统”的政策，不会顾及“立法院”的政治生态，不可能将权力交给多数党，从而产生“少数政府”，随之而来的便是“立法院”多数党的杯葛，出现僵局。在目前“总统”拥有被动解散权的体制下，尚缺乏对“分立政府”下政治僵局的协调、化解机制。一旦选举结果发生“总统”多数与“立法院”多数不一致的情形，将没有任何机制可以提前结束这种僵局，而只有等到下一届“总统”选举或“立法委员”选举才有可能得到解决。<sup>(1)</sup>

第五，议事和行政工作效率迟缓。由于台湾地区的“总统”与“立法院”分别由人民沿循不同选举制度产生，故其有不同的选民基础，因此“总统”所属的政党与“立法院”的多数党经常不一致。一旦出现不一致情形，就会形成“分立政府”。尽管“分立政府”并非一定导致政治僵局，但在台湾蓝绿对抗的格局之下，“分立政府”常常是导致政治僵局的重要诱因。在“分立政府”下，由于行政部门（“总统”和“行政院”）未在“立法院”拥有多数议席，其施政政策可能面临着“立法院”的严重牵制，如2000年至2008年民进党执政期间，由于无法掌控“立法院”多数议席，有些“行政院”的提案在程序委员会即被拒绝，根本无法进入“立法院”的正式议程；有些提案即便在程序委员会得以通过，也可能在立法过程的某一个阶段被阻隔；即便有些法案被勉强通过，通常也会被做大幅修改。<sup>(2)</sup>另外，“分立政府”状态下的“立法院”内，朝野政党常常争执不断，甚至爆发肢体冲突。以上这些现象严重影响了“立法院”的议事工作效率，也影响了行政部门的工作效率。

## 五、未来台湾地区“双首长制”的可能改革方向

目前台湾地区的政体形式尚处于“演变过程中的未定型”状态，原本可以通过“修宪”将其完成“定型”，但第七次“修宪”时规定的“修宪之高门槛限制”，使得未来“修宪”工作难以启动，也就使得台湾地区的政体形式停留在“非典型政体”的样态，这有待于在未来台湾地区的政治发展中不断地加以改革和完善，使其逐步走向完备和规范。

最近朱立伦提出了通过“修宪”实行“内阁制”的主张，在岛内外引发了广泛的热议，也由此使台湾地区的“宪政改革”及政体形式走向问题备受各界关注。从理论上说，台湾地区政体形式的未来走向无非有三个选项，即“内阁制”、“半总统制”抑或“双首长制”、“总统制”。从总体上说，台湾地区政体形式的未来走向主要取决于台湾地区行政与立法的关系。“内阁制”强调立

(1) 王英津 《台湾地区政治体制分析》，九州出版社2010年版，第44-444页。

(2) 黄秀端等 《转型中的行政与立法关系》，台湾：五南图书出版公司2014年版，第23页。

法与行政的融合，“总统制”强调权力分立，“双首长制”则呈现出复杂的双轨关系。<sup>(1)</sup>为了更好地理解和把握台湾地区政体形式的特点及改革走向，现将台湾地区的政体形式与域外三种典型政体形式加以比较分析，参见下表：

台湾地区“双首长制”与相关政体形式之比较表

	内阁制	总统制	双首长制	台湾地区“双首长制”
掌行政权者	内阁，以总理（或首相）为内阁领导者。	总统，由总统任命部会首长为幕僚并领导施政。	总统通常负责外交、安全事务；内阁总理负责内政及行政事务。	“总统”负责“外交”、安全及两岸事务；“行政院长”负责内政事务及行政事务。
国家元首	由世袭君主或另选一位总统担任虚位元首。	由总统兼任国家元首，元首握有实权。	由总统兼任国家元首，元首握有部分实权。	由“总统”兼任所谓“中民国元首”，握有部分实权。
总统来源	若无世袭君主，则须民选一位总统，有任期限制，得连任一次。	由人民选举，有任期限制（一般四或五年），得连任一次。	由人民选举，有任期限制（一般四或五年），得连任一次。	由人民选举，任期为四年，得连任一次。
总统权责	担任国家象征性的代表，不拥有政治上的实权。	①扮演国家代表的角色。②拥有完整的行政权，包括人事任免权、决策权、执行权、预算权。③对议会通过的法案具有否决权。	①扮演国家代表的角色。②拥有部分行政权，包括安全事务方针决定权、内阁人事任免权、主持部长会议及国安会议。③解散国会权。④对议会通过的法案具有否决权。	①有部分行政权，包括“外交”、安全及两岸大政决定权、“行政院长”任命权、四院院长提名权、主持“国安会议”。②应“行政院长”之请解散“立法院”。③对“立法院”通过的法案具有否决权。
议会来源	由人民选举，有任期限制（通常四或五年），但可能提前解散，无连任限制。	由人民选举，有任期限制（通常四或五年），无连任限制。	由人民选举，有任期限制（通常四或五年），无连任限制。	“立法委员”由人民选举，任期四年，无连任限制。
议会权责	①有质询内阁之权、对内阁所提预算有审查权、法案提案权。②有提出不信任案倒阁之权。	①有人事同意权、审查总统所提预算之权、法案提案权。②对总统及行政部门有调查权及弹劾权。	①有质询内阁之权、对内阁所提预算审查权、法案提案权。②有权提出不信任案。	①“立法院”拥有“四院院长”的人事同意权、质询“行政院长”权、对“行政院”所提预算有审查权、法案提案权。②对“总统”及行政部门有调查权及弹劾权。③提出不信任案权。

