

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

成果報告
 期中進度報告

半總統制往議會制轉型之比較研究

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：98-2410-H-029-061-MY2

執行期間：98年11月1日至100年7月31日

執行機構及系所：東海大學政治學系

計畫主持人：沈有忠

共同主持人：

計畫參與人員：盧國益、楊惠雯、黃婉婷

成果報告類型(依經費核定清單規定繳交)： 精簡報告 完整報告

本計畫除繳交成果報告外，另須繳交以下出國心得報告：

赴國外出差或研習心得報告

赴大陸地區出差或研習心得報告

出席國際學術會議心得報告

國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權， 一年 二年後可公開查詢

中 華 民 國 100 年 8 月 31 日

半總統制往議會制轉型之比較研究

中文摘要

半總統制研究的重要性正日趨增加，但對於相關概念的討論也因為越來越多的研究而逐漸出現一些爭議。德國威瑪共和和芬蘭被視為兩個 20 世紀最早採用半總統制的個案，而許多新興民主國家進入半總統制的憲法類型，則是多集中在過去 20 年來。相較之下，德國和芬蘭在憲政體制上往一個穩定的議會制調整的經驗變得格外具有意義。德國在 1949 年設計了基本法，在制度上往議會制做了新的規範，芬蘭是在 2000 年修改憲法，大幅往議會制調整。我們如何看待這兩個最早採用半總統制的國家往議會制轉型的經驗？而目前這些新興的半總統制民主國家，是否能在這兩個國家得到啟發？本研究希望透過對德國與芬蘭轉型經驗的比較，釐清一些半總統制往議會制轉型的相關概念。此外，本研究也透過行政權二元化之概念，就行政權二元化的不同內涵與實際，討論往議會制轉型之基礎。本研究認為，將總統定位為備而不用的元首，而非實質政府領導人，搭配穩定的政黨體系，將較利於半總統制往議會制之轉型。

關鍵字：半總統制、議會化、總統、國會、政黨體系

From Semi-Presidential to Parliamentary System

Abstract

Semi-presidentialism is becoming a more and more important but is also becoming an increasingly more confusing concept when discussing the constitutional issues involved. Many scholars point out that the constitutions of the Weimar Republic and Finland in 1919 were the first two semi-presidential constitutions in the world. However, as more and more new democracies have designed semi-presidential constitutions over the last two decades, the examples of Finland and Germany in establishing stable parliamentary democracy have become increasingly important. Germany designed a new parliamentary constitution in 1949, and Finland amended its constitution in 2000. How can we define the experiences of the constitutional transition in these two countries? Can new semi-presidential countries copy their experience or learn something from them? This paper tries to discuss and generalize some critical conditions for a successfully transitioning from a semi-presidential to a parliamentary democracy. Otherwise, a dual executive system is the notable characteristic of the semi-presidentialism. Both the president and the prime minister are political leaders of the government. The generality of literatures define the relationship between the president and the prime minister is either cooperation or competition each other. A parliamentary system will be established if the President is as a reserved political leader with a stable party system.

Key words: semi-presidentialism; parliamentarization; president; parliament, party system

本研究之具體成果已經發表於學術期刊，以下以期刊文章呈現之。

文一：半總統制下行政體系二元化之內涵

壹、前言：當代半總統制的定義與研究

半總統制 (semi-presidentialism) 因為個案增加，再加上運作複雜，持續在憲政體制相關研究中日益受到重視。¹在越來越豐富的文獻中，大致上可以分為三類。第一類是關於定義的討論；第二類則是關於運作實務的比較；第三類可以界定為個案研究。

在定義的部分，主要的文獻是以杜佛傑 (Maurice Duverger) 於一九八〇年的定義為基礎，²進一步釐清一些制度上較為細部的問題。這些討論有些將之具體而嚴謹化、有些將之放寬、有些則是進行更細緻的次分類定義。首先，薩托利 (Giovanni Sartori) 的討論即屬於較為嚴謹的再定義 (Sartori, 1997: 131-132)。其中最重要的部分在於對二元行政的正當性界定。薩托利認為，總理的正當性不僅是來自於國會多數的支持 (或至少不存在多數的反對)，更應該獨立於總統之外。因此，二元行政之間應該是保有平行的架構，甚至有可能因政黨體系而導致制衡的狀態。此外，愛爾吉 (Robert Elgie) 則是提出較為寬鬆的界定 (Elgie, 2007: 6)。為了避免概念在實踐上產生的混淆，愛爾吉認為，只要總統是民選的，加上政府有對國會負責的相關設計，即可定義為半總統制。³除了更嚴謹或更寬鬆之外，再將半總統制進行次分類的討論亦甚為常見。修葛特與凱瑞 (Shugart & Carey) 兩人以「總統國會制」 (president-parliamentary) 和「總理總統制」 (premier-presidentialism) 將半總統制做了兩種次類型的比較 (Shugart and Carey, 1992: 24)。在總理總統制之下，總理領導的政府，其正當性至少建立在國會消極的同意之上 (亦即在沒有國會多數反對下得以存在)，而獨立於總統之外。但總統國會制之下，政府的正當性可能來自於國會，也可能來自於總統，總統並擁有解散國會的權力。就這個角度而言，修葛特與凱瑞所細分的「總理總統制」，和薩托利所強調的「兩權有獨立的潛在權威」，是契合於杜佛傑所欲強調的「另存於總統之外，在國會不表示反對而得以持續存在的政府」的情境。

第二類對於半總統制實務運作的文獻大多基於實際經驗和歸納而進行的次類型分析。吳玉山依據政黨體系、總統權力、府會關係進行比較，歸納出八種運作下的次類型。這種依據實證經驗的分類方式，主要關注的焦點在於半總統制運作的穩定程度。⁴呂炳寬、徐正戎依據總統的政策主導權強或弱，加上政黨生態歸納出六種類型，和吳玉山的研究相似之處在於將總統的權力和政黨體系視為影響不同類型的半總統制運作的主要變數 (呂炳寬、徐正戎，2005：146)。陳宏銘、梁元棟透過少量個案的比較研究指出，對新興民主國家而言，行動者與政黨體系、民主化歷程以及歷史遺緒與結構，是影響半總統制演化為傾向議會內閣制或總統制的關鍵變數 (陳宏銘、梁元棟，2007：63)。關於第三類針對半總統制個案的研究為數更多，和第二類文獻關心的議題也較為相仿，只是集中於單一個案做較深入的

¹ 依據愛爾吉寬對半總統制的界定所做的統計，至二〇〇六年為止至少有 55 個國家在憲政的類型上被定義為半總統制國家 (Elgie, 2007: 9)。即使依據 Yu-Shan Wu (吳玉山) 較為嚴謹的定義所做的統計，在二〇〇〇年也至少有 34 個仍以半總統制為憲法架構的民主國家 (Wu, 2008: 12)。

² 杜佛傑對半總統制的定義如下：1. 存在一個具普選 (universal suffrage) 基礎的總統；2. 總統具有一定程度的實權 (considerable political powers)；3. 在總統之外還有總理及各部部长行使行政權，並且只有在國會不表示反對下得以持續行使其職權。參見 Duverger, 1980: 166。

³ Cindy Skach 也有類似於愛爾吉對半總統制放寬的界定 (Skach, 2005: 13)。

⁴ 請參見吳玉山，2002；或見 Yu-Shan Wu, 2000。另外，林繼文也有類似的推論。從總統的專屬權力，尤其是解散權，加上國會是否有明確的多數，來比較共治為何在法國成為慣例，但在台灣則是尚未出現 (林繼文，2009：39-40)。

討論。一般而言，個案研究的對象大致分為對法國這個較穩定且具半總統制代表性個案的研究（Elgie, 1999b; Skach, 2005; Constantinesco and Pierré-Caps, 2006; 徐正戎, 2001）、對較不穩定且具有多變性的後共國家（主要是針對俄國）的研究（Bernhard, 1997; Crowther, 2008; Easter, 1997; Frye, 1997; Protsyk, 2003）、對芬蘭這個已經往議會內閣制大幅轉型個案的研究（Arter, 1999; Nousiainen, 2001; Paloheimo, 2001; 劉致賢, 2001）、另外就是本土學者對台灣的研究等（Lin, 2002; Wu, 2000; 2005; 2008; 陳宏銘, 2009）。這類的研究因為針對單一個案或少量個案的比較，呈現非常細緻的研究成果。在這些文獻的定位中，本文自我界定為重新釐清半總統制概念的相關討論，尤其針對總統憲政地位的應然面與實然面之比較。

貳、關於二元行政架構的論述

當代對於半總統制的定義，其爭議主要來自於二元行政的關係。對於總統的產生方式和總統的權力，可能依據不同國家具體的法規而有所不同，但政府的正當性是否獨立於總統之外，成為在定義上存在爭議的地方。然而，無論是哪一種定義，大多相關研究都存在對二元行政相同的想像，那就是總統和總理之間的權力，是一種競爭或分享的分權式分權架構。在這種定義之下，已經預期總統和總理兩個角色，無論是否存在層級關係，都是行政權具有實際力量的行為者。因此在實踐上，這樣的二元行政受到政黨體系、總統在憲法上的專屬權力等變數的影響，出現對於行政權力的分享或競爭（如果是同一政黨，甚至也具有總統領導總理的可能），或是說無論是權力的競爭或分享，都可以視為典型二元行政的運作結果。然而，依據憲法的理論層面來看，對於二元行政的定義可能不僅僅只存在分工式的分權架構，也可以從具有治理能力相互填補的角度來討論行政二元的內涵。亦即，如果將二元行政視為半總統制在定義中最主要的內涵，那麼在理論上，這樣的二元架構就有可能出現相互制衡或是分享權力的狀態，也有可能出現一種設計為在治理能力上相互填補的二元模式。這種相互填補的二元模式，當然也可能因為兩權（尤其是總統角色）填補的時機和方式產生落差而出現競爭的情形，這種情況有可能是因為時空轉換，政治條件出現轉變所致，因此，也可能產生新的憲法時刻來進行釋憲或修憲。本文稍後即是針對後者提出討論和實證經驗的檢視。為此，本文所關注的半總統制，就定義而言仍然滿足杜佛傑所提出的概念。而所欲比較的二元行政架構，是在既有的定義之上，進一步釐清總統「實權」的內涵。不僅如此，本文也認為不同內涵的實權，將進一步導致二元行政體系不同的運作樣態。換言之，就定義而言，薩托利強調的潛在的獨立正當性，或是修葛特與凱瑞所謂的總理總統制，是一種總統與總理不存在隸屬關係的二元體制。而本文所欲分析的半總統制，則不是從兩個行政權之間的隸屬關係或課責權力來討論，而是從兩個行政權在憲法架構預期角色（應然面），以及實際運作的情況（實然面）來比較二元行政在代表行政權的意義上有何差異。因此，在形式上本文對半總統制的定義仍不脫離杜佛傑較寬鬆的定義，但在內涵上，尤其是總統和總理所構成的二元行政架構之定位與預期，則異於薩托利以及修葛特與凱瑞所謂的總理總統制。

綜上所述，半總統制的相關研究，無論是定義或是個案的討論，都是基於對行政權二元化在權力分配上的相同想像。然而，半總統制的二元行政架構如果在憲法理論上呈現的是一種權力填補的分時式二元關係時，對於半總統制的想像就會很不一樣。所謂的填補式，指的是總統作為民選的國家元首，在二元架構中被預期扮演備而不用行政領導。在一般情況下，以總理作為政府的領導人，總統扮演中立的、超脫於黨派的超然角色。唯有當憲政運作陷入非常時期，總統才以民選的正當性為基礎來短暫的領導國家，而其目的也是為了恢復國家憲政的常態運作。因此，總統和總理不是一種權力的分享，更不是競爭關係，而是一種在行政體系中扮演備位且暫時性領導的角色，也因此，本文使用分時的概念來強調這種二元行政的內涵，是依據不同時期來定位兩個行政權的領導關係。這樣的二元行政，在

定義上並不細分總統或總理究竟擁有「多少權力」，注重的則是在於「何時」以及「為何」使用這些權力，尤其是指總統而言。因此，後文所分析的「分時式」二元行政，指的就是一種依不同政治條件，在不同的時間由不同的機關來掌握行政權領導政府的概念。⁵這樣的分時式行政權二元架構是一種經驗情況，其出現的原因可能來自一開始制憲時就具有的憲法理論，也可能經過一段時間的運作後，內部演化而形成一種慣例。換言之，本文提出分時式的二元行政作為一種次類型，僅是描述實際情況的經驗性類型，對於這種次類型出現的原因，則可以從制憲理論與內部演化兩個角度分開討論。此外，在權力行使的內涵上，已經蘊含了半總統制下的二元行政，是有可能不同於薩托利所侷限的「潛在獨立正當性」，或是修葛特與凱瑞所謂的總理總統制這種政府僅向國會負責的類型。

觀察當代許多半總統制國家，我們也發現有些國家即使總統所屬的政黨在國會是多數，總統也只扮演形式上、儀式性的元首，而不會成為權力的核心。當總統和國會多數黨不一致時，更是以有國會多數支持的總理為憲政運作的領導中心。換言之，這一類的國家只要國會有一個明確的多數，就是依據議會內閣制的常規運作，行政權的二元架構成為如上述的一種填補式的分時治理關係。奧地利、冰島、斯洛維尼亞或是二〇〇〇年以後的芬蘭等國，都可以歸類為此種二元行政的架構。事實上，薩托利亦認為杜佛傑所界定的半總統制中，奧地利、冰島等國的總統，權力只表現在紙上而非實際運作的狀態，並不能算是真正的半總統制（Sartori, 1997: 126）。薩托利的意涵，也是點出了這一類國家在行政權二元架構的內涵上，和分權式的二元架構具有重大差異。⁶最後必須說明的是，本文所謂分時式二元行政的概念，可以分別從應然面和實然面獲得證實。所謂的應然面，指的是憲法制訂時就存在對二元行政分時治理的想像。換言之，分時治理可能是設計憲法者的理念，有可能在實際運作時出現落差。另一方面，也有可能是實然面的結果，指的是分時式的二元行政，雖不一定是憲法的設計理念，但隨著憲政運作環境的改變，逐步建構起分時治理的內涵。這兩種情況在後文分析的個案中將分別加以介紹。

參、行政權二元化的再界定：分權或分時治理？

透過前述對半總統制簡略的理論回顧與文獻比較，可以清楚發現當代對於半總統制的研究中，行政權二元化的架構成為界定半總統制的關鍵變數。在憲法理論上，這種二元架構經常以分權式的制度安排來分析半總統制的運作。這樣的分權架構假定了二元行政各自有其獨立的正當性基礎，總統是來自人民直選，而總理領導的政府至少應享有國會消極的信任。基於此，兩個行政權力之間可能仍存在層級、隸屬的關係（*hierarchical chain of delegation*），例如修葛特與凱瑞所界定的總統國會制；亦或僅能以一種分權式、相互作用的關係（*transactional relations*），例如薩托利所界定的半總統制。⁷無論如何，總統在這個二元架構中都具有實質的政治領袖、具有影響憲政運作、影響決策甚至直接身兼最高行政首長的可能。在這種分權式的架構下，如果總統所屬政黨在國會中也取得多數，或加入多數聯盟，總統和總理就有可能出現層級、隸屬關係，二元行政架構將出現往總統傾斜的情況。相反的，如果國會有一個明確的多數政黨或聯盟，而總統所屬的政黨不在此聯盟中，則可能呈現一種共治狀態，也就是分權式的關係，各自有其獨立的正當性基礎（例如法國三次共治經驗）；如果維持層級關係，也出現一

⁵ 有的時候政治權力的真空是因為過於激化的政黨體系鬥爭，導致國會無法運作所致。因此，在分時的理論下，只要是國會有一個多數，無論是否和總統同一陣營，都「理應」由享有國會多數支持的總理來領導政府。

⁶ 薩托利並沒有進一步因此對半總統制的二元行政進行比較，只是對既有半總統制的討論提出適用性的質疑。這構成了本文持續探究不同類型二元行政的背景因素之一。

⁷ 層級式與水平式的關係是修葛特用來比較總統制與議會內閣制下的行政立法關係。他認為就行政與立法關係而言，總統制是一種水平式的關係，而議會內閣制則具有一種層級式的關係（Shugart, 2006: 346-348.）。本文引藉其概念用以分析二元行政中兩個行政權的關係。

種少數政府的狀態（例如台灣二〇〇〇年至二〇〇八年）。⁸這是對於半總統制中，透過政黨的一致性或分歧，討論二元行政架構的關係時，最常得到的結論。

然而，我們發現有些國家出現了迥異的運作經驗：當總統所屬政黨在國會也是多數，或屬於多數聯盟時，總統仍舊僅扮演象徵性、儀式性的角色，儘管憲法賦予這個總統一些實際的權力。換言之，即使透過政黨將二元化的行政體系整合為一，這個整合後的行政權也是總理領導，而非總統領導的狀況。在這種情況下，只要國會有明確多數，無論和總統一致與否，都呈現一種準議會內閣制運作的狀態。這種情況就是奧地利、芬蘭（二〇〇〇年之後）、冰島等國家的經驗，也就是 Sartori 所謂，實際上不能歸類為半總統制國家的例子。因此，半總統制對於二元行政的設計，理論上至少就出現兩種內涵。一種是分權式的二元行政；一種是分時式、填補式的二元行政。這兩種二元行政下，總統和國會多數關係的比較請參見表 1。

表 1 二元行政的一致性與運作

	分權式二元架構	分時式二元架構
總統所屬政黨和國會多數黨（聯盟）一致	權力核心偏向總統	權力核心偏向國會
總統所屬政黨和國會多數黨（聯盟）不一致	權力核心的分散或弱化	權力核心偏向國會

資料來源：作者整理。

透過以上簡短的分析，本文對於二元行政的「分權」概念有兩種不同內涵的比較。就分權式的二元架構而言，分權指的是將治理國家的權力拆散，一部份交由對國會負責的政府來負責，另一部份交由對人民負責的總統來領導。這種分權原則下的二元行政，可能在政黨體系整合下趨於單元運作，也可能在政黨體系分化下造成行政權內部的制衡，但在制度上保留二元行政權各自管轄範圍是其特徵。另一種分時式的二元架構，是一種換軌的分工治理，若就行政立法的角度而言，行政權確實始終保持單一領導的情況，但就行政權內部而言，這個單一的治理單位可能依情境和條件不同，有時是總理領導的政府代表行政權，有時卻是由總統領導。當然，在理論上也可能同時把兩種二元行政的內涵設計出來，而構成既分權又分時的狀態，但一般而言，如果分時式的二元治理已經將總統視為憲政運作的最後一道防線，那麼其制度意涵也已經意味著在危急時刻進入分權式二元架構是無意義的，因為當總統在危急時刻治理國家時，既然是最後防線，政府各部門自然就應該服從其領導，而不存在各自正當又不一致的治理狀況。換言之，半總統制保留了總統和總理各自有其正當性的前提（總統是人民、總理是國會），但並不排斥總理的正当性可能同時來自於國會與總統的情況。如果是後者，那麼行政權內部二元的分權狀況就是一種分時但包裹式的換軌，而非同時且分工治理的概念。

在既有的研究中，呂炳寬、徐正戎以總統主導或總理主導作為分析二元行政的變數之一。並且認為在享有國會多數支持的情況下，總理主導的政府類型稱為「總統謙讓制」，更進一步指出出現機率不高，除非黨主席由總理兼任、總統身體不佳、總統任期將屆、民意低落等原因（呂炳寬、徐正戎，2005：

⁸ 在此所謂的少數政府，是指總統和政府不在國會不具有多數黨獲多數聯盟支持的狀態。一般來說，政府既然必須向國會負責，取得國會多數支持應為常態。但有些國家在制度上將國會對政府的課責設計為被動的。如果再加上總統有主動的組閣權，甚至有倒閣即可解散國會的配套設計，則提供了總統任命國會少數黨為總理的可能性，便出現了組成少數政府的空間。台灣在二〇〇〇年至二〇〇八年就是此例（Liao and Chien, 2005: 55-59; 沈有忠, 2006: 189-219）。此外，雖然以「少數政府」謂之，但和總統制之下的情況仍不盡相同，主要的差異還是在於政府負責的對象是雙向的，國會不是不能解散政府，只是不願意解散政府。

147-148)。這樣的研究很清楚的是基於分權式的假設，因此推斷總統「理應」在享有國會多數支持的情況下成為政策主導者，也因此一旦由總理主導，是一種總統「謙讓」的狀況。如果回到二元行政的理論上來看，這完全是基於分權式二元行政的基本假設，因為如果是分時式的二元行政，總統無須謙讓，憲法的理論在實際上就應該是由總理來主導。吳玉山的研究指出，總統的權力大或小搭配府會一致性與國會有無多數可以進行對半總統制穩定與否的比較。依據吳玉山的研究發現，在控制府會一致性與國會有無多數這兩個變數的相同條件下，總統權力小會比總統權力大更有助於穩定（吳玉山，2002：234）。相同的，這也是基於一種分權式的假設，才會預期總統權力越小，越有助於穩定。如果以分時式的二元架構來解釋，只要是國會有明確多數，或是處於一般狀態下，無論總統在憲法上的權力是大是小，都不會影響政府的穩定。例如杜佛傑比較七個國家中發現，冰島總統的權力就條文來說在七個個案中排第二，但就實際運作面而言卻是最後一個（Duverger, 1980: 179）。⁹這意味著有些國家的總統，即使被賦予強大權力，也不見得會讓總統成為政治運作的核心。換言之，總統權力的大小並非決定憲政運作的唯一變數，更精確的說，一旦處於一種分時式的二元架構，憲法所賦予總統的權力即使很大，只要國會有明確多數，無論和總統是否一致，如果實際運作符合憲法理論，就不會引發總統介入憲政運作的可能。¹⁰

