

總統國會制權力行使、 支持基礎與民主運作*

蔡榮祥**

- 壹、前言
- 貳、文獻檢閱
- 參、分析架構
- 肆、個案分析
- 伍、結論

本文主要的問題意識是為何有些總統國會制國家的總統在面對多元分歧的國會較容易逾越憲法的權限而進行單邊的獨裁統治，相反地為何有些總統國會制國家的總統卻選擇與國會妥協或讓步，透過權力分享來共治。本文主要的研究問題是總統國會制下，特定政治因素的配套如何促成總統國會制的總統選擇走上獨裁的道路，進而造成民主崩潰或是特定政治因素的結合如何讓

* 本文是行政院科技部計劃「總統國會制國家的分權效果與民主運作之比較」(105-2410-H-194-015-MY2)之部分研究成果，並曾發表於第九屆半總統制與民主學術研討會，感謝會中評論人東海大學行政管理暨政策學系呂炳寬老師的評論意見以及東吳政治學報三位匿名審查人的審查意見，讓作者得以據之修改。當然，本文的疏漏最後仍由作者自行負責。

**國立中正大學政治系暨研究所專任教授。E-mail: poljht@ccu.edu.tw

投稿日期：2018年9月1日；接受刊登日期：2019年3月8日。

東吳政治學報/2018/第三十六卷第三期/頁59-129。

總統國會制的總統之權力行使受到抑制，讓民主持續運作。本文的研究發現如下：當國會存在著固定反對多數和總統仍獲得國會少數支持的配套下會產生民主制衡，如烏克蘭的情形。當國會存在著固定反對多數與國會少數不支持總統兩個因素互動之後，較可能會產生總統去職的結果，如祕魯的情形。國會中浮動的反對多數和總統只獲得少數支持的結合，會產生總統和國會的政策僵局或是勢均力敵，如俄羅斯第二共和的情形。最後，國會中浮動的反對多數和少數不支持總統的連結，最容易產生民主崩潰的可能，如俄羅斯第一共和的瓦解。

關鍵詞：總統國會制、民主制衡、政策僵局、總統去職、民主崩潰

壹、前言

相同憲政類型的國家在運作上可能會出現截然不同的命運和結果。有些國家歷經民主轉型的過程，邁向民主鞏固的道路，而另外一些國家則經歷民主衰退的過程，最終墜落崩潰的懸崖。在這些相同憲政類型的國家中，是不是存在著不同的政治因素，因而造成明顯不同的結果是本文主要的問題意識。特定憲政類型的國家，如果其民主較容易維繫，研究這些國家的憲政運作可以讓我們搜尋出促進民主鞏固的動力或因素。特定憲政類型的一些國家，其不穩定的風險較高時，探知這些國家的憲政運作將有助於我們去診斷民主崩潰的可能肇因。憲政體制研究的傳統智慧中，總統制比議會制更容易促成民主崩潰（Linz, 1994; Stepan and Skach, 1994）。半總統制作為第三種憲政類型，呈現二元分歧的結果。分類建構上，半總統制包含兩種次類型，總理總統制（*premier-presidentialism*）和總統國會制（*president-parliamentarism*）。總理總統制和總統國會制的差別在於總統國會制的總統擁有憲法上正式解職總理的權力以及擁有解散國會權或行政命令權（Shugart, 2005; Shugart and Carey, 1992）。選擇這種次類型的分類有三個原因。第一、這種分類可以凸顯半總統制國家總統權力大小的對比，聚焦強權總統對於民主體系的影響。第二、總統國會制國家的總統可以正式解職總理的情況下，內閣可能較不穩定，較容易產生治理或憲政危機。第三、這種分類方式主要是以憲法的規範為標準，可以避免主觀的判斷或選擇的問題。過去的研究指出，整體民主表現的比較上，總統國會制國家明顯劣於總理總統制國家（Elgie, 2011; Sedelius and Linde, 2018）。總統國會

制運作上主要缺點在於其容易產生擴權總統、少數分立政府或是總統和國會之間的相互掣肘。換言之，總統國會制較容易促成民主崩潰。憲政特徵上，總統國會制的總統權力比總理總統制的總統權力還大，其在憲法上的正式職權可以免職總理、解散國會或擁有單邊的行政命令權（Shugart and Carey, 1992: 23-24）。總統國會制下的國會因為權力平衡的設計，其也擁有不信任投票（倒閣權）的機制可以撤換總理。總統國會制下，內閣同時要向總統和國會雙重負責的憲政設計，讓分立的少數政府很難運作，最終觸發民主的瓦解和威權的崛起（Bernhard, 2005; Skach, 2005）。

總統國會制中，當總統所屬政黨同時也是國會中掌握多數的政黨時，內閣的組成較不會產生問題，因為總統可以經由政黨機制來協商出內閣的名單和人選。其次，如果國會掌握過半數的政黨與總統和總統黨是截然對立的競爭時，形勢比人強的狀況下，總統只好交出組閣權形成共治政府，由總理掌握行政權力的運作。再者，當內閣是聯合政府且總統黨在內閣中是相對的少數黨時，總統必須要和內閣中相對多數的政黨協商內閣的組成以決定內閣中各政黨的分配比例，這種類型的內閣又被稱之為國會式政府（Francesco and Elgie, 2010: 22-24）。最後，當國會沒有明顯的多數或是穩定的多數時，多黨總統國會制下的總統還是可以選擇籌組少數政府。少數內閣最大的脆弱性在於國會中反對總統的政黨勢力可以聯合起來，推動倒閣。或是少數內閣的總理因為無法取得過半數的國會支持，使得總統偏好的重要法案無法通過，於是總理可能成為總統施政不力的避雷針或是擋箭牌，最後被總統撤換下台。

德國威瑪共和（1918-1933）是憲法發展史上第一次運作半總統

制的國家，然而其命運乖違，最後以失敗收場。¹ 比較憲政學者 Cindy Skach 分析指出，威瑪共和第二任的無黨派總統興登堡（Paul von Hindenburg）具有反政黨的傾向，偏好籌組總統的內閣，提名多位科技官僚擔任閣員，不願意與國會中的政黨合作組成多數黨政府；另一方面，國會席次中相對多數的政黨如社會民主黨（Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD），雖然容忍少數政府的存在，但不願意與政府合作，主要原因是避免承擔解決危機的責任，以保護自己的選舉利益（Skach, 2005: 49-53）。當國會出現立法癱瘓的情況下，興登堡總統只好透過緊急命令的方式來取代國會多數的立法，於是分立少數政府所造成的憲政危機最終導致威瑪共和半總統制民主的崩潰（Skach, 2005: 53-63；Bernhard, 2005: 63-72）。

其它針對威瑪共和的研究之近似觀點則強調總統和國會的相互疏離。威瑪共和時期，因為總統是獨立國會而存在，導致國會的政黨不願意與其他政黨協商彼此可以接受的政策以及重要內閣部會逃避政黨控制，同時國會的政黨逃避責任不願意與不受歡迎的政策連結在一起，政黨一方面享受民主運作下的自主性，一方面國會允許總統以頒布行政命令的方式慢慢滑向準獨裁的狀態來進行統治（Hanson and Kopstein, 1997: 262）。強權總統和僵局國會的離心競爭，導致脆弱的威瑪民主共和（1919-1933）在運作十四年之後就遭遇了崩潰的命運。威瑪共和運作失敗的經驗可以說是冰凍三尺非一日之寒或是一開始運作就危機四伏。事實上，早在威瑪共和第一任社會民主黨總統艾伯特（Friedrich Ebert）² 的任期最後一年時已經出現分立

1. 有關威瑪共和運作半總統制的興衰始末，請參閱沈有忠（2009）和蕭國忠（2007）。

2. 威瑪共和第一任總統艾伯特在其任內廣泛使用緊急命令權高達 130 次，建立憲政慣例讓興登堡總統可以援引，相關的討論請參閱 Skach (2005: 49-52)。

少數政府，且國會中最大政黨社會民主黨並沒有參加總統所提名的內閣（Skach, 2005: 51, Table 3.1）。換言之，連總統所屬政黨－社會民主黨都不願意參加總統內閣，使得總統的少數政府腹背受敵，必須同時面對國會不穩定多數和黨內多數的雙重挑戰，在國會阻撓立法的情況下，總統毅然決然選擇以行政命令來代替國會的立法。然而有研究指出，社會民主黨總統艾伯特深信民主政府的形式，從來沒有想要為了改變立法和行政的關係而濫用緊急權力（Lepsius, 1978: 47）。這個原因可以部份解釋為何威瑪共和在第一任總統艾伯特任內並未經歷民主崩潰，而在繼任者興登堡總統任期中最終導致了民主悲劇。

威瑪共和運作失敗的經驗開啟了強權總統是半總統制民主政權崩潰的關鍵因素之命題。威瑪共和憲法的總統可以越過國會，自行任命總理，讓總理單獨向總統負責；同時威瑪共和國的總統可以解散國會，在新的國會多數產生之前，以行政命令來運作政府（Needler, 1959: 692-698）。質言之，總統國會制下的威瑪共和總統，擁有廣泛的權力如任免總理權力、緊急命令權（或稱之委任立法權）和解散國會權（Shugart and Carey, 1992: 155）。實際運作上，威瑪共和的興登堡總統於 1930 年在沒有與國會中政黨諮商的情況下，任命總理布魯寧（Heinrich Brüning）成為一個聽命總統的內閣，而不是國會支持的內閣（Lepsius, 1978: 47-48）。興登堡總統欲以緊急命令通過預算，而國會多數反對總統以緊急命令的方式通過預算，迫使總統毅然決然解散國會重新改選；在尚未改選之前，屬於國會無法抵抗總統合法性的空窗期，在這期間，興登堡總統以直接頒布緊急命令的方式來執行預算（Lepsius, 1978: 47-48）。再則，興登堡總統的權威不僅凌駕於國會，甚至其對於總理布魯寧支持議會制政權的想

法感到不滿，興登堡總統於是下令免職總理布魯寧職務，另外提名巴本（Fran Von Papen）擔任總理；在國會可能行使不信任投票前，興登堡總統先發制人以緊急命令提前解散國會（Lepsius, 1978：48-49）。在國會改選之後，最終讓國家社會主義工人黨以及其政黨領袖希特勒（Adolf Hitler）透過選舉手段掌握國會多數，走上軍事獨裁之路。綜觀之，有關威瑪共和的相關研究主張強權總統對於民主體制之運作是高風險性的，因為無其他的權力機關具有相同的正當性可以挑戰總統的權威或制衡總統的權力，這項制度特徵也容易讓總統合理化其單邊的統治行為。然而，每個強權總統所處的政治脈絡都不同，為何有些強權總統較容易遂行獨裁，而有些強權總統既使想遂行獨裁，但卻受到其他機關或政治勢力的阻撓。換言之，強權總統不保證其可以完全恣意地行使總統權力，政治體系中的其他勢力還是可能會集結起來對抗強權總統的行動。

本文主要的研究問題是總統國會制下，特定政治因素的配套如何促成總統國會制的總統選擇走上獨裁的道路，進而造成民主崩潰，或是特定政治因素的結合如何讓總統國會制的總統之權力行使受到抑制，讓民主持續運作。本文的關注焦點是總統的選擇以及在國會的作為，如何影響民主體制的存續或是民主制衡的運作。主要的推論基礎是當強權總統面臨反對多數控制的國會較容易抑制總統的獨裁，當國會政黨體系極度割裂，無法組成穩定的反對總統之聯盟時，總統較容易越過國會單獨統治。反對勢力的強弱影響著制衡總統權力的力道。與總統同黨的國會議員如何反叛總統加入反對勢力或是總統如何削弱或是鎮壓反對勢力來遂行獨裁是本文觀察的重點。主要的研究取向是觀察總統和國會的權力行使、總統的支持基礎和民主體制運作的結果，所採用的研究方法是過程追蹤

(process-tracing)³，透過對於總統國會制國家民主崩潰前的過程分析來抽繹出關鍵的因果機制 (Beach and Pederson, 2013)。本文所選取的幾個總統國會制國家個案之間存在著憲政體制規範和政治動態的差異，運用控制比較方法抽繹出總統和支持政黨的關係以及反對勢力的凝聚或割裂兩項變數來進行分析，同時透過類型建構來分析變數和變數之間的互動對應變化。小樣本 (small-N) 的研究可能面臨自由度不足的問題，但是其優點可以針對少數的個案進行因果機制的分析以及透過脈絡化的事實來檢證分析架構的效度 (Goertz, 2017)。本文主要的焦點在於強調民主存活的制度因素和非制度性因素之間的交互作用，分析強權總統在失去黨內和國會的支持下可能形成的威權路徑和反向回饋。

貳、文獻檢閱

一、強權總統、政黨體系和政府類型

憲政制度的研究指出，具有重要憲法權力的總統可能選擇單邊行動如行政命令權、宣布特定法案為緊急法案或是任命黨派的內閣閣員來尋求立法的多數支持；總統的策略選擇不僅依賴形式上的權力，同時也視國會內部隨著時間和空間改變的政治情勢而定 (Carroll and Shugart, 2007: 63)。因之，強權總統所處的政治脈絡因素必須要加以考量，才能完整解釋崩潰的歷程和結果。另外，比較政治學者 Linz (1997: 11) 強調政黨體系對於半總統制運作的重要性，當國

3. 所謂的過程追蹤法是指分析一個個案內有關過程、發生先後順序和不同事件同時發生的時刻，發展或檢驗個案的因果機制 (Bennett and Checkel, 2015: 7)。

會中的政黨體系是相當割裂的或是沒有多數時，會出現總統沒有政黨或聯盟的支持如興登堡總統轉而以非國會的領袖來組成內閣或是尋求一些與總統較為親近的人士來組閣，企圖越過國會進行單邊統治或是透過國會改選，尋求一個新的國會多數或是違憲解散國會，發動政變。因之，多黨割裂的國會動態較容易出現立法僵局或是政策僵局的現象。也就是說，國會無法凝聚過半數的支持來通過任何的法案。

結合來看，強權總統和割裂的多黨體系較容易讓半總統制民主產生危機，甚至是較難化解僵局。然而，這些特徵也涉及到為何具有權力和資源的強權總統無法透過說服或交換來吸納其他政黨加入總統聯盟的問題，以及是不是總統採取一些可能孤立他自己的政策和行動是本文想要釐清的困惑。解答這些困惑較能夠解釋為何有些總統在面對多元分歧的國會較容易逾越憲法的權限而進行單邊統治，有些總統卻選擇與國會妥協或讓步，透過權力分享來共同治理的兩種南轅北轍的現象。正式的總統權力和國會的政治現實仍舊無法解釋總統或國會的權變行動和民主崩潰的可能連結，本文想透過多黨總統國會制下少數政府的運作進行過程的追蹤分析，以便於釐清相關的因果機制或脈絡連結。

比較憲政學者 Cindy Skach 指出半總統制下會出現鞏固多數政府（consolidated majority government）、分立多數政府（divided majority government）、分立少數政府（divided minority government）三種類型，分立少數政府最容易產生行政和立法僵局以及憲政獨裁（Skach, 2005: 7）。例如，總統國會制國家俄羅斯民主轉型之初，總統和國會之間發生嚴重的衝突和對立。無黨籍的總統葉爾欽，在國會中只有少數政黨支持，同時國會存在著反對總統的多數政黨和

