

# 憲政體制、政黨政治與選舉制度

吳 文 程\*

傳統上，對一個國家憲政體制的分類與運作主要是依據其憲法條文的規定來判斷權力之間的分立與制衡，但是隨著民主的發展，政黨的產生實際上已改變了原本憲法中對於權力間分立與制衡的規定，行政與立法間的緊密與區格往往是由政黨的性質，與政黨體制的不同來決定，同時，憲政體制的不同也會對政黨的組織與政黨的體系產生不同程度的影響，因此如果想要對一個國家的政制結構有深刻的瞭解，對於憲政體制與政黨政治間互動及影響的探討是必需而且重要的。

然而，政黨體系的產生與維持，選舉制度的不同又是一個重要的變項，不同的選舉制度往往也造就了不同的政黨體系同時對政黨組織的發展產生影響，因此，憲政體制、政黨政治與選舉制度三者間的關係其實是複雜而且相關的，本文的焦點即是對於這樣的三角關係加以探討，藉由對美、英、法三個不同國家間不同的憲政體制、政黨政治與選舉制度的討論期望能幫助我們更瞭解三者間的關係與三國實際的政治運作，同時也對我國現行的制度作一個比較，並對未來的展望加以討論。

## 一、前言

近代民主思想自西方發源至今已有一百多年，民主的觀念也產生了許多的演變，因而有所謂的「古典民主理論」與「現代民主理論」的區，儘管在理論上或有關注焦點的差異，然而；民主政治仍實際及客觀的標準，這些標準並非只是如「社會民主」或「人民民主」般美麗的詞彙能混淆，而是具體的表現在實際政治運作中一種制度的安排，在一般民主國家中指的即是憲政體制的設計，主要包括兩部分；一、關於人民權利的保障；二、中央政府職

---

\* 本文作者係東吳大學政治學系專任副教授。

權的劃分與限制，儘管，由於對權力間的分立與制衡有著不同的關係而可將憲政體制劃分為總統制與內閣制的差異，但是兩者的目的卻都一致，即在透過對人民權利的保障使人們能在多元的社會中自由的參與和競爭；透過對政府職權的劃分與限制使政府的權力不至專斷與無窮，然而，理論上雖然如此；但在實際的政府運作上我們卻可發現同樣是總統制的國家並不必然導致民主的產生，同樣是內閣制的國家在實際的政治運作上也有明顯的不同，美國著名的學者林茲(Juan Linz)和哈羅維茲(Donald Horowitz)在一層「總統制對內閣制的辯論」(Debate—Presidents vs. Parliaments)<sup>(註一)</sup>的文章中對於維護與鞏固民主的制度各自以不同的區域作為內閣制和總統制的佐證，這樣的辯論並不能為我們釐清究竟何種制度對於民主的鞏固最有幫助；但是卻告訴我們在實際的政治運作中除了憲政體制的區別外似乎還有別的因素值得我們考慮與探究，在諸多因素中，政黨也許是一個普遍而不可忽視的變項。

政黨是民主政治的產物，由於選舉權的普及使得政治人物在爭取廣大選民的支持時不得不透過一個有組織的團體加以動員，因此促成了現代政黨的產生，然而誠如政治學者艾普斯坦(L. D. Epstein)所言：「政黨是由各種環境條件而產生，但其一旦存在之後又變成決定政治生活的環境條件之一。」<sup>(註二)</sup>政黨固然是民主政治的產物；但是一旦政黨出現後民主政治的運作就非有政黨不可，這是因為選舉是民主政治中最核心的制度安排，透過選舉使得政府獲得合法性的基礎，同時也是公民參與政治，決定政府人事及施政方向的方法，而政黨在選舉的過程中則具有提名候選人及組織政府的功能，現代的公民由於分工日精於專業知識以外的訊息往往所知有限，因此在面對眾多良莠不齊的候選人時常常不知該如何抉擇，而政黨為了在選戰中獲得勝利對於候選人的挑選必須特別謹慎，如此一來選民即可藉著政黨的提名篩選再從中加以選擇；此外，政黨為了爭取選民的支持往往將選民間分散的意見匯集

---

註 一：Donald L. Horowitz, Seymour M. Lipset and Juan Linz. "Debate: Presidents vs. Parliaments", *Journal of Democracy* Vol. 2, 1: 73-91.

註 二：Leon D. Epstein, *Political Parties in Western Democracies* (New York: Praeger, 1967), p.218.

起來納入政綱之中以供選民選擇，而選民則可在政黨取得政權時根據其所提政綱判斷其施政作為以為下次選舉時支持與否的參考，透過這樣的程序「責任政治」才得以遂行。綜而言之，政黨在民主的會中實具有重要的地位，謝茲柯奈德(E.E. Schattschneider)曾說：「政黨並不是現代政府的附屬區，他們是現代政治的中心，並且在現代政治中扮演決定性和創造性的角色」，<sup>(註三)</sup>實是在為政黨下了一個很好的註腳。

然而，憲政體制與政黨之間是否有所相關？政黨是否是造成憲政體制在實際政治運作中產生差異的重大變項？學者李發特(Arend Lijphart)分析世界上全球二十二個穩定的民主政體，將其歸類為共識型民主(Consensus Democracy)和多數型民主(Majoritarian Democracy)兩種類型，前者以瑞士和比利時為典型範例，後者以英國和紐西蘭為典型範例。至於美國則被歸類為多數型民主政體。其中美國、法國第五共和及哥斯大黎加三個國家實施總統制，其他十九個國家均採內閣制。李發特亦同時指出，實施總統制的國家，有利於兩黨制的發展，其理由如下：

1. 總統選舉往往競選人數較少，最後形成一對一的對決，即兩大黨兩位候選人的競爭。許多國家施行的選舉制度，當一輪投票無候選人獲得絕對多數選票而宣告當選時，由得票較高的參與第二輪競選，因此鼓勵了政黨的合縱連橫，不論是簡單多數或絕對多數都有利於兩黨制的發展。

2. 當總統大選前後，若同時舉行國會選舉，則選舉結果往往呈現與總統選舉的結果相近的狀況，使得國會選舉出現兩黨競爭的局面。

3. 因總統選舉不可能採行比例代表制，乃選擇候選人而非選擇政黨，所以小黨很難透過比例代表制的完全比例受到保障。<sup>(註四)</sup>

從以上的分析，我們可以看出憲政體制的運作與政黨體系的關係可能呈現互動性之影響，在總統制下，總統所屬的政黨即為執政黨，在內閣制下，

---

註 三：E.E. Schattschneider, *Party Government* (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1942),

註 四：Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration* (Yale University Press, New Haven And London, 1979), pp.21-25.

議會中的多數黨才是執政黨，因此，在總統制下，任何一個政黨只要取得總統的職位便等於執政的地位，然而，由於總統的職位只有一個，具有零和的性質，同時，在多數投票制下，全國為一個選區，這些特性都使得總統選舉較易促成政黨間的聯合，而較內閣制更易促成兩黨制的實現，此外，除了這些憲政體制與政黨體系的互動，從上面的分析我們亦可看出選舉制度在其中也扮演了一個重要的角色。

首先，就憲政體制的運作與政黨體系的關係而言；一個體系，是由許多部分形成，彼此競爭、互動而產生的結果。政黨體系此一概念是以政黨之間彼此互動的關係做為分析的基礎，因而有許多學者簡單的以一個政黨體系中政黨的數目做為政黨體系的分類，再從這樣的基礎上分出一黨制、兩黨制與多黨制，這樣的分類固然淺顯易懂，但卻不能告訴我們在實際的政治體系中，這些政黨是否有足夠的力量發揮它們的影響力；亦或只是一個無足輕重的泡沫型政黨，同時也不能告訴我們在同樣是一黨制或多黨制的體系中為什麼會有許多的差異，因此，Sartori在數字的分類規則上又加以補充了「相關」(relevance)的概念及意識型態兩個標準，所謂「相關」的概念，指的是當我們以政黨的數目來劃分政黨體系時，我們首先要面對的問題是：那些政黨要列入考量？那些政黨可以不用考慮？區分的標準為何？Sartori提出「相關」的概念即是作為此區分的標準。

基本上，我們要判斷一個政黨是否「相關」，是否該納入計算，首先要問的即是這個政黨的「力量」大不大，力量的大小我們可從一個政黨在國會所獲得的議席數目和比例來比較，然而只有這樣的概念仍有它不足的地方，我們首先碰到的問題即是：如何界定大小的標準？一個在國會中佔有很多議席或很少議席的黨，我們可以很清楚的區辨出它的強弱，然而對大多數處在中間規模的政黨而言，我們並不能武斷的定下一個門檻來加以區分，其次，一個力量較小的政黨是否就真的如此無足輕重？經驗上的比較研究告訴我們未必是如此，如義大利的共和黨，在二十五年間它所獲得的選票大約皆環繞在2%左右，然而它卻是一個相關的政黨，因為它的存在維繫了聯合政府在議會中的多數，所以很明確的，我們還需要另一個標準來幫助我們判斷一個政

