

德國威瑪共和的憲法*： 一個半總統制的個案研究

沈有忠**

- 一、問題意識：威瑪憲法的設計與當代半總統制的研究
- 二、文獻檢閱：憲政研究與威瑪研究
- 三、威瑪的經驗：半總統制的憲政選擇、運作與轉出

德國於 1919 年建立的威瑪共和是德國史上首度的社會民主嘗試，威瑪憲法更被譽為當時極為進步與完備的憲法。然而，這部憲法在形式上卻只運作了短暫的 14 年，最後更以希特勒的納粹獨裁告終。也因為如此，這部憲法成為當代憲政史上重要的一部憲法，在德國不僅影響後來波昂基本法的設計，也備受學界的關注與討論。這部憲法在憲政架構上的特殊之處在於，他兼具了總統制與議會內閣制的特徵，同時存在一個直選而具有實權的總統，也存在一個獨立而向國會負責的內閣。這樣的憲政體制也就是後來所謂的「半總統制」。本文討論威瑪如何在當時的環境下設計出這樣的一套憲法，並討論這部憲法實際的運作情況，以及最後失敗的原因。這部憲法不僅對德國有著重要意義，也對當代許多採用半總統制的新興民主國家具有啟發的意義。

關鍵詞：威瑪憲法、半總統制、總統制、議會內閣制

* 本文感謝兩位匿名審查人的意見與肯定，並感謝吳玉山教授、林繼文教授在寫作過程的建議，文責當然由作者自負。

** 台灣大學政治學系博士候選人。E-mail:yuchungshen@gmail.com

投稿日期：二〇〇六年三月二十三日；接受刊登日期：二〇〇六年六月五日。

東吳政治學報/2006/第二十四期/頁 163-212。

一、問題意識：威瑪憲法的設計與當代半總統制 的研究

德國在第一次世界大戰之後，於 1919 年 8 月所制定的「威瑪憲法」(die Weimar Verfassung)，揚棄了君主體制而邁向民主共和，成為德國歷史上第一次的社會民主嘗試。這部憲法不僅在德國的憲政史中佔有重要的地位，也廣為一般的憲政研究者所注意，原因在於威瑪憲法的設計向來被稱為完善而進步，但是形式上卻只運作了 14 年(1919-1933)，最後更以 Adolf Hitler 領導的納粹獨裁所取代。威瑪憲法在憲政架構的設計上採用了當時英國、法國式的議會民主，並且兼具美國的總統直選與瑞士的公民投票而滿足了直接民主的精神，再加上對於人民社會福利的保障，因此在當代向來被形容為一部完善而進步的憲法。這部憲法的特殊之處在於憲政設計兼採總統制與議會內閣制，對於當時的憲政潮流而言，是一個新的嘗試，而這樣的憲政體制也就是後來法國的憲政學者 M. Duverger 所謂的「半總統制」(semi-presidentialism)。

憲政研究中關於「半總統制」的研究在早期多集中於對法國模式的討論，因為 1958 年法國第五共和憲法把法國從第三、第四共和的議會內閣制轉型成為半總統制，並且成功的運作至今。而傳統以英國為典型的議會內閣制與以美國為典型的總統制都無法解釋這部憲法的成功運作，使得法國成功的經驗，使得半總統制的研究成為一種「法國類型」(French style)的憲政研究。因此對半總統制的研究主要也是對法國第五共和的研究。其中，最有名的作品就是 Duverger 在 1978 年正式發表的一篇文章，這篇文章將半總統制概念化，也廣為半總統制的研究者所引用。¹ 然而，從冷戰結束以及蘇聯解體後，

1. Duverger 的文章在 1978 年以法文發表，1980 年則以英文發表在 European Journal of Political Research，這篇文章也成為後來在半總統制研究中的重要作品。他認為所謂的半總統制係指滿足以下三個條件的憲政類型：1. 總統由民(普)選產生；2. 總統擁有「重要的權力」(considerable powers)；

大量的後共新興民主國家相繼選擇了半總統制作為民主轉型後的憲政架構，而包括東亞與非洲在內，很多的新興民主國家也是選擇半總統制的憲政架構（參見表一），這使得半總統制不僅脫離法國類型，也成為憲政研究中重要的分支，研究的內容也逐漸多元起來（Skach, 2005: 1）。雖然如此，相較於傳統對總統制與議會內閣制的豐富討論，半總統制的相關研究在這個領域中仍舊顯得較為不足（Elgie, 2004: 314）。據此，本文以威瑪共和為個案，討論威瑪憲法半總統制的設計、運作與轉出，一方面以威瑪來重新檢視當代對於半總統制的討論，另一方面也能對當前新興民主的半總統制架構提出一個比較的觀點。

表一 以半總統制為憲政架構的一些個案

非洲	美洲	亞洲	中東歐	前蘇聯	西歐
安哥拉	多明尼加	黎巴嫩	保加利亞	亞美尼亞	奧地利
貝南共和國	瓜亞那	馬爾地斯	克羅地亞	亞塞拜然	芬蘭
布吉那法索	海地	蒙古	馬其頓	白俄羅斯	冰島
加彭		南韓	波蘭	喬治亞	愛爾蘭
維德角		斯里蘭卡	羅馬尼亞	哈薩克	葡萄牙
迦納		台灣 ²	斯洛伐尼亞	吉爾吉斯	法國
馬達加斯加				立陶宛	
馬利				摩多瓦	
那米比亞				俄羅斯	
尼日				烏克蘭	
多哥				烏茲別克	

資料來源：Elgie (1999: 14).

3. 存在獨立的內閣，並對國會負責。在此之後即以此三個原則為定義半總統制的主要概念，並廣為其後學界所引用（Duverger, 1980: 165-187）。

2. 台灣為作者所加入。

選擇威瑪共和作為半總統制研究的個案有其重要的意義。首先，如前所述，威瑪共和是近代憲政史上極早出現半總統制的個案。³ 雖然Duverger在1978年首度以學術概念提出半總統制的憲政類型並給予定義，但事實上，德國威瑪共和卻早在1919年8月就已經制訂出半總統制的憲政架構。對於當時尚無半總統制的概念，當然也沒有典型半總統制憲政學習對象的德國而言，為何會設計出這樣一部憲法自然具有討論的價值。不僅如此，就這個角度而言，選擇威瑪共和更具有個案上的不可取代性。其次，威瑪共和從1919年制訂到1933年的崩潰，一共歷經14年的憲政運作，最終並以轉型為獨裁結束，這使得半總統制在威瑪共和歷經完整的憲政運作，從憲政的設計、運作到結束，足以成為研究者一窺全貌的理想個案。在憲政研究中，依據議題的不同可以區分為上游的憲政設計、中游的憲政運作與下游的憲政影響或轉型。就這三個主題而言，也鮮少有單一作品貫穿三者進行討論，而這也是選擇威瑪共和另一個具有不可取代性的因素。第三，半總統制在威瑪造成的一般印象是「不穩定的憲政運作」。在這14年間，威瑪共和一共有9次的國會改選，以及更替了21任政府，憲政運作可謂相當不穩定，即使考慮現在採用半總統制的諸多個案，也沒有一個國家出現像威瑪這樣高度的政潮起迭。更有甚者，威瑪共和最後甚至以轉型成為第三帝國的法西斯獨裁政權作收。在制度設計上，威瑪提供了什麼樣的運作條件，以致於出現如此不穩定的憲政運作？而現實的憲政運作又如何能在制度的制約下不僅崩潰更出現法西斯獨裁的結果？這是本文要回答的第二個與第三個問題。

至於當代的憲政研究而言，半總統制作為主要的研究對象有兩個意義。首先，如前所述，傳統對於憲政研究的分類中，以美國為主的總統制以及以英國為主的議會內閣制一直是兩個典型的憲政類別，但自從Duverger於1978

3. 事實上，芬蘭也在1919年7月17日公佈並實施一套符合半總統制定義的憲法。儘管這部憲法中規定總統由選舉人團間接選出，但仍吻合半總統制的概念，與威瑪共和幾乎同屬當代最早實施半總統制的國家。

年提出「半總統制」的概念之後，當時包括法國、奧地利、芬蘭、冰島、愛爾蘭等國家都是用於這種兼具總統制與議會內閣制特徵的憲政類型。而半總統制作為第三種憲政類型在近日來更是日益受到重視，主要原因在於有越來越多的新興民主國家選擇半總統制作為憲政架構，特別是前蘇聯瓦解後，在中東歐地區有許多新興民主國家選擇了半總統制，使得半總統制的憲政研究在整個研究議程上銜接在民主化研究之後，也成為民主轉型後憲政選擇與民主鞏固的重要議題。其次，隨著採用半總統制的個案增加，在細部的制度設計有所差異下，從不同的運作經驗中也發現逐漸增加的各種次類型。這是因為就制度的定義上而言，半總統制在制度設計上兼具總統制下的總統直選與議會直選的雙元正當性，以及議會內閣制下的議會民主原則。因此，就行政與立法兩者之間的權責關係而言，半總統制的制度基礎就比總統制與議會內閣制複雜很多。

簡單的說，用以區隔總統制和議會內閣制的關鍵變數就是立法與行政的關係。其中總統制強調兩者的權責制衡、議會內閣制則強調運作的融合基礎，在制度上都是將行政與立法分別視為「一個」行為者來觀察彼此的權責關係。而半總統制因為進一步把行政權一分為二（總統與總理），因此行政與立法的互動上出現三個行為者，不但同時透過一個向國會負責的內閣來保留了議會內閣制中的行政與立法兩權融合之精神，也透過總統與國會皆由直選兼具雙元民意的設計保留了行政與立法兩權相互制衡的原則，（參見表二）。⁴

4. 對於半總統制的研究，Elgie 認為，儘管對於定義與研究議程仍有分歧，但不影響其作為不同於總統制與內閣制之外的第三種憲政類型，不僅如此，Elgie 也認為半總統制作為第三種憲政類型而衍生的相關研究，一方面因為個案較少，二方面倡議者並不多，因此相較於總統制與內閣制之下，累積的研究成果仍顯得相當貧乏，請參見 Elgie (2004: 314-317)。

表二 三種憲政類型下的行政、立法權責關係

比較項	總統制	內閣制	半總統制
行政權	向選民負責的總統	向議會負責的內閣	向選民負責的總統 向議會負責的內閣
立法權	向選民負責的議會	向選民負責的議會	向選民負責的議會
行政與立法的互動精神	雙元民意下的制衡	單一民意下的融合	總統與國會的制衡 內閣與國會的融合

資料來源：沈有忠（2005：36）。

基於兼具總統制與議會內閣制的特徵，也使得半總統制的研究具有很多的探索空間以及高變異性的次類型存在。以憲政危機為例，因為半總統制具有總統制的雙元民意基礎，也具有議會內閣制之下的國會主權精神，因此，無論是總統制之下的分立政府（divided government），⁵ 或是議會內閣制之下的少數政府（minority government）都可能出現在半總統制之中。不僅如此，又因為半總統制特有的行政權二元化，使得共治政府（cohabitation）也成為特徵之一（參見表三）。

表三 總統制、內閣制與半總統制的憲政運作比較

憲政類型	主要權力元素	憲政危機發生條件	運作特徵 ⁶
總統制	總統、國會	總統與國會兩元	分立政府
內閣制	國會、總理	總理無法得到國會多數支持	少數政府
半總統制	總統、國會、總理	總統、總理與國會兩元	分立政府
		總理無法得到國會多數支持	少數政府
		總統與總理兩元	左右共治

資料來源：沈有忠（2004：125）。

5. 國內亦有學者譯作「分裂政府」，均指總統與國會多數（聯盟）分屬不同黨派時而言。

6. 在概念使用上，分立政府慣指總統制下總統與國會的不同調而言，在半總統制下，由於行政權不完全由總統所獨享，所以若將分立政府的概念定義為行政與立法的二元結構，則滿足此一定義的政治結構便為總統與總理同陣營，而與國會多數不同陣營而言。相同的，所謂少數政府則是指行政權無立法權的多數支持而言，半總統制下的行政權因為是二元結構，所以一個徹底的少數政府是指總統與總理均無法在立法權中獲得多數的支持基礎。

半總統制如此多變的可能性，與其制度設計上提供的運作空間有其必然的相關性。對於制度研究而言，制度設計雖然不是決定憲政運作的充分條件，但制度設計卻是憲政運作的必要條件。換句話說，制度設計不會直接造成憲政運作的特徵，但沒有制度條件，某些特徵也不可能出現。半總統制在憲政架構上將行政與立法的權責關係透過總統、總理與國會所構成的三角設計，提供了運作上多種次類型的樣貌，三者的競合關係將影響憲政的實質運作，任兩方出現對抗時，就容易使得憲政運作出現較為不穩定的現象，尤其當三者彼此都相互對抗時，憲政運作更將陷入極度不穩的狀態。因此，對於半總統制的制度設計如何影響憲政運作也成為憲政研究中非常值得開發的次領域。⁷

半總統制在概念上有其研究的價值，而以此為憲政架構的個案也日益增多的情況下，選擇研究的個案上就可以依據研究的議題而有不同的可能性。例如選擇運作最穩定的法國，可以回答制度設計與體制穩定的關係；選擇最不穩定的威瑪，可以回答制度設計與憲政不穩定的關係；選擇轉為內閣制的芬蘭，可以回答半總統制的轉型……等等。威瑪共和作為半總統制的先驅，而當代許多新興民主國家也相繼採用此一架構，加上半總統制運作上多變的可能性，這使得透過威瑪來瞭解半總統制的形成、運作與轉出具有高度的研究價值。彙整本文的問題意識可以簡單如下：

- (一) 在何種條件下，威瑪共和設計出半總統制的憲政架構成為半總統制的先驅？
- (二) 威瑪共和的半總統制有哪些制度上的特徵導致憲政運作的不穩定與多變？
- (三) 威瑪共和的崩潰與憲政制度的關係為何？

