

國立臺灣大學社會科學院政治學系

碩士論文

Department of Political Science

College of Social Sciences

National Taiwan University

Master Thesis

中華民國副總統角色定位的政治分析
The Political Analysis of Vice President
of the Republic of China



魏耀乾

Yao-Chien Wei

指導教授：蕭全政 博士

Advisor: Chyuan-Jenq Shiau, Ph.D.

中華民國 99 年 8 月

August, 2010

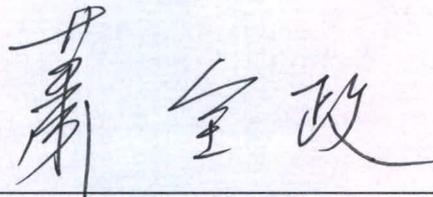
國立臺灣大學碩士學位論文
口試委員會審定書

中華民國副總統角色定位的政治分析

The Political Analysis of Vice President of the
Republic of China

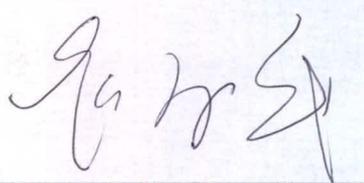
本論文係魏耀乾君 (P95322001) 在國立臺灣大學政治學系完成之碩士學位論文，於民國 99 年 07 月 22 日承下列考試委員審查通過及口試及格，特此證明

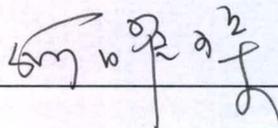
口試委員：



(簽名)

(指導教授)







謝 辭

2010年7月22日本論文通過口試，8月16日準備付印前，請蕭全政教授作最後批閱，閒聊時談到這篇論文的起源，至少要回溯到筆者在美國修課及立法委員經歷等，蕭教授強烈建議筆者應該好好地寫這篇謝辭—Acknowledgement。

在7月23日到8月15日的最後修正期間，筆者足不出戶，利用深夜2:30到7:30，假日則全天候構思比較分析的圖表與交叉討論，直到8月16日凌晨完稿，較口試本再增加約40頁，完稿時身心狀態幾近虛脫。

2006到2008的兩年修課期間，每週為了閱讀指定教材、書寫報告，平均有兩天從半夜一點半讀寫到下午一點半。到了兩年修畢結業時，筆者獲頒「全勤獎」，及唯一的「勤學獎」。

回顧本篇論文的起源，可推至1986年筆者參與民主進步黨創黨大會為主席團三人之一兼財務長。隔年筆者以「訪問學人」前往美國San Diego State University (SDSU)，遇到被政治放逐到美國已五年的林義雄先生，他對筆者說：他發現台灣從民間到學界，普遍嚴重缺乏政治思想。因為這句話，筆者遂專修政治思想，兼修美國憲草及總統、東亞政治及工業化社會行為心理。為遊學目的轉赴英國ESSEX大學政治理論組 Post-graduate program 一年，主任教授 Dr. Michael Freeman 是國際特赦組織 (A.I.) 的理論大師，也是1992-4年 A.I. 倫敦總部理事主席。筆者修畢壹年課程，請 Dr. Freeman 給筆者口試並評價，他評價道：「你的概念認知正確，但深度不夠，要當學者尚有不足，但當國際級政客 (politician) 是足夠的。」同時建議筆者儘快從政。該年底筆者回台當選立委，連任兩屆，期間擔任過反對黨國會黨團總召集人，國防及外交委員會召委。

Michael 對筆者說，他指導過的外國學生，最滿意的有兩位，一位博士生，當過宏都拉斯教育部中教司司長，他的研究主題是「如何作好宏都拉斯總統」。後來回國後，很快就當上總統 (1990年前後)。另外一位就是筆者，筆者選「副總統」為本論文主題的念頭於此萌生，並與在 SDSU 修過「美國憲草及總統」是關聯的。本論文起步之初，筆者重新翻閱1988年在美國看過的書，沒想到眉批從頭到尾，密密麻麻。

一次到韓國度假，在飛機上偶然看到報紙登有台大 EMPA 班的招生廣告。報考錄取時筆者已56歲，離政壇多時，在高雄執業牙醫。開學前後，就算是擔任「倒扁」總部總幹事 (筆者投入倒扁運動，休診兩個月)，還是全勤聽課。有人問筆者「為何來修課？」筆者認為修課就好像到「學問的森林」可以洗滌心靈，到「學問的海灘」可以散步強身。修課兩年及投入論文半年期間，雖執業短收，但換取到無價的精神食糧，讓自己年輕化，內心充實不少。

筆者從小就對公共事務有興趣，高中、大學階段就決心將來要投入政治，但在「二二八事件」的陰影下，父親阻擋筆者讀法政科系，強迫筆者要當醫生。筆者大學聯考時「三民主義」考了94分，服兵役時政治測驗，獲得全師軍官級政

治論說第一名。出社會從業牙醫，在美麗島事件之後參加黨外組黨（民主進步黨之創黨，筆者在創黨大會以台語向全世界媒體宣讀創黨宣言）。之後就結束在台北的診所，先後到美國 SDSU 及英國 ESSEX.U 專修政治思想兩年，又到 Yale 大學公共政策研究中心暑修「社會政策」，主任教授是 Dr. Theodore Marmor，到 Harvard 大學暑修「政府的高階管理」。兩度到過義大利的「ISODARCO」當訪問學者。在國內修過各一年期正式的「會計學分班」及「法律學分班」。這期間當過兩屆立法委員及一年半的地方政府的副秘書長、秘書長。蕭全政教授替筆者總結說：「你到台大來修課寫論文，應算是你的政治實務與理論的結合之心得總彙，一定要在謝辭 Acknowledgement 寫出來。」

筆者曾以好奇的心情，想筆者出身牙醫，實際關心從政連續三十年，遊學過歐美政治系，但卻不清楚國內頂尖學府的政治系教些什麼？與美、英先進國家有何差別？筆者從 EMPA 班發現，台大政治系對此班的課程好像太保守：一、對政治的基礎理論應補強，因為大部分學生並無政治系背景。二、上課方式教授比重過多，應加重案例討論，作理論與實務的對照分析。三、「大中國」氣氛過重，「台灣本土」的感覺太少。

本篇論文的研究途徑主要是面訪卸任、現任五位副總統，再加上對憲政學者的深度訪談來加以對照。經過一段波折，總共面訪到李登輝、呂秀蓮、許信良、王金平、陳新民等五位。但聯繫及安排面訪期間近四個月，回來又要整理筆記；譬如李登輝先生，首次連絡時回覆筆者要先讀過其出版著作，尤其「見證台灣」這一本一定要讀透，然後再提問，郵寄，他看過如果同意才願意安排時間見面，筆者為此個案從讀到寫、寄、再聯繫。面訪時他的秘書交代不能錄音錄影（面訪後，李登輝先生很不以為然地表示他的秘書亂講，當然可以錄音錄影），他連續講了超過兩個小時，憑現場記要，回家後要馬上回憶謄寫，花不少時間與精力。另外，如聯繫陳新民大法官請求面訪時，他很爽快地答應，但得等他出國回來再約，筆者致電給他，他說「好。你明天上 11 點就到司法院來」。當下筆者就得把門診時間與約診病人馬上移開。加上求見連戰、李元簇、蕭萬長等三位副總統受阻，一來一往花了不少時間，弄得筆者人仰馬翻，診所業務幾乎荒廢。

筆者在論文準備期間至論文口試完成期間，先後受到趙永茂院長、蕭全政指導教授的激勵，他們說：「你這篇論文，採面訪實證途徑，可能會是全世界第一份面訪當過總統、副總統本人的。其他研究都只是文獻檢閱與周邊助理或媒體所提供的訊息。這篇將會是『原創性』的論文，有高度的學術價值。」

授課老師黃錦堂教授、高朗教授、蕭全政教授、彭錦鵬老師分別鼓勵我，說「政府與學校提供有限機會給大家，你佔了人家一個名額，還是要早日好好把論文交出來做個交待。」其中以蕭全政老師對我鼓舞最大，他開放給筆者方便大門可找他以閒聊式的請教討論，也可以隨時電話請教，筆者人在高雄看書，曾致電問他：「這個字，英文字典查不到」他說：「那個字，我也不懂」蕭全政教授如此有耐心地對待我，讓筆者有信心，更認為沒完成畢業論文會很對不起蕭全政老師，最後的衝力因此而來。

某次巧遇明居正教授，他問我論文題目是什麼，筆者說「副總統研究」，明老師愣了一下說：「棒極了，又冷又偏，又是採面訪途徑，好好寫，是全球原創。口試通過後，我幫你看一看、修一修，我來協助你出版。」趙永茂院長（筆者口試的召委），在口試後，偶然見面也對筆者講了跟明老師差不多的話。筆者在口試通過後二十多天有通宵達旦、不眠不休，到交給學校前又增寫約四十頁的文字與圖表，這兩位老師的激勵關係重大。

修 EMPA 班的課，獲益良多。印象深刻的如陳淳文教授憲法講座，他說不管什麼憲法體制都可以，就看那個社會怎麼運作；江瑞祥教授的學術多元背景，從會統系、交管所、土木工程所...等科系綜合出身，他講授過「蝴蝶效應 1.0001 的 23 次方」；彭錦鵬教授的「英國文官制」、「圓桌評分法」；陳德禹教授的「行政倫理，東方的、西方的異同」；黃錦堂教授的「地方治理及憲法、社會的關係」、「地方治理就是土地建設與振興經濟收入」；高朗教授的「談判、要先站到對方的立場，然後再兼顧雙方的利益，...」；曹俊漢教授的「全球化、Governance 及 NGO。」某位講座老師的「麻豆文旦、老幹新枝」。林繼文講座、江宜樺教授等等，如第三波民主化；洪永泰老師的「幾個指標性的投票箱」，與蘇彩足主任的「公共財、外部財—燈塔為例」，林建甫教授的「股市預測，如酒醉漫步的主人與他的狗」；毛治國講座的「決策分析與決斷」，筆者繳報告時私下附上筆者對他的書上論述模型的批判；陶儀芬教授與她老公的「大陸情勢、改革開放」。政治學海走一回，發現憲法運作是政府績效的基底。感謝學校，感謝每一位老師。

在訪錄、編寫、校訂、口試過程中，還要感謝助教徐欣蕾隨時接受筆者的詢問，呂妍知女士協助段落的修編，研究生吳振嘉協助逐字稿的彙整、逐字的校對與修辭。施明德辦公室助理惠珍與 William 幫忙錄音錄影，玉山周報副總編朱蒲菁小姐、施明德秘書李靜渝小姐，還有張燦盞先生、彭百顯先生等人協助聯繫受訪者。還有文化大學法研所所長何耀琛教授在口試時不厭其煩地點出許多弱點與具體修正的意見，令筆者十分感謝與受用。也要特別感謝陳新民大法官，他受筆者面訪時，叫筆者趕快寫，不必再看什麼書了，但他卻從他的書架拿出三本書叫筆者趕快看。還說論文口試完成後他要請蕭全政教授與筆者一起去品嚐紅酒。他還建議筆者，可以走到幕前推動憲改，他願在幕後全力配合。

本論文，如明居正教授、趙永茂院長所建議，要協助去出版，李登輝前總統與呂秀蓮都表示願意再一次充分準備，接受全程錄音錄影，雖然還未完成，但還是要先謝謝兩位前輩。

魏耀乾謹致 2010.08.18



國立臺灣大學 99 學年度第 2 學期碩士學位論文提要

論文題目：中華民國副總統角色定位的政治分析 論文頁數：172

所 組 別：政治研究所 政府與公務事務在職專班 組（學號：P95322001）

研 究 生：魏耀乾 指導教授：蕭全政博士

關 鍵 字：副總統、憲政體制、備位功能、輔佐功能、憲政改革。

論文提要內容：

副總統研究的相關文獻呈現出許多的弱點，研究內容多屬於法制與規範的研究，而且研究方法皆止於文獻分析，缺乏事實的面訪。本文希望進行實際的深度訪談，設計明確的題綱，向當事人進行實證的訪談及資料的蒐集。

本文提出兩個假說，「假說 1：對於副總統一職的存廢，與未來修憲立場相關，若越傾向總統權力大的，越會支持設置副總統」；「假說 2：越傾向保留副總統態度的，越傾向未來修憲時給予副總統更明確的法定權力」。研究結果發現，對於副總統職是否設置的思考與政府體制的選擇具有相當的關係，也與受訪者或是文獻寫作者的背景相關。

「憲政主義邏輯」因為強調法制與依法行政，所以多半傾向制訂較完整憲政制度，同時要求行動者應護憲守憲，這類研究者較為傾向支持內閣制，認為不需要副總統一職，強調回歸憲法條文，同時也比較會就法論法與守法。「權力運作邏輯」的研究者就比較傾向支持雙首長制或是總統，認為備位副總統的作用有其必要，強調制度要運作的好必須符合政治文化傳統的考量，同時重視政治力的相互作用與妥協。

副總統人選通常是總統黨內初選的對手，被提名是為了黨內權力平衡、派系平衡，甚或是利益交換，在實務上很難成為重要的政策諮詢者或是參與決策核心，通常在選舉之後就會被排除在決策核心之外。雖然民主政治以數人頭代替打破頭，以選票代替子彈，較過去文明很多，可是在政治本質的鬥爭意義上，總統與副總統仍然存在根本的，難以和諧的矛盾點。

副總統的主要功能為「備位」，在沒有副總統的國家，有雙首長制的總理代理、也有國會議議長代理，都是看守過渡。從日常經驗觀察，多數的選民在選正、副總統時，雖然副總統搭檔也有影響，但重心應都在總統身上。因此如遇總統缺位，宜由行政權第二順位的總理或立法權第一順位的國會議議長代理、看守過渡、並改選總統，由此觀之，設「副總統」是不宜，也不需要。如果中華民國的憲政體制混淆不清，設「副總統」只為備位，而無職權規範，除非中華民國要獨創一格或完全抄襲美國的憲政體制，否則參酌國際經驗應廢掉副總統這個機關。

ABSTRACT

The Political Analysis of Vice President

of the Republic of China

by

Yao-Chien Wei

August 2010

ADVISOR(S): CHYUAN-JENQ SHIAU, Ph.D.

DEPARTMENT: POLITICAL SCIENCE

MAJOR : GOVERNMENT AND PUBLIC AFFAIRS

DEGREE: MASTER OF ARTS

KEY WORD: Vice-president, Constitutional system, Succeed, Adjuvant,
Constitutional reform

Current research on vice-presidents has a number of weaknesses. Most current research is focused on legal institutions and normative issues. The main research methodology is reading of relevant documents, analysis and comparison. There has been no actual interview work done. This paper seeks to use past research as a basic framework to address this inadequacy. It will design a framework of questions in order to carry out rigorous and in-depth interviews, and to collect relevant data.

The paper proposes two hypotheses: (1) the issue of whether there should be an office of vice-president concerns future constitutional reform. The greater the power of the president, the greater the support for establishing an office of vice-president. (2) The greater the tendency to keep the office of vice-president, the greater the support for giving the vice-president clear powers in future constitutional reform. In-depth interviews and examination of relevant documents reveals that the decision regarding whether to establish an office of vice-president and the system of government are related. In addition, the background of interviewees or writers on the subject was an important determinant of an individual's preference regarding the establishment of an office of vice-president.

Since "constitutional logic" emphasizes the rule of law and rule by law, most people who support establishing a complete constitutional system also require political actors to protect and uphold the constitution. This research tends to support parliamentary systems, and argues that there is no need for an office of vice-president. These researchers tend to emphasize upholding the law. Researchers who emphasize the "operation of power" tend to support either a semi-presidential system or presidential system, and believe that establishing an office of vice-president is

necessary. They believe that an effective system must take into account existing political culture, and also emphasize the interaction and compromise of different sources of political power.

The vice-president is often selected from one of the president's opponents in the primary race, and is often selected to balance power in the party, or balance factions, or even as an exchange of favors. In reality, it is difficult for a vice-president to become an important policy advisor or to play a significant role in decision making. Typically, after the election the vice-president finds himself on the outside of the core decision making group. Although democratic politics "counts heads instead of breaking them" and "uses ballots in place of bullets", it is still defined by political conflict. It is therefore difficult to find harmony between the president and vice-president.

In many countries that do not use an American presidential system, the vice-president lacks democratic legitimacy or the office of vice-president does not exist. These countries either use a premier or speaker of the legislative assembly to take the roles of vice-president. The two can act as caretakers in transition periods. Generally speaking, when voting for the president and vice-president, the focus of most voters is on the president. Although the vice-president the president teams up with may have some effect, he is not the central focus, and is often seen as simply as the "freerider" on the ticket. As such, in case where the president dies or leaves office, the second most powerful holder of executive power (premier) or the most powerful holder of legislative power (speaker) can take on the caretaker role until a new president can be elected. In these circumstances, creating an office of vice-president is inappropriate and unnecessary. For example, the Republic of China constitution does not give the vice-president any powers. His only role is to step in in case that the president dies or is forced to leave office. Unless the ROC decided to completely copy the American presidential system, the office of vice-president is unnecessary and should be abolished.

目 錄

口試委員會審定書.....	i
謝辭.....	iii
中文摘要.....	vii
英文摘要.....	ix
第一章 緒論.....	1
第一節 問題意識.....	1
第二節 文獻檢閱.....	5
第三節 研究設計與方法.....	21
第四節 訪談計劃與過程.....	25
第五節 小結.....	28
第二章 副總統的憲法角色與定位.....	29
第一節 副總統制度的起源與功能.....	29
第二節 副總統設置與世界各國憲政體制.....	40
第三節 如何研究副總統.....	53
第三章 訪談一：副總統角色的理論面.....	59
第一節 憲政學者訪談結果：陳新民訪談.....	59
第二節 政治理論家訪談結果：許信良訪談.....	65

第四章 訪談二：副總統角色的實務面.....	73
第一節 李登輝總統訪談結果.....	73
第二節 呂秀蓮副總統訪談結果.....	77
第三節 王金平院長訪談.....	87
第五章 綜合分析.....	91
第一節 副總統角色的理論與實際.....	91
第二節 未來台灣憲政體制中的副總統.....	97
第三節 結語與建言.....	103
參考文獻.....	115
附錄.....	119



表圖目次

圖 1 憲政體制設計之三大因素互動圖示.....	43
圖 2 總統權力、憲政體制與副總統的存廢.....	57
圖 3 支持或廢除副總統的圖示.....	97
表 1 研究時程表.....	24
表 2 美國歷年來曾任副總統的總統.....	38
表 3 世界各民主國家憲政體制的選擇.....	41
表 4 不同憲政體制類型中設置副總統的國家數目與比例.....	46
表 5 世界各國設置副總統情形.....	48
表 6 我國憲法七次增修重點表.....	52
表 7 副總統憲法角色的理論與實際.....	94
表 8 中華民國副總統變遷與歷史時空及屬性之關連表.....	105
表 9 訪談與理論對照一覽表.....	112



第一章 緒論

第一節 問題意識

本論文的核心問題有以下四點：

1. 副總統是不是國家副元首？如果是，憲法是否應該賦予更明確的職責？如果不是，副總統在憲法中的功能定位，又應該是什麼？
2. 副總統是不是國家第二順位領導人？是不是總統日常職務之副手？應否依法賦予副手之代表、代理、代決、代行的職責？
3. 副總統如果平時僅是備位為主要目的，那副總統只有在總統缺位或不能視事時，才能發生代位或繼位的憲政功能？備位以外，平時應否賦予職務？要不要設「副總統辦公室」？要辦什麼公務？
4. 副總統的權責，是看總統的託付，或來自於憲法的規制？有「人治」或是「法治」之疑惑？角色功能混淆不清，人民又如何進行監督與究責？

台灣自 1996 年首次直接民選總統以來，有關於副總統一職在憲政運作上的角色及其功能，每每引發外界及輿論的關注，並時常造成爭議。例如 1996 年副總統連戰同時兼任行政院長的憲政爭議，最後結果是以第 419 號釋憲案的模糊否定作為收場；連戰副總統亦辭卸行政院長。2000 年政黨輪替，陳水扁、呂秀蓮分別就任總統、副總統，加上 2004 年順利連任，8 年期間兩者關係時近時遠，呂副總統甚至曾向媒體表示其地位如同「深宮怨婦」一樣，引起各界討論。我們更無法理解現任副總統蕭萬長在總統馬英九與行政院長之間，到底扮演什麼角色？蕭萬長先生目前的角色，好像是一個無權無責的「無聲的副總統」。

副總統的職責與憲政體制最為相關的，即為其代理總統與總統出缺時成為繼任者之角色。如波蘭總統卡欽斯基等的 80 多位政府要員同機，於 2010 年 4 月發生空難喪生，一時之間打亂整個波蘭政局，雖由眾院議長柯莫洛夫斯基代理總統

職務，但承認總統府是在群龍無首的狀態；除此之外，波蘭總統大選被迫要提前 4 個月改選，也讓波蘭的內政與對外關係出現許多變數。¹又如 2010 年冰島火山爆發，癱瘓歐洲地區空運，包括挪威總理、德國總理、葡萄牙總統都因領空關閉，而被迫滯留或停留他地無法返國，雖有現代資訊與網路系統可供利用，可以遙控國家政務，但畢竟與實際治國不相同，何況若發生更嚴重的事故，國家領導體系陷入危機，如何進行政權接續與交替實在是非常關鍵之大事。²

副總統身為總統的備位者，經常被認為是「可有可無」的備胎。徐元龍於 2004 年的研究中指出，主要因為憲法規範上都僅規定副總統為國家元首的備位繼任者，但並未進一步賦予其他重要的職責，使得政治人物在此職位上大都用各種手段以展現其影響力，於是紛爭迭起。另一方面，若此職位之政治人物較為弱勢，選擇謹守本份，那又成為一個「沒有聲音的副總統」，似乎毫無作用。強勢則平時容易造成政局動盪，弱勢則於緊急危難時又形同虛設，於是關於副總統存廢之議從未停歇（徐元龍，2004）。

惟憲法上設置副總統的主要目的，就是為了在總統缺位的非常時期，保持國家安定與政策持續的重要功能；在本國實際憲政運作過程中，也已發生代行及繼位之情形。另以首創副總統制度的美國來看，在 1836 年後也屢屢發生總統亡故而由副總統繼任維持國家政體穩定運作的情況，可見此重要功能仍有其必要性。在此必要性下，副總統平時職務的內容就可能對危急時期的應對發生影響；試想若副總統在平時皆不過問政務，又不能出、列席國家重要例行會議，也看不到總統府的公文，那在國家面對緊急時刻下，在訊息不充分及缺乏實際參與國政經驗下，要如何承接處置關於緊急命令權及三軍統帥權等重要職務？

上述種種情況實為本論文意欲由實證角度出發加以探究的憲政問題與重要政治問題。從憲政問題的角度，副總統做為一個憲政機關，其角色定位應該為何？

¹ Yahoo!奇摩新聞。http://tw.news.yahoo.com/article/url/d/a/100418/51/2443v.html

² 新浪新聞網。http://news.sina.com 2010 年 04 月 17 日 15:22 澳洲日報

其存廢之必要性為何？從政治問題的角度，若副總統依然要維持設置，那應如何「儲備」其繼任元首或行政首長的功能？更重要的，如何看待此一敏感職位與現任元首的關係？

考察過去對於副總統的研究，首先在數量本來就非常的稀少，或許是因為其憲法賦予任務之單一性與法制規定的貧乏性。本國副總統制度的早期研究者彭慧鸞即指出，副總統在本國實際政治運作中受注視的情況，與此一職位在憲政制度研究中受忽視的狀況，形成非常鮮明的對比（彭慧鸞，1989）。在其他的憲政研究也同樣如此，蘇子喬與黃德福考察此領域的研究後指出，在憲政制度的研究中，總統、內閣與國會的權力的互動關係是學界最關切的議題，副總統的相關問題往往被忽略。少數關於副總統的研究則是將焦點放在美國副總統上，在研究方式上也停留在傳統政治學時期，偏重法制與規範的制度研究（蘇子喬與黃德福，2007）。

檢閱對於副總統研究的相關文獻後可以發現，呈現出許多的弱點，包括內容多屬於法制與規範的研究、研究者非常稀少、對各種案例的了解不足、缺乏實證經驗等等。而且究其研究方法，都是止於文獻之研讀、比較、分析等，**事實的面訪**，完全付之闕如，在此情形下；緣於先前所述的研究動機，本文研究者希望可以在過去的研究基礎上補充此領域研究的不足。其中，可以努力的方向，包括把研究焦點由法制及規範分析，轉移到政治過程，尤其強調權力運作的邏輯方面；其次，在研究方法上，則由傳統的制度研究（法規、憲政），改變為實證的與新制度論的研究，重視非正式規則與實際運作的內容；另外，在資料蒐集策略上，則由單純的文獻分析，擴展到使用**實際的深度訪談**，設計明確的題綱向當事人進行實證的訪談及資料的蒐集。

在研究副總統憲政角色時，有三個核心問題是必須加以特別注意的，包括副總統如何繼任缺位總統職位；平日副總統與總統法定關係為何；最後則是副總統的非法定功能。

副總統的角色到底是「備位代行」，還是「備位繼任」？在實際憲政運作上有

根本性的差別。若是備位代行，其功能特色在於總統缺位或不能視事時代行總統職權，只是暫時為之的政治措施，如同監國或是看守之功能，應於短時間內即刻進行補選新總統；其次，若為備位繼任，其存在與產生過程必然具備民意基礎，繼之，其任期不應為短期，但也非重新起算，而是繼任到該屆任期結束。

副總統在日常行政事務中是否應為總統之法定副手？反過來問，若副總統不是法定副手，那麼政務運作上的法定副手為何人，其職權為何？現實日常運作又是以何人為總統副手？如副總統的位階是副元首或是職務副手，但其平時的法定權責目前各國皆未明定，端看總統是否信任與交辦，但如此一來，就會產生人治還是法治的疑義。如為備位，而日常不能涉問國政，其代位或初繼任時，其國政熟悉程度就一定不如行政院長，權力來源的民意基礎又不如國會議長，其位置十分尷尬。如不是職務的副手，副總統的設置似乎又多此一舉。

審酌本土與美國的憲政體制，副總統的選舉是與總統「聯名競選」，但提名權通常在總統；此時總統的考量則不得不與現實政治情況相符，但這必然不是法律所能規範的部分。不過，不論總統考量的目的是因地域、族群、性別，或募款能力諸多考量的互補關係，甚或是黨內權力的平衡，既是聯名得到選票而當選正、副總統，副總統也應具有總統一般足夠的民意基礎，自然可備位、繼任，更應明訂為「職務副手」，或「政策夥伴」，以共享、分擔權責；否則，就可能陷入「人治」之虞、徒生糾紛。若無法進行如此之憲政架構之修正，或許副總統一職的存在就顯得多此一舉，可考慮廢除。

第二節 文獻檢閱

檢閱目前學界為數不多的副總統職位的研究文獻可以發現，對於副總統職位的探討，不論是中文的還是英文的文獻，多數的研究都會從美國副總統的研究開始，再擴及對其他國家的類型分析。另外，在研究方法上，似乎仍停留在行為主

義盛行之前的傳統政治學時期，多是描述性、紀實性、法制面的研究，較少涉及與政治理論相關的因果關係議題（蘇子喬、黃德福，2007）。這與當今政治科學研究強調理論、研究方法多元化、重視經驗證據的傾向，會有很大的落差。

本節將在文獻分析的基礎上，首先對副總統研究的成果進行文獻檢閱；其次，將就其所涉及的議題擇要說明；再其次，則是對我國副總統的沿革與相關問題加以整理釐清。

壹、副總統研究文獻檢閱

一、憲政運作的規範面

大多數目前對副總統的研究，皆會進行規範層面的討論。早期彭慧鸞與吳祖田的研究，前者針對本國副總統，後者針對美國副總統，皆優先處理了歷史的與法律沿革。彭慧鸞（1989）檢視了本國憲法設計的過程與憲法內容，同時討論了副總統的角色與功能，也檢視了動員戡亂時期中的副總統法制規範；吳祖田（1989）則檢視美國副總統在憲法中的相關規定，認為副總統在美國聯邦憲法猶如一個身分模糊的人物，他同時為行政和立法兩個部門的一部分，但在兩個部門中卻又都不具有真正實質的權責。

在副總統兼任行政院長爭議發生的時期，則有許多政治學者與法律學者投入了此議題的論辯，其研究傾向也是十分法制與規範的（陳新民，1996；曾建元；1996）。晚近的研究進一步嚐試從比較的觀點出發，做了比較政治上類型學的研究，徐元龍（2004）首先檢討了副總統設置的緣由，並收集各國關於副總統設置的情形，認為副總統的設置就像「盲腸」一樣，並無必要；且憲政運作會因設置副總統而引發問題，進而討論副總統兼任行政院院長的問題。呂炳寬、黃豪聖（2005）整理了民主與半民主國家中關於副總統的產生方式、權限與憲政體制的內容，歸結出副總統的設置與憲政體制，及地域性影響具有特別關係；蘇子喬與

黃德福（2007）也整理了民主國家中各種憲政體制的產生方式及權限與功能，得出與呂炳寬與黃豪聖類似的看法。

惟近來的此類研究仍在法律規定上著墨較多，蘇子喬、黃德福（2007）就在其研究中說明，這類副總統職位設計的探討仍屬初探研究，仍會偏向傳統政治學「法制形式主義」（formal legalism）色彩的探討方式，從憲法規定、相關法律，以及相關的大法官解釋，確認本國副總統在法理上的憲政角色。

二、憲政運作的實際面

早期的規範性研究仍有對實際運作加以檢視的特色，其使用的內容則是結構性因素影響。如前述彭慧鸞（1989）的研究在法規分析之外，尚加入了動員戡亂時期，也就是戒嚴令下，國民黨之黨政運作的因素來看副總統的角色；惟其研究結論也指出，對中華民國憲政問題之研究往往是應然面多於實然面，實際運作的相關資料不易取得，副總統的研究本身，則是相關規定太少，連規範研究都不容易進行，後續的實然面自然更為缺乏。

徐元龍（2004）與呂炳寬、黃豪聖（2005）都強調了在實務上，副總統所扮演的角色與功能，端視總統的信任授權與副總統個人的企圖心而定，包括各種不特定的任務指派，例如代表總統出席國內外大小典禮或訪問友邦、處理公共關係、擔任政策顧問、主持憲法賦予總統提名任命權之人選審核會議等等。由此方針出發，呂炳寬、黃豪聖（2005）以憲法賦予副總統多少權限（包括是否兼任其他正式職位、產生方式等因素），以及副總統是否獲得總統之信任的兩個變數，發展了一個關於副總統在實際運作上的分類模型，區分副總統的型態為**輔佐型**、**抗衡型**、**備位型**、**平衡型**四類。

三、相關文獻缺乏的部分

雖然晚近的學者已有針對副總統實際運作進行分析的努力，但總體觀之，對於副總統實際運作的政治分析仍然非常缺乏，最主要的關鍵就是缺乏實際的實證

資料，自然只能集中在法理探討與學術詮釋。透過詮釋憲法、解釋法律、理論上的類型分析，是可以推導出副總統憲法上應然的地位，以及釐清副總統的角色；不過，呂炳寬、黃豪聖（2005）指出，除了歷史與文獻分析研究外，若能對現任與卸任副總統進行訪問調查，更能有助於我們比較不同時期、不同的人物所呈現出之不同行為態樣。

貳、副總統角色定位的爭議

一、副總統制度的設立

副總統是否設置與其憲政體制具有很大的關聯性。首先，內閣制國家幾乎不設副總統，因為趨向內閣制的國家，實權在內閣總理，總統為虛位，其不必要設副總統固不待論；其次，半總統制國家通常也不設副總統，因為半總統制國家通常已具有行政雙元性，大多不再加設一職位增加政局混亂的可能，不過實務上趨向於半總統制的國家，於歐洲及後共產國家，雖然幾乎都不設副總統，但為顧及政局安定及貫徹民主憲政，還是會在憲法上詳列代理順位，同時也在憲法上規定一定的時間內必需補選總統；最後，副總統幾乎是實施總統制的國家才會設置的職位，為了在總統缺位時進行繼任。上述民選基礎與代理順位的理論設計，後文將另行討論。

另外，副總統的設置與區域特色及歷史經驗關係很大。如設置副總統的國家多位在非洲與美洲地區；又如美洲國家副總統的產生方式，皆為正副總統聯名競選；在非洲國家副總統的產生方式，則多半是由總統任命；再者，像憲政體制為總統制與內閣制混合的本國之所以設置副總統，完全是歷史遺緒與政治妥協的產物。

二、副總統的產生方式

副總統的產生方式大致有三種制度設計，多數國家的副總統是與總統聯名競

選，由人民選舉產生，如：美國與中華民國；另外，有一些國家的副總統是由總統任命，如：南非；此外，亦有少數國家的副總統，並不是與總統聯名搭檔競選，而是由人民分開選舉產生，如：菲律賓（蘇子喬、黃德福，2007）。

副總統產生的不同方式會造成其憲政地位權力來源的不同。就法理與政治原理觀之，若參與競選，則具有民意基礎；其權力的來源就可以獲得確認，必然關係到其實力的內涵。而是否聯名搭檔競選，或是分別選出，甚或是選舉結果的第一、二順位分任總統、副總統，對於其間的競合關係至為重要。不同產生方式不僅會影響副總統的憲政地位，且在制度設計上也會有差異。與總統聯名競選或各自競選者，以其足夠的民主正當性，憲法大多給與副總統繼任的權責，但若是由總統選後任命，由於欠缺選舉的洗禮，一般只有代行職權的權限，而不給予繼任。

三、副總統的職權與功能

美國為副總統制度創發的地點，但美國憲法本身對於副總統職權的規定非常的少，對其功能也只有明定總統缺位時的代行或繼任規定。即使美國副總統的實際地位日益重要，包括總統給了更多的任務與發揮更的影響力，但在憲法上不明定副總統職權的情況依然沒變，結果副總統實質影響力就只能取決定總統的授權。以美國的例子為指導，雖然有若干國家在憲法中明定副總統的權限，如襄助總統、兼任部長、參加內閣會議，但大體而言，一般民主國家設置副總統的目的，主要在總統缺位時之繼任，以及總統因故不能視事時之代行職務，並不會在實際規定上對副總統職權多所著墨。

徐元龍整理了副總統可以有的職權內容，包括擔任參議院議長、擔任內閣成員或部長、總統重要幕僚組織成員、特別明定的副總統義務，也有除備位外不再重要職權的規定方式（徐元龍，2004）。呂炳寬、黃豪聖則羅列了副總統的功能，包括憲政功能、輔佐功能、擔負特定職務之功能、政治平衡的功能、繼任人選選任之功能，以及甚至是負面性功能（呂炳寬、黃豪聖，2005）。

四、副總統的備位角色

副總統的備位角色是其法定職權與實際功能中最重要的一點，此也為其當初設計此職務最重要的原因。美國副總統職位的設置，直到制憲會議末期才被提出，一般認為制憲代表之所以終於同意設置副總統職位，可能是基於三種動機：一、需要一位參議院主席；二、需要一個在任總統萬一缺位的填補空缺方法；三、這是一種易於補選總統的便利辦法，但最重要者自然是第二項的備位功能（徐元龍，2004）。

其次，在設有副總統國家中，其憲法規定對於副總統之職權規定雖有部分差異，但備位角色是一定會明定的。另則作為總統的輔助，其職權多需由總統指派任命。不過，美國的例子也顯示了副總統職位的重要性；1963年11月甘迺迪總統遇刺，引起全美震驚，詹森副總統在飛機上宣誓繼任總統，保持了當時的政局穩定。而自1836年以來，美國總統在任身故者已達8人，是則所謂備位者，亦自有作用。

惟上述內容也指出，副總統雖有備位之重要功能，但在平常幾乎沒有任何法定的權力與職務，其權力與職務要由總統另外授予或是指派，是屬於非正式的制度。問題在於，一旦發生總統缺任或不能視事之時，必然為國家之緊急狀態，平時無事可做、不過問政務的副總統是否可擔此大任，令人存疑？

5. 副總統的民意基礎與國家元首繼任順位

前述提到副總統的產生方式是否具有民意基礎的關鍵性。進一步而言，要討論是否可以接任國家元首職務有關的憲法問題，在權力來源與權力制衡的法理上至少要考慮以下的因素。首先，在民意基礎下，包括直接民選或間接民選的差異，亦包括分別選出或聯合競選的差異，又或有副總統是由總統所指定或任命、是否需要其他憲法機關的同意等。其次，要談論到元首的繼位與代理問題，則又涉及到閣揆的副署權與國會同意權等等憲法權責。

首先是權力來源，現代民主政治領導者的權力基礎來自全民之託付，是否有

民意基礎自然最為關鍵，重要的國家憲法機關如國家元首的總統、最高行政首長的首相、以及國會議長皆具有直接的或是間接的民意基礎。總統制下或半總統制下的總統，不論是直接民選或是間接民選皆來自全民之託付；內閣制的首相或是閣揆則是得到國會多數的支持，也代表國家多數的人民支持，一旦失去國會多數則必須重新大選，取得新民意；在半總統制下的首相或閣揆則有時接近內閣制的首相，有時則類同於是總統的行政幕僚長，要視多數黨與總統的關係；國會議長的產生通常都來自國會多數的支持，也具有間接的多數民意基礎。在其中副總統只存在於總統制及部分半總統制國家，產生方式通常跟隨總統一同聯名競選，少數則是分開選出，更少見的是由總統指定。其次，則是憲法上具有的副署權問題，副署權來自閣揆對國家大政的見證權責，尤其是對元首的制衡機制，那麼行政權的首長是否可代理元首的缺位總統，其法理應予釐清，而行政首長代理元首權後的副署權應由何人行使則為進一步問題。

以上所述之重要性在於國家元首備位與代理順序的設定，當國家遭遇緊急危難時，為防止政權之中斷、政事之停滯，於元首缺位時有明確的繼位程序為處理國家運作正常的必要條件。在當今平民政治的時代，加上前段對民意基礎的討論，在共和制國家中，政務首長出缺時的備位次序，似應以民選職位為最優先考慮，再者為政務人員、機要，再次之為文官體系的公務員，武官系統以及法官系統。

六、副總統與總統的關係

台灣版的民主政體，已是典型平民政治，應賦予平民經驗的思維模式，供以民間企業的組織方式來比擬，在一個公司之中董事長與總經理代表不同的職務內容，總經理或是執行長為非股東（非董事）的專業經理人，其位置是否適合代理董事，進行代理董事長的工作？董事長的日常職責代表董事會，也代表股東大會是公司團隊的最高決策權力責任者。從國家政體當作企業體來看，副總統為國家備位元首，等同企業體決策權力者的副手，亦可為國家代表人；相反地，行政院長為國家最高行政機關首長，等同企業的 CEO 或執行長，所以法理上無法相互代

理。雖商業的少數人屬私人性質，與政治關乎大眾與公共的範疇固然並不相同，但其達成管理之目標則一；在權責的安排上，應也可以同理思考。副總統在這個脈絡下思考，應似公司副董事長或公司團隊的副總裁，為總統職務之副手，並在必要時隨時成為總統之代理人。

但是，在前述副總統的功能中，有一負面功能的內容，副總統最嚴重的負面功能可能就在於與總統的對抗上，即副總統挾其政治上的力量，對抗總統的權威，輕則在政策上不願意配合，嚴重的話則是取而代之。就權力的觀點出發，這或許就是有人認為副總統應在平時成為「無聲的存在」的主要理由。從性惡論、政治的鬥爭面觀之，則不無隨時等待總統死亡或不能視事，副總統總是帶著爭奪權力的潛在競爭者的負面角色。

彭慧鸞的早期研究認為，憲法上副總統的地位主要在於繼位與代行職權，但在實際憲政運作上，李宗仁副總統於代行總統期間，公開否認蔣中正總統地位之合法性，引發副總統於代行總統期間發生角色膨脹的問題。(彭慧鸞，1989)此外，平常時期兼任行政院院長造成角色多元化問題、繼任總統的「名實」問題，以及副總統在黨內的地位等問題。

副總統的產出過程可能就具有爭議的因子。由於副總統隨時可繼任總統，只有一個心跳的距離；有鑑於此，總統在心理上會視副總統為潛在的職位取代者，爭議時常發生。在美國黨內競爭總統候選人時，當勝利者為情勢需要選擇黨內實力者為副總統時，這種緊張更甚。若正副總統兩個職位改為分開選舉，總統與副總統當選人便可能來自不同政治陣營，在政治衝突激烈的情況下，副總統甚至成了總統的政敵，若總統施政不當或出現違法情事，如印尼與菲律賓，副總統甚至成了引導民意要求總統下台的主要推手。(蘇子喬，2009)

參、本國副總統的沿革與相關問題

一、清末民初階段的建國與制憲過程

與中華民國設置副總統一職相關的歷史過程與原因，在李劍農所著的中國近百年政治史一書中即有相當詳細的說明，擇其要點，筆者認為要檢視中華民國設置副總統的歷史早期緣由，可由下面五個面向著手。

(一) 最深遠的是十七世紀及十八世紀的民權思想，如約翰洛克(John Locke)的天賦人權說、孟德斯鳩(Montesquieu)法意的三權分立說及盧梭(Rousseau)的社會契約論。

(二) 1775年北美十三州聯合宣佈獨立，在1787年制定聯邦憲法，創設總統制，並設置有「副總統」。其初期之選舉辦法設有「選舉人團」，由獲票第二位的總統候選人為副總統。武昌革命爆發時，創建中華民國的首領，孫中山先生還在美國東部做巡迴演講，當時對美國憲法的總統制及其「副總統」印象深刻。

(三) 在1880年，因殖民帝國紛紛侵入滿清帝國，清政權積弱不振，當時官學界人以為「立憲」可以強國，如日本、英國、法國、德國等國，而派人到先進國家考察學習，雖清政府礙於形勢不得不虛偽應付，但在知識份子階層卻形成一股無法阻擋的立憲風潮，促使清室必須進行制憲工作(請參閱附錄1)。清末民初，聯省自治是中華民國政府之前身，此與美國獨立的過程具有極大的相似性(請參閱附錄2)。副總統一職首次出現在臨時政府組織大綱，首先是宋教仁所提出的修正案，針對其中的一條，在臨時大總統之下加上副總統，改為「臨時大總統副總統皆由各省代表選舉之，代表投票權每省以一票為限。」正式條文則在第七條規定副總統的主要功能，「第七條：臨時副總統，於大總統因故去職時升任但於大總統有故障不能視事時，得受大總統之委任代行其職權。」此條文是在組織大綱修正時加入，原案無。這個條文經制訂後，一直沿用至今。(請參閱附錄3)

(四) 在滿清末年(甲午戰爭)與中華民國創建(辛亥革命)的交替期間，

本來分有革命派（孫中山等人為首）、立憲派（虛君共和）（梁啟超、康有為等為代表）、北洋官僚派（袁世凱為首）；後來在革命派佔領全清國近三分之二版圖時，立憲派也大多轉投入革命派，共同議立「中華民國臨時政府」約法。條文中本來並無副總統一職，三日之間修正為有「副總統」條款出現，條文修正前，本來有十省獨立聯合，增訂「副總統」條款，後來則有十七省代表參與。這時「中華民國憲法」稱為「臨時政府組織大綱」。卻因人事與地位之爭執，組織大綱由原來的內閣制，又加入了總統制。但當時民報的言論家宋教仁，力主法國式內閣制，主張增訂「副總統」，一夜之間使「總統制」變為「責任內閣制」。隔日，各省代表懷疑宋教仁想當內閣總理，又發出異議，再度回歸總統制，次日便選舉產生總統孫中山、副總統黎元洪。因中華民國「副總統」產出，原本被認為意在「內閣閣揆」的宋教仁被排除於內閣之外。因孫中山將總統之為讓給袁世凱，後來各省代表又為了要牽制袁世凱，又把總統制改回責任內閣制，一切國務及閣員都要參院同意。當時的制憲者，堪稱都是「對人立法」。

（五）參照李劍農的《中國近代百年政治史》發現，孫中山年少即前往夏威夷（Hawaii），然後又奔走於世界各地，旅居美國及日本的時間尤多，知曉當時世界局勢。但他是一心一意，要實現他的革命方針及建國方略，至於他是否將擔任總統一職並不在意，堅持革命路程，所以願意讓位給袁世凱，只求瓦解滿清政府。但後來他相信要「一黨專政」，以至於使「中華民國憲法」成為中國國民黨宣言下「五權憲法」、「三民主義憲法」及「以黨治國的憲法」的憲政體系。孫中山先生後來又被封為「國父」。在 1926 年 7 月 1 日「汪精衛」，被選為國民政府採「委員合議制」之主席委員，為中央最高領導人被稱為偽政權。同年七月九日蔣中正就任國民革命軍總司令，七月二十七日由廣州出發北伐。中華民國憲法的模型已存，但由北伐起，所謂「抗日剿匪」迄 1946 年「政治協商會議之五五憲法」以至於這近三十年期間，中華民國的憲政是空白的。惟 1947 年 12 月 25 日公佈實施的「中華民國憲法」與民國元年（1911 年）的臨時政府組織大綱有關副總統之條款架構

是一樣的。

綜合上述五點來看，可見中華民國副總統一職的設置與制度的持續，與兩個主要的原因密切相關。首先是制度設立時的背景因素，包括時代與理論背景、建國過程與美國相似，並作制度模仿；其次，一旦制度建立就會發生制度依循的效果，使得副總統制度一直存在中華民國的憲政體制中，建國以來的每個憲法版本都包括了副總統一職的設置與明定「備位」的功能。

二、中華民國政府國共內戰及於撤守台灣之威權階段

關於中華民國憲政發展中的副總統一職的發展，在行憲初期由於國共內戰兵馬倥傯，加上第一任總統、副總統，即蔣中正與李宗仁之間緊張又複雜的關係，使得其制度化過程一波三折。許介鱗先生所著之《戰後台灣史記》記述這段的歷史過程，筆者擇其與副總統相關之發展整理如下。

（一）國共內戰時期的總統與副總統

八年抗戰結束，中國國民黨在中國大陸各地面對中國共產黨的強力挑戰，全中國陷入爭奪政權的內戰。此期間掌握中央政權的國民黨仍想進行憲政運作以取得政權正當性，但各地戰火蔓延，國民政府內部也面臨重大的權力鬥爭，從這期間總統與副總統的關係中可得到證實。當時的副總統與總統是分開獨立參選的，國民政府主席暨國國民黨總裁是蔣中正，其屬意支持孫科出任副總統，可是在中國諸多地方勢力對中央當權派產生許多不滿，而支持李宗仁。1947年4月28日，李宗仁³在第四輪投票才以1483票贏了得1295票的孫科，成為中華民國公布憲法後公布憲法後的第一任副總統（許介鱗，1996）。

1948年底，國民政府在軍事與財政上潰敗，蔣中正的文膽陳布雷亦仰藥自殺，蔣中正於1948年12月中旬兩度找副總統李宗仁到官邸商談，說想即時引退，希望李能頂起這個局面，去同共產黨講和；李卻不想作替死鬼，力辭。其後蔣曾多

³ 李宗仁曾是北伐第四集團軍總司令，其軍事政治實力足以與蔣中正抗衡。（許介鱗，1996）

次差人傳話，並親自前往拜訪遊說，李仍拒絕。最後蔣中正搬出憲法，強迫李宗仁上台，說：「現在我不幹了，按憲法程序便是你繼任，你既是副總統，不幹也得幹！」蔣中正於 1949 年 1 月 20 日宣告下野（下台），並於次日假借李宗仁名義發表文告：「總統蔣公...決定引退，宗仁依據中華民國憲法第四十九條規定，代行總統職權。」於是李宗仁成了名不正言不順的「代總統」。（許介麟，1996）這段歷史彰顯那時蔣中正總統與李宗仁副總統關係之不睦，並且貌合神離的正副關係在國家遭遇危機時，讓國人見到只是互推責任，相互指謫，使國家機器更陷入無法運作，敗勢無法挽回的困境。⁴

（二）李宗仁的代行總統職權與蔣中正的復行視事

蔣總統宣布下野，由李宗仁代行總統職權後，中華民國憲政一開始實行就遇到前所未有的問題。李宗仁代理總統，可以代理到什麼程度？權力有多大？原本的總統蔣中正並不是遭到意外，而仍健在，那其角色為何？當時的情況事實上令並不出於李宗仁代總統，中樞自動轉移到蔣中正退隱所居住的浙江省溪口鎮的小村中。李宗仁代理總統，雖然名為國家最高統帥，但卻完全無法調動軍隊。1949 年年初，共軍已逼近長江北岸。此時國防部召開江防緊急會議，與會人員包括參謀總長、李宗仁代總統一致同意。但京滬警備總司令不肯堅固長江天險，卻堅守上海，並說：「這是蔣總裁的方案。」軍國大政悉按蔣之指授方針行事，南京總統府只是「政不出門」的空衙門⁵。

