

第二章 憲政體制的設計：蒙古及波蘭總統權力的比較

第一節 半總統制的選擇

一、蒙古

由於蒙古一直被視為是前蘇聯的第十六個加盟共和國，其轉型前的政治制度深受蘇共的影響。80年代末，戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）表示蘇聯不會採取行動來維持現有的共黨獨裁政權，反而採取經濟自由化與政治改革措施¹，這些改革作法受到留學蘇聯的蒙古改革人士擷取，將改革思想帶回蒙古²。若從解釋共產主義國家政治變遷的學說中，有經濟社會理論、政治文化理論、國家自主理論、國際影響理論及過程途徑理論等來看³，可能從國際影響理論可以說明蘇聯對蒙古的民主改革影響占最重要地位。

另一個值得注意的問題是，蒙古在轉型之時不採取武力鎮壓反對派之因，除當時蘇共不支持外，最主要原因在於深恐武力鎮壓帶來社會動亂，給予鄰近的中共可乘之機。因此當時的蒙古執政精英無論是保守或改革派，均選擇與反對人士妥協的方式，使蒙古得以順利進行民主轉型⁴。

基本上蒙古的經改與政改受到蘇聯的影響至深，當蘇聯戈巴契夫提出「重建」（perestroika）經濟改革計畫之時，因為仍然受到蘇聯保守官僚派如布里茲涅夫（Leonid Brezhnev）時代的老人，及官僚改革派如安德洛波夫（Yuri Andropov）所提攜的黨政幹部的掣肘⁵，遂於1986年開始，將改革的重心轉向政治參與，並於當年蘇共第27屆代表大會上，發表「公開性」（glasnost'）的改革方針，鼓吹言論自由，批評時政⁶。同時蘇聯在進行自己的政經改革之際，已無暇顧及蒙古，

¹ Samuel P. Huntington, 劉寧軍譯,《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》(台北：五南，民國83年)，頁101。

² Morris Rossabi, "Mongolia: A Peaceful Transition," 《蒙古民族與周邊民族關係》學術會議論文集(台北：蒙藏委員會，民國89年)，頁105。

³ 吳玉山,《共產世界的變遷 - 四個共黨政權的比較》，第二章。

⁴ Morris Rossabi, "Mongolia: A Peaceful Transition," 頁110。

⁵ 吳玉山,《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》，第四章〈戈巴契夫的「重建」〉。

⁶ 初始戈巴契夫有意透過參與領域的改革，創造在經濟領域內的社會壓力，以排除經濟改革的障礙，亦即利用公開性進行重建，用政治改革來推動經濟改革，自由化和民主化在此是被當作工具來使用。有關蘇聯的改革請參見吳玉山,《共產世界的變遷 - 四個共黨政權的比較》，第四章〈從

終止對蒙古提供經援，蒙古受到蘇聯老大哥政經因素的影響，經濟狀況嚴重受創，在經濟改革訴求無效後，於 1988 年 12 月底，蒙古人民革命黨（原共黨 Mongolian People's Revolutionary Party, MPRP）召開第十九屆五中全會時，正式提出政治改革的具體方針，成立了黨綱修改委員會、憲法修改委員會、平反委員會，並在黨基層領導人上改變以往由上級任命的作法，首次以選舉方式產生⁷。但是這樣的改革方式卻被反對人士批評為表面文章⁸。1989 年，蒙古反對人士開始組成「蒙古民主聯盟」（Mongolian Democratic Union）反對組織，進行打倒官僚及要求民主的示威遊行⁹，長期執政的人民革命黨不得不同意刪除 1960 年第三部憲法對於該黨特殊權益的保障規定¹⁰。同時為因應社會對於政治多元化的需求，於 1990 年 3 月召開的十一屆人民呼拉爾的第八次會議中，通過第一部政黨法與選舉法¹¹。1990 年 7 月，蒙古順利地舉行第一次的自由選舉，組成聯合政府，進行政治轉型的工程。

當時的反對黨有社會民主黨（Social Democratic Party, SDP），成員包含曾於東歐受過教育的都市知識份子。另一個反對黨則是民族進步黨（National Progress Party, NPP），成員則以年輕的經濟學家為主。而最大反對黨民主黨（Democratic Party, DP）的支持群眾集中於首都烏蘭巴托。所以基本上反對黨缺少鄉間選民的支持¹²。

1990 年 7 月蒙古舉行第一次各級大人民呼拉爾的選舉¹³，每一選民在這次的

政治改革到政權崩潰 >。

⁷ 林理建，〈外蒙積極推行政治改革擴大對外交往〉，《蒙藏地區現況週報》，255 期（台北：蒙藏委員會，民國 78 年 7 月 18 日），頁 7-18。

⁸ 美聯社，烏蘭巴托，1990 年 3 月 6 日電。

⁹ Ole Bruun and Ole Odgaard, "A Society and Economy in Transition," Ole Bruun and Ole Odgaard eds. *Mongolia in Transition* (Nordic Institute of Asian Studies: Curzon Press Ltd., 1996), p.28.

¹⁰ 蒙古第三部憲法規定：「……蒙古人民革命黨是領導國家及社會的力量。」Alan J.K. Sanders, "Mongolia's New Constitution," *Asian Survey*, Vol.32, No.6 (June 1992), p.508.

¹¹ 廖淑馨，《民主改革後的蒙古國家大呼拉爾：「民主團結聯盟」的國會》，頁 2。

¹² Tom Ginsburg, "Political Reform in Mongolia: Between Russia and China," *Asian Survey*, Vol.35, No.5 (May 1995), p.463.

¹³ 蒙古於 1921 年宣布成立「蒙古人民政府」，繼而於 1924 年通過第一部憲法之後，於烏蘭巴托召開首次「大呼拉爾」會議。由「大呼拉爾」經選舉產生「小呼拉爾」成員。當時「大呼拉爾」為最高政權機關，「小呼拉爾」則為「大呼拉爾」的常設機關，在「大呼拉爾」閉會期間由「小呼拉爾」行使職權。「大呼拉爾」與「小呼拉爾」是「大人民呼拉爾」和「大人民呼拉爾主席團」的前身。1949 年 2 月，在第九次「大呼拉爾」會議後，將「大呼拉爾」改為「大人民呼拉爾」，意為「國會」，「小呼拉爾」改為「大人民呼拉爾主席團」，繼續分別行使職權。「大人民呼拉爾」是由年滿 18 歲以上的公民直接選舉的代表組成，每屆任期原為 4 年，從 1969 年第七屆「大人民呼拉爾」起改為 5 年，由其中代表再選出「大人民呼拉爾主席團」，其任期與「大人民呼拉爾」

選舉中有四張選票，一選全國人大代表（亦即大人民呼拉爾），一選黨派，以決定各黨在小呼拉爾的代表比例。蒙古人民革命黨在全國人民大呼拉爾獲得 85% 的席次，且政黨信任票亦獲 60% 選民的支持¹⁴，但因反對黨在小呼拉爾選舉中贏得 40% 的席次¹⁵，使得蒙古人民黨在組成政府時必須延攬部分在野黨人士社會民主黨領導人貢其格道爾濟（R. Gonchigdorj）出任副總統及小呼拉爾主席、民族進步黨領導剛寶德（Da. Ganbold）出任第一副總理等職。蒙古人民革命黨之所以願意將反對人士納入政府成員之中，係因該黨領導世代交替與反對人士的知識背景較為相似，而且經濟專長的學者大多加入反對派中，如果將經濟事務交由反對人士負責，可將反對人士融入蒙古人民革命黨中¹⁶。

此次選舉過程其實並不完善，首先，選舉法訂定不夠週全，難以顧及中央及地方的特殊性及依屬性。有關城鄉選民與代表比例的差異達十比一（即城市每萬人選一個代表，鄉間每千人選一個代表），以當時鄉間人口占蒙古總人口的一半，且鄉民思想保守有利於人民革命黨；再加上多數地區的選委會成立於反對黨登記為政黨之前，以致選委會並無反對黨人士參與其中，有欠公平；而選舉時間過於急迫，導致反對黨準備不及等等因素¹⁷，造成蒙古的首次選舉雖有民主形式，但民主內涵與精神仍顯不足。總而言之，1990 年至 1992 年期間，雖有自由選舉，但事實上就籌備時間及經驗來看，其選舉過程瑕疵甚多，同時此時期的總統、副總統、總理、全國人民大呼拉爾主席、副主席、小呼拉爾主席等，均由全國人民大呼拉爾集會時選出，可見當時蒙古政府各重要職位均非人民直選產生。蒙古的憲政體制仍在型塑階段。

蒙古在轉型過程中，國際強權雖未多加干預，但因缺乏單一旦強而有力的領導人¹⁸，以致其他東歐國家轉型之時所喜好的強勢總統搭配絕對多數選出的立法

相同，而且在「大人民呼拉爾」閉會期間為蒙古的最高政權機關。有關蒙古國家體制參閱寶音主編，《蒙古人民共和國》（呼和浩特：內蒙古大學蒙古研究所，1991 年），頁 63-68。

¹⁴ 廖淑馨，〈一年來外蒙古的政治改革〉，頁 41。

¹⁵ Eugene Theroux, Michael J. Moser, *Business Guide to Mongolia* (Hong Kong: Asia Information Associates Limited, 1996), p.8.

