

台北市立建國高級中學
第二屆人文及社會科學專題研究成果發表

指導老師：朱沛文老師

我國九七憲改後半總統制運作——與法國、後共波
蘭、威瑪德國比較

學生：郭世亮 撰

中華民國九十六年五月

台北市立建國高級中學
第二屆人文及社會科學專題研究成果發表

指導老師：朱沛文老師

我國九七憲改後半總統制運作——與法國、後共波
蘭、威瑪德國比較

學生：郭世亮 撰

中華民國九十六年五月

我國九七憲改後的半總統制運作

與法國、後共波蘭，威法德國比較

目錄

第一章 緒論

- 一. 研究動機
- 二. 研究目的
- 三. 研究架構
- 四. 研究方法
- 五. 研究範圍與限制
- 六. 文獻回顧

第二章 各國體制之分析

- 一. 憲法規範
- 二. 政黨因素
- 三. 小節

第三章 各國影響因素之分析

- 一. 創立背景
- 二. 實行過程
- 三. 小節

第四章 我國憲政體制

- 一. 憲法規範
- 二. 政黨因素
- 三. 小節

第五章 我國影響因素之分析

- 一. 創立背景
- 二. 實行過程
- 三. 小節

論文摘要 我國九七憲改後的半總統制運作

自從 1997 年第四次修憲後，我國確立了「半總統制」的運作，從一開始李蕭體制，就發生了不少問題，關鍵就在於總統的權限，到了 2000 年，政黨輪替後，府會不一致的情況更為嚴重，也造成了我國的經濟、民生等事，遭遇到政黨惡鬥的波及，使得我國的發展，停滯不前。

法國、波蘭、德國威瑪時期，以上三個國家，都是實行半總統制，然而，不管是成立的背景、實行過程、及憲法規範，或多或少，都有不同，而這也是運作成功與否的關鍵。

法國為一個老牌民主的國家，然而，在第三、四共和議會內閣制的運作，因為國會政黨林立，沒有一個政黨能夠完整控制議會，造成內閣壽命短暫，國家不安定，加上阿爾巴尼亞戰爭的爆發，國家急需一位強力的領導人，就在戴高樂將軍的強力領導下，完成憲改，將憲政體制改為現行的半總統制，運作上，可說是順利，雖然，出現三次左右共治的局面，但是，未發生任何憲政危機，可說是半總統制的模範。

波蘭為一個前共黨統治國家，他的民主化過程，就是共黨政府與團結工聯不斷妥協的產物，然而，民主化的推力，主要還是因為經濟危機，這是與其他國家完全不同的地方。

威瑪政權，成立於剛剛在一次大戰失敗的德國，在各方面皆不利的情況下，雖然，成立了¹世界上第一閣半總統制的體制，但議會內政黨林立，內閣短命，加上共產黨的動亂，德國人心不安，國家社會黨趁機崛起，然而，卻也造成了，強人希特勒的出現，使得國家開民主的倒車，走向極權統治。

綜合以上三國的成立的背景、實行過程、及憲法規範，可以了解他們運作，順利或不順利的部分的因素，也可看出哪些是我國應避免，或該學習的，也期盼能順勢找出我國憲政走向。

台灣近幾年的政壇，時常會有些人不時放出「修憲、制憲」等議題，然而，其出發點，大多都是為了選舉議題的操作，只是短期的炒作罷了，而沒有深入的探討。至於，在我國已經運作了十年的半總統制，是否適合我國的環境，此時的探討，正式一個很好的時機。

關鍵字：半總統制、法國第五共和、後共波蘭、威瑪德國、

修憲

¹ Maurice Duverger；1980 年，他又調整最初定義了：1、普選產生的總統。2、總統擁有相當的權力。3、除了總統之外，尚有一個以總理為首的內閣，他們握有權力，只要維繫著國會的信任，他們可一直運作。經由以上定義，他納入了六個國家，包括：法國、芬蘭、奧地利、愛爾蘭、冰島、威瑪德國、及葡萄牙

第一章 緒論

第一節 研究動機

台灣自從憲政之後，憲政體制就沒有非常明確的規範。於國民黨執政時期，由於府會一致的關係，政策的制定與執行幾乎沒有砥觸，且行政院長的角色幾乎是總統的幕僚長，使得規定不明確的總統、內閣、國會的關係，由一位強勢的總統領導，運作尚稱良好。但是到了 2000 年政黨輪替之後，國會與總統所屬的政黨不一致，在大政策的方向上，時常因為意識型態的背景，發生極大的歧見，時常造成國會嚴重空轉，以致過去不明顯的憲法缺失一一浮現，讓台灣的民主發展蒙上一層陰影！

有鑒於許多外國選擇半總統制的國家，有些是成功的，但也有不少是失敗的。失敗的有德國的威瑪共和，也有幾個前蘇聯的國家，這些國家在民主化的過程中，或許是人的因素，也可能是制度，也可能是兩者都有問題，使得在運作上，常常發生許多危機，進而造成國家經濟衰退，人民對民主制度失望，國家整體發展反而受民主所害，而非受利。

但反觀法國與波蘭，卻運作的如此順利，但兩國也曾經經歷了不少危機，但都因為各政黨對於憲政體制的尊重，還有一些文化背景等因素，國家不會因為民主化，而使其他的發展受到嚴重的影響。

尤其注意波蘭，不僅他的民主發展沒有我國來的長，甚至，他目前的經濟情況，還不如我國，他的參考性，對於我國來說，是絕對的重要。

我國近幾年來，陸陸續續發生了許多的政治危機，幾乎沒有一件是能夠被妥善解決，使得近幾年的政治亂象，拖累了台灣經濟，甚至是價值觀。其中的原因，大都因為憲政體制的不明確。

憲政體制好比國家的肝，假如不好，身體也會跟著不好，倘若，我們只去醫治他的併發症，而不去解決病源，病情不會好轉，相對地，國家只做一些治標不治本的改革，而不去進行最重要的憲政體制改革，那台灣所有問題只會越來越嚴重，這是所有台灣人都擔當不起的。

第二節 研究目的

本文以探索台灣的修憲過程，分析其成因，進而與外國之情況作比較，歸納出其優缺點，再提出比較適合台灣的方向。

台灣近幾年來的憲改相關議題，大多是圍繞在一些統獨的議題上，這種雙方歧見很深，且不會有所進展的主題，討論也只不過是浪費時間，也希望這一份報告，能夠影響各政黨，對於憲改方面的國家大計，不是選舉口號、策略而已。

