

# 多黨總理總統制民主的政府 類型與憲政運作的衝突 - 以斯洛維尼亞、斯洛伐克、 克羅埃西亞、立陶宛為例\*

蔡榮祥\*\*

- 一、前言
- 二、文獻檢閱
- 三、理論架構
- 四、多黨總理總統制國家的政府類型
- 五、多黨總理總統制政府類型與憲政衝突
- 六、結論

---

\* 本文初稿曾於 2013 年 5 月 18 號發表在東吳大學政治學系與中央研究院政治學研究所合辦的「國會與政府體制」學術研討會，感謝會中的評論人中央研究院政治學研究所所長暨台大政治系吳玉山教授深思熟慮的意見，讓這篇文章的論證主軸較具理論性的意涵。另外，本文也感謝兩位匿名審查人以及東吳政治學報編輯委員會的寶貴建議和指正，讓這篇文章較具可讀性。當然，所有的錯誤和疏漏都由作者自行負責。

\*\* 國立中正大學政治學系副教授。E-mail: poljht@ccu.edu.tw

投稿日期：2013 年 6 月 10 日；接受刊登日期：2013 年 9 月 30 日。

東吳政治學報/2013/第三十一卷第三期/頁 65-116。

本文的問題意識為多黨總理總統制的政府組成主要是由總統主導或是由國會主導以及多黨總理總統制中，不同的政府類型如何產生權力機關之間不同程度的衝突。本文以斯洛維尼亞、斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛等四個多黨總理總統制民主國家不同的政府類型與憲政衝突為例。首先，本文研究發現以總統主導或國會主導兩種牽引力的拉扯來看的話，在多黨總理總統制的政府組成經驗中，總統主導的比例遠高於國會主導的比例。這個結果顯示在多黨總理總統制的運作中，大多數的情況下，還是由總統來主導政府組成，總理負責的主要對象是總統，而不是國會。其次，政黨國會席次的分配、總理政黨屬性和總理負責對象的不同，會影響多黨總理總統制中不同政府類型之憲政運作的衝突程度。以發生憲政衝突的程度高低來進行排序，少數政府最容易出現憲政衝突、國會式政府次之、聯盟多數政府接續、共治政府衝突程度較低。最後，本文並非全面主張多黨總理總統制很難運作，而是分析在什麼條件和情況下，多黨總理總統制可能會面臨運作上的困難。

**關鍵詞：**多黨總理總統制、斯洛維尼亞、斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛

## 一、前言

一個國家民主運作的輪廓涉及憲政體制的選擇例如總統制、議會制或半總統制以及憲政體制與其他制度例如選舉制度或政黨體系的配套。<sup>1</sup> 首先，以政黨體系作為分類標準，可以簡略分成兩黨制或多黨制。搭配憲政體制的組合有兩黨總統制、多黨總統制、兩黨議會制、多黨議會制、兩黨半總統制以及多黨半總統制。憲政體制中的半總統制國家根據其憲法條文的特徵還可以細分成總理總統制和總統國會制（Shugart, 2005; Shugart and Carey, 1992）。<sup>2</sup> 因此，其與政黨體系的配套還可以再組合成兩黨總理總統制、兩黨總統國會制、多黨總理總統制和多黨總統國會制。本文聚焦在多黨總理總統制國家之主要的原因有三。第一、根據半總統制研究的傳統智慧，總理總統制比總統國會制更容易運作且其民主的表現較好或是較利於民主鞏固（Elgie, 2011）。第二、相對來說，多黨體系的運作比兩黨體系的運作更為複雜，原因是當無任何一個政黨獲得國會過半數席次時，必須經由政黨之間的協商才能組成聯合內閣，而相對地

---

1. 國內相關的研究有政府體制、選舉制度與政黨體系的配套（林繼文，2006）、總統權力、府會關係和政黨體系的配套與政治穩定的關係（Wu, 2000）、政府類型與內閣穩定（李鳳玉、藍夢苒，2011）、選舉時程與政府型態（陳宏銘、蔡榮祥，2008；郝培芝，2010）、總統和國會的選舉制度對於政黨體系的影響（蘇子喬、王業立，2012）。

2. 總理總統制的特徵為總統由民選方式產生、總統擁有重要的權力以及總理和內閣執行行政功能並向國會負責；總統國會制的特徵為總統由民選方式產生、總統任免內閣閣員、內閣閣員向國會負責、總統有權力解散國會或立法權力或是兩者都有；總理總統制和總統國會制最大的區別在於總理的負責對象；總理總統制的總理向國會負責，而總統國會制的總理則同時要向總統和國會負責（Shugart, 2005; Shugart and Carey, 1992: 23-4）。

兩黨體系下，通常由贏得過半數席次的政黨組成政府。<sup>3</sup> 第三、總理總統制結合多黨制的配套下，總理總統制較為穩定運作的特性是不是較能夠化解多黨制的運作困境。綜合這三項觀點，本文的問題意識為多黨總理總統制的政府組成主要是由總統主導或是由國會主導以及多黨總理總統制中，不同的政府類型如何產生權力機關之間不同程度的衝突。這些問題意識在過去的文獻中比較少被強調，可能的原因是整體來說，總理總統制的民主運作較為穩定，或是認為總理總統制下的總統權力較弱，以及內閣的形成和運作是由國會主導，較不可能產生總統和國會的衝突。本文主要的研究關懷在於分析多黨總理總統制的政府類型以及多黨總理總統制運作下不同政府類型所產生的憲政衝突。找出這些問題的答案之關鍵性在於我們可以釐清在那些情況下，多黨總理總統制較難運作。本文不是企圖去挑戰總理總統制與民主表現正相關的一般化論點，<sup>4</sup>而是設法去分析多黨總理總統制為何產生衝突的因果機制。

何謂總理總統制？其有三個特徵：第一、總統是由民選方式產生；第二、總統擁有重要的權力；第三、總理和內閣向國會負責並執行行政的功能（Duverger, 1980:161；Shugart and Carey, 1992: 23）。總理總統制運作起來可能會產生幾種的態樣。第一、議會化現象，指涉總統是形式上的國家元首，不運作憲法所實際賦予的權力，而總理是行政首長，負責實際的政治運作，例如斯洛維尼亞和2000年以後的芬蘭（沈有忠，2011）。第二、總統化現象，指涉總統是權力的核心，其所屬政黨或聯盟在國會中掌握過半數的席次，

---

3. 如果沒有任何政黨獲得過半數的席次時，在議會制國家的經驗中也可能組成少數政府，這種少數政府依賴國會反對勢力的信任，然而當反對勢力對於少數政府通過不信任案時，則必須進行國會改選，相關的討論請參閱 Bergman (1993)、Ström (1990)。

4. 在方法層次上，這是所謂的生態謬誤，以一些個案的反面結果來挑戰整體的正面結論。

而總理是由同黨的成員所擔任。<sup>5</sup> 例如法國總統戴高樂、龐畢度和季斯卡的一致政府時期 (Suleiman, 1980)。第三、共治政府，指涉總理是行政權力的中心，但是總統仍然可以行使一些憲法所規定的權力如否決權。例如法國三次的共治經驗如左派總統密特朗和右派總理席哈克 (1986-1988)、左派總統密特朗和右派總理巴拉杜 (1993-1995)、右派總統席哈克和左派總理喬斯班 (1997-2002) (Elgie, 2002; Willerton and Carrier, 2005)。第四種可能的類型是總理總統制的少數政府。法國社會黨總統密特朗從 1988 年到 1991 年曾經組成少數政府，提名同屬社會黨的羅卡擔任總理 (Elgie and Maor, 1992)。總理總統制的少數政府通常會受到國會反對多數的牽制，因之這種形態下，總理負責的對象同時是國會和總統。除了這四種運作態樣的總理總統制之外，其與多黨制的配套下還會產生第五種可能的類型。總統的政黨如果是相對少數，基本上所形成的政府是所謂的國會式政府。或是稱之為分立行政 (divided executive)，其指涉當總統的政黨沒有掌握國會多數，總統必須任命一個來自不同政黨的領袖擔任總理，而總理所形成的聯盟包含總統的政黨 (Francesco and Elgie, 2010: 28)。這種類型的出現主要是因為在多黨總理總統制的情況下，總統黨必須與其他政黨聯合才能組成聯盟政府，且總理是由聯盟中獲得相對多數的政黨領袖所擔任，而相對地總統黨是聯盟內閣中的少數黨。這種類型的運作比較少被討論到，本文企圖彌補這項缺漏。本文主旨在於分析多黨總理總統制的政府組成主要是由總統主導或是由國會主導以及多黨總理總統制

---

5. 有關半總統制國家總統化程度的研究可以參閱沈有忠 (2012)。

中，不同的政府類型如何產生權力機關之間不同程度的衝突。<sup>6</sup> 例如，分析不同政府類型如共治政府、聯盟多數政府、國會式政府和少數政府在運作上為何會產生衝突。在研究方法上，本文選擇運用演繹和歸納兩種方式來分析多黨總理總統制的政府類型和憲政衝突。首先，運用演繹的方法來推演理論上可能會出現的政府類型和憲政衝突。其次，運用多黨總理總統制國家的經驗來歸納並檢證理論架構的解釋力。

## 二、文獻檢閱

半總統制研究的先驅學者 Shugart and Carey (1992: 51) 認為總理總統制下的總統會有較強的誘因去配合其在國會的支持聯盟之需求，因為總統的地位取決於聯盟的凝聚力。類似地，Elgie (2011: 32) 論證指出，總理總統制的國會可能決定去忽略總統願意協商的企圖，而試圖強迫總統接受一個國會所支持的政府，因為在總理總統制下，總統不能解散政府，因此這是國會可以最大化其在政治過程之影響力的方式；然而這是一個高風險的策略，事實上總統會有誘因與國會協商，如果形成一個反對總統的國會式政府將意謂著後來任何的政府不穩定以及任何不利的政治結果將會全部歸責於國會以及反對總統的政黨身上，對於國會來說最好的策略是讓與一些組成政府的權力給總統，因為國會仍然可以持續維持對於政府的影響力，同時可以將政治責任的歸屬分攤一部分給總統。換言之，如果總理總統制較能促成總統和國會透過妥協的方式來組成政府的話，

---

6. 這是屬於制度下游的研究，研究的重點在於確認關切的價值與評估制度在實現價值上的表現，這些價值包括政治運作的順暢與穩定（吳玉山，2011：18-9）。

其可以改善多黨制所產生政府較難組成的衝擊。這種論點可以運用在多黨總理總統制的配套中哪一種選舉的結果或政府類型呢？還是實際運作的經驗中出現了半總統制研究者 Elgie 所指出的高風險現象？從比較的觀點來看，總理總統制下，因為內閣需要向國會負責以及內閣的立法需要國會多數的支持，這兩項特徵會強化國會對於政府組成的牽引力。本文將會透過相關的經驗資料來驗證這個假設是否能成立。

