

第六章 結論

半總統制是否適合新興民主國家的民主政治雖無定論，但是如果有人認為總統制及議會制不好，那麼薩托里建議可以採取半總統制，因為此制度可以處理議會多數與總統不屬同一政黨時的困擾¹。但是另一方面，學者所進行的跨國比較研究又主張，法國第五共和的半總統制運作之所以較為順暢係有其憲法及憲法之外的因素²。因此，對民主經驗不夠純熟的新興民主國家而言，若不具備如法國第五共和條件者，半總統制很可能因為總統或國會的選舉結果而改變其政治環境，此對新興民主國家不啻是一個製造政治不穩定的機會。而且這種制度通常被評為權責不清，製造僵局，因此在不同的政治文化與政黨政治發展的國家中，即使採行相似的憲政體制，亦極可能產生不同的運作結果³。而本論文就是企圖排除非制度性因素的影響，希望從制度的配套結構建立一套適合半總統制運作的政治架構。

既然半總統制的體制設計結構牽涉諸多複雜因素，本論文藉由兩個後共產國家蒙古及波蘭的比較分析，再加入中華民國的案例探討，期望提供比較政治研究者的參考，並從中找出一個較佳的半總統制設計，作為半總統制國家進行制度改革時的參考。

本章共分三節，第一節先就本論文的比較結果進行歸納闡述，第二節就半總統制的制度設計缺陷進行制度改進的建議，第三節再論及除制度因素會影響政治

¹ Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes* (New York: New York University Press, 1997), Ch.7.

² 所謂憲法及憲法之外因素包括：(一) 憲法安排及憲政慣例；(二) 有效多數黨聯盟；(三) 選舉規則及投票行為；(四) 立法程序的規定；(五) 正式及非正式的國會程序等。Chia-lung Lin, *Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective* (Ph.D. Dissertation of Political Science, Yale University, May 1998), pp.642-647。另國內研究法國政府及政治的學者亦認為，「左右共治」雖是矛盾現象，但它仍可在法國運作的主要原因有四：(一) 總統有解散議會的權力，產生「嚇阻式的制衡」；(二) 選舉文化的成熟：選民選黨不選人，且對兩輪多數決的制度具有高度共識；(三) 黨紀的嚴明：如國會中多黨林立，且又無黨紀，則共治必難以運作。黨紀嚴明可強化總理與政府的角色；(四) 高度的法制化：諸多超然且獨立的委員會與行政機關，可避免許多政治性的爭議或角力。張台麟，《法國總統的權力》(台北：志一，民國84年)，頁206-207。

³ 吳東野，〈「半總統制」政府體系的理論與實際〉，頁49。

穩定外，非制度性因素亦具有一定的影響力，如何在制度與非制度之間取得平衡是所有研究政治理論者所探求的目標。

第一節 半總統制的分析比較綜論

本論文試圖從制度層面的憲政體制及選舉制度兩個面向，對影響半總統制政治穩定運作進行新制度主義的中游（體制本身）及下游（制度影響）研究。由於影響半總統制運作的範圍廣泛，本論文分別以「府會關係／總統權力／國會政黨體系」，以及「多數／少數、總統黨參與／不參與、單一／聯合」的內閣組成形態，設計出兩層不同的分析架構，再佐以「內閣平均任期」來印證此種分析架構的可驗性。

首先，從制度選擇的精英理性抉擇來看，後共國家之所以偏好半總統制的原因均係執政精英無法確定可以全盤掌握選舉的結果，於是採取分權的方式，選擇包含不同權力程度的半總統制作為主要的憲政體制。但也因為各個權力機構的權力範圍或規定鬆散、或權責不清，導致採行相似「總理 - 總統」半總統制的蒙古及波蘭，可以因為各個變項的影響，而呈現不同的政治穩定狀況，更遑論採行「總統 - 議會」半總統制的中華民國。因此，在進行半總統制的比較研究過程中，選取的案例越多越能歸納出可依循的路徑。本論文因時間、財力、能力所限，雖僅選取兩個案例作為比較對象⁴，惟為提供現實政治環境的參考價值，又加上中華民國的案例，不僅增加實務經驗的比較價值，又能涵蓋半總統制的兩個次類型，以求嚴謹。

在確定蒙古及波蘭採行半總統制的憲政體制之後，依據舒格特及凱瑞所區分的各項總統權力計分標準，並稍加修改之後，比較蒙古及波蘭兩國的總統權力發

⁴ 在進行國家間的比較研究之時，有三種選取國家的方法：比較眾多國家、比較若干國家，及單一國家的研究。請參見 Todd Landman, 周志杰譯, 王業立主編,《比較政治的議題與途徑》(*Issues and Methods in Comparative Politics: An Introduction*)(台北：韋伯，2003年)，第二章。

現，即使兩者均是「總理 - 總統」半總統制，但總統的立法權力與非立法權力卻各自有別，而且非立法權力越大的總統對政治穩定的影響就越明顯。整體而言，蒙古的總統權力比波蘭總統權力小，雖然前者的總統權力雖與 1997 年修憲後的波蘭總統權力均為 5 分，惟因蒙古總統的非立法權比波蘭總統的非立法權小，以致在整體表現上，蒙古總統對政局的影響力相對於波蘭總統較無法施展。

另一個制度設計的比較是蒙古及波蘭的政黨體系，在分析的過程當中發現，由於選舉制度的不同導致兩國的國會呈現不同的政黨體系。蒙古因為採行容易形成兩黨制的單一選區制，其政黨體系的型塑就比採行比例代表制的波蘭穩定。所幸後共波蘭在 1993 年國會選舉時加上選舉門檻的限制之後，的確有效限縮政黨的零碎化現象，朝比較穩定的有限多黨制發展。而此點在兩國政治穩定的變化上亦顯現出明顯的作用。此外，值得一提的是兩國的總統選舉均採行兩輪絕對多數選制，且均為非共時選舉，除了與總統的合法性有關外，實際上對兩國的總統權力大小影響並不大，對政黨體系的影響也不具直接關係。不過總統與國會的選舉時程如果能夠改為共時舉行，或許可以減少府會分立發生的機會。

在分析過蒙古及波蘭的總統權力與政黨體系之後，本論文從「府會關係」、「總統權力」、「國會政黨體系」所架構出的第一層分析，以及從「多數 / 少數內閣」、「總統黨參與 / 不參與」、「單一 / 聯合內閣」所建立的第二層分析，一一檢視兩國的政治穩定度，確定同一國家同一總統任內，若遇府會分立，其政治穩定度比府會一致差；而兩個國家之間的總統權力如果較大，其政治穩定度平均亦較低。所以整體平均級數上，蒙古的政治穩定狀況優於波蘭。

其次，在內閣平均任期的分析上發現，同一國家同一總統任內的平均級數越好，其內閣平均任期就越長，此種結果驗證了本文的基本分析架構是可以成立的，而且政治穩定平均級數是與內閣平均任期呈正向關係。蒙古除了巴嘎班迪總統時期的府會分立時，出現內閣更換頻繁現象外，其他時期內閣可算是非常穩定。至於波蘭，在瓦文薩總統時期幾乎是與國會爭權的狀況，加上國會穩定多數不易成形，內閣相對就不穩定。而克瓦斯涅夫斯基總統時期則只有在府會分立的

時期，內閣因為執政的「團結選舉行動」與「自由聯盟」本身政策相左而瓦解，相反地，在府會一致之時，內閣相對就較為穩定。

在經過兩個後共國家的比較分析後，本論文選擇切身相關的中華民國作為另一個檢視案例，除可提供我國的經驗參考外，另一個作用亦可檢驗本論文分析架構是否適用於其他新興民主國家。研究結果發現，中華民國的總統在三個國家之中權力最大，其所造成的政治穩定度遂相對較低，若再搭配府會關係、政黨體系、內閣組成等變項來看，其政治穩定平均級數是最差狀況，平均分數是 52.1，其次則是波蘭的政治穩定級數是介於 5 至 4 級之間，但總平均分數較中華民國高為 56.3。最穩定的當推蒙古，其政治穩定平均級數介於 2 至 3 之間，總平均分數為 83.3（見表 4-5 及表 5-4）。此種結果顯示「總理 - 總統制」的運作的確比「總統 - 議會制」較佳。

另外，在政治穩定度與內閣平均任期的相關性方面，本論文除在蒙古與波蘭兩國的平均相關係數上獲得正向關係外，把同樣的架構用來檢視中華民國，或者蒙古、波蘭與中華民國三國的相關性，亦獲得相同的結果，顯示內閣平均任期的確隨著政治穩定級數而改變，亦即內閣平均任期與政治穩定度是正相關，由此結論再推回原來的第一層及第二層分析，印證本論文的分析設計是可以成立的。作者期望日後能有較多的時間及能力，再繼續以此架構來檢驗其他的新興民主國家，以累積研究成果。