對於分權式或分時式的二元架構，各自有其設計上的理論，以及反映了這些個案進入半總統制時不同的憲政背景。就分權式的二元架構而言，總統和總理都被視為、被預期為憲政運作的領導者，這樣的二元架構最主要的成因可以透過結構功能論或是路徑依循的角度來解釋。首先，二元行政架構中賦予總統一定的實權是為了避免議會內閣制造成的低效率與不穩定，或是為了解決憲政時刻所面臨的重大事件。以法國為例，一九五八年的第五共和憲法，設計理念就是以穩定行政權為基礎，避免第三、第四共和紛亂的議會內閣制所導致的政治不穩定為新憲法的目標（Elgie, 1999b: 75），一九五九年更因應阿爾及利亞危機，而進一步強調國防與外交事務應該由總統領導（Keeler and Schain, 1997: 91），法國也自此奠定了憲政慣例，總統成為國防與外交事務的常態性領導角色。一九六二年甚至透過公投修改憲法，賦予總統直選的民意基礎。法國一九五八年至一九六二年的發展，決定了第五共和的半總統制朝向一種分權式二元行政的結構。在正常的憲政狀態下，政治就是由總統與總理兩人共同領導，共同分享行政權（Elgie, 1999b: 70, 77; Constantinesco and Pierré-Caps, 2006: 350）。再以後共國家為例，考量到轉型初期由於政治場域的突然開放，多種的社會分歧勢必導致國會內的多黨林立，若採行議會內閣制，會使政府陷入不穩定的危機，也不利於經濟上的同步轉型（Bunce, 1997: 167-169）。這些後共國家更透過「圓桌會談」（Round Table Talks, RTT）決定了總統的產生方式、權力、憲法的架構、國會的選舉方式等等重要的議題（Elster, Offe and Preuß, 1998: 65）。其次，菁英的妥協或是存在一個魅力型領袖，也是造成分權式二元行政的因素之一。以後共國家為例，大多數的國家之所以展開民主化，是因蘇聯突然瓦解的壓力所致。在此情形下，這些國家的共產黨在民主化的同時仍舊保持強大的組織與力量，但是可預期的是將會因政治競爭的開放而逐漸喪失壟斷的主導地位；相反的，反對力量雖在民主化時相較於共產黨仍舊薄弱，但可預見的是將會持續的成長。因此，對共產黨而言，有信心在民主化的初期經由直選贏得總統一職，所以在與反對力量談判制訂新憲法時，主張總統的直選與維持一定的力量；而對反對力量而言，則是主張行政權必須向國會負責。此外，就路徑依循的角度觀察，採用半總統制的

⁹ Roper 也針對十個國家的總統，其憲法規範下的權力大小之比較，結果發現冰島總統在憲法賦予的權力方面是十個個案中最高的一個。但實際上也發現冰島在憲政運作的過程中，極少出現總統介入憲政運作的情況（Roper, 2002: 260）。

¹⁰ 二元行政對權力的競爭、分享或是填補，在憲法的制度上來說是欠缺規範性的。換言之，透過政治人物、政黨體系等其他變項的搭配，才會運作出具體的內容。在理論上來說，分時式的二元行政也會產生權力的競爭，例如兩個行政權對換軌時機認定的差異。然而，若將憲法理論和實際運作的落差情況作為分析的焦點，則在分權式的二元行政中，產生權力競爭或分享並不違背憲法的預期；相反的，在分時式的憲法理論中，如果完全落實憲法最初的預期，則不應該出現同一時間點兩權相爭的情況。

國家中，如果在制憲/修憲，或爭取獨立的期間存在一個具有領袖魅力的領導人（charismatic leader），也是新憲法的設計採用半總統制的重要因素之一。法國的總統 Charles de Gaulle、波蘭的總統 Lech Wałęsa（Bernhard, 1997: 186-190）；立陶宛的總統 Vytautas Landsbergis（Urbanavicius, 1999: 151）¹¹都是此例。經由菁英間的妥協，加上魅力型領袖擔任總統，會使得總統一職被社會中一部份的公民期待成為實質的政治領袖，因而與總理呈現一種分權式的二元行政架構。

就分時式的二元架構而言，總統和總理在行政權的領導架構中有著對憲法理論不同的想像。分時式的二元行政，雖然也賦予直選的總統一定的權力（這個權力甚至可能比分權式二元架構中的總統更大），但是在理論上對於總統在憲政運作中應扮演的角色卻迥異於分權式二元架構中的總統。一般而言，分時式的二元架構預期向議會負責的總理來領導政府，接受議會的監督是憲政運作的常態，總統具有直選的正當性，扮演的是一個中立於黨派之外，代表人民與象徵國家的仲裁角色。因此，依據分時治理的原則，總統只有在特殊狀況下才會動用憲法賦予的權力，例如透過解散國會、公民投票來解決行政與立法的僵局，或是在危急時刻動用緊急命令權來領導政府。換言之，只要國會能有一個明確的多數支撐政府的運作，無論這個多數和總統的政黨是否一致，憲政運作都將呈現一種政府由總理領導，並向議會負責的狀態。分時式的二元行政，以議會內閣制作為憲政運作的基本原則，總統雖有直選基礎，憲法也賦予一定實權，但卻不是預期總統作為行政權常態的領導角色。這種憲法理論，常見於已經有過議會傳統的國家，而後因應特定政治事件調整總統的產生方式和職權。例如德國威瑪共和、奧地利等，在設計半總統制憲法時，過去就已經有了議會運作的傳統。此外，這類的憲法理論也可能設計在一個防止強人政治、避免強勢總統的思維，例如斯洛維尼亞。和分權式的半總統制相較之下，分時式的半總統制在憲法設計的過程裡，菁英對於議會內閣制作為憲政運作基礎的共識也較高，因此妥協的色彩較為淡薄。雖然如此，這些國家因應憲法時刻的需要，總統仍被設計為直選產生，甚至賦予了一部份的實權。以德國威瑪共和為例，透過直選總統的制度設計，可以維持德國的統一，避免南部四個邦的獨立（Richter, 1998: 16; Mauersberg, 1991: 73）。¹²而斯洛維尼亞的例子，則是基於國內人民對於總統採直選產生有高度的共識。依據 1989 與 1990 年兩次民調顯示，分別有 86.7% 與 82.3% 的人民贊成新憲法以直選的方式產生總統（Cerar, 1999: 257）。再以奧地利為例，一九一九年的新憲法，也是為了避免強勢總統戕害民主，而直接設計議會內閣制的架構。直到一九二九年出現法西斯的反民主浪潮，才策略性的將總統改為直選，並且賦予一些力量，用意也是為了維持議會民主的穩定（Müller, 1999: 25）。

透過上述簡短的比較，可以清楚的發現，分時式的二元架構和分權式的二元架構雖然都設計一個直選、有實權的總統，搭配向國會負責的內閣做為憲法原則，但本質上卻有著極為迥異的憲法理論。這樣的分類是依據憲法設計時的理論，也就是憲法的預期作為分類的依據，而不是依據實際運作的結果來分類。換言之，所謂的分權或分時式的二元架構，隱含著制憲時制憲者對憲法實踐規範性的預期，而非具體實踐後進行的分類。也因此，無論是分權式或是分時式的二元架構都有可能出現理論與實際的落差，這往往也就是需要釋憲或是修憲的憲法時刻。分權式的二元結構，將總統和總理領導的政府都視為憲政運作的政治領導者；而分時式的二元架構，總統被視為總理無法領導政府時，過渡狀態下填補行政權真空，甚至擁有更大權限以應急的角色，其目的僅在於維繫民主之運作，帶領國家度過憲政危機或緊急狀態。而這個迥異的本質，正是構成了在運作上，分時式的總統只要議會內閣制能夠穩定運作，就不會成為政治領袖；而分權式的總統則和總理與國會構成複雜的三角關係的主要原因。大

¹¹ Antanas Semetona 是立陶宛在戰爭期間一位英雄式的領袖，有「布爾喬亞的立陶宛總統」(president of bourgeois Lithuania) 之稱。他的領導模式與個人聲望，加深了立陶宛後來脫離蘇聯獨立後，人民對一位強勢領導人的期待（Urbanavicius, 1999: 151）。

¹² 右派人士甚至寄望總統可以作為德皇的替代品，或是代表德國向列強進行和平談判。

致上來說，分時式的二元行政都有將總統定位為過渡性、暫時性領導人的考量，有些國家在度過非常時期之後，不僅在理論上回到議會內閣制的主軸，藉由穩定的政黨體系、政治環境、或是制度上的微調等，更在實際上將總統的影響力淡化。因此，分時式二元行政的建構，有可能來自於理論上應然面的設計，也有可能透過實際運作達成實然面的體制轉型。無論為何，這些半總統制國家，在雙元行政的架構上，體現了不同於分權式的憲政可能。

肆、分時式二元架構的實際個案檢視

透過上述的比較，本文依據半總統制的定義，在憲法的精神上將二元行政做了兩種子類型的討論。這兩種子類型中，分權式的二元行政是當代對半總統制研究最普遍的前提假設。如同本文最初所述，這樣的假設僅能詮釋一部份的半總統制國家，而另外也有一些國家在制度設計上吻合對半總統制的定義，但在憲法理論上卻迥異於分權式的運作。因此，有些依據分權式二元架構所累積對於半總統制的相關討論，就無法適用於分時式二元架構下的半總統制。最無法回答的問題就是為何一位具有民選正當性的總統，其所屬政黨在國會也是多數時，憲政秩序仍舊是以總理領導的議會內閣制為原則。對於分權式的討論已經累積相當多的研究成果，前文也針對部分國家的分權式憲法理論做了簡短的討論。在此，本文僅針對分時式的二元架構進行一部份實際個案的討論。

分時式的二元行政，最早在一九一九年的威瑪憲法就可以得見。依據威瑪憲法的本質，共和國的民主是一個以代議民主為主軸的民主，符合議會內閣制原則的政府作為間接民主的實踐，而國會則是政府機構中象徵主權的最高單位（Gillessen, 2000: 124）。如果依據威瑪憲法的制憲者普洛伊斯（Hugo Preuß）的理念，威瑪憲法所欲實踐的體制，也是一個搭配民選總統的議會內閣制。在普洛伊斯在受命制訂憲法之前就曾主張：「德國必須從戰爭中走出來，往議會民主體制邁進，這是德國命運之所繫」（Preuß, 1926: 362）。威瑪憲法具體設計出來之後，Preuß 在制憲會議的報告中再度指出，憲法將總統定位為一個超脫黨派的個人角色，由人民直接選舉產生。同時為了避免法國第三共和實行議會內閣制的混亂，這個人民直選的總統有權力代表人民解散議會。而議會也能據其民意基礎，要求總統任命的總理與政府向其負責，如此便兼具抗衡與妥協的精神，可以避免政治上的混亂或是僵局（Preuß, 1926: 416-418）。普洛伊斯將總統想像為政治運作之上的裁量者角色，其原意在於只有當代表行政權的內閣政府與代表立法權的國會發生衝突時，總統才能依據憲法賦予的權力來解決政治上的僵局。因此，總統由人民直接選舉產生，既可以避免被國會間接選舉所造成無法超脫黨派的限制，也能因為全民直選讓總統獲得更直接的正當性，並進一步落實民主的精神。不僅在總統的正當性上有如此考量，在擁有的權力上普洛伊斯也是依據將總統想像為裁量者的角色來設計。當政治上出現僵局、衝突時，被想像為政治裁量者的總統，其最重要的權力例如解散國會或是發動公民投票，其實都不是賦予總統做出最後政治決斷的權力，而僅是讓總統有權將紛爭訴諸人民決斷，以避免政治上的僵局或是對立的惡化。此外，其他像是緊急命令權、發動公民投票權等，在憲法中也是定位為總統用以解決憲政問題，或是「恢復」憲政運作之常態的權力，而不是總統用以開創新的憲政秩序，或是介入憲政運作的武器（沈有忠，2009：112-119）。從上述對於威瑪憲法中，總統角色的定位與討論可以發現，雖然威瑪憲法賦予了總統非常強大的權力，但這些權力的設計理念，都是將總統視為政治運作的仲裁者、民主憲政陷入危急時刻的領導者、或是避免議會混亂而致使憲政失序時的一個防禦性的行政核心。這樣的定位完全將總統在二元架構中視為議會內閣制的原則之下，對於總理的一種預備性或是備而不用的角色。由於分時式的二元架構是基於穩定的國會作為運作基礎，因此，威瑪共和在破碎化的政黨體系影響下，加上國家一直處於戰後經濟破產的邊緣，因此這部憲法僅在理論上提供了分時治理的想像，在實際上卻無法成功運作分時式的二元架構。

奧地利第二共和的半總統制，也具有類似於威瑪憲法的設計理念。奧地利於一九一九年三月所設計的憲法，基於擔心總統成為軍事獨裁者或是君主的替身，因此將總統一職設計為象徵性、儀式性的元首，並且採用間接選舉產生。共和的首任總統 Michael Hainisch 甚至對總統的權限自我調侃：「我的權力所能干涉的範圍，只有我的圍巾而已」(Müller, 1999: 24)。然而，一九二九年共和的穩定受到法西斯反民主與反議會力量的威脅，在憲法修正案中決定引進威瑪共和對於總統的設計，最主要的修改在於產生過程以及解散國會權的賦予。一方面藉由直選的過程讓總統具有代表人民的正當性，其次賦予其解散國會的權力，希望總統能在法西斯的威脅下扮演捍衛憲法的角色 (Welan, 1999: 36; Müller, 1999: 25)。聯邦總統在修憲後被賦予解散國會的權力，而不是組織政府的權力，更凸顯修憲的期望，是希望總統在議會內閣制無法正常運作下才以人民代表的身份解決危機，而非在組織政府時就扮演政治領導的角色 (Berchtold, 1998: 490-491)，這個原則和威瑪憲法在設計時對總統一職的想像如出一轍。¹³奧地利的總統在 1929 年基於特定的目的與政治環境獲得直選的正當性與權力，這些權力也僅限於解決當時的共和困境。基於這樣的認知，奧地利的總統從來沒有發展出類似於法國第五共和總統的治理模式 (Welan, 1992: 38)。對於這種分時式的二元架構而言，總統在政府組成時扮演被動的、儀式性的角色，是避免產生二元行政之間出現科層架構的困擾，尤其是希望能避免總統藉由組閣的自主性來影響政府向國會負責的管道。因此，總統往往在國會有能力組成政府時，只扮演儀式性的角色，而非有自主任命的權力。當然，在憲法的精神中，既然預期總統是備而不用的政治領袖，當國會無法組成能夠運作的政府時，總統便可以協調、甚至直接動用緊急命令權或是組閣權力。這樣的設計，主要是希望在平常時期能維持政府向國會負責的情況，同時也能避免非常時期行政權真空的危機。一九四五年以後的奧地利第二共和，因為沒有再發生如一九二九年嚴峻的國家危機，因此也不再需要一個強勢的總統，儘管憲法沒有再修改總統的選舉方式，但歷任總統的候選人都強調當選後保持中立不干政的原則，並且將總統定位為一個替代的、預備性的、補充性的統治者 (Ersatz-, Reserve- oder Nebenregierung) (Welan, 1992: 47)。而儘管憲法未曾修改，但一九二九年和一九四五年之後的憲法運作，卻出現兩種截然不同的類型 (Welan, 1992: 38-40)。由於奧地利在戰後的政黨政治運作穩定，政府經常性取得國會多數的信任 (僅有一九六六年至一九七〇年為少數政府)。不僅如此，歷屆總理全數也都兼任執政黨的黨魁，而非由總統兼任，由此更可以看出憲政運作大幅偏向議會內閣制的情況。就實然面而言，奧地利在制度上雖保留半總統制的架構，實際運作卻偏向議會內閣制，迄今仍維持分時式二元治理的原則。奧地利歷屆政府與國會關係、執政黨黨魁兼任總理的情況，請參見表 2。

表 2 奧地利二戰後歷屆總理、總統所屬政黨與政府類型

Year	Government Composition	Prime minister (party)	President (party)	Type of Gov.
4/1945	SPÖ, Ö VP, KPÖ	Renner	Karl Renner(SPÖ/Y)	majority
12/1945	SPÖ, Ö VP, KPÖ	Figl I(Ö VP/Y)	Karl Renner(SPÖ/N)	majority
1947	Ö VP, SPÖ	Figl II(Ö VP/Y)	Karl Renner(SPÖ/N)	majority
1949	Ö VP, SPÖ	Figl III(Ö VP/Y)	Karl Renner(SPÖ/N)	majority
1953	Ö VP, SPÖ	Raab I(Ö VP/Y)	Theodor Körner(SPÖ/N)	majority

¹³ 事實上，一九二九年修改憲法賦予總統強大權力之後，在一九三〇年總統 Wilhelm Miklas 就在預期國會改選可以贏得多數的情況下，不僅任命同黨的少數內閣，也立即動用了解散國會的權力。但是結果卻和總統的預期相反，基督教社會黨反而損失七個席次，這次解散國會後的失敗，也讓總統對解散權的使用上更加謹慎。在一九三三年連續三位國會議長請辭所造成的國會僵局危機時，總統就不再動用解散權 (Müller, 1999: 25)。一九四五年二次世界大戰結束以後，歷任總統就以虛位元首為訴求，不再有一九二九年以後出現強勢總統的可能。

1956	Ö VP,SPÖ	Raab II(Ö VP/Y)	Theodor Körner(SPÖ /N)	majority
1959	Ö VP,SPÖ	Raab III(Ö VP/Y)	Adolf Schärf(SPÖ /N)	majority
1961	Ö VP,SPÖ	Gorbach I(Ö VP/Y)	Adolf Schärf(SPÖ /N)	majority
1963	Ö VP,SPÖ	Gorbach II(Ö VP/Y)	Adolf Schärf(SPÖ /N)	majority
1964	Ö VP,SPÖ	Klaus I(Ö VP/Y)	Adolf Schärf(SPÖ /N)	majority
1966	Ö VP	Klaus II(Ö VP/Y)	Franz Jonas(SPÖ /N)	minority
1970	SPÖ	Kreisky I(SPÖ /Y)	Franz Jonas(SPÖ /N)	minority
1971	SPÖ	Kreisky II(SPÖ /Y)	Franz Jonas(SPÖ /N)	majority
1975	SPÖ	Kreisky III(SPÖ /Y)	Rudolf Kirchschläger (inde.)	majority
1979	SPÖ	Kreisky IV(SPÖ /Y)	Rudolf Kirchschläger (inde.)	majority
1983	SPÖ ,FPÖ	Sinowatz(SPÖ /Y)	Rudolf Kirchschläger (inde.)	majority
1986	SPÖ ,FPÖ	Vranitzky I(SPÖ /Y)	Rudolf Kirchschläger (inde.)	majority
1987	SPÖ ,Ö VP	Vranitzky II(SPÖ /Y)	Kurt Waldheim(Ö VP/N)	majority
1990	SPÖ ,Ö VP	Vranitzky III(SPÖ /Y)	Kurt Waldheim(Ö VP/N)	majority
1994	SPÖ ,Ö VP	Vranitzky IV(SPÖ /Y)	Thomas Klestil(Ö VP/N)	majority
1996	SPÖ ,Ö VP	VranitzkyV(SPÖ /Y)	Thomas Klestil(Ö VP/N)	majority
1997	SPÖ ,Ö VP	Klima(SPÖ /Y)	Thomas Klestil(Ö VP/N)	majority
2000	Ö VP,FPÖ	Schussel I(Ö VP/Y)	Thomas Klestil(Ö VP/N)	majority
2003	SPÖ ,Ö VP	Schussel II(Ö VP/Y)	Thomas Klestil(Ö VP/N)	majority
2007	SPÖ ,Ö VP	Gusenbauer(SPÖ /Y)	Heinz Fischer(SPÖ /N)	majority
2008	SPÖ ,Ö VP	Faymann(SPÖ /Y)	Heinz Fischer(SPÖ /N)	majority

說明：括弧內表示所屬政黨，斜線後 Y 表示兼任黨魁，N 表示非黨魁，inde.表示無黨籍。各政黨如下：SPÖ 為奧地利社會黨；Ö VP 為奧地利人民黨；FPÖ 為奧地利自由黨。

資料來源：作者整理。其中主體資料來自 Müller and Strøm (eds), 2000. 其餘部分之兼任黨魁與否、多數與少數政府、入閣資料等補充自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告，政府類型為自行計算後整理。

和威瑪憲法相較之下，奧地利進入半總統制的經驗顯得有趣。奧地利在一九一九年所面臨的國家處境和德國幾乎一模一樣，哈布斯堡王朝在第一次世界大戰後覆滅，新的民主共和在戰敗中如危卵而生。威瑪在一開始就設計一個直選的總統，期望在危難之際總統能作為全民的代表以捍衛民主；但奧地利則是憂心一個強權總統會成為君主的替身，一開始設計一個象徵性而無實權的元首，直到國家出現危機時才修改憲法，調整總統的權力並且以直選賦予其代表人民的正當性。兩個國家在一九二九年面臨國家的危機時，都朝向建立一個更穩定、更具權威的行政權發展，奧地利在一九二九年增強了總統的權力，並修改總統的選舉方式為直選，在定義上滿足半總統制的條件；德國則是在一九三〇年透過總統的緊急命令權讓內閣負責的對象從國會移到總統，強化了行政權的一致性與總統的權威。

斯洛維尼亞的總統在二元行政架構中也是扮演一種備而不用的角色，憲法本身就賦予總統較少的權力。依據憲法第 102 條，總統並非國家最高的行政首長，僅具有在國防上最高的指揮權力，可見憲法的精神只預期總統在非常時期或是緊急狀態下(例如戰爭)時才有透過軍事領導國家的可能性(Boban, 2007: 171; Krašovec and Lajh, 2008: 201)。總統其他的權力詳載於憲法第 107 條，而其他未載明的部分總統均不得主動介入，而這些載明的權力也多為儀式性的權力(Boban, 2007: 169)。事實上，斯洛維尼

亞在制憲的時候政治菁英之間就已經有了避免強權總統的共識，因此不像部分後共國家因為妥協而設計出分權式的總統，斯洛維尼亞從一開始就清楚的把總統界定在預備性的角色，在平常狀態下仍維持以向國會負責的政府為主的原則。¹⁴為了鞏固政府在國會中的多數以確保議會民主的穩定，斯洛維尼亞甚至設計了「建設性不信任投票」來防止非理性倒閣的發生 (Bebler, 2002: 132)。¹⁵雖然如此，基於人民高度的共同意識，總統仍設計為直選產生，並賦予了軍事的指揮權，作為非常時期的國家領導人。斯洛維尼亞在獨立之後，透過直接民選先後選出了 Milan Kučan 以及 Janez Drnovšek 以及現任的 Danilo Türk 擔任總統一職。其中 Kučan 於一九九二年至二〇〇二年年先後經由直選擔任第一任與第二任總統期間，雖然個人的社會聲望高，但奠定了總統不干涉總理領導政府的慣例 (Krašovec and Lajh, 2008: 212)。這幾位總統無論有無政黨背景，迄今皆明確的獨立於國會與政府之外，忠誠的反映了憲法對總統的預期，使得斯洛維尼亞迄今仍舊維持一種將總統定位為預備性角色的分時式二元架構。¹⁶在實際運作上，與斯洛維尼亞出現與奧地利相同的情況。一九九〇年迄今的九任政府中，所有的總理均為執政黨黨魁而非總統。而歷屆政府全數為多數政府，從無少數政府的情況，提供建立穩定的分時式二元行政架構之基礎，現實的情況是在半總統制的框架下，以議會內閣制為軌道運作，也是成功的分時式二元行政的類型。斯洛維尼亞歷屆總理兼任黨魁以及政府類型的資料，請見表 3。

