行政暨政策學報　第七十三期
民國一一〇年十二月　第 49～88 頁
Public Administration & Policy, No.73
December 2021　pp. 49～88

半總統制總統化和議會化的權力平衡、路徑依賴與憲政運作*

蔡榮祥**

摘　要

本文主要的研究問題是為何有些半總統制國家會出現總統和總理較為平衡的權力關係，而有些半總統制國家卻是朝向總統化或是朝向議會化（總理化）的方向發展以及不同半總統制的憲政結構和運作經驗如何對其路徑依賴的過程產生影響？本文主要的研究發現是相對總統權力較大的總統國會制運作起來也可能會朝向議會制，相對總理權力較大的總理總統制運作起來也可能會朝向總統為中心的現象。半總統制憲政規範的結構和憲政發展的關鍵經驗之間的相互影響或權力機關的單方優勢會影響後續憲政運作的路徑依賴。本文以法國、波蘭和喬治亞三個國家的例子來說明半總統制運作軌跡中不同的路徑依賴模式。

關鍵詞：總統化、議會化、總理化、權力平衡、路徑依賴

---

* 本文初稿曾發表於 2021 年「第十二屆半總統制與民主：修憲議題與權力分立」學術研討會（5 月 15 日），嘉義：中央研究院政治學研究所、中正大學政治學系。作者感謝評論人東海大學政治學系沈有忠教授於會中之指正以及行政暨政策學報兩位匿名審稿人與編輯委員會所提供的修正建議，惟一切文責仍由作者自負。

** 中正大學政治學系教授，電子郵件：poljht@ccu.edu.tw。

收稿日期：110 年 6 月 21 日。修訂日期：110 年 10 月 25 日。接受刊登日期：110 年 11 月 1 日。

壹、前言

對於民主國家來說，運作不同類型的憲政體制會出現不同的權力合一或分立的模式以及委任和代理的關係。以議會制（內閣制）來說，其權威模式是行政和立法權力合一以及單一的委任和代理關係[1]（Strøm, 2003）。以總統制而言，其憲政結構是行政和立法的權力分立以及雙元民主正當性的模式（Linz, 1994: 6; Stepan and Skach, 1994: 120）。半總統制是結合部分議會制特徵和總統制特徵的一種新的憲政體制（Skach, 2007: 96）。半總統制類別中還可以再細分成兩種次類型，總理總統制（premier-presidential systems）和總統國會制（president-parliamentary systems）（Shugart and Carey, 1992: 23-24）。總理總統制的定義是總統由民選方式產生、總統擁有重要的權力以及執行行政功能的總理和內閣必須獲得國會的信任（Duverger 1980: 161; Shugart and Carey, 1992: 23）。總統國會制的定義是總統由民選的方式產生、總統任命和解職總理、內閣閣員向國會負責以及總統有權力解散國會或是總統有立法權力或是兩者兼具（Shugart and Carey, 1992: 24）。憲法規範上，總理總統制的權威模式是總統可以提名總理，但是總理和內閣單獨向國會負責，而總統國會制的權威模式是總統可以任命和免職總理，總理和內閣需要同時向總統和國會負責（Shugart, 2005: 332）。在權力安排上，半總統制的委任和代理的關係，較為錯綜複雜。總理總統制的總統可以提名或影響內閣的組成，而國會的支持則是內閣存續的關鍵。在總統國會制中，總統的憲法權力可以提名和免職總理，同時國會也可以決定內閣的去留。實際運作上，總統國會制國家因為雙元負責性的特徵，比總理總統制國家更容易產生總理的免職和內閣的撤換[2]（Samuels

[1] 議會制單一的委任代理關係主要是由選民選出國會議員之後，通常由獲得國會過半數的政黨或政黨聯盟的領袖擔任總理，組成內閣，相關的討論可以參閱 Strøm（2003: 65-66）。

[2] 另外一項關於總理總統制、總統國會制與選舉制度的配套下，總理總統制不管與哪一個選舉制度配套，其憲政運作相對穩定，而總統國會制與不同選舉制度的配套可能產生較不確定的結果，憲政運作相對地較不穩定，相關的討論請參閱蘇子喬、王業立（2018）。

and Shugart, 2010: 101）。整體而言，總統國會制的總統權力較總理總統制的總統權力較大，可以主導內閣的組成和解散。

然而，這樣的觀點基本上是從憲政規範的角度出發，側重總統在憲法上的權力。整體總統的權力運作還必須考量其他的因素如政府的類型、國會的動態、內閣的特性等[3]。換言之，研究半總統制的運作除了考量憲政規範的原因之外，還必須衡度憲政規範與其他制度配套之後所產生的化學變化以及這些變化產生了哪些不同的運作樣態和憲政結果。另外，在時間的演進中，半總統制的憲政運作是不是有一些脈絡和軌跡可以依循。本文主要的研究問題是為何有些半總統制國家出現總統和總理較為平衡的權力關係，而有些半總統制國家卻是朝向總統化或是議會化的方向發展以及不同半總統制的憲政結構和運作經驗如何對其路徑依賴的過程產生影響？半總統制因為結合總統制和議會制的部分特徵，容易促成兩個權力機關總統或總理根據憲法或是政治動態來鞏固其權力基礎，產生雙元行政的間隙或衝突。本文將深入探究總統或總理如何透過憲法規範、國會和政黨運作來平衡和競爭行政權力的控制權。

開啟半總統制研究先河的法國憲法學者 Duverger（1980: 163）指出，半總統制的憲法建制了雙元政府的特性，一方面總統經由普遍選舉以及在憲法上擁有一些個別的行政權力，另外一方面，內閣總理和政府受到國會的信任，同樣也被賦與行政的權力。因之，半總統制的最重要特徵之一是總統和總理共享行政權力，但是兩者之間並無清楚的分工，當總統和總理有重大的歧見時，無法根據憲法來評斷誰有最後的決定權威（Skach, 2007: 96-97）。這種制度性鑲崁的雙元行政在實際運作上會出現一些本質性的問題。法國半總統制一致政府的運作經驗中，有些內閣的閣員會尋求總統的支持和介入來推翻總理已經作成的決定，甚至總統對於特定的議題會發展出自己的觀點，與總理所欲推行的政策明顯不同（Suleiman, 1994: 158）。換言之，在半總統制國家的行政運作上，會出現兩股勢力的拉扯，一方面總統會透過制度上的權力和民選的正當性來主導政策的制定，另外一方

[3] 半總統制研究的先鋒者法國憲政學者 Duverger（1980）強調憲法規則、國會多數的組成、總統和國會的關係以及國家特定的因素會影響半總統的運作。本文依循這幾個面向來分析半總統制國家的發展和差異。

面，總理會透過內閣決策的機制來經緯政策的走向。半總統制運作起來可能出現兩軌平衡發展或是兩軌交替運作，甚至是相互頡頏，形成不確定的雙軌制（吳玉山，2011：2）。影響總統和總理的權力平衡和競爭關係的可能原因是半總統制的憲政規範、國會動態、內閣組成和政黨權力。半總統制的一項研究指出，總統和總理之間權力關係的演進，可能會依循增強總統權力或增強總理權力的路徑演進，導致關鍵的制度變遷（Carrier, 2016: 4）。

本文主要的焦點在於解釋半總統制朝向總統化或是半總統制朝向議會化或是兩種並存的模式如何影響憲政體制的運作和發展。所謂的半總統制總統化（presidentialization）現象或議會化（parliamentarization）現象是指半總統制國家由總統主導或總理主導，而非成為全然的總統制或議會制[4]。因為半總統制下，總統還是可能會解散國會，與總統制下，總統和國會權力分立，總統無權解散國會的情形完全迥異。或是半總統制下，總理主導行政的運作，但是總統仍擁有憲法上的權力如否決權可以牽制總理或國會立法的情形有別。半總統制國家朝向議會化的方向發展，可能讓總統弱權化，但是半總統制下的總統根據憲法還是有一些保留權力可以行使，不必然是完全虛位化的元首，與議會制國家的君主或間接選舉產生的總統有別，其有時還是可以選擇介入政治的運作。當然，半總統制部分總統化的現象和部分議會化的特徵或現象也可能同時並存，促成總統和總理之間權力競爭。總統和總理雙元行政的衝突比較容易發生在總統憲法權力的頻繁行使以及總理掌握閣員決策和國會立法的情況下。

[4] 本文的觀點與強調半總統制可能會在總統制和議會制之間輪替或擺盪的觀點不同，因為半總統制實際運作下仍存在著多種不同的類型和態樣。有關輪替或擺盪成總統制或議會制的觀點可以參閱 Duverger（1980）、Sartori（1997）、Suleiman（1994）。本文的總統化、議會化是指涉政治體制的演變，而總統化和總理化則是具體的觀察面向，也是半總統制運作上兩種的牽引力量。

貳、文獻檢閱

本文認為不同國家的不同脈絡化因素會影響著其憲政運作結果的差異，同時我們必須考量制度與制度結合之後的配套，而不只是單純考量個別因素對於結果發生的影響。類似的一項針對總統和總理競爭的研究指出，總理總統制國家因為內閣的去留是基於國會的信任或不信任，因此總理比較傾向聽命於國會，而不是總統，比之於總統國會制的總統可以決定內閣的去留，總理總統制國家較容易產生總統和總理之間的齟齬，同時共治政府比之於一致政府更容易產生總統和總理之間的不和（Sedelius and Mashtaler, 2013）。最近一項延伸性的研究發現三種影響總統和總理之間衝突程度變化的因素。首先，總統權力越大，越容易促成總統和總理之間的衝突。其次，共治政府形態下，總統和總理之間越容易發生衝突。再者，政府組成的期日離總統選舉越遠時，則總統和總理之間產生嚴重衝突的可能性越高（Elgie, 2017: 127-149）。

然而，當總統的憲法權力較大時，與總理所產生的衝突和共治時期總理權力較大時，與總統發生的衝突性質不同，因為前者總統居於優勢，後者總理佔於上風。因此我們必須深入探究總統和總理的憲法權力和實際動態如何影響其平衡，而不能把不同種類的衝突或權力平衡當成同一個變數來考量。最後，一項針對雙元行政的研究指出影響總統和總理權力平衡變化的因素有三種：第一、制度性原因，如共治政府的發生；第二、黨派的原因，如總統和總理黨派屬性的差異以及國會支持力量大小；第三、非制度性原因，如總統或總理的正當性以及總統和總理的政治野心（Carrier, 2016: 9-14）。換言之，導致總統和總理可能產生衝突之原因涵蓋制度性和非制度性的因素。

過去這些關注雙元行政的研究強調總統權力的積極行使、政府的型態以及總理的國會實力等個別因素對於總統和總理衝突程度的影響，較少提到三者之間相互的連結以及可能產生的結果。如果半總統制國家制度和運

作特徵結合之後朝向總統化的方向發展的話，既使總統和總理之間發生衝突，總統還是可以透過權力和制度的運作來撤換與其有爭執的總理。如果半總統制國家發展趨勢較傾向議會化或總理化的現象，則總統既使不同意總理的政策，通常只能透過被動性的權力如否決來阻撓總理的施政，較難撼動總理的權力或職位。

