

學術論文

議會制與民主瓦解：以第二波民主化的國家為例

Parliamentarism and Democratic Breakdown in the Second Wave of Democratization

蔡榮祥 *Jung-hsiang Tsai*

中正大學政治系教授

Professor of the Department of Political Science

National Chung Cheng University

摘要 / Abstract

比較憲政工程多數的傳統智慧認為議會制是所有憲政體制中較佳的類型，其主要的立論基礎是來自於英國兩黨制或是西歐多黨制國家成功運作議會制的民主經驗。這些議會制國家之所以能夠成功的運作，需要一些特定條件的配合，如具有實踐民主較久的歷史傳統以及良好的經濟成長支持。然而，一些新興的民主國家並不必然具備這些助益的條件來鞏固議會制的運作，甚至還可能出現民主運作失敗的經驗。如第二波民主化浪潮（1943-1973）中，有十五個國家運作議會制失敗，甚至是出現民主瓦解的結果。這十五個國家皆屬於兩黨議會制，其特徵是由取得國會多數的單一政黨或是由一些政黨組成聯盟而執政。因為議會制立法和行政合一的特徵，所以政府的組成和存續相對而言較為穩定。但是為何這些國家還是會

走上民主瓦解的道路？本文主要的目的在於探索為何這些新興國家在實施民主的初期，運作議會制的經驗是失敗的。

本文主要發現如下：第一、當議會制國家面臨嚴重的社會和經濟危機時，總理可能深陷黨內意見分歧的泥沼，無法有效因應外部的危機。第二、議會制之下，執政黨黨內的權力結構是影響總理能否持續掌握政治權力的關鍵。因此可能會出現獲得民意多數支持的總理，反而因黨內少數決定性的反對意見而必須黯然下台，形成黨意凌駕民意的現象；第三、新興民主國家的執政黨因為同時掌握行政和立法資源的分配，所以能夠在選舉競爭中一直持續執政，甚至是形成優勢政黨體系（predominant-party system）；相對地，反對黨無法成為強有力的政黨進而取代執政黨輪替執政。亦即，議會制行政和立法合一的特徵，使得新興民主國家中控制權力的執政黨握有重要的政治資源和分配，使其政治競爭的過程中保持相對的優勢，進一步壓縮反對黨取得執政的空間和機會。第四、議會制和領先者當選的選舉制度的配套（兩黨議會制）可能會惡化原本的社會族群分歧，促成嚴重的族群衝突和暴力運動，甚至間接導致軍事政變。

Parliamentarism has become the paradigmatic type of constitution for most scholars, based on the successful experiences in U.K. and in some multi-party countries in West Europe. Some particular conditions such as long-term democratic experiences and high economic growth have fostered these advanced countries to successfully operate with parliamentary systems. However, some newly democratic countries did not have those factors to contribute to the operation of parliamentary system and even failed in some cases. The main purpose of this paper aims to explore how some particular political features contribute the failure of parliamentary system in some new democracies. Why some new democracies failed in operating parliamentary system, why some new parliamentary countries with a two-party system did not succeed like advanced parliamentary countries, what political features cause

that result are the research questions posed in this paper.

By drawing the parliamentary countries suffering democratic breakdown in the second wave of democratization and the experiences in Malaysia and in Sri Lanka, this paper has four findings. First, when faced serious social and economic crises, the prime ministers in two countries were in a quagmire of division within the party and could not respond to those crises. Second, prime ministers with high popularity in parliamentary countries have to step down due to the rebellion against government by junior members of parliament (MPs). Third, because of the fusion of executive and legislative power in parliament system, the ruling party can be predominant in elections and form a predominant-party system or the opposition is too weak to compete with the ruling party. Fourth, the combination of parliamentarism and the first-past-the-post (FPTP) system has exacerbated the problem of social cleavage, even directly facilitating communal violence in a divided society. Overall, parliamentary system has some fragilities and drawbacks. Without some contributing factors, parliamentary systems might fail as well.

關鍵字：議會制、民主瓦解、優勢政黨體系、領先者當選的選舉制度

Keywords: Parliamentarism, Democratic breakdown, Predominant-party system, First-past- the-post system

不信任投票、聯盟的瓦解、執政黨黨內的內在衝突等原因可以導致議會制政府和領袖的輪替變遷以及內閣的適時解散；當出現嚴重的危機時，議會制國家快速地重新選舉可以給反對黨有機會執政而沒有出現制度的危機。¹

壹、前言

這一段引文主要是在形容議會制的彈性，以及議會制如何有效地化解政權危機。部分比較憲政學者主張議會制（parliamentarism）是所有憲政體制中較佳的類型²，其具有以下幾項優點。第一、領導繼承方面。議會制的優點在於其行政權的輪替較具有彈性³，當總理不適任時，可以被撤換而沒有造成憲政危機。⁴第二、政策制訂方面。首先，議會制較能夠形成政策

¹ Juan J. Linz and Alfred Stepan, “Political Crafting of Democratic Consolidation or Destruction: European and South American Comparisons,” in Robert A. Pastor, ed., *Democracy in the Americas: Stopping the Pendulum* (New York and London: Holmes & Meier Press, 1989), p. 56.

² 民主的憲政體制有議會制、總統制、半總統制和委員制等。另外，議會制在中文的脈絡中，通稱為內閣制或是議會內閣制。本文選擇與英文較接近的議會制作為主要的概念。Juan J. Linz 是比較政治學界中，力主議會制較總統制更有利於民主鞏固的學者，其相關的論點可以參閱 Juan J. Linz, “Presidential Democracy or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?,” in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1994), pp. 3-87；Alfred Stepan and Cindy Skach, “Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective,” in Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp.119-136。

³ 在一些議會制的國家中，總理可以選擇提前解散國會，要求重新選舉。通常總理考量提前解散國會的原因：當政府的支持度高的時候、政府的任期快結束、政府支持度出現易變的時候、新的選舉結果可能是不確定的、以及政府很可能被不信任投票驅逐下台之前。有關兩黨議會制國家如英國之選舉時間的討論，可以參閱 Alastair Smith, *Election Timing* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)。

⁴ 議會制的執政黨可以不經由選舉而換另外一個總理或是首相，相關的討論可以參閱 Juan J. Linz, “The Virtues of Parliamentarism,” *Journal of Democracy*, Vol. 1, No 4 (1990), pp. 84-91; Matthew S. R. Palmer, “Toward an Economics of Comparative Political Organization:

的一致性和清楚的責任。⁵如議會制之行政和立法機關，皆由一黨或是多黨所同時控制時，其政策制訂較具一致性。其次，因為行政和立法權力的匯聚使得議會制的政治責任較為明確，由執政的內閣或是政黨來承擔完全的政治責任。同時，議會制中內閣的存活依賴國會多數的信任，因此比其他憲政體制如總統制更能維持集體責任的一致性和促進決策過程的效率性。⁶另外，議會制的決策能力較強，較能有效率地回應政府所面對的危機。⁷第三、官僚控制方面。議會制中行政和立法的權力匯聚使得議會制國家較能控制官僚機構，甚至較能避免政變的出現。⁸第四、抑制腐化方面。議會制因為較能產生全國性的政策、較能促進政黨和政黨之間的競爭以及議會制下的權力較為集中，減少腐化產生的途徑，因此較不腐化。⁹第五、政治穩定程度方面。議會制中執政黨平均在位時間比總統制國家的執政黨之在位時間較久，因此其政治穩定的程度較高。¹⁰整體而言，議會制比其他的憲政體制如總統制具有更多的優點。

當然，議會制不全然只具有優點，而毫無缺點。議會制可能會出現以下幾個缺點。第一、決策專斷的問題。議會制決策方式較為明快，因此較

Examining Ministerial Responsibility,” *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol. 11, No. 1 (1995), pp. 177-178.

⁵ Harold J. Laski, “The Parliamentary and Presidential Systems,” *Public Administration Review*, Vol. 4, No. 4 (1944), pp. 347-359.

⁶ Matthew S. R. Palmer, *Journal of Law, Economics, & Organization*, pp. 164~188.

⁷ Terry M. Moe and Michael Caldwell, “The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems,” *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, Vol. 150, No. 1 (1994), pp. 171-195.

⁸ Fred W. Riggs, “Fragility of Third World’s Regimes,” *International Science Journal*, Vol. 45, No. 2 (1993), pp. 199-243.

⁹ John Gerring and Strom Thacker, “Political Institutions and Corruption: The Role of Unitarism and Parliamentarism,” *British Journal of Political Science*, Vol. 34, No. 2 (2004), pp. 295-330.

¹⁰ Ko Maeda and Misa Nishikawa, “Duration of Party Control in Parliamentary and Presidential Governments: A Study of 65 Democracies, 1950-1998,” *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 3 (2006), pp. 352-374.

