

總統的政策權與決策機制： 半總統制的跨國分析*

陳宏銘

(中原大學通識教育中心副教授)

摘要

半總統制是新興民主國家廣為採用的政府制度類型，而現有關於半總統制的研究不論是著重憲法規範或實證行為面向，對於總統常態性的政策權限設計和相關的決策機關配置的系統性探討較為欠缺。本文試圖藉由包括臺灣在內共 21 個半總統制民主國家憲法設計的探索，讓半總統制的研究和理論能觸及總統常態性的治理課題，是半總統制研究中的新嘗試。本文焦點在於系統性解析多個國家憲法中總統的政策權與決策機關之設計模式，並進一步探討其與半總統制憲法上的次類型和實際的運作類型之關係。藉由多國案例的分析，本文呈現了重要而豐富的研究發現。研究核心發現在於，當總統具有特定政策權限時，憲法也大都配置政策諮詢或決策機制，而總統是否具主持內閣會議（或部長會議）權限，並與半總統制之憲法類型和實務類型都有一定的關聯性，因此，從「誰主持內閣會議」這個問題切入，可以相當程度辨識出該國憲法設計之原意，是讓其半總統制的行政權中樞傾向在總統或總理身上。最後，本文也對臺灣的相關憲法設計，提出了延伸的討論和思考。

關鍵詞：半總統制、總統、政策權限、決策機制、內閣

* * *

壹、前言

半總統制（semi-presidentialism）作為有別於總統制（presidentialism）與議會制（parliamentarism）的政府體制形態，在 1990 年代後廣為新興民主國家所採行，並成為學術研究的重要對象。^①雖然半總統制的研究主題相當多元，現有文獻亦累積了不少

* 作者感謝匿名審查人提供的寶貴意見。

註① 臺灣較早引進半總統制理論和實務的探討文獻約在 1990 年代中期，如吳東野，「『半總統制』政府體系的理論與實際」，*問題與研究*，第 35 卷第 8 期（1996 年 8 月），頁 37~49。

成果，但對這種政府形態的核心角色「總統」，關於其政策的權限和相對應的決策機關的配置，卻沒有成為關注的面向。有關半總統制形態的觀察和理解，既有文獻多集中在總統、總理與國會的三角結構關係和運作，或結合國會中政黨體系以及選舉制度或選舉時程的變數，或搭配民主表現或政治穩定加以探索，大致不脫這些範疇。總統的政策權與決策機關的制度設計，乃涉及到總統經常性的、持續性的治理行為，反映民選總統的統治權內涵，也可能是決定該半總統制是偏向總統優勢或總理優勢類型的重要變數。

相對於半總統制，在議會制與總統制之下，關於最高行政首長政策權限與相對應的決策機關之配置，基本上較為明確，其中又以議會制更為清楚。在議會制中，總理（或首相）領導「內閣」（cabinet）政府，掌有行政權，並主持內閣會議（或「部長會議」，the council of ministers），作成政策決定。即使議會制較具集體決策特色，或在多黨聯合內閣之下，總理所屬政黨在內閣中權力被瓜分，但總理作為最主要的政策決定者，其本質沒有改變。至於在總統制下，總統為最高行政首長，居於行政權金字塔頂端，也沒有什麼模糊地帶，但是配置給總統的決策或諮詢機關，憲法卻不一定有明文規定。以美國為例，雖然在憲法通過之際並沒有任何能對總統提供建言的單位（如委員會、內閣），甚至沒有明載任何可以一起協商的集體領導機構的設立，只是簡單規定總統「得以書面命令各行政部門首長就其相關職務提供建言」。開國之初華盛頓總統便會共同或個別徵詢部長們的意見，在 1973 年內閣一詞便被用來指涉這群顧問。在艾森豪總統之前，內閣是在非常不正式的基礎上運作，甚至沒有任何議程及會議記錄。總統通常將內閣視為一個提出建議與諮詢的機構，但無法像英國內閣，享有集體決策討論的角色地位。^②雖然在美國的總統制中，我們在憲法上找不到類似議會制下內閣會議的配置，但由於總統個人為最高行政首長，故在憲法之外創設和演化出相關決策會議和機制，不至於因此擴大總統的權力或影響其政治課責。然而，半總統制由於存在著雙重的行政權威結構，^③不僅總統和總理的政策權限往往不易劃分清楚，在憲法層次上總統決策機關的配置，尤其是其是否主持內閣會議（部長會議），也可能影響總統所能發揮權力之大小。然而對於此點，現有文獻甚少討論。^④

以臺灣案例來看，現行中央政府體制被政治學界廣泛認定為屬於半總統制類

註② 韋洪武譯校，M. J. C. Vile 著，最新美國政治（臺北：韋伯，2004 年），頁 181~183。

註③ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition (New York: New York University Press, 1997).

註④ 林繼文（2012）、沈有忠（2014）的著作中是少數觸及到總統主持內閣會議與否對總統權力行使影響之作品，請見林繼文，「共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較」，沈有忠、吳玉山主編，*權力在哪裡？從多個角度看半總統制*（臺北：五南，2012 年），頁 341~373；沈有忠，「半總統制不同類型下的二元行政關係—臺灣與羅馬尼亞的比較研究」，*臺灣民主季刊*，第 11 卷第 3 期（2014 年 9 月），頁 41~82。

型，^⑤憲法增修條文第 2 條第 4 項規定：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之」。^⑥國家安全會議是總統決定國家安全有關的大政方針之諮詢機關，^⑦而所謂「國家安全」的意涵，依國家安全會議組織法之規定，指的是「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。另依「國防法」第 9 條的規定，除為決定國家安全有關的國防大政方針外，為因應「國防重大緊急情勢」，總統亦得召開國家安全會議。是以總統具有國防、外交、兩岸關係及國家重大變故有相關事項大政方針之決定權。但實務上總統對於政府各項政策的主導性和影響力，遠超過憲法增修條文所規定「國家安全有關大政方針」之範疇，廣泛觸及各項內政問題。再者，憲法並無配置常態性的政策決定機關（機制）供總統運用，相對的形同內閣制（議會制）「內閣會議」地位的「行政院會議」，則是由總統單獨任命的行政院院長所主持。總統無法參加行政院會議，而該會議卻是行政院議決重要法律案、預算案之會議。^⑧因此，總統經迂迴的透過政黨的機制或黨政間的運作平臺來做決策，而主持行政院會議的行政院長，卻未被視為是政府政策的最終負責人。上述，臺灣經驗放置在比較各國的經驗中，是常態或特例？這是本研究感到好奇的。

在半總統制國家中，與臺灣經驗明顯相異的是法國的制度設計。法國第五共和在非共治時期，行政權主要由總統主導，在共治時期則由總理主導。^⑨在決策機制上，憲法明文規定總統主持部長會議，此會議是行政中樞，其議事擬定、召開及議案審查，均是由總統（府）掌握與決定。會議中，總統擔任主席，總理及所有部會首長均須出席，所有發言、審議過程的掌控、討論方向與內容指示，甚至連最後的決議，皆是由

註⑤ 作者採 Duverger 之定義將臺灣界定為半總統制國家，請參閱 Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (June 1980), pp. 165-187. 首先，我國總統經由人民直接選舉產生，符合 Duverger 對半總統制所界定三項特徵中的第一項，總統由普選產生。其次，依憲法增修條文規定，總統至少擁有以下實權：行政院長的任命權、解散立法院的權力、主持國家安全會議與決定國家安全有關大政方針等，故也大致符合 Duverger 所揭示的第二項特徵。最後，除了總統之外，還存在著領導國家最高行政機關的行政院院長暨行政院各部會首長，而行政院須向立法院負責，立法院得對行政院長提出不信任案迫其去職，凡此規定亦符合半總統制的第三項界定。如果是採比較寬鬆的定義，如 Elgie 認為符合以下特徵即屬半總統制：「總統由普選產生，任期固定，同時存在著需要向議會負責的總理與內閣」，臺灣也是吻合的，請參閱 Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999).

註⑥ 該條文是從 1991 年第一次修時增修條文第 9 條第 1 項移植而來，將臨時條款時期最被詬病的三個違憲黑機關予以法制化，曾引起知識界的強烈批評。自民選總統以來，總統仍有透過國安會操控或架空行政院的事例，如陳水扁總統時期的二次金改案，馬英九總統時期的美牛進口案等，請參閱吳庚、陳淳文，*憲法理論與政府體制*（臺北：三民書局，2013 年），頁 402-403。

註⑦ 依「國家安全會議組織法」第 4 條規定，會議的出席人員如下：一、副總統。二、行政院院長、副院長、內政部部长、外交部部長、國防部部長、財政部部長、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長。三、國家安全會議秘書長、國家安全局局長。

註⑧ 林繼文，「共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較」，頁 357。

註⑨ 相對的，臺灣歷來並無共治或所謂換軌經驗，相關討論請參閱周育仁，「建構總統制與內閣制換軌機制」，明居正、高朗主編，*憲政體制新走向*（臺北：新臺灣人文教基金會，2001 年），頁 1-26。

總統判定。^⑩在「左右共治」時期，總統雖然偏向是形式上的主席，整個討論與議決的過程多由總理主導，^⑪但由於總統主持部長會議，總統會被告知政府正在準備的事項，故和共治前的程序並沒有不同。

此外，議案不會等到已經決定才給總統看，總統也不會在部長會議上才看到計畫方案。總統除了週一、週二舉行和國防部長與外交部長的會談，在週三主持部長會議之前，則和總理會談，其對部長會議的決定權並不會被質疑過。^⑫從這個角度來看，總統是否具有決策機關或是否能主持「內閣會議」（或部長會議），是半總統制下總統能否發揮政策影響力的直接而關鍵的因素之一。但必須說明的是，這樣的重要性並不是一種過度看重憲法條形式性意義所得到的判斷，誠然，以法國第五共和為例，在部長會議開會之前，其實政府已透過不同階段的前置會議（總統代表可參加甚或總統本人主持）進行了政策的主要討論甚或決定，但這裡的重點不在於部長會議或內閣會議是最主要的政策決定機關，而是在於憲法賦予總統的主持和參與權，總統也才有憲法上的合法性可以在部長會議和內閣會議之前召開或參與相關政策協調會議。

上述臺灣和法國的經驗僅是諸多半總統制國家的兩個案例，但現有半總統制的一般經驗是如何呢？半總統制存在著總統和總理的雙元行政領導結構，在民主已上軌道的國家中，即使是在總統最優勢的半總統制，弱勢的總理也都握有一定程度的政策決定權，且幾乎都參與甚或主持內閣會議（或部長會議）。然而，總統情況呢？特別是民主的半總統制國家中，總統的政策權與決策機關之設計是如何呢？與半總統制在憲法設計上的次類型和實際的運作類型有什麼對應關係嗎？本文想藉由 21 個民主的半總統制國家來探索這個問題。本文除了透過系統性的歸納和分析各項研究發現外，並特別將焦點放在一個核心議題，即內閣會議（或部長會議）由誰主持？亦即憲法上對於總統或是總理擔任行政團隊最高決策會議的主席，是否可以一窺該國雙首長間何者才是最高行政首長的憲法之本意。

