

# 制度、結構與政治穩定\*

吳玉山

國立臺灣大學政治學系

## 摘要

在本文當中首先提出單純採用新制度主義的理論途徑沒有辦法充分解釋政治轉型時期的政治穩定現象。新制度論將研究者的注意導引到制度，確實是掌握了轉型的核心問題。但是影響政治穩定的因素有許多並非制度性的，我們所應該掌握的是決定人們行為模式的結構。如果制度構成結構的主體、或甚至是唯一的內容，則專注於制度自然掌握到了問題的核心；然而如果結構包含了重要的非制度要素，則我們自然應該走出制度之外，去仔細檢查「非制度的結構性要素」。站在這個角度，本文提出了詮釋半總統制下政治穩定的一個綜合模型。我們所掌握決定半總統制國家政治穩定的因素有兩層。和政治穩定直接相關的是府會關係、總統權力大小和政黨體系。這三個因素的上一層是選舉結果、菁英的工具性制度偏好、選舉制度、與社會分歧。這其中不論是府會關係、總統權力大小和政黨體系，或是選舉結果、菁英的工具性制度偏好、選舉制度、與社會分歧，都包含了制度與非制度的成份，它們構成一個結構，對轉型國家的政治穩定產生決定性的影響。拘泥於新制度論的詮釋途徑（不論對於制度如何定義）都無法全盤地掌握整體的結構。本文的結論是：在決定行為和表現上，結構比制度更為重要。

關鍵字：新制度論、結構、半總統制、政治穩定、社會分歧

---

\* 本文初稿發表於中國政治學會 90 年年會暨「政治學與新制度主義」學術研討會，2001 年 1 月 6 日。

在區域研究和比較政治的領域當中研究者時常會討論憲政制度的影響。此時研究者經常會面臨到一個棘手的問題：究竟一個政治制度的表現有多少是應該歸於制度本身的因素，又有多少是應該歸於非制度的因素。由於在現實的政治生活當中，我們沒有辦法實驗不同的政治制度，也就是所有的比較研究都沒有辦法真正的創造出「在其他條件不變的情形下」的前提，然後再來針對特定制度變項的影響來加以檢查，從而建立類似自然科學的規則和定律，因此我們很不容易以絕對性的口吻說制度 A 會帶來結果 x，而制度 B 會帶來結果 y。當然透過比較政治的研究設計，努力來控制其他變項，從而試圖釐清特定制度變項和制度表現之間的關係是必要的嘗試。但是由於能夠控制的變項太少，而可能會嚴重影響制度表現的非制度性因素又太多，因此研究者常常會遇到很大的苦惱。此時他的出路有兩個，一個是持續以更好的研究設計和統計工具來逼近科學的實驗狀態，努力求得較為可靠的因果關係。另外一個出路就是開始重新思考他的基本研究典範，也就是進入概念和方法論的探求與討論。這篇論文就是第二種出路的一個初步嘗試。

## 壹、政治轉型與新制度論

在二十世紀之末所發生最大的變動就是大多數前蘇聯集團國家的社會主義政治體制瓦解。有人將其和稍早在南歐和東亞的民主化相提並論，而視為「第三波民主」。<sup>(1)</sup>前社會主義國

<sup>(1)</sup> 關於第三波民主，參見 Huntington(1991); Larry Diamond et al. (Eds.) (1997).

家的政治巨變，和因之帶來的經濟體制變遷，通常是以「轉型」(transition)的概念來理解，而轉型基本上就是制度的轉變。因此在研究前社會主義國家的政治經濟轉型時，研究者會使用從1980年代初期興起的國家自主理論（所謂「召回國家」），和站在國家自主理論背後的新制度論（參見表一）來分析。新制度論是從經濟學、社會學等其他社會科學一路延伸傳布到政治學的研究典範，在行為科學和各種馬克斯主義流派的方法論的辯難後興起。<sup>(2)</sup>由於強調制度對於行為的重大影響，因此在轉型研究當中成為非常實用的方法論。

表一 理論變遷

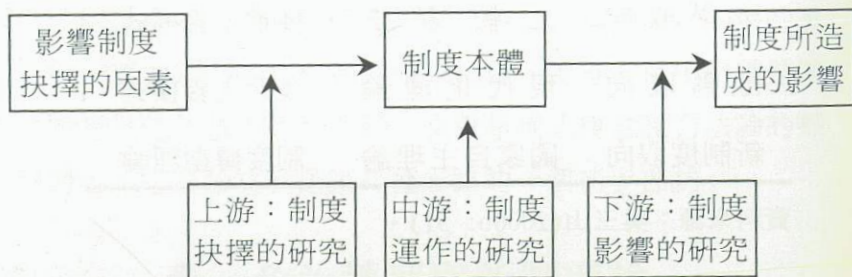
| 政治學   | 比較政治   | 比較共產主義／<br>後共產研究 |
|-------|--------|------------------|
| 法學取向  | 比較憲法   | 極權主義模式           |
| 行為取向  | 現代化理論  | 多元主義模式           |
| 新制度取向 | 國家自主理論 | 制度轉型理論           |

資料來源：吳玉山(2000b: 51)。

制度研究可以分為上游（制度抉擇）、中游（制度運作）和下游（制度影響）三個大的領域（Elster et al. (Eds.), 1998）對於制度影響的研究在整個的轉型研究當中是非常重要的。

<sup>(2)</sup> 對於新制度論的評介汗牛充棟，大體上將其流派分成三支：歷史制度論、社會學制度論、和理性選擇制度論。三者對於制度的定義各不相同，對於制度對行為的影響也有不同的估價。

環，這是制度研究的下游。研究制度影響的目的是對於新興民主國家的制度設計提供建言，和對於其制度表現提供解釋。就像對於任何政策的分析一樣，制度設計的前提是先確立制度的目標，而後再估計特定制度設計實現此一（或多個）目標的程度與帶來的成本（包括機會成本），然後再決定是否採取特定的制度設計。當然，在實際的政治運作過程當中，此種理想的狀況並不一定會出現。各種上游制度研究（制度抉擇）的理論告訴我們，理性的制度設計或制度演化經常不是實際決定制度的方式（林繼文，2001）。然而制度的研究者畢竟應該對於制度所造成的影響加以闡明，同時也必然會以制度影響的理論來評述制度。也就是下游的理論未必能夠詮釋上游（制度未必是由其所造成的影響來決定的），但是卻具有其本身的重要性，同時可以作為制度修正的參考。



