

# 共治可能成為半總統制的 憲政慣例嗎？ 法國與台灣的比較\*

林繼文\*\*

- 一、半總統制下的競爭者可能形成共治慣例嗎？
- 二、如何研究共治慣例的形成？
- 三、理論模型
- 四、法國與台灣總統權力的比較
- 五、選舉競爭對共治的影響
- 六、結論

相較於其它憲政體制，半總統制的特殊性在於其雙首長的制度設計。總統是否願意任命佔有國會多數席次的在野黨領袖擔任行政首長，因而成為瞭解半總統制的關鍵。以法國第五共和為例，雖然憲法並未要求總統任命總理需得國會同意，但只要反對聯盟掌握國會多數席次，總統就會任命反對聯盟領袖出任總理，迄無例外。法國三次的「左右共治」，已可視為超越成文規範的

---

\* 本文接受國科會專題計畫（NSC96-2414-H-001-025）的補助。感謝匿名審查人對論文的指正，所有文責由作者自負。

\*\* 中央研究院政治學研究所籌備處研究員，國立政治大學政治學系、國立中山大學政治學研究所合聘教授。E-mail: ljw@sinica.edu.tw

投稿日期：二〇〇八年十二月十五日；接受刊登日期：二〇〇九年三月廿六日。

東吳政治學報/2009/第二十七卷第一期/頁 1-51。

憲政慣例。法國如何形成共治的憲政慣例，對於總統從未任命在野多數領袖擔任行政院院長的台灣而言，具有很高的參考價值。為描繪共治慣例的形成過程，本論文以重複賽局來模擬競爭性政治菁英的互動，發現某些條件有利於此一慣例的建立，例如總統的專屬權、鼓勵向心競爭並能產生明確多數的國會選舉制度，以及一定長度的總統任期等。這些條件顯示，如果共治不會大幅削弱總統權力，而反對黨為了爭取多數選票也採取妥協策略，就有可能演變出共治的憲政慣例。台灣與法國，在這些條件上具有明顯的差異，正可解釋兩國總統面對國會反對多數時的不同態度。

**關鍵詞：** 半總統制、左右共治、憲政慣例、重複賽局、單記非讓渡  
投票制、兩輪投票制、制度形成



## 一、半總統制下的競爭者可能形成共治慣例嗎？

半總統制 (semi-presidentialism)，是日漸受到注意的憲政體制，採行此一體制的國家也日漸增多。根據 Maurice Duverger (1980: 166) 的定義，半總統制的要件包括：民選且具有相當權力的總統，以及掌管政府且需得國會信任的總理。此種特性，使半總統制和議會內閣制與總統制具有本質上的差異。<sup>1</sup> 在總統制之下，政府官員無須因為失去國會信任而下台；在內閣制之下，總統為間接選出，而且只具有象徵性的權威。簡言之，半總統制下的總統可能擁有實權，又任命需對國會負責的總理，所以具有雙首長制 (dual-executive system) 的特性。總統和總理具有何種關係，因而成為理解半總統制的核心議題。半總統制國家的實質最高領袖，可能是作為國家元首 (head of state) 的總統，也可能是作為政府首長 (head of government) 的總理 (台灣稱為行政院院長)。如果總統是實質的政治領袖，又可依政府是否由國會多數黨 (或聯盟) 組成，區分為多數政府或少數政府。總統主導的少數政府，可能造成朝野僵局；由總理組成的多數內閣，可以和總統共享權力，也可能造成行政權內部的衝突 (Kirschke, 2007)。

要瞭解這些錯綜複雜的可能性，法國與台灣是值得比較的案

---

1. Duverger 特別強調，他是以憲法的內涵來界定半總統制。其它對半總統制的定義，往往將憲法與實務混合，因而與 Duverger 的定義不完全一致，涵蓋的國家也不盡相同。例如，Sartori (1997: 131-132) 對半總統制舉出五個要件，尤其強調總統與總理需分享行政權，而兩者的權威處於動態的均衡狀態。Elgie (2007: 6) 為半總統制下的定義，只有兩個條件：民選總統與向國會負責的總理。按照 Elgie (2007: 9) 的計算，這樣的國家在 2007 年共有 55 個。

例。主要理由有二。第一，法國自 1959 年第五共和成立以來，一直採行半總統制，台灣則是在 1997 年憲改後進入半總統制國家的行列；法國和台灣的總統任命政府首長，都不需要得到國會的同意，內閣職位是否分配給國會的多數黨派，取決於總統對政府首長的選擇。在半總統制的民主國家中，總統可以獨享行政首長任命權的國家不多，除了法國和台灣，大約只有奧地利、冰島、芬蘭（2000 年之前）、納米比亞（Namibia）和馬利共和國（Republic of Mali），其中奧、冰、芬三國為多黨制國家，通常在選後才能確定國會多數由哪些政黨組成，納米比亞迄未出現國會多數與總統不同黨派的情況，只有馬利勉強可以比擬法國。<sup>2</sup> 反觀法國，左右界線清晰，台灣則是藍綠涇渭分明，且都出現過總統所屬陣營和國會多數不一致的情況。第二，法國第五共和的總統，不論屬於左派還是右派，都在另一陣營贏得國民議會（L'Assemblée nationale）多數席次後，任命該陣營的領袖為總理，從無例外。<sup>3</sup> 台灣的情形剛好相反：2000 年與 2004 年民主進步黨（民進黨）的陳水扁贏得總統選舉，前後共任命八屆行政院院長，組成的都是不能掌握立法院（國會）多數席次的少數內閣。<sup>4</sup> 我們可以說，當總統與國會多數不同黨時，法國的左右

---

2. 嚴格來說，法國在 1962 年改採公民直選總統後才符合 Duverger 對半總統制的定義。某國是否民主，是以「自由之家」（Freedom House）是否將其列為自由國家來認定。馬利的情況和法國比較類似，會在結論部分提及。

3. 法國向來以左、右來區分政黨，並以左右來判斷何方掌握多數。左右兩邊，各自包括一些政黨。第五共和仍有數次的少數政府出現，但都沒有發生在非總統聯盟掌握國民議會多數席次的情形下，而是因為總統陣營內的有些政黨不願意加入內閣。關於法國第五共和總理，請參閱 Site de Premier Ministre（2009）。

4. 其中張俊雄前後擔任三屆行政院院長，游錫堃擔任兩屆行政院院長。唐飛雖為國民黨籍，但因組閣未經政黨協商，所以並不代表國民黨。屆別乃以院長個人請辭或內閣總辭為區分（行政院，2009）。

共治已經成為超越憲法規範的憲政慣例（constitutional convention）；台灣的民主化歷程較短，憲政發展的走向具有多種可能性，但一再出現的少數政府，至少可以顯現共治的障礙何在。<sup>5</sup> 問題是，我們如何解釋兩者的差異？

法國每次的左右共治，都發生於特殊的歷史情境，但是連續出現相同的統治模式，更是值得我們注意的課題。尤其重要的是，法國的共治，並沒有清楚憲法的依據，所以可以看成是政治菁英自行建構的憲政慣例。所謂憲政慣例，是指憲法沒有明文規範，但卻為相關機關所共同遵守的憲政規則。以半總統制為例，共治所涉及的對象，正是主要的政治競爭者，亦即總統和反對黨領袖。在法國，選舉競技場上激烈競爭的對手，為何能在沒有憲法規定的情況下建構共治的慣例？台灣的困難又在哪裡？下節的文獻檢討將說明，「慣例形成」是研究共治不可或缺，但又較不受注意的課題，而既有關於慣例的研究則欠缺實證的理論基礎。循此，第三節建構關於共治慣例的理論模型，並將其用在法國與台灣的案例上。由於憲政慣例涉及同一憲法實踐（constitutional practice）的重複出現，理論模型將慣例的形成視為具有時間性的重複賽局。根據模型，可以發現總統的專屬權力和國會的選舉制度，是影響賽局均衡的主要因素。第四和第五節，根據理論模型所推演出的命題，解釋法國為何能產生

---

5. 左右共治是不是慣例，端看慣例的定義而定。如果憲政慣例是重複出現，且具實質約束力的憲法實踐，三次共治的確符合這個條件。或有論者質疑，法國總統選擇共治乃不得已的作為，所以不見得具有憲政慣例的性質。這個觀點的問題在於，以行動者的主觀意願作為憲政慣例的判準會有認定上的困難。政治菁英選擇遵循某些憲政慣例，當然可能是因為某些壓力或利益考量所致，但這並不表示他們的選擇是非自願的。本文在討論法國案例時，會討論左右共治的慣例性質。

共治的慣例，並說明台灣不利於共治的條件。<sup>6</sup>

## 二、如何研究共治慣例的形成？

半總統制是橫跨憲法學與政治學的課題，自從 Maurice Duverger (1980) 將這個概念介紹給英文世界後，產生了非常多的相關研究，其中當然包括許多對於法國憲政體制的討論。然而，對於法國第五共和為什麼會出現三次左右共治，研究卻相對有限。歸納既有文獻，大致可以舉出以下幾種對於共治原因的解釋。首先，半總統制被視為左右共治的先決條件 (Poulard, 1990: 244-249; 徐正戎, 2001: 8-14)。在半總統制之下，總統必須任命對國會負責的行政首長 (總理)，然因總統和國會議員都由人民直選產生，總統所屬政黨 (或聯盟) 可能和掌握國會多數席次的政黨不同，所以總統是否會任命能代表國會多數意志的人士擔任總理，成為重要的憲政課題。這種看法，的確指出共治的必要條件，但是共治並非半總統制國家的普遍現象，所以半總統制顯然也不是充分條件。對此，歷史傳統可能提供某些線索。以法國為例，第三、四共和都採行議會內閣制，所以由國會多數黨派組閣似乎是理所當然的結果 (Huber, 1996: 28-29; 湯德宗, 1998)。反觀台灣，雖然中華民國憲法具有「改良式內閣制」的特色，但行憲以來的憲法實踐卻大多是一黨政府。法國的議會制傳統，的確使「多數內閣」具有很高的正當性。不過，第五共和之所以賦予總統相當大的權力，正是要改善議會制之下的混亂與低效能，而 1986 年第一次共治之前，法國都是由右派掌握總統職位

---

6. 國內關於半總統制的研究相當豐富，但比較法國與台灣半總統制的研究則不多，例如 Wu (2000)；徐正戎 (2001)；Liao and Chien (2005)；蘇子喬 (2006)。

和國會議會多數，總統也都被視爲最高的政治領袖（Poulard, 1990: 248）；法國的首次共治，仍須超脫第五共和成立以來 28 年總統主導的傳統。共治，應該還受到其它因素的影響。

第三種對於共治成因的解釋，是新舊民意的交替。由於總統和國會議員是透過不同的選舉產生，當兩者的任期不同，總統很可能會在任內遭遇國會議員選舉（Elgie, 2001: 113-118）。如果國會議員的選舉產生不同於總統所屬陣營的新多數，總統為了回應新民意，即應讓新國會多數組閣，以符合半總統制的憲政精神（Poulard, 1990: 255-256; Cole, 1994: 41; Thody, 1998: 111-112; 張壯熙，1996：78；徐正戎，2001：8-17）。這個看法的延伸意涵是：如果總統罔顧國會多數，仍然任命少數黨人士出任總理，國會即應對政府提出不信任投票。從憲政規範的角度來看，總統任命的總理的確應該獲得國會多數議員的支持。不過，從實然面觀之，新民意不見得能約束總統對組閣的影響力。在半總統制的國家中，總統選舉和國會選舉時程不一的國家不少（包括台灣），但法國式的左右共治並非常態（陳宏銘、蔡榮祥，2008：169-173），顯然受到其它因素的影響。關鍵問題，在於國會選舉所產生的「新民意」是否強大到足以讓總統願意釋出組閣權。Skach（2005: 93-117）認爲，鞏固的多數對法國的半總統制產生重大影響。問題是，法國的國會多數為什麼鞏固？所謂的「多數」，又是以何種形式展現？

