政治科學論叢／第四十七期／民國 100 年 3 月／頁 107～142

一致政府下的內閣穩定：

比較二〇〇八年總統大選之後的俄羅斯與台灣

李鳳玉*、藍夢荷**

摘　要

台灣與俄羅斯在二〇〇八年總統選舉之後的政治制度有著許多相似的特性，例如兩國的總統都擁有單獨任免總理的權力；兩國的國會都存在擁有三分之二以上席次的政黨，而且府會關係是一致的。由於這些相似性，所以兩國應該擁有相似的內閣穩定度。然而，實際的政治運作卻非如此，究竟是什麼原因造成這樣的差異，這是本文分析的重點。本文認爲，台灣與俄羅斯的權力中心並不相同，所以造成兩國的內閣穩定度相當不同。三個因素決定權力中心的歸屬，分別是：總統權力的來源與存續條件以及總統對國會的掌控能力。經由對於兩國的深入分析，本文的假設獲得實證資料的支持。

關鍵詞：半總統制、內閣穩定、一致政府、台灣、俄羅斯

* 臺灣大學政治系助理教授，E-mail: fylee323@ntu.edu.tw。
** 臺灣大學政治系研究生，E-mail: b96302159@ntu.edu.tw。
收稿日期：99 年 9 月 13 日；通過日期：100 年 1 月 26 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前 言

半總統制（semi-presidentialism）漸漸被各國所重視及採用，根據 Elgie 的估計，現在世界上採用半總統制的國家已經超過 60 個（Elgie, 2009: 251），也就是說全世界約有四分之一的國家採用這種政府體制，因此了解半總統制在各國是如何形成、運作以及發揮作用，甚至是轉型至其他政府體制，就變得相當重要。

台灣及俄羅斯皆爲半總統制的國家，[1] 兩國在二〇〇八年總統大選之

[1] 根據 Freedom House 的評分，俄羅斯自從 2005 年開始，在政治權利與公民自由兩個項目中，所得到的平均分數都是 5.5 分，屬於不自由，也就是不民主的國家。然而值得注意的是，在不自由的國家之中，俄羅斯還是相對較爲自由的國家。根據 Freedom House 於 2003 年後的界定，凡是在政治權利與公民自由兩個項目中，平均得到 3～5 分之間的國家，就屬於部分自由，也就是部分民主的國家；而平均分數在 5.5～7 分之間者，則爲不自由，也就是不民主的國家。由此可知，俄羅斯的得分剛好是兩種政體類型的分界點，只要減少 0.5 分，俄羅斯就能晉級成爲部分民主的國家。而且俄羅斯在另一個資料庫：Polity IV 中，自 2007 年以後所得到的民主分數都是 4 分，也與一般認爲需要至少 6 分，才能成爲民主國家的分數相差並不算太大，由此可知俄羅斯仍然擁有些許民主的特質。至於台灣，則不管是依據哪個資料庫，都是屬於民主國家。民主國家和非民主國家能不能相比呢？非民主國家能不能進行政府體制的分類呢？這兩個問題在本文的研究主題下，答案應該是如何呢？以下逐點討論之。首先，民主國家和非民主國家一般而言可能被視爲是不可相互比較的群體，然而什麼是民主？什麼是不民主？區分兩者的標準應該如何設定？事實上，不同的研究可能有不同的選擇，而在許多重要的半總統制研究文獻中，所採取的是較寬鬆的標準。例如，Schleiter & Morgan-Jones (2009) 在他們於 2009 年刊登於 *European Journal of Political Research* 的文章之中，就採取比較低的門檻：只要是在 Freedom House 或者是在 Polity IV 中得到中間以上分數的國家（換句話說，也就是只要在 Freedom House 中得到 4 分以下或者在 Polity IV 中得到 5 分以上的國家），就被他們視爲擁有最低限度的民主，而被納入到其量化分析之中，以比較內閣制與半總統制國家的內閣組成是被哪些制度性因素所影響。同樣地這兩位作者也在他們於 2010 年刊登在 *Comparative Political Studies* 的文章之中，將許多老牌的民主國家，如奧地利、芬蘭等，與俄羅斯相比較，探討影響半總統制國家內閣組成的制度性因素（Schleiter & Morgan-Jones, 2010）。以 1999 年爲例，奧地利及芬蘭所得到的 Polity IV 的民主分數爲最佳的分數 10 分，俄羅斯則爲 3 分，之間相差了 7 分，而 Schleiter & Morgan-Jones 尚且認爲這一年的俄羅斯與奧地利及芬蘭是可以比較的，那麼既然台灣與俄羅斯自 2008 年以來，在 Polity IV 中所得到的民主分數差距爲 6 分，比 1999 年時的奧俄與芬俄差距還

臺灣大學學術期刊資料庫

後，皆處於總統的法定職權很大；總統、總理、國會爲同一政黨所掌握；[2] 同時這個政黨都有超過三分之二的國會席次的狀況。在這種情形下，台灣及俄羅斯應有相同的權力集散程度與內閣穩定表現。然而本文發現，實際的政治運作卻不是如此，台灣在馬英九當選總統後迄今才二年多的時間，已經歷一次內閣總辭，一次行政院長以及三十次閣員的調動；[3] 反觀俄國總統梅德維傑夫截至目前爲止，卻從未更換過他的總理，未進行過內閣總辭，而且閣員變動的次數總共只有五次。根據本文的分析，這是因爲兩國的權力中心不同，所以造成政府穩定度並不相同。

俄羅斯的權力中心偏向總理，這從以下幾點判準可以看的出來。首先，總統梅德維傑夫在總統大選上的勝選是來自於前總統與現任總理普京對他的提名與支持，而非仰仗自己的實力；其次，梅德維傑夫的持續在位

要更小，因此 2008 年以來的台俄兩國也應當可以進行比較，探討在府會一致的狀況下，影響兩國內閣穩定的制度性因素。以上關於奧俄、芬俄以及台俄之間的民主差距，即便以 Freedom House 的資料庫來進行相同的類比，得到的結果也是大致相同的。至於第二個問題：非民主國家能不能進行政府體制的分類？這個問題對許多既有的文獻來說都不是問題，以下試舉幾個例子來說明：以剛剛所提及的兩篇文獻爲例，其作者 Schleiter and Morgan-Jones 便對其分析的所有國家進行政府體制的分類，其中也包括只有部分民主特徵的俄羅斯；Elgie (2008) 在他於 2008 年刊登在 *Democratization* 的文章中，列出所有的半總統制國家，其中有民主國家，有部分民主國家，也有獨裁國家；Kirschke (2007) 在她於 2007 年刊登在 *Comparative Political Studies* 的文章中，探討半總統制的權力分享與威權復辟之間的關係，而她所分析的國家雖然都有多黨體制，但卻並非都是民主國家。其他類似的例子還有很多，顯示學者也常常探討非民主國家的政府體制的運作。總而言之，基於以上的分析，本文認爲俄羅斯當然也可以進行政府體制的分類，而且台灣與俄羅斯的民主表現雖然確實有些差距，但是這個差距仍然是在國際學界所能接受的範圍之內，所以這兩國的半總統制運作是可以、也值得被相互比較與研究的。

[2] 在台灣，總統及行政院長都是國民黨籍；在俄羅斯，總理普京爲統一俄羅斯黨籍，而雖然俄羅斯總統向來都是無黨籍，但是由於總統梅德維傑夫是因普京提名與支持而勝選，所以本文仍將俄羅斯在 2008 年以後的情形視爲是由同一政黨掌握了總統、總理以及國會的多數席次。

[3] 這裡的計算是根據表 2，除了因爲任期屆滿而下台（金管會前主委胡勝正）以及生涯另有規畫而請辭回鄉任律師（公平會前主委湯金全）的兩例以外，其他內閣人事的變動皆計算在內。排除這兩例是因爲它們與總統及總理的安排無關，純粹是因爲任期屆滿以及閣員自己的決定而發生人事異動。

臺灣大學學術期刊資料庫

以及其對國家的治理，也會受到普京及其所領導的統一俄羅斯黨的影響，使得梅德維傑夫在實際的政治運作上，能發揮的憲法實權受到相當的限制。由此可知，俄羅斯的權力中心往總理傾斜，實權相對較弱的梅德維傑夫，因而沒有堅實的權力基礎，足以動搖普京及其所領導的內閣的任期。

相對地，台灣的權力中心在於總統，馬英九的勝選原因除了因爲民進黨的執政表現不佳以及前總統陳水扁貪腐醜聞纏身，所以提供馬英九有利的選舉大環境以外，馬英九之所以能夠當選總統，主要的理由還有來自於他個人的形象與魅力。此外，他所領導的國民黨在國會的席次也在三分之二以上。換句話說，馬英九的權力來源並不倚賴其他政治人物，馬英九的權力存續也難以受到其他政治人物的影響，所以馬英九的憲法權力是實質上的權力，他在運用這些法定權力時，有相當自由的空間。由於馬英九是台灣的權力中心，所以相對於俄羅斯，台灣的內閣較不穩定，因爲權力基礎堅實的馬英九可以按其需要，隨時將行政院長及其閣員予以免職或調職。

台灣與俄羅斯的個案研究說明了，即使是在總統權力大、國會最大黨擁有超過三分之二的席次以及府會關係一致的條件下，半總統制政府的穩定度也未必相同，這是過去研究內閣穩定的相關文獻所沒有著墨的，也是本文分析的重點。以下先檢討既有文獻在解釋台灣與俄羅斯內閣穩定度的不足之處，再進入到本文的分析架構與實證研究。

貳、文獻檢討與理論假設

台灣與俄羅斯這兩個半總統制國家在多位學者的分析架構中，擁有許多相同的制度特性。吳玉山（2002：233-239）依據總統權力的大小、國會政黨體系的狀況以及府會關係的一致與否，區分出八種制度組合以及政府穩定級數。按照這個分析框架，台灣與俄羅斯兩國在二〇〇八年後的制度組合相同，都是總統權力大、國會有明顯的一黨多數，然後府會關係一致的情形，所以穩定級數相同，都屬於相當穩定的第三級。

李鳳玉（2001：3-5）則是強調總統的干政能力和干政動機對政府穩定度的影響，必須要總統的干政能力與干政動機都夠大時，才會影響政府的

臺灣大學學術期刊資料庫

穩定。總統干政能力大小取決於總統法定權力以及政黨體系，總統法定權力的測量是以量化的方式計算，政黨體系則採用有效政黨數來計算；總統干政動機的強弱則受到政黨體系、總統所屬的政黨是否加入內閣，[4] 以及內閣是少數內閣或多數內閣等三個變項所影響。在這個分析架構下，台灣與俄羅斯在二〇〇八年後都屬於總統干政能力中等以及總統干政動機弱的情形，這是穩定度相當高的級數二的狀況。

