

哪一種半總統制？

--概念界定爭議的釐清

蘇子喬*

- 一、前言
- 二、「半總統制」與其他類似概念的釐清
- 三、「半總統制」概念的缺失
- 四、「半總統制」的判斷標準
- 五、半總統制的次類型
- 六、結語

本文試圖釐清學術界對於「半總統制」此一概念在理解和認知上的分歧與爭議。本文探討的議題看似政治學中最基本的概念界定問題，但此問題卻是探討半總統制相關議題之前必須先釐清的前提。本文釐清了「半總統制」與其他類似概念—「混合制」、「雙首長制」、「行政權雙軌制」的差異，討論了「半總統制」此一概念的缺失，提出了「半總統制」的具體判斷標準，並檢視了目前學界對「半總統制」次類型的劃分方式。本文認為，在對

* 台灣大學政治學系博士後研究，台北大學公共行政暨政策學系兼任助理教授。E-mail: tzuchii@hotmail.com

「半總統制」進行次類型劃分時，應該以「半總統制」的基本運作原則作為劃分次類型的標準，且憲政規範與憲政實踐是兩個不應混淆的層面，而「半總統制」既然是一種制度，也是一種規範，因此有必要從憲政規範而非憲政實踐的角度來思考「半總統制」的次類型劃分問題。在此基礎上，本文將「半總統制」區分為「一元型半總統制」與「二元型半總統制」。本文認為此種界定方式，既能清楚掌握「半總統制」的基本原則，也能以最簡單扼要的劃分標準來探討最多的個案。總之，本文對於「半總統制」概念的探討，希望可以為學界各種更為深入細緻的半總統制研究提供一個最起始的基礎。

關鍵詞：憲政體制、半總統制、雙首長制、混合制

一、前言

「半總統制」(semi-presidentialism) 是有別於總統制與內閣制的第三種憲政體制類型。這種憲政體制同時兼具總統制與內閣制的制度精神，且總統與閣揆皆享有行政權。在一九八〇年代之前，採取這種憲政體制的國家並不多，主要是歐洲的一些老牌民主國家採用。不過，一九九〇年代以來，許多新興民主國家不約而同採取不同於典型總統制與內閣制的混合式憲政體制，半總統制一時之間儼然成為新興民主國家憲政體制選擇的流行選項，當前學術界對於「半總統制」的研究也因此蔚然成風。

然而，儘管當前「半總統制」的研究已累積了不少研究成果，吾人卻不難發現，在研究「半總統制」的學術社群中，有關「半總統制」的許多議題，諸如當前世界上「半總統制」國家的數目、「半總統制」的次類型劃分、對於「半總統制」的評價等，皆缺乏共識，不同論者各有截然不同的觀點。事實上，此現象的癥結乃是因為研究者連最基本的問題—「什麼是半總統制」，就各有不同的想像與立場。本文擬探討的便是此一最根本的概念界定問題，試圖釐清學術界對於「半總統制」此一概念在理解和認知上的分歧與爭議。本文探討的主題看似政治學中最基本的概念界定問題，但此問題卻是探討「半總統制」相關議題之前必須先釐清的前提。唯有在「半總統制」意涵已經獲得釐清的基礎上，吾人才能進一步確認一個國家的憲政體制「是不是『半總統制』」，以及「是哪一種『半總統制』」，隨後更細緻的實證研究才能展開，「半總統制」研究的學術辯論也才能夠更有交集。本文對於「半總統制」概念界定的探討，或許可

以為各種更為深入細緻的「半總統制」相關研究與辯論提供一個最起始的基礎。

在下一節中，本文將先對「半總統制」與其他類似概念（如混合制、雙首長制、行政權雙軌制）的差異進行釐清，而後在第三節討論「半總統制」此一概念的缺失，接下來在第四節討論究竟應以何種標準為依據，以判斷一個國家的憲政體制是不是「半總統制」。最後則在第五節中檢視目前學界對「半總統制」的各種次類型劃分，並從憲政規範的角度，提出本文認為較合宜的「半總統制」次類型劃分方式。

二、「半總統制」與其他類似概念的釐清

關於當代民主國家的憲政體制類型，傳統上有「總統制」與「內閣制」的二分法，然而，晚近有越來越多的國家（包含我國在內）採取的是「第三種」憲政體制，這種憲政體制中既存在一個擁有實權的民選總統，又存在一個向國會負責的內閣，顯然已非傳統的「總統制/內閣制」二分法所能涵蓋。¹ 關於此一「第三種」憲政體制的名稱，有「半總統制」、「混合制」、「雙首長制」、「行政權雙軌制」等不同的概念。不少論者將上述概念大致畫上等號，認為上述概念都是用來指涉同一種憲政體制，並認為「第三種」憲政體制類型的名稱之所以會有分歧，只是因為不同論者對同一種憲政體制的觀察角度各有不同所致。然而，若仔細分析這些概念，吾人將會

1. 瑞士的委員制固然是總統制與內閣制之外的特殊憲政體制類型，但由於採取委員制的國家始終只有瑞士一國，在當代民主國家的憲政體制中不具有普遍性，因此總統制與內閣制的二分法，乃是傳統政治學教科書的通論。

發現這些不同的概念指涉的對象範圍其實各有不同，並不只是觀察角度不同而已。因此，本節擬對「半總統制」及其他同樣指涉「第三種」憲政體制類型的概念內涵進行分析，並釐清不同概念的異同處與彼此之間的關聯性。

(一) 半總統制

在各種「第三種」憲政體制類型的界定方式中，學術界引用最多、討論最頻繁的當屬 Maurice Duverger 所稱的「半總統制」(semi-presidentialism)，Duverger (1980) 所謂的「半總統制」包含下列三個要件：第一，總統由普選 (universal suffrage) 產生；第二，總統擁有相當的權力 (considerable powers)；第三，在總統之外，尚有總理為首的內閣掌控政府的行政權力，只要國會不表示反對，就可以繼續在位，亦即內閣需向國會負責。² 在 Duverger 於 1980 年前後提出「半總統制」的概念時，共有法國、奧地利、芬蘭、葡萄牙、冰島、愛爾蘭以及威瑪共和時期的德國等七個國家的憲政體制被 Duverger 歸類為「半總統制」。當時這個數目看來不多，然而，自從第三波民主化浪潮席捲歐、美、亞、非各洲之後，許多新興民主國家在民主轉型過程中進行憲政體制選擇時，紛紛採取符合「半總統制」特徵的憲政體制，至今全世界採取「半總統制」的國家至少有三十多個，甚至有學者認為當前世界上的「半總統制」國家已

2. Duverger (1980: 165) 所指出的「半總統制」三要件，英文原文是：1. The president of the republic is elected by universal suffrage. 2. He possesses quite considerable powers. 3. He has opposite him, however, a prime minister and ministers who possess executive and governmental power and can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them.

經超過五十個 (Elgie, 2008)。隨著符合「半總統制」特徵的國家日益增多，學界在一九九〇年代之後對於「半總統制」的相關研究亦日益熱烈。但是，究竟什麼是「半總統制」，不同學者的界定方式也不盡相同，舉例來說，Patrick O'Neill (1993: 197) 將「半總統制」界定為具有以下兩項特徵的憲政體制：一是行政權力被身為政府首長的總理和身為國家元首的總統所分割；二是總統具有實質的權力。Juan Linz (1994: 48) 則指出「半總統制」有兩項要件：一、總統由人民直接或間接選舉產生，而非由國會選舉產生，亦即總統擁有不同於國會的民主正當性；二、總理必須得到國會信任，亦即必須對國會負責。Robert Elgie(1999) 對半總統制的界定方式與Linz頗為接近，他認為半總統制有以下兩個要件：一、有一個經由全民普選並有固定任期的總統；二、對國會負責的總理及內閣。儘管學界對於「半總統制」的定義充滿分歧，但大體而言，Duverger的界定仍是學界引用最廣的界定方式。

除了 Duverger 的界定方式之外，另外一個同樣廣為學界流傳的界定方式則是 Giovanni Sartori 對「半總統制」的定義。Sartori 於 1994 年承襲先前 Duverger 提出的「半總統制」概念，對「半總統制」的概念內涵重新予以詮釋。Sartori (1994: 132) 認為「半總統制」有以下的特徵：一、總統為國家元首，由人民直接或間接選舉產生，並有固定任期。二、總統與內閣總理共享行政權，形成二元權威結構 (dual authority structure)，而此二元權威結構的特徵有三：1. 總統獨立於國會之外，無權直接單獨治理，其意志必須經由內閣傳達並處理；2. 內閣總理與其領導之內閣是否能夠在位，係依國會是否信任而定；3. 此種二元權威結構容許有不同的制度安排，也容許總統與總理間權力的變動，但無論如何，總統與總理在此二元權威結

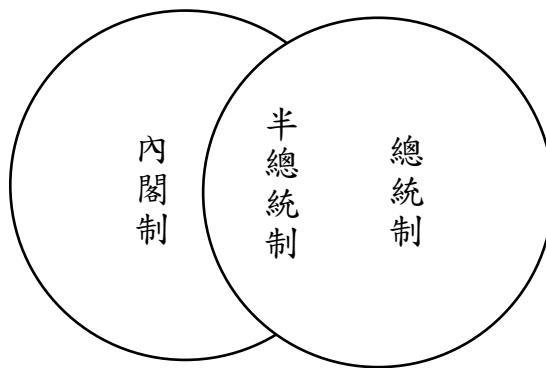
構中都有「獨立行事的潛能」(autonomy potential)存在。

若比對Duverger與Sartori兩位學者對「半總統制」所下的定義，會發現兩位學者所理解的「半總統制」其實是相當一致的，只是Sartori對「半總統制」的界定方式比Duverger更為詳盡。不過，若檢視兩位學者對「半總統制」的概念界定方式，還是可以看出兩位學者對於「半總統制」有各自想要強調的特徵。首先，就Duverger而言，在他提出的「半總統制」概念中，一方面指出在此種憲政體制中存在著一個有權力的民選總統，表示此種憲政體制具有總統制雙元民主正當性的特色，與總統制同樣具有「權力分立」(separation of powers)的制度設計；另一方面又指出此種憲政體制具有行政向立法負責的內閣制精神存在，與內閣制同樣具有「權力融合」(fusion of powers)的制度設計。Duverger這樣的界定方式顯然是認為「半總統制」同時兼具總統制與內閣制的特徵。³ 正因為如此，不少論者對於「半總統制」的理解，乃是如圖一所示，係將「半總統制」想像為內閣制與總統制的交疊地帶，「半總統制」也因此常被稱為「混合制」(hybrid system; mixed system) (Cheibub, 2002)。「半總統制」既然被視為「混合制」，也有不少研究者對於內閣制、總統制與半總統制的理解，乃是如圖二所示，係將總統制與內閣制設想為位於一個憲政體制光譜的兩端，是制度特徵彼此對立的憲政體制，而「半總統制」這種混合制則居於中間地帶，分採總統制與內閣制這兩種憲政類型的若干特質折衷而成。⁴ 其次，就Sartori而言，在

3. 不過，Duverger (1980) 仍然強調，雖然「半總統制」同時兼具內閣制與總統制的特徵，但仍是一種「特定且獨立」(specific and separate)的憲政體制類型，而非內閣制與總統制的變體。

4. 例如 G. A. Almond 與 G. B. Powell, Jr. 即以政治體系中權力集中與否作為指標，將權力分立與權力集中各置於光譜的兩端。總統制位於權力分立的一端，採取「權力融合」(fusion

他指出的「半總統制」概念中，特別強調「半總統制」蘊含著總統與總理各自擁有不同權限的「二元權威結構」。⁵ 由於行政權分別由總統與總理掌握而形成二元化現象，便可能出現總統與總理相互競逐權力的現象，而與行政權一元化的內閣制與總統制迥然不同（Protsyk, 2006: 219-244）。Sartori這種對於「半總統制」的理解角度，自然很容易讓人聯想到關於「第三種」憲政體制的另一種定位方式——「雙首長制」。

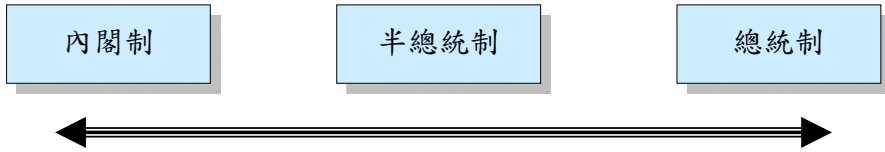


圖一 「半總統制」

資料來源：作者自繪。

of powers) 原則的內閣制則較偏向權力集中的一端（位於權力集中之一端者則為威權體制），至於法國、芬蘭等「混合制」則是介於總統制與內閣制之間。參見 Almond and Powell Jr. (1978: 238)。

5. Sartori 在《比較憲政工程》一書討論「半總統制」的專章中，一開頭便開宗明義地指出：「任何『半總統制』必要的一個特徵，就是二元權威結構，亦即雙元首長的配置。」由此可見他對這項特徵的強調。參見 Sartori (1994: 122)。



圖二 憲政體制的光譜

資料來源：作者自繪。

(二) 雙首長制

關於總統制與內閣制之外的「第三種」憲政體制，「半總統制」固然是學界討論最頻繁的概念，但是國內輿論界最常使用的名稱則是「雙首長制」(dual-executive system; dual leadership)。事實上，學界對於「雙首長制」此一概念的討論，遠不及「半總統制」來得多。Karl Loewenstein (1957: 90) 曾經指出，所謂「雙(行政)首長制」(dual-executive system)，是指一個國家的行政權由總統和總理(或政府)所分享的體制。而 Jean Blondel 所界定的「雙首長制」(dual leadership, 或稱二元領導制)，則要比 Loewenstein 的界定更為廣泛。依照 Blondel (1992) 的界定，雙首長制指的是兩個人實際、持續、有效地共同治理政務，亦即政府首腦的權力同時掌握在兩個人(且只有兩人)手中的政府體制。行政權由單獨一人掌有的體制當然不屬於雙首長制，而由超過兩人所組成的執政團或會議形式的集體領導亦不屬雙首長制。在雙首長制中，兩個領導人可能共同監督所有的決策，也有可能按不同政策領域或政策重要程度以分工方式分擔政務。Blondel 指出，雙首長制可再細分成三類，一是

前述論及的「半總統制」(semi-presidential republics)；二是「二元君主制」(dual monarchies)；三是「共產主義體制」(communist systems)。

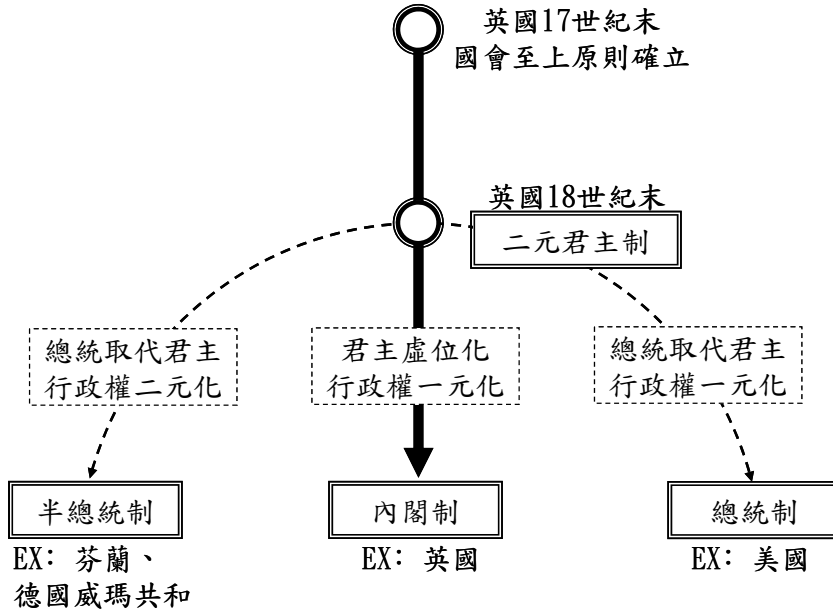
在雙首長制的這三種次類型中，「二元君主制」又稱「國王與首相制」(the king and prime minister system)，是三種次類型中最早發展出來的雙首長制類型，即指同時存在國王與首相掌理政務、分享權力的體制，這種現象係出現在由君主專制政體轉變為自由民主政體的過渡階段。⁶ 在此一過渡階段，原有的君主仍掌握實權，而另有首相輔政，例如十八、十九世紀從君主主權過渡到國會主權的英國即屬此類，當今的不丹、約旦、2008年之前的尼泊爾等也屬於這種類型。⁷ 「共產主義體制」則是指共產國家中共黨領袖(總書記)及政府領袖(總理)分別由不同人士擔任的二元領導體制；至於民主共和體制下的「半總統制」中由於有總統和總理共享行政權，因此亦屬雙首長制(陳宏銘，2004)。換言之，在Blondel的定義下，「半總統制」被視為「雙首長制」下的一種次類型，「雙首長制」嚴格而言是一個比「半總統制」更為廣泛的概念。

