政治科學論叢／第五十八期／民國 102 年 12 月／頁 17-46

保加利亞「議會化半總統制憲法」的設計與運作*

沈有忠**

摘　要

半總統制兼具總統制與議會內閣制的特徵，在運作上也存在往總統制或往議會內閣制偏移，甚至轉型的可能。在實際的經驗上，有些國家維持了半總統制的制度框架，實質運作依照議會內閣制的憲政秩序；有些國家則是經過修憲，徹底將制度規範調整爲議會內閣制。以實際個案的分佈來說，議會化的半總統制以歐洲地區民主運作穩固的國家居多，例如奧地利、芬蘭、冰島、愛爾蘭等。而後共地區的半總統制國家，則大多呈現總統化、或是總統與總理競爭、甚至高度不穩定的狀態。雖然如此，仍有少數的後共國家在過去幾年來的憲政運作逐漸趨於穩定，並且往議會制傾斜。其中，保加利亞就是一個持續往議會制傾斜的顯著個案。半總統制在後共國家出現了系統性的發展歷程，和民主轉型後的政黨體系發展、總統權力的擴張或限縮有關。本文認爲，總統權力的設計、政黨體系的發展、以及總統-總理的黨政關係，是影響半總統制往總統或是往議會偏移或深化的關鍵，本文以保加利亞爲分析個案，討論議會化的半總統制日益穩定的原因，就是建立在總統實質權力限縮，政黨體系穩定，以及以總理爲黨政關係樞紐的基礎之上。

關鍵詞：半總統制、議會化、政黨體系、總統權力、保加利亞

---

* DOI:10.6166/TJPS.58 (17-46)。本文爲國科會專題計畫「後共與東亞地區半總統制國家的憲政發展與轉型」部分成果。計畫編號：NSC 100-2628-H-029-003-MY2。

** 東海大學政治學系副教授，E-mail: yuchung@thu.edu.tw。

收稿日期：102 年 8 月 6 日；通過日期：102 年 12 月 6 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

依據學者 Samuels 與 Shugart 兩人的研究，至 2005 年爲止，全世界的民主國家中，歸類爲半總統制（semi-presidentialism）的個案，已經超過議會內閣制與總統制，成爲相對多數的憲政類型（Samuels and Shugart, 2010: 5）。其中，有一部分是歐洲民主運作較爲穩固的國家，而其他多數的個案，都是出現在第三波民主化後期的新興民主國家，包括後共地區、東亞、或是非洲的後殖民國家等。這一批新興民主國家由於民主化的時間不長，而且許多個案並非學者長期關注，因此對於半總統制的研究而言，並不如總統制或是議會內閣制，已經有相當豐富的研究成果。簡而言之，相較於總統制與議會內閣制，半總統制研究成果的累積和個案的數目，呈現了明顯的反差。[1] 也因此，投入半總統制的研究不僅有學術上值得開發的空間，在個案上，也提供持續探究新興民主國家的切入點。

就定義而言，半總統制因爲兼具有總統制與議會內閣制的特徵，因此在運作上也可能會出現傾向總統制或是傾向議會內閣制的可能。[2] 在日益增多的半總統制研究中，吳玉山將相關的研究做了回顧，並簡略區分爲議題方面和個案方面兩個研究群組。在議題方面，累積了較多的概念研究、分類研究以及比較制度的研究。在個案方面，則是集中在西歐地區與後共地區的研究。吳玉山並且提出，就議題而言，針對半總統制的治理表現與體制演化，可以是未來繼續強化的研究議程之一（吳玉山，2011：25）。對半總統制的制度演化而言，徹底經由修憲完成往總統制或往議會內閣制轉出的個案相當稀缺，但若以演化的方向來看，實際運作上往總統制或往

1　研究半總統制見長的學者 Robert Elgie 亦認爲，相較於總統制與議會內閣制，半總統制的相關研究顯得較爲不足（2004：314）。

2　半總統制的定義由 Duverger 較早提出，研究半總統制也大多以此定義爲共同基礎。第一項定義是總統直選產生，這項定義使半總統制也出現雙元民意的可能性；第二項定義是總統具有一定的權力，這個定義包含了總統領導政府的可能性，而這兩項定義被視爲具有總統制的特徵。第三項定義是在總統之外，尚有政府，而這個政府在國會沒有明確表示不信任的狀況下得以在其位。這項定義廣義地界定了政府必須向國會以某種形式負責，可以視爲具有議會內閣制的特徵。

臺灣大學學術期刊資料庫

議會內閣制偏移，或是針對憲法在制度上進行局部修改的個案則不在少數。[3] 其中，部分歐洲的半總統制國家，在實際運作上幾乎和議會內閣制國家無異，例如奧地利。[4] 若將研究的視野移往後共地區，也可以發現有部分的後共國家，也逐步在憲政體制的運作上往議會內閣制移動，甚至包括對憲法內容的修改。

歸類爲半總統制的後共國家裡，有部分國家出現了實際運作往議會制偏移的現象。這些國家議會化的憲政運作，是否能發展出如同奧地利、冰島等國家的經驗，也就是制度上維持半總統制，體制上依循議會內閣制的本質，是值得半總統制研究中持續關注的議題，因爲後共國家在半總統制的區塊中，仍舊處於一個不穩定的、持續變化的地區。在後共國家民主化迄今約 20 年的發展後，半總統制的實際運作有些趨於總統主導，例如俄羅斯；有些仍在二元行政之間權力競逐，例如羅馬尼亞；而有些趨於議會主導，並且日益穩固。這些國家的議會化經驗，在學術上可以充實半總統制體制深化，甚至演化的研究；在實務上也或可提供其他後共國家作爲爲參考的依據。本文以保加利亞爲個案，討論其議會化半總統制的運作經驗。選定保加利亞爲分析個案的原因，主要在於保加利亞在過去十餘年來，已經發展出以議會制爲基礎的半總統制，運作經驗越來越類似於前述歐洲民主較爲穩固的議會化半總統制國家。不僅如此，保加利亞的個案研究在中文文獻中鮮少被提及，即使在外文文獻中，針對保加利亞憲政體制運作，尤其是具比較視野討論議會化半總統制深化的研究也不多見，具有持續研究的價值。

就問題意識而言，本文希望處理的問題，在於半總統制新興民主國家制度深化的原因，尤其是如何能夠在半總統制多變的樣態中，深化議會化的憲政秩序。在這個問題意識下，本文所關注的保加利亞，一開始就是以

---

3 以後共國家爲例，Armingeon 與 Careja 兩人針對 27 個後共國家的研究，就發現有 9 個歷經了局部的修憲，影響了憲政運作的類型，其中摩爾多瓦更是徹底從半總統制轉型爲議會內閣制（Armingeon and Careja, 2008: 445）。

4 Sartori 即認爲，Duverger 所界定的半總統制中，奧地利、冰島等國，總統的權力只有靜態地呈現在憲法文字中，而不是實際的政治領導者，因此不能算是眞正的半總統制（Sartori, 1997: 126）。

臺灣大學學術期刊資料庫

議會化半總統制爲制度設計的起點，其憲政運作的經驗在半總統制相關研究中的意義，不在於次類型的轉換，而在於如何能成功的將制度設計的精神落實下來，也就是在制度設計的應然面與憲政運作的實然面之間順利的相互配合，深化了議會化半總統制的憲政秩序。這對有些新興民主國家在制度的應然與憲政運作的實然產生巨大落差的情況下，出現了從個案出發，再延伸爲比較研究的價值。爲此，本文以保加利亞爲個案，擬探究在哪些制度與非制度因素的相互作用下，新興的半總統制民主國家如何可能深化議會化半總統制的憲政秩序？甚至提供從總統化半總統制往議會做次類型轉換（演化）的可能？

就研究途徑而言，本文則可以歸類爲新制度論途徑的研究。新制度論強調制度本身與行爲者的互動，以及這些互動所產生的具體影響，屬於較爲動態的研究途徑。本文從保加利亞的制度設計出發，先進行靜態的分析制度特性，再輔以政黨體系作爲行爲者，與制度相互影響，最後討論保加利亞議會化憲政秩序深化與穩定的過程。本文將先討論後共國家民主化的一般性特徵，再進一步討論保加利亞較細緻的差異之處，進而探究保加利亞設計「議會化半總統制憲法」的過程，並且以政黨體系、國會運作等面向，討論憲政體制在實際運作上往議會化持續深化的原因。最後本文將於結論處，也將從政治參與的觀點，簡短論述在深化議會化半總統制運作的未來，保加利亞目前可能面對的挑戰。

貳、文獻檢閱：半總統制的理論與後共民主轉型的一般性

在既有文獻的討論上，本文擬分成兩個部分來回顧。第一個部分是針對半總統制運作的一般性討論；第二個部分則是回到後共地區，討論後共地區半總統制的特殊性。在一般性理論的部分，對於半總統制的研究中，針對憲政體制運作提出跨個案比較研究的作品日益豐富，其中以總統權力作爲自變項，討論憲政運作穩定與否的文獻尤其爲多。[5] 對於半總統制下