勢力，葉爾欽總統只好透過行政命令的頒布來繞過國會冗長的立法程序（Colton and Skach, 2005: 499-520）。少數支持的總統以及政黨林立的國會容易產生行政和立法的僵局，當任何一方都不願意妥協和讓步的情況下，很可能會產生憲政獨裁或是民主崩潰。半總統制下，少數總統也可能面對完全無多數的國會以及反對多數的國會。無多數的國會與反對多數的國會的差別在於無多數國會較容易產生立法僵局的現象。反對多數所掌握的國會基本上會通過屬意的法案，讓對立的總統和行政部門執行。當然，有反對多數的國會還是可能會出現立法僵局，例如反對多數的國會不願意進行爭議性法案的立法，同時無法通過反否決的門檻來推翻總統行使的否決。基本上，總統制下少數總統和半總統制下少數總統所面臨的國會情勢相當類似。與其他總統制國家進行橫向比較可以幫助我們更全面的掌握總統權力運作和民主崩潰之間的關係。總統制下的政府型態有三種：一、一致政府：單一政黨控制總統和國會的多數；二、分立政府⁴，不同政黨控制總統和國會多數；三、無過半數的政府：沒有一個政黨控制多數：總統政黨與其他政黨常常形成立法聯盟（Shugart, 1995: 327）。總統制的無過半數的政府或是少數政府通常是搭配比例代表制和多黨體系的結果。相對來說，比例代表制較容易促成多黨體系（Duverger, 1969: 245-255）。當多數政黨瓜分席次之後，很容易形成無單一政黨取得國會多數的情況。對於只掌握國會少數的總統，首要任務是建立穩固的立法聯盟。原則上總統有兩種擴大支

4. 本文認為因為總統制國家的政府是屬於權力分立，所以當總統和國會多數分屬不同政黨時，稱之為分立政府。但是半總統制下，當總統和國會多數不同政黨時，因為政府權力是來自於國會的同意，且國會不是政府的一部分，因此在半總統制中不同政黨控制總統和國會時，稱之為少數政府比分立政府較為合適。

持基礎的策略。第一、總統可以透過組成聯合內閣的方式，讓聯盟政黨分享行政資源交換聯盟政黨在國會的立法支持（Amorim Neto, 2002: 48-78）。第二、總統選擇組成少數政府，對於立法策略採取權變的方式，如不同的立法提案尋求不同的政黨的合作或支持。

第二種設想情況對於總統和國會的互動充滿不確定性，國會反對勢力對於總統政策的反對強度會影響僵局的出現與否。⁵ 當反對勢力的強度越強時，總統越難取得妥協或共識。如果只是特定法案出現僵局，總統和國會還是有其他合作的可能，但如果是重大和爭議的法案，反對黨不僅不支持，甚至通過總統反對的法案，這時僵局擴大，容易讓總統心生挫折，選擇用單邊的行動如制定行政命令來執行其偏好的政策。對於半總統制國家來說，少數政府也會出現類似的情境。當國會有反對多數時，總統和總理必須執行國會反對多數所通過的法案或政策，縱使這些法案或政策不是總統和總理所屬意支持，甚至是反對的。國會中並沒有明顯的反對多數，總統和總理必須進行細部協商，針對每個法案結合多數的國會議員的意志。後面這種情境，很容易形成所謂的僵局國會（hung parliament），出現法案協商沒有產生任何結果的立法僵局或是法案協商過程造成政黨間離心的競爭和疏離的現象。

整個來看，最不穩定的政治動態或設想狀況就是多黨體系下的少數政府。如果總統國會制國家少數政府出現頻率很高或是總統和國會的權力競逐使得少數政府較為短命時，我們可以得出內閣組成和運作的困難是總統國會制的阿基里斯腱之結論。另外一方面，在總統國會制的國家中，少數政府如果只是少數例外時，其成為總統

5. 有關總統國會制國家中，總統和國會的權力平衡與憲政衝突的分析，請參閱蔡榮祥（2018）。

國會制不穩定的肇因的可能性就變得較小。或者其只是出現在特定的總統國會制國家之脈絡中，則我們必須再進一步去探究真正影響總統國會制國家運作不穩定的因果機制。有些總統國會制國家雖然出現少數政府，但卻沒有歷經民主崩潰。或是有些總統國會制國家是多數政府反而出現民主崩潰的結果。這些現象是不是指涉著總統國會制的民主運作可能有不同的路徑以及少數政府不是造成總統國會制民主崩潰的唯一必要且充分之原因，可能還會有其他的配套原因觸動總統國會制國家少數政府所伴隨而來的民主崩潰。憲政制度與其他政治動態的配套如何讓民主更容易運作或是讓民主相形脆弱，是值得我們探索的重要議題。

二、總統國會制和政治不穩定的因果機制

比較政治學者 Elgie (2011: 33-34) 指出，在總統國會制下，總統和國會都有解散政府的權力，因此總統會傾向選擇多數閣員是非黨派人士而組成總統內閣，國會如果選擇持續以不信任投票方式瓦解總統內閣時，會被指責是政府無法組成的究責原因；另外一方面，國會也會試圖形成自己所支持的國會內閣，如果總統不支持國會內閣的話，則總統也會被指責是政府無法組成的始作俑者；假如雙方都不願意讓步的話，將會形成不穩定的均衡，甚至是產生總統解散國會支持的內閣或是國會對於總統內閣進行不信任投票的政治不穩定現象。Elgie 對於總統國會制的弱點所描繪的圖像，基本上不可能出現在一黨多數政府或共治政府，因為這兩種政府類型，不是由總統或其政黨主導，就是由國會的多數政黨或聯盟所駕御。當國會沒有清楚的多數，同時國會沒有同意權時，則總統可以完全主導內閣組成。這種情況下，總統不需要與國會進行內閣組成的協商。當然，

如果國會可以行使同意權，總統必須要與國會進一步協商內閣的總理人選以及內閣所包含的政黨。例如總統國會制國家亞美尼亞、喬治亞、俄羅斯和烏克蘭等國家的憲政制度中有國會同意權的設計，總統有誘因與國會協商政府的組成（Shugart, 2006: 358）。換言之，不管是少數政府或是與國會其他政黨組成聯合政府，總統和國會對於政府組成的協商，會達成最後的結果，不會出現不穩定的均衡。因此，我們應該將焦點放在少數政府與國會的行政和立法互動過程中所發生的具體衝突，而不是一開始的政府組成，這樣比較能夠掌握總統和其少數政府所面臨的國會結構和立法困境以及國會反對總統的多數如何集結，如何推翻總統的行政命令以及制訂新的法律來限制總統的權力行使。

半總統制和總統制的相似點是兩種制度下都有總統的職位。雖然半總統制和總統制的政府組成方式不同，但是兩者都具有總統和國會之間的平衡關係。分析總統制民主失敗的經驗，可以做為半總統制民主運作的借鏡。過去針對總統制民主的運作經驗發現，少數政府的出現可能是民主崩潰的前兆（Linz, 1994）。例如，智利總統阿葉德（Salvador Allende）上台後，因其所屬的左派社會黨在國會中是少數黨地位，其只能仰賴與控制國會多數席次的中間政黨（centrist parties）結盟和妥協，來通過法案，但是這個立法聯盟相當的不穩定，中間政黨有時會轉而與反對總統勢力的右派政黨合作，杯葛少數政府的提案，同時左派社會黨黨內的鷹派人士過度自信社會黨所推動的改革可以贏得下次國會大選的多數，拒絕與目前掌握國會多數的中間勢力妥協，因此總統阿葉德面臨進退失據之困境，其只能透過單邊的行政命令來推行其偏好的政策，與國會發生嚴重的衝突和僵局，最終引發軍事政變，推翻民主政權（Valenzuela,

1994: 204-211)。

從智利總統制運作失敗的經驗來看，政黨的國會席次分布與意識型態的位置以及總統政黨內部的分歧是影響崩潰的關鍵原因。智利民主崩潰前的政黨體系是屬於三個政黨分享立法權力，總統是左派政黨只握有少數國會席次 37 席，而中間政黨擁有過半數席次 74 席，另外右派政黨擁有 32 席 (Valenzuela, 1994: 175)，左派和右派的意識形態分屬極端立場，不可能合作。左派與中間勢力雖然意識形態較為相近，有合作的可能，但是中間勢力與右派的距離幾乎和中間勢力與左派的距離接近。換言之，中間勢力也可能轉而與右派合作，讓左派成為少數，使得國會政治動態變得極度的不穩定。其次，與總統同黨的國會議員之支持立場的反叛是壓垮智利民主政權的最後一根稻草。少數總統推動改革左支右絀，腹背受敵，特別是失去黨內的支持，讓其正當性的基礎變得更加薄弱。這與先前威瑪共和時期興登堡總統失去其國會支持基礎的經驗可以說是相互呼應。總統制民主崩潰的原因涉及國會內部的政黨結構以及總統和同黨國會議員的政策分歧。智利的經驗不是總統制國家的單一異例，其他總統制國家也出現類似的運作困境。在一項針對拉丁美洲總統制國家從 1978 年到 2003 年之中所有的少數政府案例的研究發現，當總統政黨只獲得國會少數支持的情況下，如果總統政黨的政策位置位於光譜的中間、國會的反對多數並無法推翻總統對於特定法案的否決、總統組成聯盟多數政府時，行政和立法的衝突會減少或減弱，反面來看的話，如果國會反對多數的政策位置位於光譜中間以及國會反對多數足以推翻總統的否決時，行政和立法的衝突會增加或增強，容易導致少數總統提前下台 (Negretto, 2006)。這種觀點強調總統和反對多數控制的國會之間的互動，較容易促成政權不

穩定以及總統政黨如果沒有佔據中間立場時，較難建立多數的立法聯盟。

研究拉丁美洲總統制國家總統被彈劾的經驗指出，有三種情形會導致總統在彈劾的過程失去了立法盾牌的保護，最終得黯然辭職下台：第一、當總統的政黨是國會的小黨，而總統卻拒絕與國會協商，選擇以公布行政命令來孤立國會；第二、總統不能說服其他政黨加入支持總統的聯盟，反而以公開對抗的方式來惡化與國會反對勢力的關係；第三、總統雖有大黨支持，但採取漠視政黨的行為，不迎合黨內的需求，導致政黨內部的國會議員倒戈（Pérez-Liñán, 2007: 132-175, chapter 6）。總統制國家的總統推動改革時，如果結合執政黨黨內的意見，改革較容易成功，如果總統和政府推動改革時，忽略了執政黨的意見，而特立獨行時，改革很容易遭遇失敗（Corrales, 2002）。從總統制的經驗我們可以發現總統的支持基礎可能因為總統權力的行使方式的不同而膨脹或是萎縮。總統選擇睥睨國會或是輕忽黨內的反對聲音時，可能會腐蝕自己的支持基礎，讓其他權力機關運用憲法的程序來解除總統的職務。

憲政體制的穩定或不穩定與政黨體系息息相關。總統制或半總統制無法在高度割裂的政黨體系或極端多黨體系下運作，因為當總統的政黨在國會只取得少數支持時，容易出現立法僵局、意識形態的極化以及總統和國會的嚴重對抗，最終導致政權的危機（Linz, 1994; 1997; Mainwaring, 1993）。然而，一些實證研究指出，總統在國會沒有多數的時候通常會組成聯盟政府、相對而言少數政府的立法成功比例並沒有特別的低、少數政府並不是總統制民主崩潰的主要原因（Cheibub, 2007; Cheibub, Przeworski, and Saiegh, 2004; Saiegh, 2015）。聯盟政府之所以可以運作成功的原因是總統具有強的憲法

權力可以改變現狀、總統提供職位和肉桶政策給國會議員以交換立法支持、多黨共享權力可以形成對於強權總統的制衡（Pereira and Melo, 2012）。在國會多黨林立的情況下，總統為了贏得國會多數的支持，會選擇改變自己原本的立場來迎合中間政黨的主張以便獲得多數支持，通過法律（Negretto, 2006; Arnold, Doyle, and Wiesehomeier, 2017）。當少數總統願意與國會其它政黨妥協，甚至分享權力時，既使是多黨制，還是可以成功地運作民主。整個來看，這兩種不同陣營的觀點基本上都是從總統的國會少數支持的困境或是總統透過聯盟政黨解決少數支持所可能產生之僵局的單面向來進行分析和論證，較少討論總統與國會中政黨組成、政黨內部權力的互動聯結。其次，不管是國會的少數或是聯盟的多數，通常會假定他們是團結一致的權力聚合，事實上少數的政黨和多數的政黨聯盟還是可能會出現不同的態樣或是可能出現分裂。其次，有些國家的強權總統並沒有選擇向國會妥協的路徑，反而選擇走單邊主義的路線，繞過國會，實行憲政獨裁。再者，國會對於總統的制衡，除了權力共享之外，還是有其它憲法的手段例如彈劾可以使用，逼使總統提前去職。最後，總統和其政黨不必然是命運共同體，部份總統黨的國會議員可能會選擇與總統斷然切割。本文認為憲政體制的穩定與否涉及到政黨勢力的平衡以及內部支持基礎的穩固程度。唯有考量總統和國會互動的動態平衡，才能解釋憲政運作良莠的不同態樣。

參、分析架構

少數政府常常發生在多黨體系的國家中，因為多黨同時參與選舉，瓜分選票的結果，沒有單一政黨獲得過半數以及政黨之間不願

意合作組成聯盟政府。本文的目的在於探究半總統制民主在少數政府的情況下，如何產生民主崩潰，或是有些半總統制民主既使變得較為脆弱，但卻沒有崩潰的現象。圖一是總統國會制權力行使、支持基礎與民主結果的因果機制連結。以少數支持總統與否和國會有固定反對多數或是浮動反對多數兩個指標結合互動後，可以產生權力行使、支持基礎和民主運作的四種不同結果。本文認為政治結果或現象的發生通常是多重原因性或是複雜因果機制的連結。⁶ 影響政黨支持總統的因素可能有選舉制度、社會分歧、民主化時間長短以及總統的政治手段運作等因素。首先，強調政黨因素的選舉制度比強調個人因素較容易促成國會議員支持同黨總統的立法提案（Carey and Shugart, 1995）。其次，社會分歧較不割裂的國家，較容易產生穩固性的支持基礎。再者，民主化時間較長的社會，政黨競爭較為制度化，國會的支持基礎比較具可預測性。最後，總統靈活的政治手段較能夠促成同黨國會議員的立法忠誠。

圖一中的箭頭表示總統國會制的憲政運作可能出現負面的發展如民主崩潰或政策僵局，或是出現總統去職、民主制衡的正向發展。⁷ 所謂的少數支持是指總統雖然沒有掌握國會多數，但是總統所屬政黨還是團結一致地支持總統。⁸ 少數不支持是指總統所屬政黨中的多數國會議員選擇與總統切割，總統幾乎變成沒有軍隊的將軍，

6. 有關多重原因性的討論，請參閱 George and Bennett (2005: 161-162)。

7. 針對拉丁美洲總統制國家的研究指出，越是民主鞏固的國家，總統會失去挑戰國會的能力或是總統和國會之間存在著更平衡的關係（包含嚴重衝突的情況下，國會有能力彈劾總統，讓其提前去職）。相關的討論請參閱 Pérez-Liñán (2005: 52)。