國民政府遷台，不再需李宗仁「代總統」了，1950 年 1 月，國民黨中央非常委員會及監察院通電李宗仁，促其迅速返台；1950 年 2 月 1 日國大代表全國聯誼會以「代總統」李宗仁滯美不歸，請蔣介石繼續行使總統職權；2 月 21 日國民黨中央非常委員會向李宗仁發出最後通牒，限其三日內來台，否則便視為放棄其總

⁴ 李宗仁就任「代總統」一職時，行政院長是孫中山的兒子孫科，也是被他擊敗的對手。在李就職的第五天，即以南京情勢危及為由，把行政院遷往廣州，擺明不支持李，李曾任命孫把行政院遷回，但孫都託病不理。

⁵ 1949 年 5 月 27 日，共軍完全佔領上海，國府軍自吳淞撤退至台灣。6 月 21 日國民黨設立「最高決策委員會」，由蔣中正任主席。7 月 16 日成立「國民黨非常委員會」，為非常時期最高權力機關，明訂：政府一切行為必須經過非常委員會通過決議方為有效。該委員會主席當然是蔣中正。

統職權；2月23日，國民黨中常會決議請蔣介石「復職」；2月28日蔣介石發表復職聲明；3月1日蔣介石「復行視事」，「恢復」其總統身分；1952年1月12日，監察院行文國民大會，彈劾「副總統」李宗仁，李宗仁在美國當了一陣子「寓公」，最後落葉歸根，抑鬱以終。這一段急如星火的通電與決議，其實是當時為了蔣中正以總統一職「復行視事」所做的政治動作，雖然當時國家處於存亡關頭，或許為不得不為之行動，但從這個過程可知當時政治制度化之不足，一切以人治為前提，造成所有的憲政設計形同虛設的情況（許介麟，1996）。

（三）內閣制乎？總統制乎？

內閣制權在內閣，總統制權在總統，也有權在數名委員組成委員會之合議制。究竟孰優孰劣，見仁見智。若再加上黨魁與行政權的結合或分離，則情形更複雜了。1963年蔣介石不理會陳誠的反對，選擇了嚴家淦接替陳行政院長的職位。陳誠死後蔣介石又令嚴家淦繼而為第四任及第五任副總統。然而並未授與陳誠原先享有之國民黨副總裁的高位。1975年4月5日蔣介石去世，嚴家淦繼任總統職位。行政院長不率內閣向新任總統總辭。以...為由，向國民黨中常會提出辭呈，而全體中常會一致慰留，而新總統若出乎意料批准蔣經國總辭，則會引起相當嚴重後果。蔣經國對嚴家淦並非完全放心。1975年4月28日國民黨從此廢除總裁制改設中央委員會主席，為國民黨最高領導者。嚴家淦隨即提名蔣經國出任斯職。蔣經國遂以國民黨主席兼任行政院長成為中華民國最高權力軸心。三軍將領向國民黨主席宣示效忠，然而根據「中華民國憲法」第36條，總統統率全國陸、海、空，才是真正的三軍統帥。嚴家淦擔任總統後，很少在公共場合露面，一切國家政事的人事命令，皆由行政院長蔣經國決定，嚴氏僅在形式上執行總統令。嚴氏任內未曾主持過軍事會議。當時嚴總統在基本上不過問政事，只扮演必要的儀式性角色（許介麟，1996）。

國家大權隨即操在蔣院長手中，因此許多憲政法學者，乃有理由主張中華民國體制為內閣制，行政院長掌實權，總統只不過虛位，內閣制的主張能響徹雲霄。

1978年1月7日國民黨中常會通過嚴家淦的提案，提名蔣經國的第六任總統候選人。隨後，蔣經國提名台灣省籍謝東閔成為第一位台籍副總統。當初，主張內閣制的人，在錯愕之餘，除了少數繼續堅持之外，大多又改口主張「總統制」或所謂「五權憲法制」。

三、所謂「行憲」之後的副總統

本國從1947年行憲至今，共有8位卸任副總統，分別是：李宗仁、陳誠、嚴家淦、謝東閔、李登輝、李元簇、連戰，以及呂秀蓮。其中李宗仁曾代行總統職權，嚴家淦、李登輝為現任總統身故後的繼任者，陳誠、嚴家淦、連戰曾兼任行政院院長。上述關於本國的歷任副總統在任時期種種的類型，即可成為我們政治研究者豐富的研究標的，何況許多卸任副總統現仍活躍於政界，有利於研究者得到第一手的訪談資料。

呂炳寬、黃豪聖（2005）以其對副總統實際運作的分類來分析本國的副總統。他們認為陳誠、嚴家淦以及連戰在兼任行政院院長期間，其憲政地位屬於**輔佐型**，因為副總統兼任行政院長期間，行使憲法賦予行政院的權限，有一定的發揮空間。而李宗仁在擔任副總統期間挾其軍事實力足以抗衡蔣中正總統，屬於**抗衡型**，雖然在我國的案例中鮮少出現抗衡型副總統，主要是副總統皆由總統所提名，加上副總統欠缺明確的權限，但是由於擔任副總統人選仍有其一定政治經歷與政治實力，未來還是有可能存在足以抗衡總統的副總統。而未擔任行政院長但仍受重用的連戰屬於**備位型**，這是指當副總統獲得總統信任或是準備成為總統接班人選，副總統往往扮演備位的角色，事實上連戰副總統後來還是代表國民黨參選2000年的總統職位，成為李登輝總統在國民黨的接班人。最後是**平衡型**，指未能獲得總統信任且為未能兼任任何職務（無論正式或非正式），此時的副總統往往僅止於平衡的功能，例如呂秀蓮副總統以女性成為陳水扁總統在性別上的平衡，李元簇副總統則是李登輝總統在考慮省籍平衡後，才提名其成為副手。

本國行憲後的副總統是否完全符合呂炳寬、黃豪聖的分類，還有待論辯，不

過其分類模型不失為一個可用的方式，可以進一步成為未來的實證訪問中，用來辨認副總統類型的概念工具。另外，關於中華民國憲政體制及其運作應溯及清朝，自 1946 年立憲以來，先是兵荒馬亂、風雲變色的國共內戰時期，繼而中華民國政府流亡來台、又行戒嚴令加上戡亂時期臨時條款的發佈，雖然歷經 7 次修憲，但仍然以不改變憲法本文的增修條文型式進行增補，其型態至今仍是以臨時條款內涵所延伸出來的，只是頭痛醫頭，腳痛醫腳之權宜措施，此刻宜標本並治，整合各方意見制定新憲。為了這個目的，對於**當事人的經驗訪談必然是最重要的研究資料**。

四、是否可兼任行政院長的爭議

1996 年我國第一次總統直接民選後，李登輝總統任命當時的連戰副總統兼任行政院長，之後發生重大的憲政爭議。但在此前，本國的政治史中早有其他副總統以現任副總統而受命兼任行政院院長的先例。陳誠副總統在 1958 年 7 月 15 日至 1963 年 12 月 16 日、嚴家淦副總統在 1966 年 5 月 20 日至 1972 年 6 月 1 日都是以副總統身份兼任行政院長，連戰副總統則是在 1996 年 5 月 20 日至 1997 年 9 月 1 日期間內兼任行政院長。惟前兩者所在體制為威權時期，是假行憲之名實則戒嚴或威權統治，並非實質的民主憲政運作，是故，在副總統可否兼任行政院長這個議題上不是本文關注重點。

1996 年 12 月 31 日，司法院以釋字四一九號解釋則以元首權與行政權分屬兩個不同憲法機關，並向不同的民意基礎負責的觀點認為副總統不宜兼任行政院長。後繼的研究者蘇子喬、黃德福（2007）則是認為時空背景不同，憲政體制的性質的也已改變，若要使本國副總統此一職位發揮其功能而不致被邊緣化，兼任行政院院長的人事安排，在本國目前憲政體制的架構下其實是可行的人事安排；並可負擔三個作用，包括 1. 副總統兼任行政院長更能促進總統與行政院之間的府院協調；2. 副總統實際的職務範圍將因擔任行政院院長而顯得更明確，不再因為副總統本身職務範圍的無定制化而顯得曖昧不明或可有可無；以及 3. 副總統將身

兼行政院院長的預告可透過正副總統選舉的選票而使其更具有民主正當性。

1997 年第四次修憲取消了立法院對行政院長同意權，本國當前的憲政體制與之前制度發生重大差異，此舉主要是改變了本國憲政體制中的制衡機制。在當前此一憲政體制中，行政院長不再是總統在行政權內部機制的制衡者，而是聽命於總統、成為總統帶領行政院團隊的行政執行長，與身為備位元首的副總統同樣是擔任輔佐總統行使職權的角色（蘇子喬、黃德福，2007）。

上述爭議實際上也進一步影響政局的發展。2010 年 4 月報載法務部的政務次長，乃直接由總統任派。由此觀之，現行憲法的體制彷彿更為傾向總統制，顯見國家元首兼最高行政首長，那副總統同理推之為最高行政副首長。這個爭議攸關未來憲政體制再造時的重要參考，是否要保留副總統職位設計與其他的配套的設計也與此息息相關，將會作為深度訪談之重要問題之一。

五、副總統的功能與存廢問題

徐元龍在 2004 年關於副總統的研究中認為副總統一職似可取消設置。因為雖然就法理與國際經驗來看，設副總統似有穩定政局與持續政策的功能或象徵意義，但不設也並無不可，只要對於遇總統缺位或不能視事時的代理人與代理程序、代理權限進行規範即可。

檢視本國的憲政經驗，歷任副總統屢屢負擔其重要功能，包括有代行總統職權者 1 位（李宗仁副總統）、繼任總統者 2 位（嚴家淦副總統、李登輝副總統）、兼任行政院院長者 3 位（陳誠副總統、嚴家淦副總統、連戰副總統）。此外歷任總統也不乏重用副總統，指派特殊任務者。包括李登輝總統曾經指派連戰副總統擔任「九二一救災督導中心召集人」；陳水扁總統曾經交付呂秀蓮副總統多項非正式的外交工作，並且指定其擔任「總統府人權諮詢小組」與「總統府科技諮詢委員會」召集人，在提名大法官與監察委員時，亦指定呂秀蓮副總統為「大法官提名審薦小組」與「監察委員提名審薦小組」召集人；馬英九總統也指定蕭萬長副總統擔任「監察委員提名審薦小組」、「考試委員提名審薦小組」，以及「大法官提

名審薦小組」召集人。由此看來，指派副總統相關工作也漸成憲政慣例。但總的來看，在我國實際憲政運作上，副總統的實質地位仍視總統對副總統的信任程度而定。副總統可能是一個完全「沒有聲音的人」，也可能因為總統交付任務而擁有實質權力，而總統交付的任務或大或小或完全不交付任何任務，完全沒有法定規制。

副總統的角色應是備位還是副手？以目前的憲政體制來看，法治上僅有對於備位的少數法條加以規範，在副手功能方面還是以總統是否授權來決定，因而人治的情況十分顯明，未來若要保留副總統職務，擬應對副手功能之規制化進行改革。副總統的角色在未來的憲政體制改造中，若要持續維持，其適合的制度配置，尤其是平時對副總統的國政參贊應如何加以安排，應給予明確的職權範圍，一方面輔助總統，另一方面熟悉國政，以因應緊急狀態之所需？為本研究的主要關心議題。

若不設副總統，當總統平時無法分身之時，應由誰代理主持會議與出席國家、國際相關典禮。如民間之企業若董事長無法視事，得由董事代表，因其共同為董事會成員，可代表董事長。但如總經理為專業經理人或行政執行者，似不宜為董事會或董事長之代表主持董事會或股東大會；同理，以行政首長代理總統也會發生是扮演股東群代表者（資方）與行政執行單位（勞方）利害衝突的問題。

在沒有設置副總統的情形下，另一個重要問題即是，以何種基礎來決定何人有代行總統國政權責的資格？一般而言，總統為全民所選出，其代理或繼任者也應以民意來源為基礎，如我國行政院長，經 1996 年修憲取消立法同意權後，其民意基礎消失，即失去代理總統職權的基礎，應以立法院長（國會議長），具有間接多數民意基礎的職位，在代理總統職權的順位上，應是優先排序。

若設副總統，日常又不使其與聞國政大事，若遇代位元首之緊急情況，如何可以處理全方位之國政，又如何可以服行政院長及立法院長。在政治運作的另一面，副總統不論是由總統提名或是黨提名，或是不同黨提名，皆需透過政黨運作

或協商，在多黨政府下甚至需要政黨妥協，如遇政治僵局時，更會成為政治惡鬥的來源之一。假設當時 2004 年的大選時，連戰與宋楚瑜因不同黨而聯名當選則應思為「抗衡」型的搭檔。

第三節 研究設計與方法

壹、研究途徑與方法

本文的觀點採用政治學實證主義趨向，亦即認為純法理與憲政制度的討論不足以理解政治運作的主要部分，並強調以經驗研究的證據理解政治活動的內涵。對憲政制度的法理面及規範面研究並非本文側重的焦點，如前所述，以往在此議題上的先行者已著力甚深，故進一步的研究應由法理或政治學理論探討擴大到權力運作的考量，也就是著重副總統憲政角色的政治分析，就實際上運作的情形，包括權力的來源、所負擔的任務與功能、實務問題的爭議，以及與總統之間的關係等進行分析。

至於資料蒐集方法的策略，依資料特性的不同，分為文獻分析法、深度訪談，以及質化分析法三個方面。

文獻分析：由於以往的學界，對於副總統的法理討論與制度爭議的研究，已具有部分的研究成果及歷史文件供後繼研究者參考。本文將首先檢閱過去國內外關於副總統憲法角色研究的專著論文，評價並抽繹出其主要內容，做為分析問題的基礎認識，並以歷史的過程做印證，辨認出在副總統制度運作上的主要問題點，並以這些研究資料為基礎，擬定深度訪談的題綱。

深度訪談：政治行動者乃是制度結構中有意識的存在，在與制度互動的過程中，政治行動者塑造了制度，但同時也被制度所塑造。如何理解在某種制度脈絡下，當事人如何理解制度、評估制度環境，並採取相應的態度與行為準則，離開

職位後對於該職務與相關制度的看法，在本研究中以深度訪談法進行資料蒐集，這也是以往副總統相關研究所缺乏的主要部分。本研究的目標希望直接訪談曾擔任副總統職務的政治人物，並以開放式的問題讓受訪者可以充分的表達他們擔任副總統期間，所遭遇的問題、思考的觀點、以及採取的策略，並對副總統角色提出適當評估與建言，特別是如果要保留副總統一職的設置，則應給予什麼職責，以至於是否存廢的問題。

質化資料分析：除了學理上的探討之外，深入訪談的第一手實證資料的補充，將可以使副總統運作上的理論與實際得到更充分的理解。如何進行分析？在理論方面，結合過去對副總統研究之成果，擬定相應之重點題綱，使所訪談的對象得以對重要議題分別表示觀點，再進行比對分析，以達政治菁英對話、經驗分享與腦力激盪之效果。

貳、研究設計

若是依中華民國原先的五權憲法的原則，雖然有總統一職的設置，但與總統制的總統不同，不應以國家元首兼任最高行政首長，總統應虛位化、中立化，才能超越三權分立的憲法政府圖以化解憲政僵局。但實際的政治運作卻通常不如此，在 1996 年第四次修憲過後，我國的憲政體制朝向半總統制的方向修改，而在立法院對行政院長的同意權的取消後，實際政治運作上的行政權力完全向總統制傾斜。在這個情況下，應如何面對副總統角色的思考與改革問題？

本研究把研究焦點置於親身參與政治運作的卸任及現任副總統，包括訪問李登輝、李元簇、連戰、呂秀蓮、蕭萬長等五位卸任及現任副總統。其中，李登輝先生分別擔任過總統與副總統職務，連戰先生曾陷於副總統是否可以兼任行政院長的爭議，李元簇先生曾被譽為最沒有聲音的副總統，呂秀蓮女士身為第一任女性副總統，與陳水扁總統關係有親和也有緊張的時候，蕭萬長先生則為現任副總統。五位卸現任副總統身處於不同的類型與政局背景，深具研究的價值。

另外，也將針對在未來的憲政改革方向下，副總統角色應如何設計來思考。在這方面將參照施明德、陳隆志等對台灣未來憲政體制進行思考與提出方案的學者專家，就台灣未來憲法設計來討論。再者，討論的原則包括權力分立原則，民主為依歸原則，權力之分配、分享機制，台灣的政情之實務、習慣及選舉支票之危險，並考量世界各國的憲政經驗，以及副總統設置的情況，考察全球化下、台灣的副總統角色應如何加以定位及其存廢問題。

表 1: 研究時程表

時間向度	1-4 月	4-6 月	6-7 月
分析	文獻分析法	深度訪談	質化資料分析
工具			

訪問題綱

1. 請問，您在就任前，您本來認為副總統可能可以扮演什麼角色？有那些權責？
2. 請問，在您的任期中，您發現副總統實際在做什麼工作？發揮過什麼積極作或是消極功能？與您的主要期待有何落差？
3. 請問，在您的卸任前夕與卸任後，您認為憲法應賦予副總統那些權責？在憲法中應如何規制比較妥當？
4. 請問您，您覺得過去或現行憲法與法令對副總統的相關規定合理嗎，為什麼？若是不合理的話，那些地方不合理，為什麼？
5. 請問您，您覺得現行關於副總統的相關規定是否可行？您任職期間，有沒有遇到什麼問題？
6. 請問您，您覺得總統跟副總統的關係會如何發展，為什麼？
7. 請問您，您在任職期間，您與當時的總統關係如何？
8. 請問您，有人說副總統是要沒有聲音的，也有人說副總統是總統的副手應負擔更多的國政工作，您的看法是什麼，為什麼？
9. 請問您，您覺得在未來的憲政改革中，副總統一職是否應保留，為什麼？
10. 請問您，任職副總統期間覺得最值得說明的事情是那一件？

第四節 訪談計劃與過程

訪談之計畫原本設定以下三類受訪者：

1. 卸任及現任副總統：李登輝、李元簇、連戰、呂秀蓮、蕭萬長等人；
2. 憲法學者：陳新民、許宗力兩位大法官；
3. 民間學者專家：陳隆志、施明德、許信良。

後來因為有三位卸任與現任副總統拒絕接受面訪，筆者浮出一個念頭，或許可以轉而訪談立法院王金平院長，尋求不同面向的見解，裨益本論文的資訊來源多元性。

聯絡李登輝前總統的第一時間，李總統回應，希望筆者要先看完他的論述著作，尤其「見證台灣」這一本一定要細讀，然後再提出問題給他，經由其閱讀後，才會決定是否接受筆者的面訪，這一波三折等了兩個月的時間，才安排時間接受筆者面訪，但他的秘書說不接受錄音錄影。在面訪二小時二十分結束時，筆者問可不可以拍照為證，他欣然同意，還說「秘書人員亂講，當然可以錄音錄影」，筆者沒有將當時的語音錄檔存查，當下仍甚感遺憾。

呂秀蓮前副總統，在聯絡的第一時間就欣然表示願意接受面訪，面訪時筆者有準備要錄影，她說沒有說好要錄影，所以她沒有事先裝扮化妝怕鏡頭不好看，改天乾脆邀筆者的指導教授一起來，一次來把這個問題弄清楚。她要好好打扮一下，全程錄影，同時她向筆者表示，將把下次的面談過程當作其要寫回憶錄的起跑第一步。

許宗力大法官很快就在電話中表示，他對副總統這個單元完全沒有深入研究，如果他要接受面訪，他還必須臨時去上網查閱，會沒有深度也太麻煩而拒絕了。陳新民大法官則很樂意地叫筆者到司法院訪談，但他說不要錄音錄影，因為他擔心這次訪談以學者立場表示的意見，如果將來有一天修憲另以大法官的身分必須表示意見時，萬一有矛盾，會很尷尬，因此要求筆者只做現場筆記。訪談約

一個小時結束，他拿了以下三本書供筆者進一步研究參考：

1. Study on the Vice-President
2. The Constitution of Philippine
3. 憲法要義釋解。

陳隆志教授因人在美國，準備要寫兩本書而作罷。許信良很樂意很接受訪談，同時向筆者表示，他對憲政體制用過很深的功夫，參加、主導過晚近的修憲工程，對中華民國憲法及其增修條文非常瞭解，對憲法體制很清楚，有關副總統、總統的角色定位，從理論到實務他都很內行，接受筆者的面訪時間約持續一個小時四十分。施明德先生近年站在在野領袖的立場，經常針對憲政運作發表意見，並且強烈主張要推動修憲改為內閣制。不過在筆者向其邀約時表示，面訪有李登輝與呂秀蓮兩位加起來連續二十年實務經驗，他倆由威權時代跨到民主時代，許信良以在野黨主席身分參與主導過現行的憲法增修條文，他再表示意見根本是多餘的，他們三位講出來的已是很夠了。

面訪王金平院長時，他在第一時間就拿出一份事先寫好的書面意見，第二時間筆者口頭請教他，他也提出不少意見，筆者現場印象最深刻的主要有三點：一、總統有權無責，日常無法監督，除非嚴重到要彈劾的地步。關於這部分需要修憲！二、總統提名行政院要恢復立法院行使同意權，這是對立法權的尊重，也是行政、立法可以合作的開始。三、內閣制固然好像比較好，但內閣制的閣員，包括總理、部長全部都應該是民選國會議員，台灣會習慣嗎？台灣又沒有日本的專業文官制作為基礎，若要修憲為「內閣制」，這個憲政工程太大了。

以上所述為面訪計畫到面訪進行的過程。在這個過程中，五位受訪者異口同聲表示要修憲或制新憲，這給予筆者很深刻的印象。李登輝前總統說現行憲法是過渡臨時用的，要制新憲；呂秀蓮前副總統說如果要保留「副總統」就要先修憲強化副總統的職責功能，否則就廢；許信良前主席說譬如美國副總統是國安會之成員裨充分瞭解以備位，應修憲明訂；陳新民大法官則是認為，這部憲法已焦頭

爛額，很多人很有意見，應趕快修憲；立法院長王金平認為，總統有權無責，無法制衡監督，光這一點就應修憲。



第五節 小結

副總統的憲政角色具有相當的重要性，但卻長期被學界所忽視。副總統的職責與憲政體制最為相關的，即為其代理總統與總統出缺時成為繼任者之角色。一旦國家發生嚴重的事務，國家領導體系陷入危機，如何進行政權接續與交替實在非常關鍵之大事。但身為總統的備位者的副總統，經常被認為是「可有可無」的備胎，憲法規範上多僅規定副總統為國家元首的備位繼任者，但並未進一步賦予其他重要的職責，強勢則平時容易造成政局動盪，弱勢則於緊急危難時又形同虛設，於是關於副總統存廢之議從未停歇。但更重要的是，如何在國家面對緊急時刻下，在訊息不充分及缺乏實際參與國政經驗下，如何承接處置關於緊急命令權及三軍統帥權等重要職務？

經由文獻檢閱的結果發現，關於副總統的研究多是法理與學理的探討，主要都是學院內的討論，對於實證研究，尤其是當事人的深度訪談幾乎付之闕如。對於副總統職位的探討，不論是中文的還是英文的文獻，多數的研究都會從美國副總統的研究開始，再擴及對其他國家的類型分析。另外，在研究方法上，似乎仍停留在行為主義盛行之前的傳統政治學時期，多是描述性、紀實性、法制面的研究，較少涉及與政治理論相關的因果關係議題。雖然晚近的學者已有針對副總統實際運作進行分析的努力，但總體觀之，對於副總統實際運作的政治分析仍然非常缺乏，最主要的關鍵就是缺乏實際的實證資料，本文認為若能對現任與卸任副總統進行訪問調查，更能有助於我們比較不同時期、不同的人物所呈現出之不同行為態樣。

第二章 副總統的憲法角色與定位

緒論的部分已經針對研究副總統憲政角色的問題意識形成，過去對於副總統的政治研究文獻的內容，以及本論文的研究方法與研究設計進行了說明。本章將進一步就副總統制憲政制度的歷史淵源、現況及可以研究的問題加以討論，在考量了本研究所需及對材料進行取捨後，本章將分成以下幾個部分，包括首先是探討副總統制度的起源與功能；其次針對各國憲政體制與副總統設置的情況進行理解；最後，本文將運用正式制度與非正式制度的理論框架，爬梳有關副總統研究的重要議題。

第一節 副總統制度的起源與功能

副總統制度最早的出現，即在美國立憲之初，美國也是史上第一個設計出以分權與制衡的總統制為主要架構的成文憲法。⁶當美國設計總統制之時，即認為美國聯邦總統一旦缺位，必然會造成此憲政機關的空轉，其三權分立的憲政設計即缺了一角，將會陷入危機。與其他兩權相比，代表立法院權的國會有兩院分立，並有眾多參議員與眾議員在國會合議；代表司法權的司法院則是由多位大法官組成則是多人擔任的職位；只有行政權在設計時僅集中在總統一人身上，一旦總統個人因故無法視事，憲政馬上陷入空窗期，是故副總統的設計就是做為此時備位之用。我們對副總統制度起源與功能的討論，也需要由美國副總統開始探討。

⁶ 關於美國憲法創立的種種考量與討論，細節可參考謝淑斐所譯，由 James Madison，Alexander Hamilton 與 John Jay 合著的《聯邦論》。

壹、美國副總統的產生背景

世界上第一個設置副總統職位的國家就是美國（蘇子喬，2009）。事實上，美國憲法的總統制與三權分立政府是人類政治史上的第一次發明。由於是最早設置副總統的國家，加上長期的政治實踐，其副總統職位的制度運作經驗與文獻資料在民主國家中最为豐富，許多後進及新興民主國家在進行副總統職位的制度設計時，都是以美國的制度規範作為主要的參考依據。

當初美國制憲的先賢們為什麼要設置副總統一職呢？在美國制憲之前的歐洲各國最主要的政體多是君主國王制，所以其對政體運作的理解經驗，首先自然與歐洲王權有關，根據鄒文海教授的說法，歐洲各君主國家的元首，因病或因故不能視事時，常採攝政制度。美國聯邦政府的元首，這類情形亦是不能免除的，以一副總統備位，遇必要時攝行總統職務，似乎亦是必須的。但鄒教授進一步認為美國憲法設的用意超出歐洲王權政體經驗，其原因是因為副總統在憲法規定中祇是代行總統職務，而非攝行總統職務。代行總統職務的機會有三：一、因總統死亡而出缺時；二、總統因病而不復能視事時；三、總統選舉團投票，無人能獲過半數票，而眾議院又未能於限期前舉出總統時，亦以副總統代行總統職務（鄒文海，1970：337）。

由於來自歐洲的君王政體的傳統，美國總統一職在設計上初期也與君王權相類似，總統一職的榮耀、職務及權力很可以與朕即國家的君主相比。雖然在美國的政治傳統中，不可能產生一位以國家為私器的總統，但是在制憲諸賢中除漢彌爾登一人醉心於領袖式的終身總統之外，其餘的制憲先賢都對總統的職位抱著異常矛盾的心理。一方面他們都認知到邦聯時代無力的行政權對美國的憲政運作會發生不幸的後果，但另一方面對強大行政權還是始終抱著戒慎戒懼的心理，不願它過於強大，這也是美國憲法以三權分立並制衡為設計基準的思想基礎（鄒文

海，1981：283）。⁷

考察美國制憲者當時的社會背景，其所受影響的政治思想與政治文化主要可以歸類為兩種來源，一部分是英裔的美國（English-America），另一部分則是法裔的美國（Franco-America）。前者為美國憲法帶來的是關於各自獨立的權力與妥協⁸，後者則帶來了革命思想與共和制度，兩者共同的影響使美國憲法本身就混合了上述兩種哲學思想，後來也衍生出來民主黨與共和黨兩個主要政黨。美國憲法的制憲藍本為維吉尼亞州與紐約州的州憲法。其州長的權力都十分大，尤其紐約州長甚至有判決死刑的權力。⁹所以在憲法設計上，制憲者希望創造一個總統的權力凌駕在各州之上，可以在軍事、國家安全、貿易條約與稅的問題上取得權力。所以，綜合以上所述，在總統角色如此吃重的狀況之下，其缺位時需要一個馬上可以承擔其憲政職能的備位，副總統作為總統的備位這種憲政設計就完全在情理之中。

副總統的設置問題在制憲過程中爭議頗大。制憲先賢之一的麥迪遜在制憲完成之後撰文批評，制憲者過去皆無擔任總統與副總統的經驗，是故制憲會議所設計的條文大多只是根據理論上的想法，嚴格說來只是學者之見。他清楚的表達對於設置副總統的反對意見，由於副總統備位的設置基本上就是個不祥之兆，繼位或備位都是因為政治上出現了很不好的情況，通常也是國家的危機。所以美國憲法最後對於副總統一職的設置，是因為考慮平衡南北差異、族群問題，或是與總統募款能力互補等等的功能而加以設置，在設置時，其本意也是以參議院議長為國家副元首的角度加以設計之。

⁷ 三權分立下的行政權與立法權的關係，憲法以聯邦權賦與國會，總統則不過享有依據法律以執行的權力而已。但是後來的憲政運作上，實際的憲政發動權是以總統為主，制憲先賢都雖欲以法律來規範總統的行動，事實上總統的行動不能都以法律來繩墨的。由是來看，總統的實際權力，與制憲者的想像是不相同的。

⁸ 一般所知權力分立思想的倡議者首推法國思想家孟德斯鳩（孟德斯鳩，1965），不過其思想根源則是來自更早一點的英國政治思想家洛克，在政府論次講中，洛克把英國政府描述成行政、立法、外交三權分立的型態。洛克，1986）

⁹ 這是美國制憲先賢亞歷山大·漢彌爾頓的說法，請見《聯邦論》第 69 篇。（謝淑斐譯，2006：462）

美國憲法設置副總統後，相關的條文十分稀少，關於選舉方式也歷經了數次演變，才變成今日總統副總統參選人聯名競選的情況。憲法規定設置一位副總統，原先總統與副總統在選舉人團中一次投票，以得票次多者當選為副總統。但自華盛頓總統堅拒連任總統的職位之後，當時憲法規定壹任七年，憲法並沒有提到連任或不得連任的問題，聯邦派與共和民主派即發生激烈的競爭；兩派均利用國會中的黨團會議來聯絡決定出馬競選的人物，更由黨團會議聯絡各州巨頭，以控制各州的選舉人及選舉人的投票。其後形成政黨，因為政黨的作用，經常會有兩位候選人得到相同數目的選舉人票；此後，乃修正成總統與副總統分別投票，以得過半數票為當選，沒有人能得過半數時，則以得票最多之兩人，由參議院票決之（鄒文海，1970：337）。1800年的總統選舉，兩黨黨團的控制力已極有效，所以共和民主派勝利時，哲斐遜和其副領袖會得相同的票數。當時以眾院的投票來解難題，以後不得不修改憲法，由選舉人分別投總統及副總統的票了，不能像已往那樣選舉人選兩人而不分別註明何人為總統何人為副總統了（鄒文海，1981：288）。

如果美國聯邦共和國最高行政首長自兩個不同政黨，白宮則難以發出同一聲音，政治紛爭會阻礙工作進展。開國元勳們經過反復實踐後才意識到這一點。起初，在選舉團投票中名列第二的候選人被任命為副總統。開國元勳們似乎認為這種做法能夠產生一名具有公信力的、受人歡迎的副總統，或許還有助於權力的順利交接。

然而，美國憲法的起草者們當時未能預見政黨的產生。1796年，聯邦黨人約翰-亞當斯（John Adams）當選總統，而民主共和黨候選人托馬斯-傑佛遜（Thomas Jefferson）當選副總統。在該任期內，傑佛遜視自己的職位為反對黨領袖，因此抽出大量時間為在下屆大選中擊敗亞當斯而策劃競選。

在1800年的大選中，傑佛遜和他的競選伙伴阿龍-伯爾（Aaron Burr）屬于同一政黨。不過，伯爾和傑佛遜兩人分別獲得同樣數目的選舉人團票，而按照有關選舉團的規定，需由眾議院投票打破這一僵局。於是伯爾決定要當總統而非副總

統，結果導致兩人不合，眾議院經過 30 多次投票後才最後選定傑佛遜為總統。

根據憲法規定，副總統為數不多的職責之一是在參議院投決勝票。伯爾對傑佛遜不滿，因此投了一些與總統的意願相背離的傑佛遜關鍵票。為了避免這類問題，傑佛遜在 1804 年發揮主導作用，推動國會通過了美國憲法第 12 修正案。該修正案要求總統和副總統候選人進行聯合競選。修正案還規定副總統的資格與總統相同：本土出生的美國公民，年滿 35 歲，並在美國至少居住了 14 年。另外，總統和副總統候選人不能來自同一州。(Austein, 2008)

經過一段時間的發展，美國的共和、民主兩黨傳統上均逐漸發展出將副總統候選人的決定權交給總統候選人的慣例。把選擇副總統候選人的權力交給總統候選人提名，這是因為政治上需要兩人的充分合作關係，另一方面也減少由於權力來源不同，使副總統日後比較不會成為在任總統政治上有力挑戰者的困局。而一般的美國總統候選人，也都視副總統候選人為競選的伙伴，希望這個副手能增加他在競選過程中的便利，基此考量，總統候選人通常會根據政治、經濟、地域，或族群的觀點，找一位可以補強其缺點的副總統候選人(鄒文海, 1970: 337-338)。至於競選階段結束，副總統是否仍可參贊國政，則依歷任總統性格以及總統與副總統相互的相處模式而定。

20 世紀的變革中，副總統選舉的現代時期始于 1940 年。當年，羅斯福總統 (Franklin D. Roosevelt) 提出，如要他競選第三任，就必須以農業部長亨利-華萊士 (Henry Wallace) 取代副總統約翰-南斯-加納 (John Nance Garner)。民主黨領袖們就此達成共識，在民主黨全國大會上提名和選舉了華萊士。

自那以後，只有一名總統提名人把副總統人選的決定權交給全國黨代會。1956 年，民主黨候選人阿德勒-史蒂文森 (Adlai Stevenson) 讓代表們在埃斯蒂斯-基福弗 (Estes Kefauver) 和約翰-甘乃迪 (John F. Kennedy) 兩名參議員之間作出選擇。雖然埃斯蒂斯獲勝，肯尼迪卻獲得重要的知名度，為 4 年後成功地競選總統打下了基礎。

今天，由總統提名人來作出決定，以選擇一位與之配合默契的人作為競選伙伴，政黨領導人則努力通過推薦候選人來影響這種選擇。這些候選人可能享有不同地區或不同思想背景的選民的支持，從而增加選票的均衡性。此前，總統提名人請其所屬政黨的領導人提供一份合適的副總統候選人名單，他從中作出最後的選擇。共和黨候選人艾森豪（Dwight Eisenhower）在 1952 年選舉時即採取了這種做法。

1952 年以後，總統候選人傾向於自己挑選競選伙伴。他們私下與可能成為副總統提名人的人士進行非正式會晤，選定他們認為最容易與之配合的人。1968 年，共和黨總統候選人尼克森（Richard Nixon）只是在向全國宣布前幾分鐘才讓目瞪口呆的競選班子了解他的決定：邀請馬里蘭州州長斯皮羅-阿格紐（Spiro Agnew）為他的競選伙伴。

完全由總統候選人自己決定競選伙伴曾出現過一些問題。例如，民主黨的喬治-麥考文（George McGovern）於 1972 年選擇了托馬斯-伊格爾頓（Thomas Eagleton）參議員，但只是在宣布後才知道伊格爾頓因患憂郁癥一直在接受電休克治療。兩星期後，伊格爾頓的名字從選票上消失。

為避免出現同樣的情況，總統候選人歐巴馬（Barack Obama）和馬凱（John McCain）都成立了物色副總統人選的工作小組。該小組會制訂出一份備選名單，與候選人面談，並進行十分詳細的背景調查，以防有重要弱點的候選人給競選活動造成危害（Austein，2008）。

貳、副總統的功能與地位

副總統以往不很受到重視，多數人稱之為總統競選伙伴，利用他來調節政治上的平衡關係。美國地方觀念很深，尤其南北之間歧見更深。故總統候選多數為北方的巨頭，由是在南部或臨近南部的區域物色一位人物，來作陪襯，比較容易獲得南方人的同情。在黨代表大會決定副總統候選人時，須於總統候選人業已揭

曉而由他來作決定的。總統候選人作此抉擇時，自然有許多計較，如何使黨內因副總統的適當人選而更易團結是主要的考慮對象，人望能力，恐尚在其次。

美國副總統最重要的功能就是作為總統的備位，主要是因總統免職、亡故、辭職、或不能執行總統的職權時，由副總統代行總統的職務。免職是因為對於總統的彈劾案成立而發生的，辭職則是出於總統辭職的要求¹⁰，不能執行總統職權情況則是十分曖昧不明，決定總統不能執行職權的認定由那一憲法機關為之也沒有清楚規定¹¹。美國歷史上的實際情形，副總統繼任總統職務都是因總統死亡而發生的。在美國總統中曾有一位被刺身死，也有幾位死於任所，都由副總統宣誓繼任，至該屆總統任期終了之時為止。副總統繼任為總統後，副總統即成缺位，但美國憲法那時並沒有關於補選缺位副總統的規定，1947年則訂定總統繼位法規定總統權在副總統繼任總統後的繼位順序，如繼任的總統又因故不能視事，法律上規定第一後繼人為眾議院議長，第二後繼人參議院臨時主席（因原任參議院議長的副總統已缺位），第三後繼人為國務卿（鄒文海，1981：291）。1967年的修憲則是針對副總統的繼任時機及出缺補位程序，**美國憲法增修條文第二十五條**明定副總統在總統出缺時的**繼承權**：「總統因免職、死亡或辭職而出缺時，由副總統繼任之」，同時該條文並明定**副總統缺位時的處理程序**：「副總統出缺時，由總統提名、經國會兩院多數決之間意後任命之」，並規定總統因故不能視事時由副總統代行職權的細節程序（蘇子喬，2009：20）。

美國副總統另一法定的例行職務，就是擔參議院的議長，主持參議院的會議。副總統並非民眾直接選出的參議員，參院當然不許他享有眾議院議長那樣的大權，甚至是一般參議員的權力。¹²但此時副總統若先前有國會經驗，則可以幫助總統進行與國會溝通的工作；總統可利用副總統為橋樑，向國會傳達總統的意見。

¹⁰ 總統應向何機關或何人提出辭書，憲法皆未作明白規定，而總統辭職後的去位情況，憲法也未加著墨。不過歷史上總統辭職的事情尚未發生過，所以也沒有遭遇這類令人困擾的問題。

¹¹ 美國歷史的威爾遜總統，長期臥病牀褥，是否應視為不能執行總統職權？不過，實際上威爾遜沒有因久病而辭職，而且也不肯去位，在這種情形中，究竟應如何使國家的行政不至發生停頓的現象？至少在這個例子上，憲法是完全沒有足夠的規定的。

¹² 美國副總統在參議院的投票權，僅發生在正反雙方投出相同票數，無法決定法案結果時。

巴克萊為羅斯福的副總統之時，即同時為民主黨的參議院領袖，使羅斯福的政策，在參院中得到很大的助力。巴克萊因為先前是參議院的久任參議員，對參院的運作情況極為熟悉，在參院中同事與朋友亦多，所以可以發揮很大的作用。不過，這實際是因為巴克萊個人特質的因素，而非副總統這個職位所能發生的（鄒文海，1970：339 頁）。

除此上述兩項憲法所規範的職權之外，副總統所有的行動都要經總統授權才能有所作為。不過，近世以來，聯邦政府所管轄的事權範圍日大，總統的行政事務也逐漸的加大份量，近幾年的美國總統頗有借重副總統以為分勞的傾向。十九世紀美國副總統只是總統的「競選夥伴」（*running-mate*），而不是的「執政夥伴」（*governing-mate*），多數的美國總統也都刻意避免給予副總統任何重要的行政職務。二十世紀開始，上述情況有了轉變，首先是威爾遜總統 1918 年至 1919 年前往歐洲參與巴黎和會期間，曾經委由副總統馬歇爾主持內閣會議，這是美國有史以來由副總統主持內閣會議的首例。其次是小羅斯福總統在位時，讓他的首位副總統迦納參加內閣會議，並成為慣例；小羅斯福總統更重用其第二位副總統華萊斯，除了參與內閣會議外，還擔任政府發言人，且受命擔任原子能顧問委員會委員與經濟作戰局局長；第三位副總統杜魯門因為小羅斯福總統病逝而繼任總統，並倡議對副總統職權法制化的立法。¹³二次大戰之後，美國歷任總統幾乎都開始對副總統委以若干職責，副總統的重要性與權責日增，小布希總統的副手錢尼副總統更是其中最。

副總統平時雖然無重要任務可言，但總統一旦死亡，副總統立刻繼任為總統。甘乃迪總統遇刺當日，詹森副總統在飛往華盛頓的飛機上宣誓繼任，使美國的元首權得到立即的銜接。二十世紀以來，副總統繼任為總統的可能性亦在增加之中，若副總統在平時皆不過問政務，那在國家面對緊急時刻下，在訊息不充分及缺乏

¹³ 在杜魯門總統的倡議下，國會於 1949 年立法使副總統成為國家安全會議的法定成員，以及總統內閣會議的出席者。

實際參與國政經驗下，要如何承接處置關於緊急命令權及三軍統帥權等重要職務。近年來的總統，似乎都在努力補救這個缺憾，而 1949 年的立法，國家安全委員會以副總統為委員是在法制上最積極的做法，俾副總統了解一般國情；其主要意義為，決策的過程可以擴大各重要憲政成員的加入，但最終的決策權可以掌握在總統一人手上。

不過，由於副總統職位的政治敏感性，上述讓副總統與聞國政的這種理想狀況有其侷限性。副總統在現實政治中有一極難處的地位，依政治學教授鄒文海的研究，憲法以全部行政權交給總統，副總統對行政不能表示關切，以免瓜分總統的領導地位（鄒文海，1970：309）。¹⁴同時在多數情形中，總統本人也不會希望他的副總統過於活躍而成為新聞界所注意的人物，以致搶奪了總統的風采。整體而言，副總統仍然可以有其一般性功能，但必須強調的是，副總統的一切行動只要涉及總統，就完全代表總統，副總統不能有個人的任何意見，也就是「Carter is Carter, Reagan is Reagan」，副總統的任何發言只能照總統的訓令發言。除了得到總統的直接授權或指派，使副總統得以發揮實際的影響力外，副總統只能是「單純」的副總統，更時常是沒有聲音的。副總統的發言與行止，雖然有時會成為大眾注意和媒體報導的焦點，但在實際憲政運作中經常被認為有被邊緣化的傾向。

¹⁴ 雖然副總統是參議院的議長，但祇是名義上的，因為他沒有參議員的身分，自然沒有發言的地位。當然，一位有經驗的政治家，或是曾有參議員經歷的副總統，在幕後亦能發生不少作用，以為政府與參議院之間的橋樑。

表 2: 美國歷年來曾任副總統的總統

姓名	副總統任期	總統任期	當時情形	從總統到副總統的途徑
1.亞當斯 (John Adams)	1789.4-1797.3	1797.3-1801.3	其為華盛頓總統 (G. Washington) 的副手，並當選下屆總統。	該屆副總統 任滿 當選次屆總統
2.傑佛遜 (Thomas Jefferson)	1797.3-1801.3	1801.3-1801.3	其為亞當斯 (John Adams) 總統的副手，並當選下屆總統。	該屆副總統 任滿 當選次屆總統
3.范布倫 (Martin Van Buren)	1833.3-1837.3	1837.3-1841.3	其為傑克遜 (Andrew Jackson) 總統副手，並當選下屆總統。	該屆副總統 任滿 當選次屆總統
4.泰勒 (John Tyler)	1841.3-1841.4	1841.4-1845.3	其為哈里遜 (William Henry Harrison) 總統的副手，因哈里遜總統病逝而繼任總統。	該屆副總統 總統 缺位 繼任該屆總統
5.菲爾摩爾 (Millard Fillmore)	1849.3-1850.7	1850.7-1853.4	其為泰勒 (Z. Taylor) 總統的副手，因泰勒總統病逝而繼任總統。	該屆副總統 總統 缺位 繼任該屆總統
6.安德魯·詹森 (Andrew Johnson)	1865.3-1865.4	1865.4-1869.3	其為林肯 (Abraham Lincoln) 總統的副手，因林肯總統遭刺殺而繼任總統。	該屆副總統 總統 缺位 繼任該屆總統
7.亞瑟 (Chester Alan Arthur)	1881.3-1881.9	1881.9-1885.3	其為加菲爾德 (James A. Garfield) 總統的副手，因加菲爾德總統遭刺殺而繼任總統。	該屆副總統 總統 缺位 繼任該屆總統
8.西奧多·羅斯福 (老羅斯福) (Theodore Roosevelt)	1901.3-1901.9	1901.9-1909.3	其為麥金萊 (W. McKinley) 總統的副手，因麥金萊遭刺殺而繼任總統，並連任下屆總統。	該屆副總統 總統缺位 繼任該屆總統 任滿 當選下屆總統

姓名	副總統任期	總統任期	當時情形	從總統到副總統的途徑
9.柯立芝 (Calvin Coolidge)	1821.3-1823.8	1823.8-1929.3	其為哈定 (Warren G. Harding) 總統的副手，因哈定總統病逝而繼任總統，並連任下屆總統。	該屆副總統 總統缺位 繼任該屆總統 任滿 當選下屆總統
10.杜魯門 (Harry S. Truman)	1945.1-1945.4	1945.4-1953.1	其為小羅斯福 (Franklin Delano Roosevelt) 總統的副手，因羅斯福總統病逝而繼任總統，並連任下屆總統。	該屆副總統 總統缺位 繼任該屆總統 任滿 當選下屆總統
11.尼克森 (Richard Milhous Nixon)	1953.1-1961.1	1961.1-1974.8	其為艾森豪 (Dwight David Eisenhower) 總統的副手，任內競選總統失敗。八年之後再度競選總統終於獲勝。	該屆副總統 任滿 競選總統失敗 再次競選 當選總統
12.林登·詹森 (Lyndon Baines Johnson)	1961.1-1963.11	1936.11-1969.1	其為甘迺迪 (John F. Kennedy) 總統的副手，因甘迺迪總統遭刺殺而繼任總統，並連任下屆總統。	該屆副總統 總統缺位 繼任該屆總統 任滿 當選下屆總統
13.福特 (Gerald Rudolph Ford)	1973.12-1974.8	1974.8-1977.1	其為尼克森 (Richard Milhous Xixon) 總統的副手，因尼克森辭職而繼任總統，任內競選連任失敗。	該屆副總統 總統缺位 繼任該屆總統 任滿 競選連任失敗
14.喬治·H.W·布希 (老布希) (George H.W. Bush)	1981.1-1989.1	1989.1-1993.1	其為雷根 (Ronald Wilson Reagan) 總統的副手，並當選下屆總統。	該屆副總統 任滿 當選次屆總統

資料來源：蘇子喬，2009。

第二節 副總統設置與世界各國憲政體制

憲法學者李鴻禧指出，總統制國家之所以設置副總統職位，是因為總統制國家的總統身兼國家元首與行政首長，政務繁多、角色重要，若總統缺位或因故不能視事，國家中樞懸失，對國家憲政運作的影響頗鉅。因此有不少總統制國家設置副總統職位作為總統之備位，在平時亦可分擔總統部份的工作，協助總統處理政務（李鴻禧，2000）。此外，各國對於副總統職位是否設置與其憲政體制型態有所關係，以下分別就憲政體制選擇與各國設置副總統的情況進一步說明。

壹、憲政體制選擇

關於民主國家的憲政體制選擇，早期政治學者比較集中討論的，是內閣制（parliamentary government）與總統制（presidential system）的主要差異。內閣制主要是歐陸國家及由英國殖民地所獨立出來的國家所採用，總統制則是以美國與拉丁美洲國家為主，由此看來，一個國家的憲政選擇與該國的政治歷史遺緒以及所處區域有很高的相關性。

一般來說，政治學者大多以行政權的歸屬對象、行政立法連鎖或是權力的分立的概念，來有效區分內閣制與總統制。內閣制的行政權歸屬於內閣，而內閣又必須得到國會的同意才能施政；這就是行政權與立法權連鎖的含義。一旦內閣制得不到國會多數的同意，就必須進行倒閣或解散國會重新確認多數的形成。

