

台灣與蒙古半總統制下 政府型態的比較

許恆禎*

- 一、前言
- 二、半總統制的概念與政府型態
- 三、總統與國會不一致：蒙古的共治與台灣的少數政府
- 四、兩大陣營組成聯合政府：蒙古出現但台灣沒有的原因
- 五、結語

台灣與蒙古同屬第三波民主化下後列寧群集之新興半總統制國家，兩國同處亞洲、民主化時間相近、長期有相鄰強國的威脅，今日亦同時被美國自由之家評比為「完全自由」的國家。不過，兩國採用半總統制後有不同的政府型態與憲政運作：第一，蒙古在總統與國會不一致時歷經數次「共治」，而同樣的情況下台灣則出現「國會有多數的少數政府」與「國會無多數的少數政府」，本文認為原因包括憲法上總理產生是否需國會同意之規定、總統是否有將總理主動免職的規定、倒閣與解散權的配套設計、選舉花費、在野黨席次增減與選舉恩怨、國會議員選制、在

* 國立台灣大學政治學系博士候選人。E-mail: koei621@yahoo.com.tw

投稿日期：2011年04月15日；接受刊登日期：2012年04月15日。

東吳政治學報/2012/第三十卷第二期/頁71-125。

野黨掌握國會多數席次比例的程度、民意支持等。第二，蒙古在2004年國會選舉結果兩大黨席次都接近半數時，組成了兩大黨聯合的「一致多數政府」，而台灣在國會選舉結果兩大黨席次近半數時卻沒有產生這樣的政府，本文認為原因則包括一國社會是否有重大社會分歧與危機、菁英是否有妥協的政治文化、政黨體系與光譜、憲法上關於獨立候選人參與組閣之規定、憲政慣例等。

本文並提出總統與國會不一致之下，解釋四種政府型態出現的一般性成因。最後，本文從台灣與蒙古政府型態與憲政運作之比較提出兩國民主發展可互相參考之處。

關鍵詞：半總統制、共治

一、前言

台灣與蒙古同屬第三波民主化下後列寧群集之新興半總統制國家，¹ 兩國同處亞洲、民主化時間相近、長期有相鄰強國的威脅，今日亦同時被美國自由之家評比為「完全自由」的國家。蒙古在民主化之前是受蘇聯控制之下採用列寧式黨國體制的共產極權政體；台灣在民主化之前亦為受蘇聯影響之下採用準列寧式黨國體制的威權政體。不過，兩國採用半總統制後有不同的政府型態與憲政運作，蒙古在總統與國會不一致時歷經數次「共治」，而同樣的情況下台灣則出現「國會有多數的少數政府」與「國會無多數的少數政府」。另外，蒙古在 2004 年國會選舉結果兩大黨席次都接近半數時，組成了兩大黨聯合的「一致多數政府」，而台灣在國會選舉結果兩大陣營席次都近半數時卻沒有產生這樣的政府。至於兩國為何有上述的差異，則是本文關注的焦點。

本文分為五部份，第一部分為前言，簡述台灣與蒙古相似的背景與提出本文的問題；第二部份介紹半總統制的概念、次類型，以及各種不同的政府型態；第三部份介紹總統與國會不一致時蒙古的共治與台灣的少數政府並提出解釋；第四部份則介紹兩國國會選舉出現兩大陣營席次都接近半數時，蒙古出現兩次聯合政府而台灣沒

1. 筆者同意國內研究半總統制的著名學者吳玉山，將蒙古與台灣同列於後列寧群集之新興半總統制國家。雖然匿名審查人詳盡地指出，蒙古的民主化，是蘇聯解體、俄共失去控制造成的，台灣的民主轉型主要是內部因素造成的。民主化前的蒙古是個極權型的政權，共產黨（蒙古人民革命黨）是個極權型的政黨；民主轉型前的台灣是個權威型的政權，過去的國民黨是個權威型的政黨。但台灣過去國民黨的統治實受到列寧式黨國體制的影響，參見王泰升（2009：69-228）。

有出現的情形，亦提出解釋；第五部份為結語。

二、半總統制的概念與政府型態

(一) 半總統制的定義

「半總統制」(semi-presidentialism)是包括台灣在內的許多新興民主國家採用的憲政體制。半總統制最具特色之處為權力元素有總統、總理與國會三個角色，與內閣制(內閣與國會)、總統制(總統與國會)主要為兩個權力元素有不同之處。因此，半總統制主要權力元素之間的互動也較內閣制、總統制為複雜。

至於「半總統制」一詞，最早出現在1959年由Hubert Beuve-Mery於《世界報》(Le Monde)所提出。之後，Maurice Duverger在1970年出版的教科書《政治制度與憲法》第十一版(*Institutions politiques et droit constitutionnel*, 1970)已經提出法國的憲政體制是「半總統制」，雖然他並未詳細說明其意義與內涵。1974年，Duverger在其教科書中稍微增加了半總統制的內涵。1978年，Duverger以法文發表了《將軍》(*Echec au roi*)²一書開始對半總統制深入研究。其後在1980年Duverger在《歐洲政治研究》期刊(*European Journal of Political Research*)以英文發表〈一個新的政治系統模式：半總統制

2. 「將軍」(Echec ai roi; Check to the king)是指在西洋棋中，對手要將「國王」的棋子拿下時所喊的話，即對手在快要取勝之前，提醒對手若無其他策略則下一步「國王」將被拿下，而在棋局中落敗。Duverger用此來比喻當法國在1986年出現第一次共治之前，便有幾次可能出現右派的總統與左派控制的國會，左派喊「將軍」以逼右派的總統表態，任命左派的總理。不過當時執政的右派聯盟都在驚險中獲勝，避開了共治的出現(呂炳寬，2009：2)。

政府〉“ A New Political System Model: Semi-Presidential Government” ，這篇文章是英文文獻最早探討半總統制的文章，也使得半總統制成為學界熱烈討論的議題（呂炳寬，2009：2）。

半總統制的研究文獻至今已累積甚多，我們可以將之分為幾個大類型或階段（Wu, 2006；呂炳寬，2009）。如果以階段來分，大致可以分為三波研究來討論。第一波研究主要集中在半總統制的概念分析；第二波研究則加入影響憲政體制的變數，例如政黨、選舉制度、選舉週期、憲法上規範的總統與總理權力等，並試圖建構半總統制的運作類型；第三波半總統制的研究則主要從新制度主義的觀點探討半總統制的問題，早期集中在歷史制度論的研究，稍後則開始用理性抉擇的觀點來切入；另外一個主題則是研究半總統制轉變為其他憲政體制之可能性，一般被稱之為半總統制的「下游」研究等。³ 這三波研究其實是有重疊的，第一波研究大約始自1980年，第二波研究大約始自1994年，第三波研究則大約從2000年開始。第一波與第二波研究至今仍然持續進行，不過在不同時期加入了不同的研究焦點或主題。

在1980年Duverger對半總統制最原始的定義中，其認為「半總統制」有三個要件：第一、共和國總統由直選產生（the president of the republic is elected by universal suffrage）；第二、總統具有相當大的實權（he possesses quite considerable powers）；第三、除了總統之外，尚有掌握有行政權的總理與部長們，他們必須在國會不反

3. 吳玉山則將半總統制的研究文獻分為四類。第一類，討論半總統制的概念與定義，Duverger與Elgie是代表人物。第二類，討論半總統制的類型與理論，Shugart與Carey、吳玉山、沈有忠、徐正戎等可為代表。第三類，百科全書式的介紹各國個案的歷史與發展演變，Elgie是這類的代表人物。第四類是從上游憲政體制的選擇、中游憲政體制的規範與運作、下游憲政體制的影響來介紹（Wu, 2006：1-2）。

對的情況下始能在位 (he has opposite him, however, prime minister and ministers who possesses executive and governmental powers and can stay in office if parliament does not show its opposition to them) (Duverger, 1980: 166)。本文所討論的個案蒙古是否屬於半總統制？依據Duverger所列半總統制的三大要件，蒙古在1992年制憲後皆符合，因此筆者將蒙古視為半總統制（蒙古總統採用直選產生、蒙古總統擁有與國會協商提名總理，以及否決權等實權、蒙古國會可以對總理與內閣提出不信任投票），與Wu、Elgie等學者的觀點相同（Wu, 2006；Wu, 2008；Elgie, 2008）。至於台灣，總統直選在第三次修憲（1994）確立，總統有逕行任命行政院院長等等的實權，第四次修憲（1997）立法院可以對行政院院長行使倒閣權，也符合半總統制的三個要件。⁴

（二）半總統制的政府型態

符合半總統制定義的國家，其政治運作有相當大的歧異。於是，學者們試圖將半總統制分為許多次類型，試圖更能解釋特定半總統制國家群的政治運作。最常用來區分次類型的變數，則包括總統權力大小、國會中的政黨體系或是總統、總理與國會的三角關係（見表一）（沈有忠，2010：100）、總統與總理的權力對比、總理負責對象、立法決定的最後權威等。本文所稱的半總統制的政府型態，則是依據總統、總理與國會三個重要權力元素的集散與否，可以區分出來的各種政府型態，如果權力元素愈集中則較有可能獲致政治穩定

4. 本文將台灣與蒙古的憲政體制歸類為半總統制，並且在半總統制脈絡下研究，不代表兩國不能歸類為其他憲政體制，端看每個學者採用的定義，以及對半總統制概念的接受程度。

(沈有忠, 2004; 沈有忠, 2009)。在這個領域, Skach (2005) 在其研究法國第五共和與威瑪共和的作品中曾經提出政府型態可分為三種, 分別是「鞏固多數政府」(a consolidated majority government)、「分裂多數政府」(a divided majority government), 以及「分裂少數政府」(a divided minority government)⁵ (Skach, 2005: 15-21; 陳宏銘, 2009: 13-14)。不過本文將會把Skach的「分裂少數政府」再細分為「國會有多數的少數政府」、「國會無多數的少數政府」、「權力高度分散的政府」。

半總統制國家內部實際運作變異性極大, 可以產生多種樣態的憲政風貌。因此, 研究半總統制的學者們用許多標準, 建構了許多種類的次類型 (參見下面表一), 以助於更細緻地研究半總統制的憲政運作。本研究所關注的焦點——半總統制下的種種政府型態, 則與次類型的研究有高度相關, 因為, 不同半總統制的次類型會出現特定的某些政府型態, 換言之, 政府型態的研究, 有助於次類型的建構。本研究希望藉由釐清半總統制種種政府型態的成因, 進而為次類型的研究、更細緻地理解半總統制, 做出貢獻。⁶

5. 「鞏固多數政府」即本文所界定之「一致多數政府」; 「分裂多數政府」即本文所界定之「共治政府」; 「分裂少數政府」則定義為總統或總理皆無法掌有國會多數 (Neither the President nor the PM has the majority) (Skach, 2005: 15)。

