

內閣制國家總統的憲政角色： 德國與義大利的個案分析*

許友芳** 蘇子喬***

- 壹、前言
- 貳、問題意識與研究方法
- 參、全世界內閣制國家總統職位設計概況
- 肆、德國總統的憲政角色
- 伍、義大利總統的憲政角色
- 陸、結語

在傳統的觀點中，當代採行議會內閣制的民主國家在制度設計上，具有一個作為國家象徵而不具實權的國家元首。在君主國體的內閣制中，國家元首為虛位君主（例如英國、日本）；在共和國體的內閣制中，國家元首則為虛位總統（例如德國、義大利）。然而，從 2017 年至 2018 年間德國與義大利先後發生的組閣爭議中，我們可以看到這些內閣制國家的總統在組閣過程中扮

* 本文曾發表於 2018 年台灣政治學會年會暨「變動中的大國關係與民主治理」國際學術研討會。作者感謝評論人彭睿仁老師、主持人盛杏溪老師在研討會上給予寶貴的意見，也特別感謝兩位匿名審查人耐心閱讀、提出問題與修改的建議。文中若有任何疏漏之處，由本文作者負責。

** 東吳大學德國文化學系兼任助理教授，E-mail: hsuyufang@googlemail.com

*** 中國文化大學行政管理學系教授，E-mail: tzuchiaosue@gmail.com

投稿日期：108 年 8 月 20 日；接受刊登日期：109 年 1 月 16 日。

東吳政治學報/2019/第三十七卷第二期/頁 1-60。

演舉足輕重的角色，與一般傳統認知中對於內閣制虛位元首的想像有相當落差。事實上，在當代採行共和國體的內閣制國家，總統在憲法規範上的權力，及其在實際憲政運作上的角色，是一個看似淺顯而被忽視，但值得深入探索的議題。本文一方面將對全世界所有共和國體內閣制民主國家的憲法規定進行檢視，以確認總統在內閣制此類憲政體制中的一般角色定位；另一方面則以德國與義大利這兩個內閣制國家為焦點，探討兩國總統的憲法權力與憲政角色。本文的研究發現應能對我國未來的憲政改革提供一些理論線索。

關鍵詞：內閣制、總統權力、德國總統、義大利總統

壹、前言

在總統制與半總統制這兩種憲政體制的相關研究中，總統的權力與角色經常被視為重要的研究議題。然而，在議會內閣制（parliamentary system，以下簡稱內閣制）的相關研究中，¹ 總統的憲政角色則普遍不受重視。因為在傳統的觀點中，當代採行內閣制的民主國家在制度設計上，具有一個作為國家象徵而不具實權的國家元首。在君主國體的內閣制中，國家元首為虛位君主（例如英國、日本）；在共和國體的內閣制中，國家元首則為虛位總統（例如德國、義大利）。由於內閣制的總統常被認定為虛位元首，在憲政體制的研究中遂經常被視為無關緊要的議題。

然而，內閣制國家總統的憲政角色，其實是一個值得深入探索的議題。在本文中，我們將以憲法規範及實際憲政運作兩方面深入分析兩個內閣制體制下的總統，以此針對內閣制國家元首是「有著崇高地位但缺乏任何實權（fills an honorific position lacking any real powers）」的刻板印象提出挑戰（Duverger, 1972: 82）。² 另外我們也將探究，在什麼樣的制度條件下，總統會積極運作其權力，參與政治的決策程序。這樣的研究興趣，一方面是有鑒於過去二十年來已經發生了許多實例，挑戰了一般將內閣制總統單純視為是虛位元首的觀念。另一方面，學界對於總統權力的研究（Tavits, 2008;

1. 在國內，一般皆將 parliamentary system 譯為「內閣制」，但須注意的是，parliament 係指議會，而非內閣（cabinet），故 parliamentary system 其實應譯為「議會制」較為適當，或至少應譯為「議會內閣制」。但基於國內的普遍稱呼，本文仍將此制逕稱為「內閣制」。

2. Duverger (1972: 83) 認為採行內閣制的國家，不論是共和國體的總統或是君主國體的君主，皆缺乏實權。

Strohmeier, 2011) , 也挑戰了實權總統與總統直選之間具有正向關係的傳統觀點, 這也牽涉到是否間接選舉產生的內閣制總統必然缺乏實質政治權力的問題。最後, 當學界針對半總統制細分其次類型, 並認為不同的總統角色皆勾勒出不同且獨特的憲政實務時, 忽視其他憲政體制類型內部的多樣性似乎難以自圓其說。事實上, 內閣制下的國家元首並非像一般傳統觀念所說的, 單純為統而不治的象徵性虛位元首, 而是可以在不同角色間轉換。

為了展現出內閣制本身並非狹隘的憲政體制, 及內閣制總統在憲政運作角色上的廣度, 本文一開始將對全世界所有共和國體內閣制民主國家的憲法規定進行檢視, 凸顯非直選的內閣制總統並不必然是虛位元首, 他也可能身兼行政首長主導政府。本文後半部, 則以德國與義大利這兩個典型內閣制國家為個案分析的案例, 探討兩國總統的憲政角色。希望藉由這些分析, 能夠讓我們對當代內閣制的多樣性有更深刻的理解。

本文在進一步探討內閣制總統的憲政角色之前, 有必要先釐清本文所謂的內閣制國家所指為何。本文所指的內閣制國家, 乃是指憲政體制中總統非由人民直選, 且行政權(內閣)須向立法權(國會)負責的國家。而行政權是否對立法權負責, 則端視國會是否擁有不信任投票的權力(亦即倒閣權), 迫使行政首長及其內閣成員下台(蔡榮祥, 2017: 33; Strøm, 2000: 265)。若一個國家的憲政體制中行政權對立法權負責, 但總統係由人民選舉產生, 則不論總統的權力大小, 此類國家在本文的界定中即不屬於內閣制國家, 而是屬於半總統制國家(Elgie, 1999: 10)。³ 例如奧地利、冰島、愛

3. Duverger (1980: 165-167) 指出, 半總統制是指符合以下三個要件的憲政體制: 第一, 總統由人民選舉產生; 第二, 總統擁有相當權力; 第三, 在總統之外, 尚有總理為首的內閣掌握行政權, 並對國會負責。上述對半總統制的界定向來是學界中最廣為接受的定義, 不

爾蘭、葡萄牙、保加利亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、立陶宛、新加坡等國，具有總統直選與內閣對國會負責的憲政特徵，但總統的憲政角色近乎虛位元首，有些研究者將這些國家的憲政體制視為內閣制，但在本文的界定中則是屬於半總統制中的準內閣制（吳玉山，2011：9 - 13）。

貳、問題意識與研究方法

本文所探究的問題是內閣制總統的權限大小，以及其權力運作的外部條件。在此選定德、義為兩個案進行分析。整體而言，內閣制中國家元首所扮演的角色在研究上是一個長期受到忽視的議題，其原因主要出自於「內閣制總統屬於虛位元首」這個根深蒂固的觀念。在杜瓦傑提出半總統制的三項要件後，總統直選與總統具有實權之間的關聯性似乎變得密不可分（蘇子喬，2011：26）。就算是總統具有「相當的權力（considerable powers）」這項要件後來被某些學者捨棄（Elgie, 1999），但其主要理由則是因為認為總統直選勢必會產生一位具有實權的總統，而無需另外將總統具有實權此要件獨立出來。隨著總統直選與總統具有實權之間關聯性的確定，非直選的總統也因此似乎難與實權總統搭上關係。另外，亦有學者如 Margit Tavits（2008: 8-9）指出，一般觀念上通常都認為直選總統比

過「總統擁有相當權力」此一要件的意涵常被質疑模糊不清，因此 Elgie（1999: 10）便將此一要件刪除，認為一個國家的憲政體制只要具備前述第一與第三個要件，即可界定為半總統制。由於此種定義方式簡明清晰，目前學界有越來越多研究者將「總統由人民選舉產生」與「內閣對國會負責」這兩個要件視為半總統制的判準。事實上，這兩個要件也可作為認定內閣制與總統制的判準：若一個國家的憲政體制中「總統由人民選舉產生」，但不具備「內閣對國會負責」這個要件，即屬於總統制；若一個國家的憲政體制中「內閣對國會負責」，但不具備「總統由人民選舉產生」這個要件，即屬於內閣制。

非直選總統更具有權力，因為前者被選民直接委託，其正當性會讓其更積極地參與政治。因此多數論者長期以來傾向認為，由於非直選的總統並未受到選民直接委託，相對地應會在政治運作中扮演較為消極的角色。除此之外，就英國等內閣制君主立憲國家的歷史發展來看，君主作為國家元首在民主化的進程中持續將其權力下放轉移到內閣。套用這樣的觀點在採用內閣制的共和體制國家上，其國家元首似乎也應如同現代君主般毫無實權。受到上述立論及觀點的影響，內閣制中的國家元首被視為是完全統而不治之虛位元首的說法因此也相當普遍。

然而，內閣制總統身為一名由間接選舉產出的國家元首，是否果真缺乏實權？關於這點，已有某些實證研究針對人民直選產生的總統、其民主正當性及其擁有實權之間的因果關係提出質疑。比較東歐國家的研究認為，東歐國家某些採間接選舉的總統（例如匈牙利），其權限實際上大於直選的總統（例如斯洛維尼亞）；而且該區域也有部分國家的例子顯示，當總統改為直選後，其權限不增反減（例如斯洛伐克）（Ismayr, 2004: 21-23）。Tavits（2008: 233-234）在一個針對總統選舉方式與總統權力相關性的研究中也提出，總統選舉的方式（直選與否），對於總統的權力運作並沒有太多的影響，她更認為內閣制的總統與半總統制的總統其實有非常多的相似性。另一個支撐如此說法的觀點，則是出現在 Alan Siaroff J. K. 2003: 306-307）關於憲政體制分類適用性的研究上。Siaroff 認為傳統上被歸類在半總統制此類憲政體制下的總統，其實際權力大小有極大的差異，有些總統的權力相當大，而有些總統則是虛位元首，無法一概而論。直選總統權力上的顯著差異似乎也顯示總統由人民直選與總統權力之間並沒有絕對的因果關係。

若直選、民主正當性與實權總統之間的關係並不是這麼的明確，則或許非直選產生的內閣制總統也不必然是缺乏實權的總統，這也帶出了內閣制總統的角色是否可能更具多樣性的問題。Gerd Strohmeier (2011: 169) 在釐清國家元首的正當性來源（經由人民直選/間接選舉/世襲）與其權力大小之間關係的研究中，一方面否定了人民直選與國家元首具有實權的必然關係，另一方面他還依國家元首在憲政體制中的作用區隔出不同內閣制類型。他認為如果考慮內閣制的國家元首在組成政府、影響政府政策走向、解散國會或是立法程序上的自主性程度，內閣制國家元首在憲政體制中的作用可以分類為三種理想類型。他們除了可以扮演一般傳統觀念上所想像的象徵型（repräsentierendes Staatsoberhaupt; representing head of state）角色，也可以是監督型（kontrollierendes Staatsoberhaupt; controlling head of state），甚至是執政型（regierendes Staatsoberhaupt; governing head of state）的國家元首。⁴

4. Strohmeier 針對內閣制國家元首分類的概念是從另一名學者 Winfried Steffani (1997) 的憲政體制歸納法中所延伸而來。Steffani 認為內閣制中包含了許多擁有不同特徵的次類型，但 Steffani 未能在理論上進一步細分。基於 Steffani 的理論架構，Strohmeier 依照內閣制總統的憲政角色進一步區分了次分類的類型。在國內，亦有學者將國家元首可能扮演的角色分類，包括了神聖代表者、憲政仲裁者、憲政守護者、執政者等四種基本角色。神聖代表者意指國家元首這個職位是一種精神象徵，它是至高無上之國家主權的化身，超越各種利益衝突與黨派競爭，是統合國家內部敵對陣營或整合社會分裂的代表與象徵。憲政仲裁者意指國家元首獨立於黨派與政治之外，處於行政、立法與司法三權之間，中立地仲裁並調解權力部門之間所產生的衝突，化解難以解決的政治僵局。憲政守護者則不僅扮演中立的角色而已，而是為了確保憲法所架構的憲政秩序，並使國家體制能持續正常運作，國家元首在必要時得挺身而出，執掌大權，帶領國家度過難關。執政者則是國家元首掌握行政權，履行執行法律與進行行政管理的權能（吳庚、陳淳文，2014：413-416）。以上兩種分類的主要區別在於，前者考慮的主要是內閣制國家元首在憲政體制中所享有的自主性，而後者則是較廣泛地探討國家元首在一國的政治中所可以扮演的角色，而且並不侷限於內閣制國家。本文採取 Strohmeier 的分類，以顯示內閣制國家元首在權力運作自主性上的差異。

執政型（確切而言為共同執政型）的國家元首享有完全自主提名及任命政府或行政首長、解散國會的權力，並可在內政上或外交上與政府共同研擬立法與政策方向（Strohmeier, 2011: 165-169）。在此類型中，國會無法繞過國家元首自行選出政府。執政型的國家元首在解散國會與否的問題上，會有決定解散時機的自主衡量空間，不必對政府的請求言聽計從。在立法上，國家元首享有提案權或是以國會特別多數才能推翻的否決權。

監督型國家元首在上述的權限上，則是享有部分自主性，亦即需與其他機關配合或在某些狀況下才可使用。其在憲法上擁有提名內閣人選的權力，但在國會不同意的情況下此權力將移轉給國會。監督型總統若欲解散國會，也必須符合特殊的條件或只有在正式的請求被提出後才能進行。在立法上，這類型的國家元首的否決權可被國會以絕對多數或相對多數推翻。