7. 對於半總統制之下各種次類型的描繪與比較，學界累積了一些文獻與討論，這些文獻大抵在於討論三角互動例如 Wu (2003)；政黨體系與選舉制度例如 Wu (2000)；總統權力與介入時機例如 Shugart and Carey (1992)；Roper (2002)；林繼文 (2000)；徐正戎、呂炳寬 (2002)；或三角關係權力集散對憲政運作的影響例如沈有忠 (2004) 等，後文會進一步討論這些文獻。

換句話說，本文透過對威瑪的討論，希望釐清半總統制的憲政設計、運作以及轉型這三個階段的問題。不僅能夠對半總統制的研究有所補充，也能彌補以半總統制理解威瑪共和的空缺，更希望能對新興民主國家的憲政選擇有所啓發。

二、文獻檢閱：憲政研究與威瑪研究

本文以威瑪的半總統制憲政為研究主題，依據研究的三個問題，本文分別對半總統制的憲政選擇、憲政運作與憲政的轉型進行討論。切割成三個部分來討論也凸顯了一個憲政研究的現況，那就是至今鮮少有作品是貫穿整個憲政運作從制定到運作再到轉型。以半總統制的研究為例，大多數的文獻集中在憲政運作的不同經驗與政治影響，觀察政黨體系、總統權力等變數如何影響憲政的運作。而對於半總統制出現的原因，受到後共國家系統性選擇半總統制的影響，也累積較為一致的討論（例如 Elster et al., 1998）。至於半總統制的轉型或結束的部分，因為真正脫離半總統制的經驗個案可以說只有威瑪共和一例，而討論威瑪共和終結的文獻又鮮少以憲政的角度觀察，至多談論威瑪的多黨體制，因此甚至沒有文章是以半總統制的憲政架構為切入點來討論此一議題，這也呼應先前選擇個案上威瑪具有不可取代的研究價值。以下以半總統制的憲政選擇、憲政運作、憲政轉型為三個文獻檢閱的理論層次，再輔以威瑪為文獻的檢閱的個案層次來進行文獻上的相關討論。

（一）半總統制的憲政選擇

關於新興民主國家的憲政選擇部分，Horowitz 指出，制憲的結果受到兩個因素左右，一個是國內政治力量的妥協，一個是來自於歷史的殖民遺緒或是對他國的模仿。據此，沒有單一模型可以解釋憲政制訂的所有過程，必定存在不同類型或途徑解釋憲政設計，而這些過程或解釋可能分別為境內不同族群所主張，結果可能就是混雜各種途徑而與特定的單一模型相去甚遠。因

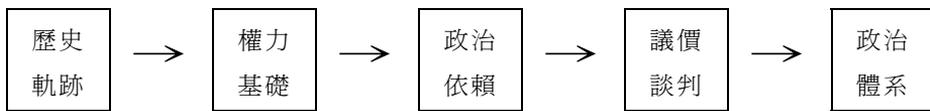
此，制憲時有影響力的行動者越多，憲政設計的過程妥協性越高，利益交換越頻繁，距離個別的憲政理想越遠。而在歷史遺緒的部分，被殖民國家對母國制度的熟稔使制度設計者偏好使用母國的憲政制度，不只如此，對於制度設計者而言，除了學習其他國家的經驗，自己國家過往的歷史也是重要的參照（Horowitz, 2002: 26-35）。Horowitz 的解釋運用了非常廣泛的概念，因此能夠解釋的問題也停在很高的層次之上。比如說，所謂的政治力量妥協適用於新興民主國家選擇總統制、議會內閣制或是半總統制，因此這樣的妥協與選擇何種體制顯然還需要進一步說明其中的因果關係。而所謂的母國模仿則可以發現，無論是後共國家或是威瑪共和，都沒有殖民遺緒，顯然也無法適用這個結論。

另外，Elster 等人針對中、東歐的民主化與制憲也提出類似的解釋，他們認為，新憲制定是一個不斷爭辯與談判的過程，而在公共安全的壓力下，政黨會將自利的企圖掩藏在公共利益之中（Elster et al., 1998: 77）。換言之，在爭取選票利益的驅使下，各政黨如何將有利於己的設計放在公共利益的說詞上來進行制憲的談判，是影響新憲的變數，Elster 並且以保加利亞等國為例具體作了說明。Elster 並認為，後共國家採行半總統制的設計是共產黨與反對力量的妥協結果，一面要求總統的直選，一面要確保國會的制衡力量，這是雙方都能接受的妥協產物。這樣的解釋比起 Horowitz 而言，較為動態而且細緻，但這樣的模型目的在於解釋後共國家的制憲，所謂的「公共利益」是制憲的依據，而對後共國家而言這是涉及轉型正義的議題，有其適用範圍的侷限性，能否套用在其他非由共產政權轉出的新興民主國家可能值得進一步去討論。另外，Elster 對於政治力量妥協與交易以致於設計出半總統制的解釋雖然有效，但仍舊無法回答其他也有很多同樣存在多股政治力量競爭的新興民主國家，他們卻是選擇議會內閣制（如非洲地區）或是總統制（如中南美洲地區），顯然，半總統制也不是新興民主國家中各種政治勢力妥協後的唯一結果。此外，von Beyme 對於中、東歐的民主轉型與制憲問題上也指出，八〇年代重新對制度研究，並且在歐洲有所謂制度工程的變化發生，這個變

化包括四個主要方面：1. 憲法作為一個整體；2. 半總統制的類型大量出現；3. 能夠帶來一個更高效率的選舉制度；4. 透過公民投票來解決社會分歧。其中在制憲方面，大多數的新憲都是在既有的西方民主原則之上，再加入適合自己國情的需要，而混合制（憲政上的半總統制、選舉制度的兩票制）則是一個趨勢（von Beyme, 2001: 5-17）。與 Horowitz 和 Elster 相同的，對於這樣的過程仍舊無法回答為何這些新興民主國家選擇半總統制？而有些則是選擇總統制或議會內閣制？由此看來，Horowitz、Elster 或是 von Beyme 等人，將憲政選擇與制定視為是國內政治力量妥協的產物，但是這樣的解釋卻無法有效回答同樣是政治力量妥協，為何出現三種憲政選擇的結果？

Bastian 與 Luckham (2003) 兩人以非洲地區的衝突社會為對象，討論民主複製與制度設計的過程。他們認為，制度設計會受到衝突過程的路徑依循所影響。國內主要的行動者相互作用，加上全球化的效應，在制度改革的過程中成為新憲藍圖的關鍵時期（Bastian and Luckham, 2003: 314-317）。在主要行動者的互動方面，前文已經討論這樣的互動與半總統制並無絕對的因果關係，而關於 Bastian 與 Luckham 所提到的「全球化」，則是指全球化的經濟市場趨同效應對於社會衝突與制度設計的影響。這裡的問題與政治力量妥協的解釋脈絡是一樣的，全球化帶來的經濟與社會效應對新興民主國家而言是一致的，同樣受到全球化的衝擊，為何這些新民主國家有些選擇了半總統制，有些則否呢？此外，所謂的全球化影響對於威瑪而言，也顯得較不適用，就威瑪與世界其他國家憲政經驗的關係而言，主要憲政國家如美國、英國、法國成為模仿或是避免的對象也非 Bastian 與 Luckham 所謂的「全球化效應」。由此看來，全球化的效應仍舊無法與半總統制的憲政選擇建立有效的因果關係。Erdem (2001) 在一篇未公開發表的文章中提出了另一種關於憲政設計的有趣觀點。他認為人民所得、人口規模、西班牙殖民遺緒、或是作為後共民主國家、位於撒哈拉沙漠以南的非洲國家等變數，與其民主化後的憲政類型有密切的相關性。Erdem 據此推論，憲政選擇的地理空間趨同效應可能存在。除了空間上的趨同，Erdem 也認為憲政設計的過程存在一套固有

的邏輯。每個國家依據歷史軌跡，不同的權力基礎為條件，並透過彼此的依賴合作展開談判，形成最後的體系，這樣的過程如圖一所示。在這裡，空間與文化的趨同效應究竟是自變項或是依變項已經成為邏輯上爭辯的議題，如果 Erdem 所謂的所得、文化遺產、殖民遺緒等變數就是反映在空間上的一致性的話，那究竟是空間造成憲政趨同？還是文化遺產造成憲政趨同呢？而圖一的體系形成過程和空間趨同的因果關係又何在呢？就算迴避了這個因果的邏輯關係，我們也仍舊發現，選擇半總統制的新興民主國家在非洲、亞洲、中東歐都存在，而這些地區無論要從文化趨同或是地理趨同都顯然不適用。不僅如此，就本文所關心的威瑪而言，在地理位置上又如何解釋威瑪作為歐陸極為早期出現半總統制的個案之一？這顯然也非空間因素所能解釋。



圖一 政治體系選擇的因果關係

資料來源：Erdem (2001: 14).

Pettit (1996) 以理性抉擇的模型探討制度設計的可能途徑，⁸ 他認為無論是規範性的、狹義的法制制度，或是非正式的、廣義的社會制度，背後的制定過程都有一套理性基礎，對Pettit而言，這樣的解釋當然也適用於新興民主國家的憲政設計。Pettit以兩個面向來區分四種制度設計的路徑，這兩個面向分別是 1. 制度設計的目的是積極的追求利益還是消極的降低傷害？2. 制度設計是依據一部份人的理念還是多數的社會共識？從這兩個面向出發可以得到四種制度設計的類型，分別是 1. 依據部分人理念並以追求利益為導向的

8. 以理性抉擇探討制度設計的作品還包括 Shepsle (1996)；Coram (1996)；Goodin (1996) 等。共同的特徵就是強調制度設計過程中的行為者理性計算與彼此的成本和效益，以及相互之間的妥協與互動等。另外如 Easter (1997) 以政治菁英的集中或分散為變數，據此討論偏向總統制或議會內閣制的制度選擇，也是理性抉擇的相關作品。

制度 (benefit promotion by private agents) ; 2. 依據社會共識並以追求利益為導向的制度 (benefit promotion by public agents) ; 3. 依據部分人理念並以避免傷害為導向的制度 (harm avoidance by private agents) ; 4. 依據社會共識並以避免傷害為導向的制度 (harm avoidance by public agents) (Pettit, 1996: 59-61)。這樣的模型提供觀察制度設計的兩個切入點，也具有理論上與個案分析上可比較的意涵，不過受到Pettit意圖解釋各種制度的影響，這個途徑對於憲政設計就較欠缺絕對的解釋能力。例如說，我們如何能證明部分人的理念或是社會共識就是決定選擇半總統制而非總統制或議會內閣制的原因呢？這可能過於行為者的唯心論而反而陷入理論意涵空洞化的困境。相同的，就另一組變數而言，趨利還是避害在不同國家的經驗上，該如何與憲政設計搭配思考？恐怕也是因個案而異。簡而言之，Pettit的模型其實也和之前所謂的行動者妥協論一樣，在回答新興民主國家的憲政選擇上都是提供了觀察的方式，但欠缺了對這些制度結果為何產生的因果關係解釋。

如前所述，對於制度設計或是制度選擇的相關議題而言，當前常見的解釋脈絡多為透過歷史結構、行為者理性抉擇、或是制度的路徑依循，然而最顯著的現象是，這些解釋架構套用於所有新興民主國家幾乎都適用，但卻無法回答這樣的選擇脈絡如何造成總統制、議會內閣制或是半總統制等不同的選擇或是設計。也就是說，多數的理論告訴我們「該如何看這些憲政設計」，而沒有告訴我們「為何是這樣的憲政設計」。除此之外，就這些變項而言，每個個案的解釋其實都存在難以複製或是個別國家所特有的歷史結構因素，而路徑依循也必須把衝突的階級與社會結構，放在不同的個案之下來解釋才有其實質的意涵。以圖一為例，歷史軌跡造成的權力基礎影響政治依賴與議價過程，因而造成不同的政治體制。這個解釋途徑看似合理，但卻也凸顯了每個個案難以複製的獨特性，這種 case by case 的解釋路徑，在理論意涵上也出現難以通則化的困境。

(二) 半總統制的憲政運作

相較於憲政選擇對個案的特殊性而言，在半總統制的憲政運作這個部分就比較能以相同的指標進一步比較與歸納。大多數對於次類型討論的文獻集中於比較總統權力的多寡、比較國會政黨生態或是比較府院與府會關係的互動。以總統權力為分類依據方面，Shugart and Carey將憲法賦予總統的實權分成「立法權力」(legislative powers)和「非立法權力」(non legislative powers)兩種。⁹ 其中立法權包括總統的各種法案否決權、提案權、法規命令權或是提請公民複決等權力；而所謂的非立法權則是指組成內閣與解散內閣的影響力、解散國會的權力等等。他們依據這樣的分類標準並具體建立測量指標來區分憲政體制為總理總統制、總統國會制、總統制以及議會內閣制 (Shugart and Carey, 1992: 148-165)。Steven Roper延續Shugart and Carey所建立的總統權力測量指標將半總統制國家做次類型的討論。Roper認為，在總統權力方面只要有細小的差別，就必須重新界定總統的權力類型 (Roper, 2002: 256)。他依照Shugart and Carey對總統權力的分類，進一步細緻化不同的權力賦予所造成的次類型，Roper認為，總統的權力在量化後雖然強度相似，但細分後可能來自於不同的向度，因此應視為兩種不同的政權類型 (Roper, 2002: 259-260)。而比較半總統制次類型與內閣組成次數多寡後發現，當半總統制越偏向內閣制 (權力越小)，政府越穩定，當總統權力越強，內閣就越不穩定 (Roper, 2002: 265)。¹⁰ Bahro則是從總統具有「原創性」權力的多寡、干預立法權力的多寡等來做半總統制的次類型討論，Bahro並認為，為避免立法與行政的憲政僵局發生，憲法賦予總統相當程度的權力，但也應同時以分權

