

# 再訪憲改框架： 議會制、總統制、半總統制

吳玉山\*

我國憲制選擇的問題，不是始自今日，或是始自 1980 與 1990 年代之交的民主化，而是從中華民國於 110 年前肇建之時就已經出現，而成為建立國家的重大議題。民國初年的憲政體制擺盪於總統制與議會制之間，其實背後就是反映了讓政府有能，與讓人民得以駕馭政府、不受政府侵害的這兩個憲政價值之間的矛盾與取捨（吳玉山，2020）。孫中山先生宣稱其五權憲法能夠調和權能，使人民有權、政府有能，1947 年的中華民國憲法就把五權的框架和若干議會制與總統制的特徵混合起來，成為我國憲制的基礎。此後歷經四十年的動員戡亂與戒嚴時期，民主憲政被擱置，但自從 1987 年解嚴開始，自由化與民主化伴行，終於迎來了實現憲政的寶貴時機。然而權能的矛盾、憲制的選擇馬上又重新浮現，成為焦點議題。因此如何估量各種憲政價值、剖析憲政體制與實現憲政價值之間的關係，以做出最佳的憲制選擇，就成為當務之急。1997 年第四次修憲之後，我國進入了介於議會制與總統制之間的半總統制，這是第三波民主下的制度新寵，為多數新興民主國家所採用。與我國過去的憲制選擇相比，我們的選項增多了，但是基本的問題仍然持續，那就是現行體制是否能夠最好地實現我們的憲政價值，一方面讓政府有能力為人民做事，一方面確保政府對人民負責、並能維護與保障人民的自由與權利。

在過去 11 年來，中央研究院政治所與國內的各研究型大學每年舉辦

---

\* 中央研究院院士暨政治學研究所特聘研究員，電子郵件：yushanwu@gate.sinica.edu.tw。

「半總統制與民主」學術研討會，其核心關懷就是剖析憲政體制與憲政價值之間的關係，並且透過比較性與理論性的研究，持續檢討我國半總統制的運作表現。在今（2021）年於中正大學所舉行的第 12 屆大會中，特別模擬了一場「修憲法庭辯論」，請六位長期研究憲政的學者，各自站在偏向總統制、偏向議會制，與偏向維持半總統制的立場，來進行論辯與討論。這裡雖然沒有冗長的學術論證，但六位學者是根據本身長期研究的成果提出了總結性的看法，是非常精要與深入的。其內容包括了國際學界對於憲政選擇的討論、我國憲政實踐的檢討，與憲改可能採行的方案，頗值得學術界與實務界參考。

在這一場難得的學術辯論中，可以看出上述兩大類的憲政價值重新浮現。第一類是使政府有能的，包括穩定性、合法性、化解僵局的能力、黨紀、政策有效性等；第二類是維護人民權利的，包括課責性、代表性、制衡性、自由與多元主義、節制民粹政治的能力、民主存續等。「有能」與「維權」這兩大類價值其實是與我國憲政史、與世界民主憲政史並存的兩種基本的政治原則，是歷久而彌新的。除了兩類憲政價值外，辯論中還出現了第三個主要的考慮因素，即為可行性。這是因為辯論的主題是修憲，因此是否可行（*feasible*）與是否可欲（*desirable*）顯然是同樣重要的。憲政體制與憲政價值之間的關係決定了制度的可欲性；憲政制度能否真正被採行決定了制度的可行性。一個體制無論如何可欲，如果是不可能採行的，那麼也無法成為修憲的選項。因此，「有能」與「維權」的兩大類憲政價值與「可行性」的考慮就成為六位學者辯論的主要關注點。

蔡榮祥教授從 Juan J. Linz（1990）對於總統制的批評（所謂「總統制的危害」）起頭，並認為這些是過度誇大的說法。在有能的方面，蔡教授認為直選總統有全國性的觀瞻，能協調整合各種不同的利益，並成為行政與立法的仲裁者。一個常見的對總統制批評是容易形成行政與立法之間的僵局。不過在許多拉丁美洲的案例中，如果總統的政黨無法掌控國會多數，也經常出現聯合內閣，因此並不會在府會間形成僵持的局面。在維權的方面，總統制由於有分權與制衡的機制，因此並不會「贏者全拿」。總統制下政治責任清楚，總統與國會分別對人民負責，不會難以課責，而與現制有很大的區別。在一些案例當中，由於同黨議員的倒戈或大規模的社

會陳抗，總統被迫下台，因此總統制並非缺乏彈性。相反地，議會制因為內閣與國會存活相倚，其實反而難以課責。雖然肯定總統制的優點，蔡教授也點出成功的總統制有賴於幾個重要的條件：應與兩黨制配合，向心競爭；要有妥協式的總統；反對黨要對體系忠誠；以及具備制度機制可制衡政治局外人與民粹總統。在這些有利條件的配合之下，總統制都值得期待。

李鳳玉教授也持類似看法，而主張採行總統制。在有能的方面，總統制通常帶來較高的政治穩定，而與議會制不同。總統制也可以採行聯合內閣，從而消弭府會間的僵局。直接選舉政府的領袖與國家的領導人有利於增強體制的合法性，使得施政容易進行。在維權的方面，李教授認為現行的半總統制權責難分，而總統制則責任清楚，同時總統也時有在巨大的社會壓力之下辭職下台的案例，顯示總統制也能有效課責。總統制分權與制衡的特徵，使權力不至於太過集中，因此即使在一致政府的時期，國會議員也較有可能對行政進行監督制衡，而與議會制有很大的不同。特別重要的是總統制由於有雙重合法性與兩種全國性的大選，以及權力分立與制衡的機制，因此有利於族群衝突的緩解，使得單一族群不容易掌握全盤的政治權力，這對處於藍綠兩大族群分歧之下的台灣而言，具有很大的意義。既有的經驗研究也挑戰了過去對於總統制不利民主的觀點，而指出總統制並不會容易造成民主倒退或崩潰。李教授最後提出取消總統直選事實上是不可能的，因此向議會制的轉型沒有可行性。對於採行總統制的搭配條件，李教授提出了可以藉由調整選制來使各政黨意見不至於差異過大，以免造成過度競爭。

沈有忠教授對於理想中的憲政體制提出了不同的看法。他認為現行體制的問題是在於政治文化與制度設計相互乖離，政治文化要求總統領導國家，而憲法卻將總統定位為超然的國家元首，於是總統只好透過對行政院長人事權的掌握與兼任黨魁來控制行政院與國會，造成權責不明與難以課責，也就是在形成了在維權方面的巨大缺失。那麼如何糾正這個缺漏呢？沈教授從可行性出發來進行論述，由於體認到政治文化的巨大影響，明瞭一般民眾期待由總統來領導國政，因此主張維持總統直選。但是另一方面，由於現制促使總統擴權，而與憲法的基本規範相違，因此主張調整制度。現有體制給了總統人事權，但無真正的決策權，所以總統將其人事權

擴張成決策權，造成權責不符。在考慮修憲成本的情況下，沈教授主張恢復立法院的人事同意權，降低總統在組閣上的權力，再規範總統的政黨角色，即降低其人事權，使其無法介入行政院與國會的運作（總統不決定閣揆、不兼任黨主席）；另一方面則使總統在特定事務上（外交、兩岸、國防）有充分之專屬決策權。這樣就會使得總統從有人事而無決策權變成有部分決策權而無人事權。此一制度的調整，可以使得總統與閣揆權責相當，各司其職，又可符合民眾對總統有權的期待，可以說是最具可行性、又可矯正現制最大缺憾的修憲方案。這樣的主張其實就是在半總統制中進行微調，將現有的「總統優越」次類型轉移成「分工妥協」的次類型，是一種加大議會權力的修憲主張<sup>1</sup>。

張峻豪教授對於議會制的辯護更為直接。他認為一般來說，議會制國家在政治發展、經濟發展與人類發展（例如嬰兒死亡率、兒童死亡率、預期壽命）等指標上，都有較佳的治理表現。他更站在 Arend Lijphart (1984) 「共識型民主 (consensus democracy)」的立場，認為議會制是較好的憲政體制，而多黨制更優於兩黨制，因此多黨的議會制是最合宜的制度組合。張教授又強調議會制在自然災害下，能最迅速地將政府體制帶入災害治理。與此相對的，是總統制集權於總統本人，強調個人風格，使得決策者與緊急管理機構、中央與地方政府之間的溝通成本增加。此外，議會制的體制被信任度高於總統制的政體，議會制也可藉由提出不信任案來化解行政與立法之間的僵局。議會制更有較強的黨紀，有利於政黨政治。以上是「有能」方面的論述。在「維權」方面，張教授認為總統制下總統的權力過大，甚至可能成為民粹領袖，而與行政體系專業性的運作脫鉤。基於以上的觀點，張教授認為我國的憲政體制宜往議會制的方向修正。

蘇子喬教授從可行性出發來為半總統制辯護。他提出總統直選的不可逆性，也就是一個國家可能由議會制轉成總統制或半總統制（從沒有總統直選到有總統直選），但是卻不可能期待人民甘願放棄直選總統的權利，

<sup>1</sup> 在半總統制的次類型當中，「總統優越」是指無論總統黨是否掌握國會多數，總統均得以指派總理組織內閣；「分工妥協」則是總統只有在其政黨掌握國會多數時，才能夠任命總理組織內閣，而在總統黨在國會中居於少數時，由多數黨組閣，但是總統仍然保持對於特定政策領域的主控權（通常包括外交與國防事務）。除了「總統優越」與「分工妥協」之外，半總統制的次類型還包括了「准議會制」與「換軌共治」。參見吳玉山(2011: 1-32)。

而將一國的憲政體制由半總統制轉成議會制（例外有三：摩爾多瓦、喬治亞與亞美尼亞，不過都是透過國會修憲）。因此我國的修憲方案不可能考慮廢除總統直選走向議會制。至於總統制則在分立政府之下容易產生僵局，此種情況對於我國這種以剛性政黨為主而意識形態又嚴重分歧的政治生態特別不宜，這是總統制在「有能」面向上的重大缺失。在不可能採行議會制、又不適宜採行總統制的情況下，最好的修憲方案是在半總統制下進行次類型的調整。目前我國是屬於總統權力較大、內閣對總統與國會雙重負責的總統議會制（*president-parliamentarism*）。此一制度下仍有可能出現行政權與立法權的全面對立，亦即出現「分立少數政府」，而產生如總統制下的僵局。然而如果能夠調整成內閣僅對國會負責的總理總統制（*premier-presidentialism*），則在府會不一致時將出現共治。此時雖然行政權內部會產生總統與行政院長之間的矛盾，但畢竟比行政權與立法權的全面對立要來得輕微<sup>2</sup>。