6. 感謝匿名審查人提醒, 確實國內大部分學者, 多稱 2000 年到 2008 年陳水扁總統和民進黨執政的政府型態, 為「分立政府」, 或「少數政府」, 或「分立的少數政府」。筆者則將這段時期的政府型態, 分成兩個類型, 一是「國會有多數的少數政府」(2000.5-2002.2, 2008.2-2008.5), 一是「國會無多數的少數政府」(2002.2-2008.2), 是因為本文將半總統制的憲政運作分為之五種政府型態, 是依據總統、總理與國會三者的權力集散關係而定。依據權力集散程度, 「國會有多數的少數政府」與「國會無多數的少數政府」的區分有其必要, 因為前者權力比後者集中, 而權力集中程度也會影響到政治穩定。

表一 不同學者對於半總統制次類型的劃分

分類的主要面向	學者	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	總理總統制 總統國會制
	吳玉山 (1997)	總統權力的的大小	強勢總統的半總統制 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	高度總統化的半總統制 儀式性總統的半總統制 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	總統絕對優勢制 總統相對優勢制 總理絕對優勢制 總理相對優勢制
	沈有忠 (2011)	總統與總理的權力分配原則	分權式二元行政的半總統制 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	總統優勢型 相互衝突型 國會優勢型 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	準內閣制 換軌共治 分權妥協 府會衝突 總統優越
	林繼文 (2000)	總統與國會的 policy 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	總統干政型 無政府型 總統主導型 總理主導型

	黃德福 (2000)	總統與國會的 策略立場	權力分工型 總理主導型 總統主導型 權力衝撞型
	徐正戎、 呂炳寬 (2002)	總統與國會是 否同黨、總統 主導政策的程 度	總統謙讓制 黨內共治 超級總統制 左右共治 聯合內閣 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	權力集中的半總統制 行政權二元的半總統制 行政與立法二元的半總統制 國會分散的半總統制 權力分散的半總統制
	Skach (2005)	總統、總理與 國會的黨派關 係	鞏固多數政府 分立多數政府 分立少數政府
	Tsai (2008)	立法決定的最 後權威	總統主導的半總統制 總理主導的半總統制 國會主導的半總統制 總理與總統共治的半總統制 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	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
	蘇子喬 (2011)	總理負責對象	一元型半總統制 二元型半總統制

資料來源：Wu (2008：21-22)、蘇子喬 (2011：38-39)

回到總統、總理與國會三個權力元素的討論。我們可以將這三種權力元素聚合的各種狀況加以討論。先從國會這一塊來看，國會有可能有某一政黨或政黨聯盟擁有過半之多數，也有可能是多黨林立無一黨過半的情況。在國會中某一政黨或政黨聯盟沒有過半多數的情況下，吾人又可以總統與總理是否同一政黨或政黨聯盟分為兩種政府型態，一種是總統與總理相同政黨或政黨聯盟；另一種是總統與總理分屬不同政黨或政黨聯盟。此外，在國會中某一政黨或政黨聯盟擁有過半多數的情況下，又可能出現總統與國會同屬相同政黨或政黨聯盟、或是兩者分屬不同聯盟的情形。如果國會有明確多數又與總統同黨，我們可再依照總理是否屬於這個黨而再細分兩種政府型態。如果國會有明確多數黨但與總統分屬不同黨，則又可分數種情形，下段將分述之。在以上的討論中，有兩種是幾乎不太可能在現實憲政運作中出現，一種是總統與國會多數黨屬於同一個政黨或政黨聯盟，但總理卻不是此一政黨或政黨聯盟的一員；另一種是國會有多數黨但與總統不同政黨或政黨聯盟，但總理既不屬於總統的政黨，也不屬於國會多數黨的政黨或政黨聯盟。我們只要了解半總統制的本質，是總理必須由總統任命、國會有倒閣權或是再加上同意權，就可以了解這兩種政府型態極難在現實憲政運作中出現。

至於一般半總統制在現實運作中會出現的五種政府型態，筆者將之定名為：「一致多數政府」、「國會無多數的少數政府」、「國會有多數的少數政府」、「共治政府」與「權力高度分散的政府」，各種政府型態的介紹如下：

第一，「一致多數政府」。如果一個半總統制國家的總統、總理與國會多數為同一個政黨或政黨聯盟，便屬於一致多數政府。例如 1997-2000 年的台灣，總統為國民黨籍的李登輝，行政院院長為

國民黨籍的蕭萬長，而國會亦由國民黨佔有過半席次，符合一致多數政府的定義。

第二，「國會無多數的少數政府」。如果一個半總統制國家，總統與總理為同一個政黨或政黨聯盟，但是國會無任何一個政黨或政黨聯盟獲得過半席次，便屬於國會無多數的少數政府。

第三，「國會有多數的少數政府」。如果一個半總統制國家，總統與總理為同一個政黨或政黨聯盟，但是有與總統不同的單一政黨或政黨聯盟在國會中獲得過半席次，便屬於國會有多數的少數政府。

第四，「共治政府」。如果一個半總統制國家，總統與國會多數所支持的總理分屬不同政黨或政黨聯盟，便屬於共治政府。例如法國在 1986-1988 年間左派總統密特朗與右派總理席哈克的共治、1993-1995 年間左派總統密特朗與右派總理巴拉杜的共治以及 1997-2002 年間右派總統席哈克與左派總理喬斯潘的共治。除法國外，蒙古、波蘭等國也曾出現過共治。⁷

五，「權力高度分散的政府」。如果一個半總統制國家，國會沒有任何一個政黨或政黨聯盟獲得半數席次，總統與總理也分屬不同政黨或政黨聯盟，便屬於此種權力高度分散的政府。

上述這五種政府型態的政治穩定程度，我們可以假設權力元素愈集中的政府型態愈穩定，所以理論上其排序為「一致多數政府」（總統、總理與國會多數三者一致）→「共治政府」（總理與國會多數一致）、「國會有多數的少數政府」（總統與總理一致、國會

7. 本文所稱的「共治」，指得是總統與總理不同政黨或政黨聯盟，而同時在國會有一個穩固的多數黨或多數聯盟，其與總理同陣營。若是總統與總理不同政黨或政黨聯盟，而國會沒有多數黨或多數聯盟，本文稱之為「權力高度分散的政府」。值得注意的是，本文所界定的「共治」定義可能與其他文獻所指涉者不盡相同。

有多數) → 「國會無多數的少數政府」(總統與總理一致、國會無多數) → 「權力高度分散的政府」(總統與總理不一致、國會無多數)。至於上述除「一致多數政府」之外,總統與國會不一致的情形下,如果該國選制為偏向比例代表制與社會分歧較大、或主要政黨裂解,則國會不易有席次過半的政黨,此時國會若無對總理人事的同意權,加上無法成功行使倒閣權(各國的特殊條件),則會出現「國會無多數的少數政府」;另一種出現的情形是總統黨與其他政黨組成過半的聯合政府,但其後非總統黨退出,使得該政府無法佔有國會多數席次。如果該國選制偏向多數決制同時社會分歧較小,則國會易出現席次過半的政黨,此時國會若無對總理人事的同意權,加上無法成功行使倒閣權(各國的特殊條件),則會出現「國會有多數的少數政府」。如果該國選制為偏向比例代表制與社會分歧較大,則國會不易有席次過半的政黨,此時國會若有對總理人事的同意權,則可能出現「權力高度分散的政府」;另一種出現的情形是該國有兩黨以上的非總統黨組成過半的聯合政府,但其後有一黨退出,使得該政府無法佔有國會多數席次(尤其是該國有建設性不信任投票的設計)。如果該國選制偏向多數決制與社會分歧較小,則國會易出現席次過半的政黨;或是該國選制偏向比例代表制與社會分歧較大為多黨制度,但出現兩大政黨聯盟,此時國會若有對總理人事的同意權,或是有信任投票憲政慣例等其他綜合條件使得總統提名國會多數支持之人士擔任總理,則出現「共治政府」。

表二 半總統制下的政府型態

	國會有穩定多數					國會沒有穩定多數	
總統	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
總理	◎	X	X	◎	X	◎	X
國會	◎	◎	X	X	○	※	※
政府型態的名稱	一致多數政府 (對應Skach鞏固多數政府)	幾乎不可能	共治政府 (對應Skach分立多數政府)	國會有多數的少數政府 (對應Skach分立少數政府)	幾乎不可能	國會無多數的少數政府 (對應Skach分立少數政府)	權力高度分散的政府 (對應Skach分立少數政府)
政府穩定	較穩定		次穩定	僵局下的穩定		較不穩定	不穩定
運作狀況	權力集中		行政權兩元	行政與國會兩元		國會分散	混亂 行政權分散、國會分散且行政與國會兩元
實際案例	台灣 1997-2000 2008-2012 波蘭 1995-1997 2001-2003 2005-2007 2010 蒙古 1992-1993 1996-1997 2000-2004 2006-2009	波蘭 1993-1995 1997-2000 2007-2010 蒙古 1993-1996 1997-2000 2004-2005 2005-2006 2009-2012	台灣 2000-2002 波蘭 1990-1991	台灣 2002-2008 波蘭 2003-2005	波蘭 1991-1993 2000-2001 2005		

資料來源：筆者修改自沈有忠（2009：48）。表格中的符號“◎”、“X”、“○”代表不同政黨佔據總統、總理與國會多數，而“※”代表國會中沒有任何一黨或聯盟獲得過半數席次。

本文將台灣在 2000 年 5 月到 2002 年 2 月以及 2008 年 2 月到 5 月歸類為「國會有多數的少數政府」，是因為這兩段期間，總統職位由民進黨掌握，而國會皆由國民黨掌握過半數的席次。2002 年 2 月到 2008 年 2 月，總統職位亦是由民進黨掌握，而國會當中不論民進黨、國民黨、親民黨與台聯，皆無獲得過半數席次，因此本文歸類為「國會無多數的少數政府」。至於 1997 年 9 月到 2000 年 5 月，以及 2008 年 5 月之後，總統、行政院院長與國會多數皆由國民黨掌握，因此是本文所界定之「一致多數政府」。至於蒙古，1993 年到 1996 年，總統由蒙古民族民主黨與蒙古社會民主黨共同支持的奧奇爾巴特出任，國會則由人民革命黨獲得過半數席次；1997 年到 2000 年總統由人民革命黨巴嘎班迪在位，而國會則由民主聯盟獲得過半數席次，並且總理是由民主聯盟人士擔任，為本文歸類之「共治政府」。此外，雖然蒙古自 2004 年及 2008 年國會選舉後均組成聯合政府，但並非政黨聯盟，且 2004 年是由祖國民主聯盟與人民革命黨兩大陣營約定輪流組閣，而當時總統仍為人民革命黨的巴嘎班迪(至 2005 年 5 月)、恩和巴亞爾(2005-2009)，本文認為不能一率視為是「一致多數政府」，應該更細緻的將額勒畢格道爾濟擔任總理期間界定為「共治政府」。在 2008 年時，民主黨的總統面對人民革命黨的總理(2009-2012)，雖然政府組成是以人民革命黨占百分之六十、民主黨以百分之四十的比例組成，但是人民革命黨還是多數黨，應被視為「共治政府」，而非「一致多數政府」。⁸ 其餘時期蒙古總統、總理與國會多數皆由同一政黨或政黨聯盟掌握，為本文歸類之「一致多數政府」。(參見附表一)