最後，沈有忠（2006：179）簡化變項的數目，僅依據總統、總理和國會之間的權力集散程度此單一變項，來解釋政府穩定的程度。在這個理論框架底下，二〇〇八年六月以後的台灣和俄羅斯皆是總統、總理以及國會爲同一政黨所掌握，[5] 所以權力最集中，政府最穩定。

根據以上三位學者的理論，台灣和俄羅斯在二〇〇八年後有著同樣的制度條件，政府穩定度應該也相同，然而，如前所述，在實際的政治運作中，台俄的政府穩定表現卻相異，這說明了既有文獻解釋力的侷限之處。那麼究竟是什麼原因造成兩國政府穩定度的差異？本文認爲根本原因在於兩國權力中心的不同。所謂權力中心，指的就是在半總統制底下，真正領導政府、擁有實權的人。在半總統制底下，權力中心可能是總統，也可能是總理。但是如何評估究竟是何者？學者提出了幾種不同的判準。

首先， Shugart & Carey (1992: 24) 提出了憲法層面上的判準。他們將半總統制區分成總統權力較大的「總統國會制」（president-parliamentarism）以及總理權力較大的「總理總統制」（premier-presidentialism），兩者最大的差別在於憲法上總統對總理是否有主動的免職權。不過，吳玉山認爲，其實總統對總理是否有任命權也是相當重要的，因爲任命權常常蘊含著免職權，而且在各國憲法的規範上，常常任命權都規定的很清楚，但免職權的規定則未必如此。依據 Shugart 和 Carey 的看法，台灣與俄羅斯都是屬於總統權力較大的總統議會制，如果我們一併考量對總理的任命權，也不會改變這樣的分類結果，以下分別說明兩國的狀況。

---

[4] 雖然俄羅斯的總統向來爲無黨籍，但由於統一俄羅斯黨是親近與支持梅德維傑夫的政黨，所以依照李鳳玉的分析架構，俄羅斯的狀況仍然可視爲等同於總統的政黨有加入內閣的情形。

[5] 請參見註 2 的說明。

臺灣大學學術期刊資料庫

依據台灣一九九七年憲法增修條文第三條，總統可以直接任命行政院長，不須經過立法院同意。雖然憲法中並未明確規範總統是否可將總理免職，不過一般認爲，既然行政院長由總統單獨任命，則總統自然可以免職行政院長，因爲透過任命新的行政院長，就可以將原行政院長免職。由上述討論可知，台灣的總統可以單獨任免行政院長，所以台灣是總統國會制，當無疑問。

至於俄羅斯，依據其憲法第八十三條第一項，俄羅斯總統可以提名總理，雖然依憲法規定，這個提名必須經由杜馬同意，但如果杜馬否決三次，則總統可以直接任命總理，並且解散國會，重新改選。因爲俄羅斯在憲法上有這樣的規定，所以國會難以實質否決總理人選，總統還是握有總理人選的任命權。此外，依據憲法第八十三條第三項，俄羅斯總統也能主動要求聯邦政府辭職或被動同意聯邦政府的總辭，也就是總統可以隨時免職總理。由此可知，俄羅斯總統擁有主動任免總理的權力，所以也是總統國會制。

然而，憲法上的規範未必等同於實際的政治運作。許菁芸（2010：146）認爲，俄羅斯雖然憲法規定未變，但自二〇〇八年五月起，總理普京兼任統一俄羅斯黨黨魁，俄羅斯的政治體制呈現高度人治的現象，俄羅斯也從原本的「總統國會制」，開始邁向「總理總統制」，然而，基本上，普京「佔據哪一個位置，俄羅斯就是哪一種體制」，將來如果普京又選上總統，政府體制可能又重新回到「總統國會制」。張峻豪（2009：16）則指出，雖然台灣與俄羅斯都賦予總統實質任命總理的權力，但是俄羅斯目前由普京身兼總理與統一俄羅斯黨的黨魁，總理權力超越總統，所以在俄羅斯出現了憲法規定與制度運作之間的落差。根據這些討論可知，半總統制下的權力中心，除了受到總統法定權力大小所影響以外，也會被其他因素所決定：許菁芸強調普京個人因素的重要性，而張峻豪則指出了普京身兼國會最大黨統一俄羅斯黨黨魁的影響。本文同意許菁芸的看法，但本文著重於分析有利於普京成爲權力中心背後的結構性與制度性因素，至於張峻豪所提出的變項：總理身兼國會最大黨的黨魁，則是本文分析的重點之一。

本文認爲，究竟權力中心在總統還是在總理，取決於：總統的權力來源與存續條件以及總統對於國會的掌控力。首先，總統的權力來源指的

臺灣大學學術期刊資料庫

是，雖然半總統制國家的總統皆由民選產生，然而他們之所以能夠當選的憑藉並不相同，如果不是依靠自己的實力勝選，而是相當程度得力於總理的幫助，那麼這會使得總統身爲權力中心的可能性被稀釋。其次，總統權力的存續條件指的是，雖然民選總統一般而言皆有任期保障，但是如果總理能夠掌握到足以彈劾總統的國會席次，那麼總統的權力存續就會倚賴總理的支持，這自然也會使得總統身爲權力中心的可能性被稀釋。最後，總統對於國會的掌控力指的是，如果總統與總理屬於同一政黨，這個政黨掌握國會多數，或者如俄羅斯的情形，爲由同一多數政黨所支持，但卻是由總理來擔任黨魁或者黨的實際領導者，那麼這就代表，相對於總統，總理較能掌控國會，權力中心是往總理來傾斜，未擔任黨魁或者黨的實際領導者的總統，其憲法職權上的行使與運作會受到相當的掣肘，也就是說總統身爲權力中心的可能性也會被稀釋。如果這幾項不利於總統成爲實質權力中心的條件同時存在，那麼這些因素還會互相作用，使得總統的實權受到更大程度的限制，並且使得權力中心往總理的方向轉移。

權力中心往總理方向傾斜，對於政府穩定度的影響是正面的，也就是說當總理爲權力中心時，政府會較穩定。可能的原因有幾點：首先，當權力主要集中在總理時，除非總理同意，否則總統即便希望，也難以改變總理所領導的內閣成員，所以當總理爲權力中心時，內閣組成會較爲穩定；其次，總理身爲內閣之首，必須爲政策及施政成敗與績效負最主要的責任，這和總統身爲國家元首的角色不同，所以在政策發生失誤或者施政成效不彰時，總理比較無法像總統一樣，尋找代罪羔羊，因爲在政績受到懷疑的氛圍下所進行的內閣人事調整，相當程度代表總理的領導失敗，而這難免危及總理的威信；最後，當選舉的時程逐漸逼近，即便總理有意參選總統，並希望透過內閣改組，來拉抬他個人的聲勢，然而人事任命的法定權力畢竟爲總統所有，他未必願意配合，因此這個因素也會有利於內閣人事的穩定。

由以上的討論可知，既有文獻無法解釋何以台灣與俄羅斯擁有相似的總統權力、同樣的國會一黨多數以及相同的一致府會關係，卻有著大相逕庭的政府穩定表現。本文提出可能的一種解釋，也就是權力中心，並且以三種指標來衡量權力中心的歸屬。以下先進入到台灣與俄羅斯政府穩定度

臺灣大學學術期刊資料庫

的比較，接著再以權力中心的歸屬來解釋兩者的差異。

參、比較政府穩定度

判定內閣穩定程度，學界一般採用的判準包括：「內閣政黨成員的改變」、「政府總辭」以及「總理易人」（Laver and Schofield, 1991）。[6] 在這些判準中，本文採用後兩個判準，之所以不採第一個標準，是因爲本文的分析對象是有著一致政府而且國會最大黨掌控超過三分之二席次的個案，這些個案中的內閣既已掌控國會絕大多數的席次，所以政黨成員通常不會改變。此外，除了政府總辭以及總理易人這兩個判準之外，本文還加入另一個判準：「內閣成員改變」，之所以採取這個標準，是因爲它能夠涵蓋其他判準所無法捕捉到的內閣人事變動的層面。[7]

依據這個選定的標準，以下進入到兩個國家的政府穩定度的比較，首先先看俄羅斯。俄羅斯自二〇〇八年五月，梅德維傑夫總統上台，指定普京爲總理之後，儘管期間曾經因爲經濟危機，梅德維傑夫指責普京的內閣官員處理不力，然而一直到本篇文章截稿之前，普京的內閣組成仍然相當穩定，總理沒有易人，政府沒有總辭，而且財經部會的中央官員也無一人發生異動。

下表 1 呈現俄羅斯二〇〇八年六月迄今的內閣組成變動表，此表顯示，普京擔任總理迄今總共二十七個月的時間裡，只有變換過五次內閣官員的人事，其中三次變動是與新增副總理的職位相關連；其餘的二次異動

6　依據「政府總辭」這個判準，即便政府總辭後，原班人馬再度被任命，也算是內閣更迭一次，雖然並非所有學者完全接受這個標準，但是由於本文的個案並無政府總辭卻未換閣員的情形，所以採取這個標準不會有什麼問題。此外，有些學者也會採取「選舉」這個判準，依據這個標準，不管選舉結果有沒有產生新的總理或不同的內閣政黨組成，也不管政府是否總辭，只要有選舉就視爲一次內閣更替。本文並不採用這個判準，以避免各國選舉時程不同，使得比較基準發生偏差。

7　這個判準一般而言不被採用的原因，可能是因爲：如果政府未總辭、總理未易人，內閣政黨成員也未改變，然後僅僅只是內閣成員改變，其對政府政策推動的延續性，影響可能不大。然而，本文採用這個判準主要是因爲，和其他判準一樣，「內閣成員的改變」也能夠捕捉總統運用其人事權的情形，而且就算排除這個判準，本文的分析結果也不會受到影響而改變。

臺灣大學學術期刊資料庫

也是職位間的相互調整。此外，表 1 也顯示，在這五次總共八位的人事異動中，有多達六人過去曾在普京擔任總統時期，出任閣員或擔任他的下屬，而其他二位官員，包括於二〇〇九年三月接任農業部部長的 Yelena Borisovna Skrynnik 以及於二〇一〇年五月接任副總理的 Aleksandr Gennadiyevich Khloponin，雖然他們與普京素無關連，但他們同樣與總統梅德維傑夫毫無淵源。由以上的討論可知，俄羅斯自二〇〇八年六月以來的內閣，呈現高度穩定，而且多數的人事異動由普京所主導，在這些被異動的新舊閣員中，有高達 75% 的比例爲普京的人馬，顯示梅德維傑夫的人事權在這些變動中形同是被架空的權力。

