

總統制、議會制、半總統制 與政治穩定*

周 陽 山

(立法委員，台灣大學三民主義研究所暨
新聞研究所兼任教授)

摘 要

總統制、議會內閣制與半總統制，乃當前民主國家的主要憲政制度類型。本文即針對此三種政治體制的異同優劣，作一分析，並特就「政治穩定」層面，作一比較性之探討。

研究結果顯示，在其他條件一致的情況下，採取議會內閣制的國家，其政治穩定度最高。採取總統制的國家則較低。至於芬蘭半總統制，亦可維持長期的政治穩定，但卻不易模仿、移植。而憲政制度雖是民主鞏固與政治穩定的主要成因，卻非唯一的關鍵因素，因此仍有待進一步的觀察，以做出更細密的推論與解釋。

關鍵詞：總統制、議會（內閣）制、半總統制、政治穩定

* * *

壹、前 言

總統制、議會制與半總統制，是當前民主國家的主要憲政制度類型，（瑞士的委員會制則是另一種獨特的體制）。隨著蘇聯的瓦解，獨立國協的出現、以及東歐、拉丁美洲及東亞地區的自由化，制度選擇與憲政改革，逐漸重受世人矚目，相關研究成果也如雨後春筍，備受重視。本文將就此三種政治體制的異同優劣，作一分析，並特就「政治穩定」層面，做一比較性之探討。

貳、總統制的特性

所謂「總統制」（presidentialism），是指總統由民選（間接選舉或直接選舉）產生，任期固定，身兼行政大權，而且除非遭受彈劾或主動請辭，不因國會不信任而

* 本文原發表於民國八十五年六月一日，由政治大學政治系主辦之「民主化與政府體制」學術研討會。

去職的制度。在此一制度之下，行政、司法、立法三權之間，各有清晰職掌，彼此制衡。行政權與立法權相互獨立，不相統屬。其優點是總統任期固定，不因政爭而去職（但偶有例外），行政權不受立法權宰制，可使總統充分發揮行政效能。其缺點則係總統權力極大，容易導致獨裁，甚至使憲政秩序受到摧殘。另一方面，如果國會和總統分屬不同黨派，國會也可以經常運用制衡機制，阻撓行政權運作，形成「跛腳總統」，導致政府效能低落。但又因總統任期固定，無法以「倒閣」或「解散國會」方式逕行改選，重新訴諸民意，以解決僵局，因此其彈性較不如議會內閣制。^①

總括而言，總統制有下列各項特性：

一、三權分立清晰，相互制衡，各權之間擁有彼此箝制之權，權責分明。但制衡本身則係依賴複雜之制度設計。其中以美國的體制設計最為著名。

二、總統本係國家元首，又兼任行政首長，對人民負責，而且大權在握，既係國家主權象徵，亦負責實際政治成敗。但因任期固定，除任期屆滿不再當選連任外，一般而言，民意無法迫其提前去職（因違法失職而受國會彈劾者除外）。

三、閣員僅對總統負責，亦不得兼任國會議員。一般而言，總統有充分權力任命閣員，閣員不對國會負責，但其任命在有些國家則須經由國會的同意。

四、總統可由間接選舉或直接選舉產生，但是與國會議員選舉分開舉行，總統本人亦非國會之一員。

五、總統無權解散國會，但可否決（veto）國會所提法案，國會除非以特別多數（通常係三分之二）再行通過，否則無法推翻總統的否決。

六、總統任期通常不超過兩任。在拉丁美洲國家，多限制為一次一任，不得連續連任。有的國家甚至規定終身均不得連任。

Alfred Stepan與Cindy Skach則將「純粹總統制」的特性簡化為下列二項：^②

一、立法權來自選民的定期付託，而且有其自身的合法性（legitimacy）泉源。

二、行政權也來自選民的定期付託，如同立法權一樣，亦有其自身之合法性泉源。

上述的界定，著重的是立法權與行政權各有其獨立之合法性及選民授權（mandate）；以便與議會制之下，行政權必須得到立法權的支持，才能維持在位角色的特性，做一區分。但是，正由於立法與行政分立，且各有其權力來源，各自獨立運作，相互牽制的結果，總統在實際的經驗上，往往不是出現強權總統，威脅到憲政民主的成長；就是因國會掣肘，造成「跛腳總統」，形成政府效能不張的現象。因此除了總統制的創始國美國外，其他實際實踐經驗多不成功。在拉丁美洲國家中，僅有中美洲的哥斯大黎加一國表現較佳，其他均不理想。目前除了拉丁美洲國家外，實施總統

註① 參見：高朗，「憲政改革方向——內閣制與總統制之比較」，中華民國憲政改革學術論文研討會論文，臺北，民國七十九年十二月二十三～二十五日；周陽山，「憲政體制與政黨體系的互動關係」，九〇年代國民黨的挑戰與回應學術研討會論文，臺北，民國七十九年六月七日。

註② 參見：Alfred Stepan and Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism," *World Politics*, Vol. 46, No. 1 (October 1993), pp. 1~22.