第二節 改善「半總統制」制度設計的穩定因素

從本論文所架構出的府會關係、總統權力及國會政黨體系三個變項，分析後共產國家蒙古與波蘭的政治穩定，雖是從制度面切入，但基本上一個制度要運作良好應包含制度與非制度性因素的搭配。在制度上應設計有利良性互動的憲政體制與選舉制度，對於後共新興民主國家而言，雖然在轉型階段應使行政權力集中以應付政經改革之需，然而就長期而言，行政權亦應有所限制。另外也有學者反

對強勢總統的制度，認為政治自由只有透過運作良好的代表性議會始能被善加保護。同時從後共國家的經改事實證明，事實上行政權的集中反而阻止經改，而行政權的限制卻對經濟改革過程有正面的影響⁵。但是在實證經驗上，制度的設計與選擇通常是精英理性抉擇的一個過程。

所幸蒙古與波蘭經過十餘年的民主轉型過程，「總理 - 總統制」的憲政體制運作漸趨穩定，不論國會多數政黨是否與總統政黨同黨，總統均不得不依照憲法規定，提名國會多數所能接受人選擔任總理，使得半總統制中引起總統與國會爭議的機會相對降低，政府穩定施政，政治穩定自然隨著提高。從本論文第五章的比較分析，即可得知「總理 - 總統制」確實比「總統 - 議會制」較能掌握總統與國會之間的穩定原則。雖然在後共波蘭的政治民主化過程中，瓦文薩總統擁有強勢企圖心的人格特質，並於波蘭初期政治轉型之時，在多次的政府組成上引發動盪，但是最終在波蘭憲法的制約下，仍需尊重國會多數意見提名國會所能接受的人選出任總理。此種結果雖說是制度設計使然，惟不能否定領袖個人的非制度性因素在過程中亦扮演了影響穩定的角色。

此種因為精英需求而影響制度選擇的案例在中華民國的六次憲改過程可謂顯露無遺，中華民國雖然參考法國第五共和的半總統制，而採取了「改良式的雙首長制」，在分類上仍是「總統 - 議會制」的內涵，因此也就註定其與蒙古及波蘭的政治發展軌跡不同，不僅如此，亦與其所依據的法國半總統制典範有異。我們若比較法國第五共和及俄羅斯的「總統 - 議會制」發現，各個半總統制的設計內容雖是大原則相同，但相異之處卻影響各國實踐的結果，以法國及俄羅斯為例，當總統與國會多數不同政黨之時，可產生兩種不同的發展結果。1986年3月當法國社會黨總統密特朗（Francois Mitterand）面對國會大選後佔右翼的多數時，密特朗因無法掌握國會多數，雖擁有自行任命總理權，仍被迫提名右翼的席

⁵ John T. Ishiyama & Matthew Velten, " Presidential Power and Democratic Development in Post-Communist Politics, " *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.31, No.3 (September 1998), pp.220-221。

哈克 (Jacques Chirac) 為總理，開始法國的第一次左右共治。此即法國總理必須對國會負責的情況下，總統即使可逕行任命總理，但仍需尊重國會多數，任命國會所能接受人選，而依此建立法國的憲政慣例⁶。另一個不同的案例則是俄羅斯，在憲法的規定上俄羅斯的總統可自行任命屬意的總理人選，同時規定當國會對總統所提人選否決三次、國會在三個月內兩次通過對政府的不信任案、或當政府向國會提出給予信任而國會拒絕時，總統即可據以解散國會進行改選⁷。所以俄羅斯葉爾欽 (Boris Yeltsin) 總統敢有恃無恐地於 1993 年到 1999 年底止，曾四易總理齊諾梅爾金 (Viktor Chernomyrdin) 基里延科 (Sergei Kiriyenko) 普里馬科夫 (Yevgenii Primakov) 史泰巴辛 (Sergei Stepashin) 到普丁 (Vladimir Putin)，沒有一位是當時國會的最主要黨派⁸。以法國及俄羅斯在憲法規定上均賦予總統很大的總理任命權，卻因不同的政治文化而導致不同的政治發展，此對採行半總統制的新興民主國家而言不啻提供一個省思的機會，或許「總理 - 總統制」的制度設計較不易因為非制度性因素的影響而引發政治不穩定。

本論文從後共產國家蒙古、波蘭及新興民主的中華民國三個實施半總統制設計的實證比較發現，半總統制的兩個次類型因為府會關係、總統權力、國會政黨體系以及內閣組成型態的區別而有不同程度的政治穩定，而且在此三個案例中，「總理 - 總統制」的確比「總統 - 議會制」相對較為穩定。若從制度面探究影響半總統制的三個結構因素，其主要深層面向應是憲政體制及選舉制度。雖然府會關係是否一致對半總統制運作穩定與否影響最深，但因府會關係容易因為一次選舉而改變結構，變化程度較為頻繁，是以總統權力的設計及選舉制度影響下的國會政黨體系兩個變項將是掌握半總統制最基礎的因素。亦即撇開非制度性因素不談，如果在制度設計上能夠掌控此兩個變項，使其有利半總統制的穩定運作，應

⁶ 法國總統如為新當選者，若與國會多數黨不同黨時，總統通常會行使解散國會權，重新舉行國會選舉，以便總統的政黨有機會成為國會多數黨，俾利總統重新任命其屬意人選。如經國會重新選舉，仍由不同於總統的政黨成為多數時，此時總統仍需尊重國會，任命國會多數黨的領袖擔任總理。

⁷ Yu-Shan Wu, "Comparing Semi-Presidentialism in the ROC and the Russian Federation," p.169.

⁸ 吳玉山，〈後共政黨重新掌握權力的途徑：比較俄羅斯與波蘭〉，蘇永欽主編，《政黨重組：

該是半總統制可以參考的方向。

在討論半總統制穩定運作之前，國內學者對中華民國現行制度的看法或可提供思考。首先，國內學者從規範面來看此問題，認為應將其分為三種層次。第一個層次是現行制度不變，第二個層次是做必要的改革，以增強政治穩定，第三個層次則是檢討此制度是否適合，應否修改為其他憲政制度⁹。以中華民國現行制度所導致的政治不穩定狀況，第一層次不修改制度而企求朝野合作，恐怕緣木求魚。而第三層次修改半總統制為總統制或議會制，學者及政治人物各有看法及盤算，短期內要達成共識亦非易事。剩下的只有對現行制度進行重點修正，以有利政治穩定。如果依據本論文分析比較的結果來看，第二層次的修正可以朝「總理 - 總統制」的方向修改，其中的重點是總統提名總理應經國會同意。此外，學者亦提出總統選舉制度應與解散國會權一併考量，亦即採行兩輪多數的總統選舉，應給予總統在當選後解散國會以尋求府會一致的權力，以及將總統選舉和國會選舉同時舉行¹⁰。此種修正應是相互搭配的，惟有由多數民意產生的總統才能擁有主動解散國會的權力，因而始能降低府會分立情形，而舒緩政治不穩定的因素。

另外，其他學者在比較法國第五共和、德國威瑪共和、波蘭、俄羅斯及中華民國的半總統制之後，亦曾提出四點建議作為改善半總統制的方向：第一，賦予總統被動的權力（reactive power）而非主動的權力（proactive power），前者為否決權，後者為命令權及解散權；第二，總理及內閣的存在完全依賴國會支持；第三，總統解散國會應有總理副署，以免濫用；第四，憲法及選舉制度的設計應朝國會極大化與分裂政府極小化¹¹。不過在隨後的相關研究中，又提出了幾個重點，例如：減少分裂政府發生的機率、強化行政權的一體化，以及國會監督功能的健全化。在減少分裂政府方面具體作法包括：同時舉行總統和國會選舉、允許

台灣民主政治的再出發？》，頁 148-150。

⁹ 吳玉山，〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉，明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，頁 206。

¹⁰ 吳玉山，〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉，明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，頁 207-208。

¹¹ Chia-lung Lin, *Paths to Democracy: Taiwan in Comparative Perspective*, pp.660-661。

新總統解散國會重行改選、國會選舉採行單一選區與政黨名單並存的兩票制、總統選舉不採行兩輪投票的絕對多數制；在強化行政權一體化方面，則應妥善規劃總統和閣揆的職權，由其中一人主導政務而非存在兩個相互牽制的行政中心。如果行政與立法發生衝突，應有解套的機制，例如：總統可以主動解散國會、行政部門可以要求國會對內閣行使信任投票、或將重大爭議訴諸公民投票、亦可考慮賦予國會擁有對內閣的同意權、甚至是建設性不信任投票等¹²。

歸納上述學者所提各項看法，本論文試圖從影響半總統制的三個結構性因素切入，從制度面提出三個改革方向，以避免半總統制國家發生政治運作不穩定的機會。

一、 避免形成分裂政府

由於「左右共治」（府會分立）是「雙首長制」下非常態的憲政現象¹³，因此如何避免此種情形發生對穩定半總統制而言非常重要。蒙古及波蘭的總統與國會選舉時間均不同步，屬於非共時選舉。以蒙古來講，國會與總統選舉均為每四年一次，但國會選舉時間早總統選舉一年，且因總統的解散國會權為 0 分，自 1992 年依據新憲法舉辦選舉之後，兩者選舉時間規率未曾改變。而且因為國會選舉早於總統選舉，較難發生所謂選舉的「裙擺效應」，以致蒙古自 1992 年起至 2001 年止，九年時間中有六年處於分裂政府。

