

總統非立法權與總理總統制國家的憲政運作： 以法國、芬蘭、斯洛伐克、羅馬尼亞為例*

張峻豪**

摘 要

本文挑選總統未有免職總理權的「總理總統制」國家，整合總統任命總理權、解散國會權，即總統的「非立法權」，將兩項權力進行組合，分析總統、總理、國會之間的負責及制衡關係是否落實、如何落實，以理解總統行使非立法權的憲政影響。在具體作法上，本文透過四個「總理總統制」個案：法國、羅馬尼亞、芬蘭、斯洛伐克，在不同的非立法權所影響「總統決策權行使」、「倒閣是否發生」，「政府存續力」等變項，比較「總理總統制」的運作穩定度。本文發現，若總統非立法權較大，將不至於使共治無法出現，反而總統會在一致政府時期，積極影響內閣佈局，並透過解散國會以避免共治產生，因此，總統在府會不一致之下選擇節制權力，將是較佳的政治行動策略。相對地，當總統的非立法權較弱，總統將在法令推動上，與政府及國會更積極對抗，使「總理總統制」與政府的穩定無法劃上等號，另外，若總統還想以其保留領域權來達到權力顛覆，更可能危及總統憲政地位，甚至造成總統權力減損之後果。

關鍵詞：半總統制、總理總統制、總統、總理、非立法權

* 本文為科技部計畫「總統的非立法權與半總統制國家憲政運作」(計畫編號：109-2410-H-029-015-) 部分研究成果，感謝本刊匿名審查人提供的修正建議，本文文責由作者自負。

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

壹、前言

自 Maurice Duverger (1980, p. 177) 將「總統具有相當顯著權力」(considerable power) 作為辨識半總統制的條件後，有關總統權力及其憲政影響即成為半總統制研究者關注的焦點。其中，最著名者，應是 Matthew Shugart 和 John Carey (1992, pp. 18-27) 二人，透過憲法規範，主張 Duverger 對半總統制概念下得太過寬鬆，並進一步根據總統與總理的權力對比，將半總統制分為「總理總統制」(premier-presidential regime) 與「總統議會制」(president-parliamentary regime) 兩個次類型，而廣被引用。

Shugart 和 Carey 處理總統權力之作法，是以總統是否具有免職總理的權力為核心，並延伸至總理單向對國會，或者雙向對總統及國會來負責 (Shugart, 2005)，作為區分兩次類型的基礎。對 Shugart 和 Carey 從憲法上的總統權力區別半總統制國家的方式，論者進一步認為，此些正式的憲法權力，亦即明文規定於憲法上之權 (Doyle & Elgie, 2016; Elgie, 1999; Köker, 2017)，在面對相似的背景、憲政問題與情況下，雖可產生較明確的比較標準，但從長遠的制度發展來看，總統使用或不使用這些權力，卻也因諸多政治性因素使之難以預測，並造成總統在權力行使上的規律性常被推翻 (Grimaldi, 2021)。基於此，論者除了對總統權力進行「強弱」程度的分類 (Clark & Wittrock, 2005; Frye, 2002; Metcalf, 2000; Nijzink et al., 2006)，近期，如 Doyle 和 Elgie (2016)，也完整考察過往研究文獻，更全面性建立總統權力分析指標與測量方式。

總統權力在規範及運作之間的差異性，主要就是來自於總統的憲政地位顯著，使其「政治性」定位往往融入憲法規定，而有研究上的測量難度。當越來越多以經驗分析為基礎的成果產出，企圖連結總統權力與政治運作，發展出總統權力與經濟發展、民主鞏固、政黨體系、內閣組成、投票率等變項的關係，卻可能僅是捕捉到了政黨競爭或權力競逐等因素，而忽視了總統職位與其憲法權力本身的影響 (Doyle & Elgie, 2016)。Jenny Åberg 和 Thomas Sedelius (2020, p. 1111) 考察了 1970 年至 2015 年重要的半總統制文獻後發現，當前半總統制研究其實應更加強政府官僚體系與規範性研究，將規範性制度的分析框架納入，才能提高我們對政府組織發展、變遷的理解。

因此，若回到總統憲法權力，並以其中的「政治性」權力為核心，深入其權力內涵與衍生的政治影響，不但可兼顧規範與運作之連結，也能成為經驗研究之基礎，

本文認為，最直接影響憲政運作的總統「非立法權」，即為當中重要的研究主題。早期，Shugart 和 Carey 分類「總理總統制」與「總統議會制」，便是基於總統實權具「立法權」(legislative power) 和「非立法權」(non-legislative power) 的區隔 (Morgenstern et al., 2020, p.126)，其認為，立法權指涉總統是否具有主動提案權、對法案的否決權等；而非立法權，則關係到總統對政府組成之影響，包括組閣的人事權及解散國會權等 (Shugart & Carey, 1992)，¹表現出總統在政治運作上牽動行政權及人事的制度意義，後續研究者也多依此進行定義 (Roper, 2002, pp. 257-258; Metcalf, 2000, pp. 669-670; Frye, 2002, p. 90)。另外，亦如林繼文 (2000, 頁 168) 認為，總統對總理任命權的絕對性，以及總統在決策過程中的主導性，乃是與總統實權最相關之權力。總統的政治影響力關係到政府組成、生存與立法成功性 (Schleiter & Morgan-Jones, 2010, p. 1422)，因此，從多數學者以總統任免總理權、解散國會權等重要的非立法權為基礎，來掌握總統的憲政影響力，並深入不同次類型國家的憲政穩定性，使之成為重要研究議題。

另外，從政策實務的面向上來看，由於總統的非立法權牽動半總統制憲政運作甚鉅，故無論是憲政研究者或主張憲政改革者，對於總統在憲法上應否被賦予任、免閣揆或解散國會權，長期以來都高度關注，並成為許多國家在立憲或修憲上的焦點。所以，非立法權之研究除涉及半總統制憲政實踐，在制度組合的意義上，不同非立法權配套將衍生怎樣的憲政效果？以及，各項非立法權在相異制度環境下如何牽動政府的穩定？亦為重要研究問題，承此，本研究將深入非立法權的制度組合與個案經驗，期以理解其制度意義與實際影響，並產生比較實益。

在具體作法上，首先，關於非立法權與憲政運作的關係，本文區別總統非立法權中的任命權為實質任命、非實質任命；解散國會權為主動解散、被動解散，挑選總統未有免職總理權的「總理總統制」國家，以法國、斯洛伐克、羅馬尼亞、芬蘭憲法規範所呈現的四種制度配套類型，討論其各自內部的憲政運作經驗。其次，在解釋性意義上，本文以「總理總統制」的權力架構作為檢驗憲政實際的標準，分從總理向國會的負責性、總統與總理間的制衡關係，思考在半總統制的三角互動關係中，四個案例的上下與水平權力互動關係是否被落實、如何被落實，以理解總統行使非立法權的憲政影響。在此部分，本文將藉「總統命令權」、「保留領域權」之行

¹ 在其二人對總統非立法權的分類中，尚包含總統就國會對內閣提出不信任案等譴責 (censure) 的處理權力。大致上，後續論者多著重在「總統免職總理」、「總統任命總理」、「總統解散國會」等三項非立法權的作法，一方面認為總統解散國會權亦可融入譴責處理權，另一方面如陳宏銘 (2019, 頁 25-59) 認為，此權力不應歸於總統的非立法權較佳。

使，以及「倒閣」、「政府存續力」等指標，分析與總統非立法權的關係，來理解「總理總統制」的政府穩定。

藉由不同非立法權類型之比較，本文回答三項問題：第一，從整體的總統非立法權大小來看，其對憲政運作之影響為何？第二，從個別的總統任命權來看，在其它非立法權相同之下，任命權的實質與否如何影響憲政運作？第三，從個別的總統解散國會權來看，在其它非立法權相同之下，主被動的解散國會權如何影響憲政運作。本文發現，若一國總統非立法權較大，於府會分立時期，總統並不必然會藉著單獨任命總理，使共治無法出現，反而，在一致政府下，總統將積極影響內閣佈局，並透過解散國會避免共治產生，在此之中，若總統透過法令權、否決權等「立法權」來擴張權力，將帶來不穩定的憲政運作。另外，對於總統非立法權較弱的國家，由於總統難以完整控制內閣的存續，使總統在法令推動上，與政府及國會常有積極對抗，甚至造成「總理總統制」與政府穩定無法劃上等號，再者，若總統還想以其它權力來達到權力顛覆，更可能危及總統憲政地位，甚至造成總統權力減損之後果。

貳、文獻探討與變數界定

相較於「總理總統制」，由於「總統議會制」下的總統權力大，除了可任命閣揆，也能藉免職權行使而影響總理任期及憲政穩定，使其就此兩權力運用，大幅提高總理向其負責之動機。另外，由於「總統議會制」下的總理也需同時向國會負責，使得在府會分立之中，當總統與國會多數意見不一致，總理身為代理人卻無法同時滿足兩個委託人，便極易導致憲政衝突的產生，這是「總理總統制」被認為較為穩定之主因（Sugart & Carey, 1992, p. 121）。在 Moestrup（2007）針對半總統制的新興民主國家研究中，亦發現次類型為「總理總統制」之國，發生民主崩解的案例為百分之二十一；但次類型採取「總統議會制」的國家中，走上民主崩潰的案例卻高達百分之七十八，顯見兩者的運作穩定度差異。

