

原子化社會下的民主化與憲政 運作：以羅馬尼亞半總統制為例*

沈有忠**

- 一、前言：東歐民主化與憲政體制的研究
- 二、文獻探討與羅馬尼亞的研究價值
- 三、原子化社會下的民主轉型與制度設計
- 四、政黨體系發展、制度變遷與憲政秩序轉型
- 五、結論

多數後共國家從上個世紀末展開民主轉型，迄今已經將近 20 餘年。在轉型初期，首要的議題之一就是憲政工程的搭建，多數後共國家在類似的背景下設計了半總統制的憲法架構。由於半總統制是一個權力容易擺盪的體制，因此實際的憲政運作仍舊存在多變的可能。這段時期以來，有些後共國家已經運作出準議會制的憲政秩序，有些仍然在總統與國會的二元架構中

* 本文為國科會整合型計畫「超越半總統制：台灣、法國、羅馬尼亞三國治理實際的比較研究-半總統制二元行政內涵之比較」（計畫編號：NSC 101-2420-H-029 -003 -MY3）之部分成果。

** 東海大學政治學系副教授。E-mail: yuchung@thu.edu.tw

投稿日期：2013 年 11 月 06 日；接受刊登日期：2014 年 02 月 25 日。

東吳政治學報/2014/第三十二卷第一期/頁 1-52。

進行權力競逐。影響憲政運作的原因很多，例如政黨體系、制度設計、政治菁英的選擇等。追根究底，轉型初期的社會結構是不能被忽略的上游因素。本文以羅馬尼亞為例，討論原子化社會下的民主轉型，對於菁英延續、政黨體系建立的影響，並以此解釋憲法設計乃至於憲政運作的特性。本文認為，原子化的社會使得舊有政治勢力容易延續，強勢總統搭配分歧國會是民主化後憲政運作的起點。若要進行體制的轉型，政黨體系的變遷以及制度的修改，是必須相互搭配的條件。

關鍵詞：民主化、半總統制、原子化社會、政黨體系、羅馬尼亞

一、前言：東歐民主化與憲政體制的研究

研究憲政體制的著名學者Donald Horowitz曾言：「如果 19 世紀是基督教傳播的世紀，那麼 21 世紀將會是憲政傳播的世紀」（Horowitz, 2002: 16）。儘管憲政主義（constitutionalism）經由法國大革命、拿破崙戰爭在歐陸蔓延開來，但這一波的憲政主義思潮可以說是啓蒙時期，尤其是對人權、法治、分權等概念的成熟。於具體的憲政運作建構，尤其是行政、立法、司法的分權體制建立與比較，也就是總統制、議會內閣制、尤其是半總統制等的比較研究，可說是到 1990 年代才開始快速發展。在第三波民主化的過程中，我們發現對於憲政體制的比較研究，伴隨著民主化的議題大量產生，累積的研究成果遠遠多過於第一波、第二波民主化所帶起的討論。¹ 在這之中，針對「制度」與「民主化」互動爲主的研究，主要在於比較不同的制度選擇及其對民主化的影響，這同時成爲探究第三波民主化的重要議題之一。制度研究成爲第三波民主化研究的子題之一，主要的原因一方面來自於議題的發展在時間上與新制度論研究途徑的出現相互呼應；二方面則是注意到制度作爲中介變項，且具有規範性效力，不只關注其如何產生，也關注其對民主產生哪些影響，尤其是民主鞏固。因此，民主化的相關研究中，制度選擇、運作與影響遂成爲核心子題之一。² 隨著研究成果的累積，憲政體制不同類型對民主化的影響，從單一的自變項慢慢變成主要變項之

1. 在此界定的第三波民主化，或是第一波、第二波民主化的概念，系引用 Samuel P. Huntington 對民主化研究的界定。

2. 關注不同憲政類型對民主鞏固的影響，主要的學者例如 Juan Linz (1994); Arend Lijphart (1999); 或是 Giovanni Sartori (1997)。在 90 年代中期，主要的研究問題在於比較不同憲政體制的特殊性，以及這些特殊性對民主運作的影響。

一，原因在於憲政體制的類型必須搭配其他的變數，才能更細緻的討論對民主化產生哪些影響。這些變數包括了政黨體系、選舉制度、族群問題...等。Robert Elgie就指出，過去 20 多年來的憲政研究大致可以分為三個階段，第一個階段在於辯論總統制、議會內閣制對民主體制的影響；第二階段在於加入其他變數，例如總統權力、政黨體系、選舉制度後，搭配不同憲政架構來討論民主治理的效能；第三階段則是出現越來越多元化的研究途徑來持續豐富憲政體制的研究 (Elgie, 2005)。

在最近一波的制度研究中，「半總統制」(semi-presidentialism) 成爲總統制、議會內閣制之外，另一個日益受到重視的概念。主要的原因在於實際採用半總統制的新興民主國家快速累積，目前甚至已經超過總統制、議會內閣制，成爲最多民主國家採用的類型，仔細觀之，採用半總統制的新興民主國家尤其以後共國家爲最。³ 台灣在 1997 年憲改之後，就制度定義來看，也吻合了半總統制的定義，因而促使國內對半總統制的研究也逐步熱絡。雖然如此，對於其他半總統制國家的運作經驗，除了法國累積了較多的文獻以外，其他個案的探討仍舊顯得相當薄弱，尤其是後共地區與非洲地區的研究。爲此，針對後共地區展開半總統制國家的系列討論，至少具有兩個意義：其一、開拓中文對後共地區民主化與憲政運作的研究；其二、對半總統制潛在的轉型或演化，有發展系統性理論的可能。對第二點（半總統制的演化）來說，尤其具有理論意涵。由於半總統制兼具總統制與議會內閣制的特徵，因此運作上也可能出現往總統制或往議會內閣制偏移的情況。在既有對半總統制的研究中，許多文

3. 依據 Robert Elgie 的統計，52 個採用半總統制的國家中，就有 18 個集中在後共地區。請參見 Elgie (2011: 24)。

獻集中在體制運作的次類型，針對半總統制可能的演化方向，著墨相對較少。國內半總統制研究的專家吳玉山教授即指出，就議題而言，針對半總統制的治理表現與體制演化，可以是未來繼續強化的研究議程之一（吳玉山，2011：25）。

基於此，本文以羅馬尼亞作為研究的標的，探究其民主化的邏輯、憲法設計以及迄今的憲政運作。羅馬尼亞是後共地區典型的半總統制國家，民主化初期的憲政運作是總統主導，迄今卻出現往議會內閣制傾斜的契機，尤其 2012 年國會通過了對總統任命的內閣的不信任投票，將組閣權重新建立在國會多數的基礎之上，憲政體制運作進入了「共治」（*cohabitation*）的樣態。羅馬尼亞的半總統制運作進入共治的意義是，政府組成的正當性確立在國會多數之上，而非總統的意志。一旦此舉形成憲政慣例，對羅馬尼亞半總統制的演化而言，即使沒有形式上的修憲，也頗具實質轉型的意義。儘管共治並不表示就此建立議會化的慣例，但以羅馬尼亞而言，2012 年的共治使得總理以國會多數支持為籌碼，大幅度與總統爭奪行政甚至外交的權力，就相對概念上，出現了往議會制偏移的軌跡。換言之，本文在個案上，可以界定為嘗試往後共地區單一個案深化研究的起點，在理論上，則是探究羅馬尼亞在半總統制架構下，逐漸有議會化傾向的原因。就個案研究與議題選定上，都對當代的半總統制研究有持續推進的意義。本文的論述以羅馬尼亞原子化社會的變化為主，提出的主要論點在於：（一）原子化社會（*atomized society*）造成羅馬尼亞民主化初期以總統領導的半總統制為憲政秩序；（二）民主轉型之後，大黨欲擴大選舉紅利，修改選制並限制小黨，加上民主化後原子化社會的重組，使得政黨體系趨於二元穩定，並造成國會的反對力量有凝聚多數與總統抗衡的可能；（三）國會多數的

反對力量爭奪組閣權，並進行局部的制度調整，使得憲政秩序出現往議會制轉型的契機。簡而言之，羅馬尼亞的經驗說明了原子化社會造成反對力量在國會內部的運作處於相對弱化的地位；而政黨重組並由反對力量掌握國會多數是憲政運作實質轉型的契機。

二、文獻探討與羅馬尼亞的研究價值

針對後共國家的民主化與憲政工程(constitutional engineering)而言，已經累積了不少的研究發現，這些研究也呈現了一部分的共識，例如低度制度化的政黨體系、充滿妥協的制度設計等。Klaus von Beyme指出，後共國家在憲政工程的議題上呈現幾個共同的特徵，其中之一是納入了較多直接民主的元素(von Beyme, 2001: 22)，例如公民投票的舉辦、總統的直選等。⁴ 這一股直接民主對憲政體制運作的影響，一方面在於總統獲得了較強的正當性，另一方面則在於決策過程中，議會的力量被削弱。這種情況再搭配不同的政黨體系，就可能形成對治理效能不同程度的影響。因此，政黨體系的研究在民主化與憲政選擇的議題中，也成為不可或缺的要素。就政黨體系與選舉競爭的角度而言，東歐的發展也存在一些共同的特徵。Paul G. Lewis指出，東歐國家的選舉競爭大致上呈現四個階段：第一個階段是民主化後的激烈競爭；第二個階段是政黨的社會屬性定位；第三個階段是進入「後共產時期」，通常是共產黨轉型後的政黨持續執政一段時間；第四個階段是政黨體系趨於兩黨或兩個聯盟

4. 在東歐，公民投票不僅被憲政工程納入在新的憲法架構內，通常也是新憲法取得正當性的門檻和策略。請見 Elgie and Zielonka (2001: 40)。

的情況（Lewis, 2001: 5-8）。⁵ 這樣的發展特性凸顯了兩個東歐民主化不同於其他地區或前兩波民主化的經驗議題：首先，共產國家因為長期壓制階級、宗教、地域...等次級團體的發展，因此民主化後各政黨和選民的關係陷入較為不確定的狀況，政黨不是依據社會既有的分歧與脈絡組織起來，相反的，政黨所具有的社會代表性（例如代表特定階級、職業、宗教等）在選舉之後才開始發展。也因為如此，大多數後共國家的政黨起初都仰賴恩庇侍從主義（patronage and clientelism），以尋租（rent seeking）的模式來維持選民的支持（Kopecky, 2008: 3, 8）。⁶ 其次，由於後共國家的民主化主要的起因是蘇聯的垮台，因此民主化後往往欠缺主要的力量來領導民主轉型，或是說反對力量基本上對於執政尚無周延準備。這使得民主化後的制度設計充滿妥協，而即使反對黨勝選，也必須仰賴過去的專業技術官僚。更常見的現象是，共產黨本身略做調整，換個黨名後以優勢的資源和動員能力贏得階段性的選舉而持續執政。以上這兩個現象，影響了後共國家民主體制發展的軌跡，也都吻合羅馬尼亞的民主化經驗。

除了這些特性之外，後共國家的政黨體系尚有一些其他足以影響憲政工程與民主運作的共通特徵。首先，受到政黨社會屬性不明確的影響，後共國家的政黨往往具有高度的變異性，整個政黨體系較為不穩定，雖然如此，社會分歧大致上仍出現宗教與階級性的差

5. 這四個階段僅是歸納出的輪廓，在不同國家固然有不同的細部發展過程，尤其是「後共產時期」的政黨競爭狀況。雖然如此，後共國家先開放選舉，再回過頭來發展政黨政治是一個比較共同的經驗。本文所關注的羅馬尼亞也大致符合這四個發展階段。

6. 這種尋租模式特別容易出現在制度化程度低、民主化初期的國家。因為權力的運作過程具有很多合法性的灰色地帶，因此特別容易產生尋租的情況，也就是不合理的利益的輸送與交換。