可能會出現錯誤或是形成較不深思熟慮的政策。¹¹議會制中的內閣同時掌握行政、立法機關，決策過程較為迅速，但有時可能會出現決策較為草率的問題。第二、政策反轉的問題。議會制國家會出現不同且對立的政黨上台執政，形成兩個主要政黨之間敵對的政治（*adversary politics*），造成政策反轉（*policy reversal*）的結果，甚至會促成經濟和社會的不穩定。¹²亦即，議會制中的執政黨或反對黨，因為彼此競爭或是為了爭取所屬選民的支持，很容易在上台執政之後，推翻前任政府執行多年的政策。第三、贏者全拿的問題。議會制下取得多數的執政黨較可能會排除反對勢力的參與，形成贏者全拿的結果。¹³第四、透明性（*transparency*）的問題。議會制的運作較不具透明性，因為議會制的協商通常是在內閣中或是政黨高峰會中關起門的情形下進行。¹⁴相對而言，總統制的立法決策或制訂主要是在國會的場域中進行，其過程較為公開。第五、議會制較容易產生政策分歧，以及汲取政治租金的問題。¹⁵政策分歧是指政府追求的政策與選民所偏好的政策不同，而政治租金之汲取是指政府官員利用公共職位尋求個人的利益。¹⁶

在實際運作的歷史經驗中，議會制最早源自於歐洲。歐洲為議會制的

¹¹ Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman, "Challenges to Parliamentary Democracy," in Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, and Kaare Strøm, eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p.734.

¹² Samuel F. Finer, "Adversary Politics and Electoral Reform," in Samuel F. Finer ed., *Adversary Politics and Electoral Reform* (London: A. Wigram Press, 1975), pp. 3-32.

¹³ Donald L. Horowitz, "Comparing Democratic Systems," *Journal of Democracy*, Vol. 1, No. 4 (1990), pp. 73-79.

¹⁴ Kaare Strøm, "Parliamentary Democracy and Delegation," in Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, and Kaare Strøm, eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2003), pp. 95-97.

¹⁵ Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman, *Challenges to Parliamentary Democracy*, pp. 707-750.

¹⁶ Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller and Torbjörn Bergman, *Challenges to Parliamentary Democracy*, pp.720-726.

發源地，很多國家都是屬於議會制國家。¹⁷在西歐，不管是兩黨制的國家或多黨制的國家¹⁸，議會制都能成功的運作。因之，議會制常被一些新興民主國家移植或複製作為其憲政制度。然而，在第二波民主化的過程中（1944-73），新興民主國家運作議會制反而出現失敗的經驗；有高達 71%（二十一個國家中有十五個國家）使用領先者當選之選舉制度的議會制國家出現政權瓦解或是發生軍事政變的現象。¹⁹因之，本文的研究問題是為何這些新興民主國家，運作議會制的經驗是失敗的。當然，促成新興兩黨議會制國家民主瓦解的原因可能有很多，如強勢軍方的干政或是社會面臨重大的危機。而本文的目的在於探索那些原因促成議會制運作的障礙，以及議會制可能會出現的政治僵局。僵局一般是指在總統制國家中，行政和立法機關如總統和國會的意見不同所造成的靜止不動的現象，而這裡的僵局是指議會制也可能出現無法回應政治危機的靜止不動之現象。

本文的研究方法主要是運用同一法則（method of agreement），來進行相關的個案比較。同一法則是由政治哲學家 John Stuart Mill（1806-1873）所提出的科學調查發現的方法。同一法則（method of agreement）是指假如在調查中的兩個或是更多現象的個案中，所有的例子僅僅只有一個條件一樣，則這個條件是一個特定現象的原因或影響。²⁰本文運用同一法則，歸

¹⁷ Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, and Kaare Strøm, "Parliamentary Democracy: Promise and Problems," in Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, and Kaare Strøm, eds., *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2003), p. 4.

¹⁸ 有關多黨制國家成功運作議會制的經驗分析請參閱 Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* (New Haven: Yale University Press, 1999)。

¹⁹ 相對而言，第二波民主化下實行九個比例代表制的議會制民主國家只有一個國家黎巴嫩一個國家經歷民主瓦解，相關的資訊可以參閱 Joseph M. Colomer, *Political Institutions* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 217。

²⁰ John Stuart Mill, J. M. Robson, ed., *A System of Logic: Rationcinate and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence and the Methods of Scientific Investigation*, (New York: Routledge Press, 2000/1843), pp. 390-391.

納出十五個新興民主國家運作議會制失敗的主要原因，並且以兩個亞洲新興議會制國家作為個案來進行分析和說明。以下將針對議會制的定義及奧秘、運作議會制失敗的第二波民主化國家以及馬來西亞和斯里蘭卡的個案進一步的分析。

貳、議會制民主

議會制民主是所有憲政制度中最具歷史傳統的，比之於其他的憲政制度如總統制起源更早。英國是現代議會制的發源地，其制度的安排和運作的成功經驗常為其他國家所臨摹和學習。理解議會制的運作必須溯源至英國的歷史發展。以下將針對議會制的定義及民主意涵、議會制的國家元首、議會制權力行使的樞紐－內閣、議會制民主的運作核心－政黨、議會制民主的奧秘和類型作進一步的分析。

一、議會制的定義及其民主的意涵

議會制民主的定義不是根據一個特定的理論，而是經由歷史演進而來的。傳統對於議會制民主的界定根基於兩個概念：議會至上（parliamentary supremacy）和權力的匯聚（the fusion of powers）。議會至上的概念，起源於下議院機構可以投票將內閣驅逐下台，亦即由國會控制內閣。但在實際議會制的運作情形中，內閣是由國會多數黨之領袖及一些國會議員組成，內閣可以依賴在國會所擁有的多數，使得其立法法案通過。²¹在十九世紀的下半，英國議會制的權力委任已經由國會移轉至多數黨的前排議員，亦即內閣；相較於內閣，國會的權力已經下降，不再成為至上的機構。²²

²¹ Douglas Verney, "Parliamentary Government and Presidential Government," in Arend Lijphart, ed, *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), pp. 31-47.

²² Kaare Strøm, "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies," *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 3 (2000), pp. 261-289.

另一個傳統對於議會制民主的界定是權力的匯聚，由國會中經由選舉的多數政黨執政，同時掌握行政和立法的權力。²³ 政黨之行政權力的基礎是由於取得立法機構的多數席次。根據 Stepan and Skach 之詮釋：「在一個民主國家中，一個純粹的議會制是一種相互依賴的系統…主要的行政權力必須由立法機關的多數所支持；假如行政權力被通過不信任案之後必須下台；行政機構有權利解散立法機構，要求重新選舉」。²⁴ 假定所謂相互依賴是指國會有主動權選擇內閣總理的話，則有些議會制民主國家根本沒有這樣的制度安排。²⁵ 其次，根據一項研究指出，議會制民主國家中只有比利時、德國、愛爾蘭、以色列、義大利、荷蘭、西班牙有所謂積極的同意權（positive investiture）的行使，其他的議會制國家如加拿大、丹麥、挪威、瑞典、英國就無同意權的行使之設計。²⁶ 因此，所謂權力的匯聚或是相互之依賴的原則就無法成立。如果傳統對於議會制的界定無法具體指涉實際議會制國家的運作狀況，我們應對議會制下何種定義？根據所謂最小化的界定（minimal definition），議會制政府是指內閣總理和他（她）的閣員是對國會任何多數的成員負責，而且可以被國會經由不信任投票或是建設性不信任投票驅逐下台。議會制民主的特徵是指內閣必須被國會多數所容忍，而不是國會在選擇內閣總理扮演實際的角色。²⁷ 強調內閣必須被國會多數所容忍的特點可以涵蓋所謂的少數政府（minority government）的現象。少數政府在歐洲議會制國家的運作經驗中，並不是少數的特例。例如，從一九四五年到一九八七年，在歐洲十五個國家中，少數政府的比例

²³ Walter Bagehot, *The English Constitution* (Ithaca: Cornell University Press, 1867/1963).

²⁴ Alfred Stepan and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," in Juan Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: The Case of Latin America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), p. 120.

²⁵ Kaare Strøm, *European Journal of Political Research*, pp. 261-289.

²⁶ Torbjorn Bergman, "Formation Rules and Minority Governments" *European Journal of Political Research*, Vol. 23, No.1 (1993), pp. 55-66.

²⁷ Kaare Strøm, *European Journal of Political Research*, p. 265.

高達 35.1%。²⁸

以民主政治中權力授與（*delegation of power*）理論的意涵來看，議會制為一種從選民到最終決策者的授與和課責的連結²⁹，在每一個連結中，單一的委託人授權給一個代理人（唯一）或是多重的非競爭性代理人，每一個代理人向一位委託人（唯一）負責。³⁰亦即議會制的權力授與的連結是指選民授權給國會議員，國會議員授權給內閣總理，內閣總理授權給內閣閣員，內閣閣員授權給文官人員，請參閱圖一。議會制這樣的民主連結有兩種意涵：一、間接受與（*indirect delegation*）：選民可以直接選出國會議員，但是間接選出總理或是其他的內閣閣員；二、單一性（*singularity*）：每一個代理人（*agent*）只向一位委託人（*principal*）負責。³¹議會制由於其特殊的權力授與的連結，其較具有促進效率的優點。議會制可以促進三種不同的效率。第一、政策的效率：議會制中的代理人會面對較少的制度制衡和侷限，因其通常只面對一位委託人；第二、行政的效率：因為議會制中的代理人只面對一位委託人以及不可能面對相互矛盾或是模糊的要求，因之較可以促進行政效率；第三、誘因的效率：議會制給予代理人較大的誘因去自行運用委託人所授與的權力。³²

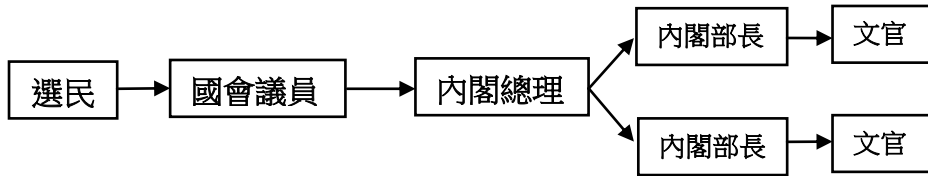
²⁸ Kaare Strøm, *Minority Government and Majority Rule* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990), p. 58.

