

憲政設計的選制基礎  
林繼文  
中央研究院政治學研究所

摘要

不同的制度往往彼此鑲嵌，難以切割觀察。對於此問題，相關文獻多以「加總法」來探究制度配套的課題。本論文認為，採用此法可能會忽略制度配套對原有制度性質的改變。以中央政府體制和政黨體系的配套為例，多黨制在內閣制之下可能縮短政府的壽命，但在總統制之下卻能助長行政部門的優勢。本論文根據既有的制度論，用演繹法推得幾項關於制度配套和政治穩定度的命題，指出兩黨制可能因政局主導者是內閣或總統而產生迥異的後果，而行政部門與立法部門的選舉時程，對於總統主導下的府會關係則有關鍵的影響。對於經歷 2005 年修憲的台灣而言，正可運用這些命題來探討未來憲政運作的後果。由於此次修憲案設下了極高的修憲複決門檻，在可見的未來台灣將以半總統制和傾向單一選區制的選舉制度為主軸。此種搭配可能因為一致政府而享有高穩定度，也可能因為分立政府而導致嚴重的朝野對抗。行政與立法的改選時程，因而成為影響未來政局的關鍵因素。

關鍵詞：憲政選擇，選舉制度，政黨體系，選舉時程，政治穩定

# The Electoral Foundation of Constitutional Design

Jih-wen Lin

Institute of Political Science

Academia Sinica

## Abstract

Institutions are usually embedded in each other and can hardly be analyzed independently. Existing studies, by aggregating the effect of individual institutions to assess their overall influence, could underestimate the impact at the systematic level when the institutions are considered together. Multipartism, for instance, may shorten government duration under the parliamentary system, but enhance the administrative power if presidentialism is used. In line with existing institutional studies, this paper derive several propositions regarding the impact of institutional configuration on political stability. Bipartism can result to diverse outcomes when it is used under parliamentarism or presidentialism, and electoral cycle plays a crucial role in determining political stability when a president is in charge. These propositions are then applied to forecast Taiwan's constitutional future. The latest constitutional revision set up a high threshold for further amendment to be reconsidered by the people, making semi-presidentialism and a single-member-district biased electoral system the defining features of Taiwan's constitutional structure. Since this combination could lead to the greatest and the lowest stability, electoral cycle will be critically influencing Taiwan's constitutional prospect.

Keywords: constitutional choice, electoral system, party system, electoral cycle, political stability

## 一、制度配套的化學變化

政治制度包含不同的面向，如中央政府體制、選舉制度、政黨體系、國會制度、官僚制度、司法體系、中央地方關係、軍文關係以及國家的經濟角色等 (Rothstein 1996: 135)。從經驗研究的角度來看，許多研究都是以特定制度為對象，界定其特質與後果；關於制度選擇的辯論，也多集中在其中某些面向上。例如，很多探討中央政府體制的學者，認為除了美國以外的大多數總統制國家都有政局不穩的情形，所以內閣制比總統制優越(Linz 1990; 1997)。<sup>1</sup>關於選舉制度的討論亦然：非常多的研究，都將焦點集中在小黨在不同制度下的生存機會，並以此推估選舉制度和政黨體系的關係。<sup>2</sup>關於其他制度的研究，大致也是針對特定面向中的制度類型進行定性和解析。

但是，這樣的研究取向，時常碰到難以解釋的案例。例如，同樣實施內閣制，同樣處於二次戰後的蕭條，為何英國和法國的憲政經驗有巨大的差距？英國從 1945 年到 1957 年間只換了兩位首相，而法國第四共和(1947-1959)在同樣長的時間內卻有 22 位總理。同樣採取總統制，美國經驗為何迥異於拉丁美洲或菲律賓？再就選舉制度來看，雖然學者對於制度的席次分配效應有很高的共識，但卻很少有人能明確指出其憲政後果。同樣因為採取單一選區制而形成兩黨制的英國和美國，政治風貌就有很大的不同。英國過去兩百多年來，歷屆政府只有兩次因為不能獲得國會的信任而下臺。<sup>3</sup>反觀美國，總統因為和國會意見不一而動用否決權，幾乎是憲政常態。

有人因此認為制度本身不足以解釋憲政運作。一個常見的說法是，真正影響憲政運作的關鍵是文化。持此看法者可以宣稱，法國第四共和與同時期英國的憲政運作之所以差異很大，乃因法國政治文化強調理念實踐，英國政治文化重視現實經驗；美國的總統制比拉美上軌道，是因為美國的市民社會比較成熟。這種說法其實很難反駁，因為憲政文化和憲政運作可能根本就是同義詞。當我們說某國的憲政文化成熟，自然預設該國不會發生重大的憲政爭議，反之亦然。所以，憲政文化可能是因，也可能是果。再者，如果我們只觀察特定國家在某時間內的憲政運作，憲政文化就沒有變異性(variance)，不能當作解釋變數。

如果我們還是想從制度論的角度來進行解釋，另一種方法就是將不同的制度面向配套起來看。研究配套，最常見的有兩種模式。第一種，乃找出不同的制度面向的共通性，並以各制度在面向上的定位，描繪制度配套的樣貌。由於此法並不改變原有制度面向的性質，所以是一種「物理變化」的配套論。在相關論著中，

---

<sup>1</sup> 有趣的是，某些不同意此種觀點的研究，也是把總統制和內閣制當作對立的概念，主張總統制不一定比較差(如 Horowitz 1990)。也有學者認為新興民主國家採取總統制乃反映社會需求 (Fukuyama et al. 2005)，所以只能用其他制度來彌補其弊端。在台灣，憲改辯論如果涉及中央政府體制，也常出現「內閣制好還是總統制好」的思維方式(如盧瑞鍾 1995)。

<sup>2</sup> 在政治學中，選舉制度是少數能達到高度精確化且解釋力很強的研究課題，許多經典也以此主題聞名，如 Duverger 1969; Rae 1971; Grofman and Lijphart eds., 1989; Taagepera and Shugart 1989; Cox 1997; Colomer ed., 2004 等。

<sup>3</sup> 一次是 1924 年保守黨的 Baldwin 首相，另一次是 1979 年工黨的 Gallaghan 首相。

最有名的例子就是 Arend Lijphart (1999)的民主體制模型。<sup>4</sup>他認為各種制度面向都可以用「多數決型」(majoritarian)或「共識決型」(consensus)來歸類，例如內閣制、兩黨制、單一選區制和單一國家制(unitary state)都接近多數決型，總統制、多黨制、比例代表制和聯邦制則屬於共識決型。Lijphart 運用因素分析抽繹出兩個主軸，並把不同國家的位置標示出來。透過此法，Lijphart 的確能將複雜的民主體制放在統一的座標上來比較，而他也能使用這種模式來分類民主國家。然而，這種模式不見得能解釋民主體制的運作後果。Lijphart 在 1984 年的著作建構了這種模式，但並未企圖解釋其政治或政策後果。他在 1999 年修訂版中嘗試比較兩種民主類型，並認為共識決體制在總體經濟發展上並不比多數決型遜色，而在人權、福利等民主品質的指標上超越多數決型(Lijphart 1999: 258-300)。這樣的比較，在統計上的意義可能不大：所謂「不遜色」，可能是因為作者的模型解釋力弱；而民主品質指標，和共識型體制都強調多元代表性，兩者在意涵上高度相關。

Lijphart 的模型還隱含了一個假設：如果一個民主體制在各面向上都表現出明顯的共識型特性，其制度配套一定也是最具共識型的，多數決型的情形亦然。然而，在某些情況下，同樣的制度配套可以產生迥異的後果。例如，美國的憲政體制長久以來都是總統制和兩黨制的配套，但其運作情況卻會因一致政府(unified government)或分立政府(divided government)而有很大的差異。<sup>5</sup>此外，某些制度彼此配套後，可能會喪失在原本制度面向上的特質。例如，當多黨制和總統制放在一起時，可能有利於總統的權力擴張(Duverger 1964: 411; Mainwaring 1993; Mainwaring and Shugart eds., 1997)。反之，議會內閣制之下的多黨制就具有多元代表的性質。所以，總統制下的多黨制和內閣制下的多黨制，特質並不相同。要處理這個問題，我們必須思考制度配套的「化學變化」，亦即配套對制度在原有面向性質的改變。這就是研究制度配套的第二種模式。

這篇論文的主旨，乃是以選舉制度和中央政府體制為主軸，探討其配套所可能產生的「新變種」。這兩個主軸，正是 Sartori(1997)建構其「憲政工程學」(constitutional engineering)的骨幹，也是許多新興民主國家憲政選擇的關鍵課題。所以，這兩個制度配套後究竟可能產生何種後果，是一個相當重要的問題。在下一節，論文將澄清基本概念，並建構分析模型。第三節提出五項基本假定，尤其關注選舉制度、社會分歧和政黨體系間的關係。根據這些假定，第四節推演出五個命題，顯現選舉制度和政府體制搭配的可能後果，並以行政和立法的選舉時程為分析重點。第五節將研究發現運用到第七次修憲後的台灣，根據命題預判未來可能出現的憲政後果。

---

<sup>4</sup> 另一本關於總體憲政制度的名著是 Sartori (1997)，但他仍把選舉制度和中央政府體制分成兩部分來論述。

<sup>5</sup> 所謂分立政府，應該是指總統在國會面對另一多數黨。所以，總統所屬政黨非為國會多數，並不是分立政府的充分條件。如果國會屬於無任何政黨過半的多黨制，應稱為少數政府(minority government)。如果總統在國會搭建多黨聯盟，可稱為聯合政府(coalition government) (Shugart 1995: 327)。但也有學者認為分立政府包括無政黨過半的情況(Elgie ed. 2001)。本論文採取前一種界定。

