

半總統制的崩潰、延續與轉型： 威瑪共和與芬蘭的憲政比較

沈 有 忠

(東海大學政治系助理教授)

摘 要

受到越來越多新興民主國家制訂半總統制憲法的影響，對於半總統制的相關研究也越來越受到重視。依照學界對半總統制的定義，威瑪共和與芬蘭都在 1919 年設計出符合半總統制內涵的憲法，可說是當代最早的兩個半總統制的個案。這兩個國家的憲政運作卻有完全相反的結果：威瑪在 1933 年崩潰，而芬蘭先是渡過經濟危機，更在 80 年代逐漸往議會制轉型。本文擬就制度與非制度因素的互動，討論這兩個個案運作的迥異結果。本文將從憲法理論做比較的出發點，分析兩種不同理論基礎的半總統制憲法，並討論這兩種半總統制憲法在危機社會的運作情況。在威瑪是民主崩潰，而芬蘭則是延續，並且在外部危機消退後逐步向議會制轉型。制度具有的根本差異，加上外在環境的因素，是造成兩個半總統制國家一個崩潰，一個穩定轉型的因素。許多新興民主國家設計半總統制憲法之後，開始追求制度化與民主穩定的目標，這兩個國家的歷史經驗當可以提供一些比較的經驗。

關鍵詞：半總統制、威瑪共和、芬蘭、憲法理論、憲政轉型

* * *

壹、前 言

一、當代的半總統制研究

在憲政研究的議程裡，「半總統制」(Semi-Presidentialism) 是一個逐漸受到重視的主題。主要原因在於有越來越多的新興民主國家，民主化後設計了一部兼具總統制與議會制特徵的憲法，亦即設計了一位具有直選的民意基礎，且又具有實權的總統，同時也設計一個向國會負責的政府。這種混合式憲法就是當代所謂的半總統制憲法。早

期對於半總統制的研究，多是以法國為研究的對象，其中最具代表性的作品就是法國學者杜佛傑（M. Duverger）在1978年出版的一篇文章。這篇文章將半總統制概念化，也廣為研究半總統制的學者所引用。^①而隨著越來越多的國家採用或設計半總統制的憲法，對於半總統制的研究也逐漸多元化。其中，類型研究與個案研究是兩個最常見的研究取向。所謂的類型研究，是以比較研究的方法，歸納半總統制在具體運作上的幾種類別。最常被用來區分次類型的變數包括政黨體系、總統權力大小或總統、總理與國會的三角關係。個案研究則是指以特定的半總統制國家為對象，分析其制度特徵或憲政運作的特殊性，就像早期以半總統制為分析概念下的法國憲政研究。迄今，半總統制的研究一方面脫離法國的單一個案研究，成為憲政研究中重要的分支，研究的內容也逐漸多元起來；另一方面，重新檢視半總統制的定義和內涵，以避免將法國的經驗透過半總統制的表象強行應用在這些新興民主國家，也成為一個重要的課題。雖然如此，相較於傳統對總統制與議會制的豐富討論，半總統制的相關研究在這個領域中仍舊顯得較為不足。^②

在這一波半總統制的憲政研究中，主要的討論集中於半總統制的次分類以及不同次類型與憲政穩定的關係。然而，絕大多數進行次分類的研究，多集中於政黨體系、總統權力或總統、總理與國會三角關係的變數組合。幾乎沒有作品回到憲法設計的源頭，探討憲法在類似的條文框架下，憲法理論在本質意涵上的不同，以及這個不同對後來憲政運作穩定的影響。這是一個對半總統制在概念上重新定義的問題，也就是當我們使用半總統制的概念作實證分析前，必須先回答，所討論的半總統制是「誰的半總統制」？這個問題需要釐清的重要性在於，唯有用相同的尺來衡量相同的問題，才能做出有意義的比較推論。

半總統制的問題雖然持續為相關學者所關注，但討論半總統制的定義時，卻始終環繞在杜佛傑的原始定義上，或小幅調整、或略做增加，始終沒有跳脫制度外貌的限制。修葛特與凱瑞（Shugart and Carey）兩人針對半總統制次類型與定義的延續討論，可謂具有相當的影響力。他們認為半總統制在字面上讓人認為是一種由總統制向議會制調整的憲政架構，容易產生混淆。因此在相同的定義之下他們以「總理－總統制」（Premier-Presidentialism）來取代半總統制的概念。此外，再依據總統權力的大小提出另一種「總統－國會制」（President-Parliamentarism）的類型。所謂的「總統－國會制」，總統不只民選，更可以任命或解散總理與政府；政府取得國會的信任而運作，但

註① 杜佛傑的文章在1978年以法文發表，1980年則以英文發表在 *European Journal of Political Research*，這篇文章也成為後來在半總統制研究中的極為重要作品。他認為所謂的半總統制係指滿足以下三個條件的憲政類型：1. 總統由民（普）選產生；2. 總統擁有「重要的權力」（considerable powers）；3. 存在獨立的內閣，並對國會負責。在此之後即以此三個原則為定義半總統制的主要概念，並廣為其後學界所引用。請參見 Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 165-187.

註② Robert Elgie, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," *Political Studies Review*, Vol. 2 (2004), p. 314.

總統有權可以主動解散國會。^③這兩個類型看似相近，主要的差異則在於總統是否擁有對內閣絕對的組織權力，以及是否有主動解散國會的權力。修葛特與凱瑞兩人的研究，與其說是提出新的分類，不如說是將半總統制在原有的定義之上，做了兩種次類型的討論，分類的依據就是總統的實質權力這一項條件。

類似於修葛特與凱瑞對半總統制定義的調整，帕斯吉諾（G. Pasquino）也在杜佛傑的定義之上做了小幅度的修改。他認為，總統產生方面是由直選或間接的人民普選為原則；總統可以任命總理與有限制的解散國會；以及總理是依據國會的不信任投票來決定其去留。^④帕斯吉諾和修葛特與凱瑞兩人一樣，對半總統制的再定義，是更精確的討論總統權力，尤其是與總理和國會的部分。這是對杜佛傑原有定義加以補充。艾爾吉（R. Elgie）歸納了幾點關於杜佛傑對半總統制的定義所衍生的討論和爭議，包括對於半總統制或半議會制在詞彙使用上造成的混淆；對於半總統制是否可以界定為總統制與議會制的混和體制；總統直選的定義；以及總統的權力範圍等。^⑤他認為杜佛傑所提出半總統制定義中的第一項和第二項條件，在引用上必須進一步釐清其定義。為避免總統權力在比較上具有太大的差異性，艾爾吉將半總統制定義為一種「由普選產生，並有固定任期的總統，與一個向國會負責的內閣和總理同時存在」的憲政狀態。這種純粹制度上的定義，並不處理總統與總理或內閣的權力關係，也同時保留了杜佛傑的定義。

艾爾吉對半總統制的調整，對照於修葛特與凱瑞的研究，是採用相反的策略。修葛特與凱瑞兩人進一步細緻化半總統制的定義，讓適用的範圍縮小並免去模糊的可能。而艾爾吉則是讓定義簡單化，讓適用的範圍變廣。這兩種對杜佛傑原始定義的修改各有優缺點，當我們使用修葛特與凱瑞兩人的定義時，儘管更準確操作半總統制（或總理－總統制），但是卻會發現因為分類的定義變得狹隘而使得適用的解釋對象減少很多，這樣將會使得類型定義和個案數趨於接近，而降低分類的意義。艾爾吉的定義則剛好相反，儘管將半總統制用更寬鬆的定義去解釋，而使得可以適用的個案大為增加，但也因為如此容易陷入將有過多差異的個案置於相同概念之下的謬誤。無論是艾爾吉、修葛特與凱瑞、或帕斯吉諾，基本上都算是在杜佛傑的定義下做些許的微調，並無另外建立新的區分依據。尤其重要的是，這些調整主要是針對半總統制在運作的架構上做了較為細緻的區分，對於憲法本身在設計時所存在理論基礎上的差異則幾乎未曾觸及。因此，依據既有的基礎，凡是符合杜佛傑定義的個案都被視為半總統制。但這些個案在憲法的實踐上，可能仍存在很大的內在差異。

除了對定義的修改之外，也有很多文獻嘗試就杜佛傑的定義，做進一步的解釋而不是去修改它。薩托利（G. Sartori）認為，半總統制的「半」意指這種憲政體制的特

註③ Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), p. 24.

註④ Ginafranco Pasquino, "Semi-presidentialism: A Political Model at Work," *European Journal of Political Research*, Vol. 31, No. 1-2 (1997), p. 130.

註⑤ Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 5-12.

徵是存在雙元的權威結構，強調一種行政權分享的原則。至於總統的部分，他則認為半總統制和總統制一樣，總統應由人民直選，或至少不是由國會間接選舉。^⑥薩托利依據雙元行政的原則，提出五個特徵作為半總統制的定義：1.國家的元首（總統）由普選所產生，這個普選可能是直選也可以是間接選舉，總統並擁有固定任期；2.國家元首和總理分享行政權力；3.總統獨立於國會之外，但不表示總統可以單獨執政，他必須透過政府來實踐其意志；4.總理和內閣組成的政府不是依靠總統，而是透過信任投票或不信任投票，依靠國會的多數支持來運作；5.在行政權的分享與二元化方面，依據不同的平衡關係而有偏向其中一方的可能，也可能存在著行政權的意志呈現一致的情況。以上的討論，都是集中在半總統制的制度特徵之上，特別是針對總統直選的內涵，以及總統擁有的權力。這些關於半總統制定義的討論，都過於著重制度上的字句差異，忽略了制度不是在真空狀態下被實踐。亦即，這些新的、細緻的定義，與對半總統制的次類型分類來說，僅止於條文的比較，仍舊無法將半總統制的實際運作結合制度特徵與非制度的條件來討論。在相同的制度設計之下，即使兩個個案的憲法條文在文字上完全相同，仍可能因為非制度的因素造成不同的憲政運作結果。或者是，混雜了不同的非制度因素後，有些權力的設計即使條文在字面上相同，卻有著不同的實際指涉或意義。當我們進一步觀察杜佛傑的半總統制概念時，有些後續的問題無法迴避，例如是哪些因素造成了設計一個擁有「特殊實權」的總統？什麼原因造成了像是威瑪的崩潰？或葡萄牙的穩固是否來自於其穩定的政黨體系？法國和奧地利能不能置於相同的框架下比較？這些問題都帶出同一個問號，那就是使用半總統制這個概念時，究竟「是誰的半總統制」？

傳統對半總統制的定義，固然有其操作上的便利性，但其中最容易引發爭議，變數涵蓋範圍最大的一項，就是所謂「總統擁有實權」的這個條件。在這個定義下，許多文獻依據總統享有權力的種類、大小來作為次類型的建構準則，或作為自變數來比較憲政穩定與否。羅帕（S. Roper）認為，有必要從總統權力的差異來重新界定總統的權力類型，而不同的權力賦予也會造成不同的次類型。羅帕的研究指出一個重點，那就是總統的權力如果僅就量化的分數來做比較的依據，無法細分不同面向的權力造成影響強度上的差異。因此，要比較總統權力的大小，應探討其對憲政穩定的影響，而不是用歸納法來決定。他在比較半總統制次類型與內閣組成次數多寡後發現，當半總統制越偏向內閣制（介入憲政的權力越小），政府越穩定；當總統權力越強，內閣就越不穩定。^⑦巴羅（H. Bahro）則是從總統具有「原創性」權力的多寡、干預立法權力的多寡等來做半總統制的次類型討論。他認為，為避免立法與行政的憲政僵局發生，憲法賦予總統相當程度的權力，但也應同時以分權的原則設計出相對自主的內閣避免獨

註⑥ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering* (New York: New York University Press, 1997), pp. 121-122.

註⑦ Steven D. Roper, "Are All Semipresidential Regimes the Same?" *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (2002), p. 265.