值得一提的是，「雙首長制」三種次類型中的「二元君主制」，雖然在今日並不是盛行於世界各國的憲政體制，但是從歷史的角度來看，此種制度在世界民主憲政體制的發展過程中，其實具有重要意義。如圖三所示，若以英國此一世界上最老牌的民主國家為觀察

6. 雙首長制甚至可溯源自古希臘時代與羅馬共和時代。在古希臘時代，斯巴達城邦有兩個國王，一在前方督戰，一在後方執政；在羅馬共和時代則有兩個執政官共同統理政務，這是比二元君主制更為古老的雙首長制。

7. 尼泊爾的「二元君主制」在歷經2005年至2006年的政潮後，於2006年6月轉變為君主立憲的內閣制。2008年5月，制憲會議通過正式決議進一步廢除長達240年的王室，目前尼泊爾已由君主國體轉變為共和國體的內閣制。

焦點，英國在 1688 年至 1689 年間光榮革命確立國會至上原則之後，國王並非瞬間即成為當代內閣制下的虛位元首。國會至上原則在當時十七世紀末初步確立時的意涵，僅是意謂國王的意志不能凌駕於國會之上，國王其實仍握有行政實權，並設有內閣首相輔佐國王處理國政而呈現行政權二元化的現象，此種現象即是「二元君主制」，亦是一種「雙首長制」。至於當代以虛位元首為特徵的內閣制，乃是「二元君主制」中原本二元化的行政權在後來將近兩百年的發展過程中逐漸走向一元化，國王的權力不斷讓渡給對國會負責的內閣，終至權力喪失殆盡的結果。至於十八世紀末美國制定聯邦憲法時，則是將當時實行於其母國（英國）的「二元君主制」中尚有行政實權的世襲君主以民選總統取代之，並將英國當時「二元君主制」中二元化的行政權予以一元化，而成為總統制。到了二十世紀初，芬蘭與德國在設計憲政體制時，則一方面以總統取代「二元君主制」中的世襲君主以作為國家元首，另一方面又維持「二元君主制」中行政權二元化的特質，使總統和內閣皆享有行政權，而形成「半總統制」，這種制度可說是改良自舊版「雙首長制」（二元君主制）的新版「雙首長制」，且芬蘭與德國兩國非常湊巧都在 1919 年創設此種體制。因此，就歷史的角度看來，「二元君主制」此一制度作為最早出現的「雙首長制」，其實是後來「總統制」、「內閣制」與新版「雙首長制」（「半總統制」）三種制度的源頭。此一歷史現象與吾人對憲政體制的一般理解——將內閣制與總統制視為憲政體制的兩大傳統，而將雙首長制視為是在內閣制與總統制這兩種憲政體制的基礎上所發展出來的憲政體制，其實有一定的落差。



圖三 各種憲政體制類型的發展過程

資料來源：作者自繪。

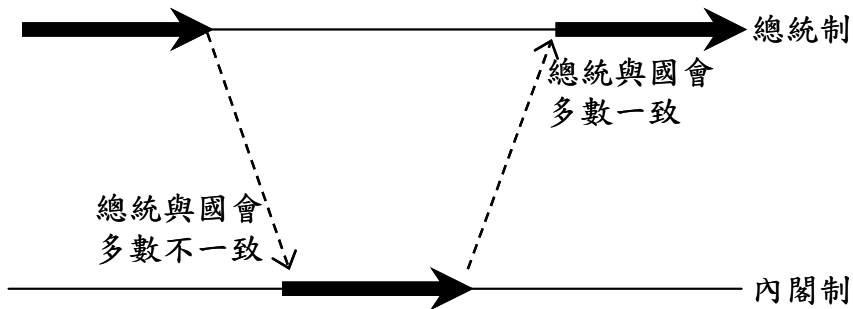
(三) 行政權雙軌制

國內輿論界經常將「雙首長制」和「行政權雙軌制」畫上等號。不少論者在論及「雙首長制」的運作時，常有類似以下的說法——「所謂『雙首長制』的憲政精神，即當總統與國會多數同黨時，憲政體制在總統制的軌道上運作；當總統與國會多數不同黨時，憲政體制則在內閣制的軌道上運作。」（楊日青，2001）嚴格說來，這種說法混淆了意涵較為廣泛的「雙首長制」與法國獨特的「行政權雙軌制」（dual-tracked executive），因為世界上以行政權二元化為核心特徵的雙首長制國家，在實際憲政運作並不必然會呈現總統制與內

閣制之間轉換的運作模式。事實上，「行政權雙軌制」乃是指法國第五共和的獨特憲政運作經驗。早在法國的左右共治出現之前，Duverger在他那篇討論討論「半總統制」的著名英文論文中，便曾引用Georges Vedel的預測觀點，指出法國的「半總統制」並不純然是總統制與內閣制的綜合體，而是會在總統制與內閣制兩種情況相互交替的憲政體制（Duverger, 1980: 186）。同樣地，Raymond Aron（1982: 8）也認為法國第五共和體制是一種在總統制與內閣制之間轉換的憲政體制。亦即如圖四所示，當總統和國會是由同一政黨（或政黨聯盟）控制時，政治權力集中在總統之手，成為總統制；但當總統與國會是由不同政黨（或政黨聯盟）所控制時，政治權力則集中在總理手中，憲政體制便轉換為內閣制。簡言之，這種憲政體制具有在總統制和內閣制之間「換軌」（alternation）的特色。而在法國的憲政運作已經出現過三次左右共治之後，Arend Lijphart（1999: 128）則指出，法國第五共和在共治與非共治時期的憲政運作經驗確實應驗了前述Vedel與Aron的預測。⁸ 正因為Lijphart十分贊同憲政體制「換軌」的觀點，因此Lijphart在進行憲政體制類型的分類時，根本就不承認有所謂的「半總統制」或「雙首長制」。他認為在一個憲政體制中，只要能確認究竟是總統或總理才是真正的行政首長，便能將憲政體制劃歸為總統制或內閣制，所以他認為「半總統制」不是一種獨特的憲政體制類型，只是總統制與內閣制的變體

8. 在共治時期，總統所屬政黨並非國會多數，此時總統與國會多數支持的總理分屬不同政黨聯盟。截至目前為止，法國第五共和曾經出現過三次共治，分別出現在1986-1988 [左派（社會黨）總統密特朗（François Mitterand）vs.右派（共和聯盟）總理席哈克（Jacques Chirac）]、1993-1995 [左派（社會黨）總統密特朗 vs.右派（共和聯盟）總理巴拉杜（Edouard Balladur）]、1997-2002 [右派（共和聯盟）總統席哈克 vs.左派（社會黨）總理喬斯班（Lionel Jospin）]。

(Lijphart, 2004: 102)。因此，前述Duverger所舉的幾個「半總統制」國家，都被Lijphart劃歸為總統制或內閣制—非共治時期的法國被他列為總統制國家；而共治時期的法國，以及芬蘭、奧地利、冰島、愛爾蘭、葡萄牙等國則被他列為內閣制國家。



圖四 行政權雙軌制

資料來源：作者自繪。

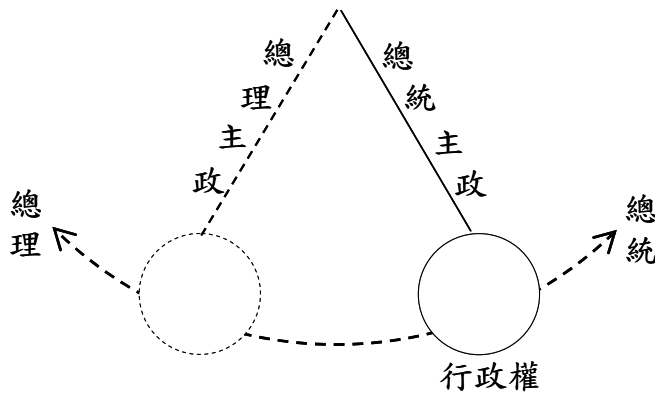
「行政權雙軌制」的概念顯然是希望更貼切地掌握法國第五共和憲政運作的動態，但這個概念卻不是一個完全沒有爭議的概念。Sartori 根據法國的實際憲政運作經驗，認為「行政權雙軌制」這個概念中有關「換軌」的說法看似生動，但仍過於簡化、武斷，並不完全符合法國憲政運作的實情。因為在法國，當總統與國會多數一致時（即非共治時期），總統雖然掌握行政大權，但他主要是以國會執政黨領袖的身分發號施令，內閣向國會負責的機制依然存在，總理在此時儘管在原則上聽命於總統，但仍擁有一定的行政實權，此時的憲政運作與行政權完全由總統掌有的總統制仍有很大的差別。同樣地，當總統與國會多數不一致時（即共治時期），行政權固然主要是由國會多數支持的內閣總理掌握，總統仍具有一定的獨

立權力與實質影響力，亦非如內閣制下的國家元首幾乎「垂拱而治」，幾乎無權過問國事的地步。換言之，在法國不論總統與國會多數一致或不一致，法國的行政權始終是二元化的，總統和總理皆是掌有實權的，但「行政權雙軌制」這個概念，很容易讓不瞭解法國憲政運作實情的人，誤以為法國的憲政運作是在「總統有權、總理無權的總統制」和「總統無權、總理有權的內閣制」之間轉換，亦即「行政權雙軌制」這個概念容易讓人誤以為在法國的憲政運作中，若不是總統掌有全部的行政權，就是總理掌握全部的行政權，讓人誤以為法國的憲政運作在任一特定時刻皆是呈現行政權一元化的。

前文曾提及，Sartori 在他對「半總統制」所下的定義中，非常強調「半總統制」具有行政權二元化的特徵，存在著「二元權威結構」。因此，Sartori 自然無法認同隱含著行政權一元化意涵的「行政權雙軌制」定位方式，於是他提出「擺盪」(oscillation) 的概念來修正「換軌」的說法。Sartori 指出，法國不論在共治或非共治時期，行政權二元化的現象始終都是持續存在的，只是總統與總理這兩個職位究竟誰才是真正的「第一位首長」(the first head)，會隨著總統與國會多數之組合的變動情形而發生變動，而在這種「第一位首長的轉換」(first-head shifting) 中，憲政體制中的某些制度特徵是始終保持不變的。畢竟，一個在實際運作上非常「接近總統制」或是非常「接近內閣制」的憲政體制，都不會因而就完全等同於「總統制」或「內閣制」(蘇彥圖，2002：431)，因此這種「第一位首長的轉換」乃是總統與總理之間權力拉鋸的結果，只能說是同一種憲政體制內部的變動，並不涉及憲政體制定位的更替。因此，Sartori 認為，與其武斷地宣稱法國憲政運作在「總統制」和「內閣制」之

間「換軌」，不如稱法國憲政運作是在「總統主政」與「總理主政」之間「擺盪」(Sartori, 1994: 124-125)。「擺盪」的說法可用圖五表達：行政權這個鐘擺受到總統和總理兩個力量的拉扯，當總統與國會多數一致時，行政權偏向總統，呈現總統主政的格局；當總統與國會多數不一致時，行政權偏向總理，呈現總理主政的格局。但無論行政權這個鐘擺是擺向總統或總理，另外一股總理或總統的拉力仍然始終存在，只是力量相對較小罷了。

事實上，儘管「換軌」或「擺盪」這兩種界定方式對法國憲政運作的描繪與想像有細節上的差異，但兩種界定方式皆指出了法國的行政權在實際憲政運作中會出現浮動的現象。



圖五 法國憲政體制中行政權的擺盪

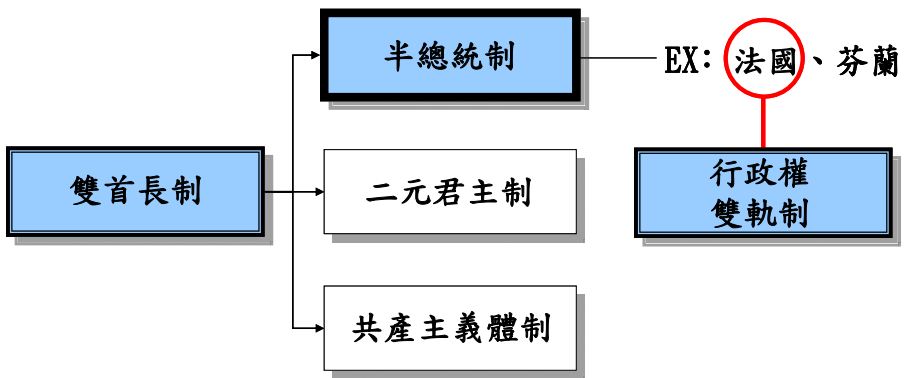
資料來源：作者自繪。

在探討了「半總統制」、「雙首長制」、「行政權雙軌制」等「第三種」憲政體制的各種概念界定方式之後，應可發現「半總統制」這個概念，確實是學界描述總統制與內閣制之外的第三種憲政體制時最常引用、最具共識的名稱用法。首先，Blondel 所稱之「雙

首長制」的概念內涵其實相當簡要，其指涉的僅是行政權二元化的政治體制，正因為這個概念的內涵非常單調，因此在現實世界中符合此一概念的體制當然也就最多，許多民主與非民主政體下的政治體制都可以被涵蓋在內。由於我們關注的焦點畢竟是民主政體下的憲政體制類型，因此，在雙首長制的三個次類型（「半總統制」、「二元君主制」、「共產主義體制」）中，如果我們對「二元君主制」與「共產主義體制」這兩種非民主政體的憲政體制存而不論，「半總統制」與「雙首長制」幾乎是可以畫上等號的。其次，在 Duverger 和 Sartori 等人所界定的「半總統制」定義中，也已經充分彰顯出「雙首長制」所指涉的行政權二元化的意涵（尤其在 Sartori 的定義中更是強調此一意涵），同時也彰顯了此種憲政體制兼具總統制與內閣制特徵的「混合制」特色。第三，不論是 Aron、Lijphart 所強調的「換軌」或是 Sartori 所微調的修正觀點「擺盪」，都僅是指出法國第五共和憲政運作中行政權的浮動特質，這樣的界定方式乃是單就法國的憲政運作而論，因此並不能廣泛地作為界定非總統制又非內閣制國家的「第三種」憲政體制類型。「行政權雙軌制」或「擺盪」的說法，應可說是「半總統制」下特定國家的實際運作型態。

綜上所述，關於「半總統制」、「雙首長制」、「行政權雙軌制」等概念的關聯性，如圖六所示。「雙首長制」有「半總統制」、「二元君主制」與「共產主義體制」等三種次類型，由於「二元君主制」與「共產主義體制」皆屬獨裁而非民主國家的憲政體制，因此若只討論民主國家的憲政體制，則「雙首長制」與「半總統制」可以畫上等號，亦即採「雙首長制」的民主國家即為「半總統制」。而「半總統制」的重要案例—法國第五共和由於其憲政運作呈現換

