

# 半總統制新興民主國家的制度設計與政治穩定：蒙古及波蘭的比較分析

## 第一章 緒論

### 第一節 研究動機與研究目的

#### 一、 研究動機

在最西邊的共產集團國家波蘭於 1989 年 6 月舉行第一次開放選舉之後<sup>1</sup>，產生了一連串的骨牌效應，影響所及，形成所謂「蘇東波」的風潮。這股自 1974 年由葡萄牙而後南歐、拉丁美洲至亞洲的「第三波民主化」，到八 0 年代末期，影響發揮極致，連東歐、前蘇聯加盟共和國，甚至亞洲共產集團的蒙古均受波及<sup>2</sup>。這波民主化浪潮所形成的新興民主國家紛紛致力政治經濟轉型的工程，以致有關轉型之後的政治制度設計研究重新受到政治學界的重視與討論。馬區 (J. G. March) 及歐森 (J.P. Olson) 於 1984 年提出「新制度主義」<sup>3</sup>，將制度研究轉向制度與政治關聯的重心，之後政治學界針對英國式的議會制或美國式的總統制孰優孰劣進行了一場爭辯。其中林茲 (Juan Linz) 是主張議會制最力的學者，認為

<sup>1</sup> 波蘭的國會為兩院制，包括上議院 (Senate) 與下議院 (Sejm)。1989 年的 Sejm 國會選舉僅開放 35% 自由選舉，因此為部分自由選舉。

<sup>2</sup> 本論文所稱「蒙古」係指中華民國所慣稱之「外蒙古」，但不包含唐努烏梁海 (現稱圖瓦共和國，隸屬於俄羅斯聯邦)。

<sup>3</sup> 新制度主義可再區分為「歷史的制度主義」、「社會學的制度主義」、「理性抉擇的制度主義」，其中以社會學的制度主義研究最早崛起。1980 年代末期和 1990 年代初期，東歐共產國家的崩潰，帶動全球民主化的熱潮，以制度為研究焦點的政治學上的新制度主義遂蔚為風潮。J. G. March, and J. P. Olson, "New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, Vol.78, No.3 (September 1984), pp.734-749。陳坤森，〈新制度主義與政治制度的構思 - 代譯序〉，艾倫·李帕特著，陳坤森譯，《當代民主類型與政治》(*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*) (台北：桂冠，民國 84 年)，頁 1-67。

議會制在提升政治穩定及加快民主鞏固方面優於總統制<sup>4</sup>；另一方面賀羅維茨( D. Horowitz ) 則提出議會制並不必然保證穩定，而總統制反而有利妥協及一致<sup>5</sup>。梅瓦林( Scott Mainwaring ) 則針對 1967 年到 1992 年實施民主政治歷時 25 年未曾中斷的 31 個國家進行研究，提出總統制加上多黨制，不易維持穩定民主<sup>6</sup>。另外，史迪潘( Alfred Stepan ) 和史考區( Cindy Skach ) 亦提出議會制比總統制有利於民主鞏固的主張<sup>7</sup>。而曼特漢( Kurt von Mettenheim ) 和羅克門( Bert A. Rockman ) 則為總統制提出辯護，認為新興民主國家在面臨經濟困難之時，總統制能提供較強的行政領導與合法性<sup>8</sup>。然而無論是議會制或總統制顯然無法應付八 0 年代末期這些新興民主國家的需求，反而是法國學者杜維傑( Maurice Duverger ) 所提出的「半總統制」( semi-presidential system )<sup>9</sup>，受到亞洲國家及後共產國家( 以下均簡稱為後共國家，係指前蘇聯及東歐共產集團政治經濟轉型後的國家 ) 的青睞。在巴哈羅( Horst H. Bahro ) 的研究中列出 39 個新興民主國家中有 19 個後共國家採行半總統制<sup>10</sup>。本論文旨在探討後共國家政治轉型後，如何在半總統制的憲政體制上，搭配選舉制度形成的國會政黨體系所共同塑造的政治制度環境，以及此政治制度影響下的政治穩定。本論文選擇蒙古及波蘭這兩個國家，作為採行半總統制後共國家進行比較研究的案例，同時另闢專章就兩個

---

<sup>4</sup> Linz 認為總統制的缺點有三：(一) 易造成行政立法僵局；(二) 任期固定易僵化，(三) 勝者全拿的零和遊戲。Juan J. Linz, "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, Vol.1, No.1 (Winter 1990), pp.51-69.

<sup>5</sup> Horowitz 認為 Linz 反對的是總統制兼採相對多數選制，並非偏好議會制，而應為議會聯盟。D. Horowitz, "Comparing Democratic Systems", *Journal of Democracy*, Vol.1, No.4 (Fall 1990), pp.71-79.

<sup>6</sup> Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies*, Vol.26, NO.2 (July 1993), pp.198-228.

<sup>7</sup> Alfred Stepan and Cindy Skach, "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism," *World Politics*, No.46 (October 1993), pp.1-22.

<sup>8</sup> Kurt von Mettenheim & Bert Rockman, "Presidential Institutions, Democracy, and Comparative Politics," in Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997), pp.136-246.

<sup>9</sup> Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," in Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), pp.142-149.

<sup>10</sup> 參見 Horst H. Bahro, "Virtues and Vices of Semi-presidential Government," 《人文及社會科學集刊》，第 11 卷，第 1 期，民國 88 年，頁 1-35。

案例的比較經驗用在分析中華民國的案例上，以期建構一個運作較為穩定的半總統制架構，提供半總統制比較研究的參考。

探究這些後共國家之所以偏好半總統制之因雖多，但普遍認為一個直選的總統可以提供政經改革遽變之時一個行政統合及團結凝聚的力量。同時由於半總統制賦予總統一些相當的權力，而此權力規範各國不同，再加上後共國家的憲政制度仍在建立階段，對有關行政與立法關係的規定不夠明確，給予總統居間協調的空間<sup>11</sup>。這樣的彈性隨著各個國家不同的社會、經濟、文化等狀況，使得各國的憲政體制運作，呈現出多樣的次類型<sup>12</sup>，對後共國家不啻提供了另一個具吸引力的選項。

其次，本論文之所以選擇蒙古及波蘭作為比較的案例的理由在於：第一，憲政制度的相似性；第二，內部族群和諧；第三，外部強權威脅。蒙古及波蘭均屬前蘇聯共產集團的成員之一，一在亞洲，一在歐洲。蒙古於1990年，波蘭則於1989年分別進行第一次的自由選舉。前者為亞洲共產集團中第一個民主轉型的國家，後者則為歐洲共產集團中第一個轉型的國家。雖然依照諸多影響後共國家制度選擇的因素之一的「地理位置與鄰近國家的示範效應」來看，越接近西歐的後共產國家，其憲政體制受西歐影響採行議會制（如匈牙利、捷克）或弱勢總統的半總統制（如波蘭）。越往東行，其制度選擇則呈現出強勢總統的半總統制（如烏克蘭、白俄羅斯），一直到超級總統制（如俄羅斯聯邦）<sup>13</sup>。行政權力可

註解：這樣的講法不容易清楚，宜稍作說明。

<sup>11</sup> Thomas A. Baylis, "Presidents Versus Prime Ministers-Shaping Executive Authority in Eastern Europe," *World Politics*, Vol.48, No.3 (April 1996), pp.297-323.

<sup>12</sup> Shugart and Carey 將半總統制區分為「總理 - 總統制」、「總統 - 議會制」兩個次類型。Matthew Soberg Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp.23-24。林繼文依據「總理/國會」、「總統/總理」、「總統/國會」三組關係區分半總統制為五種次類型如次：總統干政型、無政府型、總理主導型、總統主導型、雙首長型。林繼文，〈半總統制下的三角政治均衡〉，林繼文主編，《政治制度》（台北：中央研究院，民國89年），頁135-175。

<sup>13</sup> 所謂「弱勢總統的半總統制」係指總統任命總理需國會同意的半總統制；「強勢總統的半總統制」則指總統任命總理不需經國會同意的半總統制；至於俄羅斯的「超級總統制」基本上除總統任命總理不需經國會同意外，另外總統對國會的解散權力非常大，國會既無法阻擋總統任命總理，國會又不敢以不信任案迫使總理去職，因為如果如此，國會即面臨改選的問題，所以俄羅斯的總統幾乎全面控制了總理及行政權，卻又不需向國會負責，使得此種半總統制下的總統比總統制下的總統擁有更大權力，形成「超級總統制」。

說是由西往東逐漸集中，甚至到雖有民主之名，卻無民主之實的中亞五國（由前共黨總書記專政擔任總統）。再向東移則碰到中國大陸、北韓，行政權力集中的情形更大，屬共黨專政的體制<sup>14</sup>，亦即其行政權集中的程度越往東越大，顯示各國的地理位置與所接受的示範效應決定各國的制度抉擇。但實際上蒙古轉型後的政治體制卻對此種趨勢提供了否定的範例，蒙古並未維持一黨專政，反而採行半總統制的憲政體制，而且是與波蘭較為雷同的半總統制<sup>15</sup>。因此，憲政制度的相似性是本論文選擇此兩個國家進行比較研究的動機之一。

除上述制度的相似性之外，本論文選擇此兩個國家作為比較範例之因尚有內部族群和諧及外部強權威脅的共通性：首先，在內部族群方面，蒙古的民族成分以 81.5% 的喀爾喀（Khalkh）蒙古人為主，其他少數民族包括哈薩克人、布里雅特人及其他民族<sup>16</sup>。至於波蘭人口中有 97.6% 是波蘭人，屬斯拉夫民族的一支，其他少數民族有烏克蘭人占 0.6%、白俄羅斯人 0.5% 和日耳曼人 1.3%<sup>17</sup>。其次，二者在進行制度設計之時均需考量強權威脅的外在因素。蒙古在近代歷史上向來處在漢民族及斯拉夫民族之間爭取生存領域，值民主改革之際，在兩大民族主政的中共及前蘇聯政權的威脅下，對蒙古選擇制度之時當然具有一定影響力。而波蘭在歷史上亦曾遭奧匈帝國、帝俄和普魯士的四次瓜分，使得波蘭對日後的蘇聯共產黨甚為痛惡<sup>18</sup>。因此，此種亟欲擺脫前蘇聯影響力的歷史情結深刻牽制著波蘭的制度設計。總之，兩個國家在進行制度設計之時均需考量強權環伺的威脅因

---

<sup>14</sup> 吳玉山，〈歐洲後共產社會的政治制度變遷：以俄羅斯聯邦為例〉，《美歐季刊》，民國 86 年，第 12 卷，第 4 期，頁 100-101。

<sup>15</sup> M. Steven Fish, "Mongolia: Democracy without Prerequisites", *Journal of Democracy*, Vol.9, No.3 (July 1998), p.133.