象徵型的國家元首則是統而不治的虛位元首，在憲法中並沒有提名、任命總理的權力，僅在國會選出政府後得以儀式性的批准。象徵型的元首也沒有主動解散國會的權力，而是於接受政府請求後即需解散國會，並不像監督型的國家元首仍享有部分自主衡量的空間。立法程序上，國家元首也僅負責儀式性的簽署工作。必須說明的是，國家元首某些儀式性的權限實務上也可能有決定性的影響，但 Strohmeier 所提出的評判標準除了法律規定外，主要是國家元首在使用這些權限時是否仍享有(部分)自主衡量權。由於在 Strohmeier 此研究的憲政體制分類上，半總統制也被歸類為內閣制，所以對他來說，歐洲國家中，法國的國家元首接近執政型；而德國國家元首則接近監督型；象徵型國家元首的代表是瑞典的君主。這樣的分類也顯示，內閣制的國家元首不必然僅被定位於虛位元首的角色上。

本文探究的是在傳統觀念上被定位為象徵型國家元首的內閣制總統，實際上是否也可以成為監督型或甚至是執政型的國家元首？為了探討內閣制總統在政治制度上可扮演的角色，以及他們在什麼樣的制度條件下，有可能積極地參與政治運作，在此我們選擇了德國與義大利兩個國家進行個案分析。選擇這兩個國家的原因，一方面是因為近年來兩國都有實例顯示總統有時會跳脫出既有的行為模式，參與政府的實際運作；另一方面則是因為，他們都屬於運作已久的民主國家，憲政運作模式會較中、東歐國家等新興民主國家來得穩定。另外，針對這兩個個案的總統角色定位，文獻上也常有出入。以上述的研究為例，Strohmeier 把德國總統歸類為監督型的總統，然而在 Siaroff 的研究，德國總統不僅是所有憲政體制類型中少數幾個沒有拿到任何權力積分的總統，也是在同類型的政體中權力墊底的總統（Siaroff, 2003: 301）。由於兩位學者的研究都是以量化數據為基礎，較難深入探討分析總統的憲政角色，因此本文期望以憲法規範以及憲政實際運作兩種面向探討德、義兩個個案，理解外界對於兩國總統權力大小評判有相當程度落差的原因，並釐清總統運作權力的外在條件為何。在本文中，所謂的外在條件會聚焦於國會多數的狀況，因為不論是 Tavits（2008: 35-36）、Strohmeier（2011: 165-166）或是 Wolfgang Ismayr（2004: 28）都指出，總統涉入政治的程度可能會與國會多數的穩定性及組成方式相關。當國會多數無法有效決策，總統的角色便會變得相對重要。若總統的權力運作與上述的條件並沒有特別明顯的關係，本文也將試圖解析總統涉入政治的其他背景原因。

本文分為六節，除了前言及本節指出研究動機之外，以下第三節將對全世界內閣制國家的總統職位設計進行鳥瞰，以了解整體概

況並以此說明內閣制本身具有的多樣性；第四節與第五節分別以兩個典型內閣制國家—德國與義大利為焦點，探討兩國總統的憲政角色；第六節結語則以本文的研究發現為據，對憲政研究與實務提出展望。

參、全世界內閣制國家總統職位設計概況

當前世界上以總統為國家元首的內閣制國家，總計有 30 國，分別是歐洲地區的德國、義大利、希臘、愛沙尼亞、拉托維亞、匈牙利、阿爾巴尼亞、馬爾他；非洲地區的南非、衣索比亞、波札那、模里西斯；亞洲地區的印度、巴基斯坦、孟加拉、尼泊爾；中東地區的伊拉克、以色列、黎巴嫩；美洲地區的千里達、多米尼克、蓋亞那、蘇利南；大洋洲地區的馬紹爾群島、密克羅尼西亞、諾魯、萬那杜、薩摩亞、斐濟、吉里巴斯等國（參見表一）。在這 30 國當中，除了歐洲地區的國家之外，絕大多數國家為大英國協的成員國，這些國家在過去歷史上曾為英國的殖民地，因而承襲過去宗主國的制度而採行內閣制。

內閣制國家總統的產生方式，多數是由以國會為主體的選舉機構，或是由國會本身透過選舉而產生。從表一可以看到，德國、義大利、印度為了顧及各邦（或地方）的代表性，總統的選舉機構是由國會議員與地方代表所組成，至於其他絕大多數內閣制國家的總統則是由國會選舉產生。就任期而言，如表一所示，全世界內閣制國家的總統任期少自三年（諾魯），多至七年（義大利與以色列），其中以五年任期最為普遍。值得注意的是，內閣制國家的總統雖然多數由國會選舉產生，但是並不對國會負責，因此總統任期與國會

任期通常不一致（例如德國總統任期五年，聯邦議會任期四年）。即使任期一致（例如拉托維亞總統與國會任期皆為四年），總統與國會的上任時間也非同時，亦即總統與國會兩者會形成任期交錯的情形，總統並非隨國會改選同進退，藉此凸顯總統並不對國會負責。

在絕大多數具有總統職位的內閣制國家中，國家元首（head of state）與政府首長（head of government）係由不同人士擔任。閣揆（總理）擔任政府首長的角色，掌握國家的行政權；總統則擔任國家元首。身為國家元首的總統主要的職責，常是對外代表國家、依憲法規定主持重要儀式、頒布法令、授與榮典，並未掌握太多實質的行政權力。然而，也有學者指出，就算在政治運作中，內閣制總統的權力主要顯示在儀式性質的職責上，但其憲法權限絕對不止於此，因為沒有一個內閣制國家的總統是被設計成毫無其他「備用功能（Reservfunktion）」的角色（Ismayr, 2004: 22）。

在全世界具有總統職位的內閣制國家中，較為特別的是總統身兼國家元首與政府首長的國家，例如南非、波札那、蓋亞那、蘇利南、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、諾魯、吉里巴斯。這些國家的總統為實權元首，但這些國家的總統並非由人民直選，而是由國會選舉產生，通常由國會多數黨領袖出任總統。以蓋亞那為例，該國國會選舉採政黨名單比例代表制，名列各政黨名單第一名的候選人即為各黨提名的總統候選人（同時也是國會議員候選人）。在國會選舉中，得票最多的政黨所提名的總統候選人即當選為總統（Elgie, 2008）。國會可以透過不信任投票（倒閣權）迫使總統下台。在這些國家的憲政體制中，行政權（總統）來自立法權（國會），且由於國會擁有倒閣權，掌握行政權的總統須對掌握立法權的國會負責。在南非，總統及其領導的內閣就對國民議會負責，並依據國民

議會對其的信任行事。⁵ 國民議會可以過半數的決議對總統與內閣通過不信任案。如果不信任案僅針對內閣，不包括總統，總統必須改組內閣；若不信任案僅針對總統，則總統與內閣所有成員都必須去職。國民議會除了有權力提出不信任案，亦有權彈劾總統。當總統嚴重違反憲法或法律、嚴重瀆職或沒有能力履行職責時，國民議會得以三分之二多數決議彈劾總統，迫使總統去職。⁶

以上這樣的憲政體制，乃是將典型內閣制中國家元首與政府首長的兩個職位合而為一，而由身為閣揆的政府首長身兼國家元首，而閣揆的正式職稱為總統，而不稱總理。由於這些國家的總統並非由人民直選，並具有行政向立法負責的制度特徵，絕大多數學者仍將其歸類為內閣制（Albert, 2009: 536; Butler, 2013: 4; Craneburgh, 2009: 52; Kuenzi and Lambright, 2005: 441; Neto and Lobo, 2014: 435）。⁷ Lijphart（1999: 154）指出，這種以總統為實權元首的內閣

-
5. 南非自 1961 年脫離英國正式獨立以來，原本採典型的內閣制，總統為虛位元首，對國會負責的總理掌握行政權力。1984 年廢除總理職位，總理的職權轉移至總統，總統由國會選出，對國會負責。1996 年南非實施民主化的新憲法，仍維持 1984 年修改的制度設計。參見 Pypers and Pothier（2015）。除了任免與領導內閣成員，總統的職權依憲法規定包括批准法案、召集與解散國會、締結與批准國際條約、行使赦免權、對外宣戰與媾和、統領軍隊等（Ndulo, 2002: 776-777）。南非新憲法實施至今，南非的政黨體系始終維持一黨優勢制（one-party dominant system）的格局，非洲民族議會黨（African National Congress，簡稱 ANC）始終掌握國民議會過半數席次，是非洲國家中極少數已相當制度化的政黨（Randall and Svåsand, 2002: 32; Lane and Ersson, 2007: 219），因此南非民主化至今五位總統皆是由該黨黨魁擔任，分別是 Nelson Mandela（1994.5 至 1999.6）、Thabo Mbeki（1999.6 至 2008.9）、Kgalema Motlanthe（2008.9 至 2009.5）、Jacob Zuma（2009.5 至 2018.2）、Matamela Cyril Ramaphosa（2018.2 起）。
 6. 在蓋亞那，內閣由總統、總理、副總統與各部長組成，掌理政府事務。內閣集體對國會負責，若國會以過半數通過不信任案，包括總統在內的內閣成員皆須去職，並在三個月內重新舉行國會大選（Sawe, 2017）。
 7. 南非與蓋亞那在憲政體制類型的歸類上，常被分別誤認是總統制與半總統制。由於南非的總統為實權元首，而實權元首並非典型內閣制的特徵，而通常是總統制的特徵，因此南非

制，其制度設計的用意乃是避免總統侵占閣揆所擁有的權力，或避免總統與閣揆發生權力衝突，遂將總統與閣揆的身分合而為一，而將總統的稱號與功能轉移給閣揆。世人對這些非典型內閣制較為陌生，這些內閣制國家的憲政體制在主流憲政研究中也經常被忽略。

另外值得一提的是，全世界內閣制國家通常不設置副總統職位。如表一所示，全世界設有副總統的國家有波札那、印度、尼泊爾、伊拉克、蓋亞那、蘇利南、密克羅尼西亞與吉里巴斯等八國。其中波札那、蓋亞那、蘇利南、密克羅尼西亞等四國皆屬非典型內閣制，總統皆具有政府首長的角色，因而在制度設計上設置副總統職位，以防行政權出現空缺。至於全世界總統僅是國家元首而非政府首長的典型內閣制國家（共 22 國），除了伊拉克、尼泊爾、印度和吉里巴斯，其餘國家皆未設置副總統職位。由於沒有設置副總統職位，多數內閣制國家的總統一旦缺位，多半是由國會議長暫時代理總統職位，以待新總統正式選出，例如德國、義大利、以色列、匈牙利等國皆是如此。

表一 全世界具有總統的內閣制國家

| 區域 | 國家 | 總統產生方式 | 總統任期 | 總統憲政角色的憲法依據 | 總統的憲政角色 | 備註 |
|----|-----|--------------------|------|---------------|---------|----|
| 歐洲 | 德國 | 國會議員與各邦代表組成之聯邦大會選出 | 五年 | 憲法第 54 至 61 條 | 國家元首 | |
| | 義大利 | 國會議員與地方代表組成之聯席會議選出 | 七年 | 憲法第 83 至 91 條 | 國家元首 | |

也常被歸類為總統制。至於蓋亞那的憲政體制中由於同時有總統與總理職位，有時也會被誤認為半總統制。蓋亞那的總統並非以單獨的選舉選出，而是連同國會議員選舉產生，因此並不符合半總統制的要件。其實，蓋亞那總統的角色相當於典型內閣制中的總理，但同時兼任國家元首；該國總理的角色則相當於典型內閣制中的副總理。

| | | | | | | |
|----|-------|--------------------|----|----------------|-----------|----------------------|
| | 希臘 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 30 至 50 條 | 國家元首 | |
| | 愛沙尼亞 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 77 至 85 條 | 國家元首 | |
| | 拉托維亞 | 國會選舉產生 | 四年 | 憲法第 35 至 54 條 | 國家元首 | |
| | 匈牙利 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 9 至 14 條 | 國家元首 | |
| | 阿爾巴尼亞 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 86 至 94 條 | 國家元首 | |
| | 馬爾他 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 89 至 98 條 | 國家元首 | 大英國協成員國 |
| 非洲 | 南非 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 83 至 102 條 | 國家元首&行政首長 | 大英國協成員國 |
| | 衣索比亞 | 國會選舉產生 | 六年 | 憲法第 69 至 71 條 | 國家元首 | |
| | 波札那 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 30 至 41 條 | 國家元首&行政首長 | 1.設有副總統 2.大英國協成員國 |
| | 模里西斯 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 28 至 30 條 | 國家元首 | 大英國協成員國 |
| 亞洲 | 印度 | 國會兩院與各邦議員組成的選舉人團選出 | 五年 | 憲法第 52 至 72 條 | 國家元首 | 1.設有副總統 2.大英國協成員國 |
| | 巴基斯坦 | 國會兩院與各邦議員組成的選舉人團選出 | 五年 | 憲法第 41 至 49 條 | 國家元首 | 大英國協成員國 |