表 1　俄羅斯內閣變動（2008/6～2010/8）

職位	原閣員	繼任者	變動原因與時間	二者曾爲普京的閣員或下屬
駐美大使	Yuriy Viktorovich Ushakov	Sergey Ivanovich Kislyak	轉任政府地區副主席（2008/7）	是
				是
地區發展部部長	Dmitriy Nikolayevich Kozak	Viktor Fedorovich Basargin	轉任副總理（2008/11）	是
				是
副總理	無	Dmitriy Nikolayevich Kozak	新增職位（2008/12）	不適用
				是
農業部部長	Aleksey Vasilyevich Gordeyev	Yelena Borisovna Skrynnik	轉任佛洛尼斯河區負責人（2009/3）	是
				否
副總理	無	Aleksandr Gennadiyevich Khloponin	新增職位（2010/5）	不適用
				否

資料來源：CIA (2008-2010); Russia Profile (2008a; 2008b; 2008c; 2008d)

說　　明：1. 關於「過去是普京的閣員或下屬嗎」的資料，第一列與第二列分別爲原閣員以及繼任者的資料。

2. 變動原因指的是原閣員離職的原因。

值得注意的是，內閣的高度穩定不代表總統完全沒有更換內閣人事的需求與想法。根據尤里・列瓦達分析中心（Yury Levada Analytical Center）於二〇〇九年九月三日公布的民調顯示，俄羅斯人民多將伴隨金融危機而

臺灣大學學術期刊資料庫

來的經濟衰退，歸罪於政府首長（36%）與梅德維傑夫（23%），而認爲普京（17%）應負責的人最少（許菁芸，2010）在這種情形下，梅德維傑夫依法可以將財經部會的政府首長，甚至是總理普京，予以免職，以轉移人民的不滿對象，有此需求的梅德維傑夫事實上也有些相關作爲。根據英國每日電訊報（*Telegraph*）的報導（Elder, 2009），在二〇〇九年三月經濟危機時期，梅德維傑夫組成自己的幕僚班底「黃金 100 (Golden 100)」，便是傳遞他準備換掉普京人馬的訊息，[8] 然而儘管梅德維傑夫成功將幾位地區省長予以免職，但是內閣閣員仍舊維持高度穩定，這和許多其他半總統制國家的總統在面臨危機時，在中央的內閣閣員這個層級來尋找代罪羔羊的作法是相當不同的；梅德維傑夫顯然完全無法挑戰普京的人事權，即便是在危機時期，也是如此。至於普京，雖然得到相對於總統及其他內閣閣員還要多的民意支持，然而他也未順應民意，積極更動內閣人事，導致其內閣非常穩定。

相對於俄羅斯內閣人事的平靜無波，台灣內閣組成則顯得不穩定許多。馬英九自二〇〇八年五月上任以來，已進行過一次政府總辭，撤換過一位行政院長，並且也更換過多位閣員。下表 2 整理劉兆玄以及吳敦義內閣人事的變動，劉兆玄的內閣改組主要是因爲莫拉科風災後，民意強烈要求政府負責。根據 TVBS 民調中心（2009-2010）於二〇〇九年九月四日所進行的調查顯示，在莫拉科風災之後十天，66% 的人民希望內閣改組，這個比例在風災結束後一個月，也僅微幅下滑二個百分點，而且有將近過半（48%）的人民希望內閣大幅改組，有一半的人民希望劉兆玄下台。在民意的強烈反彈之下，原先力挺劉兆玄的馬英九最後也只好屈服，以大幅度的內閣改組，試圖挽救風災後僅存 16% 的民意支持度，[9] 在這次內閣總辭中，包括行政院長在內，總計有十五位閣員遭到撤換。[10] 除了莫拉科風災

[8] 當然不同的人與媒體對於同一件事情可能有不同的解讀，根據時代雜誌於 2009 年 3 月 19 日的報導（Wendle, 2009），梅德維傑夫的黃金 100 團隊中有將近三分之二的人過去曾在聯邦與地方的官僚體系或者國營企業的資深職務中任職，目前很難確認這些人究竟能夠自普京那裡得到多少的獨立性。

[9] 請參見 TVBS 民意調查中心所公布的資料。在莫拉科風災發生後，只有 16% 的人滿意馬英九的表現，但有 65% 的人不滿意。

[10] 其中有一位閣員，即文建會主委黃碧端，她是這波人事改組中最後一位請辭獲准，比其

臺灣大學學術期刊資料庫

導致劉內閣垮台，造成內閣人事大換血之外，劉內閣任內，其他閣員變動的原因還包括毒奶粉風波處理不力、金融海嘯請辭、參與其他公職選舉以及私人事件引起社會關注等因素。

表 2　台灣內閣變動（2008/6～2010/8）

職　　位	原閣員	繼任者	變動原因與時間
劉兆玄內閣			
行政院院長	劉兆玄	吳敦義	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
行政院副院長	邱正雄	朱立倫	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
內政部部長	廖了以	江宜樺	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
外交部部長	歐鴻鍊	楊進添	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
國防部部長	陳肇敏	高華柱	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
教育部部長	鄭瑞城	吳清基	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
經濟部部長	尹啓銘	施顏祥	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
衛生署署長	林芳郁	葉金川	因毒奶粉風波請辭（2008/9）
新聞局局長	史亞平	蘇俊賓	轉任駐新加坡代表（2008/12）
衛生署署長	葉金川	楊志良	參加花蓮縣長初選而請辭（2009/8）
原住民族委員會主任委員	章仁香	孫大川	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
經濟建設委員會主任委員	陳添枝	蔡勳雄	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
國軍退除役官兵輔導委員會主任委員	高華柱	曾金陵	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
研究發展考核委員會主任委員	江宜樺	朱景鵬	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
金融監督管理委員會主任委員	胡勝正	陳　樹	任期屆滿（2008/6）
金融監督管理委員會主任委員	陳　樹	陳　冲	金融海嘯請辭（2008/11）
中央選舉委員會主任委員	張政雄	賴浩敏	親綠立場以及中選會法制化（2009/11）
人事行政局局長	陳清秀	吳泰成	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）

他閣員晚了一些時間，而且是在吳敦義的內閣上任之後才完成。

臺灣大學學術期刊資料庫

職　　位	原閣員	繼任者	變動原因與時間
行政院秘書長	薛香川	林中森	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
公平交易委員會主任委員	湯金全	吳秀明（代理半年）	因生涯規劃請辭（2009/7）
政務委員	朱雲鵬	無	私人事件引爭議請辭獲准（2009/4）
政務委員	陳添枝	無	因莫拉科風災內閣總辭（2009/9）
吳敦義內閣			
公平交易委員會主任委員	吳秀明	吳秀明	真除（2010/1）
文化建設委員會主任委員	黃碧端	盛治仁	因莫拉科風災內閣總辭中最後下台的閣員（2009/10）
政務委員	無	尹啓銘	因財經專長獲任（2009/11）
政務委員	無	梁啓源	因能源專長獲任（2009/9）
新聞局局長	蘇俊賓	江啓臣	轉任國民黨文傳會主委（2010/2）
法務部部長	王清峰	曾勇夫	廢除死刑爭議下台負責（2010/3）
行政院副院長	朱立倫	陳　沖	因參選新北市市長請辭（2010/5）
金融監督管理委員會主任委員	陳　沖	陳裕璋	轉任行政院副院長（2010/5）
經濟建設委員會主任委員	蔡勳雄	劉憶如	轉任財團法人中興工程顧問社董事長（2010/5）
政務委員	無	林政則	五都選舉效應牽動內閣人事（2010/2）

資料來源：作者整理自聯合知識庫（1997-2010）

說　　明：變動原因指的是原閣員離職的原因，但若爲新增職位，則變動原因指的是新閣員獲得職務的原因。

與劉兆玄內閣相比，吳敦義內閣時期顯的較爲穩定，由於沒有發生什麼重大事件，而吳敦義又有著比劉兆玄更高的民意滿意度，[11] 所以吳內閣迄今並未發生總辭，內閣人事也只變動過九次，[12] 而且其中只有一次是因

[11] 根據 TVBS 2010 年 3 月 10 日所進行的民調，吳敦義就任半年的民意滿意度略高於劉兆玄同一時期的民意滿意度（38% VS. 34%），但不滿意度明顯較低（35% VS. 56%）。

[12] 這裡扣除因莫拉科風災而內閣總辭中的最後一位下台的文建會主委黃碧端。

臺灣大學學術期刊資料庫

爲閣員言行引發民意爭議而下台，其餘多是單純職務上的調整。值得注意的是，儘管吳敦義內閣的穩定度比劉兆玄內閣的要好，但是上任迄今約一年的時間內，調換過九次內閣閣員，仍舊比不上俄羅斯總理普京上任迄今二年多的時間內，只發生過五次的人事異動，那麼的穩定。此外，從台灣內閣人事的異動情形，可以看出多數的人事變動都是由馬英九所主導，而且他可以隨時用調整內閣人事的方法，來回應民意對於政府的指責或者期盼，以使自己維持一定水準的民意支持以及統治的正當合法性。

從以上比較台灣與俄羅斯的政府穩定度可知，儘管兩國總統的憲法權力都很大，兩國的國會都存在擁有三分之二以上席次的政黨，而且兩國的府會關係都是一致的，也不代表兩國會有相同的政府穩定表現。在俄羅斯，我們看到相當穩定的內閣，即便總統對於財經閣員在經濟危機時的表現並不滿意，但除了發言表示責難以及自組顧問團隊之外，他對於內閣的人事是沒有什麼影響力的。相對地，在台灣，我們看到不大穩定的內閣，馬英九在幾次民意反彈之下，進行了數次的人事調整。究竟什麼原因能夠解釋兩國的差異？

一種可能的解釋是俄羅斯的內閣本來就比較穩定，因爲俄羅斯有許多非民主政體的特徵，所以政府大可不必理會人民的意見，也毋需爭取人民的支持。然而，俄羅斯畢竟定期而規律地進行改選，所以執政者多少仍有選票的壓力，就像許多有舉行選舉的威權政體一樣，仍會定期舉行選舉，以提升政權的正當合法性。面對選舉，執政者多少會有一些作爲，以爭取民意支持，包括改組內閣也是一種可能的方式。[13] 此外，俄羅斯的內閣也不總是這麼穩定。事實上，過去在普京擔任總統時期，當統一俄羅斯黨於二〇〇三年國會大選，首次拿下超過三分之二的席次之後，俄羅斯的政治環境也和今日一樣，同樣有強大的總統權力、強大的國會多數以及一致的府會關係，然而在二〇〇四年二月新國會會期開始之後，一直到二〇〇八年五月選出新總統之前的這一段時期，普京換過二次總理，[14] 並進行過二

