

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

▶ 從後共波蘭國會大選探討其政治穩定性

Political Stability and the 2001 parliamentary Election in Post - Communist Poland

doi:10.30390/ISC.200205_41(3).0005

問題與研究, 41(3), 2002

Issues & Studies, 41(3), 2002

作者/Author：王維芳(Wei-Fang Wang)

頁數/Page：109-128

出版日期/Publication Date：2002/05

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.200205_41\(3\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.200205_41(3).0005)



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



從後共波蘭國會大選 探討其政治穩定性^①

王維芳

(國立政治大學中山人文社會科學研究所
博士候選人)

摘要

本文從二〇〇一年波蘭國會選舉後的國會政黨體系切入，從選舉制度與社會因素探討後共波蘭的多黨政黨體系特色。並以府會關係、總統權力大小及國會政黨體系等三個半總統制的主要運作變項，觀察波蘭民主化後的政治穩定狀況。在「總理—總統制」的制度設計下，一個擁有總統權力小的憲政設計較能排除非制度性因素對制度運作的影響，即使面臨多黨的政黨體系，亦能於府會不一致時有效發揮制度的制約力量而不致發生過於嚴重的政治僵局。此點或可提供實施半總統制的台灣在進行修憲之時的借鏡。

關鍵詞：半總統制、政治穩定、總統權力、國會政黨體系、府會關係

* * *

壹、前言

波蘭自一九八九年六月舉行第一次的部分自由選舉之後，截至目前為止已舉行過五次國會選舉（一九八九年、一九九一年、一九九三年、一九九七年、二〇〇一年），國會歷經一九九一年的混亂多黨、一九九三年的左翼聯盟（民主左派聯盟 Alliance of the Democratic Left, SLD 及波蘭農民黨 Polish Peasant Party, PSL）、到一九九七年的右翼團結選舉行動（Solidarity Election Action, AWS），迄二〇〇一年九月二十三日舉行的國會選舉又由左翼的民主左派聯盟及勞工聯盟（Labor Union, UP）獲得近

註① 後共波蘭係指 1989 年以後放棄共產黨獨大，進行政治轉型，並經自由選舉成立政府的波蘭而言。另波蘭國會為兩院制，包含上議院（Senate）及下議院（Sejm），本文以下議院國會為主要探討範圍。



41%的選票，贏得460席下議院（Sejm）中的216席，^②原執政的團結選舉行動（AWS）僅獲得5.6%選票，未能超越聯盟所需之8%門檻規定，而從波蘭政壇消失。^③此次選舉結果造成波蘭自一九八九年轉型之後的第四次政黨輪替，雖然後共政黨^④在此次選舉中的表現是波蘭歷屆選舉表現最好的政黨，但因仍未超過半數，必須與一九九三年曾共同執政的農民黨組成聯盟，^⑤此種情形正印證後共產主義（以下簡稱後共）研究學者所指出的「無論左右翼政黨均無法取得絕對優勢，必須組成政黨聯盟執政」的一般性推論。^⑥波蘭自一九九〇年修憲後，確立實施半總統制的憲政體制，並舉行第一次總統直選，總統與國會均經歷政黨輪替經驗，此種經驗在半總統制國家中究竟能提供何種啓示？本文遂就後共波蘭的國會政黨體系先進行觀察，並探討政黨體系與憲政體制的互動關係，而後確立後共政黨重新執政之後對波蘭政治穩定的影響。

波蘭在政治轉型之後，採行半總統制的憲政體制，並於一九九七年修訂一九九二年的「小憲法」。^⑦在選舉制度上所採行的比例代表制，深刻影響其國會政黨體系的形成與發展，再加上政黨不斷地輪替現象對波蘭政治穩定發生何種作用，均可作為同樣採取半總統制的台灣一個思考與借鏡方向。台灣於一九九六年總統直選之後，政府體制由「分權式內閣制」^⑧轉為半總統制，並於一九九七年第四次修憲時，將立法院行使閣揆同意權取消，並重新建構總統、行政院與立法院的憲政架構。在這樣的變動下，台灣的立委選舉仍然採行單記非讓渡投票制（single nontransferable vote, SNTV），此種選制是介於單一選區相對多數決制與比例代表制之間，其政黨數量一般多於二，但小黨林立的現象又較比例代表制緩和。^⑨這樣的國會政黨體系搭配台灣的半總統制設計，將如何影響台灣的政治穩定？而且在二〇〇〇年及二〇〇一年先後完成總統與國會的政黨輪替之後，波蘭的前例應該可以提供經驗。本文期望藉由後共波蘭的案例，觀察國會政黨體系在半總統制憲政設計的交相運作之下，如何牽引政局的發展，並由此架構一個較為穩定的政治環境，作為台灣的參考。

註② “Former Polish Communist Begin Coalition Talks to Form Government,” *Poland Today*, <<http://www.europeaninternet.com/poland>>, September 27, 2001.

註③ “Former Polish Communist Short of Majority, Begin Coalition Hunt,” *Poland Today*, <<http://www.europeaninternet.com/poland>>, September 26, 2001.

註④ 所謂後共政黨是指延續前波蘭共產黨演化而來的政黨。

註⑤ 此次選舉農民黨獲得42席，由右翼團結選舉行動黨分裂出的公民綱領（Civic Platform, PO, 65席）、法律及公義黨（Law and Justice Party, PiS, 44席）及激進的自我防衛黨（Self-Defense或Samooobrona, 53席）、波蘭家庭同盟（Polish Family League, 38席）均表示不會與左翼的執政黨聯盟，因此左翼聯盟遂與1993年有共同執政經驗的農民黨組成聯合政府。

註⑥ 趙乃斌，「東歐國家政體演變和特點」，*東歐中亞研究*，1997年第1期，頁54。

註⑦ 波蘭國會於1992年10月17日通過「波蘭共和國立法及行政制度之間相互關係與地方自治憲法法案」（The Constitution Act on the Mutual Relations Between the Legislative and Executive Institutions of the Republic of Poland and on Local Self-Government）。此法為臨時憲法，通稱「小憲法」。

註⑧ 張君勱，*中華民國民主憲法十講*（民國86年9月再刷）。

註⑨ 有關不同選舉制度的比例代表性問題及對政黨制度的影響情形，可參見謝復生，*政黨比例代表制*（台北：理論與政策雜誌社，民國81年）；王業立，*比較選舉制度*（台北：五南，民國87年）。



貳、後共波蘭的國會政黨體系

一、歷屆國會選舉

基本上，整個東歐在轉型之際，其政黨形態是一種結構鬆散的團體，在遭遇內外的快速演變及分化時，充其量只能視為是一種「原始政黨」(proto-parties)，當共黨垮台，這些政黨開始像西歐政黨般的轉化。由於後共社會是高度變化及流動的社會，個人及團體利益因經濟轉型而快速改變，因此人民對政黨的支持度變得反覆無常。再加上受限於國內資源有限且需依賴外國財政援助，以致東歐的左右翼政黨屬性區別模糊，左翼政府亦須採取與右翼相似的經濟政策。^⑩

另一個模糊東歐左右意識形態的重要因素是民族主義。具民族主義色彩的右翼政黨在經濟政策上常採國家主義，強調集體重於個人。因此，左右翼區別並不多，反而都市與鄉村之間的文化差別更為重要。東歐左翼政黨包含社會黨及社會民主黨，亦與原共產黨敵對，不喜與共黨結盟參與選舉。雖然民族主義政黨常是國會中最小的政黨，但卻能在穩定多數的政府中發揮影響力。^⑪此次波蘭的國會選舉結果，傾向民族主義色彩的自我防衛黨及波蘭家庭同盟黨在國會中佔有一定席次即可印證。所以薩托里(Giovanni Sartori)以「極化多元主義」(polarised pluralism)稱呼東歐的政黨發展傾向。由於東歐的政治文化過於受民族主義及民族衝突所導引，雖然民主政治在東歐已建立，但政黨及政黨體系的低度發展仍是東歐主要的問題之一。

此種分化問題在後共波蘭的國會最為明顯，但東歐國家中，除波蘭是屬於民族同質性最高的國家外，其他國家大部分均含有以民族為基礎的政黨。因此去除社會分歧因素之後，影響後共波蘭國會政黨體系最重要的因素當推選舉制度。^⑫本節擬以後共波蘭從一九八九年到二〇〇一年，受國會選舉制度與社會因素影響下的政黨體系為主軸，作為後節探討的依據基礎。

東歐國家轉型之時所選擇的制度各有不同，一般以現任者與反對者之間相對協商的力量，以及對選舉結果的期待兩個變項，交叉組合而成四種不同的策略因應，見(表一)。

註⑩ Jan Ake Dellenbrant, "Parties and Party Systems in Eastern Europe," in Stephen White, Judy Batt & Paul G. Lewis eds., *Developments in East European Politics* (Durham: Duke University Press, 1993), pp. 149~152.