至於波蘭自 1990 年起，總統選舉為每五年一次，國會選舉則為四年一次。但 1993 年因為國會通過對蘇霍茨卡政府的不信任案，瓦文薩總統遂依據小憲法解散國會，舉行改選，產生分裂政府。

¹² 林佳龍，〈台灣半總統制的缺失與改進：論總統、閣揆與國會的三角關係〉，明居正、高朗主編，《憲政體制新走向》，頁 343-344。

¹³ 徐正戎，〈「左右共治」-「雙首長制」之宿命？〉，《政策月刊》第 59 期，2000 年 6 月，頁 8-12。

目前中華民國的總統任期四年，立委任期三年¹⁴，總統與國會選舉時程屬於非共時選舉，若能將兩者選舉時程改為共時選舉，藉此拉抬同屬總統政黨的國會議員候選人當選數目，應可有效減少府會分立的情形發生¹⁵。

二、 國會政黨體系的強化

國會政黨體系的形成雖有制度與非制度性因素，但如要國會形成穩定多數聯盟主要仍在選舉制度的設計上。

(一) 蒙古

首先在蒙古方面，因為國會選舉制度的一再更改，尚未形成穩定的國會政黨體系。從 1990 年倉促舉行選舉，1992 年的複數選區全額連記法，到 1996 年及 2000 年的單一選區加設當選門檻的制度，一路走來從一黨專政、一黨獨大、有限多黨、重回一黨獨大，蒙古的政黨體系仍待時間成型。國內學者林繼文在研究半總統制的各種因素變項之後，提出一個結論：「對民主轉型國家而言，半總統制比純粹的內閣制或總統制更有吸引力；而一旦採用此制後，總統干政是最有可能的後果。」同時指出在半總統制的體制下，要避免產生總統干政的最直接而重要的方法包括：賦予國會對於總理任命的同意權，以及改革選舉制度，形成穩定的多數，其中又以選舉制度改革最為關鍵¹⁶。由於目前蒙古國會本就擁有對總理任命的同意權，剩下的就是如何建立一個可以形成國會穩定多數的選舉制度。李帕特研究多數模型與共識模型兩種民主類型時，發現前者特別適合於，而且最能運作於同質性的社會；而後者的民主則較適合於多元分歧的社會¹⁷。以蒙古 2000

¹⁴ 有關中華民國立法委員任期問題曾於 1999 年 9 月 4 日的五次修憲時，將立委任期延長為 4 年，惟因當次修憲程序牴觸公開透明的原則，且國大延任案引起爭議，經大法官會議 499 號解釋，宣布「失其效力」。不過，在 2001 年立委改選後，執政的民進黨開始研擬將立委任期改為 4 年，並與總統選舉同時舉行的國會改革方案。

¹⁵ 當然選民也可能在共時選舉時產生分裂投票；或者當總統行使解散國會權時，國會重新改選，又發生非共時選舉的情形，惟此畢竟為非常態，仍應以共時選舉的設計來避免府會分裂的機會。

¹⁶ 林繼文，〈半總統制下的三角政治均衡〉，《政治制度》，頁 168。

¹⁷ Arend Lijphart, 陳坤森譯，《當代民主類型與政治》，頁 3。有關多數模型的要素有九：其中包

年的人口調查資料顯示，其主要民族喀爾喀蒙古人占 81.5% 的情形來看，其社會文化分歧並不嚴重，應比較適合採行「多數模型」。因為在蒙古半總統制的憲政體制下，一個多黨的政黨體系不容易形成國會多數共識，將比較容易提供總統干政的機會，本論文所研究的蒙古，於 1997 年至 2000 年的共治階段正好提供最佳的見證。再加上蒙古政黨成立程序過於簡單¹⁸，因此國會選舉制度或許採用有效縮減政黨數目的方式，可以加強國會的議事能力。蒙古 2000 年國會選舉之前與之後均曾有修改制度之議，惟仍未有定論¹⁹。事實上在確定 2000 年國會選舉採行 1996 年舊制時，蒙古的政治觀察家們亦認為採取舊的選舉制度，將有利於蒙古的政治穩定，型塑兩黨制的傾向²⁰。李帕特的研究也指出，一個有效且穩定的國會政黨數對內閣的持久性及行政優勢的局面將較為有利²¹。同時由於國會政黨體系對半總統的政府運作型態密切相關，如國會政黨數目愈少，總統愈有可能在國會取得多數支持，政黨數目愈多，總統獲得過半支持的機率就相對減少²²。因此，只有在兩黨制的國會穩定政黨體系下，當府會一致時，政務獲國會多數支持的比例較高，相形之下，總統介入政務的機會將相對減少；相反地，在面臨府會不一致的狀況，當總統面對國會相對穩定多數時，將較難主張與國會不同立場的政策方向，其內閣必須依據國會多數意見執行政策，因此內閣若獲國會多數支持，其持久性必然相對較為穩定，不易引起政治不安定。

括兩黨制、單一面向的政黨、選舉的相對多數制等；共識模型要素有八，包括多黨制、多面向政黨、比例代表制等。

¹⁸ 從每次國會選舉政黨的分合狀況即可理解蒙古政黨重組之頻繁。例如：1996 年執政的民主聯盟第一大黨蒙古民族民主黨在 2000 年選舉之時，分裂出蒙古民主黨 (Mongolian Democratic Party, MDP)，"Parties Are Anxious about System to Apply for the Election," *The Mongol Messenger*, February 16, 2000, p.3。另部分成員於 2000 年 3 月 9 日出走，成立公民意志黨 (Civil Will Party, PCW)，"Party for Civil Will Registered," *The Mongol Messenger*, March 29, 2000, p.2。

¹⁹ 選前有關選舉制度的討論各黨派看法不同，非國會政黨不贊成修改，蒙古社會民主黨傾向混合制，26 個單一選區絕對多數決及 50 個政黨比例代表制，但此版本被認為違反憲法投入不投黨的規定；蒙古人民革命黨傾向維持 1996 年制度；蒙古民族民主黨則願與各黨派妥協，不過亦贊成原來制度。"Parties Are Anxious about System to Apply for the Election," *The Mongol Messenger*, February 16, 2000, p.3。選後的討論則參見本論文第三章第一節。

²⁰ <http://www.mongoliathisweek.mn>, April 21-27, 2000。

²¹ 一個有效議會政黨數目與內閣的持久性及行政優勢具強烈關係，當政黨數目增加時，內閣持久性和行政優勢的局面將降低。Arend Lijphart, 陳坤森譯，《當代民主類型與政治》，頁 130。

²² 王月玫，《總統與國會選舉制度的政治影響：以總統制、半總統制國家為例》，頁 4。

另外，由於蒙古總統的選舉時程與國會選舉非共時舉行，雖然總統選制為兩輪絕對多數制，但其容易造成政黨合縱連橫的效應較難在國會選舉中顯現出來。以 2001 年總統大選來看，蒙古右翼政黨並未因為選制而結盟，反而為求取各政黨的生存性而各有提名，更加分散右翼政黨的力量²³。

（二）波蘭

其次，後共波蘭自 1990 年開始迄今，其國會政黨體系已受選舉制度的制約成為多黨體系。波蘭在轉型之際係由改革的共黨人士與反對人士舉行會談，因為資訊不夠清楚，不能確定蘇聯是否介入，以及波共對選舉結果僅有一半把握，因此僅開放部分選舉，但結果仍在 1989 年下議院開放的 35% 中全盤落敗。由於選後波蘭無論左右翼政黨均朝分裂發展，在 1991 年討論選舉制度修改之時，立法部門偏好純比例代表制，而瓦文薩總統則支持比例代表制加高門檻限制，兩者的主張其實與雙方的利益正好相反²⁴。其後因各個政黨均無把握勝選，遂改採易造成多黨制的比例代表制以分享權力。後雖於 1993 年選舉另加選舉門檻的限制，惟基本上已形成多黨體系，漸漸呈現出歐洲左右兩派政黨形式²⁵。研究中東歐政黨的學者認為，政黨的競爭是一種需求與供給的功能，因為後共選舉市場的供給者過多，而選民不確定自身的需求及利益，使得政黨與選民雙方之間的連結關係薄弱。更由於政治及經濟的同時轉型，在制度重建的同時造成政治、經濟、社會及文化功能負載而充滿高度不確定性，以致必須重新塑造政黨體系，然而這種弱化的政治社會又會阻礙政黨體系的形成與鞏固²⁶。除了上述選民不確定的非制度性因素外，另有商會（trade-union）及天主教勢力影響了波蘭政治光譜上右翼及中間派的穩定性，以致無法與較為團結的左翼競爭²⁷。所以，波蘭的國會政黨體

²³ 有關 2001 年蒙古總統選舉的情形請參見本論文第三章第三節。

²⁴ Valerie Bunce, "Presidents and the Transition in Eastern Europe," in Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, p.165.