圖一 制度研究的上、中、下游

由於運用新制度論的典範來研究制度影響會遭遇到非制度性因素干擾的問題，因此在轉型研究當中研究者也發現類似的困難。特別是在民主鞏固的階段為新興民主國家從事憲政制度設計的時候，我們被迫要釐清制度和影響之間的關係，而又被

迫在一定的文化、歷史和菁英領袖的特殊人格特質的脈絡之下來從事這樣的研究。如果我們無法分辨制度和非制度性的因素對於政治表現的影響，那我們如何能夠對於制度設計贊一言？

試舉一個在討論憲政制度設計的例子。在比較政治學界當中，Juan Linz 是一位非常有名的內閣制擁護者。他屢屢指出「總統制的危害」(The Perils of Presidentialism)，並且認為新興民主國家不應該選擇總統制作為其憲政體制 (Linz, 1993)。<sup>(3)</sup>然而在討論到許多東歐和前蘇聯的國家採取了半總統制的時候，Linz 一反過去對於制度論的堅持，而認為採取半總統制的國家，例如法國第五共和、德國威瑪共和等的案例都很獨特，因此無法有系統的歸納出有關半總統制的運作方式和所造成的影響 (Linz, 1997)。他特別舉出了領袖的個人特質 (例如波蘭的華文沙 Lech Wałęsa 和俄羅斯的葉爾欽 Boris Yeltsin) 如何會影響這些國家的政治運作，而政黨體系 (結構性的、非結構性的、和僵化的) 又如何會對各國的政治穩定帶來不同的影響 (Linz, 1997)。當 Linz 提及華文沙和葉爾欽的個人特質時，我們可以清楚的了解到這些是非制度性的因素，所以雖然和 Linz 過去的研究主張不同，但是也不至於造成方法上的混淆。然而當 Linz 論到不同的政黨體系對於政治穩定產生不同影響的時候，我們不由得產生以下的問題：究竟政黨體系是不是制

<sup>(3)</sup> Linz 所舉出的總統制的缺點包括總統和國會的權威分立，容易產生衝突；行政與立法一旦產生對立則沒有有效的機制可以化解；總統選舉是零和賽局，因此容易產生選舉的爭端；一旦遇到執政危機，總統容易訴諸於民粹主義，對於民主的鞏固不利；國家每固定幾年便要更換領導人容易造成政策和人事的斷層，其變動遠比內閣制為大等。

度？如果認為政黨體系對於政治穩定產生了非常重要的影響，這算不算是制度主義的看法？

我們還可以再看另外一個相似的問題。法國的總統在第五共和的憲法當中擁有非常大的權力，包括對於內閣總理的獨立派任權和對於國民議會（下院）的主動解散權。然而在實際的運作上，法國總統從不會挑戰一個新選出來的國會的多數黨，也就是他必然會任命新國會中多數黨（不論此一多數是否與總統同黨）的黨魁組閣，所以就產生了三次「左右共治」的情形（Suleiman, 1994）。<sup>(4)</sup> 所以如果單獨去看法國總統的憲法權力，則他是屬於權力大的。但是如果我們參照憲政慣例，則法國總統在遇到反對黨掌控國會多數的時候，他會對國會退讓，而讓對手政黨的領袖組閣。<sup>(5)</sup> 此種憲法規定和實際憲政運作不一致的現象早經研究半總統制的鼻祖杜瓦傑(Maurice Duverger)所指出（Duverger, 1980）。<sup>(6)</sup> 如果我們採用 Matthew Soberg Shugart 和 John M. Carey 的定義，則法國第五共和的憲政體制就其本身而言是「總統－國會制」(President-Parliamentarism)，而其憲政慣例運行的結果卻成為「總理－總統制」(Premier-

<sup>(4)</sup> 像這種共治的情況一共發生了三次，分別是社會黨總統密特朗(François Mitterand)和新戴高樂派(Rassemblement pour la République)的席哈克(Jacques Chirac)共治(1986-1988)，密特朗和與席哈克同黨的巴拉杜(Edouard Balladur)共治(1993-1995)，以及席哈克和社會黨的喬斯潘(Lionel Jospin)共治(1997-)。

<sup>(5)</sup> 這就是總統讓步、國會堅持的局面。參見吳玉山(2000a)。

<sup>(6)</sup> 杜瓦傑將半總統制下總統的權威用四個指標來表示出來：憲法的實際內容、傳統與環境、國會多數的組成，和總統與國會多數之間的關係。這些指標當中有明顯是制度性的，例如憲法的實際內容；也有明顯是非制度性的，例如傳統與環境。

Presidentialism)，二者差距非常大（Shugart and Carey, 1992: ch. 2）。對於 Shugart 和 Carey 而言，「總理－總統制」是可運作的制度，而「總統－國會制」卻很可能會因為府會衝突而產生危機（Shugart and Carey, 1992: ch. 4）。然而究竟法國第五共和的制度是屬於穩定型的半總統制、還是衝突型的半總統制，很顯然無法由憲法本身來判斷，而必須參酌憲政慣例。此種憲政慣例，究竟是否可以納入制度的範疇之內，顯然是一個概念上的重要問題。事實上，憲政慣例可以被視為一種非正式的制度，此種制度對於政治行為者的拘束力經常並不小於正式制度。<sup>(7)</sup>

從以上的例子當中我們可以看出，要運用新制度主義來解釋政治轉型，必須首先釐清制度的意含。很明顯的，如果制度的範疇太廣，則一方面固然會增加解釋的能力，但是同時會減少概念的明晰性，從而減低了解釋的深度。然而如果我們採取了制度的嚴格定義，固然概念的內涵和外延可以確定，但是解釋的能力必然會受到影響。這就是郭承天所謂的「若是制度的定義，過於具體，例如指涉某一國家的憲法和法律結構，則新制度論的廣度和普遍適用性，就無法顯現出。但是制度又不應該涵蓋一個國家的所有文化面向，使得新制度論的研究成為歷史細節的描述和累積。」（郭承天，2000）

這把我們帶入制度的定義。經濟學新制度主義的大師 Douglass C. North 認為制度是「一個社會中的遊戲規則。更嚴謹的說，制度是人為制定的限制，用以約束人類的互動行為。」（劉瑞華譯，1994：7）具體的來說，制度對於行為的限制包

<sup>(7)</sup> 關於非正式制度，參見 Dittmer, Fukui, and Lee (2000)。

括了正式規則、非正式限制和執行等三部份。這樣看起來，North 的制度是有很大的包容性，至少包含了正式和非正式的部份。事實上，North 對於制度變遷的解釋就是透過正式和非正式規則的區分。(劉瑞華譯，1994：xi) 另一方面，Sue E. S. Crawford 和 Elinor Ostrom 則認為制度是「能夠塑造人類規律性行為的規章、規範、和共用的策略。這些規章、規範、和共用的策略在時常出現或重複的狀況下形成以及再塑。」(Crawford and Ostrom, 1995: 582) 從這一類型的定義當中，我們發現所謂的制度其實是以它的功能來定義的，也就是制度的意義是在於能夠塑造人類的行為模式。在這裡制度的正式性是不被重視的。