若進一步考量半總統制的權力三角關係，影響兩種類型的運作穩定其實來自不同面向。在「總統議會制」下，正因總統具有較大權力，使總統與總理在憲政運作爭議下，往往可以藉著免職總理而獲得緩解，使憲政的不穩定因子常發生在總統與國會間。對比於總理單向對國會負責，且總統未具免職總理權的「總理總統制」國

家，總統與總理的抗衡則較有可能在此類型發生（Protsyk, 2006, p. 221），這也使看似較穩定的運作結果仍存在討論空間。例如，蔡榮祥（2013）加入政黨體系的因素認為，在「多黨總理總統制」的政府組成經驗中，多數是由總統來主導政府組成，總理負責的主要對象其實是總統，而不是國會，此依然造成「總理總統制」憲政衝突的情形。另外，總統所屬政黨在多數聯盟內部是否具有主導地位，也是進一步判斷國會政黨組成情況對政府穩定影響之關鍵，若總統黨無法在執政聯盟內部取得領導的地位，而是由總理黨取得主導地位，則總統權力可能會受到較大制約，容易引發總統和總理之間的衝突，這反而會讓「總理總統制」運作較為不穩定；而當總統黨能主導執政聯盟，總統權力受到制約的情況較小，總統與總理較不易發生衝突，政治運作較為穩定（蔡榮祥、石鵬翔，2011）。

此外，單就總統本身的憲政角色來說，論者也認為，由於總統的民意基礎遠高於總理，在「總理總統制」的國家中，總統被賦予的憲法權力較小，這使得經常被邊緣化的總統會設法突圍，來彌補其有限的權力（Raunio & Sedelius, 2020, pp. 55-56），這同樣為「總理總統制」埋下了不穩定因子。所以，對「總理總統制」國家的分析，我們一方面可以看見總統基於受限的政治權力而能獲得較高聲望，另一方面，也會發現其在權力受限下進行的權力擴張。例如，Selena Grimaldi（2021），便結合總統在憲法規範之外的「非正式權力」（informal powers）面向，透過替代性、高風險、平行、顛覆等四種性質分類，分析總統基於民意接受度或輿論風向而進行政治行動，發現總統權力在憲法規範以及政治行為的連結，與「政治實踐」具有重要關係。所以，不同憲政體制類型其實並無法彰顯總統權力大小的相關性（Doyle & Elgie, 2016）。

職是，對於「總理總統制」是否確實較為穩定的問題，本文主張，基於總統正式權力使用的不確定性，與「非正式權力」行使所造成之「外溢性」效果，再加上政黨體系等政治性因素，實更有深入探討的價值。在「總理總統制」與「總統議會制」下，總統、總理、國會間的水平權力互動關係（transactional relationship），以及總理「單向」僅對國會負責的「上下階層」（hierarchical relationship）關係能否得到落實，乃探討半總統制穩定度的來源。Shugart（2005, p. 332）認為，在「委託—代理」的意義上，總統任命總理代表著總統為總理委託人，而總理為總統代理人，另外，也因國會可透過倒閣使總理去職，國會即扮演著能終止這項委託關係之角色，故在「總理總統制」下，由於總統不具免職總理之權，使總統與總理之間的「水平互動」，以及總理「單向」僅對國會負責的「上下階層」權力關係於焉成立，這也是理解其政府穩定度的核心。因此，相較於「總統議會制」國家，對於「總理總統制」

運作穩定與否之研究，即應聚焦在總統與總理間的制衡關係，而對於兩者共同型塑的行政權內部互動及衝突，論者便進一步認為「協調機制」能否被建立，往往是解決憲政爭端的關鍵（Raunio & Sedelius, 2020）。²

因此，在總理需對國會單向負責的「總理總統制」之下，總統與總理間的水平關係如何運作，更與國會在背後的支持與否有關，這也使「府會關係」一致與否，成為探究運作穩定的重要來源。對採取「總理總統制」的國家來說，當總統所屬政黨（或聯盟）與國會多數不一致，進而衍生「共治」（*cohabitation*）或「少數政府」（*minority government*），或聯合內閣（*coalition government*）等類型，此情形將更形明顯，加深了「總理總統制」在行政權運作的不確定性因素。論者認為，在總統的顯著憲政地位下，總統或基於民意聲望，可能以公開演說反對政府，或號召國會中所屬政黨進行政治行動，或直接行使解散國會以訴諸改選，都使府會間的不一致並不必然保證半總統制能「換軌」為內閣制，並使行政向立法負責得到落實。³

綜上而論，對「總理總統制」國家之研究，以府會關係及政黨體系為背景來探討影響其運作穩定性，便應緊扣總統的非立法權；從總統行使任命總理權開始，搭配上總統無法免職總理，所衍生的政治行動或其它權力行使，以及，總統有可能進一步藉解散國會來改變權力三角的互動關係等，皆強化此類型運作複雜性。因此，本文認為，以總統的非立法權為基，在府會一致或不一致的區分中，總統任命總理之後的行動，實質影響了行政權內部互動；另外，在行政對立法負責之前提下，國會可能產生的倒閣或彈劾總統等行動，也導致使總統更可能會以解散國會來進行對抗，型塑出行政與立法互動關係。

就總統與總理的「水平」權力互動關係，本文在總統非立法權所影響的憲政運作中，首先，將以「總統的決策權行使」為依變項，藉由總統的「保留領域權」（*reserved policy area*）、以及總統「命令權」（*decree power*）行使，分析「總理總統制」國家的政府穩定。基於總統決策權涉及到總統經常性、持續性的治理行為，與行政權運作有高度相關，並具體呈現民選總統的統治權內涵（陳宏銘，2019，頁 25），因此，就總統的保留領域權來說，Shugart 和 Carey 將之歸於總統的「立法權」，然相較於否決權（包含包裹否決、推翻否決）、部分否決權、命令權、預算權、公民投票提請權等立法權，總統的保留領域權更屬「排他性的立法提出權」（*exclusive introduction of*

² Raunio 和 Sedelius（2020）比較芬蘭、立陶宛、羅馬尼亞三個半總統制國家，認為行政權內部衝突的緩解關鍵，即在於總統與總理在制度規範之外的協調或協商機制。

³ 有關新興民主國家共治運作的不同路徑與機制，以及總統行使權力或政治行為在其中的影響，可進一步參閱張峻豪（2016）。

legislation)，亦即，總統對某特定政策領域具有獨佔性、議題設定性，以及國會無法干預等性質（陳宏銘，2019，頁 31），例如，國家的外交、國防、國家安全等事務權等，常被認為是專屬總統的職權，這也使總統的保留領域權應成為分析總統權力的首要指標。

另外，有關總統的「命令權」，或被稱「法規命令權」、「行政命令權」，指的是總統基於憲法授權，而擁有發布替代法律的決定，且不須得到國會同意（Roper, 2002），例如發布宣戰、特赦、任免人事等權。本文認為，總統的命令權雖多被歸於總統立法權，但因此權力不但屬於總統主動發起之權，也如研究者所發現，具有命令權的總統，比擁有其它立法權的總統更有實質影響力，這也是在「總理總統制」的國家當中，憲法上權力弱勢的總統並非能為民主帶來持續及穩定保證的原因（Morgenstern et al., 2020, pp. 142-143），⁴故本文亦同時將之視為重要依變項。

再者，本文就總理與國會「上下」權力關係之分析，則是基於 Duverger 對半總統制的定義：國會信任乃內閣在位基礎，以「國會對內閣（或閣揆）的倒閣會否發生」為依變項（蘇子喬，2011，頁 27）；另外，對兩者之間負責關係的落實，本文也加入「政府存續力」這個判準，按照林繼文曾提出的定義，政府存續力是政府存續的月份除上政府所能存在最長的月份再乘上 100，例如，若內閣總理最長只能任職 5 年，而其實際任期為 48 個月，且其間內閣都是由同樣的政黨組成，則其存續力是 80（林繼文，2000）。本文將於四個個案中比較內閣在府會一致與不一致之下的存續力，以及下台之因素，例如，Petra Schleiter 和 Edward Morgan-Jones（2010, p. 1422）兩位學者，在分析歐洲半總統制國家總統與國會如何控制總理（內閣），便是以「政府組成」之中所包含的「政府的形成」、「存活」與「立法成功性」，來確認國會是否實際掌握政府，本研究認為，在非立法權的制度規範上，諸多「總理總統制」國家的總理任命權不一定是總統實質享有，再加上總統無法免職總理，則有關政府的形成與存活，藉由政府存續力來連結國會的實質影響，自為重要的依變項之一。

⁴ 必須說明，有關總統與總理之間的水平權力關係，當然在決策權上仍有其它應考量之部分，比如總理是否具有副署權或總統它項立法權行使。不過，基於本研究是以總統非立法權為基礎，並強調總統與總理的制衡關係，故暫排除總統立法權當中非總統獨立行使，且需得到國會或總理同意之權力。

參、研究架構與案例選擇

綜上而言，相對於「總統議會制」，本文認為，「總理總統制」國家的總統權力雖然較小，並被認為是較為穩定的半總統制類型，但基於不同府會關係所產生的憲政運作差異，以及總統因民選地位而衍生的權力操作複雜性，使其更具探究價值。另外，更重要地，相對於總統非立法權，如前述的總統命令權、保留領域等「立法權」，在「總理總統制」國家中，也不若「總統議會制」國家的總統來得彰顯，然而，兼及「總理總統制」國家總統權力較弱的前提，總統在非立法權大小對比之下，具有藉著立法權來進行權力延伸的可能性，甚至，還會更頻繁使用這些權力，以此制衡其它權力機關，這使「總理總統制」國家的個案具研究實益。