陳宏銘教授對於憲政選擇是採用相對主義的立場，也就是不能總體與絕對地來看各種憲政體制的優劣，而是要看在什麼樣的條件之下、在什麼樣的社會中，總統制、議會制或半總統制可能是一項更好的制度。憲政體制的發展，受強化與抑制總統權力兩種力量競逐的影響，焦點是應側重治理效能或權力制衡。半總統制就是各種不同憲政價值妥協與均衡的結果。他認為半總統制是一種容易採行、但不易運作的憲政體制，而一旦脫離，便容易掉落到非民主的區域，因此離開半總統制的風險很大。從可行性來看，半總統制更是不容易脫離的，這是因為政治行動者都不會接受對自己不利的制度選擇，因此在我國角逐總統大位者不會接受虛位元首與議會制、反對黨不會接受純粹的總統制、立法院也會反對政府不對國會負責的總統制、而人民在公民複決時則不會接受議會制。在多重否決的情況之下，半總統制其實是「柏瑞圖最適（*pareto-optimal*）」的。因此無論從憲政價值的可欲性、或是憲政選擇的可行性來看，現行的半總統制都是處於一個均衡的位置，不易改變，也不適合改變。

以上六位學者對於修憲的辯論，讓我們看到憲政價值與憲政體制之間

<sup>2</sup> 有關於「總理總統制」與「總統國會制」的次類型劃分，參見 Shugart 與 Carey（1992）。

的關係，以及憲政改革的可行性。當然學者們對於這兩大問題所提供的答案未必一致，他們所倡議的憲政體制也不相同。這是由於大家經驗判斷的差異，也是因為對於各種憲政價值（「有能」vs「維權」）所給予的權重與偏好列等有所不同。而最基本的矛盾則是一些體制在實現「有能」價值時較擅勝場，但卻無法兼顧「維權」；另一些體制則有相反的表現，長於維權，但卻壓抑了政府的施政能力。決定這兩類型體制的關鍵，是權力集中的程度。這一場學術辯論，把上述相異偏好列等、不確定制度表現，與憲政價值難以得兼的複雜情況都揭露出來。將來無論我國是否維持現行的「總統優越型」半總統制（或「總統議會制」）（陳宏銘）、是否進行半總統制次類型間的變動微調（蘇子喬、沈有忠），或是否轉型到議會制（張峻豪）還是總統制（蔡榮祥、李鳳玉），都必須更徹底地進行上述六位學者所提出的論辯，從「體制是否能夠實現憲政價值」與「憲政選擇的可行性」兩個面向切入，來進行深入的剖析，以決定是否有必要進行憲政改革，與憲改的具體內容。此次對於憲改方向的論辯，是同時具有重要的學術與現實意義的。

## 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。

吳玉山，2020，〈國安危機與自由主義的存續〉，《思想》，40：1-25。

### 二、英文部分

Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.

Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy*, 1(1): 51-69.

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

# 總統制的優點以及成功運作的條件\*

蔡榮祥\*\*

## 壹、前言

總統制在過去的比較憲政研究上，一直被認為是劣等生或次級品，是一個比議會制較難運作的憲政體制。比較政治學者 Juan J. Linz (1994: 6-18) 認為總統制會出現雙元民主正當性如總統和國會都宣稱擁有民主的正當性、總統固定任期的僵硬性（無法使不適任的總統提前去職）、贏者全拿的特質（誰贏得總統職位就完全掌握行政權力）、總統內閣的不穩定等不利於民主的建立和鞏固，甚至容易促成民主政權的瓦解。這種對於總統制悲觀的看法又稱之為林茲夢魘(Linzian nightmare)(Horowitz, 1990)。然而，總統固定任期之僵硬性的論點已經受到質疑和挑戰。在第三波民主化的過程中，拉丁美洲總統制國家發生許多總統提前去職或總統瓦解的個案，促使總統提前下台的關鍵因素是國會優勢(parliamentary supremacy)，國會經由立法決議的方式來解職總統，取代以往軍事政變介入使總統下台的方式，凸顯民主層次的深化(Pérez-Liñán, 2005)。國會可以使總統去職的影響等於是柔性化總統制的剛性特徵，讓總統制運作起來像議會制一樣，其國會透過類似不信任案投票方式來解任行政首長的職位(Carey, 2003)。其次，比之於議會制，總統制更無法贏者全拿。議會制下的行政和立法相互依賴的制度設計，讓總理的權力比總統更大，因為即使是一致政府時期的總統，都可能會受到國會同黨國會議員的反對和制衡。議會制

\* 本文曾發表於 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。

\*\* 中正大學政治學系教授，電子郵件：poljht@ccu.edu.tw。

國家中，如果是紀律嚴明的單一政黨取得國會多數時，對於行政權力的制衡反而是最少的，這種情形下的議會制比總統制更贏者全拿（Mainwaring and Shugart, 1997: 453）。相對而言，總統制下的總統只能控制行政體系和內閣，無法完全掌握國會的立法和政策的推動，反而較不具贏者全拿的特徵。

## 一、總統制的優點

支持總統制的學者提出總統制具有五種優點：（一）政治責任的釐清，行政和立法代表在任何一個議題上的政治責任是可以被區分的；（二）可辨識性，選民可以直選行政首長和國會議員，讓總統和國會議員分別向人民負責；（三）總統和國會可以相互制衡，總統和國會的任期彼此獨立，沒有倒閣或是解散國會的制度設計，因此可以相互監督和制衡，不需要擔心機關存活之威脅；（四）總統可以成為一個仲裁者，去解決行政和立法之間政策的不一致；（五）在較大、複雜、收入不平等以及地方差異甚大的社會，總統可以藉由制定全國化的政策來提供全國性的利益（Shugart, 1999; Shugart and Carey, 1992: 43-49）。換言之，總統制在政治課責、權力制衡以及利益代表方面具有相對性的優點。這些優點在議會制或是半總統制的運作上較為少見或是付之闕如。

## 貳、總統制成功運作的條件

### 一、政黨體系的類型

相對而言，總統制與兩黨制的配套是一個較容易運作的組合，而總統制和多黨制則是較為困難運作的組合。如果總統政黨同時取得國會多數而形成一致政府時，則較容易推動立法和政策改革。兩黨總統制的配套下較不容易出現意識形態的極化、激進的政黨較無法成為主流政黨，以及兩大



政黨皆須要贏得中間的選票，促成政黨之間較溫和及向心的競爭；多黨總統制的組合中，因為總統沒有掌握國會多數，其被迫需要根據不同的議題建立不同的立法聯盟、組成總統內閣的政黨不一定完全支持政府、政黨聯盟較容易瓦解（Mainwaring, 1993）。總統制與多黨體系的組合下，通常總統會選擇形成聯盟政府，聯盟政府可以解決總統缺乏國會多數的統治難題。然而，包含多黨的聯盟政府很容易形成政黨共謀尋租腐化，以及導致雨露均霑分配利益的盛行；多黨總統制的運作機制使總統擁有廣大的權力如控制立法議程、頒布行政命令、分配利益、內閣職位，但這樣的運作會導致權力向總統傾斜，國會成為替總統提供資源以交換國會議員支持的交易市場（Melloi and Spektor, 2018: 116-117）。聯盟政府確實可以解決總統制下總統和國會分立狀態的矛盾，但同時其也會產生政黨同謀以及缺乏制衡的缺點。

## 二、妥協式的總統

當總統制國家出現分立政府時，如果總統選擇與國會對抗，很容易螺旋上升變成政權危機，形成總統和國會堅壁清野的對抗。但如果總統是屬於妥協式的總統，選擇與控制國會多數的反對黨協商時，則總統制仍然可以持續地順利運作。換言之，總統的領導特質和策略選擇會影響行政機關和立法權力機關的策略互動。採取對抗模式的總統很容易激怒國會反對勢力或是分化黨內的勢力，最終讓政治出現零和的衝突。當強權總統選擇中間多數的立場時，可以擴大協商範圍以及成為統合的象徵，但是當強權總統不代表社會的多數意見，甚至是少數意見時，很可能會造成政治社會的治絲益棼（Groppi, Carey, Kahar, and Silvero, 2010: 17）。因此強權總統並不必然導致民主不穩定，端視其是否持中間多數立場，還是極端少數的意見而定。綜觀之，總統的策略選擇和代表立場是總統制成功運作的關鍵因素。

## 三、忠誠的反對黨

當反對黨放棄激進抗爭策略，支持民主的規範和程序時，總統制民主較能夠順利運作。當反對黨認為其將來有機會可以贏得總統職位或是國會

多數時，較容易支持民主的運作。即使反對黨目前只有控制國會的少數，也沒有要進行顛覆國家政權的行動，主要的原因是其未來可能贏得選舉的希望。當然。在面臨強勢總統或單邊統治的情況下，反對黨可能會採取大眾動員或社會抗議的方式來反對總統的政策或行動，甚至是迫使總統提前去職下台，但是反對黨並沒有企圖發動政變衝進總統府或是進行全面性的暴力攻擊時，即使總統制運作出現衝突和抗爭，也不必然會面臨崩潰的結局或惡運。換言之，總統制運作的成功關鍵不僅需要妥協式的總統，同時也需要反對黨選擇支持民主體制的續行，而不尋求以暴力或是革命的方式來推翻現任總統或是執政多數。當反對黨扮演體制下忠誠的政黨時，也較容易爭取到相對多數選民的支持，讓其有政黨輪替的機會。如果反對黨持續以反體系或是暴力方式來進行政治動員，不僅容易出現極化政治，同時也會造成社會失序，迫使或誘使執政的總統選擇鎮壓的方式來對抗反對黨，最終釀成民主體制的崩潰。

#### 四、制衡機制的強弱

總統制的運作在缺乏強的政黨體系或制度化的政黨體系之情況下，很容易出現政治局外人當選總統的獨特現象，甚至會出現帝王總統遂行威權獨裁的悲劇（Linz, 1994: 26）。政治局外人或是所謂的民粹主義者擔任總統之後很容易讓總統制的運作效率不彰，因為總統個人缺乏行政經驗以及很容易出現個人獨斷的民粹現象，同時政治局外人擔任總統很容易與控制國會多數的傳統政黨形成激烈的衝突，總統和國會可能會選擇繞過對方的方式來進行單邊的統治（Thiébaud, 2018: 26）。例如，被奉為總統制原型的美國，2016年也出現了民粹主義總統川普之非典型現象。然而，美國政治的兩項特徵形成抑制民粹總統擴大權力的節流閥。美國民主黨和共和黨的嚴重對立讓川普有機會可以贏得總統職位，但是美國國會擁有立法的主導權會限制川普總統在施政上的行動空間，以及兩黨的相互對立讓川普總統很難形成一個有效的治理聯盟（Pierson, 2017: S106）。換言之，美國總統制的國會制衡讓民粹主義總統無法遂行單邊統治，讓失序或是偏離的民主運作可以修正回到正常的軌道之上。