[13] 例如普京於 2004 年 3 月及 2007 年 9 月所進行的 2 次內閣改組都是在大選之前所舉行，根據普京的說法，目的是爲了符合選前政局的需要以及讓選民在選前先了解選後國家的走向會是如何。請參見 Keesing's Record of World Events (2004-2007)。

[14] 這裡的計算排除了由副總理職位暫代 1 個月總理職務的 Viktor Borisovich Khristenko 的

臺灣大學學術期刊資料庫

次大幅度的內閣改組以及四十四個內閣職務的異動，[15] 如同表 3 所示，而且其中所進行的一次總理更換與一次大幅度的內閣改組，還發生於俄羅斯民主開始走下坡的二〇〇七年。[16] 這顯示民主或非民主並非是解釋俄羅斯內閣是否穩定的必要或者充分因素，否則爲什麼不管民主表現如何，普京在其總統任內，[17] 都可以自由調整內閣人事？而且俄羅斯自二〇〇七年以來雖然維持同樣的低民主水平，[18] 但在普京和梅德維傑夫前後兩位總統任內，卻有著截然不同的內閣穩定的表現，這再度顯示低水平的民主並不總是會帶來穩定的內閣。那麼究竟是什麼因素，造成同樣是總統，有著類似的憲法權力與相仿的國會結構，普京可以行使人事任免權，而梅德維傑夫卻有困難？反觀台灣，當立法院存在擁有過半席次的政黨以及府會一致的條件時，[19] 台灣的總統總是能夠運用其人事權，如同表 4 所示，在一九九七年七月修憲改採半總統制後，至二〇〇〇年五月政權發生輪替前，台灣的內閣一樣並非很穩定，這段期間發生一次內閣總辭以及多次的內閣改組與人事異動。爲何在俄羅斯這樣的經驗法則卻不成立？

表 5 呈現以上所討論到的台俄四段時期的民主表現與內閣異動情形，除了梅德維傑夫就任總統後的這段時期以外，其他的三段時期都呈現出相當程度的內閣不穩定。這是既有文獻所無法預期或者解釋的，本文嘗試以權力中心來解釋其中的原因，如前所述，我們認爲，憲法上的權力未必等同於實權，在府會一致而且國會擁有強大的一黨多數的情形下，真正的權

那 1 次變動。

15 這裡同樣扣除自動請辭、計畫轉入學術界發展的國安會秘書長 Igor Sergeyevich Ivanov。

16 依據 Polity IV 的資料，俄羅斯自這一年開始，從完全民主政體變成部分民主政體。若依據 Freedom House 的資料，則情形稍有不同，俄羅斯在 2005 年早已是部分自由的政體，並且在 2005 年後，成爲完全不自由的政體。然而，不管依據哪一個資料庫，都不會改變普京於其總統任內所進行的第 2 次內閣人事大幅調動，是發生在俄羅斯民主出現倒退的時期的這個事實。請參見表 5。

17 依據表 5 可知，不管是依據哪一個資料庫，在 2004～2008 年普京擔任總統的時期內，俄羅斯的民主都發生退步的情形。

18 不管是依據 Polity IV，或者是依據 Freedom House，俄羅斯自 2007 年開始，都維持一樣的民主表現。

19 雖然這段時期國民黨並未掌握立法院三分之二以上的席次，然而它一直保持過半席次的實力，這個實力已可相當程度確保總統的彈劾門檻很難被跨越。

臺灣大學學術期刊資料庫

力中心會決定內閣的穩定度。當權力中心爲總統時，內閣會較不穩定，因爲擁有實權的總統可以任意地進行人事調整，以達到更有效率且更受民意支持的治理；但當權力中心向總理方向偏移時，那麼總統憲法上的權力形同被架空，無法動搖內閣的組成，而總理由於身爲內閣之首，負責政策實際的執行，所以通常會較缺乏動機進行內閣改組，以免施政不力的責任追溯至他。

套用這個理論至台灣與俄羅斯，我們可以預期，台灣的權力中心比較可能是總統，而這個因素使台灣的內閣較不穩定；至於俄羅斯在梅德維傑夫擔任總統的時期，其權力中心則比較可能往總理的方向傾斜，而這個條件使得俄羅斯的內閣較爲穩定。如前所述，本文依據三個指標，來判定權力中心的歸屬，分別是總統的權力來源與存續條件以及總統對於國會的掌控力，以下先以前兩個指標來比較台灣與俄羅斯的權力中心，然後再討論最後一個指標。在進入到比較之前，必須說明的是，考量到篇幅的限制，以下的比較對象鎖定的是二〇〇八年五月之後的台灣與俄羅斯，這兩國的另一段時期都排除在討論範疇之外，但這個選擇並不影響推論的結果。

表 3　俄羅斯內閣變動（2004/2～2008/5）

職　　位	原　閣　員	繼　任　者	變動原因與時間
Mikhail Mikhaylovich Kasyanov 內閣			
總理	Mikhail Mikhaylovich Kasyanov	Viktor Borisovich Khristenko	葉爾欽人馬遭總統免職（2004/2）
副總理	Viktor Borisovich Khristenko	無	暫代總理（2004/2）
Viktor Borisovich Khristenko 內閣			
總理	Viktor Borisovich Khristenko	Mikhail Yefimovich Fradkov	總統大選前內閣改組（2004/3）
副總理	Boris Sergeyevich Aleshin	Aleksandr Dmitriyevich Zhukov	總統大選前內閣改組（2004/3）
副總理	Aleksey Vasilyevich Gordeyev	無	總統大選前內閣改組（2004/3）

臺灣大學學術期刊資料庫

職位	原閣員	繼任者	變動原因與時間
副總理	Galina Nikolayevna Karelova	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
副總理	Aleksey Leonidovich Kudrin	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
副總理	Vladimir Anatolyevich Yakovlev	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
反壟斷政策及支持企業部部長	Ilya Arturovich Yuzhanov	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
原子能源部部長	Aleksandr Yuryevich Rumyantsev	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
文化及傳播部部長	Mikhail Yefimovich Shvydkoy	Aleksandr Sergeyevich Sokolov	總統大選前內閣改組（2004/3）
教育及科學部部長	Vladimir Mikhaylovich Filippov	Andrey Aleksandrovich Fursenko	總統大選前內閣改組（2004/3）
能源部部長	Igor Khanukovich Yusufov	Viktor Borisovich Khristenko	總統大選前內閣改組（2004/3）
外交事務部部長	Igor Sergeyevich Ivanov	Sergey Viktorovich Lavrov	總統大選前內閣改組（2004/3）
健康及發展部部長	Yuriy Leonidovich Shevchenko	Mikhail Yuryevich Zurabov	總統大選前內閣改組（2004/3）
工業科學科技部部長	Andrey Aleksandrovich Fursenko	Viktor Borisovich Khristenko	總統大選前內閣改組（2004/3）
勞工部部長	Aleksandr Petrovich Pochinok	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
民族政策部部長	Vladimir Yuryevich Zorin	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
天然資源部部長	Vitaliy Grigoryevich Artyukhov	Yuriy Petrovich Trutnev	總統大選前內閣改組（2004/3）

臺灣大學學術期刊資料庫

職位	原閣員	繼任者	變動原因與時間
電視廣播及大眾傳播部部長	Mikhail Yuryevich Lesin	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
產權關係部部長	Farit Rafikovich Gazizullin	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
鐵路部部長	Vadim Nikolayevich Morozov	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
車臣社會經濟發展部部長	Stanislav Valentinovich Ilyasov	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
財稅部部長	Gennadiy Ivanovich Bukayev	無	總統大選前內閣改組（2004/3）
交通部部長	Sergey Ottovich Frank	Igor Yevgenyevich Levitin	總統大選前內閣改組（2004/3）
政府機構主任	Konstantin Eduardovich Merzlikin	Dmitriy Nikolayevich Kozak	總統大選前內閣改組（2004/3）
國安會秘書長	Vladimir Borisovich Rushaylo	Igor Sergeyevich Ivanov	總統大選前內閣改組（2004/3）
常駐聯合國代表（紐約）	Sergy Viktorovich Lavrov	Andrey Ivanovich Denisov	總統大選前內閣改組（2004/3）
Mikhail Yefimovich Fradkov 內閣			
政府機構主任	Dmitriy Nikolayevich Kozak	Sergey Yevgenyevich Naryshkin	轉任車臣地區總統特使（2004/9）
地區發展部部長	無	Vladimir Anatolyevich Yakovlev	新增職缺（2004/10）
第一副總理	無	Dimitriy Anatolyevich Medvedev	新增職缺（2005/12）
副總理	無	Sergy Borisovich Ivanov	新增職缺（2005/12）
軍事工業委員會第一副主席	無	Vladislav Nikolayevich	新增職缺（2006/7）

臺灣大學學術期刊資料庫

職位	原閣員	繼任者	變動原因與時間
		Putilin	
第一副總理	無	Sergy Borisovich Ivanov	新增職缺（2007/1）
副總理	Sergy Borisovich Ivanov	Sergey Yevgenyevich Naryshkin	轉任第一副總理（2007/1）
國防部部長	Sergy Borisovich Ivanov	Anatoliy Eduardovich Serdyukov	轉任第一副總理（2007/1）
安全理事會會長	Igor Sergeyevich Ivanov	Valentin Alekseyevich Sobolev	辭職，轉入學術界（2007/7）
總理	Mikhail Yefimovich Fradkov	Viktor Alekseyevich Zubkov	國會大選前內閣改組（2007/9）
第一副總理	Aleksandr Dmitriyevich Zhukov	Aleksey Leonidovich Kudrin	國會大選前內閣改組（2007/9）
副總理	無	Aleksandr Dmitriyevich Zhukov	國會大選前內閣改組（2007/9）
經濟發展貿易部部長	German Oskarovich Gref	Elvira Sakhipzadovna Nabiullina	國會大選前內閣改組（2007/9）
健康及發展部部長	Mikhail Yuryevich Zurabov	Tatyana Alekseyevna Golikova	國會大選前內閣改組（2007/9）
地區發展部部長	Vladimir Anatolyevich Yakovlev	Dmitriy Nikolayevich Kozak	國會大選前內閣改組（2007/9）
情報局局長	Sergey Nikolayevich Lebedev	Mikhail Yefimovich Fradkov	國會大選前內閣改組（2007/9）
Viktor Alekseyevich Zubkov 內閣			
副總理	無	Aleksandr Dmitriyevich Zhukov	新增職缺（2007/12）

