

中華民國副總統角色定位的政治分析

《論文大綱》

撰寫人：魏耀乾

學號：P95322001

台灣大學政治學系 EMPA 班

2010 年 4 月 30 日

目 次

壹 問題意識	1
貳 副總統角色定位的理論與實際.....	4
一、副總統研究文獻檢閱.....	4
二、副總統角色定位的爭議.....	6
三、本國副總統的沿革與相關問題.....	11
參 研究方法與研究設計.....	15
一、研究途徑與方法.....	15
二、研究設計.....	16
肆 章節安排	18
伍 參考書目	19

壹 問題意識

本論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，副總統憲法中的定位又應該是什麼？
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. 副總統的權責如果是端看總統託付或來自於憲法的規制？有「人治」或「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？

自 1996 年民直接選總統以來，有關於副總統一職在憲政運作的角色及其功能，每每引發外界及輿論的關注，不時造成爭議。包括 1996 年時的副總統連戰就任時同時兼任行政院長的憲政爭議，最後結果是以第 419 號釋憲模糊的否定收場，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，8 年期間兩者關係時近時遠，呂副總統甚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？蕭萬長好像是個無權無責「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，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非常關鍵之大事。²

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。徐元龍於 2004 年的研究中指出，主要因為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，使得政治人物在此職位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。

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？

此為本論文意欲由實證角度出發所以探究的政治問題。副總統做為一個憲政機關，其角色定位應該為何？其存廢之必要性為何？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？

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

考察過去對於副總統的研究，首先在數量就非常的稀少，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(1989)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。在其他的憲政研究也同樣如此，蘇子喬與黃德福(2007)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。

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。可以努力的方向則把研究焦點由法制及規範分析轉移到政治過程分析，尤其強調權力運作的邏輯方面；研究方法由傳統的制度研究(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；資料蒐集策略則由單純的文獻分析，擴展到使用**實際的深度訪談**，設計明確的題綱就當事人進行實證資料的了解。

副總統的角色到底是備位代行還是備位繼任？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，繼之其任期也應為短期也非重新起算。

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」，不論其目的是因地域、族群、性別、或募款能力諸多考量的互補關係，既是聯名得到選票而當選正、副總統，副總統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。

貳 副總統角色定位的理論與實際

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。在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相差很大。

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

一、副總統研究文獻檢閱

1. 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)則檢視是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。

2. 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。

徐元龍與呂炳寬、黃豪聖都強調了在實務上，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。

3. 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。

二、副總統角色定位的爭議

1. 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，太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；再者像憲政體制為半總統制的我國之所以設置副總統，完全是歷史妥協的遺緒。

2. 副總統的產生方式

就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；另外有一些國家的副總統是由總統任命；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。(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。

3. 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(2004)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、也有除備位外不再有重要職權的規定方式。呂炳寬、黃豪聖(2005)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、負面功能。

4. 副總統的備位角色

這是副總統的職權與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。(徐元龍，2004)但最重要自然是第二項。

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。而自一八三六年以來，美國總統在任身故者已達八人，因而由副總統繼位者亦達九人，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力，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，在共和制國家中國的備位次序似以民選職位為最優先考慮，再者為政務人

員、機要，繼之為文官體系的公務員，武官系統以及法官系統。

6. 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長，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(1989)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。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。

三、本國副總統的沿革與相關問題

1. 行憲之後的副總統

本國從三十六年行憲至今，共有八位副總統，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。這種種的類型即可成為豐富的研究標的，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，其的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。而李宗仁挾其軍事實力足以抗衡蔣中正，屬於抗衡型，雖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。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。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、李元簇。

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，可以進一步在未來的實際訪問過程中，對我們所訪問的對象加以辨認。另外，中華民國憲政體制及其運作，先是兵荒馬亂、軍閥割據，繼而流亡來台、又行戒嚴令加上戡亂時期，至今仍是臨時條款內涵所

延伸的增修條文，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。

2. 是否可兼任行政院長的爭議

1996年連戰以副總統兼任行政院長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。陳誠副總統在民國47年7月15日至52年12月16日、嚴家淦副總統在民國55年5月20日至61年6月1日都已兼任過，連戰副總統則是在民國85年5月20日至86年9月1日期間內兼任行政院院長。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管制，並非實質的憲政運作，在這個議題上不是本文關注重點。

