

## 第四章 制度影響：蒙古及波蘭政治穩定的比較

本章係從第二章與第三章的制度設計內涵解析政治穩定的變化，如前所述，影響半總統制的三大結構因素為府會關係、總統權力、國會政黨體系，在前兩個因素業經討論之後，本章擬先從府會關係的論述，進入第一層分析架構，亦即從府會關係、總統權力及政黨體系，比較蒙古及波蘭的狀況。再從內閣組成形態進行第二層分析比較，最後再輔以內閣平均任期檢驗前兩層分析所呈現的政治穩定狀況是否吻合。無論是第一層、第二層分析或內閣平均任期，其所顯示的政治穩定變化是相對概念，必須在相同的基礎下，方能比較蒙古及波蘭的政治穩定。

### 第一節 第一層分析架構

#### 一、 蒙古

蒙古在 1992 年及 1993 年分別舉行國會與總統選舉之後，府會關係大半時間一直處於分立狀態，直至 2000 年及 2001 年的國會與總統選舉後，才形成較長時期的府會一致局面。其變化情形依照國會及總統的選舉時程，可分成六個階段討論如次：

(一) 1992 年至 1993 年為蒙古人民革命黨(左翼)掌控國會及同黨的奧其爾巴特總統

1992 年新憲制定後所舉行的第一次國會選舉，仍由執政多年的原共黨蒙古人民革命黨獲得近 56.9% 選票，搭配依據舊憲法，於 1990 年由全國人民大呼拉爾間接選舉選出的奧其爾巴特總統，政府運作屬於府會一致、總統權力小、兩黨制的狀況，政治穩定級數應在表 1-3 的第一級。

(二) 1993 年至 1996 年為民主聯盟(右翼)的奧其爾巴特總統與左翼的國

## 會

1993 年代表民主聯盟的奧其爾巴特總統再度當選之後，面對蒙古人民革命黨佔多數的國會，形成蒙古民主轉型之後的第一次左右共治。奧其爾巴特總統雖然擁有 57.8% 的選票，但遇到佔有 93.4% 席次率的左翼一黨獨大國會，即使總統具有府會不一致之時介入政務的動機，卻受限於總統權力小以及團結的國會政黨結構，而使總統無法發揮介入能力。所以此時期蒙古是處於府會分立、總統權力小、兩黨制的狀況，政治穩定級數應在第五級。

### （三）1996 年至 1997 年為右翼民主聯盟主政的國會及右翼的總統

1996 年國會改選，由右翼的民主聯盟以 47.2% 選票，獲 65.8% 席次，造成蒙古國會的第一次政黨輪替。其整體結構雖然是處於府會一致及總統權力小的狀況，但因國會政黨體系已改變為有限多黨制，因此政治穩定級數又移至第二級。比 1992 年由左翼政府及左翼總統共同執政時期的穩定度較差，其區別即在國會政黨體系的變化上。

### （四）1997 年至 2000 年為左翼的巴嘎班迪總統及右翼的國會

經過一年的府會一致之後，由於民主聯盟執政的表現不佳，使得 1997 年總統選舉又由左翼的巴嘎班迪獲勝，再度形成第二次的左右共治。此次共治比第一次共治的情形已有所更易。巴氏以 60.8% 選票面對一個不夠團結的國會，即使憲法賦予總統的權力較小，但在多黨體系下，總統不僅具有介入政務的動機，亦有介入的能力。從 1998 年到 1999 年發生的三次倒閣事件來看，民主聯盟曾先後向總統提名 14 次總理人選，其中或遭到總統退回，或因未獲國會通過，而導致蒙古政府在 1998 年 7 月至 1998 年 12 月，將近五個月的時間由代理政府運作。可見總統能以提名總理的權力與國會進行角力，當然國會越不團結，總統越有介入的空間。所以此時期的蒙古是處於府會分立、總統權力小、多黨制狀況，政治穩定級數落在第六級，比第一次左右共治的穩定度更差。

### （五）2000 年左翼的國會及左翼的總統

經歷第二次左右共治的教訓，蒙古人民在 2000 年的國會選舉中改支持蒙古

人民革命黨，使該黨在國會中擁有 76 席中的 72 席，國會又歷經第二次政黨輪替，政黨體系又重回一黨獨大，其他政黨無法發揮制衡的力量。政治穩定是處於府會一致、總統權力小、兩黨制第一級的級數，與 1992 年的階段屬於相同的政治穩定程度。

#### (六) 2001 年以後為左翼總統及左翼國會

2001 年左翼總統巴嘎班迪再度以 58.1% 選票擊敗右翼政黨的候選人，雖然巴氏在 2000 年 7 月蒙古人民革命黨組成政府之時對國會議員可否兼任政府官員的問題提出質疑，並三度拒絕同黨黨魁恩和巴雅爾出任總理<sup>1</sup>，最後由憲法法庭修憲始解除僵局，由蒙古人民革命黨順利組閣。此時的政治穩定與 2000 年後的局面一樣，處於府會一致、總統權力小、兩黨制第一級級數。

茲將蒙古自 1992 年至 2001 年六個階段的府會關係整理如表 4-1。

表 4-1 蒙古府會關係及政治穩定級數

時間（年代）	總統	國會多數黨	府會關係	政治穩定
1992-1993	奧其爾巴特（由 1990 年國會間接選出，當時仍為執政黨黨員）	蒙古人民革命黨（一黨獨大）	一致	1
1993 年總統選舉	奧其爾巴特（代表右翼民主聯盟）	蒙古人民革命黨	分立（第一次左右共治）	5
1993-1996	奧其爾巴特（代表右翼民主聯盟）	蒙古人民革命黨（一黨獨大）	分立	
1996 年國會選舉	奧其爾巴特（代表右翼民主聯盟）	民主聯盟（有限多黨）	一致	2

<sup>1</sup> 廖淑馨，「外蒙古第三屆國會大選後的政治發展」，頁 51。

1996-1997	奧其爾巴特（代表右翼民主聯盟）	民主聯盟（有限多黨）	一致	
1997年總統選舉	巴嘎班迪（代表蒙古人民革命黨）	民主聯盟（有限多黨）	分立（第二次左右共治）	6
1997-2000	巴嘎班迪（代表蒙古人民革命黨）	民主聯盟（有限多黨）	分立	
2000年國會選舉	巴嘎班迪（代表蒙古人民革命黨）	蒙古人民革命黨（一黨獨大）	一致	1
2000-2001	巴嘎班迪（代表蒙古人民革命黨）	蒙古人民革命黨（一黨獨大）	一致	
2001年總統選舉	巴嘎班迪（代表蒙古人民革命黨）	蒙古人民革命黨（一黨獨大）	一致	1