也有學者直接針對法國的共治進行研究，嘗試從當事人的角度解釋共治的形成。其中受到許多學者注意的是第一次共治，亦即 1986 年右派取得國民議會選舉過半數的席次，社會黨籍的總統密特朗（François Mitterrand）任命右派的共和聯盟（Rassemblement pour la République, RPR）領袖席哈克（Jacques Chirac）為總理。關於密特

朗為何做出此一決定，許多研究者都提到了前述的「新民意」，但也有學者認為他的目標在於贏得即將於 1988 年舉行的總統選舉。當時密特朗的第一任總統任期只剩兩年，所以選擇與國會的右派多數共存，有助於其在兩年後的總統大選勝選。此外，席哈克的目標也在兩年後的總統大選，而擔任總理職位，是邁向總統之路的重要條件（Ardant and Duhamel, 1999: 7; Poulard, 1990: 257-259）。同樣的情況，也發生在第三次共治上。<sup>7</sup> 1997 年，席哈克總統解散國民議會，結果由左派贏得過半席次，他遂任命社會黨領袖喬斯班（Lionel Jospin）為總理。當時，席哈克也面對 2002 年的總統選舉，而喬斯班正是其主要競爭對手。這個情境，和 1986 年的情況很類似，所以「維持總統的影響力，贏得總統選舉」很可能也是席哈克和喬斯班共治的原因。此外，席哈克自己是第一次共治的主角之一，不太可能違背自己和密特朗立下的先例。第三次共治長達五年（1997-2002），佔了席哈克第一任總統任期（1995-2002）的大部分時間。從政治菁英的角度來思考，的確可以讓我們更瞭解共治的形成過程，但也帶來新的問題：共治為什麼有利於總統競選連任？將政府交給未來的競爭對手，是否會阻礙總統實現其政策？

法國的共治並沒有憲法根源，在第一次共治之前，學界對於密特朗會如何面對由右派掌握的國會，看法並不一致，席哈克則認為應由密特朗自己決定（Harrison, 1986: 101-102）。事實上，在 1986 年國會選舉之前，席哈克對於共治的態度也不明確，他最後接受共治還是因為總統選舉的考量（Friend, 1998: 97-98）。所以，我們可

---

7. 第二次共治（1993-1995）發生在密特朗第二任總統的後期。1993 年，右派在國民議會選舉中大勝，贏得超過八成的席次，密特朗總統遂任命 RPR 的巴拉度（Édouard Balladur）為總理。

以把法國的左右共治，看成是由主要的政治競爭者所共同形塑的憲政慣例。法國著名的憲法學者Ardant和Duhamel即曾指出，法國的共治之所以能夠延續，是因為遵循憲法和慣例；「如果共識有助於共治，共治也有利於共識的產生」（Ardant and Duhamel, 1999: 10）。<sup>8</sup> 問題在於，以爭取政權為目標的政治菁英，為何要在選舉前追求共識，並形成具有拘束力的慣例？

關鍵在於憲政慣例的形成機制，也就是相互競爭的政治菁英，為何願意在無法可循的情況下建構共同遵循的規則。從憲法本身的角度來看，所有的明文規定都可能有不合時宜或曖昧不明之處；彌補成文憲法未盡之處的，正是憲政慣例。<sup>9</sup> 所有國家都有某些憲政慣例，以被當成內閣制典範的英國為例，根本就沒有成文憲法，該國最為人所熟知的憲政規則，幾乎全為慣例（Lijphart, 1999: 9-30）。<sup>10</sup> 美國雖有成文憲法，但許多重要的憲政規則仍為不成文的慣例。<sup>11</sup> 憲政慣例雖然如此重要，對於憲政慣例的研究卻大多以規範取向為主，亦即關注「憲政慣例是什麼、應該具有何種條件、應否建立憲政慣例」，而非回答「憲政慣例如何形成」這種經驗性的問題。這種規範分析，也出現在台灣的憲政研究上。憲法學研究的規範特性

---

8. 用新制度理論的概念來說，這種共識是一種能「自我增強」的規則形塑過程：政治菁英如果在某個時間點選擇共同遵循某個規則，則這個規則在日後被遵守的機率會更高。

9. 司法機關（例如憲法法庭）雖然可以透過釋憲來解決憲政爭議，但必須以既有憲法為範圍。司法機關，通常採取被動的立場來釋憲，難以主動解決憲政爭議。

10. 例如：首相由下議院多數黨領袖出任、君主不能拒絕簽署由上下院通過的法案、只有首相才能建請君主解散國會、君主同意首相解散國會之提議、預算案由下議院提出，以及上議院同意下議院所提之預算案等。關於英國的憲政慣例，見 Bagehot（1867）；Bryce（1905）；Marshall（1984）；Brazier（1988）。

11. 例如：各州選舉人團將所有選舉人票投給相對得票最高的總統候選人、總統可以不經參議院許可即將經其同意任命的官員解職、國會不得改變最高法院法官人數等。見 Gerhardt（2000）。

自不待言，即使是憲政分析，也常出現應然面的論述，主張台灣應該建立符合雙首長制的憲政慣例（陳志華，2002；林濁水，2002），或組成多數政府（黃德福，2000；高朗，2001；周育仁，2002）。規範面的分析，有助於釐清憲政慣例的性質，但難以解釋法國共治的成因。

所以，要理解法國左右共治如何形成，我們必須先建構實證理論，回答「競爭性的政治菁英為何要共同構築憲政慣例」這個問題。如果我們把憲政慣例界定為「具有重複性，且能讓政治行動者自覺受到合理限制的先例（precedent）」（Jennings, 1959: 136），核心問題就在於先例的創造。<sup>12</sup> 而既然憲政慣例是不依賴法條即能自我執行的規約，我們可將第一次的共治視為總統和在野黨領袖經過理性判斷所互動出來的先例。若然，最適合的理論框架就是將慣例視為「協調賽局」（coordination game）的均衡。<sup>13</sup> 這個觀念，源自經濟學者Thomas Schelling(1960)的「焦點理論」（focal point theory）和哲學家David Lewis（1969）對慣例的研究。<sup>14</sup> 簡單來說，所謂的協調賽局，是指行動者可以透過採取一致的策略而使彼此得利。由於協調賽局存在多重均衡，行動者為了追求對彼此皆有好處的結果，會找尋焦點或建立慣例，以確信彼此會採取一致的行動。我們可以用Lewis的理論來描繪慣例在協調賽局中所扮演的角色：假設某個雙人賽局有「妥協」與「對抗」兩個純粹策略的納許均衡（pure-strategy Nash equilibria），而且兩位參賽者在前一種均衡的報酬高於後一種均衡的報酬。但兩人若要妥協，必須相信對方會採

---

12. 台灣的憲法學者和大法官會議，認為憲政慣例要符合三個條件：時間的持續性、主觀的確信以及以法規形式存在。見陳慈陽（2004: 56）以及大法官四一九號釋憲文。

13. 某些研究憲政慣例的著作，也採取這樣的分析模型，如Jaconelli（1999; 2005）。

14. 關於David Lewis的理論，除了Lewis的原著，也可參考Cubitt and Sugden（2003）。

取妥協的策略，而且相信對方也有同樣的信念。這種共同信念，常因某些初始情境（initial condition）而產生，例如某些被雙方同時認知的制度條件乃至歷史傳統。

政治學者Russell Hardin延伸了Lewis的概念，展開一系列關於憲法形成的研究。對Hardin（1989; 1999）而言，憲法和一般法律或契約最大的不同在於憲法的最高位階性：契約不可違背法律，法律不可違背憲法，而憲法之上卻別無它法。基於這種特性，憲法必須基於制憲者的共識而存在，而制憲者之所以要訂立憲法，正是為了要解決其協調困局。<sup>15</sup> 憲法如此，憲政慣例更是如此，所以我們可以借用類似的理論來理解共治的形成。不過，Lewis和Hardin等人的理論，仍然存在一個盲點：憲政慣例，涉及同一憲法實踐在時間上的延續，但是兩人的研究皆未考慮時間因素。所以，我們可以構思具有延續性的賽局，模擬共治慣例的形塑過程，以推論有利於共治形成的因素。

總結以上分析，可以歸納出幾個解釋共治成因的方向。第一，半總統制的確是共治的必要環境，但因許多半總統制國家沒有發生共治，所以我們只能將憲政體制當成參數，並找尋能夠解釋共治與否的解釋變數。第二，先例不可能建立在真空狀態，必然受到歷史發展的影響，但歷史傳統往往是多元的，有些有利於共治，有些則不利，必須加以區分。第三，在半總統制下，由國會選舉所呈現出來的新民意是否對現任總統構成共治壓力，要看其展現形式和強

---

15. Hardin 認為（1989；1999），憲法和一般契約另一項不同，在於後者通常為了解決「囚犯難題」（Prisoner's Dilemma）而訂，而憲法則以處理協調問題為主。在單回合的「囚犯難題」中，「彼此背叛」是唯一的均衡，而且是唯一不屬於「帕雷圖最適」（Pareto optimal）的結果。為了解決這個困境，外來的強制力是唯一的手段。下文將對這個看法提出修正。

度。第四，針對法國共治的研究顯示，不管是密特朗總統或是席哈克總統，都以維持其政治影響力為目標；對在野聯盟領袖而言，擔任總理亦有助於提升其政治權力，所以我們可以假定「維持或擴大政治影響力」是共治當事人的目標。第五，共治涉及最高政治菁英的互動，有時間的延續性，而當事人可以自行決定是否維持共治狀態，所以可以看成憲政慣例的建構過程。

整合以上論點，我們可以提出以下的研究假定。第一，總統和在野黨領袖的行動是被解釋項，他們的互動決定共治是否發生。總統和在野黨領袖的目標，應該是維持甚至擴大其政治影響力；當其面臨選舉時，則以勝選為目標。共治持續的時間越長、重複的次數越多，越能使共治成為憲政慣例。第二，主要的解釋變項之一，是憲法賦予總統和總理的職權。行動者為了達成前述目標，必須維持對於各項政治事務的影響力。對總統而言，共治對其憲法權力的削弱程度越輕，共治就越可能成為合理的選擇；對在野黨領袖而言，掌握政府越有助於其政策的實踐、越有助於其資歷的積累，接受共治的可能性就越高。除此之外，憲法給予總統主動結束共治的權力越大（例如主動解散國會或解除總理職務），總統應該越願意採行共治。第三，民意對於政治菁英的支持程度，是另一個重要的解釋變項。民意受到諸多因素的影響，除了政黨認同與意識型態，還有對於政府與競選者的評價，而後者又受制於民眾是否支持共治。影響民意的另一項重要因素，是民意的呈現方式。一項合理的假設是，國會的選舉制度比例性越高，國會選舉呈現出的民意就越接近原本的民意分佈狀態，但若選舉制度的比例性低，則會擴大民意分佈中「眾數」（mode）所佔的份量，並因此增加民意在不同選舉中的震幅（swing）。

以上的假定若能成立，不但可以補充既有對於法國共治的研究，還可幫助我們解釋台灣為什麼沒有走向共治。根據 Liao and Chien (2005) 的研究，台灣之所以沒有發生共治，主要原因在於台灣向來爲一黨政府，欠缺雙首長的經驗，而立法委員的改選成本高，則使立法院不容易通過對少數政府的倒閣案。我們可以用同樣的變數來觀察法國經驗，確認這些因素的可靠度。除此之外，比較法國與台灣的經驗，可以幫助我們瞭解政府組成背後的憲政脈絡，釐清分立政府 (divided government) 與少數政府 (minority government) 的異同，對相關的實證研究應該有所裨益。<sup>16</sup> 以下，將先說明本論文的理論模型與待證假設。