民國85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的閣揆同意權，本國當前的憲政體制與之前制度具有重大差異，主要是改變了本國憲政體制中的負責機制。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的制衡者，而是聽命於總統、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)。在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，宜作為深度訪談之重要議題之一。

3. 副總統的功能與存廢問題

徐元龍(2004)的研究認為副總統一職似可取消設置。因為就法理與國際經驗來看，設副總統自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。

惟檢視本國的憲政經驗，歷任副總統屢有功能，包括有代行總統職權者 1 位、繼任總統者 2 位、兼任行政院院院長者 3 位。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「人權諮詢小組」與「科技諮詢委員會」召集人，在過去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。若民間之企業若董事長無法視事，得由董事代表，因為其人共同為董事會成員，可代表董事長，但如總經理為行政執行者，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有主權代表者(資方)與行政執行單位(勞方)利害衝突的問題。

在沒有副總統設置的情形下，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，又如何可以服總理及國會議長。另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，皆需透過政治運作或協商，在多黨政府下甚至需要政黨妥協，如遇政治僵局時，更為成為政治衝突的來源之一。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。

參 研究方法與研究設計

一、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生活的內涵。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、實務的問題爭議、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。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，以有效擬定進一步深度訪談的題綱。

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，在本研究中將以深度訪談法來進行資料蒐集，這也是以往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、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。

二、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、蕭萬長等政治家，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，包括各種類型與政局背景，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。在這方面將參照林義雄的台灣基本法、以及施明德、許世楷、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，並考量德國、美國、法國、義大利、蘇俄之經驗，考察全球化下、台灣的中央與地方分權、分工等人文歷史、地理的背景問題來考量副總統的角色及其存廢問題。

初步訪問問題綱(共同問題)

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？

研究時程表

時間向度	4 月	4-5 月	6-7 月
分析工具	文獻分析法	深度訪談	質化資料分析

肆 章節安排

第一章 緒論

- 第一節 研究動機與研究目的
- 第二節 文獻檢閱
- 第三節 研究設計與方法
- 第四節 小結

第二章 中華民國副總統與各國經驗

- 第一節 各國關於副總統的制度設計
- 第二節 中華民國副總統的沿革
- 第三節 我國副總統制度運作的法制與實際
- 第四節 小結

第三章 副總統角色的政治分析

- 第一節 副總統的功能設計
- 第二節 副總統如何產生
- 第三節 危機時刻的副總統
- 第四節 副總統與總統的權力問題
- 第五節 小結

第四章 我國副總統角色的理論與實際——深入訪談

- 第一節 副總統可負擔的功能
- 第二節 副總統的權力來源與性質
- 第三節 副總統所需要的備位能力
- 第四節 副總統與總統的相處
- 第五節 副總統的存廢問題考量
- 第六節 小結

第五章 結論

- 第一節 主要研究發現
- 第二節 研究限制與建議

伍 參考書目

- Fred A. Kramer, PERSPECTIVES ON PUBLIC BUREAUCRACY, 1981, Winthrop.
- James David Barber, THE PRESIDENTIAL CHARACTER, 1985, Prentice Hall.
- Anne Showstack Sassoon, GRAMSCI'S POLITICS, 1987, Hutchinson Education.
- David Held, POLITICAL THEORY AND THE MODERN STATE, 1989, Stanford University Press Stanford, California.
- Brian Barry, POLITICAL ARGUMENT, 1970, Routledge & Kegan Paul, New York: The Humanities Press.
- Joseph Lapalombara, DEMOCRACY ITALIAN STYLE, 1987, New York: Yale University Press New Haven And London.
- 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。
- Berman, Larry 1987, *The New American Presidency*, Canada: Little, Brown & Company Limited.
- Cronin, E. Cronin, 1982, *Rethinking the Presidency*, Canada: Little, Brown & Company Limited.
- 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。
- 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」。

- 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。
- 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。
- 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。
- 鄒文海，1980，《各國政府與政治》，台北市：正中書局。
- 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。
- Babbie, Earl, 1998，《社會科學研究方法》，李美華等譯，台北市：時英。
- 陳隆志，1995，《台灣憲法文化的建立與發展》，台北市：前衛。
- 許策，《李登輝評傳》，台北市：天元。
- 鄒文海，《比較憲法》，1981，台北市：三民書局。
- 比爾·艾摩特(Bill Emmott)作，林添貴譯，《20/21:從20世紀出發的21世紀前瞻》，2003，台北市：雅言文化。