9. Shugart and Carey 兩人對總統權力的分類是一種一般性的分類方式，因此涵蓋所有種類的民主憲政國家當然也包括總統制國家和半總統制國家，雖如此，在其之後以總統權力來區分半總統制的討論幾乎都是根據他們的方法來進行修正或延續討論。

10. 關於 Roper 的討論，請參見 Roper (2002: 253-272)。以總統權力大小作為次類型的討論亦可見於 Metcalf (2000: 660-685)；Frye (1997: 523-552)等。

的原則設計出相對自主的內閣來避免獨裁的發生（Bahro, 1999：1-37）。

徐正戎、呂炳寬（2002）從國會多數的存在與否與政策主導權歸屬總統或總理來作為半總統制的次類型區分依據。在國會的這個部分可以算是加入政黨體系的變數，而行政權的部分則是觀察政權由總統或是總理主導。依照徐、呂的討論，以政黨體系和總統、總理關係這兩個變數可以將半總統制次分為：1. 總理主導的多數政權屬於「總統謙讓制」；2. 總統主導的多數政權屬於「超級總統制」；3. 總理主導的少數政權屬於「左右共治」；4. 總統主導的少數政權屬於「少數政府」（徐正戎、呂炳寬，2002：12）。李鳳玉則是結合總統權力與政黨體系兩個變數來對半總統制下總統干政動機與干政能力進行類別比較，並提出八種的次類型（李鳳玉，2001：95）。李鳳玉也認為，政黨體系屬於非多黨體系有利於政府的穩定，而有效政黨數目越多則越不利於政府穩定（李鳳玉，2001：78）。

除了以政黨體系、總統權力大小作為半總統制的次類型區分依據外，也有相當多的討論結合其他的變數產生不同的分類和討論。Wu（2000）認為影響半總統制運作的變數可歸納為總統的權力、府會關係以及政黨體系等三項（Wu, 2000: 1）。並據此區分出八種不同運作類型的半總統制，其中以府會同黨、總統權力低、兩黨制的半總統制最為穩定，而府會分治、總統權力高、多黨體系的半總統制最不穩定（Wu, 2000: 13）。Wu的分類中認為府會關係是影響半總統制穩定與否的最主要因素，因為在他的分類中，若以府會關係為二分法可以發現府會關係一致時穩定級數是從一至四。而三個變數中則以政黨體系對半總統制穩定與否的影響最低，因為即使多黨體系，在府會關係一致、總統權力低的狀況下仍被歸類為穩定級數二的高穩定狀況。吳玉山稍晚更據此提出進一步討論，他認為府會關係、總統權力多寡、以及政黨體系是描繪半總統制的框架，而再以多數/少數內閣、單一政黨/聯合內閣以及總統參與/不參與內閣這三個變數來引導八種組閣狀態（吳玉山，2002: 233），吳並認為半總統制下政治不穩定的根源是總統與國會都要求對政府的控制，因此當府會一致、總統權力小、國會有清楚多數實是最穩定的狀況（吳玉山，

2002: 235)。林繼文從國會對總理支持與否、總統主動權的大小以及是否為危機社會等三個變數來區分半總統制或總理主導、總統干政與總統主導三次類型，同時也提出三個命題：1. 總統主動權的大小和半總統制類型沒有明確關係；2. 總統干政型的半總統制政體有類似成因；3. 危機社會不可能產生總理主導制（林繼文，2000：164-167）。此外，Lin（2002）也從國會中的政黨體系、意識形態、制度設計等來觀察半總統制下政府運作的穩定與否（Lin, 2002: 62-65），Lin對此提出三個假設：1. 無論意識形態是否一致，強而有力的國會皆足以導致政府的延續；2. 無論總統權力的大或小，意識形態越一致越有利於政府的延續；3. 當總統與國會的意識形態不一致時，國會越弱，政府越容易崩解。¹¹ 從Lin的討論中可以發現，意識形態與國會強弱（植基於是否有清楚而穩定多數）影響半總統制運作，而意識形態又扮演總統與國會之間互動的關鍵因素。

由以上的討論不難得知，學界對半總統制在基礎的定義之上有不同的切入觀察，也依據不同的變數指標提出了具體的分類，除了描述性分析不同類型的半總統制具有哪些憲政運作的特徵外，以政府穩定作為分類比較後的依變項也是目前累積豐富的討論焦點。此外也有一些討論針對穩定的維持做出概念的釐清，希望探討在各種情況下政治穩定的維持與憲政運作。相較於既有對於半總統制與憲政穩定討論的文獻，沈有忠（2004）嘗試將影響政府運作的自變項以「權力集散」的概念做單一面向的歸納比較。在此，所謂的權力集散事實上有兩個層次上的意義。就政治運作的層次而言，權力集散則是觀察憲政角色（總統、總理與國會）在政治意識形態光譜上的一致性程度而言，其中透過政黨屬性的操作較為一目瞭然；就制度規範的層次而言，權力集散是觀察法律決策的制定權歸屬問題，也就是行使決策權的單位是單一抑或多元的比較。而沈有忠的討論則是集中在政治運作的一致性之上。

11. Lin的文章中也附帶提出第四項假設，他認為政府在政策的相對回應上，會依循現狀而有所調整。由於這個部分與本文所關心影響半總統制穩定與否變數的討論較為無關，因此不多加著墨。

在政治運作的層次上，沈有忠認為，當總統、總理與國會過半的多數同屬一個政黨時，歸類為權力最集中的類型；當三者分屬不同政黨時，則歸類為權力最分散的類型。而這些政黨在意識形態光譜上的分佈是極化的對立或是趨近則不影響權力集散的比較。¹² 換句話說，關注的焦點在於政治權力的操控實際的集中程度，而不在於政黨數目或是分享政治權力的單位數目。雖然從意識形態光譜上的集散與否，或是從憲政中具有政治影響力的單位數目來比較，也可以作為「權力集散」的比較變數，因為政黨在光譜上的分佈越一致，或是具有政治影響力的數目越少，權力集中的空間與可能性就越大。但事實上，就政黨政治的常態競爭而言，無論意識形態的分佈遠近，或是分享憲政權力的數目多寡，這些憲政角色實際上的競合關係（政黨屬性的一致性）才是構成半總統制下不同次類型的關鍵。這是因為在正常情況下，即使政黨之間在光譜上的位置非常接近，每個政黨都仍以極大化自己的執政能力為目標（關於權力集散與相關的命題假設請參照表四）。

在此，本文認為權力集散的觀念可以增加制度層次的補充。在制度規範的層次上，權力集散的指標在於決策權力的行使單位。一般而言，議會內閣制的決策權透過國會對內閣的信任而由國會實質享有。雖然依不同的細部設計而使內閣可能享有不同程度的決策權力（比如行政命令、發動公民投票等），但基於國會信任的基礎，往往仍視之為國會主權的類型。至於總統制的憲政設計，基於三權分立的制衡原則，總統有有接的民意基礎作為直行國家決策的正當性來源，與國會共享決策的權力，但在制衡的原則下，總統並不能解散國會，國會也無法以絕對多數撤換總統，而使得決策權力不僅分享而且得以相互制衡。而半總統制在決策權的面向上，則有多種權力集散的 가능성이。如果是依循議會內閣制的精神，則總理對國會負責，由國會享有決策權力的正當性基礎。在此同時，如果也賦予總統相同的權力，但總統又有權

12. 沈有忠並且將總統、總理與國會的集散程度作了五種類型的比較，分別是三者一致時的高度集中、行政權分散時的行政二元、行政一致但與國會不一致時的行政與國會二元、以及國會分散、還有三者均不一致且國會無多數的高度分散等。請參閱沈有忠（2004：106-108），亦可參見表四。

解散國會，則使得權力的分享缺乏制衡的精神而容易出現偏頗於總統的可能性。換句話說，在議會內閣制之下，即使解散國會或進行倒閣，新的決策權力也要依循國會新的結構來產生。在總統制之下，因為沒有解散與倒閣的設計而使決策權力雖然分享卻不至於偏頗。在半總統制之下，如果總統擁有法制上的決策權，也有解散國會的權力，則容易使權力從分享轉而為總統的威權形式。

表四 總統、總理與國會的一致性程度與相關命題假設

		國會有穩定多數 ¹³				國會沒有穩定多數	
條件假設	總統	◎	◎	◎	◎	◎	◎
	總理	◎	X	◎	X	◎	X
	國會	◎	X	X	◎	*	*
命題假設	憲政軌道	偏總統制	偏內閣制	視憲政設計 ¹⁴ 權力大：總統制 權力小：內閣制	幾乎不可能	偏總統制	偏總統制
	政府穩定 ¹⁵	較穩定	次穩定	僵局		較不穩定	不穩定
	運作狀況	權力集中	行政權兩元	行政與國會兩元		國會分散	混亂 行政權分散、 國會分散且、 行政與國會兩元
	實際案例	法國非共治時期 李登輝時期 (1996-2000)	法國 共治時期	台灣 2000-2001		威瑪 1930-1932 台灣 2001~今	威瑪 1919-1930 1932-1933

資料來源：沈有忠 (2004：109)。

說明：符號指一致性與否，相同符號表示彼此一致。「*」表示國會無多數。

從以上的文獻檢閱可以看見，既有的研究多從總統權力、政黨體系、府

13. 國會有無「穩定」多數由議會席次比例、多數聯盟意識形態相近性、聯盟內部政黨數等三項指標決定。

14. 憲政軌道的換軌需視不同憲政設計而不同，主要以總統的人事任命權是否獨立、解散國會權是否絕對、行政命令權是否需要副署等三項權力不同而定。

15. 關於政府穩定的定義，係指內閣壽命而言，而內閣壽命以總理撤換為測量基準。

會關係等面向進行對半總統制次類型的分類，而本文希望能將這些變項放在「權力集散」的面向上進行比較，討論政治運作與制度安排在不同集散程度下的半總統制憲政類型。這樣的歸納也可以發現無論是政黨體系、總統權力大小或是不同的府會關係都不會是影響半總統制穩定與否的關鍵因素，必須整體觀察作為憲政運作下有實質權力的行動單位，這些單位的聚集或分散才是解釋半總統制運作情況的變項。不僅如此，制度上的權力集散也將導致半總統制不同的次類型運作樣貌，如果總統沒有決策上的制定能力，國會主權的模式仍然完整，則無論解散國會或倒閣，新的政治秩序仍舊取決於國會的基礎。相反的，如果總統也有決策的制定權力，以國會為正當性唯一來源的主權模式就不存在，當解散國會或倒閣發生，總統很可能取代國會成為行使權力的替代角色。

(三) 半總統制的崩潰與憲政轉型

關於憲政轉型的命題，事實上在很大一部份也等於先前所討論的憲政選擇。因為所謂的憲政轉型，除了民主崩潰之外，當然也包括從 A 類型的憲政轉型為 B 類型的憲政，就 B 類型來說，這就是另一個憲政選擇或憲政制定的議題。因此，對選擇半總統制的新興民主國家而言，除了維持半總統制的穩定運作之外，所謂的憲政轉型就有三個可能的發展結果存在，一是轉出成為總統制；二為轉出成為議會內閣制；第三就是民主崩潰。關於第一個與第二個的轉型類型而言，大多的個案呈現的是在憲政運作上趨近於總統制（如俄羅斯、台灣）或是趨近於議會內閣制（如芬蘭、奧地利）的類型，相關文獻上我們也只看到半總統制趨近議會內閣制或總統制的換軌討論（趨近總統制運作的討論例如吳玉山，2000；White, 1999；Wu, 2005 等；趨近於議會內閣制運作的討論例如 Apter, 1999；Jasiewicz, 1997；Wu, 2005 等）。由於尚無實際的個案出現半總統制轉型成為絕對的總統制或是議會內閣制的經驗，以致於完全轉出為另一類型的討論在半總統制的相關文獻中也幾乎沒有。相同的，在選擇半總統制的新興民主國家中，以民主崩潰終結半總統制的，至今

只有威瑪一例，而探討威瑪的民主崩潰也罕見由半總統制的制度面切入，因此討論半總統制崩潰的文獻也近乎於零。

在這樣的情況下，本文對於半總統制轉型的討論，等於是一個新的嘗試。如前所述，因為經驗上還沒有半總統制轉型成爲絕對的總統制或內閣制的個案，也因此，本文所著重的就在於半總統制的崩潰，而威瑪也是唯一的個案。在這裡，若是將解釋項放寬爲觀察民主崩潰的討論，Linz 與 Stepan (1996) 提出了關於民主鞏固五個場域的觀察方向。他們認爲，一個鞏固的民主需要五個場域的條件配合，分別是第一、要有一個有組織而且自由的市民社會；第二、要有一個相對自主而多元的政治社會；第三、要有一個依法而治與符合憲政精神的準則；第四、要有一個有效的官僚體系；第五、要有一個制度化的經濟社會 (Linz and Stepan, 1996: 7-15)。雖然 Linz 與 Stepan 分析的依變項是民主鞏固，但換句話說，不鞏固的民主也可以說是幾近於崩潰的概念。然而，這五個條件都是很巨觀的概念，也都不容易具體的測量，在應用上我們難以精準的分析一個民主國家究竟是在這五個場域中的哪一個發生問題而難以鞏固。除此之外，Linz 與 Stepan 也沒有說明，這五個影響民主鞏固的場域，是必須同時存在缺一不可？還是任何一個發生問題就足以影響民主的存續？最重要的是，Linz 與 Stepan 所討論的這五個條件，某種程度而言也是民主運作的表現，用來解釋民主存續就容易陷入套套邏輯。我們可以說，擁有這五個條件的政體符合民主的價值，若再用這五個條件來解釋民主鞏固或崩潰，事實上等於對定義做出反證而已，並沒有具體的做出更進一步的解釋。若是我們再將解釋項鎖定在憲政制度對民主存續的影響，則這類的文獻相較之下就豐富許多，但也幾乎都集中在對總統制與議會內閣制兩種憲政體制的比較 (例如 Linz, 1990a、1990b；Horowitz, 1990；Stepan and Skach, 1993；Mainwaring and Shugart, 1997；Cheibub and Limongi, 2002 等等)。可以發現的是，以半總統制爲對象，討論憲政體制如何影響民主存續的作品在相關文獻中相較於總統制與議會內閣制，可以說是較爲缺乏。