8. 少數支持可能還是會出現固定和浮動的兩種不同模式，但是因為少數不管是固定或浮動，都無法改變其少數的地位。

無法對於國會議員發號施令。⁹ 國會有固定的反對多數，是指國會可以自主性的通過相關法律。固定的多數不是指組成多數的政黨不會改變，而是國會中反對總統的政黨可以形成相對穩定的多數立法聯盟，相反地支持總統的政黨無法形成多數。¹⁰ 換言之，國會中有固定反對總統的政黨多數，雖然有些時候可能出現多數中的個別政黨可能在一些議題上與總統合作或是交換。國會有浮動的多數是指國會的多數並不穩固，大部分的時候無法通過任何法律，形成政策僵局。例如，俄羅斯第一共和時期（1991-1993）的國會因為政黨或政黨內部派系林立，使得國會立法過程常常出現空轉現象，無法通過任何的法案（Andrews, 2002: 10）。本文主要以法案的通過率或提案者來作為固定或浮動多數的測量指標以及總統所屬政黨在國會內的投票紀錄來測量少數是否支持，輔以其他如內閣的同意權或否決權的行使來衡量。總統和國會權力行使互動的影響，會產生四種不同民主運作程度的結果。民主崩潰表示民主無法繼續運作，政策僵局表示民主進入一個非常脆弱的狀態，總統去職是指民主體制透過監督機制讓行政權力轉換¹¹，民主制衡則是指透過權力機關的制衡來抑制威權的產生。從影響民主體質的不同程度來看，民主崩潰和政

9. 最近韓國半總統制的運作凸顯這樣的問題，總統朴槿惠因為涉及親信干政的弊案，最終被國會彈劾。國會中三百位國會議員，總統彈劾案投票結果為 234 位國會議員，達到三分之二門檻通過，其中執政黨 122 席中高達六成的國會議員倒戈支持彈劾總統案，有關韓國總統彈劾案的相關資訊，可以參閱茅毅編譯（2016）。如果執政黨國會議員無任何人倒戈的話，彈劾案無法達成憲法所規定的門檻，韓國半總統制的現象與這裡討論的半總統運作經驗類似。韓國憲法法院在 2017 年三月 10 號通過朴槿惠的彈劾案，朴槿惠確定下台去職。

10. 台灣總統國會制的憲政運作下，曾經出現過少數總統面對分立多數國會的僵局，相關的討論請參閱陳宏銘（2007）以及 Wu and Tsai (2011)。

11. 當然，民主體制也可能只是切除了良性的腫瘤。例如，國會可能對於總統進行政治性的彈劾，讓只是立場不同的總統去職，而不是總統牽涉司法案件或是總統無能力續行統治。

策僵局對於民主運作是最嚴重和次嚴重的後果，而民主制衡或總統去職則是最輕微和次輕微的症狀。圖一的箭頭指涉方向是指民主崩潰到民主制衡之間可能出現的層昇模式（*spiraling mode*）。這四個解釋的類型是所謂的部分順序的測量（*partially ordered scale*）（Collier, Laporte, and Seawright, 2008: 157）。當民主出現制衡或總統去職，展現出可能的韌性，而當出現嚴重的政策空轉時，很可能會導致民主崩潰的出現。¹² 本文的分析框架主要是透過總統的黨政關係和國會反對勢力的強弱來建構特定政權體制的發展結果，也經由分析這些發展結果的路徑，可以讓我們清楚掌握特定的總統國會制民主國家如何失敗、維繫或是轉化。

本文想透過比較總統國會制國家的運作，來進行所謂的經驗檢證和理論測試。方法層次上，Elgie（2011）的分析是經由量化統計分析方法，比較總理總統制國家和總統國會制國家民主表現。¹³ 其所得出的結論基本上還是屬於間接的推論，不是直接的檢證，因為其是從不同類型的數據資料結果來推估影響差異的相關原因，而不是經由過程分析，來歸納或是搜尋因果機制連結的直接原因。本文藉由質化的比較分析來解釋為何特定總統國會制國家民主崩潰的原因，以及強調個案的脈絡化結構，藉此來釐清背景條件和解釋因素的互動關係。本文的研究發現和理論觀點與現有文獻的不同之處在

12. 經驗現象上，這些類別有可能會接續出現，但是每個類別是相互排除的。

13. 最近一項國內研究同樣以統計方法證明總統國會制比總理總統制更容易民主崩潰，其發現制度性原因如府會關係和政黨體制對於半總統制國家民主崩潰沒有顯著的影響，而是非制度性原因如 GDP 成長率會影響半總統制國家的民主崩潰，相關的討論請參閱張芳華（2015）。然而本文認為，因為半總統制國家內部的異質性較大，量化途徑所得出的一般化結果並無法掌握部分半總統制國家民主崩潰的過程分析，本文主張質化比較分析的研究途徑較能夠清楚掌握半總統制中制度性原因和民主崩潰的因果機制，因為這種途徑可以深入探究個案的脈絡，透過分析架構的討論，解釋不同結果變異的原因。

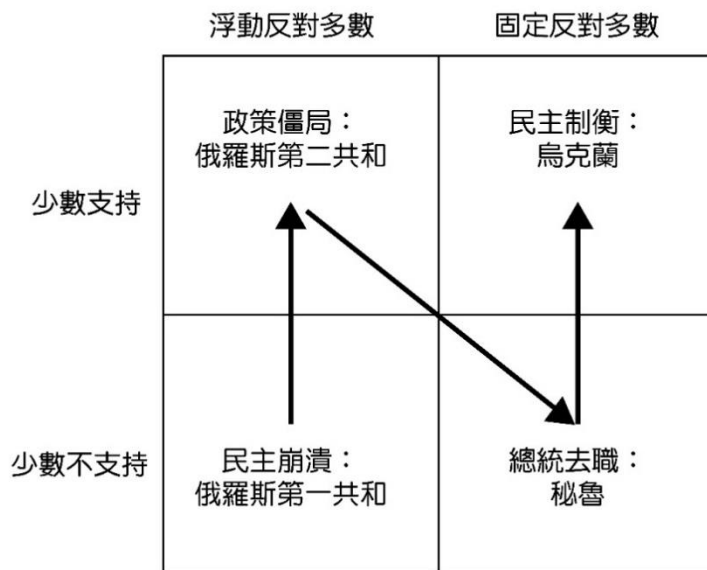
於本文經由橫向的比較來分析總統國會制民主發展的不同態樣，透過不同國家的政治動態的脈絡化分析，以期清楚地掌握總統國會制不同的憲政路徑和發展走向。總統國會制的運作不必然走向民主崩潰，總統國會制與不同政治動態的配套可能會產生迥異的結果，政治領導的權力行使影響著支持基礎的萎縮和擴大，也牽動著民主的命運和衰敗。本文不討論單一過半數的政黨或穩定的過半數的情形如共治政府，主要的原因是共治政府下，除非總統相較於總理和反對多數控制的國會是較為劣勢或總統選擇踰越憲法的權威和限制，否則共治政府下，總統在大多數的情況下，只能退居二線，由總理主導國會和政府的運作。

從內生性制度變遷¹⁴的層次來看，為何這些總統國會制國家會設計出具有強權總統特徵的憲法？一項憲政研究指出，當國會政黨林立、黨紀鬆弛，國會議員重視個人形象和地方選區利益時，會出現國會立法空轉，無法通過重要法案的僵局，因此在憲法設計上選擇採取強權總統的模式，讓總統可以運用憲法上的單邊權力（行政命令權），來提供國會議員恩寵資源和肉桶分配讓其得以連選連任（Shugart, 1998）。然而，這樣的委任授權模式會出現道德風險的問題，強權總統滿足了國會議員選區服務的資源之外，同時也可能會運用總統權威逾越憲法限制，造成獨裁統治的現象。本文主要聚焦於總統國會制國家中的支持基礎與國會的 political 動態兩項因素的互動連結，探討它們與民主運作結果之間的因果機制。主要的推論基礎在於總統國會制的總統雖然具有強的憲法權威，但其在面對政黨內部或是制衡機關國會中反對勢力的挑戰時，還是可能被迫下台、提前去職。強權總統並非運作在權力真空的狀態之下，其可能會面臨

14. 有關內生性制度變遷的理論請參閱 Greif and Laitin (2004)、Mahoney and Thelen (2010)。

內外紛至沓來的抗衡或牽制。在控制其它變數的情況下，本文認為總統支持基礎的強弱以及反對勢力的頡抗可以解釋為何有些強權總統可以遂行獨裁統治，而有些強權總統反而被迫去職。總統權力行使的脈絡環境會影響憲政運作的結果，這樣的分析框架可以補充只強調強權總統的憲法正式權力之不足，同時可以解釋有些國家的民主韌性如何抑制強權總統獨裁野心的具體實現。當然，其它的變數也可能會影響總統國會制國家民主或威權的運作，例如經濟衰退、社會分歧、社會運動、國際因素等。這些變數屬於影響總統或政府運作的外部因素，也是本文的控制因素。相對地，本文所採取的比較方法策略是從政權內部本身來剖析總統權力行使的面向如政黨勢力和國會支持的互動分析來解釋總統國會制國家憲政運作的結果。不同的強權總統在特定的政治機會結構下，如何採取不同的策略和因應。不同國家中的總統所可能面臨的機關制衡之強度也會有所不同。總統國會制本質上被認定具有多重民主崩潰或是政治不穩定的危險因子，本文則認為應該視政治情勢而定，無法一概而論。因為憲政運作牽涉的不只是權力的強弱，同時也涉及政治動態的結構變化和政治領袖的盱衡度勢。當總統缺乏政黨的奧援或是在國會支持勢力薄弱時，很容易促成總統為了統治的需要超越憲法的限制來執行政策，甚至是遂行獨裁的統治，如俄羅斯第一共和的例子。當總統有少數的政黨支持，同時反對勢力無法團結一致時，很容易形成立法僵局或政策僵局，無任何一方勝出，如俄羅斯第二共和的經驗。當總統有一部分或是少數的政黨支持，而國會有反對總統的多數存在時，會形成所謂制衡，總統和國會之間相互的監督，無法逾越對方進行單邊的統治，如烏克蘭的情形。當總統失去政黨的支持，國會反對總統的勢力聯合在一起，很可能讓總統提前去職，如秘魯的

現象。



圖一 總統國會制權力行使、支持基礎與民主運作

資料來源：由作者自行繪製。

一、民主崩潰

當民主體制充滿危機無法解決時，很可能會產生崩潰。特別是少數政府和僵局國會很容易促成總統選擇以個人獨裁的方式來進行統治。半總統制的憲政體制下，總統通常被賦予重要的憲政權力如行政命令權、緊急命令權、任免總理、解散國會權、否決權、訴諸公投權等。總統如果合於憲法地運用這些權力，不會破壞民主運作的本質，同時所遭受的反對聲浪會較小。但如果總統頻繁地使用這

些權力來遂行其個人的統治野心的話，民主體制會質變成威權體制。少數政府和僵局國會的出現很容易讓總統可以正當化其統治行為，選擇繞過憲法制衡的機關，來進行政策變遷和回應可能的危機。換言之，政變可能由總統自行發動，將脆弱的民主體制演變成獨裁威權政體。除了總統個人發動的政變以外，也可能是由軍方發動政變來干涉政治，此時總統必須退位，由軍方接管所有的行政事務。另外，政變可能由其他的文人領袖發動，解除總統的職位。當總統非法解散憲法的權力機關國會或是由總統或軍方發動政變，中斷民主體制的運作等情形是民主崩潰的類型和態樣。¹⁵

首先，不管是由總統主導或是由其他權力機關接管，這些型態都屬於政局不穩定下可能產生的情形。政局穩定的情況下，總統和軍方或其他可能罷黜總統的獨裁者較無藉口或理由來發動政變。其次，政局不穩定的情況下，反對獨裁的勢力或支持民主勢力又是分裂的話，無法團結一致來制衡獨裁的形成或壯大。當獨裁勢力面對較弱的反對勢力時，其遂行獨裁的進程可以加快，挑戰獨裁的障礙也不足以為懼。最後，當多數同黨的國會議員不願意支持總統時，總統面臨了內部和外部的雙重夾擊，很容易走上獨裁的道路。因為推行任何政策都遭受國內多數政黨或勢力的反對以及黨內多數背離的情況下，迫使總統只能選擇單邊的方式來進行統治，甚至濫用憲法權力來跨越制衡的限制。換言之，當總統失去黨內的支持，等於總統的支持基礎變成極少數，同時反對勢力變成超級多數，不支持總統對於現狀變動的修正行為。

15. 民主崩潰的可能原因如憲政規範的違反、濫用權力、漠視公民權利和過度使用暴力等，請參閱 Linz (1978: 92)。

二、政策僵局

所謂的政策僵局是指總統和國會都無法取得優勢，而通過其偏好的法案。總統和國會的關係會出現勢均力敵的態勢，任何一方皆無法完全凌駕或是壓制對方。例如，當國會通過反對勢力所提出的法案，總統否決這些法案，但國會沒有足夠的多數可以撤銷總統的否決（Cheibub, 2002: 289）。僵局的發生與反否決（override）門檻的高低有關。如果反否決的門檻是國會三分之二的多數，而反對總統的多數低於三分之二的多數，則僵局很容易發生。如果反否決的門檻是國會二分之一的多數，而反對總統的多數超過國會的二分之一時，並沒有出現僵局，而是由國會取得立法優勢主導的地位。政策僵局的情形比較容易發生在多黨體系下的少數政府。當無任何一個政黨或聯盟在國會取得多數時，國會通過了某項法案，總統否決該法案，而國會無法推翻該項否決，讓立法的狀態回到現狀的原點。另外一種政策僵局的情形是，總統想通過某項法案，國會中的政黨或聯盟雖然無一掌握過半數席次，但是卻形成臨時的立法聯盟，投票反對總統的提案。

整個來看，不管是總統主動提出的法案或是國會所欲通過的法案，當最後並無法被簽署或公布時，都可以算是功敗垂成。政策僵局可能產生的風險是當總統和國會在對峙的過程中，任何一方都不願意眨眼，都不輕言讓步，讓僵局持續發生或擴大到所有重要的法案時，半總統制民主會瀕臨無法解決重大危機的瓦解狀態。然而，如果政策僵局的情形只發生在極少數的爭議法案上，而大多數的法案是總統讓步或是國會讓步的結果，則政策僵局基本上較不會影響民主政府的運作。換言之，頻繁的政策僵局現象對於常常出現危機

