

- 書評：*Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affect Party Organization and Behavior* [總統，政黨和總理—權力分立如何影響政黨組織與行爲] by David J. Samuels and Matthew S. Shugart [大衛·塞繆爾斯以及馬修·舒加特] (Cambridge University Press, 2010, Paperback, 295 pp., ISBN 9780521689687)

林偉修

Claremont Graduate University

總統制、內閣制和半總統制是比較政治課程中最基礎的一課，但其所引發的爭議卻是與時俱進的。從90年代初由Juan Linz、Scott Mainwaring和Matthew Shugart所揭櫫的總統制與內閣制孰優孰劣的論戰開始，不同政府體制在各種政黨體系下的運作情況，例如，民主政治運作能否穩定、民主品質的指標性變數像代表性 (representation) 和課責性 (accountability) 能否獲得改善以及穩定的聯合內閣是否容易產生等議題，再加上政府體制設計對於經濟成長、人權保障等政策產出的影響，成為90年代後期至今的主要研究課題。然而，這些由政府體制和政黨體系所共同建構出的研究成果在近期總統化政黨 (presidentialized parties) 的現象被拋出後，研究焦點逐漸轉移，學界開始注意到政黨的發展和其行爲在本質上的差異。這些政黨本質 (nature) 和政府體制之間的關係成為目前比較政治的研究前沿 (research frontiers)，本書的主要貢獻也是於此。

---

林偉修 Claremont Graduate University博士候選人，研究領域包括：國際金融，拉丁美洲研究，國際與比較政治經濟以及計量方法。

**Wei-hsiu Lin** is a Ph. D candidate at the Interfields of Politics and Economics, Claremont Graduate University. His research areas include international finance, Latin American, international and comparative political economy, and econometric methods.

總統制、內閣制和半總統制是比較政治課程中最基礎的一課，但其所引發的爭議卻是與時俱進的。從90年代初由Juan Linz、Scott Mainwaring和Matthew Shugart所揭櫫的總統制與內閣制孰優孰劣的論戰開始，不同政府體制在各種政黨體系下的運作情況，例如，民主政治運作能否穩定、民主品質的指標性變數像代表性（representation）和課責性（accountability）能否獲得改善以及穩定的聯合內閣是否容易產生等議題，再加上政府體制設計對於經濟成長、人權保障等政策產出的影響，成為90年代後期至今的主要研究課題。然而，這些由政府體制和政黨體系所共同建構出的研究成果在近期總統化政黨（presidentialized parties）的現象被拋出後，研究焦點逐漸轉移，學界開始注意到政黨的發展和其行為在本質上的差異。這些政黨本質（nature）和政府體制之間的關係成為目前比較政治的研究前沿（research frontiers），本書的主要貢獻也是於此。

大衛·塞繆爾斯和馬修·舒加特在著作《總統、政黨和總理—權力分立如何影響政黨組織與行為》中論述的要點可以簡述成一句話，「政黨和政黨政治在不同政府體制設計下如何及為何有著不同的表現」。作者從麥迪遜（Madison）在聯邦論（Federalist Paper）中所提出以野心對抗野心的觀點，引伸出制衡（check and balance）制度性機制的重要，但落實到政治運作時，作者提出兩個研究主軸。第一個主軸圍繞在制衡機制的設計如何影響到政黨組織和行為的發展。對此，作者提出政黨總統化（presidentialize）和國會化（parliamentarize）兩個政黨發展走向。區分兩者的關鍵在於選舉過程中行政和國會的候選人能否在黨的旗幟下相互合作，以及能否在選舉間協調決策和政府領導的過程。另外一個主軸，作者認為，民主就像一個委任鍊（a chain of delegation），不但人民委任政黨伸張選民意見，政黨也委任黨主席和候選人，代表黨參選或進行政治上的談判或決策。然而每個政治人物都是懷著野心參政的，每個人都想極大化自己的利益，即便犧牲黨內多數人的利益，因此如何透過制度避免這個委託代理人（principal-agent）的問題，成為每個政府體制都必須面對的課題。

對於這兩個研究主軸，作者認為共同的關鍵在政府體制中關於行政權起源和存續的制度設計，因此，提出了行政權起源分立（*separate origin*）和行政權存續分立（*separate survival*）兩個概念。前者指行政權的產生是否來自於國會多數，後者則指行政權的存續是否須獲得國會多數的支持。在本書的第二章，作者即依據這兩個概念將總統制、內閣制和雙首長制分成四個類別，分別是，總統制屬行政權起源和存續都分立的類別；內閣制屬行政權起源和存續都融合（*fused*）的類別；總統—國會制（*president-parliamentary system*）則屬行政權起源分立，行政權存續融合的類別；總理—總統制（*premier-presidential system*）則屬行政權起源融合，行政權存續分立的類別。這些類別和兩個可操作的概念即為本書分析的基礎，分析要點依據章節安排依序是，政府體制設計對於（1）黨領導人選拔；（2）黨內課責（*intraparty accountability*）；（3）政黨選舉意圖的分立（*electoral separation of purpose*）等方面的影響。另外分析實際案例解釋憲政變遷和不同總統制下對政黨組織和行為的影響，以及總結各章結果討論不同政府體制下委任代表性（*mandate representation*）的差異。