裁的發生。^⑧國內的學者吳東野亦從總統權力為變數來界定半總統制不同的實踐情況，尤其重視總統權力是否透過非制度因素而強化或弱化，例如總統的個性、政治文化、不同的政策取向或國會的生態等。^⑨其他例如吳玉山、林繼文等學者，亦常見由總統權力的大小來作為討論半總統制的依據。^⑩

二、半總統制憲法理論

本文贊同總統權力是一項區分半總統制次類型的重要指標。前述文獻提出了在比較研究上必須注意制度可能受到其他因素的干擾而有不同的實踐可能。回到前一段所述，本文亦認為，如果兩個國家在憲法條文中對總統享有的權力有相同的文字規定，但是在運作上卻因為其他因素的干擾，或憲法本身在設計時就有迥異的憲法理論，必然使兩個總統角色在運作上有極大的差異。如果僅依照制度設計的字句來決定總統權力的大小並做類型比較，很容易將這些個案歸類為「相同的」半總統制國家，忽略了制度在形式上的相同不等於憲政運作必然有相同結果的危險。

如果要兼顧憲法的理論與條文上的差異，等於加入新的變數。這樣做固然增加分析上的複雜，也降低分類的適用性。但透過立憲時的理論與形式上的條文設計兩個層次的集體觀察，可以避免在進行個案比較時，發生類比錯誤或歸類錯誤的可能。以立憲的理論探討憲法的本質，最重要的意義在於從根本上來「重構」半總統制的系統概念。依據杜佛傑的原始定義，「總統的重要權力」是半總統制的重要條件之一，甚至被後來所有研究半總統制分類或討論憲政運作穩定的學者所沿用。從以上文獻中，我們看到大多數對總統權力的討論，都是集中在對總統權力的「條文分析」或「權力類型」的分析。本文希望藉由憲法理論來做比較，探討一部憲法的精神，把半總統制的討論從根本的憲法理論細緻化。關心的問題不只是總統在條文上享有多少權力，也在於這部憲法運作時，總統「被預期該如何以及何時」使用這些權力。

所謂的憲法理論，所指的是憲法在設計時被預期的、被想像的實踐狀況。這個被預期、被想像的狀況，可能與憲法後來具體的實踐有落差。憲法理論可以視為憲法的理念、精神或憲法的本質。憲法在實踐上會受到後來實際的政治環境、政黨甚至政治人物的操作而可能和立憲時的預期、想像有所差別。憲法理論之所以重要，在於這是憲法的內在本質。憲法整套的條文設計，在這個本質上是被視為一體的。換言之，解讀憲法單一條文對憲政的影響，必須回到憲法理論來看此條文在設計時的正當性，才

註⑧ Horst H. Bahro, "Virtues and Vices of Semi-presidential Government," *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11, No. 1 (1999), pp. 1~37.

註⑨ 吳東野，「『半總統制』政府體系之理論與實際」，*問題與研究*，第 35 卷第 8 期（1996 年），頁 39~45。

註⑩ 例如吳玉山，「半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國」，*俄羅斯學報*，第 2 卷（2002 年）；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；林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，見林繼文（編），*政治制度*（台北：中央研究院社科所，2000 年），頁 164~167。

能討論憲法架構在實踐上是否有出現超越憲法本質而改變憲法內涵的情況。具體而言，憲法的危機產生，有可能是因為憲法本身條文設計的缺陷，也有可能是憲法理論與實際運作之間的巨大落差。前者可以透過憲法修改來避免危機持續發生，後者卻關係到憲政的具體運作在不違憲的情況下遭到扭曲的可能。運作穩定的憲法，不只是條文設計要能盡可能的完善，更重要的是憲法的本質能如立憲時的預期被表現出來。否則，如果憲法理論被扭曲，則憲法條文可能反而淪為破壞憲政，甚至毀憲的合法工具。本文所欲討論的威瑪共和，就是實際的案例之一。

依據契約論的精神，憲法可以視為全體人民和國家所簽訂的契約。這個契約具有的規範性，是國家建立過程中，關於政府正當性的問題，也就是公共利益被預期可以透過憲法而實踐。因此，憲法理論自然而然成為憲法在後來具體實踐的依據。憲法理論反映了立憲當時的公共意志，也就是憲法作為契約必須確保預期利益被實踐的基本假設。基於此，討論憲政運作穩定與否時，具體的條文架構是自變項之一，而回過頭探討憲法理論最初的假設是否被實踐，就是探討這個契約的正當性是否仍存在的問題。本文希望針對半總統制不同的憲法理論作為比較的變項，討論不同的憲法理論，對於後來憲法實踐上出現落差而可能導致的憲政不穩定。這樣的比較方式不同於憲法條文的比較研究，並非討論憲法在制度條文上的差異，而是討論憲法理論為何未能被實踐，及其所造成的影響。

回到半總統制的定義上，搭配憲法理論重新檢視總統的權力有理論上與實際上進行比較研究的意義。就理論上來說，半總統制將行政權切割為二元，大多數研究關注的焦點在於總統權力的大小或影響憲政的能力。基本假設是預期總統和政府能夠同時介入憲政運作，是一種將行政權做水平分權模式的比較，並依此討論雙元行政之間的衝突與合作。然而，除了將行政權水平分權的二元切割以外，行政權二元化的模式還有垂直分時的可能。所謂垂直分時的二元行政，是指行政權切割為兩個系統，但在單一時間點上只被預期有一個行政權發揮政治領導的力量。雙元行政是依據不同時態具有換軌的依據，總統與政府的二元行政，在這種理論下不會競爭，但是會轉換憲政運作的核心。一般來說，承平時期的由總理領導內閣，而緊急狀態下則由總統領導。

將憲法理論做水平分權與垂直分時的區分，搭配制度上總統享有權力的大小，可以勾勒出一個比較的架構。如果是水平分權的二元行政，總統和總理都必然影響憲政運作，總統權力大小必然直接影響運作的結果。但如果是垂直分時的二元行政，對總統領導政治的時機便成為影響憲政運作的關鍵。在這個情況下，如果總統的權力大，憲法理論又屬於水平分權，則憲政運作依據政黨體系在傾向總統制的總統領導或少數政府中轉換；如果總統權力小，則容易在傾向議會制的總理領導或共治轉換。如果是垂直分時的二元領導，總統權力大，則視總統介入時機的適當與否容易在總統干政或

傾向議會制轉換；如果總統權力小，則容易在爭奪行政權或傾向議會制轉換。^①這個架構如表 1 所示。

表 1 總統權力大小與二元模式的比較

		總統的制度權力	
		總統權力大	總統權力小
二元 模式	水平 分權	總統領導 A / 少數政府 B	總理領導 C / 共治政府 D
	垂直 分時	總統干政 E / 趨於議會制 F	競爭行政權 G / 準議會制 H

資料來源：作者自繪。

事實上，表 1 的分類方式也都能在實際經驗中找到對應的案例。過去的類型學研究，大多屬於水平分權的模式討論。法國、中東歐後共國家，都可以在 A 到 D 的四個類型中找到案例。鮮少有研究回到憲法的本質討論行政權採用垂直分時的二元模式，但這個類型的半總統制案例確實存在。本文所欲分析的威瑪共和就是一例。後文將討論威瑪如何在垂直分時的二元行政中，從 F 類型轉為 E 類型，最終導致崩潰。此外，就憲法理論而言，奧地利在第二次世界大戰以後的第二共和延續戰前的憲法，從 E 類型轉換到 F 類型，是垂直分時的設計中較為穩定運作的案例。本文另一個要進行比較的個案是芬蘭，依據憲法的設計原意和權力分配的架構，屬於 A 類，後文將討論其轉型到 F，再透過制度調整往 H 類轉型的經驗。

針對半總統制國家憲政運作穩定與否的討論已經累積一些文獻，但憲政轉型的比較性討論尚不多見，主要的原因是多數半總統制國家僅就次類型轉換，鮮少出現徹底轉型或崩潰的經驗。有很多個案在次類型轉換，甚至在相同的架構下只出現換軌經驗（例如 A 到 B）。^②本文以威瑪和芬蘭為比較的兩個個案，透過上述憲法理論的比較架構來討論半總統制在危機時刻的崩潰或延續，甚至在危機過後的轉型經驗。

威瑪和芬蘭都是在 1919 年設計出半總統制憲法，被視為半總統制的原型個案。兩個國家在立憲之初的政黨體系也都相當分化，甚至在一開始也都有議會民主和君主立

註① 在這個比較架構中，垂直分時的憲法架構下，無論總統的權力大或小，都有可能朝向議會制轉型。然而，受到總統制度性權力的不同所影響，在朝向議會制傾斜時，仍舊會有細緻的差異，總統淡出憲政運作的條件也會不同。在總統制度權力大的情況下，隨時可能透過制度來變更憲政運作的秩序，因此在平常時期僅能稱為「趨於議會制」的運作。而在總統制度權力小的情況下，總統影響憲政運作的可能性較低，一旦落實垂直分時的理論，在平常時期幾乎可以視為議會制的運作原則，因此稱為「準議會制」。

註② 本文所謂的「換軌」，是指在同一種類型下，憲政運作的重心在雙元行政中擺盪而言。亦即，有可能從以總理為主，依循議會制原則的憲政運作，換軌為總統為主，依循總統制原則的憲政運作。而所謂的「次類型轉換」，則是指憲法的結構與政治條件都發生轉變，但還在半總統制的概念之下。若從表 1 的架構為例，A 往 B 或 B 往 A 的轉換，即為換軌；但若從水平分權往垂直分時，或總統權力做了調整，則是次類型轉換。因此，威瑪的經驗是換軌後崩潰，而芬蘭則是次類型發生轉換，往準議會制轉型。

憲的主要歧異。然而，在運作上威瑪於 1933 年受到經濟危機的影響而崩潰，芬蘭則是先渡過了經濟危機，然後在 80 年代開始逐漸往議會制轉型。以下將分成三個部分討論，第一個部分先討論威瑪共和與芬蘭所設計半總統制憲法的憲法理論，也就是比較水平分權和垂直分時兩種二元行政的架構。其次針對威瑪共和與芬蘭第一共和（1917 年至 1939 年）做比較，這個部分回答的問題是，為何同樣有嚴重分歧的社會、皆遭遇外部危機、且制度設計一樣傾向行政優勢的半總統制，在威瑪是民主崩潰，但在芬蘭則挺過了危機並延續民主？最後，相較於威瑪共和走向民主崩潰的結果，芬蘭如何在 1982 年開始，先是在憲政秩序的具體運作上，逐漸朝向議會制運作，然後在制度條文上也朝向議會制調整，並在 2000 年的修憲，設計了一部在原則上與實際內容上都傾向議會制的新憲法？在比較上，本文從非制度性因素與制度性因素兩類做切入。所謂的非制度性因素包括威瑪與芬蘭兩國，在 1919 年以後的外部危機與內部分歧的持續發展。而制度性因素則是以垂直分時與水平分權兩種半總統制憲法設計理論的比較為基礎，探討其實際運作與憲法理論的落差，以及對體制轉型的影響。

在進入個案的分析之前，有必要拉高角度界定制度變數在本文的定位。雖然本文係以制度作為解釋半總統制在危機社會中的延續或崩潰，以及渡過危機後的轉型，但並不表示制度就是影響憲政運作的唯一變項。在政治制度分析的途徑中，制度扮演的是政治後果的「必要條件」而非「充分條件」。換言之，制度本身因為沒有主動的行為能力，因此不會造成特定的政治後果。但如果沒有制度提供行為者行為的依據和規範，有些特定的政治後果或影響也不會發生。從威瑪和芬蘭的半總統制運作經驗中，我們無法單從制度來完全解釋這兩個國家的崩潰或轉型。無論是威瑪或芬蘭，要解釋其運作經驗必須考慮其他許多非制度性的因素，例如政治人物的性格、國家發展的背景、兩個國家當時的外交與國內的政治環境、甚至社會的民意氛圍等等。雖然如此，進行制度的比較以及從制度層面做切入，可以觀察這兩個同為半總統制的國家，如何在制度的規範下，以及與其他因素的互動中，產生迥異的結果。換言之，威瑪與芬蘭的制度設計，不完全是引導政治後果的唯一條件，但從這兩個國家的經驗中可以發現，制度有其規範性的特徵，如果沒有特殊的制度設計，有些政治後果不會以特定的形態發生。

貳、威瑪與芬蘭的憲法設計

一、威瑪憲法的設計與理念

憲法的設計是為了解決國家所面臨的政治問題。當德意志第二帝國在 1918 年瓦解之後，如何透過一部新的憲法來解決德國當時的困境，是新政府的首要目標，更是制憲會議的主要工作之一。德國憲法學者古熙（C. Gusy）認為影響威瑪憲法設計的背景因素主要有三：第一是先前帝國時期反對派的主張（也就是社會民主黨（SPD）和獨立社民黨（USPD）等左派力量）直到 1918 年對新憲法的辯論獲得實現的可能；其次

