政治科學論叢／第四十七期／民國 100 年 3 月／頁 1～32

半總統制：全球發展與研究議程

吳玉山

相對於內閣制與總統制而言，半總統制（semi-presidentialism）是一種較新的憲政體制。它肇始於一次大戰後的威瑪德國與芬蘭，而在一九九〇年代大幅擴張。半總統制基本上有兩種定義方式，比較狹義的定義出自 Maurice Duverger，這位法國學者是在學術界第一位提出半總統制概念的人，在此之前學界一般只意識到在傳統的內閣制和總統制之間有一些採行混合制的國家，但對於此種制度的具體內容並沒有清楚地界定。Duverger 認爲半總統制必須符合三項條件：總統直選、總統有相當的實權，以及總理領導政府對國會負責（Duverger, 1980）。由於何謂總統有相當的實權難以界定，因此 Robert Elgie 等學者便將這個條件刪除，認爲任何憲政體系只要滿足了直選總統和總理對國會負責便是半總統制，這便是廣義的定義（Elgie, 1999a；Elgie, 1999b；Elgie, 2001；Elgie and Moestrup, 2007；Elgie and Moestrup, 2008）。因爲在操作上較爲容易，Elgie 的定義現在已經被越來越多研究半總統制的學者所接受。根據這樣廣義的定義，半總統制現在已經成爲世界上最被廣泛採用的憲政體制。

半總統制不是總統制或是內閣制的變體，也不是搖擺在內閣制和總統制之間的某種界線不明的憲政體制，而是含括了內閣制和總統制的兩個核心特徵的新型制度。它從內閣制擷取了總理對國會負責的特徵，又從總統制擷取了總統由全民直選產生的安排，使得在這樣的制度中不但出現了內閣制的軌道、也出現了總統制的軌道，從而形成本身的制度特徵，也就是「憲政兩軌制」。不過雖然在所有的半總統制中都有兩個軌道，但是在不同的國家中這兩軌的輕重卻不盡相同，這就使得半總統制表現出多種的樣態與次類型，而和內閣制或總統制有很大的不同。

更具體地來說，由於國家權力中最爲關鍵的便是行政權，因此我們由行政權的掌控和負責便可以界定不同的憲政體制。在內閣制中行政權是掌握在由總理領導的內閣手中，而內閣對國會負責；在總統制中行政權是掌握在總統手中，內閣官員全是總統的僚屬，他們對總統負責。在半總統制當中，由於有兩軌的關係，我們無法清楚地看出究竟是誰掌握最高的行政權，而行政權又是向誰負責。造成這個現象的原因是半總統制有責任內閣的設計，所以可以走總理領導內閣對國會負責的軌道；但是在同樣的憲政體系當中又有總統直選的安排，這就使得總統具有統治的合法性，容易居於總理和內閣的上位，因此又可以走總統制的軌道。這樣兩軌的設計是半總統制的制度核心，影響所有其他的規定。即使在憲法中把最高行政權歸屬於由總理所領導的內閣，又明訂總理與內閣要對國會負責，一個全民直選、爲民所付託的總統還是可能成爲國家實際的最高統治者，將總理視爲僚屬，並掌控政府的運作，從而造成憲政運作的慣例和憲政規範間的落差，這就是「憲政兩軌制」所造成的影響。總之，在半總統制當中國家權力的掌控和負責是不清楚的，有時候「總統制軌」較強，這個體制就運作得像總統制，甚至出現「超級總統制」（吳玉山，2000）；有時候「內閣制軌」較強，這個體制就表現得像是內閣制。又有時候兩軌平衡發展，或是兩軌交替運作，甚至相互頡頏，形成半總統制豐富的多樣性。「憲政兩軌制」與「運作不確定」是半總統制的兩項特色，可以合稱爲「不確定的兩軌制」。從制度研究的角度來看，「不確定的兩軌制」影響到制度的抉擇（制度上游）、運作的型態（制度中游）、制度的表現（制度下游），甚至制度的演化（在不同半總統制次類型間切換或移出半總統制）。一切半總統制的研究都必須環繞著「不確定的兩軌制」，才是抓住了半總統制的制度精髓。

以上述的概念架構作爲基礎，本文將要討論半總統制憲政體系在全球的發展以及關於半總統制的研究議題。在前者我們要指出半總統制全球擴張的原因和方向，在後者我們將會對現今半總統制研究中最常採用的 Shugart-Carey 兩分法提出批評與建議。本文最終的關懷，是探討今日在台灣從事半總統制研究所適合採取的視野與議程，並與學術界和實務界對話。

半總統制擴展的個體基礎

半總統制是一種憲政體制，因此半總統制的擴展必然是透過制憲的過程，以建立一個新的憲政制度，或是把原來不是半總統制的體制修改成包含半總統制的制度要件，亦即直選總統與總理帶領內閣對國會負責。不論是制憲或是修憲的過程，都會包含總體的環境條件（例如接受其他國家制度示範的作用、或是受到本身政治傳統的影響），以及個體的利益考量。後者所指的是參與制憲或修憲的政治勢力計算本身在各種不同的憲政設計中所可能獲得的權力大小，因而主張或反對特定的憲政體制，以極大化自己的權力。總體條件在每一個國家會有很大的差異，在一國中重要的條件未必會在另一國中出現；但是個體的利益考慮卻是在任何變動憲政體制的過程中必然會出現的，並且會扮演篩選各方制度偏好的角色。很明顯地，各方政治勢力不會願意在修改國家的基本政治遊戲規則中遭受實際權力的損失。他們會想要擴大本身所能掌控的職位與部門的權力，並壓制對手所能掌控的職位與部門的權力（吳玉山，2001）。當然，他們也可能失算。

各方政治勢力所得以強化或壓制的政府部門是有限的，基本上就是總統和國會。如果認爲己方的總統候選人在民間的聲望較高，則自然傾向於主張總統直選，以加大總統的威望與權力，並採行總統制；如果認爲己方不可能在直接的總統選舉中獲勝，卻在國會中較有可能掌握多數，則自然傾向於由國會選舉總統，而採行內閣制，讓總理領導政府對國會負責。半總統制的產生，除了總體的環境條件之外，最主要的原因便是各方政治勢力的制度偏好不同，無法同意採用內閣制或是總統制，最後妥協的結果便是採取了兼有內閣制與總統制核心特徵的半總統制。在這個制度之下，支持總統制的力量獲得了具有高度統治正當性的直選總統，而支持內閣制的力量獲得了政府要對國會負責的制度安排，雙方各有所得。這樣一個情境是半總統制出現的個體必要條件。半總統制在新興民主國家中盛行的一個重要原因，便是此種制度常是不同政治勢力制度偏好的折衷點。在許多此類國家中，當民主化已經成功，要選擇憲政體制的時候，通常並沒有一個具有絕對優勢的政治力量，而是有不同的政治力量相互角逐。這些力量在

總統或國會的選舉中各具比較優勢，也因而各有其制度偏好。這些力量經過彼此競爭和妥協所產生的憲政抉擇，就非常容易落在半總統制的範圍之內（Easter, 1997）。

半總統制是內建有兩個制度軌道的，這是它最大的制度特色，也是它最具吸引力的地方。「憲政兩軌制」使得它容易成爲不同的政治行爲者制度偏好的折衷點，而由兩軌制所帶來的「運作不確定」更增添了進入半總統制的誘因。如前所述，在實際憲政運作中半總統制的兩軌（「總統制軌」與「內閣制軌」）究竟由何者居先是無法事先斷定的，兩軌也可能並行，或隨一定的情境而切換，這些多種的可能創造了半總統制的多樣性和廣闊的想像空間。政治行爲者對於半總統制的接受可能是基於他所想像的某一種半總統制的運作模式。不同的政治行爲者對於半總統制會有不同的期待，故而都能夠接受此種制度安排。具體而言，認爲本身能夠掌握住總統職位的政治力量會期待半總統制中的「總統制軌」居於優勢，並在此一假設下支持進入半總統制；而認爲力足以掌握國會多數的政治力量會期待半總統制中的「內閣制軌」居於優勢，而在此種期待下也支持進入半總統制。此時進入半總統制的政治行爲者如同政治賭徒，各押一種結局，而半總統制便是看似公平的賭局。[1] 總而言之，半總統制運作模式與權力分配的不確定性增加了此種制度的吸引力，以及選取的機率。在這裡我們可以看出半總統制的核心特徵（不確定的雙軌制）對於制度抉擇（上游）的影響。

