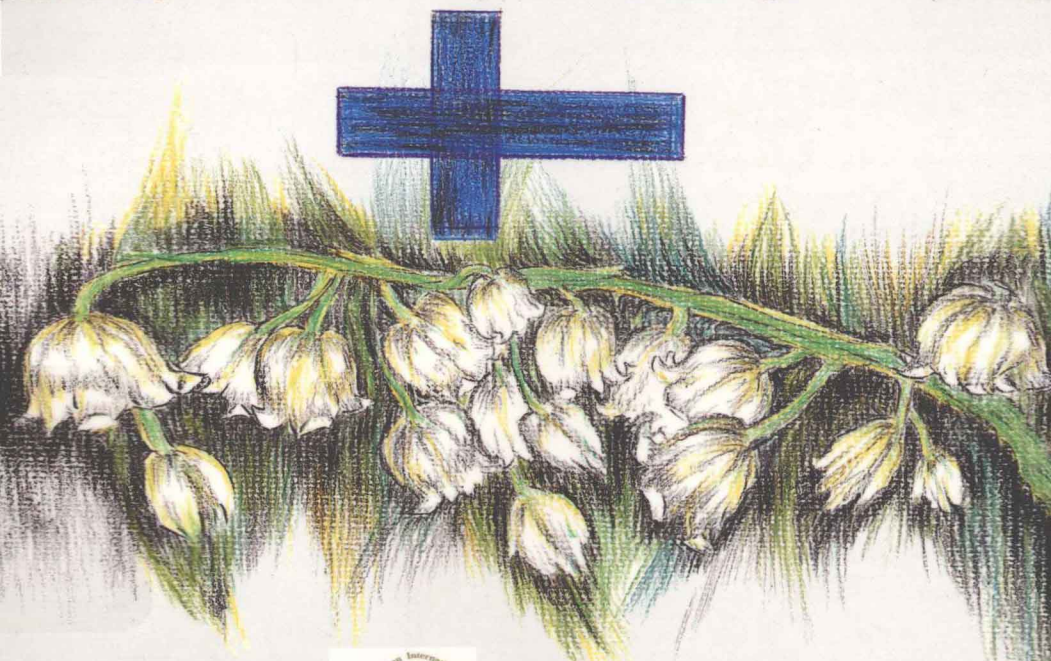


當代芬蘭民主政治

施正鋒 主編



當代芬蘭民主政治

施正鋒 主編

台灣國際研究學會 出版

國家圖書館出版品預行編目資料

當代芬蘭民主政治／施正鋒主編．-- 臺北市：
台灣國際研究學會出版；翰蘆圖書總經銷，
2010.05

面；15×21 公分 （台灣國際研究叢書：12）

ISBN：978-986-86095-1-8（平裝）

1. 民主政治 2. 外交政策 3. 文集 4. 芬蘭

574.47607

99009672

當代芬蘭民主政治

著 者／施正鋒主編

發行人／莊錦農

出版者／台灣國際研究學會

地址：(10694)台北市光復南路 102 號 11 樓

電話：02-2778-8152

總經銷／翰蘆圖書出版有限公司

地址：台北市 100 重慶南路一段 121 號 5 樓之 11

電話：02-2382-1120

傳真：02-2331-4416

網址：<http://www.hanlu.com.tw/>

出版日期／2010 年 5 月

定 價／300 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

目次

1	芬蘭半總統制到議會民主的變遷.....	郭秋慶	1
2	芬蘭經濟的特質.....	林健次	27
3	芬蘭適應政治的歷史分析 ——在「芬蘭化」以前.....	范盛保	57
4	芬蘭的族群政治.....	謝國斌	79
5	語言平等與少數語言權利 ——芬蘭瑞典語的語言地位規劃.....	張學謙	105
6	芬蘭國家地景中的鄉村意象.....	闕河嘉	141
7	芬蘭國會選制下的策略性投票.....	李憲榮	163
8	小國與強鄰相處之道 ——以芬蘭與俄羅斯關係為例.....	魏百谷	187
9	芬蘭的國家認同.....	紀舜傑	213
10	芬蘭在後冷戰的國際認同掙扎 ——如何面對芬蘭化的歷史遺緒.....	賴怡忠	233
11	芬蘭國防武力與國際安全合作.....	吳東林	257
12	芬蘭的建國歷程.....	謝若蘭	283

