政治科學論叢／第四十四期／民國 99 年 6 月／頁 35～74

憲政體制與選舉制度的配套思考

蘇子喬*

摘　要

憲政體制與選舉制度的優劣無疑是政治制度研究的重要議題。然而，論者經常是將這兩個議題彼此切割，單獨探討各種憲政體制或選舉制度的優缺點。本文強調，憲政體制與選舉制度這兩種政治制度應該搭配在一起進行觀察，才有可能明確判斷一個國家究竟應採何種憲政體制和選舉制度較適宜。由於不同的選舉制度會塑造不同的政黨體系，不同的政黨體系與憲政體制搭配在一起會組合成不同的政府型態，而不同的政府型態則會各自展現出正面與負面的政治效應，因此本文即是以「憲政體制」、「選舉制度」、「政黨體系」、「政府型態」四個變項所形成的分析架構爲基礎，探討不同憲政體制與選舉制度搭配下所可能造成的利弊得失，並對未來台灣在憲政體制與選舉制度的制度選擇提出粗淺的建議。就台灣的憲政體制走向而言，假若台灣未來的憲政體制將走向總統制，在立委選舉制度上應避免採取比例代表制或聯立制，以避免陷入政治僵局；假若台灣未來的憲政體制仍維持雙首長制，而立委選舉制度擬採取比例代表制或聯立制，則應設定政黨可分配席次門檻，以防止小黨林立造成政治不穩定，同時也應賦予立法院閣揆同意權，以避免出現缺乏施政效率的少數政府。

關鍵詞：憲政體制、選舉制度、政黨體系、政府型態

---

*臺灣大學政治學系博士後研究，交通大學通識教育中心兼任助理教授。E-mail: tzuchii@hotmail.com.

收稿日期：98 年 11 月 20 日；通過日期：99 年 5 月 17 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前 言

我國自一九九一年廢止動員戡亂時期條款，第一次透過增修條文進行修憲以來，至今已歷經七次修憲。儘管七次修憲對我國原本的憲政體制已經造成相當大幅度的變動，但直到今日，社會各界對於我國目前所採取的雙首長制仍有許多批評和檢討的聲音，並認爲我國的憲政體制仍有調整改進的必要。不過，由於我國在二〇〇五年的第七次修憲中，爲將來的修憲程序定下了一個極高的門檻，[1] 因此一般認爲我國未來要再次修憲的機會渺茫。面對這種憲政體制尚有調整必要，而依現行修憲程序又難以調整的困境，確實讓不少關心我國憲政體制發展的人士感到焦慮。不過，在二〇〇八年一月立法委員選舉之後，似乎讓人看到憲政改革再次啓動的契機。在二〇〇八年新選出的第七屆立法院中，國民黨在總額 113 席中佔了 81 席，若再加上政治取向上亦屬泛藍陣營的 5 席（無黨團結聯盟 3 席、親民黨 1 席、無黨籍 1 席），在立法院中囊括了四分之三以上的席次（81+5/113=76.1%），[2] 此種超級多數的席次率雖不免引發人們對一黨獨大缺乏制衡的疑慮，但這樣的席次率使國民黨有能力在立法院主導修憲的發動，爲原本一般認爲難度甚高的修憲帶來「機會之窗」，而使我國的憲政體制獲得了再次調整釐清的機會。而馬英九總統在總統大選時的政策白皮書上，也正式提出憲改日程表，他希望從即日起能逐步啓動新階段的憲政改革工程，在總統與立法院改選兩年後（二〇一〇年），正式成立憲法

---

1 我國目前的憲法修正程序規定在憲法增修條文第 12 條：「憲法之修正，須經立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之，不適用憲法第一百七十四條之規定。」有論者在比較了世界各國的修憲程序後指出，我國的修憲門檻之高在世界各國中可謂名列前矛，是各國「剛性憲法」中剛性程度極高的憲法。參見廖達琪、簡赫琳、張慧芝（2008：357-395）。

2 第七屆立委於 2008 年 2 月上任後，由於有若干國民黨籍立委在選舉訴訟中被法院判決當選無效而喪失立委資格，亦有立委轉任公職或辭職。這些區域立委的缺額經過補選後，立法院中各政黨的席次已有變動。至 2010 年 4 月爲止，國民黨席次爲 75 席，民進黨有 33 席，無黨團結聯盟有 5 席。儘管各政黨席次較上任之初已有所變動，但國民黨爲主的泛藍陣營在立法院仍幾乎掌握立法院四分之三席次。

臺灣大學學術期刊資料庫

評估小組，檢討現行憲法施行的優缺點。[3] 馬總統上任後亦在許多場合重複宣示他的這項政見，展露其重視的程度。[4] 當然，未來修憲要正式通過仍有一定的難度，因爲即便立法院能夠通過高門檻的表決程序而正式提出修憲案，仍須獲得全體公民過半數的同意支持才能正式通過，顯然修憲必須凝聚全民共識才能克竟全功。不過，至少發動修憲的程序障礙在二〇〇八年立法院的政黨生態改變後，與過去相較已舒緩許多，新一波憲政改革啓動的可能性已不像過去所想像得如此渺茫。

因此，在新一波憲政改革工程有可能再次啓動的時刻，對我國憲政體制的改革方向進行討論應該是有其意義的。不過，本文的探討重心，並不在於討論我國目前憲政體制的各種制度細節應如何調整，而是要強調在討論我國憲政體制的制度選擇時，有必要連同選舉制度進行搭配思考。在台灣，人們對於「配套」的說法並不會陌生，「配套措施」、「配套設計」、「配套方案」等帶著「配套」字眼的陳述，在日常生活中俯拾皆是。但是在我國憲政體制與選舉制度改革的相關論辯中，儘管有王業立（2005a）、吳文程（1994）、楊日青（2001）、謝復生（1994）等學者指出憲政體制與選舉制度進行配套思考的重要性，林繼文（2006）更提出論文探討憲政體制與選舉制度的配套問題，但是整體而言，國內政治學界將選舉制度與政黨體系的配套進行全面而縝密檢視的論述，尚不多見。舉例言之，在憲政體制方面，在國內有不少論者主張我國憲政體制應放棄目前運作較爲複雜的雙首長制（或稱半總統制），而改採純粹的總統制；[5] 在選舉制度方面，2008 年立委選舉後，也有不少論者對於我國剛採行的並立式單一選區兩票制所造成的嚴重比例性偏差（disproportionality）非常不以爲然，而認爲我國當時第七次修憲將立委選舉制度改爲單一選區兩票制時，應該採取

[3] 關於憲政改革白皮書全文可參見馬英九、蕭萬長憲政改革政策（2010）。

[4] 馬總統於 2009 年 10 月接受《新新聞》雜誌專訪時，又重申此一政見。他表示明年五月就任滿兩年後，將檢討包括雙首長制在內的修憲問題。參見黃文財、王美惠、翟思嘉（2009：26-27）。

[5] 主張我國憲政體制應改採總統制的論者頗多，例如：陳儀深（1997）；施正鋒（2000：26-31）；吳烟村（2000：32-33）；黃昭元（2004）；黃炎東（2004：92-109）；顏厥安（2004）；許宗力（2002：41-43）；李酉潭（2005）；汪平雲（2006）。

臺灣大學學術期刊資料庫

聯立制而非並立制。[6] 以上主張總統制與主張聯立制的看法都各有論據而言之成理，但是從制度配套的角度來看，我們可以問的是：「總統制這種憲政體制與聯立制這種選舉制度同時採行是否合宜？」其實這個制度配套的問題，正是筆者撰寫本文最早的研究動機和主要的問題意識。在此暫且對此一問題存而不論，但以這個問題意識爲起點，本文在接下來的第二節將先說明憲政體制與選舉制度搭配思考的必要性，隨後在第三節提出一個簡單的分析架構，討論不同憲政體制與選舉制度搭配下所形成的政府型態，在第四節則以此簡要的分析架構爲依據，討論不同憲政體制與選舉制度搭配下所形成的政治效應，並指出矯正各種負面政治效應的可行改良方案。在最後的第五節中，則對我國未來可能進行的憲政改革提出制度配套的初步建議，而前述暫時存而不論之問題的答案，也將在本文各節的討論後自然地呈現出來。

貳、為何「憲政體制」與「選舉制度」兩者應搭配思考？

儘管「配套」云云是眾人耳熟能詳的說法，但政治學者在面對憲政體制與選舉制度等制度設計的問題時，純粹討論憲政體制或純粹討論選舉制度仍是多數學者的習慣，即使是美國政治學界於一九九〇年代關於「總統制與內閣制孰優孰劣」的論戰亦是如此。[7] 回顧當時辯論中的主要論點，

---

[6] 例如，在 2008 年立委選舉後，澄社、民間司法改革基金會、婦女新知基金會、台灣教授協會、人本教育基金會等團體，共同發起成立「國會選制改革公民運動聯盟」，主張立委選制應由並立制改爲聯立制。亦有報紙社論和學者主張立委選制應採聯立制，如自由時報社論（2008）；陳春生（2008：129-139）。

[7] 自從 Juan Linz 在民主季刊（Journal of Democracy）創刊號中發表〈總統制的危害〉（The Perils of Presidentialism）一文後，隨即引發學者們關於總統制與內閣制優劣的辯論。除了帶頭的 Juan Linz (1990a: 51-69, 1990b: 80-83, 1994: 3-74) 之外，Arend Lijphart (1993: 237-250, 1994: 91-105)、Scott Mainwaring (1993: 198-228)、Donald Horowitz (1990: 73-79)、Matthew S. Shugart and John M. Carey(1992)、Martin S. Lipset(1990: 80-83)、Alfred Stepan and Cindy Skach(1993: 1-22)、Kurt von Mettenheim and Bert A. Rockman(1997: 136-246)等學者都參與了這場辯論。他們在這場辯論中的論述方式主要可以分爲兩類：

臺灣大學學術期刊資料庫

有些贊同總統制、批判內閣制的論者指出，在內閣制強調行政與立法權力融合的制度精神之下，行政部門（內閣）來自立法部門（國會），內閣原則上能夠掌握國會多數，內閣提出的政策與法案原則上都能獲得國會通過，因此較有濫權的可能性；相較之下，在總統制強調行政與立法權力分立且相互制衡的制度精神之下，國家重要政策和法案的推動，必須建立在總統與國會這兩個同樣具有民主正當性的部門共同接受的基礎上（一方面國會通過法案，一方面總統不行使否決權而願意公布），亦即法律通過須經國會與總統「雙重確認」（double check），因此較能保障人民的自由權利（Powell, 1982: 218-223；Horowitz, 1990: 73-79）。其次，也有批評內閣制的論者指出，內閣制在非選舉期間常有內閣更迭的情況發生，許多政黨在內閣中進進出出，國會中各政黨很可能在某段期間是參與組閣的執政黨，某段時間又是未參與內組閣的在野黨，以致選民在選舉時，很難辨明從上次國會選舉到這次國會選舉這段期間內，各政黨所需擔負的政治責任；相形之下，總統制由於任期固定，選民定期改選總統，總統選舉的結果可反映選民對總統施政良窳的判斷，因此政治責任歸屬較明確（高朗，2002：122-123；Shugart and Carey, 1992: 44-45）。第三，也有論者批評，在內閣制的憲政運作中，選民對執政者（指掌握行政權者）的可辨識性較差，這是因爲在內閣制之下，內閣的組成經常是政黨協商的結果，在國會大選時選民很難確定究竟是哪些政黨組閣、誰是內閣閣員；相較之下，在總統制的憲政運作中，掌握行政權的總統係由人民直接選舉產生，亦即選民投票時與未來的執政者能夠發生直接的聯繫，因此在總統制中選民對執政者的可辨識性較佳（Shugart and Carey, 1992: 45-46）。綜上所述，批評內閣制的論者指出，內閣制容易出現政府濫權、政治責任歸屬不明確，以及選民對執政者的可辨識性較差等缺失。