另外，這些研究忽略了一些重要的因素。第一、內閣閣員是否聽命於總統或服膺於總理或是必須在兩者之間求取平衡。如果總統透過內閣會議可以指揮部會閣員，則總理只能扮演次要的角色。如果是由總理主持內閣會議，統籌內閣閣員的意見的話，則總統只能透過特定閣員的發聲，來表達其主張和立場。第二、不同的政府類型會影響總統和總理的權力消長或是總統或總理在國會立法的優勢或劣勢。單一政黨控制國會多數的一致政府較有助於總統運作立法權力，而相對地聯盟多數政府可能會使得總統權力必須分享給其它的聯盟政黨[5]。如果是少數政府的情況，總統只能控制總理，而不能插手於國會，因此總統的立法權力會相對地萎縮，最多只能掌握行政權力的運作。第三、政黨內部的權力佈局也會影響總統和總理的權力變化或消長。當總統兼任黨主席且可以號令政黨機器的時候，總統可以透過政黨的權力來指揮總理。如果總理是執政黨的領袖，則總統可能在行政事務上必須讓總理來指揮統籌，除了特定的國防和外交事務是專屬於總統的保留權力。第四、當內閣閣員大都是由國會議員兼任時，總理可以透過內閣會議來主導行政事務的決策，同時透過信任案的提出來凝聚國會的支持。當內閣閣員是由非國會議員出任時，總統藉由組閣權可以提名其政治的盟友擔任閣員，而總理對於內閣閣員的任命可能只有所謂的建議權，沒有決定權。綜合來看，總統和總理之間的權力平衡之消長必須透過對於政治特徵組合變化之分析才能夠完整地釐清。

有關總統化研究的傳統智慧，側重於總統職位對於政黨的影響以及政黨組織如何反映憲政的結構，因而出現總統化現象，由總統控制政黨組織、決策和競選過程（Samuels, 2002; Samuels and Shugart, 2010）。另一項研究認為總統化現象是指涉總統權力運作的各種面向如行政面向、政黨面

[5] 有關總統國會制中一致政府的比較個案分析，請參閱李鳳玉、藍夢荷（2011）。

向和選舉面向（Poguntke and Webb, 2005: 5）。關注半總統制國家是否出現總統化現象的研究則強調總統是否掌握政黨、國會多數的凝聚程度以及總統憲法上權力的大小等三個變數的組合來討論總統化程度的高低，當總統掌握政黨權力、國會具有高度的凝聚力以及憲法上強權總統的情形下，總統化程度最高，而當總統無掌握政黨權力、國會凝聚力低以及憲法上弱權總統的狀況下，總統化程度最低（沈有忠，2012）。奠基於這些研究的基礎，本文側重於分析制度性的總統權力如主持內閣會議和免職總理或閣員的權力、國會支持的強弱、內閣組成的特性和政黨權力的特徵等重要因素如何影響總統化和議會化的差異程度，進而分析和討論這兩種牽引的力量出現的先後或結合如何影響半總統制國家的憲政運作發展的不同路徑依賴模式。憲法中總統和總理權力平衡的不同模式會影響半總統制的制度發展的最初階段，其後出現的憲政特徵或政治原因可能會強化總統或總理成為政府領袖的結果。

參、分析架構

半總統制的制度源起大體上有兩種軌跡。第一種是原本的憲政體制是以議會制為核心，後來經由修憲程序將總統改為直選方式，變成半總統制國家，例如，法國、捷克和台灣的情形。另外一種是國家在民主轉型之後，直接實施半總統制，如東歐、中歐地區波蘭、保加利亞、烏克蘭、斯洛伐克和斯洛維尼亞等國家。這兩種不同發展模式都可能會出現總統化或議會化現象，端視總統權力的行使、一致或共治政府的出現以及政黨競爭等因素的強弱而有所不同。半總統制下總統的制度權力基礎來自於憲法的規定。在總統國會制的憲法中，半總統制的總統擁有總理提名權、總理免職權、國會解散權、委任立法權和否決權等權力，而在總理總統制的憲法中，半總統制的總統擁有總理提名權、國會解散權和否決權

等[6]（Shugart and Carey, 1992）。這些權力主要是總統的立法性權力和非立法性權力。除了上述這些權力，半總統制國家的總統還有其它的權力來源。第一，行政權力。有些半總統制國家的總統有所謂的制度性行政權力，例如主持內閣會議。如法國總統依照法國憲法規定可以主持部長會議。第二、內閣權力。半總統制國家的總統不僅可以針對總理人選進行提名，同時可以決定內閣閣員的名單。有些半總統制國家的總統可以決定所有的閣員名單，而有些半總統制國家的總統只能決定內閣中國防和外交部長的人選，端視總統憲法權力的強弱。第三、政黨權力。半總統制國家的總統可能同時掌控政黨機器，總統可以操縱政黨的人事、決策和提名的安排（Samules and Shugart, 2010）。第四、國會權力。總統政黨在國會的支持度會影響總統的立法推動能力。當總統政黨同時單獨控制國會多數時，總統的國會實力最強。當總統政黨並無掌握國會多數，或是由對立政黨掌握國會多數時，則總統的國會實力最弱（Skach, 2005: 17）。結合這些分類不僅包含總統的制度性權力，同時也涵蓋了總統的政治性權力，較能夠全面性掌握總統權力的運作圖像。本文將論證指出這種四種權力會影響總統化或是議會化的程度，同時對於總統和總理的互動產生作用。

一、雙元行政權力與總統化、議會化

在半總統制的憲政架構中，總統是國家元首。總統除了擔任國家元首的角色之外，半總統制的憲法規定和運作可能產生總統主導行政權力的運作。首先，半總統制國家的總統可以提名總理。當總統提名同黨人士擔任總理時，總理很可能成為總統的代理人或從屬者，執行總統的政策，使得總統成為政府的實際首長，而總理是政府的形式首長[7]（Suleiman, 1980:

---

6 並非所有總統國會制的總統在憲法上都擁有國會解散權。一些總統國會制國家的總統有主動解散國會的權例如威瑪共和的總統，另外一些總統國會制國家的總統只有被動的國會解散權，當國會連續三次不通過總統所提名的總理人選時（如俄羅斯）或國會對於總理提出不信任案通過之後（如台灣）時，則總統有被動的國會解散權。

7 在法國戴高樂（Charles de Gaulle）總統任內擔任總理一職的龐畢度（Georges Pompidou）曾經說過，共和國的總統是實際的政府領袖，雖然憲法上的分工需要總理擔任回應國會的批評和協調不同部門之間運作的前線工作，但是讓「我」再說一次，並沒有所謂的雙元行政（diarchy）（Suleiman, 1980: 112）。

106-107）。其次，半總統制憲法可能授與總統制度性的行政權力。例如，按照憲法總統可以主持內閣會議。如法國憲法第九條規定，共和國總統主持部長會議。總統可以利用部長會議的舉行來研擬和制訂政策，指揮和監督總理和各部會的執行。法國的經驗顯示，政府的秘書長每周必須會見總統一次，確保總統可以接受內閣會議的議程，突顯總統主導內閣會議的角色（Elgie, 1992: 107）。政府的秘書長成為總理政府機構與總統之間的聯繫管道，同時也證明總統是決定內閣會議議程的最後行政權威。甚至，法國在總統化較強的時期，總理是總統權力的輔助性工具以及內閣閣員被要求只執行總統同意的政策（Elgie, 1992: 114）。

在一項針對 21 個半總統制民主國家總統之決策機制的研究發現，總統主持內閣會議的國家較容易形成總統優勢或是出現總統化的現象（陳宏銘，2016a: 150）。總統的行政權力或權威除了來自憲法上的規範以外，還可能來自於總統的民主基礎。半總統制下的總統因為普選產生有正當性，所以會主張擁有全面性的權威，總理的正當性無法挑戰總統的優勢（Blondel, 1984: 81）。對於半總統制國家的總統來說，如果常常免職總理的話，會被認為是施政的失敗，如果授與總理太多的權威，總統會擔心失去對於行政機關的控制，如果授與總理太少的權威，總理可能會試著突破限制（Suleiman, 1980: 119）。總統和總理權力區分所產生的矛盾和兩難，會促使總統將權力集中於自身手中的現象結果。

半總統制議會化的現象是指涉半總統制國家運作的結果較傾向於議會制的面向。這些半總統制國家的總統是象徵性領袖，具有較少的憲法權力，運作起來像是虛位元首，而實際的行政權力掌握在總理手中（Elgie, 2005: 105）。這些半總統制國家的總統雖然權力較少，但並非是真正的虛位元首，因為他們在憲法上的權力享有選擇總理人選的權力（Duverger, 1980: 167）。一些半總統制國家的總統必須與國會中的政黨協商和根據國會選舉結果來提名總理（例如葡萄牙憲法第 187 條），另外一些半總統制國家有所謂的同意權的制度，總統提名的總理人選必須經由國會同意程序通過之後才能就任（Bergman, 1993: 60; Cheibub, Martin, and Rasch, 2021）。

我們可以用憲法被認為是半總統制的國家，實際上卻出現議會化現象的奧地利為例子來說明。根據奧地利的憲法，總統可以免職總理（憲法第

74 條第三項），然而實際運作受到過去威權經驗的影響，二次戰後奧地利的總統很少運用其憲法上的權力（Müller, 1999）。根據憲法的其它規定如內閣總理和內閣閣員負責聯邦最高行政事務（奧地利憲法第 69 條），賦予奧地利的總理擔任行政首長的權力。其次，有關個別內閣閣員的提名和免職，也是由總理來決定。例如憲法規定，聯邦總理提出內閣閣員名單，交由總統任命以及總理可以撤換個別的內閣閣員（憲法第 70 條）。總理可以單獨決定內閣閣員的去留。另外憲法還規定，所有聯邦總統的法律行為，除了憲法規定以外，需要由總理副署（憲法第 67 條）。簡言之，奧地利半總統制實際運作的結果，總理是政府領袖，負責行政事務的推動，而總統是國家元首，但不負責政策的成敗。

二、內閣組成與總統化、議會化

當內閣大部分閣員都是由總統任命的非黨派閣員所組成時，內閣與國會的政黨失去直接的連結，閣員的留任與否取決於總統（Skach, 2007: 99）。換言之，當內閣閣員與總統的連結是直接的委任和代理的關係時，其總統化的程度為最大。另外一方面，如果內閣的組成都是由總理提名，且閣員皆為國會議員擔任時，則總理化的程度為最大。例如，半總統制國家愛爾蘭憲法規定，總理是政府的領袖（愛爾蘭憲法第 28 條第五項）。內閣大部分的閣員是由下議院國會議員兼任，上議院國會議員可以兼任內閣閣員，但不能超過兩位（愛爾蘭憲法第 28 條第七項）。總理可以隨時免職內閣閣員，如果該位內閣閣員不辭職，總理可以建議總統終止其職位（愛爾蘭憲法第 28 條第九項）。愛爾蘭的總統是直選方式產生（愛爾蘭憲法第 12 條第二項），其權力相對有限，只能提名國會所推薦的人選擔任總理（憲法第 13 條第一項）。從愛爾蘭憲法的規定來看，總統和總理的權力平衡較傾向於總理，總理是行政機關的首長，掌握大部分的行政權力，而總統相對地較為弱勢。愛爾蘭總理的權力並不是所謂的同等中的第一人（first among equals），因為總理可以任免內閣閣員，同時內閣閣員因為是國會議員所兼任，行政和立法合一的情況下，法律推動或通過相對較為容易。