1 芬蘭半總統制到議會民主的變遷

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

壹、前言

當前世界各國的政治體制，分別爲：一、議會民主制，以英國爲代表；二、總統制：以美國爲代表；三、半總統制（semi-presidentialism）：以法國爲代表；四、委員制：以瑞士爲代表。若說行政與立法之間有密切互動關係者，則見於前三種政制之中，立法部門（國會）代表人民監督政府，故其各種職權作用，基本上涉及政府組成、法律與政策之制定、對行政部門之監督、以及對執政責任之追求等四個主要領域。至於其中的「半總統制」，其實是比較傾向於總統制，不過仍得視各國的憲政傳統、以及總統所屬的政黨在國會的席次，半總統制的總統在運作上可能是具有強勢的支配性，像法國；淪爲弱勢的虛位元首，像愛爾蘭；或是需要與總理分享權力者，像芬蘭。

本文探究芬蘭的政治體制，基於它的「半總統制」十分特殊，晚近亦有所改變，吾人有需要進一步分析，以了解其實況。基本上，「國際透明」（Transparency International）的報告稱，芬蘭過去幾年在被調查的國家中是貪污比率最低的國家，這樣的國家從一次大戰期間宣佈獨立以來，經歷兩次大戰的慘痛，如今它是歐

盟的會員國，它所實行的市場經濟，工業化做得相當成功，對外貿易亦十分的重要，約 1/3 的國內生產總值來自出口，工業占國內生產總值（GDP）的 29%、服務業占 67.5%與農業占 3.5%。迄今芬蘭人均產出大約與英國、法國或德國相同，是一個高生活水準和先進的福利國家。其次，它的國際知名度，在於它發明桑拿浴，號稱芬蘭的國粹，桑拿（Sauna）是為數不多的納入世界語言範疇的芬蘭語彙之一。再者，它的通信產業以諾基亞（Nokia）為代表非常發達，該國號稱是網際網路接入比例和人均手機持有量最高的國家。

本文將就芬蘭「半總統制」的源起與變遷，從歷史角度加以剖析，以期給予合理且適當的定位。

貳、芬蘭人建立起民族國家

一、自治體制由佔領國頒授

芬蘭早在 1151 年被瑞典征服，瑞典國王埃里克九世首先將基督教帶入該國，自從 13 世紀以來芬蘭的土地逐漸併入瑞典，不過雙方一直保持十分密切的關係，「瑞典－芬蘭」這一名詞也開始被使用直到拿破崙戰爭。芬蘭在瑞典占領下，其社會與政治系統並沒有任何的劇變，芬蘭人仍然享有同等的地位和自由，只是瑞典語是行政與教育機構的第一語言，而且瑞典的農業移民到芬蘭的海岸地區。

自從 16 到 18 世紀，俄國和瑞典為爭奪芬蘭，在芬蘭領土上展開數次的戰爭，1809 年沙皇亞歷山大一世的軍隊終於占領這

塊土地，芬蘭遂成為俄羅斯帝國內自治的大公國（Grand Duchy）（Saarl, 1944: 34）。在沙皇統治時代，芬蘭維持它自己的憲法，而沙皇只是大公爵（Grand Duke），不是絕對的君主，由他任命駐芬蘭的總督，並負責芬蘭的外交事務。基本上，芬蘭的政府、法律、宗教以及社會形態相似於瑞典統治時期，而且它也有自己的貨幣、郵政以及關稅系統。