¹⁶ 1990 年至 1992 年期間，蒙古國會為兩院制。大呼拉爾是國家代表，由區域選出，負責決定國家大事，任命總理及內閣並修正憲法。小呼拉爾則依政黨比例代表選出，負責通過普通法律。

Tom Ginsburg, "Political Reform in Mongolia: Between Russia and China," p.464-465.

¹⁷ 有關 1990 年蒙古國會選舉的過程及結果請參見廖淑馨，〈一年來外蒙古的政治改革〉，頁 41。

¹⁸ Steven Fish, "The Inner Asian Anomaly: Mongolia's Democratization in Comparative Perspective," 《十年來蒙古的政經發展及未來展望學術會議論文集》（台北：蒙藏委員會，民國 89 年），頁 87-109。

代表的方式¹⁹，並未在蒙古發生。當前蘇聯勢力撤出蒙古之後，需經由原執政黨及反對人士雙方討論與妥協而於 1992 年共同制定了蒙古第四部憲法。蒙古人民革命黨領導人分為兩派，以總統奧其爾巴特（P. Ochirbat）為首的派別，例如蒙古人民革命黨黨魁達西雲登（B. Dashyondon）等人支持總統制，而其他蒙古人民革命黨的社會科學家及理論家寶勒德巴特爾（J. Boldbaatar）等改革派則與反對派結合，偏好議會制。因為他們認為議會制的權力較為分散，不易為單一外國力量所操縱，而總統制則容易將權力集中在單一個人身上，易為鄰近大國俄羅斯及中共所掌控。此種想法係由於在蘇聯統治時期的蒙古經過喬巴山（H. Choybalsan）及澤登巴爾（Y. Tsedenbal）的極權統治後所致。因此大多數蒙古人無論是蒙古人民革命黨或反對黨，均較為偏好強勢的議會，同時又需要一個不要太強的總統，以免出現像澤登巴爾之類的強人。最後蒙古選擇以議會為主導的半總統制政權作為最終妥協結果²⁰。至於國會部分則由 1990 年至 1992 年的兩院制改為一院制「國家大呼拉爾」（State Great Hural）²¹。顯然，在後極權的蒙古政權中，蒙古人民革命黨在共黨意識形態漸次減弱之時，由於舊政權精英的勢力減弱，導致執政的改革人士與反對人士以傾向議會的半總統制，作為主要的憲政設計，確立蒙古政治轉型後的憲政體制。

二、波蘭

當蘇聯實行「公開性」政策後，蘇聯總書記戈巴契夫於 1987 年 7 月訪問波蘭之時，雖支持其領導人賈魯賽斯基（Wojciech Jaruzelski），但是在後來 1989 年 7 月於歐洲議會演說時，即進一步表達蘇聯對東歐國家的「新思維」²²。此股政治改革之風在東歐後共國家的波蘭最先吹起號角之後，引發爾後的一連串骨牌效應²³。當時波共（波蘭統一工人黨，Polish United Workers Party, PZPR）的領導

¹⁹ Barbara Geddes, "A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in East Europe," p.261.

²⁰ M. Steven Fish, "Mongolia: Democracy Without Prerequisites," pp. 132-134.

²¹ Ole Bruun and Ole Odgaard, "A Society and Economy in Transition," p.29.

²² Tomas Niklasson, "The Soviet Union and Eastern Europe, 1988-9: Interactions between Domestic Change and Foreign Policy," Geoffrey Pridham and Tatu Vanhanen eds., *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives* (New York: Routledge, 1994), p.211.

²³ 當時波蘭得以在東歐國家當中率先進行政治轉型之因，除蘇聯總書記戈巴契夫未加阻撓外，

人賈魯賽斯基所採取的「經改而不政改」的路線受到波蘭人民的反對，在 1988 年 5 月由長期進行反對運動的團結工聯發動罷工。當時的團結工聯已是頗具組織的社會反對力量，波共在政經情勢惡化下，不得不與團結工聯進行圓桌談判，希望以政治讓步換取團結工聯對波共經濟改革政策的支持。談判從 1989 年 2 月 6 日至 4 月 5 日結束，賈魯賽斯基以大幅度的政治改革措施以繼續維繫波共政權，包括將團結工聯合法化、開放國會下議院賽姆（Sejm）35%的席次（161 席）自由選舉，但為波共保留 65%席次（299 席），以確保賈魯賽斯基由新國會選舉為總統；另外增列上議院（Senate）100 席開放選舉²⁴。此次圓桌會議討論的內容奠定了日後 1989 年 4 月修憲的原則，包括保障政治多元、國會恢復為兩院制、決定國會的席次分配與選舉方式、規定總統由兩院選出，並賦予總統外交、軍事、內政權力，保障司法獨立等規定²⁵。1989 年 6 月 4 日，波蘭舉行第一次自由的國會議員選舉，但事實上，卻只能算是部分自由選舉。由於波共當時認為自己的候選人應該可以贏得選舉，因此採取絕對多數的選舉制度，不料結果卻非原先預測，見表 2-1。

另一個原因與波蘭受到如 IMF、World Bank、European Union 等國際機構的支持有關。Katarzyna Zukrowska, “Poland: Changes for the Better,” Bogdan Goralczyk, Wojciech Kostecki, Katarzyna Zukrowska, *In Pursuit of Europe: Transformations of Post-Communist States 1989-1994* (Warsaw: The Institute of Political Studies of the Polish Academy of Sciences, 1995), P.70.

²⁴ 有關波共與團結工聯舉行圓桌會議的過程請參考吳玉山，《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》，第五章「波蘭的『震盪治療』」。

²⁵ Mark Brzezinski, *The Struggle for Constitutionalism in Poland* (London: Meamillan Press Ltd., 2000), Ch.4, pp.83-87.

表 2-1 1989 年波蘭國會選舉結果

	上議院 (Senate)	下議院 (Sejm) (席次百分比)
波蘭統一工人黨 (前共黨 , Polish United Workers Party, PZPR) 及共黨聯盟	1	299(65%) ²⁶
團結工聯	99	161(35%)
總席次	100	460
選舉制度	複數選區 (2 或 3 名) ²⁷	108 個選區 , 每選區選 2-5 席 , 共 425 席 ; 另 35 席由全國性名單選出 , 各選民可以拒絕任何一個或全部名單上得候選人 , 各候選人當選總得票需超過 50% , 如未通過 , 兩週後由前兩名舉行第 2 輪選舉 , 超前者勝出 ²⁸ 。

資料來源 : Krzysztof Jasiewicz, “ Dead Ends and New Beginnings: the Quest for a Procedural Republic in Poland,” *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.33, No.1 (March 2000), pp.104-107。

其實圓桌會議的協議主要是為延長而非結束共黨的統治,並將反對人士團結工聯納入黨國的結構中,仍由共黨掌握實權。在 1989 年的國會選舉之後,需由國會兩院成員的 50% 以上同意,並經法定三分之二人數出席選舉總統,結果選出波共頭子賈魯賽斯基擔任總統²⁹。惟新國會組成後,原與波共維持聯盟的統一農

²⁶ 1989 年 6 月 4 日波蘭舉行第一輪的國會選舉,6 月 18 日舉行第二輪選舉,前共黨共得 173 席,而其聯盟政黨農民黨(United Peasant's Party, ZSL)得 76 席 民主黨(Democratic Party, SD)得 27 席 愛國教會(Christian Associations, CHSS+PZK、Progressive Catholic, PAX)得 23 席。有關選舉過程及波共失敗之因請參見洪茂雄,〈論波蘭民主化的發展〉,頁 8-9; Kimmo Kuusela, “ The Founding Electoral Systems in Eastern Europe, 1989-91,” Geoffrey Pridham and Tatu Vanhanen eds., *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives*, p.131。

²⁷ 一般選區應選名額為 2 名,只有 Warsaw 及 Katowice 需選 3 名。候選人於第一輪選舉時,需超過有效票數的一半才能當選。 Kimmo Kuusela, “ The Founding Electoral Systems in Eastern Europe, 1989-91,” in Geoffrey Pridham and Tatu Vanhanen, eds., *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspectives*, p.131。

²⁸ 同前註。

²⁹ 當時選舉結果以 270:233 勝出,贊成票 270、反對票 233、棄權 34、廢票 7、缺席 16,以有效票數的絕對多數當選,結果賈氏以 1 票之多當選總統。 Michael Bernhard, “ Semipresidentialism,