<sup>16</sup> 依據蒙古 2000 年人口調查資料顯示，全部人口約二百三十七萬三千人，其中喀爾喀蒙古就有一百九十三萬四千人。"Mongolia's Diverse Ethnic Groups Investigated," *The Mongol Messenger*, August 22, 2001, p.7。有關蒙古族的民族類別，於明朝分裂為漠北的喀爾喀四部以及漠西瓦剌的準噶爾、杜爾伯特、土爾扈特、和碩特四部。前者為內外蒙古的主體民族；後者為今新疆的蒙古族，俗稱「西蒙古」。參考中國大百科全書總編輯委員會《民族》編輯委員會，《中國大百科全書：民族》（北京：中國大百科全書出版社，1986 年），頁 287。

<sup>17</sup> 有關波蘭民族人口比係 1990 年之統計數字。Minton F. Goldman, 楊淑娟譯，《中、東歐的革命與變遷：政治、經濟與社會的挑戰》（台北：國立編譯館，民國 90 年），頁 426。事實上雙方的族群具有相當一致性的特色是與其他前社會主義國家有所不同之處。

<sup>18</sup> 洪茂雄，《東歐變貌》（台北：時報，民國 80 年），頁 59-62。

素並進而影響其制度選擇方向。

由於上述制度的相似性、族群和諧及外部環境等三種雷同性原因，遂引起作者興起將亞洲與歐洲兩個共產集團中第一個進行政治轉型的代表，放在一起觀察的最主要動機。當然蒙古與波蘭的整體政治經驗及經濟發展力量並不相當，但是依據自由之家（Freedom House）在 1999 年至 2000 年的調查報告顯示，兩國在政治權利（political rights）與公民自由程度（civil liberties）上的指數卻相當接近<sup>19</sup>。因此，本論文對於這兩個歐亞前社會主義國家在政經條件不同的情況下，是否因為選擇雷同的半總統制的設計，而獲得相當不錯的民主成就，產生好奇。或許有關其政治制度與政治穩定之間的關係正好可以作為其他實施半總統制，包括中華民國在內的新興民主國家的經驗參考。

中華民國自 1987 年解嚴以後，漸漸開啟政治民主化的腳步，原於 1946 年所制訂的憲法，經過 1948 年的動員勘亂時期臨時條款的制訂，至 1991 年廢除為止，原憲法部分條文被凍結了四十三年。1991 年以後至 2000 年止，為順應政治情勢的變化，進行了六次憲政改革工程，把原來的「分權式內閣制」<sup>20</sup>轉到「半總統制」的設計上<sup>21</sup>。第四次憲改更將總統與行政院、行政院與立法院、總統與立法院的三邊憲政規則重新建構。由於「半總統制」包含總統、國會及政府三個主要政治角色，權力彼此相互影響與牽制，若無適當的制衡機制設計，容易形成各個政治角色為爭奪政治權力而僵持不下的情形。事實上，這套制度在 2000 年 3 月 18 日舉行第二次總統直選之後，即遭到極大的考驗。原執政的中國國民黨敗選，

---

<sup>19</sup> 依據 Freedom House 在政治權利與公民自由兩個指標的平均值，1-2.5 為自由國家、3-5.5 屬部分自由國家、5.5-7 為不自由國家。1999 年至 2000 年，蒙古為 2.3，波蘭為 1.2，均屬於自由國家的範圍。Freedom House: Country Ratings, < <http://www.freedomhouse.org/ratings/monaco.htm> > (accessed on April 23, 2002)。Freedom House: Country Ratings, < <http://www.freedomhouse.org/ratings/phil.htm> > (accessed on April 23, 2002)。

<sup>20</sup> 張君勱，《中華民國民主憲法十講》（台北：政大書廊，民國 86 年 9 月再刷）。

<sup>21</sup> 有關中華民國第四次修憲後的憲政體制定位，請參考湯德宗，〈論九七修憲後的權力分立 - 憲改工程的另類選擇〉，《台大法學論叢》，第 27 卷，第 2 期，民國 87 年，頁 135-178；黃昭元，〈九七修憲後我國中央政府體制的評估〉，《台大法學論叢》，第 27 卷，第 2 期，民國 87 年，頁 183-215；林佳龍，〈半總統制、多黨體系與不穩定的民主：台灣憲政衝突的制度分析〉，林繼文主編，《政治制度》，頁 177-211。蘇子喬，〈法國第五共和與台灣當前憲政體制之比較：以憲政選擇與憲政結構為中心〉，《美歐季刊》，第 13 卷，第 4 期，民國 88 年冬季號，頁 465-512。

由民主進步黨候選人陳水扁當選總統。旋因面對國民黨占多數的國會，組成所謂的「全民政府」及後來的「少數政府」，之後更因核四停建爭議，引發一連串的政治危機與僵局。甚至在 2001 年國會立委改選之前，各黨對組閣權問題仍爭議不斷，選後雖因民進黨成為國會第一大黨而稍獲紓解，但顯然經過六次修憲後的中華民國憲法竟然無法在政治僵局之時提供有效解決辦法，有識之士不免懷疑這套政治制度對中華民國是否合宜？以及這樣的憲政體制與政治穩定的關係在經過實際的運作之後，更遭質疑，未來是否修正？以及如何修正？凡此均為目前國內朝野人士所關心的重要課題之一。

本論文最大的貢獻就是希望能為中華民國的政治轉型提供一個可資借鏡的方向，所謂「他山之石可以攻錯」即為此理。而國內在討論憲政體制之時，常以法國第五共和為藍本，固然具有相當參考價值，惟在實際政治操作下，法國因為已經有了超過百年的民主經驗，在歷史傳承與學習適用上不盡相同。而國內較少論及的蒙古與波蘭由於同為新興民主國家，反而在實務上對台灣有較大的參考價值。因此，本論文適以亞洲及歐洲後共國家陣營第一個進行民主轉型的蒙古及波蘭作為比較對象，藉由此兩個新興民主的比較分析，試圖從國際的經驗中為中華民國的制度設計尋找一個可以參考及改進的途徑，此乃本論文最終的研究關切所在。

## 二、 研究目的

在第三波新興民主國家的民主政治發展過程中，如何讓政治穩定成為常態並進而達到民主鞏固向為民主化研究學者的主要研究課題，而制度設計則是其中能否穩定的關鍵因素之一<sup>22</sup>，如果新興民主國家不能發展出一個有效治理的制度，

---

<sup>22</sup> 影響民主鞏固的諸多變項包含制度設計、文武關係、民間社會、經濟發展、政治文化及國際因素等制度性及非制度性因素。參見田弘茂等主編，《鞏固第三波民主》(台北：業強，1997年)。Juan J. Linz & Alfred Stepan 則認為鞏固民主應包含市民社會、政治社會、法治社會、官僚機構及經濟社會五個場域。Juan J. Linz & Alfred Stepan, *Problem of Democratic Transition and*

則民主政治的正當性將受到侵蝕與損害，不僅影響政治的穩定發展，更進而影響民主鞏固的前景。所以，包括亞洲及後共新興民主國家的政治制度設計及其對政治穩定的影響，遂成為各國政界、學界主要關心的焦點。本論文把實施半總統制的兩個後共國家蒙古及波蘭作一比較，並將整個比較制度研究的架構，另闢專章將中華民國政治制度問題放在同一框架下進行探討，其主要目的是在試圖回答以下幾個問題：第一，在半總統制的憲政體制設計內容上，蒙古及波蘭兩個國家有何不同的運作？第二，兩個國家所採取的選舉制度如何影響其國會政黨體系的形成？而不同的政黨體系又如何影響半總統制的操作？第三，兩個國家的政治制度設計架構對政治穩定可能形成什麼影響？其中能否歸納出共同較佳的制度特色作為他國參考？第四，從基本的制度架構與政治穩定關係中，兩個不同地域後共國家的制度設計對中華民國提供何種經驗啟發？第五，從本論文的研究，期望獲得半總統制設計的改進方向。簡言之，本文係從新制度主義的制度設計及制度影響兩個面向<sup>23</sup>，以蒙古及波蘭進行國際經驗的比較事例，討論兩個國家採取現行制度設計的制度本身，及此制度運作後對政治穩定的影響，亦即制度研究的中游及下游研究，並期望透過此一比較的結果，歸納一些有利半總統制運作的制度原則，以減少制度之外的因素對制度實施的牽制，並進一步提供採用半總統制的中華民國及其他新興民主國家調整制度設計及維持政治穩定之時的參考。

## 第二節 研究範圍

本論文的研究範圍是以蒙古及波蘭兩個國家政治轉型後，確定採行半總統制的新憲政體制起，迄 2001 年為止作為研究的時程範圍。首先，蒙古雖自 1990

---

*Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996)。

<sup>23</sup> 吳玉山，〈歐洲後共產社會的政治制度變遷：以俄羅斯聯邦為例〉，頁 97-98。Jon Elster 歸納出三個研究第三波民主化國家憲政體制的領域，包括：憲政制度被選擇的原因（上游研究）、政府結構的憲政設計（中游研究）、採行新的憲政制度後的影響（下游研究）。Jon Elster, "Afterword: The Making of Postcommunist Presidents," in Ray Taras, ed., *Post Communist Presidents* (Cambridge:

年舉行第一次自由選舉，但直至 1992 年新憲制定後，始確定半總統制的憲政體制，所以蒙古的研究時程限定在 1992 年至 2001 止，期間共歷經三次國會選舉（1992 年、1996 年、2000 年）與三次總統選舉（1993 年、1997 年、2001 年）<sup>24</sup>。而波蘭雖自 1989 年開放自由選舉，但僅係部分開放，總統亦由國會間接選出，直至經過 1989 年 4 月、12 月及 1990 年 9 月等多次修憲後，確定於 1990 年 11 月舉行第一次總統直接選舉後，確立半總統制的憲政體制。因此，波蘭的研究時程定於 1990 年至 2001 年為止，共計四次國會選舉（1991 年、1993 年、1997 年、2001 年）與三次總統選舉（1990 年、1995 年、2000 年）。

依前述標準，運用到中華民國的檢視上時，必須釐清的一點是中華民國雖自 1994 年第三次修憲將總統改為直選，但直至 1996 年始舉行第一次的總統直選，因此中華民國的研究時程限於 1996 年至 2001 年，期間共計舉行兩次國會選舉（1998 年、2001 年）與兩次總統選舉（1996 年、2000 年）<sup>25</sup>。以上各次的選舉結果與政治運作發展之間的互動關係是本論文的主要分析依據之一。

本論文雖以制度研究為本，但實際上制度研究過程中很難擺脫非制度性因素對制度運作的影響，因為執政者於制度抉擇之際所作理性選擇將影響往後的制度內容，因此有許多學者也肯定非制度性因素對制度研究的重要性<sup>26</sup>。基本上本論文研究途徑著重於新制度主義的制度設計與制度影響兩個面向（亦即制度的中游與下游研究），但會兼及上游的制度選擇面向，以理解兩個國家在確定半總統制的過程中，是受到何種因素影響制度的設計。當然本論文重點尤側重在制度影響層面上，藉由蒙古及波蘭的比較分析結果，觀察中華民國的制度影響，並歸納出

---

Cambridge University Press, 1997), pp.225-237.

