

# 半總統制下總統、總理和 國會的三角關係： 台灣和波蘭的運作經驗分析

蔡榮祥\*

- 壹、前言
- 貳、文獻檢閱
- 參、研究架構：半總統制的三角關係
- 肆、波蘭半總統制的運作
- 伍、台灣半總統制的運作
- 陸、結論：半總統制三角關係的矛盾

本文主要的目的在於解釋和分析半總統制獨有的總統、總理和國會的三角關係。核心的研究問題是為何特定半總統制國家之制度特徵或安排會形成總統、總理和國會的向心三角關係以及為何特定半總統制國家之制度特徵或安排會促成總統、總理和國會的離心三角關係。主要的論點是具

---

\* 國立中正大學政治系暨研究所教授。E-mail: poljht@ccu.edu.tw  
投稿日期：2016年8月4日；接受刊登日期：2017年8月3日。  
東吳政治學報/2017/第三十五卷第二期/頁1-71。

有議會制的特徵如同意權的行使和國會議員兼任閣員的半總統制國家，較容易出現強權總理、總統行政權力之行使受到限制以及府會關係較為和諧的現象。相反地，不具議會制特徵如同意權的行使和國會議員不能兼任閣員的半總統制國家，較容易出現弱權總理、總統行政權力之行使較無限制、立法權力較有自主性以及府會關係容易發生衝突的結果。本文以建構類型的比較觀點來分析 1997 年修憲後的台灣半總統制的運作，並以波蘭半總統制的經驗作為對比，解釋台灣半總統制的制度特徵和運作結果。

**關鍵詞：**總統、總理、國會、三角關係、台灣、波蘭

行政和立法、政府與國會是憲法的外觀，實際上是政黨單獨地運作權力（Duverger, 1969: 394）。

## 壹、前言

半總統制是結合部分總統制特徵和部分議會制特徵的一種新的憲政體制，其運作方式與總統制或議會制的運作方式是迥然不同的。<sup>1</sup> 首先，半總統制與總統制或議會制在行政和立法關係的運作上，最大差異是存在著總統、總理和國會的三角關係，而總統制是總統和國會的平衡關係，議會制則是內閣與國會的信任關係。其次，半總統制國家中，總統和國會不是相互獨立的，總統可以解散國會<sup>2</sup> 或是國會可以對於總統所提名的總理和內閣進行不信任投票，所以半總統制結合了總統制和議會制的特徵之後，所展現的輪廓全然異於組成的個別制度。在半總統制的國家中，選舉結果所產生的不同政治動態會影響總統、總理和國會三角權力關係的佈局。首先，當總統所屬政黨同時掌握國會多數時，會形成一致政府。總統、總理和國會多數的三角關係可能趨

- 
1. Skach（2005a：348）認為，沒有一個總統制國家結合總統直選和內閣向國會負責這兩項特徵，也沒有一個議會制國家結合這兩項特徵，在抽象的層次上，半總統制是一個不同的分析類別和憲政類型。法國 1958 憲法的催生者，也是第五共和的第一位總理 Michel Debré（1981: 17）提到其設計法國第五共和憲法的三個理念：總統有實質權力和權威、國會多數支持的內閣來領導行政以及國會可以控制內閣。從憲政體制的定性和經驗的運作來看，半總統制是一種新類別的憲政體制。
  2. 有些半總統制國家總統可以直接解散國會如法國，有些國家是被動解散國會，只有當國會通過不信任案之後，總統才可以解散國會如台灣的規定。

近於直線的關係，如國會多數支持政府所提出的法案以及總理執行總統所偏好的政策，三個機關連成上下從屬的直線。其次，當反對總統的總理掌握國會的多數時，會形成共治政府，由總理負責政府運作，而總統只能表示反對的聲音或否決國會所通過的法案。總理可以行使的行政權力比總統的行政權力還大。最後，當國會無法形成多數時，總統可以選擇組成少數政府，此時少數政府的總理需同時向總統和國會負責。這三種不同的權力安排，可能會產生總統主導、總理主導或是國會主導等不同態樣的憲政運作結果。半總統制運作多樣的變化性使得傳統運用議會制的分析視野以及總統制的研究框架來適用半總統制時，可能會面臨侷限，因之必須以全新的分析架構運用在這個新的憲政體制之上，才能掌握其核心。對於半總統制的理解應該從不同半總統制國家制度上的比較以及具體運作的內涵作深入的觀察，才能描繪出完整且清晰的憲政圖像。

過去的研究指出，法國半總統制的運作出現所謂的總統化政黨現象如鼓勵政治的個人化、降低意識型態的重要性和政黨組織在競選過程中出現邊緣化現象 (Samuels, 2002: 472)。具體而言，在政策形成、人員安排、政策擬定和競選活動方面，政黨必須聽命於總統的指揮 (Clift, 2005: 225)。法國總統的影響力，除了改變了政黨的權力和組織結構之外，也強化了國會立法行為的黨紀。法國總統透過其掌握的龐大資源交換國會議員的立法投票支持、國會議員因為支持總統而增加連任的機會以及政黨補助是國會議員競選資金的重要來源等因素讓執政黨的國會議員在大部分的國會中的記名投票都是依循政黨的決定 (Sauger, 2009)。

整體而言，法國執政黨的國會議員在大多數的情況下不會倒戈與反對陣營站在同一陣線，基本上還是會支持政府的提案。然而，總統的權力和資源雖然可以讓政黨變成其個人的選舉機器，但是不表示總統的手可以完全伸入國會或是掌控國會的執政黨黨團。總統的立法影響力取決於行政和立法機關的協商機制，以及執政黨議員的自主性。例如，1976年，法國總統 Giscard d'Estaing 推動資本所得課稅的法案，多數的國會右派議員經由審議的過程，反對右派總統所屬意的法案內容（Suleiman, 1980: 103）。換言之，總統化政黨的現象導致政黨受到總統的影響，但不表示國會是總統可以完全操控的地盤或是讓國會成為總統的橡皮圖章。如先前所提到，總統和總理還是會面臨到國會掌握關鍵席次的議長或同黨的國會領袖所牽制，而無法遂行其所有的施政意志。總統或總理與黨內其他的政治領袖的關係成為決定行政和立法關係和諧或衝突的關鍵原因。類似地，在總統制之下，民選總統與其自己的政黨或是同黨的部分國會議員發生衝突是屢見不鮮的；當衝突發生時，總統會將國會議員帶往一個與國會政黨領袖相反的方向，分裂了政黨和聯盟（Carey, 2009: 178）。縱使總統和國會的 policy 偏好有重疊的地方，總統制下因為行政和立法機關的存活是相互獨立的，所以不保證總統和國會能夠協力一致的行動（Samuels, 2007: 706）。學界常常忽視即使在一致政府的情況下，總統和同黨的國會議員還是可能會分道揚鑣或是相互較勁（Samuels and Shugart, 2003: 44）。<sup>3</sup> 如果總統制的行政和立法

---

3. 類似的觀點是，總統制下總統和國會多數既使屬於同一政黨或是總統是政黨名義上的領袖，也無太多意義，假如該政黨缺乏黨紀或同質性時，可能會出現立

的互動和半總統制的行政和立法的互動模式是近似的話，總統與其國會的政黨領袖同床異夢，甚至是出現公開衝突，都不是少數的例外，而是會發生的常態。

總統制中執政黨國會議員在面臨總統和國會的雙重壓力的情境下，會影響政黨內部的凝聚力。一項研究指出，當掌握龐大行政資源的總統和國會中執政黨領袖的立場南轅北轍時，執政黨國會議員在立法投票上的凝聚力就會鬆動或是變得不穩固（Carey, 2007）。在半總統制下，也會出現相同的結構性限制。總統和國會執政黨領袖在特定的議題上有不同的意見，使得執政黨的國會議員分成支持總統的陣營和支持國會領袖的陣營。當然，如果總統兼任黨主席的情況下，可以透過政黨的組織來凝聚國會黨團的支持或是要求遵守嚴格的紀律。換言之，總統透過國會的政黨黨鞭可以控制國會議員的投票支持。然而，這可能只是分析上的理想狀況。實際上，執政黨國會議員可能會聽命於國會議長或是部分的執政黨國會議員可能會因為選區或是選民的壓力，不遵守黨的紀律，維持個人投票的自主性。簡言之，執政黨國會議員的忠誠或反叛涉及到黨政協調機制的良莠以及選舉制度對於國會議員的制約和影響。首先，以黨政協調機制的連結程度來看，議會制的黨政關係最為緊密，而總統制的黨政關係最為鬆散，半總統制的黨政關係則介於中間（Blondel, 2000: 97-99）。其次，單一選區相對多數決的選舉制度比較容易促成國會議員進行個人化的投票傾向，而相對地比例代表制的選舉制度比較容易強化國會議員遵守政黨投票的紀律（Carey and Shugart, 1995）。

---

法上的衝突，相關的討論請參閱 Carroll and Shugart（2007: 67）。

結合來看，總統權力、黨政機制和選舉制度三種不同的需求或壓力會影響半總統制下執政黨國會議員的投票傾向和立法支持。

開啟半總統制研究的法國憲政學者 **Duverger** (1980) 認為憲法的規則、國會多數的組成、總統與國會多數的關聯性以及國家的特定因素會影響半總統制的權力運作。依循這樣的方向，本文主要的研究關懷在於釐清上述這些因素的組合或安排如何影響半總統制下權力機關的運作。什麼樣的制度特徵或輪廓比較可能產生總統、總理和國會三角關係的衝突，什麼樣的制度特徵或輪廓比較容易維繫總統、總理和國會的三角關係。本文同時透過九七修憲後台灣半總統制運作的實際經驗來說明特定的制度原因如何制約憲政體制運作的結果。主要的研究問題是為何一致政府下的總統、總理和國會的關係不是直線的關係，反而成為三角關係？為何特定半總統制國家之制度特徵或安排會形成總統、總理和國會的向心三角關係？為何特定半總統制國家之制度特徵或安排會促成總統、總理和國會的離心三角關係？總統和總理的權力運作如何影響政府和國會的關係？本文的問題意識在於釐清半總統制下獨有的總統、總理和國會的三角關係運作，並透過對於波蘭和台灣個案的比較和分析，搜尋或診斷半總統制或是總統國會制運作的本質性缺陷，以期對於未來台灣修憲時，可以提供一些處方和解決之道。

## 貳、文獻檢閱

過去的研究認為半總統制的運作結果或態樣會形成所謂的

制度擺盪。法國半總統制的運作是一個彈性的雙元結構，當總統掌握國會多數時，總統的權威凌駕於總理之上，然而當總理控制分立的多數時，其可獨立指揮政府的運作（Sartori, 1997: 124-5）。類似的看法是，法國第五共和的憲法產生了一個安全瓣，讓總統和國會兩個普選所產生的正當性可以避免危機和衝突，政治體制有時候運作成總統制，有時候運作成議會制（Suleiman, 1994: 151）。易言之，總統和國會多數一致的時候，傾向總統制的運作，總統與國會多數對立的時候，傾向議會制運作。<sup>4</sup> 然而，半總統制運作起來像總統制的意涵是指國會雖然由同黨多數所掌控，但是國會卻可以自主運作其民主正當性，無法受到總統的操控，還是總統可以透過政黨的工具或是資源的分配，讓國會可以保證總統所支持的法案輕騎過關。國會同黨的議員是支持總統施政或是立法的第一縱隊，還是國會同黨的議員屬於自走砲部隊，有時可以獨立行使其立法職權，不支持政府的提案。這些不同的結果取決於總統如何透過政黨來達成其立法上的影響力以及特定的制度安排如何形塑或是制約國會議員的立法行為。另外，半總統制運作起來像總統制的觀點是不是只側重總統權力的匯聚，而忽視其他政治制度或黨派因素對於總統和國會複雜的互動關係之影響。總統的政黨具有國會多數，會使其權力的行使面對較少的外部障礙，但總統可以提名和指揮總理，並不表示總統必然可以號令國會的多數。總理和國會多數的關係取決

---

4. 然而，比較政治學者 Shugart（2006: 358）認為半總統與總統制的差別在於半總統制中，總理可能被國會解職以及總統有解散國會的權力，這兩項特徵不僅區別半總統制和總統制，也可以區別半總統制和議會制。



於政黨的黨鞭是不是可以貫徹執政黨的意志，讓國會議員可以服從紀律，支持政府的提案，而不是成為紀律鬆散或是特立獨行的跑票國會議員。

半總統制下總統和總理的關係是委任和代理的關係。半總統制的憲法通常規定總統有提名總理的權力。<sup>5</sup> 因此總統是委任人，總理是代理人。然而，這種委任和代理的關係具有高度不確定的性質。因為有些半總統制國家如總統國會制國家，總統在憲法上有免職總理的正式權力（Shugart and Carey, 1992: 24）。有些半總統制國家如總理總統制國家雖然總統在憲法上沒有免職總理的權力，但是實際運作上總統可以運用非正式的權力來免職總理。例如 1968 年法國右派總統 De Gaulle 免職同黨總理 Georges Pompidou 以及總統 Georges Pompidou 在 1972 年免職同黨總理 Chaban-Delmas；1991 年法國左派 François Mitterand 總統免職同黨總理 Michel Rocard（Thiébaud, 2003: 333）。法國之所以可以形成總統政府（presidential government）凌駕總理政府（prime ministerial government）的原因是總統擁有憲法上提名總理以及總統可以解散國會的權力，<sup>6</sup> 這兩項權力讓總統可以任命內閣部長、決定政府的政策和任意地更換總理（Elgie and Machin,

---

5. 有些半總統制國家總統提名總理之後，還需經由國會同意之後才能任命例如俄羅斯，有些半總統制國家的總統可以直接提名總理，不需要經由國會同意，就可以任命如台灣的規定。

6. 例如，1962 年法國總統 Charles de Gaulle 欲推動總統直選，但是遭到同黨的多數國會議員反對，甚至要提出不信任投票來使當時的總理 George Pompidou 去職，總統 de Gaulle 運用憲法上的國會解散權，讓人民投票決定總統直選的修憲案和產生支持總統的新國會多數，相關的討論請參閱 Elgie and Machin（1991：70-71）。

