政治科學論叢／第六十期／民國 103 年 6 月／頁 85-120

葡萄牙「不完全議會化的半總統制」：制度與非制度的分析*

顏煌庭**

摘　要

本文透過「議會化指標」的建構，從制度因素與非制度因素分別檢驗修憲後的葡萄牙是否在這兩面向朝向議會化的方向運作，導出葡萄牙屬於「不完全議會化的半總統制」。1974 年康乃馨革命，葡萄牙進入半總統制家族。1982 年葡萄牙進行大幅度修憲，總統影響力下降。然而，「制度的不完全議會化」導致總統持續扮演否決者的角色。另一方面，「總理總統化」與政黨體系轉型則導致「非制度的議會化」，鞏固內閣與國會之間的關係。奠基於葡萄牙的實證經驗，本文也探討制度與非制度其中一類的議會化，對於半總統制演化的啓發。套用「議會化指標」檢驗芬蘭半總統制演化方向，透過葡萄牙與芬蘭的比較，導出「議會化的半總統制」關鍵在於制度因素。然而，「制度的不完全議會化下」，總統的實質影響力會受到「非制度的議會化」限制。本文結論對於「跨國性案例檢驗」、「總統化指標建構」、權力朝向總統、內閣還是國會運作，或半總統制國家的民主穩定研究都有重要的關聯。

關鍵詞：葡萄牙、芬蘭、半總統制、不完全議會化

---

* DOI:10.6166/TJPS.60(85-120)。本文感謝兩位審查人的細心斧正與建議修改方向。作者才疏學淺，期許本文發表後各界先進能不吝批評與指教。本文如有任何錯誤，由作者自行承擔。

** 臺灣大學政治學系政治理論組，E-mail: b99a01139@ntu.edu.tw。

收稿日期：102 年 9 月 27 日；通過日期：103 年 3 月 11 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言：葡萄牙半總統制的轉入與議會化指標

1910 年葡萄牙轉型成擁有多黨體系與議會民主的共和政體。然而，意識型態分歧的共和主義份子、寡頭及特權利益網絡的衝突，政權不穩定加上軍隊介入與干預，使第一共和終結於 1926 年軍隊獨裁。薩拉查（António de Oliveira Salazar）新國家體制（New State）具統合威權主義（corporatist authoritarian regime）的特色（Neto, 2003: 553），[1] 也開啓 50 年的獨裁政體。隨著非洲殖民地戰爭爆發，不滿薩拉查政權的氛圍造成 1974 年康乃馨革命（Carnation Revolution），右翼中下階級軍官組織「武裝部隊運動」（Movement of the Armed Forces, MFA；以下簡稱 MFA）推翻獨裁政體。1974 年至 1976 年過渡時期各勢力開始競逐權力眞空。左派葡萄牙社會黨（Partido Socialista, PS；以下簡稱 PS）與 MFA 先合作再分裂，[2] 造成 1975 年 4 月第一次共識妥協，總統由軍事改革議會（Military Council of the Revolution）與國會選出，MFA 權力可持續至 1980 年（Jalali, 2011）。隨著 MFA 與葡萄牙共產黨（Partido Comunista Português, PCP；以下簡稱 PCP）勢力結合，加上 PS 逐漸發展成議會民主中心後，[3] 領導

[1] 新國家體制建立在反自由主義、反資本主義、反社會主義甚至反共產主義的意識型態上，並壓迫工會的組織運動、世俗化與大眾政治，同時減弱工業化、都市化與現代社會的發展，目的在於回復傳統葡萄牙的階級秩序，但該體制造成經濟停滯（Gallagher, 1979: 199）。

[2] 1975 年 PCP 企圖要整併工會組織，但 PS 恐懼工會淪爲共產黨的傳輸帶，堅持多元的工會結構。最後 MFA 雖決定成立單一工會組織，但也弱化 PCP 在工會的力量。PS 與 MFA 的合作不久即分裂，奠基於四個原因：一、軍隊與公民社會在葡萄牙政治史上一直存在衝突與對抗；二、非洲殖民地戰爭中，中下階級能藉由軍功獲得升遷，軍隊逐漸形成弱勢階級的保障，不信任由中上階級菁英組成的 PS；三、PS 信奉的社會主義類似瑞典模式的社會民主，且積極整合葡萄牙至西歐社會中，然而軍隊屬於極端的社會主義，方向朝向第三世界的國家；四、民主轉型與公民社會加強 PS 的實力，故要求軍隊退居幕後，然而軍隊希冀完全的權力（Gallagher, 1979: 205-207）。

[3] 1975 年信奉 PCP 的極端左翼印刷工人掌握 PS 的黨報，PS 指控 PCP 逐漸發展成史達

臺灣大學學術期刊資料庫

者蘇雷茲（Mário Soares）切斷與 MFA 的聯盟關係，在街頭發動大規模罷工與遊行，反對極端的 MFA。社會極化也導致意識型態分歧的 MFA 內部發生衝突。1976 年溫和左派掌控軍隊，並與 PS 於 11 月達成第二次共識妥協，軍事改革議會相較於第一次妥協，權力大幅減少，但爲了補償 MFA，總統由人民直接選舉，且擁有相當的實權，新政體結合第一共和議會政治與符合軍隊利益的總統直選，葡萄牙進入半總統制的「總統議會制」。[4]

分析葡萄牙半總統制的轉入，過去議會共和脆弱經驗創造並強化總統角色的正當性，法國第五共和憲政模式也扮演重要角色（Martins, 2006: 84）。然而，妥協的驅動力更是主因。MFA 與 PS 等強對抗，造成新共和政體充滿利益交換的色彩。直選的總統、MFA 挑選第一任總統並由政黨背書、總統與 MFA 領導的軍事改革議會扮演決策的關鍵角色皆符合 MFA 利益。另一方面，議會政治發展與整合軍事力量至民主框架中則符合 PS 等政黨要求（Jalali, 2011）。然而，一旦 MFA 功能在議會民主鞏固後消散，「總統議會制」的正當性也會瓦解，進一步帶動 1982 年憲政轉型。

本文有兩項研究目的：第一，建構「跨國比較基礎的議會化指標」，從制度與非制度因素檢驗修憲後葡萄牙是否在兩面向朝向議會化方向運作。第二，套用「議會化指標」在芬蘭的個案中，比較葡萄牙與芬蘭後，導出關鍵因素影響「議會化的半總統制」。首先，筆者定義議會化爲行政立法關係下，總理領導的內閣逐漸向政黨組成的國會負責，反面而言，總統逐漸失去實質的政治影響力。其次，議會化可由制度及非制度因素進行論述。制度因素可分成「總統對內閣控制力」與「總統干預國會立法能力」兩種層次。非制度因素可分成「總理總統化」與「政黨體系」兩種層次。[5] 每

林式的民主，然而 MFA 拒絕將報紙歸還 PS，給予 PS 唯一代表民主的契機。另一方面，MFA 分裂的意識型態、蘇雷茲的退出內閣與罷工行動，逐漸使 PS 發展成議會民主的中心（Gallagher, 1979: 208-210）。

4 Shugart 和 Carey (1992: 24) 定義「總統議會制」（president-parliamentary）需符合四項條件：一、普選的總統；二、總統具有任命及免除內閣部長的權力；三、內閣需得到國會信任；四、總統有權力解散國會或擁有立法權或擁有以上兩項權力。Elgie (2011: 133) 認爲 1976 年葡萄牙屬於半總統制的「總統議會制」。

5 Poguntke 和 Webb (2005)認爲「總理總統化」包含三個層面：一、行政面向的總統化：

臺灣大學學術期刊資料庫

一層次中，筆者建構若干可操作性的指標。表 1 顯示各種層次、指標與建構原因。然而，即使制度朝向議會化方向修正，修憲後總統若仍有實質權力，並對政治運作產生影響，例如：總統動用否決權比例並未下降且無黨籍部長任命在政治弱勢的內閣較易出現，則爲「制度的不完全議會化」。另一方面，即使非制度朝向議會化方向修正，但政黨體系仍屬於極端多黨體系，則爲「非制度的不完全議會化」。[6] 最後，結合制度與非制度情形，可能產生「議會化」或「不完全議會化的半總統制」。筆者定義前者爲行政立法關係下，總理領導的內閣完全向政黨組成的國會負責，亦即總統完全失去實質的政治影響力。「不完全議會化的半總統制」則爲總理領導的內閣主要向政黨組成的國會負責，但總統仍保有一定程度的政治影響力。因此，本文透過指標判定制度或非制度的議會化，透過定義判定「議會化」或「不完全議會化的半總統制」，再看制度與非制度其中一類的議會化，與「議會化」或「不完全議會化的半總統制」關係。

總結以上所述，本文嘗試回答，修憲後葡萄牙是否在制度與非制度皆產生議會化？文章第二部分先闡述憲法條文變革，再套用制度因素的「議會化指標」，透過內閣終止的原因、內閣型態與總統干預程度、解散國會頻率、國會質詢權與彈劾權行使、否決權以及違憲審查權動用等證據，判定修憲後葡萄牙屬於「制度的不完全議會化」。文章第三部分套用非制度因素的「議會化指標」，透過有效政黨數目減少、政黨具穩固結盟對象與「總理總統化」等證據，判定修憲後葡萄牙屬於「非制度的議會化」。結合文章第二與第三部分，本文嘗試回答，修憲後葡萄牙是否屬於「議會化的半總統制」？另一方面，制度與非制度其中一類的議會化，對於半總統

在半總統制國家中爲總統角色下降，釋放更多決策空間予總理，在內閣制或半總統制國家中，決策模式由集體或分權轉型成總理主導；二、政黨面向的總統化：總理兼任黨主席、黨結構的中央集權、黨資源分配到總理面向、黨行政組織與內閣行政組織的趨同化；三、選舉面向的總統化：個人化的競選策略、電子資源逐漸關注總理候選者的對抗、總理負擔黨勝選或敗選的責任。因此總理總統化描述總理有如總統制國家中的總統一樣，黨政與選舉權力集中的現象。

6　對於制度性因素的議會化，五種指標若有兩到三項指標未達成則稱爲「制度的不完全議會化」；若全部達成或只有一項未達成則爲「制度的議會化」；若全部未達成或只有一項達成則爲「制度的非議會化」。非制度性因素的議會化亦採取相同方式。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　議會化的各種層次、指標與建構原因

因　素	層　次	指　標	建　構　原　因
議會化的制度因素	總統對內閣控制力下降	總統角色造成內閣瓦解原因占所有內閣瓦解原因比例下降	總統免除內閣權力受限或喪失，或總統在組閣上干預程度下降，減少意識型態分歧的政黨進入內閣
		無黨籍部長任命比例減少	總統任命內閣權力受限或喪失，減少內閣對總統負責的程度
		無解散國會情形發生	總統解散國會權力喪失，間接鬆綁對內閣的控制
		國會質詢權與彈劾權行使增加	國會制衡內閣機制完善，強化內閣對政黨組成的國會負責
	總統干預國會立法能力下降	總統動用否決權與違憲審查權比例下降	總統否決權與違憲審查權受限制或喪失，正常化國會與內閣之間的立法關係
議會化的非制度因素	總理總統化	平面媒體與電視報導提及總理比例增加	總理與黨主席融合，加上黨主席權力集中，使總理能見度相對於總統大幅提升，並排除總統透過黨來指揮國會議員或行政部門，減少總統權力
		魅力型的總理（黨主席）候選人而非總統導致選舉流動性大幅增加	政黨實際領導者是總理而不是總統，由總理負擔勝選或敗選責任，而選舉資源主要集中在國會選舉而非總統選舉
		總理辦公室人員與經費擴張	內閣治理型態爲總理型政府。[a] 總理資源上升，控制內閣其他成員的決策能力上升，減少內閣集體決策下現狀不易改變而發生總統干預
	政黨體系向心式競爭[b]	有效政黨數目減少或選票集中主要政黨比例增加	利於形成穩定的國會多數與內閣存續，減少總統干預
		政黨擁有穩固結盟對象[c]	利於形成穩定的國會多數與內閣存續，減少總統干預