### 三、理論模型

承接前節的文獻分析，本節提出以下的理論模型。第一個議題，涉及誰是建構共治慣例的行動者。在法國與台灣的半總統制下，總統是主要的政治行動者之一，對其所屬政黨或聯盟擁有重要的影響力。在野黨（聯盟）通常也有領導人，其影響力取決於陣營內部對他的支持。我們可以將總統和在野黨（或在野聯盟，以下簡稱在野黨）領袖視爲主要的政治行動者，兩者相互競爭，但也可能選擇共治。由於共治涉及政治菁英的理性判斷，我們可以建構以總統和在

---

16. 台灣學者大多從執政者的黨籍和議會多數黨是否相同來界定少數政府的存在，且較常使用「分立政府」的概念。分立政府和少數政府不盡相同，總統制和半總統制下的政府組成型態也有差異。關於台灣少數政府的研究，請見吳重禮、王宏忠（2003）；吳重禮、楊樹源（2001）；吳重禮等（2003）；吳重禮等（2004）；黃紀、吳重禮（2000）；廖達琪、洪澄琳（2004）等。關於半總統制之下的少數政府，請參閱高朗（2001）；沈有忠（2005）；陳宏銘（2007）。

野黨領袖為參賽者的賽局。第二個議題，是模型的適用性。為符合法國和台灣的情況，假設總統任命總理無須國會同意，而在野黨已經取得國會多數席次。在此情況下，總統有權決定是否任命反對聯盟領袖為總理，而後者可以決定是否接受此項任命。當在野黨領袖接受總統任命為總理，即是共治的起點，共治的時間持續越久，越可能演變為憲政慣例。為探討時間對於菁英行動的影響，以下將建構無限延伸的重複賽局（infinitely repeated game），模擬兩位參賽者的策略選擇。

為了便於說明，我們先界定參賽者在賽局第一回合的行動選項和互動結果。假設總統和在野黨領袖在每一階段都有兩種行動選項：合作（C）或不合作（D）。在賽局的第一回合，雙方的互動決定共治是否能成立，其互動共有四種可能的結果：

1. CC：共治。總統任命在野黨領袖為總理，在野黨領袖接受總統的任命，雙方都採取合作的行動。
2. CD：總統有共治意圖，但在野黨領袖不願意，所以共治不成立。此時，總統將面對在野黨在國會的反對力量。<sup>17</sup>
3. DC：在野黨領袖有合作意願，但並未被總統任命為總理，所以也非共治。此時，因為在野黨領袖有合作意願，所以即使未擔任總理，反對總統的強度應該沒有前一種情況來得大。
4. DD：相互抗衡。總統不任命在野黨領袖為總理，在野黨領袖亦無意和總統妥協。此時，由於雙方各自堅持立場，總統雖

---

17. 有關法國的共治研究，一直以「共治」或「總統辭職」為總統的兩個選項，忽略了其它的可能性，例如少數政府。如果總統選擇辭職，則一切回到原點，由改選後的總統和在野黨領袖重新展開賽局。從經驗上看，1988年密特朗主動解散國會，改選後右派雖然沒有贏得多數席次，但共產黨並未加入社會黨內閣，所以出現三位組成少數內閣的總理。

然掌握行政權，但將面臨在野多數在國會的反對，在野黨雖然掌握國會多數，但不能控制政府。

總統與在野黨領袖在這四種情況下的報酬，受到幾個因素的影響。首先，對總統而言，與在野黨領袖共治的代價，在於降低對政策的影響力。總統之所以可能選擇共治，動機在於選民的支持，而這種支持有助於總統維持其威信（甚至總統選舉的勝選）。同理，如果在野黨代表的是明確而嶄新的多數民意，總統不任命代表這個多數的領袖為總理，可能導致所屬政黨在選舉上的失利，甚至減損總統本身的威信與正當性。對在野黨領袖而言，與總統共治可以提升他的政策影響力並爭取更多選民的支持，但風險在於和敵對陣營的總統妥協，可能有損其原本的政策目標。最後，如果總統和在野黨領袖相互對立，等於形成分立政府的態勢，總統掌握行政權但不能得到國會支持，在野黨掌握國會多數但只能杯葛政府政策。簡言之，作為民選的政治菁英，總統和在野黨領袖關注的焦點在於選民支持和政策影響力。

為便於分析，下列參數描繪總統和在野黨領袖對這些因素的考量。圖一所顯示的，是構成重複賽局的階段賽局（stage game）。<sup>18</sup>此一正規式（normal form）的參數定義如下：

1.  $k$ ：在共治狀態下雙方的權力。對總統而言， $k$  表示任命在野黨領袖為總理之後所保有的權力；對在野黨領袖而言， $k$  表示擔任總理職位後取得的權力。
2.  $g$ ：在對方採取合作態度的情況下，堅持立場所獲之利益。對總統而言， $g$  表示控制政府，且未遭遇在野黨強力反對時

---

18. 這個賽局不一定是對稱的（symmetric），賽局的參數也可依參賽者區分。以下為了敘述的方便而不進行這樣的區分。

的利益；對在野黨領袖而言， $g$  表示在野黨領袖未擔任總理，無須負擔政治責任，而總統又採取妥協態度時的利益。

3.  $m$ ：總統和在野黨領袖表現出合作態度時所獲得的民意支持。假設只有採取 C 行動時方能獲得  $m$ 。
4.  $h$ ：總統和在野黨領袖相互抗衡時所得之利益，其中又以忠誠選民的支持最為重要。

	C	D
C	$k+m, k+m$	$m, g$
D	$g, m$	$h, h$

圖一 憲政慣例的階段賽局

資料來源：作者自繪。

上列參數，受到諸多因素的影響，說明如下：

1.  $k$ ：對總統而言，在共治時期究竟能保留多大權力，和憲法賦予總統的職權有密切關連。最極端的情況是，憲法賦予總統極大的專屬權力（即無須其它憲政機關同意即可運用之權力），總統可以隨時解除總理職務並介入日常政務運作，甚至可以透過命令（decree）來執行其政策。另一個極端是，總統只有象徵性的權力，欠缺參與日常政務的管道，無法發佈行政命令，也無法解除總理的職務。另一個影響  $k$  的因素，是總統本身的正當性。除了個人因素，總統選舉制度是影響總統正當性的原因之一：在兩輪投票制下，總統必須取得過半選票才能勝選，正當性應該高於在相對多數決選制下未獲過半選票當選的總統。對總理而言，內閣越是以總理為中

心、其所統領的政黨越受其控制、總理在黨（或聯盟）內的地位越鞏固， $k$  的值應該越高。

2.  $g$ ：由於總統和總理的憲法職權是固定的，所以影響此一參數的主要原因是政治性的。依常理， $g$  會隨著總統和總理的政策立場差距而擴大。換言之，總統和總理在共治時期需要讓步的空間越大，雙方就越有脫離共治的誘因。這也表示，當總統與總理所屬陣營處於競爭狀態時， $g$  很可能大於  $k$ 。
3.  $m$ ：影響民意的因素相當多。以民眾對政府組成的態度而言，受到歷史傳統的影響很大。以法國而言，因為有第三、四共和的經驗，所以民眾對於國會多數黨派組成政府應該不陌生，甚至可以因此支持共治。除了民眾的既有態度，民意的呈現方式也很重要。一般而言，政黨屬性較弱的選民較易同時表達對不同政黨政治菁英的支持或否定，而多數決選制比較容易讓這些選民影響選舉結果。
4.  $h$ ：總統若與在野黨領袖抗衡，通常較能得到黨派屬性較強的選民支持，所以  $h$  的大小和這類選民在政治競爭中扮演的角色有關。政治聯盟之間的意識型態或政策立場差距越大， $h$  當然也越大。

如果賽局只進行一個回合，均衡取決於以上參數的大小。如果  $h > m$ ，DD 永遠是一個純粹策略的納許均衡，無論其它參數的大小為何。如果  $g > k+m$ ，D 成爲最上策（strictly dominant strategy）；如果  $k+m > h$ ，此一賽局成爲囚犯難題：即使共治對雙方的利益都高於其它結果，均衡還是相互對抗。如果  $k+m \geq g$ ，則 CC 成爲另一個純粹策略的納許均衡，賽局成爲前述的協調賽局。此時，雙方有共治的誘因，但不能排除相互對抗的可能。

不過，共治是持續的過程，總統和在野黨領袖的互動，不會僅限於總理任命此一事件。所以，我們可以用延伸賽局來描繪共治的持續。當在野黨領袖被任命為總理後，總統和總理仍然處於既競爭又妥協的狀態，而且會以對未來的預期決定其行動策略。總統的考慮因素包括：總統的影響力會不會被總理限縮？如果會，總統能否主動結束共治？如果總統決定和總理攤牌而在野黨也以杯葛總統法案回報，對何者的選舉有利？總理的考慮和總統類似，例如：總統是否會阻礙其施政？若然，是否應該辭職？如果提早改選總統或國會議員，對誰有利？在每一階段的賽局，雙方都可以決定是否要維持相互妥協的策略，還是要結束共治。

在多回合的賽局中，總統和總理的策略和前述階段賽局是不同的。我們可以用無限延伸的重複賽局來描繪參賽者的計算。所謂重複賽局，是指重複進行圖一所描繪的階段賽局。重複賽局之所以無限延伸，有可能是賽局真的沒有止境，但也可能是因為參賽者無法在賽局開始時判別賽局何時結束。以半總統制國家為例，總統和國會議員都有任期，所以賽局必有止境，但因總統和在野黨領袖都可隨時終止賽局，所以雙方無法預知終局何時發生，只能以機率猜測之。<sup>19</sup> 重複賽局的報酬，是每個階段賽局的總和。對參賽者而言，越後面發生的事情越不確定，在其總報酬中所佔的比重也越輕。我們以  $d \in (0, 1)$  來表示「折扣率」（discount rate），亦即因為時間而減損的利益。假設某位參賽者在每一回合都得到報酬  $x$ ，且  $t = 1, 2, \dots$  為時間點，則其總報酬就是  $x + xd + d(xd) + \dots = x(1 + d + d^2 + \dots) = x / (1 - d)$ 。

19. 關於無限延伸的重複賽局，詳見 Axelrod (1984)。延伸賽局如果有清楚的終點而且為所有參賽者所認知，參賽者可以透過逆向歸納（backward induction）選擇其最佳策略。

回到圖一所描繪的階段賽局。共治持續的時間越長，總統和總理就越有可能使其憲法實踐變成為憲政慣例。我們可以這樣想像這種長期均衡的具體樣貌：假設總統在某日任命在野黨領袖為總理，總理所組成的政府，對總統採取妥協的態度，總統對政府政策的干預也有所節制，則只要這種相互妥協的情況持續一天，賽局就重複一次；時間持續越久，相互妥協就越能被看成是憲政慣例。因為這個均衡屬於所有參賽者的共同認知，所以能夠約束他們的行動。反論之，如果有參賽者在任一回合選擇 D（對抗），即表示互信受到破壞，賽局中止。從賽局的觀點來看，參賽者選擇持續妥協，原因並不僅在於妥協的象徵意義，更在於持續妥協帶來的利益高於對抗。基於這個道理，我們可以推論以下的命題：