基於此，本文便以總統非立法權的強弱程度進行分類，使之更有利於後續分析。「總理總統制」下的總統無法免職總理，使總統和總理之間容易形成權力制衡，是與「總統議會制」最大的區別；再加上，總統任命總理的權限也不一定實質享有，因此，有關非立法權的權力對比，本研究認為，總統任命總理權、免職權及解散國會權三個權力的搭配，可進一步分類總統任命總理權為「實質」或「非實質」任命，即是否需得到國會同意（或應徵詢國會、應取得國會信任等），以及，總統解散國會權是主動或被動提出，成為權力分類的區隔。

在總統任命總理的制度意義上，如吳玉山認為，由於組閣權先於免職，關注總統的組閣權將得以更佳衡量總統對內閣之控制能力；另外，其也主張，行政權為國家權力核心，掌握行政權者，即為掌握國家之重大權力，因此，吳玉山便進一步聚焦在「總統組閣權大小」的實際影響上，依據總統是否掌握國會多數，即府會一致或分立的前提，將民主半總統制國家分為不同次類型（沈有忠、吳玉山，2017）。依此，本文也認為，任命權作為一項初始建構總統、總理權力關係的規範，在總統可否單獨任命總理的區隔下，衍生出共治、少數政府或聯合內閣多種可能，在分類上確有其必要性。⁵此外，有關總統解散國會這項非立法權，也常被論者認為，將使國會因畏懼被解散而降低提出不信任案之動機，不但成為間接削弱行政部門應向國會負責的機制（沈有忠、烏凌翔，2016，頁 11），也可能形成總統解決府會分立局面的重要武器。另外，半總統制與總統制的差異，即在於半總統制下的政府首長：總理，

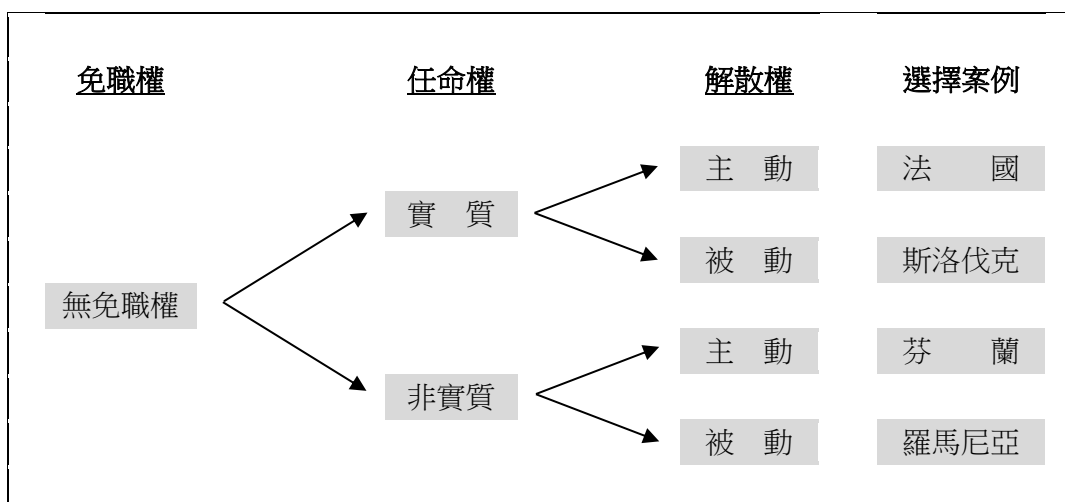
⁵ 張峻豪、施依婷（2020）曾就總統任命總理權在憲法規範上的嚴格程度進行分類，認為此與憲政運作穩定性具有高度相關。

可能被國會投下不信任投票而解職，因此，總統解散國會權更可被視為對國會倒閣權的制衡，而基於總統是否能在國會倒閣的前提下提出解散國會，以及憲法上主、被動解散國會之規範差異，更關係到總統是否願意積極行使此權力。

承上，關於「總理總統制」國家的總統非立法權，在總統未有免職權的前提下，將任命權、解散國會權再分類，可衍生為四種組合，而從「總理總統制」國家的憲法規定中，本文挑選四個個案進行比較，以憲法上的總統非立法權進行分類，並從中凸顯非立法權之強弱程度，亦即，若總統具有實質任命權、主動解散權，如法國，則非立法權較強，反之，若總統的任命權行使需經由國會同意或不信任案的考驗，解散權也需在倒閣或其它條件發生後始得提出，如羅馬尼亞，則非立法權屬於最弱。下圖呈現本文研究架構，並於表 1 彙整四個案例有關總統非立法權的憲法規定：

圖 1

總統非立法權的制度分類與分析架構



資料來源：作者自製。

表 1

總理總統制國家總統任命總理權與解散國會權的憲法規定

國家	憲法規定
法國	憲法第 8 條（實質任命權）： 共和國總統任命總理。 共和國總統根據總理的建議，任免政府的其他成員。 憲法第 12 條（主動解散權）： 在與總理和議會議長進行磋商後，共和國總統可宣布國民議會解散。 憲法第 50 條： 當國民議會通過一項不信任的決議，或者當它未能批准政府方案或一般政策聲明時，總理應向政府的共和國總統提出辭職。
斯洛伐克	憲法第 102 條、憲法 106 條（被動解散權）： 若國會會期被中斷超過憲法允許次數，則總統有權解散國會；罷免總統之公投未通過，則總統將解散國會。 憲法第 110 條（實質任命權）： 總理由總統任命與解職。
芬蘭	憲法第 26 條（主動解散權）： 總統根據總理的建議並經徵詢議會黨團的意見，在議會會期期間決定舉行提前選舉。 憲法第 61 條（非實質任命權）： 總理由議會選舉，總統任命。其他部長由總統根據當選總理的提名任命。總理選舉之前，各議會黨團就執政綱領和內閣組成進行協商。總統根據以上協商結果並在聽取議長意見後，向議會宣布總理提名人選。在議會進行的公開選舉中得票過半數，被提名者當選總理。
羅馬尼亞	憲法第 85 條（非實質任命權任命政府人員）： 羅馬尼亞總統在議會投信任票的基礎上，提名總理人選並任命政府成員。 憲法第 89 條（被動解散權）： 若議會在總統第一次提出要求之日起六十天內未就政府組閣投信任票，並且只有在至少兩次拒絕授職要求的情況下，羅馬尼亞總統經諮詢參、眾兩院議長及議會團體之領導者，得解散議會。

資料來源：作者自行整理。

非立法權作為總統重要的政治性權力，本文主張，一方面，較顯著的非立法權會成為總統彰顯憲政權力的重要規範，另一方面，當非立法權越小，總統則會利用其它權力行使以凸顯其憲政地位。因此，對於論者過往多關注總統任、免總理這兩項非立法權，並常有爭論時，有關非立法權與總統其它權力行使的相關性，以及，與政府穩定的連結性為何，卻較少有討論。在「總理總統制」下，基於總統與總理間的制衡程度，以及總理向國會負責的落實與否，型塑了「總理總統制」國家不同的運作意義，故爾，本文結合前述的總統命令權、保留領域權行使，以及倒閣的發生、政府存續力四個依變項，放在四個類型的案例中，尋找其間因果關係。基於比

較方法，本文將回答下列三個問題：

第一：有關非立法權大小與總統、總理的水平權力制衡關係，本文首先挑選法國、羅馬尼亞，這兩個皆於憲法上規範有總統命令權，但在非立法權強弱最具落差的國家，分析是否會影響總統行使權力之程度？以及，與內閣被國會不信任或政府存續的相關性。其次，有關任命權實質與否的影響，本文比較法國與芬蘭，在憲法上明文規範了總統在保留領域的決策權，也都主動享有解散國會權的兩個國家之中，是否會成為總統伸張行政主導權的利器？以及，在任命權是否單獨行使的差異裡，與倒閣發生或政府存續的相關性。第三，就解散國會權來說，本文比較斯洛伐克、法國兩案例，在前者總統未有命令權，亦無明文規定的保留領域權，而後者總統同享兩項權力下，當兩者解散國會權具有主、被動差異，是否與內閣的去留及政府存續有所相關。⁶

肆、 比較分析

一、總統的非立法權差異與政府穩定

法國作為半總統制重要案例，除了廣被提及的三次共治經驗，第五共和憲法行政權朝向總統集中，亦使「總統化」成為分析法國憲政運作之核心。自第五共和憲法實施以來，歷任總統逐漸加強對行政部門及議會的控制，導致行政權研究成為大宗，多數論者甚至認為立法權乃相對不重要的制度（Costa, 2013）。按法國第五共和憲法，總統既可實質任命總理，亦能主動解散國會，在「總理總統制」國家屬於較強的非立法權案例。如本文前述，總統在未能免職總理，且總理需對國會負責的前提下，共治的發生將使總統可能透過它項權力行使，彰顯其憲政地位，或藉著權力節制來獲取更高的政治聲望。從內閣存續力來看，法國三次的共治發生，相較一致性政府時期，其實有更穩定的政治運作，比較 Mitterrand 與 Chirac 兩位總統執政時期便可見一斑：

⁶ 在比較的完整性意義上，作者應要透過兩兩比較，來呈現自變項與依變項的關係，然而，限於篇幅，本文目前僅透過異中求同：非立法權差異最大的法國、羅馬尼亞，同中求異：僅有任命權不同（芬、法比較）、僅有解散權不同（斯、法比較），來進行，並盼望將來可以以本文為基礎，繼續延續此研究。