事實上，上述對於內閣制的批評觀點，乃是建立在不同之政黨體系的

一類是從總統制和內閣制的運作邏輯來論證內閣制與總統制的優劣；一類是以經驗性的統計資料來論證這兩種憲政體制對世界各國民主政治表現的影響。不過由於在統計資料上，並沒有共同被認可的指標作爲衡量民主表現的標準，因此常常會因爲指標或計算時間的不同，得出完全相反的研究結果。到目前爲止，內閣制與總統制究竟孰優孰劣，以及憲政體制與民主表現的因果關係，顯然並未達成明確的結論。

臺灣大學學術期刊資料庫

假設上。首先，內閣制之所以會出現政府濫權的危機，乃是在兩黨體系之下可能發生的情形。因爲在內閣制中，若國會中是兩黨體系，內閣通常是由過國會半數的單一政黨所組成。例如英國，便是這種「一黨過半內閣」的典型例子，由於內閣由單一政黨掌握，又能掌握國會多數，內閣在國會中提出的法案經常是無往不利地獲得國會通過，這種憲政運作確實有政府濫權的危機存在。然而，政府濫權是否真的是內閣制的必然缺失，尚有值得斟酌之處。因爲在內閣制的憲政體制下，若政黨體系是多黨體系，此時內閣的組成型態通常是由數個政黨共同合作組成的聯合內閣，而在聯合內閣的運作中，內閣的政策乃是參與組閣之各政黨協商折衝的結果，政府濫權的危機並不嚴重。其次，當論者批評內閣制有「政治責任歸屬不明確」與「選民對執政者的可辨識性較差」的缺失時，則顯然是以多黨體系之下的內閣制運作作爲立論的基礎，因爲在多黨體系之下的內閣制中，內閣的組成型態是聯合內閣，在多黨體系和聯合內閣的內閣制之下，確實容易出現政治責任歸屬不明確與選民對執政者可辨識性較差的缺失。然而，在英國這種兩黨體系的內閣制中，內閣的組成型態是一黨過半內閣，在這種「一黨在朝，一黨在野」的內閣制憲政運作中，內閣其實非常穩定，在非選舉期間鮮少有內閣更迭的情況發生，因此並無政治責任歸屬不明確的問題存在。同樣地，在英國這種兩黨體系的內閣制中，選民在國會大選中儘管在形式上是選舉各選區的國會議員，但選民投給國會議員候選人的選票在實質上亦有選擇首相的功能，[8] 因此亦無選民對執政者之可辨識性較差的問題存在。綜言之，在內閣制一般認爲的前述三項缺失中，第一項缺失與第二、三項缺失在同一個內閣制國家並不會同時存在，因爲第一項缺失乃是「兩黨體系之內閣制」的缺點，至於多黨體系的內閣制則不存在第一項缺失；而第二、三項缺失則是「多黨體系之內閣制」的缺點，至於兩黨體系的內閣制則不存在第二、三項缺失。在此我們可以看到，當論者在辯論憲

[8] 在英國的國會大選中，兩大黨的黨魁通常是選舉的主角，選民經常是以「何人擔任首相較適宜」作爲投票的思考依據－若希望保守黨黨魁擔任首相，就投票給該選區中保守黨的國會議員候選人；若希望工黨黨魁擔任首相，則投票給該選區中工黨提名的國會議員候選人。因此，選民投給國會議員候選人的選票在實質上亦有選擇首相的功能存在。參見 Kavanagh (1995: 98-114)。

臺灣大學學術期刊資料庫

政體制的優劣時，經常是時而以兩黨體系、時而以多黨體系爲基本假設在論述憲政體制的優缺點。

相反地，在總統制與內閣制孰優孰劣的辯論中，有些贊同內閣制、批判總統制的論者指出，在總統制的憲政體制中，總統大選的勝利者包辦所有的政府權力，且維持一個相當長的固定任期；而落選者則一無所有，沒有分享權力的可能，即使落選人獲得可觀的選票亦是如此，故而總統選舉不可避免地會升高緊張情勢。換言之，總統制具有「贏者全拿」的特色，容易造成零和式的政治競爭風格。相形之下，在內閣制的憲政體制中，則有聯合內閣的可能性，不致產生「贏者全拿」的結果，輸去國會選舉的政黨在國會中亦可質詢監督執政的內閣，隨時有取而代之的可能（Linz, 1994: 14-16）。事實上，這種贊同內閣制的觀點顯然完全是以多黨體系的內閣制作爲立論的基礎，因爲在兩黨體系的內閣制（例如英國）中，一黨過半內閣非常穩定，國會在野黨取代執政黨的可能性微乎其微。在這種內閣制的運作下，甚至比總統制更具有「贏者全拿」的特質，因爲這是一種「行政、立法一手包」的「贏者全拿」；相較之下，總統制僅是在行政權方面贏者全拿。

在上述的討論中可以看出，對於憲政體制優劣的評價，若以不同的政黨體系作爲立論的依據，可能會得出完全不同的結論。因爲在不同的政黨體系與憲政體制的搭配下，各有不同的政府型態（例如一黨過半內閣或聯合內閣），而不同的政府型態各會展現出不同的政治效應與優缺點。就此看來，單獨討論憲政體制的優缺點很可能是一種失之片面的討論方式，而有必要將憲政體制與政黨體系視爲兩個變項搭配思考。

更進一步言，就制度設計的角度而言，假若所謂「制度」指的是一種「具有人爲可操作性的規範」，憲政體制這個變項乃是一種「制度」固然無庸置疑，至於政黨體系這個變項由於本身並不具有直接的人爲可操作性，嚴格而言並不是一種「制度」，而是一種政治型態，因爲政黨體系並不是直接被「規定」出來的事物。[9]那麼，如果我們追問，對政黨體系具有

[9] 政黨體系並不具有直接的人爲可操作性，是指我們不可能因爲希望一個國家形成兩黨體系或多黨體系，就直接在憲法或法律中「規定」採兩黨體系或多黨體系，而必須透過相關規範去「促成」特定的政黨體系。

臺灣大學學術期刊資料庫

形塑作用的主要制度因素是什麼？很明顯的是選舉制度。換言之，我們若要追求某一特定的政黨體系，我們能夠直接操作、改變的並非政黨體系本身，而是透過選舉制度的設計去形塑我們希冀的政黨體系。因此，整體而言，在思考一個國家究竟該採取何種憲政體制時，必須同時將憲政體制、政黨體系，以及選舉制度這幾個變項同時進行配套思考，才能夠得到合宜的結論。

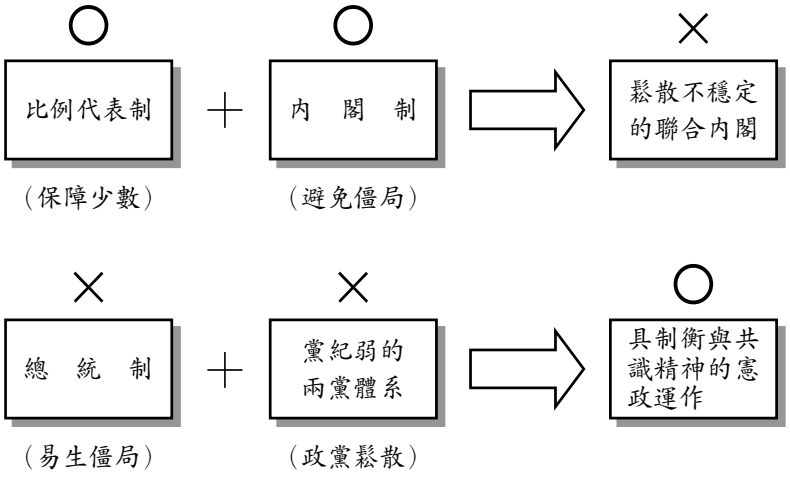
關於憲政體制、選舉制度、政黨體系進行配套思考的必要性，以下可舉例說明。例如（圖 1 上半部），單獨就選舉制度而言，比例代表制相較於單一選區制具有保障少數的優點（單一選區制則較容易壓抑少數勢力的生存空間）；單獨就憲政體制而言，內閣制相較於總統制具有避免僵局的優點（總統制則較容易產生僵局）。然而，一個不設任何政黨可分配門檻或政黨可分配席次門檻極低的比例代表制，若與內閣制結合在一起，卻會造成鬆散不穩定的聯合內閣，像比利時、丹麥、捷克、以色列，以及一九九〇年代中期之前的義大利都是明顯的例證（呂亞力，2000：39；Lijphart, 1999: chap.2；Woldendrop, Keman and Budge, 1998: 125-164）。[10] 這種情形似乎意味著，兩個各具優點的制度結合在一起，仍有可能產生惡劣的結果。又例如（圖 1 下半部），單獨就憲政體制而言，總統制最容易受到批評的地方，在於其容易產生僵局；單獨就政黨體系來看，黨紀弱、政黨凝聚差的政黨體系也經常被認爲是一種不好的現象。然而，就美國而言，美國的總統制正是因爲配上一個黨紀弱、政黨凝聚力較爲爲鬆散的兩黨體系，反而使得總統制容易出現的僵局得以緩和，造就了美國兼具制衡與共識精神的總統制憲政運作（吳重禮，2002：305；彭錦鵬，2001：91；Linz, 1997: 5）。這種情形似乎意味著，兩個單獨看來令人疑慮的制度或政治型態結合在一起，反而產生了正面的結果。就此看來，單獨討論憲政體制、選舉制度、

[10] 義大利於二次世界大戰後恢復民主政治，國會議員選舉採取比例代表制，各政黨只要在全國的得票數超過 30 萬，便有資格分配國會席次。若以義大利歷次選舉中全國大約 4,000 萬總選票計算，一個政黨大約只要在全國獲得 0.75%的得票率就有資格分配國會席次。義大利這種政黨門檻極低的比例代表制，幾乎可說是純粹的比例代表制。這種選舉制度導致國會中小黨林立，國會的政黨長年以來均在 10～15 個之間，參與組閣的政黨通常在 4 個以上。結果使得義大利內閣改組頻繁，從戰後 1946 年至 1993 年改採聯立制爲止，47 年間更換了 53 任內閣，每任內閣的平均壽命不到一年。