資料來源：筆者自繪

[a] Laver 和 Shepsle (1994) 將政府的治理結構分成六種：政黨型政府（party government）、總統型政府（presidential government）、內閣型政府（cabinet government）、總理型政府（prime ministerial government）、部長型政府（ministerial government）與官僚型政府（bureaucratic government）。內閣型政府依賴集體決策模式，部長型政府原則爲部長自治，從上述兩種過渡到總理型政府暗示總理角色上升。

[b] Sartori (1976) 指出政黨對政治體系有認同感且意識型態的距離相差不大，會產生向心式競爭（centripetal competition）。政黨意識型態的距離大，且在光譜左右兩側各自產生一個反體系的政黨時，參與聯合政府組成的政黨時常必須佔據光譜的中間位置以面對來自左右的拉扯，造成離心式競爭（centrifugal competition）。如果議會存在高度社會分歧與意識型態極化，執政的政黨會因政策妥協或共識產生低效率的政府，極易造成內閣瓦解（Warrick, 1994），增加總統干預的機會。

[c] 政黨的可聯合性減少極端多黨體系發展的可能性（Sartori, 1976）。然而主要政黨若成爲意識型態的中間且所有政黨都能互相合作，則選民無法藉由懲罰或獎勵使政黨進入或退出聯合內閣。該現象一方面鼓勵反對既有政黨的極端政黨出現，另一方面加深選民不滿現有體制，1990 年後的芬蘭或 1945 年至 1992 年的義大利爲著名個案，故內爆政黨體系（implosion of the party system）（Green-Pedersen, 2004: 324-326）增加總統干預機會。政黨擁有長期且穩固的結盟對象，較能符合議會化的指標。

臺灣大學學術期刊資料庫

制演化有何啓發？文章第四部分比較葡萄牙與芬蘭，推導出「議會化的半總統制」主要奠基於「制度的議會化」，而與非制度無關。然而，「制度的不完全議會化」下，總統實質影響力會受到「非制度的議會化」限制。文章末段則爲結論並闡述三項未來的研究價值。第一，建構制度與非制度「議會化指標」，可針對跨國案例作一般性檢驗。如果「總統化指標」可從「議會化指標」反面建構，則對於朝向總統化運作的國家，有更多實證分析基礎。第二，制度或非制度其中一類的議會化，對半總統制權力分配朝向總統、內閣還是國會，或對憲政運作的影響及差異皆開啓更多研究空間。最後，對新興民主國家而言，如何運用本文兩項結論朝向「議會化的半總統制」，成爲民主穩定的重要課題。

貳、制度的變遷與「不完全的議會化」

1976 年憲法由四個「制度型否決者」（Institutional veto player）構成，[7] 包含：總統、軍事改革議會、內閣與國會（Martins, 2006: 84）。軍事改革議會爲總統的輔助機關，[8] 擁有軍事領域的排他性立法權（*Article 148*），兼具有憲法法院功能（*Article 146*），對於總統解散國會與免除內閣也有建議權（*Article 136*）。然而，第一任總統埃尼斯（António Ramalho Eanes）爲軍事領袖出身，與軍事改革議會的緊密關係可視兩者結合成單一的制度型否決者，亦即軍事改革議會爲總統權力延伸。

總統的非立法權如下：諮詢軍事改革議會與國會政黨，並以選舉結果

---

[7] 改變現狀，需要某些成員同意，如果該成員不同意則現狀繼續維持，Tsebelis (2002) 定義該成員爲一個否決者。否決者分成「制度型的否決者」與「黨派型的否決者」，前者指憲法規定下的否決者，如：美國的法案通過需要總統、參議院與眾議院的同意，則上述皆爲「制度型的否決者」，後者指政治賽局下的否決者，如：1945 年至 1966 年奧地利人民黨（Österreichische Volkspartei, ÖVP）與奧地利社會黨（Sozialistische Partei Österreichs, SPÖ）的大聯合內閣中，政策的改變需兩方與背後利益團體的同意，則上述皆爲黨派型的否決者。

[8] 軍事改革議會由共和國總統主持，軍隊的主席、副主席、三軍服務部門的主席與十四位代表、總理所構成（Martins, 2006: 84）。

臺灣大學學術期刊資料庫

爲基礎任命總理，[9] 內閣其他成員則由總理提請總統任命之（*Article 190*）；諮詢軍事改革議會後免除內閣（*Article 136*）；諮詢軍事改革議會後主動解散國會（*Article 136*），但有輕微限制。[10] 總統的立法權如下：口袋否決權（pocket veto）和包裹否決權（package veto），能否決國會提出的法案與內閣提出的行政命令（*Article 137*、*138*、*139*）；[11] 宣佈國家進入緊急狀態（*Article 137*）；擁有宣戰、締結條約等外交權（*Article 138*）；對條約、法案與行政命令向軍事改革議會提請違憲審查（*Article 277*、*278*），但無公民投票權與行政裁量權。

總理負責內閣事務與一般政策，是行政的最高決策機關（*Article 185*），亦是各部會領導者與協調者（*Article 204*），而總理辭職代表整體內閣總辭（*Article 189*）。國會負責立法權（*Article 164*、*167*、*168*、*172*），監督內閣施政及政策執行（*Article 165*）。另一方面，國會擁有倒閣權，當內閣向國會提出信任案失敗一次或國會在三十日內連續對同一內閣提出兩次不信任案成功，內閣需總辭。然而，國會在同一立法會期內否決內閣信任案三次或三次倒閣成功，需自動解散（*Article 195*、*196*、*197*、*198*）。

1982 年葡萄牙進行大幅度修憲主要有兩項目標：減少總統憲政權力與確認政黨政治爲權力核心，減少軍隊干預（Lobo et al., 2011）。軍事改革議會解散，憲法法院（Constitutional Court）負責違憲審查，國家議會（Council of State）負責對總統建議。權力重新分配也象徵新憲法由三個制度型否決者構成。修憲後總統的非立法權產生變化。總統只能在確保民主制度正常運作的條件下，且需諮詢國家議會及國會政黨意見後才能移除

---

9 該條文也暗示如果國會選舉不能產生有效多數時，總統介入組閣的機會增加，如：1978 年至 1979 年的總統內閣（Martins, 2006: 87）。

10 國會在三種情形下不能被解散：一、拒絕政府的提案（*Article 198*）；二、國家處於緊急狀態（*Article 175*）；三、總統延長任期（*Article 128*）。除拒絕政府的提案外，皆屬於非常態情形，因此總統擁有相當強的主動解散國會權。

11 包裹否決權中，總統否決內閣提出的法案不能被反否決，但否決國會提出的法案，根據法案的內容國會能以絕對多數或三分之二決議進行反否決（*Article 278*），1982 年修憲後國會需以三分之二多數才能反否決的項目增多，顯示總統否決權的上升。另一方面，口袋否決權中，總統可以拖延法案公佈使法案失效，但國會可用條件多數決再次提起（*Article 139*）。

臺灣大學學術期刊資料庫

內閣（*Article 136*、*198*）。總統主動解散國會也增添限制，國會在選舉結束後六個月內以及總統任期最後六個月內不能被解散（*Article 175*）。修憲後總統的立法權也發生變化。口袋否決權被移除（*Article 139*），但包裹否決權範圍擴大（*Article 139*）。[12] 另一方面，國會的排他性立法領域擴大（*Article 167*、*168*）且倒閣權限制減少，例如：國會在三十日內只需一次不信任案成功即能倒閣（*Article 198*）。最後，總理負責內閣事務與一般政策（*Article 185*）且只需向國會負責（*Article 189*）。

修憲後的總統權力下降但具一定實權，如：包裹否決權範圍擴大、人事任命權與違憲審查權未被移除、限制性的主動解散國會權。另一方面，1989 年修憲後引入公民投票，擴充總統立法權。雖然總統必需立基於內閣與國會的提議，無法主動提起公投，但可以決定是否回應內閣與國會的訴求，如果不回應則公投中相同的提議事項在同一立法會期內不能再提起（*Article 118*）。總統可觀察民意向背後決議是否提起，或審視國會與內閣提起的公投是否符合自身偏好，因此強化關鍵議題的影響力。總結來說，修憲後的總統並非是一個被動者的角色（Jalali, 2011）。實證經驗上，筆者透過制度的「議會化指標」檢驗葡萄牙是否爲「制度的議會化」。

第一，比較內閣終止的原因，如表 2 顯示，修憲前總統干擾行政立法關係的程度相當大。1977 年，蘇雷茲領導 PS 少數政府與國際貨幣組織協商緊縮政策，結果信任投票失敗使內閣崩解，總統埃尼斯在組閣上開始干預，國會多數支持是埃尼斯堅信的運作方式，否則即動用主動解散國會權（Martins, 2006: 87）。1978 年 PS 和民主與社會中央黨（Centro Democrático e Social, CDS；以下簡稱 CDS）的內閣崩解，即是在國會多數支持的限制下，兩個意識型態分歧的政黨因土地政策發生衝突（Magone, 2000）而瓦解。埃尼斯因此找到不穩定的藉口而成立無黨籍內閣。然而，缺少國會的支持使內閣無力作爲，埃尼斯只能主動解散國會尋求有效的工作內閣。1980 年社會民主黨（Partido Social Democrata, PSD；以下簡稱 PSD）和 CDS

[12] 由於軍事改革議會的廢除，故原本軍事領域排他性立法權與憲法法院相關法案移交到總統。因此關於軍隊的組織、憲法法院的結構、國家緊急狀態與選舉法的規定，總統否決後需要國會三分之二多數才能反否決（*Article 139*）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　葡萄牙歷任內閣終止原因與總統解散國會的行使
（1976 年至 2011 年）

期　　間	總　　統	內　　閣	終 止 原 因	總統是否解散國會
7/1976-12/1977	António Ramalho Eanes（無黨籍）	Mário Soares I	信任案失敗	否
1/1978-8/1978		Mário Soares II	聯合內閣的政黨衝突	否
8/1978-11/1978		Alfredo Nobre da Costa	國會反對	否
11/1978-8/1979		Mota Pinto	國會反對	否
8/1979-1/1980		Maria de Lurdes Pintassilgo	國會反對	是
1/1980-12/1980		Francisco Sá Carneiro	總理辭世	否
1/1981-8/1981		Francisco Pinto Balsemão I	PSD 派系衝突	否
9/1981-6/1983		Francisco Pinto Balsemão II	社會民主黨派系衝突	是
6/1983-11/1985		Mário Soares III	聯合內閣的政黨衝突	是
11/1985-8/1987	Mário Soares (PS)	Aníbal Cavaco Silva I	不信任案成功	是
8/1987-10/1991		Aníbal Cavaco Silva II	國會選舉	否
10/1991-10/1995		Aníbal Cavaco Silva III	國會選舉	否
10/1995-10/1999	Jorge Sampaio (PS)	António Guterres I	國會選舉	否
10/1999-4/2002		António Guterres II	PS地方選舉失利	是
4/2002-7/2004		Durão Barroso	Barroso成爲歐盟執委會主席	否
7/2004-3/2005		Santana Lopes	解散國會	是
3/2005-10/2009	Aníbal Cavaco Silva (PSD)	José Sócrates I	國會選舉	否
10/2009-6/2011		José Sócrates II	不信任案成功	是
6/2011-		Pedro Passos Coelho	現任內閣	

資料來源：1999 年前的主體資料來自 Magone (2000)，1999 年後的資料來自 Freire and Lobo (2002; 2006), Lisi (2010), Fernandes (2011)

