

本文章已註冊DOI數位物件識別碼

- ▶ 總統和國會的權力抗衡與民主運作之成敗—以拉丁美洲總統制國家為例

Balancing between the President and Congress and Democratic Decay
Comparing Presidential Countries in Latin America

doi:10.30390/ISC.201406_53(2).0001

問題與研究, 53(2), 2014

Issues & Studies, 53(2), 2014

作者/Author : 蔡榮祥(Jung-Hsiang Tsai)

頁數/Page : 1-30

出版日期/Publication Date :2014/06

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.201406_53\(2\).0001](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.201406_53(2).0001)



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



總統和國會的權力抗衡與民主運作之 成敗－以拉丁美洲總統制國家為例

蔡榮祥

(國立中正大學政治系副教授)

摘要

傳統的研究智慧中，總統制和兩黨制的配套被認為是一個民主國家較容易運作的組合。主要的理由是兩黨制較不可能出現意識形態的極化，以及因為兩個政黨需要贏得中間位置的選票，其可以促成政黨之間較溫和及向心的競爭，因而有助於總統制的運作。然而，近年來，一些兩黨總統制國家發生嚴重的憲政危機，甚至促成民主衰退。為何這些兩黨總統制國家會走上民主衰退的道路，是本文所要探索的研究問題。首先，本文透過對於拉丁美洲兩黨總統制國家的個案分析發現，憲政結構的因素如總統和國會的權力抗衡會影響兩黨總統制運作的成功或是失敗。本文經由對哥斯大黎加以及 1993 年之前的委內瑞拉的個案說明，弱權總統對強權國會的憲政結構，較能促進兩黨總統制民主的成功運作。其次，從 1993 年到 1999 年的委內瑞拉和哥倫比亞的例子說明，強權總統對強權國會的憲政結構，促成兩黨總統制國家出現嚴重的憲政危機和民主衰退。本文的分析說明了總統制和兩黨制配套的情形下，強權總統和強權國會之權力抗衡會導致民主衰退。

關鍵詞：總統制、兩黨制、憲政結構、權力抗衡、民主衰退

* * *

壹、前言

在比較憲政工程的辯論及研究中，存在著一個為大多數比較政治研究者所接受的共識－議會制 (parliamentarianism) 比總統制 (presidentialism) 更有利於民主鞏固。促成這個共識之形成的主要推手是著名的比較政治學者 Juan J. Linz。Linz 以其出身的議會制國家 (西班牙) 之經驗，加上對於拉丁美洲的總統制國家長期的研究觀察兩相對照得出，議會制較優於總統制的結論。總統制之所以較劣於議會制的主要原因是其制度特徵如雙元民主正當性 (dual democratic legitimacy) (總統和國會都宣稱其擁有民主的正當性)、固定任期的僵硬性 (無法使不適任的總統提前去職)、贏者全拿

(winner-take-all)、總統的內閣之不穩定等不利於民主的建立和鞏固，甚至其容易促成民主政權的瓦解。^①這種對於總統制的悲觀看法被學者稱之為林茲夢魘 (Linian nightmare)。^②

針對林茲夢魘的觀點，一些研究憲政制度的學者提出反駁或批評。如 Donald Horowitz 認為，假如總統制下的行政和立法機構是由不同的政黨控制時，則其並沒有產生贏者全拿的現象，以及很難去同時抱怨不同部門間的相互制衡和贏者全拿兩個特徵。^③亦即，總統制的運作不必然出現贏者全拿的特徵，有時也會出現不同政黨控制不同部門的分立現象。其次，有學者主張總統制具有以下四項優點：第一、選民直選行政首長，可以使總統直接向人民負責；第二、可辨識性方面，選民有機會作清楚的選擇如總統和國會議員的選舉是分開的；第三、可以釐清行政和立法代表在任何一個特定的議題上的責任；第四、總統可以成爲一個仲裁者，去解決政策的不一致性。^④另外，有學者認為在較大、複雜、收入不平等以及地方差異甚大的社會（例如一些拉丁美洲總統制國家），總統可以藉由制定全國化的政策提供某種程度的全國性利益。^⑤

再者，一些觀點認為，造成總統制國家較無法促成民主鞏固的原因，並不是來自於總統制之制度特徵 (institutional features)，而是來自於外生的變數 (exogenous variables)^⑥，因此不能將總統制之制度本身視爲是民主瓦解的罪魁禍首。第一、一些研究主張國家的歷史和政治的脈絡條件 (contextual conditions) 而非單純的憲政制度，才能解釋爲何一些議會制國家的民主表現較好。^⑦例如比較政治學者 Mainwaring and Shugart 論證，收入層次較高、人口規模較小、具英國殖民傳統等因素有利於議會制國家的民主存活和鞏固，相對地一些總統制國家則沒有這些條件。^⑧類似地，Bernhard、Reenock 與 Nordstrom 論證，特定殖民國家的經驗如曾爲英國（議會制）的殖民地會影

註① Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (1990), pp. 51-69; Juan J. Linz, "Presidential Democracy or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 3-87. 本篇文章僅獻給甫已辭世的比較政治學大師 Juan Linz，感謝他開啓憲政體制辯論的研究領域以及對於本文研究分析上的啓發。

註② Bruce Ackerman, "The New Separation of Powers," *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3 (2000), p. 645.

註③ Donald Horowitz, "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4 (1990), pp. 73-79.

註④ Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 43-49.

註⑤ Matthew S. Shugart, "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy*, Vol. 10, No. 1 (1999), pp. 53-88.

註⑥ 一些比較政治的研究同時強調制度和脈絡的因素對於制度之影響的重要性，相關的討論請參閱 Gerardo L. Munck, "Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers," *Annual Review of Political Science*, Vol. 7 (2004), pp. 437-461.

註⑦ Joe Foweraker and Todd Landman, "Constitutional Design and Democratic Performance," *Democratization*, Vol. 9, No. 2 (2002), pp. 43-66.

註⑧ Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

響一個國家的民主存活，總統制對於一些具有殖民遺產的國家之民主存活並沒有顯著影響。^⑨第二、某些研究提到，文化因素才可以解釋拉丁美洲總統制國家的不穩定現象。如天主教文化中具有威權的精神以及天主教徒較不熱衷支持民主。^⑩第三、一項研究認為，拉丁美洲總統制民主國家之所以不穩定的原因在於民主政權先前的經驗。當總統制民主的前一個政權是軍事獨裁政權時，總統制民主較不穩定，另外當先前是文人統治的政權時，總統制民主較為穩定；主要的原因是軍方會介入總統制民主的運作，導致其不穩定或存活的時間較短。^⑪第四、一項研究認為促使拉丁美洲總統制政權不穩定的原因，不是軍方的介入，而是大眾抗議 (mass protest)，其使一些失去大多數選民支持的總統提前去職。^⑫綜觀之，這些觀點強調國家的背景條件而非制度特徵本身，會促使一些總統制國家的民主運作較不穩定。

在實際的運作經驗上，林茲夢魘也不是一直纏繞在一些總統制國家的身上。1990年代，拉丁美洲第三波民主化的顯著特徵是，這些國家的民選政府展現令人驚訝的彈性，以及其政權也存活了一段長時間的事實，可以駁斥總統制不利於維持民主政治的論證。^⑬類似地，一項研究認為，最近的總統制民主在特定的政治條件下，已經達成一些成就，我們不能將總統制繼續視為是民主穩定最主要的破壞者。^⑭然而，這種樂觀看法的有效性並沒有持續太久。首先，在拉丁美洲國家中，兩個過去被歸類為成功典型的兩黨總統制民主國家如哥倫比亞和委內瑞拉，最近皆遭遇了嚴重的憲政危機，甚至出現了民主衰退的現象。如哥倫比亞總統 Andres Pastrana 欲通過政治改革方案來增加其權力，但其面對反對黨所控制的國會之掣肘，而功敗垂成，於是總統 Pastrana 在 2000 年欲透過民意支持的公民複決方式來推動改革和解散國會重新選舉。^⑮同樣地，在 1999 年，委內瑞拉總統查維茲 (Hugo Chávez) 解散國會，另外成立國民議會 (Constituent Assembly) 取而代之。^⑯這個例子顯示總統 Chávez 完全摧毀總統制民主

註⑨ Michael Bernard, Christopher Reenock, and Timothy Nordstrom, "The Legacy of Western Overseas Colonialism on Democratic Survival," *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 1 (2004), pp. 225-250.

註⑩ Seymour M. Lipset, "The Centrality of Political Culture," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4 (1990), pp. 80-83.

註⑪ José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).

註⑫ Kathryn Hochstetler, "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America," *Comparative Politics*, Vol. 38, No. 4 (2006), pp. 401-419.

註⑬ Scott Mainwaring, "The Surprising Resilience of Elected Governments," *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 3 (1999), pp. 101-114.

註⑭ José Antonio Cheibub, "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies," *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3 (2002), pp. 307-308.

註⑮ Fernando Cepeda Ulloa, "Colombia: The Governability Crisis," in Jorge I. Domínguez and Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003), pp. 193-219.

註⑯ Aníbal Pérez-Liñán, "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy," *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 1 (2005), p. 64.

運作的基本邏輯。總統制的重要特徵之一是，國會為具有固定任期（fixed term）的獨立機關，其不能被總統所解散。在委內瑞拉的個案中，憲法上的最高立法機關（國會），被另一個機構國民議會所取代，造成民主衰退（democratic decay）的現象。在比較民主化的文獻中，民主瓦解（democratic breakdown）可以指涉兩種不同的路徑：一種是指民主快速的死亡（the quick death of democracy），例如一個民主政體經由政變（coup d'état）變成威權政體，另外一種是指民主慢慢的死亡（the slow death of democracy），從自由民主政體慢慢衰退成為選舉民主政體，最後變成是威權政體。^{①⑦}具體來說，違反憲政規範、濫用權力、漠視公民自由、權威者使用過度的暴力皆可能被視為是民主瓦解的原因。^{①⑧}根據一項研究指出，哥倫比亞是屬於不自由的選舉民主政體，委內瑞拉則是屬於競爭性威權政體（民主形式的機構仍然存在，但是執政者濫用國家的資源，讓反對者處於一個極為不利的地位）。^{①⑨}為了避免與所謂快速的民主瓦解產生混淆，或是需要區辨不自由的選舉民主政體和競爭性威權政體之間的細微差異，本文選擇用民主衰退（上述的第二條路徑所描述的政權轉化）來指涉哥倫比亞和委內瑞拉這兩個總統制國家的一般化現象。

綜觀之，這兩個國家都具有一項共同的特徵，其皆屬於兩黨總統制民主國家。在過去政治制度研究中傳統智慧指出多黨制不利於總統制民主的穩定，兩黨制相對地有利於總統制民主的穩定和持續。^{②⑩}然而，上述兩個結合總統制和兩黨制的國家皆出現民主衰退的現象，與先前的研究觀點大相逕庭。本文主要的研究旨趣在於探究不同的總

註①⑦ 所謂的自由民主政體是指自由、公開和競爭性的選舉以及保障公民自由和政治權利；選舉民主政體是指有自由、公開和競爭性的選舉，但是公民自由和政治權利並沒有獲得保障。相關的討論請參閱 Guillermo O'Donnell, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspectives* (Indiana: Notre Dame University Press, 1992), pp. 17-55; Andreas Schedler, "What is Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2 (1998), pp. 92-106; Larry Diamond, "Thinking about Hybrid Regimes," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 21-35.