這樣子的制度定義對於研究者而言是比較安全的，因為它涵括了各種影響人類行為模式的規律，所以制度當然就會影響人類的行為模式，這是套套邏輯(tautology)。然而這樣的定義如何讓我們確定什麼是包含在制度當中的呢？我們又如何能夠檢驗制度是否可以影響人們的行為模式呢？

制度最狹隘的定義自然是指成文的法條，而政治學中的老制度論就是以成文法條作為分析的主要對象，具有很強的法律主義傾向。新制度論不以成文法條為範圍，而擴展到足以影響人們行為模式的規律，則解釋的廣度可以增加，但是制度本身的定義和界限卻模糊了。究竟在語意學上把制度的定義做何種的延伸才不至於超越這個名詞的最大可能指涉呢？

對於這個問題恐怕沒有什麼共通的答案，而是由研究者各自對制度下定義。論述到這個地步，我們不免要問堅持制度主義究竟代表什麼意義？也就是，我們為什麼不能夠為制度提出一個可操作的定義（例如設定為成文和不成文的法律框架），



然後拋棄只有制度才是最能夠影響人們行爲模式的預設，接受各種非制度性的解釋項，然後把制度和非制度的因素搭建在同一個解釋框架當中，以求最大的解釋力。在這個解釋框架當中，我們所著重的是結構（structure，包括制度和非制度因素）。至於這樣的分析是不是新制度論，根本不必在意。當然我們也就不必把實在難以理解爲制度變項的東西強迫理解爲是一種制度，然後宣稱自己的模型是依據新制度主義。

## 貳、解釋半總統制下政治體系表現的結構

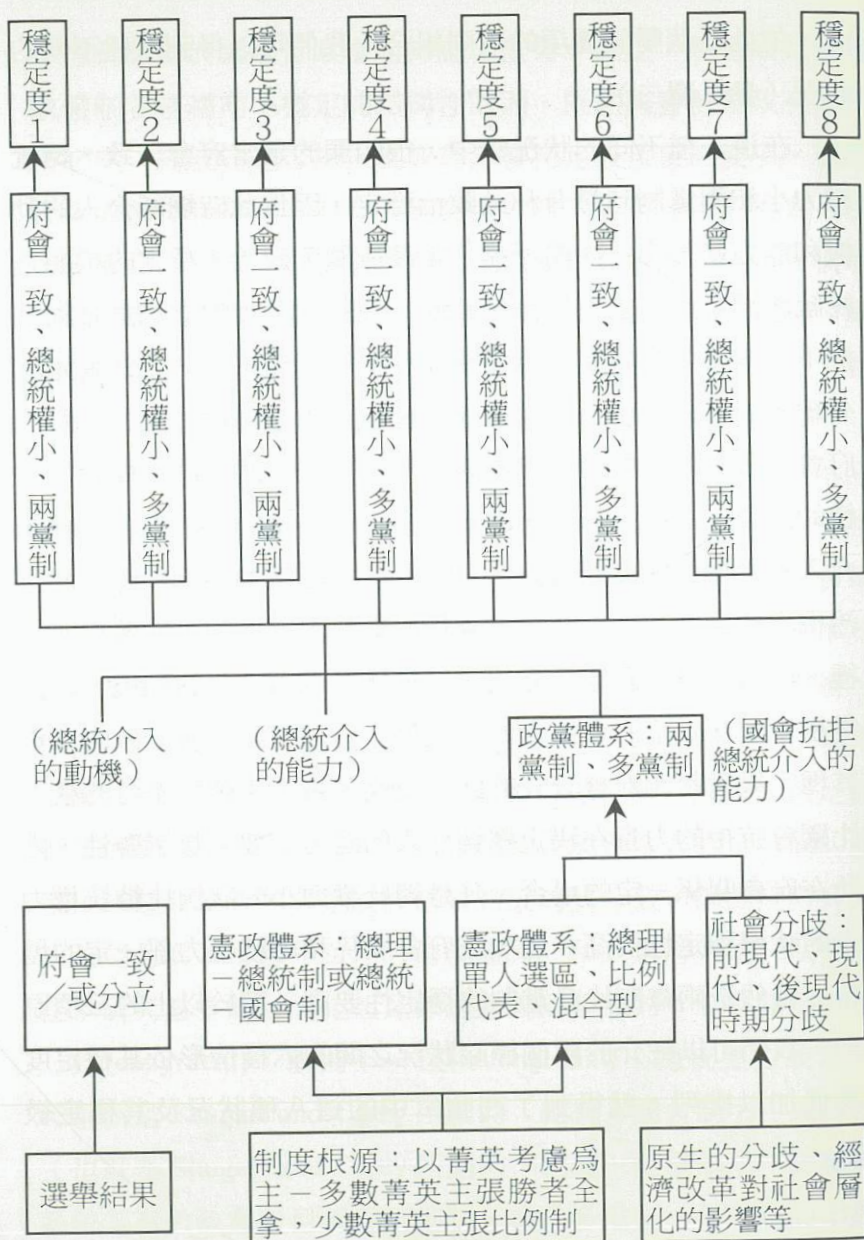
在以下的討論當中，我們將提出一個半總統制下政治體系表現的結構。在這其中有制度性和非制度性的因素。這些因素交互作用，結果產生了對於政治穩定的各種不同的影響。如圖二所示，決定半總統制下政治穩定的因素主要有三項：府會的一致性（即總統和國會多數是否同黨，如爲同黨則更可細究是否同派）、總統的權力（包括憲法明文給予的權力和憲政慣例所賦予的權力等）、與政黨體系（兩黨制或多黨制）。這三個因素的選擇不只是歸納的結果，更是基於對半總統制下不穩定現象造成的理論性了解。在半總統制的憲政體制下，總統和國會爭奪對於總理與內閣的控制權是政治不穩定的主要結構性因素（吳玉山，2000b）。在府會不協調的情形之下，總理偏向總統則國會易對其發動不信任投票，而總理也易依賴總統解散國會，造成政潮。另一方面，如果總理偏向於國會，則總統會多方杯葛，甚至促使其去職，一樣會造成政局擾攘不安。至於國會在面對總統的解散威脅時，亦會以彈劾權相抗。簡而言之，