註⑪ Jan Ake Dellenbrant, "Parties and Party Systems in Eastern Europe," p. 152, 153, 156.

註⑫ 在討論一個國家的政黨制度之時，一般以選舉制度及非選舉制度為準。前者包括國會選舉制度與總統選舉制度，後者包括社會分歧及政府體制。王月玫，「總統與國會選舉制度的政治影響：以總統制、半總統制國家為例」(國立政治大學政治學系碩士論文，民國87年7月)，頁30~34。



表一

支配性政黨的協商能力	對選舉結果的期待		
		對在位者有利	對反對者有利
	對在位者有利	(一) 絕對多數及單一政權*	(二) 多元及分權※
對反對者有利	(三) 多元及分權	(四) 多元及分權	

* 包括絕對多數—相對多數選舉制度、議會制、一院制國會。

※ 包括比例代表制、分別選舉的總統、多院制的國會。

資料來源：轉引自 Josep M. Colomer, "Strategies and Outcomes in Eastern Europe," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No. 2 (April 1995), p. 76.

以波蘭一九八九年六月四日所舉行的第一次部分自由選舉之例來看，當時波共對選舉結果只有一半的樂觀，僅願意開放部分自由競爭，為波共保留 65 % 的下議院席次，且因對自己的候選人尚具信心，因此在下議院及上議院採取絕對多數的選制，不料結果卻非原先預測，見（表二）。

表二 一九八九年波蘭國會選舉結果

	上議院 (Senate) 席次 (百分比)	下議院 (Sejm) 席次 (百分比)
波蘭統一工人黨 (前共黨, Polish United Workers Party, PZPR) 及共黨聯盟	1 (1 %)	299 (65 %)
團結工聯	99 (99 %)	161 (35 %)
總席次	100	460
選舉制度	複數選區 (2~3 名) 絕對多數制。	108 個選區，每選區選 2~5 席，共 425 席；另 35 席由全國性名單選出，各選區候選人當選總得票需超過 50 %。

資料來源：Krzysztof Jasiewicz, "Dead Ends and New Beginnings: The Quest for a Procedural Republic in Poland," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 33, No. 1 (March 2000), pp. 104~107.

雖然反對黨贏得部分的國會選舉席次，但很可惜隨後分裂，並於一九九〇年十一月總統直選時，因瓦文薩 (Lech Walesa) 的陣營及總理馬佐維茨基 (Tadeusz Mazowiecki) 的陣營相對決而崩解。同時在一九九〇年九月七日通過修憲案，除規定總統直選，五年一任外，亦決定於一九九一年十月舉行完全嶄新，且具合法性代表的國會選舉。此次選舉因各政黨勢力已於第一次選舉之後分化，各政治力量對能否勝選



並無把握，遂大多偏好採行比例代表制（PR制），結果卻選出一個深度分化的國會，對剛剛起步的波蘭政黨體系的制度化具相當不良的影響。此次選制分成 37 個選區，每選區選 7 至 17 席，席次分配採「嘿爾－尼瑪耶」公式（Hare-Niemeyer），^⑬而且無任何門檻限制。在下議院的 460 席中，69 席為全國名單，每個政黨至少需有 5 個選區有候選人當選，且每區至少 5,000 張選票或全國 50,000 張選票、或者政黨的全國選票超過 5 % 門檻始能分配此 69 席。另上議院則由絕對多數改為相對多數。^⑭此次選舉約有 100 個政黨參與競爭，將近 30 個政黨在國會中擁有席次，最大黨為右翼民主聯盟（Democratic Union, UD）佔 12.3 % 選票及 13.5 % 席次，而左翼的民主左派聯盟（SLD，前共黨）則緊追其後佔 12.0 % 選票及 13.0 % 席次。^⑮

一九九三年因國會通過對民主聯盟執政政府的不信任案，瓦文薩總統遂依據「小憲法」第 66 條第 5 款，解散國會，並於一九九三年九月十九日舉行國會選舉。選前有鑒於原選制造成政黨過於分化，國會乃於一九九三年五月二十九日修改選舉法，主要重點包括：對單一政黨增加 5 % 當選門檻、聯盟為 8 % 門檻的限制、69 個全國名單的當選門檻從 5 % 提升至 7 %、391 個席次由 52 個選區產生、選區規模亦修改為 3 至 17 席次、計票方式改為有利大黨的頓特公式（D'Hondt）等。^⑯選舉結果只有一個聯盟及 5 個政黨通過門檻贏得席次，並由民主左派聯盟贏得 171 席與農民黨 132 席共同執政，右翼的民主聯盟僅得 74 席。^⑰

一九九二年的「小憲法」雖然限制總統的一些權力，但是卻同時賦予總統對外交、國防及內政部長的提名權力，此種權力引發總統與不同黨派總理在左右共治時期的衝突。因此在一九九三年民主左派聯盟及農民黨聯合執政後，提出加強國會及內閣功能的修憲主張。一九九七年在波蘭新憲法公投通過後，於同年九月二十一日舉行第四次

註⑬ 「嘿爾－尼瑪耶」公式為比例代表制中分配席次的方法之一，為最大餘數法，係由德國教授尼瑪耶將嘿爾基數最大餘數法加以改進而來，其計算公式為（各政黨的有效選票÷選區有效選票）×選區應選名額。目前我國的立法委員不分區代表的席次即以此方式分配。參見王業立，比較選舉制度，頁 26～30。

註⑭ Krzysztof Jasiewicz, "Structures of Representation," in Stephen White, Judy Batt & Paul G. Lewis, eds., *Developments in East European Politics*, p. 144.

註⑮ Krzysztof Jasiewicz, "Dead Ends and New Beginnings: The Quest for a Procedural Republic in Poland," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 33, No. 1 (March 2000), p. 109.

註⑯ 1993 年有關選舉法的修改內容請參考 Krzysztof Jasiewicz, "Poland: Walesa's Legacy to the Presidency," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 148. Michael Bernhard, "Semipresidentialism, Charisma, and Democratic Institutions in Poland," in Kurt von Mattenheimer, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997), p. 196. 頓特公式在比例代表制中屬於對大黨有利的公式，凡得票超過當選基數的政黨，可先分得 1 席，如果還有議席尚未分配完畢，將已當選 1 席的政黨總票數除以 2，再比較各政黨的平均數，以分配剩餘席次。以此類推，凡已分配到席次的政黨，必須將其總票數除以已分配到席次數加 1，直到所有席次分配完畢。（其餘數為 1,2,3,4……）參見王業立，比較選舉制度，頁 30～32。

註⑰ Krzysztof Jasiewicz, "Dead Ends and New Beginnings: The Quest for a Procedural Republic in Poland," p. 111.