1991: 71)。一些關注法國內閣輪替的研究指出，法國半總統制運作下內閣呈現不穩定的狀態，內閣不穩定的兩項驅動因素是總統掌控內閣的組成和單一政黨或聯盟控制國會多數使得總統不需面臨其他聯盟政黨的牽制，因此法國內閣的部長類似美國總統制下的部長，不是議會制下的部長，法國的總理或內閣很容易成為總統施政不力的避雷針，總統透過更換總理或部長來轉移焦點或是推卸責任，導致內閣常常面臨改組的命運（Grossman, 2009；郝培芝，2013）。法國半總統制內閣不穩定的關鍵因素是總統權力的獨佔性以及制度運作的必然結果。

本文認為半總統制下總理職位的揮發性或是延續性取決於總理的政黨權力的大小。當總理同時是國會中執政黨的領袖時或是國會議員同時兼任閣員時，總理可以透過政黨的權力控制國會多數的意志，因此較不容易被總統恣意免職。當總理不是執政黨的主席或實質領袖，內閣閣員也不具有國會議員身分時，總理較難控制國會的立法，甚至是同黨國會議員對於總統所偏好的政策或是政府支持的法案有所反叛時，總理很容易被牽連成政策推動不力或是成為究責的對象。從另一種角度來看，制度特徵或是政治實踐制約了總理的立法影響力，讓總理面對總統和國會的雙重壓力下，無法施展其政策能力。總統可以選擇撤換總理的方式來回應危機，但是卻不能任意換掉反叛的國會領袖或是國會議員，因此不團結的危機不會因換總理而拆解，執政黨內部強的反對勢力也可能會讓總統的施政陷入泥沼而動彈不得，即使總理可能會先被泥沼淹沒而辭職下台。

政黨或聯盟贏得選舉和取得國會的多數之後，並不保證黨內

的政治領袖能夠和諧同調。法國半總統制運作的歷史經驗中，執政黨黨內的總統、總理、國會議長或國會領袖常常發生鬩牆的情形。1976年，法國右派總統 Giscard d'Estaing 和右派總理 Raymond Barrey 受到國會中同是右派的前總理 Jacques Chirac 對於政府法案的阻擾和刁難，因為 Chirac 所屬政黨掌握了國會多數聯盟中的多數席次 (Cole, 1993: 56)。在 1988 年到 1992 年，同屬左派社會黨的國會議長 Laurent Fabius 是抗衡社會黨總統 François Mitterrand 提名的社會黨總理 Michel Rocard 的黨內巨頭；在 1993 年至 1995 年的共治時期，右派聯盟的國會議長 Philippe Seguin 對於右派總理 Edouard Balladur 也多所掣肘；同樣是 1997 年至 2002 年共治的時期，社會黨的國會議長 Laurent Fabius 再次上演了制衡同屬社會黨總理 Lionel Jospin 的曲目 (Lazardeux, 2009: 293-94)。換言之，行政、立法的關係不會因為是同一政黨同時掌控就會琴瑟和鳴，就會毫無雜音。法國半總統制的演化結果讓總統成為政黨的實質領袖，而非單純中立的憲法仲裁者，特別是在 2002 年之後，修改選舉法規，先舉行總統選舉，接著才國會選舉的選舉時程配套，使得總統所屬政黨因為蜜月選舉的關係，較容易取得國會多數，更加支持並強化總統在政黨內部的支配影響力 (Grossman and Sauger, 2009)。例如，法國在 2007 年總統和國會選舉期程調整後，選出了右派總統 Nicolas Sarkozy 以及右派政黨 UMP (Union pour un Mouvement Populaire) 在國會 577 席次中占有 313 席，超過半數的席次，勝選結果強化了總統 Sarkozy 的權威，其透過非正式的 G7 部長會議<sup>7</sup> 來控制內閣的

---

7. 根據法國憲法第九條，總統主持部長會議。然而，總統 Sarkozy 又召集七位部長

運作，<sup>8</sup> 然而好景不常，總統 Sarkozy 在一連串改革失去民心，聲望降到谷底之後，總理的自主性以及執政黨黨內的紛擾兩項原因，導致總統的權力無法施展 (Cole, 2012: 317-8)。總統 Sarkozy 和執政黨國會議員的關係最終走上了一段顛簸的道路。大部分執政黨的國會議員基本上在總統 Sarkozy 選上總統之前，就擔任國會議員，執政黨國會議員的選舉命運並不是靠總統的衣尾效應，於是部分執政黨國會議員不支持總統所推行的特定政策，甚至企圖想自立新主如推選總理 François Fillon 或是前總理 Alain Juppé 成為 2012 總統選舉的右派總統候選人 (Knapp, 2013: 41-2)。

從法國半總統制的經驗來看，憲法上強的總統權力，不必然會出現強的總統權威。權力行使的擴大或緊縮隨著正當性基礎的多寡而有所轉換。<sup>9</sup> 一位具有高民意基礎的總統，比較能夠施展其理念或政策，微弱的反對聲音不足以成為政策執行的障礙，總統權力因為其民意正當性而擴大其權威。相反地，一位失去民心的總統可能同時會面臨腹背受敵或是後院失火的窘境，因此權力和資源過度集中於總統個人身上的負面效果是總統必須肩負所有的政治責任，一旦總統失去民意的支持，會形成反向的回饋，縱使其後來想推動立意良善的政策，也難以振衰起弊，力挽狂

---

的非正式會議，破壞政府的集體性責任 (Cole, 2012: 317)。

8. 研究法國憲政體制的學者 Suleiman (1980) 曾經提到法國第五共和初期，總統同時掌握國會多數時，其屬於總統政府 (presidential government)，而不是總統和總理的雙元行政，總統是真正的政府領袖，其會繞過總理來控制部長。
9. 比較政治學者 Skach (2005b: 16) 提到，單純總統權力的測量不能解釋總統權力隨著時間變化的運作和濫用。換言之，總統權力的運作是動態的過程，而不是靜態的指標或分數的呈現。

瀾，甚至要面對槍口向內的執政黨國會議員的開火和掃射。

傳統的研究智慧指出，半總統制中不管是總理總統制國家或是總統國會制國家，總統和總理之間皆可能產生衝突，其結果是導致內閣的不穩定（Sedelius and Ekman, 2010; Sedelius and Mashtaler, 2013）。那些因素是造成半總統制國家的總統和總理容易發生衝突，形成政府的危機受到半總統研究學者密切的關注。根據一項比較半總統制國家的研究指出，多黨體系、總統和國會非同時舉行選舉以及總統對於所屬政黨或是聯盟較沒有影響力等制度安排下，較容易產生總統和總理之間的衝突（Sedelius, 2008）。換言之，總統黨沒有單獨掌握多數的國會席次或是總統必須面對新民意的國會時，總統會與掌握國會關鍵席次的總理發生衝突。從反面推論來看，總統及其政黨如果同時掌握國會多數以及總統和國會是同時選舉時，總統和總理之間的衝突是較不可能出現的。然而，從上述法國半總統制的經驗顯示，即使總統和總理的政黨屬性一致或是同屬一個聯盟，也不能保證總理的任期能夠持續到下一次國會的選舉。因此，半總統制國家，總理任期的高揮發性必須由其他的因素才能解釋。另外，傳統文獻的觀點較可以解釋多黨半總統制國家，而對於兩黨或是兩個聯盟的半總統制國家之分析效率相對較為薄弱。

過去有關半總統制行政結構的研究曾經指出，總統和國會多數一致時，較容易產生階層式的政府；所謂的階層式政府是指總統運用國會多數的支持和同黨總理的執行配合，形成一個上下的

結構，使得政府的決策較集權化（Passarelli, 2010）。<sup>10</sup> 階層式政府的運作隱含著總統和總理之間的衝突較不檯面化。然而，總統擁有穩定的國會多數並不保證總統和總理的關係協合一致或是免於衝突。黨派屬性的不同會影響總統和總理之間衝突的可能性。總統和總理來自聯盟中不同的政黨或是黨內不同的派系時，容易出現總統企圖支配總理，而總理力圖反抗總統在行政事務上介入的情形（Baylis, 1996；Protsyk, 2005: 148-9; Skach, 2005b）。<sup>11</sup> 另外，一項相關的研究指出，半總統制可能出現兩種衝突模式：一、總統和國會多數支持的總理發生衝突：當憲法規定只有國會具有倒閣權時，總理有誘因傾向與國會合作，而沒有誘因與總統合作，因此會發生總統和國會多數所支持的總理之間的衝突；二、總統和總理聯合起來對抗國會的衝突：當憲法規定總統和國會都有倒閣權時，總理面臨雙重的壓力，因此很可能會出現總統和國會多數支持的總理發生衝突或是總統和總理聯合一起對抗國會的衝突（Protsyk, 2006：221-222）。

換言之，總理總統制和總統國會制的衝突模式是歧異的，總理總統制國家較容易出現總統和總理行政內部之間的衝突，而總統國會制國家較可能會出現總統和總理之間的衝突或是總統與

---

10. 這裡的上下從屬關係是前面所提到的直線關係，主要是指總統、總理和國會多數因為政黨的連結所形成的關係。

11. 假如總統和總理是來自不同的政黨或是黨內不同的派系，總統和總理極可能發生衝突（Skach, 2005b: 16）。另外，總統和總理之間可能會在憲法上有關行政權力的界定、行政命令的制定、總統參加內閣會議以及內閣閣員的去留等議題上發生衝突，相關的討論請參閱 Protsyk（2005: 143-144）。

總理一起對抗國會的衝突。<sup>12</sup> 然而，以憲法的解散政府的權力或是倒閣權來解釋總統和總理或是行政和立法的衝突可能會面臨一些解釋上的困境。首先，雖然總理總統制的總統在憲法上沒有解職總理的權力，但是實際運作上，總統還是會透過非正式的權力來免職總理（Samuels and Shugart, 2010: 102）。總理即使有國會多數的支持，其有關行政的重大決策還是需要與總統諮商。如果總理擁兵自重，企圖以國會多數的支持來對抗總統時，總統可能會迫使總理辭職下台。其次，解職總理或是倒閣權對於國會來說，是一種核子武器，如果貿然使用，也可能會遭致報復。例如，如果國會通過不信任的投票，總統可能會解散國會，重新選舉。<sup>13</sup> 因此，國會的倒閣權，可能只是備而不用，無法發揮

---

12. 半總統制次類型中總理總統制和總統國會制的制度差異在於總統國會制下，總統和國會都有倒閣權或是所謂的解散政府的權力，相關的討論請參閱 Shugart and Carey (1992)、Shugart (2005)。

13. 例如，我國憲法增修條文第 2 條第五項規定，總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。換言之，國會通過對於政府的不信任案時，可能會面臨被解散和重新改選的命運。另外，在西方議會制國家，總理提前去職基本上與黨內或是聯盟內部的壓力有關，與不信任投票無關，請參閱 Baylis (2007: 91)。例如，英國保守黨在每年國會會期一開始時會進行由保守黨國會議員對於首相續任與否的投票，1990 年英國首相 Margaret Thatcher 儘管有先前連續領導保守黨兩次贏得大選以及執政長達十一年的光榮紀錄，但是部分的保守黨國會議員認為她無法取得下一次選舉的勝利，於是在第一輪投票未過半數而需要進入第二輪時，迫使她下台，以延續保守黨的勝選機會（Weller, 1994: 135-136）。從這個事實可以觀察到雖然英國沒有國會對於內閣行使同意權的制度，但是執政黨黨內對於首相所行使的同意投票，其實質意義等同於同意權的效果。更關鍵的是，英國保守黨的國會議員可以運用投票程序決定其首相的去留，經由這種民主程序讓國會議員對於首相人選可以表達支持或反對。

實際嚇阻的效果。再者，如果總統、總理和國會多數屬於同一政黨或是聯盟時，國會多數行使倒閣權的機會更是微乎其微。<sup>14</sup>

相對來說，總統免職總理的權力，宛如空軍飛機上的飛彈按鈕權，其行使之後，不會影響總統任期或存活。亦即，總理必須取得總統的信任，否則總理可能隨時地位不保，必須辭職下台。然而，當總理是國會議員且同時是國會多數黨的政黨領袖時，總理對於總統的議價能力增強。總理等於有反飛彈防空的能力，可以經由國會多數議員所組成的盾牌來防禦總統的攻擊或介入。反面來看，總理非由執政黨國會議員的國會領袖所擔任時，通常其只能聽命於掌握內閣提名權的總統，同時對於國會的立法支持沒有直接的影響力，行政和立法關係之連結較為鬆動或是脆弱。簡言之，總理總統制下的總統和總理之間的策略互動，受到國家特定制度或權力安排的影響。在正常的情况下，總統國會制下的國會與總理總統制下的國會也同樣沒有誘因行使倒閣權或是免職總理。然而，總統在憲法上擁有正式解職總理的權力且當總統和國會多數有不同意見時，總理會選擇與總統靠攏而與國會多數疏離，因為總理如果失去總統的信任，其職位可能朝不保夕，迫使總理只能選邊站。當然，總理與國會多數的政策意見不同時會使得行政和立法的關係擱淺，最後由國會多數來主導政策的制定。綜合來看，單純從倒閣權或解散政府的角度來分析，皆無法衡量總統、總理和國會複雜的三角關係，特別是總統、總理和國會多數都是同一政黨控制下，為何還是會出現行政和立法機關之間的

---

14. 當然，如果半總統制國家的政府是聯合內閣時，可能會因為某些聯盟政黨離開內閣，導致不信任投票的通過，相關的討論請參閱蔡榮祥（2013）。



衝突。因之，我們必須關注憲法規定之外的其他政治制度。分析什麼樣政治制度的配套較容易產生總統和總理的衝突以及甚麼樣的制度安排比較容易促成總統和國會的關係貌合神離。

### 參、研究架構：半總統制的三角關係

首先，半總統制國家因為具有議會制特徵，所以其政府與國會的關係或國會的立法運作可以和議會制國家進行對照和比較。以議會制之濫觴英國為例。在英國，國會立法紀律維繫的主要人物是內閣閣員中的下議院國會領袖（*Leader of the House*）以及黨鞭（*Chief Whip*），其透過國會立法程序如逕付表決（*guillotine*）確保法案的通過以及程序動議（*programme motion*）來設定法案辯論和通過的時間；當國會議員自行提案時，任何其他的一位同黨國會議員皆有否決權，甚至黨鞭控制了委員會委員的提名，以此來強化國會議員的紀律或是懲罰不聽話的國會議員（*Qvortrup, 2011*）。整個來看，英國議會制已經從所謂的國會至上變成內閣至上，國會無法獨立自主地行使其立法職權。半總統制國家葡萄牙的經驗可以與議會制國家英國的經驗進行比較。葡萄牙的政府並無所謂的逕付表決（*guillotine*）權力，以及政府所提的法案與國會所提的法案可以一起被表決，看哪個法案可以獲得國會過半數同意，以及政府會透過信任投票的程序，將特定的法案宣布成是信任案，以凝聚過半數的支持或總統可以行使否決權來否決國會通過的法案（*Conceição-Heldt, 2011*）。與英國比較，葡萄牙國家的行政和立法關係較為平衡以及國會仍維