表 3：世界各民主國家憲政體制的選擇

憲政體制 類型	數量	比例	國家名稱
內閣制	66	45%	<p>共和國：</p> <p>阿爾巴尼亞、孟加拉、捷克、多米尼克、愛沙尼亞、東帝汶、衣索比亞、德國、希臘、匈牙利、以色列、印度、義大利、拉托維亞、立陶宛、馬爾他、薩摩亞、蒙特尼哥羅、巴布亞新幾內亞、新加坡、斯洛伐克、所羅門群島、千里達、土耳其、萬那杜、吉里巴斯、波札那、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、諾魯、南非、聖馬利諾、蘇利南</p> <p>君主國：</p> <p>安道爾、安地卡及巴布達、澳大利亞、巴哈馬、巴林、巴貝多、比利時、貝里斯、加拿大、丹麥、格瑞那達、牙買加、日本、約旦、科威特、賴索托、列支敦斯登、盧森堡、馬來西亞、摩納哥、摩洛哥、尼泊爾、荷蘭、紐西蘭、挪威、聖克里斯多福、聖露西亞、聖文森、西班牙、瑞典、東加、吐瓦魯、英國</p>
總統制	40	27%	<p>阿富汗、阿根廷、玻利維亞、巴西、蒲隆地、中非、智利、哥倫比亞、科摩洛、哥斯大黎加、賽浦路斯、多明尼加、厄瓜多、薩爾瓦多、甘比亞、瓜地馬拉、宏都拉斯、印度尼西亞、肯亞、賴比瑞亞、馬拉威、茅利塔尼亞、墨西哥、莫三比克、尼加拉瓜、帛琉、奈及利亞、巴拿馬、巴拉圭、祕魯、菲律賓、塞席爾、獅子山、坦尚尼亞、烏干達、美國、烏拉圭、葉門、委內瑞拉、尚比亞</p>
半總統制	41	28%	<p>亞美尼亞、奧地利、貝南、波士尼亞赫塞哥維納、保加利亞、布吉納法索、維德角、中華民國、吉布地、克羅埃西亞、芬蘭、法國、加彭、喬治亞、蓋亞那、迦納、幾內亞比索、海地、冰島、愛爾蘭、黎巴嫩、南韓、吉爾吉斯、馬其頓、馬達加斯加、模里西斯、馬利、摩爾多瓦、蒙古、那米比亞、尼日、葡萄牙、波蘭、羅馬尼亞、西撒哈拉、塞內加爾、塞爾維亞、斯洛維尼亞、斯里蘭卡、烏克蘭、聖多美普林西比</p>
總數	147	100%	

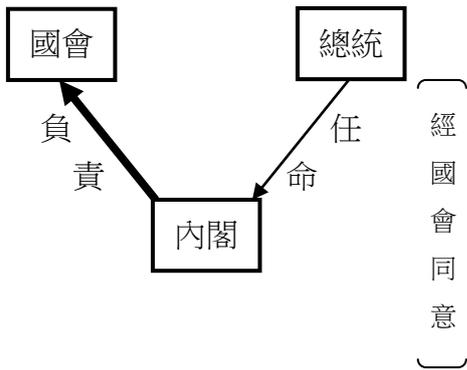
資料來源：蘇子喬（2009：附錄）。

另一方面，有些憲政制定者對於內閣制的疑慮，應是內閣的穩定性問題，但內閣制同時提供了較廣泛的權力分享，以及不需要總統選舉形成社會分裂兩個主要優點。總統制中的行政權只歸屬於總統，行政權與立法權之間則是「制衡」關係 (checks and balances)，各自擁有民意基礎與固定的任期；其優點是提供穩定的施政空間，但同時則容易形成僵局。就憲政運作的觀點來看，大多數學者從學理來看，皆傾向於支持內閣制是比較合適的憲政體系。

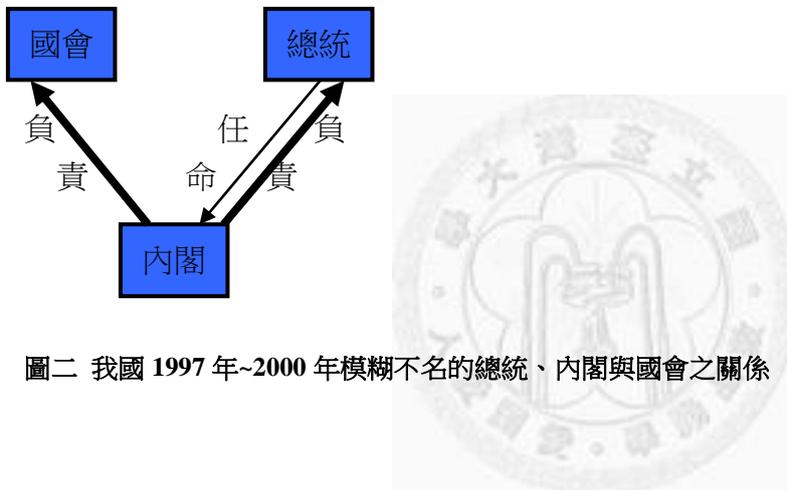
表 3 顯示世界上所有民主國家的憲政選擇，從所佔比例來看，目前民主國家中選擇內閣制的共有 66 個，佔四成五，而選擇總統制與半總統制則分別為 40 個與 41 個，各佔二成七與二成八。近半世紀以來，半總統制國家數量成長快速，尤其是許多新興民主國家的主要選擇。

波瀾壯闊的民主化運動在七十年代開端，形成波浪式的全球性潮流後。¹⁵也形成新一波制度選擇的環境，許多新興民主國面對與此相關的制度設計，包括憲政制度、選舉制度、政黨體系、政府機關等，在此之中有許多的選擇，而通常一個國家的制度選擇視其所面對的問題與主要行為者的看法或利益而定，此選擇也將有關於民主體制的健全與否。在這個過程中，「半總統制」(semi-presidentialism) 是包括台灣在內的新興民主國家最常採用的憲政體制；其參考對象主要是法國的第五共和憲政體制，半總統制最具特色之處為權力元素有總統、總理與國會三個角色；與內閣制（內閣與國會）、總統制（總統與國會）主要為兩個權力元素有不同之處（姚志剛等，1994）。可參見下頁圖示。

¹⁵ 此即 Huntington 所指涉的「第三波民主化浪潮」，它最初發軔在南歐，繼而橫掃拉丁美洲，挺進到亞洲，最後沖垮了蘇聯集團的專制政權，之後有捲向非洲的趨勢，在這些國家中，多為開發中國家或第三世界國家，其意義乃指一批新興民主國家的出現，而其重要的研究範疇更指向了這些國家為何會有民主化的改變，日後的發展以及新興民主國家鞏固的問題。民主制度的理想之所要形成的狀態是，當所有重要的政治團體將體系內主要的政治制度視為政治競爭唯一的正當合法性架構並且遵守民主的遊戲規則時，該民主體制便可被認為是已經鞏固的。



圖一 我國 1997 年第四次修憲前的總統、內閣與國會之關係



圖二 我國 1997 年~2000 年模糊不明的總統、內閣與國會之關係

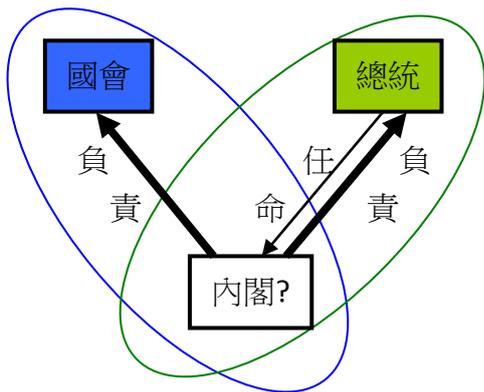


圖 1: 憲政體制設計之三大因素互動圖示

資料來源：蘇子喬，2009

陳新民大法官（憲政學者）則以總統是否有實權的角度對憲政體制進行分類，這種分類方式更符合本論文所要探討的主題，以下將簡述陳大法官對於總統制度的分類方式，包括實權總統、虛位總統，以及部份實權總統等三種制度型態（陳新民，1995）。第一類是實權總統制，總統不只是國家象徵的元首，甚且擔負起實際的政治責任--即為國家最高行政首長，並以美國為典型的例子。由於這種制度將行政權力與元首的職位集中於總統一人，極容易滿足許多具有政治野心（雄心）之政治人士的權力慾望。因此成為十九世紀風起雲湧的制憲運動，以及二十世紀後紛紛獨立的殖民地國家，這兩波國家的主要選擇。

不過陳大法官也指出其在實踐上的重大缺憾：把國家行政權集中於總統一人手中，舉國上下，包括國會甚難制衡總統。尤有甚者，某些採行總統制國家，甚且把美國總統制所無而內閣制才有的「解散國會權」交付到總統手上，更易形成總統獨裁。本世紀中這個現象在拉丁美洲國家及非洲國家得到印證（陳新民，1995：419）。

其次是虛位總統制，主要是實施內閣制的共和國的總統制度。虛位總統制之下總統的地位為國家象徵性的元首，不負責政治決策。其角色只是代表國家，故其任務泰半為儀式性的¹⁶；與國家大政相關的發布法律及其他命令，率皆經過行政權首長（總理與部長）之副署。陳新民大法官對這種制度下的總統是否與直接民選有關具有獨到看法，在憲政設計與政治人物守憲的情況下，**就算是民選的總統也可以擔任虛位元首**，總統平日不負政治實權，自然可超然於政治漩渦之外，可作為國家團結的精神象徵。這也像君主立憲國家「國王不會做錯事」（The King can do no wrong）的寫照。而這種制度的優點，首先是權責相符、責任明確，一旦行政權及立法權不能一致時，可透過倒閣或解散國會來徵詢民意，不會陷入總統制的僵局；其次是利於培養政治人才，因為特別重視國會運作，可以在國會中培養較多資深的政治家負擔國家大政（陳新民，1995：419-420）。

¹⁶ 例如公布法令、行使特赦、接待外交使節等等。

最後是部份實權總統，又可稱為「半總統制」(semi-presidential system)，這是結合總統制與內閣制的特點組合而成。這種憲政制度的總統大多透過選民直選產生，使得擔任國家元首的總統具有民意基礎；復擁有部份實權如緊急命令權與外國締約、宣戰與媾和等，使得總統參與國家政治的決策。同時國家實行責任內閣制度，使得行政權之首長（如總理）向國會負責，也有學者稱之為「雙首長制」，表示有總統與總理兩個行政首長。此制度之設計可以偏向內閣制¹⁷，也可以傾向總統制。¹⁸法國第五共和憲法的「雙首長制」的主要內容，正是我國在第四次修憲時所參考的重要藍本。而此前的中華民國憲法，依陳新民大法官的意見，則可以說是承繼德國威瑪憲法的精神，即總統既非全然的如內閣憲國家之「虛位元首」，且享有部份實權，但是大體上仍是由內閣制負責的「修正內閣制」，或是可以歸入「部份實權總統制」的次類型（陳新民，1995：428）。

貳、世界各國憲政體制與副總統職位

憲政體制的選擇與是否設置副總統職位有沒有相關性，蘇子喬在 2009 年的研究中跨國的經驗資料加以論證。如表 4 所示，內閣制國家中設有副總統的僅有 6 個，佔 9.1% 最少；其次是半總統制國家，41 個國家僅有 4 個設置副總統，佔 9.8%；

¹⁷ 可舉德國威瑪憲法（1919）為例。威瑪憲法的總統並非純為虛位，而有部份之實權。威瑪憲法同時規定總理及部長應獲國會之信任。同時總統頒布命令需得總理及相關部長副署，因此內閣制的精神又顯現出來。如果吾人由行政權仍然交在總理手上，且行政權必須獲得國會之信任，即行政權是向國會負責，總統誠然擁有部份權力，但其職權行使復受副署制度之拘束，可以看出威瑪憲法之制仍是偏向內閣制度的精神。註八：威瑪憲法制定時，制憲國大中的左派希望採瑞士的直接民主制，也害怕大全集中於總統一人會造成復辟，所以將美國總統制的行政權拆開成二部份。因此威瑪總統並非虛位元首。

¹⁸ 可舉法國現行第五共和（1958）為例。法國現行第五共和憲法的總統亦由人民直選產生（自 1962 年起）、任期七年（國會議員為五年）。享有緊急命令權、決定總理的任命、對於重要議案提交公民複決、對有違憲之虞的法律及條約提交憲法委員會釋憲、統率三軍並主持國防最高會議、任免文武官員、解散國會、主持部長會議及最高司法會議，派任大使及駐外使節，對國會提出國情咨文，實施特赦、核子使用權（一九六四年起）等重要權限。在總統之下設置的總理雖有可決定閣員之權（但總統可否決之），採責任內閣制，規定總理及內閣政府對國會負責，國會可提出倒閣的不信任案。所以法國第五共和憲法的制度包含了內閣制與總統制。但甚多制度中已經明顯的採行威瑪憲法的總統制度，但第五共和的憲法更進一步規定賦予總統的職權，是威瑪總統所無：第一、憲法雖然規定責任內閣制度，但是行政權卻非總理所負責，因為總統主持部長會議，實際上已成為行政首長；就此而言，可以稱為「雙首長制」。

總統制國家則七成都設置了副總統，在 40 個國家中佔 28 個。理由應該是總統制國家的總統位尊權重，又是重要的憲政機關，自然需要考量備位的設計；內閣制國家總統本就比較少，也僅具有儀式性功能，所以多半不設；半總統制國家有兩個行政首長皆分享部分行政權，國家無主的情況很難發生，就算國家危難之時也有明確的職務接替的設計，是故也多傾向不設置副總統，以免憲政體制疊床架屋。

蘇子喬的研究中同時歸納了關於世界各民主國家副總統職位制度設計的特色，分述如下。第一，副總統的設置與否，與憲政體制類型有密切的關聯性。包括了內閣制國家幾乎不設副總統、以及半總統制國家通常也不設副總統，副總統幾乎是實施總統制的國家才會設置的職位。第二，就副總統的權限與功能而言，雖然有若干國家在憲法中明定副總統的權限，但就大體而言，民主國家設置副總統的目的主要在總統缺位時之繼任，以及總統因故不能視事時之代行職務。第三，就副總統的產生方式而言，世界各民主國家副總統的產生方式大抵有三種制度設計，多數是聯名競選，一些國家是由總統任命，少數國家則是由人民分開選舉產生。第四，世界上各民主國家副總統的制度設計，呈現了區域特色。美洲國家副總統的產生方式皆為正副總統聯名競選；在非洲國家副總統的產生方式則多半是由總統任命（蘇子喬，2009：15-18）。

表 4: 不同憲政體制類型中設置副總統的國家數目與比例

憲政體制類型	各憲政體制類型之民主國家數目 (1)	各憲政體制類型設有副總統之民主國家數目 (2)	所佔比例 (%) (1) / (2)
內閣制	66	6	9.1%
總統制	40	28	70.0%
半總統制	41	4	9.8%
總數	147	38	25.9%

資料來源：蘇子喬（2009）。

必須進一步討論的是關於總統與副總統選舉方式的問題。首先，可以發現副總統的產生方式與副總統的權限與功能兩者之間存有關聯性。若副總統是與總統聯名選舉產生，或是與總統分開選舉產生，由於副總統透過選舉程序具有民意基礎，因此除了有權代行總統職務之外，在總統缺位時亦有繼任總統的功能；若副總統是由總統任命產生，由於不具民意基礎，因此僅有權力代行總統職務，而無繼任總統的功能（蘇子喬，2009：17）。

其次，在總統與副總統兩個職位分開選舉的情況下，依實際的經驗顯示，通常是政局不穩定的來源之一。菲律賓關於總統、副總統的選舉是分開進行的，人民可以分別選舉總統及副總統，同時副總統可以被任命為內閣部長不用得到國會的同意（De Leon，2000：200-202）。一旦分開競選，那總統與副總統當選人便可能經常來自不同政治陣營。若政治衝突激烈的情況下，副總統是國內第二把交椅，甚至會成為總統最強勁的政敵，若總統施政不當或出現違法情事，副總統通常很容易成為領導民意要求總統下台的主要舵手，印尼與菲律賓都曾經出現這樣的情形。1998年菲律賓的艾斯特拉達與艾諾育分別由人民選舉成為正副總統，兩人分屬不同政黨。2000年艾斯特拉達爆發弊案，副總統艾諾育公開要求總統下台，其結局是艾斯特拉達最後於2001年1月被國會彈劾下台，副總統艾諾育隨即繼任總統的寶座。印尼的情形也相當類似，1999年，瓦希德與梅拉瓦蒂由國會分別選舉為印尼正副總統，兩人亦分屬不同政黨。2001年7月，瓦希德因發生貪污弊案，國會對其提出彈劾，此時副總統梅嘉瓦蒂公開支持，結局是國會對瓦希德案進行表決，在場的591名議員以一致贊成的表決結果，通過了罷免總統瓦希德、任命副總統梅加瓦蒂為印尼第五任總統的決議。

表 5：世界各國設置副總統情形

國家	總統產生方式	副總統產生方式	副總統之權限	憲政體制
中華民國	公民直選	正副總統聯名競選	繼任或代行職權	？
印度	間接選舉	正副總統聯名競選	兼任聯邦院議長 缺位之代行職權	內閣制
吉里巴斯	公民直選	副總統由總統任命		總統制
密克羅尼西亞	間接選舉	正副總統聯名競選	缺位之繼任	總統制
帛琉	公民直選	正副總統分開選舉		總統制
印尼	公民直選	正副總統聯名競選	繼任與代行 協助總統	總統制
菲律賓	公民直選	正副總統分開選舉	缺位之繼任 得兼任閣員	總統制
賽普勒斯	全民直選	總統與副總統分由希裔 與土裔選出 總統、副總統缺位分由參 院議長副議長代行	任命土裔的閣員 部分外交事務 土裔的內政事務	總統制
葉門	公民直選	副總統由總統任命	繼任與代行	半總統制 總統－國會制
波札那	間接選舉	副總統由總統任命	代行職權	總統制
甘比亞	公民直選	副總統由總統任命	代行職權	總統制
迦納	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任 參與內閣會議與 國家安全會議	總統制
肯亞	公民直選	副總統由總統任命	由部長中任命 代行總統職權	總統制
馬拉威	公民直選	正副總統聯名競選	內閣會議成員 總統缺位之繼任 及代行總統職權	總統制
模里西斯	間接選舉	正副總統聯名競選 總統任命總理(獲國會支 持者)	代行與繼任	半總統制 總理－總統制
塞席爾	公民直選	正副總統聯名競選	兼任部長	總統制
南非	間接選舉	總統任命	代行與繼任 內閣成員	總統制
坦尚尼亞	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任	半總統制 總統－國會制

國家	總統產生方式	副總統產生方式	副總統之權限	憲政體制
烏干達	公民直選	總統任命，須有國會的多數同意	代行職權	半總統制 總統－國會制
尚比亞	公民直選	副總統由總統任命	代行職權	總統制
保加利亞	公民直選	正副總統聯名競選 總理為國會之多數	協助總統、繼任	半總統制 總統－國會制
美國	公民直選	正副總統聯名競選	兼任參院議長 代行與繼任	總統制
阿根廷	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任	總統制
玻利維亞	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任	總統制
巴西	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任 協助總統	總統制
哥斯大黎加	公民直選	正副總統聯名競選	二位，代行與繼任，兼任部長	總統制
多明尼加	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任	總統制
厄瓜多	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任	總統制
薩爾瓦多	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任	總統制
瓜地馬拉	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任	總統制
宏都拉斯	公民直選	正副總統聯名競選	三位；代行與繼任	總統制
尼加拉瓜	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任	總統制
巴拿馬	公民直選	正副總統聯名競選	二位	總統制
巴拉圭	公民直選	正副總統聯名競選	代行與繼任、 參與內閣會議 協助總統	總統制
秘魯	公民直選	正副總統聯名競選 設總理但對總統負責	二位；代行與繼任	半總統制 總統－國會制
蘇利南	間接選舉	正副總統聯名競選	兼任總理 代行或繼任 參與內閣會議	總統制
烏拉圭	公民直選	正副總統聯名競選	代行或繼任	總統制
委內瑞拉	公民直選	正副總統聯名競選	代行或繼任	總統制

資料來源：呂炳寬、黃豪聖，2000。

註：1.資料來源：作者依據下列資料整理繪製

1) 自由之家：<http://www.freedomhouse.org/index.htm>

2) 美國中情局（CIA）各國行政部門概況：

<http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/fields/2077.html>

3) 我國外交部國家與地區簡介：

<http://www.mofa.gov.tw/webapp/lp.asp?ctNode=272&CtUnit=30&BaseDSD=30>

4) 世界各國憲法，主要參考網站為：<http://confinder.richmond.edu/>

2. 屬於委員制的瑞士亦設有副總統，係由委員輪流兼任，並無實際權力，本文未列入分析。

3. 其他非民主國家設置副總統者有：阿拉伯聯合大公國（副總統兼任總理）、哥倫比亞、古巴、敘利亞（二位副總統，並設總理）、辛巴威 賴比瑞亞 厄利垂亞、蘇丹（二位副總統）、奈及利亞等國。

4. 憲政體制由筆者依定義判斷，其中半總統制的總統並不以直選為要件（Elgie，1998：219-238）

上表為民主或部分民主國家有設置副總統之情況，從表中可以發現：

1. 設有副總統的大多是總統制國家，少數為半總統制；內閣制的只有印度等少數國家。
2. 美洲及非洲因受美國影響，多為總統制。東歐國家受俄羅斯影響，多為半總統制，不設副總統。
3. 中華民國本來是以日本維新憲法為藍本，也受美國影響及「對人立憲」的歷史背景，形成了內閣制混合了總統制的形式。

參、中華民國在台灣的憲政發展

早期的研究對於我國中央政制究竟是總統制抑或內閣制，在憲法學界一直存在兩派說法。一是已故台大法學院長薩孟武為首，包括胡佛、李鴻禧等教授，此派力主憲法是「內閣制」；另一派則是以前大法官林紀東為主，支持成員則有政大教授張治安、東吳大學教授管歐等人，他們認為依體制運作來看，中央政制應是「總統制」（許策，1988：161-162）。李登輝總統則認為只是學理的問題（許策，1988：161），言外之意是運作時端看政治行動者的行為與互動過程來決定，而非只用學理討論可以決定。

中華民國現行憲法的直接最近的根源，應該是立法院於 1933 年 1 月成立憲法起草委員會，以吳經熊等為首草擬的「五五憲草」。陳新民大法官的研究指出，「五五憲草」在中央政府方面，五院制已形成，國家元首不再是訓政時期所設立的國

民政府主席，而是總統。和我國歷次憲法草案都偏向責任內閣制，不同於五五憲草採行總統制。但是行政院院長、副院長，各部部長及政務委員，皆由總統決定且任命之，並且各對總統負其責任（第 55 條至第 59 條），而不似現行憲法之規定行政院向立法院負責（陳新民，1996：34）。我國現行憲法則是由五五憲草，歷經政協憲草至制憲國民大會審議，正式成為國家根本大法，陳新民大法官並指出現行憲法的幾個特色，包括充滿妥協與容讓的精神、憲法條文的內容顯示擬草人學養豐富、以及具有理想主義等。

此外，國內其他相關的學者專家也多對現行憲法有所評價。陳隆志教授認為中華民國的憲法是國共內戰方殷之際，依據孫中山的遺教，參考抄襲各國憲法制度，經過當時各方政治力量的協商妥協而制定的產物。在它公佈之後，根本沒有機會實施，國民政府退居台灣，一部為幅員廣大的中國而設計的憲法，被移植在台灣小島上，時空都發生了變化，先天不良再加上水土不合，只好依靠陸續修訂的「動員戡亂時期臨時條款」及戒嚴令的運作，表面上維持憲政的假象。（陳隆志，1996：58-59）而呂秀蓮則認為在台灣實行中國大陸所制定的憲法，卻未考慮歷史、地緣背景及人民政治需要，是違憲的。她是第一個宣稱台灣適用在中國大陸制定的憲法是違憲的（呂秀蓮，1996：94）。這派學人或專家的看法，正如陳隆志所說的「反觀台灣，所謂的《中華民國憲法》根本不是台灣真正的憲法」（陳隆志，1996：12）。

解除戒嚴以後，社會大幅開放，也展開了對現行憲法修正的看熱烈討論。自「國是會議」到第二屆國民大會臨時會召開期間，以從事「第二階段修憲」，台灣刮起了一陣熱鬧滾滾的「憲法熱」。就制憲、修憲的各種問題，可講是百家爭鳴，百花齊放。日本學派、德國學派、英國學派、美國學派、孫文學派，與其他學派統統出籠（陳隆志，1996：12）。

表 6: 我國憲法七次增修重點表

次數	年份	與中央政府相關之增修重點
1	1991	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明定第 2 屆中央民意代表產生的法源。 2. 賦予總統發布緊急命令的職權。
2	1992	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國民大會集會時，得聽取總統國情報告。國民大會代表自第三屆國民大會代表起，每四年改選一次。 2. 將總統、副總統的選舉方式，改由中華民國自由地區全體人民選舉產生，任期改為四年。 3. 將監察委員產生方式，由原來的由省市議會選舉，改為由總統提名；同時將總統對考試院、司法院、監察院有關人員的提名，改由國民大會行使同意權。 4. 明定司法院大法官組成憲法法庭，審理政黨違憲的解散事項。
3	1994	<ol style="list-style-type: none"> 1. 確定總統、副總統由人民直接選舉方式；至於罷免案，則須由國民大會提出，經人民投票同意通過。 2. 總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員的任免命令，無須行政院院長的副署。
4	1997	<ol style="list-style-type: none"> 1. 行政院院長由總統任命之，毋庸經立法院同意。 2. 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。 3. 對於總統、副總統彈劾權改為由立法院行使之，並僅限於犯內亂、外患罪。 4. 將覆議門檻由三分之二降至二分之一。 5. 立法院立法委員自第四屆起增至 225 人。 6. 司法院設大法官 15 人，並以其中 1 人為院長、1 人為副院長；司法院大法官任期八年。
5	1999	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國民大會代表第四屆為 300 人，自第五屆起為 150 人，依規定以比例代表方式選出之。 2. 國民大會代表於任期中遇立法委員改選時同時改選，連選得連任。第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項之規定。
6	2000	<ol style="list-style-type: none"> 1. 國民大會代表 300 人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之。 2. 副總統缺位時，改由立法院補選。 3. 總統、副總統之罷免案，改由立法院提出，經人民投票同意通過。

次數	年份	與中央政府相關之增修重點
		4. 立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。 5. 總統對司法院、考試院、監察院等三院有關人事的提名，改由立法院行使同意權。
7	2005	1. 立法委員席次由二百二十五席減為一百十三席。 2. 立法委員任期由三年改為四年。 3. 立法委員選舉制度改為單一選區兩票制。 4. 廢除國民大會，改由公民複決憲法修正案、領土變更案。 5. 總統副總統之彈劾改由司法院大法官審理。

資料來源：中華民國總統府網站，筆者自製。

自 1991 年以來，我國憲法共歷經了七次的增修，分別是 1991 年、1992 年、1994 年、1997 年、1999 年、2000 年，以及 2005 年。其中以 1997 年第四次憲法增修條文最為重要，確定我國為仿效法國之雙首長制的憲政運作架構；另外，與副總統相關的部分，是在 2000 年第六次修憲中，把副總統缺位時的補選方式規定入憲法之中。我國解嚴以來的七次憲法增修，以及其中與中央政府體制相關之修正內容，詳列於表格 3。

第三節 如何研究副總統

制度乃是一個社會中的遊戲規則，更嚴謹地說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為，而制度存在的方式可說是有許多類型；它可以是正式的法律、命令或是契約規定；亦可以是深植於人們心中的價值觀念，以及整個社會中倫理與規範的準則。制度不論是有形或無形，正式或非正式的存在，都在在影響了個體或組織行為的動機與目的，因此制度的定義是非常重要的工作。新制度主義學者認為，所謂的制度必須包括兩部分：一為正式的制度（**formal institutions**），是指一切有形的制度，包括一國的政治體制、憲政制度、法律條文等；二為非正式的制度（**informal institutions**），包括一切約定成俗的社會規範，如

社會價值、風俗習慣、意識型態等文化的因素，這些非正式制度對人們的影響，甚至超過正式制度的影響。對於副總統的研究，我們也應該沿著這兩個軸線進行理解，尤其副總統法定權力十分少，大多數的權力或是運作也多半發生在非正式制度的範疇。

壹、正式制度

「繼任」：憲法第 49 條規定總統缺位時，由副總統繼任，至總統任期屆滿為止。此所謂總統繼任乃指總統因死亡、辭職、罷免或彈劾等情形而使總統位空缺，即可由副總統來「承繼」其職位。故副總統繼任總統的位至任職屆滿為止（憲法第 49 條）。此又產生一個問題，究竟副總統繼任總統職位後，視為該副總統的一任總統任期，抑或總統的任期？按憲法第 47 條與現行增修條文第 2 條 6 項的規定，皆只得連任一次，如果副總統因繼任總統可解釋為已擔任過一任總統，其即只能再連任一次。

「代行職權」：憲法第 49 條規定總統「因故不能視事」時，由副總統代行其權。所謂因故不能視事，乃總統基於任何理由而不能行使其職權之謂。總統可能基於健康理由，或政治理由而不能或不願執行職務。前者固無問題，後者例如總統基於國內政壇風潮或是總統涉及司法程序而願暫時交卸總統職務，而非「辭職」。此代行制變乃類似一般公務員職務的代理，僅具有暫時性的性質。¹⁹至於副總統繼任總統後，其職位已形空缺，有無補選之必要，憲法並未規定。然以憲法第 49 條之規定可知，即使總統副總統皆缺位時，亦有行政院長可代行總統職位，故即無補選副總統之必要。蓋副總統制度在憲法上的目的，端在「備位」等待總

¹⁹ 總統的代行有意定原則與強制原則兩種，前者乃總統以自由意志，交卸職務予副總統；後者則不論總統意志與否，得由副總統代行之。一般代行雖以前者為多，但後者情形亦可能發生，例如總統因病重而心神喪失，不能為授予代行之意思表示時，即可由副總統代行之。此外在「意定代行」的情形時，一旦總統認為代行的理由已消失時，即可結束代行狀態，恢復行使權，而可不問「代總統」的意見。民國三十八年一月二十一日，就任總統（37.04.19）不到一載的蔣中正先生，即宣布「引退」，而將職務交予副總統李宗仁代行。民國三十九年三月一日，蔣中正先生在台灣宣布「復行視事」即未獲得李代總統的同意。

統之出缺也。我國行憲以來歷任副總統出缺時，也形成了不補選的慣例，但自民國八十六年修憲起（現行增修條文第 2 條 7 項）已增訂：當副總統缺位時，由總統於三個月內提名候選人，由立法院補選之。已推翻了實行近五十年的憲法慣例（陳新民，1995：446）。

其他政治職務，如擔任參議院議長、出席內閣會議，以及成為國家安全會議成員等：如前所述美國於小羅斯福總統之後，副總統出席內閣會議成為一種慣例，並在 1949 年時由繼任羅斯福總統職位的杜魯門總統倡議立法，明定副總統為國家安全會議的固定成員。而在其他國家也不乏有此種設計，美國與印度的副總統分別兼任參議院與眾議院的議長；菲律賓憲法規定副總統可以被任命為內閣部長，肯亞、塞普勒斯、塞席爾、哥斯大黎加也有相關規定；蘇利南、馬拉威、南非、烏拉圭、巴拉圭、迦納等國的副總統則是內閣會議的固定成員。

貳、非正式制度

除了上述的正式制度外，副總統是可以為總統分勞的人，與總統的關係則是非正式制度的一環。從聯合競選的日子開始，在選民心目中，他們應該是合作無間而互相信任的伙伴。但當選之後，副總統每格於形勢，不能在實際政治中插足。從總統的輔佐機構來看，行政首長助手都應該是一呼百應，在總統左右有成百的專家，有成打的政治幹才，均欲為總統之助，以成事業。在這許多欲成事業的襄助人物之中，副總統亦是其中之一。但就決策而論，始終是總統一人。行政權為總統一人所有，旁人可以為他分勞，但不能為他分責也不能分權。在美國的法制中，行政上負責者為總統而非副總統及其部屬。故副總統名義上雖然是總統之副，但亦不能分得一部分的領導權。副總統更不如各部部長，因部長尚有固定的部務，而副總統是沒有專職的（鄒文海，1981：309-310）。

不過副總統仍有其可以著力之處，就是巧妙的成為一個「Adviser role」，如美國副總統孟代爾即十分能扮演這個角色。其在卡特總統的決策過程中，展現無比

的影響力，以議程設定的能力來發揮其影響力。可是大多數的副總統皆無法達到此境界，其權力大小端看總統是否高興，也要看總統與副總統之間的私人信任關係、甚至是總統的性格特質，及外在的政治社會環境。以上所說，無一不是非正式制度的一環。副總統在總統前如想要有影響力，必須讓自己成為總統的「Adviser role」，因為總統實在沒那麼多時間精神花費在聽取各方不同意見上。因此，副總統要有影響力，就要看副總統用什麼方法，以及給總統什麼意見，同時要看總統願意採納多少（How to be giving and what to be taking）。

孟代爾副總統是極少數卡特總統願意以一對一（one on one）會談的形式聽取其意見的人，有些副總統則因為喜歡提出與總統不同意見，例如詹森總統的副總統，因為反對派兵轟炸越南，因此被打落冷宮；又有些副總統喜歡在公眾場合發表個人主張而被總統冷落；有些副總統是總統黨內初選的強勁對手，一旦當選就會完全被隔離在總統的決策圈外，因此美國副總統的影響力，端視其能不能經常私下接近總統與總統單獨講話，再看其是否具有與總統互補的能力。

唯非正式制度也以不同的方式阻礙著副總統的行動，就算是副總統兼任行政院長的陳誠，以強硬的軍事背景為後盾，在決策權上可以與當時的蔣中正總統共享，一方面是兩個的共同意見，另一方面則是另一方有提議及擱置否決對方的權力，但從處理「自由中國」問題上來看，陳誠基本上並沒有置喙之處。民國 48 年 9 月 4 日黃杰時任警備總司令，奉命逮捕雷震，但當時的副總統兼行政院長並不知情，事後陳誠詰問黃杰此事時遭其強悍回應，因黃杰得到蔣中正總統的認可。總體而言，雖然陳誠以副總統兼行政院長的權力已是歷屆副總統或行政院長居於最高的時期，但蔣中正總統仍時時做政策性的指導（許策，1988：152-155）。

參、研究假說

由上述關於各國憲政體制與是否設置副總統的討論，以及我國憲政運作上副總統一職所引發的相關議題，我們可以歸納為以下兩個假說，並以此做為本論文

的核心假設，可以在之後深入訪談時更進一步的加以驗證。

假說 1：對於副總統一職的存廢，與未來修憲立場相關，若越傾向總統權力大的，越會支持設置副總統。

副總統的權責與存廢與憲政體制相關，以主要的政治體制來看，總統的權力隨著體制的轉變而改變，總統權力最大的情況是雙首長制中的總統與國會多數同黨時，其次為總統制，再次為雙首長制中總統與國會不同黨時，最後則是內閣制。成為一個光譜如下：



圖 2：總統權力、憲政體制與副總統的存廢

理論上而言，副總統的功能與存廢，與體制有相當的關係，越接近內閣制，副總統的角色就越不重要，越接近總統制，副總統則具有相當功能。可以預期若權力越小的副總統越可能支持內閣制，越有表現空間的副總統越可能支持總統制或雙首長制。

假說 2：越傾向保留副總統態度的，越傾向未來修憲時給予副總統更明確的法定權力。

若要知道對副總統存廢的看法，則應詢問受訪者，對於副總統是否應具備積

極角色的看法，副總統的積極角色依強至弱包括：「是否可以兼任行政院長」；「是否可以兼任其他政治職務」；「是否可以代理主持或出席國安或內閣會議」；「是否可以批閱公文」；以致於最弱的「不賦予任何權力」。



第三章 訪談一：副總統角色的理論面

理論訪談的對象是以學有專精的學者，或是對此一問題研究甚深，具有理論分析能力的專家。本文所訪問的兩個對象，一是憲法學者與司法院大法官陳新民教授，其次是政治家許信良先生（曾任主要在野黨主席兩屆），他數次參與修憲工程，對台灣憲政運作具有獨特深入看法。第三章理論訪談的目標，就是希望從兩個受訪者的想法中得出副總統在學理上的憲政角色，以及台灣憲政體制的利弊與未來可以進一步修正與改變的方向。

第一節 憲政學者訪談結果：陳新民訪談

（2010/6/24 AM11:00~PM12:00 重慶南路司法院 4 樓大法官辦公室）

陳新民教授，現任的中華民國司法院大法官，任期自 2008 年 11 月 1 日起至 2016 年 10 月 31 日止，同時是台灣知名法律學者，對於憲法與憲政問題有獨到而精闢的見解；他是國立台灣大學法律系畢業，並取得德國慕尼黑大學法學博士。專攻領域為憲法及行政法。此次訪問的結果可以歸結為「副總統的存在，就是日本語所說的忍情」、「美國副總統一職也很少有做的好的」、「副總統應予以廢除」、「總統應回歸憲法虛位元首，朝內閣制修正」等四個主要論點。其對於憲政體制的偏好，主要是因為其認為近代經濟發達的國家，除了美國是總統制以外，差不多是內閣制國家或專制獨裁的國家；此外，總統制國家都會留下許多卸任後總統及其裙帶家族，留為準「皇公貴族」。但在之前的台灣，因中華民國之前憲法精神是內閣制，像郝柏村、李煥自公職退職後，也都只是一介「平民」。

壹、論點 1：副總統一職的存在，就是日本語所說的「忍情」，

是違反人性的。

副總統的主要功用就是備位，選出一位副總統，憲法把他（她）擱在一邊備位，這種狀況就是日本語所說的「忍情」，依政治的權力遊戲來看，就是要求副總統「口喊効忠，心中其實是希望總統早日下台或不能視事，才有機會補位」。就權力慾望而言，是違反政客的人性的，這叫作「忍情」。基於「忍情」，總統與副總統兩人要相處的好是很困難的，要輔佐總統要是把決策或事情弄錯或做壞，兩人之間的處境，心結就很難處理了。

「那麼總統跟副總統之間的話，備位並等待繼任，其實就是這個忍情制度，總統跟副總統之間要講話基本上就是非常的困難，副總統要輔佐總統的話，那就更困難，」

「總統的個性，你要摸的好，摸不好你就幫忙，輔佐錯了怎麼辦呢？對不對！做不好的決定、做錯的決定，副總統也很容易被當成總統的出氣筒說：你一面是這方面專家，我做決定時你為什麼不叫我剎車呢？那麼怎麼辦呢？...諸如此類，所以副總統這「老二哲學」是很難的，做老二的哲學是很難，你要做到老大喜歡你，這分寸是非常困難，當老二是不容易的。」

「我個人的看法，美國副總統的經驗讓我們知道一個例子，第一個總統任期時間很短，總統與副總統之間有這種忍情的矛盾關係。平常時，總統不交辦也不委託業務給副總統，他對所有的政事毫無知悉，這種副總統在繼任元首時，功能性是完全沒有作用的，最多只有一個象徵性的東西而已。」²⁰

²⁰ 標楷體部分的文字，以上下引號框起，代表受訪者於訪談中的逐字稿意見，做為其論點的對照，以下處理方式相同。

貳、論點 2：美國史上的副總統想要有作為而且成功的，數量非常少。

陳新民大法官認為副總統設置的主要理由，是因為國家人口規模大，族群多元血緣廣泛，設副總統可以作為地域平衡、統治號召，及形式的團結。以美國為例，副總統兼任參議院院長，其實美國的副總統的日常主要工作是在參院，在總統府的角色主要只有「備位」。在美國，眾議院的議事成分大於社交性活動，而參議院的活動則是反過來，它社交性活動內容大於實質的議事。美國的副總統角色，傳統上就是扮演地域性平衡，分擔總統的責任，去照顧總統比較不熟悉的地域或領域。

「是這樣，副總統這個制度在一個大國家，為了國家領導團結，象徵性的或者是說必要時候要扮演這個，功能性跟象徵性來講的話，大的國家或者是族群複雜的國家的話，可能會有必要，尤其在象徵方面，為什麼？因為功能性的會有實際掌權的副元首來遞補，美國有分總統、副總統、參議院院長、外交部長等等來分層負責，這不難。但是比較困難的是，在於一個象徵性的表現國家沒有分裂，沒有群龍無首，有個最高統合的號召力，尤其是在種族複雜的，一些南北啦、黑人白人種族問題的地方，可能總統是黑人就找一個白的，或是一個是新教一個是舊教，用這樣子來平衡。在這種情況下，副總統有他的一個形式上的價值，有這個象徵價值，因為這也是跟過去一樣，國王沒有了，就推一個有王室血緣的人出來還是有點用。但是，副總統這個制度說實在的，既然他是等著正的要缺位，他才有權力的話，本身來講這種期待就是個不好的事情，老二就等著老大出事情。」

「換句話說，這種地域平衡的話，副總統的主要目的是要幫總統照顧他不熟悉的那一大塊土地，再加上美國地方那麼大，所以，這種地域平衡主要是幫總統開拓那邊的人脈，競選的時候去尋求那邊的金主，這是副總統的工作。」

美國歷任的副總統在任內有作為且成功的，恐怕只有少數幾位，一般的副總

統多半是只掛個頭銜，沒有實權也沒有什麼作為。例如在二次大戰期間，那時的美國羅斯福總統主導一個曼哈頓原子彈計劃。當時，擔任副總統的杜魯門完全處在狀況外，杜魯門是在接任總統之後才很驚訝的知道有這麼一個計劃。其實很久以前美國就有原子彈了，但總統就是不會讓副總統知道。

「美國的副總統，被認為是一個人類設計中，最沒有用的一種制度。」

「美國來講，美國的副總統做的成功的又雄材大略的，只有...少數的例外，美國的副總統多半偷閒至上居多。你剛才提到呂秀蓮沒有看到公文的事情，我再舉個例子跟你說，美國世界大戰投了一個原子彈之前，有一個叫做曼哈頓計劃，是美國羅斯福總統在愛因斯坦的建議下成立的。美國總統做出曼哈頓計劃，是一個很大的計劃並花了很多的錢，其結果是準備以後要丟日本的，但在丟之前，羅斯福就死掉了。羅斯福突然死掉以後當然就由杜魯門接任這個位子。杜魯門接任後還不知道有曼哈頓計劃，等到負責曼哈頓計劃的軍方將領跟他報告說：總統先生，我們現在有個曼哈頓計劃，已經做了原子彈。杜魯門才嚇一跳知道，原來有原子彈這東西，這個例子就可以解釋，美國秘密做原子彈已經做了好幾年了，花了那麼多的錢那麼大的計劃，居然副總統不知道，那你就可以看副總統的職位要幹什麼，是不是，可見得在這種情況下總統還有很多的密秘，他根本不告訴副總統，副總統也沒有辦法得知。」

參、論點 3：中華民國的副總統，既無功能也無需要，更無憲政上的意義，應予廢除。

如果一個國家的形成是充份以民意為基礎的民主體制，國家主權也沒喪失的危機，如副總統止於團結象徵之配角，則副總統這個憲法機關則無存在意義，浪費公勞，應修憲予以廢掉。如果在中華民國憲法，副總統只是備位以待繼任，其它的職責，任務完全空白，應予廢除。備位繼任的人是排序宜為：一、行政院長，

二、立法院長，三、行政院副院長，四、立法院副院長，應已足夠。總統缺位時，三個月內就要補選完成。

由上述的論點觀之，副總統既無功能也無需要，更無憲政上的意義，應予廢除，並不違反憲法學的原理。

「我個人的結論是這樣，我認為副總統制度在台灣是多餘的，我認為政府要瘦身的話應該把副總統位子除掉，根本無用，國家總統發生什麼問題的時候，由行政院長來接任，行政院長缺位以後，再下一個順位是行政院副院長，那台灣副總統不要的話，總統、行政院長、行政院副院長的接位順利是不是只有三個可能性，還是說立法院院長應該要在第三個可能性。依總統、行政院長、立法院長、行政院副院長、立法院副院長，來論定國家元首代理的順序。我覺得如果能建立下來的話，是我們台灣現在很重要一個工作，副總統制度以目前為止我認為這制度應該取消掉，毫無意義可言，既沒有象徵意義也沒功能性，是一個中華民國最大冗員的制度。我個人以憲法學者的見解來看，透過修憲方式把它刪除的話，我認為並不違反中華民國憲法，尤其是強調內閣制的國家，虛位元首的制度，我們國家根本就不需要到副總統這個職位。」

肆、論點 4：未來的修憲方向回歸接近內閣制的總統制，民選的總統從憲法條文來看其實還是「虛位元首」。

副總統廢掉，在總統之下有內閣，以責任內閣而論，行政院長的國會同意權應修憲加以恢復。要不然也可轉換的考量，沒有給國會同意權，但卻可改為賦予國會二分之一以上行使否決權；意即，包括行政院院長、行政院副院長，以及所有部會首長，國會都可對其行使否決權，使院長、部長下台，也就是任命權給總統，但否決權給國會。這個「否決權」，就是另一個角度的「內閣制」的樣態；這就符合中華民國的原始憲政設計，就是「內閣制」的本質。

民主化後的修憲工作，把中華民國憲法推向雙首長制，但如果是雙首長制，憲法條文應該更明確化。其實中華民國憲法原來是內閣制，現在也是，因為雖然內閣是總統提名任命，那只是一種人事操作及黨的運作，但**總統不能參加內閣會議（行政院院會），而且國會對法案有議決權，所以總統其實還是虛位的**，平日總統只能直接涉入國防與國安。中華民國的憲法最接近 1919 年威瑪憲法。

「制度是人在運作，我們可以說全天下沒有一種純的內閣制，都沒純的，我們只能夠說精神偏向哪裡，精神偏向哪裡是因為有運作上的問題。比如說以色列是總統制還是內閣制，以色列都是強人，他把內閣制運作的像總統制一樣，所以它還是內閣制，所以運作的格式誰跟誰負責任。」

「他（許信良）夜奔敵營結果沒有成功，（台灣是）雙首長制移植失敗的例子，雙首長制是絕對失敗的，要移植只有法國成功的例子，我認為中華民國，小國寡民，**總統制度顯現出來對一個人的信賴、一個人的崇拜，一個人的大權在握，是不好的**；我個人強烈的認為，內閣制還是對台灣是最好的。」

「（現行體制）還是內閣制。」

「（以現行的狀況，那總統在內閣制是扮演）有限總統制，你看目前憲法裡面所有總統的職權都透過國家安全會議，包括國防法的規定、包括憲法規定，總統除非召開國家安全會議以外，總統沒有任何（關於人事的）權力。只是政治的運作，是可以用黨、用人脈影響力。」

「（關於總統民選就不是虛位一事）這絕對是迷思，我們中華民國憲法跟當初的威瑪憲法是很接近的，我們的統帥權、總統權力附屬制度...等。但是我們中華民國憲法跟威瑪憲法最不一樣的地方，即威瑪憲法總統是民選的，我們是國民大會選的，所以現在改為總統民選是更接近 1919 年的威瑪憲法。我們憲法第十三章跟威瑪憲法是一模一樣，同樣的精神，所以**總統民選並不就是代表著實權總統制**，這是錯誤的觀念，總統民選是代表普遍一個國家元首由老百姓決定誰來當國家的元首，就是民選總統而已，民選的虛位總統而已。總統也有很多種，老百姓也許

喜歡作秀的、漂亮的、道德的、人格者...等等，代表國家的門面有什麼不好，老百姓也可以投票選國旗、國歌也可以，這不代表要給它們什麼權力，就像國家設參謀總長不一定每個都像郝柏村一樣，不是參謀總長都是郝總長，不是每個省主席都要像陳誠。」

「德國的希特勒也是獨裁，但是二次世界大戰後，日本、德國的繁榮、新加坡的繁榮都是因為內閣制，沒有人可以認為台灣沒有能力、沒有人有資格瞧不起台灣人，台灣人有本事讓行政院長下來之後，便是無法在社會形成大力量的一介平民，像郝柏村、李煥這些大老下來以後都是一介平民。這是內閣制最了不起的地方，如果是總統制，就會有許多大老在下台後繼續干政。」

第二節 政治理論家訪談結果：許信良訪談

(2010/6/10 PM6:00~7:30 台北市復興北路 170 號 2 樓 台灣新興民族基金會辦公室)

許信良先生，早期台灣反對運動的主要領導人之一，曾擔任過臺灣省議會議員、桃園縣長、美麗島雜誌社社長、臺灣革命黨副總書記，並兩次擔任民進黨主席（1991 年~1993 年，1996 年~1998 年），在其第二任主席任期中領導民進黨與國民黨協商第四次修憲，對目前台灣的憲政體制設計用力甚深，當時為了成功修憲還曾夜奔敵營與國民黨商談，被媒體披露；不過，由此更可證明其對於台灣憲政建構過程中的重要影響，其現職為「財團法人台灣新興民族文教基金會」董事長。

除了投入政治工作外，許先生平常讀書寫作演講不懈，大學自政治大學政治學系畢業，接著進入政治大學政治學研究所就讀，並曾赴英國愛丁堡大學擔任哲學研究生。其人對於憲政體制與實際政治運作的了解，稱其為具有深厚理論基礎的憲政專家也不為過。

壹、論點 1：台灣不是內閣制，目前運作上是傾向總統的雙首長制。

台灣現今憲政體制是以法國第五共和為藍本的雙首長制。雖然張君勱所設計的憲法是從內閣制出發，可是在歷史上也從未落實內閣制，實際上為總統制。另外，副總統的設計本身就是傾向總統制的特色，因為立憲當時虛位元首實際上不可行，所以在總統與副總統的設計上是以美國制度的精神來設計。目前在運作上，則是傾向總統的雙首長制。

