

第一章 緒論

第一節 研究動機及目的

我國在陳水扁擔任第十任總統期間，因為行政院與立法院多數分屬不同政黨，造成了許多法案政策上的衝突，而產生所謂行政、立法的「僵局」(Deadlock)，例如「核四案」、「工時案」、「公投案」等。為求政績，民進黨極力主張，希望借重「總統制」的「總統否決權」與「內閣制」的「總理主動解散國會權」來解決現有制度所造成的行政、立法僵局。¹然而此一思維尚且有待質疑。

學者指出行政、立法的僵局主要來自於二者的互不隸屬、協商的失敗或者無法將各自的政策偏好為對方所接受。²因此，若不能透過政黨協商的機制，解決行政、立法的僵局，則只能寄望於制度權力上的設計，亦即給予行政明顯優於立法的權力，或者給予立法明顯優於行政的權力。而此制度權力設計的影響，可以從學者統計資料來看。

在蘇格(Matthew S. Shugart)與凱利(John M. Carey)的研究中，從總統在制度權力（包括立法權以及非立法權）上的大小，比照民主國家最後是以崩潰收場的例子，發現發生民主崩潰(Breakdown)的十個國家中，有六個國家皆是總統權力過高的情形，包括智利(1969)、烏拉圭、巴西(1946)、南韓(1962)、德國(威

¹ 民主進步黨，〈年輕國家、全新憲法：新憲法答客問〉，<http://www.dpp.org.tw>，民 93。

² José Antonio Cheibub, "Presidentialism and Democratic Performance," in Andrew Reynolds ed., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2002, pp. 110-114.

瑪)等。至於墨西哥以及巴拉圭，則因為總統強勢程度過高，而被蘇格(Shugart)與凱利(Carey)認為因為無法與獨裁政治作出區分而不予以討論。³而對照總統權力不大的國家，則尚未出現「民主崩潰」的例子。⁴

因此，在解決行政、立法僵局上，給予行政部門明顯優於立法部門的權力以解決政治僵局，對於民主政治而言，並不是一個合適的解決方案，因為有許多國家因此走向了民主崩潰，也有墨西哥、巴拉圭等國被認為走向了獨裁政治。因此，讓國會主導一切決策，或至少是往這個方向進行的，才是民主政治能長期運作之道。蘇格(Matthew S. Shugart)與凱利(John M. Carey)在其：「總統與國會：憲政設計與選舉動力」一書中指出：「總統權力愈大的政體，通常就是最有問題的政體」。⁵當然此處所謂「有問題的政體」，就是民主政治表現不佳的政體。而佛萊(Timothy Frye)也借蘇格(Matthew S. Shugart)與凱利(John M. Carey)的研究，並依此擴大解釋成：「總統權力的擴張對於民主政治不是好事。」(The Increases in Presidential Power Have Had Negative Consequences for Democracy)。⁶而費戎(Steven Fish)也從對各國國會權力指數的研究中作出：「民主化表現的好壞維繫於國會權力大小」的論述。⁷因此，國會權力的大小與民主化表現可見一斑。

然而如何證明國會主導政治運作的結果，除了可以讓民主政

³ 曾建元、羅培凌、何景榮、謝秉憲、陳景堯與王心儀譯，Matthew S. Shugart and John M. Carey 著，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》。台北：韋伯，民 91，頁 200。

⁴ 同上註，頁 201。

⁵ 同註 3。

⁶ Timothy Frye, "Presidents, Parliaments, Post-Communism," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy*. New York: Oxford, 2002, p. 82-83.

⁷ Steve Fish, "Real and Pseudo-Semipresidentialism in the Postcommunist Region," paper presented at the Conference on Semipresidentialism and Nascent Democracies, Institute of Political Science at Academia Sinica (IPSAS), Taipei, October, p. 16.

治持續運作，甚至可以有好的民主化表現呢？此一疑問即為我們所要探討的重心。而在討論國會主導政治運作是否即可有比較好的民主化表現，我們必須確立國會主導政治運作的條件，並用以檢驗民主化的表現。

於此，以「自主」(Autonomy)的概念來表示國會在政治運作中具有主導的權力，⁸然而我們認為國會要能夠具有「自主」的地位，單從制度上去加強國會權力並不是必然的保證。因為強調行政首長對國會負責的內閣制，也有可能因為國會內部的不穩定而有負面的影響，法國第四共和即是一例。

因此，國會中的行為者（政黨）也在國會「自主」與否的問題上，伴演著重要的角色。而政黨在國會中的角色又是如何呢？學者艾爵奇(John Aldrich)認為政黨的功能在解決代議士的集體決策(Collective Action)、社會選擇(Social Choice) 問題以及滿足政治野心。即使人民不以政黨為投票的的考量，政黨仍然在解決國會中集體決策、社會選擇等問題上，扮演重要角色。⁹也因此，國會議黨(Legislative Party)的強弱與否，相當程度影響了國會內部決策的表現，越是強有力的政黨越能夠解決國會決策上的困境，對於國會的「自主」也就越有利。具體的指標取決於政黨黨紀以及政黨席次上。易言之，「國會自主」具體化的敘述（操作型定義）為：「由國會中黨紀嚴謹且過半的政黨制定政策」。

⁸ 自主(Autonomy)為學者李帕特用以表示權力獨大的狀態，乃相對於「權力分享」(Power-sharing)而言，請參閱：Arend Lijphart, "The Wave of Power-sharing Democracy," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 40.

⁹ Kaare Strøm, "Parties at Core of the Government," in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2000, pp. 182-183.

確立了「國會自主」的概念之後，我們要證明的是「國會自主」的概念反映在政治運作上時，其政治運作的表現如何。

第二節 研究方法

國會能否「自主」的關鍵在於國會中是否有一黨紀嚴謹且過半之政黨。因此，研究設計著重於證明在政治運作若能落實「國會自主」的同時，透過學者研究資料的佐證，建立「國會自主」與「民主化」之間的關係。因此，我們運用了以下幾種研究法：

一、文獻分析法：

本文將透過以下學者資料論證「國會自主」與「民主化」之間的關係：

(一) 潘寧(Paul Pennings)的協合式民主統計資料。潘寧將學者所得之「協合式民主指數」，對照了「協合式民主國家」的「有效政黨數」、「選舉的不比例性」、「政府型態」等指數，歸納出「協合式」民主的表現，與組織政府的政黨數密切相關。

(二) 費成(Steven Fish)的國會權力指數。此一指數是在不考量各國憲政制度影響的前提下，設計成一份問卷調查，經由各國至少五位學者專家填寫問卷後，根據統計的結果來建構各國國會權力指標。

(三) 國內外學者對於國會以及政黨如何影響政治運作的相

關著作。

二、比較研究法：

因為資料收集的困難，我們只能就不同主題有不同國家樣本，在「國會決策」面向，主要是以協合式民主國家為主，包括奧地利、荷蘭、比利時以及瑞士等。在「國會制度」面向，則是以美國、德國、日本等國國會委員會制度相同，卻因為是否以政黨為主要行為者的差別，而反映在國會權力上的不同。最後則又透過證明「分治政府」(Divided Government)、「少數政府」(Minority Government)有比較差的民主化表現，反向證明「國會自主」是可以有比較好的民主表現。

第三節 章節安排

「國會自主」為：「由國會中黨紀嚴謹且過半的政黨來制定政策。」並依此點出思考方向，包括政黨、政策、國會制度、行政立法關係，因此論文的章節安排如下：

在第二章當中，主要就理論層次討論「國會自主」與學者對於民主政治的界定。首先，就史狀(Kaare Strøm)而言，雖然史狀認為民主政治有所謂代議民主、複決民主、選舉民主、統合民主、政黨民主、多元民主之別，然而究其根本，民主政治總不脫：代議民主、選舉民主以及政黨民主。其次，參照皮渥斯基(Adam Przeworski)之解釋模型來表明，代議民主必須以國會為決策中心，進而表示在決策過程中，代議士與政黨在「負責任」

(Accountability)的能力上的差別，加強印證民主政治、國會以及政黨之間的關係。再者，透過民主政治的主要原則：多數統治與責任政治，用以界定「民主化」的意涵，最後來推論「民主化」與「國會自主」之間的正向關係。

在第三章當中，主要在論述「國會自主」與政黨政治的關係。討論政黨對於國會決策的影響，首先要說明「選舉規則」(Electoral Rules)的影響主要在建立共識的場域的不同，政策立場會因為「多數決制」而在選前即進行整合，而「比例代表制」則讓不同政治立場的政黨在國會中進行整合，具體表現在「政黨數」上。其次，說明選舉影響下的「政黨」(Parties)，包括政黨數(Number of Party)以及族群性政黨(Ethnic Party)對於國會決策的影響。最後檢測「國會自主」落實在國會政黨決策後，如何反映在民主化表現上。

在第四章當中，主要在論述「國會自主」與委員會以及兩院制的關係。政黨行為結合國會議事規則後的影響，主要可從「委員會制度」(Committee System)與「兩院制」(Bicameralism)加以討論。「委員會制度」主要分以英、美兩大系統，二者間最大的差別在於前者以政黨為中心，後者代議士個人權力較大。因此，本文將證明委員會制度與國會自主的關係具體表現在國會權力上。「兩院制」會因為兩院政策立場的異同，而有所謂「效率」與「政治」兩大面向上的不同，尤其是「政治」面向更是不利於「國會自主」，我們也將其不利因素導向對國會權力的影響。

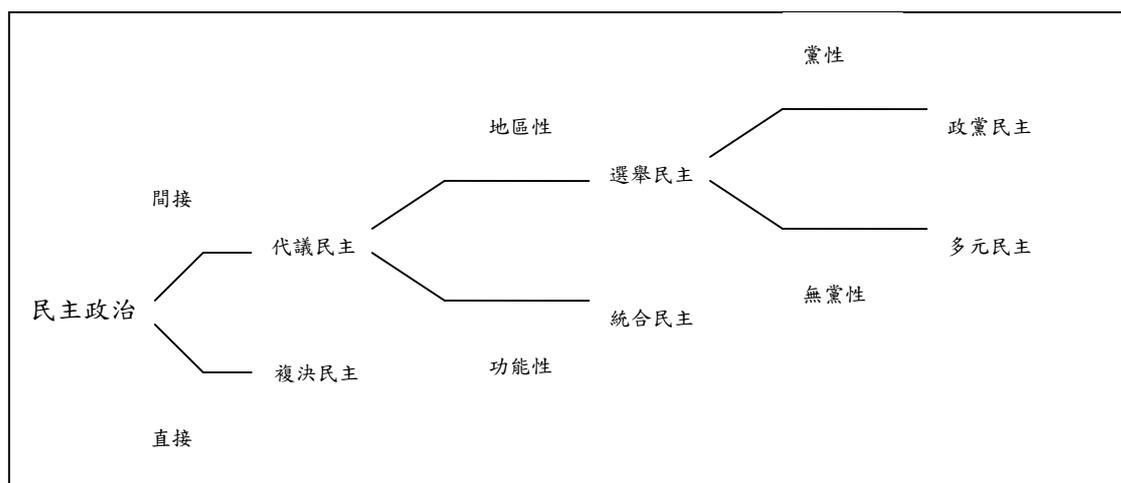
在第五章當中，則以民主化為多數統治與責任政治的落實，表現在國會多數黨（聯盟）所制定的政策為政府忠實地執行，亦即政府多數與國會多數的一致。本章即在證明當國會是自主的情形下，會如何影響國會與政府之間的關係。

第二章 民主政治與國會自主

第一節 民主政治與國會

雖然民主政治是可以多元解釋的(Open-ended)，然而就史狀(Kaare Strøm)所提出的民主決策模式而言，如圖 2-1 所示，可以區分出下列幾種類型。首先，就主權人民是否直接參與決策而言，可以區分「代議民主」(Representative Democracy)與「複決民主」(Referendum Democracy)。其次，若從「選區利益」(地區性)(Territorial)或「壓力團體的利益」(功能性)(Functional)而言，可以區分選舉民主(Electoral Democracy)與統合民主(Corporatist Democracy)。最後，從政黨在決策過程中的角色，可以有政黨為主要協調的角色的「政黨民主」(Party Democracy)以及政黨角色較為式微的「多元民主」(Pluralist Democracy)。

圖 2-1：政黨民主及其他選項



資料來源：Kaare Strøm, "Parties at Core of Government," in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties without partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 184

複決民主與代議民主最大的差異表現在決策模式上，其選擇的對象是有所差異的，亦即在公民複決的形式下，人民針對決策議題作出選擇；反之，則是對政黨或代議士做選擇。¹⁰而關於「複決民主」，綜觀各國公民複決記錄，在世界各國的統計結果總計有396次，然則其中瑞士即有283次，義大利自1970s後亦有38次，扣除之後，可以發現公民複決並非用以取代「代議民主」，而是以濟代議之窮。¹¹

而統合民主著重於利益團體積極的參與政府決策過程，但是利益團體與政黨的仍然有層次上的差異。¹²因為不論利益團體如何影響決策，仍然是由選舉產生的政黨來參與組織政府、運作於國會立法程序以及制度之中。因此，就民主政治的運作而言，仍然不脫以國會中的政黨為決策核心。

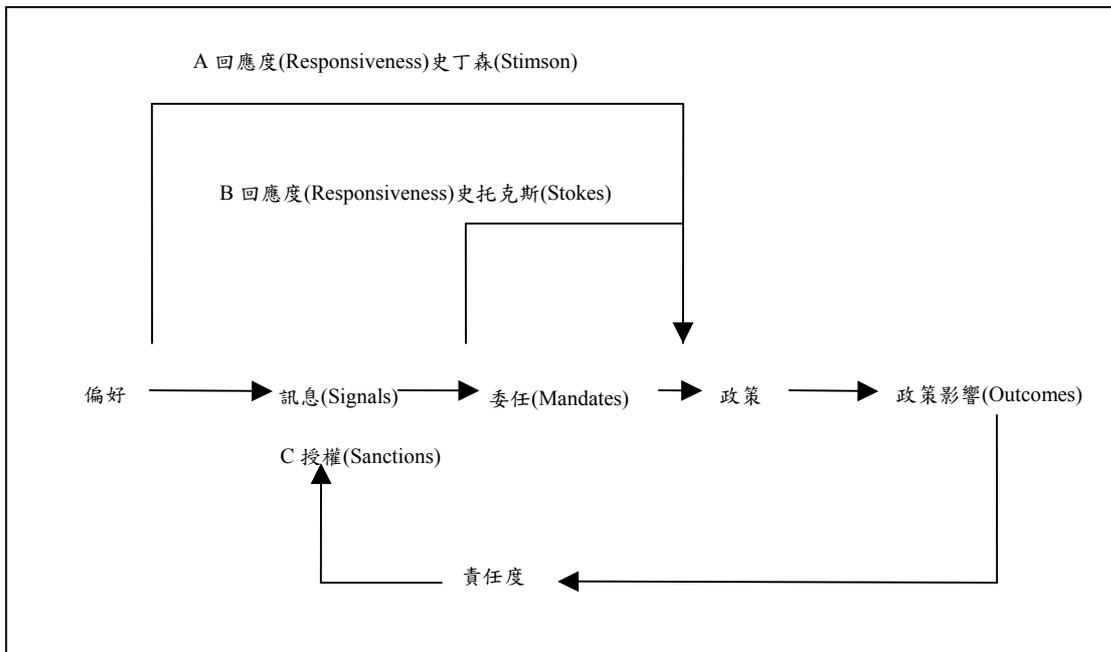
最後是關於多元民主(Pluralist Democracy)與政黨民主的分別，則是政黨角色強弱的不同。然而基於責任政治的原則，我們仍然必須以政黨來落實民主政治的統治責任。於此，借用學者皮渥斯基(Adam Przeworski)之解釋模型加以探討：

¹⁰ Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 177.