憲政體制的改革，到底要走向何方，半總統制、內閣制、抑或是總統制？我國近幾年，雖然，有時會有這種呼聲，但是，從來沒有很審慎、長期、冷靜、合理性的討論，自從 1997 年，第四次修憲後，我國採取半總統制，也將近十年，是否現在半總統制適合我國，還是將現行憲法稍作修改，或許，是否考慮其他體制，這是一個好好的時間點。

第三節 論文架構

第一章 緒論

- 一. 研究動機
- 二. 研究目的
- 三. 研究架構
- 四. 研究方法
- 五. 研究範圍與限制
- 六. 文獻回顧

第二章 各國體制之分析

- 一. 憲法規範
- 二. 政黨因素
- 三. 小節

第三章 各國影響因素之分析

- 一. 創立背景
- 二. 實行過程
- 三. 小節

第四章 我國憲政體制

- 一. 憲法規範
- 二. 政黨因素
- 三. 小節

第五章 我國影響因素之分析

- 一. 創立背景
- 二. 實行過程
- 三. 小節

第四節 研究方法

本文主要是以文獻分析法為主軸，進行研究。本文以政治改革的角度，分析台灣憲改的基本概況與背景敘述。由於憲政改革，一直是台灣的重大政治議題，所以，在政治學界擁有相當大的份量；政治學和法學期刊，對於有關修憲時程與背景皆有詳細介紹，且對於威瑪體制也有詳實的記載；而歐美相關期刊，對於波蘭與法國皆有長期追蹤。而各國之國別史與報章雜誌，較屬第一手資料，較可以補足其他資料，缺少的客觀性。

研究範圍與限制

本文將以第三次憲改之後，至 2006 北高市長選舉為範圍，雖然，2000 年以前是國民黨一黨獨大，但民進黨也相對的在各次選舉中，斬獲許多，同時也影響了台灣的憲政改革，到了 2000 年至今，雖然民進黨長期執政，但始終未在國會中獲得多數，以上的時間範圍，正可以研究出台灣制度與政黨勢力間的消長。

本文於第四章第二節與第五章第一節，由於各政黨間的利益考量，所以，發表出的憲改之意見與其目的，恐有不小的落差，遂本文在此方面的取材部分，不僅會從報章雜誌上的報導與評論，還會從評論較嚴謹的學術期刊上，進行研究與分析，盡全力將這部分，做到零誤差；至於第三、四章，由於本人的能力限制，故所蒐集的資料，多屬於二手資料，但本文會盡力蒐集，將此領域專長的學者、教授的學術報告，詳加閱讀與分析，加上其他國別史的介紹的輔助，使本文能夠儘量與外國情勢吻合。

第六節 文獻回顧

一. 半總統制理論起源

半總統制在學術界，首先正式提出此概念的，當屬 1970 年的 Maurice Duverger，於自己的教科書內，此時，在他的定義範圍：1、普選產生的總統。2、總統擁有相當的權力。3、由總理帶領內閣，向國會負責。他納入法國、芬蘭、奧地利和愛爾蘭（1971）；1974 年，他調整了定義三個原則：1、普選產生的總統 2、相對於總統，存在一個一靠著國會信任，而行使職權的內閣。3、總統可以解散國會。他同時納入冰島；1980 年，他又調整了：1、普選產生的總統。2、總統擁有相當的權力。3、除了總統之外，上有一個以總理為首的內閣，他們握有權力，只要維繫著國會的信任，他們可一直運作。經由以上定義，他納入了六個國家，包括：法國、芬蘭、奧地利、愛爾蘭、冰島、威瑪德國、及葡萄牙，而後，他又將總統是否有職權，分為二類：象徵性總統權力—愛爾蘭、奧地利、及冰島，實質性總統權力（all power）—法國，總統與內閣平權國家—威瑪德國、葡萄牙、芬蘭。

以上就是半總統制，學術界的開山祖師，Maurice Duverger 理論的演進情況。

二. 我國學者的看法

我國學者對於半總統制的質疑，有吳玉山教授提出，半總統制應區分為「超

級總統的半總統制」與「弱勢的半總統制」的區別，由總統是否具有倒閣權為分別；朱雲漢教授認為法國的憲政體制，應以「行政權雙軌制」，來反應其真貌，但這些定義，都未影響 Maurice Duverger 的原本的定義，但是，²對於哪些國家憲政體制，是屬於半總統制，至今仍未有明確的範圍

² 李鳳玉（2001）。半總統制下的總統干政與政府穩定。國立台灣大學。全國博碩士論文資訊網。089NTU02227013

第二章 各國體制之分析

第一節 憲法規範

法國

³有鑑於法國，在第四共和時期，國會權力凌駕於政府之上，戴高樂先生希望加強總統的權力，使國家政治能夠不受國會政黨的紛亂引響，然而，另一方面，他又與其他政黨妥協，保留一些內閣制的運作精神，使得此憲法具有內閣制、總統制的精神。

<一>總統

1. 代表性的強化：

憲法第五條：「共和國總統監視憲法之遵守。總統依其調停，保證公權力之正當行使，並保障國家之生存。總統維護國家之獨立、領土之完整、及聯邦協議與國際條約之尊重。」

2. 合法性的強化：

憲法第六條：「共和國總統由選舉人團選舉之，任期七年；選舉人團由國會議員、省議員、海外屬地之議員，及各區議會選出代表組織。」

到了 1962 年戴高樂將總統改為由人民直接選舉，任期為 7 年，2002 年憲法修訂將 7 年縮短為 5 年。

憲法第七條：「共和國總統之選舉，在第一輪投票，以能得到絕對多數票者為當選。若未有人獲得絕對多數，則舉行第二輪投票，由得票相對多數者，維當選人。」

3. 權力的擴張：

- (1) 總統任免總理 第八條
- (2) 主持部長會議 第九條
- (3) 總統有權將重大議案提交公民複決 第十一條
- (4) 總統有權自行解散國民議會 第十二條
- (5) 總統有權發布緊急命令 第十六條

