



沈有忠・吳玉山 /主編

吳玉山・林繼文・張峻豪・沈有忠・蔡榮祥
石鵬翔・郝培芝・陳宏銘・蘇子喬・李鳳玉
藍夢荷／著

權力在哪裡？

從多個角度看半總統制



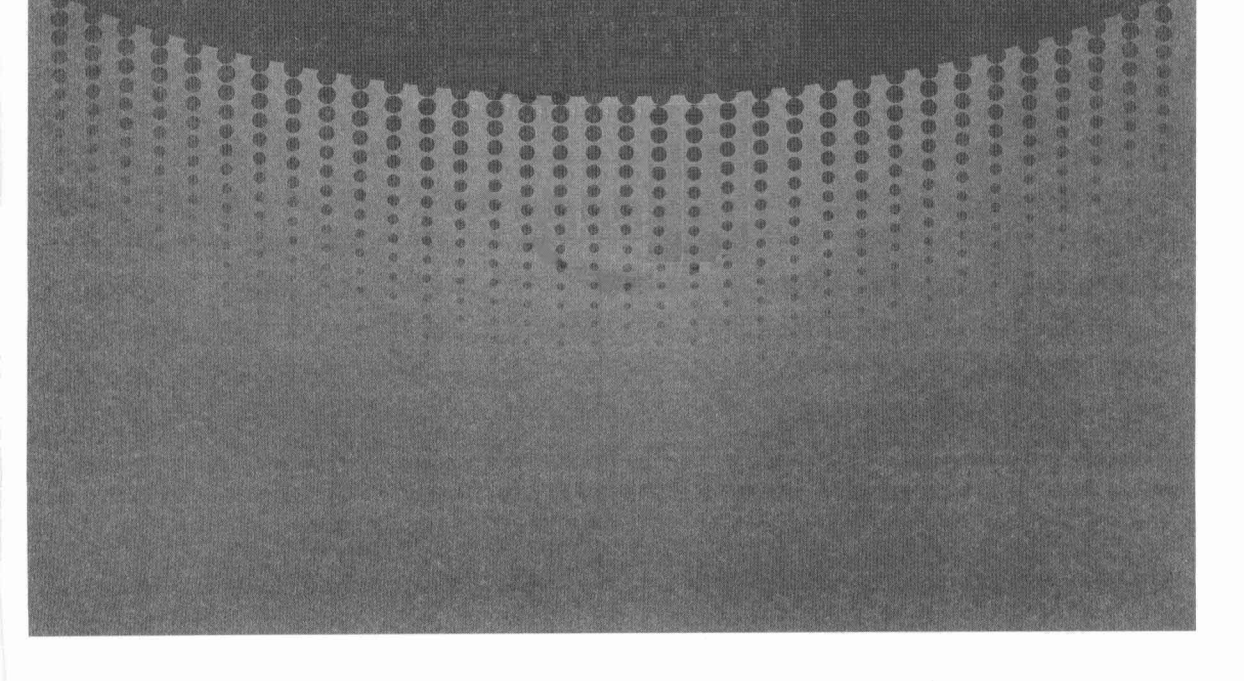


沈有忠・吳玉山 / 主編

吳玉山・林繼文・張峻豪・沈有忠・蔡榮祥
石鵬翔・郝培芝・陳宏銘・蘇子喬・李鳳玉
藍夢荷 / 著

權力在哪裡？

從多個角度看半總統制



序言 權力在哪裡？從多個角度看半總統制

吳玉山

台灣的政治學在過去曾經相當專注於憲法研究，但是其後又被行為主義的浪潮所取代，直到新制度主義興起，學界又重燃對於憲政的研究興趣。另一方面，台灣經歷了民主化和憲政選擇的過程，讓憲法成為眾所矚目的焦點、政治競爭的核心，這又促使政治學界關注憲政發展的議題。在 1990 年代中，經過對於中華民國憲法的屢次修正，我國逐漸建立了「半總統制」（semi-presidentialism）的憲法體系，也就是同時具有總統制中「總統直選」和內閣制中「總理領導內閣對國會負責」這兩項重要特徵的憲政制度。此一選擇並不令人意外，因為在第三波民主化的浪潮中，半總統制是最多新興民主國家所採用的制度。今天半總統制國家的數目在全球已經超越總統制與內閣制，成為世界上最通行的憲政體制，其重要性不言而喻。學術界對制度研究的興趣、台灣憲政發展的現況和全球半總統制的快速擴張，提供了國內半總統制研究的基礎，使其逐漸蓬勃發展。

為了集中研究半總統制的能量，政治學界的一群憲政學者開始構思籌組「半總統制研究群」，並且以舉辦學術研討會和集體出版研究成果作為主要的活動方式。在民國 99 年 6 月、100 年 3 月和 101 年 3 月，中央研究院政治所分別和台灣大學政治系、東海大學政治系與台北大學公共行政暨政策學系合辦了三次半總統制與民主學術研討會，把已經奠定相當基礎的半總統制研究推向新的高峰。「半總統制研究群」在國內和關心憲政的各領域學者串連，在國際上和研究政治制度的主流接軌，除了個別學者在國內外的研究表現之外，也多次在重要的國際會議中組織議程，系統性地發表論文，進行跨國研究交流，更集群體之力，通過嚴謹的學術審查，出版了專書（*Semi-Presidentialism and Democracy*, 2011）、編輯了專刊（《政治科學論叢》，第 47 期，100 年 3 月；《東吳政治學報》，第 29 卷，第 4 期，100 年 12 月），展現了極高度的活動能量。