半總統制對於國家行政權的歸屬和監督不確定，是造成此種憲政體制容易趨向不穩定的結構性原因。既然國會監督政府是勢所必然，總統的是否介入就成為影響穩定最重要的變項。總統介入的前提是第一，有介入的動機；第二，有介入的能力。決定總統是否有介入動機最重要的變項就是府會的一制性。很明顯的，如果府會一致（總統和國會多數同黨或同黨同派），則總統需要介入的必要性就大幅度的減低；可是如果府會不一致（總統和國會多數不同黨），則總統就有很大的動機去介入。

關於總統介入的能力又可以分為兩個項目：一是總統本身的權力，一是總統對手（國會）的權力。總統相對於國會的權力越大，則介入的可能性越高。如果我們把總統權力／國會權力這個考慮運作化，就得到兩個最重要的變項，一是總統本身的制度權力，尤其是派任總理的權力；一是國會的權力均衡，也就是政黨體系，或者是有效政黨的數目（Linz, 1997）。如果是兩黨制，由於容易產生多數，將會使總統難以介入。但是如果是多黨制，則由於總統可以居間協調或是主導聯合內閣的產生，或是在聯合內閣組成後輕易的策動其分裂，因而使得介入的空間大增。府會一致性、總統權力、和政黨體系這三個變項在本研究當中為了簡化起見都是定義為雙值的：府會關係或為一致(congruent)，或為不一致(incongruent)；總統權力或為大（也就是 Shugart and Carey 所謂的「總統－國會制」），或為小（也就是 Shugart and Carey 所謂的「總理－總統制」）；政黨體系依其有效政黨數目或為兩黨制，或為多黨制。最有利於半總統制下政治穩定的是總統權力小、府會一致、和兩黨制。最不利於政治穩定的是總統權力大、府會不一致、與多黨制。事實

上，依此三個雙值變項的不同組合，我們可以得到八種不同的狀況（參見圖二）。

在這八種不同的狀況當中，很明顯的是當府會一致、總統權力小和兩黨制時最有利於政治穩定，因為此時總統介入的動機和能力都最小。如前所述，半總統制下政治不穩定的根源是總統和國會都要求對於控制政府，在行政必須對立法負責的前提下，減少半總統制下府會摩擦和政治不穩的唯一方法就是減少總統的介入程度，也就是減少總統介入的動機和能力。所以府會一致、總統權力小和兩黨制的狀況最有利於政治穩定。同樣的道理，在府會分立、總統權力大和多黨制的情形下，總統介入的動機與能力都最大，也因此府會必然會相互衝突，而政治穩定的級數最低。介於這兩種極端狀況之間的可能情況有六種。由於府會一致或分立決定了總統是否有介入的動機，因而從根本上決定了府會衝突的可能性，所以凡是府會一致的狀況其穩定級數都比府會分立的狀況要高。接下來總統本身的權力比國會抗拒的力量在決定總統介入的能力上要更具影響性，因此在府會關係一定的場合，凡是總統權力小的狀況比總統權力大的狀況穩定性要高。最後在府會關係和總統權力都一定的場合，自然是兩黨制比多黨制的穩定性要高。基於以上的三項原則，我們可以把介於兩個極端狀況之間的六種情形依其穩定度高低加以排列，就得到了在圖二中的這八種狀況及其穩定級數。



圖二 半總統制下的政治穩定

## 參、府會關係、總統權力和政黨體系的溯源

我們現在可以把府會關係、總統權力和政黨體系這三個因素加以溯源。府會關係基本上是由選舉結果決定的。因此如果原先的總統和國會多數同黨，在經過一次總統大選或是國會大選之後，府會關係就可能從一致變成不一致。而原先如果總統和國會多數不同黨，則府會關係也可能在一次選舉之後從不一致變成一致。當然選舉的結果也可能是在國會當中沒有產生多數黨，那麼府會關係就會較為複雜，而不是由選舉結果所直接決定。例如總統的政黨是國會中數個主要政黨中的一個，而這些政黨沒有任一個佔有過半的多數地位，那麼府會關係就要由組成聯合政府的政黨來決定。如果總統的政黨是聯合政府的一份子，則府會關係是一致的。如果總統的政黨沒有被容納到聯合政府當中，則府會關係便是不一致的。由於聯合政府的組成不是由選舉結果所直接決定，而要看各黨領袖談判議價的結果，因此府會關係究竟如何就必須由選舉結果和其後聯合政府組成的方式來共同決定。不過不論是選舉結果、或是聯合政府的組成，都是難以預計也難以控制的。

接下來我們可以考量一下政治制度的根源。通常在論到政治制度的時候都會包含兩個主要的項目，就是憲政體系和選舉制度。一般對於制度抉擇有許多學派，著重的角度各不相同。在討論歐洲後共產國家制度抉擇的文獻當中，歷史先例（包括共產制度建立之前的傳統和列寧主義政權所遺留的傳統）、鄰

近國家示範效應（吳玉山，2000b：第二章）、<sup>(8)</sup> 政治文化、菁英理性抉擇等因素都被提出來解釋東歐和前蘇聯共和國的迴異發展（Baylis, 1996）。<sup>(9)</sup> 例如 Beverly Crawford 和 Arend Lijphart 將制度轉型的文獻大分為兩個學派，一派強調列寧主義的制度遺緒(legacies of the past)，認為後共國家的制度轉型長期受到共黨專政和蘇聯控制的巨大影響，在制度抉擇上會偏向威權體制；另一派則強調後共民主國家在制度選擇上有很大的空間，國際上的壓力也可以產生很大的作用，而這些都可以抵消長期共黨統治所帶來的不利影響（Crawford and Lijphart, 1995）。除了對於制度遺緒的討論之外，菁英的理性抉擇也常被用來解釋新制度的產生。Gerald M. Easter 在考察了愛沙尼亞、俄羅斯和烏茲別克的民主轉型和憲政體制之後，認為當舊政權菁英在政治轉型時本身權力穩固時，會傾向採行總統制；如果舊政權菁英崩解分散，便會傾向採取內閣制。蓋舊菁英欲藉總統制以排除新興社會力量，而後者欲藉內閣制以分享權力（Easter, 1997）。Barbara Geddes 也認為在轉型時共黨權力越大，就越會要求建立總統制和單人選區多數決的國會議員選舉制度（Geddes, 1993）。這些就是菁英理性抉擇模式的運用。