**命題 1：若  $(k+m) \geq g(1-d)$ ，參賽者在所有的時間點都採取 C 行動為子賽局均衡。**

說明：如果參賽者在所有時間點都採取 C 行動是此賽局的子賽局均衡（subgame perfect equilibrium），則兩位參賽者在任意時間點採取 C 行動的報酬不能小於片面改採 D 行動的報酬。以任意時間點為起點，永遠採取 C 行動的報酬是  $(k+m)(1 + d + d^2 + \dots) = (k+m) / (1-d)$ ，若在另一參賽者行動不變的情況下改採 D 行動，則會在此時間點獲得  $g$ ，但在接下來的時間點因為賽局結束而沒有任何報酬。所以，子賽局均衡存在的條件是  $(k+m) / (1-d) \geq g$ ，亦即  $(k+m) \geq g(1-d)$ 。

命題 1 指出可以讓共治成為子賽局均衡的條件。必須說明的是，子賽局均衡不見得只有一個。事實上，一開始就相互對抗，也是一個子賽局均衡，原因在於對抗將使賽局中斷，即使參賽者預備

好在其它的訊息集 (information set) 採取妥協的行動亦然。這兩種子賽局均衡的並存，顯示先例的重要性。當命題 1 的前提成立時，如果有參賽者在一開始就採取合作的態度，即有可能促成相互妥協的良性循環。但如果有參賽者在一開始就採取對抗行動，卻能導致相互對抗的惡性循環。話雖如此，重複賽局和單回賽局 (one-shot game) 畢竟還是有本質上的差異。命題 1 適用於所有符合其前提的賽局，包括囚犯難題。在單回的囚犯難題賽局中，相互妥協對所有參賽者都好於相互對抗，但後者卻是唯一的納許均衡。在重複的囚犯難題賽局中，參賽者卻可能在滿足命題 1 的前提下相互妥協。<sup>20</sup> 所以，即使是處於囚犯難題的敵對菁英，還是有可能在重複賽局中演化出合作的關係。我們可以證明，在某些條件下，共治具有演化上的穩定性：

**命題 2：若  $(k+m) > g(1-d)$ ，則參賽者在所有的時間點都採取 C 行動，是能夠防禦突發對抗的穩定演化策略。**

說明：令  $x$  與  $y$  為兩個策略選項， $\pi(y, x)$  表示在其它參賽者採取  $x$  策略的情形下，某參賽者從  $x$  策略突變為  $y$  策略的報酬，餘類推。根據演化賽局理論，如果  $x$  是能防禦  $y$  突變的「穩定的演化策略」(evolutionarily stable strategy)，則  $\pi(x, x) > \pi(y, x)$  或  $\pi(x, x) = \pi(y, x)$  且  $\pi(x, y) > \pi(y, y)$ 。在本賽局中， $(k+m)/(1-d)$  是參賽者隨時都採取 C 行動的報酬， $g$  則是某參賽者在他人不變的情況下改採 D 行動的報酬。由於  $(k+m)/(1-d) > g$  滿足上

---

20. 所以 Axelrod (1984) 將無限延伸的重複賽局視為解決囚犯難題的方式。不過，Axelrod 所建構的重複賽局並未規定只要有人採取 D 行動賽局即告終止，和本文所描繪的賽局規則不同。

述條件，故得證。<sup>21</sup>

上述兩個命題顯示，在其它參數不變的情況下，總統和總理持續維持共治的可能性，會因為  $k$ 、 $m$ 、 $d$  的增加而增加，並隨著  $g$  的增加而減少；這樣形成的共治，也具有時間上的延續性。依據之前對模型參數的說明，可以推論以下的實際意涵：

總統在共治時的權力越大、選民對於共治的支持度越高、總統和國會選舉越鼓勵向心競爭、總統和國會議員的任期越長、總統與在野黨政策立場差距越小，越有可能建立共治的憲政慣例。

在這些變數中，總統和在野黨的立場差距因社會分歧、執政者乃至國家而異，但其它因素則大多和憲政設計和選舉制度有關。在制度因素中，總統與國會議員的任期最容易辨認，但其它變數則需要進一步運作化：

1. 共治時期的總統權力既然以維持總統的影響力為目的，最重要的觀察面向應該在於總統參與日常政務的權力；然因共治的可能性也受制於總統是否能隨時結束共治，亦應觀察總統的預備性權力，尤其是解散國會權和緊急命令權等。
2. 選民對共治的支持程度，可以透過民意調查探知；我們亦可透過國會席次的擺動幅度，顯現國會選舉如何影響民意的呈現和變動。
3. 關於總統和國會選舉的競爭模式，已經有許多文獻探討選舉制度是否促進向心競爭，我們可以將這些研究運用到法國和台灣的案例上。

如果本節的理論成立，法國第五共和總統的權力應該高於中華民國總統，民眾支持共治的程度也應該高於台灣；在選舉競爭方面，兩

---

21. 關於穩定演化策略的定義與說明，請參考 Maynard and Prince (1973: 15-18)。

國的總統選舉都採單一選區制，但法國的國會選舉制度應比台灣更能鼓勵向心競爭。以下兩節，將分別就總統的權力和選舉競爭來比較法國和台灣的差異。

#### 四、法國與台灣總統權力的比較

總統權力受到許多因素影響，包括總統是否受到國會多數黨（或聯盟）的支持、總統職位的正當性以及總統的憲法職權等。其中總統是否得到國會多數支持，取決於國會選舉結果（詳見下節），總統職位的正當性則受到總統選舉制度的影響。法國採取兩輪投票制，總統必定取得半數以上的選票方能勝選，具有一定的正當性。台灣採取相對多數決制，2000年陳水扁以不到40%的選票贏得總統選舉，使反對陣營一直挑戰其正當性；2004年選票雖然剛好過半，但因為槍擊案而使泛藍陣營質疑其正當性（鄭夙芬等，2008；張佑宗，2006）。這樣的差別，使法國第五共和的總統比較容易扮演憲法第五條所賦予的仲裁者角色。<sup>22</sup> 再就憲法賦予總統的職權來看，大多數的總統制或半總統制國家，都賦予總統作為國家元首的一些權力，並以總統為軍隊統領。但光靠這些權力，總統可能仍是象徵性的虛位元首。對總統實權影響比較大的，是實際參與政務的權力，可以略分為以下幾類：第一，總統的專屬權力，亦即不需要其它憲政機關（尤其是總理）配合即可行使的權力；第二，和政府運作和政策制訂有關的權力；第三，與國會有關的權力。這些權力，又可依行使的時機，分為日常性的權力和預備性的權力。以下，我們根

---

22. 本文所提及的法國第五共和憲法條文，引自徐正戎（2002）的中文翻譯。該憲法為2000年修憲後之版本，但本文所引用的條目和早先的憲法相同。

據這個分類來比較法國與台灣的差別。

首先，兩國憲法都賦予總統在國防外交事務上的特權。法國第五共和憲法第五條規定：「總統維護憲法之遵守。由其仲裁，保障公權力之正常運作及政府之延續。總統維護國家獨立、領土完整與國際條約之遵守。」這個條文，等於是讓法國總統成爲國家的護衛者，論者因此認爲國防外交屬於總統的「保留領域」(domaine réservé)。必須說明的是，法國憲法也規定了總理在國防外交事務上的職責，所以國防外交不能算是總統的專屬權力。<sup>23</sup> 此外，對於國防外交相關法令的制訂，總理仍享有副署權。憲法雖然有這樣的規定，但處於共治中的總統並不難在國防外交事務上取得優勢。舉例而言，當密特朗在 1986 年任命席哈克爲總理時，一開始拒絕了席哈克所提名的外交部長和國防部長 (Skach, 2005: 111)，之後任命的外交部長和國防部長，並不具有明顯的黨派色彩，而且與總統配合度高 (Cole, 1994: 116)。密特朗之所以能在國防外交事務上佔有上風，除了憲法的規定，也和第五共和成立以來總統在相關事務上扮演的主導地位有關。此外，法國在歐盟扮演的重要角色，也給予總統很大的政治空間，並與憲法和總統選制賦予總統的正當性結合。這樣的條件，有助於密特朗在共治中維持其影響力。事實上，密特朗很清楚憲法賦予他的權力。在 1986 年國會選舉前，預見失敗的密特朗表示，不論國會改選結果爲何，選後總統仍將保有憲法解釋權、仲裁權、緊急命令權、外交國防指揮權等；1993 年國會選舉前，密特朗再次提出類似的說法 (Portelli, 1999: 60-61)。在第二次共治期間，密特朗也透過外交事務 (如波灣戰爭、歐盟發展) 取得很大

---

23. 法國第五共和憲法第二十條規定，「政府指揮行政機關及軍隊」，第二十一條則提及，「總理指揮政府施政，負責國防」。

的影響力。

中華民國憲法增修條文第二條則有這樣的規定：「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。（中華民國總統府，2005）」憲法本文雖然無此規定，但此一增修條文等於是將總統作為國家安全決策者的憲法實踐合憲化。再加上台灣特殊的外交與兩岸處境，很難想像民選總統會在（可能的）共治中失去關於國家安全的決策力。問題的關鍵，在於總統如何實現其國家安全的政策目標。這個問題，涉及總統在政府運作中扮演的角色，以下提出說明。

總統若要在共治期間維持影響力，應確保其主要政策得以實現，並防止政府推行違反其理念的政策。要達到這些目的，光靠國家元首的權威或總理在表面上對總統的尊重是不夠的，總統必須實際介入政策的訂立和執行。關於此點，法國和台灣具有明顯的差異。法國第五共和憲法賦予總統幾項與行政事務相關的權力，其中最重要的是憲法第九條的規定：「共和國總統主持部長會議。」短短幾個字，卻產生相當大的影響。因為總統主持部長會議，所以必須被告知政務和會議議程（通常透過總統的秘書長和總理的秘書長傳遞訊息）。以實際運作經驗來看，共治時期週一、週二總統舉行和國防部長與外交部長的會談，週三主持部長會議之前，則和總理會談（Ardant and Duhamel, 1999: 14-16）。這樣的日程設定，使總統可以保持對重要政務的瞭解，縱使不能直接指揮內閣閣員，仍然增加了總統設定議程以及影響政策的能力。

法國總統的另一項權力，是行政法令的簽署權。第五共和憲法第三十八條規定：「政府為執行其施政計畫，得要求國會授權，在一定之期限內，以行政法令之方式規範原屬法律範疇之事務。」憲法第十

三條又規定：「共和國總統簽署部長會議所決議之行政法令及命令。」所以總統影響政策的另一項權力，就是拒絕簽署行政法令，迫使政府將這些法令交付國會表決（Ardant and Duhamel, 1999: 23）。拒絕簽署行政法令，不見得能讓總統直接影響政策內容，卻給予總統較大的談判空間。密特朗清楚知悉這項權力，在第一次共治剛開始的1986年3月，他公開表示「不會簽署無助於既定社會政策的行政法令」（Poulard, 1990: 257），而他的確在兩次的共治期間都採取了這樣的行動（Portelli, 1999: 67-68）。例如，1986年6月14日密特朗即曾拒簽席哈克所提的私有化行政法令，迫使席哈克將法令送交國會審查。這樣做的好處，在於維持共治的局面但不至於讓席哈克執行違反社會黨基本價值的行政法令（Cole, 1994: 42）。<sup>24</sup>

相較之下，中華民國憲法賦予總統的行政權是相當有限的。憲法第五十三條規定，「行政院為國家最高行政機關」，第五十八條規定：「行政院設行政院會議，由行政院院長，副院長，各部會首長及不管部會之政務委員組織之，以院長為主席。行政院院長，各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」這兩個條文清楚顯示，總統無法參加行政院會議，而該會議卻是議決重要法律案、預算案之會議。中華民國憲法並未規定立法院可以授權行政院發佈行政法令，總統也就無法利用簽署權來影響政策制訂。相反地，憲法第三十七條規定，「總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署」，彰顯行政院作為最