## 參、結論

總統制和其他的憲政體制一樣，在運作上都需要特定條件的配合。換言之，總統制並不必然比議會制和半總統制更難運作，必須視國家的政治結構因素和總統特質因素而定。相較於議會制激烈的公開政策辯論，總統制的運作原則基本上是國會和總統各司其職，分別擔任制定法律和執行法律的工作。總統制的阿基里斯腱是少數政府時期，因為這個時期的國會比較難通過法律，容易形成空轉現象，而總統因為需要推動改革會期盼國會可以通過立法，但當國會經常空轉或是多數集結反對總統屬意的法案時，總統只能選擇單邊統治來繞過國會，以頒布行政命令的方式來遂行其意志。這時如果國會升高抗爭態勢來制衡野心總統時，很容易讓權力機關之間的憲政危機升高並醞釀成政權危機。另外，總統制的運作良莠取決其政黨體系是向心或是離心的競爭。總統黨與反對黨如果採取妥協談判的方式來解決問題，則總統制的運作相對較為順利，如果總統或總統黨不願意接受反對黨的意見，很容易讓反對黨採取激烈的社會運動的抗爭方式來制衡總統權力，當社會運動抗爭衍生成失序混亂時，威權傾向的總統可能會選擇暴力鎮壓的方式，讓民主政治的運作走向威權體制的道路上。

任何一種憲政體制的運作成功與否必須根基於權力制衡，如果權力無法被制衡或是出現單邊權力獨大時，很容易吹奏出民主政治的悲歌。當總統制中的制衡機制可以運作時，雖然會出現總統和國會的競爭對抗，但最終沒有一個權力機關可以完全凌駕另一個權力機關，形成憲政均衡狀態，還是可以讓總統制持續地運作。目前台灣的憲政體制屬於半總統制次類型－總統國會制的運作方式，如果要改成總統制的话，需要廢除行政院長的職位和權力，全部的內閣閣員由總統任命和領導，內閣閣員只需要赴立法院進行聽證和說明，而國會議員不能質詢內閣閣員。總統每年可以向國會提出國情咨文報告，但不能被國會議員質詢。台灣如果修憲改成總統制確實可以解決行政院長有責無權的問題以及直接由總統肩負所有的政治責

任，但是總統制的成功運作也需要其他條件的配合，不能認為只要改成總統制就可以高枕無憂或是長治久安。

## 參考文獻

- Carey, John M. 2003. "Legislatures and Political Accountability." *Revista: Harvard Review of Latin America*, 2(1): 32-34.
- Gropi, Tania, John M. Carey, Kawun Kahar, and Jorge Silvero. 2010. "When Is a Strong President a Benefit?" In Andrew Ellis, and Kirsti Samuels eds., *Making Presidentialism Work: Sharing and Learning from Global Experience*. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 17. from <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/making-presidentialism-work.pdf>. Retrieved April 11, 2021.
- Horowitz, Donald. 1990. "Comparing Democratic Systems." *Journal of Democracy*, 1(4): 73-79.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Politics: 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.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy." *Comparative Political Studies*, 26(2): 198-228.
- Mainwaring, Scott, and Matthew S. Shugart. 1997. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal." *Comparative Politics*, 29(4): 449-471.
- Melloi, Eduardo, and Matias Specktor. 2018. "Brazil: The Costs of Multiparty Presidentialism." *Journal of Democracy*, 29(2): 113-127.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2005. "Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy?" *Comparative Political Studies*, 23(3): 156-170.
- Pierson, Paul. 2017. "American Hybrid: Donald Trump and the Strange Merger of Populism and Plutocracy." *The British Journal of Sociology*, 68(S1): S105-S119.
- Shugart, Matthew S. 1999. "Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries." *Constitutional Political Economy*, 10(1): 53-88.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Thiébault, Jean-Louis. 2018. “Presidential Leadership in Latin America.” In Manuel Alcántara, Jean Blondel, and Jean-Louis Thiébault eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*. London: Routledge, 23-54.



# 採用什麼政府體制有差別嗎？

## 理論觀察和實證發現\*

李鳳玉\*\*

### 壹、前言

關於各種政府體制的優劣，以及其對其他重要現象的影響，既有文獻已有許多的討論。在今年於中正大學所舉行的第十二屆半總統制與民主學術研討會中，大會安排了修憲法庭辯論，筆者有幸擔任總統制的辯護人，雖然所辯護的政府體制不是自己選擇，但筆者的確傾向於認為，相較於議會制和半總統制，總統制對於台灣而言，是一個比較能夠兼顧現實條件與制度優點的選擇。

就現實條件而言，由於台灣目前是半總統制，已有總統直選的制度，在人民已習慣擁有選舉總統的權利下，不太可能透過制度修改，剝奪人民此項權利。因此，若欲修改現行的半總統制，不太可能改成行政權由國會選舉產生的議會制，而比較可能對現行的半總統制進行制度微調，或者改採總統制。以下將依據既有文獻的理論以及實證發現，說明改採總統制的優點，並為傳統上一般認為總統制所具有的缺點進行辯護，最後總結為何總統制相較於在半總統制內進行制度微調，是更好的選擇，以及對其他制度配套的建議。

---

\* 本文曾發表於 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。

\*\* 臺灣大學政治學系副教授，電子郵件：fylee323@ntu.edu.tw。

## 貳、總統制的優點

雖然國內有許多學者和政治人物深受 Lijphart (2012: 105-129) 以及 Linz (1994: 3-87) 的觀點所影響，普遍認為議會制的優點遠多於總統制的優點，但這樣的觀點已受到許多挑戰，除了總統制為人所熟知的優點，包括：有利於政府穩定、監督制衡以及政治參與，有許多文獻已發現，相較於議會制和半總統制，總統制也有利於族群衝突的緩解以及選舉課責的落實，而且總統制和議會制在組成聯合內閣的機率其實差異並不大。

一、相較於議會制，總統制比較有助於緩解族群衝突。關於此點，已有許多文獻提出相同的主張或實證證據( Brancati, 2006: 671-678; Ishiyama, 2000: 59-64; Lee and Lin, 2021: 400-415; Saideman, Lanoue, Campenni, and Stanton, 2002: 110-111)，但由於仍未受到國內普遍的關注和討論，因此許多學者和政治人物仍然深受 Lijphart (2012) 所提出的共識型民主理論所影響，認為議會制比較適用於有族群問題和分歧的國家，如台灣。台灣的族群問題主要體現在統獨選擇以及國家認同上的衝突，簡單而言，台灣有一群人支持或不排斥未來式的統一，並且在相當程度上認同中國，另一群人則支持獨立和較為認同台灣。如果台灣採用議會制，並由其中一方掌握國會多數席次，同時掌控行政權和立法權，在很大程度上將阻絕另一群人在決策過程中發揮影響。相對地，總統制由於有總統和國會至少兩次大選的機會，行政權和立法權之間的權力分立以及監督制衡有利於雙方在決策過程中發揮影響力，如果府會關係是分立政府，不同族群分別掌握行政權和立法權，需要彼此妥協合作才能改變現狀和通過法案；即便府會關係是一致政府，總統和執政黨立場也未必一致，總統可扮演全民總統的角色，而且基於權力分立的制度邏輯，其同黨議員也比較可能對行政權進行監督和制衡（相較於議會制下的執政黨議員）。因此，在總統制下，抱持不同國家認同和統獨選擇的雙方可以相互監督制衡，並影響決策，從而有利於緩解族群間的衝突。由此可見，對於台灣而言，若採用議會制，權力集中的問題將可能使不同族群間的衝突更為嚴重，因此在做政府體制的選擇時，一定要很慎重，也要參考晚近文獻的研究發現，畢竟 Lijphart (2012)



分析的個案只有 36 個國家，實證發現的可類推性較為有限，而且其關注的依變項其實是民主的品質，而非族群關係。

至於半總統制，理論上它緩解族群衝突的效果同樣比議會制的效果好，實證分析也證實了這一點（Birnie, 2007: 186, 193-194），因為半總統制和總統制一樣，都有總統和國會的選舉，且府會間存在監督制衡的關係，Lijphart（2004: 8）甚至認為，半總統制因為有雙首長，因此可能比總統制有更多權力分享，這意謂半總統制緩解族群衝突的效果可能比總統制的效果還要更好。但問題是實質的雙首長在台灣並沒有出現過，因為台灣不曾發生過藍綠共治，且又是總統議會制（Elgie, 2011: 28），在這樣的情形下，行政院長主要是總統的執行長，並未掌握實權，誠如江宜樺前行政院長在本屆研討會的演講中所證實，如此則台灣的半總統制又如何能在統獨議題上讓不同族群有實質的權力分享呢？所以筆者認為，在不存在彼此對立且權力對稱的雙首長的情況下，半總統制在緩解族群衝突方面，效果頂多等同於總統制，而且難以比它更好。

二、就選舉課責而言，如果台灣目前的選制不變，維持在單一選區相對多數決制為主的兩票制，則台灣改採總統制或議會制，對於選舉課責的效果而言，都比台灣現行的總統議會制要來得更佳<sup>3</sup>。這是因為總統議會制仍有形式上的雙首長，彼此都有若干職權，權責不易釐清，而且總統還能藉由罷黜總理，來轉移民怨和其本應擔負的政治責任，總統及其政黨也就可能在下次大選中逃過選民本來會對他們所進行的課責。如果台灣改採總統制，雖然因為權力分立的制度邏輯，當政績不佳時，責任該歸屬於總統或國會並不明確，同樣不利於課責，但至少在另一個層面，總統制比半總統制更有利於課責，也就是當總統做不好時，無法透過罷黜總理來轉移民怨，所以在下次大選時會有較高的機率被選民用選票所淘汰（Hellwig and Samuels, 2008: 68-71）。議會制同樣比半總統制要更有利於選舉課責，但原因剛好和總統制相反，議會制下行政立法權融合，兼以在台灣現行的國會選制下，較易出現單一政黨多數的內閣，所以權責很清楚，但因最大黨可以藉由更換黨魁的方式來替換掉總理，從而轉移民怨，而可能在下次

<sup>3</sup> 本文所指的選舉課責，指的是當政府表現不好時，選民會在下次大選時用選票懲罰執政黨。

大選中躲掉選民選票的制裁 (Hellwig and Samuels, 2008: 68-71)。根據以上的討論可知，在國會選制不變的前提下，若想要有好的選舉課責，則總統制和議會制都比台灣現行的總統議會制好。