異 (McAllister and White, 2007: 199)。其次, Frank C. Thames 以烏克蘭和俄羅斯為主要的研究對象指出, 後共國家的政黨與其他民主國家相較之下, 黨紀較不嚴明, 制度化程度偏低。這個現象是因為政黨的組織以及政黨與社會的連結都不夠成熟所致 (Thames, 2007: 460)。而依據過去的研究, 政黨的low制度化或是過於變動的政黨體系, 並不利於民主的發展, 因為政黨體系的脆弱將可能連帶導致民主的課責性不明、政治行為不易預估、政黨認同低落、甚至對民主缺乏信心等 (Thames, 2007: 458)。這些研究指出了後共國家民主化的困境或挑戰, 那就是必須先發展出較為穩定的政黨政治, 才可能提供民主發展較為有利的基礎。然而, 政黨政治在後共國家卻經常處於一種先天條件不良 (欠缺社會基礎)、後天環境失調 (選舉競爭激化了政黨的分歧與頻繁的重組過程) 的窘境。若就憲政工程的角度來看, 後共地區多數採用的半總統制, 對於政黨體系發展也產生負面影響。Sarah Birch 指出, 後共地區許多國家的總統採直接選舉產生, 而在選舉過程中, 候選人往往選擇與政黨脫勾, 依靠個人的魅力當選 (Birch, 2003: 118)。這個趨勢造成以下影響: 首先, 後共地區政黨因此制度化程度偏低, 甚至讓政黨反成為總統的附庸。其次, 後共地區政黨體系趨於不穩, 受到總統選舉的牽引, 較容易出現政黨重組或解組情況。而這兩個現象也都和前述的研究 (例如 Kopecky、Thames、Birch 等研究) 發現相互呼應。

再回到憲政工程的角度來檢視過去對後共地區的研究成果, 也有很多相同的發現。首先, 半總統制的憲法是大多數後共國家民主後採用的憲法架構。半總統制最大的特徵就是兼具了總統制與議會內閣制的特點, 在行政權的部分出現二元化的結構, 包括了一個直選且有實權的總統。如前所述, 總統直選是直接民主的表象之一,

這個制度安排與議會主權的原則同時存在，象徵著諸多政治勢力的妥協。Francois Frison-Roche 即指出，半總統制的架構對執政黨與反對黨而言，或許是最能被接受的制度安排，因為在半總統制的框架下，形式上有比較多制衡的可能，也有較多的管道可以滿足各方勢力取得影響決策的機會（Frison-Roche, 2007: 57）。對於後共國家而言，因為缺乏較有主導力量的反對政黨，而且也缺乏信任機制，如果貿然採行議會內閣制，將可能危及民主的存續。而總統制具有贏者全拿（winner takes all）的效應，也非反對力量所樂見。採取半總統制，可以兼顧民主化的進行，也能確保過去的執政者與改革力量的利益，遂成爲一個較佳的選擇（Frison-Roche, 2007: 59）。簡而言之，就是半總統制相較於總統制與議會內閣制，是最能讓各方勢力在一套制度中都取得利益的制度。Valerie Bunce 也指出，設計半總統制的憲法可能是路徑依循的產物。爲了應付經濟與政治同步轉型的挑戰，需要明確而有效率的行政領導，而直選總統一方面可以作爲民主化的象徵並滿足前述需求，另一方面也是各方勢力妥協後的結果。不僅如此，混合了直選總統與議會主權的原則，也是參照了德國與法國的經驗（Bunce, 1997: 163-165）。這種發展脈絡下，半總統制或許不是經過通盤考量後的產物，但卻是發展過程中一個均衡的結果。尤其重要的是，半總統制是一個二元行政架構，政府領導的權力在實質上具有擺盪的可能性。民主化後短暫的均衡結果反映的是短時間內的一種平衡狀態，當政治環境與條件出現變化，行政權的擺盪甚至憲法修改就可能出現。

在後共國家中，即使整體的輪廓有著類似的共通性，但個別國家的發展過程和成果仍舊迥異。若欲進一步討論後共地區的發展經驗，勢必借重個案研究。本文以羅馬尼亞作爲研究的主要個案，主

要的原因在於呼應本文所提出的問題意識，也就是羅馬尼亞在運作上從民主化後總統主導的半總統制，出現了議會主導的轉型契機。從這裡衍生出來的兩個問題是，什麼樣的條件使得羅馬尼亞在民主化後出現總統主導的半總統制？哪些條件的變化又導致羅馬尼亞逐步往議會制傾斜？羅馬尼亞在這兩個問題上都具深入研究的價值。回到政黨體系與憲政脈絡的發展來觀察既有研究對羅馬尼亞的討論，大多數研究關注的焦點在於羅馬尼亞的民主化與政黨體系呈現弔詭的關係。Pop-Eleches指出，與多數後共國家的經驗不同，羅馬尼亞在民主化後的政黨體系發展，具有三個方面的延續性，分別是制度性的延續、統治階級的延續、以及意識形態的延續(Pop-Eleches, 2008: 467)。Pop-Eleches並認為，羅馬尼亞的共產黨能夠將執政狀態延續下來是基於四個主要因素：首先，極權獨裁者Ceașescu過去擅長利用民族主義作為其統治手段，這使得羅馬尼亞的自由派在民主化發動時，不容易像斯洛維尼亞、摩多瓦等國家一樣，結合民族主義來擴大動員。其次，Ceașescu在極權統治的時期，以恐怖的手腕壓制反對力量，這使得反對勢力不容易彙整並銜接在民主化後掌握政權。此外，官僚組織和共產黨的共生結構也相當緊密，有利於共產黨在民主化後的持續執政。第三，共產黨在蘇聯垮台後，內部也出現分歧，改革派和Ceașescu漸行漸遠，民主化剷除的是Ceașescu為首的強硬派，保留了共產黨內改革派持續執政的彈性。第四，由於過去的羅馬尼亞是個人極權與獨裁統治，國家低度制度化，使得政治人物與菁英也保有彈性應付變局，順利在民主化的過程中存活下來(Pop-Eleches, 2008: 475-477)。⁷ 這幾個因素發酵之下，羅馬尼亞

7. Pop-Eleches 所形容的低度制度化，指的是羅馬尼亞在 Ceașescu 獨裁統治下，制度的規範能力不彰，國家與政黨都偏向「人治」之意。

的共產黨並未因民主化而出現結構性的崩潰，反而是換了黨名由黨內改革派透過選舉的勝利持續獲得執政的地位。因此，雖然民主化是血腥的，但藉由共產黨的存續而使得羅馬尼亞維持了制度、菁英與意識形態的延續性。也有部分研究提及後共地區政黨體系在民主化後面臨不被信任的困境，這個現象無關於哪個政黨取得政權，而是影響整個民主政治運作的條件，同時也使得政黨重組的頻率提高許多。依據Richard Rose的研究發現，羅馬尼亞有高達 63% 的選民表示對政黨低度信任；而 1990-1992 年兩次國會選舉結果，政黨得票率的變異程度更高達 126%，顯示政黨體系相當不穩定（Rose, 1995: 551, 556）。如果結合共產勢力的遺緒，這個現象說明了市民社會在轉型初期無法有效凝聚政黨的力量對政治菁英制衡，權力的分佈仍舊依照政治人物的魅力（尤其是象徵前政黨改革力量的政治菁英），而非穩定的政黨體系。政治人物的認同高過於政黨的認同並無助於國家的制度化發展，對於羅馬尼亞與其他類似的後共國家而言，這個現象也意味著具有直選基礎的總統，不容易成為虛位元首。這幾個特徵是本文下一段回答原子化社會下的制度設計的背景條件，並據此討論這些條件如何轉變，以致於憲政運作出現實質轉型的可能。

三、原子化社會下的民主轉型與制度設計

（一）羅馬尼亞的民主化過程與特徵

羅馬尼亞是後共地區最晚展開民主化的國家。共產統治在 1989 年 12 月以血腥的方式無預警地突然結束，從 1990 年開始，社會體系才展開後續且不完全的改革（Gallagher, 2001: 383）。1989 年 12

月，羅馬尼亞因為匈牙利少數族群的衝突事件突然掀起人民的街頭抗爭運動，Ceașescu於12月22日宣佈戒嚴，但黨內反對力量在Ion Iliescu的領導下和軍隊開始合作，並在同一天組成了「救國陣線」(Frontul Salvării Naționale, FSN)，以改革者的姿態重整統治集團，隔日即逮捕Ceașescu。⁸二日後在12月25日聖誕節處死了Ceașescu，共產黨瓦解，救國陣線取代共產黨成為臨時的執政團體，Iliescu並且立即承諾進行羅馬尼亞的政治民主化與立憲。⁹以Iliescu為首的救國陣線以及新統治集團事實上是從既有的共產黨領導集團分裂出來的，如前所述，羅馬尼亞因為長時間處於高度獨裁的極權統治，社會高度原子化，欠缺有組織的反對團體。因此1989年的這場革命，表面是推翻共產黨，其實只是進行權力的重整。雖然如此，因為選舉的開辦，以及黨禁的解除，羅馬尼亞的政治仍舊因此進入了政黨競爭的格局。此外，在1990年選舉開辦以前，首都Bucharest發生了多次零星的街頭運動，規模雖然不大，但仍舊可以發現越來越多的人民支持民主改革的方向(Weber, 2001: 217)。1990年5月20日，羅馬尼亞舉行極具象徵性的制憲議會的選舉，新的憲法在交付公民投票以前，需要在制憲會議中取得三分之二的多數，救國陣線在制憲會議中一舉贏得七成左右的席次，主導了新憲法的制訂。在救國陣線的主導下，1991年11月21日制憲會議通過了民主化後

8. Ion Iliescu 一直是羅馬尼亞共產黨的核心領袖之一，並且負責領導秘密警察。然而，1971年Ceașescu的統治地位受到Iliescu的威脅，遂發動羅馬尼亞的「文革」，鬥垮了Iliescu，拔除其黨內職務。至此Iliescu成為黨內的異議人士。請參見Roper(2000: 51, 65)。Iliescu在12月22日發表「告國家書」，宣布在軍隊的支持下，終止Ceașescu的領導權力，解散政府和國家委員會。請見Weber(2001: 214)。

9. Iliescu在形式上對過去共產黨統治的改革做得相當徹底，不僅禁止共產黨的活動，甚至連使用了四十餘年的藍黃紅國旗中的共黨徽章也予以去除，並剷除國內社會主義的標誌。請參見洪茂雄(2000: 33)。

的新憲法，12月8日再經由公民投票的同意正式運作。至此，羅馬尼亞進入民主憲政時期。

羅馬尼亞的民主化可以說在毫無預警的情況下迅速展開，而且戲劇性的成功，主要的原因不是市民社會強而有力的推動革命，而可以說是共產黨內部改革派發動一場成功的政變。¹⁰ 因此，羅馬尼亞的革命過程儘管有暴力的成分，但也被形容為革命的暴力發生在共產政權內部，而不是發生在街頭的抗爭過程（Hall, 2000: 1069）。在Ceaușescu統治時期，雖然和多數共產國家類似，呈現黨國體制（party-state）的架構，但是由於Ceaușescu有著強烈的個人獨裁風格，加上統治手腕嚴厲，因此原子化社會破碎程度比起其他國家猶有過之（Hall, 2000: 1072）。¹¹ 相對於其他後共地區的國家而言，亦有學者形容羅馬尼亞在獨裁統治時期的市民社會為「幾近於完美的破裂狀態」（idea type of rupture）（Pralong, 2004: 231）。換言之，羅馬尼亞在進入民主化的關鍵時刻，市民社會是一種欠缺草根民主，欠缺組織性的公民力量，欠缺具有自主意識或積極而有組織的社會團體，當然更沒有反對黨存在的狀態。羅馬尼亞市民社會原子化的程度可以說在後共地區是相對嚴重的。以羅馬尼亞「市民社會發展基金會」（Foundation for the Development of Civil Society, FDSC）公布的資料為例，就非政府組織的數目而言，1989年羅馬尼亞幾乎