註①⑧ Juan Linz, *The Breakdown of Democratic Regime: Crisis, Breakdown, and Reequilibration* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978), p. 92.

註①⑨ Steven Levitsky and Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

註②⑩ 請參閱 Mark Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995); Scott Mainwaring, "Presidentialism in Latin America," *Latin American Research Review*, Vol. 25, No. 1 (1990), pp. 157-179; Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2 (1993), pp. 198-228。然而有一項研究指出兩黨制對於總統制存活的可能威脅之研究方向，請參閱 Royce Carroll and Matthew S. Shugart, "Neo-Madison theory and Latin American Institutions," in Gerardo L. Munck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods* (New York University Press, 2007), pp. 51-101。本文的研究目的是企圖透過經驗資料來驗證這個論點。另外，亞洲的總統制民主菲律賓在兩黨體系的時期（1935-1972）也曾歷經民主崩潰，其主要的原因是馬可仕總統擅用憲法權力所賦予總統的緊急命令權來宣布戒嚴，相關的討論可以參閱 Emil Bolongaita, Jr., "Presidential versus Parliamentary Democracy," *Philippines Studies*, Vol. 43, No. 1 (1995), pp. 105-123.

統制國家結合兩黨制所可能出現的民主運作差異，以及兩黨總統制國家存在的那種政治特徵可能較容易促成民主衰退，以及那些政治特徵較能幫助化解民主政權的危機。

以政黨體系作為分類標準，總統制國家可以區分成兩黨總統制國家和多黨總統制國家。在過去的研究傳統中認為，多黨總統制民主國家中，因為總統沒有掌握國會多數，其被迫需要根據不同的議題建立不同的立法聯盟、組成總統內閣的政黨和其國會議員不一定完全支持政府、政黨的聯盟較容易瓦解等現象，因此多黨制和總統制民主國家是一個不利於民主穩定的困難組合。^①甚至，總統制政權在多黨的脈絡下，會形成雙元的少數系統（double minority system），在其中，總統只享有相對多數的選民支持，以及總統面臨一個自己缺乏多數支持的立法機關。^②另外一方面，過去研究傳統認為兩黨制與總統制民主是一個較相容的組合。原因是其較不可能出現意識形態的極化例如在進入政黨體系高門檻的障礙下可以將激進政黨排除在外，以及因為兩個政黨皆需要贏得中間的選票，因此可以促成政黨之間較溫和及向心的競爭。^③

美國的民主運作結合了總統制和兩黨制兩項特徵，一直是其他民主國家憲政運作所欲學習的典範。然而，美國總統制與兩黨制的組合之所以能夠運作成功的原因在於，美國存在一些超越憲法規範的獨特特徵如美國政黨紀律較不嚴明，可以形成跨黨派的支持來化解政治僵局，以及國會內部組織的委員會是分層負責且在審查法案方面有相當大的自主性，使得國會面對總統的權力時得以形成平衡。^④其次，美國存在著最高法院（Supreme Court）可以作為其他兩個部門的仲裁者、文人控制軍方的堅固傳統、聯邦制的運作等因素幫助鞏固根據分權制度所建立的政權。^⑤再者，美國的初選制度（primary）使得共和黨和民主黨的國會議員必須回應自己選區之選民的利益而制定

註① Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2 (1993), pp. 198-228. 然而，根據一項最近的研究，拉丁美洲的多黨總統制國家的運作相當穩定，展現令人驚訝的成功。相關的研究請參閱 Carlos Pereira and Marcus André Melo, "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 3 (2012), pp. 156-170。最後，墨西哥多黨總統制下分立政府運作的困境可以參閱 Hsiao-yun Yu, "Interaction between President Fox and the Congress after the First Political Power Turnover in Mexico, 2000-2005," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 2 (2007), pp. 151-177.

註② Arturo Valenzuela, "The Crisis of Presidentialism in Latin America," in Scott Mainwaring and Arturo Valenzuela, eds., *Politics, Society, and Democracy* (Boulder: Westview Press, 1997), p. 126.

註③ 請參閱 Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2 (1993), pp. 198-228。有關於政府體制、選舉制度與政黨體系的配套可以參閱林繼文，「政府體制、選舉制度與政黨體系的配套」，*選舉研究*，第13卷第2期（2006年11月），頁1-42。有關半總統制的運作請參閱 Yu-Shan Wu, "The ROC's Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, not Cohabitation," *Issues and Studies*, Vol. 36, No. 5 (2000), pp. 1-40 以及 Fuh-Sheng Hsieh, "The Logic of Semi-Presidentialism: Loopholes, History, and Political Conflict," *Issues and Studies*, Vol. 47, No. 1 (2011), pp. 57-78。

註④ Fred W. Riggs, "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices," *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 4 (1988), pp. 247-278.

註⑤ Arturo Valenzuela, "The Crisis of Presidentialism in Latin America," in Scott Mainwaring and Arturo Valenzuela, eds., *Politics, Society, and Democracy* (Boulder: Westview Press, 1997), p. 125.

一些政策，因此得以在立法過程中根據不同的議題，建立不同的多數聯盟之情形，使得立法過程較不會形成僵局。^⑥類似地，一項研究認為，美國較無原則性的意識形態、鬆散的黨紀、以地方為中心的政治等因素使得美國總統制能夠運行順利。^⑦換言之，美國的憲政體制之所以運作成功源自於，美國自身的一些條件之配合。當其他總統制國家缺少那些特徵時，其運作可能會較為困難或是較可能失敗。因之，兩黨總統制國家與民主運作之間的因果機制^⑧，需視其他的政治特徵或動態而定。

一項研究提到，智利的憲政體制在多黨制的時期並沒有面臨政權危機，但在形成兩大政黨聯盟的時期卻經歷了威權取代民主政權的流血政變。^⑨亦即，兩黨制和總統制的結合也不必然可以保證民主政權的存活。民主政權瓦解前智利的政治動態是分立政府、政治僵局、政黨極化、總統擴權等特徵所組成。首先，智利總統 Salvador Allende 的政黨聯盟 Popular Unity 在國會中無掌握多數，反對聯盟則掌握國會多數，形成所謂的分立政府；其次，總統 Allende 針對其不喜歡的法案行使否決權，但反對勢力由於無掌握 2/3 多數可以推翻總統的否決，因此形成政治僵局；再者，政黨聯盟之間極化程度高，彼此動員自身的支持基礎，形成激烈的政治對抗；最後，總統在面對國會不妥協的情形下，只好運用行政權威來執行其所偏好的政策。^⑩在智利，分立政府、政治僵局、政黨極化、總統擴權等特徵相互增強促成憲政危機的升高，最終使得民主政權無法承受壓力而趨於瓦解。

過去有關兩黨總統制的研究指出，當一個兩黨總統制國家的政黨體系是離心競爭時，會出現較多的行政和立法部門間的衝突，最後可能導致民主體制的瓦解；反之，當一個兩黨總統制國家其政黨體系是向心競爭時，較可以克服行政和立法間的衝突，使得民主體制得以維繫和運作。^⑪類似地，有一項研究強調政黨體系的極化程度才是影

註⑥ Bryan E. Shafer, "Exceptionalism in America Politics?" *Political Science and Politics*, Vol. 22, No. 3 (1989), pp. 589~594.

註⑦ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (N.Y.: New York University Press, 1997), p. 89.

註⑧ 一項研究指出，兩黨總統制可能與多黨總統制一樣容易瓦解，請參閱 Fabrice Edouard Lehoucq, "Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America," (Unpublished manuscript, 2005), p. 14。然而，為何兩黨總統制民主會瓦解的原因，該文並未詳加論證，因此這個重要的問題是本文主要探索的研究目的和範圍之一。

註⑨ Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 179~180.

註⑩ Arturo Valenzuela, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1978); Arturo Valenzuela, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile," in Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 165~224.

註⑪ Fred W. Riggs, "Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective," in Mattei Dogan and Ali Kazancigil, eds., *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance* (Oxford: Blackwell Press, 1994), pp. 91~93.