多黨總理總統制下的國會選舉結果和政府組成可能有五種情形。第一、當總統所屬政黨獲得國會過半數的支持時，總統會組成一黨多數政府，同時總理在大多數的情況下是來自於總統的政黨。第二、當無任何政黨過半數，且無法組成過半數的聯盟時，此時會形成所謂的少數政府。少數政府可能的次類型是少數一黨政府或少數聯盟政府。第三、當反對黨或是反對聯盟獲得國會多數時，通常會形成所謂的共治政府，總統無法主導內閣的組成。<sup>7</sup> 第四、當總統所屬政黨並沒有獲得國會過半數的支持時，總統必須要與國會的其他政黨協商才能組成聯盟多數政府。如果總統黨雖沒有獲得過半數，但仍握有相對多數時，其可能獲得較多的內閣席次以及總理來自於同黨的可能性極高。然而，因為單獨總統黨不能組成政府，必須有其他政黨的加入才能過半，這些聯盟的政黨會針對內閣席次的分配討價還價，甚至有時還可能會與其國會席次不成比例，亦即所分配到的內閣閣員席次多於其國會席次所佔的比例。這種情況下比較可能會出現如Shugart and Carey以及Elgie所稱總統和國會朝向協商或合作的向心機制。

---

7. 然而，在波蘭的小憲法運作時期的共治經驗中，總統還是可以影響國防和外交部長的人選。

第五、當其他政黨獲得相對多數的席次時，這時總理是由該政黨的領袖所擔任，總統黨雖然也在聯合內閣中，但其所獲得的內閣席次相對於總理政黨的內閣席次較少或是必須根據個別政黨的國會席次來進行比例的分配。在這個設想情況下，總統與國會政黨的協商過程中，會趨於劣勢。國會中取得相對多數的政黨則較為優勢，在與總統協商內閣席次的安排時，擁有較多的談判籌碼，協商的結果也會對其較為有利，因而產生所謂的國會式政府。這種設想情況比較容易產生總統和國會在內閣組成上的衝突以及總統對於內閣運作的掣肘。在過去的一半總統制文獻中較少討論和分析這個部分，本文試圖彌補這個缺漏，透過個案分析來釐清多黨總理總統制運作的理性和困境。

Protsyk (2005) 研究 5 個總理總統制國家如保加利亞、立陶宛、摩多瓦、波蘭和羅馬尼亞之政府類型如何影響總統和總理之間的衝突程度，例如少數政府比多數政府更容易產生總統和總理之間的衝突以及多數或共治政府皆可能會產生總統和總理之間的衝突。延續相同的研究議程，Protsyk (2006) 透過更大的樣本數<sup>8</sup> (8 個國家) 來說明總統和內閣的意識形態差距越大以及少數政府的出現時，更可能會產生總統和總理之間的衝突。本研究與Protsyk (2005; 2006) 的區別有四點。第一、本研究延伸到一些Protsyk之兩項研究所未包含的總理總統制國家如斯洛伐克、克羅埃西亞、斯洛維尼亞。第二、Protsyk的研究運用統計模型檢證政府類型和總統、總理間的衝突程度之相關性，本研究則進一步透過個案分析來補充其研究的不足以及同時透過其他總理總統制國家的經驗分析和理論檢證搭建出更廣

---

8. 總統國會制國家俄羅斯、亞美尼亞、烏克蘭以及總理總統制國家保加利亞、立陶宛、摩多瓦、波蘭、羅馬尼亞 (Protsyk, 2006)。



泛的一般化結論或描繪出更完整的圖像。第三、本研究比較強調總理總統制下總統和國會的互動或多黨聯盟內部的歧異，來補充只強調總統和總理之間的衝突之不足。第四、本研究還關注特殊的國會式政府，以耗盡可能的不同政府類型。另外，與Protsyk同樣關注中、東歐半總統制國家<sup>9</sup>運作的研究發現總統和總理之間的衝突會導致內閣的不穩定以及總理總統制比總統國會制更容易發生總統和總理的衝突（Sedelius and Ekman, 2010; Sedelius and Mashtaler, 2013）。<sup>10</sup> 這些研究試圖將總統和總理的衝突當成自變數，解釋其對內閣運作的影響，來進行一般化的歸納。再者，國內研究半總統制的學者吳玉山教授（2002），運用總統黨是否參與組閣、單一或聯合內閣、多數或少數內閣三個二元變項來解釋半總統制國家政治穩定的程度，其論證指出多數內閣、總統黨參與、單一內閣有利於政治穩定，而少數內閣、總統黨不參與和聯合內閣則不利於政治穩定。本文則

- 
9. 包含的半總統制國家有八個如保加利亞、克羅埃西亞、立陶宛、摩多瓦、波蘭、羅馬尼亞、烏克蘭和俄羅斯。
10. 然而這些研究並沒有論述為何總理總統制比總統國會制更容易產生總統和總理之間的衝突之原因。本文認為這可能跟有些總理總統制國家的總理同時是國會議員的制度特徵有關。亦即，兼任國會議員的總理比較能夠獲得國會中同黨議員或國會中多數的支持，並以此作為政治後盾來對抗總統。相對地，在總統國會制下，總理可能不是由國會議員兼任，例如總統國會制的台灣，憲法規定立委不能兼任官吏，因之行政院院長不能同時是立委，且行政院院長人選大多是由非國會議員所擔任。當總理是由總統所提名的非國會議員擔任時，總理並無法直接掌握國會中同黨議員的支持，所以總理可能會選擇與總統避免衝突，以確保其職位。然而，法國總理總統制的運作下，總理也不必然是國會議員，例如法國總統戴高樂曾經提名非國會議員的龐畢度擔任總理，戴高樂和龐畢度發生衝突後，戴高樂總統逼迫龐畢度總理去職。法國的例子中，總理不是由國會議員兼任以及總理選擇與總統衝突的現象，對於上述的論證而言是個反面的例子，但是總統戴高樂對於總理龐畢度的解職還是可以凸顯總統相對的強勢以及總理相對的弱勢。整個來看，總理沒有兼任國會議員是否影響總理任期的長短之一般性推論可能需要針對所有半總統制國家進行研究後才能檢證。

透過多黨總理總統制中國會的政治動態因素如總統黨席次、聯盟黨席次、反對黨席次的多寡和總理所屬政黨和負責對象來進行排列組合，進而分析其如何影響不同程度的總統和國會之間的衝突。最後，方法層次上，本文想藉由個案研究的過程追蹤方法（process-tracing），搜尋多黨總理總統制國家憲政運作的明確證據（smoking-gun evidence）來呈現可能的因果機制（Bennett, 2010: 210-1）。

以下將討論多黨總理總統制聯盟政府的理論架構、多黨總理總統制不同政府類型出現的次數和機率以及進行個案分析如共治政府、聯盟多數政府、國會式政府、少數政府的運作和憲政衝突。具體的個案為斯洛維尼亞共治政府、斯洛伐克聯盟多數政府、克羅埃西亞國會式政府、立陶宛少數政府。這四個國家屬於總統權力較小的半總統制國家，如果我們可以論證這些國家的憲政運作上總統和國會仍然會發生衝突時，可以凸顯總理總統制運作上的困難。另外這四個國家的總統權力相對而言較弱，如果還是會發生總統和總理或總統和國會之間的衝突時，可以某種程度地凸顯出多黨總理總統制運作的阿基里斯腱（Achilles' heel）。

### 三、理論架構

在總理總統制的憲法規定中，總理和內閣的負責對象是國會。然而實際運作中，總理總統制與多黨制的配套下，總理負責的對象可能會因政治動態的不同而擺盪於總統或國會之間或同時向總統和

國會負責。<sup>11</sup> 本理論架構運用演繹的方式來呈現多黨總理總統制可能會出現的政府運作類型和衝突的程度（參閱表一）。第一、當反對黨席次為  $1/2N + 1$  過半時，總統可能會選擇讓反對黨籌組共治政府，提名反對黨的領袖擔任總理，此時總理負責的主要對象為國會。然而因為半總統制的總統擁有重要的權力例如外交和國防的權力或是可以行使否決權，因此總統和共治總理之間還是有可能發生衝突。第二、當總統黨席次未能過半時，其必須與其他政黨結盟才能擁有過半數的席次而組成內閣。我們假定  $N$  為國會的總席次，總統黨為  $1/2N$ <sup>12</sup>，聯盟黨為 1 席，加起來正好是  $1/2N + 1$  過半數，而反對黨是  $1/2N - 1$ 。總理由總統黨的成員擔任，其負責主要的對象是總統。因為聯盟黨的席次較少，總統和國會發生衝突的可能性較小。

第三、當總統黨席次約為  $1/3N + 2$ 、聯盟黨席次為  $1/3N - 1$  以及同時總理是由總統黨的成員擔任，則總理負責的主要對象是總統。然而，由於聯盟黨的席次與總統黨的席次相差無幾，在內閣決策中聯盟黨對於總統黨有討價還價的實力，或是幾位聯盟黨國會議員之威脅出走都可能影響聯盟的存活，因此總統和國會發生衝突的可能性比第一種情形來得高。第四種情形，當總統黨、聯盟黨和反對黨各掌握  $1/3N$  席次以及總理是由總統黨的成員擔任時，總理的負責對象是總統和國會，因為總統擁有提名總理的權力且總統與總理同屬

---

11. Shugart and Carey (1992) 認為總理總統制和總統國會制的最大差別在於總統的解職權，因此在總理總統制下，總統無正式的權力可以免職總理，總理向國會負責，而相反地總統國會制，總統和國會皆可以發動免職權，因此總理同時向總統和國會負責。事實上，這種觀點只是純粹考量憲法的正式規範，實際運作上，總統對於總理的提名權也包含著默示的解職權，特別是當總統在國會的黨派力量較大的時候，請參閱吳玉山（2011）。相關的討論也可以參閱 Samules and Shugart（2010）。

12. 為何是  $1/2N$ ，主要是強調總統黨雖獲得一半的席次，但是距離法案通過所需要的過半數還差一票。

一個政黨，所以總理必須向總統負責，但另外一方面因為聯盟黨的席次與總統黨席次相當，所以總理也必須考量國會中聯盟黨的意見，並對國會負責。整個來看，總理面臨著雙向負責的局面。

第五種情形當總統黨、聯盟黨和反對黨各掌握  $1/3N$  席次、 $1/3N + 1$  席次、 $1/3N - 1$  席次以及總理是由聯盟黨的領袖擔任時，總理負責的對象比較偏向於國會，原因是總理政黨的席次比總統黨多一席或一席以上。<sup>13</sup> 然而，這不表示總理不需考量總統的意見，因為總統可能擁有立法否決權以及總統黨擁有支持內閣的國會總席次中接近一半的席次。另外一方面，總統和總理雖然是屬於同一執政聯盟，但是他們所屬的政黨可能會有不同的政策偏好或不同的選民基礎，聯盟黨的總理可能以幾位同黨國會議員欲選擇離開內閣的理由來要脅總統，通過對其支持基礎之選民有利的特定政策方案。不過這種要脅比議會制下聯合內閣的風險更小，因為在議會制中，如果聯盟黨離開內閣，內閣將會面臨解散和重新改選的命運。而在總理總統制中，當聯盟黨離開內閣之後，總統可以選擇少數政府、或與其他的政黨籌組聯盟或是解散國會重新選舉等三種解決方案。換言之，多黨議會制與多黨總理總統制的運作模式不同，多黨議會制的總理在聯盟政黨選擇出走時，只能黯然下台。議會制的總理為了避免失去執政的地位，通常會向聯盟黨所提出的政策進行某種程度的妥協或讓步。<sup>14</sup> 而在總理總統制下，總統職位不會受到內閣更迭的影