<sup>24</sup> 蒙古的國會原為兩院制，分別為大呼拉爾與小呼拉爾，於 1992 年制定新憲法後改為「國家大呼拉爾」( State Ikh Khural ) 一院制。

<sup>25</sup> 中華民國雖自 1996 年舉行第一次總統直選，但直至 1997 年第 4 次修憲後，才賦予立法院倒閣權，落實行政院需向國會負責的原則，真正符合 Duverger 所列半總統制的三要素。本文為分析之需，仍將 1995 年的立委選舉納入說明之列。

<sup>26</sup> 例如吳玉山認為新制度論要成為有效的研究工具，應該要釐清制度的意含，並且要能包容重要的非制度性因素。吳玉山，〈制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響〉，中國政治學會 90 年年會暨學術研討會論文，台北：台大社科院，民國 90 年 1 月。林繼文則在〈半總統制下的三角政治均衡〉一文中提出八項制度與非制度性因素交互影響下所形成的五種型態。林佳龍亦於

制度設計可資改進方向。基本架構可以圖 1-1 表示如次<sup>27</sup>：

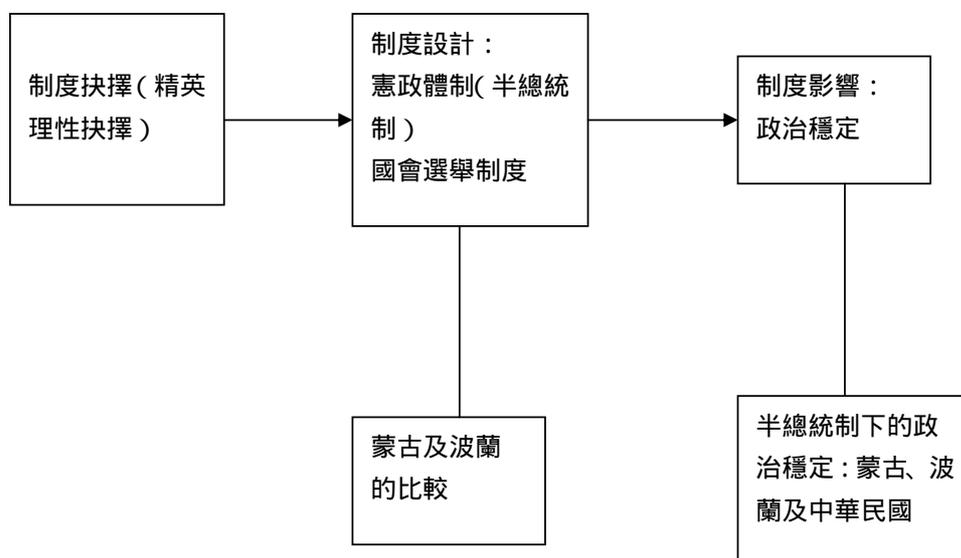


圖 1-1 制度研究架構圖

從圖 1-1 顯示，所謂的「制度設計」其實受到其上游制度抉擇因素的制約，為明瞭制度演變，本論文將於討論制度設計之時對「制度抉擇」的部分進行理解，惟重點擺在制度因素及影響層面上。

就制度選擇來看，制度設計為依變項，但若從制度設計角度探討政治穩定，制度設計轉變為自變項。在此自變項中，除從「半總統制」的憲政體制了解蒙古及波蘭在總統、國會及總理三邊的權力規範外，另外有一個重要的自變項則為選舉制度，因為在半總統制之下，國會政黨體系亦影響總統、國會及總理三角的關係互動。林茲 (Juan J. Linz) 特別指出政黨制度在半總統制下比在總統制下的影

---

< 半總統制、多黨體系與民主政黨：台灣憲政衝突的制度分析 > 中承認非制度性因素的影響力。

<sup>27</sup> Yu-shan Wu, "Comparing Semi-Presidentialism in the ROC and the Russian Federation," *Chinese*

響更大，因為惟有當總統擁有政黨支持或國會中形成穩定的多數政黨聯盟時，政權才能順利運作<sup>28</sup>。至於國會政黨體系除可藉學者所建立的公式來計算國會有效政黨數目外，更重要的是透過國會的選舉制度，以及總統選舉與國會選舉週期的影響，作為觀察的依據<sup>29</sup>，此為本論文在制度設計變項上加入選舉制度之因。

至於制度影響部分亦包羅萬象，舉凡政治穩定、政府效率、民主代表性，民主鞏固等等。本論文係以政治穩定作為觀察面向。

總之，本論文以蒙古及波蘭兩個後共國家為對象，試圖從縱向面的制度本身（中游研究）及制度影響（下游研究）兩個階段，了解兩個後共國家在政治轉型之時的異同之處，並再由制度影響（下游研究）再行拉開一個橫切面，建構分析半總統制運作的結構（詳後分析架構），將比較後所歸納的結果檢驗中華民國採行半總統制後的政治穩定狀況。

### 第三節 文獻回顧

註解：覺得文獻回顧的部份還是太單薄了一些。博士論文的文獻回顧應該要更充實一點。

由於本論文所集中探討之制度為半總統制與國會政黨體系，本節將就制度抉擇理論、半總統制的研究途徑，以及選舉制度對政黨體系的影響進行文獻回顧，並從回顧中確定制度研究途徑不局限定在制度層面上，還包含非制度因素以及兩者交相互動對政治穩定所造成的影響。同時在區域研究文獻方面，後共研究學者針對後共國家的政治制度設計及影響亦為本論文主要參考文獻，容後一併討論。

#### 一、 制度抉擇理論

西方學者布龍戴爾（Jean Blondel）曾提出雙首長制產生的理由是，它可以

---

*Political Science Review*, No.30 (December 1998), pp. 123-186.

<sup>28</sup> Juan J. Linz, "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe," in Ray Taras, ed., *Post Communist Presidents*, p.10.

<sup>29</sup> 另外 Arend Lijphart 以選舉公式、選區規模、選舉門檻三個面向來探討其對政黨制度的影響。

提供一個權力的結合及彈性，雖然它不是安全的體制設計，卻可以提供行政上的空間<sup>30</sup>。首先，在制度抉擇部分，弗瑞（Timothy Frye）曾提出文化途徑、經濟途徑、政治途徑、社會途徑、選舉磋商途徑等五種制度選擇理論<sup>31</sup>，究其實係包括列寧主義的制度遺緒、文化傳承、精英理性抉擇等因素在內。弗瑞似乎偏向選舉磋商途徑，為圖 1-1 所稱「精英理性抉擇」的因素。伊士特（Gerald M. Easter）亦認為政治參與者（actors）根據本身掌握資源的情況，在奪權的過程所作的策略考量，形成制度選擇的不同。當舊政權精英在政治轉型之時，如果本身權力穩固的話，會採行總統制以排除新興的社會力量；如果舊政權精英的勢力分散，會採行內閣制，以分享權力<sup>32</sup>。本論文擬從「精英理性抉擇」角度探討。

除弗瑞所提文化、經濟、政治、社會等途徑外，巴伊里斯（Thomas A. Baylis）在討論後共國家的制度抉擇文獻當中，亦提出歷史先例、鄰近國家示範效應、政治文化、精英理性抉擇等因素來解釋東歐及前蘇聯的發展<sup>33</sup>。另外，克勞福（Beverly Crawford）及李帕特（Arend Lijphart）將制度文獻的派別分為兩類，一為強調列寧主義的制度遺緒，認為後共國家制度轉型之時如受到共黨較為強大的控制，在制度抉擇上會偏向威權體制；另一派則強調國際壓力可以削減共黨統治的不利影響<sup>34</sup>。蓋德斯（Barbara Geddes）在研究東歐後極權國家與拉美威權國

---

Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

<sup>30</sup> Jean Blondel, "Dual Leadership in the Contemporary World," in Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, pp.162-172.

<sup>31</sup> 五種途徑的說明如次：（一）文化途徑：如 Almond 及 Verba 主張政治制度根源於文化。據此後共產國家的列寧遺緒可能影響其制度選擇，列寧政黨影響強的國家，其制度選擇傾向權力集中及威權總統。但 Frye 的研究卻指出制度遺緒無法解釋制度的選擇。（二）經濟途徑：如 Adam Przeworski 主張，震盪療法的經濟改革傾向製造政治不穩，偏好威權政府及強勢總統。但經案例研究後，發現總統權力的擴張與震盪經濟改革之間是負相關。（三）政治途徑：Shugart 主張，強化總統的權力可以使不穩內閣的危險減至最小，亦即國會如由弱政黨控制時，可以強勢總統克服立法僵局。但事實上，在諸多後共國家的比較研究發現，執政聯盟政黨數與總統權力之間呈現負相關。（四）社會途徑：Horowitz 認為民族因素可能是政治制度設計時最主要的考量。（五）選舉磋商途徑：Lijphart 及 Geddes 主張，政治行為者為保全職位，會設計出儘可能運作其權力的制度以極大化個人的政治權力。Timothy Frye, "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies," *Comparative Political Studies*, Vol.30, No.5 (October 1997), pp. 523-552.

<sup>32</sup> Gerald M. Easter, "Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS," *World Politics*, Vol.49, No.2 (January 1997), pp. 187-190.

<sup>33</sup> Thomas A Baylis, "Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe," pp.297-323.

<sup>34</sup> Beverly Crawford and Arend Lijphart, "Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe," *Comparative Political Studies*, Vol.28, No.2 (July 1995), pp.171-199.

家的制度設計比較時發現，制度通常是反應那些設計制度者的利益，而他們通常以有利於政府權力的極大化，作為自己偏好的制度方向<sup>35</sup>。

根據科洛摩 ( Josep Colomer ) 對前蘇聯各共和國以及東歐國家的研究指出，在初次開放自由選舉之後，憲政變遷的模式主要有以下兩種：(一) 如果原先的憲政設計是多元與分權的體制，在開放選舉之後，一般會跟著確定下來；(二) 如果原先的憲政設計是權力集中的體制，在開放選舉之後，除非主導原先憲政設計的政治菁英仍然居於相當優勢並且對未來發展有樂觀的預期，否則一般會有往多元與分權體制變化的趨勢<sup>36</sup>，其中精英的主要考量在於現任者與反對者之間相對協商的力量，以及對選舉結果的期待兩個變項，二者交叉組合而成四種不同的策略，如表 1-1。

表 1-1 精英在轉型時期的策略選擇

	對選舉結果的期待		
		對在位者有利	對反對者有利
支配性政黨的協商能力	對在位者有利	(一)絕對多數及單一政權*	(二)多元及分權
	對反對者有利	(三)多元及分權	(四)多元及分權

\* 包括絕對多數 - 相對多數選舉制度、議會制、一院制國會。

\* 包括比例代表制、分別選舉的總統、多院制的國會。

資料來源：轉引自 Josep M. Colomer, "Strategies and Outcomes in Eastern Europe," p.76。

本論文在眾多制度選擇理論中採取精英理性抉擇論來解釋蒙古及波蘭在轉型之時，執政精英如何計算有利於己的考量之後，實施現行的憲政體制。但是在

<sup>35</sup> Barbara Geddes, "A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe," *Comparative Political Studies*, Vol.28, No.2 (July 1995), pp. 239-274.