制的國家還包括菲律賓、南韓及部分亞、非國家等。一般學界多認為，總統制比較不利於民主體制的鞏固與發展。^③這主要是因為下列的原因：

第一，總統制較不具彈性，遇行政權與立法權相持不下時，無法以倒閣或解散國會方式訴諸民意解決，而只有將僵局拖延下去，直至任期屆滿為止。但在此一過程中，極易引發民怨，或招致軍方及情治系統的不滿，進而造成政治動盪局面，或者導致民主體制的崩潰及倒退。^④

第二，總統選舉是一種「零和」(zero-sum)式的競爭，而不似內閣制下的國會大選，失敗的黨派仍可在國會中擁有一定比例的議席，不會「全盤皆輸」，並可繼續扮演制衡、監督的角色。但在總統制下，總統選舉失敗的黨派及其候選人，卻只有在數年之後捲土重來，很可能會因再次失敗而輸掉整個政治生命。因此總統制下的總統大選往往形成極激烈的對決局面，而各方候選人更不惜以「全國式總動員」方式，爭取群眾的支持，結果極易引發政治動亂或社會失序的危機，比較不利於民主體制的穩定與成長。^⑤

第三，總統制是一人當政，集全國民眾之期望於一身。而且總統當選人往往也深具個人魅力。如果執政政績不佳，則易造成選民寄望的幻滅，甚至引發政治動盪或軍人干政。

第四，總統制對政黨組織的發展與黨紀的維繫，較為不利。總統制下的國會議員，其選舉往往並非與總統選舉同時舉行，而且國會與總統常係由不同政黨控制，總統又無法解散國會，提前大選，因此國會議員黨紀束縛較小，自主性高。一位議員往往只要盡心照顧本選區的選民利益，而無需黨的全力支援，即可當選，因此造成黨紀不彰的現象，亦不利政黨組織的發展。由於政黨黨紀維持不易，導致政黨政治不易制度化，也較不利於民主成長。

註③ 參見：Guillermo O'Donnell & Phillippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986), pp. 60~61.

註④ 在一九七〇年代中，南美各國的總統制面臨嚴重挑戰，除了哥倫比亞和委內瑞拉兩國外，文人政府均被推翻，並建立起軍人政權。直至一九八〇年代初，才逐漸展開民主化歷程，但軍人政變仍未能完全終止。一九九二年二月初，委內瑞拉即爆發了流產的軍事政變。

註⑤ 根據美國學者鮑維爾(G. Bingham Powell)的分析，在總統制之下動盪發生的比例及造成死亡的人數，遠比議會制之下的情況嚴重，其具體數據是：

(-)a. 1958年~1967年，暴動中間值比例是0.14 : 0.07 : 0.01 (總統制：多數決議會制：比例代表議會制)；b. 1967年~1976年，上項之比例是0.15 : 0.03 : 0.02

(-)a. 1958年~1967年，暴動造成死亡人數中間值比例是0.18 : 0.01 : 0.03 (總統制：多數決議會制：比例代表制)；b. 1967年~1976年，比例是0.53 : 0.30 : 0.00

上述之多數決(majoritarian)議會內閣制是指議員係以單一選區，過半數得票數而當選的。而比例代表(proportional representation)議會制，則是指議員依政黨得票比例而獲選。根據上列數據，在總統制下發生暴動的比例最高，造成死亡的人數比例亦最高。議會制的兩種次類型的比例則要低得多。換言之，總統制的政治及社會安定性較低。參見：G. Bingham Powell, Jr., *Contemporary Democracies: Participation, Stability and Violence* (Cambridge: Harvard University Press, 1992), pp. 61~62.

第五，如果總統個人威望甚隆，又得到國會同黨議員全力支持，則其權力將極大無比，甚至使制衡機制無法落實運作，造成獨裁局面，進而壓抑反對力量，形成民主的倒退。這在許多拉丁美洲國家尤為常見之現象。^⑥

叁、議會制的特性

議會制（parliamentarianism），亦稱「議會內閣制」或簡稱「內閣制」，但究實而言，它的主要特色是「國會主治」，因此仍稱之為「議會制」，較符合其實際特性。

依據前引之A. Stepan與C. Skach之界定，純粹的議會制有兩項特徵：

一、行政權必須得到立法部門絕對多數的支持，如果立法部門對其不表信任，行政部門首長就必須下台。

二、行政首長（通常和國家元首一起行使此權）可以解散國會，重新舉行選舉。

換言之，在立法權與行政權之間，行政權必須得到立法權的支持，才能維持執政地位。因之，議會制和總統制不同，它不像總統制之下的總統一樣，有獨立的合法性泉源。當行政首長（通常稱之為「總理」或「閣揆」）失去立法部門的支持時，只有下野。但是，為了體現制衡的精神，行政首長也可以要求國會改選，^⑦訴諸新的民意，並藉新的國會民意趨向，以爭取支持。不過，國會主治與責任政府的精神，仍係議會制的主要特性。