²⁵ Hubert Tworzecki, *Parties and Politics in Post-1989 Poland* (Boulder: Westview Press, 1996), Ch.5.

²⁶ Jack Bielasiak, "Substance and Process in the Development of Party Systems in East Central Europe," *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.30, No.1 (March 1997), pp.24-25.

²⁷ 右翼以團結聯盟為主的陣營於 1993 年的選票共計 56%，但卻輸給以兩黨為主的前共黨的

系在先天上已然註定是多黨體系，所幸 1993 年後加設選舉門檻，有效限制議會政黨數目的滋長，對穩定國會多黨體系是較為有效的方法。

（三）中華民國

論及中華民國所採行的複數選區「單記非讓渡投票」選制對政黨數目的縮減效果不如單一選區相對多數選制，且因為此種選制容易產生同黨相伐、派系政治、黨紀不彰、黑金政治等缺點²⁸，不利政黨政治的發展。再加上缺乏黨紀，若總統的同黨議員為個人選區利益無法配合總統的施政理念時，立法部門與行政部門將缺少共同的合作機制。因此若能修改目前的國會選舉制度當可強化國會政黨體系的穩定，不僅有利加強國會對行政部門的監督能力，亦有利半總統制憲政體制的運作。有關中華民國選舉制度的修正問題曾於 1997 年的修憲中提及，當時國民黨傾向採取日本的混合制，而民進黨與新黨則支持有利小黨的德國混合制，但最終並未納入條文²⁹。在 2001 年立委選前及選後朝野人士又重新提出此議，並引起熱烈討論，陳水扁總統在 2002 年 5 月 5 日主持政府改造委員會第五次會議時，通過國會改造方案，內容大致為自第 6 屆立委起，立委選舉方式改採「單一選區兩票並立制」，立委總額縮減為 150 人，區域立委 84 席、不分區立委 60 席、原住民 6 席。立委任期延長為四年，自第 7 屆立委開始實施，並與第 12 任總統同時改選，第 6 屆立委則配合延長三個月十九天³⁰。至於在野的國民黨大致

35%。而 1997 年選舉右翼雖然團結選舉行動獲勝，惟其本身異質性的特色，以及與執政聯盟 UW 之間的理念有所不合（UW 傾向西方，但 AWS 的整合主義者卻反對），因此面臨執政效率低落及內部不團結的問題。Aleksander Smolar, "Poland's Emerging Party System," *Journal of Democracy*, Vol.9, No.2 (April 1998), pp.124-127, pp.130-131。

²⁸ 採行「單記非讓渡投票制」主要國家為日本與中華民國，此制與派系政治的形成有很大關聯性，候選人只要掌握與其主張或利益相同的固定選票即可當選，日本已於 1994 年廢除此制，改採單一選區與政黨比例合併的混合制。有關此種選制的影響請參見 Jih-wen Lin, *Consequences of the Single Nontransferable Voting Rule: Comparing the Japan and Taiwan Experiences* (Ph. D. Dissertation, Los Angeles: Department of Political Science, University of California, 1996)。John Fuh-sheng Hsieh, "The SNTV System and Its Political Implications," in Hung-mao Tien ed., *Taiwan's Electoral Politics and Democratic Transition* (Aymonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1996), pp.193-212。

²⁹ Jih-wen Lin, *Consequences of the Single Nontransferable Voting Rule: Comparing the Japan and Taiwan Experiences*, pp.197-198。

³⁰ 「立委選制改單一選區兩票制」，《中國時報》，民國 91 年 5 月 6 日，1 版。所謂「單一選區兩票並立制」是指全國按照區域立委總額劃分為同額選舉區，每一選區應選出之名額為一人。選民有兩張選票，一票投給區域立委，另一票投給政黨。由政黨提列封閉式政黨比例代表候選人名單，依據各政黨得票比例，按照候選名單排名次序，依序分配政黨比例代表席位。同時獲有全國政黨

上支持「單一選區兩票並立制」，惟主張單一選區應採「絕對多數當選制」。至於親民黨及台聯則傾向支持「聯立式單一選區兩票制」³¹或改良現制的「中選區兩票制」³²。未來究竟以何種制度為本，尚未定論。更何況亦有學者研究指出，根據 1999 年的調查，統獨議題確實是形塑台灣政黨體系的關鍵性議題，短期內恐怕也不太容易改變³³。即使此種非制度因素影響著政治的發展，但是也有學者直陳，改進半總統的流弊，不是將之直接改為內閣制（即議會制）或總統制即可，而是需透過選舉與國會制度的改革，以強化國會及政黨對行政權的監督功能³⁴。因此，如何在現有制度下進行各政黨能接受且能形成穩定國會政黨體系的選舉制度是一項艱難的政治工程。

三、 總統權力的合法性與總理行政權的制度關聯

總統權力來源除了憲法所賦予之外，另外總統的社會支持度以及總統選舉制度所顯示的權力合法性程度亦可以影響其權力的行使正當性。有關總統選舉制度究竟應採相對多數決或絕對多數決，一直存在見仁見智的看法，國內研究選舉制度的學者認為「由社會選擇理論（Social Choice Theory）的觀點而言，制度的選擇本來就有高度的可操控性，政治人物或政黨在精心算計下，支持或選擇對自己最有利的制度，本來就是自然而可預期的」³⁵。從「康式原則」³⁶來判決相對多

選票百分之五以上之政黨，方可參與分配政黨比例代表席次。

³¹ 所謂「聯立式單一選區兩票制」是以第二票（政黨得票率）為準來決定各政黨應得的總席次，扣除掉各黨在單一選區中已當選的席次，再來分配比例代表席次。此種選制比並立制對小黨較為有利。請參考王業立，《比較選舉制度》，頁 42。

³² 所謂「中選區兩票制」由於選制不變，因此現行選制所有優缺點仍會繼續存在，只是程度差異而已。王業立，〈立委選制改革牽一髮動全身〉，《中國時報》，民國 90 年 12 月 10 日，15 版。

³³ 林佳龍，〈台灣民主化與政黨體系的變遷〉，《台灣政治學刊》，第 4 期，2000 年 12 月，頁 19。

³⁴ 高朗，〈評析威權轉型的總統權力〉，《美歐季刊》，第 12 卷，第 4 期，民國 86 年冬季號，頁 1-24。

³⁵ 王業立，〈總統選舉制度變革的可能效應與影響〉，《國策專刊》，第 8 期，1999 年 3 月 31 日，頁 15-17。

³⁶ 所謂「康式原則」（Condorcet Criterion）係由十八世紀法國的哲學家兼數學家康多塞（marquis de Condorcet）所提出，作為衡量投票規則公平性的一項重要準則。其內容係指在任何一對一簡

數決與絕對多數決發現，兩者均不能符合「康式原則」，相對多數決所反映出的民意，僅是每一位選民心中第一喜好的總和，而兩輪絕對多數決所製造出的過半數當選者是否真的是所謂的多數民意，亦值得深思³⁷。從各國的總統選舉比較研究的確證明，不同的選舉制度會影響選舉的結果，沒有一個制度是完美無缺的，必須進一步與各國的歷史文化、社經狀況、憲政體制等需要來選擇。

以蒙古而言，制度設計之初即為避免權力過於集中個人而選擇「總理 - 總統制」的半總統制，其總統所擁有的憲政權力本就不大，但其選舉制度仍採取絕對多數決，以強化總統所具有的合法性地位。即使如此，由於憲法並未賦予總統對總理任命的主動權力，且總統要制定與行政有關之法令時，均需總理副署，另外在國會解散權方面，總統完全處於被動或甚至毫無權力的狀況。所以，在相當程度上，蒙古總理對國會負責的程度超過總理對總統的負責，總統即使有心干預政事，但權力卻極為有限。

在波蘭方面，總統的憲法權力雖大於蒙古總統，其選舉制度亦為絕對多數決，在組織內閣的權力上瓦文薩總統時期比克瓦斯涅夫斯基總統在國防、外交、內政三部長的任命權大，但在 1997 年修憲時，將總統的總理任命權及解散國會權又加以縮小，使得即使獲得人民高度支持的克瓦斯涅夫斯基總統亦得依照國會議黨生態提名總理，而不得任意妄為。

至於中華民國的總統權力則是三個當中權力最大者，不僅對行政院長有直接任命權力，不需經國會同意，且取消原憲法所賦予行政院長副署的權力。然而中華民國總統卻是經由相對多數決選出，在可能產生「少數總統」的情形下³⁸，再加上行政院長對總統負責的程度高於對國會的負責，「少數總統」在合法性基礎

單多數決的捉對比較 (Binary Comparisons) 下，如果一個候選人能分別擊敗所有其他候選人，則此名候選人在任何投票規則下均應獲勝。此名候選人即為「康多塞贏家」(Condorcet Winner)。轉引自王業立，〈相對多數 vs. 絕對多數：各國總統直選方式的比較研究〉，《選舉研究》，第 3 卷，第 1 期，民國 85 年 5 月，頁 52。