<sup>36</sup> Josep M. Colomer, "Strategies and Outcomes in Eastern Europe," *Journal of Democracy*, Vol. 6,

探討執政精英如何主導制度選擇之前，我們不能忽略一個國家在政治轉型之前的政體型態，因為它會影響到該國的轉型路徑和結果<sup>37</sup>，而這種結果深深引領著執政精英作出對其最為有利的制度設計。

林茲及史迪潘對精英的理性抉擇提出了過程與互動的看法。在他們對全球民主化經驗進行比較研究中，以多元主義、意識形態、動員能力及領導方式四個面向，區分民主政體與非民主政體的特點，並將後者分成威權政體、極權政體、後極權政體及蘇丹型政體四種<sup>38</sup>。而協商式民主轉型在威權政體和較成熟的後極權政體出現的機會高於極權政體及蘇丹型政體。這種協商式民主需要四個行動者，包含政權內的保守派與改革派、反對勢力的溫和派與激進派。主要的主導力量係由政權的改革派與反對勢力的溫和派共同協商而來<sup>39</sup>。本論文的兩國家即是依循此種協商模式進行轉型，並進而影響對制度選擇的判斷。

## 二、 半總統制的研究途徑

有關半總統制的概念雖由杜維傑於 1970 年提出，但其包含之定義卻經過多次演變而來，直至 1980 年杜維傑才確立半總統制的標準定義如次：第一，總統由普選產生；第二，總統擁有相當的權力；第三，總理及內閣成員需要國會的支持才能任職並擁有行政及政府的權力。杜維傑根據上述標準將奧地利、芬蘭、法國、冰島、愛爾蘭、葡萄牙、威瑪共和納為半總統制的範圍。然而在實際的政治運作上因受各國的歷史文化背景影響，以致在相似的憲法條文規定下卻呈現出不同的半總統制風貌。所以不僅杜氏本人對半總統制的定義隨著時間而有所調整，甚至東西方不同的學者對半總統制亦提出不同定義。例如：歐奈爾（Patrick O'Neill）認為直選但弱勢總統不應包含在內（如奧地利、冰島、愛爾蘭），而間

---

No.2 (April 1995), pp.74-85。

<sup>37</sup> 林佳龍，〈比較兩岸的政體轉型：台灣民主化對中國的啟示〉，《兩岸黨國體制與民主發展》（台北：月旦，民國 88 年），頁 26。

<sup>38</sup> Juan J. Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*, pp.38-54。

<sup>39</sup> Juan J. Linz & Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*, p.61。

接選舉產生卻強勢的總統應被納入（如阿爾巴尼亞、捷克）。薩托里（Giovanni Satori）則提出半總統制應包括透過直接選舉產生的總統、總理需有國會信任、總統必須與總理分享行政權力等要素（芬蘭、法國、斯里蘭卡）。林茲則認為總統由人民直接或間接選舉產生而非由國會提名，以及需國會信任的總理（如芬蘭、法國、葡萄牙）<sup>40</sup>。

對半總統制的進一步闡述卻以舒格特（Matthew Shugart）及凱瑞（John Carey）的分類更為細膩。基本上他們以總統是否有任免總理的權力，來界定總統權力的大小，據此將半總統制區分為總統權力大的「總統 - 議會制」（president-parliamentarism）及總統權力小的「總理 - 總統制」（premier-presidentialism）<sup>41</sup>。

另有國內政治學學者依半總統制中的總理權力來源、權力存續及雙首長之間的權力關係，將半總統制區分為「總理 - 總統制」及「總統 - 議會制」兩種次類型<sup>42</sup>。此外，亦有學者以「總理 / 國會」、「總統 / 總理」及「總統 / 國會」三組關係，將半總統制又區分成總統干政型、無政府型、總理主導型、總統主導型及雙首長型等五種次類型<sup>43</sup>。

從各個學者對半總統制所提出的不同詮釋，大抵仍不出杜維傑定義的範圍，亦即只要任何政體具有內閣制的要素，再加上具有相當權力的民選總統，即可稱為半總統制的國家。唯一有所差異的在於總統權力的範圍。本論文第二章即以此三要素分別說明蒙古及波蘭符合半總統制的情況。

至於「半總統制」的相關研究途徑與研究成果回顧如次<sup>44</sup>：

---

<sup>40</sup> 有關不同學者對半總統制的定義參考 Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," in Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe* (New York: Oxford University Press, 1999), pp.3-4.

<sup>41</sup> Matthew Soberg Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, pp.23-24.

<sup>42</sup> 林佳龍，〈半總統制、多黨體系與民主政體：台灣憲政衝突的制度分析〉，頁 4。

<sup>43</sup> 林繼文，〈半總統制下的三角政治均衡〉，頁 13-14。

<sup>44</sup> 有關半總統制運行後果的研究途徑、研究成果與侷限詳見李鳳玉，《半總統制下的總統干政與政府穩定：威瑪德國、法國第五共和、後共波蘭與台灣》，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，民國 90 年 6 月，第一章。另外還包括非制度性因素的研究成果，在此省略不提。

(一) 單一憲政體制的制度研究途徑：例如，剛塞 (Richard Gunther) 從憲政體制角度探討半總統制，認為制度本身並無機制保證總統不會受個人因素影響，來解決制度所產生的衝突<sup>45</sup>，因此對半總統制的穩定持否定意見。另外林茲亦同樣不支持半總統制，認為半總統制會造成總統和總理的行政權劃分不清，總統與國會互爭對總理的 control 權<sup>46</sup>。而舒格特及凱瑞依據總統對總理的任免權力大小、行政立法任期分立程度，以及總統與總理權力關係，將半總統制區分為總統議會制 (president-parliamentarism) 及總理總統制 (premier-presidentialism) 兩個次類型<sup>47</sup>。

(二) 強調制度配套的研究途徑：除探討憲政體制因素外，亦將非憲政體制因素納入討論。例如，修格特亦撰文指出政黨體系對半總統制運作穩定度的影響<sup>48</sup>。此外，薩托里 (Giovanni Sartori) 認為在分裂多數的情形下，總統制與議會制不如半總統制<sup>49</sup>。吳玉山則建構出總統權力、政黨體系與府會關係三個因素，分析實施半總統制的法國第五共和、後共波蘭、中華民國及俄羅斯四國的政治穩定<sup>50</sup>。其後更分別以府會分立下，採取合作或對立的不同憲政運作模式<sup>51</sup>，以及針對內閣組成的不同組閣狀況所影響的政治穩定進行更深一層的分析<sup>52</sup>。

(三) 非制度性與制度性因素一併討論：最明顯的例子為杜維傑提出內生

---

<sup>45</sup> Richard Gunther, "The Relative Merits (and Weakness) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background to Constitutional Reform," 《人文及社會科學集刊》, 第 11 卷, 第 1 期, 民國 88 年, 頁 61-92。

<sup>46</sup> Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 33-87。

<sup>47</sup> Matthew Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, pp.23-24。

<sup>48</sup> Matthew Soberg Shugart, "Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe," *Transition*, Vol.2, No.25 (December 1996), pp.6-11。

<sup>49</sup> Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (New York: New York University Press, 1997)。

<sup>50</sup> 吳玉山,《俄羅斯轉型 1992-1999:一個政治經濟學的分析》(台北:五南,民國 89 年),第三章。

<sup>51</sup> 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》(台北:新台灣人基金會,民國 90 年),頁 165-209。

<sup>52</sup> 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〉,《俄羅斯與兩岸關係國際學術研討會》,台北,中華歐亞教育基金會、政治大學俄羅斯研究所,民國 90 年 12 月 8-9 日。

(endogenous) 變項 (議會多數組成情形、總統與國會多數的關係) 與外生 (exogenous) 變項 (憲政實際內容、傳統與現實狀況的結合), 討論包括冰島、愛爾蘭、奧地利、威瑪德國、芬蘭、葡萄牙、法國第五共和等在內七個國家<sup>53</sup>。顯示當時杜維傑已體會半總統制的憲政體制無法單獨解釋政治運作情形。國內學者林繼文則指出有八種制度與非制度性因素影響半總統制下的總統、國會與內閣三角政治均衡, 包括: 總統選舉制度、社會分歧結構、國會議員選舉制度、總統的社會支持度、憲法賦予總統的權力、政黨體系、國會與內閣的關係, 以及總統與國會多數派是否同黨, 這些因素交相作用產生五種不同的半總統制型式<sup>54</sup>。林佳龍則釐清總統制、議會制及舒格特與凱瑞所稱的半總統制, 在不同府會關係下的運作情形, 雖從制度角度分析, 但相對地也提出非制度性因素對半總統制憲政運作的影響<sup>55</sup>。至於吳玉山則在「制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響」一文中, 除仍採用總統權力、政黨體系、府會關係三個制度變項外, 另外還將選舉結果、菁英的工具性制度偏好、選舉制度與社會分歧等因素納入討論, 認為應把制度和非制度因素搭建在同一個解釋框架, 以求最大解釋力<sup>56</sup>。另外吳玉山又搭建社會分歧、政黨體系、憲政架構與投票本質等四個變項, 比較台灣與中東歐 (波蘭、捷克、匈牙利) 的民主鞏固<sup>57</sup>。

本論文基本上除探討憲政體制所賦予的總統、國會、政府的權力分配外, 亦加上選舉制度所形成的政黨體系, 共同架構本論文的探討核心, 應屬制度配套的研究途徑。

### 三、 國會政黨體系的探討

---

<sup>53</sup> Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," pp.142-149.

<sup>54</sup> 林繼文, <半總統制下的三角政治均衡>, 頁 135-175。

<sup>55</sup> 林佳龍, <半總統制、多黨體系與民主政黨: 台灣憲政衝突的制度分析>, 頁 177-211。

<sup>56</sup> 吳玉山, <制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響>。

<sup>57</sup> Yu-Shan Wu, "Comparing Third-Wave Democracies: East Central Europe and the ROC," *Issues & Studies*, Vol.37, No.4 (July/August 2001), pp.1-37。

除憲政體制的制度設計外，另一個影響政治穩定的制度設計項目為選舉制度。李帕特認為影響政治穩定的體制設計主要涉及兩個部分，一是憲政體制，另一是選舉制度<sup>58</sup>。大抵而言，選舉制度為形塑政黨體系的重要因素之一<sup>59</sup>，而在半總統制國家中除國會選舉制度外，總統直選與國會之間選舉週期的關係，在相當程度上亦影響到國會政黨體系的成形<sup>60</sup>。因此，本論文另一個分析的制度焦點是透過以國會選舉制度為主，兼論總統選舉制度及兩個選舉時程影響下所形成的政黨體系。目前各國的國會選舉制度分為三類：單一選區制（single-member districts）、比例代表制（proportional representation）及混合制<sup>61</sup>。而總統的選舉制度一般分為相對多數及絕對多數決兩大類，各種選舉制度對政黨體系的影響各有不同，而政黨體系的發展卻又深深牽制半總統制憲政體制的運作，因此究竟後共國家政治轉型後採行何種選舉制度，並形成那一種國會政黨體系亦是本論文探討的主要變項之一。惟本論文並不注重選舉制度本身的設計，而是關注選舉制度對政黨體系的影響所形成的國會政黨形態，如何搭配半總統制的憲政設計共同影響政治穩定。然而國會政黨體系的政黨數目如何判準，學者各有不同的界說，茲舉本論文相關之論述說明如次：政黨體系應包含總體與個體兩種層次，前者指涉政黨之間的關係，包括政黨數目的多寡以及政黨結構的零碎化程度；後者指涉各個政黨內部的關係，包括派系化程度以及政黨黨紀<sup>62</sup>。本論文以討論政黨體系的

---

<sup>58</sup> Arend Lijphart, "Constitutional Choices for New Democracies," *Journal of Democracy*, Vol.2, No.1 (Winter 1991), pp.72-84.