總而言之，議會制有如下的特性：

一、行政、立法二權並非明顯劃分，通常行政首長係由立法部門中的多數黨人士出任，或者得到立法部門的支持而在位。與總統制之下行政、立法各有其民意付託及合法性泉源的特性，截然不同。

二、國家元首與行政首長分由不同人士出任。國家元首有的是由繼承產生，如國王、皇帝、大公；有的是由選舉產生，通常稱為總統或國家主席。行政首長則是經由國會同意產生，通稱之為首相、總理或部長會議主席。在我國則係行政院長。

三、行政首長的產生是建立在議會的同意之上，並對議會負責。行政首長及閣員通常可兼任議員（但有些國家規定不得兼任），^⑧並得因議會的不信任而去職。因此

註⑥ 最著名的例子，厥為阿根廷的培倫（Juan Peron, 1894~1974）。一九四六年，培倫當選阿根廷總統，在他當政期間，鼓勵工業發展，並引進社會福利制度，將銀行、運輸事業、公共設施改為國營，得到工人階級廣泛支持，成為民粹主義（populism）的領袖。後來經濟情況惡化，工業擴張走下坡，培倫乃藉機鎮壓異己，壓制民權活動，並將反對者送入監獄。一九五五年，他在教會與地主階級的反對下，被軍方發動政變推翻。一九七三年，培倫獲准返國，九月間再度當選總統，次年七月逝世，由他的妻子伊沙貝兒（Isabel Peron）繼任總統，一九七六年因軍事政變而下野。

註⑦ 但是許多國家對國會改選有所限制，例如規定在新國會產生後一年內不得改選。

註⑧ 荷蘭係議會制國家，但規定國會議員不得兼任閣員。我國憲法亦具內閣制特性（一般稱之為「修正式內閣制」），憲法第七十五條亦規定：「立法委員不得兼任官吏」。

閣揆的任期較不固定。

四、元首發布命令時，須經行政首長或有關閣員副署（countersignature），以明確權責，其責任則由副署者承擔。無副署者，則元首之政令不生效力。因此元首的角色實係「統而不治」（reign but not govern）。

五、國家元首平常主要承擔儀式性任務。但是當國家發生緊急危難或憲政危機時，元首則扮演憲政制度守護者的角色，得超越黨派，任命新的行政首長；或宣布行使緊急權力，以保護國家渡過危難。因此，國家元首雖然不經常行使權力，卻仍擁有象徵性權力（symbolic power）或保留之權力（reserved power），而不必然是「虛位元首」。

六、行政首長係由間接方式產生。通常係由人民選舉國會議員，再由國會議員選舉產生行政首長。至於國家元首產生方式，如前所述，則多係以君主繼承（立憲君主國家），或間接選舉（共和體制國家）方式產生，但亦有採取直接選舉者。^⑨

七、議會通常有「倒閣權」，內閣通常也有「解散國會權」，但亦有特例。^⑩此二權限使議會內閣制下的議員黨性較強，黨紀亦較易維持。因為如果執政黨議員對內閣決策不表贊同，導致「倒閣」，議員即須重新面對大選。若在野黨議員不支持本黨之決策，轉而支持執政黨，則無異將使本黨失去執政機會，同時也可能會因選民背棄而遭致落選。基於此，議會制通常有較強之黨紀及較完善之政黨組織。

儘管議會制將立法權與行政權結合，減低了內閣與國會間衝突的機會，而且有較總統制為強的黨紀及政黨組織，而全球的民主國家，也多係實行議會制。但議會制本身卻不一定能確保政府施政效能良好，也不一定能杜絕獨裁、濫權的情形發生。這主要是因為下列幾項原因：

第一，不同的選舉制度影響到政黨體制的歧異發展，也造成政府穩定與不穩定的差異結果。一般而言，採取單一選區（single-seat constituency），一選區只選一席，並採多數決（majoritarian）的選舉制度，有利於兩黨制的發展（如英國、紐西蘭）。採取中選區（每一選區選出二至五席）或大選區（每選區選六席以上），^⑪或者採比例代表制的國家，則較易形成多黨制（moderate multi-party system）國家，如有德國、瑞典等；發展為分歧多黨制（polarized multi-party system）的，則

註⑨ 議會制之下國家元首的產生方式，有下列兩種特殊類型：（一）由人民直選產生總統。如冰島、愛爾蘭、葡萄牙、奧地利。（二）由選舉方式產生國王。如馬來西亞，國王係由各邦世襲蘇丹互選產生（共九邦），任期五年，不得連任。至於其他國家，多係以世襲君主或間接選舉總統方式，產生國家元首。