²⁹ 課責是指選民對於民選的政治人物課以政治責任，通常是以選票來懲罰表現不好的政治人物。

³⁰ Wolfgang C. Müller, Torbjörn Bergman, and Kaare Strøm, *Parliamentary Democracy: Promise and Problems*, p. 21.

³¹ Kaare Strøm, *Parliamentary Democracy and Delegation*, pp. 65-66.

³² Kaare Strøm, *Parliamentary Democracy and Delegation*, p. 93.



圖一：議會制的權力授與關係³³

二、議會制的國家元首

議會制的國家元首可以分成兩種類型，一種是君主，另一種是共和制度的總統。³⁴首先，君主一般是由世襲的方式產生，其通常統而不治，亦即對於國家實際的政治運作不負任何的責任。實際的君主議會制國家有英國、日本、泰國等。其次，共和國的總統通常是由選舉方式產生。議會制的總統可能由國會選出或是由國會議員和州、地區的立法代表組成的選舉人團等間接選舉方式產生。德國、捷克、義大利等議會制國家的國家元首是由總統來擔任。再者，一些議會制國家的總統並非完全是虛位元首，其也具有一些重要的政治權利。如捷克、義大利、拉脫維亞、土耳其等國家的總統，具有單獨任命總理的政治權力或是總統可以行使立法權力，使一些法案送回國會重新考慮。³⁵換句話說，議會制國家的總統也可能有一些憲法權力，在特定政治分歧的情境下，他們可以行使其憲法上所賦予的一些權力來介入實際的政治運作。

三、議會制權力行使的樞紐—內閣

在議會制中，內閣政府是指立法機關所選出來的委員會政府。³⁶因之，內閣是連結行政和立法機關的樞紐，其運作對於議會制國家來說是極

³³ 本圖修改自 Kaare Strøm, *Parliamentary Democracy and Delegation*, p. 65.

³⁴ Matthew Soberg Shugart, "Executive-legislative Relations in post-communist Europe," *Transition*, Vol. 2 (1996), p. 10.

³⁵ Matthew Soberg Shugart, *Transition*, pp. 6-11.

³⁶ Walter Bagehot, *The English Constitution*, p. 239.

為關鍵的。

內閣運作有以下幾項的原則：集體責任、向國會多數負責、決策模式、內閣閣員去留的規則。第一、內閣運作的特徵之一是集體責任(*collective responsibility*)。在議會制典範國家－英國的運作中，所謂的集體責任是指內閣閣員必須支持內閣的政策，否則其必須辭職，以及任何想要投票反對政府政策的閣員通常會在投票前離開內閣。³⁷兩黨議會制國家的集體責任通常是由單一的執政黨負責。而多黨議會制國家中的集體責任是由內閣中執政的各政黨來負責。³⁸第二、內閣需向國會多數負責。內閣必須向國會多數負責以及向創造那樣多數的選民負責。³⁹內閣的權力基礎來自於其掌握國會的多數，因此內閣需向國會多數負責。當國會多數對於內閣的支持瓦解時，內閣必須解散或是重新選舉。第三、內閣的決策模式。內閣的決策規則可以區分成兩種：一種是總理有單邊的權威宣布某項政策為信任投票，在這些議會制國家中總理可以決定政策的最後方案；另外一種是總理必須獲得內閣集體的許可才能宣布某項政策為信任投票，在這些議會制國家⁴⁰中，內閣的主要政黨(*pivotal party*)對於決定政策的最後方案有較大的優勢。⁴¹一般而言，兩黨制國家比較可能出現總理主導內閣決策，而多黨制國家比較可能是內閣的各政黨集體決策。以兩黨議會制國家英國為

³⁷ Gary Cox, "The Development of Collective Responsibility in the United Kingdom," *Parliamentary History*, Vol. 13, No. 1 (1994), pp. 32-47.

³⁸ Kaare Strøm and Wolfgang C. Müller, "The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies," in Lawrence, D. Longley and Reuven Y. Hazan, eds., *The Uneasy Relationship between Parliamentary Members and Leaders* (London: Frank Cass Press, 2000), pp. 55-82.

³⁹ Lord Morley, "The Principles of Cabinet Government," in Geoffrey Marshall, ed., *Ministerial Responsibility* (New York: Oxford University Press, 1989), pp. 17-19.

⁴⁰ 這些議會制國家為芬蘭、義大利、盧森堡、荷蘭、西班牙和瑞典，相關的討論請參閱 John Huber "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies," *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2 (1996), p. 271, Table 1。

⁴¹ John Huber and Nolan McCarty, "Cabinet Decision Rules and Political Uncertainty in Parliamentary Bargaining," *American Political Science Review*, Vol. 95, No. 2 (2001), pp. 345-360.

例，其出現首相總統化（presidentialism）的現象，亦即首相強勢主導內閣的決策和整個政府的走向。⁴²第四、內閣閣員去職的規則。一些議會制國家中如英國、希臘、西班牙等國家的內閣總理可以決定內閣閣員的去留，而在荷蘭，內閣成員的去留是由整體內閣決定。⁴³

四、議會制民主的運作核心—政黨

議會制的運作核心是政黨。比較政治學者 Gary Cox 對於英國議會制歷史發展的研究談到，有三個因素可以解釋為何政黨成為議會制中影響國會投票的關鍵力量。第一、內閣或是政府的提案被排定在特定日期的議程中，其討論或通過的機會較大；另外一方面，國會議員的提案則因為數目眾多，曠日費時，立法效率慢，因此議員會以政府之提案為標竿；第二、國會議員對於內閣的職位（portfolios）都存在某種程度的野心，而總理可以運用內閣職位的分配來進行恩寵的分配，因此想謀求內閣職位的國會議員會依循黨鞭的指示投票，支持政黨的提案；第三、當重要的法案無法通過時，國會可能面臨被解散的命運以及國會議員必須重新改選，因此在面臨可能被解散之前，對於國會議員的最佳策略是支持政府或是政黨的法案，特別是執政黨的國會議員認為解散國會反而會使得反對黨贏得選舉。⁴⁴簡而言之，總理或是內閣可以威脅使用最後的武器—解散權來對於國會議員進行紀律的整合。

除了歷史發展的因素和最後的手段—解散權之行使外，總理或是內閣仍有一項利器：信任投票（vote of confidence）。信任投票是議會制民主國

⁴² Richard Heffernan and Paul Webb, “The British Prime Minister: Much More Than ‘First Among Equals’” in Thomas Poguntke and Paul Webb, eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative study of Modern Democracies* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 26-62.

⁴³ Rudy B. Andeweg, “Ministers as Double Agents? The Delegation Process between Cabinet and Ministers,” *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 3 (2000), p. 381.

⁴⁴ Gary Cox, *The Efficient Secret: The Cabinet and the Development of Political Parties in Victorian England* (Cambridge: Cambridge University Press, 1987).

家之總理平時用來維繫黨籍議員投票紀律之制度機制。信任投票是指內閣總理有權將一個政策的命運與政府的存活連結起來的程序。⁴⁵透過這樣的程序，總理可以控制政策的結果。或是當國會的議員採取或是威脅去採取一個總理不喜歡的法案，總理可以將自己偏好的政策當成是一個信任的問題迫使國會議員接受。⁴⁶甚至，有時總理可以不需要實際使用這樣的程序，而只需威脅將要使用那程序就可以達成凝聚黨籍成員的效果。⁴⁷大部分先進的議會制民主國家都有類似的制度設計，如表一。議會制國家的政黨除了在國會中運用各種機制來加強黨籍國會議員的凝聚力以及對於政黨所屬法案的支持，另外政黨也透過對於候選人提名的控制來培養黨籍議員的忠誠度。⁴⁸在議會制典範的英國國會中，執政黨的後排議員（*backbench members*）很少投票反對自己的政黨。⁴⁹因之，如同一些政治學者所談到的，這種制度的優點在於不僅政黨領袖可以懲罰不忠誠的國會議員，同時選民也可以懲罰不忠誠的國會議員。⁵⁰

⁴⁵ John Huber, "The Vote of Confidence in Parliamentary Democracies," *American Political Science Review*, Vol. 90, No. 2 (1996), pp. 269-282.

