政治科學論叢／第 69 期／民國 105 年 9 月／頁 1-26

半總統制與策略性修憲*

吳玉山**

摘　要

在半總統制的研究當中，最常被探討的主題是制度與民主存續之間的關係，但是對於修憲的政治學卻鮮少討論。本文探究半總統制如何被操縱與修改以符合政治菁英本身的利益，也就是策略性的修憲。半總統制的制度特性提供了策略性修憲的寬裕空間。就內容而言，策略性修憲可分爲「加大總統權力型」與「加大國會權力型」。就動機而言，可以分爲「獲取型」與「防制型」。本文假設當在位者預期本陣營將可取得總統職位，或預期對手將獲得總理職位時，則可能發動修憲來增強總統職位的權力；第二個是當在位者預期本陣營將可取得總理職位，或預期對手將取得總統職位時，則可能發動修憲來增強國會權力。透過對於土耳其、烏克蘭、喬治亞、中華民國和俄羅斯等五個半總統制國家策略性修憲事例的探討，本文驗證了上述的假設，並根據事例提出策略性修憲成敗的主要關鍵，是必須使得憲法權力流動的方向（增強總統或增強國會）配合執政者對於選舉的預測。

關鍵詞：半總統制、策略性修憲、俄羅斯、烏克蘭、土耳其、喬治亞、中華民國

---

* DOI:10.6166/TJPS.69(1-26)。

** 臺灣大學政治學系教授、中央研究院政治研究所特聘研究員。
E-mail: yushanwu@gate.sinica.edu.tw

收稿日期：105 年 5 月 27 日；通過日期：105 年 9 月 17 日

臺灣大學學術期刊資料庫

自從 1990 年代初期以來，半總統制成爲頗爲風行的憲政體制（Elgie 2011）。特別是在「後列寧」和「後殖民」國家中，半總統制獨領風騷，成爲許多這類新興民主國家的首選，以至在當今世界各國中，半總統制是最爲普遍的憲政制度。有關於半總統制的研究卷帙浩繁，其中對於這類制度與民主存續之間的關係特別獲得重視（例如 Elgie, 2008；Elgie and Moestrup, 2007a）。不過有許多和半總統制相關的重要議題卻較缺乏研究。本文將探究半總統制如何被操縱與修改以符合政治菁英本身的利益，這是在新興民主國家中非常普遍的現象。這一類型的策略性修憲本身並不違反民主的基本原則，因爲它所造成的不過是憲政體制在不同的合法制度間移轉。然而，由於操縱修改的斧鑿痕跡明顯，策略性的修憲對於新興民主政體的正當性終究會造成損傷。因此這是一個非常值得重視的主題。[1]

利用修憲來增加本身的政治利益自然不是半總統制國家才有的現象。在總統制和國會制的國家也可以發現同樣的現象。不過在這兩種憲政體制當中，憲政角色間的權力關係是相對確定的，而政治人物的操作餘裕是有限的。例如在總統制的國家，總統是國家和政府的領袖，擁有最高的權力。如果現任總統的任期屆滿，他絕對沒有辦法操作或修改憲法來給自己創造一個權力如總統一般的高位，以使其得以持續掌權。同樣地，在國會制國家當中，內閣總理一旦去職，便無法持續掌握同等大權。可是半總統制有一個「雙首長」（bicephalous）的結構，而使得多種次類型均有可能，例如權在總理、總統虛拱；權在總統、總理聽命；總統總理之間的權力地位由國會大選結果決定而擺盪在兩者之間；總統總理分享治權；或是總統總理經常相爭，而導致彼此權力地位混沌不明（沈有忠、吳玉山主編，2012）。因此半總統制提供了總統制與國會制所沒有的制度模糊空間，使得政治菁英可以便利地操作修憲，以符合其本身的政治利益。整體而言，相對於總統制和國會制，半總統制是較容易在本身的運作類型間轉換、以進行內部調整的，這便是「制度內修憲」（intra-system change）。

[1] 本文所討論的修憲，是採用廣義的說法，包括一切修改憲政體制的作爲，因此也含括制訂新憲法。此外，由於探索的焦點是修憲背後的策略性計算，因此包括了成功的修憲以及重大的修憲企圖。

臺灣大學學術期刊資料庫

半總統制的制度運作空間較大還有另外一個原因：此種制度和總統制與國會制之間的距離比總統制和國會制彼此之間的距離要小。半總統制有一個直選的總統，又有一個由總理領導、對國會負責的內閣。因此半總統制是居於總統制和國會制之間，具有這兩種制度的核心特徵。對一個國會制的國家而言，要轉成半總統制比轉成純粹的總統制容易得多。因爲轉成半總統制只需要把間接選舉的總統改爲直接選舉，而不需要動到責任內閣的原則。另一方面，對一個總統制的國家而言，轉成半總統制只需要任命一位總理，並使其帶領內閣對國會負責，而不需要把直選總統廢除。基本上，從總統制或國會制到半總統制僅需要加上一個核心的制度特徵，而不需要移除原有的核心制度特徵，因此在半總統制和總統制、與在半總統制和國會制之間作制度轉換，比在總統制和國會制之間做制度轉換要容易的多。和不同憲政體制之間有較短的制度距離是使得半總統制容易跨越制度邊界，進行修憲工程的另一個重要原因。這便是「跨制度修憲」（cross-system change）。

半總統制對政治菁英提供了藉著修憲以增加本身政治利益的空間，這就是策略性的修憲。我們可以從兩個面向來理解此種策略性的修憲：內容與動機。就內容而言，可以大別爲加大總統權力型（president-enhancing）與加大國會權力型（parliament-enhancing）。就動機而言，可以分爲兩類：獲取型（acquisitive）與防制型（preventive）。獲取型爲政治菁英修改憲法以增大本身憲政職務之權力，防制型則是政治菁英藉變更職務權力以防止對手獲得優勢。半總統制的制度可變性使得政治菁英有可能藉著修憲來獲取權力或防阻對手獲得權力。在接下來的討論當中將先提出分析架構，而後檢驗土耳其、烏克蘭、喬治亞、中華民國和俄羅斯等五個半總統制國家修憲的事例，並從中取得一些初步的結論。

壹、分析框架

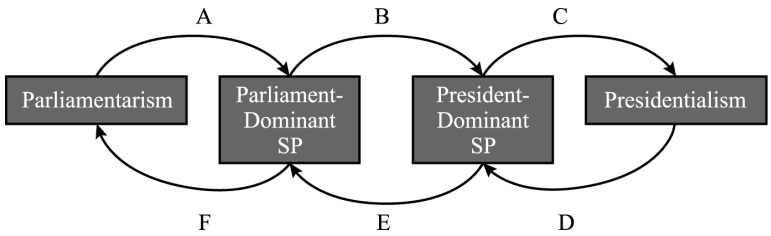
根據 Maurice Duverger 對於半總統制的定義，這種憲政體制需要滿足總統直選、總統具有相當大的權力，和總理帶領內閣對國會負責等三項條件。由於總統有相當大的權力這一項條件比較難以確定，因此 Robert Elgie 等人便將其從半總統制的定義要項轉爲區別半總統制內部不同次類型的主要

臺灣大學圖書館期刊資料庫

變項（Duverger, 1980；Veser, 1997；Bahro et al., 1998；Elgie, 1999a；1999b, 2007b；Elgie and Moestrup, 2007b；Elgie and Moestrup, 2008）。按照這條思路，半總統制可以被區別爲「總理總統制」（premier-presidentialism）與「總統國會制」（president-parliamentarism），前者的總統不能夠將總理解職，後者則可以。因此總統國會制會造成內閣必須同時對國會和總統負責（dual accountability），從而帶來種種的衝突，甚至可能造成民主崩潰（Shugart and Carey, 1992；Shugart, 2005；Protsyk, 2006；Kirschke, 2007；Moestrup, 2007；2008；Elgie, 2007a；2007b；2008；Elgie and Moestrup, 2007a；2007b；Tsai, 2009）。「總理總統制」與「總統國會制」的兩分法在進行實際分析時有其困難，包括太重視憲法條文以及忽視任命權的重要性等（吳玉山，2011：21-22）。本文作者即以半總統制的實際運作樣態爲準，以「府會是否一致」和「總統或國會決定內閣組成」爲主要的變項，架構了「準內閣制」、「換軌共治」、「分工妥協」與「總統優越」等四個次類型，並對全球共 43 個民主的半總統制國家進行了全面的分析（Wu, 2000；2005；2006；2008；2009）。不論學者如何分類，所採用的主要標準都是總統的權力。