至於總統制之下總統的產生方式，則有下列三種：（一）由人民直選產生。如巴西（1985年以後）、玻利維亞。（二）由選舉人團間接選舉產生。如美國、阿根廷等。（三）由議會間接選舉產生。如黎巴嫩、蘇利南。

註⑩ 例如挪威內閣即不得解散國會，國會任期四年，中途不得解散。

註⑪ 採中、大選區選舉，事實上就是只取相對多數（plurality）的前幾席。這與過半數的多數決（majority）選舉，頗不相同。前者容易使小黨獲得生存空間，並形成多黨體制，後者則只為大黨保留競爭機會，進而導致兩黨或三黨體制。

有義大利、芬蘭、荷蘭等。^⑬政黨體系成員越多的國家，^⑭其內閣組成越為不易，而內閣維持的時間相對的也就越短。其中尤以二次大戰以後的義大利最為著名，平均每一屆內閣的壽命只有七、八個月的時間。相對的，採取兩黨制的英國，過去余契爾夫人的保守黨內閣，則連續執政十一年之久，最後雖因黨內異見而被迫下臺，保守黨卻仍繼續當政。但是執政時間的長短，並不是政府安定與否的唯一指標。在內閣更迭頻仍的國家（義大利），只要文官體制保持中立，不介入政爭，並形成優良的行政自主傳統，政府仍能保持高度效能，不受政黨政治擺布，也使政爭及倒閣的影響減至最低程度。但是，一般而論，倒閣機會越少，政局越為穩定，則係事實。^⑮

第二，在採取比例代表制的國家，政府多係由多黨聯合組成，政局容易出現不穩現象，已如前述。但在採取多數決制度的國家，如果某一政黨長期掌握國會多數，則易發生濫權情事。在民主發展穩定的國家，如瑞典，社會民主工黨自一九三二年起，連續執政達四十四年之久，一九八〇年代後，又繼續執政近十年，最後終因經濟不景氣，民怨四起，而在一九九一年大選中為選民所唾棄。另外，在民主政治比較不上軌道的國家，如印度及牙買加，都發生過暫停選舉，中止民主憲政的不利情事。^⑯

註⑬ 上述各國的主要政黨有：

(一)德國：社會民主黨、自由民主黨、基督教民主（社會）聯盟。（三個主要政黨）

(二)瑞典：社會民主工黨、溫和聯合黨、中央黨（舊稱「農民聯盟」）、人民黨、左翼（共產）黨。（五個主要政黨）

(三)義大利：天主教人民黨、共產黨（左翼民主黨）、共和黨、自由黨、社會黨、社會民主黨、社會運動（全國右派）。（七個主要政黨）

(四)荷蘭：工黨、基督教民主聯盟、自由民主工黨、和平社會黨、政治激進黨、國家改良主義黨、六六年民主黨。（七個政黨）

註⑭ 此處所指的「政黨成員」，係指在政黨體系中有實質影響力的政黨。譬如荷蘭登記的政黨共有七十多個，但在議會中有席次的政黨有九個，扮演較具體的參政角色的主要政黨則有七個，因此其真實的政黨成員則只有七個或九個。此一「成員」之鑑別標準，並非一成不變，而有若干主觀成分。譬如以民國八十一年之臺灣為例，登記之政黨雖有六十餘個，但真正的政黨成員只有三、五個，但確切數目，則並不完全固定。亦有人認為，真正的政黨成員，僅有國民黨、民進黨這兩黨而已。不過，最簡單的一項標準，則是以參與國會與否為準，只要能跨過門檻（一般訂為獲得總選票1%至5%），在國會有其議席，即係政黨體系之有效成員。

註⑮ 舉例而言，二次大戰後，西德只行使過兩次倒閣權，而且只有一次成功（一九八二年由柯爾取代施密特，出任總理）。西德規定，倒閣時必須提出繼任閣揆人選，以示負責。這對政局安定及減少倒閣機會，頗有助益。

註⑯ 其中以印度的例子最為著名。一九七五年六月十二日，印度阿拉哈巴德市高等法院宣布，當時的印度總理甘地夫人在一九七一年議會選舉中有營私舞弊行為，判決她當選議員資格無效。按印度憲法規定，總理必須具有眾議員資格。法院判決後，印度各反對黨領導人紛紛要求甘地夫人立即辭去總理職務，並且在全國掀起大規模倒甘地的政治浪潮。面對這一形勢，甘地政府於六月廿六日在全國實行大逮捕，一天內逮捕了數百名反對黨領導人。六月廿七日，印度總統艾哈邁德根德根據憲法第三百五十二條規定，宣布全國處於緊急狀態。接著，政府又根據緊急狀態法修改印度國內安全法，實行全面新聞檢查，禁止罷工和五人以上集會等措施。按憲法規定，宣布緊急狀態後兩個月內必須獲得議會批准，否則停止生效。同年七月廿三日，甘地夫人的國大黨占多數議席的印度議會批准了緊急狀態法，並通過了第卅八個憲法修正案，禁止法院審理任何反對緊急狀態法令的起訴案件。同年八月七日，印度議會又通過了第卅九個憲法修正案，使甘地夫人當選議員和就任總理的一九七一年大選的選舉手續合法，並且規定賦予總統、副總統和總理免受法院審判的特權。