以上針對選舉課責和族群關係所進行對政府體制效果的比較，是筆者認為對於台灣民主運作品質至關重要的兩個面向。除了這些面向外，如前所述，總統制還有其他的優點。首先，總統制有利於政府穩定，通常不會像議會制和半總統制一樣，有內閣或總理只做幾個月就下台的情形，總統通常能做滿任期。政府穩定能帶來施政績效，這是研究內閣穩定文獻的關懷前提。其次，總統制有監督制衡，能夠避免絕對的權力造成絕對的腐敗。半總統制在這方面表現稍弱，因為總統有主被動程度不等的解散國會權，雖然台灣多數時期是一致政府，總統不致於解散國會，但未來難料，當總統的政黨未能掌握國會多數席次時，總統的被動解散國會權可能讓國會不敢好好監督他。議會制是權力融合的體制，若運用在台灣會產生單一政黨內閣，掌握所有權力，所以在這方面的表現自然也不如總統制。此外，和半總統制一樣，總統制有兩次選舉的機會，提供人民政治參與的管道，許多議會制國家則只有一次機會。最後，總統制在傳統上為人所垢病的問題是在分立政府時，不易形成聯合內閣，因此府會容易發生僵局，但根據 Cheibub (2007: 77-78) 的研究，總統制和議會制出現聯合內閣的機率其實差不多，所以總統制國家也有一樣的機會會出現行政權分享，且有效政黨數愈多，愈有此可能性。美國目前便有很多學者倡議將國會選制改為比例代表制，以挽救美國的民主體制不致發生倒退或崩潰<sup>4</sup>。

## 參、總統制的缺點未必是缺點或者未經證實

因為篇幅的限制，所以這裡只能進行簡要的討論。總統制一般被認為

<sup>4</sup> 根據 Pereira 與 Melo (2012: 156-170)，總統制加上比例代表制的制度組合不再是難以運作的組合，其民主體制愈來愈穩定。

具有僵固、僵局、雙重正當性、零和賽局和行政權集中、民粹總統、政治新手、黨紀不彰和政黨地位弱化，以及民主倒退或崩潰等問題。然而所謂僵固，從另一個角度來看，代表的是行政權穩定；所謂僵局，也就是當大家都不喜歡現狀，卻無法改變的情形，未必會發生在總統制國家，而且就算發生，也不致於使民主崩潰(Cheibub, 2007: 104-114)；所謂雙重正當性，從另一個角度看，其保證府會間能相互監督制衡，且雙重正當性並非總統制所獨有，在有對稱兩院制的議會制國家中，也可能發生；所謂零和賽局和行政權集中，前述關於 Cheibub (2007) 的研究發現讓我們了解，總統制也常形成聯合內閣，因此未必會有這些問題；至於民粹總統，議會制國家也可能有強大的民粹政黨，民粹總統的危害未必更大，因為有國會在制衡；至於政治新手，是非議會制國家都可能有的現象，且也未必是問題；黨紀不彰和政黨地位弱化方面，同樣是非內閣國家都可能有的問題；最後，總統制對民主倒退或崩潰的影響，已被 Cheibub (2007: 139) 所否證，在此之前，也有學者提出議會制國家的民主之所以比較穩定，是因為這些國家各方面的條件較好，而不是因為議會制較為優越。

## 肆、總結與建議

由上述的討論可知，Lijphart (2012: 105-129) 以及 Linz (1994: 3-87) 對議會制的偏愛以及對總統制的批判的論點，已被許多文獻所反駁，總統制相當程度被大家所誤解了。根據許多研究的發現，總統制其實有不少優點，特別是它比議會制更能緩解族群衝突，而且也比台灣現行的總統議會制更有利於責任政治，而這兩個面向是筆者認為台灣民主體制所面臨的較大的問題，因此傾向於認為總統制是較好的制度選擇。若是在半總統制內進行制度微調，例如將總統議會制調整為總理總統制，會有更好的制度效果嗎？筆者認為，由於總理總統制仍然有雙首長，而且在一致政府時期裡總理仍為總統的執行長和代罪羔羊，總統仍可更換總理以轉移民怨，因此

仍然不利於責任政治。最後，除了政府體制改為總統制，筆者認為，若是總統和國會選制都能改採偏好式投票制（**Preferential Vote Systems**），且國會選區變成複數選區，讓能得到跨族群支持的人出線，可能才能根本解決台灣的族群對立和衝突。且如此一來，選舉課責的表現會變成總統制最佳，因為在多黨制和聯合內閣的情況下，議會制不再有責任清楚的優點，將和半總統制一樣，都比較不利於選舉課責。

## 參考文獻

- Birnic, Jóhanna K. 2007. *Ethnicity and Electoral Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brancati, Dawn. 2006. "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism?" *International Organization*, 60(3): 651-685.
- Cheibub, José A. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elgie, Robert. 2011. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. New York: Oxford University Press.
- Hellwig, Timothy, and David J. Samuels. 2008. "Electoral Accountability and the Variety of Democratic Regimes." *British Journal of Political Science*, 38(1): 65-90.
- Ishiyama, John. 2000. "Institutions and Ethnopolitical Conflict in Post-Communist Politics." *Nationalism and Ethnic Politics*, 6(3): 51-67.
- Lee, Feng-yu, and Tse-min Lin. 2021. "Institutions, Contexts, and Ethnic Violence in Comparative Perspective." *International Political Science Review*, 42(3): 400-415.
- Lijphart, Arend. 2004. "Constitutional Design for Divided Societies." *Journal of Democracy*, 15(2): 96-109.
- Lijphart, Arend. 2012. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- 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: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 3-87.

- Pereira, Carlos, and Marcus A. Melo. 2012. "The Surprising Success of Multiparty Presidentialism." *Journal of Democracy*, 23(3): 156-170.
- Saideman, Stephen M., David J. Lanoue, Michael Campenni, and Samuel Stanton. 2002. "Democratization, Political Institutions, and Ethnic Conflict." *Comparative Political Studies*, 35(1): 103-129.



# 憲政改革下一步： 有台灣特色的總理總統制？\*

沈有忠\*\*

半總統制作為全球最多民主國家採用的憲政類型，其運作的特性和複雜度，已經廣受學界注意。台灣作為第三波民主化的成功案例，在 1997 年第四次修憲後，變動了總統、行政院、立法院的權責關係，就形式制度來說，符合了半總統制的定義，而這套憲法架構運作迄今，屢屢產生爭議，修憲以釐清「府、院、會、黨」四邊關係的呼聲，也從未止歇。2020 年蔡英文總統順利連任，就職時再次拋出修憲議題，執政的民進黨正式組成修憲諮詢小組，第十屆立法院也按政黨比例組成修憲委員會，民進黨在一致政府並享有國會多數的優勢下，看似有決心再次啟動修憲工程。在這一波修憲的討論中，大的範圍包括了主權、人權以及政府組織。政府組織又包括府院會關係以及考監兩院的存廢或精簡。從府院會關係來看，就是關係到我們對半總統制的認識，以及如何透過修憲來降低憲法精神與實務之間的落差。這篇短文分成二個部分，第一個部分討論我國當前的半總統制運作，就「府、院、會、黨」四邊關係而言有哪些爭議？第二個部分從台灣的政治氛圍為背景，倘若維持直選總統的條件，並釐清總統的權責關係，依據總統的人事權與決策權的搭配，討論「台灣特色」半總統制修憲的可能。

\* 本文曾發表於 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。

\*\* 東海大學政治學系教授，電子郵件：yuchung@thu.edu.tw。

## 壹、當前半總統制的運作與爭議

我國從 1996 年李登輝作為首任民選總統以來，歷經陳水扁（兩任）、馬英九（兩任）蔡英文（現任），一共四位民選、七個任期（包括現任的蔡英文總統）的總統。無論民進黨或是國民黨的執政，也無論是多數一致政府或是少數分立政府，幾乎已經確立了總統作為國家憲政秩序上最高領導人的實質地位。尤其在馬英九總統第二任尾聲，有意提前交出組閣權，一度有出現「共治」的契機，但最後在當時的勝選人，也是現任的蔡英文總統拒絕下，共治政府並未出現。

雖然總統在憲政的實務運作上被定位為政府（內閣）的實質領袖，但總統一職無論是在法律層次上或是黨政層次上，其實始終都呈現定位不明的混淆情況。這種混淆的情況使得多數民眾認知上認定總統領導行政院，但實際運作時卻可能出現府、院之間或府、黨之間相互分離的情形（沈有忠，2018：254）。府院分離就是總統與行政院長分屬不同政黨下的共治；府黨分離就是總統不兼政黨領袖，並且沒有實質領導政黨。共治的經驗在台灣雖未發生過，但按現行制度，確實具有發生共治的空間；而總統不兼黨主席，則是在 2000 年後，陳、馬、蔡三位總統任內都有發生過的經驗。按前述的制度框架可以試想，如果出現了總統不兼任黨魁，也因為共治而無法領導行政院時，將會出現府、院、黨分治的情況，這將使得現行的憲政體制運作更加複雜，產生僵局或衝突的機會也必然大幅提高。

當前的體制運作，總統一職在憲法與黨政層次上都有定位不明的情況，在憲法層次的混淆不明，原因在於總統作為國家領導人，但是否領導內閣？其實在憲法規範中並無明確定位。若從憲法上的賦予總統的權力來看，總統的決策權其實極為有限，不能提案、不能主持行政會議。要總統實質領導內閣，經常會產生權責不明的窘境。在黨政層次上，不論是國民黨或是民進黨，過去都出現總統和黨魁的身份時而重疊、時而分離的經驗，造成黨政之間也出現「以黨領政」、「以黨輔政」、「黨政分離」都隨時



可能出現的情形。總統在憲政與黨政兩個層次上的不明定位，使得總統的權責存在極大的灰色地帶。這種權責不明的情形，過去 20 多年來反覆上演，姑且不論總統所屬政黨在立法院的席次有無過半，僅是府、院、黨三方，就已經出現行政權力時而可能高度集中，時而可能高度分散的情況（沈有忠，2018：255）。