表 3 斯洛維尼亞獨立後歷屆政府、總統及其黨政關係

Year	Government Composition	Prime minister (party)	President (party)	Type of Gov.
5/1990	SKD, SLS, ZS, SDSS, SDZ, LS	Lojze Peterle (SKD/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
5/1992	LDS, SDS, ZS, SSS, DS, ZLSD	Janez Drnovšek (LDS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
1/1993	LDS, SKD, ZLSD, SDSS	Janez Drnovšek (LDS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
2/1997	LDS, SLS, DeSUS	Janez Drnovšek (LDS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
6/2000	SLS+SKD, SDS	Andrej Bajuk (SLS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
11/2000	LDS, ZLSD, SLS, DeSUS	Janez Drnovšek (LDS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
12/2002	LDS, ZLSD, SLS, DeSUS	Anton Rop (LDS/Y)	Janez Drnovšek (LDS/N)	majority
11/2004	SDS, NSi, SLS, DeSUS	Janez Janša (SDS/Y)	Janez Drnovšek (LDS/N)	majority
11/2008	SD, Zares, LDS, DeSUS	Borut Pahor (SD/Y)	Danilo Türk (SD/N)	majority

說明：括弧內表示所屬政黨，斜線後 Y 表示兼任黨魁，N 表示非黨魁，inde. 表示無黨籍。總理所屬政黨如下：SKD 為基督教民主黨；LDS 為自由民主黨；SLS 為人民黨；SD 為社會黨。

資料來源：作者整理自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告，政府類型為自行計算後整理。

¹⁴ 斯洛維尼亞在制憲時曾面臨朝向總統化半總統制或是議會化半總統制設計的兩難，主張議會化的意見在於強調政府與議會多數的連結；而主張總統化的意見則強調政府面對經濟社會危機的應變能力。最終的版本將總統的權力的使用限制在特定範圍和時間 (Krašovec and Lajh, 2008: 202-203.)。既保留政府和議會多數的密切關係，也保留總統在危急時刻的領導權，充分展現出填補式二元行政的精神。

¹⁵ 也因此，Bebler 也認為斯洛維尼亞的國家主權在制度上表現出來的特徵，就是議會內閣制和比例代表這兩項原則 (Bebler, 2002: 133)。

¹⁶ Boban 認為斯洛維尼亞的總統在制度上和國會與政府都不存在上下層級式或是對等協議式的關係，而是一個獨立於兩者之外，代表人民在危急時刻領導國家的角色 (Boban, 2007: 172)。

芬蘭在二〇〇〇年以後修改了憲法，新的憲法也明確把總統定位為一個備而不用的行政權威。依據一九一九年設計的半總統制憲法，芬蘭總統在外交上享有獨立自主的決策權，和總理呈現一種分權的二元架構。不僅如此，更因為外交處境和政黨體系的影響而使總統常態性的居於主導地位。然而，當蘇聯瓦解、政黨體系趨於穩定之後，強勢總統的客觀條件不復存在，遂進而調整憲法架構，將總統置於預備性的角色。¹⁷事實上，在一九九四年芬蘭首次總統直選時，兩位主要的總統候選人 Martti Ahtisaari 以及 Elisabeth Rehn 都主張把總統定位為超脫黨派的，代表人民的角色。透過這次選舉，芬蘭總統就已經確立了不主動介入政治運作的慣例，二〇〇〇年的新憲法再透過制度規範來落實總統扮演憲政運作上備而不用的角色 (Pesonen, 1994: 269-270)。依據芬蘭二〇〇〇年的新憲法，總統的主動性權力大幅設限，主動介入憲政運作的可能性降低。尤其在外交決策方面，過去經由憲法第 33 條將外交權歸屬於總統專屬的權力，而二〇〇〇年的新憲法第 93 條則規定，由總統與政府共同制訂外交決策，並由國會行使國際條約和文件的同意權。歐盟的相關事務更是規定由政府來負責。這樣的調整一改過去二元行政下，總統主導外交的分權負責架構，而將總統定位為超脫黨派，僅代表人民、代表芬蘭，在平時扮演儀式性的角色。在實際運作面而言，從一九九一迄今，歷屆總理也都兼任執政黨黨魁的角色，而政府也都維持國會多數支持的基礎，和奧地利、斯洛維尼亞呈現相同的趨勢。可以說過去數十年來，芬蘭已經順利建立起分時式二元行政的半總統制。芬蘭歷屆政府與總理兼任黨魁的情況，請參見表 4。

表 4 芬蘭二戰後歷屆總理、總統所屬政黨與政府類型

Year	Government Composition	Prime minister (party)	President (party)	Type of Gov.
1945	FPDU,SDP,CE,LIB,SW	Paasikivi III (SDP/N)	Carl G. Mannerheim	majority
1946	FPDU,SDP,CE,SE	Pekkala(SKDL/N)	Juhu K Paasikive (CON/N)	majority
1948	SDP	Fagerholm(SDP/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	minority
1950	CE,LIB,SW	Kekkonen(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	minority
1/1951	CE,CDP,LIB,SW	Kekkonen II(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	majority
9/1951	CE,CSP,SW	Kekkonen III(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	majority
7/1953	CE,SW	Kekkonen IV(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	minority
11/1953	Non partisan	Tuomioja(inde.)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	caretaker
5/1954	SW,SDP,CE	Törngren(SW/Y)	Juhu K.Paasikive(CON/N)	majority
10/1954	CE,SDP	Kekkonen V(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	majority
1956	SDP,CE,LIB,SW	Fagerholm II(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
5/1957	CE,LIB,SW	Sukselainen(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
11/1957	Non partisan	von Fieandt(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
4/1958	Non partisan	Kuuskoski(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
8/1958	SDP,CE,LIB,SW,CON	Fagerholm III(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1959	CE	Sukselainen II(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
1961	CE	Miettunen(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
1962	CE,LIB,SW,CON	Karjalainen(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1963	Non partisan	Lehto(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
1964	CE,LIB,SW,CON	Virolainen(CE/Y)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1966	SDP,FPDU,SDL,CE	Paasio(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1968	SDP,FPDU,SDL,CE,SW	Koivisto(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
5/1970	Non partisan	Aura(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
7/1970	CE,FPDU,SDP,LIB,SW	Karjalainen II(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1971	Non partisan	Aura II(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker

¹⁷ 關於芬蘭憲政秩序從總統領導的半總統制轉軌為偏向議會內閣制的過程，可以參閱沈有忠，2010。

2/1972	SDP	Paasio II(SDP/Y)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
9/1972	SDP,CE,LIB,SW	Sorsa(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
6/1975	Non partisan	Liinamaa(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
11/1975	CE,FPDU,SDP,LIB,SW	Miettunen II(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1976	CE,LIB,SW	Miettunen III(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
1977	SDP,FPDU,CE,LIB,SW	Sorsa II(SDP/Y)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1979	SDP,FPDU,CE,SW	Koivisto II(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1982	SDP,FPDU,CE,SW	Sorsa III(SDP/Y)	Mauno Koivisto(SDP/N)	majority
1983	SDP,CE,FRP,SW	Sorsa IV(SDP/Y)	Mauno Koivisto(SDP/N)	majority
1987	CON,SDP,FRP,SW	Holkeri(CON/N)	Mauno Koivisto(SDP/N)	majority
1991	CE,CHR,SW,CON	Aho(CE/Y)	Mauno Koivisto(SDP/N)	majority
1995	SDP,FPDU,GR,SW,CON	Lipponen(SDP/Y)	Martti Ahtisaari, (SDP/N)	majority
1999	CON,SDP,SW,FPDU,(GR)	Lipponen II(SDP/Y)	Martti Ahtisaari, (SDP/N)	majority
4/2003	CE,SDP,SW	Jäätteenmäki(CE/Y)	Tarja K.Halonen(SDP/N)	caretaker
6/2003	CE,SDP,SW	Vanhanen(CE/Y)	Tarja K. Halonen(SDP/N)	majority
2007	CE,CON,SW	Vanhanen II(CE/Y)	Tarja K. Halonen(SDP/N)	majority

說明：括弧內表示所屬政黨，斜線後 Y 表示兼任黨魁，N 表示非黨魁，inde.表示無黨籍。三個主要政黨如下：SDP 為社民黨；CE 為中央黨；CON 為國家聯盟。

資料來源：主體資料來自芬蘭官方網站，其餘部分之兼任黨魁與否、多數與少數政府、入閣資料等補充自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告，政府類型為自行計算後整理。

冰島在二〇〇九年年末爆發的金融破產的危機與後續事件的發展，則是證實了分時式二元架構下的總統，在危機時刻可以發揮較高影響力的這個假設。依據杜佛傑的比較，冰島的總統是一個憲法上賦予了較強的權力，但實際運作的影響力卻很低的個案。這樣的觀察吻合本文對分時式二元架構中，對於總統這個角色在一般狀態下的預期。冰島在完全脫離丹麥取得獨立以前，就已經在一九〇四年起建立了議會體系的制度（Kristinsson, 1999: 88）。一九九四年獨立以後所重新設計的憲法，深受過去丹麥統治的影響，尤其是從一八七四年開始，在丹麥國王的授權下高度自治，並且在形式上制訂的第一部憲法。¹⁸對於冰島而言，一九四四年的新憲法可以說是基於議會民主的原則來重新設計國家元首的產生與定位。在這樣的背景之下，冰島的總統在憲政運作的常態下，並不預期扮演主動的、影響力強大的領導角色。而從一九四四年以來，因為國會始終能有一個穩定的多數，而使政府保持由總理領導，憲政體制依循議會內閣制的原則來運作。

二〇〇八年冰島爆發了嚴重的金融危機，陷入破產的經濟風暴，這個事件對冰島來說可謂自獨立以來遭遇到的最嚴重危機。依據本文對分時式二元行政的界定，國家遭遇危機或是議會體制無法運作時，是總統透過憲法賦予的權力介入政治的可能時機。這一波的金融危機中，因為破產而使得冰島的儲蓄銀行（Icesave）無力對英國和荷蘭的存戶付款，引發冰島與英國和荷蘭的外交問題。二〇〇九年十二月，冰島的國會以 33 票贊成，30 票反對的表決結果通過了償還法案，但卻引起人民的不滿。二〇一〇年年一月，冰島總統 Ólafur Ragnar Grímsson 透過憲法賦予的權力拒絕簽署此一法案，並且決定發動公民投票，兩個月後的公民投票結果否決了國會原先的法案。¹⁹這次的公民投票，也是冰島從一九四四年獨立以來第一次的公民投票。這次總統發動的公投否決國會以絕對多數通過的法案，也讓總統和總理的關係出現緊張。社會民主黨籍的總理 Jóhanna Sigurðardóttir 甚至於二〇一〇年四月時公開表示，建議修憲取消總統對國會通過法案的否決權，以及取消總統發動公民投票的權力。儘管就學理面觀察，冰島總統究竟適不適宜宣稱代表人民反對國會多數的議決，此次尚無明顯定論，但實際上冰島

¹⁸ 冰島在一八七四年制訂的憲法，是以丹麥憲法為範本，兩部憲法的基本原則大致相同（Kristinsson, 1999: 103）。

¹⁹ 表決結果在 83,478 張選票中，高達 78,092 票反對國會通過的法案，僅有 1,284 票支持。

此次破產，確實意外引發總統和總理在憲政運作上的緊張關係。就本文對半總統制中分時式二元行政的架構來看，證實了這種分時式的二元關係，雖然在一般時期總統只是象徵性的元首，但仍有可能在國家陷入非常狀態下，藉由憲法賦予的權力來介入政治運作。整體而言，冰島在戰後的經驗也和前述奧地利、斯洛維尼亞、九〇年代以後的芬蘭類似，總理均兼任執政黨黨魁的角色，政府也大多獲得國會多數之支持，提供了穩定的分時式二元行政運作基礎。唯此次憲政爭議仍持續進行中，未來冰島有無可能確立總統在危機時刻發揮影響力的慣例，或是透過修憲移除總統的部分權力，仍值得關注。冰島的總理兼任黨魁、政府類型，請參見表 5。

表 5 冰島二戰後歷屆政府、總統及其黨政關係

說明：括弧內表示所屬政黨，斜線後 Y 表示兼任黨魁，N 表示非黨魁，未標明黨籍之總統均為無黨籍。幾個主要政黨如下：IP 為獨立黨；SDA 為社會民主聯盟（SDP 為該黨前身）；PP 為

Year	Government Composition	Prime minister (party)	President (party)	Type of Gov.
1944/10	IP,SDP,SP	Ólafur Thors(IP/Y)	Sveinn Björnsson	majority
1947/02	SDP,IP,PP	Stefán J. Stefánsson(SDP/Y)	Sveinn Björnsson	majority
1949/12	IP	Ólafur Thors(IP/Y)	Sveinn Björnsson	caretaker
1950/03	PP,IP	Steingrímur Steinþórsson(PP/N)	Sveinn Björnsson	majority
1953/09	IP,PP	Ólafur Thors(IP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1956/07	PP,SDP,PA	Hermann Jónasson(PP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1958/12	SDP	Emil Jónsson(SDP)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	minority
1959/11	IP,SDP	Ólafur Thors(IP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1961/09	IP,SDP	Bjarni Benediktsson(IP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1962/01	IP,SDP	Ólafur Thors(IP/N)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1963/11	IP,SDP	Bjarni Benediktsson(IP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1970/07	IP,SDP	Jóhann Hafstein(IP/Y)	Kristján Eldjárn	majority
1971/07	PP,PA,LL	Ólafur Jóhannesson(PP/Y)	Kristján Eldjárn	majority
1974/08	IP,PP	Geir Hallgrímsson(IP/Y)	Kristján Eldjárn	majority
1978/09	PP,PA	Ólafur Jóhannesson(PP/Y)	Kristján Eldjárn	minority
1979/10	SDP	Benedikt Gröndal(SDP)	Kristján Eldjárn	caretaker
1980/02	PP,PA	Gunnar Thoroddsen(IP/N)	Vigdís Finnbogadóttir	minority
1983/05	PP,IP	Steingrímur Hermannsson(PP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1987/07	IP,PP,SDP	Þorsteinn Pálsson(IP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1988/09	PP,SDP,PA	Steingrímur Hermannsson(PP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	minority
1989/09	PP,SDP,PA,CiP	Steingrímur Hermannsson(PP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1991/04	IP,SDP	Davíð Oddsson(IP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1995/04	IP,PP	Davíð Oddsson(IP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1999/04	IP,PP	Davíð Oddsson(IP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2003/05	IP,PP	Davíð Oddsson(IP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2004/09	PP,IP	Halldór Ásgrímsson (PP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2006/06	IP,PP	Geir Haarde(IP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2007/05	IP,SDA	Geir Haarde(IP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2009/02	SDA,LGM	Jóhanna Sigurðardóttir(SDA/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2009/05	SDA,LGM	Jóhanna Sigurðardóttir(SDA/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority

進步黨；LGM 為綠黨。

資料來源：作者整理。其中部分資料來自 Müller and Strøm (eds), 2000. 兼任黨魁與否、多數與少數政府、入閣資料等補充自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告。

藉由以上對威瑪共和、奧地利、斯洛維尼亞、芬蘭二〇〇〇年修憲以後的狀態，以及冰島的經驗，可以發現半總統制之下對行政權二元化的設計，並不是只存在總統和總理分權式的關係，而可能將總統視為備而不用的角色而成為分時式的二元領導。這種預備式的二元架構，將直選的總統定位為超脫於黨派之外的國家元首，並且透過人民直選取得代表人民的正當性，當國家陷入危難或是議會民主無以為繼時，才藉由憲法賦予的權力來暫時性的領導國家，直到回復憲政運作的常態。透過這種分時式二元結構的討論，可以得知為何有些國家的總統，即使憲法賦予了重大的權力，甚至其所屬政黨在國會享有多數，但是在國家承平時仍舊扮演一個中立的、象徵性的角色，而不是成為一個強勢的領導人。

在憲法理論的基礎之上，從實際運作也可以從黨政合一的程度來檢視這幾個國家在分時式二元行政的實踐情況。所謂的黨政合一，是指透過政黨的領導角色和總統或總理的重疊性來進行比較。一般來說，如果總統和總理同黨，而他們所屬的政黨在國會擁有穩定多數，或屬於多數聯盟之一（亦即一致多數政府的狀態），可以藉由總統還是總理兼任黨魁，來判斷誰是實質的政治領袖。雖然這項指標也有例外狀態，但透過黨魁的角色進而牽引次級團體運作，例如府會、院會關係、選舉競爭等，必然發揮一定的影響力（陳宏銘，2009：2）。就黨政層面而言，以上幾個國家的情況出現非常一致的結果，那就是無論總統和總理是否屬於同一政黨，總理幾乎都同時扮演黨魁角色。以奧地利為例，從一九四五年以來，總理一職無論由那個黨出任，都是兼具該黨黨魁的身份。芬蘭則呈獻有趣的對比，一九八二年以前，總理兼任黨魁的情況並不多見，但從一九八二年國會趨於穩定之後，除了一九八七年的 Harri Hermanni Holkeri 之外，其他八任政府的總理一職，無論那個黨出任也都兼任該黨的黨魁。²⁰儘管芬蘭歷屆總統均無兼任黨魁，但從一九八二年以後幾乎所有的總理都兼任黨魁的情況來看，也間接證實在二元行政架構中總理扮演一般時期黨政領袖的假設。斯洛維尼亞的情況和上述兩國類似，歷屆總理均兼具黨魁的身份，而總統則否。二〇〇二年和二〇〇八年，總統和總理屬於同一政黨時，黨魁也是總理而非總統。冰島的獨立黨（Sjálfstæðisflokkurinn）從二戰以後長時間作為執政黨，只要是該黨執政，總理都是由黨魁出任。到目前為止，除了二〇〇九年新任黨魁 Bjarni Benediktsson 以外，其他八任黨魁都有出任總理的紀錄。即使不是由獨立黨執政而是由進步黨（Framsóknarflokkurinn）或現任的社會民主聯盟（Samfylkingin），總理一直也皆由該黨黨魁兼任。不僅如此，總統一直往往由無黨人士擔任，更可以間接證明冰島在黨政關係上，是由總理和政黨建立密切的連結。

除此之外，這幾個國家的黨政關係也呈現另一個共同點，那就是無論那個國家，大多數的政府都是多數政府，顯示了再加上總理兼任黨魁的情況，使得政府和國會多數之間的關係非常穩定。從表二至表五中可以發現，以奧地利為例，26 任政府中只有兩任少數政府；芬蘭 41 任政府中，出現了 8 次看守內閣，只有 8 任少數政府，其餘 25 任皆為多數（一九七七年以後也沒有再出現過少數政府）；斯洛維尼亞迄今 9 任政府全部為多數政府。冰島 30 任政府中，有 24 任是多數政府，2 任看守內閣以及 4 任少數政府（一九八九年以後沒有再出現過少數政府）。藉由多數政府以及黨政關係的影響，不但強化了分時式下總理領導的模式，也提供了偏向議會內閣制運作的穩定基礎。

伍、 結論

關於半總統制的研究，最初是來自於對於法國模式的討論，而後因為越來越多的個案而使研究的內涵逐步豐富起來。在這一波對半總統制的研究中，除了在定義上持續釐清半總統制的相關概念之外，最常見的研究就是對於半總統制運作上的特殊性，以及搭配政黨體系、總統的權力設計、選舉制度、

²⁰ Holkeri 隸屬國家聯盟，該黨黨魁 Ilkka Olavi Suominen 在這屆政府擔任貿易與工業部部長，並兼任國會議長。

民主化等相關議題進行單一個案或少量個案在運作模式上的比較與討論。然而，在這些研究中，絕大多數都是假設半總統制下的總統與總理，在制度安排上是一種同一時間分權治理的情況。因此在類型學的架構上，幾乎都認為當總統所屬政黨在國會為多數時，總統理應成為實質的政治領袖，並且進而將沒有出現這種情況的國家，例如冰島、奧地利等，排除於半總統制之外或視為例外。本文認為，就杜佛傑對半總統制的定義而言，確實存在許多尚待釐清的問題，尤其是對於總統擁有一定程度的實權這個部分。最主要的問題不只是比較總統權力的大小，也應該進一步比較總統在憲法上被預期扮演的角色。這個問題其實也直接指向在實證經驗中，有些國家在條文上賦予總統甚為可觀的權力，但運作卻是以議會內閣制為主軸；而有些國家即使總統形式上的權力不大，仍然有可能透過政黨整合行政權與立法權進而扮演實際的政治領導者。基於此，本文提出了分權式與分時式的兩種二元行政架構，不僅可以進一步補充對於總統權力在憲法本質上的討論，也可以針對上述兩種半總統制國家進行比較。

本文認為，由總統與總理所構築的二元行政作為半總統制主要的特徵之一，比較的標準不僅在於二元行政中兩者權力分配的強弱，也應該注意到權力分配的原則，也就是如何在憲法架構中預期與定位總統和總理所構成的二元行政。本文所提出的分時式二元架構，維持了杜佛傑對半總統制的原始定義之特徵，但是把總統的憲法定位提出不同的詮釋。在分時式的架構之下，總統扮演的是一種預備性的角色，當國家進入非常狀態或是議會內閣制無法運作時，代表人民而不是代表政黨的總統才得以運用憲法賦予的權力來介入政治運作。而在平常時期，憲政運作的軌跡則是依循議會內閣制的原則。這種分時式的二元架構，如果能夠落實憲法的內涵，只要國會存在明確多數，無論這個多數是否和總統所屬政黨一致，也無論總統在憲法上賦予多大的權力，憲政運作在設計的理念上都預期依循議會內閣制的常軌進行。這類的國家也就是薩托利認為本質上仍是議會內閣制的半總統制國家，例如杜佛傑一開始針對半總統制這個概念進行討論時所提及的奧地利、冰島等國家。以目前的半總統制研究來說，這類的國家也日漸增加，例如文中所討論的斯洛維尼亞、二〇〇〇年以後的芬蘭、甚至一九一九年就設計半總統制憲法架構的德國威瑪共和。其中，威瑪共和是在理論上制憲者就提出分時治理的想像，而奧地利等國家，則是在現實的政治條件中提供了成功的分時式二元行政的經驗。