響總統制政權不穩定的主要因素。^⑳特別是當兩大政黨是意識形態的距離是較遠且是離心競爭 (centrifugal competition) 時，總統制民主較容易瓦解。^㉑除了政黨體系的競爭方向以及政黨體系極化的程度之外，是不是存在著其他的政治特徵可以解釋兩黨總統制國家在憲政運作上的成功或失敗。特定的政治或是制度的特徵如何幫助兩黨總統制民主國家去解決政權危機，以及特定的政治或是制度的特徵如何惡化兩黨總統制民主國家的政權危機？是本文主要的研究問題。

其次，本文的研究方法是運用同一和差異的聯合法則 (joint method of agreement and difference)。亦即同時使用同一法則和差異法則來進行相關的個案比較。同一法則和差異法則是由政治哲學家 John Stuart Mill (1806-1873) 在其著作－*A System of Logic* 所提出的科學調查發現的方法。同一法則 (method of agreement) 是指假如在調查中的兩個或是更多現象的個案中，所有的例子僅僅只有一個條件一樣，則這個條件是一個特定現象的原因或影響。^㉒差異法則 (method of difference) 是指當一個例子中已經產生一個所要調查的現象，而在另外一個例子則沒有產生該現象；在兩個例子之中，每一個條件都相同，除了一個條件不同，這個條件只發生在前者，這兩個例子所不同的條件即是該現象的原因，或是原因中不可或缺的一部分。^㉓本文將運用同一法則，在穩定的兩黨總統制國家中找出相同的驅動因素，以及在政治不穩定之兩黨總統制國家中確認那些是主要的影響變數。如歸納哥斯大黎加和 1993 年以前委內瑞拉憲政運作穩定的因素以及哥倫比亞和 1993 年到 1999 年委內瑞拉憲政運作不穩定的原因。

另一方面，我們也同時運作差異法則來比較分析兩組結果不同的兩黨總統制國家。第一組是兩黨總統制，但其政權較不穩定的國家如 1993 年後的委內瑞拉和哥倫比亞，第二組是兩黨總統制，其政權較穩定的國家如哥斯大黎加和 1993 年前的委內瑞拉。接著再搜尋和分析兩組國家之間的政治特徵的差異來解釋其政權表現的不同。本文為了論證的有效性，排除拉丁美洲以外的兩黨總統制國家如菲律賓，藉此來控制文化變數對於總統制之政治表現的影響。再者，比較政治學者 José Antonio Cheibub 認為，在總統制國家中，當民主政權的前一個政權是軍事獨裁政府時，較不利於民主的運作。^㉔事實上，這樣的論證在拉丁美洲的兩黨總統制國家之中是不能成立的。原因是哥斯大黎加和委內瑞拉兩個國家的民主政權都是接續在軍事獨裁政權之後，但是哥斯

註 ㉒ Scott Morgenstern and Pilar Domingo, "The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes," in Diego Valadés and Jose María Serna, eds., *El Gobierno en America Latina: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo* (Mexico City: Universidad Nacional Autonoma de Mexico Press, 2000), pp. 95-131.

註 ㉓ Juan J. Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown & Reequilibration* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978), pp. 24-25.

註 ㉔ John Stuart Mill, *A System of Logic: Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, J.M. Robson, ed. (New York: Routledge Press, 2000), p. 390.

註 ㉕ *Ibid.*, p. 391.

註 ㉖ José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).

大黎加的總統制運作較為順利，相對地委內瑞拉的總統制運作出現嚴重的政權危機。簡而言之，先前的軍事獨裁經驗這個自變數無法解釋兩個完全不同的依變項結果。^㉗是否有其他制度的或是非制度的因素可以解釋不同兩黨總統制國家的發展是本文主要的研究焦點。以下將分析總統制的界定、總統制民主特徵與政治運作、兩黨總統制的理論架構和個案分析等相關的議題。

貳、總統制的界定

總統制 (presidentialism) 是指涉一種權力相互獨立的政治系統，在這系統中，行政權和立法權分別有固定的選舉任期和不同的正當性來源。^㉘所謂的相互獨立，指的是權力分立 (separation of powers) 的概念，亦即行政、立法、司法三項權力的分立。將權力分立的觀念具體運作在實際政治中的第一個國家是美國，因此美國的憲政制度的運作常被尊奉為總統制民主的原型。總統制之中，總統享有行政權，國會享有立法權，最高法院享有司法權。權力分立可以說是美國憲法中最主要的原則之一，但是權力分立並不是指涉每一個部門具有排他性的權威，是指享有權力的部門彼此能夠制衡。也就是說，不同的機構雖然享有不同的權力，但權力的行使還是要受到其他機構監督和制衡。正如同研究美國總統的專家 Richard N. Neustadt 所言，「美國政府是一個不同機構共享相同權力的系統」。^㉙權力制衡的具體例子是美國憲法授與國會立法權，但同時也給總統對於國會所通過的法律有否決權 (veto power)，國會可以經兩院 2/3 多數推翻總統的否決。^㉚亦即，總統可以行使否決權，讓國會重新考慮或是選擇不採取任何簽署行動，國會則可以經由兩院 2/3 多數來制衡總統的權力，維持原先通過的議案，讓總統簽署成為法律。美國總統制的原則和精神，後來被制度輸出^㉛到拉丁美洲及亞非新興民主國家。所謂制度的輸出不必然是指美國向其他各國推銷總統制，而是一

註 ㉗ 本文無意透過比較個案研究來駁斥 Cheibub (2007) 量化研究的一般化結論，這樣可能會犯了統計學上所謂生態的謬誤 (ecological fallacy)，本文的目的在於探尋兩黨總統制民主運作不穩定的可能原因。

註 ㉘ Alfred Stepan and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 119~136.

註 ㉙ Richard N. Neustadt, *Presidential Power: the Politics of Leadership from FDR to Carter* (New York: Wiley Press, 1980).

註 ㉚ 請參閱美國憲法第一條第七項第二段。

註 ㉛ 一項研究提到，不幸地，美國總統制的經驗對於拉丁美洲國家的人民有很大的吸引力，雖然他們的政治和社會結構與歐洲有許多類似性，相關的討論請參閱 Juan J. Linz and Alfred Stepan, "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons," in Robert A. Pastor, ed., *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum* (New York and London: Holmes & Meier Press, 1989), p. 57。拉丁美洲國家之所以採取總統制的主要原因，是因為需要一個強的行政領袖來整合國家不同性質的人口以及需要對總統的權力加以制衡，因此選擇美國的總統制作為其國家的憲政體制，相關的討論請參閱 Harry Kantor, "Efforts Made by Various Latin American Countries to Limit the Power of the President," in Thomas V. Dibacco, ed., *Presidential Power in Latin American Politics* (New York and London: Praeger Press, 1977), pp. 21~32。

些新興民主國家採取與美國相同的憲政制度。

參、總統制民主的特徵與實際的運作

不同的總統制國家，有不同的制度安排和組合。首先，就總統權力的性質而言，可以分成立法權力 (legislative powers) 和非立法權力 (nonlegislative power)。立法權力包括否決權 (又可細分為包裹和部分否決權)、委任立法權、排他性的立法提案權、預算權、複決權；非立法權力則是指總統對於內閣成員的提名權和撤換權等權力。^⑳不同的總統制國家的總統擁有不同的權力，如美國總統形式上的立法權力只擁有否決權，巴西總統幾乎擁有上述每一項的立法權力。^㉑換言之，美國有一個弱權總統，巴西有一個強權總統。^㉒一個國家之總統權力大小會影響其民主的運作。根據一項研究指出，具有較多立法權力的總統比具有較少立法權力的總統較容易造成民主政權的瓦解，因為強權總統較可能會逾越國會的立法程序而單邊地制定行政命令去推行政策。^㉓

第二、在政府形態方面，總統制國家存在三種不同形式的政府：一致政府 (unified government)、分立政府 (divided government)、無過半數的政府 (no-majority government)。^㉔一致政府是指同一政黨同時控制總統職位和國會的多數。分立政府是指總統職位由一黨控制以及至少國會中的一院是由另外一個政黨所控制的政府稱之為分立政府。^㉕無過半數的政府是指國會中沒有一個政黨取得過半數。在這三種類型當中，分立政府或是無過半數政府的類型都會使得總統在推行立法和政策方面較為困難或是較容易出現行政和立法的僵局。在美國總統制的運作中，分立政府的現象一直受到政治學者的關注。^㉖一些研究指出分立政府的立法表現與一致政府的立法表現差異不大。^㉗然而，另外一些研究認為在立法產出方面，一致政府比分立政府表現較好。^㉘

註 ㉑ Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp. 148~158.

註 ㉒ *Ibid.*, p. 155.

註 ㉓ 美國總統常常被認為是強權總統的主要原因是來自於總統在國際政治上所扮演的角色。事實上，相較於其他總統制國家的總統權力，美國總統並不是一個強權總統。

註 ㉔ John M. Carey and Matthew S. Shugart, *Executive Decree Authority* (New York: Cambridge University Press, 1998).

註 ㉕ Matthew S. Shugart, "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 2 (1995), pp. 327~343.

註 ㉖ Michael Laver and Kenneth A. Sheplse, "Divided Government: America is Not Exceptional," *Governance*, Vol. 4, No. 3 (1991), pp. 250~269.

註 ㉗ 有關美國分立政府的運作經驗可以參閱吳重禮，「憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啓示」，吳重禮與吳玉山主編，*憲政改革：背景、運作與影響*（臺北：五南圖書出版公司），頁 193~230。

註 ㉘ Morris P. Fiorina, *Divided Government*, second edition (Boston: Allyn and Bacon Press, 1996).

註 ㉙ John J. Coleman, "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness," *American Journal of Political Science*, Vol. 93, No. 4 (1999), pp. 821~835.

不管如何，分立政府並無造成美國總統制政權的瓦解。在拉丁美洲的總統制國家的分立政府卻可能造成民主政權的瓦解。一位學者指出，拉丁美洲總統制國家在分立政府的情形下，總統統治的能力受到阻礙，有時會迫使總統去使用逾越憲法的方法來執行政策，因而減少政府的穩定性和有效性、破壞民主的系統以及導致民主政治的瓦解。^①在拉丁美洲總統制國家當中，行政和立法機關的僵局最後幫助加速政變出現的國家是瓜地馬拉在1993年的政變、秘魯在1992年的政變、海地在1991年的政變。^②然而，分立政府、政治僵局、總統擴權、民主瓦解之間的關係並不是一個必然的因果連結機制（causal mechanism），因為並不是每個分立政府的情形必然會導致民主瓦解。當總統擁有否決權，國會是由反對勢力掌握多數且只需1/2就能推翻總統的否決時，這種類型的分立政府較不會產生政治僵局，因為國會擁有優勢的地位。當總統有否決權以及國會的反對勢力擁有多數但其需要國會2/3多數才能推翻總統否決時，此時才會產生政治僵局。^③其次，在政治僵局發生越多的情形下，唯有擁有單邊委任立法權（decree power）的總統才能逾越國會來制定命令或政策，形成總統擴權，最後導致民主衰退。當總統無擁有單邊的委任立法權時，總統較無法越過國會而進行片面統治。也就是說，分立政府和特定的一些政治動態的配合才會出現民主瓦解。在兩黨總統制國家中，可能會出現兩種政治動態：一是總統所屬政黨同時掌握國會多數；二是總統或其政黨沒有掌握國會多數。當總統沒有掌握國會多數以及反對總統的政黨掌握國會多數時，是所謂分立政府的情形，此時總統很難推行其所偏好的法案和政策。當總統或其政黨在國會有多數時，與總統同黨的國會議員也不必然會支持總統的立法提案，主要是因為國會議員的政策考量和任期與總統的政策考量與任期不一定相同。^④

肆、兩黨總統制的理論架構和個案分析

一、理論架構

總統制與兩黨制的配套中，可能會出現兩種不同的政府形態，一是一致政府，另一是分立政府。當總統所屬政黨同時控制國會的多數席次時，此為一致政府。一致政府的行政和立法衝突的可能性較低，同時總統所偏好的相關立法和政策較容易通過。

註① Mark Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995), p. 5.

