政治科學論叢／第四十七期／民國 100 年 3 月／頁 33～64

半總統制下行政體系二元化之內涵*

沈有忠**

摘　要

行政體系二元化是半總統制重要的特色之一。這個二元化的設計，將總統與總理視爲二元架構中的兩個領導者，然而，當代對半總統制的研究中，對於所謂的二元體系大多定義爲二元行政分權治理的情況。之所以有這樣的前提，主要原因一方面是受到法國模式的影響，另一方面是大多的半總統制國家，其現實的政治運作也凸顯了二元架構的分權治理。然而，也有一部份的半總統制國家，其二元行政的設計並非來自於權力的分配，而是基於一種將總統視爲備而不用的、治理能力填補式角色的考量。這類國家，在制度設計上吻合對半總統制的定義，但具體的運作卻引起是否適合歸類於半總統制的質疑，例如奧地利、冰島、2000 年之後的芬蘭、新興民主的斯洛維尼亞、甚至如歷史上的威瑪共和等。基於此，本文擬就行政體系二元化爲比較的焦點，探究不同設計理念下的二元行政。本文認爲，在制度上分權治理二元行政是一種分權式的二元分權結構；而具有相互補充的二元行政則是一種分時式權力置換的二元結構。這兩種類型都符合對半總統制的定義，但卻會對憲政運作造成截然不同的影響。

關鍵詞：半總統制、二元體系、分權式二元、分時式二元

---

* 本文發表於「半總統制與民主學術研討會」，民國 99 年 6 月 5 日，臺灣大學。本文並爲國科會補助專題計畫（NSC 98-2410-H-029-021）之部分成果。

** 東海大學政治系助理教授，E-mail: yuchung@thu.edu.tw。

收稿日期：99 年 8 月 9 日；通過日期：99 年 12 月 20 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言：當代半總統制的定義與研究

半總統制（semi-presidentialism）因爲個案增加，再加上運作複雜，持續在憲政體制相關研究中日益受到重視。[1] 在越來越豐富的文獻中，大致上可以分爲三類。第一類是關於定義的討論；第二類則是關於運作實務的比較；第三類可以界定爲個案研究。

在定義的部分，主要的文獻是以杜佛傑（Maurice Duverger）於一九八〇年的定義爲基礎，[2] 進一步釐清一些制度上較爲細部的問題。這些討論有些將之具體而嚴謹化、有些將之放寬、有些則是進行更細緻的次分類定義。首先，薩托利（Giovanni Sartori）的討論即屬於較爲嚴謹的再定義（Sartori, 1997: 131-132）。其中最重要的部分在於對二元行政的正當性界定。薩托利認爲，總理的正當性不僅是來自於國會多數的支持（或至少不存在多數的反對），更應該獨立於總統之外。因此，二元行政之間應該是保有平行的架構，甚至有可能因政黨體系而導致制衡的狀態。此外，愛爾吉（Robert Elgie）則是提出較爲寬鬆的界定（Elgie, 2007: 6）。爲了避免概念在實踐上產生的混淆，愛爾吉認爲，只要總統是民選的，加上政府有對國會負責的相關設計，即可定義爲半總統制。[3] 除了更嚴謹或更寬鬆之外，再將半總統制進行次分類的討論亦甚爲常見。修葛特與凱瑞（Shugart & Carey）兩人以「總統國會制」（president-parliamentarism）和「總理總統制」（premier- presidentialism）將半總統制做了兩種次類型的比較（1992：24）。在總理總統制之下，總理領導的政府，其正當性至少建立在國會消

1　依據愛爾吉對半總統制較寬鬆的界定所做的統計，至 2006 年爲止至少有 55 個國家在憲政的類型上被定義爲半總統制國家（Elgie, 2007: 9）。即使依據吳玉山較爲嚴謹的定義所做的統計，在 2000 年也至少有 34 個仍以半總統制爲憲法架構的民主國家（Wu, 2008: 12）。

2　杜佛傑對半總統制的定義如下：(1) 存在一個具普選（universal suffrage）基礎的總統；(2) 總統具有一定程度的實權（considerable political powers）；(3) 在總統之外還有總理及各部部長行使行政權，並且只有在國會不表示反對下得以持續行使其職權（Duverger, 1980: 166）。

3　Cindy Skach 也有類似於愛爾吉對半總統制放寬的界定（Skach, 2005: 13）。

臺灣大學學術期刊資料庫

極的同意之上（亦即在沒有國會多數反對下得以存在），而獨立於總統之外。但總統國會制之下，政府的正當性可能來自於國會，也可能來自於總統，總統並擁有解散國會的權力。就這個角度而言，修葛特與凱瑞所細分的「總理總統制」，和薩托利所強調的「兩權有獨立的潛在權威」，是契合於杜佛傑所欲強調的「另存於總統之外，在國會不表示反對而得以持續存在的政府」的情境。

第二類對於半總統制實務運作的文獻大多基於實際經驗和歸納而進行的次類型分析。吳玉山依據政黨體系、總統權力、府會關係進行比較，歸納出八種運作下的次類型。這種依據實證經驗的分類方式，主要關注的焦點在於半總統制運作的穩定程度。[4] 呂炳寬、徐正戎（2005：146）依據總統的政策主導權強或弱，加上政黨生態歸納出六種類型，和吳玉山的研究相似之處在於將總統的權力和政黨體系視爲影響不同類型的半總統制運作的主要變數。陳宏銘、梁元棟（2007：63）透過少量個案的比較研究指出，對新興民主國家而言，行動者與政黨體系、民主化歷程以及歷史遺緒與結構，是影響半總統制演化爲傾向議會內閣制或總統制的關鍵變數。關於第三類針對半總統制個案的研究爲數更多，和第二類文獻關心的議題也較爲相仿，只是集中於單一個案做較深入的討論。一般而言，個案研究的對象大致分爲對法國這個較穩定且具半總統制代表性個案的研究（Elgie, 1999；Skach, 2005；Constantinesco and Pierré-Caps, 2006；徐正戎，2001）、對較不穩定且具有多變性的後共國家（主要是針對俄國）的研究（Bernhard, 1997；Crowther, 2008；Easter, 1997；Frye, 1997；Protsyk, 2003）、對芬蘭這個已經往議會內閣制大幅轉型個案的研究（Arter, 1999；Nousiainen, 2001；Paloheimo, 2001；劉致賢，2001）、另外就是本土學者對台灣的研究等（Lin, 2002；Wu, 2000；2005；2008；陳宏銘，2009）。這類的研究因爲針對單一個案或少量個案的比較，呈現非常細緻的研究成果。在這些文獻的定位中，本文自我界定爲重新釐清半總統制概念的相關討論，尤其針對總統憲政地位的應然面與實然面之比較。

---

[4] 請參見吳玉山（2002）；或見 Yu-Shan Wu (2000)。另外，林繼文也有類似的推論。從總統的專屬權力，尤其是解散權，加上國會是否有明確的多數，來比較共治爲何在法國成爲慣例，但在台灣則是尚未出現（林繼文，2009：39-40）。

臺灣大學學術期刊資料庫

貳、關於二元行政架構的論述

當代對於半總統制的定義，其爭議主要來自於二元行政的關係。對於總統的產生方式和總統的權力，可能依據不同國家具體的法規而有所不同，但政府的正當性是否獨立於總統之外，成爲在定義上存在爭議的地方。然而，無論是哪一種定義，大多相關研究都存在對二元行政相同的想像，那就是總統和總理之間的權力，是一種競爭或分享的分權式分權架構。在這種定義之下，已經預期總統和總理兩個角色，無論是否存在層級關係，都是行政權具有實際力量的行爲者。因此在實踐上，這樣的二元行政受到政黨體系、總統在憲法上的專屬權力等變數的影響，出現對於行政權力的分享或競爭(如果是同一政黨，甚至也具有總統領導總理的可能)，或是說無論是權力的競爭或分享，都可以視爲典型二元行政的運作結果。然而，依據憲法的理論層面來看，對於二元行政的定義可能不僅僅只存在分工式的分權架構，也可以從具有治理能力相互填補的角度來討論行政二元的內涵。亦即，如果將二元行政視爲半總統制在定義中最主要的內涵，那麼在理論上，這樣的二元架構就有可能出現相互制衡或是分享權力的狀態，也有可能出現一種設計爲在治理能力上相互填補的二元模式。這種相互填補的二元模式，當然也可能因爲兩權（尤其是總統角色）填補的時機和方式產生落差而出現競爭的情形，這種情況有可能是因爲時空轉換，政治條件出現轉變所致，因此，也可能產生新的憲法時刻來進行釋憲或修憲。本文稍後即是針對後者提出討論和實證經驗的檢視。爲此，本文所關注的半總統制，就定義而言仍然滿足杜佛傑所提出的概念。而所欲比較的二元行政架構，是在既有的定義之上，進一步釐清總統「實權」的內涵。不僅如此，本文也認爲不同內涵的實權，將進一步導致二元行政體系不同的運作樣態。換言之，就定義而言，薩托利強調的潛在的獨立正當性，或是修葛特與凱瑞所謂的總理總統制，是一種總統與總理不存在隸屬關係的二元體制。而本文所欲分析的半總統制，則不是從兩個行政權之間的隸屬關係或課責權力來討論，而是從兩個行政權在憲法架構預期角色（應然面），以及實際運作的情況（實然面）來比較二元行政在代表行政權的意

臺灣大學學術期刊資料庫

義上有何差異。因此，在形式上本文對半總統制的定義仍不脫離杜佛傑較寬鬆的定義，但在內涵上，尤其是總統和總理所構成的二元行政架構之定位與預期，則異於薩托利以及修葛特與凱瑞所謂的總理總統制。

