

## 半總統制民主國家的總理選擇

顏煌庭

英國艾賽克斯大學

### 摘要

本文探討什麼因素決定半總統制民主國家的總理選擇，並提出憲法異質性和策略環境決定政治（或官僚）型總理是否被任命。首先，本文提出一種區別總理類型的二分法：政治和官僚型總理，而總理的政治生涯與可以獲得的政治資源有關，因而反映代理損失範圍。其次，憲法異質性決定總理主要的委託人是總統或國會。最後，四個策略環境（單一政黨主導、聯盟主導、雙極對抗和多極分裂）影響總統或國會是否願意承擔代理損失風險，以換取其政黨選舉前景的改善。總結來說，本文認為無論誰負責總理任命，比起雙極對抗，官僚型總理很可能在單一政黨主導下被任命。此外，多極分裂下，當總統而不是國會有權任命總理時，官僚型總理很可能被任命。本文蒐集 385 個半總統制民主國家內閣的資料，並採用邏輯回歸來檢驗這些論點。

關鍵詞：代理損失、政治生涯、總理、半總統制

---

顏煌庭 英國艾賽克斯大學政府系博士候選人，主要研究領域為半總統制，比較威權主義，政治方法學，公共衛生與政治，健康經濟學。目前研究主要為憲政體制與威權政體類型的經濟影響，尤其是健康經費和疾病狀況的決定因素。

（收件：2019/7/16，修改：2019/9/11，接受：2020/2/20）

## 壹、前言

一般而言，我們期望一個國家的總理應該擁有國會議員、地方政府首長或政黨領導人的經驗，因為這些經驗有助於與反對派進行協商，保持良好的公共關係以及促進有效治理。然而，半總統制國家的總統或國會議員有時會任命從未具有上述政治經驗的人為總理。舉例來說，保加利亞總理貝羅夫（Lyuben Berov）被任命總理以前只擔任過總統澤列夫（Zhelyu Zhelev）的經濟顧問；喬治亞總理吉勞里（Nika Gilauri）過去只在總統薩卡什維利（Mikheil Saakashvili）領導的政府中任職財政與能源部長；馬利總理西迪貝（Mandé Sidibé）則具備豐富的國際組織工作經驗，並曾任州長與總統柯納雷（Alpha Oumar Konaré）的特別顧問。除此之外，類似的例子也發生在祕魯，如總理札瓦拉（Fernando Zavala）、台灣，如行政院長陳冲與烏克蘭，如總理尤申科（Viktor Yushchenko）。這引出了一些問題：為什麼沒有上述政治經驗的人被任命為總理？什麼因素決定半總統制國家的總理選擇？

在這項研究中，我們以總理過去的政治生涯區分兩種類別的總理。政治型總理（political prime minister）定義為過去具有以下政治經歷的總理：一、透過選舉成為國會議員；二、中央（如：總統或總理）或地方第一、二級行政單位的首長，如：台灣的直轄市、縣與省轄市、法國的大區（région）與省（département）等；三、黨主席、副主席或秘書長（secretary-general）。依據該定義，總理過去擔任地方議會的民意代表或是超國家機關的議會代表（例如：歐洲議會），皆非政治型總理。除此之外，總理過去擔任地方第三級行政單位的首長，如：台灣的鄉鎮與縣轄市、法國的市鎮（communes）等，不被視為政治型總理。最後，總理過去具有黨發言人（party spokespersons）或地方黨部主委（chairmen of local branches）的身分也非政治型總理。官僚型總理（bureaucratic prime minister）定義為不具有上述三種政治經歷的總理。換句話說，過去只具備地方議會的民意代表、內閣部長或是鄉鎮長的經歷，皆屬於官

僚型總理。

本文從委託代理問題（principal-agent problem）的角度出發，認為在任命代理人（agent）時，委託人（principal）時常面臨權衡。一方面，代理人可能具備良好能力，有助於增加委託人利益。另一方面，代理人可能會存在某種動機，驅使他的行為目標著重在於增加自身的利益，而不是增加委託人的利益。該現象稱為代理損失（agency loss），政治與經濟學常見例子包括公司管理者（代理人）和股東（委託人）、民選官員（代理人）和選民（委託人）、仲介商（代理人）和買賣雙方（委託人）等。舉例來說，如果民選官員依據自身最佳利益行事，與選民利益相悖，代理損失就會發生。在這項研究中，我們定義總統或國會議員為委託人，總理則為代理人。如果總統或國會議員選擇任命政治型總理，由於其成功的選舉經歷，地方行政首長或政黨領導人的政治生涯，該總理容易累積政治資源而背離總統或國會議員的利益，代理損失風險提高。儘管總統或國會議員可以威脅解除總理的職務，驅使總理忠於他們之意旨與利益，總理仍可憑藉龐大的政治資源來扭轉戰局。另一方面，政治型總理由於具備豐富的從政經歷，較有可能促進法案的順利通過，與媒體建構良好關係，進而幫助總統或國會議員的政黨贏得選舉。本文認為，透過政治型總理的任命，總統或國會議員可能面臨代理損失的風險，以換取改善的選舉前景。

本文將進一步指出憲法的異質性（constitutional heterogeneity）和策略環境（strategic environments）將決定政治型總理是否被任命。首先，雖然半總統制國家的總統和議會共同擔任總理及其內閣的委託人，但他們之間的權力分配影響了誰是主要的委託人。其次，四個策略環境，亦即單一政黨主導（single party dominance）、聯盟主導（coalition dominance）、雙極對抗（bipolar antagonism）與多極分裂（multipolar fragmentation），決定單一政黨是否控制國會多數，國會有無多數聯盟，總統所屬政黨是否為執政聯盟的成員，以及是否掌握國會多數。總結來說，鑑於不同的策略環境，總統作為總理的委託人，將考慮是否願意承擔代理損失風險而任命政治型總理，以換取其政黨選舉前景的

改善。然而，如果議會而不是總統有權任命總理，我們認為這種考慮可能會改變。

根據上述分析框架，本文後續提出兩個假設。第一，無論誰負責內閣任命，當單一政黨控制國會多數時，官僚型總理很可能被任命。相反，當總統政黨不屬於多數聯盟，以及國會與總統有不一致的單一多數黨，無論是總統還是國會，選擇政治型總理的可能性增加。第二，如果沒有任何政黨或聯盟在議會中享有實質性多數，且總統而不是議會掌控內閣任命時，官僚型總理很可能被任命。我們蒐集 385 個半總統制民主國家內閣的資料，並採用邏輯回歸 (logistic regression) 來檢驗這些論點。

本文貢獻兩類比較政治的核心研究。首先，為了盡可能減少代理損失範圍，學者提出各種可能的篩選和選拔機制，並將這些機制應用在提名國會議員 (Müller, 2000) 與內閣部長 (Huber and Martínez-Gallardo, 2008; Kam et al., 2010; Kang, 2009; Martínez-Gallardo and Schleiter, 2015; Neto and Strøm, 2006; Schleiter and Morgan-Jones, 2009b) 中。其中，黨籍是一個重要的篩選和選拔機制。總統時常任命同黨籍人士為總理，因為他們的利益與目標與同黨籍的總統較為接近 (Kang, 2009; Neto and Strøm, 2006; Schleiter and Morgan-Jones, 2009b)。然而，總統不一定能確保同黨籍的總理或部長按照總統的意願行事。因為當總統與所屬政黨的利益與目標不一致，而總理或部長身為黨員，甚至受黨的栽培時，他們必須考慮各方的利益。反之，無黨籍部長不會面臨政黨壓力，只為總統的利益服務，因此比同黨籍部長更為忠誠 (Martínez-Gallardo and Schleiter, 2015:237)。本文則不同意黨籍能夠篩選出不良的代理人。無論是黨籍或是無黨籍代理人，只要擁有豐沛的政治資源，例如：財政支持，政治聲譽和忠誠的擁戴者，並且在被解除職務時能夠利用這些資源捲土重來，他們就不會輕易受到代理人的威脅，因此有極大空間與委託人的利益背道而馳。此外，代理人的政治生涯與可以獲得的政治資源密切相關。成功的競選經驗使代理人能夠建立選舉基礎和財政資源，而地方首長或黨領導者的經歷有助於培養忠誠

的支持者。因此，本文認為具有這些經驗的代理人不太可能依據委託人的意願行事。

第二，半總統制內閣形成的研究方面，學者們提出憲法異質性與實質的政治條件決定總統或議會擁有控制政府的能力（Bucur and Cheibub, 2017; Kang, 2009; Martínez-Gallardo and Schleiter, 2015; Morgan-Jones and Schleiter, 2004; Protsyk, 2006; Schleiter and Morgan-Jones, 2009b, 2010）。舉例來說，總統被憲法授予更大權力，以及面對一個分裂且無實質多數的議會，更有可能任命他們偏好的總理。然而，這些研究忽略分裂的議會仍有建構多黨聯盟的可能性。由於結盟理論（coalition theories）強調除了建構聯盟所需的正式規則（formal rule）外，政黨實力或意識形態定位決定該黨是否為執政聯盟的成員。換句話說，各黨之間自由談判會影響政府的組建和總理選擇，因此多黨聯盟仍有可能在分裂的議會中出現。最後，學者們較少關注憲法異質性與實質的政治條件共同影響政府組成。本文因此將各黨間自由談判的結果分成四個策略環境，並考慮如何在憲法異質性和策略環境的共同運作下選擇政治或是官僚型總理。

總結以上所述，本文嘗試回答，什麼因素決定半總統制國家的總理選擇？文章第二部分先闡述總理的政治生涯與代理損失風險之間的關係，提出當總統或議會任命總理時，需要同時考量其能力與風險。文章第三部分提出憲法異質性決定總統或議會為總理主要的委託人，策略環境影響委託人如何考量總理人選。文章第四部分比較分析在不同的憲政框架和策略環境下，政治或是官僚型總理被任命的可能性，並導出兩項重要的假設。第五與第六部分為研究設計與實證分析。文章末段則為結論並闡述幾項未來的研究方向。

## 貳、政治生涯與代理損失

為了遏制代理損失，委託人時常採用四種策略使代理人忠實地追求他們的利益：合同設計（contract design）、篩選和選拔機制（screening and selection

mechanism)、報告要求與監控 (reporting requirements and monitoring) 以及制度面的制衡 (institutional checks) (Kiewiet and McCubbins, 1991:27-37)。其中，合同設計建立委託人和代理人之間共同利益；篩選和選拔機制評估候選人的動機與能力，以尋求適當的代理人；報告要求和監控則強制代理人揭露相關資訊，以避免訊息不對稱。最後，當代理人的行為與委託人的利益不一致時，制度面的制衡允許其他代理人否決或阻止該行為。