<二>內閣

1. 加強總理於內閣的角色

- (1) 內閣執行並決定國家政策 二十條
- (2) 內閣總理指揮政府活動，在總統授權下，可代理總統主持部長會議等十五條，所規定之職權。

2. 強化政府的有效性與穩定性

³ 薩孟武,劉慶瑞合撰 (1985)。各國憲法及其政府。台北市。三民。

(1) 內閣有權提出，法案與預算的試行授權，但是，在試行期間，國會仍有權否決。 憲法三十八條

(2) 國會對於內閣的不信任案，需要有全體議員的一半同意，使生效。
憲法四十九條

<三>國會

1. 明確規定國民議會權限
2. 必要時得提出憲法解釋案

波蘭

波蘭民主化後的憲法規範制定，分為三個階段，一是 1989 圓桌會議，二是 1992 小憲法，三是 1997 年的新憲法。1935 年的憲法是 1989 圓桌會議、小憲法與 97 新憲的基礎，而本文將以 1935 年憲法介紹為主軸，將圓桌會議、小憲法與 97 新憲修改的部分特別列出。

<一>1935 憲法

3. 內閣為總統之部屬，總統可任意任免內閣閣員。
4. 總統公佈法律，不需要總理附署。
5. 總統可以任免大法官。
6. 總統可以指派三分之一的參議員。
7. 參議院否決之法案，眾議院需要以五分之三的議員才可以駁回。
8. 眾議院以相對多數，就可決定內閣任命案、倒閣案。
9. 參眾兩院選出總統。

由於，此部憲法制定期間，波蘭遭受到外力（德國）、經濟壓力的情況，可以看的出，充滿了威權。1952 年，波共上台，將參議院廢除，增設國務委員會，但所有委員，都是由共黨派任，民主以名存實亡。

<二>1989 圓桌會議

1. 恢復參議院設立。
2. 取消國務委員會。
3. 參議院任務為選舉總統、複決眾議院議案。
4. 遭參議院否決的議案，眾議院須以五分之三的委員同意，得以駁回。
5. 眾議院保留三分之二的席次，給共黨及其友黨。
6. 提供三十五個眾議員選區，給共黨重要幹部，同額競選，得票超過二分之一，即當選。

此次協商，團結工聯明顯的讓步，讓共黨佔盡便宜，但是，選舉結果卻是共黨大敗。到了 1990 年，國會通過修憲「全民直選總統」。

<三>1992 憲法

有鑒於 1990—1992 間，內閣更換頻繁，遂將總統人事提名權稍作修改。也

提高倒閣設限，以維持內閣穩定。大體上，內閣權力較為增加，總統權力較為減小（無主動提不信任案權力），憲政體制逐漸往總理—總統制發展

1. 總統提名內閣，眾議院須在十四日內，以絕對多數通過。
2. 當內閣未通過，眾議院有權於二十一日內提出新名單，總統得接受。
3. 若總統未接受，得於十四日內解散眾議院，或提出臨時內閣。
4. 若眾議院未通過臨時內閣信任案，總統應解散議會。
5. 眾議院對內閣之不信任案，應由四十六位以上議員提出，由絕對多數之議員同意，即通過。
6. 若不信任案未通過，三個月內，需由一百一十五位議員提出，三個月以上，不在此設限。
7. 通過不信任案，需同時任命新內閣，若未任命，總統應解散議會。
8. 總統頒布命令，需相關部會首長附署，得成立。
9. 總統在內政、國防、外交部長，擁有決定權。
10. 總統在政府預算案，三個月未通過，得解散國會。

<四>1997 憲法

新憲中對於組閣程序、不信任案、總統職權做了部分修改。

首先，組閣程序中的二十一日緩衝期，改為十四日，另外，在不信任案得方面，總統在眾議院提出不信任案，且提名新內閣時，只能接受，不得倒閣。

第三，人事權的部分，總理有完全主導權，總統不得介入。最後，總統在三個月預算案未通過，得移交憲法法庭處理，不得倒閣。

三、威瑪德國

威瑪是世界上第一個半總統制的國家，它的憲法是由當時的內政部長普洛伊斯（Hugo PreuB）起草，受到實行議會內閣制的法國第三共和的失敗影響，而對於總統的權力，有大幅的提升，以抑制國會的強勢，使得內閣有雙重負責的樣子。

一、總統

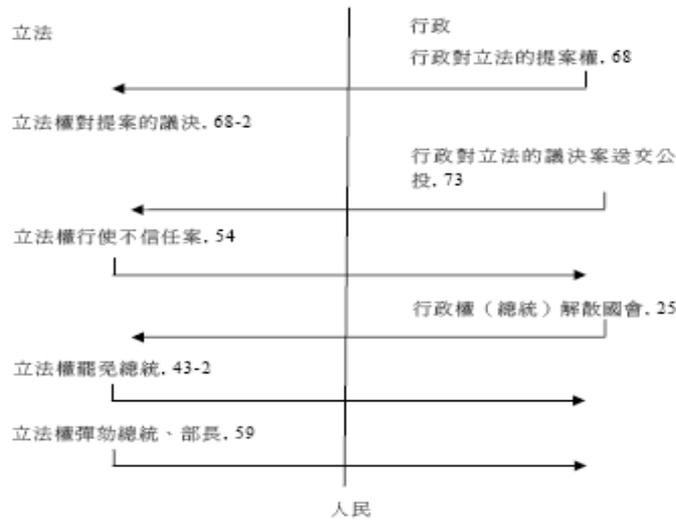
- <一> 總統有權任免文武百官
- <二> 總統得於內閣副署後，解散國會
- <三> 總統有權發布緊急命令

二、內閣

- <一> 內閣對國會負責
- <二> 內閣有權副署所有法案
- <三> 法案未經內閣副署無效

三、國會

- <一> 國會得對內閣提出不信任案（二分之一委員同意即成案）
- <二> 國會制定一切法案
- <四> 國會得對總統提出彈劾案（三分之二委員同意即成案）



圖二 行政與立法在威瑪憲法中的制衡設計

資料來源：Schmitt (1928: 197).