---

24. 關於法國第一次共治期間總統和總理在行政事務上的互動，請參考張壯熙（1996：78-80）。

高行政機關的權責。<sup>25</sup> 這些憲法條文顯示，台灣總統之所以被看成實質的行政首長，很可能是因為長期處於一黨政府之下，透過政黨使行政院院長居於總統之下；1996年之後的總統直選以及1997年修憲後總統可以直接任命行政院院長，雖然進一步強化「總統為主、行政院院長居次」的印象，但並未同擴充總統的行政權。這也表示，一旦台灣出現共治，由在野黨來組成內閣，總統對政策的影響力可能會大幅縮減。

最後，半總統制國家的總統通常也擁有某些「預防性」的權力，其中又以解散國會權和緊急命令權最具代表性。解散國會權所要預防的，是政府失去國會信任後的憲政危機；緊急命令權，通常是要加強政府應付重大危機的效能。在這兩項權力上，法國和台灣都有不小的差異。關於解散國會權，法國第五共和憲法第十二條有這樣的規定：「共和國總統於諮詢總理及國會兩院議長後，得宣告解散國民議會。全國大選應於國民議會解散後二十日至四十日內舉行之。國民議會在選舉後第二個星期四自行集會。此集會如在國會正常會期外舉行時，其會期為十五日。國民議會因解散而改選後一年內，不得再予解散。」根據此一條文，法國總統幾乎可以隨時解散國民議會。雖然該條文規定總統在解散國民議會前要諮詢總理和國會兩院議長，但後者並沒有副署權。所以，總統可以主動解散國會而終止共治，等於是給共治加了一道保險。必須說明的是，法國總統的主動解散國會權具有多種用途，終止共治只是其中之一。如果

---

25. 因應總統任命權的調整，增修條文第二條修正了行政院院長的副署權，「總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署」。

共治的經驗是成功的，總統就沒有必要在共治期間主動解散國會。<sup>26</sup> 所以，主動解散國會權是一種預防性的權力。

關於緊急命令權是，法國第五共和憲法第十六條有這樣的規定：「當共和國制度、國家獨立、領土完整或國際義務之履行，遭受嚴重且急迫之威脅，致使憲法上公權力無法正常運作時，共和國總統經正式諮詢總理、國會兩院議長及憲法委員會後，得採取應付此一情勢之緊急措施。總統應將此事詔告全國。此類措施須以在最短之期間內，恢復憲法上公權力之正常運作為目的。憲法委員會就此應被徵詢。國會應自動集會。總統在行使緊急權力期間，不得解散國民議會。」此一條文顯示，法國總統所享有的緊急命令權，遠較其它民主國家為大（Gross and Ní Aoláin, 2006: 197）。不過，如其名稱所示，緊急命令權並非日常性的權力。從法國第五共和的歷史來看，只有戴高樂（Charles de Gaulle）總統曾在 1961 年動用緊急命令權，壓制阿爾及利亞的兵變。法國的經驗，顯現緊急命令權的功能在於「預防與威嚇」（徐正戎，2002：142）。<sup>27</sup> 不過，也正因為緊急命令權具有預防與威嚇的功能，所以是總統的最後一道防線。

---

26. 密特朗和席哈克都曾主動解散國會，但是理由不一定在於結束共治。密特朗在 1981 年當選法國總統時，國會多數是由右派掌控，他乃解散國會，結果光是社會黨即已贏得多數席次。密特朗在 1988 年第二次解散國會，正處於左右共治的時期。選舉結果，左派仍然取得多數席次，但社會黨並未一黨過半。席哈克在 1997 年解散國會，結果因為左派贏得多數席次，所以任命社會黨的喬斯班為總理。

27. 戴高樂的確徵詢了憲法委員會，而某些委員對於此舉是否妥當持有保留意見，但他仍然發佈緊急命令。此外，憲法十六條並未提及緊急命令權的行使期限，其它憲政機關，也無法監督或終止總統使用緊急命令權。事實上，阿爾及利亞事件僅持續大約一個月即結束，但戴高樂動用緊急命令權的時間卻長達五個月。有學者因而認為戴高樂在行使緊急命令權的期間，是「憲政獨裁者」（Skach, 2005: 105）。

與法國第五共和相比，中華民國憲法賦予總統的預防性權力是相當有限的。就總統的國會解散權來看，增修條文第二條有這樣的規定：「總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。」根據此一條文，台灣的總統只能在立法院通過對行政院院長的不信任投票案之後才能解散立法院，無法隨時透過解散國會、提早改選來產生新多數。之前也提到，中華民國憲法賦予總統的行政權相對有限，如果總統不滿意由在野黨控制的行政院，並無法透過主動解散國會來結束共治狀態。總統的另一條路是解除行政院院長的職務，但中華民國總統是否能任意解除行政院院長的職務，仍是有爭議的課題（湯德宗，1998）。

再看總統的緊急命令權，中華民國憲法第四十三條的規定是，「國家遇有天然災害，癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效」；增修條文第二條則規定：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。」很明顯地，中華民國憲法賦予總統的緊急命令權，比法國第五共和小很多。以動用緊急命令權的條件而言，上述憲法條文規定的基本上屬於經濟變故或自然災害等「不可抗力」（force majeure）因素，而未提及憲政危機、國家安全等事項。以使用緊急命令權的程序而言，總統需得行政院會議之決議方能發佈緊急命令，我們甚

至無法將緊急命令視爲中華民國總統的專屬權力。再以緊急命令的施行期間來看，上述條文明白規定發布命令後十日內提交立法院追認，而立法院對於緊急命令也有否決權。所以，對台灣的總統而言，緊急命令權的效用是相當有限的。<sup>28</sup>

除了總統權力，影響共治可能的另一項因素是總統任期。如前節理論所示，總統的任期越長，越能從長遠的角度思考共治的後果。法國第五共和總統任期，在 2000 年修憲之前是七年（後改爲五年），是歐美民主國家中最長的。第五共和國憲法對於總統的連任次數沒有規定，如果依慣例連任一次則總長度可達 14 年。<sup>29</sup> 當密特朗或席哈克就任總統時，至少有七年的任期，稀釋了共治所可能對總統造成的影響。反觀台灣，總統任期只有四年（增修條文第二條），可連任一次，幾乎是法國的一半。在短短的四年間，如果行政院由控制國會多數的在野黨掌握，而這個多數又不太可能會倒閣，勢必影響總統的施政空間。

總結本節的分析，法國總統的權力高於台灣總統，任期也比台灣總統長得多。根據前節的理論模型，總統在共治中的權力越小，越可能失去對政策的影響力，也就越沒有採取共治的誘因。法國第五共和憲法賦予總統相當大的權力，不因共治而消失，也使密特朗和席哈克不至於因為共治而失去總統權威。從同一角度，我們不難想像陳水扁在當選總統時對行政院院長人選的考量。他以不到四成

---

28. 除此之外，法國和台灣總統在其它面向上也有明顯差異。例如，法國總統享有法律審批權（Elgie and Griggs, 2000: 32-41），還可發動公投，而中華民國總統沒有法律批審權，也只能在特殊情況下發動防禦性公民投票。法國總統的批審權，法源是第五共和憲法第十條：「共和國總統對於國會通過之法案，於送達政府後十五日內公布。在此期限內，總統得就該法案之全部或部分條文要求國會覆議，國會不得拒絕。」

29. 2008 年修憲明確規定總統任期爲兩任。

的選票當選總統，面對國民黨一黨佔有立法院多數席次，卻拒絕國民黨所要求的「黨對黨」內閣人事協商。他表示，全民政府不等於聯合政府，清流共治也不等於國、民兩黨共治。他還用了一個生動的比喻：不能讓國民黨「軟土深掘、整碗捧去」（聯合報，2000）。黨對黨協商，結果不見得是國民黨取得組閣權，但從陳水扁的處境思考，他的顧慮不是全無道理：如果行政院院長由國民黨的領袖出任，閣員大部分也屬國民黨籍，總統沒有他們的配合很難執行他的國家安全政策，也無法透過參與行政院會議參與決策；如果總統和行政院院長發生衝突，既難以迫使行政院院長辭職，也無法解散國會重新改選。相較之下，一黨政府雖然容易造成僵局，對陳水扁而言卻是比較安全的選擇。

## 五、選舉競爭對共治的影響

根據模型，民意是影響共治可能性的另一向要因。共治的主角，都是民選的政治菁英，不但擁有憲法所賦予的職權，也要面對選民的考驗；他們本身是總統選舉的參選者，也要領導所屬陣營贏得國會選舉。法國第一次共治的主角密特朗和席哈克，都以贏得 1988 年的總統選舉為目標；到了 1997 年，共治的主角換成席哈克和喬斯班，而兩人也是 2002 年總統選舉的主要競爭者。就發生共治的時機而言，則和國會選舉的結果有密切關連。第三節的理論模型顯示，民意對共治的支持程度以及民意的呈現方式，都會影響總統對共治的態度。如果民眾支持共治，採行共治的總統和總理就能在未來的選舉中得到更多選民的支持；如果國會選舉呈現出的新民意既清楚又強大，抵擋這個新民意的總統就會付出政治代價。以下的分析，

就以這兩點作為比較法國與台灣的主軸。

關於法國民眾對共治的態度，Gérard Grunberg（1999）的研究提供了詳細的說明。他針對法國民眾從 1986 年到 1998 年對共治的態度進行調查，發現對共治抱持正面態度的選民至少都有五成，抱持負面態度的最多三成；從時間軸來看，1986 年 5 月對共治保持正面態度的受訪者有 51%，無意見的有 20%，到了 1998 年 10 月，對共治保持正面態度的受訪者上升到 66%，無意見的則下降到 11%。由此可見，法國人民已逐漸將共治視為慣例，而且大多抱持正面態度。再以共治當事人的民調支持度來看，第一次共治時密特朗持續領先席哈克，顯示共治有助其勝選；第二次共治時密特朗不連任，支持度也較巴拉度總理為低；到了第三次共治，席哈克總統和喬斯班總理的民意支持度都相當高（Grunberg, 1999: 92-93），顯示共治有助於雙方當事人提升其支持度。Richard S. Conley 的實證研究也發現，密特朗和席哈克在共治期的聲望都比非共治時期高；對總理而言，共治期間的民意支持度高於非共治時期（Conley, 2006: 573-574, 580），顯示共治對總統總理都有好處。有學者指出，民意對共治的支持，使密特朗與席哈克都不願意提早結束第一次共治（Friend, 1998: 103）。

從選民的角度來觀察，法國民眾的投票行為，受到候選人評價很大的影響。法國雖然左右界線分明，意識型態上的左右和政黨認同也影響選民的投票抉擇，但決勝關鍵不見得在這些因素。Guy Michelat（1993: 65-66）觀察 1960 年代到 1980 年代的法國選舉，發現大部分的法國選民可以辨認自己在左右光譜上的位置，但也有三成左右選民選擇「中間」。1980 年代初期，法國發生了政黨重組的現象（Martin, 2000），到了 1980 年帶後期，出現一批年輕、受過