³⁷ 參見王業立，〈相對多數 vs. 絕對多數：各國總統直選方式的比較研究〉，頁 53。

³⁸ 國內學者朱雲漢也認為中華民國的半總統制先天設計不良，使我國的總統選制在沒有任何當選門檻的限制下，只要有一定實力的角逐者超過三人，就一定出現少數總統。朱雲漢，「國親合：重塑台灣民主機能」，《中國時報》，民國 92 年 2 月 17 日，2 版。

不足之下，若遇到一個或多個不同政黨占多數的國會，「少數總統」仍能透過掌控行政院長之權而執行一個可能不被多數接受的政策，如此所付出的社會成本，極易造成政治動盪。所以，在蒙古、波蘭及中華民國三個總統選制的影響比較下，可以發現真正影響總統權力行使的來源仍在憲法所賦予的權力上。因此中華民國2001年立委選後，一個「少數總統」加上多黨國會的案例，如何解決此種政治僵局遂成為重要的課題。

從半總統制的經驗運作，一般咸認以德國威瑪共和及俄羅斯的經驗顯示，分裂的政府加上破碎的政黨體系，很容易導致憲政的僵局，學者林佳龍提出解決分裂政府困境的根本之計有二，第一，設法驅動立法院中的政黨重組，使目前的執政黨變成多數黨或組成穩定的多數聯盟；第二，推動憲政體制和選舉制度的改革，降低分裂政府和破碎國會出現的機會³⁹。

各個學者從不同的角度考量，提出不同的改革方向，惟作者認為無論是朝內閣制、總統制、或兩個次類型的半總統制方向修憲，在中華民國現存國會多黨體系的生態下恐難達成共識，可能以目前體制變動最少的方式來修改是比較可行的。在此吾人不禁提問：民主政治的價值何在？茲引謝復生教授的一段話⁴⁰：

「民主政治的價值在找出一套規則，使政府官員不致過份踰越規矩，也使一般民眾的自由權利可以得到適度的保障。換句話說，民主政治在設法造就一個比較清明的政治環境。」

謝教授以亞羅定理所顯示的投票矛盾讓我們得知，要找到一種加總管道，使民意可以充分顯現出來，是不可能的，所以民主政治不可能是民意政治⁴¹。但是民主政治的優點就在防止濫權，而制衡(checks and balances)是防止濫權的工具，在分權的原則下，各個部門所分得的權力並非絕對的，透過各個部門的層層節

³⁹ 林佳龍，〈分裂政府的挑戰與回應〉，《國策專刊》，第14期，2000年5月19日，頁6-9。

⁴⁰ 謝復生，《民意、制衡與效率 - 論民主的價值》（台北：敦煌，1990年），頁5。

⁴¹ 謝復生，《民意、制衡與效率 - 論民主的價值》，頁53。

制，政治權力才能趨於平衡。然而過份強調防止濫權，卻容易導致政治僵局，兩者之間的取捨，我們可以布肯南(James M. Buchanan)與托勒克(Gordon Tullock)在「同意的計算」(The Calculus of Consent)中所提概念來說明。在該書中提出一個理性人在面對眾多決策時，會考慮兩種成本來作取捨。一個是外部成本(external costs)，另一個是決策成本(decision-making costs)，這兩種成本加在一起稱為互賴成本(interdependence costs)。理性人會去計算此互賴成本，選取能將互賴成本減至最低的一種決策規則。從某個角度來看，濫權就是一種外部成本，所謂防止濫權就是要減少這種外部成本，亦即追求自由的價值。相對地，所謂政治僵局，就是決策成本，防止僵局就是要減少這種決策成本，亦即增加效率。兩位學者研究指出，制衡關係越複雜，防止濫權的效果越佳，但政府僵局的機會也越增加，亦即外部成本與決策成本是相互矛盾的，最合理的制衡關係是在濫權與僵局所代表的成本之總和最低之處，也就是在追求自由價值與效率價值之間求取平衡點⁴²。所以謝教授最後提出的結論就是，民主政治在防止濫權與防止僵局之間必須視社會的外在環境來求取折衷點。

因此，當我們討論半總統制下的總統與總理的權力設計就應該以前述原則，以外在環境作調整依據。依此原則個人以為目前的政治環境是很難取得折衷點，因為如果總統是以相對多數決產生，以目前政治環境生態容易選出少數總統情況下，這樣的總統就不符合多數民意的政治原則，實亦不應將總統定位為行政首長來設計制度，而應較適合將總統定位為虛位元首，亦即總理的任命應獲得國會同意，行政運作以國會多數支持的行政部門為主，總統在此是擔任仲裁者的角色。相對地，如果總統是以絕對多數決產生，其形成「少數總統」的機會較少，合法性程度較高，而民意需要的是一個有所作為的總統，此時若要求總統僅擔任虛位元首，恐怕亦有負人民的期望。因此人民如果需要一位主導行政工作的總統，就

⁴² James M. Buchanan and Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor, Mich.: The University of Michigan Press, 1962), Ch.6。轉引自謝復生，《民意、制衡與效率 - 論民主的價值》，第四章。John Fuh-sheng Hsieh, "The Design of Democratic Institutions: with Reference to the Case of the Republic of China on Taiwan," paper

必須在強化監督總統的機制下，將現行總統權力擴大，並同時採取絕對多數選制，以加強總統權力的合法性，而且為避免分裂政府的產生，總統亦應擁有主動解散國會權，以避免新民意與舊民意的杆格。

不過無論是有權總統或虛位總統，在半總統制的憲政體制中，行政部門必需對立法部門負責是此制度的基本要素之一，因此，總理能獲得來自國會多數的支持，對政治穩定較為有利。因為一個擁有自行任命總理權力的總統，比較有能力介入政務，並發生總理需對總統及國會同時負責的情形，若遇府會分立，則總統易與國會針對政府的控制而生齟齬。再者，總統權力大小雖有制度上的規範，但仍涉及一些非制度性的因素在內，諸如憲政慣例或總統個人特質問題。在一些半總統制國家的比較研究中發現，對於新興民主國家而言，一個總統權力較小的制度設計，即使總統受個人野心驅使亦不容易發生擴權現象，最終仍需依照憲法規定運作，例如後共波蘭的瓦文薩總統⁴³。然而在總統權力大的國家當中，若非如法國總統即使憲法賦予其可自行任命總理的權力，但在面臨新民意的國會時，為避免政務推動困難，均能尊重國會多數意見任命多數黨黨魁擔任總理，減少總統與國會的衝突機會，不然就如俄羅斯總統葉爾欽一般，屢次更換總理以與國會對抗，造成政局不安⁴⁴。因此對新興民主國家而言，半總統制除了涉及總統權力的大小之外，總理需獲國會多數支持原則，應是其可否維持政治穩定的重要因素之一。在政治制度設計初始若採行俄羅斯式「總統 - 議會制」的半總統制，政局俄羅斯化的可能性遞增。反而一個總統權力小的設計加上總理需獲國會多數支持的設計，對政治穩定較有所助益，如蒙古與波蘭。否則一個權力大的「少數總統」在缺乏民意直接制衡與監督的機制下，如再遇上不穩定的國會，民主政治的體制

presented at the Institutional Choice Workshop, Taipei, Taiwan, August 1997.

⁴³ 瓦文薩總統雖因個人作風極為強悍，但是碰到府會分立之時，因總統所提名之總理仍需經國會（sejm）同意，因而於1993年國會由左翼聯盟獲勝後，屬於右翼團結工聯的瓦文薩總統必須提名左翼陣營人士出任總理。同樣地，1997年國會選舉由右翼團結選舉行動聯盟獲勝後，時任總統的左翼民主左派聯盟的克瓦斯涅夫斯基亦需提名右翼的布澤克擔任總理。

⁴⁴ 俄羅斯於1993年通過新憲後，葉爾欽總統因可自行任命總理，曾四度更換總理，甚至威脅解散國會杜馬（Duma）的強勢作風，是造成俄羅斯於政治轉型後政治不穩定的主要因素之一。參見吳玉山，，〈俄羅斯轉型1992-1999：一個政治經濟學的分析〉，第2章。

將極易分崩瓦解。因此，半總統制下的總統權力設計如能在防止濫權的原則下，規定總統任命總理需受國會同意的監督機制，並清楚區隔總統與總理的權力範圍，使總統只能主導國家安全的決策，一般民生事務則由總理負責，如此當可減少總統因個人意志過強，意圖操控總理介入政務，造成總統與國會爭執不下的不穩局面，國內外許多學者建議強化總理對總統的副署權力，是限制總統權力的方法⁴⁵。在防止僵局上，則強化國會形成穩定多數，以及避免分裂政府發生的機會，應當是實施半總統制國家成本耗費最低的選擇。