| | | | | | | |
|-----|--------|--------------------------|----|----------------|-----------|----------------------|
| | 孟加拉 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 48 至 54 條 | 國家元首 | 大英國協成員國 |
| | 尼泊爾 | 國會與各邦議員組成的選舉人團選出 | 五年 | 憲法第 61 至 73 條 | 國家元首 | 設有副總統 |
| | 伊拉克 | 國會選舉產生 | 四年 | 憲法第 67 至 75 條 | 國家元首 | 設有副總統 |
| | 以色列 | 國會選舉產生 | 七年 | 總統基本法 | 國家元首 | |
| | 黎巴嫩 | 國會選舉產生 | 六年 | 憲法第 49 至 64 條 | 國家元首 | |
| 美洲 | 千里達 | 國會兩院組成的選舉人團選出 | 五年 | 憲法第 22 至 38 條 | 國家元首 | 大英國協成員國 |
| | 多米尼克 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 22 至 38 條 | 國家元首 | 大英國協成員國 |
| | 蓋亞那 | 國會選舉得票最高政黨之政黨名單列名首位候選人當選 | 五年 | 憲法第 89 至 98 條 | 國家元首&行政首長 | 1.大英國協成員國 2.設有副總統 |
| | 蘇利南 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 90 至 112 條 | 國家元首&行政首長 | 設有副總統 |
| 大洋洲 | 馬紹爾群島 | 國會選舉產生 | 四年 | 憲法第 5 條 | 國家元首&行政首長 | |
| | 密克羅尼西亞 | 國會選舉產生 | 四年 | 憲法第 10 條 | 國家元首&行政首長 | 設有副總統 |
| | 諾魯 | 國會選舉產生 | 三年 | 憲法第 16 至 25 條 | 國家元首&行政首長 | 大英國協成員國 |
| | 萬那杜 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 33 至 38 條 | 國家元首 | 大英國協成員國 |

| | | | | | | |
|--|------|--------|----|---------------|-------------|----------------------|
| | 薩摩亞 | 國會選舉產生 | 五年 | 憲法第 16 至 30 條 | 國家元首 | 大英國協成員國 |
| | 斐濟 | 國會選舉產生 | 四年 | 憲法第 81 至 89 條 | 國家元首 | 大英國協成員國 |
| | 吉里巴斯 | 國會選舉產生 | 四年 | 憲法第 30 至 51 條 | 國家元首 & 行政首長 | 1.大英國協成員國 2.設有副總統 |

資料來源：整理自 Constitute (2019)。

由上表我們可以得知，以上這些內閣制國家最大差異在於總統扮演的角色，大多數國家的總統為單純的國家元首，少數國家的總統則是身兼行政首長。前者是一般較為熟悉的典型內閣制，而後者可稱之為內閣制中的異例。從典型到非典型之間，可看出內閣制本身就極具多樣性，而且國家元首在一些國家中不僅非為虛位，也不必是超越黨派之外的仲裁者，亦可是帶有濃厚政黨氣息的實質領導人。由於一般對於內閣制國家元首為虛位元首的傳統印象來自典型的內閣制國家，為了顯示該制度下的總統甚至可展現出媲美半總統制總統的權力，在此選定兩個典型內閣制國家——德國及義大利進行案例分析的研究。以下將針對兩國總統的憲政權力與其於實際運作中所扮演的角色分別探討。

肆、德國總統的憲政角色

第一個我們在此深入分析的例子是德國。德國總統在過去的經驗中，偶爾會偏離與政治保持距離的形象而在某些事務上插手。在本節可以看到德國總統的權力不論是藉由憲法解釋而來，或是直接

由憲法明文所賦予，都指向了德國總統並非僅僅是一位毫無政治影響力的虛位元首，而是屬於前段 Strohmeier 所歸類的「監督型總統」。一旦國會多數黨在立法上出現違憲缺失時總統即可主動介入要求國會做出修正。所謂主動地介入，在過去實務中主要顯現在否決權的使用上。由於總統並未偏好在特定的外在政治條件下使用否決權，顯示這部分的行動較不受到當下的政治結構所影響，意味著總統在否決權的使用上享有較大的自主衡量空間。然而總統介入政府籌組程序則與外在政治條件極度相關，在政黨體系越趨零碎化的外在背景變化下，德國總統破例在憲政實務上動用備用權力。不過整體而言，由於德國總統出於自願節制其權力，而且長期以來外在的政治條件也並不利於總統展現行動力，使得總統插手政治仍屬例外。以下本節將就德國總統的產生方式、總統的憲法權限與實際運作，探討德國總統的憲政角色。

一、總統產生方式

德國總統職位的創建是在威瑪共和建立之初，產生方式與現在不同，採取的是人民直選。在半總統制的憲政架構下，當時的總統可以解散國會（威瑪憲法第二十五條），也可按自己意志任命總理並免除總理職務（第五十三條），並有發布緊急命令的權力（第四十八條第二項）。威瑪共和時期的總統權限之大，令他有著所謂「替代皇帝（Ersatzkaiser）」的稱號（沈有忠，2018：78）。為了避免民主崩潰的歷史重演，二戰後德國的立憲委員會（Parlamentarischer Rat）最重要的工作之一就是縮減總統的職權：他們的首要任務是排除威瑪憲法內總統經由直選產生的人民直接授權元素（Sontheimer and Bleek, 2000: 331）。除了避免雙元民主授權架構下的總理與總統

發生權力衝突的考量以外，立憲委員會更加認同總統應採行間接選舉程序的原因之一，是認為人民直選產生了 Paul von Hindenburg 這位助長反議會民主勢力的總統，導致希特勒掌權；而間接選舉反倒產生了 Friedrich Ebert 這位謹守民主原則又為後人稱道的總統（Niclaß, 1987: 222）。⁸

1949 年後德國總統改由聯邦大會（Bundesversammlung）選出。聯邦大會是一個任務型的機關，一旦選出總統便解散，原則上五年集會一次。基本法第五十六條第三款規定，聯邦大會一半的成員是聯邦眾議院全體議員，相同數目的另一半則由各邦邦議會所選出的代表組成。後者由各邦邦議會的各黨團提名後，由邦議會選出（Ooyen 2015, 15-16）。最近一屆（2017 年）選出 Frank-Walter Steinmeier 為總統的聯邦大會共有 1,260 位成員。大部份的各邦代表為各邦議會議員，但這並非必要條件，邦議會亦可選出社會上享有名望的人士擔任代表。總統候選人必須至少年滿 40 歲，在聯邦大會中拿到絕對多數者當選。若前兩輪都未達足夠票數，第三輪投票時則以相對多數選出（Sontheimer and Bleek, 2000: 330）。

根據基本法第五十四條規定，德國總統的任期一任為五年，連選以一次為限。在表二中可以看到，歷任德國總統多數都僅擔任一任的職務，只有 Theodor Heuss（1949 至 1959）、Heinrich Lübke（1959 至 1969）、Richard von Weizsäcker（1984 至 1994）及 Horst

8. Friedrich Ebert 雖為威瑪共和第一任總統，但他並非由人民直選產生，而是在 1919 年 2 月 11 日由威瑪國民大會（Weimarer Nationalversammlung；1919 年 1 月 19 日選出）選出，當時威瑪憲法尚未生效，所以 Ebert 的總統一職仍舊屬於臨時總統。威瑪憲法生效後原定在 1922 年 12 月舉行的總統直選，因為政局不穩而被當時政府決定改由間接選舉替代，由國會選出 Ebert 為總統（Winkler, 1993: 183）。Ebert 總統的任期因此延長至 1925 年 6 月底。然而由於 1925 年 2 月 Ebert 驟逝，總統直選必須提早舉行。在此選舉中，由 Paul von Hindenburg 當選。

Köhler (2004 至 2010) 等四位總統曾連任。未連任的總統通常是出自私人因素自願放棄再度參選，不過也有總統如 Walter Scheel (1974 至 1979) 則因為原助其當選的社會民主黨 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, 簡稱 SPD) 與自由民主黨 (Freie Demokratische Partei, 簡稱 FDP) 在聯邦大會失去多數，被迫放棄再度參選。所有總統在任期內中途離職的只有 Horst Köhler 與 Christian Wulff (2010 至 2012) 兩位。後者因收賄爭議自願下台，為德國史上任期最短的總統。而 Horst Köhler 則是情況最為特殊的一名總統。Köhler 做滿一任任期後雖連任，但因常針對時政評論而招來輿論批評，最後負氣離職。⁹ Köhler 總統在任上之作為也是德國國內再度聚焦總統權限的主因。整體而言，幾乎所有總統皆具有黨籍，而且大多數是曾積極參與政治的黨政人士，擔任過聯邦或邦的內閣成員、國會議長，或邦長、市長等地方首長職務。擔任總統前非屬政治人物而屬專業官僚的僅有 Köhler 以及 Joachim Gauck (2012 至 2017) 兩位。

表二 德國歷任總統及基本背景 (就任總統前曾擔任的職務)

| 總統任期 | 擔任總統時 黨籍 ¹⁰ | 聯邦內閣成員 (最高) | 其他代表性 職務 |
|--------------------------------|---------------------------|----------------|-------------|
| Theodor Heuss (1949 至 1959) | FDP | -- | 邦部長 |

9. Köhler 在 2010 年因針對德國於阿富汗駐軍的政策公開發表看法招致批評。在受到執政黨及反對黨的指責後，Köhler 宣布辭去總統職務。

10. FDP 為自由民主黨 (Freie Demokratische Partei) 的簡稱；CDU 為基督教民主聯盟 (Christlich Demokratische Union Deutschlands) 的簡稱；SPD 為社會民主黨 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands) 的簡稱。

| | | | |
|--|---------|----------------|-----------------------|
| Heinrich Lübke (1959 至 1969) | CDU | 部長 | 邦部長 |
| Gustav Heinemann (1969 至 1974) | SPD | 部長 | 市長 |
| Walter Scheel (1974 至 1979) | FDP | 代理總理 | -- |
| Karl Carstens (1979 至 1984) | CDU | -- | 聯邦眾議院議長 |
| Richard von Weizsäcker (1984 至 1994) | CDU | -- | 邦長 |
| Roman Herzog (1994 至 1999) | CDU | -- | 邦部長、聯邦憲法 法院院長 |
| Johannes Rau (1999 至 2004) | SPD | -- | 邦長 |
| Horst Köhler (2004 至 2010) | CDU | -- | 國際貨幣基金 組織總裁 |
| 總統任期 | 擔任總統時黨籍 | 聯邦內閣成員 (最高) | 其他代表性職務 |
| Joachim Gauck (2012 至 2017) | 無黨籍 | -- | 聯邦秘密警察檔 案局(BStU)局長 |
| Frank-Walter Steinmeier (2017 年起) | SPD | 副總理 | 聯邦總理府 秘書長 |

資料來源：整理自 Bundeszentrale für politische Bildung (2018)。

二、總統的憲法權限

多數文獻都指出，德國總統的權限基本上被定位成是「國家公證人（Staatsnotar）」的角色（Schmidt, 2007: 176; Rütters, 2011: 865），負責公證以及簽署法律這類屬於形式上的權限（Jesse, 2000: 54）。一般也認為，當德國總統行使其權限時是在履行義務，未享有太多自主的衡量空間（Grunden, 2013: 303）。不過若詳細分析總統憲法上的職權，則會發現總統並非完全無法享有自主政治判斷權力的虛位元首。首先是關於總統的否決權。此項權力在基本法中的規定著重於總統在法律制定過程上的形式環節。基本法第八十二條第一項規定：「依本法規定所制定之法律，經副署後，應由聯邦總統繕成正本，並公布於聯邦公報。」上述條文本身並未直接賦予總統實質的否決權。不過，由於總統簽署的程序對於法律是否生效有決定性的影響，因此由此延伸出總統否決權的概念（Strohmeier, 2008: 178-179）。

然而，總統簽署法案使之生效卻不適合與法制上授與總統否決權等同並論。許多國家都有類似的程序規定，並不代表該國元具有否決國會法案的權力。德國總統得以拒絕簽署法案的基礎並非單純出自上述條文，仍需其他條文的配合。決定性的規定是基本法第十九條中「基本權利之實質內容絕不能受侵害」以及第二十條中「德意志聯邦共和國為民主、社會之聯邦國家」之立國基本原則的規定（Ooyen, 2015: 17），以及德國總統就職時宣誓「維護基本法及聯邦法律」（第五十六條）的誓言（Strohmeier, 2008: 178）。曾擔任德國總統及聯邦憲法法院院長的Roman Herzog就在其詮釋基本法條文內容的著作中表示，憲法規定德國總統不只要「尊重」憲法，總

統還必須「維護」與「保衛」憲法 (Herzog, 2003)，暗喻了總統主動衡量的空間。不過由於總統否決權為引申而來的權力，因此德國內部大致認同總統享有否決權的概念，但僅能被運用「在明顯的違憲狀態上 (bei evidenter Verfassungswidrigkeit)」 (Lhotta, 2008: 129)。¹¹

德國總統另一項極具影響力的權力是由基本法直接賦予不須引伸而來，存在於德國總理的產生過程中的權力 (Rütters, 2011: 865)。¹² 它包含兩個層面：一是總統在總理產生過程的第一階段時由總統提名總理人選 (第六十三條第一項)；另外則是當聯邦眾議院在 14 天期限內無法以絕對多數選出，只能以相對多數選出總理時，總統可以決定是否解散國會重新選舉，或是任命該總理成為少數政府的政府首長 (第六十三條第四項)。在提名總理人選的階段，由於法條並沒有特別給予限制，因此總統在此被賦予完全的自主權，理論上他可以按照自己喜好提名中意的人選。不過由於該條文也規定，總理人選仍舊須經由聯邦眾議院選出，所以即使總統在此享有法規