臺灣大學學術期刊資料庫

政黨體系任何一個變項本身的優劣都有可能失之片面，將這些變項進行配套思考確實是有必要的。

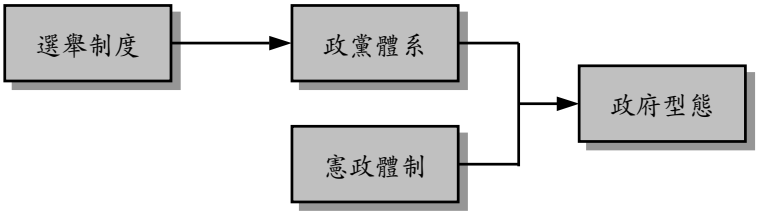
圖 1　憲政體制、選舉制度與政黨體系的配套：
「正正得負」和「負負得正」



那麼，我們要如何對憲政體制、選舉制度、政黨體系這三個變項進行配套思考呢？整體而言，這三個變項之間的搭配關係如下（如圖 2）：不同的選舉制度會塑造不同的政黨體系；亦即選舉制度是自變項，政黨體系是依變項。而不同的政黨體系與不同的憲政體制搭配在一起，則會組合成不同的政府型態，不同的政府型態則顯現了不同的優缺點。事實上，一個特定制度的優缺點並非來自制度本身，制度的優缺點主要乃是透過最後所形成的不同政府型態來展現。因此，如圖 2 所示的分析架構中，總共有憲政體制、選舉制度、政黨體系與政府型態四個變項。而在這四個變項中，具有人為可操作性的「制度」變項乃是憲政體制和選舉制度。因此，從制度配套的角度而言，則可將憲政體制與選舉制度這兩個制度變項作為探討的焦點，思考在不同憲政體制與選舉制度的配套下，會牽引出何種政黨體系和政府型態。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 2　憲政體制、選舉制度、政黨體系與政府型態的關係



在分析各種憲政體制與選舉制度的配套之前，仍有必要對不同「政府型態」的類型進行概念的釐清。在政治學界的討論中，「多數政府」、「少數政府」、「一致政府」、「分立政府」等概念經常有混用的情況。例如，有學者將一致政府界定爲「在政府體制中，行政與立法部門皆由同一政黨所控制」的情形；而分立政府則是指「在政府體制中，行政與立法部門分屬不同政黨控制」的情形（吳重禮，2002：276）。若依上述界定，在總統制中，當總統與國會多數一致時，此時的政府型態即爲「一致政府」；而在內閣制中，當內閣來自國會多數時，儘管一般多稱此種政府型態爲「多數政府」，但有論者認爲此種政府型態也符合上述「一致政府」的界定而可稱爲「一致政府」。同樣地，在總統制中，當總統與國會多數不一致時，此時的政府型態即爲「分立政府」；而在內閣制中，當內閣並未掌握國會過半席次卻仍存在時，儘管一般多稱此種政府型態爲「少數政府」，但有論者認爲此種政府型態也符合上述「分立政府」的界定而可稱爲「分立政府」（黃秀端，2006：390）。換言之，有論者將「一致政府」與「多數政府」視爲同義辭，而「分立政府」與「少數政府」也可說是同義辭（Elgie, 2001）。上述種種概念混用的情況，乃是因爲論者本身各有自己的界定方式與立論依據，本無可厚非，但本文在接下來的分析中，爲了避免造成討論上的混淆，仍有必要說明本文對於各種政府型態的界定方式。

首先，在總統制的憲政體制中，若總統與國會多數一致，本文稱此種政府型態爲「一致政府」；若總統與國會多數不一致，本文稱此種型態爲「分立政府」；其次，在內閣制的憲政體制中，內閣由國會過半數的政黨或政黨聯盟掌握本來就是內閣制政府組成的基本原則，本文稱此種常態性的內閣制政府形態爲「多數內閣」，而「多數內閣」尚可分兩種類型：若

臺灣大學學術期刊資料庫

此一多數內閣係由單一政黨掌握，本文稱爲「一黨過半內閣」；若是由兩個以上政黨組成，則稱爲「聯合內閣」。但在內閣制的實際運作經驗中，仍有可能出現內閣並未掌握國會多數卻仍持續存在的情形，本文稱此種政府型態爲「少數內閣」。

至於在雙首長制的憲政體制中，存在著總統、內閣與國會的三角關係，情況較純粹的總統制與內閣制來得複雜一點。在雙首長制中總統、內閣與國會的三角關係中，總統與國會係由人民分別選出，各有民主正當性，兩者之間具有分立的精神，總統與國會的關係與總統制中行政與立法分立的精神頗爲一致，因此在本文的界定中，當雙首長制中總統與國會多數一致時，本文稱爲「一致政府」；若總統與國會多數不一致，則稱爲「分立政府」。而雙首長制中內閣仍須對國會負責，內閣與國會的關係與內閣制中行政與立法合一的精神頗爲一致，因此在本文的界定中，當雙首長制的內閣由國會多數陣營掌握時，本文稱爲「多數內閣」，若此一多數內閣係由單一政黨掌握，稱爲「一黨過半內閣」，若是由兩個以上政黨聯合組成，則稱爲「聯合內閣」。而在雙首長制也可能發生內閣並非由國會多數陣營掌握的情形，本文稱此種政府型態爲「少數內閣」。

在本節指出了憲政體制、選舉制度、政黨體系與政府型態四個變項之間的關係之後，在下一節中將以這四個變項所構成的架構（圖 2）爲基礎，探討不同憲政體制與選舉制度搭配下所形成的政府型態。

參、不同憲政體制與選舉制度搭配下所形成的政府型態

就憲政體制這個制度變項而言，當前民主國家的憲政體制類型主要有三：分別是內閣制、總統制，與雙首長制（半總統制）。就選舉制度這個制度變項而言，當前民主國家的國會選舉制度類型主要有單一選區制（以單一選區相對多數制爲典型）[11]、比例代表制（以政黨名單比例代表制爲

[11] 根據統計，至 2008 年爲止，世界上採取單一選區制的 53 個民主國家之中，採取單一

臺灣大學學術期刊資料庫

典型）、混合制（即單一選區兩票制，又可分爲並立制和聯立制兩種）等類型，故大抵有四種類型。[12] 因此，憲政體制與選舉制度的配套在邏輯上便有十二種（3×4=12）組合的可能。[13] 不過，由於有些選舉制度對政黨體系的影響是相近的（例如比例代表制和聯立制都容易形成多黨體系；單一選區相對多數制和並立制都容易形成兩黨體系），導致有些組合情況的情形非常雷同，因此本文將邏輯上的十二種組合情況整合成以下六種情形加以說明。這些不同的組合狀況，在當前世界上幾乎皆有實例。關於世界各民主國家在憲政體制和選舉制度這兩個制度變項上的實際組合狀況，可參見本文最後的附錄。

選區相對多數制的國家有 41 個，採取兩輪投票制的國家有 10 個，採取選擇投票制的國家有 2 個。單一選區相對多數制顯然是採單一選區制的國家中最普遍採行的制度類型。各國採行的國會議員選舉制度，請參見本文最後附錄。

12 針對世界各國各式各樣的選舉制度，政治學者基於不同的分類標準，往往有不同的分類方式。多數學者是以選舉規則（electoral formulas）作爲分類標準進行分類，而將選舉制度分爲多數決制、比例代表制、混合制，亦有學者以選區規模（district magnitude）作爲分類標準，將選舉制度分爲單一選區制和複數選區制。而在每一種類型中又可再細分各種次類型。本文採取的是謝復生（1992）的分類方式，他將選取制度分爲：一、單一選區制：又可分爲相對多數制、兩輪投票制、選擇投票制；二、比例代表制：又可分爲政黨名單比例代表制和單記可讓渡投票制；三、混合制（即單一選區兩票制）：又可分爲聯立制和並立制。這種分類方法其實是一種兼採選舉規則與選區規模兩種分類標準的分類方式，而且在這種分類方式中，並未納入過去日本、韓國與我國所採行的單記非讓渡投票制（single non-transferable vote, SNTV）。儘管這種分類方式具有無法涵蓋若干選舉制度的缺失，但這種分類方式的優點在於比其他能夠涵蓋各種選舉制度的分類方式顯得簡潔許多，而在我國將來的制度改革方向中，走回頭路改採 SNTV 的可能性並不高，因此本文仍採取這種較爲簡要的分類方式。另外，有必要說明的是，本文爲了分析架構的簡約性起見，省略了單一選區中較少國家採行之兩輪投票制與選擇投票制的探討，僅以較多國家採行的單一選區相對多數制作爲單一選區制的代表次類型。而在比例代表制中，儘管單記可讓渡投票制亦可視爲比例代表制的一種次類型，但由於採行的國家非常少（如愛爾蘭、馬爾他），計票方式也非常複雜。因此本文所指的比例代表制，主要指的是政黨名單比例代表制。

13 本文係將焦點放在國會議員選舉制度，而未論及總統選舉制度。事實上，在不同總統選舉制度與國會議員選舉制度的搭配下，對一個國家的政黨體系的塑造有何綜合影響，是另一個值得探討的問題。

臺灣大學學術期刊資料庫

一、「單一選區相對多數制／並立制」+「內閣制」（參見圖 3）

政治學中眾所皆知的杜瓦傑法則（Duverger's Law）指出，單一選區相對多數制傾向形成兩黨體系。儘管此一因果關係的真確性至今仍受到不少學者的質疑和討論，[14] 但從世界各國的實際經驗來看，單一選區相對多數制本身基於其比例性偏差的特質，很明顯地對大黨有利，而不利於小黨的生存，此種選舉制度與兩黨體系的形成之間確實密切相關。至於單一選區兩票制中的並立制，由於單一選區部分（第一票）與比例代表部分（第二票）的選票分別計算，互不影響，亦是一種對小黨不利的選舉制度。儘管並立制因爲有政黨比例代表制部分的席次，使小黨仍有若干生存空間，但由於單一選區部分的席次勢必由大黨囊括絕大多數席次，小黨在單一選區部分幾乎不可能獲得席次，因此並立制原則上仍是一種對大黨有利的選舉制度。具體而言，此種制度對大黨有利的程度，取決於單一選區名額佔國會總名額的比例，亦即單一選區佔國會總名額的比例越高，對大黨越有利。而目前世界上採取並立制的國家，除了極少數的例外，[15] 單一選區的

[14] 不少學者都對「杜瓦傑法則」做了進一步的探索和批判。例如 Riker (1982: 753-766) 便肯定單一選區相對多數制是形成與維繫兩黨競爭的充分條件。不過 Rae (1971: 92-94) 則指出，假如一個國家存有明顯的社會分歧，各選區因種族、語言、宗教、地域等分歧而差異甚大，則單一選區相對多數制在一個選區中造就的兩大黨未必是另一個選區中的兩大黨。除非是各選區的兩大黨恰好也是所有各選區最主要的兩個競爭政黨，否則仍會形成多黨體系。Sartori 則認爲，儘管單一選區相對多數制本身不見得能夠產生全國性的兩黨政治，但它有助於維持一個已經存在的兩黨政治（Sartori, 1986: 58-59），且 Sartori 提醒研究者在探討選舉制度對政黨體系的影響時，必須考量政黨體系結構化程度（strength of structure）在其中扮演的中介角色（Sartori, 1997: 36-40）。Nohlen (1996: 43-57) 亦指出，儘管選舉制度對政黨體系的發展影響確實具有重要影響力，但是在選舉制度與政黨體系之間並不存在單一因素（monocausal）或是單一線性（unilinear）間的關係。