的少數政府影響最大，因為少數政府必須透過新的立法和政策來解決危機，如果無法通過任何的法案或政策，會形成正當性的危機，人民認為少數政府無法解決任何的困境。

另外，政策僵局的現象與國會中各政黨的意識形態光譜的分布或是政黨之間的敵對程度有關。如果政黨之間，特別是反對黨之間，互信基礎薄弱，則國會很難形成過半數的立法支持來通過任何的法案。當所有反對總統的國會政黨，與總統和其政黨的敵對程度很大時，反對黨不願支持總統的提案或是對於總統讓步，只是想扮演阻擾總統的角色時，總統在國會中被實質的孤立。當兩種情形都發生如國會沒有通過自主性的提案以及國會反對總統的提案時，國會會陷入嚴重的政策僵局狀態，失去其立法的功能。總統面對國會立法僵局的情形時，可能會透過行政命令來推動政策，當國會多數對於總統的行政命令採取容忍的態度時，總統還是可以執行其意志。但是當國會原本浮動的多數可以集結過半數時，其會通過法律來撤銷或是否決總統的行政命令，這時總統有兩種路徑選擇，第一種執行國會的律，讓總統和國會的衝突暫時解決；第二種消極不執行國會律，造成另外一種政策僵局的現象。對於有些總統而言，這些狀態並沒有促使他們尋求逾越憲法的解決方式，只是總統和國會的僵局會接踵而至，行政機關或是立法機關可能會持續地空轉，無法及時地和有效地化解社會的危機。

基本上，有些半總統制國家的總統有主動解散國會權，總統可以直接訴諸民意，解散國會。然而，解散國會的機制基本上只能暫時化解僵局危機，如果新選出來的國會還是多黨林立或是存在許多反對總統的政黨時，解散國會之後，僵局還是會再現。當總統擁有被動的解散國會權，如國會通過不信任案之後，總統才可以解散國

會時，總統可以透過解散權來化解僵局危機。但是這種結果出現的前提要件是國會的反對多數必須要提出和通過不信任案。如果不通過不信任案的話，總統的解散權完全無法行使。對於國會反對多數來說，提出不信任案的後果是相互毀滅以及必須要重新進行選舉。兩相權衡之下，反對多數的國會可以容忍少數政府的存在，但卻主導立法的優勢，一直等待到下次國會的選舉。如果反對勢力的各個政黨彼此還是各懷鬼胎，不僅不願意與總統政黨合作，對於反對勢力的集結仍有分歧意見時，政策僵局現象除了會發生在國會內部的層面上，也同樣會發生在反對勢力的內部結構上。政策僵局的現象讓民主治理的機器空轉，國會失去立法的功能，對於具有野心的總統，很容易觸動其單邊統治的獨裁想法，越過國會，直接以行政命令取代法律來治理。最後，政策僵局狀態下，與總統同黨的國會議員基本上還是會支持總統的提案和政策，因為半總統制下的國會議員與總統或政府仍有一定的連結。當總統的提案或政策與國會反對多數的立場不同，而並沒有逾越憲法的權威時，同黨的國會議員還是可能會選擇與總統站在同一陣線，並沒有選擇跳出總統所掌舵的船。

三、總統去職

半總統制和總統制的制度特徵相似性是總統職位的設置，因此我們可以從總統制的運作經驗借鏡運用到半總統制的總統權力面向上。總統制的剛性特徵是總統和國會有其固定的任期，彼此相互獨立（Linz, 1994: 6；Stepan and Skach, 1994: 120）。原則上，總統制下的總統通常會完成其任期，然而有時候總統因為濫用行政權力、低民意支持度或是牽涉司法案件時，有可能會提前去職，形成總統

瓦解（presidential breakdown）的現象（Llanos and Marsteintredet, 2010）。在第三波民主化的過程中，拉丁美洲總統制國家發生許多總統提前去職或總統瓦解的個案，促使總統提前下台的關鍵因素是國會優勢（parliamentary supremacy），國會經由立法決議的方式來解職總統，取代以往軍事政變介入使總統下台的方式，凸顯民主層次的深化（Pérez-Liñán, 2005）。國會可以使總統去職的影響等於是柔性化總統制的剛性特徵，讓總統制運作起來像議會制一樣，其國會透過類似不信任案投票方式選擇解任行政首長（Carey, 2003：32-4）。總統制的運作經驗說明行政和立法的衝突，還是可以經由民主的方式來解決。半總統制的國會與總統制的國會一樣，皆可以扮演制衡總統權力的角色。半總統制下，當總統逾越憲法所規定的權威，選擇繞過國會單邊地進行統治時，國會還是可以訴諸最後的武器來免職總統如通過彈劾、罷免或是決議來迫使總統下台。然而，國會反對勢力推動總統去職的行動時，必須有違法情事作為基礎，否則很容易被選民認為是政治操作。例如，總統有貪污的證據、違法失職之情況下，國會反對勢力推動總統去職的行動較容易獲得正當性。如果國會反對勢力只是針對總統政策失當，其正當性基礎較低，多數選民對於這樣的政治行動不一定會支持。經由選舉所產生的總統具有正當性的民意基礎，如果因為違法或是失職的情形下無法完成任期時，證明總統作為選民委託人的代理人出現了道德風險，最終選民還是可以經由民主程序來縮短不適任總統的任期。換言之，當國會權力無法制衡總統濫權或違法時，國會還是可以彈劾總統，重新選舉，讓人民選出適任的總統。相較於前面的民主制衡模式，總統去職的方式是民主體制透過權力制衡來提前更換政治領導人，也就是說民主體制進行止血和換血的動作，但也因為領導者

的輪替讓民主體制可能需要一段恢復期，才能繼續運作。

四、民主制衡

當總統的政黨在國會是少數且沒有組成聯合內閣的情況下，總統選擇組成一黨少數政府，而國會的多數是由反對總統的政黨所控制時，總統和國會的權力平衡可能傾向於國會優勢的局面。國會可以透過法律的制訂來制衡總統行政權力的行使。而總統可以透過憲法所賦與的行政命令（decree power）來反制國會（Carey and Shugart, 1998）。接著國會可以通過法律來取代總統的行政命令。此時，如果總統選擇退讓，則會達成民主制衡的效果。民主制衡的情況下，總統和政府只能執行國會多數所通過的法案。因為行政權力歸屬與總統，而立法權力為國會獨有，沒有任何一個部門失去權力，同時彼此監督對立部門不要越過憲法分際。當總統和國會彼此克制自己的權力行使時，制衡反而促進民主。對於總統來說，雖然失去主導立法的優勢，但是由於其透過總理掌握行政部門，還是可以推動相關的政策執行。對於反對的國會多數來說，掌握了議題設定的能力，其可以支配預算的通過和法律的守舊或更新，讓行政部門執行其偏好的政策，又不需負擔行政責任。這種情況下，總統和反對多數的國會發生行政和立法的衝突是可以預見的。但是因為在立法制定上，是由國會勝出，而在行政裁量上，由總統勝出，所以沒有形成真正的僵局或靜止不動的情形。除非總統或國會選擇侵犯對方的權力範圍，例如以行政命令取代必須用國會立法保留的事項或是國會立法規定侵犯行政裁量的權限，否則總統和國會只能接受對方控制一部分權力的事實。總統行政權力行使受到限制，國會反對多數也無法控制行政權力行使的情況下，可能會犧牲民主的效率，但權力

分享抑制了選擇體制外的對抗策略或方向。在這種情況下，與總統同黨的國會議員選擇支持總統，雖然其正當性基礎是少數，但這些國會議員還是選擇與總統一起對抗反對的國會多數勢力。綜觀之，少數總統和少數政府，雖然面對國會反對多數的制衡，無法推動其偏好的法律和政策，但是民主政權並沒有因為少數政府就必然導致崩潰。半總統制下，民主政治還是可以與少數政府共存，行政和立法的衝突影響了治理的模式，但沒有破壞民主運作的本質。

半總統制國家中，反對多數的國會，可以選擇的策略較為多元。第一、國會的反對多數可以選擇通過法律或不通過法律來掣肘政府。第二、國會的反對多數可以選擇通過不信任案，來免職總理或瓦解政府。第三、國會可以運用不同的手段例如彈劾、罷免的方式來使總統下台。換言之，半總統制的國會可以選擇驅逐總統所支持的總理和內閣之方式，而不是直接要總統下台的手段來解決行政和立法部門的僵局。因此，半總統制的國會對於總統的議價能力比之於總統制的國會對於總統的議價能力更強，總統讓步的可能性增加，較容易形成民主制衡的結局。

整個來看，少數政府、僵局國會、黨內反叛等可以說是脆弱民主體制的症狀。本文認為黨內反叛對於少數總統來說，是統治正當性嚴重惡化的必要因素，原本對於總統較無意見的選民會認為總統連黨內都眾叛親離的情形下，更可能會加入反對總統的行列。此時野心勃勃的政治領袖會成為壓垮民主體制的最後一根稻草。本文認為總統個人的政治手段或是總統的能動性可能會成為獨裁或崩潰的驅動原因。然而，總統的權力運作不可能完全無面臨來自其他權力機關或是黨內勢力的挑戰。本文主要的目的在分析不同總統國會制國家的脈絡化政治因素，透過這些因素來解釋民主或威權發展的因

果機制。

上述這四種民主運作結果的理論推演，可以找到四個經驗個案來加以檢證其理論效度。以下我們將藉著四個總統國會制國家：俄羅斯第一共和（1991-1993）、俄羅斯第二共和（1993-2000）、秘魯（1992-2002）、烏克蘭（1996-2006）來說明並分析權力行使、支持基礎與民主運作結果之間的關係，請參閱表一。表一有五個國家，涵蓋七個經驗個案，因為篇幅的關係，我們只能分析四個代表性的個案。選擇俄羅斯的第一共和第二共和可以進行所謂的個案內差異變化的控制，同一國家產生不同的結果，選擇烏克蘭和秘魯可以讓我們檢證不同的運作結果。這四個國家都是總統國會制國家，其總統都具有強的權力。本文將強權總統當成常數，試圖分析強權總統面對不同的政治脈絡所產生的結果。

表一 多黨總統國會制國家總統、少數政府、民主運作結果

國家	總統	少數政府	民主運作結果
葡萄牙	埃亞內斯（無黨籍）	1978-1980	民主制衡
台灣	陳水扁（民主進步黨）	2000-2008	民主制衡
烏克蘭	庫奇馬（無黨籍）	1996-2004	民主制衡
烏克蘭	尤申科（Our Ukraine）	2004-2006	民主制衡
秘魯	藤森（Peru 2000）	1992-2000	總統去職
俄羅斯	葉爾欽（無黨籍）	1993-2000	政策僵局
俄羅斯	葉爾欽（無黨籍）	1991-1993	民主崩潰

資料來源：Worldstatesman (2018)。葡萄牙從 1978 到 1982 年、烏克蘭從 1996 年到 2006 年皆屬於總統國會制國家，之後兩個國家皆成為總理總統制國家 (Elgie, 2011: 29)。

肆、個案分析

一、民主崩潰：俄羅斯第一共和（1991-1993）

（一）憲法條文

俄羅斯半總統制運作的結果是總統透過憲法上的規定來集中行政的權力變成超級總統，破壞權力制衡的機制以及最終導致民主的崩潰（Fish, 2000: 15-34）。第三波民主化的浪潮初始，俄羅斯第一共和以半總統制作為其憲政體制來進行民主轉型的工程。民主轉型之初，總統戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）和總統葉爾欽（Boris Yeltsin）為了增強總統的憲法權力，選擇讓國會眾多政黨自主成立，並以協商的方式來交換他們對於強權總統的支持，然而這兩位總統都選擇與政黨保持距離，不籌組和運作自己的政黨，認為政府是向總統負責，而不是向國會中政黨多數負責，但是最終的演變是總統無法凝聚多黨國會下固定多數的立法支持，不能完全控制政府之運作（Remington, 2010: 32-33）。俄羅斯第一共和時期是屬於分立少數政府的結構。1990年國會選舉結果，共產黨佔有大部分的國會席次，請參閱表二。總統葉爾欽認為如果維持保守陣營掌握國會多數的狀態，可以讓總統壟斷政治的主動權、保留自主性和確保可以操縱的空間（Ryabov, 2004: 88）。然而，無黨籍¹⁶的總統葉爾欽因為在國會無政黨的基礎作為後盾，很容易讓反對多數可以藉由國會權力的掌控成為總統行政權力運作的絆腳石。1992年年初，總統葉爾

16. 1991年5月22號，俄羅斯國會通過一項法律，其中規定總統不能擔任政黨的國會議員或成員相關的討論請參閱 White (1997: 45)。

欽和其第一任總理蓋達爾（Yegor Gaidar）欲推動經濟改革，但國會中共產黨多數反對總統和總理的政策方向（Ryabov, 2004: 88）。總統和國會僵持不下，誰都不願意讓步。總統和國會為何會形成僵持的原因可以從憲法的規定看出端倪。第一共和的憲法規定總統可以提名總理（憲法第 104 條第十款）。總統可以頒布行政命令，只要不違反法律和憲法（憲法第 121 條第八款）。總統擁有否決權，可以讓國會重新考慮其所通過的法律（憲法第 121 條第五款）。第一共和憲法同時賦予國會重要的權力。國會是國家權力的最高機關（憲法第 185 條）。國會可以對於總統所提名的總理進行同意權的投票（憲法第 104 條第十款）。國會所通過的法律與行政命令有衝突時，其享有較高的位階（憲法第 121 條第八款）。國會可以經由二分之一多數推翻總統的否決（憲法第 121 條第五款）。從這些規定來看，總統和國會在憲法上的權力武器是對等的，沒有任何一方可以經由憲法運作來迂迴繞過另外一方。當不同黨派勢力分別掌握總統和國會多數時，行政和立法機關發生互不相讓的衝突應該是常態，而不是例外。

表二 1990 年俄羅斯國會選舉結果

政黨	國會席次	政黨領袖	政治屬性
Communist Party	920	戈巴契夫	反對陣營
Independents	148		
總席次	1068		

資料來源：Slider（1990: 295-302）。

（二）案例說明

研究 1990-1993 年俄羅斯國會（the Supreme Soviet）運作發現，

國會對於憲法修正案和重要的法律出現循環重覆（*cycling*）的空轉現象，法案討論常常議而不決，回到原點；同時國會議長哈斯布拉托夫（*Ruslan Khasbulatov*）不是國會多數議員所支持的領袖，但是其為了增加個人的權力和影響力，將其主要的工作重心放在集結國會議員來反對總統葉爾欽的政策改革，而不是行使國會職權來通過法律，目的是讓國會多數去阻擾一個民意聲望高的總統，形成自我毀滅的對抗，最終誘發總統運用武力威脅的方式來解散絕不妥協的強硬國會（*Andrews, 2002*）。俄羅斯國會在憲法修正案的投票可以說明國會存在浮動的反對多數現象。1992年五月俄羅斯國會討論憲法草案，國會議員針對草案的部分章節，提過九次的修正案，新的修正案也表決通過，但是卻在最後整個草案的總體表決無法達成過半數，之後國會議員同意再進行一次表決，結果還是一樣沒通過（*Andrews, 2002: 1-3*）。在重要法律制定過程方面，一開始俄羅斯國會通過公民權的法律案，但是後來卻在同樣保障公民權的憲法章節審議過程中無法凝聚多數而通過；同樣地，俄羅斯國會也是最初通過私有化的法案來進行市場經濟改革，但是後來對於支持市場經濟的執行法案如俄國貨幣盧布的穩定法案、土地交易法、破產法、稅務法等都沒通過，讓政治改革和經濟改革功敗垂成（*Andrews, 2002: 8*）。俄羅斯國會反覆無常、虎頭蛇尾式的立法亂象，讓民主轉型初期的俄羅斯紛擾不斷，最終爆發政變危機。