軌或擺盪的現象，因此法國的憲政運作又被稱為「行政權雙軌制」。整體看來，「半總統制」這個概念既不像「雙首長制」這麼籠統，又不像「行政權雙軌制」這麼狹隘，確實是各種描繪「第三種」憲政體制的概念中具有具體內涵，能夠指涉特定制度類型而非僅指涉特定國家的概念界定方式。



圖六 「半總統制」與其他類似概念的關聯性

資料來源：作者自繪。

三、「半總統制」概念的缺失

Duverger 等人提出的「半總統制」雖然是學界中最廣為接受的「第三種」政府體制界定方式，但「半總統制」這個概念仍然受到許多質疑與批評。其中最常見的批評，是 Duverger 在界定「半總統制」時所提出的三項要件，仍有許多內涵不明確之處。此外，從「半總統制」這個名稱及其三個要件，吾人仍無法掌握這種憲政體制的基本原則和運作邏輯為何。以下將分別對「半總統制」概念的這兩

個主要缺失進行討論。

(一) 缺失之一——「半總統制」概念的內涵不明確

「半總統制」概念最容易遭到的批評，是此一概念的內涵不夠精確，尤其是 Duverger 所提出的「半總統制」三項制度要件中，第二項要件所謂「總統有『相當的權力』（considerable powers）」的意涵曖昧不明，最常受到質疑。究竟總統有「相當的權力」是指多大的權力？在國內學界，對於‘considerable powers’一辭，學者也各有不同的主觀認知，有學者認為是指「相當的權力」（呂炳寬，2009；黃秀端，2010）；有學者認為是指「重要的權力」（沈有忠，2004）、「相當重要的權力」（蔡榮祥，2008：112）、「相當大的權力」（蘇偉業，2005）、「可觀的權力」（陳宏銘，2004）等，顯見此一要件的意涵確實模糊不清。

在「總統有相當的權力」此一要件意涵不明確的情況下，將有可能因為研究者對此一要件的主觀認知不同，導致運作型態迥然不同的憲政體制都被歸類為「半總統制」。我們可以想像，假若某一個國家的制度特徵符合 Duverger 的第一、三要件，又該國總統所擁有的權力僅有被動的解散國會權與經由國會認可的總理任命權，如果我們認為這樣的總統權力仍符合「總統有相當的權力」這項要件，則此一國家的憲政體制固然同時滿足「半總統制」的三項制度要件，但在實際運作上將與內閣制無異（Hsieh, 2003: 2-3）；同樣地，我們也可以想像，在一個國家的制度特徵符合 Duverger 之第一、三要件的情況下，假若總統的「相當權力」指的是總統可以自由任命總理、罷黜總理、主動解散國會、直接頒布法令，任意發布緊急命令，並且掌握日常的一般行政權，則該國總統所擁有的權力可能比總統

制下的總統所擁有的權力更大。試想，如果「半總統制」可以同時包含在實際運作上如此大相逕庭的憲政體制，總統近乎虛位元首、實際運作上接近內閣制的憲政體制，以及總統權力大於總統制下之總統的憲政體制，都有可能被歸類為「半總統制」，那麼「半總統制」是否還能稱為是一個有效的概念，自然會受到質疑。因此甚至有學者根本拒絕承認「半總統制」這個概念，而直接以「總統制vs. 內閣制」的二分法看待所有民主國家的憲政體制類型。⁹

除了Duverger所指出的「半總統制」第二項要件的明確性受到質疑之外，事實上，即使是意涵較為明確的第一項要件（總統由人民普選產生）與第三項要件（內閣對國會負責），也不是毫無爭議。例如，芬蘭自1919年至1988年選出的總統並非由人民直選產生，而是由選舉人團選舉產生，但Duverger仍將芬蘭歸類為「半總統制」國家。¹⁰ 究竟Duverger所謂的「全民普選」（universal suffrage）是否意味著總統一定要由人民直接選舉總統，還是間接選舉也符合全民普選的要件，似乎也有若干疑義。Duverger其實也認知到芬蘭的情形，但他認為芬蘭總統由選舉人團選出，具有不同於國會的民主正當性，而一般內閣制的總統係由國會（或國會議員為主要成員的機構）選出，並無不同於國會的民主正當性，兩者仍不能相提並論。對此，Sartori在其「半總統制」定義中關於總統選舉方式的界

9. 拒絕承認「半總統制」此一概念，而認為憲政體制用「總統制」和「內閣制」兩個概念予以劃分便已足夠的學者，除了前文討論行政權雙軌制時提及的Arend Lijphart之外，還有Alan Siaroff。Siaroff (2003) 將憲政體制分為總統制與內閣制，而內閣制又可分為有支配力之總統的內閣制（parliamentary system with presidential dominance）、有矯正力之總統的內閣制（parliamentary system with a presidential corrective），以及虛位總統的內閣制（parliamentary system with figurehead presidents）三種。

10. 芬蘭已於1991年修憲將總統改為人民直選，以絕對多數制（兩輪對決制）選舉產生，自1994年開始實施。

定，可以補充Duverger的不足。Sartori認為，不論總統是由人民直選或是經由選舉人團以類似直選（direct-like）的方式選出總統，只要總統的民主正當性與國會的民主正當性有所區隔，皆符合「半總統制」中總統產生方式的要件。

至於Duverger所指出的「半總統制」第三項要件（內閣對國會負責）要如何認定，也有若干分歧看法。究竟要如何判斷一個國家的憲政體制是否符合第三項要件？固然多數學者是以國會是否擁有倒閣權做為內閣是否對國會負責的判斷標準，但是也有學者認為若一個國家的國會沒有倒閣權，但對閣揆（或內閣）擁有人事同意權，亦可認定其符合「內閣對國會負責」這個要件。在這種認知下，有些學者亦將南韓的憲政體制歸類為「半總統制」，例如Elgie（1999）、岳宗明（2001）、Tsai（2005）、李佩珊（2005）、蘇偉業（2005）、陳宏銘、蔡榮祥（2008）等。¹¹

就此看來，Duverger的「半總統制」三項要件都存在著若干爭議，且第二項要件的爭議尤其嚴重。因此令人疑惑的是，假若在憲政體制的光譜上，內閣制與總統制位於光譜的兩端，「半總統制」位於中間地帶，那麼「半總統制」所處之中間地帶的範圍和極限在哪裡？也就是說，位於中間地帶的「半總統制」與光譜一端之總統制的界線為何？與光譜另一端之內閣制的界線又為何？儘管當前學界主要是以Duverger的界定方式做為判斷一國是否為「半總統制」的依據，但由於學者對於Duverger所提出的三項要件有不同的理

11. 南韓國會對於總統提名的總理人選有人事同意權，但並無倒閣權，僅有向總統提出解任總理職務的「建議權」，內閣是否下台仍完全由總統決定，亦即總統可以拒絕國會提出的倒閣建議。研究「半總統制」的重要學者Robert Elgie原本將南韓歸類為「半總統制」（Elgie, 1999），不少「半總統制」的研究者也因此承襲其觀點而視南韓為「半總統制」國家，但晚近Elgie已改變見解，將南韓歸類為總統制（Elgie, 2008）。

解，不同論者在判斷哪些國家的憲政體制是屬於「半總統制」時，不免摻雜個人主觀判斷，使得學界對於「半總統制」國家的範圍始終沒有共識。例如，Duverger 將奧地利、冰島、愛爾蘭等三個總統權力較小的國家歸類為「半總統制」國家。然而，Sartori 卻斷然地認為，奧地利、冰島與愛爾蘭三國不應歸類為「半總統制」國家，而是屬於內閣制國家（Sartori, 1994: 126）。又如前文所言，儘管大多數學者將南韓歸類為總統制國家（Wu, 2008），但亦有不少學者將南韓歸類為「半總統制」國家。綜言之，在某些學者認定的「半總統制」國家中，有些國家又經常被其他學者認定為內閣制或總統制國家。就此看來，位於憲政體制光譜中間地帶的「半總統制」與位於光譜兩端之內閣制和總統制的界線顯然是很模糊的。

由於不同學者對於「半總統制」國家的範圍各有不同的認定，也就連帶地使得不同學者對於「半總統制」的制度結果有迥然不同的評價。例如，若以前述 Sartori 所理解的「半總統制」國家的範圍為觀察依據，由於奧地利、冰島、愛爾蘭等實際運作上接近內閣制的國家被排除在「半總統制」國家的範圍之外，因此可能會得到「半總統制會造成行政權內部的衝突」這樣的結論。但是若以 Duverger 所理解的「半總統制」國家的範圍為觀察依據，由於奧地利、冰島、愛爾蘭等國皆被歸類為半總統制，則可能得到的結論是「半總統制不必然會造成行政權內部的衝突」（Elgie, 2003:6）。事實上，在我國歷次修憲過程中有關憲政體制選擇的辯論上，「半總統制」所獲得的兩極評價，有一大部分的原因也正是因为「半總統制」是一個內涵不夠明確的概念，使得不同論者基於不同的參考國家來立論，因而導致截然不同的評價。

(二) 缺失之二—「半總統制」概念未能指明此種憲政體制的的基本原則

「半總統制」概念除了因為內涵模糊引人質疑之外，另外「半總統制」這樣概念引人質疑的是，「半總統制」的憲政運作究竟是遵循什麼樣的基本原則，從「半總統制」這個名稱以及 Duverger 對於「半總統制」所指出的三要件中似乎無法看出端倪。相形之下，內閣制與總統制的名稱，就已經很清楚地指出了憲政體制的核心特徵。內閣制的英文名稱是 *parliamentarianism* 或 *parliamentary system*，又稱為議會制或議會內閣制，從名稱上就已經很清楚地指出這種憲政體制的核心特徵是國會至上，總統制的英文名稱是 *presidentialism* 或 *presidential system*，從名稱上也已經很清楚地暗示在這種憲政體制中總統是國家權力的核心。但從「半總統制」這個名稱（是指「一半」的「總統制」嗎？）吾人卻無法掌握這種憲政體制的核心特徵為何。

除了名稱本身的問題之外，Duverger對「半總統制」概念內涵的界定，也無法讓人們清楚指認這種憲政體制的基本原則為何。相形之下，內閣制與總統制這兩種憲政體制的基本原則都相當清楚。就內閣制而言，採取的是行政權與立法權合一的「權力融合」(*fusion of powers*) 原則。所謂融合，係指行政權產生於立法權，亦即政府（內閣）產生於國會。在此原則下，由於行政權源自立法權，內閣的產生與存續於是必須獲得國會的支持和信任，因此在內閣制之下，就行政與立法的互動機制而言，內閣須向國會負責；就最高行政首長的產生方式而言，身為最高行政首長的閣揆須由國會意志決

定；¹² 就最高行政首長的任期而言，由於閣揆與內閣是否持續在位端視國會是否支持而定，因此無固定任期的保障。相對地，就總統制而言，採取的是行政權與立法權分離的「權力分立」(separation of powers) 原則。所謂分立，係指掌握行政權的總統與掌握立法權的國會皆分別由人民選舉產生，總統與國會皆有各自的民主正當性。在此原則上，由於行政權並非源自立法權，政府的產生與存續於是不須基於國會的支持和信任，因此在總統制下，就行政與立法的互動機制而言，政府與國會彼此相互制衡；就最高行政首長的產生方式而言，身為最高行政首長的總統並非由國會意志決定，而是由人民透過選舉決定；就最高行政首長的任期而言，由於總統的權力來源係來自人民在定期選舉時的付託，因此除非有違法失職而受彈劾的特殊情況，原則上總統的任期固定。綜言之，如表一所示，基於內閣制與總統制分別採取「權力融合」與「權力分立」兩種不同的基本原則，於是內閣制與總統制在行政與立法的互動機制、最高行政首長的產生方式及最高行政首長的任期等面向，皆循著基本原則的不同而出現「行政向立法負責vs. 行政與立法相互制衡」、「最高行政首長由國會決定vs. 人民選舉」、「最高行政首長任期不固定vs. 固定」的對稱關係。如果內閣制與總統制的基本原則和從基本原則所推導出的制度運作邏輯是如此清晰，那麼同時混合權力分立與融合精神的「半總統制」，究竟存在著什麼樣的基本原則與制度運作邏輯？這似乎是Duverger在指出「半總統制」三要件時並沒有清楚闡明的。

12. 不同內閣制國家在內閣首長之產生方式的制度設計上各有不同，例如英國首相由國王直接任命，但國王依憲政慣例必然會任命國會多數黨黨魁為首相；德國總理由總統提名、國會同意；日本首相則由國會選舉產生後在由天皇任命。不過，儘管各國的內閣首長產生方式有形式上的差異，但在實質上，皆是以國會的意志為依歸。

綜言之，「半總統制」這個概念存在著概念內涵不夠明確以及未能清楚指明憲政基本原則的缺失。若要解決「半總統制」概念內涵不夠明確的缺失，吾人必須確認「半總統制」三要件的具體判斷標準為何。一旦「半總統制」的三個要件都各有清楚的判斷標準，「半總統制」才能稱得上是一個具體明確的概念。若要解決「半總統制」三要件仍無法清楚指明憲政基本原則的缺失，則可以從「半總統制」的次類型劃分著手。若「半總統制」的次類型劃分可以從這種憲政體制的基本原則作為區分標準，就可以藉此指明「半總統制」的憲政基本原則為何。以下兩節將討論「半總統制」的判斷標準以及「半總統制」的次類型，以回應「半總統制」概念的兩項缺失。

表一 內閣制與總統制的比較

	內閣制	總統制
行政權與立法權關係	合一	分離
行政權與立法權之互動機制	行政向立法負責	行政與立法相互制衡
最高行政首長產生方式	國會決定	人民普選
最高行政首長任期	無固定任期保障	固定任期

資料來源：作者自製。

四、「半總統制」的判斷標準

究竟要如何判斷一個國家的憲政體制是不是「半總統制」？本文認為，若要從 Duverger 所指出的要件來判斷一個國家的憲政體制

是否為「半總統制」，由於第二項要件「總統有相當權力」的意涵相當模糊，為了避免流於過度主觀的判斷，對於此要件或許可採「最寬鬆」的標準，亦即一個國家的總統若是由人民普選產生（人民直選或是由有別於國會的選舉人團選舉產生），且在憲法中有總統職權的規定（不論職權大小），即可認定其符合 Duverger 所指出的第一項與第二項要件。或許有論者會質疑，此種判斷標準會將若干總統民選，但其實是虛位元首的國家也歸類為「半總統制」。對此，本文想指出的是，一個國家的總統只要是由人民普選產生，即使在平時實際運作上的地位接近虛位元首，但只要此一總統在憲法中仍有若干職權，在民選總統具有直接民主正當性的基礎上，這些職權在特定時機下就有轉變為實質權力的可能性，儘管此特定時機發生的機會不見得很高，總統的憲法權力也不見很大。基本上，吾人很難想像，一個由人民普選產生的總統會是毫無權力的虛位元首。換言之，Duverger 關於「半總統制」的第一、二要件幾乎是連在一起的，亦即一國的憲政體制中若總統是由人民普選產生，幾乎便可斷定總統是有一定權力的實權元首而非虛位元首。

事實上，所謂「實權元首」與「虛位元首」本來就不是截然二分的概念。我們經常將內閣制國家的國家元首界定為「虛位元首」，但其實內閣制國家的「虛位元首」也並非必然毫無實權，不同內閣制國家之虛位元首的「虛位」程度仍是有差異的。以最老牌的內閣制國家—英國為例，英國國王在平時日常運作的權力固然皆屬形式的權力（例如召集與解散國會、任命首相與文武百官、公布法律），但在特定情況下，國王仍有若干實權，例如當國會中無單一政黨過半數，且各政黨又不願協商合作組閣時，國王此時要任命何人擔任首相，就有一定的裁量空間。換言之，國王的任命首相權在特定情