<sup>59</sup> 關於政黨體系的形成，根據各國之發展經驗，除與歷史傳統、社會結構、階級關係、經濟環境等因素相關外，也與選舉法規及選區劃分、選區大小等政治因素甚具關聯。參見周陽山，〈憲政體制與政黨體系的互動關係〉，《民族與民主的當代詮釋》（台北：正中，民國82年），頁125-141。討論一個國家的政黨體系之時，一般以選舉制度及非選舉制度為準。前者包括國會選舉制度與總統選舉制度，後者包括社會分歧及政府體制。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》，政治大學政治學系碩士論文，民國87年7月，頁30-34。

<sup>60</sup> John M. Carey 認為在討論制度設計對政黨體系的總體效果理論時，提出有三組制度性因素最重要：國會選舉規則、行政部門選舉規則，和選舉週期。約翰·凱瑞（John M. Carey），張鐵志譯，「制度設計和政黨體系」，田弘茂等主編，《鞏固第三波民主》，頁156-157。

<sup>61</sup> 有關選舉制度的分類可參考謝復生，《政黨比例代表制》（台北：理論與政策雜誌社，民國83年），第二章。另李帕特（Arend Lijphart）以「選舉規則」（electoral formulas）差異，將民主國家的選舉制度區分為：（一）相對多數及絕對多數決制；（二）半比例代表制（單記非讓渡投票屬於此類）；（三）比例代表制。艾倫·李帕特著，陳坤森譯，《當代民主類型與政治》，頁162-165。

<sup>62</sup> 參考朱雲漢、胡佛、林佳龍、林繼文，《民主化與憲政變遷：台灣經驗的國際比較》，國科會

總體層次為主，基本上採取拉克索( Markku Laakso )及塔格培拉( Rein Taagepera )所發展出的有效政黨數目的計算公式<sup>63</sup> ( 詳後分析架構 )。同時參酌薩托里依據政黨「可行的聯合多數」及「具勒索潛能的相關性政黨」兩個原則所檢驗的政黨體系結構分類，作為補充敘述<sup>64</sup>。當然杜維傑最著名的法則與假說亦提供選舉制度對政黨數目抑制效果的立論基礎<sup>65</sup>。

#### 四、 區域研究文獻探討

蒙古雖被視為是後共研究的範圍，但西方學者對其關注的程度不若其他國家，而國內學者因資料掌握不易，對蒙古的當代政治較少有系統地進行研究，能以學術方式從事研究之翹楚當推廖淑馨，其研究優點在於運用蒙文原始資料對當代蒙古政治進行深入的分析<sup>66</sup>。西方後共研究學者則以期刊論文形式於 *Asian Survey* 及 *Journal of Democracy* 等期刊中發表研究成果。至於本論文有關蒙古的論述大部分由作者依據蒙古的網站、政府出版品、蒙古科學院國際研究所期刊及 *The Mongol Messenger* 週報所載資料加以整理歸納。

---

研究計畫 1997-2000 年計畫申請書，頁 24。

<sup>63</sup> Rein Taagepera and Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven & London: Yale University Press, 1989)。

<sup>64</sup> Sartori 將政黨體系分成一黨(one party)、霸權黨(hegemonic party)、優勢黨(predominant party)、兩黨(two party)、有限多黨(limited pluralism)、極度多黨(extreme pluralism)，及零碎多黨(atomized pluralism)等七個分類。參見 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), Ch.5。

<sup>65</sup> 杜維傑法則(Duverger's Law)係指在無嚴重社會分歧的情況下，單一選區相對多數決會導致兩黨制；而杜維傑假說(Duverger's Hypothesis)則指比例代表制強調比例代表性，讓小黨有甚高的生存機會，容易形成多黨制。參考 Maurice Duverger, " Duverger's Law: Forty Years Later, " in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences* (New York: Agathon Press, 1986), pp.69-84。William H. Riker, " The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science, " *American Political Science Review*, Vol.76, No.4 (December 1982), pp.753-766。

<sup>66</sup> 廖淑馨，〈一年來外蒙古的政治改革〉，《中國大陸研究》，第 34 卷，第 5 期，民國 80 年，頁 33-46。〈外蒙古的在野黨〉，《中國大陸研究》，第 37 卷，第 12 期，民國 85 年，頁 77-87。〈外蒙「國家大呼拉爾」選舉之研析〉，《中國大陸研究》，第 39 卷，第 11 期，民國 85 年，頁 61-71。《民主改革後的蒙古國家大呼拉爾 - 「民主團結聯盟」的國會》(台北:蒙藏委員會，民國 87 年)。〈「民主聯盟」主政的蒙古政府 - 民主化的考驗〉，《中國大陸研究》，第 42 卷，第 3 期，民國 88 年，頁 85-94。〈外蒙古第三屆國會大選後的政治發展〉，《中國大陸研究》，第 44 卷，第 3 期，民國 90 年，頁 45-58。

其次，波蘭研究的部分，國內學者當以洪茂雄為先驅，除著專書介紹東歐各國的概況外，亦常於《問題與研究》期刊中，適時對波蘭最新的政治情勢發表研究心得<sup>67</sup>。吳玉山則以比較後共國家的政治及經濟轉型研究為主，透過總統權力、國會政黨體系及府會關係三個變項，從比較觀點呈現波蘭半總統制的政治穩定及政黨形態<sup>68</sup>。西文部分則見於各種研究後共產主義制度設計的專書與專文之中，例如，希格雷（John Higley）以精英理論研究後共波蘭政治精英在轉型過程中所扮演的角色，對制度的決定具關鍵影響力<sup>69</sup>。波蘭學者馬科夫斯基（Radoslaw Markowski）對波蘭的政黨體系進行長期的觀察，從社會文化角度補充後共波蘭的政黨研究<sup>70</sup>。塔拉斯（Raymond Taras）則對波蘭的政治轉型、轉型後的制度設計，以及總統在其政治發展過程中的權力運作提出細部的探討<sup>71</sup>，這些成果均提供作者對波蘭政治制度進行分析時的立論基礎。

此外，除了制度設計可以解釋後共國家的政治穩定外，本論文之末亦將針對制度之外的非制度因素對後共國家的政治穩定影響進行些許討論。例如：哈普（Marcus A. G. Harper）對後共的經濟投票進行觀察<sup>72</sup>；貝爾（Janice Bell）針對1990年至1995年波蘭的總統與國會選舉進行研究發現，失業率會影響投票行為

---

<sup>67</sup> 洪茂雄，〈論波蘭民主化的發展〉，《問題與研究》，第29卷，第3期，民國78年，頁1-13；〈波蘭國會大選及其政局動向〉，《問題與研究》，第32卷，第12期，民國82年，頁21-34；〈後共產主義時期波蘭的政治發展：變革與穩定〉，《問題與研究》，第35卷，第6期，民國85年，頁53-66。

<sup>68</sup> 除前述本論文所列著作外，另參見吳玉山，《共產世界的變遷：四個共黨政權的比較》（台北：東大，民國84年）；《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》（台北：正中，民國85年）；〈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：台灣民主政治的再出發？》（台北：新台灣人基金會，民國90年），頁133-159。

<sup>69</sup> John Higley, Judith Kullberg & Jan Pakulski, "The Persistence of Postcommunist Elites," *Journal of Democracy*, Vol.7, No.2 (April 1996), pp.135-138. John Higley, Jan Pakulski and Włodzimierz Wesolowski, *Postcommunist Elites and Democracy in Eastern Europe* (New York: St. Martin's Press, Inc., 1998).

<sup>70</sup> Radoslaw Markowski 目前任職於波蘭國家科學院的選舉研究中心主任。Radoslaw Markowski, "Party System Institutionalization and Democratic Consolidation: on the Idiosyncrasies of the Polish Case," Janina Frenzel-Zagorska, Jacek Wasilewski, ed., *The Second Generation of Democratic Elites in Central and Eastern Europe* (Warsaw: Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences, 2000), pp.68-72.

<sup>71</sup> Raymond Taras, *Consolidating Democracy in Poland* (Boulder: Westview Press, 1995); Ray Taras ed., *Postcommunist Presidents* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

<sup>72</sup> Marcus A.G. Harper, "Economic Voting in Postcommunist Eastern Europe," *Comparative Political Studies*, Vol.33, No.9 (November 2000), pp. 1191-1227.

<sup>73</sup>；帕賽克（Alexander C. Pacek）則以 1990 年至 1992 年中東歐後共國家的宏觀經濟與政治關係進行研究<sup>74</sup>；鮑爾（Denise V. Powers）及科克斯（James H. Cox）則認為選民對經濟敗壞的罪因歸屬對投票結果形成影響<sup>75</sup>；而吉普森（John Gibson）及希萊斯卡（Anna Cielecka）亦認為經濟表現並非影響投票的唯一變項<sup>76</sup>；其他尚有學者提出社會階級會影響投票行為<sup>77</sup>；政治文化也有可能決定投票行為<sup>78</sup>。此外，波蘭相關網站專文與資料，直接提供作者對後共波蘭政治變化最迅即的資訊，協助作者了解波蘭的政情。

#### 第四節 分析架構

在杜維傑提出「半總統制」概念之後，究竟有那些國家符合此制可謂莫衷一是，而國內對此制度的理解始自 1994 年至 1997 年修憲時的討論，但多以「雙首長制」稱之。當時學者提出的名稱如「超級總統的半總統制」、「弱勢總統的半總統制」、「雙首長制」<sup>79</sup>、「行政權雙軌制」<sup>80</sup>、「二元均衡型議會內閣制」<sup>81</sup>等不一而足<sup>82</sup>，惟杜維傑的定義仍可被視為是公分母，許多學者對於半總統制概念的討

<sup>73</sup> Janice Bell, "Unemployment Matters: Voting Patterns during the Economic Transition in Poland, 1990-1995," *Europe-Asia Studies*, Vol.49, No.7, 1997, pp.1263-1291.

<sup>74</sup> Alexander C. Pacek, "Macroeconomic Conditions and Electoral Politics in East Central Europe," *American Journal of Political Science*, Vol.38, No.3 (August 1994), pp.723-744.

<sup>75</sup> Denise V. Powers, James H. Cox, "Echoes from the Past: The Relationship between Satisfaction with Economic Reforms and Voting Behavior in Poland," *American Political Science Review*, Vol.91, No.3 (September 1997), pp.617-633.

<sup>76</sup> 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," *Europe-Asia Studies*, Vol.47, No5, 1995, pp.765-785.

<sup>77</sup> Henry Domanski, "Death of Classes in Poland? Electoral Voting and Class Membership in 1991-1997," *Polish Sociological Review*, 2 (130), 2000, pp.151-177.

<sup>78</sup> Hieronim Kubiak, "Genius Loci and Voting Behavior," *Polish Sociological Review*, 4 (124), 1998, pp.357-373.

<sup>79</sup> 江大樹，〈「雙首長制」憲政架構解析 - 中法相關經驗的比較〉，《法國第五共和的憲政運作》（台北：業強，民國 83 年），頁 206-237。

<sup>80</sup> 朱雲漢，〈法國憲政體制對我國憲改的啟示〉，《國家政策雙週刊》，73 期，民國 82 年，頁 3-8。

<sup>81</sup> 許志雄，《權力分立之理論與現實》（台北：作者自印，民國 74 年）。

<sup>82</sup> 吳東野甚至指出「雙首長制」與「半總統制」概念不同。吳東野，〈「半總統制」政府體系的理論與實際〉，《問題與研究》，第 35 卷，第 8 期，民國 85 年，頁 37-49。

論其實是對杜氏定義的細部修正而已，其主要特點有三：( 1 ) 總統經普選產生<sup>83</sup>；( 2 ) 總統擁有相當的權力；( 3 ) 內閣掌握行政權並向國會負責<sup>84</sup>。本論文亦採用此種定義界定蒙古、波蘭，與修憲後的中華民國。

在進入本文討論之前，擬先從半總統制的定義中建立可資分析的變項，作為檢驗蒙古及波蘭政治穩定的依據。無論由半總統制的定義或運作過程，我們均可發現整個制度設計的重心繫於三個政治角色，亦即總統、國會與總理。依據舒格特及凱瑞的研究，此三個政治角色在「總理 - 總統制」及「總統 - 議會制」有不同的運作情形。在「總理 - 總統制」之下，由於國會擁有對總理的任命同意權，若總統政黨為國會多數黨，則即使總理人選需經國會同意，但因基本上為府會關係一致，總統與國會對總理人選不致有太多衝突。但若總統失去國會支持，而國會本身能夠形成有效多數時，在國會擁有總理同意權之下，憲政體制向議會制移動不會遭遇太大困難，此時總理為政府首長，而總統為國家元首。然而在總統失去國會支持，而國會又無法形成穩定多數，則總統比較容易在各政黨之間縱橫捭闔，爭奪對政府的控制權，此時政治穩定度將相對減低；另一方面，在「總統 - 議會制」下，由於總統擁有完全的任命總理權不需經國會同意，若總統政黨為國會多數黨，總統自然以自己屬意人選擔任總理毫無困難。但若總統失去國會支持，而國會能形成穩定多數時，雖然總統仍有自主任命總理權，惟可能顧忌總理需對國會負責且國會可能採取杯葛手段，不得不被迫與國會協調人選。此時總統當然亦可依憲法所賦予權力，不顧國會多數意見自行提名總理，則一個團結的國會多數黨勢必有所反制，發動倒閣，衝突及政治僵局將不可避免。更進一步地，當總統面臨一個更為分散的國會時，由於總統可自行任命總理，在一個多黨林立的國會很難有效反制總統時，總統可採取逕行控制政府，並由政府背負政策責任方式，規避國會監督，造成政局動盪。

---

<sup>83</sup> Duverger 原先所稱普選產生的總統，並無直接或間接選舉之分，惟本論文為求一致的比較基準點，一律採直接選舉產生的總統為定義。

<sup>84</sup> Maurice Duverger, " A New Political System Model: Semi-Presidential Government ", in Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government*, pp.142-149.