許多專家學者提到關於閣揆同意權的問題，許信良先生的意見是法國雙首長制的設計中也沒有同意權，不過特別強調倒閣權的重要性。只是這個權力在台灣因為競選經費過高，同時連任率沒有很高的情況下，立委諸公好像不敢隨意啟動，這倒是修憲之時所始料未及的。

「我們現在憲法體制是彈性的憲法體制，其實嚴格講就是雙首長制，尤其是修憲之後。我們不是總統制，也不是內閣制，就是雙首長制。很多學者認為，我們中華民國憲法，本來原意是那個內閣制。可是，嚴格講起來，中華民國的憲政是從來都沒有真正的內閣制。因為，其實就傳統上來講，不管憲法內容怎麼樣，就是原來憲法的內容怎麼樣，我們事實上都是總統制，總統掌握一切，坦白講，中華民國的憲政史上，從來沒有真正的內閣制。從來不管憲法條文怎麼樣，就是總統制。好，可是我們修憲之後，其實，嚴格講就是，很明顯很明確就是，把它修成法國雙首長制為藍本的一個雙首長制。那應該這樣，因為我剛剛說我們的憲政傳統是基本上是總統制的憲政傳統。所以說，修憲是雙首長制，可是我們應該講，我們的憲政的實際，是偏總統制的，偏向總統制的雙首長制，我們這樣講。所以總統其實是比较行政院長重要啊。那總統這個是、是偏向總統制的雙首長制。應該是我們現在、現在憲政體制的真實的描述。所以在那個情況之下，我們的副

總統的有沒有必要（存在），當然法國的雙首長制度，法國第五共和是雙首長制的藍本。可是呢，法國的第五共和，就現在法國的憲法而言，是沒有副總統的。那當然我們知道說，我們中華民國憲法一開始有總統、副總統，其實雖然說，當時最早制憲者就張君勱嘛，他有意把它變成內閣制。可是，如果有副總統你就知道說是立憲者的、制憲者的原意欸，就不完全是內閣制。其實張君勱他一直知道說，內閣制的總統其實就是虛位元首嘛，不需要有副總統。所以嚴格講的時候，我剛剛講說，第一個，所以原來立憲者的、制憲者的就是寫憲法的人啊，他一開始立憲的人，他就不完全把中華民國憲法當作內閣制，所以才需要副總統嘛。」

「倒閣權，我們當時認為，倒閣權就是比同意權更大啦！同意權取消，原來中華民國憲法（行使）同意權以後就沒有其他規定說你可以把他（行政院長）倒閣的。所以同意以後你就沒有辦法、沒有能力，所以那根本就不需要他（行政院長）負責。那我們現在設計是這樣，我們憲法修正了以後，取消同意權是按照法國制度，事實上，這是行政院向立法院負責，沒有必要，為什麼？（因為）立法院倒閣權是隨時可以提出來的。依照憲法條文，倒閣權隨時可以發動啊！所以以這個來講，我說倒閣權事實上就是同意權一部分。這個是我認為更有效的同意權，我們當時是這樣認為，好不好？所以這是講說，我們的總統不是虛位元首，簡單講，他有好多就是完全獨立行使的總統職權。」

貳、論點 2：副總統角色非常重要，因為台灣的總統權力很大，

憲法角色相當重要，不可一時或缺，所以必須要有備位的設計。

法國沒有副總統，因為雙首長制即隱含代理功能在內。台灣有副總統是好的，主要理由為憲政體制傾向總統制，所以總統比行政院長重要太多了，若總統臨時出了問題，備位問題的重要性非常高。總統的重要憲政功能必需要有憲政上的法

定代理，才可以減少體系的不穩定性。若看台灣總統的權力，總統在任命軍事將領與外交官等重要職位，是不需要國會的同意，這比美國總統的權力還大，現今體制下的中華民國總統明顯具有高於美國總統的單獨行使的總統職權。是故，結論之一是台灣絕對不是內閣制，總統地位十分重要，憲政角色與地位十分關鍵，所以備位的設計十分重要。

「我個人認為有副總統是好的。為什麼呢？我這要說明。因為第一個，我說我們的雙首長制，是傾向於總統的雙首長制。也就是說，在這個現在的體制裡面，其實總統比行政院長重要。第二個就是，那我們的憲政傳統，台灣的憲政傳統，從兩蔣開始一直到李登輝，再延續到我們現在的傳統，實際上也是總統比行政院長重要。我們是傾向於總統制的雙首長制的，照目前來講。那傾向於總統制，所以傾向於總統制，那總統一旦出問題該怎麼辦呢？所以當然這備位是非常重要的。否則的話，如果每次總統出事情，就要再重新選一次嗎？這很麻煩的。我個人認為說，我們既然是偏向總統制的雙首長制，所以總統在憲政體制裡面非常重要，好不好。他不是內閣制的虛位元首，總統有很多在憲政體制裡面的功能，依照憲法的功能有很多很多。所以，我想有需要論述一下雙首長制這部分，為什麼？因為你這個首先要體制弄清楚。你才知道副總統（是否需要），既然為了備位、或者是輔佐，都是服務總統。所以總統的職權、總統的功能、憲政功能，一定要很清楚的來加以描述。我們不是總統制，不是內閣制，我們是偏向總統制的雙首長制。」

參、論點 3：副總統的憲政角色應該朝向有意義的備位。

副總統的憲政功能，是備位或是輔佐，必須看總統的用人藝術。如要備位，許信良先生主張有意義的備位。從權力邏輯來看，政治上是不希望備位的人來影響總統的權力，不能讓其參與權力行使。不過，許的意見是認為讓副總統參與很好，分一些工作給他，如儀式性的功能。

如何有意義備位？美國副總統以參議院議長身份參與政務；而台灣目前的政治運作中有讓副總統定期參與國安會議。以上兩者都是參與決策過程的有意義的參與。體制上或實際上讓副總統參與才是負責的表現，當然決策權應保留在總統手上，不過討論過程應讓備位者參與。但這一點現行規定皆無相關規定，故只能看總統的個人用人哲學。可以有幾個修正方向，首先是作為總統的責任；其次是用法律來規範，如美國國家安全會議，是用組織法的方式來納入重要政策決策過程的參與人員，不失為一個重要的手段。台灣目前的方式，總統並沒有主持國安會議，或許應該使國安體制法制化，修訂目前的國安會議組織法，以及職權行使法，其中副總統也應該納入成為一個參與成員。

「總統任命軍事的長官，對不對？參謀總長、陸軍總司令、三軍總司令，升遷將領等等，都不需要國會同意啊！美國總統（的職權中）與這類似的權力，都需要參議員（舉辦）的聽證、需要參議員同意的啊！事實上，我們台灣現在、我們的中華民國憲政體制，就是總統在憲政上的功能，就他單獨行使的權力，坦白講，甚至比美國總統的體制更不受牽制啦！所以他怎麼（會）是虛位元首？」

「美國副總統（同時）擔任參議院議長，他事實上任何事情都知道啊！這就是參與啊！他當主席就是參與每天的政府（運作），對不對？所以他起碼知道、了解（政務）。他即使不參與決策，可是他起碼參與政府，他了解政府。還有另外一點，美國副總統一般都是，現在美國來講，總統主持國安會議的參與者，美國國安會，美國總統主持國安會議嘛，國安會議當然主要有閣員的參與，總統一定參與國安會議，雖然可能不是憲法規定的，可是呢，美國憲法也沒有國安會議啊！實際的運作，美國（使用）了一個建立起來的憲政體制，在美國總統主持的國安會議呢，總統、副總統是當然參與，所以美國副總統（藉由這個體制）他是都了解，起碼是參與這整個決策過程的，好，這參與這樣，他參與的過程是他了解，他進入狀況啊，你備位者如果是完全不進入狀況，（又要他）備位這是很不負責任，那你怎麼備位？一旦有事，這個備位（一定會出問題），所以讓他參與是非常重要的。」

的。就是說不管是憲法上，或不管是體制上的讓他參與，是非常重要的。你就等於是這一個總統的責任哪，你現在這個備位者都不讓他知道，萬一有一天他如果接任（怎麼辦）？所以這備位的這樣一個精神，合理邏輯就是他們應該參與，他既然備位，他就應該參與，為什麼？他起碼應該了解這個決策。當然決定權是一個人，就是總統，可是呢總統任何決策他（副總統）都應該知道，這備位才有意義。」

「只有決定權不在他（副總統）而已，所以他應該參與這決策過程的，參與決策過程是應該的好不好？所以這個是一個備位要有意義來講，他這個應該如此，現在我們憲政跟法律，跟憲政有關的法律啦！都沒有這樣規定。今天他是不是有輔佐的功能，這完全看這個總統...實際上呢，以目前沒有任何法律及憲政體系規定這樣，這完全看總統跟他（副總統）的關係啦。總統希望他輔佐，他就可以輔佐，所以你這樣問其實這些問題都是一樣。他到底輔佐多少？他到底參與多少？這完全看總統跟他的關係啦！跟他的關係好不好。其實，（就我的看去）總統可以讓副總統參與這個輔佐，讓他輔佐其實是分你的工作、不是分你權，像中華民國總統，他實際上不是虛位的，他有好多實際上的權力。可是總統有些虛位的功能，比如說很多儀式性的功能！這種東西為什麼不讓副總統做呢？我建議這些儀式性的功能，副總統都可以代替。」

「副總統照理上是不看公文的，所以他當然沒有行政院長重要，在輔佐上他沒有行政院長重要。他甚至甚至沒有（總統府的）秘書長重要，以輔佐來講，他沒有功能的。」

肆、論點 4：當前憲政問題是總統干預太多的行政權。

現在台灣的政治運作有一個問題，就是總統對行政權的干涉實際上是有違體制，只是目前沒有人提出打憲法官司而已，與此不同的是，法國總統就有明確的干涉權，也就是主持內閣會議的權力。另外，就體制適合度而言，雙首長制適合

台灣，民間也是習慣此制度，現實上也是如此。未來的修憲應該更朝向法國的雙首長制前進，如應該就直接規定總統主持內閣會議的事情，然後再把副總統納入內閣會議中。

「嚴格來講，像總統干涉到行政院長的職權，憲法上這個其實是違背我們的體制精神，就是與我們的憲政體制精神是違背的，嚴格講起來的話。不要說憲法上條文是這樣，就是修改過的雙首長制，也只是總統任命你（行政院長）不需要經過國會同意而已，並沒有說總統向國會負責，也沒有這個條文，（仍然是）行政院長向立法院負責。」

「可是現在因為沒有人打（憲法）官司，打官司應該說找大法官會議來解釋，所以行政院應該抗議說，總統怎麼可以干涉我。那應該可以這樣的話，大法官會議可以解釋。可是，事實上沒有人提出這個東西、這個質疑。」

「（副總統）要參與這個過程，應該的。否則他到時候無法執行這個（繼任）功能，所以參與是應該的，美國副總統是參議院主席，我們台灣不可能有這個制度。所以，體制上看，怎麼讓副總統可以參與決策過程。其實嚴格講，這不是副總統的問題，是總統的問題。為什麼呢？其實，我們這樣說啦，法國雙首長制很重要的，雙首長制總統有影響力，總統怎麼樣介入這個政府，合法的介入政府，他就是由總統主持內閣會議。法國雙首長制是他總統主持內閣會議。」

「我個人認為喔，要強化這樣的東西，讓總統的權力，更有效行使，或更合理的行使，其實台灣是應該把國安會議（更法制化），國安好像也有國安法，但是，有國安法和國安會而已，可是總統也不差你國安會對不對？所以（應該由）總統主持國安會議，總統主持國安會議喔應該應該明訂成為一個法律。...所以，總統主持會議，那我們的國安會議法更應該修改，應該給他更明確，成為很重要憲政體制的一部份。總統主持國安會議，哪些人參加國安會議？比如說重要的政治人物應該參加國安會議，比如你行政院長啊，或者重要部長對不對，甚至是其他五院的中華民國憲法裡面，這個五院的院長都應該參與，我覺得應該有個國安會議

法，讓總統按照這個國安會議法（來運作，進行政務推動），副總統也參與這個這個國安會，他也一定是國安會成員，國安會像美國那個一樣，這樣他就不會對政務陌生嘛，他就可以對這個過程熟悉嘛！...這樣對備位才有意義嘛。」

「如我剛才所講，我們不只是為了副總統而已，也為了讓總統可以更有效地行使他的憲政功能。所以總統主持國安會議是必要的，那國安會議也應該包含五院院長。也就是跟他（總統）有關嘛，司法院他提名的、考試院他提名的、監察院他提名的。立法院為了維持憲政體制的運作，本來就應該有行使立法權的這一層關係。所以說總統主持國安會議，讓五院院長參與，好不好。甚至是讓外交部長、兩岸事務、國防事務這三個首長應該參與，好不好。所以這樣的國安會議，跟中央憲政有關的人，（都可以）來參與國安會議。」

「（憲政制度應如何修正）？現在這個（制度）是最好的啦，因為這也符合民間的企業組織（董事長、總經理），政治都跟民間有關。」

「民間企業組織體制都是雙首長，其實雙首長是個很合理的制度。何況，依我們憲政的傳統來講，我們沒有修憲也是這樣。像兩蔣時代，你說行政院長他也有他的權力，不是說沒有他的權力啊！事實上也有啊，對不對？那不只憲法規定他向立法院負責，實際上運作裡面，總統也不可能每天向立法院互動，總統也不可能沒有參與，這事實上也很難，你換制度也會出問題。所以雙首長制還是我們最好的制度，未來也是這樣。」

「那中華民國在台灣的這一種總統，習慣已經養成。所以今天的結論就是說總統已經養成這樣的人民的期待之下，是一個非常重要的憲政角色。所以副總統不但是備位還是個輔佐，同時還要在總統府這個國安的層次應該要明白的再修法，然後副總統就在這一個位階角度參與。」

第四章 訪談二：副總統角色的實務面

實務面訪談是本論文最主要的目的，筆者曾向我們擔任的副總統的幾位政治人物邀約，幾位先生的回應皆十分客氣親切，並得到李登輝前總統與呂秀蓮前副總統的慨然允可。連戰前副總統回電說，他是政治學者，如果要談就會很認真，但他現在的心情不想觸及這個論文主題，隨便談談他不願意，而拒絕接受面訪。李元簇前副總統電話表示，他這兩三年因體力明顯衰退，鮮少與外界往來，對外不想再表示任何意見。現任蕭萬長副總統回電表示，他才任期不久，實在很不方便表示任何意見也拒絕受訪，至為遺憾。在本文接近完成之時，得到王金平院長同意受訪的通知，使本文得到一個最佳的註腳。實務面訪談的內容與理論面訪談最大的不同是，這些訪談內容全都是第一手資料，可以看到平常光是在理論上鑽研所看不到的實際情況的經歷。對現任與卸任副總統進行訪問調查，更能有助於我們捕捉不同時期、不同性格的人物面對同一境況下的思考。

第一節 李登輝總統訪談結果

(2010/7/7 PM3:00~5:25 台北市內湖區中社路一段9巷13號 翠山莊 李登輝寓所)

李登輝前總統在本研究的受訪對象中是十分特殊的一人，其人同時擔任過副總統與總統的角色，從威權時期跨越到民主化時期。李前總統在任期間，曾有過兩個性格、能力與處事態度完全不同的副總統，做為此研究議題的受訪者是十分合適的一位。

李登輝前總統被認為是中華民國民主化、本土化的主要推動者，在國際上有「民主先生」之美譽。1984年，蔣經國總統提名李登輝為副總統候選人，成為其

副手。1988年1月13日，蔣經國總統逝世，李登輝繼任總統。之後共擔任12年總統，分別起用李元簇及連戰兩名副總統。其訪談主要論點包括，「副總統的權力應該由總統來決定」、「未來台灣憲政體制的修改以內閣制為宜」兩項主要的看法，另有兩項是與其在任經驗相關的說明，分述如下。

壹、論點 1：副總統職權入憲並不適當，容易與總統發生衝突，

副總統的權力應該由總統來決定比較好。

憲法主要是規範總統的職權，對副總統沒有什麼規範，但選舉時是由副總統聯名競選，共同當選。副總統的備位功能本質上是十分需要的，但是如果副總統職權入憲，就有法定一定的權限，在實質的運作中很容易跟總統發生衝突，所以全世界的憲法都沒有對副總統有任何的記載規範。如此，實際運作上就比較不容易發生鬥爭；如果這種鬥爭發生，國家社會就容易陷於不安。

以陳呂關係而論，為何陳水扁當總統第一次出國時，就從來不給呂秀蓮代理，這個問題非常大。他們兩個分別來問過我，我對他們說，現在的總統到世界的任何地方都可以視事，指揮國家政務，如果代理期間，代理的副總統如果批簽公文或發佈命令，使用元首章，萬一與總統主張不同，那就會產生嚴重的衝突。尤其，如果總統回到國家領土，代理總統的副總統如不願交出代理權，那就會產生更嚴重的混亂，等同是叛變。總統如果給副總統權力，完全要看總統在工作上的需要，總統個人的心胸修養與用人的藝術。像呂秀蓮是很有野心的副總統，若有憲法的條文規範其職權，那會很糟糕。副總統的職權還是由總統來決定比較好。

貳、論點 2：擔任副總統期間對於金融問題著力甚深，這是由

於蔣經國總統的授權，由於當時的努力，使台灣

順利渡過金融危機。

李登輝先生擔任副總統時，蔣經國總統說他對外匯金融完全外行，本來要交辦給當時的行政院長俞國華，但為了穩定金融市場與經濟發展，就由李登輝來處理，也避免了後來的金融風暴。1997 年亞洲金融風暴時，當時央行總裁許遠東對於金融外匯的認知與觀念太落伍了，所以後來在李總統的主導下，找了蕭萬長與邱正雄來平衡許遠東。其實那個時候的金融是由他來主導的，蔣介石來台時，金融問題非常嚴重，外幣匯率有 100 多種，依照不同的貨物有不同的匯率，後來變成兩種匯率，又在他擔任副總統時的指導下變成單一匯率。

日本銀行一向在美國壓迫之下，不按照經濟學原理來調整日幣幣值。當他當副總統時，有別於日本，不接受美國的壓力，讓台幣不集中跟隨美金。為分散風險，台幣釘住三種貨幣；除了美金以外，還有德國馬克與日元。因為日本沒有按照經濟學原理來調整幣值，所以才會通貨膨脹與泡沫經濟；台灣也是因為上述措施才能避免亞洲金融風暴的傷害。

美國在二次大戰後，推動組織聯合國、GATT 與 IMF，以為這樣就可以控制全球的金融經濟；後來會員越來越多，完全超出美國原來的預計，失算與失控。但美國把本國國債商品化，也到世界各國搞國債的商品化，如此形成全球性的通貨膨脹，原來國際金融市場是金本位政策，美國卻以印美金來操作國債商品化，日本對美金從 250 比 1，升到 150 比 1 以下，才造成日本的經濟問題。當李登輝總統兼任台大經濟系副教授時，許多的外商到處投機。以日本來說，其所有外商的外幣都要匯聚在國家的中央銀行，但台灣的中央銀行卻不插手外幣存款，讓其自由存入一般銀行，台灣中央銀行雖然接外幣存款，但開放投機外匯在一般銀行開帳戶，而且銀行還付利息，與日本非常不同，所以日本 1991 年嚴重通貨膨脹就是投機外匯造成的結果。

參、論點 3：對於選擇副手的考量。

當時之所以會選李元簇為搭擋，目的就是找一個沒有聲音的副總統。當初繼任總統時在國民黨內既無人又無力量，李總統認為若是一個有辦法有能力的人來做副總統的話，就會很難作事。李登輝總統當時的考量認為，最重要是因為他是「外省人」，李元簇副總統他的法律素養真是很好，那時主要是因為他表示願意做無聲的副總統，所以才會邀請他做為搭擋。

連戰則是另一種情況，有關於連戰擔任其副總統搭擋，是連戰的父親當時是政務委員兼內政部長——連震東——的請託。李登輝回憶說，與連震東是政務委員的同事，其實蔣經國總統對於連戰的父親連震東是不信任的。當時連戰在薩爾瓦多當大使，連震東很想兒子回台灣，所以拜託李登輝跟蔣經國商量讓他調回台灣。其實當時的蔣經國總統最信任的人只有周書楷與李登輝。後來連戰回國後，陸續擔任青輔會主委、外交部長、交通部長及台灣省主席。李登輝說在準備參選台灣首任民選總統時，他在政治上完全不信任外省人。連戰資歷完整，又勉強算是同為台灣人，所以當時才會邀請他當副總統拍擋。

肆、論點 4：未來台灣憲政方向，內閣制最適合，以應付瞬息萬變的國家政情。

國民黨制定的憲法，以李總統的認知是總統制混合內閣制，但到底是什麼制他表示不清楚。很多事情總統可以很獨裁，依《動員戡亂時期臨時條款》規定，總統不必改選，立法院與國大代表終身職變成老賊，進行白色恐怖的統治。當年要廢國民大會，是他與宋楚瑜挨家挨戶去拜訪每一位國大代表，分別給他們約六百萬的退休金，他們也都同意退休，也同意一同來撤銷臨時條款。後來第二屆國大只有由台澎金馬來產生，大部分都是本籍台灣，李登輝的用意就是要由本土意識的國大代表為主來增修憲法條文，一共修六次，使中國大陸意識的比重變很低。

現行憲法是不行的，非常不合時宜，現階段的憲法只能當作過渡與臨時的，極需要全面的修訂。在修正方向上，李登輝總統認為未來台灣的體制以內閣制最好，因為國家政情瞬息萬變，應該讓民意可以隨時換國家領導人。此外，總統還是可以直選，其權力只要參與國防軍隊情治就好，外交也可以交由行政院外交部處理。若是內閣制，新加坡可以參考，但李光耀的亞洲價值是無法令人接受的。他的太太擁有的家產約佔新加坡全國資產的五分之一，這種情形在台灣是不可能存在的。

一個國家的總統與副總統的規範有其歷史背景，民族性與一定的政治淵源關係。像中華民國在台灣的總統與副總統關係，是來自高度的軍人獨裁統治下延伸而來的。

第二節 呂秀蓮副總統訪談結果

(2010/6/11 AM11:00~PM12:35 台北市光復南路 102 號 10 樓 玉山周報會議室)

呂秀蓮副總統，一方面是台灣民主運動和台灣婦女運動的重要先驅倡議者之一，另一方面也是台灣獨立運動的重要領導人物之一；曾任中華民國第十、十一屆副總統，共 8 年的經歷；在此期間，因為與陳水扁總統的關係曾經引發媒體的關注。做為首次政黨輪替，以及首位女性副總統的經驗，她的看法會成為本研究中最純正副總統擔任者的意見。呂副總統指出了幾個親身經歷的，同時十分犀利的論點，包括「總統副總統的關係在選前是很好，但到了選後就會變質」、「深宮怨婦的說法其實是根源於性別文化」、「在總統的授權下，副總統仍可處理許多政務」、以及「未來要修憲可考慮落實總統制，增設 2 名副總統的做法」。

壹、論點 1：與陳水扁總統的關係，選舉期間是合作無間的， 勝選之後到 520 就職則開始有所變化。

陳呂配當選前，考察陳水扁選呂做為搭擋的目的在於勝選考量，挑選有可能幫助選舉的人。依陳水扁自己書中的陳述，有五個主要因素，包括性別、區域、派系或世代（美麗島與後美麗島系）、外交（總統是國防）、國際經驗；究其實，其實是政治精算的結果。在接近選舉投票的前夕，扁公開的宣示需要副總統「參贊國政」，當時兩者關係密切，故呂副總統當時對當選後的參與政事有所期待。

「是基於五個因素啦，我不見得記得很正確，跟他書上寫的，他最近陸陸續續獄中裡面寫的。第一個是性別，然後是區域考量，他南我北，第三個應該是說，我是屬於美麗島，他是後美麗島。第四個應該是有談到說，他在立法院是專屬國防，我是專屬外交，國防外交剛好是總統的權限。第五個應該好像也有提到說他沒有出國留學，我是哈佛回來。」

「那時候，我們在選舉的時候，是搭配合作無間啦。」

「我們演講都是晚上趕兩場，最後一場會合嘛。所以我會聽到他講的內容，他聽不到我講，我聽得到他講。那完了以後，一起搭車回來，他就問我說他今天表現怎麼樣，你有什麼意見，所以我也知無不言。所以其實是蠻好的關係，就是選舉第一階段。那因為他講過會讓副總統參贊國政，所以我自然也就有所期待。」

當選後開始有風波，本來說辦公室由呂副總統自行選擇。就任後則情勢不同，對於空間沒有決定權，本來說等李總統搬走後再整體處理，不過後來是由總統決定。此外，520 前對外宣布唐飛組閣的事，呂副總統完全不知情，加上之前的國政顧問團，事先也沒讓呂副總統知道，讓其感覺到情況與先前已有所不同。聽說李總統向陳總統面授機宜時，交待其要防範副總統。這個傳聞後來呂副總統向李總統求證後得到默認。所以後來公文就不給副總統看。另外副總統應當可以擔任總統出國的代理，以中南美洲友邦的經驗來看，總統一上飛機就是由副總統代理，

本來陳水扁也贊成，但李登輝以李宗仁經驗而勸扁不宜。

「我記得他有一次就講過說，（對於總統府辦公室的空間）他給我兩個選擇，一個是辦公室就在他辦公室旁邊，不過聽說那空間比較小，離他比較近，空間比較小。另外一個就是說，我到不同樓層，空間很大但離他比較遠。他還曾經公開講說，那就交給我選擇，所以到那個階段其實關係很好。可是 520 以後，接近 520 其實情勢就有一點變化，我不要講那麼細啦，我作回憶錄時再去寫。不過我要講就任以後，情勢就不太一樣了。空間其實我沒有選擇餘地，他那時候講，也還沒有進去總統府所以也不知道，後來我們才知道說李登輝總統辦公室乃是在四樓，李登輝堅持用到五月十九號十二點任期結束，所以在那之前他的辦公室是不能碰的。蔣經國總統的辦公室在三樓，李登輝副總統在四樓，可是李登輝後來扶正以後及後來當選總統，他沒有換到蔣經國那裡。」

「後來也不是我選擇，我哪裡敢選，後來陳水扁就跟我講說，李登輝那裡給我用，空間比較大，沒錯，因為等李登輝總統那邊整個裝修過。這是個空間利益，後來漸漸也有時間意義啦，因為也有實質意義啦，因為是上下樓層的關係。那大概也很多人，應該也有一些資料或者怎麼樣，至少我聽到了解的，大概李登輝也有跟他傳承。就是說扁當選以後，他去請教李登輝，那李登輝跟他面授機宜啦，應該有談到說跟副總統關係怎麼樣。譬如說，原來扁就與我們選舉的時候合作無間，他也想到說他那麼忙，他是很想把一部分公文交給我批的，那到後來沒有。我只能說，聽說、或者極可能是李登輝說不可以。不過那後來某個程度李登輝有間接跟我承認啦！他（李登輝）跟他（陳水扁）提醒說，總統第一個要提防就是副總統。」

關於李元簇公開表示願做一個「沒有聲音的副總統」的講話，呂副總統曾加以求證，但基本上並沒有得到證實。同時，呂副總統對於李總統的兩位副總統，則有自己的看法。她認為相較而言，李登輝總統並不信任李元簇而比較信任連戰，因此讓連戰擔任副總統並兼任行政院長，直到發生憲法爭議，大法官解釋後才免

兼。而呂副總統進一步指出，李登輝總統對於副總統的經驗主觀上並不正常，由於選後連戰發生逼宮事件，以及先前在威權時期擔任副總統的經驗。

「不會啦，沒有說我的行動還都要有請示，那倒是沒那麼嚴重哦！我現在講李登輝的部分哦，第一個他不曉得在哪裡誤認說...幾件事哦，他自己的副總統經驗哦。蔣經國出乎意外的提他做副總統，對他來講很意外，所以相信他當副總統的時候，其實非常的戒慎恐懼，所以這就是他個人的副總統經驗。第二個他提了他自己扶正，就是蔣經國過世，他第一個是找李元簇嘛！那可能因為省籍啊等等的關係哦，我想他也不會很信任李元簇嘛！李元簇也不知道什麼場合，他一百零一次講唯一就是說他要做一個沒有聲音的副總統。」

「他（李元簇）講過一次哦。當然他基於什麼樣講，也許不滿。那他講過一次、但他也只有講過一次嘛。所以你看李登輝他自己做副總統以及他對副總統的看法，可是他對另外一個副總統，又是另外一個階段一連戰，他是充分信任連戰。第一、開始讓他做行政院長，整個權力都在那裡，是因為民進黨反對嘛，到最後透過政治衝突，加上最後張俊雄在大法官會議申請大法官解釋嘛，解釋落落長，也很難解釋說他不可以，只是說不宜。」

「李登輝對副總統有非常奇特的遭遇是，他這麼疼、寵、支持連戰，可是連戰在兩千年落選，當天晚上就要把他趕出門，有沒有？就把所有的敗選責任推到他身上，然後等於很快叫他交出黨主席。我覺得那件事情也傷透了李登輝的心。所以我觀察他個人，不管他自己做副總統，不管是面對第一個副總統、或是第二個副總統，李登輝的經驗其實都不健康啦！」

貳、論點 2：深宮怨婦的說法乃根源於性別文化的結果。

憲法對於中華民國副總統的規定十分簡單，僅有兩條文。但實際運作上，陳誠、嚴家淦兼行政院長而有實權，李登輝擔任副總統就比較單純。基本上要看幾個題，其一是看總統臉色，其二則是機遇問題，第三項是過去無經驗而發生在呂

副總統身上的性別文化。呂副總統表示說「深宮怨婦」並非是其自稱，而是首先出現在何榮幸的方塊文章中（中國時報），而且呂認為此文章是扁辦授意的，因為當時扁辦與中時記者交好。呂副總統回憶自己只有曾經講過一次，是與陳水扁總統在就職前一同回立法院那一次談話。根據呂副總統自己的分析，「深宮怨婦」的說法應該是性別文化的結果，社會習慣總統身旁的女性為 First Lady，而非副總統。明白了這個根源後，呂開始主張首位女性民選副元首的「柔性佐國」路線。

「深宮怨婦不可能是我自己講的嘛！3月18號的投票結束，不到一個禮拜，如果我沒記錯，中國時報的方塊就開始出現了，說我要哀哀怨怨四整年嘛！深宮怨婦是何榮幸寫的嘛！」

「我的了解啦，就是打那個小短評嘛！所謂這深宮怨婦是從這裡開始的，然後一些政治漫畫家就半好玩，就寫嘛！童錦茂就畫最多這樣的嘛！哦，很多漫畫哦，那當然政治漫畫這本來就要忍受。何榮幸那時候就其實是扁身邊的人啦！其實就扁身邊的人哦。」

「即使不是何榮幸哦，就是中國時報那裡面的一些記者，跑扁新聞的，就是跟扁辦這幾個在一起嘛！那他們當然非常害怕我有權力嘛！總統身邊的幕僚，他們要鞏固他們自己的幕僚權力的話，他們一定要排擠我嘛！不但比總統能幹的接觸不了，比他們能幹的都會被排擠，除非你剛好同掛的嘛！這個在全世界也都差不多啦！白宮也經常發生這種事情，總統身邊的幕僚，要跟總統建設關係，你必須要先取悅總統身邊的幕僚嘛！」

「有一次扁跟我回立法院，因為我們兩個都是立法委員出身，我們就覺得回去拜會王院長，然後王院長就把所有的立委請來。那在這裡面對談的時候，因為我平常，私下我們就常常會開玩笑啦，那我又想回到立法院，本來就我們回娘家的樣子。各黨立法委員的代表都有在，我才提一個比較嚴肅的問題，我說如果要修憲的話，我建議對於副總統，憲法有關副總統的規定，我們都要重新思考，大概在話題裡面才提到說，不然像我這樣還沒有就任，那、那時候我還沒就任哦，

我已經感覺到說，難道要我做深宮怨婦嗎？我其實是用「嗎」這個字，那其實媒體寫出來就寫呂秀蓮要做深宮怨婦四年，就這樣。」

「這樣一來，媒體頭版都定調說我要做深宮怨婦。這個就牽涉到什麼？性別文化啦！深宮怨婦只有對女的才會這樣講，所以我就後來慢慢的經過一整年，做什麼都不對，講什麼話都不對。咦？後來我就意會到性別文化。但是在習慣總統旁邊站 First Lady，包括民進黨也有人講什麼我要做什麼陳水扁的政治太太，我就火大了嘛！好像這是什麼劉一德講的？還是誰？對不對？」

「對啦！政治太太，好像就是用政治太太啦！那我就火大起來了嘛！我是民選出來的耶，總統夫人是你剛好嫁對一個人，後來他變總統，而且他當時也不是總統啊！是後來他變成總統。你怎麼可以把我這樣壓制呢？我是人民選出來的，所以我那時候我更要表現我自己。原先還是被打來打去，莫名其妙，還在摸索嘛！後來我就說，我就要告訴你說，我是民選的女性國家副元首，我更要為所當為啦！後來三年的時候，我出了一本《柔性佐國》三週年。我就揣摩了以後，那時候也在回想，我慢慢知道，有時候扁會來跟我透露說，李登輝他會怎麼說，類似這樣子。我就慢慢去揣摩說，哦，那如果是李登輝，所以我觀察出李登輝那幾點也是這樣觀察來。那後來我就想，好，我不逾越憲法規定，我不違背總統的意思之內，我總可以做一些事吧？我是人民選出來的，我也拿薪水啊！所以後來，這是前三年的紀錄，我就把他定位為「柔性佐國」。」

參、論點 3：在 8 年任期中間，事實上依然在陳總統的同意下，做了一些事，最主要如擔任科技諮詢委員會與人權諮詢委員會的召集人。

在一些風波後，由總統授權開始了副總統主持科技諮詢委員會與人權諮詢委員會的做法。委員會全體在充分討論後，代表總統府提出意見，簽呈總統批可，

再交由行政院參考。此可屬於副總統職權的一種變型。另外，在參與國防外交方面，呂副總統表示有參加每月一次的大軍談：總統、副總統、行政院長、秘書長、國安單位、總統府；在中共三光政策下，成為元首外交的分身，呂副總統在任期內共出國 12 次，除 1-2 次由呂副總統主動提請外，其他皆由陳水扁總統授意，或為特使的身份，代表元首進行國際外交。呂副總統更是首位在國際會議發表 Keynote Speech 的副總統。

「那時候就開始就有想...連任的搭檔。什麼蘇蔡、呂吳配的，可是大家都忽略了，2003 年 5 月 20 號，我這本書整理好了，我都沒有先讓他知道，所以你能不能給我寫序說，他沒有時間就說題個字。我也滿意外的，他親筆題了這八個字—「最佳搭檔 最佳輔佐」。那我就問他說我可以印在這書上嗎，他就說當然，他自己工工整整寫的。其實他這個已經是詔告說我就是連任搭檔。」

「另外兩件事，就是那一陣子這樣，那我有時候，我當然也會跟他 complain。最後，但不曉得什麼時候，他就交給我兩件事，他就說不然這樣，總統府你去負責科技，那負責人權。」²¹

「那只是說，這個是體制化沒錯，可是未嘗不是總統可以，起碼就是他授權的，那裡面我們如果討論，我們認為最正式可以建議、檢討的話，那我們就正式打公文，他就批下來，還是完全合法運作。」

「我再簡單講一下，國防跟外交。這個都不是國防外交嘛！聽說，以前總統做為三軍統帥，他跟國防部有小軍談跟大軍談哪，小軍談那個每個禮拜大概國防部，國防部長跟他、跟總統、三軍統帥報告，那一部分我就沒有參加，那另外有個大軍談，每個月一次，有軍事會談，聽說以前李登輝都沒有讓連戰參加，扁很自傲跟我講，看、我都讓你參加。可是扁不只、不只讓我參加，他連行政院長都讓他參加。所以變成是說，那個大軍談，每月一次的軍事會談，總統、副總統、行政院長，那當然還包括這個秘書長—國安會秘書長。」

²¹ 這裡指的是「總統府科技諮詢委員會」與「總統府人權諮詢委員會」。

「我們那八年因為就三光政策之下，所以如果我們不加強邦交國，尤其是邦交國，尤其是這個所謂元首外交的話，那就全都垮掉了嘛！因為每個國家外交官權都是在總統手上嘛！那邦交國也一樣啊，四年一選，那我們中美洲的國家是不能連任的，所以一個四年一任或五年一任的總統一當選，你就該跟他服服貼貼，你就要跟他搏感情，搏很好，保證他這四年一定會跟你的元首的感情很好，不會斷掉。所以卯足全勁替扁作元首外交，可是有時候他總是不能出國嘛！所以我就是他最好的分身哪！所以我另外一本書，那個《走遍天涯為台灣》，整理了一本記錄，我以副總統的身分出國了 12 次。好，那扁出國了 11 次，我出國了 12 次。」

肆、論點 4：未來修憲方向建議副總統可以有部分權力，應明確立法規範。

李元簇曾說副總統要「隨時具備備位能力」，所以不能抵觸憲法與抵觸總統，不過以呂副的經驗感覺，仍有可能違反黨中的派系與總統幕僚的利益。

未來憲法必定要處理副總統問題：首先，台灣目前無內閣制條件；其次，若要雙首長制的话，行政院長即可代理，不需要設置副總統；第三，若要保留副總統，那則需要徹底地的總統制，可以考慮廢除行政院，並增設副總統，產生分工的功能。（行政院在台灣過去的問題是派系化與山頭化）；第四，又或許是徹底的行政中立化，減少政務官。從中南美洲友邦的經驗來看，其副總統多設置 2 位，宏都拉斯甚至設置到 3 位，第一副總統是直接代理的。

「我們的人（學者專家）還有一群人在迷信內閣制，一定要把它戳破這個盲點。我們哪有內閣制的歷史條件。」

「君主立憲的國家才有，所有新興的民主國家都走總統制嘛。」

「我的印象是內閣制的前提是君主立憲啦。我們都忽略這一點啦，包括李鴻禧教授很早就一直在鼓吹內閣制，現在也還有一些人在鼓吹，對不對？它是因為

君主立憲，國家有一個精神領袖在那裏。對，所以內閣的首相或總理，他是民選國會的頭頭來兼嘛。那就像本來就有董事長，我找一個總經理來嘛。我們常常給人忽略這個背景。」

「我們中美洲的邦交國哦，是總統制嘛！我發現中美洲的拉丁美洲這些我們的友邦的副總統哦，都不只有一位，有設兩位，也有一個設三位的。宏都拉斯原先設三位，那我就跟宏都拉斯的總統，因為吃飯的時候我們就聊天，我說你們國家為什麼要設三位副總統？那他也很幽默的跟我講，他說如果只有一個副總統，這個副總統一天到晚可能要奪我的權，我要提防他，那總統、副總統的關係會很緊張。他說如果兩個副總統的時候，他們一天到晚在我面前爭寵，他說如果三個副總統就相安無事。雖然有點玩笑話，可是這個也就點出，我說你這是男性思維，你這有點好像一夫多妻，這種比喻哦。可是這起碼一個啟示嘛！那大部分都是兩個副總統啦，而且憲法會規定第一副總統、第二副總統，所以當初就宣布哦，他就選舉的時候就講好，我這個是第一副總統、這個第二副總統。那第一副總統通常就是總統一出門，或總統一有事，第一副總統馬上就是代理職權，所以他們那個副總統代理是理所當然的。扁沒有，出國沒有讓我代理哦，就是李登輝提醒他。」

呂副總統以陳誠副總統兼行政院長為例，說明憲政體制下，副總統不必然沒有聲音、不能做事，也絕不是虛位副元首，認為選民以選票支持，就是希望期待副總統做該做的事（呂秀蓮，2005：22）。

對於副總統的存廢問題，由於「深宮怨婦事件」的波瀾，呂副總統提出對未來副總統職權修正方向的思考，包括廢除或是強化兩個方面。如果各界認為副總統應該是沒有聲音的深宮怨婦，那麼不如**慎重思考修憲，把副總統廢掉**，解決這個總是會引發爭議的問題；**若不走第一條路，那就應該加強副總統的功能**，參考若干中美洲國家一般，多設幾位副總統，做為總統的分身。第三個不同的考量則涉及行政院長，若副總統可有可無，行政院長才重要，那就修改總統副總統選罷

法，把總統與行政院長候選人在選票上並列（呂秀蓮，2005：11）。最後一種看法擬似以行政院長取代之副總統在總統選舉中的地位，但其所涉及憲法工程則更為龐大。

「總統制跟內閣制哦，我們絕對沒有條件內閣制啦！講清楚，我們沒有君主立憲嘛！這個你們就把他彙整。那既然總統制哦，我們就會說，啊那是不是我們要學法國制哦。」

「雙首長制。我個人是認為這樣子啦！假如要行政院長，就不要副總統，我大膽這樣主張。」

「假如用雙首長制，我絕對不要副總統。因為我第一個 SHOCK 的是在哪裡？選舉的時候都講，我將來是要參贊國政的，那大家的確也都是因為認同我們兩個才都會當選。可是 520 之前幾天，突然宣布唐飛做行政院長，老實講我不知道。他要宣布以前才跟我講，我當然很生氣，我想那不是我生氣，我想那所有支持水蓮的人，都不能想像會跑出一個唐飛來做行政院院長。當時我就想到說，這樣子制度對嗎？選舉的時候是在兩組候選人裡面精挑細選出來的，可是一但當選以後，副總統什麼都沒有啦！然後突然冒出一個行政院院長，人民都不知道，他是怎麼產生，怎麼讓唐飛做的，我到現在還是一團謎。那時候是有一個國政顧問團哦，國政顧問團怎麼冒出來，怎麼去演講。」

「所以我才說，要，就要講清楚。如果你雙首長制，行政院長挑明了一起跟總統讓選民去選嘛！」

「不需要副總統了。那就講明了，如果總統因故出事，就是讓行政院長接，因為他也是這樣選的，可是全世界沒有這樣的例子了，我知道行政院長，那個不是人民選的嘛！那就回過來講嘛！為什麼不在憲法裡面，把總統副總統規定用的清楚一點？」

「有需要行政院嗎？台灣那麼小，選舉的時候都是總統面對他，最後也是負責的是這樣啊！協助人員何必要行政院長呢？就徹底的總統制不是很好嗎？然後

讓副總統（的職權）憲法講得很清楚，然後我要加廢掉行政院，（增加為）兩個副總統。現在各縣市都兩個副首長，國家元首當然要兩個副手，我比較徹底的建議是這樣，以我八年的體驗。」

第三節 王金平院長訪談

（2010/7/16 AM10:00~10:30 台北市中山南路立法院院長會客室）

受訪者王金平院長擔任立法委員達 34 年，自 1999 年擔任立法院長以來也持續 11 年。一般認為王金平具有高超的政治手腕，以及他與黨內各派系以及大老們都維持了良好關係。做為國會議長，擅長調和鼎鼐，其發言顯得中庸、謹慎以及面面俱到。不過對於重要問題，王院長仍能切中弊病，準確地提供他所觀察到的寶貴意見。其論點主要有以下三項，包括「憲法是政治力妥協的產物」、「副總統一職應予以保留」、「現今憲政體制的困境是權責不符」。

王金平院長長期擔任國會議長，是憲政體制中的重要單位，一方面身為行政權外的立法權，有其特殊的地位；另一方面，由於王金平在政壇上的份量，使其具有西方的元老院資深議員或是東方所熟悉的國之三公的地位。其長期的政壇經驗與觀察，足以做為本文研究議題的註腳，也可以當做其他受訪專家或政治家的意見對照。

壹、論點 1：憲法是一個歷史演進的過程，是政治力妥協的產物，副總統則是備位功能。

王金平院長首先表示一個國家的憲政體制，既是憲法學，同時也是政治學研究的對象，而制憲、修憲，甚至是立法作為，都被看做是政治力的展現。「憲法」因此是政治菁英政治上相互競爭的結果，因為牽涉到政治力，就多少會有妥協的

部分。在憲法的歷史演進中，從 1946 年憲法制定後，至實施，至增修條文，副總統一直都處於備位的角色。這個過程中，曾有二位副總統繼位成為總統，也有三位副總統兼任行政院長，包括連戰、嚴家淦、還有陳誠都曾兼任行政院長，後來是因為第 419 號憲法解釋這種情況不符憲法原理，才結束這個情況。

「民國 35 年的制憲就是一個妥協的結果，以當時的政治時空環境與政治思維，是五權憲法，是人民有權（政權）及政府有能（治權）的觀念，如同您的指導教授蕭全政教授的見解：「中華民國憲法設計本是內閣制，總統應是虛位，副總統則是虛虛位。」因此，憲法條文對於副總統的職權，沒有明文規定，副總統職位的重要功能就是「備位」。您也知道，東方人是最忌諱「萬一」的，所以寧可它是備而不用？不會就其職權大書特書。」

「憲法施行之後，隨即動員戡亂，臨時條款增加總統職權，副總統仍是備位。但以憲政實踐來看，我國曾經有兩次（嚴家淦、李登輝）由副總統繼任總統之案例，顯示憲法對副總統職位之設計，確有其必要。其後憲法增修條文，規定（自 85 年第 9 任）總統副總統直選，「候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選」則仍然是以總統為主。」

「我國也曾經有副總統兼任行政院院長職務的情形，司法院（85 年 12 月 31 日）釋字第 419 號解釋已經闡明：「（副總統兼任行政院院長）如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設計，與憲法設置副總統及行政院長職位分由不同之人擔任之本旨未盡相符。」所以副總統的憲法職權還是有限的，這個問題即使是在世界公認施行總統制比較成功的國家-美國，仍然有副總統職位是「備胎」、「可有可無」的制度設計感歎。」

貳、論點 2：副總統一職應加以保留。

王院長對我國當前體制的判斷是傾向總統制，對於副總統的功能則是強調其在「萬一」發生意外時，能夠有人可以立即繼承總統職位，用來防止憲法的空窗

期。平日則因為憲法上沒有給予副總統任何權力，等於是備位、虛位，也不會形成政局的不穩定。

「留還是該留，憲法上並沒有給予任何的權力，等於是備位、是虛位而已，總是萬一若發生意外時，立刻有人可以繼承總統的職位。若制度上沒有這樣的設計，如果總統有個三長兩短不能來執行的時候，到時候會成為一個憲政的空窗。」

「在我國體制應該不是國安會的成員，但這仍需確定，待查明。(訪問者插話：連總統都不是國安會的成員)不過，總統在初期接任時也是沒有經驗，除非連任，新當選者也都是沒有經驗，所以副總統如果有機會繼任，也是和總統剛當選初任一樣，而且他被選作副總統人選，過去政治經驗歷練已經非常多，政治輩份應該相當受人器重，才能夠被選任為副總統。」

「主要是因為行政院是由總統直接任命，沒有再經過立法院行使同意權同意，總統所有的政見都要行政院院長來實現，都是照總統的理念、政見在走，所以現在是總統制的成份比較多，總統要更換行政院長也是隨時可以更換，更換沒有一定法令的規範更換，這是政治的運作。」

肆、論點 3：現行政治體制運作上最大的困境是權責不相符。

由於立法院每每位居政治風暴的核心地帶，對於憲政運作的困境了解最深，就其觀察而言，現今憲法最主要困境是因為總統的有權無責，可以牽制總統的只有彈劾權及罷免權，而這兩個權力皆屬於事後權，立法院對其只有間接的權力。正因如此，在未來憲改的道路上，也針對這些問題局部改進就好。最主要是考慮恢復立法院對行政院長行使同意權的制度。如果要全盤修為內閣制、修憲的工程實在太大了，現階段根本不可行。立法院的同意權，能強化行政院長的權力，而總統及行政院長與立法院間的關係也改變為相互尊重與合作，非目前上級下屬的關係。

對於未來修憲的內容，王金平院長認為，首先，台灣環境並沒有內閣制的基

礎，雖然憲法中有內閣制的精神，但根本結構不同，只能說是內閣制的運作模式，但不是內閣制；另外，內閣制在日本近來的問題也不小，無法形成穩定的政府，不斷地更換首相；第三，關於日本所具備的有利於內閣制安定的完善文官制度，目前台灣也沒有。綜合上述原因看來，我國實在不宜持續將內閣制做為未來修憲的考量。

「內閣制的基本結構是由國會議員來當閣員（部長），這是重點，如果這沒有突破，就難成為內閣制，是內閣制的運作模型，但不是內閣制。」

「總統有權無責這是問題所在，行政院長由總統直接任命，執行總統政見，在執行過程中，是由行政院長向國會負責，國會只有間接的權力，可以牽制總統只有一、彈劾權，二、罷免權，其他就沒有了；若邀請總統來做國事報告，國情諮文，也是沒有實質的效果。他來又不能對其進行任何的質詢，在綜合答覆後，就結束了，沒有直接的監督權。彈劾、罷免是認為總統有嚴重的違法到一定程度時，屬於事後權，認為嚴重不適任，才會提出罷免。」