政黨通常依靠可靠的訊息來篩選合適的代理人。舉例來說，在政黨或地方政府任職多年的人可能被提名為議員候選人，因為政黨能透過長期觀察確保其代表的能力和忠誠度 (Müller, 2000:327)。意識形態也是一個重要的訊息。黨員意識形態或政策定位越遠離該黨，越有可能實現自己的利益與野心，因此一旦被選為部長，就會受到該黨密切監控 (Huber and Martínez-Gallardo, 2008:172)。為了確保部長們的行為與黨的意識形態與政策方向一致，部長的任命反映了該黨後座議員 (party backbenchers) 的集體偏好 (Kam et al., 2010)。<sup>①</sup> 黨籍在篩選機制也有至關重要的作用。Neto 與 Strøm (2006:628) 使用博弈理論，提出由於重分配的目標，總統或總理時常選擇同黨派的內閣成員。換言之，黨籍部長與他們的委託人具有共同的目標和利益，因此，與無黨籍部長相比，他們是更完美的代理人。Schleiter 與 Morgan-Jones (2009b:669) 提出類似概念，認為總統有動機將無黨籍部長納入內閣，不是為了尋求忠實的代理人，而是為了建立跨黨派的立法支持。反之，同黨派的部長較能滿足總統政策期望，因此是可靠的代理人。依循這種邏輯，總統傾向於任命來自同一黨派或至少來自意識形態較為接近的黨派人士為總理，以避免代理損失 (Kang, 2009:548)。

然而，Martínez-Gallardo 與 Schleiter (2015) 並不贊同黨派代理人更有可

---

<sup>①</sup> 西敏模式 (Westminster model) 的國會體制，後座議員是坐在議會後座的普通議員。後座議員並非執政黨內閣成員，亦不是在野黨的領袖或影子內閣成員，通常是新當選的議員，或已從政府退休的議員。由於人數眾多，時常能左右政府政策。



能不違背委託人的利益。以他們觀點來說，黨籍部長的利益和動機往往與總統制或是半總統制民主國家的總統不同。首先，在總統制國家，總統與國會的選舉分開進行，行政和立法機關相互獨立，總統無權解散國會，國會不能對總統投不信任票。該制度對總統以及議會中的所屬政黨形塑不同的偏好。其次，當部長與黨派有關聯時，就會出現代理損失，因為他們必須從任命他們的總統與栽培他們的國會政黨選擇一名委託人來忠誠的執行他們的意志。然而，無黨籍的部長與政黨沒有聯繫，因此不太可能追求黨的目標，而是作為總統的忠誠代理人。

本文同意，當代理人的動機或利益與委託人不完全一致時，代理損失會發生，但不同意黨派關係決定忠誠度。如果黨籍總理認為一旦違反委託人的期望而被開除黨籍，他們作為獨立候選人將無法贏得選舉，或沒有能力自行負擔競選經費，又或者無法建立自己的政黨，那麼黨籍總理仍可能忠於委託人。相對來說，如果他們打算競爭總統大位，且有能力培養自身的支持者，甚至依據過去成功的選舉或是地方首長執政的經驗而累積政治資本，黨籍總理很可能選擇與委託人正面衝突（Protsyk, 2006:230-31）。簡而言之，代理人持有的政治資源決定了他們是否具有更高的「出走價值」（walk-away values），<sup>②</sup> 以及是否忠誠代表委託人行事（Lupia and Strøm, 2008:63），而與黨籍無關。

代理人政治生涯與獲取的政治資源多寡密切相關。本文認為，成功的競選經驗，地方首長或黨領導者的經歷能夠為代理人累積更多的政治資源，因此他們更有籌碼違背委託人的利益。首先，強大的選舉基礎，如：健全的人才招募，龐大的財政支持和新穎的選舉策略，導致代理人即使離開現有的政黨依舊能夠捲土重來。其次，中央或地方首長的經歷使代理人過去享有掌控國家機器的權力，這些權力可用於與企業保持良好關係，深化侍從主義下的特殊利益交換網

<sup>②</sup> 出走價值代表在沒有取得新協議的情況下，談判者（例如：黨的領導者）可以獲得的利益。在這項研究中，更高的出走價值表示，擁有豐富政治資源的總理沒有必要遵守與總統的協議。

絡並建構跨黨派支持。最後，作為黨的領導者，代理人利用政黨資源扶植自身派系，一旦被委託人解除職務時，能考慮動員自身人馬，出走並建立新黨派。從本質上來講，擁有這些相關的政治生涯替代理人提供了更多不同意委託人的空間，從而增加了代理損失的風險。我們因此可預期，由於其先前的政治生涯，委託人在任命政治型總理時會遭受更高的代理損失風險。

依循這個邏輯，我們可進一步期望總統或議會總是會任命官僚型總理，以盡量減少代理損失。這可能不是真的，因為他們經常有不同的動機。研究指出，當選擇內閣部長時，總統或議會考慮兩個不同的目標：通過任命同黨派的部長落實重分配的目標或無黨籍的專家追求行政效率（Neto and Strøm, 2006:628）。其他研究發現，總統任命同黨派的部長建構立法支持，但也需承擔代理損失風險，由於部長可能會遵從黨意而非總統的意願（Martínez-Gallardo and Schleiter, 2015:237）。本文也強調這種權衡考量，提出與官僚型總理相比，政治型總理當過去參與競選成為國會議員，擔任中央或地方首長或是作為黨主席時，必須時常與選民、行政或立法公職、甚至反對派領袖互動，因此較可能具備一定的政治協商技能。具備這些技能的總理能夠幫助委託人與反對黨進行妥協，與民眾進行良好互動，並與新聞界或來自同一陣營的議員保持友善關係。如此一來，他們可能使相關政策與法案之制定或立法，能更為順暢，進一步提高政府施政效能，拉升整體內閣的滿意度，從而增加委託人贏得下屆選舉的機率。總結來說，總統或議會在命名政治型總理時，必須考慮這些代理人的能力和風險。

## 參、憲法異質性與策略環境

關於半總統制民主國家的總理選擇，首先，我們必須確立誰是主要的委託人。半總統制為具有以下兩項特徵的憲政體制：有一個經由全民普選並有固定任期的總統，以及對國會負責的總理及內閣（Elgie, 1999:13）。按照這個界定方式，選民委託兩位代理人：總統和議會，他們共同擔任總理和內閣的委託人



(Schleiter and Morgan-Jones, 2009b:667)。然而，憲法異質性與實質的政治條件會影響誰控制政府。

從憲法異質性的角度分析，當總統被憲法授予更大權力，擁有比議會更多的議價能力，因此越可能控制總理及其內閣。總體權力（aggregate power）方面，Schleiter 與 Morgan-Jones（2010:1422）發現總統對內閣成員的影響力隨著總統被憲法授予的權力增加而上升。個人權力方面，總統擁有不受約束的內閣任命權，更可能提名他們偏好的總理（Bucur and Cheibub, 2017:3）。此外，享有內閣免除權的總統則增加政府提前終止（early government termination）的機率（Sedelius and Ekman, 2010:511; Schleiter and Morgan-Jones, 2009a:502）和總理下台（prime ministerial turnover）的風險（Kim, 2015:667），因此增加了總理服從總統要求的誘因（Protsyk, 2006:222）。最後，當總統擁有國會解散權，總理更有可能遵循總統的意願，因為：一、總理企圖解散國會以謀求更大的政治利益（Strøm and Swindle, 2002:582）或是管理叛黨議員（Schleiter and Morgan-Jones, 2009a:502）將會受到總統的限制；二、內閣生存仰賴總統是否解散國會（Fernandes and Magalhães, 2016:67-68）；三、總統可以策略性地發動提前選舉，以增加其聯盟的席次（Schleiter and Morgan-Jones, 2018）。

從實質政治條件的角度分析，當總統面對一個分裂且無實質多數的議會，更有可能任命他們偏好的總理。過去研究發現，當國會各黨派無法順利協商並組建一個新政府，議會集體行動的困境將增加總統對內閣組成的議價能力（Schleiter and Morgan-Jones, 2009b:679, 2010:1423）。其他實質條件，如：選舉時程（Kang, 2009:550; Martínez-Gallardo and Schleiter, 2015:239; Morgan-Jones and Schleiter, 2004:146-48）或黨派內部的凝聚力（Martínez-Gallardo and Schleiter, 2015:240-41），也影響權力傾向於總統或國會。

這些原創性的研究引入憲法異質性和實質的政治條件，以決定半總統制民主國家誰是總理的主要委託人。然而，分裂的國會被認為會增加總統影響力的論述可能太過武斷。一方面，由於選舉前的承諾（pre-electoral commitments），

多數政黨聯盟仍有可能出現在高度分裂的議會中(Debus, 2009)。舉例來說，克羅埃西亞六個主要的反對派(Opposition Six)發布自身的選舉法草案，承諾組建選舉前和選舉後的聯盟，完成修憲和他們偏好的經濟政策(Kasapović, 2003:61)。贏得2000年國會選舉後，這六個黨派組成了聯合政府。此外，2004年羅馬尼亞大選之前，主要政黨尋求與羅馬尼亞小人文主義黨(Small Humanist Party of Romania)合作的機會，以增加塑造議會多數的機會(Ibenskas, 2016:748)。另一方面，結盟理論假設政黨席次多寡(Gamson, 1961; Leiserson, 1968)與意識型態定位(Laver and Schofield, 1990; Strøm, 1990; Warwick, 1994)影響政府組成。意識型態相近的政黨，共同控制國會多數，不包括組成政府多數不必要的政黨時，聯合政府機會提高。此外，如果一方，例如：「核心政黨」(core party)或「強勢政黨」(very strong party)，<sup>③</sup>在討價還價過程中占主導地位，聯合政府更有可能誕生。因此，即使面對分裂的國會，總統也不一定成功干預議會政黨談判以組建內閣。

其次，對半總統制政府組成的既有研究強調正式規則如何塑造聯盟結果。Neto與Strøm(2006:628)使用博弈理論，假設總理對內閣成員任命有議題控制權，而總統擁有否決權。因此，內閣組成的結果取決於兩個行動者之間的相對議價能力。Kang(2009)則認為，總理不應該被視為獨立行動者，而是總統向議會提出首選的總理候選人(formateurs)，然後關於未來政府成員由總理向總統提議。為了增加被選為總理的機會，總理候選人時常迎合委託人對內閣成員的偏好。Schleiter與Morgan-Jones(2010)也有類似觀點，認為半總統制政府形成是總統和議會之間的拉鋸戰，與總理決定無關。

這種新制度主義(new-institutionalism)的觀點有助於我們理解正式規則如何影響政府組成，但各黨派之間自由談判也很重要。如同之前分析，像是：

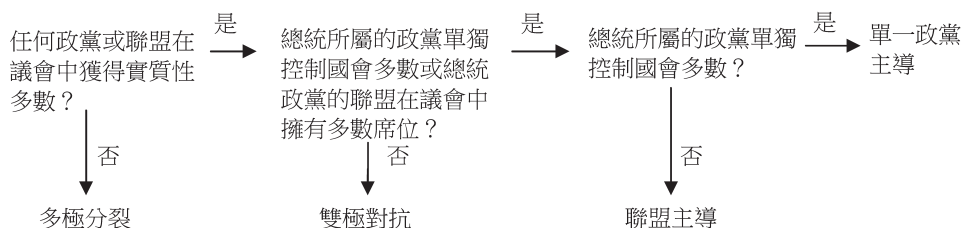
---

<sup>③</sup> 強勢政黨指在所有可行的多數聯盟中，皆能獲得其偏好的內閣職位，而不是僅參與在每個內閣中的政黨(Laver and Shepsle, 1996:90)。核心政黨，舉例來說，指在一維政策空間的定位中擁有中位數國會議員(median legislator)的政黨(Laver and Schofield, 1990:111)。