是當時現實環境的力量反映在憲法的具體設計上；最後是 1918 年革命的目標對憲法的影響。^⑬以德國當時制憲的背景來看，廢除君主體制與建立以議會民主為原則的憲政體制幾乎是必然結果，原因如下：首先，盟軍要求德國先行政治改革，才願意和平談判。但在德皇威廉二世和軍方主導的 10 月憲改，以君主立憲的原則為改革方向，並不被美國所接受。這表示即使 10 月憲改標榜新政府將依據國會多數而建立，但美國仍然不信任君主體制和軍方在君主立憲後的影響力。其次，在國內的政治改革方面，受到戰敗的影響，社民黨和獨立社民黨成為推動政治改革的主要力量。這兩個政黨儘管在對新政治體制的主張上有所差異，但共同的目標都是推翻帝制。因此，帝制的廢除成為國內外要求改革的第一點共識。再其次，德國國內的改革力量雖然分成議會民主與社會主義共和兩派，但是在相互競爭後，社民黨與軍方合作順利取得領導政治改革的地位，議會民主也成為制訂新憲法的必然原則。既然議會民主是制憲時的唯一選項，那麼值得辯論的就是如何定位國家元首的問題，這個問題也是威瑪憲法成為日後所謂半總統制憲法的關鍵所在。

帝制的廢除加上社會主義革命的失敗，新的國家元首便設計為總統一職。^⑭以當時的環境而言，設計一個總統制的憲法由總統來領導政府是難以實現的。在國際上，美國強調新的政府必須代表人民，取得國會的信任，否則戰爭將會持續。在國內，分歧的社會結構，南部諸邦的分離運動，尤其是面對普魯士與德國的關係，都使一部總統制的憲法難以被支持。^⑮再加上社民黨當時的改革原則，也是建立一個以議會民主為基礎而非以總統為核心的憲政架構。^⑯雖然如此，將總統一職設計為沒有實權的象徵性角色，也不符合當時德國所面臨的客觀條件。德國當時面臨險峻的國際環境，加上國內各種政治力量的分歧與衝突，如果設計一個如同英、法（第三共和）的議會制憲法，必須在聯合內閣裡透過共識來建立行政權的權威。這不僅在分歧而眾多的政黨體系之下極為困難，也無法符合當時的迫切需要。在制憲會議針對總統一職該如何定位的辯論時，贊成強勢總統的一方就認為，設計一個強勢而且由所有德國人民直接選舉所產生的總統，不僅可以對內在形式與實質上都代表德國的統一，更可對外代表德國和列

註⑬ Christoph Gusy, *Die Weimarer Reichsverfassung* (Tübingen: Mohr Siebeck, 1997), pp. 62~63.

註⑭ 當然還有一種形式，就是採用瑞士的委員會合議制。但這種憲政體制在當時並未被考慮，因為太多分歧的政黨，難以在一個委員會中透過共識制訂決策。共和之初的過渡政府：人民代表參政會就有合議制的色彩，最終就是因為社民黨和獨立社民黨的歧異過大而失敗。當時對委員會制度的討論，請參見 René Brunet, *The New German Constitution* (New York: Alfred A. Knopf Press, 1922), pp. 153~154.

註⑮ 左派的獨立社民黨在主張建立社會主義共和失敗後，也在制憲會議中極力反對一個強權的總統，甚至主張不要總統一職，請參見 Brunet, *op. cit.*, p. 153.

註⑯ 儘管在 1918 年到 1919 年之際，也有部分德國人希望德國有一個強勢的總統領導政局，但制憲會議基本的原則是建立一個以議會為核心的民主，因此像美國一樣的總統制在當時也沒有成為被考慮的方案。請參見 Brunet, *op. cit.*, p. 155. 而社民黨主張議會制的憲法架構，可參見 Eberhard Kolb, *Die Weimar Republik* (München: Oldenbourg, 2002), p. 2; 或見 Gusy, *op. cit.*, p. 68.

強展開和平談判。^⑰為了解決德國在國際上的困境，也為了加速穩定國內的政局，維持國家的統一與完整，在德皇退位，君主體制崩潰後，以民選總統一職作為國家元首，並賦予一定的權力，遂成為設計憲法時不得不然的選擇。^⑱

另外值得一提的是，威瑪共和是因為戰敗間接導致而成立。帝國瓦解不是因為議會民主的改革壓力，反而是因為帝國瓦解才給了議會民主實踐的機會。^⑲在這樣的情況下，保守的、軍方的、維繫帝國傳統的力量並未在社會上潰散，新共和反而是過去的改革派和軍方的合作下的產物。因此，各方力量妥協的結果遂成為設計半總統制憲法的背景與結構性因素。在這個情況下，新憲法的設計基於議會制的基礎，另外設計一個具有代表性、具有一定權力的總統，既可滿足改革派對建立議會民主的要求，也沒有根除保守力量對維繫行政權威的渴望。這就是新憲法在條文與外觀上具有當代所謂半總統制色彩的背景。然而，值得進一步討論的在於憲法中「總統的權力」該如何界定。從立憲時的理論來看，這個部分也是威瑪憲法和稍後討論的芬蘭及當代以法國為典型的半總統制憲法最大差異之所在。以下將以威瑪憲法的草擬者普洛依斯（H. Preuß）的主張開始討論這部憲法如何界定總統扮演的角色。

在受命制訂憲法之前，普洛依斯就曾主張，德國必須從戰爭中走出來，往議會民主體制邁進，這是德國命運之所繫。^⑳對於新憲法的基本架構，普洛依斯也直言是以議會體制為核心來運作。普洛依斯於 1919 年 1 月 3 日在國民議會中針對新憲法的想法提出報告時就指出，未來的新憲法是以一個發展並鞏固的議會民主（*Entwicklung und Festigung einer parlamentarischen Demokratie*）為目標。^㉑然而，基於法國第三共和實施議會制後的混亂經驗，使得普洛依斯對議會制的設計也有所調整。普洛依斯認為，當代的民主有兩種外顯的模式，一是由人民選舉的總統，並由總統領導政治（美國形式

註^⑰ 請參見 Ludwig Richter, "Reichspräsident und Ausnahmegehalt: Die Genese des Artikels 48 in den Beratungen der Weimar Nationalversammlung," *Der Staat*, Vol. 37, No. 2 (1998), pp. 221~224. 亦有學者認為，德國人民習慣於一個強大的行政領導，這是革命前第二帝國的遺續。而革命後，許多政黨明白，繼承這個行政權威的不可能是必須藉由妥協才能產生的聯合內閣，因此一個直選的總統就成為行政權威的象徵，也是具體的國家元首。請參見 Lindsay Rogers, Freda Foerster, and Sanford Schwarz, "Aspects of German Political Institutions," *Political Science Quarterly*, Vol. 47, No. 3 (1932), p. 323.

註^⑱ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band VI: Die Weimarer Reichsverfassung* (Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1981), pp. 309~310.

註^⑲ 將威瑪共和視為德國一次世界大戰戰敗與 1918 年德國革命的產物，是對威瑪共和研究的一般性說法，例如 Hans Mommsen, *Aufstieg und Untergang der Republik von Weimar* (Berlin: Ullstein Verlag, 2004), pp. 73~118; Eberhard Kolb, "Vom Kaiserreich zur Republik," herausgegeben von Gerhard Schulz, *Weimarer Republik* (Würzburg: Poletz Verlag, 1987), p. 18; Ernst Nolte, *Die Weimarer Republik* (München: Herbig Verlag, 2006), pp. 49-57; Heinrich August Winkler, *Weimar 1918-1933* (München: C. H. Beck Verlag, 2005), pp. 39~40.

註^⑳ Hugo Preuß, *Staat Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte* (Tübingen: J. C. B. Mohr Verlag, 1926), p. 362.

註^㉑ Hugo Preuß, *op. cit.*, p. 387.

的總統制)，一是由人民選舉國會，政府向國會負責（英國形式的議會內閣制）。而混合這兩種模式，可以避免政黨的尖銳對立與增加妥協的機會。在這個想法之下，普洛依斯主張設計一個代表人民，具有政治權力的總統，同時搭配一個必須向國會負責的政府。對普洛依斯而言，政權的兩個極端分別是一個沒有權力限制的君王，以及沒有組織的散民，而理想狀態是兩者的折衷。^②其中，總統一職可以設計為具有元首、人民的公僕與直接民主的代表三個特徵。總統由人民直選，具有民意基礎並落實直接民主，可以任命總理與官員以扮演政治上的領導角色。雖然如此，顧及議會民主的落實，由總統任命的總理與政府，必須向國會負責，經由國會的多數決定其去留。而當政府與國會出現衝突時，由人民直選的總統可以代表人民扮演解決政治衝突的角色，因此賦予其解散國會或發動公民投票的權力。由此可知，普洛依斯對於總統的想像，是一個在議會民主之上，代表人民提出仲裁的角色。但實際上解決政治衝突的機制，無論是解散國會改選或發動公民投票，仍是由直接民意來決定。^③

威瑪憲法具體設計出來之後，普洛依斯在國民議會的報告中再度指出，總統是一個超脫黨派的個人角色，由人民直接選舉產生。為了避免如法國第三共和實行議會內閣制的混亂，這個人民直選的總統有權力代表人民解散國會。同時，國會也能據其民意基礎，要求總統任命的總理與政府向其負責，如此便兼具抗衡與妥協的精神，可以避免政治上的混亂或僵局。^④普洛依斯將總統想像為政治運作之上的裁量者角色，其原意在於只有當代表行政權的內閣政府與代表立法權的國會發生衝突時，總統才能依據憲法賦予的權力來解決政治上的僵局。因此，總統由人民直接選舉產生，既可以避免由國會間接選舉所造成無法超脫黨派的限制，也能因為全民直選讓總統獲得更直接的正當性，並進一步落實民主的精神。不僅在總統的正當性上有如此考量，在擁有的權力上普洛依斯也是依據將總統想像為裁量者的角色來設計。當政治上出現僵局、衝突時，被想像為政治裁量者的總統，其最重要的權力例如解散國會或發動公民投票，其實都不是賦予總統做出最後政治決斷的權力，而僅是讓總統有權將紛爭訴諸人民決斷，以避免政治上的僵局或對立的惡化。

小結以上對客觀環境與主觀認知的討論可知，1919年的威瑪憲法，是一部希望以議會民主為原則的憲法，同時輔以一個足以與國會相制衡的總統。這個總統透過民選產生，代表德國的完整與統一，加上賦予部分的實權，希望總統能夠在議會體系失效時，成為預備的權威與領導。在憲法中將總統設計為對抗「議會絕對主義」

註② Peter Strik, "Hugo Preuss, German Political Thought and the Weimar Constitution," *History of Political Thought*, Vol. 23, No. 3 (2002), p. 498.

註③ 對於公民投票，各黨的立場比較分歧。左翼政黨包括社民黨和獨立社民黨，都主張作為直接民主的一部分，應設計公民投票，德意志人民黨（DVP）與部分的德意志國家人民黨（DNVP）議員則表示反對。普洛依斯最終將其寫入憲法，一方面是希望藉此讓社民黨減低對獨裁總統的疑慮，二方面也是基於直接民主的支持與對瑞士經驗的學習。至於各黨對於總統直選與憲政角色的立場，本文稍後加以補充。

註④ Hugo Preuß, *op. cit.*, pp. 416-418.

(Parlamentsabsolutismus) 的角色，使得威瑪憲法具有一半總統制、一半議會制的特徵。^⑤若就後來具體設計出來的憲法條文而言，威瑪憲法確實符合當代憲政研究中對於半總統制的定義，在當時是一個新的嘗試，也是威瑪憲法在政府體制的設計上最具特色的部分。然而就設計的理念上，威瑪的總統扮演的不是常態的政治領導者，而是在緊急狀態下、議會政治出現僵局或無法運作的情況下，才被預期以全體人民代表的身分領導國家並解決憲政危機。在正常的狀態下，威瑪憲法仍舊強調議會制的基礎，總理才是政府的領導者，對國會負責並且負起政治責任。總統所擁有的權力，依照之前的討論，解散國會、發動公民投票等，是用以避免議會絕對主義，用以防止憲政運作向國會傾斜，或避免因多黨體系造成議會運作的低效率，並造成內閣的不穩定。而憲法第 48 條，則是當國家陷入危機，總統得以動用的緊急權力，但權力的範圍不包括改變憲法的運作精神。換言之，威瑪憲法設計的二元行政，是一種垂直分時的二元架構。行政權力在平常時期由總理所掌握，而在非常時期則由總統來領導。

二、芬蘭憲法的設計與理念

在芬蘭的部分，長期以來作為俄國附庸公國的芬蘭，直到 1917 年趁著俄國 10 月革命之際才獨立出來。歷經 1918 年的內戰，芬蘭內部各政黨對於獨立後的第一部憲法該採取何種體制有著嚴重的歧異。首先，芬蘭和威瑪一樣，新憲法都必須解決國家元首的問題。德國是揚棄君主，而芬蘭則是獨立建國。在國家元首的問題上，芬蘭內部的各政黨的主張相當分歧。右派的保守黨與瑞典人民黨基於聯合德國以對抗俄國的考量，在憲政體制的立場上聽從德國軍方的建議，主張君主立憲體制，甚至在 1918 年 10 月 9 日選出具有德國王室身分的弗列德利希·馮·赫瑟 (Karl Friedrich von Hesse) 作為芬蘭完成獨立後的國王。^⑥相較於此，左派的社會民主黨則是主張議會體制，希望在獨立的議題上獲得英、法等西方國家的支持。在歷史發展的結果下，因為德國的戰敗使得君主立憲的政治體制變得不可能，取得西方戰勝國的支持成為芬蘭在獨立運動上最後的選擇。這個結果和德國在外交壓力下選擇以議會民主為新憲法的原則頗為類似。芬蘭獨立後的新憲法於 1919 年 6 月表決產生，在國內各勢力妥協的結果下，決定以間接選舉的總統一職作為國家元首。^⑦對於右派而言，民選的總統可以視為君主的投射，因此這個總統也被賦予相當程度的權力，尤其是憲法第 33 條規定，總統具有外交

註⑤ 用總統對抗議會絕對主義的說法，請參見 Andreas Rödder, "Weimar und die deutsche Verfassung," herausgegeben von Andreas Rödder, *Weimar und die Deutsche Verfassung* (Hamburg: Klett-Cotta Verlag, 1999), p. 14; 或見 Ernst Rudolf Huber, *op. cit.*, pp. 320~321.