黨是否「相關」。

因此，除了力量的標準外，我們還要看一個政黨所處的「位置價值」(Position Value)來判斷是否相關，這又可分兩個面向來探討，對於一個具有執政的潛能(governing potential)的政黨來講，倘若它對政府在議會中多數的維持具有決定性的影響，不論它的力量有多小，它都是一個相關的政黨。而對於一個反體系的政黨(anti-system party)來講，雖然因其意識型態與中間執政的政黨距離甚遠，不可能參與聯合政府而成爲永久的反對黨，但是它是否是一個相關政黨則取決於它的出現會不會影響其他政黨競爭的策略，特別是會不會影響到體系內政黨競爭的方向和意識型態的距離，倘若如此，則此一反體系的政黨便具有勒索的潛能(blackmail potential)，那麼很明顯的它仍屬於一個不可忽視的相關政黨。(註五)

相關的概念使我們能清楚的區分在爲政黨體系作分類時，那些政黨要計算在內，什麼樣的政黨可以不用考慮，但卻不能進一步的告訴我們在傳統的一黨制和多黨制的分類中爲什麼仍有相當的歧異，因此，運用一個標準將這些歧異再加以區別就有其必要。在這裡，各政黨間的意識型態即是一個不錯的標準，(註六)透過各政黨間意識型態的距離(ideological distance)，我們可從多黨制中劃分出溫和多黨制和極端多黨制兩種類型；所謂溫和多黨制和極端多黨制的主要差異即在於在溫和多黨制下各政黨的意識型態差距不大，因此，儘管在多黨制下沒有一個政黨能夠單獨執政，但是所組成的聯合政府卻比在極端多黨制下所組成的聯合政府穩定，不致於倒閣頻仍。一般而言，極端多黨制具有以下幾個特徵：

1. 至少有一個相關的反體系政黨存在。
2. 雙邊反對，即在政治意見光譜的兩端各有一極端的政黨相互反對，而且兩者間的相互反對大於它們對中間的執政黨的反對。
3. 中間有一個或一個以上的政黨存在，使得治競爭成爲三角的競爭。通

---

註 五：Giovanni Sartori, *Parties and Party System* (Cambridge University Press, Cambridge, 1976), pp.119-124.

註 六：Ibid., p.126.

常主導聯合政府的政黨即位居政治意見光譜的中央。

4. 政治意見光譜的兩極化，社會分歧很深，共識很低，政府的合法性廣受質疑。
5. 政治競爭是屬於離心的競爭(*centrifugal competition*)，兩端以獨特的意識型態來吸引選票，使中間選票不斷的向兩邊流失。
6. 這樣的意識型態是與生俱來，根深蒂固的，並不會因為社會的發展而消失。各黨意識型態濃厚，距離日趨遙遠，政網政策厥然不同。
7. 兩邊不負責任的反對，由於兩端的政黨並無執政的可能，因此久而久之便產生不負責任的反對。
8. 過度的應許，在選舉時每個政黨都提出許多承諾，但事實上可以實現的資源則很有限。(註七)

溫和多黨制的特徵則有以下幾點：

1. 可供選擇的聯合，意即不管有幾個黨組成一個聯合，其它的相關政黨就組成另一個聯合，選舉時人民有兩個選擇。
2. 兩個政黨聯合，雖然相關政黨的數目和兩黨制不同，沒有一個政黨可以單獨執政，但是其他特徵則非常類似兩黨制。
3. 向心的競爭(*centripetal competition*)，各政黨的意識型態逐漸趨向意見光譜的中央，各黨意識型態日趨淡薄，距離日趨接近，政網政策日趨雷同。
4. 政治比較溫和，政局比較穩定，較少有政治暴力事件發生。
5. 兩個聯合輪替執政。
6. 缺乏一個相關的反體系政黨的存在。
7. 缺乏雙邊反對，只有單邊反對，溫和多黨制雖有兩個聯合，但政治並非兩極化。(註八)

藉由這樣的分類就能使我們明白，為何在不同的國家中，多黨制帶來的

---

註 七：Ibid., pp.132-140.

註 八：Ibid., pp.173-185.

結果和評價會有所不同，這主要即是因為我們不能僅以此一名詞來涵蓋差異極大的極端多黨制和溫和多黨制，同時透過兩者的區分亦有助於我們後文中對於選舉制度所帶來政治影響的探討。

此外，透過對一個政黨現在和過去意識型態強度(ideological intensity)的比較，可讓我們從一黨制中劃分出極權型一黨制(totalitarian unipartism)、威權型一黨制(authoritarian unipartism)及實用型一黨制(pragmatic unipartism)，也只有透過這樣從意識型態的區別才能讓我們明白，一個屬於一黨制的國家如何從非競爭性政黨體系過渡到一個意見表達自由和組黨自由的競爭性政黨體系。(註九)

透過這些分類的標準或有助於我們釐清政黨體系的全貌。然而，當我們在考慮憲政體制與政黨體系之間的關係時，我們所關注的焦點卻是在於政黨體系的不同是否會影響憲政體制中有關權力分立與制衡的設計，事實上，不論是一黨制、霸權黨制(hegemonic party)或是一黨優勢制(predominant-party system)，由於政權是由一黨長期持續的掌握，雖然在憲法條文中可能對權力分立作出相當的規定，但黨卻可以將政府的不同機構強固的連結起來，導致權力高度的集中，透過政黨的連結使憲法中行政與立法的分立形同虛設，同樣的，極端多黨制與溫和多黨制並不因為意識型態的不同而改變多黨制對分權與制衡的影響，有所差異的只是在極端多黨制中，由於有反體系政黨的存在，再加上各政黨間的意識型態差距較大，使得聯合政府的組成較不容易，同時立

---

註九：薩托利(Giovanni Sartori)將一黨制區分為(1)極權型的一黨制(totalitarian unipartism)，(2)威權型的一黨制(authoritarian unipartism)，和(3)實用型的一黨制(pragmatic unipartism)，極權型的一黨制有強烈的意識型態，高度的強制力和動員力，整個系統是集權的型態，不容許次級系統和次級團體有自主性，極權的統治者其行為是專斷而不可預測的。威權的一黨制它的意識型態強度較弱，擁有的動員能力和汲取能力，傾向於一種排它性的政策，它雖不容許次級團體的自主性，但事實上卻容忍次級團體，特別是非政治性團體，擁有某種程度的自主，威權的統治者其行為雖然也是專斷的，但卻有其範圍的限制，同時也是可以預測的。實用型的一黨制在前面兩種類型的特點上都相當鬆弛，它具有包容性和整合性的政策傾向，在此類型中，對次級團體的自主性是相當開放的，同時亦允許次級團體有其自主性，統治者的決定則要靠與各股勢力的協商來達成，有其法律上和制度上的範圍限制。

法部門對行政部門的監督亦較為嚴苛，這樣的結果導致了權力分立的加深，因此普遍而言，多黨制是有利於權力的分立與制衡，只是在程度上有所差異而已，因為在多黨制的聯合政府不僅要面對議會內反對黨議員的質詢，同時也要面對來自聯盟內部友黨的監督，總之，多黨制的存在往往意味著在現有的憲政體制所造成的權力劃分之上附加另一層的權力劃分。

兩黨制對憲政體制所造成的影響則較複雜；除了憲政體制會影響權力集中的程度外，政黨內部組織結構對權力集中的程度或權力分散的程度也具有影響的作用。在憲政體制方面，內閣制對權力劃分的安排明顯的較總統制模糊，而總統制則將行政與立法絕對的相互分開來，此外，不同政黨內部組織結構的嚴密或鬆散也會使得多數黨輪替時影響了憲政體制中的分權與制衡。在底下，我們將就英國與美國的情況加以討論；這兩個國家皆是兩黨制的典範，但是，兩國卻有截然不同的憲政體制，我們將透過對這兩個國家的研究來探討兩黨制與憲政體制間的關係，同時，我們也要看看擺盪於總統制與內閣制之間的法國第五共和的「混合制」，其憲政體制與政黨政治是怎麼樣的相互影響，並以此引申，簡單分析我國政黨和憲政體制運作的互動關係。

此外，就如一開始所提及的，選舉制度對政黨體系的形成也扮演一個重要角色，政黨論的大師杜弗傑(Maurice Duverger)對選舉制度與政黨體系的關係提出了著名的「杜弗傑定律」，他認為簡單多數一輪投票制有助於促成兩黨制，這是一條最真實的社會學定律，而絕對多數兩輪投票制和比例代表制則有利於多黨制的產生與維持。<sup>(註十)</sup>這些問題我們都將在本文中加以討論。對於憲政體制、政黨政治與選舉制度之間的三角關係我們可以初步的說：政黨的出現實際上已經改變了傳統上憲政體制的差異，政黨的組織與政黨體系的不同都會影響到行政與立法之間的分立與制衡；憲政體制的不同也會對政黨的組織與政黨的體系產生不同程度的影響，而政黨體系的產生與維持，選舉制度的不同又是一個重要的變項，不同的選舉制度往往造就了不同的政黨體

---

註 十：Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, translated by Barbara And Robert North, (University Paperbacks, Methuen: London, 1954), pp.216-228, 239-225.