[5] 這樣的論述不只出現在對後共國家半總統制的分析，其前身更早可以在 1990 年 J. Linz

臺灣大學學術期刊資料庫

總統權力的討論，Shugart 與 Carey 兩位學者的分類提供了後續研究的基礎。他們將憲法賦予總統的權力分爲「立法權」（legislative powers）和「非立法權」（non legislative powers）兩類。立法權包括總統的法案否決權、提案權、法規命令權或是發動公民投票等權力；而非立法權則是指政府組成與解散的過程中所具有的影響力，以及解散國會的權力等等。依據這樣的分類標準並具體建立測量指標後，他們進而區分出總理總統制（premier-presidential system）與總統國會制（president-parliamentary system）兩個半總統制的次類型（Shugart and Carey, 1992: 148-165）。而總統國會制指的是總統擁有較強的權力，尤其是掌握解散國會或是獨立任免內閣的權力。

不少的學者延續了這兩種次類型的概念，並指出總統國會制因爲總統握有較強實權，因此總統介入政府組成與運作的情況比總理總統制更爲嚴重。例如 Schleiter 與 Morgan-Jonse 兩位，藉由代理人模型（principal-agent）理論，並以總統國會制和總理總統制爲虛擬變數，討論非政黨人士入閣的比率。結果顯示，總統國會制因爲總統掌握了組閣的權力，因此造成非政黨人士入閣的機率較高（Schleiter and Morgan-Jonse, 2010: 1429-1432）。該文雖然沒有直陳總統國會制會偏向總統制運作，但所謂非政黨人士入閣的政治意涵，已經意味著政黨政治容易因總統指向內閣（任命權）與國會（解散權）的權力過大而受影響。另外，Roper 在稍早的一篇文章中也指出，當半總統制越偏向議會制（總統權力越小），內閣就越穩定；相反的，當總統的權力越強，內閣就越不穩定（Roper, 2002: 265）。[6]

除了次類型比較以外，亦有學者結合其他變數討論半總統制在運作上具體的差異。Skach 結合了政黨體系和總統權力兩項變數，經由對法國與德國威瑪共和的比較後指出，總統權力越大，政黨體系越破碎，半總統制的運作將越不穩定（Skach, 2005: 70）。國內的學者吳玉山也經由府會一致、總統權力、以及國會有無多數等三個變數來比較半總統制運作的穩定。

對議會內閣制與總統制的比較中就已經得見（Linz, 1990: 55）。

6 關於 Roper 的討論，請參見 Roper (2002: 253-272)。以總統權力大小作爲次類型的討論亦可見於 Metcalf (2000: 660-685)；Frey (1997: 523-552) 等。

臺灣大學學術期刊資料庫

其中所謂的府會一致、國會有無多數自然受到政黨政治的影響，而總統權力則是另一個獨立的變數。在這三個變數中，吳玉山認爲府會一致與否是決定衝突的根源，因此比總統權力重要；而國會有無清楚多數，則是以國會抗拒總統介入的角度來比較。因此，府會一致、總統權力小、有清楚多數的情況下，半總統制最穩定（吳玉山，2002：235-236）。Lin（林繼文）以否決者理論（veto player theory）分析台灣半總統制運作的特性指出，若立法權有對行政機關的草案提出修改的權力，行政機關往往趨於妥協；而行政機關中若總統與總理都有決策權，立法機關容易在兩者之間出現自我的矛盾（Lin, 2011: 430）。Lin 的文章以否決者的角度來看國會和行政的互動，也是蘊含了兩個層次的討論，一個是總統的相對權力，另一個是國會能否藉由政黨政治組成穩定的多數。[7] 小結上述國內外學者的討論可以發現，半總統制既然具有總統制與議會制的特徵，因此其運作偏向總統制或是偏向議會內閣制，自然受到權力分配以及政黨政治莫大的影響。而一般性的推論均認爲，總統權力越大、政黨體系越破碎，往總統制傾斜的機率越高；相反的，總統權力越小、政黨體系越穩定，往議會制傾斜的機率就相對提高。

在後共地區半總統制的討論上，因爲以個案分析爲主，呈現的研究成果一方面較爲多元，二方面也較爲細緻。如前所述，半總統制運作的理論層次上，一般均認爲政黨體系與總統權力是影響實際運作的兩個主要變數，因此本文也針對這兩個部分檢視既有文獻對後共地區所呈現的大致研究概況。首先在政黨體系的討論方面，Kopecky 認爲後共地區的政黨體系整體而言具有恩庇侍從主義（patronage and clientelism）的特色，並以尋租的模式建立選民支持的基礎。造成這個現象的主要原因在於歷經約半個世紀的共產統治，社會呈現高度原子化的特性，政黨和市民社會的連結欠缺組織基礎，只能仰賴侍從主義與尋租模式（Kopecky, 2008: 2-3）。

---

[7] 吳玉山和林繼文在多篇論文，以不同的視角、個案、理論或模型分析，都對總統權力和政黨政治這兩個變數，對半總統制的影響提出類似的結論。也就是總統權力越強、政黨政治越破碎，半總統制運作越不穩定。這個結論幾乎已經是絕大多數類似研究的共同定見。兩位代表性的學者除前文所介紹的作品之外，其他的討論例如 Wu (2000；2003)；Lin (2008)；林繼文（2006）等。

臺灣大學學術期刊資料庫

上述侍從主義或是尋租爲基礎的政黨體系，意味著政黨政治處於初步發展的階段，選民的政黨認同容易變換，出現重組的機率較高，不利於議會的穩定運作。Lewis 在討論後共地區政黨體系與民主發展時指出，多數後共國家在選舉表現上呈現四個階段的特性：第一階段是民主化開啓，政黨體系多元發展；第二階段是政黨的社會屬性定位；第三階段是共產黨轉型與持續執政；第四階段是多黨體系發展成左-右兩翼對決的趨勢。其中，第四個階段越早出現，或是對決的趨勢越穩定，甚至發展成兩黨制，越有可能提供議會制運作的條件，例如匈牙利、波蘭、捷克（Lewis, 2001: 10）。前述第三階段關於共產勢力延續的部分，也是後共地區部分國家存在的另一個特殊性。後共國家民主化之後，有些國家前共產的勢力仍舊以一定程度的力量延續下來，這個現象不僅影響了制度設計，也連帶影響憲政運作。Oates 等學者研究後共 5 個國家（烏克蘭、俄羅斯、保加利亞、斯洛伐克、捷克）後指出，後共國家的政黨在已經逐漸僵化的社會中，是選擇議題與選民建立連結，而不是創造議題提供選民選擇。因此，一方面造成選民對政黨的信賴度偏低，二方面造成共產勢力的延續（Oates et al., 2001: 17-18）。

前威權政黨在民主化後政治力量的延續，影響了憲政運作與制度設計，這個特殊性也和大多數第三波民主化的國家不盡相同。共產黨力量的延續，對制度設計最直接的影響在於保留了實權總統的空間，以及新制度設計過程中強大的妥協性格。這個特殊性造成後共國家在新憲法的設計上，大量呈現半總統制的架構。Frison-Roche 即指出，半總統制的架構在後共地區來說，或許是對執政黨與反對黨雙方都是較有利的選擇。因爲半總統制形式上有比較多相互制衡的可能，也有較多的管道可以滿足各方勢力取得影響決策的機會（Frison-Roche, 2007: 57）。前共產黨的勢力偏重總統職權，而反對黨的力量則希望強化議會，因此半總統制可謂妥協的結果。在多數後共國家中，因爲轉型過程中缺乏居於主導力量的反對黨，而且普遍缺乏相互信任的基礎，如果直接進入議會內閣制，不見得有利於民主的存續。而總統制具有行政權贏者全拿的特性，對於實力尚不成熟的反對黨來說，也不是最佳選項。因此，選擇兼具總統制與議會制的半總統制，不僅能夠兼顧民主化的進行，對於反對黨與執政黨而言也都能從中獲取利益，成爲一個較佳的選擇（Frison-Roche, 2007: 59）。Bielasiak 從市民社

臺灣大學學術期刊資料庫

會的角度指出，後共國家的政黨體系發展較爲破碎，主要的原因包括經濟、社會與政治是同步轉型造成選舉議題過度分化，這個因素不僅提供許多政黨組黨的能量，也連帶使得政黨體系持續處在一種不穩定的狀態，因爲每個議題在解決的過程中都可能刺激新政黨的出現，或是既有政黨的式微。其次，依據實證資料顯示，後共國家的選民對於政黨普遍存在負面的評價，這也不利於政黨政治的發展（Bielasiak, 1997: 24）。Thames 以烏克蘭和俄羅斯兩個國家爲主要的研究對象指出，後共國家的政黨黨紀較不嚴明，制度化的程度也偏低，而這個現象是因爲政黨本身的的組織以及政黨與社會的連結都不夠成熟所致（Thames, 2007: 460）。這些推論都指出了後共國家政黨體系不穩定的特性。