沈有忠教授是「半總統制研究群」的發起人之一，他考慮到在國內半總統制研究與教學的領域內，欠缺一本集合各家重要論述、包羅詳盡而又共同依循一個研究

系絡的專書。他提出了一個嶄新的構想，希望能夠蒐集刊登在國內 TSSCI 期刊的指標性半總統制研究論文，有組織地加以編纂，一方面達到概念一致、面向多元的目標，一方面更保證了研究品質，以成為半總統制研究與教學的新里程碑。這個構想立刻獲得了研究群全體的支持，並且快速動員，各自貢獻心力。沈教授邀我擔任共同主編，我也欣然同意。所以雖然本書是一本集體力作，但是沈教授的識見與倡議無疑是本書得以出版最為重要的原因，而研究群的高度共識與團隊合作也在其中扮演了不可或缺的角色。

在決定書名的時候，本書所有作者都提供了意見，在幾經討論之後，決定取為《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》。採取這個書名的原因，是半總統制同時具有總統制和內閣制的特徵，因此單從憲法規定無法看出究竟權力會掌握在總統還是總理的手中。權力歸屬的不確定是半總統制最讓人迷惑、也是最引起研究者興趣的地方，當然也是這個制度在運作上最大的困難所在。就因為無法事先確定權力在哪裡，因此不同的半總統制國家便發展出不同的運作次類型，也因而造成不同的制度影響。在半總統制國家當中，權力不但可能掌握在總統或總理手中，還可能在二者間隨一定的機制互換（例如法國的共治，或是在俄羅斯的隨人而轉），或是由二者分享，甚至因為無法取得共識而引起劇烈的衝突，從而導致民主政體的崩解。本書的 13 篇論文，便是以解答「權力在哪裡？」這個問題為核心，從不同的角度來檢視半總統制的多樣性。

從總體而言，本書各章的面向頗為多元，在分析途徑上包括了質化與量化的方法；在研究對象上包括了單一案例、少數案例，以及全球檢視；在研究取向上包括了比較制度、憲法釋義、歷史敘事和形式理論；在分析重點上包括了制度抉擇、制度運作、制度影響與制度轉型。特別繽紛奪目的是各章所採用的次類型，包括「總理總統制與總統國會制」（林繼文、蘇子喬、蔡榮祥與石鵬翔、李鳳玉與藍夢荷）、「大總統化與內閣制化」（郝培芝）、「準內閣制、換軌共治、分工妥協、總統優越」（吳玉山）、「分時式與分權式二元結構」（沈有忠）、「搭配府會關係、行政權歸屬、總理負責對象的八分法」（張峻豪）與「搭配選舉時程與總理產生方式的八分法」（陳宏銘）等。然而無論採用的方法與議題如何多元，所有的研究者都希望瞭解各個半總統制國家的權力在哪裡、體系如何運作，又會帶來什麼樣的影響，也就是都扣緊了本書的主題。

從結構上來說，本書分成三個部分，第一部分是半總統制的理論研究，主要是

提出分析框架和半總統制次類型的分類標準，共有四章；第二部分是他國經驗與類型比較，探索了法國、芬蘭、威瑪德國、烏克蘭、羅馬尼亞等半總統制國家的憲政運作，並討論了選舉時程的作用、憲政體制的演化與轉型，以及次類型對於政治穩定的影響等議題，也包括了四章；第三部分是台灣經驗與比較研究，以台灣的半總統制憲政發展為主軸，包括了 2008 年之前和之後的經驗，也搭配與法國和俄羅斯的比較，共包括五章。其中最後一章檢視了台灣半總統制研究的發展，以及與國際學術社群的互動。

第一個部分討論半總統制的理論概念、分類標準和討論框架。在吳玉山的「半總統制：全球發展與研究議程」中首先提供一個對半總統制在世界上發展與研究現況的鳥瞰。這篇論文從定義討論起，確定半總統制的特色是「權力歸屬不確定的兩軌制」，探討了半總統制在西歐成熟民主國家、後列寧主義國家與後殖民國家等三個群組快速擴展的情況與造成此一現象的總體與個體基礎，將半總統制依總統和國會的相對權力分為「準內閣制」、「換軌共治」、「分工妥協」和「總統優越」等四個次類型，並歸納出國家群組與次類型之間的關連。半總統制「不確定兩軌制」的特質被認為和制度選擇（上游）、制度運作（中游）、制度影響和制度演變（下游）都密切相關。具體而言，半總統制的不確定性增加了這個體制的吸引力，以及它被選取的可能性（上游）；體制的不確定性又使得不同國家群組的政治傳統對憲政運作帶來了重大的影響，造成半總統制的多樣性與豐富的次類型（中游）；不同憲政運作的方式又對政治穩定、政府效能、民主鞏固等變項產生了一定的作用，結果促成半總統制的調整、轉型，或是崩潰（下游）。在分析了半總統制的全球發展之後，論文對半總統制的研究進行評述，而將既有文獻依研究對象分為概念類型、國別研究與比較制度等三個範疇，又依制度研究的觀點分為上游制度抉擇、中游制度運作與下游制度影響和演化三組。接下來論文與 Shugart-Carey-Elgie 的優勢論述（「總理總統制」與「總統國會制」兩分法，與「總理總統制」的優越性）對話，舉出此一論述本身的缺點，以及適用於台灣的不足之處。最後論文提出了對於台灣半總統制研究議程的幾項建議，主張重視政治傳統與選舉因素的影響、聚焦於權力歸屬與治理表現、整合質化與量化的研究途徑，並同時關注學術理論與憲政實際。本文勾畫了半總統制在全球發展的狀況，檢視了相關的研究文獻，並提出了對於台灣半總統制研究議程的建議，為全書鋪設了討論的框架。就屬性而言，這是一篇較為全面性的研究，而其重點是在制度的上游與中游，亦即國家群組的特性如何影響