資料來源：CIA (2004-2008); Anna and Chronicle Staff Writer (2004); Wikipedia (2010); Russia Profile (2008c); Novosti (2007)

臺灣大學學術期刊資料庫

表 4　九七修憲後台灣內閣變動（1997/7～2000/5）

職位	原閣員	繼任者	變動原因與時間
連戰內閣			
勞工委員會主任委員	謝深山	許介圭	爲參選台北縣長辭職（1997/7）
體育委員會主任委員	無	趙麗雲	新增職位（1997/9）
蕭萬長內閣			
行政院長	連戰	蕭萬長	副總統兼任閣揆引發違憲爭議因而請辭（1997/9）
行政院副院長	徐立德	章孝嚴	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
外交部長	章孝嚴	胡志強	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
蒙藏委員會主任委員	李厚高	高孔廉	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
研發考核委員會主任委員	黃大洲	楊朝祥	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
人事行政局長	陳庚金	魏啓林	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
衛生署長	張博雅	詹啓賢	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
行政院秘書長	趙守博	張有惠	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
政務委員	蘇起	無	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
政務委員	林振國	無	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
政務委員	涂德錡	無	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
政務委員	蔡政文	無	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
政務委員	無	林豐正	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
政務委員	無	陳健民	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
政務委員	無	黃大洲	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
政務委員	無	詹火生	閣揆請辭部份內閣改組（1997/9）
行政院副院長	章孝嚴	劉兆玄	選務經驗豐富，轉任黨秘書長（1997/12）
教育部長	吳京	林清江	承認大陸學歷，政策失利而下台（1998/2）
內政部長	葉金鳳	黃主文	加強施政績效新年度內閣改組（1998/2）
僑務委員會主任委員	祝基瀅	焦仁和	加強施政績效新年度內閣改組（1998/2）
青年輔導委員會主任委員	黃德福	李紀珠	加強施政績效新年度內閣改組（1998/2）
勞工委員會主任委員	許介圭	詹火生	加強施政績效新年度內閣改組（1998/2）
國家科學委員會主任委員	劉兆玄	黃鎮台	加強施政績效新年度內閣改組（1998/2）
新聞局長	李大維	程建人	加強施政績效新年度內閣改組（1998/2）

臺灣大學學術期刊資料庫

職位	原閣員	繼任者	變動原因與時間
政務委員	詹火生	無	加強施政績效新年度內閣改組（1998/2）
政務委員	無	江丙坤	加強施政績效新年度內閣改組（1998/2）
中央銀行總裁	許遠東	彭淮南	華航大園空難殉職（1998/2）
交通部長	蔡兆陽	林豐正	空難意外頻傳轉任政務委員（1998/3）
政務委員	林豐正	蔡兆陽	轉任交通部長（1998/3）
飛航安全委員會主任委員	無	翁政義	新增職缺（1998/5）
法務部長	廖正豪	城仲模	程泉案處理不當因此下台（1998/7）
公共工程委員會主任委員	歐晉德	李建中	轉任台北市副市長（1998/12）
政務委員	趙守博	吳容明	轉任台灣省政府主席（1998/12）
國防部長	蔣仲苓	唐飛	振興景氣不力閣揆總辭部份內閣改組（1999/1）
法務部長	城仲模	葉金鳳	振興景氣不力閣揆總辭部份內閣改組（1999/1）
大陸委員會主任委員	張京育	蘇起	振興景氣不力閣揆總辭部份內閣改組（1999/1）
國軍退除役官兵輔導委員會主任委員	楊亭雲	李楨林	振興景氣不力閣揆總辭部份內閣改組（1999/1）
公共工程委員會主任委員	李建中	蔡兆陽	振興景氣不力閣揆總辭部份內閣改組（1999/1）
教育部長	林清江	楊朝祥	身體不佳而請辭（1999/6）
研發與考核委員會主任委員	楊朝祥	魏啓林	職位遞補（1999/6）
人事行政局長	魏啓林	張哲琛	職位遞補（1999/6）
政務委員	吳容明	無	幫宋楚瑜助選請辭（1999/8）
外交部長	胡志強	程建人	幫連戰輔選請辭（1999/11）
新聞局長	程建人	趙怡	轉任外交部長（1999/11）
政務委員	無	鍾榮吉	因胡志強請辭而小幅改組內閣（1999/11）
農業委員會主任委員	彭作奎	林享能	農地政策理念與黨不同而請辭（1999/12）
中央選舉委員會主任委員	黃主文	黃石城	幫連戰輔選請辭（1999/12）
海岸巡防署署長	無	姚高橋	新增職位（2000/1）
交通部長	林豐正	陳世圯	調任國民黨秘書長（2000/3）
政務委員	鍾榮吉	無	幫宋楚瑜助選請辭（2000/3）

資料來源：作者整理自聯合知識庫

臺灣大學學術期刊資料庫

表 5　台灣與俄羅斯的權力中心與內閣異動情形

	台　灣 (1997/7-2000/5)	台　灣 (2008/6-2010/8)	俄羅斯 (2004/2-2008/5)	俄羅斯 (2008/6-2010/8)
權力中心歸屬	總統	總統	總統	總理
政府總辭（次數）	1	1	2	0
總理易人（次數）	1	1	2	0
閣員變動（次數）	49	30	44	5
個案持續（月數）	35	27	52	27
Freedom 得分	2	1.5	5 (2004) 5.5 (2005-)	5.5
Polity 得分	9	10	6 (-2006) 4 (2007-)	4

資料來源：作者自行整理

說　　明：1. 閣員變動次數的計算排除了因單純私人因素與決定而離職的情形，例如因任期屆滿而下台的胡勝正、因個人生涯規劃而請辭的湯金全、因空難而殉職的許遠東、因身體不佳而請辭的林清江、因理念與政府不合而請辭的彭作奎以及因轉入學術界而辭職的 Igor Sergeyevich Ivanov 等。但即便不作這些排除，也不影響這個表格的結果。

2. Freedom 得分來自於 Freedom House 的資料庫，1～2.5 分爲完全自由的國家，3～5 分爲部分自由的國家，5.5 分以上爲不自由的國家。

3. Polity 得分來自於 Polity IV 的資料庫，一般認爲 6 分以上爲完全民主的國家，但也有人認爲 8 分以上才是完全民主的國家。Polity IV 的資料庫目前只提供至 2009 年，所以 2010 的資料尚待釋出。

肆、比較權力中心

一、比較總統的權力來源與存續條件

在權力來源部分，熟悉俄羅斯政治的人應該都會同意，梅德維傑夫之所以能夠出任總統，主要是因爲前任總統及現任總理普京的推選與支持。普京因爲擔任過多年的總統，在他任內，又使得俄羅斯的經濟大幅成長，所以相對於政績不佳的前總統葉爾欽，普京普遍受到俄羅斯人民所愛戴與

臺灣大學學術期刊資料庫

支持。至於梅德維傑夫，是普京長久以來的盟友，他們結識於九〇年代初期，當時他們同在聖彼得堡市政府任職，梅德維傑夫從一九九九年出任俄羅斯聯邦政府辦公廳副主任開始，一路得到普京的提拔，二〇〇五年十一月更成爲第一副總理。二〇〇七年十二月十日，普京及其權力黨：統一俄羅斯黨宣布全力支持梅德維傑夫競選下一任總統（Evans, 2008: 900），而且普京也表示，如果梅德維傑夫順利當選，他將轉任總理一職，這無異是在宣示，俄羅斯未來的政權仍將由普京所掌握。二〇〇八年五月七日梅德維傑夫以 70.23% 的高票當選總統時，便於隔日任命普京爲總理，進入所謂「梅普組合」的時代。梅德維傑夫的得票率僅次於普京在二〇〇四年的 71.31% 的高支持率，也是資金花費最少的總統候選人，最主要的原因是他是普京的接班人和之前擔任俄羅斯第一副總理，有其執政上的優勢（丁志可，2009：302-304）。梅德維傑夫也表示，在政策上會繼續延續普京政策，確保路線上的連續性（鄭佳節，2008：211；Sakwa, 2008: 897）。

從以上的資料可以看出，梅德維傑夫從以前便是跟隨普京的，又因爲普京支持而出來選舉總統，隨後亦任命普京爲總理，延續普京政策，故可以看出梅德維傑夫是如何受普京所影響。而也因爲如此，梅德維傑夫即便後來有意想要謀求實權（許菁芸，2010），也會遭遇相當困難，因爲他的權力來源一開始就是來自於普京，而且普京從梅德維傑夫就職後就立即擔任總理職，主導政府人事的安排與政策的走向。根據作者統計，從普京擔任總理以來，其內閣中有 87.18% 的閣員，曾在普京擔任總統的時期被任命過，或是和普京有較密切的關係。[20]

相對地，熟悉台灣二〇〇八年總統大選情形的人應該也會同意，在單

[20] 在計算時，我們先列出普京擔任總統時期的內閣名單，再列出梅德維傑夫擔任總統時迄今的內閣名單，做過比對之後，便可了解有多少官員是曾經在普京擔任總統時期就入閣的。另外，對於其他並沒有在普京擔任總統時期入閣的官員，我們利用網路儘可能搜尋，了解他們是否曾在普京擔任總統期間爲普京效力，或是是否和普京關係密切，例如 Igor Ivanovich Sechin、Sergey Semenovich Sobyanin 都曾在普京擔任總統時爲總統府效力，另外像是 Alexander Vladimirovich Konovalov 是普京在 Volga Federal District 的全權代表特使；而 Vitaliy Leontyevich Mutko 則是普京競選時的授權代表。將這些官員人數加總後共有 34 名，而梅德維傑夫總統從上任迄今的內閣名單（含變動）共有 38 名官員，故可以算出普京目前的內閣閣員中總計至少有 87.18%的人是屬於普京的人馬。

臺灣大學學術期刊資料庫

一選區相對多數決的制度之下，馬英九之所以能夠以 58.45% 的得票率，高票當選總統，除了因爲民進黨政績不佳以及前總統陳水扁身陷貪腐醜聞的因素以外，相當程度是因爲馬英九個人的形象與魅力所致，而不是來自於另一重要政治人物的支持，當然也就沒有在選後提名此一重要支持者擔任行政院長的安排，所以馬英九總統的權力來源是來自於選民對他個人的支持，而在當選後，馬英九也有實質的權力基礎，能夠主導政府人事的安排與政策的走向。[21]