政黨席次，意識形態定位和選舉前承諾等因素決定該黨是否為內閣成員。透過實證研究，Martin 與 Stevenson（2001:48）發現，如果政黨擁有最多的國會席次，政黨更有可能進入政府，但前提是他們的領導人成為總理候選人並獲得對總理職位的控制權，這項研究證實了政治制度與政黨席次在影響政府組成的重要性。

最後，學者們較少考量憲法異質性如何與實質政治條件相互作用，從而影響政府的構成。本文提出憲法異質性決定總統或議會為總理主要的委託人，各黨之間自由談判的結果則視為總統或議會任命總理的的限制因素。換句話說，總統可能在以下策略環境選擇不同類型的總理：一、總統所屬政黨（或與其他黨派聯盟）擁有國會多數；二、總統的政黨並不在國會多數聯盟；三、議會中沒有明確多數。此外，如果議會而不是總統負責任命總理，結果可能會改變。本文也將各黨之間自由談判的結果區分成四個策略環境：單一政黨主導，指總統所屬政黨在議會中單獨享有多數席位、聯盟主導，指包括總統政黨在內的黨派聯盟控制多數、雙極對抗，指並非總統所屬的政黨單獨控制國會多數或一個不包括總統政黨的聯盟在議會中擁有多數席位、多極分裂，指沒有任何政黨或聯盟在議會中獲得實質性多數。圖一總結了這四種策略環境的比較。

總結來說，本文結合憲法異質性與議會各黨之間自由談判，期望半總統制民主國家的總理選擇反映誰是主要委託人（總統或議會）和委託人所面臨的策略環境。



圖一 四種策略環境的比較

資料來源：作者自繪。

## 肆、半總統制民主國家的總理選擇

本文認為：一、總理的政治生涯反映了代理損失範圍；二、憲法異質性與策略環境決定總理選擇。應用這些論點，本節解釋在哪種情形下，政治型（或官僚型）總理會被任命。

總統或議會在任命總理候選人時面臨兩難抉擇。如同之前分析，政治型總理較能成功地與反對黨進行談判，並管理與議會同黨成員的關係，從而提高內閣的整體表現，增加委託人政黨贏得下屆選舉的機率。然而，一旦選擇政治型總理，委託人必須承擔代理人不代表他們意願行事的風險。因此，本文假設，由於較高的代理損失風險，政治型總理有一定程度的可能性謀求自身利益，而非以委託人利益為最大考量，從而減少委託人贏得選舉的機率，但由於具備一定的政治協商技能，政治型總理使政事較能順暢運作，反而增加該機率。換句話說，任命政治型總理取決於委託人是否願意冒著傷害所屬政黨的風險，改善黨的選舉前景，亦即委託人採取風險偏愛（*risk seeking*）的策略。官僚型總理，儘管缺乏政治協商技能，但行事符合委託人的利益。因此，任命官僚型總理雖較少可能改善委託人政黨的選舉前景，但也較少機會傷害它，亦即委託人採取風險趨避（*risk averse*）的策略。

憲法異質性與策略環境決定政治型總理是否被任命。當總統被憲法授予任命總理的權力，也就是為總理主要的委託人，而總統所屬政黨在議會中享有明顯的多數，傾向於選擇官僚型總理。這是因為總統所屬政黨已經擁有國會多數，他只需確保下次選舉後仍可保有大多數席次。因此，總統沒有必要冒著代理損失風險選擇政治型總理來改善黨的選舉前景。同樣，當議會而不是總統被憲法賦予任命總理的權力，且總統所屬的國會政黨單獨擁有國會多數，也會選擇官僚型總理，以避免代理損失，從而確保在下次選舉後，仍然擁有過半數席次來組織政府。因此，無論是總統或議會，策略環境屬單一政黨主導，會選擇風險趨避的策略而任命官僚型總理。

然而，假設總統願意提高自己所屬政黨的選舉前景，可能太武斷。雖然政黨可以幫助總統連任，但是總統仍可憑藉個人魅力和對國家機器的掌控，在沒有黨派支持的情況下再次當選，因此他們可能與所屬政黨保持距離。然而，擁有國會絕對多數的政黨可以提供相當大的利益，所以總統對所屬政黨並不冷眼相待。換句話說，擁有國會多數的政黨能支持總統通過新法案或人事變動。因此，總統總是有動力幫助他們的政黨贏得過半數席次。

雙極對抗下的總統不會任命官僚型總理，因為這種選擇意味著在下次選舉後雙極對抗的情勢不會發生改變。結果，一個不包括總統政黨且在議會中擁有多數席位的聯盟將審視和批評總統的政策與決定，明確反對總統對議案的推行，從而駕馭總統。相比之下，政治型總理可以改善總統政黨的選舉前景，從而獲得重新掌權的機會。因此，總統願意採取風險偏愛的策略，冒著為自己的政黨承擔更大的挫敗風險，任命過去具有選舉經驗，或是地方行政首長或黨派領導人經歷的人作為總理。

當議會而不是總統有權任命總理，不包括總統所屬政黨的國會多數黨（或聯盟），也會選擇政治型總理。這種論述似乎違反直覺，因為多數黨（或聯盟）著眼於保住過半數席次以掌握權力的情況下，應該更傾向於任命官僚型總理，以防代理損失。這種觀點忽視了總統的影響力。當總統與國會多數黨（或聯盟）不同黨情形下，總統時常試圖影響政策制定過程（Neto and Lobo, 2009:247）。舉例來說，克羅埃西亞總統約西波維奇（Ivo Josipović, SDP）建立了一個獨立運作的經濟委員會，以挑戰總理科索爾（Jadranka Kosor, HDZ）的反經濟蕭條的政策（Bajruši, 2010）。羅馬尼亞總統伯塞斯庫（Traian Băsescu, PD）與總理特里恰努（Calin-Popescu Tăriceanu, PNL）就憲改議題對峙，伯塞斯庫不顧特里恰努反對而提議透過公民投票來改革政治體制（Gallagher and Andrievici, 2008:154）。由於總統採用各種方式干預雙極對抗下的執政聯盟決策，如果任命官僚型總理，將無助於法案的順利通過。相反，儘管遭受了代理損失的風險，該聯盟應該選擇政治型總理，因為這將促進雙方對話，從而與總統及其政



黨妥協，並提高對總統行動的適應力。舉例來說，由於過去做為總理無可爭議的政壇影響力，馬其頓總理茨爾文科夫斯基（Branko Crvenkovski, SDSM）與總統特拉伊科夫斯基（Boris Trajkovski, VMRO-DPMNE）始終保持著良好關係，促進有效治理（Frison-Roche, 2008:102-3）。保加利亞總理鮑里索夫（Boyko Borisov, GERB）過去政治生涯建立了解庶民需求的形象，加上媒體大幅宣傳與曝光，幫助他對總統帕爾瓦諾夫（Georgi Parvanov, BSP）在經濟學人（The Economists）批評鮑里索夫的內閣將保加利亞變為警察國家（police state）發起快速反擊（Novnite, 2010）。這些行動有助於提高政府的知名度，從而在下次選舉中有利於執政多數黨（或聯盟）。因此，該黨（或聯盟）有動機採取風險偏愛的策略而偏好政治型總理。

在多極分裂的情況下，各方都願意承擔代理損失的風險，以換取藉由任命政治型總理來改善選舉前景。這是因為當沒有任何政黨或聯盟在議會享有實質性多數，選擇官僚型總理致使現狀不會發生改變。這樣考量並非總是正確。本文認為擁有提名總理權力的議會和總統各自喜歡政治型和官僚型總理。首先，議會中的政黨遭逢集體行動的困境，特別是沒有任何黨派或聯盟擁有國會多數席次，因此很難與單一的行動者（例如：總統）討價還價（Martin and Stevenson, 2001）。其次，總統可能配備龐大的憲政武器，能動用立法或非立法的權力影響法案的通過。第三，總統藉由議題設定（agenda setting）能影響政府決策。例如，葡萄牙總統席爾瓦（Aníbal Cavaco Silva）向政府施加壓力，要求推翻里斯本機場的決定（Jalali, 2011:171-72）。總而言之，多極分裂下的總統很可能會推行所偏好的政策，受到民眾青睞，從而促進黨的形象並改善總統政黨的選舉前景。因此，總統選擇官僚型總理以防止代理損失是明智之舉。相比之下，國會政黨不具總統所具備的優勢，而尋求政治型總理打破現況。此外，與雙極對抗相較，總統傾向於選擇政治型總理，這是因為出現擁有國會多數的政黨或聯盟，所以總統不再面臨支離破碎的議會，而享有更大的操作空間。因此，總統需要仰賴政治型總理來協商與促成共識。



關於聯盟主導，類似單一政黨主導，當總統或議會有權任命總理時，為了確保下次選舉後，仍然擁有目前的過半數席次，雙方皆會選擇官僚型總理來避免代理損失。這並不一定正確。一方面，執政聯盟擁有國會多數，確實沒有必要改善選舉前景而選擇官僚型總理。此外，相較於多極分裂，總統的操縱空間在聯盟主導中受到限制，因為他們的政黨必須與其他政黨合作且達成共識。如此一來，即使總統偏好於政治型總理，選擇也將受限於執政聯盟。另一方面，由於政策衝突或個人宿怨，執政聯盟的組成政黨可能不再合作。由於並未有任任何政黨單獨擁有國會多數，為了改善各自的選舉前景和議價能力，這些政黨有動機任命政治型總理。結果，總統或議會皆有可能選擇有風險的賭注和維持現狀的穩定報酬，亦即風險中立（risk neutral）的策略，所以官僚型和政治型總理都有機會在聯盟主導中被任命。

表一總結憲法異質性和不同策略環境下的總理選擇。從表中我們可以得到兩個假設：

假設一：無論總統或是議會擁有內閣任命權，單一政黨主導比起雙極對抗情形下，官僚型總理更有可能被任命。

假設二：多極分裂中，當總統而不是議會擁有內閣任命權，官僚型總理更有可能被任命。

## 伍、研究設計

### 一、樣本

本文的分析單位（the unit of analysis）是「半總統制民主國家的內閣」。首先，如果不是民主政體，則總統或國會可能不會受到民意的制約，而在憲法規定的框架下進行權力互動，此時探討非民主國家的總理選擇並沒有實質的意義，因此本文在選擇案例的過程中，以民主的半總統制國家為分析對象。本文使用政體 IV（Polity IV）的資料庫，定義「民主」為存在制衡行政權的制度與

