政治科學論叢／第 65 期／民國 104 年 9 月／頁 1-30

半總統制如何實現共識民主？*

蘇子喬**

摘　要

Arend Lijphart 將民主政治分爲「多數民主」與「共識民主」兩種模式，將當代民主國家許多不同層面的政治制度加以串連。但 Lijphart 的民主模式分析明顯忽略半總統制，本文試圖填補 Lijphart 探討民主模式時忽視半總統制的闕漏，擬探討半總統制在何種制度安排下，能夠充分地實現共識民主的精神。本文認爲，在半總統制的總統、國會與內閣三角關係中，若能在總統與國會之間建構權力平衡的關係；在總統與總理之間建立權力分享的關係；國會與內閣之間確立由國會各黨共組聯合內閣的憲政運作，將能充分實現共識民主的精神。而要建構這樣的總統、國會與內閣三角關係，須要透過以下的具體制度安排：國會選制採行比例代表制或聯立制、總統選制採行兩輪決選制或選擇投票制、賦予國會對閣揆的人事同意權、排除總統對國會的主動解散國會權與對閣揆的免職權、賦予閣揆廣泛的副署權、明確劃分總統與閣揆的權限範圍。

關鍵詞：共識民主、多數民主、憲政體制、半總統制

臺灣大學學術期刊資料庫

* DOI:10.6166/TJPS.65(1-30)。
**中國文化大學行政管理學系專任副教授，E-mail: tzuchii@hotmail.com。
收稿日期：103 年 8 月 25 日；通過日期：104 年 6 月 16 日

壹、前言

Arend Lijphart 曾針對成熟民主國家的制度運作經驗，提出「多數民主」與「共識民主」兩種民主模式，他的論點受到比較政治學者的高度重視。Lijphart 透過「多數民主 vs. 共識民主」這兩種民主模式的對比，將憲政體制、選舉制度、政黨體系、國會制度、政府型態、中央地方權限劃分的制度、司法審查制度等民主國家的許多重要政治制度串連在一起，指出在各種不同層面的政治制度中，哪些制度類型具有強調競爭、排他、贏者全拿的多數民主精神，以及哪些制度類型具有強調包容、協商、權力分享的共識民主精神。他認爲若一個國家存在著明顯的社會分歧，應該盡可能在制度設計上落實共識民主的精神，以防止社會衝突過度激化。就憲政體制而言，Lijphart 認爲在行政立法關係上行政部門具優勢的憲政體制具有多數民主的精神，而行政立法之間權力平衡的憲政體制則具有多數民主的精神。

值得注意的是，當 Lijphart 討論不同憲政體制類型分別屬於哪一種民主模式時，僅侷限在內閣制、總統制，與瑞士委員制的討論，而忽略對半總統制進行探討。Lijphart 的基本立場是，以法國第五共和爲代表的半總統制是一種在內閣制與總統制之間換軌的憲政體制，故半總統制這種混合式的憲政體制只要分別從內閣制與總統制的角度來理解即可。[1] 事實上，Lijphart 這種看法忽略了半總統制憲政運作的多樣性，因爲當今世界上半總統制國家的憲政運作各有不同，顯然不僅是法國這種「在內閣制與總統制之間換軌」的運作型態而已。因此，我們可以問的問題是，半總統制在本質上究竟是屬於較具多數民主精神的憲政體制，還是屬於較具共識民主精神的憲政體制？更進一步的問題則是，如果共識民主是一種值得追求的民主模式，

[1] 在法國的實際憲政運作中，會出現總統與總理權力互有消長的行政權「換軌」現象。當總統與國會多數一致時，行政權由總統主導，總理通常聽命總統行事，憲政體制偏向總統制運作；當總統與國會多數不一致時，行政權由總理主導，總統退居第二線，憲政體制偏向內閣制運作。基於上述特色，當法國總統與國會多數一致時，Lijphart 即將此時的憲政體制視爲總統制；當總統與國會多數不一致時，即將其視爲內閣制（Lijphart, 2004: 102）。

國家圖書館 學術期刊資料庫

那麼半總統制在什麼樣的制度設計與配套下，較能夠實現共識民主的精神？

上述問題的探討對於我國的實際憲政運作與民主發展亦具有重要意義。2012 年總統大選投票前夕，民進黨總統候選人蔡英文曾宣示，若她順利當選總統，將依循協商式民主的精神，組成大聯合政府。她所稱的協商式民主與大聯合政府即是與共識民主密切相關的概念。當時蔡英文這項政見隨即引發社會各界熱烈討論，其中有支持讚揚的聲音，認爲這項政見若能實現將是我國憲政與民主發展的重要里程碑（郭正亮，2012）；亦有質疑批判的聲音，認爲我國當前憲政體制根本不具備實現協商式民主與大聯合內閣的條件（黃錦堂、黎家維，2012）。由於蔡英文於 2012 年並未當選總統，她的政見最終無從實現，但她拋出的議題也使我們思考，在我國當前半總統制的憲政架構下，是否具備實現共識民主（相當於協商式民主）與大聯合政府的條件？總之，基於上述兼具理論與現實層面的問題意識，本文希望透過半總統制與民主模式的對話，探討半總統制能否實現共識民主、如何實現共識民主，以填補 Lijphart 探討民主模式時忽視半總統制的漏洞。

本文除了在本節前言提出研究動機外，以下分爲幾個部分：第二節討論共識民主的理論內涵，指出共識民主與多數民主這兩種民主模式的差異；隨後在第三節分析內閣制與總統制這兩種憲政體制何者較能實現共識民主的精神，並以此推論半總統制能否實現共識民主；接下來在第四節中探討：若要建構一個具有共識民主精神的半總統制，這個半總統制應該具備哪些制度內涵；第五節結語則檢視台灣當前的憲政體制是否具有共識民主的精神，並指出本文的研究貢獻。

貳、共識民主的意涵

一般傳統看法認爲，具有高度同質性的社會是民主政治得以穩定的基礎，低度同質性的多元分歧社會（plural society）則難以建立並維持民主政治。然而，Lijphart 認爲，多元分歧社會若能透過某些政治制度的特殊安排來實現廣泛的權力分享，使相互對立的各個群體彼此之間達成妥協和共識，亦能建立穩定而兼容並蓄的民主政治。Lijphart 原先將這種多元分歧社會中具有特殊制度安排的民主政治稱爲「協合民主」（consociational democracy），

臺灣大學學術期刊資料庫

後來又將「協合民主」的概念進一步擴充爲「共識民主」（consensus democracy），[2] 並將「共識民主」與「多數民主」（majoritarian democracy）相對比，將此二者視爲民主政治的兩種模式。以下析論「共識民主」與「多數民主」的意涵。

民主政治的核心意涵爲人民的統治，但一個無法迴避的問題是：當人民各有不同的偏好時，應由誰進行統治？多數民主與共識民主這兩種民主模式對於這個問題各有不同的答案。多數民主認爲應由「多數人」進行統治，少數則只能被排除在決策之外。共識民主則認爲應由「盡可能多數的人」進行統治，努力使多數的規模最大化而非僅滿足微弱的多數。在共識民主下，各種政策的制定與各種機構的設置旨在確保人民或其代表廣泛地參與政府的決策，盡可能包容更多的聲音進入決策體系，政府的政策盡可能回應最多人的要求，試圖使政府的政策能夠具備廣泛的共識，如此將能使政府政策的正當性得以最大化。簡言之，多數民主是排他、競爭、相互對抗的政治，強調贏者全拿的精神；共識民主則是協商、包容、合作的政治，強調權力分享的精神（Lijphart, 1984: 21-25），故共識民主亦可說是「容納的政治」（politics of accommodation）或「談判式民主」（negotiation democracy）（Kaiser, 1997: 434）。[3]

---

[2] Lijphart (1969) 指出，協合民主有以下四大原則，此四項原則亦可說是多元分歧社會爲了維持民主穩定可採的民主制度設計：一、大聯合內閣（grand coalition）：在行政方面，政府組成應涵蓋社會中各種重要次級團體的成員。二、比例性（proportionality）：在立法與預算上，國會議員應依比例代表制的方式產生，預算的分配與文官職位的任命也依社會次級團體的勢力大小而以比例原則行之。三、社會分歧不同組成部分的自主性（segmental autonomy）：在社會次級團體內部事務的決定上，應將各種決策的權力盡量交由團體本身自行決定，例如實施聯邦制度，使地域分歧下的次級團體擁有地方事務的自主性。四、少數否決（minority veto）：在國家政策的決定上，應採取少數否決的原則，以保障少數團體與族群，亦即肯定少數團體與族群有權否決對自身不利的決定，避免受到多數暴力的壓迫。

[3] Lijphart (1977) 關於「協合民主」與「共識民主」的理論建構經歷過以下的過程：他在 1969 年的〈協合民主〉這一篇期刊論文中，首次提出協合民主的概念，並在 1977 年出版的《多元社會的民主》（*Democracy in Plural Societies*）一書中進一步闡述了協合民主的內涵。Lijphart 在此階段尚未將協合民主與多數民主相互對立，而是指出協合民主是多數民主之外的一種成功民主型態。隨著 Lijphart 對世界各民主國家的分析日益廣泛，他發現協合民主在許多制度內涵上是與多數民主相互對立的。爲了突出兩者之