本文連結總統政策權與決策機制，特別是內閣會議之變數，在理論上試圖補充半總統制之研究內涵。而擬說明的是，本文以憲法設計為分析主體，並非忽略實際運作，而是本文前述問題意識之邏輯使然。作者無法於這篇文章中深入掌握到每個案例中的全貌，但藉由包括臺灣在內的民主半總統制國家的憲法設計之檢視，再輔以相關文獻資料，結合實務運作，系統性歸納其中各種模式，應是首篇研究此一主題的跨國比較論文。最後，在研究發現的基礎上，本文在最後一節並對臺灣的憲法設計和實務運作，提出相關討論和建議。

註⑩ 至於總理雖然可以透過立法的方式來積極推動各項政策（憲法第 15 條規定，總統應於國會將所通過之法律送達政府 15 日公布）。不過，總統也可以採取拒絕簽署部長會議所決議之行政命令或其他方式予以反制。請參閱張台麟，*法國政府與政治*（臺北：五南，2007 年），頁 17。

註⑪ 徐正戎，*法國總統權限之研究*（臺北：元照，2002 年），頁 95~110。

註⑫ 陳瑞樺譯，阿爾當、杜哈梅著，*法國為何出現左右共治？歷史、政治、憲法的考察*（臺北：貓頭鷹，2001 年），頁 44~47；林繼文，「共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較」，頁 356。

貳、研究對象：21 個民主半總統制國家

本文主要的研究對象，係以全球民主半總統制國家為範圍。首先，關於半總統制的定義，基本上有狹義與廣義兩種定義。廣義的半總統制出自 Duverger，涵蓋三項特徵：1. 共和國的總統由普選產生；2. 總統擁有相當的 (considerable) 權力；3. 除總統外，存在有內閣總理和各部會首長，他們擁有行政權，且只要國會不表反對，就可以繼續做下去。^⑬由於第二項何謂總統有相當的權力不易界定，因此 Elgie 等學者便將此條件刪除，^⑭將第一項和第三項予以保留，凡是總統由普選產生，任期固定，同時存在著需要向議會負責的總理與內閣，即屬半總統制，這便是廣義的半總統制定義。本文主要以 Duverger 的定義為基礎。

由於非民主國家的憲法體制對於實際的政治運作的影響較有限，所以本文主要以民主國家為研究對象。本文參考吳玉山重要作品中的民主半總統制國家案例為基礎，再進一步篩選符合本研究定義之民主的國家。^⑮本文與吳玉山之研究所採用認定民主政體之標準有異，其將「自由之家」(Freedom House) 的評比中屬於「完全自由」(free) 和「部分自由」(partly free) 的國家均視為民主的半總統制案例。這樣的做法，優點在於所納入的國家數目較多，提供豐富的案例經驗，本文則與 Haynes 的觀點相似，將「部分自由」視為「轉型中的民主」(transitional democracy) 類型，而「完全自由」為「已建立民主」的國家 (established democracies)。^⑯ Haynes 的觀點接近民主化研究傳統中對於何謂「民主已建立」的認定標準。不過，採用何種民主判準主要還是視研究者的研究對象而定。

本文設定 5 年為觀察時間，即從 2008 年至 2012 評比中，若至少有一半的時間屬於「完全自由」的國家，則被列為可觀察的民主半總統制國家。依此標準，共有 22 個國家屬之，包括法國、芬蘭、葡萄牙、奧地利、冰島、愛爾蘭、波蘭、羅馬尼亞、保加利亞、斯洛維尼亞、斯洛伐克、克羅埃西亞、烏克蘭、蒙古、立陶宛、維德角、馬利、納米比亞、秘魯、塞內加爾、聖多美普林西比、中華民國臺灣。在 22 國家中，除了烏克蘭在過去 5 年評比中近兩年由「完全自由」降至在「部分自由」(Partly Free) 外，其餘國家在這 5 年的評比中，均維持多年完全自由的等級，顯示這些國家絕大多數是穩定的民主自由社會。但其中，聖多美普林西比缺乏較充分的資料，加以移除，故最終以 21 國家作為分析對象。綜上，本文對「民主」採較嚴格的標準，其優點在於凡是納入觀察者，其民主的程度幾乎都是較為穩固的，且由於臺灣本身長期維持在「完全自由」的等級，則納入作為與臺灣比較研究的國家，其民主自由的表現不宜明

註⑬ Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," pp. 165-187.

註⑭ Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe*.

註⑮ 吳玉山，「半總統制：全球發展與研究議程」，*政治科學論叢*，第 47 期（2011 年 3 月），頁 1-32。

註⑯ Jeffrey Haynes, *Comparative Politics in a Globalizing World* (Cambridge: Polity, 2005), p. 17.

顯低於臺灣。由於採取較嚴格的標準，故本文案例會略少一些，進行統計研究也會有所限制。但這樣的限制，作者認為並不必然構成本研究的障礙，甚至更符合本文對民主半總統制國家的定義，所得到的分析成果亦更站得住腳。

參、半總統制與總統政策權領域

關於半總統制的定義，如上述所，Duverger 的觀點可以作為討論的基礎。由於 Duverger 定義中第二項對「相當的權力」意涵不明，無法從中得知半總統制下總統是否應擁有政策權限以及具有何種性質的政策權限。其他學者的定義，亦無一不脫此種限制。如西方學者 Shugart 與 Carey、Sartori 以及近來 Elgie 等人在內，^⑰他們的研究很少明確探討總統政策權限內涵。Shugart 與 Carey 所建構的兩種次類型，「總理總統制」(premier-presidential) 與「總統議會制」(president-parliamentary)，^⑱其中後者雖然討論到總統擁有解散議會的權力和立法的權力，但政策權與立法權不相同，主要是屬於行政權範圍的決策權。在 Sartori 的定義中，^⑲勾勒出雙重權威結構的核心特質，但亦缺乏對總統在政策權角色之描述。^⑳至於 Elgie，則是在 Duverger 的定義基礎之上發展，捨棄其第二項特徵，並將第一項和第三項予以保留和精簡為：「總統由普選產生，任期固定，同時存在著需要向議會負責的總理與內閣」，卻根本未觸及總統實權的內涵。^㉑

造成上述學者們對半總統制的定義沒有能夠直接勾勒總統的政策權限特徵，並非偶然，也應非他們刻意忽視，而係半總統制的特性使然。一言以蔽之，半總統制的憲法設計要完全界定清楚總統和總理的政策權限，在根本上有其難處。半總統制作為憲

註⑰ Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992); Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition; Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe*.

註⑱ Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*.

註⑲ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition.

註⑳ Sartori 提出半總統制的以下五項特徵：(1) 國家元首（總統）乃由普選產生，不論是直接或間接的，有固定的任期；(2) 國家元首與總理分享行政權，因此形成一種雙重的權威結構，其三項界定標準如下（以下 3 至 5 點）：(3) 總統獨立於議會之外，但並非單獨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；(4) 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；(5) 在每一個行政部門組成單位確實具有潛在自主性之條件下，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，請參閱 Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition, pp. 131-132.

註㉑ Elgie 的定義如註 1 所示，係在 Duverger 的定義基礎之上發展，捨棄其第二項特徵，並將第一項和第三項予以保留和精簡為：「總統由普選產生，任期固定，同時存在著需要向議會負責的總理與內閣」，請參閱 Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe*.

政體制的一種形態，天生注定在基本的類型界定上無法明示其中總統的政策權限（或權力）內涵，必須進入到具體的個案中才能瞭解。在半總統制下，研究者需要深究每個國家的憲法和實際運作，才能掌握個案中實際的情形，譬如之前討論到的臺灣和法國即是，而這個問題在總統制和議會制並不若前者。儘管研究者常常需要進一步考量政黨政治、憲政傳統與慣例以及政治體系的諸多因素，才能掌握個案實際運作的底蘊，但忽略憲法的規範設計，也顯然難以獲致全貌的理解。更明確的說，研究者仍需瞭解一國的憲法設計，才能獲致了解其總統在規範上的角色基礎。

進一步來看，學者對總統權力的探索，有相當部分是以憲法上被明文賦予的職權為基礎，試圖劃分總統權力為「立法權」與「非立法權」兩大類。^② Shugart 和 Carey 指出總統的「立法權」主要包括：「包裹否決／推翻否決權」（package veto/override）^③、「部分否決權」（partial veto）^④、「命令權」（decree）、「排他性的立法提出權／政策保留領域」（exclusive introduction of legislation, reserved policy areas）、「預算權」（budgetary initiative）、「公民投票提請權」（proposal of referenda）。「非立法權」則分為組成內閣（cabinet formation）、解散內閣（cabinet dismissal）、國會譴責權（censure）、^⑤解散國會（dissolution of the assembly）等。Shugart 和 Carey 的分類中部分觸及政策權領域，他們將其歸類在「排他性的法案提出權／政策保留領域」，此係指總統對於某特定政策領域具有獨占的權力，在其提出草案之前，國會不能進行任何相關的立法行動，總統因此擁有強大的議程設定權，故謂排他性的權力。

Shugart 和 Carey 是少數半總統制研究中討論到憲法上政策權的學者，但局限於「排他性的法案提出權／政策保留領域」，而這部分事實上也討論的非常有限再者他們也忽略立法層面以外總統在的政策領導權力，包括總統可能透過政策決定機關（如部長會議）的參與進行性質上屬於行政權範圍的決策權，而其重要性應不亞於立法權。簡言之，本文所稱總統的政策權較偏向行政權範圍的決策權，並兼含立法的提案或發動權力。

其他半總統制的研究，雖嘗試透過量化與質化的方式來解析總統的權力，但對於

註② Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*; Lee Kendall Metcalf, "Measuring Presidential Power," *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 5 (June 2000), pp. 660-685.

註③ 「包裹否決／推翻否決權」主要指否決整部法案的權力，以及推翻否決整部法案的權力。Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, p. 149.

註④ 「部分否決權」指某些總統制國家不僅賦予總統否決整部法案的權力，還容許總統否決法案中的某一部分。Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, p. 149.