況下並不完全是虛權。再以另一內閣制國家—德國為例，儘管德國總統常被界定為虛位元首，但若究其細節，總統在特定情況下，對於任命總理與解散國會仍有一定的裁量權。¹³ 然，內閣制的國家元首也有「純然」虛位的例子，例如日本，該國憲法明文規定「天皇無任何過問政事之權能」（第四條）。綜言之，內閣制的國家元首乃是間接民選的總統或是世襲的君主，此類不具直接民主正當性的國家元首在特定情況下通常都有若干實權，更何況是由人民普選產生而具有直接民主正當性，且憲法中仍賦予特定職權的總統。因此本文認為，在憲法有規定民選總統職權的情況下，這些權力在總統具有民意基礎的背景下便不應視為完全的虛權，除非是憲法很明確地將總統界定為純然僅具象徵意義的虛位元首，憲法條文的文義確實不存在總統擁有任何實權的詮釋空間（例如日本憲法對天皇的規定），否則應可視為符合Duverger的第二項要件「總統有相當權力」。

至於Duverger對於「半總統制」所指出的第三個要件「總統之外有一內閣存在，且對國會負責」，本文認為內閣是否對國會負責的判斷標準是國會對內閣（或閣揆）的倒閣權，而非國會對內閣（或閣揆）的人事同意權。假若一個國家的國會對內閣（或閣揆）有人事同意權，但無倒閣權，則不符合「內閣對國會負責」此一要件。因為在此處，所謂「甲對乙負責」時，應是指「乙對甲有能力加以

13. 德國基本法規定，總理由總統提名，經聯邦議會（國會下院）以過半數同意後任命。若總統提出之總理人選無法獲得聯邦議會過半數同意，則由聯邦議會自行以過半數選出新任總理人選，呈請總統任命。若聯邦議會無法以過半數選出總理，則由聯邦議會改以相對多數選出新任總理人選（亦即得票最高者當選），呈請總統任命。若聯邦議會以相對多數選出的總理其得票確實未獲聯邦議會過半數支持，總統此時可以選擇任命此一入選為總理，或是選擇解散聯邦議會重新選舉。換言之，當總統提名的總理人選無法獲得聯邦議會過半數支持，而聯邦議會最後選出的總理人選也未獲得過半數支持，總統此時便有裁量權—可決定是要任命總理或解散聯邦議會。

課責」，亦即「乙授予甲權力，而乙也有權力剝奪乙授予甲的權力」（蘇偉業，2005；Heywood, 2000: 145-146）。¹⁴ 如，在總統制中總統對人民負責，乃是指人民透過選舉賦予總統權力，而人民也有權力透過定期改選或罷免程序剝奪人民授予總統的權力。同樣地，在內閣制或半總統制中內閣對國會負責，乃是指國會透過不發動倒閣（默示的同意）或人事同意權的行使（明示的同意）授與內閣權力，而國會亦有權力透過倒閣剝奪國會授予內閣的權力。假若國會對於內閣僅有人事同意權而無倒閣權，則只代表內閣的權力來自國會的賦予，但國會卻無權力剝奪國會授予內閣的權力，此種情形稱不上內閣對國會負責。

進一步言，所謂「內閣對國會負責」，應是指內閣的「產生與存續」須獲得國會多數的支持和信任，亦即國會多數一旦失去國會多數的支持和信任而通過倒閣案，內閣便須下台。若國會對總統任命的閣揆（或內閣）僅有人事同意權而無倒閣權，雖然意味著閣揆（或內閣）的「產生」須獲得國會多數的支持，但一旦閣揆（或內閣）獲得國會同意而上任，由於國會沒有倒閣權，內閣是否「存續」就與國會多數的支持和信任完全脫鉤。若硬要說國會的人事同意權

14. 衡諸政治學、行政學與法律學的相關文獻，學者對於課責性（accountability）此一概念的定義儘管不盡相同，但對這個概念仍有大致共同認定的核心要素。廣義地說，課責性意味著個人或組織從屬於一個更高的權威（high authority），並受其控制（Mulgan, 2000）。具體地說，課責性是指一種委託人（principals）與代理人（agents）的互動關係，在這種關係中，委託人有能力向代理人要求告知（inform）代理人過去與將來可能的行為，以辨明其行為；並在委託人對代理人之行為有所不滿時，施以懲罰（punishment）（Schedler, 1999; Grant and Keohane, 2005）。就此看來，課責性具有資訊（information）與懲罰（punishment）兩項核心要素。例如，Przeworski et al.（1999）便指出，「如果公民能夠擁有資訊分辨出表現良好與表現不佳的政府，並且能給予適當的懲罰，令表現不佳的政府去職，便可說公民是可對政府課責的。」

意味著內閣對國會負責，充其量也只能說是內閣上任時對國會「剎那性」(one-shot game)的負責，而絕非內閣在施政上持續對國會負責(Elgie, 2008)。因此，國會對閣揆(或內閣)的人事同意權應被視為國會對總統任命閣揆(或內閣)時的制衡權力，而非內閣對國會負責的關鍵制度設計。否則，在美國總統制下，聯邦參議院對於總統所任命的內閣閣員亦有人事同意權，我們豈能說美國總統制因此具有內閣對國會負責的精神。¹⁵例如在我國憲政體制中，司法院大法官、考試委員、監察委員等獨立機關的成員皆由總統提名，經立法院同意後任命，我們又豈會說立法院的同意權意味著司法院大法官、考試委員與監察委員須對立法院負責。

事實上，若回到 Duverger 的原文去詳閱他所指出的「半總統制」第三項要件，他其實講得非常清楚，Duverger 所謂的「內閣對國會負責」，是指「只要國會不表示反對，內閣就可以繼續在位」(a prime minister and ministers can stay in office only if the parliament does not show its opposition to them)，言下之意是：「只要國會表示反對，內閣就無法繼續在位」，而國會表示反對的手段當然就是倒閣。就此看來，國會的倒閣權乃是判斷內閣是否對國會負責的判斷依據，應無疑義。

因此，本文基本上認同 Elgie (1999: 13) 對於「半總統制」的界定方式。Elgie 認為，「半總統制」是指有一個經由全民普選並有固定任期的總統，以及內閣對議會負責的憲政體制。Elgie 此一界定，顯然是將 Duverger 對於「半總統制」定義中的第二項要件刪除，認

15. 事實上，不只南韓，美國、菲律賓、奈及利亞等總統制國家的國會對於總統任命的行政部門人事皆有人事同意權。相反地，丹麥、挪威、荷蘭以及大多數過去是英國殖民地的內閣制國家，國會對於內閣上任反而無人事同意權，但必然擁有倒閣權。

為只要一個國家的憲政體制只要符合Duverger的第一項與第三項要件即可歸類為「半總統制」。¹⁶ 本文看法與Elgie看法相當接近，唯一的細微差異，是本文認為Duverger的第二項要件仍是「半總統制」的要件之一，不應完全視而不見，但可以採取最寬鬆的標準，亦即在判斷一國是否為「半總統制」時，仍應檢視該國總統在憲法中是否是毫無疑義的虛位元首，若憲法中關於總統職權的規定在文義上有任何一點詮釋空間可被視為實權，即應視為有權力的總統。

因此，根據以上的判斷標準，便可以回答本文在前一節（第三節）所問的問題——假若在憲政體制的光譜上，內閣制與總統制位於光譜的兩端，「半總統制」則位於中間地帶，那麼「半總統制」所處之中間地帶的範圍和極限到哪裡？本文認為，在憲政體制的光譜上，位於中間地帶的「半總統制」與位於光譜一端之內閣制的界線，主要是「半總統制」之下的總統乃是由人民普選產生，而內閣制的總統則非由人民普選產生。假如一個國家的憲政體制中，不僅有一內閣對國會負責，又有一個由人民普選產生的總統，無論總統權力大小，除非憲法明文規定總統毫無任何實質權力，否則皆應被歸類為「半總統制」。換言之，位於光譜一端的內閣制一旦設置了一個民選的總統，基本上即轉變為中間地帶的「半總統制」。而「半總統制」與光譜另一端之總統制的界線，主要是「半總統制」之下有一內閣對國會負責，亦即國會雖然對總統無不信任投票的權力，但國會對內閣有倒閣權，而總統制的內閣不須對國會負責，亦即國會

16. Elgie 此一對「半總統制」的界定，與不承認「半總統制」概念的Siaroff (2003) 對憲政體制的劃分仍有相互呼應之處。Siaroff 依據「國家元首與行政首長是否為同一人」、「國家元首是否民選」，以及「行政首長是否對國會負責」等三個指標，區分了八種不同的憲政體制類型。其中，若國家元首與行政首長由不同人士出任，國家元首為民選產生，且行政首長對國會負責，這種憲政體制其實就是Elgie所界定的「半總統制」。

對無倒閣權。換言之，位於光譜另一端的總統制一旦賦予國會倒閣權，基本上即轉變為中間地帶的「半總統制」。¹⁷

總之，一旦「半總統制」有了清楚的判斷標準，就能相當程度化解「半總統制」概念內涵不明確的缺失，我們也能因此判斷一個國家的憲政體制究竟「是不是半總統制」。根據本文所提出的判斷標準，世界上採行半總統制的民主國家依不同區域可臚列如表二。而可進一步追問的問題是，若一個國家的憲政體制是「半總統制」，究竟該國的「半總統制」是「哪一種半總統制」？此即涉及「半總統制」的次類型問題，也是本文下一節要討論的課題。

17. 此處一個值得思索的問題是：在內閣制與總統制之間，是否必然就是半總統制，而無其他體制的可能性？若從 Duverger 所提出的半總統制要件（有實權的民選總統與對國會負責的內閣）來加以思考：在總統制中，存在著擁有實權的民選總統，但內閣不對國會負責，而是對總統負責；在內閣制（共和國體）中，總統為虛位、間接選出的虛位元首，掌握行政權的內閣對國會負責；在半總統制中，則同時存在擁有實權的民選總統以及對國會負責的內閣，因此幾乎可說半總統制是綜合內閣制與總統制特徵，介於內閣制與總統制之間的憲政體制。然而，世界上是否有民主國家，既無直選的實權總統，亦無對國會負責的行政部門？瑞士其實就是一個例子。瑞士的行政部門（即行政委員會）係由國會選任，但不須對國會負責（國會對行政委員會無不信任投票的權力），且瑞士總統並非由人民直選產生，而是由行政委員會的七名委員輪流擔任（任期一年，不得連任）。不過，據筆者的理解，這樣的例子在世界上可謂絕無僅有。若扣除這樣的例外，當前世界上，在內閣制與總統制之間的憲政體制可說都是半總統制。

表二 世界上採行「半總統制」的民主國家（2010年）¹⁸

西歐地區	東歐地區	前蘇聯地區	亞洲與中東地區	非洲地區	美洲地區
奧地利 (Austria)	保加利亞 (Bulgaria)	亞美尼亞 (Armenia)	東帝汶(East Timor)	布吉納法索 (Burkina Faso)	海地(aiti) 祕魯(eru)
芬蘭 (Finland)	克羅埃西亞 (Croatia)	喬治亞 (Georgia)	蒙古 (Mongolia)	維德角 (Cape Verde)	
法國 (France)	馬其頓 (Macedonia)	立陶宛 (Lithuania)	新加坡 (Singapore)	中非共和國 (Central African Republic)	
冰島 (Iceland)	蒙特尼哥羅 (Montenegro)	烏克蘭 (Ukraine)	斯里蘭卡 (Sri Lanka)	幾內亞比索 (Guinea-Bissau)	
愛爾蘭 (Ireland)	波蘭(Poland)		台灣 (Taiwan)	肯亞 (Kenya)	
葡萄牙 (Portugal)	羅馬尼亞 (Romania)			馬利 (Mali)	
	塞爾維亞 (Serbia)			莫三比克 (Mozambique)	
	斯洛伐克 (Slovakia)			那米比亞 (Namibia)	
	斯洛維尼亞 (Slovenia)			聖多美普林西比(São Tomé and Príncipe)	
				塞內加爾 (Senegal)	
				多哥 (Togo)	
				坦尚尼亞 (anzania)	

資料來源：作者自製。

18. 本表中所列的國家，乃是「自由之家」(Freedom House) 在 2010 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，這些國家應可視為具有穩定民主政治或尚有民主政治的國家。表中有些國家（如新加坡）在一般印象中不屬民主國家，但在「自由之家」的評比中仍屬「尚有」民主政治的「部分自由」國家，本表仍將其列入。參見 Freedom House (2010)。至於「自由之家」所列的「非自由」(not free) 國家（亦即非民主國家）中，本表未列出的「半總統制」國家有：安哥拉 (Angola)、阿爾及利亞 (Algeria)、亞塞拜然 (Azerbaijan)、白俄羅斯 (Belarus)、喀麥隆 (Cameroon)、查德 (Chad)、剛果民主共和國 (Dem. Rep. of Congo)、埃及 (Egypt)、加彭 (Gabon)、哈薩克 (Kazakhstan)、馬達加斯加 (Madagascar)、尼日 (Niger)、盧安達 (Rwanda)、俄羅斯 (Russia)、突尼西亞 (Tunisia)、葉門 (Yemen)。

五、半總統制的次類型

(一) 半總統制的各種次類型劃分方式

由於「半總統制」定義過於籠統的缺失，導致運作情況差別甚大的憲政體制皆可被涵蓋在此一概念下，有不少學者試圖將「半總統制」中總統的權力進行量化，以觀察「半總統制」憲政體制的不同運作型態，例如 McGregor (1994: 23-31)、Frye (1997: 523-552)、Bahro (1999: 1-37)、Metcalf (2000: 660-685)、Roper (2002: 253-272)、Tanasescu (2002: 13-16)、Johannsen and Nørgaard (2003)、Beliaev (2006: 375-398) 等人。另外，也有不少學者根據不同的分類標準，試圖對「半總統制」進行次類型的劃分（參見表三）。不同學者的分類，大抵是以總統本身權力的大小、總統與總理的關係、總統與國會的關係，以及總統、總理、國會三者之間的關係作為分類的標準，茲對不同學者的分類方式簡述如下：

有學者是以總統本身的權力大小或是總統與總理的權力關係作為區分標準。例如 Matthew Shugart 和 John M. Carey (1992: 18-27) 根據總統和總理的權力對比，提出「總理總統制」（premier-presidentialism）及「總統議會制」（president-parliamentarism）兩種「半總統制」的次類型，前一種體制下的總理比總統擁有較大的實權與對政府的主導性，後一種體制的情況則正好相反。吳玉山（1997）對於「半總統制」次類型的分類，一開始是根據總統權力的大小，將「半總統制」分為「強勢總統的半總統制」與「弱勢總統的半總統制」；隨後以總統權力大小、府會一致性與政黨體系三個變項，區分出八種在政治穩定程度上高低有別的「半總統制」運作型態（Wu, 1999）。

李鳳玉（2001）則是結合總統權力與政黨體系兩個變項來界定總統的干政能力與干政動機，並以總統干政能力（強、中、弱）與干政動機（強、中、弱）的相互組合提出政府穩定程度有別的八種「半總統制」次類型。Elgie（2005: 101-109）依據總統與總理的權力大小，將「半總統制」分為三種類型，分別是：一、「高度總統化的半總統制」：憲政運作接近總統制，總統相對於總理擁有相當大的權力；二、「儀式性總統的半總統制」：憲政運作接近內閣制，總統實際上僅是虛位元首的角色，國家的行政權主要由總理負責；三、「總統與總理權力平衡的半總統制」：總統和總理同時領導行政權，這種類型的若干國家會出現左右共治的現象。呂炳寬（2009）則以總統任命總理的任命程序（須國會同意與否）以及總統與總理的權限分配（總統的憲法權力優於總理或相反）做為區分標準，將「半總統制」區分為四種次類型，分別是：一、「總統絕對優勢型」：總統任命總理不須國會同意，且總統的憲法權力優於總理；二、「總統相對優勢型」：總統任命總理須國會同意，而總統的憲法權力優於總理；三、「總理絕對優勢型」：總統任命總理須國會同意，且總理的憲法權力優於總統；四、「總理相對優勢型」：總統任命總理不須國會同意，且總理的憲法權力優於總統。沈有忠（2011）則以總統與總理的權力分配原則為觀察焦點，將「半總統制」分為「分權式二元行政的半總統制」與「分時式二元行政的半總統制」。前者是指總統與總理之間在日常憲政運作存在著權力分享與競爭關係的半總統制；後者則是指日常憲政運作依循內閣制原則的半總統制，在此種半總統制中，由總理主導行政權，總統扮演的是一個預備性的角色，唯有當國家進入非常狀態時，總統才得以運用憲法賦予的權力介入政治運作。