第三章著墨於政府體制對於選拔黨領導人的影響，作者認為行政權起源是最重要的影響因素。簡言之，在行政權起源分立下，政黨須面對總統大選，因為有機會勝選的候選人不必然是個能貫徹黨意志的黨主席，在政黨想贏得總統選舉前提下，政黨的發展便走向總統化政黨，也就是，攸關行政權的選舉較國會選舉來得重要，而且在選後，攀上權力顛峰的總統，多會弱化與政黨之間的連結。同時，行政權起源分立的制度設計在面對委託代理人時，多會發生逆選擇（*adverse selection*）的問題，也就是較易產生如作者所定義的「局外人」（*outsider*）而非行政權起源融合下的「局內人」（*insider*）。第四章處理關於黨內課責的問題。黨內課責所要凸顯的是政黨是否能「控制」（*control*）其代理人。這個議題，作者認為和行政權存續有關，關聯性在於，行政權存續分立使得代理人受到固定任期的保障，政黨不能任意解除其和代理人之間的代理關係，因此，不但代理人不一定會貫徹政黨本身的意志，有時代理人的利益反倒

主導了政黨而造成總統化政黨的走向。同時，行政權存續分立的制度亦提高道德危機（moral hazard）的風險，造成政黨無法監督其代理人的作為。另外，作者認為在這個議題上，半總統制的兩個次分類都被總統固定任期的規定所「污染」（contamination），因而，政黨控制政府組成和政策走向的能力都受到削減，也就是說，半總統制並未因融合內閣制的制度設計而降低道德危機的風險。第五章政黨選舉意圖的分析僅針對總統制和半總統制。關注的焦點在於，同一政黨的總統和國會選舉候選人如何發展出相異的票源。當兩個選舉的票源越趨異時，行政和立法部門的歧異性越大，總統越有動機叛離政黨原有的意識形態，造成總統越不可能成為政黨代言人，在行政和立法部門的協調上，衝突更可能發生。這個問題，作者認為是行政權起源分立所造成。理論上，總統選舉和國會選舉之間存有燕尾效應（coattail effects），但行政權起源分立卻增強總統候選人培植個人票源（personal vote）的動機，而引起程度不一的政黨選舉意圖分立。由於選舉意圖分立在不同選舉、不同政黨以及不同制度設計下都會有差異，在經過作者實證計算選舉意圖分立值（electoral separation of purpose value, ESP），也就是在各個選區下總統和國會選舉候選人得票數差異的絕對值總和，發現ESP在總統制下國會和總統非同時選舉時最高，其次是半總統制兩者非同時選舉時，最低者是總統制下兩者同時選舉時（因半總統制兩者同時選舉的案例過少，而未加入比較）。高ESP值導致政黨同時面臨逆選擇和道德危機，作者認為，即便總統和國會都屬同一政黨，這兩個問題將引發激烈的黨內以及行政與立法部門間衝突。

基於前幾章的論述，第六、七章提供了個案研究。第六章著重在法國和以色列的政府體制變遷是否對於政黨發展和行為產生影響。第七章則著重在巴西和墨西哥兩種不同特色的總統制國家，對於行政與立法部門之間衝突的影響。第八章總結前述政府體制設計的影響，討論其反應在委任代表性上的差異。簡單的說，如果政黨最基本的功能是透過政策反映選民所需，那麼權力的融合與分立將會直接影響政黨的委任代表性。因為當執政者（即代理人）的作為不

再能貫徹政黨意志，政黨的委任代表性將會降低。作者預期，總統制下的權力分立將使政黨的委任代表性遠低於內閣制，因為當總統候選人相信政策轉移有助於當選時，候選人往往會背離黨的政策，採用具「安全傾向」的政策（security-oriented policy）。同樣的邏輯，作者認為因半總統制承襲總統制下行政權起源或存續的分立，委任代表性的問題較類似於總統制而非內閣制，也就是說，半總統制下，總統或內閣亦有強烈的動機採取安全傾向的政策。準此，作者指出，以往比較政治的研究多假定總統和政黨的政策定位（policy position）一致，但在實際政治運作上，總統政策總與政黨理想差上一大截，因為之前研究往往忽略總統極大化選票的動機和權力分立所造成的低委任代表性。

本書最大的貢獻在於指出政黨的發展和行為並非僅是傳統「路徑依賴」（path dependence）所決定，更大程度是被政府體制導致的誘因結構所決定，因此，憲法中對於政府體制的設計不應僅著眼於對政府權力的限制與對人民權益的保障等憲政主義思考邏輯，其對政黨，進而對民主品質的影響，也應納入考量。雖然本書部分的行文會以非制度性因素補強政府體制這個制度性因素所造成的影響，尤其在分析半總統制時，總統所造成的制度性影響並不似在總統制下來的明確，但其豐富的實證資料佐證對於制度研究途徑與政黨和政府體制之間的關係而言，本書仍有相當高的可讀性。