---

[1] 具體的例子是在民主制度尚未鞏固的新興民主國家中，當勢均力敵的兩方政治勢力彼此相持不下、爭做第一，而又無法透過選舉的機制加以解決時，便有可能藉由半總統制既有總統又有總理、而總統與總理都可以自居第一的特色，來達到分配權力、化解衝突的效果。此時進入半總統制權力分享機制的兩方領袖一取總統、一取總理，都可以宣稱自己是國家最高的領袖，並且在此憲政框架下爭取更多的實質權力。就具體的事例而言，2007 年與 2008 年肯亞與辛巴威的總統選舉都造成極大的爭議。一方面現任總統（肯亞的 Mwai Kibaki 與辛巴威的 Robert Mugabe）宣稱在選舉中獲得勝利，一方面反對黨領袖（肯亞的 Raila Odinga 與辛巴威的 Morgan Tsvangirai）不接受官方所公布的選舉結果，引起軒然大波，國內衝突劇烈，暴力流血事件頻傳。在經過國際調停後，兩國都暫時採用了半總統制的制度設計，由反對黨領袖擔任新設立的總理職位，並與總統黨均分內閣席次，這就是權力相爭下藉由半總統制來化解衝突的近例。在兩國中政治上的敵對雙方基於不同的政治想像而同意進入半總統制。

半總統制的三個群組

當今採用半總統制憲法的國家共有 56 個。但是由於非民主國家的憲法體制對於其實際政治運作的影響有限，因此我們將著重討論 41 個半總統制的民主國家。[2] 這些國家可大致分爲三個群組：第一群是成熟民主國家（established democracies），共有六個，分別是奧地利、芬蘭、法國、冰島、愛爾蘭與葡萄牙（如果將歷史上存在的半總統制國家威瑪德國也加上去就共有七個），它們都位於歐洲；第二群是後列寧主義國家（post-Leninist countries），共有 15 個，包括亞美尼亞、保加利亞、克羅埃西亞、喬治亞、吉爾吉斯、立陶宛、馬其頓、蒙古、波蘭、羅馬尼亞、俄羅斯、斯洛伐克、斯洛維尼亞、台灣與烏克蘭[3]；第三群是後殖民國家（post-Colonial countries），共有 20 個，其中大多數都是原法屬或葡屬的殖民地，包括布吉納法索、維德角、中非共和國、東帝汶、加彭、幾內亞比索、海地、馬達加斯加、馬利、莫三比克、納米比亞、尼日、秘魯、聖多美普林西比、塞內加爾、新加坡、斯里蘭卡、坦尚尼亞、多哥與葉門。[4] 圖1清楚地展示了這三個群組在全球的分佈位置。這三群國家採用半總統制的憲政體制有

---

[2] 本文所認定的非民主國家包括從 2005 到 2009 年被自由之家（Freedom House）評爲「不自由」（not free）、以及被 Polity IV 給予 6 以下評分的國家。這樣的有半總統制憲法、但非民主的國家共有 11 個，包括阿爾及利亞、安哥拉、亞賽拜然、白俄羅斯、喀麥隆、查德、剛果民主共和國、埃及、哈薩克、盧安達與突尼西亞。另外塞爾維亞與蒙地內哥羅獨立較遲、土耳其通過了憲法修正案但還未施行，而肯亞雖然通過了總統與總理的權力分享機制，但是在 2010 年 8 月所通過的新憲法卻未提總理的設計，因此都不在本文的討論之列。

[3] 這些國家又可以細分爲三組：東歐後共國家（包保加利亞、克羅埃西亞、馬其頓、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞）、前蘇聯國家（包括亞美尼亞、喬治亞、吉爾吉斯、立陶宛、俄羅斯、烏克蘭），和亞洲列寧主義國家（蒙古與台灣）。其中台灣是唯一的後列寧、而非後共的國家。

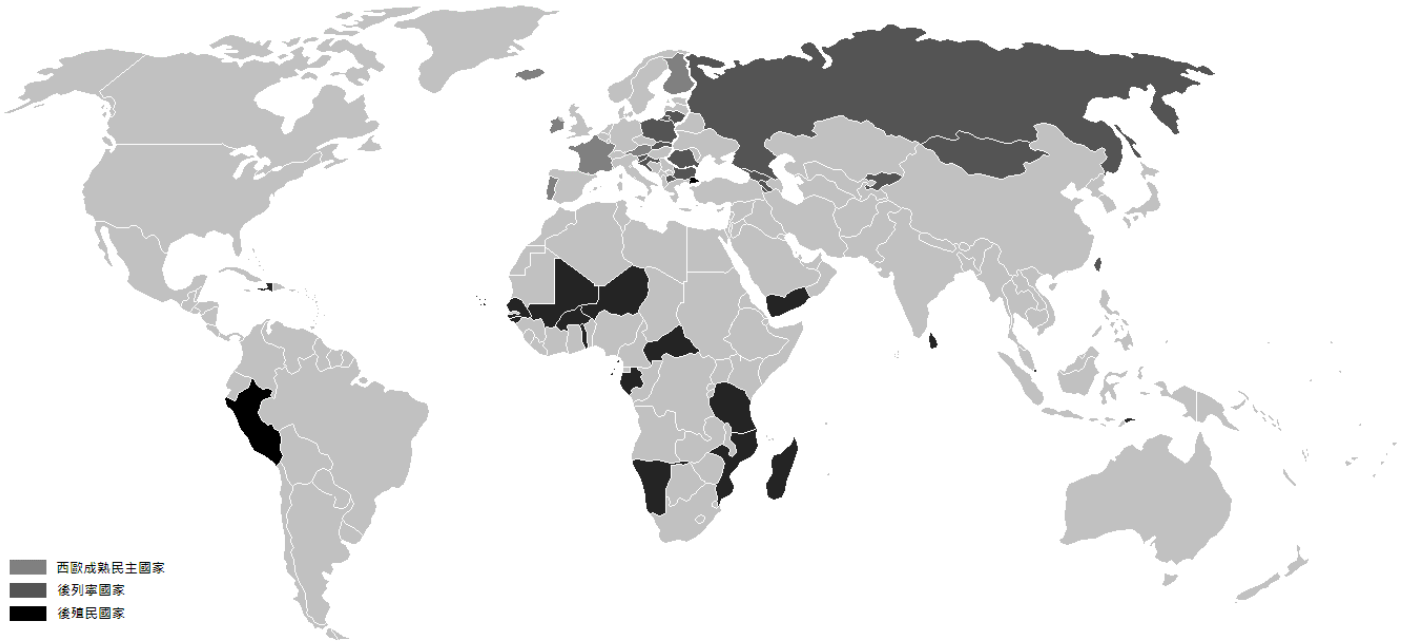
[4] 後殖民國家中前法屬的有布吉納法索、中非共和國、加彭、海地、馬達加斯加、馬利、尼日、塞內加爾與多哥等九國。前葡屬的有維德角、東帝汶、幾內亞比索、莫三比克與聖多美普林西比等五國。不屬於前法屬或前葡屬殖民地的有納米比亞、新加坡、斯里蘭卡、坦尚尼亞與葉門等五國。另有美洲的秘魯。

其不同的原因，也有不同的進入模式（entry mode）。大體而言，西歐成熟民主國家多是基於應付急迫危機變故，或宣示新興國家主權而進入半總統制。這些多是情境性的需求，較少制度沿襲或示範效應。後列寧主義國家的半總統制多是沿襲黨國二元體制，是雙首長制民主化後的自然結局。後殖民國家則多仿效殖民母國制度，特別是前法屬與前葡屬國家分別仿效法國與葡萄牙的半總統制。不論是緊急變故與宣示主權、制度沿襲，或是示範效應，都是屬於總體的環境因素。這些因素都必須搭配上政治行爲者個體的利益計算，才能夠促成半總統制的出現。如前所述，個體的利益計算是和半總統制「不確定兩軌制」的核心特徵息息相關的。

比較詳細地來看，第一群組的西歐半總統制國家多具有成熟的民主體制，並且奉責任內閣的原則爲其憲政制度的核心（在圖 1 當中的中灰色國家）。這些國家在進入半總統制之前，已經有了相當的議會政治經驗，也就是有了牢固的內閣制軌。在此種情況之下再創設一個全民直選的實權總統，也就是加入總統制軌，經常是反映了制憲或修憲時的情境需求，包括應付急迫危機變故（芬蘭、奧地利、法國第五共和、葡萄牙），或宣示新興國家主權（愛爾蘭、冰島）等，而不是要撼動責任內閣的核心憲政原則。此時兩軌搭配的結果，所產生的基本上還是一個責任內閣制，總統只有在特殊的情況下或在特定的政策領域中才會被期待施展權力，其目的是解決「國會失靈」的問題。即使是在歷史上曇花一現的半總統制先行者—德國的威瑪共和，在採取半總統制的時候，也是遵循著這種應付緊急變故的進入模式。不過其他兩群的半總統制國家就不是這樣的情況了。

第二群組（後列寧主義）的半總統制國家主要是在東歐和前蘇聯，但是也擴及亞洲（在圖 1 當中的深灰色國家）。這些國家在民主化之前，都屬於列寧主義的黨國體系，在其憲政結構上，一般都由專政黨的最高領袖（總書記、第一書記、黨主席等）身兼國家領袖（國家主席、總統等）作爲黨國的第一領導人，同時又有總理直接指揮政府，受命於黨的最高領袖，作爲黨國的第二領導人，於是形成一種雙元的權力體系（Blondel, 1992）。在憲政形式上，總理所領導的政府（通常稱爲部長會議）必須對國會（最高蘇維埃、全國人民代表大會）負責。但是在專政黨的權威高於一切的情況之下，黨國體制中的責任內閣制實際上是不存在的，政府其實