系，同時也對政黨組織的發展產生影響，因此，憲政體制、政黨政治與選舉制度三者間的關係其實是複雜而且相關的，憲政體制與政黨政治之間互相產生關聯，而選舉制度則是透過對政黨體系與政黨組織的影響間接的改變了憲政體制中的分權與制衡。值得注意的是這三者間的三角關係並不是一種因果關係，只是一種傾向(tendency)，另外仍有一些其它的因素對三者發生影響，本文僅就三者之間的關係進行討論，對於其他因素的探討則不在本論文的範圍內。

## 二、英國政黨與內閣制之運作

西方民主政治的憲政體制可以分成三種主要類型：一、內閣制，二、總統制，三、委員制。而內閣制和總統制兩種憲政體制可謂涇渭分明，兩者有下列幾點主要的差異：

第一、內閣制的國家行政首長或稱首相或稱總理，他和其內閣閣員都依賴立法機關的信賴，議會可以利用不信任投票來倒閣，內閣也有解散議會，重新改選的權力；在總統制的國家，總統既是國家元首也是行政首長，總統有憲法上所規定的固定任期，在通常的情況下議會並不能迫使總統去職，只有在總統有嚴重失職的特殊情況下，議會才可以彈劾及罷免總統。

第二、總統通常是由公民直接投票選舉產生或透過總統選舉人團形式上間接選舉但實質上直接選舉的方式產生；而首相或總理通常是由議會中的議員推舉產生，（推舉的方式包括，議會全體議員選舉產生，或經多數黨議會黨團內部協調、妥協或選舉的方式產生，但通常不是由公民直接選舉產生）。

第三、總統制下的總統通常既是國家元首又是行政首長，但是總統和內閣閣員通常不能兼任國會或議會議員；但是內閣制下的首相或總理則僅是行政首長，通常不具有國家元首的地位，但是首相或總理及其內閣閣員通常也是國會議員。

第四、總統制與內閣制的分別，表現在政黨政治上即在總統制下總統所屬的政黨即為執政黨，國會中的多數黨如與總統不同黨則為反對黨；而在內

閣制下的執行黨一般都是議會中的多數黨。

總統制下的總統因為是由全民選舉產生，具有較大的民意付託，負有完全的行政責任，其內閣閣員均為總統任命，僅為總統的顧問或僚屬，內閣制下的總理或首相與其內閣閣員都是議會議員，也都是某個選區內的選民選舉產生，所以閣揆僅是「平等中的首位」(First Among Equals)，故相對於總統制而言，內閣制下的內閣政治責任較具集體性，由全體內閣閣員共同決策，共負政治責任。

形式上，英國所實行的內閣制，由內閣負責行政，議會負責立法，行政與立法分立，議會有行使不信任投票倒閣之權，內閣有解散議會重新改選的權力，二者互相制衡。表面上內閣要向議會負責，行政權好像要較立法權小，實際上，在議會裡面有個執行的多數黨存在，再加上英國的兩大黨都是組織嚴密、紀律嚴明的政黨，行政立法兩權已被多數黨結合在一起，根本不再分立、制衡，議會和內閣像是兩部機器，同用政黨這部馬達來推動，所以議會和內閣只是憲政的表象，實際運作權力的主體是政黨。(註十一)

英國兩大黨在組織上採取集權制，自中央到地方，各級層層節制，最後統一於權大位尊的黨魁。在這種一統的體制之下，一切最後決策權均集於中央；無論各級幹部或機構，莫不嚴守黨紀，以黨或黨魁的意志為其行為（特別是議會裏的投票）的依據。如以保守黨而言，中下級機構之決議和措施均須呈經中央核准之後乃可生效，全國最高權力機構之年會，其通過的政策和決策亦只送請黨魁參考，並無拘束黨魁之效力。

另一方面，英國是一個中央集權的單一國家，政黨的發展與活動亦以中央為主，以致英國政黨也就形成了中央集權的型態。而且，英國兩黨在議會內的組織與議會外的組織有著密切的關聯，由於英國是議會制或內閣制的國家，議會黨團逐漸變成英國政黨的權力和決策中心。以保守黨而言，遇有同黨議員不服從黨紀時，議會黨鞭得報告黨魁及議會黨團，予以議處；或則警告、或則開除黨籍、或則俟次屆改選時不再給予提名和支持等，方法不一而

---

註十一：Ibid., p.394.

足。

英國兩大黨（尤其是保守黨）的黨紀非常嚴明，無論其反對黨或執政黨，它們對同黨的議員或政務官，都能有效地加以控制。使得同黨議員依照黨的決策在議會中進行討論與表決，以便黨的主張成為政府的政策和法律，所以，英國兩黨對同黨議員之控制而言，其最有效的辦法是撤銷政黨對議員個人競選之支持。（註十二）

最後從英國實際政治的運作觀之，內閣之去留，全以其是否在下議院擁有多數之支持為轉移。在兩黨制之下，一旦甲黨內閣垮台，乙黨必然起而代之。因此就執政黨而言，任何議員當然不至拒絕支持同黨內閣所提出之法案。至於反對黨的議員，他們為了集中力量，否決執政黨所提出之議案，達成推翻內閣之目的，也都表現一致的立場。所以，英國會議員政黨投票情形，下議院通常都是兩黨尖銳對立，反對與贊成雙方形成百分之百的政黨投票。此乃嚴格黨紀與行政、立法兩權結合的內閣制運作下所造成的結果。

總而言之，由於英國憲政體制是行政與立法相結合的制度，所以英國兩大政黨的組織、結構和黨紀，乃趨向於黨紀嚴明，組織結構嚴密，層層節制的政黨特性。當然由於英國政黨的內部組織特性，是採集權與嚴格黨紀的組織，才使得英國內閣制行政與立法結合的憲政體制運作得以順利進行。政黨內部的組織結構、領導方式和憲體制運作相互影響，互為因果。所以，英國政黨黨紀若非常鬆弛，內閣制必然因倒閣頻仍而無法運作，若英國不是採行政和立法相結合的內閣制，英國政黨亦將不致有如此組織嚴密，黨紀嚴明的組織特性出現。

### 三、美國政黨與總統制之運作

美國政治學者Norman R. Luttbeg，曾指出：美國的治學者常常拿著理想

---

註十二：John D. Less and Richard Kimler, eds., *Political Parties in Modern Britain* (London: Routledge and Kegan Paul, 1972); Richard Rose, *Politics in England* (London: Mac Millan, 1985).

的政黨政治模型來衡量美國的政黨運作。並以爲理想的政黨政治，必須包含下列三點特性，才可以算是負責任的政黨政治。

1. 政黨對於國家各種重大議題，均應有明顯的立場，以供選民很清楚的抉擇。
2. 政黨應有足夠的紀律，使得每一個政黨的每一個候選人，及其當選的公職人員，均應遵守其黨的政策。
3. 在選舉中獲勝的政黨，可將其政策、意見付諸實施。而在野的政黨則成爲少數黨，無法將其政見付諸施行。(註十三)

事實上，美國的政黨是沒有嚴格的黨紀，與上述理想的負責任的政黨並不相符。美國政黨候選人當選之後並不堅持黨的政策，在國會中投票並不會絕對支持黨的政策。並不似英國政黨有嚴格的黨紀，對於重要的議題，執政黨和反對黨形成壁壘分明的形勢。究其原因，從美國政黨的組織而言，美國兩大黨在組織上採取分權制，其重心在各州。即以各州爲單位，各自形成政治上的一個獨立自主以及最高的權力，分別處理各州的黨務，決定各州黨的政策。在聯邦除了一個以主持選務爲基本職責的「全國委員會」之外，別無其它黨務機構可言。至於全國性的領袖則只有名義上的頭銜，並無實際的領導權。共和、民主兩大黨的全國委員會在組織、型態和權力方面，均只是「櫥窗裡的飾品」(A Window-dressing Body)<sup>(註十四)</sup>。美國兩大黨在中央既沒有統率全黨組織的機構以領導全黨活動以及制定全黨政策，各州黨部對於一切候選人及重大政策的決定，也沒有任何統籌的中央機關得以命令或否決。雖然在形式上，兩黨皆有全國委員會作爲最高的權力機構，但在實際上，兩黨的全國委員會僅僅是一種作爲地方性政黨組織的鬆散結合而已，缺乏實際的決策權力，使得全國委員會被譏稱爲沒有權力的政治(politics without power)。所以，美國每一大黨的組織型態都是封建的，在此制度之下沒有任何可以強

---

註十三：For a complete discussion of this point, see "Toward a More Responsible Two-Party System: A Report of the Committee on Political Science Association", The American Political Science Review <Supplement: Vol.44, September 1950, Number 3, Part 2>.

註十四：C. Rossiter, *Parties & Politics in America* (Cornell University Press, 1962), p.14.