註⑤ 所謂國會譴責權（censure）是指國會對內閣進行譴責的權力，Shugart 和 Carey 欲藉由這項權力的設計來相對衡量總統對內閣的權威。舉例而言，當國會不具有譴責權時，代表只有總統可以決定內閣首長的去留，總統相對權力很大，而當國會譴責權不受限制時，總統的相對權力處於弱的狀態。Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, pp. 149-150. 儘管如此，由於該項權力在性質上仍屬國會之權力，本文認為 Shugart and Carey 將其列為總統的非立法權似未妥當。

憲法配置予總統的決策或諮詢機關與政策權限的搭配情形，卻很少加以關注，在這樣的情況下，也就讓本文有了進一步發展和探索的機會。

肆、政策決定權與決策機關：比較各國設計

本文首先主要關注的是，與臺灣同樣採行半總統制的國家，其總統在憲法上是否被明文賦予政策權限以及決策機關（如擔任相關會議之主席），如果有的話是什麼？關於後者又可以將性質上屬於內閣會議者（如部長會議，the council of ministers）獨立出來討論。通常，內閣會議成員會涵蓋總理及主要部會首長，若總統可主持會議，其意義特別重要。所以，對於上述問題可以分成兩個面向來觀察，分別是總統政策權限與總統決策機關，在決策機關部分並特別關注總統是否主持內閣會議。

作者仔細檢視 21 個國家的憲法和相關資料，判別是否在憲法中明文規定總統的相關政策職權和決策機關。憲法有無明文規定這件事的重要性在於，明文規定者，總統具有行使職權的合法性基礎，在此條件下總統欲執行憲法上賦予的職權，是完全具有合憲性的；剩下的問題是總統的政治實力是否足以擔當憲法上職權的行使。相反的，當總統逾越了在憲法規範上的分際時，行使其權力自然難以名正言順。固然憲法無明文規定，並不排除現實上總統因為其他因素的助力，譬如掌控了總理（行政院長）和國會多數，或具有高度的民意支持等等，而具有一定權力和影響力。且憲法有其成長和透過憲政慣例補充的空間，故總統行使了憲法上未明文賦予的權限，也不一定就與憲法意旨必然有所抵觸。但這種情況，終究有可能違背憲法之本意，或容易產生憲政上的疑義或爭議，甚至是憲政僵局。憲法文字固然並非沒有模糊空間，所幸本文的研究焦點關於政策權限和決策機關之判定，在仔細檢視各國憲法條文關於總統相關職權時，透過文義解釋和體系解釋的方法，通常可以相當程度掌握其內涵。在表 1 中，呈現了 21 個國家關於總統政策權限、總統決策機關及總統是否主持內閣會議三個面向的基本概況。本文也非完全停留在憲法規範層次，在後文第五節中，會再納入憲政運作的實務類型層面進一步做延伸討論。

表 1 21 個半總統制國家憲法上總統的政策權限與決策機關一覽表

國家	總統政策決定權	總統決策機關	總統是否主持內閣會議
法國	國防、外交 (與總理共享)	• 部長會議主席 • 主持最高國防會議	是 部長會議主席
芬蘭	政府的權力由總統和政府行使(涵蓋內政)	未明文規定	否
葡萄牙	未明文規定	• 主持國務會議 (屬總統的諮詢會議) • 主持國防會議	否
奧地利	未明文規定	未明文規定	否
冰島	未明文規定	• 主持國務會議 (法律與重要政府措施須送至總統在國務會議中處理)	否

國家	總統政策決定權	總統決策機關	總統是否主持內閣會議
愛爾蘭	未明文規定	• 主持國務會議	否
波蘭	總統得協同內閣總理及相關部長處理外交事務；總統對國家內部及外部安全	• 召開國家安全會議 • 召集內閣會議（特別事項；不具內閣之權限）	否
羅馬尼亞	未明文規定	• 總統主持其所參與的政府會議	有時是 總統被動受邀主持政府會議（總統未參與時，總理是主席） ^⑥
斯洛維尼亞	未明文規定	未明文規定	否
斯洛伐克	未明文規定	• 主持政府會議	是 主持政府會議 （可要求政府提出報告）
保加利亞	未明文規定	• 主持國家安全會議	否
克羅埃西亞	國家安全事務	• 可出席政府會議（參與討論） • 諮詢會議（憲法未明訂其名稱）	否
烏克蘭	未明文規定	• 主持國家安全與國防會議（總理也是成員）	否 （但內閣會議同時對總統和議會負責）
蒙古	未明文授予	• 主持國家安全會議	否
立陶宛	決定外交基本議題、協同政府執行外交政策	• 主持國家國防會議	否
維德角	未明文規定	• 應總理要求主持部長會議 • 主持國防最高會議及國家會議	有時是 應總理要求主持部長會議
馬利	未明文規定	• 主持部長會議 • 主持國防最高會議	是 主持部長會議
納米比亞	未明文規定	• 主持內閣會議 • 總統為國家安全的最高領導者，但憲法上無主持具體會議。	是 主持內閣會議（總統缺席由總理主持）
秘魯	指導政府政策	• 總統主持其召集或出席的內閣會議	有時是 總統主持其召集或出席的內閣會議
塞內加爾	國防、國家安全	• 主持部長會議 • 主持最高國防會議 • 主持國家安全會議	是 主持部長會議
臺灣	國家安全有關大政方針	• 主持國家安全會議	否

說明：作者自行整理而成。

資料來源：“Constitutions,” *Constitutional Finder*, <http://confinder.richmond.edu/>, Accessed on July 8, 2015;
“International Constitutional Law Countries,” *International Constitutional Law*, <http://www.servat.unibe.ch/icl/>, Accessed on July 8, 2015.

註^⑥ 需說明的是，羅馬尼亞的總統是屬於被動出席，若發生總理和總統不一致的情況時，總統不會獲邀出席。

以下進一步分別就政策權限與決策機關（含總統是否主持內閣會議）的研究發現加以討論：

一、總統的政策權限

關於政策權限的面向，根據表 1 的資料可按總統是否被明文賦予政策權限，以及如果有的話，是屬於什麼性質，歸納為三種類型：類型一是，憲法明文規定總統具有國防或國家安全、外交方面的政策權限；類型二是，雖然憲法明文規定總統具有政策權限，但並未明確限定在某個領域，情況較為模糊；類型三是，憲法並未明文規定。

應予說明的是，對於總統在憲法上的政策權限是屬於獨享或需與總理分享，並不特別區分，若是憲法明文賦予總統權限，則不論是否獨享，均歸類為總統擁有此種職權之類型。譬如，在法國第五共和，若按憲法第 19 條至第 21 條的規定，外交事務是由總統與總理兩人協力決策並落實，而非如現實憲政運作中均由總統定奪，因此在這部分憲法的設計是雙首長分享；但憲法也給予總統在外交事務上的特權，諸如第 5 條及第 16 條所規定總統一般外交權限。在國防事務方面，從憲法第 5 條、第 15 條、第 20 條第 2 項以及第 21 條第 2 項，顯示由總統和總理共同負責，但其間的界限，依照學者的通說，總統負責決策而總理負責執行。^⑦無論如何，依照上述憲法的設計，本文判定法國總統在憲法上具有國防、外交事務上的政策權限。^⑧其餘國家，亦循此進行歸納。

表 2 憲法上總統被賦予政策領域類型分析表

類型	政策領域	案例數	國家
類型一： 明文規定	國防、國家安全、外交	6	法國、波蘭、克羅埃西亞、立陶宛、塞內加爾、臺灣
類型二： 明文規定	其他（指導政府政策、政策決定）	2	芬蘭、秘魯
類型三： 未明文規定		13	葡萄牙、奧地利、冰島、愛爾蘭、羅馬尼亞、斯洛維尼亞、斯洛伐克、保加利亞、烏克蘭、蒙古、維德角、馬利、納米比亞

資料來源：作者依據表 1 資料自行整理而成。

根據研究結果，屬於類型一的共有 6 個國家，包括法國、波蘭、克羅埃西亞、立陶宛、塞內加爾、臺灣，占 21 個國家中的 28.6%。例如波蘭憲法規定總統得協同總理及相關部長處理外交事務，總統對國家內部及外部安全的諮詢機關為國家安全會議。立陶宛憲法則規定，總統具決定外交基本議題之權，可協同政府執行外交政策。克羅埃西亞憲法也賦予總統在國家安全事務上的決定權。上述總統的政策權限可能有些是

註⑦ 徐正戎，法國總統權限之研究，頁 182-195。

註⑧ 值得觀察的是，法國在 2000 年至 2008 年間的修憲，法國多數學者認為將導致法國「體制的大總統化」現象，學者郝培芝對此有系統性的分析，請參閱郝培芝，「法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析」，問題與研究，第 49 卷第 2 期（2010 年 9 月），頁 65-98。

偏向政策方針而非政策細節，但即使如此，仍屬廣義的政策權限。

屬於類型二的僅有兩個國家，是芬蘭與秘魯，占 9.5%。這類國家總統的政策權限較模糊，例如芬蘭憲法規定政府的權力由總統和政府行使，由於「政府的權力」不能排除政策的權力，故就憲法的設計而言，應解釋為總統亦具有政策權限，故芬蘭納入此類；²⁰又如秘魯總統具有「指導政府政策」之職權。屬於類型三的，即憲法未明文賦予總統政策權限者，共有 13 個國家，占 61.9%，超過半數，包括了葡萄牙、奧地利、冰島、愛爾蘭、羅馬尼亞、斯洛維尼亞、斯洛伐克、保加利亞、烏克蘭、蒙古、維德角、馬利、納米比亞等。

從上述看來，至少有三項值得關注的發現：第一，在明文規定總統政策權限中，多數屬於國防、國家安全以及外交事務等領域，這與一般對半總統制國家總統的政策權限領域之印象大致相符。至於我國，憲法增修條文僅規定賦予總統為決定國家安全有關大政方針，得召開國家安全會議及所屬國家安全局，並未明訂「國家安全有關大政方針」之範疇，但依「國家安全會議組織法」主要涵蓋「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」。由於兩岸關係涉及之事務層面更是非常龐雜，因此所謂「國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項」的範圍之詮釋，具有相當大的彈性空間。

第二，大部分的國家憲法並未明文賦予總統在政策上的權限；當然，政治實務上總統可能具有政策的影響力。第三，無論憲法有無規定總統的政策權限，總統與總理的政策權限均難以截然清楚的劃分，隱含詮釋和模糊的空間。雖然大部分的國家憲法未明賦予總統政策權限，但總統仍可能在國防或外交、甚至更廣泛的政策領域具有影響力。可能的原因很多，主要理由有三：一是民選總統所具有實質的政治影響力，在長期運作下並可能形成憲政慣例；二是總統得透過主持國防、國家安全、外交等相關會議和機制，甚至是藉由擔任內閣會議的主席而在政策決定過程中發揮實質的掌控力和影響力；三是若干國家總統根據憲法得單獨任命總理，如臺灣，因此藉此可掌控行政院長及其領導的行政部門和政策。

與政策權限相關但又具獨立性的職權亦一併分析，包括總統是否具有立法上的發動權、否決權或覆議權、法規命令權、發動公民投票權，以下進一步依序討論。

在有關提出法案的權力方面，研究結果顯示（見表 3），總統具有此權限的僅有 5 個國家，包括冰島、波蘭、斯洛伐克、烏克蘭、蒙古，占 23.8%。理論上，具有政策權限者，給予法案提案權，也是合理的，但在前述總統具有政策權限的 8 個國家中，僅有波蘭同時有法案提案權，表示兩者並無一定的關聯性。這裡似透露出，半總統制

註²⁰ 芬蘭總統在 2000 年修憲後總統政策權限已被限縮，特別是傳統上的外交自主權已經大為削弱，並朝向議會制傾斜。沈有忠，「半總統制下行政體系二元化之內涵」，*政治科學論叢*，第 47 期（2011 年 3 月），頁 33-64；Heikki Paloheimo, "Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliament Democracy," in Robert Elgie ed., *Divided Government in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 2001), pp. 86-105; Heikki Paloheimo, "The Rising Power of the Prime Minister in Finland," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 3 (September 2003), pp. 219-243.