第三節 非制度性因素對制度設計的影響

本論文雖然以制度途徑分析後共產國家制度設計與政治穩定，但亦未忽視非制度性因素對制度會造成相當的影響，舉凡憲政慣例、領袖個人特質、經濟、社會、文化⁴⁶等均可制約該制度的形成與實施結果。因此有如前言所提，學者從各種不同角度研究半總統制，以充分掌握該制度的運作真貌，偏廢一方容易造成疏漏，應將「制度和非制度的因素搭建在同一個解釋框架當中，以求最大的解釋力」⁴⁷。本論文僅試圖排除在非制度性因素的影響下，架構一個適合半總統制的運作結構，當然若參雜非制度性因素之後，制度運作必然受到影響，就如同蒙古的奧其爾巴特總統與巴嘎班迪總統兩人在府會分立狀況下，干預政事的程度就因個人作風而有不同的操作⁴⁸；再如後共波蘭瓦文薩總統與克瓦斯涅夫斯基總統相異的人格特質，在相似的政治環境中雖有不同的政治運作過程，卻仍需被迫回歸到相同的政治結構下運作，並進而發現問題，促成制度的改變⁴⁹。而中華民國的李登

⁴⁵ Horst H. Bahro, " Virtues and Vices of Semi-presidential Government, " p.24. 郭正亮，〈尋求總統和國會的平衡：雙首長制對台灣憲改的時代意義〉，《問題與研究》，第35卷，第7期，民國85年7月，頁56-72。

⁴⁶ 主張社會文化影響制度運作的學者如 Seymour Martin Lipset 參考 Seymour Martin Lipset, " The Centrality of Political Culture, " *Journal of Democracy*, Vol.1, No.3 (Summer 1990), pp.48-60。

⁴⁷ 吳玉山，〈制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響〉，頁6。

⁴⁸ 蒙古兩位總統所面臨不同的國會政黨系統亦影響其干預能力。

⁴⁹ 因瓦文薩總統過於強勢，企圖攬權，以致波蘭朝野於1997年修改1992年小憲法，制定新憲

輝總統及陳水扁總統雖亦處於 1997 年修憲後的相同架構，但因台灣社會呈現前現代性社會分歧特色，族群與國家認同議題在政治場域上佔有相當影響力，此非制度性因素必然對制度的形成施予壓力⁵⁰。在迦納 (Richard Gunther) 對總統制、內閣制及半總統制的相對優劣比較研究顯示，沒有一個制度可以同時完全滿足制度運作的多重目標，在制度設計之初不僅是政治精英行為的產物，也是社會結構、文化、經濟因素的產物。在民主化過程的早期階段所推動的制度安排常常在後來因為無法發揮功能，而且受到非制度性因素的影響而產生變化。尤其是半總統制天生就存在不穩定的特質，因為沒有一個機制可以完全保證在任者會做一個公平而團結的人物⁵¹。

本節想說明非制度因素對新興民主國家建立民主鞏固的過程中是與制度因素等同重要，但因非制度性因素涉及經濟、社會、政治文化等因素，相對也較難掌控此種變項對政治穩定的影響力。帕賽克 (Alexander C. Pacek) 以 1990 年至 1992 年保加利亞、前捷克斯洛伐克聯邦共和國及波蘭的選舉，對中東歐後共國家的宏觀經濟與選舉政治關係進行研究，提出了兩點結論：第一，衰敗的經濟狀況可能降低投票率，失業率上升及收入減少若伴隨著缺乏社會福利安全網，將造成市民退出政治；第二，在最艱困區域的市民有不支持現任改革者的傾向，而轉投舊有及極端的挑戰者⁵²。

鮑爾及科克斯在 1997 年針對 1993 年波蘭的國會選舉資料所作的研究指出，經濟的敗壞雖然對投票形成影響，但其影響力並不如期望之大，選民的投票行為

法，使波蘭總統的權力更加縮小。波蘭學者直接指出領導人的角色在行政與立法關係中的因素，由於瓦文薩對於權力的持續擴張，導致波蘭政治體系不穩定。參見 Jerzy J. Wiatr, <行政與立法關係的危機：波蘭的經驗, 1989-1993> Arend Lijphart & Carlos H. Waisman, *Institutional Design in New Democracies*, 蔡熊山、陳駿德、陳景堯譯,《新興民主國家的憲政選擇》,第六章。

⁵⁰除選舉制度可影響政黨體系的形成外，社會分歧亦是決定政黨體系的另一個因素。社會分歧可分成前現代性、現代性及後現代性。第一種包括族群和宗教，第二種是指勞資階級對立，第三種則是環保與發展及女權運動等議題。參見吳玉山, <制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響>, 頁 12、16。

⁵¹ Richard Gunther, "The Relative Merits (and Weakness) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background to Constitutional Reform," pp.62-79.

⁵² Alexander C. Pacek, "Macroeconomic Conditions and Electoral Politics in East Central Europe," pp.723-744.

反而受到「選民對轉型歷史及經濟敗壞罪因之歸屬」的影響力更大⁵³。

吉普森及希萊斯卡亦以 1993 年的波蘭國會選舉為例，採取失業率、經濟成長（薪水變化）、僱用部門、擁有者的改變、年齡結構、教育等七個變項來分析，最後認為經濟表現良好並非投票支持改革政黨的唯​​一方式，其他如政黨是否走向專業化亦可影響選舉⁵⁴。

基本上以上三種論述並未排除經濟因素對後共國家轉型之時的影響，只是強調還有其他因素會相互影響選舉結果。

此處擬先對所謂「經濟投票」下一個比較明確的定義，主要係依據哈普 (Marcus A.G. Harper) 所下定義為主，指選民在選舉之時依經濟表現決定是否支持現任政府的依據⁵⁵。一般研究該項投票行為的途徑是以個人本身的經濟狀況 (pocketbook) 或對社會整體經濟狀況的現存 (retrospectively) 或預想 (prospectively) 的情形來決定選票。如果個人因為財產狀況變壞，就不太可能在下次選舉之時支持執政黨；相反地，如果個人財政狀況改善，就會支持現任政府，此種投票趨勢就稱為「pocketbook voting」。另外的經濟投票行為則是依據國家整體的經濟情形來決定選票方向，因為如果國家整體經濟發展前景良好，自然有利個人的財政，此種投票行為稱為「sociotropic voting」⁵⁶。即使如此，哈普亦提及這種在西方民主國家所採行的「經濟投票」測量方式，在解釋後共產國家的政黨偏好時僅能解釋部分現象，惟有當這些國家民主鞏固之後，東歐民主的經濟投票觀察才能比較接近西方民主國家⁵⁷。

⁵³ Denise V. Powers, James H. Cox, "Echoes from the Past: The Relationship between Satisfaction with Economic Reforms and Voting Behavior in Poland," pp.617-633.

⁵⁴ John Gibson & Anna Cielecka, "Economic Influences on the Political Support for Market Reform in Post-communist Transitions: Some Evidence from the 1993 Polish Parliamentary Elections," pp.765-785.

⁵⁵ 執政黨在選前的經濟表現上直接影響到其選舉的成敗。Marcus A.G. Harper, "Economic Voting in Postcommunist Eastern Europe," p.1193.

⁵⁶ Marcus A.G. Harper, "Economic Voting in Postcommunist Eastern Europe," pp.1197-1198.

一、 蒙古

首先，將蒙古自 1989 年從事經濟轉型之後到 2002 年的成長率列如表 6-1。

表 6-1 蒙古經濟成長率

時間	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
經濟成長率	7.3	-2.0	-9.9	-7.6	-1.3	2.1	6.3	2.4	4.0	3.5	3.2	1.1	1.1	3.0

資料來源：1989 年至 1998 年的數據轉引自 Hari D. Goyal, " A Development Perspective on Mongolia, " *Asian Survey*, Vol.39, No.4 (July/August 1999), p.644、 p.646。1999 年及 2000 年數據引自 National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook2000* (Ulaanbaatar: National Statistical Office of Mongolia, 2001),p.81。2001 年及 2002 年數據引自 The World Bank in Mongolia, < <http://www.worldbank.org.mn> > (accessed on May 13, 2002)。

蒙古自 1989 年經濟改革之後，其經濟狀況至 1991 年可謂盪到谷底，1992 年起開始漸漸往上，不過仍在負成長階段，直至 1994 年才呈現正數 2.1，但到 1996 年又比 1995 年的 6.3 略為下滑至 2.4。1997 年至 1999 年維持平穩，直至 2000 年又從 1999 年的 3.2 下滑至 1.1。根據世界銀行的預估，2002 年當可回升到 3.0。若將上述經濟成長的狀況搭配蒙古三次國會選舉及三次總統選舉的結果，顯示蒙古 1992 年、1996 年及 2000 年國會選舉結果似乎與其經濟成長的幅度呈現正相關。1992 年雖然是負成長，但卻是第一次由谷底翻轉的階段，因此蒙古人民並未因此改變對左翼執政黨的支持。1996 年的經濟成長就比 1995 年下降 3.9，選民遂在當年的國會選舉上改變支持，第一次由右翼政黨執政。2000 年的經濟成長又從 1999 年的 3.2 下降至 1.1，經濟改革的成果未能如右翼政黨及選民的期望，遂再度在 2000 年的國會選舉之時，選票又回流至左翼政黨。當然蒙古是否如同後共東歐國家一樣出現「經濟投票」現象，並造成左右翼政府輪替⁵⁸，仍需

⁵⁷ Marcus A.G. Harper, " Economic Voting in Postcommunist Eastern Europe, " pp.1219-1223。