資料來源：作者自行整理。

為求一目瞭然，再將上述情形以圖 4-1 表示，即可清楚看出蒙古歷次府會關係的時間變化階段，府會一致的次數雖比府會分立次數多，但府會分立的時間較長。

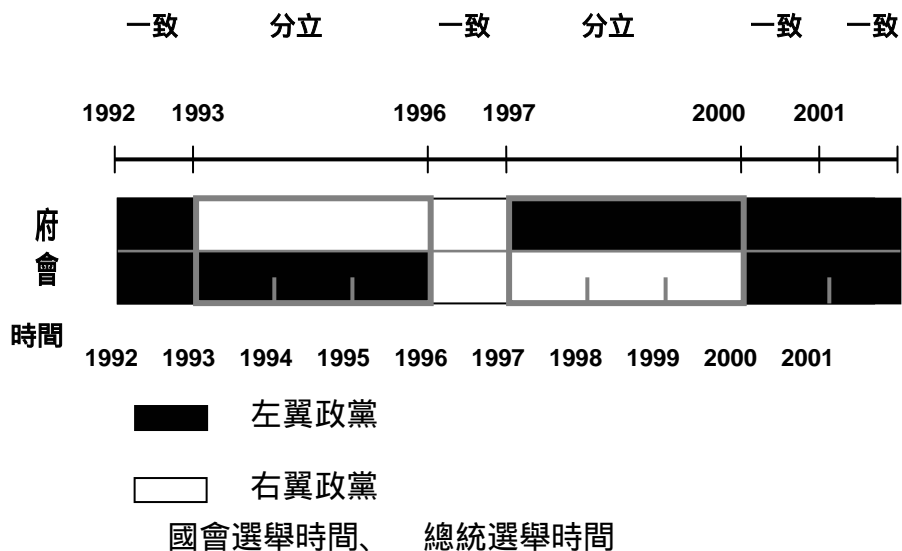


圖 4-1 蒙古府會關係圖

上述六個階段以 1997 年至 2000 年第二次左右共治時期所造成的政治不穩定衝擊最大，其影響層面引發蒙古政治人物興起修憲的念頭。

有鑒於 1998 年至 1999 年所發生的一連串倒閣事件，因總統與國會互爭總理提名權以致曾有五個月的政府空窗期。蒙古的國會議員為避免僵局再度發生，遂於 1999 年 12 月 24 日提出蒙古 1992 年來的第一次修憲案，試圖為蒙古的憲政體制作較為有效的設計。其中將蒙古憲法第二二條第二項改為：「總統提名總理的建議在提交國會後四十五天內，國會應討論決定。如果決定不了，國會應自行解散，或由總統作出解散國會的決定<sup>2</sup>。」將總統原來需商得國會議長同意始能行使解散國會的權力，從被動改為有條件的主動。不過在第三十條第一項第二款卻增加總統與國會協商總理人選後，應於五日內提交國會討論的時間限制<sup>3</sup>。可惜國會立意雖美，卻被總統及憲法法庭以此案未經充分討論，而未獲通過，延至 2000 年國會春季會期時再行討論<sup>4</sup>。2000 年 7 月國會選舉之後，新政府成立，再度因為國會議員是否可兼任閣揆及閣員問題而引起憲政爭議。憲法法庭、國會及總統相互競爭對憲法的解釋主導權<sup>5</sup>，最後終因蒙古人民革命黨占國會絕對多數，掌握有利機會而和平落幕，最終於 2001 年 6 月 21 日通過修憲案，包括允許議員兼任政府官員但不能超過三分之一，及針對國會的解散設定嚴格規定。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<sup>6</sup>。經過長達一年半的憲政爭議，政府的組成終於獲得合法性，此時期的政治穩定持續維持在第一級。

---

<sup>2</sup> “ First Constitution Amendments, ” *The Mongol Messenger*, December 29, 1999, p.1.

<sup>3</sup> 同前註。

<sup>4</sup> 總統以憲法法庭未參與討論為由而否決憲法修正案。 “ Bagabandi Vetoes Constitutional Amendments, ” *The Mongol Messenger*, January 5, 2000, p.1。國會議員又投票反對總統的否決。 “ President Topples Presidential Veto on Amendments, ” *The Mongol Messenger*, January 12, 2000, p.1。此修正案經憲法法庭判定至少違反憲法第 20 條而被否決，延至當年春季再行討論。

“ Constitutional Court Stamp of Disapproval, ” *The Mongol Messenger*, March 22, 2000, p.2。

<sup>5</sup> 有關蒙古各政治勢力對憲政爭議的立場及過程請參見王維芳，〈 2000 年蒙古國會選舉後的憲政爭議〉，頁 63-64，及本論文第二章。

<sup>6</sup> “ Constitutional Court Wangling Ends, ” *The Mongol Messenger*, June 6, 2001, p.3。

## 二、 波蘭

若以第一層分析架構觀察波蘭於 1990 年至 2001 年國會選舉之後的政治穩定狀況發現，後共波蘭可說經歷一段頗為不穩定的過程。茲將此段時期依據國會及總統選舉時間，以及選後的不同權力分布結果，分成六個階段分別討論：

### （一）1990 年的右翼總統瓦文薩與 1989 年及 1991 年的多黨國會及右翼政府

這段時間由於瓦文薩挾其民選的威望，得以對抗未完全實行開放自由選舉的國會，但因右翼團結工聯於總統選前分裂，更於選後分裂速度加快，以致代表右翼的瓦文薩總統其實已無法獲得右翼國會的全面支持<sup>7</sup>，直至 1991 年國會改選前，其政治穩定的實質條件為府會分立、總統權力小、政黨體系已然分裂為多黨制，穩定級數落在表 1-2 的第 6 級。

### （二）1991 年至 1993 年右翼總統與不穩定的右翼國會與政府

1991 年國會改選後，小黨林立，以民主聯盟為第一大黨，遂仍由右翼組閣，先後由奧雪夫斯基、蘇霍茨卡擔任總理，其間瓦文薩總統迫使奧雪夫斯基下台，又欲提名農民黨的帕夫拉克未獲國會支持，而蘇霍茨卡亦遭國會通過不信任案等等，均顯示右翼總統與右翼國會不合的情形，雖然瓦氏很想以個人毅力掌控政局，但因其已失去原右翼支持者的向心，且終究因為總統所提名的總理人選仍需經過國會同意的限制，使得在紛攘的多黨體系之下，其政治穩定級數仍落在府會分立、總統權力小、多黨制的第 6 級上面。

### （三）1993 年至 1995 年右翼總統與左翼國會及政府

1993 年國會選舉由民主左派聯盟成為第一大黨，與農民黨共同組成政府，瓦文薩總統不得不先後任命左翼所推人選帕夫拉克及歐萊克希擔任總理，此因總理人選必須經過國會同意之故，但是瓦文薩總統卻與國會時生齟齬，或抵制左翼

---

<sup>7</sup> 瓦文薩於別勒茨基之後原擬提名民主聯盟的黨團領袖格瑞米克繼任，卻未獲國會多數支持，而改提名奧雪夫斯基。

政府。此時波蘭仍是處於府會分立、總統權力小、多黨制的第 6 級穩定。

#### （四） 1995 年至 1997 年左翼總統克瓦斯涅夫斯基與左翼國會及政府

1995 年總統大選，由於瓦文薩競選連任總統失敗，由轉型成功的後共政黨民主左派聯盟的克瓦斯涅夫斯基獲勝。此時總統與國會同黨，理所當然由左翼人士齊摩舍維茨出任總理，在府會一致、總統權力小、多黨制的配置下，後共波蘭呈現政治轉型之後最為穩定的第 2 級。

#### （五） 1997 年至 2000 年左翼總統與右翼國會及政府（包括 2000 年左翼總統獲勝與右翼國會及政府）

1997 年國會選後，由右翼團結選舉行動成為國會第一大黨，並聯合自由聯盟組成政府，左翼總統不得不任命右翼人士布澤克擔任總理，即使在 2000 年克瓦斯涅夫斯基連任總統，擁有新民意的合法性，亦需尊重國會多數，繼續任命右翼的布澤克擔任總理。此時政治穩定條件又回到府會分立、總統權力小、多黨制的第 6 級穩定。然而實際上因為 1997 年修憲將總統任命國防、外交、內政首長的權力取消，使得克瓦斯涅夫斯基總統無法像瓦文薩總統擁有一些制度上與國會抗衡的權力，當然在個人特質上亦有所不同，所以即使是府會分立，但總統所可運用的權力相對減少，進而降低介入政務的機會。

#### （六） 2001 年左翼總統與左翼國會及政府

2001 年國會大選之後，波蘭在府會關係變項上，是處於左翼總統及以左翼政黨為國會多數黨的府會一致。總統權力變項上，原本就是總統權力小的「總理 - 總統制」，1997 年修憲後，總統權力又更加縮小。至於國會政黨體系變項則受選舉制度影響形成多黨制，但民主左派聯盟的多數卻是 1989 年以來在歷次國會選舉中佔有選票最多的政黨，僅差 15 席即過半數，雖仍未能單獨組閣，但在選票比例上卻有相當幅度的成長，從 1997 年的 27.1% 升高至 2001 年的 41.04%。若依表 1-2 的配置應該是落在第 2 級穩定上，不過由於此次選舉進入議會的政黨亦包含兩個極端性政黨（例如以抗議起家的自我防衛黨及極端民族主義的波蘭家

庭同盟黨), 此二黨對於進入歐盟的看法與執政黨有所歧異<sup>8</sup>, 再加上高失業率及政府預算赤字問題, 未來民主左派聯盟能否有效解決經濟問題, 當是除政治制度設計因素外, 另一個影響波蘭政治穩定發展的一個重要因素。

茲將波蘭自 1990 年至 2001 年府會關係整理如表 4-2。

表 4-2 波蘭府會關係及政治穩定級數

時間 (年代)	總統	國會多數黨	府會關係	政治穩定
1990-1991	瓦文薩 (代表團結工聯)	雖由右翼政黨人士組閣, 但右翼政黨已分裂 (多黨)	分立	6
1991 年國會選舉	瓦文薩 (代表團結工聯)	雖由右翼政黨人士組閣, 但國會為零碎多黨	分立	6
1991-1993	瓦文薩 (代表團結工聯)	主要由右翼人士組閣, 但右翼政黨已分裂 (零碎多黨)	分立	
1993 年國會選舉	瓦文薩 (代表團結工聯)	民主左派聯盟及農民黨 (左翼政黨) (有限多黨)	分立 (第一次真正的左右共治)	6

<sup>8</sup> 即使連與民主左派聯盟組成政府的農民黨亦對波蘭加入歐盟可能損害波蘭農民權益, 而提出反對聲音, 再加上另外兩個激進政黨 Samoobrona 及 Polish Family League, 總計約 26% 選票, 將延緩波蘭原訂於 2004 年, 成為第一批後共國家加入歐盟的進度。 "Anti-European Parties Poised to Slow Poland's EU Bid," Poland Today, < <http://www.europeaninternet.com/poland> > (accessed on September 24, 2001)。