圖 1　半總統制的全球分佈與三個群組



資料來源：本研究

是僅對黨負責。這樣子的一種「總書記—總理」雙元權力結構，在面臨民主化的衝擊之下，很容易就發展成總統和國會都由人民直接選舉產生，而總理所領導的政府則依循前例對國會負責的狀況。於是總統制軌和內閣制軌同時到位，半總統制於焉成立。這個情況和歐洲成熟民主國家有一點很不相同：後列寧的半總統制國家實際上並沒有議會政治的傳統。黨國體制一定是強人領政，所以這些國家的政治文化傳統是對個人權威的順服，這就大大增加了總統的權力地位，而使得後列寧和西歐的半總統制國家從一開始就顯露出很大的不同。就半總統制的進入模式而言，後列寧主義國家主要是沿襲了黨國的雙元體制，而非如西歐的民主先行國家那樣是爲了應付急迫危機變故、或宣示新興國家主權。兩相比較之下，後列寧國家的總統制軌道比起成熟民主國家先天上要強固許多。

至於第三群組（後殖民國家，在圖 1 當中以黑色表示）的總統制軌道則比後列寧主義國家還要強固。在這些國家當中，進入半總統制的模式主要是示範效應，也就是效法殖民地母國的憲政體制。當非洲的法屬殖民地在一九六〇年大批獨立的時候，幾乎都沒有成爲民主國家，而是在某種威權專制的統治之下。當第三波民主化浪潮在一九八〇年代末、一九九〇年代初席捲全球的時候，前法屬非洲國家很自然地便抄襲了法國第五共和的半總統制，做爲它們的憲政體制。由於這些國家和法國的貼近，許多它們的憲法就是由法國的公法學者所草擬，因而帶著強烈的法國第五共和色彩。除了責任內閣的負責機制之外，更有直選的實權總統，而成爲兩軌並存的現象。至於葡屬殖民地，由於在獨立之初葡萄牙本身尚非民主國家，而這些新興國家推動獨立的主要力量又多爲左派的游擊隊，因此獨立後各國大多建立了左派的獨裁政權。由於葡萄牙本身在一九七六年採用了半總統制的憲政體制，而許多前葡屬的非洲國家在一九九〇年代也步入民主之林，於是它們便像前法屬國家一樣，向葡萄牙汲取憲政經驗，而建立了半總統制的新興民主國家。少數非法屬、非葡屬的後殖民國家在獨立後的第一憲政選擇經常並非半總統制，而是仿效其原殖民母國（主要是英國）的內閣制。後來由於情境需求，再由內閣制轉成總統制，最後進入半總統制。不過我們在討論後殖民的半總統制國家的時候，其主要的進入模式毫無疑問的便是殖民母國的示範效應。這和西歐先行半總統制國家的應付急迫危

機變故、或宣示新興國家主權，與後列寧主義的沿襲黨國雙元體制都不相同，是第三種主要的半總統制進入模式。

從半總統制國家產生的歷史來看，很顯然可以分成兩個類型：西歐民主先行國家和第三波民主國家，而在第三波的民主國家當中主要就是後列寧與後殖民的兩個群組。這樣不同群組在不同時間進入半總統制的現象在表 1 當中可以很清楚地看出來。在第三波民主化浪潮席捲後列寧與後殖民國家之前，半總統制主要是出現在西歐。在一九八〇年代之時，西歐有六

表 1　半總統制國家的全球累計

年　代	西歐民主先行國家（累計）	後列寧主義國家（累計）	後殖民地國家（累計）	累　計
1910s	加入芬蘭、威瑪德國 (2)	(0)	(0)	2
1920s	加入奧地利 (3)	(0)	(0)	3
1930s	威瑪覆滅、奧地利被兼併加入愛爾蘭 (2)	(0)	(0)	2
1940s	加入冰島、奧地利 (4)	(0)	(0)	4
1950s	(4)	(0)	(0)	4
1960s	加入法國第五共和 (5)	(0)	(0)	5
1970s	加入葡萄牙 (6)	(0)	加入斯里蘭卡 (1)	7
1980s	(6)	(0)	加入秘魯 (2)	8
1990s	0 (6)	加入亞美尼亞等 16 國摩多瓦從半總統制轉出到內閣制 (15)	加入布吉納法索等 17 國 (19)	40
2000s	(6)	(15)	加入東帝汶 (20)	41
累　計	6	15	20	41

資料來源：本研究

個半總統制的國家，除此之外，世界上僅有的半總統制國家是秘魯與斯里蘭卡。但是到了一九九〇年代民主化浪潮出現了之後，共有 15 個後列寧國家和 19 個後殖民國家採行半總統制，使得全球半總統制國家的總數增加到 40 個，再加上二〇〇二年獨立的東帝汶，現在有 41 個符合基本民主條件的半總統制國家，其中有 85% 是在後列寧與後殖民群組。民主先行國家和第三波民主國家最大的不同就是民主傳統，特別是責任內閣與國會政治傳統的有無。歐洲的民主先行國家在步入半總統制的時候都有了相當程度的議會政治經驗，而後列寧與後殖民國家則相對地欠缺這種經驗。此種經驗的有無，對於日後民主先行國家和第三波民主國家半總統制的發展產生了決定性的影響。我們可以說，雖然在制度特色上所有半總統制的國家都滿足了我們所設的定義標準，但是半總統制家族中的舊成員和一九九〇年代第三波民主時加入的新成員之間存在著極大的不同，因此它們在運作上所表現出來的態樣也就不免大相逕庭。

半總統制的運作次類型

由於半總統制的核心特色是「不確定的兩軌制」，因此當它在不同群組中出現的時候，這些群組本身的政治傳統就對半總統制的實際運作產生了很大的影響，從而造成一些特定的運作次類型，這是制度中游的研究議題。在本文中特別在意行政權的歸屬和負責，也就是將焦點放在一個半總統制的體制究竟是在總統制的軌道上運行，由總統總攬最高行政權力，隨己意任命總理與內閣成員；還是在內閣制的軌道上運行，由國會所支持的總理來掌握最高的行政權，並且對國會、而不對總統負責。在這兩種截然不同的次類型之間，還有兩種折衷的型態：一個是隨著總統黨是不是掌握國會多數而在總統制和內閣制之間換軌；另一個是由總統和國會多數黨分享行政權力、瓜分內閣席次。這樣就衍生出來四種半總統制的運作次類型。

具體而言，我們可以用是總統還是國會多數決定總理與內閣人事、以及總統和國會多數是不是同屬一個政黨這兩個變項，架構出上述的四種半總統制運作模式。它們分別是准內閣制（quasi-parliamentarism, QP）、換軌共治（alternation/cohabitation, ALT）、分權妥協（compromise, COM），

與總統優越（presidential supremacy, PS）。准內閣制顧名思義便是依內閣制的原則來運作的半總統制。也就是雖然總統是由人民直接選舉產生，並且可能被憲法賦與實際的權力，但是總統在任命總理和組成內閣上，都是尊重國會多數，而並不想要以本身所屬意的人選來領導政府。這樣的總統基本上便如同內閣制下的虛位元首。由於總統虛位，因此不論是府會一致、或是府會不一致，總統都不干預政事。在准內閣制中國會制的軌道是實的，而總統制的軌道是虛的。換軌共治是因法國在一九八六年以後出現的三次共治而著名，甚至被錯誤地認爲是半總統制的常態。在這種半總統制的次類型之下，府會是否一致會帶來很大的不同。當府會一致時，總統作爲國會多數黨的領袖，對於決定總理和內閣的人事有最大的權力，並成爲政府的實際最高領導人。總統可以隨時撤換總理、變更政策；而總理既然由總統所任命，又是被總統所領導的國會多數黨所支持，因此是直接對總統負責。然而一旦產生府會不一致的情況，則國家的治理方式開始換軌，總統會任命掌握國會多數的反對黨黨魁爲總理並組織內閣，而政府的行政權也就移轉到反對黨的手中。在此種半總統制的型態當中，總統制和內閣制的軌道會隨著總統黨是否掌握國會多數而成爲運作的主軸，所以有時像總統制、有時像內閣制。

分權妥協是指總統在府會一致時主導政事，而在府會不一致時和掌握國會多數的反對黨妥協，達成分割權力的協議。例如特定部會的閣員由總統決定，以確保總統在這些領域仍然享有主控權，至於其他部會則由反對黨掌控。這樣的分權模式可以是規定在憲法當中（例如波蘭在一九九二年制訂的「小憲法」），或是由總統和國會的反對黨視情況商議決定，以組成某種形式的聯合內閣。不論是憲法分權或是協議分權，總統制和內閣制的軌道都是實在的，但是對於政府卻都只有部分的控制能力，所以是一種分享統治權的妥協模式（Wu, 2011）。最後總統優越是一種總統意志凌駕一切的半總統制，在實質的運作上很接近總統制。[5] 此時雖然政府在形式