總統定位混淆不明，欠缺法治的基礎與規範，凸顯出台灣仍然高度存在甚至依賴人治的精神。前行政院長江宜樞在接受港媒專訪時曾經提到，中國政治傳統中經常強調的「視民如傷」，是一個「父母官」的概念。台灣對於行政院長與民選首長（縣市長乃至於總統），就賦予了「父母官」的想法，而這正是儒家文化的遺緒。江前院長認為，將儒家文化與憲政主義結合，仍有一段路要走。江前院長的思維，保留了人治的價值，也是前述總統憲政、黨政定位不明的深層意涵（沈有忠，2018：255）。社會上的主流民意希望總統領導國家，但憲法上卻定位為超然的國家元首，行政院長與內閣才是決策與施政的主體。因此，不但憲法明訂行政院為最高行政機關（不是總統），像是行政院院會、法案提案等決策權，都在行政院而非總統。甚至解散國會、法案否決（覆議權）也是被動的，主動要求的行為者是行政院院長。若如此，社會上的主流民意希望總統「帶領國家」，那麼到底要怎麼帶領？就只好透過人事權上對行政院長的掌握，甚至兼任黨魁來強化對政黨的掌握，然後將人事權延伸為決策權，權責不明之處，即在於此。

## 貳、從人事權往決策權的調整

從人事與決策權的搭配來看，按憲法本文以及增修條文來看，我國的總統可以說是有人事權而無決策權。雖然如此，透過人事權總統仍舊得以成為實質的政治決策者。按增修條文，總統任命行政院長不受立法院制衡，在實際運作上，甚至將任命延伸為任免權，藉此得以控制內閣，形成

總統優越的特性（吳玉山，2017：6）。不僅如此，無論是國民黨或民進黨，按過去的經驗來看，總統更經常透過兼任黨魁，藉由兼任黨主席的優勢將意志藉由政黨得以貫徹，或是將決策權延伸入立法院（陳宏銘，2017：91-123）。這樣的府院會關係在多數一致政府時出現一個架構：總統強勢領導院會，且欠缺其他憲法機關的常態性制衡。

若要透過修憲調整總統的人事與決策權有幾種可能的組合：第一、現有人事權不動，再賦予總統決策權，例如法律提案、否決；參與並主持行政院院會等。如此將使現行憲法更貼近總統制，總統權力將更直接，也更強大。行政對立法負責的憲政精神將更名存實亡。這是一個往總統制調整的方案。第二，將總統人事權加以限制，並且維持現有由行政院掌握決策權，這是大幅往議會議會制的方向移動。在許多西歐半總統制的案例中，本質上依據議會制的精神穩定運作的個案不在少數，但這符合這些國家憲政精神上對議會制的慣性與信任。但在台灣是否適用？比較困難的問題可能是政治文化，也就是前述台灣社會仍存在「人治」的精神和依賴，而直選總統現階段仍是這個人治的投射。第三、將現有人事權調整為被動，但賦予專責的決策權。例如恢復立法院的人事同意權，也賦予總統特定範圍的專屬權力，例如兩岸與外交、國防與軍事等權力。基本上，按憲法本文以及大法官的解釋，總統是國防、外交、國安的最高首長，而一般行政權或是內政方面，則是由行政院領導（蔡榮祥，2017：278）。若降低總統在組閣上的權力，並直接賦予外交、國防等決策權，總統將依據憲法授權得以依法而治，也因為沒有主動的人事權而不至於過度干涉行政立法關係。甚至再規範總統的政黨角色，避免政黨成為總統介入院會運作的缺口。

如果我們希望總統領導政府，又希望避免總統權責不清，或是避免府院黨權力分際不明的窘境，不妨思考總統權力的調整。考量社會期待以及修憲成本，賦予總統專屬決策權力，然後避免總統過度干預行政院與立法院的運作，也就是從現行「有人事而無決策」，反轉為「有部分決策而無人事」，或許是一個相對可行的方案。如此一來，既可以維持總統直選，且能領導國家（表現在外交、兩岸、國防等事務）；也可以維持憲法上行政院和立法院的憲政定位。總統的權力設計專屬的職權行使法，接受立法機關甚至憲法法庭的監督與規範，總統不用擔心完全沒有權力。而取消強

勢人事權甚至限制政黨權力，也不用擔心總統會介入行政院，或是以黨魁身份介入立法院。

任何的修憲版本都有成本，也都難以完美。必須符合社會主流價值下，妥善的安排權力與責任關係。如果無法在現階段徹底朝向議會議會制轉型，如何降低總統在院會黨之間，不受制衡且權責不明的風險，又要總統能夠滿足民意期待來領導國家，一個有決策而無人事權，超然於政黨之外的總統，或許值得成為下一波修憲時的思考方向。

## 參考文獻

- 吳玉山，2017，〈半總統制權力三角的邏輯〉，沈有忠、吳玉山（主編），《半總統制下的權力三角》，台北：五南圖書公司，頁 1-31。
- 沈有忠，2018，《台灣與後共國家半總統制的憲政運作》，台北：翰蘆圖書公司。
- 陳宏銘，2017，〈半總統制下總統是否兼任黨主席與其黨政關係型態〉，沈有忠、吳玉山（主編），《半總統制下的權力三角》，台北：五南圖書公司，頁 91-123。
- 蔡榮祥，2017，〈半總統制下總統、總理和國會的三角關係〉，沈有忠、吳玉山（主編），《半總統制下的權力三角》，台北：五南圖書公司，頁 91-123。



# 專業性與代表性：為議會制辯護\*

張峻豪\*\*

## 壹、比較憲政體制：Shugart 和 Carey 的觀點

在第三波民主化浪潮下，當學界對「總統制 (presidential system)」多表質疑，而偏向信奉「議會制 (parliamentary system)」之時 (Hiroi and Omori, 2009: 485-486)，知名的憲政研究者 Matthew Shugart 與 John Carey (1992: 28-54) 兩人卻是在其著作中，提出了對總統制的「辯護」。他們基於幾個主要原因，包含總統制具有「雙元民主正當性 (dual democratic legitimacy)」，總統能成為超越黨派的仲裁者、課責性較為明確等，並認為總統制較不易走向民主崩潰。

無論總統制能否達到這些理想，在這部經典著作中，我們還可以發現，Shugart 與 Carey (1992: 3) 為總統制「仗義直言 (defense)」的比較基礎，便是直指「議會制」而來。其二人除了認為議會制的政府較不具民意正當性、任期非固定、以及聯合內閣在其中的擾動等，進一步，也發展出「半總統制 (semi-presidential system)」的類型分析，成為憲政研究者的後續重要參照。如 Robert Elgie (2019: 16) 所認為，Shugart 與 Carey 對學界的重要啟發，在於他們擴展了過往僅狹義地從總統制和議會制來理解行政與立法關係之作法，並將其中有關總統權力、政黨體系等因素，帶到了「半總統制」，這個作為混合兩種類型的憲政體制的討論，進而發展出著名的「總理總統制 (premier-presidentialism)」、「總統議會制 (president

---

\* 本文曾發表於 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。

\*\* 東海大學政治學系教授，電子郵件：chunhao@thu.edu.tw。

-parliamentarism)」兩種次類型。

不過，藉著半總統制次類型的提出，Shugart 與 Carey (1992: 74-75) 也對總統權力屬於較大的類型：「總統議會制」表示疑慮，這彰顯出了半總統制的最大缺點，也是諸多研究文獻都認為，「抑制總統權力」乃半總統制能趨於穩定之關鍵。由此來看，當總統制、議會制、半總統制及其次類型放在類型學意義上進行比較，總統制或議會制孰優孰劣？恐怕無法直接應用在半總統制的分析上；反過來說，若能確認「總理總統制」或「總統議會制」較有助於民主憲政的實踐，也無法回過頭連結總統制與議會制對憲政穩定的意義。這也就是，類型研究應兼顧「組間」與「組內」的重要性，除了對比於總統制，議會制的意義更應該體現在其內部。舉例來說，論者認為單一選區相對多數決的選舉制度，以及兩黨制的政黨體系搭配，較有利於執政黨的穩定 (Nishikawa, 2012: 647-648)，這是總統制相較於議會制普遍存在，且為總統擴張權力的主因；相較來說，搭配比例代表制、多黨體系、聯合內閣等變因，議會制將基於不同制度配套下，具有更豐富的運作模式。

而循著這樣的思路，本文要追索議會制本身的價值，以及，在比較的意義上，進一步尋求其對憲政體制類型的啟發。另外，本文也以「災害治理」為例，凸顯議會制政府「專業性」的優勢，最後，站在半總統制的意義上，本文亦將討論議會制之下的政黨體系對政府「代表性」的正面效果，而藉由此些問題的回答，本文認為將可達成對議會制的辯護。

## 貳、議會制下的政府專業性

在類型意義上，所謂議會制，即是與總統制的對比，包含融合的行政、立法兩權，以及行政權歸屬於內閣總理。因此，相較於總統制下的權力制衡關係，與「野心對抗野心」的運作特徵，議會制政府相對而言是較有效率，且較能避免憲政僵局出現的體制。如 Juan Linz (1990: 51-69) 指出，

議會制的運作是具備彈性的（flexible），在行政與立法衝突之際，不用只能等到下次選舉，立法機構就能透過不信任案的提出來解決問題。從這角度來看，即使是一個強而有力的行政權，相比在總統制之中國會的難有積極作為，議會制可以說因此具有相當大的優勢，論者研究發現，在議會制國家當中，國會的「被信任度」遠遠高過於總統制國家，而對行政部門（政府）信任度，在不同憲政體制下都是差不多的（Ecevit and Karakoç, 2015: 6-7）。由此，可以讓我們思考一個問題，也就是在當前民眾對政府越來越難以信任的當下，議會制將是政府統治能較具「正當性（legitimacy）」的體制。

除了正當性的意義，再具體來說，即使加入了政黨體系（party system）的考量，相較於「勝者全拿（winner takes all）」的總統制來說，議會制對於各方利益及觀點將更具協調性。論者研究指出，對政府治理而言，議會制基於政黨的強勢性、統合的利益團體，較緊密的委託代理關係、較集中的選舉課責性、較為零活的政策，較為制度化的政治場域、以及更為果斷的領導，使政府的治理更具優勢（Gerring, Thacker, and Moreno, 2009: 327-359）。因此，回顧 Shugart 與 Carey（1992: 44）所認為總統制具有「雙元民主正當性」，且總統可以成為一超然角色（arbiter）的觀點，從議會制的角度來看，總統基於民選，需擔負民意的壓力，便極可能在跳脫政黨利益，或者面對府會分立的局勢，成為一「民粹領袖」，進而與行政體系的運作及專業性脫勾。