10. 即使是在1989年的秋天，革命發生前的幾個月，羅馬尼亞召開第十四屆黨代表大會再次確定了Ceaușescu的領導地位，當時黨內反對聲浪還不存在，或是難以觀察出來。可見12月的革命在當時而言是相當突發的事件。也因此，羅馬尼亞的民主化究竟應界定為革命或是政變，迄今亦無定見，請參見Roper (2000: 59)。

11. 本文所謂的原子化指的是一個一般性的概念。亦即市民社會在民主化的階段，處於一種零碎、欠缺脈絡組織的狀態。在這種狀態下，政治人物與政黨不容易依循特定的脈絡獲得公民組織性的支持，在選舉時往往只能仰賴個人魅力、直接的利益交換、或是非常態性的手段換取選票。

沒有任何NGO的存在，而同一時間的匈牙利已經有將近 8,000 個（Pralong, 2004: 232）。再以「歐洲民主價值調查」（European Value survey）的資料為例，至 1999 年公民加入至少一個民間組織的比例來看，羅馬尼亞在所公布的 31 個歐洲國家中，比例為 9.6%，僅高於俄羅斯的 4.6%和烏克蘭的 9.2%，排名第 29（Bădescu et al, 2004: 322）。原子化的市民社會做為民主化轉型背景，主要的影響在於當民主化的大門因偶然事件開啓之後，市民社會或反對力量沒辦法有效的組織化起來領導民主化與憲法設計（Weber, 2001: 213）。繼承統治地位的不是來自市民社會的反對力量，只是原本共產黨中反對 Ceaușescu 的黨內派系，而原本黨國體制之下的具體內涵（例如官僚體系）也相當完整的保留下來。

羅馬尼亞在轉型時社會結構的原子化，影響了後來的制度設計與民主化初期的憲政運作。首先，如前所述，羅馬尼亞的民主化是偶發事件引起共產黨內部的權力爭奪所導致，並非社會上的反對力量成熟所致，在共產黨垮台後取得執政的救國陣線，主要的核心領導份子也大多來自於共產黨本身。因此，嚴格說來，Ceaușescu 的垮台才是「革命」的開始，並非革命的成果。而這場革命雖然歷經選舉與新憲制訂，但政治權力初期仍由既存的寡頭菁英所掌握，直到 1996 年以後才進入比較成熟的民主競爭。之所以會出現由過去共產黨菁英更換黨名持續執政的狀態，最主要的原因在於羅馬尼亞長期以來處於共產黨極度嚴厲與全面的統治之下，社會上幾乎不存在異議團體，更遑論反對黨。因此，雖然共產黨跟著 Ceaușescu 一起走入歷史，但統治集團的本質並沒有根本性的改變。¹² 這個特徵的影響

12. 甚至有學者形容 1989 年的人民革命，其成果被繼承共產黨的權力，但拋棄馬克斯列寧意識形態的政黨所「竊據」。請見 Gallagher and Andrievici (2008: 140)。

在於，羅馬尼亞的憲法仍舊是完成於過去的統治集團，政黨政治的成熟度不及於個人魅力來決定領導權力的分配。也因此，權力容易因為個人化而高度集中，並無助於民主政治的發展，這個情況直到1996年才略有轉變。不僅如此，Iliescu在個人聲望如日中天之際，領導的救國陣線又贏得制憲會議絕對多數的席次，主導了憲法的制訂。而這部民主化後的新憲法則偏向總統主導的半總統制，甚至被視為促進了總統的政治權力(Gallagher and Andrievici, 2008: 138)。羅馬尼亞在轉型初期成為總統主導的憲政運作有許多因素，包括Iliescu個人領導民主化，成為魅力型領袖並擁有極高的聲望。而反對力量過於零散破碎所造成的原子化社會，也是強化並有利於總統主導的因素之一。

其次，延續第一點的論述，羅馬尼亞的民主化是無預警的，社會仍處於原子化的情況，使得民主化後的短時間內政治場域政黨林立，對於隨之而來的憲法設計並不容易形成共識。東歐有一部份國家是社會反對力量已經儼然成熟，然後以完整的政綱和對國家的重建藍圖來建立共識。¹³ 但羅馬尼亞的經驗並非如此，羅馬尼亞因為反對力量的不成熟，但長期以來被視為禁地的政治場域突然開放，使得既有的權力菁英一方面容易維持權力，但在確保改革的方向上，又必須兼顧其他零碎的政治力量，以避免轉型過程增加衝突的變數。這增加了民主化的成本，也使憲法在設計上必須盡量滿足各方的要求，最終的憲法設計即使是一黨意志之貫徹，也必須有與其他政黨妥協之處。在這樣的背景下，羅馬尼亞的制憲過程雖然是救國陣線所主導，新憲法也或多或少參酌了其他小黨的意見。雖然如此，部

13. 這類的國家往往透過圓桌會議，經由共產黨和已經成熟的反對力量談判，建立共識來推進民主化。例如波蘭、匈牙利、捷克等國家。請見 Elster et al. (1998: 65-69)。

分政黨的主張無法入憲，也逐漸發展成反體制的情況，成為日後政黨政治運作的困境。例如National Peasantists以及National Liberals兩個政黨，認為羅馬尼亞民主化後應透過公民投票來決定共和或是君主立憲的政體；並且主張採行純粹的議會內閣制（Gallagher and Andrievici, 2008: 140-141）。儘管救國陣線所主導的新憲法最終仍以 78.5%的得票率（投票率為 69.7%）通過公民複決，但反對黨在當時仍舊不願接受這部新憲法，憲政運作也因此具有一些不確定的因素。關於政黨政治在民主化初階的發展過程，本文稍後有較為完整的介紹。由以上兩個特徵以及民主轉型過程來看，羅馬尼亞的民主化可以說是一個偶然的結果。由於整個蘇聯集團的瓦解，使得羅馬尼亞的獨裁統治即使再嚴密，也必須對時局有所反應，而也正因為羅馬尼亞過去極為嚴密的獨裁統治，使得撬開民主化大門之後，市民社會缺乏健全的基礎，而使得舊有的統治集團歷經對Ceaușescu的鬥爭之後，很大一部分的既存菁英仍舊保留下來。這兩個特徵影響了稍晚的制度設計，也是日後影響憲政運作的遠因。

（二）羅馬尼亞半總統制憲法的設計

民主化之後隨之展開的就是新憲法的設計。包括羅馬尼亞在內，許多學者指出，後共國家在民主化後選擇了半總統制的憲法架構，主要的原因大致包含以下幾點。首先，後共國家的民主轉型不僅時間突然，且速度非常快。在這種時空環境下，憲政設計往往充滿著妥協色彩，¹⁴ 因此，兼具總統制與議會制特徵的半總統制，在資訊

14. 這個妥協內容尤其指原統治者偏好總統制，在野力量偏好議會內閣制，因此妥協的結果成為兼具兩者元素的半總統制。

有限、時間有限、且含有過多衝突與不確定性的轉型過程中，就相當容易成為妥協的結果（Bunce, 1997: 164）。其次，後共國家的政治轉型與經濟轉型是同步進行的。在這個背景下，擔心多黨體系無法支撐國會的穩定運作，而一個能夠迅速反應的強行政，也是符合面對經濟轉型的需求。因此，藉由總統的角色賦予其實權，但保留國會對政府的課責力量，成為一個普遍的現象（Bunce, 1997: 164）。第三，有些國家在轉型過程中出現了魅力型領袖（charismatic political leader），這些魅力型領袖牽引著憲政架構朝向一個直選且擁有權力的總統來設計。波蘭的總統Lech Wałęsa；立陶宛的總統Vytautas Landsbergis、俄羅斯的總統Boris Yeltsin與Valdimir Putin等都是此例。經由菁英間的妥協，加上魅力型領袖擔任總統，會使得總統此一角色被社會中一部份的公民期待成為實質的政治領袖，因而與正當性來自於國會的總理呈現二元行政架構。

檢視羅馬尼亞的制憲背景，上述後共國家的共通性在羅馬尼亞可以進行程度不一的比較。首先，憲法制訂的過程其妥協性格不似其他國家強。由於民主化來得突然，因此救國陣線贏得制憲會議的選舉，主導了新憲法的制訂。雖然如此，新憲法的架構仍然是半總統制，但實際運作是以總統主導。¹⁵ 其次，領導革命的Ion Iliescu雖然也是共黨人士，但如前所述，羅馬尼亞的民主化本來就是共產黨改革派政變的結果，Iliescu在民主化時期很自然的成為魅力型領袖，享有相當高的選票支持與社會威望。無論是救國陣線享有制憲過程的主導力量，或是Iliescu本人在當下如日中天的威望，都使得即使

15. 亦有學者指出，羅馬尼亞選擇半總統制是受到法國的影響，也是部分條文受到該國 1923 年的憲法影響所致。請參見 Selejan-Gutan (2010: 2)。甚至曾任羅馬尼亞總理的 Boc 也曾在擔任總理時公開指出，羅馬尼亞憲法的部分條文，是受法國憲法所影響。請見 Boc (2011: 161)

憲法草案具有半總統制的色彩，但實質上總統的政治權力卻相當的高。相較於其他後共國家，羅馬尼亞在民主化後的新憲法，通過的速度相當快，主要的原因就在於救國陣線取得了絕對多數的席次，加上 Iliescu 極高的聲望，因此只需要透過制憲會議的程序，並象徵性與其他政黨談判，就可以在降低衝突的壓力下通過新的憲法。¹⁶

羅馬尼亞新憲法的制訂，基本原則是受到了自身 1923 年的憲法傳統，同時也受到法國很深的影響（Selejan-Gutan, 2010: 2; Tanasescu, 2002: 4, 11）。其中，所謂 1923 年的憲法傳統指的是權力分立，並強調內閣向國會負責的原則。而法國的影響，則在於穩定行政權的考量，並且在憲法中以「公共權威」（public authority）取代了「國家權力」（state power）作為行政權建構的概念，同時也強調總統直選的正當性。¹⁷ 在上述兩個原則的融合之下，新憲法是一個標準的半總統制憲法。首先在總統產生方面，依據憲法第 81 條規定，總統經由獨立、公平、直接、秘密且自由的普選產生，而選舉制度則採用兩輪絕對多數決：若第一輪無人過半，取前兩名相對高票者進行第二輪投票，第二輪投票過半者勝出。其次在總統具有的實際權力方面，可以再分為立法權與非立法權兩部分。在立法權方面，依據憲法第 77 條，總統在頒佈法律以前有權將國會已經通過的法案退回國會要求重新審議，必要時甚至可以送交給憲法法庭進行憲法審查。¹⁸ 依據憲法第 87 條，總統可以在總理邀請下參加

16. 在 Iliescu 聲望高，領導的政黨又極為強勢的情況下，羅馬尼亞的新憲法為何不是總統制？有學者認為，Iliescu 慣用非正式的力量主導決策，且一旦採用總統制，在有任期限制的條件下，也不利於 Iliescu 卸任後繼續扮演實質領導的角色。請見 Weber (2001: 225)。

17. 許多文獻指出，羅馬尼亞的憲法設計受到法國影響深遠。例如 Gutan (2013); Selejan-Gutan (2010); Dincă (2012) 等。

18. 此項權力相當於總統的法案否決權。

並主持內閣會議，但限於國家安全與外交議題。這意味著總統不僅具有領導政府的制度性權力，也可以藉由總理的邀請，透過內閣會議主導外交與國家安全相關的法律草案。¹⁹ 此外，依據憲法第 90 條，總統可以針對重大議題發動公民投票。依據憲法第 88 條，總統在重大法案上可以要求前往國會提出咨文報告，而此項條文一般也被視為總統廣義的立法權。