¹¹ Strøm, op. cit., p. 187.

¹² Jean Blondel and Maurizio Cotta, "Introduction," in Jean Blondel and Maurizio Cotta eds., *Party and Government: An Inquiry into the Relationship Between Government and Supporting Parties in Liberal Democracy*. New York: St. Martin's Press, 1996, p. 1.

圖 2-2：決策過程示意圖



資料來源：Bernard Manin, Adam Przeworski and Susan C. Stokes, “Introduction,” in Bernard Manin, Adam Przeworski and Susan C. Stokes, eds., *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, p. 9.

皮渥斯基(Przeworski)認為：「代議民主之下政策來自代議士，不論你願不願意皆必須接受，所以基本上是他們說了算。」¹³因此民主政治的多數統治，主要是表現在代議士所組成的國會之中。然而民主政治除了多數統治，還要有責任政治的落實。因此，皮渥斯基(Przeworski)認為即使代議政治之下，仍有「回應性政府」與「責任性政府」的不同。

如圖 2-2 所表示的，一個單純回應選民的政府與一個負責任的政府不同。一個回應性政府：就 A：史丁森(Stimson)而言，依循選民的偏好到選民偏好反映在選票上，選舉即為選民偏好訊息

¹³ Bernard Manin, Adam Przeworski and Susan C. Stokes, “Introduction,” in Bernard Manin, Adam Przeworski and Susan C. Stokes, eds., *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999, p.1.

的積聚，並決定了代議士的委任，進而代議士依據選舉結果所顯示的選民偏好制定政策，於此可以稱之為一個「回應性」的政府。就 B：史托克斯(Stokes)而言，則認為代議士依據選舉結果所顯示的接受人民的「委任」，進入國會「制定政策」即可稱之為「回應性政府」。

而 C：皮渥斯基(Przeworski)等人認為，一個「負責任」的政府則著重在：從「政策的影響」並也得到人民的「授權」。就圖 2-2 中所顯示的，一個回應選民的政府僅是將關於選民偏好的資訊，或是選民明確表示的陳情（委任），反應在政策之制定上。而一個負責任的政府則為其政策之結果（影響），接受選民之檢驗（再次）獲得人民的支持或下台。因此，一個「回應性」的政府不同於「責任性」政府，而一個「責任性」的政府也不等於是一個「回應性」政府。¹⁴

理論上，若選民可以就一項政策施行之結果，馬上進行投票，決定決策者應否在位，那麼國會中過半數之代議士就必須為政策之結果負責，則責任政治即可落實。然而在現實世界中，政府政策數量之多、範圍之廣，選民不可能在每項決策後進行投票。因此透過政黨來負責，是一個較為可行的方式，因為政黨即是由一群政策立場相近的人所組成的團體，用以落實代議政治下之責任政治。因此，民主政治除了必須透過選舉制度，來組織一個民主的國會之外，尚且必須有人能負起國會決策的結果所引起的政治責任，而能擔負此政治責任的，則又以政黨為合適之選項。

¹⁴ Ibid., pp. 10-11.

第二節 「民主化」(Democratization)

如果說「民主化」是指國家統治形式從獨裁政體轉變成民主政體，則有學者杭亭頓(Samuel P. Huntington)以「政黨二次輪替」(Two Turnover Test)作為檢測是否完成「民主化」的指標。¹⁵同樣的前提，也有學者認為端視是否以選舉制度作為重新分配公職的「唯一途徑」(The Only Game in Town)作為檢測標準。

因此，對於「民主化」之討論，我們必須先設定前提，才能解釋造成民主化表現(Conditions)不一的原因(Cause)。¹⁶就本文而言，「民主化」即是「在避免民主的敗壞、獨裁政治的復辟，並以追求更高品質的民主政治」(to Prevent the Decay or Erosion Back to Authoritarian Rule or To Build a Qualitatively Better Democratic System)。¹⁷

英哲洛克(John Locke)認為：「所有共和國家第一條且最基本的法律，就是建構立法權」。¹⁸費戎(Steven Fish)也認為，依憲法所建立的政府體制，不論是總統制(Presidential)、半總統制(Semi-presidential)還是內閣制(Parliamentary)，對於民主化而言，最重要的是國會權力有多大。¹⁹國內學者廖達琪也認為，隨著威權政治到民主政治的不同，國會在政治運作中的角色也將隨之改

¹⁵ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991, pp. 13-26.

¹⁶ Alistair Edwards, "Democratization and Qualified Explanation," in Geraint Parry and Michael Moran eds., *Democracy and Democratization*. New York: Routledge, 1994, p. 89.

¹⁷ Graeme Gill, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*. New York: St. Martin's Press, 2000, p. 235.

¹⁸ 引自 David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. New York: M. E. Sharpe, 1994, p. 2.

¹⁹ Steve Fish, op. cit., p. 16.

變。²⁰

因此，若說國會在政治運作中的角色，直接影響到該國之「民主化」的表現並不為過。然而我們認為更重要的是政黨，因為政黨在國會中，不僅是維繫「社會與政治的因素」(Sociopolitical Factors)，同時也是重要的「策略性行為者」(Strategic Actors)(亦即解釋國會決策之指標)，對於民主政治之表現至為重要。²¹除此之外，自有代議民主以來，凡論民主政治即是在討論政黨之間的競爭，除非我們拒絕代議政治。²²因此，若說落實民主政治的多數統治、責任政治，即是一種「民主化」，而要落實「民主化」，不僅是要以國會為中心，更重要的是政黨。

而國會以及政黨如何落實多數統治、責任政治，進而追求「民主化」，則表現在兩個層面：其一，多數統治落實在國會內部決策。其二，責任政治落實在國會與政府的互動上。而總結此二者，政黨的角色至為關鍵，國會決策以通過政策的多數黨或聯盟（也就是「國會多數」）為代表，政府若不能由「國會多數」監督政策的執行，則政治責任無以落實。因此，在第一個層面，越以政黨為決策主軸，又於第二層面越以國會為中心，則民主化表現越好。

上述條件的滿足關鍵在於「強而有力的國會政黨」(Strong Legislative Party)，²³而我們對於強有力政黨的描述是「由國會中

²⁰ 學者廖達琪認為，如何區分出民主化過程，可以從國會角色的變化來看，從「睡獅」、「醒獅」到「河東獅吼」。請參閱：廖達琪，「議會與民主化——一個理論架構的探討」，「兩岸立法制度」研討會，國立政治大學政治學系、中山人文社會科學研究所主辦，台北，民 89.7.22，頁 1。

²¹ Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer, “‘Prudent Leadership’ to Successful Adaptation?” in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer, eds., *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. New York: Routledge, 1999, p. 262.

²² Kaare Strøm, op. cit., p. 180.

²³ 學者史狀認為，政黨有三種政黨角色，包括國會政黨(Legislative Party)、國會外政黨

黨紀嚴謹且過半之政黨」，當政治運作能夠達到「由國會中黨紀嚴謹且過半之政黨」或至少有相同效果的同時，也就是達到了「國會自主」，也就落實了「民主化」的意涵。

第三節 國會多數與「國會自主」

確立民主政治必須以國會與政黨落實民主化的關係之後，則可進一步以「國會自主」來表示，至於如何證明「國會自主」即可用以服膺多數統治以及責任政治的原則，進而有比較好的民主化表現，試以「國會自主」的操作型定義：「由國會中黨紀嚴謹且過半的政黨制定政策」，並著手討論實際政治運作。而本文討論國會自主如何影響民主化的表現，則可以「國會多數黨（聯盟）」(Supporting Party)的概念出發。

「國會多數黨（聯盟）」的觀念，常被學者用以分析國會與政府互動情形，之所以未翻譯成「支持性政黨」，其原因乃在於布朗戴爾(Jean Blondel)對於「國會多數」(Supporting Party)的界定，主要是用於指稱國會中政黨數越少、黨紀嚴謹並且政府是得到此國會中多數黨（聯盟）的支持，則此多數黨（聯盟）是為支持性政黨。然而尚有某些情形，會使得支持性政黨的概念不甚清楚。其一，黨紀鬆散的情形，若以多數黨即稱支持性政黨的話，似乎與事實不符；其二，就政黨數而言，政黨聯盟越大，則政黨聯盟的團結度越是受到質疑；其三，支持性政黨的組成，可能也會來自反對黨。²⁴

(Extra-parliamentary Party)、選舉的政黨(Electoral Party)，而決定是否能有效掌握政府的是國會政黨，請參閱：Kaare Strøm, *op. cit.*, pp. 182-183.

²⁴ Jean Blondel and Maurizio Cotta, *op. cit.*, pp. 5-6.

而艾爾吉 (Robert Elgie)在分析「少數政府」以及「分治政府」時(二者皆可以說政府所屬政黨並未取得國會過半席次),支持性政黨(艾爾吉以“Support Party”表示),可以有三種類型:第一,「一般型」(Formal)的支持性政黨,政府在國會之中有其固定合作政黨,也就是在國會中是有其穩定的政黨聯盟。第二,「變動型」(Shifting)的支持性政黨,政府為求決策上的過半,而不斷地遊走於政黨之間,尋求國會中過半之支持。第三,「政策型」(Policy by Policy)的支持性政黨,亦即針對政策類型的不同,而與固定政策立場的政黨合作,不同於第二種類型的以政黨席次為組成多數的標準,第三種類型的政黨是以政策立場為建構多數的準則。²⁵

因此,純以「支持性政黨」來詮釋國會中通過政策之政黨或政黨聯盟,吾人以為在很多情形下,可能會有失解釋之意涵,亦可能難以維持論證的完整。因此我們改以「國會多數黨(聯盟)」指稱之,不以「支持性政黨」稱之。

「國會多數黨(聯盟)」與政府的區隔,我們可以從不同憲政制度下的特殊政府型態著手,分別是「總統制」之下的「分治政府」(總統與國會分由不同政黨所掌控);「半總統制」與「議會內閣制」下的「少數政府」。在上述情形下,「國會多數黨(聯盟)」與政府是可以明顯區別的,由於本文的目的僅在初步區分出「國會多數」,因此我們僅以少數案例說明「國會多數」確實存在。

²⁵ Robert Elgie, “What is Divided Government?” in Robert Elgie, ed., *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 2001, pp. 18-19.

表 2-1：法國少數政府時期政黨席次比較

Year	共產黨	社會黨	中間偏左	中間偏右	溫和保守黨	高樂黨	執政黨席次	國會多數
1967	73	121	—	41	42	200	242	261
1981	86	115	—	—	123	154	115	201

資料來源：Jean-Louis Thiebault, "France: Forming and Maintaining Government Coalitions in The Fifth Republic," in Wolfgang C. Muller and Kaare Strøm, eds., *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 499.

在表 2-1 中，為法國兩個「少數政府」時期，原資料圖表中所謂「執政黨席次」，作者塔伯特(Jean-Louis Thiebault)以「政府力量」(Government Strength)表示，不過其註解中即表明，所指的是執政黨席次，故吾人直以「執政黨席次」表示。相同的情形，圖表中所謂「國會多數」，原本是以「實際政府能力」(Real Government Strength)，然而作者之註解中是以國會中對於內閣人事之同意投票，或者是政府政策投票通過之統計，其內涵即為吾人所謂「國會多數」之概念。簡言之，上述時期為法國第五共和的「少數政府」時期，雖然組成政府的政黨並未在國會中取得過半之席次，然而在國會中之決策仍然是可以過半，因為國會尚有其他政黨的支持而過半。

就學者艾爾吉(Elgie)而言，「少數政府」以及「分治政府」雖然是政府的運作缺少了在國會是多數的正當性，然而確也促使政府有誘因去和國會協商。²⁶不過艾爾吉也承認，國會中願意和政府合作組成多數的政黨，有相當原因是來自於該政黨想要規避政治責任，因為他們並不願意為自己所參與制定的政策而必須向大

²⁶ Ibid., p. 20.