民黨和民主黨為了自己的政治生命的考量，轉而與團結工聯合作組成聯合政府，由團結工聯的馬佐維茨基（Tadeusz Mazowiecki）出任總理³⁰。

雖然反對人士贏得部分的國會選舉席次，但很可惜在隨後的總統選舉之爭中分裂。賈魯賽斯基雖然合法當選總統，但是係間接選舉產生，其權力合法性岌岌可危；再加上團結工聯的領導瓦文薩（Lech Walesa）想取而代之，但問題是賈氏任期至 1995 年到期。因此，新成立的中間聯盟（Center Alliance，PC）、基督民主聯盟（Christian-National Union，ZchN）、自由民主國會（Congress of Liberal Democrats，KLD）等成員開始對賈魯賽斯基施壓，迫其辭職。賈氏就在此種壓力下於 1990 年 7 月 19 日辭職³¹。接下來則是總統選舉方式的問題。

其實早在賈氏尚未下台之前，隨著當時團結工聯的領袖瓦文薩因不滿馬佐維茨基的政經改革速度，再加上軍隊及警察均已不再受共黨控制，而開始鼓吹總統直選議題。瓦文薩於 1990 年 4 月 10 日就已公開宣布參選總統的意願，當時其支持者中間聯盟傾向由兩院選舉總統，並認為瓦文薩可贏得絕對多數。為免團結工聯的選票分散，這些支持瓦氏者試圖說服馬佐維茨基不要出來競選，由於馬氏支持者認為瓦文薩在國會兩院已掌握足夠支持，因此認為只有剩下直選或採行議會制是馬氏唯一尚能勝出的機會³²。但是因為舊執政聯盟比較偏好總統選舉，直選亦可使團結工聯分裂³³，再加上現存賽姆國會的代表性不足，而總統直選可以代

Charisma, and Democratic Institutions in Poland,” in Kurt von Mettenheim ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, p.186。洪茂雄，〈論波蘭民主化的發展〉，頁 10。

³⁰ 賈魯賽斯基總統原擬提名原任內政部長季夏克（Czeslaw Kiszczak）擔任總理，但因無法掌控波共及其聯盟，造成組閣困難，加上波共在下議院國會僅剩 37.6% 席次，以致組閣困難，乃在團結工聯與農民黨等協商下，由團結工聯推薦作風溫和，長期參與團結工聯活動，且與天主教會關係密切的馬佐維茨基出任總理。此聯合政府的組成包括 11 個團結工聯的部長、7 個來自農民黨與民主黨的部長，以及 4 個部長保留給波共。Ania Van Der Meer Krok-Paszowska, “Poland,” Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe*, p.174。有關波蘭建立第一個非共政府的過程參見吳玉山，《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》，頁 160-164。

³¹ Michael Bernhard, “Semipresidentialism, Charisma, and Democratic Institutions in Poland,” p.188。

³² Ania Van Der Meer Krok-Paszowska, “Poland,” p.175。

³³ Michael Bernhard, “Semipresidentialism, Charisma, and Democratic Institutions in Poland,” p.189。

表政治、經濟轉型的象徵，是以 1990 年 9 月 21 日國會賽姆通過縮短現任總統任期的決議案，以便舉行總統直選，同時在 1990 年 9 月 27 日通過修憲案，除規定總統直選，五年一任外，亦決定於 1991 年 10 月舉行完全嶄新，且具合法性代表的國會選舉，此時總統的權力雖未改變，但總統的角色上已具有制度改革轉型之後的合法代表性³⁴。1990 年 11 月總統直選，瓦文薩以 74.3% 選票獲勝，確立波蘭半總統制的憲政體制。

後共研究學者在 27 個後共國家當中進行研究時發現，其中有 22 個國家在轉型之時偏好半總統制，其原因可歸納為四點：第一，因為透過總統選舉，反對人士可以獲得較為公平而自由的競爭環境，而共產黨則認為可藉總統一職，維持原有的一些政治權力，所以半總統制的選擇是經由雙方協商而來；第二，由於決策時間短暫，且決策者並不具有足夠資訊，所以制度選擇容易成為決策者之間的利益交換，並仿倣西方國家法國的半總統制或德國的議會制所發展出來的模式為樣本；第三，因為後共國家的民族、宗教、地區的差異，國會及政府較為分化且虛弱，在政治分化嚴重的情形下，一個具全國委任權力的總統被認為是抵銷這些問題所必須存在的力量；第四，由於後共國家的轉型包含政治與經濟，一個具全國委任權力的總統比較能保證政策的持續³⁵。但事實上，在後共國家轉型之際，採取總統選舉是最快的一條路，而且一個由全民所選出的總統，不僅可以建立國家的認同，甚至又可由總統任命的總理代替總統對國會負責，可以說是對總統最有利的方式。因此作者認為前項四點以第三、第四點最為重要。

³⁴ Ania Van Der Meer Krok-Paszowska, "Poland," pp.175-176。唯一的改變是總統任期由六年改為五年。

³⁵ 依據總統選舉模式及總統正式權力的程度，可將後共國家的政治制度分成四類：(一) 議會制：總統由國會選出，權力有限，國會及政府為主要的政治權力機構。例如，匈牙利、捷克、斯洛伐克。(二) 強勢總統的半總統制：總統可支配政府、國會及政策的制定。例如，馬其頓、烏茲別克、俄羅斯、哈薩克斯坦、克羅埃西亞等。(三) 混合的總統 - 議會制(作者按：係為 Shugart & Carey 所稱之「總理 - 總統制」)：總統、政府及國會之間有所分權，總統在任命、政府的組成、國會解散及政策制定的能力有所限制。例如，波蘭、羅馬尼亞、保加利亞、烏克蘭、亞美尼亞及白俄羅斯等。(四) 總統直選但僅具儀式功能：只有愛沙尼亞、斯洛文尼亞。在 27 個後共國家中有 22 個是採行半總統制。Valerie Bunce, "Presidents and the Transition in Eastern Europe," in Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, pp.166-169。

由於後共國家政治轉型後的制度多在短時間內制定，由執政者與反對者依據雙方的勢力，在個人利益、團體利益及制度利益三個力量拉扯下所協商出來的產物³⁶。精英理論學者認為精英的持續是民主得以在中東歐順利推行的原因之一，因為對大多數精英而言，民主轉型並不可怕，溫和的精英能夠持續掌權較有益於後共的民主政治運作³⁷。依據波蘭的學者瓦西維夫斯基（Jacek Wasilewski）對後共俄羅斯、匈牙利及波蘭三個國家的精英進行研究，在 1988 年時期的政治、經濟、文化精英中，約有三分之一於 1993 年仍留在原位，其中波蘭的經濟精英佔有 50.7% 人數。同時這些留在原位的精英大部分在經濟及行政領域方面多於政治領域³⁸。再加上後共國家在進行制度選擇之時是處於資訊及時間有限的環境之下進行，制度的選擇通常是由執政的開放精英與反對派的溫和精英人士進行協商而來，其考量多半未必能完全符合執政者與反對者的真實需求，但卻是在當時環境下雙方所能求取之最大利益的選擇。例如，波蘭在轉型之際係由改革的共黨人士與反對人士舉行圓桌會談協商，因為無法確定當時蘇聯是否介入，由是制度設計的良好與否並不在團結工聯的考慮範圍之內。再加上波共對選舉結果一半樂觀，一半並不樂觀，遂僅開放部分選舉；但另一方面卻又不認為自己的候選人得不到絕對多數，因此在國會的選舉上採行絕對多數的選制。

1990 年瓦文薩當選總統之後，想任命格瑞米克（Bronislaw Geremek）（Democratic Union, UD）擔任總理卻被國會否決，只好任命奧雪夫斯基（Jan Olszewski）（Center Alliance, PC），但雙方為爭奪國防部長的任命而不合。國會在 1992 年上半年其實業已著手規劃憲法的制定，而且根據 1992 年 7 月的民調中心（Center for the Study of Public Opinion, CBOS）顯示，約有 72% 的受訪者對政府無法有效治理而不滿，修訂憲法成為各政治人物的共識。當時總統、上議院及

³⁶ Jon Elster, "Afterword: The Making of Postcommunist Presidencies," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents*, p.236.

³⁷ Raymond Taras, "Separating Power: Keeping Presidents in Check," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents*, p.17.

³⁸ John Higley, Judith Kullberg & Jan Pakulski, "The Persistence of Postcommunist Elites," pp.135-138.