爲了簡單起見，本文將半總統制區別爲「總統主導類」（president dominant）與「國會主導類」（parliament dominant），並以之和總統制與國會制並列。[2] 修憲即是在這四個制度選項間的變動（參見圖 1）。

圖 1　憲政體制的變動



資料來源：作者自行製作

[2] 在此總統主導制與國會主導制的兩種半總統制次類型是以總統在實踐上能否獨立任免總理（或與內閣）爲區分，也就是在傳統的「總統國會制」和「總理總統制」兩分法中加入了總統任命權的成分，以及對於行爲面的重視，故而和 Shugart & Carey 的傳統二分法（只顧及免職權與法規面）有所不同。

臺灣大學圖書館資料庫

在圖 1 中，共有六種修憲的形式，其中的 A、B、C 三種是屬於加大總統權力型（president-enhancing），而 D、E、F 三種則是加大國會權力型（parliament-enhancing）。個別來說，A 型是從國會制轉爲國會主導的半總統制，機制爲設立直選總統。B 型是從國會主導的半總統制轉爲總統主導的半總統制，機制爲賦予總統對總理（或與內閣）的獨立任免權。C 型是從總統主導的半總統制轉爲總統制，機制爲廢除內閣總理，或使內閣總理不需對國會負責。[3] 從另一個方向來看，加大國會權力（parliament-enhancing）的修憲有 D、E、F 三型。D 型是從總統制轉爲總統主導的半總統制，機制爲設立內閣總理，並使內閣總理需對國會負責（也就是 C 型的顛倒）。E 型是從總統主導的半總統制轉爲國會主導的半總統制，機制爲免除總統對總理（或與內閣）的獨立任免權（B 型的顛倒）。至於 F 型則是從國會主導的半總統制轉爲國會制，機制爲廢除直選總統，使總統由間接選舉產生（A 型的顛倒）。

圖 1 中的六種憲政變革並不能窮盡修憲的所有形式。A+B（從國會制到總統主導的半總統制）、B+C（從國會主導的半總統制到總統制），或是 A+B+C（從國會制到總統制）都是可能的增大總統權力的制度變動。不過由於這樣的變動制度跨度太大，因此比較單純的 A、B、C 而言，實現的難度相度較高。同樣的情況也出現在增大國會權力的制度變動，因此雖然 D+E（從總統制到國會主導的半總統制）、E+F（從總統主導的半總統制到國會制），或是 D+E+F（從總統制到國會制）都有可能，但是這些跨度較大的修憲動作會比單純的 D、E、F 而言，實現的難度較高。

以上六類的修憲形式是就內容而言的，如果從動機來看，修憲可以有獲取型與防制型。獲取型的目的在加大本陣營的權力，也就是當預計本陣營將取得特定憲政職位時，以修憲增強該職位之權力。防制型的目的在防制對手權力，也就是當預計對手將取得特定憲政職位時，以修憲削弱該職位之權力。二者都是著眼於改善與政治對手間的權力對比，而且可能會同

[3] 例如南韓 1987 年的憲法，國會僅能「建議」總統將內閣總理免職，而總統則沒有義務要接受此一建議。這就使得南韓雖然有總理的設置，但還是屬於總統制的國家。參見 Asaba (2013)。

臺灣大學學術期刊資料庫

時出現。如果將修憲的內容和動機加以組合，可以得到如表 1 的情況。

表 1　修憲內容與動機的組合

	加大總統權力 President-enhancing A, B, C	加大國會權力 Parliament-enhancing D, E, F
獲取性 Acquisitive	因爲預期本陣營可在總統選舉中獲勝，故而加大總統權力，並弱化國會權力	因爲預期本陣營將在國會選舉中獲勝，故而加大國會權力，弱化總統權力
防制性 Preventive	因爲預計對手將在國會大選中獲勝，故而加大總統權力、弱化國會權力	因爲預計對手將在總統大選中獲勝，因而加大國會權力、弱化總統權力

資料來源：作者自行製作

歸納這四種狀況，我們可以發現兩項規則，第一個是當在位者預期本陣營將可取得總統職位，或預期對手將獲得總理職位時，則可能發動修憲來增強總統職位的權力；第二個是當在位者預期本陣營將可取得總理職位，或預期對手將取得總統職位時，則可能發動修憲來增強國會權力。以下我們透過幾個重要的半總統制國家的事例來說明以上的規則。這些國家包括了土耳其、烏克蘭、喬治亞、中華民國，與俄羅斯。本文選擇這五個國家，是因爲它們都出現了半總統制下以選舉預期爲基礎的策略性「制度內修憲」或「跨制度修憲」，因而符合本文的研究焦點。[4]

貳、土耳其：2007 修憲

土耳其的現任總統艾爾多安（Recep Tayyip Erdoğan）成功地領導了帶有宗教色彩的「正義與發展黨」（Justice and Development Party, AKP）長期

[4] 這代表本文將不討論半總統制國家的非策略性修憲，亦即無法確認其修憲是依據對於未來選舉的預期。此外，本文對於這五個國家案例的討論，並非針對其整體的政治發展、或是全面的政治運作，甚至不是其憲政體制變動的全部歷史經驗，而是特定的修憲作爲，其用意是說明與檢證本文所提出的修憲理論模式。

臺灣大學學術開放資料庫

在土耳其執政，迄今（2016）已有 14 年。在土耳其原本國會制的憲政體制之下，艾爾多安一直擔任總理，手握大權。但是在 2007 年正發黨主導修憲，將總統由國會選舉改爲公民直選，艾爾多安並在 2014 年代表正發黨參與總統大選獲勝，成爲第一任由普選產生的土耳其總統。艾爾多安始終傾心於強總統體制，並不以總統直選爲滿足。因此當 2011 年 10 月成立含括四黨的「憲法共識委員會」（Commission for Constitutional Consensus）檢討憲政體制時，正發黨的修憲草案就提出要給予總統極大的權力，而爲其他各黨所反對，結果在 2013 年 11 月「憲法共識委員會」被解散。[5] 艾爾多安基於戰後土耳其的經驗，反對國會制當中容易出現的多黨聯合內閣，認爲那會削弱政府的行政權力（Ertürk, 2011）。所以第一步要設立直選總統，第二步要持續修改憲法，建立超級總統。

2007 年的修憲將土耳其的政體改成了半總統制。最初觸動修憲的原因是土耳其的國會在選舉總統時屢次無法達到必需的特別多數，導致政潮洶湧。在此根本的因素是世俗政黨和軍方對於正發黨宗教色彩的疑懼和反對，不願意支持由正發黨所推薦的總統候選人古爾（Abdullah Gül）（Uran, 2010）。所以觸動 2007 修憲的機制是土耳其宗教與世俗勢力的鬥爭，以及總統由國會選舉的難產。然而強人艾爾多安有其更爲宏遠的規劃，這位土耳其戰後所僅見的強人想要打造一個權力集中的強總統制，並由他所掌控。在 2007 年憲法中，總統無權獨立任免總理，總理僅對國會負責。這顯然是一個國會主導的半總統制。雖然如此，只要正發黨能夠在國會中取得多數的優勢，則艾爾多安仍然可以透過對於該黨的控制而施展權力，這就如同非共治時期的法國第五共和。也和法國一樣，憲法不允許總統爲政黨領袖，因此艾爾多安必須任命一位政治盟友擔任總理的職位（2007 年憲法 101 與 103 條）。一旦正發黨失去了國會多數，則按照 2007 年憲法土耳其將走向共治。這顯然不是艾爾多安所願意見到的，因此他持續推動建立強總統體制。