(1) 黄秀端等《转型中的行政与立法关系》，台湾：五南图书出版公司2014年版，第18页。



	内阁制	总统制	双首长制	台湾地区“双首长制”
内阁来源	内阁总理通常由议会多数党领袖担任，内阁成员由总理任命。	总统幕僚亦称为内阁，由总统提名、经议会同意后任命。	内阁总理由总统直接任命，依惯例为议会多数党领袖担任。内阁成员由总理任命。	“行政院长”由“总统”直接任命，“副院长”及其他成员由“行政院长”任命。
内阁权责	①拥有完整的行政权，包括决策权、执行权、预算权。②当内阁与议会意见僵持不下时，有解散议会提前大选之权。	主要依总统命令实施行政领导和管理。	拥有部分行政权，包括内政事务的决策权、执行权、预算权、法案提案权。	①“行政院”拥有部分行政权，包括内政事务的决策权、执行权、预算权、法案提案权。②有权提请“总统”解散“立法院”。

(一) 续行“双首长制”?

继续实行“双首长制”，应该是台湾地区未来政体形式最有可能的发展方向，这是因为：在可预见的未来，蓝营在“立法院”中可能会持续处于优势地位，而且能够比较容易地获得“立法院”过半席次。“立法院”既然成了蓝营可以轻松固守的“根据地”，在未来“宪政”体制的改革和选择上，蓝营自然会尽量维持或扩大“立法院”在“宪政”体制中的地位。“立法院”多数组阁、恢复“立法院”的“阁揆”同意权、强化“行政院”向“立法院”的负责等偏向“内阁制”的制度设计，应该是以国民党为主的蓝营基于利益考量而会声张的诉求。与此相反，绿营在未来“立法院”中获得过半数的难度大幅提高，相比之下，“总统”职位反而较有机会一搏，自然也不可能接受由“立法院”多数组阁的纯粹“内阁制”，而会认为“立法委员”选举有失公平，唯有“总统”选举才公平正义，因此会强调“总统”的“宪政”角色而倾向采取“总统制”的制度设计。在双方僵持拉锯的情况下，既存在“行政院”对“立法院”负责的精神，又强调“总统”之角色和地位的“双首长制”，应该是台湾地区“宪政”体制在可见的未来会采行的制度。<sup>(1)</sup>

如果台湾地区的政体形式继续沿循着“双首长制”的路径向前发展是可以预期的趋势，那么，台湾地区的政体形式会走在（介于“总统制”和“内阁制”之间的）“双首长制”的那一端呢？换言之，是接近于“总统制”一端，还是“内阁制”一端？有台湾学者借用西方学者将“双首长制”进一步区分为“总理总统制”（接近内阁制）和“总统议会制”（接近总统制）的观点<sup>(2)</sup>认为目前台湾地区的政体形式属于“总统议会制”。那么，台湾地区未来的政体形式是否持续走在“双首长制”路径中的“总统议会制”的分道？有无可能折回“总理总统制”的分道？<sup>(3)</sup>从各种分析来看，未来转向“总理总统制”分道的转折动力亦有增加的可能。不过，台湾地区过去长期

(1) 沈有忠、吴玉山主编《权力在哪里？——从多个角度看半“总统”制》，台湾：五南图书出版公司2012年版，第332-333页。

(2) Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp. 18-27.

(3) 沈有忠、吴玉山主编《权力在哪里？——从多个角度看半“总统”制》，台湾：五南图书出版公司2012年版，第333页。

以来“总统”依照个人意志任命“行政院长”的举措，亦已形成一股“宪政”体制在“总统议会制”分道上持续迈进的“惯性力量”。转折“动力”与“惯性力量”之大小，将决定未来台湾地区政体形式变迁的具体走向。<sup>(1)</sup>