表一 憲法異質性和策略環境下的總理選擇

憲法異質性（憲法授予任命總理的權力）		
策略環境	總統	議會
單一政黨主導	原因：總統缺乏動機改善所屬政黨的選舉前景，因此，在預防代理損失風險的前提下，選擇一名忠誠的代理人來確保目前擁有的過半數席次。 結果：官僚型總理	原因：總統所屬政黨缺乏動機改善選舉前景，因此，在預防代理損失的前提下，選擇一名忠誠的代理人來確保目前擁有的過半數席次。 結果：官僚型總理
雙極對抗	原因：爲了防止執政的國會多數黨（或聯盟）影響他的決策，總統試圖改變現狀，而願意冒著代理損失的風險，任命一名能夠改善所屬政黨選舉前景的代理人。 結果：政治型總理	原因：爲了防止總統影響執政的國會多數黨（或聯盟）決策，該黨（或聯盟）試圖任命一名代理人，促進雙方對話，並提供有效的治理，從而提高其選舉前景。 結果：政治型總理
多極分裂	原因：總統享有更大的操作空間，推行所偏好的政策，因此，在預防代理損失風險的前提下，選擇一名忠誠的代理人。 結果：官僚型總理	原因：執政聯盟擁有改變現狀的動機，願意承擔代理損失的風險，以換取能夠改善選舉前景的代理人。 結果：政治型總理
聯盟主導	原因：總統選擇一名代理人來確保目前執政聯盟擁有的過半數席次，但由於政策衝突致使合作的可能性降低，他們也有意任命能改善所屬政黨選舉前景的代理人。 結果：官僚或政治型總理	原因：執政聯盟選擇一名代理人來確保目前擁有的過半數席次，但由於政策衝突致使合作的可能性降低，他們也有意任命能改善各自政黨選舉前景的代理人。 結果：官僚或政治型總理

資料來源：作者自製。

程序，且公民可透過這些制度與程序表達對政策與領導人不同且有效的偏好。該資料庫界定 6 分以上屬於民主政體。因此，本文選擇在 1990 年至 2016 年期間至少保持五年民主表現在 6 分以上的國家。第二，「半總統制」定義爲具有以下兩項特徵的憲政體制：有一個經由全民普選並有固定任期的總統，以及對國會負責的總理及內閣 (Elgie, 1999:13)。根據這些標準，本文選定 32 個民主

國家（附表一）。最後，一個新「內閣」定義為組成內閣的黨派，或是總統或總理發生改變，抑或是舉行新的議會選舉（Müller and Strøm, 2000:12）。根據該定義，如果新的議會選舉導致內閣依舊由同一黨派組成，仍為新的內閣。總統連任成功，但內閣成員未發生變化，則不被視為新內閣。因此，本文的研究範圍包含 385 個內閣（附表一）。

## 二、依變數

本文區別政治型和官僚型總理。政治型總理定義為過去具有以下政治經歷的總理：一、透過選舉成為國會議員；二、中央（如：總統或總理）或地方第一、二級行政單位的首長；三、黨主席，副主席或秘書長。<sup>④</sup> 總理過去擔任地方議會的民意代表或是地方第三級行政單位的首長不被視為政治型總理，因為地方選舉帶來了相對較弱的選民基礎和財政支持，而地方第三級行政單位的首長掌控較少國家資源。因此，總理不太可能依靠這些資源來追求個人目標，而是忠誠的代表委託人行事。總理曾任超國家機關的議會代表，例如：歐洲議會議員，也並非是政治型總理，因為絕大多數會員國採取比例代表制而受黨的約束，且

<sup>④</sup> 第一，總理曾為國會議長（parliamentary speaker）或議會黨領袖（parliamentary party leader）很可能透過議會資源強化自身的勢力。但是，他們仍必須遵循黨主席的命令，因此總理具有該經歷不被視為政治型總理。此外，本文也發現，擁有議長經歷的總理同時也曾任國會議員，例如：總理利波寧（Paavo Lipponen, Finland）、日瓦尼亞（Zurab Zhvania, Georgia）、布拉早斯卡斯（Algirdas Brazauskas, Lithuania）、費雷洛（Carlos Ferrero, Peru）、納斯塔塞（Adrian Nastase, Romania）與巴何（Borut Pahor, Slovenia）。因此，本文使用國會議員的經驗區分兩種類型的總理，已經包括上述提及的政治生涯。第二，總理曾為副總統、副總理或是地方行政首長的副職也可能透過行政資源扶植自身的勢力。但是，他們仍必須以總統、總理或是地方行政首長的決策為依歸，因此總理具有該經歷不被視為政治型總理。第三，政黨間組織型態的差異，導致各黨職影響力不同。然而，政黨大抵都有「黨主席、副主席、秘書長」這三個職位，且通常都是權力核心前三順位，例如：克羅埃西亞民主聯盟（Croatian Democratic Union, HDZ），馬其頓內部革命組織—馬其頓民族統一民主黨（VMRO-DPMNE）或是台灣的國民黨等。綜合以上，本文界定的政治型總理，超過 70% 具有兩種以上的經歷，例如：國會議員與地方首長，如台灣的謝長廷；地方首長與黨主席，如保加利亞的鮑里索夫（Boyko Borissov）；黨主席與國會議員，如波蘭的圖斯克（Donald Tusk），因此減少某一種經歷的區分導致的誤判，進而影響劃分總理類型的結果。

比較國內議會，歐洲議會缺少主動立法權，較少影響國內政治。總理因此累積較少資源。<sup>⑤</sup> 總理過去具有黨發言人或地方黨部主委的身分也不被視為政治型總理，因為缺乏整合全黨資源來扶植和動員他們派系的能力，所以也沒有意圖按照自己的最佳利益行事。不具備上述三種政治經驗的總理屬於官僚型總理。本文採用世界政治領袖（World Political Leaders）資料庫創建了一個虛擬變數（dummy variable）：1 = 官僚型總理，0 = 政治型總理。<sup>⑥</sup>

### 三、自變數

爲了要決定憲法授予總統還是國會任命總理的權力，也就是誰是總理主要的委託人，本文將半總統制區分成「總理總統制」（premier-presidentialism）和「總統議會制」（presidential-parliamentarism）。總統議會制需符合四項條件：一、普選的總統；二、總統具有任命及免除內閣部長的權力；三、內閣需得到國會信任；四、總統有權力解散國會或擁有立法權或擁有以上兩項權力（Shugart and Carey, 1992:24）。總統議會制下，總理同時向議會和總統負責。然而，從實證研究角度來看，總理的任命將更符合擁有內閣任命與免除權的總統的偏好（Protsyk, 2005）。相對來說，總理總統制賦予總統較少決定內閣人事權力，總理和內閣僅對議會負責。本研究使用 Robert Elgie 的學術部落格「半總統制」（The Semi-Presidential One）來區分這兩種次類型並創建了一個虛擬變數：1 = 總統議會制，反映了總統主導內閣的任命，而 0 = 總理總統制，代表議會是總理主要的委託人。

另一個自變數是策略環境。由於策略環境的概念相當難被測量，我們因此找尋找一個可以被測量的相近變項當作代理變項（proxy variables）。本研究使用四個策略環境中可能形成的內閣類型作為代理變項。單一政黨主導的環

<sup>⑤</sup> 本文依據定義區分的官僚型總理，沒有一個具有歐洲議會議員經歷。因此，即使擴大解釋政治型總理擁有上述經歷，也不影響結果。

<sup>⑥</sup> 根據政治型總理「具備中央政府首長歷練」的定義，如果同一個官僚型總理被連續多次任命組閣，此官僚型總理在第二任任期之後自動變為政治型總理。

境容易形成單一政黨多數內閣 (single party majority cabinet)，而多數聯合內閣 (majority coalition cabinet) 極可能在聯盟主導的環境中誕生。<sup>⑦</sup> 雙極對抗的情勢較為複雜，可能導致三種不同的內閣型態：一、共治多數 (cohabitation majority)：總統與總理來自不同政黨，且總統所屬政黨不在內閣組成當中 (Elgie, 2011:55)，而內閣擁有國會多數；二、無黨籍總統同時與擁有國會多數的內閣共存；三、分裂多數 (divided majority)：行政 (例如：總統、總理與內閣) 與立法部門分屬不同政黨或聯盟，而國會的反對黨 (或聯盟) 在議會中具有過半數的席次。最後，多極分裂的結果，可能產生一個分裂少數內閣 (divided minority cabinet)，也就是總統和總理，任何政黨或聯盟，在國會都沒有實質性多數 (Skach, 2005:15)。本文使用議會與政府資料庫 (Parliaments and governments database, ParlGov)、各國政府官方網站、各國議會聯盟 (Inter-Parliamentary Union, IPU) PARLINE 資料庫、Robert Elgie 的學術部落格「半總統制」以及「總統權力」(Presidential Power)、報章雜誌與期刊文章，創建了一個類別變數來代表四個策略環境。

#### 四、控制變數

與政治型總理相比，官僚型總理可能擁有與經濟和財政政策等相關的專業知識。因此當國家遭逢經濟蕭條，委託人會更仰重具有相關技術專長的人士 (Neto and Strøm, 2006:634)，傾向任命官僚型總理。<sup>⑧</sup> 本文採用世界銀行 (World Bank) 的數據，控制了每一年的人均國內生產總值 (GDP) 的增長率。

<sup>⑦</sup> 聯合內閣定義為由二個以上政黨所聯合組成的政府，這些政黨有分配到內閣部長的職位，有權參與內閣會議並投票。然而，政黨只享有不管部會的政務委員 (ministers without portfolio)、代理部長 (interim ministers) 或是次長 (junior ministers) 的職位不被視為內閣的組成成員 (Indridason and Bowler, 2014)。多數聯合內閣包括最小獲勝聯合內閣 (minimum winning coalition)，也就是指聯合內閣中如果失去某個政黨，該內閣將失去國會多數的優勢，與過大聯合內閣 (oversized coalition)，也就是指聯合內閣失去某些政黨也不會危及內閣的多數優勢。

<sup>⑧</sup> 本文發現，官僚型比其政治型總理更可能擁有經濟或財政專長 (二元回歸係數：0.844,  $p < 0.01$ ，附圖一)。

不像國會提前選舉而終結內閣運作，非選舉性替換 (non-electoral replacement)，指沒有發生選舉，但組成內閣的黨派改變。過去研究指出，非選舉性替換大部分由於聯合內閣的政黨因政策或私人議題發生衝突，或是黨內意見不一致 (Müller and Strøm, 2000:26)。有鑑於過去衝突，執政聯盟內各黨派爲了預防他們的夥伴暗地與反對黨勾結，犧牲對方爲代價換取他們所偏好的政策，因此，他們傾向達成協議，選擇官僚型總理以忠誠代表委託人行事。本文同樣使用議會與政府資料庫、各國政府官方網站、各國議會聯盟 PARLINE 資料庫、學術部落格「半總統制」以及「總統權力」、報章雜誌與期刊文章，創建了一個虛擬變數：1 = 非選舉性替換，0 = 其他形式的內閣更迭，例如：國會提前選舉。

本文也認爲剛完成民主化的國家，官僚型總理被任命的可能性提高。這是因爲在先前的威權統治下，政治人物不太可能參與競爭性選舉，或擔任中央或地方政府的首長，因此，結束民主轉型後的幾年內，他們較少機會積累這些經驗。然而，在民主鞏固的國家，政治人物較可能已經擁有作爲國會議員或政黨領導人的經歷，致使該國擁有更多的政治型總理的人才。本文使用政體 IV 資料庫，計算從發生民主轉型到每一次新內閣成立，中間歷經的時期來捕捉這種影響。所有變數的敘述統計見附表二。