有學者則是著眼於總統與國會的關係，對半總統制進行次類型的劃分。例如，吳玉山（2000）曾經分析在府會分立的情況下，基於總統與國會對政府主導權之爭奪態度的不同，將「半總統制」區分為四種運作模式，這四種運作模式分別是：一、總統堅持、國會退讓的「總統優勢型」；二、總統堅持、國會堅持的「相互衝突型」；三、總統退讓、國會堅持的「國會優勢型」；四、總統退讓、國會退讓的「相互妥協型」（吳玉山，2000）。到了晚近，吳玉山則基於府會一致與不一致時總統與國會在選任總理與政府時的互動關係，將「半總統制」分為五種次類型，分別是「准內閣制」、「換軌共治」、「分權妥協」、「府會衝突」與「總統優越」（Wu, 2008）。林繼文（2000）則從國會與總理的政策立場距離、總統所面臨之議題的緊迫性、總統主動權的大小與總統相對於國會的民意支持度等四個變項，將「半總統制」區分為以下四種次類型：一、「總統干政型」：國會對內閣的支持度低，總理不能成為決策中心，於是總統在此情勢下冒著與國會對抗的風險，主動介入決策而成為政策的發動者；二、「無政府型」：內閣不能獲得國會支持，但總統也不願介入，整個憲政體制缺乏明確的政策發動者；三、「總統主導型」：內閣獲得國會支持，總統也積極參與決策。當總統與國會多數派同黨時，總理只是總統的代理人，但當總統與國會多數派不同黨時，有可能發生總統與總理爭奪政策主導權的情形；四、「總理主導型」：國會支持內閣的政策提案，總統不主動介入政策，僅扮演消極而儀式性的角色，總理因而成為政策制定的主導者，這種類型也可稱為准內閣制。黃德福（2000）則以總統與國會的策略立場為分類標準，將「半總統制」區分為總統與國會彼此皆採取妥協立場的「權力分工型」、國會採取主導立場而總統採取妥協立場的「總理主導型」、

總統採取主導立場而國會採取妥協立場的「總統主導型」，以及總統與國會彼此皆採取主導立場的「權力衝撞型」。徐正戎、呂炳寬（2002）則以總統與國會多數是否同黨（其將兩者同黨稱「多數政權」，不同黨則稱「少數政權」），與總統主導政策的程度兩個變項，建構「半總統制」的六種次類型，這六種次類型分別是：一、多數政權下，總統主導性程度低的「總統謙讓制」；二、多數政權下，總統主導性程度中等的「黨內共治」；三、多數政權下，總統主導性高的「超級總統制」；四、少數政權下，總統主導性程度低的「左右共治」；五、少數政權下，總統主導性程度中等的「聯合內閣」；六、少數政權下，總統主導性程度低的「少數政府」。

另外，也有學者將總統、總理、國會三者的角色同時觀察，以三者的關係作為半總統制的分類標準。例如，沈有忠（2004: 106-109）以總統、總理與國會三者之間的意識型態距離觀察權力集散的程​​度，將「半總統制」分為以下五種：一、「權力集中的半總統制」：總統、總理、國會多數皆屬同一政黨；二、「行政權二元的半總統制」：總理與國會多數屬同一政黨，與總統不同政黨；三、「行政與立法二元的半總統制」：總統與總理屬同一政黨，而與國會多數不同政黨；四、「國會分散的半總統制」：總統與總理屬同一政黨，國會沒有穩定多數；五、「權力分散的半總統制」：總統與總理分屬不同政黨，國會也沒有穩定多數。Cindy Skach（2005）根據總統、總理與國會的黨派關係，將「半總統制」分成三種類型，分別是：一、「鞏固多數政府（consolidated majority government）的半總統制」：總統與總理來自相同的政黨或政治聯盟，並且掌握國會多數；二、「分立多數政府（divided government）的半總統制」：總統與掌握國會多數的總理分屬對立的政黨或政治聯盟；三、「分立少數

政府 (divided minority government) 的半總統制」：總統、總理及其他政黨或政治聯盟皆無法掌握國會的實質多數。Tsai (2008) 則以立法決定的最後權威是屬於總統、總理或是國會為依據，將「半總統制」分為五種類型，分別是：一、「總統主導的半總統制」：總統所屬政黨同時控制內閣與國會多數，總統是掌握立法決定的最後權威者；二、「總理主導的半總統制」：總統雖有一些憲法權力，但在實際運作上接近象徵性的國家元首，而總理因為掌握國會多數，成為立法決定的最後權威者；三、「國會主導的半總統制」：總統任命的內閣並未獲得國會多數的支持，而國會中有明顯的反對多數，且由國會中的反對多數實際掌握了立法決定的最後權威；四、「總理與總統共治的半總統制」：總統與掌握國會多數總理分享行政權力，大部分立法決定的最後權威是由總理主導，少數領域則是保留給總統；五、「總統與國會權力平衡的半總統制」：總統任命的內閣並未獲得國會多數的支持，而國會中亦無任何政黨或政治聯盟控制國會多數，總統與國會彼此爭奪立法決定的最後權威，但兩者皆無絕對的優勢。張峻豪 (2011) 則綜合總統與國會關係 (一致政府或分立政府)、行政權歸屬 (總理或總統)、總理負責對象 (單向或雙向) 等三個面向，將「半總統制」分為總統謙讓制、實質黨內共治、超級總統制、形似黨內共治、實質左右共治、聯合內閣、少數政府、形似左右共治等八種類型。

表三 學界對於「半總統制」次類型的劃分

分類的 主要面向	學 者	具體的分類標準	次 類 型
總統本身的 權力或 總統與總 理的權力 關係	Shugart and Carey (1992)	總統和總理的權力 對比	1. 總理總統制 2. 總統議會制
	吳玉山 (1997)	總統權力的大小	1. 強勢總統的半總統制 2. 弱勢總統的半總統制
	李鳳玉 (2001)	總統的干政能力與 干政動機	八種政府穩定級數的半總統制
	Elgie (2005)	總統與總理的權力 大小	1. 高度總統化的半總統制 2. 儀式性總統的半總統制 3. 總統與總理權力平衡的半總統制
	呂炳寬 (2009)	總統任命總理的程 序、總統與總理的 權限分配	1. 總統絕對優勢制 2. 總統相對優勢制 3. 總理絕對優勢制 4. 總理相對優勢制
	沈有忠 (2011)	總統與總理的權力 分配原則	1. 分權式二元行政的半總統制 2. 分時式二元行政的半總統制
總統與國 會的關係	Wu (1999)	總統權力大小、府 會一致性、政黨體 系	1. 總統優勢型 2. 相互衝突型 3. 國會優勢型 4. 相互妥協型
	Wu (2008)	總統與國會在選任 總理與政府時的互 動關係	1. 准內閣制 2. 換軌共治 3. 分權妥協 4. 府會衝突 5. 總統優越
	林繼文 (2000)	總統與國會的政 策距離、總統面臨議 題的急迫性、總統 主動權的大小、總 統相對於國會的民 意支持度	1. 總統干政型 2. 無政府型 3. 總統主導型 4. 總理主導型

	黃德福 (2000)	總統與國會的策略立場	<ol style="list-style-type: none"> 1. 權力分工型 2. 總理主導型 3. 總統主導型 4. 權力衝撞型
	徐正戎 and 呂炳寬 (2002)	總統與國會是否同黨、總統主導政策的程度	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總統謙讓制 2. 黨內共治 3. 超級總統制 4. 左右共治 5. 聯合內閣 6. 少數政府
總統、總理與國會的關係	沈有忠 (2004)	總統、總理與國會的意識型態距離	<ol style="list-style-type: none"> 1. 權力集中的半總統制 2. 行政權二元的半總統制 3. 行政與立法二元的半總統制 4. 國會分散的半總統制 5. 權力分散的半總統制
	Skach (2005)	總統、總理與國會的黨派關係	<ol style="list-style-type: none"> 1. 鞏固多數政府的半總統制 2. 分立多數政府的半總統制 3. 分立少數政府的半總統制
	Tsai (2008)	立法決定的最後權威	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總統主導的半總統制 2. 總理主導的半總統制 3. 國會主導的半總統制 4. 總理與總統共治的半總統制 5. 總統與國會權力平衡的半總統制
	張峻豪 (2011)	府會關係、行政權歸屬、總理負責對象	<ol style="list-style-type: none"> 1. 總統謙讓制 2. 實質黨內共治 3. 超級總統制 4. 形似黨內共治 5. 實質左右共治 6. 聯合內閣 7. 少數政府 8. 形似左右共治

資料來源：作者自製。

(二) 「憲政規範」與「憲政實踐」兩種層面的區分

上述眾說紛紜的各種分類方式，都各自採取其認為重要的變項，試圖勾勒「半總統制」憲政體制的不同態樣。但是，值得注意的是，在分析「半總統制」的次類型時，我們有必要釐清究竟我們所要採取的分類方式是屬於「憲政規範」層面的分類，還是屬於「憲政實踐」層面的分類。前者是指不同憲政機關之間權力運作的整體規則，是憲政運作的應然面，而後者則是指在憲政規範下憲政機關權力運作的實際樣貌，是憲政運作的實然面，這兩個層面不應混淆。可以再進一步說明的是，「憲政規範」是單指憲政體制運作規則此一變項，而「憲政實踐」則是「憲政規範」此一變項與其它變項（例如府會一致性、政黨體系、總統與國會的策略立場等）交互作用的結果。換言之，「憲政實踐」乃是以特定「憲政規範」作為前提的實際運作結果。¹⁹

若能釐清「憲政規範」與「憲政實踐」的不同，我們應可發現，在上述各種「半總統制」次類型的分類方式中，除了 Shugart and Carey（1992）與呂炳寬（2009）的觀點是屬於「憲政規範」層面的分類方式之外，其他皆是屬於「憲政實踐」層面的分類方式。在「半總統制」此一「憲政規範」下，以各種不同樣貌的「憲政實踐」作為「半總統制」的次類型，固然也有描繪「半總統制」憲政運作內涵的功能，但卻不免有混淆「憲政規範」與「憲政實踐」兩種層面的

19. 在此有必要指明的是，在探討憲政體制時雖有必要釐清「憲政規範」與「憲政運作」兩種層面，但實際上這兩種層面乃是相互影響、彼此形塑。一方面憲政規範拘束了實際的憲政運作，另一方面長久反覆發生的憲政運作，亦有可能成為具有拘束力而具有憲政規範意義的憲政慣例。

疑慮。若將半總統制與總統制、內閣制作為對比，可以更清楚發現此一混淆之虞所指為何。在總統制此一「憲政規範」下，會有「一致政府」與「分裂政府」這兩種不同的「憲政實踐」。在內閣制下，則會有「一黨過半內閣」、「少數內閣」、「聯合內閣」等各種不同的「憲政實踐」。不論是總統制之下的「一致政府」或「分裂政府」，或是內閣制之下的「一黨過多內閣」、「少數內閣」、「聯合內閣」，都是憲政體制此一變項與政黨體系、政府與國會一致性這兩個變項相互作用的結果，但我們通常不會指稱「一致政府與分裂政府是總統制的兩種次類型」，或稱「一黨過半內閣、少數內閣與聯合內閣是內閣制的三種次類型」，這是因為不論在「憲政實踐」上呈現何種政府型態，總統制與內閣制這兩種「憲政規範」的基本運作原則都是沒有改變的。換言之，在總統制與內閣制這兩種典型憲政體制的討論中，我們通常不會將「憲政實踐」的各種不同樣貌視為總統制與內閣制這兩種「憲政規範」的次類型。但是在「半總統制」的次類型分類方式中，我們卻看到大多數的分類方式都是從「憲政實踐」層面來加以劃分的。

「憲政規範」與「憲政實踐」兩種層面之所以有必要區分的另一項理由，還涉及到一個非常基本的概念問題，那就是——究竟什麼是「制度」？儘管不同論者對於「制度」的定義不盡相同，但不同論者大抵會接受以下的定義——「制度是塑造人類規律行為的規範」。換言之，制度就精確意義而言是一種規範，而規範乃具有直接的人為可操作性。所謂直接的人為可操作性，是指該事物是被人們「規定」出來的，是人們可以決定是否「採行」的事物。例如，總統制、內閣制或半總統制無庸置疑都是一種政治「制度」或「規範」，因為它們都具有直接的人為可操作性，都是在憲法或其他法規上被規

定出來的事物。又例如，一黨獨大制、兩黨制、多黨制嚴格而言則不能說是一種政治「制度」或「規範」，而是一個國家的政黨所構成的政黨體系，因為它們本身並不具直接的人為可操作性，它們並不是被直接規定出來的事物。也就是說，我們不可能因為希望一個國家形成兩黨制或多黨制，就直接在憲法或法律中「規定」要「採行」一黨獨大制、兩黨制或多黨制，而必須透過相關規範（例如選舉制度）去「促成」特定的政黨體系。再例如，一黨過半內閣、聯合內閣、少數內閣也不是制度，它們是內閣制與不同政黨體系組合之下的政府型態，而不是可以直接被規定出來的事物。簡言之，制度或規範是人們可決定是否「採行」的事物。就此看來，前述許多學者對「半總統制」次類型的分類，嚴格而言並不是「半總統制」這種制度的「制度」次類型，而是「半總統制」這種制度的「實際運作型態」次類型。

為了避免混淆「憲政規範」與「憲政實踐」這兩種層面，本文認為針對「半總統制」此一「憲政規範」，有必要單純從「憲政規範」的角度對「半總統制」進行次類型的劃分。況且，Duverger 在界定「半總統制」時所提出的三項要件，本來就是屬於「憲政規範」而非「憲政實踐」層面的要件。因此，在同屬「憲政規範」的層面思考如何進行「半總統制」次類型的劃分，應該是有必要的。對此，Shugart 與 Carey 所提出，同時在學界亦被引用最廣的「總理總統制」與「總統議會制」的次類型劃分方式，由於是少數從「憲政規範」層面加以切入的分類法，便有進一步討論的必要。

(三) 「總理總統制 vs. 總統議會制」的修正觀點— 「一元型半總統制 vs. 二元型半總統制」

1. 「總理總統制」與「總統議會制」的區分方式

「總理總統制」與「總統議會制」是 Shugart 和 Carey (1992: 18-27) 以總統和總理的權力對比為著眼所提出兩個「半總統制」次類型。這兩位學者對「總理總統制」所下的定義如下：一、總統由民選產生；二、總統擁有相當的權力；三、同時存在一掌理行政事務的內閣，其受國會的信任支配，對國會負責。²⁰ 法國第五共和即為這種體制的典型代表。至於「總統議會制」的定義如下：一、總統由民選產生；二、總統有權任免總理與內閣成員；三、內閣必須獲得國會信任，亦即對國會負責；四、總統有解散國會權或立法權，或兼有這兩種權力。此制以德國威瑪共和為最著名的例子。

Shugart 和 Carey 認為，「總理總統制」和「總統議會制」的主要區分，在於前一種體制下總理對政府具有較大的主導權，而後一種體制下總統具有較大的主導權。不過，從兩位學者定義這兩種體制時所提出的各項要件來看，其實並不容易直接看到這樣的區別。在此，我們可以將這兩種體制的各項要件予以比對分析：首先，「總