俄羅斯第一共和初期，總統葉爾欽與總理蓋達爾推動激進的經濟改革，國會反對相關的政策，逼使總理蓋達爾下台，甚至在1993年三月國會剝奪總統的緊急命令權，要求總統遵守憲法中國會是國家權力的最高機關之規定（*White, 1997: 45-46*）。總統和國會的衝突的態勢持續升高。1993年，國會1060個國會議員中高達617

個國會議員投票彈劾總統，只差 72 位就可以通過三分之二的門檻（Reddaway and Glinski, 2010: 311）。部分國會議員對於總統的反叛主要是因為改革政策的疏離。總統葉爾欽上任之初，推動震盪療法（Shock Therapy）改革經濟，但是經濟情勢未見起色，反而日漸沉痾，原本支持總統葉爾欽之自由民主黨（the Liberal Democratic Party）中多數國會議員反而加入反對陣營，部分的自由民主黨國會議員被總統提名擔任行政官員，最後只剩下少部分支持總統的派系，民主選擇（Democratic Choice）在國會中苦撐（Remington, Smith, Kiewiet and Haspel, 1994: 174-175; Reddaway and Glinski, 2010: 323）。國會對於總統彈劾失敗的舉措反而堅定總統解散國會的決心。葉爾欽總統對於可能再次進行彈劾總統的國會行動採取先發制人的策略，於 1993 年九月二十一日，宣布解散國會重新選舉（Remington, Smith, Kiewiet and Haspel, 1994: 176）。解散國會之後發生一連串的武裝暴動，總統甚至下令軍隊砲轟國會，瓦解了俄羅斯第一共和的民主體制。俄羅斯運作半總統制的初期，葉爾欽總統面臨著分立少數政府的結構，總統與國會對立、國會自己分裂、總統和總理之間也彼此對立，總統和國會的嚴重衝突導致總統以違憲的方式解散國會（Colton and Skach, 2005: 114-117）。

俄羅斯第一共和的民主崩潰所牽連的比較意涵有兩點。首先，比較威瑪共和以及俄羅斯第一共和民主崩潰的經驗後，行政和立法機關嚴重的衝突和僵局是民主崩潰的主要原因。其次，研究指出，轉型中的民主國家重返威權比鞏固的民主國家重返威權的可能性較高（Svolik, 2008: 105-106）。威瑪共和以及俄羅斯第一共和的共通點在於皆經歷民主轉型初期的不穩定階段，逆轉回到威權統治的風險相對地提高。相較之下，俄羅斯第一共和從極權轉型到民主的模

式可能更為脆弱，因為轉型過程中共產遺緒的保守人士反對推動改革，甚至於 1991 年八月發動對於總統戈巴契夫的政變(McFaul, 2001: 105-106)。然而，本文認為另一項關鍵的原因是支持總統的國會基礎嚴重腐蝕，總統的改革和施政將這些原本的支持勢力推向反對陣營，為何這些支持政府的勢力會成為反叛的力量主要原因是政府失去了統治的正當性，他們選擇與政府切割，可以增加自我的實力，贏得人民的持續支持。當原本支持總統的護衛隊變成反對總統的先鋒隊時，孤立無援的總統較可能會採取違憲或非民主的手段來鎮壓反對勢力，鋪設通往民主崩潰的道路。

二、政策僵局：俄羅斯第二共和 (1993-2000)

(一) 憲法條文

1993 年所頒布的俄羅斯第二共和新憲法之體制定位是屬於 Shugart and Carey (1992) 所界定的總統國會制特徵。首先，憲法規定總統經由人民直接選舉產生，任期四年（俄羅斯憲法第 81 條）。符合總統國會制的特徵中，總統是由人民普選產生的定義。其次，國會 (State Duma) 可以對政府提出不信任案，如經由國會全體國會議員一半的同意通過不信任案之後，總統可以宣布政府總辭或是拒絕國會的決定，假如在三個月內，國會再次對於政府提出不信任案時，總統可以宣布政府總辭或是解散國會 (State Duma) (憲法第 117 條)。這項規定符合總統國會制特徵中，政府需要向國會負責的定義。最後，當國會連續三次不同意總統所提名的總理以及國會連續兩次對於總理及內閣提出不信任案時，總統可以解散國會 (憲法

第 111 條和憲法第 117 條)以及總統有發布行政命令的權力¹⁷；總統的行政命令不能夠牴觸憲法和法律(憲法第 90 條)。從這些規定來看總統有行政命令權和解散國會權，符合總統國會制中總統有重要的權力之定義。

整個來看，俄羅斯半總統制下的總統和國會的關係是屬於權力平衡關係。總統在國會提出的第一次不信任案之後，可以繼續讓總理留任，而當國會再次表達不信任案之後，總統還是可以宣布政府總辭或是解散國會。從國會的角度來看，國會可以拒絕總統所提名的總理人選，一直到國會第三次拒絕總理人選之後，國會才會被總統解散。因此，國會至少有兩次機會可以對於總統所提名的總理人選有表達反對意見的空間，並不需要對於總統所提之總理人選照單全收。俄羅斯憲法賦予總統有單邊的行政命令權。然而，總統所發布的行政命令不能違反憲法及聯邦法律，在特定的領域中如稅法、年金、土地、政府的組織、國會的選舉法、法官任命和檢察組織等方面的規定只能經由制定法律的程序，而不能發布行政命令；一個通過的法律，其位階高於行政命令(Remington, 2000: 506)。總統發布的行政命令中，有些行政命令是宣告先前因為法律通過而失效的行政命令，甚至當政策被法律所設定，僅僅法律可以改變政策，行政命令的空間被限制在法律所設定之政策擴張的層面上(Remington, 2000: 506)。申言之，在俄羅斯的憲政運作中，國會所通過的法律之位階高於總統的行政命令。總統雖然可以單邊地決定通過行政命令來制定相關的政策，但當國會多數反對總統的行政

17. 俄羅斯總統葉爾欽廣泛運用其憲法上的行政命令權，從 1994 年 1 月到 1996 年 10 月，總統頒布了 953 個行政命令，相對的國會只通過 425 項法律，相關的討論請參閱 Parrish (1998: 82)。從數量上來看，總統的立法權力的產能超過國會的正常立法的成果。

命令時，國會可以通過新的法律來制約總統的行政命令或讓總統的行政命令無效。從內閣組成的規定來看，俄羅斯總統有提名的主動權，但國會有提名的反制權。從立法權力的特徵來看，俄羅斯總統有立法的優先權，但是國會有立法的核定權。這種憲政權力平衡的制度設計如果是總統和其政黨控制國會的時候，較不會出現問題，當總統的政黨並沒有取得國會多數或是國會政黨林立割裂時，總統和國會的關係會變得非常的浮動或是不確定。

（二）案例說明

俄羅斯第二共和任命總理的過程和結果可以說明總統和國會在爭奪行政權上的相互制衡。杜馬國會在 1995 年對於總理齊諾梅爾金（Viktor Chernomyrdin）政府通過不信任案，不信任案通過後總統根據憲法可以選擇繼續讓總理留任，而當國會再次表達不信任案之後，總統可以選擇宣布政府總辭或是解散國會。杜馬國會在第一次不信任投票之後，要求總統撤換與車臣戰爭有關的副總理、內政部長、安全首長和國防部長；總統擔心國會第二次不信任案的提出和通過的可能性高，於是撤換相關的部長來回應國會的要求；總統的妥協最終導致國會在第二次不信任投票失敗，未獲得過半數的支持（Troxel, 2003: 113; Clark, 2011: 10）。葉爾欽總統在 1998 年三月解職總理齊諾梅爾金，提名基里延科（Sergey Kiriyenko）為總理。根據俄羅斯的憲法，總統提名總理，須經由國會同意（憲法第 103 條）。假如杜馬國會連續三次拒絕總統所提名的總理人選，總統可以解散國會重新選舉（憲法第 111 條）。總理提名人基里延科在杜馬國會的前兩次同意權投票皆未通過，一直到第三次才獲得國會同意支持（吳玉山，2000: 77）。總理基里延科執政六個月後，又被葉爾欽總統解職，總統再次提名齊諾梅爾金回鍋擔任總理，國會前兩次依然

否決總理齊諾梅爾金，葉爾欽總統只好妥協，提名國會較支持的總理人選普里馬科夫（Yevgeniy Primakov）擔任總理，最後國會同意任命普里馬科夫（吳玉山，2000: 100）。從國會延宕和反對總統的總理任命人選來看，國會對於總理人選或內閣閣員的任命還是有置喙的權力，總統不可能完全忽視或不加以理會。加上總統在國會並沒有穩固多數的支持，形勢比人強的情況下，總統對於國會必須做出一些讓步。

土地產權的立法爭議可以說明總統和國會權力的勢均力敵如何造成政策僵局的狀態。1997 年到 1999 年，總統和改革派人士主張土地自由化政策，農地可以自由買賣且農地買賣不需限於農業用途，保守派人士如共產黨和農民黨則支持管制的土地市場，只允許小規模農地可以買賣以及農地必需要符合農用之用途，因為他們認為農地自由買賣後會剝奪原本農民的居住權或是讓都市的利益來收購農地（Wegren, 1997）。總統或國會任何一方都無法取得立法優勢，讓行政和立法的關係陷入僵局（Remington, 2000: 518）。我們可以從表三 1996 年俄羅斯杜馬國會政黨組成結構來看出土地立法為何最後會變成僵局。反對農地自由買賣的共產黨和農民黨，一共佔有 195 席，再加上其他反對陣營的政黨，支持農地管制的政黨勢力略勝一籌，而由總理齊諾梅爾金所領導支持總統改革的政黨 Our Home-Russia 在國會勢力只有 65 席，相對薄弱，無法與反對勢力匹敵（Remington, 2001: 195）。國會多黨林立的結構下的，對於有爭議的立法或政策，較容易產生僵局的狀態。總統提出爭議性法案時，不僅遭遇到反對陣營的阻擾，同時可能也無法取得其他中立的政黨勢力之支持。俄羅斯杜馬國會政黨林立，很難形成穩定的多數。然而，當特定議題影響政黨的選舉利益或是政綱政策時，反對黨會聯合起來反對總統

的立法或政策，讓國會成為法律政策的守門員，抵擋總統的凌厲攻勢。國會反對多數為何會取得優勢的另外原因是我們先前所提到的，土地政策必須適用法律保留原則，不能透過行政命令來推行，除非法律有授權行政機關可以制定行政命令。這樣的結構性限制，造成總統和國會無法凌駕對方，當無法達成共識時，只能維持現狀的平衡。

表三 1996 年俄羅斯杜馬國會政黨結構

政黨	國會席次	政黨領袖	政治屬性
Communist Party	149	久加諾夫	反對陣營
Liberal Democratic Party	51	里諾夫斯基	反對陣營
Our Home-Russia	65	齊諾梅爾金	執政陣營
Yabloko	46	亞夫林斯基	反對陣營
Agrarian Party	33	雷布金	反對陣營
Small parties	106		
總席次	450		

資料來源：Remington（2001: 195）。

總統和國會的 policy 僵局或立法僵局也可以從總統簽署總統或政府的立法提案比例與總統簽署國會的提案比例看出端倪。首先，從 1994 年到 1995 年之間，總統或政府的提案有 179 案，其中總統簽署成法案高達 172 案，比例為 97.2%。從 1996 年到 1997 年之間，總統或政府的提案有 212 案，總統簽署成法案為 180 案，比例為 85.4%。相對地，1994 年到 1995 年之間，國會議員的提案有 259 案，其中總統簽署成法案為 166 案，比例為 64.1%。從 1996 年到 1997 年之間，國會議員的提案有 237 案，其中總統簽署成法案為 100 案，比例為

42.2%。整體而言，總統或政府的立法提案被總統簽署成為法律的比例遠高於國會議員的立法提案被總統簽署成為法律的比例，相關資料請參閱表四。這些資料顯示，總統利用簽署法案的憲法權力來制衡國會所通過法律的權限。總統不簽署法案，表示總統行使否決權。總統和國會之間否決和反否決的過程也可以突顯權力平衡的高下。表五相關的立法統計資料顯示，葉爾欽總統從 1996 年到 1998 年，總共否決國會所通過的法案 130 次，而國會反否決成功的次數高達 101 次 (Troxel, 2003: 98-99, Table 5.2)。總統和國會的立法僵局或政策僵局，使得總統選擇以頒布大量行政命令的方式來取代國會法律執行政策 (Parrish, 1998; Troxel, 2003: 81)。總統和國會之所以發生嚴重衝突的主要原因在於總統並沒有穩固的多數支持，同時國會也存在浮動的多數，導致常常出現立法僵局，無法通過重要法律，總統只好以單邊的行動來執行其所偏好的政策。

表四 總統簽署成法律的提案數、各機關立法提案數以及比例

提案機關	年代期間	年代期間
	1994-1995	1996-1997
總統或政府	172/179 (97.2%)	180/212 (85.4%)
國會議員 (Duma)	166/259 (64.1%)	100/237 (42.2%)
其它機	14/26 (53.8%)	15/24 (62.5%)
簽署總數和提案總數	352/464	295/473

資料來源：Remington, Smith and Haspel (1998: 299)。

表五 1996-1998 年總統否決權行使次數、國會反否決權通過次數

年代	總統否決權行使次數	國會反否決權通過次數
1996	30	20
1997	48	37
1998	52	44
總數	130	101

資料來源：Troxel (2003: 98-99, Table 5.2)

此一時期俄羅斯杜馬國會的重要特徵是國會議員會加入不同的派系和派系成員會參加不同的委員會，很難形成共識，甚至常常出現僵局，例如針對 1995 年預算國會提出超過 600 個修正案，但最後沒有通過任何一個修正案 (Ostrow, 1998: 807)。原子化國會的現象導致國會本身常常出現政策僵局的狀態或是無效的空轉。所謂的政策僵局並不是指國會完全無通過任何立法，而是指重要的法案或是國會本身的立法產能較低，常常陷入空轉的狀態。例如，當總統想要改變現狀推動政策需要國會立法配合才能進行時，國會卻出現空轉，政府就無法運作。

俄羅斯總統國會制因為總統和國會的權力屬於較平衡的關係，總統和反對多數的國會會運用制度特徵下的理性，來充分運用其權力。總統廣泛運用行政命令權來推動改革，但國會可以透過正常立法程序來設限總統改革的項目和範圍。同時，總統和國會在行政權的任命和組成上，會競逐主導權，總統提名的人選國會不一定接受，既使接受，國會還是可能透過不信任投票來瓦解總統支持的總理和內閣。內閣和其總理因為要向總統和國會同時負責，很容易成為兩個權力機關相互制衡下犧牲的祭品。除非內閣總理可以讓總統和國