制度的設計以及運作，並非在沒有其他變數干擾下產生。半總統制對於二元行政的設計理念，在不同的國家中有不同的背景因素以及預期，也因此才會出現分時的或是分權的兩種憲法理念。然而，憲法的設計可能來自於少數人，也受限於特定的時空環境。但是憲法要能穩定運作，卻是需要全體社會的配合，而且可能跨越不同時空。因此，憲法的設計及其運作往往產生落差，尤其是經歷一段時間，當制憲的人事物都已經物換星移的時候。在這種時候，憲法要能維持穩定的運作，需要有自我修正的彈性，在憲法本文不易更動的情況下，憲政慣例和憲法審查能夠讓相同條文在不同時代下反映當時的意涵（林繼文，2003：67），以求盡量維持憲法作為社會均衡的狀態。在這種情況下，憲政慣例或是憲法審查必然受到特定的政治菁英、政治事件、甚至是政治文化所影響，而具有對憲法的實踐產生非制度性的牽引效果。換言之，制度本身如果具有越大的解釋彈性，在實踐上就越有可能出現相同制度下不同實際經驗的差異。

以本文對半總統制二元行政的比較為例，在憲法設計時少數的制憲菁英所預期的分時式或是分權式二元架構，乃是針對「憲法時刻」(constitutional moment)所做出的因應。無論是分時或分權的理念，在行政權的部分都保留了二元運作的空間，在具體實踐上就有會出現兩種二元架構彼此置換的可能性。舉例而言，本文對芬蘭、奧地利等個案簡短的介紹中，就可以看出這些國家在實踐上都曾經出現條文不變，但實際內涵從分權式的二元架構逐步往分時式的架構來移動。又或者例如冰島的例子，則是略有分時是往分權式的方向偏移的色彩。若要仔細分析這些過程，重大事件以及政治菁英的態度，都不能加以忽略。類型學的憲政研究，是希望提供比較的框架找出系統性的變因來討論運作的特徵或是後果，進而對政治現狀或特殊事件提出解釋。既有的半總統制研究中，對於奧地利、冰島這類的國

家，多以例外狀態或是直接歸類為議會內閣制。如果視為例外狀態，那麼有著類似經驗的國家持續增加，勢必造成半總統制分析上的困擾；如果直接視為議會內閣制國家，也必須回答總統直選，並且被賦予實際權力的特徵，如何在議會內閣制之下成為可能。本文藉由對於二元行政提出分時式的討論，希望能夠對半總統制的二元行政理論，以及在實際個案的運作經驗上都做出一點補充。

參考書目

一、中文部分

- 呂炳寬、徐正戎，2005，《半總統制的理論與實際》，台北：鼎茂出版。
- 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。
- 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，〈半總統制下的行政首長選擇：制度與理性結構的分析〉，《政治學報》，(42)：189-219。
- 沈有忠，2009，《威瑪憲政變奏曲》，台北：五南出版。
- 沈有忠，2010，〈半總統制的崩潰、延續與轉型〉，《問題與研究》，49(2)：頁 99-130。
- 徐正戎，2001，〈「左右共治」憲政體制之初探〉，《台大法學論叢》，30(1)：1-43。
- 林繼文，2003，〈憲法作為一種制度〉，《政治與社會哲學評論》，5：35-74。
- 林繼文，2009，〈共治可能成為半總統制的憲政慣例嗎？〉，《東吳政治學報》，27(1)：1-51。
- 陳宏銘、梁元棟，2007，〈半總統制的形成和演化〉，《台灣民主季刊》，4(4)：27-69。
- 陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係〉，《政治科學論叢》，(41)：1-56。
- 劉致賢，2001，《穩定半總統體系在府會關係轉變下的運作》，台北：國立台灣大學政治學研究所碩士論文。

二、西文部分

- Arter, David. 1999. "Finland," in Robert Elgie, ed. *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford, 48-66.
- Bebler, Anton. 2002. "Slovenia's Smooth Transition." *Journal of Democracy* 13(1): 127-140.
- Berchtold, Klaus. 1998. *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich*. Wien: Springer Verlag.
- Bernhard, Michael. 1997. "Semipresidentialism, Charisma, and Democratic Institutions in Poland," in Kurt von Mettenheim, ed. *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 177-203
- Boban, Davor. 2007. "Minimalist concept of semi-presidentialism: are Ukraine and Slovenia semi-presidential states?" *Politička misao* 44(5): 155-177.
- Bunce, Valerie. 1997. "Presidents and the Transition in Eastern Europe." In *Presidential Institutions and Democratic Politics*, ed. Kurt von Mettenheim. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 161-176.
- Cerar, Miro. 1999. "Slovenia." In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 232-259.
- Constantinesco, Vlad and Stéphane Pierré-Caps. 2006. "France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic." *European Constitutional Law Review* 2: 341-357.

- Crowther, William. 2008. "Moldova's Transition from Semi-Presidentialism: Parliamentary Intentions Presidential Outcome." Paper presented at the *International Conference of Semi-Presidentialism and Democracy*, October 17-18, Taipei, Taiwan.
- 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.
- Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuß. 1998. *Institutional Design in Post-communist Societies*. New York: Cambridge University Press.
- Elgie, Robert, ed. 1999a. *Semi-presidentialism in Europe*. New York: Oxford.
- Elgie, Robert. 1999b. "France." In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 67-85.
- Elgie, Robert and Sophia Moestrup, eds. 2007. *Semi-presidentialism outside Europe*. New York: Routledge Press
- Elgie, Robert and Sophia Moestrup, eds. 2008. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. New York: Manchester University Press.
- Elgie, Robert. 2007. "What is semi-presidentialism and where is it found?" in Robert Elgie and Sophia Moestrup, eds. *Semi-presidentialism outside Europe*. New York: Routledge Press: 1-13.
- Gillessen, Günther. 2000. *Hugo Preuss: Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik: Erstveröffentlichung der Dissertation von 1955*. Berlin: Duncker & Humblot Verlag.
- Keeler, John T. S. and Martin A. Schain. 1997. "Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France." In *Presidential Institutions and Democratic Politics*, ed. Kurt von Mettenheim. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 84-105.
- Krašovec, Alenka and Damjan Lajh. 2008. "Slovenia: weak formal position, strong informal influence?" in Robert Elgie and Sophia Moestrup, eds. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. New York: Manchester University Press, 201-218.
- Kristinsson, Gunnar Helgi. 1999. "Iceland." In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 86-103.
- Liao, Da-Chi and Herlin Chien. 2005. "Why no Cohabitation in Taiwan?" *China Perspectives* 58: 55-59.
- Lin, Jih-wen. 2002. "Democratic Stability under Taiwan's Semi-Presidentialist Constitution: Implications for Cross-Strait Relations." *Issues & Studies* 38(1): 47-79.
- Mauersberg, Jasper. 1991. *Ideen und Konzeption Hugo Preuß' für die Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Müller, Wolfgang C. 1999. "Austria." In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 22-47.
- Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm (eds). 2000. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

- Nousiainen, Jaakko. 2001. "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland." *Scandinavian Political Studies* 24(2): 95-109.
- Paloheimo, Heikki. 2001. "Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy," in Robert Elgie, ed. *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 86-105.
- Pesonen, Pertti. 1994. "The First Direct Election of Finland's President." *Scandinavian Political Studies* 17(3): 259-272.
- Preuß, Hugo. 1926. *Staat, Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte*. Tübingen: J. C. B. Mohr Verlag.
- Protsyk, Oleh. 2003. "Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine." *Europe-Asia Studies* 55(7): 1077-1095.
- Richter, Ludwig. 1998. "Reichspräsident und Ausnahmezustand: Die Genese des Artikels 48 in den Beratungen der Weimar Nationalversammlung." *Der Staat* 37(2): 221-247.
- Roper, Steven D. 2002. "Are All Semi-presidential Regimes the Same?" *Comparative Politics* 34(3): 253-272.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering* (second edition). New York: New York University Press.
- Shugart, Matthew Søberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Søberg. 2006. "Comparative Executive-Legislative Relations," in R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. New York: Oxford University Press, 344-365.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs*. Princeton: Princeton University Press.
- Urbanavicius, Dainius. 1999. "Lithuania." In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press.
- Welan, Manfred. 1992. *Der Bundespräsident: Kein Kaiser in der Republik*. Wien: Böhlau Verlag.
- Welan, Manfred. 1999. *Demokratie auf Österreichisch*. Wien: Czernin Verlag.
- 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. 2005. "Appointing the Prime Minister under Incongruence." *Taiwan Journal Democracy* 1(1): 103-132.
- Wu, Yu-Shan. 2008. "Study of Semi-Presidentialism: A Holistic Approach." Paper was presented at the International Conference of Semi-Presidentialism and Democracy, October 17-18, Taipei, Taiwan.

文二：從半總統制往議會制之轉型-德國與芬蘭經驗比較

一、 半總統制與憲政體制的研究：

憲政研究的重要學者哈洛維茲（D. Horowitz）曾言：如果 19 世紀被視為基督教傳播的世紀，那麼 21 世紀可能可以視為憲政主義傳播的世紀（Horowitz, 2002: 16）。過去一段時間，學界曾為了總統制與議會制何者有利於民主存續的議題爭論不休。而事實上，則是有越來越多的新興民主國家事實上採用或設計了「半總統制」（semi-presidentialism）的憲法，一種混合了總統制下直選總統；與議會制下政府對國會負責之特徵的憲法架構。因此，對於憲政研究的議題，尤其是憲政架構與民主鞏固的關係，也逐漸朝向對半總統制這個類型的討論。

過去 20 年來，對於半總統制的研究大致上可以分為三種類型，第一種是對半總統制的定義以及次類型的比較。其中，杜佛傑（M. Duverger）對半總統制的定義與討論可以被視為第一個也是最重要的一個研究。根據杜佛傑的研究，所謂的半總統制具有以下三個制度特徵（Duverger, 1980: 166）：

1. 總統由單獨舉行的選舉所產生。
2. 總統擁有一些重要的權力。
3. 另外有一位總理與各部部長領導政府，在國會不以明確多數表達反對的情況下行使行政權。

以杜佛傑的定義為基礎，另外也有一些學者嘗試更細緻的來界定半總統制（例如 Sartori, 1997）、或是用類型學的方式來界定半總統制（例如 Siaroff, 2003）。在類型學的研究中，修葛特（Shugart）與凱瑞（Carey）依據政府負責的單向或雙向性，將半總統制分為總理總統制（premier-presidential systems）與總統國會制（president-parliamentary systems）兩種類型（Shugart and Carey, 1992）。其中，總理總統制指的是政府僅需對國會負責；而總統國會制之下，政府需對總統與國會兩方負責，總統甚至有權可以解散國會。第一種類型的研究，其目的在於釐清半總統制的制度特徵，尤其是雙元行政的關係。

第二種研究聚焦於憲政體制的運作層面，從不同的變數來討論半總統制的運作，尤其是總統的制度性權力（Shugart and Carey, 1992; Frye, 1997; Metcalf, 2000）以及政黨體系。大多數的研究認為，一個強權的總統並不利於半總統制民主的穩定（Roper, 2002）；而分化的多黨體系也經常對半總統制的憲政運作造成不利的影響（Wu, 2000）。第三類的研究屬於個案或區域研究，例如關注後共地區新興民主的半總統制運作（Protsyk, 2003; François, 2007; Elgie and Schleiter, 2009）；或是非洲地區的情況（Moestrup, 2007）。此外，也有一部份的文獻關注西歐地區的半總統制，例如法國（Elgie, 1997; Skach, 2005）、芬蘭（Arter, 1999; 2009; Nousiainen, 2000）、或是奧地利（Müller, 1999）。

從既有的文獻中可以發現一個值得討論的現象，那就是有相當多研究關注半總統制下，總統對憲政運作的影響，並且認為越接近總統制，越有可能危及民主的存續。相反的，往議會制偏移的半總統制則相對穩定。事實上，如果半總統制被視為混合了總統制與議會制元素的憲政體制，那麼，往議會制或是往總統制的偏移就應該是一組相對的概念。這意味著如果我們關心半總統制與民主穩定的關係，並且試著找出哪些因素會驅使半總統制往總統制偏移，甚至危及民主；那麼，往議會制的偏移以促成民主的穩定，就是一體兩面的研究。事實上，就實際的經驗觀察，有不少國家雖然仍維持半總統制的制度特徵，但已經在實質上建立了議會制的憲政原則，並且成功的運作迄今，例如奧地利、愛爾蘭、冰島、或是 2000 年以後的芬蘭。²¹

²¹ 薩托利（Sartori）甚至指出，奧地利、愛爾蘭、冰島等國家，基本上應該被歸類為議會制的個案，因為這些國家的總統，

基於以上對半總統制相關研究相當簡短的回顧，本文旨在比較德國威瑪共和與芬蘭這兩個國家，討論其從半總統制往議會制轉型的經驗。選擇這兩個個案的原因包括：首先，德國威瑪共和與芬蘭都在 1919 年設計了一部半總統制的憲法，是 20 世紀最早採用半總統制憲法的個案。作為最早採用半總統制的個案，德國威瑪和芬蘭自然有其研究上的特殊性，而且這個特殊性具有不可替代的特性。不僅如此，對於這兩個個案在 1919 年的設計半總統制憲法的相關討論，其實也並不多見。其次，德國在二戰之後於 1949 年制訂了以議會制為基礎的基本法，而芬蘭則在 2000 年進一步修憲，朝向議會制轉型。就結果來說，兩個個案都是朝向議會制作為轉型的目的，但轉型的過程卻是大相逕庭。德國的基本法是在威瑪憲法失敗的經驗上進行改良，在制度的層面上先達到議會制的目的，往議會制的轉型可以說是制度先於政治。相反的，芬蘭則是先在 80 年代慢慢發展出有利於議會制運作的條件，然後才在 2000 年透過修憲讓制度規範也更接近議會制。因此，往議會制的轉型可以被視為是政治先於制度。經由對德國與芬蘭憲政轉型經驗的比較，本文希望能針對半總統制轉型研究進行初步的觀察，尤其是往議會制的憲政轉型。

二、 德國與芬蘭的半總統制：

如前所述，半總統制較為系統性的定義，最早是由杜佛傑所提出。然而，依據杜佛傑的定義，早在 1919 年的德國與芬蘭，就已經實際的設計出符合其要素的憲法架構。以下分別介紹德國和芬蘭兩個國家，半總統制憲法的設計特徵，以及運作概況，作為稍後討論其轉型的基礎。

（一） 德國威瑪憲法

1919 年的德國威瑪憲法和芬蘭憲法有類似的設計背景。1918 年夏天，德意志第二帝國處在內外交迫的困境。對外是第一次世界大戰的戰敗壓力，對內則是處於極左派與右派一觸即發的內戰邊緣，在這種困境中，帝國體制已經無法持續運作。由於帝制的崩潰是戰爭所致，國內各方政治勢力競相角逐重建國家的主導權，因此對於如何重建戰敗後的政治秩序，在當時不僅沒有共識，甚至也是引發衝突的原因之一。大致上說來，在當時有三股主要的力量競爭著德國未來政治發展的主控權，分別是布爾什維克主張的蘇維埃社會主義路線；民主派主張的議會民主路線；以及殘存保守勢力希望的君主立憲（Grawert, 1989: 486-489）。經過了一場短暫的內戰，由社會民主黨（SPD）領導的民主派與軍方代表的保守勢力達成妥協，防止蘇維埃社會主義的執政。這個妥協反映在新的政治架構上，就是一個議會民主的原則，搭配一個直接民選的總統。其中，兩派勢力對於民選的總統仍舊有著不同想像：民主派認為總統代表人民，應該定位為一個備而不用行政領導角色，在一般情況下，這個總統應該超脫政黨立場、中立的扮演一個協調者。相反的，保守勢力則把民選總統視為德皇的替代品，並且預期總統成為行政權的核心角色（Kolb, 2002: 20），並且預期維持一個行政權至上的政治秩序。²²不僅如此，以德國當時內外交迫的處境而言，設計一個民選的總統也是不得不然的選擇。德國不僅需要一個有權力的總統來代表國家處理戰敗問題，也需要藉由全民直選的正當性來維持瀕臨分裂的統一狀態（Preuß, 1926: 428; Richter, 1998: 16; Mauersberg, 1991: 73）。因此，一個以議會民主為基本原則，搭配一個民選而有實際權力的總統，成為當時新憲法設計的架構，而這也正是後來定義半總統制的基本要素。

1919 年八月，威瑪憲法正式通過。依據條文來看，總統具有一定的實權足以影響憲政體制的運作，主要的包括：任命總理的權力（憲法第 53 條）、解散國會的權力（憲法第 25 條）、另外也包括後來影

其憲政權力只是紙上談兵。請參見 Sartori(1997: 126)。

²² 因為總統保留著行政權的權威，因此有些學者認為 1919 年的新憲法，並沒有在結構上改變德國傳統行政權至上的政治秩序。一個強勢的行政核心並沒有在新憲法中被抽離。請參見 Anschütz(1960: 3)。

響體制運作最關鍵的緊急命令權（憲法第 48 條）。這些權力在最初的設計上，都有不同於後來實踐上的意涵。就總理的任命權而言，儘管依據第 53 條，總統可以依其意志選擇並任命總理，但同時也在憲法第 54 條設計了國會有權行使對政府的不信任權，也就是撤換總理或部長的權力。因此，總理任命，抑或政府的組成，就正當性而言，向國會負責是最基本的條件，這兩個條文的搭配下，政府組成至少也應被視為是總統與國會協調下的結果（Haungs, 1968: 32），而非總統可以獨力完成，而出現政府僅向總統負責的情況。此外，就解散國會權而言，這項權力在設計時被界定為總統面對行政、立法僵局時，用以訴諸民意解決僵局的權力（Finger, 1923: 311）。依據憲法起草者普洛伊斯（Hugo Preuß）自己對這部憲法的想像，也是主張威瑪憲法應該以議會民主為運作的原則（Preuß, 1926: 387）。他更直言，政府應由總理領導，並且向國會負責，總統則是中立的協調者，其功能是避免議會體制遭遇僵局而無法運作（Preuß, 1926: 416-418）。

此外，憲法第 48 條的緊急命令權是總統另一項後來影響體制運作相當關鍵的權力。依據憲法規定，緊急命令權的使用無論在時間上或是範圍上都應有所侷限，其目的僅是在公共秩序與安全遭遇危難時，用以恢復常態的過渡性權力。在憲法的意涵上，這項權力的設計具有一些特徵。首先，緊急命令權本身，就目的與手段而言是類似於警察權，權力使用的時機是公共安全與秩序遭到破壞或威脅。換言之，不應用以解決政治僵局，甚至成為政黨惡鬥的工具。其次，總統僅能暫時凍結部分人權，而目的仍在使憲法能夠恢復常態運作。換言之，這項權力使用的目的，是用來恢復憲法的常態，而不是用來開創新的政治秩序，尤其是政府組成與運作的原則，或是說不應用此項權力來改變既存的憲政政序（Gusy, 1991: 70）。最後，國會有權力要求總統停止使用緊急命令權，這意味著國會在這項權力的行使上保有最終的裁量、制衡的權力，以維持行政權和立法權的平衡。

德國威瑪時期其中一位相當重要的政治哲學家施密特（Carl Schmitt）將威瑪憲法裡的總統，定位為一位中立的、超脫政黨立場的憲法守護者（Schmitt, 1931: 137）。總統應該在行政與立法之間、國家與政黨之間扮演一個協調者、仲裁者，而非成為一個具有特定立場的政治領導者。更重要的是，在憲政架構中，總統應該維持議會制的精神，尤其是當國會內沒有多數，會影響議會制運作穩定與否的關鍵時刻（Schmitt, 1931: 138-139）。由施密特對憲法的詮釋，威瑪憲法是一部具有行政權、立法權相互制衡的體系，國家權力應該由國會與行政機關共同享有。這樣的架構可以參見圖一。

[圖一於此]

藉由以上簡短的討論，威瑪憲法可以被界定為一部「垂直分時」的半總統制。儘管在制度框架下具有半總統制的特徵，但總統的角色是備而不用。二元行政的運作仍是以議會制為常態，在平常時總理領導政府，對國會負責；在危及或非常態時，總統才短暫的扮演仲裁者或領導者，而且目的也是過渡回議會制的原則。總統大部分的權力，都是基於維持議會制穩定運作的考量。

在實際運作上，威瑪共和在 1930 年以後出現了與其憲法設計原則極大的落差，主要的原因在於如前所述，達成妥協的民主派與保守勢力對總統一職有著不同的想向與期待。威瑪共和首任總統艾伯特（Friedrich Ebert），是社會民主黨（SPD）的主要領導人之一，而社會民主黨也正是主張以議會民主重建德國的核心政黨。在艾伯特擔任總統的其間（1919 年至 1925 年），內閣儘管一再因為政黨分歧、國會欠缺穩定多數而更迭，但始終能夠維持議會制的原則來運作。²³然而，第二任總統興登堡（Paul von Hindenburg），雖然是無黨籍的身份，但其背景是典型的德國軍人，也是德國一戰時期的戰爭英雄，代表的正是右翼的保守勢力。從其執政以來，陸續介入內閣人事，甚至在 1930 年以後，以緊急命令權搭

²³ 威瑪共和在 1930 年以前的政黨體系極為分歧，有效政黨數平均為 6.4 個，並且包括兩個反體制政黨。

配解散國會權，將總理與政府負責的對象從國會轉移到總統身上。從 1930 年起，內閣成爲「總統內閣」，大多政策的實施是透過緊急命令權，而且只要遭遇國會的反對，就以解散權加以反制，一個不受國會約束的行政獨裁體系由此而生，議會制的原則也名存實亡。1933 年，惡性的政爭使得反體制政黨迅速成長，社會再次瀕臨內戰邊緣。興登堡於時勢所迫，任命希特勒（Adolf Hitler）爲總理，威瑪共和的民主嘗試正式崩潰。

儘管威瑪共和從建立開始，就一直處在艱困的政治環境中，但前後任總統對於總統權力行使的原則和目的南轅北轍，是造成威瑪共和半總統制轉向獨裁的原因之一。儘管總統本來就預期在國家危難之際能夠領導國家，但興登堡行使總統權力的過程，已經扭轉了威瑪憲法以議會制爲基礎的原則，甚至搭建了行政獨裁的舞台。除了對總統一職在實踐上的分歧以外，破碎化的政黨體系使得國會無法有效運作也是關鍵因素之一，也可以說就是因爲國會的疲軟，才提供了總統動用權力介入政治的機會。在希特勒被任命爲總理以前，一共歷經了 18 任總理與政府，期中僅有三任在任命時擁有國會多數的支持。儘管如此，這個多數也受到政黨體系的破碎化而相當脆弱，無法實際的提供政府穩定運作的基礎。分歧的政黨體系使得不信任投票容易通過，但組織政府卻相當困難。歷屆政府的類型以及國會中的有效政黨數可以參見表一。破碎的政黨體系主要原因是原本就分歧的社會，加上純粹的比例代表制所致。依據威瑪共和的選舉制度，政黨只要每獲得六萬票即可配一個席次，沒有任何門檻，這樣的制度完全鼓勵了政黨的破碎化發展。