---

13. 這裡的理論推演是聯盟黨只比總統黨多一席，凸顯聯盟黨的相對優勢地位。事實上，如果聯盟黨席次與總統黨席次的差距越大，聯盟黨的總理更可能向國會傾斜，而不是向總統方向擺盪。

14. 多黨議會制的運作下，為了避免聯盟政黨之間政策協調的不確定性，通常會在聯合政府組成前簽訂協定，來約束聯盟政黨的行為（Müller and Strøm, 2008）。然而，既使簽訂協定，某些聯盟政黨還是可能會在立法過程中出現反叛的行為，或是讓聯盟政府原先提出來的政策提案與修正通過的政策大相逕庭（Martin and Vanberg, 2011）。

響，當聯盟黨如果提出過度的要求或是對於聯盟黨的支持選民較有利的政策時（例如工黨主張提高工人薪資或縮短工人工時），總統可以選擇不受威脅和表達反對的立場。在這種情況下會產生僵局，亦即總統和國會之間因為立法或政策的歧異，而形成角力戰或拉鋸戰，甚至發生嚴重的公開衝突。

第六種情形總統黨是少數黨，約佔  $1/6N$  席次，而聯盟黨佔有  $1/3N + 1$  席次（聯盟黨的席次約為總統黨的兩倍），同時總理是由聯盟黨的領袖擔任且總統黨是聯合內閣中的少數黨。基本上這種情況下，總理主要的負責對象是國會，總理因為掌握國會較多的席次，會較為強勢地主導政策的制定和通過，相對地總統黨因為是內閣中的少數黨，在內閣決策方面很難有主導的地位。當總統對於聯合內閣中由總理黨主導所通過的政策不滿時，很容易形成總統和國會或是總統和總理之間的嚴重衝突，這種情形比先前一種情形衝突的程度更高。整個來看，府會衝突那一欄所代表的數字越大，表示衝突可能性越高，數字越小，衝突可能性越低。請參閱表一。

在總統制中，總統是內閣組成的主導者（*formateur*），除非總統是無黨派的獨立人士，否則不管總統黨控制多少的席次，它都必須在聯合內閣中（Cheibub et al, 2004: 568）。對於總理總統制而言，總統不必然是內閣組成的主導者，需視總統黨國會席次的多寡而定。當總統黨擁有國會過半數的席次或是相對多的席次時，總統較能主導內閣的安排。當總統黨只擁有相對少數席次，此時組閣任命權可能掌握於擁有相對多數的聯盟黨總理或是擁有過半數的共治總理手中。在多黨制下，當無任何一個政黨或聯盟取得過半數時，總統與聯盟政黨協商時必須要考量內閣席次分配的比例性。理想狀況

下，可以根據國會席次的比例來分配，有時總統黨因為總統的權力和資源可以分配到比其國會席次之比例更多的閣員席次，特別是在一些總理總統制國家，國防和外交的部長人選是屬於總統的保留權限（reserved domains），例如法國。<sup>15</sup> 有些時候聯盟黨可以透過如果協商破裂政府難產的威脅來要求更多的內閣席次。這種威脅的有效性只有在總統黨無其他的聯盟黨可以被說服而組成聯合政府時，才可能發生。但無論如何，總統黨選擇說服反對總統的政黨加入聯盟政府的可能性相對較低，除非是組成大聯合政府或是所謂的雞兔同籠，立場南轅北轍的兩個政黨共組執政聯盟。例如，2006年烏克蘭國會選舉後，<sup>16</sup>因為總統黨－我們的烏克蘭在總數450席的國會議員席次中只獲得81席，且與第二大黨季莫申科聯盟和第四大黨社會黨的組閣協商過程並不順利，總統尤申科只好提名第一大黨－地區黨的政黨領袖，其也是尤申科競選總統時的競爭對手－亞努科維奇擔任總理，共組聯盟政府。<sup>17</sup> 這種模式的政府稱之為國會式政府。國會式政府的運作出現了總統和總理的嚴重衝突。總理亞努科維奇主張烏克蘭不要加入北大西洋公約組織，而總統尤申科則認為外交政策是屬於總統的職權，不屬於總理的管轄；總理亞努科維奇

---

15. 在法國的共治時期，總統的國防外交保留權限之行使較容易出現衝突。例如，1986年左派密特朗總統拒絕接受右派總理席哈克所提名的國防部長人選 François Léotard（徐正戎，2002：196）。

16. 2006年烏克蘭國會選舉的結果如下，地區黨186席、季莫申科聯盟129席、我們的烏克蘭81席、社會黨33席、共產黨21席，相關的資訊請參閱 International Parliament Union (2006)。

17. 在烏克蘭這次的聯合內閣24個職位中，總理黨閣員有12位、總統提名的閣員有4位（內政部長、外交部長、司法部長和國防部長）、總統黨的閣員有4位、共產黨2位、社會黨2位。相關的資料請參閱 Arktur (2006)。

在國會通過一項強化總理權威的法案，但是總統尤申科認為該項法案違反憲法權力分立的原則，而否決該法案；總統和總理衝突的最高峰在於總統尤申科頒布行政命令解散國會及提前選舉，而總理亞努科維奇認為該命令違憲，訴諸憲法法院進行合憲性的審查，總統尤申科則將兩位憲法法院法官解職，並從新發布另一項行政命令，宣布國會提前選舉（Herron, 2008）。烏克蘭的例子凸顯國會式政府的運作困境和憲政衝突。分析完總理總統制存在著三個政黨的可能設想情況之後，下面我們接著推演四個政黨所產生的情形。

表一 三黨國會席次的分配、總理政黨屬性、負責對象和總統與國會的衝突程度

情況	總統黨 席次	聯盟黨 席次	反對黨 席次	總理 政黨	負責對象	府會 衝突
1	$1/2N - 2$	1	$1/2N + 1$	反對黨	國會（共治）	1
2	$1/2N$	1	$1/2N - 1$	總統黨	總統	2
3	$\geq 1/3N + 2$	$\leq 1/3N - 1$	$1/3N - 1$	總統黨	總統	3
4	$1/3N$	$1/3N$	$1/3N$	總統黨	總統、國會	4
5	$1/3N$	$1/3N + 1$	$1/3N - 1$	聯盟黨	國會	5
6	$1/6N$	$1/3N + 1$	$1/2N - 1$	聯盟黨	國會	6

假定國會有四黨 ABCD、沒有一個政黨獲得過半數的席次、A 是總統黨、C 是反對總統的政黨、以及政黨兩兩結盟或三黨結盟組成超過半數或所謂的最小贏的聯盟之聯合政府的話，則可能產生的排列組合有以下幾種（兩個政黨和三個政黨的聯盟）：

1.  $A + B > C + D$ ；

2.  $A + C > B + D$  ;
3.  $A + D > B + C$  ;
4.  $B + C > A + D$  ;
5.  $B + D > A + C$  ;
6.  $C + D > A + B$  ;
7.  $A + B + C > D$  ;
8.  $A + B + D > C$  ;
9.  $B + C + D > A$  ;
10.  $A + C + D > B$  。

然後我們假定 AC 不可能結盟以及包含 C 的多數聯盟為共治政府的話，我們可以排除 2、4、5、6、7、9、10，其中 2、5、7、10 為不可能的 AC 組合，4、6、9 為共治政府。剩下三種情形  $A + B > C + D$ 、 $A + D > B + C$ 、 $A + B + D > C$ 。 $A + B > C + D$ 、 $A + D > B + C$  這兩種情形是屬於意識形態或政策立場相近的政黨之間的結盟，例如法國的左、右政黨聯盟。第三種  $A + B + D > C$  則是三黨結盟的聯合政府。我們依照總理政黨是否是總統黨 A 或是聯盟黨 B 或 D 來區分，可以分成六種，請參閱表二。



表二 四黨國會席次的分配、總理政黨屬性、  
負責對象和總統與國會的衝突程度

情況	總統黨 席次	聯盟黨 席次	總理 政黨	負責對象	府會 衝突
1. $A+B > C+D$	$A(1/4N+2)$	$B(1/4N-1)$	A	總統	1
2. $A+D > B+C$	$A(1/4N+2)$	$D(1/4N-1)$	A	總統	2
3. $A+B+D > C$	$A(1/6N+1)$	$B, D(1/6N; 1/6N)$	A	總統和國會	3
4. $A+B > C+D$	$A((1/4N-1)$	$B(1/4N+2)$	B	國會	4
5. $A+D > B+C$	$A((1/4N-1)$	$D(1/4N+2)$	D	國會	5
6. $A+B+D > C$	$A(1/6N)$	$B, D(1/6N+1 \text{ or } 1/6N)$	B or D	國會	6

表二的第一種和第二種情形都是總統黨和聯盟黨合組多黨內閣，總統黨比聯盟黨獲得較多的相對席次，且總理是由總統黨的成員所擔任，其負責的主要對象是總統，府會衝突的來源主要是總統黨和聯盟黨的政策歧異。第三種情形是總統黨和兩個聯盟黨組成聯合內閣，且總理是由總統黨的成員擔任，理論上總理的負責對象是總統，但實際運作上，因為內閣中兩個聯盟黨加起來的席次約為總統黨的兩倍，因此其對於總統黨的討價還價能力較強，總統黨的總理不僅要向總統負責，其同時也要向國會負責，於是在立法過程中，可能會發生總統和國會的憲政衝突。第四、第五和第六種情形都是聯盟黨的席次比總統黨的席次多且由聯盟黨領袖擔任總理，此時總理向國會負責，當總理選擇執行與總統立場不同的政策時，會產生府、會之間的衝突。芬蘭的總理總統制運作曾經出現過一個類似第六種情形的案例。1958年7月的國會選舉結果，總數200席的國會席次中，芬蘭人民民主聯盟（反對黨）取得50席、社會民主黨48

席、農民聯盟 48 席、國家聯盟 29 席、瑞典人民黨 13 席、芬蘭人民黨 8 席、社會民主反對黨 3 席和Åländsk Samling獲得 1 席，國會中較大的三個政黨鼎足而立，而總統Urho Kaleva Kekkonen的政黨是農民聯盟(Wikipedia, 2013a)。1958 年 8 月，總統Urho Kaleva Kekkonen提名社會民主黨領袖Karl-August Fagerholm擔任總理，並與農民聯盟、國家聯盟、瑞典人民黨三個政黨共組聯合政府。此種類型的政府為國會式政府。或稱之為分立行政 (divided executive)，其指涉當總統的政黨沒有掌握國會多數，總統必須任命一個來自不同政黨的領袖擔任總理，而總理所形成的聯盟政府包含總統的政黨 (Francesco and Elgie, 2010: 28)。總理Fagerholm親西方的政策與總統Kekkonen親蘇聯的政策相互衝突，在蘇聯持續升高對於芬蘭的外交壓力之情勢下，總理Fagerholm被迫在 1959 年 1 月去職，成為 5 個月的短命內閣 (Arter, 1981: 223)。第六種情形與第四種情形和第五種情形的差異在於兩個聯盟黨聯合起來的政治實力比總統黨要強的多，因之總統和國會間發生衝突的可能性更大。綜合來看，府會衝突那一欄所代表的數字越大，表示衝突可能性越高，數字越小，衝突可能性越低。表一的 5、6 和表二的 4、5、6 都是所謂的國會式政府或分立行政。另外，少數政府也是邏輯和經驗上可能的現象，基本上總理總統制下的少數政府會面臨雙元負責機制的問題，來自總統黨之總理必須同時要向總統和國會來負責，甚至面臨高風險的倒閣可能性。這種政府類型容易產生總統和國會之間的衝突。最後，總理總統制國家有可能出現 5 個政黨或 6 個政黨更複雜的情形，其運作與 4 個政黨情形類似，差別在於聯盟黨的數目可能增加，不同政黨動態的組合類型可能較多。本文因為篇幅的關係，只討論 3 個和 4 個政黨的情形，以下將透過經驗資料來分析多黨總理總統制國