雖然以半總統制作爲民主存續的制度解釋之作品相較之下較爲缺乏，但

仍有相當重要的作品值得討論。Sartori (1997) 以憲政工程 (constitutional engineering) 的角度比較了三種憲政體制的優劣，並認為半總統制就算不能謂之「最好」，也是較總統制、議會內閣制更能排解憲政僵局的制度設計 (Sartori, 1997: 137)。若是相對於Sartori對半總統制的討論，本文要進行的討論正好是相反的。因為以威瑪為例，本文希望探討的正是半總統制的制度設計與民主崩潰的關係。儘管Sartori認為，若威瑪改採議會內閣制可能更早在 1923 年就會崩潰 (Sartori, 1997: 129)，但本文仍希望從制度面著手解釋半總統制之下的制度設計與威瑪最後崩潰的關係。這裡也突顯出半總統制的概念下，次類型比較的意義所在。因為不同次類型的半總統制，對於政治運作的穩定性而言是不同的，當Sartori認為半總統制讓威瑪延續了民主嘗試的同時，我們也必須注意，也是半總統制讓威瑪的民主走入歷史。那麼，半總統制在威瑪的嘗試究竟是成功的還是失敗的？就必須檢視整個制度運作的過程。換言之，本文認為威瑪在半總統制的運作上出現次類型的轉換，成為了整個民主崩潰的重要關鍵。在這個部分，憲法學者Cindy Skach投以相同的關注。Skach (2005) 認為，威瑪的崩潰與半總統制的制度設計有一定的關係。因為總統在憲法上的權力相當大，¹⁶ 加上一個分歧而零碎的政黨體系，¹⁷ 因此使得國會組閣與監督政府的力量非常薄弱，而總統與總理則成為行政獨裁的源頭，並且造成最後Hitler上臺的結果 (Skach, 2005: 70)。Skach對於半總統制崩潰的解釋從政黨體系以及行政與立法的制衡關係著手，這大致上是最常見的解釋途徑。本文認為，政黨體系加上行政立法關係的失衡當然是威瑪半總統制難以穩定運作的原因，但就威瑪而言，1919 年即依此部憲法運作，政黨體系的分散也是自共和開始以來即有，但為何遲至 14 年後才出現最後的崩潰？而且其間在 1924-1929 年之間也在相同的憲政條件與政黨體系下歷經所謂的「黃金時期」？顯然有其他因素扮演著催化憲政條件與政黨體系發酵

16. 最主要的權力是指憲法第四十八條的緊急命令權以及對總理任命與解散的絕對權力而言。

17. Skach 認為，造成政黨體系破碎的主要原因是因為不設門檻的比例代表制，請參見 Skach (2005: 69)。

的變數。而蔡宗珍（2002）亦從憲法的角度討論了威瑪覆亡的原因，他的結論包括五項，分別是 1. 憲法共識基礎薄弱；2. 議會民主的薄弱；3. 多元正當性的持續衝突；4. 修憲與破憲法律的爭論；5. 懸而未決的憲法宿命（蔡宗珍，2002：622-627）。相同的是，蔡宗珍所談論的現象與困境，在 1919 年就已經存在，既然在相同的條件下可以創造威瑪的黃金時期，又如何能以這些變數解釋 1933 年的失敗呢？基於此，本文認為威瑪在 1930 年發生的制度變遷，使半總統制出現次類型的轉換，並提供蔡宗珍所歸納這些不利於民主存續的因素在制度上的發酵空間。

探討半總統制的憲政轉型問題（尤其是民主崩潰），不但可以銜接學界從議會內閣制與總統制探討民主鞏固的議題，也能補充半總統制在這一個部分的討論。不僅如此，由於本文關注的個案是一個民主崩潰的個案，對於採用半總統制的新興民主國家而言，如何避免陷入民主崩潰的危機也是備受關注的一項議題，因此也希望本文能針對實際的憲政運作提供一些啓示。

（四）關於威瑪共和憲政的其他相關討論

對於威瑪共和建立的討論，更多文獻集中在威瑪初期的環境結構與歷史背景。中文的文獻方面，對於威瑪的研究是較為稀缺的，而且大多數以介紹性、描述性的歷史敘事，最後加上一些觀察作為結尾為主。伍碧雯（2000）探討德國歷史學界研究威瑪的發展趨勢，關心的是從史學的角度來詮釋威瑪共和的興衰；王文霞（1980；1984）則是以歷史敘述的方式介紹了威瑪的政治歷程。王文霞並且認為，經濟上的壓力是威瑪共和最後崩潰的原因。經濟的壓力固然是造成威瑪共和運作不穩的導火線，但若直接援引作為民主崩潰的原因卻略顯不足。因為檢視威瑪的發展歷程，1923 年因為魯爾事件（Ruhr Occupation）導致的通貨膨脹和經濟壓力絕不亞於 1933 年。以馬克兌換美元為例，從 1923 年 1 月魯爾事件發生時的一萬七千九百七十二比一，到同年年

底遽增為四兆兩千億比一（4,200,000,000,000：1）。¹⁸ 這種天文數字的壓力尚且讓威瑪勉力度過，何以 1933 年的經濟壓力可以壓垮威瑪呢？顯然在 1930 年發生的制度變化也扮演了關鍵的因素。

羅志淵（1969）以介紹的方式敘述威瑪憲法的特徵，與政黨體系。最後也提出威瑪共和失敗的因素，包括：1. 社會上始終有三分之一的人口反對此一體制；2. 威瑪的延續是依靠反民主的軍隊與法官維繫（例如 Wolfgang Kapp 在 1920 年的暴動、Hitler 在 1923 年的啤酒館政變等，都是仰賴軍隊鎮壓與法官的判決）；3. 經濟制度不安定；4. 共和派領袖缺乏創新與適應力（羅志淵，1969：403-405）。但事實上，這些條件在 1919 年就已經存在，並非是 1933 年以後才出現。為何相同的條件下威瑪度過了 1923-1924 的危機，卻無法度過 1933 年 Hitler 的挑戰呢？

李鳳玉（2001）的論文以總統的干政能力與干政動機為變數，比較了德國威瑪共和、法國第五共和、台灣以及波蘭四個個案。並且認為威瑪共和的總統有最強的干政動機和最強的干政能力，因此導致最不穩定的運作結果。如果我們提出疑問，討論所謂的干政動機與能力幾乎相同的條件下，為何威瑪是在 1933 年 Hindenburg 第二任期的主政內崩潰，而不是在 1924 年 Ebert 任內呢？李鳳玉認為這是威瑪經驗的弔詭之處，並認為這是 Ebert 個人的特殊性使然（李鳳玉，2001：84-85）。在這裡，所謂的總統干政必須加以操作化才能進行比較，而李的論文卻未對此加以定義。如果我們將威瑪時期所謂的總統干政以「解散國會」和發動「緊急命令」來看，則可以發現情況並非如此。以緊急命令為例，從 1919 年起到 1933 年為止，威瑪一共由總統發佈了 254 次的緊急命令，其中 Ebert 任內從 1919-1925 年有 136 次，佔了 53.54%；而 Hindenburg 的兩個任期內則是 118 次，佔 46.46%。其中 1925-1930 年這黃金五年中只有九次，僅佔 3.54%。再以解散國會為例，除了 1920 年第一屆國會選舉之外，1924 年的第二屆、第三屆；1928 年的第四屆；1930 年

18. 關於魯爾事件造成的通貨膨脹和美元兌換率有多種數字，本文的數據資料援引自 Feldman (1993: 5)。

的第五屆；1932年的第六屆全數是因為總統的解散而改選。由此可知，若以總統干政來看，尚需要其他的因素來解釋為何是在 Hindenburg 主政的 1933 年，而非 Ebert 的 1924 年。

李永熾（1999）、蔡宗珍（1999）等針對威瑪共和的誕生與崩潰做了簡短的專題討論，¹⁹ 李永熾認為，天文數字的賠償不能作為威瑪崩潰的原因，因為威瑪畢竟歷經 1923 年的動亂，甚至開啓 1924-1929 年的繁榮。而真正造成威瑪崩潰的原因是創造共和的社民黨退出內閣，使得 1929 年的經濟危機成功讓反資本主義情結結合反凡爾賽的民族主義成為一股終結共和的「民族社會主義」（李永熾，1999：29）。李永熾也提到，議會主義主導的雙首長制在 1929 演變為「總統內閣」也是制度上獨裁出現的背景。蔡宗珍則是從憲法的妥協性著手，討論威瑪憲法高度妥協的結果，可以說使得各種力量都進入共和，也都沒有進入共和。因為各黨派的主張與價值都「去頭截尾」的進入憲法，沒有獲得完整實現。而這樣高度妥協的結果，使得政黨政治隨時可以凌駕憲法之上，最終終於使得納粹政黨興起而結束威瑪（蔡宗珍，1999：78-79）。洪茂雄（1990；1991）則是泛談了威瑪建立時期的政黨體系、民主運作等議題，並認為憲法不符實際，多黨林立導致政治不穩是威瑪覆亡的原因。中文的文獻對於威瑪的關懷多數集中於這部憲法的特徵以及崩潰的歷史背景。這些文章對於威瑪制憲與共和建立的初期有了歷史上的介紹，也表現出「威瑪之初即看見覆亡」的影子。一個相同的問題在於，威瑪畢竟創造了五年的燦爛與穩定，何以 1923 年沒有覆亡而是在 1933 年呢？本文希望從制度面著手，進一步將威瑪的創立與崩潰做制度上的連結與解釋，從體制的變遷加上環境的壓力來解釋這部憲法的出現與結束。

在西文的部分，相當豐富的歷史文獻描述德國的 1918 革命以及 1933 年的民主崩潰與 Hitler 崛起。Kolb（1988）認為，以威瑪共和為研究對象的文獻可以分兩類，一是個案取向，著重在威瑪的特殊性。例如探討威瑪崩潰時

19. 該討論為《當代》雜誌第 140 期的主題，當期的另外幾位作者尚有謝志偉、張旺山以及孫善豪等。

強調比例代表制、德國特殊的時空處境、世界經濟大蕭條、帝國選舉的特殊等等。另一類是理論取向，著重結構性因素的討論。例如反民主力量的存在、政黨體系、議會政治的生存能力等（Kolb, 1988: 129）。一般說來，史學家著重在歷史的敘述使史料的還原，比較偏向前者，而社會學者、政治學者則希望透過通則的理論建立，來找尋威瑪的定位，也就是偏向後者。

依據Kolb的分類，側重在威瑪個案以及強調其特殊性的文獻是較為豐富的。Bookbinder（1996）指出，威瑪憲法就像威瑪共和本身一樣，是一個妥協的產物，融合了英國的議會內閣精神、美國的總統制色彩、甚至也具有蘇維埃的工人議會（Bookbinder, 1996: 41）。雖然制定出一部共和憲法，卻沒有壯大的共和派來支撐這個共和，1925年第一任總統Ebert死於宿疾，第二任的總統由Hindenburg勝出，顯示德國人民對於帝國的緬懷而不是對共和的堅定支持（Bookbinder, 1996: 153）。²⁰一部份的人民對於共和的不信任固然一直存在於威瑪共和，但這畢竟不是多數的力量，否則1924年威瑪就足以崩潰。本文更希望瞭解，在制度上的運作以及威瑪的發展歷程上，如何使這一部份人支持的反共和力量成為執政者？另外如William Carr（1979；1991）；Mary Fulbrook（2001）；Hans Mommsen（1996）；Detlev J. K. Peukert（1987）；Theo Balderston（2002）等人，也是著重在描述當時威瑪的內憂外患，以及民主建立的嚴峻挑戰，包括新憲法的特色、與戰勝國簽訂和約、國內階級的鬥爭、以及社會主義革命等。對於威瑪憲法的制訂與運作，目前看來多偏向歷史層面的敘述，對於史實這一個部分有較多的耙梳，相較之下，以政治學的觀點，特別是放在半總統制的視野下來討論這個共和從誕生到崩潰的文獻就比較缺乏。

20. 威瑪在1925年的總統選舉，有部分史學者認為左派之所以敗選，是因為共產黨也推出候選人 Thälmann 分食了左派的票源才使 Marx 敗選，而由 Hindenburg 在第二輪以些微的相對多數勝出。但 Bookbinder 認為，即使共產黨宣稱支持 Marx，左派也不一定能勝出，因為有更多的中間選民畏懼共產勢力。一旦 Marx 成為共產黨的支持對象，相對也有部分資本家與中間選民會轉而支持 Hindenburg (Bookbinder, 1996: 153)。