基於此，議會內閣制雖然比總統制較有利於民主制度的穩定發展，但卻不能絕對保證專政、獨裁現象不致發生。民主憲政的成長，以及民主制度的穩定發展，實包含其他更為複雜的文化、經濟、社會及政治因素，而制度選擇因素只是其中一項成因，卻非充分條件。^⑩

肆、半總統制的特性

一九八〇年，著名的法國學者Maurice Duverger在*European Journal of Political Research*上發表了「一種新的政治類型：半總統制政府」(A New Political System Model: Semi-Presidential Government)一文，正式使用「半總統制」一辭，開啟了一個比較政治學中的新的制度概念。

所謂半總統制(semi-presidential system)，是指總統經由直選產生，而總理及內閣係對國會負責，並將兩者結合於一的制度。根據此一定義，民主國家過去一共有七個合乎此一制度的例子，分別是：一、威瑪共和時期(一九一九~一九三三)的德國，^⑪及當前的：二、奧地利；三、冰島；四、愛爾蘭；五、葡萄牙；六、芬蘭；七、法國。

一般而言，總統直選並非議會制的常態。而實施總統直選的四個國家(奧地利、冰島、葡萄牙、愛爾蘭)基本上仍係實施議會制，並不因總統係採直選方式，就使其失去議會制的特質。而且在這些國家中，總統的行政權力甚為有限，有時甚至只扮演

註⑩ 參見：周陽山，*自由與權威*（臺北，三民書局，民國七十九年），第三輯「自由化與民主化」。

註⑪ 威瑪共和的憲法係於一九一九年七月三十一日由德國國民會議通過。一九三三年，希特勒上臺後，此一憲法實際上被廢除。由於國民會議在威瑪(Weimar)城召開，故名威瑪憲法，此一時期(1919~1933)亦稱為「威瑪德國」，或「威瑪共和」。威瑪憲法全文共一百八十一條。規定：「德國為一共和國，一切權力來自人民」。實行聯邦制。外交、國防、殖民、貨幣、關稅、財政、郵電等歸中央政府管轄。聯邦有權變更各邦疆域或設立新邦。各邦如有不依德國憲法和法律盡其職守者，總統得以壓力迫其遵守。各邦也設有憲法、議會和政府，有掌握警察之權以及在教育和某些稅收方面的權利。各邦之間發生爭端由最高法院裁決。憲法規定實行議會民主制。國會議員由年滿二十歲的男女公民，按比例代表制，通過普遍、平等、直接和秘密的選舉產生。國會行使立法權，並有權任命內閣。總理和各部部长必須向國會負責。參議院由各邦政府選派的代表組成，是一個諮詢性機構。總統是國家元首，由普選產生，任期七年，可連選連任。總統在任期內，可由國會三分之二多數提請全民投票予以免職。總統有權任命總理和部長，有權解散國會和下令舉行改選。總統還擔任全國武裝力量的統帥。可以在他認為「公共安寧和秩序遭到擾亂或危害」時使用武力，並宣布公民基本權利停止生效。憲法規定「法官地位獨立並只服從法律」。由最高法院解釋法律，裁決各種爭端，並推荐下屬國務法院、勞工法院等機構的法官人選。憲法還規定，「所有德國人民在法律面前平等」；廢除等級特權及貴族稱號；公民人身自由、住宅和通訊自由不得侵犯；公民有不攜帶武器舉行和平集會的權利，但露天集會須予以申報，直接危害公共治安者，得禁止之。規定選舉自由和選舉秘密受到保障，人民有同等受教育的權利。規定人民有工作自由、結社（指結成勞工團體）自由、契約自由；經營工商業自由、財產自由（私人財產不容侵犯）等等。此外，憲法中還包括實行所謂「經濟民主」和「社會主義」的內容。威瑪憲法被憲法學界視為一部相當先進的憲法。參見：E. Hucko ed., *The Democratic Tradition: Four German Constitutions* (N.Y.: Berg, 1987)；林紀東，*比較憲法*（臺北，五南出版公司，民國七十八年），第二編第四章。

儀式性角色而已。尤其當總統與總理同一黨籍，而總統又非該黨領袖時，總統個人的角色並不顯要，因此總統民選與否，實在不是最重要的因素。更不可能僅僅因為是由直選產生，就想逾越憲法所賦與的職權，而獲得行政大權。基於此，一般憲政學者，均將此四國列為「議會內閣制」，而非「半總統制」。^⑬