8. 感謝匿名審查人之一的提醒，本文在蒙古個案政府型態之界定上得到許多細緻的寶貴意見，在此謹表謝忱。

三、總統與國會不一致：蒙古的共治與台灣的少數政府

半總統制下的總統與國會關係，也就是府會一致性，有三種情形。一致性最高的是總統與國會多數黨或多數聯盟為相同政黨或聯盟且同屬相同派系，其次是總統與國會多數黨或多數聯盟為相同政黨但屬於不同派系，一致性最低的情形是總統與國會多數黨或多數聯盟不同黨（當然也就不同派系）（吳玉山，2000：124）。在總統與國會不一致的情況下，蒙古與台灣有截然不同的表現：蒙古由國會多數所支持者組閣，形成共治；台灣則由總統屬意的人士組成少數政府。本文將先介紹兩國在府會不一致下的憲政運作，再分析其原因。

民主化後的蒙古曾有過五次共治（附表一），分別是民主聯盟奧其爾巴特總統與人民革命黨扎斯萊總理的共治（1993-1996）、⁹人民革命黨巴嘎班迪總統和民主聯盟恩和賽汗總理的共治（1997-1998）、巴嘎班迪總統和民主黨額勒畢格道爾濟總理的共治（1998.4-1998.7）、巴嘎班迪總統和民主黨納蘭查薩拉特總理的共治（1998-1999）、巴嘎班迪總統和民主黨阿瑪爾扎爾格勒總理的共治（1999-2000）。以下分別介紹其形成經過。

（一）奧其爾巴特總統與扎斯萊總理的共治（1993-1996）

1992年蒙古舉行新憲法制定後的第一次國會選舉，由長期執政

9. 蒙古人民革命黨在2010年11月5日後更改黨名為蒙古人民黨。

的原共黨蒙古人民革命黨獲得將近 56.9% 的選票，在全部 76 個席次當中取得 71 席，取得國會多數。但是在 1993 年的首次總統選舉之前，人民革命黨推出圖德夫（L. Tudev）而非現任總統奧奇爾巴特代表該黨參選，此時在野的蒙古民族民主黨（Mongolian National Democratic Party, MNDP）與蒙古社會民主黨（Mongolian Social Democratic Party, MSDP）因為推不出超過四十五歲以上的適當人選，便拉攏奧其爾巴特代表該聯盟參選。總統選舉結果由奧其爾巴特獲勝（王維芳，2009：42-43）。奧其爾巴特在面對佔有絕對多數席次下的人民革命黨，只好依據憲法規定，任命人民革命黨的扎斯萊擔任總理，形成蒙古第一次的共治（王維芳，2003：103-104；紀慧貞，2007：82）。

（二）巴嘎班迪總統和恩和賽汗總理的共治 （1997.5-1998.4）

1996 年舉行第二次國會選舉，由主要反對黨蒙古民族民主黨、蒙古社會民主黨聯合較小的反對黨綠黨以及宗教民主黨等組成的民主聯盟（Democratic Union, DU），獲得 76 個席次當中的 50 席，贏過人民革命黨的 25 席而掌握了國會多數。接著民主聯盟政府主政實施了快速經濟改革，使得人民不滿，在 1997 年的總統選舉又由人民革命黨的巴嘎班迪以獲得 60.8% 的得票率當選，形成第二次的共治（王維芳，2009：45）。

1997 年巴嘎班迪總統和恩和賽汗總理的共治持續了一年。恩和賽汗上任時希冀有所作為，首先裁減政府機構，再者，加強吸引外國投資以及擴大出口、加速私有化等。然而，公務員人數並未因為機關縮減而減少，下屬機關反而增加了不少。在缺乏執政經驗與人

手不足的雙重影響下，政府在短期內難有好的表現。新政府在經濟方面的改革措施，採取了許多後共國家（包括波蘭等）在經濟轉型時所採行的「震盪療法」（shock therapy），包括若干進口貨物採零關稅、十年以上舊汽車的加重進口稅、入境外國人可落地簽證等（廖淑馨，1999：86）。但是上述的改革措施未能奏效，蒙古本地的產品遠不如物美價廉的進口產品，這些激進的改革措施不但沒能改善蒙古的經濟問題，反而使得財政稅收短少、通貨膨脹情形更加嚴重（紀慧貞，2007：83）。在1997年10月，由於上述的經濟問題，恩和賽汗總理首次遭到國會反對黨提出的不信任案，最後以42比25票沒有通過。半年之後，國會再度發動對總理恩和賽汗的倒閣案（王維芳，2009：45），此時雖然蒙古的礦業已有發展，稅制的改革也使得中大型企業獲得利益，但是恩和賽汗被批評為只為少數的富有階級服務，而大多數人民的生活都沒能改善，經濟改革所帶來的失業與貧困的社會問題，足以導致社會治安的不穩定。此外，作為蒙古外匯主要來源的羊絨生產與國家經濟命脈的額爾敦特銅鉬礦皆受到國際市場價格下跌的影響而未達到預期的生產目標，都使得蒙古的經濟更陷困境。民主聯盟內的蒙古民族民主黨擔心持續的激進改革政策，會不利於未來選舉結果，於是與聯盟內的蒙古社會民主黨在1998年4月16日，分別召開會議，要求恩和賽汗政府辭職，並推薦蒙古民族民主黨兼國會副主席的額勒畢格道爾濟（Ts. Elbegdorji）出任總理。1998年4月22日，國會在59票贊成，1票反對的結果通過倒閣案（紀慧貞，2007：83-84）。倒閣案通過的次日，國會通過由額勒畢格道爾濟（Ts. Elbegdorji）繼任總理。

(三) 巴嘎班迪總統和額勒畢格道爾濟總理的共治 (1998.4-1998.7)

1998年4月，年僅三十五歲的額勒畢格道爾濟總理上任時，曾在國會中表示將加速蒙古的政治經濟體制改革，保持蒙古外交政策的連續性。而且新聞記者出身的他，善用媒體資源，在每週五召開記者會，將他的治國理念透過媒體，傳達給人民。就在他的政府執政將漸入佳境之時，該政府秘密決定將國營的復興銀行（Sergen）併入私營的郭勒穆特銀行（Golmot）這項決定引起蒙古人民革命黨極大不滿，該黨認為政府未經國會討論的情況下就將國家的資產讓出，此為少數當權者意欲併吞國家資產的行為，因此杯葛國會，導致議事暫停了半個月之久（紀慧貞，2007：84）。在1998年7月24日，國會又以42票對33票對現任政府提出不信任案成功（王維芳，2009：45），理由為政府不取消沒有經過國會討論便將國有之復興銀行併入執政聯盟主要成員所經營的私人銀行郭勒穆特銀行的決策（紀慧貞，2007：84）。這次，巴嘎班迪總統和額勒畢格道爾濟總理的共治更僅維持了三個月。

(四) 巴嘎班迪總統和納蘭查薩拉特總理的共治 (1998.12-1999.7)

在額勒畢格道爾濟被倒閣之後，總理一職懸缺了五個月之久，因為總統對於國會多數黨所提總理人選一直不表贊同。直到1998年12月9日才經由總統通過由納蘭查薩拉特擔任總理（紀慧貞，2007：85）。雖然納蘭查薩拉特的任命解決了蒙古的政局不穩的危機，但

是其被任命的過程也阻力重重。在 12 月初的時候，他對於是否能順利接掌總理仍無把握。首先，他雖由其所屬的民族民主黨推薦，但 7 日卻被同為民主聯盟成員的社會民主黨政治委員會反對。不過，在代理總理額勒畢格道爾濟的穿針引線下，9 日社會民主黨以 18 票對 9 票通過，同時經總統快速地同意。在同一天，國會以 36 比 21 票通過其任命案（廖淑馨，1999：90）。

(五) 巴嘎班迪總統和阿瑪爾扎爾格勒總理的共治 (1999.7-2000.7)

納蘭查薩拉特也只有在位七個月。1999 年 7 月 22 日，國會又以 41 票成功提出倒閣案，並在八天後的 7 月 30 日以 50 票贊成票、2 票反對的表決結果通過由阿瑪爾扎爾格勒擔任總理（紀慧貞，2007：85；王維芳，2009：45）。

(六) 巴嘎班迪總統和額勒畢格道爾濟總理的共治 (2004.8-2005.5)

2004 年 6 月 27 日蒙古舉行了自從 1992 年新憲法實施以來，第四次國會選舉。依據中央選舉委員會公告，蒙古人民革命黨在民調一片看好聲中僅僅獲得 37 席，出乎一般意料之外。另一方面，由民主黨派組成的祖國民主聯盟（Motherland-Democratic Coalition）也獲得與人民革命黨差不多的 35 席，兩大陣營之外，另有獨立候選人獲得 3 席，共和黨 1 席，沒有一黨獲得席次過半。人民革命黨本以為可憑藉其高經濟成長、低通貨膨脹的政績獲得大勝，因此在選後之初本來要質疑選舉結果，但該黨隨即宣佈全面接受該結果。之後

選舉委員會宣告兩個祖國民主聯盟獲勝的選區要重選，民主聯盟認為這是其反對者的陰謀並將此事訴諸法院。人民革命黨不甘示弱，也杯葛新國會的開議。在兩大陣營僵持一段時間後，雙方發現合作而非對抗方能度過僵局。兩方首先達成妥協的是認為該國《選舉法》的漏洞應該修改致使該法更能促進選舉之公平。接著兩大政治勢力願以協商方式，平分行政與立法職位 (Tuya, 2005: 67-68)，決定各類事務，並各派代表簽署聯合聲明，往後的四年組成聯合政府。稍後，在 2004 年 8 月 20 日，由在國會中出席的 66 名議員一致通過由額勒畢格道爾濟擔任總理 (王維芳，2009：53-54)。

(七) 恩和巴亞爾總統和額勒畢格道爾濟總理的共治 (2005.5-2006.1)

2005 年 5 月，蒙古舉行第四次總統選舉，人民革命黨候選人恩赫巴雅爾 (N. Enkhbayar) 贏得總統選舉 (王維芳，2009：58)，此時仍是額勒畢格道爾濟擔任總理。在額勒畢格道爾濟擔任總理期間，在 2005 年 1 月到 3 月曾發生重大的抗議活動，群眾於首都烏蘭巴托要求重新舉行國會選舉，使無效率的政府運作終結，並且要求當局應調查前任政府的貪污狀況 (紀慧貞，2007：68-69)。

(八) 額勒畢格道爾濟總統和巴亞爾總理的共治 (2009.6-2009.10.29)

2009 年 5 月 24 日，蒙古舉行最新一次的總統選舉，民主黨推出曾在 1998 年與 2004 到 2006 年兩度擔任總理的額勒貝格道爾濟為候選人，並以 51.21% 比 47.41% 擊敗人民黨的候選人、爭取連任的