註② Richard L. Millet, "Is Latin American Democracy Sustainable," *North-South Issues*, Vol. 2, No. 3 (1993), p. 3.

註③ José Antonio Cheibub, "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies," *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3 (2002), pp. 284-312.

註④ Octavio Amorim Neto, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil," in Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 2002), pp. 48-78.

而當兩黨總統制國家的兩大政黨對立，且分別掌握總統職位和國會兩個機構的權力時，是所謂的分立政府的情形。分立政府曾經使一些拉丁美洲總統制國家如瓜地馬拉、秘魯、海地之民主瓦解。⁵⁵為何有些兩黨總統制國家會出現民主衰退的現象以及為何分立政府會促成民主衰退是本文欲回答的重要問題。在拉丁美洲，兩黨總統制的國家是哥斯大黎加、委內瑞拉、哥倫比亞。過去的研究指出成功運作的兩黨總統制民主國家是哥斯大黎加、委內瑞拉從 1973 年到 1993 年。⁵⁶哥倫比亞、委內瑞拉 1993 年之後的兩黨總統制之運作並不順利。大體而言，兩黨總統制國家的個案數目不多，適合透過比較方法如同一法則和差異法則，來找出兩黨總統制成功或失敗的運作機制。更重要的是，這幾個個案都經歷了少數總統時期如委內瑞拉總統 Rafael Caldera (1994-1999)、總統 Hugo Chávez (1998-2000)、哥倫比亞總統 Andres Pastrana (1998-2002)、哥斯大黎加總統 José Ferrer Figueres (1994-1998)、總統 Miguel Angel Rodríguez (1998-2002)。⁵⁷在這些兩黨總統制民主國家中，這五個時期的政府都是分立政府，但 1993 年後的委內瑞拉和哥倫比亞的總統制民主出現嚴重的政權危機，相對來說哥斯大黎加和 1993 年前的委內瑞拉並無出現嚴重的政權危機。換言之，為何哥斯大黎加、1993 年前的委內瑞拉，兩個總統制民主國家運作較為成功？相對地，1993 年後的委內瑞拉和哥倫比亞兩個總統制民主國家運作較為困難？

總統制的特徵之一是政策方案一旦變成法律之後，較難改變；對於掌握國會多數的人，這些法律的詳細規定可能會阻礙政策的執行，但是他們知道這些法律將會受到保護，因此願意付出這樣的代價；對於只掌握國會少數的人，當進行政治妥協以及最後形成法律之後，也會在未來的幾年內保護他們的利益。⁵⁸這是總統制運作的理想狀態。當總統和國會多數不一致或是對立時，必須存在著誘因或是制度上的因素來促使兩個機關願意妥協和合作。什麼樣的因素促成分立政府的總統制民主可以運作以及什麼樣的因素促成分立政府的總統制民主較難運作是本文欲釐清的關鍵議題。

傳統智慧認為總統權力、政黨黨紀、政黨體系極化是促成總統制國家之民主瓦解或是民主衰退的原因。第一、總統權力和民主治理的關係。過去對於總統制的研究主要集中在於總統權力和民主瓦解的關係。認為強權總統比弱權總統更容易形成政治衝突或是民主的瓦解。⁵⁹主要的原因在於，當總統和國會對於政策彼此不同意時，總統運用

註⁵⁵ Richard L. Millet, "Is Latin American Democracy Sustainable," *North-South Issues*, Vol. 2, No. 3 (1993), pp. 1-6.

註⁵⁶ Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 398.

註⁵⁷ Gabriel L. Negretto, "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America," *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 3 (2006), pp. 63-92.

註⁵⁸ Terry M. Moe and Michael Caldwell, "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 150, No. 1 (1994), p. 177.

註⁵⁹ John M. Carey and Matthew S. Shugart, *Executive Decree Authority* (New York: Cambridge University Press, 1998).

行政命令去執行其偏好的政策，不僅會促成行政和立法部門之間的衝突如巴西 Collor 總統時期，而且其更可能會產生政權的危機如俄羅斯 Yeltsin 總統時期。^⑩然而，以總統權力的強弱這個指標作為分析焦點時，較容易忽視國會權力與民主衰退或是瓦解的關係。亦即，單純的總統權力的指標並無法完全解釋總統制民主運作的良莠。^⑪當然，這不是在論證國會的權力為一項充分且必要的因素，主要是強調總統和國會的權力抗衡對於政權運作的影響。第二、政黨黨紀和總統制的關係。當總統沒有國會的多數，且政黨體系的特質是存在紀律較好的政黨時，其會使得總統和國會關係會出現衝突如委內瑞拉屬於政黨黨紀較強的國家。^⑫但是為何委內瑞拉在 1993 年以前的總統制運作較順利，在 1993 年之後，則總統制運作失敗。所以，政黨黨紀這個變數無法解釋同一個國家如委內瑞拉在不同憲政時期運作的差異。

過去的研究認為，總統權力、政黨黨紀、政黨體系的極化或是離心競爭是促成總統制民主衰退的原因。這些因素使得兩個政黨的競爭出現較多的政治衝突，然而在衝突的過程中，總統和國會之間的權力抗衡才是決定行政和立法機關互動的關鍵因素。理論推演上，總統和國會的權力抗衡模式可以分成四種。第一、當總統是所謂的強權總統，同時國會也擁有重要的權力可以與總統相互抗衡時，是為強總統對強國會的模式。當總統發現國會頑強不妥協時，亦即國會將拒絕大部分總統的提案以及拒絕協商，對於總統的最佳策略是藉由使用其單邊的權力來尋求超越國會的否決。^⑬這種模式會形成總統和國會競相爭奪立法及政策的最後決定權威，同時當結合其他的政治或制度的因素會使得政治體系出現極化或是割裂的現象。第二、當總統是所謂的強權總統，國會權力相對較弱時，是所謂的強總統對弱國會的模式。這種模式的風險在於當強權總統利用國會的相對弱勢選擇繞過國會單邊地或獨斷地執行行政命令時，國會無法成為制衡的機構，容易促成民主衰退。第三、當總統的權力較弱，國會權力相對地較強時，是所謂的弱總統對強國會的模式。這種模式較有利於民主政權的運作可能原因是因為一個權力較弱的總統允許較多樣的政治意見被國會表達以及國會成為政策辯

註 ⑩ Matthew S. Shugart and Stephan Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," in Matthew S. Shugart and Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy* (New York: University of Cambridge Press, 2001), p. 100.

註 ⑪ 總統的正式權力與實際的政治權威不必然是線性的關係，有些總統濫用憲法所賦予的權力，破壞權力分立或分權制衡的原則。此處的總統權力是指總統權力的憲政規範和實際運作兩個面向。

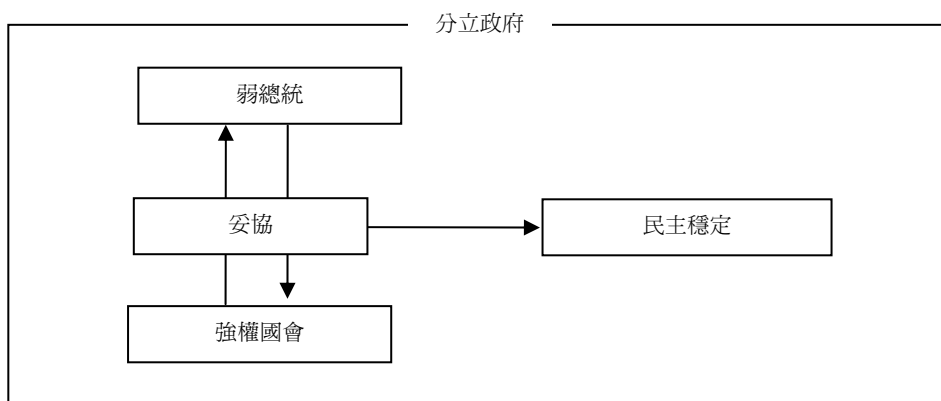
註 ⑫ Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 395.

註 ⑬ Cox and Morgenstern 主要是以總統和國會的策略對抗來分析總統和國會的互動：總統的策略有單邊行動、協商、收買和權威式命令，國會的策略有拒絕、協商、要求報酬和順從，兩兩對應所產生的結果是帝王的總統和不妥協的國會（單邊行動對上拒絕）、協商式總統和可運作的國會（協商對上協商）、國家傾向的總統和可收買或地域型的國會（收買對上要求報酬）和支配的總統和順從的國會（權威式的命令對上順從）。相關的討論可以參閱 Gary W. Cox and Scott Morgenstern, "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents," *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2 (2001), pp. 177-178。相對地，本文則強調總統和國會的正式憲法權力和實際的運作。

論的主要論壇。^④第四、當總統權力較弱，國會權力也不大時，是所謂的弱總統和弱國會的模式。過去的研究指出，當總統之政治實力較弱的時候，典型地總統會更頻繁的訴諸單邊的權力；相對地，當總統之政治實力是較強的時候，其較少訴諸單邊的權力。^⑤

理論邏輯上，當極化的兩個政黨分別掌握總統和國會時，不管是第一和第四種模式都可能會出現激烈的對抗，但是第四種模式下的總統權力較小，因此總統較無法進行單邊的政治行動。在第二種模式中，總統相對於國會較為優勢。在第三種模式中，國會掌握相對的優勢，總統必須要與國會妥協，才能推行自己偏好的立法和政策。總統權力行使和國會權力行使的最大差異在於總統權力是屬於個別權力，國會權力則是聚合權力。當總統有野心或是有獨裁傾向時，只需要個人意志的決定就可能濫用憲法所賦予的權力。相對的，國會權力是聚合權力，多數黨或多數聯盟的國會議員必須透過合議的方式，才能濫用憲法所賦予的權力。總統權力被濫用的可能風險性比國會權力被濫用的可能風險性更高。總統和國會的互動模式與民主穩定或民主衰退的關係可以參閱圖 1 和圖 2。民主穩定的概念是相對於民主衰退的概念，其所指涉的是自由民主政體的順利運作，雖然其還是可能會出現總統和國會之間的衝突，但是並沒有出現總統操縱選舉、破壞自由的體制或權力分立原則的情形。