在非立法權方面，依據憲法第 85 條，總統提名總理，並經由國會信任投票通過後組織政府。同時憲法第 89 條也規定，若總統提名之總理人選未獲得國會信任投票之通過，總統可以解散國會。依據這兩項規定，總統具有相當程度的組閣權，雖然有必須取得國會信任投票的限制，但也同時具有解散國會的權力。此外，依據憲法第 93 條規定，總統具有緊急命令權，而此項權力必須經由國會之追認。在憲法法庭方面，羅馬尼亞設有 9 位大法官，總統依據憲法第 140 條規定，分別由總統、參眾兩院各任命三位。

雖然賦予了總統強大的立法與非立法權，但這部憲法對於總統的角色也有一部份預期著扮演政治中立者的期待。依據憲法第二章關於總統的部分，首先在第 80 條就指出，羅馬尼亞的總統履行職權應依循公眾權威，並且定位為國家內各權力的協調者（*act as a mediator between the Powers in the State*）。此外，憲法第 84 條也規定，總統在任職內不得參加政黨或兼任任何其他職務。然而，依據現實的政治運作，尤其受到民主化過程的影響，羅馬尼亞的總統因為具有權力中心的象徵，也是民主化後權力運作的實際核心，因此

19. 總統參加並主持內閣會議的前提是總理提出邀請。因此在實際運作上，幾乎只有在總統與總理同黨的一致政府之下才有可能發生。此外，憲法也規定總統出席內閣會議，僅能就國家安全與外交議題表示意見，在法條的精神上也限制了總統藉由內閣會議領導內政的可能。

總統成爲政黨競爭的最重要職位。第一任總統 Iliescu 不僅是救國陣線的實質領導人，更重要的是救國陣線在民主化的過程中掌握了絕對的權力，因此在運作上總統透過對超級大黨的掌握，加上憲法賦予的權力，奠定了羅馬尼亞偏向總統-國會制運作的基礎。

除了總統作爲政治權力的核心之外，內閣同時須向國會負責，亦是羅馬尼亞符合半總統制定義的特徵，這也是羅馬尼亞 1923 年以來的憲法傳統。憲法第三章關於政府的部分，第 101 條開宗明義的指出，政府及其政策，都應該在國會同意的情況下執行其國內或是外交方面之政策。因此，在第 102 條總理任命的規定上立即指出，總統所任命之總理人選，必須獲得國會絕對多數的支持。具體的規定在於總統任命後需經由國會以信任投票表示人事案的同意與否。依據制度上可能的不同設計，政府對國會負責的實際樣貌邏輯上可分爲積極與消極的負責規定。所謂的積極，即指由國會提名與選舉總理，總統僅具象徵性的任命權力，因此組閣權由國會積極享有；所謂消極，即指任命過程國會沒有影響力，但可經由不信任投票令其解散，因此國會只有消極的倒閣權。羅馬尼亞的設計，保留了一點總統的選擇權，但國會並非僅在解散的議題上有消極權力，透過規範性的信任投票，也已經要求政府必須較爲積極的在組成過程中就必須對國會負責。

新憲法雖然強調權力分立，並且預設了內閣向國會負責的原則，但是在轉型過程因爲權力集中於救國陣線，其他的政黨力量太薄弱，加上 Iliescu 作爲魅力型領袖，有著相當高的聲望，因此實際上的憲政運作，總統很快的成爲政治權力的核心。

四、政黨體系發展、制度變遷與憲政秩序轉型

羅馬尼亞的民主化起始於原子化社會的背景，前共黨菁英的勢力獲得延續，而反對力量則是多黨林立、半總統制憲法的制度設計以及實質的憲政運作偏向總統領導。由於半總統制憲法仍舊保留了國會對政府課責的力量，因此也有實質轉軌為偏向議會制發展的可能。在羅馬尼亞的憲政運作經驗中，原子化社會的重組，使得政黨體系趨於穩定，成為憲政運作轉軌的必要條件。在這個過程中，再輔以制度調整（憲法增修與選制改革），使得羅馬尼亞逐漸從總統主導的憲政秩序，轉變為國會主導的狀況。政黨體系的發展直接影響的制度運作可以從兩個層面來看，一個是國會的強度，第二個是衍生出來的府院會關係。由於轉型初期是一個原子化的社會，政黨的制度化低、政黨體系也趨於分散，共產黨的改革派甚至掌握了國會的多數，國會裡的反對力量相當薄弱。這個現象隨著民主發展，政黨體系的重組，而有了根本的改變。以下分就政黨體系、府院會關係的發展以及制度變遷等三個部分論述羅馬尼亞憲政秩序轉型的過程。

（一）政黨體系的發展

在政黨體系的發展上，前述原子化社會是造成轉型初期反對力量薄弱的主因。1990年5月，羅馬尼亞舉行制憲代表的選舉，救國陣線在這次選舉大獲全勝，共拿下263席（總席次396席）。兩個反對黨國家自由黨與匈牙利聯盟皆僅獲得29席。此次選舉共有11個政黨獲得席次，但在救國陣線以及共產黨的大差距勝選下，有效

政黨數僅為 2.2。這次的選舉對救國陣線，或是對共產黨的跨台而言另外具有一些特殊的意涵。在民主化以前，羅馬尼亞的共產黨統治是維繫在 Ceaușescu 一個人身上，而前述民主化的過程，最主要的力量救國陣線，事實上主要的領導階級也是共產黨內部反對 Ceaușescu 力量的集結。因此，救國陣線被視為共產黨的權力繼承政黨有兩個特殊意涵，其一是意指救國陣線在 1990 年經由選舉的獲勝獲得了實質的統治地位；其二是救國陣線延續了共產黨的領導地位，以既有的統治結構繼續統治羅馬尼亞。就這兩個層面來看，救國陣線經由選舉的執政，在制度上象徵共產黨的延續，在實質上也可以視為統治集團或是部分政治領袖的延續（Pop-Eleches, 2008: 467-469）。²⁰ 一般而言，菁英極權統治的權力更迭，強調政治機會與偶然因素，比較不容易受到結構性的影響。羅馬尼亞在 1990 年首次選舉雖然表面上呈現多黨架構，但有效政黨數僅 2.2，前共產黨囊括 67% 的席次，證明了政黨體系在 1990 年當下是一個相當集中的狀況，也說明了羅馬尼亞民主轉型的背景，反對勢力仍舊欠缺系統性的組織力量，民主化並非完成在政黨政治的成熟競爭之下。

值得一提的是，羅馬尼亞在 1990 年的選舉辦法，是由「國家統一臨時委員會」（Provisional Council of National Unity）以行政命令的方式暫行，而非日後確定沿用的選舉制度。雖然多數決的選制更有利於救國陣線的勝選，但基於政黨之間的妥協以及朝向多黨政治發展的共識，仍舊設計了沒有當選門檻的封閉式政黨名單比例代表

20. 有部分後共國家即使轉型，共產黨的力量仍舊具有影響力。McAllister 與 White 指出，這是因為後共國家同時面對經濟與政治的轉型，因此政治上強調共產或反共產的動員衝突，很快就被經濟上強調國家化或市場化的改革路線所取代。這意味著共黨菁英很容易以經濟改革者的角色維持住自己在轉型過程中的影響力。請參 McAllister and White (2007: 212)。

制（Ogaru, 2011: 2）。儘管如此，救國陣線仍舊囊括了絕大多數的席次，顯見在選民心理狀態與社會結構中，救國陣線擁有難以取代的地位，而主要原因並非是救國陣線代表反共產黨的反對地位，而是因為市民社會長期以來的沈寂，在首次大選難以聚集有效的動員來支撐其他反對政黨。1992 年，正式的選舉法規通過制訂，1990 年的選舉辦法持續沿用，但增加了 3% 的門檻規定。救國陣線因為選舉制度的設計產生分歧，部分代表主張採用多數決選舉制度以維持救國陣線的絕對優勢，但並不為全黨代表所接受，分歧的嚴重直接導致該黨的分裂。同年 3 月，原救國陣線內的主要勢力更名為「民主救國陣線」（Frontul Democrat al Salvării Naționale, FDSN），並且在該年選舉以 117 席成為國會第一大黨，但已經失去絕對多數的穩定地位。²¹ 羅馬尼亞雖然採用比例代表制，但歷次選舉的不等比例性（disproportionality）仍舊偏高，²² 顯示大黨的選舉紅利不因為採用比例代表制而降低。不等比例性產生的原因很多，即使採用比例代表制，但仍可能因為選區數增加，每個選區的應選名額降低，並降低每個選區的比例性。2008 年以前，羅馬尼亞全國共有 42 個選區，396 個席次，平均每個選區應選名額為 9.4 名，規模並不大，因此提高了大黨的選舉紅利，也增加了選舉結果的不等比例性。2008 年修改選舉辦法，朝向單一選區的方向改革，更增加了大黨的席

21. 民主救國陣線即稍後的社會民主黨。日前於 5 月新任的總理 Victor Ponta 即為社會民主黨籍。

22. 選舉結果產生的不等比例性是選舉制度的機械性偏差。不等比例性通常出現在大黨取得比得票率更高的代表權，而小黨的席次代表則是比得票率低。這種現象使得政黨體系和選民結構的代表性產生落差，尤其對為小黨而言，無法取得相對應的席次，可能增加選民對體系的不滿。依據本文所參考的資料，羅馬尼亞的不等比例性約為 19.09，介於牙買加與法國之間，但牙買加是相對多數決，而法國是兩輪絕對多數，亦為多數決選制。請參 Ogaru (2011: 3)。

次紅利，擴大了不等比例性。Samuels and Snyder兩人依據 Loosemore-Hanby的選舉不等比例性計算方式計算了 78 個國家的選區不等比例性，其中包括十個後共國家。結果羅馬尼亞的不等比例性為 0.04，是十個後共國家中最高的一個國家（Samuels and Snyder, 2001: 660-661）。²³ 不等比例性偏高，意味著相對大黨容易獲得較高的選舉紅利，因此政黨體系受到比例代表制而朝向多黨制發展的情況並不如其他國家顯著。對憲政體制而言，更進一步的政治意涵在於即使是採用比例代表制，有效政黨數仍偏低，加上有相對大黨的存在，使得政治權力容易集中於該政黨，在 1990 與 1992 年民主轉型初期的階段，這個效果帶給後來的憲政運作深遠的影響。

1996 年羅馬尼亞舉行第三次國會選舉。此次選舉仍舊採用比例代表制，但將門檻提高為 5%。²⁴ 這次選舉對羅馬尼亞的民主轉型具有重大意義，因為原本執政的「羅馬尼亞社會民主黨」（Partidul Social Democrat, PSD，羅馬尼亞社會民主黨就是革命之後持續執政的救國陣線，以及在 1992 年更名的民主救國陣線，在 1993 年更名為羅馬尼亞社會民主黨）在此次選舉失去相對多數。而由許多小黨重組的「民主協議會」（Convenția Democrată Română, CDR）獲得 122 席，成為第一大黨。不僅如此，同年舉行的總統大選，代表羅馬尼亞社會民主黨尋求連任的 Iliescu，也在第二輪投票時敗給民主協議會提名的 Emil Constantinescu，徹底的經由選舉完成第一次的政

23. 其他九個國家的不等比例性分別為：捷克 0.02、愛沙尼亞 0.01、匈牙利 0.02、拉脫維亞 0.006、波蘭 0.01、俄羅斯 0.03、斯洛維尼亞 0.01、斯洛伐克 0.01、烏克蘭 0.01。Samuels 與 Snyder 兩人所計算的不等比例性，與前註 18 所引用之 Ogaru 的不等比例性計算方式有所不同。但相同的是，羅馬尼亞在兩組計算方式下，都呈現出偏高的情況，這是本文所要強調的現象。