過去關於半總統制內閣形成的研究指出，總統權力或影響力越大，內

閣中非黨派的閣員越多，同時這些非黨派成員是屬於總統的政治盟友，大多會支持和執行總統的政策（Amorim Neto and Strøm, 2006: 621; Schleiter and Morgan-Jones, 2010: 1426）。總統是否可以任命非黨派的總理或內閣閣員取決於憲政制度的運作規範，有些半總統制國家例如法國，規定政府閣員不得同時兼任國會議員[8]（法國憲法第 23 條）。因之，法國內閣閣員會認為對於國會無個別的責任，容易導致行政效率不彰（Debré, 1981: 21）。當內閣總理或閣員不必然是由國會議員兼任時，此時總統對於總理的任命有較多的裁量空間和斟酌自由，甚至有時候總統選擇免職受到國會信任的總理，展現總統控制內閣的決心。例如，法國總統龐畢度迫使剛獲得國會信任投票的總理戴爾瑪（Jacques Chaban-Delmas）辭職下台，同時在任內提名巴爾（Raymond Barre）非國會議員出身的科技官僚擔任總理（Elgie, 1996: 280）。法國的憲政經驗顯示，當總理與國會的連結只是形式上的支持關係，而不是緊密的連結時，還是可能因為失去總統的信任而下台以及總理人選的定位是總統可以信任的政策執行者。

三、國會支持與總統化或議會化

當半總統制國家實施民主選舉以來，如果大部分的政府形態都是一黨多數的一致政府，會強化總統的權威，出現總統化的路徑依賴現象。半總統制國家實際運作的結果，如果出現較多次的共治政府時，則會強化總理的權力，使得半總統制出現議會化的現象，由總理和國會多數主導行政和立法的運作。例如波蘭、保加利亞的共治經驗（蔡榮祥，2020：186-187；張峻豪，2016：108-111）。當半總統制國家的選舉結果一直是聯盟政府的形式，比較容易造成總統和總理的權力競爭或衝突，因為總統和總理都掌握特定的權力和支持基礎。如果總統和總理同屬一個政黨時，雙元行政的衝突較少，但是如果總統和總理分屬政黨內部不同的派系時，則很可能產生嚴重的雙元行政衝突。例如法國左派總統密特朗（François Mitterrand）被迫提名左派政黨的主要領袖羅卡（Michel Rocard）擔任總理以及右派總統季斯卡（Giscard d'Estaing）被迫提名右派政黨的主要領袖席哈克

[8] 類似的規定是葡萄牙的內閣閣員如果是國會議員兼任，可以暫時保留其國會席次，當其辭職下台之後，可以再回任國會議員（Pinto and Almeida, 2009: 149-150）。

（Jacques Chirac）擔任總理，在這兩個例子中，總統和總理都出現公開的衝突（Grossman, 2009: 271）。法國的內閣運作常常出現總統的閣員和總理的閣員兩個團隊（Suleiman, 1980: 109）。總理和其同派系的閣員或國會議員會形成反對總統的聯盟，另外一方面總統和其同派系的閣員或國會議員也會組織成為支持總統的陣營，形成總統化和議會化兩股勢力對抗。另外，當總理可以實質掌控聯盟多數的政府，總理的行政權力會大於總統的行政權力，總統可能會運用憲法的保留權力例如否決權或解散國會來反制總理。反之，當聯盟多數政府的凝聚力相對較弱的時候，總統較可能介入行政運作，與總理分庭抗禮。整體而言，聯盟政府下的總統和總理的權威互動模式可能是浮動的，必須視個別國家的憲政規範、政治脈絡或是國會動態而定。

半總統制國家的總統如想要順利推動政策或法案，需要國會來配合（吳東野，1996：48）。國會支持的強弱會影響總統的立法影響力。當總統所屬政黨團結一致支持政府所提出的法案時，總統的立法影響力最大。在共治政府時期，當總理與總統分屬對立政黨，但是總理政黨掌握國會多數時，總統的立法影響力最小，只能以否決權來對抗總理控制多數的國會。否決是否能夠成功必須視憲法規定的門檻高低以及國會多數的凝聚力程度。當總統只有少數的國會支持時，既使總理是同一政黨，也無法控制國會。如果國會可以結合臨時的多數，則可以通過法律改變現狀，如果國會無法形成任何的多數，則會形成立法僵局，無法改變現狀或及時應付嚴重的危機。如果國會出現多數，但其是由不同政黨結合產生時，則總統可能要與聯盟政黨分享國會權力，其所屬意的法案也必須取得聯盟政黨的同意[9]。當非總統所屬的聯盟政黨所提的法案或政策不受到支持或是總統所屬的政黨所提的政策對其它聯盟政黨不利時，該聯盟政黨可能會選擇離開聯盟政府，不再支持政府所提的法案，甚至導致不信任案的通過，內閣必須被迫解散，國會面臨重新改選的命運。總統國會支持的強弱悠關總統的施政是否能夠推行以及內閣是否可以持續執政。

[9] 在總統制的研究中，聯盟多數政府或是聯盟少數政府的立法通過率甚至比少數政府還低，原因是這些聯盟政府的組成是具有相當的異質性，聯盟中有很多政黨會否決可能的立法變遷，相關的討論請參閱 Saiegh（2015: 170）。

四、政黨權力與總統化、議會化

總統和總理之間的權力競爭或平衡的關係除了取決於憲法的權力規範、政府類型和內閣組成之外，還可能涉及總統和總理的政黨權力之結構。當總統同時兼任黨主席時，總統可以藉由政黨的機制來統籌協調政府的政策以及國會的法案。在這種情況下，總理只能擔任次要或附屬的角色，負責政策的執行。如果總理是國會多數黨的黨主席的話，總理可以透過政黨機器來發號施令。此時總統的行政權力相對地萎縮，最多只能表示反對的意見或是否決內閣和國會的法案。除了這兩種情況之外，國會多數黨也可能成為選舉機器，由專業人士來擔任政黨的主席，向總統或總理負責。根據一項比較研究指出，在半總統制民主國家中，36.5%的總統兼任黨主席，而 40.1%的總理兼任黨主席（陳宏銘，2016b：9）。在 12 個總統國會制民主國家中，總統兼任黨主席的比例高達 67.6%，在 18 個總理總統制的民主國家中，歷任總理兼任黨主席的比例高達 66.3%（陳宏銘，2016b：13-14）。以政黨權力作為衡量的指標來看，半總統制國家同時呈現總統化或議會化兩種趨勢。而在憲法上總統權力較大的總統國會制國家中，較容易出現總統化現象，而在憲法上總統權力相對較小的總理總統制國家中，較容易出現議會化現象。

當總統掌握政黨機器和權力時，總統透過政黨機制來影響政府決策或國會立法。首先，總統可以將政府可能施行的政策或法案，在政黨的決策會議中提出，一來可以聽取黨內的不同意見，二來可以事先整合行政部門和立法部門的差異。經由政黨的機制可以減少決策的交易成本，同時讓行政或立法部門不至於有資訊不對稱的問題。然而，如果總統雖然兼任黨主席，但是黨內反對總統的派系勢力強大時，總統可能必須面對來自黨內的挑戰。例如，有些國會議長雖和總統同黨，但掌握部分黨籍國會議員，形成對於總統的權力制衡。另外一種黨內權力的布局是總理掌握政黨機器，可以運用政黨的決策和提名來促進行政和立法的協調。當政黨是內造政黨，由國會議員組成時，總理更能掌握政黨機器。當政黨是外造政黨時，必須視政黨決策機制的集權和分權程度而定。不管哪一種政黨起源方式，誰能真正掌握政黨權力或機器，就可以全力推動政策或是施展權力。另外一種可能的情況是在聯盟政府的情形下，總統的支持基礎是國會中多數聯

盟中的相對少數，因此總統被迫將權力分享給同一多數聯盟但掌握相對多數國會支持的政黨領袖，任命他（她）為總理，以凝聚國會支持的程度（Elgie, 2017: 172）。

表 1 是行政權力、內閣組成、國會實力和政黨權力與總統化程度之間的關聯。以行政權力來看，當總統同時有主持內閣會議的決策權力以及可以免職內閣總理和閣員時，總統的行政權力最大。如果總統只有免職權力，則相對的行政權力次之。總統有主持內閣會議的權力，但卻沒有正式免職總理的權力，則其行政權力相對較弱。當總統沒有內閣會議的決策權力和免職總理的權力時，此時總統正式的行政權力為最弱。當內閣的組成都是由非國會議員組成（外部形成），特別是總統任命的科技專家閣員時，則總統的行政權力最大。當內閣的組成都是由國會議員兼任時，則總統必須與內閣閣員分享行政權力，因為內閣閣員可以藉由控制部門的資訊和國會的支持而有其自主性。總統的政黨在國會的席次多寡會影響總統的法案推動。當總統政黨獨立擁有國會多數席次時，總統屬意的法案通常較容易通過。當總統政黨與其他政黨組成聯合內閣時，相對地總統的國會實力會較弱，總統的立法影響力會受到聯盟政黨的影響。最後，當總統同時控制政黨機器以及擔任政黨領袖時，總統可以透過政黨機制來凝聚行政權力和指揮總理。當政黨是由總理擔任領袖以及總統無法號令政黨時，則總統化的程度會相對較低。總統化程度最高為數字 1，最低為數字 8。

表 1　行政權力、內閣組成、國會實力、政黨權力和總統化

行政權力	內閣組成	國會實力	政黨權力	憲政結果
決策和免職	外部形成	一黨政府	總統領導	總統化程度 1
免職權力	外部形成	一黨政府	總統領導	總統化程度 2
決策權力	外部形成	一黨政府	總統領導	總統化程度 3
無制度性權力	外部形成	一黨政府	總統領導	總統化程度 4
決策和免職	國會形成	多黨政府	非總統領導	總統化程度 5
免職權力	國會形成	多黨政府	非總統領導	總統化程度 6
決策權力	國會形成	多黨政府	非總統領導	總統化程度 7
無制度性權力	國會形成	多黨政府	非總統領導	總統化程度 8