[表一於此]

小結威瑪共和的經驗，兩個理由造成了半總統制的崩潰。第一，分歧的政黨體系使得國會難以運作，政府也極不穩定。大多數的政府都是聯合內閣，但是幾乎都是少數政府。只要總統有意介入政治，國會在制度上雖有權力抵制，但實際上卻無力組成多數加以制衡。第二個原因就是各政黨對總統有不同的想像，影響了不同政黨掌握總統時，有不同的實踐方式。憲法設計是妥協的結果，當民主派人士擔任總統時，儘管國會分歧，政府不穩定，但仍可以依據當初的精神來運作。但當保守派人士擔任總統時，更利用總統的權力來對抗已經相當軟弱的國會，輕而易舉的建立了行政獨裁的體制。這種垂直分時的二元行政，一旦擺盪到總統領導時，如果欠缺完善的制度規範，也欠缺國會實際的制衡力量時，就容易轉型成爲獨裁體制。威瑪的崩潰，是半總統制運作失敗的典型經驗，而其教訓，成爲日後德國重建議會制的依據，也足以提供半總統制在體制轉型的重要參考。

（二）芬蘭的半總統制

芬蘭制訂半總統制憲法的背景和德國幾乎如出一轍。1917 年，芬蘭利用俄國 10 月革命之際取得獨立，但獨立之後的芬蘭該採行何種體制在主要政黨之間卻沒有共識，社會分歧也促成政黨體系的分化，情況和德國非常類似。在各勢力之間，保守派希冀一個強勢的行政權，甚至主張君主立憲；民主派與溫和左派則是反對君主體制（Paloheimo, 2001: 87; Arter, 1999: 51）。對於未來國家體制不同的主張，導致在 1918 年爆發了短暫的內戰，也因此加深了政黨之間彼此不信任的分歧程度（Arter, 1987: 10）。保守派在獨立之初主張君主立憲，並且在外交政策上主張與德國保持密切關係。稍晚，德國的戰敗也影響了保守派在芬蘭主張君主立憲的聲勢，相較於此，一個議會民主的體制，並且路線上親近西歐的立場則是日益獲得鞏固（Arter, 1999: 50-51; Nousiainen, 1971: 146）。²⁴最終，芬蘭獨立後的憲法也

²⁴ 事實上，保守派在德國戰敗以前，在社會上是擁有比較大的優勢，甚至有學者認爲，若非德國在第一次世界大戰戰敗，芬蘭很可能就此走向君主立憲的體制。請參見 Nousiainen(1971: 146)。

是在妥協之中通過，總統被賦予了重要的權力，包括獨立的外交權、解散國會權、內閣的人事權等。

1919年七月通過的芬蘭憲法，就條文架構來看，是一部典型的半總統制憲法。其設計背景和德國一樣，有著嚴峻的外交困境（對俄國獨立戰爭）以及瀕臨內戰分裂的國內處境。兩個國家設計出擁有實權的總統，都是為了在當時能夠應付外交問題，也能夠滿足國內右派勢力的主張。然而，在本質上對於總統在憲法中的定位，芬蘭和德國則存在些微的差異。相對於德國是以議會制為核心的垂直分時式雙元行政，芬蘭則可以說是一種總統與國會都有政治權力，屬於一種水平分權的二元行政。德國威瑪憲法將總統定位為備而不用的仲裁者，但芬蘭則是把總統視為實質的政治領袖，尤其是外交方面，無論平常時期或是非常時期。因此，芬蘭總統可以針對外交議題自由選擇是否動用其憲政權力，以及動用哪些權力來領導政府（Paloheimo, 2003: 222）。在這種原則下，芬蘭的雙元行政中，總理領導日常的政務，總統則是對整體政策、國家發展的戰略，尤其是外交事務負責（Nousiainen, 2001: 98）。這個架構意味著總統與總理無論任何時期，都是芬蘭行政機關的實質領袖，屬於分權式的二元行政。

就早期芬蘭的憲政體制運作而言，也是傾向於總統主導，第一任的總統史塔柏格（K.J. Ståhlberg）就建立了強勢領導的風格和慣例（Nousiainen, 1971: 238）。1922年，史塔柏格依其意志任命總理組成政府，政府向總統負責，被形容為總統的內閣，情況類似於1930年以後的威瑪共和。1924年更決定解散國會提前改選，奠定了強勢總統的慣例，和威瑪共和類似的是，芬蘭的國會也是因為分歧破碎的多黨體系，因此無法抗衡一個強勢的總統。²⁵其中幾個主要的政黨包括了代表左派社會主義的社會民主黨（Social Democratic Party）、代表自由主義的進步黨（Progressive Party）、較為保守的民族聯盟黨（National Coalition Party）、以及一個代表農民階級的農民黨（Agrarian Party）（Nousiainen, 1971: 28）。這些政黨立場分歧而且僵化，欲組成一個穩定的多數極為困難。在1983年以前，僅有兩任政府能夠做滿任期，從1919年至1983年，64年之間一共更換了58任政府，平均任期是371日。²⁶分歧的政黨體系弱化了國會作為一個有效的行動者，並且間接強化了總統對內閣的支配力量（Arter, 1999: 55）。在二戰之後，受到冷戰的影響，總統逐漸透過外交事務的專斷權來擴大其影響力，半總統制的運作持續傾向強勢總統的運作（Nousiainen, 2001: 100）。

依據芬蘭半總統制的憲法設計，總統被預期為實質的政治領袖，尤其是統領國家的外交政策。就實際面而言，芬蘭也確實因為險峻的外交處境，而使總統在憲政運作中更具有主導性。相較於此，威瑪共和的總統雖然也被賦予一定程度的權力，但卻集中在協調行政立法的僵局，也被預期作為一個政治場域上中立的仲裁者。芬蘭和威瑪共和的半總統制，雖然一開始都朝向總統化發展，但芬蘭是透過外交權的延伸，制度上與原則上都合乎憲法的規範和預期，威瑪則是透過變相的使用緊急命令權和解散國會權，制度上看似合憲，但原則上卻違背了這些條文設計的原始意涵。此外，另外的共通點則在於分歧的政黨體系，兩個國家都因為政黨體系的分歧，而使國會難以有效抗衡總統，相對的也提供半總統制總統化發展的空間。也因為如此，兩個半總統制國家轉型為議會制的經驗也極為迥異，德國是體制的崩潰，然後汲取教訓徹底重建議會制的制度基礎，而後充實其議會民主的內涵；芬蘭正好相反，是延續了體制，在議會制內涵逐步成熟後，才逐步修改憲法來落實議會制的制度架構。以下分別討論兩個國家，如何依據各自過往半總統制運作的經驗，來朝向議會制進行轉型。

三、 德國重建議會民主的經驗

第二次世界大戰戰敗之後，德國再次展開民主重建的工作。1948年，以制訂新憲法為目標的國民

²⁵ 芬蘭政黨體系分歧的嚴重，甚至有學者戲稱：兩個芬蘭人走在一起，會有三種政治意見。請見

²⁶ 這兩任分別是 Kivimäki 內閣（1932年至1936年）；以及 Sorsa 內閣（1972年至1975年）。

議會於波昂召開，背景和三十年前幾乎完全相同：在戰敗的危機中重新制訂一部民主的憲法。1949年，以典型的議會制為基礎架構的基本法（Grundgesetz），以 53 票對 12 票的差距獲得通過，基本法中有相當多特殊的設計是從威瑪共和失敗的半總統制運作經驗而來。其中三項重要的制度變革，係以鞏固一個穩定的國會為目的，包括：基本法第 21 條排除了反體制政黨存在的可能性；選舉制度改為聯立式兩票制，並且增設門檻；以建設性不信任投票確保多數政府的存在。這三項制度調整，都是以有利於組成穩定多數而運作的國會為前提，這些環節也分別是造成威瑪半總統制民主失敗的幾個主要原因。

威瑪共和崩潰於希特勒 1933 年的執政，包括希特勒領導的國社黨（NSDAP）在內，加上另一個反體制政黨德國共產黨（KPD），在 1930 年以後嚴重危及民主的運作。從 1930 年興登堡架空國會對行政的制衡之後，兩個反體制政黨在國會的選舉至少都維持三成以上的得票率。無論政府的立場為何，這兩個政黨都是堅決反對議會民主的路線。由於這兩個政黨的存在，也使得國會要凝聚有效的多數更形困難。基於威瑪的經驗，基本法做出對反體制政黨相當明確的規範，以確保所有政黨都必須奉行民主的價值。依據基本法第 21 條，聯邦憲法法庭可以針對違反民主價值的政黨宣告違憲，並要求其解散。依據此一規範，聯邦憲法法庭先是於 1952 年解散了極右翼的新納粹黨；1956 年再解散極左翼的共產黨（O’Kane, 2004: 188）。這使得德國的政黨體系彼此的競爭趨於溫和，而議會民主也至少可以在不受到反體制政黨威脅下運作。

基本法所欲建立的民主，是一個以代議為原則的民主，國家所有的權力正當性來自於人民。權力的授與並非透過直接民主的形式，而是一種委託式、代表式的民主（delegated representative democracy）（Unruh, 2004: 37）。因此，國會成為政治體制的核心，而政黨又是國會運作的最主要行為者。基本法的架構，就是要讓國會一個穩定的政黨體系之中能夠運作，以建構一個成熟的、民主的「政黨國家」（Parteiinstaat）為目標，而這也正是反思威瑪經驗之後的一項制度設計與發展目標。²⁷這也是在 1849 年之後，德國首次以憲法的層級限制了反體制政黨的活動。在這項原則之下，不存在反體制政黨的政黨體系轉趨溫和，所有政黨也都出現合作的契機。1966 年，社民黨和基民-基社聯盟（CDU/CSU）首次組成大聯合內閣，象徵著所有政黨都可以進行合作組閣，而迄今為止，德國歷屆政府也幾乎都能獲得國會多數的支持。從 1949 年迄今（2011 年）的有效政黨數、國會內政黨、歷屆政府形態等資料，請參見表二。

[表二於此]

除了限制反體制政黨之外，為了降低國會內的政黨數目，聯邦德國也在選舉制度上做了調整。過去威瑪共和每六萬票取得一席的純粹比例代表制，改為聯立式單一選區兩票制。在純粹的比例代表制之下，威瑪時期的有效政黨數約略為七個，在國內取得席次的政黨則是 10-15 個不等（Gusy, 1997: 118），這意味著有一半左右的政黨因為席次過低，在國會內提高組成多數內閣的困難。聯邦德國採用了聯立式兩票制，²⁸一票採用簡單多數決，另一票搭配 5% 門檻的比例代表制，以減少過多小黨進入國會影響運作的穩定。在這種選舉制度下，鼓勵了兩大政黨，政黨體系也從威瑪時期的多黨制，轉變為兩大一小（也被稱為二個半的政黨體系 two-and-a-half party system）的架構（O’Kane, 2004: 190）。在過去 20 年來，政黨體系雖有多黨化的傾向，但兩大政黨趨中，小黨在兩翼的架構，仍舊使得歷屆政府均能維持多數政府的常態。

除了藉由憲法規範與選舉制度調整政黨政治之外，基本法也藉由制度強化了政府和國會的連結，

²⁷ 此處政黨國家的概念，指的是一個以成熟的政黨體系為基礎的國家，而非威權的黨國概念。而比較威瑪共和與聯邦德國政黨國家的成熟性，可參見 Lösche(1997: 141-164)。

²⁸ 聯立式兩票制的設計，最初是在自由民主黨（FDP）和基民-基社聯盟妥協下的結果，請見 Bernhard(2005: 171-173)。

在威瑪憲法半總統制下雙元行政的內涵也做了往議會制傾斜的重大調整。首先，基本法第 67 條將國會對政府的不信任投票，改為建設性的不信任投票（konstruktives Misstrauensvotum）。²⁹在建設性不信任投票的規範之下，除非已經確立有多數支持的總理繼位人選，否則不能發動不信任投票。這個用意避免了非理性倒閣（只反對政府，卻無意負責組閣或入閣），也確保了政府擁有國會支持的常態性，更避免倒閣後組織新內閣之間的行政空窗期。建設性不信任投票的修正，是來自威瑪屢次非理性倒閣造成政府不穩的教訓，使得以議會民主為原則的憲政運作更趨穩定，成為德國往議會制移動主要的基石（Fromme, 1999: 95）。不僅如此，基本法第 68 條同時設計了由行政權發動的信任投票，如果未獲國會通過，總理可以依此選擇建議總統解散國會，或是進入立法緊急狀態。這樣的設計保留了解決行政與立法僵局的可行性，將總統的解散國會權大幅限制在特定的條件之下，也降低了行政與立法惡性競爭的可能性。藉由基本法第 67 條與第 68 條的規定，國會和政府的關係更加緊密，並且確立了一個穩定政府為目標的議會制原則（Schmidt-Bleibtreu, 2008: 1422）。

再者，威瑪共和半總統制下的二元行政關係，在基本法設計下也有了重大調整，最重要的改變就是重新定位總統在憲法中的角色。從威瑪崩潰的經驗可以看到，總統在 1930 年憲政秩序開始質變為行政獨裁的時刻，扮演了關鍵性的角色，其中備受爭議的地方就是總統使用緊急命令權與解散國會權的動機和時機。因此，為了避免威瑪的情況再次發生，總統諸多權力在基本法都被移除，成為象徵性國家元首的角色。依據基本法第 54 條規定，總統的產生由聯邦參眾兩院的議員與同額的社會代表組成之選舉委員會選舉產生，這項修改移除了總統直選的正當性，國會成為唯一一個具有直接民意的機關。此外，總統無限制的主動解散國會權也被移除，而改為特定條件下，由總理建議的被動解散權。另外，依據基本法第 63 條規定，總理的產生不再由總統自任命，而是由國會先行選舉產生名單，再交由總統象徵性的予以任命。這意味著政府過去對總統與對國會雙向負責的架構，調整為只對國會負責。最終壓垮威瑪憲法的緊急命令權，在基本法更拆解為第 81 條的立法緊急狀態（Gesetzgebungsnotstand），以及第 10 章 a 的國家防禦狀態（Verteidigungsfall）。這是避免了總統以緊急命令權涉入政爭，但仍保留了國家進入非常狀態下的緊急權力，而且對於「非常狀態」的界定透過第 10 章 a 相當明確的規範出來，而非威瑪憲法的含糊界定。最後，國會仍舊擁有終止緊急命令的權力。這些設計相當程度的移除了總統介入政治運作的管道，使得憲政秩序大幅度往議會制的方向做了移動。

小結以上基本法的設計原則，可以看出德國受到威瑪共和的影響，在基本法的制度規範下主要做了三個方向的調整。首先是健全向心式競爭的政黨體系並且壓低政黨數目，這使得國會可以穩定運作；其次，在國會可以穩定運作的前提之下，強化了政府向國會負責的關係，這使得國會與政府之間的連結更加緊密；最後，拔除總統的正當性與權力，一方面將行政權重新一元化，二方面使得政府向國會負責的原則，不會受到其他因素干擾而產生變化。以上三項重大的調整，全部都是指向一個穩定的議會內閣制為目標，而修改的原則與依據，都是來自威瑪失敗的教訓。威瑪憲法與基本法在條文變化與意涵的比較，請參見表三。

[表三於此]

四、芬蘭的轉型經驗

芬蘭的轉型經驗和德國相較之下則是有相當大的差異。儘管兩國都是以議會制為轉型的目標，但

²⁹ 事實上，在 1926 年因為國會部分政黨屢次非理性倒閣的發動，當時德意志民主黨（DDP）的議員就已經有修改為建設性不信任投票的想法。受到政治局勢混亂的影響，這個建議在當時並沒有被仔細討論，直到基本法才做了修改。請參見 Berthold(1997: 87)。

過程卻南轅北轍。在德國，議會制的建立是在第二次世界大戰戰敗之後，依據先前半總統制的經驗重新設計憲法來完成轉型；但是芬蘭發生在 2000 年的修憲，卻是從 1980 年代先由運作原則實質往議會制轉型後的成果。換言之，德國是制度先行，在制度的規約下完成體制調整，建立議會制的憲政秩序；芬蘭則是體制先往議會制逐步傾斜，而後才在制度上有所修改，完成議會制在憲法與實際上的一致性。

芬蘭的憲政運作史可以粗分為幾個階段：第一共和時期（1917-1939）；戰爭時期（1939-1944）；第二共和時期（1944-1982）；議會化的轉型時期（1982-2000）（Paloheimo, 2001: 87）。³⁰在第一共和時期，芬蘭半總統制的運作和德國威瑪類似，政府更迭頻仍，憲政運作相當不穩定。第二共和時期，受到冷戰影響，加上總統不受牽制的外交權，憲政運作的重心往總統傾斜的情況相當顯著。情況直到 1980 年代，國內政局與國際局勢產生變化，芬蘭的半總統制才出現往議會制移動的契機。在國內政局方面，政黨的競爭逐漸趨中，直至彼此出現合作的可能，也終於產生形成組織多數內閣的基礎。在國際局勢方面，蘇聯在八〇年代末期的瓦解，使得芬蘭的外交壓力大為舒緩，總統在外交權的重要性也隨之下降。加上加入歐盟的議程，提升了內閣部長的獨立性，一消一長的情況下，芬蘭在憲政秩序上，儘管尚未更動憲法條文，仍舊快速的傾向議會化發展。以下針對國內政局與國際局勢的變化進一步討論芬蘭往議會制的轉型過程。

在國內的政黨體系方面，無論是有效政黨數的下降，或是政黨間意識形態的溫和化，都是提供國會組成多數聯盟並且穩定運作的有利條件，就這兩項指標來看，結果和德國在基本法之下的發展情況相當類似。從 1980 年代開始，芬蘭主要政黨之間出現合作的可能，主要的原因在於這些政黨不斷的趨中發展，致使差異性越來越低，共識也越來越高，終於出現彼此願意相互合作的情況（Paloheimo, 2003: 227）。³¹至此，政黨體系朝向三黨化運作，彼此也都可能合作，政府的穩定度也越來越高，而總理的角色也因為有國會多數作為後盾，影響力也日益重要（Nousiainen, 2001: 102）。國會的健全發展提高了國會對政府制衡的可實踐性，也加強了政府對國會的連結。更有甚者，過去因為國會的軟弱，使得總統可以無視國會的影響，依其意志選擇與任命總理，使得總理成為總統的隸屬單位。然而，當國會有能力形成多數時，總統在任命總理組成政府的過程中，就必須顧及國會多數的立場，減少了總統人事權的自由意志，也增加了政府對國會負責的可能性。從 1991 年開始，國會第一大黨的領袖出任總理，並且由多數聯盟與總統共同協商組織內閣成為常態（Nousiainen, 2000: 268）。若從 1920 年開始觀察，多數政府的比例持續增加，到 1980 年之後，則再也沒有出現過少數政府的情況。多數政府在芬蘭憲政各階段所佔的比例請參見表四。有效政黨數、國會內政黨、歷屆政府形態等資料，請參見表五。從 1994 年開始，另一項有意義的指標指向芬蘭快速往議會制的轉型。那就是當同一政黨掌握國會組閣權與總統時，往往是總理兼任黨的領導人，而非總統。³²

[表四於此]

[表五於此]

在國際局勢方面，蘇聯瓦解以及加入歐盟的影響，是兩個促使憲政往議會化轉型的重大事件（Paloheimo, 2003: 230）。芬蘭最初設計半總統制，並且給予總統實際外交權力的原因，是為了應付多

³⁰ Paloheimo 的論點於 2001 年提出，在 2000 年的修憲，也可以看成另一個階段的開始，也就是議會制原則的實踐時期。

³¹ 趨中發展最顯著的政黨是芬蘭農民黨（Finnish Agrarian-Center Party）。早期這個政黨有相當明確的階級屬性，但隨著階級流動的加快，政黨全民化的發展傾向，使得農民黨的意識形態快速趨中，甚至更名為中央黨（Finnish Center Party）。請參見 Arter(1999: 163)。

³² 利普能（Paavo Lipponen）是社民黨的領袖，從 1995 到 2003 年擔任芬蘭總理。在這段期間，總統阿遜撒利（Martti Ahtisaari, 1994-2000）與哈洛能（Tarja Halonen, 2000-2008）也同屬社民黨。黨的領袖出任總理而非總統，顯見總理實際的重要性已經超越總統。

變且險峻的芬-蘇關係，當蘇聯瓦解之後，芬蘭無須再面對蘇聯的威脅，總統獨立且巨大的外交權當然也會失去其重要性。此外，由於歐盟是一個多邊合作的區域國際組織，跨國的部長合作是一個重要的平台，在加入歐盟的過程中，內閣與各部部長的重要性日趨上升。從 1995 年加入歐盟之後，最初芬蘭總統與總理都會出席歐盟的高峰會議，而從 2002 年開始，總統已經不再代表芬蘭出席高峰會，而僅由總理代表出席。種種指標可以看出，1980 年以國會的穩定為基礎，總理逐漸取代總統成為政治場域的核心，往議會制轉型的憲政秩序，也逐漸取代總統化的半總統制。

芬蘭在形式上往議會制的轉型，則是完成於 2000 年的修憲過程。2000 年三月，國會以 175 比 2 的懸殊差距，可以說是所有政黨都同意的情況下，通過了修憲案。自此，芬蘭的憲政體制不僅是實際的運作，也在制度的規範上都更趨近於議會制。依據 2000 年的新憲法，國會成為芬蘭憲政運作的核心機構，首先，選擇總理的權力從總統身上轉移到了國會。新憲法第 61 條規定，總理由國會以絕對多數的門檻選舉產生，這使得總統藉由任命總理影響政府運作的可能性大為降低 (Nousiainen, 2007: 12)。其次，總統原本具有主動解散國會的權力，也在新憲法第 26 條改為在總理建議下才得解散國會。總統依其意志解散國會的情況不會出現，也意味著總統不僅無法在任命過程，也無法透過解散國會來介入政府和國會的關係。第三，在過去總統化的時期，因為外交權在憲法中是總統受保障的獨立行使之權力範圍，總統也大多透過外交權力的延伸來領導政務。相較於此，新憲法限縮了總統的外交權，明訂外交事務由總統與總理共同領導，不僅如此，第 93 條更直接規定國會亦有權參與與歐盟有關之事務 (Paloheimo, 2003: 224)。這些規定拔除了總統的組閣人事權、主動解散國會權、獨立外交權，使得政府和國會的關係不容易受到總統的因素而產生變化，更加強化了議會制的原則。芬蘭新舊憲法的比較，請參見表六。