1993-1995	瓦文薩（代表團結 工聯）	民主左派聯盟與農 民黨組閣（左翼政 黨）（有限多黨）	分立	
1995 年總統選舉	克瓦斯涅夫斯基 （代表左翼政黨）	民主左派聯盟與農 民黨組閣（左翼政 黨）	一致	2
1995-1997	克瓦斯涅夫斯基 （代表左翼政黨）	民主左派聯盟與農 民黨組閣（左翼政 黨）（有限多黨）	一致	
1997 年國會選舉	克瓦斯涅夫斯基 （代表左翼政黨）	團結選舉行動 （AWS）（右翼政 黨）（有限多黨）	分立	6
1997-2000	克瓦斯涅夫斯基 （代表左翼政黨）	團結選舉行動 （AWS）（右翼政 黨）（有限多黨）	分立	
2000 年總統選舉	克瓦斯涅夫斯基 （代表左翼政黨）	團結選舉行動 （AWS）（右翼政 黨）	分立	
2001 國會選舉	克瓦斯涅夫斯基 （代表左翼政黨）	民主左派聯盟與農 民黨組閣（左翼政 黨）（有限多黨）	一致	2

資料來源：作者自行整理。

如將上述資料繪圖如 4-2，即可發現波蘭的政局處於府會分立的情形多於府會一致，此因素對其政治穩定的影響可於第一層分析中得到答案。

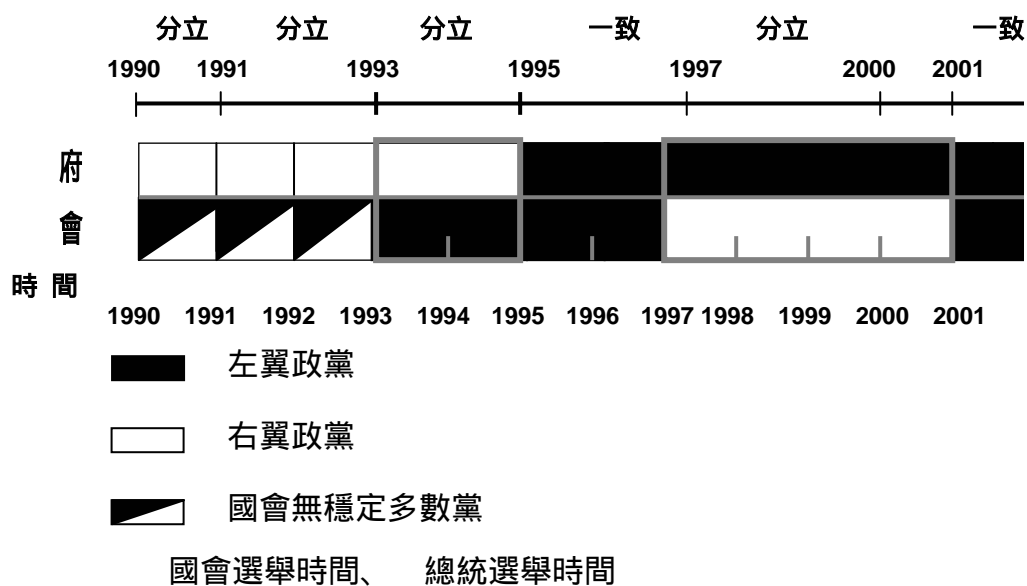


圖 4-2 波蘭府會關係圖

從 1990 年至 2001 年六次不同階段的分析，發現後共波蘭的政治穩定一直在第 6 級及第 2 級之間轉換，其中最重要的相異之處在於府會是否一致，因為此變項經由選舉即可改變，而其他兩個變項一則受限於憲政體制所賦予總統權力小的制式規定，再則選舉制度已制約其國會政黨體系的多黨形式，所以總統與國會雙方均未具有強勢對抗的力量，處於這樣的結構下，無論府會是否一致，妥協均是雙方最佳的選擇方案。

茲將蒙古與波蘭第一層分析架構的政治穩定情形整合如表 4-3，蒙古比波蘭在整體的政治穩定級數上表現較佳，從 1992 年至 2001 年總計只發生過兩次左右共治的情形，其政治不穩定集中在 1997 年至 2000 年之間，在總統權力已受限制的前提下，除府會分立的因素外，國會體系由一黨獨大到有限多黨亦是影響的因素之一，但整體而言，除第二次（1996 年至 2000 年）國會選舉造成有限多黨外，其餘選舉結果大致呈現一黨獨大的現象，在本論文的歸類上屬於兩黨制。而波蘭則因總統權力及國會政黨體系已受到制度的制約，呈現總統權力小及多黨的先決條件，其政治穩定狀況隨著府會關係而改變，多半處於第六級不穩的情形，惟有

當府會一致時，政治穩定才有較佳的表現。

表 4-3 蒙古與波蘭府會關係、總統權力、政黨體系對照表

蒙古					波蘭				
時間	府會 關係	總統 權力	國會 政黨 體系	政治 穩定 級數	時間	府會 關係	總統 權力	國會 政黨 體系	政治 穩定 級數
1992-1993	一致	小	兩黨 <sup>9</sup>	1	1990-1991	分立	小	多黨	6
1993-1996	分立	小	兩黨	5	1991-1993	分立	小	多黨	6
1996-1997	一致	小	多黨	2	1993-1995	分立	小	多黨	6
1997-2000	分立	小	多黨	6	1995-1997	一致	小	多黨	2
2000-2001	一致	小	兩黨	1	1997-2000	分立	小	多黨	6
2001-	一致	小	兩黨	1	2000-2001	分立	小	多黨	6
					2001-	一致	小	多黨	2

資料來源：作者自行整理。

## 第二節 第二層分析架構

第一章的分析架構曾提出本論文的第二層分析架構係以半總統制下的內閣組成形態作為第一層分析之外的另一個變項。究竟總統與國會在組閣權力上的相對權力如何互動的確會影響到組閣的形態。依照各國半總統制的憲政規定，其組閣權大抵可分成三種：第一種是總統權力很大，可自行任命內閣，不需國會同意，如目前台灣的狀況；第二種是總統必須向國會提出總理人選，並經國會同意，當國會不通過時，總統可以解散國會；第三種是總統僅擁有單純的總理提名權，如果國會不給予同意即無法完成組閣。蒙古及波蘭總統的組閣權基本上均屬於第三種權力，國會在內閣組成上是占上風的。

其次，在第二層分析架構中所使用的三個變項「多數／少數內閣」、「總統黨參與／不參與組閣」、「單一／聯合內閣」總共亦可排列出八種組閣狀況，並對政治穩定形成 8 個不同級數(見表 1-4)，茲將蒙古及波蘭的組閣情形搭配說明如下：

#### **組閣狀況一：政治穩定級數 1**

在多數內閣、總統黨參與、單一內閣的配置下，穩定度最高。由於是單一政黨所組成的多數內閣，而總統黨又參與，表示總統黨必然是國會多數，此時的政黨型態可能是優勢一黨或兩黨，三個變項均處於最有利的狀態，政治穩定度自然最佳。1992 年至 1993 年蒙古國會選後所組成的扎斯萊政府及 2000 年國會選後的恩和巴雅爾政府均符合狀況一，由優勢一黨蒙古人民革命黨負責組成多數及單一內閣，而總統亦為蒙古人民革命黨，穩定度最高。

#### **組閣狀況二：政治穩定級數 2**

在多數內閣、總統黨參與、聯合內閣的配置下，只有第三個變項的政治穩定較低，雖然是聯合內閣但因總統黨參與其中，且又獲國會多數支持，在政務執行上的穩定度比狀況一略低，政黨型態可能是優勢一黨、兩黨或多黨。優勢一黨原本可單獨組閣，但如總統黨為少數黨之一，由於總統具提名總理權，優勢一黨可能藉聯合總統黨方式，以求順利完成組閣。蒙古在 1996 年國會選後至 1997 年總統改選前的右翼總統奧其爾巴特及恩和塞汗所組成的右翼聯合政府、1995 年波蘭第二次總統選後與 1997 年國會選前由齊摩舍維茨組成的左翼聯合政府，以及 2001 年國會選後由米勒組成的左翼聯合政府，均是在府會一致狀況下，由總統黨參與執政，組成聯合而多數的內閣。

#### **組閣狀況三：政治穩定級數 3**

在多數內閣、總統黨不參與組閣、單一內閣的配置下，內閣既為多數且單一，而總統黨又無法參與，表示政黨型態為兩黨或優勢一黨，總統黨則為在野地位。此時總統若在組閣權力上不與國會協調，易形成政治不穩定的因素。蒙古在 1993