繫一定程度的自主性，不是橡皮圖章或是無牙齒的老虎。

其次，半總統制與總統制的國家都存在總統和國會的關係，因此我們也可以衡度兩種憲政體制下行政和立法的關係以及國會定位的差異性。基本上，美國國會的議程是由國會多數黨所設定的，基本上國會多數黨可以決定委員會的主席、眾議院議長職位以及各項委員會中的超額席次（Cox and McCubbins, 2005: 26）。另外，美國憲法上對於總統和國會的權力分立的安排使得總統和國會面臨不同的選舉命運以及出現意識型態上的差異，這些因素使得一致政府下總統和同黨多數控制的國會的互動也會出現緊張關係，例如對於特定的法案持彼此對立的立場（Sinclair, 2006: 239-241）。如果我們把三種憲政體制下的國會擺在同一個天平之上的話，議會制是政府設定國會議程，<sup>15</sup> 總統制是國會自行設定議程，而半總統制是政府和國會都可以設定議程。當政府和國會都可以設定議程時，政黨成為行政和立法關係的重要樞紐或是傳送帶。如果總統可以透過政黨如兼任黨主席來控制多數的國會議員時，行政和立法關係的互動會相對平順，但是如果總統透過政黨強行推動國會議員不支持的法案或政策時，國會議員也可能出現反叛的情形。即使是連英國這樣強調黨紀的議會制國家也曾經發生，工黨內部有 122 位國會議員反對工黨首相 Tony Blair 決定與美國一同出兵伊拉克之政策（Qvortrup, 2011: 91）。換言之，政黨的連結不足以保證行政和立法關係的合作無間，特定政策對於總統或是國會議員選舉命運的影響才是決定團結或

---

15. 這裡指涉的是英國西敏寺（Westminster）的模式，不是多黨議會制國家的運作經驗。

是分裂的關鍵因素。

一項針對 42 個議會制國家之最近研究指出，國會對於選擇政府越有權力如具有國會同意權（*investiture*）時，內閣通常被賦予更強的權力如立法議程的設定可以讓政府法案更容易通過（*Cheibub, Martin, and Rasch, 2015*）。立法議程的設定是指內閣或政府可以決定那些提案優先排入議程，當這些提案經由國會多數同意後，便成為法律。為何國會多數的議員願意優先支持政府的提案？比較政治學者 *Cox (1987)* 對於英國議會制歷史發展的研究談到，有三個因素可以解釋為何國會議員在政府提案上的投票凝聚力或是團結度較高：第一、一方面，內閣或政府的提案被排定在特定日期的議程中，其討論或通過的機會較大，另外一方面，國會議員的提案則因為數目眾多，曠日費時，立法效率慢，多數國會議員會以政府之提案為標竿；第二、國會議員對於內閣的職位（*portfolios*）都存在某種程度的野心，而總理可以運用內閣職位的分配來進行恩寵的分配，因此想謀求內閣職位的國會議員會依循黨鞭的指示投票，支持政府的提案；第三、當重要的法案無法通過時，國會可能面臨被解散的命運以及國會議員必須重新改選，因此在面臨被解散之前，對於國會議員的最佳策略是支持政府或是政黨的法案，特別是執政黨的國會議員認為解散國會反而可能會使得反對黨贏得選舉。我們可以將議會制國家的經驗引申到半總統制的運作上，觀察國會具有同意權以及內閣閣員兼任國會議員兩項制度特徵是否可以影響政府法案的通過率或是支持度。

在這樣的制度脈絡下，總理同時也是國會中的政黨領袖或是

國會中最大的黨鞭時，國會多數黨的國會議員反對政府提案的自由度相對較低。總理會成為強權總理。反之，如果國會無法行使同意權或是內閣閣員不能由國會議員兼任，國會多數黨議員的自主性會增強，政府的提案不必然能夠順利過關，或是有些政府的提案，最後所通過的版本是國會多數黨議員所主張的立場或修正的內容。當國會多數黨議員的自主性增強時，會弱化總理的立法影響力，使得總理屬意的重要施政無法推展。特別是總理不具有政黨領袖身分的情況下，無法直接號令同黨的國會議員。另外一方面，施政不利的總理很容易成為總統的代罪羔羊，因為其正當性基礎是來自於總統的提名和授權。弱權總理會同時面臨總統和國會的夾擊，進退兩難。東歐國家的經驗顯示，強勢總統主導政府的運作以及強勢國會自主運作立法過程兩項因素交互作用之後，較容易出現弱勢總理的現象（Baylis, 2007: 88-91）。

本文主要的論點是具有議會制的特徵如同意權的行使和國會議員兼任閣員的半總統制國家，較容易出現強權總理、總統行政權力之行使受到限制以及府會關係較為和諧的現象；相反地，不具議會制特徵如同意權的行使和國會議員不能兼任閣員的半總統制國家，較容易出現弱權總理、總統行政權力之行使較無限制、立法權力較有自主性以及府會關係容易發生衝突的結果。換言之，半總統制中，具有越多議會制特徵的國家，總統、總理和國會的三角關係較容易運作，屬於向心三角關係，如圖一所示。反之，半總統制中，具有越少議會制特徵的國家，總統、總理和國會的三角關係反而較困難運作，屬於離心三角關係，如圖二所示。呈現這兩個圖的目的在於說明不同三角關係的強烈對比如何

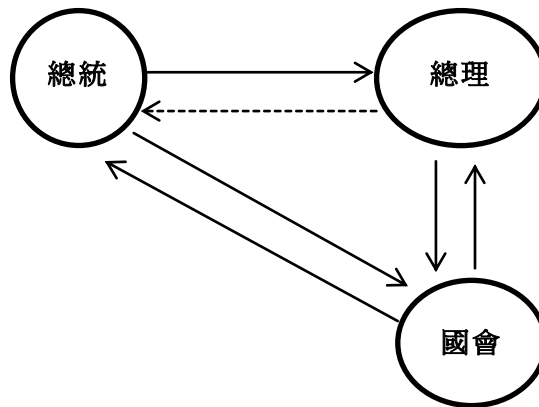
造成總統在國會中立法支持凝聚度的差異。實線的部分主要是說明權力機關之間的影响如總統提名總理以及總理執行總統屬意的政策、總統或總理提出相關的法案需要國會支持、國會最終通過法案，讓總統簽署及交由總理執行。虛線的部分是指權力機關之間可能產生的衝突如總統與總理在政策制定或政策執行上的衝突、總統與國會之間的衝突或總理與國會之間的衝突。圓框的大小突顯權力運作的大小。在圖一向心模式中，較可能出現強總理，因此總理的圓框相對地較大。在圖二離心模式中，較可能出現強總統和強國會的衝突以及弱總理的現象，因此總統和國會的圓框較大，總理的圓框相對較小。最後，圖一向心模式中的總理和國會之間的距離比之於總統和國會的距離相對較近，可以凸顯總理和國會之間比總統和國會之間為更緊密的連結。圖二離心模式中的總統和總理之間的距離相較於總統與國會之間的距離為近，可以說明總理向總統負責或是或總理向總統傾斜，而與國會的距離較遠的情形。

不同的制度不僅規範著行動者不同的選擇範圍，同時不同的制度也會形塑出不同的運作結果。例如，半總統制下，如果存在著總統提名總理，需要國會同意（investiture）的制度設計的話，總統可能必須衡諸國會中政黨勢力的分布，選擇國會可以接受的總理人選。<sup>16</sup> 政治動態中，如果總統的政黨同時也掌握國會的多數時，對於總理的同意權行使相對地較容易通過。然而，因為

---

16. 具有國會同意權的國家是指總理人選需要國會多數的同意，同時表示總統提名人選需要考量國會的意見。如果是完全由國會決定人選，而總統無法任何置喙，則不是本文討論的範圍，因為總統接近於虛位元首，對於實際政治運作無法介入，如奧地利、愛爾蘭等半總統制國家。

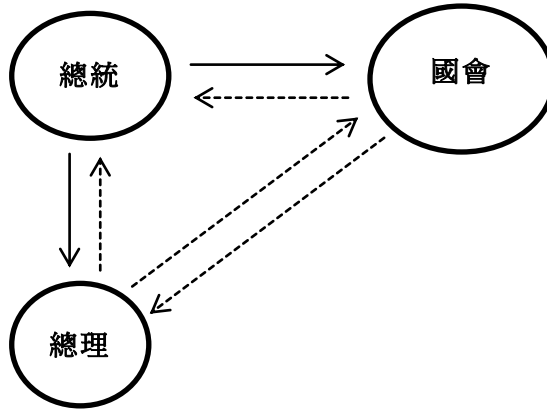
同意權的行使需要國會議員的支持，總統所提的總理人選至少不要面臨國會議員的強力反對。如果總統的政黨只掌握相對多數的席次，此時總統所提名的總理的人選不僅要獲得總統黨的國會議員之信任，同時其也要取得聯盟政黨國會議員的支持，否則最後可能無法跨越過半數同意的門檻。如果憲政制度規定總統提名總理完全不需要由國會同意時，總統可以單方面決定總理的人選和政府的組成，國會無法行使確認或是同意權。



圖一 總統、總理和國會之向心三角關係

資料來源：作者自行繪製

說明：實線指的是合作或代理的關係；虛線指的是衝突的關係



圖二 總統、總理和國會之離心三角關係

資料來源：作者自行繪製

說明：實線指的是合作或代理的關係；虛線指的是衝突的關係

有關內閣閣員的身分組成之制度規範也會影響總統、總理和國會的三角關係。如果半總統制憲法規定內閣閣員是由國會議員所兼任時，內閣閣員的身分具有單一性，內閣閣員的提案或政策較容易被國會所接受或通過。如果半總統制憲法規定，國會議員不能兼任內閣閣員時，內閣閣員的提案或政策只能依賴同黨國會議員的支持和協助才能順利通過。針對半總統制國家的研究指出，內閣組成中，非黨派的成員越多，表示總統對於內閣的影響力越大（Schleiter and Morgan-Jones, 2010）。然而，從反面的面向來看，非黨派人士越多的內閣與國會之間的連結程度要比黨派人士越多的內閣與國會之間來得弱，因為其是間接與直接的對比。另外，如果國會議員都是內閣閣員時，總理的權力也會因此

強化，其可以透過國會紀律如信任案來維繫內閣的集體性和一致性。相對地，如果總理不是由國會議員兼任，同時閣員的任免都是由總統決定時，總理只是同等中的第一人（**first among equals**），內閣運作中並無任何制度性的機制可以約束內閣成員，甚至內閣成員可能選擇聽命於總統，而不是聽命於總理。

綜合來看，將同意權的行使的有無和內閣閣員與國會連結的強弱這兩個指標組合起來，可以得出四種不同的互動模式。這四種模式（向心、競爭、脆弱、離心）之間的差異在於總統和執政黨國會議員之間的連結強弱的程度不同，越強的連結，總統越可以控制執政黨國會議員的支持，越弱的連結，則執政黨國會議員的自主性越高。一般來看，向心模式下，總統較可以控制國會議員的立法行為，但在競爭模式下，總統對於國會議員立法行為的控制力相對來說較弱。脆弱模式和離心模式之差異是總統對於國會立法較無法控制的程度差別。脆弱模式下，國會的執政黨議員會出現自主性的現象，總統較無法掌控。離心模式下，國會的自主性程度最大，較容易形成總統和國會之間的衝突。第一種向心三角關係模式，國會具有同意權以及內閣閣員同時兼任國會議員時，會出現強權總理，甚至總理可以透過國會中多數的支持基礎來與總統進行權力抗衡。總統和總理之間可能會產生權力的衝突，總統權力的行使會受到制約，如其想要通過屬意的政策，必須與總理協商。雖然總統的權威萎縮，但由於其受到任期的保障，當政策推動失敗或是政府出現危機時，失去國會支持的強權總理也難逃被總統逼迫最後去職的命運。換言之，強權總理也需要肩負政策成敗的責任，總統權力雖然較為限縮，但是任期保障



的總統並沒有提前下台的制度規範。這種情形下的國會被總理所控制，總理主導立法議程的設定和立法提案的順利通過，而以犧牲國會的自主性作為代價。圖一的實線箭頭是指權力機關之間較不會發生衝突，虛線是指權力機關之間較容易發生衝突。

第二種競爭三角關係模式是國會不具有同意權而內閣閣員同時兼任國會議員時，基本上還是會出現強權總理。理論上，國會不具有同意權的情況下，總統可以不提名國會議員擔任內閣總理。但是由於憲政規定或是國家慣例，內閣閣員都是由國會議員兼任的話，總統還是會提名國會中多數黨領袖擔任總理。如果總理所屬政黨掌握國會多數的席次，則此時總理具有強的權力。如果總理所屬政黨只掌握國會相對多數或是少數的席次，總理的權力相對地減弱。從本質來看，國會具有同意權的制度效果基本上是屬於一次性的，讓國會議員對於總統所提名的總理人選可以進行投票來同意任命，不過投完票，人選確定當選之後，效果已經完成，無法延續地影響後來國會議員對於各項法案的立法支持。相對地，內閣閣員同時兼任國會議員的制度效果較大，因為國會中執政黨國會議員的立法支持和紀律會因為這個制度特徵而鞏固或是凝聚。因果推演下，這種模式會出現強權總理，透過其國會議員的身分來強化立法的投票支持，總理真正的角色就是國會黨團的大黨鞭。當然，這種模式下，總統不是純粹的國家元首，其透過憲法的權力賦與如否決權或是解散國會權或是主持內閣會議等規定，可以與總理爭奪行政的主導權。<sup>17</sup> 當總統和總理

---

17. 葡萄牙 2004 年十二月左派政黨總統 Jorge Sampaio 主動解散由右派掌握多數的國會，主要的原因是左派總統 Sampaio 認為右派總理 Pedro Santana Lopes 所領