運用菁英理性抉擇理論來討論制度抉擇有很大的適用性。其原因是對於政治人物而言，預設他們的制度偏好是傾向於極

<sup>(8)</sup> 例如針對東歐國家仿效了西歐的內閣制，或弱勢總統的半總統制，而前蘇聯國家則學習俄羅斯採行了強勢總統的半總統制，或是總統制的事實，本文作者曾經提出了「決定憲政制度最重要的因素是地理位置與鄰近國家的示範效應」的看法。

<sup>(9)</sup> 亦可參照台灣憲政制度抉擇的文獻，如 Hsieh (1993)。

大化本身的權力是很合理的。不論是憲政體制、或是選舉制度，都有兩種類型：一種是將權力交由多數行使，而不考慮少數也應佔有一定的比例，另一種則是按照民意支持各政黨的比例來分配權力。因此在試圖極大化本身權力的考量之下，多數菁英（也就是認為本身可以獲得多數選民支持的菁英）會偏向於「贏者全拿」的制度，而少數菁英（也就是認為本身只能獲得少數選民支持的菁英）會偏向於「按比例分配權力」的制度。就憲政體制而言，總統制是「贏者全拿」的，也就是行政權會歸於獲得多數（不論是絕對多數或是相對多數）選民支持的一人掌控，而敗選者則完全無法分享權力。另一方面，內閣制的行政權由對國會負責的內閣行使，在這其中少數黨也有分享權力的機會，因此較為偏向「按比例分配權力」的制度。至於半總統制則介於總統制和內閣制之間。就選舉制度而言，單選區制是「贏者全拿」的，而比例代表制是「按比例分配權力」的。至於各種混合制則是介於單人選區制和比例代表制之間。根據以上的推論，我們會發現多數菁英會偏好總統制和單人選區的國會選舉制度，而少數菁英會偏向於內閣制和比例代表制。在總統制下理論上獲得 51% 支持的總統候選人就可以壟斷行政權，讓獲得 49% 支持的對手一無所得；而國會議員的單人選區制也會產生同樣的效果。在內閣制下，如果是聯合政府，少數黨可以分潤行政資源；而即使是多數黨執政，少數黨仍然可以站在國會的立場，要政府對其負責（總統的內閣則完全不對國會負責）。至於比例代表制更是保障少數黨的必要制度。站在保障和極大化本身權力的角度，多數菁英會在憲政體制上偏好總統制，而在國會議員選舉制度上偏好單人選區制，而少數菁英會

在憲政體制上偏好內閣制，而在國會議員選舉制度上偏好比例代表制是非常自然的現象。這個觀點也獲得了許多實證研究的證實。<sup>(10)</sup>

在我們的解釋框架當中，由於是以半總統制下的政治穩定作為討論的焦點，因此在憲政體系的部份是限制在半總統制下的兩種主要的類型：總理－總統制和總統－國會制。其中總理－總統制中總統的權力有限，這裡最重要的約制就是總統沒有獨立任命內閣總理的權力，閣揆必須獲得國會的信任。另一方面，總統－國會制下總統可以獨立任命總理，不必獲得國會的信任。由於兩種半總統制的總統權力大小不同，因此覺得自己可以掌控總統職位的政黨會傾向於總統－國會制，也就是要求總統對於總理的任命有獨立的權限。另一方面，對於本身認為無法贏得總統大選的政黨而言，會傾向於主張限制總統的權限，也就是要求總統任命總理應該獲得國會的信任和通過。

在得知多數菁英和少數菁英的立場後，最後制度抉擇的結果會決定於多數和少數菁英的權力對比。<sup>(11)</sup> 如果多數菁英掌握優勢，則憲政體系會向贏者全拿的制度傾斜，也就是或是總統制、或至少是半總統制下的總統－國會制。如果少數菁英掌握優勢，則憲政體系會向按比例分配權力的制度傾斜，也就是或是內閣制、或至少是半總統制下的總理－總統制。如果多數

---

<sup>(10)</sup> 例如前述 Easter 和 Geddes 的研究。

<sup>(11)</sup> 多數菁英是在自我的觀念當中認為可以獲得多數選民支持的菁英，而少數菁英則是在自我的觀念當中認為只能獲得少數選民支持的菁英。在這裡多數和少數是基於本身的認知，因此和在決定憲政體制時的權力地位並沒有一定的關聯。



菁英和少數菁英都無法掌握優勢，則憲政制度會趨向上述兩者之間。在國會議員的選舉制度方面，如果多數菁英掌握優勢，則會向贏者全拿的單人選區制傾斜；如果是少數菁英掌握優勢，則會向按比例分配權力的比例代表制傾斜。而如果多數和少數菁英的力量接近，則最後制度抉擇的結果會向單人選區和比例代表制中間的制度傾斜。

這樣的理論框架可以幫助我們理解為什麼東歐國家在民主化之後通常都選擇了內閣制或是總理－總統制，而前蘇聯的各共和國則通常都選擇了總統制或是總統－國會制。由於在共黨專政時期，各國共黨長期壟斷政治資源，而反對運動或者根本不存在、或是受到強烈的壓抑，因此在民主化的初期，不論是共黨或是反對派都認為共黨在單一選區所推出的候選人可以獲得多數的支持，也就是共黨是多數菁英，而反對運動只是少數菁英，因此共黨多主張擴大總統的職權和單人選區制，而反對派則多主張限制總統職權和比例代表制。但是又由於在蘇聯時期，各國共黨的實力是由莫斯科向西遞減，因此越接近西歐，共黨越無法掌握住優勢地位。於是在靠近西歐的匈牙利、捷克、斯洛伐克和波蘭等國，由於少數菁英掌握住了優勢地位，因此採用了內閣制或是偏內閣制的總理－總統制。而在靠近俄羅斯的前蘇聯各國，由於多數菁英（共黨）在制度抉擇時掌握了優勢地位，因此最後產生的憲政制度就是總統制，或是偏向總統制的總統－國會制。在選舉制度方面也產生了共黨和反對運動權力對比與最終的制度抉擇密切相關的現象。

在國會選舉制度決定了之後（不論是單人選區制、比例代表制、或是混合制），依據杜瓦傑定律(Duverger's Law)，政黨

體系也大體定型，也就是單人選區制容易產生兩黨制，而比例代表制容易產生多黨制。<sup>(12)</sup> 決定政黨體系的另外一個重要的因素就是社會分歧(social cleavage)。社會分歧可以有三種類型：前現代性的(premodern)、現代性的(modern)和後現代性的(postmodern)。這三種分歧的排序主要是以西方國家的發展經驗為準。前現代性的社會分歧主要包括族群和宗教；現代性的社會分歧主要是勞資階級對立；而後現代的社會分歧則落在環保與發展之爭、女權運動（最顯著的包括墮胎合法化）等議題之上。<sup>(13)</sup> 在主要的西方國家當中，各政黨都是在現代性的政治光譜上佔據一定的位置，也就是以左右政黨為區分。<sup>(14)</sup> 然而在許多新興的民主國家當中，前現代性的族群和宗教分歧會構成政黨體系的基礎。