由此可知，嚴格說來，最合乎「半總統制」定義的國家，應係芬蘭與法國。由於國內學界對法國第五共和的分析已多，^⑭本文中將特別針對芬蘭的制度，多作析介。

一九一九年的芬蘭憲法規定，總統與國會共享立法權，與國務委員會（內閣）共享行政權，並擁有廣泛的國防外交權。^⑮在立法權方面，總統有權發布議會選舉命令，解散議會；^⑯有權向議會提出法案，或對現行法律提出修改、解釋或廢止之建議。政府擬訂的法案也須經總統批准才能提交議會討論，若法案送交總統三個月內未被批准，則被視為否決。

在行政權方面，總統擁有最高行政權，有權任命內閣總理，內閣雖須得到國會信任，但若總統與議會間對信任問題發生歧見時，總統有權解散國會。但是總統的命令卻必須在內閣會議中通過，並由相關部長副署，方得生效，此又與議會內閣制特性相符。在外交權方面，總統負責對外政策，委任駐外使節，徵得國會同意後，可與外國締約、宣戰或媾和。在司法權方面，總統可徵得最高法院同意，宣布特赦或減刑。

但在實際權力運作上，芬蘭總統的最高權限主要係外交權。由於芬蘭係頗為紛歧的多黨制國家，國內共識紛歧，內閣更動頻仍，而芬蘭又地處北隅，且與蘇聯為鄰，特別需要充分而靈活的外交權運作，才能在國際社會適應生存。因此，相對於變動不居的內閣總理職位，總統就扮演著一股持久穩定的力量，持續地以「積極的和平中立」政策，發揮芬蘭的國際角色。基於此，芬蘭不但對東西強權保持一定的距離，而且還積極地運用其中立角色，承擔國際仲裁、禁武、廢核等重要任務，此實與芬蘭總統外交權的運用，關係密切。

註^⑬ 例如李帕特（Arend Lijphart）就將其列為議會內閣制，另外*The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions*也將其實際運作視為議會內閣制，（由Vernon Bogdanor撰寫該條文）。參見：A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus government in Twenty-one Countries* (New Haven: Yale University Press, 1984) p. 70；及*The Blackwell Encyclopedia of Political Institutions* (Oxford, New York: Blackwell Reference, 1987) pp. 561~562。

在這三國之外，葡萄牙也採取類似之制度，但因葡國實施民主的期間不長，尚未列入「穩定民主國家」，因此有關之國際比較分析，多不將該國列進。

註^⑭ 參見：芮正舉，*法國憲法與「雙頭政治」*（臺北：中法比瑞文經協會，民國七十六年）；劉嘉寧，*法國憲政共治之研究*（臺北：商務印書館，民國七十九年）；張台麟，*法國政府及政治*（臺北：漢威出版社，民國七十九年）。

註^⑮ 此種國防外交權限，亦即洛克（John Locke）所稱的聯邦權（federative power），屬與其他國家之間的權力關係。

註^⑯ 芬蘭總統原先有權（無限制的）解散國會，但在一九九一年的修憲後，改為須經總理同意，方得解散國會。在程序上，總理要先提出解散國會的理，然後總統須聽取國會議長與政黨領袖的建議，而且此時必須正值國會開議期間，方得解散國會。參見：Ilkka Saraviita, "The Powers of the President of the Republic," in *Finnish Features* (Helsinki: Finnish Ministry for Foreign Affairs, 1991)。

從一九四六至一九八十一年之三十五年間，芬蘭內閣之平均壽命只有十三個月，但總統卻只有巴錫基威（J. K. Paasikivi）和克克寧（Urho Kekkonen）這兩位擔任過。因此，芬蘭的總統每任任期雖然只有六年，但實際擔任的期間卻可能遠超過此限。此外，芬蘭總統雖然係政治人物出身，但一旦當選總統後，卻均能超越黨派圍見，退出政黨活動，保持超然立場，追求國家整體利益。因此，芬蘭的選舉人團也曾一再選舉他們續任總統，這實是舉世所罕見。

根據一九九一年芬蘭憲法的修正案，自一九九四年起的總統大選，改由直選方式取代過去的「選舉人團」間接選舉制。根據此一規定，凡是在一九九一年三月國會選舉中，在國會兩百席議席中至少獲得一席的政黨，均可提名總統候選人。此外，若有兩萬選民的提名，亦得成為總統候選人。總統候選人必須代表某一政黨或某一選民團體，但不同的政黨卻可以支持同一位候選人。

如果總統候選人只有一位，則不經投票即告當選。此一規定與愛爾蘭總統所規定的情況相同。如果有兩位以上參選，則在大選年一月的第三個星期天舉行選舉。如有任何一位候選人得到超過二分之一的絕對多數票，即告當選。如無任何一位候選人得到絕對多數票，則由得票最多的兩位候選人，在三週後的星期日舉行第二輪投票，獲得相對多數者即告當選。