⁵⁸ 國內政治學學者吳玉山以「經濟投票」觀察波蘭、匈牙利、捷克三個後共東歐國家，發現其左、右翼政府相互輪替的原因在經濟因素。請參考 Yu-Shan Wu, " Comparing Third-Wave Democracies: East Central Europe and the ROC, " pp.1-37。另依據中國大陸學者的研究也提出東歐

觀察。茲將蒙古國會選舉前一年及當年的經濟成長率搭配選舉結果整理如表 6-2，或可作為蒙古是否顯現「經濟投票」影響的參考。

表 6-2 蒙古經濟成長與國會選舉

	左翼政黨	右翼政黨	獨立候選人	政府取向	經濟成長率
1992 年國會選舉	56.9%	27.5%	15.6%	左翼政府	-7.6
1993 年總統選舉	38.7%	57.8%		右翼總統	-1.3
1995 年					6.3
1996 年國會選舉	40.6%	49%	10.2%	右翼政府	2.4
1997 年總統選舉	60.8%	36.4% ⁵⁹		左翼總統	4.0
1999 年					3.2
2000 年國會選舉	50.2%	41.97%	2.7%	左翼政府	1.1
2001 年總統選舉	58.1%	40% ⁶⁰		左翼總統	1.1

資料來源：作者自行整理。

若單從選票的支持度來看，在 2000 年國會選舉及 2001 年總統選舉之後，蒙古左翼政黨（蒙古人民革命黨）目前掌握國會及總統兩大權力機構，而且在 2002 年 4 月的民調顯示，執政黨仍被 38% 民眾認為是最好的政黨，其次為右翼政黨民主黨 20%；在選舉的支持度上，仍以左翼蒙古人民革命黨的 41% 最高，其次為右翼的民主黨 25%⁶¹。顯見蒙古左翼政黨仍受到蒙古人民相當的信賴，而且以目前國會一黨獨大的情形，右翼在野政黨僅在國會各佔一名或兩名席次，若想在國

國家在政治體制轉型之後，漸漸演變成左右兩翼政黨的競爭，而且有輪替執政的現象。趙乃斌，〈東歐國家政體演變和特點〉，《東歐中亞研究》，1997 年第 1 期，頁 50-55。馬細譜，〈劇變後中東歐國家政治體制的演變及其地區差異〉，《東歐中亞研究》，1999 年第 2 期，頁 24-34。如果 2004 年仍由蒙古左翼政黨繼續執政，則在許多後共國家所發生的左右輪替現象就不必然會發生在蒙古。

⁵⁹ 1997 年總統選舉時，右翼政黨是由民主聯盟獲 29.8% 選票，蒙古統一傳統黨獲 6.6% 選票，兩者相加即為右翼的選票。

⁶⁰ 2001 年總統選舉時，代表右翼政黨的蒙古民主黨獲 36.5% 選票，而公民意志黨則獲 3.5% 選票。

⁶¹ 此項民調係由 Sant Maral Foundation 於 2002 年 4 月 16 日公布。“Voting Intention in April 2002,” *The Mongol Messenger*, April 24, 2002, p.5.

會取得問政空間可謂極為困難⁶²。因此，在野政黨經常發動示威抗議行動以爭取意見的表達⁶³，或由在野政黨議員在國會中提出議案，但因蒙古人民革命黨居絕對多數而常遭封殺⁶⁴。可見在 2004 年蒙古國會選舉之前，在國會中佔絕對多數的蒙古人民革命黨仍有極大可能性主導著蒙古的政局。

其次，在經濟發展方面，雖然依據亞洲開發銀行的預估到 2003 年經濟成長率將達 4.9%⁶⁵，而根據蒙古政府的報告指出 2004 年的期望值能到達 6%⁶⁶，但是在民調上仍顯示出約有 44% 的蒙古人民對經濟狀況不滿意，而且認為今日在蒙古最重要的政治、經濟、社會問題在失業上面⁶⁷。若將蒙古自 1992 年至 2000 年的失業率狀況呈現如圖 6-1，顯示蒙古的失業狀況已有逐漸趨緩現象⁶⁸。如果經濟成長率果真回升，而失業率亦持續下降，屆時在 2004 年蒙古國會選舉之時若由現行執政的人民革命黨獲勝，或可印證蒙古國會選舉具有「經濟投票」的因素在內。

⁶² 2000 年國會選後，民主黨及公民意志黨議員即經常抱怨反對聲音無法在國會獲得公平的發聲機會。參考“Opposition Uses Rare Chance to Speak,” *Mongoliathisweek*, <<http://www.mongoliathisweek.mn>> (accessed on July 10, 2001)。

⁶³ 例如：最大在野黨民主黨曾於今 2002 年 4 月呈遞抗議信函，除要求政府說明稅收及向俄國貸款議題外，並抗議媒體不公。“DP Taking its Protest to People,” *Mongoliathisweek*, <<http://www.mongoliathisweek.mn>> (accessed on April 10, 2002)。另外，公民意志黨黨魁 S. Oyun 亦抗議政府反貪污行動不夠積極。“MPRP Responds to Democratic Party Demands,” *The Mongol Messenger*, May 8, 2002, p.3。

⁶⁴ 例如：由於反對黨在國會需有 8 個席次才能組成國會次團，因此公民意志黨議員兼黨魁 S. Oyun 曾提出修正案，以爭取在野議員在國會發言機會，卻遭擱置。“Opposition Voice Drowned,” *Mongoliathisweek*, <<http://www.mongoliathisweek.mn>> (accessed on July 3, 2002)。

⁶⁵ “ADB Says Mongolian Economy May Increase to 4.9 in 2003,” *The Mongol Messenger*, April 17, 2002, p.5。

⁶⁶ “Last Year’s Growth 1.1%,” *Mongoliathisweek*, <<http://www.mongoliathisweek.mn>> (accessed on April 23, 2002)。

⁶⁷ 同註 61。

⁶⁸ 1992 年至 2000 年蒙古失業率依據男性與女性失業率的平均值取得。National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook 2000*, p.72。

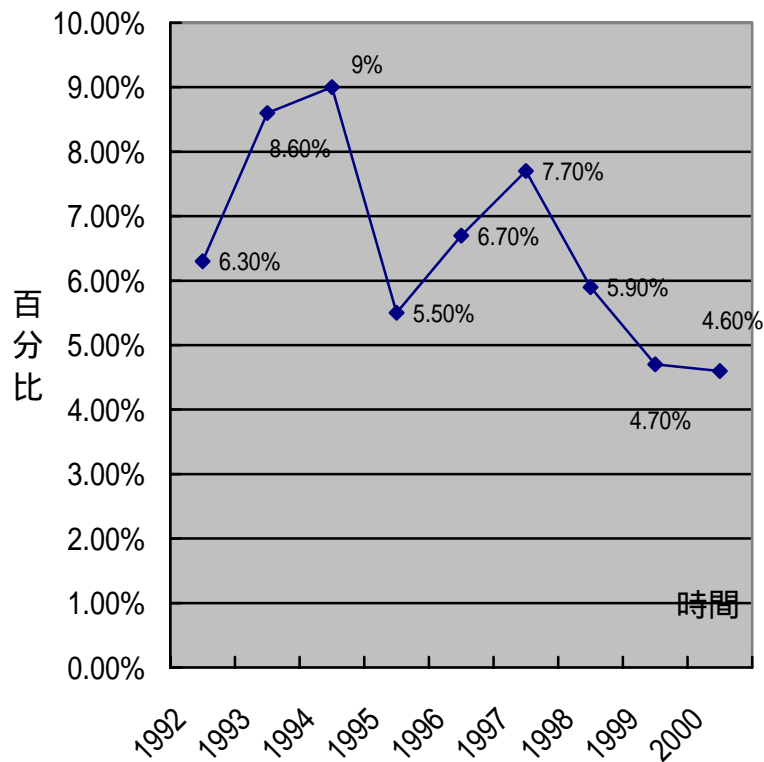


圖6-1 蒙古失業率曲線圖

二、波蘭

第二個要討論的是波蘭案例。雖然「經濟投票」受到其他政治環境因素的影響，不過在一些學者所作的研究當中，波蘭的「經濟投票」的確影響到選民對政黨的選擇，並反映到選舉的結果上。例如，1992年7月的失業率已攀升至13.1%，到1993年9月更升高至15.4%，使得左翼政黨得以藉由右翼團結工聯經濟改革的挫敗而勝選。在1993年的國會大選中，各地區對政黨的支持度是與該區的失業率及經濟成長率成反比⁶⁹。同樣地，1995年的總統選舉，雖然經濟成長已由

⁶⁹ John Gibson & Anna Cielecka, "Economic Influences on the Political Support for Market Reform in Post-communist Transition: Some Evidence from the 1993 Polish Parliamentary Elections," pp.772-773.