## 二、制度配套的分析模型

如果制度配套可能產生非預期的變化，我們的分析應先從不同制度面向的排列組合開始。以政府體制和政黨體系而言，第一步應是先劃分這兩個面向的類別。<sup>6</sup>為方便說明，我們用最簡單的二元法來進行分類。假設中央政府體制可以劃為分立與合一兩型，政黨體系可分為兩黨與多黨兩類(見表一)。後者即如字面所示，前者則表達行政權的來源。所謂合一，是指行政與立法同源。以內閣制為例，人民投票選出國會議員，再由國會多數黨組成政府，而政府隨時要接受國會信任投票的考驗。同理，分立是指行政立法兩權不同源。例如，總統制國家的總統和國會乃透過不同選舉產生，兩者不能決定彼此的去留。半總統制的國家兩種成分都有，因為總統任命的行政首長(總理)要受到國會的信任，但總統本身又是人民選出。其位置要看具體憲政規定，如果總理基本上受制於國會而非總統，則接近合一型，如果總統才是實質行政領袖，則趨近分立型。

表一：憲政體制與政黨體系的可能配套

政黨體系	二黨	多黨
行政立法關係		
合一	一黨統領行政立法：英國	多黨聯盟執政：西歐
分立	一致或分立政府：美國	總統建構多數聯盟：拉美

表一呈現的是極簡型的制度配套模式。<sup>7</sup>其他的配套，或有更多的制度面向，或有更細的制度分類。如前節所述，要探討制度配套的化學變化，我們必須找到關於制度運作的一套理論，然後將這套理論配置到各種排列組合上。在比較制度研究中，George Tsebelis (1995; 2002)的「否決者理論」(veto player theory)是相當有名的一般理論。這個理論認為，不管政治制度為何，應該要先找出其決策過程中的否決者及其政策偏好；所謂政治制度，基本上只是在規範否決者的數目。<sup>8</sup> Tsebelis(1995, 2000)認為，否決者越多或否決者間的偏好歧異越大，現狀就越難改變。我們可以把這套理論用來分析憲政運作。如果把憲政運作定義成行政部門

<sup>6</sup> 政黨體系和選舉制度雖然高度相關，但並不相同。次節將會探討政黨體系如何受到選舉制度和其他條件的影響。

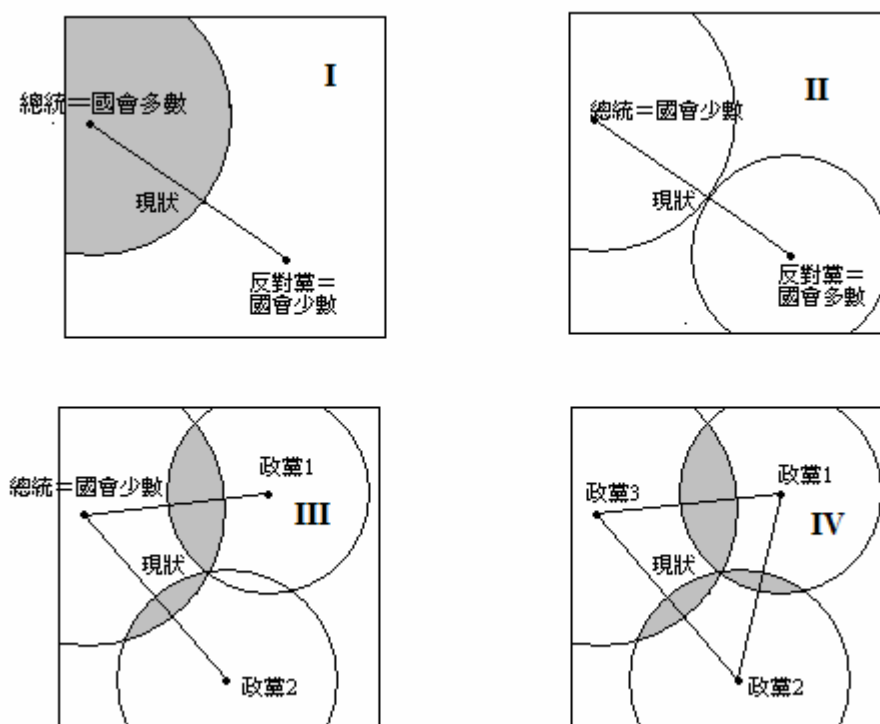
<sup>7</sup> Duverger 1964: 206-7 曾經建構類似的分類。他是以總統制/內閣制與兩黨制/多黨制為指標，分出四類政體。相較之下，表一的「行政立法分立」涵蓋的不止總統制，也包括半總統制。而 Duverger 認為兩黨總統制可以運作的很好，但未深入探討分立政府的狀況。

<sup>8</sup> 某些體制沒有形式上的否決者(如多黨聯合政府)。即使如此，Tsebelis(2002: 38-63)認為我們可以把這些非否決者的整體視為「集體否決者」(collective veto player)，並用同樣的邏輯分析政策穩定。

和立法部門達成一致決策的機率，則主要的解釋變項就是兩者是否為否決者。如果行政和立法部門都是否決者，而且兩者立場歧異很大，就易使決策陷入僵局，甚至憲政危機。

如果大多數的決策都要由行政部門執行甚至提案，行政部門就是否決者之一。所以，問題的關鍵在於國會的黨派分化及其偏好順序。假設我們可以用兩維的歐氏空間(Euclidean space)來描繪行政部門與國會黨派的偏好分佈。在此空間中，每位行為者都有其最想達到的政策目標(稱為理想點，ideal point)，距離此點越遠表示效用越低。再假設現狀位於所有行動者的帕雷圖集合(Pareto set)中。<sup>9</sup>我們要回答的問題是：在不同的制度配套下，改變現狀的可能性大小為何？圖一描繪了表一各種配套的現狀改變力。<sup>10</sup>

圖一：四種制度配套的現狀改變力(灰色區域)



當行政立法分立且為兩黨制時，有兩種偏好分佈的可能。第一種狀況(I)，是總統所屬政黨是國會多數(即一致政府)。此時總統和其政黨的政策目標一致，該

<sup>9</sup> 選項 X 若為帕雷圖集合的元素，則表示無任一其他選項 Y 可以不減損所有決策者在 X 的利益，並至少讓一人更好。帕雷圖集合外的選項對所有決策成員都是不利的，所以現狀應會移動至此集合內。

<sup>10</sup> 在空間模型中，所有可能改變現狀的替代方案構成「勝集」(winset)。在歐式空間裡，勝集就是不同行動者意欲替代現狀的方案的交集。圖一的灰色部分即為勝集。

政黨又掌握國會多數，所以總統是唯一的否決者，改變現狀的能力很強。在行政立法合一和兩黨制配套下，執政黨必須是國會多數，所以情形也是如此。第二種狀況(II)，是總統所屬政黨非為國會多數(即分立政府)。此時，所有決策都要得到國會多數支持方能成立，但行政部門也是否決者。由於現狀已位於兩個否決者之間，所以完全沒有改變的可能。用白話說，行政和立法處於僵局。第三種狀況(III)，是行政立法分立和多黨體系並存。如果沒有任一政黨掌握國會多數，而行政部門又是否決者，則行政部門必須在國會建立多數聯盟，才能推行其政策。此時改變現狀的可能性是存在的，但小於一致政府的情況。最後一種狀況(IV)，是多黨制下的行政立法合一制。此時行政權由國會產生，任何多數聯盟都可透過法案杯葛或不信任投票取代既有政府，所以改變現狀的可能比第三種情形還大。如果把各種制度配套改變現狀的可能性作大小排序，可以得到這個結果：兩黨行政立法合一 = 兩黨一致政府 > 多黨行政立法合一 > 多黨行政立法分立 > 兩黨分立政府。同樣是兩黨行政立法分立，穩定度可能最高，也可能最低。

以上所述，是制度配套和政治穩定的一般原理。我們的確發現，中央政府體制和政黨體系配套後，會產生和原本性質相異的效應。例如，多黨化若和內閣制搭配，改變現狀的可能性就會降低，但如果是與分立政府的總統制配套，即可增加改變現狀的可能。其主要原因，在於不同的制度配套會產生不同的否決者，而否決者的數目越多，政府的效能和政治穩定度就越低。反論之，要將此種抽象的一般原則運用在特定的制度配套上，即須說明各種制度的性質為何，所規範的否決模式為何。事實上，行政立法是否合一以及政黨體系的分化程度，都涉及決策受到幾個機關或組織的控制。中央政府體制，通常是由憲法所規範，也比較好辨認。但是影響政黨體系的因素就複雜多了。如果我們考慮各種可能的因素，再同時考慮中央政府體系的類別，可以推得許多關於政治穩定的命題。這是以下兩節的主題。

### 三、關於選舉制度與政府體制的一些基本假定

制度配套涉及多種力量的交互作用，其原理不見得顯而易見。但我們可以從某些廣被接受的事理(stylized facts)出發，將其當作建構制度配套理論的假定。關於政黨體系，影響致鉅的是選舉制度，但諸如選區劃分、社會分歧等因素，也扮演重要角色。所謂選舉制度，又包含行政首長與國會議員的選舉。以下提出五項和本研究有關的假定。其中第一、二項敘述國會多數黨存在的制度條件，第三項說明議題結構的一般性質，第四項和元首直選的政治效應有關，第五項則總結學者對選舉週期的研究發現。

**假定一：在其他條件不變的情況下，選舉制度比例性(proportionality)越高，政黨數目就越多，也越不容易由單一政黨形成穩定多數。**

研究選舉制度的學者，大多認為選舉制度的比例性是形塑政黨體系最重要的因素之一。所謂比例性，簡單來說就是政黨得票率和席次率之間的轉換函數(Taagepera and Shugart 1989: 67-69; Lijphart 1994: 139-41)。得票率和席次率越接

近，選舉制度的比例性就越高；兩者的差距越大，選舉制度的比例性越低。比例性最高的狀況，是每位選民都投票給自己且所有選民都當選；比例性最低的狀況，是某政黨只差一票就拿到半數選票，但沒有贏得任何一席。後者，只有在單一選區制才會發生。更一般性地說，選區應選名額越低，比例性就越低。<sup>11</sup>基於此理，單一選區不利小黨。反過來說，如果選區的應選名額高，小黨容易生存，當然不容易由單一政黨取得半數以上的國會席次。<sup>12</sup>研究選舉制的學者常用「有效政黨數」(effective number of parties)來描繪一國的政黨分化程度。當其他條件不變時，選舉制度的比例性和有效政黨數成正比。<sup>13</sup>