[5] 總統優越的半總統制在總統直接指揮行政部門上，和總統制類似，但是由於半總統制下的總統有解散國會的權力(當然也受到或多或少的限制)，而這是總統制下的總統所無法享有的，因此半總統制總統優越模式中的總統，比一般總統制下的總統，可說還享有更大的權力（吳玉山，2000：65-67）。在這裡一個典型的例子便是俄羅斯聯邦的「超級總統制」。

上仍然必須對國會負責，但是總理的任命以及內閣的組成都是由總統決定，國會基本上無法干預。總理所扮演的只是總統幕僚長的角色，其人選由總統決定、而且對總統負責。總統優越是不分府會一致或是府會不一致的。當總統和國會多數同屬一黨的時候，總統是執政黨的領袖（不論是否有黨魁的名義），並以此號令執政黨的國會議員，因此總理不論如何任命、如何負責，其對象都是總統。在府會不一致的時候，由於總統黨不是國會的多數黨，因此政府會面臨一種兩難的情況，會同時受到總統和國會的壓力。但是在總統優越的模式中，由於一些結構和偶發的因素，國會在實質上不能夠約束總統，而只有接受總統所指定的總理和內閣，也無法用不信任投票使其去職。總統優越和准內閣制恰好相反，不論在府會一致或府會不一致的情況下，總統都放手主導政事，而且還有效地阻擋了政府對國會負責。

如果我們用上述的概念來檢視所有的 41 個半總統制國家，會發現在西歐除了法國和芬蘭是採取折衷的換軌共治與分權妥協之外，其餘都是准內閣制。在後列寧國家當中，東歐以折衷體制爲主，同時也有准內閣制；但是在前蘇聯國家當中，則以總統優越爲主。至於在後殖民國家當中，也很清楚地是以總統優越爲主要的運作模式。這樣的次類型分配狀態在表 2 中清楚地呈現出來。如果我們將准內閣制、換軌共治、分權妥協和總統優越分別給予 1～4 分，用以反映總統在決定內閣組成上的權力，則西歐六國的平均只有 1.5，顯現明顯的准內閣制的傾向；東歐平均爲 1.71，已經比西歐爲高，而前蘇聯更上升到 3.17，所以整個後列寧群組的平均爲 2.47；至於後殖民的平均更高達 3.4，甚至大於前蘇聯，足見總統主導行政的強勢。因此我們可以確認，在三個群組當中，總統的權威是後殖民高於後列寧，而後列寧又高於西歐。在後列寧當中，前蘇聯是高於東歐的。此一狀況，驗證了前面所做的觀察，即半總統制「不確定兩軌制」的特色使得它在具有不同政治傳統的群組中出現的時候，偏向了不同的運作次類型。議會內閣制傳統最強的西歐演化出以准內閣制爲主的次類型。最爲缺乏議會民主傳統的後殖民國家多產生總統優越的運作模式。後列寧則介於其中，其東歐部分和西歐較爲接近，而前蘇聯則有相當強的總統優越傾向。綜合言之，「不確定兩軌制」和三個群組的政治傳統造成了不同的半總統制運

作次類型，而這些次類型是可預測的。[6]

表 2　半總統制的群組與運作次類型

群組與次群組		國家	運作次類型**	評分
第一群組 西歐		奧地利	QP	1
		芬蘭	COM	3
		法國	ALT	2
		冰島	QP	1
		愛爾蘭	QP	1
		葡萄牙	QP	1
		西歐平均		1.5
第二群組 後列寧國家	東歐	保加利亞	QP	1
		克羅埃西亞	ALT	2
		馬其頓	ALT	2
		蒙地內哥羅*	n/a	
		波蘭	COM turned ALT	2
		羅馬尼亞	COM	3
第二群組 後列寧國家	東歐	塞爾維亞*	n/a	
		斯洛伐克	QP	1
		斯洛維尼亞	QP	1
		東歐平均		1.71
	前蘇聯	亞美尼亞	PS	4
		亞賽拜然*	PS	4
		白俄羅斯*	PS	4
		喬治亞	PS	4
		哈薩克*	PS	4
		吉爾吉斯	PS	4
		立陶宛	QP	1
		俄羅斯	PS	4
		烏克蘭	PS turned ALT	2
		前蘇聯平均		3.17
	亞洲	蒙古	ALT	2
		台灣	PS	4
	後列寧平均			2.47

[6] 當一個國家採用了半總統制的憲政體制，並且在實際操作時依據一定的次類型，則這樣的制度和行爲便會帶來一定的表現與後果，從而影響到半總統制的穩定，甚至民主的存續。這便是制度下游的研究。由於受限於篇幅，本文將不進入這一部分的討論。

第三群組後殖民國家	前法屬	非洲	阿爾及利亞*	PS	4
			布吉納法索	PS	4
			喀麥隆*	PS	4
			中非共和國	PS	4
			查德*	PS	4
			剛果共和國*	PS	4
			加彭	PS	4
			馬達加斯加	PS	4
			馬利	PS	4
			尼日	ALT	2
			賽內加爾	PS	4
			多哥	PS	4
			突尼西亞*	PS	4
		其他區域	海地	PS	4
	前葡屬	非洲	安哥拉*	PS	4
			維德角	QP	1
			幾內亞比索	PS	4
			莫三比克	PS	4
			聖多美普林西比	ALT	2
		其他區域	東帝汶	ALT	2
第三群組後殖民國家	其他後殖民		埃及*	PS	4
			肯亞*	COM	3
			納米比亞	PS	4
			盧安達*	PS	4
			新加坡	QP	1
			斯里蘭卡	PS	4
			坦尚尼亞	PS	4
			葉門	PS	4
			秘魯	PS	4
	後殖民平均				3.4
其他			土耳其*	n/a	
總平均					2.78

* 灰底國家爲憲法半總統制國家，但未被納入 41 個民主半總統制國家之名單，多數由於未能滿足民主之基本要求，其它則由於在前文所述明之理由（參見註 2）。

** QP＝准內閣制，ALT＝換軌共治，COM＝分權妥協，PS＝總統優越。

半總統制的研究：概念分類、國別研究與比較制度

對於半總統制的研究已經累積成一個浩繁的文獻，基本上可以分爲三個類型：概念與分類、國別與區域研究，和比較制度研究。概念與分類的文獻是半總統制研究的基礎，而且由於半總統制對習於傳統制度分類者而言，並不容易接受，故而在建立概念的合法性上經歷過許多的爭辯。又因爲半總統制「不確定兩軌制」的特性，因此如何加以分類也是研究者一開始就必須面對的問題。在這兩個向度上（概念與分類），始有 Maurice Duverger，繼有 Matthew Shugart & John Carey，後有 Robert Elgie，建立了一個牢固的知識傳統。Duverger (1980) 將半總統制的概念帶入學術界，提出了著名的三項式定義（直選與實權總統、加上責任內閣政治），以及幾種典型運作模式，並指出了這些運作模式和憲法規定之間的差距。[7] Shugart & Carey (1992) 針對半總統制國家的差異發展出總理總統制（premier presidentialism）和總統國會制（president parliamentarism）兩種次類型。雖然在名詞界定上二人傾向於把半總統制和總理總統制等同起來，但是他們所做的其實是創造出半總統制的兩種次類型，並且對二者的制度影響進行了嚴謹的比較評析，又對不同憲政體制與選舉制度結合所產生的結果加以探討。Shugart 在二〇〇五年爲文記述 Duverger 發展半總統制概念的貢獻時，重新確認了半總統制包括總理總統制和總統國會制兩個次類型（Shugart, 2005）。至於 Elgie 則是修正了 Duverger 的三項式定義，捨去總統具有相當大的權力一項，使得半總統制更容易運作化（Elgie, 1998, 1999b, 2003, 2004）。他又將 Shugart & Carey 的「總理總統制 vs. 總統國會制」二分法加以發展，極力指出總統國會制在政治穩定和民主鞏固上的缺

---

[7] Duverger 第一次提出半總統制的概念是在 1970 年，對其進行較深入的研究是在 1978 年，不過都是在法文的學術論著當中。他在 1980 年在 *European Journal of Political Research* 中所寫的英文論文是半總統制第一次進入政治學的英文文獻。在 Duverger 之前，半總統制曾出現在報端的政治評論當中，但並非學術論述。

失（如 Elgie & Schleiter, 2011）。其他關於半總統制概念與分類的研究也所在多有，但是其學術的影響力不如 Duverger—Shugart & Carey—Elgie 這一線的論述。[8]

