

## 從憲政體制與選舉制度配套的角度論我國憲政改革的方向

王業立(台灣大學政治學系教授)

蘇子喬(中國文化大學行政管理學系副教授)

### 摘要

我國憲政體制自 1997 年修憲確立為半總統制後，至今已屆滿 20 週年。過去 20 年的實際運作經驗，社會各界對其有不同的評價，不少論者皆認為我國目前憲政體制尚有進一步改革的必要，但對於改革方向的想法不盡相同：有論者認為應將憲政體制改為內閣制，有人認為應改為總統制，也有人認為應在維持目前半總統制的憲政框架下進行制度調整。至於我國目前的國會選制，自 2008 年首度實施並立式單一選區兩票制(簡稱並立制)以來已經實施了三次，目前社會各界對於並立制的實施經驗也有許多不同評價，有不少論者認為我國國會選制應改為聯立制，但也有論者認為應維持現制。事實上，憲政改革與選制改革的議題有必要進行配套思考，本文將從憲政體制與選舉制度配套的角度，比較歐美國家與新興民主國家的運作經驗，探討我國憲政改革的合宜方向，希望能夠為我國目前憲政改革與選制改革的辯論提出前瞻性的建言。

## 從憲政體制與選舉制度配套的角度論我國憲政改革的方向

### 壹、前言

我國憲政體制自 1997 年修憲確立為半總統制後，至今已屆滿 20 週年。過去 20 年的實際運作經驗，社會各界對其有不同的評價，不少論者皆認為我國目前憲政體制尚有進一步改革的必要，但對於改革方向的想法不盡相同：有論者認為應將憲政體制改為內閣制，有人認為應改為總統制，也有人認為應在維持目前半總統制的憲政框架下進行制度調整。至於我國目前的國會選舉制度，自 2008 年首度實施並立式單一選區兩票制(簡稱並立制)以來已經實施了三次，目前社會各界對於並立制的實施經驗也有許多不同評價，有不少論者認為我國國會選舉制度應改為聯立制，但也有論者認為應維持現制。事實上，憲政改革與選制改革的議題有必要進行配套思考，兩者切割思考都容易失之片面，難以對憲政改革與選制改革提出合宜的建議。

事實上，在政治制度的研究上，已有不少論者強調憲政體制與選舉制度配套思考的重要性。一方面，單獨就憲政體制的優劣而言，一般認為在總統制強調行政與立法權力分立且相互制衡的制度精神下，能夠避免政府濫權，較能保障人民的權利；反觀在內閣制強調行政與立法權力融合的制度精神下，行政部門(內閣)來自立法部門(國會)的多數，內閣提出的政策與法案原則上都能獲得國會通過，較容易造成政府濫權，不利保障人民權利(Horowitz, 1990: 73-79; Gunther, 1990: 80-86)。另一方面，單獨就選舉制度的優劣而言，一般認為比例代表制具有比例代表性(proportionality)的特質，較能反映多元民意的走向，具有保障少數勢力的優點(Norris, 1997)；相形之下，單一選區相對多數決制則容易造成明顯的比例性偏差(disproportionality)，可能壓抑少數勢力的生存空間。然而，若將憲政體制與選舉制度進行配套思考，總統制這種憲政體制與比例代表制這種選舉制度的配套卻被形容是一種「困難的組合」(Mainwaring, 1993: 198-228)，這是因為總統制與比例代表制兩者組合下的政府型態將難以避免分立政府，而分立政府很容易導致政治僵局。在許多同時採行總統制與比例代表制的新興民主國家，持續不斷的政治僵局甚至引發民主倒退的危機。

又例如，單獨就憲政體制的優劣而言，內閣制相較於總統制具有避免政治僵局的優點。單獨就選舉制度的優劣而言，比例代表制相較於單一選區相對多數決制具有保障少數的優點。然而，若將憲政體制與選舉制度進行配套思考，一個不設政黨門檻或政黨門檻極低的比例代表制，若與內閣制結合在一起，卻會造成鬆散不穩定的聯合內閣，像以色列、義大利都是明顯的例證(Lijphart, 1999; Woldendorp, Keman and Budge, 1998: 125-164)。<sup>1</sup>就此看來，儘管憲政體制與選舉

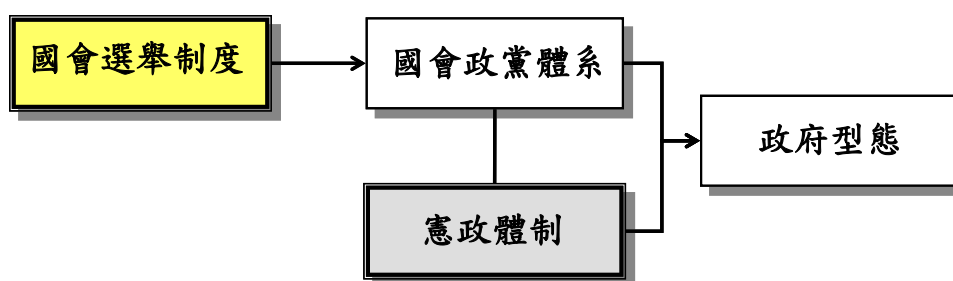
<sup>1</sup> 義大利於二次世界大戰後恢復民主政治，國會議員選舉採取比例代表制，各政黨只要在全國的得票數超過 30 萬，便有資格分配國會席次。若以義大利歷次選舉中全國大約 4000 萬總選票計算，一個政黨大約只要在全國獲得 0.75% 的得票率就有資格分配國會席次。這種選舉制度導致

制度單獨而言各具優點，但兩個各具優點的制度結合在一起，仍有可能產生惡劣的結果，因此憲政體制與選舉制度確實有必要進行配套思考。

本文將從憲政體制與選舉制度配套的角度，觀察歐美國家與新興民主國家的運作經驗，希望能夠藉此為我國目前憲政改革與選制改革的辯論提出前瞻性的建言。以下第二節將指出本文的分析架構；第三節則依據此分析架構，探討不同憲政體制與選舉制度組合所形成的政府型態及其可能的政治效應；第四節則進一步探討不同政府型態的憲政運作順暢程度；第五節結語則指出我國憲政改革與選制改革的合宜方案。

## 貳、分析架構

本文的分析架構如圖一所示，可簡要說明如下：由於不同的國會選舉制度通常會塑造不同的國會政黨體系；亦即國會選舉制度是自變項，國會政黨體系是依變項<sup>2</sup>。而不同的國會政黨體系與不同的憲政體制搭配在一起，則會組合成不同的政府型態，不同的政府型態則顯現了不同的優缺點。事實上，一個特定制度的優缺點往往是透過最後所形成的不同政府型態來展現。因此，如圖一所示的分析架構中，總共有憲政體制、國會選舉制度、國會政黨體系與政府型態四個變項。而本文擬探討的焦點是，在不同憲政體制與國會選舉制度的組合之下，會牽引出何種政府型態，而這些不同政府型態會形成什麼樣的憲政運作，並藉此評估我國憲政改革與選制改革的合宜方案。



圖一 分析架構

在此一分析架構中，「憲政體制」、「國會選舉制度」、「國會政黨體系」與「政府型態」等四個變項的類型區分方式可說明如下：就「憲政體制」這個變項而言，當前民主國家的憲政體制類型主要有內閣制、總統制，與半總統制，而半總統制

---

國會中小黨林立，國會的政黨長年以來均在 10 到 15 個之間，參與組閣的政黨通常在 4 個以上。結果使得義大利內閣改組頻繁，從戰後 1946 年至 1993 年改採聯立制為止，47 年間更換了 53 任內閣，每任內閣的平均壽命不到一年。

<sup>2</sup> 須注意的是，選舉制度僅是影響政黨體系的成因之一，另外像宗教、族群等社會分歧因素也是影響政黨體系的成因，某一特定的選舉制度並不一定會產生某一特定的政黨體系。在其他條件不變的情況下，選舉制度才是最重要的影響因素。

可進一步區分為總統權力較大、總統對於總理擁有免職權的總統議會制(president-parliamentarism)，以及總統權力較小、總統對於總理無免職權的總理總統制(premier-presidentialism)(Shugart & Carey, 1992: 18-27; Shugart, 2005)，故整體而言大致有四種類型。就國會選舉制度這個變項而言，當前民主國家的國會選舉制度類型主要有單一選區制(以單一選區相對多數決制為典型)、比例代表制(以政黨名單比例代表制為典型)、混合制(即單一選區兩票制)，而混合制又可分為並立制和聯立制兩種，故整體而言大致亦有四種類型。<sup>3</sup>就「國會政黨體系」這個變項而言，民主國家的政黨體系則大致可分為兩黨制與多黨制這兩種類型(一黨獨大制是民主國家政黨體系的例外情形，在此不論)。

至於「政府型態」這個變項的類型區分，學界中不同論者的界定方式並不完全一致，「多數政府」、「少數政府」、「一致政府」、「分立政府」等政府型態的名稱經常有混用的情況。本文為了避免造成討論上的混淆，有必要進一步說明本文對於政府型態類型的界定方式(蘇子喬、王業立，2014：41-42)。