綜上所述，半總統制的相關研究，無論是定義或是個案的討論，都是基於對行政權二元化在權力分配上的相同想像。然而，半總統制的二元行政架構如果在憲法理論上呈現的是一種權力填補的分時式二元關係時，對於半總統制的想像就會很不一樣。所謂的填補式，指的是總統作爲民選的國家元首，在二元架構中被預期扮演備而不用的行政領導。在一般情況下，以總理作爲政府的領導人，總統扮演中立的、超脫於黨派的超然角色。唯有當憲政運作陷入非常時期，總統才以民選的正當性爲基礎來短暫的領導國家，而其目的也是爲了恢復國家憲政的常態運作。因此，總統和總理不是一種權力的分享，更不是競爭關係，而是一種在行政體系中扮演備位且暫時性領導的角色，也因此，本文使用分時的概念來強調這種二元行政的內涵，是依據不同時期來定位兩個行政權的領導關係。這樣的二元行政，在定義上並不細分總統或總理究竟擁有「多少權力」，注重的則是在於「何時」以及「爲何」使用這些權力，尤其是指總統而言。因此，後文所分析的「分時式」二元行政，指的就是一種依不同政治條件，在不同的時間由不同的機關來掌握行政權領導政府的概念。[5] 這樣的分時式行政權二元架構是一種經驗情況，其出現的原因可能來自一開始制憲時就具有的憲法理論，也可能經過一段時間的運作後，內部演化而形成一種慣例。換言之，本文提出分時式的二元行政作爲一種次類型，僅是描述實際情況的經驗性類型，對於這種次類型出現的原因，則可以從制憲理論與內部演化兩個角度分開討論。此外，在權力行使的內涵上，已經蘊含了半總統制下的二元行政，是有可能不同於薩托利所侷限的「潛在獨立正當性」，或是修葛特與凱瑞所謂的總理總統制這種政府僅向國會負責的類型。

觀察當代許多半總統制國家，我們也發現有些國家即使總統所屬的政黨在國會是多數，總統也只扮演形式上、儀式性的元首，而不會成爲權力

[5] 有的時候政治權力的真空是因爲過於激化的政黨體系鬥爭，導致國會無法運作所致。因此，在分時的理論下，只要是國會有一個多數，無論是否和總統同一陣營，都「理應」由享有國會多數支持的總理來領導政府。

臺灣大學學術期刊資料庫

的核心。當總統和國會多數黨不一致時，更是以有國會多數支持的總理爲憲政運作的領導中心。換言之，這一類的國家只要國會有一個明確的多數，就是依據議會內閣制的常規運作，行政權的二元架構成爲如上述的一種填補式的分時治理關係。奧地利、冰島、斯洛維尼亞或是二〇〇〇年以後的芬蘭等國，都可以歸類爲此種二元行政的架構。事實上，薩托利亦認爲杜佛傑所界定的半總統制中，奧地利、冰島等國的總統，權力只表現在紙上而非實際運作的狀態，並不能算是真正的半總統制（Sartori, 1997: 126）。薩托利的意涵，也是點出了這一類國家在行政權二元架構的內涵上，和分權式的二元架構具有重大差異。[6] 最後必須說明的是，本文所謂分時式二元行政的概念，可以分別從應然面和實然面獲得證實。所謂的應然面，指的是憲法制訂時就存在對二元行政分時治理的想像。換言之，分時治理可能是設計憲法者的理念，有可能在實際運作時出現落差。另一方面，也有可能是實然面的結果，指的是分時式的二元行政，雖不一定是憲法的設計理念，但隨著憲政運作環境的改變，逐步建構起分時治理的內涵。這兩種情況在後文分析的個案中將分別加以介紹。

參、行政權二元化的再界定：分權或分時治理？

透過前述對半總統制簡略的理論回顧與文獻比較，可以清楚發現當代對於半總統制的研究中，行政權二元化的架構成爲界定半總統制的關鍵變數。在憲法理論上，這種二元架構經常以分權式的制度安排來分析半總統制的運作。這樣的分權架構假定了二元行政各自有其獨立的正當性基礎，總統是來自人民直選，而總理領導的政府至少應享有國會消極的信任。基於此，兩個行政權力之間可能仍存在層級、隸屬的關係（hierarchical chain of delegation），例如修葛特與凱瑞所界定的總統國會制；亦或僅能以一種分權式、相互作用的關係（transactional relations），例如薩托利所界定的半總統制。[7] 無論如何，總統在這個二元架構中都具有實質的政治領袖、

[6] 薩托利並沒有進一步因此對半總統制的二元行政進行比較，只是對既有半總統制的討論提出適用性的質疑。這構成了本文持續探究不同類型二元行政的背景因素之一。

[7] 層級式與水平式的關係是修葛特用來比較總統制與議會內閣制下的行政立法關係。他認

臺灣大學學術期刊資料庫

具有影響憲政運作、影響決策甚至直接身兼最高行政首長的可能。在這種分權式的架構下，如果總統所屬政黨在國會中也取得多數，或加入多數聯盟，總統和總理就有可能出現層級、隸屬關係，二元行政架構將出現往總統傾斜的情況。相反的，如果國會有一個明確的多數政黨或聯盟，而總統所屬的政黨不在此聯盟中，則可能呈現一種共治狀態，也就是分權式的關係，各自有其獨立的正當性基礎（例如法國三次共治經驗）；如果維持層級關係，也出現一種少數政府的狀態（例如台灣二〇〇〇年至二〇〇八年）。[8] 這是對於半總統制中，透過政黨的一致性或分歧，討論二元行政架構的關係時，最常得到的結論。

然而，我們發現有些國家出現了迥異的運作經驗：當總統所屬政黨在國會也是多數，或屬於多數聯盟時，總統仍舊僅扮演象徵性、儀式性的角色，儘管憲法賦予這個總統一些實際的權力。換言之，即使透過政黨將二元化的行政體系整合爲一，這個整合後的行政權也是總理領導，而非總統領導的狀況。在這種情況下，只要國會有明確多數，無論和總統一致與否，都呈現一種準議會內閣制運作的狀態。這種情況就是奧地利、芬蘭（二〇〇〇年之後）、冰島等國家的經驗，也就是 Sartori 所謂，實際上不能歸類爲半總統制國家的例子。因此，半總統制對於二元行政的設計，理論上至少就出現兩種內涵。一種是分權式的二元行政；一種是分時式、填補式的二元行政。這兩種二元行政下，總統和國會多數關係的比較請參見表 1。

爲就行政與立法關係而言，總統制是一種水平式的關係，而議會內閣制則具有一種層級式的關係（Shugart, 2006: 346-348）。本文引藉其概念用以分析二元行政中兩個行政權的關係。

8 在此所謂的少數政府，是指總統和政府在國會不具有多數黨或多數聯盟支持的狀態。一般來說，政府既然必須向國會負責，取得國會多數支持應爲常態。但有些國家在制度上將國會對政府的課責設計爲被動的。如果再加上總統有主動的組閣權，甚至有倒閣即可解散國會的配套設計，則提供了總統任命國會少數黨爲總理的可能性，便出現了組成少數政府的空間。台灣在 2000 年至 2008 年就是此例（Liao and Chien. 2005: 55-59；沈有忠，2006：189-219）。此外，雖然以「少數政府」謂之，但和總統制之下的情況仍不盡相同，主要的差異還是在於政府負責的對象是雙向的，國會不是不能解散政府，只是不願意解散政府。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 1　二元行政的一致性與運作

	分權式二元架構	分時式二元架構
總統所屬政黨和國會多數黨（聯盟）一致	權力核心偏向總統	權力核心偏向國會
總統所屬政黨和國會多數黨（聯盟）不一致	權力核心的分散或弱化	權力核心偏向國會

資料來源：作者整理

透過以上簡短的分析，本文對於二元行政的「分權」概念有兩種不同內涵的比較。就分權式的二元架構而言，分權指的是將治理國家的權力拆散，一部份交由對國會負責的政府來負責，另一部份交由對人民負責的總統來領導。這種分權原則下的二元行政，可能在政黨體系整合下趨於單元運作，也可能在政黨體系分化下造成行政權內部的制衡，但在制度上保留二元行政權各自管轄範圍是其特徵。另一種分時式的二元架構，是一種換軌的分工治理，若就行政立法的角度而言，行政權確實始終保持單一領導的情況，但就行政權內部而言，這個單一的治理單位可能依情境和條件不同，有時是總理領導的政府代表行政權，有時卻是由總統領導。當然，在理論上也可能同時把兩種二元行政的內涵設計出來，而構成既分權又分時的狀態，但一般而言，如果分時式的二元治理已經將總統視爲憲政運作的最後一道防線，那麼其制度意涵也已經意味著在危急時刻進入分權式二元架構是無意義的，因爲當總統在危急時刻治理國家時，既然是最後防線，政府各部門自然就應該服從其領導，而不存在各自正當又不一致的治理狀況。換言之，半總統制保留了總統和總理各自有其正當性的前提（總統是人民、總理是國會），但並不排斥總理的正當性可能同時來自於國會與總統的情況。如果是後者，那麼行政權內部二元的分權狀況就是一種分時但包裹式的換軌，而非同時且分工治理的概念。

在既有的研究中，呂炳寬、徐正戎以總統主導或總理主導作爲分析二元行政的變數之一。並且認爲在享有國會多數支持的情況下，總理主導的政府類型稱爲「總統謙讓制」，更進一步指出出現機率不高，除非黨主席