臺灣大學學術期刊資料庫

協商，並將葡萄牙人民君主黨（Partido Popular Monárquico, PPM；以下簡稱 PPM）納入聯合內閣，反映國會多數支持的限制而誕生超量聯合內閣。然而，PSD 內部派系不滿內閣協商的經濟政策，派系衝突導致總理巴爾賽模（Francisco Pinto Balsemão）兩度辭職。1985 年國會多數支持的限制下，中央聯盟（central bloc）因 PSD 新領袖西爾瓦（Aníbal Cavaco Silva）不滿意 PS 政策而退出聯合內閣。然而，1985 年後的內閣終止原因多半爲正常國會選舉，其餘個案則顯示內閣終止原因爲黨內因素或行政立法關係正常化下的互動模式：1987 年高民意支持的西爾瓦內閣因葡萄牙共和黨（Partido Republicano Português, PRD；以下簡稱 PRD）發動不信任案投票而瓦解；2002 年古特雷斯（António Guterres）因 PS 地方選舉失利而辭職；2011 年陷入債務風暴且低民意支持的蘇格拉底（José Sócrates）內閣因不信任案成功而撤換。總結來說，比較修憲前後內閣終止原因，顯示修憲後總統介入組閣程度下降，故該指標符合議會化。

第二，比較內閣型態與總統干預的程度，1978 年至 1980 年曾出現連續三任基於總統意志形成的內閣，皆屬於無黨籍閣員且未有議會支持。修憲後的內閣並未出現任何一次，顯示總統主導整體內閣人事任命的權力下降。除此之外，在埃尼斯總統的威脅下，形成 1976 年後唯一的超量聯合內閣。另一方面，部長人事任命若出現較高程度的無黨籍人士，顯示總統干預正常的政黨政治運作（Neto and Strøm, 2006）。分析葡萄牙修憲前後無黨籍部長的比例，發現三任基於總統意志形成的內閣外，修憲前無黨籍部長比例小於修憲後的情形，暗示總統主導組閣雖居於弱勢，仍任命無黨籍部長強化自身權力。分析修憲後不同的組閣型態對部長人事任命案影響，發現少數內閣更容易出現高比例的無黨籍部長，而單一政黨多數內閣擁有最低比例的情形。分析修憲後經濟水平對部長人事任命案影響，發現同一組閣型態，但處於經濟危機中的內閣擁有高比例的無黨籍部長（Neto and Lobo, 2009: 246）。總結來說，總統在內閣政治實力處於弱勢時，藉由直選的民意正當性介入部長人事任命，適時扮演策略性角色，故該指標不符合議會化。

第三，比較總統主動解散國會次數，如表 2 顯示，埃尼斯動用三次，蘇雷茲行使一次，賽帕尤（Jorge Sampaio）運用兩次，西爾瓦執行一次。

臺灣大學學術期刊資料庫

修憲後總統動用該權力有下滑的趨勢，但非完全不用。然而，如果解散國會反映無多數支持的基礎，則該權力行使有民主正當性，因此必須排除上述情形。總統希冀解決民主危機而主動解散國會共有四例：1985 年中央聯盟瓦解，西爾瓦不願意與 PS 繼續合作，國會無多數存續；1987 年蘇雷茲拒絕任命 PS 領袖康斯坦西奧（Victor Constâncio）組織少數政府；2002 年古特雷斯辭職，PS 單獨執政或 PSD 和 CDS 聯合內閣皆無國會多數支持；2011 年倒閣成功，PSD 和 CDS 的結盟依舊無過半的席次。然而，1980 年在連續三任內閣缺乏國會支持後，埃尼斯反制而解散國會；1983 年總理巴爾賽模第二度辭職，國會旋即以多數支持克雷斯波（Victor Crespo）爲總理，埃尼斯拒絕任命並主動解散國會；2005 年總理羅培茲領導的內閣相當不穩定，但仍有國會多數支持，賽帕尤卻在一位部長辭職後主動解散國會，以上三例中總統主動解散國會則是介入行政立法關係，雖然最後一例見解相當分歧（Jalali, 2011；Martins, 2006；Neto and Lobo, 2009: 243-244），但總統仍扮演主動的角色。最後，總統主動解散國會的威脅亦會影響內閣的政策決議（Jalali, 2011）。2003 年伊拉克戰爭，總理巴洛索（Durão Barroso）決議出兵伊拉克但民意普遍反對，賽帕尤告知巴洛索不惜動用憲政權力阻止出兵行動，最後內閣撤銷出兵決定。總結來說，總統並非不動用解散國會權，且在國會無多數支持、內閣不穩定或低民意的內閣政策下，依舊能主動介入內閣運作，故該指標不符合議會化。

第四，比較國會對於內閣的制衡機制，修憲前組閣型態以少數政府、聯合內閣、無黨籍內閣爲主。由於國會多數不穩固，加上總統介入組閣，聯合內閣的生存仰賴非制度化的「聯合內閣協定」（coalition agreement）。[13] 修憲後組閣型態以單一內閣爲主，國會多數穩固，「執政反對關係」（government opposition relationship）逐漸確立。1985 年書面質詢與整體內閣質詢的制度化，加上 1993 年委員會質詢的機制強化，促使國會制衡機制漸趨完整。彈劾權與質詢權的行使如下：1995 年前的六次國會運作

[13] 1985 年之前的三次聯合內閣締約皆以政策協議爲主，然而外力因素，如：第一次聯合內閣因地方農業改革的政策而破裂，加上內閣依賴不同政黨組合的國會多數以通過法案，使內閣協定易瓦解，政策產出不定，也弱化國會制衡能力（Magone, 2000）。

臺灣大學學術期刊資料庫

階段，平均每一次立法會期分別是 1.3、3.0、3.5、2.0、5.5、6.3 次的彈劾權行使；整體內閣質詢在制度化後亦有使用增加的情形；第一次國會運作階段中，平均每一次立法會期的委員會質詢次數只有 0.5 次，第六次的國會運作階段中卻達到 8.3 次（Leston-Bandeira, 2001: 150）。儘管行使書面質詢有下降的趨勢，[14] 仍暗示總理與內閣、國會的「民主委託鏈」（delegation chain）日益強化，故該指標符合議會化。

第五，比較法案否決及違憲審查的比例，如表 3 顯示，蘇雷茲平均否決法案比率略高於其他兩位總統，埃尼斯與賽帕尤則幾乎相等，顯示修憲後總統雖然喪失口袋否決權，仍藉由包裹否決權干預立法決策。另一方面，從內閣型態與平均否決法案比率的關係中發現，總統在共治政府中比起一致政府動用否決權比例較高，顯示總統面對其他政黨聯盟制定的法案，尋求將政策產出拉近至自身的理想點。總統在共治多數政府中比起共治少數政府運用更多的否決權，表示少數政府政策產出依賴國會其他政黨，故總統自身的政黨可藉國會制衡內閣而減少否決權的使用。總統代表民意而動用否決權，或配套公開的議題設定權，[15] 使內閣與國會能接受公共意見的審查與論辯。最後，比較違憲審查權的使用，蘇雷茲提交審查的法案爲賽帕尤的 2.5 倍（Neto and Lobo, 2009: 247），同樣顯示共治多數政府下總統更高的干預。總結來說，總統面對背離民意或其理想點的政策，仍藉否決權與違憲審查權塑造立法上的關鍵地位，故該指標不符合議會化。

總結以上論述，總統角色造成內閣終止原因的比例下降、國會增加質詢權與彈劾權的使用，符合「議會化指標」。一旦內閣處於政治上的弱勢，

---

[14] 書面質詢（written question）的行使從第四次國會運作階段後即下降，顯示無能見度的質詢方式對於內閣的制衡能力相當弱。另一方面，內閣或部長回應國會議員的書面質詢亦相當低。最後，儘管委員會質詢或質詢整體內閣有非常態性使用的情形，且反映委員會多數的意志而壓縮少數權利等批評，依舊爲主要的質詢方式（Leston-Bandeira, 2001: 151）。

[15] 蘇雷茲定位自身角色爲「開放性總統」（open presidency），利用全國或特定區域的拜訪，傾聽公眾意見，吸引媒體注意，塑造對政府輿論壓力，扮演公開的議題設定者（Neto and Lobo, 2009）。後續的總統賽帕尤與西爾瓦沿用之，如：2003 年符合歐盟穩定及成長公約限制；2007 年里斯本新國際機場的事件皆反映開放性總統的影響（Jalali, 2011）。

臺灣大學學術期刊資料庫

總統可透過無黨籍部長的人事任命案、主動解散國會權、否決法案與違憲審查權，牽制內閣與國會，故不符合「議會化指標」。因此，修憲後葡萄牙屬於制度的不完全議會化。

表 3　葡萄牙歷任總統與內閣、國會關係下的政府型態與平均否決法案的比率（1976 年至 2011 年）

總　　統	國會運作階段	政 府 型 態	平均否決法案比率[a]
António Ramalho Eanes（無黨籍）	1976-1980	共治多數政府 共治少數政府 一致少數政府	2.9%（10/341）
	1980-1983	共治多數政府	4.2%（ 5/119）
	1983-1985	共治多數政府	0.3%（ 1/303）
Mário Soares (PS)	1985-1987	共治少數政府	1.8%（ 3/163）
	1987-1991	共治多數政府	2.5%（10/405）
	1991-1995	共治多數政府	3.9%（12/305）
Jorge Sampaio (PS)	1995-1999	一致少數政府	1.0%（ 5/479）
	1999-2002	一致少數政府	3.0%（ 6/198）
	2002-2005	共治多數政府	4.0%（10/250）
Aníbal Cavaco Silva (PSD)	2005-2009	共治多數政府	3.3%（12/360）
	2009-2011	共治少數政府	N.A.

資料來源：2005 年前的主體資料，筆者修正自 Neto and Lobo (2009)。2005 年後的資料爲筆者自行增補。總統否決法案數目來自 Lobo 的資料收集，議會通過法案數來自 Assembleia da República (2014)

[a] 平均否決法案的比例爲總統否決法案數目除以國會通過的法案數目。

參、「非制度的議會化」：總理總統化與政黨體系轉型

本段透過非制度因素的議會化指標，檢驗修憲後葡萄牙是否爲「非制度的議會化」。第一，比較內閣治理型態，發現權力逐漸集中在總理。「聯合內閣協定」與「部長自治」（ministerial autonomy）原則爲過去內閣重要的治理結構，總理較少干預部長制定政策（Neto, 2003: 566）。然而，1987

臺灣大學學術期刊資料庫

年後總理辦公室（Presidency of the Council of Ministers, PCM）結構重組與提名不管部會的部長（minister without portfolio）監督各部門部長的工作任務，賦予總理權力集中的機制（Neto and Lobo, 2009: 244）。另一方面，總理辦公室加上不管部會的部長花費占總預算的比例上升，總理辦公室人員增加與專業化，總理避免提名黨派色彩的人士進入 PCM 而尋求高度自治，不管部會的部長成爲總理權力延伸的工具，協助總理成爲策略協調的指揮中心，皆暗示行政面向的權力集中（Lobo, 2005: 275-276）與「總理型政府」（Laver and Shepsle, 1994）。治理模式的轉變、內閣集體決策弱化、總理與部長強化雙向聯繫關係、「核心內閣」（inner cabinet）處理政治敏感議題的功能增強，[16] 「核心內閣」人員安排主要是支持總理的政黨而造成「政府政黨化」（partification of government）現象，[17] 又延伸總理在黨的領導位置。總結來說，政府內部權力分配若是一個零和賽局，修憲後的葡萄牙總理藉由減弱「部長自治」，增加自身勝利的機率（Neto and Lobo, 2009: 244），而總理型政府有利於改變現狀，減少內閣集體決策下現狀不易改變而發生總統干預，故符合議會化的指標。