在總統制的憲政體制中，若總統與國會多數一致，此種政府型態為「一致政府」；若總統與國會多數不一致，此種政府型態為「分立政府」；其次，在內閣制的憲政體制中，內閣由國會過半數的政黨或政黨聯盟組成本來就是內閣制政府組成的基本原則，此種常態性的內閣制政府形態為「多數內閣」，而「多數內閣」尚可分為兩種類型：若此一多數內閣係由單一政黨組成，稱為「一黨內閣」；若是由兩個以上政黨組成，則稱為「聯合內閣」。但在內閣制的實際運作經驗中，仍有可能出現內閣並未掌握國會多數卻仍組成的情形，此種政府型態則為「少數內閣」。

至於在半總統制這種混合內閣制與總統制精神的憲政體制中，存在著總統、內閣與國會的三角關係，情況較純粹的總統制與內閣制來得複雜。以下分別就總統與國會、內閣與國會、總統與閣揆(內閣)之間的關係界定政府型態的名稱(參見圖二)：

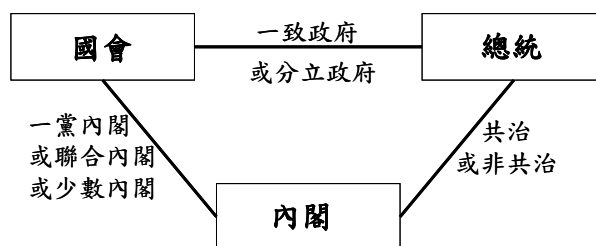
1.在半總統制中，就總統與國會的關係而言，總統與國會係由人民分別選

<sup>3</sup> 針對世界各國各式各樣的選舉制度，政治學者基於不同的分類標準，往往有不同的分類方式。多數學者是以選舉規則(electoral formulas)作為分類標準進行分類，而將選舉制度分為多數決制、比例代表制、混合制，亦有學者以選區規模(district magnitude)作為分類標準，將選舉制度分為單一選區制和複數選區制。而在每一種類型中又可再細分各種次類型。本文採取的是謝復生(1992)的分類方式，他將選取制度分為：一、單一選區制：又可分為相對多數制、兩輪投票制、選擇投票制；二、比例代表制：又可分為政黨名單比例代表制和單記可讓渡投票制；三、混合制(即單一選區兩票制)：又可分為聯立制和並立制。這種分類方法其實是一種兼採選舉規則與選區規模兩種分類標準的分類方式，而且在這種分類方式中，並未納入過去日本、韓國與我國所採行的單記非讓渡投票制(single non-transferable vote, SNTV)。儘管這種分類方式具有無法涵蓋若干選舉制度的缺失，但這種分類方式的優點在於比其他能夠涵蓋各種選舉制度的分類方式顯得簡潔許多，而在我國將來的制度改革方向中，走回頭路改採 SNTV 的可能性並不高，因此本文仍採取這種較為簡要的分類方式。另外，有必要說明的是，本文為了分析架構的簡約性起見，省略了單一選區中較少國家採行之兩輪投票制與選擇投票制的探討，僅以較多國家採行的單一選區相對多數決制作為單一選區制的代表次類型。而在比例代表制中，儘管單記可讓渡投票制亦可視為比例代表制的一種次類型，但由於採行的國家非常少(如愛爾蘭、馬爾他)，計票方式也非常複雜。因此本文所指的的比例代表制，主要指的是政黨名單比例代表制。

出，各有直接的民主正當性，彼此分立，此特徵與總統制中行政與立法分立的精神頗為一致，因此在本文的界定中，當半總統制中總統與國會多數一致時，稱為「一致政府」；若總統與國會多數不一致，則稱為「分立政府」。

2.在半總統制中，就內閣與國會的關係而言，內閣仍須對國會負責，此特徵與內閣制中行政與立法合一的精神頗為一致，因此在本文的界定中，當半總統制的內閣由國會多數陣營掌握時，稱為「多數內閣」；若此一多數內閣係由單一政黨掌握，稱為「一黨內閣」；若是由兩個以上政黨聯合組成，稱為「聯合內閣」。而在半總統制也可能發生內閣並非由國會多數陣營掌握的情形，此種政府型態稱為「少數內閣」。

3.在半總統制中，就總統與閣揆的關係而言，總統與閣揆皆擁有行政權，存在著兩位行政首長，這種行政權二元化的現象是半總統制獨有的特徵，迥異於行政權一元化的內閣制與總統制。因為在內閣制中，係由閣揆擔任行政首長，身為國家元首的總統或君主為虛位元首；在總統制中，則由總統擔任行政首長，總統領導的內閣完全聽命於總統。在本文的界定中，半總統制中當總統與閣揆分屬不同政治陣營時，稱為「共治」(cohabitation)；若總統與閣揆屬於同一政治陣營，則為「非共治」。



圖二 半總統制下的政府型態

### 參、不同憲政體制與選舉制度組合所形成的政府型態

在本文的分析架構中，由於憲政體制有內閣制、總統制、總統議會制、總理總統制等四種類型，國會選舉制度有單一選區相對多數決制、比例代表制、並立制、聯立制等四種類型，因此憲政體制與國會選舉制度的配套在邏輯上便有16種(4×4=16)組合的可能。不過，由於有些國會選舉制度對國會政黨體系的影響是相近的(例如比例代表制和聯立制都容易形成多黨制；單一選區相對多數決制和並立制都容易形成兩黨制)，導致有些組合情況的情形非常雷同，因此本文將邏輯上的16種組合情況整合成8種情形加以說明。這些不同的組合狀況，在當前世界上幾乎皆有實例。關於世界各民主國家憲政體制與國會選舉制度的實際組合狀況，可參見表一。

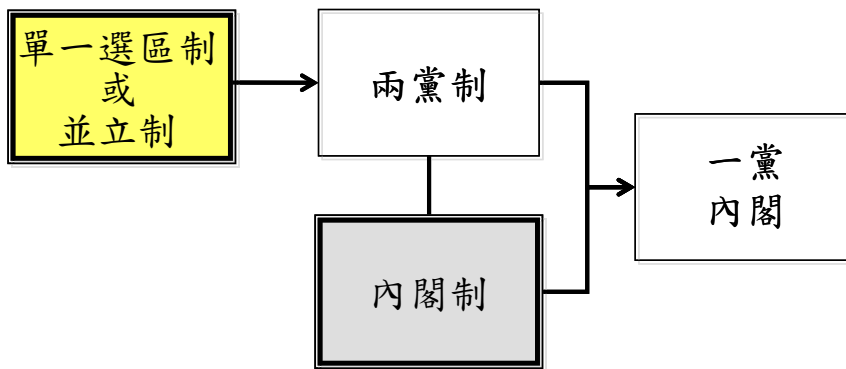
表一 全世界民主國家半總統制與國會選舉制度的組合情況<sup>4</sup>

憲政體制 國會選制	內閣制	總統制	總理總統制	總統議會制
單一選區制	<p><u>相對多數制</u>：安地卡及巴布達、巴貝多、巴哈馬、貝里斯、多米尼克、波札那、加拿大、衣索比亞、格瑞納達、印度、牙買加、馬來西亞、馬紹爾群島、密克羅尼西亞、尼泊爾、巴布亞新幾內亞、聖克羅斯多福、聖露西亞、聖文森、所羅門群島、東加、千里達、吐瓦魯、英國孟加拉、</p> <p><u>絕對多數制</u>(兩輪投票制)：巴林、科摩洛、吉里巴斯、摩納哥</p>	<p><u>相對多數制</u>：哥倫比亞、甘比亞、迦納、肯亞、馬拉威、奈及利亞、帛琉、獅子山、坦尚尼亞、烏干達、美國、尚比亞</p> <p><u>絕對多數制</u>(兩輪投票制)：海地、吉爾吉斯、茅利塔尼亞</p>	<p><u>相對多數制</u>：蒙古、聖多美普林西比</p> <p><u>絕對多數制</u>(兩輪投票制)：法國、馬利</p>	<p><u>相對多數制</u>：肯亞</p> <p><u>絕對多數制</u>(兩輪投票制)：吉爾吉斯、海地</p>
比例代表制	<p>比利時、捷克、丹麥、愛沙尼亞、希臘、以色列、義大利、拉托維亞、列支敦斯登、盧森堡、摩爾多瓦、蒙特尼哥羅、摩洛哥、荷蘭、挪威、聖馬利諾、塞爾維亞、南非、西班牙、蘇利南、瑞典、土耳其</p>	<p>阿根廷、貝南、巴西、蒲隆地、智利、哥斯大黎加、賽浦路斯、多明尼加、薩爾瓦多、蓋亞那、宏都拉斯、印尼、賴比瑞亞、莫三比克、尼加拉瓜、巴拉圭、祕魯、烏拉圭</p>	<p>奧地利、維德角、東帝汶、芬蘭、冰島、馬其頓、波蘭、捷克、葡萄牙、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞、克羅埃西亞</p>	<p>布吉納法索、幾內亞比索、那米比亞、斯里蘭卡、烏克蘭、祕魯</p>
聯立制	德國、紐西蘭	玻利維亞、委內瑞拉	無	尼日
並立制	阿爾巴尼亞、安道爾、匈牙利、日本	墨西哥、菲律賓、塞席爾、南韓、瓜地馬拉	保加利亞、立陶宛	亞美尼亞、台灣、喬治亞、幾內亞比索、馬達加斯加、塞內加爾