在半總統制的研究當中，針對各國半總統制的運行狀況所做的國別研究佔有很重要的角色。由於國家眾多，這一部份的文獻自然卷帙浩繁，尤其在一九九〇年代第三波民主化浪潮席捲後列寧與後殖民國家之後更是如此。此類研究經常從半總統制的概念出發，而後採取百科全書式的編輯方式，逐一地介紹特定地區各個半總統制國家的憲政狀況，包括社會與歷史背景、制憲或修憲過程、憲法條文規定、實際政治運作，和各項制度表現等等。由於對各國的討論都依據統一的概念和分析架構，因此連貫觀之，可以從個別實例當中體認到半總統制的各種運作模式。在這一方面的著作中最著者便是由 Elgie 所編著的 *Semi-Presidentialism in Europe* 一書（Elgie, 1999a）。[9] 由於理解到半總統制已經逐漸延伸到後列寧和後殖民國家的事實，Elgie 和 Sophia Moestrup 相繼合編了兩本討論半總統制國家政治的專書，所採用的形式基本上仍舊是統一的概念加上百科全書式的案例分析，只是所研究的對象一為後列寧主義的歐洲半總統制國家（Elgie and

---

[8] 例如 Giovanni Sartori 對於半總統制定義的看法是介於 Duverger 和 Elgie 之間。Sartori 認為半總統制應該滿足總統獨立於國會之外、由人民直接或間接選舉產生，以及總理依議會的信任決定其去留等條件。至於總統和總理之間的權力關係，則容許在半總統制下有各種變動的可能。他一方面不堅持總統要有相當的實權，對於總統的權力以及總統與總理間的關係採取了彈性的看法（因此不像 Duverger 的定義那樣窄），一方面又仍然在意總統和總理要分享行政權，並在意各種權力對比對制度所造成的影響（因此又沒有 Elgie 的定義那樣寬）。Alan Siaroff 的看法和 Sartori 的相近。此種看法又與將半總統制理解為「雙首長制」，認為總統需與總理分享行政權類似。在本文的分類當中，上述看法是接近「分權妥協」的半總統制次類型。參見 Sartori (1997: 131-132)、Siaroff (2003: 290)，呂炳寬、徐正戎（2005：114）、Elgie (2007: 2-3)。至於 Arend Lijphart 則基本上用「在總統制和內閣制之間換軌（alternation）」來定義半總統制。這是使得半總統制被限縮到法國式換軌共治的次類型。參見 Lijphart (1992: 8)；Elgie (2007: 3)。

[9] 其後 Elgie 又以分立政府（divided government）為概念主軸，編著了 *Divided Government in Comparative Perspective* (Elgie, 2001) 一書，在其中包含了各種憲政體制下可以含括到分立政府架構中的案例，也是採用了統一概念加百科全書式案例說明的討論模式。在這本書中就含括了芬蘭、法國、波蘭、愛爾蘭等半總統制國家中「分立政府」樣態的討論。

Moestrup, 2008；*Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*），一為歐洲之外的半總統制國家（Elgie and Moestrup, 2007；*Semi-Presidentialism outside Europe*）。這樣的作法配合上一九九九年對於歐洲成熟民主的半總統制國家的討論，已經把全球半總統制的政治體制做了一個全面性的檢視。這些研究對於提供半總統制研究的經驗案例做出了很大的貢獻，而將焦點移往歐洲之外的世界也讓此一個階段的半總統制研究更為完整，對於探討半總統制和新興民主之間的關係提供了更為紮實的基礎。不過國別的半總統制研究，不論對於個案如何精細分析，畢竟是個別取向的、受限於各國政治疆界的。在這裡缺乏比較的研究，也沒有辦法針對半總統制的一般性議題進行討論。在國別和區域方向最新的嘗試是 Elgie, Moestrup 與 Yu-Shan Wu 所合編的 *Semi-Presidentialism and Democracy* (2011a) 一書，這是以全球作為範疇的半總統制研究，一方面保留了統一的概念架構、分類標準與國別討論，並加上了西歐、後共、非洲與亞洲的區域分析，另一方面對於不同半總統制次類型的形成、運作與影響也提出觀點，試圖建立一般性的通則。這樣的取向，已經和比較制度研究完全聯繫在一起了。

比較制度是第三類的半總統制文獻。我們可以把這一個範圍內的研究以制度流域加以劃分。所謂的制度流域，指的是上游的制度抉擇（institutional choice）、中游的制度運作（institutional operation），和下游的制度影響（institutional impact）。制度抉擇是解釋採取不同政治體制的原因，也就是在各種不同前提要件和政治制度之間建立因果關係。制度運作是描述、區別和分析各種政治體制，重點在法律的規定和實際的運作模式。制度影響是先確定評價政治制度的判準，然後歸結出制度和各種社會價值之間的關係，從而評斷制度的良窳。這三種研究是分別對於以下的三個問題提供回答。第一，一個國家如何決定其政治制度？第二，這些制度的內涵是什麼、運作的模式為何？第三，一旦制度決定了之後，對於社會將產生什麼樣的影響？這三個問題是相互關聯，首尾一貫的，他們構成了制度上游、中游，和下游的主要研究議題。在第一個問題當中，制度是因變項，它是由其他的因素所決定。在第二個問題當中，焦點在於釐清制度本身的內容，以及瞭解它如何運作。在第三個問題當中，制度成為自變項，對於社會的各方面產生影響。這三種研究，就是以政治制度作為主軸，

來探討它和社會環境的互動。

基於制度主義的討論議題，我們對於半總統制的關切也就集中於以下三個方面：第一，半總統制如何產生，也就是一個國家爲什麼採用半總統制作爲其憲政體制。這是制度抉擇的上游部分。第二，半總統制如何運作，也就是當一個國家採用了半總統制之後，其實際的運作模式爲何。這一部份特別重要，因爲半總統制和總統制與內閣制比較起來，在實際的運行上有很大的個別差異。這一部份是中游的制度運作研究。第三，半總統制所產生的影響如何，也就是站在半總統制的產生背景和運作模式的基礎上，探究此種憲政體制對於我們所關切的各種價值指標（例如民主存續與穩固）會產生怎樣的作用。這便是制度下游的研究。在以下的討論當中，我們將就制度抉擇（上游）、制度運作（中游），與制度影響（下游）三個方面來檢視當前學術界對於半總統制的研究。

在上游（制度抉擇）方面，被認爲影響半總統制選擇的因素有許多，包括歷史的遺緒（Klause von Beyme, 2001）、地緣因素與示範效應（Kopstein and Reilly, 2000；吳玉山，2000：54-55）、經濟改革的影響（Bunce, 1997）、國際環境的壓力（Crawford and Lijphart, 1995；1997）、國內政治力量的妥協（Horowtiz, 2002）、菁英的內部整合情況與議價能力（Geddes, 1995；Easter, 1997；Elster, et al., 1998；Frye, 1997）等。總體來看，各種宏觀的因素可以歸爲一類，菁英的自利理性計算又可以歸爲另外一類。在台灣憲政體制抉擇的文獻當中，所強調的也是類似的要素（例如 Hsieh, 1993；Chu and Lee, 2003）。在中游方面，核心議題是半總統制憲政制度的運作，並且結合運作模式與次類型的討論。具體而言，研究的重點有總統、總理與國會間的三角關係與權力均衡（Shugart and Carey, 1992；Shugart, 1996；Wu, 2003）、總統與總理之間的競爭關係（Baylis, 1996）、在府會不一致情況下的雙方互動模式（Wu, 2000）、總理任命模式的比較（吳玉山，2002b；Wu, 2005；Lin, 2006）、法國式與俄國式半總統制的差距（吳東野，1996a、1996b）、台灣與法國半總統制的不同（Cabestan, 2003；Hsieh, 2003；Liao and Chien, 2005）等。各個研究的重點，多是彰顯了各種半總統制次類型的不同，有些近似內閣制、有些又近似總統制。在下游（制度表現與制度影響）方面，研究的重點在於確認關切的價值與評估制度在實現價值