1906 年芬蘭將傳統的等級議會改成一院制的國會（Eduskunta），議席 200 名，凡 24 歲以上的男、女性公民皆有投票權，是歐洲第一個有普遍與平等參政權的國家。不但如此，芬蘭當時即有婦女參選，這是世界的首例。隔年，新國會舉行首次的選舉，採用比例選舉制，全國 19 名的婦女參選，高達 13 位獲得當選，開時代的先風。至於國會的政黨則由社民黨、中央黨（以前稱農民聯盟）以及世俗的保守派占優勢，社民黨亦是最大的政黨，不過沒有一個政黨擁有國會的多數。

二、民族主義激發獨立建國

芬蘭的獨立建國，可以說出自文化和語言運動，再從民族的分離觀發展到爭取完全的政治自由。早期民族主義的出現，源自民俗、歷史與語言的研究活動，其領導人是土庫大學的歷史學家波坦（Henrik Gabriel Porthan）教授，波氏的作品探討芬蘭的歷史、調查該國民謠的特徵等，表露了芬蘭人懷疑瑞典的統治，也帶動人民對地方歷史的興趣，因此城鎮、鄉村和省變成調查和研究的對象，同時這類地方研究得到國內廣泛的出版（Saarl, 1944: 33-38）。

19 世紀後半期芬蘭的文化統一意識開始覺醒，民族分離觀

念亦獲得基礎。說芬蘭語人士的族群自我意識的提升，也相當是因為在俄國的占領下，從事終止芬蘭與瑞典的連結，俄國將芬蘭的首都從土庫（Turku）遷移到赫爾辛基，以便更接近聖彼得斯堡，從而鼓舞芬蘭的語言民族主義。此後，說芬蘭語人士得以抗拒瑞典語在芬蘭文化和政治生活既有的優勢，待 1835 年由芬蘭語撰寫的民族史詩《卡勒瓦拉》（*Kalevala*）終於出版¹，更加地喚醒芬蘭的民族主義，芬蘭境內的氛圍可以稱是：「我們不再是瑞典人；我們不能變成俄羅斯人；我們必須是芬蘭人」。

尤其值得重視的是，1863 年俄國頒佈的帝國法令——『語言條例』（*Language Ordinance*），授與芬蘭在官方事務上有相同於瑞典語的地位（*Library of Congress Country Studies*, 1988），因此說瑞典語人士即使試圖抵制該條例的執行，仍然無法阻止芬蘭語學校廣泛地擴展，最後促成接受芬蘭語教育階層的出現，他們將自己的姓氏芬蘭化，而且公開地使用芬蘭語，進而領導人民支持芬蘭的民族主義。

事實上，19 世紀末俄國在芬蘭推動所謂「俄國化」（*Russification*）時，掀起了芬蘭一股團結對外的民族風潮，當地的分離觀因此獲得發展的機會（*Kirby*, 1976）。若謂「俄國化」的起源，1899 年沙皇尼古拉二世強迫芬蘭人接受俄羅斯文化，他的政府亦多方破壞芬蘭有效的自治，而且鮑伯利科沃（*Nikolai A. Bobrikov*）將軍當總督時期，將芬蘭國會降級成諮商議會，壓制新聞的出版，以及引進俄語到文官體制。再者，鮑氏解散芬蘭軍

¹ 「卡勒瓦拉」在芬蘭語中是「英雄的國家」之意，它作為芬蘭語的民間史詩，是芬蘭文學中最重要的作品。作者是鄉村醫生，他在東邊疆界行醫時，編纂數以百計的民間歌謠成為近 2300 行的史詩。該書出版後，幾年間其他的芬蘭語文學作品陸續被出版。

隊，並一度徵召芬蘭人入伍俄軍，不過當他遭暗殺之後，沙皇尼古拉二世就免除了芬蘭人充當俄軍之舉。1905 年俄國革命的爆發，尼古拉二世不得不允許芬蘭國會現代化，以及引進普遍選舉權，但是此一國會無法在政府體制中扮演重要的角色，芬蘭遭受的壓制更表現在沙皇頒布的法律違反芬蘭憲法，若芬蘭官員拒絕執行非法的命令，官員就會被監禁在俄國監獄或被放逐到西伯利亞（Saarl, 1944: 36）。在尼古拉二世專制下，芬蘭也成為布爾什維克從事革命的避難場所，革命活動滋長的地方，以及革命團體舉辦大會的理想場所。