小結

法國第五共和的憲法，在總統的部分，與第四共和憲法比較，不僅在代表性與合法性都相對的提高，在職權上，也大為的提高，讓總統不僅可以協調內閣與國會的衝突，還可以面對突發危機，這些改變的背景都是源於，阿爾及利亞的動亂，政府無能解決，進而造成國家陷入危機。

至於波蘭在 97 新憲的部分，大為削減總統的權力，不僅將總統解散國會的條件，大為限縮外，在內閣人事上，總統是沒有任何干涉權的，這些重大的改變，許多都是衝著華勒沙而來，將在下一章詳述。

威瑪共和的憲法，總統權力並沒有比法國來的大，內閣的權力也相對的大，國會也有一定的制衡能力，大體上來說，是部不錯的憲法，然而，在其他因素的影響下，走向瓦解。

第二節 政黨因素

一、法國

法國不僅為民主先進國家，其半總統制的運作，也是最穩定的，由於過去的經驗，使得他們的國會選制，是屬於單一選區兩輪多數直選，此方式不僅造成了左右兩大聯盟的形成，也有助於黨紀的執行；另一方面，也使得極端政黨，不會有太多生存空間。

然而，法國的政黨體系確立，是在 1962—1968 年間，逐漸成形的，在過去都是只有右派在選後，進行策略性合作，但左派也在此時，開始採取聯盟合作，使得許多中間派，被迫向左右靠攏，到了 1978 年，第六屆國會大選，形成了兩大聯盟四大黨。

二、波蘭

截至目前為止，波蘭總共經歷了六次國會大選，（1989、1991、1993、1997、2001、2005），由於第一次的選舉，是波共與團結工聯，妥協下的產物，所以，保留了相當的席次給波共極其友黨（65%的席次），所以，並未有明顯的政黨體系。

在1991年的選舉，由於選制的設計，有著極大的開放性，85%的席次，不設任何門檻，依照得票率均分，其餘15%由得票率超過5%的政黨趙比例分配，此種選舉制度，非常有利於中小型的政黨，甚至是一人政黨，因此選舉結果，出現了29個政黨，且最大黨右翼民主聯盟，席次僅佔有13.5%。

1993年的選舉，肇使於國會與內閣的衝突，華勒沙總統解散國會，有鑑於上次選舉制度，造成政黨林立，內閣無法獲得穩定的支持，國會特別修法：將460席中的391席，由得票超過5%政黨或8%的聯盟，依照比率分配，另外46席，則由以在國會取得15席且在26個選區推出候選人之政黨，照得票率均分。左派政黨在此次選舉，整合成民主左派聯盟，一舉獲得過半數的席次。

1997年的國會大選，則在右派團結的運作下，重新取得執政權，也在選制稍作修改下，小黨的得票率，在此次僅有一成左右，顯現政黨體系，已經逐漸成形。

時間	國會多數
1991年	右派（中央聯盟）PC
1993年	左派（民主左派聯盟）SLD
1997年	右派（團結工聯選舉行動）AWS
2001年	左派（民主左派聯盟）SLD
2005年	右派（法律與正義）PO

三、德國威瑪

一次世界大戰後，德國發生了革命，在威爾遜十四點原則之下，倉卒了成立威瑪政府。過去遺留下來的許多政黨，其中還有不少是反對共和政府的成立、希望保留帝制的。另外，由於戰後選民對於自身經濟利益，視為第一考量，使得各種職業別、行業別的團體，紛紛組成政黨，加上大選區制的設計，使得各種政黨林立（最少19個，最多42個），包括為數不少的極端政黨，使得威瑪國會，亦開始就遭到嚴重的考驗。

威瑪共和的國會生態，造成了不安定的內閣，加上總統的干涉，使得威瑪的內閣都極為短命。

遺憾地，威瑪政權就在政治與經濟的雙重壓力下，最後走向極權，在1933

年，希特勒被任命為總理後，公佈了《燃燒法》、《授權法》，威瑪共和正式壽終制寢。

小結：

在政黨體系的部份，可以很明顯的發現，在實行半總統制的國家，假如政黨體系不穩定，內閣也會相對的不穩定，然而，選舉制度的影響，也是非常大。

第三章 各國影響因素之分析

第一節 成立背景

一、法國

1944年，法國重獲自由，由戴高樂將軍主持「法國臨時政府」，在1945年，舉辦了兩場選舉，一場是下議院的改選，另一場，則是第三共和憲法存廢案，倘若，經公民複決將憲法廢除，新的下議會，則為制憲國會。憲法存廢案投票，在79.9%的投票率下，有96.4%的票是贊成修憲，順帶一提地，此次選舉，也是法國婦女首次擁有投票權。

同年，在三個政黨（全民共和黨 M.R.P、社會黨 S.F.I.O、共產黨 P.C.F）支持下，戴高樂出任總理，但是，就在各政黨為己之私，任意妥協分贓，甚至，主張新憲法仍以議會為核心，這不僅與戴高樂的理念相左，還與人民所決定的憲法修正案背道而馳，所以，戴高樂就於1946年1月宣布辭職。

同年五月，議會將新憲交由人民複決，在80.7%的投票率中，以53%對47%的票，否決了新憲法，制憲國會立即改選，但是，選舉的結果，國會仍然由三大黨（全民共和黨 M.R.P、社會黨 S.F.I.O、共產黨 P.C.F）所控制，在同年六月，又進行了一次憲法複決公投，此次，在有效票的53%的支持下，新憲法正式通過，第四共和正式開始。

就在以議會為核心運作的政府，國會結構又屬於多黨制，使得政府壽命都不長，在短短的十二年（1947—1958）盡然換了二十二個內閣，國家的不安，政府無能施政，此政權的命運，可想而知。

然而，最直接的導火線造成了第四共和垮台的，就是阿爾及利亞獨立運動。在1940、1950年代，法國逐漸失去了過去中南半島的殖民地，民族意識得催促下，在阿爾及利亞的移民、軍隊，還有，法國國內的右翼勢力，極力反對從1956年的莫萊（Guy Mollet）到1958的費林姆萊（Pierre Pflimlin）內閣，對於阿爾及利亞採取妥協政策，雖然，在國會擁有多數，但仍都無法抗拒強大壓力，內閣都因此總辭。

就在1956年5月13日，國會對費林姆萊（Pierre Pflimlin）內閣行使同意權時，在阿爾及利亞的法軍暴動，反對阿國獨立，要求總理下臺，交由戴高樂將軍執政，就在內憂外患的交迫下，費林姆萊（Pierre Pflimlin）內閣，於5月28日，向總統柯帝（Rene Coty）提出總辭，6月1日，國會通過了戴高樂的任命案，6月3日，通過憲法制定授權案，讓政府有六個月的時間，制定新憲，9月28日，在85%的投票率，獲得了79.3%的贊成，使得法國正式進入第五共和。

