

論述「半總統制與民主」

二十世紀末葉的第三波民主化浪潮改變了世界的政治圖像，但是世人所關注的主要是極權與威權政體如何被民主制度所取代，而不太注意到究竟出現了甚麼樣的民主體制。經過了十多年的制度抉擇之後，大部分的第三波民主國家採取了一種介於傳統總統制與內閣制之間的「半總統制」（semi-presidentialism），也就是同時具有「實權總統直選」和「總理領導內閣對國會負責」這兩項特徵的憲政體制。半總統制是由法國學者杜瓦傑（Maurice Duverger）所提出來的概念，在學術界帶來很大的爭議。有不少學者不贊成這樣的觀念，但是無人能夠提出更適合的替代觀點來描述和分析這種不斷擴張的新型憲政制度。在今天半總統制國家的數目已經超越總統制和內閣制，成為世界上最通行的憲政體制，其重要性不言可喻。

本特刊以「半總統制與民主」為題，著力於探討半總統制的憲政體制和民主政治各個面向之間的關係。此一研究主題對於我國而言，意義特別重大。中華民國的憲政體制在一九九七年第四次修憲後已經成為標準的半總統制，有直選的實權總統，也有行政院長率領內閣對立法院負責的規定。在一九九七年後的十四年當中，我國深切經歷了所有半總統制的運作特徵和相伴隨的困難，特別是在二〇〇〇年到二〇〇八年的府會分立時期更是如此。因此半總統制對台灣而言，不僅僅是具有學術理論的意義，更是每日的政治現實。

由於對半總統制的運作經驗不滿意，許多學者與政治人物主張重起爐灶，另立新憲。這樣的看法又和中華民國的法統、國內政治對抗、兩岸關係，甚至國際關係聯繫在一起，帶來重大的爭議，形成台灣憲政發展的獨特情境。「守憲」、「修憲」與「制憲」的各種主張紛擾不斷。然而不論對於當今中華民國憲法的看法如何，都必須是以對其運作的深切瞭解作為基礎，而這部憲法現在正是在半總統制的軌道上運作。因此研究半總統制與民主的關係是處理我國憲政爭議的基本功課。

在這樣的考慮之下，本專刊從五個角度來切入半總統制與民主的關

係。吳玉山的「半總統制：全球發展與研究議程」首先提供一個對半總統制在世界上發展與研究現況的鳥瞰。這篇論文從定義討論起，確定半總統制的特色是「不確定的兩軌制」，探討了半總統制在西歐成熟民主國家、後列寧主義國家與後殖民國家等三個群組快速擴展的情況與造成此一現象的總體與個體基礎，將半總統制依總統和國會的相對權力分為「准內閣制」、「換軌共治」、「分工妥協」，和「總統優越」等四個次類型，並歸納出國家群組與次類型之間的關連。在分析了半總統的全球發展之後，論文對半總統制的研究進行評述，一方面將文獻分為概念分類、國別研究與比較制度等三個範疇，而在比較制度中又區分為上游制度抉擇、中游制度運作與下游制度影響與演化三組，一方面又和 Shugart-Carey-Elgie 的優勢論述（總理總統制與總統國會制兩分法，與總理總統制的優越性）對話，舉出此一論述本身的缺點，以及適用於台灣的不足之處。最後論文提出了對於台灣半總統制研究議程的幾項建議，主張重視政治傳統與選舉因素的影響、聚焦於權力歸屬與治理表現、整合質化與量化的研究途徑，並同時關注學術理論與憲政實際。