---

<sup>9</sup> 1992-1993 年蒙古國會政黨體系實際上為一黨獨大情形。

年總統選後至 1996 年國會選前的第一次左右共治時期，即符合狀況三，右翼總統黨不參與，由左翼的蒙古人民革命黨以單一而多數方式組成內閣。

#### 組閣狀況四：政治穩定級數 4

狀況四是多數內閣、總統黨不參與、聯合內閣的條件，此時的政黨型態一定不包含兩黨，而是多黨或優勢一黨的組合。因為總統黨不參與再加上內閣非由單一政黨組成，表示總統黨加聯合內閣的政黨已超過三個，或者由優勢一黨聯合其他非總統黨的小黨組閣均有可能<sup>10</sup>。蒙古 1997 年至 2000 年之間由民主聯盟主政，相對於左翼的總統巴嘎班迪，在第二次左右共治時期左翼總統黨未參與組閣，而由右翼蒙古民族民主黨及蒙古社會民主黨聯合組成多數內閣。至於波蘭第一次的左右共治時期，亦即 1993 年國會選後至 1995 年總統選前由左翼帕夫拉克與歐萊克希組成政府，右翼總統的政黨並未參與，而由民主左派聯盟聯合波蘭農民黨組閣。此外，在波蘭 1997 年國會改選後至 2001 年之前的第二次左右共治時期，波蘭亦處於左翼總統黨不參與組閣，而由右翼的團結選舉行動聯合自由聯盟組成多數及聯合的布澤克政府。蒙古第二次及波蘭兩次的左右共治均是狀況四的組閣方式。

#### 組閣狀況五：政治穩定級數 5

狀況五是少數政府、總統黨參與、單一政府的條件，此種狀況可能發生在優勢一黨<sup>11</sup>、兩黨或多黨的政黨型態中。通常此種狀況只可能發生在「總統 - 議會制」的半總統制，因為總統黨既能參與組閣，且是少數政府，即代表總統擁有能任命總理不需國會同意的第一種權力，蒙古及波蘭沒有一個時期符合此種狀況<sup>12</sup>。雖然此狀況所組成的內閣屬於少數政府，但因由總統主導，政府受到總統的強力支持，其政治穩定度雖不如以多數政府為主的前四種組閣狀況，但卻是少數

---

<sup>10</sup> 假設在 2000 年台灣總統大選後，由當時為優勢一黨的國民黨結合親民黨、新黨共組聯合政府抵制陳水扁總統，而陳水扁總統又肯放棄任命行政院院長不需國會同意的權力，就有可能發生狀況四的情形。

<sup>11</sup> 台灣 2000 年總統選後，所組成的唐飛或張俊雄內閣即是在優勢一黨下所組成的政府。

<sup>12</sup> 俄羅斯政府的歷任政府均是由總統黨所組成的少數單一政府。

政府的四個狀況中穩定度相對較佳的狀況。

#### **組閣狀況六：政治穩定級數 6**

在少數政府、總統黨參與、聯合政府的條件下，此狀況可能發生在優勢一黨下，總統黨為小黨並聯合其他小黨組閣、或總統黨和一個或數個黨組成聯合政府，且沒有一個黨能在國會過半數。波蘭在 1990 年總統選後至 1991 年國會改選前的右翼別勒茨基政府，面對前波共 65% 的國會席次，以聯合右翼其他政黨的方式組成少數政府。此外，1992 年 7 月至 1993 年 5 月由民主聯盟的蘇霍茨卡所組成的政府亦是狀況六，雖然僅能獲得國會少數的支持，卻仍可獲得右翼總統的支援，其政治穩定略低於狀況五。

#### **狀況七：政治穩定級數 7**

此狀況是在少數政府、總統黨不參與、單一政府的條件，其政黨型態無論是優勢一黨、兩黨或多黨發生此狀況的組閣機率可說是微乎其微，因為如果總統黨為優勢黨則不可能不組閣，而總統黨如為少數一黨，由優勢黨所組內閣就不會是少數政府；在兩黨制的情形下，如總統黨是少數黨，由多數黨組閣就不會是少數政府，而如由總統的少數黨組成少數政府，亦不符合狀況七的條件。如果總統黨是多數黨，其所組內閣斷然不會是少數政府，可是如果總統黨是多數黨亦不可能發生放棄組閣的機會，任由少數黨組閣，因此狀況七在兩黨制是不可能發生的；至於多黨制下如果總統黨是眾多黨之一，既要組成少數而單一政府就絕無讓其他小黨組閣的機會，而理應由總統黨組閣，除非國會支持非總統黨的其他小黨。1989 年 6 月波蘭國會大選後雖由前共黨（波蘭統一工人黨）掌握國會 65% 席次，但開放選舉的部分卻由團結工聯獲勝，由於當時民主轉型之風正盛，前共黨聯盟於選後亦趨分裂，且當時的總統賈魯賽斯基為前共黨頭子，雖由前共黨佔多數的國會選舉產生，但僅能驚險勝出，亦不得不共同支持團結工聯的馬佐維茨基出任總理，此即為在優勢一黨狀況下形成總統黨不參與的少數單一政府之例。

#### **狀況八：政治穩定級數 8**

在少數政府、總統黨不參與、聯合政府三個不利條件下所組成的內閣最為不

穩定，因為既得不到來自總統的支持，也無法獲得國會多數的奧援，政府的不穩定是可想而知。而且此狀況是不可能發生在兩黨及優勢一黨，因為在優勢一黨下，若總統黨是優勢一黨，絕不可能讓出組閣權不參與，若發生總統黨不參與組閣則表示總統黨為其他小黨之一，則若非由優勢一黨組成多數政府，則其他非總統黨的小黨是不可能有機會組閣的。因此狀況八只可能發生在多黨情形，總統黨為眾小黨之一，而由其他非總統黨的小黨聯合其他黨組成少數聯合政府，這樣的組合自然最容易解體。1991年12月至1992年6月波蘭的奧雪夫斯基政府即為明顯之例，當時奧雪夫斯基的政府雖然聯合其他政黨順利組成聯合政府，但各黨在國會中的席次加總並未過半，實為少數聯合政府，且因其並非瓦文薩的第一人選，雖亦出自泛團結工聯，但雙方因「非共化」(decommunization)問題相互攻擊，不能視為總統黨參與組閣，所以奧雪夫斯基在無法獲得總統及國會的支持下，最後在就任24週之後下台，是後共波蘭執政最短的內閣。

茲將蒙古與波蘭的組閣狀況與政治穩定對照表臚列如表4-4。

表 4-4 蒙古與波蘭組閣狀況對照表

蒙古				波蘭			
時間	總理	組閣狀況	政治穩定級數	時間	總理	組閣狀況	政治穩定級數
1992 6-1993 6	扎斯萊	狀況一	1	1989 6-1991 1	馬佐維茨基	狀況七	7
				1991 1-1991 12	別勒茨基	狀況六	6
1993 6-1996 7	扎斯萊	狀況三	3	1991 12-1992 6	奧雪夫斯基	狀況八	8
				1992 7-1993 5	蘇霍茨卡	狀況六	6
1996 7-1997 6	恩和賽汗	狀況二	2	1993	帕夫拉克	狀況四	4

1997 7-1998 4	恩和賽汗	狀況四	4	9-1995 3			
				1995 3-1996 1	歐萊克希	狀況四	4
1.1998 4-1998 7 2.1998 12-1999 7 3.1999 7-2000 7	1.額勒畢格道爾濟 2.納蘭查薩拉特 3.阿瑪爾扎爾格勒	狀況四	4	1996 1-1997 9	齊摩舍維茨	狀況二	2
				1997-2000	布澤克	狀況四	4
				2000-2001	布澤克	狀況四	4
2000 7-2001 6	恩和巴雅爾	狀況一	1	2001-2003	米勒	狀況二	2
2001-2003	恩和巴雅爾	狀況一	1				

黑框部份：表示每個府會關係不同階段的組閣情形。

灰色部分：組閣狀況在 1995 年克瓦斯涅夫斯基總統時期先是任命歐萊克希擔任總理，後更換為齊摩舍維茨，因而有重疊情形。

資料來源：作者自行整理。

由上表看出蒙古在內閣組成的變項上比波蘭穩定，唯一變化較多的時期還是在有限多黨時的第二次左右共治，其次則是一黨獨大時的第一次左右共治；相對地波蘭則只有在兩次非共治時期齊摩舍維茨與米勒政府才有較為穩定的組合，最不穩定則是在瓦文薩時期加上零碎多黨的國會政黨體系下。可見府會關係及政黨型態對內閣組成及政治穩定的影響極為重要。