家出現的政府類型。

## 四、多黨總理總統制國家的政府類型

根據Elgie (2011) 的研究，目前總理總統制國家有 37 個。為了符合本文的研究目的，我們排除兩黨總理總統制國家以及被自由之家 (Freedom House) 所評估認定為不自由 (not free) 的國家<sup>18</sup>之後，最後剩下 23 個國家，請參閱表三。另外，因為不同的總理總統制國家實施憲法的時間和民主化時間不必然相同，因此研究的範圍也不同，大體上本文的研究範圍為實施總理總統制憲法且被自由之家評估為自由和部分自由的年代到 2012 年為止。例如法國是從 1962 年舉行總統直選到 2012 年。土耳其因為在 2007 年將總統選舉方式改為直選，使得其憲政體制從議會制變成半總統制，所以從 2007 年到 2012 年為本文的研究範圍。我們將多黨總理總統制可能出現的政府類型進行分類，基本上可以細分成七類：一黨多數、聯盟多數、國會式政府、共治政府、少數政府、非黨派政府、看守政府。一黨多數是指由單一政黨在國會取得多數，單獨執政。聯盟多數是指無任何一個政黨過半數，總統黨必須聯合其他政黨才能取得國會多數而組成內閣。這種聯盟多數政府的型態是指總統黨在內閣中握有相對多的席次，總理也由總統黨的成員擔任。國會式政府則是指涉聯盟黨在內閣中有較為優勢的地位，總理由聯盟黨領袖擔任，而相對地總統黨則是少數黨。共治政府是由反對黨取得國會多數所組成，而總統黨不在內閣之中 (Elgie and McMenamin, 2011)。少數政府是

---

18. 因為憲政制度的運作必須在民主政治的脈絡下才有意義，否則憲法可能只是一個具文，無法實際規範政治人物權力運作的範疇。

指總統黨沒有取得多數，總統任命同黨成員擔任總理形成少數政府。非黨派政府是指總統任命非政黨成員擔任總理，又稱為科技專家內閣（technocratic cabinet）。最後一種類型是看守內閣，其任期較短，通常是舊內閣瓦解到國會選舉產生新內閣的期間。在 265 個多黨總理總統制政府的研究個案中，我們發現聯盟多數的政府類型出現頻率最高，約佔 43%，其次是非黨派政府 13%、少數政府是 12%、一黨多數政府也是 12%、看守政府是 9%、共治政府是 7%，國會式政府是 3%，請參閱表三和圖一。

表三 多黨總理總統制國家政府類型和發生頻率

國家	一黨	聯盟	國會	共治	少數	非黨派	看守
亞美尼亞	0	6	0	0	0	8	1
保加利亞	0	2	0	3	1	0	4
克羅埃西亞	4	0	2	0	3	0	0
芬蘭	0	24	1	0	9	0	7
法國	0	14	0	3	3	0	0
海地	0	2	0	0	0	3	0
愛爾蘭	3	8	0	0	0	0	0
立陶宛	0	5	0	2	2	2	4
馬其頓	0	5	0	0	1	1	2
馬利	4	0	0	0	2	10	0
摩多瓦	4	1	0	0	0	4	1
蒙特內哥羅	0	1	0	0	0	0	0
尼日	0	5	0	0	0	1	1
波蘭	5	4	0	4	9	0	1

葡萄牙	0	3	0	4	0	0	0
羅馬尼亞	0	3	3	0	0	2	1
聖多美 <sup>19</sup>	1	12	0	0	0	2	0
塞爾維亞	0	3	0	0	0	0	0
斯洛伐克	1	5	0	1	0	1	0
斯洛維尼亞	0	6	0	1	0	0	0
東帝汶	2	2	0	0	0	1	0
土耳其	1	0	0	0	0	0	0
烏克蘭	0	1	4	0	8	1	2
總數	33	112	10	18	32	36	24
比例	12%	43%	3%	7%	12%	13%	9%

資料來源：Sedelius and Mashtaler (2013); World Statesmen (2013);  
Wikipedia (2013b)。

爲了分析的方便，我們排除一黨多數政府和看守政府這兩種情形，原因是一黨多數不是多黨的型態以及看守政府屬於過渡型態的政府。總體的情形請參閱圖一。圖一中呈現非黨派和少數政府加總之後爲 25%、<sup>20</sup>聯盟多數政府 44%、國會式政府 3%和共治政府 7%。首先，如果以總統主導政府組成或國會主導政府組成的牽引力互相拉扯的觀點來看，非黨派政府和少數政府可以凸顯總統決定內閣組成的完全權威，因爲總統以不形成國會多數的方式來籌組政府，而選擇提名非黨派人士（科技官僚）和獲得國會少數支持的總理來組

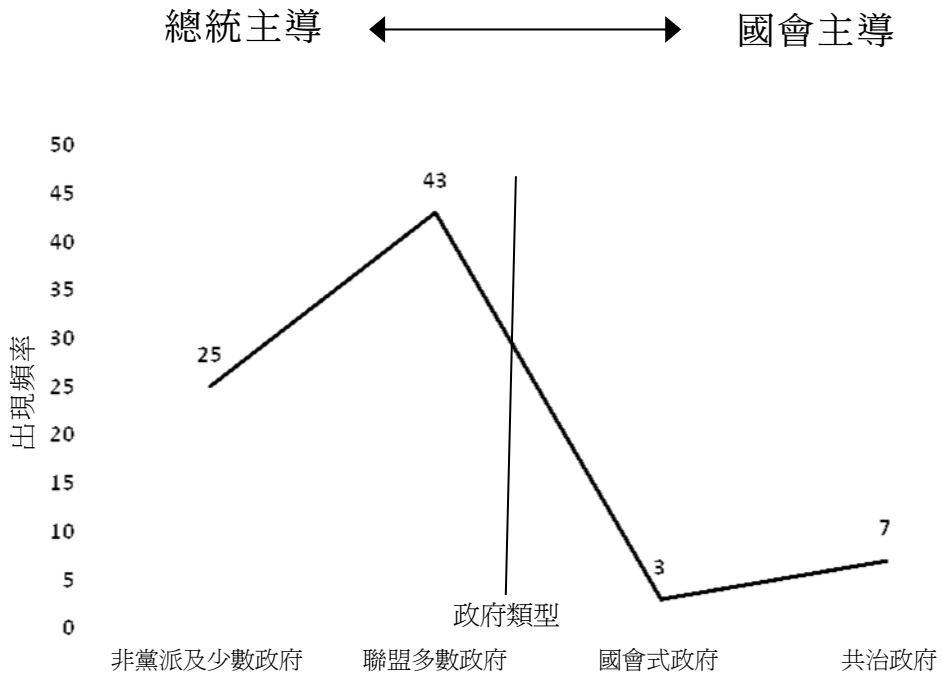
19. 全名為聖多美普林西比民主共和國。

20. 之所以加總的原因是這兩個政府類型的組成都是由總統主導。

成內閣。<sup>21</sup> 其次，總統選擇籌組聯盟多數政府時，總統必須與其他聯盟政黨協商內閣職位的分配，因為總統黨獲得相對多數的席次，所以總統擁有決定內閣組成的相對優勢權威，但另一方面聯盟黨也掌握內閣組成的一部份權威。再者，在國會式政府的情況下，聯盟黨因為其國會席次的相對多數以及總統黨席次的相對少數，內閣的組成主要是由聯盟黨的總理來主導，而總統對於內閣組成的權威則相對地遞減。最後，當反對黨或是反對聯盟獲得國會的多數而籌組共治政府時，其完全是由總理主導內閣的人選和職位的分配，總統對於政府組成較無法置喙。綜觀之，如果我們以總統主導或國會主導兩種牽引力的拉扯來看，多黨總理總統制的經驗中，總統主導政府組成有 69%，相對地國會主導政府組成只有 10%。這個結果顯示在多黨總理總統制的運作經驗中，大多數的情況還是由總統來主導政府的組成，總理負責的主要對象是總統。這個經驗事實與總理總統制的憲法規定如總理向國會負責的原則相悖，凸顯多黨總理總統制下總統的優勢地位。本文的發現否證了總理總統制中因為內閣需要向國會負責以及內閣的立法需要國會多數的支持的特徵強化了國會對於政府組成的牽引力之觀點。

---

21. 相關的研究 Schleiter and Morgan-Jones (2010)主要是以內閣中的非黨派閣員之比例多寡來界定總統對於內閣的影響力，非黨派閣員越多，總統影響力越大。本文主要是以內閣總理如果是非黨派人士所擔任時，可以凸顯總統對於內閣組成的完全權威。



圖一 多黨總理總統制政府類型與出現頻率

## 五、多黨總理總統制政府類型與憲政衝突

總理總統制所產生的不同的政府類型在實際運作上是否出現了不同程度的憲政衝突。理論上，一黨多數政府可能出現較少的衝突，因為當由單一政黨控制國會多數時，總統或總理可以透過政黨的機制來統整或化解可能的衝突。假如總統和總理可以經由政黨管道來協調時，其發生衝突的可能性會減少。因之，本文不討論這種政府類型的運作。當反對黨取得國會多數而形成共治政府時，不同黨派的總理和總統之間會產生公開的衝突。因為國會多數和內閣都是由

總理掌握，總統只能根據憲法所賦予的權力來運作或表達對於總理所推行的政策之反對意見。聯盟多數政府主要的問題在於如何協調聯盟政府中的政黨，例如如何透過政策或利益的分配讓聯盟黨願意繼續留在內閣中。然而，當總統黨認為分配給聯盟黨誘因之成本太高，不願意與聯盟黨妥協或是聯盟黨認為如繼續參加內閣可能對未來的選舉不利時等原因，都可能讓聯盟黨出走，導致內閣瓦解，此時總統黨只能選擇以少數政府或重新選舉的方式來延續內閣的存活。當出現國會式政府時，聯盟中的相對多數黨會主導政府的決策，而總統黨較為弱勢，特別在總統和總理出現政策歧異時，國會式政府可能會擺盪於總統和總理的政治立場之中。最後，當少數政府出現時，少數內閣的總理會面臨雙重責任的問題，一方面總理是由總統提名，需要向總統負責，另外一方面因為總理的政黨在國會是少數，必須向國會多數的政黨負責，法案的通過也必須依賴國會多數的結盟，因此總理可能必須與其他政黨進行談判和妥協。

