

# 半總統制下的總理任命權與政府 穩定之研究\*

張峻豪\*\* 施依婷\*\*\*

壹、前言

貳、總統的非立法權與總理任命權的憲政意義

參、變數界定與案例選擇

肆、比較分析

伍、結論

總統權力向為半總統制研究者關注之焦點，而在各項權力中，總統對總理的任命權，更經常是評估其憲政角色的關鍵。本文以憲法規範為基礎，嘗試由不同規範方式「再分類」總統的任命總理權，從總統的任命權是否應受到國會同意出發，進一步，再對國會行使同意權的通過門檻進行程度區分，從規範來區分四類閣揆任命權的內容：第一類，總統單獨任命總理；第二類，總統任命總理需經國會同意；第三類，總統任命總理需經國會同

---

\* 本文為科技部計畫：「總統的非立法權與半總統制國家的憲政運作」(109-2410-H-029-015-)部分研究成果，感謝研究助理李宜臻、李宜展在資料收集上的協助，以及陳宏銘教授對本文初稿的指正。另外，作者更由衷感謝本刊兩位匿名審查人提供的修正建議，當然，本文文責由作者自負。

\*\* 東海大學政治系教授。E-mail: chunhao@thu.edu.tw

\*\*\* 東海大學政治系碩士生。E-mail: g0922973236@gmail.com

投稿日期：2020年12月1日；接受刊登日期：2021年3月9日。

東吳政治學報/2020/第三十八卷第二期/頁55-116。

意，並且被指定是國會多數提名之人選。第四類，總統任命總理需經國會同意，並且，任命的完成尚有時間限制，分別以法國、羅馬尼亞、保加利亞、斯洛維尼亞等四個同為「總理總統制」的國家作為案例代表。其次，在依變項的設定上，本文控制府會關係這個變項，同以四個國家的「共治」時期，來分析不同憲政規範的周延程度，是否影響到總統、總理、國會之間的「負責」與「制衡」關係，具體指標包含：倒閣的發生否、內閣的存續力、總統立法權的展現程度，來闡釋任命權對憲政穩定度之影響。本文發現，國會有無對總理任命案之同意權，並不直接與半總統制穩定度相關，然共治期間的國會能否藉同意權來確保半總統制穩定，則與規範方式有相當關連。

**關鍵詞：**總統權力、總統、總理、半總統制、總統任命總理權

## 壹、前言

總統權力在半總統制 (semi-presidentialism) 這個研究領域，長期以來廣受論者關注。<sup>1</sup> 由於杜瓦傑 (Maurice Duverger) 首次提出半總統制的定義時，便以「總統具相當顯著權力」 (considerable power) 作為其中一項重要特徵 (1980: 177)，使後續研究者始終未曾停止討論總統權力的樣態及影響，並據此發展出半總統制多種次類型。其中，最為著名者，應是 Matthew Shugart 和 John Carey 二人，其由憲法規範之角度，認為杜瓦傑對半總統制概念下得太過寬鬆，而進一步根據總統與總理的權力對比，將此種政府體制分為「總理總統制」 (premier-presidential regime) 與「總統議會制」 (president-parliamentary regime) (1992:18-27)，並成為當前探討半總統制的重要理論依據。

Shugart 和 Carey 處理總統權力之作法，即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，作為區分兩個次類型的基礎 (Shugart, 2005)。依此，在一個半總統制國家中，若總統可免職總理，即為「總統議會制」，反之，則為「總理總統制」。在這個基礎上，採取「總統議會制」

---

1. 在總統權力的研究上，早期較重要者，如杜瓦傑從憲法規範確認總統權力、Shugart 與 Carey 兩人以權重方式測量總統權力、Alan Siaroff 由「政府首長是否也是國家元首？」來分類總統權力之外 (見張峻豪，2011：115-117)，較近期者，學者更由總統各項權力來進行更細緻的研究。其中，如 Robert Elgie (2020)建立了全球性的總統權力研究資料庫。Terry Clark (2005)、Klaus Armingeon 和 Romana Careja (2008)、Timothy Frye (2002)、Allen Hicken 與 Heather Stoll (2008)、Lee Metcalf (2000)、Lia Nijzink et al. (2006)、Mark Payne (2002)、Steven Roper (2002)等，都進一步將總統各項重要權力進行強弱程度的分類，並藉以進行跨國比較。

的半總統制國家，被認為是總統權力較大的國家，憲政運作也較為不穩定。<sup>2</sup> 而延伸這個討論，搭配上更豐富的半總統制運作經驗，論者也加入其它變項，例如國會角色、政黨體系等，更深入理解這兩個次類型，並認為「總統議會制」其實並不必然與憲政運作的不穩定劃上等號（蔡榮祥，2018），而「總理總統制」也不會是民主品質的保證，都開啟了我們對憲政運作類型的更多想像。

除了總統免職總理的權力，Shugart 與 Carey 兩人也納入了「總統任命總理權」、「總統解散國會權」等，<sup>3</sup> 並合稱為總統的「非立法權」(non-legislative power)，以之作為探究「總統總理制」、「總統議會制」憲政運作的共同制度性因素。這使後續探討總統權力之研究者，亦多依此來定義總統的非立法權（Roper, 2002: 257-258；Metcalf, 2000: 669-670；Frye, 2002: 90），並普遍認為總統免職總理權與其它的制度配套，將同樣關係到總統、總理與國會三角互動關係。因此，在探討「總理總統制」與「總統議會制」的運作之中，總統、國會、總理之間的「負責」與「制衡」關係是否獲得落實，決定了這兩種類型如何穩定？為何穩定？凸顯出制度性因素的重要研究價值。

長期以來，在這些以非立法權為基礎的分析，有關「總統任命

- 
2. 於「總理總統制」中，總統與總理於事務上呈現相互分權，總統負責國防及外交事務，而總理則專職於內政事項之處理，兩者不存在負責之關係，故總理可不受總統之控制，於運作中可發揮實際之效用，並確實向國會進行負責。於「總統議會制」中，總統與總理卻呈現無分權，但相互負責之關係，故總統於各項事務上擁有掌控權，致使總理無法發揮實際效用，僅能聽命於總統並淪為其幕僚長，另總理之負責對象除總統外，尚包含國會，呈現雙向負責之關係。
  3. 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，並認為總統解散國會權亦可融入譴責處理權。

總理權」，更廣被認為是與總統免職總理權同等重要，且深刻影響半總統制憲政穩定之權力（吳玉山，2011：21）。由於杜瓦傑在定義半總統制時，便強調總理必須獲得國會信任始能持續在位，半總統制下的總理「應」向國會負責的論點，使總統與國會在對於總理的人事控制上，是否應按照國會的多數意志來進行，長期就是受到爭議的問題，亦如論者所指，組閣權歸屬的爭執，正是「半總統制」憲政運作最核心的結構性缺失（蘇子喬，2010）。因此，正因總統免職總理是一種總統單獨可行使的權力，而總統任命總理權，不但是發生在組閣的初步階段，也因為總統行使任命權是否「應」按照國會多數意志來進行，就直接相關到半總統制下的總理是否對國會負責的問題，使得總統任命總理的權力相較起來有著同等比重。特別是，在憲法規範上，總統的任命權並不是一個能絕對性單獨行使的權力，可能涉及國會是否具有同意權，而有「總統主導」或「國會主導」的面向；更甚者，從憲法規範上來觀察，除了國會有無任命同意權，在行使同意權上，還存在行使同意權的不同樣態，例如門檻、人數、時間限制等，這更增添了這項總統非立法權的複雜性與研究價值。

基於此，本文將以總統的任命總理權為研究主題，藉著「總理總統制」國家，亦即總統未享有免職權的案例比較，理解總統有或沒有實質任命權所導致的憲政影響。在比較基準上，進一步，本文以總統任命總理權的規範方式為分類基準，於總統實質任命總理以外，將總統未能實質任命總理，亦即，針對國會有任命同意權的國家中，再區分為總統任命總理需經國會同意；總統任命總理需經國會同意，並且被指定是國會多數提名之人選；總統任命總理需經國會同意，且任命的完成尚有時間限制等三類，並分別以法國、羅馬

尼亞、保加利亞、斯洛維尼亞四個國家，為這四種制度規範類型之代表。而對依變項之設定，本文立基於府會關係，就四個國家的「共治」(cohabitation) 運作為主要分析對象，分析不同憲政規範內容，是否影響到總統、總理、國會間的「負責」與「制衡」關係，具體指標包含：倒閣的發生否、內閣的存續力、總統立法權的展現程度。<sup>4</sup>本文認為，總統任命總理權確會依規範上的周延程度而實質影響憲政運作穩定，不過，總統是否能單獨任命總理，則不必然存在顯著的憲政穩定差異。基此，本文主張，對於力主修憲的改革者來說，是否真有修憲之必要？而修憲將閣揆任命同意權恢復，又應如何進行規範設計？這兩個問題都有共同考量之必要。

## 貳、總統的非立法權與總理任命權的憲政意義

基於總統顯著的憲政地位，使諸多半總統制的研究文獻都認為，抑制總統權力之優位性，乃調適半總統制憲政兩軌不確定性，並踐行民主憲政的首要課題 (Feijó, 2014: 268; Choudhry, Sedelius, Kyrychenko, 2018: 10)，而這也是論者高度關注半總統制「總統化」(presidentialisation) 現象的原因 (沈有忠, 2012)。不過，正如重要的半總統制研究者 Robert Elgie 所強調，「總統具有相當顯著權力」

---

4. 當然，在共治的分析以外，總統對總理之任命，在「一致政府」時期亦有其影響力，例如總統可任意撤換總理，或任命自己屬意之總理，進而影響「一致政府」時期的憲政運作穩定。不過，限於篇幅，本文關注倒閣的發生否、內閣的存續力、總統立法權的展現程度等依變項，較與共治時期的憲政運作相關。另外，也由於「總統任命總理是否應經國會同意」的分析，長期都與共治能否出現高度相關，因此，本文於下將是以共治期間為分析焦點，而對「一致政府」時期的資料處理，本文則是製表呈現其政府存續力作為補充說明，期能以此成為後續研究之基礎。

這個定義相當不容易被確認 (1999: 4-16、2008a)，許多論者對總統權力量度上的歧異主張，更凸顯了總統權力是否被抑制？如何被抑制？有確認上的難度，這代表憲政運作在分析上的根本難題。

由於半總統制下的總統是經人民直選產生，其權力行使往往搭配著民意正當性而具高度政治性意義，進而能在憲法規範之外，藉著憲政運作來擴張自身影響力。基於此，將總統權力區分為「立法權」(legislative power) 與「非立法權」(non-legislative power)，對半總統制的分析來說，一個相當重要的價值，便在於凸顯總統權力於制度規範與憲政運作上的差異。相較於總統所具主動提案權、對法案否決權等「立法權」，總統的「非立法權」直接相關到總統的「政治角色」，總統對內閣人事的任免或解散國會，牽動著半總統制下政府組成的政治過程，而總統與國會為了行政權歸屬，以及對總理任命的相爭，即是型塑多種半總統制運作類型的關鍵 (吳玉山，2001：168)。Shugart 和 Carey 將總統實權分成「立法權力」和「非立法權力」，主要便是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，以及倒閣權之發動等；而非立法權，則是關於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 and Carey, 1992)，對比出總統在政治運作上影響行政權及人事的意義。另外，又如林繼文 (2000：168) 所認為，和總統實權最相關地便是「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」，也顯示出總統在「非立法權」的政治運作面，與「立法面」的政策面，對於總統權力分類之意義。再者，在較近期的研究中，Lin (2016: 2-3) 進一步整理了 38 個半總統制國家，發現其中大多數國家的憲法規範，都規定總統任命總理無須經由國會同意，並搭配上總統能解散國會，成為一國半總統制朝向強權總統之關鍵，

