

一致政府與一黨獨大憲政議題之思辨

黃炎東

中央警察大學通識教育中心教授兼圖書館暨世界警察博物館館長

摘要：今（2008）年1月12日，國民黨在立委選舉中贏得了三分之二以上席次，在3月22日又以58%的選票，贏得了總統、副總統選舉，也就是說，人民選擇了行政權與立法權一致的「一致政府」，由國民黨完全執政。因此引起社會大眾對「一致的政府」是否導致「一黨獨大」而難以制衡的疑慮，當然亦引起朝野之間的論辯。按英、美、日等成熟的民主先進國家，無論由任何政黨組成「一致政府」，因為有良好的憲政體制、成熟的政黨政治、輿論的監督及屆期的改選更替，故皆能顧及民意，不致濫權，並為人民做出最佳的服務，發揮更高的行政效率。既然國民黨在國會有三分之二以上的席次，又贏得總統寶座，行政與立法合一對人民負完全責任，乃是民主政治的常軌，因為在民主國家由多數黨執政乃是正常之事，這不能與隱含有專制獨裁意涵的「一黨獨大」或「一黨威權」劃上等號。惟筆者亦認為社會上既然有「一黨獨大」濫權的疑慮，執政的國民黨，當正視此一問題，在權力運作上要更加自我約束，加強行政與立法部門之間的溝通，尤應尊重反對黨的意見，使政府能夠順利運作。本文謹就歐美先進國家，實施民主憲政之權力分立與制衡的憲政體制之設計、運作歷程與經驗，分析其利弊得失，並加以印證。無論是總統制、內閣制或雙首長制，只要能遵守憲法之規範，建立公平公正的選舉機制，各政黨之間能秉持良性競爭的民主風範，則無論政府的組成是屬於一致政府或分立政府，皆不會有所謂一黨獨大、一黨威權的爭論，因為人民才是制衡政府的最大力量！筆者謹藉由本文之研究，提供國人對憲法權力制衡之憲政原理及政黨政治運作的正確理念；同時亦希望司法、監察部門與媒體或是學者專家，皆能發揮對執政黨制衡的功能，激勵全民無分朝野共同深化與鞏固我國得來不易的民主憲政，開創更理想的新境界。

關鍵詞：一致政府、分立政府、少數政府、一黨獨大、一黨威權、權力分立與制衡、分裂投票、一致投票

綱目：

壹、前言

貳、憲法權力分立與制衡原理

參、一致政府與分立政府之比較

肆、一黨獨大與一黨專制之思辨

伍、結論與建議

壹、前言

今（2008）年1月12日，國民黨在立委選舉中贏得了三分之二以上席次¹，在3月22日又以58%的選票，贏得了總統、副總統選舉²，也就是說，人民選擇了行政權與立法權一致的「一致政府」，由國民黨完全執政。但民主政治乃是講求權力分立與監督制衡的憲政原理，亦即是民意政治、責任政治、政黨政治、法治政治的落實，做得好就獲得人民的支持，繼續執政，做不好就必須下台負責，所謂「天視自我民視，天聽自我民聽」因為人民才是政府真正的頭家，此乃民主政治之真諦。因此，未來我國政黨輪替之主要因素，端看政黨是否做得好，再由人民決定誰來執政，誰來掌握國是。

目前國民黨已獲得完全執政的地位，未來四年的總統、立法院完全由國民黨掌握，可說是形式與實質的絕對多數，例如在立法院席次比過半(57)多出24席，未來立法院任何法案，國民黨都有能力主導。又如國民黨的席次超過三分之二(76席)，可以獨自發動倒閣、罷免、彈劾總統案，甚至亦能通過修憲提案再送公民複決。尤其在立法院程序委員會席次上，國民黨更是達到絕對多數，未來立法院在議案審查，從入關到三讀通過，國民黨幾乎可以完全掌握³。

第12任總統選舉，國民黨又以超過對方陣營221萬之高票當選，因此難免引起社會大眾聯想到所謂「一致的政府」是否會導致「一黨獨大」而難以制衡的問題。這個問題，當然亦引起朝野之間的論辯。如李前總統登輝先生認為，「一黨獨大」原本不是問題，例如實施內閣制的日本，自民黨亦是「一黨獨大」，採取總統制的美國，總統與國會多數黨同屬一黨之時雖相對較少，但並非沒有，然重點在其憲政設計上都有完整的配套，日本有解散國會重新改選的制度，可以打破行政與立法的僵局，美國眾院每兩年改選一次，民意可進行任期間的監督，而目前我們這部憲法卻盡付闕如，而公投法之門檻又過高，因此很難發揮人民最後制衡的武器⁴。又如前中央研究院院長李遠哲先生亦指出：「此次選舉應從三個方向去看，一是立委選舉造成『一黨獨大』問題，…」因此未來執政的國民黨，不但需要向全國人民說清楚講明白，更須證明「一致的政府」，不但不會帶來權力的失衡，並會提出具體的方法來自我約束，嚴加防範權力的濫用，讓國人相信「一致政府」能真正達到完全負責的效果，且能提昇服務人民的品質。另一方面，在野的民進黨及其他政黨，對執政黨亦須善盡發揮反對黨的角色功能，對執政的國民黨作有效地監督；同時司法、監察部門與媒體或是學者專家，亦須共同扮演對政府之制衡角色，作為政治權力的最佳防腐劑，並提出有益國計民生的政策，以獲得人民的信任，為深化與鞏固我國得來不易的民主，立下更為良好的根基。

民主政治無論在制度之設計或權力的運作皆以權力分立與制衡為原理原則，單就憲法的制度層面而言，各種權力之間若缺乏一個協商的力量，那政府之運作是無法順利進

¹ 2008年1月12日立委選舉結果依中央選舉委員會公布，國民黨在總數113席獲得81席，民進黨獲得27席，無黨籍1席，無黨聯盟3席，親民黨1席。。

² 依中央選舉委員會網站資料指出，中華民國第12任總統選舉結果，國民黨正副總統馬英九、蕭萬長得票數為765萬8,724票，得票率58.45%，民進黨正副總統候選人謝長廷、蘇貞昌得票數為544萬5,239票，得票率為41.55%，馬蕭配領先長昌配221萬3,485票。

³ 中國時報，2008年1月13日，第6版。

⁴ 自由時報，2008年3月21日，A2版。

行的，政黨無異是民主國家民主憲政運作之樞紐，若無政黨之運作則民主國家非但無法進行選舉工作，就連任何政黨的政綱政策之制定以及議會中多數的形式，並通過各項法案皆無法順遂進行，因此制度完善的選舉法制與建立民主性的政黨競爭制度，定期舉行公平、公正的自由選舉以落實民主憲政，乃是檢驗一個國家是否符合真正現代民主化的重要指標。選舉勝利者就成為執政黨（ruling party），選舉失敗者就成為在野黨或反對黨（opposition party）。一個真正民主政治體系中，執政黨與在野黨是建立在既競爭又合作的基礎上，雖然雙方在政治理念有所不同，但他們對國家社會與人民所做出的之貢獻是一致的，而實現主權在民即是民主政治千古不易之政治哲理，政黨輪替亦是民主政治的正常現象。

貳、憲法權力分立與制衡原理

所謂的「權力分立」，係指透過國家機關間權力的合理分配、行使和監督，以權力制衡權力建構一國憲政權力結構，以實現國家權力的分散化，這種秩序的建立，係將不同權力分配給各個權力主體，以建立穩定有序的權力運作體系，此外，保持各個權力機關之間的制約與配合，以及權力運行的動態平衡，防止權力濫用與腐化。近代以來，西方立憲主義國家大多建立了不同形式的權力分立制度，以下就權力分立制度加以闡述：

一、意義

「權力分立」也稱為「分權」與「制衡」，亦即將國家權力之作用，依其性質區分為若干單位，並由個別構成之獨立機關來行使，以形成相互制衡，藉以排除國家權力之集中與防止權力濫用，而保障國民主權與基本人權的政治原理，學者將「權力分立」與「基本人權的保障」同樣視為憲法核心概念⁵。

二、起源

「權力分立」的起源，係西方學者亞里斯多德(Aristotle)首先將政府權力區分為討論、執行、司法三要素。到了洛克(Locke)的《政府論》時，則將國家權力區分為立法、執行、外交三種權力，不過，在洛克的觀念當中，立法權優於其他權力，故實際上僅為二權分立。直至孟德斯鳩(Charles de Secondat, Baron de Montesquieu, 1689—1755)時，在其《法之精神》(De l'esprit des lois, 1748)一書中，才倡議三權分立理論，成為現今權力分立理論的主要淵源。

首先，孟德斯鳩將國家權力區分為立法、行政與司法，主張由三個不同機關行使，使三權互相牽制與約束，保持三種國家權力的制衡。其次，孟德斯鳩也將國家任務區分為三：從作用上，指任何權力機關不得行使非其管轄權的權力。從組織上，指任何權力機關不得同時是其他機關的成員。從權力同等價值而言，指任何主體不得犧牲其他權力主體而擴張其權力，以至於涉及到其他權力主體的權限。依此，進一步將國家權力區分為行政、立法、司法三種權力，至此，權力分立理論才逐漸完備。

⁵ 許宗力，《法與國家權力》，台北，月旦出版公司，1996年2月，頁479-483。

孟德斯鳩根據英國革命的實踐，系統的闡述了「三權分立」的學說，認為立法、司法、行政三種權力必須分立；主張三種權力應當「通過相互的反對權彼此箝制」以便協調前進。但孟德斯鳩並沒有對此一定義作更進一步的闡述與解釋。此一工作，後來由美國憲法起草人等完成，並在美國憲法中得到了體現。

1787年9月，美國制憲會議根據孟德斯鳩的思想制定了憲法，憲法從以下幾方面貫徹「制約」與「平衡」的原則：

- （一）規定立法權屬於國會，但總統對國會的立法有批准和擱置否決權。國會也可在一定條件下推翻總統否決。
- （二）行政權屬於總統，但總統任命部長和締結條約時，須經國會同意，國會有權對總統和部長的違法行為進行彈劾。
- （三）司法權屬於獨立行使審判權的法院，而法官只要行為公正和守法，即應終身任職，但法官須經總統任命，國會批准；最高法院有權審判經國會彈劾有罪的總統和官吏，乃至審查國會立法是否違憲⁶。