國會選舉，選舉規則雖與一九九三年相同，但選舉結果卻不太一樣，形成左（前共黨 SLD）右（團結選舉行動 AWS）對峙局面，並由右翼的團結選舉行動以 201 席與自由聯盟 60 席（Freedom Union, UW）掌握國會下議院 261 席次聯合執政，左翼的民主左派聯盟仍維持相當席次（164 席），而農民黨則僅獲得 27 席，使左翼政黨再度交出政權。^⑩

在二〇〇一年九月二十三日舉行國會第五次選舉之前，於四月三十日通過新選舉法，將原來的計算席次公式由頓特公式（d'Hondt）改為聖拉噶公式（St. Lague），^⑪並將全國名單取消，此種選制對中小型政黨較為有利。^⑫而此次的國會選舉計有 15 個政黨的 7,800 名候選人競選下議院，另有 430 名候選人競選上議院，總計有 2 千 9 百萬選舉人口可以投票。^⑬然而當天的投票率僅有 46.29%，得票結果由左翼的民主左派聯盟以 216 席成為執政黨，而原右翼團結選舉行動則因未達聯盟所需 8% 門檻而落選，右翼分裂出的公民綱領（Civic Platform, PO）與法律及公義黨（Law and Justice Party, PiS）則各以 65 席及 44 席進入國會。^⑭

二、選舉制度與社會因素的影響

有關選舉制度與國會政黨體系的關係，最有名的說法當推杜維傑法則（Duverger's Law），該法則係指在無嚴重社會分歧的情況下，單一選區相對多數決制會導致兩黨制的產生，而杜維傑假說（Duverger's Hypothesis）則指比例代表制容易傾向多黨制的產生。^⑮但是這樣的研究論點在檢驗選舉制度對後共國家的影響時發現，無論是相對多數決制及絕對多數決制均無法在後共國家收到政黨縮減效果，必須以比例代表制加上當選門檻的選制才能限制政黨數目的擴張，同時藉由政黨獨占提名的方式，提升政黨的地位，以便有利政黨的制度化。^⑯

從事俄羅斯、立陶宛、匈牙利、烏克蘭及波蘭跨國研究的學者認為，新興民主的選舉制度需要時間產生效應，政黨體系越制度化的國家隨著時間越長越能習得經驗。

註⑩ Krzysztof Jasiewicz, "Dead Ends and New Beginnings: The Quest for a Procedural Republic in Poland," p. 113.

註⑪ 聖拉噶公式與頓特進行方式相同，惟除數改為 1,3,5,7……。由於除數增大，對於已經分配席次的政黨要繼續分配到席次的困難度大為提升，相對地尚未分配到席次的小黨則有較佳的機會能夠分配到席次，可能造成小黨林立的現象。參見王業立，*比較選舉制度*，頁 33~34。

註⑫ "New Election Law Signed," <<http://www.warsawvoice.pl>>, April 2001.

註⑬ "Polish Parliamentary Election Process," *Poland Today*, <<http://www.europeaninternet.com/poland>>, September 24, 2001.

註⑭ "Former Poland's Communists Fail to Win Majority," *Poland Today*, <<http://www.europeaninternet.com/poland>>, September 27, 2001.

註⑮ William H. Riker, "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science," *American Political Science Review*, Vol. 76, No. 4 (December 1982), pp. 753~766.

註⑯ Robert G. Moser, "Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist States," *World Politics*, No. 51 (April 1999), p. 361.



波蘭在後共國家中雖有較高程度的制度化政黨，然而選民的支持卻極為善變。比較波蘭於一九九一年、一九九三年、一九九七年選舉結果的不比例性發現，一九九一年選舉因無當選門檻限制，而有將近 10.87 的議會政黨有效數，其不比例性非常低僅 6.11，政黨體系極度分化。^⑤一九九三年因增加 5 % 門檻而形成 17.81 的高度不比例性，但議會政黨有效數已自 10.87 縮減至 3.86。至一九九七年精英習得經驗，並結成集團，將有效選舉政黨數減為 2.95，且不比例性亦下降至 10.63。（表三）顯見波蘭的政黨體系，隨著時間展現出最大的適應性。但在其他政黨體系不夠制度化的國家，由於選民及精英不具備政黨偏好次序以便進行策略投票，以致相對多數選制很難在這些國家發揮縮減政黨的效果，只有強調政黨標籤的比例代表制加當選門檻，才能讓政黨體系漸次制度化，並在限制政黨數目方面產生成效。

表三 波蘭國會選舉結果的不比例性

案 例	合法門檻 (Legal Threshold)	選舉政黨有效數 (Effective Number of Electoral Parties)	議會政黨有效數 (Effective Number of Parliamentary)	不比例性 (Disproportionality)
1991 年國會選舉	無門檻	12.50	10.87	6.11
1993 年國會選舉	5 %	9.8	3.86	17.81
1997 年國會選舉	5 %	4.59	2.95	10.63

資料來源：轉引自 Robert G. Moser, "Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist States," p. 371.

除選舉制度會影響波蘭政黨體系的發展外，事實上新興民主國家為達到鞏固民主及活化市場的需求，在轉型最初階段需要相當的彈性，以允許政黨體系改變方式來保持均衡狀態，並尋求社會、政治、經濟制度的穩定。因此後共波蘭的選民在每次選舉的投票偏好上是反覆無常的。^⑥但是選民對政黨認同的指數卻有上升趨勢，一九九一年民衆對政黨持極為反對的態度，一九九三年後政黨卻已變成波蘭政治上的主要角色，

註⑤ 不比例性指政黨所得席次佔總席次之比與其得票佔總選票之比的差距，此差距越高，代表不比例性越大，對小黨不利；若不比例性越低，意謂比例性較高，對小黨有利，政黨數越多。至於有效政黨數目越高，則代表議會中的政黨數越多，越難整合；而有效政黨數越低，越趨近兩黨制，或少於兩黨制，則國會越形穩定。

註⑥ 後共波蘭選民的投票行為受到五個主要的政治力量影響：(一) 政治及經濟自由主義對民粹主義；(二) 世俗主義對宗教主義；(三) 政治威權對民主；(四) 西化對民族主義；(五) 支持及反對去共產化。由於受到這些政治力量的拉扯，波蘭在 1991 年至 1993 年參與選舉的政黨基本上可分成四個主要的政治選擇：自由或民主、保守或基督民主、社會主義及民粹主義。Krzysztof Jasiewicz, "Poland: Walesa's Legacy to the Presidency," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents*, pp. 134 ~ 135.



一九九五年及一九九七年對政黨認同的指數分別上升至 43.5 % 及 64.3 %。^②

從波蘭學者對中東歐的比較研究中確認，只要社會結構仍在持續重組的時候，要達到穩定的政黨支持是不可能的事情。在波蘭人民對民主滿意度越來越增加，但對政府滿意度卻相對遞減的情形下，波蘭政黨體系在意識形態上漸漸被分成兩個面向：經濟的左與右、社會的宗教與世俗。^③截至二〇〇一年國會選前的主要兩個政治實體仍以聯盟為主，惟因受比例代表制的影響，有助政黨強化對提名人選的控制與力量，雖然選民投票偏好常因政府的表現而有所變化，但後共波蘭的政黨卻已漸漸朝左右政治光譜形態存在，對型塑政黨體系有所助益。

叁、半總統制下的波蘭總統與國會關係

一、總統的權力

波蘭於一九九〇年修憲後，實施半總統制的憲政體制，依據杜維傑（Maurice Duverger）對「半總統制」所下的定義有三：（一）總統經由全民直接選舉產生；（二）總統擁有相當的權力；（三）總統任免總理，而總理及閣員需對國會負責。^④其中關於總統權力程度又相對影響到半總統制的運作情形，本文以 Shugart 及 Carey 以總統是否具有任免總理的權力，來界定總統權力大小，將半總統制再加細分為總統權力大的「總統－議會制」（president-parliamentarism），及總統權力小的「總理－總統制」（premier-presidentialism）。^⑤

依照上述標準檢驗波蘭的半總統制應屬「總理－總統制」，因為一九八九年（總統職權曾經一九八九年四月、十二月、一九九〇年九月等三次修正）、一九九二年及一九九七年三個憲法均規定總統提名的總理及內閣需經國會下議院（Sejm）同意。一九八九年舊憲明定總統對於總理的提名需經國會同意。一九九二年「小憲法」規定總統可以提名總理，新政府必須於 14 天內向國會提出信任案（小憲法第 57 條），如果國會不同意，則國會可以於 21 天內自行決定總理和內閣，並需總統同意並任命之（小

註② Radoslaw Markowski, "Party System Institutionalisation and Democratic Consolidation: On the Idiosyncrasies of the Polish Case," Janina Frentzel-Zagorska, Jacek Wasilewski, ed., *The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe* (Warsaw: Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, 2000), pp. 68~72.