## (二) 迈向“总统制”？

尽管台湾地区的政权组织形式在实质上倾向于“总统制”，或者正在向“总统制”的方向发展，但就其目前的性质来说，还不是“总统制”。其与典型的“总统制”相比较，仍有一些差别，主要表现在：(1) 台湾地区的政体形式仅堪称为“弱势总统制”。所谓“弱势总统制”，并非指台湾地区的当选“总统”仅需相对多数通过，而无须绝对多数通过，而是指台湾地区的“总统”与典型总统制下的总统相比，其制衡“国会”的力量相对较小。(2) 台湾地区的“总统”对“立法院”具有被动解散权。所谓被动解散权，是指只有在“立法院”通过对“行政院长”的不信任案后，“总统”方可行使解散“立法院”的权力。这与典型总统制也有所不同，因为在典型总统制下，总统不能解散国会。(3) 在总统制国家中，立法与行政两权相互分开，议会议员不得兼任内阁阁员；但台湾地区的“立法委员”虽然也不得兼任行政官员，但与典型总统制却有两点不同：其一，在总统制下，内阁阁员并无主动出席会议、陈述意见的权力；而台湾地区现行“宪法”第71条规定“立法院开会时关系院院长及各部会首长得列席并陈述意见”，这与总统制下的规定有所不同。其二，在总统制下，总统及内阁阁员均无提案权，而台湾地区现行“宪法”第58条规定：“……行政院长、各部会首长，需将应行提出于立法院之法律案、预算案、戒严案、大赦案、宣战案、媾和案、条约案及其他重要事项，或涉及各部会共同关系之事项，提出于行政院会议议决之”，即“行政院”有提出法案及预算权。综上所述，台湾地区现行政体形式既不是纯粹“双首长制”，也不是“总统制”，而是介于“双首长制”与“总统制”之间的独特体制，兼具“双首长制”和“总统制”的双重特点。但这种体制又不是处于“双首长制”与“总统制”的中间地带，而是偏于或接近于“总统制”一端。

从政治学的角度分析，如果台湾地区的政体形式要发展到典型的“总统制”，仍需完成以下“修宪”工作，才能满足“总统制”的构成要件：(1) “总统”必须以绝对多数制的方式来产生。(2) “总统”可以否决“立法院”通过的法案，但不能解散“立法院”；“立法院”要维持被“总统”否决的法案，必须2/3多数通过。(3) “行政院长”向“总统”负责，而不必向“立法院”负责。(4) “立法院”无权对“行政院长”提出不信任案，而“行政院长”也无权提请“总统”解散“立法院”。<sup>(2)</sup>

## (三) 转向“内阁制”？

倘若台湾地区的政体形式要转向“内阁制”，其正向意义是，立法与行政部门的意见较为一致，更容易沟通合作以确保法案通过，使“行政院”的施政较为顺利；即便出现行政部门与立法部门僵持不下的倾向，亦可诉诸“不信任案”与解散“立法院”的制度设计来解决政治僵局。实行“内阁制”对于缓和蓝绿对抗、化解“分立政府”下的政治僵局、解决权责不清等问题均具有一定的积极意义。但是，转向“内阁制”也面临着一系列挑战，这些挑战会直接影响台湾实行“内阁制”的可行性。具体分析如下：

(1) 沈有忠、吴玉山主编《权力在哪里？——从多个角度看半“总统”制》，台湾：五南图书出版公司2012年版，第334页。

(2) 谢政道《“中华民国”修宪史》，台湾：扬智文化事业股份有限公司2007年版，第450页。

第一，从“修宪”门槛来看，“修宪”程序难以启动。依照“宪法”增修条文第12条规定，“宪法”的修改，须经“立法委员”1/4提议，3/4出席，及出席“立法委员”3/4决议，提出“宪法”修正案。并于公告半年后经“中华民国自由地区”选举人投票复决，有效同意票过选举人总额的半数，即为通过。按照这一规定，启动“修宪”程序的门槛已经相当高，只有在台湾社会达成高度共识的情况下，方能启动这一程序，但从目前台湾社会内部的政治生态来看，要在短期内达成这样的高度共识，困难相当大。

第二，从科学性角度来看，不符合主流政制发展方向。从世界范围来看，三权分立体制的结构的重心已由“议会”转移到了“行政”；换言之，三权分立体制由“议会主导型”转向“行政主导型”是西方国家通行的做法。台湾地区如若改行“内阁制”，则有违这一发展趋势。从政治实践看，由内阁制改为半总统制或总统制的国家较多，而由半总统制或总统制改为内阁制的国家却较少，后者成功的典型案例仅有二战后的德国和20世纪80年代后的芬兰。这两个国家早期均在特殊历史条件下采行过半总统制，后来在具备了政体转型条件（即具备稳定的政党体系和缩限了总统的权威，以及安全的外部环境等）的情况下，适时完成了由双首长制向内阁制的政体转型。<sup>（1）</sup>从这两个国家完成政体转型所需要的环境和条件来看，目前台湾并不具备这样的环境和条件。