恩赫巴雅爾，當選總統，總統職位再度由人民黨輪替到民主黨。額勒貝格道爾濟總統就任後，任命人民黨的巴亞爾為總理，本文視之為共治。

(九) 額勒畢格道爾濟總統和巴特包勒德總理的共治 (2009.10.29-)

2009年10月29日，巴亞爾因健康原因辭職，曾任工業和貿易部長、對外關係與貿易部長，時任人民黨中央委員會總書記的巴特包勒德接替成為新一任蒙古總理。2012年1月，民主黨退出由人民黨主導的聯合政府，此舉被認為是即將投入6月即將到來的國會改選而做的決定。此時總理仍為人民黨的巴特包勒德，該黨在民主黨退出後在國會仍佔有過半席次，維持共治。

相對於蒙古在總統與國會不一致情況下出現的共治，台灣在相同情況下出現多次少數政府（附表二）。在2000年時，民進黨的陳水扁當選總統。而當時，立法院是由國民黨掌握過半席次，台灣在符合半總統制定義後首次出現了總統與國會不一致（府會不一致）的情形，並且持續到2008年。不同於蒙古在總統與國會不一致時出現了共治，台灣在這八年當中始終維持少數政府。以下分別介紹其形成與存續經過。

(十) 陳水扁總統與唐飛院長的少數政府 (2000.5-2000.10)

陳水扁總統與唐飛院長的少數政府，是「國會有多數的少數政府」。陳水扁總統就任後，本來最早考慮邀請其競選總統時國政顧

問團的中研院院長李遠哲擔任行政院院長。但是在李遠哲婉拒後，便決定邀請國民黨籍的唐飛出任，並獲得李遠哲與當時民進黨主席林義雄的贊同（陳水扁，2001：57）。唐飛院長為國民黨籍、非本省籍、具有軍方色彩，陳水扁總統認為任命唐飛為院長是「全民政府」的體現（陳水扁，2001：118）。不過，唐飛的全民政府形式上仍是「少數政府」，因為唐飛是以個人身分出任院長，而非民進黨與國民黨正式黨對黨的協議，因此唐飛政府並沒有國會多數國民黨的正式支持（呂炳寬、徐正戎，2005：210-211）。在野黨方面，國民黨與總統選後成立的親民黨，¹⁰ 由於各自的總統候選人連戰與宋楚瑜在總統大選間的激烈競爭，選後兩黨並未馬上形成政黨間合作（陳宏銘，2007：41）。爾後於7月初，國民黨要求陳總統應該讓唐飛擁有完整的組閣權，因為當時國民黨握有國會多數席次。但是陳總統與民進黨堅持該黨擁有組閣權，如果在野黨不認同的話應該提出不信任案，讓國會再次改選，屆時如果國民黨能獲得過半數席次，才可組閣。但是國民黨在當時，只有倒閣的提議，但是無倒閣的決心（陳宏銘，2007：44）。畢竟當時唐飛政府的民意支持不低，而國民黨與親民黨又處於激烈競爭後的狀態。

由於陳總統與唐飛院長在核四理念上的不合，陳總統支持核四停建、唐飛院長在徵詢閣員意見後支持核四續建（許恒禎，2006：106），之後陳總統實質上主動將唐飛院長免職，唐飛政府只維繫了一百三十七天就下台。

10. 親民黨於2000年3月31日成立，創黨之時有十七位立法委員，其中大部份是從國民黨投靠過來的（Wu, 2005: 130）。

(十一) 陳水扁總統與張俊雄第一次擔任院長的少數政府 (2000.10-2002.2)

陳總統與張俊雄第一次擔任院長的少數政府，與唐飛政府同為「國會有多數的少數政府」。

唐飛院長去職後，陳總統任命民進黨籍的張俊雄出任行政院院長，這是第一次院長一職由民進黨人擔任。陳總統在物色唐飛院長的繼任人選時，思考點在於在野黨並不支持「全民政府」，國民黨連國民黨籍的唐飛也不支持，親民黨、新黨對於閣員跨越黨派省籍也沒有鼓勵，於是陳總統決定換一種思維，由民進黨人士組閣（陳水扁，2001：122）。張俊雄院長就任不到一個月，便在10月27日陳總統與國民黨主席連戰會面之時，推動民進黨在總統大選時的承諾，停止續建核四，這引起本來大選後競爭激烈的國民黨主席連戰與親民黨主席宋楚瑜進行政黨合作，準備對陳總統進行罷免、或是對張俊雄的少數政府提出倒閣。至此，此一少數政府的存續出現危機。

其實，在張俊雄接任之時，國民黨的部分立委就揚言將推動倒閣。但是，立法院當中多數在野黨的委員認為內閣改組並非倒閣的條件，或認為倒閣後國民黨席次只會減少不會增多，更有人認為倒閣不見得能解決僵局，反而會帶來社會的不安（陳宏銘，2007：45）。總之，張俊雄的少數政府雖沒能獲得國、親兩反對黨的支持，但是反對黨推動倒閣的決心不足。

(十二) 陳水扁總統與游錫堃院長的少數政府 (2002.2-2005.2)

陳水扁總統與游錫堃院長的少數政府，此時立法院已無任一黨獲得多數，是「國會無多數的少數政府」。

張俊雄擔任院長直到第四屆立委任期屆滿，接著游錫堃院長與第五屆立委同時就任。在 2001 年底，台灣舉行了第五屆立委選舉，此時民進黨已成為國會第一大黨，雖然沒有獲得半數席次，但從 70 席成長至 87 席，與民進黨意識形態相近的台灣團結聯盟初試啼聲，亦獲得 13 席。在野黨方面，本來佔有過半席次優勢的國民黨，因為親民黨一舉獲得 46 席而瓜分不少票源，從原本的 123 席到只剩下 68 席（張峻豪、徐正戎，2007：82）。此時在野黨關於倒閣、爭取組閣權以及聯合政府的提議，漸漸沉寂，國民黨主席連戰認為民進黨已是第一大黨，加上台聯奧援，席次已達百席，國民黨願尊重第一大黨民進黨組閣的權利。親民黨主席宋楚瑜也認為，民眾對陳總統有期待，陳總統與民進黨已取得新的組閣權。筆者必須指出，雖然國、親兩黨佔有國會過半的席次，但是立委改選中兩黨委員之間的激烈競爭，導致選舉中結怨，選後是否能緊密合作倒閣確實有相當難度（陳宏銘，2007：48）。

游錫堃擔任院長的第三年，台灣再度舉行總統大選。選後敗選的連戰與宋楚瑜質疑該次選舉的正當性與合法性，雖率領民眾進行多日的抗爭活動，但並未意圖對當時的游內閣進行倒閣，而使之能持續。當時未能發動倒閣的原因大致有：第一，國親兩黨當時的焦點在於總統選舉的爭議，如果擴大到對游院長的倒閣，恐抗爭失焦；第二，倒閣可能加深台灣社會的動盪不安，而中間選民與內部力量

未必支持；第三，國親兩黨僅有微弱的多數，無黨聯盟未必支持倒閣（陳宏銘，2007：49）。

(十三) 陳水扁總統與謝長廷院長的少數政府 (2005.2-2006.1)

陳水扁總統與謝長廷院長的少數政府，是「國會無多數的少數政府」。在謝院長就任之前，國民黨曾強力要求組閣權。早在在第六屆立委選舉期間，國民黨的連戰曾經公開提出，若是選後國民黨及其友黨獲得過半席次，將共同推薦該黨的財經專家江丙坤組閣，並以之作為選戰號召（王寓中，2004）。結果，選後果真國民黨、親民黨與新黨等獲得過半的 114 席，民進黨與台聯則共得 101 席（張峻豪、徐正戎，2007：85）。但是，未獲得國會過半席次的陳總統仍是任命時任高雄市長的謝長廷擔任院長。謝獲任命之時，也提出將邀請江丙坤擔任副院長的想法，但在「虛位以待」十日後仍遭國民黨反對。另外，在閣員名單方面，謝內閣任用的新閣員不多，大多由前任游內閣時期的官員留任，像是國防部長、外交部長、陸委會主委、教育部長、經濟部長，以及財政部長等（許恒禎，2006：88-89）。

謝長廷院長的少數政府僅維持十一個多月，不足一年，是民進黨人擔任院長任期最短者。謝院長自從政以來，與陳總統在民進黨內、甚至更早的「黨外」¹¹ 時期便有長久的競爭關係，¹² 而兩人在

11. 所謂「黨外」，即是民進黨成立以前所有國民黨外的反對運動的總稱。

12. 謝長廷並未如游錫堃、張俊雄一樣擔任過總統府秘書長，與陳總統未有過長官部屬關係，而謝長廷在 1990 年代初期，便已經是民進黨內重要的派系領導人（Wu, 2005）。

許多政策上的意見不合，種下了謝院長去職的原因。舉例言之，謝院長認為在野黨對於 2006 年總預算案刪減過多，決定提出總預算案的覆議，並以個人去留為賭注。在台灣，覆議案的提出需要經過總統核可（憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款），沒想到陳總統不贊成此一覆議案。另外，2005 年縣市長民進黨敗選、高捷弊案發生、陳總統認為謝院長的共生合作並不成功等，都是陳總統將謝院長免職的原因（許恒禎，2006: 90-91）。

(十四) 陳水扁總統與蘇貞昌院長的少數政府 (2006.1-2007.5)

陳水扁總統與蘇貞昌院長的少數政府，是「國會無多數的少數政府」。此時仍為第六屆立法院，朝野立委席次對比與前一時期僅有微幅差異。蘇貞昌內閣維持了一年四個月。其結束原因較為特別，並非總統免職或國會發動倒閣。由於蘇貞昌院長在 2007 年參與民進黨總統初選失利，敗給謝長廷，於是便主動辭職，將閣揆人事主導權交給陳總統與總統候選人謝長廷。

(十五) 陳水扁總統與張俊雄第二次擔任院長的少數政府 (2007.5-2008.5)

陳水扁總統與張俊雄第二次擔任院長的少數政府，本來是「國會無多數的少數政府」。2008 年 1 月第七屆立委選後變為「國會有多數的少數政府」。

第七屆立委選後，國民黨獲得 81 席，民進黨僅有 27 席。此時張俊雄院長提出總辭，但遭陳總統退回，挑戰了憲政上行政院院長

應在立法院改選後提出總辭的憲政慣例。但是當時離 2008 年 3 月總統改選時間不遠，國民黨怕大選產生變數，並未因為國會改選後擁有三分之二比例的席次，就強力要求組閣權。因此，張院長的少數政府持續運作。2008 年 5 月 20 日，國民黨籍的馬英九當選總統，任命曾任行政院副院長的劉兆玄擔任行政院院長，行政部門第二度政黨輪替，而張俊雄第二次內閣的少數政府便畫下句點。