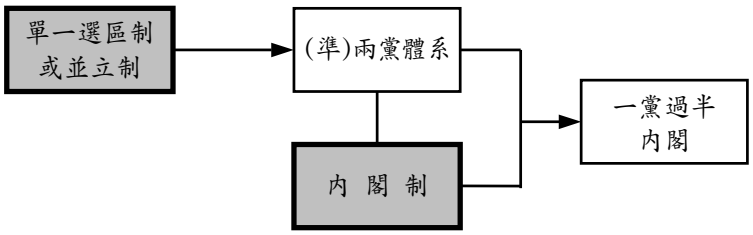
[15] 據筆者歸納，世界上採並立制的民主國家中，僅有匈牙利、保加利亞和克羅埃西亞等三個國家的單一選區名額未超過國會總名額的一半。匈牙利在總額 386 席國會議員中，176 席由單一選區相對多數制產生，210 席由比例代表制選出。保加利亞在總額 240 席國會議員中，31 席由單一選區相對多數制產生，209 席由比例代表制選出。克羅埃西亞在總額 152 席國會議員中，僅有 8 席由單一選區相對多數制產生，而有 144 席由比例代表制選出。參見 Massicotte and Blais (1999: 348)；LeDuc, Niemi and Norris (1996: 13-48)；林繼文（1999：71）；王業立（2009：28）。

臺灣大學學術期刊資料庫

名額皆佔國會總名額的一半以上，因此就整體而言，即便小黨在比例代表部分仍有可能獲得若干席次，而不致完全消失，但並立制仍會形成兩大黨競爭的基本格局。就算並立制不見得會塑造標準的兩黨體系，但並立制所形成的政黨體系仍是「傾向」兩黨體系（或稱準兩黨體系）。

如圖 3 所示，單一選區相對多數制會塑造兩黨體系，並立制則塑造兩大黨競爭爲主的準兩黨體系。而在兩黨體系或準兩黨體系中，國會中通常會存在一個過半數的單一政黨。假若一個國家在憲政體制方面採取的是內閣制，由於內閣制的基本憲政原則是國會過半數組閣，而在兩黨體系（或準兩黨體系）中，既然國會中存在著一個過國會半數的單一政黨，因此在內閣制與兩黨體系（或準兩黨體系）的組合下，政府型態將會是一黨過半內閣。

圖 3　「單一選區制／並立制」＋「內閣制」

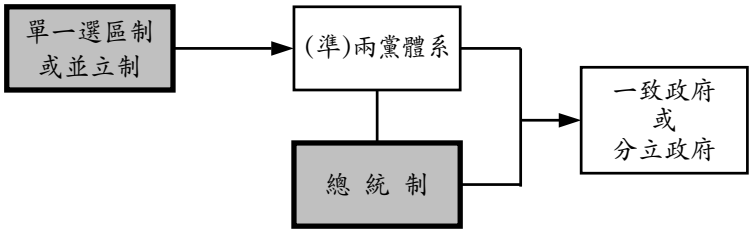


二、「單一選區相對多數制／並立制」＋「總統制」（參見圖 4）

在單一選區相對多數制或並立制形成兩黨體系（或準兩黨體系）的情況下，假若這個國家在憲政體制方面採取的是總統制，由於在總統制中總統與國會議員分別由人民選舉產生，因此有兩種政府型態可能出現：當總統與國會多數一致時，政府型態是一致政府；當總統與國會多數黨不一致時，政府型態則是分立政府。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 4 「單一選區制／並立制」+「總統制」



三、「單一選區相對多數制／並立制」+「雙首長制」（參見圖 5）

在單一選區相對多數制或並立制形成兩黨體系（或準兩黨體系）的情況下，假若這個國家在憲政體制方面採取的是雙首長制，由於雙首長制中總統與國會議員亦分別由人民選舉產生，因此有以下兩種情況：**當總統所屬政黨與國會多數一致時**，則如圖 6 所示，總統會任命自己所屬政黨（同時也是國會的過半數政黨）的人士組閣，此時就總統與國會的關係而言是一致政府，就內閣與國會的關係而言則是一黨過半內閣。而**當總統所屬政黨與國會多數不一致時**，則如圖 7 所示，由於國會在兩黨體系下存在著一個團結鞏固的單一過半數政黨，而不是鬆散的過半數政黨聯盟，且雙首長制的國會擁有倒閣權，因此總統原則上應會任命國會多數黨支持的人士組閣，亦即內閣應該是由國會中的單一過半數政黨組成。在這種情況下，就總統與國會的關係而言是分立政府，就內閣與國會的關係而言則是一黨過半內閣。不過，若總統仍執意與國會對抗，則如圖 8 所示，仍有可能出現總統不理國會多數黨，片面任命自己所屬陣營人士組閣的情形。若是如此，則就總統與國會的關係而言是分立政府，就內閣與國會的關係而言，由於內閣並非來自國會多數，因此是少數內閣。這種情況出現的可能性雖然不高，但不能完全排除。[16]

[16] 可舉一例說明爲何少數政府在此時出現的可能性不高。在法國，當總統所屬政治陣營與新選出的國會多數不一致時，總統會任命國會多數陣營的人士擔任總理，形成「左右共治」的局面。若要追問法國憲政運作爲何會出現此種運作型態，除了歸因於總統個人主觀上的抉擇之外，總統於此時之所以不敢執意任命自己陣營人士組閣的重要結構性因素，是因爲國會中的過半數政黨聯盟是相當團結穩固的，這樣的政黨形勢迫使總統在無國會多數支持時，不敢與團結穩固的國會多數聯盟對抗而執意任命自己陣營

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 5　「單一選區制／並立制」+「雙首長制」

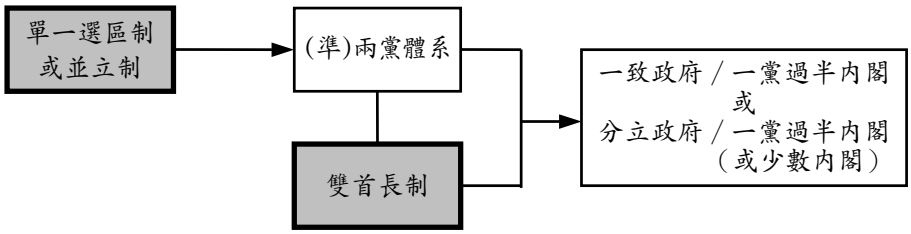


圖 6

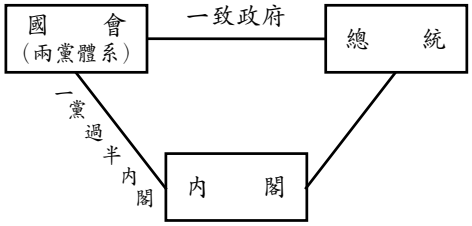


圖 7

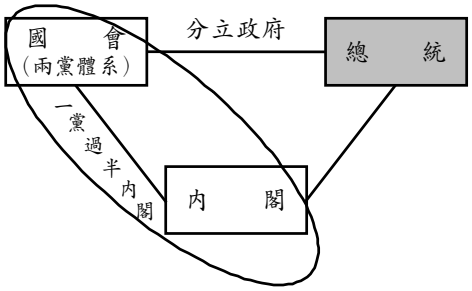
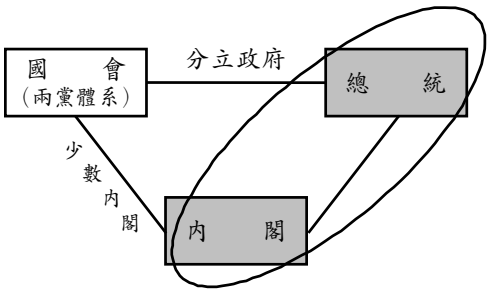


圖 8



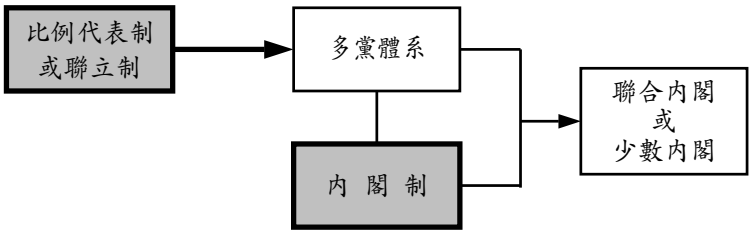
的人士組閣。若進一步追問法國國會爲何能夠形成穩固團結的左右兩大政黨聯盟？相當程度是肇因於法國國會議員選舉採行的單一選區兩輪投票制。根據此一案例，我們可以推論，若法國單一選區兩輪投票制的選舉制度所塑造的多數政黨聯盟都能迫使總統尊重國會多數而任命國會多數政黨聯盟所支持的人士組閣，單一選區相對多數制或並立制所塑造的（準）兩黨體系與國會中單一過半數政黨，該政黨穩固團結的程度將更甚於單一選區兩輪投票制所塑造的過半數政黨聯盟（因爲不只是「政黨聯盟」，而是單一「政黨」），總統不理會國會過半數政黨而片面任命閣揆的可能性應該不高。

臺灣大學學術期刊資料庫

四、「比例代表制／聯立制」+「內閣制」（參見圖 9）

比例代表制基於制度本身的高度比例性特質，政黨的得票率與席次率頗爲吻合，小黨有出頭的機會和生存的空間，因此容易形成多黨體系。至於單一選區兩票制的聯立制，其乃是依各政黨在政黨名單部分（第二票）的得票率來分配各黨在國會的全部席次，亦即政黨的第二票得票率與該黨在國會中的總席次率相當，因此聯立制與比例代表制一樣，皆非常具有比例性，故而也容易形成多黨體系。在這種情形上，若這個國家的憲政體制採取的是內閣制，由於內閣制的基本憲政原則是國會過半數組閣，而在多黨體系中，並不存在著一個過國會半數的單一政黨，因此在內閣制與多黨體系的組合下，原則上政府型態將是聯合內閣。但在特殊情況下，也可能出現內閣未掌握國會多數卻持續存在的情形，亦即也可能出現少數內閣。

圖 9　「比例代表制／聯立制」+「內閣制」

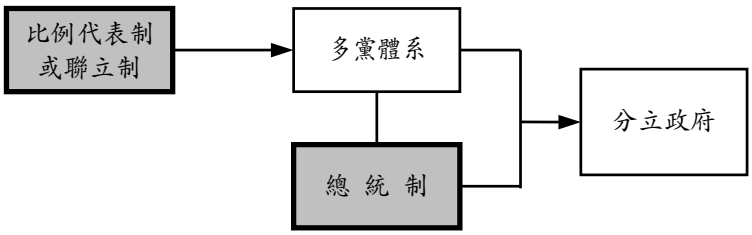


五、「比例代表制／聯立制」+「總統制」（參見圖 10）

如前所述，比例代表制和聯立制皆容易形成多黨體系，而在典型的多黨體系中，呈現的是各黨不過半的格局，亦即國會中未有單一政黨掌握過半數席次。若該國的憲政體制是總統制，由於國會中各黨不過半，總統所屬政黨僅是國會中其中一個未獲半數的政黨，總統必然無法掌握國會多數，此種情形必然是分立政府的局面。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 10　「比例代表制／聯立制」+「總統制」