儘管文獻多側重於歷史描述，也不表示完全沒有 Kolb 所分類的第二種理論性文獻。尤其當半總統制的概念越來越受到重視，威瑪的憲政研究也重新被政治學者或憲法學者所關注。Skach (2005) 就以法國和威瑪為例，討論了半總統制的憲政運作，可以算是以半總統制討論威瑪最具代表性的專書著作。Skach 認為，半總統制的次類型中可以歸類為三種：穩定多數 (consolidated majority)、分裂多數 (divided majority) 與少數分裂 (divided minority)，這是以總統的多數與否，以及總理是否擁有國會的多數支持這兩個變數做的分類。這三個類型之中，分裂少數政府是最不穩定的一個類型。而 Skach 認為，威瑪基於為數眾多而且分歧的政黨數目，加上半總統制的制度設計，使得少數分立政府長時間存在，終於導致立法權的癱瘓而終結 (Skach, 2005: 49-70)。這樣的討論並且對照法國將威瑪的崩潰在制度上做了解釋。Skach 的解釋脈絡與本論文有極為相同的對話層次，儘管 Skach 準確的描繪出半總統制在少數分立政府上的困境，但他仍舊無法回答為何長期處於少數分裂的威瑪，是在 1933 年而非 1923 年崩潰？因為我們發現，依據 Skach 的定義，1923-1924 年的威瑪也同樣是在少數分裂的狀態之下。相反的，Sartori (1997) 甚至認為，若不是半總統制的設計，威瑪甚至無法度過 1923 年的危機 (Sartori, 1997: 129)。究竟威瑪的半總統制其制度與民主存續的關係為何？顯然仍存在爭辯，這也是本論文希望釐清的議題之一。

回顧威瑪的時期，也能發現不少處在威瑪當時的法學者與社會學者從憲政思潮的角度討論威瑪憲法本身，其中 Schmitt (1928) 認為，威瑪憲法是一部「總理制」(das Premierministersystem) 的憲法，但是受到俾斯麥傳統的影響，制憲者又不希望成為總理一人獨攬政權的局面，因此強化了議會合議的色彩。同時，受到 Max Weber 的影響，直接民主也反映在直選總統的設計上，使得這部憲法也因此兼具總統制的味道 (Schmitt, 1928: 341)。Schmitt (1931) 又指出，總統應該具備去政黨化、去政治化的中立角色，以代表全體人民，成為憲法的守護者自居 (Schmitt, 1931: 132-159)。此外，威瑪憲法起草者 Hugo Preuß (1926) 也指出，民選的議會是民主的基本主張，也是憲

法的基本規範。但爲了避免陷入法國第三共和的混亂，設計一個具有實權的總統來解決政治僵局成爲威瑪的嘗試。而這個總統因爲超脫政黨並代表人民，因此是由全民直選產生（Preuß, 1926: 368-387）。如此一來，總統代表全民可以解決政治紛爭，而國會也具有民意基礎可以制衡總統，以達成一個妥協與穩定的政治運作（Preuß, 1926: 417）。其他當代重要的學者如 August Finger（1923）、R. Redslob（1918）等，也非常值得參考，以作爲政治學角度的補充視野。

三、威瑪的經驗：半總統制的憲政選擇、運作與轉出

在回顧當代憲政研究中的半總統制與威瑪的相關文獻後，本文發現兩個明顯的現象。首先，在半總統制的研究中，以上、中、下游的三段分法來看，中游累積了最多的研究成果，而上游與下游幾乎付之闕如。在上游的部分，制度設計的研究大多提供了研究的取材方向（階級妥協），而不是直接觸及半總統制的設計，因此這一個部分將是本文討論著重的重點，期與現有文獻接軌討論。在下游的部分，半總統制的轉出，除了威瑪一例以民主崩潰終結之外，可以說是尚無任何徹底轉爲他種類型（至多只有趨近他類的運作經驗）或是另外的崩潰個案，因此相關的討論更是缺乏。本文在這個部分希望從上游開始，尋找制度設計的脈絡，並接續這樣的脈絡來觀察半總統制在威瑪最後崩潰的過程。至於中游的部分，累積了較爲豐富的討論，對於半總統制的次類型討論中，較常見的在於從政黨體系、從行政與立法關係、從總統權力大小等出發來進行分類，本文則希望透過制度設計配合權力集散的角度，將視野拉到單一面向作比較，來一併回答總統權力大小、選舉制度或是行政立法關係對半總統制的影響。

第二個現象是，對於半總統制的研究大多將上、中、下游三個階段分開處裡，鮮少有透過單一個案縱深的切入，來討論一套制度從設計、運作到轉出的過程。本文最大的嘗試在於，將制度從上游的依變項到中游與下游的自

變項一起處裡，希望能有系統的，以一套理論架構來討論半總統制的制定、運作與轉出。以下針對威瑪的個案，分別就其憲政發展的幾個主要問題，提出本文的觀點。

(一) 為何是民主共和？

1918年夏天的德國，面對第一次世界大戰的敗戰命運已經勢所難免，對於當時的德國而言，如何維持一個戰敗國的最大利益以及面對隨之而來的各種衝擊是帝國政府最嚴峻的挑戰。這些衝擊的發生可以區分成國際的壓力以及國內的社會危機兩個部分。在國際壓力方面，戰敗對帝國最直接的威脅在於國際對於德國要求改變其政治制度的壓力，這個要求直接造成帝國存在的正當性危機。在國內方面，戰敗造成政治勢力的重新結構，舊的帝國秩序崩解在即，而新的政治秩序將由哪股力量來決定則成為政治場域內競爭的焦點。其中以工人力量主導的蘇維埃社會主義以及溫和的左派共和力量企圖建立共和政體為兩股主要的勢力，而這兩股勢力分別爭取軍人的認同與支持，以爭奪帝國瓦解後新的統治地位（伍碧雯，2000：191）。因此，國際與國內同時出現的危機可以說是造成第二帝國瓦解的主因。²¹

但是帝國的瓦解並不表示半總統制的民主體制必然建立。1918年對於新的德國而言，在內外結構的壓力下走向共和體制是勢所難免，但究竟該以何種共和建立新的政府仍存在內部的歧異。在這之中出現三種主張，分別是「社會共和」（die sozialistische Republik）、「民主共和」（die demokratische Republik）以及「君主共和」（die monarchische Republik）為三種未來的可能。德國在戰前即已形成具有對立性質的社會階級結構，並沒有因為一次世界大戰而有所改變，反而因為戰敗後的需要而使市民社會與國家結合起來，這使得新的德國在成立之初就欠缺關於國家定位、憲政體制的共識（蔡宗珍，2002：609）。帝國解體後的德國以三股力量最具有政治上的影響力，分別是

21. 關於德國 1919 年制憲時的國內與國際壓力，請參見沈有忠（2006：31-35）。

以社會民主黨爲主的溫和左派、以蘇維埃共產主義爲信念的幾近左派、以及軍隊的力量。此外，偏右的天主教政黨如中央黨、德意志人民黨等，也象徵保守的保皇派力量，但是影響力較弱。在這樣的環境下，社會民主黨保證軍隊勢力可以在新政府中獲得保障，並且拉攏偏右的保守力量，最終妥協的結果就是以社會民主黨爲主，加上軍人與中間偏右的力量組成新的統治聯盟。²²因此，民主共和可謂來自於階級力量之間消極的結盟，而非對於特定價值的共同信念。在階級妥協的結果下，新憲法決定朝向民主共和的體制設計，最重要的精神包括了第一、建立一個統一的人民主權（*Volkssouveraenitaet*）國家；第二、建立一個以國會爲核心的憲政體系；第三、憲法對公民的權利予以保障（*Grawert, 1989: 487- 489*）。因此，本文對第一個問題的回答在於：「主張共和的溫和左派（社會民主黨）取得軍人力量的支持成爲決定性力量，這是威瑪最終以『民主共和』取代帝制的主要原因。」這樣的觀點側重階級妥協的過程，回到當代制度設計的主要解釋脈絡下，印證了Horowitz、Elster et al.、von Beymen、Pettit等人的解釋，但本文更關心的問題在於，透過階級妥協而決定了「民主共和」之後，如何設計憲政體制？也就是爲何是以「半總統制」爲憲政設計的結果？

（二）爲何是半總統制？

在「爲何是半總統制」的問題上，必須回到威瑪的歷史背景。這個部分在既有文獻中較少被處理，也是本文希望能對現有的憲政研究成果有所突破的地方。回到威瑪制憲的時空脈絡下，當民主共和成爲新德國的體制後，接著在1919年選出具有制憲任務的國家議會（*die Nationalversammlung*），新

22. 共和派的領袖也是後來第一任的總統 Ebert，在1918年帝國解體之後，為了使新建立的過渡政權能夠得到軍隊的支持，遂於11月10日在電話中承諾當時接替 Luddendorf 擔任德國陸軍軍需部長的 Wilhelm Groener 將軍，以鎮壓主張軍隊解散並重組人民軍隊的極左派「斯巴達克」組織，維持軍隊現狀來換取軍隊對新政府的支持與效忠，此即爲著名的所謂的「艾伯特-格羅納協定」（*Ebert-Groener-Pakt*），請參照 Robinson (1996: 231)；Carr (1979: 25) 或 Fulbrook (2001, 158)。

憲法由議會授權予柏林著名的法學家，柏林大學的公法教授，也是威瑪聯盟首任政府中的內政部長Hugo Preuß起草。選擇Preuß草擬憲法主要的考量在於Preuß的布爾喬亞身份，以及堅決反對極權的立場，並希望藉此緩和社會對左派革命的恐懼（Jacobson and Schlink, 2000: 210）。至於威瑪憲法之所以出現議會內閣制配合一個直選並具有實權總統的原因，本文認為有兩個主要原因。首先，當時對於制憲具有影響力的主要憲法學者，包括起草者普洛依斯在內，都對於直接民主有一定的信仰，²³ 第二個原因則是德國過去的議會、政黨經驗與當時的內外處境。

當時威瑪的主流憲法學者方面，Schmitt即認為，威瑪憲法的基本精神是要把德國從君主制改建成為一個「市民的法治國家」（*der bürgerlichen Rechtsstaat*），這個「市民」的概念是建立在直接民主之上，而不是政黨政治。²⁴ 在這樣的精神之上，行政與立法是制衡而沒有從屬關係（具體表現在威瑪憲法的架構請參見圖二），議會制也不是唯一原則，只是「市民的法治國家」的一部份。Weber也認為，這種權力制衡的關係透過直選總統搭配議會內閣制的實施，可以反映在行政對行政（總統對總理），也可以反映在行政對立法（總統對國會）之上（Mommsen, 1984: 344）。在國會的部分，Preuß認為議會內閣制仍被視為是當代民主政治的主流，也是民主實踐的必要條件，但從法國第三共和的經驗中Preuß認為，法國選民選出的議會是一個資本主義的議會，而總統又由議會間接選舉產生，因此也成為一個資本主義的總統，整個民主體制便成為資本主義民主（*die kapitalistische Demokratie*）的實踐。因此，Preuß認為總統由選民直接選舉可以避免這樣的危機，也能確保民

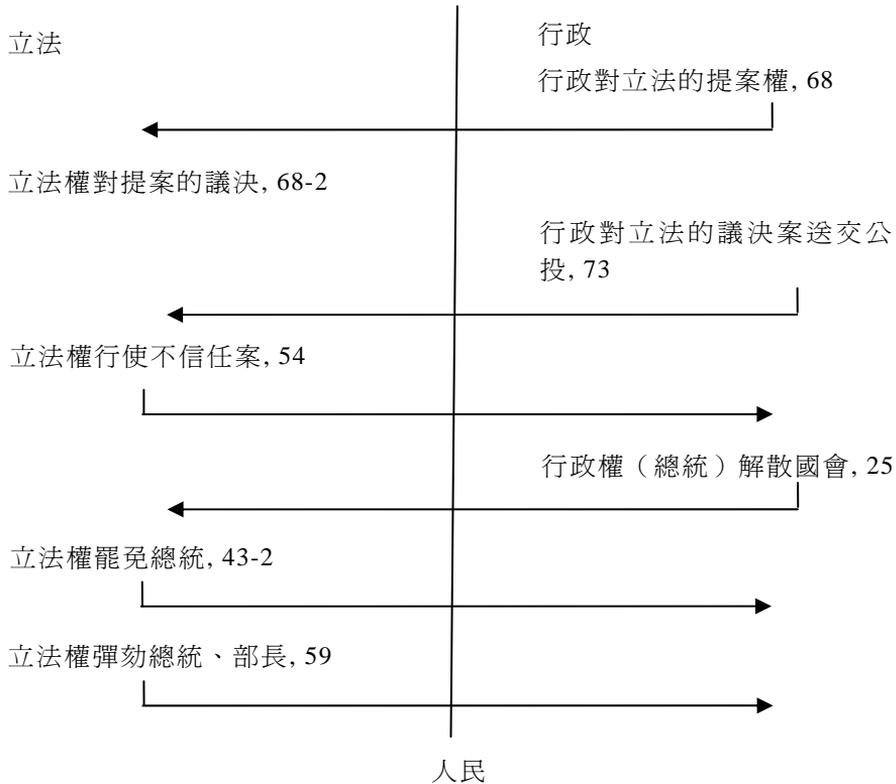
23. Preuß的直接民主也受到Weber的影響，Weber基於建立一個聯邦體制的基礎，認為如果要建立一個消弭普魯士霸權的新聯邦國家，任何形式的議會內閣制都無法完成，因為主權如果由議會執行，結果都會是成為普魯士透過議會宰制德國，而成為另一種形式的帝國延續，這成為直選總統作為實質上與象徵意義上最高憲政單位的思考來源（Mommsen, 1984: 337-340）。

24. Schmitt認為，這樣的思潮很大一部份是受到R. Redslob於1918年作品*Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und in ihrer unechten Form*的影響（Schmitt, 1928: 304）。