資料來源：作者自行整理。

表 2 是影響總理化程度的各項可能的原因。本文的議會化是指涉政治體制的特徵，總理化指涉的是政治權力由總理主導。換言之，本文的議會化的現象主要是以總理權力的大小作為運作化的指標。首先，當總統在憲法上無法主持內閣會議和免職總理的權力時，總理的行政權力相對較大。總理可以透過主持內閣會議的機制來制訂決策，運作其行政權力。其次，如果總統可以主持內閣會議，其可以影響議程的設定和決策的通過。如果總統可以在憲法上有免職總理的權力，則既使總理可以主持內閣會議，也可能會因為與總統理念不合或政策衝突，被迫辭職，因此總理的行政權力受到總統的牽制和侷限。當總統同時有主持內閣會議和免職總理的權力時，總統的行政權力可能會凌駕於總理之上。在內閣組成方面，當內閣閣員都是由國會議員兼任時，總理可能藉由內閣會議來指揮或協調內閣閣員，此時總理的行政權力最大。當內閣閣員大部分都不是由國會議員兼任，而是由科技專家擔任以及這些閣員大部分是由總統任命時，則總理控制內閣的實力下降。總統任命的閣員會聽從總統的指示，而非總理的命令。總理成為行政事務的形式首長，並沒有掌握實質的行政權力。再則，國會實力的部分可區分成多數政府。最後，政黨內部的權力布局也會影響總理的行政權力之掌握。當政黨是由總理擔任正式或實質領袖時，總理可

表 2　行政權力、內閣組成、國會實力、政黨權力和總理化

行政權力	內閣組成	國會實力	政黨權力	憲政結果
無制度性權力	國會議員	一黨政府	總理領導	總理化程度 1
決策權力	國會議員	一黨政府	總理領導	總理化程度 2
免職權力	國會議員	一黨政府	總理領導	總理化程度 3
決策與免職	國會議員	一黨政府	總理領導	總理化程度 4
無制度性權力	外部形成	多黨政府	非總理領導	總理化程度 5
決策權力	外部形成	多黨政府	非總理領導	總理化程度 6
免職權力	外部形成	多黨政府	非總理領導	總理化程度 7
決策與免職	外部形成	多黨政府	非總理領導	總理化程度 8

資料來源：作者自行整理。

以透過政黨機制來指揮內閣閣員或是掌握國會議員的提名。當總理不是政黨的領袖，而是由總統來擔任時，總統會透過政黨的管道來掌握行政權力或立法權力。總理化程度最高為數字 1，最低為數字 8。分析完可能影響總統化或總理化的因素之後，我們將這兩種不同的路徑發展放在歷史時間的脈絡中來解釋可能的模式演變。

肆、總統和總理的憲法權力平衡

比較政治學者 Juan Linz（1994: 7）主張權力集中於總統一人之中以及國會出現反對總統的多數政黨時，容易產生雙元正當性的問題，沒有任何的民主原則可以解決這個問題，而且憲法中解決雙元正當性的機制是相當複雜的、高度的技術性以及拘泥於形式的。這種觀點強調總統制下完全的分權制衡會造成政府無法運作，導致嚴重的民主危機。擁護總統制的觀點則認為，分立的國會可以對於總統產生制衡，讓總統無法贏者全拿，因為總統選舉失敗的政黨還可以在國會中掌握一些關鍵席次，因此可以限制或是阻礙總統的提案[10]（Shugart and Mainwaring, 1997: 40）。類似的觀點強調憲法規範中，權力之間相對分散或平衡比權力之間相對集中更容易促成民主治理（Corrales, 2018: 9）。以行政和立法的關係來看，國家的憲法設計中，當總統和國會在內閣的存活權以及立法權力的設計相對平衡時，民主的表現較好，相反地，如果總統或國會在內閣存活權和立法權的設計屬於相對的集中權力時，則民主的表現較差[11]（Alberts, 2009）。綜合來看，總統的權力和國會的權力相對平衡時，可以相互牽制，讓權力無法集中於同

[10] 然而，一項關於拉丁美洲總統制的研究認為當總統在國會只獲得少數席次支持，但在憲法上有較強的權力時，很容易出現嚴重的民主危機，因為總統無法估算國會何時可能對於總統進行制裁，因此選擇冒險和濫用權力來挑戰極限（Helmke, 2017: 11-14）。

[11] 憲法中總統和國會的權力平衡可以追溯到制憲或修憲過程中的政治結構。在制憲或修憲會議中，當執政勢力和反對勢力較為平衡，則會制定出總統和國會權力較為平衡；當執政勢力比反對勢力強大的時候，會制定出強權總統的憲法；當反對勢力比執政勢力更強時，會制定出縮減總統權力和增加國會權力的憲法，相關的討論請參閱 Corrales（2018: 8）。

一機關。總統制基本上是總統和國會的平衡關係，而半總統制則牽涉到總統、總理和國會的三方互動關係。半總統制的運作會出現兩種不同的方向，一種是朝向總統制，另一種是朝向議會制的發展（Debré, 1981: 20; Suleiman, 1994: 151）。當總統政黨同時控制國會時，總統可以透過總統直選的正當性來提名總理、籌組內閣和凝聚國會支持來運作成類似總統制的態樣。當國會是由對立的多數所控制時，總統選擇提名該多數的政黨領袖擔任總理，形成所謂的共治政府[12]。半總統制的運作過程中，常會出現所謂的雙元權威的問題。一方面是總統負責政府的事務，另外一方面總理由於有國會支持，也享有重要的個人權威（Debré, 1981: 20）。總統和總理的權力平衡可以分成下面三種模式。

第一、總統優勢模式。當總統可以任命和免職總理、主持內閣會議、提名科技專家人士擔任內閣閣員時，總統的行政權威凌駕於總理的行政權威。當憲法規定，總統可以任命和免職總理時，總統可以透過提名，選擇對其忠誠的人是來擔任總理，當總理無法執行總統的任務或是總統推行的政策失敗，總理很容易成為總統解決危機的避雷針，透過免職總理來解決政治危機。當總統可以主持內閣會議時，可以透過與總理和內閣閣員開會的正式場合，決定政策的議程和指揮協調各部會。內閣的組成方面，當總統可以決定內閣大部分的名單，提名專業科技人士擔任閣員時，則內閣屬於總統的內閣，而不是總理或國會的內閣。第二、總理優勢模式。當總統可以提名總理，但是需要經由國會同意且憲法上只有國會可以讓總理去職、總理主持內閣會議、內閣閣員由國會議員兼任時，總理的行政權力大於總統的行政權力。在大部分半總統制國家的憲法，總統擁有總理的提名權。部分半總統制國家規定，總統提名總理之後，要經由國會同意後才能任命。當總理需要經由國會過半數的同意時，總統必須提名國會支持的人選。國會除了對於總理可以行使任命權之外，國會也可以對於總理提出不

[12] 法國之所以會形成共治政府，部分受到過去的憲政傳統的影響。法國第三共和時期，眾議院拒絕對於馬克馬宏（Patrice de Mac-Mahon）總統所任命的總理及政府給予信任投票，馬克馬宏總統於是解散眾議院，但是反對總理任命案的政黨，亦即原先的多數黨仍然獲得勝利，馬克馬宏總統針對這樣的情況，說他不是選擇順從，就只能辭職（徐正戎，2002：111）。這個憲政傳統的意涵是當人民選擇支持國會的原先多數時，總統必須接受這樣的結果，選擇提名國會多數支持的政黨領袖擔任總理。

信任案。同意權和不信任的配套設計，讓半總統制國家的運作容易朝向議會化的運作。內閣會議是政府施政的決策平臺，當總理主持內閣會議，可以透過會議來決定政策的內容和優先順序。內閣閣員由國會議員兼任時，總理可以透過內閣的職位來換取閣員的忠誠，同時未來有志擔任閣員的國會議員也會依循政黨的指示投票，以便將來成為前排議員（內閣閣員）（Cox, 1987）。第三、總統和總理平衡模式。當總統只擁有總統優勢模式三項權力中的兩種或一種對應上總理只擁有總理優勢模式三項權力中的兩種或一種時，可能成為所謂的總統和總理平衡模式。總統優勢模式和總理優勢模式是相對應的模式，當總統擁有一項憲政權力時，總理可能沒有該項權力或是兩者特定的憲政特徵只能存在一種。這裡所謂的平衡是憲法權力的平衡，實際的總統和總理的權力平衡還需要考量到其他的制度特徵或是政黨的內部權力等因素而定（請參閱表 3）。表 1、表 2 主要是總統化現象和總理化現象的程度區分，而表 3 基本上是指純粹總統化或純粹總理化現象的中間各種類型，這些類型指涉總統和總理的憲法權力可能會出現的幾種態樣或模式。

表 3　總統和總理的憲法權力平衡模式

總統化模式	制度特徵	制度特徵	制度特徵
總統任免總理	V	X	X
總統主持內閣會議	X	V	X
總統任命無黨派閣員	X	X	V
總理化模式	制度特徵	制度特徵	制度特徵
國會免職總理	X	V	V
總理主持內閣會議	V	X	V
國會議員兼任閣員	V	V	X
對應結果	總統優勢	總統和總理平衡	總理優勢

說明：V 表示有此項憲政特徵，X 表示沒有此項憲政特徵。

資料來源：作者自行整理。

伍、半總統制次類型、總統化和總理化現象

總統國會制下，當總統可以主持內閣會議和具有免職總理的憲法權力時，其行政權力為最大。當內閣組成是由非國會議員的閣員所組成時，則總統控制內閣的權力為最大，反之則較小。當總統組成一黨政府時，其國會實力較大，當總統組成聯合政府時，相對地其國會實力較小。當執政政黨是由總統擔任領袖時，則其權力較大，反之，則權力較小。總理總統制下，當總理主持內閣會議，而非由總統主持內閣會議時，總理權力最大，當總統主持內閣會議時，總理權力相對較小。當內閣是由國會議員組成時，總理權力較大，而內閣是由非國會議員組成時，總理相對權力較小。當總理組成一黨政府時，其國會實力較大，當總理組成聯合政府時，相對地其國會實力較小。當總理或總統同時兼任執政黨領袖時，則其權力相對較大，反之則其政黨控制的權力相對較弱。相關的組合排列，請參閱表 4。表 4 有關總理總統制的類型比總統國會制的類型推演較多的原因是因為內閣會議可能是由總統或是總理來主導以及政黨權力有三種不同的模式所形成的組合結果。表 5 是半總統制國家次類型與總統化和總理化的交叉分析結果[13]。總統國會制國家中，安哥拉、納米比亞、布吉納法索、莫三比克、亞塞拜然、台灣、塞內加爾、坦尚尼亞、馬達加斯加、葛摩聯盟、祕魯等國家呈現總統化現象。奧地利、幾內亞比索、冰島、吉爾吉斯、突尼西亞等國家呈現總理化現象。總理總統制國家中，法國、肯亞、馬利、多哥、尼日、烏克蘭、海地呈現總統化現象。波蘭、芬蘭、愛爾蘭、葡萄牙、亞美尼亞、東帝汶、蒙古共和國、維德角、塞爾維亞、保加利亞、克羅埃西亞、聖多美普林西比、斯洛伐克、斯洛維尼亞、立陶宛、馬其頓、羅馬尼亞等國家則呈現總理化現象。換言之，總統國會制國家運作起來也可能傾向總理化現象，而總理總統制國家也可能傾向總統化現象。研究法國半總統制運作的比較政治學者 Suleiman（1994: 151）指出，半總統制包