**假定二：全國分歧與區域分歧越一致，單一選區制越容易由一黨掌握國會多數。**

所謂應選名額，是以選區來計算的，有效政黨數，當然也是以選區為範圍。所以，選區和全國的有效政黨數相同，表示兩者的選民分佈和投票行為是相似的。反之，如果各選區的選民分佈有重大差異，即使每個選區的有效政黨數都反映其應選名額，在全國層次的有效政黨數仍應高於選區有效政黨數的平均值。最極端的狀況，是選民有強烈的地域主義，所以如果採用單一選區制，獲勝者可能正是代表該地域的政黨，在全國的層次造成多黨化。<sup>14</sup>依此理，只有當全國分歧與區域分歧一至時，單一選區制才能產生兩黨制，進而使單一政黨掌握國會多數。

**假定三：單面向的議題空間比多面向的議題空間更容易產生穩定的多數決。**

如果我們能把決策者對議題的偏好排列在一個單維的數線上，即產生單面向的議題空間。根據「中位選民定理」(median voter theorem, Downs 1957)，若議題空間為單面向且決策乃以多數決進行，中位理想點是唯一的均衡，而且永遠存在。<sup>15</sup>然而，在多面向的議題空間中，均衡存在的可能性微乎其微(McKelvey 1976)。這個假定的功能，在於說明同樣的政黨體系，可能會因為議題面向的差異而表現出不同的穩定程度。

**假定四：在民主體制中，國家元首的直接民選是其能成為實質行政首長的必要條件。**

在民主國家，國家元首若是由人民直接選舉產生(通常為總統直選)，即表達人民對國家最高領導人的授權。如果此時總統本身也具有很大的憲法權力，他一定是最高的行政首長。如果總統在憲法上的權力有限，其實質影響力取決於民意

---

<sup>11</sup> 令應選名額為  $m$ ，則任一政黨得票高於  $1/(m+1)$  即確定能獲得至少一席。政黨獲得一席的實際門檻當然不會這麼高，但也和  $m$  成反比。

<sup>12</sup> 必須強調的是，比例代表制並不排除由單一政黨取得國會多數席次的可能，只是機率遠比單一選區制小。比例代表制(尤其是應選名額低者)亦非多黨制的必要條件，如奧地利的比例代表制就和兩大黨制並存。

<sup>13</sup> 有效政黨數的公式是  $1/\text{所有政黨國會席次比例平方值的總和}$ 。所以，小黨越容易贏得國會席次，有效政黨數就越大。

<sup>14</sup> 最明顯的例子，是採用單一選區相對多數決制的印度。雖然印度的國會選舉乃由兩大聯盟競逐，但聯盟內部的構政黨數目極多。某些學者也發現，族群分佈是選舉制度和政黨體系重要的中介變項(Mozaffar et al. 2003)。

<sup>15</sup> 必須說明的是，此處的決策規則乃是將所有的理想點相比，試圖找出能不被其他選項替代的選項。對本論文而言，這種規則描繪的是國會的決策。若將 Downs 的模型用在選舉競爭，而參賽者的目標在於極大化選票，參賽者的數目就會影響均衡存在與否。



的歸屬而可能有大有小。如果民眾面對的是紛亂而效能不彰的國會，民選總統就很有可能成為直接對選民負責的實質領袖。相對地，在公民文化成熟的社會中，民選總統有可能扮演象徵性領袖的角色，而讓體制趨於內閣制。反論之，間接選舉產生的國家元首，除了欠缺人民的直接授權，也可能受其投票者(如國會議員)所操控，不太容易成為實質的行政首長。所以，直接民選應是總統成為實質行政首長的必要條件，而非充分條件。從實際經驗來看，總統制國家的元首和行政首長原本就是同一人，所以沒有爭議。芬蘭、冰島、愛爾蘭和奧地利都有直選總統，但總統權力大多是象徵性的，所以可歸為象徵總統式的半總統制國家。必須強調的是，此一假定只用於有競爭性選舉的國家。在尚未民主化或處於民主化初期的國家，國家元首可能是實質的政治領袖，不論其產生方式為何。例如，巴基斯坦常被認為是總統制的國家，但其總統乃由間接選舉產生。很多內閣制國家(如英、日)，其實都曾經歷過世襲君主權力很大的歷史階段。

**假定五：當主要競爭者實力接近時，行政和立法兩權改選的間隔時間越長，越容易出現分立政府。**

國會議員選舉制度的比例性越高，產生一黨過半的機率越低。<sup>16</sup>反之，國會選舉制度的比例性如果很低，雖不保證導致兩大黨制，但由一黨掌握多數的機會就高得多。問題是，如果國會席次乃由兩大黨分享，行政首長(如總統)所屬政黨在什麼情況下可以掌握國會多數？從經驗資料看，許多研究都有這樣的發現：當總統與國會同日改選，或國會在總統選舉後很快改選，出現總統政黨掌握國會多數席次的機率較高(Shugart and Carey 1992: 263)；反之，如果總統選舉和國會國會選舉非同時進行，出現分立政府的情形較多。<sup>17</sup>

探究行政與立法選舉如何受到其先後順序的影響，就是所謂「選舉時程」(electoral cycle)的問題。<sup>18</sup>前述模式之所以會出現，主因在於選民對於政府的施政評價，一般而言會隨著時間而下滑(Shugart and Carey 1992: 244; Shugart 1995; Jones 1995: 118)。<sup>19</sup>政府剛上臺的時候，背負著人民期待但尚未遂行其政策，故多享有一定的蜜月期。隨著政府施政的開展，某些選民會發現成效不如預期，因此降低對政府施政的滿意度。當然，為了防止此種情況的發生，行政部門常會在選前一段時間推出刺激景氣的政策，形成所謂的「政治經濟週期」(political business cycles)。某些尋求連任的行政首長還可運用現任優勢，提升其競爭優勢。

---

<sup>16</sup> 單一選區制若採多輪投票制，小黨就有生存空間(Duverger 1969)，也降低國會由單一政黨取得多數的機率(Jones 1995)。所以，此處所謂的單一選區制以相對多數決制為主，而大多數施行單一選區制的國家也的確採行此制。不過，如果行政首長和採行比例代表制的國會同時改選，會降低後者的競爭政黨數(Shugart and Carey 1992: 206-7)。

<sup>17</sup> Shugart and Carey 1992: 220 的資料清楚地驗證了這些假設：採用相對多數決制的國家，有效國會政黨數高於採取比例代表制或多輪投票制的國家，而同時選舉則可減低國會的有效政黨數。

<sup>18</sup> 關於選舉時程的劃分模式，請閱 Shugart and Carey 1992: 206-225。除了影響政府組成的型態，選舉時程對總統與國會的關係還有另一種影響：如果總統後於國會選舉，即可宣稱其掌握最新民意，增強其主導政府形成的動機。反之，如果國會選舉在總統選舉之後，而多數又和總統不同黨，總統就較難主導政府形成。

<sup>19</sup> 以十九和二十世紀的美國為例，只要總統和國會同時選舉，幾乎都是由當選總統者的政黨掌握上下院的多數。

然而，這些作為只能延緩民意下滑的趨勢，而難以逆轉之。所以，如果在行政首長選舉之後的一段時間舉行國會選舉，某些選民就會藉著不投票或投票給反對黨來懲罰執政黨，進而導致分立政府(Kernell 1977)。這就是為什麼美國的分立政府大多是因為選民在期中選舉(midterm election)改變投票對象所致。<sup>20</sup>所以，如果總統選舉和國會選舉有相當的時間差距，就可能導致總統所屬政黨不能掌握國會多數的情況。

一個有趣的問題是，如果在國會議員選舉之後不久進行總統選舉，對於府會的政黨分佈會有什麼影響？這個情形不會出現在美國，因為非同時選舉和同時選舉的輪替時間是固定的，都是兩年，而這正是兩種選舉最大的時間差距。然而，如果一個國家行政、立法改選時程不一致，甚或任期不一，就可能出現國會改選完不久後改選總統的情況。我們可以根據同樣的邏輯，將選舉時程一般化。為了便於分析，我們假定主要的選舉競爭者只有兩個政黨，而其實力接近。此時的關鍵因素，是總統選舉對國會選舉的「磁吸效應」。間隔兩場選舉的時間越長，兩場選舉的磁吸效應越弱，國會選舉就越具有「期中選舉導致分立政府」的可能。反之，在總統選舉之後不久舉行國會選舉，極可能產生所謂的「衣尾效應」(coattail effect)：新任總統多享有一段蜜月期，且尚無施政表現可供評價，選民在選擇國會議員時的依據和總統選舉不會差太多。有人將此種情況稱為「蜜月選舉」(honeymoon election, Shugart and Carey 1992: 263-4)。同理，如果國會選舉先於總統選舉，但兩者時間差距很短，總統候選人已進入短兵相接的階段，國會選舉即可能成為總統選舉的前哨戰，甚至可視為總統選舉的一部份。此時，兩場選舉的投票行為不會差太多，所以效果也會近似同時選舉。<sup>21</sup>

必須說明的是，上述論點隱含了三個假定：第一，國會議員選舉制度的比例性低。如果國會議員選舉制度比例性高，使國會多數非為單一政黨所能掌控，則無所謂分立政府存在。第二，選民在同時選出總統和國會議員時，投票行為基本上是一致的。<sup>22</sup>第三，競爭者實力接近。如果競爭者實力有相當差距，非同時選舉不見得會導致分立政府。試想，倘若總統支持度低到已經沒有連任的希望，而選民在之前的國會選舉已經懲罰過執政黨，則下一回的總統選舉可能導致另一政黨主政下的一致政府。反之，如果執政黨的支持度很高，則即使隨著時間的演變而喪失某些支持，仍可維持一致政府的態勢。

---

<sup>20</sup> 期中選舉是指美國選民在非總統大選年時投票選出眾議員與部分參議員。以美國的選舉時程而言，總統選舉年後的兩年就是期中選舉年。

<sup>21</sup> 如果選民已經知道國會議員選舉的結果，是否會影響其在總統選舉的投票行為？這要看兩種選民的比例：制衡論者與效率論者。前者會希望選出不同黨的總統來約束國會，後者希望透過一致政府來提升效能。這兩類選民的比例，相當成度取決於政黨對立的程度。政黨對立越嚴重，制衡論者就越少。