<sup>4</sup> 表一所列的民主國家，乃是以自由之家(Freedom House)對世界各國的民主評比為依據。自由之家是以「公民自由」(civil liberties)與「政治權利」(political rights)兩個面向，對世界各國的民主狀況進行評比。自由之家就這兩個面向，依各國民主狀況，均給予1至7的分數(1為最佳，7為最劣)，並以兩個面向的平均值作為該國的整體民主狀況評比。各國的平均值若為1.0-2.5為自由國家，即一般認定的完全民主國家；若為3.0-5.0為部分自由國家，即一般認定的半民主國家；若為5.5-7.0則為非自由國家，即一般認定的非民主國家。表一所列的民主國家，乃是該國當前的民主狀況在自由之家的評比獲得5分以下的自由與部分自由國家。

(一) 「內閣制」+「單一選區相對多數決制或並立制」(參見圖三)

當今世界上，英國是世界上憲政體制採內閣制、國會選舉制度採單一選區相對多數決制的民主國家中最具代表性的例子，另外有許多過去為英國殖民地的國家亦屬於這種制度組合，包括安地卡及巴布達、巴貝多、巴哈馬、貝里斯、多米尼克、格瑞納達、牙買加、聖文森、千里達、聖克里斯多福、聖露西亞等中美洲國家；波札那、衣索比亞等非洲國家；印度、孟加拉、馬來西亞、尼泊爾等亞洲國家；馬紹爾群島、密克羅尼西亞、巴布亞新幾內亞、所羅門群島、東加、吐瓦魯等大洋洲國家，以及北美的加拿大。至於國會選舉制度採並立制、憲政體制採內閣制的民主國家則有日本、匈牙利、阿爾巴尼亞、安道爾。



圖三

政治學中眾所皆知的杜瓦傑法則(Duverger's Law)指出，單一選區相對多數決制的國會選舉制度傾向形成兩黨制。儘管此一因果關係的真確性至今仍受到不少學者的質疑和討論，但從世界各國的實際經驗來看，單一選區相對多數決制本身基於其比例性偏差的特質，很明顯地對大黨有利，而不利於小黨的生存，此種國會選舉制度與兩黨制的形成之間確實密切相關。至於單一選區兩票制中的並立制，由於單一選區部分(第一票)與比例代表部分(第二票)的選票分別計算，互不影響，亦是一種對小黨不利的選舉制度。儘管並立制因為有政黨比例代表制部分的席次，使小黨仍有若干生存空間，但由於單一選區部分的席次勢必由大黨囊括絕大多數席次，小黨在單一選區部分幾乎不可能獲得席次，因此並立制原則上仍是一種對大黨有利的選舉制度。具體而言，此種制度對大黨有利的程度，取決於單一選區名額占國會總名額的比例，亦即單一選區占國會總名額的比例越高，對大黨越有利。而目前世界上國會選舉制度採取並立制的國家，除了極少數的例外，<sup>5</sup>單一選區的名額皆占國會總名額的一半以上，因此就整體而言，即便小黨在比例代表部分仍有可能獲得若干席次，而不致完全消失，但並立制仍會形成兩

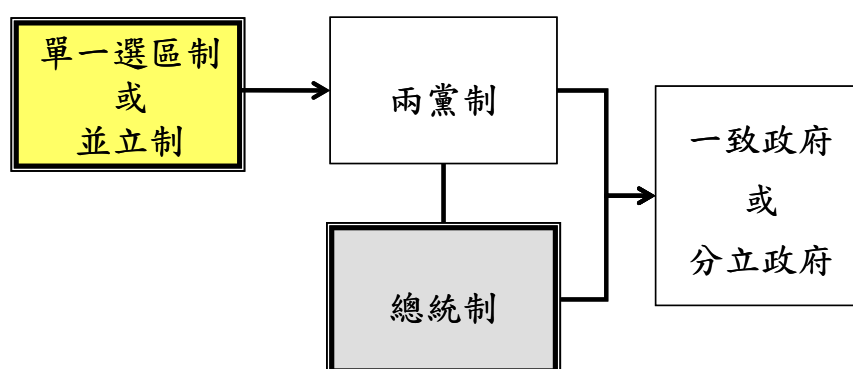
<sup>5</sup> 世界上採並立制的國家，僅有幾內亞、尼日、亞美尼亞等少數國家的政黨名單比例代表制名額超過國會總名額的一半以上。幾內亞在總額 114 席國會議員中，有 76 席由比例代表制選出。尼日在總額 171 席國會議員中，有 158 席由比例代表制選出。亞美尼亞在總額 131 席國會議員中，有 90 席由比例代表制選出。參見 Massicotte and Blais (1999: 348)；LeDuc, Niemi and Norris(1996: 13-48)；林繼文(1999：71)；王業立(2016：39)。

大黨競爭的基本格局。就算並立制不見得會塑造標準的兩黨制，但並立制所形成的政黨體系仍是「傾向」兩黨制(或稱準兩黨制)。

如圖三所示，單一選區相對多數決制的國會選舉制度會塑造兩黨制，並立制則塑造兩大黨競爭為主的準兩黨制。而在兩黨制或準兩黨制中，國會中通常會存在一個過半數的單一政黨。假若一個國家在憲政體制方面採取的是內閣制，由於內閣制的基本憲政原則是國會過半數組閣，而在兩黨制(或準兩黨制)中，既然國會中存在著一個席次超過國會半數的單一政黨，因此在內閣制與兩黨制(或準兩黨制)的組合下，政府型態將會是一黨內閣。一黨內閣的優點在於施政較有效率，而且政治較穩定，<sup>6</sup>不過在展現施政效率和政治穩定之優點的同時，當然也隱藏著政府濫權的危機。

## (二) 「總統制」+「單一選區相對多數決制或並立制」(參見圖四)

當今世界上，憲政體制採總統制的民主國家中，國會選舉制度採單一選區相對多數決制的代表案例為美國，另外如馬拉威、甘比亞、迦納、奈及利亞、獅子山、坦尚尼亞、烏干達、尚比亞等非洲國家，以及南美洲的哥倫比亞與大洋洲的帛琉亦屬此類。至於憲政體制採總統制、國會選舉制度採並立制的的國家則有墨西哥、瓜地馬拉、菲律賓、南韓、塞席爾。



圖四

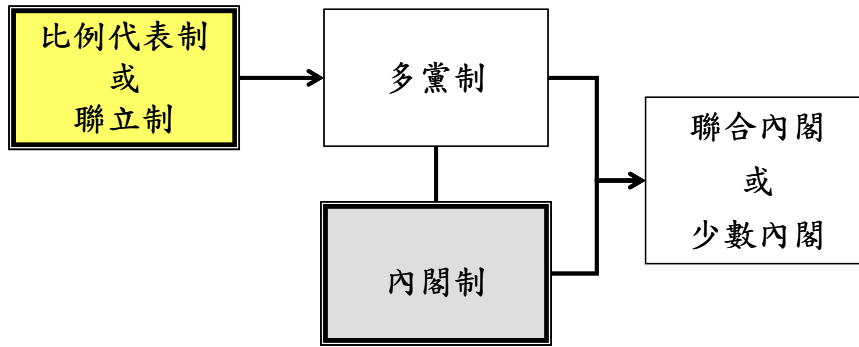
在這種制度組合下，單一選區相對多數決制與並立制容易形成兩黨制(或準兩黨制)，由於在總統制中總統與國會議員分別由人民選舉產生，因此有兩種政府型態可能出現：當總統與國會多數一致時，政府型態是一致政府；當總統與國會多數不一致時，政府型態則是分立政府。在一致政府的情況下，通常施政較有效率；而在分立政府的情況下，則較容易出現政治僵局，造成政策推動的停頓與延宕。

<sup>6</sup> 學界對於「政治穩定」意涵的看法和界定方式不盡相同。本文所指的「政治穩定」指的是「政府(行政部門)的持續時間長、更迭頻率低」，亦即「政府穩定」。



(三) 「內閣制」+「比例代表制或聯立制」 (參見圖五)

當今世界上，憲政體制為內閣制的民主國家中，國會選舉制度採比例代表制的國家主要集中在歐洲地區，包括比利時、捷克、丹麥、瑞典、愛沙尼亞、希臘、義大利、拉托維亞、列支敦斯登、盧森堡、荷蘭、挪威、西班牙、聖馬利諾、塞爾維亞、蒙特尼哥羅等國家，另外以色列、南非、摩爾多瓦、摩洛哥、蘇利南亦屬此類。



圖五

比例代表制的國會選舉制度基於制度本身的高度比例性特質，政黨的得票率與席次率頗為吻合，小黨有出頭的機會和生存的空間，因此容易形成多黨制。至於聯立制，其乃是依各政黨在政黨名單部分（第二票）的得票率來分配各黨在國會的全部席次，亦即政黨的得票率與該黨在國會中的總席次率相當，因此聯立制與比例代表制一樣，皆相當具有比例性，故而也容易形成多黨制。在這種情形上，由於內閣制的基本憲政原則是國會過半數組閣，而在多黨制中，較難存在著一個過國會半數的單一政黨，因此在內閣制與多黨制的組合下，原則上政府型態將是聯合內閣。但在特殊情況下，也可能出現內閣未掌握國會多數卻持續存在的情形，亦即也可能出現少數內閣。