高等教育且具獨立性的「新選民」，在 1988 年的總統選舉扮演決定性的角色 (Elgie and Griggs, 2000: 133-135)。研究法國選舉的學者發現，某些選民之所以能夠獨立於左右意識型態之上，和他們對候選人的評價有關。Roy Pierce (1991: 123-143) 對 1988 年法國總統選舉的研究顯示，在控制了選民自我的左右認知以及政黨認同後，候選人評價仍對投票抉擇產生重要的影響力；在第二輪投票，候選人評價的統計顯著性甚至高於選民的左右認同和政黨認同。Jay K. Dow (1999) 研究 1995 年的總統選舉，發現選民的投票抉擇不僅受到意識型態的影響，也和候選人在重要議題上的態度有關。由於總統選舉只有一人可以當選，即使大多數的法國選民有左右和政黨的認同，但在左右競爭激烈的選舉中，競選者仍須爭取根據候選人評價來投票的選民。也因為如此，競選者難以忽視民眾對於共治的高支持度。

總統不僅在總統選舉面對選民的考驗，更因國會選舉的結果而面對新民意。就此而言，法國的國民議會選舉制度，使新民意能以清晰而強大的方式展現出來。法國第五共和，採用「單一選區兩輪投票制」(single-member majoritarian system in two rounds; 或稱 two-ballot majoritarian system) 選舉國民會議員。此一選舉制度規定，國會議員選舉若有候選人得票數超過選區所有票數的一半以及所有有效選民四分之一以上者當選。如果沒有候選人得票超過這兩個門檻，則所有得票率超過所有有效選民 12.5% 以上的候選人進入第二輪投票；若只有一名候選人超過此一門檻，則第一輪投票得票次高者亦進入第二輪投票。第二輪投票，以得票最高者為當選人。<sup>30</sup>

---

30. 1986 年曾經改為比例代表制，但隨後又改回原制。關於法國國民議會選制的介紹，請參考 Inter-parliamentary Union 網站 (2008)。

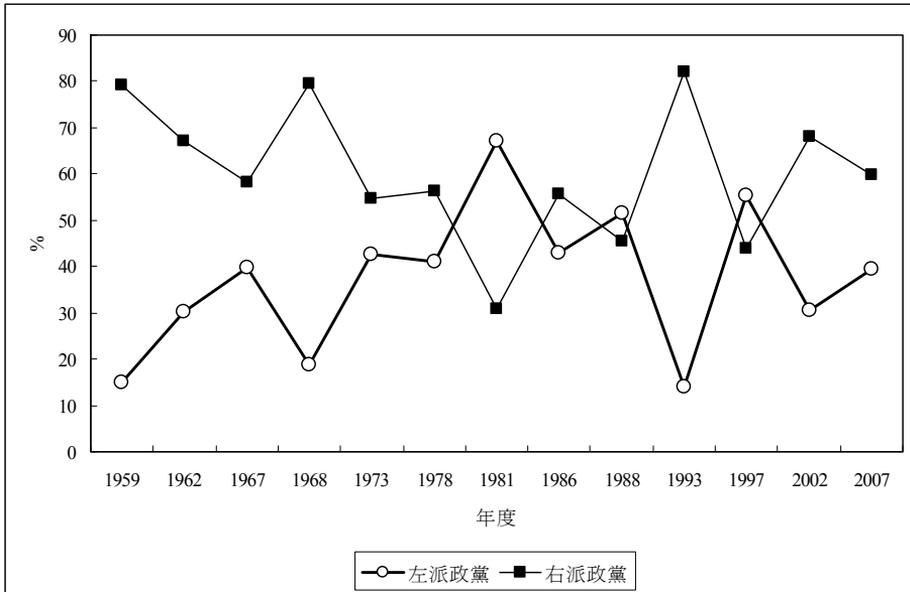
此一選舉制度被視爲「多數決選制」(majoritarian electoral system)，對法國的政黨體系和國會運作產生幾項重大影響。第一，每次的國民議會選舉，都由左派或右派政黨取得半數以上的席次，使國會具有非常清楚的多數，無須另外組成聯合政府。雖然左、右兩派內包含不同的政黨，但基本上兩方陣營是鞏固的；在選舉時，兩方政黨多已建立選舉聯盟，避免因爲票源分散而使敵對陣營贏得選舉(Thiébaud, 2000: 498-502)。第二，單一選區制帶來很大的席次擺動(seat swing)。單一選區制只選出一位當選者，採用兩輪投票，當選的門檻更高。由於得票接近半數的政黨不見得能當選，政黨的得票率和席次率往往有很大的差距，多數聯盟很容易在選舉中喪失多數，而少數聯盟卻可能透過選舉變爲多數，因此造成席次的大幅擺盪。這種情況，對總統和在野黨都產生重大影響。

圖二顯示法國第五共和歷次國民議會選舉的席次分佈。從圖中可以清楚看出席次的大幅擺動。值得注意的是，從 1981 年到 2002 年，每次國民議會選舉都使多數席次在左右陣營間替換，而這段期間剛好就是發生三次共治的時期。在 2002 年之前，總統任期七年，國民議會議員的任期五年，所以總統必然會在任內遭遇國會改選。由於總統與國會議員改選時間不一致，新產生的國會多數不見得與總統同黨派。<sup>31</sup>所以，如果國民議會選舉產生清楚而具有凝聚力的多數聯盟，而產生此一多數的國會選舉又新於總統選舉，彰顯的民意也就新於總統選舉所呈現的民意。如果總統忽視這個新多數，很可能導致統治困境，對想要競選連任的總統更是不利。有學者甚至

---

31. 總統選舉和國會選舉如果同時舉行，或國會選舉在總統選舉後舉行，總統當選者和國會多數屬於同一政黨的機率比較高。同理，如果兩種選舉舉行的時間差距越大，總統與國會多數不同黨的機率就越高。見 Shugart and Carey (1992: 206-225)。

認為，法國的「非同時選舉時程」(non-concurrent electoral cycle)是促成左右共治的主因(Elgie, 2001: 113-115)。根據前述分析，這個看法應該修正為：非同時選舉時程和單一選區制，使總統和國會議黨都清楚認知多數民意所在，進而增加左右共治出現的機率。



圖二 法國第五共和國民議會選舉的席次分佈

資料來源：1959-1997 (Thiébaud, 2000: 499) ; 2002-2007 (Ministère de l'Intérieur, 2009)。

要得知法國國民議會席次的擺幅究竟有多大，我們可以用左、右陣營為單位，計算國民議會選舉的席次擺動率(average seat swing)：將某陣營在某次選舉的席次率減去前次選舉的席次率，並取絕對值。計算結果顯示，左派聯盟從1962年到2007年的平均的席次擺動率是20.3%，右派聯盟則是19.7%。大約兩成的擺動是相當大的，足以讓掌握國會多數的聯盟在接下來的選舉失去多數，並讓

敵對陣營贏得多數，而八〇年代以降的選舉真的呈現這樣的趨勢。對總統和反對聯盟而言，掌握這些移動的選票，就等於是掌握多數國會席次的關鍵，總統當然也無法忽視這些流動的選票。前面已經提到，擺動於左右之間的選票，很可能和候選人評價有關，而這些選票既然較不受制於意識型態，就應該是左右的競爭者共同爭取的對象。既然法國民眾普遍支持共治，政治菁英沒有必要違背這種民意。

國會選舉制度的另一個效應，是影響政黨的競爭模式。根據 Duverger (1963: 239) 的說法，「單一選區兩輪投票制」容易促成溫和的多黨制。此一選制之所以造成多黨制，是因為第一輪投票通常由多黨競爭，理念越相近的政黨競爭越激烈，以圖進入第二輪選舉。到了第二輪投票，候選人數驟減，為了贏得唯一的席次，理念相近的政黨不但要團結一致，還要設法爭取陣營外選民的支持，所以導致溫和化。作為共治主角之一的在野黨領袖，理應反映選舉的向心競爭，和總統共治並在政策上妥協，就是趨中化的表現。所以，法國的總統選舉和國會選舉，是促使政治對手共治的重要原因。

我們可以根據同樣的架構來檢視台灣的情況。2000 年 3 月 18 日民進黨籍的總統候選人陳水扁贏得總統選舉，但面對由中國國民黨掌握的立法院多數席次。陳水扁總統在 3 月 29 日宣布將任命國民黨籍的國防部長唐飛為行政院院長，但因為這個任命案並非透過政黨協商產生，所以唐飛內閣並不代表國民黨的國會多數。根據 TVBS 在 3 月 29 日所做的民意調查，有將近半數（48%）的民眾認為唐飛適合擔任行政院院長，認為他不適任的只有 24%。陳水扁以不到四成的選票勝選，卻有半數的受訪者認可由他獨自任命的行政院院長，顯示大多數台灣民眾還是習慣將總統與行政院院長視為一體。

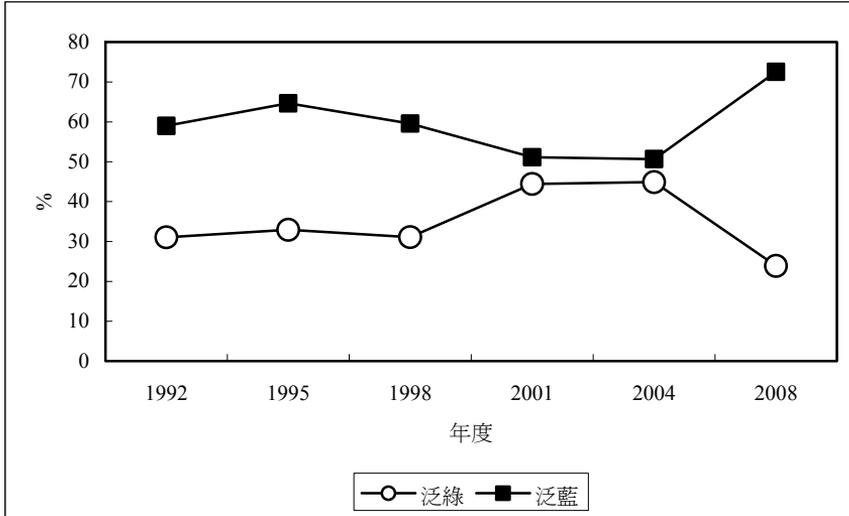
唐飛的高支持度，當然和陳水扁處於勝選的蜜月期有關，我們若將時間點拉到 2001 年年底立法委員選舉前，即能更清楚呈現台灣民眾對於政府組成的態度。TVBS 在 8 月的民意調查顯示，有六成的民眾贊成組成聯合政府，但這並不代表民眾支持由在野黨組閣。在被問到如果聯合政府是由兩黨組成民眾的偏好為何時，有半數（50%）受訪者的選擇是「國民黨、民進黨」，回答「國民黨、親民黨」（即泛藍陣營）的，只有 28%；如果聯合政府不限於兩個政黨時，仍以回答「國民黨、民進黨」的受訪者最多（30%），其次為「國民黨、民進黨、親民黨」（19%），回答「國民黨、親民黨」的，只有 10%（TVBS 聯合調查中心，2001）。換言之，認為政府應包括執政黨的選民，遠多於認為應由在野多數組成政府的選民。這樣的認知結構，使「政府組成」議題很難進入台灣的選舉議程。即使候選人評價對選民的投票抉擇具有一定的影響力（鄭夙芬等，2005），政府組成也不見得是評價候選人的主要指標。

台灣的總統任期四年，立法委員任期三年（2005 年修憲前），所以立法委員選舉也可能呈現新民意。然而，台灣立法委員選舉所帶來的席次擺動相當有限。台灣的立法委員選舉，長期採用「單記非讓渡投票複數選區制」（single nontransferable voting under multi-member district, SNTV-MMD），後來在 2005 年修憲改為並立式單一選區兩票制（mixed-member majoritarian system）。在 SNTV-MMD 之下，每位選民投票給一位候選人，候選人得票最多者當選，而選區的應選名額通常多於一人。如此簡單的選舉制度，卻造成許多獨特的後果。首先，由於候選人所得的票數不能轉讓給別的候選人，而大黨通常又在同一選區提名超過一位以上的候選人，導致同黨相爭，甚至黨內派系。其次，為了要和黨內其他提名