眾解釋以及負責。²⁷因此，基於民主政治即為多數統治、責任政治而言，「少數政府」與「分治政府」並不民主。

因此，關於「國會多數黨（聯盟）」除了在憲政層次有上述情形（少數政府與分治政府）不利於「國會自主」外，尚可以從「國會決策」、「國會制度」等層次，討論國會多數黨（聯盟）無法自主的情形。另外，在「國會決策」、「國會制度」的層次，我們是在討論國會中的政治行為者（政黨）的運作情形。然而在憲政層次上，則是以「國會多數黨（聯盟）」為分析單位。

²⁷ Ibid., p. 19.

第三章 國會自主與政黨決策

「國會自主」的概念：「由國會中黨紀嚴謹且過半之政黨制定政策。」與國會決策的關係仍然建基於「國會多數」的討論。當國會多數是黨紀嚴謹(Disciplined)的狀態，不論是兩黨或多黨，則國會決策自然穩定且有效，國會也就「自主」。在上一章之中既以政黨為國會中之單一行為者，而影響國會政黨行為進而影響政黨參與國會決策的因素，則可以先從「選舉制度」論起，進而討論政黨以及國會決策等三方面來論起。

第一節 選舉規則與選舉制度

一般而言，討論選舉制度對代議士之影響多基於「連任」(Re-election)的誘因，進而分析代議士及其團體（政黨）的行為。的確，制度面的影響確實存在，然而對於國會決策表現的影響卻非如此。於此，可從選舉制度的層次分析、選舉規則與政黨制度、選舉規則的影響等三個階段，討論選舉對於國會形成多數黨（聯盟）的影響。

壹、選舉制度與選舉規則不同

選舉制度(Electoral System)以及「選舉規則」(Electoral Rule)有其不盡相同之處。²⁸簡言之，選舉制度是選舉規則經過一斷時

²⁸ Rein Taagepera, "Designing Electoral Rules and Waiting for an Electoral System to Evolve," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy*. New York: Oxford, 2002, p. 248.

間的實施，為政治行為者所熟知，並能巧妙的運用選舉規則的特性以贏得選舉。另外，也可以說「選舉制度」即是「選舉規則」結合政治文化之後的結果，例如我國立法委員選舉為「單記非讓渡」(SNTV)，其當選門檻為選票數除以應選名額加一席後再加一票： $(V/N+1)+1$ ，其效應為允許小黨有生存空間，並且只要候選人具有上述選票實力，即可不受黨紀約束並具備分裂的誘因和實力，此為選舉規則所產生的影響。²⁹結果候選人了解此一規則之後，而在政治立場上選擇呈現出「走偏鋒」、賄選、「拔樁」等情形，此則選舉規則結合政治文化之後所形成的選舉制度。³⁰

此一觀點更可以解釋何以相同選舉規則在各國實施的結果是不同的，甚至於在結合各國政治文化因素之後，會產生反效果。試以選舉規則由「比例代表」改為「相對多數決」的義大利(1994、1996)而言。依據「杜偉傑法則」而言，³¹則改採「相對多數決」(一輪的相對多數決制)的結果，應該有助於政黨數的減少，而傾向兩黨競爭。然而義大利實行「相對多數決」的結果，卻造成了政黨數的增加。究其原因，原本多黨林立的義大利政黨，在面對每個選區只能有一位當選者的情況下，義大利政黨選擇透過協商的方式，透過選區交換的方式以獲得國會席次，因而造成政黨數的增加。³²因此，在無法有效從各國選舉制度中歸納出共通原則的情況下，學者研究選舉對於國會決策的影響，也僅能從選舉規則的影響論起。³³

²⁹ 王業立著，《比較選舉制度》。台北：韋伯，民 87，頁 130。

³⁰ 同上註，頁 136。

³¹ Rein Taagepera, op. cit., p. 257.

³² Giovanni Sartori, "The Party Effects of Electoral Systems," in Larry Diamond and Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 95-96.

³³ 塔格培拉認為，要討論選舉對於政治運作的影響，則應該是從最簡化的選舉規則出發。請參閱：Rein Taagepera, "Designing Electoral Rules and Waiting for an Electoral System to Evolve," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy*. New York: Oxford, 2002, p. 257. 另外，學者穆勒在比較選舉制度所構成的政治制度時，也是以相

貳、選舉規則的前提

在先不考慮政治文化的前提下，「選舉規則」仍然需要搭配某些客觀條件，才得以確立選舉規則與政黨制度之間的關係。而討論「選舉規則」則可以限制在，「多數決」(Majoritarian) (包括一輪多數決以及兩輪多數決) 以及「比例代表」(Proportional Representation)。

就「選舉規則」與政黨制度，薩托利(Sartori)認為「選舉規則」對於政黨制度的影響，仍必須符合幾項先決條件。例如，「單一選區相對多數決」(Single-member Plurality System)下，並且要有一個「全國性政黨」(Nationwide Party)，而且並無有所謂「不可變更的少數」(Incoercible Minority)的情形，才有可能確保「兩黨制」(Two-party System)的形成。而在「複數選區比例代表」(Multi-members Proportional Representation System)下，選區越大則比例代表性越高，然而在二到三人的選區，若是增設選舉門檻或其它限制，則小型政黨即可能無法獲得任何席次，而造成比例代表性的消失(Non-proportionality)。³⁴

另外，從義大利的例子我們可以知道，同樣是協商其影響可以有正面（協合式民主）或者負面（政黨間的分贓行為）。³⁵為確保協商的結果不會走向負面，薩托利也認為合理的政黨選舉門檻

似的基礎來進行討論。請參閱：Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, pp. 128-132.

³⁴ Giovanni Sartori, op. cit., p. 93.

³⁵ Jean Blondel, "Party Government, Patronage, and Party Decline in Western Europe," in Richard Gunther, José Ramón Montero, and Juan J. Linz, eds., *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 234.

的設計有其必要，³⁶而「選舉門檻」(Electoral Threshold)，必須相當程度的加以重視，合理的近似值目前是以(75%) / (應選名額加一) 來計算³⁷。

因此，即使在不考慮政治文化的影響之下，「選舉規則」仍然必須搭配某些客觀條件，才得以確定並預測政黨制度。綜合上述，學者多改以較為寬鬆的標準來看「選舉規則」，也就是「共識」建立的場域的不同。

參、選舉規則的影響

潘諾克(J. Rollad Pennock)認為兩黨制可以視為共識建立後的兩大政黨聯盟，而多黨制則尚未建立共識而為多黨。³⁸另外，學者哈洛維茲(Donald L. Horowitz)亦曾提出所謂因為選舉規則（多數決制以及比例代表制）的不同，而有政治聯盟（選前聯盟以及選後聯盟）在性質上的不同。³⁹

究其意涵，若說「多數決制」傾向於兩大政黨（聯盟）之間的競爭，而比例代表制傾向於多黨。則「多數決制」下的兩大政黨（聯盟）可以視為政黨整合的結果，而「比例代表制下」的多黨則是選前並未整合的政黨，直接進入國會進行決策（整合）。

³⁶ Giovanni Sartori, op. cit., p. 96.

³⁷ 高德源譯，Arend Lijphart 著，《民主類型：三十六個民主國家的政府類型與表現》。台北：桂冠，民 90，頁 170。

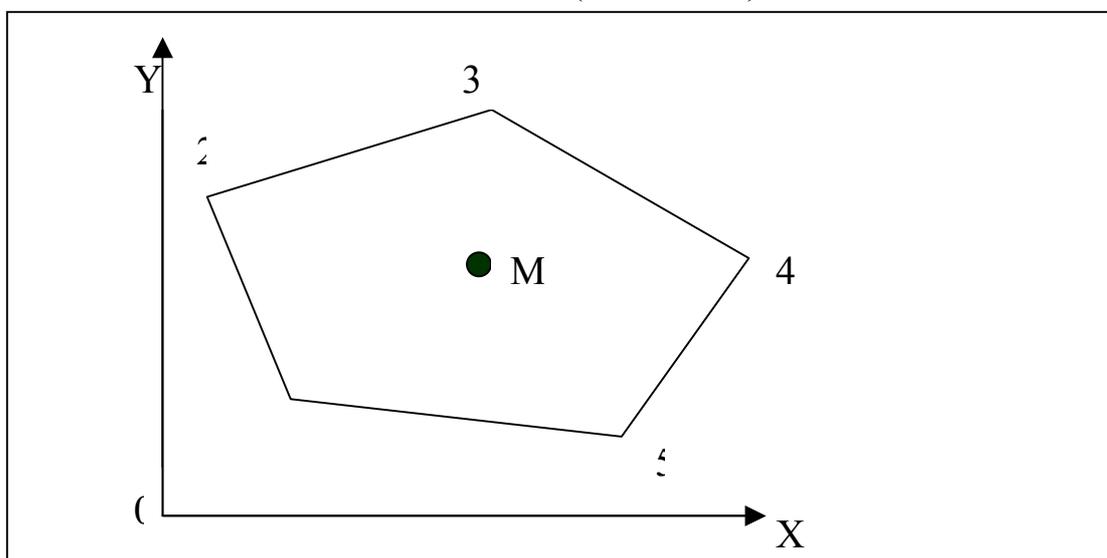
³⁸ Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 130.

³⁹ Donald L. Horowitz, "Constitutional Design: Proposals versus Process," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy*. New York: Oxford, 2002, p. 22.

因此，兩大選舉規則的影響差異，可以說就是在於「共識」建立的場域不同。⁴⁰ 為表示選舉規則與共識場域之間的關係，可以假設對社會中選民偏好計的累積計算，形成了五個選民團體，如果要獲得某一團體的支持，政策偏好就必須與該團體一致，隨著政策偏好的偏離程度，則得到該團體的票數越少。

在單一選區「多數決制」之下，候選人或政黨必須要提出能夠吸引五個團體的政策才能增加當選的機會，也就是在五個政策立場中取其折衷，以求能極大化五個選民團體的支持與選票。而在複數選區「比例代表制」下，因為允許各自代表選民團體的候選人或政黨進入國會，因此候選人或政黨僅需固守團體之政策偏好，即可進入國會。上述情形以圖 3-1 表示：

圖 3-1：勃雷圖理想點(Pareto Set)與五個投票團體



資料來源：Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 129.

⁴⁰ Dennis C. Mueller, op, cit., p. 130

在圖 3-1 中，有五個團體，各有其偏好之政策立場，而政策立場上的折衷點 M（也就是中間立場），則是可能積聚最多選票的政策立場。「多數決制」（包括絕對多數決以及相對多數決制）即是在選前即尋求各團體的支持，才能獲得多數而當選。因此，政策偏好的合作或交換，反映在政黨制度上，則可能形成兩大政黨聯盟或兩黨。而比例代表制則是允許上述五個團體，皆能組成政黨進入國會，則此其「共識」建立的場域是在國會。

然而，既言共識建立之場域的不同，也就表示了仍然有無法建立共識的情形產生。「多數決制」下，雖然國會多數黨（聯盟）以及政策，在選舉階段，即以因為制度性因素而建立「共識」，有助於「國會自主」。然而當社會中的選民團體，因為重大議題，如重要企業的民營化與公有化等問題，而導致團體間的政策偏好分歧的情況下，影響國會自主，則國會政策將因此而有急遽地轉變，而不利於民主政治的運作。⁴¹

而「比例代表制」下，各個政策偏好不同的團體，在國會中皆能有代表團體的政黨，然而卻也必須在國會中進行「共識」的整合，在尚不考慮制度的輔助下，在國會多數黨（聯盟）以及政策的形成上有其困難，亦即共識建立上的困難。依據學者薩托利 (Satori) 的研究，多黨在國會的決策，也就是在國會中共識建立的失敗，將反映在政黨制度的極化上，以及政黨數的增加。⁴²

第二節 「政黨數」對國會決策之影響

⁴¹ Ibid., pp. 116-117

⁴² 薩托利認為多黨制度走向「極化」的關鍵，是以在政治體制能否有效地吸納「共產黨」為判斷標準，也就是「共產黨」是否會參與多黨聯合政府的組成而言。請參閱：雷飛龍譯，Giovanni Sartori 著，《政黨與政黨制度》。台北：韋伯，民 92，頁 158-160。

「政黨」(Parties)關係到國會決策是否穩定與有效。換言之，不能形成多數黨或聯盟，就不能掌握國會決策，更遑論責任政治的落實。於此，則可進一步探討政黨如何影響國會多數黨（聯盟）的形成，進而左右國會的決策。承接上文，嚴謹的兩黨制之所以促使國會有效且穩定的決策，即是因為國會中已然形成一個穩定的多數黨。然而其他類型的政黨制度（諸如多黨以及黨紀鬆散的兩黨制），則對於國會決策以及國會自主，產生莫大影響，試從幾個步驟說明多黨情形，在形成國會中有效且穩定多數時的困境（尤其是當社會是多元分歧的情況下）：政黨數之判斷、多黨決策困境（包括族群式政黨與決策矛盾）。

壹、兩黨與多黨的分野

以「政黨標誌」(Party Label)來區分兩黨與多黨在政黨數上的分野相當明確，然而兩黨制之下，卻會因為黨紀的嚴謹與否而在國會決策上有不同的效果。如果說政黨是指「由一群政策立場相近的人所組成的團體」，則黨紀鬆散的兩黨體制下，國會政黨數之計算，即應以投票行為相同的代議士團體才算政黨。因此，即使在名義上為同一政黨，然而在投票行為上卻不盡相同的代議士團體（黨紀鬆散），則在我們的解釋模型中不能以單一政黨視之。

由於嚴謹的兩黨制，因為國會中已然形成一個穩定的多數黨，落實了國會自主，因此我們討論國會自主與政黨決策則是以多黨政治為主。而多黨政治又以其可能伴隨著社會是多元族群對立的情形，因此我們可先從代表各個族群的政黨論起。