三、權力分立的現代意涵

現代意涵的權力分立係指國家權力具有不可分割性，統一性國家權力與權力分立，彼此協調一致，而非孟德斯鳩所云之各自獨立、彼此分割和互不從屬的權力概念。其次，國家權力適當分立並非權力分立主要目的，其最終目的在於保障個人自由權利，亦即權力監督。

其次，「三權分立」只是「權力分立」中廣為熟知的一種型態，並非等同於「權力分立」。因此，除了美國「嚴格型權力分立」，尚有英國「均衡型（議會內閣制）的權力分立」、瑞士「立法機關優勢型（議會政府式）」以及「行政機關優勢型（法國第五共和之半總統制）」等型態。

「均衡型的權力分立」強調行政立法合一與議會至上的概念，立法機關要求行政機關（內閣）之連帶責任，行政機關對立法機關有解散權的制度。一般認為這是在英國政治發展的過程中，由憲法習慣逐漸形成的制度，這種制度在很多國家，也有其他變型之出現⁷。「立法機關優勢型」強調行政與立法機關無權力分立之存在，而立法機關兼有行政權，行政機關全面從屬於立法機關的制度。「行政機關優勢型」是指議會在原則上擁有立法權，但議會之地位略受減弱，這是為了克服「立法機關優勢型」之缺陷，確保國家政治能迅速有效執行而產生的制度⁸。

有關權力分立之理論與運作除以上所述為行政、立法、司法「水平式的權力分立」，亦有為實施地方自治諸如地方制度、中央與地方權限的劃分、地方自治組織、地方自治規章、人事、稅收、財政等，而發展出的中央與地方垂直式的權力分立關係，亦就是說現代實施民主憲政的國家皆依權力分立與制衡之原理原則來組成政府，而權力分立又分為水平的權力分立與垂直的權力分立，前者乃是將某一層級的政府權力分配給同一層級

⁶ 維爾(M.J.C.)，《憲政與分權》，香港，三聯書店，1997年10月，頁70-90。

⁷ 戴雪(Dicey, A.V.)著，雷賓南譯，《英憲精義》，台北，帕米爾書店，1991年10月，一版，頁133-181。

⁸ 劉嘉甯，《法國憲政共治之研究》，台北，台灣商務印書館，1990年12月，一版，頁189-206。

之不同機關行使，而後者則是指將政府的權力分屬二個層級以上的政府組成分別行使⁹。

參、一致政府與分立政府之比較

一、一致政府與分立政府之涵意及形成因素

「一致政府」(Unified Government)與分立政府(Divided Government)是相對的政治名詞，亦是立憲政府組成的類型。立憲意義(Constitutionalism)的主要原則乃是法治政治與民意政治，又是責任政治。亦就是確立一個具有永久性的客觀的法律規範，以限制政府的活動範圍，並保障人民的合法權利¹⁰，而為落實「主權在民」的憲政主義的理想，透過自由、公平、公正、公開的選舉，來決定由誰來執政，無論是實施總統制、內閣制或是雙首長制的民主先進國家，大凡在選舉後，無論是中央政府或是地方政府之組成皆會出現所謂一致政府或是分立政府的組成型態¹¹。

所謂一致政府就是選舉獲勝的政黨掌握行政權，亦掌握國會多數的席次，使行政權與立法權皆掌握在同一個政黨的手裡。所謂「分立政府」或是分裂政府就是行政權與立法權分別為不同的政黨所掌控。在實施總統制的國家，分立政府又分為兩種類型(一)議會由不同於總統所屬的政黨掌有多數席次；(二)在議會中，沒有任何政黨占有過半數之席次。在實施內閣制的國家，如果國會大選後，一黨贏得超過半數以上之席次，就組成內閣制與國會一黨主政的一致政府；若執政黨無法佔有議會絕對多數席次，就組成聯合內閣或執政聯盟亦稱為少數政府(minority government)。在雙首長制或是半總統制的國家，如法國，若國會大選的結果，總統所屬的政黨勝選且國會席次超過半數以上，則組成總統、總理、國會皆屬同一政黨掌控的一黨獨大或一黨主政的一致政府，若總統所屬的政黨無法在國會中掌握過半數席次或是由不同於總統之所屬政黨(或政黨聯盟)掌控多數席次，就由總統提名多數黨的領袖組成內閣，實施左右共治(cohabitation)，因此在不同憲政體制、政黨制度下，皆有可能形成分立政府¹²。

「一致政府」與「分立政府」到底孰優孰劣，依據一般學者的研究分析，很難遽然下一一定論，但吾人可斷言的是，無論是「一致政府」或是「分立政府」，只要在民主政治體系中，透過公平、公正、公開、自由的選舉機制而產生的政府，在正常的民主憲政規範下來運作，皆會受到人民應有的肯定與支持，而透過良性的民主協商方式，朝野政黨建立民主的共識，共同樹立競爭又合作的優質政黨政治，以利國政之推動。吾人以實施總統制的美國為例，自 1829 年起至 2008 年，其所組成的政府大都為一致政府，當中

⁹ 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著：憲法權力分立，學林出版公司，2006 年 10 月，一版四刷，頁 379。

¹⁰ 劉慶瑞，《中華民國憲法要義》，三民，1988 年 3 月，修訂 15 版，頁 1。

¹¹ Matthew Soberg Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," American Political Science Review, Vol. 89, No.2(1995), pp. 327-343. Robert Elgie, What is Divided Government? in Robert Elgie, (ed), Divided Government in Comparative Perspective (New York: Oxford University Press, 2000), pp2-12, 轉引自吳重禮，〈憲政設計、政黨政治與權立分立：美國分立政府的運作及啟示〉，《問題與研究》，第 45 卷第 3 期，1996 年 5、6 月，頁 137-138。。

¹² 吳重禮，《政黨與選舉：理論與實務》，台北，三民，2008，頁 233-234。

只出現三次的「分立政府」，第一次為 1843 年至 1861 年，第二次為 1875 年至 1897 年，第三次為 1969 年至今(2008)年¹³。

以下謹就 1829 至 2008 年美國聯邦政府型態（一致政府或分立政府）表列如下：

1829 年至 2008 年美國聯邦政府型態

年分	國會屆期	一致政府	分立政府
1829-31	21 st	傑克遜(Andrew Jackson)(D);參眾議院(D)	
1831-33	22 nd	傑克遜(D);參眾議院(D)	
1833-35	23 rd	傑克遜(D);參眾議院(D)	
1835-37	24 th	傑克遜(D);參眾議院(D)	
1837-39	25 th	范別倫(Martin Van Buren)(D);參眾議院(D)	
1839-41	26 th	范別倫(D);參眾議院(D)	
1841-43	27 th	哈里森(William H. Harrison)與泰勒(John Tyler)*(W);參眾議院(W)	
1843-45	28 th		泰勒(W) ;參議院(W) 、眾議院(D)
1845-47	29 th	波爾克(James K. Polk)(D); 參眾議院(D)	
1847-49	30 th		波爾克(D);參議院(D) 、 眾議院(W)
1849-51	31 st		泰勒(Zachary Taylor)與菲爾莫爾(Millard Fillmore)*(W);參眾議院(D)
1851-53	32 nd		菲爾莫爾(W);參眾議院(D)
1853-55	33 rd	皮爾斯(Franklin Pierce)(D); 參眾議院(D)	
1855-57	34 th		皮爾斯(D);參議院(D) 、 眾議院(R)
1857-59	35 th	布坎南(James Buchanan)(D);參眾議院(D)	
1859-61	36 th		布坎南(D);參議院(D) 、 眾議院(R)
1861-63	37 th	林肯(Abraham Lincoln)(R) ; 參眾議院(R)	
1863-65	38 th	林肯 (R) ; 參眾議院(R)	
1866-67	39 th	林肯與強森(Andrew Johnson)*(R) ; 參眾議院(U)	
1867-69	40 th	林肯(R) ; 參眾議院(R)	
1869-71	41 st	格蘭特(Ulysses S. Grant)(R);參眾議院(R)	
1871-73	42 nd	格蘭特(R) ; 參眾議院(R)	
1873-75	43 rd	格蘭特(R) ; 參眾議院(R)	
1875-77	44 th		格蘭特(R)參議院(R) 、 眾議院(D)
1877-79	45 th		海斯(Rutherford B. Hayes) (R); 參議院(R) 、 眾議院(D)
1879-81	46 th		海斯(R);參眾議院(D)
1881-83	47 th	加菲爾德(James A. Garfield)與亞瑟(Chester A. Arthur)*(R); 參眾	

¹³ 同前註，頁 236-240。

		議院(R)	
1883-85	48 th		亞瑟(R);參議院(R)、眾議院(D)
1885-87	49 th		克利夫蘭 (Grover Cleveland)(D);參議院(R)、眾議院(D)
1887-89	50 th		克利夫蘭(D);參議院(R)、眾議院(D)
1889-91	51 st	哈里森(Benjamin Harrison)(R);參眾議院(R)	
1891-93	52 nd		哈里森(R);參議院(R)、眾議院(D)
1893-95	53 rd	克利夫蘭(D);參眾議院(D)	
1895-97	54 th		克利夫蘭(D);參眾議院(R)
1897-99	55 th	麥金利(William McKinley)(R);參眾議院(R)	
1899-01	56 th	麥金利(R);參眾議院(R)	
1901-03	57 th	麥金利(William McKinley)與羅斯福(Theodore Roosevelt)*(R);參眾議院(R)	
1903-05	58 th	羅斯福(R);參眾議院(R)	
1905-07	59 th	羅斯福(R);參眾議院(R)	
1907-09	60 th	羅斯福(R);參眾議院(R)	
1909-11	61 st	塔虎脫(William H. Taft)(R); 參眾議院(R)	
1911-13	62 nd		塔虎脫(R);參議院(R)、眾議院(D)
1913-15	63 rd	威爾遜(Woodrow Wilson)(D); 參眾議院(D)	
1915-17	64 th	威爾遜(D);參眾議院(D)	
1917-19	65 th	威爾遜(D);參眾議院(D)	
1919-21	66 th		威爾遜(D);參眾議院(R)
1921-23	67 th	哈定(Warren G Harding) (R);參眾議院(R)	
1923-25	68 th	哈定與柯立芝(Calvin Coolidge)*(R);參眾議院(R)	
1925-27	69 th	柯立芝(R);參眾議院(R)	
1927-29	70 th	柯立芝(R);參眾議院(R)	
1929-31	71 st	胡佛(Herbert C. Hoover) (R);參眾議院(R)	
1931-33	72 nd		胡佛(R);參議院(R)、眾議院(D)
1933-34	73 rd	羅斯福(Franklin D. Roosevelt)(D); 參眾議院(D)	
1935-36	74 th	羅斯福(D);參眾議院(D)	
1937-38	75 th	羅斯福(D);參眾議院(D)	
1939-40	76 th	羅斯福(D);參眾議院(D)	
1941-42	77 th	羅斯福(D);參眾議院(D)	
1943-44	78 th	羅斯福(D);參眾議院(D)	
1945-46	79 th	羅斯福與杜魯門(Harry S. Truman)*(D);參眾議院(D)	
1947-48	80 th		杜魯門(D);參眾議院(R)
1949-50	81 st	杜魯門(D);參眾議院(D)	
1951-52	82 nd	杜魯門(D);參眾議院(D)	