也凸顯出非立法權對半總統制運作的重要影響。另外 Tapio Raunio 和 Thomas Sedelius (2019: 2) 研究總理總統制國家的行政權內部互動，更進一步指出，總統與總理之間在政策、立法與任命權的問題上，最直接影響到行政權運作的協調與否，再者，Cristina Bucur (2019: 3) 則在分析從 1945 年至 2015 年間，23 個歐洲內閣制及半總統制國家的 442 個政府運作情況之後，發現總統任命權在聯合政府時期的高度重要性。基於此，本研究認為，回到總統權力的制度性意義，並以非立法權的政治性內涵來思考制度規範與制度運作的連結，由此釐清總統實權的內容與分類，進而能掌握其憲政影響，及政治力在其中所展現之實況，具有高度研究價值。

在 Shugart 與 Carey 之後，許多學者也精緻化了立法權與非立法權的內容。例如，Metcalf (2000) 對於總統立法權，認為總統對法案的否決權可分為包裹否決及部分否決兩種、是否具有命令權、於政策保留領域中是否具有不需經國會修訂之排他性立法提出權、擁有預算編列且不得修改之權、公民投票之提請權及司法審查權，若後兩項皆可由總統提出且不受限制，則可視該國總統之立法權力較大；另外，在非立法權的部分，包括總統得否憑藉己意即任命和解散內閣、是否可不受任何限制即將國會解散，以及相較於國會自身，是否同樣具有解散內閣和罷免部會首長之譴責權，若國會並未被賦予此項之權，且總統符合前兩項之條件，則總統所擁有之權應屬較大，相反之情況則屬較小 (Metcalf, 2000: 669-670)。此外，Hicken 與 Stoll 亦在衡量總統權力的十項指標中，區分出總統的立法性權力及非立法性權力，其中立法權方面包括包裹否決、部分否決、命令權、排他性立法提出權、預算權及公民投票提請權；而非立法權之部分，則包含內閣的組成及解散、國會的譴責權 (censure) 及解散



國會 (dissolution of the assembly) 之變項 (Hicken and Stoll, 2008: 1113), 再者, Roper 也認為, 總統的立法權包括了否決權、法令權及公民投票提請權; 非立法權之部分則同樣具有內閣的組成與解散之權及解散國會權。由以上各個學者對於總統權力的劃分中, 可觀察到立法權所涵蓋之項目或有不同, 但非立法權之部分皆包含了內閣的組成與解散及國會的解散, 亦即任命權、免職權及解散國會的三個變項, 皆同屬於學者所劃分之非立法權中 (Roper, 2002: 257-258)。

而就總統任命總理權這項非立法權來說, 論者主要是從總統是否單獨任命總理, 以及國會是否享有任命同意權來探討半總統制運作。例如, 張峻豪 (2012) 曾提及, 將內閣任命權交由總統, 將因總統的實權展現、府會關係及憲法傳統等因素, 造成憲法規範與憲政運作上之落差, 此如同 Elgie (2008: 49-50) 所強調, 若府會不一致且總統處於少數政府時, 將導致憲政衝突與僵局, 甚至造成民主潰敗, 凸顯了總統不按國會多數意志任命總理之影響。另外, 蘇子喬 (2015) 則以半總統制國家如何實現共識民主來思考, 認為行政與立法兩部門間應呈現權力平衡之關係, 避免權力向其中一方傾斜, 並主張國會對總統應有相當之制衡能力, 因此, 其認為, 國會需擁有對總統官員任命之同意權。另外, 蘇子喬與王業立 (2016) 也嘗試透過法理學角度, 分別引介「限縮論」者與「擴張論」者之觀點, 認為總統任命總理不得仗仗自身擁有裁量權而自行獨斷, 應任命國會多數支持之人士擔任總理, 亦即肯定限縮論者之主張, 認為此作法能使憲政運作更加順暢。

此外, 在許多文獻上, 也有認為任命權之探討應兼顧總統的免職總理權 (沈有忠, 2012)。國內較近期的分析文獻如李宜芳及石鵬翔 (2014), 透過此任命權、免職權兩變項之結合, 討論對「總

理任期」之影響，其認為，因總統可藉由此二項權力達到直接控制總理，及介入總理存續之目的，其中，任命權牽涉到總統是否可任命自己所偏好之人士作為總理；而在免職權之部分，則與總理是否需依循總統立場相關；為了免於自己遭到替換，總理會提高向總統負責之動機，故總統是否掌有兩者可視為影響總理負責之關鍵。另外，Schleiter 和 Morgan-Jone (2010: 1423-1424) 則是以「政治控制」的意義來探討總統或國會對內閣的控制，其藉著總統與國會的競爭環境，分析總統對內閣的控制，來自於總統能初始決定內閣人選，並決定其是否能持續在位，即同時肯定任命權、免職權之重要性。

再者，亦有論者主張免職權的討論較為重要，例如，Francesco Cavatorta 和 Elgie 強調，半總統制下的雙元行政權與雙元正當性之所以發生運作危機，即是因總統能免職總理 (2010: 30)。另外，相對來說，吳玉山則是將焦點置於「總統組閣權大小」上，認為除了觀察憲法上的免職權，總統是否掌握國會多數，即在府會一致或分立的前提下，半總統制國家可分為四個次類型，分別為不論總統是否掌握國會多數，皆具有組閣權力之「總統優越」；反之，為皆不具有組閣權力，總統僅得依據國會組成任命總理，並扮演虛位元首之「準內閣制」；位於中間者，是府會一致時由總統掌握內閣人事，分立時改由國會多數決定之「分工妥協」及「換軌共治」兩類，其差別在於前者總統在特定事項上（部會或政策領域上）有所堅持，而後者則完全交由國會決定，而體現國會主治之精神。按此，吳玉山不認同免職優於任命之觀點，因為就順序上來說，組閣必先於免職，故關注於總統的組閣權將得以最佳的衡量總統對內閣之控制能力；再者，行政權為國家權力的核心，故掌握行政權者，即為掌握國家之重大權力，因此，由組閣權之大小為切入點進行討論更有其

必要（沈有忠、吳玉山，2017）。

本文採取吳玉山的觀點，認為探討總統的任命總理權具有憲政意義上的根本重要性。從總統對總理是否具有實質的任命權中，首先便有助於我們觀察該國之制度是否提供總統與總理得以建立從屬關係之可能。更重要地，在半總統制的次類型分析上，任命權作為一項「初始性」控制權力，更應成為分析「總理總統制」或「總統議會制」當中有關「委託-代理」關係所影響「上下階層」與「水平互動」權力關係之開端。以 Shugart (2005) 從「委託-代理」(principal-agent) 關係更深入解析「總理總統制」與「總統議會制」的論點來看，總統和國會具有民選正當性，故其可作為人民之委託人；另一方面，總理為兩個機關之代理人，負責領導內閣及依照委託人之意志執行政策，但總統和國會兩個委託機關間可能存有不同之利益，故總理之施政很可能損及其中一方之利益，為避免代理人損及自身利益，委託機關需透過「機制」以控制代理人。<sup>5</sup> 循此，總統任命總理權，或者國會是否享有同意權，便在初始階段之意義上，代表著總統與國會對總理的委託方式，而後續有關總理是否因此向國會或總統負責？總統與國會間是否存在制衡關係，便是探討這兩類型的核心問題，而可藉此評估制度效果。

另外，本文採取「總統任命總理權」為研究主題，並以「共治」期間為比較基礎的重要理由也在於，所有發生共治的新興民主國

---

5. Shugart 和 Carey (1992) 以「委託代理關係」來理解任命權，其認為，在半總統制中，總理成為總統與國會三角關係中的代理人，委託人各有其利益因此透過某些機制來控制代理人，例如總統對總理擁有任命與免職權；國會則有任命同意權與倒閣權，換言之，總理掌控的行政權是受到總統與國會的委託才能行使。而總統若有實質的單邊任命權，即表示國會在組織政府的過程中影響較小，總統可以選擇和自己立場相近的人選，換言之，國會的在組織政府時設限大於總統，總統較能掌控政府。

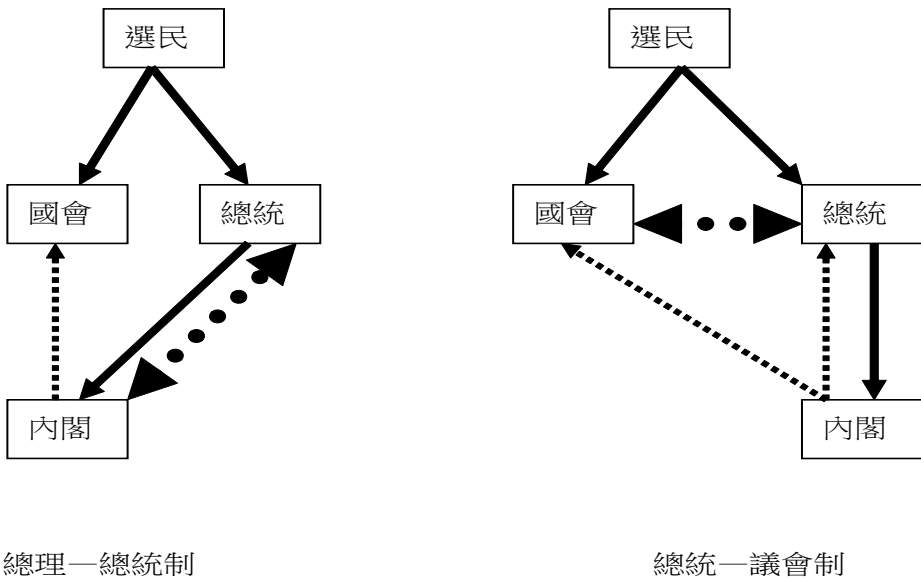
家，都具有國會任命同意權之憲法規定，不過，總統無法單獨任命總理，也無法確保國會主導的憲政運作即可發生（張峻豪，2016），這顯示了「總統任命總理應經由國會同意」之憲法規範，如何發生作用？為何發生作用？有著再深入探究的價值。綜上，本文便認為，對於文獻上長期以來有關總統或國會能控制內閣的論爭（如 Lijphart, 1999; Sartori, 1997; Pasquino, 1997; Protsyk, 2006; Schleiter & Morgan-Jones, 2009），若能上溯「總統任命總理權」這個初始即影響「委託-代理」關係形塑的憲法規範，將更能釐清此制度相較其它解釋變項，是否確有其影響力。而基於發生共治的新興民主國家在總統任命總理之規定上，還存在著規範內容與周延度之差異，本文也進一步分類不同的制度規範內容，期以此更可完備制度研究的意義。

### 參、變數界定與案例選擇

如 Shugart (2005) 所認為，在「委託-代理」關係中，總統任命總理權代表著總統作為總理的委託人，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，國會則是扮演著能終止這項委託關係的角色。因此，在「總理總統制」下，由於總統未具免職總理的權力，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，這也是為何「總理總統制」下容易出現「共治」的關鍵。

本文選擇總統未有免職總理權的「總理總統制」為研究案例，並主要以「共治」期間來觀察總統任命總理權的影響，正是因本文認為，相較於「府會一致」，共治所呈現總統與總理分屬不同政黨（或聯盟）的樣態，以及「總理總統制」下國會較為顯著之憲政角色，這樣的府會關係將更有助於我們找尋總統任命總理權之制度效

果。如許多關注「共治」的研究者指出，由於共治產生兩個不同政治立場的角色 (Kirschke, 2007)，使共治直接代表著行政權在擁有各自民意基礎的兩個部門來運作，當其中一方或雙方皆不承認另一方主張的行政主導權時，共治就會帶來憲政危機 (Shugart and Carey, 1992: 57)。因此，在「總理總統制」下，總統與總理間的水平權力互動關係，以及總理和國會間的上下階層關係能否得到落實，便是探討半總統制穩定度的來源。有關 Shugart 對「總理總統制」與「總統議會制」在上下與水平權力關係上的進一步說明，如圖一所示：



圖一 「總統議會制」與「總理總統制」

資料來源：Shugart (2005: 332)