多黨總理總統制中不同的政府類型產生憲政衝突的可能性取決於是否有出現國會多數以及總統黨的席次分配比例。共治政府比較可能會出現總統和總理之間的衝突。聯盟多數政府不僅可能會出現總統和總理之間的衝突，還可能會出現聯盟內閣中的分歧和衝突。國會式政府會比聯盟多數政府出現更多衝突的原因在於總統黨的國會席次或內閣席次較少，因此較容易形成總統和總理之間的衝突以及多黨內閣的不穩定或分歧。少數政府因為沒有掌握國會多數，其出現憲政衝突的可能性最大。非黨派政府的運作與少數政府的運作很類似，本文因為篇幅的關係只以少數政府的經驗來做說明，以下將透過個案來分析不同政府類型的衝突程度，依序從共治政府、聯盟多數、國會式政府到少數政府。



## (一) 斯洛維尼亞共治政府（2004-2007）與憲政衝突

根據斯洛維尼亞的憲法，總統是採取直接選舉方式產生（憲法第 103 條第 1 款）。總統擁有委任立法權，當國會因為緊急狀態或戰爭不能召集時，總統可以根據政府的提議，制定行政命令來執行法律，這些行政命令可以限制個人權利和基本自由，在國會可以召集之後，總統必須將這些行政命令交由國會審查（憲法 108 條）。斯洛維尼亞總統的委任立法權是屬於緊急狀態下才能使用的憲法權力，而不是在非緊急狀態下可以運作的權威。斯洛維尼亞的總統擁有總理的提名權。在諮詢國會團體的領袖後，總統可以向國會提出總理候選人，經由國會同意權的確認投票通過後任命（憲法第 111 條第 1 款和第 2 款）。同時，總統擁有被動的解散國會權力。當國會無法產生總理人選時，總統可以解散國會重新選舉（憲法第 111 條第 4 款）。總統和國會的關係有三個面向：第一、根據憲法規定國會可以要求總統在特定的議題上表示總統的意見以及在國會沒有要求的議題上，總統也可以表示自己的看法；第二、總統和國會一起任命總理；第三、在戰爭或緊急狀態下，國會可以針對總統所提的行政命令批准或撤銷（Boban, 2007: 171）。

斯洛維尼亞的內閣需要向國會負責。國會可以經由十位國會議員連署，過半數投票的情況下通過不信任案，但需要同時選出新的總理（憲法第 116 條）。此項規定與德國議會制的建設性不信任投票之設計如出一轍。另外一方面，總理可以針對某項法律或決議，提出信任案，假如信任案沒有獲得過半數國會議員的支持，國會應該在三十天日選出新的總理或是在新一次的投票中表達對於現任總理的支持，如果國會都沒有採取這兩項行動時，總統可以解散國會，重新選舉（憲法第 117 條）。整個來看，斯洛維尼亞的憲政制度是屬於總理總統制、內閣和國會是權力的核心、總統的權力相對於國

會的權力來說是較弱的。

斯洛維尼亞的總理總統制運作在 2004 年的國會選舉後，第一次經歷共治政府（cohabitation）的經驗。2004 年國會選舉結果，右派政黨斯洛維尼亞民主黨（Slovenian Democratic Party）獲得國會相對多的席次，聯合三個中間偏右的政黨如基督教人民黨（New Slovenia – Christian People’s Party）、斯洛維尼亞人民黨（Slovenian People's Party）、年金者民主黨（Democratic Party of Pensioners of Slovenia）一起執政，<sup>22</sup> 而總統 Janez Drnovšek 則來自於國會最大的左派反對黨斯洛維尼亞自由民主黨（Liberal Democracy of Slovenia）。請參閱表四。總理 Janez Janša 的右派政府持反共產主義的立場且在經濟政策方面採取自由主義的模式，而總統 Drnovšek 所領導的左派反對黨，傾向支持共產主義的立場以及在經濟政策方面採取社會民主的模式（Fink-Hafner, 2006: 1264）。

表四 2004 年斯洛維尼亞國會選舉結果

政黨	席次
民主黨（Slovenian Democratic Party）	29
自由民主黨（Liberal Democracy of Slovenia）	23
社會民主黨（Social Democrats）	10
基督教人民黨（New Slovenia – Christian People’s Party）	9
人民黨（Slovenian People's Party）	7
國家黨（Slovenian National Party）	6
年金者民主黨（Democratic Party of Pensioners of Slovenia）	4
匈牙利和義大利少數族群（Hungarian and Italian ethnic minorities）	2
<b>總數</b>	<b>90</b>

資料來源：International Parliament Union (2004)。

22. 右派聯合政府在國會總數 90 席中控制 49 席，請參閱 Fink-Hafner (2005)。

總統 Drnovšek 和總理 Janša 的共治經驗中經常性地出現公開的衝突。在外交議題上，總統 Drnovšek 選擇介入非洲國家蘇丹 Darfur 地區所發生的內戰衝突，但是總理 Janša 批評總統的外交企圖並沒有成功，甚至總統所派的特使還被拘禁在蘇丹，同時批評總統只是片面地執行其外交政策，並沒有與外交部長進行協調，最後總理 Janša 甚至凍結總統出國旅行的預算 (Bartolj, 2007)。另外，總統 Drnovšek 支持科索沃從塞爾維亞獨立，與總理的政策明顯的不同 (Fink-Hafner, 2007: 1111)。內政議題上，總統 Drnovšek 譴責政府在處理一個吉普賽家族遭受地方人士驅逐的事件不夠完善以及總理 Janša 調查總統所使用的一項秘密基金 (Bartolj, 2007)。在人事任命權上，總統 Drnovšek 提名中央銀行總裁的人選被總理拒絕，總理 Janša 反提另外的人選來代替總統的人選 (Slovenia News Agency, 2007)。

如果從斯洛維尼亞憲法中有關總統權力的大小來觀察的話，其左右共治的經驗應該會出現較少的衝突，原因是總統的權力較小。過去對於半總統制的共治經驗之研究發現，總統權力越大，共治衝突的可能性也越大 (張峻豪，2011)。然而，斯洛維尼亞的共治經驗正好成爲反例，因爲既使總統正式權力不大，其還是可以介入政治的運作。主要的原因是總統是全國選舉所產生的，其民意的正當性很容易讓總統介入外交事務領域以及對於政府施政的批評，特別是不同意識形態的總統和總理的共治情形。<sup>23</sup> 最後，從斯洛維尼亞的個案中，我們觀察到共治政府經常發生總統和總理之間的衝突，然而因爲共治總理控制著國會多數，總統通常只能對總理的政策表

---

23. 總理總統制國家波蘭也出現過類似的經驗。2007 年波蘭總統 Lech Kaczyński (the Law and Justice Party) 與總理 Donald Tusk (Civic Platform Party) 形成共治政府，兩位領袖在外交政策方面例如對於歐盟里斯本條約批准的議題上出現了公開的衝突，相關的討論請參閱 Jasiewicz and Jasiewicz-Betkiewicz (2009)。

示反對意見，無法透過制度上的權力來凌駕總理，政府運作的主導權還是掌握在共治總理的手中。

## (二) 斯洛伐克聯盟多數政府 (1992-1996) 和憲政衝突

1990 年代初期，蘇聯瓦解後，捷克斯洛伐克共和國也隨之解體，分割成捷克和斯洛伐克兩個獨立的國家。斯洛伐克在 1992 年制定新憲，規範國家政府體制運作和人民權利的基本原則。首先，根據 1992 年斯洛伐克憲法的規定，總統是由國會選舉產生，其必須獲得 3/5 的國會議員的票數才能當選（憲法第 102 條）。斯洛伐克國會議員總數為 150 位，因此需要 91 票才能當選總統。其次，斯洛伐克的總統擁有任命總理和解職總理的權力，解職總理的條件是當國會通過對於總理的不信任案時，總統才能對於總理解職（憲法第 102 條和憲法第 115 條）。同時，當國會在大選後的六個月內，連續三次不通過政府所提的總預算案時，總統可以諮詢國會議長，解散國會，重新改選（憲法第 102 條第 4 款）。再者，總統可以在國會的法案通過十五天之內，行使否決權（憲法第 102 條第 12 款）以及總統可以出席和主持內閣會議（憲法第 102 條第 15 款）。這顯示出總統擁有重要的權力（considerable powers）。另外一方面，憲法第 115 條規定，當國會通過不信任案或是否決政府所提的信任案時，總統必須解散內閣。這項條文主要是指內閣需要向國會負責。斯洛伐克的國會權力相當大，當總統否決國會的法案時，國會只需要 1/2 的多數便可以進行反否決（override）（憲法第 87 條第 3 款）。綜觀之，雖然斯洛伐克的總統是間接選出，但是根據其他的憲法規定如總統權力以及政府向國會負責的機制，其還是屬於半總統制或總理總統制的國家。

斯洛伐克獨立之初，經歷了一段顛簸的憲政發展道路。其總理總統制的運作出現了聯盟多數政府的不穩定、總統和總理之間的衝突、總理獨裁等現象。1992年國會選舉後，由Vladimir Meciar領導的民主斯洛伐克運動黨（Movement for Democratic Slovakia）和斯洛伐克國家黨（Slovak National Party）聯合執政。總理Meciar通過針對私有化政策的法律修正案來集中總理的權力以及讓私有化計劃的推動減緩（Zifcak, 1995: 62）。總理集權化的現象招致意想不到的後果，如國會多數通過不信任案來行使倒閣權。國會中有70位的執政黨國會議員棄權使得贊成和反對不信任投票的票數為78比2，因此倒閣案得以通過（Strecanska, 1994）。總理Meciar只好辭職下台。之後，1994年再次舉行國會選舉，其結果如表五。因為無任何一個政黨過半數，由Meciar所領導的民主斯洛伐克運動黨、工人協會政黨（Union of the Workers of Slovakia）和斯洛伐克國家黨三個政黨共83席組成聯盟多數內閣（Goldman, 1999: 71）。另外，1994年也同時舉行總統選舉，根據憲法規定總統是由國會選舉所產生，民主斯洛伐克運動黨提名總統候選人Michal Kováč參選總統，在反對黨的支持下，順利當選總統，但必須接受反對黨所提出的條件如退出民主斯洛伐克運動黨（Malová, 2001: 365）。總統Kováč和總理Meciar之間出現了嚴重的政治衝突。例如總理Meciar藉由其掌握的國會多數立法終止一些前任政府所通過的私有化政策，而總統Kováč拒絕簽署該項法案，並行使否決權，將法案退回國會，但總理Meciar所控制的國會多數又再次地通過該項法案，總統Kováč和反對黨只好申請憲法法院釋憲，最後憲法法院宣告該項終止案違憲（Goldman, 1999: 72）。而總理Meciar的反擊方式是在國會通過對於總統的不信任案（Zifcak, 1995: 63）。

總理和總統之間持續的衝突對於斯洛伐克的民主產生了複雜的意涵：總統 Kováč 挑戰總理 Meciar 的政策使得總統府成為反對政府政策的中心；行政內部容易滋生衝突的雙元主義破壞了原本脆弱的民主秩序之可信度，而總理 Meciar 不信任現任總統和弱化斯洛伐克的總統職位損害了憲法中對於政府的制衡；因為爲了要削弱總統職位的影響力，Meciar 遂行總理獨裁，這對於缺乏西方國家有限政府和尊重個人權利原則之斯洛伐克來說，是個危險的發展（Goldman, 1999: 73-4）。因為有先前執政黨國會議員的棄權導致不信任案通過的前車之鑑，總理 Meciar 尋求特殊的機制來防堵執政黨議員的反叛。Meciar 再度擔任總理之後，設法強化黨紀和避免政府不穩定，甚至是使用違憲的方式來壓制國會政黨團體的反叛，例如所有民主斯洛伐克運動黨的國會議員必須簽署一個沒有附上日期的辭職信，以便於當同黨的國會議員欲離開政黨時可以使用；1996年有一位民主斯洛伐克運動黨的國會議員決定離開執政黨，但是他辭去國會議員身分的信出現在國會之中，好像是他自己所提出的，但是這位國會議員否認送出過這樣的信且想要繼續完成他的任期，而執政黨選擇接受他的辭職，以另外一位忠誠的黨員來代替該位國會議員的席次；最後憲法法院宣告國會已經侵犯了該位國會議員的憲法權利，然而國會拒絕回復其職位的要求（Rybár, 2006: 153）。總理 Meciar 選擇以非民主的方式來鞏固政黨內部的凝聚力，一方面可能損害其統治的合法性，另一方面反而增強反對勢力或總統的正當性。