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

強調競爭、排他、贏者全拿的多數民主可以適用於高度同質性的社會，但這種民主模式若適用於多元分歧社會，政府的政策與作爲將有可能失去正當性。事實上，民主政治與多數原則在本質上似乎存在著內在矛盾，因爲民主政治的核心意涵既然是指人民的統治，在理想狀態應是指所有受到某一決策影響的人民都有機會參與決策，或是都有機會透過人民選出的代表來參與決策，然而在多數原則下，獲得多數支持而選舉勝利的政黨或政治勢力可以壟斷所有的權力，敗選的少數派則不能參與統治，無法享有政治權力。就此看來，多數原則與人民統治所蘊含的「所有人民都應該有機會參與決策」的民主核心意涵是背道而馳的。不過，支持多數民主的論者通常會辯解，多數原則與民主核心意涵互不相容的問題可以透過以下方式得到緩解，一是輪流執政：如果政府中的多數派與少數派是可能發生變化的，在下次選舉中少數派可能成爲多數派，多數派可能成爲少數派，從長遠的時間視野而言，在不同時期分屬少數派與多數派的所有人民仍稱得上都擁有參與決策過程的機會，因此多數原則與民主政治並無矛盾。二是執政者的政策趨中：在高度同質性的社會中，主要政黨的政策立場與意識型態有趨中傾向，不同政黨的政策差異不大，選舉結果中的少數派固然無法分享政治權力，但選舉結果中以多數原則獲勝之執政黨所推動的政策，大致上亦能滿足包含少數派在內的廣大人民的利益與偏好。就此看來，多數原則與民主政治尚能相容。

然而，在階級、種族、宗教、文化具有高度差異的多元分歧社會中，上述使多數原則和民主政治之間矛盾得以緩解的兩種情況都是不存在的。因爲在多元分歧社會中，往往存在著固定的少數與多數群體，多數派與少

間的對立，Lijphart 在 1984 年出版的《民主政治》（*Democracies*，國內出版的譯著名爲《當代民主類型與政治》）中，透過對 21 個民主國家從 1945 年至 1980 年民主經驗的考察，以共識民主取代協合民主來指稱這種與多數民主不同的民主模式，並將原先協合民主的內涵加以細緻化，故協合民主可說是共識民主的前身概念。1999 年，他出版《民主類型》（*Patterns of Democracy*）一書，對共識民主與多數民主這兩種民主模式做進一步的闡述與分析。在本書中，他考察的民主國家擴增至 36 個，考察的時段延伸爲 1945 年至 1996 年，在內容上增加了利益團體與中央銀行這兩個制度變項，並將各種制度變項歸納爲兩個主要面向（後文將會介紹），而且透過實證分析比較這兩種民主模式在政府表現上的優劣。

臺灣大學 學術 期刊資料庫

數派幾乎不會變動，不同政黨或政治勢力輪流執政的機會很小，並且難以形成趨中的政策。在這種社會中若依循多數原則決定執政者與政策，可能意味著固定的多數派將永遠擁有執政地位，將壟斷所有政策的決定權，造成多數暴政（tyranny of majority）的危機。如此一來，永遠被排拒的少數派可能會失去對國家體制的信任感與忠誠感，而引發分離運動或政治暴力。總之，在多元分歧社會中適用多數民主是缺乏正當性的，將難以長治久安。Lijphart 主張，多元分歧社會若要維持民主政治的順暢運作，應該採用共識民主。共識民主模式並不像多數民主把權力集中在多數派手中，而是透過各種方式力求分享權力、分散權力、限制權力，把社會上的少數派包含進政策制定的程序中，使參與政策制定過程的人民（或其代表）的規模最大化，透過妥協與協商縮小多數派與少數派等各種不同群體間的歧異。

在闡明共識民主的理念後，Lijphart (1999: 3-7) 爲了區分多數民主與共識民這兩種民主模式的具體內涵，具體考察了十項制度變項，這十個制度變項可說是多數民主與共識民主的構成要素，而兩種民主模式在這十項制度變項上形成明顯對比。多數民主在這些制度變項所展現的基本原則是「滿足單一多數即可做決定」。所謂「單一」，是指單一機關；所謂「多數」，則是指相對多數或過半數。此一基本原則彰顯的是競爭、排他、贏者全拿的精神。相對地，共識民主在這些制度變項所展現的基本原則是「盡可能的多數始能做決定」。所謂「盡可能多數」有兩個層面的意涵，一是複數機關而非單一機關，二是高門檻的表決程序（例如三分之二或四分之三多數決）而非相對多數或過半數。此一基本原則彰顯的是包容、協商、權力分享的精神。

至於這十個制度變項，如表 1 所示，分別是：一、行政權的組成型態（政府型態）；二、行政權與立法權的關係（憲政體制）；三、政黨體系；四、選舉制度；五、利益團體體系；六、中央與地方權限劃分之制度；七、立法權的結構；八、憲法類型；九、司法審查制度；十、中央銀行的獨立性。以上這十個制度變項又可分別納入「行政－政黨」面向（executive-parties dimension）與「聯邦制－單一制」面向（federal-unitary dimension）這兩個面向之中。Lijphart 認爲，上述前五個制度變項彼此密切相關，屬於「行政—政黨」面向，且由於共識民主在這五項制度變項上都呈現權力共享與

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　多數民主模式與共識民模式主的比較

面向／變項 ＼ 模式		多數民主模式	共識民主模式
行政—政黨面向	行政權的組成型態（政府型態）	一黨內閣	聯合內閣
	行政權與立法權的關係（憲政體制）	權力融合／行政機關居優勢地位	正式與非正式的權力分立／行政與立法機關權力平衡
	政黨體系	兩黨制	多黨制
	選舉制度	多數決制	比例代表制
	利益團體體系	多元主義	統合主義
聯邦制—單一制面向	中央與地方權限劃分的制度	中央集權的單一制	地方分權的聯邦制
	立法權的結構	一院制	兩院制
	憲法類型	柔性憲法	剛性憲法
	司法審查制度	無司法審查制度	有司法審查制度
	中央銀行	行政機關控制的中央銀行	獨立的中央銀行

資料來源：整理自 Lijphart (1999: 2-3)

合作的精神，故又可稱爲「合責」（joint-responsibility）或「合權」（joint-power）面向；[4] 後五個制度變項彼此亦密切相關，屬於「聯邦制－單一制」面向，且由於共識民主在這五項制度變項上都呈現權力分散與分權的精神，故又稱爲「分責」（divided-responsibility）或「分權」（divided-power）面向。[5]

4　在「行政－政黨」面向的五個制度變項中，行政權的組成型態（政府型態）、行政與立法權的關係（憲政體制）、政黨體系、選舉制度這四個變項彼此之間確實密切相關，因爲選舉制度會影響政黨體系，而不同政黨體系與憲政體制相互搭配會呈現不同的政府型態。相形之下，利益團體體系與另四個制度變項的關係頗弱。有論者認爲 Lijphart 將利益團體體系與這四個制度變項放在同一個面向中稍嫌勉強，參見 Pasquino (2000)。

5　在「聯邦制－單一制」面向的五個制度變項中，國家結構型態（中央與地方權限劃分的制度）、立法權結構、憲法類型、司法審查制度這四個變項彼此之間確實密切相關，因爲聯邦制國家必然是國會兩院制、有剛性憲法，且有司法審查制度的國家。相形之下，中央銀行的獨立性與另四個制度變項的關係頗弱。如同 Lijphart 將利益團體體系放在「行政－政黨」面向中所受到的質疑，Lijphart 將中央銀行獨立性與其他四個制度變項放在同一個面向中的立論亦稍嫌勉強。

華人圖書館學術期刊資料庫

從「行政－政黨」面向上分析，Lijphart 認爲共識民主模式的制度特徵表現在以下五個方面：一、行政權的組成型態爲多黨組成的聯合內閣，行政權由參與組閣的所有政黨共同分享，而不同於多數民主模式的一黨內閣。二、在行政權與立法權的關係上，兩者權力平衡，而不同於多數民主模式下行政權居優勢地位。三、政黨體系爲多黨制，而不同於多數民主模式下的兩黨制。四、選舉制度採比例代表制，各政黨依個別獲得的選票比例分配席次，而不同於多數民主模式下的多數決制。五、利益團體體系爲統合主義（corporatism），注重利益團體間的相互協調與合作，而不同於多數民主模式下各個利益團體相互競爭、互不合作的多元主義（pluralism）。