備註：

- 1、實線表明階層關係，箭頭表示委託人對代理人之選擇。
- 2、虛線表明階層關係，以箭頭表示代理人主要由誰終止委派權力。
- 3、雙箭頭的短虛線表明水平的權力互動關係。

按 Shugart 的論述，憲政機關間的水平與上下權力關係，乃是以權力間的「制衡」與「負責」關係所體現。就「總理總統制」來說，水平之間的制衡關係發生在總統與總理之間，因此，就其互動關係來說，如論者所認為，總統在決策過程的主導性高低，決定了「行政權內部衝突或競爭」(intra-executive conflict/ competition) (Protsky, 2006: 219)，總統為了確保總理對其的「順服」，除了任命權行使，對於國會在「委託-代理」過程的相爭，更會以「立法權」之行使來影響決策過程（林繼文，2000），而控制總理與內閣。基於此，本文在具體作法上，參考 Schleiter 和 Morgan-Jones (2010) 的指標，其將總統在立法上的成功與否，作為確認其是否掌握政府的重要依據，包含否決權（包裹否決、推翻否決）、部分否決權、命令權、排他性的立法提出權（保留領域權）(exclusive introduction of legislation, reserved policy area)、預算權、公民投票提請權等，而本文對所選案例，將從中選擇較為重要的總統立法權：「否決權」、「法令權」、「公民投票權」三者為比較基礎。<sup>6</sup> 除此，對於行政權內部互動這個面向的分析，本文也參考過往文獻對所選案例的研究結果加以補充，進一步凸顯各國在行政權衝突度上的高低程度。

其次，在上下權力關係的面向，對於總理總統制而言，即是總理向國會負責的關係。就此，本文將採學界通說：「國會對內閣（或閣揆）的倒閣會否發生」為判準（蘇子喬，2011：27），此判準亦符合杜瓦傑的半總統制定義：國會信任乃內閣在位的基礎。在具體

---

6. 必須說明，有關制衡的指標確認，當然，僅由總統這一端來思考，而忽略總理與國會的權力，或有未盡周延之處，比如，總理是否具有副署權或國會是否彈劾總統，都與半總統制的水平權力互動關係有關。不過，基於本研究是以總統權力為焦點，故目前暫以總統的非立法權及三項主要立法權作為變項之間的連結。

作法上，本文除了以倒閣發生與否來判斷總理與國會負責關係之實踐，另外，也加入「政府存續力」的判斷依據，從中理解總統免職總理的實際影響，以確認總理向總統負責的程度。如同 Schleiter 和 Morgan-Jones (2010 :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」，來確認總統是否實際掌握政府，依此，本文認為有關政府的形成與存活，由總統免職總理來看其如何影響政府存續力的展現，將是重要參考指標。

另外，本文以共治來分析總統任命總理權的制度效果，自是因總統是否具有實質任命總理的權力，與共治的發生乃息息相關。這也是諸多主張憲政改革者認為，國會應享有對總理任命案具同意權的重要原因。不過，在這些共治的個案中，因總統在其中的權力行使，以及所具有的民意正當性等因素，使共治並不必然代表同意權這個憲法規範能與憲政運作之穩定相連結，甚至，還會因此干擾著「國會主導」的憲政實踐（張峻豪，2016）。另外，如前所述，在此些案例中，總統任命總理權亦有規範內容之不同，都添加了此項憲政規範在分析上的複雜性。

基此，對於制度規範這個自變項的設定，本文除了區分國會任命同意權的「有、無」，也再依據這些發生共治的新興半總統制國家憲法規定方式，細分國會具有同意權之下的規範差異：第一類，國會無閣揆任命同意權。第二類，國會有閣揆任命同意權，但不需以絕對多數進行投票來組織政府。第三類，國會有閣揆任命同意權，並需要通過國會絕對多數同意才能組織政府。第四類，若國會不同意的狀況下，總統需要在幾天內重新提名人選，在任命總理的制度

上分出制度規範層級，如下圖所示：<sup>7</sup>



圖二 閣揆任命同意權規範類別

資料來源：作者自繪

依此，本文在制度效果的推論上存在兩個基本假設：一、國會任命同意權之「有、無」，是否與憲政運作上的「制衡」及「負責」關係落實確有相關？二、國會任命同意權的規範周延度，是否與憲政運作上的「制衡」及「負責」關係落實確有相關？而綜合這兩個假設，本文最後將確認總統任命總理權，是否確實帶來憲政運作的穩定。本文按不同規範方式，挑選法國、羅馬尼亞、保加利亞、斯洛維尼亞等四個國家作為案例代表（如表一所示），本文認為，就半總統制雙元行政權的特性而言，總統與總理雙方都可以宣稱自己擁有行政權的主導權，然而在「總理總統制」國家中，總統與議會間潛在的行政、立法對立常常以總統與內閣之間的行政內部衝突形式出現（Sedelius and Ekman, 2010：509），由於總理是基於國會多數

7. 此規範限制密度的分類層級是以第四層級要求「總統」重新提名總理人選的「天數」為規範密度最為嚴謹而非「國會」能夠行使不同意總理候選人的「次數」，原因在於，若制度規範限制了國會行使不同意權的次數會導致國會因行使不同意權而有被解散的危機，此時即使國會擁有任命同意權，但也僅是形式上的同意。



信任而存在，當府會不一致時，總統可能一就任就成為象徵性的儀式總統，若要免於這種情況發生，不甘示弱的總統可能會利用立法權進行干預，而「制衡」、「負責」關係的落實，正代表憲政運作較能偏向穩定發展。亦即，本文據此關注的三個主要依變項：總統的權力干預度、國會對內閣是否不信任、政府存續力，若在規範周延度較高的情形下能有顯著影響，代表此項憲法規範的思考重點，其實，在長期僅以「有、無」任命總理同意權的二分法之外，也同樣應受到關注。

表一 本文所選例案例的總統任命總理規範類別

國家	總理產生方式	制度規範類別
法國	共和國總統任命總理(第 8 條)	第一類：總統實質任命總理
羅馬尼亞	在國會投信任投票的基礎上，提民總理人選並任命官員。(第 85-1 條)	第二類：國會擁有同意權
保加利亞	總統應當任命國會多數黨派提名的總理人選組成政府。(第 99 條)	第三類：國會多數決同意
斯洛維尼亞	若無法通過國會的信任投票，則總統需在 14 天內重新提名總理候選人；若依舊無法通過國會信任投票，則國會須在 48 小時內多數決提名總理，否則解散國會。(第 111 條)	第四類：重新提名總理人選期限

資料來源：作者自行整理。

## 肆、比較分析

### 一、總統實質任命總理：法國

此部分由國會無任命同意權與後續國會有任命同意權做比較，因此僅就政府存續力作探討，挑選即使總統在能夠單獨任命總理的情形下仍舊發生總統依照國會意見任命國會多數黨的總理，也就是政府的存在是經由國會意見或同意，總統則是掌握政府撤換權力之下的法國共治時期作為「負責」與「制衡」之比較分析。

法國在第三、第四共和時期採行內閣制，透過人民直接選出國會議員，國會議員再組成內閣，使人民意志可以傳遞至行政部門。在傳統學理上，內閣制廣被認為是相對而言較為穩定的體制，然而，在法國第三、第四共和時期，卻因憲法上缺少配套機制、議會權力過大，以及政黨體系面臨政黨林立等情況影響之下，導致內閣經常被倒閣、政府更替頻繁，國家無法發展長期的政策推動，而廣受批評；最後，在法國面對海外領地的阿爾及利亞危機，開啟了修憲而進入第五共和時代，並改採半總統制（徐正戎，2003、張峻豪；徐正戎，2007）。

為解決第三、四共和立法權力過大所產生的危機，主導第五共和憲法制訂的戴高樂主張，在制度設計上將行政權立於立法權上，透過人民直選強化總統權力的正當性，企圖解決多黨林立的政黨體系情況，並避開政府容易被國會倒閣的危機，使總統置於憲政中樞的地位，並賦予總統實質權力。另外，第五共和憲法也延續了內閣制的制度設計，在國會議員由人民直選產生下，使總統與國會間擁

有同樣的民意正當性，並使彼此監督制衡。正因半總統制下的總統與國會均有民意正當性，再加上雙元行政之特性，極容易形成總統與總理的競爭體制，特別是，總統掌握總理任命權，更可能導致行政與立法部門間缺少負責機制的連結，而衍生憲政僵局或危機。<sup>8</sup> 不過，法國著名的三次共治經驗，以及行政權內部的調適性，卻成為諸多文獻將之視為半總統制的「原型」(archetype) (Elgie, 2008)，而有相當參考價值，此即為本研究選擇法國作為總統具有實質任命權代表個案的主因。

依照各國憲法對於政府的組成規範方式作區分，法國第五共和憲法第八條規定，總統任命總理不須經由國會同意，在政府組成方面僅交由總統主導決策，其國會沒有太大的干預權力，因此政府組成較為簡單且快速，當新任總統就職時便能與總統同時進行執政；相對的，在總統也能免職總理的情況下，較能掌控總理的權限。然而，法國總統即使在相對比較能夠掌握任命權的情況下，若總統與國會多數不同陣營時依舊發生與國會妥協、聽取國會意見任命總理人選的情形，進而開啟半總統制的共治型態，也就是，因為總統擁有能夠免職總理的前提條件下，與國會多數黨或更甚者視為與多數民意妥協也不為過。故爾，總統將任命總理組織政府的權力與國會分享，同時亦掌握免職總理的權力，在共治期間，總理將受到國會任命信任以及總統免職的挑戰，使法國有別於本研究所挑選總統制國家，其共治運作期間無論是在行政權內部、行政與立法之間互動關係有許多可能性。

於 1986-1988 年，密特朗總統在新國會改選後所屬政黨失去國會多數形同失去民意的支持下，選擇聽從國會意見任命新民意支持

---

8. 有關法國的憲政規範與憲政發展的歷史背景，詳可參閱張台麟（2020）。

的反對黨席哈克為總理，造就史上第一次共治的發生。然而，諸多研究都指出，即使密特朗將行政權讓出，席哈克也沒有實質掌控權力，相對地，密特朗與席哈克兩人在政策上意見差異甚大，再加上兩人都在為下次總統選舉競爭下，甚至有意製造許多衝突以強化民意。雖然，法國第一次共治經驗沒有產生根本的憲政危機，但確實產生了總統和總理之間的嚴重壓力，可謂形成一種「衝突型共治」。

第二次共治發生在 1993 年至 1995 年，密特朗順利連任，而由於沒有下任選舉的壓力，其重視個人歷史地位遠大於政黨利益，使得和總理的合作較具有共識與一致性。而至法國第三次共治，則是在 1997 到 2002 年，時任總統席哈克有別於密特朗是因國會改選而採取共治，其在政治考量下主動解散國會，想藉國會提前改選來利用選舉蜜月期為手段，以便讓自己所屬的共和黨重新取得國會多數，結果，卻造成左派政黨贏得過半席次。這種明顯對於權力之操作，使席哈克在民意上受到多數抨擊，導致有意取得連任的席哈克，只好以低姿態的行使權力領導政府，任命社會黨的約瑟班擔任總理一職。同樣地，席哈克與約瑟班皆有意競爭下任總統職位，林繼文（2009：8）認為這個情境和 1986 年的情況很類似，所以「維持總統的影響力，贏得總統選舉」很可能也是席哈克和約瑟班運作共治的原因。<sup>9</sup>

綜上而言，雖然總統將組織政府的權力與國會分享，但總統仍握有極大的權力之下，共治期間行政權內部衝突的可能性提高，然而從密特朗、席哈克總統任期共治與非共治政府存續力可發現，國

---

9. 依照林繼文（2009）的分析，以共治當事人的民調支持度來看，第一次共治時密特朗持續領先席哈克，顯示共治有助其勝選；第二次共治時密特朗不連任，支持度也較巴拉度總理為低；到了第三次共治，席哈克總統和喬斯班總理的民意支持度都相當高，顯示共治有助於雙方當事人提升其支持度。