1953-54	83 rd	艾 森 豪 (Dwight D. Eisenhower)(R);參眾議院(R)	
1955-56	84 th		艾森豪(R);參眾議院(D)
1957-58	85 th		艾森豪(R);參眾議院(D)
1959-60	86 th		艾森豪(R);參眾議院(D)
1961-62	87 th	甘迺迪(John F. Kennedy)(D);參眾議院(D)	
1963-64	88 th	甘迺迪與詹森(Lyndon B. Johnson)*(D);參眾議院(D)	
1965-66	89 th	詹森(D);參眾議院(D)	
1967-68	90 th	詹森(D);參眾議院(D)	
1969-70	91 st		尼克森(Richard M. Nixon) (R);參眾議院(D)
1971-72	92 nd		尼克森(R);參眾議院(D)
1973-74	93 rd		尼 克 森 與 福 特 (Gerald R. Ford)* (R);參眾議院(D)
1975-76	94 th		福特(R);參眾議院(D)
1977-78	95 th	卡特(James E. Carter) (D); 參眾議院(D)	
1979-80	96 th	卡特(D);參眾議院(D)	
1981-82	97 th		雷根(Ronald W. Reagan) (R);參眾議院(R)、眾議院(D)
1983-84	98 th		雷根(R);參眾議院(R)、眾議院(D)
1985-86	99 th		雷根(R);參眾議院(R)、眾議院(D)
1987-88	100 th		雷根(R);參眾議院(D)
1989-90	101 st		老布希(George H. W. Bush) (R);參眾議院(D)
1991-92	102 nd		老布希(R);參眾議院(D)
1993-94	103 rd	柯林頓(William J. Clinton) (D);參眾議院(D)	
1995-96	104 th		柯林頓(D);參眾議院(R)
1997-98	105 th		柯林頓(D);參眾議院(R)
1999-00	106 th		柯林頓(D);參眾議院(R)
2001-02	107 th		小布希(George W. Bush) (R);參眾議院(D)、眾議院(R)
2003-04	108 th	小布希(R);參眾議院(R)	
2005-06	109 th	小布希(R);參眾議院(R)	
2007-08	110 th		小布希(R);參眾議院(D)

資料來源：1829 年至 1988 年之資料摘自 King and Ragsdale(1988：426-429)，其餘摘自新聞資料。

D 代表民主黨(Democratic)，R 為共和黨(Republican)，U 為美國南北戰爭時期的聯邦統一黨(Unionist)，W 為輝格黨(Whigs，其為共和黨前身)

第二次世界大戰後至今(2008)年之間，美國聯邦政府之組成，一致政府維持了 24 年，而分立政府維持了 36 年，分立政府在這個期間超越了一致政府，成為美國聯邦政府的「制度性規範」(institutional norm)¹⁴。我國在 1992 年舉行立法院全面改選的結果，總統、行政院長及立法院皆由國民黨一黨完全主控組成「一致政府」，直至 2000 年，由代表民進黨參選的陳水扁先生、呂秀蓮女士當選中華民國第十任正副總統，政黨輪替和平轉移政權，政府的組成由民進黨的總統主導，而立法院由泛藍陣營占多數席次，因此在陳水扁總統八年的執政期間，所組成的政府可說是典型的「分立政府」或是「分裂

¹⁴ 同註 12，頁 263。

政府」，中央政府如此，就是各級的地方政府之組成亦是「一致政府」與「分裂政府」互見，分立政府甚而儼然成為經常發生之現象，因此學者專家對分立政府之形成，影響或改革等方面之研究一時甚為盛行¹⁵。

黃秀端教授為了研究我國行政與立法部門之互動關係，將其分為三個階段：第一階段為國民黨執政，且擁有國會多數支持的多數政府時期；第二階段為民進黨執政，但是國會多數為國民黨所掌握的少數政府時期；第三階段為民進黨執政，而國會並沒有任何一黨掌握過半數席次時期，民進黨與台灣團結聯盟黨結盟，仍是無法掌握國會多數¹⁶。依黃秀端教授之研究指出，從立法院對於行政院所提出的總預算的刪減比例，並未顯示少數政府與多數政府的差異，然而若是從預算主決議的數量與內容，我們確實可以看出少數政府的預算在立法院所遭遇的困難，且其困難並未因民進黨席次的增加而減少¹⁷，加上行政與立法部門互動關係欠佳，因此在陳水扁總統執政 8 年間所組成的分立政府，在歷次的立委選舉中，皆希望能在國會獲得過半席次，但幾次立委選舉之結果，泛藍陣營仍居國會多數席次；2008 年 1 月 12 日立委的選舉與 3 月 22 日的總統選舉，國民黨皆獲得勝選。2008 年 5 月 20 日後國民黨將一黨主政，組成「一致政府」完全掌控行政與立法部門。就民主國家政黨政治的運作原理原則而言，任何民主國家的政黨，其成立的目的乃是透過選舉，向選民訴求其政綱政策，博取選民的支持，以取得執政的機會，不但希望能掌控行政權，當然亦希望掌控立法權，而組成一致政府。美國的民主或共和黨，英國的工黨或保守黨，法國、德國或是日本等民主先進國家的政黨在選舉的競爭中莫不希望如此，但畢竟民主國家乃是主權在民，選民往往基於各種投票心理傾向諸如政黨、候選人、政見等之因素而採分裂投票，以致有所謂「分立政府」的現象出現。我國自 1992 年國會全面改選後迄今，無論是中央或地方政府之選舉，亦皆會有「一致政府」與「分立政府」之互見現象，因此我們對所謂分立政府或一致政府之組成，亦應了解其肇因、影響與改革之途徑。依筆者之研究，一致政府與分立政府皆各有其特色，甚至是民主政治的必然宿命，我們不能武斷說那一類型的政府是有絕對的優劣，因為他們乃是民主國家人民的選擇而成立的。有關分立政府的肇因，各界學者之研究與詮釋至今尚未有一個周延的學說來加以詮釋，因其並非單一因素所造成，包含「行為因素」(behavioral factors)與制度因素 (structural institutional factors) ¹⁸。

行為因素之研究，主要在探討分裂投票 (split-ticket voting) 與一致投票 (straight-ticket voting) 之行為動機，而制度因素乃偏重選民投票行為的外在變數，如憲政架構安排、在職者優勢、選區劃分、選區服務、選舉時機與規則等。所謂「分裂投票」係指於同一次選舉中，有多種類型的選舉合併舉行，選民將選票投給支持不同黨的行政首長與民意代表候選人。所謂一致投票乃是在同時舉行的不同選舉中，選民將選票投給相同政黨的候選人。所以選民選擇一致投票或分裂投票的投票行為，所顯現之集體結果，就決定了府會之成立是否為一致政府或是分立政府之型態。選民為何要採分裂投票心理因素，依據學者之研究又有所謂蓄意說 (intentional factor) 與非蓄意說 (unintentional factor)。其中蓄

¹⁵ 黃秀端，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，第七卷第二期，2003 年，頁 3-7。

¹⁶ 同前註，頁 3。

¹⁷ 同註 15，頁 4。

¹⁸ 同註 12，頁 242-243。

意說學派認為，選民希望透過整體投票結果塑造分立政府，使行政與立法部門由不同政黨掌握，而達到彼此均衡之效果 (Alesina and Rosenthal, 1995; Bugarin, 1999; Carsey and Layman, 2004; Fiorina, 1996; Garand and Lichtl, 2000; Ingberman and villani, 1993; Terrance and De Vries with Mosher, 1998)，而「非蓄意說」學派則主張選民的投票行為乃是受到其他制度因素影響而採取分裂投票，無意間造成分立政府之結果¹⁹。有關一致政府與分立政府運作之效率與品質向為各界所關注之議題，有部分研究之文獻顯示，由於分立政府缺乏一致的政治領導，因此較易導致政策制訂之滯塞，缺乏效率，其對政府運作之影響約有四項：(一)反對黨掌握之國會的委員會時常過度掣肘行政部門，阻礙行政首長所推行之政務。(二)重要政策之法律制定由於行政與立法部門分屬不同黨派而遭受擱置。(三)無法釐清政策制訂和執行疏失責任之歸屬。(四)肇致政策偏失與預算赤字竄升²⁰。

但亦有若干學者質疑分立政府會造成政策僵局之論點，反而指出分立政府對憲政體制的制衡原理與多數選民之預期心理，並無損於政策制訂與執行成效，梅修(David R. Mayhew)亦指出分立政府並不必然使得立法過程產生僵局，依據梅修分析二次大戰結束後至 1990 年美國府會間之互動，經由國會調查案件、社會福利計畫、政府規範性政策等三個方面之探討，其結論認為分立政府並不必然使得立法過程產生僵局，因為政府首長與議會皆會反映社會需求與選民之期待，即使雙方在立場或意識型態有所不同，但仍會彼此加以協商調和相互之利益，以通過爭議性法案²¹。而吳重禮教授亦認為分立政府並不必然導致與立法院部門的較勁衝突，因為在美國憲政設計重視行政與立法之分立與制衡，總統與參眾議員之任期、選區、選民皆不相同，且總統與國會皆各自有其職掌，在組織鬆懈的政黨架構下，分立性政府與一致性政府的差異甚少，因為美國總統為順利推動其政務，減少國會議員之阻撓，必須運用良好之政治技巧與同黨及反對黨議員保持良好之關係，否則即使在一致政府之政府，總統若沒有做好府會關係，亦難以約束其同黨議員配合貫徹其政策²²。