國家法案的提出主要還是集中在總理所領導的行政部門以及國會議員本身。我國總統亦無法案提案權，法案的主要提案者是行政院與立法院，但總統對法案的推動常透過政黨內部和黨政平台等機制進行。^⑩

表 3 憲法上總統被賦予法案提案權各國情況

類型	次數	國家
有	5	冰島、波蘭、斯洛伐克、烏克蘭、蒙古
無	16	法國、芬蘭、葡萄牙、奧地利、愛爾蘭、羅馬尼亞、克羅埃西亞、斯洛維尼亞、保加利亞、立陶宛、維德角、馬利、納米比亞、秘魯、塞內加爾、臺灣

資料來源：作者依據表 1 資料自行整理而成。

在有關否決權（或覆議權）方面，則與法案提案權的情況相異，其性質不在於具有立法上的發動權，而在於被動的針對國會通過的法案行使否決，要求國會進行覆議（reconsideration）。在總統制之下，其主動權在總統，在本文 21 個總統制下國家中具有此種權力者共有 13 個國家，有 8 個國家的總統並無此權（見表 4）。在總統具否決權（或覆議權），有 12 個國家總統權力是屬於主動性質的，^⑪例如法國第五共和總統得要求國會將所通過之法律全部或部分條文予以覆議，國會不得拒絕（憲法第 10 條）；另有一個國家即臺灣，總統權力是屬於被動性質，即必須先由行政院院長提出，總統再行使覆議的核可權。

表 4 各國憲法上總統的法案否決權（覆議權）

類型	次數	國家
有	13	主動：法國、芬蘭、葡萄牙、保加利亞、立陶宛、維德角、馬利、蒙古、斯洛伐克、烏克蘭、納米比亞 被動：臺灣
無	8	奧地利、羅馬尼亞、克羅埃西亞、秘魯、塞內加爾、愛爾蘭、冰島、斯洛維尼亞、波蘭

資料來源：作者自行整理而成。

在有關總統法規命令權方面，法規命令權係指總統可以發布的、替代法律的決定，亦即憲法授予總統一種具有法律效果（含終止）的權力，而無需國會的事前同意。^⑫此處法規命令權限定在總統主動發布，非由總理或政府提出總統簽署之情形，亦不包括緊急命令權屬於特殊時期，且通常須事後獲得國會的同意或追認之情況。本文

註 ⑩ 陳宏銘，「半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究」，*東吳政治學報*，第 30 卷第 2 期（2012 年 6 月），頁 1~70；陳宏銘，「法案推動過程中總統的態度表達：以陳水扁執政時期經驗為例」，*中華行政學報*，第 15 期（2014 年 12 月），頁 99~112。

註 ⑪ 關於國會反否決的門檻，大部分國家的設計是過半數多數，蒙古與納米比亞則需要三分之二多數，波蘭則是五分之三多數。

註 ⑫ Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*; Steven Roper, "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes," *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (April 2002), pp. 253~272.

透過 21 個國家憲法逐一的檢視，並參考 Shugart and Carey (1992) 與 Roper (2002) 的研究中所納入部分半總統制國家，^③但兩個研究的判定不完全一致，這是他們採用量化給與分數的作法所致。本文則採取質性判讀，因為本文並不涵蓋總統制案例，在總統制案例中，法規命令權的差異性較大，半總統制基本上不到有需要細究量化的程度，故本研究僅區分有或無。另外，Roper 將波蘭總統的職權命令（元首形式上權力）列入，應屬高估其職權，本文不採；在斯洛維尼亞案例中，其並將政府而非總統發動之命令權納入，亦不合適，本文亦不採。研究結果顯示，共有 5 個國家的總統具有法規命令權（見表 5）。

表 5 各國憲法上總統的法規命令權

類型	次數	國家
有	5	法國、冰島、羅馬尼亞、烏克蘭、維德角
無	16	奧地利、愛爾蘭、芬蘭、斯洛維尼亞、葡萄牙、保加利亞、立陶宛、波蘭、蒙古、克羅埃西亞、斯洛伐克、馬利、納米比亞、秘魯、塞內加爾、臺灣

資料來源：作者自行整理而成。

至於公民投票發動權，本文所關注的是總統單方可以主動提出公民投票交由人民複決之案例，亦即由總理（或政府）、國會、甚至是人民連署提請總統公布的公民投票法案^④，並不屬於總統主動行使的權力。以法國第五共和為例，憲法第 11 條規定總統的公民投票提案須依政府在國會期間所提之建議，或國會兩院之聯合建議，係屬被動。^⑤因此，Shugart and Carey (1992) 與 Roper (2002) 的研究，均排除法國案例，本文也採此判準。作者逐一檢視各國憲法條文，結果顯示，僅有冰島與羅馬尼亞兩國總統具有此種職權（見表 6）。

表 6 憲法上總統主動發起公民投票之權

類型	次數	國家
有	2	冰島、羅馬尼亞
無	19	法國、芬蘭、葡萄牙、奧地利、愛爾蘭、波蘭、斯洛維尼亞、蒙古、斯洛伐克、保加利亞、克羅埃西亞、烏克蘭、立陶宛、維德角、馬利、納米比亞、秘魯、塞內加爾、臺灣

資料來源：作者自行整理而成。

註 ③ *Ibid.*

註 ④ 譬如保加利亞憲法明定國會發動，斯洛伐克與立陶宛憲法規定公民連署或國會發動，克羅埃西亞憲法規定政府提議與總理的副署下總統提出，馬利憲法規定內閣或國會提議，維德角則是人民、議會或政府提議，塞內加爾憲法則規定總理提議。

註 ⑤ Steven Roper, "Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes," pp. 253~272.

二、總統的決策機關

在政府的決策機關部分，半總統制國家的憲法設計與議會制政府有較多相似之處，亦即大部分國家的憲法設有專章規範「政府」(government)的設計，而其中大都存在著形同議會制下「內閣」(cabinet)的組織，並有類似內閣會議而名之為「部長會議」(the council of ministers)之設計，或者亦有以其他名稱來代表政府的主要決策機關，如芬蘭總理主持的「政府全體會議」(plenary meetings of the Government)，羅馬尼亞和斯洛伐克之總統可主持的「政府會議」(the meetings of the Government)。雖然實務上可能在內閣會議召開之前，各種重要政策議題的立場和決定在相關機程序中大致已定，但畢竟內閣會議絕大部分在憲法的地位上係政府最正式且最高的政策決定會議，賦予行政部門最後政策決定的合法性，其成員涵蓋總理及內閣成員，故若總統可以主持之，其意義當然又較總統主持其他的會議更為重要。

以法國第五共和為例，其形同內閣會議的「部長會議」，在召開前實際上尚有三個正式決策會議，其中總統或總統幕僚皆有機會正式參與其中。在第一個階段為「跨部會聯繫會議」(Interministerial reunions)，是首先進行的正式政策決定階段，由內閣成員主持，將部會首長幕僚召集在一起開會，總理辦公室與總統府的代表亦會出席；第二個階段是「部際委員會」(Interministerial committees)，由總理主持，並由其親自協調部會間的不同觀點，但此類會議不見得能解決所有內閣的爭議議題；第三個階段是「部際會議」(Interministerial council)，乃由總統親自主持，此一會議解決最重要與最爭議的法案，這些法案或是部會首長間存在歧見而總理無法裁決定案的，或是屬於部會首長拒絕接受總理仲裁的法案，無論何者，最終仰賴總統藉由其強大的政治權力予以裁決。最後一個階段即是最為人熟知的「部長會議」(Council of Ministers)，亦是由總統主持，但由於主要的政策決定已於前三個階段完成，因此這類會議通常扮演橡皮圖章(rubber-stamp)的角色。³⁶由上述看來，可能會認為政策立場在之前的相關會議中已經確定，總統有沒有主持部長會議並不重要。其實不然，恰好由於總統可以主持部長會議這項憲法賦予的職權作為基礎，所以總統主持先行的部際會議，甚至總統府代表在更早的會議中參與討論，也才較明正言順；否則總統擅自召開相關會議是否侵犯總理領導政府的權限，是可以質疑的。

在所謂的內閣會議之外，半總統制國家的憲法亦可能賦予總統相關的政策決定(或諮詢)機關，這包括主要兩種類型，一是國務會議(the Council of State)，二是國家安全會議(the National Security Council)或國防會議(the State Defence Council, the Higher Council of National Defence)。前者涉及的政策範圍較籠統，可以確定的是並非「內閣會議」性質，如葡萄牙國務會議主要是總統用來作為其保留權力運用的諮詢機

註³⁶ Robert Elgie, *The Role of the Prime Minister in France, 1981-91* (London: The Macmillan Press Ltd, 1993), pp. 16-18.

關，譬如解散國會、行使宣戰與媾和權，或者面臨政府下台時之因應措施。^⑩後者則較明確，主要是總統行使國家安全和國防議題之決策會議。除此之外，總統也可能具有主持其他政府會議的職權，但通常在憲法上這類會議的功能屬性並不那麼明確。

據此，在表 5 中將決策機關分為三種主要類型，分別是：類型一「主持內閣會議」、類型二「主持國防或國家安全關會議」、類型三「主持國務會議或其他會議」，其中類型一總統可以主持內閣會議者，又區分為常態性與非常態性兩種不同情況，所謂常態性係指該會議固定由總統主持，非常態性則總統有時可主持。另外，由於總統可能同時兼具或參與不同類型的決策會議，故又存在表 4 中其他五種情況。

根據表 5，屬於類型一總統可主持內閣會議的，共有 8 個國家，其中 5 個國家是常態性的，包括法國、斯洛伐克、俄羅斯、馬利、納米比亞、塞內加爾；另有 3 國憲法賦予總統有時可以主持會議，包括羅馬尼亞、維德角、秘魯，兩者合占約 38.1%。在類型二，總統可主持國防或國家安全會議者，共 11 個國家，包括法國、葡萄牙、立陶宛、維德角、馬利、波蘭、保加利亞、烏克蘭、蒙古、塞內加爾以及臺灣，略超過半數，占 52.4%。^⑪在類型三，總統可主持國務會議或其他會議者，共有 5 個國家，包括葡萄牙、冰島、愛爾蘭、波蘭、克羅埃西亞，占 23.8%。

表 7 憲法上總統被賦予的決策機關類型分析表

決策機關類型		次數	國家
類型一： 主持內閣會議 (部長會議、政府會議)	常態性 擔任主席	5	法國、斯洛伐克、馬利、納米比亞、塞內加爾
	非常態性 擔任主席	3	羅馬尼亞、維德角、秘魯
類型二： 主持國防或國家安全關會議	國防會議	7	法國、葡萄牙、立陶宛、烏克蘭、維德角、馬利、塞內加爾
	國家安全會議	6	波蘭、保加利亞、烏克蘭、蒙古、塞內加爾、臺灣
類型三： 主持國務會議 (或其他會議)		5	葡萄牙、冰島、愛爾蘭、波蘭、克羅埃西亞
兼有類型一、二、三		0	無相關案例
兼有類型一、二		4	法國、維德角、馬利、南韓
兼有類型一、三		0	無相關案例
兼有類型二、三		2	葡萄牙、波蘭
三種類型皆無		3	芬蘭、奧地利、斯洛維尼亞

資料來源：作者依據表 1 資料自行整理而成。

註⑩ 葡萄牙國務會議成員包括總統、國會議長、總理、憲法法庭主席、前總統、監察使、兩個地區政府主席以及若干總統指派和國會選舉產生的委員。“Portuguese Council of State,” *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/Portuguese_Council_of_State, Accessed on June 8, 2014.