貳、「族群性政黨」

雖然在薩托利的政黨研究中，指出造成多黨政治走向「極化」(Polarization)的原因，有可能是來自於「反體制政黨」以及「離心的衝力」等因素。⁴³而其以剛瑟(Richard Gunther)與戴蒙(Larry Diamond)政黨分類的研究整理來看，則是除了「共產黨」、「法西斯政黨」等獨霸型政黨外，其餘政黨都可歸類為「族群性政黨」。

44

而對於「族群性政黨」較為系統性的介紹，可以從剛瑟(Richard Gunther)與戴蒙(Larry Diamond)政黨分類的研究整理來看：

1、提名程序通常是黨內競爭的結果，因為一旦獲得提名，即是當選的保證。2、選舉的動員是由政黨「從上而下」(Vertical)的動員。3、政黨之政見著重於單一主題：增進特定族群的利益，並以此增加此族群內的認同。4、僅代表特定族群之利益。5、就利益整合的功能而言，最多也只能說是整合族群中次級族群之利益。6、若所代表之族群為社會中的多數，則傾向於一黨組閣，但也可能會招致其他族群政黨的反對，或者因獨利特定族群而造成執政品質低落。反之，代表的族群若不是社會中的多數，也可能參加聯合政府，但那僅可以說是一種權力的分贓或者是所謂「協合式」(Consociational Fashion)的運作。事實上是在為族群爭取實質利益的「滾木式」(Log-rolling)聯合政治。因此除非族群危機意識的挑起對立，是可以與之政治聯盟的。7、越是純粹的族群意識，則願意整合

⁴³ 同上註，頁 149-159。

⁴⁴ Larry Diamond and Richard Gunther, "Types and Functions of Parties," in Larry Diamond and Richard Gunther eds., *Political Parties and Democracy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2001, pp. 9

全體利益或爭取他人認同的可能性越低。⁴⁵

因此，就族群性政黨而言，影響其政策立場以及決策行為的關鍵又可以從選舉以及國會決策兩方面加以討論。關此，學者雷力(Benjamin Reilly)認為在多元分歧的社會中，「族群性政黨」可因為堅持族群立場而更能得到族群團體的認同，進而獲得選舉的成功。而此堅持族群立場以獲取選票的策略，比起努力維持協商成果來得有效以及方便，而政治的運作也因此顯現出「離心」(Centrifugal)的狀態，這通常也是民主政治運作失敗的開始。⁴⁶

因此，為避免民主政治運作失敗，提供政策上的誘因，亦即讓族群性政黨的政策偏好能反映在國會決策上，即有其必要性，然而國會決策在面對多黨的情形下卻有其困難。

參、多黨制度之決策矛盾

國會決策在多黨政治的情形下，有其形成國會多數黨(聯盟)以及政策的困境，其原因則來自多黨政治極有可能產生的「投票循環」。試以表 3-1 作為解釋。

表 3-1：多黨資源分配政策情形

提案	A 黨	B 黨	C 黨	D 黨	E 黨
1	4	4	4	-6	-6

⁴⁵ Ibid., pp. 9-30

⁴⁶ Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies: Eletoral Engineering for Conflict Management*. New York: Cambridge University Press, 2001, pp. 2-3.

2	5	5	-6	2	-6
3	6	-6	-6	3	3
4	-6	-6	2	5	5
5	4	4	4	-6	-6

資料來源：Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 107.

在表 3-1 中我們假設有五個政黨或政黨聯盟的政策立場（分別是 A、B、C、D、E），並且各佔國會中五分之一的席次，並進行「資源分配法案」(Redistributive Policy)的決策。所謂的「資源分配法案」是指政策類型用以決定了所代表的族群團體、社會階級或地區的受益以及負擔，因此各政黨（或政黨聯盟）都渴望能在政策中得到政治利益的分配並極大化，或者至少不是失去既有的政治利益，並依上述原則提出方案以逕付表決。

因此當 A 提出了第一個方案時，若在過半數決定的規則下通過，對於 D 跟 E 而言，卻是相當不能接受的結果。因為 A、B、C 三黨在此提案中，各因此獲得 4 個單位的資源分配給其所代表的選民或選區，卻由 D、E 兩黨所代表的選民或選區來承擔（各承擔 6 個單位的資源）。因此 D 可能提出了第二種方案，但卻為 C、E 所反對，E 因此而提出了第三種的方案，卻又為 B、C 所反對，C 因而又提出第四種提案，最後又可能由 A 或 B 提出第五種提案，因此當方案再度被提出時，就陷入了議案表決的矛盾循環。

具體而言，多黨投票循環的影響，反映在國會多數黨（聯盟）的組成，則為 ABC 政黨聯盟 < ABD 政黨聯盟 < ADE 政黨聯盟 < CDE 政黨聯盟 < ABC 政黨聯盟。在政策上則第一方案 < 第二方案 < 第三方案 < 第四方案 < 第五方案（第一方案）。

在上述情況下，可能通過的議案，皆有可能造成任一政黨所代表的選民團體，必須去接受政策制定後的負擔。就在政策如此循環以及政黨聯盟不穩定的狀況下，極可能造成社會團體對立意識加深，而陷入更深的社會分歧。

肆、多黨決策矛盾之影響

基於上述決策矛盾以及政黨聯盟不穩定的情形，我們認為在多黨政治之下，純粹以「過半數決」為國會決策規則，或者是以「權力考量」作為組織政府的標準。⁴⁷雖然符合了國會自主對於多數黨過半的要求，然而「國會自主」除要求過半外，尚且必須是黨紀嚴謹的狀態，亦即多黨政治下，「國會自主」即是國會中由團結度高的多數黨聯盟來制定政策。因此，在多黨的情形下，為求政黨聯盟的團結，則必須有更多政黨（包括族群性政黨）所持政策立場納入決策之中。反之，則可能導致政黨政策立場的「極化」，更加促使政黨制度呈現出「零散化」(Divergence)的趨勢，亦即多黨林立的情形。⁴⁸將不利於國會多數黨（聯盟）的形成，以及多數黨（聯盟）決策權的行使，而難以形成有效且穩定的政策，也難以落實「國會自主」。

因此，投票循環之所以影響到政黨的「極化」以及「零散化」，是因為投票循環造成政黨聯盟的不穩定而起。換言之，投票循環

⁴⁷ 關於國會中政黨決策的形成，依學者研究可以有「權力考量」、「政策考量」等動機上的差異，相關論述請參閱：同註 36，頁 102-108。

⁴⁸ Paul Pennings, "Party and Institutional Indicators of Change," in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer, eds., *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. New York: Routledge, 1999, p. 35.

下，容易產生所謂：「過度叫價的政治」(Politics of Outbidding)或「過度承諾的政治」(Politics of Over-promising)。⁴⁹因為投票循環下的政黨聯盟，很容易因為另一聯盟的提出方案而瓦解，自然之前政黨聯盟的協定，即因此而宣告落空。然而，政治不若經濟活動，可以透過法律加以限制毀約者，因此當政治活動不能維持一定的信任基礎時，其結果成為某種類似經濟活動中「通貨膨脹的失衡」(Inflationary Disequilibrium)的情形，⁵⁰其影響即是政黨政策立場的「極化」以及政黨數的「零散化」。

相對於投票循環造成政黨因為缺乏互信基礎，進而造成政黨制度的「極化」以及政黨數的「零散化」。我們認為政黨在決策上的互動越佳，越能減少投票循環（也就是參與組成政府的政黨數越多），則黨際關係越佳，有利於形成穩定且有效的國會多數黨（聯盟）以及政策，落實了國會自主，則民主化表現越好。

第三節 穩定且有效地決策

當國會是多黨或者兩黨但黨紀鬆散的情形下，國會容易出現投票循環的結果，這是造成國會內部無法穩定且有效制定政策的主因。因此，若國會仍然採用二分之一過半多數決來制定政策，則投票循環可能將不斷繼續下去，進而影響國會多數黨（聯盟）的形成以及決策。但若國會採用全體一致決，在實際運作上則其困難，因為少數必然藉此勒索或是延宕共識的建立。

學者加布林(Caplin)以及納樂巴夫(Nalebuff)提出三分之二

⁴⁹ 同註 41，頁 159。

⁵⁰ 同上註。

（事實上是百分之六十四）的決議規則，可以將兩難的情形降至最低，有助於抑止投票循環。⁵¹然而，三分之二的決議門檻，我們仍要擔心的是，三分之一的席次加一席，即可成功的扮演關鍵少數，反而更增加決策的困難。

另外，學者也提出以「兩院制」(Bicameralism)作為解決投票循環的方案，因為「兩院制」本身對於單一院會下的多數、單一院會下的少數以及立法部門中的議場領袖皆具有封殺的效果，因此至少較不可能有類似單一院會下採三分之二決議規則所產生的少數封殺的結果。⁵²然而，關於「兩院制」是否有三分之二多數決的效果，仍僅限於學理之探討。

而一般國會常以所謂的「秩序規則」(Rules of Order)，來防止未能通過之政策再次被提出而可能造成的投票循環。⁵³對此，雖然無直接證據證明此一制度之效果，然而就決策結果而言，每次的決策通常可視為一次樂透(Lottery)式的決策結果，因為一個政黨聯盟所通過的法案，造成其他政黨或聯盟政策偏好的被排除，但也沒有一個政黨能確信所屬聯盟夠穩定以通過提案。⁵⁴因此，就國會是多黨的情形下，為落實「國會自主」，即必須確立政黨為國會中的行為者，著重政黨之間的互動關係，並強調政黨的責任。

如何讓國會多數黨（聯盟）能夠穩定的形成以及行使決策權，思考的方向可以分從減少決策矛盾（投票循環）或者是以三分之二決議規則為前提，因為達到其中一項目標皆有助於國會多

⁵¹ Dennis C. Mueller, op. cit., p. 109.

⁵² George Tsebelis and Jeannette Money, *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press, 1997, pp. 35-36.

⁵³ Dennis C. Mueller, op. cit., p. 107.

⁵⁴ *Ibid.*, p. 129.

數黨（聯盟）以及國會政策的穩定。必須在兼顧實質運作的考量下，透過現有可行的機制來解決。在政黨決策行為上，試以「協合式」民主為例說明。

在剛瑟(Richard Gunther)與戴蒙(Larry Diamond)的政黨研究中，認為「協合式」民主的決策文化有所助益於「多元分歧社會」(Divided Society)下，「族群式政黨」參與政黨協商及國會決策。另外，在路瑟(Kurt Richard Luther)以及戴斯考爾(Kris Deschouwer)的研究中也提出，基於「協合式」民主的概念，在國會中一項政策的制定多會是各政黨協調與合作的結果。⁵⁵

參閱附錄一可以發現，「協合式」民主國家平均「最小獲勝內閣」(Minimal Winning Cabinets)發生的比例 34.8，相較於「多數決」民主國家的 74.8。李帕特(Lijphart)的解釋是因為協合式民主國家的政黨聯盟多是「過大聯合內閣」(Oversized Cabinet)，所以「最小獲勝內閣」發生的次數較少。⁵⁶因此，在協合式民主之下，國會多數黨（聯盟）的形成以及國會決策之制定，並非以過半決策（最小獲勝內閣）為主，而以類似於三分之二決議規則的行為，也就是組織「過大聯合內閣」，至少是有助於減少決策矛盾（投票循環）的，也就是說有助於國會形成穩定的多數黨（聯盟）以及政策，符合我們所謂「國會自主」的原則，並且也已為我們建立「國會自主」與「民主化」之間的正向關係。

為更進一步確立是政黨行為影響了國會決策，可以從潘寧的研究來證明「協合式」民主之所以有較佳的民主化的表現，是來自於政黨決策行為上能夠維持良好的黨際關係，具體表現在有更

⁵⁵ 協合式民主主要用以指稱，在多元分歧的社會，雖然族群團體之間或有明顯區隔以及對立，然而政黨領袖（政治精英）在國會決策卻是傾向於合作以及協商的，請參閱：Kurt Richard Luther, *op. cit.*, 1999, p. 1.

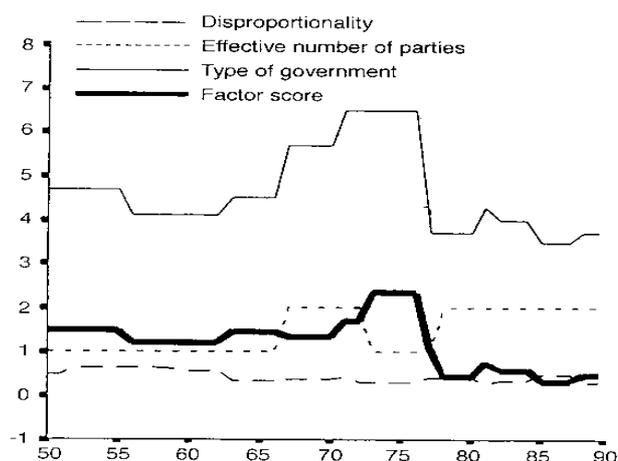
⁵⁶ Paul Pennings, *op. cit.*, p. 24.