制執行的信賴保證，彼此只有互相支持的道義責任，其內部乃呈近乎無政府的狀態。（註十五）

美國政黨組織上的特性，乃是由於憲政體制和政黨發展程序的產物。因為，美國是一個地方分權的聯邦國家，其最先形成的政治單位是州，聯邦成立之後，各州仍舊保有相當程度的自主權。此種體制的影響，美國兩大黨在發展上也是先有州的組織，然後才由各州的組織形成全國性的鬆散聯合。（註十六）

美國政黨除了自中央至地方之組織體系外，尚有國會內的組織系統，作為實際支配國家立法及監督國家行政之幕後力量。民主黨及共和黨在國會參、眾兩院均以黨員會議為最高權力機構，在人事方面無論國會兩院或院內政黨本身之一切重要職員都是由它選舉產生；在立法方面，各黨對於國會每一會期之立法政策及國會會議進行之步驟皆由它來討論決定。但是這些國會內的黨團組織，它們各自形成一個領導中心，對外既不服從全國性領袖之命令，亦不接受聯邦與地方組織系統之指揮，而且它也不是全黨的權力和決策中心，它不能指揮地方黨部。

最後就政黨對其從政黨員及議員控制而言，總統並不能控制同黨籍參、眾議員，此乃因三權分立和制衡的精神在美國的總統制下特別的彰顯。假若行政首長可以控制議員的投票，必將發生行政與立法兩權給合的現象，破壞總統制的特性和精神。政黨之所以無法有效控制國會兩院同黨議員，原因乃在：一、政黨的全國性組織極為鬆散，而議員是由各州選出，以致政黨對議員無法實施嚴格的黨紀要求；二、美國區域利益的衝突，使得國會議員在面臨黨的壓力和選民的期望之間，往往背棄黨的主張，順乎區域利益之要求。

---

註十五：Robert J. Huckshorn, *Political Parties in America* (Monterey, California: Brooks/Cole Publishing Company, 1984); C.P. Cotter and B.C. Hennessy, *Politics Without Power: The National Party Committees* (New York: Atherton Press, 1964).

註十六：Richard F. Fenno, Jr., *The President's Cabinet* (Harvard University: Cambridge, Mass, 1959), p.318.

註十七：Charles Jones, "congress and the Presikdency", in Thomas Mann and Norman Ornstein eds., *The New Congress*, (AEI: Washington D.C., 1981) pp.223-225.

由於政黨不能嚴格控制黨員，結果使美國國會的“政黨投票”(Party vote)成爲罕見的現象。(註十七)從表一中我們即可攬出此一現象，總統的提案並不會受到全體國會同黨籍議員的支持，但也不會受到全體國會反對黨籍議員的反對。

表一 國會議員支持總統提案比率：1966～1986

party of the president	year	Senate Democrats	Senate Republicans	House Democrats	House Republicans
Democrat	1966	57 %	43 %	63 %	37 %
Democrat	1967	61	53	69	46
Democrat	1968	48	47	64	51
Republican	1969	47	66	48	57
Republican	1970	45	60	53	66
Republican	1971	40	64	47	72
Republican	1972	44	66	47	64
Republican	1973	37	61	35	62
Republican	1974	39	56	44	58
Republican	1975	47	68	38	63
Republican	1976	39	62	32	63
Democrat	1977	70	52	63	42
Democrat	1978	66	41	60	36
Democrat	1979	68	47	64	34
Democrat	1980	62	45	63	40
Republican	1981	49	80	42	68
Republican	1982	43	74	39	64
Republican	1983	42	73	28	70
Republican	1984	41	76	34	60
Republican	1985	35	75	30	67
Republican	1986	38	79	25	66

Source : Party Polity in America, Sorauf and Beck, 1988, P. 415.

另外從美國的憲政體制而言，美國所實行的總統制，所有行政部門的政務官都是由總統來任命，不是由國會議員來兼任，所以就法制上而言，權力的分立是比較清楚，雖然總統沒有解散國會之權，國會也沒有倒閣的權力，總統任命內閣閣員、締結條約等需要參院的同意，總統對於國會所通過的法案如果不同意時，可以使用否決權，但是國會卻可以三分之二以上的多數來推翻總統的否決，所以行政立法兩權之間有相當的制衡。（註十八）假如有一個政黨同時掌握了白宮和參眾兩院，那麼也會造成權力的集中，但是由於這種形式上與法制上的權力分立，再加上美國兩大黨組織鬆散，毫無紀律可言，因此權力集中的程度，就遠遜於英國。另外有兩種情況，在美國的總統制是可能發生的，但在英國的內閣制則不可能發生，那就是白宮和參眾兩院分別掌握在不同的政黨手裡，這時因政黨之間的對立，等於是在形式上的權力分立之上附加了第二層的政黨分立，權力的分立和制衡就更加強化了。但是由於美國兩大黨的組織特性使然，權力的分立尚不至於達到敵對或政治癱瘓的地步。另外還有個現象是美國的參眾兩院有時也會分別掌握在不同的政黨手裡，這時候，白宮和國會中的一院的多數黨是同黨，權力的分立也會強化，只是不像參眾兩院都在反對黨手裡時那麼嚴重而已，這時的權力制衡會產生一種奇特的現象，那就是白宮和國會中同黨籍議員佔多數的一院連合起來，制衡另一院。當然在不同的時空情況下，總統的個人聲望也會影響權力的分散或集中，但無論如何，美國總統都不可能像英國首相那樣的集政黨、行政、立法三權於一身。（註十九）

總統制雖然在權力的分立與制衡上比較清楚，但是必須配合類似美國的兩黨制，特別是兩黨內部的組織特性：組織較鬆散、紀律較不嚴明，總統制的運作才能順暢，譬如當白宮與參院分屬不同政黨時，惟有在美國的政黨特性下，黨籍議員較不具黨性，參議院方有可能通過總統所提出之內閣人選

---

註十八：William G. Andrews, "The Presidency, Congress, and Constitutional Theory, (Paper presented to the American Political Science Association, September 7-11, 1971), pp.24-25.

註十九：Maurice Duverger, op.cit., pp.392-403.

（大都是和總統同黨籍）。

拉丁美洲等新興國家雖亦援用美國的總統制，由於政治文化的差異，以及這些國家大都是一黨制或一黨優勢制，往往導致強人政治的出現，或造成群眾型民粹政治及軍事政變的惡性循環。

是以，美國之總統制的憲政體制之所以能順利地運作，是必須有組織鬆弛，政黨紀律不嚴格的政黨組織特性的配合。而美國政黨之分權制度，各州獨立自主的組織型態，也是配合總統制和聯邦制的特性和精神，受到憲政體制的影響才有如此的政黨組織。

#### 四、法國政黨與憲政體制的運作

在瞭解了英、美兩國憲政體制與政黨政治的關係後，我們將要談談介於美國的總統制與英國的內閣制之間的法國第五共和的「混合制」。一九五八年所制定的法國第五共和憲法，是依照戴高樂的理念所制定，他的立法本意是要糾正第四共和時所產生的問題，鞏固行政權，限制立法權，同時將主管外交的權力交給總統，但是總統又不必負責實際政治責任，而由總理和其內閣向立法機關負責，並且憲法也將行政權交總統和總理分別掌管，所以總統掌有許多違反內閣制的權力，例如任免總理、舉行公民複決、解散國會、行使緊急特權……等。一九六二年，戴高樂又修改憲法，將總統的選舉方式從原先間接選舉的方式改為公民直接選舉的方式，使原本掌握極大權力的總統職權更加擴張。同時，法國第五共和雖採雙重行政首長制，但總理依法由總統任命，總理實際成為總統的屬員，假若總統和國民會議中的多數黨同屬一黨，且總統又是該黨的黨魁，在此情況下，由於總統在運用憲法所賦予的權力時並不會受到任何的阻礙，法國第五共和的制度往往變成事實上的「總統制」，而非「雙重行政首長制」，意即在：1. 憲法所賦予元首的特權，2. 總統由直接民選產生，3. 國民議會中有支持總統的絕對多數的三個因素下，法國的憲政體制其實是「君主式」的「絕對總統制」。（註二〇）

倘若，一旦總統與國民議會中的多數黨（多數聯合中的主導政黨）分屬



不同的黨派，由於內閣必須對國民議會負責，使得總統不得不任命與他不同黨的多數黨領袖出任總理，在此情況下，由於憲法對於行政權的歸屬沒有明確的劃分，總統往往必須尊重總理的決定，以利政事的推行，此時，法國第五共和憲法的制度就變得近似「內閣制」，但由於總統與總理的職位分別掌握在不同政黨手中，而這兩個職位又分別握有實權，實際憲政運作雖接近內閣制，然而總統並非完全虛位，總統仍可藉著內閣會議主席之職干預政事，因此學界往往將此時的法國第五共和政治稱為「雙頭馬車」或「雙頭政治」。

事實上，所謂「雙頭政治」，只有在一九八六年至八八年曾出現過，（今年大選結果又出現此一情況）一九八六年國會大選的結果，國民會議中社會黨的多數變為右派的多數，因此當時法國總統密特朗（社會黨黨魁）不得不任命一位右派的黨魁希拉克擔任總理。這使得先總統主政、總理執行的戴高樂的立憲構想被推翻，因為總統、總理各屬不同的黨派、雙方立場各異，所以這段時間才是真正的「雙頭政治」，但其實在這兩年的時間實際政治運作比較接近「內閣制」。一九八八年，社會黨重新在國會中獲得多數席位，又恢復了以前的「絕對總統制」。故實際上法國第五共和的憲政體制並非一種混合制或雙重行政首長制，而是一種交換輪替的制度，也就是在平時狀況下，總統和議會多數黨同黨時是「總統制」，只有在總統和國會的多數黨不同黨時才會轉變為「內閣制」或「議會制」，這種轉變或擺盪的癥結即在於總統所屬的黨派與國民會議中的多數黨派是否一致而定。

從這樣的轉變，我們可以瞭解到政黨政治對法國第五共和憲政體制影響之鉅，然而，第五共和的憲政體制對於政黨政治的影響亦是使得憲政體制能運作順利的關鍵因素。法國一向是一個多黨制的國家，在第四共和時，因為各個政黨間意識型態上差距甚大，再加上比例代表制的影響，在選舉時政黨無需聯合，因此使政黨間在議會裏的合縱連橫並不容易，第四共和實施內閣制的憲政體制下，由於多黨林立，議會中往往沒有一個政黨能握有絕對多數

---

註二〇：Frank L. Wilson, "Sources of Party Transformation: The case of France", in Peter H. Merkl, ed., *Western European Party Systems: Trends and Prospects* (New York: The Free Press, 1980) pp.526-551.