分析至此，本節已分別從兩層具雷同的變項所組成的不同分析架構討論蒙古及波蘭的政治穩定狀況。以下更進一步地，將兩層分析的個別八個政治穩定級數，分別以一百分平均計算，每個級數平均為 12.5 分，亦即將政治穩定級數從 1 至 8 級依序賦予 100 分（第 1 級）、87.5 分（第 2 級）、75 分（第 3 級）、62.5 分（第 4 級）、50 分（第 5 級）、37.5 分（第 6 級）、25 分（第 7 級）、12.5 分（第 8 級）。而後再個別將蒙古及波蘭在不同時期及不同層次級數的分數加總平均值



來確定其平均級數與平均分數，以便觀察兩個分析層次整合後的狀況，見表 4-5。

表 4-5 蒙古及波蘭兩層政治穩定級數分析平均值

蒙古					波蘭				
時間(年)	第一層 (分數)	第二層 (分數)	平均分 數	平均級 數	時間(年)	第一層 (分數)	第二層 (分數)	平均分數	平均級 數
1992-1993	1(100)	1(100)	100	1	1990-1991	6(37.5)	6(37.5)	37.5	6
1993-1996	5(50)	3(75)	62.5	4	1991-1993	6(37.5)	8(12.5)	25 37.5 (31.25)	7 6
1996-1997	2(87.5)	2(87.5)	87.5	2	1993-1995	6(37.5)	4(62.5)	50	5
1997-2000	6(37.5)	4(62.5)	50	5	1995-1997	2(87.5)	4(62.5)	75 87.5(81.25)	3 2
2000-2001	1(100)	1(100)	100	1	1997-2000	6(37.5)	4(62.5)	50	5
					2000-2001	6(37.5)	4(42.5)	50	5
2001-	1(100)	1(100)	100	1	2001-	2(87.5)	2(87.5)	87.5	2
總平均-	79.1	87.5	83.3	2 至 3 級 之間(趨 近 2)	總平均	54.2	54.2 62.5	54.2 58.4(56.3)	5 至 4 級 之間(趨 近 5)

灰色底：代表左右共治時期

黑框：代表平均級數

斜線：代表總統與執政的政黨雖屬同黨，但因不能掌握國會多數，仍被歸類為府會分立。

資料來源：作者自行整理。

從兩層分析的平均級數可以看出，蒙古方面的確是府會分立狀況最為不穩定，其中又以 1997 年至 2000 年第二次左右共治時期尤甚。而波蘭部分，較為複雜，以瓦文薩總統當政的 1990 年至 1995 年來看，分成兩個不同階段，1990 年至 1993 年之間（見表 4-5 斜線部分），因為 1991 年舉行的國會選舉結果，造成零碎的多黨，即使政府仍由同屬右翼的政黨組閣，但因不能掌握國會多數，仍屬府會分立情形，所以政治穩定度是最差的。但是在 1993 年國會改選後的結果是有限多黨，使得 1993 年至 1995 年府會分立的政治穩定級數與 1997 年至 2000

年克瓦斯涅夫斯基總統的府會分立的政治級數是相同的，屬於次差的狀況。最穩定的情形仍屬 1995 年至 1997 年以及 2001 年至 2003 年府會一致的階段。由此更能印證兩層分析的任何變項改變均能影響政治穩定結果。整體而言，蒙古的政治穩定平均級數比波蘭較好，顯示在同樣是府會一致或府會分立狀況下，總統權力較大的波蘭比總統權力較小的蒙古，其所呈現的政治穩定度較差。

### 第三節 內閣平均任期

有關內閣更迭狀況的確可以顯示半總統制下的政治穩定情形，因為內閣就是總統與國會之間權力角逐的場域。如果總統與國會處於和諧狀態，內閣的更替較不容易因為政治因素而發生；相反地，如果總統與國會處於敵對狀態，則內閣的不穩定是可以預期的。因此本論文除以兩層影響半總統制政治運作的變項進行分析外，另外亦依各任總統的任期，以內閣更迭次數計算內閣的平均任期，作為比較的基準，並與前兩節分析作進一步檢驗。

本節雖以內閣平均任期作為觀察政治穩定的另一個指標，但需特別說明在檢驗政治穩定的指標方面仍有其他相關因素，例如，內閣變動的原因、府院會之間的相處，以及選舉制度與憲法遭到修改的次數、過程與影響等方式，但因本論文已分別在相關章節提及，遂不另行於本節進行觀察。至於內閣的平均任期只要涉及內閣政黨成員的改變、內閣成員因政策而下台、政府因不信任案總辭或總理因政治因素易人等原因均納入計算。

#### 一、 蒙古

在民主改革後蒙古於 1992 年依據新憲法進行國會改選，在 1993 年尚未舉行總統選舉之前的總統奧其爾巴特仍屬蒙古人民革命黨，因此內閣穩定，一年之間未曾發生內閣改組情形。1993 年進行第一次總統直選，代表民主聯盟的奧其爾

巴特勝出，於 1993 年出任總統<sup>13</sup>，但已然是代表右翼政黨的總統。當時國會係由 1992 年獲勝的蒙古人民革命黨執政，以一黨獨大為主，內閣成員自然是清一色的同黨黨員所組成，政府組織是 16 個部，即使面對民主聯盟的奧其爾巴特總統，亦能順利組成單一多數政府。不過在 1994 年 4 月 13 日，由蒙古民主聯盟發動要求政府辭職的絕食抗議活動，提出扎斯萊政府應為經濟衰退、貪污行為改組政府<sup>14</sup>。最後在反對黨與執政黨簽署協議之後而化解危機<sup>15</sup>。不過扎斯萊政府最後還是於 1995 年 1 月，因為經濟政策而導致財政部長達瓦桑布 (Dawaasambuu) 下台<sup>16</sup>，雖然此次的內閣改組所引起的政治動盪並不太大，但在本論文當中仍一併計算在內。總而言之，在奧其爾巴特總統任期 48 個月之內，僅於 1993 年至 1996 年之間因政策問題更換過一次內閣、因國會選舉改組政府，所以以 36 個月計算，內閣平均任期為 18 個月。而 1996 年至 1997 年之間，則一直由同黨的恩和賽汗擔任總理，平均任期為 12 個月。

但是此種穩定狀況在左翼巴嘎班迪於 1997 年當選總統之後發生變化。1997 年至 2000 年第二次左右共治之時，由於是屬於多黨組成的聯合政府，內閣更迭情形特別頻繁。首先是恩和賽汗政府於 1996 年 7 月組成 9 個部門的聯合內閣，由於恩和賽汗總理係以經濟研究為專長，造成蒙古人民對其政府所進行的經濟改革有很高的期待。然而改革的成果未如人意，在 1998 年 3 月所舉行的蒙古民族民主黨大會中已有要求恩和賽汗辭職的呼聲，以降低該黨的壓力，終於在同年 4 月遭到國會投下不信任票而去職<sup>17</sup>。至於恩和賽汗本人對個人於任職 21 個月後遭去職之事卻認為「並非經濟及政治改革因素，而是因為政治原因而去職」<sup>18</sup>。

接任的額勒畢格道爾濟總理所組成的政府一開始即未獲國會的全面支持，在

---

<sup>13</sup> 奧其爾巴特總統原為蒙古人民革命黨黨員，於 1990 年至 1992 年由國會選出擔任總統。1993 年因未獲蒙古人民革命黨提名競選總統，遂改投入民主聯盟參選。

<sup>14</sup> “The Government or the Hunger-strikers,” *The Mongol Messenger*, April 19, 1994, pp.1-2.

<sup>15</sup> “The Hunger Strike Comes to An End,” *The Mongol Messenger*, April 26, 1994, p.1.

<sup>16</sup> “Finance Minister Resigns,” *The Mongol Messenger*, January 20, 1995, p.1.

<sup>17</sup> “Prime Minister and Government Resign,” *The Mongol Messenger*, April 22, 1998, p.1.

<sup>18</sup> “Elbegdorj Sworn in as 16<sup>th</sup> Prime Minister,” *The Mongol Messenger*, April 29, 1998, p.1.