以災害治理來舉例，當國家面對重大天然或人為災害時，行政體系所受到的衝擊，絕不僅是對行政體系專業性的考驗，亦有排山倒海的民意責難。因此，相比議會制，一個總統經由民選的總統制政府，在災害規模越大之下，總統的行動與反應就更為關鍵。由過去的研究來看，美國總統制之下的聯邦政府在面對重大災害衝擊時，主要便是「由上而下」運作一種「命令—控制體系」，「高層次的施政運作」使美國的災害防救隸屬在反恐機制下，造成災防事務運作規劃受到上級機關所強調的主流價值影響，而無法全然以災害管理的角度推動，如 2005 年美國遭受卡崔娜颶風（Hurricane Katrina）襲擊，造成美國歷史上最嚴重損害的災害，對於當時的救災與重建過程，論者便指出國土安全部的問題在於過度強調中央集權

與直接回應，集權式的決策過程導致地方政府、州政府、緊急管理機構以及中央決策者之間的溝通成本大幅增加<sup>5</sup>。

相較而言，若以日本議會制為例，在重大災害發生的當下，內閣即使同樣面對諸多責難，以及危機管理的各種質疑，但，相比美國總統制下的災害防救體制依賴上層價值判斷，日本政府在近年諸多地震及風災肆虐的災害衝擊後，更多的著力是在災害防救的行政體制建構，並逐步完備府際關係與公私協力內容（吳明上，2013：23-39；林淑馨，2016：21-53）。因此，相較於民選總統的個人風格展現，議會制下的政府「集體責任」更顯重要，政府在災害時期如何佈建一個整體且有效率的救災體系，成為評價內閣表現之關鍵<sup>6</sup>。

當然，再由目前席捲全球的 COVID-19 來談，國外已有諸多研究發現政府在緊急應變「能力」與取得社會「認同」、「信任」（Cheng and Chao, 2020），乃控制疫情蔓延的重要因素（Busby, 2020）。因此，相較於總統制，議會制若能透過官僚來彰顯行政專業，避免政治意見的分歧，將成為抑制疫情的重要政府類型。當然，這還有待往後更多的分析來驗證。

## 參、議會制的代表性意義對半總統制的啟發

有關議會制對於半總統制（semi-presidential system）的啟發，論者多會將焦點放在「共治（cohabitation）」這個類型上，認為當總統與國會多數黨不一致時，總統「應」任命一個國會多數支持的、非屬自己政黨（或聯盟）之總理，使行政能向立法負責，進而讓議會制的價值得到體現。不過，基於半總統制下的國會與總統皆由民選產生，在共治之下，若總統未能抑制自身權力，則行政向立法部門負責的過程往往會受到干擾，這成了半總統之所以不穩定的重要因素。然而，同樣是從議會制的角度來看，在

<sup>5</sup> 參考自馬彥彬、李長晏（2014）。

<sup>6</sup> 有關災害治理與憲政體制的關係，可進一步參考張峻豪（2018：65-126）。



民選總統的另一端，其實，民選國會扮演的是牽制總統權力的重要角色，特別是在多黨制下，當國會必須體現更多聲音，並納入決策過程，將是發揮制衡效果的重要基礎，並成為化解權力衝突的「解方」。如前所述，多黨制將帶來更好的治理效果，因為政黨將為了在立法機關中獲得代表權，面臨著更高程度的競爭，當政黨在競爭過程為公民提供了替代選擇，不但可替代表現不佳的現任政黨，也提出了額外的選舉激勵措施，並使其更具責任感，從而可以滿足公民的福利需求。因此，在半總統制下，共治除了權責關係的踐行，亦是基於權力機關間的制衡關係，使政府體制有機會適切反映社會的分歧意見<sup>7</sup>。更重要地，在此過程所衍生對總統權力的節制，不但有可能調適政策衝突，亦提供了問題化解之契機，此乃共治類型的重要價值。

Nisha Mukherjee (2013: 601) 分析 68 個民主國家，以「嬰兒死亡率」，「兒童死亡率」和「預期壽命」等「人類福祉 (human well-being)」為依變項，發現議會中的有效政黨數越多，政黨體系越具有代表性和競爭性，而能透過增加支出來直接或間接改善人類福祉，這是總統制國家較無法彰顯的，再者，Gerring、Thacker 與 Moreno (2009: 327-359) 三位學者，更由「政治發展」、「經濟發展」、「人類發展」三項指標，證明了議會制國家的政府有較佳的治理表現，可謂更進一步支撐本文的觀點。如論者所指，在非總統制的國家裡，代表性的價值可透過議會運作得到兼顧 (Koß, 2020: 71)，這完全相反於 Shugart 與 Carey (1992) 過去的論點。因此，由議會制的意義，再到半總統制下的共治類型，再到多黨制底下的半總統制運作，我們便能從政治發展的多元性意義，藉由權力制衡的論點，來掌握半總統制裡的議會制運作模式，也就是，在更靠近共識型民主的光譜上，我們就能為半總統制「仗義直言」。

<sup>7</sup> 如論者所指出，半總統制使議會制得同步實踐權力分立的意義。請參考 Richard (2010)。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 吳明上，2013，〈日本村山內閣在阪神大地震中的危機管理〉，《人文與社會學報》，3(2)：23-39。
- 林淑馨，2016，〈災害救援過程中的協力關係：以東日本大地震為例〉，《文官制度季刊》，8(4)：21-53。
- 馬彥彬、李長晏，2014，〈地方政府災害防救效能之研究〉，國家發展委員會委託報告(NDC-DSD-102-012)。
- 張峻豪，2018，〈制度韌性與台灣半總統制下的災後重建：以九二一地震、莫拉克風災為例〉，《東吳政治學報》，36(1)：65-126。

### 二、英文部分

- Busby, Josh. 2020. *State, Regime, Government, and Society in COVID-19 Response*. from <https://www.duckofminerva.com/2020/03/state-regime-government-and-society-in-covid-19-response-establishing-baseline-expectations.html>. Retrieved May 3, 2020.
- Cheng, Fang-Ting, and Kung-Yueh Camyale Chao. 2020. "Comparison of the Response of Taiwan, South Korea and Japan to COVID-19." *Toda Peace Institute*, Policy Brief No.81: 1-28.
- Ecevit, Alper, and Ekrem Karakoç. 2015. "The Perils of Semi-Presidentialism: Confidence in Political Institutions in Contemporary Democracies." *International Political Science Review*, 38(1): 1-17.
- Elgie, Robert. 2019. "An Intellectual History of the Concepts of Premier-Presidentialism and President-Parliamentarism." *Political Studies Review*, 18(1):1-18.
- Gerring John, Strom Thacker, and Carola Moreno. 2009. "Are Parliamentary Systems Better?" *Comparative Political Studies*, 42(3): 327-359.
- Hiroi, Taeko, and Sawa Omori. 2009. "Perils of Parliamentarism? Political Systems and the Stability of Democracy Revisited." *Democratization*, 16(3): 485-507.
- Koß, Michael. 2020. "Executive Prerogatives in the Legislative Process and Democratic Stability: Evidence from Non-Presidential Systems." *Political Studies Review*, 18: 71-86.

- Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy*, 1(1): 51-69.
- Mukherjee, Nisha. 2013. "Party Systems and Human Well-being." *Party Politics*, 19(4): 601-623.
- Nishikawa, Misa. 2012. "Electoral and Party System Effects on Ruling Party Durability." *Party Politics*, 18(5): 633-652.
- Richard, Albert. 2010. "Presidential Values in Parliamentary Democracies." *International Journal of Constitutional Law*, 8(2): 207-236.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.



# 我國未來憲政體制的改革方向： 半總統制下的制度調整\*

蘇子喬\*\*

## 壹、議會制與總統制倡議者對半總統制的批評

我國當前的憲政體制為兼具總統制與議會制特徵的半總統制，在未來的憲政改革中，是否應朝純粹的議會制或總統制修正，或是仍維持目前的半總統制，社會各界存有許多不同看法。關於總統制與議會制這兩種憲政體制孰優孰劣，是學界長期以來爭論不休的議題，有關此議題的學術文獻已汗牛充棟。倡議總統制與議會制的論者固然立場針鋒相對，但他們有一個看法基本上是一致的，即他們都對我國現行的半總統制不以為然。議會制與總統制的倡議者認為，即便議會制與總統制可能各有其缺點，但至少是制度精神清晰明確的憲政體制：議會制強調權力融合、行政向立法負責、以內閣總理（閣揆）為最高行政首長；總統制強調權力分立、行政與立法相互制衡、以總統為最高行政首長。由於議會制與總統制的制度精神相當明確，在這兩種憲政體制下一旦發生憲政爭議，大抵可以依循憲政體制的基本原則尋得解決之道。

議會制與總統制的倡議者都批評，我國現行的半總統制由於兼具總統制與議會制的特徵，在雙元行政首長的制度設計下，形成總統、國會、內閣的權力三角關係，導致憲政體制的內涵複雜且制度精神混亂。他們認

\* 本文曾發表於 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。

\*\* 中國文化大學行政管理學系教授，電子郵件：tzuchiaosue@gmail.com。

為，半總統制的實際運作存在著高度的變異性，整個體制的運作可能因政黨體系、總統與國會多數一致與否、總統個人的意志、總統與閣揆的實際相處狀況等因素而發生變化（蘇子喬，2017：134-135）。尤其是當總統與國會多數不一致時，行政權究竟是應依循議會制的制度精神而歸屬於閣揆，還是應依循總統制的制度精神而歸屬於總統，甚或是應兼顧議會制與總統制的制度精神而同時歸屬於閣揆與總統，這個問題經常是半總統制的「死穴」。我國當前半總統制除了此一問題外，總統與閣揆的職權分工不明確、總統權力的監督機制不完善等問題，也經常受到社會各界詬病。因此，總統制與議會制的倡議者都認為我國憲政體制應加以簡化，主張朝純粹的總統制或議會制修正。但問題是：我國可能採行議會制嗎？適合採行總統制嗎？值得進一步思考。

## 貳、我國不可能採行議會制

從可行性（*feasibility*）來看，由於純粹的議會制須設置非由人民直選的虛位元首，我國未來憲政體制改為純粹議會制的可能性極低。觀察世界各國憲政發展的經驗可以發現，若一國的總統由人民直接選舉產生，且修憲須經公民投票程序，在往後的制度調整中，就很難期待人民透過公投程序自願捨棄選舉總統的權利。亦即一個國家的憲政體制中一旦設置了直接民選的實權總統，未來幾乎就不可能將總統角色改成間接選舉產生的虛位元首。換言之，憲政體制的變遷具有路徑依循（*path dependence*）的特性，當一個國家設置了人民直選的實權總統而形成總統制或半總統制後，這個國家的憲政體制就很難調整為純粹的議會制<sup>8</sup>。