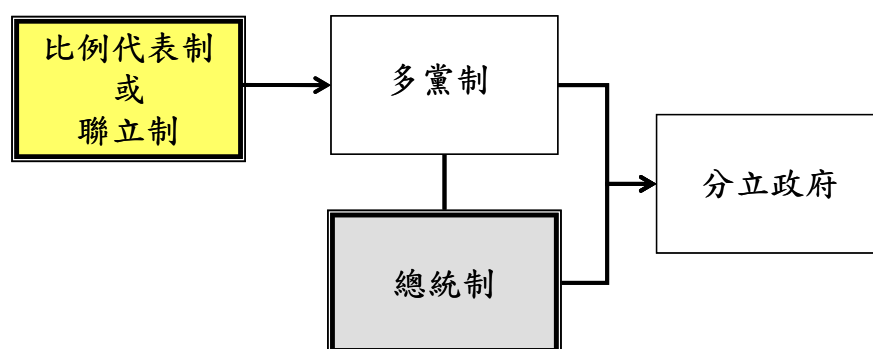
若政府型態是聯合內閣，一般對聯合內閣的負面評價是較容易造成政治不穩定，施政效率也不如一黨過半內閣。不過，值得注意的是，就歐洲國家聯合內閣的實際運作經驗看來，假若參與組閣的政黨數量不致太多(例如二至三個政黨)，且參與組閣之政黨之間的政策立場和意識型態差距也差距不大，則聯合內閣並不見得會造成政治不穩定，且由於聯合內閣仍然掌握國會的過半數，因此仍能具有某種程度的施政效率。儘管聯合內閣的政策產出須經過參與組閣之各政黨的協調，使得聯合內閣的施政效率程度不如情況一的一黨過半內閣，但相對地聯合內閣也不似一黨過半內閣容易造成政府濫權的危機。換言之，數量不多且意識型態相近的政黨所組成的聯合內閣，既能維持政治穩定，且可以兼顧施政效率和避免濫權這兩項原本相互衝突的價值。若政府型態是少數內閣，從世界各國少數內閣的實際運作看來，除非是政黨之間有「閣外合作」<sup>7</sup>的特殊情況，否則一般

<sup>7</sup> 所謂「閣外合作」，是指國會中有政黨雖未參與組閣，但仍然與內閣維持友好和合作的關係，在國會中支持內閣提出的法案與政策。在這種情況下，雖然內閣在形式上是少數內閣，但在實

而言由於少數內閣並無國會過半數的穩定支持，內閣的政策很難有效推動，而且國會中未參與內閣的政黨一旦合作，也隨時有能力倒閣，因此少數內閣既欠缺施政效率，也容易造成政治不穩定。

#### (四) 「總統制」+「比例代表制或聯立制」(參見圖六)

當今世界上，憲政體制採總統制的民主國家中，國會選舉制度採比例代表制的國家絕大多數是中南美洲國家，包括多明尼加、宏都拉斯、巴拿馬、巴拉圭、蓋亞那、阿根廷、巴西、智利、哥斯大黎加、薩爾瓦多、尼加拉瓜、烏拉圭。另外貝南、蒲隆地、賴比瑞亞等非洲國家，以及賽浦路斯、印尼亦屬此類組合。至於國會選舉制度採聯立制的總統制民主國家則有玻利維亞與委內瑞拉。



圖六

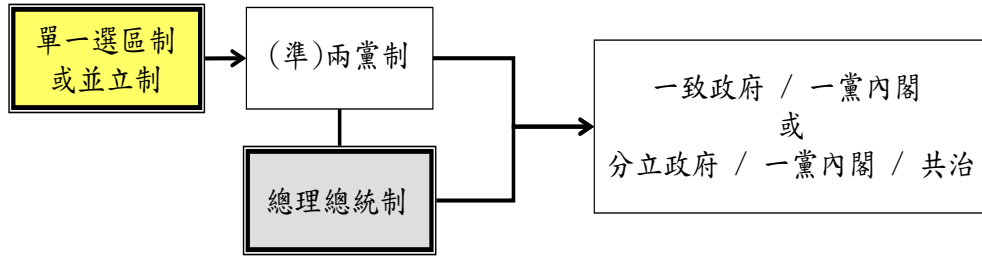
如前所述，比例代表制和聯立制的國會選舉制度容易形成多黨制，而在典型的多黨制中，呈現的是各黨不過半的格局，亦即國會中未有單一政黨掌握過半數席次。由於國會中各黨不過半，總統所屬政黨僅是國會中其中一個未獲半數的政黨，總統無法掌握國會多數，分立政府的局面將難以避免。在分立政府的情況下，容易出現政治僵局，造成政策推動的停頓與延宕。

#### (五) 「總理總統制」+「單一選區相對多數決制或並立制」(參見圖七)

在全世界採行總理總統制的民主國家中，國會選舉制度採行單一選區相對多數決制的國家有蒙古與聖多美普林西比；國會選舉制度採行並立制的國家有保加利亞與立陶宛。

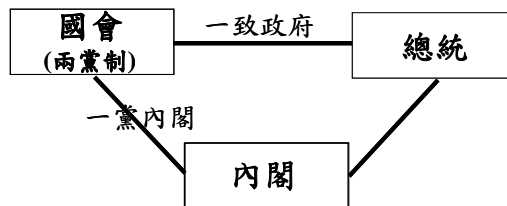
---

質上仍有國會過半數的支持，只是政黨合作的場域不是在內閣中，而是在國會中，因此這種少數內閣並不必然會造成政治不穩定，而且亦有相當程度的施政效率。



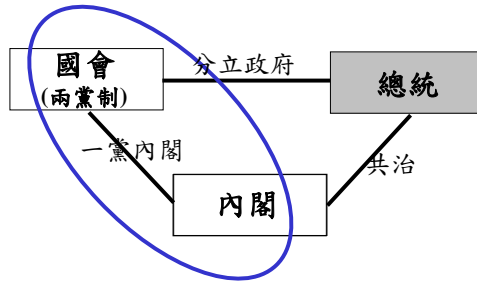
圖七

在這種制度組合中，單一選區相對多數決制或並立制的國會選舉制度容易形成兩黨制或準兩黨制。在兩黨制或準兩黨制的國會政黨體系下，國會通常會存在一個佔有半數以上席次的政黨。而此一過半數的政黨可能是總統所屬的政黨，也可能是與總統不一致的政黨。在總理總統制的憲政體制中，如圖八所示，假若這個國會的單一多數黨即是總統所屬的政黨，就總統與國會的關係而言即形成一致政府的格局。此時內閣通常是由國會的單一多數黨所組成，總理則由此一政黨的領袖或重要人士出任，內閣型態為一黨內閣。總之，此時總統、國會多數與內閣皆屬同一政黨，在「三者一家親」的狀態下，整體而言政府型態乃是「一致政府/一黨內閣」。



圖八

另一方面，如圖九所示，假若這個國會中的單一多數黨並非總統所屬的政黨，就總統與國會的關係而言即形成分立政府的格局。而在總理總統制的憲政體制中，總理的選任與內閣的組成係由國會決定，並非總統所能主導，此時國會中既然有單一政黨掌握過半數的席次，勢必由該多數黨組閣，總理則由此一多數黨的重要領袖出任，內閣型態為一黨內閣。由於此時內閣與國會多數一致，因此在圖九中將內閣與國會兩者以圓圈涵括。在此同時，由於總理與總統分屬不同政黨，亦形成「共治」的局面。總之，此時總統與國會多數不一致、內閣與國會多數一致、內閣與總統不一致，整體而言政府型態乃是「分立政府/一黨內閣/共治」。

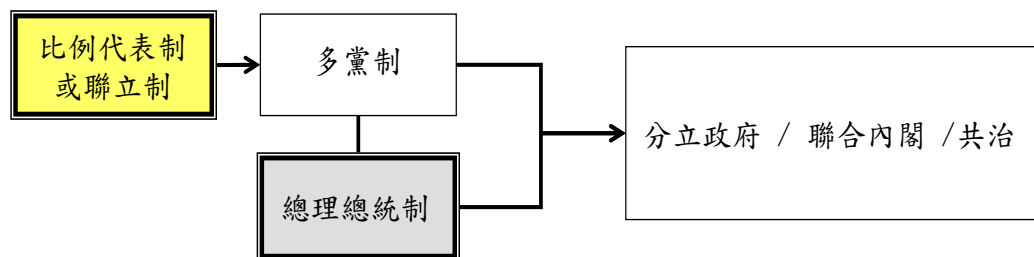


圖九

若政府型態是「一致政府/一黨內閣」(如圖八)，則其政治效應大抵是內閣制之「一黨內閣」的政治效應與總統制之「一致政府」的政治效應的加總。換言之，在這種政府型態下，施政會顯得較有效率，政治也相當穩定，但相對地政府濫權的危機則更為明顯。若是「分立政府/一黨內閣/共治」(如圖九)，則其政治效應也可以從內閣制之「一黨內閣」的政治效應與總統制之「分立政府」的政治效應兩者加總來觀察。一方面，就總統與國會的關係而言，由於此時總統與國會不一致，可能會如同總統制下分立政府的情形出現政治僵局，造成政策推動的停頓與延宕。但另一方面，就內閣與國會的關係而言，由於此時內閣來自國會的單一多數黨，因此就內閣與國會的關係而言，又如同內閣制下的一黨內閣而能具有某種程度的施政效率和政治穩定。綜合而言，分立政府容易引發僵局的負面效應，正好與一黨內閣具有施政效率的正面效應相互中和，而使得原本一黨內閣所可能造成的政府濫權危機得以緩和。