主體制的運行。²⁵ 對於新憲而言，雖然賦予總統憲政上一定程度的實質權力，但立憲者的想法是「備而不用」的角色，因為對威瑪憲法而言，希望把總統定位於民主體制之下，而不是一種群眾領袖的共和體制（*die demagogische Republik*）（Finger, 1923: 313）。不僅如此，由於 1918 年的革命同時具有反君主體制以及社會主義革命的色彩，革命的結果不僅是德皇的下台，也讓左翼的社會民主黨（SPD）、新興的德意志民主黨（DDP）、加上強烈宗教色彩的中央黨（Z）組成了 1919 年首次的聯合政府，顯見當時社會主義浪潮在德國的形成的主流影響。這樣的政黨結構，更讓制憲者對於法國第三共和的運作經驗感到壓力，因此希望透過直選的總統一方面滿足直接民主的價值，二方面能以人民意志來制衡與防止議會民主的傾斜。²⁶ 此外，與法國不同的經驗是，德國長時期以來慣於一個強大的行政權威領導，對於王權的權威雖然不是以君王的方式保留下來，但在直選總統身上卻看到至高與完整的行政權威得到延續（Friedrich, 1933: 186-187; Rogers et al., 1932: 323）。總統作為直選民意的產物，並且擁有實權，滿足了元首的重新界定以及對一個明確的行政權威的延續。這也是當時德國歷經對外戰敗以及內部的革命之後，人民渴望於一個強有力的行政領導的結果。事實上，威瑪共和在歷經前幾年的混亂之後，1925 年和 1932 年選出的 Hindenburg 總統，具有一次世界大戰的戰爭英雄背景，也顯示德國人民仍存在一個對於強人領導，能夠帶領德國走向戰後重建與穩定的希望。

25. Preuß 不僅擔心社會主義的民主被資本主義所取代，也認為法國第三共和的政局混亂肇因於議會獨大的憲政設計。因此，為了避免法國經驗的重演，在內閣制的精神之下加入了總統的直選以及賦予解決僵局的權力，請參見 Preuß (1926: 426-427)。而 Weber 則認為，總統仍需要議會多數支援才能保有完整的權力，以避免總統依其個人的政治意志治國。因此，在同一個時期議會內閣制的精神也必須被保留下來（Mommsen, 1984: 341-342）。當時的歐洲，芬蘭與愛沙尼亞也做了類似的制度設計，請參見（Mitchell, 2002: 167-168）。

26. 對於制憲者希望以總統作為制衡國會的角色，許多作品均有提及，例如 Heiber (1993: 33)；Friedrich (1933: 188)；Rogers et al. (1932: 328-329)。



圖二 行政與立法在威瑪憲法中的制衡設計

資料來源：Schmitt (1928: 197).

在德國的處境方面，如前所述，德國在德皇威廉二世退位後，建立一個民主國家是美國及當時列強的主要目標。既然透過國際與社會壓力促使德皇下臺，如何解決國家元首的問題就與民主的訴求合併在一起處理。因此，最終的憲政設計是以總統取代德皇，並以全民直選來反映民主的價值。其次，戰後的德國面臨與戰勝國的簽約，國內也面臨嚴峻的社會挑戰，包括左派的社會主義革命與南部部分地方政府的獨立運動。為了確保行政權的效率、國家的統一，並且應付隨時發生的緊急危機，制憲者也賦予民選總統實質的憲

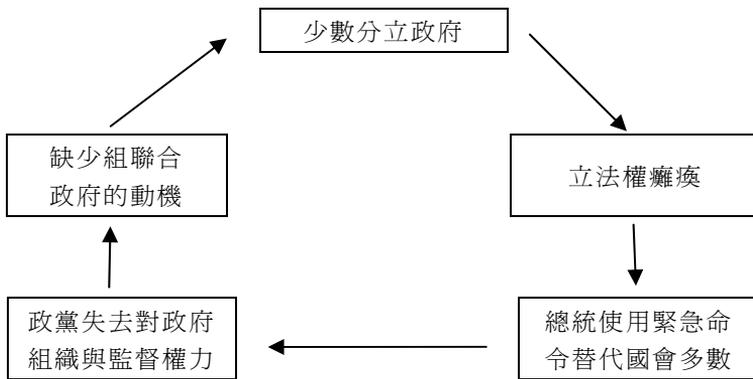
政權力，包括憲法第四十八條的緊急命令權（*Notverordnungen*）、內閣任命與解散權、國會解散權、發動公民投票權等。一方面透過實權元首來象徵國家的統一，另一方面也賦予行政權一定程度的實權以期能迅速並有效的處理當時社會的危急狀態。不僅如此，從普魯士時期就開始運作的議會政治，也因應當時歐陸主流的民主價值（主要是英國與法國的議會內閣制）而保存下來。已經具有運作基礎與經驗的政黨政治，加上在帝國時期就已經存在的國會經驗，使憲法中也存在議會內閣制的設計。因此，本文的第二個解釋在於：「當元首的角色需要在民主化過程重新界定，而國家面臨嚴峻的國內外挑戰時，一個民選而具有實權的總統是最後的產物，加上早已存在的國會經驗與政黨政治，就成為半總統制的雛形架構，而最終表現出來的制度結果則依賴於制憲者的細部設計。」

(三) 運作的類型與過程

接著要探尋的問題在於，半總統制的民主共和建立之後，威瑪共和為何陷入高度的政潮起迭與極為不穩定的憲政運作？由於半總統制是由總統、國會與總理三個有實質影響力的憲政元素所構成，因此當總統、總理、國會這三個權力頂點都沒有交集時，呈現半總統制運作中最紛亂的類型。由於總統與總理分屬不同政黨，已經使得行政權二元化，再加上國會缺乏穩定的多數，又使得立法權無法有效運作，因此在這種情形下，總統、總理競逐主導權力。若憲法賦予總統在人事任命上的權力是絕對自主的，則總統自然具有較大的優勢。反之，若總理具有閣員任命與法案副署權，則總理成為足以抗衡總統的角色。這個類型的憲政運作也是最不穩定的，因為總理缺乏國會多數的支持，而國會也缺乏多數來抗衡總統，總統容易憑藉憲法賦予的人事權力來解散國會或內閣，造成國會改選與政府更迭的頻仍。威瑪共和成立後從 1920 至 1930 這十年間的憲政運作是屬於此類。雖然期間曾經歷經五年的黃金時期，但這僅只是外交上的突破與經濟上的成長所導致的，並不是制度上的穩定運作。不僅如此，即使是在 1930 年以後出現的「總統內閣」（*Präsidentalkabinette*）

時期，也因為國會沒有穩定多數而無法給予內閣有效的支持，使得行政權幾乎完全限於總統的緊急命令，而政治運作也較為不穩定，而一旦總統與總理形成衝突的局面時，民主就出現存續的危機。

Skach 以總統與總理的多數與否加上兩者的一致與否區分半總統制為三種類型：穩定多數（consolidated majority）、分裂多數（divided majority）與少數分裂（divided minority）（Skach, 2005: 15-21）。他並認為威瑪的混亂是因為多黨體系下立法權的不彰，使得行政權使用緊急命令代替立法來施政。而這更減少政黨在國會中組織穩定多數的誘因，使原本就已經落入少數分裂的情況更加惡化（少數分裂的惡性循環請參見圖三）。



圖三 威瑪共和少數分立政府的惡性循環：

資料來源：Skach (2005: 54).

事實上，由於威瑪共和的多黨體系，總統一旦宣佈動用緊急命令權，國會也難有過半的決議要求總統停止行使。依據經驗，整個威瑪時期議會針對總統的緊急命令權曾有多次提案要求終止，但只有 1921 年和 1930 年兩次成功獲得過半數的通過（Rogers et al., 1932: 581）。相反的，至 1932 年 9 月為止，一共有二百三十三條法案是總統依據緊急命令權來制訂的，其影響不可

謂不大。²⁷ 至此我們發現，公民投票或是緊急命令權的行使，對於一般的憲政設計而言，是用來化解分歧，或是進行重大決策的途徑。但在威瑪共和時期，受到國會因多黨林立而亦是效果不彰的影響，一般的民生法案，或是執政者要推行的政策，往往透過總統發佈緊急命令或是直接透過公民投票來作為執行的依據。此舉使得威瑪的憲政運作在行政與立法上不僅高度不一致，更出現失衡的狀況。因此，本文的第三個觀點在於：「權力多元化的結果，使總統從憲政中的預備角色變成主要的決策角色，而國會的紛亂加上總統權力的絕對性則是無法落實內閣向議會負責的關鍵因素。使得分立政府、少數政府乃至於罕見的總統內閣都在威瑪可以得見。」

(四) 半總統制為何崩潰？

最後，本文要回答的是半總統制的運作為何以轉型成為獨裁作收？觀察威瑪的發展歷程可以發現，這部半總統制的憲法帶領德國度過 1918 年的革命浪潮與第一次世界大戰戰敗的危機，甚至創造 1924-1929 年這五年的穩定，不僅克服經濟上的通貨膨脹，也順利度過初期的戰債壓力與法國、比利時在入侵魯爾工業區的外交問題（Ruhr Occupation）。²⁸ 德國在 1918-1924 年所面臨的國家危機絕不亞於 1929 年發生的經濟大恐慌，但威瑪卻沒有在 1924 年崩潰，而是在 1933 年。即使以 Adolf Hitler 的崛起為討論對象也可以發現，Hitler 早在 1920 年初期就已經在德國政壇積極謀求執政，甚至發動啤酒屋政變，但都無法取得政權終結威瑪，而是遲至 1932 年才迅速崛起，並在 1933 年以崇尚法西斯主義的第三帝國終結了第一次進行民主嘗試的威瑪共和。為

27. 關於總統經由緊急命令權而發佈的二百三十三條法案完整內容，請參見 Rogers et al. (1932: 583-594); 而至 1933 年 12 月 31 日止，總共有 254 條法案是總統以緊急命令發佈，其中 1919 至 1925 有 136 次，1930 至 1933 有 109 次，顯示威瑪之初與共和末期其行政依賴總統緊急命令的嚴重程度，請參見 Gusy (1991: 50)。

28. 法國、比利時於 1923 年 1 月 11 日入侵並佔領德國魯爾工業區，此事並導致當時的總理 Cuno 下台，由 Stresemann 入替。Cuno 處理魯爾工業區事件的軟弱，也使當時的 Hitler 呼籲顛覆威瑪共和，並發動著名的慕尼黑啤酒館政變（1923 年 11 月 9 日），請參見 Nicholls (2000: 99-101)。

何威瑪的半總統制可以克服共和肇建初期的政治與戰敗危機，卻無法化解1929以後的經濟危機？和這部憲法的運作有何關係？這是第三個假設所要回答的問題。

整體而言，威瑪共和的制憲者依據理想和傳統設計出半總統制，是希望以這部憲法帶領德國走過戰敗的艱困時期。因此，制憲者不斷強調總統的「預備角色」，憲法所賦予的權力被預期是用來解決緊急狀況或是解決憲政僵局，而主要的行政與立法關係仍由總理組織的內閣與國會為主。然而，現實的憲政運作卻非如此。受到國會中政黨林立，組織穩定的多數內閣十分困難的影響，內閣與國會的關係在威瑪的經驗中極其脆弱。加上威瑪從創建開始，就面臨嚴重的國家危機，行政權的效率過低事實上並不利於這個身處內憂外患的新興民主國家。因此，憲法賦予總統緊急命令權、解散國會權等，這些備而不用的權力，反而成為威瑪共和賴以順利施政的法令依據。綜觀威瑪共和十四年的歷史經驗，一共歷經了九次的國會改選以及二十一任的政府更替，而從1919年10月起至1933年3月止，總統頒行的緊急命令權更高達254次，這些都是極其罕見的歷史經驗，證明了威瑪共和的行政權必須依賴總統以非常手段來實施的窘境。儘管如此，威瑪依舊創造了德國在第一次世界大戰後從1924-1929年長達五年的穩定時期。那麼，制度與民主體制的崩潰究竟有何關連呢？而1923年與1933年的制度出現了什麼樣的變化呢？

就制度設計而言，先前第三個假設的部分已經談到行政與立法的失衡、國會的紛亂造成權力分散的影響，到了1930年出現總統內閣的調整，更是促使國會失去對行政權制衡力量的最後關鍵。檢視威瑪共和的憲政運作，可以以1930年為界分為兩個階段，該年聯邦政府因失業保險政策（Arbeitslosenversicherung）失敗而於3月27日提出內閣總辭，²⁹ 這次總辭後Hindenburg總統動用緊急命令權，不顧國會多數的生態來組成新的政府。

29. 關於失業保險的改革政策，當時的總理 Hermann Müller 本來是要藉由總統的緊急命令權強行推動，但 Hindenburg 總統卻拒絕授權總理，因此 Müller 政府等於缺乏國會多數，也失去總統支持，而在3月27日總辭。

從 1930 年 3 月 30 日的 **Brüning** 政府組成開始，政府負責的對象由國會移轉到總統身上，開啓威瑪「總統內閣」的時期。這裡有兩個制度設計發揮了很大的影響，一個是總統絕對自主的人事任命權，一個是總統緊急命令權配合國會無法形成有效多數加以否決的設計。**Hindenburg** 總統依據經驗，明白緊急命令權的實施除非國會否決否則是一個施政的捷徑，而制度設計雖然賦予國會追認的權力，但如前所述，威瑪不設門檻的純粹比例代表制卻使國會難以有效形成多數，因此當 **Hindenburg** 屢次任命閣揆難以成功之後，也只好被迫選擇 **Hitler** 及其領導以反體制為訴求的政黨來終結威瑪憲法。換言之，半總統制的運作在威瑪等於出現了兩種類型的轉換。原本設計的半總統制憲法中，總理施政的負責對象是依據民意產生的國會，但由於多黨體系導致國會難以形成有效的多數，使得總理與國會的權責關係難以落實。1930 年的總統內閣，將總理的負責對象由國會轉移到總統，這使得已經具有龐大權力的總統更具有宰制權力，國會對行政的監督權也幾乎完全喪失。到了 1933 年，當 **Hitler** 成為總理的同時，通過授權法正式終結了國會的立法與監督權力，反體制政黨掌握了所有的國家權力以後，民主的崩潰也成為必然的結果。對於 **Hitler** 的上台，是很多因素交替的結果。除了制度設計提供行政獨裁的條件之外，有幾點原因也是促成 **Hitler** 執政的條件。首先，**Hindenburg** 總統在總統內閣時期所做的組閣嘗試幾乎完全失敗，包括 **Brüning** 兩次組閣、**Papen**、以及 **Schleicher** 等，短短的三年之間有四次的組閣嘗試，甚至三度解散國會。如此極度不穩的政治運作，不但使 **Hitler** 與極右翼的支持度日益高漲，也嚴重打擊共和政府處理憲政危機的能力與威信，迫使最後仍舊以任命 **Hitler** 為總理來謀求暫時的穩定。³⁰ 其次，共和派人士在關鍵時期的軟弱，**Hindenburg** 的日益年邁等，也使 **Hitler** 與其黨羽能夠愈發肆無忌憚的要求執政。當時社會與群眾對於一個穩定政局的渴望，以及希望出現替代 **Hindenburg** 的政治強人，也是有利於 **Hitler** 能夠上台的因素。