KPN (Confederation for an Independent Poland) 政黨提出法國第五共和強勢總統的草案，以提供總統得以選擇內閣成員及擱置政府法案的權力。但是 UD 政黨則傾向偏向議會制的小憲法精神，SLD (Democratic Left Alliance) 及 PSL (Polish Peasant Alliance) 則支持議會制加儀式性總統制度³⁹。最後仍在政治妥協之下，選擇分權的憲政體制方向，分別賦予總統及國會一些權力，奠定爾後實施半總統制的憲政體制基礎。

第二節 半總統制的要素

從第一章有關半總統制的定義討論，已確定總統由普選產生、總統擁有相當的權力、總理及內閣掌握行政權並向國會負責，為半總統制的三大要素。以下就各個要素分別說明蒙古及波蘭符合半總統制的情況。

一、總統普選

雖然杜氏所稱普選並未限制在直接選舉或間接選舉方式⁴⁰，但本論文基本上將此標準局限在總統係經直選產生。蒙古在尚未通過 1992 年新憲法之前，其總統是由全國人民大呼拉爾間接選舉產生。直至 1992 年 1 月 13 日通過新憲法，依規定自 1992 年 6 月起，每四年舉行一次國家大呼拉爾 (State Great Hural, 國會) 選舉，同時自 1993 年起，每四年舉行總統直選，截至目前已舉行過 1992 年、1996 年、2000 年三次國會選舉，及 1993 年、1997 年、2001 年三次總統選舉。

至於波蘭雖自 1989 年 6 月舉行第一次的部分自由選舉，但總統卻由國會選

³⁹ Mark Brzezinski, *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, P.113.

⁴⁰ 李鳳玉在探討 Duverger 的三個標準時，認為第一個標準的重要性不如第二及第三標準，而且經過比較發現，芬蘭在 1994 年以前的總統並非由普選產生，但 Duverger、Shugart 及 Sartori 都將 1919 年以後的芬蘭界定為半總統制國家。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》，第一章註 19。

出，直至 1990 年修憲後確定總統直選，並規定五年一任，繼而於 1992 年制定「波蘭共和國立法及行政制度之間相互關係與地方自治憲法法案」(The Constitution Act on the Mutual Relations Between the Legislative and Executive Institutions of the Republic of Poland and on Local Self-Government，通稱「小憲法」)⁴¹，總共已舉行過 1991 年、1993 年、1997 年、2001 年四次國會選舉，及 1990 年、1995 年、2000 年三次總統直選。

總之，蒙古於 1993 年舉行第一次總統直選，而波蘭於 1990 年舉行第一次總統直選，符合半總統制的第一要素。

二、總統擁有相當權力

此處基本上僅先討論蒙古與波蘭總統任免總理的人事權力，至於總統其他的立法權與非立法權則於第三節再進行深入比較。

蒙古 1992 年憲法規定，總統經與國會多數黨協商，若無多數黨則與國會所有政黨協商，向國會提出總理候選人(第三三條第一項第二款)，而總理之任命、替換及解職需由國會決定(第二五條第六項)。雖然蒙古總統的權限並不大，但是當 1996 年至 2000 年民主聯盟主政之時，卻發生一連串倒閣事件，當時蒙古人民革命黨總統巴嘎班迪(N. Bagabandi)巧妙地運用提名權力，多次退回國會所提人選⁴²，使得代理政府運作了好幾個月。直至蒙古人民革命黨於 2000 年又成國會多數，且 2001 年巴氏再度當選總統之後，才將總理產生程序及其他相關條文予以修正⁴³。

⁴¹ 波蘭國會於 1992 年 10 月 17 日通過此法案，通稱「小憲法」。

⁴² 有關蒙古三次倒閣情形請參見本章第三節。

⁴³ 蒙古在民主聯盟主政時期所引發的總理提名問題，雖經憲法法庭於 1999 年 12 月 24 日提出憲法修正案試圖解決，但遲至 2000 年 7 月蒙古人民革命黨勝選，由該黨黨魁兼國會議員的恩和巴雅爾(N. Enkhbayar)擔任總理始將問題再度浮現，最後國會於 2001 年 6 月 21 日通過修憲案，包括允許國會議員兼任政府官員但不能超過三分之一，如果總統決定解散國會，必須在解散一週內宣布國會改選日期，或國會決定自行解散，必須決定改選日期之後始能解散。有關蒙古修憲爭議參考王維芳，〈2000 年蒙古國會選舉後的憲政爭議〉，《蒙藏地區現況雙月報》，第 10 卷第 4

波蘭總統對於總理的任命權力無論在 1989 年的舊憲，或 1992 年小憲法，及 1997 年新憲，均明文規定總理的提名需經國會賽姆同意⁴⁴。同時在 1989 年圓桌會談時，為使民主化順利推動，反對派人士將國防、外交大權讓予波共作為交換條件⁴⁵。瓦文薩於 1990 年當選總統後，無論是依 1989 年舊憲法、或 1992 年小憲法，均擁有對國防、外交、內政三長的任命權（1989 年第三七條、1992 年小憲法第六一條），使得波蘭總統具有主導內閣重要成員的權力。此項權力是當時波共與團結工聯妥協的產物，隨後變成瓦文薩運用來干政的工具。1995 年瓦文薩落選後，在重新討論新憲法之時，各方均有不同的意見，例如在 1993 年左翼政黨勝選之後，還納入非國會政黨的意見。但是對瓦文薩總統或克瓦斯涅夫斯基總統（Aleksander Kwasniewski）的支持者而言，均希望增加總統的權力，然而依據 1993 年的民調顯示，68% 的波蘭人民認為國會應該是在國家事務上最具影響力的機構。1996 年制憲委員會將總統權力弱化，使得克瓦斯涅夫斯基總統於 5 月 21 日提出修正草案，意圖增加總統干涉對外及內政的國家安全事務權力。1996 年 6 月，制憲委員會否決了克瓦斯涅夫斯基所提草案，改為總統在外交事務上應與總理及相關部會首長合作（1997 第一三三條第三項）⁴⁶，並確認國會控制政府及內閣的合法性及功能，等於相對減弱波蘭總統的權力，不過無論總統是否擁有三長的直接任命權，總統仍具有諮詢的權力。

三、內閣掌握行政權並向國會負責

事實上，在蒙古政治人物決定選擇何種制度之時，如前所述，係以議會佔優勢的半總統制作為最後妥協的結果。所以，蒙古於 1992 年實施新憲後，其總理

期，民國 90 年，頁 59-66。

⁴⁴ 有關波蘭總統提名總理的條文規定請參見本章第三節。

⁴⁵ 吳玉山，《東歐民主化之研究》，國科會專題研究計畫，NSC 84-2411-H-002-024，民國 84 年。

⁴⁶ 有關波蘭 1997 年新憲法制定的過程請參考 Mark Brzezinski, *The Struggle for Constitutionalism in Poland*, pp.116-127。

領導政府執行國家法律，並對國家大呼拉爾負責，政府亦應向國家大呼拉爾提出工作報告（第四一條）。在 1992 年至 1996 年蒙古人民革命黨主政時期，當時的總統奧其爾巴特雖是民主聯盟的總統，但原先在 1990 年至 1992 年係擔任蒙古人民革命黨的總統，因此在總理人選或政務推動方面並未產生過多困擾。但 1996 年至 2000 年第一次政黨輪替，由民主聯盟主政，因為經濟問題一直未有起色，使得政府多次遭到國會行使不信任投票，而多次改組。但在政府改組過程中並不順利，因為蒙古人民革命黨的巴嘎班迪總統行事作風較為強勢，而且因為蒙古憲法相關條文的規定僅為原則性質，不論由總統或國會提名總理人選，在程序上需由雙方協商後，由總統向國會提出，並由國會同意。所以，巴嘎班迪總統光在總理的提名程序上就採取多次退回或不同意國會所提人選來加以阻撓，不過最終總理的產生仍須國會行使同意權，顯示政府向國會負責的精神，此點符合半總統制的第三要件。

至於波蘭無論是 1989 年的舊憲法、1992 年小憲法、或 1997 年新憲法均明文規定總理及政府的組成需經國會同意，內閣並向國會負責。從瓦文薩總統到克瓦斯涅夫斯基總統均不乏此例。例如，瓦氏於 1990 年當選總統之後，以主張自由市場經濟改革的別勒茨基（Jan Krzysztof Bielecki）擔任總理，遭致民怨。隨後於 1991 年國會改選後，擬改提名民主聯盟（Democratic Union, UD）的黨團領袖格瑞米克擔任總理，卻因無法獲得國會多數同意，而改由中間聯盟（Center Alliance）所支持的奧雪夫斯基擔任總理並獲國會通過。又如 1993 年國會改選後由民主左派聯盟（Alliance of the Democratic Left, SLD）獲勝，右翼總統瓦文薩被迫提名左翼農民黨（Polish Peasant Party, PSL）的帕夫拉克（Waldemar Pawlak）擔任總理，主要原因在於當時民主左派聯盟及農民黨雖僅獲得 30.3% 選票，卻擁有 65.9% 席次⁴⁷，總統不得不與國會多數妥協；其後左翼總統克瓦斯涅夫斯基於 1997 年遇到右翼控制的國會時，亦需提名右翼的布澤克（Jerzy Buzek）出任總