表 2

法國總統 Mitterrand、Chirac 任期共治與一致政府存續力比較

總統	總理	任期	政府型態	政府存續力%
François Mitterrand (第一任期 1981-1988)	Pierre Mauroy	1981/05/21- 1984/07/17	一致政府	37/57*100=64.91
François Mitterrand (第二任期 1988-1995) ⁷	Jacques Chirac	1986/03/20- 1988/05/10	共治政府	26/27*100=96.3
	Michel Rocard	1988/06/23- 1991/05/15	一致政府	35/58*100=60.34
	Édith Cresson	1991/05/15- 1992/04/02	一致政府	11/23*100=47.82
	Édouard Balladur	1993/03/29- 1995/05/18	共治政府	27/51*100=52.94
Jacques Chirac (任期 1995-2007) ⁸	Lionel Jospin	1997/06/03- 2002/05/06	共治政府	59/60*100=98.33
	Jean-Pierre Raffarin	2002/05/07- 2005/05/31	一致政府	37/61*100=60.65

資料來源：作者自行整理。

在法國第三、第四共和時期的內閣制背景下，行政權向國會多數負責，向為憲政運作重要原則，這也是法國總理於共治時期可掌有行政權的原因。不過，正因總統有著實質的憲政權力，故除了 de Gaulle、Mitterrand、Chirac 等總統都曾藉主動解散國會，欲使其政黨重新取得國會多數來結束或避免共治，在共治期間對於外交、國防等保留領域權限行使也獲得彰顯（於後說明），甚至，Chirac 也利用總統主動提起公民複決的權力，成功修憲讓國會與總統選期一致，進而大幅降低了共治出現的可能，在在表現了「總統化」的現象。所以，當府會轉為一致時，總統實質任命總理的效果反而會在此得到發揮，自 2000 年修憲後，法國政府出現非常頻繁的更動現象，在 Chirac 執政五年期間（2002-2007 年），共有二次的政府總辭，一次更換總理，另外，還有高達 30 人次的閣員更動，在薩克吉總統五年執政期間（2007-2012 年），甚至出現 54 人次的閣員更動現象（郝培芝，2013，頁 105）。因此，從法國總統的非立法權來看，其運作乃是與總統原具高度的地位息息相關，亦即，總統任命非同陣營人士擔任總理，並非等同於國會將與其強力對抗，相反地，總統在政治考量下，選擇避開與國會可能的衝突，換取後續政治聲望及政治生命的延續更為關鍵。

⁷ Michel Rocard 的第一次內閣任內，因國會於 1988 年 6 月 5 日改選，故政府存續力為 100，當時新國會就任，故本文以第二次內閣與新國會進行計算。

⁸ Chirac 於 1995 年至 2002 年屬 RPR，2002 至 2007 年則加入 UMP。

另外，就法國行政部門所享有的「命令權」而言，更可印證總統非立法權在一致政府時期更為積極行使的理由。按法國第五共和憲法規定，總統負責公權力組織正常運作（第 6 條）、總理所領導的政府負責法律執行（第 21 條），法國在「強行政、弱立法」的制度精神中，憲法更賦予了行政部門「自主性命令權」，成為行政對抗立法部門之利器。法國第五憲法在第 34 條列舉了國會權限，並於第 37 條第一項規定：「凡是法律領域以外之事項，即屬行政命令權之範圍」，被論者認為，不但是第五共和憲法最令人驚異的「革命性」設計，也是憲法強化行政權的「最重要」措施（陳淳文，2012，頁 46-47）。以 1959 年到 1991 的統計為例，政府要求以命令來立法形式有 24 次；而 1981 年之後至 1985 年間，更有接近百分之二十五的法案藉此通過，並使政府有效對抗由右派勢力掌控的參議院（行政院研究發展考核委員會，2002）。不過，基於行政向立法負責之傳統，這項規定在總統與國會多數不一致之下，命令權並未實際成為行政權藉此升高和國會衝突的工具（陳淳文，2012，頁 49），這表示，當共治發生，行政權由總理掌握，當政府所欲訂定的行政命令內容甚為重要，尤其涉及人權部分時，即使非屬憲法所規定之法律領域，在實務上政府甚至常以法律案方式送交國會研議與表決（陳淳文，2012，頁 75），此有助於我們再次理解法國於共治期間內閣更為穩定之因。然而，在共治裡，Mitterrand 也曾三次拒絕簽署行政命令，藉此表達對政府的不滿，表現出命令權仍然是總統手握的重要利器，⁹所以，當行政權在一致政府時期轉為由總統掌握，實質上能主導自主命令權的總統，自然不會繼續依據總理意志來面對國會，相反地，正因總統擁行政權且主持內閣會議，主導著政府執行法律與命令，其一方面將藉行政命令制訂與簽署來獲取執政成績，另一方面，當政令推動導致民意支持下滑，總統基於對命令權的控制，更會藉此衍生替換內閣成員的正當性，並提升民意，使命令權與變動內閣組織具有緊密關聯。

因此，法國總統非立法權的顯著性加上實質命令權，使其制度效果更彰顯於一致政府時期，此不但造成了內閣的不穩定，也體現共治乃總統政治上的權宜之計，與總統始終想要避免共治發生之企圖。相對來說，在同有命令權，但總統未能實質任命總理、無法免職總理，且僅能被動解散國會的案例：羅馬尼亞，總統能參加內閣會議，且向來被認為「選擇性參與」政府（Tănăsescu, 2008, p. 93），¹⁰與總理及

⁹ 較有名之案例，為 Mitterrand 總統在他與總理 Chirac 的第一次共治期間（1986 年至 1988 年），面對 Chirac 要以行政命令將國營電視台民營化，總統以可能有引進外資，高度違反國家獨立之虞為由，拒絕簽署（許有為，2017）。

¹⁰ 羅馬尼亞憲法第 87 條規定：「羅馬尼亞總統得出席政府部門討論有關外交政策、國防、維護治安等涉及國家利益問題的會議，也得應總理請求出席其他會議。」「羅馬尼亞總統主持其所參加的政府部門會議。」

國會在共治之下卻衝突不斷，其中，總統的命令權行使，正為影響政府穩定之關鍵。¹¹羅馬尼亞憲法第 91 條規定：「總統行使職權發布總統令，並應在『羅馬尼亞官方文告』上公布」、「總統在行使國防、外交等元首權職責時頒布的命令，應由總理副署」，即使看來較為形式，但再兼及其它條文規定，總統對政府命令及國會立法，仍具有實質影響力。羅馬尼亞憲法第 107 條規定了內閣有命令權（有別於法國的單獨政府命令權，是基於立法授權而發布），當總統對政府所發布命令不同意時，除可根據憲法第 144 條請求憲法法院裁決，在行政命令與立法授權的連結上，也可依憲法第 77 條規定，在頒布法律之前，將其退還國會重新審議。另外，當國會維持多數再次通過法案，意即推翻總統否決後，總統雖不能對同一法案進行二次否決，但能在簽屬法案後送至司法院進行法案的違憲或違法通知，讓司法官進行最後的法律上的裁量審查，這等同於總統藉此可抗衡法律與命令的可操作性。例如，2017 年 2 月，總理 Sorin Grindeanu 頒布一項可能使貪污罪轉為合法的行政命令，引發約 50 萬人走上街頭，同時也是民主化以後最大型的示威，總統 Klaus Iohannis 首先以將在憲法法院挑戰政府法令做出回應（Deutsche Welle, 2017），並在對國會的演講中，表示儘管自身角色是儀式性的，但總統權力包括在選後提名總理，以及將立法送交議會重新審議，凸顯總統對法令的積極影響。從 2008 年 5 月到 2020 年 8 月期間，本文又發現，羅馬尼亞總統在共治期間否決了 221 件法案，¹²自 2014 年 12 月到 2020 年 8 月，羅馬尼亞總統也發出了 89 次的違憲或違法通知，接近於同一時期內 91 次的否決次數（張峻豪、施依婷，2020），都可理解總統在政府命令權上的積極作為。

羅馬尼亞屬多黨體系，¹³加上民主化之後總統多為無黨籍，或所屬政黨聯盟未明確表徵在內閣之中，故 1992 年以後就再沒出現過一致政府，加上政黨聯盟的鬆散，羅馬尼亞政治不穩定性更高，其政府存續力如下所示：

¹¹ 若按學界對總統權力的分類，例如 Metcalf（2000）之界定：總統命令權有四個程度：最高：保留權力且不被撤銷、第二：總統有暫時性的命令權，且少有限制、第三：受限的命令權、第四：沒有命令權，或只有在國會委任時才有，依此，可見法、羅兩國個案，確可屬於較顯著的前兩項權力，並非單純基於國會授權而行使的形式性權力，且實質干擾兩國的總統、總理制衡方式。所以，本文將之用於比較兩個非立法權最強與最弱的國家，藉此凸顯總統在強的非立法權下，以此制衡一致政府下的總理，以及，在弱的非立法權下，同樣以此制衡總理之情形。

¹² 本研究在資料收集上，關於羅馬尼亞總統否決次數 2008 年 5 月到 2013 年 10 月的資料參考沈有忠（2014，頁 63），2014 年 12 月到 2020 年 8 月則是以羅馬尼亞官方網頁（President of Romania）公開資料作為參考。