<sup>22</sup> 同時選舉比較能產生一致政府的另一原因，可能是總統選票和國會議員選票由同一批動員者所聚集。對參選國會選舉的候選人而言，與同黨的總統候選人一起競選更是勢所必然。同理，首長選舉和國會選舉若採取不一樣的制度，就會對動員方式與投票行為產生不同的影響，進而減低一致政府出現的機率。

#### 四、有關憲政配套的五個命題

前述假定大致根據既有研究總結而成，雖未回直接答本論文所關注的問題，但已提供足夠的線索。本節探討這些假定之間的邏輯關連，推演有關中央政府體制和選舉制度配套的五個命題。其中命題一、二說明國家元首產生方式和選舉制度配套之後果，命題三、四、五則以特定的政黨體系和社會分歧為前提，探討元首產生方式與政治穩定的關係。

**命題一：直選元首若具有實權，且國會議員選舉制度的比例性低，則政治穩定度為最高或最低，同時選舉則可提升穩定度。**

根據假定四，民主國家的元首若要擁有實權，必須透過直接民選產生。但是，國家元首(通常是總統)具有實權，並不保證可以遂行其政策。關鍵在於國家元首是否受到國會的支持。他可透過不同的方法來爭取國會支持，例如直接訴諸人民或利用國際壓力等，但主要的工具仍在政黨。政黨除了甄拔人才、形成政策，更是選舉和國會中的主角。在選舉時，很少有選民能清楚認識候選人的背景，更何況其政見。所以，候選人所屬政黨的形象和基本立場，就成為吸引選民的主要因素。在國會中，如果沒有政黨，數百位議員根本難以議事或協商。所以，政黨可說是協助國會議員集體行動不可或缺的制度。如果國會議員選舉採行比例性很低的制度(如單一選區相對多數決制)，政黨黨紀會更強，也更容易由單一政黨掌握國會多數。此時國會的黨派分佈就是決定政治穩定的關鍵因素。如前節(圖一)所述，總統所屬政黨如果是國會多數黨，行政立法受到同一政黨所控制，穩定度和效率都會很高。<sup>23</sup>反之，如果國會是由反對黨掌握多數，直選總統和國會將處於分立狀態，兩者政策理念不同，又是總統選舉的主要競爭者，妥協的空間不大，非常容易發生僵局，所以政治穩定和效率都會最低。

在主要的民主國家中，美國是驗證這個命題的最佳案例。雖然許多研究都指出，美國的施政表現並不因一致政府或分立政府而有明顯的差異(Mayhew 1991; Brady and Volden 1998; Fiorina 1996; Krehbiel 1998)，但這可能是模型設定或是變數測量的問題。<sup>24</sup>例如，許多研究乃以法案通過率或預算赤字為依變項，但卻未區分法案或預算案的提案者。如果我們把行政部門當作否決者，所謂的法案或預算案應和該部門的重大政策有關，或至少是該黨議員所提案者。否則，反對黨只要掌握國會多數，自然可以通過執政黨所不樂見的法案。<sup>25</sup>所謂的僵局，應該是指行政立法兩權在重大法案上的爭議。以美國的憲政環境而言，此種爭議應可從

---

<sup>23</sup> Jones(1995: 161)即主張，如果要提升總統制國家的穩定度和效能，應該讓總統選舉採取相對多數決，且讓總統和國會選舉同時舉行，但國會選舉應採比例代表制。最後一點的理由，或許就是要避免分立政府所形成的僵局。Jones也認為，同時進行相對多數決總統選舉和比例代表制國會選舉可以讓總統掌握國會多數。對此論點可能需要謹慎的評估：某些國家的國會政黨乃依循特定的社會分歧而劃分的，不見得會被總統選舉帶著跑。若然，國會的多黨化仍不可免。

<sup>24</sup> Cheibub(2002)的研究涵蓋了更多國家，也有類似的發現。然而，這樣的發現仍可能是模型設定的問題。事實上，在跨國比較方面，這些問題更為明顯。前述 Lijphart 對於共識型與多數決型民主體制的跨國比較，也有類似的問題。

<sup>25</sup> 如果這個邏輯成立，我們應可在不同政黨分別掌控參、眾議院多數時，觀察到法案通過率的降低。Rogers (2005)證實了這種假設。

總統是否動用否決權看出。有許多研究顯示，處於分立政府的美國總統運用否決權的機率高於一致政府時(Carter and Schap 1987; Dearden and Husted 1990; Shields and Huang 1995)。在半總統制下，總統不見得有否決權，但是我們仍可用同樣的邏輯找尋分立政府之下兩權相抗的證據(例如內閣的存續時間)。所以，當實權總統搭配兩黨制時，同時選舉是促成一致政府的手段之一(見假定五)。

**命題二：在一定的社會分歧下，當國家元首非由直選產生，政治穩定度與國會政黨的分化程度成反比。**

根據假定四，民主國家之元首如果非由直接民選產生，幾乎都是虛位元首，所以會以內閣制的方式運作，政治穩定因而繫於國會對行政部門的信任程度。如果國會存有穩定的多數，政府必須得此多數支持才能存活。反之，國會若無穩定多數，政府的存續可能因多數聯盟的更替而受影響。根據前述分析(圖一)，在內閣制之下，國會政黨分歧度越高，憲政的穩定度即越低。以大多數是多黨內閣制的西歐國家而言，一般都認為多黨制是政治不穩定的主要原因。而同質性高的兩黨制，則被認為是利於穩定的政黨體制(Lipset 1963)。

這是從理論推得的結論。在經驗上，要了解政黨體系究竟如何影響政治穩定，必須進行跨國比較(可參考 Lijphart 1999; Lane and Ersson eds. 1999; Müller and Strøm eds. 2000)，而這是一項艱鉅的工作。變數的測量和控制變項的選擇都會影響檢測，而跨國比較更須考慮社會、經濟、文化與民主程度的差異，更何況本論文主張制度必須配套來看。另一個難題，是個案的數目通常太少，但是需要控制的變數卻很多。為了避免誤導，必須慎選自變項，排除測量上有爭議或實質上無關的因素。比較簡單的作法，是挑選社會經濟發展程度相近，但政治制度不同的國家進行比較。以命題二而言，西歐應該是最能符合各種要件的地區之一：這些國家大多都是老牌的民主國家，社會經濟發展程度類似，但政治體制則有差異，有兩黨／多黨與內閣制／半總統制的差別。

表二是針對 16 個西歐的經濟合作發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)國家所進行的統計分析。依變項乃借用 Lane and Ersson (1999: 303)的政府存續力(government durability)來顯示政治穩定，時間為 1946 至 1997 年。這個變數是這樣界定的(Lane and Ersson 1999: 301-2)：政府存續的定義是內閣領袖和組成政黨都沒有變動，存續力則是政府存續的月份除上政府所能存在最長的月份再乘上 100。例如，如果內閣總理最長只能任職 5 年，而其實際任期為 48 個月且其間內閣都是由同樣的政黨組成，則其存續力是 80。由於個案數目少，在解釋變項方面限於以下幾項：(1)1970-95 的人均 GDP(Lane and Ersson 1999: 24)，(2)有效政黨數(Lijphart 1999: 312)，(3)是否為半總統制國家(1=是，0=不是)。人均 GDP 顯示的是社會發展程度，有效政黨數表達政黨的分化程度，半總統制與否則和是否有直選元首有關。<sup>26</sup>此一分析並未將社會分歧列為解釋變項，是因為本論文關切的是社會分歧的向度(dimensionality)，但既有研

---

<sup>26</sup> 人均 GDP 乃為 1970、1990 與 1995 三年的 Purchasing Power Parities (PPP)平均值，半總統制與否則以是否有直選總統為標準。

究無法顯示此一變數。<sup>27</sup>如果命題二成立，應該可以看到有效政黨數和政府存續力的負相關。從表二的確可以看出，每增加一個有效政黨，政府存續力就縮短 11.69，而這個相關是顯著的。換言之，三黨制的政府存續力比兩黨制低超過百分之十。

表二：對 16 個西歐國家政府存續月數的解釋

自變項	迴歸係數	標準差	t	p
常數	74.722	23.636	3.161	0.008
人均 GDP	0.002	0.001	1.046	0.316
有效政黨數	-11.693	4.038	-2.896	0.013
是否為半總統制	-9.307	7.429	-1.253	0.234

Adjusted R<sup>2</sup> = 0.340, N=16, p is two-tailed.

**命題三：當國會席次由兩大剛性政黨所分享時，直選的實權元首不會增加政治穩定度。**

這個命題為第一、二命題的邏輯延伸。根據命題一，一國若有民選的實權元首，有可能因為兩黨制而形成分立政府。命題二則認為，如果一國沒有民選的實權元首，政治穩定度將和政黨體系的分化程度成反比，而以兩大黨制最為穩定。所以，如果直選元首沒有太大的實權，兩黨內閣制或兩黨半總統制都是穩定的，而此種情形不會發生在總統制下。如果直選元首具有相當實權且掌握國會，其穩定度和兩黨內閣制一樣高；如果屬於分立政府，就比兩黨內閣制低很多。所以，當國會由兩大黨掌控時，政治穩定度不會因為直選的實權元首而增加，反而可能因為分立政府而降低。要檢證這個命題，最好能找出社會經濟條件類似，但國家元首產生方式不同的兩黨制國家，例如美國和英國。但是前者的政府任期固定，後者則不然，很難從政府的存續來比較。同理，前者的總統有否決權，後者的國家元首只能在國會通過不信任投票後解散國會，也難以進行比較。所以，比較好的方法是回到表二的西歐國家。這些國家經濟社會發展程度接近，又因內閣和國會間的信任機制而使政府任期不定。但某些國家擁有直選總統而為半總統制，有些則為內閣制。在半總統制的國家中，有些總統權力相當大(如法國、芬蘭)，有些總統則接近象徵領袖(如冰島、愛爾蘭、奧地利)(Duverger 1980)。我們可以選擇兩大黨制的半總統制國家(即有效政黨數小於三者)，並觀察其政府的存續力。其結果如表三。