註③ Radoslaw Markowski, "Party System Institutionalisation and Democratic Consolidation: On the Idiosyncrasies of the Polish Case," Janina Frentzel-Zagorska, Jacek Wasilewski, ed., *The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe*, p. 78.

註④ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," Arend Lijphart, ed., *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), pp. 142~149.

註⑤ 所謂「總統－議會制」的總統可直接任免總理不需國會同意，而「總理－總統制」的總統任免總理則需經國會同意。參見 Matthew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 23~24。



憲法第 58 條)。如果國會在期限內仍無法決定人選，則總統又獲主動權，可以任命總理及內閣，但必須仍獲得國會的同意(小憲法第 59 條)。如果總統仍無法任命人選，則國會又獲得第二次決定權，但仍需總統同意與任命(小憲法第 60 條)。如果總統及國會在各自兩次機會中均無法組成政府，總統應解散國會，或指定不超過 6 個月的看守內閣(小憲法第 62 條)。至於一九九七年新憲內容仍然規定由總統先任命總理及內閣，而後由國會行使同意權，如果國會不予通過，於 14 天內由國會自行決定政府組成人選，總統必須任命(一九九七年新憲法第 154 條)。如果國會無法成功組成政府，則主動權又回到總統手中，再度任命總理及內閣人選，並於 14 天內請求國會給予信任，如果國會不予信任，則總統可解散國會(一九九七年新憲法第 155 條)，將國會組成政府的權力縮減一次。

所以波蘭總統任命總理的人事權力並不大，而且一九九二年「小憲法」所賦予總統對國防、外交、內政三長的任命權(小憲法第 61 條)，已於一九九七年新憲中刪除，規定總統在外交事務上應與總理及相關部會首長合作(一九九七年新憲法第 133 條第 3 款)，等於減弱總統對政府人事的影響權力，使得波蘭總統權力更加有限。然而即使在波蘭這樣的政治條件下，瓦文薩於擔任總統期間仍經常因其個人野心，加上政府無能及國會多黨之間的爭論，造成行政及立法之間形同「百慕達三角」的緊張關係。^①

二、後共波蘭政黨體系影響下的府會關係

在半總統制國家中，國會與總統之間的互動關係是影響政治穩定最重要因素之一，而兩者的關係又在於總統與國會權力的較量。除了制度上總統所擁有的權力之外，國會力量是否團結亦是影響雙方關係的重要原因。林茲(Juan J. Linz)特別指出半總統制比總統制更注意政黨體系，總統是否能支配總理，或國會多數能否支持總理，相當依賴國會政黨體系與總統的關係。一般而言，不論總統任命總理需否國會同意，只要政黨體系穩固，就比較容易在國會產生清楚的多數，以避免總統因個人野心以及制度外因素，不顧國會政黨生態而妄為。如果總統無法在國會中擁有多數政黨支持，或國會中不能形成穩定的多數聯盟抗拒總統介入政務的野心時，半總統制下的政治穩定將受影響，因為半總統制在高度分化的政黨體系或一個極化的多黨制中是無法良好運作。然而在許多後共民主的憲法條文中，常有總統不能是政黨一員的規定，許多在位者認為總統必須超越政黨之上，當總統確認可以獲得下次選舉勝利之後，常與原政黨維持鬆散的關係，易使政黨體系較難制度化，連帶地使國會較難協商出政府的組成，此時權力歸屬容易轉至總統，由總統選擇總理並嘗試組成聯盟支持，或至少避免國會多數經由不信任投票阻止總理的產生。^②所以半總統制下最困難的狀況是在分化的政黨體

註① Ray Taras, "Leaderships and Executives," in Stephen White, Judy Batt & Paul G. Lewis, eds., *Developments in East European Politics*, p. 178.

註② 參考 Juan J. Linz, "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents*, p. 10.



系中，立法部門無法形成穩定多數，且總統無法在政黨或政黨聯盟中獲得支持。再加上後共半總統制國家因為高度多變的選舉特性，且總統被要求需超越政黨之上，因此很難形成總統同時是政黨領袖的穩定形式，^③此點對半總統制下要形成穩定的政黨體系有負面效應。

瓦文薩於一九九〇年十一月二十五日所舉行的首任總統直選中，在第二輪的投票以 74.3 % 勝出，面對一九八九年的舊國會，以別勒茨基 (Jan Krzysztof Bielecki) 擔任總理 (一九九〇年一月至十二月)。別勒茨基重新任命主張震盪療法經濟改革政策的巴爾策羅維茨 (Leszek Balcerowicz) 續任財政部長，由於激烈的經改過程引起民怨，使得瓦文薩與其支持者的期望越行越遠。

一九九一年的國會選舉結果，最強的民主聯盟只有 13.5 % 席次，一個弱勢國會雖然不足與總統爭奪權力，但總統原支持者卻加入中間聯盟 (Center Alliance)，使總統在國會中並無政黨聯盟，瓦文薩原認為自己可以負責總理職責，遂仍由別勒茨基在位，卻遭到許多主要政黨的反對。瓦氏原欲提名民主聯盟的黨團領袖格瑞米克 (Bronislaw Geremek)，但因無法獲多數支持，乃改提名中間聯盟的奧雪夫斯基 (Jan Olszewski)，於一九九一年十二月二十日獲國會通過。但僅持續 24 週，於一九九二年六月五日下午下台。隨後瓦氏提名農民黨領導人帕夫拉克 (Waldemar Pawlak)，於六月六日由國會通過。^④七月二日帕夫拉克因缺乏足夠實力組成政府，向總統辭職，但總統拒絕接受，並威脅將使用憲法權力解散國會。經國會協商由民主聯盟推出蘇霍茨卡 (Hanna Suchocka) 組閣而解決爭議。(一九九二年七月至一九九三年五月，臨時政府至一九九三年九月)

一九九三年國會由民主左派聯盟獲勝，瓦文薩被迫於九月提名左翼農民黨的帕夫拉克擔任總理，以當時民主左派聯盟及農民黨 30.3 % 選票，卻擁有 65.9 % 席次的壓力下，總統亦需與國會妥協，開啓波蘭第一次的左右共治時期，形成府會分立。

在一九九三年至一九九五年總統選舉之前，右翼總統的瓦文薩與國會支持的左翼政府爭議不斷。先是國家預算如果在三個月內未獲國會通過，總統有權解散國會 (小憲法第 21 條)，瓦氏以此逼使帕夫拉克下台 (一九九三年十月至一九九五年三月)，由歐萊克希 (Jozef Oleksy) 擔任新總理。

自瓦文薩於一九九〇年當選總統之後，共經歷三個國會及六個政府，由於其深具好鬥特質，漸漸失去團結聯盟原有陣營的支持，遂於一九九五年十一月總統直選時，敗給民主左派聯盟的克瓦斯涅夫斯基 (Aleksander Kwasniewski)，^⑤結束波蘭第一

註^③ Juan J. Linz, "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents*, p. 12.