註⑥ David Arter, "Finland," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 49-54; 或見 Helen Endemann, *Das Regierungssystem Finnlands* (Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, 1999), p. 19.

註⑦ Heikki Paloheimo, "The Rising Power of the Prime Minister in Finland," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 3 (2003), p. 222; 或見 Jaakko Nousiainen, *The Finnish Political System*, translated by John H. Hodgson (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1971), p. 148.

事務的絕對決策權。對於左派而言，此憲法也兼顧議會民主的原則，因而在總統之外，憲法也設計了一個向國會負責的政府，並且由總理領導。雖然有類似的制憲背景，但在行政權的設計上，芬蘭呈現一種典型的雙元領導，和威瑪非常不同。儘管這部憲法裡，總統是由一個 301 席的選舉人團間接選舉所產生，但無損於總統在憲法裡作為國家元首以及領導政治的地位。芬蘭和威瑪在這個部分最大的差異在於，芬蘭的總統在設計上是定位為國家外交的決策者，而不是像威瑪將總統視為中立的政治仲裁者。換言之，在行政權的二元模式上，芬蘭呈現一種典型的水平分權模式。到了 1991 年修改憲法，總統改由兩輪多數投票制直接民選，在各項指標上更符合半總統制的定義。芬蘭的個案和威瑪共和相較之下，相同之處在於新憲法對國家元首的重新定位。然而，芬蘭 1919 年的憲法將總統設計為間接選舉，並且由總統領導外交權，無論在產生方式和權責設計的原則上，都和威瑪大異其趣。

在設計一個向國會負責的政府方面，芬蘭的情況也與威瑪相當不同。在 1919 年的憲法，芬蘭基於議會制與君主立憲的妥協，設計了總統與內閣作為雙元的行政領導。在總統的部分依據芬蘭憲法第二條，總統享有和國會一樣的立法提案權，這個設計說明了總統作為政治領導者的重要權力。^⑧在內閣的部分符合議會制的精神，也就是基於對國會負責的原則來領導政治，這是一個「一般性的政府」(general government)。但芬蘭在獨立建國時面對俄國強大威脅的特殊處境，因此總統不僅對內有政治領導的功能，更賦予其在外交事務上的絕對權力。就芬蘭的例子來說，憲法設計是以議會制為藍圖，同時因應國家的需要而賦予總統權力。就這個經驗而言，芬蘭和法國的模式可以說是殊途同歸。儘管芬蘭總統因為現實政治的需要而握有很大的權力，但仍堅持議會制的基本原則，使得芬蘭在設計憲法時就具有雙元領導的特徵。芬蘭的模式是，向國會負責的總理是平日在政策執行上的領導人，但諸如政策的整體策略，甚至是決策權、立法提案權等這類較重要的權力，卻是取決於總統身上。^⑨就這點來說，芬蘭設計憲法的出發點類似於法國，但在總統與議會體系的關係上，則與後共國家的經驗更為相似。芬蘭一開始就有設計雙元結構的構想，議會制的部分類似於威瑪和後共國家，而賦予總統權力的考量，則是類似於法國。威瑪共和與芬蘭的憲政比較請參見表 2。

表 2 威瑪共和與芬蘭的憲政比較

個案	制憲的背景	總統產生方式	總統定位	憲政運作的原則
威瑪共和	戰敗與分裂危機	直接民選	國家元首與政治仲裁者	垂直分時的雙元領導
芬蘭	脫離俄國獨立	選舉人團改為直接民選	國家元首與政治領導者	水平分權的雙元領導

資料來源：作者整理。

註^⑧ 此條文的設計，是引用普魯士 1848 年憲法而來，也可以看出芬蘭憲法將總統視為君主投射的背後意義。請參見 Endemann, *op. cit.*, p. 21.

註^⑨ Jaakko Nousiainen, "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No.2 (2001), pp. 97-98.

就半總統制中行政權雙元領導的特徵而言，威瑪共和與芬蘭分別代表兩種不同內涵的雙元行政。威瑪是一種「垂直分時」的行政二元，將行政領導依據國家處境的不同狀態來做二元分工；芬蘭則是一種「水平分權」的行政二元，將行政領導依據國政的不同領域來做二元分工。就憲法的條文上，儘管有些差別，我們仍可以說威瑪和芬蘭都設計了一個有民意基礎且有實權的總統。如果我們不進一步去比較憲法的內涵，則容易都以半總統制的概念將威瑪和芬蘭歸為同一類型，在進行比較研究時就可能產生問題，因為事實上，兩者的半總統制雖有類似的外衣，但內涵卻有著一定程度的差異，而且這個差異也是導致其後來運作結果呈現一個崩潰，一個轉為準議會制的重要變數。確立了威瑪和芬蘭在半總統制憲法設計理論的異與同之後，以下據此繼續討論在實踐上威瑪走向崩潰，而芬蘭朝向議會制轉型的制度與非制度性因素。

參、威瑪共和的崩潰

新制度主義作為晚近分析政治學議題的途徑之一，強調的是把制度當作中介變項，觀察制度產生的原因以及制度與其他因素的搭配對政治體制的影響。本文套用該分析途徑的理念，討論制度因素在半總統制運作的實際面上具有哪些影響力。以制度作為中介變項，並非強調只有制度對政體穩定產生影響。但我們可以從類似的背景，凸顯制度在實踐上的差異如何影響政府存續，亦即：如果具有某些制度特徵，特定的政治現象不一定會發生；但如果沒有特定的制度特徵，在正常情況下某些現象則一定不會出現。這也顯示了政治制度作為憲政運作「必要條件」的特性。據此，本段與下一段分別討論威瑪與芬蘭的半總統制經驗時，除了簡要介紹非制度性的條件以外，將著重於制度性因素如何被發揮或被操作成為影響憲政運作的變數。

一、威瑪崩潰的非制度性因素

一個民主政權的崩潰，當然是有許多的原因共同造成。專精於威瑪共和崩潰的德國史學家布拉赫（K. D. Bracher）將威瑪共和崩潰的原因歸納出 7 個層面的問題：1. 經濟層面上，威瑪面臨的賠款和戰後重建的壓力；2. 制度層面上，潛藏著獨裁的可能性及其後來的實踐；3. 社會層面上，支撐議會民主的中產階級相對薄弱；4. 意識形態的層面上，19 世紀以來發展成熟的威權傳統，有利於獨裁者的掌權；5. 極左與極右政黨的反民主論述，獲得一定程度的民間支持；6. 獨裁者對群眾心理的煽動；7. 在 1930 年到 1933 年之間，政治人物鬥爭的結果。³⁰這 7 個層面的問題，幾乎包括了所有研究威瑪崩潰原因的結論。然而，這之中第 5、第 6 與第 7 項解釋，事實上從威瑪共和一開始就已經出現，且在較為穩定的 1924 年到 1929 年這 5 年間，這 3 項變數甚至有逐漸淡

註³⁰ Karl Dietrich Bracher, "Weimar-Krise und Zerstörung einer parlamentarischen Demokratie," herausgegeben von Martin Broszat, *Deutschlands Weg in die Diktatur* (Berlin: Siedler, 1983), p. 119.

化的趨勢。因此，為何在 1930 年以後再度惡化，才是值得討論的問題。如果視其為解釋威瑪崩潰的原因，則有套套邏輯之嫌。而第 1、第 3 與第 4 項變數，是相當巨觀的結構性因素，尤其是第 3 與第 4 項。當我們比較二戰後的民主德國，這三個結構性問題同樣存在，為何戰後的德國不會因為這些因素而崩潰，但威瑪則會？顯然在這些層面的解釋中，有些特定因素被強化了，或某些因素必須同時具備才會發生特定的結果。以下先討論不利於威瑪共和的非制度性因素，再討論制度實踐的特徵，以及兩者相互作用造成民主崩潰的過程。

若再進一步區分非制度性因素，可以歸類為「結構性」的環境條件，與「行為者」的政治菁英互動兩類。首先，究其結構性因素而言，大致上可以歸納為外交、經濟與社會的影響。在前文的討論中，這些問題可以視為威瑪憲法設計出一個潛在的強權總統的原因之一，也因此，這些危機無法在威瑪共和期間獲得解決，造成這部憲法最後失去人民的信心，導致在最後選舉時，反體制政黨反而獲得多數選民的支持。在外交壓力的部分，受到第一次世界大戰戰敗的影響，新政府在外交上要對帝國戰敗的責任概括承受。努力使德國繼續維持國際間平等的地位和尊嚴，不但直接影響人民對政府的支持與否，其手段與方法也造成政黨間的對立和衝突。外交危機對威瑪的影響，包括了特殊議題直接或間接促成政府的解散，以及形成一些政黨對立的結構性因素。威瑪共和首任的新政府在上台時其實掌握了國會內 75% 以上的穩定席次，但最終仍因外交上無法對凡爾賽和約產生共識而垮台。在直接與間接導致政府解散的部分，扣除最後希特勒 (A. Hitler) 的兩任政府之外，其餘 19 任政府中，更有 7 任是因為外交議題導致聯合政府的垮台，^①超過總數的三分之一。在導致政黨之間出現結構性對立的部分，外交一直是將主要政黨切割為不同陣營的核心議題。不僅如此，外交議題造成另一個層次的影響在於，它把「支持議會民主與否」和「處理外交困境成功與否」這兩個問題透過政黨被綁在一起。這個現象在共和開始的第一年就造成對後來議會民主發展無法彌補的傷害。威瑪共和的建立，是軍隊與社民黨妥協的結果，在當時共同的目標是打擊蘇維埃革命。在社民黨領導的政府簽訂凡爾賽和約後，裁軍賠款的內容無法為軍隊所接受，自此社民黨失去軍隊的信賴，而高舉民族主義大旗的右翼政黨則和軍方立場較為一致，彼此維持密切的關係直到威瑪的終結。

經濟壓力與外交困境相互影響。德國的經濟體系，原本在戰爭動員的過程中就已經相當緊繃，戰爭結束之後，貨幣和物資的賠償成為壓垮德國經濟體系的最後一根稻草。1923 年法國和比利時聯軍進佔魯爾工業區所造成的魯爾危機，是外交事件延伸下的經濟壓力。政府處理魯爾危機的對應之道（不抵抗但不合作的經濟癱瘓手段）雖然獲得人民在政治上的支持，但這是基於民族的情感與對敵國的仇恨心理所致，現實的

註① 他們分別是第 1 任的塞德曼 (P. Scheidemann) 政府，因凡爾賽和約問題而解散；第 2 任的鮑爾 (G. Bauer) 政府，因凡爾賽和約的裁軍議題而解散；第 4 任的費倫巴哈 (K. Fehrenbach) 政府與第 5 任的韋特 (J. Wirth) 政府，因上史雷辛恩問題而解散；第 7 任的古諾 (W. Cuno) 政府，因魯爾危機而解散；第 12 任的路德 (H. Luther) 政府，因羅加諾公約而解散；以及第 14 任的馬克斯 (W. Marx) 政府，因與俄國軍事合作的議題而解散。