臺灣大學學術期刊資料庫

由總理兼任、總統身體不佳、總統任期將屆、民意低落等原因（呂炳寬、徐正戎，2005：147-148）。這樣的研究很清楚的是基於分權式的假設，因此推斷總統「理應」在享有國會多數支持的情況下成爲政策主導者，也因此一旦由總理主導，是一種總統「謙讓」的狀況。如果回到二元行政的理論上來看，這完全是基於分權式二元行政的基本假設，因爲如果是分時式的二元行政，總統無須謙讓，憲法的理論在實際上就應該是由總理來主導。吳玉山的研究指出，總統的權力大或小搭配府會一致性與國會有無多數可以進行對半總統制穩定與否的比較。依據吳玉山的研究發現，在控制府會一致性與國會有無多數這兩個變數的相同條件下，總統權力小會比總統權力大更有助於穩定（2002：234）。相同的，這也是基於一種分權式的假設，才會預期總統權力越小，越有助於穩定。如果以分時式的二元架構來解釋，只要是國會有明確多數，或是處於一般狀態下，無論總統在憲法上的權力是大是小，都不會影響政府的穩定。例如杜佛傑比較七個國家中發現，冰島總統的權力就條文來說在七個個案中排第二，但就實際運作面而言卻是最後一個（Duverger, 1980: 179）。[9] 這意味著有些國家的總統，即使被賦予強大權力，也不見得會讓總統成爲政治運作的核心。換言之，總統權力的大小並非決定憲政運作的唯一變數，更精確的說，一旦處於一種分時式的二元架構，憲法所賦予總統的權力即使很大，只要國會有明確多數，無論和總統是否一致，如果實際運作符合憲法理論，就不會引發總統介入憲政運作的可能。[10]

對於分權式或分時式的二元架構，各自有其設計上的理論，以及反映了這些個案進入半總統制時不同的憲政背景。就分權式的二元架構而言，

---

[9] Roper 也針對十個國家的總統，其憲法規範下的權力大小之比較，結果發現冰島總統在憲法賦予的權力方面是十個個案中最高的一個。但實際上也發現冰島在憲政運作的過程中，極少出現總統介入憲政運作的情況（2002：260）。

[10] 二元行政對權力的競爭、分享或是填補，在憲法的制度上來說是欠缺規範性的。換言之，透過政治人物、政黨體系等其他變項的搭配，才會運作出具體的內容。在理論上來說，分時式的二元行政也會產生權力的競爭，例如兩個行政權對換軌時機認定的差異。然而，若將憲法理論和實際運作的落差情況作爲分析的焦點，則在分權式的二元行政中，產生權力競爭或分享並不違背憲法的預期；相反的，在分時式的憲法理論中，如果完全落實憲法最初的預期，則不應該出現同一時間點兩權相爭的情況。

臺灣大學學術期刊資料庫

總統和總理都被視爲、被預期爲憲政運作的領導者，這樣的二元架構最主要的成因可以透過結構功能論或是路徑依循的角度來解釋。首先，二元行政架構中賦予總統一定的實權是爲了避免議會內閣制造成的低效率與不穩定，或是爲了解決憲政時刻所面臨的重大事件。以法國爲例，一九五八年的第五共和憲法，設計理念就是以穩定行政權爲基礎，避免第三、第四共和紛亂的議會內閣制所導致的政治不穩定爲新憲法的目標（Elgie, 1999: 75），一九五九年更因應阿爾及利亞危機，而進一步強調國防與外交事務應該由總統領導（Keeler and Schain, 1997: 91），法國也自此奠定了憲政慣例，總統成爲國防與外交事務的常態性領導角色。一九六二年甚至透過公投修改憲法，賦予總統直選的民意基礎。法國一九五八年至一九六二年的發展，決定了第五共和的半總統制朝向一種分權式二元行政的結構。在正常的憲政狀態下，政治就是由總統與總理兩人共同領導，共同分享行政權（Elgie, 1999: 70-77；Constantinesco and Pierré-Caps, 2006: 350）。再以後共國家爲例，考量到轉型初期由於政治場域的突然開放，多種的社會分歧勢必導致國會內的多黨林立，若採行議會內閣制，會使政府陷入不穩定的危機，也不利於經濟上的同步轉型（Bunce, 1997: 167-169）。這些後共國家更透過「圓桌會談」（Round Table Talks, RTT）決定了總統的產生方式、權力、憲法的架構、國會的選舉方式等等重要的議題（Elster et al., 1998: 65）。其次，菁英的妥協或是存在一個魅力型領袖，也是造成分權式二元行政的因素之一。以後共國家爲例，大多數的國家之所以展開民主化，是因蘇聯突然瓦解的壓力所致。在此情形下，這些國家的共產黨在民主化的同時仍舊保持強大的組織與力量，但是可預期的是將會因政治競爭的開放而逐漸喪失壟斷的主導地位；相反的，反對力量雖在民主化時相較於共產黨仍舊薄弱，但可預見的是將會持續的成長。因此，對共產黨而言，有信心在民主化的初期經由直選贏得總統一職，所以在與反對力量談判制訂新憲法時，主張總統的直選與維持一定的力量；而對反對力量而言，則是主張行政權必須向國會負責。此外，就路徑依循的角度觀察，採用半總統制的國家中，如果在制憲／修憲，或爭取獨立的期間存在一個具有領袖魅力的領導人（charismatic leader），也是新憲法的設計採用半總統制的重要因素之一。法國的總統 Charles de Gaulle、波蘭的總統 Lech Wałęsa (Bernhard, 1997:

臺灣大學學術期刊資料庫

186-190)；立陶宛的總統 Vytautas Landsbergis (Urbanavicius, 1999: 151)[11] 都是此例。經由菁英間的妥協，加上魅力型領袖擔任總統，會使得總統一職被社會中一部份的公民期待成爲實質的政治領袖，因而與總理呈現一種分權式的二元行政架構。

就分時式的二元架構而言，總統和總理在行政權的領導架構中有著對憲法理論不同的想像。分時式的二元行政，雖然也賦予直選的總統一定的權力（這個權力甚至可能比分權式二元架構中的總統更大），但是在理論上對於總統在憲政運作中應扮演的角色卻迥異於分權式二元架構中的總統。一般而言，分時式的二元架構預期向議會負責的總理來領導政府，接受議會的監督是憲政運作的常態，總統具有直選的正當性，扮演的是一個中立於黨派之外，代表人民與象徵國家的仲裁角色。因此，依據分時治理的原則，總統只有在特殊狀況下才會動用憲法賦予的權力，例如透過解散國會、公民投票來解決行政與立法的僵局，或是在危急時刻動用緊急命令權來領導政府。換言之，只要國會能有一個明確的多數支撐政府的運作，無論這個多數和總統的政黨是否一致，憲政運作都將呈現一種政府由總理領導，並向議會負責的狀態。分時式的二元行政，以議會內閣制作爲憲政運作的基本原則，總統雖有直選基礎，憲法也賦予一定實權，但卻不是預期總統作爲行政權常態的領導角色。這種憲法理論，常見於已經有過議會傳統的國家，而後因應特定政治事件調整總統的產生方式和職權。例如德國威瑪共和、奧地利等，在設計半總統制憲法時，過去就已經有了議會運作的傳統。此外，這類的憲法理論也可能設計在一個防止強人政治、避免強勢總統的思維，例如斯洛維尼亞。和分權式的半總統制相較之下，分時式的半總統制在憲法設計的過程裡，菁英對於議會內閣制作爲憲政運作基礎的共識也較高，因此妥協的色彩較爲淡薄。雖然如此，這些國家因應憲法時刻的需要，總統仍被設計爲直選產生，甚至賦予了一部份的實權。以德國威瑪共和爲例，透過直選總統的制度設計，可以維持德國的統一，避

11 Antanas Semetona 是立陶宛在戰爭期間一位英雄式的領袖，有「布爾喬亞的立陶宛總統」（president of bourgeois Lithuania）之稱。他的領導模式與個人聲望，加深了立陶宛後來脫離蘇聯獨立後，人民對一位強勢領導人的期待（Urbanavicius, 1999: 151）。

臺灣大學學術期刊資料庫

免南部四個邦的獨立（Richter, 1998: 16；Mauersberg, 1991: 73）。[12] 而斯洛維尼亞的例子，則是基於國內人民對於總統採直選產生有高度的共識。依據一九八九與一九九〇年兩次民調顯示，分別有 86.7% 與 82.3% 的人民贊成新憲法以直選的方式產生總統（Cerar, 1999: 257）。再以奧地利爲例，一九一九年的新憲法，也是爲了避免強勢總統戕害民主，而直接設計議會內閣制的架構。直到一九二九年出現法西斯的反民主浪潮，才策略性的將總統改爲直選，並且賦予一些力量，用意也是爲了維持議會民主的穩定（Müller, 1999: 25）。

透過上述簡短的比較，可以清楚的發現，分時式的二元架構和分權式的二元架構雖然都設計一個直選、有實權的總統，搭配向國會負責的內閣做爲憲法原則，但本質上卻有著極爲迥異的憲法理論。這樣的分類是依據憲法設計時的理論，也就是憲法的預期作爲分類的依據，而不是依據實際運作的結果來分類。換言之，所謂的分權或分時式的二元架構，隱含著制憲時制憲者對憲法實踐規範性的預期，而非具體實踐後進行的分類。也因此，無論是分權式或是分時式的二元架構都有可能出現理論與實際的落差，這往往也就是需要釋憲或是修憲的憲法時刻（constitutional moment）。分權式的二元結構，將總統和總理領導的政府都視爲憲政運作的政治領導者；而分時式的二元架構，總統被視爲總理無法領導政府時，過渡狀態下填補行政權真空，甚至擁有更大權限以應急的角色，其目的僅在於維繫民主之運作，帶領國家度過憲政危機或緊急狀態。而這個迥異的本質，正是構成了在運作上，分時式的總統只要議會內閣制能夠穩定運作，就不會成爲政治領袖；而分權式的總統則和總理與國會構成複雜的三角關係的主要原因。大致上來說，分時式的二元行政都有將總統定位爲過渡性、暫時性領導人的考量，有些國家在度過非常時期之後，不僅在理論上回到議會內閣制的主軸，藉由穩定的政黨體系、政治環境、或是制度上的微調等，更在實際上將總統的影響力淡化。因此，分時式二元行政的建構，有可能來自於理論上應然面的設計，也有可能透過實際運作達成實然面的體制轉型。無論爲何，這些半總統制國家，在雙元行政的架構上，體現了不同於