[表六於此]

從對芬蘭簡短的討論可以發現，往議會制轉型的過程，是受到國內政黨政治競爭的溫和化，以及國際環境的轉變所導致。政黨政治從 80 年趨於溫和，使得國會有機會凝聚出穩定的多數，而政府運作的正當性基礎也從總統轉移到國會。在國際環境方面，過去芬蘭總統的強勢領導，是因為獨立以來險峻的芬蘇關係。一旦蘇聯瓦解，對於個人化領導的強勢總統，需要性也隨之下降。不僅如此，因為加入歐盟的進程，使得政府的決策大幅轉為跨部會的內閣合作，政府運作脫離總統的自主性也隨之上升 (Paloheimo, 2003: 224)。最終，在議會制的運作已經成熟的情況下，2000 年進行修憲，使得制度面也搭配實際運作，都朝向議會制轉型。芬蘭從半總統制往議會制轉型的經驗，是實質轉型先於制度轉型；而德國則是半總統制崩潰後，從半總統制的經驗先重建議會制的憲法架構，並且順利的以議會制運作迄今。

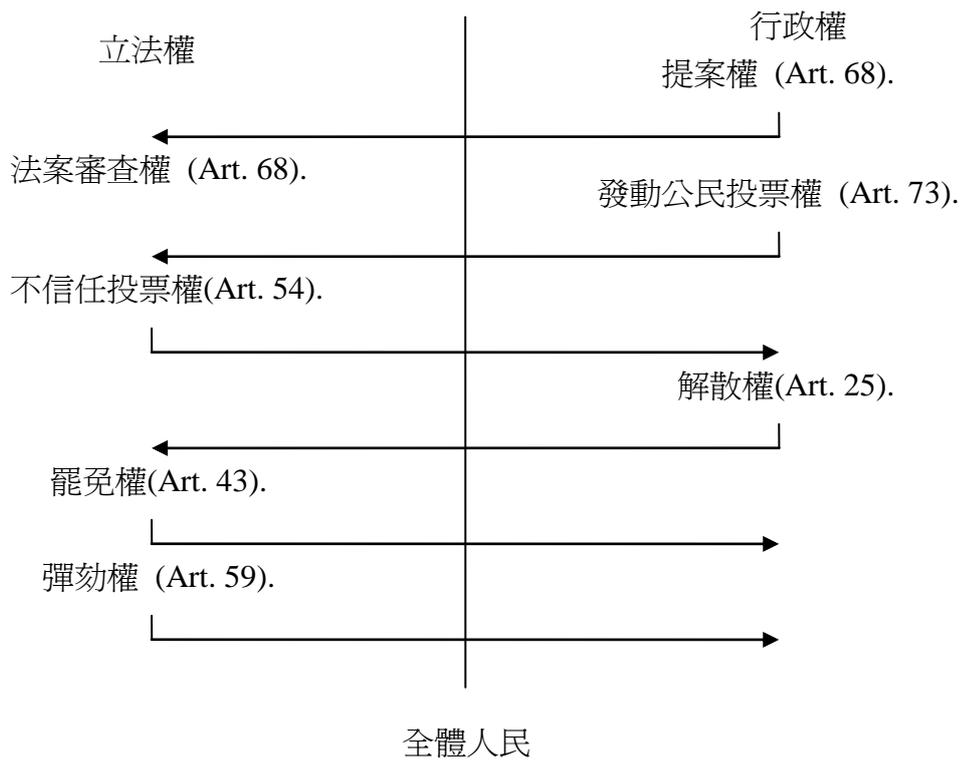
五、 結論

德國威瑪和芬蘭是兩個極早採用半總統制的國家，兩個國家的半總統制都是建立在艱困的外交處境與國內動盪的政局下。然而，兩個國家的半總統制運作與轉型，卻有不同的過程。經過失敗的運作經驗，德國在二戰之後重新從憲法設計提供了有利於議會制運作的制度條件；芬蘭則是從冷戰後期順利的將憲政運作的重心從總統過渡到國會，而後完成憲法的修改。本文經由兩個個案的討論，歸納幾個半總統制往議會制轉型的共通點。

首先，就這兩個國家來說，半總統制憲法的設計是受到國內政黨政治對憲政體制的分歧主張，而後妥協的產物。不僅如此，制憲時的國際的壓力，也使得兩個國家當下有對強勢總統領導的需求。在德國，支持議會民主的溫和左派，與主張維持強勢行政的保守派，相互妥協而防止了蘇維埃的建立，

也因此設計了二元行政架構的半總統制憲法。然而，兩股政治勢力對於總統迥異的期待卻埋下日後憲政運作崩潰的遠因。不僅如此，在戰敗與分裂的龐大壓力下，總統也被賦予相當程度的權力，以及直選的正當性。芬蘭的情況大同小異，獨立後新憲法的設計，是當時主要勢力妥協的產物，包括了右翼的保守勢力（保守黨與瑞典人民黨）以及主張純粹議會制的溫和左派（社會民主黨）（Arter, 1999: 52）。在外交處境上則是受到蘇聯的威脅，而使強勢總統也成為不得不然的選擇。其次，兩個國家在憲法設計完成之後，在實際運作面都朝向總統化發展，期中最主要的原因，是來自於國內分歧的政黨政治，以及國內外政治環境持續的不穩定。最終，威瑪在 1929 年世界經濟大恐慌的時候進入了行政獨裁的情況，並且在 1933 年崩潰；芬蘭則是在強勢總統領導下持續在蘇聯與西歐的夾縫中維持民主運作。就這兩個國家而言，半總統制往總統化的過程是政黨體系的混亂，導致國會無力抗衡，同時也是國際環境的困難，提供了總統介入政治的正當性。第三，經歷一段總統化的過程，兩個國家最終也都走向議會制，搭配的條件也都是政黨體系競爭的非零和化，以及限縮了總統的權威。

德國和威瑪的經驗，顯示了半總統制要能往議會制轉型，穩定的政黨體系和降低總統的權力是必要條件。雖不必然保證在穩定的政黨體系下，搭配一個弱勢總統就必然造成議會制的轉型，但一個成功的議會制，穩定的國會和降低總統介入的可能卻是先決條件。德國在慘痛的失敗教訓後，透過新憲法的制度規範來達到這兩個條件，而芬蘭是順著政治運作的發展水到渠成的完成議會制轉型。在當代有越來越多新興民主設計了半總統制的憲法，尤其有相當多個案是出現在中東歐地區，德國和芬蘭的經驗，當可提供半總統制往議會制轉型的一些啟發。



圖一、威瑪憲法下的行政立法架構。

資料來源：Carl Schmitt, 1928(1993): 197.

年代	政府組成	政府強度	國會總席次	有效政黨數	政府執政天數	政府類型
1919	SPD, DDP, Z	331	423	4.10	279	多數政府
1920	SPD, DDP, Z	331	423	4.10	73	看守內閣
1920	DDP, DVP, Z	168	459	6.41	315	少數政府
1921	SPD, DDP, Z	205	459	6.41	165	少數政府
1921	SPD, DDP, Z	205	459	6.41	384	少數政府
1922	DDP, DVP, Z	168	459	6.41	304	少數政府
1923	SPD, DDP,	270	459	6.41	51	多數政府
1923	SPD, DDP,	270	459	6.41	48	多數政府
1923	Z, DDP, DVP,	189	459	6.41	178	少數政府
1924	Z, DDP, DVP	138	472	7.09	196	少數政府
1925	Z, DVP,	223	493	6.21	323	少數政府
1926	Z, DDP, DVP,	171	493	6.21	111	少數政府
1926	Z, DDP, DVP,	171	493	6.21	215	少數政府
1927	Z, DVP,	223	493	6.21	499	少數政府
1928	SPD, DDP, Z,	301	491	6.13	637	多數政府
1930	No partisan	0	577	7.09	729	總統內閣
1932	No partisan	0	608	4.29	168	總統內閣
1932	No partisan	0	584	4.78	58	總統內閣

表一、威瑪共和 1919 至 1932 年的政府組成、強度與形態
資料來源：作者自行整理。

表二、1949 年迄今德國政府的組成與類型

年代	政府組成	有效政黨數	政府強度	總席次	執政天數	政府類型 ³³
1949	CDU/CSU, FDP, DP	3.99	209	402	1452	多數政府
1953	CDU/CSU, FDP, DP	2.77	334	487	652	多數政府
1955	CDU/CSU, FDP, DP	2.67	315	487	217	多數政府
1956	CDU/CSU, DP, DA	2.70	281	487	568	多數政府
1957	CDU/CSU, DP	2.39	287	497	984	多數政府
1960	CDU/CSU	2.38	271	497	442	多數政府
1961	CDU/CSU, FDP	2.51	309	499	377	多數政府
1962	CDU/CSU	2.52	241	499	24	少數政府
1962	CDU/CSU, FDP	2.52	308	499	1008	多數政府
1965	CDU/CSU, FDP	2.38	294	496	373	多數政府
1966	CDU/CSU	2.38	245	496	34	少數政府
1966	CDU/CSU, SPD	2.38	447	496	1032	多數政府
1969	SDP, FDP	2.24	254	496	1125	多數政府
1972	SDP, FDP	2.34	271	496	1416	多數政府
1976	SDP, FDP	2.31	253	496	1390	多數政府
1980	SDP, FDP	2.44	271	497	681	多數政府
1982	SPD	2.47	215	497	14	少數政府
1982	CDU/CSU, FDP	2.47	279	497	156	多數政府
1983	CDU/CSU, FDP	2.51	278	498	1398	多數政府
1987	CDU/CSU, FDP	2.80	269	497	1329	多數政府
1990	CDU/CSU, FDP	2.94	370	663	33	多數政府
1991	CDU/CSU, FDP	2.65	398	662	1368	多數政府
1994	CDU/CSU, FDP	2.91	341	672	1412	多數政府
1998	SPD, Greens	2.90	345	669	1455	多數政府
2002	SPD, Greens	2.81	306	603	1092	多數政府
2005	CDU/CSU, SPD	3.44	448	614	1496	多數政府
2009	CDU/CSU, FDP	3.97	332	622	~	多數政府

資料來源：Saalfeld, 2000: 41；2002 年以後的資料為作者自行整理。

³³ 1949 年之後僅出現三次少數政府，執政天數分別為 24 天、34 天與 14 天。

表三、威瑪憲法與基本法的比較

威瑪憲法	基本法	內容比較	影響
無	第 18 條	新增人民權利不得違背自由民主原則。	避免反體制政黨與行爲
無	第 21 條	新增政黨不得違背自由民主的原則。	
第 41 條	第 54 條	總統改爲間接選舉。	避免雙元民意
第 54 條	第 67 條	倒閣權改爲建設性不信任投票。	增加政府穩定
第 53 條	第 63 條	總理任命權改爲總統提名，國會選舉。	落實議會制
第 25 條	第 68 條	國會解散權改爲總理建議，國會可以透過選出新的多數政府加以反制。	限制總統權力 限制解散國會
第 48 條	第 81 條	多重限制的立法緊急狀態。	避免行政獨裁
	第 10a 章	國家防禦狀態	

資料來源：作者整理。

表四、芬蘭多數政府在各時期所佔比例

年代	百分比 (%)	年代	百分比 (%)
1920-30	16	1960-70	70
1930-40	48	1970-80	79
1940-50	86	1980-90	100
1950-60	59	1990-now	100

資料來源：Anckar, 1992: 159.

表五、芬蘭 1945 年以後的政府組成相關資料

年代	政府組成	總理(政黨)	有效 政黨數	政府 強度	總席次	執政 天數	政府類型
1945	FPDU,SDP,CE,LIB ,SW	Paasikivi III (SDP)	4.78	171	200	344	多數政府
1946	FPDU,SDP,CE,SE	Pekkala(SKDL)	4.78	162	200	857	多數政府
1948	SDP	Fagerholm(SDP)	4.54	54	200	597	少數政府
1950	CE,LIB,SW	Kekkonen(CE)	4.54	75	200	307	少數政府
1/1951	CE,CDP,LIB,SW	Kekkonen II(CE)	4.54	129	200	247	多數政府
9/1951	CE,CSP,SW	Kekkonen III(CE)	4.78	119	200	659	多數政府
7/1953	CE,SW	Kekkonen IV(CE)	4.78	66	200	132	少數政府
11/1953	Non partisan	Tuomioja	4.78	0	200	170	看守內閣
5/1954	SW,SDP,CE	Törngren(SW)	4.71	120	200	169	多數政府
10/1954	CE,SDP	Kekkonen V(CE)	4.71	107	200	501	多數政府
1956	SDP,CE,LIB,SW	Fagerholm II(SDP)	4.71	133	200	451	多數政府
5/1957	CE,LIB,SW	Sukselainen(CE)	4.71	79	200	187	少數政府
11/1957	Non partisan	von Fieandt	5.59	0	200	149	看守內閣
4/1958	Non partisan	Kuuskoski	5.59	0	200	126	看守內閣
8/1958	SDP,CE,LIB,SW, CON	Fagerholm III(SDP)	5.32	137	200	138	多數政府
1959	CE	Sukselainen II(CE)	5.32	48	200	914	少數政府
1961	CE	Miettunen(CE)	5.32	48	200	274	少數政府
1962	CE,LIB,SW,CON	Karjalainen(CE)	5.09	112	200	615	多數政府
1963	Non partisan	Lehto	5.09	0	200	270	看守內閣
1964	CE,LIB,SW,CON	Virolainen(CE)	5.09	112	200	623	多數政府
1966	SDP,FPDU,SDL, CE	Paasio(SDP)	4.96	152	200	666	多數政府
1968	SDP,FPDU,SDL, CE,SW	Koivisto(SDP)	4.96	164	200	784	多數政府
5/1970	Non partisan	Aura(liberal party)	5.56	0	200	63	看守內閣
7/1970	CE,FPDU,SDP,LIB ,SW	Karjalainen II(CE)	5.56	144	200	472	多數政府
1971	Non partisan	Aura II(liberal party)	5.56	0	200	118	看守內閣
2/1972	SDP	Paasio II(SDP)	5.51	55	200	195	少數政府
9/1972	SDP,CE,LIB,SW	Sorsa(SDP)	5.51	107	200	1013	多數政府
6/1975	Non partisan	Liinamaa	5.51	0	200	171	看守內閣
11/1975	CE,FPDU,SDP,LIB ,SW	Miettunen II(CE)	5.31	152	200	305	多數政府
1976	CE,LIB,SW	Miettunen III(CE)	5.31	58	200	229	少數政府
1977	SDP,FPDU,CE,LIB ,SW	Sorsa II(SDP)	5.31	152	200	742	多數政府
1979	SDP,FPDU,CE,SW	Koivisto II(SDP)	5.21	133	200	1001	多數政府
1982	SDP,FPDU,CE,SW	Sorsa III(SDP)	5.21	133	200	442	多數政府
1983	SDP,CE,FRP,SW	Sorsa IV(SDP)	5.14	123	200	1456	多數政府
1987	CON,SDP,FRP,SW	Holkeri(CON)	4.86	131	200	1458	多數政府

1991	CE,CHR,SW,CON	Aho(CE)	5.23	115	200	1449	多數政府
1995	SDP,FPDU,GR,SW, CON	Lipponen(SDP)	4.88	145	200	1464	多數政府
1999	CON,SDP,SW,FPDU ,(GR)	Lipponen II(SDP)	5.15	128(139)	200	1464	多數政府
4/2003	CE,SDP,SW	Jäätteenmäki(CE)	5.15	128	200	69	看守內閣
6/2003	CE,SDP,SW	Vanhanen(CE)	4.92	116	200	1396	多數政府
2007	CE,CON,SW	Vanhanen II(CE)	5.13	110	200	1071	多數政府

資料來源：Nousiainen, 2000: 276-277；1995 以後資料為作者自行整理。

表六、芬蘭新舊憲法之比較

內容	舊憲法	新憲法
行政權權威	總統	政府
政府組成	總統有實際權力	總統僅具象徵性權力
解散國會權	總統主動發動權	總理建議後總統才可提出
外交領導權	總統	總統與政府合作
歐盟領袖代表	尚未加入歐盟	總理

資料來源：Paloheim, 2003: 225.

六、 参考文献

- Arter, David. 1987. *Politics and Policy-Making in Finland*. New York: ST. Martin's Press.
- Anckar, Dag. 1992. "Finland: Dualism and Consensual Rule." In *Parliamentary Change in the Nordic Countries*, ed. Erik Damgaard. Oslo: Scandinavian University Press.
- Arter, David. 1999. "Finland," in Robert Elgie (ed), *Semi-Presidentialism in Europe* . Oxford: Oxford University Press, pp. 48-66.
- Bracher, Karl Dietrich. 1983. "Weimar- Krise und Zerstörung einer parlamentarischen Demokratie," herausgegeben von Martin Broszat, *Deutschlands Weg in die Diktatur*. Berlin: Siedler Verlag.
- Bracher, Karl Dietrich. 1987. "Die Auflösung der Republik," herausgegeben von Gerhard Schulz, *Weimar Republik*. Würzburg: Ploetz Verlag.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidentialist Government," *European Journal of Political Research*, 8 (2): 165-187.
- Elgie, Robert. 2007. "What is semi-presidentialism and where is it found," in Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds). *Semi-presidentialism outside Europe*. New York: Routledge Press.
- Elgie, Robert. 2005. "From Linz to Tsebelis: Three Waves of Presidential/ Parliamentary Studies." *Democratization*, 12 (1): 106-122.
- Elgie, Robert and Petra Schleiter. 2009. "Variation in the Durability of Semi-Presidential Democracies." Paper presented at the Conference of *21st World Congress of International Political Science Association*. Jul. 12-16, 2009. Santiago, Chile.
- Finger, August. 1923. *Das Staatsrecht des Deutschen Reichs: Der Verfassung vom 11. August 1919*. Stuttgart: Verlag von Ferdinand Enke.
- Frison-Roche, François. 2007. "Semi-presidentialism in a post-communist context," in Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds). *Semi-presidentialism outside Europe*. New York: Routledge Press.
- Fromme, Friedrich Karl. 1999. *Von der Weimarer Verfassung zum Bonner Grundgesetz*. Berlin: Dunker & Humblot Verlag.
- Frye, Timothy. 1997. "A Politics of Institutional Choice : Post-Communist Presidencies." *Comparative Political Studies*, 30 (5): 523-552.
- Grawert, Rolf. 1989. "Reich und Republik- Die Form des Staates von Weimar: Ein Rückblick auf die Verfassungsberatungen im Jahre 1919." *Der Staat*, 28(3): 487-489.
- Gusy, Christoph. 1991. *Weimar- die Wehrlos Republik?* Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Gusy, Christoph. 1997. *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Haungs, Peter. 1968. *Reichspräsident und parlamentarische Kabinettsregierung*. Köln: Westdeutscher Verlag.
- Horowitz, Donald L. 2002. "Constitutional Design: Proposals Versus Processes," in Andrew Reynolds (ed), *The Architecture of Democracy*. New York: Oxford University Press.

- Kolb, Eberhard. 2002. *Die Weimar Republik*. München: Oldenbourg Verlag.
- Mauersberg, Jasper. 1991. *Ideen und Konzeption Hugo Preuß' für die Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
- Metcalf, Lee Kendall. 2000. "Measuring Presidential Power." *Comparative Political Studies*, 33(5): 660-685.
- Moestrup, Sophia. 2007. "Semi-presidentialism in Young Democracies," in Ropbert Elgie and Sophia Moestrup (eds), *Semi-Presidentialism outside Europe*. London and New York: Routledge Press.
- Müller, Wolfgang C. 1999. "Austria," in Robert Elgie (ed), *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Nousiainen, Jaakko. 1971. *The Finnish Political System*, translated by John H. Hodgson. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Nousiainen, Jaakko. 2000. "Finland," in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds), *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press.
- Nousiainen, Jaakko. 2001. "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland," *Scandinavian Political Studies*, 24 (2): 95-109.
- Nousiainen, Jaakko. 2007. "The Finnish System of Government: From A Mixed Constitution to Parliamentarism." Text is available at the constitution home page of the Ministry of Justice, Finland. Website: <http://www.om.fi/21910.htm>
- O'Kane, Rosemary H. T. 2004. *Paths to Democracy*. London and New York: Routledge.
- Paloheimo, Heikki. 2001. "Divided Government in Finland: From a Semi-Presidential to a Parliamentary Democracy," in Robert Elgie (ed.), *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Paloheimo, Heikki. 2003. "The Rising Power of the Prime Minister in Finland," *Scandinavian Political Studies*, 26(3): 219-243.
- Preuß, Hugo. 1926. *Staat Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte*. Tübingen: J. C. B. Mohr Verlag.
- Protsyk, Oleh. 2003. "Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine." *Europe-Asia Studies*, 55(7): 1077-1095.
- Richter, Ludwig. 1998. "Reichspräsident und Ausnahmegehalt: Die Genese des Artikels 48 in den Beratungen der Weimar Nationalversammlung," *Der Staat*, 37(2): 221-247.
- Roper, Steven D.. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same?" *Comparative Politics*, 34(3): 253-272.
- Saalfeld, Thomas. 2000. "Germany," in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds), *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*. New York: New York University Press.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno. 2008. *Kommentar zum Grundgesetz*. 11. Auflage. Köln: Carl Heymanns Verlag.
- Schmitt, Carl. 1928. *Verfassungslehre*. Berlin: Duncker & Humblot.

- Schmitt, Carl. 1931. *Der Hüter der Verfassung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan. 2003. "Comparative Presidencies." *European Journal of Political Research*, 43(2): 287-312.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs*. Princeton: Princeton University Press.
- Unruh, Peter. 2004. *Weimarer Staatsrechtslehre Und Grundgesetz : Ein Verfassungstheoretischer Vergleich*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wu, Yu-Shan, 2000. "The ROC's Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation," *Issues and Studies*, 36(5): 1-40.