[5] 正發黨所提的憲法草案中，總統是國家與政府領袖，任期 5 年，連選得連任。總統選舉將與國會選舉同時舉行，以增加一致政府出現的可能。總統可以解散國會，大權在握。這樣設計的目的是爲了增強行政能力和政治穩定。參見 Boyunsuz (2014)。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

2007 年的修憲是一個典型的「加大總統權力－獲取型」（acquisitive, president-enhancing）組合。就其內容而言是屬於 A 型修憲，也就是跨越了制度界線，將土耳其從國會制帶入了國會主導的半總統制。它又是爲艾爾多安所量身打造，是這位政治強人「兩步修憲」的第一步，其目的是創造一個具有高度合法性的民選總統，好讓艾爾多安捨總理位去接任。修憲在形式上是爲了解決國會無法選出總統的困局，故而改爲民選，實際上主要因爲在位者希望攫取更穩固的權力地位。因此，這也是一個獲取型的策略型修憲。這樣的修憲操作，符合前述的規則一：當在位者預期本陣營將可取得總統職位，或預期對手將獲得總理職位時，則可能發動修憲來增強總統職位的權力。

到 2016 年 5 月爲止，艾爾多安修憲的第二步持續難產。他想要將土耳其帶入總統制，但是發現無法擺脫半總統制的現存框架。這也驗證了前述將國會制改爲總統制的困難，因爲制度跨度太大，即使掌握國會多數的正發黨也無法控制修憲所需要的五分之三特別多數門檻，而反對黨也對他步步設防，一心想要阻止他濫權。艾爾多安在 2014 年 8 月贏得土耳其首屆總統直選（第一輪即勝選）。在就任總統之前，艾爾多安推舉長期的政治盟友達烏托魯（Ahmet Davutoğlu）爲正發黨的主席，彼旋即就任總理，而由艾爾多安掌實權，因此土耳其的情況類似法國的非共治時期。爲了進行第二步的修憲，艾爾多安連續兩次發動國會大選（2015 年 6 月、11 月），但是第一次正發黨無法獲得國會中的過半席次，籌組聯合內閣難產，因此又舉行第二次選舉，正發黨雖然這次獲得過半席次，但是離修憲門檻仍有一段距離。[6]因此，艾爾多安的第一階段修憲雖然成功，其第二階段卻仍在努力中。在此同時，土耳其國內政治局勢激化，恐怖攻擊不斷，其民主體制受到極大的壓力與考驗。[7] 在 2016 年 7 月發生了流血的軍事政變，國會與總統府都遭受攻擊，叛軍宣稱艾爾多安破壞民主、蔑視人權，而政府方面則指此次政變是由長期在美的宗教領袖古蘭（Fethullah Gülen）所策動。7 月

6　土耳其國會有 550 席，修憲需要 330 席，而正發黨贏得了 317 席，仍差 13 席。

7　由於在處理如何與歐盟合作，以控制中東難民流入歐洲的議題上，艾爾多安與達烏托魯的意見不一致，因此艾爾多安在 2016 年 5 月發動罷黜了達烏托魯，而以耶地任（Binali Yıldırım）代之，顯示其非共治總統的威權。

臺灣大學學術期刊資料庫

政變不得民心，並迅速被政府軍所弭平，事後艾爾多安大肆逮捕反對人士，並進一步鞏固其統治地位。政變的影響是艾爾多安對於建立強總統制的計畫更爲加緊推動，而國內的反對勢力則受到進一步的打擊（Oprea, 2016）。

參、烏克蘭：2004 年修憲

烏克蘭在 2004 年所進行的修憲與上述土耳其的事例剛好相反：它是增強國會權力的防制性修憲。自從烏克蘭獨立之後，其憲政體制是屬於半總統制中的總統主導型（1996 年憲法）。在庫奇馬（Leonid Kuchma）在位的十年之間（1994-2004），屢易總理，而大權由總統獨攬。到了 2004 年總統大選時，庫奇馬所挑選的繼承人雅努科維奇（Viktor Yanukovych）在第二輪選舉中勝出，但是反對派的尤申科（Viktor Yushchenko）挑戰選舉結果，認爲執政黨舞弊，於是引發了橘色革命（Orange Revolution）（Karatnycky, 2006）。當示威者包圍國會大樓，要求宣布選舉無效時，朝野雙方透過談判獲得了一個關鍵性的妥協。即將卸任的總統庫奇馬同意舉行「更爲公平」的總統選舉，並接受原有的兩輪選舉結果無效，從而使其挑選的繼承人雅努科維奇喪失已經贏得的總統職位，條件爲橘色革命陣營同意削減總統權力的憲法改革。因此 2004 年修憲之目的爲抑制極可能在公平選舉中獲勝的尤申科，而橘色革命陣營被政治勒索而同意了此一修憲。所以這是在預料政治對手將會贏得總統大選的情況下，防制性地修改憲政體制，以節制總統的權力。由於半總統制的框架仍然維持，而是將運作類型從總統主導改爲國會主導，因此是圖 1 中所列出的 E 類修憲。

在 2004 年修憲當中，總統權力被大幅限縮。原來烏克蘭總統可獨立任免總理，而新憲中規定當選的國會議員必須要形成多數黨團（否則國會將面臨解散的命運），並向總統建議總理人選，而總統必須接受。接下來由總理決定其他內閣人事，因此總統被剝奪了決定內閣組成的權力。唯一的例外是國防與外交兩部人事仍受總統控制，他們是內閣中的「總統部長」（presidential ministers）。[8] 這代表烏克蘭的體制是從「總統優越」轉入了

[8] 這兩個部會的首長由總統向國會提名，經同意後任命，而非由總理提名。

臺灣大學學術期刊資料庫

「分工妥協」。另一方面，國會任期從 4 年延長爲 5 年，而國會議員一旦選上，不得加入其他政黨之黨團運作，以強化黨紀，增強國會政黨的實力，以與總統相抗。[9]總統也不再能將總理和內閣成員免職，這個權力完全是在國會手中。[10] 就是在此種情況之下，尤申科總統被迫和他的政敵提摩申科（Yulia Tymoshenko）與雅努科維奇總理共治（Kuzio, 2006）。在 2007 年時，總統和總理相抗不下，雙方的人馬幾乎出現武裝衝突。終尤申科的 5 年任期，他是在由其前任庫奇馬爲他量身訂做的總統權力架構中運作，始終不得施展。在這一段期間，烏克蘭的權力傾軋不斷，政治穩定還不如往昔在總統主導下的舊體制。

當雅努科維奇在 2010 年的總統大選中擊敗提摩申科獲勝後，即透過國會使憲法法庭檢視當年的修憲案，並判爲程序不法而失去效力，因此便恢復了原先 1996 年憲法中的總統職權，從國會主導又成爲庫奇馬時代的總統主導。總統乃得以自由任命總理與內閣。庫奇馬的繼承計畫不但終能成功，而且其屬意的繼承人還不用被庫奇馬給他的政治對手所特別設計的憲法條文所羈絆。然而由於雅努科維奇擺盪在歐盟和俄羅斯之間，始則承諾爭取加入歐盟，而後又接受了俄羅斯總統普金（Vladimir Putin）的優惠條件，持續留在俄羅斯陣營，政策反覆，因此導致 2013-14 年的「廣場革命」（Maidan Revolution），而被迫出亡。於是橘色革命勢力重新掌握局面，國會投票再通過了 2004 的修憲案，烏克蘭又轉成議會主導的半總統制。[11] 可是俄羅斯不甘烏克蘭落入西方掌握，因此鼓動克里米亞公投，以及支持盧漢茨克與頓內茨克的分離主義運動，造成克里米亞脫烏入俄、東烏兩省的