比較蒙古與台灣兩國在總統並未能掌握國會多數時產生不同的憲政運作經驗，本文試圖提出解釋。解釋的原因可以包含制度的規定，以及菁英在制度框架之下的行為抉擇。

在制度方面，台灣與蒙古最重要的對比就是憲法當中國會對於總理是否有同意權的規定（蔡榮祥，2008：47）。台灣的總統任命行政院院長，並不需要國會多數的同意。我國憲法增修條文第三條第一項僅規定：「行政院院長由總統任命之。」¹³ 因此在總統與國會多數不一致時，總統仍不必任命國會多數黨或多數聯盟的人士出任行政院院長，¹⁴ 也就是有組成少數政府的空間，其實，半總統制國家當中，總統任命總理不需國會同意的個案是不多的（參見表三）。其實。1947 年在南京制定的中華民國憲法本文當中，總統任命行政院院長需要立法院多數的同意。但是。1995 年第三屆立法院選舉的結果，國民黨僅獲得勉強過半數（當時 168 席中 85 席），該黨擔心一旦在立法院沒有獲得過半數席次，民進黨與新黨或將合組

13. 台灣這樣的規定與歐洲一些國家的規定類似，意即不需要進行同意權的行使以及一直到反對黨提出不信任投票或是政府自己請辭之前，政府可以持續的運作（蔡榮祥，2008：47）。

14. 儘管此一條文學界有不同解讀，不過就字面上總統任命行政院院長並不須國會多數同意。實務上，陳水扁總統在其任內多次任命與國會多數不同政黨或政黨聯盟的人士出任行政院院長。

一個政黨而一舉過半從而奪下政權；因此國民黨在稍後的 1997 年第四次修憲時，主導修憲將立法院對於行政院院長的同意權刪除（黃錦堂，2005：488）。

反觀蒙古憲法規定，總統經與國會多數黨協商，若無多數黨則與所有政黨協商，向國會提出總理候選人（蒙古憲法第 33 條第 1 項第 2 款）。所謂總統提名總理人選需要和國會多數黨或所有政黨「協商」，其實是蒙古憲法設計上意義含糊不清的條文，該條文並沒有明確規範總統與國會多數或國會所有政黨的「協商」過程該如何進行；或是如果總統與國會的意志不同時，總理人選最終將由誰來主導。這樣的憲法條文設計製造了政治僵局的可能性（Munkh-Erdene, 2010: 314）。¹⁵ 不過再怎麼說，蒙古總理產生過程中，國會多數的同意是不可或缺的。實務上，由上面所介紹蒙古的憲政運作經驗可知，蒙古「共治」政府的產生，不是總統考量國會多數情況而任命其所屬意的總理人選（例如奧奇爾巴特總統任命札斯萊為總理）；就是國會多數推出其屬意人選而後總統同意任命之（例如巴嘎班迪總統同意任命納蘭查薩拉特為總理），總之，這兩種情形都是因為憲法規範上總理的產生需要國會多數同意之故。

15. 1998 年巴嘎班迪總統多次對國會多數黨所提總理人選不贊同，使得總理一職懸缺五個月之久（1998.7-1998.12）便為蒙古當時憲法規範下出現政治僵局之顯例。

表三 一些半總統制國家中憲法關於總理的產生方式

國家	總統任命總理是否需國會同意
台灣	無需國會同意
馬利	無需國會同意
秘魯	無需國會同意
法國	無需國會同意 (憲政慣例偏國會同意)
芬蘭	需國會同意
波蘭	需國會同意
立陶宛	需國會同意
葡萄牙	需國會同意
奧地利	需國會同意
愛爾蘭	需國會同意
蒙古	需國會同意
南韓	需國會同意
羅馬尼亞	需國會同意
保加利亞	需國會同意
斯洛維尼亞	需國會同意
克羅埃西亞	需國會同意
聖多美及普林西比	需國會同意
納米比亞	無需國會同意
維德角	需國會同意

資料來源：陳宏銘（2007：22-23）。

此外，兩國的憲法關於總統是否有將總理主動免職的權力有不同的規定。蒙古憲法規定，總理的任命、替換及解職需由國會決定（蒙古憲法第 25 條第 6 項），這意味著免職總理是國會的權力，總

統並無主動免職總理之權。而台灣，總統是否有主動免職總理權並未明文規定。我們可以設想，如果總統可以主動免職總理，那麼儘管未能掌握國會多數支持的總統任命敵對的國會多數黨支持的人士擔任總理，形成共治，仍然可以視時機將之主動免職，結束共治階段。不過，在實務上，台灣的總統有將行政院院長主動免職的例子，例如陳水扁總統免職唐飛院長、謝長廷院長；馬英九總統免職劉兆玄院長等。¹⁶

另外導致台灣府會不一致之下沒有出現共治而出現少數政府的相關憲政規範，還有不信任案和解散權的配套設計。我國憲法增修條文規定立法委員對行政院院長不信任投票門檻為全體立法委員二分之一以上贊成，我們可以問一直在立法委員席次上超過半數的國民黨與親民黨為何沒有成功發動不信任投票（倒閣），而使少數政府得以持續？事實上，倒閣的行使在半總統制與內閣制國家本來就不容易成功，例如在1958年法國第五共和成立至今半世紀多，只成功過一次倒閣。還有，我國憲法增修條文規定，總統在立法院通過不信任案後，可以解散立法院。這項制度配套提高了在野黨立委行使倒閣權的成本（陳宏銘，2007：24-25）。蒙古則與台灣不同，蒙古憲法規定，國會有倒閣的權力，但是總統無解散權可以嚇阻國會的倒閣行為，也是蒙古出現共治而未出現少數政府的原因。¹⁷

我們了解兩國的制度對比之後，在制度框架下的菁英行為抉

16. 陳水扁總統與唐飛院長在核四停建與否之爭議上意見不合；陳水扁總統與謝長廷院長在總預算案覆議與否，以及兩岸政策上不合，因此陳水扁總統將上述兩位院長免職，而分別以張俊雄、蘇貞昌兩位人士取代（許恆禎，2006）；劉兆玄院長在2009年八八水災救災期間表現之民意調查低落，是馬總統將之免職主因。

17. 蒙古解散國會的憲法規定為，如果三分之二的國會（大呼拉爾）成員認為國會不能行使職權時，國會得決議解散；或總統依相同理由與國會主席協商後作出相當建議（蒙古憲法第22條第2項）（王維芳，2003：66-67）。

擇，也可以解釋為何台灣沒有出現共治。這當然與陳總統屢屢籌組少數政府，而國會多數國民黨與親民黨始終沒有成功發起倒閣有關。國民黨與親民黨為何沒有成功發起倒閣？筆者歸納其原因大致可以分為七個面向。

第一，倒閣不一定導致共治。在野的國民黨與親民黨不認為倒閣之後，若改選的結果仍是國民黨與親民黨佔有國會多數席次下，陳總統將會任命國親兩黨所認可的人選，也就是說，憲政僵局不見得能解決（陳宏銘，2007：45）。

第二，選舉花費。台灣的立法院選舉要花費許多金錢，改選的花費是國親兩黨立委所不樂見的（Liao and Chien, 2005: 55-59）。

第三，國會多數由兩黨以上構成，兩黨對倒閣後國會改選之席次各有算計。國民黨在唐飛少數政府與張俊雄政府時期握有國會過半的席次，但仍然沒有全力推動倒閣，是因為總統選舉新敗，軍心尚未恢復，因而擔憂改選之後國民黨立法委員的席次會減少（Wu, 2005: 114）。具體言之，政黨領袖會因為對於倒閣後改選之席次增減的評估來決定是否全力推動倒閣，如果最近的選舉結果相較再之前的選舉是退步的，則政黨領袖會不看好改選能增加席次，進而影響到推動倒閣的意志。以國民黨為例，該黨總統候選人連戰在2000年大選只獲得23.1%的選票，相較於該黨在1998年的立委選舉與1996年的總統選舉的表現都大幅退步（Wu, 2005: 124），因此該黨不會有全力推動倒閣的決心。此外，我們也可以觀察國親兩黨在張俊雄院長停建核四引起風暴之時，兩黨各自有政治算計與戰略目標，對於推動倒閣與罷免沒有完全合作。關係著張俊雄少數政府存續的倒閣乃是由親民黨主攻，由於黨主席宋楚瑜在總統大選中囊括了36.8%的選票，倒閣後極有可能帶來的改選只會使親民黨能提早

壯大其實力，將宋主席在總統大選時的實力轉移到立委席次之上。親民黨席次的提升將以國民黨席次的下降為代價，這當然為國民黨所不樂見。由上可知，反對黨雖擁國會多數，但是該多數為兩個以上政黨所構成，這便比多數為一個政黨所擁有，增加了許多在不同政黨間協調的困難（Wu, 2005: 125-131）。

第四，在野黨之間的選舉恩怨。國親兩黨在總統大選競爭甚深，而兩黨在 2001 年立委選舉當中更結下了恩怨，合作的氣氛自然就降低（陳宏銘，2007：48）。

第五，國會選舉制度。我國長期採用的國會議員選舉制度為單記不可讓渡投票制（SNTV, single-non-transferable vote system），在這種選制之下，政黨的估票、政黨提名候選人數量的管制、配票的策略、選民的配合程度等步驟都對選舉結果有重大影響，因此，選舉結果具有高度的不確定性，也使得立法委員的連任率較低（張峻豪、徐正戎，2007：81；蘇子喬，2006：64-65），¹⁸ 使得立委願意推動倒閣的誘因不高。

第六，在野黨佔有國會多數席次之比例。蒙古在 1993 年人民革命黨佔有國會 76 席中的 71 席、1996 年民主聯盟佔有 50 席，在野黨國會皆獲得相當大的席次比例，總統若不採行共治、釋出權力，壓力會相當大。反觀台灣，在野黨國、親、新三黨在第五屆、第六屆立法院中始終只有些微半數，迫使總統必須採行共治的壓力相對較小。

第七，總理的民意支持度。唐飛政府時，在野黨沒有大力挑戰其存續，部分原因在於唐飛擁有相當高的民意支持度。

18. 我國第二屆到第六屆立法委員選舉制度均為單記不可讓渡投票制，其連任率分別為 59.7%、58.8%、49.4%、64.9%、58.3%（蘇子喬，2006：65），均未高於六成五。

四、兩大陣營組成聯合政府： 蒙古出現但台灣沒有的原因

蒙古與台灣都曾出現兩大陣營改選結果相近，而無單一政黨獲得過半席次。但是蒙古曾有過兩次聯合政府的經驗，台灣卻沒有。本文將先介紹兩國不同的憲政運作，再比較蒙古有聯合政府而台灣沒有的原因。

(一) 2004 年國會改選後的聯合政府

2004 年 6 月 27 日蒙古舉行了自從 1992 年新憲法實施以來，第四次國會選舉。依據中央選舉委員會公告，蒙古人民革命黨在民調一片看好聲中僅僅獲得 37 席，出乎一般意料之外。另一方面，由民主黨派組成的祖國民主聯盟 (Motherland-Democratic Coalition) 也獲得與人民革命黨差不多的 35 席，兩大陣營之外，另有獨立候選人獲得 3 席，共和黨 1 席，沒有一黨獲得席次過半。人民革命黨本以為可憑藉其高經濟成長、低通貨膨脹的政績獲得大勝，因此在選後之初本來要質疑選舉結果，但該黨隨即宣佈全面接受該結果。之後選舉委員會宣告兩個祖國民主聯盟獲勝的選區要重選，民主聯盟認為這是其反對者的陰謀並將此事訴諸法院。人民革命黨不甘示弱，也杯葛新國會的開議。在兩大陣營僵持一段時間後，雙方發現合作而非對抗方能度過僵局。兩方首先達成妥協的是認為該國《選舉法》的漏洞應該修改致使該法更能促進選舉之公平。接著兩大政治勢力願以協商方式，平分行政與立法職位 (Tuya, 2005: 67-68)，決定各類事務，並各派代表簽署聯合聲明，往後的四年組成聯合政府。稍