的席位，所以內閣時常需要由幾個不同的政黨共同組成，在這樣的情況下，常常由於在野黨的蓄意杯葛或在朝政黨間的共識不深而導致內閣的瓦解，同時，一個政黨只要在議會中獲得少數的席位，即可能參與組閣或有要脅內閣穩定的能力自然也阻礙了政黨間合併或合作的可能。然而，在法國第五共和的憲政體制中，總統的職位已不再是像內閣制下的虛位元首，總統本身具有相當大的權力，同時藉由公民直選的方式，更為總統的權力附加上了強大的民意基礎，倘若總統和總理又屬同一黨，相形之下，總理反而成為總統的屬僚，國會的權力也被大幅的削弱，因此，政黨間的權力競爭自然也就改變了方向，議會內的席位之爭已不若總統候選人的競爭重要，而競爭方向的改變也就意味著競爭政策的改變，由於總統的職位只有一個，再加上總統和國民議會議員的選舉都改採二輪投票制的影響，自然而然的使立場相近的政黨聯合起來，從而產生兩大派別的分野，政黨間的連橫成為可能，並使法國的政黨體系逐漸極端多黨制轉變為溫和多黨制，同時，也就是藉著左、右兩派的聯合與分別，議會中才能清楚的分出多數派與少數派，使得憲政體制的運作不會像以往一般倒閣頻仍，由此可以瞭解，法國第五共和的政治運作，實繫於政黨政治與憲政體制間的交互影響，而不是光明白憲法的要意即可清楚，唯有透過對兩者的觀察，我們才能真正掌握實際的運作情況。

## 五、我國政黨與憲政體制的運作

在探討了英國「內閣制」和美國「總統制」，以及法國第五共和的「混合制」與政黨體系的互動關係後，接著我們要問我國現行憲政體制究竟是「內閣制」還是「總統制」？就較嚴格的定義而言，我國並非「內閣制」也不是「總統制」，憲法第七十五條規定：「立法委員兼任政府官吏」，內閣制的主要特徵，如議員兼任內閣閣員、議會有不信任投票倒閣權、內閣有權可以解散國會，重新選舉等，我國憲法對相關規定都付之闕如。但我國憲政體制也不是總統制，依憲法第五十三條規定，行政院為國家最高行政機關，故行政院長才是行政首長，且依憲法第五十七條規定，行政院對立法院負責，

又憲法第三十七條規定，總統公布法律發布命令須經行政院長之副署，或行政院長及有關部會首長之副署，故我國總統的地位不同於總統制下之總統，而有近似內閣制虛制元首之處。因此我國憲政體制亦可稱為總統制或內閣制的「混合制」，也有學者稱為「五權制」或「雙重行政首長制」，但它和法國第五共和的憲政體制仍有以下不同之處：

- 一、我國的總統是透過國民大會間接選舉所產生的，但法國一九六二年以後，總統是由人民直接選舉所產生。〈修憲完成後我國總統亦將改由民選產生〉
- 二、我國行政院院會是由行政院長擔任主席，但法國內閣部長會議主席卻是總統。
- 三、我國總統和行政院長均無解散立法院之權，但法國總統擁有解散國會的權力。
- 四、我國總統任命行政院長需經立法院同意。但法國總統任命總理並依總理建議任免部長，不需經國會同意。（雖然總理的任命形式上不需經國會同意，但實際上如總統與國會多數黨不同黨，總統往往需要提名多數黨領袖出任總理，以利國會支持，便於行政。）

故中法兩國制度比較，我國的行政院長因為可以主持行政院院會，故權力較法國總理完整獨立。同時我國憲法對行政院和立法院間制衡的規定也較為清楚。因此「混合制」的特性也就更明顯。

以往，我國總統職權的擴大，主要是來自於總統兼任執政黨黨魁的緣故。中國國民黨過去四十餘年來長期持續單獨執政，也一直是立法院內的多數黨，由於國民黨是革命民主政黨，採取「民主集中制」的決策模式，黨主席擁有最後裁決權，再加上「以黨領政」的原則，如總統兼任執政黨的黨魁，自然成為國家的最高決策者。倘若，當主席改由行政院長兼任，如民國六十四年五月至六十七年五月間，由嚴家淦先生擔任總統，但黨主席則由當時的行政院長蔣經國先生兼任，那時的體制運作實際上即轉變為內閣制。因此，當總統和立法院中的多數黨同屬一黨時，不論黨主席是由總統或行政院長兼任，憲政體制都還能運作，惟當總統和立法院多數黨不同黨籍的情況發生時，由

於憲法第五十五條規定：「行政院院長由總統提名。經立法院同意任命之」，此時總統便不得不提名一個立法多數黨所支持的人選，則行政院長和總統將分屬不同的黨籍，在這樣的情況下，總統和行政院長都具有憲法上所賦與的權力，雖然，在法國類似的雙重行政首長制一樣可以運作得很好，但是，法國並無分歧的國家認同問題，同時對憲政體制的尊重已成習慣，然而，我國目前朝野兩個主要政黨對憲政體制和國家認同均無共識，政治立場南轅北轍，這時憲政體制的運作必將產生很大的困難，甚至產生憲政危機。

然而，在第二屆國民大會臨時會通過中華民國憲法增修條文第十一條至第十八條後，我國中央政府體制經過本次修憲後也有了嶄新的規範。特別是在總統的職權方面有了如下的改變：

- 一、總統、副總統選舉方式，由國代間接選舉改為全體人民選舉，但究竟是由公民直選或採委任直選（形式上透過國代間接選舉，實質上則由選民直接投票給總統、副總統候選人），要等民國八十四年五月之前開國大臨時會決定。
- 二、總統、副總統的任期由原來六年改為四年。
- 三、總統增加對監察院院長、副院長及監察委員之提名權。
- 四、總統被彈劾和罷免的機會減少，監察院對總統、副總統之彈劾案，由原憲法規定須有全體監委四分之一以上之提議，變更為須經全體監委過半數之提議；其決議由原來過半數提高至三分之二全體監委同意，才算通過。

從以上的改變可以看出，雖然總統的任期由六年改為四年，連選或得連任一次，但是總統選舉方式的改變，由中華民國自由地區全體人民選舉產生，不論將來是採公民直選或委任直選，未來總統的民意礎和付託都將遠比間接選舉時為大，必然會使總統的實權擴大，成為實權的政治領袖，相對於行政院長而言，雖然取消行政院長副署權的提案被打消，行政院長的憲法職權完全沒有更動，但是由於總統選舉方式的變更，總統實權的增加，「雙重行政首長制」已不再是平衡的二元，政治權力的重心已移向總統這邊。此外，「國家安全會議」的法制化所帶來新的影響也是值得注意的，由於國安會是

屬於總統的幕僚機構，總統是當然主席，而行政院長則是副主席，總統便可透此一機構影響行政院的決策，倘若總統又是立法院多數黨的黨魁，則我國的憲政體制就更傾向總統制。

雖然，目前在國內對於憲政體制的爭論其實並無多大的意義，因為在實際的政治運作上，我國仍屬於一黨優勢體系，就如前面所談的，在一黨優勢的體系下，不論是總統制亦或是內閣制，政策的決定都集中在執政黨一黨手中，不可能產生權力的分立和制衡，行政與立法必然是互相結合的，但是，隨著民主化腳步的開展，反對黨的地位也慢慢的不可忽視，因此，我們必需審慎的規劃在可預見的未來我們所需要的是什麼樣的政黨體系，在現行的憲政體制下，政黨的組織又該如何規範。

## 六、選舉制度及其政治影響

在這裏，我們不能不談談選舉制度的影響，無疑的，選舉制度對於政黨體系的形成和對政黨組織特性的影響佔了舉足輕重的地位，杜弗傑在其著名的「杜弗傑定律」中提出兩項假說：

1. 簡單多數一輪投票制有利於兩黨制。
2. 絕對多數兩黨投票制和比例代表制有利於多黨制的產生與維持。

簡單多數一輪投票制有利於兩黨制形成的原因可從兩方面來探討，一是機制因素，一是心理因素。

從機制因素來看，主要是在於第三黨的「超額損失席位」(under-representation)的作用，在簡單多數一輪投票制下，席位的計算是以在選區內獲得相對多數選票的候選人就可當選或獨佔該選區議員的名額，其它候選人即使亦獲得不少比例的票，其所屬政黨也不能獲得席位的分配，因此往往造成選票比例和席位比例的不一致，對獲得多數選票的政黨而言，其所獲得的席位通常遠超過選票的比例，可稱為「超額獲得席位」(over-representation)，對獲得少數選票的政黨而言，其所獲得的席位比例往往遠低於選票比例，可稱為「超額損失席位」，這種情形，特別是對第三黨或小黨而言，超額損失席位的情況就