情況則造成了經濟上的大災難。不合作政策癱瘓了魯爾地區的經濟，造成了失控的通貨膨脹與失業問題。魯爾危機的短期效應除了導致政府的解散之外，長期而言產生致命的影響在於，經濟危機破壞了國家所需要的市民社會的支持與合作。社會中原本就已經相當脆弱的中產階級，在經濟危機中大量破產，對國家失去信賴，轉為支持極右與極左的反體制政黨。^⑳ 1930 年的全球金融危機，帶給威瑪共和比魯爾危機更嚴重的破壞。德國的經濟體系不僅還沒從魯爾危機的破壞中完全復原，又因為這次的金融危機而帶來更嚴重的後果。以失業人口統計為例，1928 年 1 月的失業人口約為 1,862,000 人，這個數字到了 1930 年 1 月，成長了將近一倍，約為 3,218,000 人；到了 1932 年 1 月，更上升到約為 6,042,000 人，失業率達到 43.7%，已經是 1928 年的 3.3 倍。^㉑ 經濟危機是危及政府執政正當性的最直接指標之一。依據威瑪共和的經驗顯示，政府不僅沒有能力解決戰後的經濟危機，更受到世界金融危機的牽連反而更加惡化，摧毀了中產階級、勞工階級對議會民主的支持與期待。市民社會支撐議會民主的臍帶，在經濟危機中被切斷，透過選舉反映出的社會，則是一個向兩邊極化的結構。在 1930 年之後，經濟危機摧毀議會民主所需要的選票基礎，威瑪的崩潰至此成為時間和形式上的問題。

最後一項非制度性因素是社會的妥協性格。威瑪共和從一開始就是在各方力量的妥協之上，而不是在解決分歧後而建立的。這些妥協性表現在分歧的政黨體系之間、軍隊與共和之間、地方與中央之間、行政與立法之間等。政黨的分歧致使議會制沒有穩定運作的條件，政府的組成長期以來都是少數政府的形態。軍隊是扮演左右共和穩定的角色，而且在第一次世界大戰中，傳統的軍隊體系並沒有被解散，始終維持獨立而且強大的影響力。這使得在威瑪共和期間，軍隊彷彿「國中之國」(Staat im Staat)，^㉒ 任何舉措都足以影響政府的存續與否。^㉓ 存在於中央與地方的緊張關係，也是另一個層次的社會分歧問題。威瑪的中央與地方關係，並不是一個和諧穩定的狀態，相反的是一個緊張的關係。^㉔ 這種緊張的關係事實上在 1919 年威瑪憲法通過時就已經存在，趨於一個強勢中央的憲法草案受到南部幾個邦強烈的反彈，^㉕ 在憲法通過之後，1923 年又再度發生巴伐利亞邦政府和中央對立的情事。^㉖ 至於行政與立法的不對稱關係，則是德國從 19 世紀以來的憲政遺緒。雖然議會民主從 19 世紀開始萌芽，威瑪憲法甚至高舉議會民主的價值，但德國的憲政傳統向來以行政權威為中心。在威瑪憲法中，以垂

註⑳ Paul Bookbinder, *Weimar Germany: The Republic of the Reasonable* (New York: Manchester University Press, 1996), p. 166.

註㉑ 資料來源為 Detlev J. K. Peukert, *The Weimar Republic: The Crisis of Classical Modernity*, translated by Richard Deveson (New York: Hill and Wang, 1987), p. 252.

註㉒ Kolb, *Die Weimar Republik*, op. cit., p. 192.

註㉓ 例如 1920 年鮑爾內閣解散、1926 年馬克斯內閣解散等，都和國防軍有直接的關係。

註㉔ Huber, op. cit., p. 67.

註㉕ 尤其是巴伐利亞 (Bayern)、符騰堡 (Württemberg) 和巴登 (Baden) 這 3 個邦。

註㉖ 地方與中央的緊張關係，也直接導致史特雷斯曼 (G. Stresemann) 領導的大聯合內閣，也是威瑪第一次大聯合內閣的嘗試以失敗結束。

直分時的架構，將行政權做了二元化的設計，其中總統的部分，就是保留了行政權的獨立性，右派更視總統為「皇帝的替身」(Ersatzkaiser)。^③行政與立法的不對稱，也成為日後不同政黨執政時，對相同一套制度有不同詮釋與實踐的原因。威瑪共和面臨外交與經濟議題的壓迫是外生的，社會分歧是內在的。這使得非制度因素的條件，已經讓威瑪誕生在一個先天不良、後天失調的脆弱基礎之上。當議會民主無力解決這些困境時，使得威瑪共和的正當性大為衰退，若再加上制度的誘導與催化，原本具有強大權力，被預期在危急時刻扮演捍衛憲法角色的總統一職，反而成為朝向行政獨裁轉型的關鍵角色，最終更導致議會民主的崩潰，並走向一個法西斯獨裁政權的結果。

在政治菁英的行為與互動上，威瑪的崩潰在最後階段很大程度是因為 1930 年以後的政治人物權謀競爭，以及希特勒的個人魅力所致。如果往前追溯，更可以比較兩任總統艾伯特和興登堡 (Paul von Hindenburg) 的領導風格，對憲政運作的影響。在政治人物的權謀競爭方面，威瑪從 1930 年開始，就陷入政治人物的利益交換與競爭合作的鬥爭風暴中。1930 年得到興登堡總統信任而擔任總理的布呂寧 (Heinrich Brüning)，1932 年的下台，是因為興登堡總統的軍事顧問史萊歇爾將軍 (Kurt von Schleicher) 和希特勒達成的協議。^④而新上任的巴本，也很快的在半年後受到史萊歇爾和納粹黨進一步合作的壓力而辭職，並由史萊歇爾接替總理一職。1933 年，巴本轉和希特勒合作並說服興登堡，同意以總理職務交換納粹黨的支持，來撤換史萊歇爾，^⑤這個過程如同一年前布呂寧遭撤換的翻版。就這樣，幾位政治人物的權謀鬥爭，將希特勒拱上了總理職務，提供希特勒在藉由擔任總理，來操作制度終結民主共和的機會。另一個政治菁英的比較，則是艾伯特與興登堡在擔任總統一職時，不同的領導方式。艾伯特是社民黨領袖，也是催生威瑪共和的領導人之一。其擔任總統一職時，恪遵憲法理念，超越黨派與個人立場，使總統一職在政治場域中維持中立。1925 年繼任的第 2 任總統興登堡，是軍人背景出身，代表昔日的帝國主義、傳統的地主容克階級以及軍人的勢力，本人也對帝制緬懷。在興登堡擔任總統任內，逐漸介入組閣過程，最後甚至在 1930 年開始，跳脫國會的監督，組織一個對他負責，而不是對國會負責的總統內閣，開啓了威瑪半總統制最後 3 年往行政獨大的轉軌。

從以上可知，非制度性因素中的結構性環境因素，加上政治菁英的個人風格與彼此的鬥爭，引起了威瑪共和最後往行政獨大的轉軌，甚至讓希特勒取得了執政的契機。在這個過程裡，制度也提供了這些行為者行為的依據，尤其是憲法第 48 條緊急命令權和第 25 條解散國會權。下一段就轉從制度層面，討論制度設計的特徵，如何和政治人物的互動，帶來體制崩潰的結果。

註^③ Kolb, "Vom Kaiserreich zur Republik," p. 20.

註^④ 史萊歇爾希望納粹黨對政府改採容忍態度，不要激進反對，而希特勒則提出撤換總理的要求。最後，史萊歇爾說服興登堡，撤換了布呂寧，由巴本 (Franz von Papen) 接任。請參見 Kolb, *Die Weimar Republik*, p. 143; Winkler, *op. cit.*, p. 468.

註^⑤ Winkler, *op. cit.*, p. 580.

二、威瑪崩潰的制度性因素

就制度層面來說，緊急命令權和解散國會這兩項權力超脫憲法設計時的預期，被遭到濫用，與無法落實憲法設計的理論有非常大的關係。在 1930 年到 1933 年總統內閣運作的過程中，可以發現一個顯著的特徵，即總統動用解散國會權與緊急命令權這兩項憲法權力的頻繁。總統屢次使用這兩項權力並不是導致威瑪共和崩潰的指標，重要的在於總統屢次動用這兩項權力的動機和制度影響。總統內閣運作的正當性，在於讓政府負責的對象從國會轉移到總統，這已經改變了一開始以國會為憲政運作主軸的精神。此後，總統屢次以解散國會和緊急命令使內閣免受國會的監督或繞開國會來施政，更是將憲政運作的軌道轉換成以總統為核心的行政獨裁之上。解散國會權的部分，從 1930 年總統內閣組成開始，至 1933 年希特勒上台後為止，一共使用過 4 次。其中 1930 年和 1932 年 9 月這兩次解散權的使用，分別是因為國會要求撤回緊急命令權和通過不信任案，因此解散國會加以對抗。而 1932 年 6 月的解散，是為了換取希特勒領導的國社黨 (NSDAP) 對新的總統內閣的支持，而 1933 年 1 月，則是希特勒計畫修憲的手段。解散國會雖是總統對解決政治僵局的合憲選擇，但屢次動用解散權的原因是為了避免國會監督的工具，或對抗國會反對而進行的反制型解散，這使得議會民主的原則在總統個人的權威之下完全毀壞。^④

除了不當使用解散國會權之外，緊急命令權的濫用也是威瑪憲法被破壞的關鍵之一。依據普洛依斯的原意，憲法第 48 條是總統在國家面對緊急危難時，用以維護國家安全與社會秩序的權力。由於對獨裁的防範，因此對緊急命令權的設計也經過多次的辯論與修正，朝向限制行政權的擴張。其法條的精神詮釋為類似於警察權、裁判權，而不具有用以改變憲法基礎、改變起初憲法理論的正當性，被視為不得不設計，卻也不得不防範的行政權力。換言之，依據制憲者與大多數代表在 1919 年的預期，總統使用緊急命令權，不能據此改變國家為共和的狀態，以及政府運作的基礎結構，僅能在有限的範圍內維持國家的安全與秩序，甚至要接受國會多數的同意與監督。另一層意義在於，緊急命令權的使用目的，是要「恢復」社會的安全與秩序，即使所謂的社會安全與秩序可能在政治操作下有不同的解讀空間，但「恢復」的意義仍使得動用該權的最終目的，在於讓情況回到原狀，而不是另外創造新的政治局面，^⑤這是垂直分時的二元行政最重要的意涵。然而，緊急命令權實際的使用狀況卻非如預期。首先，在 1923 年遭遇第一次的通貨膨脹與外交危機時，總統艾伯特 (F. Ebert) 開始使用緊急命令權強化行政應變能力。雖然這一波緊急命令權的使用並不是用以改變憲政狀態，國會也沒有太多反對的意見，但經由這個時期的使用經驗，奠定了兩個後來朝向行政獨

註④ Ernst Rudolf Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band VII: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik* (Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1984), p. 1100.

註⑤ Ludwig Richter, "Der Reichspräsident bestimmt die Politik und der Reichskanzler deckt sie: Friedrich Ebert und die Bildung der Weimar," herausgegeben von Eberhard Kolb, *Friedrich Ebert als Reichspräsident* (München: R. Oldenbourg Verlag, 1997), p. 219.

裁的發展基礎。^④到 1930 年以後，當經濟危機再次發生，依據總統的緊急命令而組成的總統內閣，不僅在使用時機上產生對社會安全與秩序危機的不當解讀。此外，使用的手段並非警察權，而是有政治目的，且這個政治目的也不是恢復憲政運作的常態，而是創造新的憲政秩序。究其使用的時機、手段與目的而言，已經遠遠超越 1923 年的情境，更與緊急命令權的設計原意大相逕庭。

至此可以發現，憲法所賦予總統的重要權力，無論是緊急命令權、發動公民投票或解散國會等，在現實政治的發展上，總統動用這些權力用以繞開國會強行施政，進行對抗一個沒有穩定多數的國會，都和憲法制訂時的內涵完全不同。憲法第 48 條雖然設計了國會得以要求終止的保護瓣，但實際運作下，國會因為欠缺多數的組成，讓總統反過來以憲法第 48 條和解散國會的權力，得以凌駕國會，成為領導政府的角色。^⑤威瑪憲法下的總統，依其設計之原意是一個預備的、中立的、跨越政黨之上的政治仲裁者，但是在實踐上，卻意外扮演了終止議會民主精神，與間接造成行政獨裁的角色。總統所擁有的權力，不僅沒有落實代表人民守護憲法的精神，反而成為破壞憲法與促使行政獨裁的關鍵推手。危機社會確實需要一個較不受約束的專業行政，但是威瑪的經驗卻呈現另一種結果：行政獨裁的基礎被強化，政黨與議會政治式微了。更有甚者，在憲法的原則之下，威瑪從民主走向了一個凌駕於國家與社會之上的行政獨裁。這裡所指的憲法原則，就是指總統利用了憲法所賦予的權力，尤其是指憲法第 48 條與第 25 條，使其從制憲時期期待的守護憲法的角色，相反的變成了間接造成終結、毀壞憲法的角色。

肆、芬蘭在危機中的延續與往議會制的轉型

一、芬蘭半總統制在危機中的延續

芬蘭在 1919 年設計的第一部憲法，也是因應當時國內外的政局所致。受到國內剛結束的內戰以及國際上與蘇聯險峻的外交關係，芬蘭的總統擁有成為政治強人來領導政治的正當性。^⑥這個背景和威瑪憲法設計的時空環境非常相似，不同的是，芬蘭在憲法的設計上直接把具有民意基礎的總統視為政治上的領導人，尤其是外交方面。不僅如此，在分歧的政黨政治影響下，國會難以凝聚一個較為集中的力量來與總統抗衡，因此就另一個層面來說，總統的權力也因此獲得非制度性的強化，尤其是在組織政府

註④ Frederick Mindell Watkins, *The Failure of Constitutional Emergency Powers under the Germany Republic* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1939), p. 19.