[12] 右派人士甚至寄望總統可以作爲德皇的替代品，或是代表德國向列強進行和平談判。

臺灣大學學術期刊資料庫

分權式的憲政可能。

肆、分時式二元架構的實際個案檢視

透過上述的比較，本文依據半總統制的定義，在憲法的精神上將二元行政做了兩種子類型的討論。這兩種子類型中，分權式的二元行政是當代對半總統制研究最普遍的前提假設。如同本文最初所述，這樣的假設僅能詮釋一部份的半總統制國家，而另外也有一些國家在制度設計上吻合對半總統制的定義，但在憲法理論上卻迥異於分權式的運作。因此，有些依據分權式二元架構所累積對於半總統制的相關討論，就無法適用於分時式二元架構下的半總統制。最無法回答的問題就是爲何一位具有民選正當性的總統，其所屬政黨在國會也是多數時，憲政秩序仍舊是以總理領導的議會內閣制爲原則。對於分權式的討論已經累積相當多的研究成果，前文也針對部分國家的分權式憲法理論做了簡短的討論。在此，本文僅針對分時式的二元架構進行一部份實際個案的討論。

分時式的二元行政，最早在一九一九年的威瑪憲法就可以得見。依據威瑪憲法的本質，共和國的民主是一個以代議民主爲主軸的民主，符合議會內閣制原則的政府作爲間接民主的實踐，而國會則是政府機構中象徵主權的最高單位（Gillessen, 2000: 124）。如果依據威瑪憲法的制憲者普洛伊斯（Hugo Preuß）的理念，威瑪憲法所欲實踐的體制，也是一個搭配民選總統的議會內閣制。在普洛伊斯在受命制訂憲法之前就曾主張：「德國必須從戰爭中走出來，往議會民主體制邁進，這是德國命運之所繫」（Preuß, 1926: 362）。威瑪憲法具體設計出來之後，Preuß 在制憲會議的報告中再度指出，憲法將總統定位爲一個超脫黨派的個人角色，由人民直接選舉產生。同時爲了避免法國第三共和實行議會內閣制的混亂，這個人民直選的總統有權力代表人民解散議會。而議會也能據其民意基礎，要求總統任命的總理與政府向其負責，如此便兼具抗衡與妥協的精神，可以避免政治上的混亂或是僵局（Preuß, 1926: 416-418）。普洛伊斯將總統想像爲政治運作之上的裁量者角色，其原意在於只有當代表行政權的內閣政府與代表立法權的國會發生衝突時，總統才能依據憲法賦予的權力來解決政治上的僵

臺灣大學學術期刊資料庫

局。因此，總統由人民直接選舉產生，既可以避免被國會間接選舉所造成無法超脫黨派的限制，也能因爲全民直選讓總統獲得更直接的正當性，並進一步落實民主的精神。不僅在總統的正當性上有如此考量，在擁有的權力上普洛伊斯也是依據將總統想像爲裁量者的角色來設計。當政治上出現僵局、衝突時，被想像爲政治裁量者的總統，其最重要的權力例如解散國會或是發動公民投票，其實都不是賦予總統做出最後政治決斷的權力，而僅是讓總統有權將紛爭訴諸人民決斷，以避免政治上的僵局或是對立的惡化。此外，其他像是緊急命令權、發動公民投票權等，在憲法中也是定位爲總統用以解決憲政問題，或是「恢復」憲政運作之常態的權力，而不是總統用以開創新的憲政秩序，或是介入憲政運作的武器（沈有忠，2009：112-119）。從上述對於威瑪憲法中，總統角色的定位與討論可以發現，雖然威瑪憲法賦予了總統非常強大的權力，但這些權力的設計理念，都是將總統視爲政治運作的仲裁者、民主憲政陷入危急時刻的領導者、或是避免議會混亂而致使憲政失序時的一個防禦性的行政核心。這樣的定位完全將總統在二元架構中視爲議會內閣制的原則之下，對於總理的一種預備性或是備而不用的角色。由於分時式的二元架構是基於穩定的國會作爲運作基礎，因此，威瑪共和在破碎化的政黨體系影響下，加上國家一直處於戰後經濟破產的邊緣，因此這部憲法僅在理論上提供了分時治理的想像，在實際上卻無法成功運作分時式的二元架構。

奧地利第二共和的半總統制，也具有類似於威瑪憲法的設計理念。奧地利於一九一九年三月所設計的憲法，基於擔心總統成爲軍事獨裁者或是君主的替身，因此將總統一職設計爲象徵性、儀式性的元首，並且採用間接選舉產生。共和的首任總統 Michael Hainisch 甚至對總統的權限自我調侃：「我的權力所能干涉的範圍，只有我的圍巾而已」（Müller, 1999: 24）。然而，一九二九年共和的穩定受到法西斯反民主與反議會力量的威脅，在憲法修正案中決定引進威瑪共和對於總統的設計，最主要的修改在於產生過程以及解散國會權的賦予。一方面藉由直選的過程讓總統具有代表人民的正當性，其次賦予其解散國會的權力，希望總統能在法西斯的威脅下扮演捍衛憲法的角色（Welan, 1999: 36；Müller, 1999: 25）。聯邦總統在修憲後被賦予解散國會的權力，而不是組織政府的權力，更凸顯修憲的期

臺灣大學學術期刊資料庫

望，是希望總統在議會內閣制無法正常運作下才以人民代表的身份解決危機，而非在組織政府時就扮演政治領導的角色（Berchtold, 1998: 490-491），這個原則和威瑪憲法在設計時對總統一職的想像如出一轍。[13] 奧地利的總統在一九二九年基於特定的目的與政治環境獲得直選的正當性與權力，這些權力也僅限於解決當時的共和困境。基於這樣的認知，奧地利的總統從來沒有發展出類似於法國第五共和總統的治理模式（Welan, 1992: 38）。對於這種分時式的二元架構而言，總統在政府組成時扮演被動的、儀式性的角色，是避免產生二元行政之間出現科層架構的困擾，尤其是希望能避免總統藉由組閣的自主性來影響政府向國會負責的管道。因此，總統往往在國會有能力組成政府時，只扮演儀式性的角色，而非有自主任命的權力。當然，在憲法的精神中，既然預期總統是備而不用的政治領袖，當國會無法組成能夠運作的政府時，總統便可以協調、甚至直接動用緊急命令權或是組閣權力。這樣的設計，主要是希望在平常時期能維持政府向國會負責的情況，同時也能避免非常時期行政權真空的危機。一九四五年以後的奧地利第二共和，因爲沒有再發生如一九二九年嚴峻的國家危機，因此也不再需要一個強勢的總統，儘管憲法沒有再修改總統的選舉方式，但歷任總統的候選人都強調當選後保持中立不干政的原則，並且將總統定位爲一個替代的、預備性的、補充性的統治者（Ersatz-, Reserve- oder Nebenregierung）（Welan, 1992: 47）。而儘管憲法未曾修改，但一九二九年和一九四五年之後的憲法運作，卻出現兩種截然不同的類型（Welan, 1992: 38-40）。由於奧地利在戰後的政黨政治運作穩定，政府經常性取得國會多數的信任（僅有一九六六年至一九七〇年爲少數政府）。不僅如此，歷屆總理全數也都兼任執政黨的黨魁，而非由總統兼任，由此更可以看出憲政運作大幅偏往議會內閣制的情況。就實然面而言，奧地利在制度上雖保留半總統制

[13] 事實上，1929 年修改憲法賦予總統強大權力之後，在 1930 年總統 Wilhelm Miklas 就在預期國會改選可以贏得多數的情況下，不僅任命同黨的少數內閣，也立即動用了解散國會的權力。但是結果卻和總統的預期相反，基督教社會黨反而損失七個席次，這次解散國會後的失敗，也讓總統對解散權的使用上更加謹慎。在 1933 年連續三位國會議長請辭所造成的國會僵局危機時，總統就不再動用解散權（Müller, 1999: 25）。1945 年二次世界大戰結束以後，歷任總統就以虛位元首爲訴求，不再有 1929 年以後出現強勢總統的可能。