⁴⁷ 有關波蘭國會政黨體系的分析請參見第三章。

理等，均為內閣需向國會負責的表徵。

綜上所述，本論文涉及杜維傑所提半總統制的三大要素中，以總統經人民直選產生，以及內閣向國會負責兩大形式條件最為具象，惟在總統擁有相當權力的部分卻因範圍差異，呈現多樣型式的半總統制。本論文係以舒格特及凱瑞觀點，依總統是否任免總理，將半總統制區分為「總理 - 總統制」及「總統 - 議會制」。若依此標準檢驗，蒙古及波蘭的總統僅具提名總理的權力，人選仍需國會同意的情况，兩者均屬「總理 - 總統制」的半總統制。

第三節 總統權力的比較

確定蒙古 1992 年與波蘭 1992 年及 1997 年的憲政設計確屬「總理 - 總統制」的半總統制之後，本節即先從第一章第四節所列計算總統權力的方法，比較蒙古與波蘭總統的權力差異，作為後文探討政治穩定的第一個變項基礎。

一、 立法權

（一）包裹否決權及部分否決權

通常半總統制的總統如果擁有法案的包裹否決權或部分否決權，則對國會有掣肘力量，如果國會相對的反否決門檻越高，表示總統此項權力越大；相反地，國會反否決門檻越低，代表總統此項權力越小。依此標準看蒙古及波蘭總統的此項權力，整理計分如表 2-2。

表 2-2 否決權的比較

	包裹否決權		部分否決權	
	憲法規定	計分	憲法規定	計分
蒙古	總統具有否決國家大呼拉爾通過之部分或全部之法律或其他決議的權力。倘國家大呼拉爾出席議員 2/3 不接受總統之否決，則該項法律或決議仍然有效。(第三三條第一項第一款)	2 分	總統具有否決國家大呼拉爾通過之部分或全部之法律或其他決議的權力。倘國家大呼拉爾出席議員 2/3 不接受總統之否決，則該項法律或決議仍然有效。(第三三條第一項第一款)	3 分
波蘭	總統得拒絕簽署法律，並附理由交下議院覆議。如下議院經 1/2 議員出席，以及出席議員中的 2/3 再通過該法律，總統即應簽署該法律，並立即公布於波蘭共和國的法令公報。(1989 年增修第二七條第五項) 1992 年規定相差不遠。反否決門檻仍維持出席議員的 2/3。	1990-1997 年得分為 2	無	1990-1997 年得分為 0
	1997 年新憲法規定，反否決門檻降到 3/5。(1997 新憲法第一二二條第五項)	1997 年以後得分為 1	無	1997 年以後得分為 0

資料來源：作者自行整理後製表。

蒙古憲法將總統的包裹否決及部分否決權規定於同一條文之中，國會的反否決門檻亦相同，均需出席議員的 2/3 始能有效，依據本文所採計分標準，蒙古總統的包裹否決權為 2 分、總統的部分否決權 3 分。

至於波蘭總統的否決權與國會的反否決規定在 1989 年及 1992 年大致相同，均需出席議員的 2/3 門檻，總統的包裹否決權得分為 2 分。而 1997 年將國會反

否決門檻稍作調降為 3/5 以後，總統包裹否決權降為 1 分。在部分否決權方面，因 1989 年的憲法條文規定並未包含部分否決權⁴⁸，且比較其後的憲法條文亦無相關規定，因而論斷波蘭總統並未擁有部分否決權，其得分為 0 分。

（二）行政命令權

本論文所討論的命令權範圍與一般所稱之規則制定權有別。所謂規則制定權（regulatory or rule-making）可分為兩種：一種是依立法機關的「委任授權」發佈命令（delegated decree authority, DDA），一種是依「憲法授權」發佈命令（constitutional decree authority, CDA）⁴⁹，後者比前者的位階更高，這兩種都是狹義的制定規則權力。至於廣義的定義則包含了提出法案和核准覆議的權力，亦即參與制定，而非獨立制定。此處所欲探討的命令權範圍局限在緊急命令權的部分，依據國會對總統命令權的限制程度而給予不同的計分，如果國會無法使總統的命令權無效，得分為 4；如果總統行使命令權僅受少數限制⁵⁰，得分為 2；如果需受法令限制⁵¹，得分為 1；總統若無命令權，或者只能擁有國會所授予的命令權⁵²，得分為 0。基此，蒙古與波蘭總統的緊急命令權計分如表 2-3。

⁴⁸ Krzysztof Jasiewicz, "Poland: Walesa's Legacy to the Presidency," in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidents*, p.136.

⁴⁹ 參見 Scott Parrish, "Presidential Decree Authority in Russia, 1991-95," in John M. Carey and Matthew Soberg Shugart, ed., *Executive Decree Authority* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), p.63.

⁵⁰ 所謂少數限制是指總理的副署不構成限制，而國會可撤銷總統的緊急命令權。

⁵¹ 所謂需受法令限制是指總統的命令需有總理的副署，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。

表 2-3 緊急命令權的比較

	蒙 古		波 蘭	
	憲法規定	計分	憲法規定	計分
緊急命令權	當發生自然災害或其他意外危險、或遇政府無法應付有組織暴力非法行動、或遇外來軍事侵略之情況而國家大呼拉爾在休會期間一時不及召開，總統可在全國或部份地區宣佈緊急狀態或戰爭狀態，並命令佈署軍事力量。國家大呼拉爾應於七日內審議總統宣佈之緊急狀態或戰爭狀態命令，予以通過或廢止。倘國家大呼拉爾對於此事未能有所決定，則總統之命令失效。（第三三條第一項第十二款）	0	如國家內部安全受到威脅或有天災，總統可宣布國家進入緊急狀態或實施戒嚴，前者需要兩院的同意，並且為期不超過三個月，最多能展延一次。（1989年4月增修第三二I條第一款及第二款）總統制定的命令與規則中具有重要性質者須由總理副署。（1989年第三二條F第二項）	1990-1992年總統的緊急命令權既需總理副署，亦需國會同意，得分為0。
			1992年的憲法並未規定總統發布緊急命令權必須得到兩院的同意。總統發布命令大部分需要總理的副署，但有13種情形除外。總統簽署或拒絕簽署法律或有法律效力的規則，不需經總理或向總統呈報該法律之部長之副署才具效力。（1992第四七條）	1992-1997年總統的緊急命令權不受國會限制，但需總理副署，得分為1。

⁵² 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。

		保留 1992 第 47 條條文規定，需總理副署。(1997 新憲第一四四條第二項) 但 30 種情形除外。(1997 新憲第一四四條第三項) 總統宣布國家進入緊急狀態或實施戒嚴須由部長會議提出。且須限 48 小時內請下議院同意。緊急命令權的展延期限從 3 個月縮短為 60 天。(1997 第二三一條) 具法律效力的緊急命令權須在戒嚴時期，當國會無法集會時，總統才可以基於部長會議的要求發布(1997 第二三四條)，並且須受第 228 條條文中對緊急命令權的範圍限制，以防侵犯民主制度與人民自由。	1997 年以後規定比 1989 年更為嚴格，得分為 0。
--	--	---	-------------------------------

資料來源：作者自行整理後製表。

蒙古總統的緊急命令權依照上述條文應屬被動權力，因總統無法單獨任免總理，總理副署即構成限制，且亦需於七日內經國會通過始能有效，因此蒙古總統的緊急命令權得分為 0。

至於波蘭的總統緊急命令權在 1990 年至 1992 年之間，係依循 1989 年的舊憲法條文，總統雖可主動宣布緊急命令權，但需經國會同意，且總統在制定重要命令時需總理副署，對總統構成限制，因此得分為 0。而 1992 年至 1997 年之間，未規定總統發布緊急命令權需經國會同意，但卻需總理的副署，得分為 1。至於 1997 年新憲法之後，總統的緊急命令權變成被動，需在部長會議的要求下才能提出，且需經總理副署的規定未變，因此得分為 0。

(三) 提請公民複決權

舒格特及凱瑞所列標準極為單純，總統提請公民複決權如未受到限制為 4 分；受到限制為 2 分；若無此權力則為 0 分。其中所謂「受到限制」的狀況還可

再加以區分，遂將此項計分略為修正。由於國會也能具有此項權力，因此若總統必須在某些狀況下與國會分享此項權力，則得分改為 3 分；若總統在任何狀況下必須與國會共同行使，則得分為 2 分。依此標準，將蒙古與波蘭總統的提請公民複決權計分整理如表 2-4。