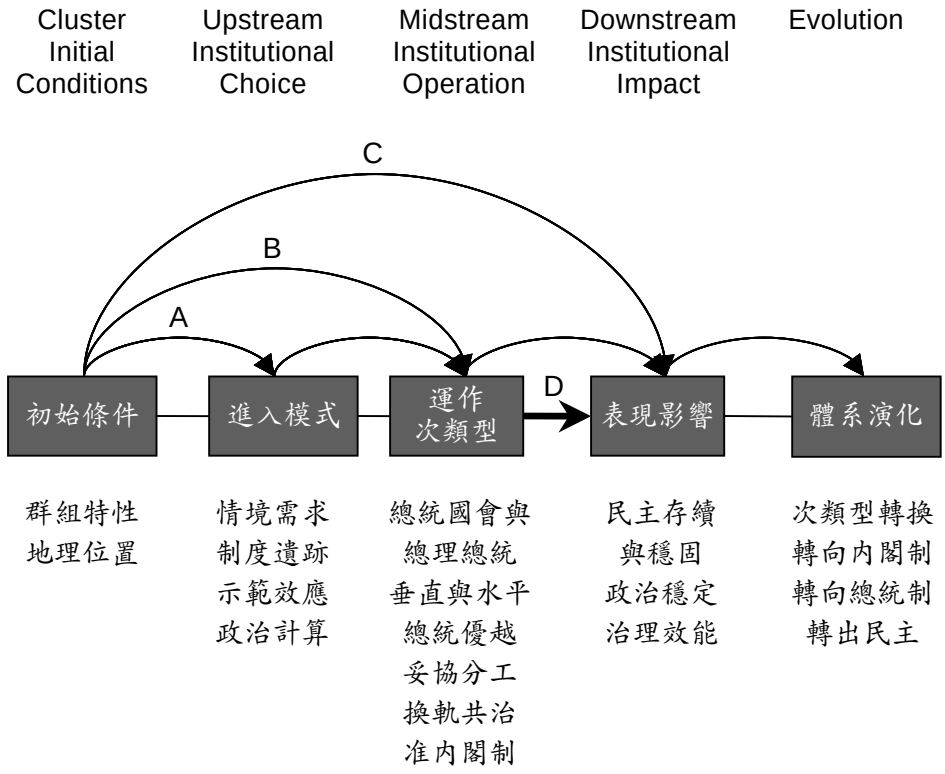
上的表現。這些價值包括政治運作的順暢與穩定（周陽山，1996；Shugart, 1996；Bahro, 1999；吳玉山，2000：第三章；2002a；李鳳玉，2001；劉致賢，2001；Wang, 2003）、政治自由與責任制度（Fish, 2003）、民主鞏固（林繼文，2000；林佳龍，2000）、與族群衝突的緩解（蔡宛宜，2006）等。也有認爲憲政體系對於多種社會價值均會產生影響，因此提出多向度分析者（Gunther, 1999）。不過總體而言，在這些下游的研究當中，研究者最主要的關切還是政治穩定和民主鞏固。[10]

對於比較制度的文獻，我們可以用制度流程的概念提供一個歸類的框架。在圖 2 中提出了五類有邏輯順序的變項，分別是初始條件（例如群組的政治傳統與特性）、進入模式（例如情境需求）、運作次類型（例如 Shugart & Carey 的總統國會與總理總統兩分法）、表現影響（例如民主存續），與體系演化（例如次類型轉換）。對於某一特定的研究，可以歸於變項本身的架構、描述與分析（例如對不同總理任命模式與內閣組成的比較），或是在變項間求因果關係（例如推論地理位置如何影響制度抉擇）。如圖 2 中各個箭頭所示，各種變項間的關係是複雜多元的。它們可以順序發生影響（如 A），也可以跳躍產生連結（如 B, C）。一項有關於半總統制的研究，可能同時處理幾項主題，但是基本上都可以歸於處理變項本身、或是變項間的關係。大部分的上游研究處理半總統制的進入模式，以及初始條件對進入模式的影響；多數的中游研究處理半總統制實際的運作模式，也有探討進入模式和運作次類型之間的關係；大部分的下游研究探詢影響制度表現的因素，並通常在運作類型中尋找答案。在文獻中較少處理的是體系演化的一部份，也就是半總統制如何在次類型間轉換（例如波蘭在一九九七年制訂新憲限縮總統權力），或是轉出半總統制而進入總統制或內閣制（例如摩多瓦在二〇〇〇年轉入內閣制），或甚至脫出民主體制，而進入威權或極權（例如德國威瑪體制在一九三三年覆滅，而被希特勒的第三帝國取代）。造成半總統制演化的原因自然和其表現有關，因此是下游研究的延伸。另一方面，由於演化通常也是一種新的制度抉擇，因此我們也可以從總體和個體的角度來理解，除了總體環境的因素之外，半總統制的

[10] 最近的例子諸如 Lee (2011) 與 Tsai (2011)。

演化也和政治菁英的利益計算息息相關。[11]

圖 2　半總統制的制度流程與研究議題



與 Shugart-Carey-Elgie 論述的對話

在半總統制的研究文獻當中，有一個優勢論述，認爲總統權大的次類型會帶來政治不穩並危及民主存續。由於依變項是制度表現與影響，因此是屬於半總統制的下游研究。此一論述由 Shugart & Carey (1992) 最先發展出來，後有 Elgie 成爲最有力的倡議者，可稱爲 SCE 論述。這些學者認爲

[11] 在這裡的一個好例便是摩多瓦的國會如何在與總統 Petru Lucinschi 的權力鬥爭中通過修憲案，把總統從全民直選改爲由國會選舉，並可由國會罷免，因此將摩多瓦從一個半總統制的國家改爲內閣制的國家（Crowther, 2009）。

總統國會制（president parliamentarism）是不利於民主的政治設計；相對地，總理總統制則爲較優良的制度類型。這兩種半總統制次類型主要的不同是在總統國會制當中，總統有獨力罷黜總理的權力，因而可以迫使總理對其負責；而在總理總統制當中，總統並無此種權力。總統國會制之所以不利於穩定與民主，是因爲半總統制本就已經要求總理對國會負責，因此如果總統也有能力要求總理負責的話，就會造成雙重負責（dual accountability）的情況，容易導致府會相爭，因此不利民主鞏固，是制度罪人（institutional culprit）；而總理總統制由於負責的機制清楚，權責明晰，因此是較爲優良的設計。SCE 論述通常是以檢視憲法條文的方式來確定一國的半總統制是屬於總統國會制還是總理總統制。所採用的方法，有時是以案例爲主，有時是用統計檢驗。爲了表示總統國會制是導致民主不穩的罪魁禍首，因此本論述會與其他競爭性的解釋相互爭執，例如用統計來證明府會不一致不會造成民主崩潰，而總統國會制的制度設計才會帶來顯著的影響（Elgie & Schleiter, 2011）。SCE 論述由於在認定半總統制次類型時採用條文認定而非行爲觀察的方式，因此在操作上較爲簡易。在依照 SCE 研究議程所設計的多次統計檢驗當中，發現 Shugart & Carey 的兩分法次類型和民主表現的相關性頗高；而以民主鞏固作爲依變項，也符合制度研究中流行的價值取向。由於有多項優點，因此 SCE 論述在半總統制文獻當中具有優勢的地位。然而此一論述是否有其缺陷，又是否適合作爲在台灣研究半總統制的主要議程呢？

SCE 論述是搭建在「總理總統制 vs. 總統國會制」的兩分法之上的。此一兩分法在採用時固然有一些便利之處，但是也有不少的問題。第一個重要的問題是如果要把握住總統對於總理的控制機制，爲什麼是強調罷黜，而非任命？Elgie 等對此的回答是任命是一次性的，而罷黜則代表經常的控制能力。然而任命先於罷黜，任命權也決定了總理的人選範圍（如與總統同黨或同派系、政策偏好一致、或聽命於總統）。此外，總理如何任命必然有清楚的規定，罷黜則未必（中華民國憲法增修條款即爲一例），而在此種情況之下，任命權容易蘊含罷黜權，即總統既然有單獨任命總理的權力，當原總理仍在位時，總統一旦任命新總理，則自然迫使原總理去職。如此看來，任命也是非常重要的。即使不以總統是否有單獨任命總理

的權力來作爲區分總統國會制和總理總統制的標準，也應該可以將任命與罷黜給予同等的重視，予以加總，或是個別給予權重，來更客觀地評量總統對於總理人事的決定權。總而言之，現行僅考慮罷黜權的認定標準顯有不足之處。

「總理總統制 vs. 總統國會制」兩分法的第二個問題是採憲法條文認定，而非依據實際行爲模式來判斷一個半總統制的國家是屬於哪一種次類型。然而憲法的規定未必清楚，而憲法條文和政治實踐之間經常有極大的落差。我國憲法並沒有明文賦予總統可以解除行政院長職務的權力，但是在實踐上總統卻擁有這個權力。所以究竟我國是應該歸於總理總統制、還是總統國會制，便不免產生爭議。另外也可能出現憲法明文規定總統有罷黜總理的權力，因此被歸於總統國會制，但是在實質上總統不要求總理對其負責，因此在實質的運作上卻符合總理總統制的情況。這裡著名的例子便是西歐的冰島與奧地利。當憲法文本和實際行爲出現落差的時候，如果研究者想要瞭解不同次類型對制度表現所產生的影響，便不應該執著於文本，而必須回歸實際運作模式，因爲造成影響的當然是實際的作爲，而不是被束諸高閣的憲法條文。