24. 事實上，各黨對於選舉制度改革的問題並無共識，雖然沿用比例代表制，但期間也有政黨主張採用單一選區相對多數決，但都沒有通過。請見 Ogaru (2011: 4)。

黨輪替。2000 年舉行的第四屆國會改選，羅馬尼亞社會民主黨捲土重來，結合部分左翼的小黨後再次贏得國會中的 142 席成為第一大黨，Iliescu 也再次贏得總統大選。原先就是重組而來的民主協議會在 1996-2000 四年的執政期間迅速分裂，在 2000 年選舉僅獲得 5% 的得票率勉強跨越門檻。而取而代之和社會民主黨相抗衡的是高舉民族主義大旗的極右翼政黨「大羅馬尼亞黨」(Partidul România Mare, PRM)，獲得了 84 席，其餘右翼的溫和政黨分別獲得 20-30 席不等。

2004 年，社會民主黨持續贏得國會的相對多數，而右翼政黨由民主黨與國家自由黨主要二分了右翼的選票結構，分別獲得 48 席與 64 席。極右翼的大羅馬尼亞黨則在這次選舉則獲得 48 席。雖然如此，該年的總統大選由民主黨與國家自由黨聯合推薦的 Traian Băsescu 以極小的差距贏得總統，並且整合了右翼各個政黨組成「正義與真理聯盟」(Alianța Dreptate și Adevăr, DA)，繼續維持住相同陣營掌握行政與國會多數的結構。2008 年自由黨大幅成長，以 115 席些微多數勝過社會民主黨的 110 席，而總統 Băsescu 也勝選連任，維持了一致政府的情況。2012 年 4 月，自由民主黨政府遭到國會不信任投票而解散，總統 Băsescu 任命社會民主黨黨魁 Victor Ponta 擔任總理，二元行政正式進入共治。同年年底國會改選，以社會民主黨為首的社會民主聯盟一舉拿下 273 席的絕對多數，大幅勝過 Băsescu 總統所屬的民主黨 (56 席)，迄今仍為共治的狀態。

上述的過程中對於羅馬尼亞的政黨政治可以歸納出以下幾點特徵。第一，主要政黨雖然頻頻發生重組，但若以左翼與右翼的二元架構來看，從民主化迄今，羅馬尼亞的政黨體系有日益穩定的趨勢。以本文的論點來看，意味著市民社會從轉型初期的原子化狀態進入了重新結構的階段。左翼政黨主要就是從救國陣線一路發展而來，

救國陣線在 1992 年更名爲民主救國陣線，1993 年再更名爲社會民主黨，代表的是革命以來過去共產黨內部的改革力量爲主。相較於社會民主黨的發展，右翼的整合過程則是較爲分歧。在民主化初期，因爲市民社會反對力量的原子化，因此一直以來沒有強大的反對黨。民主化開始時所成立的國家自由黨、匈牙利聯盟等幾個政黨，主要在 1992 年以民主協議會完成第一次的整合，並且在 1996 年取得執政。但民主協議會畢竟是多黨聯盟的架構，在達成階段性任務之後迅速瓦解，取而代之的是國家自由黨與民主黨兩個較大政黨的結構。不僅如此，極右翼民族主義政黨大羅馬尼亞黨也在右翼政黨重組之際一度迅速成長。2004 年之後，才再次以聯盟的形式團結了右翼的力量持續執政。雖然左右翼政黨有各自整合的情況，但在內部的合作情形一開始是相當脆弱的，甚至有聯盟內部發生衝突導致政府改組之情事。然而，幾個主要政黨代表左右翼勢力的地位，並沒有因此而鬆動，也是因爲如此，政黨體系還可以以左右翼二元對立的架構來理解。簡而言之，若以二分法觀察過去羅馬尼亞的輪替狀態，以總統爲觀察對象，情況大致是：1990-1996 年爲左翼執政；1996-2000 爲右翼執政；2000-2004 爲左翼執政；2004 至 2012 爲右翼執政，但 2012 年以後出現的共治，總理是有國會絕對多數支持的左派，而總統則是右派。²⁵ 1996-2000 以及 2004 至 2012 的右翼執政，其相同特徵都是多黨聯盟的結構。幾個主要政黨的黨名變化過程以及中文、英文對照請見表一。

25. 整體而言，若以總統爲觀察對象，羅馬尼亞一共出現了三次的輪替。這樣的現象也顯示了多黨體系仍舊鬆動，左右勢力整體而言相當接近，因此只要小幅度的選民改變投票對象，就造成輪替的結果。然而，每次選舉都會依候選人、選舉議題而有所變化，此則非本文所欲回答之問題。

表一 羅馬尼亞現今主要政黨與民主化後的黨名變化

現階段主要政黨	過去黨名變化與聯盟	意識形態定位 ²⁶
社會民主黨(2001 迄今) (Partidul Social Democrat, PSD)	救國陣線(1990-1992) (Frontul Salvării Naționale, FSN) 民主救國陣線(1992-1993) (Frontul Democrat al Salvării Naționale, FDSN) 羅馬尼亞社會民主黨(1993-2001) (Partidul Democrației Sociale în România, PDSR)	左翼政黨
國家自由黨(1990 迄今) (Partidul Național Liberal, PNL)	民主協議會成員之一(1992-2000) (Convenția Democrată Română, CDR) 正義與真理聯盟成員之一(2004-2007) (Alianța Dreptate și Adevăr, DA)	中間偏右
自由民主黨(2007 迄今) (Partidul Democrat-Liberal, PD-L)	救國陣線(1990-1993) (Frontul Salvării Naționale, FSN) 民主黨(1993-2007) (Partidul Democrat, PD) 民主協議會成員之一(1992-2000) (Convenția Democrată Română, CDR) 正義與真理聯盟成員之一(2004-2007) (Alianța Dreptate și Adevăr, DA)	中間偏右
保守黨(2005 迄今) (Partidul Conservator, PC)	羅馬尼亞人民黨(1991-2005) (Partidul Umanist Român, PUR)	右翼政黨
匈牙利民主聯盟(1990 迄今) (Uniunea Democrată Maghiară din România, UDMR)		右翼政黨
新世代基督教民主黨(2000 迄今) (Partidul Noua Generație, PNG)		右翼政黨
大羅馬尼亞黨(1991 迄今) (Partidul România Mare, PRM)		極右翼
羅馬尼亞國家團結黨(1990-2006) (Partidul Unității Naționale a Românilor, PUNR)		極右翼

資料來源：作者自行整理。

26. 意識形態的定位，是依據作者認知所做的相對整理。

第二，羅馬尼亞在民主化後雖然採用比例代表制，但具有影響力的政黨並不多。計算歷次選舉的國會有效政黨數，1990年第一次開放選舉，有效政黨數為 2.19 個，此後即使上升，也從未多過五個，最近一次 2012 年的選舉更降回到 2.11 個，創下最低有效政黨數的紀錄。事實上，參加選舉的政黨並不在少數，造成有效政黨數數目偏低的制度性原因有二，其一是門檻逐年上升。最低分配席次的門檻從 1990 年完全不設門檻；到 1992 年設為 3%；再到 2000 年提高為 5%，使得小黨進入國會的情況大為降低。其二在於羅馬尼亞雖然為比例代表制，但因為劃分為 42 個選區，使得不等比例性因為選區增加、每個選區的應選名額下降而隨之增加。換言之，即使採取比例代表制，在每個選區應選名額有限的情況下，大黨紅利仍舊偏高。以上兩個制度性的原因使得羅馬尼亞的政黨政治不因比例代表制而趨於複雜，相反的有日益穩定的趨勢。最後，羅馬尼亞選民在選舉參與的幅度上呈現逐年下滑的趨勢，這個現象在這兩次選舉都特別嚴重。民主化啓動時，羅馬尼亞首次選舉的投票率高達 86.2%，此後每次選舉都下降，至 2008 年投票率只剩下 39.2%，最近一次選舉（2012 年）也只略微回升到 47.1%。總統選舉的部分也是如此，從 1992 年的 76.3%，下降到 2009 年的 54.3%。投票率大幅下降，顯示羅馬尼亞選民的政治參與在近年來偏低，對民主鞏固與發展而言存在較負面的影響。羅馬尼亞民主化後的有效政黨數、國會與總統的投票率請參見表二。

表二 歷次總統與國會選舉投票率與國會有效政黨數²⁷

年 代	國會投票率 (%)	總統投票率 (%)	有效政黨數	參選政黨數
1990	86.2	---	2.19	多於 12
1992	76.3	76.3	4.75	多於 8
1996	76	75.9	4.28	多於 8
2000	65.3	65.3	3.5	多於 10
2004	58.5	58.5	4.09	多於 17
2008	39.2	--	3.57	多於 29
2009	---	54.3	---	---
2012	47.1	---	2.11	多於 17

1. 資料來源：作者自行整理。
2. 原始選舉資料來源：Election Guide (2014)。

(二) 府院會三角關係的變化

從政黨體系趨於穩定的變化過程，連帶的使得府院會關係也產生變化，也直接造成了憲政秩序的轉型。過去由於總統掌握了獨大政黨，等於掌握了政府與國會多數。但隨著國會裡反對力量的成熟，制衡總統的反對力量有了國會多數的基礎，並且與總統爭奪組閣權，府院會關係也隨之產生變化。羅馬尼亞的民主化開始於 1989 年的 12 月革命，但半總統制憲法則是完成於 1992 年。因此，民主化至

27. 有效政黨數是依據 Markku Laakso 和 Rein Taagepera 的計算公式，亦即各黨席次率的平方和分之一。

制憲為止的兩年期間，可以視為轉型的過渡階段，在這個階段因為 Iliescu 領導的救國陣線掌握了制憲會議接近七成的席次，因此政治運作是以 Iliescu 和救國陣線為核心。而以半總統制的分析架構討論羅馬尼亞的憲政運作，可以說從 1992 年才正式開始。依據不同總統任內的情況來看，可以將羅馬尼亞的憲政發展分成五個時期。首先是 Iliescu 從 1992 年至 1996 年擔任總統的時期。在這個時期中，因為國會中並無單一政黨過半，因此以跨黨派聯合內閣通過總理任命的信任投票成為必然的結果。1992 年國會舉辦制憲後的首次選舉，Iliescu 領導民主救國陣線獲得 117 席成為第一大黨，與羅馬尼亞國家團結黨以及大羅馬尼亞黨合組聯合內閣，由民主救國陣線的 Nicolae Văcăroiu 擔任總理。這個政府雖然做完四年任期，但期間曾發生友黨脫離聯盟並發動倒閣的事件，不能算非常穩定。²⁸ 雖如此，以府院會三角關係而言，可以算是相當一致的。

1996 年總統改選，領導革命並在制憲後贏得總統的 Iliescu 在第二輪投票中敗給羅馬尼亞民主協議會提名的 Emil Constantinescu。而羅馬尼亞民主協議會也在同年的國會改選中一舉獲得 122 席，取代羅馬尼亞社民黨成為第一大黨。在總統與國會雙贏的情況下，總統 Constantinescu 自然任命同黨的 Victor Ciorbea 擔任總理，與民主黨、匈牙利聯盟組織聯合內閣，府院會在總統與國會都輪替的情況下，仍舊維持一致的狀況。雖然擁有國會多數的支持，也和總統維持一致，但 Ciorbea 內閣在 1998 年因為匈牙利少數族群的政策引發聯合內閣內部衝突而進行改組，民主協議會的 Radu Vasile 被任命為繼任的總理。然而，衝突並未隨之解決，Constantinescu 於 1999 年

28. 1993 年羅馬尼亞國家團結黨脫離聯合內閣，並發動不信任投票。羅馬尼亞社會民主黨（即為民主救國陣線，於 1993 年改名）結合其他小黨，得以守住此次的倒閣。