20. 從字面上來看，Shugart 和 Carey 對於「總理總統制」所下的定義與 Duverger 對「半總統制」所下的定義幾乎一模一樣。然而究其實，當 Duverger 指出「半總統制」的特徵界定之一為「同時存在一掌理行政事務的內閣，其對國會負責」時，並不排除內閣亦有向其他機關（如總統）負責的可能性；而 Shugart 和 Carey 在指出此一看似完全相同的特徵界定時，乃是指內閣「僅」向國會負責。因此，Duverger 對於「半總統制」的範圍界定實較為寬鬆，而 Shugart 和 Carey 所謂的「總理總統制」與「總統議會制」則一般被視為「半總統制」的兩種次類型。不過在學界，經常有論者根據字面的相同定義，誤以為「半總統制」等同於「總理總統制」。

理總統制」與「總統議會制」的第一個要件（總統由民選產生）與第三個要件（內閣對國會負責）是完全一致的，這兩個要件是「總理總統制」和「總統議會制」的共同之處。其次，「總理總統制」的第二個要件是「總統擁有相當的權力」，至於「總統議會制」對於總統權力的界定，則是分成兩個要件，即第二個要件（總統有權任免總理與內閣成員）與第四個要件（總統有解散國會權或立法權，或兼有這兩種權力）。總統權力在「總理總統制」與「總統議會制」之中的界定方式雖然不同，但兩位學者在討論「總理總統制」的第二個要件——「總統擁有相當的權力」時，亦指出「總理總統制」下總統權力的態樣是極為多樣的，可能包括任命總理的權力、解散國會的權力、對國會立法的否決權（廣義的立法權）、提交公民複決權、交付司法審查權等。就此看來，「總統議會制」的第四個要件（總統有解散國會權或立法權，或兼有這兩種權力），其實可以完全被「總理總統制」之第二個要件（總統擁有相當的權力）的意涵所涵蓋。第三，「總理總統制」的第三個要件——內閣對國會負責，從兩位學者在其著作中對此一要件的討論來看，是指內閣「僅」對國會負責；相對而言，「總統議會制」的第二個要件——總統有權任免總理與內閣成員，即意指內閣須對總統負責，若再配合第三個要件——內閣對國會負責，其實意味著「總統議會制」下的內閣須同時對總統與國會負責。經過以上對兩種體制之定義的分析，我們會發現，「總理總統制」和「總統議會制」這兩種體制最主要的差異，其實是內閣的負責對象是單一對象（即國會）或雙重對象（國會與總統）的差別。

在內閣負責對象是單一或雙重的制度差異下，這兩種「半總統制」的政治結果迥然不同，前者運作較為順暢，後者則較容易發生

憲政衝突。以法國第五共和所體現的總理總統制為例，當總統與國會多數屬同一政黨或政治聯盟，總統固然可以透過黨內領導使得總理聽命於總統，總理猶如總統的幕僚長，然而一旦總統多數與國會多數不一致時，在內閣僅對國會負責、不對總統負責的原則下，總統既無權將總理免職，對於由國會多數所支持的內閣，總統亦無太大空間介入其日常運作，這時總理便名符其實地擔任政府首長的角色。相對地，以德國威瑪共和所體現的總統議會制為例，由於總統有權單獨任免內閣，表示總理須對總統負責，但另一方面內閣又必須獲得國會信任，亦即國會擁有倒閣權，此表示總理亦須對國會負責，因此總理夾在總統和國會之間，必須同時向總統和國會負責。由於總統和國會都會爭奪對內閣的主導權，當總統與國會兩者不一致而意見不合時，一旦內閣總理決定聽命於總統，國會可以對內閣採取杯葛甚至是倒閣行動，而一旦內閣總理決定屈從國會，總統亦可直接將總理免職，甚至以自己擁有的解散國會權來要脅國會。而國會面對總統的要脅，亦可能拿彈劾權為對抗總統的武器。換言之，當內閣面對意見不和的總統與國會，就像一個僕人必須服從兩個意見隨時可能發生衝突的主人而左右為難，而兩個主人（總統和國會）為了爭奪對僕人（內閣）的使喚權也容易引發衝突（林佳龍，1998: 5）。於是，內閣變動頻繁或大小不斷的政治衝突便成為這種憲政體制不可避免的結果。綜言之，「總理總統制」國家在制度上較有能力去調適總統與國會多數不一致的憲政衝擊；相反地，「總統議會制」國家一旦面臨總統與國會多數不一致的情勢，時常引發嚴重的憲政衝突和政治僵局，嚴重者甚至導致民主崩潰。有學者便提出具體數據和實證研究，指出當前世界上「總統議會制」國家憲政運作發生衝突的情況，整體而言較「總理議會制」國家來得明顯且嚴重，

且「總統議會制」國家的民主表現整體而言不如「總理總統制」國家 (Elgie, 2007; Moestrup, 2007)。總之，內閣總理究竟是單向負責或雙向負責，相當程度地決定一個具有「半總統制」外型的憲政體制，會走向運作較為順暢的「總理總統制」，或是憲政衝突可能較為頻繁的「總統議會制」。

2. 本文的修正觀點—「一元型半總統制 vs. 二元型半總統制」

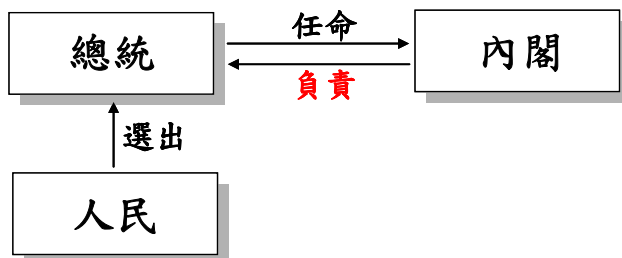
就此看來，儘管Shugart和Carey認為「總理總統制」和「總統議會制」的主要差異是總理與總統的權力對比，但事實上這兩種體制的差異乃是在於內閣的單向負責(即僅對國會負責)或雙向負責(即內閣須同時對國會與總統負責)。當然，我們從Shugart和Carey的著作中，可以看到他們為了要表明「總理總統制」下的總統權力小、「總統議會制」下的總統權力大，與其他許多學者一樣，花了很大的工夫對各國總統的權力進行量化、排序的工作。兩位學者係將總統權力分成「立法權力」與「非立法權力」兩大面向，在這兩大面向中又各自分為數個項目來測量總統的權力，每個項目依各國總統的權力狀況給一至四分不等，而後並加總各個項目計算總分得出各國總統的整體權力。²¹ 然而，此種對總統權力進行量化的工作有其根本的困難所在。因為，學者根據自創的量表對各國總統權力進行測量，不僅量表的制定流於主觀，而且量表中「等距測量」的基本假設，很可能會忽略在實際情況下，當總統具備某些憲法權力時，比擁有其他若干憲法權力更能深刻地影響政治運作。例如Shugart和

21. Shugart 和 Carey 在測量民選總統的權力時，分為「立法權力」與「非立法權力」兩大面向，在「立法權力」此一面向中，又細分為「包裹否決權與推翻否決」、「部分否決權」、「法規命令制定權」、「國會法案提案權」、「預算提案權」與「提請公民複決」等六項；在「非立法權力」此一面向中，則細分為「組成內閣」、「解除內閣職務」、「國會譴責權」與「解散國會」等四項，參見 Shugart and Carey (1992: 150)。

Carey在「解散國會」這一項目中，若總統的解散國會權是無限制的，給予四分；若總統解散國會有次數或時間點的限制，則給三分；若總統解散國會後，總統亦須改選，則給兩分；若總統只有在國會通過倒閣案後，才能將之解散，則給一分；若總統根本不能解散國會，則給零分。我們會質疑的是：總統的解散國會權沒有限制的情形（四分），為何是總統解散國會後自己亦須改選之情形（兩分）的兩倍？又為何是總統只有在國會通過倒閣案後，才能將之解散之情形（一分）的四倍？又例如Shugart和Carey在「提請公民複決」這一項目中，若總統在此項權力時沒有任何限制，給予四分。我們亦可以質疑：總統的解散國會權沒有限制的情形（四分），與總統在提請公民複決沒有限制的情形（四分），為何必然是「等值」的？當總統擁有不受限制的解散國會權，與總統擁有不受限制的提請公民複決權，對整體憲政運作的影響程度真的相同嗎？由於量化總統權力可能是一件容易流於主觀且徒勞無功的工作，本文認為可以稍微修正Shugart和Carey的觀點，不需再去強調「總統議會制」下的總統權力大、「總理總統制」下的總統權力小，而可以單純從內閣單向負責或雙向負責的角度對「半總統制」進行次類型的劃分，而將「半總統制」分為「一元型半總統制」與「二元型半總統制」兩種次類型，前者指的是在憲政規範上內閣僅向國會負責的「半總統制」，後者則是指在憲政規範上內閣須同時向國會與總統負責的「半總統制」。本文要強調的是，這樣的次類型劃分，其實正切中「半總統制」憲政運作之基本原則的爭點。在「半總統制」下，同時存在一個民選的有權總統與向國會負責的內閣。由於總統由民選產生，擁有直接民主正當性，因此即使憲法中關於總統任命閣揆的規定與一般內閣制國家虛位元首任命閣揆的規定方式無異，總統的任命權也很難淪

為完全的虛權，更何況有些國家是賦予總統直接任命閣揆的權力，甚至是賦予總統直接將閣揆免職的權力；但另一方面，內閣對於民選的國會負責亦是「半總統制」必然存在的制度特徵，是以國會也有權力決定內閣的去留。因此在「半總統制」下，皆具民主正當性的總統與國會都有制度上的基礎去爭奪組閣權。當總統與國會多數屬於同一政黨（或政治聯盟）時，兩者對於內閣的爭奪固然可能隱而不顯，然而當總統與國會多數不屬同一政黨（或政治聯盟）時，究竟內閣的產生與去留是以總統還是國會的意見為依歸，便經常會引發總統與國會兩造的爭端，甚至造成政治僵局或政局不安（黃德福，2000：4-5；Wu, 2003: 10-11）。簡言之，組閣權歸屬的爭執，乃是「半總統制」憲政運作最核心的結構性缺失與制度困境。

與「半總統制」相較，總統制與內閣制這兩種憲政體制下的組閣權歸屬都不致出現爭執。在總統制（如圖七）之下，身為最高行政首長的總統由人民直接選出，不論總統是否掌握國會多數，行政權/組閣權都毫無疑義地歸於總統，總統任命的各部會首長（內閣）完全聽命於總統，內閣對總統負責；而在內閣制（如圖八）之下，行政權源自立法權，掌握行政權的內閣之所以能夠持續存在，乃是基於國會的支持和信任，因此行政權/組閣權屬於國會多數陣營，內閣的產生與去留毫無疑義地以國會的意見為依歸，亦即內閣對國會負責。換言之，在這兩種憲政體制下，組閣權的歸屬都相當明確，內閣的負責對象也相當清楚。然而，關於「半總統制」這種混合內閣制與總統制的憲政體制（如圖八），究竟應該依內閣制的基本原則來運作—由國會多數組閣，內閣對國會負責；還是依總統制的基本原則來運作—由總統依己意組閣，內閣對總統負責，便成為「半總統制」憲政運作上最根本的問題。



圖七 總統制的憲政運作²²

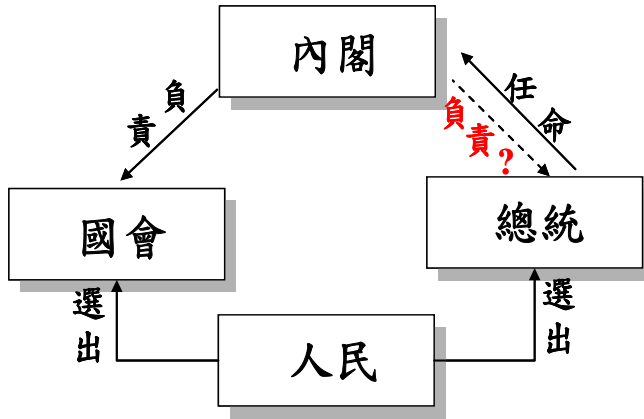
資料來源：作者自繪。



圖八 內閣制的憲政運作

資料來源：作者自繪。

22. 須注意的是，圖七並沒有完整呈現總統制憲政運作的全貌。在總統制之下，人民除了選出掌握行政權的總統之外，亦選出掌握立法權的國會，各具民主正當性的總統與國會彼此之間相互制衡。不過由於此處的討論焦點是不同憲政體制中組閣權的歸屬與內閣的負責對象，因此圖九只呈現討論焦點的部分，而沒有將國會與總統相互制衡的部分呈現出來。



圖九 半總統制的憲政運作

資料來源：作者自繪。

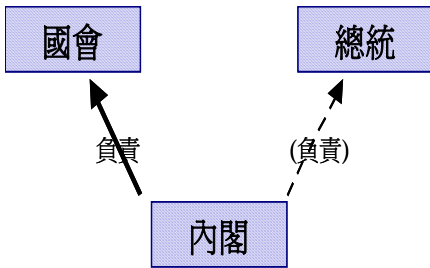
「一元型半總統制」所強調的內閣單向負責與「二元型半總統制」所強調的內閣雙向負責，正是當「半總統制」憲政運作在行政權歸屬發生爭議時的兩種可能運作原則。以下以圖十之一至圖十之四加以說明。在這四個圖示中，圖十之一與圖十之二是「一元型半總統制」，圖十之三與圖十之四是「二元型半總統制」。如圖十之一與圖十之三所示，不論是「一元型半總統制」或「二元型半總統制」，當總統與國會多數一致時，組閣權歸屬的爭執都不致發生。此時在「一元型半總統制」下，如果擁有全國民意基礎的總統亦是國會多數黨的實質領袖，儘管內閣在「憲政規範」上並沒有對總統負責的憲法義務，但總統透過以黨領政，內閣亦有可能唯總統之命是從，因而在「憲政實踐」上形成內閣同時對國會與總統負責的情

形。²³（因此在圖十之一中內閣對總統負責的箭頭以虛線表示）此時，「一元型半總統制」呈現出來的憲政運作，有可能與圖十之三「二元型半總統制」下內閣在「憲政規範」上原本就有憲法義務須同時對國會與總統負責的情形無甚差異。然而，當總統與國會多數不一致，組閣權的歸屬可能出現爭議時，「一元型半總統制」與「二元型半總統制」的差異便會很明顯地突顯出來。如圖十之二所示，假若此時組閣權的歸屬遵循的是內閣制的基本原則，內閣的產生與去留單純是由國會決定，總統無從置喙，亦即內閣僅對國會負責，而不致發生總統和國會爭奪行政權的情形，即為「一元型半總統制」；如圖十之四所示，假若組閣權的歸屬一方面保留了總統制的基本原則，可由總統單方決定內閣人事，另一方面國會擁有倒閣權本來就是「半總統制」必然存在的制度要件，從而國會也可以決定內閣的去留，亦即內閣須同時對總統和國會負責，而發生總統與國會爭奪行政權的情形，則為「二元型半總統制」。²⁴就此看來，「一元型半總統制」與「二元型半總統制」這樣的次類型劃分方式，在

23. 法國第五共和當總統與國會多數一致時由總統主政的情形便是如此。須注意的是，當法國總統與會多數一致時，雖然總統能夠透過以黨領政的方式掌控內閣，在憲政實踐上使內閣對其負責，但內閣對總統負責畢竟不是憲政規範上的要求。因此，當總統與國會多數不一致而總統與總理分屬不同政黨聯盟時，總統既然不能透過以黨領政的方式掌控內閣，此時自然要回歸到憲政規範以釐清總統與總理的角色分際。而就法國第五共和憲法的各項條文（即憲政規範）觀察，總理並沒有對總統負責的憲法義務，甚至是刻意排除總理對總統負責的憲法義務。法國第五共和憲法第八條規定：「總統任命總理，並依總理提出政府總辭而免除其職務。」換言之，總統在憲法上對總理雖有任命權，但無對總理的任意免職權，因此總統一旦與總理分屬不同政黨聯盟，憲法第八條的規定確保了總理只須對國會負責，不須對總統負責。