[13] 本文根據自由之家（Freedom House, 2018）之指標，只討論民主和半民主國家，排除威權的半總統制國家。

含一個安全瓣可以藉由將政治體制運作起來像總統制或是運作起來像議會制來避免兩個具有民選正當性的總統或總理之間的衝突和危機。從半總統制次類型的角度來看，相對總統權力較大的總統國會制運作起來也可能朝向議會制，相對總理權力較大的總理總統制運作起來也可能會朝向總統為中心的現象。總統國會制即使出現總理化現象時，總統行政權主導程度，應較低於總理總統制下總統化時的總統權力。

半總統制的次類型和相關的政治特徵的配套會產生不同的路徑，同時也會影響權力分立的安排和運作。

表 4　半總統制行政權力、內閣組成、國會實力、政黨權力、總統化和總理化

總統國會制	行政權力	內閣組成	國會實力	政黨權力	總統化
安哥拉	決策和免職	外部形成	一黨政府	總統領導	1
納米比亞	決策和免職	外部形成	一黨政府	總統領導	1
布吉納法索	決策和免職	外部形成	一黨政府	總統領導	1
莫三比克	決策和免職	外部形成	一黨政府	總統領導	1
喬治亞	決策和免職	外部形成	一黨政府	總統領導	1
亞塞拜然	免職	外部形成	一黨政府	總統領導	2
台灣	免職	外部形成	一黨政府	總統領導	2
塞內加爾	免職	外部形成	一黨政府	總統領導	2
坦尚尼亞	決策和免職	國會形成	一黨政府	總統領導	3
馬達加斯加	決策和免職	外部形成	多黨政府	總統領導	4
葛摩聯盟	決策和免職	外部形成	多黨政府	總統領導	4
秘魯	免職	外部形成	多黨政府	總統領導	5
奧地利	免職	國會形成	多黨政府	非總統領導	6
幾內亞比索	免職	國會形成	多黨政府	非總統領導	6
冰島	免職	國會形成	多黨政府	非總統領導	6
吉爾吉斯	免職	國會形成	多黨政府	非總統領導	6
波蘭	總理領導	國會形成	一黨政府	非總理領導	1
芬蘭	總理領導	國會形成	多黨政府	總理領導	2

總統國會制	行政權力	內閣組成	國會實力	政黨權力	總統化
愛爾蘭	總理領導	國會形成	多黨政府	總理領導	2
葡萄牙	總理領導	國會形成	多黨政府	總理領導	2
亞美尼亞	總理領導	外部形成	一黨政府	總理領導	3
東帝汶	總理領導	外部形成	一黨政府	總理領導	3
蒙古共和國	總理領導	外部形成	一黨政府	非總理領導	4
維德角	總理領導	外部形成	一黨政府	非總理領導	4
塞爾維亞	總理領導	外部形成	一黨政府	非總理領導	4
保加利亞	總理領導	外部形成	多黨政府	總理領導	5
克羅埃西亞	總理領導	外部形成	多黨政府	總理領導	5
聖多美	總理領導	外部形成	多黨政府	總理領導	5
斯洛伐克	總理領導	外部形成	多黨政府	總理領導	5
斯洛維尼亞	總理領導	外部形成	多黨政府	總理領導	5
立陶宛	總理領導	外部形成	多黨政府	非總理領導	6
馬其頓	總理領導	外部形成	多黨政府	非總理領導	6
蒙特內哥羅	總理領導	外部形成	多黨政府	非總理領導	6
羅馬尼亞	總理領導	外部形成	多黨政府	非總理領導	6
突尼西亞	總統領導	外部形成	多黨政府	非總理領導	6
法國	總統領導	外部形成	一黨政府	總統領導	7
肯亞	總統領導	外部形成	一黨政府	總統領導	7
馬利	總統領導	外部形成	一黨政府	總統領導	7
多哥	總統領導	外部形成	一黨政府	總統領導	7
尼日	總統領導	外部形成	多黨政府	非總統領導	8
海地	總統領導	外部形成	多黨政府	非總統領導	8
烏克蘭	總統領導	外部形成	一黨政府	非總統領導	9

資料來源：Constitute Project（2020）、World Statesmen（2020）、Wikipedia（2020）。

表 5 總統制國家次類型、總統化和總理化現象

	總統國會制國家	總理總統制國家
總統化現象	安哥拉、納米比亞、布吉納法索、莫三比克、喬治亞、亞塞拜然、台灣、塞內加爾、坦尚尼亞、馬達加斯加、葛摩聯盟、祕魯	法國、肯亞、馬利、多哥、尼日、烏克蘭、海地、突尼西亞
總理化現象	奧地利、幾內亞比索、冰島、吉爾吉斯	波蘭、芬蘭、愛爾蘭、葡萄牙、亞美尼亞、東帝汶、蒙古共和國、維德角、塞爾維亞、保加利亞、克羅埃西亞、聖多美普林西比、斯洛伐克、斯洛維尼亞、立陶宛、馬其頓、羅馬尼亞

資料來源：作者自行整理。

陸、總統化和總理化現象的路徑依賴

一、半總統制之路徑依賴與憲政運作

所謂的路徑依賴是指時間和序列的特定模式是關鍵的、類似的條件可能產生不同的結果、相對小或是偶發事件在對的時間發生，也可能產生大的結果；特定行動的發展，一旦引進很難逆轉以及關鍵時刻的事件會塑造社會生活的基本輪廓（Pierson, 2000: 251）。路徑依賴的途徑強調歷史過程的重要性和關鍵時刻所造成的影響。路徑依賴（path dependence）的理論指出事件所發生的順序不同，會形成不同的結果。事件的結果不僅依賴過程中間所發生的事件，同時也必須視離結果較遠的前面事件以及序列的發展而定，不同序列所產生的事件相互作用的結合會使得過程可以持續發展下去，一直到最後結果的出現（Abbott, 1983: 129）。事件發生的順序的不同，會形成不同的結果。順序或序列基本上可以分成兩種類別：（一）自我再製的過程（self-reproducing process）；（二）反作用的過程（reactive process）（Falleti and Mahoney, 2016: 216）。自我再製的過程中，又可以分

成三種次類型：（一）連續的過程，早期事件隨著時間的進展被再製或導致其他的事件，讓過程呈現持續穩定的發展；（二）自我擴充的過程，早期的事件讓過程中的順序往一定的方向發展，甚至是結果被強化或是擴大化；（三）自我耗損的過程，後來事件破壞前面事件所形成的輪廓，形成倒退的結果（Falleti and Mahoney, 2016: 221-222）。反作用的過程是指事件和反作用的事件相互交替影響的過程（Falleti and Mahoney, 2016: 222）。綜觀之，事件發展的先後順序對於事件結果的影響極為關鍵，不同事件發生的先後順序會產生南轅北轍的結果。

從路徑依賴的理論來看，半總統制國家的演化，可能會出現幾種不同的路徑和結果[14]。第一種路徑如下，如圖 1。首先，憲法制定的結果，總統掌握相對的行政優勢，例如總統同時有主持內閣會議的決策權力以及可以免職內閣總理和閣員的權力。其次，總統還可以提名科技專業人士擔任內閣閣員，掌握內閣的組成和走向。再者，國會選舉結果使得總統政黨或是其聯盟取得國會多數，總統可以藉由國會多數來最大化其立法的影響力。最後，如果總統同時控制政黨機器時，可以用來確保黨籍總理和閣員的政策一致性和國會議員的立法紀律。這個路徑的發展不必然都是正向回饋，也可能出現反向回饋，例如總理化現象，當反對總統的政黨贏得國會多數時，總統只能尊重新的國會多數，提名國會多數的政黨領袖擔任總理來領導政府，總統只能主導憲法所規定的國防和外交事務。總理化現象出現之後，總統政黨可能再一次同時掌握總統職位和國會多數，持續增強總統化的結果，既使經歷了不同對立的政黨分別取得總統職位和國會多數席次的共治現象，仍然會朝總統化的方向前進。先前出現的總理化現象，可能被後來出現多次的總統化現象所凌駕或稀釋。這個路徑最終演化的結果是總統是政府的領袖，而總理成為總統施政的執行者。這個路徑發展中可

[14] 路徑依賴的概念可能指涉正向的發展過程中，並沒有反向事件的介入，最終形成對應結果。本文因為篇幅限制，只說明半總統制路徑依賴其中的三個模式。路徑依賴的概念是觀察長期的變化，縱使發生結果前出現反向的事件，但是這些結果可能受到更早期事件的路徑影響，最終還是會形成依賴的結果。例如，台灣民主化過程中，早期的運作是總統化的方向，後來雖然經歷的少數政府或是國會反對多數，並沒有朝向總理化的過程發展，因此台灣與法國的路徑較為類似。

能出現的關鍵時刻是總統和國會選舉從原本的不一致變成一致，使得同一政黨或聯盟同時贏得總統和國會多數的可能性增加（Shugart and Carey, 1992: 237-238; 陳宏銘、蔡榮祥，2008：143-145）。發展序列中，憲法的總統優勢，受到後來總統化的各項因素的增強或鞏固，造成總統是政府領袖的最終發展結果。結合路徑依賴的理論和半總統制的演化過程來看，所謂的連續過程是指早期總統事件如總統優勢，持續發展到最終形成總統是政府領袖的結果。自我擴充的過程是經由不同的時期的權力增強，演變成最終的結果如持續總統化或是總理化的階段。自我耗損是指發展過程中出現反向回饋的事件如共治現象。下面法國、波蘭和喬治亞的個案分別代表總統化、總理化和總統和總理權力平衡的個案說明，其他的半總統制國家也可能屬於這三種不同類別之一。

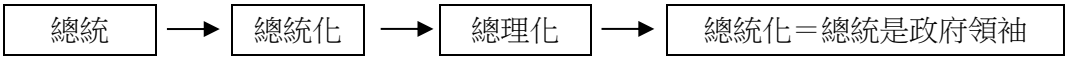

圖 1　路徑一

資料來源：作者自行繪製。

法國第五共和憲政運作經驗屬於路徑一的模式。根據法國第五共和憲法設計之父德勃雷（Michel Debré, 1981: 17）的原始理念是賦予總統經由選舉和憲法權力所產生的獨立權威以及由國會多數支持的內閣一起來執行行政的功能。在法國第五共和憲法中，總理是行政部門的政策制訂者，憲法規定總理領導政府，決定國家政策，總理可以在法律授權下制定行政命令，不需要總統副署（Elgie, 2001: 107）。首先，第五共和憲法規定，經由政府提出，國會須針對政府所提出或修正的法案之一部或全部，進行一次性的表決。換言之，政府可以進行所謂的包裹表決。其次，第五共和憲法給予內閣和總理信任投票的權力。總理為通過政府支持的特定法案，得向國會提出信任案，除非國會在 24 小時提出並通過不信任案，否則該法案視同通過（第五共和憲法第 49 條第三項）。這兩項條文形同理性化國會的立法自主權，讓內閣或總理可以順利推動政府所支持的法案（Huber, 1996: 3）。然而具有議會制主要特徵的法國第五共和憲法，在 1962 年第一次總統直選之後產生了化學變化。總統戴高樂憑藉直選方式產生，擁有民