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）

憲政體制研究在台灣有其理論研究與實務探討之價值，主要原因在於台灣的憲政體制因應民主化持續調整中。其中，又因為台灣具有半總統制的架構與特徵，因此半總統制的研究更形重要。本研究以「半總統制往議會制轉型之比較研究」為題，針對半總統制轉型的過程進行少量個案的比較研究，此議題無論是在台灣或是國際，都屬於新興議題。台灣對於總統的權力、府院會關係的定位，都存在爭議，藉由越來越多的學術討論作為基礎，也必定能夠提供台灣憲政體制運作更多具體的建議。此次研究成果已經具體發表在國際會議以及學術期刊（共 3 篇），相信已達到引起更多學術討論的初步目的。未來希望透過更多研究的投入，加速形成憲政體制改革的共識，進一步讓學術的研究能夠提供現實的政治運作參考之依據。

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫出國參與會議心得

半總統制往議會制轉型之比較研究

計畫類別： 個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC 98-2410-H-029-061-MY2

執行期間：98年 11月 01日至 100年 07月 31日

計畫主持人：沈有忠（東海大學政治系助理教授）

參加會議名稱：

Vorbild Weimar:

Internationale Wirkungen der Weimarer Verfassung

時間：2010年02月24日-27日。

地點：德國威瑪（Weimar）；Jena大學主辦。

國際會議心得與收穫：

此次感謝國科會補助經費於今年（2010年）二月前往德國威瑪（Weimar）參加由 Jena 大學主辦之「威瑪憲法國際研討會」，並於會中發表論文一篇（議程請參閱附件一）。於發表時提出本計畫對於分時式與分權式的概念，用以詮釋威瑪憲法的本質，獲得會議中其他學者的關注。在德國，無論政治學界、法學界甚至史學界，甚少有學者用半總統制界定威瑪憲法。大多數的德籍學者均認為威瑪憲法在本質上仍屬於議會內閣制的一種，因為他們所認知的半總統制，是一種以法國為典型的分權式半總統制。經由會議的討論，對於分時式的雙元架構能夠比較出威瑪憲法和一般議會制以及和法國第五共和的差異性，因此獲得肯定。不僅如此，由於我國憲法起草者張君勱先生也是留學德國，1922年的草案亦參考威瑪憲法而設計，雖然日後重新以理性化內閣為構想重新設計，但仍舊受威瑪憲法影響深遠。這個部分也引起幾乎所有德籍學者的關注。對他們而言，很難想像我國憲法和威瑪憲法曾經有過如此的淵源。會後 Jena 政治系系主任 Michael Dreyer 表示，希望彙編會議成果為專書出版，並表示希望收錄此次在德國的發表文章，亦為另一項重要的收穫。此次會議發表文章請見附件二。

在這次會議中，比較了多個國家的憲法理論，以及制憲背景。尤其提及德國周邊的幾個國家，無論是朝向議會制設計的比利時或盧森堡，亦或是法國第五共和等，都看到威瑪憲法運作的經驗對這些國家的影響。特別是政黨體系與選舉制度，以及一個強勢行政權的經驗等。威瑪憲法雖然時間短暫，且距今已經 90 餘年，但也看到許多新興民主國家仍舊設計了混合制的憲法架構，和威瑪憲法具有可比性。也是基於此，討論憲法的本質成為本次參加會議，或是對本計畫而言，一個相當重要的內容和過程。

最後，在會議過程中正好長女於台北時間二月二十五日出生，因此立即更改機票提前一天，於台北時間二月二十六日返台。在會議中告知大會長女出生的消息，也獲得大家的祝福，Jena 大學並贈送紀念品，還將長女出生消息與相片公告於會議網站上。返台後持續交換心得，提高了 Dreyer 教授對台灣的興趣。日後或許待時機成熟可以進行更進一步的合作或交流。此亦為此行另外一個層次的收穫。

附件一：國際會議議程。

Vorbild Weimar:

Internationale Wirkungen der Weimarer Verfassung

Datum // Ort: Mi, 24.2.2010 – Sa, 27.2.2010 // Weimar, Kulturzentrum Mon Ami

Tagungsschema

Tag Zeit Thema der Sitzung Spezifische Einzelthemen

Mi 17:00 - *Anreise nach Weimar* -

Mi 18:00 *Öffentlicher*

Eröffnungsvortrag

Weimar und die internationale Gemeinschaft –Aufbruch 1919 (*Detlef Lehnert*, Berlin)

A. Do 9:00 Probleme der Verfassungsrezeption

1. Theorie der Verfassungsrezeption (*Christoph Gusy*, Bielefeld)
2. Internationale Wirkungen auf die Weimarer Verfassung (*Michael Dreyer*, Jena)

B. Do 11:00 Etablierte Demokratien I

1. Frankreich (*Stefan Grüner*, Augsburg)
2. Belgien (*Marnix Beyen*, Antwerpen)

C. Do 14:30 Etablierte Demokratien II

1. Großbritannien (*Rudolf Muhs*, London)
2. USA (*Ellen Kennedy*, UPenn)

D. Do 16:30 Neue Staaten I

1. Österreich (*Eva Maria Werner*, Innsbruck)
2. Südamerika (*José Martinez*, Göttingen)

Do 19:30 - *eventuell Kulturprogramm (je nach Angebot)* -

E. Fr 9:00 Neue Staaten II

1. Polen (*Stefan Gerber*, Jena)
2. Sowjetunion (*Caroline von Gall*, Köln)

F. Fr 11:00 Neue Staaten III

1. Türkei (*Fazil Sağlam*, Istanbul)
2. Tschechoslowakei (*Eva Broklova*, Prag)

Fr 14:00 - *Führung durch das politische Weimar der Nationalversammlung* -

G. Fr 15:00 Fernwirkung I

1. Frankreich V. Republik (*Karl Schmitt*, Jena)
2. Portugal (*Ulrich Matthée*, Kiel)

H. Fr 17:00 Fernwirkung II

1. Korea (*Semin O*, Frankfurt/M.)
2. Taiwan (*Yu-chung Shen*, Taiwan)

I. Sa 9:00 Strukturen und Debatten I

1. Probleme der bipolaren Exekutive in internationaler Perspektive (*Helmut Wagner*, Berlin)
2. Weimarer „Modernität“ (*Markus Lang*, Jena)

J. Sa 11:00 Strukturen und Debatten II

1. Weimar in der internationalen Debatte (NN)
2. Internationale Aspekte Weimars in der deutschen Debatte (NN)

Sa 12:30 Schlußdiskussion ---

Semi-presidentialism in Taiwan

A Shadow of the Weimar Republic Constitution

Yu-chung Shen

Assistant Professor at Tunghai University, Taiwan

Abstract

When a semi-presidential constitution is adopted in more and younger democracies, the discussions about the relationship between the semi-presidential constitution and the stability of the democracy are also paid much attention. In the historical experience, the Weimar Republic was one of the original semi-presidential regimes. Even the essence of the Weimar Constitution was a rational parliamentary constitution; the constitutional structure still coincided with the definition of semi-presidentialism. Taiwan is one of the young democracies with a semi-presidential constitution. The constitution of Taiwan was adopted in 1945. The blueprint was exclusively the Weimar Constitution. The first version was an improvement on the Weimar Constitution and came close to a parliamentary system. However, after the revision in 1997, the constitutional structure became more similar to the Weimar Constitution. We can say that Taiwan's constitution came from Weimar and finally returned to Weimar. This paper attempts to introduce the design, revision and operation of the constitution in Taiwan, and to compare it with the experience of Weimar.

Keywords: Weimar Republic; Taiwan; Semi-Presidentialism

1. The Constitutional Design in China in 1946 and the Amendment in 1997

The Constitution of Taiwan was adopted in 1947 in China. Although the constitution was revised several times after democratization, the ultimate structure was retained. Thus, we have to view the original framework when we discuss Taiwan's constitutional reform and operation now.

The Constitution of the Republic of China was designed by Chang Chun-mai (張君勱). In 1922, he drew up the *Constitutional Draft* (國憲草案), which became the blueprint for the constitution in the future. Before Chang designed the constitution, he actually investigated the situation of Weimar Germany. In Chang's view, the Weimar Constitution was the most complete constitution in the world. The *Constitutional Draft* also imitated the Weimar Constitution. First, the president was the head of state and was empowered for example to make appointments and to impose a state of emergency. Second, the prime minister was the head of government and

responsible for the parliament. Both the Weimar Constitution and the Constitutional Draft are a dual executive system and could be deemed as a semi-presidential system in today's view.¹ At that time, a mixed form of constitution was not popular. The *Constitutional Draft* could be deemed as a reproduction of the Weimar Constitution. However, owing to the outbreak of the Second World War the *Constitutional Draft* was not adopted. After the end of the war, the constitution was finally adopted in 1946. But this constitution was closer to a parliamentary system. The president was indirectly elected by a National Assembly and granted some slightly political powers. The government was formed with five Yuan (院) and the Executive Yuan (cabinet) answered to the Legislative Yuan (parliament). To compare with the *Constitutional Draft*, the governmental framework of this constitution was finally away the Weimar Constitution. However, this constitution did not operate in China and Taiwan because of the civil war in China. In May 1948 the Temporary Provisions Effective during the Period of Communist Rebellion (動員戡亂臨時條款) was enacted, and one year later martial law was imposed on Taiwan (Wu, 2007: 202-203). The constitution adopted in 1946 was never enforced in Taiwan.

From 1948, Taiwan was ruled by Kuomintang's authoritarianism with Chiang Kai-shek's dictatorship until his son Chiang Ching-kuo died in 1987. After that, there was abundant energy in the opposition for democratization and constitutional reform. Society was stronger in appealing for constitutional revision. We can say that the major issues in Taiwan's constitutional reforms reflect the path of its democratization (Lin, 2009: 34). The first achievement was the full elections of the Legislative Yuan in 1992. After that, a series of constitutional reforms led towards a semi-presidential system. Firstly, President Lee Teng-hui wanted to consolidate his ruling position through direct election. The prevailing opinion among Lee's opponents in the KMT was that the country should follow the stipulation of the constitution and the prime minister should take charge of the government and be responsible to the Legislative Yuan. However, President Lee was successful in manipulating the DPP (Democratic Progressive Party) and subjugating his KMT rivals. He got directly presidential elections, removed the need for the prime minister's counter-signature for presidential appointments and removals, gained the power to issue emergency decrees, instituted the National Security Council and the National Security Bureau under direct presidential command, and appointed all the members of the Control Yuan and Examination Yuan (Wu, 2007: 204). The president became a powerful political leader with a popular election in this stage.

Secondly, although the president was granted many considerable powers, the government was still led by the prime minister. This part was also the essence of the constitution in 1947. However, the constitutional amendment in 1997 changed this structure. As amending the constitution required a majority of three-quarters in the National Assembly, President Lee had to make a deal with the DPP. In 1996, Lee made a swap with the DPP chairman Hsu Hsin-liang (許信良) by offering parliament a vote of no confidence for the presidential prerogative to appoint the

¹ On the Constitutional Draft and the comparison with the Weimar Constitution please see Hsueh, 1993: 145-148.

prime minister without the parliament's consent (Wu, 2007: 205). According to this amendment, the constitutional structure in 1997 fitted the definition of semi-presidentialism.

The constitutional reforms under President Lee were broad.² The president is elected directly and granted some considerable powers. The government is led by the prime minister and is responsible to parliament. It is a typical dual-executive system. To summarize, we can say that the constitution of Taiwan was originally an amendment of Weimar's semi-presidential constitution and could be categorized as a parliamentary system. But it is now returning to the semi-presidential system again and is similar to the Weimar Constitution.

2. The Operation of the ROC's Semi-Presidential Constitution

The operation of Taiwan's semi-presidential constitution is changeable. The government stability is affected by the party system and relationships between the president, premier and the majority of the parliament. It was stable under President Lee from 1997 to 2000 but was unstable under President Chen Shui-bian from 2000 to 2008. The rigid party system is a key variable in explaining the constitutional operation during this time. However, the structure of the semi-presidential constitution also plays a critical role.

2.1 The centrifugal competition of Taiwan's party system

Taiwan's party system can be divided into two periods. After democratization, the Democratic Progressive Party (DPP) became the main opposition party. And the KMT was also separated into two factions. The competition of ruling power made it possible to affect a cooperative and competitive relationship between the KMT and DPP before 2000. After Lee's successful re-election in 1996, the KMT controlled both the majority of the Legislative Yuan and the president. It was a typical majority stable government with a single party. The constitutional operation was similar to a presidential system. However, after the defeat of KMT and the victory of the DPP in the 2000 presidential election, the party system changed into a centrifugal multi-party system. Firstly, two new parties were established after the presidential election: The People First Party (PFP) led by James Soong, the loser of the presidential election, and the Taiwan Solidarity Union (TSU), formed by some local factions of the KMT, which built up a cooperative relationship with the DPP holding the executive power. Under a multi-party system, it was very difficult to form a government with a single-party majority in the parliament. Secondly, President Chen Shui-bian won the presidential election in 2000 and the DPP also won the parliamentary election in 2001. However, the DPP won both these elections with a relative but not an absolute majority. It was still weak to maintain a stable government. Even so, the minority government was a normal condition between 2000 and 2008. The minority government agitated a polarized and the centrifugal party system. And the competition between the KMT

² The constitutional amendment included 14 issues. The government system and the role of the president are two of these issues. Please see Lin, 2009: 39-44.

and the DDP tended towards a zero-sum game.

[Figure 1 is here]

From Figure 1 we can see that the KMT could maintain a majority alone before 2000. Therefore, the operation of the semi-presidentialism was stable and led by the president with a majority in the Legislative Yuan. But the DPP held the relatively majority between 2000 and 2007 when the PFP split from the KMT. After the DPP won the presidential election in 2000, a fragmented and polarized party system became the main reason for the minority divided government between 2000 and 2007. However, the electoral formula has changed from SNTV to a mixed form and benefited big parties. The KMT won an absolute majority and combined the PFP and won the president in 2008. Since 2008, the party system is changing toward a two parties system and the constitutional operation was similar to a presidential system again like the period 1997 to 2000.

2.2 The triangle relations between the president, premier and the parliament

The dual executive system is the most noticeable characteristic under the semi-presidential constitution. In a semi-presidential system, government stability will be affected by the relationship between the president, prime minister and the majority of the parliament. Skach classified three qualitatively different, electorally generated subtypes within semi-presidentialism. The first subtype is the *consolidated majority government*. This means that the president and prime minister have the same majority in the legislature. It is the best subtype for minimizing institutional conflict in semi-presidentialism. The second subtype is the *divided majority government*, where the prime minister has the majority but the president does not. The cabinet led by the prime minister will still be stable because of support from the majority in the legislature. The constitutional operation will be uncertain only when the president wants to use his constitutional power to counterbalance the cabinet's legislative majority. This is cohabitation within the dual executive system. The third subtype is the *divided minority government*. It is the most conflict-ridden subtype. In the divided minority government, neither the president nor the prime minister, nor any party or coalition, enjoys a substantive majority in the legislature.³

Theoretically speaking, there should be a fourth subtype, *consolidated minority government*. This is where the president and the prime minister belong to the same party but this party is not the majority or a member of the majority coalition in the legislature. Therefore, the categorical research about the president, prime minister and the majority of parliament could be described as figure 2.

[Figure 2 is here]

³ A more detailed discussion about these three subtypes can be seen in Skach, 2005: 15-21.

The first government of Taiwan's semi-presidentialism was formed with the consolidated majority after 1997. President Lee and his prime minister enjoy a stable KMT-majority in the legislature. However, when the DPP won the presidential election in 2000, the constitutional operation had changed into the consolidated minority. Even though the DPP was the biggest party in the Legislative Yuan in 2001, the DPP was still a minority. The question is: why did the KMT not call a no-confidence vote and form a government which let the constitutional operation fit in the divided majority?

The reason why the KMT did not call a no-confidence vote can be found in the constitutional reform and the electoral formula. According to Taiwan's semi-presidential constitution, the president can dissolve the Legislative Yuan only if a vote of no confidence is passed. This means that if the KMT called for a vote of no confidence, President Chen would certainly dissolve the Legislative Yuan. Therefore, the question is then the cost of the re-election for the KMT. Whether or not the legislators advocate a vote of no-confidence is concerned with the electoral system. The electoral system of Taiwan's Legislative Yuan before 2007 was the multi-member district with a single-non-transferable vote (SNTV). This is a candidate-centered system in which the cost for the election is very high. Each individual candidate need only obtain enough ballots to pass the threshold of exclusion to be elected, intra-party competition might be stiffer than inter-party competition during elections.⁴ Moreover, the outcome of the election is also usually uncertain. It is irrational for each legislator to advocate a vote of no-confidence to bring the dissolution and re-election. Thus, faced with the DPP's minority government, the KMT and other opposition legislators did their best to discredit the government, but never attempted a vote of no confidence.⁵

Acturally speaking, it was also a rational decision of President Chen to appoint the prime minister from the DPP. A consolidated minority was also an equilibrium under the constitutional structure and the electoral system of SNTV. It is because that the appointment power of the president is active and he knows that most legislators will not advocate the vote of no-confidence. It could be deemed as a game between the president and the majority of the Legislative Yuan. The game tree is as follows.

[Figure 3 is here]

In this game as above, the performance utility of the president and the legislative majority is contrary. The best outcome for the president would be the consolidated majority. And the

⁴ Gary W. Cox and Frances Rosenbluth, "The Electoral Fortunes of Legislative Factions in Japan", *American Political Science Review*, No. 87, 1993, p. 579.

⁵ Jih-wen Lin, "Parliamentary Cohesion and Government Formation in Semi-Presidential Democracies." Conference Paper of the *Semi-Presidentialism and Democracy*. Institute of Political Science Academia Sinica, Taipei, Taiwan. October 17-18, 2008. p. 15.

worst would be the cohabitation (5). By contrast, the cohabitation (5) would be the best for the legislative majority and worst outcome would be the consolidated majority.⁶ Therefore, President Chen would like to dissolve the Legislative Yuan in 2000 and 2001. However, the president was not granted active dissolution power. He can only dissolve the Legislative Yuan when the vote of no-confidence has been passed. Thus, the best choice of the president at the start in this game would be to appoint a premier from his party. If the Legislative Yuan accepted, the outcome would be a consolidated minority. If the Legislative Yuan did not accept and called a vote of no-confidence, the president would certainly dissolve the Legislative Yuan. To avoid the high risk and cost of the re-election, KMT, the legislative majority accepted a consolidated minority from 2000 to 2008.

2.3 From the Consolidated Minority to the Consolidated Majority

According to the discussion above, we can see that the consolidated minority in Taiwan from 2000 to 2008 was a product of the constitutional structure and the electoral system of SNTV. It could be also deemed as a compromise between the institutions and the reality. In this institutional structure, the form of the government would be changed only after a new presidential or parliamentary election. In the end of 2007, KMT won the majority in the Legislative Yuan. A few months later in March 2008, Ma Ying-jeou of KMT won the presidential election. The form of the government turns into a consolidated majority until now. The type of governments from 1997 is as figure 4.

[Figure 4 is here]

From the short review above, we can conclude some characteristics of Taiwan's semi-presidential operation. First, the DPP has never been in the majority in the Legislative Yuan. On the contrary, the KMT has always possessed the majority.⁷ This means that the form of government is dependent on the president. Second, the executive system between the president and the prime minister has always been consolidated. Even the DPP was in the minority in the legislature during 2000 and 2008, the government was still formed as the consolidated minority. Third, besides Yu Shyi-kun, none of the prime ministers have been in office for the full term of the Legislative Yuan. Yu Shyi-kun took office after the legislative election in 2002 and also resigned after the legislative election in 2005.⁸

Taiwan's semi-presidential is effected by a centrifugal party system and a dual executive

⁶ The ordination from the best to the worst of the president in this game would be 4, 2, 1, 3, 5. On the country, the ordination from the best to the worst of the legislative majority would be 5, 3, 1, 2, 4.

⁷ Although the KMT was also in a minority in the election in 2001 and 2007, however, the pan blue including KMT and PFP was still a stable majority coalition during this time.

⁸ The elections were held in December 2001 and 2004. But the new assemblies both started in February 2002 and 2005.

constitution. According to the constitution, the government should be responsible to the legislature. However, because of the dissolution power of the president and the high risk for re-election, the vote of no-confidence exists in name only. Thus, the president cannot dissolve the Legislative Yuan actively but can appoint the prime minister by his will. If the position of the majority in the Legislative Yuan is the same with the president, the government will be a consolidated majority and be led by a super president. If the majority in the legislature is opposite to the president, this majority will also prefer to accept the appointment of prime minister. The government will be a consolidated minority and fall into a gridlock.

3. Comparison with the Weimar Republic

Taiwan's constitution was influenced by the Weimar constitution. Under the shadow of Weimar's unstable semi-presidential politics, the primary constitutional structure in 1946 was essentially a rational parliamentary system. However, the constitutional amendment in 1997 brought the constitutional structure back to a semi-presidential system. I would like to review Weimar's semi-presidential constitution briefly and compare it with Taiwan's experience.

3.1 The Framework of the Weimar Constitution

The Weimar constitution was made in a time of internal revolt and foreign invasion. The new republic of Germany in 1918 was not the target. It was one attempt at a government after collapse of monarchy. Formulating a new republic government resulted from pressures of international and the domestic social movements after World War I. After modification five times, the Weimar Constitution was adopted on 31 July 1919 by a vote of 262 to 75. The Weimar Constitution was designed as a dual executive system. The Reich President of the Weimar Republic was not only the head of state, but also a political leader, a moderator of legislative and executive power. The Reich President was directly elected by the people, thus he could be considered equal to parliament. The intention of Hugo Preuß, drafter of the constitution, was for the Reich President to be the delegate of all the people, to prevent parliamentary absolutism. The Reich President possessed many important constitutional powers. One of the most disputed powers was Article 48, the president's emergency power, which was even seen by some as the dictatorial power of the president. Under Article 48, the Reich President could not only decree administrative orders without majority support of the Reichstag, but he could also suspend some of the civil rights protected by the constitution. He could even exercise this power with the help of the armed forces. However, there were still some restrictions on this article. Firstly, the essence of this article was similar to police powers. This article could be exercised only in the event of a major disruption or threat to public safety and order. Secondly, the Reich President could suspend only a part of the human rights guaranteed under this article. He could adjust the scope, and the constitution could be exercised. But he could not make new laws to change the basic essence of the constitution. This means that the Reich President could not change the

important principles, such as the framework of government or the system of the state (Gusy, 1991: 70). Finally, the Reichstag could demand that the Reich President stop the measures which he had taken. This meant that the Reichstag could keep a balance and maintain equilibrium between legislative and executive power. Even so, Article 48 was afterwards regarded as the origin of dictatorship.