爭奪行政的主導權時，即是所謂的競爭三角關係。另外，因為總統的總理提名權不需要經由國會的同意通過，總統通常會選擇與其較能配合的同黨出身的國會議員擔任總理。總統和總理之間的衝突相對會較少。也就是說，競爭的三角關係也可能會層昇成類似向心的三角關係。然而，如果是多黨組成內閣的情形下，總理的產生必須與其他政黨合作，相對而言總理因為內閣權力是由多黨共享，比一黨內閣總理的權力相對較弱；當多黨內閣運作出現衝突以及總統和總理分屬不同政黨時，總理較無法透過內閣的權力來與總統抗衡，而總統也可能選擇與內閣其他政黨合縱連橫，企圖削弱總理的實質影響力。這時的競爭三角關係可能會退化成類似脆弱的三角關係。

第三種脆弱三角關係模式是國會具有同意權，但是國會議員不能兼任內閣閣員時，總理的權力會形成權變的情形或是產生不確定性。這種模式下，總理的產生是經由國會多數同意通過的，國會中的執政黨議員不管是否全力支持，至少沒有強烈的投下反對票。然而，總理當選之後法案推動的成功與否，與總理是否是執政黨的政黨領袖高度相關。如果總理是執政黨的領袖，雖然其無法直接經由國會議員身分去要求執政黨國會議員的投票紀律，但是透過政黨的機制還是可以進行行政和立法機關之間的協調和折衝，讓法案可以順利通過，甚至是通過行政機關所支持的版本。如果總理是非黨派人士或總理是非執政黨的領袖時，總理

---

導的政府具有低的支持度，既使國會的民意比總統的民意是較新的選舉結果所產生（Jalali, 2011: 167）。這也是少數幾個共治政府被總統解散國會，因而瓦解下台的例子。

與國會之間協調可能會出現問題，因為國會相對而言較有自主性，總理並沒有重要的武器可以發號施令，讓執政黨國會議員無條件支持總理或行政機關之提案。在這種模式之下，總統的權力行使基本上可以凌駕總理，因為總理無法利用國會的多數來對抗總統。總理如果與總統發生嚴重衝突的結果是總理去職下台，因為總統的民主正當性高於總理的民主正當性，總統會選擇提名新任總理，經由國會投票同意通過。總統和國會之間的關係取決於國會多數的政黨生態。如果國會多數是總統黨所控制，總統擁有最大的立法影響力，如果國會多黨林立，總統有可能面對過半數的反對勢力，其立法影響力相對地萎縮。<sup>18</sup>

第四種離心三角關係模式是國會不具有同意權，同時國會議員也不能兼任內閣閣員時，會使得總理人選的產生，國會較無法置喙，總理不具備國會議員的身分屬性與國會的連結也較弱之情況下，會形成弱權總理的現象，甚至總理有時會夾在總統和國會之間，遭受到兩個民主的權力機關之相互擠壓。當然，在這種情形之下，總統可以透過所謂兼任黨主席的方式，來控制國會黨團的立法支持。總統兼任黨主席不必然可以保證國會立法不受到阻礙，這中間需要考量一個關鍵性的中介變數，就是國會議長的身分屬性，國會議長的立場和態度會讓總統的立法影響充滿著不確

---

18. 例如俄羅斯總統葉爾欽與總理普里馬科夫的相互衝突中，總理普里馬科夫因為有國會中反對總統政黨的支持以及聲望居高不下，功高震主，最後讓俄羅斯總統葉爾欽選擇在被國會彈劾前一天撤換總理，化解其去職危機，相關的討論請參閱吳玉山（2000：102-103）。

定性。<sup>19</sup> 如果總統與國會議長本身關係良好，合作無間，執政黨國會議員也會比較容易被說服或是堅定支持政府的提案，如果國會議長與部分執政黨國會議員對於特定的政策出現明顯的反對立場時，此時政府的提案可能被大幅修改，偏離原本的主張，縱使最後這個法案還是有通過，不過細究其內容，應該歸屬於國會自主性的提案。離心三角關係之所以會產生總統和國會之間的衝突或強國會的原因在於總統和執政黨國會議員可能會有不同的選舉誘因和策略計算。當總統想要推動某些法案改變現狀時，部份的選民可能會出現反對意見，這些反對意見會導致部分執政黨國會議員為了勝選的原因，選擇與總統公開衝突，甚至是通過總統所不喜歡的法案版本，來確保自己可以繼續連任。總統或總理在離心三角關係中的立法推動會受到國會的牽制，國會甚至會強勢主導一些總統反對的法案之通過。

圖二權力機關的實線部分表示較不容易發生衝突，虛線的部分表示容易產生衝突。圖三（自行繪製）呈現半總統制的配套制度、運作模式和國家案例。如果以總理權力行使的強弱程度來區分，向心三角關係模式（納米比亞、波蘭）和競爭三角關係模式（葡萄牙<sup>20</sup>）中總理權力最強，脆弱三角關係模式（俄羅斯、烏

---

19. 前面兩種國會議員同時是內閣閣員的情形下，總理在國會的地位等於是黨鞭，而此時國會議長即使是執政黨籍的國會議員，也只能維持主持議事的功能和角色，無法集結部分的執政黨國會議員而成為關鍵力量。

20. 雖然葡萄牙沒有同意權的制度設計，然而其憲法規定總統須根據選舉結果，諮詢國會中有席次的政黨之後，提名總理（憲法 187 條第一項）。這樣規定強化了國會政黨對於總統提名總理的建議權，同時也使得總統選擇國會內的政黨領袖擔任總理，較不可能提名國會以外的人士來出任。

克蘭)和離心三角關係模式(台灣、法國<sup>21</sup>)中的總理權力較弱。如果以國會自主性的高低程度來區分的話,脆弱三角關係模式和離心三角關係模式中的國會具有較高的自主性,而競爭三角關係和向心三角關係國會具有較低的自主性。<sup>22</sup>從比較的層次來看,向心三角關係模式和離心三角關係模式的對比,屬於比較方法中的最差異比較法(Przeworski and Teune, 1970: 139)。兩個國家同屬半總統制,但是運作模式和結果出現明顯的差異,在圖三中以雙箭頭表示強烈的對比。另外三個箭頭呈現序列的模式,以支持程度的強弱來區分,從向心、競爭、脆弱到離心。所謂的支持程度是指國會對於總統所提法案的支持程度。向心是指國會執政黨國會議員對於總統法案的支持程度最高。相對地,離心是指國會執政黨國會議員對於總統法案的支持程度較低。競爭和脆弱的類型是介於兩種極端的中間。

- 
21. 過去的研究認為法國第五共和的國會屬於理性化國會,內閣可以透過信任投票程序來主導國會的立法(Huber, 1996)。然而,2008年法國修憲強化國會的角色如總統任命內閣閣員之前必須諮詢國會、國會具有公民複決權和國會可以將總統的緊急命令聲請憲法法院解釋其合憲性(郝培芝, 2010: 80)。換言之,法國國會的權力運作比過去更有自主性。另外,法國總統對於同黨國會議員的立法行為,也無法全面掌控,甚至面臨同黨國會議員的反叛。例如,2014年4月,法國社會黨總統 François Hollande 推動經濟改革方案如政府穩定計畫,有3位社會黨國會議員投票反對,41位社會黨國會議員選擇棄權;2014年9月,新任總理成立之後的信任投票,有32位社會黨國會議員投票棄權(Kuhn, 2014: 445)。法國的經驗說明,內閣閣員不是由國會議員兼任的情況下,國會的政黨黨紀較不容易貫徹,較可能出現執政黨國會議員反對總統法案的情形。
  22. 一項針對拉丁美洲總統制國家的研究指出當國會無法形成多數或是國會完全放棄對於總統的制衡角色時,國會失去自主性的結果,較可能會造成政治體系運作的失敗(Carroll and Shugart, 2007)。國會保有某種程度的自主性可以促進權力的分立和制衡的論點也可以適用於半總統制的運作上。

以下我們透過半總統制國家波蘭和台灣的對比，來說明國會同意權的有無和內閣閣員的組成方式的不同如何形成不同的總統、總理和國會的三角關係。首先，本文主要比較基礎在於台灣和波蘭在民主轉型初期都是運作總理總統制。然而，台灣在 1997 年修改憲法，變成總統國會制，而波蘭也同樣在 1997 年修改憲法後繼續運作總理總統制。以長時間的脈絡來看，最初相同的憲政體制卻產生不同的運作路徑和運作結果。在不同的路徑中，是否存在著一組相對應的原因，造成憲政運作結果的差異是本文方法層次的問題意識。換言之，台灣和波蘭雖然目前分屬於半總統制下不同的次類型<sup>23</sup>，但是兩個國家還是可以進行脈絡化的比較，因為個國家同屬於半總統制國家的類別，透過兩個國家的總統、總理和國會的三角關係的對照，解釋兩個國家所產生的憲政結果上的運作差異。其次，從政黨體系的角度來看，兩個半總統制國家最近的國會選舉所產生的有效政黨數都是 2 個到 3 個政黨之間（Laakso and Taggepera, 1979）。政黨體系的相似性可以成為控制比較的基礎，藉此來分析其他制度的差異如何影響半總統制憲政運作的不同結果。最後，波蘭和台灣半總統制的特徵正好形成明顯的對照，波蘭具有信任程序和內閣閣員兼任國會議員的特徵，而台灣這兩項特徵付之闕如，因此運作上出現明顯的向心模式（波蘭）和離心模式（台灣）的對比。除了這些特徵以外，波蘭和台灣半總統制憲政運作也存在著其他的脈絡化因素可以

---

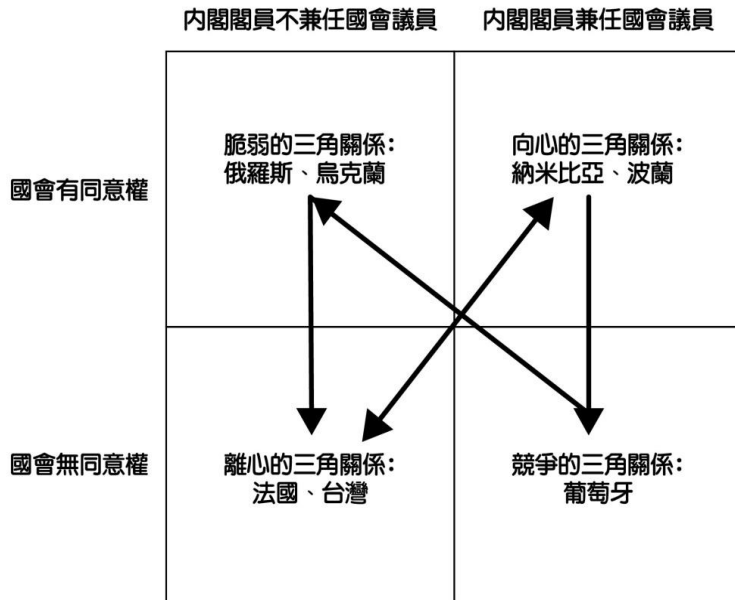
23. 台灣是總統國會制，而波蘭則是屬於總理總統制。兩國之間的憲法規定的差異在於台灣的總統對於行政院院長有免職權，而波蘭總統沒有免職權。有關波蘭總統和台灣總統的角色與憲政運作之比較，請參閱黃秀端（2014）。

強化兩種不同模式中一般性原因的牽引力。

另外，本文的分析框架主要是從政府產生的方式和政府對於國會的立法控制來解釋總統權力運作的變化，與過去強調總統權力的研究迥異，本文認為只有透過其他配套制度的分析，才能解釋半總統制運作核心－總統、總理和國會的三角關係。過去比較政治學者 Shugart and Carey (1992) 以憲法上是否總統具有解職總理的權力將半總統制區分總統國會制和總理總統制兩個次類型，並分析其可能產生的政治效果。他們的分類屬於總體性的分類架構，在解釋具體的半總統制運作可能會出現侷限。<sup>24</sup> 因之，本文認為應該關注半總統制國家其它的制度配套，這樣才可以更深入地分析半總統制國家總統、總理和國會的三角運作關係，而不只是把焦點放在總統和總理之間的任免關係。

---

24. 有關 Shugart and Carey (1992) 的總統國會制和總理總統制分類架構之評釋，請參閱吳玉山 (2011: 20-5)。



圖三 半總統制的配套制度、運作與國家案例

說明：單箭頭的方向指涉國會對於總統法案的支持程度以及  
雙箭頭指涉兩種模式的對比

## 肆、波蘭半總統制的運作

波蘭半總統制憲政運作的歷史軌跡是從總統和總理的權力分享，轉型過渡到優勢總理的過程。什麼樣制度的配套和政治的實踐讓波蘭這個半總統制國家可以弱化總統的權力以及強化總理及內閣的運作是本節分析的主要焦點。波蘭在 1989 年被第三波民主化浪潮所席捲，從共產威權轉型成民主政體，選擇以總理



總統制作為憲政體制。轉型初期適用共產時期憲法的修正條文，總統擁有重要的權力如立法提案權、將國會通過的法案提交憲法法院審查其合憲性以及法案否決權（Sula and Szumigalska, 2013: 107）。波蘭於 1992 年進行修憲，選擇小憲法（Small Constitution）作為過渡時期的根本法。1992 年波蘭小憲法規定，總統必須在國會第一次會期或是接受內閣總辭後 14 天內，提名總理和總理所提出的內閣閣員，並由總理向國會提出施政計畫附帶信任投票的動議，國會必須以絕對多數才能通過信任案（小憲法第 57 條）。假如絕對多數沒有出現，政府形成和選任總理的責任落在國會身上，國會可以經由絕對多數選出總理，而總統必須接受國會所選出的總理人選（Howard and Brzezinski, 1998: 145）。換言之，總統所提名的總理必須獲得國會絕對多數的同意，如果國會反對總統所提名的總理，必須自行產生絕對多數支持的總理。<sup>25</sup> 這樣的設計讓總統和國會分享了總理人選的決定權。在小憲法時期，內閣名單並不是由總理完全決定，總統可以主導外交部長、國防部長和內政部長的任命（McMenamin, 2008: 123-4）。總括來看，波蘭小憲法運作這個時期比較屬於總統和總理共享行政權力的運作類型。另外，從小憲法的一項規定也可以看出權力共享的體現。小憲法規定總統有發布行政命令的權限，但必須經由總理或是相關部會首長的副署（小憲法第 45 條和第 46 條）。總理的副署權讓總統可以行使的行政命令權受到限制，特別是當總統和總理分屬於不同的政黨或聯盟時，這個條文最容易被適用