由上述分析得出，在半總統制下，總統與國會是否府會一致將影響總統是否產生介入政務的動機，而總統權力大小及國會是否具有穩定多數以對抗總統權力，則決定總統是否具有足夠的介入政務能力。因此府會關係、總統權力大小及國會政黨體系三個自變項是本論文為制度設計所建構的第一層結構因素，在此三因素影響下所建構出不同的政治穩定級數則為依變項。此外，由於總統權力大小與國會政黨體系均可對內閣組成形態進行角力，因此府會與內閣組成的關係亦可影響半總統制下的政治穩定狀況。本論文在第一層分析架構外，再以內閣組成形態作為第二層的分析架構，並以「多數／少數內閣」、「總統黨參與／不參與」、「單一／聯合內閣」三個自變項來分析半總統制下內閣的性質及其與府會的關係。

簡而言之，本論文的分析架構從半總統制及選舉制度所構成的總統權力、國會政黨體系，以及府會關係（總統與國會關係）、內閣組成形態（總統與內閣關係、國會與內閣關係）等四個自變項，架構出總統介入政務的動機與能力<sup>85</sup>，如何影響政治穩定狀況，下文將先為總統權力、國會政黨體系建立測量的標準，而後說明第一層與第二層的分析內容，並就政治穩定範疇予以確立，以求全面探討四個自變項是如何影響半總統制下的政治穩定。

## 一、測量總統權力大小的方法

一般通常以憲法條文規定及憲政慣例來測量總統權力大小，而對於總統權力範圍的區分則界定不一，以下茲舉數例說明。

吳玉山將總統權力區分為人事決定權、規則制定權及行政領導權，並以人事決定權中總統對內閣的任免權最為重要<sup>86</sup>。林繼文則將總統權力分為政治性與政

---

<sup>85</sup> 所謂總統介入政務的動機與能力係指，總統在沒有國會多數支持下，介入內閣人事與決策的動機及能力，介入動機繫於府會關係一致或分立、國會政黨體系狀況及內閣組成；介入能力繫於總統本身權力及國會政黨體系狀況而定。至於總統如獲國會多數支持時，基本上已能透過黨政合一的機制主導政務，自然介入的動機就減弱。

<sup>86</sup> 人事決定權包括總統對內閣的任免權及對國會的解散權；規則制定權包括委任授權及憲法授權；行政領導權則指總統所能直接指揮行政機構以遂行其政策的權力，通常集中在外交、軍事及

策性權力，前者係指總統掌握對總理去留及國會存續的權力，後者則指總統對政策形成的影響程度，由於政治性權力牽涉權力結構的重組，比政策性權力較為重要，亦即人事權力比政策權力重要<sup>87</sup>。

本論文主要以舒格特及凱瑞所標列的立法權及非立法權作為量化計算總統權力的指標。前者包含法案的包裹否決權、法案的部分否決權、行政命令權、立法提案權、預算編製權，及提請公民複決權；後者包含組織內閣權、撤換內閣權、國會對內閣的免職權，及總統解散國會權<sup>88</sup>。比較三位學者的分類，名稱雖異，但實質卻同，林繼文所指的政治性權力即為舒格特與凱瑞所指的非立法權，而政策性權力則是立法權。另外舒格特與凱瑞的分類雖未能涵蓋吳玉山的行政領導權，但以半總統制總統的行政領導權集中於外交、軍事、國防，且各國大同小異，本論文將不另作比較。

在舒格特及凱瑞的立法權原所列的六個計分項目中，將剔除專屬總統制總統的立法提案權及預算編製權。而在非立法權的四個項目中，則因國會免職內閣的權力應屬於國會的權力，而且在撤換內閣的項目中實可涵蓋前項，本論文遂均予刪除。

以下先說明立法權各項目的配分標準：

- (一) 總統的法案包裹否決權 / 國會反否決門檻 總統法案部分否決權 / 國會反否決門檻：總統對抗國會的利器之一就是擁有對法案否決權力的大小，如果國會反否決的門檻越高，代表總統否決法案的權力越大，其計分標準就越高。本論文分別以 4、3、2、1、0 的等級給分。
- (二) 總統的行政命令權：本論文所指命令權並非制定規則之意，而是指總統依國會所授權發布的緊急命令權，依據國會對總統命令權的限制程度給予不同的計分。如果國會無法使總統的命令權無效，總統權力得

---

國家安全領域。參見吳玉山，《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析》，頁 138-148。

<sup>87</sup> 林繼文，〈半總統制下的三角政治均衡〉，頁 141。

<sup>88</sup> Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, pp.148-166。

4 分；如果總統行使命令權僅受少數限制，亦即總理的副署不構成威脅，而國會仍可撤銷總統的緊急命令權時，得分為 2 分；如果總統權力需受法律限制，需有總理的副署（當總統不能單獨任免總理時即構成相當限制），但國會無法撤銷總統的緊急命令權，得分為 1<sup>89</sup>。總統若無命令權，或者只能擁有國會所授予的命令權，得分為 0 分<sup>90</sup>。

（三）提請公民複決權：舒格特及凱瑞所列標準極為單純，總統如可獨享此權力，不受任何限制，得分為 4 分；但如果總統受到限制則為 2 分，若無此權力則為 0 分。由於國會亦具有提請公民複決權力，其中所謂「受到限制」部分，遂被修正為「總統在多數領域並未獨享提請公民複決權，但在某些領域則有」，因為如果總統在某些狀況下與國會分享此權力則計分為 3 分<sup>91</sup>；總統雖然可享有此權，但總統必須在任何狀況下與國會一起方能行使，計分為 2 分<sup>92</sup>；總統完全沒有此權力為 0 分。

其次，非立法權的計分標準如下：

（一）組織內閣權：舒格特及凱瑞在 1992 年所提組織內閣權僅有四個等級，但在 1996 年時又提出更為詳盡的分類，事實上差別僅在「同意（consent）或授職（investiture）」及「信任」（confidence）的程序差異而已，本論文依總統可任意任免內閣的權力鬆緊依序列為 4、3、2、1、0 五個等級。

（二）撤換內閣權：總統可按個人意志撤換內閣成員為 4 分；但是當總統此權力受到限制時，亦即需國會同意時，本論文計為 3 分（舒格特及凱

---

<sup>89</sup> 在李鳳玉的論文研究所列計分標準中，認為總理副署既然對總統的緊急命令權構成限制，表示總統沒有緊急命令權，總統既無緊急命令權，自然沒有國會反對有效與否的問題，遂將此標準列為 0 分，與舒格特及凱瑞的計分不同。李鳳玉，《半總統制下的總統干政與政府穩定：威瑪德國、法國第五共和、後共波蘭與台灣》，頁 32-33，註 14，本論文仍採取舒格特及凱瑞的標準。

<sup>90</sup> 此處應包含總統的命令權應有總理的副署，及國會可使之無效的狀況。

<sup>91</sup> 此項目係由李鳳玉加入，原作者舒格特及凱瑞並未有此項目。

<sup>92</sup> 此處依李鳳玉所使用標準增列「總統在多數領域並未獨享提起公民複決權，但在某些領域則有獨享權」為 3 分。另舒格特及凱瑞將「總統可提請公民複決，有限制條件」仍列為 2 分，此處係

瑞則列為 2 分)；總統需先提出繼任人選時始得撤換為 1 分；總理及內閣成員均需由國會免職，則總統此項權力為 0 分。

(三) 解散國會權：總統若隨時可解散國會為 4 分；如受到次數及任期的限制得分為 3 分；總統解散國會的同時亦需面臨總統改選，則僅得 2 分；總統只有在國會通過內閣譴責案才能解散國會，得分為 1 分；總統若完全無解散國會權則為 0 分。

依照上述原則，整理出半總統制下民選總統的測量指標與得分如表 1-2<sup>93</sup>。

表 1-2 半總統制下的總統權力計分表

評估指標	得分		
立法權 (政策性權力)	(一) 總統的法案包 裹否決權/國會反否 決門檻	有/國會不能反否決	4
		有/國會反否決須有超過 (開會法定人 數) 2/3 以上的支持	3
		有/國會反否決須有 2/3 多數支持	2
		有/國會反否決須所有成員過半數或少 於 2/3 的多數	1
		無, 或國會反否決僅須簡單多數	0
	(二) 總統的法案部 分否決權/國會反否 決門檻	有/國會不能反否決	4
		有/國會反否決須有特別多數 (如 2/3)	3
		有/國會反否決須國會所有成員的絕對 多數	2
		有/國會反否決須開會法定人數的簡單 多數	1
		無	0
	(三) 行政命令權	總統保留的權力, 國會不得撤銷	4
		總統行使此權僅受少數限制	2

指總統雖有提請公民複決權，但需與國會合作方能行使。

<sup>93</sup> 表 1-2 的計分標準係為便於比較研究，而將舒格特及凱瑞，以及李鳳玉所訂標準，並依作者判斷整理而成。當然如果本論文能針對國會議員自身對憲政權力運作的看法進行問卷調查，並依調查結果進行更深入分析，當能充實本論文另一個研究途徑的參考。此處因受限於時間及經費，此種研究方法可留供作者日後繼續深入進行個案研究之用。

		總統行使此權須受既有法令限制	1
		總統無命令權，或只擁有國會所授予的命令權	0
	(四)提請公民複決權	總統可無限制提請公民複決	4
		總統在多數領域並未獨享提請公民複決權，但在某些領域則有	3
		總統可提請公民複決，有限制條件	2
		總統無此權	0
非立法權(政治性權力)	(一) 組織內閣權	總統任命內閣不需經國會批准 (confirmation)或授職(investiture)	4
		總統任命內閣需經國會同意(consent)或授職	3
		總統任命內閣需得到國會信任 (confidence)	2
		總統任命總理需得國會信任，並由總理任命內閣閣員	1
		總統只能在國會建議下，任命內閣閣員	0
	(二) 撤換內閣權	總統按個人意志免職內閣	4
		總統在國會同意下免職內閣	3
		總統更換閣員受某些限制 (總統需在免職內閣前，先提出國會可接受的新人選)	1
		總理及閣員只能由國會免職	0
	(三)解散國會權	總統隨時可解散國會	4
		總統解散國會受到次數及任期時點的限制	3
		總統解散國會後，必須同時面臨總統改選	2
只有在國會通過內閣譴責案時，總統才能解散國會		1	

		總統無解散國會權	0
--	--	----------	---

資料來源：作者修正舒格特及凱瑞的計分標準後製表。

## 二、 測量國會政黨體系的方法

依據西方學者雷伊 (Douglas W. Rae) 的分類，所謂兩黨制係指在國會中兩個最大政黨之席次總和佔 90% 以上，且無任何一個政黨議席佔 70% 以上的情況。如果有一個政黨掌握之議席超過 70% 以上，就是一黨獨大制；若無一黨佔 70% 以上，而兩大黨總和亦未超過 90%，就是多黨制<sup>94</sup>。在進入實際比較之前，有關政黨體系的測量方法應先行說明。當討論一個國家的政黨體系之時，一般以選舉制度要素及非選舉制度要素為準，本論文即從選舉制度與國會政黨體系的關係切入，比較不同的選舉制度是如何影響一國的政黨體系。在論及國會選舉制度時，大抵以單一選區制、比例代表制及單記非讓渡投票法為主要類別。此三種選舉制度對政黨數目的抑制各有不同的效果，最有名的說法當推「杜維傑法則」

(Duverger's Law)，其意係指在無嚴重社會分歧的情況下，單一選區制相對多數決法會導致兩黨制<sup>95</sup>。因為就政黨或候選人而言，如果同一選區總是由某一政黨當選，其他各黨為求勝利，最簡單的作法便是聯合陣線，共同對抗該一常勝政黨。而原先常勝政黨為求繼續獲勝，亦會聯合其他力量，因而選戰將傾向只剩下兩個相互競爭的政黨或聯盟。就選民而言，如原支持政黨當選機率不大，為免浪費選票，將轉投兩大黨中較不討厭的政黨，產生理性抉擇論者所稱之「複雜投票」

(sophisticated voting) 或策略性投票。至於比例代表制，因強調比例代表性，因此小黨有較高的生存機會，多黨制容易出現，學者將此稱為「杜維傑假說」

<sup>94</sup> Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Law* (New Haven: Yale University Press, 1971), p.93.