圖 1 弱權總統和強權國會的互動模式

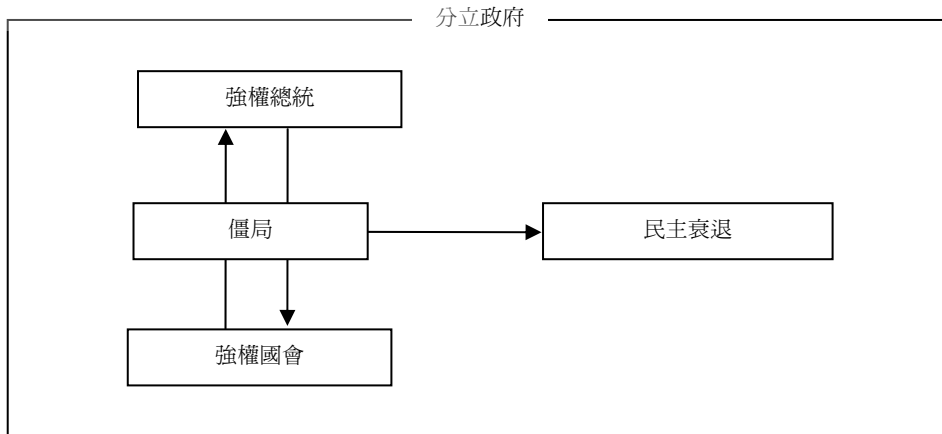


哥斯大黎加和1993年之前的委內瑞拉

註④ John M. Carey, "Strong Parties for Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997), p. 223.

註⑤ Gary W. Cox and Scott Morgenstern, "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents," *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2 (2001), p. 175.

圖 2 強權總統和強權國會的互動模式



委內瑞拉 (1993-1999) 和哥倫比亞

根據總統和國會權力抗衡的對應，哥斯大黎加和 1993 年前的委內瑞拉是屬於弱總統對強國會的模式，1993 年後的委內瑞拉和哥倫比亞是強總統對強國會的模式。以憲法所賦予的立法權力如包裹否決權、部分否決權、委任立法權、排他性的立法權、預算權和公民複決權作為客觀指標的話，哥斯大黎加的總統和委內瑞拉總統權力屬於弱權總統，哥斯大黎加總統只有否決權，無其他的權力，委內瑞拉總統則無上述任何的立法權力，相對地，哥倫比亞的總統是強權總統有包裹和部分否決權、委任立法權、增加預算權之總統立法權。^⑥委內瑞拉的總統權力在 1993 年之後被擔任總統者擴張運用，使得實際的總統權威從原本的弱權總統變成強權總統。另外，在分立政府時期，因為國會與總統是對立的，因此國會的反對多數會實際運用國會的權力來制衡總統，讓國會成為強權國會。既使面臨分立政府的嚴重政治衝突，哥斯大黎加和 1993 年前的委內瑞拉兩個總統制國家並沒有經歷民主衰退。相對地，1993 年後的委內瑞拉和哥倫比亞則在分立政府的情形下，經歷了民主衰退的結果。以下針對上述這些不同個案進行細緻的分析。

二、個案分析

(一) 哥斯大黎加

哥斯大黎加是少數除了美國之外，存活最久的兩黨總統制民主國家。^⑦為何哥斯大

註⑥ Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 155.

註⑦ 美國從內戰 1865 年之後，成功地運作總統制，哥斯大黎加從 1949 年之後到至今，其總統制民主並沒有瓦解且順利的運作。

黎加的民主運作較為成功的主要原因是因為哥斯大黎加特殊的行政、立法關係的結構。哥斯大黎加目前的憲政結構^⑧是弱權總統對強權國會。弱權總統可以從以下的三點特徵看出。第一、總統任期限制。哥斯大黎加憲法第 134 條規定，總統只能擔任四年，無法立即再選。第二、總統的單邊權力：哥斯大黎加總統沒有委任立法權以及在國家緊急狀況下，所制定的行政命令需要立刻送交國會，且需經由國會的 2/3 通過才能生效（憲法第 140 條第 4 款）。^⑨第三、受限制的否決權。哥國總統主要的權力是起草法律和行使否決權（憲法第 140 條第 5 款）。總統的否決權包含包裹否決權（package veto）和部分否決權（partial veto）。^⑩不過否決權的行使仍有其限制，與國家經常預算有關的法案，總統不能行使否決權（憲法第 125 條）。

相較於弱權總統，哥斯大黎加的國會具有一些重要的權力如提出預算的立法權、倒閣權、徵稅權、彈劾權和反否決權。第一、哥斯大黎加的國會擁有提出預算的立法權。^⑪一般而言，議會制民主國家和一些半總統制國家的國會通常只能刪減預算，其不能增加預算或是提出預算，哥斯大黎加的國會可以有主動提出預算的權力。第二、哥斯大黎加的國會有類似議會制的設計，如其可以經由投票迫使總統的內閣閣員去職。憲法第 121 條第 24 款規定，當經由出席國會議員 2/3 的同意，可以要求內閣閣員下台。第三、國會有徵稅權。國會可以徵稅、徵收用地和授權地方徵稅（憲法第 121 條第 13 款）。第四、國會有彈劾權。哥斯大黎加的國會可以經由 2/3 的多數來彈劾總統、副總統、最高法院的成員、外交部長，其不必然需要有法律上的理由（憲法第 121 條第 9 款）。第五、國會有反否決權（overriding power）。哥國國會的反否決權的行使需要 2/3 以上的國會議員同意才能推翻總統的否決（憲法第 127 條）。相較其他國會 1/2 以上國會議員同意即可推翻總統之否決的規定（例如巴西或烏拉圭的國會^⑫），哥國國會的這項權力並不算大。綜合來看，在行政和立法的互動過程中，哥斯大黎加的國會，相較於總統，其擁有一些優勢。

雖然哥斯大黎加的國會有相當多的列舉權力，但是哥斯大黎加的國會權力因為一

註 ⑧ 哥斯大黎加目前的憲政結構主要是根據 1949 年所制定和實施的憲法，前一部的 1871 年的憲法是強權總統的憲法，其運作的結果促成反對勢力起來反叛，使得哥斯大黎加政權相當的不穩定，相關的討論可以參閱 Fabrice Edouard Lehoucq, "The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 28, No. 2 (1996), pp. 329-355。

註 ⑨ John M. Carey, "Strong Parties for Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997), p. 202.

註 ⑩ Fabrice Edouard Lehoucq, "Policymaking, Parties, and Institutions in Democratic Costa Rica," (Unpublished manuscript, 2006b), p. 20.

註 ⑪ 其他的拉丁美洲國家的國會可以擁有提出預算的立法權有波利維亞、瓜地馬拉、宏都拉斯、巴拉圭等國家，請參閱 José Antonio Cheibub, Adam Przeworski, and Sebastian M. Saiegh, "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism," *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 4 (2004), p. 568。

註 ⑫ Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 155.

項特殊的制度設計而受到一些限制，如哥斯大黎加的憲法規定，國會議員只能擔任四年，不能連任（憲法第 107 條）。任期限制對於國會議員立法行為的影響可能會出現有兩層面。第一、因為國會議員無法繼續連任，因此與總統同黨的國會議員不一定會支持總統所提的法案和政策。在哥斯大黎加過去的國會立法紀錄中，曾經出現與總統同黨的一部分國會議員不支持總統的改革或是提案，一部分的反對黨的國會議員反而支持總統的改革。^⑦第二、因為國會議員無法繼續連任，所以反對黨國會議員較不擔心黨紀的問題而選擇支持總統的提案。然而，如先前所提到，哥斯大黎加的總統同樣有任期限制，因此就這個層面而言，總統和國會的權力行使都會出現一些限制。

在實際的運作經驗中，哥斯大黎加的兩黨總統制在近年來歷經了兩次的分立政府經驗。一次是從 1994 年到 1998 年，執政黨 PLN (Partido Liberación Nacional) 的總統 José Ferrer Figueres 面對反對黨 PUSC (Partido Unidad Social Cristiana) 所控制的國會；另外一次是從 1998 年到 2002 年，執政黨 PUSC 的總統 Miguel Angel Rodríguez，面對反對黨 PLN 所控制的國會。^⑧在這兩次分立政府的時期中，總統所屬政黨並沒有取得國會的多數，但行政和立法機關的互動也沒有出現嚴重的憲政衝突。主要的原因是總統所屬的政黨在政策空間的位置是位於中間的，因此可以吸納一些也持中間立場，但與總統不同政黨的國會議員之支持。^⑨另外，一些研究指出，哥斯大黎加之行政和立法部門的互動較少出現嚴重僵局的原因，是因為在過去的憲政改革中，執政的總統願意推動總統權力的縮減和提供公共職位與反對黨以交換政權的穩定^⑩和增加自己的聲望，同時反對黨願意與總統合作的原因是因為其透過對於國會中的立法職位的控制而未失去權力。其次，因為憲法規定總統當選人的得票率必須超過合格選民 40%（憲法第 138 條）。這項門檻的限制不僅促成哥斯大黎加兩黨體系的鞏固，同時也影響反對黨為了獲得總統選舉的勝利而盡力爭取中間選民的支持。^⑪再者，總統和國會同時舉行的選舉會促成總統所屬政黨較有機會掌握國會的過半數席次的支持、國會議員候選人的提名接續在總統候選人提名之後，使得同黨的國會議員較願意支持總統、總統會利用特殊建設經費的分配來交換國會議員的支持等因素促成行政和立法機關能夠相互合作。^⑫

註⑦ John M. Carey, "Strong Parties for Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997).

註⑧ Gabriel L. Negretto, "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America," *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 3 (2006), p. 72.

註⑨ *Ibid.*, pp. 68-69.

註⑩ 在 1949 年以前，哥斯大黎加的民主運作相當不穩定，出現許多政變，甚至在 1948 年發生過內戰，相關的討論請參閱 Fabrice Edouard Lehoucq, "The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 28, No. 2 (1996), p. 351。

註⑪ Fabrice Edouard Lehoucq, "Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America," (Unpublished manuscript, 2005).