註^④ 瓦文薩挑選帕夫拉克有許多理由，可藉年青無經驗的政黨領導人在背負曾經支持共黨的恥辱之下，受其控制，另也可藉此警告分裂的後團結聯盟精英，同時將非團結聯盟力量納入其統治之中。

註^⑤ 瓦文薩在總統選舉民調中的支持率並不高，直至 1995 年春天之後漸漸攀升，但仍於第二輪選舉時，以 48.28 % 輸給克瓦斯涅夫斯基的 51.72 %。參見 Krzysztof Jasiewicz, "Dead Ends and New Beginnings: The Quest for a Procedural Republic in Poland," p. 119.



次的左右共治。

在左翼總統與左翼國會相互配合條件下，克氏任命同黨的齊摩舍維茨（Włodzimierz Cimoszewicz）擔任總理，^⑥直至一九九七年國會選舉又由右翼團結選舉行動（AWS）勝選，克瓦斯涅夫斯基不得不尊重國會多數，任命該黨布澤克（Jerzy Buzek）出任總理，開始第二次的左右共治時期。

在第二次府會不一致時期，由於克瓦斯涅夫斯基穩健溫和的作風與瓦文薩不同，因此在相同的憲政架構及府會不一致的環境下，並未引發更嚴重的府會衝突；再加上民調顯示波蘭民衆較為偏好議會式民主而非總統式民主，所以在一九九七年的憲法中將波蘭的半總統制更往議會制方向修正。二〇〇〇年十月，克氏以 55 % 選票繼續贏得連任，而右翼團結選舉行動因內部分裂、失業率過高（16 %）及貪污等問題，^⑦而於二〇〇一年九月國會選舉交出政權，由民主左派聯盟的黨魁米勒（Leszek Miller）聯合農民黨組成政府，結束波蘭的第二次左右共治。

肆、後共波蘭的政治穩定

一、分析半總統制的政治穩定架構

在討論後共波蘭的政治穩定之前，本節先從半總統制下的總統、行政及立法三者的運作關係角度切入，研究總統、總理及國會三個政治角色在「總理－總統制」及「總統－議會制」的不同互動情形。在「總理－總統制」之下，由於國會擁有對總理的任命同意權，若總統政黨為國會多數黨，則即使總理人選需經國會同意，但因基本上為府會一致的狀況，總統與國會對總理人選不致有太多衝突。但若總統失去國會支持，而國會本身能夠形成有效多數時，在國會擁有總理同意權之下，憲政體制向議會制移動亦不會遭遇太大困難。然而在總統失去國會支持，而國會又無法形成穩定多數，則總統比較容易在各政黨之間縱橫捭闔，此時政治穩定度將相對減低。另一方面，在「總統－議會制」下，由於總統擁有完全的任命總理權不需經國會同意，若總統政黨為國會多數黨，總統自然以自己屬意人選擔任總理毫無困難。但若總統失去國會支持，而國會能形成穩定多數時，雖然總統仍有自主任命總理權，惟可能顧忌總理需對國會負責且國會可能採取杯葛手段，不得不與國會協調人選。此時若總統依憲法所賦予權力，

註⑥ 瓦文薩競選連任失敗後，攻擊當時的總理歐萊克希有間諜之嫌，而迫其於 1996 年 1 月辭職，新任總統乃改任同黨的齊摩舍維茨擔任總理。

註⑦ 2001 年進入國會的 Civic Platform 及 Law and Justice 原屬團結選舉行動，Civic Platform 係由 2000 年獨立總統候選人 Andrzej Olechowski 主導，而 Law and Justice 則由司法部長 Jaroslaw Kaczynski 及其兄弟共同組成。另波蘭的經濟成長自 1997 年的 6.8 % 逐年下降，至 2001 年預估僅至 1.5~2.0 %。
“Reshufflings on the Right,” *Central Europe Review*, Vol. 3, No. 13 (April 2001); “Poland’s Economic Challenge,” *BBC News Online*, September 21, 2001; “In Frustrated Poland, Ex-Communists Set Their Sights on Power,” *New York Times Online*, September 22, 2001.



不顧國會多數意見自行提名總理，則一個團結的國會多數黨勢必有所反制，發動倒閣，衝突及政治僵局將不可避免。更進一步而言，當權力大的總統面臨一個更為分散的國會時，由於總統可自行任命總理，在一個多黨林立的國會很難有效反制總統時，總統可藉政府背負政策責任，採取逕行更換政府方式，規避國會監督，造成政局動盪。

由上述分析得出，在半總統制下，總統與國會關係甚為重要，府會是否一致、總統可否自行任命總理或國會是否有穩定多數，均可影響政治的穩定發展。究其原因，實與半總統制下的結構性特徵有關：第一，總統直選又擁有相當的權力，如果憲法規定不夠明確，很容易導致直選的總統與需對國會負責的總理，爭奪行政權的雙元行政問題。第二，總統及國會均由人民選舉產生，雙方均具民意合法性，均聲稱有權決定掌管行政事務的總理及內閣人選，而產生雙元合法性問題。因此，府會關係、總統權力大小及國會政黨體系於焉成為影響半總統制政治穩定的結構性因素。此乃本文欲從政黨體系探討政治穩定時，必須由上述半總統制的結構因素著手之故。

至於此三個變項的權重如何分配，以及不同配置導致何種程度的政治穩定變化，其實是一個相對比較的概念。由於各國半總統制對行政權的規定與監督各不相同，使得實施此種憲政體制的國家因為各自不同政治環境而有不同政治穩定情形。在政府需向國會負責，而民選產生的總統又擁有相當權力，自然發生總統介入政務的動機與能力。^③談到總統介入政務必須符合兩個前提，一為總統具有介入的動機，另一為總統具有介入的能力。前者的發生在於府會是否一致，如府會一致，則無論總統權力大小，均很容易與同黨國會議員協調政策，主導政務的機會增多，介入動機就大幅減低；如府會分立，則總統與國會將很難針對不同政策協商，即使總統可自行任命總理，亦難取得國會的配合，則總統為達成政策將使總統興起介入政務以發揮影響，此時勢必與屬不同政黨的國會多數之間發生衝突。至於總統介入能力則包括總統本身及總統對手（國會）的權力，前者為總統本身的制度權力，後者則指國會權力的均衡狀態，也就是政黨體系的狀況。

一般對總統權力大小的界定涉及憲法規定、憲政慣例等因素，^④本文則僅限定於憲法所賦予的人事決定權上，亦即總統若得以自行任命總理，不需國會同意，即為總統權力大的「總統－議會制」，若否則為總統權力小的「總理－總統制」。

至於國會政黨體系若依據 Giovanni Sartori 的分類有七種，包括一黨、霸權黨、優勢黨、兩黨、有限多黨、極度多黨及粉碎多黨。^⑤本文為分析簡便，僅區分為兩黨制與多黨制。在半總統制下如果國會政黨體系處於兩黨制，因為容易形成穩定多數，無論總統權力大小，國會內部對政策形成共識的機會較大，對政府持續執行政策的穩

註③ 所謂總統介入政務的動機與能力，是指總統在沒有國會多數支持下，介入內閣人事與決策的動機及能力。

註④ 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，政治制度，頁167。

註⑤ Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), Ch. 5.