會更明顯，因而也就不利於第三黨和小黨的存在。

從心理因素來看，由於在簡單多數一輪投票制下有著不利於第三黨的機制因素，選民將慢慢的發覺，如果他們繼續投票支持第三黨，他們的票等於是浪費了，他們的選票將發揮不了效果，就如Downs所指出的「一個理性的選民首先決定選擇哪一個黨對他是最有利的，然後他會評估這個黨的獲勝機會有多大，他之所以如此做是因為他的投票是一個選擇的過程而非僅是偏好的表達，假如大多數選民較偏愛BC黨，即使他最喜愛的是A黨，投給A黨的選票也是浪費的，所以一個理性的選民在這個選擇的過程中只會從B黨或C黨中做一個抉擇」(註二一)。因此對一個選民而言，即使第三黨的候選人是他所喜歡的，但是當他評估第三黨候選人獲勝的希望並不濃厚時，他們會轉而支持次佳的選擇，或投給次不喜歡的候選人以確保他所最不喜歡的候選人不致當選，長此以往，對第三黨的發展自然有所抑制，因此，就在機制因素和心理因素這兩層因素的交互影響下，使第三黨存在的空間縮小，而有利於兩黨制的形成和維持。我們可以透過英國歷屆選舉所得的議席分配來加以比較：

表二 1945~87

	1945		1950		.....	1983		1987	
	vote percent	seats percent	vote percent	seats percent		vote percent	seats percent	vote percent	seats percent
Conservative	39.8	33.3	43.5	47.7		42.4	61.1	42.3	57.8
Labour	47.8	61.4	46.1	50.4	.....	27.6	32.1	30.8	35.2
Liberal	9.0	1.9	9.1	1.4		25.4	3.5	22.6	3.4
others	2.8	3.4	1.3	0.5	.....	4.6	3.2	4.3	3.6

Source : The British Polity, Philip Norton, 1991, p. 97-99.

註二一：Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957) pp.36-50.

從表中我們可以看出，很明顯的，議席的分配都集中於兩大黨，儘管其它小黨也有獲得些許的席位，但是都不致於對兩大黨的優勢地位有所威脅，只有兩個大黨彼此有能力互相競爭、制衡，因此，兩黨制是非常清楚的。

儘管杜弗傑將簡單多數一輪投票制有利於兩黨制的產生與維持稱為是一個真實的社會學定律，但是對於此點仍然有不同的批評和修正，如加拿大和印度即是著名的反例，雷伊(Douglas Rae)在對二十個國家的一百二十一次選舉做了調查後發現，在簡單多數一輪投票制下所舉行的三十次選舉中有七次的結果第三黨獲得了超過百分之十的選票，而這些情形都發生在加拿大，雷伊認為這主要是在一些省分中一些地方性小黨成為主要的政黨，然而在全國的範圍內卻只能成為第三黨，因此雷伊將杜弗傑定律修改為「除非有強而有力的地方性小黨存在，否則簡單多數一輪投票制總是和兩黨的競爭相關連」，但是這樣的修正仍然無法解釋印度的例外，雷克(William H. Riker)在對印度的情形作了研究後認為，印度之所以不能形成兩黨體系而成為國大黨一黨獨大體系是因為國大黨是「康德士贏者」(Condorcet winner)的原故，在意識型態光譜上國大黨是屬於中間政黨，當選舉進行時，意識型態位於左右兩端的選民為了阻止意識型態上另一端的政黨獲得勝利，而將選票投給他們的次佳選擇一位於中間的國大黨，如此便使得國大黨坐收漁翁之利，儘管它從未獲得絕對多數的選票，但卻總能在議會中獲得超過半數的席位，這種情形會發生例外只有當意識型態位居兩端的選民及政治人物對國大黨極端厭惡，在投票時不再以意識型態作為抉擇時，國大黨才不能再獲得利益而居於少數，因此，在參考了雷伊的修正及對印度的研究後，雷克提出了新的看法，他認為「除了有一個在地方上持續的屬於兩大黨之一但在全國範圍內卻屬於第三黨的強有力小黨，以及在數個政黨的競爭中，有一黨總是「康德士贏者」的情況下，簡單多數一輪投票制會帶來和維持兩黨的競爭」。儘管對於杜弗傑定律有著如此的批評與修正，但是這些修正與批判仍不能否認選舉制度對政黨體系會產生影響，至少選舉制度對政黨體系的形成會產生一種傾向。(註二)

在絕對多數二輪投票制下，亦包含著機制因素和心理因素，然而在絕對多數兩輪投票制下，除非有一位候選人獲得絕對多數的選票，不然就要進入

第二輪投票以決定選舉結果，因此，所產生的影響也和簡單多數一輪投票制下的結果有所不同。

在第一輪投票時選民往往將選票投給其所支持或最喜歡的政黨候選人而不用擔心選票的浪費，而在第一輪投票與第二輪投票之間，選民有時間反省思考；政黨間也有時間進行協調聯合，到第二輪時，選民由於已表達了意見，便在其所喜愛或次不喜愛的候選人中選擇最有能力當選者或根據原先所喜愛的政黨組成的聯盟來加以支持，以確保他最不喜愛的候選人不致當選，或其所喜愛的政黨能從中獲得利益，在這樣的情況下，由於第一輪投票時選民不用擔心選票的浪費，同時，各政黨在第一輪投票和第二輪投票間的協商和聯合往往是以第一輪投票時各政黨所獲得的得票率為籌碼，因此，在第一輪投票時，選民必定全力支持其所喜愛的政黨，這樣的結果往往使得沒有一個政黨在第一輪投票時就能獲得超過半數的選票，造成多黨林立的情勢，到了第二輪投票時，由於只有在第一輪投票時獲得前二名的候選人能夠參加競選，同時只要獲得相對多數的選票就能當選，因此各政黨間的讓票或聯合就顯得格外重要，在這種情形下，由於協商和聯合的重要，使得各政黨間的意識型態將日趨接近，因唯意識型態的淡薄，各政黨間才易聯合，即使各個政黨間的聯合是因為利益，但是欲說服其支持者轉而支持他黨，就必需將原有的意識型態距離縮短，如此也會拉近意識型態的差異，此外，在選舉時的聯合，雖然不必然會延伸至議會中的聯合；但卻有助於議會中的聯合，這些因素，都會使得各黨意識型態接近和淡薄。同時絕對多數二輪投票制在制度上已限制了兩輪對決，所以聯合往往形成兩個集團(blocs)對抗，因此，在簡單多數一輪投票制，所造成的是兩黨輪流單獨執政，而在絕對多數二輪投票制下，所產生的結果是由兩個不同的聯盟互相對抗，輪替執政。這樣的結果是因為簡單多數十輪投票制和絕對多數兩輪投票制都是屬於多數選舉制，因此其所產

---

註二二：William H. Riker, "Duverger's Law Revisited", in Bernard Grofman and Arend Liphart, ed., *Electoral Laws and Their Political Consequences* (New York: Agathon Press, 1986) pp.19-42.



生的政黨體系除了單獨執政和聯合執政的差異外，其他的特性皆相類似。我們可以從表三看出：

表三 \* 法國國民議會選舉 \*

(a) % first ballot votes

	PCF	PS+ Radicals)	Other left	Green	UDF	RPR	Other Right	FN
1978	20.6	24.7	4.4	2.1	21.5	22.6	3.0	0.9
1981	16.1	37.5	2.0	1.1	19.2	20.8	2.8	0.4
1986	9.8	31.6	2.6	1.2	42.1		2.7	9.8
1988	11.3	35.9	2.0	0.4	18.5	19.2	2.9	9.7

PCF = Communiste      Green = Les Verts      RPR = Rassemblement pour la R'epublique  
 PS = Sociatliste      UDF = { Union pour  
    le Democratie francaise      FN = Front National

(b) Seats in the National Asswembly

1978	86	18%	114	23%	1	0.2%	139	28%	150	31%	1	0.2%		
(491)														
1981	44	9%	283	58%	6	1%	62	13%	84	17%	11	2%		
1986	35	6%	214	37%	1	0.1%	129	23%	146	25%	14	2%	35	1%
(577)														
1988	27	5%	277	48%			130	23%	129	22%	13	2%	1	0.1%

Source : Howard Machin "Changing Patterns of Party Competition" in Peter A. Hall, Jack Hayward and Howard Machin, ed., *Developments in French Politics*, 1990, p. 34.