「過去認為內閣制為理想制度，但內閣制沒有實施，我們也不知道對台灣的影響到底會如何，這是需要相當慎重的事情，總是，可以思考現行的憲政體制如何來改善，比如說行政院長的任命重新由立法院行使同意權。進行局部的修憲，是可以考慮的方向，讓行政院長比較有權力些。總統的政見，若行政院長可以採行的，就儘量採行，若要經過立法院同意，究竟還是總統提名，所以之間還是有合作的關係，總統的政見行政院長還是要尊重，但若行政院長認為政見歸政見，因時空環境已經不適合政見再推動時，由行政院長提出新的政策方向，但行政院長還是尊重總統，向之報告新政策新作法是如何，這可以在運作上互相協調，這樣稍為有比較尊重內閣制的精神，所以看要如何改良。若一時之間要變一個體制，是相當大的憲政工程。」

「內閣制工程很大，現在又看到日本的情況如此，...日本文官制度完整，但台灣沒有，一般都是由政務官在主導一切，台灣沒有像日本完整的文官體系這樣

的基礎，應該將基礎建立完整，到時再來推動內閣制。」



第五章 綜合分析

綜合前兩章的訪問內容，可以進一步用這些資訊進行交叉比對，析透出理論與實務之間的層次與差異。在這一章中，筆者首先將以本文所關心的議題為經，受訪者意見為緯，將研究資料進行比對分析，考量其中對話的機鋒與意義；其次，則是回顧研究初期所建構的假說，檢視訪問過程中所得到資訊，是否可以使本文的假說得到支持，並探討其理論意義。

第一節 副總統角色的理論與實際

第三章與第四章中，羅列了本論文訪談五位主要專家與政治家後，依受訪者自我陳述的順序與要點所得到的主要觀點。如同兩章的標題所顯示的，這兩章分別表示由理論面與實務面出發，探討副總統的憲政角色時學者以及制度參與所可能思考的內容。

先前五位受訪者由於背景、學識養成，以及關懷重心的不同，所顯示的想法也各不相同。在理論面部分，陳新民教授代表法律學術界科班出身的思維，又其現職為司法院大法官，正可以代表法界與學界對憲法的主要看法；許信良先生則是長期關心台灣的政治社會發展，幾次投入憲政改造工作，政治判斷能力強，時時大處著眼，可以給我們很宏寬的視野。實務面部分則是選取了重要的代表性政治家，李登輝總統與呂秀蓮副總統代表不同時代、與不同政黨背景下的副總統職涯，李登輝總統從威權時代到社會開放，同時，具有由副總統職位繼任總統的特殊經歷，再次當選後，又有兩次與副總統相處的經驗；呂秀蓮副總統是我國第一位女性副總統，與陳水扁總統之間的關係或親密或疏遠，時時是外界及媒體關注的焦點，還曾因為「嘿嘿嘿」一案與中傷呂副總統與陳總統關係的媒體對簿公堂。

王金平已任立法委員三十四年，立法院院長十一年，是憲政實務運作的折衝中心，其親身的體驗與觀察非常深入。總而言之，這五位受訪者皆展現了無比的特殊性。

壹、主要議題的對話

在完成大多數的訪問與研究工作後，筆者應當回到討論副總統議題的起點。本篇論文想要問的是，副總統在憲政體制是怎麼樣的存在？其存廢問題為何？又是否應該在平日即給予相當程度的國政熟悉度？甚至在憲法中明定其權力？下表（表格 7）是根據本論文所關心的主要議題，排列比較了受訪者的看法。這些議題包括「現行體制的判斷」、「副總統一職的作用」、「是否具有重要性」、「總統與副總統之間的關係」、「副總統權責是否需要法制化」、「副總統一職是否應保留」、「關於副總統法制規定的修正方向」，以及對「未來憲政體制的偏好」等 8 項。

首先，是對現行體制的判斷。許信良與呂秀蓮採一致的看法，認為現今台灣憲政體制是雙首長制，許信良更指出是偏向總統制的雙首長制，那是因為當初修憲所設計的倒閣權無法發揮作用，許本人表示這是當初始料未及的結果，同時許信良並不贊同一般把目前體制不佳歸罪到取消同意權的說法，因為法國的第五共和憲法，國會也沒有閣揆同意權。陳新民抱持完全不同的觀點，以最高行政權仍規定由行政院長擁有的條文認定為「內閣制」，目前運作實際上是總統忽略憲法規定實權化的結果。很明顯的，這種差異是因為一由法律面，一由現實面觀察所得之分析。

其次，為設置副總統的作用與重要性方面。陳新民認為歷史上設置副總統的目的是為了國家象徵的需要與滿足各種分歧與平衡的設計，但在實際上是最沒有用的一個制度設計；李登輝與許信良皆強調副總統的備位功能，同時傾向認為其重要性在於維持憲政體系穩定與遇危機可以不墜的功用。呂秀蓮的看法相對而言就積極許多，在作用方面呂指出陳水扁總統選擇她的原因是勝選考量，而在重要性方面，呂以中南美洲友邦的例子認為副總統具有代理總統的功能，她本人也在

任期中不斷摸索合適的發揮影響力管道。

在總統與副總統的關係中，五名受訪者的看法十分不同。陳新民強調副總統一職使政治人物陷入忍情的困境中，十分違反人性；李登輝以其個人經歷則認為是看總統個人修養與用人藝術展現；許信良從權力邏輯考量，以儲君為例說明備位者不宜介入權力過深；呂秀蓮明確表示其曾有期待，但實際上帶來落差，也提到陳水扁總統可能是接受了李登輝總統的面授機宜才改變的。

權責法制化、是否保留副總統的問題、以及修正方向具有關聯性。陳新民由於對副總統制度抱持負面看法，認為總統既已虛位，就不用再保留更為虛位的副總統，甚至認為我國憲政上應加以廢除；許信良與王金平認為目前有副總統是好的設計，在與聞國事方面可以學習美國國家安全會議的設置，納入國家重要的相關人員，決策權應該保留在總統一人身上，不過決策過程則可以擴大參與，總統、副總統在這個層面可以一同納入國安會運作；呂秀蓮的看法最為積極，認為應保留副總統，甚至可以增設，使副總統可以輔佐總統參贊國事。

上述各種議題其實可以反應受訪者對於憲政體制的偏好，如陳新民偏好配合責任政治與多數黨組閣的制度，主張回歸憲法的內閣制；李登輝則認為只有內閣制可以回應瞬息萬變的民意變化；許信良支持現存體制，因為其符合台灣民間社會組織的一般性習慣；呂秀蓮認為台灣並沒有內閣制的條件，應徹底實行總統制，又由於台灣不是太大，行政院長與副總統其實可以擇一制度保留。總結而言，雖然本研究的樣本數並不太多，但仍然可以進行最粗劣的分類，也就是放在結論欄中的四種類型，包括「內閣制-廢除副總統」、「內閣制-備位虛虛位副總統」、「雙首長制-備位副總統」、以及最積極的「總統制-實權副總統」四種類型。

表 7：副總統憲法角色的理論與實際

	陳新民	李登輝	王金平	許信良	呂秀蓮
現行體制	基本上還是內閣制；最高行政權在行政院長	什麼制不重要 傾向總統的混合制	傾向總統的雙首長制	偏向總統制的雙首長制；重點不是同意權而是倒閣權	雙首長制
作用	國家象徵與平衡	備位	備位	備位	勝選考量、平衡
重要性	最沒有用的一個制度	一旦發生「萬一」時，防止憲政空窗	一旦發生「萬一」時，防止憲政空窗	維持憲政穩定	可以代理總統；副總統也是選民選出來的
正副關係	忍情違反人性的做法，是不祥的	看總統個人修養與用人藝術展現	備位為主，副總統必是有經驗、高人望	備位不能參與權力行使	跟期待有落差；認為扁受李登輝影響而改變
權責法制化	總統已經虛位，為什麼再來一個虛位呢？	副總統職權如果入憲，很容易跟總統發生衝突	不必明訂，還是備位為主	參與但不決策	法制規定十分簡單但彈性空間大
是否保留	不保留	保留	保留	有副總統是好的	傾向保留貫徹總統制（否則廢除）
修正方向	不需要副總統；國會有事前同意權或事後倒閣權及部長否決權	修向內閣制，隨民意，國家領導人隨時可更換	總統有權無責，現制無法監督；長期：應先建立文官體制，再修向內閣制	代替儀式性功能；跟總統一起納入國安會運作	保留的話加設 2 名副總統 存廢副總統或行政院，二選一
未來憲政體制	配合多數黨組閣的制度，責任政治	內閣制最好，可以反映民意；總統仍可直選，權力只要國防軍隊情治	在現制下進行局部的修憲，使權責相符	傳統就是總統權大於行政院長；目前的制度最好，符合民間企業組織原則	無內閣制歷史條件；徹底實行總統制廢除行政院增設副總統
結論	內閣制 廢除副總統	虛位總統 內閣制 備位副總統	短期：雙首長制 備位副總統 長期：有文官體制之內閣制	雙首長制 備位副總統	總統制 共治實權副總統 否則就廢除副總統

資料來源：作者自製。

貳、對於本文假說的回應

再回到第二章第三節所提出的本文假說。兩個假說重述如下，「假說 1：對於副總統一職的存廢，與未來修憲立場相關，若越傾向總統權力大的，越會支持設置副總統」，以及「假說 2：越傾向保留副總統態度的，越傾向未來修憲時給予副總統更明確的法定權力」。這是由於理論上來說，副總統的功能與存廢，與體制有相當的關係，越接近內閣制，副總統的角色就越不重要；越接近總統制，副總統則具有相當功能。可以預期若權力越小的副總統越可能支持內閣制，越有表現空間的副總統越可能支持總統制或雙首長制。



圖 3: 支持或廢除副總統的圖示

把這兩個假說進一步圖像化便呈現如上圖的分佈。以其印證上述「副總統憲法角色的理論與實際」表，發現至少本研究中的受訪者皆符合假說的設定，初步可以說明這兩個假說有效性，未來若能進一步擴大訪問的範圍，就可以更進一步對此假說進行更深入的分析。

參、兩種思考邏輯

從本文所從事的訪問研究的結果分析，與檢閱相關的文獻後可以發現，對於副總統職是否設置的思考與政府體制的選擇具有相當的關係，此外，與受訪者或是文獻寫作者的背景也有很大的關係。

筆者認為其中可以大致分為兩種邏輯的理論觀點與思考方向。首先為「**憲政主義邏輯**」，持此類思考方式的主要為學院派的學者，包括法律學者，以及政治學者中比較強調規制研究的研究者，因為強調法制與依法行政，所以多半傾向制訂較完整憲政制度，同時要求行動者應護憲守憲，這類研究者較為傾向支持內閣制，認為不需要副總統一職，強調回歸憲法條文，同時也比較會就法論法與守法。其次為「**權力運作邏輯**」，這類專家具有對實際政治中權力運作的理解，深刻了解政治上存在法律無法完全規範的部分，就算有規範也會有執法公正的問題，由於這種觀點，所以同樣的制度可能會有不同的效果，不同的制度都可能運作的好，制度只有適不適合而沒有所謂的最佳制度，持這種思考邏輯的研究者就比較傾向支持雙首長制或是總統，認為備位副總統的作用有其必要，強調制度要運作的好必須符合政治文化傳統的考量，同時重視政治力的相互作用與妥協。

第二節 未來台灣憲政體制中的副總統

壹、憲政改造工程

環顧世界各國憲法的經驗，美國的憲法制度體系出色而獨特。美國憲法雖屬於成文憲法，但是一部具生命活力的憲法（Living Constitution）。行憲二百多年來，原先七條的憲法條文，加上總共二十七條的增修條文，透過聯邦最高法院的解釋與其他實際的運作，以及人民的活潑參與，憲法繼續生長發展（陳隆志，1996：11）。以此觀之，我國憲法經歷一開始就無法實行的亂局，經過長期動員勘亂無法行憲，治地又從中國大陸轉移到台灣，不論時間空間都使這部憲法的適用性引發爭議。呂秀蓮就曾為文指出，在台灣實行中國大陸所制定的憲法，卻未考慮歷史、地緣背景，及人民政治需要是違憲的（呂秀蓮，1996：94）。

因為原憲法的不適用，故許多學者專家主張應重新制定適合台灣現狀的新憲法。張旭成²²教授認為國民黨應該放棄憲法最小幅度修改的心態，因為總統直選後，總統權力將會擴大，使得政治運作上的權力制衡必須作相應的修改，要增加對總統權力的制衡，所以應修憲使國會權力相對增加，朝向美國的總統制，因為美國的總統直接指揮各部長，向國會負責。高育仁²³也指出憲法要作符合台灣實情來制定或修正，而「雙首長制」事實上可能成為有權的無責，有責的無權，這將會成為台灣動亂的因素，應藉這個機會建立新的憲政體制，新的總統與新的國會（陳隆志²⁴編，1996）。許世楷也主張應重新制定新憲法，現在我們所要的是針對工業社會的兩千一百萬海洋台灣人民的憲法，而且這一部憲法是必須經過全體台灣人民所同意的。制憲都與修憲者民意基礎極端相異，其修改產物只不過是不三不四的東西而已，由此可見修憲之路不通（許世楷²⁵，1996：144-148）。

²² 張旭成：曾任美國賓州大學東亞政治研究所所長，台灣立法委員。

²³ 高育仁：曾任外交官、台南縣長、台灣省議會議長、立法委員。

²⁴ 陳隆志：曾任美國 YALE 大學及紐約市立大學法學教授，著有「自決論」等著作。

²⁵ 許世楷：曾任日本津村塾女子大學國際關係學教授，台灣駐日代表（大使）、立法委員。

憲政改革是深化民主的過程，依照現行修憲規定，要經由立法委員提案，並公告半年後由公民複決。憲法修改變的十分困難，需要全國人民、政黨及政治菁英的共同參與及共識。不論制憲或修憲是政治力相互作用的結果，需要多數與少數妥協，要在政治理想及政治現實中，找到平衡點。有關副總統的職權的未來憲政體制規劃，是要與憲政制度的設計同時考慮的，如果採總統制或者強化總統職權的雙首長制，並且大家認為可以加強副總統的憲法職權，當然就理論面就實務面都可以進行作制度設計，但若是朝向內閣制設計，那麼副總統的重要性也就會減弱。我國目前的憲政體制，有人說是總統制、有人說是內閣制，也有人說是雙首長制，大抵上是各取憲法及憲法增修條文的部分規定及精神，去詮釋他們所認為的憲政體制。筆者就行政權實際上的歸屬，以及運作中行動者對於權力結構的認知合起來定義，當前體制其實傾向雙首長制的設計，只是由於倒閣權的缺席而從未進行換軌；就法制而言，仍然保有換軌的政治空間。未來比較適合台灣的憲政體制類型，人言言殊，每一種主張都有其理由，應該可以更深入的討論與集思廣益，畢竟適合台灣的政治環境與國情，又能建立穩定運作機制，使得立法、行政、司法各部門善盡憲政機關權責，就會是一個好的制度，那是需要各主要政黨、政治菁英與民眾之間都能充分討論並獲得最大多數的共識。

政府體制要取得共識的重大爭議，乃立足現在、展望未來，有如以下命題：

- 一、以中華民國在台灣（R.O.C. at Taiwan）的現狀治權領域為基礎，加以修正。
- 二、未來是中華民國政府要去統一（unify）在中國大陸的中華人民共和國（P.R.C. at Mainland China）。
- 三、反之，是由中華人民共和國來統一在台灣的中華民國。
- 四、R.O.C.與 P.R.C.對等談判。是一邊一國或聯邦、邦聯。
- 五、在台灣進行台灣主權法理獨立或與中華人民共和國合併（be unified in one-China）的人民公投。

針對政府體制的類型設計及副總統角色定位的檢討與修正，恐怕只能依上述之命題—依國情現狀討論作短、中期修正。至於長期未來的命題二、三、四、五，只能歸諸歷史時間去演化決定。

貳、副總統的設置：人性的觀點

副總統通常是總統黨內初選的對手，被提名通常是為了黨內權力平衡，或是派系平衡，甚或是利益交換，在實務上很難成為重要的政策諮詢者或是參與決策核心，通常在選舉之後就會被排除在決策核心之外。

以台灣歷屆的總統副總統候選人的組合為例，回顧其間的關係。李登輝與連戰曾經情同父子，但在 2000 年大選連戰慘敗的隔天，結果把李登輝掃地出門，兩者徹底翻臉。陳水扁與呂秀蓮的組合，依呂秀蓮的訪談記錄以及陳水扁自己的書中皆明白表示，這個組合是政治精算的結果；唯呂秀蓮在政治上是較陳水扁資深者，兩者的緊張關係在選後也浮現出來。連戰與宋楚瑜分別代表不同政黨，加上 2000 年大選時宋楚瑜的選票高出連戰很多；兩者的結合是時勢所迫，甚至有研究者將之歸類為抗衡型組合。謝長廷與蘇貞昌為了爭取黨內提名的黨內惡鬥，當時一直佔據報紙版面，後來為了派系平衡與利益交換而結合，但基本上是貌合神離、各自擁兵自重的狀況。馬英九與蕭萬長的組合目前還看不出來，但基本上蕭萬長擔任行政院長時，馬為其閣員之一，這種組合違反了政治上的倫理安排。

由此看來，雖然民主政治以數人頭代替打破頭，以選票代替子彈，較過去文明很多，可是在政治本質的鬥爭意義上，總統與副總統仍然存在根本的，難以和諧的矛盾點。

參、副總統的憲法位階

副總統在憲法位階是副元首，是備位、備以代理或繼任的不時之需，應參與

重要會議，如：國安會，裨益對國情政事的充分瞭解，儲備其繼任或臨時代理之職能。副總統在日常業務是總統的副手，分擔總統的時間行程，如代表總統出席國內大典及國際外交的典禮儀式。在職能方面，與總統尋求互補。在諸多政見或政策性專案，在總統的指派之下，協助總統蒐集多方（產官學商）的意見，供總統作決策之參考資訊與建言。

如果是典型的總統制，如美國總統制，則比較需要備位的副總統。尤其美國憲法明訂總統是國家元首，也是最高行政首長，沒有「總理」或「行政院長」。但《中華民國憲法》規定「行政院長為最高行政首長」，同時現行增修條文規定行政院長由總統提名任命，不需要經過立法院行使同意權，行政院長沒有任期規制。總統可以隨時任免其行政院長，又不需立法院同意，總統也不需直接對立法院（國會）負責，總統的決策也不需行政院長副署，因此行政院長根本稱不上「最高行政首長」，增修條文下的總統顯然是民選國家元首兼「超高行政首長」。透過聯名競選具備充分民意基礎的副總統，又有憲法規制的任期，除了「備位」外，日常只能聽命於總統的指派，如果總統不願信賴副總統，除了第四權的（輿論）與彈劾及定期改選外，日常對於總統並沒有任何監督制衡（**check and balance**）機制，形同封建的「帝王」，但卻出現在現代的民選政府。這種憲法位階的副總統就像在內宮的王儲或親王、在行政位階是首席智囊，這種副總統是聯名選出來的，有任期的，只能扮演「看不見的手」（**hidden hand**）。這種體制的行政院長就是幕僚長，是執行祕書，猶如古代的宰相，隨時可以任免。

肆、三權分立論

從三權分立之基本論之，政府的最高領導人到底是出自行政權或立法權、或出自兩權合一。從權力與責任論之，國家領導人的權力（**power**）者，可以分類為：

1. 總統一個人「既統且治」－ 實權總統制

2. 總統一個人「統而不治」－ 虛位總統制
3. 總統主持內閣會議，但不能隨意任免總理「半統半治」－ 半總統制
4. 總統「統而不治」、總理「治而不統」－ 雙首長制
5. 集體的領導，兼掌立法權與行政權兩權合一又統又治－ 內閣制。

由上述五種類型觀之，在國際憲政實務上，只有第一類總統制設有副總統，其副總統有民選、也有總統指派的。其餘四個類型，不論國家最高實際領導人的頭銜叫什麼，大多都不設置副總統。對照世界各國憲政體制的經驗，再檢視中華民國現況，「總統」一職，堪稱為「超級大權總統」，應歸類為第六類型的憲政體制。若試著以光譜的概念來考量，光譜的一端為保留副總統以做為備位與輔佐，並符合長年來的國情習慣，加強副總統參與國事機會；另一端則是廢除副總統，但必須同時配套修憲或制定新憲，重新釐清國家的憲政體系，短期也只有可能就因循國人習以為常之現制加以局部修改。

二十一世紀的台灣，背負著自十九世紀末沿襲而來，大中國人口、疆域（蒙古、新疆、西藏）、族群為背景的憲法母模，除非要反攻大陸或以中華民國統一中華人民共和國，否則以台灣（台澎金馬）為治權與主權範圍的中華民國應早日因應現況，全盤翻修憲法，重建明確合理的憲法體制，同時再研議副總統這個憲政機關的「存、廢、增、縮」。

第三節 結語與建言

壹、中華民國副總統的制度觀點

（一）中華民國憲法起源於清末民初的立憲運動，在大清帝國瀕臨崩潰的歷史階段，當時的知識份子認為殖民列強都是「立憲強國」，並以日本的「君子立憲」內閣制、德國威瑪憲法為最主要的參考，後來又加入美國「聯邦立憲」的「總統制」。而在彼政權更替，權力鬭爭的時候，概分為以孫文為首的革命派、梁啟超為

首的君主立憲派、袁世凱為首的北洋官僚派之三大派。後來立憲派大多先後加入革命派，因派閥的鬭爭、妥協、權謀造成了先是君主立憲「內閣制」又混合「總統制」。先期也充滿「滿漢暗鬭」，而形成「對人立法」的憲政體系之混亂。在革命黨宋教仁的倉促提議下，臨時增設「副總統」。

當時的孫中山力主革命，願意以「臨時大總統」的大位與袁世凱交換以求盡早推翻「大清帝國」，同時，中國各省地方勢力各霸一方，紛紛宣佈「各省獨立」者達二十二省，革命派人藉機倡議「聯省自治」，先召集十省代表進行臨時政府組織大綱的會商，後來共有十七省代表議訂臨時政府約法，歷經演變成為中國國民黨「以黨治國」的中華民國憲法體系的主體架構，至今猶存。從中華民國國歌的「三民主義、吾黨所宗...」及國旗與固有疆域，即可了解中華民國憲法及「以黨領政」憲政的淵源與變遷因素。

(二) 當時的中華民國為了延續大清帝國版圖，將「支那」改稱為「中國」，因而固有版圖及於新疆、外蒙、西藏、安南及緬甸，版圖遼闊且人口、種族眾多，交通及通訊不便，加上各省宣告獨立，中華民國政府欲聯省自治，而在憲法設有「國民代表大會」為最高人民主權機關，師法於美國聯邦「選舉人團」。在當時的人文科技及地理版圖與美國是很相近的。美國在 1787 年制憲初期訂有總統一任七年，沒有連任限制。第一任總統華盛頓 (George Washington) 拒絕連任，而在第二、三任總統選舉時出現了「聯邦派」與「民主共和派」之爭，在第四任總統選舉時因兩位候選人獲得同樣票數，經過多次協商、三十多次投票，才產生總統與副總統。後來修憲以決定得票數第二者當副總統，這位副總統後來變成反對總統的領導人。

反觀中華民國憲政的發展史，1947 年李宗仁 (第四集團軍總司令) 與孫科 (行政院長)，在國民代表大會以連署方式進行選舉，終局李宗仁以 1483 票贏了得 1295 票的孫科 (孫中山的兒子、蔣中正私下支持) 而當選副總統。後來於 1949 年，蔣介石引退，李宗仁繼任代理總統第五天，孫科就把行政院遷去廣州，不理會李宗

仁。這段故事發生在 1948、1949 年期間，其與美國第二、三、四任副總統，從選舉中產出的方式，到副總統變成反對總統的最主要領導者，這兩段故事相離約 140 年，但如出一轍。

直到 1921 年，美國總統首次在文獻上被總統正式任命職務。到了 1960 年，才有副總統辦公室的人員預算編列，成了慣例。所以中華民國的副總統要比照美國有正式預算編列的辦公室，恐怕要歷史時光的等待。不過，台灣、中華民國已是人民直接民選，美國依然還是選舉人團，傳統的間接民選，如果副總統的機關繼續保留，應會加快改進建制。

(三) 從上述兩段，可約略探知中華民國憲法的淵源及變革。除了國內政權更替、權力惡鬪、族群的妥協外，在國際經驗上，一方面取法日本等國的君主「內閣制」，一方面又加上美國式的聯邦「總統制」，其歷史時空前後相差 120 年。而比較值得注意的是：

1. 開國元勳，如美國第一位總統 George Washington，及中華民國第一任臨時大總統孫中山先生，兩位都專注於「革命、獨立、建國」，並不在意「總統大位」。
2. 美國設有總統「選舉人團」(Electoral College)，中華民國設「國民代表大會」(National Assembly)，都是因為版圖遼闊、人口眾多、族群多元。
3. 孫中山與蔣介石是中國國民黨及中華民國一脈相傳的最強力領導者，在他們兩位以黨領政的主導之下，加上後期的動員戡亂時期，「臨時條款」頒佈戒嚴令，使中華民國憲法成為「黨國憲法」，憲政體制零亂不堪。這期間有李宗仁副總統與蔣中正的抗衡，有陳誠副總統平衡輔佐，及蔣經國當行政院長的「內閣制」，副總統嚴家淦繼任為「虛位總統」，還有蔣經國當總統的「總統制」，和族群平衡、備位無聲的副總統謝東閔，又有備位輔佐的李登輝。

(四) 中華民國憲政體制在歷經百年到 1996 年止，修憲朝向三個方向：1、

凍省，2、廢除國民代表大會，3、總統由人民直接投票選舉，開啟在台灣的中華民國人民直接民主的開端，版圖與人口只及於台澎金馬。不及於中華民國繼承大清帝國固有的中國大陸及港、澳、海南島，也就是現在中華人民共和國（People Republic of China）的領土。回顧美國開國之初，先有 13 州宣佈獨立，採聯邦共和，制憲採總統制，以求軍事外交等政務超越各州憲法，而中華民國在之後有 22 省宣佈獨立而採聯省自治，也採總統制混合了內閣制，兩者類似的背景，但副總統的條款訂定背景卻不同，美國因總統選舉平票僵局修憲產出，中華民國是「對人立法」，倉促增訂產出。

中華民國政權經過六十年「進化論」演化，在台灣事實存在，但它的人口、版圖（治權、主權所及），及族群，已不是在中國大陸的中華民國，因此中華民國憲法與其憲政體制是否還適用於台灣，堪為共同質疑研議。

貳、中華民國是一個什麼類型的憲政體制國家？

除了前節描述的歷史淵源，源自 1800 年代，日本等國的君主立憲的內閣制，混雜了美國聯邦共和總統制，加上「對人立憲」的歷史實務；內閣制雖為其希求的架構，但因強人政治，以黨治國，形成了蔣家父子的「以黨領政」、「總統制」與「內閣制」可轉換的「五權憲法」總統制。其下之副總統角色隨國家的政治情境，從黎元洪、李宗仁、陳誠、嚴家淦、謝東閔、李登輝、李元簇、連戰、呂秀蓮至蕭萬長共九位，從改朝換代、北伐、抗戰、國共內戰，至國民政府撤守台灣，到直接民選後的連戰與呂秀蓮，歷任副總統扮演的角色與之於包括美國及全世界設有副總統的憲政體制相較，從諸多文件顯示，除了「備位」外的四種型態，（1）輔佐型，（2）平衡型，（3）抗衡型，（4）無聲型，上述十位皆涵蓋於這四類型之內。像黎元洪是平衡型、李宗仁屬抗衡型、陳誠是平衡加輔佐、連戰是輔佐型、嚴家淦是輔佐加無聲、謝東閔及李元簇是平衡加無聲、呂秀蓮是平衡（性別）和輔佐兩型、蕭萬長也是平衡（省籍）和輔佐兩型。

由表格 8 觀之，民初階段，因改朝換代對中華民國憲政體制的意義止於立憲運動。憲政體制只是一個夢幻的框架。從民初到五五憲草之間是憲政空窗期，到 1947 年，所謂「行憲」也只是中國國民黨實施「一黨專政」及「戒嚴體制」的真實「威權」臨時條款，「假行憲」的蔣中正無限制連任總統直至死為止，由其兒子蔣經國接任，其總統、副總統的選出也假借無民意基礎的萬年「國民代表大會」執行。直到 1996 年，透過增修條文，由台澎金馬地區人民直接票選總統與副總統。在台灣的中華民國總統、副總統，才真正具有民意基礎、回歸常態憲法程序的憲政體制。單就有關中華民國副總統的角色定位動能之歷史演化，從文獻可以得知其與美國是很相似的。中華民國憲政要再真正探討，應以台灣的現況，依其人口、版圖及現代的交通、科技為考量，來如何重新檢討憲政體制及其副總統的必要性與定位。



表 8：中華民國副總統變遷與歷史時空及屬性之關連表

總統	代理或繼任	行政院長	副總統	角色功能				備註說明
				輔佐	平衡	抗衡	無聲	
孫中山	讓位		黎元洪			○		袁世凱是北洋政府總理，孫中山是南京臨時政府大總統，為促袁世凱瓦解滿清政府，第三天就讓位。
袁世凱	接任		黎元洪	○	○			
<p>一、前期是黃興為大元帥，黎元洪副大元帥，召集臨時國會選出。孫中山為臨時大總統，當時分革命派、立憲派、北洋官僚三大派。</p> <p>二、在彼階段之後直到 1945 年是中華民國憲政空窗期。</p> <p>三、在憲政空窗期，蔣中正任北伐軍總司令、二次大戰中國戰區總司令、國民政府主席兼國民黨總裁。</p>								北伐、抗日、國共內戰為憲政空窗期。中華民國黨歌、國旗以黨旗掛帥，是以黨治國的政府。
蔣中正	蔣引退下野，李宗仁代理總統	孫科	李宗仁			○	×	副總統是分別連署選出。孫科是孫中山的兒子，蔣中正支持孫科，敗選。
蔣中正	在台灣恢復總統職		李宗仁流亡美國			○	×	李宗仁流亡美國拒絕交還總統職。
	中華民國政府撤退到台灣，開始實施戒嚴令，制訂臨時條款，一黨專政，白色恐怖統治。							先有二二八事件。蔣中正、蔣經國父子相傳。
蔣中正	×	陳誠兼	陳誠	○		○		陳誠是軍事強人之一，因雷震事件而未連任去職，抑鬱而死。
蔣中正	嚴家淦繼任總統，因蔣中正死亡	蔣經國	嚴家淦	○			○	嚴為財經官僚、繼任總統，沒有補選副總統，完全無聲，大權在蔣經國上，被認為是內閣制。
蔣經國	×	孫運璿 俞國華	謝東閔			○		省籍平衡，謝東閔被稱「半山仔」台灣本省人。
蔣經國 ²⁶	李登輝繼	俞國華	李登輝	○	○			農經專長輔佐，沒有補

²⁶ 1986 年 9 月 - 民主進步黨宣布成立、蔣經國默許、蔣經國自稱他也是台灣人。
 1987 年 7 月 - 宣布解除戒嚴令。之後廢除刑法第 100 條。
 1988 年 1 月 - 蔣經國病逝。同日由李登輝繼任總統。蔣中正夫人為首抵制李登輝繼任失敗。
 1990 年 5 月 - 此階段副總統出缺，無法可補選。之後修憲訂立「副總統補選條例」

	任總統，因蔣經國死亡。							選副總統，省籍平衡加崔台菁政策。
李登輝	×	×	李元簇 (國民黨)		○		○	李元簇願「無聲型」，外省人

在此之前是權威政府時代，後來由李登輝總統與在野黨主席許信良聯手主導修選憲法增修條文，改總統、副總統為直接民選、任期由六年一任，改為一任四年可連任一次。之後又修改副總統出缺時由立法院補選。

總統	代理或繼任	行政院長	副總統	角色功能				備註說明
				輔佐	平衡	抗衡	無聲	
李登輝 ²⁷	×	蕭萬長	連戰					連戰本來是李登輝計畫培養的總統接班人，總統敗選後與李交惡。
陳水扁 ²⁸ (民進黨)	×	張俊雄 游錫堃 謝長廷 蘇貞昌	呂秀蓮 (民進黨)	○	○			政黨輪替，由民進黨取代中國國民黨，呂秀蓮要求「兩性共治」但卻看不到總統府公文。
馬英九 ²⁹	×	劉兆玄 吳敦義	蕭萬長 (國民黨)	○	○			省籍平衡，蕭為本省人。

說明：○表有或是；×表無或不是)

資料來源：筆者自製。

²⁷ 因修憲，總統首次由人民直接民選。總統、副總統聯名競選。也是首次有多黨、多組候選人競爭。國民黨由「李登輝、連戰」正、副聯名，民進黨由「彭明敏、謝長廷」正、副聯名。另有兩組是由「林洋港（司法院長）郝柏村（行政院長）」與「陳履安（監察院長、陳誠副總統的兒子）、王清峰（監察委員、女律師）」分別正、副聯名。國民黨「李、連」得票約 56%，民進黨「彭、謝」約 23%，另兩組各約 10%。

²⁸ 2000 年 3 月 - 首次政黨輪替，中國國民黨淪為在野黨。民進黨「陳水扁與呂秀蓮」正副聯名獲票約 39%，親民黨「宋楚瑜與張昭雄」正副聯名獲票 37%，國名黨「連戰與蕭萬長」正副聯名獲票約 21%。

2004 年 3 月 - 民進黨「陳水扁與呂秀蓮」聯名競選連任，國民黨「連戰」與親民黨「宋楚瑜」跨黨結盟聯名，結果民進黨贏「連宋」跨黨聯名 0.22%。3 月 19 日下午，投票前一天，發生槍擊陳水扁、呂秀蓮事件，震驚各界。但被疑為自導自演的選舉招。

2006 年 9 月 - 發生「陳水扁下台」群眾運動，規模空前浩大。

2008 年 5 月 - 陳水扁從總統職位卸任約半年後，因涉「貪瀆」遭羈押，至 2010 年 8 月已被連續羈押 700 日以上。

²⁹ 2008 年 3 月 - 國民黨「馬英九與蕭萬長」正副聯名得票率約 58%，當選正、副總統。國民黨重返執政。同一期間，國民黨在立法院擁有席次占四分之三，達到一黨即可直接修憲、制憲的席次比例。民進黨從立法院到總統兩項選舉一敗塗地，再度淪為在野黨。

參、副總統的輔佐功能

李登輝在權威時代，以省籍「平衡」與農經專才及國民黨的崔台菁政策「輔佐」總統蔣經國，當了三年八個月的副總統（1990年代），也多次代表總統出訪國外，例如：出訪南非共和國。依憲法繼位總統直至六年任期屆滿，在這期間並沒有補選副總統。他邀李元簇當副總統搭檔，李登輝說，他邀李元簇為搭檔，主要是因（1）省籍「平衡」、（2）其法學素養好、（3）約定當「無聲」型副總統。李登輝也講過，他當副總統期間，完全聽命於總統，沒有總統得指令，他完全不敢有任何自己的作為。

李登輝參與第一次直接民選總統時以連戰為副總統搭檔，李說他邀連戰為副手，主要是要培植連為未來總統接班人，要他「輔佐」。李登輝就任當時就宣佈「連戰」續任行政院長（副總統連戰兼任），後來因學界反對而辭兼行政院長。之後，連競選總統失敗，與初卸任總統李登輝變為「仇家」，李並被迫離開國民黨。陳水扁初任總統第一次要出國訪問前，請教李登輝關於「代理」總統的問題，李告訴陳不可給副總統代理，公文也不要副總統看。後來呂秀蓮總統向李求證屬實。

陳水扁邀呂秀蓮聯名競選，呂說與陳搭檔乃因：

- （1）男女共治；
- （2）地域「平衡」（陳：南部人，呂：北部人）；
- （3）國際及外交經驗互補。

呂秀蓮告訴筆者說她真的看不到公文，不過仍有擔任相當實質的政務工作，如陳總統在八年共出國訪問 11 次，她則是比總統多了一次。後來總統也有指派她擔任任務型的工作，如：

- （1）總統府人權諮詢委員會主任委員；
- （2）總統府科技諮詢委員會主任委員；
- （3）考試委員、監察委員審荐小組召集人等任務型工作。

讓呂從事一些非正式的業務。呂是陳前總統的政治前輩，又強調男女共治，

經常個別在大眾媒體發表個人言論，常讓陳總統頭痛。

從另外一個「備位」面向來看，陳水扁與呂秀蓮兩位正、副總統，從競選活動到任職期間，兩人經常同一時空同車同行，萬一同時發生重大傷亡意外，如何備位？

肆、有關憲政體制與副總統的定性定位

李登輝說，中華民國的體制是內閣制混合總統制，事實上他也不清楚是什麼體制，但他認為，依照現制，「備位」副總統是需要的，又說將來應該修改成內閣制，可能比較好，因為總統選出來，如果做得不好，人民不滿意，隨時可以換掉。呂秀蓮說現行體制下的副總統，如不能強化副總統的職權，乾脆把「副總統」廢掉；又說，如要保留「副總統」，可以仿效中南洲國家可設2～3位副總統。

由美國等各國文獻顯示，聯名當選的副總統也具有民意基礎，又有憲法的任期，假設「正、副總統」不合，可能形成政敵而造成憲政危機，副總統不像任命的官員，是趕不走的。李登輝依他當過的四年副總統及十二年總統的經驗來說，副總統主要還是「備位」，其他還是端看總統的信賴與指派。

學者陳新民認為，中華民國憲政體制自始至今都是內閣制，根本不該設「副總統」，他說設副總統的國家起源於創設的美國，因人口眾多、族群多元、版圖大，聯邦政府才制訂總統制，以超越各州的獨立憲法。這一點以中華民國立憲研議及制憲協商的人口、族群、版圖、聯省自治與美國的歷史情境而言是相似的；與1950年以後在台澎金馬的中華民國是非常不同的，因此筆者認為陳新民在這一面向與歷史情境是脫節的。

各國文獻顯示：(1) 設有總統的國家，大多在中南洲及非洲，都是效仿美國而來、(2) 副總統主要是「備位」「繼任」便利補選、(3) 取得總統信賴，能私下接近總統，作總統的決策夥伴、發言人，代表總統參加典禮及政策推行的分工、(4) 美國自1921年起，尤其1960年代以後，美國副總統扮演了很重要的分工角色。

學者蘇子喬認為中華民國是半總統制，副總統除備位以外，因副總統有民意基礎，宜擴大副總統職權，可兼行政院長。蘇認為的「半總統制」，其內涵表示總統是國家元首兼三軍統帥，行政院長是最高行政首長，是「二元行政」。但中華民國現行的增修條文規定：行政院長的任命不必經過國會行使同意權，隨時可以由總統自由任免，沒有任期保障，也沒有內部制衡機制，修憲又取消了「總理副署權」。於政治實務操作，行政院長堪認為總統的行政執行長，雖然形式上要受立法院監督，但聽命於總統並對總統負責。當了三十四年立法委員和十二年立法院院長王金平受訪時說，現行的總統「有權無責」，平日根本無法監督，除非過失重大而遭彈劾或罷免。

筆者認為：

- (1) 現行的中華民國憲政體制是五權憲法，全球唯一的「超級大總統制」；
- (2) 如果是「超級大總統制」也許要「副總統」備位；
- (3) 如果是半總統制，以法國第五共和為例，是不設「副總統的」。

蘇子喬主張要強化「副總統」，其可兼任行政院長，惟總統、副總統的職權與待遇，其適法性在憲政位階，同步的任期。行政院長的適法性在行政官員的法律位階，如發生問題，會有高度的適法位階之衝突。此問題已在第 419 釋憲文討論過，認為副總統不宜兼行政院長。檢閱各國文獻，美國設有總統、副總統，沒有行政院長（pre-minister premier），而設國務卿（secretary of states）；但值得注意的是，美國副總統兼任參院主席，有副總統兼過「經濟局局長」，在世界戰爭期間籌措戰備物資及戰後的經濟重建。而南非的副總統可以兼部長，菲律賓副總統也有兼任內政部部長的案例。但回歸蘇子喬的認為「半總統制」也可叫作「雙首長制」，以國際的經驗而論，大多不設「副總統」，又何來兼任行政院長。

中華民國晚近的增修條文修憲參與者，也是當時最主要在野黨主席許信良說，他從小就夢想要當總統，又是政治系科班出身，曾留學蘇格蘭大學，對憲政體制之總統有深入的研究。他認為現行中華民國是向總統傾斜的半總統制，（現任

總統馬英九在 2010 年 5 月 19 日也說是偏向總統的半總統制)，蘇子喬與許信良則更主張，應保留「副總統」，還要再修法明訂強化副總統，因為備位需要及輔佐總統，並出席國家安全會議等重大會議。若再回歸法國的半總統制或俄羅斯的雙首長制，她們都不設「副總統」。因此，中華民國如果是半總統制又不同於法、俄的半總統制（雙首長制）的中華民國憲政體制副總統，還要強化或兼二元行政的最高行政首長，在國際上並無案例，屬自創一格。

美國的早期制憲者 John Adams 曾說，**我們這些制憲者在制憲時有誰當過「總統或副總統」，我們對憲草的發言都只是「學者之見」**。後來美國的學者也說憲政的實際運作與憲政設計的差距是很大的。許信良很感慨地說：他本來以為半總統制的制憲體系「二元行政」很適合台灣國情與人民期待，但他萬萬沒有想到（譬如：增修條文，取消行政院長的立法院行使任命之同意與行政院長的副署權），實際運作起來與他們當時修憲時的預想相差這麼大。

總之，晚近美國研究「副總統」時發現，只能隨案例發生，吸取經驗，與時俱進，並不斷修正。比如：美國副總統早期從分別參選，造就副總統成為總統的反對總統的領袖，副總統沒有辦公室，就任副總統即被總統丟棄，被諷刺為：如「消失的兒子」、「馬車的第五個輪子」。中期因世界大戰，副總統才開始正式被委以重大職權（責）兼行政職。近期才有副總統尼克森被艾森豪總統視為「政策夥伴」。從卡特總統起，孟岱把「副總統辦公室」擴大人員預算編制形成慣例，成為有一定作用的「副總統」。但試著將本國「副總統」與美國副總統比較，美國的總統是國家元首兼最高行政首長，是三權分立，明確的行政權掛帥的總統制，**副總統不僅是「備位」，主要例行職務是參議院主席，在憲政體制上是由「副總統」形成部分的立法、行政兩權合一**。副總統可以替總統府在國會蒐集訊息（Liaison），進行政治協商，還可以做公開或非公開的政治利益交換等政治實質的操作。

討論至此，要注意美國總統是最高行政首長，副總統沒有明訂「行政職」，但卻是兼「參議院主席（立法權）」。中華民國的總統不是最高行政首長。雖有最高

行政首長，總統對其卻有自由任免的權力，副總統除備位外，其餘職權規範完全缺如。因此，中華民國並不是美國式的總統制，如果是法、俄式的半總統制，或是如陳新民的內閣制，「副總統」均宜廢除。

有關設副總統作為備位繼任，從文獻及晚近國內外實務觀之備位繼任，概視其產生的背景來源：

- (1) 正、副總統分別獨立競選；
- (2) 正、副總統聯名參選；
- (3) 由總統指派。

以中華民國現況而言，與美國一樣是聯名參選。而與美國不一樣的是：

- (1) 可以不同黨聯名，如國民黨與親民黨的連戰和宋楚瑜；
- (2) 美國是以各州代表票的選舉人團，台灣是人民直接票選。

兩者皆具有充分的民主正當性，當然足以備位，隨時可繼任至任期完畢；指派式則為「看守過渡」，副總統只是暫代短期即應補選。因此，聯名當選的副總統備位繼任一般都被視為「理所當然」。但如果如前述，除了中華民國因議憲階段「對人立憲」臨時提議是在某日夜間九點臨時插入「副總統」一職，又是五權憲法體制，創設獨樹一格的「副總統」。參酌法、俄及其他內閣制的國家，大多不設副總統，如果設有總統不設「副總統」，國家元首備位繼任（不含君主立憲國家—虛君制）之順位，又是如何安排？到底是由三權分立原則下，行政權掛帥，由最高或次高行政首長第一順位繼任，或以民意、民選為基礎考量，以立法權的議長以間接民意為第一順位備位看守補選總統。

在非美國式的總統制國家，不具民主正當性的副總統或沒有副總統的國家，有雙首長制的總理代理、也有國會議議長代理，兩者都是看守過渡。從日常經驗觀察，多數的選民，在選正、副總統時，在其作投票關鍵抉擇時，其重心應都在總統候選人身上，雖然其副總統搭檔有影響，但畢竟不是重心常被視為「搭便車」。

因此，如遇總統缺位，宜由行政權第二順位總理或立法權第一順位的國會議長代理、看守過渡、改選總統，由此觀之，設「副總統」是不宜，也不需要。如果中華民國的憲政體制，混淆不清，設「副總統」只為備位，而無職權規範，如要參酌國際經驗，除非中華民國要獨創一格或完全抄襲美國的憲政體制，否則應廢掉副總統這個機關。



表 9: 訪談與理論對照一覽表

受訪者	職別背景	體制見解	爭論與建議
訪談部分			
1、李登輝	副總統約四年 繼任總統約二年 威權總統 六年一任 民選總統 四年一任 兼執政黨 主席 農經博士 教授	總統制混合內閣制， 但不是很清楚，依現 制，副總統應該保留 作為備位。	副總統不可代理總 統不要有法定職權 端看總統信賴。 修為內閣制，總統 做不好要能隨時讓 他（她）下台。
2、呂秀蓮	副總統八年兩任 法學雙碩士 美麗島事件政治犯 女權運動領導者	總統制，聯名當選應 聯合共治，副總統可 留可廢。	要修法加強副總統 功能，可仿中美洲 國家，可設 2-3 位副 總統。否則就廢除 副總統。台灣不宜 內閣制。
3、許信良	在野黨主席二任四年 修憲主導者 政治流亡約 10 年 中壢暴動事件主角 獨立總統候選人	傾向總統的雙首長制 符合國情與人民期 待，副總統應該保 留。	萬萬沒想到修憲後 實施起來與理念差 這麼大，副總統之 職權應修法加強角 色功能。
4、王金平	立法委員 34 年 國會議長 12 年 曾任國民黨副主席又 拒任國民黨副主席	總統制，總統有權無 責，無法監督、制衡 現制宜保留「副總統」 作備位，輔佐總統。	宜修像日本的內閣 制，但台灣尚無健 全文官制。內閣制 就是閣員全部是國 會議員。現制應修 法恢復閣揆國會同 意權，立法、行政 才能互相尊重合 作。
5、陳新民	中央研究院 憲法學者 現任大法官 著作：憲法要義解釋 等	中華民國自始至今就 是內閣制，副總統早 就應該廢。備位、繼 任的順位修改即可。	直接民選總統不必 然就是總統制。內 閣制的閣揆不必然 要國會行使同意 權。有後發的倒閣 權及閣員不適任否 決權，也是內閣 制，總統應虛位， 副總統「虛虛位」。

續上表：訪談與理論對照一覽表：

文獻部分			
6、蘇子喬	政治學博士 大學教授 專論文獻：副總統等	偏向總統的半總統制，副總統可以保留，更可兼任行政院長，因有民意基礎，宜擴大其角色功能。	文獻顯示，世界先進國家如法國第五共和等半總統制，因二元行政，有總理備位、看守，通常不設副總統。
<p>矛盾之處綜上表：李登輝依現制，宜留設副總統備位，但不給法定職權，建議修為「內閣制」。呂秀蓮依現制，可留可廢副總統，留則強化，否則廢，建議台灣不宜「內閣制」，沒表示修為何。王金平、陳新民也是主張「內閣制」。許信良、蘇子喬主張「半總統制」，且要強化副總統職權。</p>			

說明：五位受面訪者及一位專研副總統的學者之文獻，共六位。

資料來源：筆者自製。

綜而言之，副總統角色定位探討有下列許多面向：

- 一、憲政體制，到底是不是總統制？或是什麼體制？
- 二、法理論之，總統與副總統到底如何權責分工？
- 三、人格特質論之，每人有不同特質，權責一人承擔。
- 四、人性本質論之，王（kingship）只能一位，權力一人獨攬。
- 五、意識形態、同黨同派、同中會有異，個人的價值觀，很難互相說服。

因此，

1. 副總統之於總統，不能共治分權分責，最多只能分勞。
2. 副總統公開面只為備位，等待總統「不祥」繼位，副總統不是國政副手，也不是第二順位國家領導人，更不是國家副元首或次高行政首長。
3. 副總統私下面，以美國二百多年之實驗及李登輝前總統之說法，副總統在日常的政府運作，完全適用「老二哲學」，不是「第二順位」。
4. 副總統面對總統，不是決策夥伴，不是諮詢顧問，其行為必須是家臣式「報告總統」，而不是「Advisory Role」式建議批評。尤其是聯名競選，擁有民

意基礎的副總統最容易誤解而難以面對！一般國民也很難理解，這也就是理論與實務的落差。

總而言之，副總統的角色功能及其存廢的問題難有定論。筆者個人意見偏向「虛位總統內閣制」，次為「半總統制」，總統當選後就任前宜宣示退出政黨，超越黨派，作為國家團結中心之象徵，扮演憲法維護者，化解政治僵局，為「虛位」元首，副總統則只作「虛虛位」備位角色為主要憲政功能，應可考慮廢除，但這修憲制憲工程乃是非常浩大。



參考書目

Austein, Michelle, 2008, 〈美國物色副總統候選人的過程經歷演變〉, 文章網址：
<http://www.epochtimes.com/b5/8/9/2/n2249283.htm>.