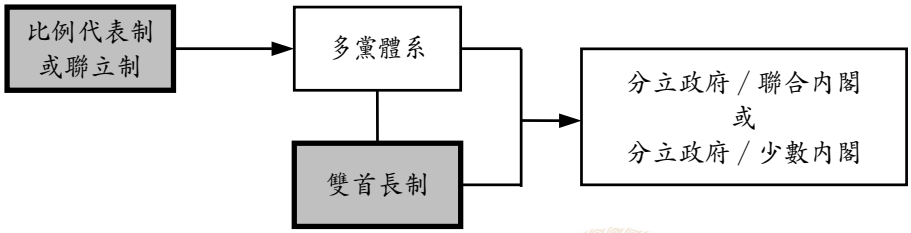


六、「比例代表制／聯立制」+「雙首長制」（參見圖 11）

在比例代表制和聯立制形成多黨體系、容易造成國會各黨不過半的情況下，若該國的憲政體制是雙首長制，總統與國會分別由人民選舉產生，由於國會中各黨不過半，總統所屬政黨僅是國會中其中一個未獲半數的政黨，總統必然無法掌握國會多數，因此就總統與國會的關係而言必然是分立政府，此時內閣的組成型態可能出現以下兩種情形中的其中一種：一種情形是如圖 12 所示，總統尊重國會中各政黨所組成的國會過半數聯盟，任命國會過半數聯盟所支持的人士組閣，則此時內閣的型態就內閣與國會的關係而言乃是聯合內閣；另一種情形則是如圖 13 所示，總統不理會國會中各政黨的意見，片面任命自己陣營的人士組閣，則此時內閣的型態就內閣與國會的關係而言乃是少數內閣。

以上各種憲政體制與選舉制度的組合情況，可以整合爲下表 1。下一節將以表 1 爲基礎，討論表 1 中六種情況所造成的政治效應，由此將可看出不同憲政體制與不同選舉制度搭配下可能出現的利弊得失。

圖 11　「比例代表制／聯立制」+「雙首長制」



臺灣大學學術期刊資料庫

圖 12

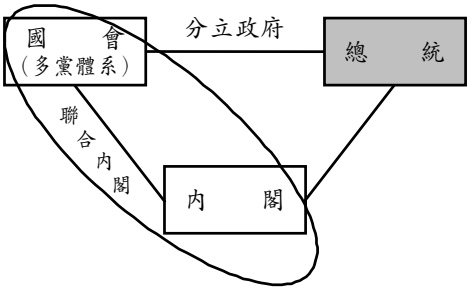


圖 13

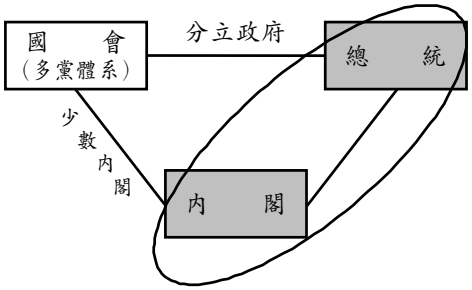


表 1

低比例性 少政黨數量 高多	憲政體制類型 / 選舉制度→政黨體系		內閣制	總統制	雙首長制
	單一選區制	兩黨體系	一黨過半內閣【情況一】	一致政府 或 分立政府【情況二】	一致政府／一黨過半內閣 或 分立政府／一黨過半內閣（或少數內閣）【情況三】
	並立制				
	聯立制	多黨體系	聯合內閣 或 少數內閣【情況四】	分立政府【情況五】	分立政府／聯合內閣 或 分立政府／少數內閣【情況六】
	比例代表制				

肆、不同憲政體制與選舉制度搭配下所形成的政治效應及其改良方案

一、不同憲政體制與選舉制度搭配下的政治效應

就表 1 的情況一而言，乃是指一個國家的選舉制度若採單一選區相對多數制或並立制，憲政體制若採內閣制，兩者配套之下所形成的政府型態通常是一黨過半內閣。一黨過半內閣的優點在於施政較有效率，而且政治

臺灣大學學術期刊資料庫

較穩定，[17] 不過在展現施政效率和政治穩定之優點的同時，當然也隱藏著政府濫權的危機。

就表 1 的情況二而言，乃是指一個國家的選舉制度若採單一選區相對多數制或並立制，憲政體制若採總統制，兩者配套之下所形成的政府型態則是一致政府或分立政府。在一致政府的情況下，通常施政較有效率；而在分立政府的情況下，則較容易出現政治僵局，造成政策推動的停頓與延宕。

就表 1 的情況三而言，乃是指一個國家的選舉制度若採單一選區相對多數制或並立制，憲政體制若採雙首長制，兩者配套之下所形成的政府型態則是「一致政府且一黨過半內閣」，或是「分立政府且一黨過半內閣」。若是「**一致政府且一黨過內閣**」（即前文圖 6 之情形），則其政治效應正好是情況一之「一黨過半內閣」的政治效應與情況二之「一致政府」的政治效應的加總。換言之，在這種政府型態下，施政會顯得非常效率，政治也相當穩定，但相對地政府濫權的危機則更爲明顯。若是「**分立政府且一黨過內閣**」（即前文圖 7 之情形），則其政治效應也可以從情況一之「一黨過半內閣」的政治效應與情況二之「分立政府」的政治效應兩者加總來觀察。一方面，就總統與國會的關係而言，由於此時總統與國會不一致，似乎會如同情況二之分立政府的情形出現政治僵局，造成政策推動的停頓與延宕。但另一方面，就內閣與國會的關係而言，由於此時內閣來自國會的單一多數黨，因此就內閣與國會的關係而言，又如同情況一的一黨過半內閣而能具有某種程度的施政效率和政治穩定。綜合而言，分立政府容易引發僵局的負面效應，正好與一黨過半內閣具有施政效率的正面效應相互中和，而使得原本一黨過半內閣所可能造成的政府濫權危機得以緩和。尚值得注意的是，在情況三中亦有可能出現「分立政府且少數政府」的情形（即前文圖 8 之情形），由於這種情況與下文情況六當中的一種情況雷同，本文將在情況六中再討論這種情形的政治效應。

就表 1 的情況四而言，乃是指一個國家的選舉制度若採比例代表制或

[17] 政治學界對於「政治穩定」意涵的看法和界定方式不盡相同。本文所指的「政治穩定」指的是「政府（行政部門）的持續時間長、更迭頻率低」，亦即「政府穩定」。

臺灣大學學術期刊資料庫

聯立制，憲政體制若採內閣制，兩者配套之下所形成的政府型態通常是聯合內閣，有時候也可能出現少數內閣。一般對聯合內閣的負面評價是較容易造成政治不穩定，施政效率也不如一黨過半內閣。不過，值得注意的是，就歐洲國家聯合內閣的實際運作經驗看來，假若參與組閣的政黨數量不致太多（例如二至三個政黨），且參與組閣之政黨之間的政策立場和意識型態差距也差距不大，則聯合內閣並不見得會造成政治不穩定，且由於聯合內閣仍然掌握國會的過半數，因此仍能具有某種程度的施政效率。儘管聯合內閣的政策產出須經過參與組閣之各政黨的協調，使得聯合內閣的施政效率程度不如情況一的一黨過半內閣，但相對地聯合內閣也不似一黨過半內閣容易造成政府濫權的危機。換言之，數量不多且意識型態相近的政黨所組成的聯合內閣，既能維持政治穩定，且可以兼顧施政效率和避免濫權這兩項原本相互衝突的價值。

不過，在情況四中也有可能出現少數內閣的情形，從世界各國少數內閣的實際運作看來，除非是政黨之間有「閣外合作」的特殊情況，[18] 否則一般而言由於少數內閣並無國會過半數的穩定支持，內閣的政策很難有效推動，而且國會中未參與內閣的政黨一旦合作，也隨時有能力倒閣，因此少數內閣既欠缺施政效率，也容易造成政治不穩定。

就表 1 的情況五而言，乃是指一個國家的選舉制度若採比例代表制或聯立制，憲政體制若採總統制，兩者配套之下所形成的政府型態則「注定」是分立政府。在這種配套下，沒有一致政府的可能性，而分立政府又很容易導致政治的僵局。這種情形普遍出現在拉丁美洲各國，一方面由於在總統制下，缺乏解散國會等化解政治僵局的機制，當行政部門與立法部門間發生政治僵局時，政府施政削效率勢必低落；另一方面這種情形也容易造成具有強大民意基礎的總統，以直接訴諸民意的方式來對抗國會，甚至使用非常手段來迫使國會就範，而引發民主倒退的危機（王業立，2009：52）。

[18] 所謂「閣外合作」，是指國會中有政黨雖未參與組閣，但仍然與內閣維持友好和合作的關係，在國會中支持內閣提出的法案與政策。在這種情況下，雖然內閣在形式上是少數內閣，但在實質上仍有國會過半數的支持，只是政黨合作的場域不是在內閣中，而是在國會中，因此這種少數內閣並不必然會造成政治不穩定，而且亦有相當程度的施政效率。

臺灣大學學術期刊資料庫

Scott Mainwaring (1993: 198-228) 便指出，總統制與比例代表制所形成的多黨體系是一種「困難的結合」（difficult combination），從許多新興民主國家的經驗來看，當總統制與多黨林立的政黨體系同時出現時，民主政治將是難以存活的。[19]

就表 1 的情況六而言，乃是指一個國家的選舉制度若採比例代表制或聯立制，憲政體制若採雙首長制，兩者配套之下所形成的政府型態則是「分立政府且聯合內閣」，或是「分立政府且少數內閣」，以下就此兩種政府型態分別說明：首先，若是「**分立政府且聯合內閣**」（即前文圖 12 之情形），則其可能的政治效應正好可以從情況四中「聯合內閣」的政治效應，以及情況五中「分立政府」的政治效應這兩者來綜合評估。一方面，就總統與國會的關係而言，由於此時總統與國會多數不一致而形成分立政府，因此如同情況五，在某種程度上不免會有政治僵局出現，而導致施政缺乏效率；另一方面，就內閣與國會的關係而言，假若此時聯合內閣是參與組閣政黨眾多，政黨之間意識型態也相差甚大的聯合內閣，也會如同情況四的情形，容易造成政治不穩定和施政效率低落。不過，亦如在前文討論情況四中所論及的，假若參與組閣的政黨數量不致太多，而參與組閣之政黨之間的政策立場和意識型態差距也差距不大，則不必然會有政治不穩定的情形，而且由於聯合內閣擁有國會過半數的支持，因此尚有某種程度的施政效率。若是如此，聯合內閣反而緩和了分立政府（總統與國會多數不一致）所可能導致的政治僵局和施政欠缺效率的缺失。其次，若是「**分立政府且少數內閣**」（即前文圖 13 之情形，這種情形也可能出現在前述的情況三當中，即圖 8），則其可能的政治效應也可以從情況四中「少數內閣」的政治效應，以及情況五中「分立政府」的政治效應這兩者來綜合評估。一方面，就總統與國會的關係而言，由於此時總統與國會多數不一致而形成分立政府，因此與情況五相同，不可避免會出現某種程度的政治僵局，總統施政較缺乏效率；另一方面，就內閣與國會的關係而言，由於此時內

