

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 半總統制運作類型的跨國研究

A Cross-National Study on the Operational Types of Semi-Presidentialism

doi:10.30390/ISC.201106_50(2).0004

問題與研究, 50(2), 2011

Issues & Studies, 50(2), 2011

作者/Author : 張峻豪(Chun-Hao Chang)

頁數/Page : 107-142

出版日期/Publication Date :2011/06

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201106_50\(2\).0004](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201106_50(2).0004)



DOI Enhanced

DOI是數位物件識別碼 (Digital Object Identifier, DOI) 的簡稱，是這篇文章在網路上的唯一識別碼，用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



半總統制運作類型的跨國研究*

張 峻 豪

(東海大學政治學系助理教授)

摘 要

由於先天即存在應然與實然的落差，加上後天多元研究取向所導致立論之分歧，使得半總統制常有評價之爭議。因此，論者在研究中除了應正確認識半總統制的理論內涵，亦需謹慎進行案例的比較或應用，始能產生更精確、細緻的研究成果。本文出於這樣的關懷，將從理論層面出發，透過相關文獻檢閱與不同研究方法之回顧，重新發現半總統制的分析焦點及不同運作類型之內涵及變遷方向。再者，本文也將進行半總統制案例的初步檢驗，以確認半總統制國家實際運作的不樣態與其中原因。

關鍵詞：半總統制、運作類型、跨國研究、杜瓦傑

* * *

壹、前 言

半總統制 (semi-presidentialism) 有別於總統制與內閣制，既不是截然的權力分立，亦非權力融合；其行政權的雙元性 (dual-executive) 與權力安排的混合性特徵 (mixed authority patterns)，^①導致實施上較其它體制更形複雜。其中，總統、總理、國會的三角關係、總統任命權運用、加以府會是否一致等因素，使其產生多元的運作樣態，而存在許多運作上的次類型 (subtypes)，並造成憲法規範與運作面的落差。

有關半總統制運作類型的討論，於杜瓦傑 (Maurice Duverger) 提出半總統制的概念時便展開了。Robert Elgie 認為，在比較歐洲七國憲法規範的同時，杜瓦傑也給了一個問題，那就是：半總統制的「為何分享相同制度結構的國家在實際運作上會有如此落差？」(why do countries which share the same basic institutional structure operate so

* 本文初稿：「理論承載與比較實益：半總統制運作類型的跨國研究」，曾發表於中國政治學會主辦之「金融海嘯下的全球化、民主化與民主治理」學術研討會，2009年11月6日~7日。

註① Matthew Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns," *French Politics*, No. 3 (2005), pp. 323~325.

differently in practice?」，而這項問題正好提供了後續研究者研究半總統制的最好出發點。^②按照杜瓦傑自身的觀察，半總統制會因憲法、傳統與現實政治條件、議會多數的組成、總統與多數議會的關係、憲政慣例等因素影響其憲政運作，並產生複雜的運作樣態；^③而為了釐清不同國家的半總統制運作樣態，其便透過總統在憲法規範上的總統權力、憲法制訂的背景脈絡，以及總統與國會多數的關係三大自變項，解釋總統這個角色對半總統制運作的影響。

杜瓦傑留下這個議題之後，後續研究者除了對半總統制的定義多有討論外，也隨著越來越多的國家加入半總統制陣營，豐富了半總統制的運作面貌，使更多論者投入了半總統制的類型化研究。若觀其間，除了期望能明確歸類不同的半總統制國家運作狀況，研究者之目的更在於透過運作類型的界定以解釋或預測半總統制國家的權力互動方式甚至於未來的走向。不過，也因為半總統制這個概念先天便存在應然面與實然面之間的落差，加上各國豐富的運作經驗以及論者在案例研究上的多元取向，使得半總統制研究常有聚焦之困難；特別是，案例選擇的不同，往往影響到半總統制的評價；例如若取材總統、總理權力大小相近的國家，則多將半總統制描繪為行政權內部的衝突，並認為半總統制應盡量避免此種情況；相反地，若所取材之半總統制國家當中的總統權力小，總理扮演支配性的角色，且行政權內部的衝突較小，那麼，半總統制便會得到較積極的評價。^④

基此，本文在半總統制運作類型研究上，將不從案例比較出發，而是透過「演繹」的方法，跳脫半總統制國家運作實際的分析與歸納，先釐清半總統制內涵，參考杜瓦傑定義以及後續研究者對其所做的修正，進而界定半總統制的憲政意義，最後再以個案為基礎，進行半總統制國家實際運作類型的檢驗。在此做法上，如同長期關注半總統制概念的 Elgie 所表示，半總統制不像總統制與內閣制，若僅根據少量的憲法特徵，大多數論者都是難以界定的，這也使得半總統制概念之混淆與爭論至今已經到了相當程度；^⑤因此，從半總統制的概念界定開始，進一步明晰半總統制運作類型之差異，產生比較實益，將是半總統制研究未來前進的重要方向。故爾，在類型化研究中更應注意的便是，研究者不應將半總統制視為一個解釋的變項，而是要對半總統制不同類型進行區分，並發現不同類型之影響，也就是在案例選擇上兼顧其比較之可行性與實質意義，以建構更完備比較之平台。

承此，本文也將進一步界定研究半總統制運作類型的各種自變項，分類半總統制

註② Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe* (New York: Oxford University Press, 1999), p. 20.

註③ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (1980), p. 177.

註④ Robert Elgie, "The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?" *Democratization*, Vol. 15, No. 1 (2008b), pp. 50-51.

註⑤ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice," paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution, Institute of Political Science, Academia Sinica (2008a), p. 2.

在規範面與運作面的各種要素。本文將由憲法的核心概念進行論述，除了憲法規範方式之外，在運作面的部分則透過「行政權內部的互動」以及「行政、立法互動關係」，逐步建構半總統制運作類型；此外，並緊扣總統、國會，以及總理的三角關係，進一步區分其在規範面與運作面所產生的不同意義。其中，由總統的面向來看，便涉及總統在憲法上的權力、總統任命總理的方式，以及總統在決策過程之影響力等指標；從總理以觀，亦有總理的憲法權力、總理如何取得國會信任，以及總理如何負責等解釋變項產生；因此，本文將從這些不同的解釋變項中，區分並界定半總統制運作類型的指標，並透過不同變項的選擇或搭配，探討各種運作類型之內涵及其影響。另外，更重要地，本文也將檢驗半總統制運作類型在案例研究上之應用，經由運作類型的推論，擴大半總統制的比較基礎。本文最後將指陳，半總統制運作類型的重新建構，將使半總統制的比較基礎相對擴大，而個案與個案之間的特性，以及後續的變遷方式，也能依據不同運作類型之特徵，使之得到更合理的解釋和預測。總言之，本文基於三大主要問題意識：一、半總統制是什麼？二、在半總統制運作類型的研究中，哪些是最合適的自變項？三、半總統制的運作類型建構如何能有益於跨國研究？期望透過這些問題的釐清，以成爲後續跨國研究半總統制實際運作研究之重要基礎。

貳、理論探討：從杜瓦傑的定義出發

杜瓦傑在 1980 年發表的「一個新的政治系統模型：半總統制政府」當中，認爲半總統制有三個條件：⑥一、共和國總統由直選產生；二、總統具有相當顯著的權力（considerable power）；三、除總統之外，尚有必須獲得國會信任始能在位，並與其相對的內閣總理與內閣，他們掌有行政權。杜瓦傑將半總統制概念化之目的，雖是企圖觀察當時歐洲各國憲法，並解釋何以相似的憲法規範會有不同運作結果，但此三項指標的模糊性，卻激起往後的更多討論。⑦尤有甚者，其中就「總統具相當顯著權力」之部分，便多有解釋上的歧異；⑧而 Elgie 更認爲，若將權力關係作爲分類標準，則類型將有無限種可能，甚至造成各說各話的現象；並且，若僅由總統與總理之權力配置加以界定，更會導致方法上之問題：⑨首先是對總統與總理之「實權」的測量難有可靠的方式；其次便是案例選擇上的偏差。

也因爲這樣，後續研究者始終未停止討論杜瓦傑留下的問題，並嘗試進行半總統制定義的修正，進而激起對半總統制運作類型之爭辯。對於半總統制概念修正最著名者：Matthew Shugart 和 John Carey，便從憲法規範之角度，認爲杜瓦傑對半總統制概念下得太過寬鬆，因此進一步根據總統與總理的權力對比，將此種政府體制分爲「總

註⑥ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 166.

註⑦ 呂炳寬、徐正戎，*半總統制的理論與實務*（台北：鼎茂出版社，2005年1月），頁112。

註⑧ Robert Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe* (New York: Oxford University Press, 1999), pp. 4-16.

註⑨ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice," p. 3.

理－總統制」(premier-presidential regime)與「總統－議會制」(president-parliamentary regime)兩種次類型，^⑩而這也是當前探討半總統制運作類型最廣泛被引用之分類方式。^⑪ Shugart 和 Carey 兩人在處理總統權力之作法，是將憲法賦予總統的實權分成「立法權力」和「非立法權力」兩種，以凸顯杜瓦傑對半總統制概念在「總統權力」面向上量度之困難；而這也更加強後續論者對憲法規範當中究竟總統的何項權力屬實權？何屬虛權？繼續予以補充之企圖。不過，Shugart 和 Carey 二人以憲法規範方式界定半總統制運作類型的作法同樣無法避免被研究者批評，事實上，在憲法規範上，屬於「總統－議會制」的案例極為少數，如德國威瑪時期憲法，故薩托利(Giovanni Sartori)更以 Shugart 和 Carey 創造了一個不甚必要的半總統制次類型的想法為起點，^⑫建立半總統制的特徵。^⑬

從薩托利所提定義看來，其最主要避開了「總統具相當實權」的內涵，而特別強調總統與總理互動，及相對的雙重權威關係，並允許半總統制更大彈性。^⑭就憲法規範而言，究竟總統的何項權力屬實權，何屬虛權，始終都爭論不休；在杜瓦傑的研究中可以看到，有些國家總統是虛位，如奧地利、愛爾蘭、冰島；有些國家總統甚具實力(all-powerful)，如法國；而有些國家總統與總理會分享權力，如威瑪共和、芬蘭、葡萄牙(如下表所示)，^⑮因此，便影響半總統制概念的接受程度。^⑯

註⑩ Mathew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 18-27.

註⑪ 「總理－總統制」的主要特徵，雖被兩人認為是如同杜瓦傑對「半總統制」的界定，但在內閣的負責對向上，仍有別於杜瓦傑不排除內閣同時對總統與國會負責之可能；因此，所具備三個基本特徵為：一、總統經由民選產生；二、總統擁有相當權力；三、同時存在掌握行政事務的內閣，其(僅)向國會負責。總統可以擁有一些有意義的非立法權力，如解散與組織內閣的權力等，見 Mathew Shugart and John Carey, *op. cit.*, pp. 23-24. 此外，「總理－總統制」所強調者，乃是與「總統制」相較所產生的差異，即「總理－總統制」下的總統不必然具有立法的影響力，諸如存在於「總統制」中的否決權，見陳宏銘，*半總統制下「少數政府」的形成與存續－台灣二〇〇〇到二〇〇四之研究*(台北：東吳大學政治學研究所博士論文，2004年)，頁42。至於「總統－議會制」，則是總統有任免內閣部會首長之絕對優勢，而較「總理－總統制」下的權力大出許多，即使面對國會與己屬不同政黨的情況，亦可任命自己屬意之人選，見呂炳寬、徐正戎，前引文，頁134；因此，其特徵為：一、總統經由民選產生；二、總統有權任免總理與內閣成員；三、內閣必須獲得國會信任，即對國會負責；四、總統有解散國會權或立法權，或兼有此兩項權力。

註⑫ 陳宏銘，前引文，頁42。

註⑬ 定義是：1. 國家元首(總統)由人民直接或間接選舉產生，並有固定的任期；2. 總統與總理共享行政權，形成一種雙重的權力結構，其三項界定判準有2：(1) 總統獨立於議會之外，但並非單獨的或直接的賦予治理權，因此必須透過政府來傳送和貫徹其意志；(2) 相對的，總理與其內閣是獨立於總統而依賴於議會的，他們服從於議會的信任案或不信任案(或兩者兼而有之)，並且在兩者的任何一種情況下需要議會多數的支持；3. 在每一個行政部門組成單位確實具有潛在的自主性之條件下，「半總統制」下的雙重權威結構允許行政權內部的各種平衡以及權力分布的變動性。見 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1997), pp. 131-132.

註⑭ 陳宏銘，前引文，頁43。

註⑮ Maurice Duverger, *op. cit.*, pp. 167-177.

註⑯ Ernst Veser, "Semi-presidentialism-Duverger's Concept - a new political system model," *Journal of Social Sciences and Philosophy* (人文及社會科學集刊), Vol. 11, No. 1 (1999), p. 39.

表 1 半總統制國家總統權力排序（由大到小）

憲法規範面	憲法運作面
1.芬蘭	1.法國
2.冰島	2.芬蘭
3.威瑪共和	3.威瑪共和
4.葡萄牙	4.葡萄牙
5.奧地利	5.奧地利
6.法國	6.愛爾蘭
7.愛爾蘭	7.冰島

資料來源：Ernst Veser, *op. cit.*, p. 46.