會參與了組織政府的過程，立法權對於行政權仍可發揮一定的牽制作用之下，共治政府存續力高於其他政府類型。如下表所示：

表二 法國密特朗、席哈克總統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 %
密特朗 (第一任期 1981-1988)	皮耶·莫華 Pierre Mauroy	1981/05/21- 1984/07/17/	一致政府	37/57*100= 64.91
密特朗 (第二任期 1988-1995)	席哈克 Chirac	1986/03/20 -1988/05/10	共治政府	26/27*100= 96.3
	米歇爾·羅卡 Michel Rocard <sup>10</sup>	1988/06/23- 1991/05/15	一致政府	35/58*100= 60.34
	艾迪特·柯瑞松 Édith Cresson	1991/05/15- 1992/04/02	一致政府	11/23*100= 47.82
	巴拉杜 Balladur	1993/03/29- 1995/05/18	共治政府	27/51*100= 52.94
席哈克 (任期： 1995-2007) <sup>11</sup>	約瑟班 Jospin	1997/06/03- 2002/05/06	共治政府	59/60*100= 98.33
	讓-皮埃爾·拉法蘭 Jean-Pierre Raffarin	2002/05/07- 2005/05/31	一致政府	37/61*100= 60.65

10. 米歇爾·羅卡爾第一次內閣任期 1988 年 5 月 10 日-1988 年 6 月 22 日，因國會於 1988 年 6 月 5 日改選，因此第一次內閣政府存續力=100%，而適逢新國會就任故第一次內閣不列入本文計算，從第二次內閣與新國會開始觀察，同樣地，皮埃爾·貝雷戈瓦（1992 年 4 月-1993 年 3 月）、阿蘭·朱佩（1995 年 5 月-1997 年 6 月）以及多米尼克·德維爾潘（2005 年 5 月-2007 年 5 月）亦是如此。

11. 席哈克於 1995-2002 年屬 RPR，2002-2007 年加入 UMP。

資料來源：作者自行整理

備註：本文關於政府存續力計算誤差值皆為 $\pm 1$ 個月，計算方式由國會就任到下一屆國會選舉為止，期間政府更替的在職月數，因此，基於每屆國會信任的最後一任總理一定會任期屆滿至下一屆國會選舉，換言之，其政府存續力必定=100。

按張峻豪（2012）過去的研究指出，當府會不同政黨時，法國總理轉換對總統負責的動機並不強，其原因除了法國在憲政發展的歷史過程中，法國總統願意尊重國會，受國會生態約制的憲政精神可謂逐步建立；更重要地，在制度配套上，法國第五共和憲法第49條規定政府應向國會負責，政府需主動提出信任案要求國會通過，使總理不向國會負責的成本提高，並讓責任政治獲得制度上的確保。<sup>12</sup> 正因如此，雖然府會政黨生態轉變為同黨時，法國總統基於民意支持和強烈的政治使命感，加以實質任命總理、享有國防外交的特權，主持部長會議，可以拒絕簽署行政法令等憲法權力，將會使總理轉向對總統負責，但只要出現府會不一致，總理便轉向對國會負責，並踐行共治，這成為法國憲政經驗與諸多半總統制國家最不相同之處。如同上表所整理，在共治與一致政府的政府存續力比較上，共治期間的政府存續遠高於一致政府時期，其理由應在於此。本文認為，法國總理的負責性，以及國會的制衡能力，乃是因制度結構與政治生態的相互搭配，所以，對比法國的案例，在總統無法實質任命總理而產生共治的國家，國會的任命同意權是否在規範上

---

12. 也因此，如徐正戎（2003：11）所引：法國卸任總統季斯卡在其回憶錄中曾感慨地表示：「一般民眾多以為任命總理是總統完全自由的行為，這是多麼錯誤的想法啊！」便可見一斑。

更周延，以及其它的制度配套是否完整，將是理解其共治是否能踐行內閣制意義的關鍵。基於此，本文以下將再以總統不具實質任命總理權的三個案例進行說明。

## 二、總統非實質任命總理

### （一）行政權內部互動與任命總理權

在本研究觀察任命權規範方式對行政權內部互動的影響上，基於共治時期的總理和總統來自不同陣營，致使總統受到的挑戰頻率提高，而其中，雖然總統在組成政府的過程中沒有主導權力，但在不具國會多數支持下，總統猶然可能會利用憲法權力作為爭權舉動，或造成行政內部衝突，而對共治政府產生負面影響，此即為本研究以共治時期切入總統任命總理權之主因。

如前所述，總統任命總理權作為一項「初始性權力」，並在總統未能實質任命總理、且府會不一致之下，開啟了共治內部的行政權「競合」關係。因此，在「行政權內部互動」這個依變項的處理上，本文將主要專注在總統的其它權力行使，亦即，在無法控制政府組成之後，總統又將如何伸展其權力，進而影響共治的運作。本文分析總統在任命總理權以及它項權力之對比，乃是依照 Shugart 和 Carey (1992) 將總統權力區分成立法權與非立法權的作法，其中，立法權包括否決權（包裹否決、部分否決）、行政命令、政策權、預算權與舉行公投，非立法權包括內閣的組成或解散權、解散國會、譴責權。以本文初步選擇的三個個案：羅馬尼亞、保加利亞、斯洛維尼亞來統計，其整體憲法上的總統權力是：羅馬尼亞（7分）> 斯洛維尼亞（4分）> 保加利亞（2分），其中，立法權上是：羅馬尼亞（5分）> 保加利亞（2分）> 斯洛維尼亞（1分），非立法

權則是：斯洛維尼亞（3分）>羅馬尼亞（2分）>保加利亞（0分）。除此之外，本研究除了從各國憲法規定來彙整總統權力大小，亦認為觀察權力行使「次數」有其必要。<sup>13</sup>

在立法權行使上，總統在某些憲法規定的政策領域，以及透過否決權來阻止內閣採取的政策行動，對於總統影響行政權內部運作，是一種雖不激進但卻有效的方式，此在共治時期尤為如此。每當總統在短時間內頻繁使用這些憲法手段以抵消總理的領導權時，總統和總理的共存便是衝突，特別是，對於總統任命總理權規範周延度較低，卻又擁有很大的立法權的羅馬尼亞來說，由於憲法尚給予總統有參加內閣會議的權力、可任命重要行政官員、透過否決權影響立法機關，被論者認為可「選擇性參與」政府（Tănăsescu, 2008: 93），故搭配此類的任命權規範方式，總統與總理間的衝突事件較可能發生，如 2012 年 Ponta 總理一上任就與 Băsescu 總統所屬政黨的 PDL 在選舉制度改革議題有衝突。當 PSD 與 PNL 共同組成的社會自由聯盟（the Social-Liberal Union, USL）提出總統彈劾案，雖然最後由憲法法庭宣布公投失敗後，但 Ponta 政府延遲了 Băsescu 總統的復職日期，而兩人的衝突持續到 2012 年的國會選舉，Băsescu 總統雖不願再次任命 Ponta 為總理，但因選舉結果由 USL 取得國會多數，Băsescu 總統受限於任命權之規範，因此不得不提名 Ponta 為總理，隨後兩人雖然有短暫的和平執政期間，但在 2013 年 10 月時，Băsescu 總統指控 Ponta 干預司法，使得兩人的衝突再次浮現。<sup>14</sup> 另外，從

---

13. 此部分主要觀察半總統制的二元行政互動關係，行政權內部衝突指的是總統與總理之間在政府部門控制下的政治競爭。

14. 參考自 Hot News. 2013. "Romanian President Traian Basescu Turns against Cohabitation Pact with Prime Minister Victor Ponta, Accuses him of "Brutal Intervention" on Justice." *Hot*



2008年5月到2020年8月期間，我們發現，羅馬尼亞總統在共治期間否決221件法案，<sup>15</sup>另外，再根據羅馬尼亞憲法第77條規定，在頒布法律之前，總統還可以將其退還議會重新審議，當國會維持多數再次通過法案，意即推翻總統的否決後，總統雖然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，這又給了總統對立法的可操作性。因此，我們可以看到，從2014年12月到2020年8月，羅馬尼亞總共發出了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。

相較於羅馬尼亞，保加利亞總統在政府組成上的影響力較低，屬於第三類的任命總理權規範方式，例外，總統利用否決權來主張政策決定並抗衡議會的次數也不多，在2002年1月到2020年間總共否決31件法案<sup>16</sup>。而總統與總理之間的衝突事件大多受到執政黨與在野黨的「親歐」或「親俄」路線間的影響，例如，2018年12月24日總統雷得夫（Rumen Radev）就利用否決權擋下由總理巴利索夫（Boiko Borissov）大力支持的軍購計畫，而在軍購事件之前總統和總理就因「親俄」和「親歐」路線鬧不合（李靖棠，2019）。2016年11月社會黨（BSP）親俄候選人雷得夫（Rumen Radev）在總統大選以60%得票率勝出後，執政黨歐洲發展公民黨（GERB）總理波瑞

---

News 3 October 2013. in <http://m.hotnews.ro/stire/15718921> Latest update 15 November 2020.

15. 本研究在資料收集上受限於研究個案政府公開資訊，因此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（2014：63），2014年12月到2020年8月則是以羅馬尼亞官方（President of Romania）公開資料作為參考。
16. 2002年1月到2010年12月資料參考Köker（2017）。2011年至2020年資料參考保加利亞官方資料，<https://www.president.bg/archive-2002-2012/zakonod.php?type=6>。2020/09/02。

索夫 (Boyko Borisov) 隨即宣布請辭，並要求提前舉行國會改選，執政黨與反對黨達成解散議會、組成看守政府的共識，而雷德夫的當選也象徵親俄政策成為未來走向 (李牧權，2016)，可想而知與總理波瑞索夫所領導的 GERB 親歐主義勢不兩立。根據憲法第 101 條規定，總統在議案公布日前 15 日內可將議案與其理由退回議會再次審理，該議案再次通過議會全體議員 1/2 多數票同意則總統應在收到議案後 7 日內公布，換言之，若總理所屬的 GERB 政黨能和其他黨派合作依舊能夠透過國會多數力量推翻總統的否決權。最終，該案於 2019 年 7 月 26 日已 128 票支持、73 票反對票數成功推翻總統的否決。<sup>17</sup>

從該議案的決議過程可以觀察到保加利亞在半總統制運作中，國會角色的重要性，誰可以掌握國會多數誰就可以掌握行政權，然而大多數是藉由建立一個內在不穩定的政府來避免政治危機，保加利亞的民主與政治體系穩定關鍵之一在於總統和總理的權力分配和政策方向之間的衝突，而這些衝突因素來自於個人的領導素質和執政方式、議會對總理的支持，以及總理和總統是來自同一個或不同的政黨 (Elgie, 2005; Shugart, 2005)，以東歐的經驗得出，總統經常挑戰少數民族議會的總理 (Elgie and Moestrup, 2008)，換言之，行政間衝突較低是因為總理擁有立法機構的支持，並且願意接受總統的權力 (Protsyk, 2006)，同時，保加利亞總統的憲法權力制定因素過往文獻認為，這和 1991 年保加利亞通過新憲法不再保障共產黨「一黨專政」的條款有關 (李邁先、洪茂雄：2012)，新憲法對總統權

---

17. 參見：The Sofia Globe. 2019. "Bulgaria's Parliament Overrules President's Veto of F-16 Contracts." *The Sofia Globe* 26 July 2019. in <https://sofiaglobe.com/2019/07/26/bulgarias-parliament-overrules-presidents-veto-of-f-16-contracts-x/>. Latest update 20 February 2020.