從「聯邦制—單一制」面向上分析，Lijphart 認爲共識民主模式的制度特徵表現在以下五個方面：一、在中央與地方權限劃分的制度上，採行強調地方分權精神的聯邦制，而不同於多數民主模式下強調中央集權精神的單一制。二、在立法權的結構上，採行兩院制，立法權在權力對等的兩個機關間平均分配，而不同於多數民主模式下立法權僅集中於單一機關的一院制。三、在憲法類型上爲剛性憲法，只有透過高門檻的特別多數才能修改憲法，而不同於多數民主模式下由國會中過半數的多數便能修正的柔性憲法。四、在司法審查制度上，存在著獨立於國會之外並能制衡國會權力的司法審查機關，不同於多數民主模式下國會擁有絕對的立法權，而不存在制衡國會權力的司法審查機關。五、中央銀行有很強的獨立性，在貨幣政策上具有高度的自主性，而不同於多數民主模式下受行政機關控制而缺乏獨立性的中央銀行。Lijphart 並指出，瑞士、比利時、歐洲聯盟是共識民主模式的典型案例，英國、紐西蘭、巴貝多則是多數民主模式的典型案例，且由於英國的民主制度近乎純粹的多數民主模式，[6] 故多數民主模式亦可

[6] 須注意的是，Lijphart 所稱的多數民主與共識民主乃是兩種民主政治的「理念類型」（ideal type），現實案例中並沒有一個國家完全符合多數民主或共識民主的全部特徵，因爲現實經驗中每一個國家都是混合著多數民主與共識民主的不同制度特徵，只是兩種民主模式成分的混合比例在不同國家各有不同。在理解上，我們亦可將這兩種民主模式視爲「多數－共識」光譜上的兩端，而現實案例中不同國家位於這個光譜中的不同位置。英國接近光譜中多數民主的一端，瑞士、比利時接近光譜中共識民主的另一端。事實上，即便多數民主模式亦稱西敏寺模式，也不意謂英國就是一個完全純粹之多數民主模式的案例。因爲英國有時仍有出現聯合內閣（例如當前英國內閣即是由保

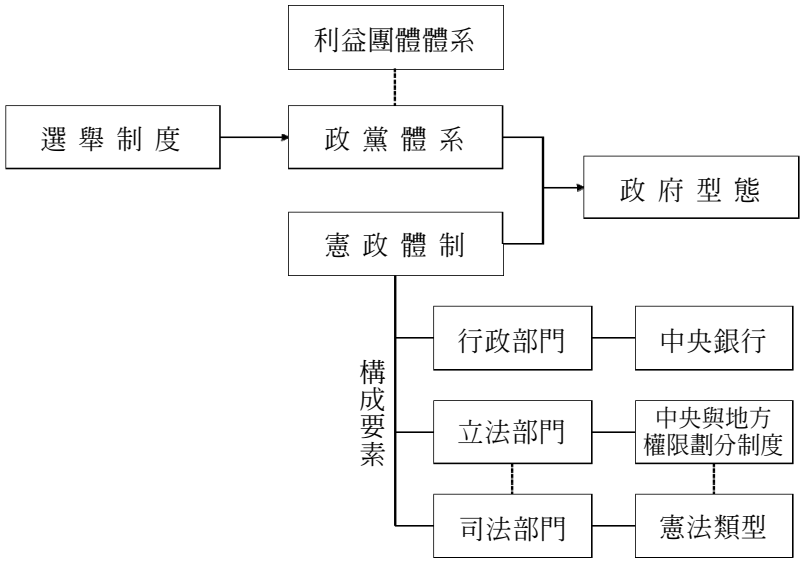
稱爲「西敏寺模式」（Westminster model）。

Lijphart 闡述多數民主與共識民主時所提到的十個制度變項，顯現了他宏大的學術抱負，因爲他企圖透過多數民主與共識民主這兩種民主模式的對比，將當代民主國家各個層面的重要政治制度都涵蓋進來。依筆者之見，這十個制度變項彼此之間互有關聯，可以全部串連起來。如圖 1 所示，「選舉制度」會影響「政黨體系」，不同「政黨體系」與「憲政體制」的組合則會呈現不同的「政府型態」，而民主國家具有政治性質的組織團體除了政黨之外，另一重要者即爲利益團體，因此「利益團體體系」亦是民主國家中不可忽視的重要制度變項。而「憲政體制」的構成單元爲行政、立法與司法部門，「中央銀行」一般隸屬於行政部門，至於中央銀行獨立性的高低，各國情況各有不同。與「立法部門」與「司法部門」有關的制度則分別是國會制度與司法審查制度，而國會制度與司法審查制度則與「中央與地方權限劃分之制度」、「憲法類型」這兩個制度變項密切相關，因爲假若一個國家在中央與地方權限劃分之制度採行聯邦制，在國會結構上必然會是兩院制，在憲法類型上也必然是剛性憲法，而且必然有司法審查制度。[7] 整體而言，這十個制度變項涵蓋了當代民主國家各個層面的政治制度，這些制度大抵構成一個民主國家整體的制度體系。

守黨與自由民主黨共組的聯合內閣），國會仍爲兩院制（儘管是不對等的兩院制，實質上已近似一院制），且中央與地方權力劃分的制度亦有相當程度的地方分權色彩（儘管仍屬單一制），上述英國的制度特徵其實仍稍微偏離純粹的多數民主模式。關於英國政治制度與多數民主模式相符程度的細部檢視，可參見 Whitehead (2013)。

7 聯邦制、剛性憲法、司法審查制與國會兩院制四者通常會形成一套相互連結的制度組合，這是因爲在聯邦制下，係以剛性憲法保障各邦的自治權，且各邦對中央事務亦有參與權。一方面，由於剛性憲法保障各邦自治權，故聯邦制國家爲了避免中央政府違憲侵害憲法所保障的各邦自治權，必須透過司法審查制度來加以防範；另一方面，由於各邦對中央事務有參與權，故聯邦制國家會採行國會兩院制，其中一院由各邦的平等代表所組成，與民選的另一院共同參與國會職權的行使。

圖 1　民主國家各種制度變項之間的關聯性



資料來源：作者自製

多數民主與共識民主模式何者有較優良的政府表現？Lijphart 針對 36 個民主國家進行實證研究，指出共識民主模式在民主品質與政府績效整體而言是優於多數民主模式的。在民主品質方面，他以婦女代表權、政治平等、選民投票率、公民對民主的滿意程度、政府與選民的親近程度、民眾對政府的支持度、政府的腐敗程度、社會福利的水準、環境保護的程度、刑事司法的嚴厲程度、國際援助的水準等指標進行測量（Lijphart, 1999: 275-300）；在政府績效方面，他則分爲宏觀經濟管理與政治暴力兩個層面，並分別透過許多指標進行測量（Lijphart, 1999: 258-274）。結果發現，共識民主模式在民主品質的表現明顯優於多數民主模式，在施政績效的表現亦略優於多數民主模式。這樣的發現相當程度地顛覆了民主品質（尤其是在民主代表性方面）與效能之間存在此消彼長關係的傳統看法。傳統看法多半認爲，充分的民主代表性不利於政府效能，而高度的政府效能往往須犧牲民主代表性。基於此傳統看法，在邏輯上可能會推論較強調權力分享而更具民主代表性的共識民主模式，其政府效能會遜於多數民主模式。然而，Lijphart 透過實證研究強調，從共識民主的整體表現看來，民主代表性與施

臺灣大學學術期刊資料庫

政效能其實是可以同時兼顧的。因此 Lijphart 認爲，共識民主不僅是比多數民主更能適合多元分歧社會的民主模式，亦是能夠全面替代多數民主、適合所有民主國家採行的較佳民主模式。

參、半總統制能否實現共識民主？

儘管 Lijphart 所指共識民主之實際成效優於多數民主的實證依據尚有學者抱持存疑態度，[8] 且共識民主的制度設計是否一定能夠消弭多元分歧社會的政治衝突，在學界也還有一些爭論，[9] 但假若我們大抵接受 Lijphart

---

[8] 例如林繼文（2012：30）指出，共識民主模式之所以在民主品質方面優於多數民主模式，是因爲 Lijphart 測量民主品質時所設定的各項指標，多是強調多元代表性的指標，而這些指標原本就跟強調權力分享、比例性的共識民主在意涵上密切相關。Pasquino (2000) 則認爲 Lijphart 對於共識民主的偏好充滿偏頗的價值判斷。另外，Lijphart 指出共識民主精神濃厚的先進國家相較於多數民主精神濃厚的國家更願意對開發中國家提供經濟援助，陳家喜（2006）對此提出質疑，他認爲決定經濟援助的因素，主要是一個國家的經濟實力、國際地位、外交戰略以及領導人的偏好，民主模式與經濟援助之間的關係其實非常薄弱。關於學界對共識民主模式的相關批評，可參見 Vatter (2009)、Bormann (2010)、Bühlmann et al. (2011)、Hsieh (2013)、William (2013)。