9　這稱做「強制委任」（imperative mandate），就是將人民選舉議員時候選人的政黨身份視爲不可變動，蓋人民已經做了強制性的託付，不容得議員在選上之後任意加入不同黨團，有違人民囑託。

10　關於 2004 年修憲的詳細情況，參見 Matsuzato (2011: 198-201)。

11　由於雅努科維奇出亡俄羅斯並遭國會彈劾，因此烏克蘭在除克里米亞和東烏被分離主義份子所控制之外的地區進行了總統大選的投票，並由長期在橘色革命陣營的波羅申科（Petro Poroshenko）當選爲總統，總理則先後由亞森紐克（Arseniy Yatsenyuk）和葛羅斯曼（Volodymyr Groysman）擔任。在回復的 2004 憲法之下，總統無法將總理免職，因此當波羅申科和亞森紐克在 2016 年產生劇烈衝突之後，決定亞森紐克最後去留的是烏克蘭的國會「最高拉達」（Verkhovna Rada），而非總統。

臺灣大學學術期刊論文資料庫

內戰，以及盧漢茨克與頓內茨克人民共和國的成立，俄羅斯與烏克蘭因此相互敵視，俄羅斯也與西方進入新冷戰的局面，此一問題迄今不得解決。不過如果我們聚焦於 2004 年的修憲，便會發現這是一個成功的加大國會權力的防制性操作。此一事例符合規則二，即當在位者預期本陣營將可取得總理職位、或預期對手將取得總統職位時，則傾向於發動修憲來增強國會權力。

肆、喬治亞：2010 修憲

薩卡希維利（Mikheil Saakashvili）在 2003 年成功地領導了喬治亞的玫瑰革命（Rose Revolution）（Fairbanks, 2004）。他連續在 2004 與 2008 年贏得總統大選，但面臨屆期限制，無法在 2013 年尋求第三次的連任，乃發動 2010 年的修憲。[12] 此次修憲將喬治亞從總統主導改爲國會主導的半總統制，加大國會與總理的權力，因此爲 E 型修憲（參見表 1）。該憲法修正案在 2010 年 10 月由國會通過，並設定在 2013 年總統大選後正式施行。對於薩卡希維利而言，他認爲由本身所創立與主導的「聯合國民運動」（United National Movement, UNM）可以贏得 2012 年的國會大選，屆時他可將總理之職託付予其政治盟友，並以另一政治盟友爲 UNM 的 2013 年總統候選人。迨總統大選過後，薩卡希維利卸下總統之職權，再接任總理之職，並持續領導國家（Civil Georgia, 2010）。因此這是一個加大國會權力的獲取型修憲。[13]

2010 年喬治亞的修憲設立了一位強勢總理，將原憲法賦予總統的內政與外交大權交付給總理，並使得總理得以任免省長。總理由國會多數提名，

---

12 薩卡希維利在執政初期聲望甚隆，並且進行大幅改革，滌清吏治（Saakashvili, 2006；Wertsch, 2005）。但是在 2007 年面臨嚴重的政治挑戰。他被前國國防部長指爲謀殺重量級的政治對手以及涉及貪污。由於示威不斷，因此薩卡希維利同意在 2008 年舉行提前的總統大選，並獲得壓倒性的勝利。

13 事實上，正是由於反對黨認定薩卡希維利試圖藉著接任總理之位以延續其統治，因此他們在修憲時提議加入不得讓薩卡希維利擔任總理的條款。但是此一建議被憲法委員會以歧視特定人與違反民主原則所否決（RFE/RL, 2010）。

臺灣大學圖書館期刊資料庫

再由總統任命，因此排除了總統對於總理的直接任命權。原憲法規定總統可任免國防與內政部長，即「總統部長」（presidential ministers），現則將此權力廢除，同時規定總統不可將總理與閣員免職。總體而言，內閣組成的權力由總統轉移到國會和總理手中。另外又規定，政府的任期與國會同，而不與總統同。很清楚地，這是由總統主導的半總統制轉成了國會主導的半總統制。也驗證了規則二：當在位者預期本陣營將可取得總理職位，或預期對手將取得總統職位，則可能發動修憲來增強國會權力。

然而薩卡希維利卻失算了。UNM 在 2012 年 10 月的國會大選中意外敗於由伊凡尼施維利（Bidzina Ivanishvili）所領導的「喬治亞之夢聯盟」（Georgian Dream coalition）。在此種情況之下，薩卡希維利被迫和伊凡尼施維利共治。一年後，喬治亞之夢的馬格維拉施維利（Giorgi Margvelashvili）在總統大選中又擊敗了 UNM 的對手，於是喬治亞之夢同時掌握了總統和國會多數，得以完全執政，而新憲法也同時生效。繼伊凡尼施維利擔任總理的加里巴施維利（Irakli Garibashvili）成爲喬治亞最高權力掌有者，薩卡希維利的修憲創造了對手方的政治強人。雖然修憲成功，但是卻因爲選舉失敗，結果無法達成政治菁英的原先計畫。在喬治亞之夢掌政的情況下，薩卡希維利被新政府通緝，只有出亡烏克蘭。[14]

伍、中華民國：2006-07, 2015 修憲

中華民國在過去十年之間曾經發動過一次憲政改革，又出現過一次修憲風潮。這兩次的修憲企圖都可以用本文的分析框架來加以理解。[15] 如同

[14] 由於薩卡希維利熱烈支持烏克蘭 2013-14 年的「廣場革命」，因此被革命派的總統波羅申科任命爲烏克蘭西部省分敖德薩（Odessa）的省長，並被賦予烏克蘭的公民身份。

[15] 自從民主化以來，我國歷經七次修憲，觸及憲政體制的許多部分，若干修憲內容又被後來的修憲版本所取代，其過程頗爲複雜。基本上第一（1991）到第四次（1997）的修憲將我國體制從「改良式的國會制」逐步移轉到「半總統制」，也就是納入了總統直選和行政院長領導政府對立法院負責的這兩項半總統制的核心特徵。其後的三次修憲（1999、2000、2005）廢除了國民大會，並改變了立院選舉的辦法，但是並沒有牽動半總統制的基本架構。本節將不討論各次修憲的過程，而僅專注於 2006-2007 與 2015 年的兩次修憲企圖，這是因爲此二事例恰符合本文討論主政者如何透過憲政改革以鞏

臺灣大學圖書館期刊授權

烏克蘭在橘色革命時的情況，台灣在陳水扁總統第二任期的後半（2006-07 年之間）曾經推動過加大國會權力的防制性修憲。推動修憲的時間點爲民進黨 2005 年底地方選舉失利之後，斯時陳總統弊案纏身，紅衫軍大起（2006 年），要求陳總統辭職下台。由於在第 6 屆國會中，民進黨尚爲第一大黨，但是國民黨的馬英九卻有極大的機率贏得 2008 年的總統大選，因此民進黨在理性抉擇下，推動加大國會權力的防制性憲政改革（E 型或 E+F 型），一方面壓抑未來的對手方總統，一方面爲執政黨鞏固國會的權力基地。[16]此確爲當時修憲之主要方向，以下用「中華民國第二共和憲法草案」爲例加以說明。

中華民國憲法在經過了從 1991-2005 年的 7 次修改之後，已經從「改良式的國會制」轉化成總統主導型的半總統制。不論府會是否一致，總統都掌有任免行政院長與內閣成員的權力（Wu, 2007；Wu and Tsai, 2011）。[17] 陳總統過去一向是總統制的支持者，但是也瞭解民間一直有回復原有國會制憲法架構的主張。[18] 在 2006 年初，陳總統宣布發起「憲政改造」，並且