30. 關於總統內閣時期的政府組成與國會解散的過程，請參見郭恆鈺 (1999: 145-189)。

就歷史情境而言，威瑪雖然歷經了 1924-1929 較為穩定的五年，基於當時外長Gustav Stresemann成功讓「道斯計畫」（die Dawes-Plan）付諸實行，解決戰後一直困擾德國的戰債與通貨膨脹問題，也解決法國佔領魯爾工業區所帶給政府龐大的壓力。³¹ 然而，1929 年因為國際大蕭條的爆發，加上外長Stresemann死亡，道斯計畫驟止。取而代之的是「楊格計畫」（die Young-Plan），重新要求德國支付每年巨額的賠款金額。雪上加霜的結果，使得德國經濟瀕臨破產，政府無力解決經濟危機，因而演變成難以解決的政治危機。經濟的大蕭條加上楊格計畫的實施，讓德國第一次世界大戰後的艱困處境再度惡化，政府一方面嚴重依賴總統的緊急命令才能順利施政，所謂的「總統內閣」也因而產生，已經極其脆弱的行政與立法關係在 1930 年之後因為制度上的調整而徹底瓦解，由總理領導的政府不再向國會負責，而總統的行政權力也在掌握了總理之後完全獨大。這使得同樣具有民意基礎的國會幾乎喪失功能，最重要的是已經無法監督行政權力。終於，當Hindenburg選擇與Hitler妥協，並在Hitler主導下，通過了授權法而正式將威瑪送入歷史。經濟的危機從威瑪的誕生開始就一直扮演著危及國家生存的危機，雖然這個問題始終困擾威瑪的民主運作，但沒有制度上的發酵空間，也不至於造成民主的崩潰。1933 年的經濟危機並沒有比 1923 年的通貨膨脹來得嚴重，但 1933 年的制度條件，在凍結國會與行政權獨大的情況下卻使得民主運作缺乏彈性。本文認為，威瑪的半總統制在 1930 年進行次類型的轉換，使得國家的經濟危機在轉換成政治危機之後，無法再像 1923 年一樣由國會和總統以彈性的作為來因應，而是在凍結國會後隨即終結了德國第一次的民主嘗試。

31. 道斯計畫是美國財經專家 Dawes 所提出，並於 1924 年在倫敦會議上被列強所接受採用。主要內容在於列強對德國的戰債索賠改以分期付款方式執行，並貸款給德國進行經濟重建。而德國則以公營企業例如鐵路經營作為質押。這個計畫甚至被當時的外長 Stresemann 視為「在黑暗中解救德國的一線曙光」，因為道斯計畫成功要求法國歸還魯爾工業區，並獲得貸款解決當時通膨的壓力，讓政府獲得人民支持進而取得短暫的穩定，請參見 Wright (2002: 271)。

威瑪憲法的終結與總統沒有適當扮演守護憲法的中立者角色有密切關係。如前所述，制憲者賦予總統實質權力與民選基礎，是希望總統在憲政秩序出現爭議時，適時的代表全體德國人扮演仲裁者的角色，並藉此維護憲政秩序的穩定與憲法的存在。事實上，在威瑪共和的第一任總統Ebert與後來的總統Hindenburg都曾經以「憲法的守護者」(der Hüter der Verfassung)自居，而威瑪憲法也是據此為目的來建立一個以直選總統為基礎，並藉此為「全體人民的象徵」(Appell an das Volk)來對抗社會中握有龐大經濟權力團體的民主模式(Schmitt, 1931: 159)。³²威瑪建立之初，經濟、外交甚至國內左派與右派激進革命份子的抗爭嚴重危及民主的存續，但透過國會與總統的雙重民意，加上總理向國會負責的彈性設計，使得民主仍可以勉力支撐，甚至經歷1923年的通貨膨脹。但是當憲政秩序在1930年改變，使得內閣不再向國會負責，而總統介入並且主導施政成為常態時，威瑪的崩潰也像第二帝國在第一次世界大戰後的崩潰一樣，成為何時的問題而非會不會的問題。不僅如此，因為行政獨裁的結果是由主張推翻民主的納粹取得完全政權，因此民主體制也難以在行政權獨大的情況下維持。終於，當威瑪的國內外處境惡化，缺乏國會多數支持的政府無法有效施政，使得總統介入的頻率增加，加上反體制政黨的執政下，威瑪最終以法西斯的極權結束了半總統制的民主體制。因此，本文的第四個觀點在於：「制憲時亟欲解決的國家危機持續惡化，加上國會始終無法凝聚穩定的多數，致使總統權力遠遠凌駕於國會之上，更在制度調整後凍結國會而成為政獨裁。另一方面，反體制政黨的存在與執政，則是最後民主崩潰的導火線。」

(五) 小結：威瑪的理論意涵

本文的四個假設分別構成德國威瑪從共和的決定、憲法的制訂、運作到

32. Redslob (1918) 也認為，應賦予民選的總統解散國會之權力，以象徵總統代表全體人民為主權的執行者，而非國會 (Redslob, 1918: 6)。

轉出成爲法西斯極權政體，透過歷史文獻的分析就四個假設逐一驗證與論述，從制度設計的層面瞭解半總統制在威瑪的出現、運作與結束。就理論層次上而言，本文在制度設計的部分強調半總統制的設計主要在於兩個部分。在總統方面，若是需要解決元首問題（例如廢除君主制、獨立建國等），基於對直接民主的信仰，往往透過直接民選的設計產生總統。除此之外，轉型時期面對的嚴峻環境使得制度上也會賦予這個民選的總統一定程度的權力，以應付國家的危機。因此，民選而有實權的總統成爲這類國家常見的選擇。其次，在對國會負責的政府方面，本文認爲，這是基於社會上原本就存在一定程度的議會運作經驗，加上已有運作基礎的政黨政治（例如威瑪、台灣、法國第五共和等），否則就是存在對「議會民主」的信仰，認爲議會民主的精神是民主實施的必要條件（例如中東歐、前蘇聯國家等），使得議會內閣制的設計也成爲常態。這樣的經驗不僅解釋了威瑪選擇半總統制的原因，也同樣適用於當代選擇半總統制的許多個案。例如 1958 年的法國第五共和，就是因爲阿爾及利亞的軍事危機，加上第三、第四共和的議會民主經驗，使得第五共和轉爲半總統制的嘗試。而 1997 年的台灣，民主轉型後持續存在的認同問題與中國大陸的威脅，加上九〇年代初期就展開的國會與政黨政治發展，也使九七年的修憲轉型成爲半總統制的嘗試。甚至大多數的中東歐與前蘇聯國家等，也是因爲必須重新選擇元首，加上國家創建面臨的經改與政治壓力而設計一個實權的民選總統。再加上對歐洲形式議會民主的信仰，使得半總統制成爲建國後的憲政選擇。³³從威瑪的經驗上，本文希望能夠具體的將這個過程描繪出來，解釋選擇半總統制的過程和環境因素。與大多數強調階級妥協、理性抉擇的文獻相較之下，這樣的解釋更實際的指涉了爲什麼憲政選擇在妥協和理性抉擇的結果下會是半總統制而非其他類型。

其次，就半總統制的憲政運作而言，無論是政黨體系、總統權力大小、

33. 這些新興民主國家共同的條件就是重新界定元首的產生、並且面對國內或國際上的壓力、而同時又具備國會的運作基礎或是信仰行政向國會負責的政治價值。關於這些國家個別的討論，在論文中會進一步提出比較的觀點。

行政與立法關係等，本文認為，半總統制的制度設計可以從總統、國會與總理三者之間權力集散的程度作為單一面向的變數來合併處理。這樣的分析途徑無論是處理政黨體系中的兩黨或是多黨制、立法行政關係的一致政府或分立政府、政府在國會中的席次是少數或多數基礎等，都能放在同一個面向中來比較。而就威瑪的經驗我們也發現，權力的行使單位在政黨屬性上愈一致，無論總統權力的大小與政黨體系的多寡，半總統制都能較為穩定的運作。相反的，這些行動者越分散，意味著擁有實權的總統與內閣關係緊張、政府與國會關係又不良、甚至連國會也無法形成多數來穩定運作，則容易陷入政治不穩定的僵局。

最後，半總統制的轉出方面，回到前兩個假設上觀察，當憲政設計時所面對的國家危機持續惡化，加上運作過程是權力的持續分散時（總統、總理不一致加上國會紛亂缺少穩定多數），受到國會沒有凝聚多數能力的影響下，容易轉出成為行政獨裁或是以總統宰制來維繫脆弱的民主。這種情況像是本文分析的威瑪、目前的俄羅斯或是台灣等，都有這樣的趨勢。在這裡，所謂的危機持續惡化或是權力持續分散，並沒有經驗上的法則告訴我們「持續」的時間必須要有多長。每個政體的出現都會有基本的壽命，很難定義這個持續應該會是多長的月或年。本文所要強調的是，存在的危機或是分散的權力體系如果是政權運作的常態，將不利於半總統制的運作，特別是議會民主的部分。因為危機的存在意味者總統對緊急命令或是舉行公投的仰賴性持續存在，而權力的分散則意味者國會難以有效監督行政權，甚至難以凝聚國會中的多數。反過來觀察，當國家的危機順利解決或獲得舒緩，表示需要以緊急命令來施政的機會減少，而權力運作上又因為國會與行政的權責關係落實而較趨於一致時（國會存在穩定多數，而總理領導的政府向這個多數負責），無論總統權力大小、或是政黨體系的多寡，都可以過渡（換軌）成趨於議會內閣制的憲政運作，即便是在總統優位或是共治的情況下，也因為國會的穩定與有效運作而能使民主制度穩定與持續。這種情況例如芬蘭、奧地利、葡萄牙、法國等。

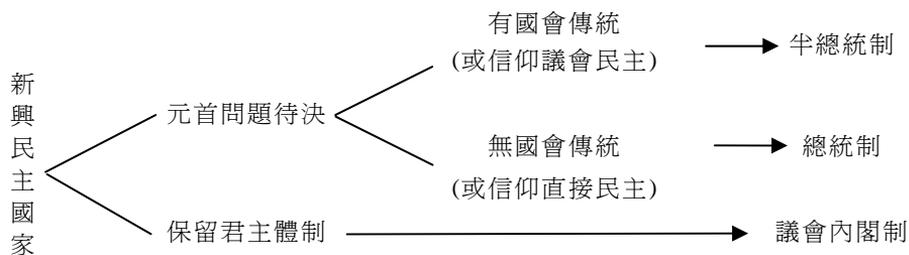
這四組理論假設中，第一和第二個理論意涵是用社會經濟的條件來解釋制度和體系的形成，而第三和第四個則是用制度來解釋體系的運作和轉出。換句話說，在第一和第二個假設部分，半總統制的設計是本文要解釋的果；而第三和第四個假設部分，半總統制的次類型變化則是本文要用以解釋政治運作的因。總結這四組假設在理論上的意涵與威瑪的個案經驗可以如表五所示。

表五 本文的理論意涵與威瑪個案的假設

假設	理論與個案	因	果
假設一 為何是民主共和	理論意涵	階級妥協	新政體類型建立
	威瑪個案	中間偏左（社會黨）與軍人勢力結盟	民主共和
假設二 為何是半總統制 （上游）	理論意涵	民主化與解決元首問題並存 國家陷入危機 具有國會與政黨基礎	直選總統 總統實權 政府向國會負責
	威瑪個案	德皇下臺與建立民主政體 國際戰敗與國內分裂壓力 1848年以來的國會與政黨政治	總統直選 緊急命令、發動公投等實權 政府向國會負責
假設三 憲政運作 （中游）	理論意涵	權力集散程度	半總統制運作穩定與否
	威瑪個案	實權總統、國會分散、總理不向國會負責（權力分散）	少數分立政府（運作不穩定的半總統制）
假設四 a 偏向總統制或崩潰 （下游）	理論意涵	國家危機惡化 行政權強化與國會虛位化	行政獨裁、偏總統制運作
	威瑪個案 （俄、台）	大蕭條使經濟與失業問題惡化 建立總統內閣、授權法	民主崩潰
假設四 b 偏向議會內閣制 （下游）	理論意涵	國家危機減弱 國會與政府權責關係健全	偏向議會內閣制運作
	其他個案 （芬、奧等）	不同個案不同經驗	偏向議會內閣制運作