從表三中我們可以看出，在第一輪投票時，雖然並沒有任何一黨可以獲得超過半數的選票而取得執政的地位，但是因為有第一輪投票的舉行，使得各黨在第一輪投票中都能獲得一定程度的選票支持，不至於被淘汰消失，並且依據得票的多寡也使各黨在第二輪投票時擁有不同的談判籌碼，由於在第一輪投票時往往並沒有一個政黨可以獲得超過半數的選票取得執政，因此在舉行第二輪時各政黨為了防止敵對的政黨獲勝，彼此間常常以意識型態相近者形成聯合，而形成了左、右兩大集團的競爭。

雖然絕對多數二輪投票制和比例代表制都有利於多黨制的產生，但是多黨制的性質卻有很大的差異，在絕對多數二輪投票制下，因為政黨在選舉和議會的聯合拉進彼此的距離，沖淡彼此的意識型態，因此有助於溫和多黨制的出現，然而，在比例代表制下，因為它是按照各黨派所得的選票比例來分配議席，只要一個具有組織的政治力量在選舉中能得到一定數目的選票，它就能分到若干議席，因此任何一個政黨不須在選舉時與其它政黨進行妥協聯合，也不為了爭取選舉的勝利而修改黨的意識型態和政綱政策來配合選民的期望，它只要能鞏固支持它的特定選民，即可獲得一定的席位。而且，在比例代表制下，是以政黨為主體來競選以爭取選票，分配席位，而非以個別候選人來競選，因此，如何突顯政黨間的差異就是一件重要的事情，在此情況下，為了吸引選民，各個政黨的意識型態將會愈來愈濃厚，距離也將會愈來愈遠，如此一來，自然也鼓勵了極端性政黨的出現，有助於極端多黨制的產生。杜弗傑之所以不能將絕對多數兩輪投票制和比例代表制所產生的不同影響加以區辨，主要即是因他並沒有將多黨制再加以分類，絕對多數兩輪投票制和比例代表制相同之處只是在於皆會造成政黨數目的眾多，但是由於在絕對多數兩輪投票制下會產生選舉和議會的聯合，因此兩者所形成的多黨制在性質上就截然相反。

表四、\* 義大利眾議院選舉結果 \*

黨 派	席 位		獲票百分比	
	1987	1983	1987	1983
基督民主黨	234	225	34.3	32.9
共產黨	177	198	26.6	29.9
社會黨	94	73	14.3	11.4
社會民主運動	35	42	5.9	6.8
共和黨	21	29	3.7	5.1
社會民主黨	17	23	2.9	4.1
自由黨	11	16	2.1	2.9
激進黨	13	11	2.6	2.2
無產階級民主黨	8	7	1.7	1.5
綠 黨	13	—	2.5	—
其 他	7	6	3.3	3.2

資料來源：蘇秀法著，「義大利第十屆國會大選」，問題與研究。政治大學國際關係研究中心，第26卷第12期，民國76年9月出版，頁56。原表取材自「巴黎世界報」，1987年6月18日第三頁。

從表四中我們即可看出，由於實施比例代表制的原因，因此即使是獲得很少的選票，也能依照比例分得席位，使得政黨林立，但是卻沒有一個政黨能得到超過半數的席位，因此內閣往往是靠聯合產生，然而在比例代表制下，各個政黨間的歧異只會更突顯而無法融合，因此使得內閣處於極度的不穩定，在過去的四十年間，義大利共換了四十六次內閣，由此可見各政黨間由於意識型態的差異並不容易達到共識。

除了上面所學的三種選舉制度外，還有一種值得一提的即是德國的混合制，這種混合制是一種多數原則和比例原則並重的混合，國會中一半的席位是透過簡單多數一輪投票制所產生，另外一半則是經由政黨比例代表制選出，選民投票時可投兩票，一票決定單一選區當選人，另一票決定各黨的議席分配，所以各黨在這兩部分得到的支持是會出現參差的，同時一個政黨若不能在全國範圍內比例代表制這一票上獲得百分之五以上選票或贏得三個以上單一選區地區代表席次，就沒有資格參加按比例原則席位的分配，至於各黨的議席配置則是以各黨在比例原則下所獲得的選票做為基礎來計算應得的席次，這些數字算出來後，減去各黨於單一選區下當選的人數，就是各黨在比例代表部分所能分配到的席次，若某黨在單一選區當選人數超過此初算數字，該黨仍可保留單一選區全部當選人，因此，這就造成了國會席位數目有所增加的有趣情況。在這樣的一種混合制下，自然也對西德的政黨政治造成了影響，首先，由於比例代表制的採用維繫了多黨制，使得沒有一個政黨能單獨的取得執政的地位，其次；簡單多數一輪投票制的實施促成了兩個大黨的產生；第三，簡單多數一輪投票制的向心競爭特性中和了比例代表制的離心競爭特性，這樣的結果再加上選舉法中對於選舉門檻的設定和基本法及政黨法對極端型政黨的禁止限制，以及在選票設計上將兩種不同方法的選舉方式印製在同一張選票，使得一輪投票制所產生的心理因素容易影響選民在比例代表制上的抉擇，同時比例代表制的範圍並非以全國為一選區而是將全國劃分為十個選區，這些都限制了極端性政黨的出現，使得德國的混合制和絕對多數二輪投票制產生了相同的效果，即是促使德國的政黨體系趨於兩大黨一小黨的溫和多黨制。

\* 西德政黨例屆席位和得票率分布圖 \* (1949 - 1987)

	1949		1953		1957		1961		1965	
	Percent	Seats	P	S	P	S	P	S	P	S
CDU/CSU	31	139	45	243	50	270	45	242	48	245
SPD	29	131	29	151	32	169	36	190	39	202
FDP	12	52	10	48	8	41	13	67	10	49
Others	18	80	17	45	10	17	6	0	4	0

  

	1969		1972		1976		1980		1983		1987	
	Percent	Seats	P	S	P	S	P	S	P	S	P	S
CDU/CSU	46	242	45	225	49	243	45	226	49	244	44	223
SPD	43	224	46	230	43	214	43	218	38	193	37	186
FDP	6	30	8	41	8	39	11	53	7	34	9	46
Greens							2	0	6	27	8	42
Others	5	0	1	0	1	0	1	0	1	0	2	0

Source : Major European governments, Alex N. Dragnich; Jorgen S. Rasmussen and Joel C. Moses, 1991, p.378.

從表中我們可以看出，地區代表選舉因採簡單多數，造成CDU/CSU和SPD兩大黨，FDP在此選舉制下無法獲得任何地區代表席位，FDP的席位都是靠比例代表制這一票得的，因為有了這一票分到的席位，就使得兩大黨都無法掌

握絕對多數的席位，除了在1957年，CDU單獨的獲得了絕對多數的席位外，在歷屆的選舉中，並無任何一黨可以獲得過半數的議席，因此，政府的組成往往要靠聯合產生，此時FDP的重要性就突顯出來，只要它跟兩大黨中的任何一黨聯合，該黨就可以取得執政的地位，到了1983年以支持環保為題並且具有左傾取向的綠黨靠著在比例代表制中所獲得的選票得以進入議會，打破了過去三黨政治的傳統，但是並不能改變在簡單多數一輪投票制下產生兩個大黨的趨勢，並且由於另一半的席位仍是由比例代表制產生，政府的組成也仍需要聯合，因此，溫和多黨制的體系並不會改變。

此外，我國現行所實施的單記非讓渡投票法，和上面所介紹的各種制度都有所不同，基本上單記非讓渡投票法是多數原則和比例原則的折衷，在此制度下，每個選區都有多個應選席位，但每位選民卻只有投一票的權利，由得票最多的前幾人當選，這個方法對小黨而言是比在單數選區簡單多數一輪投票制有利的，因為小黨只要能獲得一定的選票，它就可以獲得席位，不似簡單多數一輪投票制般勝者全拿；輸者全無，同時選區越大，應選名額越多，對小黨越有利，因為一旦選區大，應選名額多，則當選所需得票率自然也就降低了，但是如果選區很小，小到一個選區只有一個應選名額的話，那麼單記非讓渡投票法所帶來的效果和簡單多數一輪投票制也就一樣了。

然而對於一個小黨而言，究竟要得到多少的票數才有可能在一個選區中得到一個席位？這裏我們可以依情況將它區分為安全門檻(the threshold of exclusion)和可能當選門檻(the threshold of representation)，所謂安全門檻指的是在最不利的情況下，獲得一個席位所需要的得票率，舉例來說，在應選名額為三人的選區內，最不利於小黨的情況是面對一個具有絕對多數的大黨提出三個候選人，同時三位候選人所獲得的支持都很平均，在這種情形下，倘若小黨的候選人能獲得百分之二十五以上的選票便確定能夠當選，因為其它三個候選人必須分剩下不到百分之七十五的選票，所以沒有一個人能超過百分之二十五的得票率，我們可以用一個簡單的公式來計算：

$$\frac{V}{V + M} \times 100\%$$

其中 $V$ 是指每一個選民所擁有的投票數， $M$ 是指一個選區內應選人數，從這個公式中我們可以看出當應選人為三人時，安全門檻是百分之二十五，應選人是四人時，安全門檻是百分之二十，應選人是五人時，門檻則降到百分之十六點七，因此應選名額愈多，對小黨而言愈有利，當然，當大黨的候選人選票分配不是很平均時，小黨也有可能在低於安全門檻的得票率下獲得席位，其中在最有利的情況下，小黨獲得一個席位所需要的得票率稱為可能當選門檻，在單記非讓渡投票法下的可能當選門檻可能趨近於零，因為倘若有一千個選民，應選名額為三，假設前兩名已經得到了九百九十九票，則第三名只要獲得一票就可當選，因此可能當選門檻就為千分之一。（註二三）

對大黨而言，單記非讓渡投票法有兩個技術上的困難，第一、它們必須清楚的判斷能安全的提出幾位候選人，如果它們判斷錯誤，不論是超額提名或低額提名，都將使其承受嚴重的損失，假若是超額提名，過多的同黨候選人將會拉低平均的票數，使得小黨有可趁之機，假若是低額提名，則會因票數的過於集中，使得一些過多的選票無法發揮作用而平白浪費，導致席位的損失。第二、對大黨而言除了提名外，最重要的就是設法使它的支持者能謹慎的將他們的選票儘可能平均的分配給所有黨提名的候選人，主要的問題即在於，一個候選人所得到的選票若超過當選所需票數即是多餘的，因此，若選票集中在一個候選人的身上，將使得其他候選人因為選票的不均而導致席位的損失，此時，政黨的組織與配票能力就有舉足輕重的地位，在此情形下，由於大黨的組織與配票能力要較小黨強，因此在單記非讓渡投票制下，選舉的機制仍然比較有利於大黨而對小黨不利，以日本和我國為例，這種選舉制度有助於一黨優勢政黨體系的形成和維持。

---

註二三：Arend Liphart, Rafael Lopez Pintor and Yasunori Sone, "The Limited Vote and the Single Nontransferable Vote: Lesson from the Japanese and Spanish Examples", in Bernard Grofman and Arend Liphart, ed., *electoral Laws and Their Political Consequences* (New York: Agathon Press, 1986) pp.154-169.