最後，在 1917 年 2 月和 10 月俄國革命的爆發下，芬蘭便乘機從俄羅斯分離出來，12 月逕自宣佈是一個獨立的國家。此時，芬蘭已經有政府體系，包括由普遍選舉產生的國會，需再努力的是，修訂它的憲法，製訂總統選舉的法規，以及任命一位負責外交事務的部長。

三、共和國經由慘痛內戰後建立

自從芬蘭宣布獨立以來，由於俄國本身瓦解，而波及芬蘭社會，導致國內政治分裂。從 1918 年 1 月到 5 月為爭取國家的領導權，爆發了一場殘忍的內戰，其間左派的社民黨（Social Democratic Party）主導紅色勢力與由保守的元老院領導白色勢力展開戰鬥，他們分別建立自己的安全團體，稱為紅色和白色衛隊（Red and White Guards），兩者勢均力敵，前者近 7 萬 6 千人，後者則近 7 萬人（Arosalo, 1998: 147-66）。在政治暴力和恐懼氣氛的滋長下，紅色勢力有俄羅斯的支持，而白色勢力亦有德意志帝國軍事援助，雖然紅色勢力占領芬蘭南部的工業地區，但是他

們擔心資產階級的憤怒，以及在芬蘭境內 1 萬 2 千名的德軍，結果這場內戰造成近乎 3 萬 7 千人死於雙方的衝突中，包括在戰場上、政治恐怖活動以及囚犯營裡，最後白色勢力即使勝利，他們仍無法建立芬蘭的君主制，由德國的君主統治，因為德國在第一次大戰戰敗，芬蘭遂得以建立獨立與民主的共和國。不過，白色勢力因此分裂成優勢的共和國派和少數的君主制派(Siaroff, 1999: 107)。

無可否認，這場內戰造成國內的混亂，不但重創國家經濟，而且形成持續的社會分歧，左派與右派政黨面對國家政治的發展，一時無法妥協。

叁、半總統制的建立與實踐

一、總統擁有強大的職權

1919 年 7 月『芬蘭共和國憲法』頒布實施，它是當時社會發展的結果，並沒有仿效他國成功的政府形態。換句話說，國內存在保守勢力抗拒社會主義勞工革命的壓力，以及保守和自由派政治家對國家機關權力劃分的妥協，所以憲政設計反應美國體制和傳統議會民主的折衷，行政權被分成民選的總統，擁有強有力的權力，以及需對國會負責的內閣，所以總統和總理皆有正當性支持，這樣的雙重領導(dyarchy)某種情形被當作對國會中占優勢的左派勢力有牽制的作用(Nousiainen, 2001: 222)。

『芬蘭憲法』的雙重權威結構歸屬於所謂的半總統制，若依照薩托利(Giovanni Sartori)的看法，因為它具有下列的特徵

(Sartori: 1994: 131-32):

1. 總統作為國家元首，由全民直接或間接投票產生，並有一定的任期；
2. 總統和總理分享行政權，前者獨立於國會，不過它的意志需要由政府貫徹，個人是無法單獨或直接統治；後者亦獨立於總統，他的內閣聽從國會的信任或不信任，並且這有國會多數的支持。總統和總理的雙重權威帶來不同程度的平衡。

在實際上，芬蘭總統的獨立性反應在他不是由國會而是全民選出，任期 6 年，其產生方式自 1919 年起由全民選出 300 名選舉人團 (electoral college)，再由它從各政黨的候選人選出總統，而 1998 年的總統選舉較為特殊，它是直接和間接選舉同時進行，若沒有候選人獲得絕對多數，需由選舉人團選出。不過，自 1994 年以後，總統的產生正式採用直接選舉，並且為絕對多數制，否則最高票的兩位候選人得進行第 2 回合的競選 (Raunio, 2004: 147)。