一國半總統制所採取的次類型。

林繼文在「政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析」中主要關切的對象是制度影響（也就是制度下游），特別是政府的效能。他認為制度配套時會產生化學變化，每一個制度本身的影響都將因為搭配其他的制度而產生質變，因此在估計制度影響的時候，不能單純地將個別制度的特性做靜態的加總，而必須視為一種新制度。在 2005 年修憲以後，台灣的半總統憲政體制是和低比例性的混合式選舉制度（單一選區兩票制）配套，所造成的結果要麼是行政立法合一而政府的效能高、要麼是府會分立而政治呈現高度不穩，所以一樣的制度配套可能造成迥然相異的結果。從這個觀察就帶出來選舉時程的重要，因為總統與國會同時選舉容易產生一致政府，而將兩種選舉分開則會加大府會分立的可能性。所以在論及政府效能與政治穩定的時候，除了要考慮總統權力與選舉制度的比例性之外，也要考慮政黨體系和選舉時程。本文點出半總統制的影響必須和其他因素一起考慮，不能夠孤立地看，是一篇制度下游的研究。

在「半總統制運作類型的跨國研究」當中，張峻豪集中討論半總統制的類型學。他指出雖然從杜瓦傑以降，學者就瞭解半總統制國家的憲法規範面和憲政運作面有很大的差距，但是其後研究半總統制的學者還是以規範面為主，來構作他們的分類框架（名單確認法、二分法、權重法），而忽略了憲政的實際運作。文中以「府會關係」、「行政權歸屬」和「總理負責對象」為主要的變項，產生了八種以實際憲政運作為主的次類型，並且將後共產國家、西歐國家、非洲國家和台灣加以歸類，同時更討論次類型之間的可能轉換。這是制度中游的研究。

沈有忠的「半總統制下行政體系二元化之內涵」提出了有別於傳統的半總統制分類法，而引入了新的次類型。他以威瑪德國、奧地利、斯洛維尼亞、2000 年後的芬蘭和冰島為例，指出半總統制對於行政二元化的設計，並不是只存在於總統和總理的「分權式」關係（例如總理總統制 vs. 總統國會制所示），而有可能出現總統在平時備而不用、在危機時卻掌握領導地位的「分時式二元結構」。這樣把「分權」與「分時」對立起來，就形成了半總統制次類型中的新概念，而且獲得了許多經驗事例的支持。此一研究，是在半總統制文獻「概念分類」領域中的創新，讓學術界注意到除了總統和國會間的權力分配之外，還應該考慮到不同政治時期對於整個體系運作與政治表現的影響。就屬性而言，若從憲法設計的理論切入，可以視為上游研究；若是就憲政運作的特殊性來看，則可以視為制度中游的研究。

在第二部分，我們進入了各國的經驗。蔡榮祥與石鵬翔在「總理總統制與政治穩定：以烏克蘭、羅馬尼亞為例」中探討下游制度影響的一塊。他們發現傳統 Shugart-Carey-Elgie 論述中對於政治責任單一化的總理總統制一貫是肯定有加，認為對於政治穩定和民主鞏固會帶來有利的影響。然而從烏克蘭與羅馬尼亞的例子來看，單純從總理總統制無法解釋其民主表現，而必須加上府會關係。在這裡以往的研究指出如果總統黨能進入多數聯盟，則總統和總理之間的衝突有可能獲得化解，然而從烏克蘭與羅馬尼亞的例子可以看出來，總統黨除了入閣之外，其是否能在聯盟中取得主導地位也至關重要。如果總統黨被排斥在權力核心之外，總統權力受到巨大的約制，則極可能出現總統、總理和國會之間的衝突。此一研究，凸顯了 Shugart-Carey-Elgie 二分法的不足，是屬於制度下游的研究。