[19] 拉丁美洲國家之所以會同時採取總統制與比例代表制，是來自兩種文化傳統的影響。一方面，拉丁美洲與美國有地緣關係，當拉丁美洲於19世紀脫離殖民地地位獨立建國，各國在憲政體制上皆仿效美國而採總統制；另一方面，拉丁美洲過去是西班牙與葡萄牙的殖民地，各國在選舉制度上則又承襲西、葡等歐陸國家的傳統而採比例代表制。

臺灣大學學術期刊資料庫

閣是少數內閣，則又如同情況四中少數內閣的情形，內閣的政策由於無法獲得國會多數的支持而很難有效地推動，也隨時受到國會倒閣的威脅，因此內閣施政既欠缺效率，也容易造成政治不穩定。換言之，這種既分立政府又少數內閣的政治效應，乃是情況四與情況五「壞上加壞」的情形。

二、不同憲政體制與選舉制度搭配下的改良方案

在上述各種憲政體制與選舉制度配套之下的六種情況中，有些情況所產生的正面和負面的政治效應，乃是特定憲政體制和選舉制度搭配下所產生之特定政府型態在本質上的必然現象，並沒有迴避的空間；有些則尚有調整改良的空間，得以透過若干改良方案使負面效應降到最低。以下將討論在上述六種情況中，要如何透過制度的輔助設計而減輕各該種情況所可能出現的負面政治效應。

就情況一而言，一黨過半內閣使得施政有效率，政治較穩定，但相對地也較可能導致政府濫權。政府濫權此一負面效應乃是一黨過半內閣這種政府型態在本質上的必然現象，亦即在一黨過半內閣的情況下，就無可避免會有政府濫權危機的問題。換言之，政府濫權危機是一黨過半內閣這種政府型態必然存在的「基因」。當然，在一黨過半內閣的情況下，仍可透過其他的制度設計來減輕政府濫權的危機，例如強化司法審查制度，或是在憲法上要求涉及人權的政策與法律須以較高的表決門檻通過，以維護人民的自由權利。

情況二與情況五兩者可一起討論。就情況二而言，一致政府將使得政府施政有效率，但若是分立政府則容易產生政治僵局。與前述一黨過半內閣會產生濫權危機的情況雷同，政治僵局這種負面效應乃是分立政府這種政府型態在本質上的必然現象，亦可說分立政府所可能導致的政治僵局是總統制這種政府型態必然存在的「基因」。這是因爲總統制中總統與國會由人民分別選舉產生，具有雙重民主正當性（dual democratic legitimacy）的特質。我們不可能在採取總統制這種憲政體制的同時，又企圖完全排除分立政府出現的可能性。若要完全排除分立政府出現的可能性，唯有捨棄總統制才能達成。事實上，在內閣制與總統制孰優孰劣的憲政體制辯論中，總統制最受人批評的地方，就是在於總統制在雙元民主正當性的制度

臺灣大學學術期刊資料庫

設計下容易產生僵局。不過，在「兩黨體系+總統制」的情況二，儘管不可能完全避免分立政府出現，但也可能出現憲政運作較順暢的一致政府，而不像情況五「注定」是分立政府。至於就情況五而言，政治僵局的出現幾乎可說是無法迴避的「宿命」了。就此看來，若憲政體制採取總統制，情況二是比情況五來得好的選項。

就情況三而言，不論是「一致政府且一黨過半內閣」，或是「分立政府且一黨過半內閣」，都是憲政運作較爲順暢、整體評價正面大於負面的情形。不過，若要論其負面效應，則是在「**一致政府且一黨過半內閣**」的情形下，由於總統、國會、內閣三者「一家親」，會有更明顯的濫權危機，若要改善政府濫權的疑慮，則如同針對情況一的改善之道，應強化司法審查等保障人權的機制。而在「**分立政府且一黨過半內閣**」的情形下，由於總統與國會多數不一致，因此總統與國會之間仍有可能因爲政治立場不同而發生政治僵局。但是在雙首長制中，總統與國會係由人民分別選舉產生，因此就和總統制必然存在分立政治政府的「基因」一樣，我們不可能在採取雙首長制的同時又試圖完全排除分立政府的可能性，不過由於此時內閣是一黨過半內閣，仍是來自國會中的單一多數黨，因此整體評價仍屬正面。但值得注意的是，情況三中也可能出現「**分立政府且少數內閣**」的情形，這種情形等同於情況六中的第二種情形，是「壞上加壞」的情境。那麼，我們該如何透過制度改良來避免這種情況的發生呢？由於這種情況的出現，是因爲總統面對與其不一致的國會多數時，仍不理會國會多數而片面任命自己屬意的人士組閣所造成的結果，因此制度改良的關鍵就在於，如何透過制度規範迫使總統尊重國會多數，任命國會多數支持的人士組閣，以避免充滿負面效應的「分立政府且少數內閣」出現，而能走向尚有正面效應的「分立政府且一黨過半內閣」。本文認爲最關鍵的制度設計，便是在憲法中賦予國會對內閣（或閣揆）的人事同意權。假若國會對內閣（或閣揆）有人事同意權，由於內閣上任前須先獲得國會的同意，則總統任命閣揆時便不得不尊重國會多數黨的意見，如此一來，便可以避免「分立政府且少數內閣」這種令人擔憂的情況出現。

就情況四而言，聯合內閣較令人擔憂的負面效應是政治較不穩定且較缺乏施政效率，少數內閣的負面效應也是如此。以下分別就聯合內閣與少

臺灣大學學術期刊資料庫

數內閣這兩種情況加以說明：首先，就**聯合內閣**而言，若參與組閣的政黨數目不致太多，且彼此之間的意識型態和政策立場接近，則聯合內閣的負面效應便能緩和。假如我們希望使社會中的少數能夠獲得保障，又希望避免小黨林立導致政治不穩定，最典型且有效的做法就是在選舉制度採取比例代表制或聯立制的同時，設定政黨可分配席次的門檻。設有政黨當選門檻的比例代表制或聯立制，是既能兼顧保障少數與政治穩定的一種制度設計。另外，採取建設性不信任投票的制度也能進一步促進政治穩定。其次，就**少數內閣**而言，政治不穩定與施政難有效率的缺失則難以避免。我們該如何透過制度改良以避免多黨體系的內閣制中出現少數內閣，而能出現尚有正面效應的聯合內閣呢？事實上，世界上許多內閣制國家之所以會出現少數內閣的運作，多半是因爲在憲法上國會沒有內閣的人事同意權。儘管內閣制國家的國會必然有倒閣權，但在國會對內閣無人事同意權的情況下，假若國家元首（君主或總統）執意任命非國會多數黨（或多數聯盟）的人士組閣，不須國會同意就能直接上任，而國會各政黨又基於各種原因和考量而未發動倒閣，少數內閣就有可能出現（高朗，2001；廖達琪、黃志呈，2001；Lijphart, 1999: 100-102；Bergman, 1995）。就此看來，避免少數內閣出現之最典型而有效的做法乃是賦予國會對內閣的人事同意權。若內閣須先經國會同意後始能上任，內閣上任須以國會過半數的支持爲前提，少數內閣就較無存在的空間。

情況五在前文討論情況二時已一併討論，在此不再贅述。

就情況六而言，可能出現「分立政府且聯合內閣」或「分立政府且少數內閣」兩種情況。這兩種情況的共同特徵是都有總統與國會多數不一致的分立政府現象，而分立政府難免會造成總統與國會之間的僵局和衝突。不過，分立政府是總統和國會分別選舉的憲政體制（總統制與雙首長制）與多黨體系組合下必然產生的現象，因此無法透過制度的調整來完全排除分立政府出現的可能性。不過若將「分立政府且聯合內閣」與「分立政府且少數內閣」兩種情況相較，只要前者的聯合內閣不是鬆散不穩定的聯合內閣，則前者的政治效應顯然會優於後者。那麼要如何在多黨體系的雙首長制中，避免少數內閣的出現呢？很明顯地，在多黨體系的雙首長制中之所以會出現少數內閣，最主要的原因是總統不理會國會的意見，片面任命

臺灣大學學術期刊資料庫

自己屬意的國會少數黨人士組閣，而國會又基於各種考量而未發動倒閣。因此，若要避免充滿負面效應的「分立政府且少數內閣」出現，而欲走向尚有正面效應的「分立政府且聯合內閣」，最主要的做法則與前述情況四的改良方法相同，亦即賦予國會對內閣的人事同意權，如此一來就能迫使總統在任命閣揆時尊重國會各政黨的意見，而任命國會多數能夠支持的人士組閣。而在「分立政府且聯合內閣」的情況下，若要避免聯合內閣鬆散不穩定，最主要的改良做法與前述情況四的改良做法雷同，便要在採取比例代表制或聯立制的同時設定政黨可分配席次門檻，以避免小黨林立和參與組閣的政黨太多；並且輔以建設性不信任投票的制度。

伍、結　語

我國未來的實際憲政改革方向，究竟會往內閣制或總統制的方向調整，或是維持目前的雙首長制？觀察世界各國憲政發展的經驗可知，只要總統是由人民直接選舉產生，在往後的制度調整中，就很難將人民直選總統的權利再從人民手中收回來，使總統改由非直選產生；亦即一個國家的憲政體制中一旦設置了一個直接民選的實權總統，就很難改成非直接民選的虛位總統。換言之，從憲政體制類型的角度來看，一旦總統改由人民直選且擁有權力，這個國家的憲政體制就很難走向純粹的內閣制（王業立，2005b：3），而會往總統制或雙首長制這兩種憲政體制其中之一發展。Matthew Shugart 和 John Carey 便指出，綜觀二十世紀以來世界各國的憲政發展經驗，沒有任何一個總統制國家轉變爲內閣制國家，卻有不少內閣制國家轉變爲總統制國家（1992：3），其中重要關鍵正是因爲總統直接民選的「不可逆性」。[20] 就此看來，總統制與內閣制之間的變遷道路乃是

[20] 總統民選「不可逆性」的唯一例外，是前蘇聯國家摩多瓦。摩多瓦於 1991 年蘇聯解體後成爲主權國家，憲政體制採取半總統制，總統由人民直選，並有內閣對國會負責。但在 2000 年，摩多瓦進行修憲將總統選舉方式由人民直選改爲國會選舉，並大幅削減總統權力，憲政體制遂由半總統制走向內閣制，這種現象極爲罕見。吳玉山教授指出，這種現象唯有在修憲可由國會直接通過，而不須透過公民投票的修憲程序下才有可能出現。若修憲須經公民投票通過，要將總統由人民直選改爲非人民直選是幾乎不可能的事情。參見吳玉山（2008：11）；Wu (2008: 12)。