當我們清楚了這些選舉制度的政治效果後，我們必需注意選舉制度對政黨體系的形成固然有它的重要性，但卻也有它的侷限性，選舉制度有助於對政黨體系的補充、增強，但我們只能說它是一個推進器，卻並不同於唯一的原動力，在選舉制度之外可能還有其他如社會結構或意識型態等因素在共同決定著政黨體系的類型。此外，選舉制度對政黨組織的嚴密或鬆散也有一定的影響。

一般而言，多數選舉制是具有個人性質的制度，選民投票是投給個別候選人，而非投給政黨或政黨所提的一份名單，故個別候選人須親自進行競選活動使選民認識，這就促使候選人相對於政黨較為獨立自主，個別候選人可以透過本身的努力而參選甚至當選，不一定要通過政黨的支持與安排，這就提高了當選者的獨立性，使黨紀的約束力減低，在比例代表制下，由於往往是由政黨提出一份名單並排列優先順序，選民根據政黨取向投票給政黨，再依政黨所獲選票比例分配席次，因此黨員能否成為候選人甚至當選，端視政黨提名與否以及排名順序，在這樣的情況下，對黨紀維護之有助自不待言。而在我國所實施的單記非讓渡投票制下，黨紀的嚴密或鬆散端視選區的大小而定，在小選區下，單記非讓渡投票制的性質和簡單多數一輪投票制的差異不大，個別候選人形象與能力的差異才是影響當選與否的主因，因此，黨紀對當選黨員的拘束力相形較弱，反之，若是採大選區制，由於競選人數眾多，各黨提名數位候選人，對選民而言，政黨取向增加，對候選的黨員而言，黨內的配票就顯著十分重要，如此一來，自然也就加強了黨紀的約束，所以選區愈大，其性質和效果愈接近比例代表制。

## 七、未來的展望和建議

當我們看過英國與美國的憲政體制與政黨政治的互動，瞭解了政黨體系、政黨組織與選舉制度的關係後，我們應該可以獲得一個結論：在總統制下，為了避免政治僵局的產生，我們需要的是一個黨紀較鬆弛的政黨；相反的，在內閣制下，為了維護政局的穩定，我們需要的是一個黨紀較嚴密的政黨。



這時我們不禁要問，要怎樣的政黨組織、政黨體系才能與我們的憲政體制相配合？

倘若未來的憲政體制要朝總統制規劃，總統選舉的方式要由現在國大代表選出改為直接民選，則政黨體系在選舉的機制影響下，會朝向兩黨制發展，但是有可能會發生總統和立法院的多數黨分屬不同的政黨，因此，為了避免憲政危機，各政黨組織在運作上要愈鬆弛愈好，最好是採取黨內初選來提名候選人，如此黨機器不再獨攬大權，且黨組織會更民主，同時，為了使責任政治能確切的落實，最好是由總統兼任行政院長，使其能直接向立法院負責。此外，將選區縮小為單數選區以促進朝野兩大黨間的向心競爭，達到縮短意識型態距離，政綱政策日趨雷同，政治日趨溫和的效果。

倘若要朝內閣制規劃，則總統的權力要予縮小或形式化，總統選舉方式即使要採直選的方式也以採取「委任直選」為宜，甚至亦可維持現行間接選舉的方式。行政院長的任命應該以立法院的同意權為主，建立由立法院多數黨黨魁出任行政院長的憲政慣例和傳統。選舉制度改採簡單多數一輪投票制，如此一方面促成兩黨制，一方面使得選舉的競爭成為向心的競爭，同時，黨組織要嚴密，因此政黨可以採中央集權，不需要辦理初選，候選人的提名以幹部評鑑和上級核定為主，黨員意見反應和選民意見調查為參考依據。

然而，我國當前的憲政體制既不是總統制也不是內閣制，而是兼具兩者特性的混合制，在現存的制度以及政治環境下，如果政黨體系朝向兩黨制或極端多黨制發展，將會使憲政體制的運作產生困難，甚至導致憲政危機的出現，因此，只有在一黨優勢體系或溫和多黨制下，才能使憲政體制的運作不致受到阻礙。

如果我們希望配合的政黨體系是溫和多黨制，那麼在選舉制度上我們可以有兩種不同的選擇，第一種即是如法國第五共和一般，將總統和中央民意代表的選舉制度都改為絕對多數二輪投票制，第二種即是以德國為模式，將全國不分區比例代表的範圍擴大到總額的一半，另外一半的中央級民意代表則以簡單多數單數選區的制度產生。同時設定門檻，使政黨數目不致過多，並且對反體系政黨在法筆規範上加以限制，然而，溫和多黨制在第二輪投票

時各政黨在議會中以及組織政府（內閣）時都必需聯合，在我國目前的政治文化下，政黨的聯合並不容易，而且，聯合執政並不像單獨執政一般政治責任分明，因此，要使政局穩定，政策具有持續性和一致性，同時又要能配合我國的政治文化和現行的憲政體制，最佳的選擇仍是維持現在的一黨優勢制。

然而，在維持一黨優勢制的前提下，我們應採取什麼樣的選舉制度來加以配合？簡單多數一輪投票制是有好處，由於候選人需要累積相當多數的選票才能當選，因此政治的競爭容易向中間移動，如此將使政治氣氛趨於溫和，但是就如「杜弗傑定律」所指出的，簡單多數一輪投票制往往傾向兩黨制發展，這樣的結果如造成總統和立院多數黨不同黨籍，將不利於我國憲政體制的運作。比例代表制亦有其優點，它能將各政黨的得票率比較忠實的反應在其席位的比例上，一般認為較為公平，但是比例代表制卻容易產生極端多黨制，同時也剝奪了選民選擇個別候選人的權利。而我國目前所實施的單記非讓渡投票制則要視選區的大小來決定其影響，在小選區下，單記非讓渡投票制和簡單多數一輪投票制的影響差不多，在大選區下，單記非讓渡投票制的效果則和比例代表制相近。因此，在現行的單記非讓渡投票制下，要發揮其折衷的效果，並維繫一黨優勢制，最好是以中選區為宜，每一選區應選名額不超過四人，如此一來，不致因為選區過大而使得小黨林立，也不會因為選區太小使得組織鬆弛，黨紀不彰。

此外，目前我國已進入政黨政治的時代，政黨競爭已經形成，不只選民的政治參與感提高，對於黨務關心的基層黨員，其政治參與感更是高漲，自然也就要求黨內的參與和競爭，黨內民主已經是一個必然的趨勢，同時，就如前所提及的，在一黨優勢的體制下，行政與立法是緊密結合的，因此，惟有從執政黨本身的黨務革新，（特別是黨政運作和政策形成方面），以及黨內民主化做起，才有助於我們在的道路上走得更順暢，而且在當前政黨競爭下，只有透過黨內的民主化，才能凝聚政黨內部的向心力，促政黨內部的團結和諧，增強政黨對外的競爭力，當然，除了維持一黨優勢外，為了維護憲政體制運作的順暢，黨內的紀律與團結也是需要重視的，然而，紀律與團結的維繫並不能只是依賴比例代表制，選舉制度是有其侷限性的，事實上只要

黨內決策能民主化和制度化，黨籍立委能事先參與黨內的決策過程，政策決定後才能一致支持和為黨的政策辯護，黨的紀律與黨內團結最好是藉由黨內民主來達成。

# Constitutional Systems, Party Politics, and Electoral Systems

Wen-Cheng Wu

This study analyzes the triangular relationships between Constitutional System, Party Politics and Electoral Systems. The internal structural characteristics of major parties and the types of party systems exert a profound influence upon the operation of constitutional systems in general and the separation of powers in particular. And the electoral systems, in turn, have important effects on organizational structure of parties and changes in party systems. This paper reexamines the Duverger's law and his hypothesis, Duverger did not differentiate different types among multi-party systems, thus he could not distinguish different political consequences between the second-ballot system and proportional representation system. This paperer point out the tendency relationships between second-ballot systems and moderate multi-party system and proportional representation and polarized multi-party system. This paper avoids causal assertions, the triangular relationships are argued only as probabilistic associations. Causal analysis of such complex political phenomena requires a much fuller examination of other variables which is beyond the scope of this paper.