24. 在「半總統制」之下，由於內閣向國會負責是此種憲政體制的特徵之一，因此國會在憲政規範上必然有權決定內閣的去留，故而當總統與國會多數不一致時，不可能出現總統可以單方面決定行政權去留，國會對行政權的去留在制度上卻毫無置喙能力的情形。至於國會遇到總統片面決定閣揆人選時，其是否真的會動用其制度上的決定權（即倒閣權）來反制總統，則涉及政治的計算。

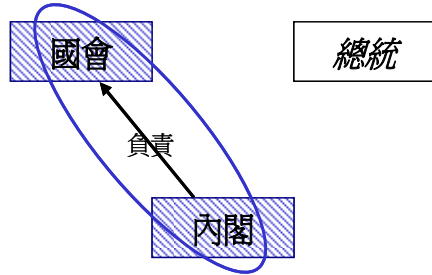
矯正「半總統制」定義過於廣泛之缺失的同時，也同時清楚回應了「半總統制」基本原則與制度運作邏輯為何的問題。



圖十之一 一元型半總統制

(總統與國會多數一致時)²⁵

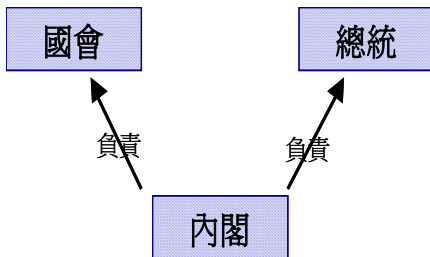
資料來源：作者自繪。



圖十之二 一元型半總統制

(總統與國會多數不一致時)

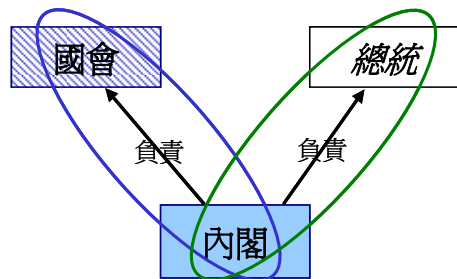
資料來源：作者自繪。



圖十之三 二元型半總統制

(總統與國會多數一致時)

資料來源：作者自繪。



圖十之四 二元型半總統制

(總統與國會多數不一致時)

資料來源：作者自繪。

25. 圖十之一中的實線箭頭表示內閣在「憲政規範」上的負責對象，虛線箭頭則表示內閣在「憲政實踐」上的可能負責對象。

在此值得一提的是，在「二元型半總統制」中，內閣是否對總統負責的判斷標準為何？事實上，從前述的討論中，應不難看出總統對閣揆（或內閣）的免職權，乃是內閣是否對總統負責的判斷標準。若總統對閣揆有任意免職的憲法權力，內閣施政必然須體察總統意志，勢必使內閣除了對國會負責之外，尚須對總統負責；假若總統對閣揆沒有任意免職的憲法權力，則內閣施政不須仰總統之鼻息，則內閣便不對總統負責，而僅對國會負責。換言之，「總統對閣揆（或內閣）是否有免職權」決定了一個半總統制國家是屬於內閣單向負責的「一元型半總統制」或內閣雙向負責的「二元型半總統制」。

3. 內閣對總統負責的判斷標準—總統對閣揆的免職權還是任命權？

可能有論者會質疑，內閣是否對總統負責的判斷標準，為何是總統對閣揆的免職權而不是任命權？任命權難道不比免職權來得更為重要？有論者或許認為，若總統對閣揆有直接的任命權，不須國會同意，即可認定內閣須對總統負責；若總統任命閣揆須經國會同意，則可認定內閣不須對總統負責。對此，本文認為，總統對閣揆的直接任命權，並不足以認定內閣須對總統負責；相對地，總統對閣揆的直接免職權才是判斷內閣是否對國會負責的判斷依據。為了論證本文的看法，我們可以將總統對閣揆的任命權與免職權合在一起思考，以判斷這兩種權力何種更為關鍵。在半總統制中，關於「總統對閣揆是否有直接免職權」與「總統對閣揆是否有直接任命權」的制度組合，在邏輯上有以下四種可能的制度組合：（參見下表四）

情況一：若憲法規定總統可以直接任命閣揆而不須經國會同意，但總統對閣揆無直接免職權，則總統對閣揆的任命權在憲政規範的法理詮釋上，通常並非完全的裁量權，而是有一定限制的，亦

即總統仍應任命國會多數陣營支持的人士為閣揆。在這種情況下，內閣在憲政規範上是對國會負責，不對總統負責。例如法國第五共和便屬此種情形。²⁶

情況二：若憲法規定總統任命閣揆須經國會同意而無直接任命權，且總統對閣揆無直接免職權，則總統對閣揆的任命權在憲政規範的法理詮釋上，通常會被理解為是受嚴格限制的，亦即總統對閣揆人選的任命權偏向形式而非實質權力，總統仍須任命國會支持的人士為閣揆。在這種情況下，內閣在憲政規範上是對國會負責，不對總統負責。例如芬蘭（2000年修憲後至今）、波蘭（1997年修憲後至今）、蒙古便屬此種情形。

情況三：若憲法規定總統可以直接任命閣揆而不須經國會同意，且總統對閣揆亦有直接免職權，則總統對閣揆的任命權在憲政規範的法理詮釋上，通常會被理解為總統的專屬權力。在這種情況

26. 即使半總統制下的總統在憲政規範上可以直接任命閣揆，不須經國會同意，並不代表總統在憲政規範上就完全掌握了閣揆的人事決定權，可以不理會國會多數的意志，這是因為半總統制下的國會擁有倒閣權。也就是說，在「總統直接任命閣揆的權力」與「國會倒閣權」（國會倒閣權是半總統制必有的制度設計）兩種制度並存的半總統制中，在憲政規範的法理詮釋上，似乎仍不能直接認定總統有權完全依己意單方任命閣揆。就以法國第五共和為例，總統依憲法規定有權直接任命總理，但由於總統對總理在憲法上無直接的免職權，且總理須對國會負責，因此儘管總統有權直接任命總理，但當總統與國會多數不一致時，總統仍須任命國會多數陣營支持的人士擔任總理。也就是說，在憲政規範的體系性解釋中，若憲法中總統對閣揆無直接免職權且閣揆須對國會負責，即使總統任命總理不須經國會同意，總統對總理之直接任命權的憲法規定仍可能會被詮釋為「總統任命總理仍須尊重國會意見」，並不一定就能被解釋為總統在決定總理人選一事上有絕對的裁量權。再以我國為例，我國現行憲法規定總統直接任命行政院院長，不須經立法院同意；又規定行政院須對立法院負責，且立法院有倒閣權。試問：在上述規定下，我們真的可以僅根據「總統直接任命行政院院長」的規定，就斷定憲法整體規範容許總統可以不理會立法院，單方面任命行政院院長？當然有論者確實是如此斷定，但此種斷定顯然是有爭論空間的。否則，2000年至2008年間陳總統單方面任命行政院院長而不理會立法院多數的舉措又豈會在國內政壇和學界引發如此大的爭議和辯論。

下，內閣在憲政規範上既要對總統負責，又基於國會擁有倒閣權而須對國會負責。例如德國威瑪共和便屬此種情形。

情況四：若憲法規定總統任命閣揆須經國會同意而無直接任命權，且總統對閣揆有直接免職權，則儘管總統任命的閣揆必須是國會能夠接受的人士，但由於總統可以隨時撤換閣揆，內閣施政不可能完全悖離總統的意志。在這種情況下，內閣在憲政規範上既要對總統負責，又要對國會負責。例如俄羅斯、2006年修憲前的烏克蘭屬此種情形。

表四 「總統直接任免閣揆權的有無」與
「內閣對總統負責與否」的關聯性

	總統對閣揆 是否有直接 免職權	總統對閣揆是否 有直接任命權	內閣是否須 對總統負責	案 例
情況一	X	○ (總統任命閣揆毋須國會同意， 但實質上總統任命權仍受到限制)	X	法國第五共和
情況二	X	X (總統任命閣揆須經國會同意， 且總統對閣揆人選的提名權偏向 形式而非實質權力)	X	芬蘭、波蘭、蒙古
情況三	○	○ (總統任命閣揆無須國會同意， 總統對總理有完全的任命權)	○	德國威瑪共和
情況四	○	X (總統任命閣揆須經國會同意， 但總統對閣揆人選的提名權仍為 實質而非形式的權力)	○	俄羅斯、 2006年 修憲前的 烏克蘭

資料來源：作者自製。

就上述四種情形看來，在憲政規範上總統對閣揆是否有免職

權，會牽動到憲法中總統之閣揆任命權的實質意涵。若總統對閣揆無免職權，即使總統對閣揆有直接任命權，此一任命權在法理詮釋上並非意味總統任命總理有完全的裁量權，因為內閣須對國會負責，總統任命閣揆通常仍須尊重國會多數（如情況一）。相反地，若總統對閣揆有免職權，即使總統對閣揆無直接任命權而須經國會同意，總統對閣揆人選的任命權（提名權）在法理詮釋上仍會被認為是實質的權力（如情況四）。

從上述分析可知，總統對閣揆若有直接免職權，便足以斷定總統對總理的任命權（或提名權）是實質而非形式的權力（如情況三與情況四）；總統對閣揆若無直接免職權，便足以斷定總統對閣揆的任命權偏向形式的權力（如情況一與情況二）。相反地，總統對閣揆若有直接任命權，仍不足以斷定總統對閣揆就一定有免職權（如情況一）。總統對閣揆若無直接任命權，總統對閣揆仍可能有免職權（如情況四）。簡言之，總統對閣揆的免職權必然包含了實質的任命權，但總統對閣揆的任命權並不一定包含實質的免職權。進一步言，不論總統對閣揆是否有直接任命權，只要總統對閣揆有直接免職權，內閣就必然對總統負責。基於以上的推論，本文認為總統對閣揆的免職權乃是內閣是否對國會負責的關鍵制度設計。

另外，還有一點可以論證總統對閣揆的免職權才是判斷內閣是否對總統負責的關鍵：前文討論半總統制之界定方式時曾提及，在憲政體制中，內閣是否對國會負責（亦即國會是否能對國會課責）的判斷標準，乃是國會是否有倒閣權，而不是國會對內閣是否有人事同意權。更抽象地說，憲政體制中「A 對 B 負責」的關鍵判斷標準，是 B 是否有權力使 A 去職，故「內閣對國會負責」的關鍵判斷標準，乃是國會是否有倒閣權使內閣去職。若然，則「內閣對總統

負責」的關鍵判斷標準，自然應該是總統是否有權力使內閣去職，亦即總統是否對內閣總理有免職權。如此才是較為一致且對稱的判斷標準。

至於當前世界上「一元型半總統制」與「二元型半總統制」的民主國家，根據筆者歸納，可臚列如表五。

表五 「一元型半總統制」與「二元型半總統制」的民主國家 (2010)

一元型半總統制	二元型半總統制 ²⁷
奧地利 (Austria)、保加利亞 (Bulgaria)、維德角、(Cape Verde) 克羅埃西亞 (Croatia)、東帝汶 (East Timor)、芬蘭 (Finland)、法國 (France)、冰島 (Iceland)、愛爾蘭 (Ireland)、立陶宛 (Lithuania)、馬其頓 (Macedonia)、馬利 (Mali)、蒙古 (Mongolia)、蒙特尼哥羅 (Montenegro)、波蘭 (Poland)、葡萄牙 (Portugal)、羅馬尼亞 (Romania)、塞爾維亞 (Serbia)、新加坡 (Singapore)、斯洛伐克 (Slovakia)、斯洛維尼亞 (Slovenia)、烏克蘭 (Ukraine)	亞美尼亞 (Armenia)、布吉納法索 (Burkina Faso)、中非共和國 (Central African Republic)、喬治亞 (Georgia)、幾內亞比索 (Guinea-Bissau)、海地 (Haiti)、肯亞 (Kenya)、莫三比克 (Mozambique)、那米比亞 (Namibia)、祕魯 (Peru)、聖多美普林西比 (São Tomé and Príncipe)、塞內加爾 (Senegal)、斯里蘭卡 (Sri Lanka)、台灣 (Taiwan)、坦尚尼亞 (Tanzania)、多哥 (Togo)

資料來源：作者自製。

27. 根據俄羅斯的憲法規定，俄羅斯的憲政體制亦屬「二元型半總統制」，但由於俄羅斯近年來民主倒退，在自由之家的民主程度評等中，自 2005 年起被列為非自由國家（即非民主國家），故本表並未將俄羅斯列入。

六、結語

本文釐清了「半總統制」與其他類似概念，例如「雙首長制」、「行政權雙軌制」等概念的異同處。嚴格而言，「半總統制」是「雙首長制」的一種次類型，而「行政權雙軌制」則是「半總統制」的重要國家——法國第五共和此一個案的實際運作型態。在釐清了「半總統制」與其他類似概念的差異後，本文並進一步指出 Duverger 之「半總統制」界定的兩項缺失，一是他所提出之「半總統制」的概念內涵仍不夠明確，另一則是他所提出的「半總統制」三項要件仍無法清楚交代此種憲政體制的基本運作原則。

針對第一項缺失，本文討論了「半總統制」的具體判斷標準。本文認為，如果一國憲政體制中的總統是由人民普選產生，且憲法中關於總統職權的規定在文義上有任何一點詮釋空間可被視為實權，且國會對內閣又有倒閣權，則可將該國的憲政體制歸類為「半總統制」。針對第二項缺失，本文認為在對「半總統制」進行次類型劃分時，應該以「半總統制」的基本運作原則作為劃分次類型的標準。且本文認為在劃分「半總統制」次類型時，應注意到憲政規範與憲政實踐是兩個不應混淆的層面，而「半總統制」既然是一種制度，也是一種規範，因此有必要從憲政規範而非憲政實踐的角度來思考「半總統制」的次類型劃分問題。本文在此要澄清的是，本文並非否定從憲政實踐的角度進行「半總統制」次類型劃分的價值與必要性，而是認為應該從憲政規範的角度確認了「半總統制」的次類型之後，再以此為基礎去討論此種憲政體制與其他變項（例如府會關係、政黨體系）的關係，進一步去探討「半總統制」的憲政

實踐，或許是比較合理的思考邏輯與研究步驟，而不是從一開始在劃分「半總統制」次類型時就混淆了憲政規範與憲政實踐這兩個層面的差異，然後又以這個混淆了憲政規範與憲政實踐的次類型劃分方式去探討此一憲政體制的憲政實踐，導致吾人從頭到尾都無法清楚掌握該國憲政體制在憲政規範上的原貌。

因此，本文從憲政規範（而非憲政實踐）的角度，修正 Shugart 和 Carey 所提出「總理總統制 vs. 總統議會制」的「半總統制」次類型劃分方式，將「半總統制」進一步區分為「一元型半總統制」與「二元型半總統制」—前者是指內閣僅對國會負責，不對總統負責的「半總統制」；後者則是內閣須同時對總統和國會負責的「半總統制」。而內閣是否對國會負責的判斷標準，是國會對內閣是否有倒閣權；內閣是否對總統負責的判斷標準，是總統對閣揆（或內閣）是否有免職權。本文提出此一「半總統制」次類型的劃分方式，並不是鸚鵡學舌式地想在目前已經眾說紛紜的各種次類型劃分方式中再添一筆紀錄，而是要強調從憲政規範進行次類型劃分的必要性，且這種劃分方式既能切入「半總統制」憲政基本原則的爭點，亦能以最簡單扼要的劃分標準來探討當前世界上的半總統制國家。總之，本文對於「半總統制」概念的探討，希望可以為學界各種更為深入細緻的半總統制研究（例如半總統制的制度成因、制度影響、制度變遷等議題）提供一個最起始的基礎。

參考書目

- Almond, Gabriel A. and G. Bingham Powell Jr. 1978. *Comparative Politics: System, Process, and Policy*. Boston: Little, Brown.
- Aron, Raymond. 1982. "Alternation in Government in the Industrialized Countries." *Government and Opposition* 17, 1: 3-21.
- Bahro, Horst H. 1999. "Virtues and Vices of Semi-presidential Government." *Journal of Social Sciences and Philosophy* 11, 1: 1-37.
- Beliaev, Mikhail V. 2006. "Presidential Powers and Consolidation of New Postcommunist Democracies." *Comparative Political Studies* 39, 3: 375-398.
- Blondel, Jean. 1992. "Dual Leadership in the Contemporary World." in Arend Lijphart. ed. *Parliamentary Versus Presidential Government*: 167-172. Oxford: Oxford University Press.
- Cheibub, Jose Antonio. 2002. "Minority Governments, Deadlock Situations and the Survival of Presidential Democracies." *Comparative Political Studies* 35, 3: 284-312.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-187.
- Elgie, Robert. 1999. "The Politics of Semi-presidentialism." in Robert Elgie. ed. *Semi-presidentialism in Europe*: 1-21. Oxford: Oxford University Press.