沈有忠的「半總統制下行政體系二元化之內涵」提出了有別於傳統的半總統制分類法，而引入了新的次類型。他以威瑪德國、奧地利、斯洛維尼亞、二〇〇〇年後的芬蘭和冰島為例，指出半總統制對於行政二元化的設計，並不是只存在於總統和總理的「分權式」關係（例如總理總統制 vs. 總統國會制所示），而有可能出現總統在平時備而不用、在危機時卻掌握領導地位的「分時式二元結構」。這樣把「分權」與「分時」對立起來，就形成了半總統制次類型中的新概念，而且獲得了許多經驗事例的支持。此一研究，便是在半總統制文獻中「概念分類」領域中的創新，讓學術界注意到除了總統和國會間的權力分配之外，還應該考慮到不同政治時期對於整個體系運作與政治表現的影響。

蔡榮祥與石鵬翔在「總理總統制與政治穩定：以烏克蘭、羅馬尼亞為例」中探討比較制度中的下游制度影響的一塊。他們發現傳統 Shugart-Carey-Elgie 論述中對於政治責任單一化的總理總統制一貫是肯定有加，認為對於政治穩定和民主鞏固會帶來有利的影響。然而從烏克蘭與羅馬尼亞的例子來看，單純從總理總統制無法解釋其民主表現，而必須加上府會關

係。在這裡，以往的研究指出如果總統黨能進入多數聯盟，則總統和總理之間的衝突有可能獲得化解。然而從烏克蘭與羅馬尼亞的例子可以看出來，總統黨除了入閣之外，其是否能在聯盟中取得主導地位也至關重要。如果總統黨被排斥在權力核心之外，總統權力受到巨大的約制，則極可能出現總統、總理和國會之間的衝突。此一研究，凸顯了 Shugart-Carey 二分法的不足，以及選舉因素的重要性。

在「一致政府下的內閣穩定：比較二〇〇八年總統大選之後的俄羅斯與台灣」中，李鳳玉與藍夢荷探討為何在類似的制度與選舉環境下，俄羅斯與台灣在政治穩定上表現了相當的不同。這也是制度下游的研究，關注的焦點是內閣的穩定。作者們認為兩國有著類似的總統權力（都是總統國會制）、相仿的國會結構，以及一致的府會關係，但是由於俄羅斯權力中心的位置不在總統、總理迴避改組，與總統和總理間的競爭，使得俄羅斯的內閣穩定度比台灣為高。這樣的比較除了可以解釋俄羅斯與台灣的差異之外，也可以運用到其他總統國會制的國家。這表示在 Shugart-Carey-Elgie 所歸類的總統國會制當中，各國的表現也會有很大的差異。本論文和蔡榮祥等對於總理總統制的研究可以相互對照，都凸顯了傳統次類型中的差異。

最後在趙竹成的「2008 年後梅—普架構下俄羅斯半總統制的檢視」中，發現即使是在同一個國家（俄羅斯）與同一類型的憲政體制（總統國會制）當中，也會因為政黨政治的關係，而出現截然不同的政治運作方式。這是對於前蘇聯半總統制運作（制度中游）的研究，是以俄羅斯為核心，但也可以擴及其他的前蘇聯國家。作者發現，以依附於總統的政黨是不是具有獨佔的地位、與總理是否為黨主席作為主要的變項，可以產生總統實質獨裁（普京）、府會紛擾不斷（葉爾欽），與總統與總理協力共治（梅德維傑夫—普京）等三種不同的情況，而這些都是在憲政體制的基本架構（總統國會制）沒有改變的情況之下出現的。俄羅斯的事例讓我們理解到，政黨政治與選舉結果對於半總統制運作類型所產生的重大影響，遠超出「總理總統制 vs. 總統國會制」二分法的擬想範圍。

本專刊的五篇論文推進了國內半總統制研究的前沿，積極地與現有文獻對話，並提出檢討與改進的看法。此類研究有助於我們進一步瞭解半總

統制的運作，並可提供我國憲政發展借鏡。中華民國的憲政體制並不完善成熟，未來在不同的選舉結果之下是否能順利運作仍有極大的考驗。由於選舉頻仍，此一考驗可能迫在眉睫。因此在台灣深入進行半總統制的研究實在具有學術與現實政治兩方面的重大意義。

吳201