9 個部長的人選中僅有 5 個部長獲絕對多數的支持同意<sup>19</sup>，另外 4 個部長則一直到 5 月底才完成組閣<sup>20</sup>。此次內閣組成的過程即已透露額勒畢格道爾濟政府無法獲得國會支持的事實，果然在 7 月 24 日才組成 3 個月的政府即遭到罷免，直至 12 月 9 日才產生新的納蘭查薩拉特總理。而且因為總理人選受到總統的杯葛或否決達 14 次之多<sup>21</sup>，明顯看出府會分立的總統與國會互相角逐的痕跡。

同年 12 月 21 日國會對新政府所提 9 名內閣候選人僅同意 2 名<sup>22</sup>，1 月 6 日又陸續通過 3 名<sup>23</sup>，顯然新政府亦如同前任政府一樣很難獲得國會的支持。結果納蘭查薩拉特政府在任職 7 個月之後，因為兩件爭議事件而遭罷免。其一為總理於 1999 年 3 月解雇民主聯盟另一友黨蒙古社會民主黨黨員恩和寶勒德（Z. Enkhbold）繼續擔任國營事業委員會主任委員之職，引起蒙古社會民主黨的反彈。其二則為蒙古社會民主黨結合蒙古人民革命黨共 21 位議員揭發總理致俄羅斯政府的信函內容，提及蒙古接受俄羅斯提議，將最大銅礦額爾德尼廠中俄資的 49% 私有化政策，引起各黨議員對總理個人道德行為瑕疵的批評<sup>24</sup>，遂引發再次的倒閣。

隨後新任總理阿瑪爾扎爾格勒於 7 月 30 日獲國會支持成為民主聯盟執政後的第四位總理，此次內閣成員除司法部部長因喝酒滋事問題未獲留任外<sup>25</sup>，其餘均由納蘭查薩拉特政府的內閣成員繼續任職，並獲國會同意<sup>26</sup>。2000 年以後，因為蒙古人民革命黨重新獲得國會幾近 94.7% 席次，由恩和巴雅爾組成單一多數政府。總計巴嘎班迪總統 1997 年至 2000 年在位 36 個月期間，共經歷恩和寶汗、

---

<sup>19</sup> 未獲通過的部長是基礎發展部、健康社福部、國防部、教育部。 “Parliament Approves Five Minister; Four Denied,” *The Mongol Messenger*, May 6, 1998, p.3.

<sup>20</sup> “Two More Ministers Added to Cabinet,” *The Mongol Messenger*, May 13, 1998, p.1. “Defence Minister Added to Elbegdorj’s Line-up,” *The Mongol Messenger*, May 27, 1998, p.1.

<sup>21</sup> 有關額勒畢格道爾濟政府至納蘭查薩拉特總理產生之前的蒙古總統與國會角力過程，請參見本論文第二章第三節。

<sup>22</sup> “Cabinet Ministers Not Formed Again,” *The Mongol Messenger*, December 30, 1998, p.1.

<sup>23</sup> 最先通過的是對外關係部及自然環境部，而後則為基礎發展部、農工部及司法部。 “Five Ministers Down, Four to Go,” *The Mongol Messenger*, January 13, 1999, p.1.

<sup>24</sup> “Third Coalition Gov’t Ousted,” *The Mongol Messenger*, July 28, 1999, p.1, p.3.

<sup>25</sup> “Amarjargal Likes His Acting Cabinet,” *The Mongol Messenger*, September 1, 1999, p.1.

<sup>26</sup> “Gov’t Drops Acting Status,” *The Mongol Messenger*, September 8, 1999, p.1.

額勒畢格道爾濟、納蘭查薩拉特、阿瑪爾扎爾格勒等 4 位總理，平均每一位任期數為 9 個月，比起奧其爾巴特總統時期的確較為不穩定。

2000 年國會改選，由蒙古人民革命黨重新執政，在 2001 年總統選舉之前，12 個月期間一直由恩和巴雅爾擔任總理，政治相當穩定，平均任期為 12 個月。2001 年巴嘎班迪總統再度連任，仍由恩和巴雅爾續任總理，政治穩定程度相當高，甚至連在野的國會議員不禁抱怨蒙古的政治是否又將再度重回極權統治<sup>27</sup>。總計 2001 年總統選後至 2003 年 4 月截止，24 個月期間未曾更換內閣。

從上述討論得知，蒙古內閣的更替情形在蒙古人民革命黨執政時期，無論是 1993 年至 1996 年的奧其爾巴特總統或 2001 年以後的巴嘎班迪總統，因為均能掌握國會多數，且以單一政黨組閣，無論總統黨是否參與組閣，內閣均未曾發生因不信任案或政治因素而下台的情形，內閣平均任期可說是相當穩定。反之，在民主聯盟執政的 1997 年至 2000 年期間，則因僅佔國會 65.8% 席次，且內閣本身即為聯合政府，不僅發生總理對聯合政黨的內閣成員不當撤換而遭倒閣，亦曾發生總理因政治因素或不信任案而倒閣情形，再加上總統政黨未參與組閣，因此內閣穩定性自然低於其他時期，與第一層分析或第二層分析均可相互呼應。

## 二、 波蘭

瓦文薩於 1990 年至 1995 年擔任波蘭總統期間，歷經 1991 年及 1993 年兩次國會改選，在其初任總統之時，因面對 1989 年舊國會成員，加上民眾對馬佐維茨基政府所採取的經濟緊縮政策有所反感，因此瓦文薩在選舉期間承諾將加速改善波蘭的生活水準<sup>28</sup>，先是任命別勒茨基擔任總理（1990 年 11 月至 1991 年 12

<sup>27</sup> 自 2000 年 7 月蒙古國會改選以後，民主黨議員 J. Narantsatsralt（前任總理）及公民意志黨議員 S. Oyun 時常抱怨反對聲音無法獲得公平的發聲機會。“Opposition Uses Rare Chance to Speak,” *Mongoliathisweek*, < <http://www.mongoliathisweek.mn> > (accessed on July 10, 2001)。

<sup>28</sup> Krzysztof Jasiewicz, “Poland: Walesa’s Legacy to the Presidency,” *Postcommunist Presidents*, p.137。

月)，惟別勒茨基仍然任用主張震盪療法經濟改革政策的巴爾策羅維茨續任財政部長。

1991 年國會改選結果產生一個零碎多黨的國會，雖然使瓦文薩總統得以從中取得運用權力的空間，但因後共民主左派聯盟為其傳統敵人，佔國會 13.0% 席次為第二大黨，而其原來盟友右翼民主聯盟雖為國會第一大黨，佔國會 13.5% 席次，卻與其同黨政敵馬佐維茨基較為友好，以致瓦文薩無法獲得國會前兩大政黨之奧援。至於瓦文薩原支持者則選擇加入中間聯盟，原本瓦文薩仍欲任命別勒茨基續任總理，卻受到許多政黨的反對。後改提名民主聯盟國會領袖格瑞米克，再度失敗，最後改提名中間聯盟的奧雪夫斯基，才於 1991 年 12 月 20 日獲國會通過。奧雪夫斯基政府自稱為「第二次大戰後第一個非共政府」<sup>29</sup>，後來也因「非共化」的議題，總理與總統雙方互控，國會不贊同總理以「非共」藉口來醜化政治對手的方式，導致 1992 年 6 月 5 日投票通過，罷免奧雪夫斯基政府。

隨後，瓦文薩提名農民黨的領導人帕夫拉克，雖於 6 月 6 日獲國會同意，但因其在國會勢力有限，無法順利完成組閣。經國會協商由民主聯盟推出蘇霍茨卡。

蘇霍茨卡政府由 1992 年 7 月至 1993 年 5 月，因國會不信任而下台。當時波蘭在東歐各國的經濟改革成果斐然，且蘇霍茨卡堪稱與瓦文薩共處最為和諧的政府，瓦氏遂依據小憲法第六六條第五項，行使解散國會權，讓國會提前改選。1993 年 9 月國會舉行大選，卻使民主左派聯盟及其盟友農民黨以 303 席勝出。瓦文薩面臨後共波蘭第一次左右共治局面，在提名的過程中，左翼聯盟雖然尊重瓦文薩對外交、國防、內政部長的提名權力，但在總理的提名上，瓦文薩要求民主左派聯盟及農民黨提出三個人選，卻遭聯盟拒絕，最後瓦文薩不得不讓步，提名國會多數所支持的帕夫拉克擔任總理。

但是在帕夫拉克擔任總理期間，先後發生多起衝突事件。1994 年 3 月，瓦文薩發布行政命令解除國家廣播委員會的主席職務，此舉引起國會與總統的衝

---

<sup>29</sup> Krzysztof Jasiewicz, "Poland: Walesa's Legacy to the Presidency," *Postcommunist Presidents*, p.139.