在總統權力的存續部分，依據俄羅斯憲法第九十三條關於彈劾總統的規定是：國家杜馬必須由三分之一以上議員「提議」，經國家杜馬專門委員會確認，之後再由國家杜馬三分之二以上多數通過，並請最高法院作出總統犯罪的「結論書」，憲法法院作出「指控符合規定程序」證實罪行，最後再送聯邦委員會經三分之二以上議員通過後，才算通過。各國彈劾總統的門檻一般都設定的很高，俄羅斯自然也不例外，但因爲普京所領導的統一俄羅斯黨掌握國家杜馬 70% 的席次，超過彈劾門檻，而統一俄羅斯黨在聯邦委員會部分又有很大的掌控力，掌握的席次同樣超過彈劾門檻（趙竹成，2010），所以普京與其領導的統一俄羅斯黨自然對梅德維傑夫的任期存續構成相當的威脅。

在台灣方面，依據憲法增修條文規定：總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即爲通過。立法院提出總統、副總統彈劾案時，則應聲請司法院大法官審理，經憲法法庭判決成立時，被彈劾人應即解職。至於彈劾的門檻，依據新的立法院職權行使法，必須要有二分之一立委提案，三分之二立委議決通過後，才能向大法官提出。由此可知，台灣關於罷免與彈劾總統的門檻也設定的很高，雖然國民黨目前掌控立法院超過三分之二的席次，但是並沒有任何政治人物能夠掌握到足以彈劾或罷免總統馬英九的國會席次，而且就算罷免案真的在立法院通過，由於還要送公投，所以難度又更高，能夠保障馬英九擁有相當穩定的任期。

[21] 當然，馬英九有權力，但未必決定行使，所以他曾有一段時間退居到決策的第二線。

臺灣大學學術期刊資料庫

總結說來，俄羅斯總統梅德維傑夫的權力來源及存續相當程度都倚賴於前總統及現任總理普京的支持，而台灣馬英九總統的權力來源則來自於個人的實力，並且擁有穩定的任期保障，所以梅德維傑夫成爲權力中心的可能性較小，而馬英九則較可能是權力中心。除了權力的來源以及權力的存續條件會決定權力中心的歸屬以外，總統對國會的掌控能力也是另外一個影響因素。

二、比較總統對國會的掌控能力

民選總統想要確保他對黨籍議員的領導能力，以更順暢地推動立法與施政，最直接的做法就是擔任政黨的黨魁，而當總統的政黨屬於國會多數黨時，總統透過擔任執政黨黨魁，將更有效避免總統與黨意發生落差，也更能確保法案的通過。所以，當總統的政黨屬於國會多數黨時，總統擔任執政黨黨魁，等同於是透過對黨籍議員的領導，來實現他對國會立法的領導。[22] 當然，民選總統未必要藉由擔任執政黨黨魁來領導黨籍立委，他也可以選擇不接任黨主席職務，但同樣扮演執政黨的實質領導人，就像法國第五共和歷任總統的做法一樣（李鳳玉，2011）。不過，當總統與總理屬於同一國會多數黨，而總統未擔任黨主席，也不是實質領導人，相對地，是由總理扮演這樣的角色時，那麼這就代表權力中心可能是往總理的方向所傾斜（陳宏銘，2009），[23] 總統在憲法上的權力，可能都會受到總理及支持他的國會很大的掣肘，而這樣的牽制，比起遭到彈劾與罷免，雖然對總統的殺傷力較小，但發生的次數可能更爲頻繁，也足以限縮總統的實權。以下僅針對俄羅斯的情況來分析總統憲法上的權力如何受到總理的箝制，至於台灣的部分，就略去不談，因爲馬英九兼任國民黨黨主席，所以其憲法上的職權並不會因爲他無法掌控國會，而受到嚴重的限制。

俄羅斯目前的最大黨統一俄羅斯黨，其黨魁是由普京所出任，而不是

[22] 當然，總統擔任執政黨黨魁，並不能保證政府法案一定會通過，但這不在本文分析範圍。

[23] 半總統制下的總理由於必須對國會負責，所以理論上，他可能和內閣制下的總理一樣，選擇服從黨意。不過，Samuels & Shugart (2010) 的分析反駁了這樣的論點，並舉出實證上的資料，證明半總統制下的總理與總統一樣，都會希望主導政策，而非服從黨的決策。

臺灣大學學術期刊資料庫

由梅德維傑夫所擔任，顯示俄羅斯的權力天平是往普京的方向傾斜。[24] 至於台灣的情形，雖然總統馬英九在當選爲總統後，曾有長達一年多的時間，不是由他擔任國民黨黨魁，但這個職位也不是由當時的行政院長劉兆玄所擔任，而是由吳伯雄擔任黨魁，而且黨的實質領導人仍是馬英九，這從早在馬英九就職前，吳伯雄曾有意規劃讓馬英九擔任黨主席，然後當傳出馬英九有意兼任黨魁後，黨內要角沒有人反對，便可見一斑。

從以上討論可知，俄羅斯由於是由總理兼任黨魁，而台灣則是由總統先扮演執政黨的實質領導人，之後才兼任黨魁，所以俄羅斯的權力天平向普京傾斜，而台灣的權力中心則爲馬英九。如前所述，黨權的掌握如果不在總統手中，則總統在憲法上的權力，可能都會受到總理以及支持總理的國會很大的限縮，這便是梅德維傑夫所面臨的困境。而且因爲統一俄羅斯黨在國家杜馬擁有 70% 席次，然後又掌控聯邦委員會，所以梅德維傑夫若要運用職權，碰到的阻礙將會更大，討論如下。

首先，就人事任命權部分，依據俄羅斯憲法第八十三條第三項，梅德維傑夫依法可以主動要求總理總辭以及解散政府，也可以被動同意總理的總辭以及解散政府；不看被動同意的狀況，俄羅斯總統能夠主動免職總理代表梅德維傑夫依法能夠決定普京的去留，這是很大的憲法上的權力，然而這項權力由於普京擔任統一俄羅斯黨的黨魁，而被大幅削弱。原因是：如果梅德維傑夫想要免職普京，換新任總理以及內閣上台，是需要經過杜馬同意的，掌握杜馬多數的是普京，所以杜馬不會同意新任總理的提名。

---

[24] 儘管俄羅斯有許多政治制度，諸如選舉制度以及政黨體系等，其制度化程度都並不高，然而就政黨的發展來說，由於普京於 1999 年及 2000 年出乎意料地攀上權力高峰之後，便積極地培植統一俄羅斯黨成爲權力黨（Gel’man, 2008），兼以普京很有可能於 2012 年選舉中再度當選總統，果如此，而普京又順利於 2018 年再度蟬連總統，任期直到 2024 年才結束的話，那麼統一俄羅斯黨在普京統治下，將有長達 24 年發展制度化的時間。雖有學者認爲，目前俄羅斯的情況是：普京所擔任的職位就是權力的核心（許菁芸，2010），然而不可否認的，正因爲政黨對於維續權力與政權而言，是很重要的工具，所以普京才會如此費心地培植自己的權力黨；統一俄羅斯黨的確有助於普京維持權力，就像政黨在很多威權政體所發揮的功能一樣，而且統一俄羅斯黨也已獲致相當程度的制度化，這從它自 2003 年年底開始，便一直掌握國會超過三分之二以上的席次，便可以看的出來。從普京身爲總理卻同時出任統一俄羅斯黨的黨魁，便可推論，與梅德維傑夫相比，普京比較可能是權力的中心。

臺灣大學學術期刊資料庫

而俄羅斯憲法第一百一十一條第四項的規定，如果杜馬否決三次總統對總理的提名，總統可以任命總理，而且必須解散國會重新改選，但因爲普京的民意支持度一直維持相當水準，再加上俄羅斯國會的選舉制度爲門檻 7% 的比例代表制，統一俄羅斯黨在選舉中應該還是能獲得相當多數選民的支持，在這種情形之下，除非要讓內閣無限期難產，否則梅德維傑夫還是得被迫重新任命普京。從以上的分析可知，總統雖有憲法上的權力使總理去職，然而在實際的政治運作上，卻因爲普京的高民意支持度以及統一俄羅斯黨的國會實力，而近似於虛權。[25]

在規則制定權方面，依據憲法第八十四條第四項的規定，俄羅斯總統有提案權，但未必能在國會通過，故其可能會用頒佈行政命令（decree）的方式來因應。除了某些被國會保留的範圍他不能涉及，而且不能與聯邦憲法或法律抵觸之外，其他皆可依總統的需求來頒布，而且總統能頒布等同於法律層級的命令，但這些命令依據憲法第九十條，是不能與聯邦法律相抵觸的。所以如果梅德維傑夫利用頒布行政命令的方法來與國會相抗衡時，國會仍可以用通過立法的方式，使總統的行政命令失效，即便總統可以行使否決權，使國會法案無法頒布，但同樣由於普京所領導的統一俄羅斯黨對於國會兩院的掌控，所以有很大的機會可以反否決總統的否決，換句話說，俄羅斯總統的行政命令權也是被嚴重限縮的。

此外，依據憲法第八十七與第八十八條，俄羅斯總統還有緊急命令權，但必須要通報杜馬，換言之杜馬還能對總統的緊急命令權有所限制。總統還能將重要事項交付給人民公投，但依據憲法第一百三十五條第三項，其通過的門檻很高，需要人民過半的投票率以及過半的通過率，而人民未必願意捨棄普京，而支持梅德維傑夫，所以總統的公投同樣未必能夠通過。

行政領導權部分，總統有權決定國內外大政方針（依據憲法第八十條第三項）、主持政府會議（依據憲法第八十三條第二項）、領導國家安全會議（依據憲法第八十三條第七項）、主導外交政策（依據憲法第八十六

[25] 當然，這裡的分析並未隱含梅德維傑夫會想將普京換下的意思，而只是就制度面分析兩人的權力關係。

臺灣大學學術期刊資料庫

條第一項），但既然內閣中多是普京的人馬，梅德維傑夫的行政領導權自然也會受到很大的箝制，例如普京便曾多次在屬於總統專屬的國防外交權上，挑戰梅德傑夫的權威。

所以從以上的討論來看，雖然梅德維傑夫憲法上的權力很大，但因爲普京所領導的統一俄羅斯黨掌握有國會三分之二以上席次，普京可以透過對黨籍議員的領導，進一步掌控國會的立法權，並且使得梅德維傑夫無法施展許多憲法上的權力。

總結以上的分析可知，梅德維傑夫和馬英九都有很大的法定權力，但是梅德維傑夫不是俄羅斯的權力中心，[26] 而馬英九是，主要原因是因爲梅德維傑夫的權力來源及權力存續，都依賴普京對他的支持，然後梅德維傑夫憲法上的權力又受到他無法掌控國會三分之二以上議員的支持，而受到很大的限縮。馬英九則不然，不管是權力的產生或者存續，他依賴的都是自己的實力，而且他又兼任國民黨黨主席，國民黨和統一俄羅斯黨一樣，都有國會三分之二以上席次，所以馬英九憲法上的權力，包括任免內閣以及發布緊急命令等權力，無一會遭遇重大阻隘。