固其權力地位或抑制對手權力的主題。

16 當時的一個考慮是陳總統或可在卸任後以黨主席身份持續在國會中領導民進黨。

17 在九七修憲的時候，不論是國民黨或是民進黨，都無意要創設一個掌握最高行政權力，可以任意任免行政院長的總統，但是後來實際運作的結果，行政院長雖然名爲最高行政首長，但卻成爲總統的執行長。造成此一現象的原因，除了政治文化與大眾期待之外，最關鍵的是在 2000-2008 年，由於泛藍陣營兩分、對解散國會重新選舉的預期不同、以及選舉成本過高等因素，使得在國會中佔有多數席次的反對黨無法倒閣，而總統因此得以不顧國會生態，選任己方的行政院長。於是原本以法式「換軌共治」模型爲參照的九七修憲，卻產生了「總統優越」的運作型態，行政院長從對國會負責，轉而對總統負責。關於修憲時兩黨對總統是否得以「任免」、或僅得「任命」行政院長的意見，參見周育仁（2016）；關於我國半總統制的實際運作模式，參見 Wu (2005), Liao and Chien (2005)。

18 支持總統制在民進黨內有根深蒂固的傳統，在 1997 年修憲之時，民進黨內部有支持總統制與支持雙首長制（半總統制）的兩派意見，相持不下。後來民進黨是在與國民黨進行妥協（包括凍省）的情況之下，才同意了讓有國會制特色的倒閣與解散國會等條文納入修憲版本。陳水扁時爲台北市長，又是黨內重要派系正義連線的領袖，當時即明白表示支持總統制，並且反對總統的絕對多數選舉。陳水扁的主張，除了合乎民進黨內部總統制的主流思想之外，還反映了他對於其政治生涯的規劃。作爲民進黨最孚民望的政治人物，又是首都市長，陳水扁認爲自身有機會贏得總統直選而掌握大權，因此希望憲政體制能走向總統制，但選舉制度則維持相對多數決，以增加其勝選的機

臺灣大學圖書館期刊論文授權

承諾將在 2008 年制訂新憲。雖然在台灣制訂新憲一直帶有建立新國家的意涵，但是從新憲對於中央政府體制的規定當中，可以清楚地看出憲政改造的倡議者對於中央政府體制有其特定的偏好，而此一偏好是出自於政治菁英的策略與計算。

在 2007 年 3 月公布的「中華民國第二共和憲法草案」是在這一波的修憲風潮中主要的新憲規劃。[19] 其中規定「第二共和」將與「第一共和」劃分，懸置對中國大陸之主權要求。[20] 在中央政府部分，將廢除總統直選，總統由國會依據「總統選舉推薦委員會」之建議選舉之，如獲二分之一以上國會議員同意即爲當選。如此總統從直接受託於選民轉爲受託於國會，喪失了民選總統的正當性。國務院爲國家最高行政機關，設總理一人、副總理二人，皆由國會議員出任。總理由總統提名，獲得全體議員二分之一以上同意任命之。如總統提名之人選未獲得國會通過，則國會可自行以全體議員二分之一以上同意之方式選任總理。國會可以不信任投票使總理與

率。陳水扁曾盡力遊說參與修憲的民進黨國大代表接受其主張，並對 1997 年的修憲結果產生了若干的影響。日後在 2000 年的總統大選當中，由於國民黨方面的分裂，陳水扁果然以相對多數贏得選舉，帶來第一次的政黨輪替。就 1997 年陳水扁的憲政主張而言，也是預期日後的選舉結果而盡力推動相對應的憲政變革，在心態上符合「加大總統權力－獲取型」的修憲模式。不過因爲當時的陳水扁不是民進黨在修憲上的主要推動者，而民進黨在九七修憲中也並非扮演主導的角色，因此本文沒有將陳水扁的策略性思考納入主要的案例中討論。有關於民進黨在 1997 年的修憲主張以及陳水扁在當時的策略性思考，參見李炳南（2001：89-91、105、427、429）。

19 其他討論的版本還包括「民進黨版」、「民進黨尤清、林濁水版」、「民進黨張川田等版」，但皆不如由陳總統所直接授命草擬的「中華民國第二共和憲法草案」貼近執政者的心意。關於草案條文，參見「中華民國第二共和憲法草案全文」（台灣智庫，2007）。

20 在「中華民國第二共和憲法草案」的「前言」中，稱「中華民國創立於一九一一年；但是，一九二一年七月蒙古人民共和國獨立，一九四九年十月中華人民共和國成立，其後並爲國際社會所普遍承認。中央政府因此播遷來台，國家管轄領域僅及於台澎金馬與其附屬島嶼，以及符合國際法規定之領空、領海與鄰接水域」。「中華民國與中華人民共和國建立任何形式政治關係，須經對等、和平協商後，交付公民投票。」以及「臺灣海峽兩岸終局政治安排未協商完成前，特制訂中華民國第二共和憲法（簡稱臺灣憲法），適用於國家現行管轄領域範圍，原憲法相關章節條文及增修條文，停止適用。」在文中已經不見對於中華民國固有疆域的主權要求（如現憲法總綱第四條所示），而係將我國之主權與疆域予以懸置，並繫於未來與中華人民共和國談判所得之兩岸終局政治安排。

臺灣大學學術期刊論文授權

內閣去職。總統不在任何政策領域享有決定大政方針的權力。從這些規定來看，「第二共和」是一個純粹的國會制，其中總統將扮演虛位元首的角色，不能任免總理與內閣，也沒有在特定領域的決策權。因此此一草案是屬於 E+F 型的修憲，也就是將總統主導的半總統制改爲國會制。

2006-07 的修憲是以失敗告終。其主要的原因包括第一、制度跳躍太大。新憲要求廢除總統直選，取消總統對於內閣的任何任免權力，是將我國由總統主導的半總統制（總統優越）轉爲國會制，中間還跨越了由國會主導的半總統制，因此無法獲得一般民眾的支持。第二、國民黨正試圖重新獲得總統大位，並有當時聲勢極高的馬英九爲黨主席與可能之候選人，自然不會支持。第三、美國與中國大陸也因其台獨意涵而反對。在這些不利的條件之下，修憲的衝勢於 2007 年下半後開始減弱，並在進入正式修法階段前便已失敗。[21]

在陳總統卸任後，由國民黨的馬英九總統繼任。這兩位總統雖然出於不同的政黨，彼此所服膺的政治理念有相當大的不同，但是在和社會的互動上卻有若干相似之處。陳總統在第二任期時遭受反對黨和社會力量極爲重大的挑戰，聲望持續走低，推動政策的能力大受影響。馬總統也在他的第二任期內面臨了類似的狀況。由於對各政策領域內的改革推動過於操切，遭到來自國會與社會之甚大阻力，而政府在壓力下多無法堅持，於是除原本反對者外又喪失了本有的支持者，同時各政策議題相互連結，反對勢力乃不斷增強，輿論持續批判，導致政府之聲望大幅跌落，逐漸已經無法再行推動重大具有爭議性之政策。洪仲丘案、太陽花學運，與反核四運動都造成政府和社會反對力量的尖銳對立，政府也都迅速讓步屈服。在此種狀況下，執政的國民黨在 2014 年底的九合一選舉中大敗，一如民進黨在 2005 年的地方選舉中遭遇重大挫敗。於是民進黨在 2016 年的總統暨國會大選中獲勝的機率大增。這也與 2008 年選前民進黨所面臨的態勢相似。此

[21] 當時民進黨雖然是立法院中的第一大黨（89 席），但是即使加上台聯（12 席），也沒有達到過半（113 席），而有 12 席的差距。因此面對修憲程序中的高門檻（1/4 委員提案、3/4 委員投票、投票委員 3/4 的可決，以及公民投票中全體選民 1/2 的同意），以及在野黨自然的杯葛，修憲案是難以步出立法院大門的。關於整個憲政改造的過程，參見李俊俋（2007）。