在歷史上西方各國從前現代性的政黨體系轉化到現代性的政黨體系主要是反映著工業革命和資本主義興起的影響。東歐國家和前蘇聯各國如果沒有經歷過共黨統治的時期，則它們可能也會步西方各國的後塵，漸次發展出左、右翼的不同政黨。然而由於共產時期共黨相當徹底的消滅了資本主義和資產階級，而後自命為無產階級的代言人，因而使得左—右的政治光

---

(12) 當然杜瓦傑定律有不少問題，包括在單人選區制下，第三黨可以憑藉在特定的選區中掌握優勢，因而不至於在全國的範圍中被淘汰，這就是英國廿世紀自由黨的情況。

(13) 關於各種社會分歧及其對於政治的影響，參見 Inglehart (1984)。

(14) 例如西歐國家的社會黨和社會民主黨佔據左翼，保守黨和基督教民主黨等佔據右翼。在美國是左翼的民主黨和右翼的共和黨。在日本則是社會黨和共產黨佔據左翼，自民黨和從它所分裂出來的小黨佔據右翼。

譜失去了富麗，變成了一個點 (Elster et al. (Eds.), 1998: 248)。而到了後共時期，由於社會層化初始，階級劃分沒有完成，因此像西方各國一般的左、右政黨一時尚未出現 (除了共黨之外)，結果產生了許多個人化的政黨 (Gebethner, 1997)。然而，等到經濟改革逐漸展開，社會的階層化和階級化逐漸出現之後，左、右政黨的社會基礎已經形成，前社會主義國家的政黨體系就會逐漸向西方國家靠攏。

我們現在可以就來確定半總統制下政治穩定的條件進一步說明；在上一節的討論當中，我們看到府會一致對政治穩定有利、府會分立不利；總理－總統制對政治穩定有利、總統－國會制不利；兩黨制對於政治穩定有利、多黨制不利。在這一節當中我們看到決定府會關係的基本是選舉結果，而這不是任何理論所能預先設定，因此只能視為外生變項。至於總統權力的大小，則可以用菁英的計算和互動來加以解釋。根據上述的推論，如果多數菁英在制度抉擇時佔據優勢地位，就會朝擴大總統權力的方向來制憲或修憲，而在半總統制的範圍內，就表示建立總統－國會制的憲政制度。而這樣子帶來的總統權力增大會加強了總統介入的能力，因而對政治穩定不利。但是同樣地多數菁英在制度抉擇時佔據優勢地位也可能在國會議員的選舉制度上採取單一選區制，因而帶來了兩黨制，那會增強了國會抗拒總統干預的能力，因而對政治穩定有利。在社會分歧方面，一般而言，前現代性的分歧 (族群、宗教等) 由於難以調和，一旦形成政黨體系的基礎，會對政治穩定不利 (Elster et al. (Eds.), 1998: 249; 251)。而如果一個國家是以現代性和後現代性的分歧為政黨體系的基礎，則由於較容易調和，會對政治穩定較為

有利。<sup>(15)</sup>

從根源的因素來看，對於政治穩定最為有利的是選舉的結果是府會一致；少數菁英在決定憲政體系時佔據了優勢地位，從而採取了總理—總統制；但是在決定國會議員選舉制度時，多數菁英取得了優勢，因而採取了單選區制；最後，本國的社會分歧是現代性或後現代性的，這使得政黨體系較為具有彈性。反過來說，對於政治穩定最為不利的是選舉的結果帶來府會分立，總統和國會多數分屬不同政黨；多數菁英在決定憲政體系時佔據了優勢地位，從而採取了總統—國會制；但是在決定國會議員選舉制度時，少數菁英取得了優勢，因而採取了比例代表制；最後，本國的社會分歧是前現代性的，這使得政黨體系僵化而缺少彈性。

## 肆、對於台灣的適用

台灣是一個新興的民主國家，和東歐及前蘇聯的前社會主義國家一樣，在 1980 年代末與 1990 年代初經歷了民主化的過程，並且也爲了決定適當的憲政框架而修改憲法。在台灣，中央階層選舉的結果過去不論總統的選舉或是立法院的選舉，國

---

<sup>(15)</sup> 在人類歷史當中，爲了族群和宗教等原因而殺伐是常有的事；但是爲了階級而戰、爲了環境而戰，就不容易找到例子了。在第一次世界大戰時，歐洲的馬克斯主義者提倡「工人無祖國」，認爲各國的無產階級應該攜手推翻本國的資產階級統治，而不應該爲了民族主義而相戰。結果各國工人都不響應，充分顯現當前現代性分歧和現代性分歧衝突的時候，前現代性分歧所造成的對立和衝突會大於現代性分歧。

民黨都會獲得勝利。由於有這個條件，因此中華民國能夠長期保持府會一致，也因而使得總統缺乏干預國會的動機。具體來說，總統的意旨已經可以透過執政黨內部的協調機制來貫徹。作為從政黨員，行政院長和立法院長都對於黨主席的決定唯命是從。既然在黨內就達成了意見的統一，府會之間的衝突就難以發生。另一方面，雖然行政院要同時聽命於府會，但是既然府會一致，行政院長又是總統所直接任命，行政院和總統之間根本是上下隸屬關係，因此半總統制所帶來的雙元領導問題就不會出現。

然而在民國 89 年的總統大選之後，長期作為反對黨的民進黨贏得了勝利，而國民黨繼續掌控國會多數，這就造成了府會不一致的現象。在府會不一致之下，陳水扁總統先是任命原國民黨員的唐飛組閣，繼而在核四爭議上導致唐飛去職後，以民進黨的張俊雄組閣，並沒有和國民黨分享政權與責任。在這整個的過程當中，由於府會的不一致，陳水扁總統產生了非常強的介入動機，並且主導政局的發展。此種介入，並非以往李登輝總統兼任國民黨黨主席之時透過國民黨作為協調機制的介入，而是直接以總統身分和立法院及其國民黨多數相對抗的介入。於是由於一次選舉的結果，府會關係反轉，台灣的政治穩定級數便由第三位（府會一致、總統權大、兩黨制）落到了第七位（府會分立、總統權大、兩黨制），僅只比府會分立、總統權大、多黨制的第八位略好。