表五 1994 年斯洛伐克國會選舉結果

政黨	席次
民主斯洛伐克運動黨 (Movement for Democratic Slovakia)	61
共同選擇聯盟 (Common Choice Coalition)	18
匈牙利政黨聯盟 (Hungarian Parties Coalition)	17
基督教民主運動 (Christian Democratic Movement)	17
民主聯盟 (Democratic Union of Slovakia)	15
工人協會政黨 (Union of Workers of Slovakia)	13
斯洛伐克國家黨 (Slovak National Party)	9
<b>總數</b>	<b>150</b>

資料來源：International Parliament Union (1994)。

另外，總理 Meciar 所領導的內閣，出現了聯盟維繫的危機，特別是在對外關係的議題上。總理爲了與匈牙利之間雙邊協定的批准一案，受到聯盟政黨之一斯洛伐克國家黨的牽制，甚至總理 Meciar 必須通過另一項法律如共和國保護法，來交換斯洛伐克國家黨對於與匈牙利之間雙邊協定批准的同意票；再者，兩個聯盟政黨對於總理 Meciar 申請加入歐盟和北大西洋公約組織的外交政策持反對的立場，甚至堅持有關斯洛伐克加入北大西洋公約組織的政策必須舉行公投 (Pridham, 2002: 91)。這些爭議顯示聯盟政府的組成只是一種便利的結合，而非政策接近的政黨之間的結盟 (Pridham, 2002:88)。

整個來看，當總理過度集中權力時，可能導致總統和國會多數的反對。另外，聯盟多數的總理必須透過政策的誘因而凝聚聯盟黨的支持，以及運用非常的手段來鞏固同黨的國會議員之忠誠。當總

理過度濫權時，可能會出現其他憲政機關如總統和憲法法院的制衡或是總理和國會之間的衝突，斯洛伐克個案顯示總理總統制下聯盟多數政府可能產生的憲政危機和衝突。

### (三) 克羅埃西亞國會式政府 (2000-2003) 與憲政衝突

根據 1990 年所通過的憲法，克羅埃西亞是屬於半總統制的另一次類型總統國會制國家。總統是採取直選的方式，任期五年（1990 年憲法第 95 條）。總統可以任命和免職總理（憲法第 98 條第 1 款）。國會可以對於政府提出不信任投票以及政府可以提出信任投票，當不信任投票案通過的話，總理應該辭職（1990 年憲法第 113 條）。假如國會通過不信任案或國會無法在國家預算提出後的一個月通過預算的話，總統可以在政府的提議和總理的連署下以及與諮詢議長之後，解散國會，但是總統不能在解散國會後的一年中再次解散國會（1990 年憲法第 104 條）。總統可以召集及主持內閣會議，討論其考慮的議題（1990 年憲法第 102 條）。憲法規定政府同時向總統和國會負責（1990 年憲法第 111 條）。綜合來看，克羅埃西亞民主轉型之後所運作的憲政體制是總統國會制，因為其總統可以任免總理以及總理需同時向總統和國會負責。2001 年克羅埃西亞經由修憲將總統國會制改成總理總統制。主要的差異在於取消總統對於總理的免職權，規定總統只能提名取得國會多數的政黨領袖擔任總理（2001 年憲法第 97 條）。因此根據這個條文的精神，克羅埃西亞的總理只向國會負責。

從 1990 年到 2000 年以前，克羅埃西亞的政府型態一直都是「一黨政府」，由克羅埃西亞民主聯盟（Croatian Democratic Union）連續執政，2000 年國會選舉結果如表六。因為無任何一個政黨過半，因



此由社會民主黨聯合克羅埃西亞社會自由黨、克羅埃西亞農民黨、克羅埃西亞人民黨以及伊斯特里亞民主議會和自由黨等六個政黨，組成共 91 席的聯合政府。總理由社會民主黨領袖 Ivica Račan 擔任。整個內閣 25 個席次中，社會民主黨佔有 10 席、克羅埃西亞社會自由黨有 6 席、伊斯特里亞民主議會 4 席、克羅埃西亞農民黨 3 席、克羅埃西亞人民黨 1 席、自由黨 1 席，與聯盟黨在國會席次的比例相去不遠（Kasapović, 2003: 60）。總統是由克羅埃西亞人民黨的政黨領袖 Stjepan Mesić 擔任。半總統制學者指出總統的政黨如果是相對少數，基本上所形成的政府是所謂的國會式政府。或是稱之為分立行政（divided executive），其指涉當總統的政黨沒有掌握國會多數，總統必須任命一個來自不同政黨的領袖擔任總理，總理所形成的聯盟包含總統的政黨（Francesco and Elgie, 2010: 28）。在克羅埃西亞的例子中，總統黨參加聯合內閣，但由聯盟中掌握最多席次的政黨來籌組內閣並由其領袖擔任總理，因此其屬於國會式政府的類型。因為總理黨的國會席次相對較多，總理主導內閣的運作，而總統黨的國會席次只有 2 席，接近我們先前所提到表一中的第六種類型。更重要的是，克羅埃西亞的國會式政府顯示總理總統制下，國會並沒有讓與部分政府組成的權力給總統，與 Elgie（2011）有關總理總統制的論點相反。政府組成的權力取決於總統黨席次和國會多數黨或相對多數的政黨之席次的消長變化，當總統黨是國會中相對的少數黨，總統必須讓與國會中相對多數黨來組閣，總統黨所佔的閣員席次較少，與總統黨的國會席次比例相當。然而，因為在總理總統制下，總統擁有全國民意的正當性以及憲法賦予總統一些重要的權力，總統可能會對於政府的運作表示反對意見，因之國會式政府還是可能會出現總統和總理或總統和國會之間的衝突。

表六 2000 年克羅埃西亞國會選舉結果

政黨	席次
克羅埃西亞民主聯盟 (Croatian Democratic Union)	46
社會民主黨 (Social Democratic Party)	43
克羅埃西亞社會自由黨 (Croatian Social Liberal Party)	25
克羅埃西亞農民黨 (Croatian Peasant Party)	17
伊斯特里民主議會 (Istrian Democratic Assembly)	4
普里莫戈蘭斯卡聯盟 (Alliance of Primorje-Gorski Kotar)	4
克羅埃西亞權利黨 (Croatian Party of Rights)	4
克羅埃西亞人民黨 (Croatian People's Party)	2
自由黨 (Liberal Party)	2
斯拉沃尼亞－巴拉尼亞 克羅埃西亞黨 (Slavonia-Baranja Croatian Party)	1
基督教民主聯盟 (Croatian Christian Democratic Union)	1
塞爾維亞人民黨 (Serb People's Party)	1
<b>總數</b>	<b>151</b>

資料來源：International Parliament Union (2000a); Kasapović (2008: 55)。

克羅埃西亞國會式政府的運作出現了總統與總理有關修憲議題的衝突、聯盟黨離開多黨內閣、總理與總統黨的內閣閣員之間的衝突。第一、總統Mesić對於總理Račan所主導的修憲草案內容不滿，例如取消總統關於情報和安全機構領袖的任命權，以及有關外交機構的設置、大使的任命、國會的解散、執行法律的相關決議皆需要總理的同意或簽署，修憲的結果讓總統的職位成爲一個形式的機構以及讓總統無任何真正的權力 (Croatian TV Text of Report, 2000)。

當修憲的議題攸關總統權力的縮減時，很容易引起現任總統的反彈，浮現總統和總理以及總統和國會多數的衝突。根據 1990 年憲法的規定，憲法修正案可以經由 1/5 的國會議員以上或共和國的總統或政府提出（憲法第 136 條）。總理 Račan 因為掌握國會多數，可以積極主導修憲，總統相對上較為弱勢，只能表示反對意見。第二、2000 年總理 Račan 領導的聯合內閣到了 2002 年 7 月出現了嚴重的內部分歧。聯盟政府中的第二大黨克羅埃西亞社會自由黨選擇離開執政聯盟，主要的原因是與總理的政黨社會民主黨有意識形態和政治上的爭執，克羅埃西亞社會自由黨認為社會民主黨窒息或破壞他們的政黨認同或是危及他們在政治領域上的存活（Kasapovič, 2003: 62）。聯盟中的第二大黨離開導致 Račan 領導的內閣瓦解，必須重新改組。改組後的聯盟政府剩下五個政黨。第三、總理 Račan 提到在 2003 年國會選舉之前，他會將某位部長解職，其主要的批評內容是針對總統黨（克羅埃西亞人民黨）出身主管公共建設部門的內閣大臣 Radimir Cacic 宣傳興建高速公路的政績一事，此時總理 Račan 的角色比較是社會民主黨的主席，而不是總理的角色，主要的原因是因為總理 Račan 擔心克羅埃西亞人民黨的支持度會影響其政黨－社會民主黨的選舉命運（Pleše, 2003）。從這個事件來看，聯盟中的政黨還是有個別的理性考量，擔心其他政黨會奪去自己政黨的光彩，甚至可能讓其在選舉上失利。國會式政府的運作下，總統黨不是聯盟中主導的政黨，當接近國會選舉時，總統黨和總理黨的衝突會越趨於明顯。<sup>24</sup> 另外，聯盟政府的脆弱性在於聯盟的政黨可能會因為政策的歧異而選擇離開，總理如何促進自己政黨的力量之餘，又不

---

24. 其他的總理總統制國家如烏克蘭和羅馬尼亞也曾經出現過國會式政府的類型以及總統和總理之間的衝突，相關的討論請參閱蔡榮祥和石鵬翔（2011）。

危及聯盟的穩定，是每位聯合內閣的總理治理政府的重要課題。

#### (四) 立陶宛少數政府（2000-2001）與憲政衝突

立陶宛的憲法規定總統由直選方式產生，任期五年，得連任一次（憲法第 78 條）。總統在國會的同意下，任命總理組成政府以及總統在國會的同意下，可以對於總理免職（憲法第 84 條第 4 款和第 5 款）。總統在收到國會所通過的法律案後的十天內，必須簽署和公佈該項法律，或是行使否決權，退回國會重新考慮（憲法第 71 條）。但是如果國會經由 1/2 多數的國會議員重新通過該項法律，總統必須簽署和公佈該項法律（憲法第 72 條）。國會可以經由過半數的國會議員通過對於總理的不信任案（憲法第 61 條）。立陶宛的憲法符合總理總統制的相關特徵。從憲法的形式規定來看，總統對於總理並沒有解職權，但是實際運作上，立陶宛的總統可以迫使總理去職。例如，1996 年左派民主勞工黨的總統 Algirdas Brazauskas 迫使同時擔任民主勞工黨黨魁的總理 Adolfas Šleževičius 下台以及 1999 年無黨派的總統 Valdas Adamkus 迫使基督黨的總理 Gediminas Vagnorius 下台（Talat-Kelpša, 2001: 166）。