註⑤ Huber, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band VI: Die Weimarer Reichsverfassung*, p. 67; Gusy, *op. cit.*, p. 111.

註⑥ Endemann, *op. cit.*, p. 131; Tapio Raunio, "The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, No. 2 (2004), p. 145.

這方面。^④威瑪共和半總統制的崩潰，主要原因在於行政權利用外部危機的發生來架空國會並且擴權，將憲政秩序從議會中心轉軌為行政獨大。最後再因為反體制政黨透過選舉成為第一大黨，接收了這個獨大的行政權力而終結民主。這些條件歸納起來就是非制度與制度因素的討論。也就是外部危機、內部權力分化以及在制度上關於總統權力設計的缺口。以下也從這三個變數來檢視芬蘭第一共和順利渡過 1930 年經濟危機的過程。

首先是非制度性的因素。芬蘭建國時面對的外部危機，主要是對俄的外交關係。和威瑪不同的是，外交議題的重要性對芬蘭而言，是如何處理一個新興獨立國家與過去統治母國的關係；但對威瑪來說，卻是要解決戰敗的問題。這個差異性最大的影響在於，對芬蘭來說，因為獨立建國的價值高於一切，因此即使對俄的險峻關係，或對體制的辯論造成政黨體系的分歧，但激進的反體制政黨卻相當薄弱。^⑤相較之下對威瑪來說，議會民主概括承受了戰敗與和約，因此反對承擔戰敗責任的極端政黨，自然也反對這個被視為接受恥辱的議會民主。在沒有強大的反體制政黨威脅下，芬蘭雖然因為內部社會結構的歧異而形成一個紛亂的多黨體系，但終究沒有出現足以讓民主崩潰的反體制力量。就這個角度來看，芬蘭和威瑪一樣的地方在於，這兩個國家都因為政黨體系分化而使政府更迭頻仍且極為脆弱，但芬蘭反體制力量的正當性低，因此即使憲政運作極為不穩定，也不至於有反體制力量摧毀民主的憂慮。

其次，在 1930 年出現的外部危機方面，威瑪是受到持續存在的戰敗、賠款壓力，再加上當時突然出現的國際經濟危機，而使經濟體系徹底崩潰。但對芬蘭來說，1930 年的世界經濟危機，雖然也造成傷害，但卻沒有像威瑪那麼嚴重。主要的原因當然還是在於威瑪共和受到凡爾賽和約的傷害後，經濟重建大規模依賴國際經濟援助，而芬蘭在當時的工業化程度偏低，經濟體系主要以一級產業（primary industries）為主，相反的和世界經濟體系就沒有那麼深的依賴。這個情況具體反映在幾個象徵性的經濟指標上。以失業率來說，1929 年至 1932 年這 3 年間，威瑪共和的失業率平均值為 17.0%，但芬蘭只有 4.0%；再以 GDP 的衰退率來說，威瑪衰退了 15.7%，但芬蘭只有衰退 5.9%。在大多數的歐洲國家之中，威瑪的受創程度都屬於比較高的；芬蘭則正好相反，不僅受創程度較低，甚至在主要國家之中表現都是最好的。幾個主要國家比較，請參見表 3。

註④ 分歧的政黨體系增加組織政府的難度，這使得第 1 任總統史塔貝格（Kaarlo J. Ståhlberg）在組織政府的過程中就展現較為積極的影響力。此後，總統也成為政府組成與運作穩定與否的關鍵角色。請參見 Heikki Paloheimo, “Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy,” in Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 87.

註⑤ 雖然芬蘭極右翼政黨曾在 1930 年發動「Lapua 運動」，並剝奪芬蘭共產黨的政治權力，形成對民主的威脅。但總統史文胡德（Pehr Evind Svinhufvud）堅持拒絕軍事政變，瓦解了一度出現過的體制危機。請參見 Arter, *op. cit.*, p. 71, p. 86.

表 3 1929 年至 1932 年的歐洲國家經濟表現

國家	工業生產衰退率	GDP 衰退率	平均失業率
奧地利	-34.3	-22.5	12.9
比利時	-27.1	-7.1	21.6
芬蘭	-20	-5.9	4.0
法國	-25.6	-11	14.4
威瑪共和	-40.8	-15.7	17
義大利	-22.7	-6.1	n.a.
荷蘭	-9.8	-8.2	19.4
西班牙	-11.6	-8.8	n.a.
英國	-11.4	-5.8	9.0
瑞典	-11.8	-8.9	11.6

資料來源：Thomas Saalfeld, "The Impact of the World Economic Crisis and Political Reactions," in Dirk Berg-Schlosser and Jeremy Mitchell (eds.), *Authoritarianism and Democracy in Europe, 1919-39* (New York: Palgrave, 2002), p. 213.

總的來說，芬蘭遭遇的外部危機和威瑪一樣，都可以細分為外交與經濟壓力兩個層面。就外交危機而言，芬蘭是獨立後如何處理和原先統治母國的外交關係；威瑪則是戰敗後如何處理和戰勝國之間的和約與賠償問題。雖然都是外交困境，但威瑪的外交困境加深了政黨的分化，尤其是刺激了極右翼反體制政黨的出現。而芬蘭則沒有因為外交問題催生出有動員能力的反體制政黨，這是兩個國家面對外部危機的第一個差異。就經濟危機而言，威瑪共和因為仰賴世界經濟的穩定和援助，以維持其戰後的重建，因此一旦發生世界經濟危機，對已經十分脆弱的經濟體系而言造成嚴重的打擊。不但在政治上衍生出政治危機，政府對經濟危機的束手無策更加速了反體制政黨在選舉上的成長。相較於威瑪，芬蘭也面對 1930 年的世界經濟危機，但是基於芬蘭低度的工業化，以及較為獨立的經濟體系，芬蘭的經濟危機相較之下淡化很多。雖然也一度造成政治的不穩定，但終究沒有讓反體制政黨獲得大規模動員的機會，也沒有引起更嚴重的政治危機。

第二個變數是關於權力的分化和妥協，對民主運作穩定與否的影響。芬蘭在第一共和時期也和威瑪類似，面臨著政黨體系分歧、社會結構分歧、或中央與地方的問題。在政黨的分化程度上，除了反體制政黨的有無之外，芬蘭存在的破碎化政黨體系，並不比威瑪和緩。在制憲以後直到 1930 年為止，芬蘭更替過 15 任政府，其中只有兩任有國會多數的基礎，其餘都是少數，政府脆弱的程度和威瑪相似。然而，從 1930 年開始出現了另一種局面，社民黨和農民黨開始嘗試合作，組成了第一個有左派加入的過半內閣，扭轉了右派從獨立以來就持續執政的情況。1937 年，「紅土聯盟」(Red-Earth Coalition) 組成，象徵著芬蘭政黨政治的新局，不僅是第一個中間偏左的政府，更意味著國會已經有能力組織一個多數政府，提供了日後政黨之間合作的基

礎。^④

最後一個變數在於制度層面的比較。威瑪共和在憲法的設計上出現行政獨大的缺口，而且憲法在憲政秩序上具體的實踐脫離了預期，從 1930 年開始轉軌為行政獨大的趨勢。而芬蘭則是另一種完全迥異的狀況。如前文所述，芬蘭半總統制憲法的設計，其理論基礎是預計塑造一個水平分權的二元行政體系。受到國內剛結束的內戰以及國際上與蘇聯險峻的外交關係，芬蘭的總統擁有作為政治強人來領導政治的正當性。^⑤這個背景和威瑪憲法設計的時空環境非常相似。不僅如此，在分歧的政黨政治影響下，國會難以凝聚一個較為集中的力量來與總統抗衡，因此就另一個層面來說，總統的權力也非制度性的被強化，尤其是在組織政府的過程裡。^⑥雖然如此，在憲法理論上，芬蘭從一開始就將總統一職設計為帶領芬蘭處理外交、國家安全的角色，而不是像威瑪將總統視為只有當國家陷入緊急狀況時，才得以發揮政治領導與發動仲裁的預備角色。就半總統制具有行政權雙元領導的特徵而言，威瑪共和與芬蘭分別代表兩種不同內涵的雙元行政。威瑪是一種「垂直分時」的行政二元，將行政領導依據國家處境的不同狀態來做二元分工；芬蘭則是一種「水平分權」的行政二元，將行政領導依據國政的不同領域來做二元分工。如果我們不進一步去比較憲法的內涵，則容易在條文類似的情況下，將威瑪和芬蘭視為同一類的半總統制，在進行比較研究時會忽略兩部憲法在制憲理論上的差異。因為事實上，兩者的半總統制雖有類似的外衣，但內涵有著一定程度的差異，而且這個差異也是導致其後來運作結果呈現一個崩潰，一個轉為準議會制的重要變數。

1930 年以後，威瑪共和在總統運用制度缺口的情況下，將憲法實踐脫離預期，建構了一個行政獨大的憲政秩序，這是威瑪共和民主崩潰的主因之一。在芬蘭，從一開始就是雙元領導的特質，政府是執行總統決策，總統和國會都享有立法權。這種水平分權的半總統制，使芬蘭的總統在介入政治運作時，從憲法裡就可以建立慣例。更重要的是，憲法第 33 條明訂了外交事務為總統的決策範疇，這使得總統如果面對外交危機時，可以不必透過凍結國會來執行決策。換言之，水平分權的架構，讓芬蘭的總統在外交事務上一開始就有領導與決策權，政府部門加以執行，過程不一定需要國會的共識。這使得總統在領導外交決策時，不至於和國會衍生危及憲政運作的衝突。此外，水平分權的二元行政架構另一層意義在於，以總統為核心或以議會為核心的換軌機制，在憲法理論上都有可能。這使得政黨體系分歧的芬蘭，儘管有著總統領導的趨勢，卻不至於導向一個架空國會來領導政府的行政獨大。1931 年以後，史文胡德總統透過憲法第 33 條在外交事務上發揮影響力，也把總統在政治上的影響力透過對外交事務的主導而大幅提升，甚至確立了總統作為政治領導者的角色。雖然這個結果也出現

註④ Arter, *op. cit.*, p. 15.

註⑤ Endemann, *op. cit.*, p. 131; Raunio, *op. cit.*, p. 145.

註⑥ 分歧的政黨體系增加組織政府的難度，這使得第一任總統史塔貝格在組織政府的過程中就展現較為積極的影響力。此後，總統也成為政府組成的關鍵角色。參見 Paloheimo, "Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy," p. 87.