⁴⁶ John Huber and Nolan McCarty, *American Political Science Review*, p. 345.

⁴⁷ John Huber, *American Political Science Review*, pp. 269-270.

⁴⁸ Leon Epstein, "Changing Perceptions of the British System," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 3 (1964), pp. 483-498.

⁴⁹ Philip Norton, "The Individual Member in the British House of Commons: Facing Both Ways and Marching Forward" *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 5, No. 3/4 (1999), pp. 53-74.

⁵⁰ Shaun Bowler, David M. Farrell, and Richard S. Katz, "Party Cohesion, Party Discipline, Parliaments," in Shaun Bowler, David M. Farrell, and Richard S. Katz, eds., *Party Discipline and Parliamentary Government* (Columbus: The Ohio State University Press, 1999), p. 12.

表一：十八個民主國家的信任投票程序⁵¹

國家	總理權威的來源	程序提出的先決條件	投票規則
奧地利	慣例	經由政黨內部會議協商	簡單多數決
比利時	常設命令	沒有	除非多數反對
加拿大	慣例	沒有	簡單多數決
丹麥	慣例和常設命令	沒有	簡單多數決
芬蘭	憲法及國會法	內閣同意	簡單多數決
法國	憲法第四十九條	內閣中諮商	除非多數反對
德國	憲法第六十八條	沒有	除非多數反對
冰島	沒有	無資料	無資料
愛爾蘭	慣例和常設命令	沒有	簡單多數決
義大利	憲法及常設命令	內閣同意	簡單多數決
盧森堡	慣例	內閣同意	簡單多數決
荷蘭	慣例	內閣同意	簡單多數決
紐西蘭	慣例	沒有	簡單多數決
挪威	慣例	沒有	簡單多數決
葡萄牙	憲法和常設命令	沒有	簡單多數決
西班牙	憲法和常設命令	內閣中諮商	國會多數同意
瑞典	慣例	內閣同意	簡單多數決
英國	慣例	沒有	簡單多數決

⁵¹ John Huber, *American Political Science Review*, p. 271.

五、議會制民主的奧妙和類型

議會制民主的奧妙，在於政治權力的獨占性（the monopoly of political powers）。當議會制國家之政黨以過半數贏得國會選舉之後（聯合政府除外），會由其政黨領袖組成內閣，來控制行政及立法部門。換言之，政黨控制了所有的權力。再加上有些政黨的領袖同時也控制住該黨國會議員候選人的提名過程。也就是說，議會制民主是建立在政黨、行政、立法等三位一體的基礎上。對於議會制之執政黨最重要的議題就是保持執政的地位（remaining in power）。亦即，如何持續的存活（survival）是政黨最首要的目標。在執政的過程中，大部分的議會制民主國家⁵²都無所謂的定期選舉，因此議會制民主國家的執政黨都會面臨一種政治的不確定性（political uncertainty），亦即不知能執政到何時，也不知何時會下台。同時，在執政的過程中，所發生的政治事件和民意風向也會造成執政黨支持基礎的消長變化。特別是在兩黨制的議會制民主國家中，政黨的競爭是零和的遊戲（the zero-sum game），當一個政黨獲得某些利益時，通常是另外一個政黨的損失。⁵³如果執政黨議員或是內閣成員涉及貪污的情形，政黨為了避免形象受損，會要求該名議員或是閣員辭職，以免事件擴大，危及政黨的執政地位。對於反對黨來說，如果自身的國會議員有收賄或是腐化的行為，反對黨也會進行相關的處置，避免失去輪替執政的機會。因為在兩黨制的國家中，選舉是全有或是全無的事情，反對黨有極大誘因去限制執政黨的腐化。⁵⁴另外，兩黨輪替執政可以使得執政的政黨負完全的政治責任以及讓反對黨有機會在未來取得執政。一些研究提到，一黨控制政府可以產生和

⁵² 挪威是唯一的例外，其國會是定期舉行選舉的。

⁵³ Alan Robert Dahl, *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1996).

⁵⁴ Jana Kunicova and Susan Rose-Ackerman, "Electoral Rules and Constitutional Structures as Constraints on Corruption," *British Journal of Political Science*, Vol. 35, No 4 (2005), pp. 573-606.

執行一致性和時效性的政策。⁵⁵甚至，兩黨制可以具有一種經濟理性的優點。政治經濟學者 Mancur Olson 認為，多數黨於再分配的過程中，不可能會有出現過度的汲取的現象，因為這樣會扭曲整體經濟的誘因，以及多數黨也需要分擔一些扭曲的損失。Olson 提到，「在贏者全拿的兩黨制下的執政黨，甚至有誘因讓再分配過程中的效率損失和過程負擔盡可能地最小化，以及當社會損失變成兩倍以上時，執政黨會停止任何的再分配」。⁵⁶亦即，經濟考量的理性計算可以侷限執政的多數黨去尋求過度的經濟利益，因為過度的經濟利益會可能導致相反的後果（backfire）。

另外，議會制可能會出現多黨聯合執政的情形⁵⁷，如西歐的一些多黨制國家。西歐多黨制國家具有兩項重要的特徵如政黨體系的凝結化和政黨間的權力制衡，可以使其運作較為順利，或其政治表現比所謂的兩黨議會制還好。⁵⁸首先，這些具有聯合政府傳統的西歐國家都具有一個關鍵的政治特徵：政黨體系的凝結化（the freezing of party system）。Lipset and Rokkan 談到，政黨體系的凝結化說明了西歐主要政黨的分歧結構（cleavage structure），在採取所謂普遍選舉權之前，1920年以後，就已經凝結了。⁵⁹換句話說，政黨體系和政黨競爭的主要結構已經在歷史發展的過程中確立。小黨可能會來來去去，但是主要政黨的政策立場可以說，很容易在意識形態上的光譜被辨認出來。相對來說，新興民主國家的政黨體系或是政治競爭比之於先進民主國家較不制度化。⁶⁰政黨競爭的制度化會使得政黨

⁵⁵ James L. Sunquist, "Needed: A Political Theory for the New Era of Coalition Government in the United States," *Political Science Quarterly*, Vol. 103, No.4 (1988), pp. 613-635.

⁵⁶ Mancur Olson, "A Theory of the Incentives Facing Political Organizations: Neo-Corporatism and the Hegemonic State" *International Political Science Review*, Vol. 7, No. 2 (1986), p. 171.

⁵⁷ 有關多黨制國家中聯合內閣組成的研究可以說是汗牛充棟，因為篇幅的關係，這裡不作詳細的討論。

⁵⁸ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, p. 20.

⁵⁹ Martin S. Lipset and Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments* (New York: The Free Press, 1967).

⁶⁰ Scott Mainwaring, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The case*

在政治場域中有根本的支持基礎和維持某種程度的聲望。另外，長期競爭的情況之下，未能執政的政黨會進行改革和力求表現，以準備將來有機會執政。

第二、政黨間的權力制衡。在多黨制民主國家中，任何內閣的政黨想要把醃肉帶回家（**bringing home the bacon**）都必須與內閣中之其他政黨談判及妥協。當聯合內閣之總理和其政黨想通過一些有利於本身的政策或是方案時，會受到內閣中其他的主要成員的反對，因此，他們可能必須修正自己的立場或是作一些讓步，否則這些聯盟的政黨會使用所謂信任投票的機制⁶¹或甚至是以威脅退出聯盟的方式說服或迫使總理及其所屬政黨與他們合作。⁶²另外一方面，當內閣的其他政黨也想把醃肉帶回家時，內閣總理和其政黨也會運用我們先前所談到的信任投票機制和解散權的行使，來對於過度要求特殊恩寵利益分配的政黨進行抑制。整體而言，內閣的各個政黨共同承擔一個集體的責任，這種集體的責任會防止一個控制某個內閣部門的政黨尋求過度的黨派恩寵資源的分配。⁶³相反的，主管各部門的政黨也會運用對於一些「敵意」的法案進行審查的方式，迫使聯盟的各政黨進行協商。⁶⁴正如同 Mitchell 頗為傳神的描述：「政黨在內閣中有選舉的對手，會試圖破壞或是摧毀其他政黨的政策」。⁶⁵簡言之，在聯合內閣中，當

of Brazil (California: Stanford University Press, 1999).

⁶¹ John Huber and Nolan McCarty, *American Political Science Review*, pp. 345-360.

⁶² Peter Van Roozendaal, "Government Survival in Western Multi-party Democracy: The Effect of Credible Exit Threats via Dominance," *European Journal of Political Research*, Vol. 32, No. 1 (1997), pp. 71-92.

⁶³ Kaare Strøm and Wolfgang C. Muller, *The Keys to Togetherness: Coalition Agreements in Parliamentary Democracies*, pp. 55-82.

⁶⁴ Lanny W. Martin and Gerog Vanberg, "Policing the Bargain: Coalition Government and Parliamentary Scrutiny" *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 1(2000), pp. 13-27.

⁶⁵ Paul Mitchell, "Coalition Discipline, Enforcement Mechanisms, and Intraparty Politics" in Shaun Bowler, David M. Farrell, and Richard S. Katz, eds., *Party Discipline and Parliamentary Government* (Columbus: Ohio State University Press, 1999), p. 275.