事實上，杜瓦傑在 1975 年起便企圖以法國、冰島、愛爾蘭、葡萄牙、奧地利、芬蘭與德國威瑪共和政府體制的基礎，佐證其早於 1970 年便在政治制度與憲法 (*Political Institutions and Constitutional Law*) 教科書中已提出的「半總統體制」；^①而在後續文章中，其也總是無法脫離一個重要問題意識，亦即：「爲何在大同小異的憲政規範中，卻出現強勢和弱勢的總統？」^②在處理上，杜瓦傑只就前述七個國家之憲法規範，界定出總統享有絕對權力的若干種類型（例如總統是否具有緊急處分權或掌有外交國防實權），^③而未有進一步發揮。因此，對於總統與總理的權力關係言，兩人在行政權上如何共享，或總統任命閣揆是否應經由民意支持，均未曾被杜瓦傑討論，^④而有關於半總統制造成行政權在制度結構及權力安排上的「二元化」現象與運作方式，也將難有細緻推論。在這之中，便如 Lijphart 所提，半總統制只是純粹總統制的稍微改變 (*slight improment*)，^⑤半總統制甚至無法解決總統制可能引起的相關問題，所以其認爲，特別是在分裂社會中，內閣制應該成爲憲法學者的普遍指導方案。

正因爲杜瓦傑的立基點在於憲法規範面，使得後續論者對此提出的修正主要便圍繞在半總統制國家的檢驗，並企圖做最明確的歸類，以擴大解釋的範圍；也就是回答：究竟哪些國家屬於半總統制？哪些不屬於半總統制的問題。甚至，更有論者回到半總統制的原始面貌：雙首長制 (*dual executive*)，認爲半總統制僅是雙首長制的一種

註① 杜瓦傑首次在其 1970 年出版的第 11 版的政治制度與憲法教科書中第 277 頁提出半總統制的概念，之後，杜瓦傑在 1974 年的著作中賦予半總統制少許細節，並於 1978 年首次提出全面性的概念架構，始於法國開始被正式使用。對此，可參閱 Elgie, *Semi-Presidentialism in Europe*, p. 1。

註② 吳東野，「半總統制之探討」，*美國月刊*，第 11 卷第 1 期（1996 年 1 月），頁 72~85。

註③ Maurice Duverger, *op. cit.*, p. 177.

註④ 吳東野，前引文，頁 78~79。

註⑤ Arend Lijphart, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2 (2004), p. 102.

次類型，以助於更廣泛地類型化憲政體制。^②其中，如 Jean Blondel 便界定雙首長制（dual leadership system），為一種雙重主義（dualism），其強調此體制的類型乃是「行政權由兩個領導人共同行使」，「此體制存在著兩個人，而且只可以是兩個人而已（不論是男人或女人），他們正式地、有效地、且持續在管理政府一般性事務上分享權力，其中一人經常是君主或總統」，^③因此，雙首長制分為三類，包含：「雙重君主制」（dual monarchies）、「共產主義體制」（communist systems）以及「半總統制」。^④

另外，除了擴大解釋外，半總統制的概念在個案適用上也因為同樣論爭不斷，使其定義更為混淆。例如同被杜瓦傑歸為半總統制國家的威瑪共和憲法，事實上得不到德國知識社群所認同，並且也難引起德國輿論之共鳴；德國學界認為，對於德國威瑪共和時期的真實演變，無論從歷史、法律和政治學的角度觀察，半總統制都難在德國落地生根，並與杜瓦傑的說法不盡相符；因此，有學者將威瑪共和定位為內閣制，亦有稱做「獨立自主的國家元首與議會內閣共治」（independent head of the state and parliamentary government）^⑤或「新總統制」（Neo-Präsidentalismus），^⑥甚至，更有學者認為，直至今日，不論是從政治學或歷史圖像來看，威瑪共和的政府體制都找不到一個普遍被接受的概念，^⑦便可見一斑。

此外，亦如芬蘭，其自 1919 年實行選舉人團選舉總統的規定，仍被杜瓦傑歸為半總統制，而同樣有討論空間。例如，有學者認為，雖是採取間接選舉，但因結果仍難

註② 德國學者 Karl Loewenstein 最早使用雙首長制一詞。其認為此乃「行政權由兩個不同的國家機關：總統與總理（或政府）所分享」見 Karl Loewenstein, *Political power and the government process* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1957), p. 90。另外，此也可表示為規範上強調行政權的「二元化」，見呂炳寬、徐正戎，前揭書，頁 122。事實上，Loewenstein 最初乃是針對德國威瑪憲法中，關於總統權力設計同時顯現典型總統制與內閣制的特徵，始有此謂。引自陳愛娥，「我國現行憲法下總統的角色定位」，收錄於陳隆志（編），*新世紀新憲政：新世紀智庫研討會論文集*（台北：元照出版社，2001 年 12 月），頁 8~9。亦即：在形成內閣制時，威瑪憲法遵循了「真正的」內閣形式，便是內閣總理須獲得眾議院的信賴，當政府與眾議院多數發生政治上的衝突時，可以透過解散國會來解決。另外，在設計上同時要求內閣總理必須獲得總統持續的支持，總統是由國民直接選舉，任期七年，並被視為：對抗由政黨所支配，人民未能完全信賴之眾議院的制衡力量。因此就形成了兩個同樣以民主方式設置，同樣享有大權的兩個政治運作中心。

註③ Jean Blondel, "Dual Leadership in the Contemporary World," in Arend Lijphart ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), pp. 162~172.

註④ 依 Blondel 之整理，「雙重君主制」，是最傳統的「雙首長制」，其同時存在著國王和首相的雙重領導，如過去的英國、瑞典、一些其它西歐國家，以及在戰後形成共和國的約旦、尼泊爾、摩洛哥等；「共產主義體制」，指過去歐洲及北亞的共產主義國家中，同時存在著黨的領導人、總書記（party secretary）及政府的領導人、總理，而這兩個職務分別由兩人所擔任的情況，如中國、北越、阿爾巴尼亞；「半總統制」，如 1940 年代的芬蘭、秘魯、南韓等，以及目前的法國第五共和、葡萄牙等。

註⑤ 吳東野，前引文，頁 74。

註⑥ 陳愛娥，前引文，頁 8。

註⑦ Ernst Veser, *op. cit.*, p. 49.

違反民意偏好，故芬蘭能被界定為半總統制國家，²⁸不過，也有論者較為保留地由芬蘭憲法採「雙重行政首長」(dual executive)之規定，描述芬蘭總統具外交實權、總理具內政事務主導權之憲政樣態。²⁹再者，又如杜瓦傑所定義具總統直選制度之奧地利、冰島及愛爾蘭為半總統制國家，卻因總統只扮演儀式性角色（特別是當總統與總理為同一黨籍，而總統又非該黨領袖），使得「總統直選」這個指標與其涉入行政事務與否之間難有關聯，導致多數憲政學者甚至將此三國列為「內閣制」。凡此，更顯示半總統制概念上的模糊空間。³⁰更甚者，法國學者對杜瓦傑的定義接受度更低，在法國有認為第五共和憲法為總統制、議會制的一種，甚至定名為總統議會制(presidentialist parliamentarism)、共和寡頭(republican monarchy)等。³¹因此，到了現在，如 Elgie 便更加簡化半總統制的定義，將「總統具有相當顯著權力」的變項去除，而認為半總統制係指一個國家經由全民普選有固定任期的總統，同時另存在一個向議會負責的內閣，³²如此便可歸為半總統制國家。故至 2009 年為止，其界定世界上共有包括台灣在內超過 60 個國家採行半總統制。³³

本文基本上接受 Elgie 對半總統制的定義，因為此較為簡明之定義實有助於發展跨國研究；另外，更重要的是，透過這樣的界定，更能凸顯半總統制在理論面之歧異，而「總統具有實權」這個變項所牽引出論者對運作類型的不同定見，亦是後續研究的重要出發點。不過，仍須強調地，由於 Elgie 等人多是聚焦於釐清半總統制的定義，或提出半總統制在憲政類型上的次類型；本文希望能走得再遠一些，探討這些規範方式經由實際運作而產生的各種可能。事實上，這樣的努力也同樣有學者在進行，主要即為探究實際運作下不同類型所產生的不同權力機關角色。例如，有論者對總統職權的研究，便是出於認為其角色定位除了在總統制、內閣制與半總統制之間有所差異，故在半總統制的實際運作上理應隨不同運作類型而存在更多樣性；³⁴此外，亦如總理的角色，雖於制度規範面，其在總統、總理與國會的三角關係中，常被認為是居於次要

註²⁸ 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，收錄於林繼文（編），*政治制度*（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年4月），頁157。

註²⁹ David Arter, "Finland," in Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University, 1999), pp. 53~54.

註³⁰ 芬蘭總統每一任任期六年，連選得連任。選舉總統係直接間接混和，由 301 位選舉團選舉。原規定係第一輪選舉中得票過半數者當選總統，否則就要進行第二、第三輪選舉。第二輪中得票前兩位的候選人有資格進入第三輪選舉。但在 1988 年後重新規定，第二輪改由選民直接投票，而如果任何一位候選人得到超過百分之五十的直接選票，選舉人團就無須再行投票，得過半數選民支持的候選人自然當選。到了 1991 年則改為人民直選。

註³¹ Gianfranco Pasquino, "Duverger and the Study of Semi-Presidentialism," *French Politics*, No. 3 (2005), pp. 312~313.

註³² Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice," p. 13.

註³³ Robert Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype," *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 3 (2009), p. 249.

註³⁴ Alan Siaroff, "Comparative Presidencies: the Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidentialism and Parliamentary Distinction," *European Journal of Political Research*, No. 42 (2003), p. 287.

(subordinate)、不穩固的 (precarious) 地位，但亦有論者認為，實際上，對總理地位的探究，並非僅由憲政實際運作面進行理解，其與總統之間的關係至少應視意識形態取向，以及國會對其在政治上的支持程度而定，^⑤進而觀察半總統制實際運作的特徵為何。因此，基於研究者在建構半總統制運作類型上常有不同定見，本文嘗試進一步引介學者的分類方式，並從中發展更具解釋力的分類指標，以及各種運作類型之影響。

參、半總統制運作類型的分類方式及其問題

根據研究者對杜瓦傑概念之討論與修正，本文認為半總統制運作類型的爭論主要聚焦在兩大面向上：一是對半總統制在憲政體制類型化的爭議，另一則為解釋變項的界定問題；而在半總統制定義的爭論當中，由於論者對憲法規範及憲法運作偏重性不同，更造成案例適用的問題。事實上，對於民主政府在憲法設計上，始終存在兩項最重要的觀察面向，一為行政權的歸屬與組織，二為行政權與立法權之關係；^⑥前者所指，乃是偏重在憲法規範的部分，也就是行政權由何人掌握，便決定了憲政體制類型；而半總統制在行政權運作上的雙元性特徵、總統與總理權力互動所產生的多元運作樣態，便形成憲法規範與運作面有極大落差。在傳統的憲政體制分類上，論者也多由行政權屬於總統或總理，分析該國究竟屬於總統制或是內閣制。^⑦當然，如果從當今角度看，這樣的分類將太過簡略，畢竟在許多國家裡，其行政權的歸屬是「雙元的」，亦即設有總統與總理，甚至造成議會負責的總理與具實權的總統共同分享行政權。當然，對這些國家的普遍性或特殊性，若僅將之視為總統制或內閣制的次類型，或是兩者之混合，將有不妥之處，^⑧而這也正是杜瓦傑提出「半總統制」最大的貢獻之一。其次，對於行政與立法互動方式，由於是進一步著重在權力機關之間的互動，則在半總統制分析中，有關總統任命權運用、總理對國會的負責方式，以及府會是否一致等因素，更影響憲政研究者進行憲政體制類型化之操作。因此，研究者若未從複雜的分析指標中確認觀察立基點，將無法正確指陳半總統制實際運作時導致的種種問題所在，並合理提供建言。

基此，便衍生前述第二項問題：解釋變項的多樣性。半總統制運作類型的多元面貌，以及案例適用問題，經常與解釋變項無法聚焦有直接相關性。由於半總統制研究

註^⑤ Oleh Protsyk, "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism," *Political Studies*, No. 56, No. 2 (2006), pp. 238-239.

註^⑥ 民主政府於憲法規範上，從行政權歸屬及行政立法兩項指標來看，若行政權屬於總理且行政權一方與立法權結合，一方面又與之對抗，則屬於「內閣制」，若行政權屬於總統，行政權一方與立法權分離，一方又與立法權相互牽制，便屬「總統制」。關於此，可詳見薩孟武，*中國憲法新論*（台北：三民書局，1993年10月），頁178-179。

註^⑦ 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，頁135-175。

註^⑧ 同前註，頁136。

焦點隨時空推移而有遞嬗之現象，在早期，研究者常將半總統制導致民主的轉型或崩潰當作依變項，並將之視為重大議題 (big issue)；³⁹透過量化分析以理解半總統制的效果；直至近期，論者又將焦點轉至「治理」(governance) 的面向，其中，包含經濟議題、經濟成長、內閣穩定、人權保障等各種依變項相繼出現，使得解釋這些依變項的解釋變項更形多元，如同採取不同半總統制定義一樣，製造出不同分析結果。⁴⁰例如，近年對於半總統制「穩定度」之分析越來越多，而其中由於涉及「什麼」變項影響穩定？以及「如何」影響穩定二者，使得論者之間有著越來越相異的觀點。在「什麼」變項影響穩定上，包含府會關係、國會政黨體系、總統權力，或者閣揆組成方式等，而「如何」影響穩定，則至少涉及半總統制的運作類型內涵，以及其間的權力互動關係。不過，在這些討論之中，也同樣會發生如前述界定上的問題，並導致半總統制研究的不同結論。例如，半總統制當中因為府、會關係不同而可能發生的「左右共治」(cohabitation) 或「少數政府」(minority government) 運作方式，常是論者所認為半總統制運作危機 (perils) 的表徵，此即一般所認為此將導致憲政衝突或僵局可能性大為提升所致。特別是，對於新興民主國家而言，由於半總統制具有左右共治的「宿命」，總統與總理的不同政黨，更是論者認為易導致其政治動盪，甚至民主崩潰之原因。然而，經由相關個案分析，卻又發現這樣的「危機」常被過份誇大了，例如 Elgie 對新興半總統制國家的調查就發現，⁴¹「左右共治」比「少數政府」更少在這些國家中出現，並且，越來越多證據顯示左右共治並不必然會帶給新興民主國家危機，而導致民主崩潰的例子更是少之又少。⁴²反而是少數政府的運作樣態才常導致民主的潰敗。

正因如此，許多學者便開始建立一些更明確區分半總統制運作類型運作樣態之指標，並判斷不同國家當中權力運作的落差。在較為著名的分類方法中，至少可彙整為三種研究方法：名單確認方法 (checklist method)、二分法 (scored dichotomously) 以及權重法 (weighting method)，此三種研究方法基於不同的解釋變項，而有不同效果，並為後續研究者所應用。首先，在名單確認法的部分，最具代表性之提倡者即是

註³⁹ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," *Political Studies Review*, No. 2 (2004), p. 318.