總統主導的趨勢，但是因為芬蘭憲法本身的理論基礎就有換軌的可能性，因此無須破壞議會民主的基礎，也無須架空國會來強化行政的力量。

芬蘭在第一共和時期，有著類似於威瑪共和的制憲背景，也有類似的憲法結構。然而，威瑪共和的半總統制崩潰於 1933 年，芬蘭則渡過 1930 年的世界經濟危機，延續了半總統制到戰後的第二共和。透過以上對兩個個案的比較可以發現，主要的原因在於：第一、在非制度面而言，芬蘭遭遇的外部危機在一開始是與俄國的外交議題，但並沒有導致反體制政黨的出現；而威瑪的外部危機則是戰敗後的外交問題，並且導致了反體制政黨的出現。第二、在威瑪，外部危機的持續惡化，加上 1930 年開始的經濟危機，導致反體制政黨在選舉中獲得執政的基礎；在芬蘭，經濟危機的傷害比較低，1930 年以後更出現較為鞏固的「紅土聯盟」，提供了渡過危機所需要的基礎。第三、在制度方面，威瑪共和的總統透過制度缺口扭曲了憲法在設計時的理論，並且建立了一個行政獨大的憲政秩序，最後由反體制政黨接收此一體系而使民主崩潰；在芬蘭，則是由於憲法本身就具有總統領導外交的設計，而使雙元行政體系在水平分權的狀態下，總統無須透過架空國會就可以依循憲法來領導政治。透過以上的比較，可以發現非制度與制度因素的結合下，影響半總統制在危機狀態中的存續或崩潰。在威瑪共和與芬蘭第一共和的經驗中，有了迥異的運作結果。

二、芬蘭半總統制的轉型

在第二次世界大戰之後直到 80 年代以前，芬蘭的憲政發展進入所謂第二共和時期，憲法架構仍舊是維持半總統制。在這個時期裡，國際上的冷戰結構，加上芬蘭正好地處蘇聯與西歐的中間，使得外交關係成為政府存續的宰制性議題，總統在此時更掌握了大部分的外交權力。在這個時期裡，克寇能（U. Kekkonen）總統不斷測試總統權力的極限，例如主導政黨結盟、挑選總理、任命無黨派人士入閣甚至解散國會等，使得半總統制的運作趨於總統主導。^⑤如果從政府穩定的角度來看，從 1944 年至 1982 年為止，芬蘭一共更換 33 任的政府。如果加上戰前第一共和（1917 年至 1939 年）的 22 任政府，芬蘭的半總統制在非戰時期內閣的平均壽命僅有 1.13 年，和威瑪共和一樣，呈現高度的不穩定狀態（芬蘭政府更迭的次數與原因請見表 4）。在 1982 年以前，芬蘭政府的不穩定除了造成政府短命之外，並沒有對民主產生制度上致命的負面影響，主要的原因在於依據憲法理論，總統介入憲政運作，甚至領導政治是被預期的狀況。因此政府雖然短命，但總統在憲法裡依據水平分權的原則，仍保有支撐政府的正當性來源。威瑪的情況則是因為結構性因素的條件太惡劣，垂直分時的二元行政中必須經常換軌，這和預期以議會制為常態的憲法理論有太大的落差。議會制的運作依賴穩定的政府和國會關係，當這個關係出現斷裂，而制度上又提供總統行政獨裁的潛

註⑤ Paloheimo, "Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy," p. 88; Nousiainen, "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland," p. 101.

在權力，因此只要總統決意透過制度的漏洞架空國會來領導政治時，就會對民主產生決定性的負面影響。

表 4 芬蘭政府更迭與原因（1917 年至 2008 年）

原因		1917-1939	1939-1944	1944-1982	1982-2008	小計
國會因素	改選	1	0	5	7	13
	缺乏支持	7	0	0	0	7
	不信任投票	3	0	1	0	4
	擴大結盟	0	0	1	0	1
內閣因素	總理當選總統	3	1	3	0	7
	內閣意見紛歧	1	1	8	0	10
	總理辭職	0	1	1	0	2
總統因素	總統撤換	3	0	2	0	5
	總統改選	0	1	2	0	3
	外交因素	2	2	3	0	7
其他	看守內閣	2	0	7	0	9
小計		22	6	33	7	68

資料來源：Paloheimo, "Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy," p. 100.

說明：原始參考資料至 2000 年，2000 年以後資料為作者增加。

從表 4 可以發現，1982 年後至今，芬蘭的政府運作趨於穩定，政府都能做滿國會任期，隨著國會改選才進行改組。芬蘭在 80 年代之後憲政運作的重心從總統與國會轉移到內閣與國會，總理的權力與角色在這個階段提高，總統則相對下降。直到 2000 年，芬蘭通過憲法修正，在制度上大幅限縮總統的權力，使原先半總統制的憲政架構朝向議會制轉型。芬蘭之所以會從半總統制轉型為議會制，有幾個重要的非制度因素。首先，在國際環境上，蘇聯於 90 年代的垮台與隨之而來的民主化，解構了緊繃的冷戰局勢，也使得芬蘭在政治上對於強人領導的需求大為減低。^{⑤③}其次，在芬蘭加入歐盟之後，許多外交政策需要跨部會整合，增加了政府對國家決策的影響力。原本在歐洲峰會的出席時，只有芬蘭和法國是由總統和總理共同參與，而芬蘭逐漸以總理參與為主，到了 2002 年以後，總統更不再代表芬蘭出席相關的會議。^{⑤④}而在政府的規模上，總理辦公室的人數也可略見端倪。在 1970 年，總理辦公室的員額為 70 人；到了 1980 年增加為 192 人；1990 年為 124 人；2000 年則為 227 人。^{⑤⑤}第三，在國內的部分，原本分歧的政黨體系在 80 年代之後逐漸趨於穩定，原本僵化的多黨體系漸漸整合為三個主要政黨，而且彼此都有合作的可能，提供組織一個過半而穩定政府的依據。最後，在克寇能總統強勢領導之後，1982 年由社民黨的寇依維斯托（M. Koivisto）當

註^{⑤③} Endemann, *op. cit.*, pp. 130~131; Paloheim, "The Rising Power of the Prime Minister in Finland," p. 220; Raunio, *op. cit.*, p. 142.

註^{⑤④} Paloheim, "The Rising Power of the Prime Minister in Finland," p. 230.

註^{⑤⑤} Raunio, *op. cit.*, p. 139.

選總統，這也是首次由社民黨掌握了元首一職。寇依維斯托擔任總統期間，先是將內政的部分讓政府掌握決策權，在其第二任的時期更將外交決策權也一併交付政府主導。芬蘭的政黨不分朝野，甚至包括當時的總統寇依維斯托在內，於 90 年代普遍有了反對強勢總統領導政治的共識，醞釀了將憲政體制從二戰以後總統主導的形式，導向議會制為主軸的修憲氛圍。

在制度性因素的部分，芬蘭的憲政體制因為結構性因素趨於穩定，已經具有議會制運作所需要的條件，2000 年修訂新憲法，大幅度朝向議會制轉軌，較為重要的就是關於國會解散權、總理任命權以及總統的外交決策權。在 90 年代以前，總統介入政治運作的制度設計在於憲法第 27 條的解散國會權與憲法第 33 條關於外交事務的決策權。在國會的解散權方面，90 年代以前總統享有不受節制的主動解散權，而現實的憲政發展上，總統也解散過 4 次（分別是 1953 年、1962 年、1971 年和 1975 年）。⁵⁶但在 1991 年以後，針對這個設計做了制度上的修改，總統得由總理的提議，並諮詢國會議長與各政黨的意見後，才能提出解散國會的命令。這個制度上的調整削弱了總統藉由解散權介入政治運作的自主權力。⁵⁷事實上，在 1975 年以後因為政黨體系趨於穩定，內閣與國會衝突的機會減低，也從無解散國會的情況。在總理任命權方面，90 年代以前總統也享有任免總理的自主性權力，這也被視為總統在內政上最有影響力的一項權力。80 年代末以後，政黨體系日益穩定，國會內建立穩定多數的機率提高，受到政府必須對國會負責的條件，政黨體系的穩定等於限制了總統在總理人選上的選擇範圍。從 1987 年起，總統有義務在諮詢政黨的意見之後才能任命總理與部長。而從 1991 年起，更規定政府在上任之前必須先赴國會提出施政報告與進行國會的信任投票，總統任命總理的權力已經由主動變成被動。最後，2000 年的新憲法直接規定，總理人選由國會選舉產生再交由總統任命，在政府組成的議題上，總統已經沒有實質的影響力。

在外交決策權的部分，1919 年的憲法中第 33 條賦予總統在外交決策上絕對的自主權力，這項權力設計與後來的使用在當時具有特殊的歷史情境與需要。當帕西吉維（J. K. Paasikivi）於 1946 年從總理當選總統之後，徹底運用憲法第 33 條，奠定了總統在外交事務上享有絕對性自主決策權力的慣例。⁵⁸從這個時候開始，總統享有外交的決策權，政府扮演對內的領導角色，分工的體制使得芬蘭半總統制的架構更加確立。更有甚者，因為國家安全至上的重要性，總統透過外交決策影響力外溢的效應來滲透到國內政治，也提高了總統對整體政治的影響力。然而，這項權力也隨著非制度因素中蘇聯的瓦解淡化外部危機，以及芬蘭加入歐盟的外交局勢變化後，而有了重大的調

註⁵⁶ 這 4 次解散國會的原因，有 3 次是因為國會出現僵局而提早改選，另外 1962 年是因為與蘇聯發生所謂的「紙條危機」（Note Crisis）所致。這和威瑪共和是因為總統要介入人事任命與政府組成而解散國會在動用的意義和影響上有很大的不同。

註⁵⁷ Raunio, *op. cit.*, p. 138.

註⁵⁸ Nousiainen, "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland," p. 100.

整。^⑤在 1993 年年底，芬蘭通過修憲，在原本憲法第 33 條中加入新的規定，國會可以行使芬蘭加入國際組織的決定權。此後，在外交決策上總統的影響力逐漸減低，到了 2000 年，新憲法第 93 條更規定，總統與政府共同決定芬蘭的外交決策，而由國會行使國際條約和文件的同意權。宣戰與媾和在國會同意下由總統宣布，而與歐盟有關事務則由政府負責。至此，總統在外交的自主權已經大為削弱，更遑論透過外交將政治影響力滲透到內政層面的可能。

在整個制度演化的過程中可以發現，芬蘭水平分權式的半總統制，從一開始依賴總統的情況，逐步的調整為總理領導的架構。不僅制度因應實際狀況而有調整，更重要的是這個換軌吻合芬蘭的憲法理論，沒有破壞憲法的本質，也就沒有危及憲法繼續存在的正當性。芬蘭從 90 年代開始的一連串憲政改革是以限制總統權力為前提，直到新憲法的設計完成了以議會制為原則的次類型轉換。這些調整在制度上限制了行政權過於集中在總統一人的風險，而總統過去得藉以影響政治運作的制度設計，尤其是解散國會權、任命總理權以及外交決策的自主權等，也都在 80 年代末起，在制度上有了大幅度的調整。對於芬蘭來說，不僅維持換軌的彈性，更在次類型之間逐步往準議會制做轉型。和威瑪共和的制度設計相較之下，80 年代以後的芬蘭，行政獨裁發生的制度性因素大為降低，同時也建立了日後朝向議會制轉型的制度基礎。關於芬蘭這三個階段憲政權力的比較，請參見表 5。

表 5 芬蘭總統、政府與國會主要的憲政權力比較

權責／時期	1919 年－1980 年	1990 年起	2000 年後
行政決策權	總統	總統	政府
組織政府權	總統有自主權	總統諮詢黨團後任命	國會
撤換政府權	國會、總理或總統	國會或總理	國會或總理
解散國會權	總統	總理提出後總統執行	總理提出後總統執行
政府法案	總統有權修改	總統有權修改	大幅限制總統的修改權
外交決策領導權	總統	總統	總統與政府共享
歐盟事務	×	政府	政府

資料來源：整理自 Paloheim, "The Rising Power of the Prime Minister in Finland," p. 225.

伍、結 論

本文討論的主題在於從制度性與非制度性因素的互動來討論半總統制不同的憲法理論與實踐。制度性因素的影響力在於不同的制度條件雖不會改變行為者的偏好，但

註^⑤ 外交權與國會共享的修改，也和寇依維斯托總統有意轉向議會制調整憲政體制有很大的關係。1994 年國會開議時，寇依維斯托總統致詞就強調，在議會制體系下，外交決策應接受廣泛的監督，由政府負責，尤其是在歐洲整合的複雜議題上。請參見 Nousiainen, "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland," p. 102.