註⑫ Fabrice Edouard Lehoucq, "Costa Rica: Paradise in Doubt," *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 3 (2006), pp. 140-154.

綜觀之，哥斯大黎加的行政和立法結構是弱總統 vs. 強國會的模式，再加上哥國的一些制度性因素促成兩大政黨向心的競爭，使得其較能度過分立政府統治危機的考驗。哥國的經驗顯示兩黨總統制民主能夠運作的主要關鍵是總統和國會之間的權力抗衡。弱總統對上強國會的模式下，較不會出現總統獨裁或是擴權的現象，弱權總統必須更依賴與國會反對勢力妥協而非對抗的策略才能促成其政策的通過，同時哥國國會也形成跨黨派的支持，較少出現極化對立的現象。

(二) 委內瑞拉 (1961-1993)

根據 1961 年的憲法，委內瑞拉總統制的憲政結構是屬於弱總統 vs. 強國會的模式。首先，關於總統權力的規定有以下幾項。第一、總統的連任限制。總統不得競選連任，除非歷經兩任任期之後，才能再選^⑨；第二、否決權。在國會所通過的法案十天內，總統可以要求國會重新考慮該法案，國會可以用 1/2 多數推翻總統的否決，此時總統可以第二次請求國會再考慮，當國會以 2/3 多數推翻總統的否決時，總統必須在五天内執行法律（憲法第 173 條）。第三、委任立法權。關於經濟和財政的事務，委內瑞拉總統可以制定行政命令，但是國會在總統制定行政命令前，需先通過相關法律來規範總統行政命令的執行（憲法第 190 條第 8 項）。換言之，委內瑞拉的總統在憲法上無單邊行使的委任立法權，其制定的行政命令需經由國會授權。第四、宣布緊急狀態的權力。在國內和國外衝突的情況下，總統可以宣布緊急狀態（憲法第 240 條）。整體而言，委內瑞拉總統不是一個強權總統。

其次，委內瑞拉的國會有幾項重要的權力如倒閣權、反否決權、質詢權、委任立法權。第一、倒閣權方面。國會可以經由 2/3 的多數可以使內閣閣員去職（憲法第 153 條）。如先前所述，這項規定是屬於議會制的特徵之一，哥斯大黎加的憲法也有同樣的規定。第二、反否決權方面。國會可以經由 1/2 多數來推翻總統的否決（憲法第 173 條）。一般的國會皆需要一院或是兩院的 2/3 多數才能推翻總統的否決，但是委內瑞拉的國會的門檻只需要 1/2 多數，相對來說，其權力較其他的總統制國家來的更大。第三、質詢權方面。國會可以要求內閣閣員到國會備詢（憲法第 199 條）。這項規定也是屬於議會制的特徵之一，同時可以凸顯國會在行政和立法的互動過程中的優勢。第四、委任立法權。總統所欲執行的一般之行政命令，必須經由國會事先授權才能執行（憲法第 190 條）。

在實際的運作經驗中，委內瑞拉的兩黨^⑩總統制從 1961 年到 1993 年，歷經了四次的分立政府經驗，如政黨 AD 的總統 Raul Leoni (1964-1969)、Andrés Carols Pérez (1989-1993) 以及政黨 COPEI 的總統 Rafael Caldera (1969-74)、總統 Luis Herra

註 ⑨ Matthew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamic* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 88.

註 ⑩ 委內瑞拉的兩大政黨是 AD (Acción Democrática) 和 COPEI (Comité de Organización Política Electoral Independiente)。

Campíns (1979-1984)。^⑩在分立政府時期，委內瑞拉總統的行政權力，受到反對黨控制之國會所牽制。甚至，由反對黨控制的國會透過對於立法過程的壟斷，其權力凌駕總統之上。^⑪另外一方面，相較於多數政府時期，分立政府時期的總統，依據憲法緊急命令權所制定的行政命令明顯的減少。^⑫然而，在這些制定的行政命令中，大體上是由反對黨控制的國會所授權的。反對黨之所以願意授權和支持行政部門的原因是為了避免政權重蹈過去的覆轍，發生嚴重的憲政危機，進而使得民主瓦解。^⑬例如，殷鑑於過去的獨裁經驗，委內瑞拉的主要政黨 AD、COPEI、URD (Unión Republicana Democrática) 於 1958 年簽訂一項 Punto Fijo 協定，這個協定使得幾個政黨不僅同意分享權力，同時也追求形成協定、聯盟和合作。^⑭另外，一項研究指出，分立政府每年平均通過 23.9 個法案，而多數政府時期通過 27.3 個法案。^⑮換言之，反對黨在分立政府時期不一定會選擇立法怠惰的方式來對抗行政部門。

整體而言，1993 年以前，委內瑞拉的總統制是根據弱總統和強國會的憲政結構而運作。這種結構會驅使總統選擇向國會妥協，同時反對黨雖然無掌握總統職位，但因其仍握有國會的最終立法決定權，所以較不至於對於政權不滿而發動政變。然而，委內瑞拉的憲政運作在 1993 年以後，出現重要的轉變，如總統推動擴大自己的權力，甚至是破壞權力分立或分權制衡的憲政原則。這使得委內瑞拉的憲政運作轉變成為是強總統對上強國會的模式。以下將分析委內瑞拉在 1993 年之後的政治發展^⑯，同時藉此來說明兩黨總統制運作較可能出現問題的憲政結構。

(三) 委內瑞拉 (1993-1999)

從 1993 年，委內瑞拉的總統制民主歷經嚴重的危機和測試。1993 年，總統 Andrés Carols Pérez 被以貪污起訴而下台去職，之後由國會選舉產生 Ramon J. Velásquez 作為繼任的總統，並於 1994 年，一年後選出前任總統 Rafael Caldera 重新擔

註 ⑩ Brian F. Crisp, "Presidential Behavior in Venezuela," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997), p. 183.

註 ⑪ Michael Coppedge, "Venezuela: Democratic despite Presidentialism," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994), pp. 408-411.

註 ⑫ Brian F. Crisp, "Presidential Behavior in Venezuela," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997).

註 ⑬ Brian F. Crisp, "Presidential Behavior in Venezuela," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 189-192.

註 ⑭ Jennifer L. McCoy, "Chávez and the End of Partyarchy in Venezuela," *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 3 (1999), p. 75.

註 ⑮ Michael Coppedge, "Venezuela: Democratic despite Presidentialism," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America* (Baltimore: The John Hopkins University Press, 1994), p. 410.

註 ⑯ 在質化方法上，本文將委內瑞拉的不同憲政運作時期，形成兩個不同的個案，是為了解決兩黨總統制國家個案過少的缺點。

任總統職位。⁸⁸總統 Caldera 主要是由兩個小黨 MAS (Movimiento al Socialismo) 和 Convergencia Nacional 所支持，國會是由兩個最大政黨 AD 和 COPEI 控制著多數，因此總統和國會的互動充滿衝突和對抗。⁸⁹總統 Caldera 以政變⁹⁰ (autogolpe) 之名要脅國會通過相關的法律，增加總統緊急權力的行使範圍，以應付嚴重的經濟危機。⁹¹然而，在 1994 年的夏天，總統 Caldera 與國會斷斷續續的關係，升高成憲政的戰爭邊緣 (constitutional brinkmanship)；銀行的危機以及貨幣 (Bolívar) 的貶值導致總統 Caldera 的政府採取一連串嚴峻的措施；六月底政府宣布外匯和價格控制，讓 170 單位的 Bolívar 固定兌換 1 美元以及暫停一些公民和經濟的權利包含限制使用私人財產的權利、自由從事經濟活動的權利以及正當法律程序的保護，這些權利的限制引起政治菁英和企業社群的嚴正關注；國會於七月底重新恢復這些憲法的權利；後來總統讓步立即用行政命令去推翻其先前的措施。⁹²繼總統 Caldera 之後，1998 年，委內瑞拉選出了總統 Hugo Chávez Frias。總統 Chávez 不是來自於兩大政黨，其另組一個新的政黨 MVR (Movimiento Quinta República)，這個政黨在國會 202 席中，只掌握 48 個席次。⁹³1999 年，總統 Chávez 依循前任總統 Caldera 的策略，以宣布緊急狀態為由，威脅國會通過授權法，給予總統特別的權力來制定行政命令，以茲因應財政危機。⁹⁴然而，國會拒絕成為總統的橡皮圖章，國會只承認 80% 總統所要求的行政命令，否決 20% 的行政命令，被否決的行政命令是影響較為廣泛的和未清楚界定的行政命令，國會擁有的權威讓總統 Chávez 受到挫折。⁹⁵最後，總統 Chávez 利用其支持聲望，透過公民複決方式以國民議會 (Constituent Assembly) 取代原本的國會 (Chamber of Deputies)。⁹⁶這個事件顯示總統 Chávez 完全破壞總統制民主運作的基本原則。國會是總統制下的固定任期機關，總統 Chávez 利用民意的支持，將之解散，造成民主衰退的現象。

註⁸⁸ Jennifer L. McCoy and William C. Smith, "Democratic Disequilibrium in Venezuela," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 37, No. 2 (1995), pp. 113-179.

註⁸⁹ *Ibid.*, pp. 139-140.

註⁹⁰ 這種政變是指民選總統終止憲法的適用，而形成獨裁，類似的例子如秘魯總統藤森 (Alberto Fujimori)。

註⁹¹ Brian F. Crisp, "Presidential Behavior in Venezuela," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 19-57.

註⁹² William C. Smith and Jennifer McCoy, "Venezuelan Democracy under Stress," in Jennifer McCoy, Andres Serbin, William C. Smith, and Andres Stambouli, eds., *Venezuelan Democracy under Stress* (Miami: University of Miami North-South Center Press, 1995), pp. 8-9.

註⁹³ Jennifer L. McCoy, "Chávez and the End of Partyarchy in Venezuela," *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 3 (1999), p. 70.

註⁹⁴ *Ibid.*

註⁹⁵ Michael Coppedge, "Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy," in Jorge I. Domínguez and Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003), p. 186.

註⁹⁶ Steve Ellner, "The Radical Potential of Chavismo in Venezuela: The First Year and a Half in Power," *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 5 (2001), pp. 5-32.