¹³ 歷來國會有效政黨數為 3.2。

表 3

羅馬尼亞共治時期政府存續力

總統	總理	總理任期	去職原因	政府存續力
Traian Băsescu	Călin Constantin Anton Popescu-Tăriceanu	2007/04/05-2008/12/22	國會改選	$20/20*100=100$
Traian Băsescu	Emil Boc	2008/12/23-2012/02/06	國內經濟不振辭職	$38/48*100=79.17$
Traian Băsescu	Victor-Viorel Ponta	2012/05/07-2012/12/21	國會選舉	$7/7*100=100$
Klaus Johannis	Sorin Grindeanu	2017/01/04-2017/06/29	不信任案	$5/48*100=10.42$
Klaus Johannis	Mihai Tudose	2017/06/29-2018/01/16	不信任案	$6/42*100=14.29$
Klaus Johannis	Viorica Dăncilă	2018/01/29-2019/11/04	不信任案	$21/35*100=60$
Klaus Johannis	Ludovic Orban	2019/11/04-2020/02/05	不信任案	$3/13*100=23.07$
Klaus Johannis	Florin-Vasile Cîțu	2020/12/23-2021/10/05	不信任案	$10/36*100=27.77$

資料來源：作者整理自 XINHUNET（2018）、鄭悅（2019）、Köker（2021）、中央通訊社（2021）。

就羅馬尼亞的案例而言，總統未實質享有非立法權，加上共治作為常態，使其與政府及國會在法令對抗上更顯主動。如本文前述，當總統的非立法權弱，並且難以藉此發揮政治性意義時，反會使其運用它項權力或政治行動來彰顯其民選地位，或者更直接地藉由勝選來強化對行政權的主導地位。舉例來說，在 Emil Boc 擔任總理期間，由於「民主自由黨」（PDL）和「社會民主黨」（PSD）自大選後即在組成執政聯盟上意見不一，在 PDL 退出聯盟後，便引發內閣被國會通過不信任案，時任總統 Traian Băsescu 兩度提名 PDL 的 Liviu Negoită 為總理，但都被國會拒絕，總統與國會間的僵局一直要到 Traian Băsescu 成功連任總統後，再度任命 Emil Boc 為總理才解決，並改與「匈牙利民主聯盟」（Uniunea Democrată Maghiara din Romania）合組聯合內閣，才使 2004 年以來府院會一致的情況得以延續（沈有忠，2014，頁 57）。¹⁴因此，可以進一步說，總統較弱的非立法權作為一項結構性因素，加上政黨體系分散這項因素的強化力量，執政聯盟的凝聚性不強，使總統離開執政聯盟，或

¹⁴ 不過，到了 2012 年 2 月，總理 Emil Boc 為落實財政緊縮政策，招致民意強烈反彈而辭職，總統任命 Mihai Razvan Ungureanu 擔任總理，並改組內閣。總理續採行經濟緊縮政策，也遭反對聯盟提出不信任案（外交部領事局，2022）。

執政聯盟重組，更容易引發共治的發生，使之憲政運作更為艱辛。¹⁵當總統與國會皆為民選，總統理應成為國家治理的重要代表，然而，總統非立法權的弱勢，使其處處受限於國會或總理，又因國會政黨林立的紛擾，使政治權責難以被明確界定，總統在外交國防上的權限，更受到此結構限制而不一定能獲得確保。¹⁶各個憲政機關均主張擁有命令權、亦可以牽制對方法令制訂下，立法體系的模糊性（Legislative Ambiguity），正是政治不穩定性容易發生的主要因素（Gherghina & Miscoiu, 2013, pp. 675-678）。

本文透過法國與羅馬尼亞兩個個案之比較，發現前者在總統具有強的非立法權下，總統將藉命令權來制衡一致政府下的總理，並在共治期間，依此可確保總理的行政權主導性以及政府穩定。相對來說，在後者較弱的非立法權下，總統則是藉著政治行動來制衡總理，並對抗與之不同意見的國會，而同樣呈現出命令權與總統非立法權的重要連結。

二、總統的任命權、保留領域權與政府穩定

除命令權行使，總統身為國家元首、軍事統帥，對外代表國家，使其在保留領域的決策權，也被認為是至為重要的憲政權力。在本文所選案例中，法國與芬蘭總統在憲法上均被賦予保留領域權，然，對比總統的非立法權，兩者雖同有主動解散國會權，但在任命權行使上有所差異，因此，基於同中求異的比較方法，本文將繼續觀察兩國的總統任命總理權，是否衍生總統透過保留領域的權力行使，來進行與總理的行政權內部對抗。

有關法國總統在保留領域的權力，如前所提，是與「總統化」的制度發展有著重要相關。自 1958 年第五共和憲法肇建，總統身為政治強人以面對法國的海外殖民地危機，且扮演著對抗第四共和時期強勢國會的角色，使其具在憲政定位

¹⁵ 羅馬尼亞的共治和其政黨體系有高度關係，羅馬尼亞的第一次共治發生，遠因是 2004 年國會選舉後，由 PNL、UDMR、PUR（2005 年更名為保守黨 PC）與 Băsescu 總統所屬的 PD 共組執政聯盟，但到了 2007 年 4 月時總統遭彈劾停職，PD 與 PUR 退出執政聯盟，故產生總統與內閣所屬政黨相異的共治，另外，2012 年 5 月，原本包含總統所屬政黨的執政聯盟遭國會通過不信任投票，改由反對黨 PSD 的 Ponta 出任總理並組成政府，形成第二次共治，都顯現政黨聯盟在其中的脆弱性。

¹⁶ 例如，就難民問題而言，當時的總統 Iohannis 認為總理 Ponta 無權代表羅馬尼亞與其他國家的總理進行會談，Ponta 卻反駁是因為總統的無所作為，才使其必須動用自身權力著手處理，另外，總統 Iohannis 也曾在與 Dăncilă 共治期間，未得其同意便將羅馬尼亞於以色列的大使館遷至耶路撒冷，並公開呼籲其自動辭職。長期以來，羅馬尼亞總統在外交議題上應發揮之影響力，結果常不如預期（張峻豪、李宜展，2020）。

上具有重要意義，因此，即使憲法上總統及總理在國防及外交方面所具之權限模糊且重疊，¹⁷但國防及外交權是總統的「保留範圍」(domaine reserve) 這個概念，早於 1959 年便首度由法國重要政治人物 Jacques Chaban-Delmas 提出；雖然，後續總統都表示否定這項說法，但隨著共治在 1986 年首次發生，總統原本即凌駕總理的高度，使總統是否可繼續主導國防、外交權被浮上檯面，也讓總統提出遭擱置多年的「保留範圍」法理依據，來爭取主導權（藍玉春，2009，頁 47-48）。

在法國憲政慣例上，總統基於權力行使的顯著定位，民眾廣泛認為其是溝通者、協調者、聆聽者或救濟者等角色，此與人民多認為總理是在政黨政治下產生、不斷需要涉入及解決政治紛爭、經常在民意與行政專業兩難中尋求方向的角色有明顯區隔（張峻豪，2016，頁 97-98）。總統「事前積極主導」或「事後表態反對」總理管轄範圍之情形，一直是法國政治運作的特徵（徐正戎，2002，頁 267），而此自然會對共治運作產生影響。因此，基於行政向立法負責的傳統，法國總統按照府會關係而選擇共治，並非代表其將行政權完全讓渡給總理，相反地，在總統化的制度精神下，法國的三次共治，可說是超脫憲法上的規範，在總統與總理的共識裡，¹⁸即使總理也都曾企圖在國防、外交方面取得局部主導權，但關係到法國國家重大利益的國家安全及總體外交政策，則仍由總統主導，總理多負責相關人事的任命，使總統在國防與外交事務上，漸次樹立起保留領域之意義。

因此，就法國案例來說，總統雖有實質任命總理的非立法權，但總統將之應用在訴諸群眾以尋求正當性的重要政治權力。除了競選者難以忽視民眾對於共治的高支持度，在共治期間，總統與總理的支持度都有所提升，更使總統如 Mitterrand，不願提早結束共治（林繼文，2009，頁 31-33），另外，又如 Chirac 擔任總統時曾言：「我不要共治，是法國選民要共治」（藍玉春，2009，頁 46），均可見一斑。當然，也是基於總統的民意正當性，使其即使選擇共治，依然維持對外代表國家的外交權以及軍事統帥地位，甚至藉著共治而更鞏固其憲政地位，若反過來說，總統堅行少數政府，恐怕與法國總統的權力鞏固之結果背道而馳，因此，我們可以將法國總統任命總理這項非立法權，視為總統重要的政治操作利器。

相對而言，芬蘭總統在保留領域的決策權行使，搭配其非立法權的轉變，使之

¹⁷ 按憲法 15 條，總統是三軍統帥並主持國防最高會議及國防委員會，但憲法第 20 條、21 條亦規定總理支配行政機構和軍隊、負責國防。

¹⁸ 例如，第一次共治時期，總統 Mitterrand 邀 Chirac 討論組閣事宜，雙方議定的條件有：習哈克政府需通過國會委任立法程序以條例代替法律進行施政；在外交和國防部分雙方保持和諧；曾侮蔑 Mitterrand 者不得出任部長（張壯熙，1996）。

與法國的情形有顯著差異。芬蘭過去是「總統議會制」國家，總統不但可主動解散國會，並具有實質任、免總理之權力；然，隨著蘇聯解體，外交環境與國際局勢匹變，總統過去顯著的憲政角色及重要性大幅降低，在政黨體系漸趨穩定後，總理在政府的角色也大幅提升。芬蘭 2000 年後修改憲法，將總統權力削弱，使其大幅朝向內閣制轉向，其中，較為重要之轉變，便是關於國會解散權、總理任命權以及總統的外交決策權（沈有忠，2010，頁 123）。按 2000 年新憲法的規定，總統的國防權，需在部長協助下決定是否發布軍事命令（第 58 條）、外交政策由共和國總統與內閣共同制定（第 93 條）、歐盟有關事務由政府與國會負責（第 96 條、97 條），使總統在保留領域的權力或須和總理共同行使，無法單獨掌握。芬蘭新憲法將總理任命權轉移到國會，使內閣的存續完全由國會多數黨掌握，並且，在國家經濟發展下，政黨的意識形態溫和化，聯合內閣的建立呈現穩定化（郭秋慶，2009，頁 14），¹⁹以下呈現 2000 年之後的芬蘭政府存續力，便可理解：