-
11. 質疑德國總統於簽署法案時擁有實質審查權的論者，擔心總統的否決權與聯邦憲法法院的違憲審查權相互衝突。不過由於聯邦憲法法院在德國被視為是最高位階的憲法守護者 (Hüter der Verfassung)，因此就算承認總統擁有實質審查權，其效力位階必然仍是低於憲法法院。而且若總統濫用此項權力，其他機關也得以向聯邦憲法法院提告，這也確認了聯邦憲法法院之違憲審查權的效力高於總統的否決權。
 12. 德國總理產生的完整程序如下：在第一階段中，首先由德國總統針對總理人選提出建議 (理論上德國總統對人選的決定完全不受限)，該人選經聯邦眾議院過半數同意通過後，總統必須任命該名總理。但若總理人選沒有在上述的階段中產生，則程序進入第二階段。在第二階段中，聯邦眾議院的成員有 14 天的時間自行選出總理，在此階段中眾議院可以不限次數反覆投票，直到他們以絕對多數選出總理。若 14 天內仍舊未能選出總理，屆時聯邦眾議院必須馬上針對總理人選進行投票，此時總理人選只需獲得相對多數就可當選。若該名總理人選是以獲得眾議院絕對多數而當選，總統必須任命此人選為總理。若該名總理人選是以獲得眾議院相對多數當選，則總統可選擇任命該人選為總理或是解散眾議院重新選舉。

未限制的政治衡量權力，還是會以聯邦眾議院的多數意志作為提名總理人選的選擇標準。也因此該條文賦予總統提名總理的權力長久以來在憲法實務上並沒有太大意義（Ooyen, 2015: 19; Rütters, 2011: 883），直到 2017 年為止都處於休眠的狀態（下節將詳細介紹）。除了上述的權限以外，德國總統另外還有「任免聯邦法官及聯邦文武官員」（基本法第六十條第一項），「代表聯邦就個別案件行使赦免權」（基本法第六十條第二項），「代表聯邦與外國締結條約；以及派遣並接受使節」（基本法第五十九條第一項）等其他職權。在特定的條件下，這些職權或多或少都提供總統得以插手不同領域事務的空間。¹³

三、實際運作下總統的權力

儘管德國基本法的確賦予總統一定程度的政治衡量權，但在過去的實務經驗中，總統在這些權力的運用上大多相當節制，試圖不讓自己過度參與政治的運作。聯邦憲法法院也曾經在判決裡針對總統與時政的關係提出建議，認為「德國總統與政黨及社會團體的目的與活動保持一定的距離（*der Bundespräsident [wahre] eine gewisse Distanz zu Zielen und Aktivitäten von politischen Parteien und gesellschaftlichen Gruppen*）」才是符合德國憲法傳統的做法，也是大眾對總統一職的期待（*Bundespräsidialamt, No Date a*）。然而，如同上段所示，總統在憲法上仍舊享有一定程度的自主權，而並非只被賦予了「甚少且不足稱道的職務（*mit wenigen und nicht sehr bedeutenden Funktionen*）」（Jesse, 2000: 54）。本文將總統運作其

13. 比如基本法第五十九條第一項的規定，就被延伸認定為總統也擁有針對條約做適法性審查的權力（Strohmeier, 2008: 182）。

權限參與政治分為兩種情況：一種情況是出自於總統對本身職責的積極認定；另一種情況則是總統因為特定的外在政治條件而必須斟酌使用本身的職權。以下分別說明：

（一）基於對本身職責積極認定的總統自主行動

在過去經驗中，德國總統曾八次藉由拒絕簽署的方式否決法案。¹⁴ 由於過去的八項否決既非針對特定的執政聯盟或政黨（Rüters, 2011: 871），也與聯合政府的規模沒有明顯的關聯，總統並未在反對勢力極弱的大聯合政府時期透過否決權來制衡強勢的多數政府。整體而言總統行使否決權並無法歸因於特定的外在政治條件，這似乎顯示總統在否決權使用上的自主性。而且總統的否決權在實際運作上影響力甚大，一旦決定動用否決權，國會對此幾乎言聽計從。在過去的經驗中，國會不是最後放棄該法案，就是接受修改總統認為違憲的條文，並未試圖推翻它（Rüters, 2011: 870）。實際上，國會並沒有太多籌碼能對抗總統的否決權。若對總統否決有疑義，國會必須向聯邦憲法法院提出機關訴訟，由後者評斷否決的有效性，並無法自行以設有特定門檻的多數推翻該項否決。或許正因否決權並非只是象徵性的權力，總統在這項權力上的使用相當節制。在某些爭議性的法案上，總統會選擇直接與總理及國會議長溝通表達疑慮，避免正式提出否決（Bundespräsidialamt, No Date b）。

否決權使用的實務上，Horst Köhler 總統的例子值得深入分析。綜觀二戰後關於德國總統職權的討論，與此相關的學術著作多出現

14. 八個案例如下：1951年 Heuss 總統拒絕簽署一項稅務管理的法案；1961年 Lübke 總統拒絕簽署涉及員工餐廳販售商品的相關法案；1969年及1970年 Heinemann 總統分別拒絕簽署工程師職業保護法修正案及建築師法；1976年 Scheel 總統拒絕簽署義務役與勞動役的法案；1991年 Weizäcker 總統拒絕簽署空中交通法的修正法案，最後是 Köhler 總統在2006年拒絕簽署航空安全法與保護消費者健康的相關法案（Rüters, 2011: 870, 872-873）。

於該名總統任期之中。不難想見其行事作風與戰後一般大眾對於聯邦總統的印象相去甚遠。2004年 Köhler 當選總統後，他就公開表示必要時會在政治上做一位「令人不自在的（unbequem）」的總統（Horeld, 2010），而他也的確履行了這個承諾。他先是在 2005 年時對國會所通過的「航空安全法（Luftsicherheitsgesetz）」提出合憲性的質疑。在 2006 年時又進一步地接連兩次拒絕簽署已由國會通過的法案（Strohmeier and Wittlinger, 2010: 245-248）。2008 年時 Köhler 再度宣布不會在聯邦憲法法院有確切判決前簽署里斯本條約，不顧當時聯邦參眾兩院都已同意通過該條約。當 Köhler 總統逐漸闖出「國會外反對勢力（außerparlamentarische Opposition）」的名號時（Geis and Ulrich, 2007），他又公開表明希望未來的聯邦總統改為直選，避免總統選舉受到國會政黨角力的影響。這位擅於監督政府的總統雖然在民間獲得不少掌聲，但他所扮演的否決者角色也引發總統擴權的疑慮。總統的行動亦讓學界重新思考並界定總統的職權範圍（Rütters, 2011: 864）。而執政的基督教民主與社會聯盟（CDU／CSU）及社會民主黨（SPD）內部則是對於 Köhler 總統介入政治相當不以為然，私下也稱他為一位「愛惹麻煩的人（Störenfried）」（Strohmeier, 2008: 175）。

整體而言，Köhler 總統的積極行動大致可歸結為以下情況：總統不願淪為橡皮圖章而試圖超越政黨政治積極地扮演憲法及民主守護者的角色。因此 Köhler 也曾公開為總統直選的方式宣傳，認為總統可藉此擺脫國會政黨政治的角力，作為制衡國會政黨政治的機關。¹⁵ Köhler 對於本身職權積極認定進而以否決權制衡政黨政治的

15. Rau 與 Köhler 兩位總統都曾經在電視訪談中公開表示希望總統直選；而 Weizsäcker 總統雖未公開表示支持總統直選，但對總統由人民直選皆抱持樂觀其成的態度（Rütters, 2013: 92）。

例子，其實反映了總統否決權的使用並不受外在政治條件的限制。儘管這項權力的來源其實並非憲法直接授與而是解釋延伸而來，總統還是可以隨機運用它。而且正因為該權力是從總統維護憲法的職責引申而來，因此也可延伸至基本法第五十九條第一項關於德國總統「代表聯邦與外國締結條約」、「派遣並接受使節」，以及第六十五條關於「聯邦總統核可處務規程」的規定上。理論上總統得以違憲為理由拒絕簽署為了實現締約目的而提出的法案，或是否決聯邦總理處理政務所需依循之相關處務規（Strohmeier, 2008: 182, 185）。甚至當總理人選之身分或資格是有違憲違法疑慮時，總統也可依此拒絕任命。然而，這點在實務上並未曾出現過（Strohmeier, 2008: 183）。不過總統權力上的自主空間並非不受限制。如前所述，他們都只能用在具有違憲疑慮的法案或規程上，而且違憲的程度須是「毫無疑問且明顯的（zweifelfrei und offenkundig）」。¹⁶ 若總統肆無忌憚地行使權力，聯邦眾議院或聯邦參議院亦得以總統故意違反憲法或聯邦法律為由向聯邦憲法法院提出彈劾案（基本法第六十一條）。

總統的行動也受到本身的聲望及威望所限制。Strohmeier 就認為，通常總統行動的正當性除了本於憲法與法律之職責外，也來自社會大眾對總統個人的支持與其所呈現的社會形象。總統一旦過度積極參與政治，也容易使其威望受損反而將限縮他權力運作的空間（Strohmeier, 2008: 196）。不過，正因德國總統整體而言對於權力

16. 「毫無疑問且明顯的（zweifelfrei und offenkundig）」這個標準是由 Karl Carstens 總統（1979 至 1984）所訂定，後來也被其他總統繼續沿用（Pieper, 2014: 503）。德國總統的官方網站（<http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/amtliche-funktionen-node.html>）也將此原則納入總統使用否決權的評判標準中。

的使用是節制的，學界與政界已較能接受總統對法律有實質審查權的憲法詮釋（Höreth, 2008）。目前相關的爭議已經不再是總統「是否」有否決權，而是逐漸轉向界定總統否決權的權限細節與使用範圍（Strohmeier, 2008: 179）。

（二）外在政治條件與總統自主行動

除了基於總統對自身職責的積極認定，總統的行動也受到外在政治條件的影響。而且有趣的是，總統在憲法解釋延伸而來的否決權上享有較高的自主性，而憲法直接明文賦予總統的權限反而較受外在條件所影響。例如，總理在信任案遭到否決後若提請總統解散國會，雖總統依法得以自行決定（Ooyen, 2015: 18），但卻不太可能漠視總理或國會意向。因為一旦國會否決了信任案就代表同意解散 J. K. Rütters, 2011: 883）。也因此過去實務上，總統從未拒絕總理解散國會的請求。歷史上的三次經驗中，總統在考量政治現況後也都同意解散國會的要求。¹⁷ 同樣受到外在政治條件影響的還有總統對總理的提名權。總統的提名權雖是憲法明文規定，但至 2017 年前都沒有施展的空間，正是因為外在的政治條件不符合憲法上的使用要件（Ooyen, 2015: 19; Rütters, 2011: 883）。由於總統通常會待各政黨組閣談判成功，並確認總理候選人後，才會正式啟動提名程序。也因此過去 23 次的（含 2018 年的選舉）總理選舉過程中，預定的總理人選都是在第一輪投票時就拿到絕對多數而當選。

然而，這樣的情況到了 2017 年聯邦眾議院選舉後有了改變。總

17. 歷史上曾經有過五次總理提出信任案，其中三次遭到國會否決：分別是 Willy Brandt（1972）、Helmut Kohl（1982）以及 Gerhard Schröder（2005）三名總理。

統提名權的憲法規定成了他介入協助調解組閣僵局的法源基礎。¹⁸ 受到 2015 年難民潮的影響，原本共組大聯合政府的基督教民主與社會聯盟（CDU/CSU）與社會民主黨（SPD）都在 2017 年的大選中大量流失選票。¹⁹ 而 2013 年成立的極右翼民粹政黨——另類選擇黨（Alternative für Deutschland，簡稱 AfD）則是在此次選舉中成功進入聯邦眾議院。除了以上三個政黨，加上自由民主黨（FDP）、綠黨（Bündnis 90/Die Grünen，簡稱 Grüne）、左翼黨（Die Linke），選後共有六個政黨在國會中獲得席次，使得籌組多數政府的難度增高許多（蕭國忠，2019）。

此次大選後，在排除極左、極右兩政黨（左翼黨與另類選擇黨）的情況下，僅剩基督教民主與社會聯盟與社會民主黨（兩大黨）共組大聯合政府，或是由基督教民主與社會聯盟、綠黨、自由民主黨（一大黨兩小黨）共組聯合政府的兩種可能。此兩者為組成多數政府的唯二選項。由於社會民主黨的民意支持度在過去參與大聯合政府期間持續下滑，基於此一慘痛經驗，因此拒絕再度與基督教民主與社會聯盟組成大聯合政府，使基督教民主與社會聯盟必須探求與綠黨及自由民主黨共同組閣的可能性。不過由於綠黨及自由民主黨之間立場歧異過大，長達近兩個月的摸底會談（Sondierungsgespräch）

18. 在過去的歷史中，曾經有 Heinrich Lübke 總統試圖介入政府組成的程序，希望盡力促成大聯合政府，不過並未成功。在該次的選舉中基督教民主聯盟（CDU）與自由民主黨（FDP）拿下了過半的席次，因而無需組成大聯合政府，使得 Lübke 的願望幻滅。Lübke 的例子也說明了，一旦國會的政黨可組成有穩定多數的政府，總統對於內閣首長並沒有決定性的影響力（Tavits, 2008: 88-89; Strohmeier, 2008: 187）。