[9] 關於多元分歧社會應採何種制度設計以促進族群和諧，並進一步促成民主鞏固，Donald Horowitz、Sisk、Benjamin Reilly 等學者有一套迥異於 Lijphart 論述的「聚合模式」（centripetalism）觀點，而與 Lijphart 所代表的「協合模式」（consociationalism）觀點形成對立。「協合模式」強調權力分享，故主張選舉制度採用比例代表制，以有利於多黨制與聯合內閣的形成。這種模式主張透過保障各族群在決策過程中的代表性，來達成族群間的和解與政治穩定。這種觀點是將族群視爲各種制度安排的基本單元，藉此保障各族群的權利。「聚合模式」則認爲比例代表制僅能鞏固各族群的既有勢力，並不能提供誘因促使政治人物跨越族群的界限，主動關注跨族群的利益以促進族群和諧。因此聚合模式主張選舉制度採行選擇投票制（alternative vote），使政治人物的勝選機率受到各族群整體的制約，迫使政治人物兼顧不同族群的利益，以拉近不同族群間的隔閡。這種觀點認爲，若要實現多元分歧社會的族群和諧，應透過制度設計鼓勵跨族群的合作與整合，降低族群差異在政治上的顯著性，而不像協合模式將族群間的差異僵固化。若將兩種模式相比較，「協合模式」是將族群立場視爲固定外生而無法改變的變項，故主張採用比例代表制來如實地反映既有勢力分布。相反地，「聚合模式」認爲族群分歧是可以透過選擇投票制等制度安排加以改善或消弭的變項，故主張透過一定的制度安排促使政黨與政治人物爲了勝選的考量而顧及不同族群的利益，進而將自己的政策主張調整得較爲溫和。關於兩種學派的討論，參見 Horowitz (1991; 2000; 2008)、

的主張與他所提出的實證依據，大致肯定共識民主是一種值得追求的良善民主模式，我們可以進一步追問的問題是：在當前許多新興民主國家普遍採行半總統制的時代趨勢下，半總統制這種憲政體制能否實現共識民主？事實上，這個問題並無法從 Lijphart 的論著中直接得到答案。這是因爲 Lijphart 在提出「多數民主」與「共識民主」這兩種民主模式而論及憲政體制的類型時，基本上不承認有所謂的「半總統制」或「雙首長制」。他認爲在一個同時存在總統與總理的憲政體制中，只要能確認究竟是總統或總理才是主要的行政首長，便能將憲政體制劃歸爲總統制或內閣制（若總統爲主要行政首長，即爲總統制；若總理爲主要行政首長，即爲內閣制），所以他認爲半總統制不是一種獨特的憲政體制類型，而只是總統制與內閣制的變體（Lijphart, 2004: 102）。因此，一般被歸類爲半總統制的國家，都被 Lijphart 劃歸爲總統制或內閣制，例如非共治時期的法國被他列爲總統制國家；而共治時期的法國，以及芬蘭、奧地利、冰島、愛爾蘭、葡萄牙等國則被他列爲內閣制國家。但是，Lijphart 的此一看法明顯值得商榷，因爲當前學界大抵認爲，在半總統制國家日益增多的今天，半總統制並不純然是總統制與內閣制的變體，也不是搖擺在內閣制與總統制之間某種界線不明的憲政體制，而是涵括了內閣制與總統制兩個核心特徵的新型制度。這種憲政體制從內閣制擷取了內閣總理對國會負責的特徵，又從總統制擷取了總統由全民直選產生的安排，半總統制這種兼具內閣制與總統制特色且行政權二元化（分屬總統與總理）的特徵，使得半總統制蘊含著自成一格的運作邏輯，而與內閣制與總統制有很大的不同（吳玉山，2012：1）。

既然無法從 Lijphart 的論述中直接得到「半總統制能否實現共識民主？」這個問題的答案。一個探尋此問題答案的方式，是先退而求其次思考「內閣制與總統制何者較能實現共識民主？」這個問題，再從這個問題的答案找尋「半總統制能否實現共識民主？」的線索。事實上，若閱讀 Lijphart 的著作，會發現他對「內閣制與總統制何者較能實現共識民主？」這個問題的答案也不是非常直接。他對此問題的看法可略述如下：Lijphart 指出，在行政權與立法權的關係上，「權力融合與行政部門具優勢地位」

Reilly (1997; 2002; 2006)、吳親恩（2006）。

臺灣人學術期刊資料庫

的制度具有多數民主的精神，「正式與非正式的權力分立」的制度具有共識民主的精神。「權力融合與行政部門具優勢地位」的制度，很明顯是指英國兩黨制運作下的內閣制。至於 Lijphart 所謂的「正式與非正式的權力分立」，其中的「權力分立」一詞，很容易讓人以爲他指的是總統制。但事實上，當 Lijphart 在討論「正式與非正式的權力分立」此一共識民主的制度特徵時，他主要是以瑞士與比利時爲例，而這兩個國家一爲委員制，一爲內閣制，兩國都不是總統制。他指出，在瑞士的委員制中，聯邦行政委員會儘管是由國會選任，但選任產生後即有 4 年的任期保障，國會無法透過不信任投票迫使聯邦行政委員會辭職。他認爲瑞士國會無不信任投票權力的制度安排，就是一種權力分立的制度。他說：「（瑞士）這種正式的權力分立，使得行政部門與立法部門都較爲獨立，而且兩者間的關係，較英國及紐西蘭的內閣與國會關係更爲平衡，而不像英、紐的內閣明顯具有優勢（Lijphart, 1984: 25）。」至於比利時，Lijphart 指出該國有個依賴立法機關信任的內閣制政府，但該國內閣爲「廣泛且鬆散的聯合內閣」，這種聯合內閣的壽命較短，內閣與國會之間的互動不像英國的一黨內閣這麼具有優勢，行政與立法關係顯得較爲平衡。於是 Lijphart (1984: 25) 宣稱：「雖然比利時的內閣制缺乏正式的權力分立，但是它的行政與立法關係可以被視爲非正式或半權力分立（semiseparation of powers）」。[10]

就此看來，Lijphart 在討論共識民主中「正式與非正式的權力分立」此一制度特徵時，並非以總統制國家爲例。那麼，究竟一般認爲最具權力分立精神的總統制符不符合共識民主的精神？對此，Lijphart 認爲，在總統制行政與立法兩權權力分立且相互制衡的制度精神下，法律施行必須建立在

[10] 事實上，Lijphart 將瑞士委員制中國會無不信任投票的制度特徵稱爲「正式的權力分立」，並將比利時聯合內閣壽命較短、明顯受制於國會的特色稱爲「非正式的權力分立」，這種看法與一般對權力分立的理解有頗大的落差，也容易造成一般讀者對於 Lijphart 論述的誤解。筆者推測 Lijphart 可能有認知到這個問題，因爲在 Lijphart 於 1999 年出版的《民主類型》中，已將共識民主模式中的「正式與非正式的權力分立」這個制度變項改稱爲「行政與立法機關間的權力平衡」，多數民主模式中的「權力融合與行政部門具優勢地位」則直接稱爲「行政部門具優勢地位」，不再使用「權力融合」與「權力分立」的概念。不過，這只是筆者的揣測，因爲 Lijphart 對於這樣的更動並沒有明確說明其理由。

總統與國會這兩個皆具直接民主正當性的部門共同接受的基礎上（一方面國會通過法案，一方面總統不行使否決權而願意公布並執行），亦即法律施行須經國會與總統「雙重確認」（double check）。總統制這種權力分立的制度須由複數機關同意始能施行法律，在這層意義上確實符合共識民主強調「盡可能多數始能做決定」的基本原則。但 Lijphart 又指出，總統制將所有的行政權都集中在總統一人身上，這個特色則違反了共識民主的另一項制度特徵：聯合內閣與行政權力的分享；而且總統此一單一職位的選舉必然是採多數決制而不可能採比例代表制，這也違反共識民主在選舉制度上強調比例代表制的制度特徵。就此看來，總統制具有矛盾的兩重性，一方面總統制下行政與立法兩權正式的權力分立具有共識民主的制度精神，但另一方面總統制下總統此一單一職位必然是贏者全拿且權力集中，這部分又勢必背離共識民主的精神，而屬於多數民主的制度特徵。

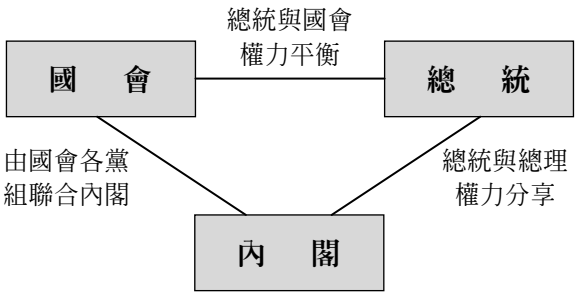
綜上所述，關於「總統制與內閣制何者較能實現共識民主」這個問題，答案應該是：就內閣制而言，兩黨制下能夠組成一黨內閣的內閣制無法實現共識民主，多黨制下能夠組成聯合內閣的內閣制則能夠充分實現共識民主；就總統制而言，總統制無論如何皆僅能局部實現共識民主，因爲總統制在行政與立法兩權權力分立這個層面上固然能夠實現共識民主的精神，但總統這個單一職位的制度設計必然又會牴觸共識民主的精神。