意的正當性，擴大解釋憲法中有關總統是憲法仲裁者的角色，介入政府運作，導致第五共和憲法朝向總統優勢的運作方向發展（Clift, 2005: 222-223）。法國行政體系變成雙元領導，總理面臨雙重責任，一方面向國民議會（Assemblée nationale）負責，另一方面在實際運作上（不是憲法上），向總統負責（Elgie and Grosman, 2016: 183）。

1988 年法國總統和國會選舉結果揭曉，總統和國會分屬左、右派政黨聯盟控制，失去國會多數的左派總統密特朗（François Mitterrand）只好提名控制國會多數的右派領袖席哈克擔任總理，形成共治政府（cohabitation）。右派總理席哈克藉由控制國會多數，主導行政權力的行使，但是左派密特朗總統仍然運用憲法賦予總統的否決權來拖延政府法案之執行，例如憲法規定總統擁有對於部長會議的決議之條例和命令以及人事任命權之簽署權（憲法第 13 條），以此來對抗總理席哈克（Pierce, 1991: 280）。另外，總理席哈克根據憲法第 38 條之規定政府得要求國會授權給行政部門制定行政條例來執行原屬於法律範疇之事務來執行政策，但總統密特朗三次拒絕簽署席哈克總理在內閣會議通過的行政條例，最後總理只好透過國會立法的方式取代內閣會議決議的行政條例，讓總統對於該法案進行簽署（Pierce, 1991: 280-281）。另外，總統密特朗也運用憲法第 9 條所規定的主持內閣會議的議程設定權力來拖延總理和國會多數所支持的法案，總統可以要求國會所通過，但總統反對的法案進行第二次的辯論以及總統可以將該通過法案送交憲法委員會來進行合憲性審查（Poulard, 1990: 258）。在法國半總統制運作的共治時期，總理是最高行政首長，可以指揮政府和支配國會的立法，但是共治時期的總統並沒有因此退居二線，其仍可以根據憲法的保留權力對於控制國會多數的總理進行權力的制衡。

為了避免雙元行政或是共治所引發的權力機關之間的衝突，法國從 2000 年至 2008 年進行修憲工程，特別將總統和國會的選舉期程調成蜜月選舉（先總統、後國會選舉），以及將總統任期從七年縮短成五年。法國修憲的結果形成所謂的大總統主義的現象，總統成為第一線行政權的實際運作者、總統是國會多數的實質領袖以及總理是總統政策的執行者（郝培芝，2010：81）。2008 年後的法國總統和國會三次蜜月選舉結果都出現一

致政府，而沒有出現共治政府。法國半總統制運作朝向總統化的現象可以從總統和總理之間的關係進行觀察。2020 年法國總統馬克宏（Emmanuel Macron）將總理菲力普（Édouard Philippe）解職，儘管總理菲力普的民調甚至比總統馬克宏還要高，總理的高聲望卻成為其去職下台的理由之一（The Guardian, 2020）。法國憲法規定總統提名總理，沒有規定總統可以解職總理，但實際運作上，當總統掌握國會多數以及實質控制執政黨的運作的原因影響下，其可以按其意志來免職總理（Samuels and Shugart, 2010: 43）。從路徑依賴的觀點來看，法國第五共和初期的總統優勢運作經驗，成為後來憲政發展的關鍵因素，總統權力的擴大形成正向回饋的作用，縱使後來經歷反向回饋的總理優勢之共治經驗，最終還是無法逆轉憲政運作朝向總統行政權威優越性的正向路徑[15]。

第二種路徑是朝向總理化方向發展，如圖 2。首先，憲法條文中，總理的任命須經由國會同意以及憲法上只有國會可以決定總理的免職，且具有主持內閣會議和掌握閣員的提名權力，而總統無法依據憲法免職總理時，總理的行政權威凌駕於總統。其次，總理在國會中獲得政黨或聯盟的多數支持時，則會促成總理化的現象。再者，如果總理同時是政黨領袖，可以運用政黨的程序和機制來控制內閣閣員和國會議員。在這樣的路徑發展中，可能會出現反向回饋的現象。例如，總統由間接選舉改為直接選舉，總統因為直選的正當性，可能會積極行使憲法的權力如否決權來挑戰總理和國會的權威。然而，憲法條文的結構中，總理掌握優勢的行政權力，總統可能對於總理挑戰或掣肘，仍無法改變總理是政府元首的事實。這種路徑下的總理和總統可能發生頻繁的衝突，但是衝突並無法改變憲法結構性因素的影響。

半總統制國家的總統通常具有重要的立法權如否決權，可以用來反制國會多數通過的法律。一項最近的研究指出，在共治時期、極端多黨體系和總統黨的國會支持屬於少數時，很容易促成總統使用否決權（Köker, 2017: 8-9）。換言之，共治時期中，總理主導議程設定、立法通過和政策執行，對立的總統會使用否決權來延宕總理的立法，如果反否決的門檻須

[15] 有關半總統制共治政府的比較研究，請參閱張峻豪（2015；2016）。

要國會的絕對多數，則總統的否決較容易成功，如果反否決的門檻僅僅需要國會的相對多數，則總統的否決可能會被總理掌握的國會多數撤銷，讓法案再次通過。共治政府時期，大部分都是總理主導，少部分的情況下，總統可以阻擋法案的通過。另外，半總統制國家具有極端多黨體系和總統黨是國會的少數黨的情形下，總統也會動用否決權來挑戰國會的立法權威，當國會無法聚集足夠的多數來反否決總統的否決時，總統可以讓法案無法通過，維持現狀。總統和總理的權力平衡必須視憲法權力、國會動態和政策的性質。

總理優勢 → 總統化 → 總理化 → 總理化＝總理是政府領袖

圖 2　路徑二

資料來源：作者自行繪製。

波蘭的憲政軌跡發展可以說明半總統制朝向議會化的路徑依賴發展。波蘭 1997 憲法規定，總統提名總理，由總理提出內閣閣員名單，並向國會（Sejm）提出施政計畫，交由國會進行信任投票，國會議員一半以上出席，以絕對多數投票通過後，總理可以組成內閣（憲法第 154 條）。使波蘭內閣總理去職的唯一方式是經由國會的不信任投票，當 46 個國會議員提出不信任案，經由多數決表決通過後，總理必須去職（憲法第 148 條）。換言之，波蘭總統並沒有免職總理的憲法權威。內閣會議由總理及內閣大臣組成（憲法第 147 條），而不是像法國半總統制的規定由總統主持。從這些條文來看，1997 年波蘭憲法具有議會制的重要色彩，如總理籌組內閣，經由國會同意、內閣需向國會負責，國會可以行使不信任投票來倒閣。然而，波蘭總統並不是像議會制國家一樣的虛位元首。波蘭總統可以發布管制命令和行政命令（憲法第 142 條）以及總統具有獨立的法案提案權，總統可以向國會直接提出法案（憲法第 144 條）。當國會通過法案之後，波蘭總統在簽署法案之前可以將該法案送到憲法委員會進行合憲性審查或是將其否決，退回國會重新考慮，只有當國會以五分之三的多數，重新通過該法案時，總統必須在七天內簽署和公布該法案（憲法第 147 條）。從這些憲政規範來看，波蘭憲法具有重要的議會制特徵，但同

時波蘭憲法也賦予總統重要的立法權力，可以對於總理和內閣行使否決權或是拖延立法過程。

2007 年波蘭國會大選，圖斯克（Donald Tusk）所領導的公民聯盟（Civic Platform）在國會 460 總席次的得票中，贏得 209 席的相對多數席次，成為第一大黨。總統卡辛斯基（Lech Aleksander Kaczyński）的孿生兄弟 Jarosław Aleksander Kaczyński 所領導的法律與正義黨（the Law and Justice party）只取得 166 席，屈居第二大黨（Krzysztof and Jasiewicz-Betkiewicz, 2008: 1097）。礙於政治現實，總統卡辛斯基只好提名圖斯克擔任總理和掌握內閣行政權力，然而總統卡辛斯基仍然透過憲法權力的行使來制衡總理圖斯克，從 2008 年到 2010 年總統卡辛斯基一共提出 46 個總統法案、18 次對於總理通過的法案進行否決以及將 20 個國會通過的法案提交到憲法委員會進行違憲審查（Brunclík and Kubát, 2019: 76）。換言之，總統援引憲法權力企圖干涉總理的行政運作。2019 年波蘭國會選舉結果，總統黨法律與正義黨取得 460 席中 235 席的過半數席次，可以單獨執政，扭轉過去共治政府下總統黨的劣勢。2020 年 8 月，法律與正義黨在國會通過國會選舉法，選舉法的修正對於大黨較為有利，雖然出身於小黨的總統杜達（Andrzej Duda）是由法律與正義黨支持所選出的，但其仍然反對通過有利於大黨的選舉法，動用否決權來否決這項法案（Reuters, 2018）。不過形勢比人強的情況下，2020 年 6 月國會最終還是通過選舉法的修正，讓總統只能簽署和公布（CEC-Government Relations, 2020）。

波蘭半總統制運作發展的結果，總理是國家行政的首長，其可以對政府各部門的職權進行分配和調整，其權力類似於英國議會制的首相，但同時也具有歐陸多黨總理的影子（Sanford, 2002: 156-157）。另外，波蘭的憲政慣例是多數內閣閣員由國會議員兼任，同時這些內閣閣員也是政黨領袖（Zubek, 2008: 152）。這些運作和特徵導致波蘭半總統制的運作逐漸朝向總理化的方向發展。當然，波蘭總統並不是虛位元首，在憲法上也擁有實質權力，甚至可以對於總理進行阻撓和延宕法案的通過。整個來看，波蘭 1997 憲法結構的規定產生關鍵的影響，最終導致半總統制朝向議會化的路徑發展。

第三種路徑是總統化和總理化的權力平衡，如圖 3。首先，在憲法條

文中，總統和總理的權力劃分相對較為平衡，因此在路徑依賴的發展上，會出現權變的情況。當國家出現總統化的原因如總統政黨取得國會多數、總統同時擔任執政黨的實質領袖時，則會朝向總統化的方向發展。當國會出現總理化的原因如總理政黨取得國會多數，特別是所謂的共治政府，以及總理同時擔任國會多數黨領袖時，則會朝向總理化的方向發展。如果出現總統化和總理化交織或是總理化和總統化輪替的現象，這種體制的運作很容易出現總統和總理之間的憲政衝突，因為憲法的規定無法確認誰擁有優勢的行政權威，總統或總理可以根據憲法的部分條文，運作保留的權力，導致嚴重的行政衝突。歷史制度學者指出，制度與制度之間也可能會出現摩擦和衝突，最終導致政治的進一步變遷（Orren and Skowronek, 1994: 321）。以半總統制的運作來說，當總統或總理可以分別引用憲法的條文來鞏固自己的行政權力時，衝突便無法避免。受到政治動態如國會多數的影響，總統和總理可能會出現權力消長的情形。當總統政黨同時控制國會時，總理會退居二線，由總統來發號政府的施令。當反對總統的政黨掌握國會多數時，總理是政府領袖，決定政策的方向和內容。總統只能運作憲法的保留權力如否決權或是國防和外交事務的決策權。由於憲法的總統和總理的權力劃分較為平衡，導致總統或總理無法擁有優勢的行政權限。實際運作的政治動態中，產生了總統化和總理化的因素交相輪替的現象，總統的實際權威或是總理實際權威在不同時期可能會出現消長變化，造成主副易位的結果。這樣的路徑依賴發展，基本上會造成雙元行政衝突的制度化。