19. 基督教民主聯盟(CDU)之姐妹黨巴伐利亞基督教社會聯盟（Christlich-Soziale Union in Bayern，簡稱 CSU）也是大聯合政府中之一員，兩黨在聯邦層面所組的聯盟稱為基督教民主與社會聯盟（CDU/CSU），亦稱聯盟黨（Union 或 Unionsparteien）。

²⁰ 終告失敗。當一切看來僅剩重新選舉與組成少數政府這兩個選項時，總統公開地出面介入組閣僵局。²¹ Frank-Walter Steinmeier 總統為了避免另類選擇黨在重新選舉中獲利，積極介入調解以避免國會重選，邀請各個政黨領袖入總統府商談組閣的可能。其中又以他自己所屬的社會民主黨為主要遊說對象。然而，當時社會民主黨的黨魁 Martin Schulz 多次對外堅決表示拒絕再與基督教民主與社會聯盟共組大聯合政府，黨內也有相當強烈的聲音反對參與組閣。不過最後在總統積極的協調下，Schulz 改變原先立場，冒著黨內分裂的危機，再次帶領社會民主黨參與組閣（Focus, 2017）。由於若非總統出面調停，社會民主黨再次參與大聯合政府的可能性微乎其微，因此德國總統在組閣中所扮演的角色也被重新評估。德國公共電視亦評論，在過去德意志聯邦共和國的歷史中，從未有一位總統在組閣問題上扮演過如此重要的角色（Tagesschau, 2017）。

我們雖然無法確定此次聯合內閣在總統沒有介入的情況下是否得以組成，然而可以確定的是，這次組閣過程中總統運用了憲法所賦予他的權力。根據聯邦眾議院知識服務部門（Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, 2017）在此次組閣僵局發生後對於組閣程序相關法條的釋疑，他們認為基本法第六十三條第一款規定總統提名總理人選，既是總統的權力也是義務，總統有必要「在

20. 基督教民主與社會聯盟領袖梅克爾（Angela Merkel）與綠黨及自由民主黨的協商並非正式的組閣談判（Koalitionsverhandlung），他們的協商仍舊處於前置作業，是在試圖找出各黨可以合作的大方向，因此僅能稱為摸底會談（Sondierungsgespräch）。真正的組閣談判討論的則是組閣合約中的細項以及內閣中的人事問題。

21. 不僅德意志聯邦共和國沒有組成少數政府的政治文化，基本法上的規定對於少數政府的籌組其實也相當嚴苛（Strohmeier, 2009: 268-269），未獲國會過半數支持的總理只有在國會無法以絕對多數選出總理時才可能出現，而且少數政府的組成還須經過總統的同意，因為總統也可以決定解散國會。

合宜的時限內 (*innerhalb einer angemessenen Frist*)」提出總理人選。該部門也提及，若總統沒有履行這個義務，有關機關在法理上可以向聯邦憲法法院提告。而在 2017 年 11 月 19 日組閣摸底會談失敗的次日，總統發表談話一開頭便指出這個時限問題。他認為大選結束已屆八週，各政黨依舊沒有任何組閣成功的跡象，是德意志聯邦共和國成立以來首次出現的現象，因此他必須出面予以協助。²² 總統出面解決僵局的實務其實也符合德國學界許多關於總統權限的憲法解釋，認為德國基本法賦予總統的角色定位之一就是在危機中能發揮作用 (Ooyen, 2015: 18)。Strohmeier 也認為基本法中關於總統提名總理的規定，讓總統可在內閣難產的情況下有類似「助產士的作用 (*Geburtshilfefunktion*)」 (Strohmeier, 2008: 188)。從此例子來看，憲法賦予總統提名總理的衡量權並非沒有實質意義，只不過這個權力在過去的政治條件限制下都處於休眠的狀態，直到組閣危機出現後才被喚醒。由於近年來德國政黨體系持續發生變遷，籌組政府的難度增加，未來總統在國會各政黨籌組政府的過程中是否仍有機會扮演重要角色，值得繼續觀察。

伍、義大利總統的憲政角色

本文的另一個案例選擇的是義大利。本節的分析將指出，義大利的總統不論是在憲法規範上或是實際運作上，都展現總統在內閣制中亦可扮演強勢領導人的角色。總統參與該國政治，相當明顯地與外在條件相關：該國零碎化的政黨體系，以及政黨體系所經歷的

22. 2013 年德國各政黨籌組政府為時 86 天，已創下至當時為止最長的籌組政府時間。2018 年再度破記錄達到 171 天，比 2013 年的記錄再高出一倍。上述現象顯示德國各政黨組閣越發困難。

動盪，讓義大利總統須比德國總統更加積極地參與政治。若整體環境有利於總統，他甚至可以主導政府的延續與否或其走向。儘管總統有意識地盡量不過度插手時政，不過在如此的政治環境條件下，仍讓總統參與政治的實務漸漸成為該國的憲政慣例。若德國總統已可歸類為「監督型的總統」，那麼曾經籌組「總統內閣」的義大利總統，則應可歸類為介於「監督型」及「共同執政型」類型之間的國家元首。以下本節將就義大利總統的產生方式、總統的憲法權限與實際運作，探討義大利總統的憲政角色。

一、總統產生方式

義大利共和國總統（*Presidente della Repubblica Italiana*）一職的創建是於 1948 年元月。該決定可回溯到 1946 年義大利民眾透過公民投票決定該國將從君主制改制為共和制，共和制的支持者以微幅的差距取勝（Hartmann and Kempf, 2011: 155）。憲法第八十三條規定總統的選舉方式為間接選舉，由國會兩院議員以及 58 名地方代表共同組成（由 19 個地方議會各選舉三名代表，擁有較少人口的 Valle d'Aosta 選舉一名代表）聯席會議，由聯席會議選出總統（Nanetti and Leonardi, 2015: 338）。總統參選人必須年滿 50 歲，當選人必須獲得三分之二以上的票數。若前三輪未能選出，之後以獲得半數以上票數的候選人當選。

關於總統的任期，義大利憲法只有在第八十五條中規定其任期為七年，對於是否能連任沒有直接的規定，但一般認定此條款並沒有禁止總統競選連任（Hartmann and Kempf, 2011）。儘管如此，從表三中可以看見，幾乎所有總統皆僅擔任一屆總統，唯一例外是 Giorgio Napolitano 總統（其連任原因詳見下文）。由於 Napolitano

並非自願參與選舉，因此他也未完成第二任任期，於 2015 年辭職。另兩名未完成七年任期的總統為憲法施行後的首位總統 Enrico De Nicola 與 1960 年代的總統 Antonio Segni。前者的任期被行憲當年舉行的總統選舉中斷，而 Segni 則因健康關係僅任職兩年。與德國總統相同的是，義大利大多數的總統於任前亦皆積極活動於政治圈中，多位甚至擔任過內閣總理、代理總理與眾議院議長。儘管過去多數總統皆具黨員身分，但近幾屆總統在任職期間皆屬無黨籍，似乎是自 Carlo Azeglio Ciampi 總統後的一種新趨勢。

表三 義大利歷任總統及其基本背景（就任總統前曾擔任的職務）

| 總統任期 | 擔任總統時 黨籍 ²³ | 內閣成員 （最高） | 其他代表性職位 |
|-----------------------------------|---------------------------|--------------|---------|
| Enrico De Nicola （1948 至 1948） | PLI | -- | 眾議院議長 |
| Luigi Einaudi （1948 至 1955） | PLI | 代理總理 | 中央銀行行長 |
| Giovanni Gronchi （1955 至 1962） | DC | 部長 | 眾議院議長 |
| Antonio Segni （1962 至 1964） | DC | 總理 | -- |
| Giuseppe Saragat （1964 至 1971） | PSDI | 代理總理 | 制憲議會議長 |

23. 表中總統所屬政黨的正式名稱如下：PLI 為義大利自由黨（Partito Liberale Italiano），於 1994 年解散；DC 為基督教民主黨（Democrazia Cristiana），於 1994 年解散；PSDI 為義大利民主社會黨（Partito Socialista Democratico Italiano），於 1998 年解散；PSI 為義大利社會黨（Partito Socialista Italiano），於 1994 年解散。

| 總統任期 | 擔任總統時 黨籍 ²³ | 內閣成員 (最高) | 其他代表性職位 |
|--|---------------------------|--------------|---------|
| Giovanni Leone (1971 至 1978) | DC | 總理 | 眾議院議長 |
| Sandro Pertini (1978 至 1985) | PSI | -- | 眾議院議長 |
| Francesco Cossiga (1985 至 1992) | DC | 總理 | 參議院議長 |
| Oscar Luigi Scalfaro (1992 至 1999) | DC | 部長 | 眾議院議長 |
| Carlo Azeglio Ciampi (1999 至 2006) | 無黨籍 | 總理 | 中央銀行行長 |
| Giorgio Napolitano (2006 至 2015) | 無黨籍 | 部長 | 眾議院議長 |
| Sergio Mattarella (2015 年起) | 無黨籍 | 代理總理 | 憲法法院法官 |

資料來源：整理自 Grimaldi (2011: 107)。

二、總統的憲法權限

與德國總統不同的是，憲法給予義大利總統相當多直接的權力來源。雖然制憲過程中，許多參與憲法制定的人士反對賦予總統過大的權限，不過最後各方意見協調出來的憲法，卻因為簡潔寬鬆的憲法規定而使總統實際上享有頗大的權力 (Pasquino, 2015: 91)。義

大利總統與許多內閣制國家的國家元首一樣享有類似的基本權力（如任命總理、解散國會、簽署法案），但義大利憲法對於總統權力的行使程序並沒有詳細的規定（Newell, 2010: 57）。也因此有學者認為單就憲法本文來看（Hartmann and Kempf, 2011: 156），義大利是歐洲二戰後少數幾個賦予總統較大權限的國家之一。儘管義大利總統並非直選，他仍舊擁有「相當大的政治權力（considerable political powers）」（Nanetti and Leonardi, 2015: 338）。

首先是否決權的部分。義大利總統跟德國總統一樣能夠針對國會通過的法案行使否決權。然而與德國總統不同的是，義大利憲法直接明文賦予總統否決國會通過之法案的權力。總統否決權的行使並不需憲法其他條文的配合，或是透過憲法解釋延伸出來。該國憲法明文規定，總統可以在法律公布前，向參、眾兩院提出理由書「要求對法案重新審議」（第七十四條第一項）。而且由於憲法並未規定總統行使否決權的細節，所以總統能實質地針對法案內容合適與否進行審查，而不是僅做違憲與否的審查。然而，總統否決權在義大利屬於一種延宕否決（suspensive veto），若國會有能力整合出多數，也可以反過來以相對多數決推翻總統的否決（Newell, 2010: 58）。

義大利總統另一項重大權力，是憲法賦予他在組閣過程中得以扮演的角色。單就憲法文字「政府由內閣總理及部長組成」以及「總統任命內閣總理及內閣總理所提名之部長」（第九十二條）來看，義大利籌組政府的權力主要落在總統身上。而且憲法當中缺少關於籌組政府程序的細項規定（Tarzia, 2008: 78），並不像德國基本法在程序上規定由國會選出總理（Weber, 2002: 169），理論上總統在此可以享有自主的政治衡量空間。義大利總統不需像德國總統必須等到國會各政黨組閣出現困難時，才能介入任命總理人選。另外，義

大利總統也可以自主斟酌是否解散國會。這部分在憲法上的規定讓總統享有相當大的自主權力，他可在「聽取國會兩院議長的意見後，解散兩院或其中一院」（第八十八條第一項），而國會兩院議長的意見對總統來說並沒有約束性（Franciscis, 2001: 26）。總統解散國會的唯一限制是憲法第八十八條第二項規定：「總統在其任期的最後六個月內不得行使該項權力，但其與國會任期的最後六個月全部或部分重疊的情況除外」。²⁴

三、實際運作下總統的權力

義大利的總統選舉有幾項特徵（Spotts and Wieser, 1986: 124; Pasquino, 2015: 83-84）。一、高度政治化：儘管一般來說，多數人都期待總統是超越政黨政治的，但實際上，政黨在提名人選時已會考量總統在政治實際運作上可能扮演的角色，考量他對特定政黨或政治人物的影響，或是與共推總統人選的政黨未來合作的可能性（Pasquino, 2015: 83-84）。二、常需經過多輪選舉才能選出：由於選舉高度的政治化，而總統的選出門檻偏高（前三輪選舉要求三分之二的多數同意；而第四輪之後則是過半數同意），在政黨體系零碎化的背景下共識不易達成，因此常常需要多輪的表決才能選出總統。極端的例子如 1971 年 Giovanni Leone 在第 23 輪表決中選出，1964 年 Giuseppe Saragat 在第 21 輪表決中選出。到目前為止，僅有兩位總統在第一輪就贏得必要的票數。整體來說，選出一位總統平均要經過 10 輪的表決（Grimaldi, 2011: 106）。三、總統的人選相當難以預測：在過去實際選舉經驗中，從未有政治人物公開表達想競

24. 這項規定的原意，是避免擬競選連任的總統，在舊的國會多數不利於他連任時，利用解散國會的職權去提高自己連任的機會（Hartmann and Kempf, 2011: 169）。

選總統的意願 (Pasquino, 2015: 83)。而且因為黨內派系常在總統選舉上意見分歧，使得執政黨正式提名的人選很少真正贏得選舉 (Grimaldi, 2011: 106)。不過整體而言，儘管義大利總統的選舉高度政治化，在 1994 年以前，歷任的總統除了 Sandro Pertini (1978 至 1985) 與 Francesco Cossiga (1985 至 1992) 較會就時政對公眾表明自己的意見和立場外，其他總統都盡量與政治保持一定的距離，大多都扮演著類似國家公證人的角色 (Leonardi, 2017: 85)。