定性較高，政局將較為穩定；如果國會處於多黨制，則無論總統權力大小，總統擁有在國會各政黨間居間協調的機會，將使總統介入政務的空間大增。

當然府會關係、總統權力與國會政黨體系三個變項的變化並非僅如上述，然而為使分析更為具體，本文遂參考吳玉山分析半總統制的架構，將府會關係、總統權力、國會政黨體系三個變項各自賦予雙值定義。因此府會關係被界定為府會一致或不一致；總統權力則以是否可自行任命總理，界定為總統權力小或大；國會政黨體系則簡化為兩黨制或多黨制。^④

由於半總統制下的總統擁有相當的權力，惟行政又需對立法負責，總統並不直接向立法機構負責，因此，在落實民主政治監督與制衡功能的規範下，在雙元行政方面，應予區隔，將總統與總理所負職責界定清楚，以降低總統有機會及能力來與國會爭奪對政府的控制權，並進而減少府會衝突的機會。所以府會一致比府會不一致較為穩定，總統權力小（指任命總理的人事權）比總統權力大較不易與國會產生衝突，國會政黨體系兩黨制比多黨制較能凝聚政黨力量，以對抗總統挾其個人野心，在制度規範之外介入政務過深。依此推斷，府會一致、總統權力小、兩黨制最有利於半總統制下的政治穩定，而府會不一致、總統權力大、多黨制最不利於半總統制下的政治穩定。在比較過三個變項的變化之後，我們可據此認為半總統制下，府會關係變項是影響政治穩定的首要，只要府會一致，總統得以藉由同黨議員及同黨政府遂行政策，自然降低總統介入的動機，無論總統權力大小均較能與國會維持和諧關係。其次，在府會關係變項不變的前提下，總統權力變項則比國會政黨體系更為重要，因為總統權力小的設計較能制約總統與國會相抗衡的能力，即使府會不一致，在總統有動機卻無能力介入情形下，較能減少總統不與國會發生衝突的機會。而國會政黨體系則因涉及制度與非制度因素，需要較長時間形成穩固體系，在順序上遂被擺放在最後的位置。

然而在多黨制體系下如何區分府會關係，在此特以四種情形說明如次：第一，總統的政黨是國會第一大黨並由其聯合其他政黨組成政府，此時為府會一致；第二，總統的政黨是第一大黨，單獨組成少數政府，此時因政策執行需與國會其他政黨協商，無法單獨主導政策，應界定為府會不一致；第三，總統的政黨並非第一大黨但亦參與政府的組成，此時府會關係亦為府會不一致；第四，總統的政黨是極少數黨，由其他多黨主導政策，此時為府會不一致。所以在多黨制的情形下，只有第一種情形才屬府會一致，其餘三種情形均被界定為府會不一致。經將上述三個變項的雙值排列組合再搭配不同多黨的情況，形成如（表四）的分配。

註④ 依據學者雷伊（Douglas W. Rae）的分類，所謂兩黨制，係指在國會中兩個最大政黨之席次總和佔 90 % 以上，且無任何一個政黨議席佔 70 % 以上的情況。如果有一個政黨掌握之議席超過 70 % 以上，就是一黨獨大制；若無一黨佔 70 % 以上，而兩大黨總和亦未超過 90 %，就是多黨制。Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1971), p. 93.



表四 半總統制的組合及政治穩定級數

府會關係	總統權力	國會政黨體系	政治穩定級數
一致	小	兩黨	1
一致	小	多黨（總統政黨為國會第一大黨）	2
一致	大	兩黨	3
一致	大	多黨（總統政黨為國會第一大黨）	4
不一致	小	兩黨	5
不一致	小	多黨（總統政黨非國會第一大黨）	6
不一致	大	兩黨	7
不一致	大	多黨（總統政黨非國會第一大黨）	8

資料來源：參考吳玉山，「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」，中國政治學會九十年年會暨學術研討會（台北：台大社會科學院，民國90年1月6日）製表。

二、後共波蘭政黨體系與政治穩定

在影響半總統制政治穩定的分析架構確定後，若將此架構用來觀察波蘭此次國會選舉後的政治穩定情況發現，現在的波蘭在府會關係變項上，是處於左翼總統及以左翼政黨為國會多數的府會一致。總統權力變項上，原本就是總統權力小的「總理－總統制」，一九九七年修憲後，總統權力又更加縮小。至於國會政黨體系變項則受選舉制度影響形成多黨制，但民主左派聯盟的多數卻是一九八九年以來在歷次國會選舉中佔有選票最多的政黨，僅差15席即過半數，雖仍未能單獨組閣，但在選票比例上卻有相當幅度的成長。若依（表四）的配置應該是落在第2級穩定上，不過由於此次選舉進入議會的政黨亦包含兩個極端性政黨（例如以抗議起家的自我防衛黨及極端民族主義的波蘭家庭同盟黨），此兩黨對於進入歐盟的看法與執政黨有所歧異，^②再加上高失業率及政府預算赤字問題，未來民主左派聯盟能否有效解決經濟問題，當是除政治制度設計因素外，另一個影響波蘭政治穩定發展的一個重要因素。

然而我們若以上述分析架構，觀察在一九九〇年至二〇〇一年國會選舉之前的政治穩定狀況發現，後共波蘭可說經歷一段頗為不穩定的過程。茲將此段時期依據國會

註② 即使連與民主左派聯盟組成政府的農民黨亦對波蘭加入歐盟可能損害波蘭農民權益，而提出反對聲音，再加上另外兩個激進政黨 Samoobrona 及 Polish Family League，總計約26%選票，將延緩波蘭原訂於2004年，成為第一批後共國家加入歐盟的進度。“Anti-European Parties Poised to Slow Poland's EU Bid,” *Poland Today*, <<http://www.europeaninternet.com/poland>>, September 24, 2001.



及總統選舉時間，以及選後的不同權力分布結果，分成四個階段分別討論：

(一) 一九九〇年的右翼總統瓦文薩與 一九八九年及一九九一年的右翼國會及政府

這段時間由於瓦文薩挾其民選的威望，得以對抗未完全實行開放自由選舉的國會，但因右翼團結工聯於總統選前分裂，且於選後分裂速度加快，以致代表右翼的瓦文薩總統其實已無法獲得右翼國會的全面支持，^③直至一九九一年國會改選前，其政治穩定的實質條件為府會不一致、總統權力小、多黨制的政黨體系，穩定級數落在（表四）的第6級。

一九九一年國會改選後，小黨林立，以民主聯盟為第一大黨，遂仍由右翼組閣，先後由奧雪夫斯基、蘇霍茨卡擔任總理，其間瓦文薩總統迫使奧雪夫斯基下台，又欲提名農民黨的帕夫拉克未獲國會支持，而蘇霍茨卡亦遭國會通過不信任案等等，均顯示右翼總統與右翼國會不合的情形，雖然瓦氏很想以個人毅力掌控政局，但因其已失去原右翼支持者的向心，且終究因為總統所提名的總理人選仍需經過國會同意的限制，使得在紛攘的多黨體系之下，其政治穩定級數仍落在第6級。

(二) 右翼總統與一九九三年的左翼國會及政府

一九九三年國會選舉由民主左派聯盟成為第一大黨，與農民黨共同組成政府，瓦文薩總統不得不先後任命左翼所推人選帕夫拉克及歐萊克希擔任總理，此因總理人選必須經過國會同意之故，但是瓦文薩總統卻與國會時生齟齬，或抵制左翼政府。此時波蘭仍是處於府會不一致、總統權力小、多黨制的第6級穩定。

(三) 一九九五年左翼總統克瓦斯涅夫斯基與左翼國會及政府

一九九五年總統大選，由於瓦文薩競選連任總統失敗，由轉型成功的後共政黨民主左派聯盟的克瓦斯涅夫斯基獲勝。此時總統與國會多數同黨，理所當然由左翼人士齊摩舍維茨出任總理，在府會一致、總統權力小、多黨制的配置下，後共波蘭呈現政治轉型之後最為穩定的第2級。

(四) 左翼總統與一九九七年的右翼國會及政府 (包括二〇〇〇年左翼總統獲勝與右翼國會及政府)