多的政黨加入執政聯盟，也就是國會多數黨（聯盟）及政策能穩定形成。也因為國會能夠穩定且有效制定政策（不會產生投票的循環），選民也能夠以此執政聯盟做為負責的對象，行為上表現了「國會自主」，而有好的民主化表現。

在比較過李帕特的共識決民主的八個指數後，潘寧認為其中「選舉制度的不成比例度」、「有效政黨數」以及「最小獲勝內閣」三個指標確實就程度上而言，比較能突顯出共識決民主與多數決民主的分野。因此，潘寧(Paul Pennings)選擇從此三個指數來檢測協合式民主國家的協合表現。⁵⁷如圖 3-2 所示：

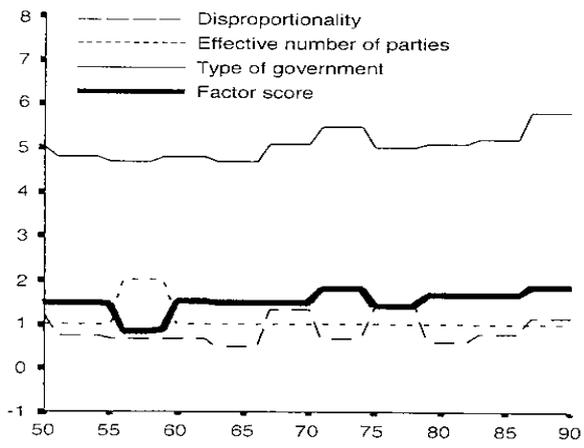
圖 3-2：協合式民主國家統計表

荷蘭：

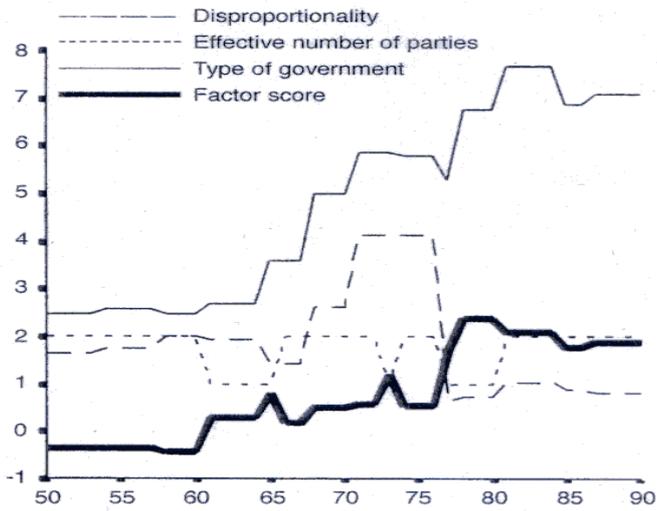


瑞士：

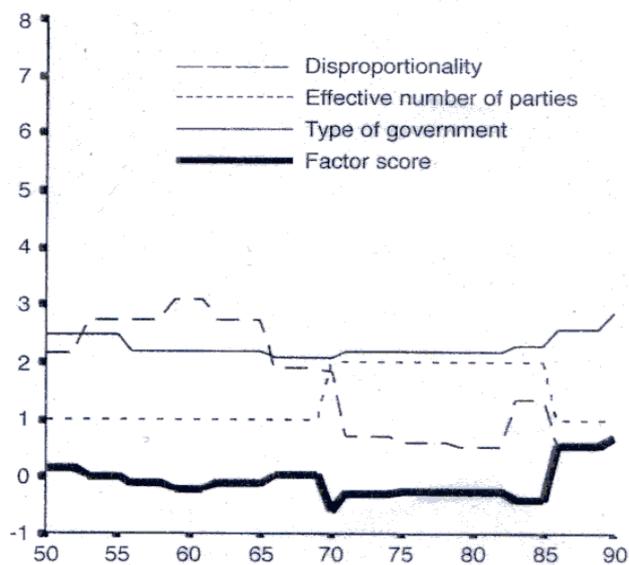
⁵⁷ 關於最小獲勝內閣，潘寧則改以「組成內閣的政黨數」為檢測指標。



比利時：



奧地利：



資料來源：Paul Pennings, "Party and Institutional Indicators of Change," in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer, eds., *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. New York: Routledge, 1999, pp. 29-30.

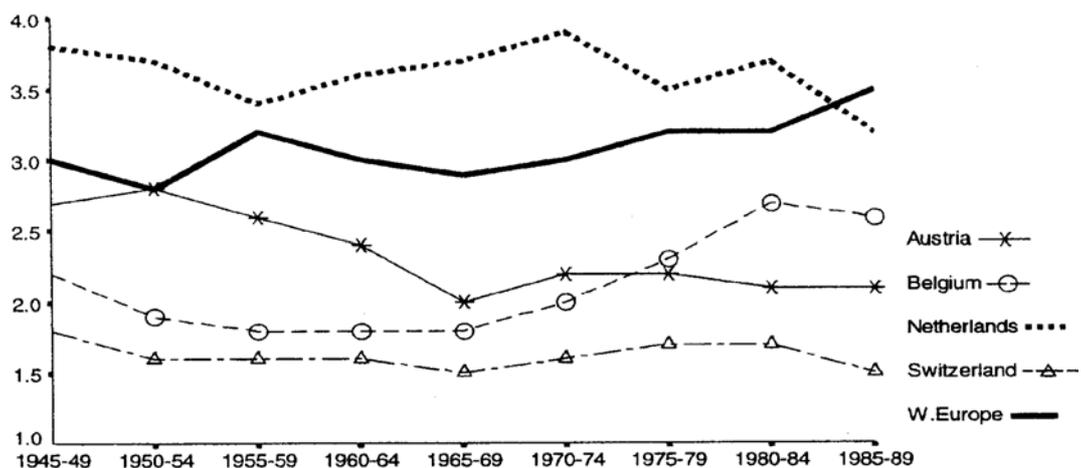
在圖 3-2 中，比較的是三個指標：選舉制度的不成比例度、組織政府的政黨數(Type of Government)（從一黨到多黨聯盟組織政府）以及有效政黨數(Effective Number of Parties)，與「協合式指數」(Factor Score)之間的關係，⁵⁸尚不論如何標示圖中的四種指數，單從四種指數在圖中的表現情形來看，「組織政府的政黨數」所呈現的動態走勢與「協合式指數」最為相近。

質言之，在四個國家（奧地利、比利時、荷蘭、瑞士）中，所謂協合式民主指數皆與「組織政府的政黨數」直接相關，亦即越多政黨參與組織內閣，協合民主指數越高。而越多的政黨參與組織內閣，越容易跨越過半數決的門檻，則越能減少投票循環的情形，國會越能穩定地形成多數黨（聯盟）及政策，則國會越自主，民主化的表現越好。

⁵⁸ Paul Pennings, op. cit., p. 27.

此一決策文化運作的結果，對應第二節對於政黨決策行為的敘述，政黨的政策立場有「向中間靠攏」(Convergence)的傾向，並且在圖 3-3 當中也表現出四個國家在政黨政策立場上的「極化」程度較之其他「西歐國家」來的低。雖然我們可以看到荷蘭在 1985 年以前仍較為極化，不過之後的表現就趨向「協合的」模式進行。如圖 3-3 所示：

圖 3-3：協合式民主國家政黨政策極化指數統計



資料來源：Paul Pennings, "Party and Institutional Indicators of Change," in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer, eds., *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. New York: Routledge, 1999, p. 35.

因此，政黨在國會決策上的互動情形，對於落實「國會自主」扮演關鍵性的角色。而「協合式」民主之所以被普遍認為是民主化表現的典範，即是因為它符合我們所謂「國會自主」的原則。而「有效政黨數」以及「選舉規則」對協合式民主運作的影響也相當有限。

總的來說，「國會自主」亦即由黨紀嚴謹或團結的國會多數黨（聯盟）來形成穩定且有效的政策，落實了「國會自主」，即可以有較佳的民主化表現。

第四章 國會自主與決策制度

國會政策的產生是國會立法程序、制度以及組織交互作用的結果。除了決定國會議事運作的效率與議事品質的優劣，對於立法權與行政權的互動更有關鍵性的影響。本章以國會決策制度如何影響「國會自主」，進而落實民主政治，來探討國會決策制度是否影響國會政黨決策，影響了「國會自主」以及民主化表現。

國會決策制度是否有利於「國會自主」，取決於國會制度之設計能否建立在政黨運作的基礎上。於此，試以學者布勒(Shaun Bowler)所提出的「政黨控制」(Party Control)概念加以表示。「政黨控制」意指當國會決策制度之設計，用以限縮了個別議員而獨利政黨運作時，即可達到「政黨控制」的標準，有助於「國會自主」。⁵⁹質言之，當國會制度之設計能夠以政黨為運作基礎，即有利於國會形成黨紀嚴謹或團結的多數黨(聯盟)，進而達到國會自主。因此，國會制度在程度上也會影響國會自主與否。

而所要討論的國會制度，則可以各國國會皆有的「委員會制度」以及許多國家採行之「兩院制」來進行討論。因為委員會制度直接影響了國會是否以政黨為運作中心(政黨控制)，是否壓抑個別議員而獨利政黨，進而影響了國會自主與否。而兩院制則關切到國會的權力是集中或是分享，進而影響了國會自主。⁶⁰

⁵⁹ 政黨控制用以表示國會是否以政黨為運作中心，學者布勒(Shaun Bowler)認為這對國會權力，也就是國會控制政府的能力有直接關聯。請參閱：Shaun Bowler, "Parties in Legislatures: Two Competing Explanations," in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 176.

⁶⁰ 兩院制可以視為是國會立法權的分享，可參閱：同註 36，頁 221。

因此，如何表示委員會制度與兩院制與「國會自主」的關係，反映在國會與政府的互動關係上，進而影響民主化的表現，則可借用學者對於國會權力的量化研究來表示。

第一節 國會自主與委員會

證明委員會制度可能不利於「國會自主」的關係，即是要證明委員會制度不利於「政黨控制」。而不利於「政黨控制」的委員會制度因素，則端視國會是否以政黨為運作之中心。

因此，討論的程序可先從委員會制度類型的介紹，來區隔出決策模式的不同，進而表示國會制度是否能夠達到「政黨控制」的標準。

壹、委員會的類型

就民主國家而言，國會委員會制度，大致可分為「美國的「立法型」(“Report” System)以及英國的「修法型」(Amendment System)兩種不同的委員會制度。⁶¹雖然各國國會委員會制度不盡相同，但大致不脫上述兩大類國會委員會制度，茲比較如下表所示：

⁶¹ Shaun Bowler, op. cit., p.161.

表 4-1：英國、美國委員會制度比較

分類標準	美國委員會	英國委員會
管轄權	固定政策領域；與行政部門有相對應之委員會	針對個別法案而設立
設立時間	常設(Permanent)	通常是臨時性的
主席任用標準	資深、長期擔任	中立客觀；互相替換的
能力範圍	立法，行政命令審查，調查	立法
立法角色	草擬法案；主導院會辯論	法案提起後送交委員會
法案審查	可以對法案有完全的審議權力	只能針對條文審查
院會法案版本	委員會版本	政府提案版本
法案議場領袖	相關委員會主席	政府與政黨

資料來源：David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. New York: M. E. Sharpe, 1994, p. 58.

比較美國與英國國會委員會之間的差異，就其「委員會之管轄權」、「設立時間」、「立法過程中的角色」、「法案審查」以及「院會法案版本」等分類標準，可以此判斷國會決策模式為「委員會中心模式」或「院會中心模式」，然而這並不影響國會是否能壓抑

個別議員而獨利政黨，所以也就沒有「政黨控制」以及「國會自主」等問題，因此在「委員會中心模式」或「院會中心模式」，並不是判斷國會自不自主的標準。

相對地，就「主席認用標準」、「院會法案版本」以及「法案的議場領袖」三個分類標準來看，則可發現美國國會的委員會制度就上述的三個標準來看，並不是「政黨控制」的設計，因為是「資深制」決定了委員會主席的任命而非政黨，進而造成委員會主席成為議場領袖而非政黨領袖，最後國會決策又通過了委員會所提政策版本，亦即資深的委員會主席制定了國會政策而非政黨。在三個標準所構成之國會決策過程中，政黨並未於其中發揮主導政策之功能，不僅不利於形成「政黨控制」的國會。程度上，我們認為美國國會所採用的委員會制度是不利於「國會自主」的。

另外，美國委員會制度是否與「政黨控制」衝突，試以美國國會議員對於委員會制度的看法予以說明。一九六四年四月三日，從加州選出的民主黨眾議員勃克哈托(Everett G. Burkhalter)在宣布他將不尋求連任時，對新聞界發表了一篇聲明，解釋他為什麼不想連任的理由。他說：

我發現我一片茫然。除非你在眾院已服務了十年或十二年，否則沒有人會聽你的。那群老傢伙控制每一個環節，而使你無能為力。在四百三十五名議員中，大約只有四十人左右能呼風喚雨。這些人不是七老就是八十，但是卻是委員會主席及資深委員！⁶²

從上述勃克哈托(Everett G. Burkhalter)的說法，我們可以清楚

⁶² 李國雄，〈美國國會委員會的變革〉，《美國月刊》，第4卷，第6期，民78.10，頁36-44。

地發現是資深委員以及委員會主席掌控了國會，不同於「政黨控制」下壓抑個別議員而獨利政黨的標準，當然也就不利於「國會自主」，甚至是悖離了民主政治的責任政治。

貳、「委員會制度」與國會權力

美國委員會制度不但不利於「政黨控制」，並且因為不利於「國會自主」進而影響了國會權力的行使。由於美國委員會制度，委員會主席的任命與去職並未在政黨的基礎下運作，而是依據資深制而自動成為委員會主席。因此，國會並未在委員會主席的任命上壓抑個別議員角逐的空間，甚至是讓個別議員因為「資深制」而較透過政黨來角逐委員會主席來得容易。也因此，無法達到「政黨控制」的標準，也就不利於國會自主。

雖然學者多以國會權力的大小也可能是來自憲政制度設計的結果。而美國憲政制度設計乃是建基於「分權制衡」(Check and Balance)的原則，國會權力自然不大，與國會決策制度之設計無關。然而憲政制度的設計，並不必然是日後考量國會權力的唯一變數，也不必是限制政治運作的不變前提，也因此權力關係並非一成不變的。當國會制度是壓抑個別議員並獨利政黨，有利於達到「政黨控制」的情形，有助於「國會自主」形成黨紀嚴謹且過半之政黨或聯盟時，國會即可在與政府的互動上取得優勢，試以法國第五共和說明之。

參照法國第五共和的憲政制度，雖然在憲政制度上皆未賦予國會「內閣同意權」(參閱法國第五共和憲法第8條)，然而法國

第五共和的國會委員會制度並不影響「政黨控制」，⁶³因而有利於國會自主以形成穩定的多數黨（聯盟），進而掌握了「內閣同意權」。⁶⁴

因此，雖然憲政制度之初，可能限制了法國國會的權力，然而因為其委員會制度並未弱化了政黨的角色，有助於達到「國會自主」，而能讓國會運作的影響力進一步擴展到政府的組成上。此一情形也確實反映在學者蘇格(Matthew S. Shugart)與凱利(John M. Carey)對於總統「非立法權力」中的「組成內閣」面向的統計上，因為法國總統在「組成內閣」權力上僅得到1的積分(滿分為4)。

⁶⁵

從法國第五共和的例子來看，政治運作的結果證明了國會權力並未被限縮在憲政制度的規範之中。究其原因，是基於政黨運作的結果而產生權力上的變化，因此，當國會中可以由政黨來構成的穩定多數時（當然最佳的狀態是由國會中黨紀嚴謹且過半之政黨來制定政策），達到了「國會自主」，憲政制度上的權力分配情形就不是那麼地絕對。

總而言之，憲政制度雖然規範了國會在憲政制度上的權力，然而在未弱化政黨角色以及政黨責任的情形下，亦即國會制度有助於「政黨控制」，進而達到國會自主。國會即可擺脫憲政制度的

⁶³ 法國第五共和國會制度，委員會主席由政黨任命，無黨籍議員不若政黨在國會立法程序上來的有優勢，也對政黨的組成設立門檻，總總因素皆是壓抑個別議員的運作空間，獨利於政黨運作，有利於政黨控制。請參閱：Shaun Bowler, *op. cit.*, p. 162.