註⑪ 波蘭的總統依據憲法第 141 條可以「就國家特別事項召集內閣會議，內閣會議由內閣閣員組成，會議由總統擔任主席。」但此會議並不具有內閣之權限。

除以上三種類型外，兼具類型一與二者，即總統既可主持內閣會議，又可主持國防或國家安全關會議者，也值得關注，這共有 4 個國家，包括法國、維德角、馬利、塞內加爾。另憲法未明文賦予總統相關決策會議和機關者，僅有 3 個國家，包括芬蘭、奧地利、斯洛維尼亞；換言之，絕大部分的國家，總統在憲法上至少都被賦予相關的決策或諮詢會議。對於前者這類型國家，總統具有兩項決策機關可供運用相比較，其半總統制的發展較可能會朝向總統相對於總理優越的形態之可能性應該較低，確實，法國、維德角、馬利、塞內加爾等國家中，除維德角外，多數是如此。而後者之總統的決策權力基礎相對薄弱，故在實際憲政運作應較易偏向總理優勢的半總統制運作類型，確實芬蘭、奧地利、斯洛維尼亞的憲政運作傾向如此。

三、政策權限與決策機制的關係

憲法是否同時明定總統的政策權限與決策機關，在理論上存在著以下四種情況，包括：「有政策權，有決策機關」、「有政策權、無決策機關」、「無政策權、有決策機關」以及「無政策權、無決策機關」。透過表 6 對於 21 個國家憲法設計的歸納整理，本文呈現了這四情況下的國家個案和數量分佈情形。

表 8 政策權限與決策機關

政策權 決策機關		總統是否具有政策權限：案例數		
		是	否	合計
總統是否具 有決策機關	是	7 法國、波蘭、立陶宛、克羅埃西亞、 秘魯、塞內加爾、臺灣	11 葡萄牙、冰島、愛爾蘭、羅馬尼亞、 斯洛伐克、保加利亞、蒙古、斯洛維 尼亞、馬利、維德角、烏克蘭	18
	否	1 芬蘭	2 納米比亞、奧地利	3
合計		8	13	21

資料來源：作者依據表 1 資料自行整理而成。

從表 6 來看，在 8 個包括臺灣在內憲法明文規定總統政策權限的國家中，只有芬蘭在憲法上未明訂總統的決策（或諮詢）機關，因此如果憲法已明確賦予總統政策決定權，則再配置相關決策機關也是合情合理。相對的，憲法未明文規定總統政策權限的 13 國家，卻有 11 個國家的總統具有決策機關。由此看來，半總統制下總統在實務上具有政策決定權或影響力之原因，不一定來自於憲法明文的授予，也可能在於透過相關決策機關和總統的「政治權力」去影響政策。在後文中作者會試圖探索憲法上明文規定總統的政策權限與其半總統制實務運作類型的關係。

伍、政策權限、決策機關與半總統制類型

在前一節中，已就 21 個國家政策權與決策機制的設計情況進行了初步的討論和分

析，接下來本文擬進一步探討的問題是：總統在憲法上的政策權領域內涵（含政策權限、法案提案權、否決權）以及決策機關配置，是否與半總統制的類型有所關聯？

我們知道半總統制是相對於總統制、議會制的另一種憲政體制形態，但屬於半總統制的國家甚多，不同國家間制度的差異性可能很大，因此就有研究者嘗試將其進一步劃分成不同的類型。當前，關於半總統制的類型劃分主要有兩種邏輯，一是主要以憲法規範（條文）設計為基礎，另一係以制度實際表現的運作形態為主。第一種方式以 Shugart 和 Carey 的兩種次類型：總理總統制與總統議會制為代表，³⁹也是目前關於次類型的劃分中常被援引的方式。按 Shugart 和 Carey 的分類，比較簡易的說法，「總理總統制」是總統權力較小的半總統制，總理（內閣）僅對國會而不對總統負責，「總統議會制」是總統權力較大的半總統制，總理（內閣）同時對國會和總統負責。而決定兩種類型劃分的關鍵因素，是總統是否有權罷黜總理，若是則屬於「總統議會制」，若非則屬於「總理總統制」。

Elgie 則提出以下三分法：高度總統化的半總統制（Highly presidentialized semi-presidential regimes）、總統屬儀式功能的半總統制（Semipresidential regimes with ceremonial presidents）、總統和總理權力平衡的半總統制（Semipresidential regimes with a balance of presidential and prime-ministerial powers），⁴⁰也是依據憲法的設計，但其被學界討論的情形不如 Shugart 和 Carey 的兩種次類型。⁴¹本文作者認為，Elgie 的三分法其實並非最早提出，Duverger 早在 1980 年的作品中便將半總統制分為「虛位元首的國家」、「總統擁有超大權力的國家」以及「總統與政府平衡的國家」等三種情形（Duverger 未曾明確冠以次類型之名）。但 Duverger 的分法並非建立在憲法之上，而是實務運作的劃分，這一點與 Elgie 不同。Elgie 後來的研究，主要是採用 Shugart 和 Carey 分類方式，而未見其 2003 年的分類。⁴²

第二種類型劃分方式，著重於制度實際上的運作和表現，而非憲法條文的表面上設計，可稱為「運作類型」，我們以吳玉山的研究為例。⁴³吳玉山跳脫以憲法為主的制

註³⁹ Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*.

註⁴⁰ Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," presented for the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies (Taipei: Institute of Political Science Academia Sinica, October 24~25, 2003).

註⁴¹ Mathew S. Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*.

註⁴² 國內學者林繼文（2000）、Tsai（2008）、蘇子喬（2011）、沈有忠（2011）、張峻豪也都嘗試建構不同的次類型。請參閱林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，林繼文主編，*政治制度*（臺北：中央研究院，2000年），頁135~175；Jung-Hsiang Tsai, "Sub-Types of Semi-Presidentialism and Political Deadlock," *French Politics*, Vol. 6, No. 2 (April 2008), pp. 63~84；蘇子喬，「哪一種半總統制一概念界定爭議之釐清」，*東吳政治學報*，第29卷第4期（2011年3月），頁1~72；沈有忠，「半總統制下行政體系二元化之內涵」，頁33~64；張峻豪，「半總統制運作類型的跨國研究」，*問題與研究*，第50卷第2期（2011年6月），頁107~142。

註⁴³ 吳玉山，「半總統制：全球發展與研究議程」，頁1~32。

度類型框架，以總統或國會多數決定總理與內閣人事、以及總統和國會多數是不是同屬一個政黨這兩個變項，架構出四種半總統制運作模式，分別是準內閣制（quasi-parliamentarism, QP）、換軌共治（alternation/cohabitation, ALT）、分權妥協（compromise, COM）與總統優越（presidential supremacy, PS）。他並質疑 Shugart 和 Carey 的分類隱含罷黜總理的權限，而非任命總理的權限，是決定總統能否掌握總理。確實，各國憲法對於總理如何任命均有清楚規定，但對於罷黜則未必，^④如我國憲法增修條文既規定總統可任命總理，則總統如欲更換行政院長，透過任命新的行政院院長，即可使得原行政院院長去職。^⑤何況在實務運作上，總統藉由任命總理的權限，自然能夠相當程度掌控了總理。且包括行政院院長在內的政務官，通常是新官上任，舊人去職，理應無動用免職令（罷黜）的機會。因此在以下用來對照總統政策權的政治權中，將以任命總理的權限作為討論對象（見表 7）。

上述兩種類型劃分，不論是憲法類型或運作類型，較強調總理對總統和國會的負責關係，國會中總統的政黨支持，以及行政和立法的多數是否一致等，來架構出不同的半總統制形態，但對於總統在憲法上的政策權領域內涵（含政策權限、法案提案權、否決權）以及決策機關是否與其類型有關，則鮮少討論。^⑥

本文將就總統在憲法上的政策權與決策機關，分別探討其與憲法類型和運作類型的對應關係。作者將試圖證明，不論是憲法類型或運作類型，政策權與決策機關對半總統制的類型劃分是重要的，而且與主要學者的類型劃分可以相容。以下對於憲法類型，目前學術界的分類仍以 Shugart 和 Carey 的兩種次類型為最主要的採行方式，本文即以此為基礎；^⑦在運作類型上，不同學者有不同的分類，本文參考吳玉山的研究結果和 Elgie 的資料，^⑧並回歸 Duverger 的三分法，提出三種類型：「總統優勢」、「總理優勢」以及「總統和總理平衡」（簡稱「平衡型」）（見表 7）。其中「平衡型」涵蓋吳玉山分類中的「分權妥協」與「換軌」兩種模式。至於吳玉山分類中「總統優越」與「總理優越」則分別和本研究的「總統優勢」與「總理優勢」相近。

註④ 吳玉山，「半總統制：全球發展與研究議程」，頁 21。

註⑤ 蕭文生，「自法律觀點論國會改選後的政府組成」，陳隆志主編，*新世紀新憲政憲政研討會論文集*（臺北：五南，2002年），頁 284；李鳳玉、藍夢荷，「一致政府下的內閣穩定：比較 2008 年總統大選之後的俄羅斯與臺灣」，沈有忠，吳玉山主編，*權力在哪裡？從多個角度看半總統制*（臺北：五南，2012年），頁 430。

註⑥ 現有文獻尚存在著相當多半總統制的類型劃分，讀者有興趣可參閱許恆禎的整理。許恆禎，「臺灣與蒙古半總統制下政府形態的比較」，*東吳政治學報*，第 30 卷第 2 期（2012 年 6 月），頁 78~79。

註⑦ 關於臺灣憲政體制歸類為總統議會制類型的確立和演化，可參考蘇子喬，「哪一種半總統制一概念界定爭議之釐清」，頁 1~72。

註⑧ Robert Elgie, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance* (Oxford: Oxford University Press, 2011), pp. 27~28.