法國是最有名的半總統制國家，也曾積極地向外輸出其憲政經驗，其一舉一動都可能造成其他國家的仿效。郝培芝在「法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析」當中，討論法國最近一次修憲的意義，主要是藉著給予總統的國會咨文權，使其獲得相對於總理的行政優勢地位，讓法國的憲政體制持續向「大總統化」的方向移動。在 2000 年的修憲當中，法國便藉著縮短總統的任期為五年，並安排與國會前後選舉，造成了蜜月期的衣尾效應，促成了總統與國會多數的一致化，從而減少了左右共治的可能。因此從 2000 年以降，法國憲政發展的主方向，便是確認總統為行政核心，這和芬蘭、波蘭與摩多瓦等半總統制國家向內閣制的方向傾斜頗不相同。法國此一獨特的發展經驗，是否真正可以使其免於府會不一致與左右共治之苦，以及是否有示範效應，都頗值得觀察。在半總統制的文獻當中，這是一個為了免去制度對政治穩定所造成的不利影響，因而調整制度的典型案例，具有相當的理論意義。這是對於制度中游的研究。

陳宏銘與蔡榮祥在「選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗的探討」中將上一章對於法國選舉時程的討論一般化，希望瞭解不同選舉時程（同時選舉、蜜月期選舉、反蜜月期選舉、期中選舉）對於政府組成型態所產生的影響。他們將選舉時程和總理產生方式（總統主導與國會主導）構織成八種類型，而後檢驗了 23 個民主的半總統制國家，得到兩種牽引力的方向：一是當總統選舉對國會選舉的影響力（衣尾效應）越高，且國會對總理產生方式的主導性也越高時，就越有可能出現多數型政府；二是當總統選舉的衣尾效應越低，而國會對總理產生方式的主導性越高時，就越有可能出現共治政府。這篇論文其實是用兩種選舉的連動性

當作決定府會是否一致的主要因素，然後在總統主導和國會主導的兩種模式下探討政府究竟會如何組成。作者們找到了在選舉時程—府會關係、內閣組成權力來源和政府型態之間的緊密關係，這與吳玉山所發展出的半總統制四種次類型（「準內閣制」、「換軌共治」、「分工妥協」和「總統優越」）是相互呼應的。這是一篇制度中游的研究。

沈有忠在「半總統制的崩潰、延續與轉型：威瑪共和與芬蘭的憲政比較」中把半總統制研究延伸到一個新的領域。他試圖從立憲的理論來探討憲法的本質，並解釋德國的威瑪共和與芬蘭這兩個最早出現的半總統制國家為何會有完全不同的發展結局：威瑪的崩潰和芬蘭的延續與轉型。文中所謂的憲法本質，和作者在本書第四章中所發展出的「分權式二元結構」與「分時式二元結構」有關。芬蘭是將總統定位為國家外交的決策者，其他政事則委由對國會負責的總理來處置，因此是分權式的二元。然而威瑪憲法則是將總統設計為行政立法僵局的裁量者，可以透過解散國會或發動公民投票來將糾紛訴諸人民的判斷，又有緊急命令權，可以排除對國家安全的重大危害。因此威瑪德國的制度是一種分時治理的二元結構。行政權力在平常時期由總理所掌握，而在非常時期則由總統來領導。芬蘭的分權二元使總統得以在外在環境較為險惡時在憲政規範內發揮功能，又在環境改善後逐漸向準內閣制的次類型轉向，因此始終維持民主體制。威瑪的分時二元給予總統在危急時得以介入的巨大權力，但是卻沒有提供相對應的防範措施，結果當外部的環境惡化、內部又出現反體制政黨之時，有威權傾向的總統便建立了總統內閣和行政獨裁，破壞了憲政秩序與民主體制。總體而言，制度因素是解釋威瑪與芬蘭兩種不同結局的必要條件，在這裡我們看到半總統制制度設計的重要性，以及制度影響的巨大。這是一篇下游的研究。

本書的第三部分集中討論了台灣的半總統制經驗以及與他國的比較。在「台灣憲政體制的變遷軌跡（1991~2010）：歷史制度論的分析」當中，蘇子喬運用歷史制度論的分析框架，結合「結構論」與「意志論」的看法，細膩地描繪了台灣憲政體制的變動。在作者的敘事當中，國大的修憲、大法官的釋憲，以及實際的憲政運作是推動體制轉型的三個主要力量。首先前三次的修憲與大法官的解釋將我國的憲政體制確立為半總統制中的「總理總統制」，但是第四次修憲又將體制轉為內涵不明的半總統制。在最後一個階段的演進當中，實際的政治運作又將體制推向「總統國會制」，並屢次為大法官承認為合憲。此一論述的主要依據，是以內閣究竟在新

總統就任或新國會開議前提出總辭來判斷政府是對總統或國會負責，是「總統國會制」還是「總理總統制」。在討論中也強調了總統任命權的重要性。因此雖然採用了 Shugart-Carey-Elgie 的二分法來作為台灣半總統制的分類標準，但是在內涵上卻擴充了許多。總體而言作者巧妙地使用了「路徑依賴」與「斷續式均衡」的概念，並將政治學和法學的分析結合，在方法上豐富了半總統制的研究。這是一篇中游的制度研究。