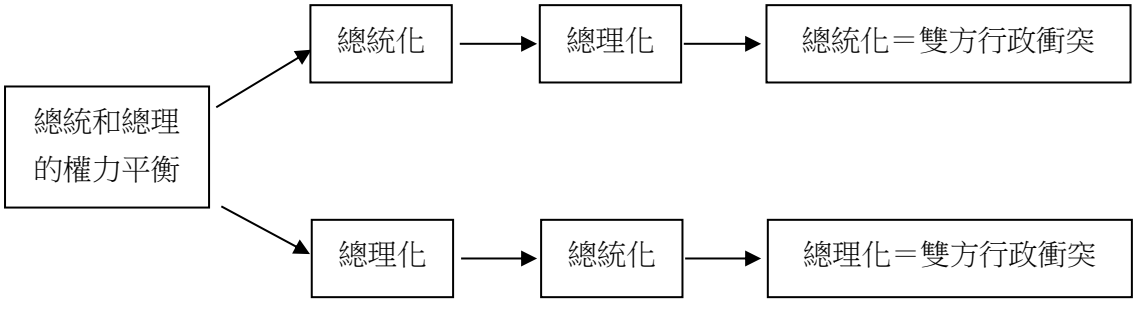

圖 3　路徑三

資料來源：作者自行繪製。

總統國會制國家喬治亞的運作經驗屬於總統和總理權力平衡的雙元行政衝突之個案。2004 年憲法規定，總統任命總理，總理任命內閣閣員需要總統同意（憲法第 73 條第一項 B 款；憲法第 79 條第五項）。總理人選的產生是由總統與國會派系協商後，選擇提名總理，向國會提出信任投票，由國會多數決同意或不同意該總理人選（憲法第 80 條第二項；憲法第 80 條第三項）。總統有權解散政府，並可以主動要求內政部長、國防部長和國家安全部長去職（憲法第 73 條第一項 C 款）以及總統可以解散國會（憲法第 73 條第一項 O 款）。總統有權審查政府和行政部門的法案，如果違反憲法的話，可以中止或廢止它（憲法第 73 條第三項）。關於重要的國家議題，總統可以召集和主持內閣會議（憲法第 78 條第四項）。2004 年憲法同時規定，總理是政府首長（憲法第 79 條第一項）。總理及內閣應確保執行行政權力、內政和外交政策以符合國會立法，政府須同時向總統及國會負責（憲法 78 條第一項）。綜觀之，喬治亞半總統制憲法的制度規範屬於總統國會制之次類型，其同時賦予總統和國會重要的立法和非立法權力（Shugart and Carey, 1992: 24; Elgie, 2011: 29）。當出現同一政黨同時控制總統和國會的一致政府時，會朝總統優勢的運作方向，當不同政黨分別控制總統和國會的共治政府時，則會出現嚴重的雙元行政衝突。

2008 年喬治亞舉行總統選舉，薩卡希維利（Mikheil Saakashvili）當選總統，總統黨聯合國家黨（United National Movement）同時控制國會多數，形成一致政府。2010 年總統薩卡希維利推動修憲，縮減總統權力、強化總理和國會的角色（RFE/RL, 2010）。薩卡希維利之所以將原本的總統國會制改成總理總統制的原因是為了在其總統職位卸任後可以繼續擔任總理掌握權力而鋪路（Fairbanks, Jr, 2014: 154）。然而事與願違，2012 年國會選舉結果揭曉，反對黨領袖伊萬尼什維利（Bidzina Ivanishvili）所領導的喬治亞聯盟（Georgian Coalition）在國會 150 席中贏得 85 席（Fairbanks, Jr. and Gugushvili, 2013: 116）。總統薩卡希維利迫於政治現實，只好提名反對黨領袖伊萬尼什維利擔任總理，形成共治政府的型態。強勢總統和對立總理形成嚴重的對抗和憲政衝突。例如，總理控制的國會多數通過赦免法，赦免數以千計的監獄犯人，但總統和其政黨認為部分的犯人是為俄羅斯從事間諜工作，不應該被赦免，因此總統薩卡希維利否決赦免

法，將其退回國會重新考慮，但國會接著將總統的否決撤銷，通過赦免法，從赦免法的立法結果可以凸顯總理才是主導法案和政策的領袖（Nakashidze, 2016: 135）。此外，總統薩卡希維利同時也否決 12 個國會通過的重要法案，但最終全部遭到國會反否決，總統只能無奈地簽署和公布這些法案（Nakashidze, 2016: 136）。質言之，掌握國會多數的總理在法律制定的過程中可以凌駕總統的立法權力，主導政策制定的方向。

根據 2004 年喬治亞憲法規定，喬治亞總統在憲法上具有解散政府，任命新政府不需要國會同意的權力以及總統可以在國會選舉完六個月之內解散國會（Berglund, 2014: 461）。換言之，總統薩卡希維利根據憲法可以免職總理和解散國會的權力對於共治總理伊萬尼什維利仍然形成一定的制衡威脅，總統薩卡希維利和總理伊萬尼什維利之間形成對峙局面，一直到 2013 年總統薩卡希維利任期才結束這場激烈權鬥。總理伊萬尼什維利為了對抗總統薩卡希維利，在國會主導修憲的過程中將原本喬治亞的半總統制憲法改成議會制[16]。喬治亞總統國會制的運作經驗凸顯憲政結構雙元行政權力平衡的問題，當總理擁有國會多數，成為實質的行政首長時，很容易與具有憲法重要權力的對立總統發生衝突，這樣的結果造成行政權力的雙頭馬車，總統和總理和其控制多數的國會進行立法對抗，釀成嚴重的憲政危機。從喬治亞總統國會制總統和總理的對抗經驗可以顯示共治政府還是會出現憲政衝突和危機，特別是總統國會制下因為總統權力相對較大，反而成為制衡控制國會多數總理的有力武器。

柒、結論

半總統制是具有部分總統制特徵和部分議會制特徵的憲政體制。這樣

[16] 2004 年以前，喬治亞是屬於總統制國家。2004 至 2012 年是半總統制國家。之後，喬治亞於 2017 年 8 月進行憲改，2024 年下一屆總統的產生，改由間接選舉產生，並縮減權力，該國由半總統制轉變成議會制。整體來看，喬治亞歷經了三大憲政體制的實驗，是世界上比較憲政工程中最為特殊的個案。

的憲政體制之運作會呈現多樣複雜的結果，主要的原因是制度的組合配套會導致不同的半總統制國家出現細微的發展差異。有些半總統制國家運作起來是朝向總統優勢方向發展，有些半總統制國家則是朝向總理優勢的路徑依循。本文的研究發現是相對總統權力較大的總統國會制運作起來也可能朝向議會化或是總理化的結果，相對總理權力較大的總理總統制運作起來也可能會朝向以總統為中心的總統化現象。另外，半總統制的運作可能受到總統化和總理化的兩股勢力拉扯，產生嚴重的總統和總理之間的權力平衡及衝突。綜觀之，半總統制的次類型和相關的政治特徵的配套會產生不同的憲政路徑發展，同時也會影響權力分立的安排和運作。

半總統制的總統權力和總理權力的運作除了憲法上制度性的規範以外，還涉及其他制度性或是政治性的權力如國會的控制權和政黨的指揮權，結合制度性權力和政治性權力的考量比較能夠完整地掌握總統和總理權力運作的梗概。半總統制的憲政運作常常會出現的矛盾之一是總統和總理的行政權限劃分和執行。總統通常會提名同黨的人士來擔任總理，同時會透過憲法上或政治上的權力來指揮總理或是要求總理配合總統的理念來施政。然而，在一些半總統制國家中，總理本身是政黨領袖，同時也能掌握國會多數的議員時，總理因此掌握行政權力的核心，而總統基本上只能退居二線或是表示反對的聲音，無法主導行政權力。質言之，半總統制雙元行政的特徵很容易造成總統和總理之間行政權力行使的衝突。

當半總統制的總統同時控制國會多數時，則總理很可能變成是總統的執行長，一方面向總統負責，一方面向國會負責。如果總理和其內閣可以掌控國會多數的話，則總統必須與總理分享行政權力，總統只能根據憲法所賦予的權力來行使，如主持內閣會議或是否決權。此時總理的行政權力大於總統，領導內閣的總理可以推動法案的通過和制定相關的政策，總理是政府的領袖，而總統只能退居二線。換言之，總統和總理的權力平衡會隨著憲法和政治制度不同的配套而有所變動，不必然只有總統主導或總理主導兩種模式，可能還會出現相互頡頏的衝突模式。

本文認為半總統制憲政規範的結構和憲政發展的關鍵經驗之間的相互影響或單方結構或經驗優勢會影響後續憲政運作的路徑依賴。法國總理總統制運作的經驗凸顯憲法規範結構受到憲政發展如總統直選以及總統

化政黨的影響，因此朝向總統化的方向邁進。波蘭總理總統制的發展經驗則呈現不同的運作軌跡，憲法中多項議會制的特徵促成了總理掌握行政權力的樣貌，同時也弱化了總統介入政府部門運作的可能性。喬治亞總統國會制的經驗說明了憲法規範結構的權力平衡反而促成強權總統和對立總理的權力對抗，甚至最終導致半總統制憲政體制的轉換和瓦解。半總統制運作的多樣性軌跡足以證成其是有別於議會制和總統制的第三類別的憲政體制，以及其不是擺盪或是輪替在純粹的議會制和總統制之間的憲政類型。

參考文獻

一、中文部分

吳玉山，2011，〈半總統制：全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》，47：1-32。
吳東野，1996，〈「半總統制」政府體系的理論與實際〉，《問題與研究》，35（8）：37-49。
李鳳玉、藍夢荷，2011，〈一致政府下的內閣穩定：比較 2008 年總統大選之後的俄羅斯與台灣〉，《政治科學論叢》，47：107-142。
沈有忠，2012，〈半總統制「權力總統化」之比較研究〉，《台灣民主季刊》，9（4）：1-36。
徐正戎，2002，《法國總統權限之研究》，台北：元照出版社。
郝培芝，2010，〈法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析〉，《問題與研究》，49（2）：65-98。
張峻豪，2015，〈新興半總統制國家的共治運作機制與路徑多樣性〉，《東吳政治學報》，33（2）：121-185。
張峻豪，2016，《共治類型與新興半總統制國家的憲政經驗》，台北：翰蘆圖書出版有限公司。
陳宏銘，2016a，〈總統的政策權與決策機制：半總統制的跨國分析〉，《問題與研究》，55（2）：125-156。
陳宏銘，2016b，〈半總統制下總統是否兼任黨主席與其黨政關係形態：比較視野下的馬英九總統任期經驗〉，《台灣民主季刊》，13（4）：1-42。
陳宏銘、蔡榮祥，2008，〈選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗的探討〉，《東吳政治學報》，26（2）：117-180。
蔡榮祥，2020，《比較憲政工程：半總統制的次類型－總統國會制和總理總統制的憲政運作》，台北：五南圖書出版公司。
蘇子喬、王業立，2018，〈選舉制度與憲政體制的制度組合：半總統制民主國家的跨國分析〉，《選舉研究》，25（1）：1-36。

二、外文部分

Abbott, Andrew. 1983. “Sequences of Social Events: Concepts and Methods for the Analysis of Order in Social Processes.” *Historical Methods*, 16(4): 129-47.
Alberts, Susan. 2009. “How Constitutions Constrain.” *Comparative Politics*, 41(2): 127-143.