臺灣大學學術期刊資料庫

的架構，實際運作卻偏向議會內閣制，迄今仍維持分時式二元治理的原則。奧地利歷屆政府與國會關係、執政黨黨魁兼任總理的情況，請參見表 2。

表 2　奧地利二戰後歷屆總理、總統所屬政黨與政府類型

Year	Government Composition	Prime minister (party)	President (party)	Type of Gov.
4/1945	SPÖ,ÖVP,KPÖ	Renner	Karl Renner(SPÖ/Y)	majority
12/1945	SPÖ,ÖVP,KPÖ	Figl I(ÖVP/Y)	Karl Renner(SPÖ/N)	majority
1947	ÖVP,SPÖ	Figl II(ÖVP/Y)	Karl Renner(SPÖ/N)	majority
1949	ÖVP,SPÖ	Figl III(ÖVP/Y)	Karl Renner(SPÖ/N)	majority
1953	ÖVP,SPÖ	Raab I(ÖVP/Y)	Theodor Körner(SPÖ/N)	majority
1956	ÖVP,SPÖ	Raab II(ÖVP/Y)	Theodor Körner(SPÖ/N)	majority
1959	ÖVP,SPÖ	Raab III(ÖVP/Y)	Adolf Schärf(SPÖ/N)	majority
1961	ÖVP,SPÖ	Gorbach I(ÖVP/Y)	Adolf Schärf(SPÖ/N)	majority
1963	ÖVP,SPÖ	Gorbach II(ÖVP/Y)	Adolf Schärf(SPÖ/N)	majority
1964	ÖVP,SPÖ	Klaus I(ÖVP/Y)	Adolf Schärf(SPÖ/N)	majority
1966	ÖVP	Klaus II(ÖVP/Y)	Franz Jonas(SPÖ/N)	minority
1970	SPÖ	Kreisky I(SPÖ/Y)	Franz Jonas(SPÖ/N)	minority
1971	SPÖ	Kreisky II(SPÖ/Y)	Franz Jonas(SPÖ/N)	majority
1975	SPÖ	Kreisky III(SPÖ/Y)	Rudolf Kirchschläger (inde.)	majority
1979	SPÖ	Kreisky IV(SPÖ/Y)	Rudolf Kirchschläger (inde.)	majority
1983	SPÖ,FPÖ	Sinowatz(SPÖ/Y)	Rudolf Kirchschläger (inde.)	majority
1986	SPÖ,FPÖ	Vranitzky I(SPÖ/Y)	Rudolf Kirchschläger (inde.)	majority
1987	SPÖ,ÖVP	Vranitzky II(SPÖ/Y)	Kurt Waldheim(ÖVP/N)	majority
1990	SPÖ,ÖVP	Vranitzky III(SPÖ/Y)	Kurt Waldheim(ÖVP/N)	majority
1994	SPÖ,ÖVP	Vranitzky IV(SPÖ/Y)	Thomas Klestil(ÖVP/N)	majority
1996	SPÖ,ÖVP	VranitzkyV(SPÖ/Y)	Thomas Klestil(ÖVP/N)	majority
1997	SPÖ,ÖVP	Klima(SPÖ/Y)	Thomas Klestil(ÖVP/N)	majority
2000	ÖVP,FPÖ	Schussel I(ÖVP/Y)	Thomas Klestil(ÖVP/N)	majority
2003	SPÖ,ÖVP	Schussel II(ÖVP/Y)	Thomas Klestil(ÖVP/N)	majority
2007	SPÖ,ÖVP	Gusenbauer(SPÖ/Y)	Heinz Fischer(SPÖ/N)	majority
2008	SPÖ,ÖVP	Faymann(SPÖ/Y)	Heinz Fischer(SPÖ/N)	majority

說　　明：括弧內表示所屬政黨，斜線後 Y 表示兼任黨魁，N 表示非黨魁，inde.表示無黨籍。各政黨如下：SPÖ 爲奧地利社會黨；ÖVP 爲奧地利人民黨；FPÖ 爲奧地利自由黨。

資料來源：作者整理。其中主體資料來自 Müller and Strøm (2000). 其餘部分之兼任黨魁與否、多數與少數政府、入閣資料等補充自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告，政府類型爲自行計算後整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

和威瑪憲法相較之下，奧地利進入半總統制的經驗顯得有趣。奧地利在一九一九年所面臨的國家處境和德國幾乎一模一樣，哈布斯堡王朝在第一次世界大戰後覆滅，新的民主共和在戰敗中如危卵而生。威瑪在一開始就設計一個直選的總統，期望在危難之際總統能作爲全民的代表以捍衛民主；但奧地利則是憂心一個強權總統會成爲君主的替身，一開始設計一個象徵性而無實權的元首，直到國家出現危機時才修改憲法，調整總統的權力並且以直選賦予其代表人民的正當性。兩個國家在一九二九年面臨國家的危機時，都朝向建立一個更穩定、更具權威的行政權發展，奧地利在一九二九年增強了總統的權力，並修改總統的選舉方式爲直選，在定義上滿足半總統制的條件；德國則是在一九三〇年透過總統的緊急命令權讓內閣負責的對象從國會移到總統，強化了行政權的一致性與總統的權威。

斯洛維尼亞的總統在二元行政架構中也是扮演一種備而不用的角色，憲法本身就賦予總統較少的權力。依據憲法第一百零二條，總統並非國家最高的行政首長，僅具有在國防上最高的指揮權力，可見憲法的精神只預期總統在非常時期或是緊急狀態下（例如戰爭）時才有透過軍事領導國家的可能性（Boban, 2007: 171；Krašovec and Lajh, 2008: 201）。總統其他的權力詳載於憲法第一百零七條，而其他未載明的部分總統均不得主動介入，而這些載明的權力也多爲儀式性的權力（Boban, 2007: 169）。事實上，斯洛維尼亞在制憲的時候政治菁英之間就已經有了避免強權總統的共識，因此不像部分後共國家因爲妥協而設計出分權式的總統，斯洛維尼亞從一開始就清楚的把總統界定在預備性的角色，在平常狀態下仍維持以向國會負責的政府爲主的原則。[14] 爲了鞏固政府在國會中的多數以確保議會民主的穩定，斯洛維尼亞甚至設計了「建設性不信任投票」來防止非理性倒閣的發生（Bebler, 2002: 132）。[15] 雖然如此，基於人民高度的共同意識，

[14] 斯洛維尼亞在制憲時曾面臨朝向總統化半總統制或是議會化半總統制設計的兩難，主張議會化的意見在於強調政府與議會多數的連結；而主張總統化的意見則強調政府面對經濟社會危機的應變能力。最終的版本將總統的權力的使用限制在特定範圍和時間（Krašovec and Lajh, 2008: 202-203）。既保留政府和議會多數的密切關係，也保留總統在危急時刻的領導權，充分展現出填補式二元行政的精神。

[15] 也因此 Bebler 認爲斯洛維尼亞的國家主權在制度上表現出來的特徵，就是議會內閣制和比例代表這兩項原則（Bebler, 2002: 133）。

臺灣大學學術期刊資料庫

總統仍設計爲直選產生，並賦予了軍事的指揮權，作爲非常時期的國家領導人。斯洛維尼亞在獨立之後，透過直接民選先後選出了 Milan Kučan 以及 Janez Drnovšek 以及現任的 Danilo Türk 擔任總統一職。其中 Kučan 於一九九二年至二〇〇二年年先後經由直選擔任第一任與第二任總統期間，雖然個人的社會聲望高，但奠定了總統不干涉總理領導政府的慣例（Krašovec and Lajh, 2008: 212）。這幾位總統無論有無政黨背景，迄今皆明確的獨立於國會與政府之外，忠誠的反映了憲法對總統的預期，使得斯洛維尼亞迄今仍舊維持一種將總統定位爲預備性角色的分時式二元架構。[16] 在實際運作上，與斯洛維尼亞出現與奧地利相同的情況。一九九〇年迄今的九任政府中，所有的總理均爲執政黨黨魁而非總統。而歷屆政府全數爲多數政府，從無少數政府的情況，提供建立穩定的分時式二元行政架構之基礎，現實的情況是在半總統制的框架下，以議會內閣制爲軌道運作，也是成功的分時式二元行政的類型。斯洛維尼亞歷屆總理兼任黨魁以及政府類型的資料，請見表 3。

芬蘭在二〇〇〇年以後修改了憲法，新的憲法也明確把總統定位爲一個備而不用的行政權威。依據一九一九年設計的半總統制憲法，芬蘭總統在外交上享有獨立自主的決策權，和總理呈現一種分權的二元架構。不僅如此，更因爲外交處境和政黨體系的影響而使總統常態性的居於主導地位。然而，當蘇聯瓦解、政黨體系趨於穩定之後，強勢總統的客觀條件不復存在，遂進而調整憲法架構，將總統置於預備性的角色。[17] 事實上，在一九九四年芬蘭首次總統直選時，兩位主要的總統候選人 Martti Ahtisaari 以及 Elisabeth Rehn 都主張把總統定位爲超脫黨派的，代表人民的角色。透過這次選舉，芬蘭總統就已經確立了不主動介入政治運作的慣例，二〇〇〇年的新憲法再透過制度規範來落實總統扮演憲政運作上備而不用的角色（Pesonen, 1994: 269-270）。依據芬蘭二〇〇〇年的新憲法，總統的

[16] Boban 認爲斯洛維尼亞的總統在制度上和國會與政府都不存在上下層級式或是對等協議式的關係，而是一個獨立於兩者之外，代表人民在危急時刻領導國家的角色（2007：172）。

[17] 關於芬蘭憲政秩序從總統領導的半總統制轉軌爲偏向議會內閣制的過程，可以參閱沈有忠（2010）。

臺灣大學學術期刊資料庫

主動性權力大幅設限，主動介入憲政運作的可能性降低。尤其在外交決策方面，過去經由憲法第三十三條將外交權歸屬于總統專屬的權力，而二〇〇〇年的新憲法第九十三條則規定，由總統與政府共同制訂外交決策，並由國會行使國際條約和文件的同意權。歐盟的相關事務更是規定由政府來負責。這樣的調整一改過去二元行政下，總統主導外交的分權負責架構，而將總統定位爲超脫黨派，僅代表人民、代表芬蘭，在平時扮演儀式性的角色。在實際運作面而言，從一九九一迄今，歷屆總理也都兼任執政黨黨魁的角色，而政府也都維持國會多數支持的基礎，和奧地利、斯洛維尼亞呈現相同的趨勢。可以說過去數十年來，芬蘭已經順利建立起分時式二元行政的半總統制。芬蘭歷屆政府與總理兼任黨魁的情況，請參見表 4。

表 3　斯洛維尼亞獨立後歷屆政府、總統及其黨政關係

Year	Government Composition	Prime minister (party)	President (party)	Type of Gov.
5/1990	SKD, SLS, ZS, SDSS, SDZ, LS	Lojze Peterle (SKD/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
5/1992	LDS, SDS, ZS, SSS, DS, ZLSD	Janez Drnovšek (LDS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
1/1993	LDS, SKD, ZLSD, SDSS	Janez Drnovšek (LDS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
2/1997	LDS, SLS, DeSUS	Janez Drnovšek (LDS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
6/2000	SLS+SKD, SDS	Andrej Bajuk (SLS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
11/2000	LDS, ZLSD, SLS, DeSUS	Janez Drnovšek (LDS/Y)	Milan Kučan (inde.)	majority
12/2002	LDS, ZLSD, SLS, DeSUS	Anton Rop (LDS/Y)	Janez Drnovšek (LDS/N)	majority
11/2004	SDS, NSi, SLS, DeSUS	Janez Janša (SDS/Y)	Janez Drnovšek (LDS/N)	majority
11/2008	SD, Zares, LDS, DeSUS	Borut Pahor (SD/Y)	Danilo Türk (SD/N)	majority