二、一致政府與分立政府對憲政運作之影響

吾人從以上所論述一致政府與分立政府之涵義、形成及其對憲政體制運作之影響，吾人更能了解目前無論是實施總統制、內閣制、雙首長制之國家，皆需面對一致政府與分立政府有關行政與立法互動是否良好，發揮憲法權力分立與制衡之良性功能，並能有效確保人民基本權利等之各種憲政問題。我國自 1987 年解嚴，開放組黨、解除報禁，歷經 7 次的憲政改革及兩次的政黨輪替後，我國之政治環境的確是已由過去威權體制逐漸朝向民主化的方向轉型，近幾十年來，我國中央或是地方政府亦是歷經一致政府與分立政府之運作經驗，有關美國實施一致性政府與分立性政府之民主憲政過程與經驗，當然很值得我國參考借鏡，但畢竟我國與美國的憲政體制、政黨制度、選舉制度及人民的

¹⁹ 同註 12，頁 245。

²⁰ 黃紀、吳重禮〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉，《台灣政治學刊》，第四期，2000 年 12 月，頁 118-119。

²¹ 吳重禮，〈美國「分立性政府」與「一政性政府」體制運作之比較與評析〉，《政治科學論叢》，第九期，1998 年，頁 81。

²² 同註 21，頁 81-82。

政治文化、國家認同、族群等問題皆有所不同，他山之石固可攻錯，但我們亦不能忘了橘逾淮則枳，政治體制適合甲的未必適合乙，因此我們對所謂「一致政府」與「分立政府」之比較研究與參考，亦當以更為審慎之態度就我國的憲政體制與當前國家政經發展形勢等來加以評估。按在 1987 年解嚴開放組黨之前，我國的確是處於由國民黨一黨完全掌控總統、行政院、國民大會、立法院、監察院的一黨威權式之政治體制下，就是地方政府無論是縣市長，或是地方議會亦大皆由國民黨一黨主控的時代，但自 1987 年解嚴，開放組織政黨、解除報禁後，我國的政黨政治展開了一個歷史性的新里程，國民黨亦由支配型的威權政黨轉化為競爭型的民主政黨，尤其在李前總統主政 12 年期間，結合朝野政黨及各界人士進行了 6 次的憲政改革，完成了國會全面改選，總統的選舉方式亦改為公民直選，在李前總統執政時代，在中央政府乃是由國民黨一黨主政的一致政府，但在地方選舉無論是行政部門與議會兩部門，民進黨之勢力成長迅速，此時期我國地方政府已有逐漸朝向「分立政府」發展之形勢，直到 2000 年發生政黨輪替，因代表民進黨的陳水扁先生、呂秀蓮女士當選中華民國第 10 任正副總統，2004 年又再度當選第 11 任正副總統，但在立法院、國民大會（於 2005 年經修憲後已廢除），卻由泛藍陣營（國民黨、親民黨、新黨所成的政黨聯盟）所掌控，所以在陳總統 8 年的主政時期，中央政府的組成可說是處於「分立政府」之狀態，而在地方政府亦是處於分立政府較多之現象。所謂的分立政府或是一致政府，在二次大戰後的美國已是一種很平常之情，但其府會關係卻不會像我國這樣，造成行政與立法互動關係欠佳，且加上政黨間的惡鬥，朝野之間經常相互攻擊對方是阻撓法案的始作俑者，使得許多重要法案無法過關，造成立法院嚴重空轉，政府運作癱瘓，甚至在 2006 年的中央政府總預算案曾遭到否決未能順利過關之憲政困境，其實執政黨未能在國會取得國會多數之時，無論是實施內閣制、總統制，或半總統制的國家，可能面臨的問題是一樣的²³，但他們皆能透過政黨協商之方式達到共識，最後皆能獲得問題之解決。而同樣的情況在我國為何卻無法獲得有效之解決呢？依筆者之看法，問題不是出在政府的組成是「分立政府」或是「一致政府」，其主要之癥結在於我國的憲政體制在權力分立與制衡之設計，在先天上就有權責未能釐清之問題，加上我國尚未建立良性競爭的政黨制度所致。

我國憲法在 1947 年公布實施後，所實施之中央體制乃是修正式的內閣制，總統的職權是有限的，依憲法本文規定主要的行政大權歸屬行政院，但憲法實施不到一年，我國政府又透過國民大會依據憲法第 174 條制定了「動員勘亂時期臨時條款」，擴大了總統的職權，因此自 1948 年至 1987 年解嚴之前，我國完全處於由國民黨一黨掌控執政的「一致政府」，但自 1987 年總統經國先生有感於「環境在變、時代潮流在變」之民主潮流趨勢下，順應民意解除戒嚴、開放組黨、解除報禁，我國的政黨政治亦隨之開始逐漸蓬勃發展，在李前總統主政 12 年間，進行了 6 次的憲政改革，中央政府無論是行政與國會仍是由國民黨一黨主控，但在 1997 年第 4 次修憲後，在憲法增修條文中規定行政院長由總統直接任命，不須經立法院同意，中央政府體制之運作更形造成「總統有權無責」，而「行政院長有責無權」之情況，在李前總統主政期間，因總統、行政院、立法院、國民大會皆由國民黨掌控，憲政運作尚稱順暢，但自 2000 年政黨輪替迄今，在陳

²³ 同註 15，頁 6。

總統主政 8 年期間，行政權雖由民進黨掌握，但立法院由泛藍陣營掌控，就是處於「分立政府」之情況。而此時期總統、行政院與立法院分屬不同政黨掌控之「分立政府」下之不順運作之困境，吾人真可套用一句 Woodrow Wilson 所說的一句話：「你無法在充滿敵意之中形成一個成功的政府」。而 Cheibub Przeworski and Saiegh (2002) 亦認為：「一旦在總統制之下形成少數政府，當總統期望透過結盟與在野黨合作時，若在野黨基於選舉理由而拒絕與執政黨進行結盟之後，將會出現少數總統面對一個具有敵意的立法部門，而且沒有任何人可做任何事」²⁴。而基氏 (Key, V. O., Jr.) 亦指出「由相同政黨來掌握行政部門和立法部門，並不能保證成爲一個有活力的政府，但是由不相同的政黨所掌控的政府則一定無法達成」²⁵，何況我國的中央政府體制雖經 1997 年第 4 次修憲後，已屬於偏向總統之雙首長制或半總統制，但又不能像法國的雙首制之總統能享有主動解散國會、主持部長會議（相當我國行政院會議）之權，而立法院對總統與行政院長之罷免案或倒閣案之提出，因憲法所規定之門檻過高，或是基於立法院被解散後所帶來重新選舉之挑戰等問題，有關立法權制衡行政權，諸如罷免總統或對行政院提出不信任案等之機制猶如束之高閣，當中加上朝野政黨之惡鬥，所謂分立政府較易導致的政策滯塞 (Policy gridlock) 停頓 (deadlock) 與「缺乏效率」(inefficiency) 以及行政與立法部門彼此之間的僵局 (stalemate)，在民進黨執政 8 年間，由於以上所論述之各種因素可說一一顯現出來²⁶，這是有待國人加以深思，同樣在歐美民主先進國家，無論其憲政體制是總統制、內閣制、雙首長制所組成的分立政府或一致政府皆能在既有的憲政體制下，即使政黨間有激烈之競爭，但最後亦能透過民主協商方式予以解決，以順利推動國政。而爲何同樣的情況發生在我國就會出現難解的政治習題，實有待朝野全民共同省思，並以宏觀務實的理念，來予以正視並提出有效的解決方案。

未來執政的國民黨，不但有需要向全國人民說清楚講明白，更須證明「一致的政府」，不但不會帶來權力的失衡，並會提出具體的方法來自我約束，嚴加防範權力的濫用，讓國人相信「一致政府」確實能真正達到完全負責的效果，且能提昇服務人民的效率與品質。另一方面，在野的民進黨及其他政黨，對執政黨亦須善盡發揮反對黨的角色功能，對執政的國民黨作有效地監督；同時，司法、監察部門與媒體或是學者專家，亦須共同扮演對政府之制衡角色，作爲政治權力的最佳防腐劑，並提出有益國計民生的政綱政策，以獲得人民的信任，爲深化與鞏固我國得來不易的民主，立下更爲良好的根基。

在李前總統登輝時代，由於國民大會、立法院、監察院、行政院等機關皆屬於國民黨一黨控制，所以社會各界對於權力制衡的問題，出現了很大的疑慮。尤其是自 1997 年第四次修憲後，行政院長由總統直接任命而不須經立法院同意，自此之後，形成總統有權無責，而行政院長有責無權的現象，而行政院長頓時間成爲總統的幕僚長，但依憲法本文第 53 條之規定，行政院是國家行政最高機關，且依憲法增修條文第 3 條規定，行政院仍須向立法院負責，因此擔任行政院長者實左右爲難，所謂兩大之間難爲小矣！惟在李前總統執政期間，行政權與立法權之間，由於國民黨一黨優勢，行政權與立法權由同一個政黨掌握，在運作上即使面臨民進黨在立法院之強烈抗爭，而大體上國政之運

²⁴ 同註 23，頁 13。

²⁵ V. O. Key Jr, *Politics, Parties, and Pressure groups*, 5th ed. New York: Thomas Y. Crowell., 1964, P688。

²⁶ 同註 12，頁 262。

作尙稱順暢。

但在陳水扁總統執政期間，民進黨雖然贏得總統寶座，但國會卻由泛藍陣營掌握優勢，形成朝小野大之局面。非但行政與立法部門之關係欠佳，府院之權責嚴重失衡，無法釐清，加上政黨之間的惡鬥，造成國政嚴重內耗。因我國的中央政府體制不同於法國的雙首長制，陳總統無法如同法國總統般可以主持行政院會議（相當法國的部長會議），以推動其政策，另一方面在野的國民黨所主導之泛藍陣營立委，亦不願意主動發動倒閣權來作為制衡政府的手段。如此一來，總統就無法依據憲法來行使解散立法院之權以化解僵局，使得政府這部大機器不停地空轉。再者，立法院對總統的罷免或彈劾權之行使，因發動門檻過高，即使通過了立法院那一關，仍須再送請公民複決或移請大法官審理，使其在行使制衡時有難上加難的條件，而形同束之高閣。