臺灣大學學術期刊資料庫

一條「單行道」而非「雙向道」。如果這種制度發展的「路徑依循」（path dependence）現象是無法避免的，那麼台灣在未來憲政體制改革的可能方案中，改爲內閣制的可能性最低，繼續維持雙首長制或改爲總統制的可能性較高。亦即在前文的表 1 中，我國的政治格局走向情況一和情況四的可能性最低，走向情況二、情況三、情況五、情況六的可能性相對較高。而在情況二、三、五、六之中，情況五的「分立政府」以及情況三、六當中的「分立政府且少數政府」，則是我國在制度選擇上應避免步上的「地雷區」（如表 2）。

表 2　憲政體制與選舉制度配套的「地雷區」

<table>
<tr><th colspan="2">憲政體制類型
選舉制度
→政黨體系</th><th>內　閣　制</th><th>總　統　制</th><th>雙　首　長　制</th></tr>
<tr><td>單　一
選區制</td><td rowspan="2">兩黨體系</td><td rowspan="2">一黨過半內閣</td><td rowspan="2">一致政府
或
分立政府</td><td rowspan="2">一致政府／一黨過半內閣
或
分立政府／一黨過半內閣
（或少數內閣）</td></tr>
<tr><td>並立制</td></tr>
<tr><td>聯立制</td><td rowspan="2">多黨體系</td><td>聯合內閣
或</td><td rowspan="2">分立政府</td><td>分立政府／聯合內閣
或</td></tr>
<tr><td>比　例
代表制</td><td>少數內閣</td><td>分立政府／少數內閣</td></tr>
</table>

- 賦與國會對閣揆的人事同意權，促使聯合內閣產生
- 選制設政黨當選門檻，避免小黨林立，促進聯合內閣穩定

根據前文的分析可知，如果將來我國的憲政體制採取的是總統制，在選舉制度上就應該避免採取比例性高的比例代表制或聯立制，否則就會陷入情況五的格局。如果我國的憲政體制仍維持雙首長制，將來僅是在雙首長制的憲政架構中進行制度調整，由於總統與國會分別民選產生，固然無法完全排除分立政府出現的可能性，但假若國會選舉制度採取的是單一選

臺灣大學學術期刊資料庫

區相對多數制或並立制，則較有機會出現總統與國會多數一致的一致政府，也才較有可能出現運作較順暢的一黨過半內閣。若在憲政體制採取雙首長制的同時，在選舉制度上仍然希望達到保障少數的功能而採取比例代表制或聯立制，則有必要在雙首長制的設計上賦予國會對閣揆的人事同意權，以確保內閣的組成型態是獲得國會多數支持的聯合內閣，藉此避免少數內閣出現；同時在比例代表制或聯立制的制度設計上，也有必要設定一定的政黨可分配席次門檻，如此才能避免國會中小黨林立，以強化聯合內閣的穩定程度。

最後，我們可以從選舉制度與憲政體制相互配套的角度，去思考本文一開頭所指出的我國立委選舉制度應採並立制或聯立制的爭議問題。我國在二〇〇八年一月第七屆立法委員選舉首次以並立制的選舉制度選出立法委員，由於從選舉結果可以清楚看到嚴重的比例性偏差（disproportionality）現象，國民黨在立法院的席次率遠高於其得票率，民進黨的席次率則遠低於其得票率，[21] 至於台聯、新黨等小黨則全軍覆沒，在立法院則未獲得任何席次。對於這種現象，有許多論者（包括政治人物、媒體與學者）都指出，若我國的立委選舉制度仍欲維持單一選區兩票制（混合制），應採取聯立制而非並立制，如此才能矯正目前並立制所造成的嚴重比例性偏差，並矯正並立制壓抑小黨生存空間的缺失（自由時報社論，2008；陳春生，2008）。這樣的論法固然言之有據，但是從制度配套的角度來看，假如我國將來憲政體制的調整方向是往總統制改革，或是仍維持雙首長制，若配上聯立制的立委選舉制度，都將難以避免分立政府的政治格局，並不利於憲政運作的順暢。尤其在聯立制與總統制的搭配下，幾乎就陷入拉丁美洲國家注定形成政治僵局的陷阱裡。就此看來，關於我國在立委選舉制度上究竟應採聯立制與並立制，此一選舉制度的問題若與憲政體制的選擇問題

[21] 在第七屆立法委員選舉中，國民黨在區域立委部分（以單一選區相對多數制選出）的全國得票率爲 53.48%，在僑選與全國不分區立委部分（以政黨名單比例代表制選出）的全國得票率爲 51.23%。上述兩部分的得票率皆在五成多，但席次率卻高達 71.68%（81 席／113 席）。民進黨在區域立委部分的全國得票率爲 38.65%，在僑選與全國不分區立委部分的全國得票率爲 36.91%，兩部分的得票率皆將近四成，但席次率卻只有 23.89%（27 席／113 席）。第七屆立委選舉結果確實呈現出嚴重的比例性偏差。

臺灣大學學術期刊資料庫

搭配思考，可能會得出不同於一般看法的答案。

當然，影響憲政運作順暢與否的因素絕對不僅是憲政體制與選舉制度兩項制度因素，除了制度因素之外，政治文化、人民的憲法意識，政治人物的民主素養等面向，都可能是影響一個國家憲政運作能否順暢的因素。換言之，本文並無「制度決定論」或「制度萬能論」的預設，本文將焦點放在憲政體制與選舉制度等制度因素的主要原因，乃是因爲制度因素畢竟是影響憲政運作順暢與否的各項因素中，最具「人爲可操作性」的因素，從而在國家發展的興革上最具有實用價值。本文提出的初步分析架構希望能發揮拋磚引玉的作用，提醒國人在討論我國憲政改革問題時，應將憲政體制與選舉制度兩項問題配套思考，此一配套思考的粗淺分析架構仍有待學界更一步細緻化。

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄：當前世界民主國家之憲政體制與選舉制度的組合狀況[22]

憲政體制	選舉制度一		採行國家
內閣制	單一選區制		相對多數制：安地卡及巴布達（Antigua and Barbuda）、巴貝多（Barbados）、巴哈馬（Bahamas）、孟加拉（Bangladesh）、貝里斯（Belize）、波札那（Botswana）、加拿大（Canada）、多米尼克（Dominica）、衣索比亞（Ethiopia）、格瑞納達（Grenada）、印度（India）、牙買加（Jamaica）、馬來西亞（Malaysia）、馬紹爾群島（Marshall Islands）、密克羅尼西亞（Micronesia）、尼泊爾（Nepal）、巴布亞新幾內亞（Papua New Guinea）、聖克里斯多福（Saint Kitts and Nevis）、聖露西亞（Saint Lucia）、聖文森（Saint Vicent and the Grenadines）、所羅門群島（Solomon Islands）、東加（Tonga）、千里達（Trinidad and Tobago）、吐瓦魯（Tuvalu）、英國（United Kingdom） 絕對多數制（兩輪投票制）：巴林（Bahrain）、科摩洛（Comoros）、吉里巴斯（Kiribati）、摩納哥（Monaco）
	比例代表制		比利時（Belgium）、捷克（Czech Republic）、丹麥（Denmark）、愛沙尼亞（Estonia）、希臘（Greece）、以色列（Israel）、義大利（Italy）、拉托維亞（Lativia）、列支敦斯登（Liechtenstein）盧森堡（Luxembourg）、摩爾多瓦（Moldova）、蒙特尼哥羅（Montenegro）、摩洛哥（Morocco）、荷蘭（Netherlands）、挪威（Norway）、聖馬利諾（San Marino）、塞爾維亞（Serbia）、南非（South Africa）、西班牙（Spain）、蘇利南（Suriname）、瑞典（Sweden）、土耳其（Turkey）
	混合制	聯立制	德國（Germany）、賴索托（Lesotho）、紐西蘭（New Zealand）
		並立制	阿爾巴尼亞（Albania）、安道爾（Andorra）、匈牙利（Hungary）、日本（Japan）

[22] 本表中所列的國家，乃是「自由之家」（Freedom House）在 2008 年對世界各國民主程度進行評等後所列的「自由」（free）與「部分自由」（partly free）國家，這些國家應可視爲具有穩定民主政治或尚有民主政治的國家。

臺灣大學學術期刊資料庫

憲政體制	選舉制度一		採行國家
內閣制	其他		選擇投票制：澳洲（Australia）、諾魯（Nauru） SNTV：約旦（Jordan）、萬那杜（Vanuatu） STV：馬爾他（Malta） 連記投票制：科威特（Kuwait）、黎巴嫩（Lebanon）、模里西斯（Mauritius）、薩摩亞（Samoa）
總統制	單一選區制		相對多數制：中非（Central African Republic）、哥倫比亞（Colombia）、甘比亞（Gambia）、迦納（Ghana）、肯亞（Kenya）、馬拉威（Malawi）、奈及利亞（Nigeria）、帛琉（Palau）、獅子山（Sierra Leone）、坦尚尼亞（Tanzania）、烏干達（Uganda）、美國（United States）、尚比亞（Zambia） 絕對多數制(兩輪投票制）：海地（Haiti）、吉爾吉斯（Kyrgyzstan）、茅利塔尼亞（Mauritania）
	比例代表制		阿根廷（Argentina）、貝南（Benin）、巴西（Brazil）、蒲隆地（Burundi）、智利（Chile）、哥斯大黎加（Costa Rica）、賽浦路斯（Cyprus）、多明尼加（Dominican Republic）、薩爾瓦多（El Salvador）、蓋亞那（Guyana）、宏都拉斯（Honduras）、印尼（Indonesia）、賴比瑞亞（Liberia）、莫三比克（Mozambique）、尼加拉瓜（Nicaragua）、巴拉圭（Paraguay）、祕魯（Peru）、菲律賓（Philippines）、烏拉圭（Uruguay）
	混合制	聯立制	玻利維亞（Bolivia)、尼日（Niger)、委內瑞拉（Venezuela)
		並立制	墨西哥（Mexico）、菲律賓（Philippine）、塞席爾（Seychelles）、南韓（South Korea）、瓜地馬拉（Guatemala）
	其他		SNTV：阿富汗（Afghanistan） 連記投票制：吉布地（Djibouti） 特殊之混合制：厄瓜多（Ecuador）、巴拿馬（Panama）

臺灣大學學術期刊資料庫

憲政體制	選舉制度一		採行國家
雙首長制	單一選區制		相對多數制：蒙古（Mongolia）、聖多美普林西比（São Tomé and Principe）、葉門（Yemen） 絕對多數制（兩輪投票制）：法國（France）、加彭（Gabon）、馬利（Mali）
	比例代表制		奧地利（Austria）、波士尼亞赫塞哥維納（Bosnia and Herzegovina）、布吉納法索（Burkina Faso）、維德角（Cape Verde）、芬蘭（Finland）、幾內亞比索（Guinea-Bissau）、冰島（Iceland）、馬其頓（Macedonia）、那米比亞（Namibia）、波蘭（Poland）、葡萄牙（Portugal）、羅馬尼亞（Romania）、斯洛伐克（Slovakia）、斯洛維尼亞（Slovenia）、斯里蘭卡（Sri Lanka）、烏克蘭（Ukraine）
	混合制	聯立制	無
		並立制	亞美尼亞（Armenia）、保加利亞（Bulgaria）、中華民國（Republic of China）、克羅埃西亞（Croatia）、東帝汶（East Timor）、喬治亞（Georgia）、幾內亞比索（Guinea-Bissau）、立陶宛（Lithuania）、馬達加斯加（Madagascar）、塞內加爾（Senegal）
	其他		STV：愛爾蘭（Irland） 連記投票制：新加坡（Singapore）

資料來源：整理自以下網站 Freedom House (2009), Election Resources on the Internet (2010), ACE The Electoral Knowledge Network (2010), Elections and Electoral Systems around the World (2010).