力做了改變，規定總統直接選舉，但同時也削弱了國家元首權力，如國防、外交、提出立法權力以及任命等權力大幅減少，除非憲政秩序陷入危機，否則保加利亞總統在憲政運作上不具影響力（Andreev, 2008；沈有忠，2013），更重要地，就保加利亞而言，其內閣實質負責的對象為國會，且在總理均兼任黨魁的情況下，也形成由總理而非總統扮演黨政關係樞紐的憲政傳統（沈有忠，2018：83），這在在顯示本文未來在「非制度性因素」，亦即歷史、文化、社會結構與制度因素關聯性之說明，也同等重要。

再者，以斯洛維尼亞來看，如同大多文獻所指，總統與總理的行政權衝突與競爭，幾乎都是最和緩的案例。相較另兩個國家，斯洛維尼亞不但從制憲時便將總統設定為一象徵性角色（沈有忠，2011：49-51），總統憲法實權最小，且總理更具有對行政權主導的堅持，並衍生否決總統諸多政策主張（蔡榮祥，2013：90-91）。論者認為，依憲法權力來看，斯洛維尼亞的總統權力僅為形式上，實質上是由政府各部會首長與國會控制國家運作；例如，在國防決策方面，總統其僅為形式上的三軍統帥，在軍隊與國防領域中，國防部長仍有較多的影響力（蔡榮祥，2013：91）。斯洛維尼亞因缺乏總統職位的傳統與經驗，故總統和總理偶會發生衝突，尤其是與反對派發生衝突，在共治期間更是如此，如 2004 年由右派政黨所支持的 Janez Jansa 總理與左派政黨的 Janz Drnovsek 總統經常在經濟政策與外交議題發生衝突（蔡榮祥，2013：90-91），從此爾後，斯洛維尼亞透過法律清楚明確的規定確保實施總統的條件，規範了總統、總理以及議會之間的部門協調，同時，斯洛維尼亞作為本研究在任命權規範上最周延的案例，或也藉著總統它項權力的不彰，而成為能夠彰顯其半總統制下制衡及負責關係的主因。下表統整三個國家

總統立法權與行使情況。

表三 總統立法權行使的次數平均

國家	立法權行使次數	否決權 (平均)	行政命令	公投
羅馬尼亞 (2008年5月~2013年 10月+2014年12月~ 2020年8月)		1.63	2	1
保加利亞 (2002年~2020年)		0.13	0	總統無此權
斯洛維尼亞		總統無此權	0	總統無此權

資料來源：作者自行整理

本文發現，在總理總統制中，行政權內部衝突程度與任命同意權規定之周延度呈現出一種正相關。總統的任命總理權在國會實質影響下，隨著周延程度與門檻之提高，我們可以看見，總統不但在立法權行使上有顯著下降，並且，總統與總理的行政權內部衝突也相應減少。即使，我們無法十足確定這是總統任命總理權所帶之影響，但從制度配套的意義來看，總統立法權較大的國家，搭配較寬鬆的總統任命總理方式，應是造成總統在共治期間欲挑戰總理和國會的重要因素之一。另外，對照法國的例子，在更具實權的總統憲法權力下，總統基於民意支持和強烈的政治使命感，不但實質進行總理任命、享有國防外交的特權、主持部長會議，亦可拒絕簽署行政法令，造成總理向其負責之結果。即使法國出現三次共治，看似

落實了總理做為政府首長的制度意義，<sup>18</sup> 但強權總統在其中的角色無法被忽略。總統在其中對國政的主導、憲政權限的爭取，使得共治類型難以和實質改變總統、總理隸屬關係劃上等號 (Chun-hao Chang, 2014)。因此，同樣地，搭配總統可實質任命總理的權力，我們自然可發現總統在共治期間依然顯著的憲政影響，甚至使法國步上「高度總統化的半總統制」之結果。職此之故，在制度改革的意義上，本研究認為，若要使共治與半總統制的憲政實踐產生連結，則對於總統任命總理權的思考，亦應搭配其所能影響決策的立法權強度，從中利用更嚴格的規範方式，來達到牽制其更為擴權之可能。

表四 總統無實質任命權與行政權內部衝突比較

	任命同意權規範類別	總統立法權力	行政權內部衝突程度
羅馬尼亞	第二類	最大	最大
保加利亞	第三類	次之	次之
斯洛維尼亞	第四類	最小	最小

資料來源：作者自製

## (二) 行政立法負責關係與任命總理權

由於在「總理總統制」中，總統未有免職總理權，而國會對政府存續具有實質影響力，故國會的政黨組成一直是影響行政與立法負責與制衡的主要因素，政黨制度對穩定程度產生一定程度的影響，然而，儘管政黨作為國會的主要行為者，但與政府的穩定程度不必然有相關，從第二類的任命權規範上，羅馬尼亞共治政府存續

18. 法國第五共和憲法第 20 條規定：「政府制訂並執行國家政策；政府支配行政機構與軍隊」、第 21 條：「總理指揮政府行動，負責國防，並確保法律之遵行」。

力可發現（表五），即使國會擁有任命同意權但政府的撤換依舊頻繁，尤其是自 2007 年起國會發動不信任投票進行倒閣的次數漸增，最主要的原因來自總理背後所支持的政黨受到黨內分歧，或是在沒有任一政黨作為國會多數所組成的多黨結盟所導致的不穩定因素影響，致使羅馬尼亞倒閣頻繁，再從羅馬尼亞與保加利亞共治政府存續力進一步比較發現，隨著有效政黨數的增加，政府存續力會隨之降低，如表五、表六。雖然如此，若與同樣為多黨體系的保加利亞與斯洛維尼亞比較可以發現，斯洛維尼亞有效政黨數在共治政府時期更高達了 4.90，但其政府存續力仍舊高於其他個案，因此，任命權的規範內容（周延度）對於政府存續力的影響相較於有效政黨數更有其影響力。

羅馬尼亞的多黨制的政黨體系下較不易形成一致政府之外，任命權的規範內容也較簡易，故在共治政府時期政府存續力低於一致政府（如表五）。根據羅馬尼亞憲法第八十五條規定，任命政府人員規定賦予國會擁有任命同意權，其被提名之總理候選人自提名之日起交由國會對內閣名單進行信任投票，因此，羅馬尼亞在任命總理的規範周延度不高，僅需國會多數黨同意，屬於本研究在規範分類的第二層級。但又基於羅馬尼亞憲法第一百零二條規定，總理經由總統與國會多數黨協商後提出一名總理候選人；若國會沒有政黨獲得多數席次，則由擁有國會席次之政黨協商後提名總理候選人。綜此，總理的任命不一定要國會絕對多數同意，執政黨僅需維持穩定的國會多數，便能支撐羅馬尼亞政府運作。然而，事實上，又因為羅馬尼亞在民主轉型初期，社會內部呈現高度的原子化，社會沒有一個出現一個明顯支持的政黨，國會中也沒有出現能整合不同意識形態的主要政黨，再加上 2016 年國會選舉改行比例代表制，有利

於小黨的競爭，故在小黨林立的國會中，執政者如何取得穩定多數，並形成聯盟，又是羅馬尼亞政府憲政運作的另一難題。<sup>19</sup>

表五 羅馬尼亞一致政府與共治時期有效政黨數與政府存續力計算

總統/政黨	總理/政黨	總理任期	政府型態	政府存續力	有效政黨數
揚·伊利埃斯庫 (Ion Iliescu)/ FSN	特奧多爾·杜米特魯·斯托洛然 (Theodor Dumitru Stolojan)	1991/10/16-1992/11/19	一致政府	13/13*100=100	1.66
特萊揚·伯塞斯庫 (Traian Băsescu)/PD [PDL]	克林·波佩斯庫-特里恰努 (Călin Constantin Popescu-Tăriceanu)/ PNL	2007/04/05-200/12/22/	共治	20/20*100=100	3.03

19. 在 2003 年修憲之後，總統任期由 4 年變為 5 年，在某種程度上也意味著總統職權的增加 (Gallagher and Andrievici, 2012)。而在政黨政治的運作上，觀察歷屆羅馬尼亞眾議院的政黨席次表現，可發現羅馬尼亞大小黨並存，但大黨仍無法取得過半席次，仍須聯合其他政黨組成政府。2007 年對羅馬尼亞而言意義重大，因其得以成為歐盟會員國之一，同時也是進入共治的年份，面對國內的政治紛亂與國家陷入總統、政府與國會間的鬥爭使政府無法有效運作。例如在 Băsescu 總統時期即多次與總理 Popescu-Tăriceanu 發生意見上的衝突，前者試圖逼迫總理下台卻事與願違，加上其屢次拒絕 Popescu-Tăriceanu 總理提出的外交部長人選，致使國會多數聯合反對總統，2007 年 2 月，國會提出總統彈劾案，展開總統彈劾程序。

特萊揚·伯塞斯庫(Traian Băsescu)/PD [PDL]	埃米爾·博克(Emil Boc) /PDL	2008/12/23-2012/02/06	共治	38/48*100=79.17	3.20
特萊揚·伯塞斯庫 (Traian Băsescu)/PD [PDL]	維克托·蓬塔(Victor-Viorel Ponta)/PSD	2012/05/07-2012/12/21	共治	7/7*100=100	1.94
克勞斯·約翰尼斯 (Klaus Johannis)/PNL	索林·格林代亞努 (Sorin Grindeanu)/PSD	2017/01/04-2017/06/29	共治	5/48*100=10.42	3.20
克勞斯·約翰尼斯 (Klaus Johannis)/PNL	米哈伊·杜多斯(Mihai Tudose)/PSD	2017/06/29-2018/01/16	共治	6/42*100=14.29	3.20
克勞斯·約翰尼斯 (Klaus Johannis)/PNL	維奧麗卡·登奇勒 (Viorica Dăncilă)/PSD	2018/01/29-2019/11/04	共治	21/35*100=60	3.20

資料來源：作者自行整理

備註：羅馬尼亞總統自 1992 年起皆為無黨籍，故無一致政府發生。

相較於羅馬尼亞，保加利亞作為第三類規範方式，其總統應任命國會多數黨派提名的總理人選組成政府（憲法第 99 條），國會對總理任命案的進一步控制力，除了避免政府組成失敗而更凸顯議會在憲法中的地位，也顯現保加利亞半總統制議會化（沈有忠，2013：36）。由於政府是基於國會絕對多數信任基礎所組成，因此保加利亞內閣少有因通過不信任投票而改組，僅有在 1991 年 11 月在一致



政府下，Philip Dimitrov 總理發動信任投票失敗而下台之外，政府改組大都因國會選舉的因素較多，在共治時期亦是如此，更甚者，政府存續力能夠出現 100%，也就是內閣能夠保持執政至下一屆國會選舉。與羅馬尼亞相同的是，保加利亞的多黨政黨體系在共治時期，其政府存續力也呈現有效政黨數越多、政府存續力隨之降低的情況，但在任命權規範內容的周延度高於羅馬尼亞的條件之下，政府存續力也高出羅馬尼亞，此項論點從保加利亞政府存續力最低的 Boyko Borisov 政府存續力 68.75%，其有效政黨數為 3.34，而羅馬尼亞政府存續力最低的 Sorin Grindeanu 政府存續力為 10.42%，其有效政黨數為 3.20 即可發現。保加利亞共治時期政府存續力如表六：

表六 保加利亞一致政府與共治時期有效政黨數與政府存續力

總統/政黨	總理/政黨	總理任期	政府型態	政府存續力	有效政黨數
熱柳·熱列夫 (Zhelyu Mitev Zhelev)/ 民主力量聯盟 (SDS)	菲利普·季米特 洛 (Philip Dimitrov) <sup>20</sup> / 民主力量聯盟 (SDS)	1991/11/08- 1992/12//30	一致 政府	14/38*100= 36.84	2.41
熱柳·熱列夫 (Zhelyu Zhelev)/ 民主勢力聯盟 (SDS)	然·維德諾夫 (Zhan Videnov)/ 保加利亞社會黨 (BSP)	1995/1/25/-1 997/2/13/	共治 政府	25/28*100= 89.28	2.73