一個政黨或是其內閣大臣尋求恩寵資源來服務特定的選區之選民可能會被其他政黨否決。政黨間的權力制衡除了內閣中政黨之間的制衡之外，另外執政的政黨或政黨們與反對的政黨間也會出現制衡。而且當執政內閣中的某一個政黨不滿內閣的集體決策時，可能會退出內閣，甚至是與反對黨結盟取得過半數執政。因此就聯合內閣的執政黨來說，必須要面臨挑戰執政黨和聯盟其他政黨的雙重競爭。

參、第二波民主化下，運作議會制失敗的新興民主國家

當代的民主化浪潮主要有三波：第一波是從 1828 年到 1926 年、第二波是從 1943 年到 1962 年、第三波是從 1974 年以後。⁶⁶在第二波民主化之後出現了民主的逆流。一些民主國家遭遇重大的危機或發生政變，結束了民主體制，走向威權體制。在這一波民主的逆流中，出現了一個奇特的現象。二十一個實施議會制和多數決選舉制度的國家，有十五個國家出現民主崩潰的現象；這十五個運作民主失敗的兩黨議會制國家是緬甸（1948~62）、迦納（1969~72）、希臘（1946~67）、印尼（1955~66）、肯亞（1963~6）、南韓（1960~1）、寮國（1954~8）、馬來西亞（1957~69）、奈及利亞（1960~5）、巴基斯坦（1947~54）、獅子山共和國（1961~6）、斯里蘭卡（1948~83）、蘇丹（1956~57, 1965~68）、泰國（1975~76）、土耳其（1961~80）。⁶⁷這些國家除了印尼、南韓、寮國、泰國四個亞洲國家不是英國的殖民地之外，其餘皆為英國所屬殖民地。假如英國議會制的運作是憲政發展所公認的良好典範，以及英國將其憲政制度移植到這些其所殖民的國家，為何這些新興國家在脫離英國獨立之後，民主實施之初，運作議會制是失敗的？另外，在英國因為議會制和多數決選舉制度的配套，而產

⁶⁶ Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

⁶⁷ Joseph M. Colomer, *Political Institutions* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 217.

生兩黨輪替執政的政治穩定結果，但為何同樣是採用議會制和多數決選舉制度配套的這些新興國家，卻出現政治不穩定的現象，甚至出現民主體制的崩潰？找出這些問題的答案可以幫助我們釐清新興民主國家實施議會制可能會面臨的障礙以及順利運作議會制所需的政治條件。

首先，我們將這十五個國家的議會制運作的特徵和影響其民主崩潰的可能原因羅列出來，請參閱表二。

表二：新興議會制國家與民主崩潰

國家名稱	政黨體系	政治危機	社會分歧	民主崩潰
緬甸	一黨優勢	執政分裂	多族群	軍事政變
迦納	一黨優勢	選舉舞弊	多族群	軍事政變
希臘	兩黨	執政分裂	單一族群	軍事政變
印尼	一黨優勢	執政分裂	多族群	軍事政變
肯亞	一黨優勢	執政分裂	多族群	政黨威權
南韓	一黨優勢	選舉舞弊	單一族群	軍事政變
寮國	一黨優勢	執政分裂	多族群	軍事政變
馬來西亞	一黨優勢*	執政分裂	多族群	軍事戒嚴
奈及利亞	兩黨	壓制少數	多族群	軍事政變
巴基斯坦	兩黨	執政分裂	多族群	軍事政變
獅子山共和國	一黨優勢*	執政分裂	多族群	軍事政變
斯里蘭卡	兩黨	執政分裂	多族群	軍事戒嚴
蘇丹	一黨優勢*	執政分裂	多族群	軍事政變
泰國	兩黨	政黨極化	單一族群	軍事政變
土耳其	兩黨	執政分裂	多族群	軍事政變

參考資料：有關憲政體制的資料，請參閱 Mike Alvarez, José Antonio Cheibub, Fernando Limongi and Adam Przeworski, "Classifying political regimes," *Studies in Comparative International development*, Vol. 31, No.2 (1996), pp. 3-36 ; Joseph M. Colomer, *Political Institutions* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 217。有關社會分歧的資料是從美國中情局的世界事實網站取得，請參閱 <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/co.html>；有關政黨、選舉和政治危機的資料，請參閱 Ian Gorvin, ed., *Elections Since 1945: A Worldwide Reference Compendium* (Chicago: St James Press, 1989)。

*表示這些國家是由多黨組合而成的一個政黨聯盟執政。有關寮國的資料可以參閱 Robert Gilkey, "Laos: Politics, Elections and Foreign Aid," *Far Eastern Survey*, Vol. 27, No. 6 (1958), pp. 89-94。

表二為第二波民主化浪潮中的議會制國家最後造成民主崩潰的情

形。以下分成五點來說明。第一、在這十五個國家當中，有九個國家是屬於一黨優勢的政黨體制。所謂一黨優勢體制是指執政黨的國會席次約佔全部席次的 2/3。第二、大多數運作議會制失敗的國家所經歷的政治危機因素是執政分裂，15 個國家中有 11 個國家經歷執政分裂。亦即，執政黨內部的分歧導致社會的混亂，最後促成軍方以維護秩序為由發動政變⁶⁸。第三、這些歷經民主崩潰的議會制國家大多數是屬於多族群的國家，15 個國家中有 12 個國家屬於多族群國家。因之，我們可以推論出議會制和多數決選舉制度的組合較不利於多族群國家的民主運作。另外，有三個國家議會制國家希臘、南韓和泰國雖然是單一族群的國家，但是同樣遭遇民主崩潰的結果。這顯示議會制在單一族群的國家中也不必然就能順利地運作。第四、馬來西亞、獅子山共和國、蘇丹三個議會制國家是由多黨組合而成的政黨聯盟擔任執政黨。這種政黨聯盟的優點是可以吸納代表不同族群的政黨進入統治聯盟來減低可能的衝突，但是另外一方面這種聯盟也可能因為執政內部的分歧或衝突而造成政權的不穩定。第五、這些議會制民主國家最後崩潰的結果除了一個國家（肯亞）是由執政黨實施威權統治之外，其他都是出現軍事戒嚴或是政變的結果。議會制國家行政、立法合一的特徵下，當出現嚴重的政治危機或是社會失序時，會出現政權不穩定的現象，甚至最後促成強勢的軍方出面干預政治，恢復秩序。綜觀之，當新興民主國家運作議會制，卻出現與西歐議會制國家不同的結果。

一個憲政體制運作，除了制度本身的設計完善之外，事實上還需要一些背景條件的配合。過去的研究提到，有效司法機關的制衡、強的公民社會、獨立的大眾媒體、富裕的經濟等條件因素，有助於西歐一些國家成功地運作議會制。⁶⁹然而，在新興民主國家中，上述這些重要的背景條件可能正在發展中或是相對地較為脆弱，因此對於議會制的運作較無法產生助

⁶⁸ 本文認為執政分裂的原因是導致議會制國家的充分原因，而非必要原因。同時，本文企圖透過歸納的方式來探尋新興議會制國家歷經民主崩潰的原因。

⁶⁹ Kaare Strøm, *Parliamentary Democracy and Delegation*, p. 85.

益。另外，除了上述這些背景條件，是不是有一些新興民主國家的政治特徵是促成議會制較無法運作成功的原因。根據過去兩黨議會制國家的經驗，執政黨的內部運作以及政黨體系的競爭（執政黨和反對黨）是影響其成功運作與否的關鍵因素。首先，兩黨議會制運作的主要特徵是單一政黨同時控制行政和立法機關。因之，影響執政黨之行政和立法運作的核心是政黨內部的決策模式。當執政黨的領袖（一般都由總理擔任）較能支配黨內的決策時，或是執政黨的內部較具有凝聚力時，較有利行政和立法事務的推動或是革新。當總理較無法支配黨內的決策或是政黨內部較為分歧時，行政或是立法事務的推動或是革新較難進行。換言之，執政黨黨內決策模式的不同，會影響議會制國家運作的差異。特別是當議會制國家面臨嚴重的社會和經濟危機時，總理可能深陷黨內意見分歧的泥沼（quagmire），無法有效因應危機。既使是在典範的議會制國家－英國也會出現類似的例子。如英國保守黨的國會黨團投票決定，促使英國首相 **Margart Thatcher** 必須下台，而完全不考量她領導保守黨連續三次贏得選舉勝利的事實。⁷⁰換言之，任何強勢的或是深具民意基礎的總理如 **Thatcher**，都可能面臨黨內的強烈批判和挑戰而黯然下台。⁷¹議會制中領導者的外部選舉勝利也不足以保證其在黨內權力和地位的穩固。權力的移轉是經由保守黨國會議員的投票，而選民只是扮演其中一部份的間接角色。⁷²同樣地，首相 **Thatcher** 的繼任者 **John Major** 也是面臨相同的結局：執政黨－保守黨黨內對於歐洲整合的議題出現分歧，一些國會議員甚至轉而支持其他政黨的

⁷⁰ Sergio Fabbrini, "Presidents, Parliaments, & Good Government," *Journal of Democracy*, Vol. 6, No.3 (1995), pp. 128-138.