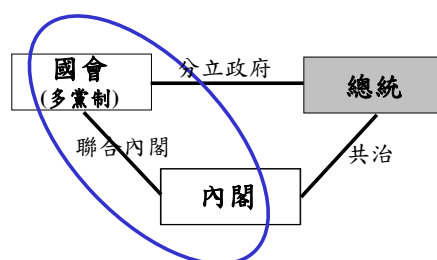
(六)「總理總統制」+「比例代表制或聯立制」(參見圖十)

在全世界民主國家中，憲政體制採行總理總統制、國會選舉制度採行比例代表制的案例頗多，這些案例絕大多數是歐洲國家，例如奧地利、芬蘭、冰島、葡萄牙、波蘭、捷克、羅馬尼亞、馬其頓、斯洛伐克、斯洛維尼亞、克羅埃西亞，另外維德角、東帝汶這兩個非歐洲國家也是採行這種憲政體制與國會選舉制度的組合。至於採行總理總統制與聯立制這種制度組合的國家，在當前全世界民主國家中並無任何案例。



圖十

在這種制度組合下，比例代表制與聯立制傾向形成多黨制，而在典型的多黨制中，國會通常呈現的是各黨不過半的格局，亦即國會中未有單一政黨掌握過半數席次。在總理總統制下，總統與國會分別由人民選舉產生，由於國會中各黨不過半，總統所屬政黨僅是國會中其中一個未獲半數的政黨，總統必然無法掌握國會多數，因此就總統與國會的關係而言必然是分立政府。而在總理總統制的憲政體下，總理的選任係由國會而非總統決定，且內閣的產生與存續必須獲得國會多數(過半數)的支持和信任，在國會政黨體系為多黨制以致沒有政黨可以掌握過半數席次的情況下，總統必須尊重國會中各政黨所組成的國會過半數聯盟，任命國會過半數聯盟所支持的人士組閣，如圖十一所示，此時內閣的組成，一般而言會由國會中若干政黨共同合作組成，以便掌握國會過半數的席次。由於此時內閣與國會多數一致，因此在圖十一中將內閣與國會兩者以圓圈涵括，此時內閣型態就內閣與國會的關係而言乃是聯合內閣。總之，在總理總統制與比例代表制的組合下，政府型態通常是「分立政府/聯合內閣」。



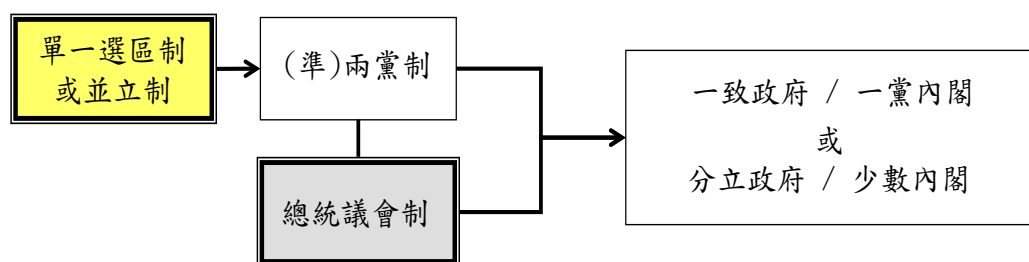
圖十一

關於「分立政府/聯合內閣」這種政府型態可能造成的政治效應，大抵可以從前述內閣制下「聯合內閣」的政治效應，以及前述總統制下「分立政府」的政治效應這兩者來綜合評估。一方面，就總統與國會的關係而言，由於此時總統與國會多數不一致而形成分立政府，因此在某種程度上不免會有政治僵局出現，而導致施政缺乏效率；另一方面，就內閣與國會的關係而言，假若此時聯合內閣是參與組閣政黨眾多，政黨之間意識型態也相差甚大的聯合內閣，也會如同前述內閣制下聯合內閣的情況，容易造成政治不穩定和施政效率低落。不過，亦如在前文討論內閣制下聯合內閣的情形，假若參與組閣的政黨數量不致太多，而參與組閣之政黨之間的政策立場和意識型態差距也差距不大，則不必然會有政治不穩定的情形，而且由於聯合內閣擁有國會過半數的支持，因此尚有某種程度的施政效率。若是如此，聯合內閣反而緩和了分立政府(總統與國會多數不一致)所可能導致的政治僵局和施政欠缺效率的缺失。

#### (七)「總統議會制」+「單一選區相對多數決制或並立制」(參見圖十二)

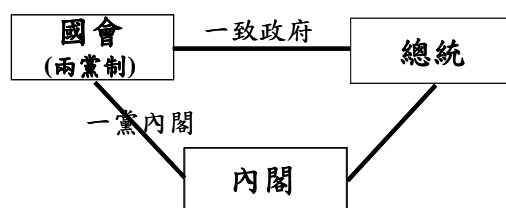
在全世界採行總統議會制的民主國家中，國會選舉制度採行單一選區相對多數決制的國家僅有肯亞；國會選舉制度採行並立制的國家則有亞美尼亞、喬治

亞、幾內亞比索、馬達加斯加、塞內加爾與我國。



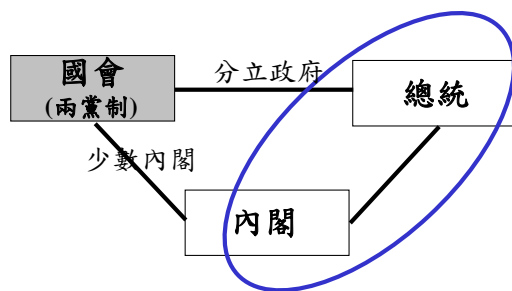
圖十二

在這種憲政體制與國會選舉制度的組合下，通常會呈現何種政府型態？如前所述，在單一選區相對多數決制或並立制的國會選舉制度下，國會政黨體系通常會形成兩黨制或準兩黨制，國會通常會存在一個佔有半數以上席次的政黨。如圖十三所示，若此一政黨即是總統所屬政黨，形成總統與國會多數一致的局面，總統會任命自己政黨的人士擔任總理組閣，此時總統、國會多數與內閣三者皆一致，整體而言政府型態為「一致政府/一黨內閣」。這種政府型態如同圖八的情形，政府施政會顯得較有效率，政治也相當穩定，但相對地政府濫權的危機則更為明顯。



圖十三

但是，如圖十四所示，若此一政黨並非總統所屬政黨，總統議會制下有任免總理之全權的總統通常會任命自己屬意的人士(通常為自己政黨人士)為總理，並由自己所屬政黨組成內閣，而幾乎不可能讓國會中的單一多數黨組閣。由於此時總統與內閣一致，因此在圖十四中將總統與內閣兩者以圓圈涵括。即使總統在少數情況下亦有可能勉強任命國會多數黨人士擔任總理，暫時由國會多數黨組閣，總統議會制下的總統也有權隨時將總理免職，罷黜國會多數黨組成的內閣。總之，此時總統與國會多數不一致，內閣與國會多數通常也不一致，政府型態為「分立政府/少數內閣」。

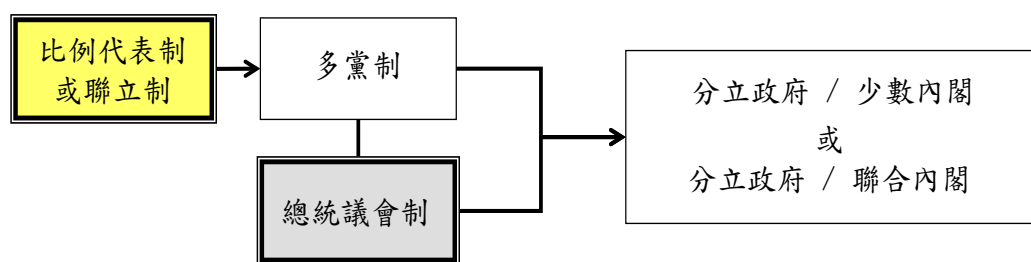


圖十四

關於「分立政府/少數內閣」這種政府型態可能造成的政治效應，可以從前述內閣制下「少數內閣」的政治效應，以及總統制下「分立政府」的政治效應這兩者來綜合評估。一方面，就總統與國會的關係而言，由於此時總統與國會多數不一致而形成分立政府，因此不可避免會出現某種程度的政治僵局，總統施政較缺乏效率；另一方面，就內閣與國會的關係而言，由於此時內閣是少數內閣，則又如同內閣制下少數內閣的情形，內閣的政策由於無法獲得國會多數的支持而很難有效地推動，也隨時受到國會倒閣的威脅，因此內閣施政既欠缺效率，也容易造成政治不穩定。換言之，這種既分立政府又少數內閣的政治效應，乃是總統制之下的分立政府與內閣制之下的少數內閣「壞上加壞」的情形。

(八)「總統議會制」與「比例代表制或聯立制」組合下的政府型態(參見圖十五)

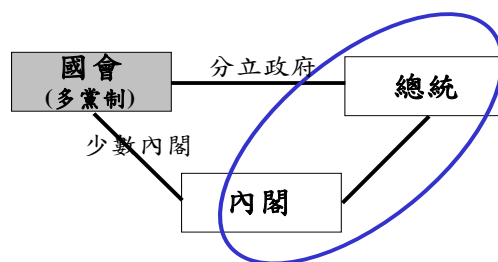
在全世界採行總統議會制的民主國家中，國會選舉制度採行比例代表制的國家有布吉納法索、幾內亞比索、那米比亞、斯里蘭卡、烏克蘭、祕魯；國會選舉制度採行聯立制的國家則有尼日。