表 9 總統的權限（任命總理權、政策權、決策機關）與半總統制類型

國家	總統的權限									體制類型	
	任命總理權	政策權						決策機關		憲法類型	運作類型
	單獨任命與否	政策權（不分領域）	國防外交權	法案提案權	否決權（覆議）	法規命令權	公民投票主動發起權	決策機關（所有形態）	主持內閣會議		
法國	是	是	是	否	是	是	否	是	是（常態）	總統總統	總統優勢／平衡型
芬蘭	否	是	否	否	是	否	否	否	否	總理總統	總理優勢
葡萄牙	否	否	否	否	是	否	否	是	否	總理總統	總理優勢
奧地利	是	否	否	否	否	否	否	否	否	總理總統	總理優勢
冰島	否	否	否	是	否	是	是	是	否	總理總統	總理優勢
愛爾蘭	否	否	否	否	是	否	否	是	否	總理總統	總理優勢
波蘭	否	是	是	是	是	否	否	是	否	總理總統	平衡型
羅馬尼亞	否	否	否	否	是	是	是	是	是（有時）	總理總統	平衡型
斯洛維尼亞	否	否	否	否	否	否	否	否	否	總理總統	總理優勢
斯洛伐克	否	否	否	是	否	否	否	是	是（常態）	總理總統	總理優勢
保加利亞	否	否	否	否	是	否	否	是	否	總理總統	總理優勢
克羅埃西亞	否	是	是	否	否	否	否	是	否	總統議會	平衡型
烏克蘭	否	否	否	是	是	是	否	是	否	總統議會	平衡型
蒙古	否	否	否	是	是	否	否	是	否	總理總統	平衡型
立陶宛	否	是	是	否	是	否	否	是	否	總理總統	總理優勢
維德角	否	否	否	否	是	是	否	是	是（有時）	總理總統	總理優勢
馬利	是	否	否	否	是	否	否	是	是（常態）	總理總統	總統優勢
納米比亞	是	否	否	否	是	否	否	是	是（常態）	總統議會	總統優勢
秘魯	是	是	否	否	否	否	否	是	是（有時）	總統議會	總統優勢
塞內加爾	是	是	是	否	否	否	否	是	是（常態）	總統議會	總統優勢
臺灣	是	是	是	否	是	否	否	是	否	總統議會	總統優勢

資料來源：作者自行整理。

在表 7 中，呈現了 21 個國家總統在憲法上的政策權、決策機關以及體制類型（含憲法類型與運作類型）的情況，並以總統是否具有單獨任命總理之偏向政治權性質的權力作為對照。以下將進一步探討這些總統權限的設計與制度類型的關係，並釐清憲法中對於總統政策權和決策機關設置之重要性，期能更細膩的理解制度之類型。

一、任命總理權、政策權、決策機關與半總統制憲法類型

（一）任命總理權

在總統是否具有直接任命總理權限和對應的憲法類型方面，在表 8 中從正面來看結果顯示，共有 8 個國家總統具單獨任命權，有 3 個國家屬於總理總統制，4 個屬於總統議會制，因此僅從任命總理權力並無法看出是傾向何種憲法類型；但若從反面的無任命總理權力的 14 個國家來看，則有 12 個國家屬於總理總統制，占絕大部分，而只有 2 個國家是總統議會制。且在 6 個總統議會制國家中，就有 4 個具此權力，相對的，在 12 個總理總統制中，僅有 3 個具此權力。綜合上述情形，結果是當總統具有直接任命權時，在憲法類型上固然無法看出較可能偏向何種類型，但若不具有任命總理權時，則有非常高的可能性是屬於總理總統制。

表 10 任命總理權與半總統制憲法類型

憲法上總統權限規定		對應的半總統制憲法類型：案例數		
		總理總統制	總統議會制	合計
任命 總理權	單獨任命權	3	4	7
	無單獨任命權	12	2	14
合計		15	6	21

資料來源：作者自行整理。

（二）政策權

表 11 中在政策權 1 方面，即總統具有政策權限（不分領域）者，分別有 4 個國家屬於總理總統制與總統議會制，因此，僅從政策權限觀之，並無法判定是傾向何種憲法類型。但若從反面來看，當憲法上並無明文賦予總統政策權限時，則占絕大部分的 11 個國家屬於總理總統制，只有 2 個國家是總統議會制。且在 6 個總統議會制國家中，就有 4 個具政策權，相對的，在 15 個總理總統制中，只有 4 個具有政策權。綜合上述情形，結果是當憲法未明文賦予總統政策權時，其在憲法類型上有非常高的可能性是屬於總理總統制，因此，總統是否具有政策權和憲法類型之歸屬有一定的關係，其程度並不下於總統對總理任命權的影響。

在政策權 2 方面，即限縮在國防、外交等領域，分別有 3 個國家屬於總理總統制與總統議會制，因此，單從政策權限並無法看出是傾向何種憲法類型。但若反面來看，即當憲法未明文賦予總統國防和外交權時，則會發現與政策權 1 相似，絕大部分

的 12 個國家屬於總理總統制，只有 3 個國家是總統議會制。因此當總統不具國防外交權時，其在憲法類型上有非常高的可能性是屬於總理總統制。且在 6 個總統議會制國家中，有 3 個具政策權，相對的，在 15 個總理總統制中，只有 3 個具有政策權。故在這個領域中，憲法上的總統權力設計與憲法類型之歸屬有一定的關係。

再就政策權 3 之法案提案權來看，若總統具有提案權，也被預期可發揮一小部分政策影響力。整體來看，總統具提案權僅有 5 個國家，大部分是沒有提案權，但前者中竟有 4 個屬於總統相對權力較小的總理總統制，有 1 個屬於總統權力相對較大的總統議會制。進一步觀察無提案權的 16 個國家中，有 11 個國家屬於總理總統制，有 5 個國家屬於總統議會制。因此，無論總統是否具有法案提案權，多數案例都集中在總理總統制。比較上述情形，或進一步看兩種憲法類型的內部情形，也是如此。故此一變項和憲法類型之歸屬的關係，並沒有像政策權 1 與 2 來得明顯。

政策權 4 之否決權或覆議（核可）權，從正面來看，在 14 個總統具有否決權（或覆議權）的國家中，竟有 11 個屬於總統相對權力較小的總理總統制，只有 3 個是屬於總統權力較大的總統議會制。再從反面來看，在 7 個無此權限的國家中，有 4 個屬於總統議會制，3 個屬於總理總統制。比較上述情形，或進一步看兩種憲法類型的內部情形，也是如此。綜合來看，總統是否具有否決權或覆議權和憲法類型之歸屬較不具關係。

在政權 5 之法規命令權方面，在 5 個總統具有此權力的國家中，有 4 個屬於總理總統制，只有 1 個是屬於總統議會制。再從反面來看，在 16 個無此權限的國家中，有 11 個屬於總理總統制，5 個屬於總統議會制。再進一步看兩種憲法類型的內部情形，也同樣看不出總統是否具有法規命令權與憲法類型上的關係。最後，在政權 6 之公民投票主動發起權方面，2 個具有此權的國家，反而均屬於總統權力較小的總理總統制，而所有總統總理制國家之總統，均無此職權，故此面向亦與憲法類型較無關係。

表 11 政策權與半總統制憲法類型

憲法上總統權限規定		半總統制憲法類型：案例數		
		總理總統制	總統議會制	合計
政策權1	有政策權	4	4	8
	無政策權	11	2	13
合計		15	6	21
政策權2	具有國防外交權限	3	3	6
	無國防外交權限	12	3	15
合計		15	6	21
政策權3	具法案提案權	4	1	5
	無法案提案權	11	5	16
合計		15	6	21
政策權4	具否決權（或覆議權）	11	3	14
	無否決權（或覆議權）	4	3	7
合計		15	6	21

憲法上總統權限規定		半總統制憲法類型：案例數		
		總理總統制	總統議會制	合計
政策權5	具法規命令權	4	1	5
	無法規命令權	11	5	16
合計		15	6	21
政策權6	具公民投票主動發起權	2	0	2
	無公民投票主動發起權	13	6	19
合計		15	6	21

資料來源：作者自行整理。

(三) 決策機關

表 10 在決策機關 1 方面，即總統是否主持相關決策機關（含主持內閣會議）和憲法類型之關係。結果顯示，具有相關決策或諮詢會議者有 18 國家，其中 12 個國家屬於總理總統制，6 個國家屬於總統議會制；而總統無相關決策或諮詢會議則有 3 個國家，全部屬於總理總統制。且在 6 個總統議會制國家中，全部具有決策機制，相對的，在 15 個總理總統制中，則有 12 個有此設計。綜合上述情形，總統具相關決策或諮詢會議權，並不一定傾向於總統議會制；但若無此權力，則有非常高的可能性是傾向總理總統制。因此，總統是否主持相關決策機關和憲法類型之歸屬仍有一定的關聯性。

在決策機關 2 方面，即只看總統是否主持內閣會議。結果顯示，總統有權主持會議權力的 8 國家中，有 5 個國家屬於總理總統制，3 個國家屬於總統議會制，前者數目雖略高後者；若從反面來看，總統無權主持的 13 個國家中有 10 個國家屬總理總統制，只有 3 個國家屬於總統議會制。綜合來看，雖然，總統具主持權時其憲法類型屬於總統議會制的機會仍低於總理總統制，但當總統不具主持內閣會議權時，則其憲法類型一面倒的集中在總理總統制，且在 6 個總統議會制國家中，有 3 個有權主持，相對的，在 15 個總理總統制中，只有 4 個是如此。因此，總統是否主持相關決策機關和憲法類型之歸屬有一定的關聯性。

表 12 決策機關與半總統制憲法類型

憲法上總統權限規定		對應的半總統制憲法類型：案例數		
		總理總統制	總統議會制	合計
決策機關 1	具相關機關	12	6	18
	未具任何機關	3	0	3
合計		15	6	21
決策機關 2	主持內閣會議	5	3	8
	未主持內閣會議	10	3	13
合計		15	6	21

資料來源：作者自行整理。

(四) 小結

從上述分析可知，除了否決權／覆議權以外，總統是否具有政策權及決策機關，對於憲法類型之歸屬具有一定的意義，這種意義主要表現在當總統不具有相關權限時，其憲法的類型很明顯的被歸類為總理總統制，而非總統議會制。現有關於半總統制憲法類型的劃分，相當程度忽視這方面的因素。

本文以下想要更進一步探討的是，政策權及決策機關的設計與半總統制實際運作類型之關係。

二、任命總理權、政策權、決策機關與半總統制運作 (實務)類型

在運作(實務)類型方面，與憲法類型不同，21個國家歸納為22個案例，主要是法國第五共和同時涵蓋兩種類型。法國第五共和在1986至2002年間共出現過三次共治，論者常將此種體制歸類為共治型之半總統制。作者不完全採取此觀點，理由是1958年至1980年以及2002年至2014年間並未形成共治，在為期甚長的非共治時間，行政權在雙首長間主要向總統傾斜，特別是2002至2014這段期間，很難將其視為是總統和總理平衡的形態，而是總統主導政府的態勢。但我們又無法否認1986年至2002年之間的共治經驗，故本文將法國歸類為同時出現過平衡型與總統優勢兩種情形。因此，表13至表15的案例數是22，而非21，這是首先必須敘明的。