一九九七年國會選後，由右翼團結選舉行動成為國會第一大黨，並聯合自由聯盟組成政府，左翼總統不得不任命右翼人士布澤克擔任總理，即使在二〇〇〇年克瓦斯涅夫斯基連任總統，擁有新民意的合法性，亦需尊重國會多數，繼續任命右翼的布澤克擔任總理。此時政治穩定條件又回到府會不一致、總統權力小、多黨制的第6級穩定。然而實際上因為一九九七年修憲將總統任命國防、外交、內政首長的權力取消，

註^③ 瓦文薩於別勒茨基之後原擬提名民主聯盟的黨團領袖格瑞米克繼任，卻未獲國會多數支持，而改提名奧雪夫斯基。



使得克瓦斯涅夫斯基總統無法像瓦文薩總統擁有一些人事控制權，當然在個人特質上亦有所不同，所以即使是府會不一致，但總統所能運用的權力相對減少，進而降低政治僵局的機會。

從一九九〇年至二〇〇一年五次不同階段的分析，發現後共波蘭的政治穩定一直在第6級及第2級之間轉換，其中最重要的相異之處在於府會是否一致，因為此變項經由選舉即可改變，而其他兩個變項一則受限於憲政體制所賦予總統權力小的制式規定，再則選舉制度已制約其國會政黨體系的多黨形式，處於這樣的結構下，必須了解波蘭在制度選擇之初已然決定往後影響政治穩定性的制度面因素。例如，波蘭在轉型之際係由改革的共黨人士與反對人士舉行圓桌會談協商，因為並不清楚當時蘇聯是否介入，由是制度設計的良好與否並不在團結工聯的考慮範圍之內。再加上波共對選舉結果一半樂觀，一半不樂觀，遂僅開放部分選舉，但另一方面卻又不認為自己的候選人得不到絕對多數，因此採行絕對多數的選制。另外在憲政體制上雖然也選擇了半總統制，但因一九八九年的選舉削弱共黨的勢力，且反對黨亦發生分裂，造成選後憲政體制與選舉制度的設計精神朝分權方向，分別賦予總統及國會一些權力。在一九九一年討論選舉制度時，立法部門偏好純比例代表制，而瓦文薩總統則支持比例代表制加上高門檻限制，此種主張其實與雙方的利益正好相反。^④後因各個政黨均無把握，遂改採易造成多黨制的比例代表制以分享權力。後於一九九三年則另加選舉門檻限制的選制，在表現上已然形成多黨形態，漸漸具有歐洲型式，呈現左右兩派。^⑤但基本上研究中東歐政黨的學者認為，政黨的競爭是一種需求與供給的功能，因為後共選舉市場的供給者過多，而選民不確定自身的需求及利益，使得政黨與選民雙方之間的連結關係薄弱。更由於政治及經濟的同時轉型，在制度重建的同時造成政治、經濟、社會及文化的功能負載而充滿高度不確定性，以致必需重新塑造政黨體系，然而這種弱化的政治社會又會阻礙政黨體系的形成與鞏固。^⑥除了上述選民不確定的非制度性因素外，另有商會（trade-union）及天主教勢力影響了波蘭政治光譜上右翼及中間派的穩定性，以致無法與較為團結的左翼競爭。^⑦此點由二〇〇一年國會選舉右翼政黨分裂並進而影響執政黨團結選舉行動的表現，以及由團結的左翼贏得政治轉型後的最佳選舉結果即可印證。

註④ Valerie Bunce, "Presidents and the Transition in Eastern Europe," in Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, p. 165.

註⑤ Hubert Tworzecki, *Parties and Politics in Post-1989 Poland* (Boulder, Colorado: Westview Press, Inc., 1996), Ch. 5.

註⑥ Jack Bielasiak, "Substance and Process in the Development of Party Systems in East Central Europe," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 30, No. 1 (March 1997), pp. 24~25.

註⑦ 右翼以團結聯盟為主的陣營於1993年的選票共計56%，但卻輸給以兩黨為主的前共黨的35%。而1997年選舉右翼雖然團結獲勝，惟其本身異質性的特色，以及與執政聯盟UW之間的理念有所不合（UW傾向西方，但AWS的整合主義者卻反對），因此面臨執政效率低落及內部不團結的問題。Aleksander Smolar, "Poland's Emerging Party System," *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2 (April 1998), pp. 124~127, pp. 130~131.



另外在總統權力方面則為防範瓦文薩個人野心擴大，而傾向總統權力小的設計，由此奠定波蘭總統的權力範圍，而這種制度上的制約力量已令影響波蘭政治穩定的三大結構因素中的後兩個變項－總統權力與國會政黨體系，不可避免地朝總統權力小的「議會－總統制」及國會多黨制的方向發展。因此，最後僅剩下府會關係變項的改變而已，此乃後共波蘭轉型後的政治穩定一直在第 2 級或第 6 級變化的主要原因。

伍、結 語

從本文所架構出的府會關係、總統權力及國會政黨體系三個變項，分析後共政黨勝選後的波蘭政治穩定，雖是從制度面切入，但基本上一個制度要運作良好應包含制度與非制度性因素的搭配。在制度上應設計有利良性互動的憲政體制與選舉制度，對於後共新興民主國家而言，雖然在轉型階段應使行政權力集中以應付政經改革之需，然而就長期而言，行政權亦應有所限制。另外也有學者反對強勢總統的制度，認為政治自由只有透過運作良好的代表性議會始能被善加保護。同時從 25 個後共國家的經改實證證明，事實上行政權的集中反而阻止經改，而行政權的限制卻對經濟改革過程有正面的影響。^④但是在實證經驗上，制度的設計與選擇通常是精英理性抉擇的一個過程。

事實上有關制度選擇的理論甚多，^⑤精英理論學者認為精英的持續是民主能在中東歐順利推行的一個原因，亦即民主轉型對大多數精英而言並不可怕，因此溫和的精英能夠持續掌權較有益於後共的民主政治運作。^⑥依據波蘭的學者 Jacek Wasilewski

註④ John T. Ishiyama & Matthew Velten, "Presidential Power and Democratic Development in Post-Communist Politics," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 31, No. 3 (September 1998), pp. 220~221.

註⑤ 例如，Timothy Frye 有所謂文化途徑、經濟途徑、政治途徑、社會途徑與選舉磋商途徑五種理論；Thomas A. Baylis 則提出歷史先例、鄰近國家示範效應、政治文化、精英理性抉擇等因素來解釋；Beverly Crawford & Arend Lijphart 認為，強調列寧主義制度遺緒的後共國家在制度抉擇上會偏向威權體制；Gerald M. Easter 認為當舊政權精英政治轉型之時，如果本身權力穩固的話，會採行總統制以排除新興的社會力量，但如果舊政權精英勢力分散，會採行議會制，以分享權力。Barbara Geddes 則提出制度通常是反應那些制度設計者的利益，採取有利政府權力的極大化，作為自己偏好的制度方向。參見 Timothy Frye, "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies," *Comparative Political Studies*, Vol. 30, No. 5 (October 1997), pp. 523~552. Thomas A. Baylis, "Presidents Versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe," *World Politics*, Vol. 48, No. 3 (April 1996), pp. 297~323. Beverly Crawford and Arend Lijphart, "Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe," *Comparative Political Studies*, Vol. 28, No. 2 (July 1995), pp. 171~199. Gerald M. Easter, "Preference for Presidentialism: Post-Communist Regime Change in Russia and the NIS," *World Politics*, Vol. 49, No. 2 (January 1997), pp. 187~190. Barbara Geddes, "A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe," *Comparative Political Studies*, Vol. 28, No. 2 (July 1995), pp. 239~274.

註⑥ Raymond Taras, "Separating Power: Keeping Presidents in Check," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents*, p. 17.