然而，總統試圖保持政治中立並不意味沒有政治權力，只是其權力外延程度會隨著政治條件的變動而起伏。有學者就明確指出義大利總統的政治角色與政黨勢力是呈現負相關的關係 (Pasquino, 2012)。當政黨勢力穩定龐大時，總統的權力是被限縮住的；而一旦政黨勢力衰弱，則總統的權力就會像手風琴 (accordion) 般向外延展。²⁵ 關於這點，多數的學者都有相當的共識 (Trautmann and Ullrich, 2004: 555; Köppl, 2007: 141; Hartmann and Kempf, 2011: 162; Grimaldi, 2011: 109; Nanetti and Leonardi, 2015: 337-338; Newell, 2010: 58)。整體而言，義大利總統政治角色改變的主要分界點，是在 1992 年至 1994 年間政黨體系發生重大動盪的時期。在此之前，總統的憲政角色大致上可說是有名無實；然而在此之後，由於政黨體系的變遷與執政聯盟內部關係的複雜化，使得總統的政治權力開始有了實質的意義，總統的憲政角色也變得無法以虛位元首的概念來理解。

(一) 政黨體系的動盪與總統實權化的開始

義大利政黨體系長期以來多黨林立，該國從二戰後共和制度

25. 義大利國內常以手風琴來比喻總統權力的縮放，這個說法出自曾任義大利總理的 Giuliano Amato (Pasquino, 2012: 847; Amoretti and Gianone, 2014; Furlong, 2015)。

建立到 1992 年前，國會內部至少都有九個政黨存在（Nanetti and Leonardi, 2015: 359）。Giovanni Sartori 亦把二戰後義大利的政黨體系定位為所謂的「極端多黨體系」（Sartori, 2005: 117）。由於政黨數目眾多，因此沒有政黨可以單獨組閣。而且多黨組成的聯合內閣又常因盟友或是黨內派系意見分歧而破裂。也因為如此，義大利的政府在 1950 年代以後就更迭頻繁（Trautmann and Ullrich, 2004: 561）。

這樣的環境看起來似乎相當有利於總統插手政治運作。然而如前文所述，總統的實權化卻沒有在這段時間內發生，而是直到 1992-1994 年後才發展出來。探究其原因，與 1992 年前該國政黨體系的特殊性密切相關。1992 年前義大利政黨政治有兩個重要特徵，使義大利的政黨政治仍舊可以在不穩定中維持某程度的穩定。其一是基督教民主黨（Christian Democracy，簡稱 DC）的優勢地位；其二是被壓抑的政黨競爭。在 1992 年前，基督教民主黨在眾議院選舉中往往能囊括超過百分之三十的選票（Nanetti and Leonardi, 2015: 362），為該國主要的執政黨。過去的總理也大多都由該黨人士出任，因此基督教民主黨的存在為該國提供了一定程度的政治延續性與穩定性（Nanetti and Leonardi, 2015: 322）。另外，基督教民主黨的優勢地位也是一種特殊時代下的產物。冷戰的開始與美國的施壓，使該國的第二大黨義大利共產黨（Italian Communist Party，簡稱 PCI）持續地被排除在執政聯盟之外，無法取代基督教民主黨成為最大的執政黨。被壓抑的政黨輪替也讓義大利的第一共和時期（二戰後至 1994 年）有著「被阻擋的民主（blockierte Demokratie）」的稱呼（Köppl, 2010: 148）。

基於上述的特殊因素，義大利 1992 年前的政黨體系儘管無法產

出穩定的政府，但也並未弱勢到總統必須插手政局的程度。不過，隨著 1980 年代末期各政黨連續爆出貪污醜聞，導致 1992 年至 1994 年間基督教民主黨的解體及政黨體系的大洗牌，為總統實權化揭開序幕。時任總統的 Oscar Luigi Scalfaro（1992 至 1999）就被認為是總統實權化的代表性人物（Amoretti and Giannone, 2014: 440; Furlong, 2015: 80; Nanetti and Leonardi, 2015: 340; Pasquino, 2015: 92），其權力的轉變主要展現在該國組閣的憲政程序上。在此之前，從二戰後到 1992 年之間，總理的任命程序通常是由國會多數聯盟提出一名總理人選供總統任命，總理人選主要操縱在國會政黨手中，總統任命僅是形式上的程序之一。然而由於 1992 年至 1994 年間爆發的弊案牽涉範圍之廣，使得國會幾乎無法正常運作，這遂將總統置於可發揮實權的政治條件下，一開始國會政黨被迫提供總統多位總理人選供其圈選（Pasquino, 2012: 848-849），²⁶ 而隨著危機加劇，大規模的國會議員及政府成員也涉案的情況下，「總統內閣」（government of the president）（Grimaldi, 2011: 111）成為了義大利渡過危機的選項。Carlo Azeglio Ciampi 總理（1993 至 1994）以及 Lamberto Dini 總理（1995 至 1996）都是由總統說服國會政黨所籌組而成的官僚政府。這其中又以 Ciampi 內閣最為特殊。除了該名總理是義大利史上第一位不具有民意基礎的行政首長以外，其內閣部長人選與重大執政方針很大程度上都遵循了總統的建議與指導，以至於義大利的政治學者也稱這位總理其實就是總統的「代理人」（Pasquino, 2012: 849）。

另一總統實權化的現象則是顯現在總統解散國會的權力上。雖

26. 總統最後選擇名單上的 Giuliano Amato 擔任總理，一方面希望由他帶領義大利走過金融危機，另一方面也是因為 Amato 是名單上最沒有受到醜聞牽連的人（Pasquino, 2012: 849）。

然曾經有總統，如 Francesco Cossiga 表示過他可以在「必要時不顧國會的意願」解散國會（Hartmann and Kempf, 2011: 169），但總統實務上卻不會輕言行使解散國會的權力。這個權力的運作必須搭配總統籌組政府的任命權來看。由於總統擁有籌組政府的權力，使得總統得以在政府執政危機發生時，在解散國會與試探國會多數組閣的可能之間二擇一。通常總統會拒絕將解散國會看作是唯一解決危機的方式（Grimaldi, 2011: 112），而會先盡力去試探其他政黨組閣的方案，直到沒有其他的可能才會解散國會（Köppl, 2010: 154）。正是出自如此的考量，Scalfaro 總統在 1994 年及 1998 年分別拒絕了時任總理的 Silvio Berlusconi²⁷ 及 Romano Prodi 解散國會重新選舉的請求。總統拒絕總理解散國會，除了凸顯憲政運作上總統與總理之間具有潛在的權力衝突，也顯示在解散國會一事上，總統才是最終的決斷者。Scalfaro 總統就根據憲法第八十八條「總統可在聽取國會兩院議長意見後，決定是否解散兩院或其中一院」告訴 Berlusconi，總統才是有權得以決定是否解散國會的人（Pasquino, 2012: 850）。Scalfaro 總統並指出，由於根據憲法第九十四條規定，政府必須獲得國會兩院的信任，所以一旦政府失去國會多數的信任，此時總理與政府的正當性不足，他有權可以拒絕總理解散國會的要求（Pasquino, 2015: 92）。

整體而言，義大利總統介入組閣及解散國會的權力與國會政黨勢力之間關係緊密。在上述 1998 年總理要求總統解散國會的例子中，當中間偏左的國會政黨仍舊有能力籌組多數政府時，總統即不願解散國會而讓政黨自行推選新的總理人選（Grimaldi, 2011: 112）。

27. Berlusconi 曾經四度擔任義大利總理，其任期分別是 1994 年至 1995 年、2001 年至 2005 年、2005 年至 2006 年以及 2008 年到 2011 年。

此外我們可以觀察到，一旦國會政黨能夠穩定本身的勢力，並排解執政聯盟內部歧見，總統插手政治的空間也會隨之縮小。當 2001 年第二度擔任總理的 Berlusconi 能持續有效地維持義大利力量黨（Forza Italia，簡稱 FI）與其盟友北方聯盟（Lega Nord，簡稱 LN）及全國聯盟（Alleanza Nazionale，簡稱 AN）之間的合作關係，並有效排解彼此間的歧見，時任總統的 Ciampi（1999 至 2006）在組閣問題上便沒有太大的施展空間（Furlong, 2015: 84），也未遇上需提早解散國會的情況。

不過國會多數聯盟能夠持續有效維持內閣的穩定在義大利實屬例外，多數聯盟之間的嫌隙與黨內的內鬨常造成聯合內閣垮台。1994 年後隨著基督教民主聯盟解散，過去長期由該黨主導的聯合政府，開始轉變為由左、右兩大聯盟輪流執政的狀況，左右兩大聯盟內部的多方勢力也更加複雜。一方面，政黨體系經歷大動盪後，大黨的弱化讓共組聯合政府的小黨可以扮演不合比例的重要角色。與 1992 年之前國會前兩大黨共可囊括全國百分之六十到七十之間的選票相較，在 1992 年至 2006 年之間，由最大的兩黨所拿下的選票只佔總體選票不到百分之五十（Nanetti and Leonardi, 2015: 362）。另一方面，由於原先中間派的政黨在政黨體系動盪後也開始選擇各自加入左、右陣營，以致於兩大陣營內部都存在著更多不同勢力。在如此的背景下，一旦執政聯盟無法平衡內部的勢力，便常導致政府垮台的危機。此時的政治條件便有利於總統的介入，²⁸ 在國會政黨勢力

28. 義大利的國會政黨在多黨體系下為求執政的穩定，籌組政府時傾向納入更多政黨以求更穩定的多數，但執政聯盟內部意見無法整合的機率也隨之增高（Köpl, 2007: 145）。此外，執政聯盟的脆弱性也與該國國會議員常脫離所屬國會黨團加入另一個黨團相關。義大利的黨團組織規範規定，不論該名國會議員選舉時的所屬黨籍，他都可以自由選擇加入國會的特定黨團。而且在選舉中組成聯盟的政黨，在選後也可能會分別組成自主的黨團，讓整體

減弱的同時，我們又可以觀察到總統聲勢及權力的提升。2008 年第四度擔任總理的 Berlusconi 就因與黨內其他要角不合而造成自由人民黨（Il Popolo della Libertà，簡稱 PdL）²⁹ 內鬨分裂（Nanetti and Leonardi, 2015: 393），讓當時的總統 Giorgio Napolitano（2006 至 2015）再度擁有掌握政局方向的機會，也使總統實權化進入另一個里程碑。

（二）總統實權化漸成憲政慣例

Napolitano 總統與 Berlusconi 總理在政治上的角力，可以說是繼 Scalfaro 總統以來另一個總統實權化的高峰，而且也再度確認總統的憲政角色可延展的程度。2008 年再度出任總理的 Berlusconi 由於聯合政府的內鬨，在 2010 年就面臨國會多數搖搖欲墜的情況。聯合政府自家議員持續的倒戈加上歐債危機，讓 Napolitano 總統也開始謀劃 Berlusconi 政府的倒台。Napolitano 總統為了逼迫 Berlusconi 辭去總理職務，早已私下尋找可能繼任總理的人選，另外也在 Berlusconi 辭職前，就技巧性地為繼任總理的人選鋪路（Day, 2015: 170-172）。³⁰ 儘管總統小心避免留下政治不中立的形象，不過 2011 年 Berlusconi 的去職，仍被普遍認為是跟 Napolitano 總統在背後的運作有相當大的關係（Thompson, 2012: 332），Berlusconi 也曾數度公開批評歐盟領袖與 Napolitano 總統共同策劃「政變」對抗他。Berlusconi 下台後，Napolitano 總統再度組成所謂的「總統內閣」，短短 24 小時內任命不具民選議員身分的技術官僚 Mario Monti 出任總理，並且還親

的合作變得困難。若不想加入特定的黨團，議員就必須加入所謂的「混合黨團（gruppo misto）」。混合黨團的概念與我國「政團」類似，混合黨團可納入不同的政黨或是分屬不同黨籍的國會議員（Köppel, 2007: 125-127）。

29. 自由人民黨是 2007 年由義大利力量黨（FI）與全國聯盟（AN）合併而成的新政黨。

30. Napolitano 總統先任命他所中意的總理候選人 Mario Monti 為終身參議員，並對外暗示 Monti 將成為總理，藉此對 Berlusconi 施壓，希望其盡快下台。

自對外保證國會內的政黨會共同承擔制度改革的責任以度過歐債危機。比較起前兩個由官僚領導的內閣（1993 年的 Ciampi 內閣與 1995 年的 Dini 內閣），Monti 內閣幾乎全由非政黨人士出任。有學者就指出，這個內閣的組成強烈地顯示該國當時政黨體系疲弱的程度（Verzichelli and Cotta, 2018: 78）。

Napolitano 總統在這段時間內不僅引導新政府的產生，確認了新政府依循的政策方向（Furlong, 2015: 85），他與 Berlusconi 之間的角力也顯示政府在沒有穩定國會多數支持的條件下，總統不但在總理人選的選擇上可以享有相當大的空間，而且總理下台的時機其實很大程度可以操縱在總統的手中。在上述案例中，當 Berlusconi 因國會多數聯盟搖搖欲墜而想提請總統解散國會時，Napolitano 總統也清楚表示解散國會與否是屬於他的特權。Napolitano 總統進一步確認 Scalfaro 總統以來對總統之解散國會權力的憲法解釋，認為若解散國會的要求是出自一個已失去國會多數支持的政府，總統並不需要言聽計從（Pasquino, 2012: 854）。換言之，在適當的政治條件下義大利總統其實可以主導政府的延續與結束。