## 五、方法

本研究使用邏輯回歸模型檢驗假設。此外，我們使用群集調整後的標準誤差 (cluster-adjusted standard error)，該誤差會使觀測值在同一群集時，參數的估計方差增加，從而考慮群內相關性 (within-cluster correlation)。這是因爲給定同一國家總理任命的回歸模型誤差可能是相關的，如果無法控制群內誤差的相關性，可能導致標準誤差變的非常小。本文認爲有必要考量國家特定的影響力。一方面，舉例來說，群眾對典型政治人物不太信任的國家，具有國會議員、地方政府首長等歷練的政治人物較少可能出任總理的職務。另一方面，各國的



技術官僚多寡也各不相同。本文也發現，與蒙古，葡萄牙和斯洛伐克相比，馬利，秘魯和台灣有較多的官僚型總理被任命。

## 六、穩健性檢驗 (robustness test)

首先，本文假設官僚型總理不會削弱委託人政黨的選舉前景。除了該類總理能依據委託人的利益行事之外，他們還需要不同領域的專業知識，如金融法規，社會福利和公共衛生政策。然而，執政黨在政策制定過程中，不會將重心平等的放在每項政策上。經濟表現與政府生存密切相關，所以經濟政策成爲他們在執政初期的目標 (Saalfeld, 2013; Somer-Topcu and Williams, 2008; Warwick, 1992)。除此之外，財政、外交和內政也很重要，因爲各政黨在分配內閣職位時，普遍有共識這些職位會帶來較高的報酬 (Ecker, Meyer, and Müller, 2015:806)。因此，具有這些專長的官僚型總理更有可能維持政府的表現。本研究因而界定官僚型總理爲具有以下兩項特徵：一、沒有選舉、國會議員、政黨高層或中央與地方首長的經歷；二、高等教育和專業培訓屬於經濟、金融（如：商業管理、國際貿易和會計）、外交事務（如：政治科學、國際關係和外交、國防）或法律，並採用世界政治領袖資料庫去辨識官僚型總理。

其次，由於總統議會制的總統享有更多的立法和非立法權力，總理更可能代表總統行事。本研究因此將憲法異質性的指標從一個虛擬變數（總統議會制和總理總統制）轉變爲連續變數。Doyle 與 Elgie (2016) 藉由主成分分析 (principal component analysis) 和最大概似估計法 (maximum likelihood estimation) 產生一組總統權力分數 (prespow1 and prespow2)。本研究採用 prespow1 來衡量總統影響力。<sup>⑨</sup>

<sup>⑨</sup> 本文使用 prespow1 而不是 prespow2 來衡量總統影響力，主要有兩個原因。首先，對於所有半總統民主國家的信賴區間來說，prespow1 比 prespow2 小，表示 prespow1 比 prespow2 的測量更爲可靠。其次，相比於 prespow2 (相關性 0.441,  $p < 0.01$ )，prespow1 與另一個憲法異質性的指標（總統議會制和總理總統制）之間更爲相關 (相關性 0.533,  $p < 0.01$ )。

第三，半總統制因憲法異質性與實質的政治環境呈現多元的運作態樣。儘管奧地利和冰島的總統能夠解散國會，並具有任命及免除內閣部長的權力，但他們沒有干涉一般政治運作，換言之，他們是政治局外人（political outsider）。實證研究指出，1945年後兩國總統幾乎沒動用過這些權力（Elgie, 1999:45-46, 100-1）。本文因此排除奧地利和冰島。

最後，總統基於政黨或個人利益來任命總理，可能取決於是否有連任機會。然而，部分憲法，如冰島並無規範問鼎總統大位的任期數，或如葡萄牙的總統可以在完成連續兩任，並在第二任期結束後的五年尋求大位，又或是祕魯的總統有資格以非連續的方式擔任該職務，因此，總統仍舊有個人動機理性選擇總理。其次，即使總統受到連續兩任的任期限制，他依然會尋求幫助自身政黨拿下過半數席次或是繼承人贏得總統選舉，用於延續政策或是避免政權輪替後的清算鬥爭。本文因此認為總統有「改善黨的選舉前景」的理性基礎。儘管如此，當無黨籍總統因任期限制不能夠參與總統選舉，由於無自身政黨，該理性基礎可能發生改變。本文因此使用世界政治領袖資料庫與選舉制度設計資料庫（Electoral System Design Database），奠基於各國總統任期規範的條文，排除沒有連任機會且為無黨籍的總統。<sup>⑩</sup>

## 陸、實證分析

表二呈現邏輯回歸的結果。模型 1 發現，無論總統或是議會擁有內閣任命權，單一政黨主導比起雙極對抗情形下，與官僚型總理任命呈現正相關（二元回歸係數：2.223,  $p < 0.01$ ）。因此，相對於總統與國會多數黨（或聯盟）不同黨的情況，官僚型總理更有可能在總統所屬政黨擁有國會多數時被任命（假設一）。除此之外，經由增加三個控制變數（模型 2），改變官僚型總理的定義，

---

<sup>⑩</sup> 更多穩健性檢驗，見附表三與表四。

表二 憲法異質性和策略環境下的總理選擇：邏輯回歸

	模型 1		模型 2		模型 3		模型 4		模型 5		模型 6	
	官僚型	官僚型	官僚型	官僚型	官僚型	官僚型	官僚型	官僚型	官僚型	官僚型	官僚型	官僚型
單一政黨主導	2.223*** (0.857)	1.709** (0.797)	1.815** (0.829)	1.620** (0.759)	1.644** (0.833)	1.631** (0.794)						
聯盟主導	0.687 (0.621)	0.864* (0.452)	1.149** (0.507)	0.719 (0.468)	0.858* (0.451)	0.655 (0.459)						
雙極對抗												
多極分裂	1.377*** (0.427)	1.078*** (0.377)	1.121*** (0.388)	0.954** (0.404)	1.040*** (0.389)	0.983** (0.384)						
總統議會制	1.051* (0.581)	1.282** (0.538)	1.150* (0.588)	5.401*** (1.372)	1.375** (0.591)	1.321** (0.542)						
總統權力												
GDP 增長率		-0.061*** (0.023)	-0.077*** (0.022)	-0.074*** (0.020)	-0.065*** (0.023)	-0.059** (0.024)						
民主鞏固		-0.059*** (0.014)	-0.061*** (0.013)	-0.044** (0.018)	-0.047*** (0.017)	-0.060*** (0.015)						
非選舉性替換		0.322 (0.429)	0.256 (0.475)	0.348 (0.409)	0.311 (0.437)	0.237 (0.447)						
常數	-3.001*** (0.500)	-2.097*** (0.473)	-2.292*** (0.508)	-3.227*** (0.635)	-2.198*** (0.493)	-2.006*** (0.480)						
總內閣數	385	378	365	372	350	358						
總國家數	32	32	32	31	30	32						
卡方值	27.85	106.96	124.36	119.69	103.60	109.01						
卡方值檢驗	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000						
對數似然函數值	-152.29588	-135.31786	-117.48738	-133.80415	-134.25674	-125.17253						

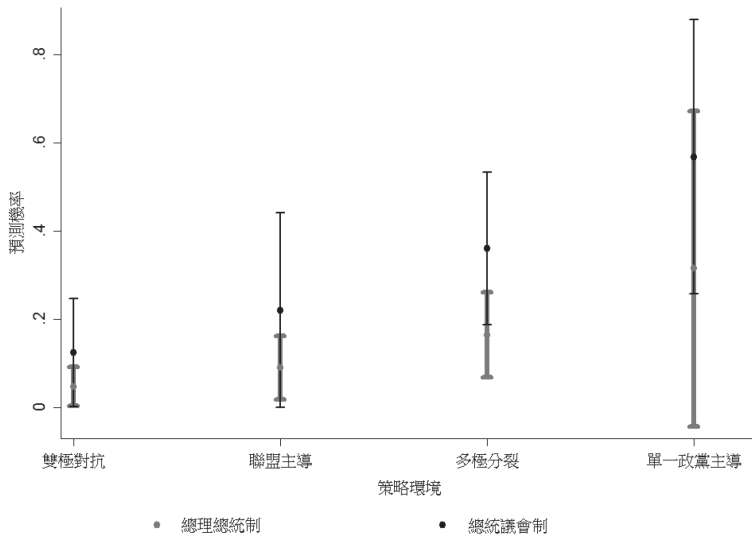
資料來源：作者自製。

註：括符中的數值為群集調整後的標準誤差，\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。

從而限制樣本數 (模型 3)，使用不同的指標操作化總統影響力 (模型 4)，排除奧地利和冰島 (模型 5)，或是排除沒有連任機會且為無黨籍的總統 (模型 6)，表二皆證實假設一為真。

模型二發現所有控制變數的影響符合理論的預期。也就是說，負向的經濟成長 (二元回歸係數： $-0.061, p < 0.01$ )，年輕與尚未完成民主鞏固的國家 (二元回歸係數： $-0.059, p < 0.01$ )，以及非選舉性替換下重組的內閣 (二元回歸係數： $0.322, p > 0.1$ ) 導致官僚型總理被任命的可能性增加。然而，非選舉性替換的內閣重組的係數在 10% 的水平上沒有統計意義上的顯著性。一個可能的原因是減少代理損失並不是該內閣考慮的唯一因素。他們有時也需要政治型總理調節不同結盟夥伴之間的衝突，以減少內閣崩壞的風險。

圖二顯示官僚型總理的預測機率。在總理總統制國家，與雙極對抗相比，



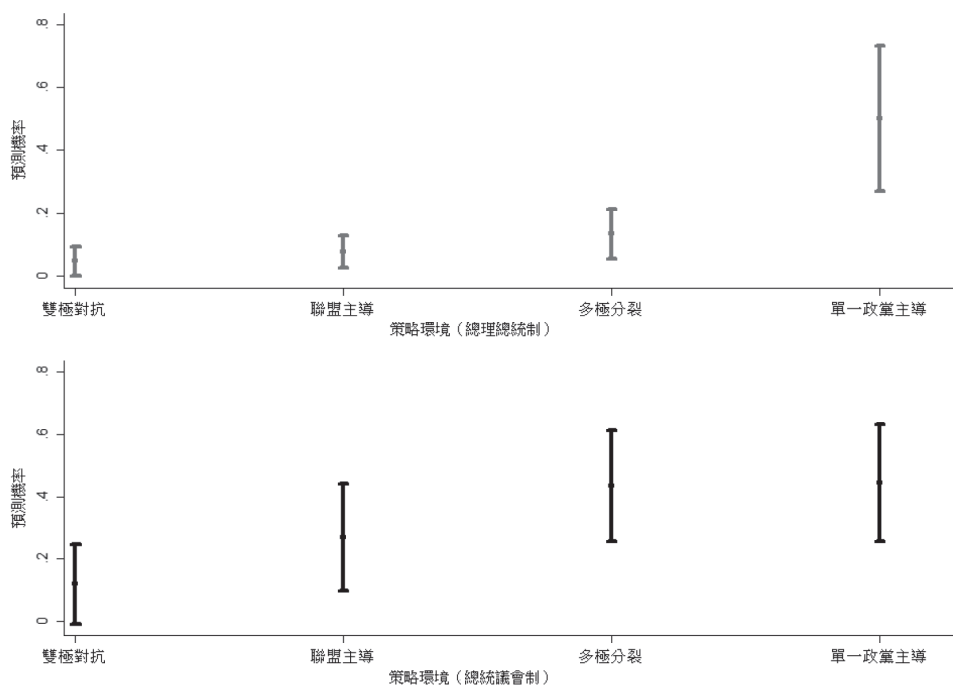
圖二 官僚型總理被任命的機率

資料來源：作者自繪。

註：本圖根據表二中的模型 1 結果繪製而成，預測機率 (總理總統制；總統議會制)：雙極對抗 (0.047\*\*；0.125\*\*)、聯盟主導 (0.090\*\*；0.221\*\*)、多極分裂 (0.165\*\*\*；0.361\*\*\*)、單一政黨主導 (0.315\*；0.568\*\*\*)，\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。圖中的粗線代表點估計的 95% 信賴區間。