圖十五

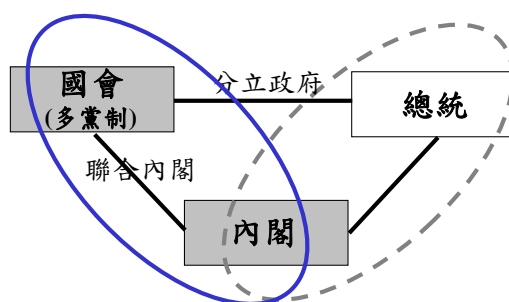
在這種憲政體制與國會選舉制度的組合下，通常會呈現何種政府型態？如前所述，由於比例代表制或聯立制將形成多黨制，因此國會中將難有政黨獲得過半數席次，就總統與國會的關係而言幾乎註定形成分立政府的局面。在總統與國會多數不一致的情況下，由於總統議會制下的總統有權力單獨任免總理，總統可能會有以下的舉措：首先，如圖十六所示，若總統不理會國會的意見，執意任命

自己喜愛的人士(通常是自己政黨的人士)擔任總理，且僅由總統所屬政黨組成內閣，則此一內閣並未獲得國會多數的支持，假若國會在總理上任並組成內閣後基於各種顧忌而未積極行使倒閣權，此時內閣型態就內閣與國會的關係而言即為少數內閣。由於此時總統與內閣一致，因此在圖十六中將總統與內閣兩者以圓圈涵括。總之，此時總統與國會多數不一致，內閣與國會多數亦不一致，整體而言政府型態乃是「分立政府/少數內閣」。如同圖十四的情形，這種政府型態乃是總統制之下的分立政府與內閣制之下的少數內閣「壞上加壞」的情形：一方面總統與國會將形成對立，另一方面內閣施政缺乏效率，且容易造成政治不穩定。



圖十六

其次，如圖十七所示，總統若任命自己喜愛的人士擔任總理，但組成內閣的政黨並非只有總統所屬政黨，而尚有國會其他政黨參與組閣，而組成掌握國會過半數支持的聯合內閣。由於此時內閣與國會多數一致，因此在圖十七中將內閣與國會兩者以圓圈涵括。在此情況下，總統與國會多數不一致，內閣與國會多數一致，且總統雖非完全掌控內閣，但由於總統所屬政黨亦參與內閣，總統與內閣亦有某程度的一致性(故圖十七中將總統與內閣兩者以虛線圓圈涵括)。整體而言，此時政府型態乃是「分立政府/聯合內閣」。這種政府型態的政治效應則與前述圖十一的情形頗為接近，在此不再贅述。



圖十七

以上各種憲政體制與不同國會選舉制度的組合情況，可以整合為表二。下一節將以表二為基礎，討論不同政府型態的憲政運作順暢程度。



表二 不同憲政體制與選舉制度組合下的政府型態

選舉制度→政黨體系		憲政體制類型		半總統制			
		內閣制	總統制	總理總統制	總統議會制		
低 比例性 高	少	單一選區制	兩黨制 (或準兩黨制)	一黨內閣	一致政府 或 分立政府	一致政府/一黨內閣 或 分立政府/一黨內閣/共治	一致政府/一黨內閣 或 分立政府/少數內閣
	並立制						
	多	聯立制	多黨制	聯合內閣 或 少數內閣	分立政府	分立政府/聯合內閣/共治	分立政府/少數內閣 或 分立政府/聯合內閣
	比例代表制						

#### 肆、不同政府型態的憲政運作順暢程度

我們可以從以上憲政體制與選舉制度相互搭配所形成的政府型態為依據，探索我國憲政改革與選制改革的可行方案。首先可思考的問題是，在我國目前憲政體制為半總統制，且修憲須經公投複決始能達成的情況下，將憲政體制調整為內閣制、總統制或維持半總統制是否都是可能實現的憲改方向？在當前憲政改革的各種倡議中，有許多論者提倡將我國憲政體制改為純粹內閣制。就欲性 (desirability) 而言，內閣制確實是值得採行的憲政體制；但是就可行性 (feasibility) 而言，我國憲政體制改為內閣制的機會極低。這是因為將憲政體制改為內閣制須取消總統直選，而觀察世界各國憲政發展的經驗可知，只要總統是由人民直接選舉產生，在往後的制度調整中，就很難將人民直選總統的權利再從人民手中收回來，使總統改由非直選產生。亦即一個國家的憲政體制中一旦設置了一個直接民選的實權總統，就很難改成非直接民選的虛位總統。換言之，從憲政體制類型的角度來看，一旦總統改由人民直選且擁有權力，這個國家的憲政體制就很難走向純粹的內閣制 (王業立，2005)，而會往總統制或半總統制這兩種憲政體制其中之一發展。Matthew Shugart 和 John Carey 便指出，綜觀二十世紀以來世界各國的憲政發展經驗，沒有任何一個總統制國家轉變為內閣制國家，卻有不少內閣制國家轉變為總統制國家 (Shugart and Carey, 1992: 3)，其中重要關鍵正是因為總統直接民選的「不可逆性」。<sup>8</sup>就此看來，總統制與內閣制之間的變遷道路乃是一條「單

<sup>8</sup> 總統民選「不可逆性」的唯一例外，是前蘇聯國家摩爾多瓦。摩爾多瓦於 1991 年蘇聯解體後成為主權國家，憲政體制採取半總統制，總統由人民直選，並有內閣對國會負責。但在 2000 年，摩爾多瓦進行修憲將總統選舉方式由人民直選改為國會選舉，並大幅削減總統權力，憲政體制遂由半總統制走向內閣制，這種現象極為罕見。吳玉山教授指出，這種現象唯有在修憲可由國會直接通過，而不須透過公民投票的修憲程序下才有可能出現。若修憲須經公民投票通過，要將總統由人民直選改為非人民直選是幾乎不可能的事情。參見 Wu (2008: 12)。

行道」而非「雙向道」。如果這種制度發展的「路徑依循」(path dependence)現象是無法避免的，則我國在未來憲政體制改革的可能方案中，改為內閣制的可能性相當渺茫，維持半總統制或改為總統制的可能性較高。

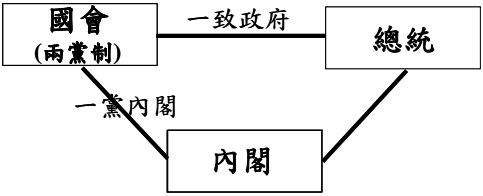
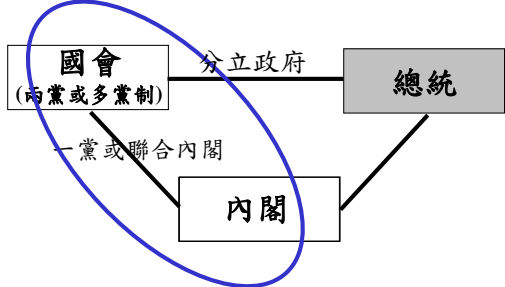
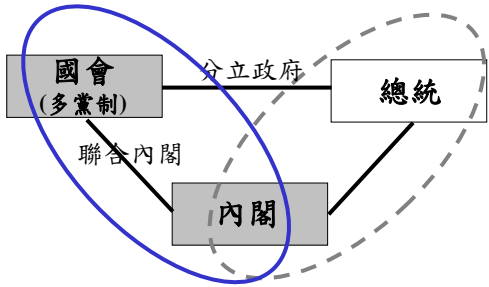
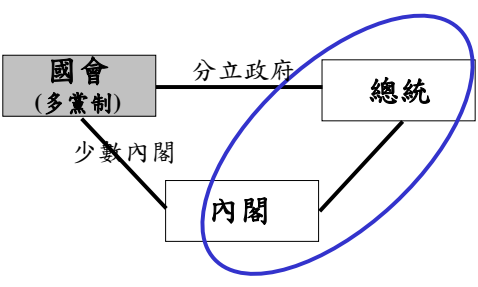
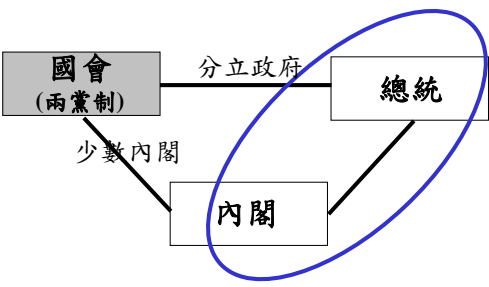
如果我國憲政體制改為總統制，若國會選舉制度採單一選區相對多數決制或並立制而形成(準)兩黨制，當總統與國會多數一致時為一致政府，憲政運作較順暢；當總統與國會多數不一致時為分立政府，將會出現府會(總統與國會)對立與政治僵局。若國會選舉制度採比例代表制或聯立制而形成多黨制，則政府型態將難以避免分立政府的格局。值得注意的是，總統制在兩黨制下的分立政府所形成的政治僵局與府會對立，通常更甚於總統制在多黨制下的分立政府(林繼文，2006；蔡榮祥，2014)，尤其是當國會中的政黨為剛性政黨時更是如此。就此看來，「總統制+單一選區相對多數決制(或並立制)」的組合將呈現「不是大好就是大壞」的政府型態，「總統制+比例代表制(或聯立制)」的組合則持續呈現介於「大好」與「大壞」之間「一般壞」的政府型態。總之，在總統制下，我們究竟是應選擇在「大好」與「大壞」間轉換的政府型態，還是選擇始終「一般壞」的政府型態，將面臨難以取捨的困境。