表 2-4 提請公民複決權的比較

	蒙 古		波 蘭	
	憲法規定	計分	憲法規定	計分
提請公民複 決權	總統未擁有此項權力，由國會擁有決定舉行全民投票權。（第二五條第十六項）	0 分	1989 年 4 月憲法增修條文中，總統未擁有此項權力。	1989 年 -1992 年得分 0
			1992 年小憲法規定，對國家之特殊利益得舉行公民投票，命令舉行公民投票之權應屬於下議院依其以絕對多數決自行作成之決議、或總統獲參議院絕對多數決之同意。（1992 第十九條） 此項權力的行使不需經總理副署。（1992 第四七條）	1992 年 -1997 年總統行使此權需獲參議院同意，共同行使，得分為 2。
			1997 年新憲法第一二五條第三項及第一四四條第三項第五款規定與 1992 年小憲法相同。	1997 年以後 得分為 2

資料來源：作者自行整理後製表。

綜合表 2-2、2-3、2-4 來看，蒙古及波蘭總統的立法權力比較，除包裹否決權及部分否決權外，在行政命令權或提請公民複決權方面，均是波蘭總統比蒙古總統權力大。而總體計分則是蒙古與 1992 年至 1997 年時期的波蘭總統權力計分相同，但比 1992 年以前與 1997 年以後的波蘭總統立法權力大。見表 2-5。

表 2-5 蒙古與波蘭總統的立法權

	包裹否決權	部分否決權	行政命令權	提請公民複決權	總計
蒙古 (1992年-)	2分	3分	0分	0分	5分
波蘭 (1990年-)	2分(1990-1997年) 1分(1997年-)	0分	0分(1990-1992年) 1分(1992-1997年) 0分(1997年-)	0分(1990-1992年) 2分(1992-1997年) 2分(1997年-)	2分(1990-1992年) 5分(1992-1997年) 3分(1997年-)

資料來源：作者自行整理。

二、 非立法權

一般而言，總統所擁有的非立法權比立法權更為重要，舒格特及凱瑞所列非立法權的指標原先包含四項，本論文僅就「組織內閣權」、「撤換內閣權」及「解散國會權」進行討論。

(一) 組織內閣權

在此項指標中有五種狀況及計分標準：總統任命內閣不需經國會批准 (confirmation) 或授職 (investiture)，得分為 4 分；總統任命內閣需經國會同意 (consent) 或授職，得分為 3 分；總統任命內閣需得到國會信任 (confidence)，得分為 2 分；總統任命總理需得到國會信任，並由總理任命內閣閣員，得分為 1 分；總統只能在國會建議下，任命內閣閣員，得分為 0。依上述標準，整理蒙古及波蘭總統組織內閣權力的計分如表 2-6。

表 2-6 組織內閣權力的比較

	蒙 古		波 蘭	
組織內閣權	憲 法 規 定	計分	憲 法 規 定	計分
	<p>總統經與國會多數黨協商，若無多數黨則與所有政黨協商，向國會提出總理候選人。（第三三條第一項第二款）</p> <p>總理之任命、替換及解職需由國會決定。（第二五條第六項）</p>	0	<p>1989 年 4 月修訂的憲法規定，總統任免總理需經國會同意（1989 第三二 F 第一項第六款）</p> <p>內閣閣員由總理在總統同意下提請國會任免。（國防、外交、內政部長由總統任命。1989 第三七條）</p>	<p>1990-1992 年由於總統具有重要部會國防、外交、內政三長的任命權，得分介於 1-2 分之間，此處以 2 分計算。</p>

		<p>1992 年小憲法規定，總統應提名總理，並應在下議院第一次開會或接受部長會議（亦即內閣）辭職以後 14 日之內，基於總理的提議，任命部長會議。總統應同時任命總理與部長會議。（1992 第五七條第一項）總理應在受總統任命後 14 日以內，向下議院提出部長會議活動計畫與信任投票之動議。下議院應以絕對多數決通過信任投票。（1992 第五七條第二項）當部長會議未依第五七條完成任命，下議院應在 21 日內，以絕對多數決決定總理與依其建議組成之部長會議，總統應任命之。（1992 年第五八條）當部長會議未依第五八條被任命時，總統應依第五七條任命總理，並基於總理的提議，經下議院多數決通過後，組成部長會議。（1992 第五九條）當部長會議未依第五九條被任命時，下議院在 21 日內，應以絕對多數決決定總理與依其建議組成之部長會議。（1992 第六十條）當部長會議未依第六十條被任命時，總統應解散下議院，或應在 14 日內，任命期限不超過 6 個月的總理與部長會議。當下議院未在該期限屆滿前通過對該政府之信任投票，亦未依第六六條第四項通過不信任投票時，總統應解散下議院。（1992 第六二條）另總理在與總統商議後，應提出任命外交、國防與內政部長之動議。（1992 第六一條）</p>	<p>1992-1997 年總統任命國防、外交、內政三長的權力由主動變成被動，得分為 1。</p>
--	--	--	---

		1997年新憲法對於總理及政府的組成方式與1992年規定相似，但將國會行使信任投票的期限由21日改為14日。(1997第一五四條)同時減少一次國會組成政府的機會，而且在總統第二次取得組成政府權力時，若國會仍不給予信任，則總統可解散國會。(1997第一五五條)刪除總統參與任命外交、國防、內政部長的權力，規定總統在外交事務上應與總理及相關部會首長合作。(1997第一三三條第三項)	1997年以後得分為1
--	--	---	-------------

資料來源：作者自行整理後製表。

在實際的政治運作上，依據蒙古自1992年以後的國會及總統選舉結果來看，已有兩次的左右共治經驗。1992年係由蒙古人民革命黨(Mongolian People's Revolutionary Party, MPRP)勝選，76個議席中雖占了71席，但事實上在選票(56.9%)與席次(93.4%)之間卻呈現非常明顯的不比例性(disproportionality)⁵³，並由人民革命黨的扎斯萊(P. Jasrai)擔任總理。而1993年的總統選舉，人民革命黨未推薦當時的總統奧其爾巴特，卻推出另一人選圖德夫(L. Tudev)。反觀反對黨蒙古民族民主黨(Mongolian National Democratic Party, MNDP)及蒙古社會民主黨(Mongolian Social Democratic Party, MSDP)因推不出45歲以上的候選人，遂決定提名現任的奧其爾巴特總統代表反對黨競選⁵⁴。最後選舉結果由代表在野黨的奧其爾巴特總統獲勝⁵⁵，形成第一次的「左右共治」⁵⁶。此時

⁵³ Tsedendambyn Batbayar, "Mongolia in 1992-Back to one-party Rule," *Asian Survey*, Vol.33, No.1 (January 1993), pp.62-63.

⁵⁴ Tsedendambyn Batbayar, "Mongolia in 1993-A Fragile Democracy," *Asian Survey*, Vol.34, No.1 (January 1994), p.41.

⁵⁵ National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook 1997* (Ulaanbaatar: National Statistical Office of Mongolia, 1998), p.19。奧其爾巴特總統得票率為57.8%。

⁵⁶ 「左右共治」一詞，在政治領域上的意義係指一個總統和一個與其不同方針的國會多數黨同處一起。張台麟，《法國政府與政治》(台北：漢威，民國79年)，頁13。此處蒙古的蒙古社會民主黨(MSDP)在蒙古政黨意識型態的分類上依據蒙古學者所示應為社會主義政黨(Socialist)，

在野黨的總統面對蒙古人民革命黨的總理，卻因執政的蒙古人民革命黨掌握國會絕對多數席次，且因總理需經國會同意，所以即使新總統擁有最新的民意，也無法藉此解除總理之職。1996年的國會選舉，由原主要反對黨蒙古民族民主黨及蒙古社會民主黨聯合綠黨及宗教民主黨等組成的民主聯盟（Democratic Union, DU），以50席勝過蒙古人民革命黨的25席⁵⁷，成為最新的國會多數執政黨，並由民主聯盟的恩和賽汗（M. Enkhsaikhan）擔任總理，結束共治，然而此種政治氛圍至1997年的總統選舉之後改變。由於蒙古人民對民主聯盟政府主政一年來實施快速經濟改革的不滿，1997年的總統選舉結果由蒙古人民革命黨的巴嘎班迪以60.8%當選⁵⁸，形成第二次的左右共治。此時蒙古人民革命黨的總統亦無法依據新民意來解除民主聯盟的總理。但是這次的共治於1998年至1999年之間因為經濟問題而發生一連串的倒閣事件。第一次於1998年4月22日，國家大呼拉爾通過對總理恩和賽汗的罷免案，次日通過由額勒畢格道爾濟（Ts. Elbegdorji）繼任總理。第二次於1998年7月24日，國家大呼拉爾又以42票對33票罷免現任政府⁵⁹，新任總理納蘭查薩拉特（J. Narantsatsralt）遲至1998年12月9日產生，其間國會多數黨民主聯盟提名的總理人選雖連遭人民革命黨的總統否決⁶⁰，但最後總統仍需就國會所提出的人選妥協，提交國會通過。第三次於1999年7月22日，國會又以41票通過罷免納蘭查薩拉特⁶¹，並於7月30日通過由阿瑪爾扎爾格勒（R. Amarjargal）擔任總理⁶²。從以上蒙古三次倒閣事件及產生

但因其長期與自由民主政黨的蒙古民族民主黨（MNDP）結盟，以致在屬性上已與該黨融合。有關蒙古政黨的屬性分類請參見，Jigjidiin Boldbaatar, “Parliamentary system and multi-party structure in Mongolia,” 《十年來蒙古的政經發展及未來展望學術會議論文集》，頁.133-134。

⁵⁷ Tom Ginsburg, “Mongolia in 1996-Fighting Fire and Ice,” *Asian Survey*, Vol.37, No.1 (January 1997), p.61.