<sup>27</sup> Lijphart (1999: 80-1) 條列了 36 個國家在各分歧上的強度，並以其總和為向度。Lane and Ersson 則計算了這些國家在宗教、族群與階級上的分歧度。這兩項指標都無法顯示不同分歧之間的相關性。例如，假設某個國家有明顯的階級和族群衝突，則其分歧面向可能因為兩者無關而為二，也可能因為兩者高度相關而接近一。

表三：兩大政黨制西歐國家的政府存續力

國家	政府平均存續力 1946-97	有效政黨數 1945-96	是否為半總統制	平均
英國	53.6	2.1	否	62.3
西班牙	67.0	2.8	否	
德國	66.2	2.9	否	
奧地利	63.9	2.5	是	61.0
冰島	58.0	2.8	是	

根據表三，兩大黨制的西歐國家，不論其是否有直選元首，政府存續力沒有太大的差別。此一結果在兩項指標上符合命題三的預期：(1)這些兩大黨制的半總統制國家，總統都沒有太大的權力；(2)兩種憲政體制的穩定度差別不大，但和 16 國平均的 46.8 相比，明顯比較穩定。一個有趣的問題是，其它西歐半總統制國家情形如何？葡萄牙、芬蘭和法國的政府存續力分別為 33.9、29.7 與 21.2，幾乎囊括最後幾名。其中法國是 16 國之中政府存續力第二短的國家(僅次於義大利)，而其有效政黨數則是 3.4，並不特別高。有人甚至認為法國屬於兩大聯盟制，而非真正的多黨制。法國被 Duverger 歸為歐洲總統實質權力最大的半總統制國，與政府壽命短不無關連，而這正是命題三所預測的。

#### 命題四：當社會分歧趨向單面化時，直選的實權元首不會增加政治穩定度。

根據假定三，如果國會黨派反映社會的單面向分歧，則此分歧的中位選項 (median position) 是唯一能以多數決達成的結果，不論選舉制度和政黨體系為何，也不論主張此一方案的黨派是否控制國會多數。如果一國採取內閣制，政府必須接受此一結果方能存活。但直選的實權元首不見得支持此一方案，而將增加府會發生衝突的機率。要檢證這個命題，需要尋找同樣處於單面向分歧，但憲政體制不同的國家進行比較。在以上 16 個西歐國家中，分歧面向少於二的共有英國、奧地利與愛爾蘭三國(Lijphart 1999: 80-1)。<sup>28</sup>這三國有幾個共同的特色：中央政府體制都為內閣制或趨近內閣制的半總統制；三者的政府存續力都相當長；三國的有效政黨數都小於三。這驗證了命題四的一部份預期：如果國家沒有直選的實權元首，則政治穩定取決於內閣是否能支持主要社會分歧的中位選項。因為主要行政權掌握在行政首長(總理或首相)手裡，所以內閣必須支持此一選項才可能得到國會的信任。事實上，當有效政黨數少時，執政黨非常有可能已經包含了支持中位選項的議員。

但是，這三個國家在中央政府體制上的差異不大。在其它的西歐國家中，有

<sup>28</sup> 如前所述，如果分歧議題的數目超過二，則實際向度可能因不同分歧的相關性而更低。但如果分歧議題的數目小於二甚至等於一，則無所謂相關性的問題，向度應即為議題數。

直選實權總統的法國和芬蘭，但其社會分歧向度皆大於二，不適合驗證此一議題。其它區域或有單向分歧的社會(如加拿大、澳洲、紐西蘭等)，但因多採內閣制而不適合比較；其餘採總統制或半總統制的單向分歧社會，則多因社會經濟發展程度和西歐有所差距，而難以相提並論。既要滿足憲政體制的差異，又要有相應的社會經濟發展程度，大概只有美國可堪比較了。根據 Lijphart(1991: 81)的觀察，美國的社會分歧是單面向的。美國因為實行總統制，行政首長任期固定，無法由政府存續力來觀測政治穩定。不過，從美國總統運用否決權的時機看來(見關於命題一的討論)，可以清楚得知分立政府對美國政治穩定的衝擊。相較之下，英國的兩黨內閣制幾乎沒有遭逢因倒閣而提早解散的危機。所以，同樣是兩大黨制的單向分歧社會，社會經濟發展程度又很類似，英美政治穩定的差異應該和憲政體制有密切的關係。在單向分歧的社會，如果要維持政治穩定，只能採用議會內閣制，或是讓直選元首只扮演象徵性的角色。後者，在大多數的國家是難以達成的。

**命題五：在多黨體系中，國家元首對於政府組成的影響力越大，越容易形成少數政府，其穩定度低於於兩黨內閣制，高於分立政府總統制。**

一個國家可能因為高比例性的選舉制度、地域分歧或多面向分歧而產生多黨制，使國會難由一黨取得多數(假定一、二、三)。此時不管行政權是掌握在實權總統或是總理手中，都希望能贏得國會多數的支持，並延長政府的壽命。但是，主政者也多有其政治理念或選舉壓力，所以必須考量究竟是完全任由國會多數主導政府形成，還是儘可能控制政府組成，不論其是否得到國會多數支持。影響策略選擇的主要因素之一，就是制度規則。在內閣制之下問題比較單純：如果社會分歧是單向的，執政黨不論是否掌握多數，都必須支持中位選項方能存活，否則隨時可能被倒閣；如果分歧是多面向的，則執政黨必須建構多數聯盟方能得到國會信任，但此聯盟並不穩定(McKelvey 1976)。若為總統制，總統固需國會多數的支持才能遂行其政策，但政府組成的權力屬於總統，而其對內閣的任命多以自身的政治理念或利益為考慮。如果是半總統制，總統會根據制度的差異而有不同的策略選擇：第一，如果總統對行政首長的提名受制於國會，而國會對於發動不信任投票又沒有太大的顧忌，其效應就會類似內閣制。第二，如果總統對行政首長的任命有自主權，而國會又憚於倒閣，則總統會考量其本身的政治理念與國會生態而做出權衡。總統的理念距離中位選項越遠、國會的黨派越分歧，總統越有可能任命少數總理。但不論處於何種情境，政府改變現狀的能力都介於兩黨內閣制和分立政府之間(見圖一)。

我們可以回到西歐 16 國的經驗來檢視此一命題。表四採取和表二同樣的個案，依變數和自變數也都相同，但將「是否為半總統制」改換為「元首權力」。此一變數的登錄方式為：凡是沒有直選元首的國家為 0，虛位半總統制者為 0.5(包括奧地利、愛爾蘭與冰島)，其餘則為 1。<sup>29</sup>將表二與表四相比，可以發現兩項值

<sup>29</sup> 其中需要說明的個案有芬蘭和葡萄牙。芬蘭的憲政體制歷經多次變遷。在歷史上，芬蘭總統曾享有很大的權力：總統可主持國務委員會 (*Valtioneuvosto*)、任命內閣閣員、不受限制地解散

得注意的結果。其一，「有效政黨數」的解釋力幾乎未變，而且仍是最顯著的。其次，我們可以從顯著下降的 p 值看出，「元首權力」比「是否為半總統制」更有解釋力。雖然模型解釋的是政府的存續力而非組成方式，但少數政府的壽命比多數政府的壽命更短，應是合理的推斷。

表四：憲政體制與政府存續力：西歐 16 國

自變項	迴歸係數	標準差	t	p
常數	78.532	21.390	3.671	0.003
人均 GDP	0.001	0.001	0.777	0.452
有效政黨數	-10.686	3.730	-2.865	0.014
元首權力	-17.166	8.560	-2.006	0.068

Adjusted R<sup>2</sup> = 0.441, N=16, p is two-tailed.

## 五、國會改革與台灣的憲政發展

如果前述命題可以成立，我們即可根據一個國家的中央政府體制、選舉制度、選舉時程以及社會分歧，判斷其政治穩定度與政府效能。前節藉由美國與 16 個西歐國家的案例驗證相關命題，發現有效政黨數和國家元首權力在統計上和政府存續力相關。本節藉由對台灣個案的研究，更進一步地描繪這些因素如何影響憲政運作，以呈現統計相關背後的因果機制。首先，我們需對台灣的憲政體制和選舉制度進行說明。

台灣自 1980 年代末期進入選舉民主(electoral democracy)的年代，迄今已經歷了七次憲法修改和三次總統直選。1997 年的修憲引入立法院對行政院長的信任投票機制，並取消立法院對行政院長任命案的同意權，再加上已經存在的總統直選，台灣進入半總統制的時代。在國會議員(立法院)的選舉制度方面，長期採取獨特的「複數選區單記非讓渡投票制」(single nontransferable voting under multi-member district, SNTV-MMD)。<sup>30</sup>因為此一制度的當選門檻低，有學者將其視為「半比例代表制」(semi-proportional system, Lijphart et al., 1986)。儘管如此，SNTV-MMD 不一定導致多黨體系。就台灣和日本的經驗而言，此一選制反而和

---

國會(*Eduskunta*)，向議會提出法案，行使否決權(但國會可覆議)，並擁有統帥權及外交事務主導權。1991 年修憲後，規定總統須得總理同意方得解散國會，約束了總統權力；2000 年的新憲更確立總統的象徵地位。因為芬蘭憲政的內閣制化是近十多年的事，表四仍將芬蘭總統權力登錄為 1。葡萄牙曾為威權統治的國家，但在 1982 年修憲，廢除革命委員會，總統不能再自由任免閣員；總統雖可否決法案，但國會可以覆議。雖然如此，有鑑於葡萄牙長期的威權統治，仍將其總統權力登錄為 1。若將葡萄牙登錄為 0.5，對統計的結果也沒有太大的影響。

<sup>30</sup> 在此選制下，每位選民投一票給特定候選人，候選人得票不能轉移，在選區應選名額為 m 的選區，得票最高的前 m 名候選人當選。除了台灣以外，長期運用 SNTV-MMD 選舉國會議員的國家，只有日本和南韓，但這兩個國家已經改變此一制度。



一黨獨大長期並存。根據台灣的中央政府體制和政黨體系，我們可以區分出幾個不同的憲政階段：(1)自 1997 年至 2000 年 5 月，為國民黨同時掌握行政權和立法權的一致政府時期；(2)從 2000 年 5 月到 2002 年 1 月，民進黨取得總統職位，但國民黨仍為立法院多數，屬於分立政府時期；(3)從 2002 年 1 月迄今，總統仍為民進黨掌握，但立法院沒有單一政黨過半，是為少數政府。這三個階段，剛好符合本論文所陳述的三種政府組成型態。根據前述理論，我們可以比較台灣在這些階段的差異，並展望國會議員選舉制度改變後的發展趨勢。<sup>31</sup>