以上幾篇文獻在後共地區政黨體系發展的部分提供了兩個重要的訊息，其一是對於制度選擇而言，半總統制憲法的設計往往是一種妥協的結果，這意味著憲法作爲一種暫時平衡的產物，有高度易變的可能；其次是政黨政治在後共地區處於一種低度發展的狀態，加上社會基礎薄弱，選民政黨認同不穩固，因此政黨裂解出現重組的機率偏高，議會運作的穩定度也較低。換言之，後共地區這種暫時性的半總統制，加上不穩定的政黨體系，很容易在短時間內出現憲政運作在實質上的偏移，此時如果制度設計也賦予了總統較強的權力，制度偏移的方向就很容易往總統傾斜。也因爲如此，既有文獻對於後共地區半總統制的討論中，也有相當多的作品集中在總統權力多寡的這個議題上。

Elgie 與 Moestrup 歸結了後共 12 個半總統制國家的資料後指出，整體而言，後共地區半總統制的民主表現，與總統權力有高度相關。依據 Carey 與 Shugart 所建立的總統權力測量指標，並具體比較這些國家後發現，強勢總統搭配弱勢總理，或是總統與總理力量均衡的情況下，半總統制的表現一般而言不如弱勢總統搭配強勢總理（Elgie and Moestrup, 2008: 252-253）。[8] 在總統的產生與權力的安排方面，von Beyme 認爲總統直選和其

[8] 亦有學者認爲，後共國家的民主發展，與總統權力不盡然完全相關。若以社會分歧作爲評估民主發展的指標，越分歧的社會越不利於民主的發展，而意識形態的分歧與極化並不全然與總統權力有關，選區規模比總統權力更具有顯著的影響力（Ishiyama and Velten, 1998: 230-231）。

臺灣大學學術期刊資料庫

他直接民主的元素（公民投票）一樣，是後共國家在憲政工程（constitutional engineer）的議題上相同的特徵和結果（von Beyme, 2001: 22）。而在政黨政治初步發展，且選民對政黨評價不高的情況下，總統選舉時候選人很容易選擇與政黨脫勾，依靠個人的魅力當選（Birch, 2003: 118）。這使得後共國家的總統也往往出現個人意志凌駕黨意，呈現魅力型領袖（charismatic leader）的特性。[9] 在權力賦予方面，Bunce 指出，後共國家因爲政治與經濟一起轉型，尤其是經濟朝向市場化的改革，往往需要一個強勢的總統來領導（Bunce, 1997: 169）。簡而言之，就總統這個行爲者而言，後共國家在轉型初期往往設計一個較爲強權且具有民意基礎的總統，一方面作爲民主化的象徵，一方面較有效率地應付轉型初期的挑戰。

小結既有文獻在半總統制的理論以及對後共的研究成果後，可以看出後共國家在半總統制的運作上，起點往往是一個不健全的政黨體系，搭配一個強權的總統，而這正好是不利於半總統制往議會制偏移的條件。換言之，後共國家的半總統制要能朝向議會化的轉型，政黨體系的發展和總統權力的調整便成爲關鍵的變數。若將焦點回到本文所關注的保加利亞上面，可以發現保加利亞和前述的後共國家普遍經驗並不盡然完全相同。首先，保加利亞的共產黨也在轉型後延續了一定的力量，但新憲法的設計卻在一開始就是偏向議會內閣制的半總統制，而不是從強勢總統的半總統制出發。其次，保加利亞的政黨體系在民主化後並非呈現破碎化的發展，甚至在第一次制憲會議選舉的結果上，就出現了傾向兩黨制的穩定架構，這和其他多數後共國家的經驗大異其趣。換言之，既有文獻對於後共國家的討論，在保加利亞的經驗上都出現了部分的差異，而本文認爲這些差異也就是造成保加利亞半總統制持續往議會化發展的主因。以下順著既有研究的脈絡，觀察保加利亞民主化後總統權力的設計、政黨體系發展、以及總統與總理黨政關係的實際狀況，對其半總統制憲政運作議會化的影響。

---

9 例如波蘭的華勒沙總統（Lech Wałęsa）；在立陶宛的藍茲貝爾吉斯總統（Vytautas Landsbergis）；在斯洛維尼亞成功領導共產黨聯盟轉型，並且在新憲實施後連續兩屆的總統選舉在第一輪就獲得絕對多數而當選的的庫肯總統（Milan Kučan）等，都是個人形象優於政黨的魅力型領袖。

臺灣大學學術期刊資料庫

參、保加利亞的民主化與憲法設計

保加利亞的民主化相較於鄰近諸國是較爲平和的，和其他後共國家相較之下，保加利亞在民主化的時刻國內反共的力量相對薄弱，並沒有發生大規模的反共街頭運動。相反的，保加利亞共產黨甚至主導了民主化的改革（Elster et al., 1998: 69；Engström, 2009: 84）。吳玉山以後蘇聯國家爲母體，指出政治菁英在轉型過程中存在「斷裂」、「同一」與「同源」三種可能。而斷裂的菁英往往存在於穩定民主的後蘇聯國家、同一的菁英則是在總統專制國家、同源的情況則是威權競爭（吳玉山，2007：84）。若依此分類來看，保加利亞在民主化初期可以視爲介於「同一」與「同源」之間。因此也有學者認爲保加利亞在民主化的初期，事實上是處於一種「半威權政權」（semiauthoritarian regime）狀態（Dimitrova, 2002: 206）。[10] 儘管如此，順利渡過民主化初期以後的保加利亞，這種同源政治菁英的結構，也提供了後續政黨體系穩定發展的條件。而依據吳玉山對於顏色革命後續的民主進展而言，保加利亞後續的發展也已經從「威權競爭」進入了「穩定民主」。

1989 年面對共產國際崩潰的變局，保加利亞共產黨內部和大多東歐國家的共產黨一樣，形成強硬派與改革派兩股力量。面對經濟危機、社會革命的壓力，最終以改革派的民主化改革，而非強硬派的鎮壓爲解決途徑，並且召開了與在野力量協商談判的「圓桌會議」（roundtable talk）。[11] 這場圓桌會議因爲邀集了各黨派力量的參與，因此提供了共產黨改革派領導轉型的正當性。圓桌會議並且確定了幾個原則，包括以憲法維護多元精神、

[10] 形容保加利亞在 1990 年代初期爲「半威權體制」，意指僅完成制度上的民主化，而無民主鞏固的內涵。主要的原因就是在於民主化時，共產黨仍舊保留了強大的力量，相較於其他後共國家，保加利亞的社會缺少了相對有實力、有組織的反對黨。請參見 Dimitrova (2002: 206-207)。

[11] 保加利亞召開圓桌會議，以解決國家問題，在當時也是受到鄰近的波蘭、匈牙利等國的影響。波蘭於 1989 年 2 月至 4 月；匈牙利於 1989 年 3 月至 9 月召開了圓桌會議。保加利亞受其啓發，避免社會在改革期間出現無法控制的暴亂，因此也舉辦了圓桌會議。請參見 Elster (1993: 188)。

臺灣大學學術期刊資料庫

以法律體系保障人權、並且開放政治競爭（Melone, 1994: 260）。其中，關於政治競爭方面，具體的議題則包括了首屆國會選舉的時間、選舉制度的設計、[12] 以及總統的選舉（Elster et al., 1998: 69）。在共產黨改革派主導的圓桌會議之下，使得保加利亞共產黨也直接參與了民主化本身，甚至主導了民主化的議程。這使得共產黨的勢力在民主化後延續下來，而且民主化本身並不能看做是一個由下而上的社會運動成果（Melone, 1994: 259）。[13] 這樣的民主化歷程具有幾個重大的意義。首先，民主化的推進是前威權遺緒主導，這使得民主化初期不至於直接陷入無政府的混亂狀態。其次，共產黨力量的延續，讓轉型之後的政黨體系相對容易穩定，因爲轉型後的共產黨至少維持住了將近一半，甚至超過一半的席次率。根據 Raichev 與 Todorov 兩位學者針對保加利亞等七個後共國家的比較研究後指出，保加利亞在民主化後的首次選舉中，兩個主要政黨的得票率爲 75.04%，是七個國家中第三高（最高的爲拉脫維亞 89.7%，其次爲立陶宛的 77.1%）。而拉脫維亞和立陶宛的共產黨是第二大黨，保加利亞則是第一大黨，此點則不甚一致。無論如何，至少顯示保加利亞的政黨體系在民主化初期是穩定的（Raichev and Todorov, 2006: 337-338）。這幾個影響，也直接或間接地影響了保加利亞半總統制朝向議會化的運作。

保加利亞在民主化後新憲法的設計上，一開始就和多數後共國家的經驗不盡相同。如前所述，多數後共國家在憲法設計的起點上，都有一個較爲強勢的總統，這個部分是滿足較大政黨的需求。但保加利亞在新憲法的設計上，儘管由共產黨主導，但仍舊明確地將國會定位爲居於憲政秩序中的主導地位。主要的原因在於，圓桌會議上反對黨主張延後國會選舉以爭取在社會上更多動員和組織的時間，但共產黨卻堅持在其組織力量完備的情況下儘速改選。最終遂以反對黨主張的弱勢總統作爲談判籌碼，一方面