(一) 任命總理權

在總統是否具有單獨任命總理和運作(實務)類型方面，表11結果顯示，從正面來看具有任命權共有8個案例，有6個案例屬於總統優勢制，1個國家屬於總理優勢，1個國家屬於平衡型，此種對應關係相較於憲法類型較為明顯，也就是說當總統具有此種權力時，其有相對較高的可能性在實務運作上傾向是總統優勢制的半總統制。若從總統無任命總理權力的14個國家的分佈來看，其中8個國家屬於總理優勢，6個國家屬於平衡型，但沒有任何國家是屬於總統優勢制。且在6個總統優勢型中，全都具有直接任命權，相對的，在9個總理優勢型中，只有2個是如此。綜合正、反兩種分佈，結果顯示總統任命總理權與半總統制運作類型有一定的關係，當總統有任命權時，其在運作類型大部分屬於總統優勢制，而當總統無任命總理權力時，則案例更是全部集中在總理優勢和分權或換軌制。

表 13 任命總理權與半總統制運作(實務)類型

憲法上總統權限規定		對應的半總統制運作(實務)類型：案例數			
		總理優勢	總統優勢	平衡型	合計
任命總理權	直接任命權	1	6	1	8
	無直接任命權	8	0	6	14
合計		9	6	7	22

資料來源：作者自行整理。

(二) 政策權

相似的情況也出現在政策權的情況。在表 12 結果顯示，政策權 1 方面，從正面來看，總統具有政策權限（不分領域）的國家，只有 1 個屬於總理優勢制，另外同樣有 4 個國家屬於總統優勢與平衡型。再從反面來看，總統無政策權限者，有 8 個屬於總理優勢，2 個屬於總統優勢，另有 3 個屬於平衡型。且在 6 個總統優勢制中，有 4 個具政策權，相對的，在 9 個總理優勢中，只有 1 個是如此。綜合上述，總統有政策權時，愈不可能運作成總理優勢制，而總統無政策權時，則愈可能運作成總理優勢制。

再限縮在政策權限 2 來看，即總統具有國防、外交等領域權限，則情況也相似，其中只有 1 個國家屬於總理優勢，3 個屬於總統優勢，另有 3 個屬於平衡型。再從反面來看，總統無政策權限或無國防、外交等權限，同樣有 9 個國家屬於總理優勢，3 個屬於總統優勢，另有 3 個屬於平衡型。整體而言，總統是否具有政策權限和運作類型之歸屬，從正、反兩方面來看皆具有所關聯，即若總統具有政策權限，則愈不可能在實際運作上為總理優勢，若無政策權限，則大量集中在總理優勢類型。且在 6 個總統優勢型中，有 3 個具此領域權限，相對的，在 10 個總理優勢型中，只有 1 個是如此。這種憲法上的政策權限設計與實際運作類型的關係，超越與前述憲法類型的對應關係，且其重要性並不下於總統對總理任命權的影響。

但在政策權 3 有關法案提案權和政策權 4 否決權（覆議權）兩方面，我們發現憲法上的權限設計與實務上的運作類型，並沒有明顯的關係。儘管總統不具兩種權限時，其對應的半總統制以總理優勢型最多，但總統具有法案提案權或政策權，運作上屬於總理優勢者卻也同時多過於總統優勢制。不過，在 6 個總統優勢型中，全都未有此權，相對的，在 9 個總理優勢型中，則有 2 個是如此。綜合來看，理論上這兩種權限雖然是總統權力的一環，但在實務運作上卻不一定與總統優勢的類型有關係，故基本上其與運作類型的關係，明顯不如政策權 1 與 2 之情形，這也符合我們原先的預期。

政策權 5 有關法規命令權方面，雖然總統未具此權的 16 個國家，有超過一半屬於總理優勢的類型，僅有兩個屬於總統優勢，但若從總統具有此職權的 6 個國家來看，恰好各有 2 個分別屬於三種運作形態，所以此一職權與運作類型同樣關係不明顯。政策權 6 公民投票主動發起權方面，情形也差不多。

表 14 政策權與半總統制運作（實務）類型

憲法上總統權限規定		半總統制憲法類型：案例數			合計
		總理優勢	總統優勢	平衡型	
政策權1	有政策權	1	4	4	9
	無政策權	8	2	3	13
合計		9	6	7	22
政策權2	具有國防外交權限	1	3	3	7
	無國防外交權限	9	3	3	15
合計		10	6	6	22

憲法上總統權限規定		半總統制憲法類型：案例數			合計
		總理優勢	總統優勢	平衡型	
政策權3	具法案提案權	2	0	3	5
	無法案提案權	7	6	4	17
合計		9	6	7	22
政策權4	具否決權（或覆議權）	5	5	5	15
	無否決權（或覆議權）	4	2	1	7
合計		9	7	6	22
政策權5	具法規命令權	2	2	2	6
	無法規命令權	9	5	2	16
合計		11	7	4	22
政策權6	具公民投票主動發起權	1	0	1	2
	無公民投票主動發起權	9	7	4	20
合計		10	7	5	22

資料來源：作者自行整理。

（三）決策機關

總統是否主持相關決策機關與對應的運作類型關係方面，在表 13 中從正面來看，總統具有相關決策或諮詢會議的 19 個案例中，有 7 個屬於總理優勢，6 個屬於總統優勢制，6 個屬於平衡型，三種類型的國家案例數目差異不大，看不出兩者之關係。若從反面來看，總統無相關決策或諮詢會議的共有 3 個國家，雖然相關對應情況仍不明顯，但其中沒有任何國家屬於總統優勢制，而有 2 個國家屬於總理優勢，1 個國家屬於平衡型。綜合正、反兩種分佈，總統是否主持相關決策機關和運作類型之歸屬較不具明顯的關係。

再將焦點集中在總統是否主持內閣會議方面，從正面來看，總統有權主持的 9 個案例中，分別有 2 個國家屬於總理優勢和平衡型，但有 5 個國家屬於總統優勢制，此一數字顯示當總統可以主持內閣會議時，有一半的案例在實務運作上會對應到總統權力較大的總統優勢制類型；若從反面來看，總統無此項權力的 13 個國家中，有一半的案例 7 個屬於總理優勢，5 個屬於平衡型，而只有 1 個屬於總統優勢制。再分別看總統優勢型與總理優勢型中的情形，亦可以發現，總統是否主持相關決策機關和運作類型具有一定的關聯性。

表 15 決策機關與半總統制運作（實務）類型

憲法上總統權限規定		對應的半總統制憲法類型：案例數			
		總理優勢	總統優勢	平衡型	合計
決策機關1	具相關機關	7	6	6	19
	未具任何機關	2	0	1	3
合計		9	6	6	22

憲法上總統權限規定		對應的半總統制憲法類型：案例數			
		總理優勢	總統優勢	平衡型	合計
決策機關 ²	主持內閣會議	2	5	2	9
	未主持內閣會議	7	1	5	13
合計		9	6	7	22

資料來源：作者自行整理。

(四) 小結

從上述分析可知，除了總統任命總理權力外，總統的政策權限和決策機關與半總統制的運作類型具一定的關聯性。在政策權限中，無論是不區分特定領域或僅指國防、外交領域權限，都具有關聯性，但法案提案權和否決權則看不出有所關聯。在決策機關中，則以主持內閣會議權力與運作類型具明顯的關係。

三、政策權、決策機關與半總統制憲法和運作（實務）類型

在本節中，進一步就決策權之有無與決策機關之有無兩個變數所構成的四種類型，和對應的半總統制類型（含憲法與實務類型）加以探討。

從表 14 我們有以下發現，由於占絕大部分的 18 個國家中之憲法，賦予了總統某種型式的決策機關，而只有 3 個國家並沒有如此設計，因此若暫不討論該決策機關是否為內閣會議或一般政策和諮詢會議時，我們的焦點應集中同樣有決策機關下，有無政策權的以下兩種情形：「有政策權、有決策機關」與「無政策權、有決策機關」。首先，當總統政策權與機關皆具時，在憲法類型上屬於總統權力較大的總統議會制國家數有 4 個，略多於總理總統制國家數的 3 個，在實務類型上，屬於總統優勢制國家共 4 個，多於總理優勢制的 1 個，和平衡型的 3 個。其次，當總統具有決策機關但不具政策權時，共有 11 個國家屬之，大部分的國家在憲法類型上屬於總理總統制，屬於總統權力較大的總統議會制僅有 2 個，同樣在運作類型上，其中有 6 個屬於總理優勢，占多數的案例。換言之，在不考量總統是否有權主持內閣會議，僅具有決策機關並未能帶來總統權力較大的制度類型。

接下來，討論「有政策權、無決策機關」與「無政策權、無決策機關」兩種類型。這兩種類型都屬於總統沒有決策機關，在前者，只有芬蘭屬之，在憲法類型上屬於總理總統制，在運作類型上屬於總理優勢。在後者，是烏克蘭與納米比亞，同樣在憲法類型上均屬於總理總統制，在運作類型上屬於總理優勢。雖然只有三個案例，但很清楚顯示，儘管總統在憲法上具有部分政策權，但由於缺乏決策機關，故制度歸類上均傾向是總統權力較小的類型。

綜合上述來看，政策權和決策機關與制度類型具有關聯性，尤其是前者。至於決策機關的作用雖然沒有政策權大，但當總統在憲法上欠缺此種設計時，仍構成其權力大小的一項不能忽視的因素。

表 16 政策權、決策機關與半總統制憲法和運作（實務）類型

政策權 決策機關		總統是否具有政策權限	
		是	否
總統是否 具有決策 機關	是	• 憲法類型：7 總理－總統：3 總統議會：4	• 憲法類型：11 總理－總統：9 總統議會：2
		• 運作類型：8 總理優勢：1 總統優勢：4 平衡型：3	• 運作類型：11 總理優勢：6 總統優勢：2 平衡型：3
	否	• 憲法類型：1 總理－總統：1 總統議會：0	• 憲法類型：2 總理－總統：2 總統議會：0
		• 運作類型：1 總理優勢：1 總統優勢：0 平衡型：0	• 運作類型：2 總理優勢：2 總統優勢：0 平衡型：0

資料來源：作者自行整理。

陸、結論：兼論臺灣案例的思考

半總統制存在著總統和總理的雙元行政領導結構，其中總理（或行政院院長）除握有一定程度的政策決定權，並幾乎都參與甚或主持內閣會議（或部長會議），但由全國人民選舉產生的實權總統，究竟各國在憲法上如何設計其政策權限，以及是否配置相關的政策決定或諮詢之機制，呈現多樣的面貌。本文藉由 21 個民主的國家案例的歸納相關經驗，並進一步追問總統的政策權和決策機制設計，與半總統制的類型（包括憲法類型以及實務運作類型）存在著什麼樣的關聯性。本文連結總統政策權與決策機制，特別是內閣會議之變數，在理論上與實務上，試圖補充半總統制之研究內涵。本文的研究結果指出了現有文獻未能關注到的研究現象，呈現了值得探索的研究訊息。