聯盟主導增加 4.3% 官僚型總理被任命的機率。此外，該類型的總理在多極分裂情形下被選擇的機率大約是 16.5%，比雙極對抗多出 11.8%。然而，雙極對抗和單一政黨主導之間的差異更大：官僚型總理被任命的機率分別為 4.7% 和 31.5%。最後，在總統議會制國家，這兩種策略環境下官僚型總理被任命的機率差距更是達到 44%。

本文也將樣本分為總統議會制和總理總統制兩組，並藉由子群體分析 (subgroup analysis) 測試是否在兩組中，與雙極對抗相比，單一政黨主導皆增加官僚型總理被任命的可能性。圖三依舊證實假設一為真：該類型的總理在總



圖三 官僚型總理被任命的機率 (子群體分析)

資料來源：作者自繪。

註：預測機率 (圖 3-1 總理總統制；圖 3-2 總統議會制)：雙極對抗 (0.049\*\*；0.120\*)、聯盟主導 (0.078\*\*\*；0.269\*\*\*)、多極分裂 (0.135\*\*\*；0.433\*\*\*)、單一政黨主導 (0.500\*\*\*；0.444\*\*\*)，\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。似然比的鄒檢驗值：6.03,  $p > 0.1$ 。圖中的粗線代表點估計的 95% 信賴區間。

理總統制與總統議會組的預測機率分別增加 45.1% 和 32.4%。經由似然比的鄒檢驗 (likelihood ratio Chow test)，在 10% 顯著性水平上，我們不能拒絕兩組邏輯回歸係數相等的假設。因此，子群體分析有其必要。

表三顯示多極分裂下的總理選擇結果。正如本文預期，模型 1 發現，當總統而不是議會擁有任命總理的權力，官僚型總理可能會被提名 (假設二)。換句話說，從總理總統制轉成總統議會制增加 39.8% 該類型總理被任命的機率 (預測機率：總理總統制 13.5%，總統議會制 43.3%)。經由穩健性檢驗，例如：增加三個控制變數 (模型 2)，限制樣本數 (模型 3)，將總統影響力的指標從二元變數轉變為連續變數 (模型 4)，排除奧地利和冰島 (模型 5)，或是排除沒有連任機會且為無黨籍的總統 (模型 6)，表三皆證實假設二為真。

最後，既有研究認為，黨籍反映代理損失範圍。為了控制該論證並證實總理的政治生涯決定他們是否會按照委託人的利益行事，本文使用世界政治領袖的數據，創建一個類別變數：1 = 黨籍政治型總理，2 = 無黨籍政治型總理，3 = 黨籍官僚型總理，4 = 無黨籍官僚型總理。如果政治生涯的理論正確，我們可以期望在憲法異質性與不同策略環境的組合下，黨籍政治型與官僚型總理的對比，以及無黨籍政治型與官僚型總理的差異依舊顯著。透過多元或多分類邏輯回歸 (multinomial logistic regression)，圖四檢驗這兩種對比關係。然而，無黨籍政治型總理在實證上太少出現 ( $n = 10$ )，使用該類型的總理進行分析，將會產生極大的參數估計和標準誤差。因此，本研究觀察黨籍官僚型總理被任命的機率。根據我們的理論預期，與雙極對抗相比，單一政黨主導增加黨籍官僚型總理被選為代理人的機率。圖四顯示，當策略環境從雙極對抗轉變為單一政黨主導時，黨籍官僚型總理被任命的機率增加，代表控制黨籍的論證下，假設仍為真。

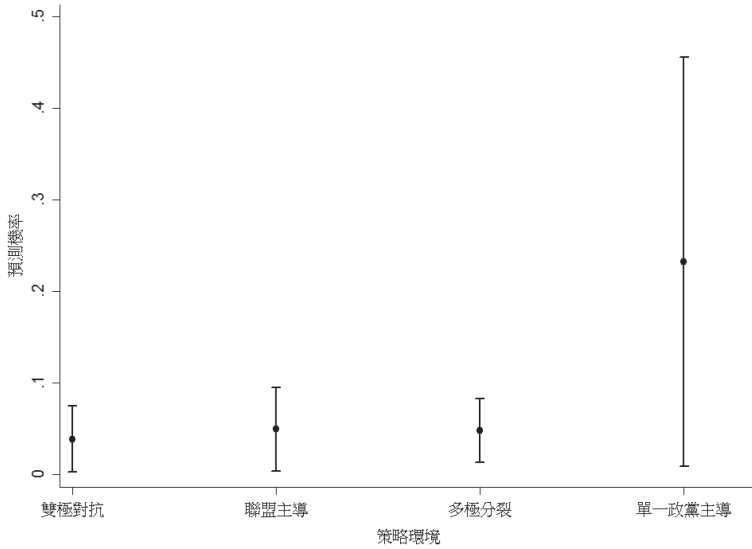


表三 多極分裂下的總理選擇：邏輯回歸

	模型 1		模型 2		模型 3		模型 4		模型 5		模型 6	
	官僚型		官僚型		官僚型		官僚型		官僚型		官僚型	
總統議會制	1.588***	(0.419)	1.299***	(0.442)	1.159**	(0.484)			1.341***	(0.470)	1.280**	(0.513)
總統權力					5.688**	(2.816)						
GDP 增長率	-0.024	(0.031)	-0.064*	(0.034)	-0.039	(0.034)	-0.027	(0.031)	-0.027	(0.031)	-0.008	(0.028)
民主鞏固	-0.060**	(0.025)	-0.059***	(0.023)	-0.057*	(0.033)	-0.053*	(0.031)	-0.053*	(0.031)	-0.057**	(0.025)
非選舉性替換	0.288	(0.647)	0.646	(0.775)	0.287	(0.633)	0.294	(0.648)	0.294	(0.648)	0.079	(0.660)
常數	-1.856***	(0.375)	-1.094*	(0.547)	-1.507**	(0.594)	-2.276**	(1.132)	-1.165*	(0.598)	-1.056*	(0.542)
總內閣數	104		103		97		103		101		94	
總國家數	21		21		20		21		19		21	
卡方值	14.34		28.65		36.41		27.01		27.81		26.88	
卡方值檢驗	0.0002		0.0000		0.0000		0.0000		0.0000		0.0003	
對數似然函數值	-49.833402		-46.541195		-38.330076		-46.949232		-46.441384		-41.594717	

資料來源：作者自製。

註：括符中的數值為群集調整後的標準誤差，\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。



圖四 黨籍官僚型總理被任命的機率

資料來源：作者自繪。

註：預測機率：雙極對抗 (0.039\*\*)、聯盟主導 (0.050\*\*)、多極分裂 (0.048\*\*\*)、單一政黨主導 (0.232\*\*)，\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。圖中的粗線代表點估計的95%信賴區間。

## 柒、結語與討論

本文認為：一、代理人的政治生涯與他們可以獲得的政治資源有關，因而反映代理損失範圍；二、委託人並非總是選擇官僚型總理以最大限度地減少代理損失的風險，而是取決於四個策略環境和憲法異質性的交互作用。實證分析證實本文的預期。首先，與雙極對抗相比，單一政黨主導增加官僚型總理被任命的可能性。其次，多極分裂下，擁有內閣任命與免除權的總統，相對於被憲法授予這些權力的國會，傾向於選擇官僚型總理。最後，儘管先前研究指出黨籍與代理損失的風險有關，本文也證實控制黨籍的論證下，總理的政治生涯決定他們是否會被委託人在不同策略環境的考量中任命。

本文面臨幾項研究限制。首先，我們提出一種區別總理類型的二分法，可能過於簡單。政治型總理擁有十分多元的生涯歷練，從國會議員、行政首長到

政黨高層的領導人，這些經歷可能導致不同的代理損失風險。第二，既有文獻較少涉及到「政治型」和「官僚型」總理的分類，因此很難選擇適當門檻界定總理類別。本文採取三個策略。首先，從理論面排除政治資源較少的經歷，例如：中央（或地方）行政首長的副手或是次一級的地方行政首長，相較於中央（或地方）行政首長，掌控較少國家資源，且必須遵循首長的命令，因而難以累積政治資源。其次，從實證結果觀察發現，超過 70% 的政治型總理皆具有行政、立法或是黨高層兩種以上的經歷，因此減少某一種生涯歷練的區分導致的誤判，進而影響劃分總理類型的結果。本文排除只具備上述一種經歷的政治型總理，進行穩健性檢驗。結果依舊支持理論預期（附表三、四模型 2）。最後，從實證結果也觀察發現，官僚型總理通常也不具備如地方議會的民意代表、歐洲議會議員、三級機關的首長、黨發言人或地方黨部主委的身分。因此，即使擴大解釋政治型總理擁有上述經歷，也不影響結果。這減少類型界定模糊的空間。然而，本文也承認未來研究需要發展出一個系統性方式來區別總理態樣。

第三，關於四個策略環境，官僚或政治型總理皆有機會在聯盟主導的環境中出線，未來研究可著重於聯盟主導下影響總理選擇的因素。第四，本研究操作化憲法異質性的指標，使用兩種半總統制的次類型決定誰是總理主要的委託人，將其轉變為連續變數，亦即總統權力，進行穩健性檢驗。可以合理地推斷，當總統具有內閣任命與免除權，或者廣泛地說，擁有更多的憲法權力，總理更有可能代表總統的意願行事。然而，各國總統所擁有控制內閣的權力，如：內閣任命與免除權，或解散國會權，並不相同，且該類權力的發動條件或是時程限制也有差異。因此，未來的研究應當記錄憲法規則的複雜性以操作化總統權力（Goplerud and Schleiter, 2016; Yan, 2018），以決定誰是總理主要的委託人。<sup>①</sup> 第五，本文較少提及對因果機制的檢驗。舉例來說，實證分析應該檢驗

<sup>①</sup> 這些文獻，然而，只針對總統其中一項權力細部操作，例如：Goplerud 與 Schleiter 針對解散國會權，Yan 針對內閣免除權，因此無法用於本文研究，且這些權力與既有操作化總統權力方式，例如：Metcalfe (2000:669-70)、Shugart 與 Carey (1992:150)、Siaroff (2003:304)，得到的結果具有高度關聯性。