[12] 最終決議以兩票制進行制憲代表的選舉。400 席議員中，200 席以單一選區相對多數決選出，200 席依據比例代表制產生。

[13] 共產黨改革派主導民主化的情況，和鄰近的羅馬尼亞有類似的經驗。背後重大的政治意涵在於，轉型過程可以確保政治秩序的穩定，而不是徹底的打破既有秩序。另外一層意涵在於，由於共產黨維繫了一定的力量，政黨體系的結構不至於在民主化後過於分化。

臺灣大學學術期刊資料庫

儘速改選國會，二方面在憲法中減弱總統的權力（Elster et al., 1998: 69）。事實上對於保加利亞共產黨而言，只要能依其評估儘速改選，順利掌握國會多數，總統是否具有龐大權力也就可以不必多有堅持。更有甚者，由於共產黨在民主化過程需要與反對黨的合作，因此在 1990 年總統選舉的過程中，策略性的支持民主聯盟（UDF）的候選人 Zhelyu Zhelev，以爭取制憲所需要的 2/3 多數。[14] 在這個情況下，共產黨也同意未來的新憲法大幅縮限總統權力的主張。稍晚於 1990 年的制憲議會選舉，果然如共產黨評估大獲全勝，由前共產黨轉型的保加利亞社會黨（BSP）贏得過半的 217 席（總席次 400 席）勝選。第二大黨，也是主要的反對黨民主聯盟（UDF）獲得 144 席。另外兩個極端政黨人權與自由運動（MRF）、農民聯盟（BANU）分別獲得 23 席與 16 席。經由兩大黨依據圓桌會議的共識，新憲法很快的便於隔年以超過 2/3 的多數通過，而保加利亞也是附近幾個後共國家中最早完成新憲法制訂的國家。

除了共產黨的遺緒之外，族群問題是另一個在保加利亞民主化與制憲過程中的關鍵議題。大多數後共國家的民主化是由反共的社會運動啓動，保加利亞的經驗有所不同，是由土耳其裔的少數族群針對族群問題要求共產黨進行改革。土耳其裔的少數族群並在稍後組成了人權與自由運動（MRF），並且在制憲會議中取得 23 席。雖然相較於 BSP 與 UDF 兩大政黨，MRF 的力量仍舊非常薄弱，但爲了避免族群衝突引發內戰，也爲了維持民主化後新政權的正當性，MRF 對於促進多元主義、保障少數族群的議題上，爭取了 BSP 與 UDF 的妥協，扮演了重要的力量。也是在這樣的背景之下，關於新憲法的設計，一個總統制或是搭配強勢總統的半總統制，就比較不容易爲代表少數族群的政黨所接受。依據 1991 年的憲法，保加利亞以議會制爲憲政秩序的主軸，具有直選正當性且具有部分權力的總統，被定位爲扮演捍衛人權與保護少數族群的角色（Engström, 2009: 84）。這樣的憲法設計，也是反映了保加利亞在民主化過程中必須避免族

[14] 第一屆的總統選舉完全是共產黨與民主聯盟建立合作的渠道。共產黨雖然力量較強，但爲了爭取民主聯盟在制訂新憲法時的支持，不惜放棄總統職位，支持民主聯盟的總統候選人，僅要求副總統的職位。也因爲這樣的交換，保加利亞成爲後共國家唯一一個有副總統的國家。請見 Ganev (2001: 189)。

臺灣大學學術期刊資料庫

群問題引發衝突的特殊性，也影響了保加利亞半總統制憲法的設計，以及日後的憲政運作，尤其是總統的角色。

依據 1991 年制訂的憲法，保加利亞將國會置於憲政秩序中的核心地位，總統的權力大多都是象徵性或是多所限制。新憲法第一條開宗明義就指出，保加利亞爲一以議會制爲政府原則的共和國。雖然憲法將總統的產生設計爲直接民選，賦予了民意的正當性，但其權力卻十分有限，憲法定位也偏向非常態性政治領導的地位。先就總統相對權力而言，依據 Shugart 與 Carey 針對總統權力區分的立法權與非立法權兩類，保加利亞的總統僅具有限制的否決權以及部分的行政命令權。其餘諸如總理的任命權、法案的提案權、公民投票的權力、解散國會權等較爲實質的重要權力，憲法完全沒有賦予，甚至連外交與軍事權都大幅限制。依據 Shugart 與 Carey 建立的標準，將保加利亞總統權力量化衡量，所有權力加總後僅有 2 分，而類型上則可以明確地定位爲總理總統制（premier-presidential system）。保加利亞總統權力的內容與測量請參見表 1。

表 1　保加利亞總統的立法與非立法權力測量表

權力類型	權力項目	分數
立法權	包裹否決權	1
	部分否決權	0
	行政命令權	1
	提案權	0
	預算權	0
	公民投票權	0
非立法權	組閣人事權	0
	解散政府權	0
	譴責權	0
	解散國會權	0
合計		2

資料來源：Andreev (2008: 37)

臺灣大學學術期刊資料庫

如果再依據總統在憲法中的定位來看，保加利亞的總統也被視爲僅有在憲政秩序陷入危機，或是非常時期的領導人，而不是平常時期的政治領袖（Andreev, 2008: 32）。對於保加利亞而言，尤具意義的一點在於，民主化過程具有緊張的族群問題，在轉型後的最初幾年，當政府的治理陷入困境時，總統也被視爲穩定民主化的角色（Engström, 2009: 93）。Andreev進一步分析保加利亞憲政運作的特性並指出，在以下三種情況，保加利亞的總統才具有憲政運作上的影響力，甚至居於主導地位：一、遭逢政治或社會上的危機；二、總理任命是在總統意志下產生；三、總統與總理之間發生衝突。而實際上，除了 1997 年保加利亞遭逢經濟危機，而致使憲政運作產生危機之外（第一種狀況），其餘時間以上幾種狀況都沒有發生（Andreev, 2008: 41）。沈有忠將半總統制下的總統權力，依據使用的時機與憲法定位區分成分時式與分權式兩個類型。[15] 依據這樣的分類，保加利亞的半總統制在最初設計上就明確的屬於分時式的二元行政。無論就總統相對權力（總理總統制），或是權力的性質（分時式二元行政）來說，保加利亞在民主化後的新憲法，從一開始就已經是屬於偏向於議會制的半總統制憲法。

肆、政黨體系、總統－總理黨政關係，與議會化憲政運作的深化

既然保加利亞的新憲法將國會設計爲憲政運作的核心，政黨則是國會組成與影響國會運作的主要行爲者，因此政黨體系的發展就成爲影響憲政體制運作的關鍵。依據前文對許多既有文獻的討論，學界普遍同意一個穩定的政黨體系是半總統制穩定運作的必要條件之一。本文接續此一概念，進一步分析保加利亞政黨體系的發展，並討論對議會化半總統制的影響。

[15] 所謂分時式二元行政，即指平常時期由總理領導政府，總統諸多權力備而不用。一旦憲政運作陷入危機，或是戰爭天災等非常時期，總統依據其直選的正當性以及憲法賦予的權力，扮演過渡時期的領導者。詳細的討論請見沈有忠（2011：41-44）。

臺灣大學學術期刊資料庫

在定義上，所謂「穩定的政黨體系」有很多測量的指標，本文除了介紹主要政黨的發展之外，也觀察整個政黨體系的一些整體特徵，包括有效政黨數（effective number of parties）的變化、政黨席次集中率的變化、以及選舉變動（electoral volatility）的變化。這三個指標相對應的假設在於：

一、有效政黨數越低，國會內具有政治勒索潛力的政黨越少，組成多數政府的機率就越高。

二、政黨席次集中率越高，表示席次分佈集中在幾個少數政黨，組成多數政府的機率就越高。

三、選舉變動越低，表示政黨體系變化的機率越低，國會運作的穩定度就越高。

首先在有效政黨數方面，[16] 首屆制憲會議的選舉，有效政黨數爲 2.42，顯示席次集中在較大的兩個政黨。1991 年第一屆國會選舉，只剩 3 個政黨取得席次，有效政黨數維持爲 2.41，形成兩大一小政黨體系的狀況。1994 年第二屆國會選舉，雖然有 5 個政黨獲得席次，但有效政黨數只約略上升爲 2.73，仍舊是兩個較大政黨的狀況，以有效政黨數而言，仍屬於穩定。1997 年獲得席次的政黨雖然維持 5 個，但在政黨勢力消長變化的情況下，有效政黨數反而降低到 2.52。2001 年的有效政黨數爲 2.92。2005 年與 2009 年分別出現部分新興政黨，有效政黨數也約略上升到 4.8 以及 3.31，2013 年再降爲 3.15。這個變化的趨勢請參見圖 1。