林繼文在「共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較」中試圖解釋為什麼在台灣和法國當總統任命總理時都不需要獲得國會的同意，然而當國會由反對黨（聯盟）控制時，法國的總統會任命反對黨（聯盟）的領袖為總理，因而產生左右共治，而台灣的總統卻不會做這樣的動作。此種現象並非由憲法所規定，而是一種由競爭性的政治菁英所共同構築的憲政慣例。在經由形式模型推演後，發現造成兩國憲政慣例差異的主要原因在於總統的專屬權力和國會的選舉制度。由於法國第五共和憲法賦予總統相當大的權力（例如國防外交的特權、主持部長會議、可拒絕簽署行政法令、可主動解散國會），因此即使總統同意共治，他仍然具有相當的政策影響力；而台灣的總統由於憲法權力較小，因此無法期待在共治的情況之下仍然能夠保持相當的影響力，所以法國總統同意共治的誘因比台灣的總統大。就選舉制度而言，法國的「兩輪多數決選制」比台灣的「單記非讓渡投票複數選區制」所帶來的席次擺動率為大，這使得總統高度重視民意，而法國的民意又贊成共治，這就提高了總統接受共治的動機；相對地台灣的選制比例性高，民意又支持總統主導內閣組成，因此台灣總統接受共治的誘因便較低。透過這樣制度和理性抉擇的分析，本文解釋了為何法國會出現共治的憲政慣例，而台灣在類似的情況之下卻沒有，是一個制度中游的研究。

陳宏銘在「台灣半總統制下『少數政府』的存續：2000～2004」中不僅問為什麼台灣沒有出現共治、而是出現了少數政府，更問這樣的少數政府為什麼能夠存活。經過比較分析，發現台灣的少數政府存續的制度條件有二項：第一、我國行政院長由總統直接任命、無需國會同意，在半總統制國家中相當罕見，是少數政府得以不斷存續的關鍵制度條件。第二、一旦國會佔多數的反對黨發動倒閣，雖然可能通過，但是接下來總統一定會解散國會重新改選，此時反對黨勝算有限、而選舉又花費不貲。在這樣的制度背景之下，陳水扁總統和反對黨的策略抉擇更確定了少數政府的存續性。在陳總統方面，他清楚地展現其意志，在組閣權上毫無退縮之意，

這使得反對黨由早期傾向爭取組閣權，轉變到後期以立法院議事運作為主戰場。在少數政府的存續期間內，陳總統和民進黨既未進行「政府的多數聯合」，亦未建立穩定的「立法的多數聯合」，只能以「逐案建構多數」的作法，試圖達成「變動的多數聯合」，以因應國會席次未過半的困境。本文除了制度條件之外，也加入了行為者的策略，以更充分地解釋台灣在府會不一致的情況下，出現少數政府的原因。本篇解釋了制度運作的模式，是中游的研究。

在「一致政府下的內閣穩定：比較 2008 年總統大選之後的俄羅斯與台灣」中，李鳳玉與藍夢荷探討為何在類似的制度與選舉環境下，俄羅斯與台灣在政治穩定上表現了相當的不同。這是制度下游的研究，關注的焦點是內閣的穩定。作者們認為兩國有著類似的總統權力（都是總統國會制）、相仿的國會結構，以及一致的府會關係，但是由於俄羅斯權力中心的位置不在總統（指普金任總理、梅德維傑夫任總統的時期）、總理迴避改組，與總統和總理間的競爭，使得俄羅斯的內閣穩定度比台灣為高。這樣的比較除了可以解釋俄羅斯與台灣的差異之外，也可以運用到其他總統國會制的國家。這表示在 Shugart-Carey-Elgie 所歸類的總統國會制當中，各國的表現也會有很大的差異。本論文和蔡榮祥與石鵬翔對於總理總統制的研究可以相互對應，都凸顯了傳統次類型中的差異，也都是制度下游的研究。

最後一章分為兩個部分。在前半部「如何從半總統制的分類解釋其運作？」當中林繼文探討了 Shugart-Carey-Elgie 論述（4P 理論）背後的因果機制。他用形式理論來論證當總統可以罷黜總理時（亦即在總統國會制之下），總理即成為總統的代理人，而總統的權力也因而增加。因此 4P 論述的背後支撐便是代理人理論。總統擁有罷黜權所代表的意義有三方面，第一，總理不會提出損及總統利益的法案；第二，如果總理可以要求國會對政府進行信任投票，從而迫使國會對其重大政策表態，則總統便能利用此一機制驅使國會通過對其有利的法案；第三，總統可以成為總理與國會之間的平衡者。面對在總理總統制的國家中總統仍然強勢（如法國），或在總統國會制的國家中總統卻高拱無為的案例（如奧地利、冰島與愛爾蘭）時，林繼文認為 4P 的論述仍然有效，只是政黨凝聚力也需要納入考慮。此一解釋的框架也可以用來分析台灣總統國會制的運作狀況。本文以形式理論提出了對 Shugart-Carey-Elgie 論述的支持，是制度中游的研究。本文也是作者提出於第二屆半總統制與民主研討會中的主題演說。

最後一章的後半部是蔡榮祥對「台灣半總統制研究的國際連結」的回顧。文中

檢視了台灣半總統制研究的發展，特別著重於國內學者與國際學術社群的互動及合作。文中提及台灣半總統制研究的濫觴、2003 年與 2008 年兩次在中研院舉辦的主要半總統制國際研討會、台灣學者如何在世界上參加主要的政治學研討會並組織半總統制的討論場次和提出論文，以及如何發表國際期刊論文和參與半總統制英文專書的編輯與出版等。本文記述了國內的半總統制研究社群與國際學術界接軌、並參與研究議程設定的努力經過及成果。在文章的第二部分，又檢視了量化與質化的研究方法，以及未來的研究議程與方向。