1994 年的 5.2% 升高至 7.0%，失業率從 16.0% 下降至 14.9%⁷⁰，但因前述 Harper 所提及之「歸因」因素，使得瓦文薩總統仍需為經濟改革所造成的社會成本負起責任而敗選。

另一方面，貝爾（Janice Bell）針對 1990 年至 1995 年波蘭的總統及國會選舉進行研究，認為失業率的確與投票有相當緊密的關聯，當失業率越高，支持民主左派聯盟的機會就增加。此因波蘭的政黨屬性分為後共政黨（包括民主左派聯盟及波蘭農民黨）與反共政黨（包括團結工聯及後來分化的自由聯盟），或者再細分為第一類是波蘭農民黨，以共黨時期的團結農民黨為基礎。第二類是非農民的後共政黨，以民主左派聯盟為主。第三類為反對共產制度的團結工聯左翼。第四類則是團結工聯的中間偏右。而後兩者的支持者多半屬於工人階級及低技術團體，傾向關心失業率狀況。所以當失業率提高之時，在國會投票的反應上是較不支持主張改革的團結工聯。不過在總統的選舉上卻不盡相同，波蘭的政治制度以國會及內閣為主要制定政策者，因此在 1995 年的總統選舉上，波蘭人民將失業率降低歸因為控制國會的「民主左派聯盟 - 波蘭農民黨」，而使得代表反共政黨的瓦文薩總統敗北⁷¹。該文亦引吉普森及希萊斯卡對 1997 年國會選舉所作的預測，如果經濟成長增加將減少選票流向民主左派聯盟⁷²。如果依據表 6-3 所整理的經濟成長率及失業率來看，以 1993 年為左翼國會「民主左派聯盟 - 波蘭農民黨」執政，但是到 1997 年的國會選舉失業率及成長率均改善的狀況下，卻由右翼聯盟獲勝，雖然民主左派聯盟的選票 27.1% 比團結選舉行動的 33.8% 差一點，但因波蘭農民黨僅得 7.3% 並未與民主左派聯盟結盟，遂由代表右翼的團結選舉行動執政。印證了吉普森與希萊斯克的推論。而 2001 年的國會選舉則因成長率

⁷⁰ 波蘭 1994 年及 1995 年的經濟成長率與失業率請參考 Freedom House, < http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2001/country/18_poland.htm > (accessed on April 23, 2002)。

⁷¹ Janice Bell, "Unemployment Matters: Voting Patterns during the Economic Transition in Poland, 1990-1995," pp.1263-1291。

⁷² J. Gibson & Anna Cielecka, "Economic Influences on the Political Support for Market Reform in Post-Communist Transitions: Some Evidence from the 1993 Polish Parliamentary Elections," 轉引自 Janice Bell, "Unemployment Matters: Voting Patterns during the Economic Transition in Poland,"

下降及失業率上升，使得掌控國會的團結選舉行動敗選。

表 6-3 1994 年至 2001 年波蘭經濟發展狀況與選舉關係

年代	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
經濟成長率 (%)	-11.6	-7.0	2.6	3.8	5.2	7.0	6.1	6.9	4.8	4.1	4.1	1.5-2.0
失業率 (%)	0.03	6.6	12.1	16.4	16.0	14.9	13.2	8.6	10.4	13.0	15.0	16.0
勝選政黨	右翼 總統	多黨		民主 左派 聯盟		左翼 總統		右翼 AWS			左翼 總統	左翼 SLD-PSL

資料來源：1990-1993 的經濟成長率資料引自 Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radoslaw Markowski, Gabor Toka, *Post-communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-party Cooperation*, p.128。1994-2000 的經濟成長率及失業率統計資料參考 “ Nations in Transit 2001- Poland Country Report, ” Freedom House, < http://www.freedomhouse.org/research/nitransit/2001/country/18_poland.htm > (accessed on April 23, 2002)。2001 年經濟成長率及失業率數據為預估值，請參考 “ Poland’s Economic Challenge, ” BBC News Online, < http://news.bbc.co.uk/hi/English/business/newsid_1556000/1556641.stm > (accessed on September 21, 2001)。 “ In Frustrated Poland, Ex-Communists Set Their Sights on Power, ” The IHT Online, < <http://www.iht.com/articles/33410.html> > (accessed on September 22, 2001)。另，1990-1992 失業率引自 Amanda Rose, “ Extraordinary Politics in the Polish Transition, ” *Communist and Post-communist Studies*, No.32 (1999), p.200。1993 年失業率數據引自 Ben Slay, “ The Polish Economic Transition: Outcome and Lessons, ” *Communist and Post-communist Studies*, Vol.33, No.1 (March 2000), p.53。

其次，在諸多研究影響波蘭選舉的因素當中，亦有學者提出社會階級影響投票行為的論點，認為支持右翼政黨的支持者傾向主張重視經濟成長率並對福利國家及資源重新分配抱持懷疑態度，而支持左翼政黨者則通常對富人有所不滿，其中以自由聯盟及波蘭農民黨的支持階級較為明確，而民主左派聯盟與團結選舉行動的成員階級較為開放⁷³。此外，波蘭傳統文化中對團體忠誠及價值取向超越個

1990-1995, ” p.1289。

⁷³ Henryk Domanski, “ Death of Classes in Poland? Electoral Voting and Class Membership in

人政治態度與利益的因素亦可能決定投票行為，例如波蘭北部較支持左翼政黨，而波蘭南部支持右翼政黨，此與一個地區的政治文化有相當關聯⁷⁴。

從波蘭的案例，可以看出不是只有經濟因素會影響選舉結果，舉凡社會階級或政治文化均可能對選舉產生相當影響程度。足見非制度性因素影響政治結果的難以預測之處。

三、中華民國

雖然經濟因素會影響選舉投票行為，但是在中華民國的選舉當中，「經濟投票」的現象尚未出現。茲將 1996 年至 2002 年中華民國的經濟成長率與失業率列如表 6-4。

表 6-4 1996 年至 2002 年中華民國的經濟成長率與失業率

年代	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
經濟成長率 (%)	6.1	6.7	4.6	5.4	5.9	-2.2	3.3
失業率 (%)	2.6	2.7	2.7	2.9	3.0	4.6	5.2

資料來源：中華民國經濟部網站，<<http://www.moea.gov.tw>> (accessed on February 24, 2003)。經濟成長率係依據 Global Insight、IMF、IFS、OECD 而來。失業率則依據美國經濟指標、OECD 主要經濟指標等。

在民進黨政府於 2000 年贏得總統選舉之後，先後以「全民政府」或「少數政府」運作之政治穩定度來看，政策的不穩定性是影響經濟成長最大的因素，然而在 2001 年經濟成長大幅從 5.9% 滑落至 -2.2%，以及失業率從 3.0% 攀升至 2001 年的 4.6% 狀況下，2001 年國會選舉，民進黨仍能成為國會第一大黨，顯見在第

1991-1997, ” pp.151-177。

⁷⁴ Hieronim Kubiak, “ Genius Loci and Voting Behavior, ” pp.357-373。

一次政黨輪替後的經濟投票因素尚未發揮影響力。主要原因必須了解中華民國的政黨認同的焦點仍在統獨與國家認同的議題上。

國內學者林佳龍曾針對中華民國近十年來的選舉，就菁英與群眾進行調查，發現兩者的相互連結會影響到政黨體系與民主發展。而且影響政治菁英結盟的兩大議題是「統獨／國家認同」以及「階級／社會公平」⁷⁵。可見中華民國的政黨體系自民主化後，長期受到統獨議題的引導，以致政黨輪替後的第一次（2001年）國會選舉即使執政者經濟成績不佳，但並未發生影響選票流向的問題。國內另一學者吳玉山亦曾於2001年選後撰文表示，「經濟投票」並未於該次選舉中發生效應，反而是「認同投票」明顯地造成台灣政治越趨向兩極化⁷⁶。當然中華民國與蒙古或波蘭等後共國家的經濟發展並不在相同的基礎點之上，對經濟發展向來引以為傲的中華民國而言，初期的經濟下降也許不會影響選票，不過在2004年的總統及國會選舉之時，或可將經濟指標作為一個觀察的重點。

最後本論文提出一個綜合的觀點，就是雖然制度與非制度性因素同時影響政治穩定，但是因為非制度性因素的不可預測性，更加突顯制度設計的重要性。由於半總統制的制度設計涉及的變項甚多，而且此種制度的權力制衡機制不似總統制或議會制的明確，其主要的政治角色因為包含總統、國會與總理，究竟何者應為政策負責較難釐清。有鑒於此，更應該排除非制度性因素對制度的影響，朝建立可長可久的制度來設計。本論文所提供的府會關係一致、總統權力小及一個形成穩定兩黨制的國會政黨體系架構，應該對採行半總統制的新興民主國家而言是較佳的制度選項，對政治穩定度不僅具有正面功效，連帶地亦有益於民主鞏固。

⁷⁵ 林佳龍，〈台灣民主化與政黨體系的變遷：菁英與群眾的選舉連結〉，頁3-53。

⁷⁶ 所謂「認同投票」是指依據選民本人的身分認同，來尋找相對應的政黨支持。吳玉山，〈政局傾向兩極化，戒慎因應〉，《中國時報》，民國90年12月2日，15版。