Amorim Neto, Octavio, and Kaare Strøm. 2006. "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies." *British Journal of Political Science*, 36(4): 619-643.

Berglund, Christofer. 2014. "Georgia between Dominant-power Politics, Feckless Pluralism and Democracy." *Demokratizatsiya*, 22(3): 445-470.

Bergman, Torbjörn. 1993. "Formation Rules and Minority Governments." *European Journal of Political Research*, 23(1): 55-66.

Blondel, Jean. 1984. "Dual Leadership in the Contemporary World: A Step Towards Executive and Regime Stability?" In Dennis Kavanagh, and Gillian Peele eds., *Comparative Government and Politics: Essays in Honour of S. E. Finer*. London: Heinemann, 73-91.

Brunclík, Miloš, and Michal Kubát. 2019. *Semi-Presidentialism, Parliamentarism and Presidents: Presidential Politics in Central Europe*. London: Routledge.

Carrier, Matin. 2016. *Executive Politics in Semi-presidential Regimes: Power Distribution and Conflicts between Presidents and Prime Ministers*. Maryland: Lexington Books.

CEC-Government Relations. 2020. *Poland Election Laws Passed.* from http://cecgr.com/2020/06/03/poland-election-law-passed/. Retrieved June 3, 2020.

Cheibub, Jose Antonio, Shane Martin, and Bjørn Erik Rasch. 2021. "Investiture Rules and Formation of Minority Governments in European Parliamentary Democracies." *Party Politics*, 27(2): 351-362.

Clift, Ben. 2005. "Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic." In Thomas Poguntke, and Paul Webb eds., *The Presidentization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 221-245.

Constitute Project. 2020. *Constitue: The World's Constitutions to Read, Search and Compare.* from https://www.constituteproject.org/. Retrieved June 6, 2020.

Corrales, Javier. 2018. *Fixing Democracy: Why Constitution Change Often Fails to Enhance Democracy in Latin America.* Oxford: Oxford University Press.

Cox, Gary. 1987. *The Effective Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.

Debré, Michel. 1981. "The Constitution of 1958, Its Raison D'êtres and How It Evolved." In William G. Andrews, and Stanley Hoffman eds., *The Fifth Republic at Twenty*. Albany: State University of New York Press, 11-24.

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

Elgie, Robert. 1992. "The Prime Minister's Office in France: A Changing Role in a Semi-presidential System." *Governance*, 5(1): 104-21.

Elgie, Robert. 1996. “The French Presidency: Conceptualizing Presidential Power in the Fifth Republic Administration.” *Public Administration*, 74(2): 275-291.

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

Elgie, Robert. 2005. “A Fresh Look at Semi-Presidentialism: Variations on a Theme.” *Journal of Democracy*, 16(3): 98-112.

Elgie, Robert. 2011. *Semi-Presidentialism: Subtypes and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.

Elgie, Robert. 2017. *Political Leadership: A Pragmatic Institutionalist Approach*. London: Palgrave Macmillan.

Elgie, Robert, and Emiliano Grossman. 2016. “Executive Politics in France: From Leader to Laggard?” In Robert Elgie, Emiliano Grossman, and Amy G. Mazur eds., *The Oxford Handbook of French Politics*. Oxford: Oxford University Press, 177-197.

Fairbanks, Jr., Charles H. 2014. “Georgian Democracy: Seizing or Losing the Chance?” *Journal of Democracy*, 25(1): 154-165.

Fairbanks, Jr., Charles H., and Alexi Gugushvili. 2013. “A New Chance for Georgian Democracy.” *Journal of Democracy*, 24(1): 116-127.

Falleti, Tulia G., and James Mahoney. 2016. “The Comparative Sequential Method.” In James Mahoney, and Kathleen Thelen eds., *Advances in Comparative-Historical Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 211-239.

Freedom House. 2018. *Freedom in the World.* from https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018. Retrieved July 7, 2020.

Grossman, Emiliano. 2009. “The President’s Choice? Government and Cabinet Turnover under the Fifth Republic.” *West European Politics*, 32(2): 268-286.

Helmke, Gretchen. 2017. *Institutions on the Edge: The Origins and Consequences of Inter-Branch Crises in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Huber, John D. 1996. *Rationalizing Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press.

Köker, Philipp. 2017. *Presidential Activism and Veto Power in Central and Eastern Europe.* London: Palgrave Macmillan.

Krzysztof, Jasiewicz, and Agnieszka Jasiewicz-Betkiewicz. 2008. “Poland.” *European Journal of Political Research*, 47(7/8): 1096-1107.

Linz, Juan J. 1994. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” In Juan J. Linz, and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 3-87.

Müller, Wolfgang C. 1999. “Austria.” In Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press, 24-50.

Nakashidze, Malkhaz. 2016. “Semi-Presidentialism in Georgia.” In Robert Elgie, and Sophia Moestrup eds., *Semi-Presidentialism in the Caucasus and Central Asia*. London: Palgrave Macmillan, 119-142.

Orren, Karen, and Stephen Skowronek. 1994. “Beyond the Iconongraphy of Order: Notes for a New Institutionalism.” In Lawrence C. Dodd, and Calvin Jillison eds., *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Boulder, CO: Westview Press, 311-330.

Pierce, Roy. 1991. “The Executive Divided against Itself: Cohabitation in France 1986-1988.” *Governance*, 4(3): 270-294.

Pierson, Paul. 2000. “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics.” *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.

Pinto, António C., and Pedro Tavares de Almeida. 2009. “Portugal: The Primacy of Independents.” In Keith Dowding, and Patrick Dumont eds., *The Selection of Ministers in Europe: Hiring and Firing*. London: Routledge,147-158.

Poguntke, Thomas, and Paul Webb. 2005. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

Poulard, Jean V. 1990. “The French Double Executive and the Experience of Cohabitation.” *Political Science Quarterly*, 105(2): 243-267.

Reuters. 2018. *Poland’s President Vetoes Changes to Election Rules*. from https://www.reuters.com/article/us-poland-elections-idUSKBN1L114Z. Retrieved July 20, 2020.

RFE/RL. 2010. *Georgian Parliament Approves Controversial Constitutional Amendment.* from Radio Free Europe/ Radio Liberty, https://www.rferl.org/a/Georgian_Parliament_Approves_Controversial_Constitutional_Amendment/2191769.html. Retrieved August 10, 2020.

Saiegh, Sebastian M. 2015. “Executive-Legislative Relations.” In Ruben Ruiz Rufino, and Jennifer Gandhi eds., *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*. London: Routledge, 162-180.

Samuels, David J. 2002. “Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior.” *Comparative Political Studies*, 35(4): 461-483.

Samuels, David J., and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior.* Cambridge: Cambridge University Press.

Sanford, George. 2002. *Democratic Government in Poland: Constitutional Politics since 1989*. London: Palgrave Macmillan.

Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.

Schleiter, Petra, and Edward Morgan-Jones. 2010. "Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets." *Comparative Political Studies*, 43(11): 1415-1441.

Sedelius, Thomas, and Olga Mashtaler. 2013. "Two Decades of Semi-Presidentialism: Issues of Intra-executive Conflict in Central and Eastern Europe." *East European Politics*, 29(2): 109-124.

Shugart, Matthew S. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics*, 33(3): 323-351.

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

Shugart, Matthew S., and Scott Mainwaring. 1997. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate." In Scott Mainwaring, and Matthew S. Shugart eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 12-54.

Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton: Princeton University Press.

Skach, Cindy. 2007. "The "Newest" Separation of Powers: Semi-Presidentialism." *International Journal of Constitutional Law*, 5(1): 93-121.

Stepan, Alfred, and Cindy Skach. 1994. "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective." In Juan J. Linz, and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 119-136.

Strøm, Kaare. 2003. "Parliamentary Democracy and Delegation." In Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press, 55-106.

Suleiman, Ezra N. 1994. "Presidentialism and Political Stability in France." In Juan J. Linz, and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 137-162.

Suleiman, Ezra N. 1980. "Presidential Government in France." In Ezra N. Suleiman, and Richard Rose eds., *Presidents and Prime Ministers*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 94-138.

The Guardian. 2020. *Jean Castex Replaces Édouard Philippe as French Prime Minister.* from https://www.theguardian.com/world/2020/jul/03/edouard-philippe-resigns-prime-minister-of-france. Retrieved July 3, 2020.

Wikipedia. 2020. *List of Ruling Political Parties by Country.* from https://www.wikipedia.org/. Retrieved July 29, 2020.

World Statesmen. 2020. *The Online Encyclopedia of the Leaders of Nations and Territories*. from https://www.worldstatesmen.org/. Retrieved July 29, 2020.

Zubeck, Radoslaw. 2008. "Parties, Rules and Government Legislative Control in Central Europe: The Case of Poland." *Communist and Post-Communist Studies*, 41(2): 147-161.

Balance of Power, Path Dependence, and Constitutional Operation in Presidentialization and Parliamentarization of Semi-Presidentialism

Jung-Hsiang Tsai*

Abstract

The major research questions are why some semi-presidential countries demonstrate balanced relationship between the president and the prime minister, some are towards presidentialization, and others are towards parliamentarization(premierization); how different constitutional structures and operational experiences affect the process of path dependence of constitutional development. The findings are as follows. First, president-parliamentary systems with strong presidential powers can operate towards parliamentarism while premier-presidential systems with strong prime ministerial power can work towards presidentialism. Second, constitutional structures or operational experiences can reinforce with each other or singlehandedly affect the constitutional development of path dependence in semi-presidentialism. This paper takes France, Georgia, and Poland as the examples to explicate different routes of path dependence in the trajectory of semi-presidential operations.

Key Words: presidentialization, parliamentarization, premierization, balance of power, path dependence

* Professor, Department of Political Science, National Chung Cheng University.
E-mail: poljht@ccu.edu.tw.