<sup>95</sup> William H. Riker, "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science," pp.753-766.

(Duverger's Hypothesis)<sup>96</sup>。至於「單記非讓渡投票法」係介於單一選區相對多數決與比例代表制之間的選制，其政黨數目必定多於二，但小黨林立的現象又較比例代表制緩和<sup>97</sup>。

上述原則大致說明選舉制度對政黨體系所形成的影響，事實上學者對政黨體系的界說各有不同重點，但大體來說應包含總體與個體兩種層面，本論文僅論及總體的部分，亦即政黨數目的多寡以及政黨結構的零碎化程度。就政黨數目來說，政黨體系的分類並非只有兩黨制或多黨制的二分法，依據薩托里所提出「可行的聯合多數」及「具勒索潛能的相關性政黨」兩個原則，可將政黨體系分成七種，包括一黨( one party ) 霸權黨( hegemonic party ) 優勢黨( predominant party ) 兩黨( two party ) 有限多黨( limited pluralism ) 極度多黨( extreme pluralism ) 零碎多黨( atomized pluralism )<sup>98</sup>。惟一般對政黨體系較為精密的計算則以各政黨在國會中席次佔有率平方相加的倒數作為各國的有效政黨數目，其主要公式為<sup>99</sup>：

$$N = \frac{1}{\sum p_i^2}$$

依據此公式所計算出的數目如為 1 與 2 之間，即為薩托里所稱之一黨、霸權黨、優勢黨及兩黨，如有效政黨數超過 3 以上則為薩托里所稱之有限多黨、極度多黨及零碎多黨。當數目越大表示政黨越形零碎，總統越有介入的空間，政治穩

---

<sup>96</sup> 同前註。

<sup>97</sup> 一般而言，選區愈大，比例代表性會愈形彰顯，亦即小黨的生存空間愈大。有關不同選制的比例代表性問題及對政黨體系的影響可參見謝復生，《政黨比代表制》，及王業立，《比較選舉制度》(台北：五南，民國 87 年)。

<sup>98</sup> Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems*, Ch.5.

<sup>99</sup> 參見 Rein Taagepera and Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes*, Ch.8。N 為有效政黨數 ( the effective number of parties )，Pi 指第 i 個政黨的席次佔有率， $\sum p_i^2$  (sigma)則代表所有成分的總和。

定亦將受到影響。為便於分析，將有效政黨數以 2.5 作為分界點，2.5 以下均劃歸為兩黨制（包括一黨、霸權黨、優勢黨及兩黨），2.5 以上歸類為多黨制（包括有限多黨、極度多黨及零碎多黨）。

### 三、府會關係

所謂府會關係是指總統與國會的關係，主要表現在兩者政黨屬性的同異性。府會一致是指總統所屬政黨和國會多數黨為同一政黨，而府會分立則指總統黨和國會多數黨非同一政黨、或國會中無多數黨。簡單而言，如果總統黨在國會中所佔席次超過 50% 就是府會一致，而總統黨在國會中所佔席次少於 50% 就是府會分立。由於半總統制下總統與國會選舉分別舉行的情形多於同時舉行，則府會關係將很容易因為一次的選舉而更改。如遇府會一致，總統與國會因屬同一政黨，且席次超過半數，對政府的組成或政策容易在執政黨內取得共識，總統介入政務動機相對降低，府會和諧對政治穩定有利；惟遇府會分立，總統黨無法在國會獲過半席次，以致總統對政府的組成或政策需與國會各政黨協商，以取得過半支持，因此總統介入政務的動機自然增加，若加上總統具備若干介入政務能力，則總統與國會之間將因爭奪對政府的控制權而產生齟齬。為求簡化，便於分析，本論文將府會關係界定為府會一致及府會分立兩個標準。然而此標準在兩黨制下容易判斷府會關係，若在多黨制下，除非總統政黨在國會掌握半數席次，否則應被判定為府會分立。

### 四、第一層分析架構：府會關係、總統權力、國會政黨體系

關於府會關係、總統權力及國會政黨體系三個變項的權重如何分配，以及不同的配置導致何種程度的政治穩定變化其實是一個相對比較的概念。由於各國半總統制對行政權的規定與監督各不相同，使得實施此種憲政體制的國家因為各自

不同政治環境而有不同政治穩定情形，其中總統是否有機會或能力介入政務就變成影響半總統制運作很重要的因素。總統介入政務必須符合兩個前提，一為總統具有介入的動機，另一為總統具有介入的能力。前者的發生在於府會分立，因為總統與國會多數不同政黨，且又牽涉國會的政黨體系是否穩固，以致總統想介入政務並主導政府組成的動機大增。至於總統介入的能力包括總統本身及總統對手（國會）的權力。總統本身的權力視憲法規定而來，而國會權力則視政黨體系是否穩定。此兩個變項的相互搭配決定總統介入政務能力的程度（詳細分析見後）。

當然府會關係、總統權力與國會政黨體系三個變項的變化並非僅如上述，然而為使分析更為具體而簡化，本節遂將此三個自變項賦予雙值定義，以利探討。因此府會關係被界定為府會一致或分立；總統權力則界定為總統權力小或大；國會政黨體系則簡化為兩黨制或多黨制<sup>100</sup>。

至於這三個自變項對政治穩定影響力的順序排列應該依次為府會關係、總統權力大小及國會政黨體系。若依半總統的運作特性，只要府會一致，無論總統權力大小，因能獲得國會多數黨的支持，比較能與國會維持和諧關係。其次，在府會關係變項不變的前提下，總統權力變項則比國會政黨體系更為重要，因為總統權力小的設計較能制約總統與國會相抗衡的能力，減少府會衝突的機會。而國會政黨體系則因涉及制度與非制度因素，需要較長時間形成穩固體系，在順序上遂被擺放在最後的位置。

在府會關係變項上，因為半總統制下的總統擁有相當權力，而行政又需對立法負責，總統並不直接向立法機構負責，因此，在落實民主政治監督與制衡功能的規範下，在雙元行政方面，應予區隔，將總統與總理所負職責界定清楚，以降低總統介入政務的動機與能力，避免總統與國會爭奪對政府的控制權，進而減少府會衝突的機會。所以府會一致比府會分立在政務推動上較易取得共識，總統介入動機相對減少，與國會關係和諧，政治較為穩定；而總統權力小，則介入政務

---

<sup>100</sup> 本論文將有效政黨數在 1-2.3 歸為兩黨制、2.7-3 以上歸為多黨制。至於 2.4-2.6 則視個案依實際運作情形判斷。

的能力相對降低，遂比權力大的總統較不易與國會爭奪行政權的控制；國會政黨體系兩黨制比多黨制較能凝聚政黨力量以對抗總統想控制行政權的能力。依此推斷，府會一致、總統權力小、兩黨制最有利於半總統制下的政治穩定，而府會分立、總統權力大、多黨制最不利於半總統制下的政治穩定。

此三個雙元變項的變化會影響總統介入政務的動機與能力。基於前述三個變項對政治穩定的影響狀況，本論文假設若府會越分立、總統權力越大、政黨體系越分散，則總統介入政事的可能性就越高，府會衝突機會相增大，造成半總統制下的政治穩定就相對越小；反之，如果府會越一致、總統權力越小、政黨體系越整合，則總統介入政事的可能性就越小，府會衝突機會減少，以致半總統制下的政治穩定就相對越大。換言之，半總統制下的政治穩定條件為府會一致、總統權力小、兩黨制；最不利的條件為府會不一致、總統權力大、多黨制。以下就三個變項的雙值變化建構出八種穩定級數如表 1-3，此種穩定級數是相對比較而來，以茲明瞭不同權力配置可能產生的變化。

表 1-3 府會關係、總統權力及國會政黨體系互動下的八種政治穩定級數

政治穩定	府會關係	總統權力	國會政黨體系
1	一致	小	兩黨制
2	一致	小	多黨制
3	一致	大	兩黨制
4	一致	大	多黨制
5	分立	小	兩黨制
6	分立	小	多黨制
7	分立	大	兩黨制
8	分立	大	多黨制

資料來源：作者參考吳玉山教授的分析架構自行整理製表。

## 五、第二層分析架構：半總統制下的內閣組成形態

在分析半總統制政治穩定的變項中，除府會關係、總統權力、國會政黨體系為主要影響因素外，內閣組成則是另外一層影響半總統制政治穩定的變項，因為半總統制的總統與國會在對行政權的控制是表現在內閣組成的形態上，而此種關係將隨著總統權力大小以及國會政黨體系的變化，而有不同的內閣組合形態，並進而影響半總統制的政治穩定度。因此本論文另行參考吳玉山對內閣組成形態的分析，將「多數或少數內閣」、「總統的政黨是否參加組閣」（亦即總統黨是否執政）、「單一或聯合內閣」作為評量內閣組成與政治穩定關係的三組變項<sup>101</sup>。

此三組變項的排序考量應是以多數內閣為最重要原則，因為在半總統制的體制中，行政需向立法負責為其中三大要素之一，如果內閣組成獲得國會多數的支持，對政務的推動將相對有效，同時政治穩定度亦較高。其次，如果內閣的組成能包含總統黨在內，則在總統擁有相當權力的半總統制要素中，內閣較易獲得總統的支持，府閣之間因為政策一致，不致產生權力衝突，則政治穩定度相對較高。最後，內閣是由單一或聯合政黨組成，對政府內部的整合能力亦將有所影響，並進而影響政治穩定度。因此，本論文對三組變項的推論是多數內閣比少數內閣有利政治穩定、總統黨參與組閣比不參與組閣有利政治穩定、單一內閣比聯合內閣有利政治穩定。歸結起來便是多數內閣、總統黨參與、單一政黨內閣有利政治穩定；相反地，少數內閣、總統黨不參與、聯合內閣不利於政治穩定。依照上述原則，將三組變項整理排序其政治穩定級數的順序如表 1-4。

表 1-4 內閣組成形態與政治穩定級數

組閣狀況	多數 / 少數內閣	總統黨參與 / 不參與	單一 / 聯合內閣	政治穩定級數
一	多數	參與	單一	1
二	多數	參與	聯合	2
三	多數	不參與	單一	3