二、波蘭

波蘭自從波共接掌政權之後，對於莫斯科當局馬首是瞻，政府領導班子，皆由俄共指派，加上過去的歷史恩怨，使得波共的統治，是所有東歐的共產國家，正當性最低的，這些原因，造成了波蘭成爲東歐民主先驅的重要原因。

從 1956 年開始，波蘭陸續發生三次大規模騷動事件，除了第一次是馬克思主義的知識份子，對於政府的馬克思主義路線的批判，政府強力鎮壓，知識份子退出政府運作，造成了參與危機，而後的兩次，皆是因爲經濟因素，造成了農工的暴動，尤其是第三次的騷動，更是造成了團結工聯的成立，也使得反政府力量的結合（天主教會、農工、知識份子），1981 年波共最後不得不宣布戒嚴，此時，波共的合法性，已經遙搖欲墜了。

但是，波共深刻體會，倘若三大問題（民族、參與、經濟）若沒有解決，波共的運作是有困難的，然而，波共深知，自己本身的能力僅能夠解決經濟問題，但是，波蘭自身的經濟體制問題，在幾次的經濟改革失敗之後，社會反抗力，更加強烈，到了 1987 年，波共爲了得到人民的背書，破天荒的舉行公投，但是出乎波共意料之外，在團結工聯的操作下，遭到人民否決，1988 年時，又因爲取消補助，團結工聯率眾罷工，此時波共深知，唯有與團結工聯對話，才能解決當前目前政治危機。

團結工聯方面，也因爲可以取得政治上的合法地位，加上華文沙想藉此得到政治地位，所以，答應了波共的要求，進行了「圓桌談判」。

然而，波共在「圓桌談判」的真正目的，無非是想藉由政治上的讓步，得到經改的背書，與團結工聯共同承擔成敗，1989 年二月召開，歷時兩個月，除了團結工聯全面支持波共經改政策外，還有於當年六月舉行國會選舉，而波共則作出以下政治讓步（1）取消國務委員會，增設總統（2）增設參議院，完全開放選舉，具有否決功能，且選舉總統（3）將眾議院的 65% 的席次，保留給波共及其友黨。

這樣一面倒的優勢下，波共能否持續延續其統治，還是會就此失去政權，那就得看看，波蘭有史以來第一次選舉了。

三、威瑪德國

一次世界大戰末期，美國總統威爾遜，發布了十四點和平原則，表示不願意和德國皇帝進行談判，要求直接和德國人民對談，在德國皇帝退位了之後，親王馬克思將權力，轉交給了右派的社會民主黨（SPD）的黨魁艾柏特，在他的主導下，邀集了其他黨組成了「人民代表委員會」，進行臨時執政，然而，就在兩派勢力的意見相左下，以社會民主黨爲首的右派，主張透過以普遍、平等、秘密、和直接的情況下，進行選舉，建立一國民主的共和國；而以獨立社會民主黨爲主的左派，希望建立一個社會主義的共和國。就在此情況下，左派退出了「人民代表委員會」，爲接下來的威瑪共和的運作，種下了禍因。

左派在退出之後，先是宣布即將在 1919 年 2 月 10 日舉行的選舉無效，接著在全國各地發動暴動，在艾伯特組織的，由一些戰後退役的失業軍人組成的「自由團（Freikrop）」鎮壓下，選舉仍然順利舉行，但是，工人卻是發動了一連串的罷工，以支持左派，但也造成經濟遭受嚴重的打擊。

在內亂的打擊下，威瑪政權已經舉步維艱，但是，卻有一個更加強烈的打擊，讓他們承擔。「凡爾賽條約」在仇德意識及強烈的法國總理（克里蒙梭）主導下，德國不僅要割讓國土、限制軍備，還要承受鉅額賠款，在是否接受條約的看法上，德國內部又更加分裂，甚至有些激進份子，還暗殺了內閣成員，國家紛亂的情勢，造成了未來國家運作的困難。

第二節 實行過程

一、法國

法國自從 1958 年，實行第五共和憲法，已經有近五十年的歷史，對於實行過程，本文不在贅述，而本文著重點是在於法國的三次左右共治。

- 一. 第一次共治：1986 年，左派密特朗總統在位時，國會進行大選，由右派聯盟獲得過半數的席次，在尊重及維護憲政體制的情況下，密特朗總統找了右派的席哈克，擔任國務總理，解決了法國第五共和以來，從未發生的憲政危機，也為法國創下良好憲政先例。但到了 1988 年，法國總統大選，密特朗再次連任，同時解散國會，左派重掌國會，結束了第一次左右共治。
- 二. 第二次共治：1993 年國會大選，右派又再次獲得勝利，密特朗總統只好任命右派的巴拉杜出任總理，1995 年，席哈克當選總統後結束第二次左右共治。
- 三. 第三次共治：1997 年，席哈克錯估情勢，提前解散國會，造成右派政黨大敗，只好任命喬斯班為總理，到了 2002 年席哈克連任成功，國會又大獲全勝，使得第三次共治結束。

二、波蘭

1989 年，波蘭破天荒地舉行第一次國會改選，雖然，在選制的設計上，對於波共，是極大地讓步，但是，波共僅僅獲得保留的席次，在團結工聯的巧妙運作下，讓波共領導人雅魯澤爾斯基，難堪地僅以一票之差，當選了總統。

在當選總統之後，雅魯澤爾斯基任命原內政部長季斯札克為總理，國會通過後，卻在正要組閣時，團結工聯發布聲明，不希望現在政府是過去政府的延伸，要求由團結工聯組閣，就在波共的友黨（農民黨 PSL、民主黨 UD）的倒戈下，通過由團結工聯的馬佐維耶斯基為總理，波共時代正式宣布結束。

然而，此次團結工聯的組閣，也間接的造成團結工聯分裂，導因於華勒沙與

馬佐維耶斯基的歧見，在內閣人事案、總統選舉、經改，都有極端不同的想法。遂華勒沙利用人民對經改的不滿，籌組「中央聯盟」，以支持他競選總統；以總理馬佐維耶斯基為首的「公民運動-民主行動」聯盟，由知識份子為主，支持馬佐維耶斯基競選總統，團結工聯正式分裂。