---

25. 此種制度設計與德國建設性不信任投票制度一樣，將倒閣的條件設定為先選出一位新的總理。

和彰顯。

波蘭於 1997 年修憲，延續部分小憲法總統和總理權力共享的精神，但最終將行政權力移轉至總理職位之上。首先，1997 年所通過的憲法規定，總統只能依據國會通過的法律授權制定行政命令，且必須得到總理的副署（波蘭憲法第 92、93、142 及 147 條）。總統的行政命令權受到國會制定法的限制，如果總理所屬政黨同時掌握國會多數時，總統不能單獨及片面地制定行政命令。其次，1997 年憲法規定總理主持內閣會議（憲法第 147 條），只有在特定的事務下，總統才可以主持內閣會議（憲法第 141 條第一項和第二項）。常態上是由總理主持內閣會議，只有特定事務上，總統才可以主持內閣會議。這個規定與法國半總統制不同，法國半總統制中是由總統主持內閣會議。再者，波蘭 97 年的修憲結果，將行政權賦予給總理和內閣，總理可以免職內閣閣員、任命新的繼任者以及改變其責任領域，同時總統無法影響國防部長、外交部長和內政部長的任命案（Wiatr, 2000: 95）。綜合來看，波蘭的新憲法保障總理的行政權力，讓總理可以在行政事務的運作上，擁有較大的決策權。

雖然波蘭總統的行政權力行使在憲法上有一定的限制，但不代表波蘭總統完全無權力。波蘭總統擁有總理提名權。波蘭總統應該提名由可以組成內閣的人士擔任總理（憲法第 154 條）。波蘭政府的組成方式是總統與國會 Sejm 所有政治勢力的代表諮商，提名總理（the President of the Council of Ministers）以及內閣閣員，而總理必須在國會選舉後的十四天之內向國會提出政府的施政計畫，讓國會進行信任投票，如經由全體國會議員的一半

以上的出席，過半數國會議員的支持時，信任案才能通過，政府才可以組成；如果信任案沒有通過，則由國會 *Sejm* 以過半數的方式自行選出總理和閣員，如國會仍未選出，則交由總統再次提名總理和閣員，交由國會行使信任投票，如果還是沒有通過，總統可以解散國會，重新選舉（波蘭憲法第 154 條及第 155 條；**Wyrzykowski and Cieleń, 2006: 261-2**）。首先，波蘭政府組成雖然是以所謂的信任投票方式產生，而不是直接行使同意權投票（*investiture*），但從通過的門檻來看，信任投票與國會同意權的行使並無不同，因為兩者都需要國會過半數的支持。其次，波蘭總理的人選是由總統和國會中的政治勢力進行的協商，不管國會中的政黨數目多少，波蘭總統必須與國會政黨領袖協商其總理人選。最後，波蘭總統在第三次無法組成政府的情況下，擁有解散國會的權力。

波蘭總統擁有一項被動的立法權如否決權。否決權不是一項主動的權力，而是一項被動的權力，其只能反制國會所通過的法律。1997 年憲法第 122 條第五項規定，總統可以行使否決權，將法案退回國會重新考慮，當國會超過二分之一的國會議員出席，五分之三的國會議員才能推翻總統的否決。與其他國家如台灣的憲法規定比較，五分之三的門檻比二分之一的門檻高出 10%，但仍比美國憲法所規定的國會參眾兩院三分之二的多數可以行使推翻否決的門檻還低。綜觀之，歷經幾次修憲之後，波蘭總統在憲法上的權力被縮減，但是波蘭總統仍然具有重要的權力，可以影響總理或內閣的運作，但是總理在行政的決策上具有

較獨立自主的地位和空間。<sup>26</sup> 波蘭總統除了擁有否決權之外，也擁有解散國會的權力。例如憲法第九十八條規定，總統與國會參議院議長和眾議院議長諮商之後，可以縮短參議院和眾議院的任期。總括來看，否決權和解散國會權都是半總統制中的總統制衡國會的憲法武器，特別是解散國會權是轉屬於半總統制國家中總統的獨特權力，總統制國家中總統並沒有這項權力。

波蘭總統和總理之間的關係雖然在憲法上進行權力的分工以及列舉權力行使的範圍，但實際運作上還是出現雙元行政的衝突。波蘭民主化之後，第一位民選總統由右派的團結工聯（Solidarity）的 Lech Wałęsa 擔任。Wałęsa 從 1991 年到 1995 年的總統任期中，所面對的是一個多黨林立的國會，同時與反對聯盟的國會多數所組成的內閣形成共治狀態。總統 Wałęsa 與共治政府的總理例如 Jan Olszewski、Waldemar Pawlak 在總統和總理的權力劃分、經濟政策以及國防部長的人選等議題上常常出現齟齬，Wałęsa 總統的強勢作為<sup>27</sup> 以及共治總理的反擊所造成的憲政衝

- 
26. 波蘭總統權力縮減的部份如總統否決權門檻的下降，從需要超過 2/3 降為少於 2/3 以及從原本總統對於國會行使倒閣權之後，可以直接解散國會，修改成國會必須行使建設性不信任投票，亦即國會倒閣的同時，必須另外提出新的替代性內閣。相關的衡量指標所形成的波蘭九七修憲之前的總統權力和九七修憲之後的總統權力對照表請參閱 Shugart and Carey (1992) 和 McMenamin (2008: 124, Box 8.1)。根據過去的經驗，波蘭總統常常使用否決權來對抗共治的總理，例如總統 Lech Wałęsa 和總統 Aleksander Kwaśniewski 是使用否決權最多次的總統，總統 Wałęsa 在 1990 年到 1995 年，使用過 24 次的否決權，而總統 Kwaśniewski 在 2001 年使用 19 次的否決權，相關的資料請參閱黃秀端 (2014: 296, 表 8-7)。
27. 在 1995 年 2 月，總統 Wałęsa 以可能解散國會和重新選舉為要脅，迫使共治總理 Waldemar Pawlak 下台，造成憲政的危機，相關的討論請參閱 Michta (1998: 107)。

突和危機，最終讓總統權力的縮減和強化總理和國會的權力等議題成為 97 年波蘭修憲主要的標的（Michta, 1998）。1995 年總統大選，總統 Wałęsa 競選失利，總統職位最後是由原屬於民主左派聯盟（Sojusz Lewicy Demokratycznej）中的社會民主黨（Socjaldemocracja Polska），後來成為無黨籍的 Aleksander Kwaśniewski 贏得。97 年修憲當時的國會則是由民主左派聯盟和波蘭農民黨的聯合控制著多數。在國會多數主導的政治結構所進行的修憲，使得波蘭總統權力相對地被減縮如取消總統對於國防部長、外交部長和內政部長的任命權，朝向以總理為行政權力核心的半總統制來運作。

波蘭總理行政權力的鞏固得利於另一項波蘭憲政運作的慣例或特徵。波蘭的總理同時兼任國會議員。表一是波蘭 97 年修憲之後至目前擔任總理的名單，八個總理之中除了 Marek Belka 不是國會議員之外，其餘七位總理都是兼任國會議員。排除現任總理不算，七任總理平均任期是兩年半。某種程度來看，總理任期的長短可以凸顯內閣的穩定度、總統和總理之間合作或衝突程度。另外，在波蘭，政府組成的慣例是內閣成員由國會議員兼任，同時這些內閣成員也是政黨的領袖（Zubek, 2008: 152）。波蘭內閣的成員不必然全部都是國會議員兼任，也可以任用非國會議員擔任閣員，但是重要的內閣成員如果是由國會議員兼任時，總理較容易透過政黨的機制來控制國會立法的投票。<sup>28</sup> 如同英國議會制的運作機制，內閣閣員的職位安排成為後排國會議員的晉

---

28. 本文的波蘭案例雖然不是所有的閣員都是國會議員，但是如果重要的內閣部門都是國會議員兼任，基本上可以與內閣閣員非由國會議員的國家進行對比。

升獎勵，讓他們在法案投票上不要偏離政黨或內閣的立場，展現對於政黨的忠誠。在政黨控制國會立法的機制中，波蘭國會的議長通常是由最大執政黨的資深領袖擔任，議長可以管理立法的時間表，加速法案的通過或是延宕法案的審查（Zubek, 2008: 154-5）。換言之，議長是國會的「最大黨鞭」，總理需要與議長合作來完成立法的任務，順利地讓政府的法案通過。另外一項總理可以運用的國會立法程序是執政黨可以建立特別委員會來審查政府的法案，委員會的主席和組成是經由院會多數決通過設立的，特別委員會可以專門處理政府的法案，確保法案是經由支持政府提案的國會議員所審議的（Zubek, 2008: 155）。波蘭半總統制運作的特殊性在於其國會中的多黨體制以及聯合內閣的特性。聯合內閣不保證政府的法案不會被國會議員所修改或是阻擋，主要的反對勢力可能來自於聯合內閣的其他政黨。然而，只要總理可以取得聯合內閣中各政黨的共識時，相關的政府法案不會一直躺在國會中，透過政黨的機制和國會內規的催化，在國會三讀通過並經由總統的簽署，很快的回到總理的桌上，付諸實行。

共治政府的出現是測試總統和總理權力平衡之最好的「石蕊試紙」。2007年波蘭國會大選，Donald Tusk 所領導公民論壇（Platforma Obywatelska）贏得國會 460 席中的 209 席成為國會最大黨（Szczerbiak, 2008: 424），Tusk 所領導的公民論壇與波蘭人民黨（Polskie Stronnictwo Ludowe）聯合組成過半數的多黨內閣，由 Tusk 擔任總理，而總統則是由反對黨—法律與正義黨（Prawo i Sprawiedliwość）的 Lech Kaczyński 擔任，形成共治運作。在外交議題上，總理和總統常常各吹各的號或是出現公開

衝突的情形。首先，總理 Tusk 批評總統 Kaczyński 不簽署歐盟的里斯本條約，而總統表達希望與總理一起參加歐盟會議的立場（The Warsaw Voice, 2008）。其次，總理 Tusk 與總統 Kaczyński 在外交議題上如北大西洋公約組織的秘書長選舉上也出現分歧，總理 Tusk 支持波蘭外交部長 Radoslaw Sikorski 參選，而總統 Kaczyński 卻支持丹麥前總理 Anders Rasmussen 競選秘書長（The Economist, 2009）。最後，外交政策上不同調的例子發生在 2010 年。總理 Tusk 希望在 2012 年加入歐元行列，而總統 Kaczyński 卻認為加入歐元需經由公民複決（Cienski, 2010）。除了外交議題上，內政議題也是總理和總統公開衝突的爭執點。首先，整個 2008 年之中，總統 Kaczyński 對於總理 Tusk 所通過的法案動用 13 次的否決權，其中九次成功維持否決，三次否決被推翻，一次被延期（Jasiewicz and Jasiewicz-Betkiewicz, 2009: 1077）。其次，2010 年總統 Kaczyński 也曾經對於總理 Tusk 在內政議題例如年金制度、國家電視和農地的法案上行使十五次的否決權（Cienski, 2010）。然而，與總統 Kaczyński 共治的衝突中，擔任總理的 Tusk 認為自己總是佔了上風，甚至他宣布無意參選總統，原因是總統職位並不是最有價值的政治獎品（Bucur and McMenamin, 2014）。波蘭總理對於總統職位的評價可以看出總理權力凌駕於總統權力的端倪。總理與總統在行政上的衝突中之所以可以勝出的原因在於總理可以透過國會多數來控制立法。另外，因為波蘭的選舉制度是名單比例代表制，這種制度會使得政黨控制提名的人選，特別是總理可以透過國會議員的提名來進行立法投票的動員和強化投票的紀律。特定的選舉制度可以

幫助總理凝聚同黨國會議員的向心力，甚至成為對抗不同黨派總統的第一縱隊。

表一 97 年之後波蘭歷任總理、國會屆次、政黨屬性和任職期間

總 理	國會議員屆次	政黨屬性	任職期間
Jerzy Buzek	第三屆（1997-2001）	團結工聯選舉行動	3 年 11 月
Leszek Miller	第四屆（2001-2004）	民主左派聯盟	2 年 6 個月
Marek Belka	非國會議員	民主左派聯盟	1 年 6 個月
K, Marcinkiewicz	第五屆（2005-2007）	法律與正義黨	8 個月
Jarosław Kaczyński	第六屆（2007-2011）	法律與正義黨	1 年 4 個月
Donald Tusk	第七屆（2011-2015）	公民論壇	6 年 10 個月
Ewa Kopacz	第七屆國會議長	公民論壇	1 年 1 個月
Beata Szydło	第七屆國會議員	法律與正義黨	現任

資料來源： 作者整理自 World Statesmen Organization (2016)。

波蘭有強權總理，不代表波蘭總理權力集中，波蘭內閣的大臣對於其部門的政策擁有主導權。研究指出，形式上波蘭總理決定政府的工作計畫，實際運作上各部會大臣對於立法議程的內容享有極大程度的控制（Goetz and Zubek, 2007: 521）。內閣決策的分權化是多黨內閣制度安排的結果，因為不同政黨掌握不同的部會時，通常會要求自主的裁量空間來決定部門專屬的政策。總理的角色是統合各部門的政策，提交給國會審議和通過。如果部



長的決策自主性獨立於總理或是總統，顯示波蘭政治權力的結構相當分散或是屬於集體領導，會經由協商方式來決定內閣的大政方針。有些特定的半總統制國家，權力全部集中於總統手裡，優點是不需經由太多協商的過程就可以迅速決策，缺點是權力過度集中，容易引起內閣閣員不願意擔負政策失敗的政治責任或是內閣閣員馬首是瞻，不願意違背總統的意思推動新的政策以及執政黨國會議員因為無決策權力，但又有選舉壓力，只好在國會的法案審議上，表達不滿的聲音或是投票反對政府的提案。

總結來看，波蘭半總統制在國會信任投票的制度以及內閣閣員由國會議員兼任這兩項政治制度的配套下，強化和鞏固了總理的權力和地位，同時也限縮了總統權力的行使空間。當然，波蘭總統並不是像內閣制國家中的象徵性元首，其仍擁有被動性的權力如否決權和解散國會權，可以對抗總理和國會。本文認為波蘭半總統制的三角關係，呈現總統與具有國會多數支持的總理之平行相對，甚至出現總理權力凌駕於總統權力之態勢。當然，這樣的半總統制類型還是容易出現總統和總理之間的二元行政衝突，但是強化總理權力之後，政府的施政較不容易受到總統的干涉，國會議員較不容易陣前倒戈，來反對總理或總統是這種制度類型的韌性。波蘭呈現所謂的向心三角關係模式，國會具有同意權以及內閣閣員同時兼任國會議員時，會出現強權總理，甚至總理可以透過國會中多數的支持基礎來與總統進行權力抗衡。總統和總理之間可能會產生權力的衝突，總統權力的行使會受到制約，如其想要通過屬意的政策，必須與總理協商。整體而言，特定的制度運作可能會同時產生正向或反向的回饋，沒有一種制度