後，在 2004 年 8 月 20 日，由在國會中出席的 66 名議員一致通過由額勒畢格道爾濟擔任總理（王維芳，2009：53-54）。

(二) 2008 年國會改選後的聯合政府

2008 年 6 月 29 日蒙古舉行第五次國會選舉。這次選舉採用 2005 年 12 月通過的《選舉法》，76 個席次將由 26 個複數選區當中產生。在選舉剛過後的 7 月 1 日，民眾在反對黨支持下爆發示威抗議的暴力行動，他們燒毀了主要的人民革命黨建築物，破壞了國家歌劇與芭蕾舞劇院、一家銀行，與現代藝廊的約四千幅畫作（Rossabi, 2009: 243）。蒙古政府宣布戒嚴，雖然僅維持四天而在 7 月 5 日解除，但是卻深深傷害了蒙古在民主化後亞洲民主典範的形象。此次國會選舉結果，蒙古人民革命黨獲 45 席、民主黨獲 28 席、公民意志黨獲 1 席、公民聯盟（Civil Coalition）獲 1 席、獨立候選人 1 席。在 2008 年 9 月 17 日兩大黨簽訂協議，組成聯合政府，由蒙古人民革命黨黨主席巴亞爾（S. Bayar）擔任總理，在部長職位分配的方面，蒙古人民革命黨占 60% 職務，民主黨則占 40% 職務，新的政府包括總理在內共計十五人組成（王維芳，2009：54-55）。

相較於蒙古，台灣在國會改選後兩大陣營席次相近而無一黨獲得過半席次時，沒有組成過聯合政府。以下介紹 2001 年與 2004 年改選後的情形。

(三) 2001 年立法院改選後未能組成聯合政府的情形

2001 年底台灣舉行第五屆立法委員選舉，在 2000 年 3 月成立的親民黨與在 2001 年 8 月成立的台灣團結聯盟(簡稱台聯)初試啼聲，與國民黨、民進黨兩大黨都取得相當席次。選舉結果，民進黨取得 87 席，與民進黨友好的台聯亦取得 13 席，民台兩黨共獲得 100 席；國民黨從 123 席滑落至 68 席，親民黨從創黨的 17 席增加至 46 席，加上新黨一席，國親新三黨共獲得 115 席。但選後國、親兩黨承認民進黨已成為第一大黨，並尊重該黨的組閣權，等同默許少數政府的繼續存在。

(四) 2004 年立法院改選後未能組成聯合政府的情形

2004 年底台灣舉行第六屆立法委員選舉。此次選舉結果，民進黨從 87 席增加至 89 席，台聯從 13 席減少為 12 席，民台兩黨共獲得 101 席；國民黨從 68 席增加到 79 席，親民黨從 46 席滑落到 34 席。這次選舉前後，民進黨、國民黨、親民黨三黨行為與彼此的互動耐人尋味。如筆者在前文所述，國民黨主席連戰希望由江丙坤代表國親多數聯盟出任行政院院長。但是，親民黨主席宋楚瑜已有不同考量，他不見得要和國民黨合作(Wu, 2005: 130-131)。他和民進黨陳總統在第六屆立委就職後的 2005 年 2 月底會談，並且簽署了關於兩岸關係的十點聲明，並有可能合組民親聯合政府，由宋主席出任行政院院長。那時是台灣最有可能出現聯合政府的關鍵時刻。不過，親民黨內與民進黨內對於兩黨是否該組聯合政府雜音不斷，在親民黨方面，宋主席在 2004 年時已無 2000 年總統選舉獲高票而創黨時那樣的極高聲望，所以他已不能全盤號令該黨立委服從之。

在當時親民黨內，立委分為兩大區塊，與國民黨分食票源那一區塊的立委不希望與民進黨組聯合政府，不然其下次競選立委連任的群眾基礎會流失。於是，只有地方派系那一區塊的立委支持民親合作（林濁水，2009：379-383）。之後，民親兩黨內部與外部反對兩黨結盟的壓力極大，兩黨合作便停止，而未能組成台灣首次的聯合政府。

關於解釋聯合政府在某些情況下為何能形成，Muller與Strom從分析政黨的行為出發。兩人認為政黨行為有三種模式：官職追求、政策追求，與選票追求模式。第一種模式，官職追求模式是以Riker為代表，他認為官職追求的政黨會極力使他們對於官職利益的掌控極大化。第二種模式，政策追求模式，是追求使該黨對於公共政策的影響力極大化，De Swaan是此模式的重要倡議者。至於以政策為基礎的聯合政府理論，會假設聯合政府是基於政黨在政策方面的共識而形成，一個成功的聯合政府，應由在政策位置上相鄰的政黨所組成。第三種模式，選票追求模式，以Downs為代表，他認為政黨是為了贏得選舉而規劃政策，而不是為了規劃政策以爭取勝選。他更進一步指出，政黨不僅是選票的追求者，更是選票的極大化者，對於一個政黨領袖而言，其最樂見的是其政黨在下次選舉時獲得最大可能的選票數（穆勒，2004：6-12）。在許多狀況下，政黨常常不能兼得官職、政策與選票，因此在三種模式所追求的目標之間便有抵換與取捨。例如為了在政府中獲得官職，往往要求政黨犧牲該黨部份的政策偏好；為了要找尋聯合政府的搭檔，政黨領袖必須淡化其政策承諾，也可能激起黨內激進人士的反對（穆勒，2004：13），亦可能於下次選舉時因部分政策承諾淡化而導致選票流失。在一國中發生國會內無一黨過半時，聯合政府能組成與否，便取決於相關

政黨對於三種模式的考量與取捨。

此外，聯合政府與少數政府的相關討論原本以在內閣制的框架下為主。但是本文的焦點在半總統制。筆者必須指出，半總統制下的聯合政府與少數政府形成的背景比內閣制之下的更為複雜。因為半總統制下的總統具有實權，尤其是總統在組閣過程中或多或少具有影響力，因此，總理與政府的組成必須考量總統的意志與總統黨的參與，使得聯合政府的組成更加不易。

回到本文探討的蒙古與台灣。為何蒙古曾出現聯合政府、且是兩大陣營組成的大聯合政府，而台灣卻沒有出現過呢？本文歸納了幾個面向。

第一，一個社會內部是否有嚴重的種族、語言、宗教、文化、意識形態的分歧，以致暴亂的陰影不斷，或是該國在組成政府前有發生危機、暴亂，這都容易導致大聯合政府的出現。英國在二次大戰時遭遇德國強力侵略、馬來西亞與 1945 到 1966 年的奧地利兩國內部社會嚴重的分歧、許多亞、非、拉丁美洲國家殖民地在爭取獨立等情形，都曾出現各方人士組成大聯合政府，來共同解決國家所面臨的難題（謝復生，1995：6）。蒙古在 2008 年國會選後出現了民眾暴動，亦促使人民革命黨與民主黨組成聯合政府以維持社會穩定。不過，若日後統獨爭議極端嚴重，以致可能導致社會解體，或是兩岸關係惡化到有兵戎相見之虞，則某種形式的聯合政府或大聯合政府則有可能組成（謝復生，1995：6）。

第二，兩國關於菁英是否能妥協的政治文化不同。蒙古民主化後的菁英在早年均曾留學俄國或波蘭、捷克等大學，彼此背景相似（Fritz, 2008: 768-769），較有妥協精神。在面臨 2004 年兩大陣營席次未過半的組閣僵局，兩方從可以達成妥協之議題（修改《選舉

法》) 開始談判，有基礎後進一步組成聯合政府。

第三，兩國的政黨體系與光譜不同。蒙古在 2004 年組成大聯合政府之時，只有人民革命黨與民主黨派兩大陣營，兩大陣營的差別在於菁英人格的不同，不在意識形態或政策的不同，雖然人民革命黨稍微偏左一些。不過，幾乎所有政黨，包括人民革命黨在內，都認為走向自由市場是蒙古政經發展問題的解答 (Rossabi, 2009: 241)。蒙古兩大陣營 (以經濟政策為主軸) 的光譜距離並非甚遠，中間也沒隔著其他大型政黨或政治勢力。

第四，憲法中關於獨立候選人參與組閣之規範對蒙古產生首次聯合政府的影響。蒙古憲法第 33 條第 1 款第 2 項規定，獨立候選人不具有組閣的資格。因此，蒙古在 2004 年人民革命黨與祖國民主聯盟兩大陣營不能找三位當選的獨立候選人合作組閣。另一名共和黨當選人就算與祖國民主聯盟或是人民革命黨結盟仍未超過半數，在兩大陣營均無法拉攏其他小黨組成最小獲勝內閣之時，只得由兩大政治勢力組成聯合政府 (王維芳，2009：54)。如果蒙古憲法規定改為獨立候選人可以組閣，那 2004 年蒙古就很有可能是人民革命黨結合三個獨立候選人組閣，而非兩大陣營的大聯合政府。

第五，兩國的憲政慣例。蒙古在 2008 年雖然人民革命黨獲得超過半數的席次，但仍願意與民主黨合組聯合政府，部分原因也因為人民革命黨與民主黨之前所屬的祖國民主聯盟已有結盟共組聯合政府的憲政慣例，因而降低了再合作的難度。

接著來探究台灣未能產生聯合政府的五個非制度因素。

第一，組成政府前是否有危機或暴亂。對比之下，台灣在 2001 年、2004 年的選舉相對平和，雖然 2004 年總統選舉後國親兩黨對於質疑民進黨該次勝選的正當性，但終未釀成血腥暴動，與蒙古的

情況有異。

第二，是否具有妥協的政治文化。相較之下，台灣主要政黨之間從未有足夠互信，阻礙了兩黨以上組聯合政府的空間。例如若是其他黨要與國民黨組成聯合政府，國民黨的諸多黨產、與軍隊的關係、對電子媒體的控制、黑金政治等問題，都是其他黨在與國民黨協商結盟時，或多或少會提出來的，而國民黨在面對上述議題時要如何因應，確非易事（謝復生，1995：8）。