若我國憲政體制維持半總統制，在各種不同半總統制次類型與國會選舉制度相互組合下，會呈現不同的政府型態；而在不同政府型態下，憲政運作順暢程度也各有不同。我們可以推論如下：一、當總統與國會多數一致時，憲政運作應該會比總統與國會多數不一致時來得順暢；二、當總統與國會多數不一致時，若由國會多數黨(或多數聯盟)組閣，憲政運作應該會比未掌握國會多數的政黨組閣來得順暢；三、當總統與國會多數不一致且總統有權直接任免總理時，若參與組閣的政黨中包括總統所屬政黨，其憲政運作應該會比總統所屬政黨未參與組閣的情形來得順暢；四、當總統與國會多數不一致且總統有權直接任免總理，且總統任命自己陣營組閣使得內閣未能獲得國會多數的支持時，若國會中各黨不過半(亦即在野勢力零散)，應該會比國會中存在著單一政黨過半數的情形(亦即在野勢力鞏固)來得稍微順暢。若以上推論無誤，則各種不同政府型態的憲政運作順暢程度應可排序如下(參見表三)：

情形一：當總統、國會多數與內閣皆屬同一政黨，政府型態是「一致政府/一黨內閣」時，憲政運作應該會最順暢。而這種政府型態，可能出現在「總理總統制+單一選區相對多數決制(或並立制)」與「總統議會制+單一選區相對多數決制(或並立制)」的制度組合下。如表三所示，憲政運作順暢程度在這兩種政府型態下可排序為1(最佳)。

情形二：當總統與國會多數不一致時，若由國會多數陣營組閣，且總統無權罷黜總理與內閣，此時總統與國會雖然可能存在矛盾與衝突，但內閣施政仍有國會多數的支持，而不受總統直接干預影響，憲政運作順暢程度應僅次於總統、國會多數與內閣皆屬同一政黨的情形，亦即當政府型態是「分立政府/一黨內閣/共治」與「分立政府/聯合內閣/共治」且總統無權更換內閣時，憲政運作順暢程度將略低於總統、國會多數與內閣三者一家親的情形。而這兩種政府型態可能出現

表三 半總統制不同政府型態的憲政運作順暢程度

政府型態	憲政體制與選舉制的組合	憲政運作順暢程度
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 總理總統制 + 單一選區制(或並立制)</li> <li>● 總統議會制 + 單一選區制(或並立制)</li> </ul>	1
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 總理總統制 + 比例代表制(或聯立制)</li> <li>● 總理總統制 + 單一選區制(或並立制)</li> </ul>	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 總統議會制 + 比例代表制(或聯立制)</li> </ul>	3
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 總統議會制 + 比例代表制(或聯立制)</li> </ul>	4
	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 總統議會制 + 單一選區制(或並立制)</li> </ul>	5

在「總理總統制+單一選區相對多數決制(或並立制)」與「總理總統制+比例代表制(或聯立制)」的制度組合下。如表三所示，憲政運作順暢程度在這兩種政府型態下可排序為2。<sup>9</sup>

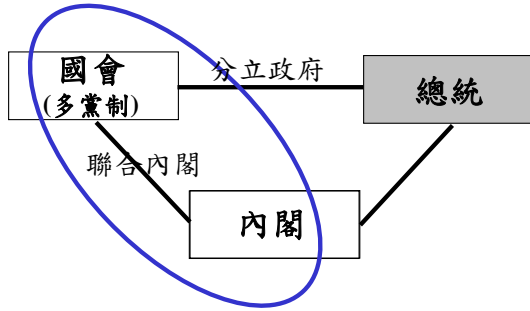
情形三：當總統與國會多數不一致，內閣由包括總統所屬政黨在內的國會多數聯盟組成，亦即政府型態是「分立政府/聯合內閣」時，此時內閣一方面有國會多數的支持，另一方面有總統所屬政黨參與其中，總統在內閣中亦能發生影響力，因此內閣與國會之間，以及內閣與總統之間，應不致發生嚴重齟齬。但若總統有權將總理免職並撤換內閣，仍增添內閣施政不穩定的因素。故這種政府型態的憲政運作順暢程度又會低於情形一與情形二。而這種政府型態乃是出現在「總統議會制+比例代表制(或聯立制)」的組合下。如表三所示，憲政運作順暢程度在這種政府型態下可排序為3。

情形四：當總統與國會多數不一致，內閣由總統所屬政黨組成，而非由國會多數組成，亦即政府型態是「分立政府/少數內閣」時，憲政運作順暢程度又會低於前述各項情形。因為此時將形成行政權(總統與內閣)與立法權(國會)的全面對立，不僅總統與國會可能發生衝突，內閣也因為沒有國會多數的支持而施政困難，甚至會面臨國會的倒閣。值得注意的是，在此種政府型態下，憲政運作窒礙程度又會因國會中的政黨體系是兩黨制或多黨制而有差異。當政黨體系是多黨制時，由於國會中不存在單一的過半數政黨，總統與少數內閣尚有空間在個別的國會法案中與不同的政黨建立立法聯盟，亦即仍有空間以「打游擊戰」的方式，促成國會通過總統與內閣希望通過的法案。然而，當政黨體系是兩黨制而國會中存在著單一過半數的政黨時，總統與少數內閣在國會中將失去爭取立法聯盟的轉圜空間，此時總統與國會多數黨的對立與衝突，以及少數內閣的施政困難與倒閣風險，會更甚於國會政黨體系為多黨制的情形。因此，兩黨制下「分立政府/少數內閣」的政府型態，其憲政運作順暢程度略低於多黨制下「分立政府/少數內閣」的政府型態。<sup>10</sup>而我們會發現，這兩種政府型態係分別出現在「總統議會制+比例代表制(或聯立制)」與「總統議會制+單一選區相對多數決制(或並立制)」

<sup>9</sup> 有人或許會有疑問：當總統與國會多數不一致時，在「分立政府/一黨內閣」與「分立政府/聯合內閣」這兩種政府型態中，何者憲政運作會較為順暢？可想像的是，一黨內閣的施政效率與政治穩定程度應會高於聯合內閣，但政府濫權的危機也會較為明顯。相反地，聯合內閣的施政效率與政治穩定程度雖可能略遜於一黨內閣，但較能實現共識民主的精神，也較不會出現政府濫權的危機。因此，若同時考量施政效率、政治穩定、防止濫權等價值，只要聯合內閣不是由眾多小黨組成的鬆散聯合內閣，聯合內閣與一黨內閣這兩種皆有國會多數支持的內閣型態(兩者皆為多數內閣)其實「各有千秋」，故本文在評價「分立政府/一黨內閣」與「分立政府/聯合內閣」這兩種政府型態的憲政運作順暢程度時將其視為大致等同，而不細分並比較兩者的憲政運作順暢程度。

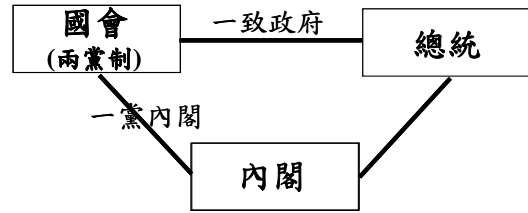
<sup>10</sup> 在憲政體制的研究上一個值得探討的問題是：總統制下一旦出現總統與國會多數不一致的分立政府局面，究竟是在兩黨制還是多黨制國會的情況下造成的政治僵局會較為嚴重。蔡榮祥(2014)指出，在兩黨制與總統制的配套下，強權總統與強權國會的權力抗衡會導致民主衰退。本文認為這樣的研究發現也是適用在半總統制國家。總統議會制下的總統即為強權總統，兩黨制下一黨單獨過半的國會通常是強權國會，兩者不一致所造成的憲政僵局與衝突通常會比多黨總統議會制下的分立政府來得更嚴重。

總理總統制 + 比例代表制(或聯立制)

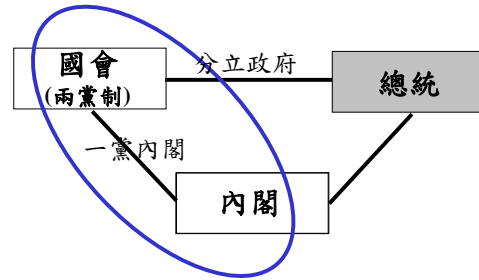


憲政運作順暢程度：2

總理總統制 + 單一選區制(或並立制)

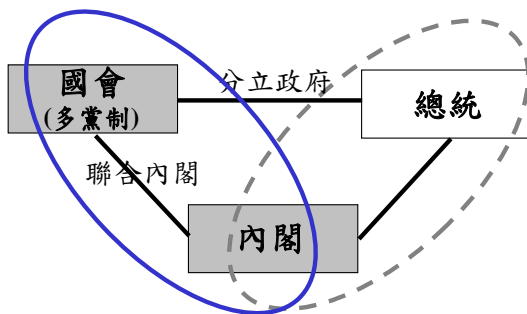


憲政運作順暢程度：1

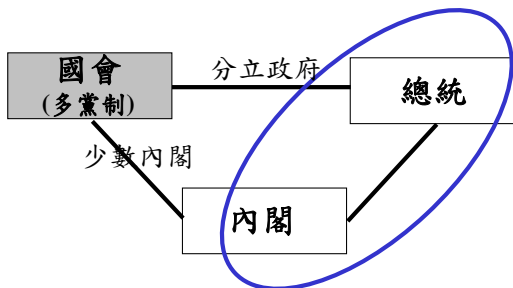


憲政運作順暢程度：2

總統議會制 + 比例代表制(或聯立制)