會立場一致，否則當總統和國會立場不一致時，內閣會進退維谷，無法兩面討好。因此，俄羅斯總統國會制的三角關係會變成強總統、強國會和弱總理的格局，當總統和國會發生齟齬時，總理的施政很容易成為雙方鬥爭的目標，讓衝突和紛爭成為民主政治運作頻繁上演的曲目。民主政治危機四伏的情況下，變得相當脆弱。然而，總統並不是與整個國會所有的政黨對立，國會中仍有一些支持總統的政黨或勢力，同時總統還是可以透過資源來交換國會政黨的支持，不至於訴諸完全獨裁的手段。另外，國會也不可能完全廢弛職務，因為可能害怕下次選舉會遭到選民淘汰，或是避免讓總統可以有解散國會重新選舉的機會，對於總統的特定政策表示反對，但不能犧牲太多的政治成本，讓自己提前面對選舉的考驗。另外，因為擔心總統和國會的互不妥協所發生的第一共和民主崩潰經驗的重演，俄羅斯第二共和的總統和國會某種程度還是保持克制，不願意升高成相互毀滅的態勢（Remington, 2000: 505）。誠如 Carroll and Shugart（2007: 73）所言，不是每個衝突都是僵局，也不是每個僵局都是政權威脅的。有了先前民主崩潰的前車之鑑，俄羅斯第二共和的行政和立法關係雖然出現僵局，但是卻沒有惡化成再一次的民主崩潰。

三、總統去職：秘魯(1992-2000)

秘魯在 1980 年代結束軍事威權統治，再次進入民主的統治階段，一直到 1992 年藤森謙也（Alberto Fujimori）當選總統，自己發動政變（autogolpe），結束了民主統治，再次回到威權統治。秘魯在強人藤森八年的統治下，於 2000 年國會將總統解職，不僅結束了藤森個人獨裁，同時也讓秘魯重新回到民主的懷抱。以下我們將分析秘魯憲政體制的定位、強權總統藤森的權力行使，以及國會如何

集結成強大的反對勢力來終結強權總統的威權統治。

(一)憲法條文

拉丁美洲國家的憲政體制大多是採取總統制，而祕魯屬於比較特殊的個案，因為祕魯的憲政體制是屬於半總統制中的總統國會制（Elgie, 2011: 29）。總統國會制的特徵為總統由民選方式產生、內閣向國會負責，總統有權力解散國會或立法權力或是兩者都有（Shugart and Carey, 1992: 23-24）。1993年祕魯憲法規定，總統是直接選舉產生（憲法第111條）。總統擁有包裹否決權和項目否決權（憲法第108條）（Mauceri, 2006: 47-48）。總統有憲法直接授與的行政命令權（憲法第118條第8款）。從這兩項條文來看，祕魯總統擁有重要的立法權力。內閣組成方面，總統可以任命和免職總理（憲法第122條）。另外，祕魯國會的四分之一國會議員可以提出不信任案，經由過半數的國會議員投票通過不信任案後，可以免職總理和內閣閣員（憲法第132條）。總統在國會連續對於兩個總統提名的內閣通過不信任案後，總統可以直接解散國會（憲法第134條）。不信任案和解散國會的制度設計，是總統制國家所缺乏的憲政特徵。因此從這些祕魯憲法的規定來看，祕魯符合憲政分類架構中，總統國會制的特徵，因為總統是直接民選產生、總統擁有重要的權力如解散國會權力、政府需要獲得國會的信任。祕魯總統國會制民主的運作某種程度來說，步上威瑪共和的後塵，在1990年代初期歷經了民主崩潰的悲劇。

(二)案例說明

1990年祕魯總統選舉結果產生，政治局外人藤森出人意料地當選總統。藤森總統的政黨—Cambio 90在國會180席中只占32席，總統與國會頻繁地發生衝突之後，1992年藤森總統自行發動政變，

解散國會，另外成立國民議會（*Constituent Assembly*），瓦解了民主體制，揭開強人統治的序幕（*Kenny, 2004*）。在藤森總統初任總統之際，行政立法嚴重衝突所產生的緊張以及國會欲免除總統職務的威脅對於其決定發動政變產生影響（*Levitt, 2012: 176*）。成功政變之後，藤森總統強人統治的手段是透過行政權的絕對控制和資源選擇分配來吸納人民的支持。例如，藤森總統設立總統部會（*Ministry of the Presidency*），部會的預算高達全國預算的 40%，而總統部會主要的工作是將國內外發展基金的資源分配給窮人，表示總統樂善好施的德政（*Taylor, 2008: 569*）。另外，藤森總統充分運用憲法上賦予的獨立行政命令權，不需要事先通知國會，同時總統要求國會給予立法權時，國會也很樂意將權力讓與給總統，甚至總統宣布特定的行政命令是緊急行政命令時，國會是不能修改或是改變的（*Mauceri, 1997: 906*）。1995 年藤森總統所面對的國會是一個柔順的國會。國會總席次 120 席，總統所屬政黨 *Cambio 90* 得 67 席超過半數，總統可以順利地立法，無任何障礙。表六是藤森總統任內 1993 年到 2000 年任內，行政命令、立法、否決和反否決次數的資料。藤森總統在 1990 年到 1992 年之間，立法類型以緊急命令為最多，而法律案通過次數則為最少，主要原因是反對總統的政黨控制國會多數。1992 年到 1995 年之間，立法類型以緊急命令居多，法律案次之。突顯總統還是以行政命令來制定政策，而國會立法是輔助的功能。1995 年到 2000 年，法律案的次數已經超越緊急命令，總統的政策主要還是透過國會程序來制定，總統頒布較少的行政命令。從否決和反否決次數的趨勢來看，藤森總統否決次數持續增加，而國會很少以憲法規定的門檻來通過反否決。綜合來看，在藤森總統時期，行政和立法的平衡關係主要是總統優勢。國會除了在藤森總統剛上

任總統時期，能夠扮演制衡的角色之外，後期則變成是橡皮圖章的角色。

表六 森總統時期 (1993-2000) 行政命令、法律案、否決和反否決的次數

	國會授權命令	緊急命令	法律案	否決	反否決
1990	1992 156 (20%)	562 (72%)	67 (9%)	35	8
1992	1995 174 (15%)	744 (62%)	275 (23%)	46	2
1995	2000 119 (9%)	507 (38%)	725 (54%)	88	6

資料來源：Morón and Sanborn (2006: 40, Table 4)

藤森總統誓言推動新自由主義的私有化改革，以挽救秘魯衰落不振的經濟，然而總統的支持度一直下滑，民眾對於總統處理經濟的不滿意度甚至高於滿意度 (Weyland, 2006: 28)。人民的不滿會投射在國會選舉之上，讓總統的國會支持基礎腐蝕。2000 年秘魯國會選舉結果，藤森總統的政黨 Peru 2000 並沒有獲得國會過半數支持，尚差七席才能實質過半。國會選舉結果顯示掌握所有行政資源的強人，不管如何進行經濟重分配，都無法緩和人民反對的聲浪。另外一方面，因為藤森總統雖然集權統治，但還是允許選舉的舉行，讓反對勢力可以透過選舉來表達反對立場，不至於完全消失在政治舞台之上。反對勢力的團結可以從藤森總統欲透過國會通過修憲案來取消總統的連任限制看出來。1996 年國會通過憲法修正案，讓藤森總統可以突破憲法的限制得以繼續連選連任，雖然國會的反對勢力無力抵擋該項法案通過，但反對黨利用社會動員取得百萬的連署，讓總統再選的法案得以舉行公投，最後 1998 年國會以 67 票對 45 票通過決議阻擋公投的舉行 (Levitsky and Cameron, 2003: 14-15)。雖

然反對勢力功敗垂成無法阻擋總統繼續連選連任，但仍團結一致聚集 45 票來表達反對威權總統無限制連任的不滿。

依據 2000 年國會選舉結果，藤森總統只能籌組少數政府，除非反對勢力願意加入執政聯盟，請參閱表七。沒有國會多數的支持，政府可能會有國會重要委員會開始調查行政部門濫權控制之危險（Levitsky and Cameron, 2003: 19）。藤森總統只好鋌而走險，用非法手段來鑄造國會多數。總統透過情治首長蒙特西諾（Vladimiro Montesinos）以收買和恐嚇的手段讓反對黨 Possible Peru 的 19 位國會議員變節支持總統（Levitsky and Cameron, 2003: 19）。整件事情因為收買國會議員的錄影片段被揭露而東窗事發，成為總統下台去職的最終導火線；事件爆發後，總統想透過解除情治首長蒙特西諾的職務來平息總統買通國會的風波，然而情治首長蒙特西諾下台時，威脅總統要與他同歸於盡，總統無法切割和蒙特西諾的關係，在反對多數所掌握的國會提出彈劾案之前，藤森總統選擇在出訪日本的之際，以傳真方式表達辭職之意（Taylor, 2008: 21; Berntzen and Holvik Skinlo, 2010: 197-211; Levitsky and Cameron, 2003: 21）。

表七 2000 年秘魯國會選舉結果

政黨	國會席次	政黨領袖	政治屬性
Peru 2000	52	藤森	執政陣營
Possible Peru	29	托雷多	反對陣營
Small parties	49		
總席次	120		

資料來源：Inter-parliamentary Union（2016）。

秘魯總統國會制民主運作的歷程相當的曲折。先經歷一段民主轉型的過程，然後轉向威權政體和強人統治，最後經由選舉和民主制衡的力量終結了威權的統治，續行民主轉型和鞏固。秘魯總統國會制運作的特殊之處在於藤森總統透過行政權的壟斷，扶植國會多數支持的勢力，但國會多數支持並無法持續地維繫，反而因為總統聲望下降，連帶地漸漸萎縮，弱勢的反對勢力以民意為後盾的情況下，最終可以累積成過半數的勢力迫使總統離開其行使威權的最高職位。因此，雖然秘魯民主運作的歷程峰迴路轉，但最終還是由民主的權力機關國會對於總統違法濫權行為所提出的彈劾程序，讓強人總統認為大勢已去，選擇提前下台。藤森總統在強人統治的任內，只是讓反對勢力在國會中噤聲，但並沒有完全消滅反對勢力。反對勢力在選舉結構的保護下，還有苟延殘喘的機會。當強人總統改革失敗，失去社會支持時，部分的反抗勢力會與反對黨結合，一起來對抗威權總統。威權總統即使擁有再多的行政資源，如不能化解經濟的危機和尋求反對勢力的合作時，總統的支持基礎會萎縮成只剩下其個人的親信和密友。以藤森總統為中心的個人依恃組織較為鬆散，也較容易出現人去政息的現象（Tanaka, 2005: 286）。誓言化解國家危機的主張是選民支持特定總統候選人的原因，但是當總統執政之後，國家危機不僅沒有化解，反而持續叢生，統治正當化的基礎便會消失，威權統治再也沒有存在的必要。從另外一個角度來看，秘魯在第三波民主轉型之後，先經歷了民主崩潰和威權統治，最後出現威權崩潰的現象，其可能的原因是秘魯人民對於威權失去信心，透過國會代表的力量迫使威權總統去職下台。整個來看，秘魯總統國會制的運作並沒有因為崩潰而一蹶不振，無法再起，國會中反對勢力的抵抗和反撲是強人始料所未及的制衡堡壘，最終得以推

翻強人政治，再次邁向民主。秘魯在藤森總統獨裁之前，曾經有過長期的民主化經驗，這些經驗成為反對強人政治的社會基礎，最終透過國會來制衡強權總統的憲政獨裁。

四、民主制衡：烏克蘭 (1996-2006)

(一) 憲法條文

1996年，烏克蘭制定新憲法，加入半總統制國家的行列。烏克蘭總統擁有提名總理的權力、否決權、行政命令權和公民複決權（Birch, 2008: 228）。首先，總理任命的部分，烏克蘭總統可以提名總理，但需要經由國會同意（憲法第 114 條）。內閣要同時向總統和國會負責（憲法第 113 條）。總統行使否決權之後，國會必須以三分之二多數才能撤銷否決（憲法第 94 條）。總統有行政命令權，可以制定相關的政策來代替法律。甚至總統通過的行政命令，如果國會在三十天之內無法撤銷阻擋的話，自動變成法律（Wilson, 1999: 267）。最後，總統或國會都有訴諸公投的權力，但須取得三百萬人的簽署（憲法第 72 條）。從憲法的相關規定來看，烏克蘭半總統制的憲法權力分配向總統傾斜，總統可以透過憲法權力來運作其行政權力，內閣基本上需要同時對總統和國會雙向負責，因此 1996 年所通過的烏克蘭憲法是屬於半總統制的次類型總統國會制（Elgie, 2011: 29；Shugart and Carey, 1992: 24）。1996 年烏克蘭實行新憲法後，由庫奇馬（Leonid Kuchma）當選總統。無黨籍的總統庫奇馬面對的是一個具有多元割裂政黨體系的國會。在無任何政黨奧援下的無黨籍總統，基本上較可能面對國會固定多數的反對和掣肘。

(二) 案例說明

烏克蘭在 1998 年選出的國會有四股勢力：左派、右派、中間派

和獨立人士 (Wilson, 1999: 275)。國會中最大政黨共產黨也只獲得 450 席中的 121 席。換言之，無任何一個政黨獲得國會的過半數。1996 年實施新憲之後，雖然庫奇馬總統在憲法上擁有廣泛的權力，但是其並沒有選擇越過國會或是藉由行政命令來統治，主要的原因是庫奇馬想要在 1999 年競選總統連任、總統在國會的支持基礎薄弱，不願意以憲法權力的行使來威嚇國會 (Wilson, 1999: 276-277)。然而，好景不常，庫奇馬總統最終展現其擴權的野心和目的。總統庫奇馬在第二任當選之後，透過法律的執行、行政的管制、控制媒體、選舉過程、恩寵資源和經濟等手段來擴大總統的權力行使範圍，讓烏克蘭的民主體制出現個人集權和不自由的特徵 (D'Anieri, 2003: 58-62)。烏克蘭國會中的政黨勢力是多黨體系的格局，沒有一個政黨或聯盟可以取得過半數的席次。基本上庫奇馬總統在位期間利用國會割裂的體系，採取分而治之的策略，結合右派進行修憲，拉攏部分左派人士來分裂其他總統參選人的選票，最後讓自己能夠漁翁得利 (D'Anieri, 2003: 60-63)。進一步來看，庫奇馬總統面對多黨分裂的國會採取靈活的兩手策略，一方面試圖建立支持總統的聯盟，另外一方面透過資源的交換，對於部分反對勢力的國會議員招降納叛，以便阻止反對多數聯盟的形成 (D'Anieri, 2007: 143)。強權總統運用資源分配和彈性策略來弱化鬆散的國會，使得總統權力的行使面對較少的障礙和阻擾。

庫奇馬總統集中權力的行為模式讓其他的權力機關如國會黯然失色，同時庫奇馬總統的獨斷行為，也讓部分不滿其作風的政治人物叛變成爲反對勢力對抗總統的要角。1999 年年底，因為根據憲法規定，新當選的總統必須讓其所提名的內閣經由國會同意後才能任命，因此庫奇馬總統選擇再次提名原來的總理普茲多維唐科 (Valeriy

Pustovitenko) 續任總理，然而普茲多維唐科無法獲得國會過半數同意，任命案失敗 (D'Anieri, 2007: 88)。這個例子可以凸顯因為烏克蘭總統國會制憲法有同意權的設計，總統在任命總理時，也必須考量國會的支持情形。換言之，總統國會制的總統也不能全權決定內閣的組成。這種現象同時也否證了總統國會制在內閣任命上會出現總統和國會相互爭奪的論點，因為特定的制度下，總統並不能執意任命其屬意的人選。另外，國會不通過同意案的意義，顯示國會可以透過反面不同意的方式來形成反抗總統意志的多數。國會實際行使憲法的權力時，還是可以制衡總統。最後，庫奇馬總統妥協退讓轉而提名右派領袖尤申科 (Viktor Yushchenko) 擔任總理 (任期為 1999/12-2001/05)。