人競爭，候選人通常會和特定背景的選民建立個人關係，這種關係可能是候選人和特定選民之間的特殊利益，或是特定（通常也比較極端）的政治意識型態。對立法者而言，在選區建立和特定選民的特殊關係，比通過符合公眾利益的法案更有助於其連任。第三，SNTV-MMD 具有一定的比例性（proportionality），小黨也容易存活，但國會議員仍然需要政黨來協調利益的分配和選舉的提名；能替提供候選人特殊利益的政黨，仍能維持一定的規模。這些後果，深刻影響政治菁英的競爭模式。

先看立法委員選舉如何影響席次變化。在台灣，通常將政黨分爲支持台灣獨立的泛綠陣營，包括民進黨與台灣團結聯盟，以及反對台灣獨立的泛藍陣營，包括國民黨、親民黨與新黨。總統是否掌握國會多數席次，也是從兩個陣營所擁有的席次來判斷。作爲一種比例性的選舉制度，SNTV-MMD 下的席次擺動率比單一選區制小得多。圖三顯示兩大陣營從 1992 年立法院全面改選，到 2008 年立法委員選舉的席次分佈。國民黨雖然曾因分裂成其它泛藍政黨而喪失部分席次，但兩個陣營的國會席次基本上沒有大幅度的變化。在使用 SNTV-MMD 選舉立法委員的 1992 到 2004 年期間，泛綠陣營的席次擺動率是 4.4%，泛藍則爲 4.9%，比法國小很多。從長期的觀點來看，立法院的多數席次始終爲泛藍陣營所控制，不因立法委員選舉而有改變。對陳水扁總統而言，即使任命國會多數領袖爲行政院院長，恐怕也難以改變這種席次分配的狀態。





圖三 台灣立法選舉的席次分佈

資料來源：由作者自行整理繪製（中央選舉委員會，2009）。

SNTV-MMD，對於台灣的政黨體系和政黨競爭也帶來深刻的影響。首先，此一選制降低政黨的團結度，也常使同一聯盟內的政黨處於緊張狀態。在選舉制度中，SNTV-MMD 的個人化程度最高（Carey and Shugart, 1995），競選者為了要和同黨候選人區隔，往往要耗費大量資源建立個人的支持網絡，理念相近的政黨，也成為彼此的勁敵。其次，因為 SNTV-MMD 之下的競爭高度個人化，改選成本極高。第三，因為選區服務是候選人爭取選票的重要手段，現任者不見得比地方人士更具競爭力。以 2001 和 2004 年的選舉為例，大約有至少三分之一的當選者不是現任立法委員。這幾種後果相加，使立法院欠缺制衡少數政府的能力：如果國會要通過對行政院院長的不信任投票案，同一陣營的政黨必須行動一致（Wu, 2005）；又因為總統依憲法可以在不信任投票通過後解散國會提早

改選，所以立法委員往往因為改選成本高和連任率低而不願意贊成倒閣提案。陳水扁在 2000 年當選總統，未與各黨協商即任命唐飛為行政院院長，即有人提議倒閣，但此一提案並未被接受。日後，雖然親民黨也曾建議倒閣，但並未獲得國民黨的支持。既然少數政府被倒閣的機率極低，總統採取共治的壓力也就小很多。

## 六、結 論

半總統制下的敵對政治菁英，為何能在無法可循的情況下建構共治的慣例？本文以法國的三次左右共治為案例，並以台灣為對照組，嘗試回答這個問題。本文假定政治菁英都希望能維持其影響力，而為達到此目的，必須儘可能運用其憲法權力並爭取選民支持。透過理論模型的推演和經驗資料的分析，我們發現兩個有利於共治慣例形成的條件：第一，選民透過國會選舉送給政治菁英清楚的訊息，使總統意識到只有正面回應此一新民意才能延長其政治生命。第二，憲法如果賦予總統足夠的權力（尤其是無須總理配合的專屬權力），使其不至於因為共治而喪失影響力，總統任命在野黨領袖為總理的動機就會增強。法國第五共和符合這些條件：由絕對多數選出的總統被憲法賦予仲裁者和國家防衛者的任務，享有國防外交的特權，主持部長會議，可以拒絕簽署行政法令，也可主動解散國會；國民議會的選舉，因為選舉制度的因素，使左右陣營都面臨席次大幅變動的可能；對總統而言，新民意既強且大，而且多數選民對共治抱持正面態度。這些條件，使密特朗的共治具有很高的可能性與可行性，而他確立下了共治的先例。反觀台灣，並未出現如同法國的條件：總統由相對多數選出，不能主動解散立法院，即便可

以調解五院爭議但不能參加行政院會議，雖然可以制訂國家安全大政方針但需要行政院配合才能實行；立法委員的選舉制度造成競選成本高、連任率低，連帶降低倒閣的可能性，但選制的比例性又使政黨席次變動有限，即使新民意出現也不容易對總統造成壓力。

這些發現，不但幫助我們瞭解憲政慣例如何形成、法國為何出現共治以及台灣為何難以出現共治，也提示了一個半總統制研究的重要課題：當總統可以獨自任命總理時，為什麼有些國家可以出現共治，有些卻產生少數政府？憲政傳統和憲政文化當然具有一定的影響力，但本論文也指出制度因素的重要性，而同樣的制度可以遍存於不同國家。<sup>32</sup> 為瞭解法國的共治模式是否也出現在其它國家，我們需要尋找滿足以下條件的半總統制國家：總統享有獨自任命總理的權力以及主動解散國會權、國會選舉採取單一選區制、總統黨籍曾和國會多數黨（聯盟）不同。在民主的半總統制國家中，只有非洲的馬利共和國符合這些條件。<sup>33</sup> 馬利共和國的總統任命總理無須國會同意，可在與總理與國會議長諮商後解散國會，並享有與法國總統類似的緊急命令權；該國的國會議員選舉，也採單一選區兩輪投票制。<sup>34</sup> 馬利從 1992 年採行此一體制以來，有十年的時間由

---

32. 2005 年修憲後，台灣的立法委員選舉改採並立式單一選區兩票制。理論上，此一選制應能降低國會的政黨數，並增強政黨在國會扮演的角色。在 2008 總統大選期間，國民黨候選人馬英九曾提及，「組閣尊重國會多數」；民進黨候選人謝長廷也說，「組閣會找國民黨協商，兩黨共治」。馬、謝兩人是否會實現其諾言，我們不得而知，但至少表示新選制造成的政黨體系變化，是總統思考組閣問題時的重要變數。關於兩位總統候選人的言論，請參考自由時報（2008a；2008b）。

33. 非民主的半總統制國家，制度對行為者的約束有限。大多數的半總統制國家採取比例代表制選出國會議員，而採行單一選區制的半總統制國家，總統很少享有獨自任命總理的權力。

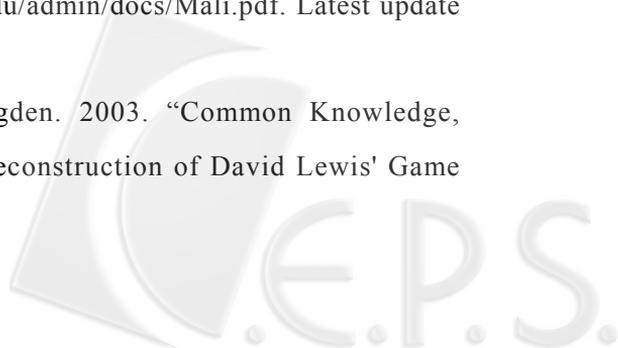
34. 馬利的國會選舉制度是以政黨名單為投票對象，和法國略有不同。馬利共和國憲法全文請參考 Constitution Finder（2009）。

同一陣營掌握總統職位和國會多數，和 1981 年之前的法國第五共和類似。2002 年選出的馬利共和國總統 Amadou Toumani Touré 並無清楚的黨派屬性，而其任命的總理所組成的政府則包含大多數的國會黨派。馬利的情況和法國的共治仍有相當的差距，只有一位超黨派總統和包納國會多數政黨的政府並存，也還不能算慣例。不過，以一個貧困、沒有議會制傳統的國家而言，馬利的經驗在新興民主國家中是相當獨特的，顯示制度設計可能扮演了重要的角色。反觀台灣，雖然具有一定程度的民主化，也比馬利富裕很多，但始終處於總統主導的統治模式；在少數政府時期，總統雖然仍被認為是最高政治領袖，但難以突破行政立法僵局和菁英之間的對抗。本文比較法國和台灣，正是要顯現既有的制度設計如何影響菁英互動以及新慣例的建立。



## 參考書目

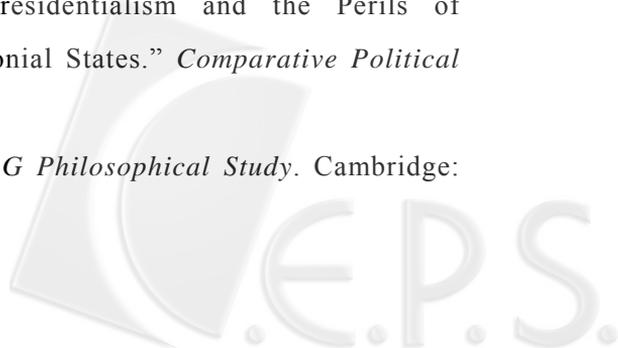
- Ardant, Philippe and Olivier Duhamel. 1999. "La Dyarchie." *Pouvoirs* 91: 5-24.
- Axelrod, Robert. 1984. *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bagehot, Walter. 1867. *The English Constitution*. Ithaca: Cornell University Press.
- Brazier, Rodney. 1988. *Constitutional Practice*. Oxford: Clarendon Press.
- Bryce, James. 1905. *Constitutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Carey, John M, and Matthew Soberg Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14, 4: 417-439.
- Cole, Alistair. 1994. *François Mitterrand: A Study in Political Leadership*. London: Routledge.
- Conley, Richard S. 2006. "From Elysian Fields to the Guillotine? The Dynamics of Presidential and Prime Ministerial Approval in Fifth Republic France." *Comparative Political Studies* 39, 5: 570-598.
- Constitution Finder. 2009. "The Constitution of the Republic of Mali." in <http://confinder.richmond.edu/admin/docs/Mali.pdf>. Latest update 12 March 2009.
- Cubitt, Robin P. and Robert Sugden. 2003. "Common Knowledge, Salience and Covention: A Reconstruction of David Lewis' Game



- Theory.” *Economic and Philosophy* 19: 175-210.
- Dow, Jay K. 1999. “Voter Choice in the 1995 French Presidential Election.” *Political Behavior* 21, 4: 305-324.
- Duverger, Maurice. 1963. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York: Wiley.
- Duverger, Maurice. 1980. “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-187.
- Elgie, Robert and Steven Griggs. 2000. *French Politics: Debates and Controversies*. London: Routledge.
- Elgie, Robert. 2001. “‘Cohabitation’: Divided Government French-Style.” in Robert Elgie. ed. *Divided Government in Comparative Perspective*: 106-127. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2007. “What is Semi-Presidentialism and Where is it Found?” in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*: 1-13. London: Routledge.
- Friend, Julius W. 1998. *The Long Presidency: France in the Mitterrand Years, 1981-1995*. Boulder, CO and Oxford: Westview Press.
- Gerhardt, Michael J. 2000. *The Federal Appointments Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Durham: Duke University Press.
- Gross, Oren and Fionnuala Ní Aoláin. 2006. *Law in Times of Crisis: Emergency Powers in Theory and Practice*. Cambridge: Cambridge University Press.