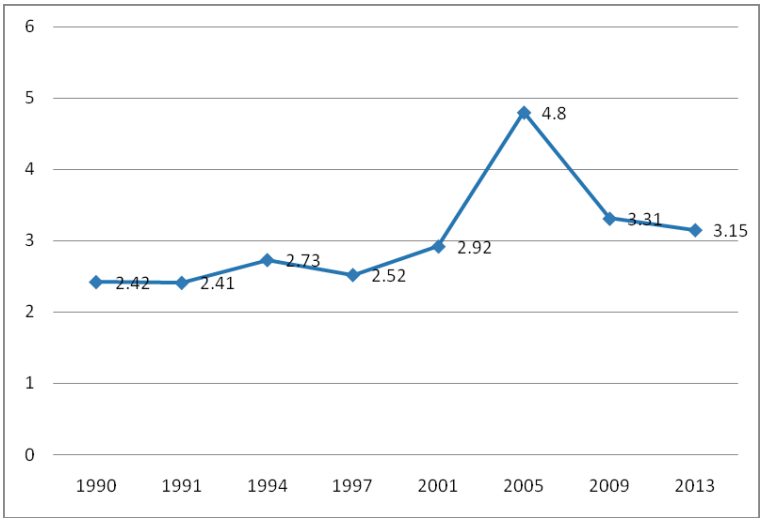
依據圖 1 以及整體數據的變化可以看出，保加利亞雖然有效政黨在 2005 年有上升的趨勢，但整體而言有效政黨數都偏低，更重要的是在民主化初期將憲政體制制度化的關鍵期間，長達 10 年的時間有效政黨數都未超過 3，暫時僅就政黨數目來評估政黨分歧，這個數據顯示了高度穩定的狀況。此外，雖然整體趨勢在近年來略微上升，但並未根本性挑戰議會化體制的穩定，這是因爲體制本身有延續性，新憲法的制訂與運作、憲政慣例的延續，都不是一天完成。因此，運作新的憲法，在一開始的奠基時

[16] 有效政黨數系依據 Laakso 與 Taagepera 所建立的測量公式：Ns=1/Σpi2 即「有效政黨數」=各政黨席次率之平方，取其和後除以一。此指標用以測量具有政治勒索潛力的政黨數目已經廣爲學界所應用，因此本文亦逕自引用，不另多介紹。

臺灣大學學術期刊資料庫

期是重要的，因爲這個時期將可能創造憲政慣例。保加利亞制訂「議會化半總統制」的憲法，但不保證能順利運行，在民主化以後的 10 年，有效政黨數都未超過 3，可以說在制度化的奠基階段提供了相當有利的條件，因此得以建立議會化運作的基礎。即使在稍後的發展有趨於多黨、分散的現象，但已經是進入議會化運作的常軌之中。舉相反例子例如德國威瑪。德國威瑪的憲法設計就制度特性與憲政秩序而言，也可以算是一個「議會化」的運作起點，但就是因爲政黨體系在憲政運作初期過於破碎，因此無法建立議會穩定運作的基礎，導致準議會化的憲法運作成行政獨裁的結果。

圖 1　有效政黨數變化趨勢



資料來源：作者自繪

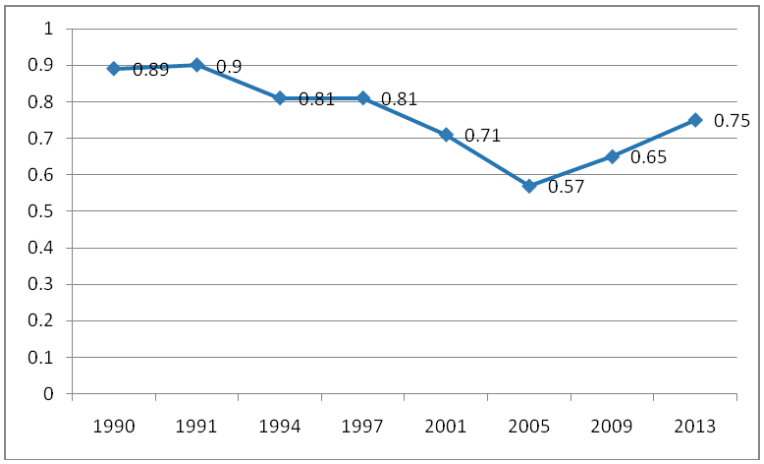
其次，就保加利亞而言，有效政黨數在近年來雖然出現分散的趨勢，但相較於其他後共國家（甚至已經民主鞏固的其他歐洲國家）而言，仍舊屬於有效政黨數低、政黨席次集中率高的個案。這是比較後的結果，因此相對而言比起其他後共國家有更利於議會運作的條件。以有效政黨數爲例，從 1990 年至 2013 年的選舉結果計算保加利亞的有效政黨數，平均數字是 3.01 個。而學者計算 1994 年至 2004 年期間的歐盟地區平均數字發現，屬於後共產民主化的 8 個國家，其有效政黨數平均數字爲 5.8 個，即使是其

臺灣大學學術期刊資料庫

他已經民主鞏固的 15 個歐盟會會員國，平均數字也是 4.7 個。保加利亞單就政黨數目這個指標來看，是相對提供了有利於議會運作的條件。[17]

第二個指標是政黨席次集中率，可以進一步測量國會內席次集中於第一大黨與第二大黨的比率，用以評估兩大政黨的席次佔有率。這個指數越高，顯示越偏向兩黨制，組成過半席次政府的機率就相對偏高。1990 年制憲議會的席次集中率爲 0.89，顯示兩大黨幾乎已經囊括九成席次。此後 1991 年至 2013 年七屆國會的集中率，分別爲 0.90、0.81、0.81、0.71、0.57、0.65、0.75。搭配有效政黨數觀察可以發現，即使 2005 年有效政黨數已經接近於 5，但集中於兩大黨的席次率仍有 57%，而其餘時間也都高於 65%。在前三次選舉，也就是民主化後 10 年的期間內，兩大黨直接囊括了超過 8 成的席次，就席次分佈來看，組成過半政府的機率也相當高。席次集中率的趨勢請參見圖 2。

圖 2　政黨席次集中率變化趨勢



資料來源：作者自繪

第三個指標觀察選舉變動，也就是測量政黨穩定度。依據 M. N. Pedersen (1979) 建立的指標，選舉變動爲各政黨兩次選舉得票率差異量除

[17] 各國有效政黨數平均數字的計算，可以參見 Jungerstam-Mulders (2006: 5)。

臺灣大學學術期刊資料庫

以二之和，公式如下：[18]

$$V=\Sigma \mid C_{i,t-1}-C_{i,t} \mid / 2$$

選舉變動用以測量政黨在前後次選舉的得票率變化幅度。一般而言，選舉變動越低，顯示政黨的得票率越穩定（無關高低），亦即發生政黨體系變化（尤其是裂解）的機率越低。換言之，選舉變動越低，對既有政黨而言崩潰的風險越低，對新興政黨而言進入國會的難度就越高（Tavits, 2008: 542）。在計算保加利亞的過程中，本文略作標準化的調整，也就是依據上述公式計算出所有政黨的差異量總和之後，再除以有計算差異量之政黨數目，取其平均值。這樣的作法是避免過多新興政黨的出現干擾了數值背後的意義。依據調整後的計算，保加利亞歷次的選舉變動爲：3.52、5.33、4.96、4.12 以及 3.76。[19] 這組數字顯示平均來說，保加利亞各政黨，在前後次選舉的得票率，差距約在 3% 至 5% 之間，這個數字顯示了保加利亞的政黨體系，大致上而言是穩定的。

依據以上三組數據的簡要討論，保加利亞的政黨體系大致上來說具有幾個特徵：首先，政黨數目相對偏低，顯示政黨體系分歧的情況並不嚴重；其次，政黨席次率集中，顯示在偏低的政黨數目中，席次更高度集中在兩大政黨；第三，選舉變動偏低，顯示政黨的社會基礎趨於穩定，政黨體系變化的頻率低、規模小，整體而言是相對穩定的。在這些條件之下，保加利亞已經設計了一個偏向議會制的半總統制，而國會又得以在穩定的政黨政治中運作，因此持續地深化了保加利亞半總統制議會化的趨勢。Fish 依據應然面（制度性權力）與實然面（運作的概況）建立測量國會的指標，並且用以比較 25 個後共國家國會的強度。其中保加利亞的國會強度爲 0.78，僅次於拉脫維亞的 0.84 與蒙古的 0.81 排名第三。並指出蒙古、保

[18] 此計算公式說明如下：Ci 係指某政黨在某次選舉（t）的得票率，因爲討論變異量，因此計算此選舉與前一次選舉（t-1）得票率差距之絕對值。因爲爲兩次選舉的差距，故各黨的變變異量加總後再除以二，得到的數值（V）即爲政黨變異量。