尤申科擔任總理之後，必須面對保守勢力頑強抵抗的嚴峻情勢。由於捍衛少數寡頭資源的國會中間政黨極力反對總理尤申科的改革政策，擔心其可能會將他們所獨佔的資源收歸國有，因此極力想讓總理尤申科下台，背後的影武者是總統庫奇馬與國會中支持總統的政黨、左派勢力共產黨和中間政黨，合力通過不信任案投票，成功讓總理尤申科去職 (Kuzio, 2007: 41)。倉皇下台的總理尤申科在卸任後與總統庫奇馬反目成仇，在 2002 的國會選舉中，其所創立的政黨—我們的烏克蘭 (Our Ukraine) 躍居國會第一大黨，總席次 450 席中占有 111 席。第二大黨聯合烏克蘭黨 (For United Ukraine) 101 席、第三大黨為共產黨 (Communist Party) 66 席，其他席次為更小的黨所分配，請參閱表八。2004 年的總統大選，反對勢力整合成功對抗總統庫奇馬的繼承勢力總統候選人亞努科維奇 (Viktor Yanukovich)。右派政黨領袖尤申科和左派社會黨領袖莫洛茲 (Oleksandr Moroz)、 Tymoshenko 集團領袖季莫申科 (Yulia

Tymoshenko) 團結在反庫奇馬陣營的大旗之下，同意支持尤申科披掛上陣擔任總統候選人，因為他們知道如果分裂會三敗俱傷，如果合作的話，各政黨會吸納不同陣營的選民，最終可以贏得總統大選 (D'Anieri, 2007: 209)。易言之，總統職位的重要性和單一性，排除反對勢力分裂的誘因，凝聚了反對黨之間的團結，結合一起共同對抗強權總統在新的總統選舉中所挑選的接班人選。

表八 2002 年烏克蘭國會選舉結果

Our Ukraine	112	尤申科	執政陣營
For A United Ukraine	102	利特溫	執政陣營
Communist Party	66	西蒙年科	反對陣營
Social Democratic Party	23	梅德韋德丘克	反對陣營
Yulia Tymoshenko Bloc	21	季莫申科	反對陣營
Socialist Party	22	莫洛茲	反對陣營
Small Parties	9		
Independent	92		
總席次	450		

資料來源：Inter-parliamentary Union (2016)。

2004 年的烏克蘭總統選舉可以說是一連串戲劇性發展的安排。2004 十月舉行的總統大選第一輪的結果是無人獲得過半數，由第一名總統候選人尤申科 (39.9%) 和第二名總統候選人亞努科維奇 (39.26%) 於十一月進入第二輪，第二輪的結果顯示第二名總統候選人亞努科維奇反倒以 49.46% 贏過尤申科的 46.61%，亞努科維奇自行宣布當選總統，然而反對黨、歐洲安全合作組織、國際團體認為第二輪選舉有舞弊之嫌，不承認選舉結果 (Kuzio, 2005a; D'Anieri,

2007: 97-98)。更出人意外的是，反對黨總統候選人尤申科被發現中了高劑量的戴奧辛毒素，導致整個臉部出現嚴重的變形，尤申科的陣營懷疑是總理亞努科維奇所為，企圖扭轉總統選舉實際敗選的劣勢（Kuzio, 2005b）。當選舉出現舞弊和嚴重傷害候選人的身體事件後，很容易讓同情反對黨或是厭惡執政黨作為的選民出來投票，支持反對黨總統候選人尤申科。烏克蘭最高法院最後認定第二輪選舉是舞弊的，判決重新進行第二輪投票（D'Anieri, 2007: 108）。總統尤申科以 51.99% 贏過亞努科維奇的 44.2%，贏得總統大選。尤申科的反對勢力以橘色為競選象徵來挑戰總統庫奇馬和總理亞努科維奇對於總統選舉的舞弊，稱之為橘色革命（Kuzio, 2005a: 119）。

烏克蘭後橘色革命的民主轉型再次驗證了當外部敵人被打敗之後，勝利聯盟內部因為失去團結的誘因，而面臨聯盟瓦解的不變法則。橘色革命之後，2005 年 1 月，總統尤申科任命橘色革命中支持他的季莫申科擔任總理，內閣政黨包含 Our Ukraine、Socialist Party 和 Tymoshenko Bloc 等，然而總統尤申科和總理季莫申科的蜜月期很快地過去，總理季莫申科廢除一些與國會進行聯繫工作的內閣次長之職位，試圖控制所有的政府層次，同時在地方選舉法的立法過程中，與總統尤申科唱反調，而總統尤申科則越過總理，自行提名行政官員，最終導致兩人關係徹底決裂，總統尤申科於 2005 年 9 月解除總理季莫申科的職務（Flikke, 2008）。2006 年國會大選結果，反橘色革命的政黨 Party of Region 成為國會最大黨，與 Socialist Party、Communist Party 和 Our Ukraine 聯合組成國會多數（Hesli, 2007: 510）。總統尤申科被迫提名反對黨 Party of Region 的領袖亞努科維奇擔任總理，總理亞努科維奇運用控制國會多數席次與總統尤申科爭奪行政權力，總統權力的行使因此受到侷限（Kuzio, 2006: 487）。

總統和對立國會衝突的具體例子是亞努科維奇掌握多數的國會拒絕總統所提名外交、國防和內政部長人選，而由國會自行選出（Flikke, 2008: 394）。其次，在 2006 年一整年中，烏克蘭國會總共通過 196 項法案，總統尤申科簽署 113 項法案，否決 73 項法案，其中有 13 項法案總統甚至否決兩次到三次，國會通過反否決的法案只有 3 項法案（Web-Portal of Ukrainian Government, 2006）。這項結果突顯總統和對立國會的法律爭奪戰和角力戰。再者，2006 年年底，烏克蘭國會通過內閣組織法，限制總統的組閣權，尤申科總統否決這項法案，並提出修正案，國會經由 366 位國會議員（總數 450 席，投票贊成否決的政黨只有總統的政黨 Our Ukraine 的國會議員）投票撤銷總統的否決（RFE/RL, 2007）。這個結果突顯反對總統的勢力相當凝聚，形成對於內閣總理亞努科維奇的穩固支持，以抗衡總統尤申科。總統尤申科之所以施展不開最主要的原因是其政黨我們的烏克蘭在國會是第三大黨，只占國會總數 450 席中的 81 席，Party of Region 則是最大黨，有 186 席，請參閱表九。實力原則衡量下，敵對政黨的總理主導內閣行政，很容易和總統同床異夢。

從烏克蘭總統國會制的運作可以發現，總統庫奇馬在國會並沒有自己的政黨勢力，常常遭遇國會反對多數的阻擾，而總統尤申科雖然有自己的國會政黨勢力，但是並無過半數的支持，只能籌組聯合內閣，讓其他政黨領袖擔任總理。整體而言，烏克蘭國會的反對勢力不因為總統權力增加而被削弱，其常常經由重組的方式來凝聚成制衡總統的力量。烏克蘭總統面對多元分裂的國會，只能針對特定議題形成立法聯盟。總統在國會的政黨基礎雖然薄弱，但是還是構成一股勢力支持總統的法案或政策，讓總統沒有鋌而走險續行更全面性的威權統治。這種政治動態下，總統和國會或是行政和立法

機關之間的衝突不斷浮現，但是機關之間的制衡讓總統無法完全偏離民主運作。烏克蘭總統國會制的運作經驗說明總統和國會權力行使、支持基礎的互動產生了民主制衡的結果。¹⁸民主制衡的結果是指總統和國會之間的相互監督和制衡，但是過度的制衡結果可能會導致法案無法通過或是總統政策無法推行。民主制衡相較於民主崩潰是較好的結果，但是如果總統和國會在眾多議題上皆不能妥協和合作時，彼此的牽制和制衡無法產生回應危機的改革。另外，烏克蘭民主轉型的早期過程中，常常出現執政和反對勢力的二元對抗，各別組成的政黨或勢力可能會重組，但是雙方的實力勢均力敵，沒有任何一方能夠贏者全拿，這些因素較容易促成民主制衡的出現。

表九 2006 年烏克蘭國會選舉結果

政黨	國會席次	政黨領袖	政治屬性
Party of Region	186	亞努科維奇	反對陣營
Yulia Tymoshenko Bloc	129	季莫申科	反對陣營
Our Ukraine	81	尤申科	執政陣營
Socialist Party	23	梅德韋德丘克	反對陣營
Communist Party	22	摩諾茲	反對陣營
總席次	450		

資料來源：Inter-parliamentary Union (2016)。

18. 烏克蘭並不是總統國會制國家發生民主制衡的唯一個案。屬於總統國會制的台灣也是屬於總統國會制國家出現民主制衡的個案。從 2000 年到 2008 年，台灣經歷少數政府，民進黨籍陳水扁總統主導內閣的人事運作，而反對黨泛藍陣營的國民黨和親民黨因為控制國會多數，掌握立法的制定過程和結果。總統權力的行使受到國會的制衡，沒有任何的機構握有優勢的權力，出現均衡的結果，成為總統國會制國家少數政府仍維持民主鞏固的少數案例。相關的討論請參閱 Wu and Tsai (2011)。

伍、結 論

民主崩潰是民主國家運作最壞的結果，也是民主被宣告死亡或無效的狀態。本文主要的目的在於分析總統國會制民主崩潰前可能出現的不同程度之發展階段。民主國家很少在民主轉型之初，直接經歷民主崩潰，通常會出現民主衰弱的症狀或特定總統或僵局國會對於民主政治的傷害或破壞。多數總統國會制國家的憲法特徵是強權總統，但是國會並沒有被弱權化，仍然保有制衡總統的重要權力。總統和國會的權力行使與國會的政治動態和支持基礎的變化息息相關。當國會無法掌握穩固的多數或是臨時的多數時，總統可以運用其單邊的權力如行政命令來推動政策。當國會存在多數的時候，對於總統所推動的政策可能會有反對的聲音，總統必須對國會讓步或是與國會妥協。當總統選擇不與國會妥協，或是國會採取堅壁清野的態度，完全不行使立法的功能時，總統和國會的嚴重衝突會讓民主體系瀕臨崩潰的邊緣。當然有些總統在失去原本的國會少數支持後變得更為孤立，更容易誘發其進行獨裁的行動。

本文認為總統國會制的憲政運作可能從民主制衡，變成總統去職的民主維繫或衰退成政策僵局或民主崩潰的結果。民主崩潰表示民主無法繼續運作，政策僵局表示民主權力機關勢均力敵及相互制衡，總統去職是民主體制避免總統獨裁的處方，民主制衡則是指透過權力機關的制衡來抑制威權的產生。固定反對多數和總統只獲得國會少數支持的配套會產生民主制衡，如烏克蘭的情形。固定反對多數與國會少數不支持總統的連結可能會產生總統去職的結果，如秘魯的情形。浮動的反對多數和少數支持的結合，會產生總統和國

會的靜止不動或是勢均力敵，如俄羅斯第二共和的情形。最後，浮動反對多數和少數不支持的牽連，最容易產生民主崩潰的可能，如俄羅斯第一共和的瓦解。總統國會制先天的憲政體質可能蘊含著危險的因子，但是總統國會制國家的遭遇和結果可能是權變的，不是每個總統國會制都會演奏出變調的民主崩潰之悲歌。從另一個角度來看，有些總統國會制國家雖經歷總統濫權的危機，但最終還是可以經由國會的制衡化解危機，繼續運作民主。本文的目的在於呈現總統國會制的運作態樣，藉此來釐清可能的發展路徑，透過反差較大的個案結果來進行橫向的比較。

憲政制度運作的良莠必須放在政治脈絡的情境中來分析。特定憲政制度本質的危險因子很可能被政治脈絡的特定條件所觸發而導致崩潰的命運或是危險因子被政治脈絡的特定條件所抑制而繼續維繫民主的運作。另外，不同的強權總統所面對的政治動態或是制約障礙皆不同，有些制衡機關可以讓總統克制獨裁的野心，有些權力機關並無力阻擋，甚至默許容忍總統的擴權行動。當總統的重要支持基礎與反對勢力裡應外合的時候，總統的統治會面臨嚴峻的不利情勢，迫使總統選擇突破憲法規範的約束來遂行其個人的統治。然而，當反對勢力依循憲法管道來免職總統或是以彈劾總統作為可信任的威脅時，總統可能會思考不要繼續頑強抵抗，選擇承認失敗而黯然下台，讓民主可以續行運作。從總統國會制中總統任期是固定的角度來看，一個獨裁且箝制自由的總統可以持續地在位執政，但是如果國會可以提前讓威權總統去職，雖然會出現政治權力繼承的真空狀態或是不確定狀態，但是總統固定任期的僵硬性出現了彈性，對於民主的發展可能是較為正面的方向。總統國會制是屬於半總統制國家中較難運作的次類型，但是並不是所有的總統國會制國

家必然會經歷民主崩潰，本文企圖提出哪些因素的結合影響運作結果的差異。本文的結論是，總統國會制的民主運作呈現多元的結果，特定的政治脈絡或機會結構會有利於獨裁總統的統治或是阻礙獨裁總統的出現。總統國會制民主的韌性建立在權力機關的制衡，自主性國會可以成為強權總統威權獨裁的絆腳石，恢復民主政治的常態。當國會無力阻擋總統的恣意獨斷時，總統可以遂行個人的意志，鞏固威權的統治。

參考書目

- Amorim Neto, Octavio. 2002. "Presidential Cabinets, Electoral Cycles, and Coalition Discipline in Brazil." in Scott Morgenstern and Benito Nacif. eds. *Legislative Politics in Latin America*: 48-78. New York: Cambridge University Press.
- Andrews, Josephine T. 2002. *When Majorities Fail: The Russian Parliament, 1990-1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arnold, Christian, David Doyle and Nina Wisehomeier. 2017. "Presidents, Policy Compromise and Legislative Success." *The Journal of Politics* 79, 2: 380-395.
- Beach, Berek and Rasmus Brun Pederson. 2013. *Process-Tracing Methods*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew and Jeffrey T. Checkel. 2015. *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bernhard, Michel. 2005. *Institutions and the Fate of Democracy: Germany and Poland in the Twentieth Century*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Berntzen, Einar and Tor-Einar Holvik Skinlo. 2010. "Peru and the Fujimori Presidential Breakdown in 2000: *Continuismo* Gone Bad." in Mariana Llanos and Leiv Marsteintredet. eds. *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*: 197-211. London: Palgrave Macmillan Press.
- Birch, Sarah. 2008. "Ukraine Presidential Power, Veto Strategies and

- Democratization.” in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*: 219-238. Manchester: University of Manchester Press.
- Carey, John M, 2003. “Legislatures and Political Accountability.” *Revista: Harvard Review of Latin America* 2, 1: 32-34.
- Carey, John M. and Matthew S. Shugart, 1995. “Incentives to Cultivate a Personal Veto: A Ranking Ordering of Electoral Formulas.” *Electoral Studies* 14, 4: 417-439.
- Carey, John M. and Matthew S. Shugart. 1998. *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carroll, Royce and Matthew S. Shugart. 2007. “Neo-Madisonian Theory and Latin American Institutions.” in Gerardo L. Munck. ed. *Regimes and Democracy in Latin America: Theories and Methods*: 50-101. Oxford: Oxford University Press.
- Cheibub, José Antonio. 2002. “Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies.” *Comparative Political Studies* 35, 3: 284-312.
- Cheibub, José Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cheibub, José Antonio, Adam Przeworski and Sebastian Saiegh. 2004. “Government Coalition and Legislative Success under Parliamentarism and Presidentialism.” *British Journal of Political Science* 34, 4: 565-587.
- Clark, William A. 2011. “Boxing Russia: Executive-Legislative Powers and the Categorization of Russia’s Regime Type.” *Demokratizatsiya*

19, 1: 5-22.