註⁴⁰ *Ibid.*, p. 320.

註⁴¹ Robert Elgie, "The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?" *Democratization*, Vol. 15, No. 1 (2008b), pp. 49-50.

註⁴² Elgie 在先前的論著中便指出：「左右共治很少發生，它曾發生在德國威瑪共和國，從 1922 年 11 月 21 日到 1923 年 10 月 5 日間，從 1924 年 6 月 3 日到 1925 年 1 月 14 日間，1926 年 1 月 20 日到 5 月 16 日間，以及 1927 年 1 月 29 日到 1928 年 6 月 28 日間。而威瑪共和最後在 1933 年瓦解，也是它實施左右共治最後一段時期的五年後。」此外，左右共治亦曾發生在 1995 年 2 月 21 日到 1996 年 1 月 27 日間的尼日：尼日的情況是：1995 年反對黨經由議會選舉又重返多數黨來反對總統，國會從多數黨中指派總理，而國家元首和政府間的關係經常陷入僵局，甚至造成政務幾乎停擺。不到一年的時間，軍隊也插手制度的破壞，進而宣布戒嚴法以及中止憲法。事實上，尼日也經常是左右共治造成民主失敗的教科書例子。對此，可進一步詳閱 Robert Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 2 (2007), pp. 68-69.

杜瓦傑，其以總統權力為測量的解釋變項，提出十四項指標，其中包括：任命總理、對總理免職、解散議會、制訂法律的權力、覆議權、提出公民複決權、挑戰立法合憲性、制訂臨時性法律的權力、法令制訂權、對政府政策的否決權、任命權、控制行政部門權、外交權，以及憲法法庭成員任命權等，分次檢驗半總統制國家當中憲法規範上具備此些權力的總統，並依其具備的權力多寡，確認這些國家半總統制運作過程中，總統的支配性角色到何處。不過，這樣的作法被後續論者認為是有缺失的，例如這十四項指標中，總統權力之間差別可能很大，如解散議會的權力以及外交權兩者，使得總統在影響行政與立法兩權互動上，將有著顯著的落差。此外，這樣的研究方法更有可能造成真實現象被扭曲，例如總統對總理的任命權，便會隨著總統是否尊重國會和自己是否屬於相同黨派，產生迥異的任命方式。

因此，Siaroff 更進一步提出：體制類型無法告訴研究者究竟總統的實權到哪种程度，故其採取了「二分法」，由「政府首長是否也是國家元首？」出發，區分若為否，則屬於雙重行政權 (dual executive)，相反則為統一的行政權 (unified executive)。依此出發，則又可進一步區分八種體制類型 (regime category)，如圖 1 所示：

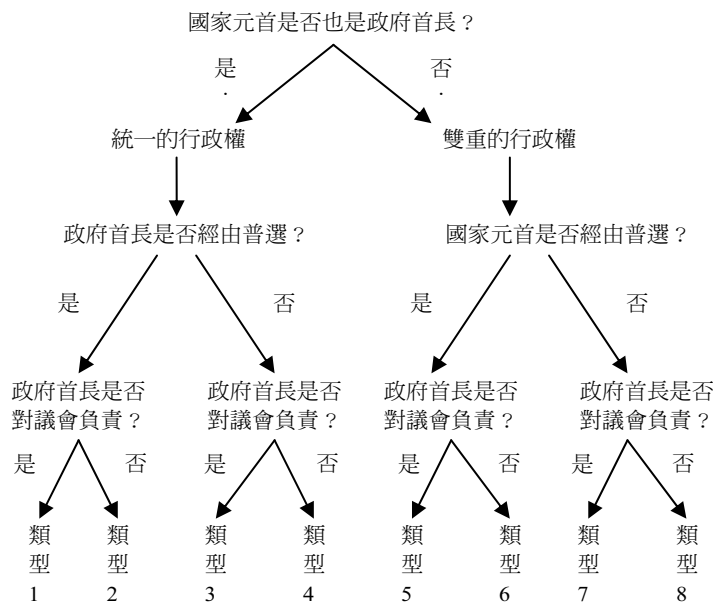


圖 1 憲政體制運作類型的比較

資料來源：Alan Siaroff, *op. cit.*, p. 294.

根據 Siaroff 的分類方式，其認為最關鍵的指標在於行政首長與國家元首是否合一，也就是依據行政權是雙元或者統一加以區分，產生了八種組合方式。其中，類型 5 指的便是純粹的半總統制，第六種類型雖然行政權二元且總統直選的條件上符合半總統制，但由於行政首長又不需對議會負責，因此也不能完全歸類為半總統制的定

義，僅符合在實際運作上另一種可能，而被稱做「變形的半總統制」。^④雖然，Siaroff 未進一步界定不同的半總統制運作類型為何，但根據其分類的方法看來，正回應本文前所提及的，由「行政權歸屬」出發，進而確認「行政與立法互動關係」的步驟，而區分了總理身為行政首長下的不同負責對象。另外，在後續的論文中，Siaroff 繼續其分類方式，並以總統權力為主軸，列出九項指標：總統是否直選、總統選舉及其政黨是否贏得國會選舉、總統是否可任命重要的行政官員、總統是否可擔任內閣會議的主席、總統可否透過否決權影響立法機關、總統是否有緊急命令權、總統是否有實質的外交權、總統能否解散國會等，從是否符合這些指標的方式（得 0 或 1 分），界定不同的半總統制運作類型。^④ Siaroff 的作法有別於杜瓦傑，其認為變項之間應有顯著的關連性，亦即提高了加總的意義，分數越高總統權力越大，依此形成不同的半總統制運作類型。

最後，由權重的量化方法進行半總統制研究，代表人物便是 Shugart 和 Carey 兩人，其主要界定三個解釋變項：總統對總理的任免權力、行政立法任期分立程度、總統與總理權力關係，由 0-4 分的量度，界定不同國家的半總統制運作類型；^⑤然而，量化方法造成與事實差距的問題，仍為後續研究者所質疑。不過，從上述分類方法可進一步看出，探究半總統制的實際運作樣態，無論採取何種評量方式，都必須兼顧三個主要行動者或部門，也就是總統、總理與國會，而從這三者之間不同的產生方式、權力擁有以及互動的模式可以把政府實際運作的類型具體描繪出來。^⑥此外，如何具體論述這三角關係所造成的樣態，更應兼顧解釋變項的選擇以及其間的相關性，也就是隨不同政治態勢所產生的不同互動狀況，例如前述的二分法，評估不同府會關係之下不同的總統權力行使方式，克服在分析上與事實的差距，並朝向以最少的自變項解釋更多的個案而努力，將是合理建構半總統制運作類型的關鍵。

承此，本文認為在建立半總統制運作類型上應以憲法的核心特徵為基，也就是回到憲政體制類型化的幾個要素，將對半總統制的理解，和對總統制、內閣制之理解採同樣出發點，^⑦確認半總統制的憲政特徵，進而再界定其中幾個重要的解釋變項，區分解釋變項之變化與影響，例如：府會關係如何界定？總統對總理的任命是否絕對？總統或國會對總理的掌握應如何界定？進而依照重要變項的關連性逐步建構運作類型，以掌握半總統制不同運作類型以及其間差異。

註④ 沈有忠，「制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例」，*政治科學論叢*，第 23 期（2005 年 3 月），頁 35。

註④ Alan Siaroff, *op. cit.*, p. 303.

註⑤ Mathew Shugart and John Carey, *op. cit.*, pp. 38~43.

註⑥ 沈有忠，前引文，頁 35~36。

註⑦ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice," pp. 3~4.

肆、憲法核心特徵與解釋變項的產生

各國依國情之不同，往往不會以總統制與內閣制這兩種憲政體制為基石，安排其憲政機關權力互動方式，特別是在內閣制的國家，如法國第三、第四共和或德國威瑪憲法時期，除了總理之外亦另立總統一職。^④也因此，任一政體有內閣制的要素，再加上「總統經由民選」之特徵，便符合杜瓦傑對於半總統制的定義，^⑤這也是為何論者多認為半總統制乃脫胎自內閣制的原因，而此更是將半總統制放置在憲法核心特徵下進行分析的重要基礎。

從這個原始概念出發，對於半總統制當中「總統與總理共享行政權」的狀況，原始上便應由內閣制的概念再加以細分，依照內閣制當中的「負責」精神為基礎，進一步劃分：「內閣的存續完全依存於國會之信任」的「一元型內閣制」，以及「內閣存在須同時依存於國家元首（君主或總統）與國會信任」的「二元型內閣制」。也因為這樣的劃分，便能夠說明在一元式內閣制下，雖同樣有總統或君主一職，但由於強調內閣僅對議會負責，總統或君主乃是虛位，亦即代表國家元首或國家象徵，並非「行政首長」，故是典型的內閣制。不過，在二元式內閣制情況下，總統擁有相當權限，甚至是基於人民直接選舉產生（如德國威瑪時代），則會產生總統分享行政權之情形，進而導致總理同時要對總統負責。也因此，有學者認為，其實半總統制便是「二元式內閣制」。^⑥

本文認為，若將半總統制和二元式內閣制放在一起討論，便可緊扣憲法核心概念，以確認半總統制的特徵。杜瓦傑認為半總統制當中：「總統具有相當顯著權力」，透過後續學者的補充，可見總統這樣的權力乃是隨著總理與其分享行政權以及同時對國會負責的特徵，而產生不同的運作類型，此由上述不同分類方式當中所列舉的指標便可見一斑。也因此，在杜瓦傑定義中，最不受爭議的便是總理負責的雙元性。故爾，從二元式內閣制的角度來看，半總統制當中總統、總理與國會的三角關係實際運作，首先被凸顯地便是總統與國會對總理人選的爭奪，以掌握對政府的主導權，如圖 2 所示：

註④ 當然，總統制之下亦可能有總理一職，但總統制之下的行政首長確為總統，並對人民負責，即便設有總理，亦僅是作為總統之幕僚，這與雙首長制之下可能產生的「閣揆淪為總統幕僚長」之意義有所不同。蓋雙首長制下的總理為最高行政首長，總統乃是藉由府會關係的改變以及憲政實際運作而取得行政主導權，故兩者有所差異。因此，若談總統與總理之「雙重首長」體制，多是由內閣制出發。

註⑤ 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，頁 136。

註⑥ 在半總統制類型被更多學者採用後，有關行政權的二元化，甚至可見「一元式半總統制」與「二元式半總統制」的次類型被提出，有關此，參見黃德福、蘇子喬，「大法官釋憲對我國憲政體制的形塑」，*台灣民主季刊*，第 4 卷第 1 期（2007 年 3 月），頁 10-13。不過，這不在本文討論範圍內。對此，可進一步詳閱許志雄，*憲法秩序之變動*（台北：元照出版社，2000 年 10 月），頁 30-37。

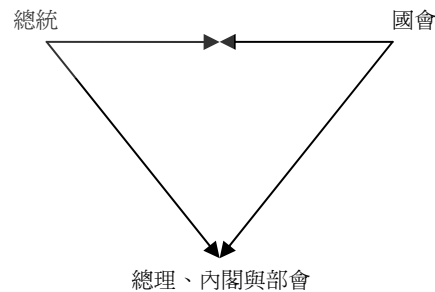


圖 2 半總統制的運作基本面向

資料來源：吳玉山，前引文，頁 168。

總統、總理與國會三角關係的複雜性，源於由總統或國會來決定總理的人選。在此種互動下，總統與國會為行政權歸屬，以及總理之任命的相爭便成為必然之結果，並造成多種半總統制運作的次類型。因此，如 Shugart 所認為「誰能夠控制總理與內閣」便是半總統制類型中的核心角色，所以，他區別了五種運作類型：純總統制（pure presidential）、總理—總統制（premier-presidential）、總統—議會制（president-parliamentary）、議會總統制（parliamentary with president）以及純議會制（pure parliamentary）。^{⑤①}此如同如吳玉山的歸類方式，從「府會一致」與否的條件下，總統與國會在對政府主導權間所形成「總統優勢」、「相互衝突」、「相互妥協」或「國會優勢」四種類型。^{⑤②}

從總統的角度看，則進一步可界定總統的實權與此最相關地便是「總統對總理任命權的絕對性」，以及「總統在決策過程中的主導性」。^{⑤③}質言之，總統對總理的任命權存在與否，乃是總統與國會相爭的重要力量，至於其能否在決策過程中具有主導性，則又涉及行政權內部的運作方式，並且和總統是否絕對性地任命總理不必然有關：這使「行政權內部衝突（或競爭）」（intra-executive conflict or competition）之研究，成為目前探討半總統制實際運作一項非常重要的指標。^{⑤④}另外，由國會的角度看，國會爭奪內閣主導權之利器便在於對內閣的信任投票，而進一步細分，國會的信任投票也可以區分為「內閣組成過程中的必要條件與否」以及「內閣有無提請的主動權力」，^{⑤⑤}如同 Protsyk 所認為，若國會獨佔地控制了倒閣的權力，則總理甚至會傾向與國會而非總統

註⑤① 見 Matthew Shugart, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns," *French Politics*, No. 3 (2005), pp. 30~31; 不過，其後來表示第四及第五種分類並不重要。

註⑤② 吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，收錄於明居正、高朗（編），*憲政體制新走向*（台北：新台灣人基金會，2001年7月），頁 176~195。

註⑤③ 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，頁 168。

註⑤④ Oleh Protsyk, "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism," p. 219.