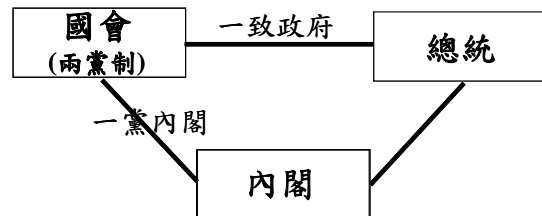


憲政運作順暢程度：3

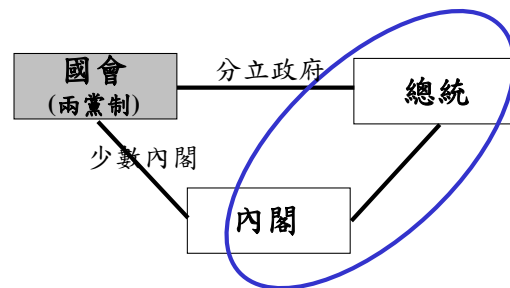


憲政運作順暢程度：4

總統議會制 + 單一選區制(或並立制)



憲政運作順暢程度：1



憲政運作順暢程度：5

圖十八 半總統制下不同政府型態的憲政運作順暢程度

的制度組合下。如表三所示，憲政運作順暢程度在這兩種政府型態下可分別排序為 4 與 5(最差)。

綜合上述，如圖十八所示，在「總理總統制+單一選區相對多數(或並立制)」制度組合下的政府型態，憲政運作順暢程度是 1 或 2；在「總理總統制+比例代表制(或聯立制)」制度組合下的政府型態，憲政運作順暢程度為 2；在「總統議會制+單一選區相對多數決制(或並立制)」制度組合下的政府型態，憲政運作順暢程度為 1 或 5；在「總統議會制+比例代表制(或聯立制)」制度組合下的政府型態，憲政運作順暢程度為 3 或 4。整體來說，在總理總統制的憲政體制中，在不同的國會選舉制度下，憲政運作順暢程度非 1 即 2；在總統議會制下，在不同的國會選舉制度的組合下，憲政運作順暢程度可能出現 1、3、4、5 等不同情況。就此看來，總理總統制不論是與何種國會選舉制度搭配，其憲政運作順暢程度皆優於或至少不遜於總統議會制與各種選舉制度的組合。

另外值得注意的是，在「總統議會制+單一選區相對多數決制(或並立制)」制度組合下，若總統與國會多數一致(一致政府)，憲政運作順暢程度為 1，會優於「總統議會制+比例代表制(或聯立制)」的制度組合(憲政運作順暢程度為 3 或 4)。但若總統與國會多數不一致(分立政府)，憲政運作順暢程度則遽降為 5，會比「總統議會制+比例代表制(或聯立制)」的制度組合顯得更差。換言之，在「總統議會制+單一選區相對多數決制(或並立制)」的制度組合下，憲政運作順暢程度會呈現出「不是大好就是大壞」的情形，如同總統制與各種國會選舉制度的組合一樣，顯現了這種制度組合的內在矛盾。

總之，從以上的分析可以發現，在半總統制的兩種次類型中，總理總統制無論是與哪一種國會選舉制度組合，其憲政運作整體而言會比總統制議會制與各種國會選舉制度的組合來得順暢。此一發現，可以為學界中關於「總理總統制優於總統議會制」的一般觀點提供另一項支持的立論基礎。再者，就總統議會制而言，這種半總統制次類型與單一選區相對多數決制(或並立制)組合下的憲政運作，有時會比其與比例代表制(或聯立制)組合下的憲政運作顯得更為順暢，但有時卻又顯得更為窒礙難行。這種現象顯示了總統議會制下的選制選擇容易陷入難以取舍的兩難困境。

## 伍、結語

本文試圖將憲政體制與選舉制度進行配套思考，以探索我國未來憲政改革與選制改革的可行方案。本文認為我國未來憲政改革將我國憲政體制改為純粹內閣制的可能性極低，改為總統制或維持半總統制則較有可能。就總統制與國會選舉制度的配套而言，存在著「非大好即大壞」(兩黨制下的一致政府或分立政府)與「始終一般壞」(多黨制下的分立政府)之間難以取舍的選擇困境。就半總統制與國會選舉制度的配套而言，若觀察總理總統制與總統議會制這兩種半總統制次

類型與單一選區相對多數決制、比例代表制、聯立制、並立制等各種國會選舉制度的制度組合，總理總統制不論是與哪一種國會選舉制度搭配，其制度組合下的憲政運作順暢程度，皆優於或不亞於總統議會制與各種國會選舉制度的搭配組合。

我們可以前文的分析結果為線索，思考我國當前持續被熱議的選制改革與憲政改革議題。我國目前的國會選舉制度是並立制，憲政體制是總統議會制，而我國並立制於 2008 年國會選舉首度實施後，幾乎是「一步到位」地將國會政黨體系由多黨制塑造為兩黨制。由於目前總統與國會多數一致，故形成「一致政府/一黨內閣」的政府型態。在選制改革的議題上，當前有不少論者認為為了改善目前並立制所造成的比例性偏差，以及小黨生存空間受限的問題，提倡將國會選舉制度改為聯立制。若從憲政體制與國會選舉制度配套的角度思考，我國國會選舉制度若改採聯立制，憲政體制若仍維持目前的總統議會制，這兩種制度組合下的政府型態將會是「分立政府/聯合內閣」或是「分立政府/少數內閣」。若從前文對憲政運作順暢程度排序的討論來看，憲政運作順暢程度將從排序 1 降為排序 3 或 4。換言之，在憲政體制維持不變的情況下，我國國會選舉制度改為聯立制並不利於憲政的順暢運作。

不過，我國目前並立制與總統議會制的制度組合亦存在一個重大的風險，即一旦出現總統與國會不一致時，政府型態將轉變為「分立政府/國會兩黨制下的少數內閣」，而這是半總統制中憲政運作順暢程度最低政府型態。換言之，在我國目前總統議會制與並立制的制度組合下，會因為總統與國會多數一致或不一致，導致憲政運作順暢程度在最佳與最差的情況之間擺盪。但另一方面，若將國會選舉制度改為聯立制而與總統議會制相互組合，憲政運作順暢程度儘管不是最差，卻勢必遜於目前「一致政府/一黨內閣」的格局。就此看來，在我國憲政體制維持目前總統議會制的情況下，選制改革將會陷入進退維谷的窘境。

就憲政體制與選舉制度配套思考的角度而言，我國選制改革應該同時搭配憲政體制的調整。若目前半總統制的基本架構無法輕易改變，將我國憲政體制由當前的總統議會制改為總理總統制應是目前憲政改革值得努力的方向。在我國各種可行的憲政體制與選舉制度的配套方案中，「總理總統制」與「單一選區相對多數決制(或並立制)」的組合應是最佳方案。而在憲政體制調整為總理總統制的情況下，若要將國會選舉制度改為聯立制，其實亦堪稱妥適。總之，若我國憲政體制調整為總理總統制，對於選制改革方案也將會有較大的選擇空間。

## 參考書目

- 王業立，2005，〈總統制與內閣制的制度選擇〉，「21世紀憲政改造論壇(一)」論文(11月12日)，台北：東吳大學政治系、台灣法學會、21世紀憲改聯盟。
- 王業立，2016，《比較選舉制度》(第七版)，台北：五南圖書公司。
- 林繼文，1999，〈單一選區兩票制與選舉制度改革〉，《新世紀智庫論壇》，6：69-79。
- 林繼文，2006，〈政府體制、選舉制度與政黨體系：一個配套論的分析〉，《選舉研究》，13(2)：1-35。
- 蔡榮祥，2014，〈總統與國會的權力抗衡與民主運作之成敗——以拉丁美洲總統制國家為例〉，《問題與研究》，53(2)：1-30。
- 蘇子喬、王業立，2014，〈國會與總統選舉制度對半總統制憲政運作的影響——台灣與法國的比較〉，《政治科學論叢》，62：35-78。
- Gunther, Richard. 1999. "The Relative Merits (and Weaknesses) of Presidential, Parliamentary and Semi-Presidential Systems: The Background to Constitutional Reform." 《人文及社會科學期刊》11(1): 61-92.
- Horowitz, Donald. 1990. "Comparing Democratic Systems." *Journal of Democracy* 1(4): 73-79.
- LeDuc, Lawrence, Richard G. Niemi, and Pippa Norris. eds. 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Lijphart, Arend. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Massicotte, Louis, and A. Blais. 1999. "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey." *Electoral Studies* 18(3): 341-366.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26(July): 198-228.
- Shugart, Matthew Sjøberg. 2005. "Semi-Presidential Systems: Dual Executive and Mixed Authority Patterns." *French Politics* 3: 323-351.
- Shugart, Matthew Sjøberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Woldendorp, Jaap, Hans Keman, and Ian Budge. 1998. "Party Government in Twenty Democracies: An Update(1990-1995)." *European Journal of Political Research* 33(1): 125-164.
- Wu, Yu-Shan. 2008. "Study of Semi-Presidentialism: A Holistic Approach." Paper presentation at the Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution, October 17-18, Institute of Political Science at Academia Sinica, Taipei.