在兩方人馬的盤算下，決定在 1990 年 11 月 25 日舉行第一輪總統普選，採絕對多數制，若未有人得票超過半數，則在 12 月 9 日舉行第二輪選舉，然而，在第一輪選舉中，馬佐維耶斯基的得票數，僅居第三，慘遭淘汰，華勒沙於第二輪選舉勝出，當選波蘭民主化後第一任民選總統，挾著強大的民意支持，國會立刻通過畢勒斯基（Jan Krzysztof Bielecki）的組閣同意案，此時，憲政體制趨向總統-總理制。

在各黨的協調下，決定 1991 大選的選制，為比例代表制，加上門檻極低（詳見第二章），造成小黨林立，華勒沙先後任命了兩位總理（奧爾瑟夫斯基 Jan Olszewski、波拉克 Waldemar Pawlak），在許多方面，都有許多不同看法，加上，憲政規範不明確，總統與總理的爭執，時常造成嚴重的憲政危機，雖然，在任命了第三任總理（蘇霍斯卡 Hanna Suchocka）有很大的改善，但是，改善是來自蘇霍斯卡的讓步，使得朝野一致認同，需要將憲法更加明確化，使國家運作順暢。1992 年，修改了一些總統、國會、內閣的權限，將內閣與國會的權限提高，但是總統的權力（詳見第二章），仍然是非常大的，史稱這次的調整「小憲法」，1993 年，國會通過對總理蘇霍斯卡的不信任案，爾後，華勒沙選擇解散國會，有鑑於上次選舉方式，造成國會政黨體系紊亂，運作不穩定，就在朝野一致的同意下，通過了新的選舉方式，此次選舉，在右派各政黨，單打獨鬥，而左派政黨的整合下，左派大勝。

民主左派聯盟（SLD）、農民黨（PSL）合作推出前總理，農民黨黨魁波拉克 Waldemar Pawlak 為總理，在人事上，他強力與華勒沙角力在兩黨的支持下，他是佔了上風，華勒沙不得不同意。

隨著，總統大選的接近，華勒沙利用了憲法，在預算案的規定（第二章），巧妙地運用，恐嚇國會他可能解散國會，但是只要接受他的總理人選，他可馬上簽署預算案（此舉埋下 95 修憲，將總統此權力移交憲法法庭），就在左派之間，因經濟法案，產生嫌隙下，通過了不信任案，解決了一次憲政危機，但民主左派聯盟 SLD 深知，修憲與贏得總統大選，才是當務之急。

1995 年克瓦希涅夫斯基，代表民主左派聯盟 SLD，擊敗了華勒沙，贏得總統大選，順帶著強大的民意，將總統權力更加限縮，使得波蘭的體制，已明確地，傾向總理-總統制。

1997 年、2001 年波蘭又出現了左右共治的情況，但由於體制的完備，使得波蘭在也沒出現憲政危機。

三、威瑪德國

威瑪共和實際運作了十四年，在此期間，內閣一直是聯合內閣的形式，加上

政黨體系不明顯，內閣更迭高達十五次。

到了 1933 年 1 月，希特勒（Adolf Hitler）率領的國家社會主義工人黨（NSDAP），獲得了國會的主導權，囊括了 43.9% 的席次，利用憲法 48 條的規定，對於人民的自由，強力的限縮。2 月，興登堡總統下令戒嚴。3 月，國會通過了《燃燒法》、《授權法》，對於希特勒的極權式獨裁統治，完全合法授權，國會自此失去了功能，威瑪共和的憲政體制，已經正式瓦解，1934 年，興登堡總統辭世，就連共和國部隊也被納入納粹勢力，威瑪共和國正式滅亡。

結語：

雖然，法國憲法未有明文規定，總統需要任命國會多數黨之代表為總理，但經由法國的長期政治文化發展，是非常成熟的，而不會因黨個人之私，造成嚴重的憲政危機，加上兩輪絕對多數的選制，不僅有助於國會組成，有穩定的多數，也讓黨紀貫徹執行，使得法國得以在各國最怕的左右共治情況下，安然渡過。

波蘭在民主化的過程，由總統-總理制開始，卻因為在運作上，出現極大問題，而後，將總統權力大幅降低，針對問題的修憲，對於目前上軌道的憲政運作，有相當大的影響。

相對於波蘭的成功，威瑪共和可以說是一個大悲劇，雖然，起初的制度，是蠻完備的，但是，在選舉制度的選擇、政經情勢的影響下，不穩定的內閣、混亂的政黨體系，使得最終走向了極權統治，可以說是我國亟需警惕的例子。

第四章（我國憲政體制）

第一節 憲政體制

本文所用的憲法規範，以第七次修憲後為準。

一、總統：

- <一>總統任免行政院長
- <二>總統可發佈緊急命令
- <三>在國會對內閣提出不信任案後，總統可解散國會
- <四>總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。

二、行政院與院長：

- <一>行政院為國家最高行政機關。
- <二>行政院副院長，各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。
- <三>行政院依規定，對立法院負責
 - (1) 行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。
 - (2) 行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。
- <四>行政院設行政院會議，由行政院院長，副院長，各部會首長及不管部會之政務委員組織之，以院長為主席。

三、國會

- <一>立法院有議決法律案，預算案，戒嚴案，大赦案，宣戰案，媾和案，條約案及國家其他重要事項之權。
- <二>立法院有權提出對行政院長之不信任案。
- <三>立法院有權提出總統罷免案。需要委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議。

第二節 我國政黨體系

我國在解嚴時期，雖然有中國民主黨與中國青年黨在國民大會中，但是，他們仍然屬於國民黨的橡皮圖章罷了。

雖然民進黨在民國七十五年成立，但是幾經憲法修正以後，八十年十二月三十日第 1 屆資深立法委員全部退職，由 130 位增額立法委員行使立法權，到

了八十一年 12 月依憲法增修條文選出 161 位第 2 屆立法委員之後，開始有了所謂的政黨政治運作。

然而，在第二屆的立法院選舉之中，民進黨在國會中的席次，仍然不足以影響國民黨的獨大，但是到了第三屆選舉，有了不小的變化。

此次選舉應選一百六十四席的委員，國民黨雖然獲得了八十五席，但是，過半的情勢已經是相當的脆弱，而民進黨則獲得了 54 席，新黨則出人意料的獲的 21 席。

雖然，國民黨的多數已經很脆弱了，但畢竟在政黨意識的相似性看來，新黨較傾向統一，除了少數議題(環保.....)與民進黨合作，其大部分時間還是與國民黨合作，所以此時期，政黨政治的發展，仍屬穩定。