The relationship between the Reich President and the Reichstag is a noticeable characteristic of semi-presidentialism. According to Article 25, the Reich President was endowed with strong powers to curb the Reichstag. He could dissolve the Reichstag without being told to do so by the Reich Chancellor or another proviso. Hugo Preuß hoped that a strong Reich President with such power could be used to avoid absolute parliamentarianism, such as in France (Mauersberg, 1991: 73). On the other hand, the Reich President could also be a moderator, using these constitutional powers, between the other executive and the legislative powers. He could dissolve the Reichstag and call for a new election when there was a conflict between executive and legislative power.⁹

The Reichstag and the Reich Chancellor were the other two important organs in the Weimar Constitution. Although the Reich Chancellor was appointed by the Reich President, the government, which was led by the Reich Chancellor, was responsible to the Reichstag under Article 54. Thus the Reich President was not actually as free in his choice of Reich Chancellor as might seem to be the case given his constitutional powers, but he necessarily had to be guided by the party-political situation in the Reichstag. Max Weber thought that government should work through compromise between the parliament and public opinion (the directly elected Reich President) (Haungs, 1968: 32). The relationships of the president and the cabinet included both cooperation and a reciprocal balance and control of powers. In terms of the essence of the Weimar Constitution, the normal constitutional order should work as a parliamentary system. The Reich President played a critical role only when there was gridlock between the cabinet and parliament or when the country was in an emergency situation. Even though the Reich President was granted many important powers, the essence and the basic principle of Weimar Constitution was still founded on parliamentarism. The Reich President should play the role of a reserve organ in the constitution. He would be the political leader only when the parliamentary system did not work. The Reich President also played his role as a political adjudicator between Reichstag and government. He had the right to dissolve the Reichstag or to call a referendum. These powers were to be used when there was a deadlock between Reichstag and cabinet. The Reich President could use these powers to appeal to the judgment of all the people (Stirk, 2002: 504). It was a compromise between the purely parliamentary system such as the French model and the purely presidential system like the American model (Stirk, 2002: 514).

⁹ The Reich President could also call a referendum to resolve the deadlock. These two constitutional powers were to be treated as the Reich President's instruments to resolve conflict or deadlock between the executive and the legislative power. Please see Haungs, 1968: 28, or see Preuß, 1926: 388-389.

As discussed above, I define the Weimar Constitution as a semi-presidential system with a vertical dual executive. In normal times the Reich Chancellor governed, based on the majority of the parliament, while the president was forced to live in the shadows. However, in abnormal times, the Reich President was able to assume all powers, in order to restore normality to the country, making the Reich Chancellor his henchman. That is why Preuß emphasized that the basic principle behind the constitution was parliamentarianism (Preuß, 1926: 426).

3.2 The Operation of the Weimar Constitution

After the revolution and the adoption of the Weimar Constitution, constitutional politics in the Weimar Republic were still extremely unstable. What made the politics unstable was not the political arrangement of the Weimar Constitution, but rather the radically fragmented party system. However, the Reich President still played a critical role after 1930. I would like to discuss the unstable politics with the party system and the role of the president in this section.

Basically speaking, the party system of the Weimar Republic could be divided into three types. The “Weimar Coalition” was composed of the SPD (the Social Democratic Party of Germany, *Sozialdemokratische Partei*), the DDP (the German Democratic Party), and the Z (the Central Party, *Zentrum*). They were the main foundation supporting parliamentary democracy. The second type was the “Bourgeois Coalition” which was composed of the DVP (the German People’s Party, *Deutsche Volkspartei*), the DNVP (the German National People’s Party, *Deutschnationale Volkspartei*), and the BVP (the Bavarian People’s Party, *Bayerische Volkspartei*). They were conservative, rightwing, and supported a monarchical constitutional system. There were even two anti-democratic parties, the KPD (the Communist Party of Germany, *Kommunistische Partei Deutschlands*) and the NSDAP (the National Socialist German Workers’ Party, *Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei*). The Weimar Coalition gained more than a three-quarters majority in 1919, but this coalition was formed through a compromise between the bourgeois and the socialists. However, differing political opinions remained (Winkler, 2005: 102). This cabinet fell after only 128 days because of the Treaty of Versailles.¹⁰ Distrust between the left and right worsened because of the Treaty. From that time on, most of the governments until 1930 were minority governments tolerated by the SPD. Until the breakdown of the Weimar Republic, there were four kinds of coalition government: governments of the Weimar Coalition (formed by the SPD, the DDP and the Z); governments of the Bourgeois Coalition (formed by the Z, the DDP, the DVP or the BVP, and twice with DNVP); governments of the Great Coalition (formed by the SPD, the DDP, the Z, and the DVP or the BVP); and the presidential cabinet (formed by president without party support). Within these different coalition governments, the Z and the DDP were the important members. The parties that could influence the government’s survival were the SPD, the DVP and the DNVP. Actually, most government collapses were due to

¹⁰ The Weimar Coalition separated over whether to accept the Treaty of Versailles. Chancellor Philipp Scheidemann opposed accepting the treaty and left office. Please see Witt, 1987: 138-139.

differing opinions. The ideological position of these parties and the three kinds of coalitions are shown in Figure 5, while the specifics of all the governments of the Weimar Republic from 1920 to 1932 are shown in Figure 6.¹¹

[Figure 5 is here]

[Figure 6 is here]

The party system of Weimar was fragmentary. It occurred due to the historical background and the different positions of Germany's foreign and constitutional policies. The competition between the main parties was diversified and zero-sum. There were left-wing socialists (in the SPD, the USPD, and the KPD), conservative nationalists (in the DNVP, the NSDAP, and the DVP), parties interested in Catholicism as a political base (the Z and the BVP), a liberal party (the DDP), and others. Some of the parties could cooperate on specific issues but competed against each other on others. For example, the grand coalition formed by the SPD, the DDP, the Z, and the DVP could work together on domestic issues but could not come to agreement on foreign policy. The bourgeois coalition, formed by the DDP, the Z, the DVP, and the DNVP, cooperated on foreign policy but competed against each other on domestic politics. On the other hand, these parties had their respective social bases, and no party could win a majority alone. This made for a special situation in that the basis of many of the coalition governments was personality not party. Gustav Stolper, a member of the Reichstag, said that the coalition government was formed by personal ministers, but not by parties. Also, there were only opposition parties and no governing parties in the Reichstag (Boldt, 1997: 45). Both the right-wing and the left-wing coalitions faced a critical challenge, not only from the other side but also from the anti-republic parties (Gusy, 1997: 386). We can say that the party system of the Weimar republic was fragmented, zero-sum, polarized, and without the capability of forming a majority coalition (Boldt, 1997: 46 ; Bracher, 1984: 84-85; Huber, 1984: 260).

At the level of institutions, the superiority of the executive, especially the role of the Reich President, was a remote cause of the executive dictatorship. The Reich President played an important role in this vertical dual executive constitution. He was elected directly by the people (Article 41) and could act independently of a changing Reichstag. Furthermore, the Reich President could use constitutional powers, such as dissolution (Article 25), referendum (Article 73), compilation of the laws (Article 70), and the emergency powers (Article 48) to affect politics and to defend the constitution (Schmitt, 1931: 158-159). However, according to the essence of the constitution, the Reich President should be a political leader and use these powers only in the event of abnormal times. But in reality the Reich President affected or even changed the principle of parliamentary constitution.

¹¹ The first government under the Weimar Constitution was the government led by Gustav Bauer, not the government led by Philipp Scheidemann.

The Reich President of the Weimar Republic could not be the defender of the constitution several reasons. First of all, even though the Reich President was elected directly by the people, it was still difficult to say that he could act as a delegate of the whole population. Because of the multiplicity of political parties, it was almost impossible for a candidate to receive a majority of the votes. It was unexpected that the power and the influence of the Reich President would be strengthened just because there was a multiplicity of political parties. So, it was difficult for the Reich President to really be a delegate of whole population. As Hans Kelsen believed, the Reich President of the Weimar Republic could not play a neutral role presiding over the parties. It was even difficult to elect a Reich President with a majority, signifying strong legitimacy (Kelsen, 1931: 44). In fact, the first Reich President was elected by the Assembly. And nobody received a majority of the votes in the first canvass in the other two elections in 1925 and 1932. Reich President Hindenburg was elected even by only 48.3 percent in the second canvass in 1925.

The second controversy in the role of the Reich President is with regard to his constitutional powers. The Reich President could call a referendum and dissolve the Reichstag as a delegate of the German people. But these powers were instruments only to call for a judgment on a conflict between executive and legislative power. The conclusive judgment still rested in the hands of the German people. In other words, the Reich President could not use these powers to rule or to decide between executive and legislative power. Even though the Reich President had the emergency powers (Article 48), this was similar to police powers. The Reich President could use emergency powers to maintain or to restore public security or public order, but he could not to use these powers to change the principle of the constitution. In a critical moment in 1930, Reich President Hindenburg invoked the emergency powers and dissolved the Reichstag. His intention was not to call for a judgment by the people, but rather he wanted to hold the reins of government without the Reichstag. These measures transgressed the essence of the constitution that the Reich President should preside neutrally over all parties. The Reich President was expected to be a defender, a moderator, and a neutral head of state with some important powers. But instead he used these powers to affect politics, even to intervene between executive and legislative powers. Hugo Preuß, the designer of the Weimar Constitution, probably never expected this situation to occur.

Thus, at the institutional level, we can say that the power arrangement of the Weimar Republic's constitution benefited the executive, not the legislature. This is shown through the initiative power of the president's dissolution, the free-will of appointing the chancellor, the unlimited emergency powers due to the fragmented party system, and even the power to call a referendum. Moreover, the Reichstag was weak because of the polarized multi-party system. This made the Reich President even more of a fountainhead of the executive dictatorship after 1930.

The experience of Weimar was a typically divided minority government. It is semi-presidentialism's most conflict-prone subtype. Under a divide minority government, there

are at least three kinds of internal conflict within the state. The relationship between the president and the prime minister are incongruent within the executive. And both the president and the prime minister are inconsistent with the parliament. It is a terrible triangular relationship in semi-presidentialism.

4. Conclusion

After the brief discussion of the semi-presidentialism in Taiwan and Weimar, we can see that Taiwan's constitution drafted in 1945 was an improvement on the Weimar Constitution and came closer to a parliamentary system. However, after five decades in authoritarian, the constitution was amended in 1997 and reverted back to a semi-presidential system. How can we compare the semi-presidential between Weimar and Taiwan? What can Weimar teach us?

First of all, there were some similar reasons to explain why Taiwan in 1997 and Weimar in 1919 both chose a semi-presidential constitution. Both were young democracies when they adopted or amended a new constitution. They did not have previous successful democratic experience. Therefore, a directly elected president as the head of state could to be a symbol of democracy. This is also a common factor for many young semi-presidential democracies in the central and eastern Europe. Moreover, this president was granted some critical power to be expected as a political leader when the state fell into an emergency situation. Taiwan's constitution was designed as a "rational parliamentary system" in 1945, which was deemed as an improved constitution according to the Weimar Constitution. However, the constitutional structure was amended as semi-presidential again after the democratization. Moreover, the president was given far more active political power.

Secondly, even though Taiwan's constitution was amended from the Weimar Constitution and also had a powerful president, the constitutional operation was different because of the party system. Weimar's party system was much more fragmentary than Taiwan's. Though the political parties in Taiwan were short of mutual trust, the legislative majority did not adopt the vote of no confidence to replace the government to avoid dissolution by the president. It meant that the consolidated minority government was possible and could be operated. However, the polarized and fragmentary party system in Weimar was unfortunately a lethal problem for the new democracy. The divided minority government was the norm and was becoming the Achilles heel of the Weimar Constitution. Most importantly, there are no anti-democratic parties such as Nazi or Communist Party in Taiwan. All the parties compete for ruling power with each other within the institutions.

Finally, the political conditions of Taiwan are more stable than those of Weimar. The constitutional operation of Weimar was unstable under the pressure of defeat and the Versailles Treaty. Moreover, the Wall Street Crash in 1929 was another more critical disaster, which promoted the formation of a presidential government with emergency powers for the president. The specific conditions of the party system and the semi-presidential constitution worked

together to make the Weimar Republic's transitional tasks even more complex than they already were, thereby facilitating constitutional dictatorship (Skach, 2005: 70). By contrast, Taiwan's domestic and international affairs are stable. Though the threat from China is always present, it is still not seriously likely to fall into a state of emergency or cause the collapse of governments. The challenge of Taiwan's semi-presidentialism is dependent on the congruence or incongruence between executive and legislature. This makes for a problem of inefficiency but not of survival of democracy.

The constitutional order of semi-presidentialism is working with a dual executive system. If the triangular relationships between the president, prime minister and the parliament are a mutual chasm because of the fragmentary party system, the constitutional operation will be unstable and the duration of governments would be short. This is precisely the experience of Weimar. However, if the executive system is coherent or the cabinet could survive with a parliamentary majority, then the operation of a semi-presidential constitution will be steady.

References:

1. Boldt, Hans. 1997. "Die Stellung von Parlament und Parteien in der Weimarer Rechtsverfassung." Herausgegeben von Eberhard Kolb, *Demokratie in der Krise*. München: R. Oldenbourg Verlag.
2. Bracher, Karl Dietrich. 1984. *Die Auflösung der Weimarer Republik*. Düsseldorf: Droste Verlag.
3. Cox, Gary W. and Frances Rosenbluth. 1993. "The Electoral Fortunes of Legislative Factions in Japan", *American Political Science Review*, No. 87: 577-589.
4. Gusy, Christoph. 1991. *Weimar- die Wehrlos Republik?* Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
5. Gusy, Christoph. 1997. *Die Weimarer Reichsverfassung*. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
6. Haungs, Peter. 1968. *Reichspräsident und Parlamentarische Kabinettsregierung*. Köln: Westdeutscher Verlag.
7. Huber, Ernst Rudolf. 1984. *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Band VII: Ausbau, Schutz und Untergang der Weimarer Republik*. Stuttgart: W. Kohlhammer Verlag.
8. Kelsen, Hans. 1931. *Wer soll der Hüter der Verfassung sein?* Berlin: C. Schulze & Co., GMBH.
9. Lin, Jih-wen. 2008. "Parliamentary Cohesion and Government Formation in Semi-Presidential Democracies." Conference Paper of the *Semi-Presidentialism and Democracy*. Institute of Political Science Academia Sinica, Taipei, Taiwan. October 17-18, 2008.
10. Lin, Jih-wen. 2009. "The Evolvment of Taiwan's Constitutional System." In Markus Porsche-Ludwig and Chin-peng Chu (eds). *The Political System of Taiwan*. Baden-Baden: Nomos. Pp. 31-54.
11. Mauersberg, Jasper. 1991. *Ideen und Konzeption Hugo Preuß' für die Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar*. Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.
12. Preuß, Hugo. 1926. *Staat Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte*. Tübingen: J. C. B. Mohr Verlag.
13. Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs*. Princeton: Princeton University Press.
14. Strik, Peter. 2002. "Hugo Preuss, German Political Thought and the Weimar Constitution," *History of Political Thought*, vol. 23, no. 3, pp. 497-516.
15. Winkler, Heinrich August. 2005. *Weimar 1918-1933*. München: C. H. Beck Verlag.
16. Witt, Peter-Christian. 1987. *Friedrich Ebert*. Bonn: Neue Gesellschaft Verlag.

17. Wu, Y. S. 2007. "Semi-presidentialism in Taiwan." In Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds). *Semi-presidentialism outside Europe*. London: Routledge. Pp. 201-218.

Date	KMT	PPF	NP	DPP	TSU	Others	Total
Dec 1986	59 (80.8)	n.a.	n.a.	12 (16.4)	n.a.	2 (2.8)	73 (100)
Dec 1989	72 (71.3)	n.a.	n.a.	21 (20.8)	n.a.	8 (8.0)	101 (100)
Dec 1992	102 (63.4)	n.a.	n.a.	50 (31.1)	n.a.	9 (5.6)	161 (100)
Aug 1993a	94 (58.4)	n.a.	7 (4.3)	51 (31.7)	n.a.	9 (5.6)	161 (100)
Dec 1995	85 (51.8)	n.a.	21(12.8)	54 (32.9)	n.a.	4 (2.4)	164 (100)
Dec 1998	123 (54.7)	n.a.	11 (4.9)	70 (31.1)	n.a.	21 (9.3)	225 (100)
May 2000b	114 (50.7)	17 (7.5)	8 (3.6)	64 (28.4)	n.a.	17 (7.6)	225 (100)
Dec 2001	68 (30.2)	46 (20.4)	1 (0.4)	87 (38.7)	13 (5.8)	10 (4.4)	225 (100)
Dec 2004	79 (35.1)	34 (15.1)	1 (0.4)	89 (39.6)	12 (5.3)	10 (4.4)	225 (100)
Dec 2007	81 (71.7)	1 (0.9)	0 (0)	27 (23.9)	0 (0)	4 (3.5)	113 (100)

Figure 1. Major parties' seats in the Legislative Yuan (% in brackets)

- a. The New KMT Alliance split from the KMT and formed the New Party.
- b. The PFP was formed from the KMT after the presidential election.

		executive system	
		consolidated	divided
cabinet's seats in the legislature	majority	<i>consolidated majority:</i> coherence of the president, prime minister and the legislative majority	<i>divided majority:</i> incongruous within the executive and the prime minister enjoys the legislative majority
	minority	<i>consolidated minority:</i> coherence of the executive system but incongruous with the legislative majority	<i>divided minority:</i> incongruous within the executive and no majority in the legislature

Figure 2. Subtypes of semi-presidentialism

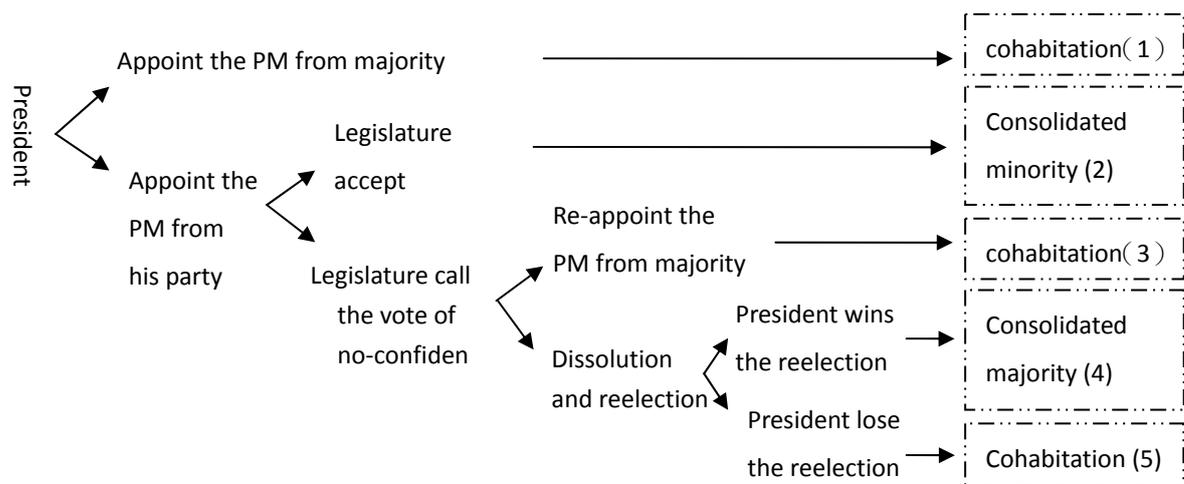


Figure 3. Game tree between the president and the legislature on the appointment when the president's party is minority in parliament.

President	Premier	Term	Duration of government	Type of Government
Lee, Teng-hui (KMT)	Vincent Siew	1997/0901 – 2000/0520	992	Consolidated Majority
Chen, Shui-bian (DPP, term I)	Tang, Fei ¹²	2000/0520 – 2000/1006	139	Consolidated Minority
	Chang, Chun-hsiung	2000/1006 – 2002/0201	472	Consolidated Minority
	Yu, Shyi-kun	2002/0201 – 2005/0201	1095	Consolidated Minority
Chen, Shui-bian (DPP, term II)	Frank Hsieh	2005/0201 – 2006/0125	359	Consolidated Minority
	Su, Tseng-chang	2006/0125 – 2007/0521	481	Consolidated Minority
	Chang, Chun-hsiung	2007/0521 – 2008/0520	365	Consolidated Minority
Ma, Ying-jeou (KMT)	Liu, Chao-shiuan	2008/0520 – 2009/0910	478	Consolidated Majority
	Wu Den-yih	2009/0910 – now	---	Consolidated Majority

Figure 4. President, Premier, Duration of government and subtypes after 1997.

¹² Although Tang Fei is KMT's member, however, he was appointed as the premier personally without interparty negotiation. It could also be classified as a consolidated government between the president and the premier. His term of office is also the shortest.

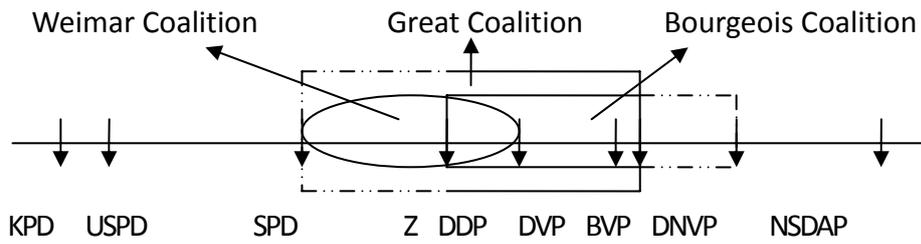


Figure 5. Party System and the Three Kinds of Coalitions of the Weimar Republic.

Parties within the government	Number of parties	Type of Government and veto players	Duration of government (beginning and end)
SPD, DDP, Z	3	WCG	279 (01/1919-03/1920)
DDP, DVP, Z	3	BCG	315 (06/1920-05/1921)
SPD, DDP, Z	3	WCG	165 (05/1921-10/1921)
SPD, DDP, Z	3	WCG	384 (10/1921-11/1922)
DDP, DVP, Z	3	BCG	304 (11/1922-08/1923)
SPD, DDP, DVP, Z	4	Great	99 (08/1923-11/1923)
Z, DDP, DVP, BVP	4	BCG	178 (11/1923-05/1924)
Z, DDP, DVP	3	BCG	196 (06/1924-12/1924)
Z, DDP, DNVP	3	BCG	323 (01/1925-12/1925)
Z, DDP, DVP, BVP	4	BCG	111 (01/1926-05/1926)
Z, DDP, DVP, BVP	4	BCG	215 (05/1926-12/1926)
Z, DVP, DNVP	3	BCG	499 (01/1927-06/1928)
SPD, DDP, Z, BVP, DVP	5	Great	637 (06/1928-03/1930)
No Parties	0	PC	729 (03/1930-05/1932)

Figure 6. Type of Government and Duration of the Government.