表五：台灣行政院長的任期天數與政府型態

型態	行政院長	任期	天數	平均
一致政府	連戰	1993 年 2 月 27 日至 1997 年 1 月 9 日	2636	1814
	蕭萬長	1997 年 1 月 9 日至 2000 年 5 月 20 日	992	
分立政府	唐飛	2000 年 5 月 20 日至 2000 年 6 月 10 日	139	311
	張俊雄	2000 年 6 月 10 日至 2002 年 1 月 2 日	482	
少數政府	游錫堃	2002 年 1 月 2 日至 2005 年 1 月 20 日	1095	1095

資料來源：筆者自行整理。

綜合前述命題，這三個階段的穩定度應該是(1)>(3)>(2)。<sup>32</sup>我們可以從內閣存續力和立法結果來印證這個猜測。表五條列了台灣行政院長的任期天數，並註明其就任時的政府型態。必須先說明的是，以台灣的情形而言，國會從來沒有成

<sup>31</sup> 從民進黨開始取得縣市執政權後，台灣縣市常有民進黨員擔任縣市長，議會則由國民黨掌握多數的情況。對此現象，國內有某些研究者採用「分立政府」的概念來探討各種相關問題，諸如概念的適用性(吳重禮 2000；2001)、其投票之成因(吳重禮、王宏忠 2003；吳重禮、徐英豪、李世宏 2004)、對府會運作的影響(黃紀、吳重禮 2000；吳重禮、黃紀、張壹智 2003；吳重禮、楊樹源 2001；廖達琪、洪澄琳 2004)等。對於第七次修憲後的台灣，我們需要對分立政府的概念作更細緻的定義。台灣地方議會選舉採用的是複數選區單記非讓渡投票，選民的投票行為和地方首長選舉不見得一致。再者，中央政府屬於半總統制，而縣市長則類似總統制下的總統。我們要回答的問題是，將來如果在中央也出現分立政府，和地方性的分立政府有何異同？國會(議會)是否由單一政黨掌握多數，對府會關係有何不同的影響？地方議會的黨紀比較弱，而修憲後中央層級的黨紀應會很強，這兩者有何不同的影響？

<sup>32</sup> 嚴格地說，台灣至今為止尚未採取偏向單一選區制的立委選制，所以(2)與(3)的差別應該不大。不過，國民黨在 2001 年立委選舉之前仍掌有國會多數，和之後無黨過半的情況仍有所不同。

功倒閣過，而一些重大的政治變動反而會帶動內閣改組，例如新總統就職或新國會開議。即使考慮這些因素，表五的數字還是可以佐證我們的假設。如果我們將過去 12 年五位行政院長的任期作比較，並依據政府是否分立，以及國會是否有單一政黨掌握半數以上席次作為分類標準，可以歸納出三個類別。<sup>33</sup>院長平均任期天數，果然如同之前的預測，一致政府最高，少數政府次之，分立政府最低，而其差距非常顯著。我們發現，除了唐飛，其餘行政院長都是在立法院改選後的新會期，或是新總統上任時解職(如蕭萬長)，但這並非改組的充分條件。通常，總統會依據內閣的施政表現決定是否留任院長，除非總統換人。而施政表現相當程度受到府會關係的影響。<sup>34</sup>

再就法案審查的過程來看，已有學者指出不同立法院屆期之間的差別。盛杏媛(2003)發現，行政院在一致政府時期(1999 年 2 月至 2000 年 5 月)提案通過的平均天數少於執政黨(國民黨)提案所通過的天數，而在分立(含少數)政府時期(2000 年 5 月至 2002 年 12 月)，行政院提案的通過天數大於國民黨提案的天數。在一致政府時期，行政院提案的通過率是 72.7%，到了分立政府時期，比驟降至 38.5%。整體而言，一致政府時期的法案通過率是 67.7%，分立政府時期卻只有 47.5%。黃秀端(2003)採用同樣的時期劃分，發現在一致政府時期，執政黨(國民黨)在立法院所有的記名表決中，共有 98.99%的獲勝率，而民進黨執政後，獲勝率跌至 34.38%(第四屆)及 33.70%(第五屆)。這些數據清楚顯示，行政和立法兩權的一致或分立，對於立法過程有重大影響。不管從內閣存續力或立法效能來看，分立政府時期的政治穩定都是低於一致政府時期的。

這種困境，是否可以透過制度變革來改善？從 1991 年開始的七次憲政改革，主軸大致為中央政府體制的調整和國會制度的改革。國會改革涉及立委席次的變動和選舉制度的改革，因為事涉立法委員的利害，一直拖到 2005 年才有成果。2005 年 6 月 7 日，任務型國民大會以 249 票贊成、48 票反對的票數，複決通過了立法院在 2004 年 8 月 23 日所通過的憲法修正提案。其要項為：(1)由人民複決立法院所提出之修憲案或領土變更案(第 1 條)；(2)複決立法院修憲提案的通過門檻為總選舉人半數以上同意(第 12 條)；(3)立法院提出之正副總統彈劾案，由憲法法庭審理；(4)自第七屆起，立法委員席次減半為 113 席，任期四年，保障婦女名額佔不分區至少一半，區域立委 73 人，每縣市至少一人，全國不分區及僑居國外國民依政黨名單投票選舉(第 4 條)。其中至關緊要的是第 4 條：2007 年年底的立委選舉，台灣將以所謂的「並立式單一選區兩票制」，以單一選區制選出 73 名區域代表，並以全國為選區的封閉式名單比例代表制選出 34 名代表，再加上 6 席原住民代表，共計 113 席。<sup>35</sup>

<sup>33</sup> 本文寫作期間謝長廷院長仍在任內，故不列入計算。

<sup>34</sup> 唐飛就是最明顯的例子。陳水扁總統任命國民黨籍的唐飛擔任行政院長，原本就是考慮到國民黨在國會的多數席次，但這仍無法避免行政院和立法院在重大法案上的爭議。唐飛的辭職，就是因為陳水扁總統在停建第四核能廠的事件上，和國民黨主張續建的立場不能相容。

<sup>35</sup> 許多人以「日本式」單一選區兩票制稱呼台灣的新國會議員選舉制度。事實上，在實施並立式單一選區兩票制的國家中，日本是極少數採取高比例單一選區席次的國家。1994 年日本修正

由於修憲條文規定廢除國民大會，將來修憲要透過人民複決，而其通過門檻為總選舉人半數以上同意，所以在可見的未來，憲法的修改將比第七次修憲更困難。我們甚至可以假設，單一選區兩票制和半總統制就是未來台灣憲政架構的兩大主軸，分別規範國會議員的產生以及行政部門的權責。根據假定一，選舉制度比例性越高，政黨數目就越多，也越不容易由單一政黨形成穩定多數。反之，如果要形成兩大黨制，傾向單一選區制的選舉制度是重要條件。台灣的新立委選制和其特殊的分歧結構，讓我們有理由相信將來會趨向兩大黨制。<sup>36</sup>問題是，這對將來的憲政運作會產生什麼影響？

根據命題一，若直選元首具有實權，則行政和立法兩權同時透過單一選區制改組，可造成最高或最低的政治穩定度，同時選舉則可提升憲政穩定。依據憲法，中華民國總統的行政權相當有限，例如：必須經由行政院長提名才能任命行政院部會首長、不能出席行政院院會、不能主動解散國會、只有在特殊狀況下才能發動防禦性公民投票等。總統雖然掌有國家安全大政方針的制訂權，但國家安全會議的編制極小，必須依賴行政院相關部會的配合才能施行政策。<sup>37</sup>然而，民意調查一再顯示，不管民眾的政黨傾向為何，大都認為中華民國總統是最高的行政首長，儘管依憲法最高行政機關是行政院。台灣自 1996 年迄今，已進行三次總統直接選舉，每次都將台灣民主政治的發展帶入新階段，大多數的政黨也都將競逐總統大位看成攸關政黨生存的關鍵。再加上台灣民主政治強烈受到兩岸關係的影響，在可見的未來總統都不太可能虛位化。

總統當然是透過單一選區制選出的，而台灣所用的相對多數決制，會讓競爭趨向兩大黨化。所以，影響未來憲政發展的關鍵因素就是國會多數和總統是否屬於同一政黨。依據假設五，行政和立法兩權同時透過單一選區制改組，產生一致政府的機率比非同時選舉高。那麼，台灣未來的選舉究竟比較接近同時選舉，還是類似期中選舉？根據第七次修憲的結果，台灣未來將出現一種「先國會後總統」的選舉時程。修改後的憲法第 4 條規定，立法委員自第七屆起任期四年。為符合憲法規定「立法院會期，每年兩次，自行集會。第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月底」的規定，立委改選時間必須在就任前的前一年年底，或最晚不能超過次年年初。再以總統來看，任期四年，就職日為五月二十日，所以選舉

---

其選舉制度時，單一選區定為 300 席，佔總席次 500 席的三分之二；後來總席次減為 480 席，比例略增為 62.5%。以台灣而言，73 名單一選區席次共佔總數 113 席的 64.6%，比重比日本更高。再加上立法院委員總數的減半，論者大多以為新制不利小黨。關於各種不同的單一選區兩票制及其運作後果，請參閱 Shugart and Wattenberg eds., 2001.