⁵⁸ National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook 1997*, p.19.

⁵⁹ *The UB Post*, July 7, 1998, p.1.

⁶⁰ 執政的民主聯盟曾先後向總統提名14次，總計7位總理人選，其中曾任副總理及現任國會經濟委員會召集人達·剛寶德（Da. Ganbold）被提名8次。而總統亦曾自行提名總理人選卻遭國會否決。“At Long Last, Mongolia Has a New Prime Minister,” *Mongoliaonline*, <http://www.MOL.mn/argamag/ub_post/main.htm> (accessed on December 15, 1998).

⁶¹ “Government of J. Narantsatsralt Resigned,” *Mongoliaonline*, <<http://www.mol.mn/montsame/news/english/friday.htm>> (accessed on July 23, 1999).

⁶² “Mongolia Gets Moscow-Educated Economist as New Prime Minister,” <

總理過程的角力戰中證實，蒙古總統對總理的任免權力很小，僅具被動協商的權力。

至於波蘭在瓦文薩於 1990 年 11 月 25 日所舉行的首任總統直選勝出後，面對 1989 年的舊國會，以別勒茨基擔任總理（1991 年 1 月至 1991 年 12 月）。別勒茨基重新任命主張震盪療法經濟改革政策的巴爾策羅維茨（Leszek Balcerowicz）續任財政部長，由於激烈的經改過程引起民怨，使得瓦文薩與其支持者之間的期望越行越遠。

1991 年的國會選舉結果，最強的民主聯盟只有 13.5% 席次，一個弱勢國會雖然不足與總統爭奪權力，但總統原支持者卻加入中間聯盟，使總統在國會中並無政黨聯盟的支持，瓦文薩原認為自己可以負責總理職責，遂仍由別勒茨基在位，卻遭到許多主要政黨的反對。瓦氏原欲提名民主聯盟的黨團領袖格瑞米克，但因無法獲多數支持乃改提名中間聯盟的奧雪夫斯基，於 1991 年 12 月 20 日獲國會通過。但僅持續 24 週，於 1992 年 6 月 5 日下台。隨後瓦氏提名農民黨領導人帕夫拉克，於 6 月 6 日由國會通過⁶³。7 月 2 日帕夫拉克因缺乏足夠實力組成政府，向總統辭職，但總統拒絕接受，並威脅將使用憲法權力解散國會。經國會協商由民主聯盟推出蘇霍茨卡（Hanna Suchocka）組閣而解決爭議（1992 年 7 月至 1993 年 5 月，但是蘇霍茨卡後遭國會通過不信任案，瓦文薩總統在不甘願的情形下，選擇依據小憲法第六二條規定解散國會，由原政府擔任看守內閣直至 1993 年 9 月）

1993 年國會由民主左派聯盟獲勝，瓦文薩被迫於 9 月提名左翼農民黨的帕夫拉克擔任總理，當時民主左派聯盟及農民黨以 30.3% 選票，卻擁有 65.9% 席次的壓力下，總統亦需與國會妥協，開啟波蘭第一次的左右共治時期。

在 1993 年至 1995 年總統選舉之前，右翼總統的瓦文薩與國會支持的左翼政

<http://customnews.cnn.com> > (accessed on July 30, 1999)。

⁶³ 瓦文薩挑選帕夫拉克有許多理由，可藉年青無經驗的政黨領導人在背負曾經支持共黨的恥辱之下，受其控制，另也可藉此警告分裂的後團結工聯精英，同時將非團結工聯力量納入其統治之中。

府爭議不斷。先是國家預算如果在三個月內未獲國會通過，總統有權解散國會（1992年第二一條），瓦氏以此逼使帕夫拉克下台（1993年10月至1995年3月），仍由左翼的歐萊克希（Jozef Oleksy）擔任新總理。

自瓦文薩於1990年當選總統之後，共經歷三個國會（1989年、1991年、1993年）及六個政府（別勒茨基、奧雪夫斯基、帕夫拉克 I、蘇霍茨卡、帕夫拉克 II、歐萊克希），雖深具好鬥特質，但卻因漸漸失去團結工聯原有陣營的支持，在總理人選上仍需與國會妥協。在1995年11月總統直選時，敗給民主左派聯盟的克瓦斯涅夫斯基⁶⁴，結束波蘭第一次的左右共治。

1995年至1997年期間，在左翼總統與左翼國會相互配合條件下，克氏得以任命同黨的齊摩舍維茨（Włodzimierz Cimoszewicz）擔任總理⁶⁵，直至1997年國會選舉又由右翼團結選舉行動（Solidarity Election Action, AWS）勝選，克瓦斯涅夫斯基不得不尊重國會多數，任命該黨布澤克出任總理，開始第二次的左右共治時期。

2000年10月，克氏以55%選票繼續贏得連任，而右翼團結選舉行動則因內部分裂、失業率過高（16%）及貪污等問題⁶⁶，而於2001年9月國會選舉時再度交出政權，並由克氏提名民主左派聯盟黨魁米勒（Leszek Miller）聯合農民黨組成政府，結束第二次左右共治。不過這樣的組合在經過16個月的聯合執政後，因為波蘭農民黨不支持政府的高速公路收費政策，總理米勒於2003年3月1日

⁶⁴ 瓦文薩在總統選舉民調中的支持率並不高，直至1995年春天之後漸漸攀升，但仍於第二輪選舉時，以48.28%輸給克瓦斯涅夫斯基的51.72%。參見 Krzysztof Jasiewicz, “Dead Ends and New Beginnings: the Quest for a Procedural Republic in Poland,” p.119。

⁶⁵ 瓦文薩競選連任失敗後，攻擊當時的總理歐萊克希有間諜之嫌，而迫其於1996年1月辭職，新任總統乃改任同黨的齊摩舍維茨擔任總理。

⁶⁶ 2001年進入國會的 Civic Platform 及 Law and Justice 原屬團結選舉行動，Civic Platform 係由2000年獨立總統候選人 Andrzej Olechowski 主導，而 Law and Justice 則由司法部長 Jaroslaw Kaczynski 及其兄弟共同組成。另波蘭的經濟成長自1997年的6.8%逐年下降，至2001年預估僅至1.5-2.0%。“Reshufflings on the Right,” *Central Europe Review*, Vol.3, No.13 <<http://www.ce-review.org/01/13/kosc/3.htm>> (accessed on April 2001)。“Poland’s Economic Challenge,” *BBC News Online*, <http://news.bbc.co.uk/ji/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)。

宣布將撤換來自農民黨擔任副總理及農業部部長的卡林諾夫斯基（Jaroslaw Kalinowski）及環境部部長的哲里霍夫斯基（Stanislaw Zelichowski），剩下勞工聯盟（Labor Union，UP）與其合組少數政府，在 460 席的賽姆國會中控制 212 席，還差 19 票才能超過絕對多數⁶⁷。

（二）撤換內閣權

在撤換內閣權的計分上，如果總統可以依其個人意志免職內閣，得分為 4；總統需在國會同意下才能免職內閣，得分為 3；若總統更換閣員有某些限制，如需先提出國會可接受的新人選，得分為 1；總理及閣員只能由國會免職，則得分為 0。依此蒙古及波蘭總統在撤換內閣權的計分均為 0，整理如表 2-7。

表 2-7 撤換內閣權的比較

	蒙 古		波 蘭	
	憲 法 規 定	計 分	憲 法 規 定	計 分
撤換內閣權	總理之任命、替換及解職需由國會決定（第二五條第六項）	0	1989 年憲法增修條文中規定，總統能向國會提出任免總理的動議，但國會需通過不信任投票（第三二 F 第一項第六款）另內閣閣員由總理在總統同意下提請國會免職。	1990-1992 年總統只有提出免職總理的動議及同意總理的免職內閣之議，因此得分為 0
			1992 年小憲法及 1997 年新憲法刪除總統提出免職總理動議以及同意免職內閣的權力。	1992-1997 年及 1997 年之後得分均為 0