第二，總理角色與黨主席融合，加上黨主席權力集中再度強化總理權力。PS 的政黨結構，由於民主轉型過程的異質性，因此在限制性機會與缺乏必須性的前提下，[18] 發展出不同於傳統西歐國家左派政黨的「大眾化

---

16 葡萄牙內閣處理政策議題或政治敏感性議題的模式不同。關於政策議題，由部長集體會議決定之。1987 年西爾瓦總理引入每週定期的次長（junior minister）會議，協助部長解決技術上的問題。另一方面，總理與部長的雙向會議強化總理可對政策議題下指導棋。關於政治敏感性議題，由總理及黨內要角組成，如果是聯合內閣則由總理、黨主席及黨內要角進行協商，如：1980 年至 1983 年的民主同盟或 1983 年至 1985 年的中央聯盟（Lobo, 2005: 277-278）。

17 「政府政黨化」的現象反映政黨爲政府組成的基本架構，政府職位一般由黨派傾向的人士擔任，黨行政的組織也與政府組織逐漸融合，可觀察的指標爲無黨籍人士佔有政府的職位比例降低的情形。葡萄牙總理對於核心內閣的安排在 1985 年以前仍有無黨籍人士，但之後全部由黨派要角擔任；內閣中次長由無黨籍人士擔任的比例亦有下降的趨勢（Lobo, 2005: 279）。

18 限制性機會的因子包含：一、薩拉查時期禁止政黨的功能與運作，除 PCP 以地下組織的方式運作外，幾乎無任何政黨生存於該時期；二、民主轉型的過渡時期，政黨一方面有很大的執政潛能，另一方面政黨之間也需討論憲法架構、權力分配與民主的遊

臺灣大學學術期刊資料庫

政黨結構」（mass party model of organization）（Biezen, 1998: 37-38）。另一方面，葡萄牙政黨屬於「壟斷型政黨」（cartel party），[19] 強調國家補助、政黨與公民社會緊密的連結關係（Jalali et al., 2012: 61），給予政黨滲透社會的能力。薩拉查時期工業化緩慢發展，無法催化社會主義（Gallagher, 1979: 199-200），而穩定的「分歧系統」（systems of cleavages）也缺乏，加上浮動選民逐漸增多，提供主要政黨面對環境變動的有利發展。1990 年後 PS 與 PSD 提倡黨主席直選的聲浪不斷升高，1998 年 PS 引入秘書長（secretary general）由黨員直選，加強黨主席的自治能力（Lobo, 2005: 273）。電子化的競選方式促使黨主席直接訴諸於廣大選民，不用藉由地方黨部固票，提高黨主席的能見度與威望（Pasquino, 2001: 184）。電視報導提及總理比例增加，甚至私人電視台刻意塑造兩黨總理候選人的對抗（Lobo, 2005: 281）。最後，政黨認同降低導致主要政黨需藉由黨主席魅力吸引「跨階層選票的策略」（catch-all strategy），[20] 又再度強化黨主席的權力。總結來說，總理身兼黨主席加上黨主席權力集中，排除總統透過黨來指揮國會議員或行政部門，亦符合議會化的指標。

戲規則，故缺乏發展組織的機會；三、主要政黨成立於 1973 年至 1975 年間，社會分歧、利益團體與政黨無法緊密聯繫，也缺少長期黨外組織的發展階段。缺乏必須性的因子包含：一、薩拉查時期政黨秘密動員大量遭社會排除的黨員，一旦威權結束，被排除的社會階層再度融入政治結構中，減少大眾型政黨發展的必要性；二、比較西歐左翼政黨立基於黨員提供政黨財政來源，葡萄牙政黨的財政收入大多來自於國家補助，因此減少誘因追求「大眾化政黨結構」（Biezen, 1998: 38-44）。

19 「壟斷型政黨」不同於民主化早期的「搖籃型政黨」（cadre party）或普選後的「大眾型政黨」（mass party）。後兩者反應公民社會的訴求，然而「壟斷型政黨」代表國家下滲公民社會。Katz 和 Mair (1995: 18) 認爲「壟斷型政黨」特色包含：政治職業化、選舉競爭奠基於政黨之間集體利益的維持、競選模式的專業化、個人化與資本密集、國家資源的依賴、黨員與非黨員的模糊性（皆能參與黨內活動）、黨員個人化而不具委託性、黨主席權力上升與更強的自治性。

20 以 Kirchheimer (1990: 58-59) 的定義而言，「跨階層選票策略」包含以下五種：一、減少根深蒂固的意識型態，採取有彈性的政策；二、中央黨部權力集中，減少地方黨部追求部門或地域性的策略；三、黨員權力下降，黨主席權力上升，治理屬於由上而下的階層式結構；四、階級意識淡薄，吸引政治光譜上更多的選民；五、追求不同利益團體的合作，以尋求財政收入或守護選舉的結果。以葡萄牙主要政黨而言，皆有觀察到以上五種現象。

臺灣大學學術期刊資料庫

第三，魅力型總理（黨主席）候選人爲投票行爲的重要變因甚至勝選關鍵。透過選舉流動性（electoral volatility）的分析，如表 4 顯示，1985 年前政黨之間的選舉流動性從未超過十個百分點，但 1985 年後政黨之間選舉流動性增強。1987 年魅力型總理西爾瓦復甦葡萄牙經濟且加入歐盟而贏得高民意支持，卻遭 PRD 發動不信任案成功使國會改選（Gallagher, 1988: 139-140），PSD 因此吸引大量 PRD 選民，選舉流動性大幅增加。1995 年總理西爾瓦爲下一次總統選舉準備，不願競逐總理位置，加上 1993 年經濟危機與高失業率使魅力型領袖古特雷斯帶領 PS 勝選（Corkill, 1996: 403），選舉流動性亦大幅增加。葡萄牙於 2001 年超過「歐盟穩定與成長公約」（EU's Stability and Growth Pact）規定的 3% 預算赤字，2002 年 PSD 與 CDS 的聯合內閣取代 PS 後，PSD 總理巴洛索刪減公共支出因應，卻造成 GDP 下滑與失業率上升。2004 年接手巴洛索的總理羅培茲受到總統賽帕尤延續前任內閣的政策限制，[21] 加上羅培茲不尋常的總理之路、部門之間不協調、一連串與媒體相關的醜聞等事件（Freire and Lobo, 2006: 582），蘇格拉底帶領 PS 勝選，選舉流動性仍大幅增加。比較選舉流動性與魅力型領袖之間的關係發現魅力型黨主席，例如：PS 的古特雷茲（1995 年至 2002 年）與 PSD 的西爾瓦（1987 年至 1995 年）（Lobo, 2005: 281），他們的共同特色在於第一任任期造成劇烈的選舉流動，第二任任期則維持本身政黨實力而造成低幅度的選舉流動。總結來說，政黨強度立基於總理個人魅力，造成政黨之間選舉流動性變化，且由總理負擔勝選或敗選責任，亦符合議會化的指標。

第四，政黨體系由「變異的極端多黨體系」（variant of polarized party system）轉型成溫和多黨體系（Magone, 1998），近年朝向兩黨體系發展的趨勢加深議會化的動力。國會的選舉制度屬於封閉式的比例代表制（closed party list PR），一方面反映當初主要政黨無明顯的社會基礎，另一方面各政黨皆同意透過比例代表制衡量自身實力（Lobo et al., 2011）。

[21] 巴洛索成爲歐盟執委會主席後，總統賽帕尤以「只要國會選舉結果產生的內閣維持一致性、執政意願與正當性，則總理辭職不足以導致國會改選」，然而他也同時警告羅培茲內閣若不能延續前任內閣的政策，將會動用解散國會權(Freire and Lobo, 2006: 582)。

臺灣大學學術期刊資料庫

然而，議席計算使用頓特法（d’Hondt）與較小的選區強度產生較高程度的不比例性（disproportionality），而比例代表制無法正常發酵模糊的社會分歧，因此減緩政黨體系碎裂化的可能。分析有效政黨數目，如表 5 顯示，民主轉型之初的政黨體系主要由 PS、PSD、PCP 與 CDS 構成，有效政黨數目爲 3.47。PSD、CDS 與 PPM 組織民主聯盟（Aliança Democrática, AD, 以下簡稱 AD）後有效政黨數目減少爲 2.6，但未改變政黨體系的本質。1985 年總統埃尼斯創立 PRD，吸引不滿 PS 與 PSD 的選民，有效政黨數目增加爲 4.23。然而 1985 年後有效政黨數目從未超過 3.0，直到 2009 年左翼聯盟（Bloco de Esquerda, BE；以下簡稱 BE）空前的勝利才打破此原則。分析兩大黨選票集中程度，如表 5 顯示，1985 年前兩大黨加總的得票率從未超過七成，然而 1985 年後至 2009 年 BE 崛起前，超過七成得票率成爲常態，給予朝向兩黨體系發展的契機。總結來說，有效政黨數目減少或兩大黨選票集中皆符合議會化的指標。

表 4　葡萄牙各政黨歷年得票率與選舉流動性（1976 年至 2011 年）

年代	CDS		PSD		AD		PS		PCP	
	得票率[a]	淨選舉流動性[b]	得票率	淨選舉流動性	得票率	淨選舉流動性	得票率	淨選舉流動性	得票率	淨選舉流動性
1976	16.6		24.4				35.0		14.6	
1979					42.2	+0.7	28.1	–6.9	19.0	+4.4
1980					47.1	+4.9	28.0	–0.1	16.9	–2.1
1983	12.4		27.0				36.3	+8.3	18.2	–1.3
1985	9.8	–2.6	29.8	+2.8			20.8	–15.5	15.5	–2.7
1987	4.3	–5.5	50.1	+20.3			22.3	+2.3	12.2	–3.3
1991	4.4	+0.1	50.4	+0.3	BE		29.2	+6.9	8.8	–3.4
1995	9.0	+4.6	34.0	–16.4	得票率	淨選舉流動性	43.8	+14.6	8.6	–0.2
1999	8.4	–0.6	32.3	+1.7	2.4		44.0	+0.2	9.0	+0.4
2002	8.7	+0.3	40.2	+7.9	2.7	+0.3	37.8	–6.2	6.9	–2.2
2005	7.3	–1.4	28.8	–11.4	6.4	+3.7	45.0	+7.2	7.5	+0.6
2009	10.4	+3.1	29.1	+0.3	9.8	+3.4	36.6	–8.4	7.9	+0.4
2011	11.7	+1.3	38.7	+9.6	5.2	–3.6	28.1	–8.5	7.9	0

資料來源：2002 年前的主體資料，筆者修正自 Lobo (2001)。2002 年至 2011 年參考自 Freire and Lobo (2002; 2006), Lisi (2010), Fernandes (2011)，選舉流動性由筆者自行計算

[a] 得票率單位爲 %。

[b] 淨選舉流動性（net electoral volatility）計算各黨選舉得票率減去上次選舉得票率，單位爲 %。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5　葡萄牙兩大黨選票集中程度與有效政黨數目（1976 年至 2011 年）

年　代	PSD 得票率	PS 得票率	兩大黨加總得票率	有效政黨數目[b]
1976	24.4	35.0	59.4	3.47
1979[a]	–	28.1	–	2.60
1980	–	28.0	–	2.46
1983	27.0	36.3	63.3	3.36
1985	29.8	20.8	50.6	4.23
1987	50.1	22.3	72.4	2.36
1991	50.4	29.2	79.6	2.25
1995	34.0	43.8	77.8	2.57
1999	32.3	44.0	76.3	2.61
2002	40.2	37.8	78.0	2.57
2005	28.8	45.0	73.8	2.41
2009	29.1	36.6	65.7	3.13
2011	38.7	28.1	66.8	2.93