<sup>36</sup> 以日本而言，目前眾議院 480 席中扣除無黨派與無所屬的議員後，共有 7 個政黨分享其餘席次，但分配極不均勻。最大的自民黨就擁有將近半數(49.4%)的席次，第二大的民主黨也有 36.9% 的席次。日本眾議院的有效政黨數是 2.6，可稱為「二又二分之一黨制」。這種情形，非常可能在台灣發生。第一，台灣單一選區制的比例比日本更高。第二，台灣和日本一樣，都沒有明顯的地域主義，所以符合假定二。第三，日本欠缺明顯的對立主軸，競選者的選舉訴求共同性很高，而台灣因為國家認同的分歧，候選人有明顯區隔(詳見假定三)，選民有很強的政黨認同投票動機。所以，台灣走向兩大黨制的可能應該比日本更強。

<sup>37</sup> 以法國為例，其總統可以主動解散國會、發動公民投票、主持國務會議，甚至可以拖延法案的簽署。

日期為就任年之三月。<sup>38</sup>依此時程，除非立法院尚未屆滿任期就被解散，或是有另一次修憲改變總統或立委任期，從下屆立委改選開始，立委選舉都是在總統選舉的前三個月舉行，而且此一模式會持續下去。

假定五對於同時選舉的效應已經有詳細的說明。非同時選舉若要導致分立政府，需要幾個條件的配合，例如主要競爭者實力的接近、國會選舉距離總統選舉有一定時間距離等。第一個條件尚難預料，但第二個條件則可由選舉時程得知。以台灣而言，國會選舉和總統選舉只隔三個月，非常可能成為總統選舉的前哨戰。此時總統選舉的候選人早已確定，且已進入議程設定的競逐戰。假設主要競爭者的實力接近，我們可以從兩方面來評估總統選舉對立委選舉的磁吸效應。首先，區域部分的立委採取單一選區制，同黨不可能提名一人以上。再加上總統候選人此時已進入短兵相接的階段，大多數政黨提名的立委候選人都必須和該黨總統候選人並肩作戰。一方面，總統候選人的知名度高於立委候選人，所以後者很可能要搭前者的便車。另一方面，各黨也多會提名具有地方實力的立委候選人，所以總統候選人會以其知名度和擁有地方實力的立委候選人互相拉抬。在此情勢下，總統選舉的議題應會帶引立委選舉，沒有總統候選人站台的立委候選人，勢必難以當選。若然，選民對於總統候選人的評價，應會影響其在立委選舉的投票抉擇。

總統選舉固然會深刻影響立委選舉，但後者的結果會先揭曉。在立委選舉落敗的政黨，有無可能利用這個結果，鼓勵其支持者在總統選舉「翻盤」？如果主要競爭者實力非常接近，這種可能性不是沒有，但是機率並不高。第一，國會選舉的得票率一般而言會比總統選舉低。<sup>39</sup>立委選舉的敗者，當然希望未投票的選民中有人會在總統選舉時投票給該黨。但是立委選舉的贏家也會對其潛在的支持者發出類似的訴求。立委選舉是在每個選區進行，即使有爭議或弊端，也不容易激勵選民大規模的出來翻盤。所以，投票率的差距不見得對敗者有利。第二，某些選民可能是「制衡者」，不希望看到國會和總統被同一政黨所控制，所以會採取分裂投票(split-ticket voting)的策略，在總統選舉時改變投票對象。<sup>40</sup>此種策略

---

<sup>38</sup> 根據 1997 年通過的憲法增修條文第二條，總統任期四年。因為之前的總統都是在五月二十日就職，所以之後的總統也需在同日就職方能符合憲法規定。換言之，除非修憲，總統就職日是不能變動的。即使能夠調整選舉時程，還有其它的問題要克服。依照慣例，內閣都會在總統改選和國會改選後總辭。假設同時選舉一併更換了行政和立法部門的執政黨。理論上，行政院必須在國會產生新的多數黨後辭職，但是新總統就職後卻還得辭一次。比較可行的作法，應是由新多數黨組閣，新總統就任後仍留任同一行政院長。但是否需經辭職的動作，卻仍有爭議。如果同時選舉仍導致分立政府，問題會更複雜。第一，假設國會多數黨改變，總統仍為同黨所勝。理論上，行政院長必須總辭，以彰顯國會黨派結構的改變。但是他卻可能和新當選的總統屬於同一政黨，呈現另一種正當性的基礎。第二，假設國會多數黨未變，總統卻由另一黨勝選。此時如果行政院長留任至新總統就職，就會形成長達四個月的看守內閣。此時舊有的內閣和國會能否通過重大的法案或預算？法理上是可以的，但是正當性卻會有問題。

<sup>39</sup> 以台灣而言，1996、2000 與 2004 年總統選舉的投票率分別為 76.04%、82.69% 及 80.28%，1998、2001 與 2004 年立委選舉的投票率則為 68.09%、66.16% 及 59.16%。詳見中央選舉委員會網站 <http://www.cec.gov.tw/>。

<sup>40</sup> 分裂投票是指同一選民依公職的不同而投票給不同政黨的候選人。此種情形可能發生於不同選舉時，也可能因多票制而產生。關於分裂投票的概念和其經驗研究意涵，請參考黃紀 2001。

如果能影響總統選舉結果，除了競爭者實力必須非常接近外，制衡論者的數量也不能太少。以台灣而言，如果將來朝向兩大黨制演進，社會又以國家認同為主要分歧，會有幾項重要的後果：政黨會有一定的理念差距並影響其支持者<sup>41</sup>；黨紀會增強，連帶強化選民會的政黨認同；國會受制於此分歧，阻礙跨黨聯盟的建構。這些因素，都會減低制衡選民的數目。

另一個重要的問題，是小黨在這種選舉時程下的生存策略。如果 Duverger 法則能夠成立，以相對多數決進行的總統選舉應和區域立委選舉該是以兩大黨為主要競爭者，小黨沒有勝選的機會。但是台灣未來的立委選舉制度並非全然的單一選區制。得票率很低的黨，仍有機會贏得以比例代表方式分配的 34 席全國不分區席次。要取得選民的政黨票，小黨可以採取兩項競選策略。第一，提醒策略性選民他們的第二票(政黨票)，可以作為他們在區域選舉放棄該黨的補償。第二，小黨甚至也可推出總統候選人，一方面替立委選舉的候選人造勢，另一方面威脅和其立場相近的大黨。當大黨實力相近時，小黨的選票對總統選舉仍可發揮關鍵作用。小黨採取此一策略，可迫使大黨做出某些讓步(如職位分配、政策調整等)，也可促使選民將政黨票投給該黨。

即便如此，小黨的席次率仍會比目前滑落許多。一個在全台灣有 10% 實力的小黨，能贏得三到四席的全國不分區席次，就已經相當不錯了；要在單一選區勝選，困難更大。所以，台灣的政黨體系，應該會朝向兩大多小發展，由單一政黨掌握國會多數的機率應該比目前更高。此外，政黨的黨紀也會因單一選區制增強。從台灣行政首長(如總統、縣市長)選舉的經驗可以得知，分裂的政黨很少有勝選的機會。因為當選門檻高，脫黨或跳黨參選者也不像在複數選區制下那麼容易當選。同理，黨中央在新選舉制度下的重要性將大幅增加，對於在國會中違反黨紀者，只要不予提名即可達到懲戒的目的。再加上全國不分區採用封閉式名單比例代表制，且由人民的政黨票決定當選席次，政黨的影響力勢必加重，甚至可以將不遵守黨紀者開除，由名單順位遞補。另一方面，黨紀的強化可以提升反對黨發動不信任投票的動機，增加制衡行政部門的工具。

在政黨數目減少、黨紀變強的趨勢下，台灣未來的政治穩定度取決於國會多數是否和總統同黨(命題一)。如果出現分立政府，穩定度會比目前更低。根據之前關於選舉時程的分析，出現此種情況的機率並不是很高。由於國會選舉和總統選舉時間非常接近，再加上國會選舉的輸家不容易在總統選舉翻盤，贏得國會選舉多數席次的政黨很可能也是總統選舉的獲勝者。有趣的是，這顯然不是修憲者有意設計的結果。第七次修憲，一方面回應社會壓力而改革立法委員的選舉制度，另一方面將立委任期調整成四年，以求與總統一致。為了滿足這些需求，必然導致三個月內進行兩次大選。就選舉花費而言，這是浪費的，因為同時選舉更

---

<sup>41</sup> 根據中位選民定理，如果只有兩個政黨在相對多數決中競爭，兩黨都應趨向中間選民。但這個理論常被經驗否證。原因之一，可能是政黨的得票並非均勻分佈在各選區。以台灣而言，歷次選舉已形成「北藍南綠」的態勢，而各選區在國家認同面向上的中位並不一致。所以，藍綠政黨在此議題上的立場也不會相同。

能形成一致政府，而成本更低。如果這種選舉時程能促成一致政府的形成，只能說是意外的收穫。第七次修憲還為台灣未來的憲政改革設下了一道很高的公民複決門檻。因為這個門檻規定在憲法裡，所以要降低這個門檻就得修憲(也就是要達到這個門檻)。在可見的未來，半總統制和單一選區兩票制即將成為台灣的憲政主軸，而台灣的府會關係也將邁入新的階段。

## 六：結論

政體變遷(regime transformation)是民主化最重要的步驟，也必然伴隨著憲政體制的調整。憲政選擇是複雜的過程，除了涉及最高統治權的產生方式，還要考慮行政權的劃分、國會的功能、國會議員的選舉、政黨體系的重塑、文官體制的建立、司法體系的屬性、中央與地方關係等許多項目。這篇論文的目的，就是從制度配套的觀點，思索憲政選擇和其它制度的關係。對此問題，既有研究大多採取兩種研究策略。第一，以 Arend Lijphart 為典型的是「加法」途徑。他用某種共通的指標替個別制度定性，然後將每個制度的特性加總，以判定整個憲政體制的性質。對 Lijphart 而言，這個共通的指標就是個別制度在「共識決 vs. 多數決」上的位置。第二，以 George Tsebelis 為代表的是「減法」途徑。他從各種制度之下抽釐出更根本的性質，並涵蓋所有的制度。對 Tsebelis 而言，這個性質就是否決者的數目。不管是加法還是減法，目的都是要分析制度配套的後果。但是，加法難以分析配套以後的化學變化。例如，多黨制比兩黨制更接近共識決，但是配到總統制後，反而讓總統更威權。減法可以幫助我們推演制度運作的原理，但是卻也掩蓋了制度細節。例如，總統制和半總統制下的分立政府都有兩個否決者，但前者表現在府會僵局，後者卻是以總理為總統的代理，兩者的性質不見得相同。