第三，政黨體系與光譜。在台灣，政黨光譜主要以對兩岸關係（或國家認同）的立場來做區分，左代表較偏向獨立、右代表較偏向與中國大陸統一。台灣在2000年後民進黨、國民黨與親民黨三個主要政黨的統獨光譜從左到右依序便是民進黨、國民黨、親民黨（劉從葦，2006：43）。2005年初，親民黨主席最後沒決定與民進黨共組聯合政府，政黨光譜也是一個觀察切入點。雖然親民黨與民進黨的結合席次剛好過半而符合最小獲勝數量，但是在政黨光譜上，兩者相距較遠，中間還隔著一個大黨國民黨。此時掌握關鍵席次的親民黨主席宋楚瑜，有兩個結盟抉擇：第一是結合民進黨，可以組成民親兩黨過半聯合政府，獲得「官職」（宋本人出任行政院院長，以及親民黨可取得部分部長職位）、對「政策」走向有相當影響力（例如兩岸政策民親必須調合），但由於結盟兩黨光譜距離太遠，親民黨大轉向會使得該黨傳統支持群眾無法接受，在下次選舉時「選票」有大量轉回國民黨的危險。於是宋主席抉擇了第二條路，便是不與民進黨組聯合政府，仍與國民黨合作，雖然國親在許多方面仍不同調。我們可以試想，若親民黨在光譜中的位置若與國民黨調換，則選票流失的考量便減少，如此一來會增加宋主席與民進黨組聯合政府的誘因。筆者必須指出，親民黨成立之時，宋主席本來光譜要

定位在民、國兩黨中間（林濁水，2009：379-383），這種可能性是存在的，只是後來演變並非如此。

第四，憲法中關於獨立候選人是否能參與組閣。台灣的憲法並無蒙古這樣的規定。

第五，憲政慣例。與蒙古相較之下，台灣民主化以來從未有政治菁英首開聯合政府的憲政慣例。如果2005年民進黨與親民黨能組成聯合政府，之後如遇到多黨不過半的情況，再組成聯合政府便有前例可循。

最後，台灣在2005年修憲以前長期使用的選舉制度為單記不可讓渡投票制，該制度因為各黨在佔有絕大比例的複數選區均提名多人，各黨候選人同室尚且操戈，互相分食票源，何況與其他黨的人士結盟合作（黃錦堂，2001：24）。如果台灣的選制是美、英的單一選區制，則該制度會促使老是落敗的政黨在幾次選舉之後逐漸整合，共同對抗在某單一選區具有優勢、時常獲勝的政黨（王業立，2001：169）。換言之，該制較能促進政黨之間在選舉的結盟與合作，當然也能增加合作的政黨之間在選後組成聯合政府的可能性。筆者特別要指出，我國總統選制為單一選區制，已促使2000年落敗的國民黨之連戰與稍後組成親民黨之宋楚瑜在2004年採取合作選項，該制度的效應不言可知。

五、結語

自第三波民主化以來，半總統制已是最多國家採用的憲政體制，學界亦開始重視之。但半總統制定義紛紜，實際運作起來也有高度的差異。於是，不同學者嘗試在半總統制之下區分為各種次類

型。本文則以不同的政府型態當作半總統制的次類型，由於政府型態與政治穩定息息相關，探尋是否存在一些特定的條件對於特定政府型態有促進效果，不但有理論上意義，也有實務上促進政治運作穩定的重要性。本文以第三波民主化後採用半總統制的蒙古與台灣為例，想要探究的是，同樣在半總統制框架下，使得蒙古與台灣出現不同的政府型態的條件或因素為哪些。

以共治為例，為何同樣在總統沒有掌握國會多數支持下，蒙古產生了多次共治，而台灣不論國會有沒有多數都始終出現少數政府。從制度面來談，蒙古憲法規定，蒙古總理的任命需要總統與國會多數黨或在沒有多數黨的情況下與國會多數協商，在 2001 年修憲之後更確立了總統必須同意國會多數提出的總理人選；台灣的憲法則規定總統可以逕行任命行政院院長。憲法上國會對總理同意權有與無的對比，或許可解釋蒙古產生共治而台灣沒有的原因。但是憲法上沒有國會同意權的規定，實務上仍然可能產生共治，例如法國。也就是說，台灣尚有其他原因，導致少數政府的產生與維持，這些原因包括制度上的例如倒閣權與解散權的配套使得立委懼怕倒閣後被解散，總統實務上（或已形成憲政慣例）對總理有免職權，與執政黨與在野黨菁英的抉擇，像是在野黨不認為倒閣是有用的武器（倒閣後就算在野黨維持國會多數總統也未必尊重國會多數組閣）等。

另外蒙古產生了兩次席次比甚高的大聯合政府，一次是兩大陣營都沒獲得過半席次，一次是一黨過半；但同為半總統制的台灣卻始終沒有出現聯合政府。從制度面來談，某些制度有利於政黨合作，有些則否。例如單一選區制有利於政黨合作對抗大黨，兩輪投票制有利於政黨聯盟的出現等；而台灣長期採用的單記不可讓渡投票制則不利於政黨合作。此外，在特定制度框架下的菁英行為也決定聯

合政府是否能組成。蒙古菁英能在修改特定法案上達成共識進而組成聯合政府，這種模式值得台灣各政黨菁英學習。而且，蒙古在民主化後為了避免被中、俄兩大獨裁的強鄰宰制，人民革命黨與新興民主黨派菁英們努力維持民主運作與穩定。台灣民主化過程亦同樣有強大的外部威脅，各政黨也應該參考蒙古菁英如何在強鄰威脅下彼此談判、妥協、求取共識的經驗。若台灣能在修改憲法或特定情況的菁英抉擇下走向共治、或聯合政府的政府型態，不但政治運作會有新風貌，也可替比較政治提供新的案例。

附表一 蒙古進入半總統制後的政府型態

總 統	總 理	總理任期	組成政府的政黨	政府型態
奧其爾巴特 (人民革命黨) 1992-1993 仍由間接選舉產生	扎斯萊 (人民革命黨)	1992- 1993	人民革命黨	一致多數政府
奧其爾巴特 (民主聯盟) 1993-1997	扎斯萊 (人民革命黨)	1993- 1996.7	人民革命黨	共治
	恩和賽汗 (民主黨)	1996.7- 1997.5	民主聯盟	一致多數政府
巴嘎班迪 (人民革命) 1997.5-2005.5	恩和賽汗 (民主黨)	1997.5- 1998.4	民主聯盟	共治
	額勒畢格道爾濟 (民主黨)	1998.4- 1998.7	民主聯盟	共治
	納蘭查薩拉特 (民主黨)	1998.12- 1999.7	民主聯盟	共治
	阿瑪爾扎爾格勒 (民主黨)	1999.7- 2000.7	民主聯盟	共治
	恩和巴雅爾 (人民革命黨)	2000.7- 2004.8	人民革命黨	一致多數政府
	額勒畢格道爾濟 (祖國民主聯盟)	2004.8- 2005.5	人民革命黨、 祖國民主聯盟	共治
恩和巴亞爾 (人民革命黨) 2005-2009	額勒畢格道爾濟 (祖國民主聯盟)	2005.5- 2006.1	人民革命黨、 祖國民主聯盟	共治
	恩和保勒德 (人民革命黨)	2006.1- 2007.11	人民革命黨	一致多數政府
	巴亞爾 (人民革命黨)	2007.11- 2009.5	人民革命黨、 祖國民主聯盟	一致多數政府
額勒貝格道爾濟 (民主黨) 2009.6.18	巴亞爾 (人民革命黨)	2009.6- 2009.10.29	人民革命黨、 民主黨	共治
	巴特包勒德 (人民革命黨)	2009.10.29-	人民革命黨、 民主黨	共治

表格來源：作者整理自王維芳(2009)，2009年10月後為筆者所增加。

附表二 台灣進入半總統制後的政府型態

總 統	總 理	總理任期	參與組閣 之 政 黨	政府型態
李登輝(國民黨) 1997.9.1- 2000.5.20	蕭萬長 (國民黨)	1997.9.1- 2000.5.20	國民黨	一致多數政府
陳水扁(民進黨) 2000.5.20- 2008.5.20	唐 飛 (國民黨)	2000.5.20- 2000.10.6	民進黨 (國民黨)	國會有多數的少數政府
	張俊雄 (民進黨)	2000.10.6- 2002.2.1	民進黨	國會有多數的少數政府
	游錫堃 (民進黨)	2002.2.1- 2005.2.1	民進黨	國會無多數的少數政府
	謝長廷 (民進黨)	2005.2.1- 2006.1.25	民進黨	國會無多數的少數政府
	蘇貞昌 (民進黨)	2006.1.25- 2007-5.21	民進黨	國會無多數的少數政府
	張俊雄 (民進黨)	2007.5.21- 2008.2.1	民進黨	國會無多數的少數政府
	張俊雄 (民進黨)	2008.2.1- 2008.5.20	民進黨	國會有多數的少數政府
馬英九(國民黨) 2008.5.20-	劉兆玄 (國民黨)	2008.5.20- 2009.9.10	國民黨	一致多數政府
	吳敦義 (國民黨)	2009.9.10- 2012.2.1	國民黨	一致多數政府
	陳 冲 (國民黨)	2012.2.1-	國民黨	一致多數政府

資料來源：作者自製。

附表三 台灣第三屆至第八屆立法院各政黨席次

選舉年份	1995	1998	2001	2004	2008	2012
屆次	第三屆	第四屆	第五屆	第六屆	第七屆	第八屆
國民黨	85 (取得過半席次)	123 (取得過半席次)	68	79	81 (取得過半席次)	64 (取得過半席次)
民進黨	54	70	87	89	27	40
親民黨	尚未成立	尚未成立	46	34	1	3
台灣團結聯盟	尚未成立	尚未成立	13	12	0	3
無黨團結聯盟	尚未成立	尚未成立	尚未成立	6	3	2
新黨	21	11	1	1	0	0
其他	4	21	10	10	1	1
總計	164	225	225	225	113	113

資料來源：中央選舉委員會（2012）。

參考書目

- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-87.
- Elgie, Robert. 2005. "A Fresh Look at the Semi-Presidentialism: Variations on a Theme." *Journal of Democracy* 16, 3: 98-112.
- 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, Academic Sinica.
- Fritz, Verena. 2008. "Mongolia: The Rise and Travails of a Deviant Democracy." *Democratization* 15, 4: 766-788.
- Liao, Da-chi and Herlin Chien. 2005. "Why No Cohabitation in Taiwan?" *China Perspectives* 58: 55-59.
- Munkh-Erdene, Lhamsuren. 2010. "The Transformation of Mongolia's Political System." *Asian Survey* 50, 2: 311-334.
- Rossabi, Morris. 2009. "Mongolia: Transmogrification of a Communist Party." *Pacific Affairs* 82, 2: 231-250.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electorcal Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional*

- Law in Weimar Germany and the Fifth French Republic*. Princeton: Princeton University Press.
- Tsai, Jung-Hsiang. 2008. "Sub-types of Semi-presidentialism and Political Deadlock." *French Politics* 6, 1: 63-84.
- Tuya, Nyamosor. 2005. "Mongolia in 2004 Testing Politics and Economics." *Asian Survey* 45, 1: 67-70.
- 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: America Political Science Association.
- Wu, Yu-Shan. 2005. "Appointing the Prime Minister under Incongruence: Taiwan in Comparison with France and Russia." *Taiwan Journal of Democracy* 1, 1: 103-32.
- Wu, Yu-Shan. 2006. "Semi-presidentialism and Nascent Democracies as a Research Agenda." *Proceeding of a Conference on 20th International Political Science Association World Congress*: 1-41. 10 July 2006. Fukuoka: University of Fukuoka.
- 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, Academic Sinica.
- 中央選舉委員會。2012。〈選舉資料庫網站〉。http://db.cec.gov.tw/。2012/7/9。 (Central Election Commission. 2012. "Election

Database Website.” in <http://db.cec.gov.tw/>. Latest update 9 July 2012)

王泰升。2009。〈國民黨在中國的「黨治」經驗—民主憲政的助力或阻力？〉。《中研院法學期刊》5：69-228。(Wang, Tay-Sheng. 2009. “The ‘Party-rule’ Practice of KMT in Republican China: Promoter or Suppressor of Constitutional Democracy?” *Academia Sinica Law Journal* 5: 69-228.)