基於總統直接民選的「不可逆性」，在全世界民主國家憲政體制變遷

<sup>8</sup> 當前世界民主國家總統民選「不可逆性」的例外，是摩爾多瓦、亞美尼亞與喬治亞。這三個國家分別於 2000 年、2015 年、2017 年修憲將憲政體制由半總統制改為議會制（不過摩爾多瓦於 2016 年又修憲改回半總統制），但這三個國家皆是由國會修憲而非透過公投修憲。

的路徑上，在民主政治持續未中斷的前提下，「議會制」與「總統制或半總統制」之間宛如是一條單行道，僅有「議會制」走向「總統制或半總統制」的道路，而沒有相反方向的道路（蘇子喬，2017：135-136）。就此看來，在我國目前已設置民選實權總統的情況下，不論我國憲政體制採行議會制可以具有多大的優點，但實際上我國憲政體制改為純粹議會制的機率微乎其微。我們幾乎可以斷言，我國未來不可能採行議會制。

## 參、我國不適宜採行總統制

相較於朝議會制調整的改革方向，我國未來憲政體制朝總統制調整的可能性較高。但筆者淺見以為，就可欲性（*desirability*）而言，朝總統制調整並非值得追求的憲政改革方向。因為我國若採行總統制，一旦出現總統與國會多數不一致的分立政府局面，極有可能發生嚴重的憲政僵局，此時不僅政府施政缺乏效率，且政府效能不佳的政治責任亦難以釐清。總統制下這種雙元民主正當性的危機，一直是總統制與議會制優劣的長期論戰中總統制最受批評之處。而在我國主要政黨皆為剛性政黨，且不同政黨意識型態具明顯分歧的政治生態下，一旦我國採行總統制而出現分立政府，嚴重的憲政僵局勢必難以避免。

再者，如果我國採行總統制，若仍沿襲過去長期以來總統通常兼任黨主席的憲政運作模式，即便總統與國會多數一致而未出現分立政府，由於總統掌控國會多數黨，國會制衡總統權力的機制將明顯弱化甚至失靈，非常容易出現總統濫權的危機。即使總統未兼任黨主席，在民選總統容易造成「政黨總統化（*presidentialization of political parties*）」的趨勢下，總統宰制自己所屬國會政黨的現象仍不可免，總統濫權的危機仍會存在。綜言之，我國一旦採行總統制，我國憲政運作將可能在「總統濫權」與「憲政僵局」兩種局勢間擺盪。觀察我們的鄰近國家南韓過去二十多年以來的總

統制運作，即已清楚顯露這種憲政體制的重大缺陷<sup>9</sup>。就此看來，我國未來憲政改革不適宜採行總統制。

## 肆、我國憲政體制應在半總統制的架構下進行制度調整

筆者認為，我國既然不可能採行議會制，也不適宜採行總統制，因此我國未來憲政改革的方向，仍應考慮在維持現行半總統制的憲政框架下進行制度調整。我國目前的半總統制屬於「總統議會制（*president-parliamentarism*）」（亦即偏總統制的半總統制），未來若能調整為總理總統制（*premier-presidentialism*）」（亦即偏議會制的半總統制），將比總統制與現行體制更有能力化解（或至少緩和）總統與國會多數不一致時的憲政僵局與衝突<sup>10</sup>。我國當前憲政體制中，存在著總統與國會競逐組閣權的可能性（沈有忠，2018：257）。當總統與國會多數不一致時，組閣權的爭奪戰便會發生。近年來我國總統與國會選舉同時舉行，兩者不一致的機率雖然不高，但發生的可能性仍不能完全排除。一旦總統與國會多數不一致，依照我國過去憲政運作的慣例，總統極可能任命自己陣營人士組閣，形成總統與內閣一致，但總統與內閣皆與國會多數不一致的「分立少數政府」。這種局面與總統制下的分立政府如出一轍，將因行政權（總統與內閣）與立法權（國會）的全面對立而導致嚴重的憲政僵局。

<sup>9</sup> 南韓的憲政體制設有總統與總理職位，看似與半總統制雷同，但由於國會對總理並無倒閣權，內閣並不對國會負責；且總理在憲法規定上即為總統之僚屬，並未有行政權二元化的特徵，因此南韓憲政體制並不具備半總統制的制度要件，而通常被歸為總統制。

<sup>10</sup> 學界對於半總統制的次類型有各種不同的區分方式，Shugart 和 Carey（1992: 18-27）以及 Shugart（2005）將半總統制區分為「總理總統制」與「總統議會制」，是目前最廣被引用的區分方式。在總理總統制下，總統權力較小，總統對總理無免職權，內閣僅對國會負責而不須對總統負責，整個體制較強調議會制的精神；在總統議會制下，總統權力較大，總統對總理擁有免職權，內閣須對國會與總統負責，整個體制較強調總統制的精神。Elgie（2007）、Moestrup（2007）指出，由於總理總統制在制度上較有能力調適總統與國會多數不一致時的憲政衝突，因此整體而言，總理總統制國家的民主表現優於總統議會制國家。



從全世界半總統制國家的實際運作經驗來看，當總統與國會多數不一致時，由國會多數陣營組閣，將能緩和行政權與立法權的衝突，因為此時內閣與國會多數一致，故行政權與立法權尚非全面對立。此時總統與內閣雖然分屬不同陣營而可能出現行政權內部的矛盾，但相較之下，行政權內部的矛盾對於整個憲政體制所造成的衝擊，一般而言會比行政權與立法權的全面對立來得輕微。為了確保總統與國會多數不一致時能由國會多數陣營組閣，我國半總統制在制度設計上有必要以較高的憲法規範密度賦予國會對閣揆的人事同意權並明確排除總統對閣揆的免職權<sup>11</sup>。

除此之外，在我國半總統制的制度改良上，亦有必要限縮總統的職權，強化總統權力的監督機制，並盡可能清楚劃分總統與閣揆的職權範圍，使兩者的職權分工明確化。這部分的憲政工程除了可以考慮透過修憲方式達成之外，透過立法的方式也可達到一定改革成效。例如修正「總統府組織法」，將總統府與行政院之間的聯繫管道法制化，使總統與閣揆之間的正式互動關係更為具體穩固；也可考慮制定「總統職權行使法」，以法律具體規範總統憲法權力行使的程序與方式；另外也可考慮修正「立法院職權行使法」，強化立法院對於總統權力的監督機制，例如明定總統向立法院做國情報告的相關細節程序，將立法院聽取總統國情報告的憲法權力進一步法制化與常態化（蘇子喬、王業立，2016：115-116）。

總之，在未來憲政體制的改革上，我國目前的半總統制猶有可取之處，實毋須「將嬰兒與洗澡水一起倒掉」，完全捨棄目前的半總統制，轉而追求不可能採行的議會制與不適宜採行的總統制。在維持我國當前半總統制基本架構的基礎上，以修憲與立法方式對我國的憲政體制加以修補調整，我們仍可對於我國未來憲政體制的順暢運作抱持樂觀的期待。

<sup>11</sup> 以南韓的憲政運作經驗為鑑，國會對總統提名的總理固然有同意權，但國會對總理的人事同意權在南韓被視為總統制下國會對總統人事權的制衡手段，即便國會拒絕同意總統提名的總理人選，此一總理人選仍能以「代理總理」的名義擔任總理職務，直到總統另覓人選經國會正式同意為止。為避免我國立法院擁有閣揆同意權後仍出現上述情況，我國憲法對立法院的閣揆同意權應做詳細規定，例如明文規定「行政院院長由總統與立法院協商後提名立法院多數支持之人選，經立法院同意任命之。在立法院同意前，總統提名的人選不得以代理院長之名義行使職權」，亦即透過較高的憲法規範密度，促使總統必須接受國會多數陣營組閣。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- 沈有忠，2018，《臺灣與後共國家半總統制的憲政運作》，台北：翰蘆圖書出版公司。
- 蘇子喬，2017，〈南韓與臺灣憲政體制之比較－「形異實同」的憲政體制〉，《中研院法學期刊》，20：77-153。
- 蘇子喬、王業立，2016，〈從組閣爭議論我國憲政體制的定位與走向〉，《政治科學論叢》，70：85-120。

### 二、英文部分

- Elgie, Robert. 2007. "Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies." *Taiwan Journal of Democracy*, 3(2): 53-71.
- Moestrup, Sophia. 2007. "Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?" In Robert Elgie, and Sophia Moestrup eds., *Semi-Presidentialism outside Europe*. London: Routledge, 30-55.
- Shugart, Matthew S. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics*, 3(3): 323-51.
- Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

# 台灣很難脫離半總統制\*

陳宏銘\*\*

## 壹、前言：憲政體制與民主表現

關於憲政體制（中央政府體制）的討論，易淪為替某種制度辯護或質疑其他制度，實則對一些國家而言，制度設計固然對其民主的表現扮演了關鍵的作用，但在另一些國家，可能是其它的因素，諸如政治領導人、政治文化、政黨體系、選舉制度、經濟發展或社會因素等等，更具主導的作用。因此，作者並無意為某種單一制度做辯護，或批評其他制度的缺失，而是鑑於台灣近來也興起有關新一階段修憲的討論和籌劃，就此提出一項憲政實然面的觀察，供讀者參考指正，即：台灣在現實上很難脫離半總統制。

在討論台灣個案之前，可以先回到 1990 年代國際政治學界關於「憲政體制與民主的維續和鞏固」的重要論戰。當時包括 Juan Linz (1990; 1994)、Donald Horowitz (1990)、Seymour Lipset (1990) 等等重量級學者，紛紛捲入其中，並提出深刻的研究觀點。這場論戰源於總統制被質疑是危險和失敗的制度，於是擁護內閣制（即議會制）和為總統制辯護者各執一詞。雖然其中總統制多處於防守的一方，但整體而言論戰並無勝負。反而，其中所涉及研究方法上或推論上的核心問題，也值得關注，其中包括：樣本的代表性、依變項的釐清、變項的控制、研究對象的觀察時程多久，以及命題是建立在或然率的，還是絕對的宣稱等等問題。

\* 本文曾發表於 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。

\*\* 中原大學通識教育中心教授，電子郵件：minghugo@gmail.com。

多年後，半總統制的經驗也廣泛被納入比較，而這個制度又常需劃分次類型，其中或是根據憲法規範屬性加以劃分，或是以實際運作模式來劃分。前者以 Shugart 與 Carey (1992) 的次類型最廣受援引<sup>12</sup>，後者以中研院吳玉山院士 (2011) 的見解最受重視<sup>13</sup>。爰此，當前比較憲政體制的類型更加多元，研究所需考慮的層面更為細緻。雖然如此，前述研究方法上的或推論上的核心問題，本質上似乎沒有太大變化。亦即，主張某種憲政體制對民主較有利的全稱式命題，似乎還未能提出令人完全信服的答案和可靠的證據。比較能做到的，傾向是建立在一定程度的或然率基礎上的結論。換言之，各種制度都存在著一定數量的成功案例和失敗的經驗，目前為止，要總體式的論斷制度類型的優劣可能還未臻成熟。取而代之的是，在什麼樣的條件下，在什麼樣的社會中，總統制、內閣制或半總統制 (暨不同次類型)，是一項相對更好運作的制度，而能符合其民主發展的需求。上述討論，或許能有助於以下診斷台灣憲政體制的定位。