是全然具有優點，而毫無缺點的。半總統制中不同類型的憲法存在明顯的差異，但是更重要的是半總統制與其他政治制度的配套是否較容易運作或是否會產生衝突才是需要探求答案的關鍵議題。

## 伍、台灣半總統制的運作

台灣的憲政體制在民主轉型過程中，歷經了幾次的結構性變遷。1997年第四次修憲的過程中，修改原本行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之的規定（憲法第五十五條），變成行政院院長由總統任命（憲法增修條文第三條第一項）。換言之，總統任命行政院院長不需要經由國會同意。九七修憲同時也賦予國會有解散政府的權力和總統擁有被動解散國會的權力。立法院可以提出不信任案，經由全體立法委員 1/2 以上贊成，行政院院長應提出辭職，但可以呈請總統解散立法院（具體的規定可以參閱憲法增修條文第三條第二項）。這個規定屬於相互制衡，國會有倒閣權，但總統有解散國會權。九七修憲使得總統在組閣權或是行政權力的運作方面具有排他性的權威，但同時規定內閣需向國會負責，以及總統可以藉由解散國會來訴諸新的民意。行政院院長和內閣必須同時向總統和國會負責。這個修憲規定改變憲政體制的類型，從原本的總理總統制，變成總統國會制。憲法中，從行政院院長和內閣必須向國會負責以及國會負責法律的制訂之精神來看，國會是制衡總統行政權力的重要憲政機關。台灣總統和國會的權力實質分立有點類似美國的總統制，但因為有不信

任以及解散國會權的設計，兩者之間還是有本質上的差異。憲政體制的運作與政治動態息息相關。當總統所屬政黨同時控制國會時，經由政黨機制的連結，國會可能成為總統的立法局，負責通過總統屬意的法案。台灣總統除了可以提名行政院院長，還具有國防、外交和國家安全的權限（憲法第 36 條、第 38 條和憲法增修條文第二條第四款）。根據大法官會議釋字 627 號的解釋理由書，總統於憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，為最高行政首長，負有維護國家安全與國家利益之責任以及憲法第五十三條之規定，行政機關為國家最高行政機關兩項憲政規範來看，總統是國防、外交和國家安全方面的最高行政首長，而行政院院長是一般行政權的最高行政首長（黃昭元，1998：194）。簡言之，行政院院長主要是負責內政相關事務，而總統負責國防、外交和國家安全之領域。然而，因為總統是直接民選，擁有民主正當性，行政院院長人選由總統全權決定，因此台灣的總統屬於超級總統或是超級總理，可以主導所有的行政事務。例如，2012 年 3 月，行政院院長陳冲和經濟部長施顏祥主張外勞的工資與國內勞工的基本工資脫鉤，而勞委會主委王如玄持捍衛本國勞工的立場反對這樣的政策，這項引起內閣內部紛爭的爭議政策，最後由馬總統拍板決定外勞的工資必須符合基本工資，支持勞委會主委的主張（王政寧、李明賢、許俊瑋，2012）。從這項府院不協調的爭議來看，可以凸顯內閣集體責任的矛盾以及馬總統主導行政事務的斑斑痕跡。另外，一項針對馬英九總統立法影響力的研究指出，馬總統所表達態度的法案遍及行政院所轄主要政策權領域，超越國家安全有關大政方針的範圍，屬於總統優勢的半總統

制（陳宏銘，2012）。馬英九總統因為單獨掌握行政院院長任免權以及國會多數席次，其可以運用制定法律和頒定命令兩種政策執行工具，來擴大總統原本在憲法上所規定的權威。

台灣內閣的組成，是由行政院院長提請總統任命之（憲法第五十六條）。從這個條文來看，行政院院長擁有內閣人事的任命權。但是實際運作上，內閣閣員大都是依循總統的決定或既使部分閣員是由行政院院長推薦，但還是需要總統的肯認。另外，因為憲法第七十五條規定立法委員不得兼任官吏，台灣的行政院院長和閣員都不是由國會議員兼任，如果立法委員擔任行政院院長或閣員，必須先辭職。<sup>29</sup> 綜觀之，從行政院院長和內閣成員都是總統任命權的行使範圍來看，台灣的憲政運作屬於總統優勢（Wu, 2005）。行政院院長是總統的執行長或總統的代理人，向國會負責以及肩負政策的推動和執行。例如，憲法增修條文第三條第二項第一款規定，行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責；立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權；行政院對於立法院所通過的法案有覆議權。憲法增修條文第三條第二項第二款規定，「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議；立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議；如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議；覆議案逾期未議決者，原決議失效；覆議時，如經全體立法委員二分

---

29. 我國民主轉型後，歷任行政院院長由立法委員出任的有蕭萬長院長、張俊雄院長和吳敦義院長，他們在擔任行政院院長前先辭去立法委員。

之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議」。首先，覆議權的實際運作等同於其他總統制國家或半總統制國家憲法規定的否決權。從條文的內容來看，覆議案需要總統核可的意涵是指由行政院院長發現國會的決議窒礙難行時，必須總統同意行使否決才能移請立法院覆議。<sup>30</sup> 從撤銷覆議的門檻如全體立法委員二分之一以上決議來看，不是一個高門檻的設計。相較於美國兩院的三分之二或是波蘭國會的五分之三，台灣反否決門檻相對來說較低。一般來說，在總統制或半總統制國家中，反否決門檻較低時，總統或總理較不願意行使否決權。特別是當國會多數是由敵對政黨所控制的共治情形下，總統既使行使否決權，也可能徒勞無功，國會過半數的反對勢力可以推翻否決。然而，低門檻的設計凸顯了國會在法案被否決之後，維持原決議的可能性增強，總統很難運用否決權力來對抗國會的反對意志。最後，在台灣的半總統制憲法框架下，總統和總理（行政院院長）的關係是委任和代理的關係，總統可以隨時將其授予代理的權力收回例如撤換總理，使得台灣的總理在職位的存活上，充滿著不確定性。這種不確定性可能會延宕政策推動或是出現新人新政的現象。從表二，我們可以看出馬總統任內的行政院院長任期平均是 1.55 年，相較於前任陳水扁總統的行政院院長任期為 1.33 年，<sup>31</sup>並沒有特別的長，都沒有超過兩年。波蘭九七年修憲之後，排除目前現任的總理不算，七位總理中，每位平均任期是 2.54 年。波蘭

---

30. 政治學者王業立認為總統只有被動的核可權，沒有主動的命令權來要求行政院覆議特定的法案，相關的討論請參閱王業立（2013）。

31. 有關陳水扁總統任內行政院院長的平均任期請參閱蔡榮祥、陳宏銘（2012: 147）。

總理的任期比台灣行政院院長的任期還久，可以凸顯在台灣總統國會制下的一致政府時期，總統和總理關係具有較高的揮發性。另外，馬總統任內的行政院院長只有吳敦義院長是立法委員出身，其他五位都不是立法委員。根據一項跨國的研究指出，總理總統制國家中高達三分之二的總理皆有曾經擔任國會議員的立法經驗，而相對地總統國會制國家中只有一半的總理曾經擔任國會議員（Samuels and Shugart, 2014: 9）。總理是不是曾經擔任過國會議員涉及總理在推動立法的過程中，與國會議員的說服和溝通的能力。相較而言，曾經擔任過國會議員的總理，其立法的影響力會較大。馬總統任內的行政院院長與立法院的連結較弱，對於爭議性法案或是執政黨國會議員有反對聲音的法案之立法影響力也相對較弱。

表二 馬總統任期中行政院院長、任期和下台原因

馬英九總統第一任期 (2008-2012)	行政院院長	在職期間	下台原因
	劉兆玄	一年三個月	天然災難
	吳敦義	二年四個月	擔任副總統
馬英九總統第二任期 (2012-2016)	陳 冲	一年	年金改革
	江宜樺	一年十個月	地方選舉敗選
	毛治國	一年	中央選舉敗選
	張善政	四個月	政黨輪替

資料來源：作者自行整理。

從下面兩項法案的歷程，可以說明台灣總統的權力行使如何受到國會自主性的阻撓。2015年九月初，內政部公布修正農業

用地興建辦法，規定有農民資格的人才可以興建農舍，辦法的修正需要送立法院備查，然而十七位農業區國民黨籍立法委員反彈，認為限制過嚴，並將該修正辦法由備查改為審查（周志豪、丘采薇，2015）。由備查改為審查的意義是從原本只需要行政機關頒布就可以執行的行政命令改為法律案的修正，讓國會議員可以監督政策的執行。農業發展條例修正的始末讓一致政府的行政和立法關係出現不一致的矛盾。部分執政黨國會議員認為行政部門的政策執行與其選區利益相互扞格，強力反對該項變革，不僅反映出國會自主性的聲浪，同時也揭露了黨政協調的失靈。無獨有偶，另外一項法案的通過也可以看出黨政協調失序的狀況。證券交易所稅的修正案，在馬總統支持課徵證券交易所稅立場下推動修法，主要的爭議點在於課稅的比例，然而國民黨立院黨團決議廢除證券交易所稅，完全推翻總統的提案（鄭焯等，2015）。證所稅修正的反轉結果可以看出國會執政黨多數議員不願意為政府的政策背書，可能是因為國會選舉將近，增加人民稅賦會阻礙競選連任，另外的意涵是總統任期將至，國會議員必須將其個別的選舉命運與總統的施政成敗脫鉤，甚至在維持現狀可以增加選票的考量下，犧牲總統的政策。執政黨黨團與總統和行政院之同床異夢除了政策立場不同的原因之外，與國會特定的內部規範如黨團協商有關。

國會是法案和政策的集中交易市場。交易的關鍵機制之一是透過所謂的黨團協商會議。<sup>32</sup> 根據立法院組織法第三十三條

---

32. 黨團協商制度對於台灣總統行使立法影響力上會有關鍵性的影響。本文認為這項原因屬於充分原因，國會無同意權和國會議員不能兼任內閣閣員兩項特徵為

規定，每屆立法委員選舉當選席次達三席且席次較多之五個政黨得各組成黨團；席次相同時，以抽籤決定組成之。立法委員依其所屬政黨參加黨團；每一政黨以組成一黨團為限；每一黨團至少須維持三人以上。以第八屆國會（2012-2016）的黨團生態來看，立法院有國民黨、民進黨、台灣團結聯盟和立院新聯盟。根據過去的國會研究指出，送到黨團協商的議案通常是衝突較高的法案，其中一部分可以在黨團協商中解決，但有一半的法案無法解決，顯然衝突仍大無法獲得共識（黃秀端、何嵩婷，2007）。黨團協商制度的特性是採共識決，當四個黨團無法取得共識時，更精確的說是五個黨團，包含院長的一人黨團，法案即無法進行院會三讀，通過黨團協商會議的法案內容基本上會包含執政黨和其他三黨的主張。換言之，黨團協商制度的程序中，國會多數黨如國民黨只是四分之一或是五分之一的黨團協商成員，除非其能說服其他反對黨或小黨的支持，否則協商還是會觸礁。<sup>33</sup> 黨團協

---

必要原因。這些原因綜合起來才能分析台灣個案的特殊性。政治學或社會科學研究很少單一原因造成單一結果，許多結果是多重原因所造成，本文討論個案的過程中，會出現個案特殊性的制度安排，藉此來理解個案的複雜脈絡以及為何產生特定的結果。換言之，本文因為與其他半總統國家進行比較的緣故，聚焦於一般性的制度性結構因素，而台灣獨特的因素如黨團協商是用來說明更導致離心競爭的脈絡化原因。因此以比較觀點來看，國會無同意權和國會議員不能兼任內閣閣員這兩項特徵為一般性的必要原因，而在台灣必須考量黨團協商制度的充份原因如何強化一般化原因的影響，才能完整分析台灣半總統制運作的現象。黨團協商制度讓國會的自主性空間變大，使得總統對於國會的立法影響力受到限制或挑戰。

33. 然而，邱訪義、鄭元毓（2014）研究發現國會中多數聯盟藉由程序委員會和立法院院長控制政黨協商之後的院會程序，使得多數黨召集協商的法案比少數黨召集協商的法案更容易通過協商。這種觀點認為多數黨在黨團協商制度中還是可以優勢主導。持平而論，少數黨所召集協商的法案在黨團協商制度中還是有



商制度改變了國會選舉席次的政治生態，讓國會議長不僅主持立法議事的程序，同時也支配立法實質內容的通過與否。<sup>34</sup> 甚至立法院院長王金平因為長年主持立法院，與國會各政黨領袖進行立法協商，已經成為部分執政黨國會議員的實質領袖。例如，在第八屆 64 位國民黨籍立法委員，有 40 席委員力挺王金平院長列 2016 年國會大選國民黨不分區立委的第一名（魏嘉瑀，2015）。國會黨團協商制度，讓國會議長成為制衡總統權力或行政權力的首席要角。政治運作上，權力內部的制衡力量有時比權力外部的制衡力量更為強大和有效，特別是總統民意基礎低落的時候，國會議長可以借力使力，讓自己反對總統的立場取得正當性來分享總統一部分的政治權力。而個別執政黨國會議員之所以成為總統的叛軍之最主要原因是當總統或其施政成為其連任的包袱時，必須要適度的切割與立場的區隔，因為如果支持選區選民所反對的執政黨法案或是行政命令，選民很可能在下次國會大選不再投票支持，兩害相權取其輕的情況下，黨紀的維繫不是國會議員考量法案支持與否的必要因素（蔡榮祥、陳宏銘，2012）。因之，執政黨國會議員連任的壓力讓國會議長成為黨內反對聲音的共

---

通過的機會，如果沒有黨團協商制度，少數黨所提出的法案，很難完成三讀。另外，協商內容和過程不公開，法案中的拿和給的部分是那些很難細分和確認，所以很可能最後的定案是各政黨讓步的結果，有時很難歸類為是多數黨所支持的版本。