上述兩個有關於「總理總統制 vs. 總統國會制」兩分法的問題比較技術性，都是關於變項的運作化，包括未能夠納入總統的總理任命權、和依憲法條文來認定次類型的不足。除了這兩項之外，SCE 論述還有數項較大的缺憾。第一是過於強調「總理總統制 vs. 總統國會制」的兩分次類型是唯一的自變項，而忽略了其他影響民主鞏固的重要因素。SCE 論述的一個主要對手是以府會關係來解釋民主表現的理論。此一理論認爲造成半總統制國家政治不穩定與民主未能鞏固的主要因素是府會的不一致，也就是總統黨或其聯盟未能夠掌握國會多數，從而形成府會相爭。府會不一致是選舉所造成的結果，和選制、選期和許多其他的因素相關，無法被化約到 Shugart-Carey 兩分法中來。SCE 論述對於府會關係論的反應是用統計證明總統國會制才是罪魁禍首，府會不一致不是顯著的因素（Elgie & Schleiter, 2011）。然而在眾多區域案例當中都可以發現，府會不一致的確是造成政治不穩定的主因（亞洲，Reilly, 2011），或至少和總統國會制同等重要（非洲，Moestrup, 2011）。從理論上來說，總統國會制對政治穩定所造成的不

利影響是在府會不一致的情境之下才容易產生的，因此 SCE 論述排斥府會關係論並不合理。除了未能考慮府會關係之外，SCE 論述也忽視了政治傳統所帶來的影響。如本文之前所述，一個半總統制國家是採用哪一種運作次類型是和其所在群組（西歐民主、後列寧、後殖民）大有關聯的，而其制度表現又與次類型息息相關。SCE 論述對於政治傳統難以接納，堅持解釋項必須是制度性的，使其忽略了重要的非制度性因素對政治不穩定所產生的影響，也是一項缺憾。這顯示 SCE 論述無法含括重要的歷史與政治文化變項，包括制度傳統在內，因而影響其解釋力。此一現象，表現在圖 2 之中，便是 SCE 論述太過於強調 D 項的因果關係，而忽略了 C 項關係的重要性。

另外一個 SCE 論述的問題與其依變項有關。民主鞏固是當今比較制度研究的重要焦點，只要研究的對象不是西方與美日等成熟民主國家，則政治制度對民主鞏固所產生的影響幾乎一定會成爲研究者討論的議題，這與學界主流欲推展民主體制是息息相關的。SCE 論述的主要關切便是怎樣的半總統制對民主存續較爲有利。然而，在學術上值得探討、在實務上需要瞭解的議題不只民主鞏固一項。政治權力的分配（內閣組成）便是非常實際而又重要的議題，它決定了半總統制國家的權力歸屬於總統與其政黨、或是國會多數與其所支持的總理，還是某一種折衷型態。這樣的實際問題無法用「總理總統制 vs. 總統國會制」的兩分法來理解，蓋形式上的總理總統制出現總統獨大、而總統國會制出現國會爲尊的情況所在多有，遑論兩分法無法解釋折衷式的權力分配型態。另一個 SCE 論述所較不關切的議題是治理表現。對於生活在半總統制國家的人民而言，憲政體制的歸類或運作次類型對其影響有限。但是此種制度所產生的政策、所表現的效能卻能對人民的生活造成最大的影響。究竟半總統制及其各種運作模式和政府整體或特定政策領域的治理表現有甚麼關係，在文獻中一直欠缺深入的研究。然而這卻是最爲真實不過的議題，也是半總統制需要發展的研究前沿。由於 SCE 論述是基於憲法文本、沒有精細的次類型架構、和實際的政治運作脫節，因此難以處理政策與治理的問題。總而言之，不論是面對實際的權力分配、或是政策與治理的議題，SCE 論述都有其不足之處。相對地，前述運作模式四分法（准內閣制、換軌共治、分權妥協、總統優越）

卻是具體的行爲模式，和權力分配與政策治理直接相關。

我們可以站在瞭解台灣半總統制的角度，來逐一觀察上述 SCE 論述的缺憾。首先，我國憲法中對於總統控制行政院長（總理）的機制只提到任命的部分、沒有明確提到解職的部分，這使得以「總統是否可以獨力將總理免職」作爲分類標準的 SCE 論述無法清楚地適用，而留下解釋的模糊地帶。自從中華民國第四次憲法增修條款將我國帶入標準的半總統制之後，總統在實務上便是將行政院長視爲首席僚屬，可以任意任免，因此學術界均將台灣視爲總統國會制。在此我們看到條文主義的不足，以及憲政實踐的重要。另一方面，我們看到總統對行政院長的任命權來自憲法的明文規定，但其解職權卻係來自任命權的衍伸與慣例。在論到總統對內閣的控制與內閣對總統負責時，任命權至少與解職權同等重要。此種情況，正清楚地顯示 SCE 論述僅重視解職的不足。

台灣雖然一般被歸爲總統國會制，但是民主發展卻逐漸穩定，可說是新興民主國家總統國會制的異例（Wu & Tsai, 2011）。但是從一九九七年台灣進入半總統制至今，憲政運作上最大的挑戰是來自府會不一致，也就是藍綠分踞國會與總統兩端，相互頡頏。在二〇〇〇至二〇〇八的八年當中，府會相爭劇烈，政府施政困難，難以主導法案通過，而國會也不能夠讓總統屈服。這個實例無法從 SCE 論述中獲得任何解釋，因爲這段時間憲政體制並沒有發生改變，而 SCE 論述又排斥府會關係的重要性。在多個從半總統系絡討論台灣憲政發展的研究當中，都指出相對於其他新興民主國家而言，台灣的民主政治已經相當穩固（Wu, 2007；Wu & Tsai, 2011），因此當務之急是處理一般民主體制之下的具體問題，例如內閣組成與政策治理等，其中內閣組成更是關鍵，因爲此處可能產生極大的爭議。在二〇〇〇年民進黨陳水扁當選總統、面對以國民黨爲多數的國會時，究竟在任命總理與內閣組成上應該是走總統制的軌道、還是走內閣制，還是採取某一種折衷模式無人能知，這正反映了半總統制「不確定兩軌制」的特色。結果在實際運作上我們採取了總統優越的次類型，也就是不論府會關係是一致還是不一致，總統都得以指派其同黨人士擔任閣揆、掌握政府運作。國民黨雖然試圖挑戰，但均無法成功（Wu, 2005）。當國民黨的馬英九在二〇〇八年執政後，試圖在總統和行政院長之間採取分工模式，結果受到

輿論的龐大壓力，很快便走回傳統的總統優越制，集中權力、主控一切（施正鋒，2010）。這又一次反映出政治傳統的影響。雖然如此，馬英九在當選前便表示要尊重「雙首長制」，並表示如果立法院是由民進黨掌握多數，他也會予以尊重，而以民進黨人爲閣揆。因此如果在未來（例如二〇一二年）出現了府會不一致的狀況，我國是否有可能採取法國式的「換軌共治」，讓國會多數組閣，或是波蘭式的「分權妥協」，在內閣中由總統決定特定閣員，其他則由國會多數黨所支持的閣揆決定，還是維持總統優越，尚未可知。像這樣重大的實際憲政問題，SCE 的研究模式無法贊一言，顯見其在我國適用性的不足。

對台灣半總統制研究議程的幾點建議

基於以上對於半總統制全球發展與研究議程的理解，我們在台灣從事半總統制的研究，可以考慮以下的幾個方向。這些方向包括重視半總統制國家所屬的不同群組及其政治傳統，具體地分析一國政治環境對於半總統制運作所產生的影響；將憲政制度與選舉因素（包括選舉制度、政黨體系，與府會關係）相互結合，以更周延地探討制度與表現之間的關係；從任命與罷黜兩方面來理解總統和總理之間的關係，並以此構做更合理的次類型；理解條文主義的侷限，重視實際的半總統制運作模式，從行爲面來掌握制度變項；探討半總統制國家民主崩潰的模式，除了府會不一致導致衝突的類型之外，也研究在府會一致的情況下「滑入威權」的民主崩潰可能性；透過比較研究，具體地分析在半總統下影響權力歸屬的因素，並針對我國的實際狀況進行討論；強化對於半總統制治理表現與體制演化的研究，與我國的憲政發展經驗相結合；整合政治與法律的學門傳統，相互補充與學習，共同經營對雙方均意義重大的憲政研究；以及調和質化與量化的研究方法，促成二者的對話與合作，以強化半總統制研究的方法論基礎，並與政治學研究的主流接軌。

半總統制研究在台灣方興未艾，在國際上也隨著半總統制國家的增多而快速發展，具有令人期待的前景。半總統制研究是一個跨學門（政治學、憲法學）、跨途徑（質化、量化）、跨區域（歐洲、非洲、亞洲），與學

術（比較制度）和實務（憲政改革）兩方面都密切相關的研究領域，充滿了豐富的多樣性。此一領域的發展，端賴有志研究者的持續投入，以多元開放的心胸相互學習，並與政治制度研究等更大的學術社群緊密互動。研究者進入此一領域耕耘，在心態上可以一眼看著學術理論的建構、一眼看著實際的憲政發展，兩不偏廢；也可以一面深耕國內、一面接軌國際，達到雙途發展。最重要的，是半總統制研究將爲我國的憲政發展進行重大的知識奠基工作，其價值實不言可喻。《政治科學論叢》的「半總統制與民主」專輯是往這個方向發展的重要一步。