86 年的縣市長選舉，民進黨大有斬獲，但是，87 年的立委選舉，國民黨囊括了 225 席當中的 128 席，使得國民黨得到了實質過半。

89 年我國首次政黨輪替，加上宋楚瑜靠著總統大選的氣勢，成立了親民黨，吸收了不少國民黨籍的委員，使得新會期，國民黨僅剩 111 席，成為脆弱多數，加上甫在總統大選慘敗，不大感在此時接受國會選舉的挑戰，所以，此時，民進黨不交出組閣權。

91 年國會再次改選，此次民進黨成為第一大黨，國民黨不僅沒有過半，還淪為第二大黨，但是，親民黨卻囊括了百分之二十的席次，台聯也獲得了百分之五的選票。

在此期間，是台灣府會衝突的一個開端，國會依然是維持朝小野大，但是，執政黨仍不願交出組閣權，在許多的議案，因為意識形態的主導下，時常協商破裂，造成其他議案遭到擱置，造成了我國的發展，飽受了影響。

94 年的國會選舉中，以國民黨為首的泛藍聯盟，仍然是得到過半的席次，此次的議會，由於幾次的重大政治事件，造成了許多重要的法案，遭到擱置，例如「NCC」、「罷免案」，朝野因此爭戰許久，甚至議事整整停擺幾個禮拜，此屆的國會，甚至創下了立案最少的紀錄，議事效率，實在令人感嘆。

小結

我國憲法規範，規定了總統具有任免行政院長的權力，但是並沒有主動解散國會的權力，姑且不論其修憲背景，其規定已經造成我國目前政治僵局的主要原因，另外，加上國會提出罷免案的門檻過高，政治僵局更是一個無解的問題，

我國政黨體系中，在歷經幾年來的運作，對於執政黨的定義，大多認定為總統所屬的政黨，周陽山（2000）《半總統制的考驗：台灣的政黨政治與權力運作》提出：政黨協商為先進民主國家，遇到多黨制或府會不一致時，常態的解決方式。若未經政黨協商，而僅藉由其清流形象，而組成之內閣，則對政黨體系有嚴重的衝擊。本文同意其觀點，我國為新興民主國家，長期又是以一個領導人為中心的想法，本文建議對於組閣，應該要有明文規定，畢竟，十年來的運作，我國並沒有所謂的憲政慣例。

第五章（我國影響因素之分析）

第一節 創立背景

1980年代，我國的黨外運動逐漸興起，初期，國民黨政府仍然是以壓制的手段，來解決黨外運動，但是，到了1980年代末期，隨著黨外運動的壯大，美國的施壓下，國民黨政府於1987年宣布解嚴，取消所有禁令，1991年，宣布廢除動員戡亂臨時條款，我國自此開始一連串的修憲，將1947年舊憲法，對於一些已不符合時代潮流的條文，以增修條文的方式，進行修改，使得未來能夠有完善的憲政體制，得以運作。

但是，我國當時的制憲機關---國民大會，是過去在大陸地區產生的，其代表性，有著極大的爭議，我國針對此一狀況，有三次修憲對於代表性強化，對於未來的修憲進行準備，三次修憲主要內容如下：

1. 第一次修憲：國民大會全面改選，由台灣地區人民選舉之。過去為人詬病的「萬年國會」爭議，已在此解決，強化了代表性。
2. 第二次修憲：省市首長由人民直選，增加了總統的提名權，由總統提名監察委員，再經由國民大會同意。這次的修憲，將過去為人詬病的「省市長」產生方式，強化了代表性。
3. 第三次修憲：總統直選，縮小行政院長副署權。這次修憲，將我國未來推向半總統制的發展，有重要的影響。⁴

第二節 實行過程

台灣自從1997年修憲，確立了半總統制運作後，由於，府會都是由國民黨掌握，所以在運作上，是偏向於總統制的走向，總統的意志，是凌駕於行政院長之上的。如「中美洲統合體」案、「證交稅」案、「援助科索沃」案等。

到了2000年政黨輪替之後，民進黨取得了政權，但是，民進黨在國會，是處於弱勢的，然而，陳水扁先生夾帶著強力的民意支持，且不願意與國民黨分享權力，遂逕自指派唐飛惟行政院長，組成「全民政府」，但是，就在政治責任不明確，內閣在國會中，無法獲得多數的支持，在「核四案」爆發之後，唐飛黯然下臺。

有了前一次與唐飛組閣的失敗經驗，陳水扁不顧於國會的弱勢，任命張俊雄為行政院長，形成了「少數政府」，在運作上，非常的不穩定，時常發生「行政院不接受立法院的決議，但是在野黨又因實力考量不倒閣」的特殊情況，在此情況下，我國不僅在政治上不穩定，在經濟上也在衰退，但是，在野黨與執政黨，卻互相推卸責任，國家形同空轉。

在2001年（第五屆）國會選舉，以國民黨為首的泛藍聯盟，依然維持脆弱

多數，游錫堃接任行政院長，此時的院會關係，延續過去的緊張，行政與立法的效率，依然不定期，受到意識形態強烈的法案給擱置，使得，國家的發展，遭到嚴重的影響。

2005年（第六屆）國會選舉，以國民黨為首的泛藍聯盟，仍然掌握國會多數，此時，陳水扁先生，任命謝長廷先生為行政院院長，起初，謝長廷先生提出「和解共生」、「兩岸航空直航」等政策，確實達到一些效果，朝野關係，相較於過去，是比較和緩，然而，「高捷弊案」的爆發，院長幾度與媒體衝突，進而造成院會關係緊張，在2005年底，國民黨於縣市長選舉，獲得勝利，2006年，在政黨協商破裂下，總預算遭到史前無例的凍結，再總統不願提出覆議案後，謝長廷先生，被迫辭職。