第三，从技术经验的角度来看，台湾地区历来没有实施过“内阁制”，缺乏“内阁制”的实践经验和操作技术。从“内阁制——双首长制（半总统制）——总统制”这一制度光谱来看，目前台湾地区的政体形式正处于“双首长制”和“总统制”之间，且偏向于“总统制”一端的位置。倘若台湾社会各界要将现行政体形式修改成“内阁制”，相较于修改成“总统制”而言，其工作量和困难度均十分巨大。

第四，从政府能力的角度来看，目前台湾当局可谓一个“弱势政府”，缺乏应有的管治能力，不能很好地适应现代管治的需要。倘若再改成“内阁制”，其“政府能力”必定更加弱化，难以应对岛内外复杂多变的局势。至于解决权责不符问题，并非只有通过改行“内阁制”一途，而通过进一步完善“双首长制”或者向“总统制”方向迈进也可以解决这一问题，并且改革成本和风险均相对较低。

第五，从目前“立法院”的权限来看，缺乏应有的监督。七次“修宪”之后，最大的赢家是“立法院”，它接收了“国民大会”、“监察院”的诸多职权。除了“行政院长”可呈请“总统”解散“立法院”外，“立法院”几乎不受其他制约。因此，在“立法院”职权不断膨胀而又缺乏相应制衡的情况下，倘若再改行“内阁制”，“立法院”就更加不受约束。

第六，从蓝绿阵营博弈的角度来看，民进党不可能支持该动议。历次“修宪”均是国、民两大政党在“立法院”内积极协商、达成共识、联手作业的结果，没有民进党的参与、同意和配合，单单国民党推动，根本无法通过“修宪”议案。从这些年来国、民两大政党在“立法院”所占席次来看，国民党历来都是多数党，民进党是少数党；依此推断，将来推行“内阁制”，就目前席次分布而言对国民党更为有利。倘若没有其他配套制度（如选举制度的改革）能让民进党有机会成为“立法院”中的多数党，民进党必会反对改行“内阁制”。

台湾地区政体形式果真要改行“内阁制”，需要完成如下“修宪”工作，才能满足“内阁制”的构成要件：（1）将“行政院长由总统无须经过立法院同意而直接任命”改为“行政院长由立法

（1）黄秀端等《转型中的行政与立法关系》，台湾：五南图书出版公司2014年版，第326-327页。

院中多数党的领袖出任，行政院主要成员由行政院长任命”。(2) 取消“总统”的实质性权力，“总统”仅为象征性的虚位代表。(3) “行政院”拥有完整的行政权，包括决策权、执行权、预算权。(4) 当“行政院”与“立法院”的意见僵持不下时，“行政院”有权直接解散“立法院”而提前举行大选，而不需要再提请“总统”解散“立法院”。

## 结 语

通过以上分析不难看出，倘若台湾地区继续采用“双首长制”，在“双首长制”的框架内通过制度完善来解决目前存在的问题，是成本最低且“手术”最小的方案，也是最为切实可行的方案。倘若在现行“双首长制”的基础上，继续向前迈进一步而实行“总统制”，需要作出的“宪改工程量”亦非很大，且也符合当前强化行政主导的政治发展趋势，故为次选方案。但需要指出的是，改行“总统制”虽然距离目前状态仅“一步之遥”，但“总统制”与“双首长制”毕竟是两种不同的政体类型，仍会引发一系列的制度变化，需要有一定的心理预期。倘若突破现行“双首长制”而转向“内阁制”，需要作出的“宪改工作量”则很大，并会引发其他相关领域内的制度变革。另外，转向“内阁制”与强化行政主导的政治发展趋势亦存在某些逆向性。基于以上分析，笔者认为，未来台湾地区的“宪政改革”中，三种政体形式的改革走向之可能性的大小是“半总统制”大于“总统制”，而“总统制”大于“内阁制”。为此，笔者预断，朱立伦意欲通过“修宪”来推动“内阁制”的主张，缺乏可行性；即便将来在特定情况下存在某些可行性，也需要一个漫长的政治过程。

(责任编辑：张笑天)

## The Political Regime in Taiwan and Its Future Trends

Wang Ying-jin

**Abstract:** Undergoing major transformations over the past decades, the political regime in Taiwan has grown to be a unique system: although it bears some characteristics of a “dual-head system” in appearance, it is substantially a “presidential system” regardless of its differences from a typical one. The current political regime in Taiwan is still evolving. It can be concluded from comprehensive analysis that the most possible future of the regime will be a “dual-head system,” followed by a “presidential system,” while the least possible scenario will be a “cabinet system.” Hence the lack of feasibility of the KMT Chairman Eric Chu’s proposal on establishing a “cabinet system” in Taiwan.

**Keywords:** political regime in Taiwan, “semi-presidential system,” “cabinet system,” “dual-head system”

**Author:** Wang Ying-jin is a Professor at Department of Political Science, Renmin University of China.