20. 少數一致政府 UDF 110/240 45.8%，參考：沈有忠（2013：37）。

彼得·史托亞諾夫 (Petar Stefanov)/ 民主力量聯盟 (SDS)	伊萬·科斯托夫 (Ivan Kostov)/ 民主力量聯盟 (SDS)	1997/5/21/-2 001/7/24	一致政府	50/50*100= 100	2.52
熱柳·熱列夫 (Zhelyu Zhelew)/ 民主勢力聯盟 (SDS)	西美昂·薩克森-科堡-哥達斯基 (Simeon Borisov Saksoburgotski)/ 西美昂二世全國運動(NMSII)	2001/7/24/-2 005/8/17/	共治政府	49/49*100= 100 <sup>21</sup>	2.91
格奧爾基·珀爾瓦諾夫 (Georgi Parvanov)/保加利亞社會黨 (BSP/MRF)	博伊科·鮑里索夫 (Boyko Borisov)/保加利亞歐洲發展公民黨(GERB)	2009/7/27/-2 013/3/13/	共治政府	44/64*100= 68.75	3.34

資料來源：作者自行整理

最後，比較第四類任命權規範，於政府組成規範上最為嚴格且周延的斯洛維尼亞，在憲法第一百一十一條規定總理的任命有三階段，第一階段由總統和各議員團協商後向國會提名總理候選人，再經由國會以不記名投票方式多數決選出總理，在本研究針對制度規範密度上屬於第三層級的多數決通過原則，若在此階段無法以多數

21. 政府存續力的定義是以內閣領袖和組成政黨作為判斷，因此總理任期長度取決於下一屆國會選舉，故 Simeon Saxe-Coburg-Gotha 政府在 2001 年 11 月的總統選舉為第一次共治的結束，並非表示其任期的結束，因此政府存續力=100%。

決選出總理，則第二階段可由總統在 14 日內重新提名候選人，甚至再次提名員候選人，同時議員團或至少十名議員也可提出總理人選，最後，由總統所提名之候選人開始逐一表決，若依舊沒有任何一總理候選人得以獲得多數票選出，則總統可以解散國會，下令舉行新的選舉進行國會改選，除非國會能在 48 小時以內以出席議員的多數票通過選出總理人選，此為第三階段。除此之外，國會雖然可以進行不信任投票，但與德國建設性不信任投票 (constructive vote of no confidence) 相同，國會必須在能以絕對多數的情況下選出繼任總理 (Elgie, 1999)，因此即使在多黨制下，也大大降低倒閣的發生，防止政府危機並有助於鞏固政府的地位。斯洛維尼亞共治時期政府存續力如下表：

表七 斯洛維尼亞共治時期有效政黨數與政府存續力

共治發生時間	總統/政黨	總理/政黨	政府存續力	有效政黨數
2004/11/09- 2008/11/21	亞內茲·德爾諾夫舍克 (Janez Drnovsek)/無黨籍	亞內茲·揚沙 (Janez Janša)/民主黨(SDS)	47/47*100=100	4.90
2008/11/21- 2012/02/10	達尼洛·蒂爾克 (Danilo Türk)/無黨籍	博魯特·帕霍爾 (Borut Pahor)/社會民主黨(SD)	38/38*100=100	4.41
2013/02/27- 2014/05/31	博魯特·帕霍爾 (Borut Pahor)/無黨籍	阿倫卡·布拉圖舍克 (Alenka Bratušek)/積極黨(PS)	15/19*100=78.95	4.41

2014/09/18- 2018/09/13	博魯特·帕霍爾 (Borut Pahor)/ 無黨籍	米羅·塞拉爾 (Miro Cerar)/ 米羅·塞拉爾黨 (SMC)	47/47*100=100	4.15
---------------------------	----------------------------------	---	---------------	------

資料來源：作者自行整理

備註：斯洛維尼亞上列總統皆為無黨籍，故無一致政府發生

由上述各國政府存續力概況來看，在總統實質任命總理之下，法國三次共治時期（N=3），以及總統不實質任命總理、國會具有同意權的羅馬尼亞、保加利亞和斯洛維尼亞的共治時期（N=13）進行比較後發現，沒有任命同意權案例的政府存續力高於國會有任命同意權。因此，國會任命同意權之「有、無」，是否與憲政運作上的「制衡」及「負責」關係落實確有相關？從表八可知，即使國會有任命同意權，其政府穩定程度並非一定高於沒有任命同意權，此初步說明了，政府穩定程度不能只單單依賴國會的任命同意權：

表八 同意權「有、無」對政府穩定的影響

同意權	政府存續力%（平均）
有（N=13）	76.99
無（N=3）	82.52

資料來源：作者自製

此外，本文由規範分類進行初步比較後發現，當規範周延度越高則政府就越趨近穩定，如上表所整理，這對本研究所提出的假設：國會任命同意權的規範周延度，是否與憲政運作上的「制衡」及「負責」關係落實有相關？答案初步是為肯定的。

表九 規範類別對政府穩定的影響

	政府存續力% (平均)
第二類 (N=6)	60.64
第三類 (N=3)	86.01
第四類 (N=4)	94.74

資料來源：作者自製

本文認為，制度規範越嚴格，政府穩定程度就越高。當國會僅有單純同意權時，在組成政府的過程中容易出現少數支持或者是暫時性多數支持的總理，而暫時性多數支持是指，由於國會沒有任一政黨能夠拿下多數，必須與其他政黨結盟，但由於擁有政治勒索能力的政黨為多數，及有效政黨數 $\geq 3$ 的情況下，<sup>22</sup> 容易因為起初的立場與理念相同而結盟，或因社會意見分歧而被解散，使得基於國會信任的總理存續亦受到影響，如羅馬尼亞。並且，由羅馬尼亞的案例中發現，自 2017 年開始因未通過不信任投票政府遭撤換的頻率也越來越頻繁，這使本文未來的發展亦需同步關注政黨體系的因素。<sup>23</sup> 不過，在初步的比較結果上，本文已能發現，總統任命總理權的規範周延程度越高，將會降低倒閣發生次數，政府越趨近穩定，

- 
22. 有效政黨數=2 的情況下為兩大黨的結盟，故比起 3 個或 4 個以上的政黨結盟更容易維持立場與理念，若出現意見分歧則兩黨較容易出現協商而非解散，因此結盟較為穩定。
23. 諸多研究都指出，在新興半總統制國家當中，政黨體系的變動性或不穩定性，乃是多數國家進入共治、並賦予共治具體意義的關鍵因素，總統或國會選舉所衍生成政黨屬性之改變，乃共治發生的最主要來源。而在此之外，所有發生共治的新興半總統制國家，皆在憲法上賦予國會同意總理任命的權，則是另一項特色。本文認同政黨體系因素，並期望在任命權上，能開展這個部分的研究，盼未來依此為延伸，並整合進政黨體系這個變項，而更完整化共治的分析。

如下表：

表十 倒閣與任命權規範方式及政府存續力的關係

	倒閣發生	政府存續力% (平均)
第二類 (N=6)	n=3	28.23
第三類 (N=3)	n=0	86.01
第四類 (N=4)	n=0	94.74

資料來源：作者自製

另外，值得一提的是，本文也發現，任命權的規範類別，除了對政府穩定有一定程度的影響外，在所選擇總統未有實質任命總理權的三個案例中，其政府組成所花費時間花費，平均而言，也隨著任命權規範內容的周延度有所提高，<sup>24</sup> 詳如下表十一至十三所示：

表十一 羅馬尼亞政府組成時間

國會選舉日期	總理	總理上任日期	政府組成 花費天數
1990年5月20日	彼得·羅曼 (Petre Roman)	1990年6月28日	40
1992年9月27日	尼古拉·沃克羅尤 (Nicolae Văcăroiu)	1992年11月19日	54
1996年11月3日	維克托·喬爾貝亞 (Victor Ciorbea)	1996年12月12日	40

24. 政府組成時間花費是指，以國會選舉日期結束後，至新總理就任日其所花費的時間為計算依據。

2000年11月26日	阿德里安·訥斯塔塞 (Adrian Năstase)	2000年12月28日	33
2004年11月28日	克林·波佩斯庫-特里恰努 (Călin Constantin Anton Popescu-Tăriceanu)	2004年12月29日	32
2008年11月30日	埃米爾·博克 (Emil Boc)	2008年12月22日	22
2012年12月9日	維克托·蓬塔 (Victor-Viorel Ponta)	2012年12月21日	13
2016年12月11日	索林·格林代亞努 (Sorin Grindeanu)	2017年1月4日	15
2020年12月6日	弗洛林-瓦西里·克楚 (Florin-Vasile Cițu)	2020年12月23日	18
		平均天數：29.67	

資料來源：作者自行整理

表十二 保加利亞政府組成時間

國會選舉日期	總理	總理上任日期	政府組成 花費天數
1991年10月13日	菲利普·季米特洛夫 (Philip Dimitrov)	1991年11月8日	26
1994年12月18日	然·維德諾夫 (Zhan Videnov)	1995年1月25日	39
1997年4月19日	伊萬·科斯托夫 (Ivan Kostov)	1997年5月21日	33

2001年6月17日	西美昂·薩克森-科堡-哥達斯基 (Simeon Saxe-Coburg-Gotha)	2001年7月24日	38
2005年6月5日	謝爾蓋·斯塔尼舍夫 (Sergei Stanishev)	2005年8月17日	74
2009年7月5日	博伊科·鮑里索夫 (Boyko Borisov)	2009年7月27日	23
2013年5月12日	普拉門·奧雷沙爾斯基 (Plamen Oresharski)	2013年5月29日	18
2014年10月5日	博伊科·鮑里索夫 (Boyko Borisov)	2014年11月7日	33
2017年3月26日	博伊科·鮑里索夫 (Boyko Borisov)	2017年5月4日	40
		平均天數：36	

資料來源：作者自行整理

表十三 斯洛維尼亞政府組成時間

國會選舉日期	總理	總理上任日期	政府組成 花費天數
1990年4月8日	洛伊澤·彼得萊 (Lojze Peterle)	1990年5月16日	39
1992年12月10日	雅內茨·德爾諾夫舍克 (Janez Drnovšek)	1993年1月25日	47
1996年11月10日	雅內茨·德爾諾夫舍克 (Janez Drnovšek)	1997年2月27日	110
2000年10月15日	雅內茨·德爾諾夫舍克 (Janez Drnovšek)	2000年11月17日	34



2004年10月3日	亞內茲·揚沙 (Janez Janša)	2004年11月9日	38
2008年9月21日	博魯特·帕霍爾 (Borut Pahor)	2008年11月21日	62
2011年12月4日	亞內茲·揚沙 (Janez Janša)	2012年2月10日	69
2014年7月13日	米羅·塞拉爾 (Miro Cerar)	2014年9月18日	68
2018年6月3日	馬里安·沙雷茨 (Marjan Šarec)	2018年9月13日	103
			平均天數：63.33

資料來源：作者自行整理

綜上來說，本文認為，國會對總統任命總理權的參與，使「國會主導」的半總統制運作可能被落實。由於總統必須依國會建議來任命總理，使總理能實質對國會負責，並且，在總統與國會多數黨不一致時，也必然出現共治的情形。不過，又因半總統制「憲政兩軌」的重要特徵，來自總統與國會雙方皆具民意支持，若總統與國會選舉時程不一致，或者雙方皆主張民意正當性時，選舉結果所各自象徵的新舊民意，又將可能使總統在被迫接受國會意志下，創造了兩者衝突之導火線。因此，共治的發生並不與總統權力節制劃上等號，所以，總統是否能實質任命總理，以及國會同意權之有無，並非憲政穩定之絕對保證。相對地，本文主張，共治期間的國會能否藉同意權來確保半總統制穩定，乃是與憲法上的規範方式有相當關連，當規範周延程度越高，半總統制之中總統、總理、國會間的「制衡」及「負責」關係將更獲得落實。