資料來源：2002 年前的主體資料，筆者修正自 Lobo (2001)。2002 年至 2011 年參考自 Lobo et al. (2011)，而有效政黨數目則由筆者自行計算

[a] 1979 年與 1980 年兩次國會選舉，PSD、CDS、PPM 共同組織 AD，故無 PSD 單獨的得票率。

[b] 有效政黨數目（effective number of parties, ENP）採用 Laakso and Taagepera (1979)。

第五，政黨若擁有穩固的結盟對象，可提供長時間合作基礎並形成政黨區塊（party bloc），穩定議會民主運作。PCP 因爲民主轉型過程中極端的角色與馬克思主義思想，一直被主要政黨視爲不可聯合的政黨，其他三個主要政黨在 1985 年前，皆曾合作並進入聯合內閣執政。雖然主要政黨具有可聯合性，但不穩固的結盟對象減緩議會化的動力。1978 年意識型態偏左的 PS 與偏右的 CDS 形成聯合內閣，希冀透過緊縮政策回復國際貨幣組織的信心。1980 年 PSD 黨主席卡內羅（Francisco de Sá Carneiro）卻採取雙極的策略，發展右派聯盟來對抗左派政黨。AD 的成立加上 PSD 與 PS 不相容的政策提供 PSD 與 CDS 未來合作的基礎。1983 年總統埃尼斯改而尋求 PS 與 PSD 的政策共識，蘇雷茲參選下一任總統欲獲得主要競爭對象 PSD 的支持，加上 AD 選舉挫敗使兩大黨組織中央聯盟（Magone, 2000）。然而，1985 年後的聯合內閣逐漸形成以政黨區塊爲主的合作模

臺灣大學學術期刊資料庫

式。首先，PRD 曇花一現，趨使兩大黨意識型態弱化以利競逐中間選民（Lobo, 2001）。第二，CDS 弱化反歐盟的立場，加入歐洲議會黨團運作，而其民粹主義的立場與回復 AD 的口號，吸引反對長期一黨執政的選民，更提供 PSD 長期合作的基礎（Freire and Lobo, 2002: 224-225），如表 6 顯示，PSD 和 CDS 組成唯一兩次聯合內閣。第三，1999 年起反體系政黨 BE 得票率逐漸上升，但與 PCP 加總的得票率只有一次選舉超過 15%，另一方面，歐債危機與葡萄牙成爲歐盟第三位尋求歐盟、歐洲中央銀行、國際貨幣組織三方共同緊急紓困案（EU-ECB-IMF troika bailout）的會員國，但未帶給反體系政黨擴張的出口，反而葡萄牙選民希冀透過政黨合作解決危機（Fernandes, 2011: 1300），因此單邊弱化的反對無法催化極端多黨體系的特色（Sartori, 1976: 134）。第四，PS、PSD 和 CDS 兩大區塊未贏得絕對多數時，兩邊區塊無合作的可能性，且 PS 不可能與左翼兩個反體系政黨合作，故以少數政府爲最後解答，如表 6 顯示，1990 年後三次少數政府皆是 PS 領導。總結來說，政黨區塊之間競爭強化、右翼聯盟內部合作穩固、兩大黨優勢的政治談價實力、單邊弱勢的反體系政黨給予葡萄牙鞏固議會民主的基礎，符合議會化的指標。[22]

總結以上論述，總理辦公室人員與經費擴張、平面媒體與電視報導提及總理比例增加、魅力型總理導致選舉流動性大幅增加、有效政黨數目降低、政黨區塊之間的競爭與政黨穩固結盟皆符合「議會化指標」。因此，修憲後的葡萄牙屬於「非制度的議會化」。

---

[22] 葡萄牙政黨體系屬於「不完美的兩黨聯盟」。類似法國的兩黨聯盟，但葡萄牙左翼政黨中，PS 不與 PCP、BE 合作，因此誕生右翼聯盟加上左翼單一政黨的政黨體系。義大利有類似的政黨體系：義大利共產黨（Partito Comunista Italiano, PCI）在法西斯政權墨索里尼（Benito Mussolini）主政時期與之對抗，贏得義大利選民支持成爲國會第二大黨。國會第一大黨長期由義大利基督教民主黨（Democrazia Cristiana, DC）把持。兩大黨席次加總超過 60%，然而共產黨長期在組閣中被排除，而由基督教民主黨聯合其他小黨組閣，中央聯盟加上共產黨的政黨體系，稱「不完美的雙極競爭」（Kreppel, 2004）。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 6　葡萄牙歷任內閣、內閣型態、組成政黨與競合模式
（1976 年至 2011 年）

內　　閣	期　　間	組閣政黨[a]	內閣型態	比較競合模式[b]
Mário Soares I	7/1976-12/1977	PS	單一政黨少數	1.一個政黨不具可聯合性：PCP 2.可聯合的政黨數目中，主要政黨聯合類型： 最多：4 種 實際運作：3 種 PS-CDS：1 次 PSD-CDS：3 次 PS-PSD：1 次
Mário Soares II	1/1978-8/1978	PS,CDS	最小獲勝內閣	
Alfredo Nobre da Costa	8/1978-11/1978	無	無黨籍內閣	
Mota Pinto	11/1978-8/1979	無	無黨籍內閣	
Maria de Lurdes Pintassilgo	8/1979-1/1980	無	無黨籍內閣	
Francisco Sá Carneiro	1/1980-12/1980	AD (PSD, CDS, PPM)	超量聯合內閣	
Francisco Pinto Balsemão I	1/1981-8/1981	AD (PSD, CDS, PPM)	超量聯合內閣	
Francisco Pinto Balsemão II	9/1981-6/1983	AD (PSD, CDS, PPM)	超量聯合內閣	
Mário Soares III	6/1983-11/1985	PS, PSD	最小獲勝內閣	
Aníbal Cavaco Silva I	11/1985-8/1987	PSD	單一政黨少數	1.兩個政黨不具可聯合性：PCP 與 BE 2.可聯合的政黨數目中，主要政黨聯合類型： 最多：4 種 實際運作：1 種 PS-CDS：3 次 PSD-CDS：0 次 PS-PSD：0 次
Aníbal Cavaco Silva II	8/1987-10/1991	PSD	單一政黨多數	
Aníbal Cavaco Silva III	10/1991-10/1995	PSD	單一政黨多數	
António Guterres I	10/1995-10/1999	PS	單一政黨少數	
António Guterres II	10/1999-4/2002	PS	單一政黨少數	
Durão Barroso	4/2002-7/2004	PSD, CDS	最小獲勝內閣	
Santana Lopes	7/2004-3/2005	PSD, CDS	最小獲勝內閣	
José Sócrates I	3/2005-10/2009	PS	單一政黨多數	
José Sócrates II	10/2009-6/2011	PS	單一政黨少數	
Pedro Passos Coelho	6/2011-	PSD, CDS	最小獲勝內閣	

資料來源：2005 年之前的主體資料，筆者修正自 Martins (2006)。2005 年至 2011 年筆者參考自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告，其中競合模式爲筆者自行增補的資料

[a] 政黨簡寫：PS 表示社會黨，PSD 表示社會民主黨，CDS 表示民主與社會中央黨，PPM 表示葡萄牙人民君主黨，AD 表示民主聯盟。

[b] 比較競合模式中，主要政黨實際運作的聯合類型除以可聯合的政黨數目中，預期產生的最多種類，如果數值越高代表政黨之間越無穩固的結盟對象。

臺灣大學學術期刊資料庫

肆、探討「議會化的半總統制」關鍵：制度性因素

本文第二段透過制度的「議會化指標」證明葡萄牙屬於「制度的不完全議會話」，本文第三段則透過非制度的「議會化指標」證明葡萄牙總理角色演變與政黨體系轉型產生「非制度的議會化」。結合上述兩段論述，輔以「議會化」與「不完全議會化的半總統制」定義，判定修憲後的葡萄牙屬於後者。總統仍具有一定程度的政治影響力：第一，總統面對政治弱勢的內閣仍能安排更多的無黨籍部長;第二,不穩定或低民意支持的內閣，總統會動用解散國會權;第三,共治政府下總統透過立法否決或違憲審查，進行立法干預。另一方面，葡萄牙屬於「不完全議會化的半總統制」，而其制度爲不完全議會化，是否可推導制度性因素爲「議會化的半總統制」關鍵？本段套用表 1 的議會化指標去比較 2000 年修憲前後的芬蘭，再對比葡萄牙的情形，導出制度性因素才是「議會化的半總統制」關鍵。

從議會化的制度性因素論述，首先，分析芬蘭內閣終止的原因。正常的議會選舉造成內閣終止的比例，總統帕西奇維（Juho Kusti Paasikivi）時期占 22.2%,克寇能（Urho Kekkonen）時期只占 15.4%,克維斯托（Manuo Koivisto）時期爲 66.7%,阿提薩瑞（Martti Ahtisaari）卻高達 75%的比例。另一方面，克寇能時期政黨之間的政策衝突導致內閣終止的比例達到 34.6%，帕西奇維時期只有 22.2%，後續兩任總統則分別爲 33.3% 與 25%（Nousiainen, 2000）。雖然克維斯托總統任內，政黨衝突導致內閣終止的比例接近克寇能時期,但原因不盡相同。克寇能傾向打造以中間黨（Suomen Keskusta, KESK, 以下簡稱 KESK）爲核心的組閣方式，故 KESK 與其他政黨的衝突是克寇能時期內閣終止的主因，故與總統角色相關。克維斯托則傾向政黨自由協商而組閣，不同政黨的衝突是內閣終止的主因，而與總統角色無關。[23] 最後，2000 年修憲後的總統完全失去組閣與倒閣權，總

[23] 前者實例：1971 年 KESK 與農業資方階級組織的雙向談判中達成農民所得政策，以

臺灣大學學術期刊資料庫

統角色不再構成內閣終止的原因。第二，比較內閣型態與總統干預。2000 年前組閣強烈受到總統影響，大約三分之二內閣出現無黨籍部長（Raunio, 2004: 136）。然而，2003 年後的內閣不再出現任何無黨籍部長，反映總統失去組閣權。第三，比較總統解散國會次數。總統帕西奇維動用一次，克寇能行使三次，後續兩任總統皆無發動解散國會權。2000 年修憲後的總統完全失去該項權力。第四，比較國會對於內閣的制衡機制。首先，彈劾權從 1950 年至 1990 年平均每十年分別行使 13、15、20、25、44 次。其次，口頭質詢權（oral questions）歷經兩次重要改革後對國會有利，而引入質詢整體內閣的月質詢（monthly questions），或後續結合電視轉播與合併口頭質詢的措施，國會議員可針對特定政策去質詢特定部長。口頭質詢與書面質詢的使用亦有增加的情形，如：1950 年至 1990 年平均每十年分別行使 1,010、1,840、3,670、5,450、9,240 次。院會辯論時間也逐漸拉長，從 1970 年 300 小時到 1990 年 500 小時，且內閣與國會皆能提出辯論事項（Raunio and Wiberg, 2008: 594）。最後，歐盟事務、內閣報告、內閣對國會法案的回應、財政或預算法案與國際事務方面，國會皆有資訊接觸的權力，以強化對內閣的控制（Raunio, 2004: 137-138）。第五，修憲前總統擁有口袋否決權，且不得被國會反否決。修憲後的總統只剩下延宕性否決，且國會可以反否決。實際運作上，修憲後的總統不會動用否決權去挑戰內閣與國會的決策（Raunio, 2004: 146）。總結以上論述，芬蘭符合五項制度因素的指標，故屬於制度的議會化。