說　　明：括弧內表示所屬政黨，斜線後 Y 表示兼任黨魁，N 表示非黨魁，inde.表示無黨籍。總理所屬政黨如下：SKD 爲基督教民主黨；LDS 爲自由民主黨；SLS 爲人民黨；SD 爲社會黨。

資料來源：作者整理自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告，政府類型爲自行計算後整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4　芬蘭二戰後歷屆總理、總統所屬政黨與政府類型

Year	Government Composition	Prime minister (party)	President (party)	Type of Gov.
1945	FPDU,SDP,CE,LIB,SW	Paasikivi III (SDP/N)	Carl G. Mannerheim	majority
1946	FPDU,SDP,CE,SE	Pekkala(SKDL/N)	Juhu K Paasikive (CON/N)	majority
1948	SDP	Fagerholm(SDP/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	minority
1950	CE,LIB,SW	Kekkonen(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	minority
1/1951	CE,CDP,LIB,SW	Kekkonen II(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	majority
9/1951	CE,CSP,SW	Kekkonen III(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	majority
7/1953	CE,SW	Kekkonen IV(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	minority
11/1953	Non partisan	Tuomioja(inde.)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	caretaker
5/1954	SW,SDP,CE	Törngren(SW/Y)	Juhu K.Paasikive(CON/N)	majority
10/1954	CE,SDP	Kekkonen V(CE/N)	Juhu K. Paasikive(CON/N)	majority
1956	SDP,CE,LIB,SW	Fagerholm II(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
5/1957	CE,LIB,SW	Sukselainen(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
11/1957	Non partisan	von Fieandt(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
4/1958	Non partisan	Kuuskoski(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
8/1958	SDP,CE,LIB,SW,CON	Fagerholm III(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1959	CE	Sukselainen II(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
1961	CE	Miettunen(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
1962	CE,LIB,SW,CON	Karjalainen(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1963	Non partisan	Lehto(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
1964	CE,LIB,SW,CON	Virolainen(CE/Y)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1966	SDP,FPDU,SDL,CE	Paasio(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1968	SDP,FPDU,SDL,CE,SW	Koivisto(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
5/1970	Non partisan	Aura(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
7/1970	CE,FPDU,SDP,LIB,SW	Karjalainen II(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1971	Non partisan	Aura II(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
2/1972	SDP	Paasio II(SDP/Y)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
9/1972	SDP,CE,LIB,SW	Sorsa(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
6/1975	Non partisan	Liinamaa(inde.)	Urho Kekkonen(CE/N)	caretaker
11/1975	CE,FPDU,SDP,LIB,SW	Miettunen II(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1976	CE,LIB,SW	Miettunen III(CE/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	minority
1977	SDP,FPDU,CE,LIB,SW	Sorsa II(SDP/Y)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1979	SDP,FPDU,CE,SW	Koivisto II(SDP/N)	Urho Kekkonen(CE/N)	majority
1982	SDP,FPDU,CE,SW	Sorsa III(SDP/Y)	Mauno Koivisto(SDP/N)	majority
1983	SDP,CE,FRP,SW	Sorsa IV(SDP/Y)	Mauno Koivisto(SDP/N)	majority
1987	CON,SDP,FRP,SW	Holkeri(CON/N)	Mauno Koivisto(SDP/N)	majority
1991	CE,CHR,SW,CON	Aho(CE/Y)	Mauno Koivisto(SDP/N)	majority
1995	SDP,FPDU,GR,SW,CON	Lipponen(SDP/Y)	Martti Ahtisaari, (SDP/N)	majority
1999	CON,SDP,SW,FPDU,(GR)	Lipponen II(SDP/Y)	Martti Ahtisaari, (SDP/N)	majority
4/2003	CE,SDP,SW	Jäätteenmäki(CE/Y)	Tarja K.Halonen(SDP/N)	caretaker
6/2003	CE,SDP,SW	Vanhanen(CE/Y)	Tarja K. Halonen(SDP/N)	majority
2007	CE,CON,SW	Vanhanen II(CE/Y)	Tarja K. Halonen(SDP/N)	majority

說　　明：括弧內表示所屬政黨，斜線後 Y 表示兼任黨魁，N 表示非黨魁，inde. 表示無黨籍。三個主要政黨如下：SDP 爲社民黨；CE 爲中央黨；CON 爲國家聯盟。

資料來源：主體資料來自芬蘭官方網站，其餘部分之兼任黨魁與否、多數與少數政府、入閣資料等補充自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告，政府類型爲自行計算後整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

冰島在二〇〇九年年末爆發的金融破產的危機與後續事件的發展，則是證實了分時式二元架構下的總統，在危機時刻可以發揮較高影響力的這個假設。依據杜佛傑的比較，冰島的總統是一個憲法上賦予了較強的權力，但實際運作的影響力卻很低的個案。這樣的觀察吻合本文對分時式二元架構中，對於總統這個角色在一般狀態下的預期。冰島在完全脫離丹麥取得獨立以前，就已經在一九〇四年起建立了議會體系的制度(Kristinsson, 1999: 88）。一九九四年獨立以後所重新設計的憲法，深受過去丹麥統治的影響，尤其是從一八七四年開始，在丹麥國王的授權下高度自治，並且在形式上制訂的第一部憲法。[18] 對於冰島而言，一九四四年的新憲法可以說是基於議會民主的原則來重新設計國家元首的產生與定位。在這樣的背景之下，冰島的總統在憲政運作的常態下，並不預期扮演主動的、影響力強大的領導角色。而從一九四四年以來，因爲國會始終能有一個穩定的多數，而使政府保持由總理領導，憲政體制依循議會內閣制的原則來運作。

二〇〇八年冰島爆發了嚴重的金融危機，陷入破產的經濟風暴，這個事件對冰島來說可謂自獨立以來遭遇到的最嚴重危機。依據本文對分時式二元行政的界定，國家遭遇危機或是議會體制無法運作時，是總統透過憲法賦予的權力介入政治的可能時機。這一波的金融危機中，因爲破產而使得冰島的儲蓄銀行（Icesave）無力對英國和荷蘭的存戶付款，引發冰島與英國和荷蘭的外交問題。二〇〇九年十二月，冰島的國會以 33 票贊成，30 票反對的表決結果通過了償還法案，但卻引起人民的不滿。二〇一〇年年一月，冰島總統 Ólafur Ragnar Grímsson 透過憲法賦予的權力拒絕簽署此一法案，並且決定發動公民投票，兩個月後的公民投票結果否決了國會原先的法案。[19] 這次的公民投票，也是冰島從一九四四年獨立以來第一次的公民投票。這次總統發動的公投否決國會以絕對多數通過的法案，也讓總統和總理的關係出現緊張。社會民主黨籍的總理 Jóhanna Sigurðardóttir 甚至於二〇一〇年四月時公開表示，建議修憲取消總統對國會通過法案的否決權，以及取消總統發動公民投票的權力。儘管就學理面觀察，冰島總統

[18] 冰島在 1874 年制訂的憲法，是以丹麥憲法爲範本，兩部憲法的基本原則大致相同（Kristinsson, 1999: 103）。

[19] 表決結果在 83,478 張選票中，高達 78,092 票反對國會通過的法案，僅有 1,284 票支持。

臺灣大學學術期刊資料庫

究竟適不適宜宣稱代表人民反對國會多數的議決，此次尚無明顯定論，但實際上冰島此次破產，確實意外引發總統和總理在憲政運作上的緊張關係。就本文對半總統制中分時式二元行政的架構來看，證實了這種分時式的二元關係，雖然在一般時期總統只是象徵性的元首，但仍有可能在國家陷入非常狀態下，藉由憲法賦予的權力來介入政治運作。整體而言，冰島在戰後的經驗也和前述奧地利、斯洛維尼亞、九〇年代以後的芬蘭類似，總理均兼任執政黨黨魁的角色，政府也大多獲得國會多數之支持，提供了穩定的分時式二元行政運作基礎。唯此次憲政爭議仍持續進行中，未來冰島有無可能確立總統在危機時刻發揮影響力的慣例，或是透過修憲移除總統的部分權力，仍值得關注。冰島的總理兼任黨魁、政府類型，請參見表 5。

藉由以上對威瑪共和、奧地利、斯洛維尼亞、芬蘭二〇〇〇年修憲以後的狀態，以及冰島的經驗，可以發現半總統制之下對行政權二元化的設計，並不是只存在總統和總理分權式的關係，而可能將總統視爲備而不用的角色而成爲分時式的二元領導。這種預備式的二元架構，將直選的總統定位爲超脫於黨派之外的國家元首，並且透過人民直選取得代表人民的正當性，當國家陷入危難或是議會民主無以爲續時，才藉由憲法賦予的權力來暫時性的領導國家，直到回復憲政運作的常態。透過這種分時式二元結構的討論，可以得知爲何有些國家的總統，即使憲法賦予了重大的權力，甚至其所屬政黨在國會享有多數，但是在國家承平時期仍舊扮演一個中立的、象徵性的角色，而不是成爲一個強勢的領導人。

在憲法理論的基礎之上，從實際運作也可以從黨政合一的程度來檢視這幾個國家在分時式二元行政的實踐情況。所謂的黨政合一，是指透過政黨的領導角色和總統或總裡的重疊性來進行比較。一般來說，如果總統和總理同黨，而他們所屬的政黨在國會擁有穩定多數，或屬於多數聯盟之一（亦即一致多數政府的狀態），可以藉由總統還是總理兼任黨魁，來判斷誰是實質的政治領袖。雖然這項指標也有例外狀態，但透過黨魁的角色進而牽引次級團體運作，例如府會、院會關係、選舉競爭等，必然發揮一定的影響力（陳宏銘，2009：2）。就黨政層面而言，以上幾個國家的情況出現非常一致的結果，那就是無論總統和總理是否屬於同一政黨，總理幾乎都同時扮演黨魁角色。以奧地利爲例，從一九四五年以來，總理一職無