[19] 選舉變動只計算 1991 第一屆國會選舉之後的情況。原因在於制憲會議的總席次爲 420 席，和日後的 240 席有差距，會影響計算席次變異量的絕對數字。因此制憲會議和第一屆國會選舉的選舉變動不予計算。

臺灣大學學術期刊資料庫

加利亞等國在經濟發展緩慢的條件下，民主仍能穩定運作，就是因爲有一個強大的國會能夠制衡總統，並且完善水平課責，提供民主深化發展的有利條件（Fish, 2006: 18）。本文暫且不論強大的國會是否有利於民主鞏固，但就 Fish 的研究先證實了保加利亞的國會在憲政運作中是相對強勢的。而這個現象經由本文前段的制度性權力介紹，以及本段三項指標測量政黨體系來看，都可以相互得到證實。

在一個有穩定的政黨體系爲基礎的強勢國會下，保加利亞半總統制的憲政運作是持續往議會化發展的。新憲法通過後迄今，歷屆的政府組成，大多依據國會的席次分佈，如果出現國會多數與總統所屬政黨不一致的情況，也是依據國會的狀態來組閣並進入共治，而非由總統組織少數政府。以下簡述歷屆政府組成的黨政概況。新憲法制訂後，第一屆國會選舉 UDF 獲得 110 席，BSP 獲得 106 席，MRF 獲得 24 席。沒有政黨取得過半席次。第一任政府在 UDF 黨魁 Philip Dimitrov 領導之下組成了單一政黨的少數政府。雖然是少數政府，但 UDF 在國會是第一大黨，在關鍵小黨 MRF 的支持下得以運作。一年後，Dimitrov 提請信任投票以確定 MRF 的合作關係，但沒有通過。在政黨協商之後，總統 Zhelyu Zhelev (UDF) 任命無黨籍的 Lyuben Berov 擔任總理，作爲妥協的結果。由於 BSP 與 MRF 兩黨表態支持，此時的狀態可以定位爲近似共治的情況。在 Berov 領導政府的將近兩年期間裡，共面對六次失敗的不信任投票仍得以存活，但最終在推動私有化改革政策持續遭遇批判，而國會也即將改選的情況下，內閣會議中決定自行總辭。[20] 歷經 Reneta Indzhova 領導的看守內閣後，國會於 1994 年 12 月 18 日改選，BSP 獲得 125 席過半的席次勝選，總統遂任命該黨的黨魁 Zhan Videnov 擔任總理組閣，正式進入共治時期。[21] 經由這幾次政府組成過程由國會主導，再加上最終在第二屆國會依據選舉結果明確地組成共治政府，已經確定了政府組成依據國會多數的憲政秩序。此外，除了

[20] 此次內閣總辭的相關報導，可參見網路新聞：The INDEPENDENT (1994)。

[21] 依據張峻豪的討論，1995 年至 1997 年的共治，是一種「超級總統的共治」。Zhelev 總統的聲望高，具有超越黨派的高度，面對經濟危機時更具有優勢地位。這也是一種依據政治人物不同行事風格下的共治實然面，而非制度必然性的結果（張峻豪，2011：99-101）。

臺灣大學學術期刊資料庫

Berov 是無黨籍，以及看守內閣的總理 Indzhova 是無黨籍之外，Dimitrov 與 Videnov 兩位均是以黨魁身份出任總理，也確立了無論是否與總統同一政黨，均以總理作爲黨政關係樞紐的原則。

1996 年 11 月，保加利亞進行新憲法實施後第二屆的總統改選，具有國會多數的 BSP 在選舉中慘敗，UDF 提名的 Petar Stoyanov 在第二輪以將近 60% 的得票率勝選。BSP 多數閣員因此辭職下台，總理 Videnov 接受 UDF 的要求決定解散國會，提前改選。改選結果 UDF 贏得 137 席過半，該黨黨魁 Ivan Kostov 出任總理，重新取得執政，加上該黨也贏得總統職位，政府的類型再次回到一致且多數的狀態。如前所述，在這個時期 UDF 同時贏得國會多數與總統職位，而該黨黨魁出任總理一職而非競選總統，意味著黨政關係是透過總理連結起來，也意味著即使是一致政府時期，政府的領導者也非總統，而是總理。此後的政府組成，均依據 2001 年、2005 年、2009 年的國會選舉結果，其中 2001 年至 2005 年是第二次的共治，2005-2009 年則是在 BSP 領導下組成大聯合內閣，2009 年迄今則是第三次共治的狀態。而這段期間，也維持以執政黨黨魁出任總理，扮演黨政關係樞紐的憲政傳統。無論是政府組成、或是就黨政關係而言，都持續證實了具有國會多數支持的總理，才是政黨與政府的領袖。保加利亞從新憲公布迄今共歷經了九任政府，其中兩任爲看守內閣，政府組成、總統與總理關係、政府類型等資料，請參見表 2。

透過政府組成的過程，加上總統與總理黨政關係的交叉比較，保加利亞半總統制偏向議會制的運作是相當明確而一致的。加上前段的分析也可以發現，保加利亞的半總統制憲法，從一開始設計就是以議會制爲憲政秩序的核心，在總統制度性權力大幅限制，政黨體系穩定發展提供國會穩定運作的基礎，加上黨政關係是以總理爲連結而非總統的情況下，保加利亞半總統制的議會化發展也已經日趨穩定而成熟。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 2　保加利亞歷屆總統、總理、政府組成與政府類型

政府組成時間	總統（支持政黨）	總理[22]（政黨）	政府組成	席次數（席次率）	政府改組原因	政府類型
11/1991	Zhelyu Zhelev (UDF)	Philip Dimitrov (UDF)	UDF	110/240 (45.8)	信任投票失敗	少數一致
12/1992	Zhelyu Zhelev (UDF)	Lyuben Berov (inde.)	N/P (supported by BSP and MRF.)	130/240（54.2）	內閣會議總辭	近似共治
10/1994	Zhelyu Zhelev (UDF)	Reneta Indzhova (inde.)	N/P	0（0）	國會改選	看守內閣
1/1995	Zhelyu Zhelev (UDF)	Zhan Videnov (BSP)	BSP, BZnS(AS), DE	156/240（65.0）	總統大選敗選，提前解散國會	共治
2/1997	Petar Stoyanov (UDF, MRF)	Stefan Sofiyanski (UDF)	N/P	0（0）	國會選舉	看守內閣
5/1997	Petar Stoyanov (UDF, MRF)	Ivan Kostov (UDF)	UDF, MRF	156/240（65.0）	國會選舉	一致政府
7/2001	Georgi Parvanov (BSP, MRF)	Simeon Sakskoburggotski (NMSII)	NMSII, MRF	141/240（58.75）	國會選舉	共治
8/2005	Georgi Parvanov (BSP)	Sergei Stanishev (BSP)	BSP, NMSII, MRF	169/240（70.42）	國會選舉	大聯合
7/2009	Georgi Parvanov (BSP)	Boyko Borisov (GREB)	GERB	116/240（48.33）	國會選舉	少數共治
5/2013	Rosen Plevneliev (GREB)	Plamen Vasilev Oresharski (BSP)	BSP, SDS	120/240	現任	共治

資料來源：部分整理自 Andreev (2008: 42-43)；部分爲作者自行整理

政黨縮寫對照：UDF- Union of Democratic Forces (coalition); BSP- Bulgarian Socialist Party; MRF- Movement for Rights and Freedoms; NMSII- National Movement Simeon II; GREB- Citizens for European Development of Bulgaria; SDS- Union of Democratic Forces.

伍、結論：議會化運作的深化與民主挑戰

半總統制由於具有總統制與議會制的特性，在運作上可能有多種不同的次類型。隨著符合半總統定義的國家越來越多，相關的研究也日益豐富。關於制度研究，常見的分類是針對制度的設計（上游研究）、制度特徵（中游研究）、以及制度的影響（下游研究）。在既有對半總統制的研究裡，

[22] 除了兩位無黨籍的總理以及看守內閣之外，其餘 6 位總理均同時爲該黨的黨魁，無論是否與總統同一政黨。

臺灣大學學術期刊資料庫

較少文獻將焦點放在「演化」的研究，而是著重於制度的研究和影響（陳宏銘、梁元棟，2007：30）。然而，半總統制的運作正是因爲兼具總統制和議會制的特性，運作過程很容易出現往議會制或往總統制偏移、深化的現象。而從全球半總統制具體發展的經驗中，也證實了半總統制具有「維持制度特徵，但往不同方向演化」；或是「維持制度特徵，往議會端或總統端深化」的特性。無論是不同方向的演化，或是持續的深化，對新興民主的制度設計而言，可以說是制度與行爲者互動的研究，可以與既有的制度研究對話，亦可以開展比較的視野。本文就是在這樣的關懷意識下，以保加利亞爲個案，探討議會化半總統制憲法設計的特徵，以及在維持半總統制的制度外衣下，實質憲政運作持續往議會制深化的過程。若從前述上、中、下游來分類制度研究，本文亦可以說是從制度的設計乃至於制度的深化，也就是從上游的關懷到下游的分析。