2000 年 10 月的國會選舉結果，並無任何一個政黨獲得過半數，請參閱表七。獲得最多席次的第一大黨是社會民主聯盟、第二大黨是自由聯盟。總統 Adamkus 籌組新政治（New Politics）聯盟，這個聯盟包含自由聯盟和社會自由黨（Krupavičius, 2008: 74）。最後，總統 Adamkus 選擇不提名第一大黨及反對黨－社會民主聯盟的領袖 Algirdas Brazauskas 來籌組政府，反而提名自由聯盟的領袖 Rolandas Paksas 籌組少數聯盟政府，聯盟中的政黨有自由聯盟、社會自由黨、中央聯盟和基督教民主黨，一共是 64 席，離過半的 72 席，還差了

8 席。另外，國會議長由另外的聯盟黨－社會自由黨的領袖 Artūras Paulauskas 擔任（Matsuzato and Gudžinskas, 2006: 164）。為何總統在內閣組成上會有較多的裁量權之原因，來自於國會政黨的零碎化。社會民主聯盟雖然是第一大黨，但是離過半還差 20 席，因此總統得以策略操作選擇其所屬意的政黨來組成少數聯盟政府。

表七 2000 年立陶宛國會選舉結果

政黨	席次
社會民主聯盟 (Social Democratic Coalition)	51
自由聯盟 (Liberal Union)	33
社會自由黨 (Social Liberals Party)	28
國土聯盟 (Homeland Union)	9
立陶宛農民黨 (Lithuanian Peasants' Party)	4
立陶宛基督黨 (Lithuanian Christian Democrats)	2
立陶宛中央聯盟 (Lithuanian Centre Union)	2
立陶宛選舉行動黨 (Electoral Action of Poles in Lithuania)	2
基督教民主黨 (Christian Democratic Union)	1
溫和保守聯盟 (Union of Moderate Conservatives)	1
立陶宛民主聯盟 (Lithuanian Liberty Union)	1
青年立陶宛聯盟 (Union of Young Lithuania)	1
<b>總數</b>	<b>141</b>

資料來源：International Parliament Union (2000b)。

少數聯盟政府的憲政衝突來自於聯盟黨之間的政策歧異、總統和國會之間的衝突、總統和總理之間的衝突。首先，內閣中的聯盟黨社會自由黨的國會議員Rolandas Pavilionis和一半的社會自由黨國會議員主張增加教育和文化的預算，總理Paksas迫於無奈只好先接受，最後再以政府無錢為理由，不執行該項的追加預算（Constitutional Watch, 2001a）。其次，總統Adamkus和總理Paksas的關係變得緊張之緣故是總統Adamkus在一個農民代表大會的場合上，提到不應該再繼續發放農業的補助金，因為國家已經無能力支付一些失敗的農業，且這是立陶宛加入歐盟的必要措施；接著總統後面講話的總理Paksas反而承諾繼續發放農業補助金，儘管政府的預算短缺；之後，總統Adamkus在2001年4月19日的國會演講中提到，自由聯盟和社會聯盟是駕駛國家這部車子的新手，他們正經歷嚴重的困難（Constitutional Watch, 2001b）。再者，總統Adamkus也曾經針對國會所通過的私有化的法案否決，表示其反對的意見，雖然國會多數最後還是再次通過該項法案（Constitutional Watch, 2001a）。這個事件凸顯總統和國會之間的衝突和對抗。壓垮少數聯盟這個駱駝的最後一根稻草是立陶宛最大的國家煉油廠Mažeikių Nafta的交易案，主要的交易競爭對象是美國的Williams公司和俄羅斯的Lukoil公司；立陶宛總統Adamkus和俄羅斯總統Putin最後發表共同聲明，由俄國的Yukos公司（美國Williams公司的合作對象），獲得該項交易案，而總理長期是由俄羅斯另外一家Lukoil公司所資助，總理Paksas自失立場，同時屬於社會自由黨的國會議長Paulauskas也向其施加壓力，最後總理Paksas只好選擇辭職下台，結束少數聯盟的執政（Matsuzato and Gudžinskas, 2006: 164）。綜合來看，少數聯盟政府的總理Paksas腹背受敵，一方面來自於總統的反

對，一方面來自聯盟內部政黨的齟齬，使得少數政府成為短命內閣，只存活了 9 個月（October 2000 – June 2001）。少數政府容易產生總統和總理之間、總統和國會之間以及總理和國會之間的憲政衝突，所以其是多黨總理制下最容易出現憲政衝突的政府類型。過去的研究指出，如果半總統制出現分立少數政府（divided minority government），同時總統權力很大的時候，比較容易出現憲政危機和衝突，如威瑪共和興登堡總統和俄羅斯葉爾欽總統時期（Skach, 2005; Colton and Skach, 2005）。<sup>25</sup> 總理總統制的總統權力雖然沒有很大，但是在少數政府時期，其仍然會出現嚴重的憲政衝突。

## 六、結 論

本文的研究關懷在於多黨總理總統制的政府組成主要是由總統主導或是國會主導以及多黨總理總統制中，不同的政府類型如何產生權力機關之間不同的衝突程度。本文的研究發現如下。首先，以總統主導或國會主導兩種牽引力的拉扯來看的話，在多黨總理總統制的政府組成經驗中，總統主導的比例遠高於國會主導的比例。這個結果顯示在多黨總理總統制的運作中，大多數的情況下，還是由總統來主導政府組成，總理負責的主要對象是總統，而不是國會。其次，政黨國會席次的分配、總理政黨屬性和總理負責對象的不同，會影響多黨總理總統制中不同政府類型運作下總統和國會的衝突程度。以發生憲政衝突的程度高低來進行排序，少數政府衝突程度較高、國會式政府次之、聯盟多數接續、共治政府衝突程度較低。相較於兩黨總理總統制，多黨總理總統制較可能會產生憲政衝突，不

---

25. 少數聯盟政府也曾經出現在芬蘭和烏克蘭等多黨總理總統制國家中。

僅會出現總統和總理之間的衝突，同時也會出現聯盟內部的衝突和競爭或是總統和國會之間的衝突。在個案分析方面，在斯洛維尼亞的共治政府經驗中，我們觀察到總統和共治政府的總理在外交議題、內政議題和人事任命權上曾經產生衝突。斯洛伐克憲政衝突的原因是聯盟多數政府的不穩定、總統和總理之間的衝突、總理獨裁等現象。克羅埃西亞國會式政府的運作出現了總統與總理有關修憲議題的衝突、聯盟黨離開多黨內閣、總理與總統黨的內閣閣員之間的衝突。立陶宛少數聯盟政府的衝突來自於聯盟黨之間的政策歧異、總統和國會、總統和總理之間的衝突。

再者，憲法上權力較弱的總統還是可能對於半總統制國家的運作例如內閣的組成或法案的通過有否決權，進而與總理或國會多數發生衝突。雖然這些總理總統制國家的政府或國會是權力的核心，但我們也不應該忽視總統的角色和權力，因此這些國家不能被歸類成是議會制國家，必須以半總統制的權力運作邏輯來分析才合適。總理總統制是半總統制次類型中較容易運作的類型，其與多黨制的配套，會呈現多樣化的政府型態。不同的政府類型會導致不同程度的憲政衝突。最後，本文並非全面主張多黨總理總統制很難運作，而是分析在什麼條件和情況下，多黨總理總統制可能會面臨運作上的困難。

最後，半總統制是憲政體制的後起之秀，其被世界上的國家所採用的比例已經超過總統制和議會制兩個起源更早的憲政體制。半總統制結合部分總統制和部分議會制的特徵之後，形成一種新的類型和迥異的運作結果，值得我們進行深入的探究。半總統制搭配其他的政治制度或特徵所產生的化學變化更是比較政治學者所關懷的核心議題。希冀經由本文的分析，以期更精確地掌握半總統制的運作態樣和理論意涵。



## 參考書目

- Arktur. 2006. "New Cabinet of Ministers of Ukraine is Formed." in <http://www.hotels-ru.biz/en/faq/48-ukraine/97-new-cabinet-of-ministers-of-ukraine-is-formed.html>. Latest update 23 May 2013.
- Arter, David. 1981. "Kekkonen's Finland: Enlightened Despotism or Consensual Democracy?" *West European Politics* 4, 3: 219-34.
- Bartolj, Jaka. 2007. "A Presidential No-Show." in <http://www.sloveniatimes.com/a-presidential-no-show>. Latest update 16 March 2013.
- Bennett, Andrew. 2010. "Process Tracing and Causal Inference." in Henry E. Brady and David Collier. eds. 2nd ed. *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*: 207-19. Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Bergman, Torbjörn. 1993. "Formation Rules and Minority Governments." *European Journal of Political Research* 23, 1: 55-66.
- Boban, Davor. 2007. "'Minimalist' Concepts of Semi-presidentialism: Are Ukraine and Slovenia Semi-presidential States?" *Politička Misao* 44, 5: 155-77.
- Cheibub, Jose Antonio et al. 2004. "Government Coalitions and Legislative Success under Presidentialism and Parliamentarism." *British Journal of Political Science* 34, 4: 565-87.
- Colton, J. Timothy and Cindy Skach. 2005. "The Russian Predicament." *Journal of Democracy* 16, 3: 113-26.

- Constitutional Watch. 2001a. "Lithuania Update." *East European Constitutional Review* 10, 1 in <http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol10num1/constitutionwatch/lithuania.html>. Latest update 4 March 2013.
- Constitutional Watch. 2001b. "Lithuania Update." *East European Constitutional Review* 10, 2-3 in [http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol10num2\\_3/constitutionwatch/lithuania.html](http://www1.law.nyu.edu/eecr/vol10num2_3/constitutionwatch/lithuania.html). Latest update 4 March 2013.
- Croatian TV, Text of Report. 2000. "Croatian President Puts Forward His Objections to Draft Constitution." *HRT1 TV, Zagreb, in Serbo-Croat* 1730 gmt. 18 October 2000.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-presidentialism Government." *European Journal of Political Research* 8, 2: 165-187.
- Elgie, Robert. 2002. "La Cohabitation de Longue Durée: Studying the 1997-2002 Experience." *Modern and Contemporary France* 10, 3: 297-311.
- Elgie, Robert. 2011. *Sub-types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- Elgie, Robert and Moshe Maor. 1992. "Accounting for the Survival of Minority Governments: An Examination of the French Case: from 1988 to 1991." *West European Politics* 15, 3: 57-74.
- Elgie, Robert and Iain McMenamin. 2011. "Explaining the Onset of Cohabitation under Semi-presidentialism." *Political Studies* 59, 3: 616-35.