⁷¹ 首相 **Thatcher** 下台的原因之一是來自於先前與其進行黨內初選而嚴重挫敗的 Sir Anthony Meyer 的挑戰，請參閱 Thomas Quinn, "Leasehold or Freehold? Leader-eviction Rules in the British Conservative and Labour Parties," *Political Studies*, Vol. 53, No. 4 (2005), pp. 793-815。

⁷² Leon Epstein, "Changing Perceptions of the British System," *Political Science Quarterly*, Vol. 109, No. 3 (1994), p. 491.

政策，最後導致首相 Major 黯然下台。⁷³上述是英國保守黨的例子。同樣地，英國的工黨首相 Tony Blair 所領導的政府也面臨類似的問題。一些工黨政府所提出的兩項法案如 ID Card Bill 和 Terrorism Bill，都面臨了國會中工黨的後排議員（backbenchers）的反對而未通過，或是政府必須對那些後排議員讓步。⁷⁴從英國議會制運作的經驗來看，議會制的國會議員不必然是一支具有嚴格紀律的投票部隊。另外，首相必須面對黨內的壓力，有時黨內的壓力可能比黨外的壓力還更大，甚至黨內的壓力反而迫使具有高民意基礎的首相下台。

在其他運作議會制特徵的國家，也出現類似的例子。如愛爾蘭在 1979 年，總理 Jack Lynch 在帶領其政黨贏得國會席次過半數的兩年後，因為國會後排議員的反叛，使其總理的職位不保，提前去職。⁷⁵愛爾蘭的例子充分說明議會制的脆弱性以及矛盾性⁷⁶。因為決定總理是否可以繼續留任的不是過半數的民意，反而是黨內幾位資淺的後排國會議員。另外，其他的研究也指出，在兩黨議會制中，執政黨可能受到黨內極端份子的過度影響，如為了達成團結一致性來面對反對黨的挑戰，而選擇與黨內極端份子達成妥協。事實上這些妥協不一定會趨近於選民的中間立場。⁷⁷綜合來看，執政黨內部的政治生態對於議會制的運作極為關鍵，總理如何處理黨內的分歧會影響著政策制訂的方向，甚至是牽連到自己的政治生命。

⁷³ Philip Cowley and Philip Norton, "Rebels and Rebellions: Conservative MPs in the 1992 Parliament." *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 1, No. 1 (1999), pp. 84-105.

⁷⁴ Richard Whitaker, "Backbench Influence on Government Legislation? A Flexing of Parliamentary Muscles at Westminster," *Parliamentary Affairs*, Vol. 59, No. 2 (2006), pp. 350-359.

⁷⁵ Brian Farrell, "The Context of the Three Elections." In Howard R. Penniman and Brian Farrell, eds., *Ireland at the Polls, 1981, 1982, and 1987: A Study of Four General Elections* (Durham, NC: Duke University Press, 1987), pp. 2-30.

⁷⁶ 支持議會制者可能提出的辯護是執政黨可以有繼任人選來擔任總理，因為人民是投票支持某個政黨，而不是特定的領袖。

⁷⁷ Samuel Finer, *Adversary Politics and Electoral Reform*, pp. 12-13.

其次，在政黨競爭或是政黨體系方面。在典範的議會制民主國家如英國的憲政傳統中，反對黨是官方的反對黨（official opposition），以預備執政為目的，較不會破壞國家的安全和公共利益。⁷⁸而且反對黨的實力足以贏得選舉，形成替代性的政府。⁷⁹然而，在新興兩黨議會制民主國家中的反對黨可能只掌握少數席次，政治實力較弱，無法贏得國會多數而成為執政黨。再加上執政黨如長期執政並壟斷政治、經濟資源時，會使反對黨執政的機會微乎其微。甚至，反對黨可能會較選擇較激烈的抗爭行為，來反映對於執政政權的不滿，形成嚴重的政治危機。易言之，新興議會制民主國家的政黨競爭可能會造成極化（polarization）的現象。

綜合來看，在新興議會制民主國家中，通常無強而有力的反對黨得以制衡執政黨，以及反對黨也不具備輪替執政的實力，因此整個行政和立法的運作完全掌握在執政黨手中。當執政黨的政策偏離大多數選民的意見或是當國家面臨嚴重的社會或是經濟危機（國內或是國際）時，執政黨內部的決策模式會影響整個內閣的運作。如執政黨內部出現嚴重分歧或是總理面臨黨內其他領袖的挑戰無法形成具體的決策來因應危機時，這時議會制的運作會出現脆弱性（fragility）。再加上反對黨不能成為執政黨的替代選項而執政時，很容易促成其他的勢力如軍方來干預政治或是要求恢復秩序。

肆、個案說明

過去對於議會制研究主要集中在西歐國家的運作經驗，其強調議會

⁷⁸ Allen Potter, "Great Britain: Opposition with a Capital 'O'" in Robert A. Dahl, ed., *Political Oppositions in Western Democracies* (New Haven: Yale University Press, 1966).

⁷⁹ 在英國，從 1721 年開始，國會才出現反對黨，而一直到 1841 年，才由反對黨 Tory 黨正式成為執政黨，請參閱 Nevil Johnson, "Opposition in British Political System," *Government and Opposition*, Vol. 32, No. 4 (1997), pp. 488-489。亦即，在英國的反對黨從反對到執政至少歷經一百年以上。

制，特別是共識型議會制國家，如何成功地促進民主的運作和政治的穩定。本文後半部所關注的焦點在於兩個亞洲新興民主國家在第一次實施議會制之後，卻出現民主瓦解（*democratic breakdown*）的現象。第一、馬來西亞（*Malaysia*）從 1957 年實施與其殖民母國英國一樣的議會制，到了 1969 年，國家出現嚴重的社會危機，使得議會制民主的運作宣告失敗。第二、斯里蘭卡（*Sri Lanka*），從 1946 年實施議會制之後，到了 1977 年時出現民主瓦解的現象。上述這兩個國家的共同特徵是其皆實施議會制十年以上，但是最後都出現民主瓦解的現象。另外，馬來西亞的政黨體系是一黨優勢體系，而斯里蘭卡的政黨體系是兩黨制，正好代表兩種不同的類型。本文欲透過這兩個個案的分析，來理解為何議會制在一些新興民主國家運作之初會出現失敗的經驗，以及釐清議會制運作上可能出現的障礙。以下分別說明兩個個別國家的議會制運作經驗。

一、馬來西亞

馬來西亞原屬英國殖民地，於 1957 年獨立，採行議會制。根據馬來西亞的憲法規定，馬來西亞的國家元首（馬來文名稱為 *Yang di-pertuna Agong*）任命一位取得國會多數信任的國會議員擔任內閣總理（總理的馬來文名稱為 *Perdana Menteri*）（憲法第四十三條第二項）及根據總理的建議，任命其他的閣員（憲法第四十三條第三項）。這兩條憲法條文說明馬來西亞符合議會制的特徵如國家元首、總理和內閣成員由國家元首提名，總理需取得國會的多數信任。馬來西亞的選舉制度採取領先者當選的選舉制度（*first-past-the-post system*）（又稱單一選區多數決制度—*single member district system*）。根據所謂的選舉制度和政黨體系的 *Duverger Law*，單一選區多數決制會鼓勵和促成所謂的兩黨制。⁸⁰然而，這個法則在

⁸⁰ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activities in the Modern State* (London: Methuen Press, 1954).

馬來西亞並沒有出現。馬來西亞之所以沒有與英、美國家一樣出現兩黨制的原因是受到種族分歧和政黨競爭的歷史傳統所影響。種族分歧方面，馬來西亞存在著三個族群：馬來人、華人和印度人。迄 1990 年為止，馬來人佔 61%，華人 29.7%、印度人 8.1%，因之馬來西亞是一個多元種族的國家。⁸¹按照種族分歧的比例，馬來西亞的政黨體系很可能會沿著馬來人和非馬來人（華人和印度人結合）之兩黨政治的路徑發展，但是實際的政治演變卻出現不一樣的軌跡。馬來西亞的政黨體系一直是所謂的優勢政黨體系⁸²（predominant party system），由特定的政黨聯盟，從 1955 年到 1969 年，持續贏得國會絕對多數的席次，請參閱表三。⁸³

最早的執政黨是由巫人統一組織（United Malays National Organization, UMNO，簡稱巫統）、馬來西亞華人公會（Malaysian Chinese Association, MCA，簡稱馬華公會）與馬印國大黨（Malaysian Indian Congress, MIC），等代表三個民族的三個政黨所組成的聯盟，後來到了 1974 年擴大為包含九個政黨的國家陣線（National Front-NF，簡稱國陣）。⁸⁴馬來西亞早期組成的政黨聯盟結合了社會中的重要種族勢力，其不僅得以確保執政地位的持續，以及另一方面，反對黨完全無機會贏得國家選舉的勝利進而輪替執政。⁸⁵理論上，相對多數決的選舉制度基本上會促成兩黨

⁸¹ 趙永茂，〈馬來西亞族群政治與政黨政治的特質〉，《東南亞季刊》，第 1 卷，第 1 期（1996），頁 14。

⁸² 所謂的優勢政黨體系是指包含一個政黨以上的政黨體系，但是事實上輪替並沒有發生；同一個政黨長久以來一直贏得國會的絕對多數席次，相關的討論請參閱 Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis* (New York: Cambridge University Press, 1976), pp. 192-201。

⁸³ 陳鴻瑜，〈東南亞各國政府與政治〉（台北：國立編譯館主編，翰蘆圖書出版有限公司出版，2006）。

⁸⁴ 吳祖田，〈馬來西亞之「國家陣線」政黨聯盟〉，《問題與研究》，第 30 卷，第 3 期（1991 年 3 月），頁 77。

⁸⁵ Zakaria Haji. Ahmad, "Malaysia: Quasi Democracy in a Divided Society," in Larry Diamond, Juan J. Linz, and Seymour Martin Lipset, eds., *Democracy in Developing Countries: Asia* (Colorado: Lynne Rienner Publisher Press, 1989), pp. 358-359.