如果在總統制與內閣制方面的答案是如此，我們可以從上述答案進一步去思考「半總統制能否實現共識民主」的問題。筆者認爲，半總統制這種憲政體制既具內閣制的特徵，亦具總統制的特徵，亦具有行政權二元化這個半總統制獨有而內閣制與總統制皆無的特徵，這三個層面的特徵皆有實現共識民主精神的可能性存在。首先，半總統制中的內閣制特徵是內閣須對國會負責，如果這個對國會負責的內閣是由多黨組成的聯合內閣，就能像多黨制下的內閣制一樣實現共識民主的精神；其次，半總統制中的總統制特徵是總統與國會皆由人民選舉產生，如果兩者之間充分突顯相互制衡的精神，就能像總統制行政權與立法權正式的權力分立一樣實現共識民主的精神；第三，半總統制的獨有特徵是行政權二元化，亦即總統與總理皆享有行政權，此一權力分享的特色正好緩解了總統制中行政權力過度集中於單一職位的總統而背離共識民主精神的問題。總之，如圖 2 所示，在

臺灣大學學術期刊資料庫

半總統制總統、國會與內閣的三角關係中，若能充分實現以下的特色，將能充分實現共識民主的精神：一、在內閣與國會的關係上，由多黨的聯合內閣對國會負責；二、在總統與國會的關係上，兩者權力平衡；三、在總統與內閣的關係上，總統與內閣總理明確地權力分享。在下一節中，本文將進一步探討：一個具有上述特色而具有共識民主精神的半總統制，應該具備哪些具體的制度安排。

圖 2　具有共識民主精神的半總統制



資料來源：作者自製

肆、如何建構具有共識民主精神的半總統制？

若欲建構一個具有共識民主精神的半總統制，可以從總統、國會與內閣這三者之間的制度設計進行思考。這是因爲半總統制具有行政權二元化的特徵，行政權分爲總統與內閣（總理）兩個部分，故行政權與立法權（國會）的權力架構會形成總統、國會與內閣的三角關係。而對於總統、國會、內閣的三角關係的探討，勢必會觸及總統與國會議員應如何選出（總統與國會議員的選舉制度）、國會中應呈現何種政治生態較合宜（政黨體系）、對國會負責的內閣應如何組成（政府型態）等議題。換言之，憲政體制、選舉制度、政黨體系、政府型態這四個變項之間具有密切的關聯性，而這四個變項皆是屬於 Lijphart 的「行政－政黨」面向中的制度變項。至於「聯邦制－單一制」面向中的各個制度變項，與上述憲政體制等四個制度變項

臺灣人文學術期刊資料庫

較無直接關聯。因此，關於具有共識民主精神之半總統制究竟要如何建構的問題，本文都是聚焦在 Lijphart 的「行政－政黨」面向去找尋線索，並未論及「聯邦制－單一制」面向。而在思考具有共識民主精神的半總統制應具備哪些制度設計之餘，我們也可以思考，就當前學界一般區分的半總統制次類型而言，具有共識民主精神的半總統制是屬於哪一種半總統制。

一、具有共識民主精神之半總統制的制度建構

若欲探討半總統制應透過哪些制度設計以實現共識民主的精神，可以分別從國會與內閣之間、總統與國會之間，以及總統與內閣總理之間應具備哪些合理的制度安排進行思考。且半總統制中總統與國會皆由人民選舉產生，總統與國會選制的類型亦攸關共識民主的精神能否充分實現。以下便從總統與國會選制的制度選擇談起。

㈠總統與國會選制的制度選擇

半總統制若欲實現共識民主的精神，國會議員選舉應採行具有高度比例性（proportionality）的選舉制度，使社會上的不同群體皆有機會在國會席次中如實地反映其在社會的支持基礎。在各種不同的選舉制度中，具有高度比例性的選舉制度爲比例代表制與聯立式單一選區兩票制（mixed-member proportional system, MMP，簡稱聯立制）。這兩種具有高度比例性的選舉制度能讓小黨有生存空間，使得國會中的政黨體系走向多黨制。不過，選舉制度若具有純粹的比例性，可能會使國會中的政黨分化程度太高，造成國會充斥零碎的小黨。爲了避免小黨林立，在採行比例代表制或聯立制的同時，設定一定的當選門檻是有必要的，但政黨門檻不應設得太高，以免過度扼殺擁有一定選民基礎之小黨的生存空間。

關於總統選舉制度方面，由於總統選舉是單一席次而非複數席次的選舉，本質上不可能具有比例性，故總統選舉必然是有利於大黨。不過，若要實現共識民主的精神，使小黨在總統選舉過程中仍有一定的影響空間，選舉制度應採行具有絕對多數制精神的兩輪決選制或選擇投票制（alternative

臺灣大學學術期刊資料庫

vote），[11] 而不宜採行相對多數制。因爲在相對多數制的總統選制下，係由得票最高的候選人當選，杜佛傑法則（Duverger's law）所稱單一選區相對多數制的國會選制所具有的機械效果（mechanical effect）與心理效果（psychological effect），[12] 在相對多數制的總統選制下也同樣存在，因此就如同單一選區相對多數制的國會選制傾向形成兩黨競爭，相對多數制的總統選制也容易形成兩大黨候選人競爭的局面，對小黨非常不利。

相形之下，在兩輪決選制下，小黨仍有一定的影響空間。原因如下：在兩輪決選制的第一輪投票中，除非候選人有很強的實力能直接拿下過半數選票，否則此時主要候選人的首要目標，是希望能夠獲得前兩名，以便晉級第二輪選舉；對於小黨而言，即使評估自己的實力根本無法獲得前兩名而當選無望，由於預期第一輪和第二輪投票之間將有政黨協商和結盟的空間，也會傾向推出候選人參與第一輪選舉，並盡其所能獲取選票，以作爲在第二輪選舉中與主要候選人進行討價還價的談判籌碼，藉此獲得主要候選人在政策路線上的讓步或其他政治利益。就選民而言，因爲在第一輪投票時將選票投給最喜愛的候選人並不會浪費選票，在第一輪投票時將較可能忠實地反映他們的眞實偏好而進行誠摯投票（sincere voting），因此小

---

11 選擇投票制又稱偏好投票制（preferential vote），是澳洲眾議院以及愛爾蘭、斯里蘭卡的總統選舉採行的選舉制度。以澳洲眾議院選舉爲例，每個選區應選名額爲一名（單一選區制），選民在投票時，可依據自己的偏好，將候選人排列順序，並標示於選票上。開票時，如果有候選人得到超過有效票半數的「第一偏好票」，則該候選人即可當選；如果沒有任何候選人獲得超過半數的「第一偏好票」，即將獲得「第一偏好票」最少的候選人淘汰，並將這些選票依照選票上的「第二偏好」，分別移轉給其他候選人。如果移轉選票之後，仍然沒有候選人獲得的票數超過半數，則將此時得票最少的候選人淘汰，並將該候選人的選票依照選票上的「第二偏好」（若第二偏好是前一輪已被淘汰的候選人，則依選票上的「第三偏好」），分別移轉給其他候選人。這種選票移轉的過程持續進行，直到有候選人獲得過半數的選票爲止。關於選擇投票制，參見 Flanagan (2001)、Punnett (1991)、蘇子喬、王業立（2013）。

12 Duverger (1966: 224-226) 所稱的機械效果是指選舉制度對各政黨在選票與席次之間的轉化作用，就單一選區相對多數制而言，該制由得票最高者當選的計票規則有利於大黨，不利於小黨。心理效果則是指選舉制度對選民心理認知的作用，就單一選區相對多數制而言，選民會認知到將選票投給小黨形同浪費選票，故選民會會傾向將選票投給他們原本不打算支持的兩大黨中較不討厭者，以防止他們較討厭的另一方當選，這種策略性投票（strategic voting）即是此制的心理效果。

臺灣人文學術期刊資料庫

黨在第一輪選舉中仍能獲得一定的選票。故從政黨參選的動機和選民投票的考量來看，小黨在兩輪決選制的總統選制中較有參選的動機，且在選舉過程中仍有一定的影響空間。

除了兩輪決選制，總統選舉採選擇投票制也是一個可行的方案。選擇投票制會促成政黨之間進行選前協調，尋求相互合作的政黨可能比單槍匹馬的政黨在選舉中有更好的表現，因爲相互合作的政黨可以建議己黨的支持者（亦即會將第一偏好票投給己黨的選民）關於第二偏好票以下的投票對象，要求選民將第二、三……偏好票投給友黨（Reilly, 2002；吳親恩，2006）。因此，在這種選舉制度中，一些中間派的小黨常會成爲左右兩大黨的結盟對象，在兩大黨候選人的激烈競爭下，中間派小黨的候選人常會因選民第二偏好與後續偏好的選票流向，而扮演關鍵性的角色。中間派小黨的候選人在選擇投票制下有機會獲得大黨候選人的政策讓步，且中間派小黨往往就是左右主流政黨選民的第二偏好，因此甚至有機會經由主流政黨第二偏好票的移轉而當選總統，儘管這種機會仍然不大。