直接撤換 Vasile，任命無黨籍的 Mugur Isărescu 擔任總理。此舉引發總統有無職權主動撤換總理的爭議，也成為前述 2003 年修憲，直接明文規定總統不得主動撤換總理的導火線。1996 至 2000 年，府院會雖然仍舊維持一致，但和 1992 至 1996 年的情況類似，在各政黨互信基礎薄弱下，聯合內閣並不穩定。

2000 年，羅馬尼亞社會民主黨捲土重來，Iliescu 再次當選總統，國會部分更一舉拿下 155 席接近半數，重新取得第一大黨的地位。由於國會內其他政黨過於分散，Iliescu 單獨任命同黨的 Adrian Năstase 擔任總理，並且組織了單一政黨少數政府，直到 2004 年國會改選。因此，在 2000-2004 年期間，府院會不僅維持一致，更是在單一政黨執政的情況下，政局轉趨穩定。這一屆政府具有另外一層意涵。因為 Năstase 身兼社會民主黨的黨魁，也是政黨的領導者，因此相較於之前幾屆政府的情況，2000 至 2004 年總統可以說不具有政黨實質領袖的身份。雖然是府院會一致的政府，但卻是由總理主政，在內涵上和過去由總統主導的一致政府截然不同。²⁹ 2004 年年底總統改選，此次改選任期已經調整為五年，代表正義與真理聯盟參選的 Traian Băsescu (自由民主黨) 以極小的差距 (51.2% : 48.7%) 打敗了代表社會民主黨，也是 Iliescu 的接班人 Adrian Năstase。但 2004 年國會的選舉中，社會民主黨以 113 席的情況仍舊維持第一大黨，但距離過半還有一段距離。Băsescu 並未選擇社會民主黨的人士組閣，而是任命了友黨 (國家自由黨) 的 Calin Popescu-Tarișeanu，聯合其他三個政黨組成了多黨聯合內閣。因為兩個政黨一直以來都是合作

29. 在這段期間，本文界定為總統權力轉移至總理的階段，並非表示總統 Iliescu 在 2000 年起就是虛位元首，只是相較於 Iliescu 第一任的時期，總理的影響力已經因為權力交替的關係大幅上升。因此是一個動態權力移轉的過程。

狀態，因此也可以視為維持了府院會一致的局面。至 2008 年國會改選，自由民主黨大幅成長，以 115 席成為第一大黨。選後自由民主黨改變合作對象，選擇了左派的社會民主黨組成跨越意識形態的聯合內閣，任命 Emil Boc 擔任總理，但社會民主黨在 2009 年隨即退出內閣，結合其他政黨發動不信任投票，以 254 票比 176 票的差距倒閣成功。但自由民主黨的總統 Băsescu 在 2009 年很快贏得連任，重新任命 Emil Boc 擔任總理，改與匈牙利民主聯盟合組聯合內閣，延續了 2004 年以來府院會一致的情況。2012 年 Boc 辭去總理一職，總統 Băsescu 於 2 月任命無黨籍的 Mihai Răzvan Ungureanu 出任總理，但在 5 月即因社會民主黨發起的不信任投票而下台。總統 Băsescu 於 5 月任命社會民主黨的黨魁 Victor Ponta 擔任總理，進入共治迄今。

羅馬尼亞首次的共治，對憲政運作提供了轉型的契機。2012 年 7 月，由總理 Ponta 所屬的社會民主黨發起對總統的彈劾案，在國會以 256 票比 114 票的絕對多數贊成下成案，使 Băsescu 總統在任內第二次遭到罷免的危機。³⁰ 進行公民投票時，在公投門檻修正為投票率需達全體合格選民的絕對多數才視為有效公投的情況下，總統陣營以號召支持者不參加投票為策略抵制罷免案，最終公投結果雖有高達 87.55% 的選票贊成罷免總統，但投票率約為 46.13%，未達有效公投的門檻而宣告失敗。此次的罷免總統事件，是共治之下雙元行政衝突的結果。社會民主黨總理 Ponta 發起罷免案，是基於對總統 Băsescu 對稅制改革、經濟改革的介入，而 Băsescu 總統在公投舉辦前指出，罷免的結果直接影響羅馬尼亞是否續留歐盟。³¹ 由雙方訴

30. 羅馬尼亞在 2007 年 5 月也曾進行對 Băsescu 的罷免公投，時為 Băsescu 第一任期。公投結果有 75% 的選民反對罷免案，而總投票率也僅約 44.5%。

31. 關於此次公投過程較為詳細的分析，可以參見舒曼基金會（Foudation Robert Schuman）的報告書（Foudation Robert Schuman, 2012）。

求可以看出，總理認為總統不應介入內政，而總統則將外交視為權力延伸的基礎。儘管公投結果因為公投門檻的提高而未通過，但此次公投已有 726 萬選民投下贊成票，比起 2007 年的 200 萬張選票而言有極為顯著的增加。羅馬尼亞政壇目前也積極醞釀憲法修改、選制修改，希望達到強化國會的目的。³² 這些訊息皆可以顯示，羅馬尼亞在現實運作或是制度調整上，都以國會中心作為逐步調整的方向。

綜觀以上從 1992 年迄今的政治運作，就府院會三角關係來看，從 1992 年開始迄今，羅馬尼亞共歷經十任的總理，其中有三次是看守內閣。而總統和國會則是前後各改選過五次。從黨籍作為判斷依據，九任實質的政府中，八任屬於府院會一致的狀態，2012 年 5 月出現了第一次的共治。但仔細區分八任政府，2000 年至 2004 年是單一政黨組閣，也是最穩定的狀態。而 2004 年至 2008 年，組閣的自由黨並非第一大黨，席次掌握的情況與其他加入內閣的三個政黨相較之下也並未大幅領先，因此自由黨主導的地位也較低。Duverger 依據總統是否為政黨領袖，以及總統政黨在國會的狀態作了分類，羅馬尼亞總統可以說是依據國會與其他政黨關係，介於絕對領導、有限權力以及雙元領導之間。Duverger 的分類以及羅馬尼亞各政府的適用情況，請見表三。

32. 作者於 2012 年 7 月在布加勒斯特大學 (University of Bucharest) 訪談法學院院長 Elena Simina Tănăsescu 教授時所提供的資訊。Tănăsescu 教授指出，羅馬尼亞如果成功修憲，將限縮總統的權力，而選制朝向多數決的修改，則是要強化國會議員的正當性。

表三 Duverger 的次類型與羅馬尼亞適用之狀況（括號中的年代）

多數組成狀態	總統和多數的關係			
	多數的領袖	國會多數的對立	多數中的一員	中立者
單一政黨 絕對多數	絕對領導	協調者	象徵性 (2000-2004)	協調者
具有宰制政黨 的聯合多數	有限權力 (1992-1996)	協調者 (2012-今)	象徵性	協調者
力量平均的 聯合多數	雙元 (2004-2008)	協調者	象徵性 (1996-2000) (2008-2012)	協調者
準多數	有限的決勝者	協調者	象徵性	協調者

資料來源：Duverger (1980)。羅馬尼亞的分類為作者整理。

依據蔡榮祥與石鵬翔的研究，羅馬尼亞受到國會欠缺穩定多數的影響，即使是聯合內閣的狀態，憲政體制也常處於不穩定的狀態，除了 2000 年至 2004 年 Iliescu 第二次回任總統的時期除外（蔡榮祥、石鵬翔，2011：96）。依據 Duverger 的指標，進一步再觀察總統與多數的關係，以及這個多數的組成狀態來討論歷屆總統的定位。從 1992 年至 1996 年，總統 Iliescu 領導民主救國陣線（後更名為羅馬尼亞社會民主黨），而該黨與其他政黨合組聯合內閣，且為多數聯盟中的相對大黨，因此總統可以視為「有限的權力」者。1996 年至 2000 年，代表民主協議會的 Constantinescu 擔任總統，由於民主協議會是一個多黨聯盟的狀態，因此總統不容易定位為領導多數者，僅能視為多數中的一員，在國會的生態上也是呈現多黨聯合多數的狀態。此時的總統較符合「象徵者」的角色。也是因為多黨的均衡，因此

當總統Constantinescu欲以個人意志撤換總理時，就招致較大的反彈，甚至引發 2003 年修憲以撤除總統更換總理的權力。2000 年至 2004 年，Iliescu再次回任總統，但此時社會民主黨的領導地位已經交給 Năstase。如果從是否掌握政黨這個角度來看，Iliescu在此時逐漸從「絕對領導」過渡到「象徵性」的角色。³³ 從 2004 年至 2008 年，社會民主黨是國會中相對大黨，也是唯一的在野黨。總統Traian Băsescu所屬的自由民主黨與聯盟中其他政黨席次相差不多，面對多黨聯合內閣，而且所屬政黨也非宰制性政黨的情況，總統只能算是「雙元政治中的一元」。2008 年至 2012 年，自由民主黨成為國會裡的相對大黨，黨主席Emil Boc被任命為總理，總統僅能定位為多數聯盟中的一個成員，因此可以視為「象徵性」的角色。2012 年進入共治以後，國會裡具有宰制性的絕對多數，而總統的政黨在國會處於少數地位，因此可以界定為協調者的角色。羅馬尼亞歷屆總統與政府組成概況請見表四。

33. Năstase 作為 Iliescu 的接班人可以從兩件事情看出：首先，2000 年 Iliescu 回任總統時，社會民主黨的黨主席已經交由 Năstase 接任（Iliescu 從 1997 年領導該黨至 2000 年；Năstase 接任黨主席，從 2000 年至 2005 年），顯示黨權正逐步交給 Năstase。其次，2004 年總統改選，社民黨的總統候選人就是 Năstase。Gallagher 亦指出，Năstase 因為身兼執政黨領導人的原因，因此領導政府，並在任內持續經濟成長、強化與歐盟友好關係等積極作為。請參見 Gallagher (2005: 322-323)。

表四 羅馬尼亞歷屆總統與政府組成概況

總 統	總 理	政府組成政黨	政府在國會 席 次 率
Ion Iliescu (1990-1992, FSN)	Petre Roman (1990-1991, FSN)	FSN	67%
	Theodor Stolojan (1991-1992, Ind.)	Non-partisan (Caretaker)	0
Ion Iliescu (1992-1996, FDSN-PDSR)	Nicolae Văcăroiu (1992-1996, FDSN-PDSR)	FDSN-PDSR PRM PUNR	50%
Emil Constantinescu (1996-2000, CDR)	Victor Ciorbea (1996-1998, CDR)	CDR UDMR	58%
	Radu Vasile (1998-1999, CDR)	CDR UDMR	58%
	Mugur Isărescu (1999-2000, Ind.)	CDR UDMR	58%
Ion Iliescu (2000-2004, PDSR-PSD)	Adrian Năstase (2000-2004, PDSR-PSD)	PDSR-PSD	45%
Traian Băsescu ³⁴ (2004-2009, PD-L)	Calin Popescu-Tarișeaun (2004-2008, PNL)	PNL PD-L UDMR	40%
	Emil Boc (2008-2009, PDL)	PD-L PSD	69%
Traian Băsescu (2009 迄今, PD-L)	Emil Boc (2009-2012, PD-L)	PD-L UDMR UNPR	41%
	Mihai Răzvan Ungureanu (2012/02-2012/05, Ind.)	Non-partisan (Caretaker)	0
	Victor Ponta (2012/05-now, PSD)	PSD, PNL, PC	54%

資料來源：2008 年以前資料整理自 Gallagher and Andrievici (2008: 144-145); 2009 年以後資料為作者整理。
國會席次佔有率為作者整理。

34. 2007 年 4 月，因 Băsescu 總統遭到國會提出的彈劾案而暫停行使總統職權，由參議院議長 Nicolae Văcăroiu 代理總統一職，期間為 2007 年 4 月 20 日至 2007 年 5 月 23 日。後因彈劾案交付公民複決未通過，Băsescu 恢復總統職位直至任期屆滿。