Babbie, Earl, 1998, 《社會科學研究方法》, 李美華等譯, 台北市：時英出版社。

Barber, James David, 1985, *The Presidential Character*, Prentice Hall.

Berman, Larry 1987, *The New American Presidency*, Canada: Little, Brown & Company Limited.

Cronin, E., 1982, *Rethinking the Presidency*, Canada: Little, Brown & Company Limited.

De Leon, Hector S., 2000, *Textbook on the Philippine Constitution*, 1999 edition, Quezon: Rex printing company.

Emmott, Bill, 2003, 林添貴譯, 《20/21:從 20 世紀出發的 21 世紀前瞻》, 台北市：雅言文化。

Heywood, Andrew, 2001, 《最新政治學新論》, 楊日青, 李培元, 林文斌, 劉兆隆譯, 台北市：韋伯文化。

Koelsle, Thomas A., “The New Institutionalism in Political Science and Sociology”, *Comparative Politics*, 27 (2): 231-244

Kramer, Fred A., 1981, *Perspectives on Public Bureaucracy*, Winthrop.

Lapalombara, Joseph, 1987, *Democracy Italian Style*, New York: Yale University Press
New Haven And London.

Light, Paul C., 1984, *Vice-Presidential Power*, John Hopkins University Press.

Sassoon, Anne Showstack, 1987, *Gramsci's Politics*, Hutchinson Education.

吳祖田，1989，〈美國副總統職位與角色之探討〉，《問題與研究》，第 28 卷，第 9 期。

呂秀蓮，1996，〈獨統問題與憲法〉，收錄於陳隆志編，《台灣憲法文化的建立與發展》，台北市：前衛出版社。

呂秀蓮，2001，《台灣良心話--呂副總統的第一年》，台北市：天下文化。

呂炳寬、黃豪聖，2005，〈副總統憲政地位：比較的觀點〉，發表於「2005 年中國政治學會年會暨學術研討會」，中央研究院歐美所研究大樓與近史所檔案館，日期：2005.10.1-2。

李登輝，2004，《見證台灣—蔣經國總統與我》，台北市：允晨文化。

李登輝，2008，《李登輝總統訪談錄/李登輝口述》一~四冊，台北市：允晨文化。

李劍農，1998，《中國近百年政治史》，台北市：台灣商務。

李鴻禧，2000，〈淺談副總統在憲法上定位問題〉，台北：《自立晚報》，8 月 16 日，版 2。

孟德斯鳩，1965，《法意》，Montesquieu, Charles de Secondat baron de 原著，嚴復譯，台北市：台灣商務。

林紀東，1982，《中華民國憲法逐條釋義》，台北市：三民。

林桶法，〈中央與地方軍系--戰後蔣李關係的探討〉，發表於「中華民國史專題第五屆討論會--國史上中央與地方的關係」。

姚志剛等，1994，《法國第五共和的憲政運作》，台北：業強出版社。

洛克，1986，《政府論次講》，Locke, John 原著，葉啓芳、瞿菊農譯，台北市：唐山。

徐元龍，2004，〈副總統職位之角色功能及廢除副總統問題之研析〉，收錄於立法院法制局，《憲政制度與陽光法案之研究》，台北；立法院法制局。

張炎憲編，2008，《李登輝總統訪談錄》李登輝/口述，台北市：允晨文化。

許介麟，1996，《戰後台灣史記一五十年》，台北市：文英堂出版社。

許世楷，1996，〈中華民國憲法的不適合性〉，收錄於陳隆志編，《台灣憲法文化的建立與發展》，台北市：前衛出版社。

許策，1988，《李登輝評傳》，台北市：天元書局。

陳隆志編，1996，《台灣憲法文化的建立與發展》，台北市：前衛出版社。

陳新民，1995，《憲法學釋論》，台北市：三民書局。

陳新民，1996，〈副總統兼任行政院之憲法問題〉，《律師通訊》，第二〇四期，頁47~53。

陳毓鈞，1991，〈美國副總統的政治角色〉，《美國月刊》，第6卷，第8期。

彭慧鸞，1989，〈中華民國副總統角色功能的理論與實際〉，《問題與研究》，第 28 卷，第 8 期。

曾建元，1996，〈副總統兼任行政院長釋憲案之研究--以憲法法庭辯論爭點為中心〉，《法律評論》，第 63 卷，第 4-6 期合刊。

楊世雄，1998，《憲政改革的理論與實踐—以第四次修憲為例》，台北市：五南。

鄒文海，1980，《各國政府與政治》，台北市：正中書局。

鄒文海，1981，《比較憲法》，台北市：三民書局。

總統府人權諮詢委員會編，2006，《人權立國》，台北市：總統府。

總統府科技諮詢委員會編，2006，《科技立國》，台北市：總統府。

謝淑斐譯，2006，《聯邦論》，譯自 James Madison, Alexander Hamilton, John Jay 合著 *The Federalist Papers*，台北市：左岸文化。

蘇子喬，2009，〈民主國家副總統職位制度設計之探討〉，《中華人文社會學報》，11：10-44。

蘇子喬與黃德福，2007，「副總統職位之角色與功能的探討—比較的觀點」，2007 年中國政治學會年會暨「制度、治理與秩序」學術研討會論文，義守大學行政大樓十樓國際會議廳，高雄，日期：2007.09.29-30。

附錄一 訪問逐字稿

陳新民教授訪談逐字稿

時間：2010/6/24 AM11:00~PM12:00

地點：重慶南路司法院 4 樓大法官辦公室

訪問者：剛才陳教授提到就是為什麼意識到這個。

陳新民：你怎麼對這個題目有興趣？

訪問者：以前我三十幾歲，參加黨外活動以後...

陳新民：這了不起的！

訪問者：然後去美國，我到聖地牙哥大學政治系去選修，選了一個美國憲法

陳新民：哦~那有意思阿。

訪問者：他們談了很多問題，這是第一個，那第二我這期間是修政治思想，只有修二年，只是沾個醬油。

陳新民：兩年很久了。

訪問者：就純理論的，那是林義雄叫我去修的，美麗島事件那個林義雄主席，他說你不要去修別的，就修這個，政治系裡面台灣出來的最缺乏的就是政治思想純理論，那後來我在美國修了一年，再跑去英國遊學。

陳新民：最好，這樣最好，沒有壓力讀書最好。

訪問者：後來我到英國去讀書是新馬克斯主義學派最主要的一個校園，學校老師會帶學生去白金漢宮示威。

陳新民：他們是反王子主義

訪問者：是新左派，所以後來我在那邊修課，是學純理論的，我在那邊修了一年。

陳新民：唉唷！了不起！

訪問者：一年都是修政治所純理論那一組，我在美國是修近代政治思想跟近代政治思想的比較，那邊(指英國)是修政府研究的純理論，指導教授是那時候的國際特赦組織，倫敦總部(A.I.)理事主席，他是 A. I. 的理論大師，我的指導教授就是他。

陳新民：哦！那了不起！

訪問者：後來我回來台灣選立委選上了，他說他指導過的學生，有二個最滿意的，一個是洪都拉斯去的，一個是我。

陳新民：哦！那太好了！

訪問者：洪都拉斯那個博士班，我是碩士班的學生。

陳新民：了不起，了不起。

訪問者：洪都拉斯那個後來選洪都拉斯的總統，我那時候想，他既然這麼講，以後有機會我去觀察副總統，後來我回台灣就發現，這副總統很奇怪，這人此位依

法到底是什麼？在憲法上的角色功能是備位，我有一次聽呂秀蓮講她都看不到公文，有一次我去看她，她(呂秀蓮)跟我講：「我都看不到公文耶！」

陳新民：真的哦！這樣子，這個副總統...，你現在題目寫的如何了？蕭全政是我多年的好朋友，我倆私交很好，他學位學養為人我都很佩服他，那你現在寫了多少？情況怎樣了呢？

訪問者：寫多少？

陳新民：論文寫多少？

訪問者：他(蕭)就說要等面訪回來才再開始整理。

陳新民：我這邊有一篇文章，專門講副總統制度的，我不知道有沒有英文的。美國的副總統被認為，是一個人類設計最沒有用的一個制度。

訪問者：這篇文章好像我有看過。

陳新民：哪個？

訪問者：最沒有用的人。

陳新民：不不，這是它很有名的一句話「美國乳牛的第九個乳頭」，沒有用的東西

訪問者：我有看到一句話，一個媽媽有二個兒子，一個去當海軍，一個當副總統就等於不見了。

陳新民：就沒有用。

訪問者：沒有聽到聲音。

陳新民：這篇文章對你應該很管用，這大概沒看過吧？！專門講美國副總統的制度。是這樣，副總統這個制度在一個大國家，為了國家領導團結，象徵性的或者是說必要時候要扮演這個功能性跟象徵性的角色。大的國家或者是族群複雜的國家的話，可能會有必要，尤其在象徵性方面。為什麼？因為功能性的，會有實際掌權有副手來遞補，美國有分總統、副總統、參議院院長、外交部長等等訓練，這不難，但是比較困難是，在於一個象徵性的國家沒有分裂，沒有群龍無首，有個號召力存在，尤其是在種族複雜的，一些南北啦、黑人白人宗族，可能總統是黑人找一個白的，或是一個是正教找一個是舊教的，用這樣子來平衡，在這種情況下副總統有它一個行使上的價值，有這個象徵價值。因為這也是跟以前一樣，國王沒有了找一個王子血緣拉出來還是有點用，是代表這樣子。但是副總統這個制度說實在的，既然他是等著正的不在位他才有權力的話，這本身來講，期待值就是個不好的事情，老二就等著老大出事情。

訪問者：對呀！那不能治事。政治都是選舉要競爭，要把對方打垮。

陳新民：在人性方面，這就是一個叫「忍情」！日本話喜歡叫「忍情」二個字，你表面上要對他表示效忠但實際上巴不得他走，這是一個忍情制度，這是很困難的。所以副總統這個制度，在美國憲法上來講，因為美國副總統同時兼任參議院的議長，所以副總統就不會變成(虛位)，他的主缺其實是在參議院，主要工作是在參議院，參議院議長兼副總統。

訪問者：反過來說。

陳新民：他主要工作在那邊，他平常應酬的不是總統府的人、不是白宮的人，是跟參議院的議員。所以，像這樣子的話，你知道眾議院的做事多於交際，參議院是交際多於做事，美國參議院是有這種東西。再加上美國總統他既然(...)，副總統是種地域式的平衡！

訪問者：傳統是這樣。

陳新民：換句話說，這種地域平衡的話，副總統的主要目的是要幫總統照顧他不熟的那一大塊土地，再加上美國地方那麼大，所以這種地域平衡主要是幫總統開拓那邊的人脈，競選的時候去弄處理那邊的金主，這是副總統的工作。那麼總統跟副總統之間的話，其實就是這個忍情制度！忍情阿，總統跟副總統之間的話基本上就是非常的困難，副總統要輔佐總統的話，那就很困難。

訪問者：為什麼？

陳新民：總統的個性，你要摸的好，摸不好你就幫忙。輔佐錯了怎麼辦呢？對不對？做不好的決定、做錯的決定，副總統也很容易當成總統的出氣筒。總統認為你是這方面專家，做決定時你為什麼不叫我剎車呢？那麼怎麼辦呢？...諸如此類。所以，副總統這儲二哲學是很難的，做老二的哲學是很難，你要弄到老大喜歡你，這分寸拿捏是非常困難，當老二是不容易的。以美國來講，美國的副總統做的成功又雄材大略的只有尼克森算是比較少的例外，尼克森也不是馬上選上的，也有垮掉一陣再過來，美國的副總統多半偷閒至上居多，你說呂秀蓮沒有看到公文的事情。我再舉個例子跟你說，美國第二次世界大戰投了一個原子彈，之前叫做曼哈頓計劃，是美國羅斯福總統在流亡到美國的愛因斯坦的建議下，做出曼哈頓計劃，這是一個花了很多的錢很大的計劃，結果之後準備要丟日本之前的時候，羅斯福死掉了，羅斯福突然死掉以後當然就杜魯門就接任這個位子，杜魯門接任後還不知道有曼哈頓計劃，等到負責曼哈頓計劃的軍方將領跟他報告說：「總統先生，我們現在有個曼哈頓計劃，已經做了好幾個原子彈。」杜魯門才嚇一跳說原來有原子彈這東西，這個例子就夠了，美國秘密做原子彈已經做了好幾年了，花了那麼多的錢那麼大的計劃，居然副總統不知道，那你就看副總統的職位要幹什麼，是不是？可見在這種情況下，總統還有很多的秘密，他根本不須要告訴副總統，副總統也沒有辦法得知。

訪問者：所以只有總統對總統傳承嗎？

陳新民：對！所以照道理副總統是要取代總統的東西的話，應當在任何情況總統就有義務交代你的職務繼承人有什麼問題，衛兵交班都要告訴什麼事什麼狀況，可見得理想跟現實之間有那麼大的一個落差，我個人的看法，美國副總統的經驗讓我們知道一個例子，第一個總統任期時間很短，總統與副總統之間有這種忍情的矛盾關係，然後副總統平常總統不交辦業務不委託他也毫無知事毫無知悉，職務的可能性，這種總統在繼任元首來，功能性是完全沒有用，最多只有一個象徵性的東西而已，象徵性的話以民主國家來講的話，只要主權的機構沒有喪失，民意的正當性沒有喪失的話，這種象徵意義其實也不在了，所謂的主權沒有喪失表示沒有敵國來侵犯或被佔領國家安全在運做的話主權沒有喪失之虞，民意正常性

只要國會還在的話，那麼也沒有民意正當性的可能性，所以在這二種情況都保存情況之下的話，有個備位的元首繼承總統以後代表國家傳承這種團結象徵意義其實就不存在了，我個人的結論是這樣，我認為副總統制度在台灣是多餘的，我認為政府要瘦身的話應該把副總統位子除掉，根本無庸，國家總統發生什麼問題的時候，由行政院長來接任，行政院長行政完畢以後再下一個順位是行政院副院長，那台灣副總統不要的話，總統、行政院長、行政院副院長完畢以後是不是只有三個可能性，還是說立法院院長應該要再第三個可能性，總統、行政院長、立法院長、行政院副院長、立法院副院長，來論定國家元首代理的順序，我覺如果能建立下來的話，是我們台灣現在很重要一個工作，副總統制度以目前為止我認為這制度應該取消掉，毫無意義可言，既沒有象徵意義也沒功能性，認為是一個中華民國最大融圓的制度，我個人以憲法學者的見解來看，這透過修憲方式把它刪除的話，我認為這並不違反中華民國憲法，尤其是強調內閣制的國家，虛偽元首的制度，我們國家根本就不需要到這種程度。

訪問者：但是，現在在中華民國的憲政的體式，它到底是內閣式、雙首長式

陳新民：基本還是內閣式

訪問者：現在的實務從蔣經國、李登輝、陳水扁到現在的馬英九

陳新民：制度是人在運作，我們可以說全天下沒有二種純的內閣制，都沒純的，我們只能夠說精神偏向哪裡，精神偏向哪裡有運作的問題，比如說以色列是總統制還是內閣制，以色列都是強人，他把內閣制運作的像總統制一樣，所以他還是內閣制，所以運作的格式誰跟誰負責任

訪問者：所以陳教授認為現在中華民國現政體制還是內閣制？

陳新民：嗯！還是內閣制

陳新民：最高行政院長在誰手上誰就是內閣制

陳新民：總統制是因為總統有行政權，我們中華民國憲法講的很清楚，行政院長有行政權，不要再東繞西繞，繞了頭會暈，立法院通過的法律，總統可不可以退回？很簡單，不行嘛，總統一切都在法律約束嘛，美國總統在 1828-1829，美國總統只有很多的附議權，權力很大對不對，國會要有三分之二才可以否決，我們台灣不是，台灣立法院權力很大，你當過立法委員嘛，立法委員現在說兵役法規阿兵哥十一個月退役，你總統統帥權有沒有用？什麼用都沒有，立法委員把總統府組織法全部刪掉，總統府組織只要幾個人，你說總統能怎麼樣？全台灣權利最大，你當過立法委員，你知道誰權力最大，

訪問者：總統啊

陳新民：立委法員才大，行政院、立法委員這套關係才是國家的靈魂，

訪問者：我現在發現有一問題最近，法務部部長、法務部的政次甚至於特偵組的檢查長提名，我現在一個懷疑為什麼不是行政院長來任命？

陳新民：立法委員有一迷思，這當然也是我們社會一些迷思包括一些黨派迷思，認為某些職務的人選要由立法院來通過，類似像美國一樣制度，這樣子比較能夠制衡行政機關的人事權濫用，所以在這樣的思維為之下，他把公平會、NCC 委員、

特偵組檢察長這些都要經過立法院同意，這是錯誤的，尤其特偵組檢察長一定是，**特偵組檢察長如果由立法院通過同意權，他的民意程度高過於司法行政部的部長**，法務部的部長是你檢察官的頭頭，那麼檢察總長與部長間的尷尬，這絕對是錯的

訪問者：那為什麼不是法務部的部長來任命這個，為什麼是總統提名的？

陳新民：這二個可以把他取消，**總檢察長這個制度應該取消，他應該放在法務部長頭上，法務部長其實就是總檢察長**

訪問者：就檢察總長嘛

陳新民：參謀總長尤其就是國防部長，

訪問者：就好像司法院，大法官會議，院長就是會議的主席

陳新民：這才是對的

訪問者：就是最高的司法首長嘛

陳新民：所以我們的憲法過程也許和一般的不太一樣，我認為那些老腐陳舊的觀念，我們應該勇敢作出來，法務部長就是檢察總長，國防部長其實就是統率軍隊，那麼參謀總長是他的副手，這清清楚楚，我也寫過軍事憲法的書，我以前做很多的研究，這是在推動的一個工作，但是一半成功一半不成功

訪問者：那前幾天我們先訪問過許信良及呂秀蓮

陳新民：許信良他不是雙首長制？

訪問者：他認為是雙首長制

陳新民：他夜奔敵營結果沒有成功，雙首長制移植失敗的例子，雙首長制是絕對失敗的，要移植只有法國成功的例子，我認為**中華民國，小國寡民，總統制度顯現出來對一個人的信賴一個人的崇拜一個人的大權在握是不好的，我個人強烈的認為，內閣制還是對台灣是最好的**

訪問者：那天我們有請教過呂秀蓮，他說台灣沒有內閣制的條件，他說所有內閣制都是君主立憲轉過來的

陳新民：那不一定，以色列 1949 年才建國，他們從來沒有君主怎麼成功那麼好

訪問者：德國是內閣制

陳新民：德國是內閣制很強烈，非常堅決，日本在君國時代都可以做內閣制

訪問者：那天請教過呂副總統，她說台灣就是總統制，已經習慣了，就要選總統設副總統要強化，要不然就廢掉副總統

陳新民：台灣不需要副總統，行政院長權力已經夠大了，行政院長任務已經夠多了

訪問者：那陳教授的意思，現狀的憲法程序，比如說行政院長不必在立法院同意，以前要同意

陳新民：我認為應該要同意

訪問者：現在沒有，李登輝把他廢掉了

陳新民：那是錯誤的，不要以我們現狀認為憲改是個失敗的例子，十年一覺憲改夢，憲改都是每一、二年在修，憲法在政治制度方面被修的亂七八糟，人權方面

因為沒有太大改動沒什麼影響，所以可以看到政治制度在台灣造成混亂的制度，政治的制度方面弄的很亂，還好我們司法沒有受到太大影響，除了大法官制度被搞了一下以外，還好我們司法制度沒有動搖國本，還好我們的行政制度沒有動搖國本，司院跟行政二大體制執行權，這二個是那麼多憲政變動沒有影響，所以我們台灣還可以維持一個穩定

陳新民：行政院長體系以下，行政院長的人選沒有經過立法院同意，那麼多年來，民進黨這個少數政府以外，其實這都是連在一塊，少數政府因為你法律通過不了立法院，你就不能執政，這很清楚的，其實行政院長就是要立法院通過，這是二個勾在一起的

訪問者：這叫聯合執政嘛

陳新民：聯合執政也是政治藝術，台灣就是沒有聯合執政的雅量，做副總統的話跟總統也沒有聯合執政的可能性，這就是問題在這邊，像德國來講他的自民黨、社會黨跟自由黨，自由黨是最小的，它是永遠的執政黨，只要百分之七的票，舉例說台灣像這種只要佔到百分之十的話，它跟你這邊你就執政，這反而是他們會佔到便宜，內閣幾這重要部長就是在他們手上。

陳新民：所以這是我們很重要的一個概念，我覺得副總統可以廢掉，為國家節省多一點公幣，副總統在國家安全會議只是一個成員而已，其他什麼都不是

訪問者：陳教授是憲法的理論專家，你認為中華民國憲法體制是內閣制，而且應該是內閣制，現在有一個問題，應該行政院長或者是總理要經過國會或是立法院的同意，

陳新民：這是配合多數黨組閣的制度，才是責任政治。

訪問者：政務運作才不會僵局

陳新民：對，這是絕對要責任政治，行政院不能執行法律這怎麼叫責任政治呢

訪問者：所以修憲的話應該要把立法院對行政院長的同意權修訂回來，本來是有

陳新民：對本來是對的，這是很重要的一個原則

訪問者：就是李登輝把他修掉的嘛

陳新民：那時候就是因為施明德，差一點立法院就要過半數了，

訪問者：施明德反對李登輝跟許信良

陳新民：施明德那時差一選上立法院院長，所以那時候立法院快要過半數了，李登輝急了才把它修掉

訪問者：後來親民黨又暗中連民進黨

陳新民：所以你看最近世足賽的規則一定是合理的，雖然在運作上會有一些地方失衡不公平，但是基本上它是合理的，在禁區內你動手為什麼不行？要罰 12 碼球？否則的話大家都在禁區內動手，二個紅牌你下場不能比，所以每個制度有制度的理性，制度的理性是要非常清楚的脫離你自己的處境設身的想，你說什麼人幹過他的理論可以給你做為佐證，但他判斷你不一定要接受，那些做過制度的失敗也許他們的看法你可以看他們的考慮在哪裡，但是我們一定要很客觀的來評判，制度理性是騙不了，台灣怎麼做？蔣介石怎麼做？李登輝怎麼做？陳水扁怎麼做？對我們

有拘束力嗎?例如我吃檳榔吃那麼久你說好我們就讓你吃檳榔,牙科醫師怎麼說呢?你明明看到牙爛掉了你怎麼還可以接受他們呢?制度理性嘛,就跟檳榔這種制度理性一樣,我們看到那麼多民意,政府不敢作、民意代表不敢作,講的卻一大堆,這就是制度不理性,不然全球貧窮國都去種檳榔,可以解決失業可以養家活口,為什麼台灣要忍受這種檳榔毒害?這些都是制度不理性,我是覺得我們台灣社會最糟糕的是民主了五十年沒有制度理性的概念,我這次去了英國 5 天又去德國我每一年都會去歐洲,我是覺得人家對於制度討論分析,更重要是有絕大多數老百姓願意心靜下來聽你怎麼做、看你怎麼做,政治人物做錯的話老百姓、社會要他付出代價,尤其是你決策做錯的時候,不能一抹嘴就沒事,所以政治人物要替大家決定制度理性,替大家帶領制度的理性,我現在比較遺憾的是像政治理性這些都沒有經過,那副總統制度其實沒有真正被討論過要不要廢止這個制度

訪問者：那最近馬英九喊出來不修憲

陳新民：要修什麼憲?沒有共識修什麼憲,像廢除死刑一樣

訪問者：馬英九前幾天 5/19 他說中華民國是雙首長制的國家

陳新民：這是國民黨的定調,國民黨當年蔡政文在推動的,他不作民主的罪人,跟許信良等人洋洋灑灑,你們當初在修改憲改的時就有這種決議就要落實寫在憲法裡面,你沒寫在憲法裡面,不認帳,你說民進黨當了八年政府他哪裡有雙首長制?法國的雙首長制度是寫在憲法裡面,所以蔡政文蔡教授是個君子,所以他把政治理念大概講好,但講好沒有用,我們學法律很清楚沒有白紙黑字就是 **NOTHING**,所以你說要在落實到,沒有一個憲法條文支撐這個見解,所以馬總統這樣講當然是代表他的一個真誠,他領導下的國民黨有這種雅量,萬一國會沒有過半數他願意變成虛位的元首,那這樣子的話就要把它寫到憲法裡面,那民進黨願不願意這樣做?所以我是覺得制度理性需要很冷靜不要激動

訪問者：那陳教授就認為現在台灣中華民國憲政體制還是內閣制?

陳新民：還是內閣制

訪問者：以現行的狀況,那總統在內閣制是扮演

陳新民：有限總統制,你看目前憲法裡面所有總統的職權都透過國家安全會議,包括國防法的規定、包括憲法規定,總統除非召開國家安全會議以外,總統沒有任何權利

訪問者：所以其實他現在就從人事任命權下手

陳新民：這是政治的運作,你可以用黨、用人脈影響力

訪問者：那總統明顯就不是虛位啊

陳新民：**NO**,這絕對是迷思,我們中華民國憲法跟當初的威瑪憲法是很接近的,我們的統帥權、總統權力附署制度,但是我們中華民國憲法跟威瑪憲法最不一樣的地方什麼,威瑪憲法總統是民選的,我們是國民大會選的,所以現在改為總統民選是更接近 1919 年的威瑪憲法,我們憲法第十三章跟威瑪憲法是一模一樣,同樣的精神,所以總統民選並不代表這總統制,這是錯誤的觀念,總統民選是代表一個普選國家元首由老百姓決定誰來當國家的元首,就是民選總統而已,民選的

虛位總統而已，總統也很多種，老百姓也許喜歡作秀的、漂亮的、道德的、人格者...代表國家的門面有什麼不好，老百姓也可以投票選國旗、國歌也可以，這不代表要給他什麼權利，就像國家設參謀總長不一定每個都像郝伯村一樣，不是參謀總長都是郝總長，不是每省主席都要像陳誠

訪問者：陳教授建議是幾個國家

陳新民：像韓國沒有副總統，有強烈總理制度國就沒有副總統，法國也沒有副總統

訪問者：那就是內閣制的總統會虛位？

陳新民：總統已經虛位，為什麼再來一個虛位(副總統)呢？不是負負得正嘛

陳新民：只有總統制的國家才有副總統，你去研究一下菲律賓的副總統制度

訪問者：他們都是在奪權

陳新民：這就是忍情制度

訪問者：新加坡比較新

陳新民：新加坡也是內閣制，是標準內閣制

訪問者：但是他們有總統啊

陳新民：他們總統也是虛位的

陳新民：德國總統沒有人知道，但是大家都知道總理，所以人家說總統制會把國家帶到繁榮嗎？錯，所有繁榮國家都是內閣制作出來的

訪問者：也比較安定

陳新民：而且不會有獨裁

訪問者：你剛才說經濟繁榮都是內閣制帶出來

陳新民：大部份，否則的話就是要付出獨裁的代價，

訪問者：像中國一樣

陳新民：朴正熙、蔣中正、

陳新民：德國的希特勒也是獨裁，但是二次世界大戰後日本、德國的繁榮、新加坡的繁榮都是內閣制，誰敢認為台灣沒有能力、誰都沒有資格是瞧不起台灣人，台灣人有本事讓行政院長下來就變成在社會沒有再形成大力量，像郝伯村、李煥...這些大老下來以後都是一介平民，這是內閣制最了不起的地方，總統制完畢以後就很多大老會繼續在干政。

許信良訪問逐字稿

時間：2010/6/10 PM6:00~7:30

地點：台北市復興北路 170 號 2 樓 台灣新興民族基金會辦公室

訪談者：對不起喔，今天我們來請教你，主要的題目是中華民國副總統的角色定位的分析。許主席，這個前天我跟你聯絡過，要講的是你對這個政府的體制，是有高度心得的。

許信良：對，是有興趣的，因為我本身就是學政治出來的

訪談者：所以我想，這個題目就是副總統、等於是副總統研究分析。要先跟許主席報告的就是說，我們到現在為止有兩個途徑，一個就是我們上網去找的文獻

許信良：對對我知道。

訪談者：沒有一份面訪的。所以副總統的部分，差不多沒有什麼資料。

許信良：我知道我了解。

訪談者：第二就是說，我們的指導教授有鼓勵我說如果有機會面訪，尤其找到李登輝、呂秀蓮或連戰他們。會變成世界唯一採面訪的副總統研究。啊到現在為止，全世界能找到的只有文獻資料。

許信良：對、沒錯。

訪談者：這次來麻煩許主席，就是以許主席的政治經驗、參加政治運動的經驗，政治學的學養。那希望就是說、從學者專家的角度，來請教許主席。請你對副總統的部分，尤其存、廢。或者是將來牽涉到內閣制、總統制或半首長制。

許信良：好，我不設限。首先是這樣，當然我們談副總統，當然不能光就副總統談副總統。就像你這個問題對不對，要從體制來看。我們現在憲法體制，彈性的憲法體制，其實，嚴格講就是雙首長制，尤其是修憲之後。我們不是總統制，也不是內閣制，是雙首長制。那很多學者認為我們中華民國憲法的本來原意是內閣制。可是，嚴格講起來中華民國的憲政是從來都沒有真正的內閣制。因為，其實就傳統來講，不管憲法內容怎麼樣，就是原來憲法的内容怎麼樣。可是我們事實上都是總統制，總統掌握一切，坦白講，我們的憲政史上，中華民國的憲政史上，從來沒有真正的內閣制。從來不管憲法條文怎麼樣，就是總統制。好，可是我們修憲之後，其實，嚴格講就是，很明顯很明確就是，把它修成這個以法國雙首長制為藍本的雙首長制。那應該這樣，因為我剛剛說我們的憲政傳統，基本上，是總統制的憲政傳統。所以說，我們修憲是向雙首長制，可是我們應該講，我們的憲政的實際，是偏總統制的雙首長制。所以總統其實是比行政院長重要啊，是偏向總統制的...雙首長制。應該是我們現在憲政體制的...真實的描述哦。所以在那個情況之下，我們的副總統的...有沒有必要...呢我們講，當然法國的制度，法國第五共和是...雙首長制的藍本。可是呢，法國的第五共和，現在法國的憲法，是沒有副總統的，是沒有副總統的。那當然，那我們知道說，我們中華民國憲法一

開始有總統副總統，其實雖然說，最早制憲者就張君勳嘛，他有意把它變成內閣制。可是，你說如果沒有副總統你就知道說是...其實...立憲者的、制憲者的原意欵，就不完全是內閣制。啊其實張君勳他一直知道說，內閣制的總統其實就是虛位元首嘛，不需要有副總統。所以嚴格講的時候，我剛剛講說，第一個，所以原來立憲者的、制憲者...就是...寫憲法的人啊，他們開始立憲的人，就...不完全是...把中華民國憲法當作內閣制，所以才有需要副總統嘛。

許信良：很清楚的，他們大概就拿美國的制度來設計的副總統。

訪談者：這個很亂的啊。

許信良：欵不是，事實上這個一開始就依靠美國的制度來設計這副總統。可是我們這樣講說，其實在那個張君勳這個，我們說立憲的原始，張君勳寫中華民國憲法，他是中華民國憲法的守護者。關鍵制度一個，那個時候...你可以說...虛位元首...很難，因為那時候、那個時代。民國36年，那個時候坦白講。所以虛位元首看到最主要就是英國、日本，就天皇嘛，皇帝就是...所以他不需要副總統、備位，就是...繼承制嘛。

訪談者：就是皇帝轉過來。

許信良：對，總統是皇帝或是天皇變過來的...

訪談者：就總統是皇帝轉過來嘛。

許信良：英國女皇嘛！可是基本上，他當然不用副的，因為他有問題的就他的太子繼承，繼承制嘛。所以，他當然不需要，那個虛位元首是不需要副總統的。因為，這個元首出缺就是繼承人嘛，他一定有法定的繼承人啊，繼承太子或其他繼承的嘛，對不對。他也有法律，像英國也有繼承...欵...皇位繼承、它也有一定的法律啊，這個...比如有兒子繼承太子，他也有繼承。日本也好像是這樣

訪談者：也有、也有，他也有這個方向。

許信良：就他也有順序嘛，對不對，所以...他也有法的。總之，它不需要副總統啊。因為他那時候，虛位元首...就是...就是國王，就是繼承制的國王嘛。

訪談者：嗯嗯。

許信良：所以它不需要。那其他當然也有一些像西德目前那些、那些內閣制的虛位元首，全世界目前，有很多是不需要這個副總統的。像以色列啊對不對。

訪談者：德國。

許信良：像德國，那是以後。可是，當時候開始，張君勳寫那個他並不知道...那是還沒有後來的這個...像德國啦、以色列欵這個憲法。我說他張君勳...他起草總統副總統。事實上，就不把這個...我看...我認為他就把...總統、副總統，以美國制度去設計嘛。就備位跟那個甚麼...輔佐，輔佐跟備位。就是以美國的副總統。

訪談者：但是他假設內閣制，但是又把美國的給插進來。

許信良：對，所以我剛剛講，我主要要分析說，立憲者的原意呢，其實是設計副總統的，是以美國制度來設計副總統，我知道他的想法。

訪談者：嗯嗯。

許信良：他是按照美國制度，設計副總統。雖然在其他體制、作用體制上，他希

望內閣制，他把行政院長向立法院負責，他希望這樣。可是事實上他設計副總統，是以美國的副總統為榜樣。

訪談者：所以，等於是...兩個都不像嘛？

許信良：你可以這樣講，但你不能說兩個不像，我有個地方要說明。我剛剛不也說，我們現在體制其實不是總統制也不是內閣制啊，就是雙首長嘛。那雙首長制，法國是沒有副總統的，我們是有副總統的，好不好呢？我認為是好的啦。

訪談者：沒有副總統？

許信良：有副總統是好的。

訪談者：喔！有副總統是好的。

許信良：我個人認為有副總統是好的。是為什麼呢？我這要說明。因為就是第一個，我說我們的雙首長是傾向於總統的雙首長制。也就是說，在這個現在的體制裡面，其實總統比行政院長重要好不好。第一個首先是總統是選的。第二個就是，我們的憲政傳統，台灣的憲政傳統，從兩蔣開始一直到李登輝，我們的憲政傳統，實際上也是總統比行政院長重要。我們是傾向於總統制的雙首長制的，照目前來講。所以傾向於總統制，那總統出問題時怎麼辦呢？所以當然這作備位是非常重要的。否則如果的話，也許我們民選，你說每次如果總統出事情，就要再重新選一次嗎？這很麻煩的。我個人認為說，我們既然朝向偏向總統制的雙首長制，所以總統是，在現在憲政體制裡面非常重要的，好不好。他不只是內閣制的虛位元首，他不是內閣制的虛位元首。總統有很多、在憲政體制裡面的功能，依照憲法的功能有很多很多。所以，這雙首長制，比如說，我想這若有需要論述一下這部分，為什麼？因為你這個首先要體制弄清楚。你才知道副總統既然...為了備位、或者是輔佐，都是服務總統。所以你說總統的職權、總統的功能、憲政功能，一定要很清楚的加以描述。所以我們不是總統制，不是內閣制，我們是偏向總統制的...呃...

訪談者：雙首長制。

許信良：雙首長制、雙首長制。雖然法國雙首長制，它沒有副總統，可是我們有，但我覺得這是好的、好的，為什麼呢？第一個，這是我們的培養的這個雙首長制，所以總統很多...

訪談者：那現在、現在的...這個修憲以後，有現行的是這樣嗎？

許信良：雙首長制，他本來就...

訪談者：因為它本來是不是總統提命要...要給國會立法院同意？

許信良：所以叫雙首長制啊。

訪談者：那它沒有啊，這同意權沒有。

許信良：對，我知道。可是它雖然沒有，可是、可是話又講回來，憲法其他都沒有改啊，行政院長向立法院負責。

訪談者：那以前是任命前要經過立法院同意啊？

許信良：對，就這樣而已，就改這個而已。

訪談者：啊以前還有這個行政院長的副署權。

許信良：就是我們雙首長制，就改這個東西。因為，OK，我這簡單來講，像雙首長制...

訪談者：對阿。我自己...(當過立法委員)

許信良：那個時段，以前的人在張君勳時期的時候是傾向於內閣制嘛！他原來是傾向於內閣制的總統制嘛！欸、傾向於內閣制的，你可以這樣講好了，所以張君勳他是想傾向於內閣制，所以他當時呢，第一個就先講了，行政院長，一定要經立法院同意。

訪談者：要經立法院同意啊！

許信良：要同意！對！要同意！

訪談者：要副署啊？

許信良：對！要副署，這個權益。

訪談者：問題喔！許主席，我這個要請教，如果是偏向總統制，那在總統府方面的人參加內閣會議啊？

許信良：就是說，那當然...，這就是我現在跟你解釋...

訪談者：很多的國家的經驗是這樣...

許信良：我今天的所以說沒錯，我們的這個、我們的總統不是虛位，有幾個啦。我講雙首長，我特別講雙首長制，你知道，法國目前第五共和的制度，那法國第五共和這個提名、提名閣揆也不經過各國會同意，他也直接去，為什麼、為什麼、我為什麼把閣揆同意權取消，就是參照法國制度，法國的制度提名這閣揆不需經過個國會同意的，呃...這是第一個。就是法國的第五共和的很重要的精神在這裡諾！但是我們也參照法國第五共和。欸，國會有什麼，國會裡面有那個...

訪談者：國會有倒閣權。

許信良：倒閣權，對啦！倒閣權就是我們當時認為，倒閣權就是...

我們當時認為，倒閣權就是比同意權更大啦！原來中華民國憲法同意此以後就沒有其他規定說你可以把他，那個你可以倒閣的。所以這個嘛同意以後你就、你就沒有辦法、沒有能力，所以那根本、根本就不需要他負責。那我們現在設計是這樣，我們憲法修憲了以後，取消同意權是按照法國制度，那事實上，這是行政院向立法、國會負責，立法院負責，沒有必要，為什麼？欸，立法院倒閣權、倒閣權隨時可以提出來的，倒閣權一但行始了以後就等於是...就一旦通過你就、你就不能再倒了。照、依照憲法條文，倒閣權隨時、隨時可以發動啊，隨時可以發動啊！所以這個來講，我說倒會權事實上就是同意權一部分、一部分。是至於說這個是我認為更有效的同意權，我們當時是這樣認為，好不好？我而言之，所以、法國...，所以這是講說，我所以說，我們的總統不是虛位元首，簡單講，他有好多就是完全獨立行使的總統職權。

訪談者：因為他在台灣這個中華民國政府到台灣之後已經變成一種文化習慣？

許信良：對、這不是。就是那個傳統啦！

訪談者：對，就是已經養成這種習慣了。

許信良：對、對，就叫傳統啦！我們現在傳統是總統制啦，坦白講，不管憲法條文怎麼講，傳統是總統制的，可是我要講的，我們的憲法裡面，總統職權有好多好多！就是單獨行使的職權，不管憲法條文是不是這樣、那我們的傳統是這樣，比如說很簡單的，也是更大的，比如說很簡單的，比如說總統任命外交官。

訪談者：對啊！對啊！

許信良：目前都不希望這個，沒有任何人同意啊！

訪談者：嗯...

許信良：不希望這個閣揆副署的，對不對？也不需要經過立法院同意阿！不希望經過國會同意啊！美國總統提名的外交官，他都要經過國會同意的。

訪談者：嗯。

許信良：那總統(指中華民國)的任命的這個軍事的長官，對不對？參謀總長、陸軍總司令、三軍司令，升遷將領，都不需要國會同意啊！美國他總統知道這個權益都是，總統都需要參議員聽證、參議員同意的阿！這事實上，我們台灣現在、我們的中華民國憲政體，我們因為、台灣目前的憲政體就是總統在憲政上的功能是他單獨行使的權力，坦白講，甚至比美國總統的制更不受牽制啦！所以他怎麼是虛位元首？

訪談者：前幾天我看到報紙說升法務部的政務次長，都是總統任命。

許信良：對、對、那個當然是、對、那個我跟你講...那個一定是，那個應該講，那個不是憲法上的權益啦！好不好？應該講，這個像這些行政院裡面的官員的任命哦，這個照我們中華民國憲法，不應該、不應該是總統權、欸...行政院長、

訪談者：應該是行政院長。

許信良：行政院長、行政院長權。所以這個應該是超過。

訪談者：前幾天我看那個什麼...特偵組。

許信良：我那個...實際上的情況嘛！對不對？

訪談者：特偵組什麼...什麼警察長，還是什麼...都是總統。

許信良：對！對！所以我剛剛講，我剛剛講我們的傳統...

訪談者：這很奇怪...

許信良：我們新的傳統呢，是偏總統、總統制的，總統制的，雙首長制嘛，就至於不管你憲法怎麼個規定，傳統上呢，他就是總統權大於行政院啊，就是行政院長的權利總統也可以干涉，也可以干涉，就是、就是我們的體制，這我講，不管是...呃...就是事實上憲政的傳統本身，我們是偏向總統制的，雙首長制的嘛。那我剛剛講的，就是說，所以說，也就是說根本不可能認為說，按照說台灣的體制是、是內閣制，根本就不是內閣制嘛！根本就不是內閣制嘛！就、其實現在的憲法...

訪談者：所以許主席的意見也就是說，副總統設、留，是這樣子？

許信良：那當然，你既然偏總統、偏總統制的、雙首長制的话，欸，那、那總統、總統權力那麼重要，所以當然副總統是很重要，因為你背後隨時要有人去填補他。

訪談者：所以這樣就是說，我們也看到，就是像以前李元簇的時候，呃...李登輝

的時代，到呂秀蓮當副總統，就會發現這個副總統的角色，就像呂秀蓮跟我們講過說，她看不到公文啊？

許信良：我知道，現在我要說明這個，首先，我想你這如果首先講說目前中華民國現在這個體制，總統制還是內閣制，我們都不是，我們是雙首長制。

訪談者：嗯。

許信良：這偏總統制的雙首長制，就是說總統本身呢，總統呢，總統的憲政的功能，他有憲法獨特的憲政功能，他有總統很多獨特的權力，所以呢，總統非常重要。好，非常重要。在我們憲政權力...

訪談者：權力很大。

許信良：對，非常重要。在憲政功能非常重要。

訪談者：就是說總統的權力比美國總統的權力還大。

許信良：甚至他單獨行使的權力甚至比美國總統還大。

訪談者：所以副總統變得非常重要。

許信良：對，背後就很重要，你這樣重要萬一出事情，你不能一天出事情。

訪談者：對啊！

許信良：好，你說啊出事再來選，比如說，死了要再來選舉，那何從何點的人員？對不對？所以那個他不是國家虛位元首而已，那就算虛位、虛位元首本身也是一樣，元首本身都光是這個虛位元首...

訪談者：也不能一天沒有。

許信良：也不能一天沒有。喔，那是假使因為有沒有副的是因為他有繼承制對不對？他、比如說他就是有繼承人的，隨時可以繼承的，他有備位的王儲嘛！

訪談者：有啊！那個德國喔！前幾天總統才辭職下台嘛！

許信良：喔！對！

訪談者：那參議院的，也就是上院的議長嘛，馬上接啊！

許信良：對！所以...如果他，即是虛位元首他也限制得很清楚，誰可以接，誰接，那個接就等於副總統阿！對不對？所以那我們的憲法憲政體制裡面，沒有隨時接的人啊！所以當然需要有備位的人在那邊啊！你聽得懂這意思嗎？所以說，喔！所以我跟你講，第一，我們的憲政功能裡面，總統是有很重要的憲政功能的，所以副總統備位是非常重要的啊！非常重要的。好，那另外一個，為什麼需要保持這副總統，我首先講，從體制上來看，他不能有一天停止，所以我們目前有備位副總統，是必要的，所以我首先講第一個是這個。那個第二個就是說，那現在講副總統的在這個憲政的功能哪，從憲法上以及...他沒有談什麼...

訪談者：法律上除了備位以外...

許信良：法律上他有就備位而已。對。

訪談者：比如說講到說如果有這個憲法的統帥權、緊急命令權、緊急處分權，他平常都沒有參與，這依法的規制都沒有啊！

許信良：對。都沒有。所以現在這樣喔...

訪談者：他除了一個備位，其他都沒有喔？

許信良：備位，對，都沒有。這你說的很好。

訪談者：是人治還是法治啊，都看說這總統跟副總統的互動。

許信良：正確、正確。對。

訪談者：那完全人治啊！

許信良：對，這正確。那我來講說副總統這個問題喔，我們這樣講，那既然需要副總統好不好，他備位，他是備位還有輔佐？好不好？

訪談者：他在緊急命令的時候。

許信良：備位還是輔佐好不好？OK，我的意思是說，當然憲法上他就是備位，但是輔佐是主要看總統跟他的關係。

訪談者：那人治啊！

許信良：那沒辦法。那從來從我們要知道說喔，就自古以來，這個總統天無二日嘛，你知道嘛，古代也是，現在也是一樣，總統就只能有一個人，不能有兩個人。所以、所以事實上，任何一個當權的人，就總統和古代的皇帝，他都不希望這個副手呢，備位的人來影響他的哦！他都不希望的。所以事實上這、這個就是說，這、所以這地方我們可以這樣講說，就是說這個，這是一個權力的邏輯嘛！好不好？你可以這樣講說，自古以來這是一個權力的邏輯就是，其實最高的權力就是一個人，不是兩個人，所以你備位就是一個備而已，好不好？你、你不能參與，你不能分享這權力的行使，好不好？那第一個我們要知道，副總統、副總統絕不能在無論是實際上、無論在體制上，他都不能參與權力的行使，第一個，因為他是備位，這個權力的邏輯是這樣，權力不能有人分享的。另外，另外一個就是說，這個體制上也應該如此啦！否則的話，如果總統不是兩個人就是一個人決定喔！這就是很自然的，備位他是憲法判斷他是備位。好，第二點我再講好了，那他到底參與多少？總統應該會，事實上我們的憲法是沒有這個規定的，沒有這規定，我們這中華民國憲法沒有這規定。

訪談者：全世界差不多都沒有什麼規定。

許信良：對，不過，後來我們美國有。

訪談者：對，但是就很少。

許信良：對、對。但是美國他是參議院議長。

訪談者：美國參議院。

許信良：參議院議長，他事實上每天在從政，你參議院議長每天主持參議會就每天跟政府有關哪！所有事情在美國政府來講，副總統任何事情都有參與。

訪談者：他都要參與啊。

許信良：法案都要參議會通過啊！

訪談者：他參議院議長，事實上任何事情都知道阿！他這就是參與啊！他當主席就是參與每天的政府，對不對？所以他起碼知道，起碼知道...了解。他即使不參與決策，可是他起碼參與了政府，他了解政府。還有另外一點，美國、美國副總統一般都是，現在美國來講，是總統主持國安會議的參與者，美國國安會，美國總統主持國安會議嘛！國安會議當然主要他閣員的參與，總統一定參與國安會

議，在美國幾乎都是，雖然可能不是憲法規定的，當參院主席是憲法規定的，參與國安會議可能不是憲法規定的，可是呢，美國憲法也沒有國安會議啊！實際的運作例子，美國有了一個，美國的副總統，現在的這個憲政體制裡面他參與國安會議喔！就是他不是憲法，不是憲政體制哦！是建立起來的憲政體制，在美國總統制的國安會議呢，國安會議總統、副總統是當然參與，是這樣的，所以副總統是多了解，起碼是參與這整個決策過程的，好，這樣參與，參與的過程是他了解、了解，他、他進入狀況啊，你備位者如果是完全不進入狀況，你備位這是很不負責任，那你怎麼備位？你一但有事，這個備位哦，對，讓他參與是非常重要的。就是說不管是憲法或不管是體制上的讓他參與，是非常重要的，非常重要的。就等於是這一個總統的責任哪，什麼事都不讓這個備位者知道，萬一有一天他如果要接咧？所以這備位，我跟你講，其實從這備位是一個這樣的精神，合理邏輯就是他應該參與，他既然備位，他就應該參與，為什麼？他起碼應該了解這個，哦，這個決策。嗯！當然決定權是一個人，就是總統，可是呢？他應該，總統任何決策他都應該知道，這備位才有意義，否則備位就是...