註⑤⑤ 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，頁 168。

合作，進而減少行政與立法機關之衝突。⁵⁶因此，綜合行政權內部衝突以及所造成的行政立法互動關係，則可發現：首先，行政權的內在衝突，是由總統與受國會支持的總理間的激烈對抗所形塑；其次，當總統與總理形成一個和立法機關對立之結盟，團結的行政權便會轉而和國會之間發生衝突。循此，總理的角色在半總統制運作中便需同時面對國會以及總統，而總統與國會更會試圖去確認總理是否確實按照其特定之目標在行事，⁵⁷而此種互動也使得總統與國會的關係，便是一種出於「確保總理對其順服」之動機的競爭關係，誰決定了總理的人選、有較多元控制總理與內閣的權力，便成為總理的主人（principal）。⁵⁸

當然，在總統與國會的相爭過程中，「府會是否具有一致性」，更是分析半總統制實際運作不可忽略的另一變項。當閣揆和總統屬於相同政黨，卻和國會多數不同時，便形成總統與國會分立，並形成「府會分立的半總統制」，即「分裂政府」的狀態；相反地，若總統和國會多數由同一政黨掌握，則成為府會的一致性，構成「府會一致的半總統制」，即「一致政府」之情形。由此推論：首先，在行政權歸屬上，配合總統與國會多數的黨派分布結果，無論一致或分立，都需要面對總統在任命權的運用，而無論是「府會一致」或「府會分立」的半總統制，在總統企圖掌權或願意與總理分享行政權的「雙頭馬車」現象，均導致行政權歸屬必須進一步認定。同樣地，配合不同政黨生態變化，閣揆與立法機關兩權之間的權責關係，則更是由於總統被賦予的單獨任命權，而投下變數；亦即，由閣揆統領之政府無論在一致或分立的府會關係下，依然必須同時面對任命者：總統，對其信任者：國會的雙重關係，而影響其負責的對象，以及行政權的實際作為。因此，本文認為，要指陳半總統制運作類型，「國會多數是否支持總統」便是建構運作類型的基礎，而總統的任命權，由於啟動了接續的行政與立法權責互動的不同方式，並牽涉行政權歸屬，因此便須以其任命權行使是否顧及國會生態為另一重要變項。

歸結上述，本文認為，「國會與總統對總理的爭奪」、「總統的任命權行使」以及「府會關係」，便是描繪半總統制運作類型最基本的三大解釋變項。而在此之中，總理隨著被總統或國會掌握，而表現出「追求其委託人（總統或國會）的目標，並會損及另一委託人（總統或國會）的利益」，使其「負責的變動性」，更成為觀察半總統制運作類型的另一重要解釋變項。在這個面向上，總統或國會為了成為內閣的主人，其競爭便將透過「人選的競爭」與「政策主導的競爭」兩個部分，首先在人選競爭部分，相關的變項即有：「國會多數是否支持總統」、「總統如何任命總理」兩者，而國會多數對總統支持與否，會產生以下四種總統任命的類型：

註⁵⁶ *Ibid.*, p. 222.

註⁵⁷ *Ibid.*, p. 221.

註⁵⁸ 也可說半總統制的制度結構形成了代理人模型（principal-agent），甚至是總統與國會在競爭總理的賽局。

- 一、國會多數支持總統，和總統任命總理的關係：
 - 情況 1：國會支持、總統單獨任命總理
 - 情況 2：國會支持、總統與國會共同任命總理
- 二、國會多數不支持總統，和總統任命總理的關係：
 - 情況 3：國會不支持、總統單獨任命總理
 - 情況 4：國會不支持、總統與國會共同任命總理

另外，基於本文前述，總統對總理的任命權絕對性與否並不代表總統便掌握了內閣主導權，因此，由「人選競爭」的角度來看，總統的實質任命與形式任命，⁹⁹將造成以下四種類型：

- 一、總統對總理實質任命不代表能掌握總理：
 - 情況 1：總統對總理實質任命、總理受總統掌握
 - 情況 2：總統對總理實質任命、總理不受總統掌握
- 二、總統對總理形式任命不代表能掌握總理：
 - 情況 3：總統對總理形式任命、總理受總統掌握
 - 情況 4：總統對總理形式任命、總理不受總統掌握

綜合上述八種情況，可顯示如圖 3：

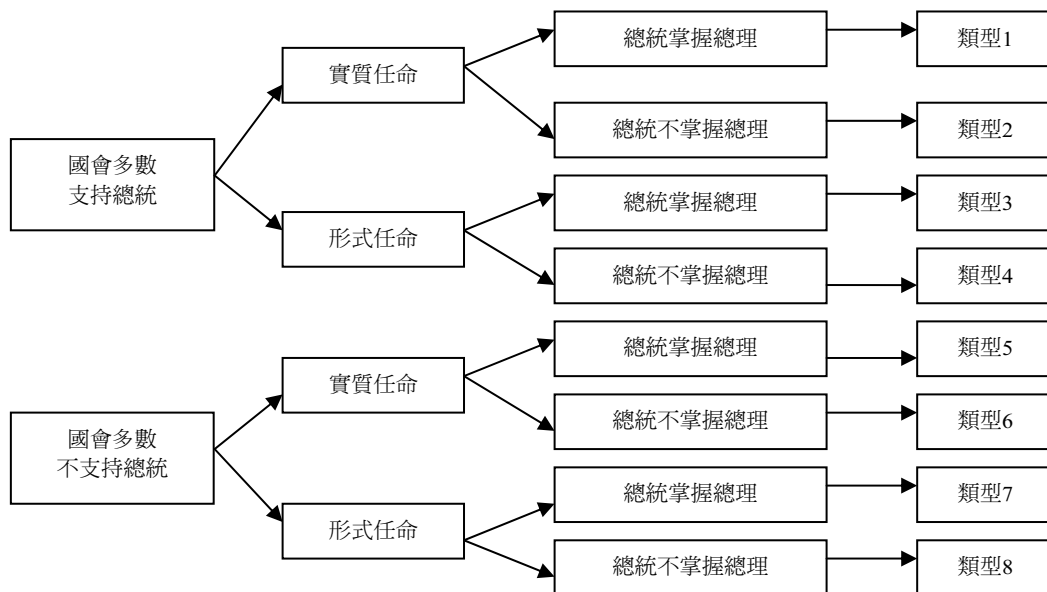


圖 3 總統與國會對內閣人選競爭的運作類型

資料來源：作者自繪。

註⁹⁹ 實質任命指的是總統除了能按照憲法所賦予之任命閣揆權，亦能依己意組閣；形式任命指的是總統無法全依己之意組閣，僅是形式上發揮憲法賦予其的任命閣揆權。

從「人選競爭」的角度界定半總統制運作類型，便凸顯行政權內部的衝突或競爭，並推得總統掌握總理即為控制政府的決策，亦即取得行政權主導。不過，此種界定方式由於未能完整涵蓋「行政立法互動關係」的面向，而忽略當總統取得主導地位時，國會的利益損失而可能有的行動，以及總理在未能有行政主導權之時而可能產生的作為。也因此，當以此推估半總統制國家的憲政運作，往往以行政權歸總統或總理，界定為下表常見的分類方式：

表 2 半總統制運作類型：行政權歸屬

府會關係 總統任命權行使	國會多數支持總統	國會多數不支持總統
實質任命	行政權偏總統 超級總統制	行政權偏總統 少數政府
	行政權偏總理 總統謙讓制	行政權偏總理 聯合內閣
形式任命	行政權偏總統 形似黨內共治	行政權偏總統 形似左右共治
	行政權偏總理 實質黨內共治	行政權偏總理 實質左右共治

資料來源：作者自製。

一、國會多數支持總統、行政權偏向由總統主導

會出現「超級總統制」以及「形似黨內共治」。此兩者之間的差別，在於總統運用其任命權之考量，當總統完全能掌握國會多數的前提下，便可任命一個「聽命行事」的總理，此時總理雖未能主導行政權，但除了主要對總統負責，亦代總統向國會負責，故稱為「超級總統制」。另一方面，若總統在黨內權力不夠穩固，例如初掌權或有另一足以和其抗衡之黨內菁英，^⑩則總統無法依其喜好任命唯總統命是從的總理，因此形成「黨內共治」的運作方式，不過，若總統在「不得不」為此任命方式下，仍企圖掌握行政權力，例如透過對重要部長的掌控以架空總理權力，使「黨內共治」只是流於形式，而在「形似黨內共治」的運作方式下，和「超級總統制」相較，總理將在最高行政首長與總統「執行長」之兩種角色下遊走。

二、國會多數支持總統、行政權偏向由總理主導

則會出現「總統謙讓制」以及「實質黨內共治」兩種運作類型。所謂「總統謙讓制」，便是總理雖由總統任命，但基於其不願擔任強勢總統介入實際政治，或身體狀況不佳、民意支持度低落等原因，自願讓出行政事務主導權，自我抑制其職權的行使，使得總理偏向對國會負責，並成為實質的最高行政首長。另外，「實質黨內共治」則是基於前述第一點之原因，在總統不得不如此任命，且加以總統謙讓制原因而自願釋出

註⑩ 呂炳寬、徐正戎，前引書，頁 148~149。

行政權，形成總理與總統共享行政權之情形，但基於總統總理同黨之前提，總理有可能在實際運作中必須在最高行政首長與總統「執行長」之兩種角色下遊走，以避免「鋒頭太過」而面臨隨時被撤換之危機，而由於閣揆會考慮總統是否會對其解職，^①故雖非對「惟總統命是從」但仍可能以尊重總統為前提。

三、國會多數不支持總統、行政權偏向由總理主導

則導致「聯合內閣」或「實質左右共治」的運作類型。在府會不一致的情況下，若總統所屬政黨在國會未能過半數，但仍是國會最大黨，或國會未有政黨足與之抗衡，總統便依己意組閣，即指定其他政黨組成過半數的「聯合內閣」。並且，在此政黨生態下，若總統釋出行政主導權予總理，代表國會可能是基於新民意產生，總統為憲政運作的穩定，任命他黨人士出任閣揆。^②因此，面對國會少數的劣勢，若國會由一主要政黨掌握過半數席次，則總統釋出行政權力予國會多數黨所同意的總理，便產生了「左右共治」局面，亦即「一依其政見由人民直選產生之總統，與一和總統政治傾向不同之國會多數黨支持的總理和平共處之狀態」。^③此與「聯合內閣」不同之處，便在於「左右共治」必須是兩黨制國家，而「聯合內閣」可能是兩黨制，但多黨制乃是成立之必然條件。

四、國會多數不支持總統、行政權偏向由總統主導

若面對國會的劣勢，總統依然企圖掌握行政權，便導致「形似左右共治」或「少數政府」的運作類型。如前所述，「左右共治」乃是總統依國會生態組閣，並願意釋出行政主導權力，但若總統按照國會生態，不得不任命非該黨人士出任總理，卻將此用

註① 此狀況下，總統甚至可能因為外界的批評或民意不高為由而撤換總理。見 Emiliano Grossman, "The President's Choice? Government and Cabinet Turnover under the Fifth Republic," *West European Politics*, Vol. 32, No. 2 (2009), p. 269.

註② 此在多黨制的國家較為常見，而由此產生的總理自然偏向對國會負責，而總統在總理隨時可能退出內閣，引發政局不穩的前提下，多願意釋出行政主導權，否則便極易導致如威瑪共和時期或俄羅斯聯邦在葉爾欽總統時代（1992-1999年）的混亂局勢。對此，可參閱吳玉山，前引文，頁176-179；以及徐正戎，「左右共治憲政體制之初探－兼論法我兩國之比較」，*台大法學論叢*，第30卷第1期（2000年3月），頁3。

註③ 有關左右共治之運作，乃是當總統與國會由不同政黨掌控時所發生，亦即在兩者不一致時，總統此時退居二線，而由不同政黨的、受到國會多數黨支持的總理施政，導致此時運作模式又與議會內閣制神似。因此，雖然此時的總統透過保留領域而擁有實權，但仍無法與行政上的實權相比擬；至於總理在此時權力行使，則回歸憲法上給予之行政權。當然，此時期可能造成與總統在某些行政權上之重疊，並且也難以有制度性機制以區別究竟是總統或總理所為之決策。見 Anne Stevens, *Government and Politics of France* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), p. 94。故此有賴於兩人的知所節制而運作，而被稱為左右共治，以強調彼此之間的分工。然精神上，由於總理對國會負責，仍符合杜瓦傑所謂「換軌成內閣制」。不過，法國即便有左右共治運作經驗，但實際上總統、總理的權力配置並非涇渭分明，故當前已有論者主張法國應朝向總統制修憲，走上「第六共和」，便是在總統具實權之下，無法確認總理之權限所致，而此問題正表現出閣揆角色界定之重要。

作權宜之計，或者基於國會為舊民意，不願全然向國會屈服而依然企圖掌握行政事務的主導權，便將出現「形似左右共治」的運作方式，亦即表總統運用任命權之行使，掌握總理在舞台上的時間長短，亦即若總理不聽命行事，便會隨時遭到撤換的命運。另一方面，若總統對於國會劣勢全然不予理會，堅持任命同黨人士出任閣揆，則出現了「少數政府」的運作方式。在此情況下，總統對於總理任命權的運用便是將之發揮到最大，亦即透過此而掌握行政主導權，並使總理必須保持對其負責才能確保在位。