(三) 憲法增修與選制改革

此外，就制度變遷的角度來看，羅馬尼亞在 2003 年進行修憲，2008 年選制改革，也分別對限制總統權力、塑造穩定國會產生一定影響。以下分別概述憲法增修與選制改革的意涵。羅馬尼亞在 2003 年進行了部分憲法條文的增修，修憲的背景雖然是因應加入歐盟，但在憲法增修的內容裡，也有一部份涉及了憲政體制的權力調整（Boc, 2011: 152）。這次的修憲，除了因應加入歐盟的調整之外，關於政府體制權力調整的部分，主要是強化了政府向國會負責的渠道，司法獨立等，但也延長了總統的任期。³⁵ 回到本文所關注的議題來看，並不容易從制度的調整直接判斷半總統制往總統或往議會傾斜，但修改的內容中，整體而言是強化了國會的職權，限制了總統的權力，尤其是針對總統不得任意撤換內閣此一條文來看，確實是弱化了內閣在上任之後向總統負責的機制。此次憲法增修中，關於政府體制與權力調整的主要內容，請參見表五。

35. 針對總統任期的延長，亦有學者認為此修改是錯開了總統與國會的同時選舉。若從此角度觀察，等於避免總統選舉的衣尾效應，也可以視為是間接的降低總統對國會甚至對內閣的影響力。參見 Wood (2009: 37)。

表五 羅馬尼亞 2003 年憲法增修部分內容

憲法條文	調整或新增內容	具體影響
69	國會議員豁免權的限制，並擴大司法部門對國會議員瀆職的調查權。	防止國會議員的貪瀆
73	立法創制權的公民連署數字由 10 萬提高至 25 萬。	公民法案創制權門檻提高
83	總統任期由四年延長為五年。	總統任期延長，並錯開與國會同時選舉。
85	總理或閣員因故缺位時，總統必須依照國會建議任命新的總理或閣員（新增）。	強化總理與內閣來自國會同意的任命機制。
91	擴大國會對國際條約審查的範圍。	強化國會對外交權的制衡
106	禁止總統撤換總理（新增）。	強化內閣組成後向國會單獨負責的機制。
124	總統任命法官的限制。	降低總統在司法方面的人事權
125	建立司法權行使的獨立性。	降低司法政治化的風險

資料來源：作者自行彙整。

除了憲法的增修之外，就制度性因素而言，2008 年的國會選舉制度改革也可以視為有利於強化穩定國會的制度調整。2008 年以前，羅馬尼亞採用的封閉式政黨名單比例代表制，有利於塑造候選人與選民對政黨的忠誠。2004 年總統改選，Băsescu 總統雖然獲勝，但無法掌握國會多數，聯合內閣在國會為少數政府的型態。2007 年 Băsescu 總統更遭到在野黨提出彈劾，雖然最後並未成功，但國會選

舉制度改革的氣氛已經成熟。³⁶ 稍晚，於 2008 年的國會選舉，採用了新的選舉制度，總席次調整為 334 席，其中 316 席改以單一選區相對多數決產生，18 席為全國性的補充席次。此次選舉制度改革對羅馬尼亞憲政運作造成的影響，主要的意涵有二，第一是選民從圈選政黨變成圈選候選人，大幅提升了國會議員的權威。第二是從比例代表制轉變為單一選區，較大政黨的席次紅利也隨之提升，有利於在國會形成穩定的多數（Marian and King, 2010: 17）。在與選舉相關的制度性因素中，除了選舉制度的改革之外，2003 年的修憲將總統的任期從四年延長為五年，這使得總統與國會的選舉時程從同時選舉（concurrent election）變成交錯選舉。以選舉時程搭配組閣權力的影響來看，一般而言，同時選舉容易在總統選舉的衣尾效應下，促長總統的權威。而非同時選舉降低總統對國會的影響，如果再加上國會對政府組成的影響力較高時，出現共治的機率就較高。³⁷ 羅馬尼亞從 1992 年至 2004 年，有四次的同時選舉，直到 2003 年修憲後，2008 年進行國會選舉，2009 年進行總統選舉，才錯開了選舉時程。這個發展方向和法國相反，也因此直接促成了 2012 年國

36. 在這一波選制改革的議題上，Băsescu 總統主張以法國兩輪絕對多數決為改革版本，總理 Tariceanu 則是主張德國式的聯立式兩票制。在擔心新選制會獨利於民主黨的情況下，其他政黨並不支持這兩個版本，因此最後這兩個版本都沒有獲得支持。在歷經談判與妥協後，最終通過的版本是單一選區多數決制，並在 2008 年正式使用。改革的過程可以參考 Marian and King (2010: 10-11)。此外，亦有學者指出，羅馬尼亞從 1990 年民主化後到 2004 年，歷經 15 年的選舉運作，民主的模式已經面臨改革的需要，最主要的氣氛就是要從滿足少數族群、多元利益的選制（比例代表制），改革為尋求穩定、中道的選制（多數決制）。請參見 Pilet and Waele (2007: 77)。

37. 陳宏銘、蔡榮祥針對半總統制下的選舉時程與政府組成做了比較研究，並指出總統選舉對國會選舉影響力越低，而國會對總理產生方式影響越強時，越容易出現共治。請參見陳宏銘、蔡榮祥（2008: 168）。羅馬尼亞在 2008 年以後錯開總統與國會的選舉，而 2012 年出現的共治，就是符合了這樣的假設。

會改選，總統所屬政黨在國會失去多數，而進入了共治的類型。雖然有學者認為選舉時程的改革是爲了降低總統的衣尾效應（Wood, 2009: 37），但交錯選舉將致使總統也有可能在改選後代表較新的民意。如此一來，總統與國會的競爭也可能轉趨強烈。因此，選舉時程變化所造成的影響，可以確定的是造成了 2012 年的共治，削弱了總統的權威，但是否也有可能在下次總統改選，取得新的正當性後再次逆轉，則值得觀察。

2003 年憲法的增修，2008 年選舉制度的改革，從制度層面來看確實是在短時間內加速了羅馬尼亞半總統制往議會傾斜的速度。一方面透過修憲，國會獲得了更多對政府課責的力量，總統則降低對內閣的影響力；另一方面選制改革則有利於塑造穩定的國會。但就制度變遷本身而言，之所以能成功的在國會發動修憲，並通過公民複決，或是在 2008 年朝向單一選區進行選制改革，也可以視爲是羅馬尼亞憲政秩序實質轉型的結果。

五、結 論

後共國家面對民主化的浪潮，有些和平轉型（例如透過圓桌論壇的波蘭、匈牙利、捷克等），有些經歷革命（例如本文分析的羅馬尼亞）。而兩種途徑對於民主的成果卻無必然關係，換言之，和平轉型不一定確保民主運作的穩定，革命也不一定帶來真正的轉型內涵。一般而言，民主革命應滿足三項要求：第一、推翻專制統治；第二、徹底置換舊政權；第三、建立民主體制（吳玉山，2007：69）。其中就第二項而言，依據統治菁英的延續或斷裂，可以再分爲新舊菁英斷裂下的「穩定民主」；新舊菁英同一下的「總統專制」；以

及新舊菁英同源的「威權競爭」三種類型（吳玉山，2007：84）。這樣的分類不只區分出轉型過程的差異性，本文更認為亦必影響制度的選擇與安排，以及民主運作的過程。本文藉由羅馬尼亞的個案分析，可以看出既有威權政治菁英的延續，在民主化後的制度選擇時提供了相對穩定的條件，而這個條件具體反映在半總統制的憲政運作特徵上，則可以定位為總統化運作的起點。

總結本文對羅馬尼亞的民主化，以及從半總統制的角度來分析憲法設計、憲政運作的初步觀察，可以歸納為以下幾點。首先，本文指出羅馬尼亞民主化後的菁英延續與制憲模式的組合，在政黨體系與強人統治上別具意涵。菁英延續使得原威權政黨在轉型之後仍能確保一定的力量，甚至僅以黨內改革派對原本獨裁力量取而代之，進而維持黨的統治地位。即使更換名稱，對於民主化後開放組黨的氛圍來說，具有穩定政黨體系的作用。更進一步來看，因為轉型後的政黨體系尚算穩定，因此也多能在民主化初期，維持立法行政的一致性，就這點而言，使得強人領導的文化在短時間內容易保存下來。即使憲法設計為半總統制，讓國會對內閣也有制衡的權力，但民主化初期，由總統領導的一致政府往往是常態，強化了民主化初期總統強勢領導的可能性。在前言本文提及，政黨體系、憲政工程在類似脈絡下發展，成為路徑依循影響這些國家後續憲政運作的條件。從羅馬尼亞的經驗即可以發現，菁英延續的民主化，對政黨體系、憲政工程都造成權力集中的影響。摒除新威權的疑慮後，其實提供了政治穩定的發展條件。

其次，在民主化以後，大多數以半總統制作為憲政體制制度選項的結果。這些國家持續面對民主深化的議題，而制度具有規範性的力量，也成為影響這些國家民主深化的重要變數。在憲政體制方

面，對民主轉型國家而言，半總統制比純粹的內閣制或總統制更有吸引力；而一旦採用此制後，總統干政是最有可能的後果（林繼文，2000：168）。因此，採用半總統制的後共國家，無不在制度上盡可能的限制總統，或是賦予國會制衡的力量。有些國家在運作上已經呈現準議會內閣制（例如斯洛維尼亞、斯洛伐克、波蘭等），或是直接往議會制調整（例如摩多瓦）。這顯示了制度安排在民主轉型的暫時性。等到政治回歸於穩定運作，議會內閣制是較多數民主轉型國家的目的。羅馬尼亞在民主化的過程，在原子化社會的結構下，在野政黨勢力較弱，且分合不定。在既存菁英的延續且維持主導力量的情況下，導致了制度安排中對於總統的依賴，更導致了總統強勢領導的狀況。然而，原子化社會畢竟是民主化初期的過渡現象，在野勢力的整合、憲法架構與選舉制度的修改、政黨與政治菁英的遞嬗等，都使羅馬尼亞出現了朝向議會制傾斜的契機。這個發展概況如同吳玉山對烏克蘭、喬治亞以及吉爾吉斯三個國家的觀察相當類似，也就是從「威權競爭」的起點，逐步往「穩定民主」邁進（吳玉山，2007：107）。³⁸

最後，羅馬尼亞在 2012 年出現了首次的共治，就制度的意涵而言，這是修憲降低總統主導組閣，以及修改選舉時程的結果；就政黨政治的意涵而言，這代表在國會只要可以凝聚多數，即使與總統不一致，也能支撐政府存在的正當性，提供政府運作所需要的國會多數基礎。羅馬尼亞的政黨體系歷經多次選舉，並且在選制改革為多數決之後，相較於轉型初期已經形成相對穩定的結構，這是國會

38. 洪茂雄認為，羅馬尼亞從 1996 年政黨輪替，到 2000 年再次輪替，可以算是經由選舉展開的「第二次革命」。和第一次革命最大的差異在於，第一次革命留下了共產黨的菁英和意識形態，僅僅建立了民主的體制而非本質上的革命。而第二次革命經由選舉，也包括社會民主價值的落實，展開了本質上的轉變。請參見洪茂雄（2000：44）。

穩定運作的基礎條件，再輔以憲法修改，強化政府與國會的互賴關係，使得羅馬尼亞迄今已逐步往議會內閣制的本質傾斜。2012 年的共治，由國會取得了組閣權，更是實質上往議會制轉型的重要契機。由表三套用 Duverger 的概念可以看出，2000 年至 2004 年；2008 年至 2012 年以及 2012 年迄今，總統都逐漸扮演象徵性或協調者的角色。上述三點的結論，說明了羅馬尼亞民主化的開端，受到市民社會原子化的影響，是以強人政治做為起點。隨著政黨體系的相對穩定，國會凝聚多數的力量日益成熟，加上制度的調整（憲法增修與選制改革），而使得憲政體制的運作正逐步往議會內閣制接近。如同本文在一開始即指出，政黨體系是憲政工程如何鍛造的基礎，而憲政工程也直接影響政黨體系在民主化後的發展。羅馬尼亞民主化的發生、憲政發展的過程，搭配政黨體系的變化，印證了憲政體制從設計到演化，受到政黨體系影響的路徑依循過程。