根據 21 個國家的經驗總結，不到一半的國家憲法賦予總統某政策領域的決定權，且多數屬於國防、國家安全、外交等領域，但無論憲法有無明文賦予總統特定的政策權，總統與總理的 policy 領域權力之劃分，均難以截然清楚，實務運作上因國會中政黨體系的因素和憲政傳統所影響，將更形複雜。研究結果顯示，具有特定政策權限的總統，在憲法上也幾乎都配有相關的政策諮詢或決策機制，但具有主持內閣會議（部長會議）權力者則屬於少數。基本上，個別的國家情況雖然有所不同，總統在憲政實務運作上通常具有一定程度的權限，雙首長間的政策權歸屬隱含部分灰色地帶，這是半總統制的制度邏輯和特性使然。

本研究並發現，在政策權與制度類型關係上，若憲法上總統具有政策權限，較不易明顯看出其半總統制傾向何種類型，但若從反面來看，即當憲法並未明文賦予總統政策權限時，則研究發現有非常高的可能性是屬於總理總統制。另就決策機制方面來看，則與政策權的情況略有差異。本研究發現，絕大部分國家的憲法均賦予了總統相關的決策或諮詢機關，臺灣亦屬於這種主流的情況，僅有 3 個國家未明文賦予總統決策機關，且全部屬於總統權力相對較小的總理總統制，在運作上亦均屬總理優勢的半

總統制。因此，雖然一國之憲法若賦予總統主持相關決策或諮詢會議權，但並不一定表示該政府體制會傾向於總統議會制，因為還有其他因素影響；但若無相關權力配置，則有非常高的可能性是傾向總理總統制。

本研究進一步將焦點置於總統是否主持內閣會議這項關鍵設計，研究發現，當總統不具主持內閣會議權時，其憲法類型一面倒的集中在總理總統制。而且在實務類型上，在總統無主持內閣會議權的國家有一半以上屬於總統權力較弱的總理優勢制。整體而言，總統是否主持相關決策機關和憲法類型之歸屬有一定的關聯性。並且，從「誰主持內閣會議」這個問題切入，可以相當程度辨識出該國憲法設計之原意，是讓其半總統制的行政權中樞傾向在總統或總理身上。

最後，本文擬在上述研究發現的基礎上就臺灣案例做一討論。在臺灣，中華民國憲法賦予總統的政策權限主要在於「決定國家安全有關大政方針」（主要包括國防、外交、兩岸關係領域），在決策機關方面配置有國家安全會議，這是政策權和機關的對應關係。但國家安全會議性質上屬於諮詢性質，很難經常性地召開，與一般內閣會議有很大的差別。總統雖然主持國家安全會議，但行政院下國防部、外交部和大陸委員會是否受總統領導，在憲法的解釋上是存在爭議的。因此，在憲法的類型上我國之所以屬於總統議會制，主要與總統掌握了對行政院院長的任命權以及其他政治條件與因素較有關係，並非是總統在憲法上擁有相當的政策權力。亦即，1997年修憲前行政院院長係由總統提名經立法院同意產生，修憲後取消立法院同意權，從而加強總統對行政院院長的掌控和政府重要政策的影響力。

再檢視憲政實踐，臺灣亦走向了總統優勢的半總統制。民選總統的全國性民意基礎、加上政黨政治的因素，諸如不論是中國國民黨或民主進步黨執政時期之總統，在多數時候均同時兼任執政黨黨主席，從而透過政黨的機制掌握統治實權，使得憲政實務上趨向總統優勢的半總統制。總統的政策權力不僅明顯凌駕在行政院院長之上，且實務上其影響範圍遍及各種政策議題，致行政部門的重大政策往往因總統的態度而做關鍵性的轉變。然而，總統實際上固然具有政策的影響力，憲法卻無賦予其常態性的一般性政策決定機關，甚至無法出席行政院會議，而常需在體制外迂迴的透過政黨、黨政平台或其他機制和場所來做成決策。這表示在憲法設計中，行政院院長為最高行政首長之設計在幾次修憲後並沒有實質的改變。

綜合本研究在理論和現實上的觀點，雖然現實上臺灣的半總統制走向總統優勢的類型，但總統既未主持內閣會議，憲法仍明文規定行政院向立法院負責，況且總統在國防、外交、兩岸關係並無專屬權力，所謂「國家安全大政方針」仍有賴行政院轉化為更具體的政策乃至法案才能落實。因此未來若有修憲的機會，似可考量平衡型或總理優勢的制度類型是否更易於責任政治的體現。不過，此一問題涉及憲政體制的定位，需要考慮的因素與面向繁多，絕非僅限於上述分析，學術界的相關討論甚多，本文僅從政策權與決策機關的角度切入，希望能促成半總統制在理論面和現實關懷層面更多元的探索。

* * *

(收件：103年3月3日，接受：104年10月14日)

The President's Powers in Policy Areas and Decision-Making Mechanisms: A Comparative Study in Semi-Presidentialism

Hongming Chen

Associate Professor
Center of General Education
Chung Yuan Christian University

Abstract

Semi-presidentialism has been a popular form of government in emerging democracies. However, systematic analyses on the presidents' powers in policy-making or on the related mechanisms of their decision-making process have been scarce. To fill in the gap in the field, this article surveys the experiences of 21 democratic countries. With a focus on constitutional design of president's powers in policy and decision-making mechanisms, this article also tries to discover their relationship with sub-types of semi-presidentialism. The results showed that the president's power is crucial to political accountability of the government. When a country's constitution does not explicitly give powers of policy making to its president, its constitutional system seems to fall into a type of premier-presidential. Finally, this article reflects some opportunities and challenges for constitutional design in Taiwan.

Keyword: Semi-Presidentialism, President, Powers of Policy Area, Decision-Making Mechanisms, Cabinet

參考文獻

- 吳玉山，「半總統制：全球發展與研究議程」，*政治科學論叢*，第 47 期（2011 年 3 月），頁 1~32。
- 吳庚、陳淳文，*憲法理論與政府體制*（臺北：三民書局，2013 年）。
- 吳東野，「『半總統制』政府體系的理論與實際」，*問題與研究*，第 35 卷第 8 期（1996 年 8 月），頁 37~49。
- 李鳳玉、藍夢荷，「一致政府下的內閣穩定：比較 2008 年總統大選之後的俄羅斯與臺灣」，沈有忠、吳玉山主編，*權力在哪裡？從多個角度看半總統制*（臺北：五南，2012 年），頁 427~458。
- 沈有忠，「半總統制下行政體系二元化之內涵」，*政治科學論叢*，第 47 期（2011 年 3 月），頁 33~64。
- 沈有忠，「半總統制不同類型下的二元行政關係—臺灣與羅馬尼亞的比較研究」，*臺灣民主季刊*，第 11 卷第 3 期（2014 年 9 月），頁 41~82。
- 周育仁，「建構總統制與內閣制換軌機制」，明居正、高朗主編，*憲政體制新走向*（臺北：新臺灣人文教基金會，2001 年），頁 1~26。
- 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，林繼文主編，*政治制度*（臺北：中央研究院，2000 年），頁 133~175。
- 林繼文，「共治可能成爲半總統制的憲政慣例嗎？法國與臺灣的比較」，沈有忠、吳玉山主編，*權力在哪裡？從多個角度看半總統制*（臺北：五南，2012 年），頁 341~373。
- 韋洪武譯校，M. J. C. Vile 著，*最新美國政治*（臺北：韋伯，2004 年）。
- 徐正戎，*法國總統權限之研究*（臺北：元照，2002 年）。
- 郝培芝，「法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析」，*問題與研究*，第 49 卷第 2 期（2010 年 9 月），頁 65~98。
- 張台麟，*法國政府與政治*（臺北：五南，2007 年）。
- 張峻豪，「半總統制運作類型的跨國研究」，*問題與研究*，第 50 卷第 2 期（2011 年 6 月），頁 107~142。
- 許恆禎，「臺灣與蒙古半總統制下政府形態的比較」，*東吳政治學報*，第 30 卷第 2 期（2012 年 6 月），頁 71~125。
- 陳宏銘，「半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究」，*東吳政治學報*，第 30 卷第 2 期（2012 年 6 月），頁 1~70。
- 陳宏銘，「法案推動過程中總統的態度表達：以陳水扁執政時期經驗爲例」，*中華行政學報*，第 15 期（2014 年 12 月），頁 99~112。
- 陳瑞樺譯，阿爾當、杜哈梅著，*法國為何出現左右共治？歷史、政治、憲法的考察*（臺北：貓頭鷹，2001 年）。
- 蕭文生，「自法律觀點論國會改選後的政府組成」，陳隆志主編，*新世紀新憲政憲政研*

- 討會論文集（臺北：五南，2002年），頁273~289。
- 蘇子喬，「哪一種半總統制—概念界定爭議之釐清」，*東吳政治學報*，第29卷第4期（2011年3月），頁1~72。
- “Constitutions,” *Constitutional Finder*, <http://confinder.richmond.edu/>, Accessed on July 8, 2015.
- “International Constitutional Law Countries” *International Constitutional Law*, <http://www.servat.unibe.ch/icl/>, Accessed on July 8, 2015.
- “Portuguese Council of State,” *Wikipedia*, http://en.wikipedia.org/wiki/Portuguese_Council_of_State, Accessed on June 8, 2014.
- Duverger, Maurice, “A New Political System Model: Semi-Presidential Government,” *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (June 1980), pp. 165~187.
- Elgie, Rober, “Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations,” presented for the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies (Taipei: Institute of Political Science Academia Sinica, October 24~25, 2003).
- Elgie, Robert ed., *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999).
- Elgie, Robert, *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance* (Oxford: Oxford University Press, 2011).
- Elgie, Robert, *The Role of the Prime Minister in France, 1981-91* (London: The Macmillan Press Ltd, 1993).
- Haynes, Jeffrey, *Comparative Politics in a Globalizing World* (Cambridge: Polity, 2005).
- Metcalf, Lee Kendall, “Measuring Presidential Power,” *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 5 (June 2000), pp. 660~685.
- Paloheimo, Heikki, “Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliament Democracy,” in Robert Elgie ed., *Divided Government in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 2001), pp. 86~105.
- Paloheimo, Heikki, “The Rising Power of the Prime Minister in Finland,” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 3 (September 2003), pp. 219~243.
- Roper, Steven, “Are All Semipresidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes,” *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (April 2002), pp. 253~272.
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd edition (New York: New York University Press, 1997).
- Shugart, Mathew S. and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).

Tsai, Jung-Hsiang, "Sub-Types of Semi-Presidentialism and Political Deadlock," *French Politics*, Vol. 6 No. 2 (April 2008), pp. 63~84.