制。但是在多族群的國家中，實施相對多數決的選舉制度時，一些地域性或是族群性的小黨還是會獲得少數的國會席次。國會中的大黨為了長期的執政，會結合一些小黨成立一個政黨聯盟，掌握絕對多數的席次，來壟斷執政的資源。加上議會制行政和立法合一的特徵，會增加執政聯盟的資源和優勢，同時抑制反對黨的發展空間。馬來西亞的個案是最好的說明。

表三：1955-1969年馬來西亞各政黨在國會的席次

政黨、年代	1955	1959	1964	1969
聯盟(國民陣線的前身)	51	74	89	74
回教黨	1	13	9	12
民主行動黨				13
社會主義陣線		8	2	
人民進步黨		4	2	4
國家黨		1		
馬來亞黨		1		
聯合民主黨			1	
人民行動黨			1	
民政黨				8
沙巴國家統一組織				13
砂洲人民機構				3
砂勞越國民黨				9
砂勞越人民聯合黨				5
全國馬來武術總會				2
獨立人士		3		1
合計	52	104	104	144

資料來源：陳鴻瑜，《東南亞各國政府與政治》（台北：國立編譯館主編，翰蘆圖書出版有限公司出版，2006），頁 561。

馬來西亞自從 1957 年脫離英國殖民之後，持續運作議會制一直到 1969 年 5 月 13 日所發生的五一三事件為止，議會制宣告失敗。五一三事件主要是在 1969 年國會選舉結果揭曉後，華人青年於 5 月 12 日在吉隆坡舉行

慶祝在野黨勝利的遊行，而馬來人青年也於次日舉行慶祝執政黨巫統勝利⁸⁶的遊行；兩黨最終發生衝突，發展成五一三的流血事件；5月14日，事件發生後次日，政府發佈全國進入緊急狀態宣言，暫停上、下兩院及州議會，並終止沙巴、沙勞越州的選舉；隨後於5月17日，在副總理敦拉薩（Tun Abdul Razak）的領導下，包含馬華公會與印度國大黨代表、軍警首腦的國家行動理事會（NOC）宣告成立，並委以全權，以收拾殘局；5月20日，在總理東姑阿都拉曼（Tunku Abdul Rahman）、敦拉薩副總理之下組成緊急臨時內閣；從此刻開始，權力可以說是已經開始從東姑阿都拉曼移交到敦拉薩手中。⁸⁷總理東姑阿都拉曼所領導的內閣屢次在英國政府的協助下，戰勝外部的挑戰，但是最終無法克服來自於黨內激進派的挑戰，因此而將權力移轉。⁸⁸五一三事件刻劃了馬來西亞在民主轉型後議會制運作的失敗。另外，有學者提出，聯盟政黨的架構雖然證明是一種找出每個組成團體需求的有用設計，但其也證明是一個脆弱的安排，因為要呈現一個一致的陣線，所以聯盟中政黨的領袖必須要相互的妥協。⁸⁹

馬來西亞的個案突顯出四個意涵：第一、與英國一樣的憲政體制和選舉制度，並無產生相同的兩黨體系或是執政黨和反對黨輪替執政的現象；第二、執政聯盟雖然贏得國會過半數的席次，但是外部選舉的勝利不能確保總理的留任，反而因為黨內勢力的挑戰，而促使總理下台。第三、議會制行政和立法合一的特徵，使得馬來西亞在民主轉型的過程中出現：控制權力的執政聯盟握有重要的資源和分配，在政治競爭的過程中保持相對的優勢，進一步壓縮反對黨贏得執政的機會。第四、特定的協商式民主的安

⁸⁶ 1969年的選舉，巫統所領導的政黨聯盟取得54%的選票，144席中佔有74席，請參閱陳鴻瑜，《東南亞各國政府與政治》（台北：國立編譯館主編，翰蘆圖書出版有限公司出版，2006），頁561。

⁸⁷ 黃明來，《一黨獨大：日本和馬來西亞政黨政治比較研究》（馬來西亞：大將事業社出版，2003年），頁160。

⁸⁸ 黃明來，《一黨獨大：日本和馬來西亞政黨政治比較研究》，頁159。

⁸⁹ 吳祖田，《問題與研究》，頁77-92。

排如大聯合內閣，也無法解決種族之間的衝突或是促使民主制度運作的穩定。如同研究族群著名的政治學者 Donald Horowitz 指出，在族群分歧的社會中，多數決不是一個解決之道；它是一個問題，因為它允許顯而易見的永久支配。⁹⁰

二、斯里蘭卡

斯里蘭卡與馬來西亞一樣同屬於英國的殖民地，於 1946 年獨立，之後實施以英國為最後仲裁的自治憲法(Dominion Constitution)，一直到 1972 年制訂獨立自主的第一共和國憲法，爾後又於 1978 年制訂第二共和憲法。⁹¹1978 年憲法的精神是屬於議會制，如憲法中關於行政機關的條款清楚地陳述，行政權必須在最高立法機關的架構中運作。⁹²此為議會制的特徵，國會至上的原則。另外，1972 年憲法有關國家元首的產生方式是採虛位元首，總統是由總理提名。⁹³這也是屬於議會制的重要特徵之一。斯里蘭卡除了施行與英國一樣的憲政體制—議會制之外，其同時也採取領先者當選的選舉制度(first-past-the-post system)。根據所謂的 Duverger Law，這種領先者當選之選舉制度會促成兩黨體系。在斯里蘭卡，Duverger Law 得到經驗上肯定的驗證。從 1960 年到 1977 年中選舉的競爭主要是兩大政黨(UNP-United Nation Party、Sri Lanka Freedom Party-SLFP)輪替執政，請參閱表四。⁹⁴輪替執政雖然可以使一個政黨不至於一直壟斷行政或是立法資源，但是在斯里蘭卡的兩黨競爭下，產生了先前所談的敵對政治(adversary politics)或是對抗的政治(confrontational politics)。其造成政

⁹⁰ Donald L. Horowitz, "Democracy in Divided Societies," *Journal of Democracy*, Vol.4, No.4 (1993), p. 29.

⁹¹ V. K. Nanayakkara, "From Dominion to Republican Status: Dilemmas of Constitution Making in Sri Lanka," *Public Administration and Development*, Vol. 26, No. 5 (2006), pp. 425-437.

⁹² V. K. Nanayakkara, *Public Administration and Development*, p. 430.

⁹³ V. K. Nanayakkara, *Public Administration and Development*, p. 430.

⁹⁴ Robert N. Kearney, "The Political Party System in Sri Lanka," *Political Science Quarterly*, Vol. 98, No. 1 (1983), p.19.

策的不穩定或是缺乏連續性，因為每個新的政府取消先前政府的政策以及其政策可能被繼任的政府修改。⁹⁵

表四：1960-1977年斯里蘭卡各政黨在國會的選舉席次

政黨、席次	March1960	July1960	1965	1970	1977
UNP	50	30	66	17	140
SLFP	46	75	41	91	8
LSSP	10	12	10	19	
CP	3	4	4	6	
FP	15	16	14	13	
TC	1	1	3	3	
TULF					18
Other parties	19	7	7		1
Independents	7	6	6	2	1
Total	151	151	151	151	168

LSSP: Lanka Sama Sumaja Party; CP: Communist Party; FP: Federal Party; TC: Tamil Congress; 1972年FP和TC合併成為TULF，相關的資料請參閱Robert N. Kearney, "The Political Party System in Sri Lanka," *Political Science Quarterly*, Vol. 98, No. 1 (1983), pp. 17-33。

斯里蘭卡議會制的最主要問題在於總理可能面對黨內的挑戰或是反叛而失去國會的信任，因而解散內閣。具體的實例之一，是總理Bandaranaikez夫人於1964年6月，由其政黨SLFP（Sri Lanka Freedom Party）與LSSP（Lanka Sama Samaja Party）合作組成聯合政府；六個月之後，聯盟政府失去國會的信任以及一些SLFP黨內資淺國會議員的反叛，於是總理解散國會，並於1965年3月重新選舉。⁹⁶斯里蘭卡議會制中總理的權力轉移與馬來西亞的個案類似，一部份黨內資淺的國會議員，而不是民意，可以決定總理的去留或是內閣的改組。

斯里蘭卡議會制下的主要政治危機是族群衝突。斯里蘭卡是由僧加羅族（Sinhalese）71%、坦米爾族（Tamils）21%、穆斯林（Muslims）7%等

⁹⁵ V. K. Nanayakkara, *Public Administration and Development*, p. 434.