⁶⁴ 1986年5月17日，正值國會大選完畢，國會大選的勝利者法國右派的PRP以及UDF隨即發布公報，以對總統密特朗下最後通牒，表示要任何政府官員成員在執政之前，皆必須是新的國會多數所同意的。請參閱Jean-Louis Thiebault, "France: Forming and Maintaining Government Coalitions in The Fifth Republic," in Wolfgang C. Muller and Kaare Strøm, eds., *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press, 2000, pp. 510-511.

⁶⁵ 同註3，頁194-198。

羈絆，能夠有效地行使國會權力，進而掌控政府。而基於此一前提，我們認為不論是採用「院會中心模式」或「委員會中心模式」的國會，只要能確保政黨為主要的決策者時，亦即國會是「政黨控制」的情形下，即符合了「國會自主」。

第二節 國會自主與兩院制

「兩院制」因為不利於單一院會下黨紀嚴謹且過半之政黨的存在，而不利於「國會自主」。但是也有學者認為兩院制有助於降低多黨下投票循環的產生。其間差異在於兩院制對於國會決策的影響，可以分從「效率」面向與「政治」面向來看。

壹、「效率」與「政治」面向的不同

兩院制的「效率」面向，是當兩院的決策結果是一致的時候，兩院制可以有「品質較佳」的法案制定，其影響主要是在於國會立法的「品質」(Quality)以及因為具有減少投票循環的效果，而有助於增加政策的穩定性。

而所謂「品質」是指兩院制下的國會所制定之政策，能夠更加符合選民的偏好。具體而言，就是若國會的決策為全體一致通過的情形，自然是完成符合全體選民的偏好。而兩院制之所以能有更佳品質的立法，就是因為其政策之制定，相較於單一院會下過半來制定之政策，必須有更多國會成員的支持才得以通過，所

以政策的「品質」更佳。⁶⁶

而兩院制的「政治」面向，則是當兩院決策並不一致時，最後法案通過的影響，會造成「資源重分配」(Redistributive)的結果。所謂「資源重分配」也就是說決策最後會趨向某一院之政策版本，偏離另一院之政策立場。也因此，「政治」面向的影響主要是在兩院之間的權力關係上，具體的說法就是取決於兩院各對於不滿意的政策，是否具備否決能力，以及讓自己的政策偏好反映在最後結果上。⁶⁷

換言之，兩院制運作的影響，因為兩院政策的異同而有所不同。當其政策順利通過之時（兩院一致通過時），即有其「效率」面向。而政策尚且需要兩院之間的法案來回穿梭，則有其「政治」面向之影響。而本節所要討論的兩院制就是當兩院政策偏好不同時，對於國會自主的影響。

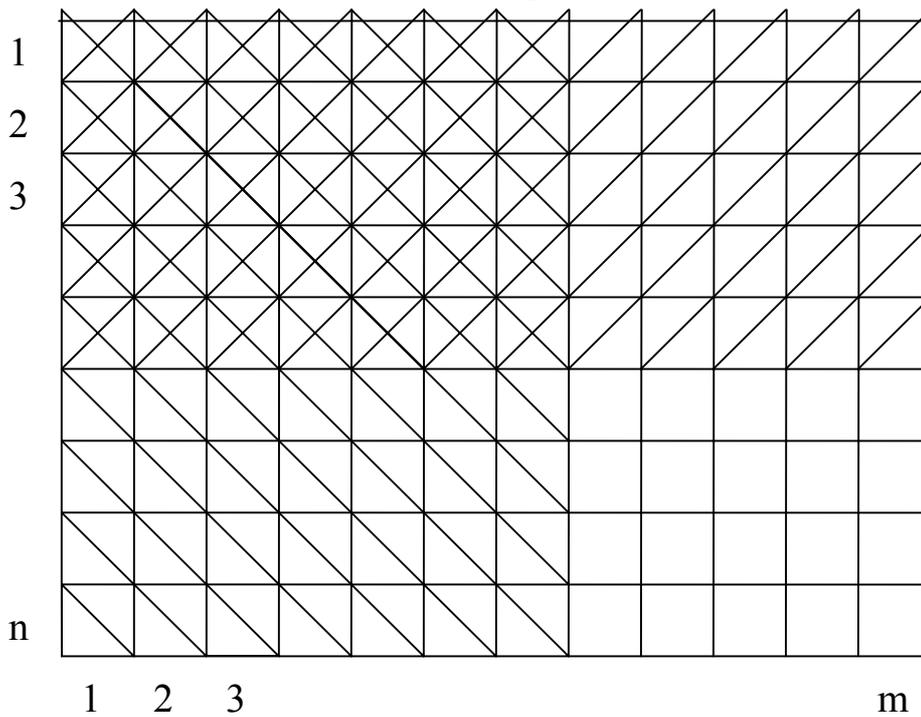
貳、「效率」面向與國會自主

若投票循環來自多黨搭配國會決策過半多數決的結果，則有學者認為兩院制具有略大於三分之二多數決的效果，有助於減少投票循環，亦即在多黨政治下或有助於國會的自主，試以穆勒(Dennis C. Mueller)的研究予以說明，如圖 4-1 所示：

⁶⁶ George Tsebelis and Jeannette Money, op. cit., p. 16.

⁶⁷ Ibid.

圖 4-1：兩院制的意義(Implications of Bicameralism)



資料來源：Dennis C. Mueller, *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000, p. 194.

在圖 4-1 中，垂直與水平的軸各自代表國會上、下議院，而 m 以及 n 分別表示兩院組成人數。若一項法案的通過需要兩院各以過半表決通過($n/2 + 0.5$ and $m/2 + 0.5$)，反映在圖上的情形，我們可以為斜線所標示的範圍表示。以兩院成員所形成的單一院會來看，則扣除斜線面積重疊的部份後，可以視為單一院會下對於一項法案重覆表決的結果。因此，圖中斜線面積範圍大於整體面積的三分之二，反映在決策票數統計，可以說決策是以大於三分之二的議員同意所構成的多數來通過。

另一方面，假設原本由六個代議士(A、B、C、D、E、F)所組成的單一院會，進行對 X、Y、Z 三項國會政策的表決，而三項政策在六個代議士心中各有其偏好順序。另外，若以 ABC 三人組成下議院，DEF 三人組成上議院，同樣也各有其政策偏好。如圖 4-2 所示：

圖 4-2：一院制與兩院制投票循環的情形

一院制之成員組		偏好順
A		X>Y>Z
B		Y>Z>X
C		Y>Z>X
D		X>Y>Z
E		Z>X>Y
F		Z>X>Y
兩院制之成員組		偏好順
第一院		第一院
A		X>Y>Z
B		Y>Z>X
C		Y>Z>X
第二院		第二院
D		X>Y>Z
E		Z>X>Y
F		Z>X>Y

資料來源：George Tsebelis and Jeannette Money, *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press, 1997, p. 39.

在圖 4-2 中，由 ABCDEF 六人組成的單一院會，對 XYZ 三項政策進行表決，則可以發現偏好 AD 同為 X>Y>Z，而 BC 偏好同為 Y>Z>X，而 EF 的偏好為 Z>X>Y。當決策落在 X 方案跟 Y 方案的對決時，則 AD 會投票支持 X 方案，而 BC 會投票支持 Y 方案，而 EF 最支持 Z 方案，其次為 X 方案，最討厭 Y 方案，然而，Z 方案並非交付表決的方案，因此而傾向支持 X 方案，所以

X 方案跟 Y 方案的對決，最後是由 X 方案勝出。

依據上述分析邏輯，我們可以類推，當為 Y 方案與 Z 方案對決時，則 Y 方案勝出，當為 X 方案與 Z 方案對決時，則為 Z 方案勝出。投票循環是依據 $X > Y > Z > X$ 的情形運作。

而在兩院制的情形下，第一院的偏好結果為 $Y > Z > X$ ，而第二院的偏好則呈現出 $Z > X > Y$ 的情形，因此在決策必須是兩院皆是多數通過(Concurrent Majorities)的情形下，表決可能的結果是 Z 方案。因為雖然第一院最佳偏好為 Y 方案，然而第二院最討厭 Y 方案，所以在平權的前提下，第二院贊成通過的機會不大。而當第一院通過次佳偏好 Z 方案時，因為是第二院的最佳偏好，所以也會通過而不會有投票循環的情形產生。

另外，利摩爾(Saul Levmore)主張，兩院制有助於使政策結果接近於「康朵塞最得人望的選擇」(Strong Condorcet Winners)。⁶⁸因為就圖 4-2 而言，Z 方案為第一院的次佳選擇，第二院的最佳選擇，不同於 X 方案與 Y 方案，分別是第一院與第二院最不想接受的政策。

從上述對於兩院制的探討，理論上，兩院制在多黨的情形下，能夠有效且穩定的制定政策，有助於「國會自主」的加強以及較為優質民主化的表現。然而尚未有充分的實證資料證明，採行兩院制的民主國家國會決策真能減少投票循環。並且「效率」面是當兩院對於一項法案皆是過半通過的前提才得以成立，然而事實上，在兩院制之下，一項法案的通過是經過兩院之間法案來回審查的結果。因此，兩院制下不能夠忽略調「政治」面向的影響。

⁶⁸ Ibid., p. 40.

參、「政治」面向與國會自主

當兩院制之決策落在「政治」面向之時，我們認為「國會自主」將因此受到限制。因為兩院制阻斷了單一多數自行通過法案的可能性。孟德斯鳩(Montesquieu)認為：「分成兩部的國會，因為有特權可以相互拒絕而有互相制衡的情形」。⁶⁹而拉莫(Levmore)也認為兩院制確實好比是「單一過半多數」(Simple Majority)直接通過政策的煞車機制。⁷⁰另外，兩院制的制度設計，關係到國會立法權力的集中與分享，這確實也是國會權力上的弱化。⁷¹

因此，在「兩院制」下，其中一院的多數黨或政黨聯盟並不能自行決策，必須與另一院合作，此時若將另一院視為其他機構，自然兩院制下的其中一院的多數黨（聯盟）就不若單一院會下的簡單多數來的有權力。因此，兩院制下國會的權力比較小，而一個院會下的多數黨礙於兩院制的影響，必須與另一院的多數合作才得以通過法案，在自主性的建立上必不若單一院會下的多數黨來得有效，所以兩院制不利於「國會自主」。

肆、「兩院制」與國會權力

當要把國會權力納入考量的同時，兩院制對「國會自主」的影響只能限制在「對稱的兩院制」（平權的兩院制）。也就是說當

⁶⁹ Ibid., p. 35.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ 同註 36，頁 221。

兩院在國會決策的權力是對等的情形，國會決策必須是兩院協商通過，其中一院的多數黨（聯盟）並不是制定政策的中心，「政治」面向的影響越能突顯，越不利於國會自主。反之，在「不對稱的兩院制」之下，則尚不影響國會是由一黨紀嚴謹的多數黨制定政策的原則。

而如何判斷兩院對稱與否，我們以「預算案」作為評判兩院是否「對稱」的標準，試以英、美、法、德、日為例，至於為何以預算案作為評判，則是因為在國會決策的政策類別中，決定政策能否落實的關鍵即是預算，沒有預算就沒有政策，因此以預算案為分析標準。如下表 4-2 所示：

表 4-2：兩院制下預算案之決策程序

國家	負責提出法案的院會	法案穿梭回合限制	最後決策規則	附帶條件
美國	下院	沒有限制	協商委員會（任何時間）	
法國	下院	3（當政府要求時改為 2）	若協商委員會無法通過，則交付下院表決	政府決定法案穿梭回合，國會必須在 70 天內通過預算或由政府以行政命令公布
英國	下院	1/2	下院決定	上院延宕法案至多是一

				個月
德國	上院	2 或 5/2	除了成立協商委員會或在特殊情形下院可以 1/2 或 2/3 多數決的方式決定；除此之外，上院仍有否決權	
日本	下院	1	若協商委員會無法通過，則交付下院表決	上院只有三十天的審查期限

資料來源：George Tsebelis and Jeannette Money, *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press, 1997, pp. 64-68.