訪談者：對啦！就是他不做決策、他不參與決策，但他都參與了解。

許信良：對、對，他參與會議的...。那閣員都可以發言，他也可以發言。

訪談者：嗯。

許信良：他這是只有決定權不在他而已，所以他應該參與這決策過程的，參與決策過程是應該的好不好？所以這個是一個，他這備位儲備才有意義來講，他這個應該如此好不好？所以這是...好啦，現在我們這個法、憲政跟法律好不好，跟憲政有關的法律啦！都沒有、都沒有這樣規定啦，都沒有這樣的規定，那這樣，萬一靠總統的這個、靠總統的這個、這個...所以你剛剛講說他是備位，但是呢，是輔佐的，喔就是說，今天他是不是有輔佐的功能的，這完全看這個總統呢...實際上呢，以目前沒有任何法律及憲政體系規定這樣，可是呢，就是說，但是這完全看總統跟他的關係啦。總統希望他輔佐，他就可以輔佐，所以這個你這樣問其實這些問題都是一樣。他到底輔佐多少？他到底參與多少？這完全看總統跟他的關係啦！跟他的關係，好不好。那比如說，那坦白來講、這個哦，你要問我，其實應該來講，總統可以讓副總統參與這個輔佐，就讓他輔佐，其實不是分你權，是分你工作，比如說很多我講，像中華民國總統，他實際上不是虛位的，他有好多實際上的權力。當然很多，可是總統，有的虛位的功能比如說很多儀式性的功能啊！這種東西為什麼不讓副總統做呢？好！我建議，好多你這個儀式性的連鎖功能，副總統都可以代替。

訪談者：我覺得這我們第一是這個備位，第二是輔佐，第三這是...

許信良：平衡，我們體制中都不是平衡的。

訪談者：所以一個問題就是說，副總統，到底只是備位輔佐，但是不是副手？

許信良：副手就是備位啦，喔。OK！你說是不是那個...

訪談者：我不在你就是馬上可以代理。

許信良：對，我知道，對對。

訪談者：就是第一代理啊，副手。比如說我是總經理，你是副總經理這樣。

許信良：對，不是說。體制上他備位就是第一副手，就副手這樣，這體制上。

許信良：對，我知道。體制上，問題是備位就是副手啦。哦，可是事實上有沒有成為他的...比如說總統的輔佐上，他是不是說這個，比如說你替總統、幫助總統決策的人，他是不是最重要的人？那、那不是啊！那不是啊！你現在知不知道意思？所以你現在副手如果是備位那次序當然是第一是副手，是備位；可是輔佐，剛剛講，副總統的輔佐，以目前來講是沒有，它不是憲政體制的一部份啦！但是呢，他到底有多少輔佐功能？完全看他跟總統的關係。那比如說，再回來看看美國，拿美國副總統來講，像錢尼，那當然是最重要的！像那個權力當然是、坦白講，他當是輔佐來講，他是最重要的輔佐者啦！除了總統以外，在小布希的任內，沒有人比他更重要，沒有人比他更重要。所以他當然是最重要的副手，以輔佐來講，他真的副手，備位當然不用講，輔佐他也是最重要的副手，可是即使是在美國，也不是慣例哦，也不是傳統。

訪談者：總統跟副總統的有多少關係，信賴、信任的關係。

許信良：對，完全看他們的關係。這個也很正常啦，其實這個也不能輔佐多少功能啦！這個嚴格來講，也不應該規律在任任何的法律體系裡面，好不好，這完全是，呃...就其實看總統和副總統他們的關係啦！

訪談者：因為依我們的常識來講，比如說他是縣市長，啊我們會覺得副市長是副手啊。

許信良：那對、沒有錯，但是他不是這個。

訪談者：那不一樣？

許信良：他不是這樣的一個意思。所以說副總統照理上是不看公文的，所以他當然沒有行政院長重要，在輔佐上他沒有行政院長重要，好不好。他甚至沒有很多...甚至沒有秘書長重要，以輔佐來講，他不看公文的，對不對？

訪談者：關於這個，我發現一個挺有趣的。談這個...我要先談到李登輝先生，他講他當副總統時，一個中正大學要籌備，然後他說...蔣經國先生就直接交代他，在籌備過程中，行政院長，以一個國立大學的要設在那裡是蔣經國直接交代李登輝副總統去做，行政院長是在狀況外，因為決定好了，就叫行政院去處理。

許信良：是的、是的。所以我剛剛講的，這個就是說，我們現在的傳統，偏向總統制的。呃...雙首長制，所以事實上就是說這個總統呢，比行政院長重要，在決策上，總統事實上比行政院長重要。所以關於行政院的事情，總統也比他重要。這，我們的傳統就如此啊！所以在那個情況之下，所以副總統要輔佐總統你想、總統希望授權給誰，這是總統個人的事。

訪談者：現在看起來是這樣啦。所以我從李登輝那裡、那個時候看他的資料也是說，連一個中正大學要設在海邊或是嘉義的哪裡？行政院事前都不知道。

許信良：那不是、不是副總統的憲法功用，不是啊，是總統信任他，總統的權力，總統交給他做，就是這樣而已。所以這很簡單，OK！所以我這裡面有提到說，當然，嚴格來講，這個東西哦，像總統干涉到行政院長的職權，應該來講，憲法上、

憲法上，應該來講這個是...其實是、是違背我們的體制精神，就是與我們的憲政體制精神是違背的。嚴格講起來的話，不要說就是憲法上條文是這樣，修改過的雙首長制，也只是總統任命你不需要經過國會同意而已，並沒有說總統向國會負責，也沒有這個條文，是行政院長向立法院負責。

許信良：所以，嚴格講行政院的事情，其實應該是總統干預行政院的事情，照理說是有違背我們現在體制的。

訪談者：對。

許信良：可是現在因為沒有人打(憲法)官司，打官司應該說找大法官會議來解釋啊，所以應該是行政院抗議說啊，你總統怎麼干涉我。這樣的情況，是可以申請大法官會議解釋的。可是咧，事實上，沒有人提出這個質疑。

訪談者：對，我想現在我們的重點可能要移轉到體制上，就是說，民主化與總統直選後是什麼樣的體制

許信良：對。首先，我的意見一定跟你釐清就是說，我們的體制不是總統制也不是內閣制，我們是雙首長制喔。雙首長制是以法國為藍本，這個很重要。那雙首長制裡面，總統有很多就按照憲法，有獨特行使的權力，非常重要的權力。所以他...它總統的功能相當重要、非常重要，所以呢...副手是...備位是絕對需要的，絕對需要的、需要備位，這是一個，我都講得對不對？

訪談者：嗯。

許信良：那為了讓他能備位，接下來總統有那麼重要的權力、那麼重要的功能，讓他備位，不能總統出事，結果副總統什麼都不知道，這樣他沒有辦法繼位...

訪談者：對，有一定的會議要讓他參加。

許信良：對！為了真的有意義的備位，副總統應該在體制上讓他參與所有決策過程、公開的過程。

訪談者：是不是說他不是決策者，但是要參與。

許信良：對，應該要參與這個過程。否則他無法到時候執行這個功能，所以參與這個是應該的，我們這樣講，我們提美國他是參議院主席，我們台灣雖然不可能有這個制度。所以，怎麼讓他，體制上來看，怎麼讓副總統可以參與決策過程。其實嚴格講，這不是副總統的問題，是總統的問題。為什麼呢？其實，我們這樣說啦，法國雙首長制很重要的是，雙首長制總統有影響力，總統他怎麼樣...介入這個政府，合法的介入政府決策過程。他就是總統主持內閣會議。法國雙首長制是總統主持內閣會議。

訪談者：嗯。

許信良：那個副總統所以他是沒有權的，可是他(指總統)主持會議，雖然權不在他對不對，總統...照...形式上不應該有...可是他主持內閣會議欸，你現在知道嗎？所以內閣會議不是內閣總理主持，內閣會議是總統主持啊。

訪談者：他主持會議但他...他不是...決定者？

許信良：對，沒有錯。決定權在內閣會議整體，權不在總統，可是體制上總統主持會議。

訪談者：嗯。

許信良：這個是法國的制度運作，我的意思是說，如果我們的體制上，怎麼樣讓他備位變成有意義，而不是很危險，不能說什麼事都不知道。

訪談者：對啊。

許信良：所以在那個情況之下喔，你讓副總統要能參與所有過程，這還有另外讓總統真的有更...總統真的...在我們體制裡面，我們總統不只是...他有單獨行使的權力，比如說任命法官啊、大法官啊，任命考試委員、監察委員等，他有這個、這個提名的權。他獨特行使的，不需要經過別人的同意。這以外我說，總統對這個.....你說對這個...我們這樣講，怎麼讓...副總統那個...對總統行使的權力...這個決策的過程能參與呢？體制上要怎麼樣讓總統、副總統能參與的決定過程呢？我們憲政體制上，要怎樣給他一個...比如說，負責修憲，怎麼給他強化，用法律，像美國的國安會議，總統召開國安會議就不是憲法的東西啊。那是以後，國安會議訂有組織法對不對？其實他就是等於是...憲政法律。雖然不是憲法，可是...跟憲法有關...

訪談者：憲法延伸出來的法律。

許信良：對，延伸出來的法律。像那個東西，其實，我們可以這樣講，我個人認為要強化這樣的東西，包含說讓總統的權力啊更有效行使，或更合理的行使喔，其實台灣是應該在國安會議，好像也有國安法，有國安會議、國安法有沒有？但是，有國安法和國安會而已，可是總統也不差國安會對不對？所以總統主持國安會議喔，總統主持的國安會議喔，應該明訂成為一個法律。那國安系統、哪些人參與這個國安會議？總統主持國安會議，不是讓國安會議變成一個特務機構，這很糟糕的。好，國安會變一個特務機構好不好，變成一個什麼...情報機構，這不對的。所以，總統主持會議，那我們的國安會議法應該修改，應該給他更明確，成為很重要憲政體制的一部份。總統主持國安會議，哪些人參加國安會議？比如說重要的政治人物應該參加國安會議，比如你行政院長啊，或者重要部會首長對不對，那中華民國憲法裡面，甚至是其他五院的院長，所以我覺得應該有個國安會議法啦，讓總統...按照這個國安會議法行使職權。

訪談者：總統、副總統一併出席。

許信良：對，副總統也參與這個國安會，他也一定是國安會成員，國安會像美國一樣，這樣他就不會對政務陌生嘛，他就可以對這個政務過程熟悉嘛，這樣對備位才有意義嘛。

訪談者：有的國家是有副總統參加內閣會議呀？列席喔？出列席？

許信良：對、我知道，這合理。這我剛剛講...現在目前...

訪談者：現在、現在沒有喔？

許信良：如果...我們目前...我們體制...我剛剛講，總統參與...

訪談者：剛才講的這個國安法、國安會議，是要在國家安全高層的決策，應該要修法，明白看是誰來參與，尤其針對副總統、總統。

許信良：應該有國安會議。對，是的。

訪談者：那第二現在有...現在知道內閣會議...

許信良：不一定內閣會議，因為我剛剛講，總統照我們的雙首長制，很多事就不應該總統管嘛。內閣很多事跟總統無關，就不應該管，所以不應該參加內閣會議。

訪談者：嗯。

許信良：因為理論上講，很多時候跟總統職權無關，啊總統、副總統備位的關鍵問題，接總統啊，就是總統權力必須明確知道怎麼行使。

訪談者：現在有的國家讓副總統去兼內政部長、去出席內閣會議的。

許信良：我知道。但那個都不合理。意思就是他備位就是說，其實總統，照我們憲政體制來講，我剛剛講...

訪談者：就在總統府，在國安體系方面。

許信良：你備位就備位，只要等接總統、必要時接總統就這樣而已。所以你要知道，總統怎麼行使權力要知道，所以那應該由體制...訓練副總統後天的啊其實也...

那我們國安會議...讓國安會議體制化，也不只訓練副總統，也訓練總統本身啊。

訪談者：嗯。

許信良：我們的總統也是不知道怎麼行使權力啊，所以他有時候就亂來了，阿扁就是如此，我看馬英九現在也是這個樣子的，極少數的，就你根本不曉得總統有獨特的權力，按照雙首長制裡面很重要的就是說，雙首長制認為，總統應該有獨特的權力，體制上啊，認為總統要這個國防、外交啊、對外事務，總統應該有獨特的權力。這是雙首長制很重要的精神，比如法國他講，總統，是負責國家安全、負責啊不是嗎？總統是負責保護法律體制，所以，司法權在這裡，他要負責保衛國家、保衛司法體制，這是法國很重要的象徵性的權力。他是國家的保護者，也是司法體制的保護者，就這樣你知道嗎。所以給總統很多司法特權。

訪談者：那就特權嗎？

許信良：對，特權。大法官會議...

訪談者：那等於是國家的元首權。

許信良：對，元首權以外就是國家安全啦，保衛國家、保衛憲法體制、保衛憲政體制跟司法體制。

訪談者：對，那等於也是國家的象徵啦。

許信良：對，所以我想這都是很好的，這雙首長體制裡面很重要的其實是在這裡，總統是國家保衛者，是憲政體制的保衛者，是司法體制的最高保衛者。他是三個象徵意義啊，還有當元首。

訪談者：國家元首。

許信良：所以元首當然你可以是虛位的代表而已哦，元首、國家保衛者就不是元首而已耶，是給他這樣一個責任，哦，是一個憲政體制保衛者，是司法體制的保衛者。所以說，如果以這樣來講，像我們既然是模仿法國的雙首長制，總統這樣的功能實際上來講，我們目前的體制裡面建構不夠。

訪談者：嗯。

許信良：我們沒有這樣的體制建構。...我們也認為總統應該有這樣的功能。臺灣

人民的期待也是這樣，選總統也是我們的傳統。

訪談者：對，已經變成人民的一種習慣、期待了

許信良：是如此，可是我們的體制不知道怎麼讓總統放在這個功能裡面。所以總統怎麼行使權力？我們現在總統制，當總統居然不知道怎麼行使權力。阿扁的問題就在這裡呀！很多人問題也在這裡呀！

訪談者：他想管就用非法律的程序來管。

許信良：如我剛才所講，我們不只是為了副總統而已，也為了讓總統可以更有效地行使他的憲政功能。所以總統主持國安會議是必要的，那國安會議也應該包含五院院長。也就是跟他們有關嘛，司法院他提名的、考試院他提名的、監察院他提名的。立法院為了維持憲政體制的運作，本來就應該有行使立法權的這一層關係。所以說總統主持國安會議讓五院院長參與。甚至是讓外交部長、兩岸事務、國防事務這三個首長應該參與。所以這樣的國安會議，跟中央憲政有關的人，都來參與國安會議。

訪談者：可能還有一個中央情報局，像美國 CIA，還有外交部、陸委會。

許信良：當然，對外有關的。所以這些東西哦，五院院長，就像我剛剛講，國防、外交、情報…。

訪談者：所以這個時候就要從總統的角度來思考，再來談論副總統。

許信良：是的，這是要建立這個東西。副總統當然也是國安會的參與者，這樣的話那備位才有意義。

訪談者：現在沒有清楚交代這個啊？

許信良：現在我們沒有這個東西嘛！對不對？沒有這個東西嘛！所以總統行使職權也會遇到。所以建立這種體制，讓總統行使權利也更體制化。總統行使權利不是獨斷獨行、不是這個隨意行使的，讓他有一個體制建構。

訪談者：那也是一種內部的機制？

許信良：應該是讓總統行使權力更週延、更體制化，不是說你(指總統)忽然想到什麼就做什麼，這也輔佐總統行使權力

訪談者：需要一個程序機制，比較健康啊，比較安全也比較理性。

許信良：對，沒有錯。體制化就可以真的有效輔佐總統行使他的憲政功能。

訪談者：所以如果從國安總統的位階，然後這個所以有別於內閣層級，一個國安會議，那這副總統的角色應該在裡面。那其他職權就跟總統互動就好了。

許信良：對。總統也很忙，跑跑民間的活動，做為國家元首，本來就是要統合，要成為團結的象徵嘛！所以有很多社會的那個，應該參加嘛！那中間那麼多時間，副總統去是很好，對不對，這很好的。

訪談者：我想這是一個省思題，剛才其實也很清楚了嘛，現在中華民國體制，張君勱的那從立憲、行憲一直下來。

許信良：對，現在改成雙首長制了。

訪談者：從李登輝直選了之後，憲法體系就比較接近法國的雙首長制，但我們賦予總統的權利，似乎又比美國的總統還厲害。

許信良：所以這當然一方面是傳統已經是人民的習慣、期待了。

訪談者：對，沒錯。但憲法也是有給總統很多獨特行使的權利。這是有的。所以我們不是虛位元首。人民也不希望，而希望他是強勢的。

訪談者：雖然憲法體系好像是雙首長制。

許信良：目前的體制應該是偏向、傾斜向總統制的雙首長制這樣。所以總統非常重要，所以因此備位副總統不能夠什麼都不知道。

訪談者：所以這個國安會議，法律上應該明定哪些人參加，副總統也應該就這個角度來做備位的儲訓。

許信良：正確，就是這個意思。這樣我們國家安全會議的體制就可以健全。我們建議就是這樣建議。目前的不行。

訪談者：我們指導老師有提到的，是說應臺灣未來，現在要對應臺灣的政情，譬如說內閣制啦、雙首長制啦、或是其他制，那許主席你的經驗認為適合哪些制度？說未來

許信良：現在這個是最好的啦，因為這也符合民間的企業組織（董事長、總經理），政治都跟民間有關。

訪談者：平民政治。

許信良：對，民間企業組織體制都是雙首長，其實雙首長是個很合理的制度。那何況，坦白講，其實我說依我們憲政的傳統來講，我們沒有修憲也是這樣。像兩蔣時代，你說行政院長他也有他的權利，不是說沒有他的權利啊！事實上也有啊，對不對？那不只憲法規定他向立法院負責，實際上運作裡面，總統也不可能你每天向立法院互動，總統也不可能沒有參與，這事實上也很難、換指揮也會出問題。所以雙首長制還是我們最好的制度，未來也是這樣。

訪談者：但是你認為現在的情形是雙首長制偏向總統制，但是現在總統制的總統比美國總統還有權，那不是更總統制嗎？這是我個人的疑惑。

許信良：對，那就是我剛剛說的。其實你說的也對。就是因為我們的憲法賦予了總統一些不受監督的權利。那美國總統制他重視三權分立，所以總統他就受監督了，其他權都受立法權監督。美國是以總統為典範嘛，可是呢，他行政權跟立法權，他是任何權都受立法權監督啊！在美國，總統行政受制於國會，所以總統是依照國會通過的東西，依國會的立法監督，美國因為三院分立，所以行政權完全受立法權監督，沒有一樣不受立法權監督的。

訪談者：總統也有否決權。

許信良：沒錯，這樣彼此制衡，否決權也有一定程序。所以美國事實上總統是受立法權監督的。我們的雙首長制事實上給了總統很多不受監督的特權，比如說外交官任命權，不需要國會同意，權力太大了。你現在知道意思嗎？

訪談者：顯而易見您的看法，這副總統是連結在總統。那因為總統中華民國到現在，人民期待習慣已經養成，副總統也是聯結在總統。

許信良：當然，本來就應該是這個樣子，他備位。

訪談者：那是因為人民的期待與習慣已經養成，現在總統甚至於比美國的總統權

利還大，包括這個任命這個法官、任命司法院長、任命銀行董事長等等。

許信良：還有軍事將領、外交官，這些都是不受監督、聽證的，還有外交官，這也是總統任命，這好大的權利啊，這任命權不得了。

訪談者：如果憲法上已經習慣賦給總統的權利，已經這麼大，已經大過美國總統的範圍，因為美國的總統的權利是完全在國會，接受立法以後才執行的。

許信良：被國會監督的。

訪談者：那中華民國在臺灣的這一種總統，習慣已經養成。所以今天的結論就是說許主席的主張，總統，已經養成這樣在人民的期待之下，是一個非常重要的憲政角色。所以副總統不但是備位還是個輔佐，同時還要在總統府這個國安的層次應該要明白的再修法，然後副總統就在這一個位階角度參與。



呂秀蓮前副總統訪談逐字稿

時間：2010/6/24 AM11:00~PM12:00

地點：重慶南路司法院 4 樓大法官辦公室

呂秀蓮：你、你現在在...政治系喔？

訪談者：我讀...沒啦，那課程修完了，兩年前就修完了。

呂秀蓮：喔喔，這樣呀。

訪談者：兩年前就修完了，論文還沒寫，教授說我佔了學校一位學生的位置。

呂秀蓮：你讀這 E M B A 是吧？

訪談者：不對啦！是 EBPA。

呂秀蓮：P 是？

訪談者：P 是 politic。

呂秀蓮：政治喔。這個 EMBA 的 B 是 business？

訪談者：嘿啦。

呂秀蓮：好，謝謝.....欸你怎麼會想要研究這副總統的問題？

訪談者：我在英國喔...在那英國讀...政研所一年...我是讀英國 Essex 喔...Essex 大學的...政府研究所...理論組。

呂秀蓮：嗯、嗯、嗯。

訪談者：那時候喔，老師跟我說他教過的學生喔...

呂秀蓮：嗯、嗯、

訪談者：那個主任、理論的主任他說...

呂秀蓮：妳、妳把一壺茶，放在我們這邊。

助手小姐：好。

訪談者：他收過的學生最滿意的兩個...

呂秀蓮：嗯、嗯。

訪談者：一個是宏都拉斯喔...的一個也是三十多歲去讀的...作過中教司的司長 (01:11) 才去讀的。

呂秀蓮：嗯、嗯。

訪談者：他說...他寫「宏都拉斯的總統」。

呂秀蓮：嗯、嗯。

訪談者：他說...最滿意的學生就是我們兩個。

呂秀蓮：喔，這樣啊。

訪談者：嘿，那個寫總統...啊我...從哪時想說有機會要來寫副總統。

呂秀蓮：呵呵呵呵呵。

訪談者：他寫宏都拉斯的總統研究。

呂秀蓮：嗯、是是是是是。

訪談者：啊我那個指導教授說我最滿意的就是我們兩個。

呂秀蓮：是是是是。

訪談者：啊他寫總統，我乾脆來寫副總統。啊我那個念頭是二十多年前...在...在英國就產生的。

呂秀蓮：嗯、是是是。

訪談者：嗯，我想我這個題目再想想很少人寫。

呂秀蓮：嘿、對，沒錯，是沒有什麼人...研究。

訪談者：嗯，很少人寫這個題目。啊我也沒有專長，我的專長是牙醫啊。

呂秀蓮：喔喔，沒有啦，你觀察政治這麼久。

訪談者：嘿啦...欸...想說這個題目是這樣子來的啦，從二十多年前。

呂秀蓮：有一本...英語...《The White House》，你不知道有沒有讀過

訪談者：《The White House》。

呂秀蓮：是，白宮。它檢討美國...啊...幾百年、建國以來總統和副總統的關係，也相當有趣。

訪談者：是，我知道有這本書，沒有讀過。

呂秀蓮：應該也有中文版喔。

訪談者：喔喔，我記得有這本書。

呂秀蓮：你去注意一下《The White House》。

訪談者：好。

訪談者：我在美國有修過...憲草啦...

呂秀蓮：嗯、嗯、。

訪談者：美國的憲草，就是說他們那邊的...那個...英文（Federalist）paper。

呂秀蓮：嗯、嗯、。

訪談者：啊...修過...還有美國的總統制。

呂秀蓮：是。

訪談者：這和那也有關係，我在美國有修過美國的總統制啦，那門課叫作【**American Presidential system**】。

呂秀蓮：對對、你既然有研究，我先...反而要先跟你請教。

訪談者：別這樣說。

呂秀蓮：你現在可知道，現今...全世界總統制的國家差不多有幾個？

訪談者：總統制的國家？

呂秀蓮：嗯。

訪談者：嗯...三四十個喔...四十個...四五十個有喔。應該有...應該有要三分將近要四分之三...

呂秀蓮：喔喔，啊...啊那內閣制呢？不、不在你這邊記錄下來喔？內閣制。

訪談者：啊，那個資料我沒帶來。

呂秀蓮：啊沒關係沒關係。

訪談者：這樣講比較不準。

呂秀蓮：較不準喔？

訪談者：沒資料、沒資料。

呂秀蓮：喔、喔喔。因為我們三不五時有人聽人說...我們也來做...來改內閣制啦。

訪談者：嗯。

呂秀蓮：啊...我是說你...研究，附帶也拜託你研究...注意一下，我的印象是...內閣制的前提是君主立憲啦。

訪談者：嗯嗯嗯、對對。

呂秀蓮：我們都忽略這一點啦...包括李鴻禧教授很早就一直在鼓吹內閣制，現在也還有一些人在鼓吹，對不對？

訪談者：對啦，若是內閣制，大部分都是對那個...君主立憲的啦。

呂秀蓮：它、它是因為君主立憲，國家...有一個精神領袖在那裏。

訪談者：對，女王、有女王啦、天皇啦。

呂秀蓮：對，所以內閣的...的首相或總理...他...所以是民選國會的頭頭...來兼嘛。

訪談者：嗯。

呂秀蓮：那就像...本來就有董事長，我找一個總經理來嘛。啊...啊我們常常給人忽略這個背景。

訪談者2：關於...這一點喔，我可以補充一下就是...這個之前...就是在...在第三...

訪談者：他是台大的博士候選人。

呂秀蓮：喔、喔喔。

訪談者2：第三波民主化之前，那...總統制是跟內閣制各半啦。

呂秀蓮：嗯。

訪談者2：那當然是以...歐、歐陸跟美國、美國系為主。

呂秀蓮：對。

訪談者2：但是第三波民主化之後，所有的新興民主國家...傾向於總統，沒錯。

呂秀蓮：嗯，都是總統制嘛，對對。新興民主國家，那內閣制是君主立憲嘛。

訪談者2：對，有歐陸傳統的。

訪談者：對對。

呂秀蓮：對嘛，啊而且...現在已經證明了那個問題也蠻多嘛，政權不穩嘛，一下子就改，就...就...所以以後就是說，拜託你多發揮...因為我們的人還有一群人在迷信內閣制，一定要把它戳破這個盲點。我們哪有內閣制的...那個、那個歷史條件。

訪談者：喔、喔喔。

呂秀蓮：君主立憲的國家才有，所有新興的民主國家都走總統制嘛。

訪談者：喔。

呂秀蓮：對不對？這點鮮有人講，應該要去發表。

訪談者：啊妳剛剛說的那個總統制內閣制喔，和那個...雙首長制喔，這個表，有，我沒帶來。欸...這我...嗯...我們蒐集到，

訪談者2：有。

呂秀蓮：我、我是說，既然你們在研究...

訪談者：嘿，這主要有...

呂秀蓮：對不對？嘿，我是雖然沒有時間去作研究，但是因為這幾年擔任了...那個...我們的邦交國都總統制嘛。

訪談者 2：Yap！

呂秀蓮：啊我附帶...觀察他們的副總統制嘛，趣味趣味啦。好，這樣...請。

訪談者：好，這樣...第一個要請教妳的說...

呂秀蓮：嗯？

訪談者：那個...在妳...那個...呂副總統你...那...那個...當選那一刻喔...

呂秀蓮：嗯。

訪談者：和八年的經驗來說...它的...應然面和實然面那個落差...

呂秀蓮：對，欸...當然蠻大。

訪談者：啊對、對，那個實然面和應然面，說它的...講妳的期待...和實際做出來的，還是理論面...應該要怎樣，像妳剛剛在說喔，總統制、內閣制這個問題。但是依...台灣中華民國這個憲法的體制，妳是不是認為說，妳、妳的期待和實務的落差，啊理論...和最後做起來和法律規制...應該要有...什麼差別？

呂秀蓮：好、好，你這題目很大喔...

訪談者：嗯。

呂秀蓮：啊我現在在回憶喔...啊用我的實例喔...我們較細部來講。

訪談者：嗯。

呂秀蓮：第一就是說，啊...當選前喔...當選前的...

訪談者：欸...那個我先插個話喔，秀蓮姐失禮我先插個話。

呂秀蓮：嗯。

訪談者：秀蓮姐到現在為止，今天妳來非常感謝妳。

呂秀蓮：不會。

訪談者：到現在為止，全世界副總統研究的資料很少。

呂秀蓮：是，我知道。

訪談者：啊面訪資料喔...今天...今天能夠...欸...可以請教到、當面請教妳喔...

呂秀蓮：嗯。

訪談者：我們那教授說這會是世界唯一（第一份面訪副總統本人的研究）。

呂秀蓮：真的嗎？

訪談者 2：訪問副總統。

訪談者：嘿，還沒有面訪過的研究。

呂秀蓮：喔。

訪談者：訪問副總統，就是實證、實證研究。

呂秀蓮：喔，這樣子啊。

訪談者：比如說，那個...訪問說...那個副總統本人...

呂秀蓮：嗯、嗯嗯。

訪談者：這歷史上，全世界，副總統的研究，今天我們可能是第一次。

呂秀蓮：這樣啊。

訪談者：對，所以...那個...我們的教授他說這個到時會成為原創性的資料。

呂秀蓮：嗯、這樣啦，我們今天不錄影，因為第一個...你沒有事先講。

訪談者：嗯。

呂秀蓮：第二個.....我今天記成下午，我本來想說較詳細的中午我來思考。

訪談者：喔。

呂秀蓮：所以我們今天談喔...那包括你初步整理出來，假如包括你的指導教授有興趣喔...

訪談者：嗯。

呂秀蓮：改天我們再好好設計喔，然後...看對談或怎麼樣，那個時候我們來錄影。

訪談者：好，那個再來一步，今天先把這個大題先弄好...

呂秀蓮：嘿、嘿，對、對，大題，喔、喔。

訪談者：剩下的，因為我們那將來要留什麼...現在是說喔...

呂秀蓮：喔...既、既然是這樣，那比如包括說你的指導教授喔...他有沒有這個機會...來實際面、面談，不知道這樣好不好？

訪談者：好啊，不然我...那我約那個...

呂秀蓮：嘿，那個時候，包括我玉山媒體，我、我們現在的網路電報，已經有一百個...

訪談者：它現在變成說是世界原創的第一份。

呂秀蓮：對，我、我們的...我有玉山電報已經一百零一個國家的網友連上來看了。

訪談者：喔喔。

呂秀蓮：嘿，所以，我們今天初步談喔，我們再來一起看...適當的時候...

訪談者：對。

呂秀蓮：啊正正式式，我也很願意。

訪談者：好、好好好。

呂秀蓮：對、很好，我、我分三個階段來談喔。第一個就是說，阿扁...找我跟他搭檔喔...那個時候...的...這個...就當選前喔...我對副總統的...了解期待，和實際就任。

訪談者：對對對、是。

呂秀蓮：啊第三個我們就講，R O C 中國喔...中華民國喔...歷來副總統的情況。

訪談者：嗯、嗯。

呂秀蓮：然後，再放眼...啊...世界各國，我訪問過的友邦國家喔，副總統的問題...可能...這樣喔...會、會比較圓滑（08:30）。

訪談者：嗯、嗯。

呂秀蓮：他找我...搭檔喔...當然勝選考量...優先，對我完全意外。那...當時也不會去討論說...如果我當選了...沒有人想我會選上。

訪談者：嗯、嗯。

呂秀蓮：但是後來的...這個...啊他（指陳水扁總統）對外講的是說...啊...他為什麼找我。

訪談者：嗯。

呂秀蓮：哦...對內他講五個理由啦。

訪談者：嗯。

呂秀蓮：因為我向他推薦很多人。我那時候當縣長當的好好的，你怎麼會找我等等。

訪談者：嗯、嗯。

呂秀蓮：他...五點...因為他在最近出書裡面也講到哦...

訪談者：嗯、嗯。

呂秀蓮：是、是基於五個因素啦，我見得記得很正確，跟他書上寫的，他最近也...也陸陸續續獄中裡面寫的。第一個是...啊...性別啦...男女...然後...這...區域考量，他南我北喔...第三個應該是說，我是屬於美麗島世代喔...他是後美麗島，有一個...

訪談者：老少。

呂秀蓮：對，就是說...

訪談者：你是前輩。

呂秀蓮：對，這樣。那第四個...應該是有談到說...他在立法院是國防、專屬國防，我是專屬外交，那國防外交剛好是總統的權限。第五個應該好像也有提到...我就不太...不太把握，以他...書面為準，好像他是提到說他沒有出國留學，我是哈佛回來。

訪談者：嗯嗯。

呂秀蓮：類似這樣。

訪談者：國外的...欸...國際經驗。

呂秀蓮：嘿、對，然後他就反問我說，啊請問民進黨還有誰喔，符合這五個條件喔，類似這樣啦。所以他是經過...他的...政治精算，認為...那這樣五個條件來講，一方面是勝選考量，一方面也是當選以後的...相輔相成考量。如果...第五項我就...不太清楚，可能要去查他那個...最後寫出來的，而且他的寫的東西，一本是《關不住的聲音》嘛，

訪談者：《關不住的聲音》。

呂秀蓮：對，好像在《關不住的聲音》那本書裡面有嘛。

訪談者：是阿扁寫的。

呂秀蓮：對，阿扁寫的。他在...失去自由以後，他...慢慢自己寫的，寫了...五十封信給我們...一些人。

訪談者：喔喔。

呂秀蓮：裡面...關久了，他有回憶說是怎樣一同生活。那這裡面就可以看出一方面有的是...性別啦...可能就是...勝選考量。啊另外一個就是...當選以後，輔佐...

訪談者：的搭配。

呂秀蓮：對、搭配考量。我第一個這樣回答。但是我...我沒有特別去...期待什麼...呃...說幻想過後，我要當選以後怎麼花費。但是到...選情越來越...明朗化，特別在...呃...幾個...有婦女團體的...這個參選活動裡面，他就講得很清楚，他要的副總統，他就說我的優點優點，哦...怎麼看絕對不是花瓶。「哦...我將來一定要跟他參贊國政」...喔...這話是他講的。

訪談者：嗯。

呂秀蓮：參贊國政，哦那時候，我們在選舉的時候，是搭配合作無間啦，所以...很多事情喔，像他...我們演講都是...晚上趕兩場，最後一場會會合嘛，呂秀蓮：所以我會聽到他講的，他...他聽不到我講，我聽得到他講。那完了以後，一起搭車回來，他就問我說，欸...我今天怎麼樣，你有什麼意見。所以我也知無不言。所以其實...是...蠻好的關係啦...就是選舉第一階段。那因為他講過參贊國政，所以我自然...也就...

訪談者：有那個心理準備。

呂秀蓮：有所期待啦，對。

訪談者：嗯嗯嗯。

呂秀蓮：以前我就沒有期待，到後來他...自己講，絕對不是花瓶喔...「我一定會給她參贊國政」。至於當選以後，因為後來開始引起風波嘛...

訪談者：嗯。

呂秀蓮：當選以後，他（指陳水扁）就請...媒體吃飯的時候喔...哦...那時候呢...就快要進入說這樣的辦公室嘛...總統對我不是陌生的...呃...媒體也在講說，人家的辦公室在哪裡等等。我記得他有一次就講過說，他給我兩個選擇啦...呃...一個是...辦公室就在他...呃...他辦公室旁邊，不過...聽說那空間比較小...哦...離我比較近空間比較小。啊另外一個就是說，我到不同樓層喔，空間很大離他比較遠。他還曾經公開講說，那就由我...交給我選擇，所以到那個階段其實關係很好.....可是 520 以後喔...接近 520 其實情勢就有一點變化，我不要講那麼細啦，因為這樣我回憶錄再去寫。不過我要講就任以後，情勢就不太一樣了。空間其實我沒有選擇餘地...哦...他那時候講，也是沒有進去總統府也不知道，後來我們才知道說...李登輝總統在...住四樓，他...堅持到...五月十九號十二點任期結束，所以...欸...在那之前他的辦公室是不能碰的。那三樓...蔣經國總統的時代...李登輝四樓副總統，那...欸所以呢...可他李登輝後來扶正以後、後來當選總統，他沒有換、他沒有換到蔣經國那裡。

訪談者：哦，他沒有搬喔？

呂秀蓮：他沒有搬。啊所以...蔣經國三樓辦公室喔...後來不曉得改做什麼，因此就提前整修。所以...這個...陳水扁就...到三樓去。那...李登輝因為五月十九號...大概凌晨...才、才算是交出來，所以我暫時...就...又...啊連戰，後來我就用連戰的辦公室。那連戰的辦公室在三樓的另外一部分，扁的辦公室是正對凱達格蘭大道。那我生氣...可是當時就講好說...呃...在...我在...暫時用連戰那裏，欸李登輝搬出去以後會全面整、裝修，看我想怎麼樣改，整個...讓我...搬到那裏去。

訪談者：嗯。

呂秀蓮：這就其實回復最早，蔣經國在三樓，李登輝在四樓，副總統的時候...喔。可是換句話講就是說李登輝變成總統的時候，他在四樓，連戰是在三樓，聽說那個時候其實關係不好。可、可是連戰...啊...前兩年...期、其實因為他去做行政院長，所以...那個副總統那個辦公室就比較不好...哦...比較簡陋。因為那...他兩邊兼都跑到行政院那頭去。那...後來我才了解說...所以扁講說，如果我要跟他比較接近，那個...空間比較不好，是指的是...他在三樓，那...我...就用這個連戰那裡...同樓。那後來...也不是我選擇，我哪裡敢選，後來不是整個就跟我講說，李登輝那裡給我用喔，空間比較大，沒錯，因為等李登輝總統那邊...整個裝修過...四樓。啊這個...空間利益後來漸漸也有時間意義啦，因為也有實質意義啦，因為是上下樓層的關係。那大概也很多人，應該也有一些資料...或者怎麼樣，至少我聽得了解的，大概李登輝也有跟他傳承。就是說扁當選以後，他去請教李登輝，那...李登輝跟他面授之餘啦，應該有談到說跟副總統關係怎麼樣。譬如說，原來...扁就與我們選舉的時候合作無間，他也想到說他那麼忙，他是很想把一份公文交給我批的，那到後來沒有。我只能說聽說、或者即可能是李登輝說不可以啦，那...那聽說、聽說啦，有些要用聽說，不過那後來某個程度間接李登輝有跟我承認啦！他（李）跟他（扁）提醒說，總統第一個要提防就是副總統。

訪談者：搶位。

呂秀蓮：對。好、好。那這個有...制度面，我、我馬上講到制度面哦，也有現實面。因為後來...

訪談者：我想一下哦！那時候我有一次去拜訪妳，妳跟我說公文都看不到，妳說我在這裡做深宮怨婦，妳是不是跟我說過？

呂秀蓮：深宮怨婦也不是我說的，我等一下再分析。

訪談者：是，沒有，但是妳跟我說妳...某天晚上想要回去妳家裡吃飯，啊九點就拿請假單去總統辦公室，我去找妳的時候那次，下午三、四點，妳說到現在還不知道單子送到哪。

呂秀蓮：應該沒有這樣嚴重啦！

訪談者：妳有跟我說呢，妳親口跟我說的。

呂秀蓮：沒有啦！我...沒有，那倒沒有那麼嚴重。我們再回憶，不過我倒沒有印像我跟你講過這個。不過你會聽到這樣一定也有事出原因喔！

訪談者：好，沒關係。

呂秀蓮：不會啦，沒有說我行動還要、還要有請示，那、那倒是沒那麼嚴重哦！我現在講李登輝的部分哦，我先講...後來我回憶，那他有他的回憶錄哦。第一個他...不曉得在哪裡誤認說...幾件事哦，他自己的副總統經驗哦。那個...蔣經國出乎意外的提他做副總統，對他來講很意外，所以相信他當副總統的時候，其實非常的戒慎恐懼，所以就是他個人的副總統經驗。第二個他提了...他自己...扶正，就是蔣經國過世，他、他是找...第一個是找李元簇嘛！那可能因為省籍啊...等等的關係哦，我想他也不會很信任李元簇嘛！李元簇也不知道什麼場合...我...我不

知道，大概都有印象，他一百零一次講唯一就是說他要做一個沒有聲音的副總統。
訪談者：嗯，他有講過。

呂秀蓮：他講過一次哦。當然他基於什麼樣講，也許不滿、也許什麼...哦，那他講過一次、但他也只有講過一次嘛。那、那所以你看李登輝他自己做副總統以及他對副總統...，可是他對另外一個副總統，又是另外一個階段—連戰，他是充分信任連戰。第一、開始讓他做行政院長，整個權力都在那裡，是因為民進黨反對嘛，到最後透過政治衝突，跟立法院趕，加上最後...張俊雄在大法官會議申請大法官解釋嘛，啊...解釋落落長，也很難解釋說他不可以，只是說不宜。你有印象，那個大法官解釋把它找出來。

訪談者 2：有，那個 419 解釋文裡面都有寫。

呂秀蓮：他講這...理由很荒唐嘛！根據憲法，總統因故出缺的時候以副總統繼任，那...總統、副總統都出缺的時候以行政院長繼任，那如果行政院長兼副總統，那萬一這個情況的話是沒人繼任的。

訪談者：對、對、對。這個我們這裡都有看到。

呂秀蓮：那、非常牽強的講法，可是也是因為這樣，那...如果到此為止...也還好。我們下面看到的，李登輝對副總統的...非常...我認為非常奇特的遭遇是，他這樣疼、寵、支持連戰，可是連戰在兩千年落選，當天晚上就要把他趕出門，有沒有？就把所有的敗選責任推到他身上，然後...等於很快叫他，等於很快叫他交出...黨主席。我覺得那件事情也傷透了，那個...李登輝的心。所以他、我是觀察他個人，他不管自己做副總統，不管是第一個副總統、第二個副總統，他的經驗其實都不健康啦！

訪談者：嗯嗯嗯。

呂秀蓮：他以台灣人出乎意外被點出做副總統，當然蔣經國不會授權他什麼，一個...完全是象徵性。然後他點...李元簇，我看也是類似這樣。

訪談者：反過來了。

呂秀蓮：對，他一樣。那個...媳婦熬成婆，但這不是非常 **healthy**，很健康的...憲政體制。然後到了連戰的時候，他全力栽培他，結果他的下場是...立即把他趕、趕出去，所有失敗責任通通推給他。所以我覺得他是自己...痛心，跟...阿扁...這個...

訪談者：李登輝曾經說幾年前說，他什麼政治學博士，他政治完全不懂。政治學博士既不懂政治、也不會政治。那這等於在批評連戰的。

呂秀蓮：啊那如果這樣他批評他的人，那他難道不用先打自己嘴巴？

訪談者：對啦！他有正式挑選連戰。

呂秀蓮：對嘛！你看，是你挑選他的，做...副總統嘛！那我們不究及他們個人恩怨，我只是講說，我們在、現在在講總統跟副總統關係，一個是主觀的因素，那我就先觀察到李登輝，他的...副總統的經驗，他的主觀的這背景...是很特殊的，我只能這樣講。好，那另外一個，就是說出國的問題，總統出國有沒有代理？在...我們中美洲，我等一下會講中美洲...我的觀察，是...總統一上飛機，馬上，副總

統就代理。那...扁要出國前，他本來也是這個意思，結果他去...李登輝跟他講不可以，就說你千萬不要有宣布有代理的問題。那在鄒景雯寫的回憶錄裡面，他...有一個錯誤的歷史了解，他就說是...蔣中正出國，李宗仁才把他去...逼他下野，把他取代。意思就是說，如果總統出國，副總統很可能會、會政變。對不對？這就是一種政變。哦，可是...應該不是這樣嘛！蔣經國下野不是、蔣介石下野也不是，是李登輝的誤解。那這一段，以前鄒景雯有跟我談到，他去寫他回憶錄裡面，好像有寫到一點...這樣。在中國時報有發表，你們可以去、就...學術都有，我的印象是這樣。好，那這樣的他...那時候、那時候...扁是很信賴他（李）的，很敬仰他，有一種父子關係，所以他去請教他，至少就副總統方面，我是後來各方面的觀察、了解，應該是李登輝給他很大的影響，所以轉變了。

訪談者：所以李登輝對於副總統的認知，是妳剛才才講說...不健康的啦！

呂秀蓮：對，我只能用不健康啦，不能用不正常啦！因為他主觀的遭遇是這樣，我、簡單客觀啦！

訪談者：他那經驗是不健康的。

呂秀蓮：我舉的前例是...你可以去 **double check**，那他的部分，可是現在...問題都不在這裡。第二個、我們來看中華民國...的憲法，以及世上歷屆副總統，這樣就把他客觀面了。中華民國對副總統規定很簡單，一個是...怎麼樣，就是...這個...備位啦！如果總統因故失事的話由副總統繼任，其他都沒有規定。

訪談者：這樣就那條就是這樣而已。

呂秀蓮：這樣就留下很多的空間嘛！那如果我們看歷屆副總統，陳誠因為他掌有軍權哦，那時候陳誠可能就是兼行政院長嘛！再來...就是...嚴家淦嘛！所以不是因為、因為副總統可以有實權，而是因為他在兼什麼，那這也是表示說這副總統可以讓他有實權，不是不可以。那再看李登輝是副總統，他是空白，只是因為他，果然是因為總統因故出缺，他完全就是驗證憲法，可是他在蔣經國出事前他做什麼？幾乎是空白的嘛！

訪談者：他...我有看過他的資料，他是說他...代表去金門、馬祖去勞軍啦...。

呂秀蓮：沒有，那他的象徵性。

訪談者：什麼...如國立中正大學設校，蔣經國專案指定他去籌劃，這樣。

呂秀蓮：是啦！

訪談者：是這類的事情啦！是說去看南部欠水啦...水庫要怎麼整理啦...。

呂秀蓮：就說都做這種的啦！那他不錯哦，還讓他去勞軍哦。我曾經也是...開始的時候，他也說我可以到軍中去，他（指陳水扁）後來也禁止我去。

訪談者：李登輝他的資料裡面我有看過哦，因為我也有打算要去請教李登輝，他就是說那個時候，應該是說回憶蔣經國是有意要栽培他的...有防他，但是還要栽培他的資望。所以會臨時叫他去參加閱兵典禮之類做什麼哦，這個時候，他後來、他發現，他有意思說要栽培他，培養他的威望。

呂秀蓮：哦哦，那不錯。

訪談者：還包括閱兵典禮他不是叫他去而已啊，像說去檢閱...就要到那個軍事基

地...閱兵...都叫他去的，都臨時的，都...前一日還是三、四個小時之前才跟他說，這樣啊。我、我說要叫他去閱兵，四個鐘頭前通知他，叫他馬上到。

呂秀蓮：可能就是因為他（指蔣經國）、他分身乏術、分身乏術。

訪談者：他、他身體不好了。

呂秀蓮：就蔣經國分身乏術的時候才叫他做替身嘛！

訪談者：沒有，不是，就蔣經國到也叫他去。就蔣經國主持閱兵典禮，四個鐘頭前通知李登輝趕快來。這樣，所以李登輝他的回憶、他的回憶錄裡面寫說這是一個要培養他的威望。啊...他身體不好了。

呂秀蓮：這樣。沒關係，那，你去訪問他，那我不知道。所以那你可以去反映出寫什麼，當然你去訪問他你就可以這樣，他到底跟陳水扁傳授些什麼，我不知道。我只能觀察這樣子哦。我現在就回過來建議你們，歷屆副總統哦，應該也會做一些瞭解啦哦。但、所以應該得到兩個嘛！第一個、憲法既然是只有兩個條文，所以，副總統有沒有權限，能不能實際做什麼事情，是不是真實的輔佐，只有兩個嘛！第一個就是完全是看總統的臉色嘛！總統的意思是怎樣，對不對。

訪談者：跟總統互動的關係啦。

呂秀蓮：對...，談不上互動啦！就是總統的意思嘛！看總統意思嘛，他若不讓你去，那就是不行嘛！對嘛哦？那...第二個就是...機遇啦！剛好碰到總統因故出缺...，就是這樣子嘛！

訪談者：就升總統這樣嘛！

呂秀蓮：是啊！沒有嗎？李登輝就是這個例子啊！他、他有機會上去嘛！哦，是這樣子啦！所以，第三個啦，就是過去的總統沒有經驗啦，就是性別文化啦！因為這個只有我感慨最深啦！好，李元簇講過，我要做一個沒有聲音的副總統，啊其實講過，我看後來大家其實也都忘掉了，至少連戰做四年副總統，沒有人提這件事情，他...做了行政院長，那兩年哦，所有權都在他身上，怎麼沒有人提醒他，你應該沒有聲音，對不對？即使後來他...被迫離開行政院，也沒有人去提說副總統要沒有聲音嘛！就是...我的時候就開始了。深宮怨婦不可能是我自己講的嘛！

3月18、呃...3月18號的...投票，不到一個禮拜，如果我沒記錯，中國時報的方塊就開始出現了，我要哀怨、哀哀怨怨四整年嘛！深宮怨婦是何榮幸寫的嘛！

訪談者：哦，是何榮幸寫妳的。

呂秀蓮：我、我的了解啦，就是打那個小短評嘛！所謂這深宮怨婦是從這裡開始的，然後...一些政治漫畫家...就半好玩，就寫嘛！童錦茂就畫最多這樣的嘛！哦，很多漫畫哦，那當然我這個...政治漫畫這本來就要忍受這個。那為什麼後來就變成說是...，那何榮幸...或者是類似我們...那時候就其實是扁身邊的人啦！其實就扁身邊的人哦。

訪談者：何榮幸哦？

呂秀蓮：對對。即使不是何榮幸哦，就是中國時報那裡面的一些記者，跑、跑扁新聞的，就是跟扁辦這些、這幾個...在一起的嘛！那他們當然非常害怕我有權力

嘛！總統身邊的幕僚哦，他們要鞏固他們自己的幕僚權力的話，他們一定要排擠我嘛！不但比總統能幹的（副總統）接觸不了（總統），比他們能幹的都會、都會被排擠，除非你剛好同掛的嘛！這個在全世界也都差不多啦！白宮也經常發生這種事情，總統身邊的幕僚哦，所以要、要跟總統建設關係，你必須要先取悅總統身邊的幕僚嘛！

訪談者：嗯嗯。

呂秀蓮：所以他們去說我要做深宮怨婦啦！其實是這樣來的。可是後來，變成弄到我身上，因為那個已經是封號，早在很久，有一個關鍵的日子，日期要查一下哦。

訪問者：嗯。

呂秀蓮：有一次扁跟我回立法院，因為我們兩個都是立法委員出身，我們就覺得要回去拜會王院長，然後王院長就把所有的立委請來。那在這裡面對談的時候，因為我平常，私下我們就常常會開玩笑啦，那我又想到回立法院，本來就我們回娘家的樣子。那，各黨立委代表都有在，我才提一個比較嚴肅的問題，我說如果要修憲的話，我建議對於副總統，憲法有關副總統的規定，我們都重新思考，大概在話題裡面才提到說，不然像我這樣還沒有就任，那、那時候我還沒就任哦，我已經感覺到說，難道要我做深宮怨婦嗎？我其實是用「嗎」這個語氣，那其實媒體寫出來就寫呂秀蓮要做深宮怨婦四年，就這樣。啊...這、這些資料...我、我要時間去找。

訪問者 2：這些我都有印象。

呂秀蓮：你都有印象？對。媒體其實已經作風暴，而且是...那個很多漫畫都已經這樣諷刺我，也差不多一兩個月哦！我才會在立法院那由感而發出來，好好來討論，是不是憲法把他來講清楚點。啊不然副總統要做些什麼東西啊？這樣來，這樣媒體頭版都定調說我要做深宮怨婦。啊這個就牽涉到什麼？性別文化啦！深宮怨婦只有對女的才會這樣講，所以我就後來慢慢的經過一整年，做什麼都不對，講什麼話都不對。咦？後來我就意會到，啊...性別文化。但是在習慣總統旁邊站，包括民進黨也有人講什麼...我要做什麼陳水扁的政治、政治太太，火大了嘛！哦！好像這是什麼劉一德還是誰？對不對？

訪問者：這、這、這什麼呂太太啦、還是什麼老闆娘啦！

呂秀蓮：後來我就意會到說，哦，原來整個傳統，大家習慣總統旁邊站的一個女士是 **first lady** 總統夫人。

訪問者：對，這個應該是總統的政治夫人啦！

呂秀蓮：對啦！政治太太，好像就是用政治太太啦！那我就火大起來了嘛！欸！我是民選出來的耶，總統夫人是你剛好嫁對一個人，後來他變...，而且他當時也不是總統啊！是後來他變成總統。你怎麼可以把我這樣壓呢？我是人民選出來的，所以我那時候我更、更要表現我自己。原先還是被打來打去，莫名其妙，還在摸索嘛！後來我就說，我就要告訴你說，我是民選的女性國家副元首，所以我挑選這條路，我更言所當言啦，為所當為啦！後來三年的時間，我出了一本《柔

性佐國》三週年。我就揣摩了以後，那時候也在回想，我慢慢慢慢知道，有時候扁會約來跟我透露說，李登輝他會怎麼說，類似這樣子。我就慢慢去揣摩說，哦，那如果是李登輝，所以我觀察出李登輝那幾點也是這樣觀察來。那後來我就想，好，我不逾越憲法規定，我不違背總統的意思之內，我總可以做一些事吧？我也人民選出來，我也拿薪水啊！所以後來，這些紀錄啊...前三年的紀錄，我就把他定位為「柔性佐國」。

訪問者：嗯。

呂秀蓮：那這三年其實，那時候就開始就有想...連任的搭檔。什麼蘇蔡、呂吳配的，啊可是大家都忽略了，2003年5月20號，我這本書整理好了，哦，我都沒有先讓他知道，所以你能不能給我寫序說，他沒有時間...題個字。對，我也滿意外的，他親筆題了這八個字—「最佳搭檔 最佳輔佐」。那我就問他說我可以印在這上，他就說當然，他就、他自己工工整整寫的。其實他這個已經是詔告說哦，我就是...連任搭檔。我現在透露到，這先沒關係。那這本書就記錄，在那樣的萬山不許一溪奔哦，我還是摸索、執著，走出來了一條路，我這都有做紀錄，首先這樣。另外兩件事，就是那一陣子這樣，那我有時候，我當然、我也會跟他 complain 哪...等等。最後，但不曉得什麼時候，我這裡沒詳細記錄，他就交給我兩件事，他就說不然這樣，總統府哦。

訪問者：科技、科技諮詢委員會。

呂秀蓮：你去負責科技，及負責人權。

訪問者：人權、這我就知道。

呂秀蓮：那起先也不叫做諮詢委員會啊，因為不知道怎麼做起，他說你自己去看看。那我就想想，所以我們起先叫做諮詢小組。欸，慢慢的運作得不錯，我可以大公無私的，徵詢所有的相關單位，像科技、產官學界我們寫信，你們推薦哪些人適合來擔任科技委員。哇！來的呢都是一時之選，那經過一段時間，大家越來越有興趣，大概第二年，我們就正式編成委員會，那總統也同意，就慢慢運作。行政院也有科技諮詢群，什麼科技發展、還是什麼...一個小組。

訪問者：有一個科技發展。

呂秀蓮：可是聽說雖然是李遠哲領銜，一年開不到兩次會，他不曉得我這麼認真，我們還定期開會等等，有聲有色，雖然沒有實權，但我做的事情很好，不輸。那另外，人權，一樣哦。所以幾乎那幾年哦，我們...