⁹⁶ James Jupp, *Sri Lanka-Third World Democracy* (London: Frank Cass Press, 1978), p. 226.

族群組成。⁹⁷主要族群衝突的起因在於坦米爾族人要求建立一個坦米爾族的國家，在 1977 年起爆發嚴重的坦米爾族和反坦米爾族的社會暴動。⁹⁸在斯里蘭卡的政黨體系中，主要的兩大政黨 UNP(United Nation Party)、SLFP (Sri Lanka Freedom Party) 是以僧加羅族人為支持基礎，而 TULF (Tamil United Liberation Front) 則是以坦米爾族人為支持基礎。⁹⁹亦即斯里蘭卡的政黨體系沿著族群分析的界線而形成的。¹⁰⁰1977 年的國會選舉，TULF 只在國會總席次 168 席中得到 18 席。¹⁰¹之後一些不滿政府鎮壓坦米爾族獨立運動的青年人和團體組織，以老虎運動 (Tiger Movement) 為名的地下游擊隊組織來進行暴力運動。¹⁰²因之，議會制的特徵—行政和立法權力的集中以及特定的選舉制度—領先者當選的選舉制度 (first-past-the-post system) 使得少數族群無法分享政治權力，形成嚴重的族群衝突和暴力運動。最後甚至促成民主崩潰。

斯里蘭卡的個案突顯幾個重要的意涵：第一、兩黨議會制之下，產生了敵對政治的現象，亦即贏得選舉勝利的政黨將先前政府的政策推翻，造成政策反轉或是不連續性；第二，執政黨黨內的少數資淺國會議員可以決定首相的去留或是內閣的任期；第三，兩大政黨對於執政資源的壟斷以及特定社會支持基礎（以僧加羅族人為主），間接促成族群少數的政黨或是團體選擇激進的方式表達意見，造成民主政治的重大危機。

議會制長期以來被視為民主憲政體制中的標竿 (benchmark)，其兩種

⁹⁷ Marshall R. Singer, "New Realities in Sri Lanka Politics," *Asian Survey*, Vol. 30, No.4 (1990), p. 410.

⁹⁸ Craig Baxter, Yogendra K, Malik, Charles H. Kennedy, and Robert C. Oberst, *Government and Politics in South Asia* (Boulder and London: Westview Press, 1987), p. 348.

⁹⁹ Craig Baxter, Yogendra K, Malik, Charles H. Kennedy, and Robert C. Oberst, *Government and Politics in South Asia*, p. 377.

¹⁰⁰ Benjamin Reilly, *Democracy in Divided Societies: Electoral Engineering for Conflict Management* (Cambridge: University of Cambridge Press, 2001), p. 116.

¹⁰¹ Robert N. Kearney, *Political Science Quarterly*, p. 19.

¹⁰² Robert Kearney, "Sri Lanka in 1984: The Politics of Communal Violence," *Asian Survey*, Vol. 25, No. 2 (1985), pp. 257-263.

主要的類型兩黨議會制（又稱為西敏寺模式）或是多黨議會制，在成熟民主國家皆能成功的運作。然而，在本文所研究的第二波新興民主國家以及兩個亞洲新興國家的個案分析中，議會制發展的軌跡與先進民主國家的經驗大相逕庭。亦即，議會制的移植不必然能夠保證民主政治能成功的運作，其關鍵在於個別國家的政治和社會條件的配合。議會制的優點在於決策較有效率以及能有效地執行相關的政策。但另一方面，議會制存在著幾項固有的脆弱性如少數幾位黨內的後排或是資淺議員可以決定一位首相的政治生命或是執政黨的存活，形成一種少數勝過多數的奇特現象。其次，新興民主國家政黨競爭過程較為短淺，較容易促成政黨離心的競爭或是執政的政黨可能透過結盟或是執政的機會，壟斷政治資源，壓縮反對黨的政治空間和執政的可能性。再者，議會制行政立法合一的多數決特徵以及採取領先者當選的選舉制度較無法解決社會中嚴重的族群分歧問題。

伍、結論

本文係針對第二波民主化浪潮下，運作議會制卻出現民主崩潰的國家以及兩個亞洲新興民主國家如馬來西亞、斯里蘭卡運作議會制失敗的個案進行分析，歸納出以下幾個發現：第一、議會制國家面臨嚴重的社會和經濟危機時，總理可能深陷黨內意見分歧的泥沼（quagmire），無法有效因應外部的危機。第二、議會制之下，執政黨黨內的權力結構是影響總理能否持續握有權力的關鍵，因此可能會出現既使獲得民意支持的總理反而因黨內決定性的反對意見而必須黯然下台，形成黨意凌駕民意的現象。或是議會制下的執政黨因為要取得繼續執政常常必須向黨內的少數意見妥協，形成多數意見屈就於少數意見現象；第三、新興民主國家的執政黨因為掌握行政和立法資源的分配，而能在選舉競爭中一直持續執政，甚至是形成優勢政黨體系（predominant-party system）；相對地，反對黨無法成為強有力的政黨取代執政黨輪替執政。亦即，議會制行政和立法合一的特徵，使得

新興民主國家中控制權力的執政黨握有重要的資源和分配，在政治競爭的過程中保持相對的優勢，進一步壓縮反對黨贏得執政的機會。當反對黨在體制內管道無法發聲時，會尋求體制外的管道如抗議或是暴力運動來解決如斯里蘭卡的個案。比較政治學者 Gianfranco Pasquino 認為議會制的行政權力和立法權力集中於同一個政黨或是聯盟對於民主鞏固的初始階段是有助益的，但是當民主政權開始鞏固時，過度的權力集中可能會產生一些缺點，以及執政和反對黨共享一些權力和資源時，民主的品質才可能被強化。¹⁰³第四、議會制和領先者當選的選舉制度的配套（兩黨議會制）會惡化原本的社會族群分歧，形成嚴重的族群衝突和暴力運動，甚至間接促成軍事政變。當然，一個國家是否會出現軍事政變可能與其民主政府如何控制軍方有關。本文不是推論所有的兩黨議會制國家一定會出現軍事政變，而是認為議會制和領先者當選的選舉制度的組合不適合運行於多元族群分歧的國家。理論上，相對多數決的選舉制度基本上會促成兩黨制。但是在多族群的國家實施相對多數決的選舉制度時，一些地域性或是族群性的小黨還是可能會獲得少數的國會席次。國會中的大黨為了長期的執政，會結合小黨成立一個政黨聯盟，掌握優勢的席次，來壟斷執政的資源。加上議會制行政和立法合一的特徵，更可能增加執政聯盟的優勢，同時抑制反對黨的發展空間，甚至惡化原本的社會分歧以及間接促成軍事政變。

在當代憲政體制的辯論中，議會制的政治表現一直被大多數比較憲政學者認為其優於其他的憲政體制如總統制。這種觀點主要的立論基礎來自於歐洲成熟議會制民主國家的成功經驗。然而，根據本文的研究發現，議會制在一些新興民主國家中面臨了運作失敗的命運。首先，當議會制作為

¹⁰³ Gianfranco Pasquino, "Executive-Legislative Relations in Southern Europe," in Richard Gunther, P. Nikiforos Diamandouros, and Hans-Jurgen Puhle eds., *The Politics of Democratic Consolidation: Southern Europe in Comparative Perspective* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), pp. 261-283.

一個典範制度移植或是複製到其他新興民主國家，可能會產生不一樣的結果時，則其會驅使比較憲政學者必須思考個別國家的政治和社會的條件是否能幫助或是阻礙議會制運作的重要問題。其次，議會制中總理職位的存活如果取決於少數的資淺國會議員的話，則會造成少數凌駕多數以及議會制是否符合代議制民主之精神等問題。再者，議會制，不像總統制是依據一套理論如三權分立理論，其是經由歷史演進而來，因此運作的良莠較取決於過去的憲政傳統和政治文化。當新興民主國家缺少尊重少數的傳統或是妥協的文化時，其議會制的運作可能會偏離成熟議會制國家的發展軌跡或是典範模式。特定制度可以移植或是複製，但是伴隨制度運作所需的特定文化條件則需與制度的演進一同成長，才能確保制度的成功運作。另外，議會制和領先者當選制度的配套會惡化原本的社會族群分歧，形成嚴重的族群衝突和暴力運動。綜觀之，議會制作為一個憲政體制也存在著一些脆弱性和缺點，因之，不能假定議會制作為一個較佳的憲政體制可以成功運行在任何一个新興民主國家當中，無需一些條件的助益或是配合。

責任編輯：賴郁璇