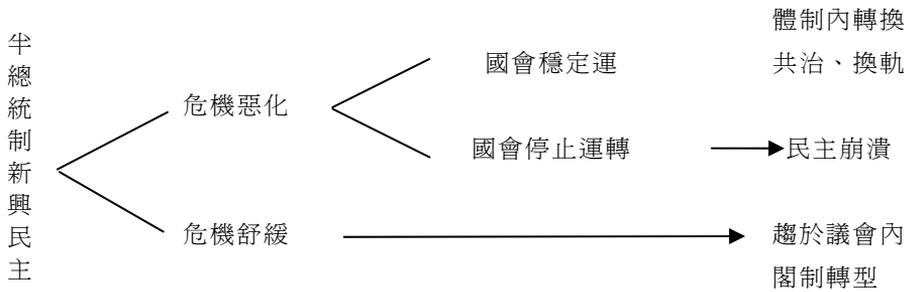
資料來源：作者自行整理。

這樣的一組理論假設對於當前憲政研究而言分別有不同的理論意涵。在制度設計的部分，本文希望能補充所謂的「理性抉擇」或是「階級妥協」的論點。這是當前用以解釋民主轉型或是制度設計時，相當常見的解釋途徑（例如本文文獻檢閱中的諸多作品）。本文在第一個理論假設上以威瑪的個案印證了政治力量妥協是民主共和取代帝制的原因，但接著在憲政設計的方面，這兩個概念提供的是觀察的層次，對於為何選擇或設計出半總統制的憲政卻無法解釋，這是本文在第二個理論假設上希望能夠以半總統制為對象提出具體的假設。至於第三個理論假設討論憲政運作的情況，當代多數的文獻從政黨體系、總統權力、行政立法的制度性關係與權力分配的集中程度等進行觀察，本文則是希望以權力集散的概念整合這些變數，以單一面向來合併這些變數進一步觀察半總統制的運作。第四個理論假設則是承襲第一個假設而來，對於半總統制的轉型至今因為完整的個案只有威瑪一例，因此在理論建構上也較弱，本文則是從第一個假設的變數出發，來觀察相同變數的變化下對於半總統制轉型的影響。這四個理論假設不僅分別對半總統制研究中的上、中、下游進行討論，另一個突破則是在於合併上、中、下游在單一個案中一起討論。當代對於憲政研究最常見的取向是鎖定在上、中、下游的某一塊來深入探討，但本文嘗試結合三個區塊，觀察威瑪的半總統制從進入、運作到終結，並且以制度作三者的的串連，希望能對憲政研究提出完整的觀察（進出半總統制的路徑如圖四、圖五）。



圖四 進入半總統制的路徑

資料來源：作者自繪。



圖五 轉出半總統制的路徑

資料來源：作者自繪。

除了理論意涵上的嘗試以外，威瑪的經驗對於新興民主國家而言也是極具啟發意義。如同本文一開始所敘述，當代許多的新興民主國家以半總統制為民主憲政的嘗試，而這些國家的民主運作穩定與否則成為民主化後眾所關注的焦點。德國的威瑪共和在 1919 年的經驗，對於當時的德國而言，也是第一次的民主嘗試，站在德國發展歷程的角度上，屬於標準的新興民主國家。因此，威瑪共和半總統制的建立、運作與崩潰，對當代新興民主國家而言也有著指標性的意義。研究威瑪的價值不只是在於它是極早以半總統制為憲政架構的個案，也是在於它是一個完整歷經民主制度創立、運作與終結的案例。就新興民主國家的角度而言，許多以半總統制為憲政嘗試的新興民主國家，他們在制度上與社會上的特徵更類似威瑪而不是法國（Skach, 2005: 9）。因此，「新興民主威瑪化」的研究也成為一個現實政治關注的子題之一。³⁴ 本文選擇威瑪作為研究的主要個案，就是希望重新以制度的角度詮釋這個新興的半總統制民主國家，不但希望在理論上有所貢獻，有希望能對當前以半總統制為憲政架構的新興民主國家（包括台灣）能夠有所啟發。

34. 例如柏克萊大學、胡佛研究中心等，都曾舉辦過對於俄羅斯是否會「威瑪化」的研討或是座談會。

參考書目

- Apter, David. 1999. "Finland." In Robert Elgie. ed. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Bahro, Horst H. 1999. "Virtues and Vices of Semi-Presidential Government." *Journal of Social Sciences and Philosophy* 11, 1: 1-37.
- Balderston, Theo. 2002. *Economics and Politics in the Weimar Republic*. New York: Cambridge University Press.
- Bastian, Sunil and Robin Luckham. 2003. "The Politics of Institutional Choice." In Sunil Bastian and Robin Luckham. eds. *Can Democracy be Designed?* New York: Zed Books.
- Bookbinder, Paul. 1996. *Weimar Germany: The Republic of the Reasonable*. New York: Manchester University Press.
- Carr, William. 1979. *A History of Germany 1815-1945*. London: Edward Arnold Press.
- Carr, William. 1991. *A History of Germany 1815-1990*. London: Edward Arnold Press.
- Cheibub, José Antonio and Fernando Limongi. 2002. "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered." *Annual Review of Political Sciences* 5: 151-179.
- Coram, Bruce Talbot .1996. "Second Best Theories and the Implications for Institutional Design." In Robert E. Goodin. ed. *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government." *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-187.
- Easter, Gerald M. 1997. "Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime

- Change in Russia and NIS.” *World Politics* 49, 2: 184-211.
- Elgie, Robert. 1999. ed. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2004. “Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations.” *Political Studies Review* 2: 314-330.
- Elster, Jon et al. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies*. New York: Cambridge University Press.
- Erdem, Ebru. 2001. “Geography of Institutional Choice: Presidential and Parliamentary Systems.” Field paper of Stanford University.
- Feldman, Gerald D. 1993. *The Great Disorder: Politics, Economics, and Society in the German Inflation 1914-1924*. New York: Oxford University Press.
- Finger, August. 1923. *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs: Der Verfassung vom 11. August 1919*. Stuttgart: Verlag von Ferdinand Enke.
- Friedrich, Carl J. 1933. “The Development of the Executive Power in Germany.” *The American Political Science Review* 27, 2: 185-203.
- Frye, Timothy. 1997. “A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies.” *Comparative Political Studies* 30, 5: 523-552.
- Fulbrook, Mary. 2001. *A Concise History of Germany*. New York: Cambridge University Press.
- Goodin, Robert E. 1996. “Institutions and Their Design.” In Robert E. Goodin. ed. *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge University Press.
- Gusy, Christoph. 1991. *Weimar- die Wehrlos Republik?* Tübingen: Mohr.
- Heiber, Helmut. 1993. Trans. by W. E. Yuill. *The Weimar Republic (Die Republik von Weimar)*. Cambridge: Blackwell Publishers.
- Horowitz, Donald L. 1990. “Comparing Democratic Systems.” *Journal of Democracy* 1, 1: 51-69.

- Horowitz, Donald L. 2002. "Constitutional Design: Proposals versus Processes." In Andrew Reynolds. ed. *The Architecture of Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Jacobson, Arthur J. and Bernhard Schlink. 2000. eds. *Weimar: A Jurisprudence of Crisis*. Berkeley: University of California Press.
- Jasiewicz, Krzysztof. 1997. "Poland: Walesa's Legacy to the Presidency." In Raymond Taras. ed. *Postcommunist Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kolb, Eberhard. 1988. Trans. by P.S. Falla. *The Weimar Republic*. Boston : Unwin Hyman.
- Lin, Jih-Wen. 2002. "Democratic Stability under Taiwan's Semi-Presidentialist Costitution: Implications for Cross-Strait Relations." *Issues & Studies* 38, 1: 47-79.
- Linz, Juan J. 1990a. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1, 1: 51-69.
- Linz, Juan J. 1990b. "The Virtues of Parliamentarism." *Journal of Democracy* 1, 4: 73-91.
- Linz, Juan J. and Alfred Stepan. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott and Matthew S. Shugart. 1997. eds. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Metcalf, Lee Kendall. 2000. "Measuring Presidential Power." *Comparative Political Studies* 33, 5: 660-685.
- Mitchell, Jeremy. 2002. "Political Institutions and Political Stability." In Dirk Berg-Schlosser and Jeremy Mitchell. eds. *Authoritarianism and Democracy in Europe. 1919-39*. New York: Palgrave Press.
- Mommsen, Hans. 1996. Trans. by Elborg Forster and Larry Eugene Jones. *The*

- Rise and Fall of Weimar Democracy*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Mommsen, Wolfgang J. 1984. Trans. by Michael S. Steinberg. *Max Weber and German Politics, 1890-1920 (Max Weber und die deutsche Politik, 1890-1920)*. Chicago: University of Chicago Press.
- Nicholls, A. J. 2000. *Weimar and the Rise of Hitler*. Hampshire: Macmillan Education Ltd.
- Pettit, Philip. 1996. "Institutional Design and Rational Choice." In Robert E. Goodin, ed. *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge University Press.
- Peukert, Detlev J. K. 1987. Trans. by Richard Deveson. *The Weimar Republic: The Crisis of Classical Modernity*. New York: Hill and Wang.
- Preuß, Hugo. 1926. *Staat Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte*. Tübingen: Verlag von J. C. B. Mohr.
- Redslob, Robert. 1918. *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und unechten Form*. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Robinson, Francis. 1996. *The Cambridge Illustrated History of Germany*. New York: Cambridge University Press.
- Rogers, Lindsay et al. 1932. "Aspects of German Political Institutions." *Political Science Quarterly* 47, 3: 321-351.
- Roper, Steven D. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same?" *Comparative Politics* 34, 3: 253-272.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*. 2nd ed. New York: New York University Press.
- Schmitt, Carl. 1928. *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker und Humblot.
- Schmitt, Carl. 1931. *Der Hüter der Verfassung*. Berlin: Duncker and Humblot.
- Shepsle, Kenneth A. 1996. "Political Deals in Institutional Settings." In Robert

- E. Goodin. ed. *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs*. Princeton: Princeton University Press.
- Stepan, Alfred and Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation." *World Politics* 46, 1: 1-22.
- Von Beyme, Klaus 2001. "Institutional Engineering and Transition to Democracy." In Jan Zielonka. ed. *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. New York: Oxford University Press.
- White, Stephen. 1999. "Russia." In Robert Elgie. ed. *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Wright, Jonathan. 2002. *Gustav Stresemann: Weimar's Greatest Statesman*. New York: Oxford University Press.
- Wu, Yu-Shan. 2000. "The ROC's Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation." *Issues and Studies* 36, 5: 1-40.
- Wu, Yu-Shan. 2003. "Triangular Interactions under Semi-Presidentialism: A Typological Exposition." Conference on *Semi-Presidentialism and Nascent Democracies*. 24-25 October 2003. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.
- Wu, Yu-Shan. 2005. "Appointing the Prime Minister under Incongruence." *Taiwan Journal Democracy* 1, 1: 103-132.
- 王文霞。1980。〈威瑪共和失敗之探討：由經濟發展談起〉。《成功大學歷史學系歷史學報》7：221-252。
- 王文霞。1984。〈威瑪共和的政治〉。《成功大學歷史學系歷史學報》11：127-170。

- 伍碧雯。2000。〈德國史學界對於「威瑪共和時期」的研究趨勢〉。《東吳歷史學報》6：185-198。
- 李永熾。1999。〈從協議會到國民議會：威瑪德國的考驗〉。《當代》140：28-39。
- 李鳳玉。2001。《半總統制下的總統干政與政府穩定》。國立台灣大學政治學研究所碩士論文。
- 沈有忠。2004。〈半總統制下的權力集散與政府穩定：台灣與威瑪共和的比較〉。《台灣民主季刊》1，3：99-130。
- 沈有忠。2005。〈制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例〉。《政治科學論叢》23：27-60。
- 沈有忠。2006。〈從帝國到共和〉。《問題與研究》45，1：29-51。
- 吳玉山。2000。《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析》。台北：五南出版。
- 吳玉山。2002。〈半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉。《俄羅斯學報》2：229-265。
- 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：中央研究院社科所。
- 洪茂雄。1990。〈威瑪憲法制訂過程與影響〉。《歷史月刊》31：25-32。
- 洪茂雄。1991。〈希特勒的黑手與威瑪憲法〉。《歷史月刊》40：104-109。
- 徐正戎、呂炳寬。2002。〈九七憲改後的憲政運作〉。《問題與研究》41，1：1-24。
- 郭恆鈺。1999。《德意志共和國史話》。台北：三民出版。
- 蔡宗珍。1999。〈威瑪憲法與政黨政治〉。《當代》140：75-76。
- 蔡宗珍。2002。〈關於威瑪憲法的幾點思考〉。翁岳生教授祝壽論文編輯委員會編《當代公法新論（上）》：605-630。台北：元照出版。
- 羅志淵。1969。〈威瑪憲法與威瑪共和〉。《憲法論叢》。台北：商務出版。

The Constitution of Weimar Republic: A Case Study of Semi-presidentialism

Yu-chung Shen *

The Weimar Republic, which emerged in 1919, was the first social democracy in the history of Germany, and its Constitution was considered very progressive for the time. However, it was only practiced for 14 years, ending by replacement by Hitler's Nazi regime. As a result, the Weimar Constitution occupies a special place in the history of constitutionalism. It not only had a major influence on the later development of the Basic Law in Germany, but has also been studied around the world. A special feature of the Weimar constitutional framework was the existence of the "semi-presidential government," integrating both parliamentarism and presidentialism. It established both a directly elected president with effective power as well as an independent cabinet responsible to parliament.

This paper explores the reasons why such a constitution was adopted in Germany at that time, how it worked in practice, as well as the reasons for its eventual failure. The significance of the lessons of Weimar has gained in importance over the past decade, because many newly emerging democracies, especially in the Central and Eastern Europe and the former USSR, have also adopted semi-presidential systems.

Key words: Weimar Republic, semi-presidentialism, presidentialism, parliamentarism

* Yu-Chung Shen, Ph.D Candidate, Department of Political Science, National Taiwan University.