本書的第一章到第十二章均發表於國內各政治學期刊，包括《政治科學論叢》、《選舉研究》、《問題與研究》、《東吳政治學報》等，我們對這四份期刊共襄盛舉，同意本書刊出這十二篇論文表達至深的感激。五南圖書公司願意為學術發展而出版本書，在此也深致謝忱，並特別感謝劉靜芬與李奇豪兩位小姐對本書的大力支持與悉心編輯。當然本書的發想、構思、計畫與執行都有賴沈有忠教授的全力投入，讓本書得以在最短的時間內付梓。沈教授是本書的主要推手，他的努力為學界帶來了半總統制研究的最新力作，實在功不可沒。最後盧國益與蘇慶軒兩位同學鉅細靡遺地校對文稿，也在此一併致謝。由於大家的努力，本書在民國 101 年第三次半總統制與民主研討會舉行之際出版，讓盛會與佳著互映，更是具有特別的意義，為我國半總統制研究的發展，樹立了新的標竿。

除了學術的意義之外，本書也凸顯了一個現實的需要。半總統制對於台灣而言，不僅僅是具有學術理論的意義，更是每日的政治現實。中華民國的憲政體制在 1997 年第四次修憲後已經成為標準的半總統制，有直選的實權總統，也有行政院長率領內閣對立法院負責的規定。在 1997 年後迄今的 15 年當中，我國深切經歷了所有半總統制的運作特徵和相伴隨的困難，特別是在 2000 年到 2008 年的府會分立時期更是如此。由於對半總統制的運作經驗不滿意，許多學者與政治人物主張重起爐灶，另立新憲。這樣的看法又和中華民國的法統、國內政治對抗、兩岸關係，甚至國際關係聯繫在一起，帶來重大的爭議，形成台灣憲政發展的獨特情境。「守憲」、「修憲」與「制憲」的各種主張紛擾不斷。然而不論對於當今中華民國憲法的看法如何，都必須是以對其運作的深切瞭解作為基礎，而這部憲法現在正是在半總統制的軌道上運作。因此研究半總統制與民主的關係是處理我國憲政爭議的基本功課。雖然從 2008 年以後，府會關係又歸於一致，都由國民黨主導，而 2012 年 1 月所舉行的總統與國會二合一選舉也沒有改變這個情況，因此半總統制府會不一致

下的困局，在短期內不至於出現。但是選舉的結果無人能料，府會不一致的可能性始終存在。我國的憲政研究者，實在具有義務在下一個府會分立的挑戰出現前，為國家綢繆合理可行的憲政運作模式。因此在台灣深入進行半總統制的研究實在具有學術與現實政治兩方面的重大意義，而這也是本書值得社會大眾關注的重要原因。期待本書的出版，能讓台灣的半總統制研究社群受到鼓舞，並激盪出更優秀的研究成果，以貢獻於我國的憲政發展。

吳玉山 謹識

2012年2月24日
於南港中央研究院

目 錄

第一章	半總統制：全球發展與研究議程／吳玉山	1
第二章	政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析 ／林繼文	29
第三章	半總統制運作類型的跨國研究／張峻豪	61
第四章	半總統制下行政體系二元化之內涵／沈有忠	103
第五章	多數聯盟與總理總統制的政治穩定：以烏克蘭、 羅馬尼亞為例／蔡榮祥、石鵬翔	133
第六章	法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響 分析／郝培芝	167
第七章	選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗的 探討／陳宏銘、蔡榮祥	205
第八章	半總統制的崩潰、延續與轉型：威瑪共和與芬蘭的 憲政比較／沈有忠	253
第九章	台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度 論的分析／蘇子喬	291
第十章	共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣 的比較／林繼文	341
第十一章	台灣半總統制下「少數政府」的存續：2000-2004 ／陳宏銘	375
第十二章	一致政府下的內閣穩定：比較 2008 年總統大選 之後的俄羅斯與台灣／李鳳玉、藍夢荷	427
第十三章	半總統制的分類研究與國際連結／林繼文、蔡榮祥	459

第一章 半總統制：全球發展與研究議程*

吳玉山**

相對於內閣制與總統制而言，半總統制（semi-presidentialism）是一種較新的憲政體制。它肇始於一次大戰後的威瑪德國與芬蘭，而在 1990 年代大幅擴張。半總統制基本上有兩種定義方式，比較狹義的定義出自 Maurice Duverger，這位法國學者是學術界第一位提出半總統制概念的人，在此之前學界一般只意識到在傳統的內閣制和總統制之間有一些採行混合制的國家，但對於此種制度的具體內容並沒有清楚地界定。Duverger 認為半總統制必須符合三項條件：總統直選、總統有相當的實權，以及總理領導政府對國會負責（Duverger, 1980）。由於何謂總統有相當的實權難以界定，因此 Robert Elgie 等學者便將這個條件刪除，認為任何憲政體系只要滿足了直選總統和總理對國會負責便是半總統制，這便是廣義的定義（Elgie, 1999a; 1999b; 2001; Elgie & Moestrup, 2007; 2008）。因為在操作上較為容易，Elgie 的定義現在已經被越來越多研究半總統制的學者所接受。根據這樣廣義的定義，半總統制現在已經成為世界上最被廣泛採用的憲政體制。