- Elgie, Robert. 2003. "Semi-presidentialism: Concept, Consequences and Contesting Explanations." *Proceeding of a Conference on Semi-presidentialism and Nascent Democracies*. 24-25 October 2003. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.
- Elgie, Robert. 2005. "A Fresh Look at Semi-presidentialism: Variations on a Theme." *Journal of Democracy* 16, 3: 98-112.
- Elgie, Robert. 2007. "Varieties of Semi-presidentialism and Their Impact on Nascent Democracies." *Taiwan Journal of Democracy* 3, 2: 53-71.
- Elgie, Robert. 2008. "Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice." *Proceeding of a Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution*. 17-18 October 2008. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.
- Freedom House. 2010. "Freedom in the World." in <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=15>. Latest update 28 September 2010.
- Frye, Timothy. 1997. "A Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies." *Comparative Political Studies* 30, 5: 523-552.
- Grant, Ruth W. and Robert O. Koehane. 2005. "Accountability and Abuses of Power in World Politics." *American Political Science Review* 99, 1: 29-43.
- Heywood, Andrew. 2000. *Key Concepts in Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hsieh, John F. S. 2003. "The Logic of (a special Type of) Semi-presidentialism: Loopholes, History, and Political Conflicts." *Proceeding of a*

- Conference on Semi-presidentialism and Nascent Democracies*. 24-25 October 2003. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.
- Johannsen, Lars and Ole Nørgaard. 2003. "IPA: The Index of Presidential Authority. Explorations into the Measurement of Impact of a Political Institution." in <http://www.demstar.dk/papers/JohannsenN%C3%B8rgaardIPA2.pdf#search=%22Johannsen%20%20IPA%20The%20Index%20of%20Presidential%22>. Latest update 17 September 2006.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lijphart, Arend. 2004. "Constitutional Design for Divided Societies." *Journal of Democracy* 15, 2: 96-109.
- Linz, Juan J. 1994. "Presidential and Parliamentary Democracies: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela. eds. *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*: 3-74. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Loewenstein, Karl. 1957. *Political Power and the Governmental Process*. Chicago: University of Chicago Press.
- McGregor, James. 1994. "The Presidency in East Central Europe." *RFE/RL Research Report* 3, 2: 23-31.
- Metcalf, Lee Kendall. 2000. "Measuring Presidential Power." *Comparative Political Studies* 33, 5: 660-685.
- Moestrup, Sophia. 2007. "Semi-presidentialism in Young Democracies: Help or Hindrance?" in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds.

- Semi-presidentialism Outside Europe: A Comparative Study:* 30-35. London: Routledge.
- Mulgan, Richard. 2000. "Accountability: An Ever-expanding Concept?" *Public Administration* 78, 3: 555-573.
- O'Neill, Patrick. 1993. "Presidential Power in Post-Communist: The Hungarian Case in Comparative Perspective." *Journal of Communist Studies* 9, 3: 177-201.
- Protsyk, Oleh. 2006. "Intra-executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-presidentialism." *Political Studies* 54: 219-244.
- Przeworski, Adam et al. 1999. *Democracy, Accountability and Representation*. New York: Cambridge University Press.
- Roper, Steven D. 2002. "Are All Semipresidential Regime the Same? A Comparison of Premier-Presidential Regimes." *Comparative Politics* 34, 3: 253-272.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York: Macmillan Press.
- Schedler, Andreas. 1999. "Conceptual Accountability." in Andreas Schedler et al. eds. *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*: 13-38. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Siaroff, Alan. 2003. "Comparative Presidencies: The Inadequacy of the Presidential, Semi-presidentialism and Parliamentary Distinction." *European Journal of Political Research* 42, 3: 287-312.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Tanasescu, Irina. 2002. "The Presidency in Central and Eastern Europe: A Comparative Analysis between Poland and Romania." in http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Irina_Tanasescu.pdf#search=%22Tanasescu%20the%20Presidency%20Poland%22. Latest update 17 September 2006.
- Tsai, Jung-Hsiang. 2005. "Constitution and Corruption: Semi-Presidentialism in Taiwan and South Korea." Ph.D. Dissertation University of Boston .
- Tsai, Jung-Hsiang. 2008. "Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock." *French Politics* 6, 1: 63-84.
- Wu, Yu-Shan. 1999. "Taiwan's Constitutional Framework and Cross-Straits Relations." *Proceeding of a Conference on the 1999 Annual Meeting of the American Political Science Association*. 2-5 September 1999. Atlanta: American Political Science Association.
- Wu, Yu-shan. 2003. "Triangular Interactions under Semi-presidentialism: A Typological Exposition." *Proceeding of a Conference on Semi-presidentialism and Nascent Democracies*. 24-25 October 2003. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.

- Wu, Yu-shan. 2008. "Study of Semi-presidentialism: A Holistic Approach." *Proceeding of a Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution*. 17-18 October 2008. Taipei: Institute of Political Science, Academia Sinica.
- 吳玉山。1997。〈歐洲後共產社會的政治制度變遷 - 以俄羅斯聯邦為例〉。《美歐季刊》12, 4: 89-145。(Wu, Yu-Shan. 1997. "The Change of Political Institutions in Post-Communist Europe: The Case of the Russia Federation." *Americas and Europe Quarterly* 12, 4: 89-145.)
- 吳玉山。2000。〈合作還是對立？—府會分立下的憲政運作〉。《憲政體制與政黨政治的新走向研討會》。2000年12月23日。台北：台灣大學政治系、新台灣人文教基金會。(Wu, Yu-Shan. "Cooperation or Conflict? the Constitutional Practice under the Divided Government." *Proceeding of a Conference on the New Indirection of Constitutional System and Party Politics*. 23 December 2000. Taipei: Department of Political Science, National Taiwan University, and the New Taiwanese Culture Foundation.)
- 呂炳寬。2009。〈半總統制的解構與重建—概念、類型與研究方法之檢視〉。《2009年中國政治學會暨學術研討會》。2009年11月6-7日。台北：中國政治學會、台北大學公共行政暨政策學系。(Lu, Bing-Kuan. 2009. "The Destruction and Reconstruction of Semi-presidentialism: Reviewing the Concept, Type, and Approach." *Proceeding of a Conference on the 2009 Annual Meeting on Chinese Association of Political Science*. 6-7 November 2009.

- Taipei: Chinese Association of Political Science, and Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.)
- 李佩珊。2005。〈半總統制下的民主治理：台灣與南韓之比較〉。國家科學委員會專題研究計畫成果報告(NSC 93-2414-H-194-009)。(Lee, Pei-Shan. 2005. “Democratic Governance in Semi-Presidentialism: A Comparative Study of Taiwan and South Korea.” Research Project of National Science Council, NSC 93-2414-H-194-009.)
- 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〉。台灣大學政治學研究所碩士論文。(Lee, Feng-Yu. 2001. “Presidential Interference and Government Stability: The Cases of Weimar Germany, French Fifth Republic, Post-communist Poland and Taiwan.” Master’s Thesis National University of Taiwan.)
- 沈有忠。2004。〈半總統制下的權力集散與政府穩定—台灣與威瑪共和的比較〉。《台灣民主季刊》1, 3: 99-129。(Shen, Yu-Chung. 2004. “Power Fragmentation and Government Stability under Semi-presidentialism: A Comparative Study of Taiwan and the Weimar Republic.” *Taiwan Journal of Democracy* 1, 3: 99-129.)
- 沈有忠。2011。〈半總統制下行政體系二元化的內涵〉。《政治科學論叢》47: 33-64。(Shen, Yu-Chung. 2011. “The Content of Dual-executive Systems under Semi-presidentialism.” *Political Science Review* 47: 33-64.)
- 岳宗明。2001。〈半總統制與政治穩定之比較研究—法國、俄羅斯、南韓與我國〉。東海大學政治學系碩士論文。(Yueh, Tsung-Ming. 2001. “Semi-presidentialism and Political Stability: The Cases of

France, Russia, South Korea, and Taiwan.” Master’s Thesis
University of Tunghai.)

林佳龍。1998。〈半總統制、多黨體系與民主政體—台灣憲政衝突的制度分析〉。《政治制度：理論與現實學術研討會》。1998年6月25-26日。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。(Lin, Chia-Lung. 1998. “Presidentialism, Multi-Party System and Democracy.” *Proceeding of a Conference on the Political Institution: Theory and Practice*. 25-26 June 1998. Taipei: Sun Yat-Sen Institute for Social Science and Philosophy, Academia Sinica.)

林繼文。2000。〈半總統制下的三角政治均衡〉。林繼文編《政治制度》：135-175。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。(Lin, Jih-Wen. 2000. “The Triangle Equilibrium in Semi-presidentialism.” in Jih-Wen Lin. ed. *Political Institution*: 135-175. Taipei: Sun Yat-Sen Institute for Social Science and Philosophy, Academia Sinica.)

徐正戎、呂炳寬。2002。〈九七憲改後的憲政運作〉。《問題與研究》41, 1: 1-24。(Shyu, Jenq-Rong and Bing-Kuan Lu. 2002. “Constitutional Operation after the 1997 Constitutional Amendments.” *Issues and Studies* 41, 1: 1-24.)

張峻豪。2011。〈半總統制運作類型的跨國研究〉。《問題與研究》50, 2: 107-142。(Chang, Chun-Hao. 2011. “A Cross-National Study on the Operational Types of Semi-presidentialism.” *Issues and Studies* 50, 2: 107-142.)

陳宏銘、蔡榮祥。2008。〈選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗之探討〉。《東吳政治學報》26, 2: 117-180。(Chen, Hongming and Jung-Hsiang Tsai. 2008. “Impact of the Electoral

Cycles on Government Formation in Semi-presidentialism: A Comparative Study.” *Soochow Journal of Political Science* 26, 2: 117-180.)

陳宏銘。2004。〈超越總統制與內閣制二元對立的選擇—探求「四權半總統制」的時代性〉。《2004年台灣政治學年會暨學術研討會》。2004年12月18日。高雄：台灣政治學會、義守大學公共政策與管理學系。(Chen, Hong-Ming. 2004. “Beyond the Choice of ‘Presidentialism vs. Parliamentarism’: Exploring the Significance of Semi-presidentialism with Four Powers.” *Proceeding of a Conference on the 2004 Annual Meeting on Taiwanese Political Science Association*. 18 December 2004. Kaohsiung: Taiwanese Political Science Association, and Department of Public Policy and Management, I-Shou University.)

黃秀端。2010。〈雙首長制中總統的角色—台灣與波蘭之比較〉。《轉變中的行政與立法關係學術研討會》。2010年5月13-14日。台北：東吳大學政治系。(Hawang, Shioh-Duan. 2010. “The Role of President in Semi-presidentialism: a Comparative Study of Taiwan and Poland.” *Proceeding of a Conference on the Changing Relationship Between the Executive and the Legislative*. 13-14 May 2009. Taipei: Department of Political Science, Soochow University.)

黃德福。2000。〈少數政府與責任政治—台灣半總統制之下的政黨競爭〉。《問題與研究》39, 12: 1-24。(Huang, The-Fu. 2000. “Minority Government and Accountability: Party Competition under the Semi-presidentialism in Taiwan.” *Issues and Studies* 39, 12: 1-24.)

楊日青。2001。〈政府體制、選舉制度、政黨制度與內閣組合之關

- 係)。蘇永欽編《聯合政府—台灣民主體制的新選擇？》：195-217。台北：新台灣人文教基金會。(Yang, Jih-Ching. 2001. “The Relationship of Constitutional System, Electoral System, Party System and Cabinet Formation.” in Yeong-Chin Su. ed. *Coalition Government: A New Choice of Taiwan’s Democracy*: 195-217. Taipei: New Taiwanese Culture Foundation.)
- 蔡榮祥。2008。〈比較憲政工程下的台灣半總統制經驗〉。《台灣本土法學》103：112-127。(Tsai, Jung-Hsiang. 2008. “Taiwan’s Experience of Semi-presidentialism from the Viewpoint of Comparative Constitutional Engineering.” *Taiwan Law Journal* 103: 112-127.)
- 蘇彥圖。2002。〈台灣憲政政治制度下的政府組成〉。陳隆志編《新世紀新憲政—新世紀智庫憲政研討會論文集》：427-459。台北：元照出版公司。(Su, Yen-Tu. 2002. “The Government Forming in Taiwan’s Constitutional System.” in Lung-Chu Chen. ed. *New Constitution in the New Century*: 427-459. Taipei: Angle Publishing Company.)
- 蘇偉業。2005。〈從權力結構觀比較「總統制」、「內閣制」及「半總統制」〉。《2005年中國政治學會年會暨學術研討會》。2005年10月1-2日。台北：中國政治學會、中央研究院政治學研究所籌備處、台灣大學政治學系。(So, Bennis Wai Yip. 2005. “Comparison of Presidentialism, Parliamentarism, Semi-presidentialism: A Power Structure Perspective.” *Proceeding of a Conference on the 2005 Annual Meeting on Chinese Association of Political Science*. 1-2 October 2005. Taipei: Chinese Association of Political Science,

Institute of Political Science, Academia Sinica, and Department of
Political Science, National Taiwan University.)

Which Kind of Semi-Presidentialism is it? --- The Clarification of the Concept of Semi-Presidentialism

Tzu-Chiao Su *

This paper tries to elaborate the concept of semi-presidentialism, which is the most essential issue in the study of semi-presidentialism. It clarifies the differences between the concept of semi-presidentialism and other similar ones, looks into the flaws of semi-presidentialism, proposes the judging criterion of semi-presidentialism, and reviews the subtyping method for semi-presidentialism currently applied by scholars. It is of the opinion that the basic principles of semi-presidentialism should be applied as the criterion for subtyping semi-presidentialism, and that constitutional norm and constitutional practice are two different domains which should be discriminated. Since semi-presidentialism is not only a constitutional system but also a political institution and norm, it is necessary to subtype semi-presidentialism from the perspective of constitutional norm rather than that of constitutional practice. On this basis, semi-presidentialism is subtyped into “semi-presidentialism with single accountability” and “semi-presidentialism with dual accountability”. This subtyping method grasps the basic principles of

* Postdoctoral Fellow, Department of Political Science, National Taiwan University, and Adjunct Assistant Professor, Department of Public Administration and Policy, National Taipei University.

semi-presidentialism, and also can be applied to most empirical cases for its most concise subtyping criterion. In sum, only when the concept of semi-presidentialism is clarified can we further determine whether a country is adopting semi-presidentialism and which kind of semi-presidentialism it is. By elaborating the concept of semi-presidentialism, this paper hopes to provide a primary basis for further and detailed researches on semi-presidentialism.

Key words: constitutional system, semi-presidentialism, dual-executive system, mixed system