儘管 Napolitano 總統實質介入插手政治也削弱了他原本在民間的崇高聲望及支持度（Grimaldi, 2017: 245），但這並未讓總統就此與國內政治絕緣。2013 年五星運動（Movimento 5 Stelle，簡稱 M5S）的崛起再度顛覆了義大利的政黨體系，總統又必須在危機中扮演維繫穩定的角色。2013 年五星運動在國會選舉中成為左右兩大陣營以外的第三大勢力，該黨的崛起使得中間偏左的政黨聯盟儘管在眾議院尚能享有多數，但卻無法在參議院獲得足夠的票數成功組閣，而且左、右派陣營也遲遲無法排除歧見共組大聯合政府。在當時的組閣僵局下，任期即將屆滿的 Napolitano 總統因而受左、右陣營之政

黨領導人共同敦促，臨危受命，打破該國過去傳統而二度參選總統。總統此舉也再度左右了義大利政府的組成。因為 Napolitano 總統二度參選的條件，就是左右兩大陣營必須共同支持 Enrico Letta 出任總理，聯手組成大聯合政府（Nanetti and Leonardi, 2015: 376）。Letta 內閣也是繼 Monti 內閣後，由 Napolitano 總統介入籌組而成的政府。

許多觀察義大利政治的人士漸漸意識到，長期以來有利於總統運作實權的政治環境，似乎開始樹立該國總統較積極參與政治的憲政習慣，讓總統介入籌組政府的過程逐漸成為一種慣例。過去總統插手組閣的實務雖較常出現在國會選舉無法產出多數聯盟的時候，不過現在不論政黨是否有能力籌組政府，總統似乎總是或多或少會在組閣問題上發揮他的影響力（Trautmann and Ullrich, 2004: 557; Köppl, 2007: 141-142）。總統任命總理的權力，在實務上也漸漸延伸到對內閣部長人選的指導權。這樣的習慣從 Scalfaro 總統開始樹立（Nanetti and Leonardi, 2015: 340），儘管這種實務一開始有不符憲法規定的疑慮，不過在總統幾次主導政府的籌組之後，總理在組閣過程中也開始會徵詢總統關於內閣人選的意見。³¹ 最近一個極端例子，就是現任的 Sergio Mattarella 總統（2015 年起）為了減輕五星運動與聯盟黨（Lega）³² 共組政府後推動的反歐政策可能為義大利帶來的負面效應，在 2018 年的組閣程序中強制插手部長人選，³³

31. 嚴格來說，總統插手內閣人選的憲政慣例逾越義大利憲法規定。根據憲法第九十二條第二款規定，總統必須任命總理所提名的部長人選，在任命內閣部長上總統並未享有自主的政治衡量權力。從憲法文字來看，沒有總理的提名就沒有總統任命的程序。在德國，類似的規定被嚴格遵守；但在義大利的憲政慣例上，總統卻得以影響內閣成員的組成。

32. 該黨原名為 Lega Nord。由於 Lega Nord 的勢力已經往整個國家擴大，所以 2018 年起將黨名中的 Nord（北方）刪除。

33. Mattarella 總統為了削弱新政府的反歐色彩，堅決反對反歐立場極為鮮明的人選 Paolo Savona 出任財政部長一職。

使得組閣一時陷入僵局。在此爭議中，聯盟黨抨擊總統勾結歐盟勢力對抗義大利人民，五星運動甚至公開要求對總統進行彈劾。但在總統的堅持下，最後兩黨還是在部長人選上做出讓步完成組閣。

除了組閣與解散國會，義大利總統也在一定程度上能影響立法的內容。儘管根據憲法第八十九條的規定，總統的指令都需受到內閣成員的副署才得以生效，以限制總統獨斷執行個人意志。不過研究也指出，隨著義大利政黨體系的重大變遷，總統對立法的影響力也開始增加。然而增加的並非總統使用否決權的次數，³⁴ 而是否決權所行使的範圍。過去否決權通常僅用在那些沒有足夠財源或是有明顯合憲性疑慮的法案上，但尤其是自 Ciampi 總統開始，國家重大的法案如國家廣電法、司法改革相關法案或是勞動法也開始成為總統關注的焦點，受到其否決權的制衡（Grimaldi, 2011: 113-114）。

除此之外，總統也開始利用與公眾對話的方式影響法案走向。對總統而言，此方式不需要經過內閣成員的副署，運用上更具彈性，可以涉及更廣泛的議題（Amoretti and Giannone, 2014: 444-448）。而且自 Ciampi 總統開始，總統亦常常針對重大議題進行所謂的「道德勸說（moral suasion）」，他以國會或政府成員為對象，利用與國會議員與政府成員私下會面或正式信件等方式表達疑慮，來影響法案內容。值得注意的是，儘管 Ciampi 總統面對的是擁有穩定國會多數支持的政府，而未能在政府人事佈局使用憲法權力，但他的柔性勸導在義大利常被視為是相當有效的手段，也因此被稱作是在國會與政府之外一位極具影響力的共同立法者（Grimaldi, 2011: 116）。繼任的 Napolitano 總統亦常使用上述方式作為影響立法的策略。隨

34. 1994 年到 2010 間，義大利總統共行使了十五次否決權，將法案退回國會（Grimaldi, 2011: 113）。

著此憲政慣例的發展，意味著針對總統權力的探討除了分析憲法規範之外，也有必要重視其非正式權力所發揮的政治影響力。

由於義大利總統權力隨著憲政實務及接二連三的危機逐步擴大，該國的憲政體制也常被稱為是一種義大利式的半總統制（Amoretti and Giannone, 2014: 452）。不令人意外的是，在義大利1990年代經歷了一連串政治動盪之際，義大利國內也對於是否該採行半總統制有熱烈的討論（Elgie, 2011: 93-94）。或許正因為總統常扮演危機中穩定的角色，義大利國內各界似乎對於總統權力將更形擴大的半總統制有比較高的接受程度。不過，對於總統參與政治，義大利國內仍舊有許多批判性的看法：對於總統來說，能夠逐漸在政黨危機中奠定更大的憲政權力主要是基於民眾對總統一職的高度信任（Amoretti and Giannone, 2014: 446），然而總統過度參與政治的潛在後果就是總統的公正性遭受質疑，進而傷害該職位的公信力（Grimaldi, 2011: 116）。³⁵ 而且總統介入政治的界限必須謹慎拿捏，面對爭議性極大的政治人物如 Berlusconi 或是五星運動這種民粹型的政黨，就算總統享有道德上的優越性，對於政府與國會過度行使制衡的角色，也有可能使民選政府與民意機關的威望受損，而削弱民眾對民主制度的信賴感。

陸、結語

本文一方面對全世界內閣制國家的總統職位設計進行概括性的

35. 當總統介入政治越深，也將留下更多的案例讓後人評判其做法的必要性與公正性。例如，針對五星運動在2013年國會選舉中的成功，就有人批評是Napolitano總統在2011年未解散國會而遺留下的後果。因為他當時任命的官僚政府過度向歐盟傾斜，而使疑歐派的五星運動在這樣的時空背景下崛起（Kanter and Schmitt, 2018: 2）。

探討，另一方面也對德國與義大利這兩個典型內閣制國家的總統憲政角色進行較深入的探討，指出內閣制的憲政設計下總統的角色並不侷限在虛位元首上，也存在實際參與執政或是對政府有監督作用的總統。在分析過總統憲政規範上的權力及實際運作上所扮演的角色後，德國總統應可歸類在 Strohmeier 所提的監督型國家元首類型。這是因為不論是在否決權還是組成政府的程序上，總統都享有部分自主的權力。該國過去的案例顯示，總統否決權這項權力的使用較不受到外在政治環境的條件影響，而是當總統認為法案有違憲疑慮時便可提出，這部分的權力即可作為制衡與監督政府的工具。在政府組成的程序中，德國總統亦享有部分自主權，但這部分的權力則相當受到國會多數狀況的影響。近年來，有利於總統使用這項權力的外在條件開始出現；政黨的零碎化讓過去這項在政治上並沒有實質意義的權限，在 2017 年成為總統協助調解組閣僵局的法源基礎。不過整體而言，德國總統使用其權限的狀況相當節制，因此在一般印象上會被誤認為是僅具有象徵權力的總統。

若德國總統是一位介於監督型與象徵型之間的國家元首，義大利總統則應該歸類為介於執政型與監督型之間的國家元首。在該國，總統的行動很顯然與國會多數的穩定度與組成相關：1992 年後既複雜又零碎的政黨體系，及該國所經歷的內外危機，讓義大利總統在過去的實例中，不僅曾經主導政府的組成，甚至還為其設定過政策方向，組成過所謂總統的內閣。而且長期以來有利於總統運作實權的政治環境，似乎也開始樹立該國總統較積極參與政治的憲政習慣，以致於總統亦更常利用一些更具彈性的或較為軟性的方式，針對時政表達立場，作為監督制衡政府的手法。義大利總統或許在多數時間仍舊是扮演著監督型國家元首的角色，但他也具有成為一

名執政型國家元首的實權基礎。

這樣的發現也顯示，非直選的內閣制總統在幾項總統核心的權力上表現不凡，有時甚至可以超過半總統制的總統權限。在立法權力上，德國總統儘管沒有直接的否決權，但一旦總統拒絕簽署法案，要推翻總統的否決就只能藉由對聯邦憲法法院提出機關訴訟，由憲法法院裁決。關於國會多數無法推翻總統否決這點，通常在研究中被視為是評判總統是否擁有強大影響力的標準。如同在 Shugart 與 Carey (1992: 150) 對於民選總統權力的研究中，這項指標便會讓一位總統在立法權力中享有最高或次高的得分。依此，德國總統能夠拿到比總理總統制的法國總統更高的分數。在組成內閣、解散國會這種非立法權力的表現上，比德國總統更強勢的義大利總統儘管享有實權，不過總統並沒有可完全依照個人好惡組成政府，或是隨時解散國會的權力。若按 Shugart 與 Carey 的評分標準來看，這種受到外在政治條件牽制的總統會與法國總統的權力積分相似。整體而言，在立法權力及非立法權力上，德、義兩國內閣制的總統各有與若干半總統制（總理總統制）總統不分軒輊的權力基礎。

儘管上述兩國的總統擁有若干實權，但整體而言，他們在實務上都對本身的權力運作有所節制，這點特別是在德國總統的身上可以明顯地看到。這也凸顯了內閣制總統行動的正當性很大一部份來自其道德聲望，而這種道德聲望的來源就是他對自身權力行使上的節制。在德國，總統謹慎地行使否決權甚至為他換來更多的政治決策空間，使得更多人願意接受總統在法律上享有實質審查權的憲法詮釋。不過在義大利，總統雖試圖與政治保持距離，但受到該國的政治條件所牽引，他必須較頻繁介入政治運作的實務面，也引發該國內部不少批評。換言之，當總統的行動過於頻繁亦可能反過來傷

害總統聲望，而減損其權力運作之正當性。德義兩國的例子指出了內閣制的國家元首儘管可以是握有實權的，但他們最好在絕大多數的情況下節制行使權力，以確保能繼續握有實權，或是在必要時能夠運用這些權力。

最後，本文對於內閣制總統憲政角色的探討，也可為我國未來憲政改革提供一些啟示。關於我國當前憲政改革的辯論，有不少論者倡議我國憲政體制應朝純粹的內閣制修正。由於我國目前總統已經由人民直選且長期掌握實權，在路徑依循（*path dependence*）的制度變遷過程中，未來透過修憲公投將憲政體制改為內閣制，而將總統改為間接選舉產生的機會並不高。不過，一旦有機會將我國的憲政體制調整為典型的內閣制，仍有必要對總統的憲政角色審慎設計，勿因「內閣制總統為虛位元首」的傳統觀念與迷思而輕忽規劃總統的憲政角色。特別是基於我國長期以來以總統為核心的實際憲政運作，即便憲政體制改為內閣制並將總統改為間接選舉，人民對總統具有若干實權的角色期待可能也難以完全抹除。本文對於德、義兩國內閣制總統憲政角色的探討，應能為我國未來若走向內閣制時總統的職位設計提供一些參考的依據。

參考書目

- Albert, Richard. 2009. "The Fusion of Presidentialism and Parliamentarism." *American Journal of Comparative Law* 57: 531-578.
- Amoretti, Francesco and Diego Giannone. 2014. "The Power of Words: the Changing Role of the Italian Head of State during the Second Republic." *Modern Italy* 19, 4: 439-455.
- Bundespräsidialamt. 2020. "Verfassungsrechtliche Grundlagen." in <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Verfassungsrechtliche-Grundlagen/verfassungsrechtliche-grundlagen-node.html>. Latest update 19 March 2020.
- Bundespräsidialamt. 2020. "Amtliche Funktionen" in <http://www.bundespraesident.de/DE/Amt-und-Aufgaben/Wirken-im-Inland/Amtliche-Funktionen/amtliche-funktionen.html>. Latest update 19 March 2020.
- Bundeszentrale für Politische Bildung. 2018. "Die deutschen Bundespräsidenten." in http://www.bpb.de/themen/QFI4ZP,0,0,Die_deutschen_Bundespr%E4sidenten.html. Latest update 29 March 2019.
- Butler, Anthony. 2013. "The State of the South African Presidency." *The Journal of the Helen Suzman Foundation* 71: 4-9.
- Craneburgh, Oda van. 2009. "Restraining Executive Power in Africa: Horizontal Accountability in Africa's Hybrid Regimes." *South African Journal of International Affairs* 16, 1: 49-68.