突。國會認為依據該委員會的法規僅賦予總統任命主席的權力，未提及解除權，藉此可避免該委員會遭到政治控制及媒體濫用現象。另一起衝突則是 1994 年 8 月，瓦文薩否決了國會所提出對墮胎解除限制的刑法修正案，並揚言即使國會再度反否決，瓦氏表示仍將不予簽署，促成國會訴諸彈劾，但未能成功。1994 年 12 月瓦文薩又開始攻擊帕夫拉克政府，並以國家預算作為衝突範圍。依據小憲法第二一條第四項規定，如果國會在政府提出預算三個月內無法通過，總統有權解散國會，再加上憲法並未說明總統的延擱、或憲法法院針對爭議的裁決時間是否算在三個月之內，這種模糊空間使瓦文薩得以運用此種機會製造可以解散國會的局面，迫使國會透過不信任案撤換帕夫拉克<sup>30</sup>。1995 年 3 月，由歐萊克希擔任總理，而國防、外交、內政部長亦均由瓦文薩指派的人選擔任。

瓦文薩於 1990 年 12 月至 1995 年 11 月擔任總統的 5 年期間，共計 60 個月，歷經別勒茨基、奧雪夫斯基、帕夫拉克、蘇霍茨卡、帕夫拉克、歐萊克希等六任總理，三屆國會，其中只有別勒茨基及蘇霍茨卡兩位總理與其友善。而這 6 位總理除別勒茨基為 1991 年未能續獲國會支持、帕夫拉克雖獲國會支持惟未完成組閣、及歐萊克希因總統選舉而結束外，奧雪夫斯基、蘇霍茨卡與第二次擔任總理的帕夫拉克均因政治因素遭國會投下不信任案而去職。總之，在瓦文薩擔任總統期間，1990 年 12 月至 1991 年 9 月國會改選前共 10 個月，經歷別勒茨基政府，內閣平均任期為 10 個月；1991 年 10 月至 1993 年 9 月國會改選前共 24 個月期間，則歷經奧雪夫斯基、帕夫拉克、蘇霍茨卡三任政府，內閣平均任期為 8 個月；1993 年 10 月至 1995 年 11 月總統改選前共 26 個月期間，經歷帕夫拉克、歐萊克希兩任政府，內閣平均任期為 13 個月。總而言之，在瓦文薩擔任總統期間，前三年因為國會無法形成穩定多數，加上總統政黨雖與組閣的右翼同黨，確彼此互有嫌隙，無法令政務順利推動以致改組頻繁。直至 1993 年至 1995 年後國會由民主左派聯盟掌握多數，組成穩定的聯合內閣後，政治穩定級數才較為改善。顯

---

<sup>30</sup> 有關瓦文薩總統與國會所支持的帕夫拉克政府之間的衝突可參閱 Krzysztof Jasiewicz, "Poland: Walesa's Legacy to the Presidency," *Postcommunist Presidents*, pp.150-153.

然在同樣是府會分立的狀況下，零碎多黨要比有限多黨的穩定級數差。

1995年11月由民主左派聯盟所推出的克瓦斯涅夫斯基獲勝成為後共波蘭的第二任總統，初始仍提名原同黨總理歐萊克希續任總理，惟因瓦文薩競選連任失敗後，攻擊歐萊克希曾從事間諜行為，逼迫其下台，新任總統雖未予理會，但歐萊克希仍於1996年1月24日不得不辭職，轉任民主左派聯盟的黨領導位置<sup>31</sup>。

隨後克瓦斯涅夫斯基在同為左翼國會的配合下，提名同黨的齊摩舍維茨擔任總理直至1997年9月國會選舉又由右翼聯盟的政黨團結選舉行動獲勝後，才又提名右翼政黨的布澤克出任總理。此次雖是波蘭的第二次左右共治，但是因為克瓦斯涅夫斯基穩健溫和的作風與瓦文薩相差甚大，即使是左右共治並未造成如瓦文薩時期干預行政的情形。在克氏擔任總統五年之間，雖未發生如瓦文薩總統強勢干擾而引爆政治風暴，但實際上從1997年右翼政黨執政之後到2001年國會改選期間，以第一層分析架構看，是屬於第六級的較不穩定狀況，若再從第二層分析架構來看，因為國會處於多黨狀況，第一大黨團結選舉行動（AWS）必須聯合第三大黨自由聯盟（UW）共同組成聯合多數政府。然而因府會分立，總統所屬的左翼政黨自然不會參與組閣，其政治穩定級數屬於第四級，在多數政府、總統權力小的政治環境下，雖一直由右翼的布澤克擔任總理，然而實際政治運作情形，卻因聯合政府的不團結而抵銷了右翼政治勢力。

首先，此右翼聯合政府上台執政即因內閣人事安排而嫌隙不斷，在22個部會中有16個屬於團結選舉行動，6個分配給自由聯盟<sup>32</sup>。由於布澤克政府決定進行行政革新，打算將目前22個部會精簡，所欲精簡的部會係由自由聯盟人士負責，而且兩黨相互攻擊<sup>33</sup>，經兩黨協商之後，終於同意將22個部會縮減為17個

---

<sup>31</sup> Krzysztof Jasiewicz, "Poland: Walesa's Legacy to the Presidency," *Postcommunist Presidents*, p.164.

<sup>32</sup> "On a Diet of Worms," *The Warsaw Voice*, No.49, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on December 6, 1998).

<sup>33</sup> 團結選舉行動攻擊自由聯盟的國防部長，而自由聯盟攻擊團結選舉行動的農業部長。"Fool's Day High Noon," *The Warsaw Voice*, No.8, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on February 21, 1999).



部會，並在約有 68%認為政府做得不好的壓力下<sup>34</sup>，於 1999 年 3 月 22 日，將 8 個部長及官員解職，其中兩位僅是對調職務，另外六位包括兩名團結選舉行動的農業及健康部長、兩名自由聯盟的文化及通訊部長，以及兩名團結選舉行動的官員。四個部會最後均由團結選舉行動人士出任部長，遭自由聯盟人士的抱怨<sup>35</sup>。1999 年 9 月 2 日，團結選舉行動的大將副總理兼內政與行政部長托馬茨夫斯基（Janusz Tomaszewski）因下令重新檢閱政治與商業人士以往的秘密檔案醜聞而遭解職<sup>36</sup>。雖然當時民調顯示將近 47%的人希望更換總理、48%則贊成完全更改政府、72%認為應改組部分內閣<sup>37</sup>，甚至在同年 9 月 24 日在首都華沙發生約三萬人示威遊行，要求總理下台的事件<sup>38</sup>，但是布澤克在 9 月 22 日電視談話表示，仍將做滿未來兩年任期，並以修正四大改革方式繼續執政<sup>39</sup>。接下來一直到 2000 年總統選舉之前，布澤克政府就在右翼政黨彼此內鬨下飄搖不定，甚至在 2000 年的 6 月，自由聯盟宣布退出聯合政府<sup>40</sup>，於是在 6 月 12 日，總統提名新的副總理及財政部長、運輸部長、司法部長，而總理布澤克亦同時宣布國防及外交部長將被替換，一個少數政府於焉成形<sup>41</sup>。在 2000 年總統選舉及 2001 年國會選舉期間，右翼政黨可說是分裂不斷，以致團結選舉行動陸續於總統選舉及國會選舉潰不成軍。2001 年由民主左派聯盟聯合農民黨組閣後，尚稱平穩，惟 2003 年 3 月則因農民黨退出政府，而由民主左派聯盟以少數政府繼續執政。

---

<sup>34</sup> “Coalition Plays Musical Chairs,” *The Warsaw Voice*, No.13, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on March 28, 1999).

<sup>35</sup> “Unpopular Fronts,” *The Warsaw Voice*, No.14, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on April 4, 1999).

<sup>36</sup> “Buzek’s Two-Week Breather,” *The Warsaw Voice*, No.38, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on September 19, 1999).

<sup>37</sup> “More Internal Bleeding,” *The Warsaw Voice*, No.39, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on September 26, 1999).

<sup>38</sup> “Crowd to Buzek: Go Peacefully, But Go,” *The Warsaw Voice*, No.40, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on October 3, 1999).

<sup>39</sup> “Old Government, New Beginning,” *The Warsaw Voice*, No.40, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on October 3, 1999).

<sup>40</sup> “UW Backs Out,” *The Warsaw Voice*, No.24, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on June 11, 2000).