在三一八和五二〇之後，總統有了強烈介入的動機，但是還要有介入的能力。這個能力基本上在九〇年代的屢次修憲當中已經被賦予總統了。在民國 86 年最關鍵的第四次修憲當中，

我們看到各黨菁英確實是以穩固和極大化本身的權力做為考量。因此國民黨傾向於擴大總統的職權，因為在當時國民黨的李登輝正擔任總統，而一般的預測也是認為總統的職位會繼續長期掌控在國民黨的手中。所以國民黨自認為是多數菁英，因而偏向於採取贏者全拿的總統－國會制，也就是要賦予總統直接任命行政院長、而不必經由立法院同意的權力。另一方面，民進黨的多數意見是對總統擴權充滿戒懼，因為深恐國民黨會藉此擺脫國會中反對黨的牽制。至於新黨，更是充滿了少數菁英的考量，對於憲政體制積極的主張內閣制。所以反對黨基本上是希望採取按比例分配權力的制度的（或是總理－總統制、或是內閣制）。不過在國民黨力量仍大、並且和民進黨完成了條件交換的情況之下，建立總統－國會制的修憲主張還是達成了（Wu, 2000）。在此一過程當中，民進黨中有部份主張總統制，除了若干憲政理論的考慮之外，最主要的還是基於陳水扁在民國 83 年勝選台北市長的經驗，使得他們相信民進黨有可能透過泛國民黨的分裂，因而獲得相對多數，從而能夠掌握政權。因此這些人士主張總統制的原因是他們相信民進黨的候選人雖在全國範圍內是少數菁英，但是在由相對多數便可選出總統的賽局當中，卻可以是相對多數菁英。此中相對多數菁英的認定便導引到贊成總統制的工具性制度偏好。<sup>(16)</sup>

由於民國 86 年的新憲政體制是屬於總統－國會制（至少在憲法條文上是如此），因此當陳水扁當選總統，造成府會不一致的情況後，新總統便以己意派任行政院長，並主導內閣的

(16) 這裡主要是指正義連線的主張。參見周永鴻(2000)。

組成，完全施展了三年前修憲時賦予總統的權力。此一權力，便是在半總統制下總統介入的力量根源。如果此一權力不存在，也就是行政院長的任命要獲得立法院的通過，則陳總統將被迫與國民黨妥協，台灣就可能走向法國第五共和的模式，產生換軌和共治的情況。然而憲政體系在多數菁英居優勢下修正的結果，反而使得原居劣勢的少數（後來變成相對多數）菁英獲得了極大的權力，這是當時國民黨修憲所始料未及的。

最後我們來看一下台灣的政黨體系。一直到目前為止，台灣維持了兩黨制的格局。新黨現象持續的時間很短，是否會被親民黨所取代仍要看時間證明。<sup>(17)</sup> 造成此一兩黨制部份的原因當然是台灣長期所實行的介於單人選區和比例代表制之間的單記不可讓渡的投票制度（SNTV），另外一個重要的原因就是民進黨的支持者凜於執政的任務尚未達成的使命感，因此不能允許民進黨分裂。一旦有黨內的政治人物產生脫黨的跡象，各種外在的壓力就排山倒海而來，結果民進黨內雖然派系分立，但是一直到在中央執政前都維持了一個整合的反對運動的角色（周慧君，1996）。台灣的兩黨制在府會分立的情況下提供了一個在國會中清楚的多數反對黨，一方面構成了和總統對抗的政治局面，另一方面則對於反對勢力提供了整合的機制，使得政黨體系不至於零碎化，也因而減少了總統介入的空間（例如

<sup>(17)</sup> 新黨現象的難以持續，一個重要的原因就是在單一選區的行政首長競爭當中，新黨幾乎全無勝出的可能。在新黨最有可能突破的台北市長選舉中趙少康失敗了之後，新黨角逐任何行政職位的可能性就幾乎喪失了。到了民國 87 年的台北市長選舉當中，新黨的支持者絕大多數都投票支持了國民黨馬英九。選舉制度對於政黨體系的影響由此可見。

拉攏第三黨組閣)。

台灣的政黨體系在形式上是兩黨制，但是政黨間的區別卻是基於前現代的省籍分歧和不同的國家認同，這是較難以整合協調的社會分歧。在台灣，民主化的結果和許多東歐和前蘇聯的國家相似，是引發了前現代性的社會分歧，而不是出現了左右政黨 (Wu, 1989)。長期以來，工黨和社會主義政黨、甚至美國式的自由主義政黨在台灣都沒有出現。台灣的朝野是以省籍 (次族群) 和統獨畫界，雙方在經濟政策上相差無幾。這對於政治穩定不是一項有利的因素。

綜合而言，台灣由於在去年的總統大選當中經由選舉的結果造成了府會的不一致，民國 86 年的修憲在多數菁英佔優勢地位的情形下又擴大了總統的權力、形成了總統—國會制，而政黨體系在 SNTV 選舉制度與社會分歧的影響下是以前現代性的次族群和分裂性國家認同為基礎的兩黨制，因此政治穩定的級數很低。而如果在今年年底的國會大選當中產生了三黨不過半的局面，則台灣將落入穩定級數最低的府會分立、總統權大、和多黨制的結構。這對於台灣的民主鞏固和政治發展將有相當不利的影響。

## 伍、結 論

在本文當中，我們先提出了單純採用新制度主義的模型沒有辦法充分解釋政治轉型時期的政治穩定現象。新制度論將研究者的注意導引到制度，確實是掌握了轉型的核心問題。但是影響政治穩定的因素有許多並非制度性的，此時不論是堅持新



制度論的觀點而將這些因素拋棄在研究的範疇之外，或是削足適履地將這些因素曲解為制度，都不是研究者所應為。我們所應該掌握的是決定人們行為模式的結構。如果制度構成結構的主體、或甚至是唯一的內容，則專注於制度自然掌握到了問題的核心；然而如果結構包含了重要的非制度要素，則我們自然應該走出制度之外，去仔細檢查「非制度的結構性要素」。

站在這個角度，文中提出了詮釋半總統制下政治穩定的一個綜合模型。我們所掌握決定半總統制國家政治穩定的因素有兩層。和政治穩定直接相關的是府會關係、總統權力大小和政黨體系。這三個因素的上一層是選舉結果、菁英的工具性制度偏好、選舉制度、與社會分歧。我們探索了這些因素和政治穩定之間的關係，認為它們具有獨特的重要性，這個重要性並且被許多實證研究所證實。當然，有許多沒有包含在此一模型之內的因素，例如政治文化，也會對政治轉型國家的政治穩定帶來若干影響（Holmes, 1997: 13-22），但是這些因素都沒有我們模型中的因素重要。