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

王業立，2005a，〈台灣憲政運作之回顧：政治制度的影響〉，「憲政回顧與憲法修改」圓桌討論會論文（3 月 12 日），台北：中央研究院政治學研究所籌備處。

王業立，2005b，〈總統制與內閣制的制度選擇〉，「21 世紀憲政改造論壇㈠」論文（11 月 12 日），台北：東吳大學政治系、台灣法學會、21 世紀憲改聯盟。

王業立，2009，《比較選舉制度》，台北：五南圖書公司。

自由時報社論，2008，〈朝野應共同努力改進現行之不合理選制〉，自由時報，1/29，A2。

吳文程，1994，〈憲政體制、政黨政治與選舉制度〉，《東吳政治學報》，3: 151-186。

吳玉山，2008，〈半總統制的演化：進與出（3/3）〉，國家科學委員會專題研究計畫成果報告（NSC 96-2414-H-001-002）。

吳重禮，2002，〈美國「分立政府」運作的爭議：以公共行政和政策爲例〉，《歐美研究》，32(2): 271-316。

吳烱村，2000，〈我國應建立總統制的中央政制〉，《政策月刊》，59: 32-33。

呂亞力，2000，〈聯合內閣政體的起源與運作〉，《歷史月刊》，146：38-44。

李酉潭，2005，〈憲法時刻與台灣憲政體制的選擇〉，「2005 年中國政治學會年會暨學術研討會」論文（10 月 1-2 日），台北：中國政治學會、臺灣大學政治系、中研院政治學研究所籌備處。

汪平雲，2006，〈我國中央政府體制改採總統制的改革方向與內容〉，「台灣憲政的困境與重生－總統制與內閣制的抉擇」研討會論文（9 月 24 日），台北：民進黨中央黨部政策委員會。

林繼文，1999，〈單一選區兩票制與選舉制度改革〉，《新世紀智庫

臺灣大學學術期刊資料庫

論壇》，6: 69-79。

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。

施正鋒，2000，〈亟待尋求共識的中央政府體制〉，《政策月刊》，59: 26-31。

馬英九、蕭萬長憲政改革政策，2010，行政院研究考核委員會網頁，http://www.rdec.gov.tw/public/Attachment/942417353671.pdf，2010/3/15。

高　朗，2001，〈評析我國少數政府與聯合政府出現的時機與條件〉，《理論與政策》，14(5): 1-11。

高　朗，2002，〈總統制是否有利於民主鞏固〉，高朗、隋杜卿（編），《憲政體制與總統權力》，台北：國家政策研究基金會，頁115-143。

許宗力，2002，〈「發現」雙首長制〉，《新世紀智庫論壇》，10: 41-43。

陳春生，2008，〈單一選區兩票制實施後立法院之運行與改革〉，《台灣本土法學》，104: 129-139。

陳儀深，1997，〈爲總統制辯護〉，中國時報，5/1，13。

彭錦鵬，2001，〈總統制是可取的制度嗎？〉，《政治科學論叢》，14: 75-106。

黃文財、王美惠、翟思嘉，2009，〈新新聞獨家專訪馬英九總統－雙首長制成效，明年五月檢討〉，《新新聞》，1182: 26-27。

黃秀端，2006，〈國會中政黨席次大小對互動之影響－第三屆到第五屆的立法院記名表決探析〉，《人文及社會科學集刊》，18(3): 385-415。

黃炎東，2004，〈新世紀台灣憲政體制發展之研究〉，《新世紀智庫論壇》，28: 92-109。

黃昭元，2004，〈以總統制建構台灣的中央政府體制〉，顧忠華、金恆煒（編），《憲改大對決－九七憲改的教訓》，台北：桂冠圖書公司，頁 63-66。

楊日青，2001，〈政府體制、選舉制度、政黨制度與內閣組合的關係〉，

臺灣大學學術期刊資料庫

蘇永欽（編），《聯合政府－台灣民主體制的新選擇》，台北：新台灣人文教基金會，頁 195-217。

廖達琪、黃志呈，2001，〈制度、企圖、選舉結果與聯合政府：台灣 2001 年國會改選後個案分析〉，「政黨政治與選舉競爭」學術研討會論文（10 月 6 日），台北：國家政策研究基金會、中國政治學會。

廖達琪、簡赫琳、張慧芝，2008，〈台灣剛性憲法的迷思：源起、賡續暨其對憲改的影響〉，《人文及社會科學集刊》，20(3): 357-395。

謝復生，1992，《政黨比例代表制》，台北：理論與政策雜誌社。

謝復生，1994，〈憲政體制、選舉制度與政黨運作〉，《理論與政策》，8(2): 5-13。

顏厥安，2004，〈總統制能正當處理台灣危機〉，顧忠華、金恆煒（編），《憲改大對決－九七憲改的教訓》，台北：桂冠圖書公司，頁 157-159。

二、英文部分

ACE The Electoral Knowledge Network. 2010. “Comparative Data.” in http://aceproject.org/epic-en/CDMap?question=ES05. Latest update 18 March 2010.

Bergman, Torbjorn. 1995. *Constitutional Rules and Party Goals in Coalition Formation: An Analysis of Winning Minority Governments in Sweden*. Umea: Department of Political Science, Umea University.

Election Resources on the Internet. 2010. in http://electionresources.org/. Latest update 19 April 2010.

Elections and Electoral Systems by Country. 2010. in http://www.politicsresources.net/election.htm. Latest update 22 March 2010.

Elgie, Robert. ed. 2001. *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.

Freedom House. 2009. “Analysis/Freedom in the World/Tables and Charts.”

臺灣大學學術期刊資料庫

in http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=25&year=2008. Latest update 20 December 2009.

Horowitz, Donald. 1990. “Comparing Democratic Systems.” *Journal of Democracy* 1(4): 73-79.

Kavanagh, Dennis. 1995. “Changes in Electoral Behavior and the Party System.” In *British Government and Politics since 1945: Changes in Perspective*, eds. F. F. Ridley and M. Rush. Oxford: Oxford University Press, 98-114.

LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi, and Pippa Norris. eds. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

Lijphart, Arend. 1993. “Constitutional Choice for New Democracies.” In *The Global Resurgence of Democracy*, eds. Larry Diamond and Marc F. Plattner. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 237-250.

Lijphart, Arend. 1994. “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations.” In *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 91-105.

Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.

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

Linz, Juan J. 1990b. “The Virtues of Parliamentarianism.” *Journal of Democracy* 1(4): 80-83.

Linz, Juan J. 1994. “Presidential and Parliamentary Democracies: Does It Make a Difference?” In *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, eds. Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 3-74.

Linz, Juan J. 1997. “Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in

臺灣大學學術期刊資料庫

Postcommunist Europe." In *Postcommunist Presidencies*, ed. Ray Taras. New York: Cambridge University Press, 1-13.

Lipset, Seymour Martin. 1990. "The Centrality of Political Culture." *Journal of Democracy* 1(4): 80-83.

Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26(July): 198-228.

Massicotte, Louis and A. Blais. 1999. "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey." *Electoral Studies* 18(3): 341-366.

Mettenheim, Kurt von and Bert A. Rockman. 1997. "Presidential Institutions, Democracy, and Comparative Politics." In *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, ed. Kurt von Mettenheim. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 136-246.

Nohlen, Dieter. 1996. "Electoral Systems and Electoral Reform in Latin America." In *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*, eds. Arend Lijphart and Carlos H. Waisman. Boulder: Westview Press, 43-57.

Powell, G. Bingham. 1982. *Contemporary Democracies*. Cambridge: Harvard University.

Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws.* New Haven: Yale University Press.

Riker, W. H. 1982. "The Two-party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science." *American Political Science Review* 76(4): 753-766.

Sartori, Giovanni. 1986. "The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods?" In *Electoral Laws and Their Political Consequences*, eds. Bernard Grofman and Arend Lijphart. New York: Agathon Press, 43-68.

Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An*

臺灣大學學術期刊資料庫

Inquiry into Structure, Incentives and Outcomes. New York: Macmillan Press.

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

Stepan, Afred and Cindy Skach. 1993. "Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarianism versus Presidentialism." *World Politics* 46(1): 1-22.

Woldendrop, Jaap, Hans Keman, and Ian Budge. 1998. "Party Government in Twenty Democracies: An Update (1990-1995)." *European Journal of Political Research* 33(1): 125-164.

Wu, Yu-Shan. 2008. "Study of Semi-Presidentialism: A Holistic Approach." Paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution, October 17-18, Institute of Political Science at Academia Sinica, Taipei.

臺灣大學學術期刊資料庫

An Analytical Framework for Combining the Constitutional System with the Electoral System

*Tzu-chiao Su**

Abstract

The contrasting impacts of different constitutional and electoral systems are undoubtedly important issues in the research of political institutions. Existing studies usually consider the advantages and disadvantages of each constitutional or electoral system separately, and ignore the fact that the two systems are in fact embedded together. This paper argues that the most appropriate constitutional and electoral system for a country can be discovered only when the two systems are considered together. Each electoral system produces a different party system, and each combination of party system and constitutional system also brings about a different form of government with its own positive and negative political effects. This paper investigates the strengths and weaknesses of different combinations of constitutional and electoral systems on the basis of an analytical framework consisting of four variables: the constitutional system, the electoral system, the party system and the form of government. Based on this framework, the paper also makes some suggestions regarding Taiwan's constitutional and electoral reforms in the future. If Taiwan's constitutional system moves towards presidentialism, in order to prevent political deadlock the legislature should not adopt a proportional representation system or compensatory two-vote system. If Taiwan retains a semi-presidential system and a proportional representation system or compensatory two-vote system is adopted for legislative elections, then a minimum vote threshold

* Postdoctoral fellow of the Department of Political Science, National Taiwan University, and adjunct assistant professor of the Center of General Education, National Chiao Tung University. E-mail: tzuchii@hotmail.com.

臺灣大學學術期刊資料庫

should be put in place to prevent the emergence of an atomized multi-party system, which may result in political instability. At the same time, the Legislative Yuan should be granted the power to approve nominations for the position of premier in order to guard against the emergence of inefficient minority government.

Keywords: Constitutional System, Electoral System, Party System, the Form of Government

臺灣大學學術期刊資料庫