從議會化的非制度性因素論述，首先，比較內閣治理型態，發現權力逐漸集中在總理。總理辦公室人員與經費擴張，例如：1990 年有 150 位的公務員，2000 年已有 227 位的公務員，造成 2000 年內閣決策模式轉型。首先，總理辦公室建立與各部長的雙向關係，強化總理透過國家秘書（secretary of state）掌控部長的政策資訊並直接下指令。其次，衝突處理

消費者爲導向的社會民主黨（Suomen Sosialidemokraattinen Puolue, SDP；以下簡稱 SDP）反對，紅綠內閣破裂（Arter, 1981）。後者實例：1990 年國家聯盟黨（Kansallinen Kokoomus, KOK；以下簡稱 KOK）與芬蘭鄉村黨（Suomen maaseudun puolue, SMP；以下簡稱 SMP）因國家預算爭議決裂；1994 年芬蘭基督教聯盟（Suomen Kristillinen Liitto, SKL；以下簡稱 SKL）因歐盟議題退出聯合內閣（Raunio and Wiberg, 2008）。

臺灣大學學術期刊資料庫

機制或政策敏感性的議題，逐漸從內閣會議移轉至核心內閣。最後，內閣的集體決策模式被分權架構弱化。四個大型的內閣委員會專門負責國家財政、經濟政策、外交與安全政策、歐盟相關政策，九個部長工作群體（ministerial working groups）則處理特殊性議題，兩者共同分散內閣事務（Paloheimo, 2003: 232-234）。上述組織由政黨代表，加上總理與各黨的黨主席組成核心內閣，網絡體系提升總理的決策能力，轉型成「總理型政府」。第二，總理角色與黨主席融合，加上黨主席權力集中再度強化總理權力。以 KESK 爲例，黨主席韋於呂寧（Paavo Matti Väyrynen）與阿霍（Esko Tapani Aho）在後克寇能時期，成爲該黨主要的政治決策者，例如：前者欲打破紅綠內閣長期合作關係，後者推動芬蘭進入歐盟，造成黨主席權力集中（Arter, 1999: 169-170）。另一方面，KESK 改名後具有多元社會基礎，接觸廣泛的利益團體，搭配電子化政治崛起，黨主席能直接與選民進行對話，強化黨主席的權力。總理與黨主席融合使平面媒體與電視報導提及總理比例增加。根據芬蘭最大宗報紙 Helsingin Sanomat 的記錄，1967 年在各種議題中，總理被提及的比例爲 32%，1986 年達到 40%，到 2002 年已超過 50%（Paloheimo, 2003: 238），顯示總理與黨主席融合下的角色強化。第三，魅力型總理（黨主席）候選人爲投票行爲的重要變因甚至勝選關鍵。芬蘭的選舉研究指出，1991 年影響選民投票行爲的因素中，總理候選人占 21%，1999 年則上升到 23%，2002 年更達到 39%，使用量化分析也得出 1995 年至 2003 年的三次選舉中，總理候選人的評估對於選民的政黨選擇，對比 1995 年前有統計的顯著意義（Paloheimo, 2005: 260-261）。事實上，1991 年魅力型總理候選人阿霍，導致 KESK 淨選舉流動性爲 +7.2，而 1995 年魅力型總理候選人利波寧（Paavo Tapio Lipponen），造成 SDP 的淨選舉流動性爲 +6.2，皆爲 1970 年來兩次最高的淨選舉流動性。總結以上論述，芬蘭符合非制度因素其中的三項指標。

第四，比較有效政黨數目或選票集中主要政黨的程度。芬蘭政黨體系長期由 KESK、SDP、KOK 三個主要政黨，加上若干小黨如：SMP、SKL、左翼聯盟（Vasemmistoliitto, VAS；以下簡稱 VAS）、綠黨（Vihreä liitto, VIHR；以下簡稱 VIHR）、瑞典人民黨（Suomen ruotsalainen kansanpuolue, RKP；以下簡稱 RKP）與自由黨（Liberaalit, LIB；以下簡稱 LIB）組成。

臺灣大學學術期刊資料庫

影響有效政黨數目主要在於各小黨的政治實力演變。首先，LIB 逐漸泡沫化。其次，SMP 已消失在政治舞臺。第三，VAS 與 RKP 的選舉支持度逐漸下降。然而，SKL 與 VIHR 適時填補小黨政治實力流失的空缺（Arter, 2009: 226）。因此，如同表 7 顯示，2000 年修憲後的有效政黨數目並未顯著下降。同理，三大黨選票集中程度也未顯著上升，甚至極右翼的眞實芬蘭人黨（Perussuomalaiset, PS；以下簡稱 PS）在 2011 年選舉中取代 KESK 成爲第三大黨，造成三大黨選票集中程度大幅下降，故不符合議會化的指標。

表 7 芬蘭傳統三大黨選票集中程度與有效政黨數目（1945 年至 2011 年）

年 代	KESK 得票率	SDP 得票率	KOK 得票率	三大黨加總得票率	有效政黨數目[a]
1945	21.3	25.1	15.0	61.4	4.78
1948	24.2	26.3	17.1	67.6	4.54
1951	23.2	26.5	14.6	64.3	4.78
1954	24.1	26.2	12.8	63.1	4.71
1958	23.1	23.2	15.3	61.6	5.32
1962	23.0	19.5	15.0	57.5	5.09
1966	21.2	27.2	13.8	62.2	4.96
1970	17.1	23.4	18.0	58.5	5.56
1972	16.4	25.8	17.6	59.8	5.51
1975	17.6	24.9	18.4	60.9	5.31
1979	17.3	23.9	21.7	62.9	5.21
1983	17.6	26.7	22.7	67.0	5.14
1987	17.6	24.1	23.1	64.8	4.86
1991	24.8	22.1	19.3	66.2	5.23
1995	19.8	28.3	17.9	66.0	4.88
1999	22.4	22.9	21.0	66.3	5.13
2003	24.7	24.5	18.6	67.8	4.93
2007	23.1	21.4	22.3	66.8	5.15
2011	15.8	19.1	20.4	55.3	5.78

資料來源：2007 年以前三個政黨的選票百分率來自 Arter (2007)，2011 年的選舉參考自 Arter (2011)。1995 年以前的有效政黨數目來自 Nousiainen (2000)，1999 年後的有效政黨數目由筆者自行計算

[a] 有效政黨數目（effective number of parties, ENP）採用 Laakso and Taagepera (1979)。

第五，政黨若擁有穩固的結盟對象，可穩定議會民主運作。由表 8 得知，帕西奇維與克寇能時期，主要政黨聯合類型幾乎以 KESK 與 SDP 加

臺灣大學學術期刊資料庫

上若干小黨爲主，KOK 參與內閣的次數低，故此時期主要政黨有較穩固的結盟。然而，克維斯托與阿提薩瑞時期，加上修憲後的芬蘭皆出現三種核心的結盟方式：聯合內閣由兩個主要政黨搭配若干小黨爲主，政黨較無穩固的結盟。另一方面，帕西奇維與克寇能干涉內閣組成，該時期有高比例的超量聯合內閣，甚至三十五任內閣中有九任內閣控制國會三分之二多數（Paloheimo, 2001: 96）。然而，後面兩個時期也出現高比例的超量聯合內閣，且 VAS、RKP、SKL 與 VIHR 不只一次進入聯合內閣，甚至修憲後的內閣全部皆爲超量聯合內閣。最後，PS 崛起，致使 2011 年內閣出現六黨聯合的情形，以上證據皆顯示流變的政黨結盟與對抗，故不符合議會化的指標。總結以上論述，芬蘭只符合議會化非制度因素的三項指標，故屬於非制度的不完全議會化。

表 8　芬蘭歷任內閣、內閣型態、組成政黨與競合模式（1946 年至 2011 年）

內　　閣	期　　間	組閣政黨[a]	內閣型態	比較競合模式[b]
Mauno Pekkala	3/1946-7/1948	SKDL, SDP, KESK, RKP	超量聯合內閣	1.沒有政黨不具可聯合性 2. 可聯合的政黨數目中，主要政黨聯合類型： 最多：4 種 實際運作：3 種 KESK+SDP+若干小黨：17 次 KESK+KOK+若干小黨：2 次 SDP+KOK+若干小黨：0 次 KESK+SDP+KOK+若干小黨：1 次
Karl-August Fagerholm I	7/1948-3/1950	SDP	單一政黨少數	
Urho Kekkonen I	3/1950-1/1951	KESK, RKP, KED	少數聯合內閣	
Urho Kekkonen II	1/1951-7/1951	KESK, SDP, RKP, KED	超量聯合內閣	
Urho Kekkonen III	9/1951-6/1953	KESK, SDP, RKP	超量聯合內閣	
Urho Kekkonen IV	7/1953-11/1953	KESK, RKP	少數聯合內閣	
Sakari Tuomioja	11/1953-3/1954	無	看守內閣	
Ralf Törngren	3/1954-10/1954	SDP, KESK, RKP	超量聯合內閣	
Urho Kekkonen V	10/1954-1/1956	KESK, SDP	最小獲勝內閣	
Karl-August Fagerholm II	3/1956-3/1957	SDP, KESK, RKP, SKP	超量聯合內閣	
Vieno Johannes Sukselainen I	3/1957-7/1957	KESK, SKP, RKP	少數聯合內閣	
Vieno Johannes Sukselainen II	7/1957-9/1957	KESK, SKP	少數聯合內閣	
Vieno Johannes Sukselainen III	9/1957-10/1957	KESK, TPSL, SKP	少數聯合內閣	

臺灣大學學術期刊資料庫

內閣	期間	組閣政黨[a]	內閣型態	比較競合模式[b]
Rainer von Fieandt	11/1957-4/1958	無	看守內閣	
Reino Kuuskoski	4/1958-7/1958	無	看守內閣	
Karl-August Fagerholm III	8/1958-12/1958	SDP, KESK, SKP, RKP, KOK	超量聯合內閣	
Vieno Johannes Sukselainen IV	1/1959-6/1961	KESK	單一政黨多數	
Martti Miettunen I	7/1961-2/1962	KESK	單一政黨少數	
Ahti Karjalainen I	4/1962-12/1963	KESK, SKP, RKP, KOK	最小獲勝內閣	
Reino Ragnar Lehto	12/1963-9/1964	無	看守內閣	
Johannes Virolainen	9/1964-3/1966	KESK, SKP, RKP, KOK	最小獲勝內閣	
Rafael Paasio I	3/1966-3/1968	SDP, KESK, SKDL, TPSL	超量聯合內閣	
Manuo Koivisto I	3/1968-3/1970	SDP, KESK, SKDL, TPSL, RKP	超量聯合內閣	
Teuvo Aura I	3/1970-7/1970	無	看守內閣	
Ahti Karjalainen II	7/1970-3/1971	KESK, SKDL, SDP, LIB, RKP	超量聯合內閣	
Ahti Karjalainen III	3/1971-10/1971	KESK, SDP, LIB, RKP	最小獲勝內閣	
Teuvo Aura II	10/1971-1/1972	無	看守內閣	
Rafael Paasio II	2/1972-7/1972	SDP	單一政黨少數	
Kalevi Sorsa I	9/1972-6/1975	SDP, KESK, LIB, RKP	最小獲勝內閣	
Keijo Linamaa	6/1975-9/1975	無	看守內閣	
Martti Miettunen II	11/1975-9/1976	KESK, SKDL, SDP, LIB, RKP	超量聯合內閣	
Martti Miettunen III	9/1976-5/1977	KESK, LIB, RKP	少數聯合內閣	
Kalevi Sorsa II	5/1977-1/1978	SDP, SKDL, KESK, LIB, RKP	超量聯合內閣	
Kalevi Sorsa III	3/1978-3/1979	SDP, SKDL, KESK, LIB	超量聯合內閣	
Manuo Koivisto II	3/1979-1/1982	SDP, SKDL, KESK, RKP	超量聯合內閣	
Kalevi Sorsa IV	2/1982-12/1982	SDP, SKDL, KESK, RKP	超量聯合內閣	