不論是府會關係、總統權力大小和政黨體系，或是選舉結果、菁英的工具性制度偏好、選舉制度、與社會分歧，都包含了制度與非制度的成份，它們構成一個結構，對轉型國家的政治穩定產生決定性的影響。我們並不在意這個模型是否合於新制度論的要求，而只在意自變項的選擇是否合理、解釋模型的內在邏輯是否完備、以及實證研究是否可以支持此一解釋框架。新制度論與否在此並非重點。

在轉型研究當中，研究者幾乎無可避免的會採用新制度主義作為研究典範，因為轉型就是以制度變遷來定義的。關注制

度的另外一個原因是在眾多影響新興民主政體表現的因素當中，只有制度因素是人們可以有意識操縱的。對轉型國家而言，文化決定論是毫無用處的，因為文化的變遷緩慢，可塑性低，幾乎無法操作。<sup>(18)</sup> 然而雖然有眾多的應該關注制度因素的理由，但是在搭建特定的解釋模型時，先驗地以制度變項為重心，從而忽略了其他非制度性變項的重要性，會是十分不合理的。

新制度論在轉型研究當中必然還會佔據重要的地位，不過如果要使其成為更有效的研究工具，應該要釐清制度的意含，並且要能夠包容重要的非制度性因素。真正影響人們行為的是結構，而結構是不能以制度來定義的。

## 參考文獻

- North, Douglass C. (1994): 《制度、制度變遷與經濟成就》，劉瑞華譯。台北：時報文化。
- 吳玉山 (2000a): <合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作>。臺大政治系／新台灣人文教基金會「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會。台北：國立臺灣大學政治學系。
- 吳玉山 (2000b): 《俄羅斯轉型：1992~1994——一個政治經濟學的分析》。台北：五南。
- 吳玉山 (1995): 《共產世界的變遷：四個共黨政權的比較》。台北：東大。
- 林繼文 (2000): <創設、選擇與演化：制度形成的三個理論

---

<sup>(18)</sup> 關於文化解釋的難題，參見吳玉山(1995: 17-25)。

- 型範》。中國政治學會九十年年會暨「政治學與新制度主義」學術研討會。台北：中國政治學會。
- 周永鴻（2000）：《民進黨與第四次修憲－制度設計談判中的偏好形成與策略選擇》。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 周慧君（1996）：《民主化過程中反對黨分裂或團結之比較分析－以波蘭團結工會與台灣民進黨為例》。國立臺灣大學政治學研究所碩士論文。
- 郭承天（2000）：〈新制度論與政治經濟學〉。載於何思因、吳玉山主編，《邁入廿一世紀的政治學》，頁 171-201。台北：中國政治學會。
- Baylis, Thomas A. (1996). "Presidents versus Prime Ministers: Shaping Executive Authority in Eastern Europe." *World Politics*, 48(3): 297-323.
- Crawford, Beverly, and Lijphart, Arend (1995). "Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe." *Comparative Political Studies*, 28(2): 171-199.
- Crawford, Sue E. S., and Ostrom, Elinor (1995). "A Grammar of Institutions." *American Political Science Review*, 89(2): 582-600.
- Diamond, Larry et al. (Eds.)(1997). *Consolidating the Third Wave Democracies: Themes and Perspectives*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.
- Dittmer, Lowell, Fukui, Haruhiro, and Lee, Pete N. S. (Eds.)(2000). *Informal Politics in East Asia*. New York: Cambridge University Press.
- Duverger, Maurice (1980). "A New Political System Model: Semi-

- Presidential Government.” *European Journal of Political Research*, 8(2): 165-187.
- Easter, Gerald M. (1997). “Preference for Presidentialism: Post-Communist Regime Change in Russia and the NIS.” *World Politics*, 49(2): 184-211.
- Elster, Jon, Offe, Claus, and Preuss, Ulrich K. (1998). *Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gebethner, Stanislaw (1997). “Free Elections and Political Parties in Transition to Democracy in Central and Southeastern Europe.” *International Political Science Review*, 18(4): 381-399.
- Geddes, Barbara (1993). “Institutional Choice in Post-Communist Eastern Europe.” paper presented at the 1993 annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., September 2-5.
- Holmes, Leslie (1997). *Post-Communism: An Introduction*. Durham, NC: Duke University Press.
- Hsieh, John Fuh-sheng (1993). “Parliamentarism vs. Presidentialism: Constitutional Choice in the Republic of China.” 《政治學報》, 21 : 173-202。
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman, Okla.: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, Ronald (1984). “The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society,” in Russell J.

- Dalton, Scott C. Flanagan, and Paul Allen Beck (Eds.). *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, pp. 25-69. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Linz, Juan J. (1997). "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe." In Ray Taras (Ed.). *Postcommunist Presidents*, pp. 1-14. Cambridge: Cambridge University Press.
- (1993). "The Perils of Presidentialism." In Larry Diamond and Marc F. Plattner (Eds.). *The Global Resurgence of Democracy*, pp. 108-126. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Shugart, Matthew S., and Carey, John M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Suleiman, Ezra N. (1994). "Presidentialism and Political Stability in France." In Juan J. Linz and Arturo Valenzuela (Eds.). *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives*, pp. 137-162. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Wu, Yu-Shan (2000). "The ROC's Semi-presidentialism at Work: Unstable Compromise, Not Cohabitation." *Issues and Studies*, 36(5): 1-40.
- (1989). "Marketization of Politics: The Taiwan Experience." *Asian Survey*, 24(4): 382-400.

# Institution, Structure, and Political Stability

Yu-Shan Wu

Department of Political Science, National  
Taiwan University

## Abstract

This paper argues that new institutionalism is in no position to give a full explanation of political stability in transitional polities. Although new institutionalism directs the researchers' attention to the focus of political transition, it by no means covers all the important factors bearing on political stability in transitional countries. Emphasis should be put on the structure that determines human behavior patterns. If that structure includes "non-institutional factors," then one should not be diverted away from those factors simply because they are not institutional in nature. In this context, this paper presents an analytical framework that accounts for political stability under transition. Two levels of factors are discerned. The first-level factors are directly related to stability. They are presidential-parliamentary relation, presidential powers, and party system. The second level of factors refers to the sources that determine the first-level factors. Those source factors are electoral results, the elite's instrumental preferences for institutions, electoral systems, and social cleavages. The two-level explanatory framework contains both institutional and non-institutional factors. In sum, this paper argues that structure is more important than institution in determining behaviors and performance.

**Key words:** new institutionalism, structure, semi-presidentialism, political stability, social cleavages