參考書目

一、中文部分

吳玉山，2000，《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析》，臺北：五南。

吳玉山，2001，〈制度、結構與政治穩定〉，《政治學報》，32: 1-30。

吳玉山，2002a，〈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〉，《俄羅斯學報》，2: 229-265。

吳玉山，2002b，〈半總統制多黨體系下總統組閣抉擇之研究：民國九十年國會大選後台灣的憲政發展〉，薛天棟（主編），《台灣的未來》，台北：華泰文化，頁 9-33。

吳東野，1996a，〈『半總統制』之探討〉，《美歐月刊》，11(1): 72-85。

吳東野，1996b，〈半總統制政府體系的理論與實際〉，《問題與研究》，35(8): 37-49。

呂炳寬、徐正戎，2005，《半總統制的理論與實際》，台北：鼎茂。

李鳳玉，2001，《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》，台北：臺灣大學政治學研究所碩士論文。

周陽山，1996，〈總統制、議會制、半總統制與政治穩定〉，《問題

與研究》，35(8): 50-61。

林佳龍，2000，〈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（編），《政治制度》，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁 177-211。

林繼文，2000，〈半總統制下的三角政治均衡〉，林繼文（編），《政治制度》，台北：中央研究院中山人文社會科學研究所，頁 35-175。

劉致賢，2001，《穩定半總統體系在府會關係轉變下的運作－以芬蘭與法國爲例》，台北：臺灣大學政治學研究所碩士論文。

蔡宛宜，2006，《制度設計對緩解族群分歧的影響》，台北：臺灣大學政治學研究所碩士論文。

施正鋒，2010，〈十年來半總統制在台灣的運作〉，「半總統制與民主學術研討會」論文（6 月 5 日），台北，臺灣大學政治學系。

二、西文部分

Bahro, Horst H. 1999. “Virtues and Vices of Semi-presidential Government.” *Journal of Social Science and Philosophy* 11(1): 1-37.

Baylis, Thomas A. 1996. “Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe.” *World Politics* 48(3): 297-323.

Blondel, Jean. 1992. “Dual Leadership in the Contemporary World.” In *Parliamentary versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press, 162-172.

Bunce, Valerie. 1997. “Presidents and the Transition in Eastern Europe.” In *Presidential Institutions and Democratic Politics*, ed. Kurt von Mettenheim. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 161-176.

Cabestan, Jean-Pierre. 2003. “To Cohabitate or Not to Cohabitate: That Is the Question! A Comparison of the Taiwanese and the French Semi-presidential Systems.” Paper presented at the International Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies,

Academia Sinica, October 24-25, Taipei.

Chu, Yun-han and Lee Pei-shan. 2003. "Crafting Taiwan's Semi-presidentialism in the Shadow of History." Paper presented at the International Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, October 24-25, Academia Sinica, Taipei.

Crawford, Beverely and Arend Lijphart. 1995. "Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe." *Comparative Political Studies* 28(2): 171-199.

Crawford, Beverely and Arend Lijphart, eds. 1997. *Liberalization and Leninist Legacies: Comparative Perspectives on Democratic Transitions.* Berkeley: International and Area Studies.

Crowther, William. 2009. "Variant Trajectories of Postcommunist Semi-presidentialism: Russia, Ukraine, and Moldova." Paper presented at the XXI World Congress of the International Political Science Association, July 12-16, Santiago.

Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8(2): 165-187.

Easter, Gerald M. 1997. "Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and the NIS." *World politics* 49(2): 184-211.

Elgie, Robert. 1998. "The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions." *European Journal of Political Research* 33: 219-338.

Elgie, Robert. ed. 1999a. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Elgie, Robert. 1999b. "The Politics of Semi-Presidentialism." In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press.

Elgie, Robert. ed. 2001. *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Elgie, Robert. 2003. “Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Explanatory Variables.” Paper presented at the International Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, Academia Sinica, Octber 24-25, Taipei.

Elgie, Robert. 2004. “Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations.” *Political Studies Review* 2: 314-330.

Elgie, Robert. 2007. “What Is Semi-presidentialism and Where Is It Found?” In *Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Taylor and Francis, 1-13.

Elgie, Robert and Sophia Moestrup. eds. 2007. *Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*. London: Routledge.

Elgie, Robert and Sophia Moestrup. eds. 2008. *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press.

Elgie, Robert, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu. eds. 2011a. *Semi-Presidentialism and Democracy*. New York: Palgrave.

Elgie, Robert, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu. eds. 2011b. “Semi-Presidentialism: What Have We Learned?” In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu. New York: Palgrave, 264-274.

Elgie, Robert and Petra Schleiter. 2011. “Variation in the Durability of Semi-presidential Democracies.” In *Semi-presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu. New York: Palgrave, 42-60.

Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuss. 1998. *Institutional Design in the Post-Communist Societies: Building the Ship at Sea*. New York: Cambridge University Press.

Fish, M Steven. 2003. “Real and Pseudo-Semipresidentialism in the Postcommunist Region.” Paper presented at the International Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, Academia Sinica,

October 24-25, Taipei.

Frye, Timothy. 1997. “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies.” *Comparative Political Studies* 30(5): 523-552.

Geddes, Barbara. 1995. “A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe.” *Comparative Political Studies* 28(2): 239-274.

Gunther, Richard. 1999. “The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background to Constitutional Reform.” *Journal of Social Science and Philosophy* 11(1): 61-92.

Horowitz, Donald L. 2002. “Constitutional Design: Proposals versus Processes.” In *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*, ed. Andrew Reynolds. New York: Oxford University Press, 1-36.

Hsieh, John F.S. 1993. “Parliamentarism vs. Presidentialism: Constitutional Choice in the Republic of China.” *Chinese Political Science Review* 21: 173-202.

Hsieh, John F.S. 2003. “The Logic of (a Special Type of) Semi-Presidentialism: Loopholes, History, and Political Conflicts.” Paper presented at the International Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, Academia Sinica, October 24-25, Taipei.

Kopstein, Jeffrey S. and David A. Reilly. 2000. “Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World.” *World Politics* 53(1): 1-37.

Lee, Feng-yu. 2011. “Political Institutions, Contexts, and Ethnic Conflict in Comparative Perspectives.” Paper presented at the 1st IPSA/ECPR Joint Conference, February 16-19, Sao Paulo.

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

Lijphart, Arend. 1992. “Introduction.” In *Parliamentary versus Presidential Government*, ed. Arend Lijphart. Oxford: Oxford University Press, 1-

27.

Lin, Jih-wen. 2006. "Electoral System and the Dynamics of Semi-Presidentialism." Paper presented at the 20th International Political Science Association World Congress, July 9-13, Fukuoka.

Moestrup, Sophia. 2011. "Semi-Presidentialism in Africa: Patterns and Trends." In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu. New York: Palgrave, 134-155.

Reilly, Benjamin. 2011. "Semi-Presidentialism and Democratic Development in East Asia." In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu. New York: Palgrave, 117-133.

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

Shugart, Matthew Søberg. 1996. "Executive-Legislative Relations in Post-Communist Europe." *Transition* 2(25): 6-11.

Shugart, Matthew Søberg. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics* 3(3): 323-351.

Shugart, Matthew Søberg, and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Siaroff, Alan. 2003. "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction." *European Journal of Political Research* 42(3): 287-312.

Tsai, Jung-hsiang. 2011. "Coalition Termination and Political Instability in Semi-presidentialism." Paper presented at the 1st IPSA/ECPR Joint Conference, February 16-19, Sao Paulo.

Von Beyme, Klaus. 2001. "Institutional Engineering and Transition to Democracy." In *Democratic Consolidation in Eastern Europe. Volume 1: Institutional Engineering*, ed. Jan Zielonka. New York: Oxford University

Press, 3-25.

Wang, Wei-Fang. 2003. “Semi-Presidentialism and the Political Stability of Nascent Democracies: A Comparison of Mongolia and Poland.” Paper presented at the International Conference on Semi-presidentialism and Nascent Democracies, Academia Sinica, October 24-25, Taipei.

Wu, Yu-Shan. 2000. “The ROC’s Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation.” *Issues and Studies* 36(5): 1-40.

Wu, Yu-Shan. 2003. “Triangular Interactions under Semi-Presidentialism: A Typological Exposition.” Paper presented at the International Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, Academia Sinica, October 24-25, Taipei.

Wu, Yu-Shan. 2005. “Appointing the Prime Minister under Incongruence: Taiwan in Comparison with France and Russia.” *Taiwan Journal of Democracy* 1(1): 103-32.

Wu, Yu-Shan. 2007. “Semi-Presidentialism—Easy to Choose, Difficult to Operate: The Case of Taiwan.” In *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Routledge, 201-218.

Wu, Yu-Shan. 2011. “Exploring the Power-Sharing Mode of Semi-Presidentialism.” Paper presented at the 1st IPSA/ECPR Joint Conference, February 16-19, Sao Paulo.

Wu, Yu-Shan and Jung-Hsiang Tsai, eds. 2011. “Taiwan: Democratic Consolidation under President-Parliamentarism.” In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu. New York: Palgrave, 174-191.