如本文所強調地，「行政權歸屬」與「行政、立法互動關係」乃是觀察憲政體制類型化的最重要基礎，而半總統制的運作，便是在閣揆面對總統與國會的雙重影響下，隨著國會是否支持總統，以及總統與總理在行政權主導上之爭奪，進而產生行政、立法的互動關係，並進一步影響政局穩定。總統對總理之任命，開啓了總理是否能得到國會信任，總理是否能享有行政權，便關係到行政與立法的權責關係。因此，雖然根據半總統制的定義：「總統具相當顯著的權力」，使得總統角色長期被認為能夠左右政局的發展，但經此產生的閣揆定位，卻更有助於觀察半總統制運作類型，並比較政局穩定程度。更重要地，在半總統制研究中，總理基於被總統任命，以及必須對國會負責的規定，則其對總統與國會的負責關係，便直接影響憲政運作之良劣。首先，在「一致政府」之下，總統基於政治運作上制高點的掌握，若憑一己之意任命閣揆，便保有閣揆對其的負責；亦即，若行政權屬總統，則總理不但代總統向國會負責，同時也必須承總統之命行事，使「超級總統制」在運作上為閣揆的單向負責。^④不過，若如前述的「形似黨內共治」，則形成總理分享行政權而同時向國會與總統負責的雙向模式。其次，若行政權歸總理，則「總統謙讓制」既然是出於總統甘於放棄權力主導，便是單向對國會負責，而「實質黨內共治」便同樣是基於總統迫於情勢等考量，使總理同時對國會與總統雙向負責。另一方面，於「分裂政府」下，「實質左右共治」代表總統放棄行政主導權，在國會有一穩定多數的前提下，造成總理向國會單向負責，而「聯合內閣」亦是總統考量情勢，釋出行政權力，面對國會未有一穩定過半數的多數（可能是政黨聯盟）的情況，依然不至於使總理完全脫離控制，使雙向負責產生。^⑤至於總統於少數執政下仍欲掌權導致的「形式左右共治」，則是基於總統迫於國會生態之妥協，在運作上會有總理若不顧忌去職問題，選擇向國會負責，否則便承總統之命，

註④ 本文將「超級總統制」歸為總理對國會單向負責，乃是因為憲政運作上總理主要是承總統之命在行事，而基於府會一致的情況，總統且能完全掌控國會，並由國會協助通過總統偏愛或主導之法案，交由總理與各部會加以執行，因此總理雖在規範面是對國會負責的體制，但實際運作上對國會的負責並不重要，甚至是形式上不得不為之的命運。

註⑤ 事實上，一般的半總統制討論大多認為在此前提下，即為左右共治出現的要件，而常忽略聯合內閣之可能。本文之所以提出聯合內閣，乃是認為掌握行政權的總理不一定是國會多數黨領袖，因為當議會中未有一政黨過半，或者是沒有穩定多數形成，便將導致總理可能是由國會最大黨人士或透過各政黨協調之人士所出任，其餘閣員由其他政黨掌握（包含總統所屬政黨），進而產生總理「雙向」對國會及總統負責之可能。因此，在這樣的情況下，左右共治是兩黨制或者有一穩定過半數的多數（可能是政黨聯盟）所導致，而聯合內閣則是多黨制或者未有一穩定過半數的多數之下所產生。

向總統負責的雙向負責情形；至於「少數政府」，則顯然是以總理承總統之命的運作方式，故是單向負責。^⑥

有關總理負責的單向或雙向，便涉及本文先前提及但尚未討論的部分：「總統與國會在政策上的競爭」。由於總統與國會對政府政策的主導，分別表現在「總統是否主導行政權運作」、「國會是否能迫使總理只對其負責」兩大面向，而總統的保留領域和總理重疊、國會對總理的不信任投票是否強勢作為、總統的總理解職權是否存在，以及總統對內閣閣員的影響均在在影響政治政策的主導，使得總理對國會負責深具變動性，如下述幾種狀況，並整理如表 3 所示：

表 3 總理與國會、總統的權責關係

	國會掌握總理	國會不掌握總理
總統主導行政權	總理的單向負責：國會 總理的雙向負責	總理的單向負責：總統 總理的雙向負責
總統不主導行政權	總理的單向負責：國會 總理的雙向負責	總理的單向負責：總統 總理的雙向負責

資料來源：作者自製。

一、總統主導政府決策，與總理的負責對象

情況 1：總統主導政府決策，總理單向負責

情況 2：總統主導政府決策，總理雙向負責

二、總統不主導政府決策，與總理的負責對象

情況 3：總統不主導政府決策，總理單向負責

情況 4：總統不主導政府決策，總理雙向負責

因此，綜合總理負責的變動性，將半總統制結合「行政權歸屬」與「行政、立法互動關係」兩大面向，便可歸為圖 4 所示：

透過行政與立法互動關係的角度，半總統制各種類型的內在意涵將能被更清楚指陳，而經由總理負責變動性的比較，檢視總理負責方式由單向轉向雙向的原因，則這八種類型之差異將更形明顯。就此部分，本文認為，造成總理負責方式改變的原因，主要有內在的「制度因素」以及外在的「政治環境因素」兩者。而在總理應向國會負責的半總統制原則下，此兩因素分別或者同時影響了總理改變或維持負責對象之可能。對此，本文認為，制度因素將直接影響總理在憲政運作上的行動方式，故可稱為一種影響的「成本」；至於外在環境因素則影響總理負責方式變動或維持的「動機」；而當改變負責對象的動機強、成本低時，便造成總理轉向（單向）對總統負責，反之，則維持對國會負責。因此，延續前所提之各種分類，首先，在國會多數支持總

註⑥ 單向對總統負責外，尚有可能出現為保持行政與立法互動的基調，而在部分總統不堅持的事項上對國會負責，形成同時對總統與國會負責的現象。不過，本文認為，既然總統完全掌握任命權，並任命同黨人士出任總理，則總理對國會的負責亦是在總統授意或同意之下進行，故仍應歸為單向的負責。

統、行政權由總統主導之下，總理單向對總統負責，在此運作之下，基於總統甫當選、黨內難有人挑戰、人格特質等因素，使得總理負責的變動性動機較強，而制度賦予總統完整任命權或者國會相對弱勢也可能使負責變動的成本降低，故造成總理單向對總統負責的「超級總統制」。而與之相對的「形似黨內共治」，便是強調總統的力量猶然存在，而使總理變動雙向負責的可能性存在。

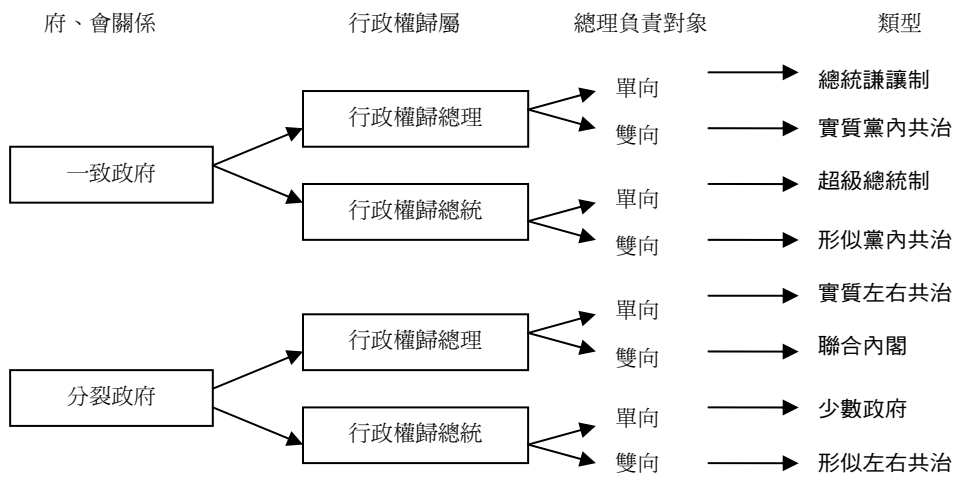


圖 4 半總統制的運作類型：權責關係

資料來源：作者自繪。

其次，在國會多數支持總統、行政權由總理主導下，總統基於客觀情勢而甘於虛位，使得總理負責變動的動機弱，而形成單向對國會負責的「總統謙讓制」。另外，因為此情況下總統乃是自願釋出行政權，總理仍可能以尊重總統為前提，形成向國會負責，或同時向總統與國會負責之情形，故此種總理雙向負責便被稱為「實質黨內共治」。

再者，於國會多數不支持總統、行政權偏向由總理主導之前提下，總統除了基於政治算計或迫於政治情勢而選擇尊重國會，更可能因為國會懲罰行政權的機制完整，使得總理負責方式變動的動機弱、成本高，故造成單向對國會負責的「實質左右共治」；相對地，當總統釋出行政主導權，但政黨體制卻非截然兩黨制，而是由各政黨進行組閣，則總理雙向負責的現象便較可能出現。

最後，則是在國會多數不支持總統、行政權偏由總統主導的情形中，總統堅持組成「少數政府」，則當然與總統民意支持度較國會高、總統強勢作為，或者國會難以祭出倒閣利器等原因有關，因此，在少數政府情況下，總理轉向對總統負責的動機當然較強，成本也較低，自然形成不對國會負責之現象。另一種情形是，總統不得不任命非該黨人士出任總理，卻依然企圖掌權，則會出現總理雙向負責的「形似左右共治」的運作方式。

大抵言之，影響總理負責變動的動機：環境因素，至少與總統或國會的民意支持度以及總統個人風格等國內政治因素有關，而鄰國示範效果，甚或國際組織的責任、國際施壓等國際政治因素，也可能影響總理負責的動機。另外，在制度因素部分，總統是否具完整任命權、內閣會議主導權；國會是否具發起不信任案的主動性；司法是否獨立，都將影響總理負責的成本高低。有關此，將在後續個案的檢驗上再行論證與說明。不過，從理論面能夠先確認的是，總理變動負責對象的動機強或者成本低，始有由向國會負責轉向向總統負責之可能，或者是採雙向負責；總理變動負責對象的動機弱、成本高，便無變動之可能，或者是採雙向負責。這也就是為何 Siaroff 由其「二分法」的角度看到法國為強權總統、但 Shugart 和 Carey 則界定法國為「總理—總統制」的原因。而總理負責的變動性，仍可再細分如表 4 所示：

表 4 半總統制運作類型可能的變動方向

總理負責	總統與國會多數	國會多數支持總統	國會多數不支持總統
變動負責對象轉換的動機弱或成本高		總統謙讓制（單向） ↕ 實質黨內共治（雙向）	實質左右共治（單向） ↕ 聯合內閣（雙向）
變動負責對象轉換的動機強或成本低		超級總統制（單向） ↕ 形似黨內共治（雙向）	少數政府（單向） ↕ 形似左右共治（雙向）

資料來源：作者自製。

以上所分析，即是以總理負責為基礎，歸納各種運作類型之異同，而雙向箭頭所表示的，便是當「總理負責方式」以及「國會多數支持總統與否」兩個解釋變項能夠被控制之前提下，半總統制運作將出現的各種類型，此除了顯示兩運作類型之間的相關性，也強調變動為其他運作類型之困難性。例如，當總統甫當選、代表新民意，且又得到國會多數的支持時，總理負責對象轉換為總統的動機就變強，成本也較低，故會形成「超級總統制」或者退一步成為「形似黨內共治」，而不可能變動為「總統謙讓制」。推論至此，本文認為，在國會多數是否支持總統的兩種前提下，若能確認總理負責的變動性強弱，便可解釋（甚至預測）將會出現何種運作方式。因此，在後續研究中，若要詳細區別半總統制的運作類型，並進一步使各種運作類型產生解釋和預測的功能，則必須以總理的負責方式為中心，確認外在環境因素（負責對象轉換之動機）與制度因素（影響負責對象之成本）的變動性，使半總統制在跨國的動態研究上，更能產生比較的實益。

另外，這樣的歸類方式，也可進一步解釋各種運作類型對於半總統制實行穩定度之影響。事實上，半總統制的行政權運作，在同一時間點上，若非由總統掌握，即是由總理所有，並不是雙軌同時存在，亦即為一種一元化的運作形態。不過，回到規範面觀察，半總統制在規範上乃是由總理掌握行政權，並向國會負責，而總統對行政權

之掌握，乃是透過運作而得到的結果，因此才有「換軌」(alternation)之現象產生。^⑦故在一元化的運作方式下，即便是總統掌握行政主導權，總理依然在規範面上必須向國會負責，以符合「得到國會信任始能繼續在位」的原理。^⑧承此原理，總理向國會或總統負責，抑或雙向負責的現象，除了表徵出閣揆乃「最高行政首長」或「總統執行長」，亦隨著不同府會關係，與是否對國會負責之不同類型，直接影響政治穩定。因此，從應然面：總理應向國會(單向)負責，總理應掌握行政權，比較八種運作類型在「實然面」產生的樣態，再由其中落差界定穩定程度，便如表5所示：^⑨

本文認為，此種界定方式除了有助於分析或預測半總統制實際運作的問題所在，更重要地，便是本文突破傳統以總統權力為中心的觀察方式，或單以行政、立法互動的分析切入點，而改以閣揆角色作為半總統制分析的重心。亦即，透過國會、總統在行政權人事與政策主導權上的爭奪，及總理向國會與總統之單向或雙向負責關係，推論半總統制實際運作的特徵。事實上，從憲政體制原理看，無論是總統制下的行政首長—總統；內閣制下的總理，或半總統制下的總統或總理，雖同為行政權的發動者，在內涵上卻大不相同；因此，即便半總統制又被稱為總統制與內閣制的混合，但半總統制下的閣揆定位，實更有必要進行檢視，以釐清其間差異。特別是常見論者除了簡化推論半總統制因總統任命閣揆而使之成為「執行長」外，或者常因聚焦在總統權力這個面向，而忽略閣揆角色乃極具變動性之缺憾。這也是本文在後續研究上將以此為基礎，進行跨國比較的出發點。另外，未來在名詞界定上，若能更凸顯不同變項所引導之不同運作類型，則過去使用的這些名詞，或許還有重新定義，並使之更明確之必要；比如，超級總統制或許可改為總統相較總理在行政權主導上更具優勢的「總統優勢制」；「左右共治」的成因或許也能納入行政權內部總統與總理之衝突面向，區分究竟是「總統優勢」或「總理優勢」的左右共治，或許更具有研究上的價值，這是作者