王業立。2001。〈選舉制度對政黨合作的影響〉。蘇永欽編《政黨重組：台灣民主政治的再出發？》：163-175。台北：新台灣人基金會。(Wang Yeh-Lih. 2001. “How Electoral System Affects Cooperation of Political Parties.” in Su Yong-chin. ed. *Party Realignment: The Set Out Again of Democracy in Taiwan*: 163-175. Taipei: New Taiwanese Foundation.)

王維芳。2003。〈半總統制新興民主國家的制度設計與政治穩定：蒙古及波蘭的比較分析〉。國立政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。(Wang, Wei-Fang. 2003. “The Institutional Design and Political Stability in Nascent Democratic Countries of Semi-presidentialism: The Comparison of Mongolia and Poland.” Ph.D. Dissertation of Institute of Sun Yet-sen, National Chengchi University.)

王維芳。2009。〈第三波民主化後的蒙古政治體制設計〉。《民族學報》28：33-71。(Wang, Wei-Fang. 2005. “The Political System of Mongolia after the Democratization of the Third Wave.” *The Journal of Nations* 28: 33-71.)

王寓中。2004。〈泛藍若過半 薦江丙坤組閣〉。《自由時報》

- 2004/12/10: A2. (Wang Yu-Chung. 2004. "If the Pan-Blue Camp Gains More Than 113 Seats, Lien-Chan Will Recommand Jiang Bing-Kun to be the Premier." *Liberty Times*. 2004/12/10: A2.)
- 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 Institution in Post-Communist Europe: The Case of Russia." *Americas and Europe Quarterly*12,4: 89-145.)
- 吳玉山。2000。《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析》。台北：五南。(Wu, Yu-Shan. 2000. *The Transformation of Russia 1992-1999: An Analysis of Political Economy*. Taipei: Wunan.)
- 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〉。《金融海嘯下的全球化、民主化與民主治理研討會》。2009年11月6-7日。台北：中國政治學會與國立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 in National Taipei University.)
- 呂炳寬、徐正戎。2005。《半總統制的理論與實際》。台北：鼎茂。(Lu, Bing-Kuan and Shyu Jenq-Rong. 2005. *The Theories and Pracitces of Semi-presidentialism*. Taipei: Dinmao.)
- 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. "President's Intervention under Semi-Presidentialism: Weimar Germany, The Fifth Republic of France, Post-Communist Poland, and Taiwan." Master's Thesis of Institute of Political Science, National Taiwan University.)

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: 99-130。(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: 99-130.)

沈有忠。2009。《威瑪憲法變奏曲：半總統制憲法的生命史》。台北：五南。(Shen, Yu-Chung. 2009. *Variation of the Weimar Constitution: the Life History of Semi-presidentialism*. Taipei: Wunan.)

沈有忠。2010。〈半總統制的崩潰、延續與轉型：威瑪共和與芬蘭的憲政比較〉。《問題與研究》49, 2: 99-130。(Shen, Yu-Chung. 2010. "The Breakdown, Survival and Transformation of Semi-Presidentialism: A Comparative Research between the Weimar Republic and Finland." *Issues and Studies* 49, 2: 99-130.)

沈有忠。2011。〈半總統制下行政體系二元化之內涵〉。《政治科學論叢》47: 33-64。(Shen, Yu-Chung. 2011. "The Content of Dual Executive Systems Under Semi-Presidentialism." *Taiwanese Journal of Political Science* 47: 33-64.)

徐正戎、呂炳寬。2002。〈九七憲改後的憲政運作〉。《問題與研究》41, 1: 1-23。(Shyu, Jenq-Rong and Bing-Kuan Lu. 2002. "The Constitutional Operation after the 1997 Constitutional

Amendment.” *Issues and Studie* 41, 1: 1-23.)

林濁水。2009。《歷史劇場：痛苦執政八年》。新北市：印刻文化。

(Lin, Zuo-Shui. 2009. *Historical Theater: Eight Years of Painful Ruling*. New Taipei: In-Qe Culture.)

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：中研院社科所。(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.)

紀慧貞。2007。〈政治菁英與蒙古的民主化〉。逢甲大學公共政策

研究所碩士論文。(Jih, Hui-Zhen. 2007. “Political Elites and the Democratization of Mongolia.” Master’s Thesis of Institute of Public Policy, Feng chia University.)

許恒禎。2006。〈我國總統、行政院長與立法院關係之研究

(1997-2005)〉。國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。(Hsu, Heng-Zhen. 2006. “The Relationship among President, Premier and the Legislative Yuan.” Master’s Thesis of Institute of National Development, National Taiwan University.)

張峻豪。2011。〈左右共治的類型研究〉。《東吳政治學報》29, 4 :

73-114。(Chang, Chun-hao. 2011. “Study on the Subtypes of Cohabitation in Semi-presidential System.” *Soochow Journal of Political Science* 29, 4: 73-114.)

張峻豪、徐正戎。2007。〈閣揆角色的受限或突破—政黨輪替後我

國行政院院長與總統互動之研究〉。《台灣民主季刊》4, 1 : 51-108。(Chang, Chun-hao and Shyu Jenq-Rong. 2007. “A Study

of Restrictions and Breakthroughs of the Role of the Premier after the First Party Turnover in Taiwan.” *Taiwan Journal of Democracy* 4, 1: 51-108.)

陳水扁。2001。《世紀首航—政黨輪替五百天的沉思》。台北：圓神。(Chen, Shui-bian. 2001. *Five Hundred Days after Party Turnover*. Taipei: Yuanshen.)

陳宏銘。2007。〈台灣半總統制下「少數政府」的存續：2000-2004〉。《東吳政治學報》25, 4: 1-65。(Chen, Hongming. 2007. “The Survival of Minority Governments under Semi-Presidentialism: Taiwan, 2000~2004.” *Soochow Journal of Political Science* 25, 4: 1-65.)

陳宏銘。2009。〈台灣半總統制下的黨政關係：以民進黨執政時期為焦點〉。《政治科學論叢》41: 1-56。(Chen, Hongming. 2009. “A Study of Party-Government Relations under Taiwan’s Semi-Presidentialism: the Case of the DPP Government.” *Taiwanese Journal of Political Science* 41: 1-56.)

黃錦堂。2001。〈影響政黨重組的憲法制度〉。蘇永欽編《政黨重組 台灣民主政治的再出發？》: 13-31。台北：新台灣人基金會。(Huang, Jin-Tang. 2001. “The Constitutional Institutions that Affect the Party Realignment.” in Su Yong-chin. ed. *Party Realignment: The Set Out Again of Democracy in Taiwan*: 13-31. Taipei: New Taiwanese Foundation.)

黃錦堂。2005。《行政組織法論》。台北：瀚蘆。(Huang, Jin-Tang. 2005. *On the Executive Organizational Law*. Taipei: Hanlu.)

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: 1-23。(Huang, Te-Fu. 2000. "Minority Government and Responsibility Politics: the Party Competition under Taiwan's Semi-presidentialism." *Issues and Studies* 39, 12: 1-23.)
- 蔡榮祥。2008。〈比較憲政工程下的台灣半總統制經驗〉。陳榮傳編《2007 法政論集》: 31-59。台北: 新台灣人文教基金會。(Tsai, Jung-Hsiung. 2008. "Taiwan's Experience of Semi-presidentialism from the Viewpoint of Comparative Constitutional Engineering." in Chen Rong-chan. ed. *On Laws and Politics*: 31-59. Taipei: Foundation of New Taiwanese.)
- 穆勒 (Muller, W.C., K. Strom)。2004。劉致賢、何景榮譯《聯合內閣與少數政府》。台北: 韋伯。(Muller, W.C., K. Strom. 2004. Chi-Sian Liu and Jin-Ron Ho. trans. *Coalition Cabinet and Minority Government*. Taipei: Weber.)
- 劉從葦。2006。〈台灣政黨的政策位置: 非介入式與介入式測量的比較研究〉。《台灣政治學刊》10, 2: 3-62。(Liu, Tsung-Wei. 2006. "Policy Positions of Political Parties in Taiwan: A Comparative Study of Unobtrusive and Obtrusive Measurements." *Taiwan Political Science Review* 10, 2: 3-62.)
- 廖淑馨。1999。〈「民主聯盟」主政的蒙古政府—民主化的考驗〉。《中國大陸研究》42, 3: 85-95。(Liao, Shu-Shin. 1999. "The Government of Mongolia Under 'Democratic Coalition': The Test of Democratization." *Mainland China Studies* 42, 3: 85-95.)
- 謝復生。1995。〈內閣型態與憲政運作〉。《問題與研究》34, 8: 1-10。(Hsieh, Fu-sheng. 1995. "The Type of Government and

Constitutional Operation.” *Issues and Studies* 34, 8: 1-10.)

蘇子喬。2006。〈我國「雙首長制」為什麼不會換軌—制度因素之分析〉。《政治學報》40：41-84。(Su, Tzu-chiao. 2006. “Why Cannot the ROC’s Semi-presidentialism ‘Alternate’? in Light of the Institutional Mechanism.” *Chinese Political Science Review* 40: 41-84.)

蘇子喬。2011。〈哪一種半總統制？——概念界定爭議的釐清〉。《東吳政治學報》29，4：1-72。(Su, Tzu-chiao. 2011. “Which Kind of Semi-Presidentialism is it? --- The Clarification of the Concept of Semi-Presidentialism.” *Soochow Journal of Political Science* 29, 4: 1-72.)

Government Types under Semi-presidentialism: The Case of Mongolia and Taiwan After the Third Wave of Democratization

Heng-Chen Hsu *

Taiwan and Mongolia are both belong to newly post-Leninist semi-presidential countries. Both countries also are located in Asia, been evaluated as “free” by Freedom House, and have strong neighbors and democratized at almost the same period. However, these two countries have different government types. First, Mongolia has experienced “cohabitation” under incongruence of president and parliament, but Taiwan has experienced “minority government with parliament majority” and “minority government without parliament majority.” Second, Mongolia has experienced coalition government as “united majority government” by two major parties while Taiwan has not. This paper tries to explain these two questions by many institutional and non-institutional factors.

Key words: Semi-presidentialism, cohabitation

* Ph. D. Candidate, Department of Political Science, National Taiwan University.