半總統制不是總統制或是內閣制的變體，也不是搖擺在內閣制和總統制之間某種界線不明的憲政體制，而是包括了內閣制和總統制兩個核心特徵的新型制度。它從內閣制擷取了總理對國會負責的特徵，又從總統制擷取了總統由全民直選產生的安排，使得在這樣的制度中不但出現了內閣制的軌道、也出現了總統制的軌道，從而形成本身的制度特徵，也就是「憲政兩軌制」。不過雖然在所有的半總統制中都有兩個軌道，但是在不同的國家這兩軌的輕重卻不盡相同，這就使得半總統制表現出多種的樣態與次類型，而和內閣制或總統制有很大的不同。

更具體地來說，國家權力中最為關鍵的便是行政權，因此由行政權的掌控和負責可以讓我們界定不同的憲政體制。在內閣制中行政權是掌握在由總理領導的內閣手中，而內閣對國會負責；在總統制中行政權是掌握在總統手中，內閣官員全是總

* 本章曾發表於《政治科學論叢》，2011，47：1-32，並於文中進行部分內容的調整。

** 台灣大學政治學系教授。

統的僚屬，他們對總統負責。在半總統制當中，由於有兩軌的關係，我們無法清楚地看出究竟是誰掌握最高的行政權，而行政權又是向誰負責。造成這個現象的原因是半總統制有責任內閣的設計，所以可以走總理領導內閣對國會負責的軌道；但是在同樣的憲政體系當中又有總統直選的安排，這就使得總統具有統治的合法性，容易居於總理和內閣的上位，因此又可以走總統制的軌道。這樣兩軌的設計是半總統制的制度核心，影響所有其他的規定。即使在憲法中把最高行政權歸屬於由總理所領導的內閣，又明定總理與內閣要對國會負責，一個全民直選、為民所付託的總統還是可能成為國家實際的最高統治者，將總理視為僚屬，並掌控政府的運作，從而造成憲政運作的慣例和憲政規範間的落差，這就是「憲政兩軌制」所造成的影響。總之，在半總統制當中國家權力的掌控和負責是不清楚的，有時候「總統制軌」較強，這個體制就運作得像總統制，甚至出現「超級總統制」（吳玉山，2000）；有時候「內閣制軌」較強，這個體制就表現得像是內閣制。又有時候兩軌平衡發展，或是兩軌交替運作，甚至相互頡頏，形成半總統制豐富的多樣性。「憲政兩軌制」與「運作不確定」是半總統制的兩項特色，可以合稱為「不確定的兩軌制」。從制度研究的角度的來看，「不確定的兩軌制」影響到制度的抉擇（制度上游）、運作的型態（制度中游）、制度的表現（制度下游），甚至制度的演化（在不同半總統制次類型間切換或移出半總統制）。一切半總統制研究都必須環繞著「不確定的兩軌制」，才是抓住了半總統制的制度精髓。

以上述的概念架構作為基礎，本文將要討論半總統制憲政體系在全球的發展以及關於半總統制研究議題。在前者我們要指出半總統制全球擴張的原因和方向，在後者我們將會對現今半總統制研究中最常採用的 Shugart-Carey 兩分法提出批評與建議。本文最終的關懷，是探討今日在台灣從事半總統制研究所適合採取的視野與議程，並與學術界和實務界對話。

半總統制擴展的個體基礎

半總統制是一種憲政體制，因此半總統制的擴展必然是透過制憲的過程，以建立一個新的憲政制度，或是把原來不是半總統制的體制修改成包含半總統制的制度要件，亦即直選總統與總理帶領內閣對國會負責。不論是制憲或是修憲的過程，都會包含總體的環境條件（例如接受其他國家制度示範的作用，或是受到本身政治傳

統的影響），以及個體的利益考量。後者所指的是參與制憲或修憲的政治勢力計算本身在各種不同的憲政設計中所可能獲得的權力大小，因而主張或反對特定的憲政體制，以極大化自己的權力。總體條件在每一個國家會有很大的差異，在一國中重要的條件未必會在另一國中出現；但是個體的利益考慮卻是在任何變動憲政體制的過程中必然會出現的，並且會扮演篩選各方制度偏好的角色。很明顯地，各方政治勢力不會願意在修改國家的基本政治遊戲規則中遭受實際權力的損失。他們會想要擴大本身所能掌控的職位與部門的權力，並壓制對手所能掌控的職位與部門的權力（吳玉山，2001）。當然，他們也可能失算。