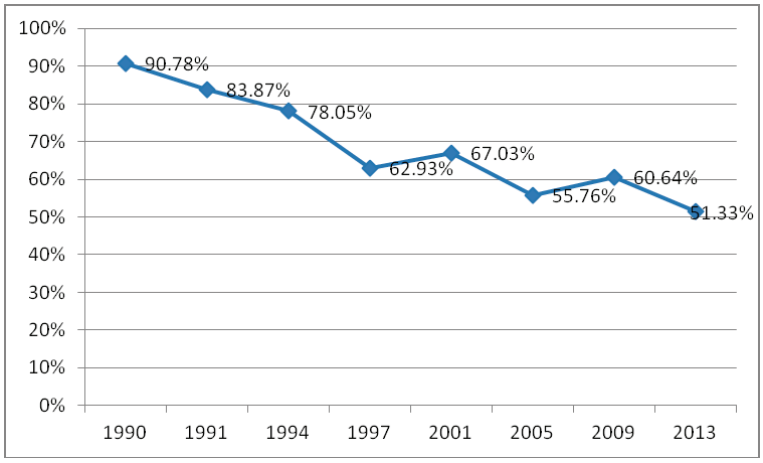
本文對保加利亞的討論從兩個方向進行，一個是總統權力、一個是政黨體系。這樣的架構是將半總統制以總統-國會二元架構爲分析的前提，如果總統強、國會弱，憲政發展自然偏向總統；相反的，如果總統弱、國會強，則憲政運作容易往議會制傾斜。就保加利亞的經驗而言，總統權力在民主化後的憲法設計上，一開始就受到相當程度的限制，不僅標示著議會制爲原則的憲法內涵，也意味著憲政運作經由制度的影響往總統偏移是具有難度的。在應然面確立爲議會化的半總統制之後，政黨體系的穩定發展提供了議會化半總統制運作實然面的條件。保加利亞穩定的政黨體系發展，一方面確保政府組成基本上擁有國會多數爲基礎，二方面提供了強化國會運作的必要條件，使國會成爲憲政運作的核心。不僅如此，透過總理連結了政黨、國會與政府，也深化了議會制的發展。儘管轉型之後的第一任民選總統 Zhelev 曾經主張保加利亞應該轉形成總統制的共和，並且擴大總統專屬的權力，但各政黨的領袖、社會的民意與輿論都反對以擴大總統權力爲前提的修憲（Ganev, 2001: 191-192）。

以國會爲核心的議會化半總統制，需要穩定的政黨體系爲條件。儘管這個部分在保加利亞已經發展出逐漸成熟的基礎，但對於民主運作來說，仍舊有幾個潛在的挑戰。首先是國會的投票率從民主化迄今處於持續下滑的趨勢。這個問題無關於保加利亞的憲政體制，但對於一個以國會爲憲政

臺灣大學學術期刊資料庫

核心的新興民主來說，如果國會的投票率偏低，象徵正當性的不足，對於民主深化來說並不是有利的現象。[23] 保加利亞 1990 年制憲會議的選舉，有高達 90.8% 的投票率，此後歷屆國會選舉一路下滑，到了 2005 年甚至只剩 55.8%，2009 年才稍微回升至 60.2%，最近的一次選舉在 2013 年，更創下有史以來最低的投票率 51.33%。投票率下滑的趨勢請見圖 3。

圖 3　保加利亞國會投票率的變化趨勢



資料來源：作者自繪

儘管近年來投票率下滑已是多數民主國家面臨的問題，但無論以比例或是絕對數字來看，保加利亞投票率下降到將近五成，都是屬於較爲嚴重的個案。以歐盟二十八個會員國來比較，以 1990 年代第一次選舉爲例，保加利亞的投票率是 90.7%，爲所有國家第六高。但以最近一次投票率來看，保加利亞降至 51.3%，已是二十八個國家排名第二十六。若以 1990 年首次選舉與最近一次選舉的差距來看，保加利亞的投票率下降了 39.45%，更是全部二十八國家中投票率下降最多的國家。歐盟二十八個會員國投票率的數據請參見表 3。

[23] 整體而言，後共國家都存在投票率持續下降的問題。絕大多數都是從九成的投票率下降到接近五成，甚至五成以下。部分國家的資料請參見 Raichev and Todorov (2006: 340)。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 3　歐盟 28 國自 1990 年以來的國會投票率

德國	77.76%	78.97%	82.20%	79.08%	77.65%	70.78%	71.55%	x
荷蘭	78.75%	73.23%	79.06%	80.04%	80.35%	75.40%	74.56%	x
比利時	92.70%	91.15%	90.57%	91.63%	91.08%	89.22%	x	x
盧森堡	88.30%	86.51%	91.68%	90.93%	x	x	x	x
法國	68.93%	67.96%	60.32%	59.98%	55.40%	x	x	x
義大利	87.44%	86.14%	82.91%	81.44%	83.62%	80.54%	75.19%	x
丹麥	82.85%	84.25%	85.95%	87.15%	84.54%	86.59%	87.74%	x
英國	77.83%	71.46%	59.38%	61.36%	65.77%	x	x	x
愛爾蘭	68.49%	65.92%	62.57%	67.03%	70.05%	x	x	x
希臘	82.95%	76.34%	74.97%	76.62%	74.14%	70.92%	62.47%	x
西班牙	77.05%	78.06%	68.71%	75.66%	76.03%	68.94%	x	x
葡萄牙	68.18%	66.30%	61.05%	62.84%	64.26%	59.68%	58.03%	x
瑞典	86.74%	86.82%	81.39%	80.11%	81.99%	84.63%	x	x
克羅埃西亞	75.61%	68.79%	76.55%	61.65%	59.58%	54.17%	x	x
芬蘭	68.39%	68.58%	65.57%	66.71%	65.02%	x	x	x
奧地利	86.14%	81.94%	85.98%	80.42%	84.27%	78.49%	78.81%	x
捷克	96.69%	84.97%	76.29%	73.86%	57.95%	64.42%	62.60%	x
賽浦路斯	93.00%	92.94%	91.75%	89.00%	78.70%	x	x	x
立陶宛（比例）	72.89%	50.31%	58.63%	46.08%	48.59%	52.93%	x	x
愛沙尼亞	67.84%	69.06%	57.43%	58.24%	61.91%	63.53%	x	x
拉脫維亞	89.90%	71.90%	71.60%	71.50%	62.20%	63.10%	59.50%	x
波蘭	43.20%	52.13%	47.90%	46.18%	40.51%	53.82%	48.92%	x
斯洛伐克	95.39%	84.04%	75.41%	84.15%	69.99%	54.67%	58.84%	59.11%
匈牙利	64.96%	68.86%	56.21%	70.47%	67.87%	64.38%	x	x
馬爾他	96.08%	96.20%	95.40%	95.70%	93.30%	x	x	x
斯洛維尼亞	85.67%	73.67%	70.35%	60.64%	63.10%	65.60%	x	x
羅馬尼亞	86.20%	87.24%	76.01%	65.31%	56.61%	39.20%	47.11%	x
保加利亞	90.78%	83.87%	78.05%	62.93%	67.03%	55.76%	60.64%	51.33%

資料來源：作者整理

說　　明：資料爲各國家 1990 年至 2013 年的歷次選舉資料，因爲年代與屆次皆不相同，因此直欄的資料沒有標示年份。有些國家有 5 筆資料，即表示 1990 年至 2013 年國會共選舉 5 次，末三欄就用「x」表示；有些國家有 8 筆資料，即表示 1990 年至 2013 年國會共選了 8 次。

臺灣大學學術期刊資料庫

其次，就政治文化的內涵來說，保加利亞的人民對於政黨的信賴度普遍偏低。以 1997 年的調查資料來看，[24] 在 16 個施測的單位中，人民對政黨的信賴度只有 26.7%，名列倒數第二（最不被信賴的是大型企業）。如果是調查不信賴度，政黨則是最高，有 64.4% 的人民直接表達不信賴（大型企業雖信賴度最低，但不信賴度只有 40.8%）。而國會的信賴度只有 42.3%，不信賴度則高達 50.9%。16 個施測單位中最被人民信賴的是軍隊（75.8%），其次是電視（63.3%）。較新的資料目前尚無從得知，但就 1997 年的資料來看，一個以國會爲憲政運作核心的新興民主國家，人民卻對政黨、國會抱持高度的不信賴，對民主發展而言並非有利的情況。

Fish 以「自由之家」（Freedom House）的指標爲依變項，指出保加利亞的強國會，是造成民主表現良好的主因（Fish, 2006: 18）。從本文的討論來看，總統制度性權力的限制，加上政黨體系的穩定，提供了強國會運作的基礎，也是保加利亞議會化半總統制穩定運作的原因。但依結論處所提及的投票率偏低、對政黨與國會政治信賴度偏低這個現象來看，保加利亞的民主化仍存在一些隱憂。無論如何，以後共國家的整體趨勢來說，保加利亞的半總統制在運作上迄今偏向議會制，而且以政府的存續而言是相對穩定的。在所有後共國家的發展經驗來說，保加利亞的運作模式目前已經接近歐洲其他議會化半總統制的國家。