在一九九一年修憲後，由於總統改為由直選產生，總統的直接民意基礎增強，總統的解散國會權限卻因之削減，變成必須在總理的建議與國會議長及政黨領袖的磋商下，方得解散國會。這顯示了總統與總理間的權力關係，已因總統選舉方式的調整而有所改變。

除此之外，在一九八七年和一九九一年的修憲中，亦對總統的人事任命權加以限制。首先，總統在任命政府閣員與籌組政府時，必須聽取國會各政黨的意見——通常有八、九個政黨，²⁰再決定由那些政黨參與政府的組成（一般係四至五個政黨合組政府）。一旦新政府組成後，應立即對國會提出施政綱領，在辯論之後，舉行信任投票，若未通過信任投票，政府即應解散重組。因此，總統對於政府的組成雖有重要的影響力，但國會也具備關鍵性的決定權。

其次，總統也可將某位部長解職，但卻應由總理本人提出。由此可知，總統個人的人事任免權並非毫無限制，而總理的同意與國會的信任，均為其先決條件。此外，由於總統選舉方式目前已改為直選，總統個人超然於黨派之外的角色也可能將會有所調整。而在蘇聯瓦解的新情勢下，芬蘭總統對俄外交的個人性角色亦已大為減輕，因此過去芬蘭總統不介入內政、專注外交事務的「非黨派性角色」，亦可能會逐漸改變。

綜合上述之分析，芬蘭總統的主要權限實可歸結為下列各項：

註²⁰ 一九九〇年代芬蘭政黨體系包括下列成員：瑞典人民黨、國家聯盟黨、自由黨、憲政權利黨、中央黨、鄉村黨、社民黨、左翼聯盟、綠黨、基督教聯盟等。參見：Timo Soikkanen, "The Structure and Development of Finnish Political Parties," in *Finnish Features*, 1991.

一、主要的決策者，尤其是對外交事務的決定權。

二、共識的營造者，在多黨紛歧的政治環境中，扮演黨爭協調與共識維繫者的角色。

三、主要的意見領袖，尤其是在對外交務領域方面，其中尤以二次大戰後兩位總統所型塑的「巴錫基威—克克寧外交路線」，²³頗為芬蘭人民所肯定。

四、首席大使，不管是對內或對外，芬蘭總統在儀式性角色或實際政務的推動上，都扮演著維護國家獨立自主、強調民族歷史榮光、象徵全國團結一致，並結合國家利益的積極角色。

但是，雖然芬蘭總統的權力如此顯重，但是他的一切作為，卻需要國會與內閣充分配合，才能具體落實。在芬蘭總統府中，只有三位負責安全的副官，一位外交事務顧問，以及一位主要負責公關的行政人員。²⁴與美國總統和法國總統相較，其人事配置實在顯得微不足道。事實上，這正是芬蘭「半總統制」的一大特色，亦即總統必須透過國務委員會來發揮功能（總統可直接指揮閣員），但是總統並無屬於自己的機構和執政人員，亦無獨立指揮的行政系統，他的一切權力均來自憲法本身的授權，同時也是基於他個人超出黨派的全國性威望。除此之外，芬蘭本身特殊的地理位置和國際角色，也使得芬蘭總統的外交角色顯得特別重要。

芬蘭的體制的確是處於「議會制」與「總統制」之間的一種中間類型。它既有議會制中國會主權、內閣執政的基本特性，又具備了總統制之下總統個人執行「聯邦的國防外交權」，以及總統為首席外交使者的特色。可說是為比較政治學提供了一個特殊的範例。

進一層分析，芬蘭的半總統制實已將國家結構與政體結構做了有效的區分。在議會制之中，國家元首與行政首長係由不同的人擔任，「政府」與「國家」之間有一實質之區分。反對黨的角色是「反對政府、忠於國家」。而在「總統制」之下，國家元首（總統）兼為政府首長，既承擔國家元首的儀式性、象徵性任務，又要實質地負起政府執政的成敗責任。在這樣的處境下，「國家」層面與「政府」層面難以劃分，唯有賴成熟的政治文化與公民意識，方得型塑出穩定的民主體制。這也是在當今主要的民主國家中，大多均採議會制的理由。²⁵

但是，如果是在多黨紛歧的議會內閣制之下，卻也可能出現倒閣頻仍、黨爭不斷的危機，進而造成政府無能、政治失序。有的國家（如德國）為了解決此困境，乃在憲法中明訂「建設性的不信任案」規定，亦即在「不信任案」的決議通過之後，國會必須選出繼任的總理人選，否則原來的政府將依舊掌政，以免造成政權「真空」的混

註²³ 「巴錫基威—克克寧路線」包括下列三項原則：（一）與蘇聯維持良好關係；（二）在強權的衝突中置身事外；（三）促進世界和平。根據一九八六年的一項民意調查，有百分之九十三的受訪者認為芬蘭在對外交務上處理得甚好。見David Arter, *Politics and Policy-Making in Finland* (New York: St. Martin Press, 1987), p. 116.