各方政治勢力得以強化或壓制的政府部門是有限的，基本上就是總統和國會。如果認為己方總統候選人在民間的聲望較高，則自然傾向於主張總統直選，以加大總統的威望與權力，並採行總統制；如果認為己方不可能在直接的總統選舉中獲勝，卻在國會中較有可能掌握多數，則自然傾向於由國會選舉總統，而採行內閣制，讓總理領導政府對國會負責。半總統制的產生，除了總體的環境條件之外，最主要的便是各方政治勢力的制度偏好不同，無法同意採用內閣制或是總統制，最後妥協的結果便是採取了兼有內閣制與總統制核心特徵的半總統制。在這個制度之下，支持總統制的力量獲得了具有高度統治正當性的直選總統，而支持內閣制的力量獲得了政府要對國會負責的制度安排，雙方各有所得。這樣一個情境是半總統制出現的個體必要條件。半總統制在新興民主國家中盛行的一個重要原因，便是此種制度常是不同政治勢力制度偏好的折衷點。在許多此類國家中，當民主化已經成功，要選擇憲政體制的時候，通常並沒有一個具有絕對優勢的政治力量，而是有不同的政治力量相互角逐，而這些力量在總統或國會的選舉中各具比較優勢，也因而各有其制度偏好。這些力量經過彼此競爭和妥協所產生的憲政抉擇，就非常容易落在半總統制的範圍之內（Easter, 1997）。

半總統制是內建有兩個制度軌道的，這是它最大的制度特色，也是它最具吸引力的地方。「憲政兩軌制」使得它容易成為不同的政治行為者制度偏好的折衷點，而由兩軌制所帶來的「運作不確定」更增添了進入半總統制的誘因。如前所述，在實際憲政運作中半總統制的兩軌（「總統制軌」與「內閣制軌」）究竟由何者居先是無法事先斷定的，兩軌也可能並行，或隨一定的情境而切換，這些多種的可能創造了半總統制的多樣性和廣闊的想像空間。政治行為者對於半總統制的接受可能是基於他所想像的某一種半總統制的運作模式。不同的政治行為者對於半總統制會有不同的期待，故而都能夠接受此種制度安排。具體而言，認為本身能夠掌握住總統

職位的政治力量會期待半總統制中的「總統制軌」居於優勢，並在此一假設下支持進入半總統制；而認為己力足以掌握國會多數的政治力量會期待半總統制中的「內閣制軌」居於優勢，而在此種期待下也支持進入半總統制。此時進入半總統制的政治行為者如同政治賭徒，各押一種結局，而半總統制便是看似公平的賭局。¹總而言之，半總統制運作模式與權力分配的不確定性增加了此種制度的吸引力，以及選取的機率。在這裡我們可以看出半總統制的核心特徵（不確定的雙軌制）對於制度抉擇（上游）的影響。

半總統制的三個群組

當今採用半總統制憲法的國家共有 56 個。但是由於非民主國家的憲法體制對於其實際政治運作的影響有限，因此我們將著重討論 41 個半總統制的民主國家。²這些國家可大致分為三個群組：第一群是成熟民主國家（established democracies），共有六個，分別是奧地利、芬蘭、法國、冰島、愛爾蘭與葡萄牙（如果將歷史上存在的半總統制國家威瑪德國也加上去就共有七個），它們都位於歐洲；第二群是後列寧主義國家（post-Leninist countries），共有 15 個，包括亞美尼亞、保加利亞、克羅埃西亞、喬治亞、吉爾吉斯、立陶宛、馬其頓、蒙古、波蘭、羅馬尼

¹ 具體的例子是在民主制度尚未鞏固的新興民主國家中，當勢均力敵的兩方政治勢力彼此相持不下、爭做第一，而又無法透過選舉的機制加以解決時，便有可能藉由半總統制既有總統又有總理、而總統與總理都可以自居第一的特色，來達到分配權力、化解衝突的效果。此時進入半總統制權力分享機制的兩方領袖一取總統、一取總理，都可以宣稱自己是國家最高的領袖，並且在此憲政框架下爭取更多的實質權力。就具體的事例而言，2007 年與 2008 年肯亞與辛巴威的總統選舉都造成極大的爭議。一方面現任總統（肯亞的 Mwai Kibaki 與辛巴威的 Robert Mugabe）宣稱在選舉中獲得勝利，一方面反對黨領袖（肯亞的 Raila Odinga 與辛巴威的 Morgan Tsvangirai）不接受官方所公布的選舉結果，引起軒然大波，國內衝突劇烈，暴力流血事件頻傳。在經過國際調停後，兩國都暫時採用了半總統制的制度設計，由反對黨領袖擔任新設立的總理職位，並與總統黨均分內閣席次，這就是權力相爭下藉由半總統制來化解衝突的近例。在兩國中政治上的敵對雙方基於不同的政治想像而同意進入半總統制。

² 本文所認定的非民主國家包括從 2005 年到 2009 年被自由之家（Freedom House）評為「不自由」（not free）、以及被 Polity IV 給予 6 以下評分的國家。這樣的有半總統制憲法、但非民主的國家共有 11 個，包括阿爾及利亞、安哥拉、亞塞拜然、白俄羅斯、喀麥隆、查德、剛果民主共和國、埃及、哈薩克、盧安達與突尼西亞。另外塞爾維亞與蒙地內哥羅獨立較遲，土耳其通過了憲法修正案但還未施行，而肯亞雖然通過了總統與總理的權力分享機制，但是在 2010 年 8 月所通過的新憲法卻未提總理的設計，因此都不在本文的討論之列。