註⑦ 雙首長制的運作模式並非一成不變，而會隨總統與國會多數黨間關係不同而有變化：當兩者一致時，此時如由總統率領總理及內閣施政，總統因有實權，又實際掌握國會多數，故運作模式類似總統制，然在兩者不一致時，總統此時退居二線，而由不同政黨的、受到國會多數黨支持的總理施政，此時的運作模式又與內閣制神似；換言之，雙首長制下的次類型至少有總統與國會多數黨一致的運作模式，也有總統與國會多數黨不一致的運作模式，前者在本文中乃是屬「超級總統制」，而後者稱為「左右共治」。當然，此兩項類型之提出，也是最多數論者因引用杜瓦傑之換軌說而來，然基於雙首長制運作情況之複雜，本文將另提出六項次類型，除補充純粹換軌說的不足，亦表現出行政權運作方式的多樣性。就此，另可見 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1997), pp. 124~125. 而雙首長制的稱謂則只是靜態描述此一體制有兩位行政首長的事實，而在政治實踐中，有時由總統領軍，有時又由兩位首長共治的現象。

註⑧ 雙首長制國家雖有二元權威結構特質，為行政權雙軌制的雙頭設置，但最後仍必須透過換軌機制，無論是轉換為內閣制或總統制，均是以國會信任為基礎，形成一元的行政指揮系統。

註⑨ 本排序之前提乃是以府會一致與否為前提，因此府會若不一致則變數必將比一致時來得複雜許多，因此不論何種運作類型，本文仍將「一致政府」視為較「分裂政府」為穩定，以進行接續的次類型排序。對此，亦可參考吳玉山的另一種對政治穩定度的排序方式(吳玉山，前引文，頁174-175)。其雖和本文有所出入，但前提與本文相同。

必須先行敘明的。限於篇幅，本文以下將以區域研究為基礎，進行幾個半總統制重要案例的初步檢驗，並回應上述分類結果。

表 5 半總統制的運作類型：從總理負責方向界定*

府會關係 總理角色	總理與國會互動	運作類型	穩定度
一致政府			
總理主導行政權， 單向負責（國會）	行政權行使與院會關係的運作合乎規範面，權責最相符。	總統謙讓制	1
總理主導行政權， 雙向負責	行政權行使與院會關係的運作合乎規範面，但有總統分享行政權之變數。	實質黨內共治	2
總理未主導行政權， 雙向負責	院會關係配合規範面，但有總統分享行政權之變數。	形似黨內共治	3
總理未主導行政權， 單向負責（總統）	行政權行使未配合規範面，亦有總統分享行政權之變數。	超級總統制	4
分裂政府			
總理主導行政權， 單向負責（國會）	行政權行使與院會關係的運作合乎規範面，權責最相符。	實質左右共治	5
總理主導行政權， 雙向負責	行政權行使與院會關係的運作合乎規範面，但有總統分享行政權之變數。	聯合內閣	6
總理未主導行政權， 雙向負責	院會關係配合規範面，但有總統分享行政權之變數。	形似左右共治	7
總理未主導行政權， 單向負責（總統）	行政權行使未配合規範面，亦有總統分享行政權之變數。	少數政府	8

*界定半總統制運作穩定程度的變項有許多，至少包含府會關係、國會政黨體系、總統權力，或者閣揆組成方式等。本論文初步的推論，乃是先界定總統權力（主要是任命權行使）、府會關係，以及行政權歸屬三大面向，而從其中所造成的不同組成方式，以評估其對半總統制的影響，繼爾依此決定閣揆的實際負責對象，與對府會關係之影響，最後透過「規範面」與「運作面」的檢驗，決定穩定度排序，進而釐清總統、總理與國會三角關係之複雜性。

資料來源：作者自製。

陸、半總統制案例的初步應用

一、後共產國家

後共國家從威權體制經歷民主轉型，大多是透過修憲或制訂新憲的方式。^⑩從實證資料來看，後共國家的新憲法雖然透過制度賦予人民直選總統的權利，^⑪但也多在憲法上弱化總統的職權，^⑫甚至使之難以透過實際運作而擴權，成為半總統制的制度規範特

註⑩ 吳重禮、吳玉山（主編），*憲政改革*（台北：五南圖書，2006年11月），頁1~2。

註⑪ Robert Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype," p. 255.

註⑫ Andrew Roberts, "The politics of constitutional amendment in postcommunist Europe," *Const Polit Econ*, No. 20 (2009), p. 109.

色。對此，後共國家除了透過憲法規範直接削弱總統的權力，例如，^⑭克羅埃西亞（Croatia）將總統制改為偏向內閣制的半總統制；亞美尼亞（Armenia）修憲弱化總統權力，使其僅留下國防及外交事務之權；羅馬尼亞（Romania）則是修憲禁止總統撤換閣揆；波蘭（Poland）在 1997 年的新憲法更是直接從過去憲法中取消許多總統權力。另外，在弱化總統權力之做法上，亦有擴張國會或總理之權力以達成有效制衡，例如烏克蘭（Ukraine）修憲加強議會的權力，使議會能決定政府的組成；喬治亞（Georgia）則是給政府更多的預算權，以牽制總統行政權。根據 Roberts 所做的統計，東歐後共國家在新憲法或修憲法案中，23 個國家中僅 9 個國家是在擴張總統的權力，而司法獨立機制的建立，地方政府權限提升，也是限制總統權力的重要制度因素。^⑮

大抵而言，後共國家選擇採取半總統制的樣態主要可分為二：^⑯第一，是為了共產國家威權本質當中兩人行政體制（executive diarchy）的進化以及恩惠侍從政治（clientelist politics）的運作；第二：為了抵銷民粹主義的政治潮流以培植政治上的新人。因此，透過修憲以及實際運作消滅總統的權力，自當是後共國家半總統制制度設計與運作之特色。如同本文先前所提，半總統制的實際運作狀況，將視總理負責對象變動之可能而定，而在總統權力受到相當程度消滅，以及國會擴權的前提下，總理轉向對總統負責的變動性成本便較高，因此，在後共產國家中，如波蘭，其半總統制的維持便在於憲法當初作為抵擋民粹主義穩定槓桿（stabilizer）的初衷，^⑰因此制度設計上更使國會對總統提名總理有兩次不信任機會，將總理放在一個穩固的地位，甚至憲法命令權是由部長會議發動，使得波蘭的半總統制運作，在總理轉向對總統負責動機弱的前提下，導致「總統謙讓制」的出現，甚至有論者認為波蘭走上了「理性化的議會制」。^⑱此外，烏克蘭也同樣是一個制度主導半總統制運作的案例，^⑲但烏克蘭這個案例的特別之處更在於其政黨體系的多元，使其有別於一般討論半總統制國家運作總是建構在兩黨制的基礎之上。烏克蘭的執政聯盟常是由不同政黨共組，總理雖由總統提名，但仍要經由議會同意，故總統必須兼顧如何形成議會多數，而考量與另一政黨合作，使得總統與總理可能分屬不同勢力，導致執政聯盟的脆弱性。而按照烏克蘭

註^⑭ 本文在此觀察的半總統制國家，主要是根據 Elgie 在 2008 年所界定的半總統制國家而來。其定義乃是從憲法規範面認定總統直選、任期固定、內閣向國會負責，即可歸為半總統制國家。此定義雖仍有爭議，但仍有助於本文進行觀察。

註^⑮ 同前註，頁 110。

註^⑯ Kimitaka Matuzato, "Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia," *Demokratizatsiya*, Vol. 14, No. 3 (2006), p. 339.

註^⑰ *Ibid.*, p. 319.

註^⑱ 引自陳宏銘、梁元棟，「半總統制的形成和演化—台灣、法國、波蘭與芬蘭的比較研究」，*臺灣民主季刊*，第 4 卷第 4 期（2007 年 12 月），頁 58。

註^⑲ Kimitaka Matsuzato, "Semipresidentialism in Ukraine: Institutional Centralism in Rampant Clan Politics," *Demokratizatsiya*, Vol. 13, No. 1 (2005), pp. 45~46.

1996年新憲法的規定，^⑨內閣必須同時向總統和議會負責，且受議會控制（第113條第2款），更導致憲政實務上，當總理與總統不同調時，總統難以控制總理，以及總理運用國會中的自身勢力以對抗總統之現象。從最近的例子來看，共組執政聯盟的總統尤申科（Viktor Yushchenko）與總理季末申科（Julia Tymoshenko）在就任不久就出現裂痕，雖然總統利用其權力，造成外交、財政與國防部長職務懸缺的情事發生，但由於總理主導的「季末申科集團」〈Yulia Tymoshenko Bloc〉在議會仍可結合其他民主派成員形成勢力，故也通過多項限制總統權力的法律以為對抗，甚至決議「提前選舉總統」，最後更導致親總統的政黨退出執政聯盟，總統也宣布解散國會。^⑩而在此過程中，由於總理主導之集團民意支持度遠高於總統領導的政黨，使其更難產生轉向對總統負責之動機，而配合制度上總理受國會控制、總統權力已然被限縮等規定，未來總理與總統對抗，甚至主導行政權運作的現象將持續下去。^⑪而對照前述波蘭的情況，這幾年烏克蘭的情況更是顯示出無論國會多數是否支持總統的情況下，總理負責對象變動為總統的動機皆弱，且成本也同樣高的運作方式。

另外，在後共產國家中更值一提的，便是俄羅斯的情況。前述烏克蘭與波蘭所顯現的運作類型雖有差異，但其均同樣是在國會強勢與總統權力被削弱的前提下，導致半總統制運作當中總理負責的變動性不大。而俄羅斯在普金（Vladimir Putin）先擔任總統、後擔任總理的政治情勢下，卻顯現半總統制運作在國會多數支持總統之下，會隨著總理負責變動的動機與成本轉變，而有相當大的運作類型變動現象，甚至有論者認為整個行政體系更是在「恩惠侍從」的網絡（patronage networks）下運作。^⑫要解釋俄羅斯由過去「超級總統制」的運作類型，轉化為目前的「總統謙讓制」，便應如本文所提，觀察總理視國會是否對其掌握，進而產生負責變動之成本。在普丁過去執政時期中，由於其塑造了政黨體系威權支配的結構，使得國會受到總統或黨魁之控制，因

註^⑨ 在歷史背景上，烏克蘭於1991年12月1日舉行了第一次的總統選舉，此時也正是其在同年8月宣布獨立之後，因此，在Elgie的界定下，烏克蘭於該時段便形成了半總統制。由於烏克蘭憲法修改採取3分之2多數決制，使得從1991年開始的修憲幾近四年都未完成。直至1995年6月，總統與國會之間終於達成協議，通過了以普通法為形式的「過渡憲法」（interim constitution），以避開三分之二多數決之難題。過渡憲法乃是總統制，總統可不經國會同意任命閣揆、總統不能解散國民議會，議會也沒有倒閣的權力；直至1996年6月的過渡期限，烏克蘭才通過了正式的憲法條文，走上半總統制，對此，Elgie便認為，烏克蘭半總統制的演化歷史只有一年的間斷（gap）。

註^⑩ 烏克蘭國會在通過該法律案後，使得親總統的「我們的烏克蘭—人民自衛」聯盟退出總理主導的執政聯盟，而根據烏克蘭憲法，議會應在執政聯盟解體後的一個月內組成新的執政聯盟，否則總統有權解散議會。

註^⑪ Boban指出，雖然總統還保有某些顯著權力，但烏克蘭的半總統制運作也逐漸由過去的「總統—議會制」轉向「總理—總統制」了。見Davor Boban, “Minimalist concepts of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia semi-presidential state?” *Politička misao*, Vol. XLIV, No. 5 (2007), pp. 168-169.

註^⑫ Richard Sakwa, “Putin’s Leadership: Character and Consequences,” *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 6 (2008), pp. 896-897.

此，當目前其擔任總理又身為黨魁，自然影響總理負責變動的成本與動機，^⑧使得過去總理權力雖小，但在普金組閣後，總理權力又超越了總統。在此案例中可見，總統的任命權並非決定半總統制運作類型的最重要變項，俄羅斯憲法規定總統可實質任命總理，但如何運作仍端視總理的負責方式而定。因此，後共國家以及其它選擇半總統制的新興民主國家當中所顯現制度與運作之間的落差，使論者更進一步認為賦予總理比總統更多的權力，將是這些新興民主國家在採行半總統制上制度的最好方案。^⑨

二、西歐國家

由於西歐地區許多國家均長期實行半總統制，並被視為半總統制研究的「標竿」案例，使得對該區域的探討累積了不少研究成果。因此，本文將僅提出幾項觀念上的釐清。首先，芬蘭、愛爾蘭及冰島是最傳統半總統制國家，^⑩由於總統長期以來多扮演儀式性之角色（特別是當總統與總理為同一黨籍，而總統又非該黨領袖），使得總理能享有完整的行政權，甚至論者常因此認為此三國的憲政運作更貼近「內閣制」的情形。而從本文前述的運作類型看來，若國會多數支持總統，則這些國家的情況將貼近「總統謙讓制」的運作方式，而總理轉向對總統負責的動機也弱。不過，也如本文所強調，論者普遍認為的「總統謙讓制」運作類型並非不會變動，在總理變動負責對象轉換的動機弱或者成本高之前提下，亦可能隨著總理單向對國會或雙向對國會及總統負責而產生運作類型的質變。在此三國中，芬蘭是最值得持續關注的案例。雖然目前同樣被認為是「總統謙讓制」甚至往內閣制的方向轉出的運作形態，但芬蘭与其它兩國總統長期扮演「幕後角色」的情形又有不同，在半總統制實施的早期，芬蘭總統享有相當大權力，導致國內各政黨對強人領導產生反動，使得從 1980 年代起逐漸擴張內閣的角色，並將許多實質行政權由總統移轉至總理，^⑪才形成今日「總統謙讓」的情形；然就實際情況言，芬蘭總統權力經歷由大到小的過程，甚至透過 2000 年修憲更限縮權力，總統也並非始終願意身為政治事務上的「旁觀者」；憲法第三條所規定之「行政權由總統和政府負責運作」，使得總統除了在國防、外交等「保留領域」上仍有涉入外，^⑫更可能反對總理對內閣的任命，例如 2000 年 9 月總統 Tarja Halonen 便反對總理

註⑧ Thomas Remington, "Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin," *Europe-Asia Studies*, Vol. 60, No. 6 (2008), p. 959.