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5　冰島二戰後歷屆政府、總統及其黨政關係

Year	Government Composition	Prime minister (party)	President (party)	Type of Gov.
1944/10	IP,SDP,SP	Ólafur Thors (IP/Y)	Sveinn Björnsson	majority
1947/02	SDP,IP,PP	Stefán J. Stefánsson (SDP/Y)	Sveinn Björnsson	majority
1949/12	IP	Ólafur Thors (IP/Y)	Sveinn Björnsson	caretaker
1950/03	PP,IP	Steingrímur Steinþórsson (PP/N)	Sveinn Björnsson	majority
1953/09	IP,PP	Ólafur Thors (IP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1956/07	PP,SDP,PA	Hermann Jónasson (PP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1958/12	SDP	Emil Jónsson (SDP)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	minority
1959/11	IP,SDP	Ólafur Thors (IP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1961/09	IP,SDP	Bjarni Benediktsson (IP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1962/01	IP,SDP	Ólafur Thors (IP/N)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1963/11	IP,SDP	Bjarni Benediktsson (IP/Y)	Ásgeir Ásgeirsson (SDP/N)	majority
1970/07	IP,SDP	Jóhann Hafstein (IP/Y)	Kristján Eldjárn	majority
1971/07	PP,PA,LL	Ólafur Jóhannesson (PP/Y)	Kristján Eldjárn	majority
1974/08	IP,PP	Geir Hallgrímsson (IP/Y)	Kristján Eldjárn	majority
1978/09	PP,PA	Ólafur Jóhannesson (PP/Y)	Kristján Eldjárn	minority
1979/10	SDP	Benedikt Gröndal (SDP)	Kristján Eldjárn	caretaker
1980/02	PP,PA	Gunnar Thoroddsen (IP/N)	Vigdís Finnbogadóttir	minority
1983/05	PP,IP	Steingrímur Hermannsson (PP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1987/07	IP,PP,SDP	Þorsteinn Pálsson (IP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1988/09	PP,SDP,PA	Steingrímur Hermannsson (PP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	minority
1989/09	PP,SDP,PA,CiP	Steingrímur Hermannsson (PP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1991/04	IP,SDP	Davíð Oddsson (IP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1995/04	IP,PP	Davíð Oddsson (IP/Y)	Vigdís Finnbogadóttir	majority
1999/04	IP,PP	Davíð Oddsson (IP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2003/05	IP,PP	Davíð Oddsson (IP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2004/09	PP,IP	Halldór Ásgrímsson (PP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2006/06	IP,PP	Geir Haarde (IP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2007/05	IP,SDA	Geir Haarde (IP/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2009/02	SDA,LGM	Jóhanna Sigurðardóttir (SDA/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority
2009/05	SDA,LGM	Jóhanna Sigurðardóttir (SDA/Y)	Ólafur Ragnar Grímsson	majority

說　　明：括弧內表示所屬政黨，斜線後 Y 表示兼任黨魁，N 表示非黨魁，未標明黨籍之總統均爲無黨籍。幾個主要政黨如下：IP 爲獨立黨；SDA 爲社會民主聯盟（SDP 爲該黨前身）；PP 爲進步黨；LGM 爲綠黨。

資料來源：作者整理。其中部分資料來自 Müller and Strøm (2000). 兼任黨魁與否、多數與少數政府、入閣資料等補充自 *European Journal of Political Research* 各年度選舉資料、政府組成與國情報告。

臺灣大學學術期刊資料庫

論由那個黨出任，都是兼具該黨黨魁的身份。芬蘭則呈獻有趣的對比，一九八二年以前，總理兼任黨魁的情況並不多見，但從一九八二年國會趨於穩定之後，除了一九八七年的 Harri Hermanni Holkeri 之外，其他八任政府的總理一職，無論那個黨出任也都兼任該黨的黨魁。[20] 儘管芬蘭歷屆總統均無兼任黨魁，但從一九八二年以後幾乎所有的總理都兼任黨魁的情況來看，也間接證實了在二元行政架構中總理扮演一般時期黨政領袖的假設。斯洛維尼亞的情況和上述兩國類似，歷屆總理均兼具黨魁的身份，而總統則否。二〇〇二年和二〇〇八年，總統和總理屬於同一政黨時，黨魁也是總理而非總統。冰島的獨立黨（Sjálfstæðisflokkurinn）從二戰以後長時間作爲執政黨，只要是該黨執政，總理都是由黨魁出任。到目前爲止，除了二〇〇九年新任黨魁 Bjarni Benediktsson 以外，其他八任黨魁都有出任總理的紀錄。即使不是由獨立黨執政而是由進步黨（Framsóknarflokkurinn）或現任的社會民主聯盟（Samfylkingin），總理一直也皆由該黨黨魁兼任。不僅如此，總統一直往往由無黨人士擔任，更可以間接證明冰島在黨政關係上，是由總理和政黨建立密切的連結。

除此之外，這幾個國家的黨政關係也呈現另一個共同點，那就是無論那個國家，大多數的政府都是多數政府，顯示了再加上總理兼任黨魁的情況，使得政府和國會多數之間的關係非常穩定。從表 2 至表 5 中可以發現，以奧地利爲例，26 任政府中只有 2 任少數政府；芬蘭 41 任政府中，出現了 8 次看守內閣，只有 8 任少數政府，其餘 25 任皆爲多數（一九七七年以後也沒有再出現過少數政府）；斯洛維尼亞迄今 9 任政府全部爲多數政府。冰島 30 任政府中，有 24 任是多數政府，2 任看守內閣以及 4 任少數政府（一九八九年以後沒有再出現過少數政府）。藉由多數政府以及黨政關係的影響，不但強化了分時式下總理領導的模式，也提供了偏向議會內閣制運作的穩定基礎。

[20] Holkeri 隸屬國家聯盟，該黨黨魁 Ilkka Olavi Suominen 在這屆政府擔任貿易與工業部部長，並兼任國會議長。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、結　論

關於半總統制的研究，最初是來自於對法國模式的討論，而後因爲越來越多的個案而使研究的內涵逐步豐富起來。在這一波對半總統制的研究中，除了在定義上持續釐清半總統制的相關概念之外，最常見的研究就是對於半總統制運作上的特殊性，以及搭配政黨體系、總統的權力設計、選舉制度、民主化等相關議題進行單一個案或少量個案在運作模式上的比較與討論。然而，在這些研究中，絕大多數都是假設半總統制下的總統與總理，在制度安排上是一種同一時間分權治理的情況。因此在類型學的架構上，幾乎都認爲當總統所屬政黨在國會爲多數時，總統理應成爲實質的政治領袖，並且進而將沒有出現這種情況的國家，例如冰島、奧地利等，排除於半總統制之外或視爲例外。本文認爲，就杜佛傑對半總統制的定義而言，確實存在許多尚待釐清的問題，尤其是對於總統擁有一定程度的實權這個部分。最主要的問題不只是比較總統權力的大小，也應該進一步比較總統在憲法上被預期扮演的角色。這個問題其實也直接指向在實證經驗中，有些國家在條文上賦予總統甚爲可觀的權力，但運作卻是以議會內閣制爲主軸；而有些國家即使總統形式上的權力不大，仍然有可能透過政黨整合行政權與立法權進而扮演實際的政治領導者。基於此，本文提出了分權式與分時式的兩種二元行政架構，不僅可以進一步補充對於總統權力在憲法本質上的討論，也可以針對上述兩種半總統制國家進行比較。

本文認爲，由總統與總理所構築的二元行政作爲半總統制主要的特徵之一，比較的標準不僅在於二元行政中兩者權力分配的強弱，也應該注意到權力分配的原則，也就是如何在憲法架構中預期與定位總統和總理所構成的二元行政。本文所提出的分時式二元架構，維持了杜佛傑對半總統制的原始定義之特徵，但是把總統的憲法定位提出不同的詮釋。在分時式的架構之下，總統扮演的是一種預備性的角色，當國家進入非常狀態或是議會內閣制無法運作時，代表人民而不是代表政黨的總統才得以運用憲法賦予的權力來介入政治運作。而在平常時期，憲政運作的軌跡則是依循議會內閣制的原則。這種分時式的二元架構，如果能夠落實憲法的內涵，只要

臺灣大學學術期刊資料庫

國會存在明確多數，無論這個多數是否和總統所屬政黨一致，也無論總統在憲法上賦予多大的權力，憲政運作在設計的理念上都預期依循議會內閣制的常軌進行。這類的國家也就是薩托利認爲本質上仍是議會內閣制的半總統制國家，例如杜佛傑一開始針對半總統制這個概念進行討論時所提及的奧地利、冰島等國家。以目前的半總統制研究來說，這類的國家也日漸增加，例如文中所討論的斯洛維尼亞、二〇〇〇年以後的芬蘭、甚至一九一九年就設計半總統制憲法架構的德國威瑪共和。其中，威瑪共和是在理論上制憲者就提出分時治理的想像，而奧地利等國家，則是在現實的政治條件中提供了成功的分時式二元行政的經驗。

制度的設計以及運作，並非在沒有其他變數干擾下產生。半總統制對於二元行政的設計理念，在不同的國家中有不同的背景因素以及預期，也因此才會出現分時的或是分權的兩種憲法理念。然而，憲法的設計可能來自於少數人，也受限於特定的時空環境。但是憲法要能穩定運作，卻是需要全體社會的配合，而且可能跨越不同時空。因此，憲法的設計及其運作往往產生落差，尤其是經歷一段時間，當制憲的人事物都已經物換星移的時候。在這種時候，憲法要能維持穩定的運作，需要有自我修正的彈性，在憲法本文不易更動的情況下，憲政慣例和憲法審查能夠讓相同條文在不同時代下反映當時的意涵（林繼文，2003：67），以求盡量維持憲法作爲社會均衡的狀態。在這種情況下，憲政慣例或是憲法審查必然受到特定的政治菁英、政治事件、甚至是政治文化所影響，而具有對憲法的實踐產生非制度性的牽引效果。換言之，制度本身如果具有越大的解釋彈性，在實踐上就越有可能出現相同制度下不同實際經驗的差異。