34. 黨團協商制度優劣互見，以協商過程的不公開情形為例，對於主導協商的立法委員而言，外界無法得知協商的經過，自然得以減輕立委的問政壓力，有助於議事快速進行，但對於協助立法的行政人員而言，協商過程未符合公開原則，卻具備推翻委員會審查的效力，對於其專業合法性的質疑，自然使該制度的效益產生爭議，請參閱楊婉瑩、陳采葳（2004：137-8）。

主，逼使總統透過黨籍撤銷的方式，試圖讓國會議長失去國會議員的資格之後，無法再擔任議長（2013年九月的馬王政爭），總統的如意算盤最後因為法律的程序瑕疵，而功敗垂成，議長保住了位置，之後政爭並未完全落幕，甚至導致外部更大的社會運動方式來制衡總統的權力如2014年三月的太陽花學運。

1997年修憲取消了行政院院長同意權，立法委員對於行政院院長的人選或是行政院院長的撤換並沒有確認的權力。除非多數立委提出不信任案，否則行政院院長一經總統任命，就可以視事執行，不需經由立委投票。在內閣制國家中，不是每個國家的內閣都需要經由同意權的正式投票，有些內閣制國家並沒有同意權的設計。當然，同意權的行使不代表國會議員可以自行選出總理，但是有國會同意權的行使之設計至少讓總理可以取得國會多數議員的信任。雖然這也會增加國會議員因為有同意權的行使，讓其與行政機關有討價還價的空間。沒有同意權的行使，會使得行政院院長較易選擇聽命於總統，較不服膺於國會的多數。除了國會無同意權，行政部門和立法部門會秉持機關本位主義，較少溝通和聯繫。我國行政和立法關係運作的常態是國會議員只能審議法案，較少參與行政部門制定法案的過程。研究國會的學者指出，民意代表在法案制定過程中被邊緣化，只有少數並非具有代表性的立法委員得以事前參與法案擬定，造成議案送到立法院時，立法委員的不悅與反彈（周育仁等，2011：171）。換言之，行政院的法律提案有時並沒有諮詢多數執政黨立法委員的意見，對於重大爭議法案，部分的執政黨立委只能磨刀霍霍，大幅修改行政院提案，讓其通過的結果接近其政策立場或是符合其選

舉利益。另外，多數執政黨國會議員是經由單一選區相對多數決的選舉制度所產生，這種制度鼓勵國會議員偏重個人投票傾向，較可能出現違反黨紀的自主性行為（Carey and Shugart, 1995）。

整體而言，因為無國會同意權的機制以及國會議員不能兼任內閣閣員這兩項制度的特徵促使總統和國會（府會關係）之間或是行政院院長和國會（院會關係）之間的互動出現雙頭馬車的現象。雙頭馬車同樣馳騁在同黨控制的一致政府時期。例如馬英九總統時期，總統和行政院院長是一台馬車，馬車前面是行政院院長控制韁繩，但是總統在後面運籌帷幄，另一台馬車是由國會議長負責鞭策，裡面坐著一些支持他的執政黨國會議員，執政黨的立院黨鞭可能同時被這兩台馬車拉扯。<sup>35</sup> 例如總統與國會多數持不同的政策立場，國會反而通過總統所反對的法案來孤立總統。一項針對台灣半總統制運作的研究指出，國會（立法院）作為集體的否決者，在設定議題上有後發制人的優勢，有時會不支持總統屬意的法案或政策，甚至通過總統反對的法案（Lin, 2011）。執政黨黨政連結的功能因國會內規之黨團協商制度而被阻斷，國會的黨團無法貫徹總統或行政部門的意志。當總統和行政部門連續受到國會的作梗時，有時只好選擇制定行政命令的方

---

35. 一位第八屆國民黨籍的立法委員提到：如果不照朝野協商的結論投票，會被罰款，可是有時執政黨的黨鞭明顯反對朝野協商的結果，因為這與總統所欲推動的法案或政策相反，其常常進退維谷，一方面要督促同黨國會議員投票支持國會協商結果，一方面黨鞭的法案推動只能一讀、二讀，無法走到三讀的最後一哩路，執政黨黨鞭無力改變國會的內規，最終只有掛冠求去。

式迂迴地繞過國會。<sup>36</sup> 當然，國會在大多數的情況下還是會支持政府的提案，但是在特定的爭議性法案或是反對黨透過政黨協商機制所交換的法案所通過的內容，與總統預期的立法結果南轅北轍，讓總統的權力無法在國會施展，真正成為半總統制下的「半總統」，而不是「全總統」。台灣屬於離心三角關係的模式。如前面所提到，離心三角關係模式是國會不具有同意權，同時國會議員也不能兼任內閣閣員時，會使得總理人選的產生，國會較無法置喙，總理不具備國會議員的身分屬性與國會的連結也較弱之情況下，會形成弱權總理的現象，甚至總理有時會夾在總統和國會之間，遭受到兩個民主的權力機關之相互擠壓。

## 陸、結論：半總統制三角關係的矛盾

總統、總理和國會之間的衝突是半總統制結構的本質，甚至這些衝突是永久的（Colton and Skach, 2005: 116）。半總統制三角關係可能會出現兩種矛盾，總統和總理的矛盾以及總統和國會的矛盾。首先，半總統制下，總統和總理之間容易發生衝突的結構性因素是總理權威的自主性、支持政策的不同以及總統想要有

---

36. 上述受訪的國會議員提到行政機關如何繞過國會執行相關的政策，例如以制定行政命令代替國會中以法律提案之方式。行政命令需要送到立法院備查（陳清雲，2003），但只有少數的行政命令因為有違反、變更或抵觸法律者，或應以法律規定之事項而以命令規定之者，如有國會議員十五人以上連署或附議，即交付有關委員會審查（立法院職權行使法第六十條）。依據立法院過去的審議情形，審查行政命令是少數，備查行政命令是多數（陳清雲，2004）。與法案審查的程序相較，行政命令的備查較不會受到國會實質性的審議。

完全控制政府的權威（Suleiman, 1980: 118）。半總統制下的總統和總理關係存在著一個矛盾的情結。總統和總理之間必須有權宜之計，當總統欲建立政治上或憲法的優越地位，而選擇免職總理時，總統也必須承認其用人失敗；當總統將重要的權威授予給總理時，總統會冒著失去對於行政機構控制的危險；假如總統給予總理太少的權威，總理也會覺得其受到限制以及可能企圖突破這些限制（Suleiman, 1980: 119）。換言之，總統和總理之間有關權力分配的矛盾會造成弱權總理的結果或是總理對於總統的反彈。其次，半總統制中的總統和國會之間關係與總統制中的總統和國會關係，面臨類似的權力平衡矛盾。半總統制的總理是總統在國會的代理人，除了執行總統的政策，還需要與國會執政黨團溝通，順利通過內閣所制定的草案，當總統和國會各彈不同的曲調時，總理會面對總統和國會的交叉壓力，無法兩邊都討好。例如擁護總統制的學者認為，總統的權力可以彌補立法機關在效率上的不足，但是總統權力的行使必須有所節制，其應該多與國會協商，同時讓國會掌握多數的政黨有不同的聲音以及在立法上保持一定程度的自主性，其可以成為制衡總統權力的一項民主資產，而不是黨政關係失衡的缺點（Carey, 2009）。在某些情況下，半總統制下一黨控制的一致政府時期，其權力的集中程度甚至高於總統制下一致政府的權力集中程度，因為在半總統制下國會不一定成為制衡機關。然而，從權力制衡的角度來看，如果半總統制的國會可以發揮制衡的力量，總統權力的行使會受到抑制，總統的法案或政策推動遭遇到反對聲浪，總統的政治權威僅可以指揮總理，不能指揮國會，這種情形最容易出現在總統第二任期，

國會議員無心配合總統的政策或立法指示。

半總統制的研究中，總統權力的大小以及總統對於內閣的掌控一直是研究的重要取向。然而，這種研究途徑較無法看到總統權力行使所面對的障礙或是限制。如果從國會和黨政關係的角度來分析，比較容易觀察出總統權力是不是濫用、總統是不是會繞過國會以及總統權力是不是受到制衡。民主國家的國會，通常都具有一定程度的自主性，不可能對於總統或政府的提案照單全收或甘願成為橡皮圖章。即使總統透過政黨的機制如兼任黨主席或指揮國會黨鞭的方式，也不一定能夠取得國會的全力支持或配合。半總統制下總統、總理和國會的三角關係要能夠順利運作必須要有制度和行為的配套，總統是否將權力分享給國會的議長或是執政黨國會議員，將是半總統制中總統權力順利運作的先決條件。如果總統只在意總理的權力是否逾越或只關注政策執行的最後成果，而一再地忽略國會的聲音和權力的話，很難期待總理會有好的施政表現。當總統的代理人無法有好的施政表現時，總統這個委託人還是要負責所有的成敗。總統選擇更換總理的方式並沒有解決真正的問題，因為新的總理同樣面對著舊的結構性問題。從執政黨國會議員的角度來看，歷經激烈的相對多數決的國會選舉，如果只能當舉手部隊，不能對於法案表達自主的意見或是對於人事任命置喙的話，其比英國議會制下執政黨國會議員的權力還要小。診斷完台灣的半總統制經驗之後，我們可以得出一個結論，權力的適度分享反而可以建立權威，權力的過度集中，反而越容易失去權威。

## 參考書目

- Baylis, Thomas A. 1996. "Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe." *World Politics* 48, 3: 297-323.
- Baylis, Thomas A. 2007. "Embattled Executives: Prime Ministerial Weakness in East Central Europe." *Communist and Post-Communist Studies* 40, 1: 81-106.
- Blondel, Jean. 2000. "A Framework for the Empirical Analysis of Government-Supporting Party Relationships." in Jean Blondel and Maurizio Cotta. eds. *The Nature of Party Government: A Comparative European Perspective*: 96-115. London: Palgrave Press.
- Bucur, Cristina and Iain McMenamin. 2014. "Poland: Presidentialization in A Young Democracy." in Gianluca Passarelli. ed. *The Presidentialization of Political Parties, Organizations and Leaders*: 107-23. London: Palgrave Macmillan Press.
- Carey, John M. 2007. "Competing Principals, Political Institutions, and Party Unity in Legislative Voting." *American Journal of Political Science* 51, 1: 92-107.
- Carey, John M. 2009. "What Kind of Strong President?" in Andrew Ellis, J. Jesus Orozco Henriquez, and Daniel Zovatto. eds. *Como*

*hacer que funcione el sistema presidencial/Making Presidentialism Work*: 173-90. Mexico City: Instituto de Investigaciones Jurídicas and International Institute for Electoral and Democracy Assistance.

Carey, John M. and Matthew Soberg Shugart. 1995. "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas." *Electoral Studies* 14, 4: 417-39.

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.

Ciensi, Jan. 2010. "Polish President, Prime Minister at Loggerheads." 31 May 2010. in <http://www.globalpost.com/dispatch/poland/090127/polish-president-prime-minister-at-loggerheads>. Latest update 20 January 2016.

Cheibub, José Anto, Shane Martin and Bjørn Erik Rasch. 2015. "Government Selection and Executive Powers: Constitutional Design in Parliamentary Democracies." *West European Politics* 38, 5: 969-996.

Clift, Ben. 2005. "Dyarchic Presidentialization in a Presidentialized Polity: The French Fifth Republic." in Thomas Poguntke and Paul Webb. eds. *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*: 221-45. New York: Oxford University Press.



- Cole, Alistair. 1993. "The Presidential Party and the Fifth Republic." *West European Politics* 16, 2: 49-66.
- Cole, Alistair. 2012. "The Fast Presidency? Nicolas Sarkozy and the Political Institutions of the Fifth Republic." *Contemporary French and Francophone Studies* 16, 3: 311-21.
- Colton, Timothy and Cindy Skach. 2005. "A Fresh Look at Semipresidentialism: The Russian Predicament." *Journal of Democracy* 16, 3: 113-26.
- Conceição-Heldt, Eugénia da. 2011. "Portugal: Limited Government and the Influential Role of Parliament." in Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis. eds. *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*: 184-200. New York: Routledge Press.
- Cox, Gary. 1987. *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, Gary and Mathew D. McCubbins. 2005. *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. New York: Cambridge University Press.
- Debré, Michel. 1981. "The Constitution of 1958, Its Raison D'être and How it Evolved." in Willam G. Andrews and Stanley Hoffmann. eds. *The Fifth Republic at Twenty*: 11-24. Albany: State University of New York Press.
- Duverger, Maurice. 1969. *Political Parties: Their Organization and Activity in The Modern State*. London: Lowe and Brydone.

- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-87.
- Elgie, Robert and Howard Machin. 1991. "France: The Limits to Prime-ministerial Government in a Semi-presidential System." *West European Politics* 14, 2: 62-78.
- Goetz, Klaus H. and Radoslaw Zubek. 2007. "Government, Parliament and Law-making in Poland." *The Journal of Legislative Studies* 13, 4: 517-38.
- Grossman, Emiliamo. 2009. "The President's Choice? Government and Cabinet Turnover under the Fifth Republic." *West European Politics* 32, 2: 268-86.
- Grossman, Emiliamo and Nicolas Sauger. 2009. "The End of Ambiguity? Presidents versus Parties or the Four Phases of the Fifth Republic." *West European Politics* 32, 2: 423-37.
- Howard, A.E. Dick and Mark F. Brzezinski. 1998. "Development of Constitutionalism." in Richard F. Staar. ed. *Transition to Democracy in Poland*: 133-61. New York: St. Martin's Press.
- Huber, John. 1996. *Rationalizing Parliament: Legislative Institutions and Party Politics in France*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knapp, Andrew. 2013. "A Paradoxical Presidency: Nicolas Sarkozy, 2007-2012." *Parliamentary Affairs* 66, 1: 33-51.
- Kuhn, Raymond. 2014. "Mister Unpopular: François Hollande and

- the Exercise of Presidential Leadership, 2012-14.” *Modern and Contemporary France* 22, 4: 435-57.
- Jalali, Carlos. 2011. “Portugal: The President is Not a Passenger.” in Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-shan Wu. eds. *Semi-presidentialism and Democracy*: 156-73. London: Palgrave Macmillan Press.
- Jasiewicz, Krzysztof and Agnieszka Jsaiewicz-Betkiewicz. 2009. “Poland.” *European Journal of Political Research* 48, 7/8: 1073-1079.
- Laakso, Markku. and Rein Taagepera. 1979. “The ‘Effective’ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe.” *Comparative Political Studies* 12, 1: 3-27.
- Lazardeux, Sébastien G. 2009. “The French National Assembly’s Oversight of the Executive: Changing Role, Partisanship and Intra-Majority Conflict.” *West European Politics* 32, 2: 287-309.
- Lin, Jih-wen. 2011. “A Veto Player Theory of Policymaking in Semi-presidential Regimes: The Case of Taiwan’s Ma Ying-jeou Presidency.” *Journal of East Asian Studies* 11, 3: 407-35.
- McMenamin, Iain. 2008. “Semi-presidentialism and Democratization in Poland.” in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*: 120-37. Manchester: Manchester University Press.
- Michta, Andrew A. 1998. “The Presidential-parliamentary System.” in Richard F. Staar. ed. *Transition to Democracy in Poland*:

93-132. New York: St. Martin's Press.