這樣的分析結果和我們對台灣與俄羅斯的政府運作的了解情形，是相當一致的：在台灣，馬英九一直都是權力中心，儘管他可以決定退居二線，由行政院長承擔內政事務，但他也可以隨時決定站上政府的第一線。在俄羅斯，權力中心一直往普京所傾斜，而他也希望主導更多決策，包括憲法上專屬總統的外交決策權，所以他多次在外交事務上發言，也多次出席國際的會議。至於梅德維傑夫，雖然也公開表示想於二〇一二年參選總統的意願，因此多次對經濟事務與決策，有所發言，甚至批評普京的閣員處理金融危機不力，但是整個制度條件還是使得權力的天平往普京所傾斜。

---

[26] 雖然還是有學者（Schneider, 2009: 222-225）認爲梅德維傑夫漸漸掌握權力，和普京分裂，而且普京未來權力會漸漸消失。Schneider 認爲，普京將會遇到兩難，如果他選擇繼續留任總理的位置，他將會受到財政問題和金融海嘯等狀況所衝擊，就算他想在 2012 年角逐總統大選，他也會因爲這些危機而無法選上。但如果普京選擇辭職，他將會在政治的舞台上沒落，2012 年的總統大選，他更沒有機會選上。雖然這樣的看法其實和俄羅斯的民意並不相符（請詳後），但是 Schneider 的分析隱含著：身爲總理的普京不只必須爲執政成敗負責，而且比較難以在發生執政危機時，以調整內閣人事來移轉政治責任的意思；這和本文的看法是若合符節的。

臺灣大學學術期刊資料庫

下表 6 是尤里・列瓦達分析中心自二〇〇八年四月至二〇一〇年三月對於權力中心的調查，很顯然地，多數俄羅斯人都認爲普京與梅德維傑夫都握有一定權力，不過認爲普京權力較梅德維傑夫權力大的人，一直都比認爲梅德維傑夫權力比普京權力大的人，要多的多，兩者的差距最小有 1.94 倍，最大時達到 4 倍。[27] 這樣的民調結果，也符合本文的論點：俄羅斯的權力天平是往總理的方向所傾斜的。

表 6　俄羅斯 2008 年 4 月～2010 年 3 月對權力中心的民意調查

（單位：%）

民調時間 / 誰掌權	2008 年		2009 年					2010 年	
	7 月	12 月	1 月	2 月	4 月	5 月	9 月	1 月	3 月
梅德維傑夫	9	10	11	12	12	11	12	16	13
普京	36	33	32	34	30	30	32	31	28
兩人都有	47	49	50	50	48	50	48	44	51
不知道	8	8	7	4	10	10	7	9	8

資料來源：許菁芸（2010）；尤里・列瓦達分析中心（Yury Levada Analytical Center, 2008～2010）

根據以上的探討可知，本文的假設得到實證資料的支持：台灣的內閣較不穩定，是因爲台灣的權力中心在於總統；俄羅斯的內閣較爲穩定，是因爲俄羅斯的權力中心往總理的方向傾斜。雖然台俄兩國在許多採取純法律主義觀點的學者（如 Elgie）看來，都是屬於總統國會制國家，也就是屬於總統權力比較大，領導內閣的總理必須對總統負責的國家，但是在俄國二〇〇八年總統大選之後的憲政運作中，我們看到即便是憲法上的總統國會制國家，也可能發生總理權力中心的現象，這說明了目前主流半總統制文獻主張採取純法律觀點的危險與缺點。

然而，造成權力中心與內閣穩定度之間關係的因果機制，是否正如同本文前所提及的那三種機制？此外，本文除了解釋台俄之間的差異，是否也能解釋其他國家的情形？以下的結語簡要地討論這些問題。

[27] 差距達到 4 倍的資料是轉載自許菁芸（2010），其餘資料則是得自尤里・列瓦達分析中心的網站。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、結語：因果機制的討論以及理論的可推論性

台灣與俄羅斯的比較研究說明了，有著類似的總統權力、相仿的國會結構以及一致的府會關係，並不能確保兩國擁有相同程度的內閣穩定。造成差異的原因可能有很多，本文提出權力中心的解釋：當權力中心是總理，而不是總統時，內閣會較爲穩定。而中間的因果機制，本文前已提出三種可能。第一種和總統的無能爲力有關：當權力中心不是總統時，總統將無足夠的權力基礎，能夠改變內閣的組成，這一點應無太大的疑問，從梅德維傑夫希望更動內閣閣員，但卻無法將之落實成爲行動，就可以看出憲法所賦予他的權力被普京所架空，所以使得普京內閣的組成非常穩定。

第二種可能的因果機制和總理的迴避改組有關：雖然總理身爲權力中心，但由於總理負責領導內閣，所以也較缺乏動機去進行人事變動，以免危其威信。[28] 這一個機制可以從比較俄羅斯的兩段時期，得到一些佐證。普京在擔任總統時，和他在擔任總理時，內閣穩定程度有不小的落差，同樣的人在處理內閣人事，在不同時期的方式如此不同，可見得權力中心歸屬的影響之大。當總統是權力中心時，怎麼使用人事任免權都顯得理所當然；但是當總理是權力中心時，由於他是實際負責領導內閣的人，爲了維持自己統治的正當性，就比較難以自在地行使這項權力。[29]

---

[28] 不過，這並非意謂著總理會永遠迴避改組，如果情況需要，他還是可能決定進行，但是次數不會太頻繁，原因也比較不會是因爲政府施政不力，畢竟總理是直接領導內閣的人。

[29] 雖然狀況並不十分相同，但是法國非共治與共治時期的內閣穩定表現，也可以當成總統與總理擁有不同行動邏輯的佐證。在非共治時期，法國總統身爲民選的最高首長，然後又是執政黨（或執政聯盟）的實際領導人，所以在這段時期，法國總統一般都被視爲是權力中心，擁有很大的實權；在共治時期則不然，總統雖然仍是民選產生，但是國會的多數黨不是總統領導的政黨，在這樣的共治時期裡，總統雖然並未失去所有權力（林繼文，2009），但他失去了內閣任免的主導權，兼以國會最大黨的實際領導人又是總理，所以在共治時期裡，權力的天平比較是往總理的方向傾斜。如果單憑權力中心的歸屬來判斷，共治時期由於由總理實際領導內閣，他／她會比較迴避改組的可能性，所以這段時期的內閣穩定度表現應該優於非共治時期的內閣穩定度。根據 CIA (2004-2010) 所出版的 World Leaders 以及 Wikipedia 和 Zárate's Political Collections 的資料，我們計算出，

臺灣大學學術期刊資料庫

當權力中心不是總統時，內閣會相當穩定的最後一種可能的因果機制，是關於總理與總統間的競爭，當選舉的時程逐漸逼近，即便總理有意參選總統，並希望透過內閣改組，來拉抬他個人的聲勢，然而人事任命的法定權力畢竟爲總統所有，他未必願意配合，因此這個因素也會有利於內閣人事的穩定。即便總統迫於形勢而配合改組內閣，總結而言，由於前兩種因果機制的運作，所以會使得總理爲權力中心的內閣，仍舊維持相當的穩定，就像俄羅斯目前的情形一樣。

當權力中心是總統時，情形就不一樣了。以台灣爲例，當總統想改組內閣時，權力不會被行政院長架空，而有使不上力的情形；行政院長也不會因爲負責領導內閣，而迴避閣員人事的改組，因爲內閣任免權是牢牢爲總統所掌控的；最後，在府會一致，而總統又是權力中心的狀況下，總統與行政院長更不存在所謂的競爭關係，因爲行政院長是總統的部屬，行政院長必須隨時配合總統的需要，進行內閣的改組與異動，甚至在執政發生危機時，主動求去，以避免影響到總統的民意支持度。

然而，本文的理論是否只能解釋台灣與俄羅斯這兩個國家的差異呢？如果是的話，那麼本文理論的可推論性就會有一些限制。針對這一點，有幾點因素可以探討。首先，根據本文的初步分析，從以前到現在，世界上其實不乏有著總統法定權力大、國會有一黨多數（甚至是掌握三分之二以上國會席次的政黨）、府會關係一致以及總統是執政黨黨魁等這些條件的

截至 2009 年年底爲止，排除掉因爲總統或者國會大選，使勝選政黨發生輪替後所進行的內閣人事變動，法國共治時期內閣變動次數的平均數與中位數分別爲 4 與 1，而非共治時期的這兩個數字分別爲 7.34 與 6.5，這說明了總統與總理在成爲權力中心時，兩人不同的行爲模式。雖然依據 Samuels & Shugart (2010) 的研究，總理由於通常都會有意角逐總統大位，所以其行爲模式會和總統較爲相似，而和議會制的總理較爲不同，不過，我們發現，在爭取民意支持的方法上，總統與總理對於內閣人事的安排有著截然不同的考量與作法，前者由於不直接領導內閣，較會毫不猶豫的更動閣員；後者則因身爲內閣之首，而較有所顧忌。當然，以上關於法國的討論明顯地脫出了本文最初的假設條件，因爲共治與非共治時期除了存在權力中心的不同以外，還存在府會關係不相同的情形。不過，法國的個案仍是相當有趣的，它顯示權力中心對於內閣穩定度的影響性可能很大，並且超乎本文所假設的，因爲不管府會關係如何，權力中心似乎可以單方面決定內閣的穩定度。這究竟是法國特有的情形？還是可以類推到其他個案？值得未來進一步的探討。

臺灣大學學術期刊資料庫

個案，例如：克羅埃西亞（1991～1999）、加彭（1994～2006）、喬治亞（1999～2000，2004～2006）、幾內亞比索（1994～1997）、馬利（1992～1993）、那米比亞（1990～2009）、塞內加爾（2002～2006）以及斯里蘭卡（1978～1993）等，[30] 如果拿這些個案和俄羅斯相比，本文的結論仍然是可以成立的，[31] 這也說明了一般認爲真正具有實權的總統，在一致政府時期會將閣員，甚至是總理，在必要時候當成代罪羔羊使用的看法是對的，因此本文不只可以解釋台灣與俄羅斯兩國之間的差異，它還可以解釋其他國家和俄羅斯之間的不同。