而可能危及羅馬尼亞民主深化最重的問題或許在於政治參與。無論是總統選舉或是國會選舉，就投票率而言都呈現快速下降的趨勢，最近一次總統的投票率不及六成，國會更是在四成上下。選民無意參與選舉，對民主深化而言基本上具有不利的影響。³⁹ 羅馬尼亞從 1989 年 12 月革命迄今，民主轉型邁入第三個十年階段，在過去十年來略趨穩定的政黨體系、總統與國會多數經常性保持一致的狀況（不一定是單一政黨），提供了相對穩定的發展基礎。2012 年進入共治，總理在強大的國會多數支持下，憲政運作已經不再是總統主導的格局，未來是否更接近議會內閣制，是值得關注的發展方向。

39. 一般而言，選舉的比例性會影響選民的參與意願，特別是少數族群，請參見 Banducci and Karp (2009: 109-128); Carter and Farrell (2010: 33); Norris (2004: 161-162)。依羅馬尼亞的狀況而言，欲從非制度性的因素（例如政治文化）提高參與，可能變數甚多。但若從制度調整，或許設法提高選舉的比例性，是一個值得嘗試的方法。

參考書目

- Bădescu, Gabriel et al. 2004. "Civil Society Development and Democratic Values in Romania and Moldova." *East European Politics and Societies* 18, 2: 316-341.
- Banducci, Susan A. and Jeffrey A. Karp. 2009. "Electoral Systems, Efficacy, and Voter Turnout." in Hans-Dieter Klingemann. ed. *The Comparative Study of Electoral Systems*: 109-134. New York: Oxford University Press.
- Birch, Sarah. 2003. *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. New York: Palgrave Press.
- Boc, Emil. 2011. "The Revision of the Romanian Constitution: Current Issues." *Revista de cercetare si interventie socială* 35: 149-170.
- Bunce, Valerie. 1997. "Presidents and the Transition in Eastern Europe." in Kurt von Mettenheim. ed. *Presidential Institutions and Democratic Politics*: 161-176. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Carter, Elisabeth and David M. Farrell. 2010. "Electoral Systems and Election Management." in Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi and Pippa Norris. eds. *Comparing Democracies* 3: 5-44. Thousand Oaks CA: Sage.
- Dincă, Dragoş Valentin. 2012. *The Romanian Administrative System – French Inspiration and National Adaptation*. Bucharest: Editura Economică.

- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government." *European Journal of Political Research* 8, 2:165-187.
- Election Guide. 2014. "Romania." in <http://www.electionguide.org/countries/id/178/>. Latest update 06 April 2014.
- Elgie, Robert. 2005. "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/Parliamentary Studies?" *Democratization* 12, 1: 106-122.
- Elgie, Robert. 2011. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. New York: Oxford Press.
- Elgie, Robert and Jan Zielonka. 2001. "Constitutions and Constitution-Building: A Comparative Perspective." in Jan Zielonka ed. *Democratic Consolidation in Eastern Europe 1: Institutional Engineering*: 25-47. New York: Oxford Press.
- Elster, Jon et al. 1998. *Institutional Design in Post-communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. New York: Cambridge University.
- Foudation Robert Schuman. 2012. "Romanian President Traian Băsescu Avoids Impeachment Once Again." in <http://www.robert-schuman.eu/doc/oe/oe-793-en.pdf>. Latest update 6 August 2012.
- Frison-Roche, François. 2007. "Semi-presidentialism in a Post-Communist Context." in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-presidentialism outside Europe: A Comparative Study*: 56-77. New York: Routledge Press.
- Gallagher, Tom. 2001. "Building Democracy in Romania: Internal Shortcomings and External Neglect." in Jan Zielonka and Alex Pravda. eds. *Democratic Consolidation in Eastern Europe2: International and*

- Transnational Factors*: 383-412. Oxford: Oxford Press.
- Gallagher, Tom. 2005. *Modern Romania: The End of Communism, the Failure of Democratic Reform, and the Theft of a Nation*. New York: New York University Press.
- Gallagher, Tom and Viorel Andrievici. 2008. "Romania: Political Irresponsibility without Constitutional Safeguards." in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*: 138-158. Manchester: Manchester University Press.
- Gutan, Manuel. 2013. "The Challenges of the Romanian Constitutional Tradition." *Journal of Constitutional History* 25, 1: 223-252.
- Hall, Richard Andrew. 2000. "Theories of Collective Action and Revolution: Evidence from the Romanian Transformation of December 1989." *European-Asia Studies* 52, 6: 1069-1093.
- Horowitz, Donald L. 2002. "Constitutional Design: Proposals Versus Processes." in Andrew Reynolds. ed. *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*: 15-36. New York: Oxford University Press.
- Kopecky, Petr. 2008. *Political Parties and the State in Post-Communist Europe*. New York: Routledge Press.
- Lewis, Paul G. 2001. "Introduction: Democratization and Political Change in Post-Communist Eastern Europe." in Paul G. Lewis .ed. *Party Development and Democratic Change in Post-Communist Europe*: 1-15. London: Frank Cass Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University

Press.

- Linz, Juan J. 1994. "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan Linz and Arturo Valenzuela. eds. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*: 3-88. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Marian, Cosmin Gabriel and Ronald F. King. 2010. "Plus ca Change: Electoral Law Reform and the 2008 Romania Parliamentary Elections." *Communist and Post-Communist Studies* 43, 1: 7-18.
- McAllister, Ian and Stephan White. 2007. "Political Parties and Democratic Consolidation in Post-Communist Societies." *Party Politics* 13, 2: 197-216.
- Norris, Pippa. 2004. *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. New York: Cambridge University Press.
- Ogaru, Roberta-Manuela. 2011. "The Effects of the 2008 Romania Electoral System Reform: When the Reformation Converts to Counter-Reformation." *Proceeding of a Conference on PhD Legislative Studies*. 22 July 2011. Bucharest: University of Bucharest.
- Pilet, Jeab-Benoit and Jean-Michel De Waele. 2007. "Electoral Reforms in Romania: Towards a Majority Electoral System?" *European Electoral Studies* 2, 1: 63-79.
- Pop-Eleches, Grigore. 2008. "A Party for All Seasons: Electoral Adaption of Romanian Communist Successor Parties." *Communist and Post-Communist Studies* 41, 4: 465-479.
- Pralong, Sandra. 2004. "NGOs and the Development of Civil Society." in Henry F. Carey. ed. *Romania Since 1989: Politics, Economics, and*

- Society*: 229-243. Lanham (Maryland, USA): Lexington Books Press.
- Roper, Steven. 2000. *Romania: The Unfinished Revolution*. New York: Routledge.
- Rose, Richard. 1995. "Mobilizing Demobilized Voters in Post-Communist Societies." *Party Politics* 1, 4: 549-563.
- Samuels, David and Richard Snyder. 2001. "The Value of a Vote: Malapportionment in Comparative Perspective." *British Journal of Political Science* 31: 651-671.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. 2nd ed. New York: New York University Press.
- Selejan-Gutan, Bianca. 2010. "Rights and Courts in Transition: Separation of Powers, Access to Justice and Human Dignity in Post-Communist States the Romania Case." *Proceeding of a Conference on 8th World Congress of International Association of Constitutional Law*. 6-10 December 2010. Mexico: National Autonomous University of Mexico.
- Tanasescu, Irina. 2002. "The Presidency in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis between Poland and Romania." *Proceeding of a Conference on Graduate Conference in Central Europe Studies*. 24-26 May 2002. Oxford: St. Antony's College.
- Thames, Frank. C. 2007. "Discipline and Party Institutionalization in Post-Soviet Legislatures." *Party Politics* 13, 4: 456-477.
- von Beyme, Klaus. 2001. "Institutional Engineering and Transition to Democracy." in Jan Zielonka. ed. *Democratic Consolidation in Eastern Europe 1: Institutional Engineering*:3-25. New York: Oxford

University Press.

Weber, Renate. 2001. "Constitutionalism as a Vehicle for Democratic Consolidation in Romania." in Jan Zielonka. ed. *Democratic Consolidation in Eastern Europe1: Institutional Engineering*:212-242. New York: Oxford University Press.

Wood, Caitlin. 2009. "Crafting Democracy through Constitutional Change: Comparing the Recent Cases of Romania and Serbia in the Context of EU Incentives." Undergraduate Honors Thesis University of Pennsylvania.

吳玉山。2007。〈顏色革命的許諾與侷限〉。《台灣民主季刊》4，2：67-112。(Wu, Yu-shan. 2007. "The Promises and Limitations of Color Revolutions." *Taiwan Democracy Quarterly* 4, 2: 67-112.)

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 Development and Research Agenda." *Political Science Review* 47: 1-32.)

林繼文。2000。〈半總統制下的三角政治均衡〉。林繼文編《政治制度》：135-175。台北：中央研究院。(Lin, Jih-wen. 2000. "Triangular Equilibrium under the Semi-presidentialist Constitution." in Jih-wen Lin. ed. *Political Institutions*: 135-175. Taipei: Academia Sinica Press.)

洪茂雄。2000。〈後共產主義時期羅馬尼亞的政治發展情勢〉。《問題與研究》33，11：31-48。(Hung, Mao-hsiung. 2000. "Romanian Political Development in the Post-Communist Era." *Issues and Studies* 33, 11: 31-48.)

陳宏銘、蔡榮祥。2008。〈選舉時程對政府組成型態的牽引：半總統

制經驗之探討)。*《東吳政治學報》*26, 2: 117-180。(Chen, Hong-ming and Jung-hsiang Tsai. 2008. “Impact of the Electoral Cycles on Government Formation in Semi-presidentialism: A Comparative Study.” *Soochow Journal of Political Science* 26, 2: 117-180.)

蔡榮祥、石鵬翔。2011。〈總理總統制與政治穩定：以烏克蘭、羅馬尼亞為例〉。*《政治科學論叢》*47: 65-106。(Tsai, Jung-hsiang and Peng-Hsiang Shin. 2011. “Premier-Presidentialism and Political Stability: Comparing Romania with Ukraine.” *Taiwanese Journal of Political Science* 47: 65-106.)

Democratization and Constitutional Operation under an Atomized Civil Society: Semi-presidentialism of Romania

Yu-Chung Shen *

Most post-communist countries have experienced democratization since the past two decades. And to start democratization, many of them have adopted a semi-presidential constitution. However, in the practice of semi-presidentialism, we often observe that the operation of semi-presidential system in these new democracies were unstable and variable. For example, some post-communist countries have become the quasi-parliamentary democracies; the others are caught in the dual executive between the president and the parliament. Their experiences show that the orientations of semi-presidentialism are conditioned by party system, the design of the constitution, and also by the political elites. In other words, the key of the orientations lies in the social structure of one country. This paper will focus on the constitutional design of Romania and discuss how democratization in the atomized society influences the ecology of the political elites and the construction of the party system in Romania. Furthermore, this paper hopes that such discussions can enrich our understanding of constitutional institutions and operations. This paper intends to argue that the

* Associate Professor, Department of Political Science, Tunghai University.

atomization of society enables the old establishments and powers from communism to continue, creating powerful president conditioned by divided parliament. And to alter such unbalanced relationship, Romania not only needs to change its own party system but also to revise the constitutional institution.

Keywords: democratization, semi-presidentialism, atomized society, party system, Romania