本論文採取的是「乘法減法並用」的策略：把配套所產生的結果當作一個新類型(乘法)，並利用否決者理論分析其性質。這樣既可以推得一般命題，又可關照制度細節。根據分析，在行政與立法合一的中央政府體制下，政治穩定的確和政黨體系的分化程度成反比，而此一命題也由西歐國家內閣的存續力得到證明。但若由人民直接選出具有實權的國家元首，政黨體系對政治穩定的影響，就必須和選舉時程一起考慮。如果總統和國會同時透過比例性低的選舉制度選出，產生穩定一致政府的機率較高；在同樣的制度配套下，國會選舉若和總統選舉有一定的時間差，很可能產生很不穩定的分立政府。這點，從美國經驗可以得到清楚的驗證。修憲後的台灣，也是實權總統搭配比例性低的國會選制，然因國會選舉與總統選舉十分接近，出現一致政府的機率應高於分立政府。若為半總統制和多黨體系的配套，總統權力越大越容易形成少數政府，但其穩定度仍高於分立政府。從這些命題，我們的確發現無法單從政黨體系或總統權力來判定政治穩定度，而須將其搭配起來觀察。

這樣的分析架構，可以幫助我們重新審視比較制度研究。我們可以約略替世界上的民主政體這樣歸類：美國的兩黨總統制和英國的兩黨內閣制，雖然被很多人當作典範，卻是異例。西歐國家大多為多黨內閣制，拉丁美洲國家則多屬多黨

內閣制；從理論上來說(命題五)，後者沒有前者穩定，從經驗上來說，恐怕也是如此。比較值得注意的是這些區域以外的新興民主國家，在中央政府體制和選舉制度上都有很大的變異性，值得進一步研究。我們發現，具有實權總統而又採行低比例性國會選制的國家，其實並不多。以當前的亞洲國家而言，大概只有南韓和修憲後的台灣可以歸入此類(Hicken and Kasuya 2003: 133)。<sup>42</sup>

南韓的行政領袖是民選總統，任命需要得到國會同意的總理，而其國會選舉則採混合制，以單一選區選出 243 席，以比例代表制選出 56 席，其低比例性和未來的台灣類似。但其總統任期五年，國會任期四年，選舉時程沒有規律性，總統選舉和國會選舉也不見得互相影響。以選舉時程而言，和未來台灣最類似的應是俄羅斯聯邦。俄羅斯也是半總統制的國家，其「國家杜馬」(State Duma，*Государственная Дума*，下議院)也是四年一任，選舉時間在總統之前。以最近一次的選舉時程而言，國家杜馬的選舉時間是 2003 年 12 月 7 日，總統選舉則是 2004 年 3 月 14 日。在這次國會選舉中，最大的贏家是「聯合俄羅斯黨」(United Russia)，共贏得 119 席比例席次與 102 席單一選區席次，總席次為 221，幾乎為總席次的半數。這個政黨的宗旨，其實就是支持普丁(Vladimir Putin)總統。在 2004 年的總統選舉中，形式上為無黨籍的普丁，以 71.2% 的超高得票率贏得選舉。俄羅斯聯邦因此乃由一致政府所統理，雖然對某些人而言這已接近威權統治。未來的台灣會不會走向俄羅斯模式，值得關注，而這篇論文提供了某些預測的判準。

---

<sup>42</sup> 1994 年以前，菲律賓的制度和美國非常類似，都以相對多數決單一選區制選出總統和國會議員。菲國自 1995 年以後改採混合制選出國會議員。

## 參考文獻

- Brady, David W. and Craig Volden. 1998. *Revolving Gridlock: Politics and Policy from Carter to Clinton*. Boulder: Westview Press.
- Carter, John R. & David Schap. 1987. "Executive Veto, Legislative Override, and Structure Induced Equilibria". *Public Choice* 52: 227-244.
- Cheibub, José Antonio. 2002. "Minority Governments, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies." *Comparative Political Studies* 35(2): 284-312.
- Colomer, Josep M. ed., 2004. *Handbook of Electoral System Choice*, foreword by Bernard Grofman. Houndmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave/Macmillan.
- Cox, Gary W. 1997. *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, UK and New York: Cambridge University Press
- Dearden, James A. and Thomas A. Husted. 1990. "Executive Budget Proposal, Executive Veto, Legislative Override, and Uncertainty: A Comparative Analysis of the Budgetary Process." *Public Choice* 65: 1-19.
- Downs, Anthony. 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Duverger, Maurice. 1964. *An Introduction to the Social Sciences: with Special Reference to their Methods*, translated by Malcolm Anderson. New York: Frederick A. Praeger.
- Duverger, Maurice. 1969. *Political Parties, their Organization and Activity in the Modern State*, translated by Barbara and Robert North (3rd ed.). London: Methuen.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-Presidential Government." *European Journal of Political Research* 8(2): 165-87.
- Elgie, Robert ed. 2001. *Divided Government in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Fiorina, Maurice. 1996. *Divided Government*. Boston: Allyn and Bacon.
- Fukuyama, Frances, Bjorn Dressel, Boo-Seung Chang. 2005. "Facing the Perils of Presidentialism?" *Journal of Democracy* 16(2): 102-116.
- Grofman, Bernard and Arend Lijphart, eds., 1989. *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press.
- Hicken, Allen and Yuko Kasuya. 2003. "A Guide to the Constitutional Structures and Electoral Systems of East, South and Southeast Asia." *Electoral Studies* 23: 121-151.
- Horowitz, Donald L. 1990. "Comparing Democratic Systems." *Journal of Democracy* 1(4): 73-79.
- Kernell, Samuel H. 1977. "Presidential Popularity and Negative Voting: An



- Alternative Explanation of the Midterm Congressional Decline of the President's Party." *American Political Science Review* 71: 44-66.
- Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of U.S. Lawmaking*. Chicago: University of Chicago Press.
- Lane, Jan-Erik and Svante Ersson eds. 1999. *Politics and Society in Western Europe*. Sage Publication Inc.
- Laver, Michael and Norman Schofield. 1991. *Multiparty Government: the Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend, Lopez Pintor, Rafael, and Sone, Yasunori. 1986. "The Limited Vote and the Single Non-transferable Vote: Lessons from the Japanese and Spanish Examples." In Bernard Grofman and Arend Lijphart eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences*. New York: Agathon Press Inc.: 154-169.
- Lijphart, Arend. 1969. "Consociational Democracy." *World Politics* 21(2): 207-25.
- Lijphart, Arend. 1994. *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend. 1999. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Linz, Juan J. 1990. "The Perils of Presidentialism." *Journal of Democracy* 1(4): 51-69.
- Linz, Juan J. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lipset, Seymour Martin. 1963. *Political Man: The Social Bases of Politics*. New York: Anchor Books.
- Mainwaring, Scott and Matthew J. Soberg Shugart. 1997. "Juan Linz, Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal." *Comparative Politics* 29(4): 449-472.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination." *Comparative Political Studies* 26(2): 198-228.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart. eds., 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayhew, David R. 1991. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-1990*. New Haven: Yale University Press.
- McKelvey, Richard D. 1976. "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control." *Journal of Economic Theory* 12: 472-482.
- Mozaffar, Shaheen, James R. Scarritt, and Glen Galaich. 2003. "Electoral Institutions, Ethnopolitical Cleavages, and Party Systems in Africa's Emerging Democracies." *American Political Science Review* 97(3): 379-390.
- Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm eds. 2000. *Coalition Governments in Western*

- Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Rae, Douglas W. 1971. *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Rogers, James R. 2005. "The Impact of Divided Government on Legislative Production." *Public Choice* 123: 217-233.
- Rothstein, Bo. 1996. "Political Institutions: An Overview." In Robert E. Goodin and Hans-Dieter Klingemann eds., *A New Handbook of Political Science*. Oxford, Oxford University Press.
- Sartori, Giovanni. 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (2<sup>nd</sup> edition). Washington Square, New York: New York University Press.
- Shields, Todd G. and Chi Huang. 1995. "Presidential Vetoes: An Event Count Model." *Political Research Quarterly* 48: 559-572.
- Shugart, Matthew Soberg and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, Matthew Soberg and Martin P. Wattenberg. eds., 2001. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, Matthew Soberg. 1995. "The Electoral Cycle and Institutional Sources of Divided Presidential Government." *American Political Science Review* 89(2): 327-343.
- Taagepera, Rein, and Matthew S. Shugart. 1989. *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven and London: Yale University Press.
- Tsebelis, George. 1995. "Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism." *British Journal of Political Science* 25: 289-325.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.
- 吳重禮，2000，〈美國「分立性政府」研究文獻之評析：兼論台灣地區政治發展〉，《問題與研究》，39(3)：75-101。
- 吳重禮，2001，〈分立政府：肇因、影響、改革〉，《中國行政評論》，10(4)：1-22。
- 吳重禮、王宏忠，2003，〈我國選民「分立政府」心理認知與投票穩定度：以2000年總統選舉與2001年立法委員選舉為例〉，《選舉研究》10(1)：81-114。
- 吳重禮、徐英豪、李世宏，2004，〈選民分立政府心理認知與投票行為：以2002年北高市長暨議員選舉為例〉，《政治科學論叢》，第二十一期，頁75-116。
- 吳重禮、黃紀、張壹智，2003，〈台灣地區「分立政府」與「一致政府」之研究：以1986年至2001年地方政府府會關係為例〉，《人文及社會科學集刊》，15(1)：147-186。

- 吳重禮、楊樹源，2001，〈台灣地區縣市層級「分立政府」與「一致政府」之比較：以新竹縣市與嘉義縣市為例〉，《人文及社會科學集刊》，13(3)：251-305。
- 盛杏媛，2003，〈一致政府與分立政府在立法機關與行政機關的立法影響力〉，《台灣政治學刊》，7(2)：51-105。
- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7(2)：1-46。
- 黃紀，2001，〈一致與分裂投票：方法論之探討〉，《人文及社會科學集刊》，13(5)：541-574。
- 黃紀、吳重禮，2000，〈台灣地區縣市層級「分立政府」影響之初探〉，《台灣政治學刊》，4：105-147。
- 廖達琪、洪澄琳，2004，〈反對黨獨大下的分立政府——高雄縣府會關係的個案研究（1985-2003）〉，《台灣政治學刊》8(2)：5-50。
- 盧瑞鍾，1995，〈總統制與內閣制優缺點之比較〉，《政治科學論叢》，6：1-32。