以本文對半總統制二元行政的比較爲例，在憲法設計時少數的制憲菁英所預期的分時式或是分權式二元架構，乃是針對「憲法時刻」所做出的因應。無論是分時或分權的理念，在行政權的部分都保留了二元運作的空間，在具體實踐上就有會出現兩種二元架構彼此置換的可能性。舉例而言，本文對芬蘭、奧地利等個案簡短的介紹中，就可以看出這些國家在實踐上都曾經出現條文不變，但實際內涵從分權式的二元架構逐步往分時式的架構來移動。又或者例如冰島的例子，則是略有分時是往分權式的方向偏移的色彩。若要仔細分析這些過程，重大事件以及政治菁英的態度，都

臺灣大學學術期刊資料庫

不能加以忽略。類型學的憲政研究，是希望提供比較的框架找出系統性的變因來討論運作的特徵或是後果，進而對政治現狀或特殊事件提出解釋。既有的半總統制研究中，對於奧地利、冰島這類的國家，多以例外狀態或是直接歸類爲議會內閣制。如果視爲例外狀態，那麼有著類似經驗的國家持續增加，勢必造成半總統制分析上的困擾；如果直接視爲議會內閣制國家，也必須回答總統直選，並且被賦予實際權力的特徵，如何在議會內閣制之下成爲可能。本文藉由對於二元行政提出分時式的討論，希望能夠對半總統制的二元行政理論，以及在實際個案的運作經驗上都做出一點補充。

參考書目

一、中文部分

呂炳寬、徐正戎，2005，《半總統制的理論與實際》，台北：鼎茂出版。

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。

沈有忠，2006，〈半總統制下的行政首長選擇：制度與理性結構的分析〉，《政治學報》，42: 189-219。

沈有忠，2009，《威瑪憲政變奏曲》，台北：五南出版。

沈有忠，2010，〈半總統制的崩潰、延續與轉型〉，《問題與研究》，49(2): 99-130。

徐正戎，2001，〈「左右共治」憲政體制之初探〉，《臺大法學論叢》，30(1): 1-43。

林繼文，2003，〈憲法作爲一種制度〉，《政治與社會哲學評論》，5: 35-74。

林繼文，2009，〈共治可能成爲半總統制的憲政慣例嗎？〉，《東吳政治學報》，27(1): 1-51。

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): 27-69。

臺灣大學學術期刊資料庫

陳宏銘，2009，〈台灣半總統制下的黨政關係〉，《政治科學論叢》，41: 1-56。

劉致賢，2001，《穩定半總統體系在府會關係轉變下的運作》，台北：國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。

二、西文部分

Arter, David. 1999. “Finland.” In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. New York: Oxford, 48-66.

Bebler, Anton. 2002. “Slovenia’s Smooth Transition.” *Journal of Democracy* 13(1): 127-140.

Berchtold, Klaus. 1998. *Verfassungsgeschichte der Republik Österreich.* Wien: Springer Verlag.

Bernhard, Michael. 1997. “Semipresidentialism, Charisma, and Democratic Institutions in Poland.” In *Presidential Institutions and Democratic Politics*, eds. Kurt von Mettenheim. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 177-203.

Boban, Davor. 2007. “Minimalist Concept of Semi-Presidentialism: Are Ukraine and Slovenia Semi-Presidential States?” *Politička misao* 44(5): 155-177.

Bunce, Valerie. 1997. “Presidents and the Transition in Eastern Europe.” In *Presidential Institutions and Democratic Politics*, eds. Kurt von Mettenheim. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 161-176.

Cerar, Miro. 1999. “Slovenia.” In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 232-259.

Constantinesco, Vlad and Stéphane Pierré-Caps. 2006. “France: The Quest for Political Responsibility of the President in the Fifth Republic.” *European Constitutional Law Review* 2: 341-357.

Crowther, William. 2008. “Moldova’s Transition from Semi-Presidentialism: Parliamentary Intentions Presidential Outcome.” Paper presented at

臺灣大學學術期刊資料庫

the International Conference of Semi-Presidentialism and Democracy, October 17-18, Taipei, Taiwan.

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

Easter, Gerald M. 1997. “Preference for Presidentialism: Postcommunist Regime Change in Russia and NIS.” *World Politics* 49(2): 184-211.

Elster, Jon, Claus Offe, and Ulrich K. Preuß. 1998. *Institutional Design in Post-Communist Societies*. New York: Cambridge University Press.

Elgie, Robert. 1999. “France.” In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 67-85.

Frey, Timothy. 1997. “A Political of Institutional Choice: Post-Communist Presidenies.” *Comparative Political Studie* 30(5): 523-552.

Elgie, Robert. 2007. “What is Semi-Presidentialism and Where Is It Found?” In *Semi-Presidentialism Outside Europe*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. New York: Routledge Press, 1-13.

Gillessen, Günther. 2000. *Hugo Preuss: Studien zur Ideen- und Verfassungsgeschichte der Weimarer Republik: Erstveröffentlichung der Dissertation von 1955*. Berlin: Duncker & Humblot Verkag.

Keeler, John T. S. and Martin A. Schain. 1997. “Institutions, Political Poker, and Regime Evolution in France.” In *Presidential Institutions and Democratic Politics,* eds. Kurt von Mettenheim. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 84-105.

Krašovec, Alenka and Damjan Lajh. 2008. “Slovenia: weak formal position, strong informal influence?” In *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, eds. Robert Elgie and Sophia Moestrup. New York: Manchester University Press, 201-218.

Kristinsson, Gunnar Helgi. 1999. “Iceland.” In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 86-103.

Liao, Da-Chi and Herlin Chien. 2005. “Why no Cohabitation in

臺灣大學學術期刊資料庫

Taiwan?" *China Perspectives* 58: 55-59.

Lin, Jih-wen. 2002. "Democratic Stability under Taiwan's Semi-Presidentialist Costitution: Implications for Cross-Strait Relations." *Issues & Studies* 38(1): 47-79.

Mauersberg, Jasper. 1991. *Ideen und Konzeption Hugo Preuß' für die Verfassung der deutschen Republik 1919 und ihre Durchsetzung im Verfassungswerk von Weimar.* Frankfurt am Main: Peter Lang Verlag.

Müller, Wolfgang C. 1999. "Austria."In *Semi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 22-47.

Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm. eds. 2000. *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Nousiainen, Jaakko. 2001. "From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland." *Scandinavian Political Studies* 24(2): 95-109.

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.

Pesonen, Pertti. 1994. "The First Direct Election of Finland's President." *Scandinavian Political Studies* 17(3): 259-272.

Preuß, Hugo. 1926. *Staat, Recht und Freiheit: Aus 40 Jahren Deutscher Politik und Geschichte*. Tübingen: J. C. B. Mohr Verlag.

Protsyk, Oleh. 2003. "Troubled Semi-Presidentialism: Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine." *Europe-Asia Studies* 55(7): 1077-1095.

Richter, Ludwig. 1998. "Reichspraesident und Ausnahmegewalt: Die Genese des Artikels 48 in den Beratungen der Weimar Nationalversammlung." *Der Staat* 37(2): 221-247.

Roper, Steven D. 2002. "Are All Semi-presidential Regimes the Same?" *Comparative Politics* 34(3): 253-272.

臺灣大學學術期刊資料庫

Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering*. 2nd ed. New York: New York University Press.

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

Shugart, Matthew Søberg. 2006. "Comparative Executive-Legislative Relations." In *The oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman, New York: Oxford University Press, 344-365.

Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs*. Princeton: Princeton University Press.

Urbanavicius, Dainius. 1999. "Lithuania." In S*emi-Presidentialism in Europe*, ed. Robert Elgie. Oxford: Oxford University Press, 150-169.

Welan, Manfried. 1992. *Der Bundespräsident: Kein Kaiser in der Republik*. Wien: Böhlau Verlag.

Welan, Manfried. 1999. *Demokratie auf Österreichisch*. Wien: Czernin Verlag.

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. 2005. "Appointing the Prime Minister under Incongruence." *Taiwan Journal Democracy* 1(1): 103-132.

Wu, Yu-Shan. 2008. "Study of Semi-Presidentialism: A Holistic Approach." Paper presented at the International Conference of Semi-Presidentialism and Democracy, October 17-18, Taipei, Taiwan.

臺灣大學學術期刊資料庫

The Content of Dual-Executive Systems Under Semi-Presidentialism

*Yu-chung Shen**

Abstract

A dual-executive is the central characteristic of semi-presidential systems. Both the president and the prime minister are political leaders of the government. The current literature defines the relationship between the president and the prime minister as either cooperative or competitive. There are also many semi-presidential regimes such as the Fifth French Republic, in which the prime minister is regarded as the president's challenger. However, there are also some semi-presidential regimes in which the president is regarded only as a political leader "in reserve". In normal times, the government is led by the prime minister. The constitutional operation of these countries, such as Austria, Iceland, Finland after 2000, Slovenia, and Weimar Germany is similar to parliamentary systems, but with a semi-presidential constitution. Therefore, dual-executive systems should be differentiated between horizontal and and vertical dual systems. Under a horizontal dual-executive system, the president and the prime minister are both political leaders at the same time. They might either share or fight for power at the head of government. However, under a vertical dual-executive system, the president is regarded as a leader only under exceptional circumstances. These two different dual-executive systems both conform to standard definitions of semi-presidentialism, but their constitutional operations are entirely different.

Keywords: Semi-Presidentialism, Dual-Executive, Horizontal Dualistic, Vertical Dualistic

---

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

臺灣大學學術期刊資料庫