註²⁴ *Ibid.*, p. 117.

註²⁵ 關於總統制與議會內閣制優劣的比較分析，參見Akfred Stepan & Cindy Skach, *op. cit.*, pp. 1~22.

亂狀態。除此之外，芬蘭式的「半總統制」設計，也是一項有效防止政局紛擾、政府無能的安排，在此一制度下，總統既是國家元首，而且除象徵性、儀式性的任務外，還擔負著對外的聯邦權，亦即將各種「國家」層面任務集於一身，並形成「舉國一致的共識」。除此之外，總統也發揮非黨派（超黨派）的角色，並運用在議會內閣制之下國家元首均有的「保留性權力」，挑選國會中的多數黨領袖（有時可能有好幾人），擔任聯合內閣下的總理。而在國家面臨重大危機之際，更可發揮調和黨爭，舉國一致對外的角色，使國家安度危機。這些職能均說明芬蘭的總統並非議會內閣制之下的「虛位元首」，而且同樣發揮著儀式性、象徵性與保留性的權力。另一方面，由於總理實係政府首長，且對國會負責，政治責任主要仍由總理承擔。因此，在國會與政府關係上，基本上仍係議會內閣制之設計，與一般之議會民主國家，並無太大的差異。

但是，芬蘭的「半總統制」仍有其脆弱之處，政黨體系的紛歧即是其中最主要的一點。不過與總統制相較，情況卻仍要好得多。因為如果是在政黨紛歧的總統制之下，總統勢必會因黨派林立、共識難求，而成爲「跛腳總統」，甚至面臨政變之威脅（如阿葉德時代的智利）。而在純粹的議會內閣制之下，同樣陷入紛歧多黨制的義大利，黨爭之重與內閣弱的情況，也遠遠超過芬蘭。基於此，著名的義大利裔美籍政治學家沙托里（Giovanni Sartori）著書表示，²⁶純粹的總統制與議會內閣制並非最佳的憲政體制，「半總統制就比總統制要好……尤其是在分裂多數（split majority）的情況下，前者就比後者好得多。」因此，「基於謹慎的原則，我主張那些準備放棄總統制的國家，應選擇半總統制，而且這是基於一個事實：從總統制直接跳向議會內閣制，乃是跳入一個完全不同與未知的情況，而轉向半總統制，卻可讓此一國家在已知的經驗與知識範圍內，繼續地運作。」

不過，我們卻必須強調，芬蘭經驗是不容易學習的。首先，總統「超黨派」的傳統即不易在其他國家形成。其次，大多數具有聲望的總統均想利用混合體制的特性掌握實權，卻不對國會負責，並要總理代爲負責（如當前的俄羅斯、波蘭以及總統、總理俱爲同黨時的法國）。其結果則是造成「總統有權無責、總理有責無權」，形成權責關係的混淆；甚而導致「帝王式總統」情況的出現，並造成內閣總理更替頻仍的現象。²⁷

肆、結語

綜上所述，在其他條件一致的情況下，採取議會制的國家，其政治穩定度最高，採取總統制的國家，則較低。至於制度設計十分特殊的芬蘭半總統制，亦可維持長期

註²⁶ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (New York: NYU Press, 1994), pp. 135~137.

註²⁷ 關於東歐國家的憲政選擇，及與選舉制度的關係，參見Arend Lijphart, "Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia, Hungary and Poland, 1989~1991," in Ian Budge and David McKay, eds., *Developing Democracy* (London: Sage Pub., 1994), pp. 202~217.

的政治穩定。但是，由於芬蘭的體制不易移植，且係獨一無二，因此雖為一些憲政學者所推崇，但卻不易推廣。

不過，芬蘭的體制與中華民國當前的政治現狀卻有部分相合之處。尤其是中華民國總統在國防、外交、大陸事務等方面的決定性角色，實與芬蘭總統的權力運作（決定國防、外交與對俄事務），頗有若合符節之處。但是，芬蘭總統超越黨派的慣例，能否為我國總統所接納，實頗成問題。因此，芬蘭經驗雖有可供借鑑之處，但冒然仿效的結果，恐怕非但不能發揮總統、閣揆「內外分工」的積極效果，而且還將造成兩人政爭、對立的反效果。則「半總統制」的實際運作，就將變成「雙頭馬車制」了。

但是，經由本文的分析，卻印證了「總統制比較不利民主穩定發展」；相較之下，議會制雖然比較穩定，卻也未必是萬靈丹。畢竟，憲政制度只是「民主鞏固」與「政治穩定」的主要成因之一，卻不是唯一的關鍵因素，也不足以構成民主成長的充要條件。此外，還有更多的經濟、文化、傳統及制度的成因，還有待學界的進一步觀察，才能做更細密的推論與解釋。

*

*

*