臺灣大學學術期刊資料庫

種對選舉結果的普遍預期爲修憲提供了有利的背景。

當時社會各界對於馬政府在第二任期中之種種施政不當與社會抗爭事件進行檢討，多有認爲與現有之憲政體制設計不良相關，因而引發新一波的修憲風潮。一般論述認爲總統權力過大，一方面掌控行政，一方面又以執政黨主席的身份控制黨籍立委，強使其支持總統所欲通過的爭議性法案，最終導致社會的抗議風潮。總統有權無責，而行政院長有責無權。因此追本溯源，應該限制總統的獨斷權力。於是有主張總統不應兼任黨主席者、有主張總統應不得任免閣揆者，甚至有主張應廢除總統直選者。這些憲政改革的方向，都是加大國會的權力（吳玉山，2016）。

站在理性抉擇的角度，此時的國民黨既然面臨對手可能贏得總統之位的局面，則適宜推動加大國會權力的防制性修憲，一如民進黨在 2006-07 年之際然。這樣的態度，也符合當時的社會氛圍。結果馬總統雖然沒有對修憲表態，但是在九合一選舉敗選後國民黨內最具影響力、並迅速參選而接任黨主席的朱立倫便公開支持將「雙首長制」的憲法修改爲「內閣制」，也就是將由總統主導的半總統制改爲虛位總統的國會制（何玉華，2014）。後來在輿論反對廢除總統直選的情況下，朱立倫改爲支持立院應該取回閣揆同意權，也就是將現體制從總統主導轉爲國會主導。這樣的態度，自然不會獲得極可能取得總統大位的民進黨方面的正面回應。日後修憲案不成，與兩大黨在是否節制總統權力此一主要議題上的態度相左有甚大的關聯。不論是國民黨贊成限制總統權力、或是民進黨反對限制總統權力，都和兩黨對於選舉結果的預期有關，也都符合理性行爲的假設。

陸、俄羅斯：普金二易其位

在俄羅斯，民意支持度極高的普金總統在 2008 年面臨任期限制，無法繼續連任。[22] 此時如果普金意圖維持權力，可有三種解決途徑。一爲修改

[22] 普金的高支持度是基於和葉爾欽的失政形成強烈的對比。普金帶來政治穩定、經濟復甦，並讓俄羅斯人民重拾對國家的信心。關於葉爾欽時期的各項問題，參見吳玉山（2000）、Fish (1995)。

臺灣大學學術期刊資料庫

憲法，使其不受連任一次的限制；二爲修改憲法，加大國會權力，並以總理身份持續執政（E 或 E+F 型修憲，如喬治亞、台灣）；三爲維持現制，先屈任總理，一任後再回任總統。最後普金選擇了難度最高的第三種途徑。此一方案如果能夠成功，就長期而言最爲穩妥。但問題是如何通過 4 年的「過渡時期」（2008-2012）。

普金的策略是選擇與最年輕、無經驗、聲望低而可信任的副總理梅德維傑夫（Dmitrii Medvedev）合作，以完成兩次換位的動作，並以梅德維傑夫在普金任總理期間擔任「看守」總統之責。雖然沒有改變根本的憲政體制，但是普金還是採取了一系列的政治安排，來確保在「過渡期」不致大權旁落。這些措施主要包括由普金直接領導在杜馬國會中具有多數地位的統一俄羅斯黨（United Russia）。爲此普金安排自己成爲 2007 年杜馬國會選舉中統一俄羅斯黨比例代表名單中排名第一的候選人，並帶領統一俄羅斯黨贏得了選舉勝利。站在此一有利地位，普金乃得以掌控國會與政府。他運用了半總統制的運作彈性，以人事安排，而非制度變動，讓權力從同黨的總統轉移到總理手中（李鳳玉、藍夢荷，2011）。普金的計畫運作成功，一方面他領導統一俄羅斯黨在 2007 年贏得國會大選，一方面梅德維傑夫也在普金的強力背書下於次年贏得總統選舉。

爲了替 4 年後普金歸位做準備，梅德維傑夫甫就任，便推動將總統任期從 4 年延長爲 6 年，國會也從 4 年延長爲 5 年，爲普金復位後可連任 12 年鋪路，這可以視爲加大總統權力的獲取性修憲。總統的任期延長後，普金自然不能接受由梅德維傑夫擔任兩屆總統，從而使過渡期延長爲 10 年。這是因爲普金雖然做了政治安排使其得以持續掌權，但是制度上俄羅斯畢竟還是總統主導的半總統制，也就是梅德維傑夫可以隨時將普金解職，而讓普金產生不安。梅德維傑夫爲自己塑造了年輕的改革者形象，倡議要將俄羅斯「現代化」，對普金的治理方式與俄羅斯的發展模式不斷批評，梅普二人乃開始產生了權力與政策的競爭。不過在事態超脫控制之前，梅普就進行了第二次的換位。首先由總理普金領導統一俄羅斯黨打贏了 2011 年的國會選舉，接下來他又成爲該黨的總統候選人，並在 2012 年的總統大選中勝選。普金事先便申明將以梅德維傑夫爲總理，因此在普金回任總統後便以梅德維傑夫擔任閣揆，梅普第二次換位成功，正式與非正式權力分配又

臺灣大學學術期刊資料庫

合而爲一（許菁芸，2013）。如果普金可以在 2018 年的總統大選中獲勝，則其統治俄羅斯的時間將長達 24 年，超越除了史達林（Joseph Stalin）之外的所有克里姆林宮的統治者。就執政者操控憲法的角度來看，俄羅斯在 2008-2012 的經驗無疑是成功的。[23]

柒、結論

本文分析了五個半總統制國家的政治菁英以策略性修憲來延續其政治權力或壓抑對手的作爲（參見表 2），並基本上驗證了在討論分析架構時所提出的兩項規則：第一個是當在位者預期本陣營將可取得總統職位，或預期對手將獲得總理職位時，則可能發動修憲來增強總統職位的權力；第二個是當在位者預期本陣營將可取得總理職位，或預期對手將取得總統職位時，則可能發動修憲來增強國會權力。土耳其的艾爾多安發發動了加大總統權力的獲取性修憲（從國會制到國會主導的半總統制），並獲得了初步的成功。土耳其的憲法已經在 2007 年修改，並在 2014 年舉行了總統直選，艾爾多安順利當選。現在第二步的修憲正在進行（從國會主導的半總統制轉移到總統制，或至少到總統主導的半總統制）。在烏克蘭，庫奇馬在 2004 年橘色革命時發動了限制總統、加大國會權力的防制性修憲，將總統主導的半總統制改爲國會主導的半總統制，使其政治對手尤申科無法享有獨力任免總理的權力，而必須與反對黨領袖提摩申科和雅努科維奇共治。尤有甚者，在 2010 年當庫奇馬屬意的接班人雅努科維奇終於登上總統之位後，更能擺脫 2004 年修憲條款的枷鎖，又將烏克蘭的體制改爲由總統主導的半總統制。從操縱憲政來符合本身利益的角度來看，庫奇馬／雅努科維奇陣營是成功的，因爲他們透過憲政的操控讓本身在掌大位時得以施展極大的權威，又能在對手掌權時加以抑制。土耳其和烏克蘭修憲成功的例子，顯示了半總統制的憲政體制如何提供了便利的制度環境，使得策略性的修憲

[23] 當然對於俄羅斯的民主政治而言，普金在 2012 年和梅德維傑夫的換位，自然使得原本已經威權化的傾向更爲濃厚。關於俄羅斯民主政治的滑坡，參見 Fish (2005)，許菁芸、宋鎮照（2011）。

臺灣大學學術期刊資料庫

者可以充分運用，而達到本身的目的。

表 2　策略性修憲的模式與案例

	加大總統權力	加大國會權力
獲取性	土耳其（艾爾多安）：S *俄羅斯（普金）：S*	喬治亞（薩卡希維利）：F
防制性	n/a	烏克蘭（庫奇馬－雅努科維奇）：S 台灣（陳水扁，朱立倫）：F