表 4

芬蘭的政府存續力

總統	總理	總理任期	去職原因	政府存續力
Martti Ahtisaari Tarja Halonen	Paavo Lipponen	1995/04/13- 2003/04/17	國會改選	48/48*100=100
Tarja Halonen	Anneli Jäätteenmäki	2003/04/17- 2003/06/24	辭職	2/48*100=4.16
Tarja Halonen	Matti Vanhanen	2003/06/24- 2010/06/22	辭職	84/102*100=82.35
Tarja Halonen	Mari Kiviniemi	2010/06/22- 2011/06/22	國會改選	12/12*100=100
Tarja Halonen Sauli Niinistö	Jyrki Katainen	2011/06/22- 2014/06/24	辭職	36/46*100=78.26
Sauli Niinistö	Alexander Stubb	2014/06/24- 2015/05/29	國會改選	11/11*100=100
Sauli Niinistö	Juha Sipilä	2015/05/29- 2019/06/06	國會改選	49/49*100=100
Sauli Niinistö	Antti Rinne	2019/06/06- 2019/12/10	辭職	6/46*100=13.04
Sauli Niinistö	Sanna Marin	2019/12/10-	現任	現任

資料來源：作者自行整理。

¹⁹ 在芬蘭修憲後的歷任總理中，除了 Jäätteenmäki 因在選舉時使用洩密檔案之事被揭露而辭職、Rinne 任內反對黨以處理國有企業勞資糾紛不力為由，要求其辭職之外，其餘皆屬於穩定的政府存續。

即使聯合內閣的運作穩定，但實際上，總統基於歷史上曾扮演的強人角色，也並非藉由修憲而完全成為政治事務上的「旁觀者」，尤其是，其憲法第 3 條規定：「行政權由總統和政府負責運作」，使總統除了在國防、外交等保留領域仍有涉入之外，更可能反對總理對內閣的任命，例如，2000 年 9 月，時任總統 Tarja Halonen 便反對總理對芬蘭銀行主席的任命案，可看出總理仍有可能在某些行政事務上對總統負責（張峻豪，2011，頁 132-133）；另外，從 2003 年開始，Tarja Halonen 與立場相異的右翼總理間還出現了嚴重爭議，此甚至削弱其原本所享有的民眾支持。在《里斯本條約》批准之前，總統堅持與總理一起出席歐洲理事會會議，有時甚至不克制公開攻擊政府，這使其在 2006 年的支持率幾乎減少了一半，如學者在 2010 年的調查，絕大多數的芬蘭人認為總統的有限權力，甚至步入內閣制是重要的（Arter & Widfeldt, 2010），因此，如 Raunio 與 Sedelius（2020）的研究，認為芬蘭的案例顯示最終不但是政府在決策中佔了上風，總統被正式排除在歐洲事務之外，凸顯總統想顛覆權力行使的「冒險性」，並造成減少總統權力之後果。所以，可以這麼說，總統在政治上的行動，還是要取決其憲法上的非立法權，並藉此佈建在行政權內部的行動策略，否則將可能導致反效果。

三、總統的解散國會權與政府穩定

在總統非立法權上，有關總統的解散國會權，相對於任免總理權，是較少被討論到的權力。而結合總統命令權與保留領域權，本文挑選了未有此兩項權力、且總統僅能被動解散國會的斯洛伐克，以及同有此兩權力、且總統能主動解散國會的法國進行比較，來理解此權力與政府穩定之關係。

斯洛伐克在 1998 年開啟修憲，將總統改為全民普選後，正式進入了半總統制。在此之前，總統必須由國會以兩輪、且達五分之三的多數始能產生，在民主化初期，引發了總理 Vladimir Meciar 與總統 Michal Kovac 的高度衝突。由於所屬政黨無法形成多數，其二人在競選總統、欲使對方去職、公民投票等激對抗中，創造了充滿敵意而極化的國會（許恒禎，2015，頁 109-110）。面對當時憲法上享有任命總理、否決國會法案、解散國會等權的總統，Meciar 擔任總理時，所屬的「民主斯洛伐克運動黨」未達過半數的國會席次，然而，在不信任總統的前提下，選擇以非民主方式鞏固政黨內部的凝聚力、避免政府不穩定，企圖弱化斯洛伐克的總統職位，遂行總理獨裁，反而導致總統和國會多數的反對，增強總統的正當性（蔡榮祥，2013，頁 92-94），長期的政治紛擾，使之成為當時中東歐國家當中最為民主倒退之案例（Metcalf, 2000, pp. 681-682）。

職此背景，1999 年的總統直選通過，乃是與改善立法部門主導政府直接相關 (Malová & Rybář, 2012)，藉此來緩解國會的分裂與對抗。然而，基於過往的內閣制背景，總理於行政權的中樞地位，也繼續與民選總統並存發展 (Beliaev, 2006, p. 394)。因此，1999 年修憲結果還是有限度的 (Zubek & Goetz, 2010, p. 7)，總統權力不但沒有增加還大幅下降 (Roberts, 2009, pp. 109-110)，總統不再有主持內閣會議或未經國會議員邀請參與國會會議等權力，致使於共治期間，²⁰總統無法實質解散國會，對於政府的反對，也僅能以訴諸群眾的方式來批評政府的社會與經濟相關政策，並表達否決立場，甚至無法堅持政府人事任命的主張 (Malová & Rybář, 2012)，除了總理主動請辭，斯洛伐克三次共治的政府皆是運作至國會再次改選：

表 5

斯洛伐克共治期間的政府存續力

總統	總理	任期	去職原因	政府存續力
Rudolf Schuster Ivan Gašparovič	Mikuláš Dzurinda	1998/10/30- 2002/10/15 ; 2002/10/15- 2006/07/04	國會選舉	48/48*100=100 (第一任期)
Ivan Gašparovič	Robert Fico	2006/07/04- 2010/07/08	國會選舉	48/48*100=100
Ivan Gašparovič Andrej Kiska	Robert Fico	2012/04/04- 2016/03/03	國會選舉	48/48*100=100
	Robert Fico	2016/03/23- 2018/03/22	自行辭職	24/47*100=51.06

資料來源：作者自製。

在總統實權不彰，總理地位相對重要，以及總統也無法行使解散國會來改變府會關係下，弱勢的總統至多僅能在批評總理等政治行動中，提升自己聲望，並維持對政府決策的尊重，斯洛伐克便是一例 (Raunio & Sedelius, 2020, p. 56)。相反地，當總統享有較顯著權力，出於連任或實質影響政策的動機，在共治時期，總統將不大可能會表現化解分歧的立場，甚至會想方設法改變行政與立法關係，在此同時，解散國會自為是重要武器。就法國的情形言，其總統有完整的保留領域權力、命令權，在 Mitterrand 時期，於 1981 年與 1988 年當選後，都立即解散當時以右派掌握

²⁰ 斯洛伐克在 2004 年 6 月至 2006 年 7 月、2006 年 7 月至 2010 年 6 月、2012 年 3 月至 2018 年 3 月，共發生三次共治。

的國會，並隨著左派勝選，避免了共治的發生。此外，於 Chirac 擔任總統時期，也曾在 1997 年行使解散國會權，企圖改變府會不一致的情形。原先應於 1998 年任期屆滿的國民議會，在當時右派政府施政表現不佳、歐洲政策上嚴重分歧，Chirac 以法國需要一個堅定、有魄力的執政多數，決定提前國會全面改選（張台麟，1997）。不過，選舉結果仍是左派聯盟獲得勝利，Chirac 任命左派的喬斯班為總理，解散國會反而換來了第三次共治的開啟。

實際上，就連一致政府時期，法國總統也會行使解散國會權來提升政治影響力。例如，於 de Gaulle 擔任總統時，面對 1962 年國會對 Pompidou 政府通過的不信任案，並以此表示對總統主導修憲的反對，de Gaulle 即解散國會，並再次任命 Pompidou 組閣。1968 年，其也在時任總理 Pompidou 建議下解散國會，以此來提升總統聲望（Hayward, 1993, p. 60）。因此，綜合來說，法國第五共和憲法賦予總統足夠的權力，且不至因共治受到影響，在這之中，總統擁有獨自任命總理的權力與國會解散權，對於該國走入或離開共治，是最主要的因素（林繼文，2009，頁 39-41）。綜上而論，本文以總統非立法權的強弱、總統任命總理權、解散國會權進行了四個國家之間的比較，除發現非立法權與總統的命令權、保留領域權等立法權行使高度相關，也認為兩項權力的強弱對比下，導致相互補充的效果。而隨著府會關係變化，總統權力的積極行使與否，以及其它憲政機關是否對總統權力制衡，都影響政府穩定，如下表所呈現：

表 6

總統非立法權的綜合比較

	非立法權的 強弱程度排序	立法權行使（保留領域權、命令權）	政府存續力
法國	最強	共治政府時期較消極作為	共治政府時期高
芬蘭	中等	積極作為與國會制衡	高
斯洛伐克	中等	消極作為與總理制衡	高
羅馬尼亞	最弱	共治政府時期較積極作為	共治政府時期低