- Passarelli, Gianluca. 2010. "The Government in Two Semi-presidential Systems: France and Portugal in a Comparative Perspective." *French Politics* 8, 4: 402-28.
- Protsyk, Oleh. 2005. "Politics of Intra-executive Conflict in Semi-presidential Regimes in Eastern Europe." *East European Politics and Societies* 19, 2: 135-160.
- Protsyk, Oleh. 2006. "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-presidentialism." *Political Studies* 54, 2: 219-244.
- Przeworski, Adam and Henry Teune. 1970. *The Logic of Comparative Social Inquiry*. New York: Wiley Press.
- Qvortrup, Mads H. 2011. "United Kingdom: Extreme Institutional Dominance by the Executive...Most of the Time." in Bjørn Erik Rasch and George Tsebelis. eds. *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting*: 78-94. New York: Routledge Press.
- Samuels, David J. 2002. "Presidentialized Parties: The Separation of Powers and Party Organization and Behavior." *Comparative Political Studies* 35, 4: 461-83.
- Samuels, David J. 2007. "Separation of Powers." in Carles Boix and Susan Stokes. eds. *The Handbook of Comparative Politics*: 703-26. Oxford: Oxford University Press.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart. 2003. "Presidentialism,

- Elections and Representation.” *Journal of Theoretical Politics* 15, 1: 33-60.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Samuels, David J. and Matthew S. Shugart. 2014. “Party “Capacity” in New Democracies: How Executive Format Affects the Recruitment of Presidents and Prime Ministers.” *Democratization* 21, 1: 137-60.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: New York University Press.
- Sauger, Nicolas. 2009. “Party Discipline and Coalition Management in the French Parliament.” *West European Politics* 32, 2: 310-26.
- Schleiter, Petra and Edward Morgan-Jones. 2010. “Who’s in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semi-presidential Cabinets.” *Comparative Political Studies* 43, 11: 1415-1441.
- Sedelius, Thomas. 2008. *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers: Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller Press.
- Sedelius, Thomas and Joakim Ekman. 2010. “Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-presidentialism

- in Central and Eastern Europe.” *Government and Opposition* 45, 4: 505-530.
- Sedelius, Thomas and Olga Mashtaler. 2013. “Two Decades of Semi-presidentialism: Issues of Intra-executive Conflict in Central and Eastern Europe 1991-2011.” *East European Politics* 29, 2: 109-34.
- Shugart, Matthew S. 2005. “Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns.” *French Politics* 3, 3: 323-51.
- Shugart, Matthew S and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew S. 2006. “Comparative Executive-Legislative Relations.” in R.A.W. Rhodes, Sarah Binder, and Bert Rockman. eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 344-65.
- Sinclair, Barbara. 2006. *Party Wars: Polarization and the Politics of National Policy Making*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Skach, Cindy. 2005a. “Constitutional Origins of Dictatorship and Democracy.” *Comparative Political Economy* 16, 4: 347-68.
- Skach, Cindy. 2005b. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. New Jersey: Princeton University Press.

- Sula, Piotr and Agnieszka Szumigalska. 2013. “The Guardian of the Chandelier or a Powerful Statesman? The Historical, Cultural and Legislative Determinants of the Political Role of the President of Poland.” in Vít Hloušek et al. eds. *Presidents above Parties? Presidents in Central and Eastern Europe, Their Formal Competencies and Informal Power*: 101-20. Masaryk University, International Institute of Political Science Press.
- Suleiman, Ezra N. 1980. “Presidential Government in France.” in Richard Rose and Ezra N. Suleiman. eds. *Presidents and Prime Ministers*: 94-138. Washington D.C: American Enterprise Institute.
- Suleiman, Ezra N. 1994. “Presidentialism and Political Instability in France.” in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. eds. *The Failure of Presidential Democracy: the Case of Latin America*: 137-62. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Szczerbiak, Aleks. 2008. “The Birth of a Bipolar Party System or a Referendum on a Polarizing Government? The October 2007 Polish Parliamentary Election.” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 24, 3: 415-443.
- The Economist. 2009. “Poland Blows It at NATO.” *The Economist* 6 April 2009. in [https://www.economist.com/blogs/charlemagne/2009/04/poland\\_blows\\_it\\_at\\_nato](https://www.economist.com/blogs/charlemagne/2009/04/poland_blows_it_at_nato). Latest update 20 January 2016.

- The Warsaw Voice. 2008. "Polish Power Play at EU Summit." *The Warsaw Voice* 22 October 2008. in <http://www.warsawvoice.pl/WVpage/pages/article.php/18933/article>. Latest update 20 January 2016.
- Thiébaud, Jean-Louis. 2003. "Delegation and Accountability in the Fifth Republic." in Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman. eds. *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*: 325-46. New York: Oxford University Press.
- Weller, Patrick. 1994. "Party Rules and the Dismissal of Prime Minister: Comparative Perspectives from Britain, Canada and Australia." *Parliamentary Affairs* 47, 1: 133-143.
- Wiatr, Jerzy J. 2000. "President in the Polish Parliamentary Democracy." *Politička Misao* 37, 5: 89-98.
- World Statesmen Organization. 2016. "Poland." in <http://www.worldstatesmen.org/Poland.htm>. Latest update 2 March 2016.
- Wu, Yu-shan. 2005. "Appointing the Prime Minister under Incongruence: Taiwan in Comparison with France and Russia." *Taiwan Journal of Democracy* 1, 1: 103-32.
- Wyrzykowski, Mirosław and Agnieszka Cieleń. 2006. "Presidential Elements in Government: Poland: Semi-presidentialism or 'Rationalised Parliamentarianism'?" *European Constitutional Law Review* 2, 2: 253-67.
- Zubeck, Radoslaw. 2008. "Parties, Rules and Government



Legislative Control in Central Europe: The Case of Poland.”  
*Communist and Post-Communist Studies* 41, 2: 147-61.

王政寧、李明賢、許俊瑋。2012。〈府院：本外勞薪資不脫鉤〉。  
《中國時報》2012/3/22：A1。(Wang, Zheng-Ning, Ming-Hsien  
Li, and Chun-Wei Hsu. 2012. “President and Premier: Domestic  
and Foreign Wages Do Not Decouple.” *China Times* 22 March  
2012: A1.)

王業立。2013。〈會計法爭議／覆議滅火－憲政潘朵拉〉。《聯  
合報》2013/6/8：A23。(Wang, Yeh-Lih. 2013. “The Dispute  
of Accounting Law / Reconsideration of Law to Extinguish-  
Constitutional Pandora’s Box.” *United Daily* 8 June 2013: A23.)

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.)

吳玉山。2011。〈半總統制：全球發展與研究議程〉。《政治科  
學論叢》47：1-32。(Wu, Yu-Shan. 2011. “Semi-Presidentialism:  
Global Developments and Research Agenda.” *Political Science  
Review* 47: 1-32.)

周志豪、丘采薇。2015。〈農舍農有、藍委砲聲隆隆、民進黨內  
也有歧見〉。《中國時報》2015/09/15：A9。(Chou, Chih-Hao  
and Tsai-Wei Chiu. 2015. “Only Farmers Can Own Farmhouses,  
the KMT Legislators Denounce and The DPP Party Diverges.”  
*China Times* 15 January 2015: A9.)

周育仁等。2011。〈強化行政與立法部門溝通協調機制之研究〉。

《行政院研究考核委員會委託報告》。(Chou, Yu-Jen. et al. 2011. “The Study of Strengthening the Communication Mechanism of the Executive and Legislative Branches.” Commission Report for *Research, Development and Evaluation Commission, the Executive Yuan.*)

邱訪義、鄭元毓，2014。〈立法院黨團協商：少數霸凌多數抑或是多數主場優勢〉。《政治科學論叢》62：155-94。(Chiou, Fang-Yi and Yuan-Yu Cheng. 2014. “The Party Negotiation Mechanism in the Legislative Yuan: Minority Dominance or Majority Strength?” *Political Science Review* 62: 155-94.)

郝培芝。2010。〈法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析〉，《問題與研究》49，2：65-98。(Hao, Pei-Chih. 2010. “The Evolution of French Semi-Presidentialism: The Constitutional and Political Implications of the French Constitutional Amendment in 2008.” *Issues and Studies* 49, 2: 65-98.)

郝培芝。2013。〈半總統制的演化：總統化與內閣不穩定〉。《問題與研究》52，1：101-41。(Hao, Pei-Chih. 2013. “The Evolution of Semi-presidentialism: Presidentialization and Cabinet Instability.” *Issues and Studies* 52, 1: 101-41.)

陳宏銘。2012。〈半總統制下總統的法案推動與立法影響力：馬英九總統執政時期的研究〉。《東吳政治學報》30，2：1-70。(Chen, Hongming. 2012. “The President’s Position Taking of Bills

and His Influence on Legislation under Semi-presidentialism: The Experience of President Ma Ying-jeou.” *Soochow Political Science Review* 30, 2: 65-98.)

陳清雲。2003。〈論各機關應送交立法院之行政命令〉。《法令月刊》54, 6: 18-30。(Chen, Ching-Yun. 2003. “Executive Orders from Executive Agencies to Legislative Yuan.” *Ordinance Monthly* 54, 6: 18-30.)

陳清雲。2004。〈論立法院審查行政命令之改進〉。《法令月刊》55, 1: 16-37。(Chen, Ching-Yun. 2004. “The Improvement of Reviewing Executive Orders in Legislative Yuan.” *Ordinance Monthly* 55, 1: 16-37.)

黃秀端。2014。〈半總統制中總統的角色與憲政運作：台灣和波蘭的比較〉。黃秀端等編《轉型中的行政與立法關係》：271-303。台北：五南圖書出版社。(Hawang, Shioh-Duan. 2014. “Presidential Role and Constitutional Operation in Semi-presidentialism: Comparing Taiwan and Poland.” in Shioh-Duan Hawang et al. eds. *Transition in the Executive and Legislative Branches*: 271-303, Taipei: Wu-Nan.)

黃秀端、何嵩婷。2007。〈黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分析〉。《政治科學論叢》34: 1-44。(Hawang, Shioh-Duan and Song-Ting Ho. 2007. “Party Caucuses Negotiation and Legislation Process: Analysis of the Fifth Legislative Body in Taiwan.” *Political Science Review* 34: 1-44.)

黃昭元。1998。〈九七修憲後我國中央政府體制評估〉。《台大

法學論叢》27，2：183-216。(Huang, Chao-Yuan. 1998. The Evaluation of the Central Government Type after the 1997 Constitutional Amendments.” *National Taiwan University Law Journal* 27, 2: 183-216.)

楊婉瑩、陳采薇。2004。〈國會改革風潮下黨團協商制度之轉變與評估〉。《東吳政治學報》19：111-50。(Yang, Wan-Ying and Tsai-Wei Chen. 2004. “The Transformation and Evaluation of the Inter-Party Negotiation System after the Congressional Reforms.” *Soochow Political Science Review* 19: 111-50.)

蔡榮祥。2013。〈多黨總理總統制民主的政府類型與憲政運作的衝突－以斯洛維尼亞、斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛為例〉。《東吳政治學報》31，3：65-116。(Tsai, Jung-Hsiang. 2013. “Government Type and Constitutional Conflict in Multiparty Premier-presidential Democracies: Comparing Croatia, Lithuania, Slovakia, and Slovenia.” *Soochow Political Science Review* 31, 3: 65-116.)

蔡榮祥、陳宏銘。2012。〈總統國會制的一致政府與憲政運作：以馬英九總統第一任期為例〉。《東吳政治學報》30，4：121-76。(Tsai, Jung-Hsiang and Chen Hong-Ming. 2012. “Unified Government and Constitutional Operation in President-Parliamentarism: During the First Term of President Ma, Ying-jeou in Taiwan.” *Soochow Political Science Review* 30, 4: 121-76.)

鄭煒等。2015。〈大逆轉！藍黨團決議廢證所稅〉。《聯合報》2015/11/14：A5。(Cheng, Wei. et al. 2015. “U-turn, The Caucus

of the KMT Party Decides to Abolish the Certificate Tax.”  
*United Daily* 14 November 2015: A5.)

魏嘉瑀。2015。〈40 藍委挺王，列不分區首位〉。《中國時報》  
2015/11/13：A5。(Wei, Chia-Yu. 2015. “40 Members from the  
Bule Camp Support Speaker Chin-Ping Wang to be the First on  
the Party List.” *China Times* 13 November 2015：A5.)

# **The Triangular Relationship between the President, Prime Minister, and Parliament in Semi-presidentialism: Analyzing Taiwan and Poland**

Jung-Hsiang Tsai \*

The main purpose of this paper is to explicate and analyze the triangular relationship between the president, prime minister, and parliament in semi-presidentialism. Why the specific features of institutional arrangements can produce a centripetal triangular relationship and why the specific features of institutional arrangements can entail a centrifugal triangular relationship in semi-presidentialism are the major research questions. The combination of the investiture and portfolio's parliamentary membership can facilitate the centripetal tendency of the triangular relationship among the president, prime minister, and parliament in semi-presidentialism. On the contrary, without the investiture and portfolio's parliamentary membership, it can enhance the centrifugal tendency of the triangular relationship among the president, prime minister, and parliament in semi-presidentialism. By way of contrasting

---

\* Professor, Department and Graduate Institute of Political Science of National Chung-Cheng University.

semi-presidential operation in Poland with semi-presidential operations in Taiwan, we can explain why Taiwan has a strong president, a strong parliament and a weak prime minister.

**Keywords:** president, prime minister, parliament, triangular relationship, Taiwan Poland.