當以預算案為審查兩院是否平權的標準，我們可以發現真正平權的兩院是表 4-2 中，沒有「附帶條件」來限制其中一院的國家。因此我們認為真正平權的兩院制國家只有美國以及德國。⁷²而日本雖被李帕特歸類為「對稱」的兩院制，⁷³然而在表 4-2 中，卻與英國的兩院制運作相去無幾，仍然以下議院為主要決策中心。

⁷² George Tsebelis and Jeannette Money, op. cit., p. 63.

⁷³ 同註 36，頁 227。

第五章 國會自主與責任政治

在第三章中，證明了當國會政策，能夠由政黨所組成黨紀嚴謹或團結的多數黨（聯盟）所制定時，即落實了「國會自主」，也確有較好的民主化表現。在第四章中，也說明了若國會制度之設計，有利於「政黨」成為決策者而非個人時，國會也就越自主也越有權力。

在此我們要討論的是，當國會自主之後，國會多數與政府所屬政黨並不一致時，其對民主化表現有何影響。質言之，以民主化為多數統治、責任政治之落實。表現在國會政策的形成上由國會多數黨（聯盟）來制定政策以落實多數統治，而政府忠實地執行國會多數黨（聯盟）所制定政策以落實責任政治。

第一節 憲政體制與國會自主

「國會自主」反映在憲政民主層次，就是國會多數黨（聯盟）所制定之政策，由政府忠實地執行，也就是「國會多數」同時也必須是組織政府的多數。然而不論是何種憲政制度（總統制、半總統制以及內閣制），皆不能確保「國會多數」與政府多數的一致。因此，討論憲政層次上的「國會自主」，我們著重在當「國會多數」與政府多數不一致時的民主化表現。如表 5-1 所示：

表 5-1：「國會多數」與「政府多數」分合情形

	總統制	半總統制	內閣制
國會與政府一致	一致性政府	一致性政府	多數政府
國會與政府不一致	分治政府	少數政府	少數政府

資料來源：作者自行整理

在國會是自主的情況下，由國會黨紀嚴謹或團結的多數黨（聯盟）來組織政府，也就是國會多數與政府多數的一致，則民主政治下多數統治、責任政治即可落實，民主化表現也就越好。反之，國會多數與政府多數並不一致，則民主化表現越差。本節即在強調此二者之差異，主要是從分治政府與少數政府論起。

而關於「少數政府」，在第三章即以「協合式民主」為例，證明國會決策是多黨的情形時，越多政黨能夠參與國會決策（組織了過大聯合政府），越能減少國會決策矛盾（投票循環），也越符合「國會自主」，而民主化表現越好。因此，我們並不認為「少數政府」可以有比較好的民主表現。也因此探討國會自主在憲政層次上的影響時，則僅須就「分治政府」來探討。

壹、分治政府與國會自主

對於「分治政府」的討論，又可分從「理論層面」以及「實證層面」加以討論。就理論層面而言，主要在檢測學者對於「分治政府」的界定，說明就國會自主的標準而言，則分治政府應有不同的詮釋。而實證層面，則從學者的研究證明「分治政府」確

實容易造成政治僵局。

一、理論層面：

「分治政府」的定義為：「政府與國會分由不同政黨所掌握」(The Presidency Is Controlled By One Party And At Least One Chamber of The Legislature Is Controlled By Another Party)。⁷⁴然而我們關心的是，在學者的界定中，「控制」(Control)的意涵該如何加以表示。因為如果純以國會中政黨席次的分布做為判斷「分治政府」存在與否的標準，則任一政黨在國會中席次過半即為「控制」了國會（也就是國會自主），並無不當。但是如果從英、美國會政黨實際投票行為來看，則「控制」的意涵即可有不同的解釋，如下表所示：

表 5-2：英、美下議院政黨投票記錄

英國下議院(Britain, Commons)		美國下議院(United States, House)	
會期(Year)	政黨投票比例(%)	會期(Year)	政黨投票比例(%)
1924-1925	99.4	1921	28.6
1926	94.8	1928	7.1
1927	96.4	1930-1931	31.0
1928	93.6	1933	22.5
		1937	11.8
		1944	10.7
		1945	17.5

⁷⁴ 關於「分治政府」的定義，學者有不同之界定，然而其意涵大致上是相同的，請參閱：Robert Elgie, *op. cit.*, p. 2.

		1946	10.5
		1947	15.1
		1948	16.4
		1950	6.4
		1953	7.0
		1959	8.0
		1963	7.6
		1964	6.2
		1965	2.8
		1966	1.6
		1967	3.3

資料來源：William Keefe and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001, p. 313.

表 5-2 中政黨投票統計採用的是學者洛威爾(A. Lawrence Lowell)的界定標準：「百分之九十與百分之九十的對決」(90 Percent Versus 90 Percent)，即是當「院會投票」(Roll-call Votes)進行之時，國會政黨是否皆可動員 90%的同黨議員來支持自身政黨的政策，而發生的次數越多也就表示政黨聯盟越團結或黨紀越嚴謹。⁷⁵

因此，若是從政黨席次來表示「控制」了國會，似乎忽略了一個事實，那就是以表 5-2 統計的結果來看，美國眾議院的多數在一百個法案的制定之中，僅有 11.89444 次(平均值)「控制」了眾議院，也就是說其他的 88.10556 次的決策機會並不是由國會多數所控制的，相較於英國國會政黨實際投票行為而言，國會席次過半即可說是控制了國會似乎不可概括論述。因此，當我們把

⁷⁵ 引自 William Keefe and Morris S. Ogul, op. cit., p. 312.

黨紀的標準納入考量時，美國國會並不自主，我們也不認為有出現過總統與國會分由不同政黨所掌握的情形。而真正發生過「政府與國會分由不同政黨所掌握」的案例，則可以法國第五共和來說明。

法國第五共和在 1986 年、1993 年以及 1997 年皆發生了政府與國會分由不同政黨（聯盟）所掌握的情形。雖然我們並無實證資料說明法國政黨聯盟的黨紀（團結度）是嚴謹的，然而法國第五共和向來被學者以「兩極化」的政黨制度稱之，兩大政黨聯盟之間的壁壘分明不言而喻。⁷⁶因此，在上述時期的法國第五共和是可以符合「分治政府」的定義的，因為當國會多數黨（聯盟）的運作是黨紀嚴謹（團結度高）的，符合了「國會自主」，國會多數黨（聯盟）確實是掌握了國會的情況下。⁷⁷我們可以看到的是法國總統選擇與國會妥協，任命了國會多數黨（聯盟）的領袖為「總理」(Head of Government)。

就理論上而言，在國會是「自主」的前提下，也就是國會由一「黨紀嚴謹且過半的政黨」或者是由團結的政黨聯盟所掌握時，政府首長並不能逸脫國會多數黨的控制。換言之，當國會是自主的情形下，國會多數黨（聯盟）並不會受制於憲政制度的規範，甚至是跨越了憲政制度的限制，進而會掌握政府。

⁷⁶ 學者杜偉傑(Duverger)以「兩極的四對舞」(Quadrille Bipolaire)形容法國第五共和的政黨聯盟，亦即有左-右聯盟之兩極對立，而聯盟通常是由兩個主要政黨所組成的。請參閱：Jean-Louis Thiébaud, "Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic," in Wolfgang C. Muller and Kaare Strøm, eds., *Coalition Governments in Western Europe*. New York: Oxford University Press, 2000, pp. 501-502.

⁷⁷ 同樣在艾爾吉的研究中，也是將上述時期界定為「分治政府」時期。請參閱：Robert Elgie, "'Cohabitation': Divided Government French-Style," in Robert Elgie, ed., *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 2001, p. 106.

二、實證層面

此一層面，學者的統計資料仍然是以「政黨席次」的標準，來判斷國會過半席次之政黨（聯盟），是否也同時是總統所屬政黨，來定義「分治政府」，並認為當國會中有過半席次之政黨（聯盟）時，即為國會自主。尚且假定為黨紀嚴謹的狀態。

學者奇伯(José Antonio Cheibub)檢視「總統制」與「半總統制」之下，「政治僵局」發生比例與「分治政府」、「有效政黨數」、「選舉制度」以及「國會與總統選舉是否一致」等四個指標之間的關係。如下表所示：

表 5-3：總統制、半總統制之下，政治僵局與分治政府、有效政黨數、選舉制度以及選舉次序之間關係

	政治僵局(Deadlock Situation)(%)	
	半總統制	總統制
總計(All)	24.56	32.3
分治政府(Divided Government)	49.48	61.5
有效政黨數(Number of Effective Party)(EP)		
EP ≤ 2	31.69	37.91
2 < EP ≤ 3	28.44	32.85
3 < EP ≤ 4	29.47	41.60
4 < EP ≤ 5	20.29	32.88
EP > 5	3.85	6.10
選舉制度(Electoral System)		

絕對多數與相對多數決制 (Majority-Plurality)	27.78	37.16
比例代表制(Proportional)	23.22	29.67
混合制(Proportional + Mixed)	22.56	29.33
國會與總統選舉次序(Timing of Legislative and Presidential Election)		
不一致 (Non-concurrent)	8.33	15.79
交替(Alternate)	54.10	54.10
一致(Concurrent)	32.51	33.85

資料來源：José Antonio Cheibub, "Presidentialism and Democracy," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy*. New York: Oxford University Press, 2002, p. 116.

在表 5-3 中，在「總統制」、「半總統制」下，奇伯認為「分治政府」有五成或以上的機會可能造成「政治僵局」。其中「總統制」，更有 61.5% 的可能造成「政治僵局」。⁷⁸然而，誠如我們所提到關於「黨紀」(Discipline)的問題，作者奇伯(Cheibub)認為如何評估政黨黨紀是相當困難的工作，所以在此研究之中，先行假定了政黨皆能夠有良好的黨紀。

也因此奇伯(Cheibub)的研究，為我們提供了一個思考方向，也是呼應了前文的論點。亦即「總統制」之下，當政府與國會分由不同政黨所掌握時，若此時黨紀是嚴謹的，國會內部能夠「自主」，而總統卻不願意忠實地執行國會多數黨（聯盟）所制定的政策時，則 61.5% 的機會將造成「政治僵局」。

雖然沒有證據說明「政治僵局」即對該國民主化的表現即有

⁷⁸ José Antonio Cheibub, op. cit., p. 116.

重大的影響。事實上，就本文對民主化的定義而言，亦即責任政治表現在政府忠實地執行國會政策而言，「政治僵局」的產生是不利於民主化的。另外，法國第五共和的「共治」表現，也因為接受了國會是自主的事實，總統選擇不去挑戰國會多數，並也避免了重大的「政治僵局」，而為學者李帕特(Lijphart)納入「共識決」民主國家來看，較少的「政治僵局」的確有利於民主化表現。

貳、小結

當政府與國會分由不同政黨所掌握，且國會之多數黨（聯盟）在黨紀或團結度的表現上為嚴謹或凝聚力強的政黨（聯盟）時，政府首長的選擇就扮演相當重要的角色，因為就選擇「共治」與否的關鍵點上，就會有民主化表現的重大差異。

當面對強有力的「國會多數」時，選擇由「國會多數」來主導政治運作，自然有比較好的民主化表現，法國第五共和即是一例。相同的前提，若仍然走向「分治政府」的型態，在表 5-3 中，至少有大約五成的機會造成「政治僵局」，而我們認為隨著國會多數黨（聯盟）的黨紀或團結度的加強，面對「政治僵局」的情形將更形嚴重，自然對民主化表現不利。

第二節 國會權力與國會自主

前文已就國會中政黨決策、國會制度等面向討論對於國會自主的影響，本節則就國會自主與國會權力上的關係進行討論。並借用費成(Steven Fish)的研究以及蘇格(Shugart)與凱利(Carey)的

研究加以佐證。

在費戍的研究中，企圖透過國會權力指數的建構進而探討國會與民主政治之間的關係，⁷⁹而費戍也認為國會權力指數越高，則可以有比較好的民主化表現。⁸⁰因此，國會自主若能反映在國會權力上，自然也就有利民主化。分析資料如下：

表 5-4：委員會制度民主化表現之比較

國家	政黨制度	不對稱的兩院制	對稱的兩院制	委員會主席之任命	國會權力 (LPI)	總統權力 (立法權)	總統權力 (非立法權)
美國	鬆散的兩黨		◎	資深制	59	2	11
法國	兩元對立政黨聯盟	◎		政黨任命		1	4
英國	黨紀嚴謹的兩黨	◎		政黨任命			
德國	多黨		◎	政黨任命	78		

⁷⁹關於 LPI 值之計算以及衡量，請參閱附錄二。

⁸⁰ Steve Fish, op. cit., p. 10.

日本	多黨	◎		政黨 任命	72		
----	----	---	--	----------	----	--	--

資料來源：作者整理自 Steve Fish, “Real and Pseudo-Semipresidentialism in the Postcommunist Region,” paper presented at the Conference on Semipresidentialism and Nascent Democracies, Institute of Political Science at Academia Sinica(IPSAS), Taipei, October, p. 12. ; David M. Olson, *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. New York: M. E. Sharpe Inc., 1994, p. 59. ; 曾建元等譯，Matthew S. Shugart and John M. Carey 著，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》。台北：韋伯，民 91，頁 197；George Tsebelis and Jeannette Money, *Bicameralism*. New York: Cambridge University Press, 1997, pp. 64-68.

討論關於國會決策、國會制度對於國會權力之影響，如表 5-4 所表示，則可以有以下論述：

第一，美國的政治制度並不因為玻士比(Nelson W. Polsby)所認為的美國委員會制度造成美國有一個活躍的國會，並且有助於有效監督行政部門，防止政府濫權專制的一個強勢國會，⁸¹而使得 LPI 值有明顯的提高。相反地，則是因為委員會制度不利於「政黨控制」的前提下，又搭配了兩院制不利於國會自主，而國會中的政黨也並未是黨紀嚴謹的情形下，國會難以自主，國會所得 LPI 值(59)自然也不高。

第二，德國、日本在國會決策制度上，皆被歸類為所謂「委員會中心模式」。事實上，德國與日本的委員會主席並非「自動」產生，而是在政黨的基礎下運作。⁸²而其 LPI 值為 78、72 若要推測是因為總統制與內閣制所造成中間將近 19 的差異值，則更為貼

⁸¹ Nelson W. Polsby, “Legislature,” in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Vol. 5, pp. 257-319, Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co., 1975, pp. 227-228.