資料來源：作者自製。

伍、結論

半總統制作為一種憲政體制類型，如我們思考總統制、內閣制國家一樣，憲政機關權力的強弱程度、限縮或擴張，都應在憲政主義的基礎上進行理解。憲政機關的權力運作，都與分權制衡的內涵，以及憲政實踐之目的有關。因此，在半總統制下，總統權力大小並不是影響憲政穩定的主要因素，即使，總統基於民選正當性，有其行使權力的「變數」，但絕非如論者所主張「削弱總統權力便能使半總統制獲得憲政實踐」；正確地說，基於權力分立制衡原則，當總統、總理、國會有牽制對方的對等權力，進而引發權力衝突或憲政僵局，在「野心對抗野心、權力對抗權力」的憲政精神中，半總統制並非一個不穩定的體制；反而是，當總統權力大，搭配上較弱勢的國會或總理，使權力分立制衡難以落實，才會造成憲政運作的動盪。所以，更進一步說，相同的邏輯是，當總統權力小，而國會或總理的權力大，也可能導致分權制衡無法被踐行，並且同樣會造成憲政運作的不穩定。

本文以總統的非立法權為核心，即是認為非立法權關係到總統的政治角色，總統對內閣人事的任免或解散國會權，不但牽動半總統制的政府穩定，也是其運用其它權力以影響憲政運作的基礎，而此也應成為我們掌握總統在半總統制的憲政定位來源。在比較的意義上，本文更挑選總統權力較小的「總理總統制」國家，分別以「總統與總理的權力關係」、總理與國會的上下權力關係，分析非立法權與總統「命令權」、「保留領域權」行使的關連性，以及對倒閣發生、政府存續力之影響，期以更掌握半總統制與權力分立制衡的相關性。

首先，在總統與總理的行政權互動上，由於「總理總統制」國家在總統無法免職總理下，使共治較有可能出現，本文發現，若總統的非立法權較大，例如法國總統可實質任命總理、主動解散國會，將不會因此造成共治無法出現，反而，總統會在一致政府時期，積極影響內閣佈局，並透過解散國會來避免共治產生。因此，總統在府會不一致下選擇節制權力，將是較佳的政治行動策略，如斯洛伐克，總統的非立法權與立法權皆弱，在總理地位相對重要之下，弱勢總統至多僅能出於對政府決策的尊重，藉著批評總理等政治行動來提升自己聲望。

相對地，當總統的非立法權較弱，例如羅馬尼亞，總統藉其命令權，與政府及國會在法令推動上積極對抗，此不但造成總統、總理與國會間的政治紛亂不斷，從政府存續力看來，也無法確保「總理總統制」與政府的穩定能劃上等號。另外，在總統的行動上，本文在芬蘭的案例中也發現，若總統還想以其保留領域權來達到權

力顛覆，更可能危及總統憲政地位，甚至造成總統權力減損之後果。

再者，回到總統非立法權的制度本身，本文進一步認為，在憲政改革的意義上，若一個「總統議會制」國家取消了總統免職權，進而轉入「總理總統制」，雖可使總理向國會負責得到落實，但在府會一制下，總理基於對政府人事的控制，使總理向總統負責的情形依舊存在，這將與「總理總統制」的憲政民主實踐背道而馳。「總理總統制」國家的總統權力較小，但總統行使其它權力之變數，卻可能加強此類型的不穩定，此對政黨體系不穩定或沒有內閣制傳統的國家尤其如此。對於我國主張將「閣揆任命同意權」還給國會的憲政倡議者來說，或許，上溯到整體非立法權的憲政意義，並關注其所造成類型運作的細微差異，方為較合適的思考路徑。

最後，在學術研究意義上，本文也認為，總統非立法權的強弱與其政治性角色，以及其它權力行使，常是一體兩面、相互補充，進而形成總統權力擴張或限縮之效果，並影響半總統制的憲政實踐。因此，在總統非立法權之外，有關總統立法權或其所擁有的「非正式」權力，在權力分立制衡的憲政原則下，仍有待後續研究者的總體評估，並反思其與「總理總統制」、「總統議會制」之連結，方能更適切理解半總統制下的政府穩定。

參考文獻

一、中文部分

- 中央通訊社 (2021)。不信任投票推翻政府，羅馬尼亞恐陷入新動盪，10月5日。<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202110050413.aspx> [Focus Taiwan (2021). *No-confidence vote overthrows government, Romania may plunge into new turmoil*, October 5.]
- 外交部領事局 (2022)。羅馬尼亞政治概況。檢索日期 2022 年 6 月 1 日，取自 <https://www.boca.gov.tw/sp-foof-countrycp-02-243-dff1b-04-1.html> [Consular Bureau of the Ministry of Foreign Affairs (2022). *Romanian political overview*. Retrieved June 01.]
- 行政院研究發展考核委員會 (編) (2002)。從核四案探討行政與立法之分際與爭議解決機制。行政院研究發展考核委員會。[Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan (Ed.) (2002). *Cong hesian tantao xingzheng yu lifa zhi fenji yu Zhengyi jie jue ji zhi*. Research, Development and Evaluation Commission, Executive Yuan.]
- 沈有忠 (2010)。半總統制的崩潰、延續與轉型：威瑪共和與芬蘭的憲政比較。問題與研究，49 (2)，99-130。[Shen, Y.-C. (2010). The breakdown, survival and transformation of semi-presidentialism: A comparative research between the Weimar Republic and Finland. *Wenti Yu Yanjiu*, 49(2), 99-130.]
- 沈有忠 (2014)。半總統制不同政府類型下的二元行政關係－臺灣與羅馬尼亞的比較研究。臺灣民主季刊，11 (3)，41-82。[Shen, Y.-C. (2014). Government type and dual executive system under the semi-presidentialism: Comparative study of Taiwan and Romania. *Taiwan Democracy Quarterly*, 11(3), 41-82.]
- 沈有忠、吳玉山 (編) (2017)。半總統制下的權力三角：總統、國會、內閣。五南。[Shen, Y.-C., & Wu, Y.-S. (Eds.) (2017). *Ban ongtong zhi xia de quanli sanjiao: Zongtong, guohui, neige*. Wu-Nan Book Inc.]
- 沈有忠、烏凌翔 (2016)。半總統制的憲政秩序與權力轉移--臺灣與蒙古的案例研究，臺灣民主季刊，13 (1)，1-38。[Shen, Y.-C., & Urianghai, R. (2016). The constitutional order and power transformation of semi-presidentialism: Case study of Taiwan and Mongolia. *Taiwan Democracy Quarterly*, 13(1), 1-38.]
- 林繼文 (編) (2000)。政治制度。中央研究院中山人文社會科學研究所。[Lin, J.-Y. (Ed.) (2000). *Zhengzhi zhidu*. Sun Yat-Sen Institutes for Social Sciences and Philosophy, Academia Sinica.]
- 林繼文 (2009)。共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？法國與台灣的比較。東吳政治學報，27 (1)，1-51。[Lin, J.-Y. (2009). Can cohabitation become a constitutional convention under semi-presidentialism? A comparison between France and Taiwan. *Soochow Journal of Political Science*, 27(1), 1-51.]

- 徐正戎 (2002)。法國總統權限之研究。元照。[Shyu, J.-R. (2002). *Faguo zongtong quanxian zhi yanjiu*. Angle.]
- 郝培芝 (2013)。半總統制的演化：總統化與內閣不穩定。問題與研究，52 (1)，101-141。[Hao, P.-C. (2013). The evolution of semi-presidentialism: Presidentialization and cabinet instability. *Wenti Yu Yanjiu*, 52(1), 101-141.]
- 張台麟 (1997)。法國「雙首長制」及第三次「左右共治」之研析。美歐季刊，12 (4)，61-87。[Chang, T.-L. (1997). Faguo "shuang shouzhang zhi" ji disanci "zuoyou gongzhi" zhi yanxi. *Meiou Jikan*, 12(4), 61-87.]
- 張壯熙 (1996)。法國“左右共治”經驗的啟示。問題與研究，35 (1)，73-86。[Chang, C.-S. (1996). Inspiration from the experience of French cohabitation. *Wenti Yu Yanjiu*, 35(1), 73-86.]
- 張峻豪 (2011)。半總統制運作類型的跨國研究。問題與研究，50 (2)，107-142。[Chang, C.-H. (2011). A cross-national study on the operational types of semi-presidentialism. *Wenti Yu Yanjiu*, 50(2), 107-142.]
- 張峻豪 (2016)。共治類型與新興半總統制國家的憲政經驗。翰蘆。[Chang, C.-H. (2016). *Gongzhi leixing yu xinxing ban zongtong zhi guojia de xianzheng jingyan*. Hanlu.]
- 張峻豪、李宜展 (2020)。權力的衝突或制衡？羅馬尼亞、斯洛維尼亞、保加利亞共治期間難民政策運作之研究。國家發展研究，20 (1)，43-78。[Chang, C.-H., & Li, Y.-J. (2020). "Checks and balances" or conflict? A study on the operation of refugee policy during the cohabitation in Romania, Slovenia and Bulgaria. *Journal of National Development Studies*, 20(1), 43-78.]
- 張峻豪、施依婷 (2020)。半總統制下的總理任命權與政府穩定之研究。東吳政治學報，38 (2)，55-116。[Chag, C.-H., & Shih, Y.-T. (2020). The presidential power of the appointment of a prime minister and government stability in a semi-presidential system. *Soochow Journal of Political Science*, 38(2), 55-116.]
- 許有為 (2017)。總統在憲政上如何負責？兼談總統有權無責的迷思。上報，12 月 21 日。https://www.upmedia.mg/news_info.php?Type=2&SerialNo=31471 [Syu, Y.-W. (2017). Zongtong zai xianzheng shang ruhe fuze? Jiantan zongtong youquan wuze de misi. *Up Media*, December 21.]
- 許恒禎 (2015)。捷克與斯洛伐克憲政體制抉擇之比較。中華行政學報，(17)，101-117。[Hsu, H.-C. (2015). The comparison of constitutional choice in Czech Republic and Slovakia. *The Journal of Chinese Public Administration*, (17), 101-117.]
- 郭秋慶 (2009)。芬蘭半總統制到議會民主的變遷。台灣國際研究季刊，5 (4)，1-23。[Kuo, C.-C. (2009). The transformation of semi-presidentialism to parliamentary democracy in Finland. *Taiwan International Studies Quarterly*, 5(4), 1-23.]
- 陳宏銘 (2019)。半總統制在臺灣：總統權力新視角。五南。[Chen, H.-M. (2019). *Ban zongtong zhi zai Taiwan: Zongtong quanli xin shijiao*. Wu-Nan Book Inc.]