- Collier, David, Jody Laporte and Jason Seawright. 2008. "Typologies: Forming Concepts and Creating Categorical Variables." in Janet M. Box-Steffensmeier, Henry Brady and David Collier. eds. *The Oxford Handbook of Political Methodology*: 152-173. Oxford: Oxford University Press.
- Colton, Timothy J. and Cindy Skach. 2005. "A Fresh Look at Semi-presidentialism: The Russian Predicament." *Journal of Democracy* 16, 3: 114-126.
- Corrales, Javier. 2002. *Presidents without Parties: the Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- D'Anieri, Paul. 2007. *Understanding Ukrainian Politics*. New York: M.E. Sharpe, Inc Press.
- D'Anieri, Paul. 2003. "Leonid Kuchma and the Personalization of the Ukrainian Presidency." *Problems of Post-Communism* 50, 5: 58-65.
- Duverger, Maurice. 1969. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. London: Lowe and Brydone.
- Elgie, Robert. 2011. *Semi-presidentialism: Subtypes and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Fish, Steven. 2000. "When More is Less: Superexecutive Power and Underdevelopment in Russia." in Victoria E. Bonnell and George W. Breslauer. eds. *Russia in the New Century: Stability or Disorder?*: 15-34. Boulder: Westview Press.
- Flikke, Geir. 2008. "Pacts, Parties and Elite Struggle: Ukraine's Troubled

- Post-Orange Transition.” *Europe-Asia Studies* 60, 3: 375-396.
- Francesco, Cavatorta and Robert Elgie. 2010. “The Impact of Semi-presidentialism on Governance in the Palestinian Authority.” *Parliamentary Affairs* 63, 1: 22-40.
- George, Alexander L. and Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: The MIT Press.
- Goertz, Gary. 2017. *Multimethod Research, Causal Mechanism, and Case Studies*. New Jersey: Princeton University Press.
- Greif, Avner and David D. Laitin. 2004. “A Theory of Endogenous Institutional Change.” *American Political Science Review* 98, 4: 633-652.
- Hanson, Stephen E. and Jeffrey S. Kopstein. 1997. “The Weimar/Russia Comparison.” *Post-Soviet Affairs* 13, 3: 252-83.
- Hesli, Vicki L. 2007. “The 2006 Parliamentary Elections in Ukraine.” *Electoral Studies* 26, 2: 507-33.
- Kenny, Charles D. 2004. *Fujimori’s Coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Kuzio, Taras. 2005a. “The Opposition’s Road to Success.” *Journal of Democracy* 16, 2: 117-30.
- Kuzio, Taras. 2005b. “From Kuchma to Yushenko: Ukraine’s 2004 Presidential Elections and the Orange Revolution.” *Problems of Post-Communism* 52, 2: 29-44.
- Kuzio, Taras. 2006. “The Orange Revolution at the Crossroads.” *Demokratizatsiya* 14, 4: 477-493.

- Kuzio, Taras. 2007. "Oligarchs, Tapes and Oranges: 'Kuchmagate' to the Orange Revolution." *Journal of Communist Studies and Transitional Politics* 23, 1: 30-56.
- Inter-parliamentary Union. 2016. http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2331_06.htm. Latest update March 18 2018.
- Lepsius, M. Rainer. 1978. "From Fragmented Party Democracy to Government by Emergence Decree and National Socialist Takeover: Germany." in Juan J. Linz and Alfred Stepan. eds. *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*: 34-79. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Levitsky, Steven and Maxwell A. Cameron. 2003. "Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru." *Latin American Politics and Society* 45, 3: 1-33.
- Levitt, Barry S. 2012. *Power in the Balance: Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Linz, Juan J. 1978. *The Breakdown of Democratic Regime: Crisis, Breakdown, and Reequilibration*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential Democracy or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?." in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. eds. *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America*: 3-87. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan J. 1997. "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Post-Communist Europe." in Ray Taras. ed. *Postcommunist Presidents*:

- 1-14. Cambridge: Cambridge University Press.
- Llanos, Mariana and Leiv Marsteintredet. 2010. *Presidential Breakdowns in Latin America: Causes and Outcomes of Executive Instability in Developing Democracies*. London: Palgrave Macmillan Press.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen. 2010. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy." *Comparative Political Studies* 26, 2: 198-228.
- Mauceri, Philip. 1997. "Return of the Caudillo: Autocratic Democracy in Peru." *Third World Quarterly* 18, 5: 899-911.
- Mauceri, Philip. 2006. "An Authoritarian Presidency: How and Why Did Presidential Power Run Amok in Fujimori's Peru?" in Julio F. Carrión, ed. *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*: 39-60. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- McFaul, Michael. 2001. *Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin*. Ithaca: Cornell University Press.
- Morón, Eduardo and Cynthia Sanborn. 2006. *The Pitfalls of Policymaking in Peru: Actors, Institutions and Rules of the Game*. Inter-American Development Bank, Latin American Research Network, Working paper# R-511(April). Washington D. C.: Inter-American Development Bank.
- Needler, Martin. 1959. "The Theory of the Weimar Presidency." *The Review of Politics* 21, 4: 692-698.
- Negretto, Gabriel L. 2006. "Minority Presidents and Democratic

- Performance in Latin America.” *Latin American Politics and Society* 48, 3: 63-92.
- Ostrow, Joel M. 1998. “Procedural Breakdown and Deadlock in the Russia State Duma: the Problems of an Unlinked Dual-Channel Institutional Design.” *Europe-Asia Studies* 50, 5: 793-816.
- Parrish, Scott. 1998. “Presidential Decree Authority in Russia, 1991-95.” in John M. Carey and Matthew S. Shugart. eds. *Executive Decree Authority*: 62-103. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pereira, Carlos and Marcus André Melo. 2012. “The Surprising Success of Multi-party Presidentialism.” *Journal of Democracy* 23, 3: 156-170.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2005. “Democratization and Constitutional Crises in Presidential Regimes: Towards Congressional Supremacy?” *Comparative Political Studies* 38, 1: 51-74.
- Pérez-Liñán, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Reddaway, Peter and Dmitri Glinski, 2010. *The Tragedy of Russia’s Reform: Market Bolshevism against Democracy*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Remington, Thomas F. 2000. “The Evolution of Executive-Legislative Relations in Russia since 1993.” *Slavic Review* 59, 3: 499-520.
- Remington, Thomas F. 2001. *The Russian Parliament: Institutional Evolution in a Transitional Regime, 1989-1990*. New Haven: Yale University Press.
- Remington, Thomas F. 2010. “Presidents and Parties: Leadership and

- Institutional-Building in Post-Communist Russia.” in Julie Newton and William Thompson. eds. *Institutions, Ideas and Leadership in Russian Politics*: 22-42. London: Palgrave Macmillan Press.
- Remington, Thomas F., Steven S. Smith and Moshe Haspel. 1998. “Decrees Laws and Inter-Branch Relations in the Russian Federation.” *Post-Soviet Affairs*, 14, 4: 287-322.
- Remington, Thomas F, Steven S. Smith, D. Roderick Kiewiet and Moshe Haspel. 1994. “Transitional Institutions and Parliamentary Alignments in Russia, 1990-1993.” in Thomas F. Remington. ed. *Parliaments in Transition: The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*: 159-180. Boulder: Westview Press.
- RFE/RL (RadioFreeEurope/RadioLiberty). 2007. “Ukraine’s Parliament Overrides Veto of Cabinet Law.” *RFE/RL* 12 January 2007. in <https://www.rferl.org/a/1073975.html>. Latest update 25 November 2018.
- Ryabov, Adrei. 2004. “Legislative-Executive Relations.” in Michael McFaul, Nikolai Petrov, and Andrei Ryabov. eds. *Between Dictatorship and Democracy*: 83-104. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Saiegh, Sebastian M. 2015. “Executive-Legislative Relations.” in Ruben Ruiz Rufino and Jennifer Gandhi. eds. *Routledge Handbook of Comparative Political Institutions*: 162-180. London: Routledge.
- Sedelius, Thomas and Jonas Linde. 2018. “Unravelling Semi-presidentialism: Democracy and Government Performance in Four Distinct Regime Types.” *Democratization* 25, 1: 136-157.

- Shugart, Matthew S. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government." *American Political Science Review* 89, 2: 327-343.
- Shugart, Matthew S. 1998. "The Inverse Relationship between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choices." *British Journal of Political Science* 28, 1: 1-29.
- Shugart, Matthew S. 2005. "Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics* 3, 3: 323-51.
- Shugart, Matthew S. 2006. "Comparative Executive-Legislative Relations." in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Blinder and Berta A. Rochman. eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*: 344-365. Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. New Jersey: Princeton University Press.
- Slider, Darrell. 1990. "The Soviet Union." *Electoral Studies* 9, 4: 295-302.
- Stepan, Alfred and Cindy Skach. 1994. "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective." in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. eds. *The Failure of Presidential Democracy: the Case of Latin America*: 119-136. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Svolik, Milan. 2008. "Authoritarian Reversals and Democratic Consolidation." *American Political Science Review* 102, 2: 153-68.
- Tanaka, Martín. 2005. "Peru 1980-2000: Chronicle of a Death Foretold? Determinism, Political Decisions, and Open Outcomes." in Frances Hagopian and Scott P. Mainwaring. eds. *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*: 261-88. New York: Cambridge University Press.
- Taylor, Lewis. 2008. "From Fujimori to Toledo: The 2001 Elections and the Vicissitudes of Democratic Government in Peru." *Government and Opposition* 40, 4: 565-596.
- Troxel, Tiffany A. 2003. *Parliamentary Power in Russia, 1994-2001*. London: Palgrave Macmillian.
- Valenzuela, Arturo. 1994. "Party Politics and the Crisis of Presidentialism in Chile." in Juan Linz and Arturo Valenzuela. eds.. *The Failure of Presidential Democracy*: 165-224. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Web-Portal of Ukrainian Government. 2006. "President Viktor Yushchenko Vetoes 47 "Populist" Bills in March 2006." in http://old.kmu.gov.ua/kmu/control/en/publish/printable_article?art_id=33937469. Latest Update 17 January 2018.
- Wegren, Stephen K. 1997. "Land Reform and the Land Market in Russia: Operation, Constraints and Prospects." *Europe-Asia Studies* 49, 6: 959-87.
- Weyland, Kurt. 2006. "The Rise and Decline of Fujimori's Neo-populist

- Leadership.” in Julio F. Carrión. ed. *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*: 13-38. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- White, Stephen. 1997. “Russia.” in Ray Taras. ed. *Post-communist Presidents*: 38-66. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, Andrew. 1999. “Ukraine.” in Robert Elgie. ed. *Semi-presidentialism in Europe*: 260-280. Oxford: Oxford University Press.
- Worldstatesman. 2018. www.worldstatesman.com. Latest Update 1 October 2018.
- Wu, Yu-shan and Jung-hsiang Tsai. 2011. “Taiwan: Democratic Consolidation under President-Parliamentarism.” in Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-shan Wu. eds. *Semi-presidentialism and Democracy*: 174-191. London: Palgrave Macmillan.
- 吳玉山。2000。《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的困境》。台北：五南圖書出版社。（Wu, Yu-shan. 2000. *Russia's Transition 1992-1999: A Politico-economic Analysis*. Taipei: Wu-Nan.）
- 沈有忠。2009，《威瑪憲政變奏曲：半總統制憲法的生命史》。台北：五南圖書出版社。（Shen, Yu-chung. 2009. *The Variation of the Weimar Republic: the Life History of a Semi-presidential Constitution*. Taipei: Wu-Nan.）
- 茅毅編譯。2016。〈朴槿惠彈劾案通過，南韓動盪〉。《自由時報》2016/12/10。http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1060266。2016/12/23。（Mao, Yi. 2016. “Turmoil in South Korea: the Passage of the Impeachment on Park, Geun-hye.” *Liberty Times* 10 December

2016. in <http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1060266>. Latest update 23 December 2016.)
- 張芳華。2015。〈制度因素與非制度因素對民主崩潰的影響：46 個半總統制國家的經驗研究〉。《政治科學論叢》66：111-146。
(Chang, Fang-hua. 2015. “The Impact Institutional and Non-institutional Factors on Democratic Breakdown: An Empirical Study of 46 Semi-presidential Countries.” *Taiwanese Journal of Political Science* 66: 111-146.)
- 陳宏銘。2007。〈台灣半總統制下“少數政府”的存續〉。《東吳政治學報》25，4：1-64。(Chen, Hong-ming. 2007. “The Survival of Minority Governments under Semi-presidentialism: Taiwan, 2000~2004.” *Soochow Journal of Political Science* 25, 4: 1-64.)
- 蔡榮祥。2018。〈總統和國會的權力平衡與憲政衝突：以總統國會制國家秘魯、俄羅斯、喬治亞和葡萄牙為例〉。《政治學報》66：65-101。(Tsai, Jung-hsiang. 2018. “Balance of Power and Constitutional Conflict between President and Parliament: Comparing Georgia, Peru, Portugal with Russia.” *Chinese Political Science Review* 66: 65-101.)
- 蕭國忠。2007。〈德國民主化的經驗：制度性與非制度性因素之分析〉。《問題與研究》46，1：63-99。(Shaw, Kwo-chung. 2007. “Experiences of Germany’s Democratization: An Analysis on Systematic and Non-Systematic Factors.” *Issues and Studies* 46, 1: 63-99.)

Power Enactment, Supporting Basis, and Democratic Operation in President-parliamentarism

Jung-Hsiang Tsai *

The research question of this paper is to analyze how the combination of specific political contingencies entices the president to embark on dictatorship or restrains the president to encroach constitutional authority in president-parliamentary systems. First, when the majority of the opposition is stable and the force of supporting the president is relatively solid, then it can provide the mechanism of checks and balances to the ambitious president, such as the case in Ukraine. Second, as the majority of the opposition is staunch and the co-partisans of the president in the parliament are defecting, it is highly possible to produce the outcome of presidential breakdowns, as shown in Peru. Third, when the opposing majority is in flux and the supporting minority of the president is firm, it can cause policy deadlock on landmark bills like the situation in Russia during the presidency of Boris Yeltsin (1993-1999). Finally, when the opposing force is atomized and the supporting force of the president is feeble, the chance of democratic breakdown looms large as in the period of the Russian First Republic.

* Professor of Department of Political Science, National Chung Cheng University.

Keywords: president-parliamentary systems, democratic balancing, policy deadlock, presidential breakdown, democratic breakdown