- Fink-Hafner, Danica. 2005. "Slovenia." *European Journal of Political Research*, 44: 1179-1187.
- Fink-Hafner, Danica. 2006. "Slovenia." *European Journal of Political Research* 45: 1260-1265.
- Fink-Hafner, Danica. 2007. "Slovenia." *European Journal of Political Research* 46: 1107-1113.
- Francesco, Cavatorta and Robert Elgie. 2010. "The Impact of Semi-presidentialism on Governance in the Palestinian Authority." *Parliamentary Affairs* 63, 1: 22-40.
- Goldman, Minton F. 1999. *Slovakia since Independence: A Struggle for Democracy*. CT: Praeger Press.
- Herron, Erik. 2008. "The Parliamentary Election in Ukraine, September 2007." *Electoral Studies* 27, 3: 551-533.
- International Parliament Union. 1994. "Slovakia Parliamentary Chamber: Narodna Rada Slovenskej Republiky." in [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2285\\_94.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2285_94.htm). Latest update 20 March 2013.
- International Parliament Union. 2000a. "Croatia Parliamentary Chamber: Zastupnicki Dom." in [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2077\\_00.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2077_00.htm). Latest update 20 March 2013.
- International Parliament Union. 2000b. "Lithuania Parliamentary Chamber: Seimas." in [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2189\\_00.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2189_00.htm). Latest update 20 March 2013.
- International Parliament Union. 2004. "Slovenia Parliamentary Chamber: Drzavni Zbor (National Assembly)." in <http://www.ipu.org/>

- parline-e/reports/arc/2287\_04.htm. Latest update 20 March 2013.
- International Parliament Union. 2006. "Ukrainian Parliamentary Chamber: Verkhovna Rada." in [http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2331\\_06.htm](http://www.ipu.org/parline-e/reports/arc/2331_06.htm). Latest update 30 March 2013.
- Jasiewicz, Krzysztof and Agnieszka Jasiewicz-Betkiewicz. 2009. "Poland." *European Journal of Political Research* 48: 1073-79.
- Kasapovič, Mirjana. 2003. "Coalition Governments in Croatia: First Experience 2000-2003." *Politička Misao* 40, 5: 52-67.
- Kasapovič, Mirjana. 2008. "Semi-presidentialism in Croatia." in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*: 51-64. Manchester: Manchester University Press.
- Krupavičius, Algis. 2008. "Semi-presidentialism in Lithuania: Origins, Development and Challenges." in Robert Elgie and Sophia Moestrup. eds. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*: 65-84. Manchester: Manchester University Press.
- Malová, Darina. 2001. "Slovakia: From the Ambiguous Constitution to the Dominance of Informal Rules." in Jan Zielonka. ed. *Democratic Consolidation in Eastern Europe*: 347-77. Oxford: Oxford University Press.
- Martin, Lanny and Georg Vanberg. 2011. *Parliaments and Coalitions: The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Matsuzato, Kimitaka and Liutauras Gudžinska. 2006. "An Eternally Unfinished Parliamentary Regime? Semi-presidentialism as a Prism to

- View Lithuanian Politics.” *Acta Slavica Iaponica, Tomus 23*: 146-70.
- Müller, Wolfgang C and Kaare Strøm. 2008. “Coalition Agreements and Cabinet Governance.” in Kaare Strøm et al. eds. *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe*: 159-99. Oxford: Oxford University Press.
- Pleše, Mladen. 2003. “Račan Facing Decisions He Cannot Carry Out.” *Nacional 391*. in <http://www.nacional.hr/en/clanak/18214/racan-facing-decisions-he-cannot-carry-out>. Latest update 18 March 2013.
- Pridham, Geoffrey. 2002. “Coalition Behavior in New Democracies of Central and Eastern Europe: The Case of Slovakia.” *Journal of Communist Studies and Transition Politics* 18, 2: 75-102.
- Protsyk, Oleh. 2005. “Politics of Intraexecutive Conflict in Semi-presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes.” *East European Politics and Societies* 19, 2: 135-60.
- Protsyk, Oleh. 2006. “Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism.” *Political Studies* 56, 2: 219-244.
- Rybár, Marek. 2006. “Old Parties and New: Changing Patterns of Party Politics in Slovakia.” in Susanne Jungerstam-mulders. ed. *Post-Communist EU Member States: Parties and Party Systems*: 147-75. Burlington: Ashgate Publishing.
- Samuels, David and Matthew S. Shugart. 2010. *Presidents, Parties,*

*and Prime Ministers: How Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior.* New York: Cambridge University Press.

Schleiter, Petra and Edward Morgan-Jones. 2010. "Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semi-presidential Cabinets." *Comparative Political Studies* 43, 11: 1415-1441.

Sedelius, Thomas and Joakim Ekman. 2010. "Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe." *Government and Opposition* 45, 4: 505-30.

Sedelius, Thomas and Olga Mashtaler. 2013. "Two Decades of Semi-presidentialism: Issues of Intra-executive Conflict in Central and Eastern Europe." *East European Politics* 29, 2: 109-134.

Shugart, Matthew S. 2005. "Semi-presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics* 3, 3: 323-51.

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

Skach, Cindy. 2005. *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic.* Princeton: Princeton University Press.

Slovenia News Agency. 2007. "Slovene Leaders Disagree over Foreign Policy, Central Bank." *BBC Monitoring Europe-Political, Supplied by BBC Worldwide Monitoring* 18 February 2007.

Strecanska, Adriana. 1994. "Parliament Ousts Meciar in No-confidence

- Vote.” in <http://www.apnewsarchive.com/1994/Parliament-Ousts-Meciar-In-No-Confidence-Vote/id-6efbbe1d56a4245f05866771209e41df>. Latest update 8 March 2013.
- Strøm, Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suleiman, Ezra. 1980. “Presidential Government in France.” in Richard Rose and Ezra N. Suleiman. eds. *Presidents and Prime Ministers*: 94-138. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Talat-Kelpša, Laimonas. 2001. “The Presidency and Democratic Consolidation in Lithuania.” *Journal of Baltic Studies* 32, 2: 156-169.
- Wikipedia. 2013a. “Finnish Parliamentary Election, 1958.” in [http://en.wikipedia.org/wiki/Finnish\\_parliamentary\\_election,\\_1958](http://en.wikipedia.org/wiki/Finnish_parliamentary_election,_1958). Latest update 30 April 2013.
- Wikipedia. 2013b. “Wikipedia.” in [http://en.wikipedia.org/wiki/Main\\_Page](http://en.wikipedia.org/wiki/Main_Page). Latest update 6 March 2013.
- Willerton, John P. and Martin Carrier. 2005. “Jospin, Political Cohabitation and Left Governance.” *French Politics, Culture and Society* 23, 2: 43-70.
- World Statesmen. 2013. “World Statesmen.org.” in <http://www.worldstatesmen.org/>. Latest update 5 March 2013.
- Wu, Yu-shan. 2000. “The ROC’s Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, not Cohabitation.” *Issues and Studies* 36, 5: 1-40.

Zifcak, Spencer. 1995. "The Battle over Presidential Power in Slovakia." *East European Constitutional Review* 4: 61-65.

吳玉山。2002。〈半總統制下的內閣組成與政治穩定：比較俄羅斯、波蘭與中華民國〉。《俄羅斯研究》2：229-265。(Wu, Yu-Shan. 2002. "Cabinet Formation and Political Stability Under Semi-presidentialism: Comparing Russia, Poland and the ROC." *Russia Study* 2: 229-265.)

吳玉山。2011。〈半總統制：全球發展與研究議程〉。《政治科學論叢》47：1-32。(Wu, Yu-Shan. 2011. "Semi-presidentialism: Global Development and Research Agenda." *Taiwanese Journal of Political Science* 47: 1-32.)

李鳳玉、藍夢荷。2011。〈一致政府下的內閣穩定：比較 2008 年總統大選之後的俄羅斯與台灣〉。《政治科學論叢》47：107-142。(Lee, Feng-Yu and Lan Meng-Ho. "Cabinet Stability under Unified Government: The Cases of Russia and Taiwan after the 2008 Presidential Elections." *Taiwanese Journal of Political Science* 47: 107-42.)

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.)

沈有忠。2012。〈半總統制「權力總統化」之比較研究〉。《台灣民主季刊》9，4：1-36。(Shen, Yu-Chung. 2012. "Comparative Research on the Power Presidentialization of Semi-presidentialism." *Taiwan Journal of Democracy* 9, 4: 1-36.)



- 林繼文。2006。〈政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析〉。《選舉研究》13，2：1-42。(Lin, Jih-Wen. 2006. "Power Division, Voting Rule, and Party System: What Do We See When They are Considered Together?" *Election Study* 13, 2: 1-42.)
- 徐正戎。2002。《法國總統權限之研究》。台北：元照出版社。(Shu, Jheng-Rong. 2002. *The Study of Presidential Authority in France*. Taipei: Yuan-Jhao Press.)
- 郝培芝。2010。〈法國半總統制的演化：法國 2008 年修憲的憲政影響分析〉。《問題與研究》13，2：1-42。(Hao Pei-Chih. 2010. "The Evolution of French Semi-presidentialism: An Analysis of the Constitutional Amendments in 2008." *Wenti Yu Yanjiu* 13, 2: 1-42.)
- 張峻豪。2011。〈左右共治的類型研究〉。《東吳政治學報》29，4：72-115。(Chang, Chun-Hao. "A Study on the Subtypes of Cohabitations in Semi-presidential Systems." *Soochow Journal of Political Science* 29, 4: 72-115.)
- 陳宏銘、蔡榮祥。2008。〈選舉時程對政府組成型態的牽引力：半總統制經驗的探討〉。《東吳政治學報》26，2：117-180。(Chen, Hong-Ming and Tsai Jung-Hsiang. 2008. "Impact of the Electoral Cycles on Government Formation in Semi-presidentialism: A Comparative Study." *Soochow Journal of Political Science* 26, 2: 117-180.)
- 蔡榮祥、石鵬翔。2011。〈總理總統制與政治穩定：以烏克蘭和羅馬尼亞為例〉。《政治科學論叢》47：65-106。(Tsai, Jung-Hsiang and Shih Peng-Hsiang. 2011. "Premier-presidentialism and Political

Stability: Comparing Romania with Ukraine.” *Taiwanese Journal of Political Science* 47: 65-106.)

蘇子喬、王業立。2012。〈總統與國會選制影響政黨體系的跨國分析〉。《問題與研究》51，4：35-65。(Su, Tzu-Chiao and Wang Yeh-Lih. 2012. “A Cross-nation Analysis of the Influence of Electoral Systems of President and of Parliament on Party System.” *Wenti Yu Yanjiu* 51, 4: 35-65.)

# **Government Type and Constitutional Conflict in Multiparty Premier-presidential Democracies: Comparing Croatia, Lithuania, Slovakia, and Slovenia.**

Jung-Hsiang Tsai \*

This paper aims to explore whether cabinet formations in multiparty premier-presidential democracies are more induced by the president or by the assembly and how different government types produce various degrees of constitutional conflicts. The findings are below.

First, in the perspective of balance of power, the president prevails over the assembly on the formation of cabinets in multiparty premier-presidential democracies. More cabinets are formed by the president than by the assembly. Second, the constellation of parties in the assembly, the partisan affiliation of the premier, and authority patterns can affect different degrees of constitutional conflicts in multiparty premier-presidential democracies. This paper illuminates a causal mechanism by comparing four multiparty premier-presidential democracies: Croatia, Lithuania, Slovakia, and Slovenia.

---

\* Associate Professor, Department of Political Science, National Chung Cheng University.

**Keywords:** multiparty premier-presidential democracies, Croatia, Lithuania, Slovakia, Slovenia.