訪問者：這個...外面比較知道...這比較...人權立國，這個...人權諮詢委員會，外面比較知道...

呂秀蓮：因為人權、不是，因為人權比較沒有衝突，所以大家比較...。那因為跟行政院科技衝突，所以坦白講，李遠哲專門在後面跟我扯後腿。

訪問者：扯後腿。

呂秀蓮：那只是說，這個是體制化沒錯，可是未嘗不是總統可以，起碼就是他授權的，那裡面我們如果討論討論，我們認為最正式可以建議、檢討的話，那我們就正式打公文，他就批下來，還是、還是完全合法運作。

訪問者：所以這樣科技立國，這跟行政院怎麼聯結？

呂秀蓮：我們講好是總統府的嘛！

訪問者：對啊！沒錯。

呂秀蓮：我沒辦法跟...

訪問者：但他這裡的東西，這裡的角色...就是...

呂秀蓮：我剛剛有講了嘛，你沒聽到。不不不。我們大概就是針對行政院已經通過了，什麼國家事業、什麼計畫...這一類，等於代表總統去把行政院已經通過了，已經要執行的，重新再做一個 review。那、那我們的意見，我不是講，如果我們、我們多幾道程序，小組會議等等、等等、等等，都、我們的委員會全體通過了，我們就正式寫一個簽呈，把整個我們的意見，他就批下來。

訪問者：啊交給總統，然後...？

呂秀蓮：我們、我們有簽呈給他嘛！我正式打簽呈給總統，那總統就會批，啊如果這個要給行政院，他就會批說送請行政院簽呈，或者有的是建議。我們正式小組會議，我就不必送上去，等到全體委員會會議通過的決議，我說用這個的名義簽給總統，那、他再批交給行政院這樣。

訪問者：像這個是一個建議性的意見還是命令式的意見？

呂秀蓮：不可能命令式啦。

訪問者：是，是建議性嘛。

呂秀蓮：對，我們定位在諮詢，當然，我們是給總統諮詢嘛！那總統批閱的話，就是總統接受了我們的、同意了我們的意見，他再批的話就是以他的總統權限跟行政院之間。

訪問者：就是說他有這個行政效力，也有法律效力，是這種的。

呂秀蓮：那有時候...

訪問者：我現在是在說，他的行政效力，還是說他的法律上...

呂秀蓮：對，當然會打折扣，那就看行政院長用不用。還有，其實像歷任行政院長，對科技都不了解嘛！

訪問者：嗯...。

呂秀蓮：也許可能就是我不知道他下面怎麼去繼續作業下去，那、他基本上會給國科會啦，給經建會啦，批下去。但是也有一部分是被採納的，被尊重的啦。

訪問者：好，所以他只是一種建議性、諮詢性的意見。

呂秀蓮：這本來就屬於諮詢啦！

訪問者：對，諮詢。

呂秀蓮：本來就屬於諮詢。

訪問者：但是問題是...總統批下去，進行政院...

呂秀蓮：但是問題是，我們不會跨越去指揮行政院嘛！我們就是、我...是只屬於這個總統的下面嘛！所以我正式打的這公文，我檔案都有啊！一樣一樣都是照公文形式，那他一批下來就變成有總統權限跟行政院權限的關係，就不是我的關係啦！

訪問者：對，對，這沒有錯啊！所以這邊比較有趣的是說...這用意就是給行政院做參考而已嘛！

呂秀蓮：對、但是、但是、對、而已，但是問題是你就看哪，因為我們這、我們這不是亂寫耶！

訪問者：行政、行政的參考嘛！

呂秀蓮：嗯、對。參考沒錯，可是問題這關鍵就在哪裡？就是說，如果你認真的行政部門首長，因為我們這不是亂寫，你看這些委員，對不對？

訪問者：那當然啊，當然啊，一定要審慎。

呂秀蓮：他、他還是要很重視啊！

訪問者：形式也很高，一定是很審慎啊！

呂秀蓮：對不對，對不對，就還是很重要啊！譬如說這次改組不是有科技部嗎？這我們極力推的啊！

訪問者：哦哦哦！

呂秀蓮：哦！

訪問者2：有一個要補充問，就是這個科技人權諮詢委員會，就是您有提出類似的意見呢？還是總統主動提？

呂秀蓮：總統主動。

訪問者：總統主動，那想到這兩點。

呂秀蓮：對，我比較意外。他原先是要、要我去...要把那個文、國家文、文化復興總會是吧？

訪問者：OK！

呂秀蓮：那本來要交給我啦！那後來大概有人去、去咬耳朵等等，就、就找到一個理由說，那過去都是由總統當，那你就當這個副的，那後來就、就、就又收回去了。然後他又不曉得怎麼樣，就想到說，啊不然叫我負責科技跟人權，科技我、我也外行啊！但是好在我當桃園縣長的時候，我主導桃園縣的科技發展，有點概念。最好是找出最好的專家，然後我每一次都很認真的主持等等。我們到處去參訪，跟業界座談，幫、等於是幫總統做了很多這樣的事情。對，人權，在人權方面，本來是聯絡我要去所有的會員國，都成立國家人權委員會。在我們兩千年以前，我們民間團體就在推，所以呢，叫做這個、呃...那個...呃...我第一件事情就是說，邀集所有民間跟人權有關來討論如何來推國家人權委員會，所以我們也朝著國家人權，根據聯合國的標準，國家人權委員會的組織章程，還有執行運作。這個...法的草案，然後總統就把我們原擬出來的批交，然後行政院參考，行政院有他們的意見，最後整理法案送到立法院。那國民黨是認為，這個讓你通過不是給你阿扁很好個政績嗎？就把他冷凍在那裡。否則如果那個時候...通過的話，那、那就不得了了。

訪問者：呂副總統哦，你現在這樣講，那現在就是說我們談到從憲法，剛才講是有點比較規定嘛！但是在理論上，或者是在法律的規制裡，你認為應該怎麼修正？甚至於中華民國憲法。

呂秀蓮：我、我還沒，我再簡單講一下，國防跟外交。這個都不是國防外交嘛！聽說，以前那個、那個...總統...做為三軍統帥，他跟國防部有小軍談跟大軍談哪，小軍談那個每個禮拜大概國防部，國防部長跟他、跟總統、三軍統帥報告，那一部分我就沒有參加，那另外有個大軍談，每個月一次，每個月一次，有軍事會談，那聽說以前李登輝都沒有讓連戰參加，那扁很自傲啊跟我講，看、我都讓你參加。可是扁不只、不只讓我參加，他連行政院長都讓他參加。所以變成是說，那個大軍談，每月一次的軍事會談，總統、副總統、行政院長，那當然還包括這個...秘書長—國防會秘書長。

訪問者：國防會秘書長。

呂秀蓮：後來，他又把它擴充為連總統府秘書長都可以參加，大概是這樣。那在外交方面，那時候，中國有三光政策，要把這台灣的邦交國全部給你買光。在...國際的...這個...組織，通通要給你排光、擠光。然後還有一個叫做...擠光...，反正這叫做三光，買光、擠光、搶光。不知道是什麼搶光，反正就是，就是有這個計畫，那所以對我們壓力非常的大。馬現在就是說外交休兵，因為他跟北京講好了嘛！你跟我配合的話，我就不會再你的邦交國，可是我們、那是因為我們那八年倒過了很多錢，他覺得划不來嘛！好，我們那八年因為就三光政策之下，所以如果我們不加強邦交國，尤其是邦交國，尤其是這個...所謂元首外交的話，那就全都垮掉了嘛！因為每個國家外交官權都是在總統手上嘛！那邦交國也一樣啊，四年一選，那我們中美洲的國家是不能連任的，所以一個四年一任或五年一任的總統一當選，你就該跟他服服貼貼，你就要跟他搏感情，搏很好，保證他這四年一定會跟你的元首的感情很好，不會斷、斷掉。所以卯足全勁扁的元首外交，可是有時候他總是不能出國嘛！所以我這個就是他最好的分身哪！所以我另外一本書，那個《走遍天涯為台灣》，整理了一本記錄，我、我以副總統的身分出國了12次。好，那扁出國了11次，我出國了12次。

訪問者：這個出國是...總統...授予，還是你自動他同意？

呂秀蓮：有、有1、2次是我要出去，他同意。

訪問者：其他都是他授予？

呂秀蓮：對。那大部分出國的機會是非常完整，到現在很重要的一本資料，滿滿的。最主要是邦交國和他總統的任期，跟我們不、不一致嘛！所以一下這個主席、一下換那個主席嘛！那這中間，你比較重要的邦交國，你總統沒有去參加啊！就職典禮的話起碼副總統要去，如果你再派行政院長去，那你就很糟糕了。好，所以，他能去，他就盡量去，但是有時候就是不會剛好，我就、我就替他去。所以因為我們友邦國家總統就職典禮，我出去的、代表他出去的好多次，那就他的特赦。那有幾次是公務人員憲考啦，我知道我需要出去哦，等等，我就打報告。所以在這個外交方面，我是有、有不少突破哦。譬如說我是歷屆中華民國正、副總統中，唯一一個到目前應該也還是，在國際場合正式發表英文 speech，那就是 liberal international 國際自由聯盟，在匈牙利首都—布達佩斯。那沒有邦交國哦，就是等於是前共產國家，自由化以後，剛好這個 liberal international 在布達佩斯舉辦，剛

好匈牙利那年主辦的主席、大會的主席其實是我當立法委員的時候就結交的，所以他第一個就想到說，那個大會一定要請我去參加。那、匈牙利政府當然不肯，可是他自己剛好也是國會外交委員會的召集人，所以他自己很堅持，說既然我們 host 這樣的一個會議，我們這個地主國就要配合主辦國，所以我堅持要...說要請我來，就因為這樣的特殊條件，後來做成了。那老共是鋪天蓋地不准我去哦，那另外一些故事，我去成了，我就是出門，外交部才跟我講說，歷年來中華民國的總統、副總統，從來沒有在國際會議（作 Key-note Speech）。好，那我現在要...後來在外交部跟我講到實情。其實哦，蔣中正除了去過菲律賓一次，聽說他也沒有出過國。蔣經國行政院副院長去紐約一次，因為被鄭自財刺殺雖然沒有重傷，以後他再也不敢出國。你知道李登輝是怎麼出國？他有一次就到新加坡，然後在後花園跟李光耀打球對不對？也沒有正式，除了那一次以後我覺得很難堪哪，雖然他覺得說哦，國民黨也一直捧他說什麼外交治國，那我就推動聯合國，我跟很多國家，在聯合國的代表變成好朋友。所以有一次某一國的代表他跟我提說，你們的總統為什麼不來參加中美洲總統的就職典禮？欸！一個國家的就職典禮很多國家總統都會在，一次可以見很多人哪！欸！我得了這個 idea，我交給立法院提案，那時候我是外交委員會的召集人哦，外交委員會得到院會通過，說促請李登輝總統參加哥斯大黎加、總統就職典禮。啊以前李登輝也很保守啊！很怕說如果等等...等等，欸！後來就逼成功了。所以元首外交哦，我是真正的推手。也是因為這樣，所以他那一次就要我同行，他走出去，欸！接著發現出席曼德拉就職典禮也可以，所以才會有那個什麼、什麼跨、環球之旅，什麼之類啊，就說去什麼名字...一大堆名字的。從中美洲以後飛到南非；元首外交是這樣，我把他推出去。那扁接下去以後，他就拼命、可以說拼命在玩這個元首外交，這個拼命是正面不是負面。不這樣的話，我們三光就會被買掉。那他不能去的時候，我就、就取代他去。那他去難免要帶支票去嘛！我去是完全推動 soft power，所以我實在是哦，都非常精彩。光這張照片，去參加尼加拉瓜總統就職典禮，他、總統夫婦，其他那個是薩爾瓦多的總統夫婦，這個是哥斯大黎加的總統，也就是他就職的時候，李登輝第一次去參加，那...這位是宏都拉斯的...尼加拉、宏都拉斯的副總統，這個是巴拿馬的總統，這個是...厄瓜多吧...總統。後面，光這張你就知道，都是元首級的。我裡面還有私藏的...等等、等等之類，外交是這樣突破的。那有幾次是我主動，像 liberal international，還有印尼，我也去過印尼，有些是我自己突破的，有些是後面去。所以這個外交哦...

訪問者：印尼那一次很震撼哦？

呂秀蓮：一般有很多...擠掉了，啊不然是...

訪問者：但是那動作是很震撼的。

呂秀蓮：大多都很震撼。

訪問者：因為他普通是不可能的嘛！中國在那邊勢力比較大（指在印尼）。

呂秀蓮：那就國防外交我補啦，我再來講完，你再接這問題。因為我們中美洲的邦交國哦，是總統制嘛！那...我發現中美洲的拉丁美洲這些，我們的友邦哦，副

總統哦，都不只有一位，有設兩位，也有一個設三位的。宏都拉斯原先設三位，那我就跟宏都拉斯的總統，因為吃飯的時候我們就聊天，我說你們國家為什麼要設三位副總統？那他也很幽默的跟我講，他說如果只有一個副總統，這個副總統一天到晚可能要奪我的權，我要提防他，那總統、副總統的關係會很緊張。

訪問者：對。

呂秀蓮：他說如果兩個副總統的時候，他們一天到晚在我面前爭寵，他說如果三個副總統就相安無事。那...然有點玩笑話，可是這個也就點出，我說你這是男性思維，你這有點好像、好像一夫多妻，這種比喻哦。那，可是這是、這起碼一個啟示嘛！那大部分都是兩個副總統啦，而且憲法會規定第一總統、第二副總統，所以當初就宣布哦，他就選舉的時候就講好，我這個是第一副總統、這個第二副總統。那第一副總統通常就是總統一出門，或總統一有事，第一副總統馬上就是代理職權，所以他們那個...副總統代理是理所當然的。扁沒有，出國沒有讓我代理哦，就是李登輝提醒他。

訪問者：這個他點出了哦，他比較特殊啦！

呂秀蓮：但是對外。

訪問者：因為備位是代位，隨時要代位的。

呂秀蓮：欸，不是。他對外講的理由就很好聽，他說因為現在電訊發達，我無論走到哪裡都可以，話是如此啦，可是譬如說他到南太平洋就失靈了啦！剛好台灣發生颱風，我幸虧就趕快去指揮，等到他回來我都指揮好了，這個很多這樣的例證哦！不盡然啦！可是，我當然不敢去挑戰這個啦，他這麼講我就只好這個啦...，好在也沒有太多問題啦。可是這個就嚴格檢查是不是真這樣，這就你們去討論。好，那我現在回過頭來講，現在友邦國家哦，好，宏都拉斯他設三個副總統，他是從全國的三個選區選出來的，總統哦，哪一個政黨提名一個總統哦，他提的三個副總統候選人，他是三個選區，然後呢，這三個他當選以後，他的這個副總統，就是分別代表他不同選區中就是他的代表。所以憲法有一定的權限，因為這跟你要回答的有關，那有的第一副總統、第二副總統他有講得很清楚，總統一出門第一、有時候兩個都要出去啊！那第二副總統就代理，所以也講得很清楚。還有，甚至有第一、第一副總統是兼管外交，就兼外交部部長，也有是兼內政部長，這樣一清楚的話多好，就自然間回答你這個問題了。不是不能做，這樣的話，一開始第一副總統是要找有外交背景的，那一個是兼內政部長，我就找跟這個有關係。那像宏都拉斯是三個，那後來改了，他現在改為兩個，就那時候是...一直都是三個的時候，他就三個選區嘛！可能是北東南或怎麼樣，那這樣章法很清楚啊！所以其實這個就可以間接回答你，我們那麼做，當然可以，而且也應該。

訪問者：我想應該，那個秀蓮姊啊，那個訪談是不是到這？因為你還要給我再一次的機會嘛！

呂秀蓮：沒關係，你看看，或者你們兩位，你們兩位聽一聽看，因為你們兩位第一次接觸。

訪問者：我是說，因為、因為我有收集過，我有收集過的資料，要轉送來給你。

譬如說妳剛剛在問說全世界有多少內閣制國家，總統制、半總統制哦，其實有，我們資料有，我們都有。

呂秀蓮：好，如果你一定要再...我一定要再補充個一句話哦。就是如果我們將來憲法，一定要處理副總統角色，我甚至於說要嚴格，為什麼我一開始說總統制跟內閣制...。

訪問者：對、對、對，這就是我們所關心的。

呂秀蓮：總統制跟內閣制哦，我們絕對沒有條件內閣制啦！講清楚，我們沒有君主立憲嘛！這個你們就把他彙整。那既然總統制哦，我們就會說，啊那是不是我們要學法國制哦。

訪問者：雙首長制哦？

呂秀蓮：雙首長制。我個人是認為這樣子啦！假如要行政院長，就不要副總統，我大膽這樣主張。

訪問者：哦，雙首長制嘛！

呂秀蓮：然後呢！對，如果要雙首長制呢，我們哪裡像法國制？就、就講雙首長制好了，假如用雙首長制，我絕對不要副總統。因為我第一個 **SHOCK** 的是在哪裡？選舉的時候都講，我將來是要參贊國政的，那我們互相講，他都好，我都不好，那大家的確也都是因為認同我們兩個才都會當選。可是 5 2 0 之前幾天，突然宣布唐飛做行政院長，老實講我不知道。他要宣布以前才跟我講，我當然很生氣，我想那不是我生氣，我想那所有支持水蓮的人，都不能、不能想像會跑出一個唐飛來做行政院長。當時我就想到說，這樣子制度對嗎？選民的時候是在兩組候選人裡面精挑細選出來的，可是一但當選以後，副總統什麼都沒有啦！然後突然冒出一個行政院長，人民都不知道，他是怎麼產生，怎麼讓唐飛做的，我到現在還是一團謎。那時候是有一個國政顧問團哦，國政顧問團怎麼冒出來，怎麼去演講。

訪問者：李遠哲、李遠哲、殷琪他們這些...

呂秀蓮：張榮發嘛！是怎麼搞出一個國政顧問團來，怎麼冒出一個唐飛，那時候我就想到說，你乾脆選舉的時候告訴人民嘛！我如果當選總統的時候，我的行政院長是誰，要不然就三個名單都出來，對不對？怎麼會突然冒出這樣一個人咧？那當然就是說，因為行政院長沒有任期，因為選舉有任期，那我們這制度面都可以思考啦！所以才會大膽提問說，如果要行政院長，不、不必副總統啦！那雙首長制講得很清楚，韓國就是這樣，韓國有大統領、有總理，他們有的，那你起碼你要讓選民知道你是誰嘛！不要躲在後面突然冒出一個人來嘛！然後一但更糟糕的就是我們、我們現在目前總統除了國防外交以外，照憲法的理論是不可以去過問行政院，欸，你這莫名其妙冒出來行政院長，一旦宣佈你，叫你組閣的話，所有國家的行政都是行政院長手裡喔？這個是憲法最壞的地方嘛！

訪問者：嗯。

呂秀蓮：所以我才說，要，就要講清楚。如果你雙首長制，行政院長挑明了，一起跟總統讓選民去選嘛！

訪問者：嗯嗯。

呂秀蓮：那、不需要副總統了。那就講明了，如果總統因故出事，就是讓行政院長接，因為他也是這樣選，可是全世界沒有這樣的例子了，我知道。我絕對、行政院長，那個不是人民選的嘛！那就回過來講嘛！為什麼不在憲法裡面，把總統副總統規定用的清楚一點？

訪問者：嗯嗯。

呂秀蓮：啊有需要行政院嗎？台灣那麼小，選舉的時候都是總統面對他，最後也是負責的是這樣啊！選助人員何必要行政院呢？就徹底的總統制不是很好嗎？然後讓副總統、憲法講得很清楚，然後我要加廢掉行政院，兩個副總統。現在各縣市都兩個副首長，國家元首當然要兩個副...，我、我比較徹底的建議是這樣，我八年的體驗。

訪問者：就是利用徹底的總統制啦！

呂秀蓮：徹底的總統制，第一個我認為絕對沒有條件弄內閣制嘛！好，那...

訪問者：雙首長制。

呂秀蓮：雙首長制我們運作到這樣，我覺得很不理想嘛！基於第一個行政院長，突然冒出來，選民事先不知道，然後他也隨時可以換他啊！我們這幾年哦，講到行政院長的缺點哦。

訪問者：對啊！常常在換啊！

呂秀蓮：對啊！那就正式考量啊！然後不是換行政院長的問題啊！我、我們都看得到，因為我們過去有縣市還有省，對不對？所以你中央的人還要經過幾次的歷練，他的國大代表也取消、省議員也取消，也沒有省政府啦！所以依現在縣市長就可以跳到行政院院長嘛！然後不只是他去哦，一個行政院長，比如說他就把各部會一起動啊！然後整個行政院就變成地方化嘛！誰當行政院長是他那一縣的這樣弄上去嘛！縣市的局長一下子就都變成部長去了，都變成什麼去了；這就是這幾年發生的問題。很少人點這個，啊我說八年...

訪問者：那、那個誰，那時候游錫堃的時候，比較發生這種較多啦！

呂秀蓮：沒有，都一樣，都一樣。而且你看，好不容易才跟著上去，縣長都要好幾年哦，你才能了解，你才能展現你的政績。行政院長任滿一年才摸熟他的職務，就整個團隊被拔掉，就像在種菜這樣拔掉，又要開始播種，然後不到一年，下一個上來，就變了。我們八年要講行政效力，這個最重要，這個不是貪腐的問題啦！貪腐是扁個人的，他家庭的事啦！最主要是這個問題啦！就我敢點啦！

訪問者2：這個、這個我們之前沒注意到，這個很重要。

呂秀蓮：這個最重要了啦！那以前你還有省政府歷練嘛！現在沒有啊！都是你自己制憲的經驗，那要命的是，你自己縣政府的團隊都抱到整個行政院的團隊去了。

訪問者：對啊！對啊！

呂秀蓮：那你說不自私才怪咧！再接這派系，一個上去有下面的就去跟扁也講，還有我、還有我，趕快，什麼時候輪到我？我好像再摘芒果一樣，唱卡拉OK嘛！一個上去唱就說我排班，趕快輪到我上台。所以真正要改革的是這些嘛！所以我

要主張徹底的就是說，總統制，兩個副總統。

訪問者：分擔、分工。

呂秀蓮：對，所以就是說，你整個團隊都要講清楚，對不對？這樣才真正透明化，才真正負責。然後就是...

訪問者：就總統直接民選、總統直接負責嘛！

呂秀蓮：對啊！

訪問者：人事權嘛，不要說銀行的董事長要換了

呂秀蓮：啊後面到時候都黑箱作業啦！

訪問者：對啊！是總統的權還是行政院長。

呂秀蓮：對！

訪問者：行政院長沒有總統權責啊！其實他在我們的那個總...權力的權責，那應該是...幕僚長啊。

呂秀蓮：這是我八年的經驗哦。我說要改，徹徹底底改。

訪問者：董事長授權，還是總經理在那邊在辦事。

呂秀蓮：對，應該就這樣。董事長、董事長竟然民選出來。

訪問者：就不是總經理做的，就是要董事長負責的啊！

呂秀蓮：我是覺得就這樣。因為台灣這國家這麼小嘛！那你選舉是街頭巷尾都是總統、副總統在走嘛！我們選舉都要這樣跟人握手，真正接觸民意是我們，啊行政院長在哪裡？他哪會知道民眾要求是什麼？那後面都是黑箱作業，都是派系啊什麼...各種考量嘛！啊真正的民主不需要這樣啊！

訪問者：對啊，是那個...像說...正副的...選舉出來負責政策，其他與大家無關啊！

呂秀蓮：然後徹底、徹底的這個...行政中立化，政府的文官，你不管誰當總統什麼，都不會影響你的...。

訪問者：對啦，對啦！像日本和英國...

呂秀蓮：而且我、其實我認為政府官僚要減少。

訪問者：對啦，就像英國和日本的文官制度啦！

呂秀蓮：對！

訪問者：就這樣子啦！是文官制度

呂秀蓮：我們來好好健全化我們文官的制度，然後不要太多的政府人員。

訪問者：那會霧煞煞。

呂秀蓮：霧煞煞。我們八年也就是這樣，現在馬政府更糟，只要八年跟我們服務過的人，通通打掉。主要是總統府裡面，原來的國民黨體系，我們沒給他換掉，因為我們尊重。哇！馬在，這兩年在清嘛！上任第一年在清，只要跟我們比較好，我們給他提升的，通通被冰凍掉。

訪問者：有一個案例哦，中央通信社的時候有四個，有四個人在裡面—中央通信社，那個換政府哦，一年制沒半個，全部趕出來。中央通信社那種不敏感的地方都全部趕出來喔！

呂秀蓮：有、各地方都這樣。

訪問者：有綠的背景的，四個全部的都趕出來。

呂秀蓮：那社長在我這邊嘛！那個社長在我這邊啊！

訪問者：哦哦哦！都出來啦！

呂秀蓮：喔！全面整肅啊！

訪問者：差不多一年左右全部都出來了。

呂秀蓮：總統府是從司機、工友都換掉了。

訪問者：對、對、對！很徹底。

呂秀蓮：做過我們的司機、做過我們的工友，隨扈通通換掉。

訪問者：綠的、民進黨執政的時候沒有這麼嚴重。

呂秀蓮：沒～有。

訪問者：沒有、沒有。可以用的都保留。

呂秀蓮：我們沒有那麼小氣啊！沒那大膽。既沒有那麼小氣也沒有那麼大膽啦！

訪問者：沒那麼排擠啦！能夠用的都留下來啦！那現在馬英九上去，哦，好嚴重喔！那個報復性的東西很多欸，這是題外話。

呂秀蓮：對，沒錯。

訪問者：那個地方啊...說假使挺綠的...那個資金較明顯的，也是透過白色恐怖的手段，從銀行跟稅的角度已經切進去了。啊那個...今天哦，秀蓮姐喔...不曉得...妳不是剛剛相當好意要再給我一次的機會，我如果去找指導教授一起來面談？

呂秀蓮：因為我想說可能你們要接觸哦，那這四本書你們如果有需要，可以拿回去看。就記取了這樣的一個原則，收集你們有所發現跟體驗的。

訪問者：那把我們已經有的文獻喔你剛才有在提醒的文獻哦，我再送過來給你們這裡。

呂秀蓮：好，謝謝。

訪問者：啊這文獻哦，你就把這整理哦，這裡面喔...江宜樺那本書有寫很多。

呂秀蓮：哦，他有研究哦。

訪問者：民主、自由民主理路。

訪問者2：哦，自由主義的理路。

訪問者：不是，民主自由理路。合理的理。

訪問者2：對啊，自由、自由主義的理路啊！

呂秀蓮：江宜樺應該還算有個不錯的原則。

訪問者2：他是、他是寫理論的耶。

訪問者：但是這裡面有很多...副總統喔...她有在關心這個表喔...他全世界...他有作...他的書裡面有那個資料。那個書...我上過他的課...我 EMBA 班的時...

呂秀蓮：嘿、對，OK。另外我就是建議你們去看《The White House》那一本。

訪問者：他那本書，全世界、全世界的...那個...體制...他那本也有。

呂秀蓮：《The White House》那裡面我讀的印象最深的哦，有個 chapter 就專門講副總統，然後...一個結論是說，凡事總統跟副總統關係好的，能夠充分授權副總統去發揮的，他一定是...聖君啦！在美國歷史上，就是政績最輝煌，啊如果跟副

總統關係搞不好的話，大概基本上政績也不好，很有趣的一個結論。舉一個例子，羅斯福跟杜魯門的關係就不好，所以在二次世界大戰，羅斯福在做什麼，其實他都不讓杜魯門知道，可是他病死掉了，杜魯門掌大權，才會丟兩顆原子彈。所以這可以細部去了解。所以總統副總統關係，其實非常、非常重要。天有不測風雲啦！那我再補充一句，我去見，我當選以後我去見李元簇。因為李元簇曾當過法規會主任委員，我在行政院法規委員會時，他是主任委員，所以他副總統卸任，我當副總統我去看他，我們聊天，他對我意義非常重要，他跟我說，我們做副總統的，在憲法上哦，是沒有明確的權限，只有備位元首，那他、他說要記住，隨時具備備位的能力，這個是真理之言。

訪問者：啊這邊都沒有？

呂秀蓮：我這就給我很大的啟示哦。

訪問者：因體制上不清楚啊！

呂秀蓮：對、對，要一開始要講，所以這就是給我自己很大的體會、摸索，既然要你備位，你照這樣，這個都不讓你管，會都不讓你參加，頭子忽然出事情，這就是杜魯門的歷史。

訪問者：我會研究這個題目，主要就是問題在這裡，焦點問題就是這個。

呂秀蓮：所以我就第一個摸索，我們不能牴觸憲法，不能牴觸總統的意思嘛！那當然有時候會牴觸，會牴觸黨內的定義，這些其他的人，會吃醋啊！還有總統幕僚的，會牴觸啦！因為他不希望把總統印象塑造成那樣。那可是基本上，我就是兩個原則嘛！不違反憲法，然後我不能直接去指揮行政院。第二個，不能違背老闆的意思。可是那樣很辛苦啊，那最聰明就是什麼都不要管，但是我就是這樣摸索出來的哦，這兩個是他明確授權的，那其他就是我摸索出來的。大概是這樣。

訪問者：那我們今天就先到這，那我回去，我們找我指導教授說一下，我們把資料在準備多一點過來給妳。

呂秀蓮：或者你們兩位年輕人有沒有什麼，聽聽我這樣有沒有什麼要...？

訪問者2：哦，沒有。

訪問者：他是台大博士的候選人，政治系。啊她是施明德的助理，我跟她借來錄音，她是辦公室的小姐，她那裡有攝影器材。

訪問者2：我們這個真的是...收穫很多啦！我覺得這個、這個真的要做，就是執政八年之後，或者是憲政體制重整之後，我覺得要有些人注意這種，那個...當政者的憲政經歷。

呂秀蓮：不然因為那些學理、學理又說話了，對不對？欸唷！好像只有我是做八年喔？

訪問者：對，好像只有你是完整的，你是最完整的。

呂秀蓮：還沒有一個副總統做八年的，因為這民選的，又是八年的。

王金平訪談逐字稿

時間：2010/7/16 AM10：00~10：30

地點：台北市中山南路立法院院長會客室

訪問者：過去，總統與副總統的關係，甚至包括與行政部門立法的權力關係皆發生過一些爭議，請問院長，您認為現今憲法政府體制中，關於副總統的角色與地位？

王金平：1.一個國家的憲政體制，既是憲法學，同時也是政治學研究的對象，而制憲、修憲，甚至是立法作為，都被看做是政治力的展現。「憲法」因此是政治菁英政治問典的咄的結果，因為牽涉到政治力，就多少會有妥協的部分。

2.我國目前的書在全體制，車從黨政史來看，民國 35 年的制憲?就是一個妥協的結果，以當時的政治時空環境與政治思維，是五權憲法，是人民有權（政權）及政府有能（治權）的觀念，如同您的指導教授蕭全政教授的見解，「中華民國憲法設計本是內閣制，總統應是虛位，副總統則是虛位」因此，憲法條文對於副總統的職權，沒有明文規定，副總統職位的重要功能就是「備位」。您也知道，東方人是最忌諱「萬一」的，所以寧可它走備而不用?不會就其職權大書特書。

3.憲法施行之後，隨即動員戰亂，臨時條款增加總統職權，副總統仍是備位。但以憲政實踐來看，我國曾經有兩次（做出、李登輝）由副總統繼任總統之案例，顯示憲法對副總統職位之設計，確有其必要。其後憲法增修條文，規定（自 85 年第 9 任）總統副總統直選，「候選人應聯名登記，在選票上同列一組圈選」則仍然是以總統為主。

4.我國也曾經有副總統兼任行政院院長職務的情形，司法院（85 年 12 月 31 日）釋字第 419 號解釋已經闡明：「（副總統兼任行政院院長）如遇總統缺位或不能視事時，將影響憲法所規定繼任或代行職權之設計，與憲法設置副總統及行政院長職位分由不同之人擔任之本旨未盡相符。」所以副總統的憲法職權還是有限的，這個問題即使是在世界公認施行總統制比較成功的國家-美國，仍然有副總統職位是「備胎」、「可有可無」的制度設計感歎。

5.耀乾兄（指筆者）面見過李前總統登輝先生、呂前副總統秀蓮女士，他（她）們都擔任過副總統，我相信他（她）們對於副總統的角色與定位，有更深刻的經驗與寶貴意見提供您作為參考。

這是憲法的歷史演進，從 35 年憲法制定後，至實施，至增修條文，副總統一直都備位，這個過程中，曾有二位副總統繼位成為總統，但是也有副總統兼任行政院長，不只有連戰，還有嚴家淦、陳誠都曾兼任行政院長，後來 419 憲法解釋這不行，所以連戰才下任。

訪問者：你認為中華民國目前體制是屬於總統制、雙首長制、半總統制、或是內閣制?你認為副總統制該廢還是留?

王金平：留還是該留，憲法上並有給予任何的權益，等於是備位、是虛位而已，總是萬一若發生意外時，馬上有人可以繼承總統的職位。若制度上沒有這樣的設計，如果總統有個三長二短不能來實行的時候，到時候會成為一個憲法的空窗。

訪問者：但副總統平常都沒有參與政務，看不到公文，都沒有工作職務，像美國有規定，副總統是國安會當然的成員，需要出席國安會？

王金平：如果總統要召開國安會議，應該都會邀請副總統出席。

訪問者：但美國是正式的規定。

王金平：我國體制應該不是國安會的成員，但這仍需確定，代查明。（我們連總統都不是國安會的成員，他只是主持）總統在初期接任時也是沒有經驗，除非連任，新當選者也都是沒有經驗，所以副總統如果有機會，也是和總統剛當選初任一樣，而且他被選作副總統人選，過去政治經驗歷練已經非常多，政治輩份應該相當受人器重，才能夠被選任為副總統。

訪問者：在台灣立法經歷上，你資歷最為資深，想請問你認為台灣政治情勢未來台灣憲政體制是屬於總統制、雙首長制、半總統制、或是內閣制？

王金平：說台灣是總統制或雙首長制也好，或半總統制，或內閣制，到底那一個比較好喔，在一般民主國家的認為內閣制可能較為適當，但內閣制，我們來看日本，沒幾日就換一個，造成政治動盪在所難免，這比是我們可以參考的。另外的是台灣不像日本文官制度相當健全，所以隨時換政務官沒有太大影響，文官體系可以維持運作，但台灣的狀況不一樣，文官制度並沒有如此健全，恐怕突然的改組，會引起政局的動亂，政府機構的運作不能穩定穩當，這是台灣應該要考慮的地方，否則大都的國家多採取內閣制的國家，你要說台灣現在是屬於何種制度，總統制還是內閣制。

訪問者：你個人認為現在台灣制度，從總統直選之後是屬於何種制度？

王金平：主要是因為行政院是由總統直接任命，沒有再經過立法院行使同意權同意，總統所有的政見都要行政院院長來實現，都是照總統的理念、政見在走，所以現在是總統制的成份比較多，總統要更換行政院長也是隨時可以更換，更換沒有一定法令的規範更換，這是政治的運作。

訪問者：有一個大法官認為台灣現行的憲法制度比屬於內閣制，行政院要向立法院負責，雖然總統直選，但所有一切法案要經過立法院的同意通過，所以他認為是這樣的制度是偏向內閣制基本結構之一？

王金平：內閣制的基本結構是由國會議員來，這是重點，如果這沒有突破，就難成為內閣制，是內閣制的運作模式，但不是內閣制。

訪問者：你認為就目前的體制在實際運作上，那一個部分遇到比較大的困境為何？

王金平：總統有權無責這是問題所在，行政院長由總統直接任命，執行總統政見，在執行過程中，是由行政院長向國會負責，國會只有間接的權利，可以牽制總統只有一、彈劾權，二、罷免權，其他就沒有了，若邀請總統來做國事報告，國情諮文，也是沒有實質的效果。他來又不能對其進行任何的質詢，在綜合答覆後，就結束了，沒有直接的監督權。彈劾、罷免是認為總統有嚴重的違法到一定程度

時，屬於事後權，認為嚴重不適任，才會提出罷免。

訪問者：就剛才院長所提出的困境，這可能跟未來要改善我國憲政體制有關，院長你以國家議長角度，是否可對此提出你的看法？

王金平：過去認為內閣制為理想制度，但內閣制沒有實施，我們也不知道對台灣的影響到底會如何，這是需要相當慎重的事情，總是，可以思考現行的憲政體制如何來改善，比如說行政院長的任命重新由立法院行使同意權。進行局部的修憲，是可以考慮的方向，讓行政院長比較有權力些。總統的政見，若行政院長可以採行的，就盡量採行，若要經過立法院同意，究竟還是總統提名，所以之間還是有合作的關係，總統的政見行政院長還是要尊重，但若行政院長認為政見歸政見，因時空環境已經不適合政見再推動時，由行政院長提出新的政策方向，但行政院長還是尊重總統，向之報告新政策新作法是如何，這可以在運作上互相吸引，這樣稍為有比較尊重內閣制的精神，所以看要如何改良。若一時間要變一個體制，是相當大的憲政工程。

訪問者：我有去請教李前總統登輝先生他原本認為要漸漸改向內閣制，理由是若選了一個不好的總統，民間人民都覺得不同意，若要等四年任期到，百姓就要等待二、三年，所以為了避免這樣的情形發生，他認為應該偏向內閣制。

王金平：內閣制工程很大，現在又看到日本的情況如此，

訪問者：日本 20 年來平均 11 個月換一個總理

王金平：日本文官制度完整，但台灣沒有，一般都是由政務官在主導一切，台灣沒有這樣的基礎，應該將基礎建立完整，到時再來推動內閣制。

訪問者：內閣制二個優點，一是政見支票不用向總統一樣開這麼大，包山包海，是由各黨各地國會議員來討論，再是由全國妥協的公約數。二是內閣制，可以培養很多國家政治的領導人材，總統制只有一個，內閣制有很多的內閣成員

王金平：職權集中於一人身上，而且有權無責，權責不相符。

附錄二 清帝國憲法草案

(轉引自李劍農，1998：315)

- 第一條 大清帝國之皇統萬世不易。
- 第二條 皇帝神聖不可侵犯。
- 第三條 皇帝之權，以憲法所規定者為限。
- 第四條 皇帝繼承之順序，於憲法規定之。
- 第五條 憲法由資政院起草議決，皇帝頒布之。
- 第六條 憲法改正提案之權屬於國會。
- 第七條 上院議員，由國民於法定特別資格中公選之。
- 第八條 總理大臣，由國會公選，皇帝任命之，其他國務大臣由總理大臣推舉，皇帝任命之，皇族不得為總理大臣，其他國務大臣，並各省行政長官。
- 第九條 總理大臣受國會之彈劾非解散國會即內閣總理辭職，但一次內閣不得為兩次國會的解散。
- 第十條 皇帝直接統率海陸軍，但對內使用時，須依國會議決之特別條件。
- 第十一條 不得以命令代法律，除緊急命令外，以執行法律及法律所委任者為限。
- 第十二條 國際條約，非經國會之議決，不得締結，但宣戰講和不在國會開會期內，由國會追認之。
- 第十三條 官制官規，以法律定之。
- 第十四條 本年度之預算，未經國會議決，不得適用前年度預算，又預算案內之規定歲出，預算案所無者，不得為非常財政之處分。
- 第十五條 皇室經費之制定及增減，依國會之議決。
- 第十六條 皇帝大典不得與憲法相牴觸。

第十七條 國務裁判機關，由兩院組織之。

第十八條 國會之議決事項，皇室頒布之。

第十九條 第八、第九、第十、第十二、第十三、第十四、第十五、第十八條，國會未開以前，資政院適用之。



附錄三 清末民初中華民國成立前的事件表

陰曆（轉引自李劍農，1998：315）

九月初一日 湖南長沙宣告獨立，以焦達豐為都督（旋因內變，焦達被害，以譚延闓為都督）；

陝西宣告獨立，以張鳳翽為都督

九月初二日 江西九將宣告獨立以張毓寶為都督（南昌亦於九月十日獨立以吳介璋為都督）

九月初八日 山西宣告獨立以閻錫山為都督

九月初十日 雲南宣告獨立以蔡鍔為都督

九月初十日 安徽江北各處亦紛紛獨立（安徽獨立經過事變獨多。安慶於十八日獨立，推巡撫朱家寶為都督，朱旋即被逐，孫毓筠、柏文蔚相繼任都督）

九月十三日 江蘇之上海宣告獨立，以陳其美為都督

九月十四日 貴州宣告獨立，以楊蓋誠為都督

九月十五日 江蘇之蘇州宣告獨立，以巡撫程德全為都督；

同日 浙江宣告獨立，以湯壽潛為都督

九月十七日 廣西宣告獨立，以巡撫沈秉堃為都督（旋改任陸榮廷）

九月十八日 江蘇之鎮江宣告獨立，以林述慶為都督

九月十九日 福建宣告獨立，以孫道仁為都督；

同日 廣東宣告獨立，以胡漢民為都督

九月二十一日 海軍降服民軍

九月二十三日 山東宣告獨立，以孫寶琦為都督，（旋即取消獨立。四川本為革命之導火線，然為趙爾豐所持，至十月七日成都始得宣告獨立，以蒲殿俊為都督，趙被殺，端方亦被殺。）

附錄四 中華民國臨時政府組織大綱（節錄）

宋教仁對的修正案（轉引自李劍農，1998：322）

- （一）、原第一條臨時大總統之下，加副總統改為「臨時大總統副總統皆由各省代表選舉之，代表投票權每省以一票為限。」
- （二）、原第五條改為「臨時大總統制定官制官規，並任免文武職員，但任命國務各員，須得參議院之同意。」
- （三）、原第十七條全刪，行政各部改為國務各員，另擬第十七條為「國務各員執行行政務臨時大總統發布法律及有關政務之命令時，須副署之。」

正式條文節錄（轉引自李劍農，1998：326）

第一條：臨時大總統副總統，由各省代表舉之，以得票滿投票總數三分之二以上者為當選。代表投票權，每省以一票為限。（此為修正文，原案為「臨時大總統，由各省都督代表選舉之，以得票……下略同。」）

第二條：臨時大總統，有統治全國之權。

第三條：臨時大總統，有統率海陸軍之權。

第四條：臨時大總統，得參議院之同意，有宣戰媾和及締結條約之權。

第五條：臨時大總統得制定官制官規，兼任免文武職員，但制定官制官規，暨任命國務各員及外交專使，須得參議院之同意。（此為修正文，原案為「臨時大總統，得參議院之同意，有任用各部長及派遣外交專使之權。」）

第六條：臨時大總統得參議院之同意，有設立臨時中央審判所之權。

第七條：臨時副總統，於大總統因故去職時升任但於大總統有故障不能視事時，得受大總統之委任代行其職權。（此條修正時加入，原案無）

第二十一條：臨時政府組織大綱施行期限以中華民國憲法成立之日為止，各省代表簽名。