總之，半總統制若欲實現共識民主的精神，國會選制宜採比例代表制或聯立制，總統選制宜採兩輪決選制或選擇投票制。

㈡國會與內閣的關係－聯合內閣

一個具有共識民主精神的半總統制，在國會與內閣的關係上應促使多黨制國會中的各黨組成至少掌握國會過半數席次的聯合內閣，以實現共識民主強調的權力分享精神。由於半總統制中內閣總理係由總統任命，爲了避免總統不理會國會各政黨欲組成聯合內閣的意願，而獨斷任命總理而形成少數內閣，國會對總統任命閣揆應有人事同意權，亦即由總統提名總理人選，須經國會同意後始能任命。甚至在制度上可規定總理人選由國會以過半數選舉產生後，移請總統任命，亦即總統對總理的任命在制度上僅有形式意義的任命權。在這樣的制度安排下，政府型態將會是獲得國會多數支持的聯合內閣。[13]

[13] 本文主張若要建立具有共識精神的半總統制，總統應以絕對多數制（兩輪決選制或選擇投票制）選出，總統則應任命國會多數同意或國會多數選出的人士爲總理。可能有

臺灣大學學術期刊資料庫

事實上，若國會以過半數爲通過門檻行使總理的人事同意權或選舉總理，此一門檻設計仍屬多數民主而非共識民主的制度精神。爲了強化聯合內閣權力分享的精神，納入更多的政黨參與執政，國會行使總理的人事同意權或選舉總理的通過門檻可以考慮提高，例如以五分之三、三分之二等高於二分之一的門檻行使同意權或選舉總理，如此一來，聯合內閣的型態可以由擁有國會勉強過半數支持的最小獲勝聯合內閣（minimal winning coalition）走向超量聯合內閣（oversized coalition）或大聯合內閣（grand coalition），這樣的內閣型態將更具有共識民主的精神。

㈢總統與國會的關係－權力平衡

共識民主強調行政與立法部門的權力平衡，因此在半總統制的總統與國會關係中，若欲實現共識民主的精神，應考慮透過制度設計落實總統與國會的權力平衡，避免權力往總統或國會其中一方過度傾斜。在權力平衡的制度考量下，國會對總統應有相當的制衡權力，例如對總統任命官員的人事同意權、邀請總統定期至國會進行國情報告的權力、總統發布緊急命令的追認權，當總統違法失職時國會亦應有彈劾權；相對地，總統對國會亦應有相當的制衡權力，例如總統解散國會的權力。

值得強調的是，總統對國會的解散權不宜設計爲主動解散權，亦即總統解散國會的時機應有一定的前提限制，且此一前提限制應傾向嚴格規劃，不宜過度寬鬆。事實上，在半總統制中總統與國會皆由人民選舉產生，兩者皆具直接的民主正當性，這兩個民意基礎相當的部門理論上本應「平起平坐」，假若總統可以隨時解散國會，而國會僅有在總統違法時擁有彈劾權，總統對國會的權力將明顯強勢於國會對總統的權力，兩者的權力關係即明顯失衡，故總統擁有主動解散國會權的法理基礎在半總統制的憲政

論者會質疑，總統以絕對多數制選出將擁有雄厚的民意基礎，卻又限縮總統任命總理的權力，這樣的制度組合似乎不太合理。但筆者要強調的是，在現實經驗上，總統選舉採兩輪決選制，而總統任命總理須經國會同意或僅能任命國會多數決定人選的半總統制國家，例子並不算少見，例如芬蘭、波蘭、立陶宛、葡萄牙、奧地利、蒙古、羅馬尼亞、保加利亞、斯洛維尼亞、克羅埃西亞、聖多美普林西比、維德角等半總統制國家都是這樣的制度組合。

國家圖書館 期刊資料庫

運作中本來就相當薄弱。儘管法國總統的主動解散國會權在法國的憲政運作上有其正面功能，一般認爲法國總統的這項權力是促成法國換軌式憲政運作的制度要件之一，但法國總統在憲政主義的制約下，在實際運作上行使此一權力向來相當謹慎，不會輕率動用此權。然而在憲政主義精神尚未成熟的國家，總統主動解散國會權的制度設計有可能造成總統濫權的危機。值得提醒的是，由於法國常被視爲半總統制的代表國家，故法國總統主動解散國會的權力常被世人誤以爲是全世界半總統制國家的普遍設計。事實上，總統主動解散國會的權力在全世界半總統制國家頗爲罕見，多數半總統制國家中總統對國會的解散權通常有特定時機的限制，亦即總統僅擁有被動解散國會的權力。[14]

㈣總統與總理的關係－權力分享

半總統制若欲實現共識民主的精神，在總統與總理的關係上應促使兩者走向權力分享的關係。而要落實總統與總理之間的權力分享關係，避免權力往人民直選的總統傾斜，可以透過下列制度設計加以確保：首先，制度上應明文排除總統對總理的實質免職權，因爲總統一旦對總理擁有實質免職權，總理在實際運作上便須對總統負責，總統在憲政角色上將成爲總理的實際長官，總統與總理之間就會形成上下的主從關係而非平衡的權力分享關係。第二，除了總統在國防外交領域的特定權力之外，總理對總統行使職權的各種行爲應有廣泛的副署權，不經副署即不生效力。如此一來，

---

[14] 爲了確保總統與國會之間的權力平衡，總統得否兼任黨魁亦是值得思考的議題。筆者認爲，若要確保行政與立法部門的權力平衡以落實共識民主的精神，總統不宜兼任自己所屬政黨的黨魁。因爲在半總統制中，總統與國會的關係在制度上本來就是強調權力分立的精神，在權力分立的制度設計下，若由總統兼任黨魁，總統得以藉由黨魁身分指揮國會中同黨議員的立法行爲，一方面違反權力分立原則，另一方面也破壞了共識民主所強調的行政與立法部門間權力平衡的關係。相形之下，內閣總理兼任黨魁其實比較合乎半總統制的憲政體制精神，因爲半總統制下內閣須對國會負責，內閣與國會之間在制度上是權力融合的關係，強調的是內閣制的精神，而總理兼任自己所屬政黨的黨魁，指揮國會中自己所屬政黨的運作，本來就是內閣制精神下理所當然的事情。事實上，世界上有不少半總統制國家多數期間是由總理兼任黨魁，例如波蘭、葡萄牙、奧地利、保加利亞、維德角、冰島、愛爾蘭、立陶宛、斯洛伐克、斯洛維尼亞、羅馬尼亞、聖多美普林西比。這些國家的總統從未兼任黨魁。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

總理的副署權將對總統的權力造成牽制。值得注意的是，「總理對總統擁有副署權」與「總統對總理無實質免職權」這兩項制度安排是搭配在一起的，因爲假若總統對總理擁有實質免職權，總理對總統的副署權就不可能對總統發生權力牽制的作用。第三，總統與總理的權限劃分應盡可能明確。儘管行政權在本質上很難百分之百明確地區分總統與閣揆個別掌握的事權，總統與閣揆的事權區分無可避免會存在著重疊地帶，但制度上對於總統與閣揆所掌有之權力範圍的規定，不宜太過模糊，以確保總統與總理之間的權力分享有明文依據可循。

綜上所述，一個具有共識民主精神的半總統制，應該具備以下的制度安排：一、國會選舉採比例代表制或聯立制，總統選舉採兩輪決選制或選擇投票制；二、由國會各黨組成聯合內閣，而爲了確保聯合內閣得以組成，國會應有總理的人事同意權，或由國會選舉總理；三、爲了確保總統與國會之間的權力平衡，應強化國會監督總統的權力，總統的解散國會權則應嚴格限制；四、爲了落實總統與總理之間的權力分享，在制度上應明文排除總統對總理的實質免職權，賦予總理廣泛的副署權，並明文規範總統與總理的權力範圍。[15] 以上是筆者基於共識民主的理念進行邏輯推演而指出的制度安排，至於現實經驗中具備這些制度安排的半總統制國家是否具有較佳的民主表現，尚有待學界透過實證研究進行檢證。不過，即便本文基於篇幅限制無法仔細考察具體的實際案例，透過以下關於「具有共識民主精神的半總統制是屬於哪一種次半總制次類型？」這個問題的探討，我們

[15] 或許有論者會質疑，在一個具有共識民主精神的半總統制中，以絕對多數制（兩輪決選制或選擇投票制）選出的總統擁有雄厚的選票基礎，但基於確保總統與國會之間的權力平衡與總統與總理之間的權力分享，總統權力必須受到嚴格限制，兩者之間似乎難以相容。在一般直覺上，我們通常會認爲以絕對多數制選出的總統，選票基礎較雄厚，憲法權力應該會較大；相反地，相對多數制選出之總統的憲法權力應該會較小。但就現實經驗來看，總統的權力大小與總統選舉制度並無明顯的關聯性。Shugart 和 Carey (1992: 155) 兩位學者曾對全世界總統制與半總統制國家實權總統的憲法權力進行測量。研究結果發現，巴拉圭、巴拿馬、墨西哥、菲律賓、南韓等國的總統在全部國家中屬於憲法權力較大的總統，但皆以相對多數制選舉產生；而保加利亞、海地、愛爾蘭、羅馬尼亞、奧地利的總統屬於憲法權力較小的總統，卻是以兩輪決選制選出。整體而言，實權總統權力的大小與總統選舉制度的類型並無明顯的關聯性。