## 貳、台灣半總統制的診斷

台灣在 1997 年的修憲中採行了雙首長制的中央政府體制，也就是此處所講的半總統制。經過了 24 年的運作後，應該很少人會否認現行制度存在些問題。一如研究者的重要觀察，半總統制容易被採用，但運作起來

<sup>12</sup> Shugart 與 Carey (1992) 劃分為以下兩種類型：「總理總統制 (premier-presidentialism)」與「總統議會制 (president-parliamentary)」；另根據他們的觀察，其中總統議會制，由於總統可以正式解職總理的情況下，內閣可能較不穩定，較容易產生治理或憲政危機。且根據 Elgie (2011)、Sedelius 與 Linde (2018) 等人的研究，在整體民主表現上，總統議會制國家明顯劣於總理總統制國家，因容易產生擴權總統、少數和分立政府或是總統和國會之間的相互掣肘 (蔡榮祥，2018：61-62)。實則，不穩定的總理總統制，亦不乏之相關案例。

<sup>13</sup> 吳院士根據總統或國會多數決定總理與內閣人事、以及總統和國會多數是否同屬一個政黨這兩個變項，劃分成四種半總統制運作模式包括準內閣制 (Quasi-Parliamentarism, 簡稱 QP)、換軌共治 (Alternation/Cohabitation, 簡稱 ALT)、分權妥協 (Compromise, 簡稱 COM) 與總統優越 (Presidential Supremacy, 簡稱 PS)。

則不容易 (Wu, 2007)。不同的論者對於台灣半總統制問題之所在，可能有不同的判定，但大致不脫以下三種見解：一是半總統制本身不是好的制度；二是問題在於「台式半總統制」設計，而不在於半總統制類型本身；三是制度（暨憲法）固然重要，但政治人物是否恪遵憲法規範才是關鍵因素。持第一項和第二項觀點者，多主張憲法需要修改，而第三種見解則認為並無修憲（異動憲政體制）的必要。從歷來各方的意見來看，固然有部分人士主張應制憲而非只是修憲，但聲勢較有限。認為半總統制不是好的制度，或至少是不適合台灣，應改採總統制或內閣制，而主張修憲者，長期以來的聲音一直不小。相對的，主張改善既有台式半總統制，但仍維持半總統制架構的觀點，亦不容忽視。至於在不修改憲法下來改善憲政運作，應該也有論者持這種觀點，也就是認為與其耗費心力在不易做到的修憲工程，不如專注於好好「行憲」。

上述觀點中，對台灣憲政體制定位衝擊最大的是第一項，即應脫離半總統制，轉向總統制或內閣制。對於這項主張，作者並無特別支持或反對的意見，但在此可以留意一項研究發現，是關於脫離半總統制的風險性問題。從若干半總統制國家經驗來看，當它脫離半總統制狀態而改採總統制或內閣制時，有可能是處於危險的狀態，因為這樣的轉變，有較高的機率會由民主掉落到非民主處境 (Wu, 2018)。雖然這有待進一步的觀察，但此項觀點對於我們評估台灣憲政體制應否轉向總統制或內閣制，具有重要參考的意義。

本文接著聚焦在台灣難以脫離半總統制這一實然的觀察，亦即近年內要改採純粹內閣制和純粹總統制的機會微乎其微。

## 參、台灣很難脫離半總統制

台灣多年來政黨間高度的政治對立，在面對台灣憲政制度的定位和選擇時，政治行動者很難不考量執政權力競逐的機會結構，以及評估在新制

度中所佔有的權力位置的利弊處境。因此，即便出現所謂的「憲法時刻 (constitutional moment)」，主導憲政體制定位者並非能夠在「無知之幕 (veil of ignorance; John Rawls, 1971)」的條件下進行大公無私的設計<sup>14</sup>。托克維爾 (Alexis de Tocqueville) 讚揚美國聯邦制是「一項政治學上的一大發明」，確實如此，但它是聯邦主義立場和州權主義立場妥協的結果。當時為了化解和安撫大州與小州的利益矛盾，1787 年制憲者達成「大妥協 (康乃狄克妥協案, Connecticut Compromise, Great Compromise)」，決定設立平衡的兩院制國會。這種妥協並非基於個人或黨派政治權力考量，但同樣反映憲法是各種利益折衝和價值整合兼顧後的結果。由此來看，台灣要脫離半總統制，除了修憲高門檻這項困難外，至少存在著政治行動者的自利偏好，以及修憲機關立場等兩個層面的特別考驗。

從行動者偏好來看，角逐總統職位的政治人物和其所屬政治勢力，就算是表面上主張內閣制，或宣稱不排斥內閣制，勢必難以接受其在位和執政時的總統是虛位元首職位，因為虛位的總統並無治理國家的實權。如此，他們便缺乏強力推動純粹內閣制憲改工程的誘因。退一步講，只要競爭總統職位的一方自認為勝選有望，純粹的內閣制就幾乎難以修憲成功，最多是接受總統權力縮減的半總統制，或天秤上往內閣制靠近一點的半總統制，但這均非真正的內閣制。以此來看，台灣實施總統制比內閣制更有機會，也更具可行性。不過，總統制修憲案的提出，也勢必引發總統擴權的反對聲浪。除非現任總統是強人總統，或是能夠掌握立法院中修憲所需的絕對優勢票數和政黨實力，如土耳其總統埃爾多安之類的人物，否則純粹的總統制也難成案。在台灣，總統制最有可能成案的一個時機，或許是現任總統暨當時的執政黨，他們評估下次總統選舉時仍能勝選，且反對黨等勢力同時自忖也有相當勝算的時候。

從修憲的機關立場來看，即使政治領導人和主要黨派在選擇總統制上有共識，也不易過得了立法院憲法修正案這一關。因為，在總統制下立法

<sup>14</sup> Rawls (2011) 在《正義論》一書中提出被稱為「無知之幕」的思想實驗。在無知之幕後面，人們缺乏關於他們的階級、出身、智力、體力和資質，優勢和劣勢等各種資訊。在無知之幕的掩蓋下，人們會傾向想達到公平的互相分配原則，由此產生的社會應該是一個公平的契約和社會。

委員將喪失質詢行政官員的權力，他們是否願意繳出習以為常的監督利器？至於選擇內閣制，相對的憲法修正案應該過不了公民複決這一關，因為要說服公民把選舉總統的權力拿掉，恐怕是最困難的事。論者或舉若干歐洲國家總統直選，而仍能實施虛位元首的制度為例，以此說明公民直選總統和內閣制是可以並行無礙。此一立論雖非無據，但時空和因果稍嫌錯置，因這些國家的公民直選總統制度，多是在內閣制的既有歷史經驗上形成，明顯與台灣的政治發展脈絡和憲政條件格格不入。況且，令人難以想像，在台灣一場虛位總統的全國選舉該如何進行？又，如果維持公民直選總統，但總統在憲法上是虛權，這是否合理且可行？因此若台灣維持直選總統，現實上總統不可能是虛位，如此則政府體制就不宜歸類為內閣制，最多是具濃厚內閣制精神的半總統制，本質上還是在半總統制架構中。因此，已故半總統制研究重要學者 Robert Elgie (2011) 將公民直選視為半總統制的一項關鍵條件，且不必再細究憲法上總統的權力有多大，是有其獨到見解的。

## 肆、結論：政治趨力和價值定位左右憲政體制的選擇

台灣憲政體制長期的發展，受到不同政治趨力和憲政價值定位的左右。從總統角色為基準來看，涉及強化總統權力與抑制總統權力這兩種力量的辯護和競逐；從憲政價值的強調來看，涉及應側重治理效能或權力制衡之不同價值的權衡（陳宏銘，2019：286）。半總統制相對於其他制度，傾向是各方政治勢力、不同憲政價值較易達成妥協和均衡的結果。半總統制是新興民主國家最多採用的制度，雖然不好運作，但不表示一定運作得不好，也不代表它是不好的制度。如果台灣各界和多數國人對憲政體制的定位和選擇能達成共識和交集，欲進行憲法的修改，改採它種制度類型，也未嘗不可。只不過，基於台灣憲政運作長期的觀察，個人認為現實上即使修憲能跨過一般公認非常難以達到的高門檻，在這幾年內應該也不太可

能看到脫離半總統制的機會。在此情況下，先維持既有半總統制架構，正視總統在憲法體制下決策機制的不足，以及增加立法院對行政院院長人事案的參與（暨決定）權力（但若僅是原憲法本文的閣揆同意權簡易程序，尚非周密的配套設計），似是憲改可以努力的部分<sup>15</sup>。

## 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。
- 陳宏銘，2019，《半總統制在臺灣：總統權力新視角》，台北：五南圖書。
- 蔡榮祥，2018，〈總統國會制權力行使、支持基礎與民主運作〉，《東吳政治學報》，36（2）：59-130。

### 二、英文部分

- Elgie, Robert. 2011. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Horowitz, Donald L. 1990. "Comparing Democratic Systems." *Journal of Democracy*, 1(4): 73-79.
- Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy*, 1(4): 51-69.
- 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: Comparative Perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University, 3-87.
- Lipset, Seymour M. 1990. "Presidents vs. Parliaments: The Centrality of Political Culture." *Journal of Democracy*, 1(4): 80-83.
- Rawls, John . 1971. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sedelius, Thomas, and Jonas Linde. 2018. "Unravelling Semi-Presidentialism: Democracy and Government Performance in Four Distinct Regime Types." *Democratization*, 25(1): 136- 157.

---

<sup>15</sup> 請參閱陳宏銘（2019：282-284）進一步詳細的討論。



- Shugart, Matthew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wu, Yu-Shan. 2007. "Semi-Presidentialism - Easy to Choose, Difficult to Operate: The Case of Taiwan." In Robert Elgie, and Sophia Moestrup eds., *Semi-Presidentialism outside Europe: A Comparative Study*. London: Routledge, 201-218.
- Wu, Yu-Shan. 2018. "The Perils of Exiting from Semi-Presidentialism." Paper presented at the 25th World Congress of the International Political Science Association, July 21-25, Brisbane, Australia.