總統作為國家元首，他是軍隊的統率，也是政策形成的樞紐，同時可以強大的職權當作仲裁者和規範者。總統主導的外交與國家安全是他最重要的權力之一，這和多數議會民主制屬於內閣的職權不同。

其次，總統和內閣分享行政權。雖然憲法沒有載明內閣的建立，但是總統有強大的影響力，他提名並任命總理，國會必須批准總統的任命，總理沒有必要是政黨黨魁。在二次大戰之前，若總理是政黨黨魁，則是例外。若有內閣辭職，總統即邀請國會議長和政黨代表商議，由於多黨制下沒有政黨占優勢，總統更能主

導內閣的建立，有些總統相當程度控制整個內閣，此即所謂的「總統內閣」(Mattila & Raunio, 2002: 259-80)。

其次，總統有相當大的任命權，他任命最高法院、最高行政法院與上訴法院的法官，以及資深的公務員，直到 1998 年甚至任命大學校長和教授 (Nousiainen, 2001: 98)。

至於總統和國會的關係，他和國會分享立法權，有權召開國會的特別會期，對立法有否決權，雖然新國會可以簡單多數推翻總統的否決，以及可以解散國會，譬如 1987 年科威斯托 (Mauno Koivisto) 總統解散國會，中央黨 (Centre) 和民族團結黨 (National Coalition Party) 的聯合內閣即遭終止，再由科威斯托總統宣佈國會改選 (Raunio, 2004: 147)。如果內閣的建立談判失敗，總統有權任命由公務員組成的看守內閣，自從 1945 年以來，看守內閣出現 6 次。

二、強勢的總統充分發揮外交權

雖然總統的權力是強大的，不少總統在任期內對權力的行使是溫和的，不過也有積極使用他們的權力，像戰後的帕斯基維 (Juho Kusti Paasikivi) 和基科納 (Urho Kekkonen) 總統。雖然芬蘭外交政策的領導具有總統和總理的雙重性，但是他們兩人卻充分利用憲法賦予的外交權力。

在 1944 至 46 年帕斯基維當總理期間，他已經是強勢領導人，其後至 1956 年當總統期間，有鑒於二次大戰蘇聯的入侵，芬蘭割讓卡瑞利亞 (Karelia)，當地人民被迫搬遷，他提出的俄國政策表現出實用主義的立場，認為政治是可能的藝術，事實承認是一切智慧的開端，所以芬蘭面對蘇聯鄰國的軍事優越，需認定無

可抗拒，因此建立和蘇聯的友善關係具有優先性，這是一種戰略，也是一種防衛作為（Karsh, 1986: 268）。雖然戰後初期，帕斯基維總統主張和蘇聯和解的觀點少有支持者，他仍成功地建立起所謂「帕斯基維路線」（Paasikivi Line）的外交政策，此即芬蘭對外政策的首要目標，乃是建立和蘇聯和諧的關係，以緩和傳統上蘇聯的顧慮和化解它對芬蘭的不信任，同時展現防衛自己權利和獨立的意識（Spencer, 1953: 301-309）²。

當 1948 年 2 月史達林寄來信函，主張簽訂蘇芬的『雙邊協定』（Apunen, 1977: 20），帕斯基維總統隔年就接受簽訂『雙方友誼、合作暨共同援助協定』，該協定內文不但將芬蘭納入蘇聯的防衛體系中，而且協定的前言還稱蘇聯承認芬蘭有權利置身於大國的衝突之外（Apunen, 1977: 20）。換句話說，芬蘭是奉守中立政策。在此情況下，芬蘭得以由帕斯基維總統重建遭受戰火摧殘的國家。再者，帕斯基維總統面對美國倡議的『馬歇爾計畫』，並沒有和西歐國家一道參與，以避免和蘇聯產生衝突。當蘇聯對芬蘭內政有壓力時，帕斯基維總統則立場始終堅定，因此 1950 年的大選中，帕氏獲得選民普遍的支持。此外，由於帕斯基維總統外交上對蘇聯的讓步，贏得蘇聯的信賴，他的和平路線遂獲得蘇聯頒贈列寧勳章（Order of Lenin）（Karsh, 1986: 271），直到 1956 年退休後，他的外交路線變成芬蘭與蘇聯關係的基石，因為基科納接著當總統，將帕斯基維路線加以擴大。