註⑨ Robert Elgie, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 2 (2007), p. 53.

註⑩ 若依據 Elgie 的調查，芬蘭於 1919 年、愛爾蘭於 1937 年、冰島於 1944 年即成為半總統制國家。另有關半總統制國家加入與轉出的詳細年代，可參閱 Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice," p. 22。

註⑪ 陳宏銘、梁元棟，前引文，頁 54~55。

註⑫ 就保留領域一詞，其觀念與內容最早提出的首推曾任法國總理的 Chaban-Delmas；而後憲法學者 G. Vedel 曾將此一範圍之事務定義為「如同總統與政府間有一保留範圍、監督範圍以及授權範圍的事務」；之後演變為由於總統地位崇高，因此無暇也不應涉入國家日常零碎事務的處理，而應專注於外交、國防以及其它重要的全國性事務上。

對芬蘭銀行主席的任命案，⁸⁸使得總理必須在某些行政事務上對總統負責。因此，在此觀點上可知，芬蘭不但難稱上已轉出半總統制，甚至由於仍存在總理負責對象變動之可能，使得後續進一步觀察總理的行動方式，以及詳細分析其單向或雙向負責之內涵，將成為重要的課題。

另外，對於西歐區域中廣被視為半總統制「典範」的法國，更有其深入探討的價值。一般來說，對於法國半總統制運作類型的理解，大多是由國會與總統的政黨分布進行討論，也就是當總統所屬政黨與國會多數黨相同，總統經由對總理的絕對性任命方式，進一步掌握行政權之主導地位，形成「超級總統制」；相對地，若兩者分由不同政黨掌控，便形成總統與總理分屬不同政黨的「左右共治」。法國第五共和憲法實行至今，只要是經由國會或總統選舉而導致府會之間不同政黨的結果，便會出現左右共治，而 1986 年、1993 年及 1997 年三次的左右共治，甚至被論者認為，此已成為超越憲法規範的一種憲政慣例（constitutional convention）。⁸⁹由這個角度出發，使得許多研究者便由此認為，「左右共治」乃半總統制的「宿命」，甚至是半總統制之所以能夠配合應然而運作的「先決條件」，⁹⁰並依此檢驗半總統制；然而，左右共治並非半總統制國家的普遍現象，因此首先將法國的案例視為半總統制的許多運作方式之一，而非原形（Archetype），將是較為適切的分析出發點。⁹¹而從本文界定的運作類型成因來看，法國的情形便是在「國會多數是否支持總統」以及「總理負責對象變動性」的兩大自變項中進行轉換，亦即隨不同的組合方式產生不同的總理負責方式，當府、會不同政黨時，總理轉換對總統負責的動機弱：「歷史上在法國憲政發展的過程中，法國總統願意尊重國會，受國會生態約制的憲政精神可謂逐步建立」；成本高：「法國憲法第 49 條規定：政府應向國會負責，表現的方式乃是政府主動提出信任案要求國會通過，使得責任政治的實踐更受制度制約」。也因此，如徐正戎所引：法國卸任總統季斯卡在其回憶錄中曾感慨地表示：「一般民眾多以為任命總理是總統完全自由的行為，這是多麼錯誤的想法啊！」，⁹²便可見一斑。也正因此，當府會政黨生態轉變為同黨時，總統基於民意支持和強烈的政治使命感，加以實質任命總理、享有國防外交的特權，主持部長會議，可以拒絕簽署行政法令等憲法權力，自當使總理轉向對總統負責的動機強、成本低。故若要認為法國是半總統制當中的「模範」，不如說法國的總理負責乃是隨政治生態以及制度結構有高度相關性的現象，而總統、國會也隨著內、外在結構有著「消長」的情形，此對責任政治的實現當然會有助益。

註⁸⁸ Jaakko Nousiainen, "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2 (2001), p. 108.

註⁸⁹ 林繼文，「共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較」，*東吳政治學報*，第 27 卷第 1 期（2009 年 3 月），頁 5。

註⁹⁰ 張峻豪、徐正戎，「閣揆角色的受限或突破：政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究」，*台灣民主季刊*，第 4 卷第 1 期（2007 年 3 月），頁 2-3。

註⁹¹ Robert Elgie, "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype," p. 98.

註⁹² 徐正戎，「法國國會同意權行使之探討－規範不在，精神長存？」，*全國律師*，第 9 期（2003 年 6 月），頁 11。

三、非洲國家

再看非洲半總統制國家，從制度規範上看，其大多如同杜瓦傑以及 Siaroff 所界定的最典型半總統制特徵：「雙元行政權、總統直選、行政首長向議會負責」，據統計，採取這些規範方式的非洲半總統制國家包括：坦尚尼亞（Tanzania）、烏甘達（Uganda）、布吉納法索（Burkina Faso）、喀麥隆（Cameroon）、中非共和國（Centr. Afr. Rep.）、加彭（Gabon）、馬達加斯加（Madagascar）、馬利（Mali）、茅利塔尼亞伊斯蘭共和國（Islamic Republic of Mauritania）、尼日（Niger）、塞內加爾（Senegal）及多哥（Togo）等。不過，在這些國家的憲政運作上，總統權力實際上比其他非洲總統制國家還大，因為在這些國家中，總統於政府組成以及內閣會議中均有著中心地位，^⑧而總理的角色則難被凸顯，形成總理轉向對總統負責的動機強、成本低。在此之中，大多數的總統有絕對任命總理權，僅坦尚尼亞與烏甘達是須經國會同意任命，不過，在此二國家中，由於總統依然身兼行政的長官（chief executive），而總理也必須獲得國會多數的支持，使總理依然僅被認為是「在國會內部政府事務的領導者」（leader of government business in parliament），甚至，在烏甘達，總理更未具備任命內閣閣員之權力，使得半總統制運作類型多難以擺脫「超級總統制」的類型。

四、台灣

台灣在 1997 年第四次修憲後，便可確定已走上了半總統制的憲政體制。而台灣半總統制的規範方式乃是和法國較為接近，總統直選、總統具有絕對性任命閣揆、（被動）解散國會等實權，行政院院長應向國會負責，且得到國會信任，使得台灣的憲政發展常被用以和法國進行比較或檢討。然而，在實際運作上，由於台灣經歷過去的威權統治時期，總統權力的確保成為修憲重要內容，使得透過行政權的鞏固以建立半總統制成為台灣憲政體制的特色，而社會環境結構常賦予總統一職高度期待性，便可能造成總統即便在府、會不一致的前提下，也難釋出權力，成為左右共治的運作方式，更不用提當遭遇府、會合一之情形，總統權力的實際運作更透過任命總理，導致比總統制之下的總統權力還要大，進而產生所謂「超級總統制」的運作類型。依此前提，總理負責對象變動的動機便因總統角色的擴張而始終較強，故導致 2000 年至 2008 年民進黨執政時期面對國會從未過半數的情形也始終堅持少數政府，而在一開始取得政權時由國民黨籍的唐飛以個人民意組閣，事實上也難稱得上「實質左右共治」；因為，在總統強力主導下，迫使閣揆必須在大多行政事務的執行上同時對總統與國會負責，則在本文先前的界定下，應是「形似左右共治」而已。到了 2008 年以後，馬英九當選

註^⑧ 限於篇幅，本文僅就非洲國家做一概略式陳述，有關非洲半總統制國家的討論，可進一步詳閱 Van Cranenburgh, "Big Man Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries," *Decocratization*, Vol. 15, No. 5 (2008), pp. 952~973.

總統，雖取得一致政府的優勢，但其主張釋出行政權的主張，⁹⁰仍難以跳脫環境結構對其的期待，以及憲政上常直指總統規避責任的批評，而逐漸產生主導重要政策，甚至兼任執政黨黨主席、使行政立法更形合一、總統更掌握閣揆的情形，並從「形似黨內共治」向「超級總統制」的運作類型擺盪。由此，從台灣的例子來看，因無論國會多數是否支持總統，總理負責對象轉換的動機都偏強且成本低，故在府會一致下便難有「總統謙讓制」、府會不一致下難有「實質左右共治」的運作類型發生，此也回應本文表 4 所強調，當兩大變項均確定之情況下，半總統制運作類型將是隨總理單向或雙向負責而產生運作類型的微調，並且難有劇烈變動至其它類型之可能。

總結上述的案例初步檢驗，則可進一步將不同的半總統制運作類型及其變遷方向做一整理。首先，如波蘭的例子，其便在國會支持總統與否，以及總理負責方式變動兩個解釋變項均固定下，產生一種難有質變的運作類型，並主要與國會影響總理負責的動機或成本有關。其次，烏克蘭與波蘭類似，但其半總統制的運作則是在總統不甘於虛位之下，造成總理雙向負責或只對國會負責的運作方式；第三，以俄羅斯來看，則是在影響總理負責的成本與對機的面向上跳動；第四，芬蘭則是在兩者都固定的情況下仍有質變的可能；第五，從法國情況看，其為一種「正向」的跳動方式，也就是兩個變項均有影響總理負責方式變動的可能，亦即運作類型和此二者具有最高度的相關性；第六，非洲多國的運作是：在國會支持總統與否，以及總理負責方式變動兩個解釋變項均固定之下，產生一種運作類型難有質變的運作方式，且這與總統權力影響總理負責的動機或成本有關；最後，台灣的例子則是，總理負責的變動性成本、動機難以改變，故主要是總統支持國會與否這個變項影響了運作類型，總理是雙向負責或只對總統負責。綜合以上這幾種運作類型之相關性，以及所顯現出的變遷方向，可再進一步描繪如圖 5：

圖 5 所表示，乃是針對幾個半總統制國家運作案例所進行之初步應用。雖然，隨著府、會關係變化以及後續可能的修憲而產生對總理負責方式之影響，但以上共六種變遷方向觀察所指，更是強調變項間的關連性以及變遷之可能方向，並提供後續觀察與預測半總統制走向之基準。這六種變動方式包含：一、「總理負責對象轉換」這個變項控制時，隨國會多數是否支持總統而有的變遷，如台灣和烏克蘭；二、「國會多數是否支持總統」這個變項被控制時，隨總理負責對象轉換而有的變遷，如俄羅斯；三、兩大變項具有相關性的變遷，如法國；四、在兩大變項控制之下，運作類型因總統強勢作為而產生難有變動的「制度深化」變遷方式（路徑依賴），如非洲國家；五、在兩大變項控制之下，因議會強勢作為而導致運作類型難有變動的「制度深化」變遷方式，如波蘭；六、在兩大變項控制之下，運作類型產生微調的「制度演化」變遷方式

註⁹⁰ 對此，在 2008 年總統大選前，候選人馬英九即表示了要尊重雙首長制的憲法精神，其強調，若選上將謹守總統在憲法上的職權，並將行政權依據憲法讓與絕非「總統幕僚長」的行政院院長。見楊渡，「馬的閣揆『非總統幕僚長』：可能是蔣經國以來最有實權的閣揆」，*聯合晚報*，2007 年 7 月 16 日，版 A2。而在當選後的實際互動上，馬英九確實也努力於使閣揆掌握行政權之發動，甚至因此常被批評規避權責。

(制度實質變遷)，如芬蘭。

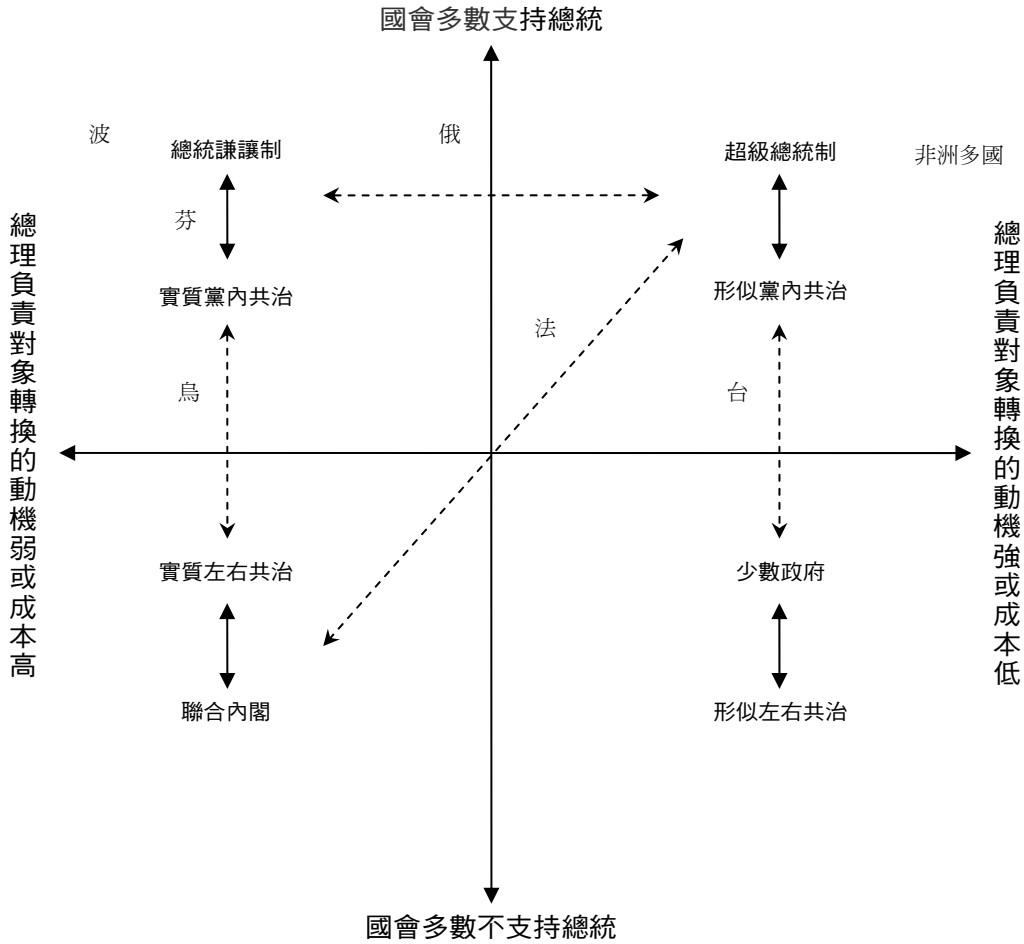


圖 5 半總統制運作類型的各種變遷方式與例證

資料來源：作者自繪。

由於半總統制研究過去多採傳統制度主義，使得論者間多認為制度將影響主要行為者或一國憲政表現；因此，如法國、德國威瑪、芬蘭、冰島等老牌半總統制國家，常被視為半總統制研究的「對照組」或「典範」國家，成為檢驗一國半總統制是否確實按照半總統制「原理」運行之依據，故在這樣的研究中，跨國性比較常有先入為主之觀點，甚至更難放諸四海皆準。本文透過上述分析認為，透過半總統制理論建構進而得到的運作類型案例應用結果，其最大分析優勢在於跳脫過去半總統制研究的窠臼，也就是在比較或檢驗半總統制的案例上，不應再視何國為所謂的標竿國家，而是以個案特徵為核心，理解其運作類型和變遷的可能，歸納相似的國家，進而才能在相