資料來源：作者自行製作

策略性的修憲也經常失敗。喬治亞的薩卡希維利雖然成功地在 2010 年將其憲政體制從總統主導的半總統制改爲國會主導的半總統制，但是他的聯合國民運動黨卻無法取得 2012 年國會大選的勝利，這就註定了薩卡希維利的計畫無法實現。台灣在 2006-07 年和 2015 年的修憲企圖也無法實現。這兩次修憲主要都是屬於加大國會權力的防制性修憲，是在執政黨預計將會失去總統大選的情況之下推動的。[24] 兩次修憲都是試圖將現行的由總統主導的半總統制改爲國會主導的半總統制、或是國會制。由於沒有能夠跨過修憲的門檻，因此在立法過程中都以失敗告終。

俄羅斯的例子所顯示的是在不改變基本憲政架構的情況之下，執政菁英也可以透過政治安排（普金擔任執政黨領袖，挑選資淺無聲望的梅德維傑夫爲繼任總統）和制度微調（延長總統任期）來延續其政治權力。非制度性的因素（俄羅斯的政治文化與普金的個人魅力）也介入其中。結果普金得以和梅德維傑夫在 4 年之內互換職位 2 次，而使普金有可能持續執政

[24] 在 2015 年的修憲風潮當中，推動修憲者不止是執政黨，許多其他黨派和社會人士，以及學者專家也都參與其中，而修憲的議題也不僅是中央政府的體制改變，還包括例如投票年齡是否降低、選舉制度的改革等。不過本研究僅專注於政府體制以及憲政職務間權力分配的變動，因爲那是影響各政黨菁英最爲重大的議題。

臺灣大學學術期刊資料庫

24 年。延長總統任期是屬於加大總統權力的獲取性修憲，不過它沒有改變俄羅斯的憲政體制，而是使得總統主導的半總統制更爲由總統主導，因此我們在表 2 中是用斜體表示出來。

策略性修憲有可能成功或失敗，其最主要的關鍵便是必須使得憲法權力流動的方向（增強總統或增強國會）配合執政者對於選舉的預測，而此一預測必須成眞。這裡有兩項條件：第一是修憲成功（通常是要跨越高門檻），第二是選舉結果合於預期。從這個角度來看，台灣沒有辦法滿足第一項的條件，而喬治亞雖然修憲成功，卻沒有辦法使得國會選舉產生如修憲者所期望的結果，因此這兩個案例都是失敗的。就成功的個案而言，土耳其的修憲已經加大了總統的權力，而執政的正發黨也在總統大選中獲勝，因此艾爾多安的策略性修憲已經獲得了相當的成功，並向其最終目的邁進中。至於烏克蘭的修憲，主要是因爲策略性修憲者在橘色革命的危機中握有談判的籌碼，因此能夠成功地限縮未來總統的權力。又由於是在不利的情況下預計未來選舉將會失敗，此一預測很輕易就實現了，因此滿足了第 2 項的條件。最後一個成功的例子，是俄羅斯以微調制度的方式進行小規模的修憲，在一個總統主導的半總統制中，更增大了未來總統的權力。由於統一俄羅斯黨具有完全的優勢，因此不論修憲或選舉都一律獲勝，再加上成功的非正式政治操作，從而使得普金能夠透過和梅德維傑夫的兩次換位而維持其統治地位。

有關於策略性修憲的研究在文獻中極爲有限，本文僅爲初探。由於半總統制提供了策略性修憲的最佳制度環境，因此對於此種修憲的探討必須與半總統制的研究加以結合。這是一個嶄新的研究方向，屬於半總統制研究中的制度轉型部分。未來如能加大研究範圍、蒐集更多案例，將更可檢證本文的結論，並探索更多修憲行爲的背後邏輯。對於憲政體制規範仍有爭議的我國而言，這一方面的研究應具有相當大的學術與政策意義。

策略性修憲在新興民主中是很普遍的，特別是當遇到具有高度可塑性的半總統制憲政體制時，策略性修憲更爲可能。在成熟的民主體制中由於體制具有韌性，因此不容易產生結構性的修憲，自然也就使得策略型的修憲更不可能。至於在非競爭性的威權體系當中，執政者不需要變動憲政體系即可保有統治地位，因此無所用於策略性的修憲。但是在新興民主國家

臺灣大學學術期刊資料庫

當中，對於憲政體制有一定的尊重，可是對於如何改變體制卻缺乏節制，這就是策略性修憲的溫床。策略性修憲自然對於新興民主的長期穩定與法治會產生不利的影響，因爲各方都想改變遊戲規則以極大化本身的利益。政黨是主要的策略性修憲者，政黨與其領袖作爲政治競爭者，其利益經常與特定制度安排相聯繫，因而促使其主張特定的制度變動。當然修憲的倡議者經常有其理念，未必只考慮本身利益，但是政黨爲求其生存，不可能不以制度對其本身的影響作爲最重要的考慮。政黨不但從自利的角度思考修憲議題，更經常失算，此類例子在新興民主國家的憲政發展史中不絕如縷，如本文所示。因此學術界與社會大眾在討論憲政體制是否應修正時，對於政黨的主張不能不仔細剖析，而專注於制度的本質與效益，非對於個別政黨短期的影響。總體而言，修改憲法是重大的政治工程，宜謹愼考慮，並瞭解各政黨基於自身利益盤算所提出的修憲主張確對於國家長期政治發展有利時，方適宜啓動。

參考書目

一、中文部分

台灣智庫，2007，〈中華民國第二共和憲法草案全文〉，台灣智庫網頁，http://www.taiwanthinktank.org/ttt/attachment/article_732_attach2.pdf. 2016/9/20。

何玉華，2014，〈朱立倫參選國民黨主席，修憲推內閣制，不選 2016 總統〉，自由時報網頁，http://http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/838672，2016/4/15。

吳玉山，2000，《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析》，台北：五南。

吳玉山，2011，〈半總統制：全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》，47: 1-32。

吳玉山，2016，〈我國半總統制憲法的困局與抉擇〉，王業立（主編），《臺灣民主之反思與前瞻》，台北：臺灣民主基金會，頁 1-33。

李俊俋，2007，〈台灣憲政改造的歷程與未來發展〉，《新世紀智庫論壇》，40: 53-58。

李炳南，2001，《九七修憲記實》，台北：世新大學出版社。

李鳳玉、藍夢荷，2011，〈一致政府下的內閣穩定：比較二〇〇八年總統大選之後的俄羅斯與台灣〉，《政治科學論叢》，47: 107-142。

臺灣大學博碩士論文資料庫

沈有忠，2004，〈半總統制下的權力集散與政府穩定－台灣與威瑪共和的比較〉，《臺灣民主季刊》，1(3): 99-129。

沈有忠、吳玉山主編，2012，《權力在哪裡？從多個角度和半總統制》，台北：五南。

周育仁，2016，〈從行政與立法互動論臺灣民主〉，王業立（主編），《臺灣民主之反思與前瞻》，台北：臺灣民主基金會，頁 37-68。

許菁芸，2013，〈俄羅斯半總統制下普金歸位與民主發展之探討〉，《臺灣民主季刊》，10(4): 49-92。

許菁芸、宋鎮照，2011，〈俄羅斯的民主抉擇與統治菁英權力結構變化〉，《東吳政治學報》，29(4): 117-175。

二、西文部分

Asaba, Y. 2013. “Presidentialism in Korea: A Strong President and a Weak Government. ” In *Presidents, Assemblies and Policy-Making in Asia*, ed.Y. Kasuya. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 40-58.

Bahro, Horst H, Bernhard H. Bayerlein, and Ernest Veser. 1998. “Duverger’s Concept: Semi-Presidential Governments Revisited.” *European Journal of Political Research* 34(2): 201-224.

Boyunsuz, Sule Ozsoy. 2014. “Search for a New Political System in Turkey.” Paper presented at the 23rd World Congress of the International Political Science Association, July 16-24, Montreal.