- Grunberg, Gérard. 1999. "Du Cohabitationnisme de l'Opinion." *Pouvoirs* 91: 83-95.
- Hardin, Russell. 1989. "Why a Constitution?" in Bernard Grofman and Donald Wittman. eds. *The Federalist Papers and the New Institutionalism*: 100-120. New York: Agathon Press.
- Hardin, Russell. 1999. *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Harrison, Michael M. 1986. "France in Suspense." *SAIS Review* 6, 1: 91-115.
- Huber, John D. 1996. *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. New York: Cambridge University Press.
- Inter-Parliamentary Union. 2009. "Assemblée nationale (National Assembly)." in [http://www.ipu.org/parline-e/reports/2113\\_B.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/2113_B.htm). Latest update 24 November 2008.
- Jaconelli, Joseph. 1999. "The Nature of Constitutional Convention." *Legal Studies* 19, 1: 24-46.
- Jaconelli, Joseph. 2005. "Do Constitutional Conventions Bind?" *Cambridge Law Journal* 64, 1: 149-176.
- Jennings, Ivor. 1959. *The Law and the Constitution*. London: University of London Press.
- Kirschke, Linda. 2007. "Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States." *Comparative Political Studies* 40, 11: 1372-1394.
- Lewis, David. 1969. *Convention: A Philosophical Study*. Cambridge:



Harvard University Press.

Liao, Da-Chi and Herlin Chien. 2005. "Why no Cohabitation in Taiwan?" *China Perspectives* 58: 55-59.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

Marshall, Geoffrey. 1984. *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*. Oxford: Clarendon Press.

Martin, Pierre. 2000. *Comprendre les Évolutions Électorales: La Théorie des Réalignements Revisitée*. Paris: Presses de Science Po.

Maynard, John and George R. Prince. 1973. "The Logic of Animal Conflict." *Nature* 246: 15-18.

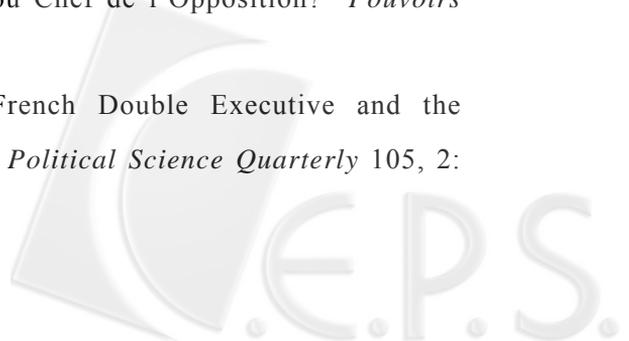
Michelat, Guy. 1993. "In Search of Left and Right." in Daniel Boy and Nonna Mayer. eds. Cynihia Schoch. trans. *The French Voter Decides*: 65-90. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Ministère de l'Intérieur. 2009. "Résultats électoraux en France." in [http://www.interieur.gouv.fr/sections/a\\_votre\\_service/elections/resultats/](http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/elections/resultats/). Latest update 2 March 2009.

Pierce, Roy. 1991. "The Executive Divided Against Itself: Cohabitation in France, 1986-1988." *Governance* 4, 3: 270-294.

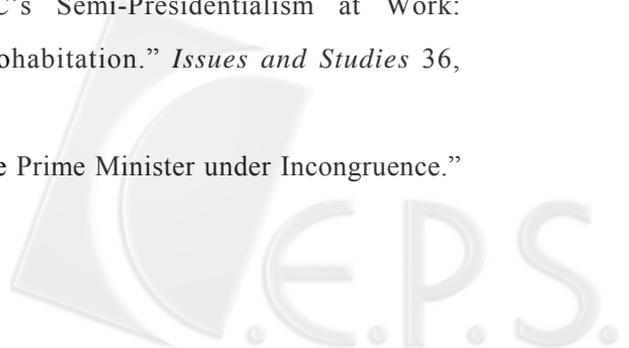
Portelli, Hugues. 1999. "Arbitre ou Chef de l'Opposition?" *Pouvoirs* 91: 59-70.

Poulard, Jean V. 1990. "The French Double Executive and the Experience of Cohabitation." *Political Science Quarterly* 105, 2:



243-267.

- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Site de Premier Ministre. 2009. "Histoire des Chefs de Gouvernement." in [http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/premier\\_ministre/histoire\\_chefs\\_gouvernement\\_28/](http://www.premier-ministre.gouv.fr/acteurs/premier_ministre/histoire_chefs_gouvernement_28/). Latest update 2 March 2009.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Thiébault, Jean-Louis. 2000. "France: Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic." in Wolfgang C. Muller and Kaare Strom. eds. *Coalition Governments in Western Europe*: 498-528. Oxford: Oxford University Press.
- Thody, Malcolm Waller Philip. 1998. *The Fifth French Republic: Presidents, Politics, and Personalities*. London: Routledge.
- Wu, Yu-Shan. 2000. "The ROC's Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation." *Issues and Studies* 36, 5: 1-40.
- Wu, Yu-Shan. 2005. "Appointing the Prime Minister under Incongruence."



*Taiwan Journal Democracy* 1, 1: 103-132.

- TVBS聯合調查中心。2001。〈聯合政府民意調查〉。http://www.tvbs.com.tw/code/tvbsnews/poll/20010831/010831.asp。2009/3/10。
- 中華民國總統府。2005。〈中華民國憲法增修條文〉。http://www.president.gov.tw/1\_roc\_intro/law\_add\_94.html。2009/3/10。
- 中央選舉委員會。2009。〈歷屆公職選舉資料-立法委員選舉〉。http://210.69.23.140/cec/cehead.asp。2009/2/26。
- 行政院。2009。〈歷任院長〉。http://www.ey.gov.tw/lp.asp?ctNode=988&CtUnit=77&BaseDSD=14&mp=1。2009/3/2。
- 自由時報。2008a。〈馬：府院同一黨 才會和諧〉。http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jan/18/today-fo5.htm。2009/3/12。
- 自由時報。2008b。〈謝：考慮馬組閣 兩黨共治〉。http://www.libertytimes.com.tw/2008/new/jan/18/today-fo4.htm。2009/3/12。
- 吳重禮、王宏忠。2003。〈我國選民「分立政府」心理認知與投票穩定度：以2000年總統選舉與2001年立法委員選舉為例〉。《選舉研究》10, 1: 81-114。
- 吳重禮、楊樹源。2001。〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉。《人文及社會科學集刊》13, 3: 251-305。
- 吳重禮等。2003。〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以1986年至2001年地方政府府會關係為例〉。《人文及社會科學集刊》15, 1: 147-186。
- 吳重禮等。2004。〈選民分立政府心理認知與投票行為：以2002年北高市長暨議員選舉為例〉。《政治科學論叢》21: 75-116。
- 沈有忠。2005。〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改

- 後的憲政運作為例〉。《政治科學論叢》23：27-60。
- 周育仁。2002。〈少數政府對行政立法互動之影響〉。《政治學報》34：17-30。
- 林濁水。2002。〈「半總統制」憲政運作展望〉。《行政暨政策學報》34：1-28。
- 徐正戎。2001。〈「左右共治」憲政體制之初探——兼論法、我兩國之比較〉。《台大法學論叢》30，1：1-43。
- 徐正戎。2002。《法國總統權限之研究》。台北：元照出版公司。
- 高朗。2001。〈評析我國少數政府與聯合政府出現的時機與條件〉。《理論與政策》15，1：1-11。
- 張佑宗。2006。〈選舉事件與選民的投票抉擇：以台灣 2004 年總統選舉為分析對象〉。《東吳政治學報》22：21-159。
- 張壯熙。1996。〈法國「左右共治」經驗的啟示〉。《問題與研究》35，1：73-86。
- 陳宏銘、蔡榮祥。2008。〈選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗之探討〉。《東吳政治學報》26，2：117-180。
- 陳宏銘。2007。〈台灣半總統制下“少數政府”的存續：2000-2004〉。《東吳政治學報》25，4：1-64。
- 陳志華。2002。〈「雙首長制」的迷思——突破總統制的侷限與改革趨向〉。《行政暨政策學報》34：1-28。
- 陳慈陽。2004。《憲法學》。台北：元照出版公司。
- 湯德宗。1998。〈論九七修憲後的權力分立——憲改工程的另類選擇〉。《國立台灣大學法學論叢》27，2：135-178。
- 黃紀、吳重禮。2000。〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉。《台灣政治學刊》4：105-147。

黃德福。2000。〈少數政府與責任政治〉。《問題與研究》39，12：1-24。

廖達琪、洪澄琳。2004。〈反對黨獨大下的分立政府——高雄縣府會關係的個案研究（1985-2003）〉。《台灣政治學刊》8，2：5-50。

鄭夙芬等。2005。〈2004年總統選舉中的候選人因素〉。《台灣民主季刊》2，2：31-70。

鄭夙芬等。2008。〈選舉事件與政治信任：以2004年總統選舉為例〉。《問題與研究》4，3：9-30。

聯合報。2000。〈扁：不可能讓國民黨「整碗捧去」〉。<http://issue.udn.com/FOCUSNEWS/TAN/a3.htm>。2009/3/2。

蘇子喬。2006。〈我國「雙首長制」為什麼不會換軌？—制度因素之分析〉。《政治學報》40：41-84。



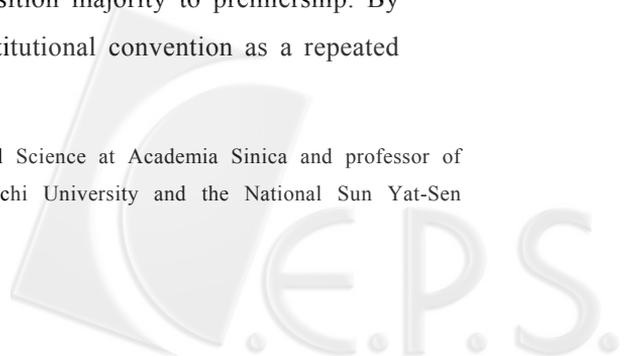
# **Can Cohabitation Become a Constitutional Convention under Semi-Presidentialism? A Comparison between France and Taiwan**

Jih-wen Lin \*

Semi-presidentialism is qualitatively different from other constitutional systems by its dual-executive design. Thus, a key issue in the study of semi-presidentialism is whether a president can appoint the leaders of the opposition majority to become the premier. Although the constitution of the French Fifth Republic, gives the president the authority to designate the prime minister without parliamentary approval, the president always appoints the leader of the majority party in the parliament, even if that leader is of the opposition party or coalition. The three cohabitations of the French Fifth Republic can thus be seen as a convention beyond the provision of the codified constitution. The French cohabitations offer an important lesson for Taiwan, where the president never appoints the leader of the opposition majority to premiership. By modeling the formation of constitutional convention as a repeated

---

\* Research fellow, the Institute of Political Science at Academia Sinica and professor of Political Science at the National Chengchi University and the National Sun Yat-Sen University.



game among competing elites, this paper has identified the conditions conducive towards the formation of a constitutional convention of cohabitation. These factors include the frequency of president autonomously exercising his/her power, the formation a parliamentary electoral system that is centripetal and majoritarian-leaning, and duration of the president's tenure. These conditions can enable the establishment of cohabitation when the presidential power is not diminished and when the seat-maximizing incentive compels the opposition leader to cooperate with the president. The differences between France and Taiwan on these dimensions explain the divergent attitudes taken by respective presidents toward the opposition majority.

**Key words:** semi-presidentialism, cohabitation, constitutional convention, repeated game, SNTV, two-round system, institutional building