基科納在 1950-56 年當總理時，亦是一位強勢的領導人，其

² 帕斯基維總統回憶錄指出，「每位人民的職責是緊握他存在和成功的前提，以及準備好使用一切的力量。如果需要的話，甚至為自己的自由而犧牲，但是這是最後的手段，只有當和平的努力和談判證明是不可能的。」轉引自 Kuusisto（1959: 37）。

後當總統直到 1981 年。在他的第一屆總統任期（1956-62 年）中，總理的權力明顯低落，因為他自從穩定總統地位後，對總理更有獨立的空間，雖然 1960 年代末聯合政府穩定，內閣和總理的權力增加，但是聯合政府的穩定也給予總統有更多機會主導國會，因為國會黨團顯得願意配合總統的意旨，內閣「自治的潛力」遂減弱，在許多方面變成依賴總統³。基科納總統任內是以一種十分個人的方式使用總統的權力：選舉總理、將偏愛的政黨推進聯合政府、迫使內閣解散、建立無黨派關係的「總統內閣」以及解散國會。芬蘭雙重統治（dyarchy）的權力平衡，在基科納總統時期是唯一遭受嚴重的衝擊。

至於對蘇聯的政策，基科納總統堅信外交政策優於內政政策，芬蘭和蘇聯的關係更密切就能更自由地發展和西方國家的關係，所以他致力於和蘇聯更為熱誠的關係（Apunen, 1977: 306）。為此，基氏撤除國內潛在和蘇聯摩擦的源頭，他要國內政治系統、新聞媒體，甚至民眾，最大程度約束他們對蘇聯的態度。若不願意配合，不管是個人或民間團體，均無法建設性地參與芬蘭的政治生活，他曾經阻止社民黨高層進入政府中任職，直到放棄傳統和蘇聯的關係。由於基科納總統這樣的內政，蘇聯對他更加信賴（Allison, 1982: 357），使得他得以擴展外交政策，於是芬蘭進入北歐理事會（Nordic Council）（Hodgson, 1962: 87）⁴，這是芬蘭長期以來無法達成的目標。

此外，雖然蘇聯對西歐經濟整合抱持負面態度，基科納總統

³ 依照 Lijphart 的看法，基科納統治芬蘭的期間歸類為總統的內閣形式，見 Lijphart（1984: 70）。

⁴ 該會是提升斯堪地納維亞合作的最重要機構，1952 年成立時芬蘭出席談判過程，但是蘇聯的反對，遂無法當作會員國。

1961 年仍成功地帶領芬蘭參加歐洲自由貿易協會 (European Free Trade Association)，1968 年更進入經濟合作暨發展組織 (Organization of Economic Cooperation and Development)，以及 1973 年和歐洲經濟共同體 (European Economic Community) 簽署『自由貿易協定』(Karsh, 1986: 295)。

三、無法穩定的議會民主

自從芬蘭共和國成立以來，建立一有機體的政治和社會系統符合民主政治中每個自由人所需。人民由國會代表，國會由 200 名議員組成，任期 4 年，採單院制，芬蘭語稱為 Eduskunta，而瑞典語則稱為 Riksdag。國會是最高立法機關，它頒佈法律，審查國家預算，批准國際條約，以及修改憲法等，其作為不屬「司法審查」。國會的多數黨得以籌組內閣，總理亦由國會選舉產生，最大政黨的黨魁通常獲勝，再由總統任命。芬蘭的總理是政府的首長，主要的行政權就是由總理領導的內閣執行，不過內閣需對國會負責，面對國會議員的質詢，閣員得有國會的信任，譬如 1948 年共產黨籍內政部長 Yrjö Leino 遭到譴責投票撤職。一旦總統宣布解散國會，內閣即得重組 (Hodgson, 1962: 81)。