而未來即將執政的國民黨之「一致性政府」，當然比現在朝小野大的局面，較能帶來更為安定之政局。但為求國家之長治久安，終究不能僅依一時穩定的政局來確保國家永續的發展，國人當仔細地思量，如何打造一部合宜的中央政府體制，以更能發揮適時適地、權責相符的憲政體制規範，來維持國家未來民主憲政之健全發展，並為確保國家的長治久安與民眾的自由、民主、人權之幸福生活，立下深厚的根基。

當前世界上民主先進國家憲政體制之運作，無論是實施「一致性政府」或「分立性政府」已是形成司空見慣之事，即使在我國亦是如此，因為在一個民主多元化的政治體系中，選民的投票行為心理傾向是隨著各種因素，諸如政黨傾向、候選人傾向、政見傾向及其他很難預測之變數決定其投票行為，所謂「一致性政府」，就是掌握行政權的執政黨，亦掌握國會多數的席次，使行政與立法權皆掌握在同一個政黨的手裡。而「一致性政府」是否就會帶來政黨與政府的專制濫權呢？

試觀實施內閣制的英、日、德等國家，如國會由同一黨掌握多數席次時，就由該黨負責組閣，閣揆及大部分閣員皆由同黨的議員兼任，形成行政與立法由同一政黨掌握的「一致性政府」；如在國會大選後，沒有任何一黨獲得半數以上的席次，就由獲得較多席次的政黨與其他政黨協商共組所謂聯合內閣或執政聯盟，如最近德國大選，由麥克爾政府所組成的執政大聯盟亦能順利的推動國政。

在內閣制的國家，如英國乃是以一黨獨大為執政的主要條件，因為在每次國會大選獲多數席次的政黨負責組閣，使行政與立法部門連鎖合一，方能有效貫徹執政黨在選舉中對選民所提出的政見，且釐清政治責任，在野黨亦可扮演忠誠反對黨的角色加以監督，因此在內閣制國家的「一致性政府」，乃是貫徹民主政治與責任政治的最有效施政方式。而議會政治就是政黨政治，國會若能選出一個多數席次的政黨，較能有利於議事之運作及議事效能之提升，反而可以增加行政與立法部門之和諧，使政局穩定²⁷。

而美國自 1946 至 2004 年，58 年期間曾有 36 個年頭處於「分立性政府」，另 22 年處於「一致性政府」之狀態，美國選民不會憂慮行政與立法由同一個政黨掌握，反而經常擔心行政與立法分別由不同政黨控制的分立政府可能引發的紛爭，而一黨主政也不能保證政黨不被輪替，無論是美國或法國，政黨輪替與再輪替的選舉循環，都是民主社會

²⁷ 董翔飛，〈總統制衡？愚弄選民陷憲災？〉2008 年 3 月 11 日，聯合報，A15 版。

政黨選擇與民主政治偏好的正常現象而已²⁸，惟憲政制度之設計的確對政治人物之行爲會產生相當程度之影響，以美國的總統制爲例，總統乃是導引國會制訂政策並做爲政策執行的領導人，然而面對分權制衡之參眾議院，總統往往很難展現施政作爲，尤其在國會爲反對黨掌握多數席次時，其施政作爲受到諸多掣肘²⁹。

復觀美國、法國、德國、日本等民主先進國家，每次大選後各國所組成的新政府，無論是「一致性政府」或「分立性政府」，由於其人民具高度的政治素養，政治人物皆能遵守憲政的規範，尤其他們皆有良好的中央政府體制的建構，而能發揮權力分立與制衡、權責相符的憲政體制之功能，所以國政都能順利推動，並未造成嚴重內耗。因此我們認爲政府的組成，無論是「一致性政府」或是「分立性政府」，只要能遵守憲法之規範，不至於有一黨獨大而濫權之問題，因爲人民的眼睛是雪亮的，在民主政治的國度裡，人民才是最大的制衡力量。

筆者認爲，既然國民黨在國會有三分之二以上的席次，又贏得總統寶座，行政與立法合一對人民負完全責任，乃是實施民主的常軌，因爲在民主國家由多數黨執政乃是正常之事，這不能與隱含有專制獨裁意涵的「一黨獨大」劃上等號。惟筆者亦認爲我國中央政府在權責方面仍有若干加以釐清之處，如總統與行政院長之權責劃分，總統的選舉方式是否由當前的相對多數更改爲絕對多數、政黨法、陽光法案和行政中立法之制定，皆需朝野政黨能以國家的永續發與人民的福祉爲前提，共謀國是之解決，而社會上既然有「一黨獨大」濫權的疑慮，執政的國民黨，當以更謙卑的心，誠心誠意地傾聽人民的聲音，在權力運作上更要嚴加自我約束，加強行政與立法部門之黨團溝通工作，尤應尊重反對黨的意見，建立良性政黨協商制度，使得政府能夠順利的運作，並爲國家的前途與人民的自由民主人權之幸福生活，開創一個美好之新境界。

肆、一黨獨大與一黨專制之思辨

憲政體制、選舉制度及政黨體制乃是民主政治的三大基石，大凡研究一個國家的政治，除了研究其憲政體制外，尚須對其選舉制度及政黨制度之運作情形有所了解，否則很難窺其國家實際政治之堂奧。自由選舉與建立良性競爭的政黨制度，乃是任何真正自由民主國家不可或缺的條件。按政黨制度與選舉方式是互爲關聯的。誠如法國名政黨理論學者杜瓦傑（Maurice Duverger）在其名著「政黨概論」（Political Parties）一書中所指出的，政黨的緣起是與議會政治及人民選舉權的擴大，有著密不可分的關係³⁰。政黨的主要功能與目的就是取得政權，以實現其所主張的政綱政策，達到爲人民服務的目標。而在一個開放民主政治體系中的任何政黨或政治團體，若欲取得政權，實現理想，其最主要的方式就是透過選舉的活動，朝野在一個共同的政治遊戲規則下，以選票決定誰來執政。政黨固然是應民主政治的選舉而產生，但各式各樣的選舉制度對於該國的政黨體制之發展，亦產生莫大的影響作用。政黨是代表人民表達意見的重要政治團體，也

²⁸ 廖坤榮，〈人民選擇了一致政府〉，2008年3月23日，中國時報，第22版。

²⁹ 同註12，頁287。

³⁰ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* New York: John Wiley & Sons, Inc., 1963, p.103.

是選民與政府間的橋樑，而提名候選人從事競選活動，以期最終能夠組織政府，實施對政府之人事與政策之控制，乃是政黨在民主政治體系活動中的主要功能。政黨雖然不乏對私利或權利之追求者，但其最終目的是為集體的利益打算，亦就是為全體的目的而服務，以謀求國家與人民之幸福。若無政黨之居中運作，民主政治是很難達到健全發展的。因為政黨可為每個選民提供決策所需之訊息，降低決策成本，使選民能在瞬息萬變的政治環境中，輕而易舉地決定其投票行為，以選出其中理想的候選人。儘管政黨的選舉關係會隨著選民自由意願的高漲，新生代選民的自我認同，新的社會與環境問題等而式微，但無庸置疑地，在一個民主政治體系中，直到目前為止，尚無其他組織可以取代政黨去扮演這一個角色與功能，而唯有透過良好的選舉制度與政黨競爭體系，才能真正落實國家的民主憲政，以達到政治現代化的境域。

一、政黨制度之剖析

政黨制度的界說影響一個國家政黨制度發展趨向的因素，除了其歷史傳統文化、社會經濟背景、意識型態、宗教信仰、選民結構等諸因素外，該國所採用的選舉制度往往會促成不同的政黨制度，而不同的選舉制度對該國政黨體系的發展與其人民的生活必然會產生各種不一樣的政治效果與影響。亦就是一個國家未來到底會朝向兩黨制、一黨獨大制或多黨制，以及是否能建立一個良性的政黨競爭體系，其中選舉制度是一個重要因素。為了更進一層探討選舉制度影響政黨制度發展的原理與問題所在，我們擬針對政黨制度（Party System）的界說加以解析如次：以政黨的數目來區分政黨制度，可歸納為一黨制、兩黨制與多黨制：

（一）**一黨制**：按一黨制（One-Party System）並非一定是一黨專制或極權政權，亦有符合民主性質者的政黨制，約可區分為以下幾種型態³¹：

1、一黨極權制（One-Party Totalitarian System）：在這種政黨體系的國家內只允許一個政黨合法存在與獨佔政治權力。這種一黨制，即為極權的一黨制（Totalitarian One-Party System）或稱獨佔的一黨制（Monopolistic One-Party System）。在這種政黨體制下，唯一合法的執政黨，就成為國家與社會之領導中心。這種政黨強調意識型態，嚴密控制人民的思想與行動，不允許人民自由組成政黨。依照極權者的政黨概念，政黨由統治階級（Ruling Class）所組成，二者且是合而為一的。黨的使命在實現領袖所宣示的政治理念作為整個社會與個人之最高目的之社會秩序；黨是最高政治價值，其目標是無可置疑的，政府成為黨的工具³²。這種一黨極權制之政黨，以二次世界大戰前義大利的法西斯黨（Fascisti）、德國的納粹黨（Nazi），以及過去已瓦解之蘇聯與中國共產黨為最具典型的代表。就以過去的蘇聯而言，由於認為政黨是階級利益之代表，因此除了代表無產階級的共產黨一黨之外，根本不容許其他任何黨的存在與發展。黨擁有至高無上的權力與意志，國家政策皆由黨中央制定，所有民間團體與輿論，都只變成為政黨之傳聲筒，一切都須唯黨的旨意馬首是瞻，藉以強固領導階層的力量，以嚴格的手續吸收

³¹ A. McDonald, *The Study of Political Parties*, New York: Doubleday Co., 1955, p.35.。

³² Avely. Leiserson, *Parties and Politics: An Institution and Behavioral Approach*, New York: Knopf Co., 1958, p.210.