其次，俄羅斯的情形雖然特殊，也就是民選而擁有強大憲法權力的總統並非是權力的核心，但這種情形在未來也可能在其他國家出現，例如喬治亞，[32] 依據其憲法的規定，喬治亞總統連選只能連任一次，但未規範任期的次數不可超過幾次，這和俄羅斯的規定相仿。喬治亞現任總統 Mikheil Saakashvili 今年才 43 歲，這個任期是他第二任任期，當他任期結束後仍是相當年輕，目前他所領導的多數黨在國會擁有的席次也超過三分之二，在他任期結束後，他有沒有可能循普京的模式，先擔任總理，然後等待下次可以參選總統時，再度復出？果如此，則喬治亞會成爲本文分析架構所應關注的另一個個案。和喬治亞以及俄羅斯有著相似總統任期規範的國家還包括台灣，此外，一些新興民主國家在近幾年紛紛將總統的任期放寬，例如加彭於二〇〇三年修憲，將總統任期次數的限制從兩任改爲無限制，便是其中一個例子，[33] 雖然這些將任期次數限制拿掉的國家，目前還未增設連選只能連任一次的限制，但是也不能排除未來會有往這方向修憲的可

[30] 這裡所謂的總統法定職權大，指的是總統擁有相當程度的任免內閣的職權，也就是 Shugart & Carey 所界定的總統議會制國家的總統所擁有的權力。

[31] 由於內閣成員變動的資料並不好找以及國內圖書館的藏書仍然不足，所以這裡的初步分析僅根據有資料的國家以及年份來進行，資料的來源包括各國憲法、Zárate's Political Collections、Wikipedia 以及 CIA 所出版的 World Leaders 等。

[32] 依據喬治亞的憲法，其總統任命內閣，但需得到國會信任，這部分的權力比台灣與俄羅斯都差，但是和台俄總統一樣的是，喬治亞總統也可以憑個人意志免職內閣。關於喬治亞內閣任命權的規定，請參見該國憲法第 73 條第 1 項第 2 款、第 79 條第 5 項、第 80 條第 2 項；至於內閣免職權，則請參見第 73 條第 1 項第 3 款。

[33] 其他的例子還有很多，根據嚴震生（2010），透過修改憲法，將任期限制刪除的非洲國家還包括查德、甘比亞、突尼西亞、烏干達、幾內亞以及辛巴威。

臺灣大學學術期刊資料庫

能。

總結而言，本文的個案研究雖然只深入比較台灣與俄羅斯的情形，但是根據初步分析的結果，本文的理論也能解釋其他總統國會制國家與俄羅斯之間的差異，顯示本文的理論具有相當程度的可推論性。雖然目前還沒有其他總統國會制國家發展出類似俄羅斯的這種「民選總統卻非權力中心」的情形，以供本文進行理論的檢定，然而未來是否會有更多類似俄羅斯的例子產生，並且也出現如同本文所預期的高度穩定的內閣人事，使得本文的可推論性獲得更進一步的發展，值得持續的關注。[34]

參考書目

一、中文部分

TVBS 民調中心，2009-2010，TVBS 網頁，www.tvbs.com.tw，2010/8/24。

丁志可，2009，《普京大傳》，北京：中國友誼。

吳玉山，2002，〈半總統制下的內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與台灣〉，《俄羅斯學報》，2: 229-266。

李鳳玉，2001，《半總統制下的總統干政與政府穩定：威瑪德國、法國第五共和、後共波蘭與台灣》，台北：臺灣大學政治研究所碩士論文。

李鳳玉，2011，〈總統與其政黨的關係：法國與台灣的比較〉，《黨政關係與國會運作》（即將刊登），台北：東吳大學國會研究中心。

沈有忠，2006，〈德國威瑪憲法：一個半總統制的個案研究〉，《東

[34] Duverger 剛提出半總統制的概念時，也沒有太多國家採取這種政府體制，使得半總統制曾經被一些學者批評爲「空殼子（empty cell），但後來有愈來愈多國家採用這種制度，而半總統制也成爲一種獨立的政府體制類型。本文理論的可推論性在目前看來，雖然可能和 Duverger 剛提出半總統制的概念時的處境有些相似，都因爲存在的個案數太少，而可能受到一些質疑，但不代表未來本文所能解釋的個案數不會增加，就像半總統制的國家後來也增加了一樣。

臺灣大學學術期刊資料庫

吳政治學報》，24: 163-214。

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

許菁芸，2010，〈俄羅斯國會之發展剖析〉，《政治科學論叢》，43: 119-158。

張峻豪，2009，〈理論承載與比較實益：半總統制運作類型的跨國研究〉，「2009 年中國政治學會年會暨學術研討會」論文（11 月 6 日-7 日），台北：臺北大學。

陳宏銘，2009，〈實權總統與執政黨的關係：我國半總統制下國民黨與民進黨執政時期的比較〉，「黨政關係與國會運作研討會」論文（5 月 7 日），台北：東吳大學政治學系。

趙竹成，2010，〈合作或競逐？－以俄羅斯爲軸心的半總統制的檢視〉，「半總統制與民主學術研討會」論文（6 月 5 日），台北：臺灣大學政治學系。

鄭佳節，2008，《誰主沉浮－普京：從總統到總理》，台北：時英。

聯合知識庫，1997-2010，聯合知識庫網頁，http://udndata.com/，2010/8/24。

嚴震生，2010，〈肯亞與辛巴威的半總統制：化解政治危機的權宜安排抑或長期政治穩定的政治選擇〉，「半總統制與民主學術研討會」論文（6 月 5 日），台北：臺灣大學政治學系。

二、西文部分

Badkhen, Anna and Chronicle Staff Writer. 2004. “Russia’s Putin Fires Cabinet before Vote / Reshuffle Seen as Aimed at Removing Prime Minister Tied to Yeltsin.” in http://articles.sfgate.com/2004-02-25/news/17412430_1_president-vladimir-putin-boris-yeltsin-prime-minister-mikhail-kasyanov/. Latest update 24 August 2010.

CIA. 2004-2010. “World Leaders.” in https://www.cia.gov/library/publications/world-leaders-1/pdf-version.html/. Latest update 24 August 2010.

Elder, Miriam. 2009. “Russian President Dmitry Medvedev Poised to

臺灣大學學術期刊資料庫

Replace Officials Loyal to Vladimir Putin." in http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/russia/4990464/Russian-president-Dmitry-Medvedev-poised-to-replace-officials-loyal-to-Vladimir-Putin.html/. Latest update 24 August 2010.

Elgie, Robert. 2008. "The Perils of Semi-Presidetialism. Are they Exaggerated?" *Democratization* 15(1): 49-66.

Elgie, Robert. 2009. "Duverger, Semi-Presidentialism and the Supposed French Archetype." *West European Politics* 32(2): 248-267.

Evans, Alfred B. 2008. "Putin's Legacy and Russia's Identity." *Europe-Asia Studies* 60(6): 899-912.

Gel'man, Vladimir. 2008. "Party Politics in Russia: From Competition to Hierarchy." *Europ-Asia Studies* 60(6): 913-930.

Keesing's Record of World Events. 2004-2007. in http://www.keesings.com/. Latest update 24 August 2010.

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

Laver, Michael and Norman Schofield. 1991. *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe.* Oxford: Oxford University Press.

Novosti, RIA. 2007. "Putin Appoints Acting Security Council Chief." in http://en.rian.ru/russia/20070718/69205943.html/. Latest update 24 August 2010.

Russia Profile. 2008a. "BASARGIN, Viktor Fyodorovich." in http://www.russiarofile.org/resources/whoiswho/alphabet/u/ushakov_yuri_viktorovich/. Latest update 24 August 2010.

Russia Profile. 2008b. "GORDEYEV, Alexei Vasilyevich." in http://www.russiaprofile.org/resources/whoiswho/alphabet/g/gordeyev.wbp/. Latest update 24 August 2010.

Russia Profile. 2008c. "KOZAK, Dmitry Nikolayevich." in http://www.russiaprofile.org/resources/whoiswho/alphabet/K/kozak.wbp/. Latest

臺灣大學學術期刊資料庫

update 24 August 2010.

Russia Profile. 2008d. “USHAKOV, Yuri Viktorovich.” in http://www.russiaprofile.org/resources/whoiswho/alphabet/u/ushakov_yuri_viktorovich/. Latest update 24 August 2010.

Sakwa, Richard. 2008. “Putin’s Leadership: Character and Consequences.” *Europe-Asia Studies* 60(6): 879-897.

Samuels, David and Matthew Shugart. 2010. *Presidents, Prime Ministers and Political Parties*. Cambridge: Cambridge University Press.

Schleiter, Petra and Edward Morgan-Jones. 2009. “Party Control over European Cabinets?” *European Journal of Political Research* 48(5): 665-693.

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

Schneider, Eberhard. 2009. “Split in the Russian Political Tandem Putin-Medvedev?” *Caucasian Review of International Affairs* 3(2): 219-226.

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

Wendle, John. 2009. “Signs of Tension between Putin and Medvedev?” in http://www.time.com/time/printout/0,8816,1886300,00.html/. Latest update 24 August 2010.

Wikipedia. 2010. “Mikhail Fradkov’s Second Cabinet.” in http://en.wikipedia.org/wiki/Mikhail_Fradkov’s_Second_Cabinet/. Latest update 24 August 2010.

Yury Levada Analytical Center. 2008-2010. “President’s Performance in Office – Trends.” in http://www.angus-reid.com/polls/view/russians_say_putin_still_rules_country/. Latest update 16 May 2010.

臺灣大學學術期刊資料庫

Cabinet Stability Under Unified Government:
The Cases of Russia and Taiwan After the 2008 Presidential Elections

Feng-yu Lee & Meng-ho Lan***

Abstract

Taiwan and Russia have shared some important similarities in terms of institutional configurations since the presidential elections of 2008. Taiwan and Russia are led by presidents with strong constitutional powers, and face little legislative opposition from friendly parliaments. In both cases, the president belongs to a party than controls around two-thirds of parliamentary seats. However, contrary to the claims of much of the existing literature, these similarities do not make the cabinets of the two countries equally stable. This paper argues that, because of important differences in who wields actual political power, cabinet stability varies across the two cases. Three factors decides where the apex of political power is located: how the president is elected, how easily he or she can be removed from the presidency, and whether a president serves as a de facto leader of the biggest party of a parliament. This paper undertakes an in-depth comparison between Russia and Taiwan, providing supporting evidence for a link between the location of the apex of political power and cabinet stability under unified government.

Keywords: Semi-presidentialism, Cabinet Stability, Unified Government, Taiwan, Russia

---

* Assistant Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: fylee323@ntu.edu.tw

** Graduate Student, Department of Political Science, National Taiwan University.
E-mail: b96302159@ntu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