政治型比起官僚型總理更容易導致代理損失。然而，量化分析有其困難度，因為我們必須發現適合的代理損失指標。舉例來說，當代理人制定與委託人利益相悖的政策，兩者之間有可能發生衝突（總統與總理，總理與國會）。因此，行政部門內部衝突或是行政立法衝突可視為代理損失指標。然而，代理損失可能指的僅是兩者政策差異程度，並非是與委託人意志完全相反的政策，因此不一定會造成委託人與代理人之間的衝突。當前政治學研究尚未有操作化「代理損失」的概念，本文承認未來研究需要發展出一個具體測量的方法。

最後，本文提出一個解釋總理任命的理論，透過大樣本的量化方法驗證。然而，當中仍有偏離個案的存在。未來研究可審視本文理論是否在某些條件下發生變化，從而解釋為什麼該總理不符合理論期待仍舊被任命。舉例來說，雙極對抗使總統所屬政黨必須爭取中間選民支持。如果任命政治型總理，由於具備政治協商技能，他們可以改善總統政黨的選舉前景，從而獲得重新掌權的機會。儘管如此，雙極對抗在特殊條件下，例如：中間選民板塊縮小或選舉制度導致維持雙極對抗有利於總統的競選等，總統任命官僚型總理避免代理損失。最後，儘管使用了穩健性測試，本文承認作為一個觀察性研究，研究相同問題的學者可能對使用樣本，假設，分析方法有不同的考量，甚至採用其他影響總理選擇的變數，例如：總統個人特質，總統是否掌握政黨，屆退或是沒有競爭總統意願的總理等，所有這些都可能對結果產生影響。<sup>⑫</sup>

---

<sup>⑫</sup> 總統掌握政黨與否，會影響其選擇代理人的意志或範圍。然而，本文認為總統政黨實力屬於內生變數，亦即憲法異質性影響總統還是國會掌控總理或是內閣能力，進一步導致黨內權力是否集中在總統身上。換句話說，總統議會制的總統擁有內閣控制與國會解散權力，可管理同黨部長或是國會議員，因此多半兼任黨主席。事實上，本文發現，總統議會制比起總理總統制的總統更可能兼任黨主席（二元回歸係數：2.486,  $p < 0.01$ ，附圖二）。儘管如此，總統兼任黨主席是否代表控制政黨仍有待商榷。未來研究需要發展出測量政黨實力的方式，將可使分析框架更為完整。除此之外，屆退的政治型總理，或是沒有競爭總統意願的政治型總理可能沒有背叛委託人的理性基礎。然而，他們依舊有可能為了壯大自身派系或是培養接班人，而對總統不適任的政策可能傷害到自身派系前途提出批評，甚至背叛委託人的意志。當前沒有適合指標與資料操作化該概念，可作為未來研究面向之一。

回顧台灣半總統制的主流研究，學者將憲政制度與實質政治環境相互結合，以分析制度與表現之間的關係（吳玉山，2011:25）。總體而言，在這些制度影響的研究當中，以近幾年為例，研究者主要關切的議題十分多元，像是：政府型態與憲政運作（蘇子喬、王業立，2018）、政黨投入總統大選的決定（李鳳玉，2018a）、族群抗議強度（李鳳玉，2018b）、憲政衝突（蔡榮祥，2018）、總統是否兼任黨魁與其黨政運作機制（陳宏銘，2016）、民主崩潰的可能性（張芳華，2016）、總理任期長度（李宜芳、石鵬翔，2014）等，但缺少對總理選擇的探討。本文因此從跨國分析角度，試圖回答該議題。此外，本文認為政治型總理具有較優的協商能力，與國內研究政黨菁英比起官僚菁英，法案送進國會協商以及通過的比率較高（沈有忠，2016）不謀而合。然而，該論點仍需要跨國分析的資料來證實。實務上，我國總統有選擇政治（如：謝長廷、蘇貞昌、吳敦義）或官僚型總理（如：唐飛、劉兆玄、林全）的前例，而這可能被本文提出的理論解釋。總統議會制的框架並未變動，因此總統仍為總理主要的委託人。陳水扁總統兩任任期皆在雙極對抗的策略環境，除唐飛外，他全部選擇政治型總理管理與國會關係，企圖改善民進黨選舉前景。對比之下，馬英九總統 8 年任期的策略環境屬於單一政黨主導，除吳敦義外，他全部選擇官僚型總理鞏固國民黨現有優勢。當然，我們需要更多質性資料來檢驗因果機制。

總結來說，未來研究應更細緻劃分總理類型，找尋影響策略環境如何運作的因素，記錄憲法規則的複雜性以操作化總統權力，以及結合量化與質性方法檢驗因果機制。然而，至少作為一個初步研究，本文為半總統制民主國家的總理選擇提供新的見解，並貢獻關於代理損失，策略環境和總統權力對總理任命影響的比較研究。

附錄 附表一 半總統制民主國家與內閣數目，1990-2016

半總統制類型	國家 (民主期間)	內閣數目
總理總統制	保加利亞 (1991-)	15
	維德角 (1991-)	7
	克羅埃西亞 (2000-)	13
	捷克共和國 (2012-)	3
	東帝汶 (2002-)	7
	芬蘭 (1990-)	17
	法國 (1990-)	19
	喬治亞 (2013-)	5
	愛爾蘭 (1990-)	11
	肯亞 (2008-2010)	1
	立陶宛 (1992-)	19
	北馬其頓共和國 (1991-)	20
	馬達加斯加 (1992-1995)	3
	馬利 (1992-2011)	10
	摩爾多瓦 (1994-2001)	5
	蒙古 (1992-)	19
	蒙特內哥羅 (2006-)	8
	波蘭 (1990-)	23
	葡萄牙 (1990-)	13
	羅馬尼亞 (1996-)	17
	塞爾維亞 (2006-)	8
	斯洛伐克 (1999-)	10
斯洛維尼亞 (1992-)	17	
烏克蘭 (2006-2010)	6	
總統議會制	奧地利 (1990-)	15
	喬治亞 (2004-2013)	7
	幾內亞比索 (2005-2011)	5
	冰島 (1990-)	13
	馬達加斯加 (1996-2008)	6
	納米比亞 (1990-)	8
	祕魯 (2001-)	18



附表一 半總統制民主國家與內閣數目，1990-2016（續）

半總統制類型	國家（民主期間）	內閣數目
	俄羅斯（2000-2006）	2
	塞內加爾（2000-）	9
	臺灣（1997-）	15
	烏克蘭（1996-2006）	9
	烏克蘭（2011-2013）	2

資料來源：作者自製。

附表二 變數的敘述統計

變數	樣本數	平均數	標準差	最小值	最大值
官僚型總理	385	0.171	0.377	0	1
單一政黨主導	385	0.117	0.322	0	1
聯盟主導	385	0.335	0.473	0	1
雙極對抗	385	0.278	0.449	0	1
多極分裂	385	0.270	0.445	0	1
總統議會制	385	0.281	0.450	0	1
總統權力	379	0.243	0.124	0.043	0.566
GDP 增長率	378	2.865	3.988	-14.814	14.285
民主鞏固	385	20.408	20.424	0	95
非選舉性替換	385	0.431	0.496	0	1
無黨籍總理	385	0.127	0.334	0	1

資料來源：作者自製。

附表三 憲法異質性和策略環境下的總理選擇：邏輯回歸

	模型 1	模型 2	模型 3
	官僚型總理	官僚型總理	官僚型總理
單一政黨主導	1.687** (0.804)	2.097*** (0.789)	2.387*** (0.722)
聯盟主導	0.974** (0.450)	1.144** (0.502)	0.799* (0.436)
雙極對抗			
多極分裂	1.058*** (0.386)	0.951** (0.462)	1.241*** (0.392)
總統議會制	1.369** (0.547)	2.250*** (0.511)	1.858*** (0.454)
GDP 增長率	-0.064*** (0.022)	-0.087*** (0.027)	-0.082*** (0.027)
民主鞏固	-0.061*** (0.014)	-0.101*** (0.018)	-0.077*** (0.014)
非選舉性替換	0.377 (0.409)	0.592 (0.470)	0.328 (0.478)
常數	-2.118*** (0.477)	-1.464*** (0.516)	-1.796*** (0.462)
總內閣數	376	290	322
總國家數	32	32	32
卡方值	96.62	135.39	128.90
卡方值檢驗	0.0000	0.0000	0.0000
對數似然函數值	-133.77222	-96.334523	-109.24739

資料來源：作者自製。

註：括符中的數值為群集調整後的標準誤差，\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。模型 1：本文排除只具備沒有政治影響力的小黨的重要職務歷練為政治型總理，因為該總理可能累積較少的政治資源。本文定義「沒有政治影響力的小黨」為聯合內閣中如果失去該黨，該內閣依舊擁有國會多數的優勢；若該黨為反對黨，則並非為國會席次前三多政黨，且擁有不超過 5% 席次。模型 2：本文排除只具備黨高層、國會議員或是中央或地方首長其中一種經歷的政治型總理。這是因為擁有兩種以上經歷的總理，可能擁有較多政治資源。此外，使用該模型可減少某一種生涯歷練的區分導致的誤判，進而影響劃分總理類型的結果。模型 3：由於比起中央或地方首長或是黨高層，國會議員累積政治資源可能較少，本文因此排除只具備國會議員經歷的政治型總理。

附表四 多極分裂下的總理選擇：邏輯回歸

	模型 1	模型 2	模型 3
	官僚型總理	官僚型總理	官僚型總理
總統議會制	1.299*** (0.442)	2.208*** (0.651)	2.144*** (0.554)
GDP 增長率	-0.024 (0.031)	-0.084** (0.039)	-0.091** (0.039)
民主鞏固	-0.060** (0.025)	-0.079*** (0.026)	-0.077*** (0.027)
非選舉性替換	0.288 (0.647)	0.724 (0.707)	0.567 (0.710)
常數	-1.094* (0.547)	-0.830 (0.656)	-0.800 (0.634)
總內閣數	103	83	86
總國家數	21	20	20
卡方值	28.65	29.38	30.45
卡方值檢驗	0.0000	0.0000	0.0000
對數似然函數值	-46.541195	-35.594994	-37.202302

資料來源：作者自製。

註：括符中的數值為群集調整後的標準誤差，\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。模型 1、2、3 同附表 3 的模型 1、2、3 說明。



附圖一 總理擁有經濟或財政專長的機率

資料來源：作者自繪。

註：預測機率：政治型總理 (0.276\*\*\*)、官僚型總理 (0.470\*\*\*)，\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。圖中的粗線代表點估計的 95% 信賴區間。



附圖二 總統兼任黨主席的機率

資料來源：作者自繪。

註：預測機率：總理總統制 (0.054\*)、總統議會制 (0.407\*\*\*)，\*  $p < 0.10$ ，\*\*  $p < 0.05$ ，\*\*\*  $p < 0.01$ 。圖中的粗線代表點估計的 95% 信賴區間。