黨員。每一個入黨成員必須禁得起多次整風整肅之考驗，以堅定其對黨之主義或旨意的信念，博取黨之信任，進而獲得晉身為政治及社會上特權階級之機會。

2、一黨威權制（One-Party Authoritarian System）：在這種政黨政治制度下，國家以法律規定，只能有一個合法政黨存在，且信奉某種意理或意念。一般的反對份子因不能認同其意識型態，將被視為反革命而遭清除。在新興國家建國初期多採集體領導制，但隨著時間的變遷而漸由一位勢力強大的領袖所取代，此時黨與領袖即成為國家使命的化身，實施這種體制的原理是運用黨政合一的方法，穩定政局，把政黨和國家看成一體，忠於政黨就等於忠於國家，在這種體制下，政府的一切政策也是須經由黨來做議決，但不如一黨極權制那麼有計劃而貫徹到底。而且，任何公民皆可入黨，黨員資格是擔任政府公職之必要條件；但是黨的組織不像一黨極權制的政黨那麼嚴密，黨內會有明顯的派系存在，而依賴黨魁的聲望來維繫黨的團結。在這種政治體制下，其政權無形中潛伏著不穩定性之危機，如黨之領導階級在年歲增高後，往往無法有效控制政局，甚而導致不可預測的情勢³³。

3、一黨多元制（One-Party Pluralistic System）：國家政治權力雖長久為某一大黨所獨佔，然該黨內之組織則為多元化，政治理念亦更重視實際，而對其他競爭之政治團體亦採取容忍之態度，並不施以壓迫。例如：墨西哥之革命建制黨（Party of Revolutionary Institutions .PRI），其黨的組織是依據多元民主的原則建立的，而政黨的公職候選人提名是按競爭結果而作決定；亦有學者將其稱作「變體的一黨制」³⁴。

4、一黨優勢制（One Dominant Party System）這種政黨體系的國家，由一個大的政黨長久把持政權，惟黨內部的組織卻是多元化的，而允許其他政黨合法存在，可是除了此執政的大黨外，其他小黨是政治性組織，無法與執政黨分庭抗禮，以獲得參與制定政策的機會。雖執政黨的政治獨佔地位頗為穩固，但與其他政黨關係上，則是循協調與吸收的方式，力求溝通；在政策上，不強調以哲學理念與意識型態作為政策指導原則。這種型態的政黨制度，大多存在新興國家之中，例如南非的國民黨、突尼西亞的社會主義黨，造成此種政黨局勢的因素，如同呂亞力所說：「一為執政黨在群眾中具有極高的聲望，主要是由於它是領導國家獨立，是有開國建國功勳的政黨；二是這些國家的社會情況，還無法使得足以與執政黨抗衡的反對黨建立起來。」³⁵，這種政黨型態的國家，往往是由一個農業、開發中國家階段過渡到工業、已開發國家階段的進程之中。因為處在這樣一個過渡期間的國家，其思想紛然雜陳，意識型態常較分歧，舊傳統、舊價值標準頗能吸收部分知識份子的思慮與向心，而新的價值標準、新的社會理想亦能激發人的心智而推動國家建設。這種一黨優勢制的長處：一為在黨的大架構內，可以容納不同意見的存在與競爭。因此，來自不同階層的才俊之士，仍然可以平等競爭的方式，為國家社會發展其抱負；二為由於執政黨的強固，可為政治體系帶來極大之穩定作用，減少無謂之政爭，統合傳統制度與新價值的衝突與代溝，使之成為國家現代化之輔翼。所以，一黨優勢制，若能運行得法，可以使社會走向民主式的多元化型態。亦就是說一黨優勢的

³³ 陳鴻瑜，《政治發展理論》，桂冠，1987年10月15日出版，頁188-189；程全生《政黨與政黨政治》，華新，1988年4月，頁38-39；葛永光《政黨政治與民主發展》，國立空中大學，2002年8月，頁109。

³⁴ 葛永光，《政黨政治與民主發展》，國立空中大學，2002年8月第2版5刷，頁110。

³⁵ 呂亞力，《政治學》，五南，1978年2月初版，頁89。

政黨內形的國家，是只有一大黨長期贏得國會過半數席位而取得執政，但其它的政黨亦能有同等的機會與執政黨做合法的競爭，其意識形態或政綱政策，亦不會受到執政黨官方的壓制，如新加坡的人民行動黨、日本的自民黨執政期間，除了亞洲國家外，美國在 20 世紀中，有相當長的一段時期，南方各州是維持一黨優勢制³⁶。

（二）**兩黨制**：所謂兩黨制（Two-Party System）就是一個國家內有兩個主要政黨，在每次選舉時，兩黨之選票與席次差距不大，輪替執政，和平轉移政權，而朝野互相監督與制衡，政治責任分明的政黨制度³⁷。研究政黨制度的學者讚美兩黨制的民主精神，而此種政黨制度的形式常被各國所仰慕，且希冀引進而特意仿效。但兩黨制的形成，往往與該國之歷史傳統、政治文化、選舉制度有密不可分之關係，並非勉強學習所可獲致。例如 1930 年的土耳其，當凱末爾的共和人民黨執政，此時凱末爾邀其摯友出面另組自由共和黨，企圖為土耳其引入兩黨制的政黨制度，然其結果是：一些反政府的破壞份子，卻以新黨為護身符，導致 1931 年自由共和黨的內亂並致解散³⁸。由此可見兩黨制的形成，不是人為勉力可就的，而與該國的歷史傳統及政治文化關係至為密切。以兩黨制之鼻祖國英國為例，其形成乃基於極端相反的兩黨，均同意英國之憲法傳統，並予以尊重，而在此傳統下相互容忍，和平競爭。由此而得以發展成優良的兩黨制。兩黨制的優點，就是能夠維持政治的穩定，因為在一黨失敗而失去政權時，另一政黨就可取而代之。這樣兩黨輪流執政，責任集中，功過分明，監督容易，實在是民主政治的常軌。因為民主政治就是政黨政治，而健全的政黨政治，不但需要強有力的執政黨，更需要強而有力的忠誠反對黨，兩黨的對立可使政界發生新陳代謝作用，一個政黨不致因久握政權而流於腐化。而且各政黨為了爭取民心，亦必施行人民所歡迎的政策。兩黨政治常為人所樂道者，其故在此³⁹。談子民認為兩黨制有以下幾項優點：一為兩黨制能使政治責任分明；二為兩黨制分野自然，合於事物天然之性；三為兩黨制之下，乃一多數決法則之政治；四為兩黨制之政府，易趨穩定；五為兩黨制下之政府，易為選民所控制；六為兩黨制下之選民，易於選擇政黨，組織政府；七為兩黨制易使人才輩出，促進政治人才之新陳代謝，獲致賢能政治；八為兩黨制下在野黨，易於發揮監督批評之功能⁴⁰。西方學者紐曼則指出：「兩黨法則是含有最大效能之民主方法。兩黨制是政黨制度中最理想的一種，尤其有反對黨存在，並參與輪流組織政府，能促進政治的進步。又可從監督執政黨政府工作中，充分發揮其效能。」⁴¹。孫中山先生對兩黨制亦頗為讚美，他說：「凡一黨執政，不能事事皆臻完善，必有在野黨從旁觀察以監督其舉動，可以隨時指明。國民見在位黨之政策不利於國家，必思有改弦更張，因而贊成在野黨之政策者必居多數。在野黨得多數國民之信仰，即可起而代握政權，變而為在位黨。蓋一黨之精神才力，必有缺乏之時，而世界狀態，變遷無常，不能以一種政策永久不變，必須兩黨在位在野互相替代，

³⁶ 同註 34，頁 110-111。

³⁷ 雲五社會科學大辭典第三冊，〈政治學〉，台灣商務，1971 年 12 月，頁 205-208。

³⁸ 薩孟武，《政黨政治之論集》，中華文化，1956 年 10 月，頁 130-143。

³⁹ 詹同章，《政治學新義》，黎明，1976 年 11 月出版，頁 194。

⁴⁰ 談子民，《政黨論》，正中，1970 年 8 月出版，頁 50-53。

⁴¹ Sigmund Neumann, "Toward a Comparative Study of Political Parties", in Neumann, ed., *Modern Political Parties*. Chicago University Press, 1956, pp.259-321.

國家政治方能日有進步。」⁴²。綜觀上述幾位中西學者之論述，我們可具體地歸納出兩黨制之優點約有以下幾項：1、兩個組織健全與人才濟濟的政治團體，皆有能力組織政府，使政權交替，憲政體制能夠繼續維持。2、兩黨輪流執政，能夠避免因一黨長期執政而鬆懈或腐敗。3、於反對黨能發揮監督之功能，足以促進執政黨的政策趨於合理與有效能。4、責任分明，功過昭然若揭，能促進政治進步。5、因為兩黨彼此競爭，爭取選民甚力，因此對人民之政治社會化有很大的幫助，能奠定憲政法治之雄厚基礎。當然世界上沒有一種政治制度是完美無缺的。同樣地，兩黨制亦有以下幾項缺點存在：1、兩黨制未能代表社會上多方面之利益與意見。2、兩黨制容易招致多數專制之流弊。3、兩黨制易使黨爭益加劇烈。4、兩黨制易使政府趨向於保守⁴³。儘管兩黨制並非十全十美，但兩黨制的確是到目前為止，是人類所發展出之政黨制度中比較理想的一種，它較能具體實現民主精神，這也是為什麼很多國家，都正在積極朝向兩黨制發展的主要理由。

（三）多黨制：所謂多黨制（Multi-Party System）就是一個國家內有三個以上政黨存在，而任何政黨在每次選舉中，皆無法獲得相對多數以單獨組織政府，而必須與其他政黨聯合組織政府，因此多黨制又稱之為多黨聯立制，是歐洲各國的政治體制中常見的現象，尤其諸如荷蘭、比利時、以色列及北歐諸國更屬此類型政黨制度之代表國家。其形成之因素與其歷史傳統、政治文化，特別是比例代表制的選舉法有很大的關係，其主要特色為政黨林立，從極右到極左，不論黨派大小，同時並存，因此黨派之數量頗為可觀。但是，任何一個政黨均不獲得足夠獨自主政的民意支持，因而必須協調，平衡各黨派以組成聯合內閣。在多黨制國家中，眾多不同之政黨各自代表不同階級之利益與價值，每一政黨對政府政策均有其鮮明立場，或種因於宗教信仰（例如德國基督教民主黨），或出於對環境保護之關切（例如德國綠黨），或基於經濟立場、社會地位等等，不一而足。形成多黨制的因素很多，但其中選舉制度乃是其主要之因素，如比例代表制及兩輪投票制較容易形成多黨制，但如其國家之人民對國家定位、社會、經濟、文化之看法歧異，是造成多黨制之重要原因。