Civil Georgia. 2010. “Parliament to Launch Constitutional Debates in September.” in http://www.civil.ge/eng/article. php?id=22617. Latest update 1 July 2014.

Duverger, Maurice. 1980. “A New Political System Model: Semi-Presidential Government.” *European Journal of Political Research* 8(2): 165-187.

Elgie, Robert. 1999a. “The Politics in Semi-Presidentialism.” In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. New York: Oxford University Press, 1-21.

Elgie, Robert, ed. 1999b. *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press.

Elgie, Robert. 2007a. “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies.” *Taiwan Journal of Democracy* 3(2): 53-71.

Elgie, Robert. 2007b. “What Is Semi-Presidentialism and Where Is It Found?” In *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Taylor and Francis, 1-13.

Elgie, Robert. 2008. “The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?” *Democratization* 15(1): 49-66.

Elgie, Robert. 2011. “Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional

臺灣大學學術期刊資料庫

Choice." In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 1-20.

Elgie, Robert and Sophia Moestrup, eds. 2007a. *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*. London: Routledge Press.

Elgie, Robert, and Sophia Moestrup. 2007b. "The Choice of Semi-Presidentialism and Its Consequences." In *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative Study*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Routledge, 237-248.

Elgie, Robert and Sophia Moestrup, eds. 2008. *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe.* Manchester: Manchester University Press.

Ertürk, Ömer Faruk. 2011. "Winner Pays It All: Who Is Loser then? The Current Parliamentarism in Search of Presidentialism in Turkey." *Turkish Journal of Politics* 2(1): 75-87.

Fairbanks, Jr. Charles H. 2004. "Georgia's Rose Revolution." *Journal of Democracy* 15(2): 110-124.

Fish, Steven. 1995. *Democracy from Scratch: Opposition and Regime in the New Russian Revolution*. NJ: Princeton University Press.

Fish, Steven. 2005. *Democracy Derailed in Russia: the Failure of Open Politics*. New York: Cambridge University Press.

Karatnycky, Adrian. 2006. "The Fall and Rise of Ukraine's Political Opposition: From Kuchmagate to the Orange Revolution." In *Revolution in Orange: The Origins of Ukraine's Democratic Breakthrough*, eds. Anders Aslund and Michael McFaul. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 29-44.

Kirschke, Linda. 2007. "Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States." *Comparative Political Studies* 40(11): 1372-1394.

Kuzio, Taras. 2006. "The Orange Revolution at the Crossroads." *Demokratizatsiya* 14(4): 477-493.

Liao, Da-chi and Herlin Chien. 2005. "Why No Cohabitation in Taiwan?" *China Perspectives* 58: 55-59.

Matsuzato, Kimitaka. 2011. "Ukraine: Disintegrated Semi-Presidentialism." In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds Robert Elgie, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 192-209.

Moestrup, Sophia. 2007. "Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance." In *Semi-Presidentialism Outside Europe*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Routledge Press, 30-55.

Moestrup, Sophia. 2008. "Semi-Presidentialism in Africa: Patterns and Trends." Paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution, Institute of Political Science at Academia Sinica, Taipei, October 17-18, Taipei.

Oprea, Iulia. 2016. "Turkey Under Fire: From a Failed Coup Attempt to the

臺灣大學學術期刊資料庫

De-Gülenization of the State." in http://mediterraneanaffairs.com/turkey-fire-failed-coup-attempt-de-gulenization-state/. Latest update 1 September 2016.

Protsyk, Oleh. 2006. "Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism." *Political Studies* 54(2): 219-244.

RFE/RL. 2010. "Georgian Opposition Wants Saakashvili Barred from Becoming Prime Minister (Caucasus Report, June 22)." in http://www.rferl.org/a/Georgian_Opposition_Wants_Saakashvili_Barred_From_Becoming_Prime_Minister/2079394.html. Latest update April 10, 2016.

Saakashvili, Mikheil. 2006. "The Way Forward: Georgia's Democratic Vision for the Future." *Harvard International Review* 28(1): 68-73.

Shugart, Matthew S. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics* 3(3): 323-351.

Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tsai, Jung-hsiang. 2009, "Semi-Presidentialism and Democratic Breakdown." Paper presented at the 21st World Congress of the International Political Science Association, July 12-16, Santiago.

Uran, Peri. 2010. "Turkey's Hasty Constitutional Amendment Devoid of Rational Basis: From a Political Crisis to a Government System Change." *Journal of Politics and Law* 3 (1): 1-10.

Veser, Ernst. 1997. "Semipresidentialism—Duverger's Concept: A New Political System Model." *Journal for Humanities and Social Sciences* 11(1): 39-60.

Wertsch, James V. 2005. "Georgia as a Laboratory for Democracy." *Demokratizatsiya* 13(4): 519-535.

Wu, Yu-Shan and Jung-Hsiang Tsai. 2011. "Taiwan: Democratic Consolidation under President-Parliamentarism." In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan, 174-191.

Wu, Yu-Shan. 2000. "The ROC's Semi-Presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation." *Issues &Studies* 36(5): 1-40.

Wu, Yu-Shan. 2005. "Appointing the Prime Minister under Incongruence: Taiwan in Comparison with France and Russia." *Taiwan Journal of Democracy* 1(1):103-132.

Wu, Yu-Shan. 2006. "President-Parliamentary Incongruence and Possibility to Exit under Semi-Presidentialism." Paper presented at the check World Congress of the International Political Science Association, July 9-13, Fukuoka.

Wu, Yu-Shan. 2007. "Semi-Presidentialism—Easy to Choose, Difficult to Operate: The Case of Taiwan." In *Semi-Presidentialism Outside Europe: A Comparative*

臺灣大學學術期刊資料庫

Study, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Routledge, 201-218.

Wu, Yu-Shan. 2008. "Study of Semi-Presidentialism: A Holistic Approach." Paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution, Institute of Political Science at Academia Sinica, October 17-18, Taipei.

Wu, Yu-Shan. 2009. "Modes of Democratic Failure in Semi-Presidentialism: Plunge into Breakdown or Slide into Authoritarianism." Paper presented at the 21st World Congress of the International Political Science Association, July 12-16, Santiago.

臺灣大學學術期刊資料庫

Semi-Presidentialism and Strategic Restructuring of the Constitution*

*Yu-Shan Wu***

Abstract

Constitutional changes involving semi-presidentialism are more common than those having nothing to do with this hybrid system. The primary reason is that the institutional distance between parliamentarism and semi-presidentialism, and that between presidentialism and semi-presidentialism are shorter than the one between parliamentarism and presidentialism. This fact makes it easier for dominant political actors under semi-presidentialism to tinker with constitutional restructuring to enhance their political careers, or to sabotage those of their rivals. Empirical cases abound. Constitutional changes involving semi-presidentialism are of two types in terms of their direction: president-enhancing and parliament-enhancing. They can also be classified in terms of their motivation into two types: acquisitive and preventive, depending on whether the constitutional restructuring is for the benefits of the incumbents or for curbing the powers of their opponents. This article offers the assumptions that prominent incumbents are likely to launch acquisitive constitutional reform in the same direction as their expected career shifts, and that they tend to launch preventive constitutional reform to curb the powers of the constitutional positions that their rivals are likely to take. The cases of Turkey, Ukraine, Georgia, Taiwan, and Russia are explored and compared to test the assumptions. It is found that the success of strategic restructuring of the constitution hinges on the elite's ability to shift constitutional power balance towards their electoral expectations and the accuracy of those expectations.

Keywords: Semi-Presidentialism, Strategic Restructuring of the Constitution, Russia, Ukraine, Turkey, Georgia, ROC

---

* DOI:10.6166/TJPS.69(1-26)

** Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.
Distinguished Research Fellow, Institute of Political Science at Academia Sinca.
E-mail: yushanwu@gate.sinica.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