卻會改變行為者的行動策略。⁶⁰如同本文在一開始所提的，制度在解釋政治事件的因果邏輯中，主要扮演的是「必要條件」而非「充分條件」的角色。制度的差異不會直接導致不同的政治後果，政治事件發生的原因，可能有其他的解釋項。但制度具有規範性的特徵，將使得行為者必須在制度的框架下互動。1919年，威瑪共和與芬蘭兩個新興民主國家在類似的環境下制訂了本質有所不同的半總統制。威瑪是垂直分時的行政二元；芬蘭則是水平分權。社會結構與非制度性因素造成兩國分歧而破碎的多黨體制，使兩國的政府存續都不穩定。但制度實踐上，水平分權的芬蘭在不破壞憲法理論的情況下，由政黨分歧結構下的總統主導，慢慢的朝向政黨競爭趨於和緩的總理主導來轉型。而垂直分時的威瑪則是因為總統介入時機與方式備受爭議下，破壞了憲法理論並且導致最終的行政獨裁。從兩國的經驗可以得知，非制度性的因素固然影響了政府的穩定，但制度的條件以及憲法的差異性，卻提供了政治轉型可能的方向。

在非制度性因素的部分，威瑪共和的政府更迭頻仍。受到國際上的戰敗壓力、世界金融危機以及國內分歧的政治勢力影響下，政治運作非常不穩定。但如果總統沒有在1930年透過對憲法權力的不當使用來架空國會，也不會有行政獨裁的結果。相較之下，芬蘭一開始的非制度性條件並沒有比威瑪好，政府也是更迭迅速。但在最初的憲法理論下，總統合法的扮演政治領導的角色，並在非制度性的壓力趨緩後，透過制度的調整逐步往議會制來轉型。新憲法的制訂在於解決國家當時所面臨的現實問題，新憲法經過一段短暫的蜜月期之後，能否克服困境解決問題，成為憲政是否能夠穩定運作甚至出現崩潰或轉軌的依據。威瑪共和的誕生，背負帝國的戰敗命運與人民對經濟重建的渴望，無力化解國際上的困境，加上經濟問題更加惡化，也加速了政黨之間的對立與極化發展，這是威瑪共和無法繼續運作的非制度性因素。相反的，芬蘭則在蘇聯瓦解、冷戰結束與加入歐盟等一連串外交議題的影響，加上內部政黨意識形態的趨中與緩和，整體條件都更有利於民主的穩定運作。不僅如此，威瑪在最後幾年的運作過程中，政治人物的權謀競爭，希特勒的領袖魅力等，都加速了體制的崩潰。而芬蘭總統在面對危機時，恪遵憲法精神，奠定憲政慣例，有助於延續體制渡過危機。

在制度性因素方面，威瑪共和於1930年發生經濟危機時，動用緊急命令權來組織總統內閣，架空國會對行政的監督權。此後，以一連串的解散國會和緊急命令權來強行施政，使得半總統制向總統一端傾斜。行政獨裁的發展趨勢，最終導致希特勒的上台，也終結了威瑪共和這個德國史上第一次的民主嘗試。反觀芬蘭，總統也有主動的解散國會權，在第二次世界大戰之後，這項權力雖有被使用過，但使用的原因和威瑪不同，總統並不是用以介入政府的組成或與國會對抗，而是由改選來解決僵局。不僅如此，在1975年以後，這項權力就沒有再使用過，90年代更限制了總統的主動解散權。人事權亦同，90年代開始的憲法修改，限制了總統的任命權，降低了總統透過組織政府介入政治的可能性。而外交權從總統移轉到政府的過程，也使冷戰時期總統藉

註⁶⁰ Bo Rothstein, "Political Institutions: An Overview," in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science* (New York: Oxford University Press, 1996), p. 147.

由外交事務來擴張其政治影響力的情況大為減低。這些制度性的調整，都使得芬蘭避免走向總統擴權的可能，最終在 2000 年更將憲法朝向議會制修訂，轉換到準議會制的次類型。

半總統制的憲法架構，原則上兼顧了總統制與議會制兩個制度的精神，總統制強調的是權力的分立制衡，議會制則著重議會主權與議會民主。行政權二元化的半總統制，在制度設計上可能是垂直分時的架構，例如威瑪共和；也可能是水平分權，例如芬蘭。威瑪和芬蘭的案例提供兩種迥異政治後果的典型。非制度性因素造成的政治壓力惡化，使得垂直分時的半總統制無法落實，反而因此使威瑪走向行政獨裁；非制度性因素的政治壓力趨緩，加上水平分權的二元行政向國會做調整，使芬蘭走向議會制的民主。非制度性的因素往往被認為是影響政體運作或轉型的根本性原因，本文並不否認這樣的推論。但本文透過對芬蘭與威瑪的比較，也認為制度因素及其設計理念的落實與否，會和非制度性因素糾纏在一起，成為減輕，也可能相反成為催化非制度性影響的中介變數。

從憲法理論與後來的具體實際與轉型做比較，回到最初的比較架構，威瑪和芬蘭在一開始的憲法理論上就存在了差異。當我們用半總統制這個概念來理解兩個國家的憲政理念時，威瑪和芬蘭並不能算是同一種半總統制，甚至不是同一種憲政類型。威瑪的半總統制憲法，是以議會制為原則，搭配實權總統。就條文上來看，似乎和大多數半總統制國家一樣，包括芬蘭。但就其憲法理論而言，總統一職並不預期在一般狀況下扮演政治領導的角色。在這種情況下，憲法第 48 條並未明確規定「一般狀況」與「緊急狀況」的標準，而賦予總統在緊急狀況下可以使用的權力又非常巨大，因此一旦國會無法以明確多數制衡總統，而總統又有變更憲法原則的潛在力量時，憲法理論與實際存在的落差，使威瑪淪為行政獨裁，最終也就是因為這個危機無法被克服，而導致垂直分時的半總統制崩潰的結果。反觀芬蘭的半總統制憲法，依其憲法理論而言，很明確的將總統定位為行政領導，但領導的範圍侷限於外交、國家安全事務。在這個情況下，即使政府不穩定，總統也依憲法理論扮演領導國家的角色，成功在水平分權的半總統制下換軌。也因為如此，當 90 年代蘇聯垮台，芬蘭的外部危機迅速淡化之後，總統在憲法上主導的外交與國家安全的重要性就降低很多，再轉換次類型為準議會制，保留總統作為預備的領導者角色，落實了以議會制為主的半總統制。一般而言，水平分權的半總統制，其憲法理論多將外交、國防、緊急命令權等關係國家整體安全的權力賦予總統。這意味著當國家的外部威脅淡化後，比較有可能轉型為議會制或垂直分時的半總統制。而垂直分時的設計，重點則在於總統被預期介入政治運作的時機，以及適用的權力範圍和限制。這個部分關係著憲法理論有無受到總統不當介入而被破壞的可能，因此如果欠缺憲政慣例，或憲法的保護機制不健全，則憲政運作的穩定與否，幾乎端視總統的個人意志而定。本文從威瑪與芬蘭兩個個案的比較，可以得到初步的推論。有很多的半總統制新興民主國家，仍在制度發展的階段。探尋這些新興民主的非制度性因素與制度特徵後，威瑪和芬蘭的經驗，必然可以提供一些參考。

(收件：98 年 2 月 12 日，接受：98 年 6 月 23 日；責任校對者：莊家梅)

The Breakdown, Survival and Transformation of Semi-Presidentialism

A Comparative Research between the Weimar Republic and Finland

Yu-chung Shen

Assistant Professor
Department of Political Science
Tunghai University

Abstract

As democratization spread in Eastern and Central Europe over the last two decades, Semi-Presidentialism has become a concept with more attention paid when discussing constitutional issues. By definition, the Weimar Republic and Finland were two of the initial experiments of semi-presidentialism. However, the constitutional practices in the Weimar Republic and Finland are worlds apart. Both semi-presidential, the Weimar Republic had broken down but Finland became a quasi-parliamentary democracy. This paper intends on discussing the differential essences of the semi-presidential constitutions. We will also compare the discrepancy between constitutional essence and practice of these two semi-presidential regimes. The different experiences of the Weimar Republic and Finland can inspire new Semi-Presidential democracies.

Keywords: Semi-Presidentialism, Weimar Republic, Finland, constitutional essence, constitutional transition

參考文獻

- 吳玉山，「半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國」，*俄羅斯學報*，第 2 期（2002 年），頁 229~265。
- 吳東野，「『半總統制』政府體系之理論與實際」，*問題與研究*，第 35 卷第 8 期（1996 年 8 月），頁 37~49。
- 林繼文，「半總統制下的三角政治均衡」，見林繼文（編），*政治制度*（台北：中央研究院社科所，2000 年），頁 135~175。
- Arter, David, "Finland," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 48-66.
- Bahro, Horst H., "Virtues and Vices of Semi-presidential Government," *Journal of Social Sciences and Philosophy*, Vol. 11, No. 1 (1999), pp. 1-37.
- Bookbinder, Paul, *Weimar Germany: The Republic of the Reasonable* (New York: Manchester University Press, 1996).
- Bracher, Karl Dietrich, "Weimar-Krise und Zerstörung einer parlamentarischen Demokratie," herausgegeben von Martin Broszat, *Deutschlands Weg in die Diktatur* (Berlin: Siedler Verlag, 1983).
- Brunet, René, *The New German Constitution* (New York: Alfred. A. Knopf Press, 1922).
- Duverger, Maurice, "A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government," *European Journal of Political Research*, Vol. 8, No. 2 (1980), pp. 165-187.
- Elgie, Robert, "The Politics of Semi-Presidentialism," in Robert Elgie (ed.), *Semi-Presidentialism in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 1-21.
- Elgie, Robert, "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations," *Political Studies Review*, Vol. 2 (2004), pp. 314-330.
- Endemann, Helen, *Das Regierungssystem Finnlands* (Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag, 1999).
- Gusy, Christoph, *Die Weimarer Reichsverfassung* (Tübingen: Mohr Siebeck verlag, 1997).
- Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band VI: Die Weimarer Reichsverfassung* (Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1981).
- Huber, Ernst Rudolf, *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band VII: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik* (Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag, 1984).
- Kolb, Eberhard, "Vom Kaiserreich zur Republik," herausgegeben von Gerhard Schulz, *Weimarer Republik* (Würzburg: Poletz Verlag, 1987), pp. 18-31.
- Kolb, Eberhard, *Die Weimar Republik* (München: Oldenbourg Verlag, 2002).
- Mommsen, Hans, *Aufstieg und Untergang der Republik von Weimar* (Berlin: Ullstein Verlag, 2004).
- Nolte, Ernst, *Die Weimarer Republik* (München: Herbig Verlag, 2006).

- Nousiainen, Jaakko, *The Finnish Political System*, translated by John H. Hodgson. Cambridge (Massachusetts: Harvard University Press, 1971).
- Nousiainen, Jaakko, "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No.2 (2001), pp. 95~109.
- Paloheimo, Heikki, "Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy," in Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective* (New York: Oxford University Press, 2001).
- Paloheimo, Heikki, "The Rising Power of the Prime Minister in Finland," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 3 (2003), pp. 219~243.
- Pasquino, Ginafranco, "Semi-presidentialism: A Political Model at Work," *European Journal of Political Research*, Vol. 31, No. 1-2 (1997), pp. 128~137.
- Peukert, Detlev J. K., *The Weimar Republic: The Crisis of Classical Modernity*, translated by Richard Deveson (New York: Hill and Wang, 1987).
- Preuß, Hugo, *Staat Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte* (Tübingen: J. C. B. Mohr Verlag, 1926).
- Raunio, Tapio, "The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints," *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, No. 2 (2004), pp. 133~152.
- Richter, Ludwig, "Der Reichspräsident bestimmt die Politik und der Reichskanzler deckt sie: Friedrich Ebert und die Bildung der Weimar," herausgegeben von Eberhard Kolb, *Friedrich Ebert als Reichspräsident* (München: R. Oldenbourg verlag, 1997).
- Richter, Ludwig, "Reichspräsident und Ausnahme-gewalt: Die Genese des Artikels 48 in den Beratungen der Weimar Nationalversammlung," *Der Staat*, Ban. 37, Nr. 2 (1998), pp. 221~247.
- Rödger, Andreas, "Weimar und die deutsche Verfassung," herausgegeben von Andreas Rödger, *Weimar und die Deutsche Verfassung* (11-24) (Hamburg: Klett-Cotta Verlag, 1999).
- Rogers, Lindsay, Freda Foerster, and Sanford Schwarz, "Aspects of German Political Institutions," *Political Science Quarterly*, Vol. 47, No. 3 (1932), pp. 321~351.
- Roper, Steven D., "Are All Semipresidential Regimes the Same?" *Comparative Politics*, Vol. 34, No. 3 (2002), pp. 253~272.
- Rothstein, Bo, "Political Institutions: An Overview," in Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann (eds.), *A New Handbook of Political Science* (New York: Oxford University Press, 1996).
- Saalfeld, Thomas, "The Impact of the World Economic Crisis and Political Reactions," in Dirk Berg-Schlosser and Jeremy Mitchell (eds.), *Authoritarianism and Democracy in*

- Europe, 1919-39* (New York: Palgrave Press, 2002).
- Sartori, Giovanni, *Comparative Constitutional Engineering* (New York: New York University Press, 1997).
- Shugart, Matthew Soberg, and John M. Carey, *Presidents and Assemblies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- Strik, Peter, "Hugo Preuss, German Political Thought and the Weimar Constitution," *History of Political Thought*, Vol. 23, No. 3 (2002), pp. 497~516.
- Watkins, Frederick Mindell, *The Failure of Constitutional Emergency Powers under the Germany Republic* (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1939).
- Winkler, Heinrich August, *Weimar 1918-1933* (München: C. H. Beck Verlag, 2005).
- 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.