## 五、結 論

總統任命閣揆是否應經由國會同意？一直以來，都是關心台灣憲政改革者熱議之問題。台灣作為半總統制國家，自 1997 年修憲後，由於總統可單獨任命行政院院長，使憲政運作中的「閣揆執行長化」、「總統有權無責」、「內閣有責無權」、甚至「行政院不對立法院負責」等問題，都被認為是因此衍生。時至今日，當第八次修憲的「憲法時刻」再起，毫不意外，各界對立院閣揆任命同意權的恢復，又表現出了高度關心。<sup>25</sup> 因此，在本土關懷意義上，本文以總統的任命總理權為探討主軸，並進一步以規範周延度來區分其內容，且分析半總統制國家在國會有無同意權之下，如何影響政府穩定度，以確立同意權是否有恢復的必要性，這應可為當前主張憲政改革者參考。

經由案例比較，本文認為，總統任命總理權的周延度，確與半總統制的憲政運作穩定有關，其重要性也遠大過僅以國會「是」、「否」擁有總理任命同意權的二分推論。如本文所提，從最為周延的斯洛維尼亞總統任命總理權來看，斯洛維尼亞總統任命總理的「時間性」規定，在於第二階段的「14 日內」，以及最後決定國會解散與否的「48 小時內」重新提名總理人選，此時間限制乃是基於國會無法通過對於總統所提總理人選的信任，進而同時避免總統、國會兩者在組成政府時產生僵局。另外，又如保加利亞的案例，憲法規定總理若無法在 7 日內順利組成政府，則總統應請求國會第二大黨

---

25. 2020 年 10 月 6 日，立法院修憲委員會由院會通過名單後正式啟動，朝野立委所提修憲提案已有 17 案。詳見王承中（2020）。

團提名總理人選組成政府，也可使政府免於在第一大黨無法順利組成下形成僵局。然而，同樣是具有國會同意權的羅馬尼亞，相較前兩國而言，其憲法僅賦予國會同意權，在任命權規範方式上最為寬鬆，不但政府組成最容易形成僵局，內閣替換亦相對頻繁。

結合這些討論，本文認為，在過去，由於台灣內部有關國會是否應主導閣揆任命的討論，常是與「共治」的實現不可分，故上述案例與實際情形，確有帶入本土憲政研究及比較的價值。台灣作為半總統制國家，總統與國會皆由民選產生，故當總統政黨與國會多數不一致時，國會的任命同意權往往被認為是確保閣揆能與之相符，而形成總統與內閣不同黨派的「共治」局面，並有助於讓行政院院長及國會能與總統一較高下。

不過，共治到底是不是品質保證？或者，共治是不是一定比少數政府好？其實世界上諸多半總統制運作經驗，從來都沒能肯認這些問題，此也顯示出我們過往或許將同意權推導得太遠，而沒有真正聚焦總統任命總理權的制度效果，這便是我們過往太過依賴法國案例所衍生的問題。尤其是，在我國目前是國會與總統同時選舉下，要出現兩者分屬不同政黨的可能性大幅降低，因此，恢復閣揆任命同意權的思考，或者有關總統實質任命總理有何意義，則參考新興半總統制國家的經驗，並在規範周延度的意義上來思考，確有其必要。

所以，延伸本文的討論，本文主張，總統任命總理權的規範周延度至少代表兩個意義：「總理能獲得國會充分支持」、「總統能按國會多數意願來任命總理」，這是後續關注此議題者可以參考的。如本文所提，近年來，諸多研究都確認了，在半總統制運作中，對於總統權力的節制，是使半總統制政府得以走上良善治理的關鍵。

即使是共治的發生，甚或在「總統議會制」國家，及「分立少數政府」(divided minority government) 的類型下，行政與立法的不一致，或行政權內部的衝突，看似帶來了政府運作的不穩定，但正因權力與權力機關之間的制衡關係，維繫住了民主品質 (Kim, 2015: 652-681)。在半總統制下，對於總統權力的調節 (moderating powers)，有助於治理的「包容性」與民主鞏固 (Feijó, 2014: 268)。基此，本文最後認為，有關總統任命總理權在規範內容與方式上的思考確有其必要性，除了本文在案例中發現其與憲政運作的「制衡」及「負責」意義具有相關性，不同規範對於總統任命總理所能產生的節制力量，以及所衍生國會及總理對總統的權力牽制性，更有參考上的價值。

## 參考書目

- Andreev, S. A. 2008. "Semi-presidentialism in Bulgaria: The Cyclical Rise of Informal Powers and Individual Political Ambitions in a 'Dual Executive.'" in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*: 32-49. Manchester: Manchester University Press.
- Armingeon, Klaus and Romana Careja. 2008. "Institutional Change and Stability in Post-communist Countries, 1990–2002." *European Journal of Political Research* 47, 4: 436-466.
- Bucur, Cristina. 2019. "Presidents and Cabinet Payoffs in Coalition Governments." *Political Studies Review* 18, 1: 30-52.
- Cavatorta, Francesco and Robert Elgie. 2010. "The Impact of Semi-Presidentialism on Governance in the Palestinian Authority." *Parliamentary Affairs* 63, 1: 22-40.
- Chang, Chun-hao. 2014. "Cohabitation in Semi-Presidential Countries." *Social Sciences* 3, 2: 31-43.
- Choudhry, Sujit et al. 2018. "Semi-Presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections for Constitutional Reform." in [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3238520](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3238520). Latest update 30 July 2019.
- Clark, Terry D. and Jill N. Wittrock. 2005. "Presidentialism and the Effect of Electoral Law in Postcommunist Systems: Regime Type Matters." *Comparative Political Studies* 38, 2: 171-188.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential

- Government.” *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-87.
- Elgie, Robert and Iain McMenamin. 2011. “Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism post.” *Political Studies* 59 616–635.
- Elgie, Robert. 2020. “The Presidential Power.” in <https://presidential-power.net/?tag=robert-elgie>. Latest update 20 August 2020.
- Elgie, Robert. 2005. “From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?” *Democratization* 12, 1: 106-122.
- Elgie, Robert. 2008a. “Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice”. Paper presented at the *Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution*. 17-18 October 2008. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.
- Elgie, Robert. 2008b. “The Perils of Semi-presidentialism. Are They Exaggerated?” *Democratization* 15, 1: 49-66.
- Elgie, Robert. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. New York, NY: Oxford University Press.
- Feijó, Rui Graça. 2014. “Semi-presidentialism, Moderating Power and Inclusive Governance: The Experience of Timor-Leste in Consolidating Democracy.” *Democratization* 21, 2: 268-288.
- Frye, Timothy. 2002. “Presidents, Parliaments, and Democracy: Insights from the Post-Communist World.” in Andrew Reynolds. ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management, and Democracy*: 81-103. Oxford: Oxford University Press.
- Gallagher, Tom and Viorel Andrievici. 2012. “Romania: Political

- Irresponsibility without Constitutional Safeguards.” in Robert Elgie and Sophie Moestrup. eds. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*: 138-158. Manchester: Manchester University Press.
- Hicken, Allen, and Heather Stoll. 2008. “Electoral Rules and the Size of the Prize: How Political Institutions Shape Presidential Party Systems.” *Journal of Politics* 70, 4: 1109-1127.
- Hot News. “Romanian President Traian Basescu Turns against Cohabitation Pact with Prime Minister Victor Ponta, Accuses him of "Brutal Intervention" on Justice.” 3 October 2013. in <http://m.hotnews.ro/stire/15718921>. Latest Update 15 November 2020.
- Köker, Philipp. 2017. “The Use of Presidential Vetoes in Central and Eastern Europe.” *Presidential Activism and Veto Power in Central and Eastern Europe*: 55-90. UK: Palgrave Macmillan.
- Kim, Young Hun. 2015. “A Troubled Marriage? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential Powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism.” *Government and Opposition* 50, 4: 652-681.
- Kirschke, Linda. 2007. “Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States.” *Comparative Political Studies* 40, 11: 1372-1394.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms & Performance in Thirty-six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lin, Jih-wen. 2016. “How are the Powers of the President Decided? Vote Trading in the Making of Taiwan’s Semi-presidential Constitution.”

*International Political Science Review* 38, 5: 659-672.

Metcalf, Lee Kendall. 2000. *Measuring Presidential Power. Comparative Political Studies* 33, 5: 660-685.

Nijzink, Lia, Shaheen Moxaffar, and Elisabete Azevedo. 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.

Pasquino, G. 1997. "Semi-presidentialism: A Political Model of Work." *European Journal of Political Research* 31: 128-137

Payne, J. Mark. 2002. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank.

Protsyk, Oleh. 2006. "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-presidentialism." *Political Studies* 56, 2: 219-44.

Raunio, Tapio and Thomas Sedelius. 2019. "Presidents and Cabinets: Coordinating Executive Leadership in Premier-Presidential Regimes." *Political Studies Review* 18, 1: 53-70.

Roper, Steven D. 2002. "Are All Semi-presidential Regimes the Same? A Comparison of Premier-Presidential Comparison Regimes." *Comparative Politics* 34, 3: 253-272.

Sartori, G. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd ed. London: Macmillan.

Schleiter, Petra and Edward Morgan-Jones. 2009. "Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers,



- and the Termination of East and West European Cabinets.” *American Political Science Review* 103: 496-512.
- 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 and Ekmangoop. 2010. “Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe.” *Government and Opposition* 45, 4: 505–530.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew. 2005. “Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns.” *French Politics* 3: 323–51.
- Tănăsescu, E. S. 2008. “The President of Romania, or: The Slippery Slope of a Political System.” *European Constitutional Law Review* 4, 1: 64–97.
- The Sofia Globe. 2019. “Bulgaria’s Parliament Overrules President’s Veto of F-16 Contracts”. 26 July 2019. in <https://sofiaglobe.com/2019/07/26/bulgarias-parliament-overrules-presidents-veto-of-f-16-contracts-x/>. Latest update 20 February 2020.
- 王承中。2020。〈修憲委員會 6 日啟動 朝野已提 17 案 18 歲公民權最有共識〉。《中央通訊社》2020/10/04。 <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010040082.aspx>。2020/10/10。(Wang, Cheng-Chung. 2020. “Constitutional Amendment Committee Meeting on October 6<sup>th</sup>. The 17 Proposals have been Submitted by Ruling Party and Opposition Party. About the Voting Age to be Lowered to

18 Come to a Consensus.” *CAN* 4 October 2020. in <https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202010040082.aspx>. Latest update 10 October 2020.

吳玉山。2001。〈合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作〉。明居正、高朗編《憲政體制新走向》：165-209。台北：新台灣人基金會。(Wu, Yu-Shan. 2001. “Cooperation or Opposition? Constitutional Operations in Divided Government of Semi-presidentialism.” in Chu-cheng Ming and Lang Kao. eds. *The New Development of Constitutional Government System*: 165-209. Taipei: New Taiwanese Cultural Foundation.)

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。(Wu, Yu-Shan. 2011. “Semi-Presidentialism: Global Developments and Research Agenda.” *Political Science Review* 47:1-32.)

沈有忠、吳玉山。2017。《半總統制下的權力三角：總統、國會、內閣》。台北：五南。(Shen, Yu-Chung and Yu-Shan Wu. 2012. *The Relationship of Power between President, Congress and Cabinet in Semi-presidentialism*. Taipei: Wu-Nan.)

沈有忠。2018。《臺灣與後共國家半總統制的憲政運作》。臺北：翰蘆。(Shen, Yu-Chung. 2018. *The Constitutional Operation of Semi-Presidential System in Taiwan and Post-Communist Countries*. Taipei: Han-Lu.)