綜觀以上所論述的當前世界上的各國存在的政黨制度，皆有其特色與優劣所在。然而大體上言之，整個國家之政治體系之穩定，要靠各種制度來支持，而政黨制度就是主要的一種。但每一種制度並非可以一成不變的或是十全十美的，政黨制度亦不例外，一個國家究竟要採行何種政黨政度，實在也難找出其絕對的標準，例如：（1）一黨威權制會在特異的政治菁英引導下，有利突破國家所面對之各種困局逆境，甚而扭轉乾坤，使國家步入現代化國家之林，但如何從威權政治體制轉化為民主政治體制，實在是其面臨的最大課題。（2）一黨優勢的政治體制由於能有效地穩定政局，是以頗能因應開發中國家，由傳統過渡到現代所產生之社會問題，也能藉擴大參與而導引民主政治之發展，故亦獲部分學者推崇。美國政治學者杭廷頓（S. P. Huntington）曾做了一個統計，發現新興國家中以採行一黨制或一黨優勢制者受政變與陰謀政變的概率最小⁴⁴。另外，

⁴² 孫中山，〈政黨之要義在為國家造幸福為人民謀樂利〉，《國父全集》，中央文物供應社，1981年8月1日出版，第二冊，頁334。

⁴³ 同註40，頁53-56。

⁴⁴ Huntington, Samuel P: Political Development and Political Decay: New York: Wadsworth Publishing Company, 1967, p.245.

麥克迪斯與布朗（Roy C. Macridis and Bernard E. Brown）在其合著之「比較政治學」Comparative Politics 乙書中也指出：「一黨優勢的政黨制度具有政治安定、措施迅速、貫徹政策、易於應付危機等四大優點。」⁴⁵（3）兩黨制既能符合民主政治之精神，又能兼顧效率，確實具有其他制度所不能及之處，故為多數熱愛民主自由人士所嚮往，誠如美國政治學者杭廷頓所說：「兩黨制固然是為熱愛民主人士所追求，其演化乃是社會變遷之結果，而非必然的政黨體制。」⁴⁶所以不可刻意強求。依據我們的研究發現，實施兩黨制度較為成功的國家只有英、美等英語系國家，其他曾仿效實現兩黨制的國家，幾乎沒有一個能達到上述英語系國家那樣成功的範例，甚而發生政治不穩的情勢。（4）多黨制容易反映社會的多元價值，代表各階段的利益與意見，因此得以使不同的民意，在國會中充分表達，不致受到獨裁專制之強力迫害壓抑。但因議會內小黨林立，意見不一致，在決策上無法做果斷決定，不易貫徹政令之施行，行政首長更迭常較頻繁，在在皆易造成政治中樞軟弱、政局動盪，使政治體系之穩定性與效率性減低，而為國家種下潛伏危機。因此杭廷頓（Samuel P. Huntington）認為多黨制尤其不利正在經歷現代化的開發中國家，因為對這些國家而言，多黨制較兩黨制或一黨優勢制更易遭受軍人之干政，但多黨制若在諸如瑞士、奧地利等民主憲政文化較成熟的國家，亦能組成多黨制的聯合內閣，順利的推動國政⁴⁷。

總之，在了解了一黨制、兩黨制、多黨制的理論及優缺點後，對於一般民主國家之政治體系中，政黨制度究竟是屬於兩黨制、多黨制、一黨獨大制？而其界定的客觀標準又如何？對於這個問題，我們對於政黨制度這一個名詞需要有一個比較明確的說法。所謂一黨獨大制，意指一個國家在進行大選後，假如有任何一個政黨單獨獲取 70% 以上的國家席次，我們稱之為一黨獨大制。所謂兩黨制，意指大選後有兩個大的政黨其獲得的國會議席佔總席次 90% 以上稱之為兩黨制。所謂多黨制意指大選後，假設沒有兩大政黨其所獲取的議席合計 90% 以上，又沒有任何一個政黨單獨獲取國會席次 70% 以上者，則稱之為多黨制。

吾人以上對政黨類型的分類，主要是從政黨的數目來加以分類，同時我們亦可就政黨數目和政黨競爭性質來作政黨分類之標準，將其分為：（1）分競爭性政黨制度：就是在一個政治體系中，不論政黨數目有多少，只允許一個政黨合法從事政治活動，其它政黨是不能合法從事競爭活動；如實施「一黨極權」、「一黨威權」政黨體制的國家，這些國家除了執政黨主控政治外，其它政黨是不容許向執政黨的權威挑戰，更遑論與執政黨做公平公正的競選活動。（2）競爭性政黨制度：就是在一個國家的政治運作中，各政黨間的競爭，是透過公平公正公開的選舉來決定由誰來執政，如實施「兩黨制」、「多黨制」或「一黨優勢」的國家皆是⁴⁸。

⁴⁵ Almond G. A., Comparative Politics: A World View, Boston and Toronto, 1966, p.42.

⁴⁶ Huntington Samuel P: Political Order in Changing Societies. New Haven : Yale University Press, 1968, p.231.

⁴⁷ 同註 34，頁 117。

⁴⁸ 同註 34，頁 106-107。

二、一黨獨大與一黨專制或一黨獨裁之思辨

當前我們在報章雜誌或其他政治人物或政論性節目所謂「一黨獨大」對其涵意有所曲解與偏離其真正的意涵，甚而將其與一黨專制、一黨獨裁、一黨極權、一黨威權等「不民主的政黨」，含有專制獨裁的不民主之意涵劃成等號，因而引起國人很大的疑慮，實有待加以導正與釐清的必要。誠如筆者從以上所對一黨專制、一黨獨裁、一黨極權、一黨威權等已加以分析，像這樣的政黨是不民主，因為他們不允許其它政黨或政治團體存在，甚至迫害其它政黨合法的活動，遑論與其競爭爭取執政的地位。而所謂「一黨獨大」、「一黨主政」或「一黨執政」乃是指一個政黨無論在國會或是行政部門的選舉中皆獲得人民的支持，而組成一致的政府，即使執政期間多長，亦是經與其它政黨公平競爭來獲得人民同意而取得執政。亦就是說所謂一黨獨大或一黨主政所組成的一致政府，乃是由人民經公平、公正、公開的自由選舉投票而決定的，但一黨專制、一黨極權、一黨威權是不民主的政黨體制，因為它不允許其它政黨合法的存在，亦不可能舉行公平的選舉，它們組成的政府是專制極權的體制，不可能有反對黨的存在，無論是行政、立法或司法等部門皆由專制極權的一黨所主控，人民的基本權是無法獲得保障。我國在 1987 年之前的政黨體制乃是屬於支配型的一黨威權體制，當時總統由國民大會選舉產生，立法院、國民大會、監察院尚未全面改選，但自 1987 年解嚴、解除報禁、開放組黨之後，我國政黨的類型已由支配型的政黨轉為競爭型的政黨，在李前總統執政 12 年期間，歷經 6 次的憲政改革，國會全面改選，尤其 1996 年舉行第一次總統公民直選，我國才被美國「自由之家」及西方媒體宣稱為真正自由民主國家，直至 2000 年發生政黨輪替，和平轉移政權由民進黨籍的陳水扁先生、呂秀蓮女士當選為中華民國第十任正、副總統，並於 2004 年當選為第十一任總統、副總統；2008 年由代表國民黨參選的馬英九、蕭萬長先生當選為中華民國第十二任總統、副總統，因此我們可說我國已成功轉型成為一個主權在民的民主國家，政黨的類型與英美日等先進國家的政黨一樣，人民享有公平、公正、自由民主的選舉，人民有權決定誰來執政，無論是總統、立法委員、縣市長皆需定期改選，而我國的政黨體制已轉型為競爭型的政黨制度。因此未來政黨輪替乃是正常的事，無論由任何政黨執政，只要遵守憲政體制之規定與體察民意的需要，皆不可能發生所謂一黨專制、獨裁濫權之情事，因為人民才是制衡政府的最大之力量與憑藉。但我們亦應了解「權力使人腐化，絕對的權力使人絕對的腐化」之政治哲理；因此我們亦應針對當前的憲政體制加以審視是否真正符合權責相符，同時更需體察民意，建立更為公平、公正票票等值的選舉制度並建立良性競爭的政黨政治，提昇我國優質的憲政文化，為我國的長治久安開創一個嶄新的理想新境界。

伍、結論與建議

一、有效監督制衡防止獨大濫權

惟依筆者之觀點，所謂民主先進國家，其所建構的民主憲政體制，無論是總統制、

內閣制或雙首長制，其目的乃是希望透過制度的建立，使行政、立法與司法三者之間得以形成適度的制衡關係，避免因特定權力過大無法約束，進而侵害人民之權利⁴⁹，只要能符合權力分立與制衡權責相符的憲政原理，並且能建構良好的選舉制度與良性的政黨競爭制度，如此所成立的政府，無論是「一致政府」或「分立政府」，只要政府能秉持遵守憲法的精神，使憲政體制能發揮權力分立與制衡的功能，同時媒體與司法機關能發揮監督之功能，即無所謂的「一致政府」形成一黨獨大難以制衡而發生濫權之情形。「公民監督國會聯盟」理事長亦是政大社會系教授顧忠華亦曾指出「從民主國家的經驗看『一黨獨大』，似乎不是問題，尤其是內閣制的國家，國會多數黨取得行政權，也是天經地義，沒啥好怕。但在台灣對於國民黨獨大，很多民眾還存在負面的強烈印象」，他亦指出：就連前任總統李登輝也反對國民黨出現一黨獨大⁵⁰。因此，我們也不能忘了權力的合理分立與監督制衡對一個民主國家之憲政運作的重要性。誠如英國公爵艾克頓(Lord Acton, 1834-1902)所說：「權力使人腐化，絕對的權力，絕對的腐化！(Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely.)」⁵¹之警世名言。美國制憲先賢麥迪遜(James Madison)在「聯邦論」亦指出「人類若是天使，就不需要任何政府的統治。而如果是由天使來統治人類，也不需要對政府有任何外在的或內在的控制了(The Federalist No.51, James Madison)。大凡美國的開國制憲先賢皆主張行政、立法、司法三權間的分立與制衡，這我們從 Alexander Hamilton, James Madison, John Jay 等所共同發表的以聯邦論(The Federalist Papers 或 The Federalist 為書名之論述中之內容，即可更加印證，美國的憲政制度乃是以權力分立與制衡為其核心原理原則⁵²