參考書目

一、中文部分

吳玉山，2002，〈半總統制下內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉，《俄羅斯學報》，2: 229-265。

吳玉山，2007，〈顏色革命的許諾與侷限〉，《台灣民主季刊》，4(2): 67-112。

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。

[24] 調查雖然距今已有一段時間，但政治文化是長時間累積的變數，且在本文僅作參考。該調查結果的完整資料請參見 Raichev and Todorov (2006: 349)。

臺灣大學學術期刊資料庫

沈有忠，2011，〈半總統制下行政體系二元化之內涵〉，《政治科學論叢》，47: 33-64。

林繼文，2006，〈政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析〉，《選舉研究》，13(2): 1-35。

陳宏銘、梁元棟，2007，〈半總統制的形成和演化〉，《台灣民主季刊》，4(4): 27-70。

張峻豪，2011，〈左右共治的類型研究〉，《東吳政治學報》，29(4): 73-115。

二、英文部分

Andreev, Svetlozar A. 2008. "Semi-Presidentialism in Bulgaria: The Cyclical Rise of Informal Powers and Individual Political Ambitions in a 'Dual Executive'." In *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. Manchester: Manchester University Press, 32-50.

Armingeon, Klaus and Romana Careja. 2008. "Institutional Change and Stability in Postcommunist Countries, 1990-2002." *European Journal of Political Research* 47: 436-466.

Bielasiak, Jack. 1997. "Substance and Process in the Development of Party Systems in East Central Europe." *Communist and Post-Communist Studies* 30(1): 23-44.

Birch, Sarah. 2003. *Electoral Systems and Political Transformation in Post-Communist Europe*. New York: Palgrave Press.

Bunce, Valerie. 1997. "Presidents and the Transition in Eastern Europe." In *Presidential Institutions and Democratic Politics*, ed. Kurt von Mettenheim. Baltimore: John Hopkins University Press, 161-176.

Dimitrova, Antoaneta. 2002. "Bulgaria." In *Post-Communist Democratization*: *Political Discourses across Thirteen Countries*, eds. John S. Dryzek and Leslie T. Holmes. Cambridge: Cambridge University Press, 206-221.

Elgie, Robert and Sophia Moestrup. 2008. "The Impact of Semi-Presidentialism on the Performance of Democracy in Central and Eastern Europe." In *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. Manchester: Manchester University, 239-257.

Elgie, Robert. 2004. "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations." *Political Studies Review* 2(3): 314-332.

Elster, Jon, Claus Offe and Ulrich K. Preuss. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies*: *Rebuilding the Ship at Sea*. New York: Cambridge University Press.

Elster, Jon. 1993. "Rebuilding the Boat in the Open Sea: Constitution-making in Eastern Europe." *Public Administration* 71(1993): 169-217.

Engström, Jenny. 2009. *Democratization and the Prevention of Violent Conflict: Lessons Learned from Bulgaria and Macedonia*. Burlington: Ashgate Press.

臺灣大學學術期刊資料庫

Fish, Steven. 2006. "Stronger Legislatures, Stronger Democracies." *Journal of Democracy* 17(1): 5-20.

Frey, Timothy. 1997. "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies." *Comparative Political Studies* 30(5): 523-552.

Frison-Roche, F. 2007. "Semi-presidentialism in a Post-communist Context." In *Semi-presidentialism outside Europe: A Comparative Study*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. New York: Routledge Press, 56-77.

Ganev, Venelin I. 2001. "Bulgaria: The (Ir)Relevance of Post-communist Constitutionalism." In *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Volume 1*: *Institutional Engineering*, ed. Jan Zielonka. New York: Oxford University Press, 186-211.

Ishiyama, John T. and Matthew Velten. 1998. "Presidential Power and Democratic Development in Post-Communist Politics." *Communist and Post-Communist Studies* 31(3): 217-233.

Jungerstam-Mulders, Susanne. 2006. "Parties and Party Systems in Post-Communist EU Member States: Comparative Aspects." In *Post Communist EU Member States*: *Parties and Party Systems*, ed. Susanne Jungerstam-Mulders. Burlington: Ashgate Press, 1-22.

Kopecky, Petr. 2008. *Political Parties and the State in Post-Communist Europe*. New York: Routledge Press.

Lewis, Paul G. 2001. "Introduction: Democratization and Political Change in Post-Communist Eastern Europe." In *Party Development and Democratic Change in Post-Communist Europe*: *The First Decade*, ed. Paul G. Lewis. London: Frank Case Press, 1-15.

Lin, Jih-wen. 2008. "Parliamentary Cohesion and Government Formation in Semi-presidential Democracies." Paper presented at the International Conference of Semi-Presidentialism and Democracy, October 17-18, Taipei, Taiwan.

Lin, Jih-wen. 2011. "A Veto Player Theory of Policymaking in Semipresidential Regimes: The Case of Taiwan's Ma Ying-jeou Presidency." *Journal of East Asian Studies* 11: 407-435.

Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1(1): 51-69.

Melone, Albert P. 1994. "Bulgaria's National Roundtable Talks and the Politics Accommodation." *International Political Science Review* 15(3): 257-273.

Metcalf, Lee Kendall. 2000. "Measuring Presidential Power." *Comparative Political Studies* 33(5): 660-685.

Oates, Sarah, William L. Miller and Åse Grødeland. 2001. "Towards a Soviet Past or Socialist Future? Understanding Why Voters Choose Communist Parties in Ukraine, Russia, Bulgaria, Slovakia and Czech Republic." In *Party Development and Democratic Change in Post-Communist Europe*: *The First*

臺灣大學學術期刊資料庫

Decade, ed. Paul G. Lewis. London: Frank Case Press, 16-31.

Pedersen, Mogens N. 1979. "The Dynamics of European Porty Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility." *European Journal of Political Research* 7(1): 1-26.

Raichev, Andrey and Antony Todorov. 2006. "Bulgaria: Democratic Orientations in Support of Civil Society." In *Democracy and Political Culture in Eastern Europe*, eds. Hans-Dieter Klingemann, Dieter Fuchs, and Jan Zielonka. New York: Routledge, 336-354.

Roper, Steven D. 2002. "Are All Semipresidential Regimes the Same?" C*omparative Politics* 34(3): 253-272.

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

Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives, and Outcomes* (*2ed*). New York: New York University Press.

Schleiter, Petra and Edward Morgan-Jonse. 2010. "Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets." *Comparative Political Studies* 43(11): 1415-1441.

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

Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic.* Princeton: Princeton University Press.

Tavits, Margit. 2008. "On the Linkage between Electoral Volatility and Party System Instability in Central Eastern Europe." *European Journal of Political Research* 47: 537-555.

Thames, Frank C. 2007. "Discipline and Party Institutionalization in Post-Soviet Legislatures." *Party Politics* 13(4): 456-477.

The INDEPENDENT. 1994. "Bulgarian Cabinet Quits en Masse." in http://www.independent.co.uk/news/world/europe/bulgarian-cabinet-quits-en-masse-1446342.html/. Latest update 9 February 2012.

von Beyme, Klaus. 2001. "Institutional Engineering and Transition to Democracy." In *Democratic Consolidation in Eastern Europe, Volume 1*: *Institutional Engineering*, ed. Jan Zielonka. New York: Oxford Press, 1-24.

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

Wu, Yu-Shan. 2003. "Triangular Interactions under Semi-Presidentialism." Paper presented at the Conference of Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, October 24-25, Taipei, Taiwan.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Design and Operation of Bulgaria's Parliamentarized Semi-Presidential Constitution*

*Yu-chung Shen***

Abstract

Semi-presidentialism is a mixed form with the essences of parliamentary and presidential systems. The constitutional operation of semi-presidentialism thus may be similar to parliamentary (parliamentarized semi-presidentialism) or presidential (presidentialized semi-presidentialism) systems. Generally speaking, "parliamentarized semi-presidential" countries are mostly found in Europe, including Austria, Finland, Iceland, and Ireland. In addition, many post-communist countries are tending toward presidentialized semi-presidentialism or are unstable because of the keen competition between president and prime minister. But there are still a few post-communist countries in which the constitutional operation is tending toward a parliamentary system. Bulgaria is one example. Under semi-presidentialism, factors that affect constitutional operation include party politics and the president's constitutional power. This paper examines constitutional operation in relation to party politics, the president's power, and the relationship between president and prime minister. Bulgaria is developing into a parliamentarized semi-presidential system on the basis of a stable party politics, a president with limited power, and the prime minister as the party leader.

Keywords: Semi-presidentialism, Parliamentarized Semi-presidentialism, Party Politics, President, Bulgaria

---

* DOI:10.6166/TJPS.58 (17-46)

** Associate Professor, Department of Political Science, Tunghai University.
E-mail: yuchung @thu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