<sup>101</sup> 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〉，頁 18-22。

四	多數	不參與	聯合	4
五	少數	參與	單一	5
六	少數	參與	聯合	6
七	少數	不參與	單一	7
八	少數	不參與	聯合	8

資料來源：作者參考吳玉山教授的分析架構自行整理製表。

此第二層分析架構的三組變項亦各以雙值定義，並依「多數 / 少數內閣」、「總統黨參與 / 不參與」、「單一 / 聯合內閣」的次序，依次給予不同的排列，組成八個政治穩定狀況，以便說明不同的內閣形態所形成的政治穩定。

## 六、測量政治穩定的方法

有關政治穩定的測量指標，西方學者霍維茨 ( Leon Hurwitz ) 提出三個標準：( 1 ) 政府持續能力 ( The Persistence of Pattern Index ) 被認為是政治穩定最基本的元素；( 2 ) 合法政治制度的存在 ( The Index of Legitimacy )；( 3 ) 政治體制有效的決策 ( The Index of Effectiveness )<sup>102</sup>。另外，在相關研究論文中曾以內閣平均任期、內閣變動原因、府院會之間的相處，以及選舉制度與憲法遭到修改的次數、過程及影響<sup>103</sup>，作為測量政治穩定的方法，其中「內閣平均任期」與霍維茨所稱「政府持續能力」均指政府人事的穩定度，只要內閣持續愈久，代表政治愈形穩定。由於本論文將就府會關係、內閣組成、總統權力、國會政黨體系架構出觀察政治穩定變化的標準，因此僅採取內閣平均任期作為輔助檢驗的參考，不另行針對其他方式進行分析。

<sup>102</sup> Leon Hurwitz, " An Index of Democratic Political Stability: A Methodological Note, " *Comparative Political Studies*, Vol.4, No.1 (April 1971), pp.41-68.

<sup>103</sup> 李鳳玉，《半總統制下的總統干政與政府穩定：威瑪德國、法國第五共和、後共波蘭與台灣》，第五章。

至於內閣更迭的計算標準，本論文僅採取內閣政黨成員的改變<sup>104</sup>、政府因不信任案而總辭、總理因政治因素而易人等原因納入計算<sup>105</sup>。因為政府總辭常於總統及國會選舉後發生，而各國憲法規定不同，比較基礎不一，故僅計算因國會不信任案而總辭的情形；而總理易人原因將排除因生病、死亡或私人因素的狀況；至於選舉因素則以各國總統與國會選舉時程差異，較難公平比較，且因選舉更換政府本係民主政治常態，不應被視為是政治不穩定的成因，本論文亦不採計。

以上本論文所採取的第一層分析架構及第二層分析架構，以及內閣平均任期的計算原則等方法均已存在於現有半總統制研究的文獻當中，其他學者均曾採用過相同的架構進行研究<sup>106</sup>。惟本論文將第一層及第二層分析架構賦予權數，以便將兩者進行整合，就兩者的平均政治穩定度具體量化，以求取其與內閣平均任期的相關性程度。

## 七、小結

總而言之，本論文之分析架構從半總統制的憲政體制面向切入，兼及國會政黨體系，透過「府會關係、總統權力、國會政黨體系」及「內閣組成」兩層各三組變項的互動，探討半總統制下的政治穩定，並輔以內閣平均任期，看內閣平均任期與兩個分析架構所計算之政治穩定度之間的關係，來驗證本論文所假設的分析架構的可驗性。在研究個案上係以蒙古及波蘭作為檢證的事例，企圖從兩個後共國家的半總統制運作中歸納通則，以窺全貌，最終亦將實施半總統制的中華民國

---

<sup>104</sup> 此處係指聯合內閣中，聯合執政的政黨因理念不合而更迭者、或單一政府中因政策而下台的內閣成員才予計算。

<sup>105</sup> 研究內閣壽命的學者 Michael Laver 及 Norman Schofield 所提標準有四：( 1 ) 內閣政黨成員的改變；( 2 ) 政府總辭；( 3 ) 總理易人；( 4 ) 選舉。參考 Michael Laver and Norman Schofield, *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe* (Oxford: Oxford University Press, 1991), Ch.6。轉引自李鳳玉，《半總統制下的總統干政與政府穩定：威瑪德國、法國第五共和、後共波蘭與台灣》，第五章。

<sup>106</sup> 例如：吳玉山，《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析》，第三章；吳玉山，〈制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響〉；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〉。

國納入框架，除進一步檢證本論文之分析外，亦可提供實施半總統制國家進行制度修正之時的參考。至於四個變項的測量標準依據上述分析確定如次：府會關係以府會一致或府會分立作為判準；總統權力大小則以總統提名之總理是否需國會同意作為區隔，另以憲法賦予總統所擁有的立法權及非立法權衡量各個案例的總統權力大小；國會政黨體系則以國會議員的選舉制度為主，兼論總統的選舉制度及兩者的選舉週期，並由各次選舉結果計算其國會有效政黨數目；內閣組成形態則以多數或少數內閣、總統黨參與執政或不執政、單一或聯合內閣，作為第二層的分析；另以內閣平均任期作為輔助檢驗的指標。其分析架構圖如圖 1-2：

**註解：**考慮一下關於總統選舉制度的影響。如果是直接選舉和間接選舉，則半總統制的定義已經決定了是直接選舉。如果是兩輪絕對多數或是相對多數，則究竟對於總統的權力有什麼影響？是相對多數如果產生少數支持當選的總統，就會減少總統的權力嗎？請確定後再決定是不是要加總統選舉制度這一項。

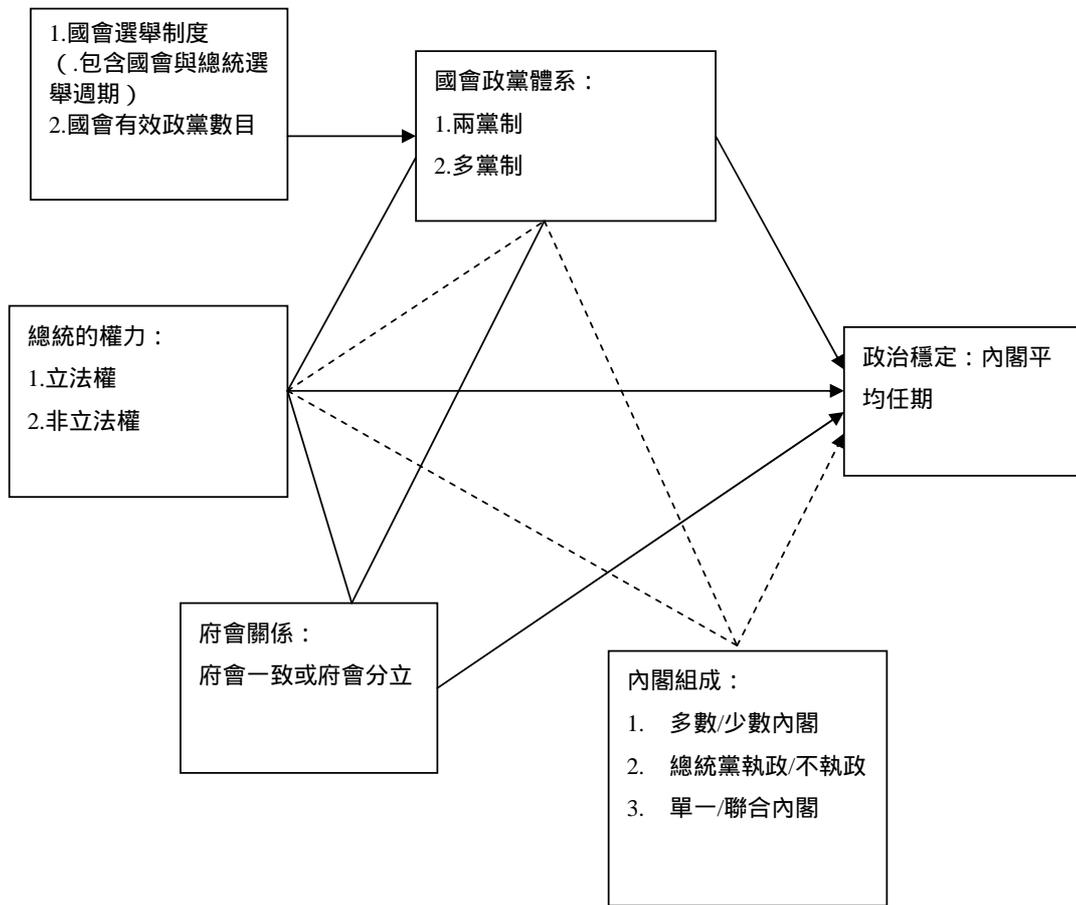


圖 1-2 半總統制分析架構圖

## 第五節 論文章節安排

本論文總共分為六章。第一章緒論，第二至第五章為主要內文，第六章則為結論。

第一章先就本論文的研究動機與目的進行撰寫說明，並確定本論文以 1992 年至 2001 年的蒙古及 1990 年至 2001 年的波蘭，歷次國會與總統選舉為研究範圍；在研究重點上著重制度研究的制度本身與制度影響部分；同時就半總統制的研究途徑、國會政黨體系及區域研究進行文獻探討；最後提出府會關係、總統權力、國會政黨體系，以及內閣組成形態、總統權力、國會政黨體系兩層架構，分析政治穩定依變項的變化作為本文主要分析架構。

第二章從制度選擇面向，以精英理性抉擇角度，探討蒙古及波蘭的制度選擇因素，作為本文了解制度設計的背景說明。同時從憲政制度設計的面向，就半總統制的憲政設計內容所賦予的總統立法權（包裹否決權、部分否決權、行政命令權、提請公民複決權）及非立法權（組織內閣權、撤換內閣權、解散國會權），比較蒙古及波蘭的總統權力大小。

第三章從選舉制度設計的面向，就國會選舉制度、總統選舉制度、國會與總統選舉週期、國會有效政黨數目等層面，探討蒙古及波蘭的國會政黨體系。

第四章從府會關係/總統權力/國會政黨體系及內閣組成/總統權力/國會政黨體系兩層架構，分別建構政治穩定的程度，並由內閣平均任期進一步確認及比較蒙古與波蘭的政治穩定。

第五章從本文的分析架構，先確定中華民國的總統權力、國會政黨體系、府會關係及內閣組成狀況，而後在蒙古、波蘭與中華民國的比較過程中，確立半總統制下的政治穩定模式。

第六章結論，提出蒙古及波蘭在制度設計及制度影響兩個層面的比較結果，從中找出該制度與中華民國半總統制的異同之處，並試圖從半總統制之下府會關係、總統權力、國會政黨體系及內閣組成四個變項中，架構出對民主政治穩定最為有利的配置。本論文除了對半總統制提出可行的改進方式外，文末亦指出非制度因素與制度設計一樣會影響制度運作的結果，但是因前者變化較大，難以掌控，歸根究底制度因素仍是政治菁英在設計制度之時最可以掌握的變項，應賦予更多的重視和研究。而本論文的完成就是期望提供實施半總統制國家，在進行制

度修改之時另外的思考空間。

**註解:** 在比較了蒙古和波蘭之後,究竟期待得出什麼樣的結果呢?對於制度的決定、運作和影響,希望有什麼樣的貢獻呢?即使是揣測性的,也應該要說一點。

整體說來,這個大綱是可以提,但是妳對於如何進行研究並沒有著墨。文獻弱了一些。不過分析架構很不錯。如果妳趕著要在這個時候提出大綱,我可以接受,不過在正式寫作的時候,會有不少要補強的地方。