二、樹立一致政府之責任政治典範

誠如美國哥倫比亞大學教授 G. Sartori 所言，「政黨乃是共體的一部分，它是為全體的目的而服務，不像派系僅僅是為自己一部分的利益著想。」按英、美、日等成熟的民主先進國家，無論由任何政黨組成「一致政府」，因為有良好的憲政體制及輿論的監督及屆期的改選制度，故皆能顧及民意，不致濫權，並為人民做出最佳的服務，發揮更高的行政效率。孟子曰：「民為貴，社稷次之，君為輕。」，大學亦曰：「德者本也，財者末也。」，康誥曰：「『惟命不于常』，道善則得之，不善則失之矣！」，執政者當立典範，興衰存乎一念之間，所謂「民之所欲，長在我心」一切施政皆以國家安全與民眾福祉為前提，「時時以民為念，處處以眾為先。」。因此筆者認為，既然國民黨在國會有三分之二以上的席次，又贏得總統寶座，行政與立法合一對人民負完全責任，乃是實施民主的常軌，因為在民主國家由多數黨執政乃是正常之事，這不能與隱含有專制獨裁意涵的「一黨獨大」或「一黨威權」劃上等號。惟筆者亦認為社會上既然有「一黨獨大」濫權的疑慮，執政的國民黨，當以更謙卑的心，戒慎恐懼、如臨深淵、如履薄冰，誠心誠意地傾聽人民的聲音，在權力運作上更要嚴加自我約束，加強行政與立法部門之黨團溝通工

⁴⁹ 陳慈陽主編，《憲法知多少-新時代新思維》，元照，台北，2008年3月21日，頁9。

⁵⁰ 顧忠華，〈一黨獨大寒蟬效應已現〉，自由時報，A8版，2008年3月22日。

⁵¹ Barnett, Randy E., *The Structure of Liberty: Justice and Rule of Law*, Oxford, UK: Clarendon Press, 1998, P.246.

⁵² 同註9，頁105-108。

作，朝野共同落實甫通過修改之「立法院職權行使法」，有效提昇立法的效率與品質；建立良性的民主協商制度，使得政府能夠順利的運作，為國家的永續發展與人民的自由民主人權之幸福生活開創一個美好之新境界。

參考書目

中文書籍（依筆畫順序）

- 李炳南,《第一階段憲政改革之研究》,揚智,1997。
- 李炳南,《九七修憲實記》,台北,世新大學,初版,2001。
- 李炳南,《二〇〇〇台灣憲改》,台北,海峽學術,初版,2004。
- 李炳南,《國會改革方案之理論與實務》,揚智,1999。
- 呂亞力,《政治學》,五南,1978年2月,初版。
- 吳重禮,《政黨與選舉:理論與實踐》,三民,台北,2008年。
- 孫中山,《國父全集》,中央文物供應社,1981年8月1日出版,第二冊。
- 劉嘉甯,《法國憲政共治之研究》,台灣商務印書館,台北,1990年12月,一版。
- 許宗力,《法與國家權力》,月旦,台北,1996年2月。
- 林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞編著:憲法權力分立,新學友出版公司,台北,2006年10月出版。
- 高朗、隨杜卿(主編),《憲政體制總統權力》,初版,臺北:國家政策研究基金會。
- 程全生,《政黨與政黨政治》,台北,華欣,1998。
- 陳春生,《中華民國憲法原理》,台北,明文,1998。
- 陳春生,《台灣憲政與民主發展》,台北,月旦,1996。
- 陳春生,《憲法》,翰蘆圖書出版有限公司,2003。
- 陳隆志主編,《台灣憲法的文化建立與發展》,台北,前衛,1996。
- 陳鴻瑜,《政治發展理論》,桂冠,台北,1987年10月。
- 陳慈陽主編,《憲法知多少—新時代、新思維》,元照,台北,2008年3月。
- 黃炎東,《站在民主十字路口的台灣》,水牛,2006。
- 黃炎東,《中華民國憲法新論》,五南書局出版公司,2007,二版三刷。
- 許志雄,〈權力分立之理論與現實〉,《憲法之基礎理論》,初版,臺北,稻禾,1992b。
- 湯德宗,《權力分立新論》,增訂二版,臺北:元照,2000b。
- 黃錦堂,〈臺灣雙首長制的內涵—向總統制或向內閣制傾斜?〉,收於:明居正、高朗(主編),《憲政體制新走向》,臺北:新臺灣人文教基金會,2001。
- 張君勱,《中華民國民主憲法十講》,再刷本,臺北:宇宙,(初版1947),1997。
- 葛永光,《政黨政治與民主發展》,國立空中大學,2002年8月出版。
- 詹同章,《政治學新義》,黎明,台北,1976年11月出版。
- 劉慶瑞,《中華民國憲法要義》,三民,台北,1988年3月,修訂15版。
- 談子民,《政黨論》,正中書局,台北,1970年8月。
- (雲五社會科學大辭典第三冊),《政治學》,台灣商務印書館,台北,1971年12月。
- 薩孟武,《政黨政治之論集》,中華文化出版事業委員會,台北,1956年10月出版。
- 戴雪(Dicey, A.V.) 著,雷賓南譯,《英憲精義》,帕米爾書店,台北,1991年10月,一版。
- 維爾(M.J.C.),《憲政與分權》,三聯,香港,1997年10月初版。
- 漢彌爾頓(ALEXANDER HAMILTON)、麥迪遜(JAMES MADISON)、傑約翰(JOHN JAY)合著,謝叔斐譯,《聯邦論(THE FEDERALIST PAPERS)》,今日世界社,香港,1985年6月。

中文期刊論文

- 吳玉山,〈制度、結構與政治穩定〉,《政治學報》,第三十二期,2001。
- 吳重禮,〈美國「分立性政府」與「一政性政府」體制運作之比較與評析〉,《政治科學論叢》,第九期,1998年。
- 林繼文,〈單一選區兩票制與選舉制度改革〉,《新世紀智庫論壇》,第六期,1999。
- 黃昭元,〈儘速釐清中央政府組織的憲法解釋爭議〉,《律師雜誌》,215期,社論,1997b。
- 黃昭元,〈九七修憲後我國中央政府體制的評估〉,《台大法學論叢》,27卷2期,社論,1998。
- 黃秀端,〈少數政府在國會的困境〉,《台灣政治學刊》,第七卷第二期,2003年12月。
- 黃紀、吳重禮,〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉,《台灣政治學刊》,第四期,2000年12月。
- 趙昌平,〈審計權的歸屬與範圍〉,《憲政時代》,第十九卷第四期,1994。

中文報紙

- 廖坤榮,〈人民選擇了一致政府〉,中國時報,第22版,2008年3月23日。

- 董翔飛，〈總統制衡？愚弄選民陷憲災？〉，《聯合報》，2008年3月11日，A15版。
- 顧忠華，〈一黨獨大寒蟬效應已現〉，《自由時報》，2008年3月22日，A8版。
- 《中國時報》，2008年1月13日，第6版。
- 《自由時報》，2008年3月21日，A2版。
- 《自由時報》，2008年3月22日，A8版。

網路資料來源

- 中央選舉委員會，〈<http://www.cec.gov.tw/>〉

外文書籍

- Ackerman, Bruce, *We The People: Foundations*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1991.
- Avelly. Leiserson, *Parties and Politics: An Institution and Behavioral Approach*, New York: Knopf Co., 1958, p.210.
- McDonald, *The Study of Political Parties*, New York: Doubleday Co., 1955.
- Almond, G. A. and G. B. Powell: *Comparative Politics: System, Process, and policy*: Boston: Little, Brown and Company, 1978.
- Barnett, Randy E., *The Structure of Liberty: Justice and Rule of Law*, Oxford, UK: Clarendon Press, 1998.
- DICEY, A.V., *Introduction to the Study of The Constitution*, London: Macmillan (1st ed.1885;10th ed.1959).
- Giovanni Sartori: *Parties and Party Systems*, Cambridge: Cambridge University Press, 1976.
- Hamilton, Alexander, Madison, James & Jay, John, *The Federalist Papers*, (Clinton Rossiter ed.), New York, NY: Penguin Groups, 1961.
- Huntington, Samuel P: *Political Development and Political Decay*: New York: Wadsworth Publishing Company, 1967.
- Huntington Samuel P: *Political Order in Changing Societies*. New Haven : Yale University Press, 1968.
- Key, V.O., Jr., *Politics, Parties, and Pressure groups*, 5th ed. New York: Thomas Y. Crowell, 1964.
- King. Gary. and Lyn Ragsdale. *The Elusive Execuyive: Discovering Statistical Patterns in the Presidency*. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1988.
- Linz, Juan J.: "Opposition in and under and Authoritarian Regime," in Robert Dahl, ed., *Regimes and Oppositions*, New Haven, 1973.
- Matthew Soberg Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review*, Vol, 89, No.2(1995), pp, 327-343. Robert Elgie, What is Divided Government ? in Robert Elgie,(ed), *Divided Government in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 2000).
- Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* ,New York: John Wiley & Sons, Inc., 1963.
- Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press, 1968.
- Schattschneider, E.E.: *Party Government* N. Y.: Holt, Rinehart & Winston, 1942.
- Sigmund Neumann, "Toward a Comparative Study of Political Parties", in Neumann, ed., *Modern Political Parties*. Chicago University Press, 1956.
- Snugart, Matthew Soberg & Carey, John M., *Presidents and Assemblies*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sorauf, Frank J.: *Party Politics in America*, Boston: Little, Brown, 1984.
- Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart: *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven: Yale University Press, 1989.
- Vile, M.J.C., *Constitutionalism and the Separation of Powers*, New York, NY: Liberty Fund, Oxford University Press (2nd ed; 1st ed.1967), 1998.
- Ward, Robert E.: "Authoritarianism as a Factor in Japanese Modernization," in Jason L. Finkle & Richard W. Gable, *Political Development and Social Change*, 1966.