臺灣大學學術期刊資料庫

內　　閣	期　　間	組閣政黨[a]	內閣型態	比較競合模式[b]
Kalevi Sorsa V	12/1982-3/1983	SDP, KESK, LIB, RKP	少數聯合內閣	
Kalevi Sorsa VI	3/1983-3/1987	SDP, KESK, SMP, RKP	超量聯合內閣	1.沒有政黨不具可聯合性 2.可聯合的政黨數目中，主要政黨聯合類型： 最多：4 種 實際運作：3 種 KESK+SDP+若干小黨：1 次 KESK+KOK+若干小黨：2 次 SDP+KOK+若干小黨：3 次 KESK+SDP+KOK+若干小黨：0 次
Harri Holkeri I	4/1987-8/1990	KOK, SDP, SMP, RKP	超量聯合內閣	
Harri Holkeri II	8/1990-3/1991	KOK, SDP, RKP	超量聯合內閣	
Esko Aho I	4/1991-6/1994	KESK, SKL, RKP, KOK	超量聯合內閣	
Esko Aho II	6/1994-3/1995	KESK, RKP, KOK	最小獲勝內閣	
Paavo Lipponen I	4/1995-4/1999	SDP, KOK, RKP, VAS, VIHR	超量聯合內閣	
Paavo Lipponen II	4/1999-5/2002	SDP, KOK, RKP, VAS, VIHR	超量聯合內閣	1.沒有政黨不具可聯合性 2.可聯合的政黨數目中，主要政黨聯合類型： 最多：4 種 實際運作：3 種 KESK+SDP+若干小黨：2 次 KESK+KOK+若干小黨：2 次 SDP+KOK+若干小黨：3 次 KESK+SDP+KOK+若干小黨：0 次
Paavo Lipponen III	5/2002-4/2003	SDP, KOK, RKP, VAS	超量聯合內閣	
Anneli Jäätteenmäki	4/2003-6/2003	KESK, SDP, RKP	超量聯合內閣	
Matti Vanhanen I	6/2003-4/2007	KESK, SDP, RKP	超量聯合內閣	
Matti Vanhanen II	4/2007-6/2010	KESK, KOK, RKP, VIHR	超量聯合內閣	
Mari Kiviniemi	6/2010-6/2011	KESK, KOK, RKP, VIHR	超量聯合內閣	
Jyrki Katainen	6/2011-	KOK, SDP, RKP, VAS, VIHR, SKL	超量聯合內閣	

資料來源：1995 年之前的主體資料，筆者修正自 Nousiainen (2000)。1995 年至 2011 年筆者參考自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告，其中競合模式爲筆者自行增補的資料

[a] 許多黨名皆有改變，爲避免分析的複雜，政黨的簡寫皆以現在名字爲主。KESK 表示芬蘭中間黨，SDP 表示芬蘭社會民主黨，KOK 表示國家聯盟黨，SKDL 表示芬蘭人民民主聯盟，KED 表示國家進步黨，RKP 表示瑞典人民黨，TPSL 表示勞工與小農社會民主聯盟，SKP 表示芬蘭人民黨，LIB 表示自由黨，SMP 表示芬蘭鄉村黨，SKL 表示基督教聯盟，VAS 表示左翼聯盟，VIHR 表示綠黨。

[b] 比較競合模式中，主要政黨實際運作的聯合類型除以可聯合的政黨數目中，預期產生最多種類，如果數值越高代表政黨之間越無穩固的結盟對象。

臺灣大學學術期刊資料庫

透過表 1 的「議會化指標」，發現 2000 年修憲後的芬蘭爲「制度的議會化」結合「非制度的不完全議會化」。然而，考慮「議會化」與「不完全議會化的半總統制」定義，判定修憲後的芬蘭屬於前者，總統完全失去實質的政治影響力。第一，修憲前芬蘭總統擁有不受限制的組閣權、主動解散國會權與口袋否決權，而外交權力又強化總統干涉內政權威，修憲後總統幾乎喪失憲法賦予的權力（Paloheimo, 2003: 225），只剩不明確的外交權力定位（Jyränki, 2007: 303）。第二，戰後極端破碎的多黨體系、公部門擴張與介入性國家（interventionist state）的策略使總統下滲到行政體系，強化總統的權力（Arter, 1981: 220-221），但克寇能以 KESK 爲核心的組閣方式卻穩固政黨體系。修憲後有效政黨數目未下降且呈現流變的政黨結盟利於總統干涉內政，但總統已喪失憲法賦予的權力，故爲「議會化的半總統制」。

如同表 9 顯示，比較葡萄牙與芬蘭發現「議會化的半總統制」主要奠基於「制度因素的議會化」，與非制度因素無關。以芬蘭而言，儘管多黨

表 9　制度與非制度的議會化分析：葡萄牙與芬蘭的比較

因　素	指　標	葡 萄 牙	芬　蘭
議會化的制度性因素	總統角色造成內閣瓦解的原因占所有內閣瓦解原因比例下降	符　合	符　合
	無黨籍部長任命比例減少	不符合	符　合
	無解散國會情形發生	不符合	符　合
	國會質詢權與彈劾權行使增加	符　合	符　合
	總統動用否決權與違憲審查權比例下降	不符合	符　合
制度的議會化、不完全議會化或無議會化		不完全議會化	議會化
議會化的非制度性因素	平面媒體與電視報導提及總理比例增加	符　合	符　合
	魅力型的總理（黨主席）候選人而非總統導致選舉流動性大幅增加	符　合	符　合
	總理辦公室人員與經費擴張	符　合	符　合
	有效政黨數目減少或選票集中主要政黨比例增加	符　合	不符合
	政黨擁有穩固結盟對象	符　合	不符合
非制度的議會化、不完全議會化或無議會化		議會化	不完全議會化
半總統制議會化程度		不完全議會化	議會化

資料來源：筆者自繪

臺灣大學學術期刊資料庫

體系利於總統介入，但總統在制度層面失去實質的權力下，內閣與國會才是政策決定的關鍵，故爲「議會化的半總統制」。以葡萄牙而言，儘管政黨體系利於產生穩定的國會多數，總統仍保有一定程度的影響力，三種憲政機關皆爲制度型的否決者，故爲「不完全議會化的半總統制」。然而，「制度的不完全議會化」下，總統的實質影響力會受到「非制度的議會化」限制。以葡萄牙而言，如果國會不具穩定多數，則總統能安排更多的無黨籍部長或動用解散國會權牽制內閣與國會。如果國會具穩定多數，總統的政治影響力下降。因此，「非制度的議會化」，尤其是政黨體系的轉型，在於創造國會穩定多數，逆轉「制度不完全議會化」下總統的角色。

伍、結語

吳玉山（2011：19）將半總統制制度流程分成五類邏輯順序的變項：初始條件、進入模式、運作次類型、表現影響、體系演化，並歸納文獻中較少處理的是體系演化的一部分。半總統制存在三種不同層次的演化，亦即次類型轉換、憲政架構變革與民主崩潰（Wu, 2008: 24）。國內處理半總統制演化的文獻，如：沈有忠（2010）從制度與非制度因素比較芬蘭朝議會化修正與威瑪共和民主崩潰；郝培芝（2010）認爲法國 2000 年到 2008 年之間的修憲結果，強化總統權力且運作朝向體制的大總統化；陳宏銘與梁元棟（2007）則比較臺灣、法國、波蘭與芬蘭在次類型轉換的案例等，欠缺比較相同演化方向的半總統制國家。另一方面，國內文獻也多分析總統化的情形。沈有忠（2012）從黨權、國會凝聚度、總統具制度上的影響力來比較總統化的強度。郝培芝（2013）認爲總統化現象使內閣成爲總統的避雷針（lightning rod），導致內閣不穩定。本文則分析「議會化的半總統制」，透過制度與非制度「議會化指標」，判斷修憲後的葡萄牙屬於「制度的不完全議會化」與「非制度的議會化」。輔以「議會化」與「不完全議會化的半總統制」定義，判定修憲後的葡萄牙屬於後者。另一方面，套用「議會化指標」在芬蘭的個案中，對比葡萄牙後導出兩項結論。第一，「議會化的半總統制」關鍵在於「制度的議會化」。第二，「制度的不完全議會化下」，總統的實質影響力會受到「非制度的議會化」限制。

臺灣大學學術期刊資料庫

本文有三項研究價值。第一，建構制度與非制度的「議會化指標」，未來可針對跨國案例作一般性檢驗。總統化的指標是否可從議會化指標反面建構也是另一個研究方向。以法國爲例，總統七年任期與國會五年任期的差異，造成權力正當性在總統與國會之間的搖擺（Elgie, 2001: 114），形成共治或一致政府的可能。2000 年採取先總統後國會的選舉方式，利於總統藉「燕尾效應」（coattail effect）拉抬國會議員選情，造成「總統化政黨」（Samuels and Shugart, 2010: 170-179）。以臺灣而言，2005 年選制調整，2008 年先總統後國會的選舉時程，2012 年總統與國會選舉時程合併，造成類似法國的現象，故「總統化政黨」可當作「總統化指標」。因此，類似指標建構對於法國、臺灣甚至俄羅斯等其他國家朝向總統化運作，才有明確的比較分析基礎。

第二，制度或非制度其中一類的議會化，對半總統制權力分配朝向總統、內閣還是國會，或對憲政運作的影響及差異皆開啓更多研究空間。以葡萄牙爲例，「制度的不完全議會化」搭配「非制度的議會化」，造成權力在三種憲政機關逐漸平衡的情形。以立法權而言，單一政黨多數內閣加上「總理總統化」，導致總理相對於國會或總統的決策權上升，但單一政黨少數政府國會則擁有實質的影響力，共治政府下總統有更多的立法干預。以組閣權而言，國會的政黨自由協商，但總統面對政治弱勢的內閣仍能安排更多的無黨籍部長。以芬蘭來說，「制度的議會化」搭配「非制度的不完全議會化」，造成權力傾向內閣與國會的平衡。總統幾乎喪失所有權力。廢除保護國會少數權力的條文造成內閣與執政黨投票權力上升（Mattila, 1997: 342），強化內閣主導的趨勢。總理辦公室資源增加、建立與各部長的雙向關係、決策機制移轉至「核心內閣」，皆提升總理的決策能力。最後，國會制衡內閣機制逐漸完善。憲政運作差異方面，葡萄牙平均每任內閣存續期間較芬蘭長，顯示多黨造成內閣更迭的效應較總統大。然而，以上論述皆需更多實證分析與指標建構。

最後，對新興民主國家而言，半總統制是容易進入，但很難操作的憲政類型（Wu, 2008: 27），而「總統議會制」相對於「總理總統制」是更容易發生民主崩潰的類型（Elgie, 2011: 66），兩者差異在於總統權力大小。因此，「議會化的半總統制」下，總統失去實質的政治影響力，有助於減

臺灣大學學術期刊資料庫

少現狀不易改變的困境。本文指出「制度的議會化」是半總統制議會化的關鍵，但制度不易改變的環境中，透過「非制度的議會化」產生國會穩定多數，限制總統權力，亦可達成民主穩定。事實上，「非制度的議會化」在葡萄牙修憲前已漸進出現，例如：1980 年前的三次國會選舉中，有效政黨數目逐漸降低，AD 的成立也代表國會穩定多數。因此，總統埃尼斯權力受限，也帶動 1982 年的修憲。波蘭與葡萄牙相似，「非制度的議會化」在修憲前也已逐漸出現，例如：1997 年前的三次國會選舉中，有效政黨數目大幅降低，民主左翼聯盟（Sojusz Lewicy Demokratycznej, SLD）與波蘭人民黨（Polskie Stronnictwo Ludowe, PLS）的聯合政府形成國會穩定多數。總統華勒沙（Lech Wałęsa）權力受限，例如：總理帕夫拉克（Waldemar Pawlak）的選任違反華勒沙的意志、華勒沙移除帕夫拉克的失敗、內閣部長的選任由總統與總理共同決定（McMenamin, 2008: 129-130）。因此，一旦權力移交給新總統克瓦西涅夫斯基（Aleksander Kwaśniewski）時，進而帶動 1997 年的修憲。