在謝長廷先生離職後，蘇貞昌先生接任行政院長，首先，解決了總預算的問題後，也是與國會擁有一段較為和緩的日子，但是，隨著「國務費」、「紅衫軍」等事爆發，我國的政治對立又逐漸挑起，「罷免案」造成了其他議事，遭到排擠，2007年的總預算，至今，仍然遭到凍結。

小結

台灣近幾年的政治發展，實在令人擔心，學界提到了不少解決之道，徐正戎、張峻豪提到（2004:139）：

可從三方面進行：第一調整規範面，亦即透過制度使得行政權集中於總統，直接賦予其主持行政院會議（或改稱部長會議），並賦予否決國會法案的權力，以符合憲政運作的精神與憲政文化。其次，則是在憲法運作上落實內閣制，遵守憲法中的責任政治原則，使行政必須向立法負責的民主政治精神，透過制度實踐而達成。最後便是在憲政慣例的建立上，凸顯行政院院長的角色，並使其確實擁有憲法規範應有的職權，而使依據政黨生態總統必須退居幕後的情形得以產生。

本文認為其建議，有矛盾之處，第一點其提到，將行政權集中於總統，又在第三點建議加強行政院長的角色，本文認為其二三點建議，是值得我國參考，但是，我國目前的問題，是在於總統對於行政院長的干涉過大，倘若再增加其職權，憲政體制的運作，將會更加紊亂。

第六章 結論

看了三個國家的半總統制運作，對於法國、波蘭、威瑪共和有一些看法：

- 一、威瑪與台灣的內閣都有雙重負責的機關，倘若府會不一致的情況下，會造成嚴重的朝野衝突，尤其是目前我國總統並沒有主動解散國會的權力，立法院提出罷免案的門檻，政治僵局時常是無解的，本文建議賦予總統主動解散權，但是，一旦未能拿下半數席次，就必須辭去總統，另外，明文規定行政院只對立法院負責。
- 二、同樣是新興的民主國家，波蘭目前的運作已經上了軌道，但是，我國目前仍然是屬於在陣痛期，而其中的關鍵，就是波蘭的修憲，都有達到不錯的效果，而我國的修憲都未能對我國最大的弊病進行修改，對於我國的總統權力進行討論。
- 三、如同高朗教授說：「新興民主國家，改革的目標應鎖定在強化立法權的制衡力量，以及增進政黨體系的運作功能。」，我國應增加立法院的權力，如同行政院長同意權等。
- 四、總統擁有過大的權力，間接造成內閣的弱化或是府院衝突，在波蘭、威瑪、台灣都有類似情形，但是，波蘭在修憲之後，此情形有減緩的趨勢，我國對於此情況，應該多注意。

參考書目

學位論文

- 李鳳玉（2001）。半總統制下的總統干政與政府穩定。國立台灣大學。全國博碩士論文資訊網。089NTU02227013
- 劉世亮（1998）。波蘭憲政體制的變遷。東吳大學。全國博碩士論文資訊網。為出版
- 劉致賢（2001）。穩定半總統體系在府會關係轉變下的運作：以芬蘭與法國為例。國立台灣大學。全國博碩士論文資訊網。未出版

期刊

- 王維芳（2002）。從後共波蘭國會大選探討其政治穩定性。問題與研究。41:3。109-128
- 鄧健苓（譯）（1999）Rozumilowicz, Beata 著。政黨財政對波蘭政黨制度的衝擊--十年轉變。香港社會科學學報。14，頁 127-152。
- 戴育毅（1998）天主教會在波蘭民主化中扮演的角色。國防管理學院學報 19:1，頁 64-80。
- 吳玉山（2006）政權合法性與憲改模式：比較臺灣與歐洲後共新興民主國家。問題與研究 45:1 頁 1-28。
- 沈有忠（2005）制度制約下的行政與立法關係：以我國九七憲改後的憲政運作為例。政治科學論叢 23 頁 27-60
- 徐正戎，張峻豪（2004）從新舊制度論看我國雙首長制。政治科學論叢 22 頁 139-180
- 楊日青（2000）六次修憲及政黨生態變遷對政府體制的影響。政策月刊 59 頁 21-25
- 葉俊榮（2002）憲政的上升或沈淪--六度修憲後的定位與走向。政大法學評論 69 頁 29-79
- 曾建元(2001) 臺灣一九九七年修憲後憲政爭議問題與因應對策。香港社會科學學報 19 頁 29-67
- 周陽山(2001)半總統制的考驗：臺灣的政黨政治與權力運作。華岡社科學報 15 頁 15-22
- 蘇子喬(2002)我國當前憲政體制中總統、行政院院長與立法院之三角關係--應然面與實然面之探討。憲政時代 27:3 頁 84-119
- 蘇子喬(1999)從當前憲政體制的論辯釐清我國九七憲改後中央政府體制的定位。憲政時代 25:2 頁 96-112
- 高朗（1997）評析威權轉型的總統權力。美歐季刊 12:4 頁 1-24
- 詹鎮榮（2004）半總統制下政府雙重信任基礎之維繫與難題--以威瑪經驗為借

鏡。月旦法學 108 頁 37-52

徐正戎、呂炳寬（2002）九七憲改後的憲政運作。問題與研究 41:1 頁 1-23

黃競涓（1996）波蘭之反對運動。美歐月刊 11:10 頁 32-42

吳玉山(2003)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
俄羅斯學報 2 頁 229-265

書籍

薩孟武,劉慶瑞合撰（1985）。各國憲法及其政府。台北市。三民。

吳玉山著（2000）。俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析。台北市。五南。

郭秋慶（1996）。德國選舉制度與政黨政治。臺北縣。志一。

賴麗琇（2003）。德國史上一國別史系列。台北市。五南。

張世賢（1998）。比較政府。台北市。五南。

佐藤功.（1981）比較政治制度。台北市。國民大會憲政研討會。

張台麟（1995）法國總統的權力。臺北縣。志一。

<http://www.education.ntu.edu.tw/school/civics/doc/95%A4W%A7@%B7~%A4%C0%A8%C9/%A5%BB%BE%CB%A4G/06%AB%C2%BA%BF%A6@%A9M%BBP%A7%DA%B0%EA%BE%CB%AAk%A4%A7%C1`%B2%CE%A4%F1%B8%FB.doc>