- Constitute.2019. “Explore Constitutions.” in <http://www.constituteproject.org>. Latest update 24 March 2020.
- Day, Michael. 2015. *Being Berlusconi: The Rise and Fall from Cosa Nostra to Bunga Bunga*. New York: St. Martin's Press.
- Duverger, Maurice. 1972. *The Study of Politics*. New York: Thomas Y. Crowell.
- Elgie, Robert. 1999. “The Politics of Semi-Presidentialism.” in Robert Elgie. ed. *Semi-Presidentialism in Europe*: 1-21. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2008. “ ‘Difficult’ Cases: Guyana.” in <http://www.semipresidentialism.com/?cat=114>. Latest update 10 March 2019.
- Elgie, Robert. 2011. “Semi-Presidentialism in Western Europe.” in Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu. eds. *Semi-Presidentialism and Democracy*: 81-97. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Focus. 2017. “Der plötzlich mächtige Bundespräsident. Gabriel lacht sich ins Fäustchen: Wie Steinmeier die SPD spaltet.” in https://www.focus.de/politik/deutschland/der-ploetzlich-maechtige-bundespraesident-gabriel-lacht-sich-ins-faestchen-wie-steinmeier-die-spd-spaltet_id_7901507.html. Latest update 2 October 2018.
- Franciscis, Maria Elisabetta de. 2001. “The Presidency in Transition: Constitution and Praxis in Italy.” in Paolo Janni. ed. *Italy at Millennium: Economy, Politics, Literature and Journalism*: 7-67. Washington, D.C.: Cardinal Station.

- Furlong, Paul. 2015. "Silvio Berlusconi and the Italian Presidency: Accordions, Triangles and Constitutional Change." *Modern Italy* 20, 1: 77-90.
- Geis, Matthias and Bernd Ulrich. 2007. "Die neue APO macht mobil." in *Die Zeit*, 18 January 2007: 4.
- Grimaldi, Selena. 2011. "The Role of Italian Presidents: The Subtle Boundary between Accountability and Political Action." *Bulletin of Italian Politics* 3, 1: 103-125.
- Grimaldi, Selena. 2017. "The Leadership Capital of Italian Presidents: The Politics of Constraint and Moral Suasion." in Mark Bennister, Ben Worthy and Paul't Hart. eds. *The Leadership Capital Index: A New Perspective on Political Leadership*: 226-249. Oxford: Oxford University Press.
- Grunden, Timo. 2013. "Der Bundespräsident: Monarchisches Artefakt oder politisches Verfassungsorgan?" *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 23, 2: 301-318.
- Hartmann, Jürgen and Udo Kempf. 2011. *Staatsoberhäupter in der Demokratie*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Herzog, Roman. 2003. "Art. 64." in *Grundgesetz Kommentar*, Lfg. 21. München: C. H. Beck.
- Horeld, Markus. 2010. "Der gescheiterte Bürgerpräsident." in <https://www.zeit.de/politik/deutschland/2010-05/horst-koehler-ruecktritt-portraet>. Latest update 29 March 2019.
- Höreth, Marcus. 2008. "Das Amt des Bundespräsidenten und sein Prüfungsrecht." *Aus Politik und Zeitgeschichte* 16: 32-38.

- Ismayr, Wolfgang. 2004. "Die politischen Systeme Osteuropas im Vergleich." in Wolfgang Ismayr et al. ed. *Die politischen Systeme Osteuropas*: 9-69. Opladen: Leske + Burdrich.
- Jesse, Eckhard. 2000. "Bundespräsident." in U. Andersen et al. eds. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*: 53-55. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Kanter, Caroline and Silke Schmitt. 2018. "Ehrlichkeit vor Erfahrung." in https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9179cb9d-7f4f-2934-dbd1-adc1dd23bc70&groupId=252038. Latest update 27 February 2019.
- Köppl, Stefan. 2007. *Das politische System Italiens: Eine Einführung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaft.
- Köppl, Stefan. 2010. "Politische Führung zwischen 'Erster' und 'Zweiter' Republik: Italien." in Martin Sebaldt and Henrik Gast. eds. *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen: Theorie und Praxis im internationalen Vergleich*: 148-170. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kuenzi, Michelle and Gina Lambright. 2005. "Party Systems and Democratic Consolidation in Africa's Electoral Regimes." *Party Politics* 11, 4: 423-446.
- Lane, Jan-Erik and Svante Ersson. 2007. "South Africa: Explaining Democratic Stability." *Commonwealth & Comparative Politics* 45, 2: 219-240.
- Leonardi, Robert. 2017. *Government and Politics of Italy*. London: Palgrave Macmillan.

- Lhotta, Roland. 2008. "Der Bundespräsident als 'Außerparlamentarische Opposition'? Überlegungen zur Gewaltenteilung und Typologisierung des parlamentarischen Regierungssystems." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 39, 1: 119-133.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Nanetti, Raffaella Y. and Robert Leonardi. 2015. "Italy." in M. Donald Hancock et al. eds. *Politics in Europe*: 317-450. Sixth Edition. London: SAGE.
- Ndulo, Muna. 2002. "Presidentialism in the Southern African States and Constitutional Restraint on Presidential Power." *Vermont Law Review* 26: 769-802.
- Neto, Octavio Amorim and Marina Costa Lobo. 2014. "Semi-presidentialism in Lusophone Countries: Diffusion and Operation." *Democratization* 21, 3: 434-457.
- Newell, James. L. 2010. *The Politics of Italy: Governance in a Normal Country*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niclaß, Karlheinz. 1987. "Repräsentative und plebiszitäre Elemente der Kanzlerdemokratie." *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 35, 2: 217-245.
- Ooyen, Robert Chr. Van. 2015. *Das Amt des Bundespräsidenten: Fehldeutungen im parlamentarischen Regierungssystem*. Wiesbaden: Springer VS.

- Pasquino, Gianfranco. 2012. "Italian Presidents and their Accordion: Pre-1992 and post-1994." *Parliamentary Affairs* 65, 4: 845-860.
- Pasquino, Gianfranco. 2015. "The Presidents of the Republic." in Erik Jones and Gianfranco Pasquino. eds. *The Oxford Handbook of Italian Politics*: 82-94. Oxford: Oxford University Press.
- Pieper, Stefan Ulrich. 2014. "Die Ausfertigung der Gesetze." in Winfried Kluth and Günter Krings. eds. *Gesetzgebung. Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*: 483-521. Heidelberg: C.F. Müller.
- Pypers, Elaine and Mike Pothier. 2015. "South Africa's Parliamentary System: From Westminster to Hybrid?" in <http://www.cplo.org.za/wp-content/uploads/2015/02/BP-380-South-Africas-Parliamentary-System-May-2015.pdf>. Latest update 27 May 2019.
- Randall, V. and L. Svåsand. 2002. "Political Parties and Democratic Consolidation in Africa." *Democratization* 9, 3: 30-52.
- Rütters, Peter. 2011. "Worüber wir reden, wenn wir über den Bundespräsidenten reden. Oder: ... auf dem Weg zur Präsidentialisierung des Regierungssystems." *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 42, 4: 863-885.
- Rütters, Peter. 2013. "Direktwahl des Bundespräsidenten: Sehnsucht nach präsidentieller Obrigkeit?" *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 44, 2: 276-295.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Colchester: ECPR Press.

- Sawe, Benjamin Elisha. 2017. "What Type of Government Does Guyana Have?" in <https://www.worldatlas.com/articles/what-type-of-government-does-guyana-have.html>. Latest update 29 March 2019.
- Schmidt, Manfred G. 2007. *Das politische System Deutschlands*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan. 2003. "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction." *European Journal of Political Research* 42: 287-312.
- Sontheimer, Kurt and Wilhelm Bleek. 2000. *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Spotts, Frederic and Theodor Wieser. 1986. *Italy: A Difficult Democracy. A Survey of Italian Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steffani, Winfried. 1997. "Semi-Präsidentalismus: ein eigenständiger Systemtyp? Zur Untersuchung von Legislative und Parlament." in Winfried Steffani and Uwe Thaysen. eds. *Parlamente und ihr Umfeld*: 290-310. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Strohmeier, Gerd. 2008. "Der Bundespräsident: Was er kann, darf und muss bzw. könnte, dürfte und müsste." *Zeitschrift für Politik* 55, 2: 175-198.

- Strohmeier, Gerd. 2009. "Minderheitsregierungen in Deutschland auf Bundesebene - Krise oder Chance? Ergebnisse eines internationalen Vergleichs." *Zeitschrift für Politik* 56, 3: 260-283.
- Strohmeier, Gerd and Ruth Wittlinger. 2010. "Bundespräsident Horst Köhler: eine (kritische) Analyse." *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 8, 2: 228-250.
- Strohmeier, Gerd. 2011. "Mehr Legitimation = mehr Kompetenz? Staatsoberhäupter in parlamentarischen Regierungssystemen im Vergleich." *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 5, 1: 157-177.
- Strøm, Kaare. 2000. "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies." *European Journal of Political Research* 37, 3: 261-289.
- Tagesschau. 2017. "Regierungsbildung. Die Schlüsselrolle des Präsidenten." in <https://www.tagesschau.de/inland/rolle-des-bundespraesidenten-101.html>. Latest update 20 March 2019.
- Tarzia, Antonello. 2008. "Public Administration." in Giuseppe Franco Ferrari, ed. *Introduction to Italian Public Law*: 97-103. Milano: Giuffrè.
- Tavits, Margit. 2008. *Presidents with Prime Ministers: Do Direct Elections Matter?* Oxford: Oxford University Press.
- Thompson, Wayne C. 2012. *Western Europe 2012*. Lanham: Stryker-Post Publications.
- Trautmann, Günter and Hartmut Ullrich. 2004. "Das politische System Italiens." in Wolfgang Ismayr, ed. *Die politischen Systeme Westeuropas*:

553-607. Wiesbaden: VS Verlag.

- Verzichelli, Luca and Maurizio Cotta. 2018. “Shades of Technocracy: The Variable Use of Non-partisan Ministers in Italy.” in Maurizio Cotta, Pedro Tavares de Almeida and Antonio Costa Pinto. eds. *Technocratic Ministers and Political Leadership in European Democracies: 77-100*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Weber, Peter. 2002. “Koalitionen in Italien: Frenetischer K(r)ampf im Netz der Parteiinteressen.” in Sabine Kropp et al. eds. *Koalitionen in West- und Osteuropa: 167-196*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Winkler, Heinrich August. 1993. *Weimar 1918-1933. Die Geschichte der ersten deutschen Demokratie*. München: C.H. Beck.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. 2017. “Aktueller Begriff. Verfahren zur Bundeskanzlerwahl (Artikel 63 Grundgesetz).” in <https://www.bundestag.de/resource/blob/532546/532546/3fde38d8ddb871a98337f783609735b/bundeskanzlerwahl-data.pdf>. Latest update 29 November 2018.
- 沈有忠。2018。《德國再起：透視德國百年憲政發展》。台北：新學林。（Shen, Yu-Chung. 2018. *Resurgence of Germany: Reviewing One Hundred Years of Constitutional Development in Germany*. Taipei, New Sharing.）
- 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.” *Taiwanese Journal of Political Science* 47, 2: 1-32.）

吳庚、陳淳文。2014。《憲政理論與政府體制》。作者自印。(Wu, Geng and Chwen- Wen Chen. 2014. *Constitutional Theory and Governmental Institution*. Self Publishing.)

蔡榮祥。2017。〈議會制與民主瓦解：以第二波民主化的國家為例〉。《全球政治評論》57：25 - 60。(Tsai, Jung-Hsiang. 2017. “Parliamentarism and Democratic Breakdown in the Second Wave of Democratization.” *Review of Global Politics* 57: 25-60.)

蕭國忠。2019。〈梅克爾揮之不去的大聯合內閣：從非常態轉變為常態的大聯合內閣？〉。《民主的再深化：理論、實踐與展望學術研討會》。2019年4月22日。台北：中國文化大學。(Hsiao, Kwo-Chung. 2019. “Merkel’s Inescapable Grand Coalition: Grand Coalition as Permanent Situation?” Paper Presented at the Conference of Deepening Democracy: Theory, Practice and Perspectives. 22 April 2019. Taipei: Chinese Culture University.)

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.)

The Constitutional Role of the President in a Parliamentary System : The Cases of Germany and Italy

Yu-Fang Hsu* Tzu-Chiao Su**

Traditionally, the role of the head of state in a parliamentary system would be considered to be a symbolic one, without concrete power. In a monarchy (such as England and Japan) it is the king or queen; in a republic (such as Germany and Italy) the president who is the symbolic leader. However, recent cases in Germany and Italy contradict this assumption. Both presidents played significant roles during the government's formation. The constitutional power which the president holds in a parliamentary system and the role he or she can play in practice is indeed a question which deserves more attention. In this paper, the competencies of the presidents in other countries with parliamentary systems will be examined, to establish a common baseline for presidential power. Secondly, the constitutional power and presidential role in the internal political practice of two countries, Germany and Italy, will be looked into more closely. The findings of this research could offer a useful theoretical foundation for future constitutional reform in Taiwan.

* Assistant Professor, Department of German Language and Culture, Soochow University.

** Professor, Department of Public Administration and Management, Chinese Culture University (Corresponding Author).

Keywords: parliamentary system, presidential powers, president of Germany, president of Italy