同象限中產生比較的實益、補充目前半總統制研究中最欠缺的「跨國比較」分析。^⑤亦即，奠基在相近的自變項上，產生合理的運作方式分析結果，最後達成預測運作類型走向之可能，並建立後續追蹤案例的研究中更明確的觀察焦點。在此之中，例如在國會多數是否支持總統的兩種前提下，若能確認總理負責的變動性強弱，便可解釋（甚至預測）將會出現何種運作方式，例如俄羅斯；而法國會出現換軌運作方式，非洲大多數半總統制國家均是強權總統或稱「總統—議會制」，便是無論國會多數是否支持總統，總理均不易改變對總統負責，相同地，台灣也是一樣。最後，本文這樣的研究方法也將使得「總理角色」在半總統制運作當中更被凸顯，也如作者最後必須強調地，若能更宏觀地分析半總統制研究運作類型，則各國案例將反應出「總理角色」這個因素會充分左右半總統制的運作類型，也影響半總統制的穩定程度。

柒、結 語

當今半總統制已橫跨歐、亞、非，甚至影響了向為總統制的拉丁美洲國家，而有超過 60 個國家採用，成爲一種明確的憲政類型，以及最新的分權形式。^⑥因此，和過往半總統制研究不同，當前的半總統制已有區域性研究之趨勢，從後共產國家、中歐、西歐、東亞等，均可見有關其中半總統制對民主表現之研究。不過，也如 Elgie 所認爲，在目前堪稱豐碩的半總統制研究成果中，仍未見跨國研究的論著，而本文從理論建構出發，最重要的關懷即在於企圖將未來半總統制研究推得更遠些，並使半總統制不再被視爲一個分散的解釋變項，經由文獻檢閱與研究方法的探討，使論者能對半總統制運作有關的解釋變項重新確認，並成爲跨國研究的基礎。

本論文從初步的推論開始，先凸顯憲法核心特徵對半總統制運作類型研究之重要性，並以行政權歸屬、行政與立法互動關係爲基礎，透過總統、國會、總理三角關係中「人事競爭」與「政策競爭」的不同面向，逐步展開總理負責方式在半總統制運作中的重要性，以及所造成的不同運作類型對半總統制的影響，最後進行幾項案例的檢驗。本文認爲，若將憲政研究的主體分爲「規範面」與「運作面」，則半總統制運作類型的研究，其實就是與半總統制的「運作面」有關。過去的憲政研究者往往依照特定體制類型的制度規範、特定政治體系中的制度，以及特定政治生活中的解釋變項，^⑦進而界定何種憲政體制爲最好的規定方式，甚至以此評價新興民主國家在憲政設計上的

註^⑤ 作者並未在文中區分「應用」與「案例分析」的不同。所謂應用，即是檢驗理論面的推論是否錯誤。雖然本文所提出的幾個國家，並非具體觀察各自長期以來的演進而提出其運作類型之差異性，亦未詳加考證各國在府會關係變動情形下的落差，進而使文章難以完整；但這些必須處理的問題將是後續研究的重要開端，作者最後所推論：「總理負責的變動性」將影響一國半總統制運作的特徵，則在往後的個案分析中，有一明確的焦點，並可依此和他國產生對照。

註^⑥ Cindy Skach, "The "newest" separation of powers: Semipresidentialism," *International Constitution*, Vol. 5, No. 1 (2007), p. 93.

註^⑦ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," p. 321.

應然走向；經由本文分析，半總統制除了在理論建構上仍有相當程度的歧見與不足之處，對於半總統制運作實際也常因為「後見之明」或者「先入為主」的原因，使得對於半總統制如何運作、如何變遷，都難有系統性之分析成果。而這樣的分析方式更因為帶著主觀認定方式，使得半總統制的內涵更無法被釐清。

當然如同本文開端所述，由於本文是從演繹法出發，也就是先建構分析半總統制運作類型的理論架構；而限於篇幅，本文在案例分析上自當難以做到鉅細靡遺，甚至產生更完整的比較架構。但在這七個國家以及所代表的六種運作類型變遷樣態之歸納，也至少能初步看出所有運作類型變遷內涵，使得後續研究能循此分析模式，更合理地將不同的半總統制案例，甚至是向被認為的「特例國家」納入，以進行更適切地歸類。其次，有關影響總理負責變動性的「動機」與「成本」的界定，本文僅是先提出一個大方向，而必須要透過未來對個案更詳盡的分析以釐清該國的外在環境因素以及制度因素，並成為後續觀察該國半總統制運作類型變遷的基礎。最後，就案例追蹤的部分，由於憲政變遷是研究半總統制不可或缺的重要議題，故在更長期的研究上，本文這樣的分析方式也能夠更合理地提供觀察的基準點，也就是無論採取何種分析半總統制運作類型變遷的研究途徑，都必須同時關注「外在環境因素」以及「內在制度結構」的變化，例如經由歷史制度主義的分析方式，理解行為者（總統、國會、總理）與制度的互動方式，進一步分析運作類型「深化」，或者「演化」的各種可能，進而探討半總統制微調甚至轉出的方向。而此也將是作者未來持續努力的重要研究課題。

憲法為政治活動的基礎，並對人類福祉有著很大的影響；而半總統制在今日已廣泛為世界各國，特別是新興民主國家所採用，對其如何運作、如何變遷，甚至如何調整，都應是憲政學者必須持續關注的重大議題。

* * *

A Cross-National Study on the Operational Types of Semi- Presidentialism

Chun-Hao Chang

Assistant Professor
Department of Political Science
Tunghai University

Abstract

Since Maurice Duverger proposed the concept of semi-presidentialism in 1980, disputes have increasingly been raised among researchers. Given the gap between norms and operations of semi-presidentialism, as well as the complexities among the relationships of president, prime minister, and congress in the operations of semi-presidential countries, this paper develops a theory-driven comparative framework of this concept. Through re-examining the definitions of semi-presidentialism and the methodology of analyzing its operational types, this paper also discovers the intention and trend among them and explores the independent variables of semi-presidentialism operations to explain the operational types and their transitions. By classifying semi-presidential countries according to their patterns of operational types, this paper not only provides researchers with a more effective model to explain or predict semi-presidentialism operations in different countries, but also assists in solving constitutional problems more effectively.

Keywords: semi-presidentialism, operational types, cross-national study,
Maurice Duverger

參考文獻

- 吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，收錄於明居正、高朗（編），*憲政體制新走向*（台北：新台灣人基金會，2001年7月），頁165~209。
- 吳東野，「半總統制之探討」，*美國月刊*，第11卷第1期（1996年1月），頁72~85。
- 吳重禮、吳玉山（主編），*憲政改革*（台北：五南圖書，2006年11月）。
- 呂炳寬、徐正戎，*半總統制的理論與實務*（台北：鼎茂出版社，2005年1月）。
- 沈有忠，「制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例」，*政治科學論叢*，第23期（2005年3月），頁27~60。
- 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，收錄於林繼文（編），*政治制度*（台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，2000年4月），頁135~175。
- 林繼文，「共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較」，*東吳政治學報*，第27卷第1期（2009年3月），頁1~51。
- 徐正戎，「左右共治憲政體制之初探—兼論法我兩國之比較」，*台大法學論叢*，第30卷第1期（2000年3月），頁1~43。
- 徐正戎，「法國國會同意權行使之探討—規範不在，精神長存？」，*全國律師*，第9期（2003年6月），頁1~11。
- 張峻豪、徐正戎，「閣揆角色的受限或突破：政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究」，*台灣民主季刊*，第4卷第1期（2007年3月），頁51~108。
- 許志雄，*憲法秩序之變動*（台北：元照出版社，2000年10月）。
- 陳宏銘，半總統制下「少數政府」的形成與存續—台灣二〇〇〇到二〇〇四之研究（台北：東吳大學政治學研究所博士論文，2004年6月）。
- 陳宏銘、梁元棟，「半總統制的形成和演化—台灣、法國、波蘭與芬蘭的比較研究」，*臺灣民主季刊*，第4卷第4期（2007年12月），頁27~69。
- 陳愛娥，「我國現行憲法下總統的角色定位」，收錄於陳隆志（編），*新世紀新憲政：新世紀智庫研討會論文集*（台北：元照出版社，2001年12月），頁290~312。
- 黃德福、蘇子喬，「大法官釋憲對我國憲政體制的形塑」，*台灣民主季刊*，第4卷第1期（2007年3月），頁1~50。
- 楊渡，「馬的閣揆『非總統幕僚長』：可能是蔣經國以來最有實權的閣揆」，*聯合晚報*，2007年7月16日，版A2。
- 薩孟武，*中國憲法新論*（台北：三民書局，1993年10月）。
- Arter, David, "Finland," in Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University, 1999), pp. 48~66.
- Blondel, Jean, "Dual Leadership in the Contemporary World," in Arend Lijphart ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992).
- Boban, Davor, "Minimalist concepts of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia

- semi-presidential state?" *Politička misao*, Vol. XLIV, No. 5 (2007), pp. 155~177.
- Cranenburgh, Van, "Big Man Rule: Presidential Power, Regime Type and Democracy in 30 African Countries," *Decocratization*, Vol. 15, No. 5 (2008), pp. 952~973.
- Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 165~187.
- Elgie, Robert, *Semi-Presidentialism in Europe* (New York: Oxford University Press, 1999).
- Elgie, Robert, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," *Political Studies Review*, No. 2 (2004), pp. 314~330.
- Elgie, Robert, "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 2 (2007), pp. 53~71.
- Elgie, Robert, "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice," paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution, Institute of Political Science, Academia Sinica (2008a).
- Elgie, Robert, "The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?" *Democratization*, Vol. 15, No. 1 (2008b), pp. 49~66.
- Elgie, Robert, "Duverger, Semi-presidentialism and the Supposed French Archetype," *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 3 (2009), pp. 98~112.
- Grossman, Emiliano, "The President's Choice? Government and Cabinet Turnover under the Fifth Republic," *West European Politics*, Vol. 32, No. 2 (2009), pp. 268~286.
- Lijphart, Arend, "Constitutional Design for Divided Societies," *Journal of Democracy*, Vol. 15, No. 2 (2004), pp. 96~109.
- Loewenstein, Karl, *Political power and the government process* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1957).
- Matsuzato, Kimitaka, "Semipresidentialism in Ukraine: Institutional Centralism in Rampant Clan Politics," *Demokraizatsiya*, Vol. 13, No. 1 (2005), pp. 45~58.
- Matzuzato, Kimitaka, "Differing Dynamics of Semipresidentialism across Euro/Eurasian Borders: Ukraine, Lithuania, Poland, Moldova, and Armenia," *Demokratizatsiya*, Vol. 14, No. 3 (2006), pp. 317~345.
- Nousiainen, Jaakko, "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2 (2001), pp. 95~109.
- Pasquino, Gianfranco, "Duverger and the Study of Semi-Presidentialism," *French Politics*, No. 3 (2005), pp. 310~322.
- Protsyk, Oleh, "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism," *Political Studies*, No. 56, No. 2 (2006), pp. 219~244.

- Remington, Thomas, "Patronage and the Party of Power: President-Parliament Relations Under Vladimir Putin," *EUROPE-ASIA STUDIES*, Vol. 60, No. 6 (2008), pp. 958~987.
- Roberts, Andrew, "The politics of constitutional amendment in postcommunist Europe," *Const Polit Econ*, No. 20 (2009), pp. 99~117.
- Sakwa, Richard, "Putin's Leadership: Character and Consequences," *EUROPE-ASIA STUDIES*, Vol. 60, No. 6 (2008), pp. 879~897.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1997).
- Shugart, Mathew and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- Shugart, Matthew, "Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns," *French Politics*, No. 3 (2005), pp. 323~351.
- Siaroff, Alan, "Comparative Presidencies: the Inadequacy of the Presidential, Semi-Presidentialism and Parliamentary Distinction," *European Journal of Political Research*, No. 42 (2003), pp. 287~312.
- Skach, Cindy, "The "newest" separation of powers: Semipresidentialism," *International Constitution*, Vol. 5, No. 1 (2007), pp. 93~121.
- Stevens, Anne, *Government and Politics of France* (New York: Palgrave Macmillan, 2003).
- Veser, Ernst, "Semi-presidentialism-Duverger's Concept -a new political system model," *Journal of Social Sciences and Philosophy* (人文及社會科學集刊), Vol. 11, No. 1 (1999), pp. 39~60.