芬蘭國會議員的產生，是全國分成 14 個複選區 (7 至 27 席) 與 1 個單選區 (Aland 島)，每位議員的平均人口數約 2 萬 6 千人，採比例選舉制，每屆改選在 3 月，首先由每個政黨黨員投票選出該黨候選人，列在依字母排序的開放政黨名單 (party list) 提交選區，國會選舉時由選民投票給所偏愛的候選人，再依各政黨得票率選出政黨當選人，分配議席採銅特 (d'Hondt) 法，不設選舉門檻 (Kuusela, 1995)，所以芬蘭選舉制度的特徵是候選

人都不敢保證一定會當選，政黨也就為爭取勝出，常推出名人當候選人，像滑雪健將、肥皂劇明星等，使得國會選舉變成強烈候選人傾向。

這個複選區，開放政黨名單的比例選舉制鼓勵多黨的產生，其中主要的左派政黨有社民黨，作為最早成立的勞動者政黨，具高度的政治影響力（Arter, 1980: 363-87）；其次是中間派政黨，分別有瑞典語人民黨（Swedish People's Party）、進步黨（Progressives）與農民聯盟（Agrarian Union）（或中央黨）等，前者是芬蘭最早的政黨之一，它由說瑞典語的多數階層組成，瑞典語是芬蘭兩大官方語言之一，其人口約占 5.5%，倡導自由主義，雖然它是國會次要的政黨，但是它時常是執政夥伴之一；再者，右派政黨有民族團結黨與愛國人民運動等，前者作為中間偏右政黨，早期由保皇派人士組成，主張增進維持社會力量，以法律主導社會秩序以及有限的政府干預企業等。

不過，多黨制當中有 3 個主要政黨，分別是社民黨、農民聯盟（中央黨）以及民族團結黨，從表 1 可看出自從 1919 年國會選舉以來，各政黨獲得的議席數（Nousiainen, 1971: 180-81）。

從 1920 到 1930 年代的第一共和，芬蘭的議會民主確立下來，但是政治事實上是由總統和國會的精英合作下渡過，實際的政治存在左右派的階級分歧，而形成政治議題的意見相左，從而呈現出內閣的短命和不穩定，譬如 1922 年國會拒絕批准賀斯蒂（Holsti）外長簽署的『華沙條約』，賀氏認為這是不信任的象徵，立即辭職，還引發內閣的下台，因此吾人可以說國會和內閣之間不安全的關係是芬蘭內閣不穩定的根源。

二次大戰以來，芬蘭平均有 5 個政黨，是北歐最多政黨的國

家 (Mattila & Raunio, 2002: 259)。在多黨制之下，1950 年代總理仍無法承擔內閣領導人，只能監督日常政治，而且大多數內閣也是脆弱和不穩定。直到 2000 年在西歐的民主國家中，只有義大利較芬蘭有更多的內閣，芬蘭總計有 44 次內閣的成立，平均壽命約 300 天，46% 是殘餘的多數之聯合內閣，23% 是少數內閣，16% 是最少多數的聯合內閣，以及 15% 是看守內閣 (Nousiainen, 2000: 50)。

表 1：1919 至 1939 年芬蘭國會選舉結果（總席位：200）

政黨	1919	1922	1924	1927	1929	1930	1933	1936	1939
右 派									
愛國人民運動							14	14	8
民族團結黨	28	35	38	34	28	42	18	20	25
中間派									
瑞典語人民黨	22	25	23	24	23	20	21	21	18
進步黨	26	15	17	10	7	11	11	7	6
農民聯盟	42	45	44	52	60	59	53	53	56
左 派									
鄉村民粹黨 (Rural Populists)						1	5	2	2
社民黨	80	53	60	60	59	66	78	83	85
共產黨		27	18	20	23	(被禁到 1945 年)			
其他	2					1			