綜觀之，兩任委內瑞拉總統的擴權行動改變了原本的憲政結構，使其成為強總統對上強國會的模式。根據先前的分析，委內瑞拉的國會擁有一些重要的憲法權力。當總統所屬政黨無掌握國會多數，且國會多數是由反對黨所控制時，總統和國會之間的對立程度會最嚴重。其次，當總統想要增加其自身的權力來解決國家危機，但又需經國會授權時，很容易促成總統會設法逾越國會，進行單邊的統治。委內瑞拉的總統制民主在 1993 年以前，其總統權力由兩大政黨輪替執政，透過彼此的合作和協商，使得總統制民主得以順利運作。1993 年以後的兩任總統的支持基礎不是來自於兩大政黨。為何兩大政黨無法像過去一樣輪替執政，其原因是委內瑞拉特殊的政黨體系特徵。委內瑞拉的政黨體系形成一種所謂的黨霸體制 (partyarchy)：黨霸體制指涉的是政黨全面控制選舉過程、立法過程和重要的政治團體，其優點是可以促成政治穩定，但其缺點是因為政黨操控一切，使得人民對於政黨和民主政治產生極度的不信任，形成民主政治的嚴重危機。⁹⁷由於人民對於政黨長期壟斷的不滿，於是選出非兩大政黨的民粹式總統來力圖改變現狀，但國會基本上仍由兩大黨控制，因此無法避免嚴重的行政、立法部門之間的衝突。

肆、哥倫比亞

哥倫比亞總統制的憲政結構是屬於強總統對上強國會的模式。哥倫比亞總統擁有一些重要的憲法權力如否決權、委任命令權、排他性的引進立法權、緊急命令權。第一、否決權方面。哥倫比亞總統擁有包裹否決權和部分否決權。⁹⁸亦即總統可以否決國會所通過的法案的全部和一部分。第二、委任命令權 (delegated decree power)。所謂委任命令權是指國會授權總統制定相關的行政命令來執行政策。⁹⁹哥倫比亞憲法規定總統經由國會的授權，可以在特別時期或是法律所界定的事項中，制定相關的行政命令 (憲法第 150 條)。第三、排他性的立法引進權。在特定的一些政策範圍，總統可以排他性的引進立法 (憲法第 154 條)。第三、緊急命令權。哥倫比亞總統擁有宣布緊急狀態的權力。總統可以宣布進入緊急狀態，有效期間是九十天，但總統可以再延長第二次的九十天，但需經參議院同意 (憲法第 213 條)。其次，總統還擁有經濟的緊急處分權 (憲法第 215 條)。大體而言，哥倫比亞憲法中的總統是強權總統。比較於本文前面的幾位拉丁美洲國家的總統，哥倫比亞總統在憲法上權力相對來說是較強的。

註⁹⁷ Michael Coppedge, *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela* (Stanford: Stanford University Press, 1994).

註⁹⁸ Ronald Archer and Matthew S. Shugart, "Presidential Dominance in Colombia," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p. 120.

註⁹⁹ John M. Carey and Matthew S. Shugart, *Executive Decree Authority* (New York: Cambridge University Press, 1998), p. 13.

然而，哥倫比亞的國會也擁有重要的權力如低門檻的反否決權、授權總統制定政命令權、推翻行政命令權。第一、低門檻的反否決權。哥倫比亞的國會任何一院（參院或是眾院）只需要 1/2 多數的國會議員就可以推翻總統的否決。第二、授權總統制定行政命令。如先前所述，國會可以經由立法授權總統制定相關的行政命令。第三、推翻行政命令權。國會可以推翻或是修正總統或是行政機關所制定的行政命令（憲法第 150 條）。

近年來，哥倫比亞的兩黨總統制歷經了嚴重的憲政危機。1998 年，總統 Andres Pastrana 的政黨保守黨並無取得國會多數，自由黨則取得國會多數，形成所謂的分立政府。總統 Pastrana 欲通過政治改革方案來增加其權力，但面對反對黨所控制的國會之掣肘而功敗垂成，總統於 2000 年，透過民意支持的公民複決方式來推動國會議員的名額減少、選舉制度改成比例代表制和解散國會重新選舉等的改革方案，國會中控制多數的自由黨反對總統的政治改革，威脅去提出另一個改革方案，其中包含彈劾總統。總統制的重要特徵之一是國會具有固定任期，但哥倫比亞總統 Pastrana 不滿國會的阻撓，訴諸民意的方式來重新改選國會，造成民主衰退的現象。其次，哥倫比亞總統制的運作一直被認為是總統權力凌駕於國會之上。但事實上，國會的權力因為分立政府的出現而擴大，並反對和阻礙總統的擴權行動。換言之，哥倫比亞憲政結構的強總統和強國會對立的程度會因為政黨的對抗而擴大，最終造成獨裁總統逾越國會而進行單邊統治，促成民主衰退。

從以上四個個案的分析，我們發現憲政運作的因素會影響兩黨總統制民主運作的成功和失敗。在方法層次上，我們主要是運用同一法則分別找出兩黨總統制民主運作成功或是失敗的不同憲政結構因素。其次，運用差異法則的比較方法，我們發現，總統權力的強或是弱，會影響兩黨總統制國家運作出現不同的結果。然而，這必須建立在一個重要的前提之上，亦即國家憲政的重要機關國會，對於總統的政策不一定會採取杯葛的方式，或是反對黨的國會議員會出現跨黨派的支持。如果國會全面都採取絕不妥協的立場，再加上國家出現一位擴權總統時，憲政運作不可避免地會出現頻繁的政治僵局，甚至是嚴重的政權危機。

註 ⑩ 哥倫比亞兩大政黨為自由黨 Partido Liberal 和保守黨 Partido Social Conservador；在過去的憲政發展中，兩大黨有鑑於過去的政權瓦解的經驗，因此同意輪替執政和分享統治權力，相關的討論請參閱 Fernando Ulloa Cepeda, "Colombia: The Governability Crisis," in Jorge I. Domínguez and Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003), pp. 193-219。

註 ⑪ *Ibid.*, pp. 203-204.

註 ⑫ *Ibid.*, pp. 206-207.

註 ⑬ Jonathan Hartlyn, "Presidentialism and Colombian Politics," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: the Case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 294-327; Ronald Archer and Matthew S. Shugart, "Presidential Dominance in Colombia," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 110-159.

伍、結 論

傳統的研究智慧中，總統制和兩黨制的配套被認為是民主較容易運作的組合。然而，近年來一些兩黨總統制國家卻發生嚴重的憲政危機，甚至出現民主衰退的現象。本文透過對於拉丁美洲兩黨總統制國家的個案分析發現，憲政結構的因素如總統和國會的權力抗衡會影響兩黨總統制運作的成功或是失敗。從哥斯大黎加、以及 1993 年前委內瑞拉的個案說明，弱總統對強國會的憲政結構，較能促進兩黨總統制的成功運作。另外，從 1993 年之後的委內瑞拉和哥倫比亞的例子說明，強總統對強國會的憲政結構較不利於兩黨總統制的運作。

整體而言，總統制的運作潛藏著兩難。一方面當總統權力過大的時候，可能會形成獨裁，其需要其他憲政部門如國會的制衡。另外一方面，當總統受到其他部門特別是國會過度的制衡如國會存在著掌握多數的反對黨完全拒絕總統的政策或方案時，此時總統更可能運用其憲法的專屬權力如委任立法權來逾越國會進行統治。特別是當行政、立法部門之間的危機持續存在以及其無法經由第三部門（司法機關）有效及快速的化解時，很容易升高成政權危機。因之，總統制的運作面臨了兩種獨裁的可能性，一是總統因為同時掌握行政和立法而擴權獨裁，另一是總統和國會的對抗可能會促成總統逾越國會進行單邊的立法，而成為行政獨裁。最後，本文的分析說明了總統制和兩黨制的配套的情形下，強總統和強國會的權力抗衡會導致民主的衰退。

比較政治制度研究的先驅 Juan J. Linz 教授認為，總統和國會的雙元民主正當性是總統制不利於民主鞏固的關鍵因素。然而，從本文的分析發現，總統和國會之間的競爭不必然會導致政權危機，主要還是端視總統或國會擁有多少的憲法權力以及實際總統權威的運用，可以在彼此競爭的過程中取得優勢。總統制的憲政制度本身不必然存在著註定失敗的因子，總統制中不同的憲政結構的安排及其細微變化會使得其運作出現迥異的結果。總統制和兩黨制的配套下，強總統和強國會的權力抗衡較容易導致民主的衰退。

* * *

Balancing between the President and Congress and Democratic Decay Comparing Presidential Countries in Latin America

Jung-Hsiang Tsai

Associate Professor
Department of Political Science
National Chung Cheng University

Abstract

Past research argues that presidentialism and two-party systems are workable combinations that can facilitate democratic stability. The causal mechanisms are that ideological polarization is less possible to appear in a two-party system, that two parties needing to win votes from the center encourages moderation, and that the absence of the extremist parties and the centripetal nature of party competition favor democratic stability. However, in recent years, some presidential countries with a two-party system in Latin America have suffered serious constitutional crises, thereby causing democratic decay. This paper aims to answer why these presidential countries with a two-party system have gone the way of democratic decay. After analyzing the cases of presidential countries with a two-party system in Latin America, this paper shows that the constitutional structure, especially balancing between the president and congress, affects the success or failure of operation of presidential countries with a two-party system. First, presidentialism in Costa Rica and Venezuela (1961-1993) illustrate that the constitutional structure, weak president versus strong congress, facilitates democracy in these two countries. Second, presidentialism in Venezuela (1993-1999) and in Columbia present that the constitutional structure, strong president versus strong congress, brings about democratic decay. This paper argues that the success or failure of democratic operation in

presidential countries with a two-party system depends on the balancing of inter-branch power.