對後共精英的研究發現，俄羅斯、匈牙利及波蘭在一九八八年時期的政治、經濟、文化精英中，約有三分之一於一九九三年仍留在原位，其中波蘭的經濟精英佔有 50.7% 人數。同時這些留在原位的精英大部分在經濟及行政領域方面多於政治領域，由於政治高層缺乏轉型，導致後共政權容易走向威權及半威權。^⑤

事實上，這些後共國家於轉型之時偏好半總統制的理由有四：第一，經由總統，反對人士可以獲得較為自由的環境，而共產黨則可維持一些權力；第二，由於轉型發生時間倉促且決策者並不具備足夠資訊，因此傾向模仿西方制度（尤其是法國及德國）；第三，因為後共國家民族、宗教、地區的差異，國會及政府較為分化且虛弱，在政治分化嚴重的情形下，一個具全國委任權力的總統被認為是必須的；第四，由於後共國家的轉型包含政治與經濟，一個具全國委任權力的總統比較能保證政策的持續。^⑥

由於後共國家政治轉型後的制度多在短時間內制定，由執政者與反對者依據雙方勢力的角逐，在個人利益、團體利益及制度利益的三個力量拉扯下所協商出來。^⑦再加上後共國家在進行制度選擇之時是處於資訊及時間有限的環境之下進行，其考量多半屬於非理性。

另一個影響半總統制運作的因素為非制度性因素，當我們檢驗這些制度因素之際發現，其實每個國家的制度選擇與形成背後均受非制度性因素所導引，例如，憲政慣例、領袖個人特質等，因為是精英來建立制度，精英的意向及信仰將決定所建立的制度，而精英的意向及信仰就涉及非制度性的部分。有學者主張「拋棄只有制度才是最能夠影響人們行為模式的預設，接受各種非制度性的解釋項，然後把制度和非制度的因素搭建在同一個解釋框架當中，以求最大的解釋力。」^⑧在後共波蘭的政治民主化過程中，雖然瓦文薩總統擁有強勢的企圖心特質，並在多次的政府組成上引發動盪，但是在憲法限制下，所幸瓦文薩總統最終亦能遵循憲法，尊重國會意見提名總理人選，而未引起太大的政治僵局，並由此建立一套行政與立法運作慣例以為依循，雖說制度

註⑤ John Higley, Judith Kullberg & Jan Pakulski, "The Persistence of Postcommunist Elites," *Journal of Democracy*, Vol. 7, No. 2 (April 1996), pp. 135~138.

註⑥ 依據總統選舉模式及總統正式權力的程度，可將東歐的政治制度分成四類：（一）議會制：總統由國會選出，權力有限，國會及政府為主要的政治權力機構。例如，匈牙利、捷克、斯洛伐克。（二）強勢總統的半總統制：總統可支配政府、國會及政策的制定。例如，馬其頓、烏茲別克、俄羅斯、哈薩克斯坦、克羅埃西亞等。（三）混合的總統—議會制：總統、政府及國會之間有所分權，總統在任命、政府的組成、國會解散及政策制定的能力有所限制。例如，波蘭、羅馬尼亞、保加利亞、烏克蘭、亞美尼亞及白俄羅斯等。（四）總統直選但僅具儀式功能：只有愛沙尼亞、斯洛文尼亞。在 27 個後共國家中有 22 個是採行半總統制。Valerie Bunce, "Presidents and the Transition in Eastern Europe," in Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, pp. 166~169.

註⑦ Jon Elster, "Afterword: The Making of Postcommunist Presidencies," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents*, p. 236.

註⑧ 吳玉山，「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」，中國政治學會九十年年會暨學術研討會（台北：台大社會科學院，民國 90 年 1 月 6 日），頁 6。



設計使然，但領袖個人的決定亦可在其中扮演重要的角色。

從制度面的角度看波蘭與台灣的制度設計當然是不太一樣，台灣的半總統制是屬於「總統－議會制」，總統擁有憲法上所賦予的自行任命總理權。就制度論制度，十二月立委選後，陳水扁總統當然可依憲任命行政院院長不需經國會同意。但是我們若比較法國第五共和及俄羅斯的「總統－議會制」發現，當總統與國會多數不同黨時可以有兩種不同的發展結果。一九八六年三月當法國社會黨總統密特朗（Francois Mitterand）面對國會大選後佔右翼的多數時，密特朗因無法掌握國會多數，雖擁有自行任命總理權，仍被迫提名右翼的席哈克（Jacques Chirac）為總理，開始法國的第一次左右共治。此即法國總理必須對國會負責的情況下，總統即使可逕行任命總理，但仍需尊重國會多數任命國會所能接受人選，而依此建立法國的憲政慣例，^⑤當然法國已然成為左右兩翼的政黨體系亦扮演了關鍵性的角色。另一個不同的案例則是俄羅斯，在憲法的規定上俄羅斯的總統可自行任命屬意的總理人選，同時規定當國會對總統所提人選否決三次、國會在三個月內兩次通過對政府的不信任案或當政府向國會提出給予信任而國會拒絕時，總統即可據以解散國會改選。^⑥除了憲法賦予總統極大的人事權力外，俄羅斯國會的多黨體系亦提供總統相當大的介入空間。所以俄羅斯葉爾欽總統敢有恃無恐地於一九九三年到一九九九年底止，曾四易總理齊諾梅爾金（Viktor Chernomyrdin）、基里延科（Sergei Kiriyenko）、普里馬科夫（Yevgenii Primakov）、史泰巴辛（Sergei Stepashin）到普丁（Vladimir Putin），沒有一位是當時國會的最主要黨派。^⑦以法國及俄羅斯在憲法規定上均賦予總統很大的任命總理權，卻因不同的政黨體系及政治文化而導致不同的政治發展結果，此應對採行半總統制的新興民主國家而言不啻提供一個省思的機會，或許「總理－總統制」的制度設計較不易因為非制度性因素的影響而引發政治不穩定。從本文顯示，在後共波蘭政黨體系尚未制度化的條件下，一個弱勢總統的權力設計較能在國會多黨體系的先天限制下，製造一個穩定的環境，同時亦能排除非制度性因素對制度運作的影響，此對實施半總統制的新興民主國家的民主鞏固較為有利。此點或可供作已朝多黨發展的台灣，在未來修憲時的參考。

* * *

（收件：90年11月14日，修正：91年1月24日，接受：91年2月21日）

註⑤ 法國總統如為新當選者，若與國會多數黨不同黨時，總統通常會行使解散國會權，重新舉行國會選舉，以便總統的政黨有機會成為國會多數黨，俾利總統重新任命其屬意人選。如經國會重新選舉，仍由不同於總統的政黨成為多數時，此時總統仍需尊重國會，任命不同多數黨的領袖擔任總理。

註⑥ Yu-Shan Wu, "Comparing Semi-Presidentialism in the ROC and the Russian Federation," *Chinese Political Science Review*, No. 3 (December 1998), p. 169.

註⑦ 吳玉山，「後共政黨重新掌握權力的途徑：比較俄羅斯與波蘭」，蘇永欽主編，*政黨重組：台灣民主政治的再出發*（台北：新台灣人基金會，民國90年），頁148~150。



Political Stability and the 2001 Parliamentary Election in Post-Communist Poland

Wei-fang Wang

Abstract

From the point of view of the electoral system and social factors, this article discusses the characteristics of multi-party political system in Poland after the 2001 parliamentary election. Examining three frameworks for analysis—namely the relationship between president and parliament, the power of the president, and the system of the political parties in the parliament, this essay discusses political stability in Poland after democratization. With weak presidential power, the premier-presidential system can be easier to rule out the influence of uninstitutional factor even though in multi-party political system. Also, the premier-president can effectively prevent political deadlock in cases of president-parliament discrepancy.

Keywords: semi-presidential system; political stability; the power of the president; political parties system in the parliament; the relationship between the president and the parliament