總結以上所述，本文貢獻在於：第一，建構制度與非制度的「議會化指標」，透過葡萄牙的個案檢驗，未來則可針對跨國案例作一般性的檢驗。第二，套用「議會化指標」在芬蘭的個案中，透過葡萄牙與芬蘭的比較，導出「議會化的半總統制」關鍵在於制度因素。第三，從不同的條件影響葡萄牙總統權力中，導出「制度的不完全議會化」下，總統的實質影響力會受到「非制度的議會化」限制。這些結論對於權力朝向總統、內閣還是國會運作，或半總統制國家的民主穩定都有重要的關聯。

參考書目

一、中文部分

沈有忠，2010，〈半總統制的崩潰、延續與轉型：威瑪共和與芬蘭的憲政比較〉，《問題與研究》，49(2): 99-130。

沈有忠，2012，〈半總統制「權力總統化」之比較研究〉，《臺灣民主季刊》，9(4): 1-36。

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。

臺灣大學學術期刊資料庫

郝培芝，2010，〈法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析〉，《問題與研究》，49(2): 65-98。

郝培芝，2013，〈半總統制的演化：總統化與內閣不穩定〉，《問題與研究》，52(1): 101-141。

陳宏銘、梁元棟，2007，〈半總統制的形成與演化：臺灣、法國、波蘭與芬蘭的比較研究〉，《臺灣民主季刊》，4(4): 27-69。

二、西文部分

Arter, David. 1981. “Kekkonen’s Finland: Enlightened Despotism or Consensual Democracy?” *West European Politics* 4(3): 219-234.

Arter, David. 1999. “From Class Party to Catchall Party?: The Adaptation of the Finnish Agrarian-Center Party.” *Scandinavian Political Studies* 22(2): 157-180.

Arter, David. 2007. “The End of the Social Democratic Hegemony? The March 2007 Finnish General Election.” *West European Politics* 30(5): 1148-1157.

Arter, David. 2009. “From a Contingent Party System to Party System Convergence? Mapping Party System Change in Postwar Finland.” *Scandinavian Political Studies* 32(2): 221-239.

Arter, David. 2011. “Taking the Gilt off the Conservatives’ Gingerbread: The April 2011 Finnish General Election.” *West European Politics* 34(6): 1284-1295.

Assembleia da República. 2014. “Atividade Parlamentar e Processo Legislativo.” in http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/RelatoriosEstatisticas.aspx. Latest update 24 January 2014.

Biezen, Ingrid V. 1998. “Building Party Organisations and the Relevance of Past Models: The Communist and Socialist Parties in Spain and Portugal.” *West European Politics* 21(2): 32-62.

Corkill, David. 1996. “Portugal Votes for Change and Stability: The Election of 1995.” *West European Politics* 19(2): 403-409.

Elgie, Robert. 2001. “‘Cohabitation’: Divided Government French-Style.” In *Divided Government in Comparative Perspective*, ed. Robert Elgie. New York: Oxford University Press, 106-126.

Elgie, Robert. 2011. *Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance*. New York: Oxford University Press.

Fernandes, Jorge M. 2011. “The 2011 Portuguese Election: Looking for a Way Out.” *West European Politics* 34(6): 1296-1303.

Freire, André and Marina C. Lobo. 2002. “The Portuguese 2002 Legislative Elections.” *West European Politics* 25(4): 221-228.

Freire, André and Marina C. Lobo. 2006. “The Portuguese 2005 Legislative Election:

臺灣大學學術期刊資料庫

Return to the Left." *West European Politics* 29(3): 581-588.
Gallagher, Tom. 1979. "Portugal's Bid for Democracy: The Role of the Socialist Party." *West European Politics* 2(2): 198-217.
Gallagher, Tom. 1988. "Goodbye to Revolution: The Portuguese Election of July 1987." *West European Politics* 11(1): 139-145.
Green-Pedersen, Christoffer. 2004. "Center Parties, Party Competition and the Implosion of Party Systems: A Study of Centripetal Tendencies in Multiparty Systems." *Political Studies* 52(2): 324-341.
Jalali, Carlos. 2011. "The President is Not a Passenger: Portugal's Evolving Semi-Presidentialism." In *Semi-Presidentialism and Democracy*, eds. Robert Elgie, Sophia Moestrup and Yu-Shan Wu. New York: Palgrave Macmillan, 156-173.
Jalali, Carlos, Patrícia Silva, and Sandra Silva. 2012. "Givers and Takers: Parties, State Resources and Civil Society in Portugal." *Party Politics* 18(1): 61-80.
Jyränki, Antero. 2007. "President Element in Government: Finland: Foreign Affairs as the Last Stronghold of the Presidency." *European Constitutional Law Reviews* 3(2): 285-306.
Katz, Richard S. and Peter Mair. 1995. "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party." *Party Politics* 1(1): 5-28.
Kirchheimer, Otto. 1990. "The Catch-All Party." In *The West European Party System*, ed. Peter Mair. New York: Oxford University Press, 50-60.
Kreppel, Amie. 2004. "Politics, Parties and Policy: The Impact of Electoral and Institutional Reform in Italy." Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September 1-5, Chicago, Illinois.
Laakso, Markku and Rein Taagepera. 1979. "'Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe." *Comparative Political Studies* 12(1): 3-27.
Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle. 1994. "Cabinet ministers and government formation in parliamentary democracies." In *Cabinet Ministers and Parliamentary Government*, eds. Michael Laver and Kenneth A. Shepsle. Cambridge: Cambridge University Press, 3-14.
Leston-Bandeira, Cristina. 2001. "The Portuguese Parliament During the First Two Decades of Democracy." *West European Politics* 24(1): 137-156.
Lisi, Marco. 2010. "The Renewal of the Socialist Majority: The 2009 Portuguese Legislative Elections." *West European Politics* 33(2): 381-388.
Lobo, Marina C. 2001. "The Role of Political Parties in Portuguese Democratic Consolidation." *Party Politics* 7(5): 643-653.
Lobo, Marina C. 2005. "The Presidentialization of Portuguese Democracy?" In *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*,

臺灣大學學術期刊資料庫

eds. Thomas Poguntke and Paul Webb. New York: Oxford University Press, 269-288.

Lobo, Marina C., António C. Pinto and Pedro Magalháes. 2011. "The Political Institutions of Portuguese Democracy." In *Portugal in the Twenty-First Century: Politics, Society, and Economics*, ed. Sebastián Royo. New York: Lexington Books, 23-48.

McMenamin, Ian. 2008. "Semi-presidentialism and democratization in Poland." In *Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. UK: Manchester University Press, 120-137.

Magone, José M. 1998. "Portugal: Party System Installation and Consolidation." In *Changing Party Systems in Western Europe*, eds. Mark Donovan and David Broughton. London: Pinter, 232-254.

Magone, José M. 2000. "Portugal: The Rationale of Democratic Regime Building." In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm. New York: Oxford University Press, 529-558.

Martins, Ana. 2006. "The Portuguese Semi-Presidential System: About Law in the Books and Law in Action." *European Constitutional Law Review* 2(1): 81-100.

Mattila, Mikko. 1997. "From Qualified Majority to Simple Majority: The Effects of the 1992 Change in the Finnish Constitution." *Scandinavian Political Studies* 20(4): 331-345.

Neto, Octavio A. 2003. "Portugal: Changing Patterns of Delegation and Accountability under the President's Watchful Eyes." In *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, eds. Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman. New York: Oxford University Press, 553-572.

Neto, Octavio A. and Kaare Strøm. 2006. "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies." *British Journal of Political Science* 36(4): 619-643.

Neto, Octavio A. and Marina C. Lobo. 2009. "Portugal's semi-presidentialism (re)considered: An assessment of the president's role in the policy process, 1976-2006." *European Journal of Political Research* 48(2): 234-255.

Nousiainen, Jaakko. 2000. "Finland: The Consolidation of Parliamentary Governance." In *Coalition Governments in Western Europe*, eds. Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm. New York: Oxford University Press, 264-299.

Paloheimo, Heikki. 2001. "Divided Government in Finland: From a Semi-presidential to a Parliamentary Democracy." In *Divided Government in Comparative Perspective*, ed. Robert Elgie. New York: Oxford University Press, 86-105.

Paloheimo, Heikki. 2003. "The Rising Power of the Prime Minister in Finland."

臺灣大學學術期刊資料庫

Scandinavian Political Studies 26(3): 219-243.

Paloheimo, Heikki. 2005. "Finland: Let the Force Be with the Leader. But Who Is the Leader?" In *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, eds. Thomas Poguntke and Paul Webb. New York: Oxford University Press, 246-268.

Pasquino, Gianfranco. 2001. "The New Campaign Politics in Southern Europe." In *Parties, Politics and Democracy in the New Europe*, eds. Nikiforos Diamandouros and Richard Gunther. Baltimore: Johns Hopkins Press, 183-223.

Poguntke, Thomas and Paul Webb. 2005. "The Presidentialization of the Presidentialization of Politics in Democratic Societies: Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis." In *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, eds. Thomas Poguntke and Paul Webb. New York: Oxford University Press, 1-24.

Raunio, Tapio. 2004. "The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints." *Scandinavian Political Studies* 27(2): 133-152.

Raunio, Tapio and Matti Wiberg. 2008. "The Eduskunta and the Parliamentarisation of Finnish Politics: Formally Stronger, Politically Still Weak?" *West European Politics* 31(3): 581-599.

Samuels, David J. and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. New York: Cambridge University Press.

Sartori, Giovanni. 1976. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

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

Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Warrick, Paul V. 1994. *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.

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.

臺灣大學學術期刊資料庫

"Incomplete Parliamentalized Semi-Presidentialism" in Portugal:

Institutional and Non-institutional Analysis*

*Huang-ting Yan***

Abstract

This study assesses whether Portugal moved toward institutional and non-institutional parliamentarization following constitutional change by constructing indicators of parliamentarization, showing that Portugal developed an "incomplete parliamentarized semi-presidentialism." Due to the outbreak of Carnation Revolution at 1976, Portugal entered into the family of semi-presidentialism. After constitutional reform in 1982, the powers of the president under new constitutional framework decreased. However, "incomplete institutional parliamentarization" meant that presidents were still veto players. In addition, "complete non-institutional parliamentarization" consolidated the relationship between cabinet and parliament through prime ministerial presidentialization and the transformation of party system. Based on the experience in Portugal, the article also addresses the relationship between complete institutional or non-institutional parliamentarization and the transformation of semi-presidentialism. After applying indicators of parliamentarization to Finland and comparing with the case of Portugal, the article concludes that institutional rather than non-institutional factors contribute to "complete parliamentarized semi-presidentialism." However, presidential effects under "incomplete institutional parliamentarization" can be restricted by "complete non-institutional parliamentarization." For future research, these results can be applied to cross-national case studies, indicators of presidentialization, power distribution between presidents, cabinets or parliaments and democratic stability in semi-presidential countries.

Keywords: Portugal, Finland, Semi-Presidentialism, Incomplete Parliamentarization

---

* DOI:10.6166/TJPS.60(85-120)

** Undergraduate student, Department of Political Science, National Taiwan University. E-mail: b99a01139@ntu.edu.tw.

臺灣大學學術期刊資料庫