資料來源：作者自行整理後製表。

⁶⁷ “ Polish Ruling Coalition Collapses, ” RFE/RL Newslines, <http://www.rferl.org/mewslines/2003/03/5/NOT/not-030303.asp> (accessed on March 3, 2003)。事實上農民黨也只有 6 席，原來的聯合政府只有 218 席，仍缺 13 席才達到絕對多數。

(三) 總統解散國會權

在解散國會權方面，依舒格特及凱瑞的標準，總統若隨時可解散國會，得分為 4；如受到次數及任期時點（point within term）的限制得分為 3；如總統解散國會後，必須面臨總統改選，得分為 2；當總統只有在國會通過內閣譴責案才能解散國會，得分為 1；總統如無此項權力，得分為 0。基此，蒙古與波蘭總統的解散國會權力計分如表 2-8。

表 2-8 解散國會權的比較

	蒙 古		波 蘭	
	憲 法 規 定	計分	憲 法 規 定	計分
解散國會權	如經三分之二的大呼拉爾成員認為國家大呼拉爾不能行使職權時，國家大呼拉爾得決議解散；或總統依相同理由與國家大呼拉爾主席協商後，作出相同建議。（第二二條第二項）	0	1989 年憲法規定，如果國會在三個月內無法完成下述事項，則總統可解散國會：通過總理的任命案、提出全國社經計畫以及通過預算案，或國會所為使總統無法履行憲法第三二條第二項的權力，諸如確保波蘭憲法的實施、保衛國家主權及安全、捍衛波蘭領土的不可侵略與無可分割，以及履行波蘭的國際承諾。（第三十條第二項）	1990-1992 年因總統擁有相當的裁量空間，可視為擁有主動解散國會的權力，得分為 4
			1992 年小憲法將總統解散國會的時機確定為四種：當國會三個月內無法通過預算（第二一條第四項）、當總統和國會各有兩次機會提名總理，但國會仍無法同意人選時、當總統任命六個月的政府任期屆滿前而國會無法通過信任或不信任投票時、當國會對內閣通過不信任案又無法確定新總理人選時。	1992-1997 年得分為 1

			1997年新憲法的規定與1992年相似，總統只有在組閣發生僵局，以及國會無法於四個月內通過預算時，才能解散國會。	1997年以後得分為1
--	--	--	--	-------------

資料來源：作者自行整理後製表。

由上述說明判斷蒙古的總統並未擁有主動解散國會的權力，但是在1998年第二次倒閣之後，卻因總統與國會對總理人選的提名有所僵持，以致引發總統是否有權主動解散國會的爭議。當時巴嘎班迪總統認為自己擁有解散國會以維持社會安定的權力，甚至於總統及其所屬政黨蒙古人民革命黨亦曾提出解散國會的要求，以解決總理無法順利產生的政治僵局⁶⁸。額勒畢格道爾濟於代理總理期間，亦呼籲應修憲解決此種問題⁶⁹。2001年6月21日蒙古憲法法庭終於通過修憲，允許國會議員兼任政府官員但不能超過三分之一，並對國會的解散設定規定。如果總統決定解散國會，必須在解散一週內宣布改選日期；如果國會決定自行解散，則需決定改選日期之後始能解散⁷⁰。此項規定僅針對國會解散後作成處理原則，但對總統在何種情形下可以解散國會，仍未明確規定。

至於波蘭1989年至1992年時期，因1989年憲法增修條文第三二條第二項賦予總統相當彈性的裁量權可解散國會，使得瓦文薩總統在1992年當奧雪夫斯基總理被罷免⁷¹，而新任命之帕夫拉克又無法順利組閣之時，遂依據舊憲法中對於國會三個月內無法通過總理人選之時，總統得以解散國會的規定，想藉此威脅國會。因此1990年至1992年時期的波蘭總統的解散國會權被歸於隨時可解散國

⁶⁸ 蒙古人民革命黨議會黨團領袖 N. Enkhbayar 及議員 D. Lundeejantsan 向國會提出決議案，要求如果內閣總辭後 60 天內未任命新總理，將推動舉行公民投票以解散國會。"MPRP Submits Draft Resolution on Referendum to Speaker," Mongoliaonline, <

<http://www.mol.mn/montsame/news/english/monday.htm> > (accessed on September 25, 1998)。

⁶⁹ "Ts. Elbegdorj: Can't Decide PM's Problem in Current Legal Condition," Mongoliaonline, <

<http://www.mol.mn/montsame/news/english/mondayhtm> > (accessed on November 2, 1998)。

⁷⁰ "Ikh Khural Approves New Law on Ikh Khural," Mongoliathisweek, <

<http://www.mongoliathisweek.mn> > (accessed on June 22, 2001)。

⁷¹ 奧雪夫斯基政府因為非共化 (decommunization) 的爭議與總統瓦文薩內鬥，再加上對於是否繼續實施巴爾策羅維茨 (Leszek Balcerowicz) 經濟改革的爭議，造成府會衝突，而於1992年6

會的 4 分標準。但 1992 年小憲法規定，當國會於三個月內無法通過預算、當總統與國會各有兩次提名總理但無法同意人選時，當國會通過對內閣之不信任案又無法確定新總理人選時，總統可以決定接受政府辭職或解散國會。例如，瓦文薩總統在賽姆國會於 1993 年 5 月通過對蘇霍茨卡政府的不信任案之後，決定解散國會舉行改選。因為不屬於國會改選時，總統亦需面臨改選的 2 分標準，而將其歸於 1 分。1997 年新憲法則將總統可解散國會的條件稍加限制解散條件，只有當組成政府發生僵局或國會無法於四個月通過預算時，總統才可以解散國會，得分亦為 1。

總結蒙古及波蘭總統的非立法權力，經彙整表 2-6、2-7、2-8，得出蒙古總統在非立法權上的權限為 0，而波蘭則於 1992 年小憲法之前總統擁有較大的非立法權，但於 1992 年小憲法及 1997 年新憲法之後均降低該項權力。（如表 2-9）整體而言，波蘭總統的非立法權力高於蒙古總統。

表 2-9 蒙古與波蘭總統的非立法權

	組織內閣權	撤換內閣權	解散國會權	合計
蒙古	0 分	0 分	0 分	0 分
波蘭	2 分 (1990-1992 年)	0 分	4 分 (1990-1992 年)	6 分 (1990-1992 年)
	1 分 (1992-1997 年)	0 分	1 分 (1992-1997 年)	2 分 (1992-1997 年)
	1 分 (1997 年-)	0 分	1 分 (1997 年-)	2 分 (1997 年-)

資料來源：作者自行整理。

第四節 小結

後共產國家在民主轉型過程中，選擇半總統制作為政府制度的設計依據，有其實際的考量需求。當執政者無法全盤掌握政治勢力，並不確定可以贏得第一次的開放選舉時，分權的設計方向是經常被採納而加以運用。蒙古及波蘭就是在此

月 5 日由國會通過罷免奧雪夫斯基內閣。

種狀況下，由後極權政體轉型之時，不約而同地採行了相同的制度。然而因為半總統制的內涵與定義各有所依，因此採行半總統制的後共國家遂呈現出各種多樣的面貌，不僅反應出相似的政治制度設計卻造成不同的政治穩定結果，同時亦提供比較政治學者從這些案例當中建構一個較能解釋的架構。本章即先從影響半總統制運作的第一個變項「總統權力」，從立法權及非立法權分別比較蒙古與波蘭總統的權力大小。

在綜合兩國總統的立法權及非立法權之後，蒙古總統雖然在立法權上比 1990 年至 1992 年、或 1997 年以後的的波蘭總統權力大，但在非立法權上則比任何時期的波蘭總統權力小。整體計分上，蒙古總統的權力除與 1997 年以後的波蘭總統權力相當外，均比其他時期的波蘭總統權力低。（見表 2-10）此意謂波蘭經過 1990 年至 1995 年強人瓦文薩統治時所不斷發生的府會爭議之後，在 1997 年新憲法制定時，將總統的權限縮減，以降低府會衝突機會，是制度實施之後所提供的經驗參考。同樣地，蒙古總統在較為重要的非立法權上雖然權力不大，但在強人巴嘎班迪的政治運作下，亦能造成不同政黨執政時的困擾，而在 2001 年修憲時，將易形成爭議的總理任命問題再加明確規定，以避免日後產生衝突。顯然影響蒙古及波蘭政治穩定的總統權力變項已因時空而有所更易，相對地，兩者的政治穩定亦將隨之產生變化。但如前所述，半總統制中的總統所擁有的非立法權力較為重要，因此波蘭總統的權力仍高於蒙古總統。

表 2-10 蒙古與波蘭總統權力的比較

	立法權	非立法權	合計
蒙古	5 分	0 分	5 分
波蘭	2 分 (1990-1992 年)	6 分 (1990-1992 年)	8 分
	5 分 (1992-1997 年)	2 分 (1992-1997 年)	7 分
	3 分 (1997 年-)	2 分 (1997 年-)	5 分

資料來源：作者自行整理。