⁸² 關於德國、日本和美國「委員會中心模式」的不同，請參閱：陳淞山，〈論比較各國國會委員會制度〉，《立法院院聞》，第 21 卷，第 11 期，民 82.11，頁 8-20。陳淞山，〈國會制度解讀〉。台北：月旦，民 83，頁 58。

切的解釋是，雖然威爾森(Woodrow Wilson)的論點是從總統的角度出發，然而總統與國會政黨連結的想法，也就是向英國以及歐洲學習內閣制精神的主張，對於國會權力的增加、政黨角色的加重以及民主化的表現來說，確有正面之意義。

第三、法國國會政黨呈現兩元對立的政黨聯盟，在國會決策上相當穩定且有效，而委員會制度仍能符合「政黨控制」的標準，輔以屬於不對稱的兩院制等相關變數皆有利於「國會自主」，也因此法國國會權力相對於美國國會來得大。

第六章 總結

當代的民主政治以代議民主為常態，以定期改選為其樞紐，而表現出多數統治與責任政治的精神。在代議民主中，無論是採哪一種憲政體制，國會皆為政治運作的中心，國會表現的良窳，為一國民主表現優劣的關鍵，尤其是對於新興民主國家來說，更是如此。

一國民主表現好壞的關鍵，在於該國國會之表現；而國會表現之優劣，則繫於國會中是否存在一穩定（黨紀嚴謹）之多數黨（聯盟）。在兩黨體系中，一黨紀嚴謹且能掌控國會過半數席次的多數黨，可以有效地控制立法與行政兩權的運作，並負起明確的政治責任。在多黨體系中，縱然無任一政黨能獲得國會過半數席次，但只要能形成一具有強力的黨紀約束之政黨聯盟，則此政黨聯盟仍可以有效地控制立法與行政兩權的運作，並負起明確的政治責任。因此，史狀即言：「掌控政府的關鍵，在於強有力的國會政黨」。⁸³而此，也正是本文所強調的「國會自主」觀念。

以「國會自主」觀念為出發，本文檢證了選舉制度、立法制度與憲政制度，發現憲政制度並非民主能否穩定的關鍵。在預設行政與立法對抗的總統制中，如果不能存在一強有力的國會多數黨或多數的政黨聯盟，則無法抑制行政權的可能濫權，降低民主崩潰的可能性。拉丁美洲實施總統制的國家民主的不穩，即是最好的例子。而縱然是行政權必須依賴於國會信任的內閣制，若國會中不能存在一黨紀嚴明的多數黨或多數聯盟，則政治運作仍將

⁸³ Strøm, op. cit., p. 182-183.

趨於不安。法國第三共和與第四共和即是顯例。因此，本文認為，真正影響一國民主化表現的關鍵因素，是該國的國會能否自主。

雖然本文認為制度並非影響一國民主化表現的關鍵因素，但此非謂本文認為制度全無其影響力；只是，本文的論述已經證明，制度的設計必須以加強國會自主性為前提，方有助於民主的鞏固。換言之，在進行民主政治的跨國研究時，曩昔的政治制度比較研究方法，其實並不能真正探明各國民主表現優劣不一的原因。因為民主表現好壞的關鍵在於國會自主程度的高低，而不在於政治制度。職是，本文認為，以國會自主程度為比較各國民主表現的指標，並以制度設計是否有助於國會自主，為評估制度良窳之標準，乃比較政治上之正確思維。

附錄一：李帕特制度指數統計

在潘寧的研究中，先檢測了李帕特 1984 年、1989 年關於「共識決」民主的著作中，所提供的八項制度指標，以及「共識決」民主、「協合式」民主與「多數決」民主國家所得指數，可得圖表如下：

國家／指標	內閣持續力	最小獲勝內閣次數	有效政黨數	議題數	選舉不成比例度	中央集權指數	一院制	憲政彈性
奧地利	870.2	22.2	2.3	2.3	1.9	77.5	3	0
比利時	487.3	66.7	4.7	3.3	2.3	95.3	1	1
荷蘭	791	41.2	4.6	1.8	1.1	98.3	1	1
瑞士	1460	8.9	5.1	1.9	1.6	59.7	0	1
協合式國家指數 a	902.1	34.8	4.2	2.3	1.7	82.7	1.3	0.8
共識決國家指數 b	635.0	26.5	4.1	2.7	3.0	83.4	2.2	1.1
多數決國家指數 c	801.0	74.8	2.7	2.0	4.5	78.7	2.2	0.8
總平均	718.1	50.7	3.4	2.4	3.7	80.9	2.2	1.0

資料來源：Paul Pennings, "The Utility of Party and Institutional Indicators of Change in Consociational Democracies," in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer, eds., *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. New York: Routledge, 1999, p. 23.

內閣持續力：為內閣存續時間平均，以日計算。最小獲勝內閣：為此類聯合內閣出現的比率。議題數：為該國政策議題的統

計。選舉不成比例度：對照政黨席次以及所得選票的比例。一院制：一致且對稱的兩院可得積分一，一致但不對稱則為三。備註：
a、協合式民主國家有：奧地利、比利時、荷蘭以及瑞士。b、共識決國家包括有：奧地利、比利時、荷蘭、瑞士、法國第四共和、法國第五共和、芬蘭、丹麥、以色列、冰島、義大利。c、多數決國家包括：紐西蘭、英國、愛爾蘭、盧森堡、瑞典、挪威、美國、加拿大、德國、澳洲、日本。

附錄二：國會權力調查

費成的研究是以問卷調查的方式進行，根據關係到國會權力的指標設計出三十二個問題，郵寄到各個國家並在該國選擇至少五名學者專家，以 Yes/No 的方式回答問題，問卷回收後並整理出國會權力指數 LPI(Legislative Power Index)，計算方式則是以回答 YES 的題目數除以三十二。其問卷內容如下：

1. The legislature alone, without the involvement of any other agencies, can impeach the president or replace the prime minister.
2. Minister may serve simultaneously as members of legislature.
3. The legislature has powers of summons over executive branch officials and hearings with executive branch officials testifying before the legislature or its committees are regularly held.
4. The legislature can conduct independent investigation of the chief executive and the agencies of the executive.
5. The legislature has effective powers of oversight over the agencies of coercion(the military, organs of law enforcement, intelligence services, the secret police.)
6. The legislature reviews and has right to reject appointment to the judiciary; or the legislature itself appoints members of the judiciary.
7. The legislature's approval is required to confirm the appointment of individual ministers; or the legislature itself appoints ministers.
8. The legislature's law are supreme and not subject to the judiciary.
9. Any executive initiative on legislation requires ratification or approval by the legislature before it takes effect; that is, the

- executive lack decree power.
10. The country lack a presidency entirely or there is a presidency, but the president is elected by the legislature.
 11. The legislature can vote no confidence in the government without jeopardizing its own term(that is, without, the threat of dissolution.)
 12. The legislature is immune from dissolution by the executive.
 13. Members of the legislature are immune from arrest and/or criminal prosecution.
 14. Law passed by the legislature are veto-proof or essentially veto-proof; that is, the executive lacks veto power, or has veto power but the veto can be overridden by a simple majority in the legislature.
 15. All member of the legislature are elected; the executive lacks the power to appoint any members of the legislature.
 16. The legislature has a substantial voice in the operation of the state-owned media.
 17. The legislature alone, without the involvement of any other agencies, can change the Constitution.
 18. The legislature is regularly in session.
 19. Expenditure of funds appropriated by the legislature is mandatory; the executive lacks the power to impound funds appropriated by the legislature.
 20. The legislature control the resources that finance its own internal operation and provide for the perquisites of its own members.
 21. Each legislator has a personal secretary.
 22. Each legislator has at least one non-secretarial staff member with policy expertise.

23. The legislature's approval is necessary for the declaration of war.
24. The legislature's approval is necessary to ratify treaties with foreign countries.
25. The legislature has the power to grant amnesty.
26. The legislature has the power of pardon.
27. The legislature appoints the prime minister.
28. The chairman of the central bank is appointed by the legislature.
29. The legislature has the right to initiate bills in all policy jurisdictions; the executive lacks gate-keeping authority.
30. Legislators are eligible for re-election without any restriction.
31. A seat in the legislature is an attractive enough position that legislators are generally interested in and seek re-election.
32. The re-election of incumbent legislators is common enough that at any given time the legislature contains a significant number of highly experienced members.

參考書目

壹、中文部份

一、書籍

王業立著，《比較選舉制度》。台北：韋伯，民 87。

高德源譯，Arend Lijphart 著，《民主類型：三十六個民主國家的政府類型與表現》。台北：桂冠，民 90。

陳淞山，《國會制度解讀》。台北：月旦，民 83。

曾建元、羅培凌、何景榮、謝秉憲、陳景堯與王心儀譯，Matthew S. Shugart and John M. Carey 著，《總統與國會：憲政設計與選舉動力》。台北：韋伯，民 91。

雷飛龍譯，Giovanni Sartori 著，《政黨與政黨制度》。台北：韋伯，民 92。

二、期刊

李國雄，〈美國國會委員會的變革〉，《美國月刊》，第 4 卷，第 6 期，民 78.10，頁 36-44。

陳淞山，〈論比較各國國會委員會制度〉，《立法院院聞》，第 21 卷，第 11 期，民 82.11，頁 8-20。

三、論文

廖達琪，〈議會與民主化——一個理論架構的探討〉，「兩岸立法制度」研討會，國立政治大學政治學系、中山人文社會科學研究所主辦，台北，民 89.7.22。

四、網路

民主進步黨，〈年輕國家、全新憲法：新憲法答客問〉，
<http://www.dpp.org.tw>，民 93。

貳、西文部份

(I) Books

Blondel, Jean, “Party Government, Patronage, and Party Decline in Western Europe,” in Richard Gunther, José Ramónmontero, and Juan J. Linz, eds., *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. New York: Oxford University Press, 2002.

Blondel, Jean, and Maurizio Cotta, “Introduction,” in Jean Blondel and Maurizio Cotta, eds., *Party and Government: An Inquiry into the Relationship Between Government and Supporting Parties in Liberal*

- Democracy*. New York: St. Martin's Press, 1996.
- Bowler, Shaun, "Parties in Legislatures: Two Competing Explanations," in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Cheibub, José Antonio, "Presidentialism and Democratic Performance," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Diamond, Larry, and Richard Gunther, "Types and Functions of Parties," in Larry Diamond and Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2001.
- Edwards, Alistair, "Democratization and Qualified Explanation," in Geraint Parry and Michael Moran, eds., *Democracy and Democratization*. New York: Routledge, 1994.
- Elgie, Robert, "'Cohabitation': Divided Government French-Style," in Robert Elgie, ed., *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 2001.
- _____, "What is Divided Government?" in Robert Elgie, ed., *Divided Government in Comparative Perspective*. New York: Oxford University Press, 2001.
- Frye, Timothy, "Presidents, Parliaments, Post-Communism" in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Gill, Graeme, *The Dynamics of Democratization: Elites, Civil Society and the Transition Process*. New York: St. Martin's Press, 2000.

- Horowitz, Donald L., "Constitutional Design: Proposals versus Process," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press, 1991.
- Keefe, William, and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2001.
- Lijphart, Arend, "The Wave of Power-sharing Democracy," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Luther, Kurt Richard, "A Framework for The Comparative Analysis of Political Parties and Party System in Consociational Democracy" in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer, eds., *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. New York: Routledge, 1999.
- Luther, Kurt Richard, and Kris Deschouwer, "'Prudent Leadership' to Successful Adaptation?" in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer, eds., *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. New York: Routledge, 1999.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski and Susan C. Stokes, "Introduction," in Bernard Manin, Adam Przeworski and Susan C. Stokes, eds., *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press, 1999.
- Mueller, Dennis C., *Constitutional Democracy*. New York: Oxford University Press, 2000.

- Olson, David M., *Democratic Legislative Institutions: A Comparative View*. New York: M. E. Sharpe, 1994.
- Pennings, Paul, "The Utility of Party and Institutional Indicators of Change in Consociational Democracies," in Kurt Richard Luther and Kris Deschouwer, eds., *Party Elites in Divided Societies: Political Parties in Consociational Democracy*. New York: Routledge, 1999.
- Polsby, Nelson W., "Legislature," in Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, Vol. 5, Reading, MA: Addison-Wesley Pub. Co., 1975.
- Reilly, Benjamin, *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management*. New York: Cambridge University Press, 2001.
- Sartori, Giovanni, "The Party Effects of Electoral Systems," in Larry Diamond and Richard Gunther, eds., *Political Parties and Democracy*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, 2001.
- Strøm, Kaare, "Parties at Core of the Government," in Russell J. Dalton and Martin P. Wattenberg, eds., *Parties without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press, 2000.
- Taagepera, Rein, "Designing Electoral Rules and Waiting for an Electoral System to Evolve," in Andrew Reynolds, ed., *The Architecture of Democracy: Constitutional Design, Conflict Management and Democracy*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Thiébault, Jean-Louis, "France: Forming and Maintaining Government Coalitions in the Fifth Republic," in Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm, eds., *Coalition Governments in Western Europe*. New York:

Oxford University Press, 2000.

Tsebelis, George, and Jeannette Money, *Bicameralism*. New York:
Cambridge University Press, 1997.

(II) Conference Papers

Fish, Steve, “Real and Pseudo-Semipresidentialism in the Postcommunist Region,” paper presented at the Conference on Semipresidentialism and Nascent Democracies, Institute of Political Science at Academia Sinica (IPSAS), Taipei, October.