<sup>41</sup> 原副總理兼財政部長係由主張「震盪療法」經濟改革的自由聯盟巴爾策羅維茨擔任。 “Minority Government Makes a Start,” *The Warsaw Voice*, No.25, <<http://www.warsawvoice.pl>> (accessed on

總之，克瓦斯涅夫斯基自 1995 年至 2000 年擔任總統的 60 個月期間，經歷歐萊克希、齊摩舍維茨、布澤克三位總理，內閣部會在布澤克時因屬聯合政府的運作，曾經發生 3 次的政府改組事件，其中包括 2000 年聯盟瓦解而重新大幅改組。若以 1995 年 11 月總統就任至 1997 年 9 月國會改選前來看，在 23 個月之內更換兩位總理，內閣平均任期為 11.5 個月。而在 1997 年 9 月國會改選後到 2000 年 10 月總統改選前，37 個月之內，歷經布澤克總理及三次改組（包括由執政多數聯盟變成單一少數政府的重大改組），內閣平均任期為 9.25 個月。2001 年 9 月國會改選之後到 2003 年 5 月，21 個月期間只有農民黨退出政府之事，內閣平均任期為 10.5 個月。從克瓦斯涅夫斯基擔任總統期間的內閣平均任期變化來看，的確又再次地驗證府會分立狀況比府會一致時期的政治穩定差，其內閣平均任期亦較短。

#### 第四節 小結

本章從府會關係、總統權力、國會政黨體系的第一層分析，以及「多數 / 少數內閣」、「總統黨參與 / 不參與組閣」、「單一 / 聯合內閣」第二層分析，將不同時期蒙古及波蘭的政治穩定狀況區分等級，並從不同總統的階段來看內閣平均任期，以檢驗雙方關係是否彼此相互呼應。茲將前述三節分析結果彙整如表 4-6、4-7。

表 4-6 蒙古不同分析架構的政治穩定彙整表

時間 (年)	總統姓名	第一層分析	第二層分析	平均級數	平均分數	內閣平均 任期
1992-19 93	奧其爾巴特	1	1	1	100	12 個月 1 任
1993-19 96	奧其爾巴特	5	3	4	62.5	18 個月(1 任總理、1 次內閣換 人)*
1996-19 97	奧其爾巴特	2	2	2	87.5	12 個月 1 任
1997-20 00	巴嘎班迪	6	4	5	50	9 個月( 36 個月 4 任 )
2000-20 01	巴嘎班迪	1	1	1	100	12 個月 1 任
2001-20 03	巴嘎班迪	1	1	1	100	24 個月 1 任

黑框部分：表示每一任總統

灰色部分：代表府會分立

白色部分：代表府會一致

\* 蒙古此時代雖是府會分立，但因蒙古人民革命黨為國會多數黨，且為一黨獨大（屬兩黨制分類），所以在政治穩定上的級數較第二次府會分立為佳。

資料來源：作者自行整理。

表 4-7 波蘭不同分析架構的政治穩定彙整表

時間 (年)	總統姓名	第一層分析	第二層分析	平均級數	平均分數	內閣平均任期
1990-1991	瓦文薩	6	6	6	37.5	10 個月 (10 個月 1 任總理)
1991-1993	瓦文薩	6	8→6	7 6	25 37.5(31.2 5)	8 個月( 24 個月 3 任總理 )
1993-1995	瓦文薩	6	4	5	50	13 個月 (26 個月 2 任總理)
1995-1997	克瓦斯涅夫斯基	2	4→2	3 2	75 87.5(81.2 5)	11.5 個月 ( 23 個月 2 任總理 )
1997-2000	克瓦斯涅夫斯基	6	4	5	50	9.25 個月 ( 37 個月 1 任總理、 3 次內閣改組 )
2000-2001	克瓦斯涅夫斯基	6	4	5	50	12 個月(1 任總理)
2001-2003	克瓦斯涅夫斯基	2	2	2	87.5	10.5 個月 ( 21 個月 1 任總理、 1 次政黨退出 )

黑框部分：表示每一任總統

灰色部分：代表府會分立

白色部分：代表府會一致

斜線部分：代表雖然總統黨組閣，但總統黨非國會多數。

資料來源：作者自行整理。

上表灰暗部分係標示蒙古及波蘭左右共治階段，而粗黑框部分則標示各任總

統的任期範圍。以蒙古為例，無論從第一層分析、第二層分析、平均分數、平均級數或內閣平均任期來看，大抵而言，的確是 1997 年至 2000 年第二次左右共治時期政治穩定最低，雖然總統權力未曾改變，但國會政黨體系由一黨獨大變成有限多黨，所以同樣是府會分立，巴嘎班迪總統在位時的政治穩定平均分數較低，而內閣平均任期亦較短。

至於波蘭方面，在瓦文薩總統在位期間，若從第一層分析來看，均屬於第 6 級政治穩定，若加上內閣組成型態，因牽涉國會多黨體系的因素，內閣組成屬於最不穩定的 8 級，以致 1990 年至 1993 年之間，內閣極度不穩定。直至 1993 年由民主左派聯盟主政後，雖然是第一次左右共治，但因國會政黨體系已由零碎多黨轉為有限多黨，在配合內閣組成型態，已由極為不穩定的 8 或 6 級轉為 4 級，對其內閣平均任期的持久度反而展現比前期較佳的狀況。到克瓦斯涅夫斯基總統期間，雖然在 1997 年至 2000 年第二次左右共治期間並未曾更換過總理，但因右翼執政聯盟不夠團結，除發生 2 次內閣改組外，更於 2000 年總統選前，聯盟崩解，政治情勢亦有所動盪，顯見同一總統在府會分立之時的確比府會一致時政治穩定度較差。而不同總統在府會一致時，因總統權力大小有所調整，其穩定級數亦有所差異，大致上總統權力小的政治穩定分數比總統權力大的政治穩定分數要高，也就是克瓦斯涅夫斯基總統比瓦文薩總統時期的政治穩定高。

若將蒙古及波蘭兩國的政治穩定平均分數及內閣平均任期兩個變項，分別以橫軸及縱軸表示，並以各時期的分佈來計算蒙古與波蘭整合後的相關係數為 0.4714，見圖 4-3。整體而言，內閣平均任期與政治穩定級數存在正相關的結果。

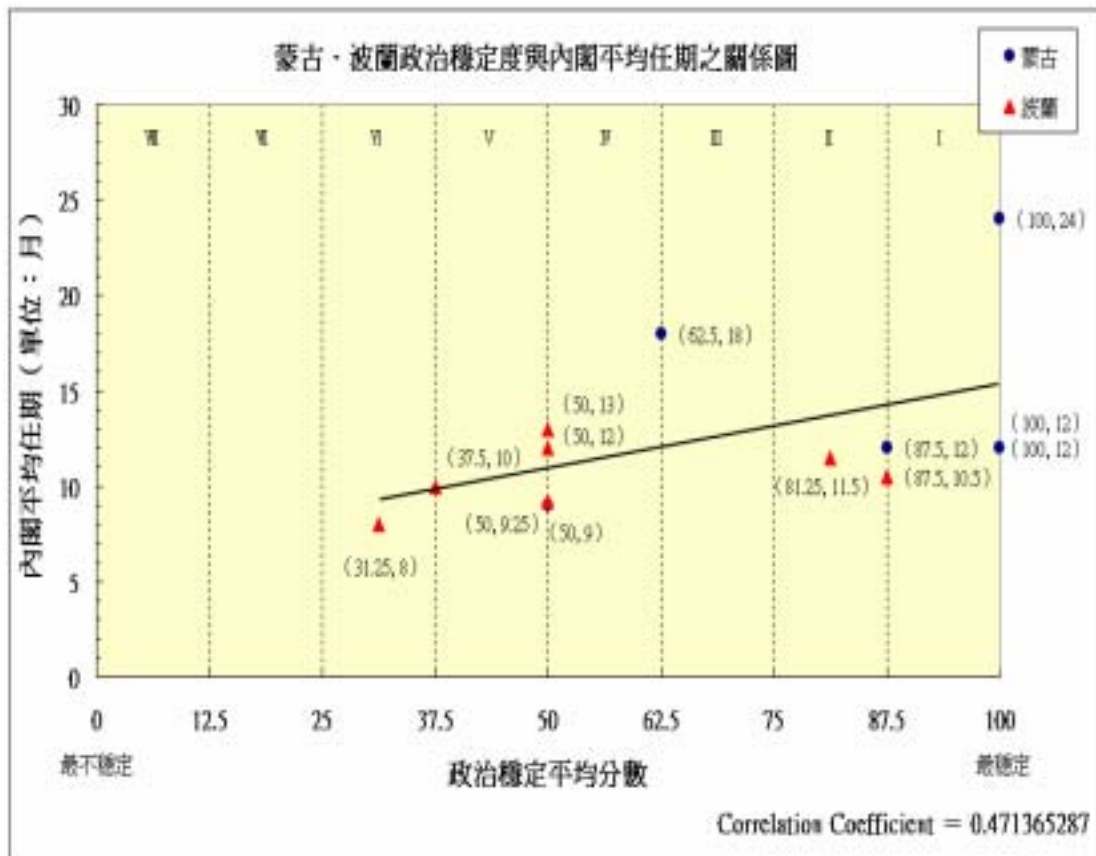


圖 4-3 蒙古及波蘭政治穩定度與內閣平均任期關係

綜上所述，在「總理 - 總統」半總統制下的政治穩定前提應是府會一致，其次則是國會政黨體系的凝聚力。從蒙古及波蘭的比較之中，可以確認兩黨制比多黨制對內閣組成具有較佳影響，而多黨制中的有限多黨又比零碎多黨更有利於內閣的持久。此點可以再從下一章的台灣案例，獲得更進一步的印證。