仍可大致確認具有共識民主精神的半總統制會有不錯的民主表現，以下析論之。

二、具有共識民主精神的半總統制屬於哪一種半總統制次類型？

若將以上關於半總統制如何實踐共識民主精神的制度建構與半總統制的類型學問題相互連結，一個值得思考的問題是：從當前學界對於半總統制次類型的區分來看，一個具有共識民主精神的半總統制，是屬於哪一種半總統制？關於這個問題，我們必須先確認當前學界對於半總統制次類型的主要區分方式，目前最著名而廣受引用的劃分方式，應是 Shugart and Carey (1992) 以及Shugart (2005) 將半總統制劃分爲「總理總統制」（premier-presidentialism）與「總統議會制」（president-parliamentarism）。這兩種次類型的差異在於總統權力的大小以及內閣負責的對象有所不同。就總統權力大小而言，總理總統制是總統權力較小的半總統制，總統議會制則是總統權力較大的半總統制。就內閣負責的對象而言，總理總統制是內閣僅對國會負責、不須對總統負責的半總統制，總統議會制則是內閣須同時對國會與總統負責的半總統制（Shugart and Carey, 1992: 23-26）。而一個半總統制國家究竟是屬於總理總統制還是總統議會制，主要的判斷依據與關鍵制度設計是總統對閣揆是否有免職權。若總統對閣揆擁有免職權，閣揆及其領導的內閣在實際運作上便須對總統負責，總統也因此擁有間接介入內閣施政的權力。由於半總統制下的內閣也必須對國會負責，如此一來就形成內閣須同時對國會與總統負責的格局。若總統對閣揆沒有免職權，閣揆及其領導的內閣便不須對總統負責，僅須對國會負責（Shugart, 2005: 333）。總之，這兩種半總統制次類型的差異，主要在於內閣負責對象是單一對象（國會）或雙重對象（國會與總統）的差別。

在內閣負責對象是單一或雙重的制度差異下，這兩種半總統制的政治結果迥然不同。在總統議會制下，由於內閣須同時對總統與國會負責，當總統與國會多數不一致時，憲政運作通常難以順暢。相形之下，總理總統制面臨總統與國會多數不一致時通常較爲維持順暢的憲政運作。因爲在總統議會制下，當內閣面對意見不和的總統與國會時，猶如一個僕人必須服從兩個意見相左的主人而左右爲難，而兩個主人（總統和國會）爲了爭奪

臺灣大學學術期刊資料庫

對僕人（內閣）的使喚權亦容易引發衝突，內閣變動頻繁以及總統與國會的衝突遂成爲總統議會制經常發生的現象。總之，總統議會制面臨總統與國會多數不一致時容易引發憲政衝突，總理總統制則較有能力去調適總統與國會多數不一致的憲政格局（蘇子喬，2013：34-36）。

一個能夠實現共識民主精神之半總統制，從前文所指出的各項制度建構來看，很明顯地是屬於總統權力受到相當節制的總理總統制，而且是小黨有生存空間、政黨體系爲多黨制的總理總統制。如前所述，半總統制若要實現共識民主的精神，在總統、內閣（總理）與國會的三角關係中，總統與總理之間應權力分享、總統與國會之間應權力平衡、國會與內閣之間應由國會各黨組聯合內閣。如表 2 所示，若將半總統制分爲「多黨的總理總統制」、「兩黨的總理總統制」、「多黨的總統議會制」、「兩黨的總統議會制」四種次類型，多黨的總理總統制在「總統與總理權力分享」、「總統與國會權力平衡」、「由國會各黨組聯合內閣」這三個要件皆能符合，應是最能實現共識民主精神的半總統制。至於兩黨的半總統制，其在「由國會各黨組聯合內閣」這個要件有所欠缺，另兩個要件則尚能符合，其實現共識民主精神的程度遜於多黨的總理總統制。至於多黨的總統議會制則必然不符合「總統與總理權力分享」這個要件，另外兩個要件能否具備，則視採行此制國家的具體制度設計與總統舉措而定，這種半總統制實現共識民主的程度又遜於多黨或兩黨的總理總統制。至於兩黨的總統議會制必然無法符合「總統與總理權力分享」、「由國會各黨組聯合內閣」這兩個要件，「總統與國會權力平衡」這個要件能否具備則不一定，須視採行此制之國家的具體制度設計而定，這種半總統制最無法實現共識民主的精神。整體而言，四種半總統制次類型實現共識民主的程度高低排序乃是：多黨的總理總統制＞兩黨的總理總統制＞多黨的總統議會制＞兩黨的總統議會制。

至於具有共識民主精神的半總統制能否有較好的政府表現，我們可以從總理總統制與總統議會制的實際表現去尋找線索。有學者便提出具體數據和實證研究，指出當前世界上採行總統議會制之國家憲政運作發生衝突的情況，整體而言較採行總理議會制的國家來得明顯且嚴重，且總統議會制國家的民主表現整體而言不如總理總統制國家（Elgie, 2007: 67-68；

臺灣大學學術期刊資料庫

Moestrup, 2007: 41-43）。[16] 由於具有共識民主精神的半總統制即是多黨的總理總統制，而全世界所有總理總統制國家中兩黨制的國家其實極少，絕大多數總理統總統制國家爲多黨制國家，[17] 因此從上述「全世界總理總統制國家的民主表現整體而言優於總統議會制國家」的研究發現，應可大致推斷，具有共識民主精神的半總統制應有不錯的民主表現。過去學界對於總理總統制爲何優於總統議會制各有不同論述觀點，但尚未有研究指出總理總統制與共識民主的關聯性，本文在此乃是以一個過去學界較少提及的角度去主張總理總統制的優越性－總理總統制較能實現共識民主的精神。

表 2　不同半總統制次類型實現共識民主的程度

	多黨的總理總統制	兩黨的總理總統制	多黨的總統議會制	兩黨的總統議會制
總統與總理權力分享	○	○	×	×
總統與國會權力平衡	○	○	○或×	○或×
由國會各黨組聯合內閣	○	×	○或×	×
實現共識民主的程度排序	1（最佳）	2	3	4（最差）

資料來源：作者自製

16　根據Moestrup (2007) 的統計，在所有採行半總統制的新興民主國家中，面臨分立政府的總理總統制國家有 14 個，其中 3 個國家發生民主崩潰，故總理總統制面臨分立政府的「民主崩潰率」是 21%（=3/14）；面臨分立政府的總統議會制有 9 個，其中 7 個國家發生民主崩潰，故總統議會制面臨分立政府的「民主崩潰率」是 78%（=7/9）。就此看來，分立政府出現在總統議會制國家中並使之發生民主崩潰的機率，將近是總理總統制國家的 4 倍。

17　根據筆者的檢視，當前世界上總理總統制的民主國家有奧地利、保加利亞、維德角、克羅埃西亞、東帝汶、芬蘭、法國、冰島、愛爾蘭、立陶宛、馬其頓、蒙古、蒙特尼哥羅、波蘭、葡萄牙、羅馬尼亞、塞爾維亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞等國，其中僅有維德角與蒙古的政黨體系爲兩黨制，其他國家的政黨體系皆爲多黨制。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、結語

若前文半總統制實現共識民主的制度安排來檢視我國當前的憲政體制，會發現我國當前的憲政體制幾乎全然欠缺上述各項要件。事實上，我國當前憲政體制的各項制度設計明顯偏向多數民主模式，共識民主的精神非常薄弱（Wu, 2013）。首先，就我國選舉制度而言，國會選制爲並立式單一選區兩票制（mixed-member majoritarian System, MMM，簡稱並立制），其中超過七成的席次是以單一選區相對多數制選出，僅有不到三成的席次由政黨名單比例代表制選出，故整個國會選制係強調多數民主而非共識民主的精神；總統選舉制度爲贏者全拿精神非常明顯的相對多數制，而非小黨尚有影響空間的兩輪決選制或選擇投票制。故我國國會與總統選制皆屬多數民主模式下的選舉制度。其次，就我國國會與內閣的關係而言，我國國會中的政黨體系在並立制的選制影響下形成兩黨制，在兩黨制的格局下，國會中存在著席次過半的單一政黨，政府型態爲突顯多數民主精神的一黨內閣，而非較具共識民主精神的聯合內閣。