- 陳淳文 (2012)。行政保留之比較研究－以半總統制之行政命令權為中心。中研院法學期刊，(10)，1-80。[Chen, C.-W. (2012). Administrative reservation in comparative perspective: Administrative regulatory power under the semi-presidentialism. *Academia Sinica Law Journal*, (10), 1-80.]
- 鄭悅 (2019)。羅馬尼亞議會通過對政府不信任議案，總理被迫下台。香港 01，10 月 11 日。
https://www.hk01.com/sns/article/384778?utm_source=01articlecopy&utm_medium=referral
 [Zheng, Y. (2019). *Romania's parliament passes a motion of no confidence in the government, and the prime minister is forced to step down*. HK 01, October 11.]
- 蔡榮祥 (2013)。多黨總理總統制民主的政府類型與憲政運作的衝突－以斯洛維尼亞、斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛為例。東吳政治學報，31(3)，65-116。[Tsai, J.-H. (2013). Government type and constitutional conflict in multiparty premier-presidential democracies: Comparing Croatia, Lithuania, Slovakia, and Slovenia. *Soochow Journal of Political Science*, 31(3), 65-116.]
- 蔡榮祥、石鵬翔 (2011)。總理總統制與政治穩定：以烏克蘭、羅馬尼亞為例。政治科學論叢，(47)，65-106。[Tsai, J.-H., & Shih, P.-H. (2011). Premier-presidentialism and political stability: Comparing Romania with Ukraine. *Political Science Review*, (47), 65-106.]
- 藍玉春 (2009)。法國三度左右共治下“保留範圍”權限之運作：規範與實踐。國際關係學報，(28)，45-73。[Lan, Y.-C. (2009). Domaine reserve? Under three cohabitation of French government: Norms and practice. *The Journal of International Relations*, (28), 45-73.]
- 蘇子喬 (2011)。哪一種半總統制？－概念界定爭議的釐清。東吳政治學報，29(4)，1-72。[Su, T.-C. (2011). Which kind of semi-presidentialism is it? - The clarification of the concept of semi-presidentialism. *Soochow Journal of Political Science*, 29(4), 1-72.]

二、英文部分

- Åberg, J., & Sedelius, T. (2020). A structured review of semi-presidential studies: Debates, results, and missing pieces. *British Journal of Political Science*, 50(3), 1111-1136.
- Arter, D., & Widfeldt, A. (2010). What sort of semi-presidentialism do Finns want? An intra-systemic comparative analysis. *West European Politics*, 33(6), 1278-1298.
- Beliaev, M. (2006). Presidential powers and consolidation of new postcommunist democracies. *Comparative Political Studies*, 39(3), 375-398.
- Clark, T., & Wittrock, J. (2005). Presidentialism and the effect of electoral law in postcommunist systems: Regime type matters. *Comparative Political Studies*, 38(2), 171-188.
- Costa, O. (2013). Introduction: Parliamentary representation in France. *The Journal of Legislative Studies*, 19(2), 129-140.
- Deutsche Welle. (2017). Romania's president challenges corruption law. *DW News*, February 2.
<https://www.dw.com/en/romania-president-iohannis-petitions-top-court-to-strike-down-corruption-law/a-37386222>

- Doyle, D., & Elgie, R. (2016). Maximizing the reliability of cross-national measures of presidential power. *British Journal of Political Science*, 46(4), 731-741.
- Duverger, M. (1980). A new political system model: Semi-presidential government. *European Journal of Political Research*, 8(2), 165-187.
- Elgie, R. (1999). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford University Press.
- Frye, T. (2002). Presidents, parliaments, and democracy: Insights from the post-communist world. In A. Reynolds (Ed.), *The architecture of democracy: Constitutional design, conflict management, and democracy* (pp. 81-103). Oxford University Press.
- Gherghina, S., & Miscoiu, S. (2013). The failure of cohabitation: Explaining the 2007 and 2012 institutional crises in Romania. *East European Politics and Societies and Cultures*, 27(4), 668-684.
- Grimaldi, S. (2021). The elephant in the room in presidential politics: Informal powers in Western Europe. *Political Studies Review*, 21(1), 21-41.
- Hayward, J. (1993). *De Gaulle to Mitterrand: Presidential power in France*. New York University Press.
- Köker, P. (2017). The use of presidential vetoes in Central and Eastern Europe. In P. Köker (Ed.), *Presidential activism and veto power in Central and Eastern Europe* (pp. 55-90). Palgrave Macmillan.
- Köker, P. (2021). *Comparing presidential pardon power in European democracies*. Presidential Power, January 20. <https://presidential-power.net/?cat=87>
- Malová, D., & Rybář, M. (2012). Slovakia's presidency: Consolidating democracy by curbing ambiguous powers. In R. Elgie & S. Moestrup (Eds.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe* (pp. 180-200). Palgrave Macmillan.
- Metcalf, L. (2000). Measuring presidential power. *Comparative Political Studies*, 33(5), 660-685.
- Moestrup, S. (2007). In semi-presidentialism outside Europe. In R. Elgie & S. Moestrup (Eds.), *Semi-presidentialism in young democracies: Help or hindrance?* (pp. 20-55). Routledge.
- Morgenstern, S., Perez, A., & Peterson, M. (2020). Revisiting Shugart and Carey's relation of executive powers and democratic breakdown. *Political Studies Review*, 18(1), 125-144.
- Nijzink, L., Moxaffar, S., & Azevedo, E. (2006). Parliaments and the enhancement of democracy on the African continent: An analysis of institutional capacity and public perceptions. *Journal of Legislative Studies*, 12(3-4), 311-335.
- Protsyk, O. (2006). Intra-executive competition between president and prime minister: Patterns of institutional conflict and cooperation under semi-presidentialism. *Political Studies*, 56(2), 219-244.

- Raunio, T., & Sedelius, T. (2020). Presidents and cabinets: Coordinating executive leadership in premier-presidential regimes. *Political Studies Review*, 18(1), 53-70.
- Roberts, A. (2009). The politics of constitutional amendment in post communist Europe. *Const Polit Econ*, (20), 99-117.
- Roper, S. (2002). Are all semi-presidential regimes the same? A comparison of premier-presidential comparison regimes. *Comparative Politics*, 34(3), 253-272.
- Schleiter, P., & Morgan-Jones, E. (2010). Who's in charge? Presidents, assemblies, and the political control of semipresidential cabinets. *Comparative Political Studies*, 43(11), 1415-1441.
- Shugart, M. (2005). Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns. *French Politics*, 3, 323-351.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies*. Cambridge University Press.
- Tănăsescu, E. (2008). The president of Romania: Or: The slippery slope of a political system. *European Constitutional Law Review*, 4(1), 64-97.
- XINHUNET. (2018). Incumbent defence minister appointed Romania's acting PM. *XINHUANET*, January 16. http://www.xinhuanet.com/english/2018-01/16/c_136900188.htm
- Zubek, R., & Goetz, K. (2010). Performing to type? How state institutions matter in East Central Europe. *Journal of Public Policy*, 30(1), 1-22.

The President's Non-legislative Power and Constitutional Operation of Premier-presidential Regime: Comparing France, Finland, Slovakia and Romania

Chun-Hao Chang*

Abstract

This study analyzed semi-presidential countries with premier-presidential regimes, in which the president does not have the power to dismiss the prime minister but has non-legislative power to appoint the prime minister and dissolve the parliament. This study analyzed the relationships between the president, prime minister and congress and how accountability and checks and balances are implemented for determining the constitutional effects of the president's exercise of non-legislative power. This study examined four cases of premier-presidential regimes: France, Romania, Finland, and Slovakia. Various non-legislative powers affect the exercise of the presidential decision-making power, regardless of cabinet collapse, government viability, and other factors. This study also explored the operational stability of the premier-presidential regime and discovered that the president having the power to appoint the prime minister does not affect the occurrence of cohabitation. In periods of divided government, the president is involved in the allocation of cabinet personnel; however, the president's power to dismiss congress is a crucial weapon and can prevent cohabitation. When the non-legislative power of the president is weak, the president can affect congress and other aspects of the government through legislative power. However, this increases the instability of the constitutional government and may detract from the political prestige and power of the president.

Key Words: semi-presidential system, premier-presidential regime, president, prime minister, non-legislative power

* Professor, Department of Political Science, Tunghai University. Email: chunhao@thu.edu.tw