Keywords: presidentialism, two-party systems, constitutional structure, balancing between the president and congress, democratic decay

參考文獻

- 林繼文，「政府體制、選舉制度與政黨體系的配套」，*選舉研究*，第 13 卷第 2 期（2006 年 11 月），頁 1~42。
- 吳重禮，「憲政設計、政黨政治與權力分立：美國分立政府的運作經驗及其啓示」，吳重禮與吳玉山主編，*憲政改革：背景、運作與影響*（臺北：五南圖書出版公司，2006 年），頁 193~230。
- Ackerman, Bruce, "The New Separation of Powers," *Harvard Law Review*, Vol. 113, No. 3 (2000), pp. 633~729.
- Amorim Neto, Octavio, "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil," in Scott Morgenstern and Benito Nacif, eds., *Legislative Politics in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 2002), pp. 48~78.
- Archer, Ronald and Matthew S. Shugart, "Presidential Dominance in Colombia," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp. 110~159.
- Bernard, Michael, Christopher Reenock, and Timothy Nordstrom, "The Legacy of Western Overseas Colonialism on Democratic Survival," *International Studies Quarterly*, Vol. 48, No. 1 (2004), pp. 225~250.
- Bolongaita, Jr. Emil, "Presidential versus Parliamentary Democracy," *Philippines Studies*, Vol. 43, No. 1 (1995), pp. 105~123.
- Carey, John M., "Strong Parties for Limited Office: Presidentialism and Political Parties in Costa Rica," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 199~244.
- Carey, John M. and Matthew S. Shugart, *Executive Decree Authority* (New York: Cambridge University Press, 1998).
- Carroll, Royce and Matthew S. Shugart, "Neo-Madison Theory and Latin American Institutions," in Gerardo L. Munck, ed., *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods* (New York University Press, 2007), pp. 51~101.
- Cepeda, Fernando Ulloa, "Colombia: The Governability Crisis," in Jorge I. Dominguez and Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003), pp. 193~219.
- Cheibub, José Antonio, "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies," *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 3 (2002), pp. 284~312.
- Cheibub, Jose Antonio, Adam Przeworski, and Sebastian M. Saiegh, "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism," *British Journal of*

- Political Science*, Vol. 34, No. 4 (2004), pp. 565~587.
- Cheibub, José Antonio, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).
- Coleman, John J., "Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness," *American Journal of Political Science*, Vol. 93, No. 4 (1999), pp. 821~835.
- Coppedge, Michael, "Venezuela: Democratic despite Presidentialism," in Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 396~421.
- Coppedge, Michael, "Venezuela: Popular Sovereignty versus Liberal Democracy," in Jorge I. Domínguez and Michael Shifter, eds., *Constructing Democratic Governance in Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2003), pp. 165~192.
- Coppedge, Michael, *Strong Parties and Lame Ducks: Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela* (Stanford: Stanford University Press, 1994).
- Cox, Gary W. and Scott Morgenstern, "Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents," *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 2 (2001), pp. 171~189.
- Crisp, Brian F., "Presidential Behavior in Venezuela," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (New York: Cambridge University Press, 1997), pp. 160~198.
- Diamond, Larry, "Thinking about Hybrid Regimes," *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2 (2002), pp. 21~35.
- Ellner, Steve, "The Radical Potential of Chavismo in Venezuela: The First Year and a Half in Power," *Latin American Perspectives*, Vol. 28, No. 5 (2001), pp. 5~32.
- Fiorina, Morris P., *Divided Government*, second edition (Boston: Allyn and Bacon Press, 1996).
- Foweraker, Joe and Todd Landman, "Constitutional Design and Democratic Performance," *Democratization*, Vol. 9, No. 2 (2002), pp. 43~66.
- Hartlyn, Jonathan, "Presidentialism and Colombian Politics," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 294~327.
- Hochstetler, Kathryn, "Rethinking Presidentialism: Challenges and Presidential Falls in South America," *Comparative Politics*, Vol. 38, No. 4 (2006), pp. 401~419.
- Horowitz, Donald, "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4 (1990), pp. 73~79.
- Hsieh, Fuh-Sheng, "The Logic of Semi-Presidentialism: Loopholes, History, and Political Conflict," *Issues and Studies*, Vol. 47, No. 1 (2011), pp. 57~78.
- Jones, Mark, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies* (Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995).

- Kantor, Harry, "Efforts made by Various Latin American Countries to limit the power of the president," in Thomas V. Dibacco, ed., *Presidential Power in Latin American Politics* (New York and London: Praeger Press, 1997), pp. 21~32.
- Laver, Michael and Kenneth A. Sheplse, "Divided Government: America is Not Exceptional," *Governance*, Vol. 4, No. 3 (1991), pp. 250~269.
- Lehoucq Fabrice Edouard, "Constitutional Design and Democratic Performance in Latin America," (Unpublished manuscript, 2005).
- Lehoucq Fabrice Edouard, "Costa Rica: Paradise in Doubt," *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 3 (2006), pp. 140~154.
- Lehoucq Fabrice Edouard, "Policymaking, Parties, and Institutions in Democratic Costa Rica" (Unpublished manuscript, 2006).
- Lehoucq Fabrice Edouard, "The Institutional Foundations of Democratic Cooperation in Costa Rica," *Journal of Latin American Studies*, Vol. 28, No. 2 (1996), pp. 329~355.
- Levitsky, Steven and Lucan Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes after the Cold War* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).
- Linz, Juan and Alfred Stepan, "Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons," in Robert A. Pastor, ed., *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum* (New York and London: Holmes & Meier Press, 1989), pp. 41~61.
- Linz, Juan J., *The Breakdown of Democratic Regimes: Crisis, Breakdown and Reequilibration* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1978).
- Linz, Juan J., "Presidential Democracy or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 3~87.
- Linz, Juan J., "The Perils of Presidentialism," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 1 (1990), pp. 51~69.
- Lipset, Seymour Martin, "The Centrality of Political Culture," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4 (1990), pp. 80~83.
- Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism in Latin America," *Latin American Research Review*, Vol. 25, No. 1 (1990), pp. 157~179.
- Mainwaring, Scott, "Presidentialism, Multipartyism and Democracy," *Comparative Political Studies*, Vol. 26, No. 2 (1993), pp. 198~228.
- Mainwaring, Scott, "The Surprising Resilience of Elected Governments" *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 3 (1999), pp. 101~114.

- McCoy, Jennifer L. and William C. Smith, "Democratic Disequilibrium in Venezuela," *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 37, No. 2 (1995), pp. 113~179.
- McCoy, Jennifer L., "Chavez and the End of Partyarchy in Venezuela," *Journal of Democracy*, Vol. 10, No. 3 (1999), pp. 64~77.
- Mill, John Stuart, *A System of Logic: Rationcinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, J.M. Robson, ed. (New York: Routledge Press, 2000).
- Millet, Richard L., "Is Latin American Democracy Sustainable," *North-South Issues*, Vol. 2, No. 3 (1993), pp. 1~6.
- Moe, Terry M. and Michael Caldwell, "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems," *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 150, No. 1 (1994), pp. 171~195.
- Morgenstern, Scott and Pilar Domingo, "The Success of Presidentialism? Breaking Gridlock in Presidential Regimes," in Diego Valadés and Jose María Serna, eds., *El Gobierno en America Latina: ¿Presidencialismo o Parlamentarismo* (Mexico City: Universidad Nacional Autonoma de Mexico Press, 2000), pp. 95~131.
- Munck, Gerardo L., "Democratic Politics in Latin America: New Debates and Research Frontiers," *Annual Review of Political Science*, Vol. 7 (2004), pp. 437~461.
- Negretto, Gabriel L., "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America," *Latin American Politics and Society*, Vol. 48, No. 3 (2006), pp. 63~92.
- Neustadt, Richard N., *Presidential Power: the Politics of Leadership from FDR to Carter* (New York: Wiley Press, 1980).
- O'Donnell, Guillermo, "Democratic Consolidation in Post-Transitional Settings: Notion, Process, and Facilitating Conditions," in Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell, and J. Samuel Valenzuela, eds., *Issues in Democratic Consolidation: the New South American Democracies in Comparative Perspectives* (Indiana: Notre Dame University Press, 1992), pp. 17~55.
- Pereira, Carlos and Marcus André Melo, "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism," *Journal of Democracy* Vol. 23, No. 3 (2012), pp. 156~170.
- Pérez-Liñán, Aníbal, "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Toward Congressional Supremacy," *Comparative Political Studies*, Vol. 38, No. 1 (2005), pp. 51~74.
- Riggs, Fred W., "Conceptual Homogenization of a Heterogeneous Field: Presidentialism in Comparative Perspective," in Mattei Dogan and Ali Kazancigil, eds., *Comparing Nations: Concepts, Strategies, Substance* (Oxford: Blackwell Press, 1994), pp. 72~152.
- Riggs, Fred W., "Presidentialism, Elections, and Representation," *Journal of Theoretical*

- Politics*, Vol. 15, No. 1 (1993), pp. 33~60.
- Riggs, Fred W., "The Survival of Presidentialism in America: Para-constitutional Practices," *International Political Science Review*, Vol. 9, No. 4 (1988), pp. 247~278.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (N.Y.: New York University Press, 1997).
- Schedler, Andrea, "What is Democratic Consolidation," *Journal of Democracy*, Vol. 9, No. 2 (1998), pp. 92~106.
- Shafer, Bryan E., "Exceptionalism in America Politics?" *Political Science and Politics*, Vol. 22, No. 3 (1989), pp. 589~594.
- Shugart, Matthew S., "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries," *Constitutional Political Economy*, Vol. 10, No. 1 (1999), pp. 53~88.
- Shugart, Matthew S., "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 2 (1995), pp. 327~343.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- Shugart, Matthew S. and Stephan Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems," in Matthew S. Shugart and Mathew D. McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments, and Policy* (University of Cambridge Press, 2001), pp. 64~102.
- Smith, William C. and Jennifer McCoy, "Venezuelan Democracy under Stress," in Jennifer McCoy, Andres Serbin, William C. Smith, and Andres Stambouli, eds., *Venezuelan Democracy under Stress* (Miami: University of Miami North-South Center Press, 1995), pp. 1~9.
- Stapan, Alfred and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: the case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 119~136.
- Valenzuela, Arturo, "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile," in Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 165~224.
- Valenzuela, Arturo, "The Crisis of Presidentialism in Latin America," in Scott Mainwaring and Arturo Valenzuela, eds., *Politics, Society, and Democracy* (Boulder: Westview Press, 1998), pp. 121~139.
- Valenzuela, Arturo, *The Breakdown of Democratic Regimes: Chile* (Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1978).
- Wu, Yu-Shan, "The ROC's Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, not Cohabitation," *Issues and Studies*, Vol. 36, No. 5 (2000), pp. 1~40.

Yu, Hsiao-yun, "Interaction between President Fox and the Congress after the First Political Power Turnover in Mexico, 2000-2005," *Taiwan Journal of Democracy*, Vol. 3, No. 2 (2007), pp. 151~177.