第三，就我國總統與國會的關係而言，儘管我國總統並未擁有主動解散國會的權力，但總統兼任執政黨主席，總統得以透過黨魁身分間接指揮國會運作，總統與國會之間缺乏權力平衡的特色，並未彰顯共識民主的精神。第四，就我國總統與閣揆的關係而言，我國閣揆由總統直接任命，國會對閣揆原本擁有的人事同意權在修憲後被取消。在實際運作上，不僅任命閣揆是總統自行獨斷的權力，不須理會立法院的意志，且總統對閣揆亦擁有免職權，總統與閣揆在實際運作上形成上下的主從關係。儘管我國憲法規定閣揆擁有副署權，但在總統對閣揆擁有任免權，且閣揆自居爲總統下屬的情況下，閣揆透過副署權得以牽制總統權力的制度功能並未彰顯。此外，我國總統與閣揆權力範圍的界線非常模糊，總統不僅主掌國防、外交、兩岸事務等領域，對於閣揆主掌的一般概括性行政領域也可隨時選擇性地介入，故我國總統與閣揆之間缺乏明確的權力分享，共識民主的精神並不彰顯。因此整體觀察我國當前的憲政體制，具有共識民主精神的半總統制所須具備的制度安排，諸如使小黨有生存空間的國會與總統選制、聯

臺灣大學學術期刊資料庫

合內閣的政府型態、總統與國會之間的權力平衡、總統與閣揆間之間的權力分享，在我國完全付之闕如。我國當前憲政運作上的各種亂象，以及社會各界對於目前憲政體制諸多的批評與非議，某種程度上正是我國憲政體制設計忽略共識民主精神，太過強調多數民主精神所造成的缺失。

如果我們承認台灣是一個具有一定分歧程度的多元分歧社會，並體認到我國當前不同政黨與族群之間關於國家認同、統獨立場以及重大公共政策的衝突矛盾，無法透過「五十加一」的多數決原則排除少數意見而直接解決，而有必要透過各種制度安排納入盡可能多數的意見，共識民主的理念便值得吾人重視，共識民主所強調的制度安排便值得我們在進行憲政改革時予以參酌。總之，本文應該能在理論與實務上提供些微貢獻。在理論上，本文的學術價值大抵有三：一是補充 Lijphart 闡述多數民主與共識民主時忽略半總統制的闕漏；二是將半總統制的研究與共識民主的研究做了連結；三是在半總統制次類型的研究中，以共識民主的角度確認總理總統制這的優越性。在實務上，本文對於半總統制應如何實現民主所提出的制度建構，應可作爲我國當前社會各界思辨憲政改革議題時的參考。

參考書目

一、中文部分

林繼文，2012，〈政府體制、選舉制度與政黨體系〉，沈有忠、吳玉山（編），《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，台北：五南圖書公司，頁 291-339。

吳玉山，2012，〈半總統制：全球發展與研究議程〉，沈有忠、吳玉山（編），《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，台北：五南圖書公司，頁 1-28。

吳親恩，2006，〈選制改變的影響－從 SNTV 到「並立式單一選區兩票制」〉，吳重禮、吳玉山（編），《憲政改革：背景、運作與影響》，台北：五南圖書公司，頁 271-303。

陳家喜，2006，〈民主類型與政府績效：李普哈特的民主分類〉，《二十一世紀》，49: 155-159。

郭正亮，2012，〈團結台灣，邁向大聯合政府〉，美麗島電子報，http://www.my-formosa.com/article.aspx?cid=5&id=20635，2014/8/5。

臺灣大學學術期刊資料庫

黃錦堂、黎家維，2012，〈怕泛藍棄保，蔡急拋大聯合〉，聯合報，1/12，A25。
蘇子喬，2013，〈兼容並蓄或拼裝上路？—從內閣制與總統制優劣辯論檢視半總統制的利弊〉，《臺灣民主季刊》，10(4): 1-48。
蘇子喬、王業立，2013，〈選擇投票制與英國國會選制改革〉，《東吳政治學報》，31(2): 71-137。

二、英文部分

Bormann, Nils-Christian. 2010. “Patterns of Democracy and Its Critics.” in http://democracy.livingreviews.org/index.php/lrd/article/viewFile/lrd-2010-3/24. Latest update 5 August 2014.
Bühlmann, M, M Germann, and A Vatter. 2011. “The Multidimensionality of Democracy: Institutional Patterns and Democratic Quality: Lijphart’s Democratic Quality Thesis Revisited.” in http://www.zora.uzh.ch/54827/1/Lijphart_Multidimensional_B%C3%BChlmann_et_al.pdf. Latest update 5 August 2014.
Duverger, Maurice. 1966. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. Trans. Barbara and Robert North. New York: Wiley.
Elgie, Robert. 2007. “Varieties of Semi-Presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies.” *Taiwan Journal of Democracy* 3(2): 53-71.
Flanagan, Tom. 2001. “The Alternative Vote.” *Policy Options* 22(6): 37-40.
Horowitz, Donald L. 1991. *Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley, CA: University of California Press.
Horowitz, Donald L. 2000. *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley, CA: University of California Press.
Horowitz, Donald L. 2008. “Conciliatory Institutions and Constitutional Processes in Post-Conflict States.” *William and Mary Law Review* 49(4): 33-49.
Hsieh, John Fuh-sheng. 2013. “Arend Lijphart and Consociationalism.” *Taiwan Journal of Democracy* Special Issue: 87-101.
Kaiser, André. 1997. “Types of Democracy: From Classical to New Institutionalism.” *Journal of Theoretical Politics* 9(4): 419-444.
Lijphart, Arend. 1969. “Consociational Democracy.” *World Politics* 2(2): 207-225.
Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, CT: Yale University Press.
Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
Lijphart, Arend. 2004. “Constitutional Design for Divided Societies.” *Journal of Democracy* 15(2): 96-109.
Moestrup, Sophia. 2007. “Semi-Presidentialism in Young Democracies: Help or

臺灣大學學術期刊資料庫

Hindrance?" In *Semi-Presidentialism Outside Europe*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. London: Routledge, 30-55.

Pasquino, Gianfranco. 2000. "Patterns of Democracy, Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries." *West European Politics* 23(3): 232-233.

Punnett, R. M. 1991. "The Alternative Vote Re-visited." *Electoral Studies* 10(4): 281-298.

Reilly, Benjamin. 1997. "The Alternative Vote and Ethnic Accommodation: New Evidence from Papua New Guinea." *Electoral Studies* 16(1): 1-11.

Reilly, Benjamin. 2002. "Electoral Systems for Divided Societies." *Journal of Democracy* 13(2): 156-170.

Reilly, Benjamin. 2006. *Democracy and Diversity: Political Engineering in the Asia-Pacific*. Oxford: Oxford University.

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

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

Vatter, Adrian. 2009. "Lijphart Expanded: Three Dimensions of Democracy in Advanced OECD Countries?" *European Political Science Review* 1(1): 125-154.

Whitehead, Laurence. 2013. "The Westminster System: 'Modle' or 'Muddle'?" *Taiwan Journal of Democracy* Special Issue: 9-38.

William, Brian D. 2013 "How Consensual Are Consensus Democracies? A Reconsideration of the Consensus/Majoritarian Dichotomy and a Comparison of Legislative Roll-Call Vote Consensus Levels from Sixteen Countries." in http://www.democracy.uci.edu/files/democracy/docs/conferences/grad/Williams%20-%20Consensus%20Democracies.pdf. Latest update 5 August 2014.

Wu, Yu-shan. 2013. "Comparing Taiwan and the CEE Trio: The Impact of Social and Institutional Factors on Democracy." *Taiwan Journal of Democracy* Special Issue: 87-101.

臺灣大學學術期刊資料庫

How is Consensus Democracy Realized under Semi-Presidentialism?*

*Tzu-chiao Su***

Abstract

Arend Lijphart divides democracy into two patterns, majoritarian democracy and consensus democracy, and sorts out the different kinds of political institutions into these two patterns. Lijphart's analysis is highly valued and praised by scholars of comparative politics; however, semi-presidentialism was unfortunately omitted in his analysis. This paper tries to fill the gaps in Lijphart's analysis where semi-presidentialism is neglected, studying how to fully embody the spirit of consensus democracy under semi-presidentialism. This paper argues that consensus democracy will be adequately realized under semi-presidentialism if the president's and parliament's powers can be balanced, the president's and prime minister's powers can be shared, and the coalition cabinet formed by each and every major party in the parliament can be established. Such triangular relationship between the president, parliament and cabinet can be built through the following institutional arrangements. Proportional representation or mixed-member proportional system should be adopted for the parliamentary election. The presidential electoral system should be a runoff vote or an alternative vote. The parliament should have the power of consent over the appointment of the prime minister, and the president should not have the power to proactively dissolve the parliament or the power to remove the prime minister. Furthermore, the prime minister should be provided with the comprehensive power of countersignature, and the scope of authority for the president and prime minister should also be clearly defined.

Keywords: Consensus Democracy, Majoritarian Democracy, Constitutional System, Semi-presidentialism

* DOI:10.6166/TJPS.65(1-30)

** Tzu-chiao Su is an associate professor of the department of Public Administration and Management, Chinese Culture University. E-mail: tzuchii@hotmail.com

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