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》21，3：41-82。(Shen, Yu-Chung. 2014. “Government Type and Dual Executive

- System under the Semi-Presidentialism: Comparative Study of Taiwan and Romania.” *Taiwan Democracy Quarterly* 21, 3 : 41-82.)
- 沈有忠。2013。〈保加利亞「議會化半總統制憲法」的設計與運作〉。《政治科學論叢》58:17-46。(Shen, Yu-Chung. 2013. “The Design and Operation of Bulgaria’s Parliamentarized Semi-Presidential Constitution.” *Political Science Review* 58: 17-46.)
- 沈有忠。2012。〈半總統制「權力總統化」之比較研究〉。《臺灣民主季刊》9, 4 : 1-36。(Shen, Yu-Chung. 2012. “Comparative Research on the “Power Presidentialization” of Semi-Presidentialism.” *Taiwan Democracy Quarterly*. 9, 4: 1-36.)
- 沈有忠。2011。〈半總統制下行政體系二元化之內涵〉。《政治科學論叢》47:33-64。(Shen, Yu-Chung. 2011. “The Content of Dual-Executive Systems under Semi-Presidentialism.” *Political Science Review* 47: 33-64.)
- 李宜芳、石鵬翔。2014。〈半總統制的總統任命權與免除權對於總理任期的影響〉。《東吳政治學報》32, 4 : 1-55。(Li, Yi-Fang and Peng-Hsiang Shih. “The Effect of Presidential Appointment and Dismissal Power on the Duration of Prime Ministerial Terms in Semi-presidentialism.” *Soochow Journal of Political Science* 32, 4:1-55.)
- 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, Jih-wen. 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.)

林繼文編。2000。《政治制度》。臺北：中央研究院中山人文社會科學研究所。(Lin, Jih-wen. ed. 2000. *Political Institutions*. Taipei: Sun Yat-Sen Institute for Social Sciences and Philosophy Academia Sinica book series.)

李邁先、洪茂雄。2012。《東歐諸國史》。臺北：三民。(Li, Mai-Xian and Mao-Xiong Hong. 2012. *History of Eastern European Countries*. Taipei: San-Min.)

李靖棠。2019。〈國內政爭風暴再起 保加利亞飛官總統否決 8 架 F-16V 戰機訂單〉。《上報》2019/07/24。 [https://www.upmedia. mg/news\\_info.php?SerialNo=67934%EF%BC%8C%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A2020](https://www.upmedia. mg/news_info.php?SerialNo=67934%EF%BC%8C%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A2020)。2020/02/20。(Li, Jing-Tang. 2019. “Reappearance of Domestic Political Struggle: Bulgaria’s Parliament Overrules President’s Veto of F-16 Contracts.” *Up Media* 24 July 2019. in [https://www.upmedia. mg/news\\_info.php?SerialNo=67934%EF%BC%8C%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A2020](https://www.upmedia. mg/news_info.php?SerialNo=67934%EF%BC%8C%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A2020). Latest update 20 February 2020.)

李牧權。2016。〈保加利亞政治危機 恐拖垮經濟成長〉。《臺灣醒報》2016/11/23。 <https://anntw.com/articles/20161123-ZhGP>。2020/02/20。(Li, Mu-Chuan. 2019. “Bulgaria's Political Crisis will Drag Down Economic Growth.” *Awakening News Networks* 23 November 2016. in <https://anntw.com/articles/20161123-ZhGP>. Latest update 20 February 2020.)

徐正戎。2003。〈法國國會同意權行使之制度探討－規範不再，精神長存？〉。《憲政時代》28，3：130-144。(Shyu, Jenq-Rong.

2003. "On the System of the Exercise of the Right of Consent in the French Parliament." *The Constitutional Review* 28, 3: 130-144. )

張峻豪。2016。《共治類型與新興半總統制國家的憲政經驗》。臺北：翰蘆圖書。(Chung, Chun-Hao. 2016. *Cohabitation in Semi-Presidential Countries*. Taipei: Han-Lu.)

張峻豪。2012。〈半總統制運作類型的跨國研究〉。沈有忠、吳玉山編《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》：61-101。台北：五南圖書。(Chung, Chun-Hao. 2012. "A Cross-National Study on the Types of Semi-Presidential System Operation." in Yu-Chung Shen and Yu-Shan Wu. 2012. *Where is the Power? View of the Semi-presidential System from Multiple Angles*: 61-101. Taipei: Wu-Nan.)

張峻豪、徐正戎。2007。〈閣揆角色的受限或突破：政黨輪替後我國行政院院長與總統互動之研究〉。《臺灣民主季刊》4，1，51-108。(Chung, Chun-Hao and Jenq-Rong Shyu. 2007. "A Study of Restrictions and Breakthroughs of the Role of the Premier after the First Party Turnover in Taiwan." *Taiwan Democracy Quarterly* 4, 1: 51-108.)

張台麟。2020。《法國政府與政治》。台北：五南圖書。(Chang, Tai-Lin. 2020. *Government and Politics of French*. Taipei: Wu-Nan.)

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－以斯洛伐克、斯洛維尼亞、克羅埃西亞、立陶宛為例〉。《東吳政治學報》31，3：65-116。(Tsai, Jung-hsiang. 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。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》36，3：59-129。(Tsai, Jung-hsiang. 2018. "Power Enactment, Supporting Basis, and Democratic Operation in President-parliamentarism." *Soochow Journal of Political Science* 36, 3:59-129.)
- 蘇子喬。2010。〈台灣憲政體制的變遷軌跡(1991-2010)：歷史制度論的分析〉。《東吳政治學報》28，4：147-223。(Su, Tzu-chiao. 2010. "The Transition Course of Taiwan's Constitutional System (1991-2010): A Perspective of Historical Institutionalism." *Soochow Journal of Political Science* 28, 4:147-223.)
- 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, Tzu-chiao. 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.)
- 蘇子喬。2015。〈半總統制如何實現共識民主？〉。《政治科學論叢》65：1-30。(Su, Tzu-chiao. 2015. "How is Consensus Democracy Realized under Semi-Presidentialism?" *Political Science Review* 65: 1-30.)
- 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。(Su, Tzu-chiao & Yeh-lih Wang. 2016. "Exploring the Positioning of Taiwan's Constitutional System in Terms of the Controversy over Cabinet Formation." *Political Science Review* 70: 85-120.)

## 附 件

附件一 羅馬尼亞共治期間國會政黨席次與席次率

時間	政黨	席次	席次率
2004 年	National Union PSD+PUR	57	41.61%
	Justice and Truth Alliance	49	35.77%
	Greater Romania Party	21	15.33%
	Hungarian Democratic Union of Romania	10	7.30%
	其他	0	
	總席次	137	
2008 年	Alliance PSD+PC (PSD, PC)	49	35.77%
	Democratic Liberal Party	51	37.23%
	National Liberal Party	28	20.44%
	Democratic Union of Hungarians in Romania	9	6.57%
	其他	0	
	總席次	137	
2012 年	Social Liberal Union	122	69.32%
	Right Romania Alliance	24	13.64%
	People's Party – Dan Diaconescu	21	11.93%
	Democratic Union of Hungarians in Romania	9	5.11%
	其他	0	
	總席次	176	

2016 年	Social Democratic Party	67	49.26%
	National Liberal Party	30	22.06%
	Save Romania Union	13	9.56%
	Democratic Union of Hungarians in Romania	9	6.62%
	Alliance of Liberals and Democrats	9	6.62%
	People's Movement Party	8	5.88%
	其他	0	
	總席次	136	



## 附件二 斯洛維尼亞共治期間的國會政黨席次與席次率

時間	政黨	席次	席次率
2004 年	Slovenian Democratic Party	29	32.22%
	Liberal Democracy of Slovenia	23	25.56%
	Social Democrats	10	11.11%
	New Slovenia – Christian People's Party	9	10.00%
	Slovenian People's Party	7	7.78%
	Slovenian National Party	6	6.67%
	Democratic Party of Pensioners of Slovenia	4	4.44%
	其他	2	
	總席次	90	
2008 年	Social Democrats	29	32.23%
	Slovenian Democratic Party	28	31.12%
	Zares – new politics	9	10%
	Democratic Party of Pensioners of Slovenia	7	7.78%
	Slovenian National Party	5	5.56%
	Slovenian People's Party and Youth Party of Slovenia (SLS+SMS)	5	5.56%
	Liberal Democracy of Slovenia	5	5.56%
	其他	2	2.23%
	總席次	90	
2011 年	Zoran Janković's List – Positive Slovenia	28	31.11%
	Slovenian Democratic Party	26	28.89%
	Social Democrats	10	11.11%

	Gregor Virant's Civic List	8	8.89%
	Democratic Party of Pensioners of Slovenia	6	6.67%
	Slovenian People's Party	6	6.67%
	New Slovenia – Christian People's Party	4	4.44%
	其他	2	
	總席次	90	
2014 年	Modern Centre Party	36	40.00%
	Slovenian Democratic Party	21	23.33%
	Democratic Party of Pensioners of Slovenia	10	11.11%
	Social Democrats	6	6.67%
	United Left	6	6.67%
	New Slovenia	5	5.56%
	Alliance of Alenka Bratušek	4	4.44%
	其他	2	
	總席次	90	

附件三 保加利亞共治期間國會政黨席次與席次率

時間	政黨	席次	席次率
1995 年	BSP	125	52.08%
	SDS	69	28.75%
	NS	18	7.50%
	DPS	15	6.25%
	BBB	13	5.42%
	其他	0	
	總席次	240	
2001 年	NDSV	120	50.00%
	SDS	51	21.25%
	BSP	48	20.00%
	DPS	21	8.75%
	其他	0	
	總席次	240	
2009 年	GERB	116	48.33%
	BSP	40	16.67%
	DPS	38	15.83%
	ATAKA	21	8.75%
	SDS	15	6.25%
	RZS	10	4.17%
	其他	0	
	總席次	240	
2013 年	GERB	97	40.42%
	KB	84	35.00%

	DPS	36	15.00%
	ATAKA	23	9.58%
	其他	0	
	總席次	240	
2014 年	GERB	84	35.00%
	KB	39	16.25%
	DPS	38	15.83%
	RB	23	9.58%
	PF	19	7.92%
	BBT	15	6.25%
	ATAKA	11	4.58%
	ABV	11	4.58%
	其他	0	
	總席次	240	
2017 年	GERB	95	39.58%
	BSP	80	33.33%
	United Patriots	27	11.25%
	DPS	26	10.83%
	Volya	12	5.00%
	其他	0	
	總席次	240	

# **The Presidential Power of the Appointment of a Prime Minister and Government Stability in a Semi-presidential System**

Chun-Hao Chang \*    Yi-Ting Shih \*\*

Presidential power has always been the focus of research on Semi-presidentialism, and among the various powers, whether the President has the substantive power to appoint the Prime Minister is often the key to assessing his constitutional role. Based on the Constitutional norms, this article attempts to “reclassify” the President’s power to appoint the Prime Minister from the degree of the regulations, starting from the President’s appointing Premier power whether it needs consent from the Congress. And further, distinguish the degree of threshold appointment which the Congress exercises the Cabinet Appointment/Consent Power. There are four categories of the Cabinet Appointment/Consent Power in terms of rigorous standards. In the first category, the president has direct power to appoint the Prime Minister: In the second category, the Congress exercises Cabinet Appointment/Consent Power: In the third category, the Prime Minister is designated as the candidate nominated by the majority of Congress: In the fourth category,

---

\* Professor, Department of Political Science, Tung Hai University.

\*\* Graduate Student, Department of Political Science, Tung Hai university.

there is a time limit for the completion of the appointment of the Prime Minister. We choose four countries with Premier-presidentialism systems as cases: France, Romania, Bulgaria, and Slovenia. Second, in the setting of dependent variables, this article controls the government association relationship with this variable, taking the period of "Cohabitation" in four countries to analyze whether the degree of different constitutional norms affects the relationship between "responsibility" and "checks and balances" between the president, the prime minister, and the parliament. The index involve: does the Congress has exercises No-confidence Vote? Government durability and degree of the President's legislative Power exercise those explain the influence of Cabinet Appointment Power on the stability of government. The study found, whether Congress has the Cabinet Appointment/Consent Power is not directly related to the stability of a Semi-presidentialism system. However, the Congress has exercised the Cabinet Appointment/Consent Power to ensure the stability of Semi-presidentialism during the Cohabitation is related to the degree of the Cabinet Appointment Power of the Constitution regulations.

**Keywords:** president's power, president, prime minister,  
semi-presidentialism, prime minister appointment