## 參考書目

- 吳玉山（2011）。〈半總統制—全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》，第 47 期，頁 1-32。
- (Yu-shan Wu [2011]. “Semi-presidentialism: Global Developments and Research Agenda.” *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 47:1-32.)
- 沈有忠（2016）。〈政黨菁英或官僚菁英？台灣半總統制下的行政院院長類型與立法影響〉，《政治科學論叢》，第 69 期，頁 75-102。
- (Yu-chung Shen [2016]. “Party Elite or Bureaucratic Elite: Influences of Different Premiers on Legislation under Taiwan’s Semi-presidentialism.” *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 69:75-102.)
- 李宜芳、石鵬翔（2014）。〈半總統制的總統任命權與免除權對於總理任期的影響〉，《東吳政治學報》，第 32 卷，第 4 期，頁 1-55。
- (Yi-fang Li and Peng-hsiang Shih [2014]. “The Effect of Presidential Appointment and Dismissal Power on the Duration of Prime Ministerial Terms in Semi-presidentialism.” *Soochow Journal of Political Science*, Vol. 32, No. 4:1-55.)
- 李鳳玉（2018a）。〈政黨實力、政治制度以及半總統制下政黨投入總統大選的決定〉，《政治學報》，第 65 期，頁 81-107。
- (Feng-yu Lee [2018a]. “Party Size, Political Institutions, and Parties’ Decisions to Enter Presidential Elections in Semi-presidentialism.” *Chinese Political Science Review*, No. 65:81-107.)
- \_\_\_\_\_（2018b）。〈半總統制次類型、府會關係與族群抗議〉，《東吳政治學報》，第 36 卷，第 3 期，頁 1-58。
- (\_\_\_\_\_ [2018b]. “The Subtypes of Semi-presidentialism, President-parliament Relations, and Ethnic Protest.” *Soochow Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 3:1-58.)
- 張芳華（2016）。〈制度因素與非制度因素對民主崩潰的影響—46 個半總統制國家的經驗研究〉，《政治科學論叢》，第 66 期，頁 111-46。
- (Fang-hua Jhang [2016]. “The Impact of Institutional and Non-institutional Factors on Democratic Breakdowns: An Empirical Study of 46 Semi-presidential Countries.” *Taiwanese Journal of Political Science*, No. 66:111-46.)
- 陳宏銘（2016）。〈半總統制下總統是否兼任黨主席與其黨政關係型態—比較視野下的馬英九總統任期經驗〉，《臺灣民主季刊》，第 13 卷，第 4 期，頁 1-42。
- (Hong-ming Chen [2016]. “The President Serves as the Chairperson of Political Party or Not under Semi-presidentialism: A Comparative Analysis of President Ma’s Two Terms.” *Taiwan Democracy Quarterly*, Vol. 13, No. 4:1-42.)
- 蔡榮祥（2018）。〈總統和國會的權力平衡與憲政衝突—以總統國會制國家秘魯、俄羅斯、喬治亞和葡萄牙為例〉，《政治學報》，第 66 期，頁 65-101。

- (Jung-hsiang Tsai [2018]. “Balance of Power and Constitutional Conflict between President and Parliament: Comparing Georgia, Peru, Portugal with Russia.” *Chinese Political Science Review*, No. 66:65-101.)
- 蘇子喬、王業立 (2018)。〈選舉制度與憲政體制的制度組合——半總統制民主國家的跨國分析〉，《選舉研究》，第25卷，第1期，頁1-36。
- (Tzu-chiao Su and Yeh-lih Wang [2018]. “The Combination of Electoral System and Constitutional System: A Cross-country Study of Semi-presidential Democracies.” *Journal of Electoral Studies*, Vol. 25, No. 1:1-36.)
- Bajruši, Robert (2010). “Premier Opens War against Ivo Josipović.” *Nacional*. <http://arhiva.nacional.hr/en/clanak/50444/premier-opens-war-against-ivo-josipovic> (accessed February 23, 2010).
- Bucur, Cristina and José A. Cheibub (2017). “Presidential Partisanship in Government Formation: Do Presidents Favor Their Parties When They Appoint the Prime Minister?” *Political Research Quarterly*, Vol. 70, No. 4:803-17.
- Debus, Marc (2009). “Pre-electoral Commitments and Government Formation.” *Public Choice*, Vol. 138, No. 1-2:45-64.
- Doyle, David and Robert Elgie (2016). “Maximizing the Reliability of Cross-national Measures of Presidential Power.” *British Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 4:731-41.
- Ecker, Alejandro, Thomas M. Meyer, and Wolfgang C. Müller (2015). “The Distribution of Individual Cabinet Positions in Coalition Governments: A Sequential Approach.” *European Journal of Political Research*, Vol. 54, No. 4:802-18.
- Elgie, Robert (1999). *Semi-presidentialism in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Semi-presidentialism: Sub-types and Democratic Performance*. New York: Oxford University Press.
- Fernandes, Jorge M. and Pedro C. Magalhães (2016). “Government Survival in Semi-presidential Regimes.” *European Journal of Political Research*, Vol. 55, No. 1:61-80.
- Frison-Roche, François (2008). “Semi-presidentialism in the Republic of Macedonia.” In Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe* (pp. 85-107). Manchester: Manchester University Press.
- Gallagher, Tom and Viorel Andrievici (2008). “Romania: Political Irresponsibility without Constitutional Safeguards.” In Robert Elgie and Sophia Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe* (pp. 138-58). Manchester: Manchester University Press.
- Gamson, William A. (1961). “A Theory of Coalition Formation.” *American Sociological Review*, Vol. 26, No. 3:373-82.
- Goplerud, Max and Petra Schleiter (2016). “An Index of Assembly Dissolution Powers.” *Comparative Political Studies*, Vol. 49, No. 4:427-56.

- Huber, John D. and Cecilia Martínez-Gallardo (2008). “Replacing Cabinet Ministers: Patterns of Ministerial Stability in Parliamentary Democracies.” *American Political Science Review*, Vol. 102, No. 2:169-80.
- Ibenskas, Raimondas (2016). “Understanding Pre-electoral Coalitions in Central and Eastern Europe.” *British Journal of Political Science*, Vol. 46, No. 4:743-61.
- Indridason, Indridi H. and Shaun Bowler (2014). “Determinants of Cabinet Size.” *European Journal of Political Research*, Vol. 53, No. 2:381-403.
- Jalali, Carlos (2011). “The President Is Not a Passenger: Portugal’s Evolving Semi-presidentialism.” In Robert Elgie, Sophia Moestrup, and Yu-Shan Wu (eds.), *Semi-presidentialism and Democracy* (pp. 156-73). New York: Palgrave Macmillan.
- Kam, Christopher, William T. Bianco, Itai Sened, and Regina Smith (2010). “Ministerial Selection and Intraparty Organization in the Contemporary British Parliament.” *American Political Science Review*, Vol. 104, No. 2:289-306.
- Kang, Shin-Goo (2009). “The Influence of Presidential Heads of State on Government Formation in European Democracies: Empirical Evidence.” *European Journal of Political Research*, Vol. 48, No. 4:543-72.
- Kasapović, Mirjana (2003). “Coalition Governments in Croatia: First Experience 2000-2003.” *Politička misao: Croatian Political Science Review*, Vol. 40, No. 5:52-67.
- Kiewiet, Roderick D. and Mathew D. McCubbins (1991). *The Logic of Delegation*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kim, Young Hun (2015). “A Troubled Marriage? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential Powers, President-parliamentarism and Semi-presidentialism.” *Government and Opposition*, Vol. 50, No. 4:652-81.
- Laver, Michael and Norman Schofield (1990). *Multiparty Government: The Politics of Coalition in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael and Kenneth A. Shepsle (1996). *Making and Breaking Governments: Cabinets and Legislatures in Parliamentary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leiserson, Michael (1968). “Factions and Coalitions in One-party Japan: An Interpretation Based on the Theory of Games.” *American Political Science Review*, Vol. 62, No. 3:770-87.
- Lupia, Arthur and Kaare Strøm (2008). “Bargaining, Transaction Costs, and Coalition Governance.” In Kaare Strøm, Wolfgang C. Müller, and Torbjörn Bergman (eds.), *Cabinets and Coalition Bargaining: The Democratic Life Cycle in Western Europe* (pp. 51-84). Oxford: Oxford University Press.
- Martin, Lanny W. and Randolph T. Stevenson (2001). “Government Formation in Parliamentary Democracies.” *American Journal of Political Science*, Vol. 45, No. 1:33-50.
- Martínez-Gallardo, Cecilia and Petra Schleiter (2015). “Choosing Whom to Trust: Agency Risks and Cabinet Partisanship in Presidential Democracies.” *Comparative Political Studies*, Vol. 48, No. 2:231-64.

- Metcalf, Lee K. (2000). "Measuring Presidential Power." *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 5:660-85.
- Morgan-Jones, Edward and Petra Schleiter (2004). "Governmental Change in a President-Parliamentary Regime: The Case of Russia 1994-2003." *Post-Soviet Affairs*, Vol. 20, No. 2:132-63.
- Müller, Wolfgang C. (2000). "Political Parties in Parliamentary Democracies: Making Delegation and Accountability Work." *European Journal of Political Research*, Vol. 37, No. 3:309-33.
- Müller, Wolfgang C. and Kaare Strøm (2000). "Coalition Governance in Western Europe: An Introduction." In Wolfgang C. Müller and Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe* (pp. 1-31). Oxford: Oxford University Press.
- Neto, Octavio A. and Kaare Strøm (2006). "Breaking the Parliamentary Chain of Delegation: Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies." *British Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 4:619-43.
- Neto, Octavio A. and Marina C. Lobo (2009). "Portugal's Semi-presidentialism (Re)considered: An Assessment of the President's Role in the Policy Process, 1976-2006." *European Journal of Political Research*, Vol. 48, No. 2:234-55.
- Novinite (2010). "Bulgarian PM, President Tangled in Angry Conflict Fanned by 'Economist' Article." <http://www.novinite.com/articles/116685> (accessed May 30, 2010).
- Protsyk, Oleh (2005). "Prime Ministers' Identity in Semi-presidential Regimes: Constitutional Norms and Cabinet Formation Outcomes." *European Journal of Political Research*, Vol. 44, No. 5:721-48.
- \_\_\_\_\_ (2006). "Intra-executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-presidentialism." *Political Studies*, Vol. 54, No. 2:219-44.
- Saalfeld, Thomas (2013). "Economic Performance, Political Institutions and Cabinet Durability in 28 European Parliamentary Democracies, 1945-2011." In Wolfgang C. Müller and Hanne M. Narud (eds.), *Party Governance and Party Democracy* (pp. 51-79). New York: Springer.
- Schleiter, Petra and Edward Morgan-Jones (2009a). "Constitutional Power and Competing Risks: Monarchs, Presidents, Prime Ministers, and the Termination of East and West European Cabinets." *American Political Science Review*, Vol. 103, No. 3:496-512.
- \_\_\_\_\_ (2009b). "Party Government in Europe? Parliamentary and Semi-presidential Democracies Compared." *European Journal of Political Research*, Vol. 48, No. 5:665-93.
- \_\_\_\_\_ (2010). "Who's in Charge? Presidents, Assemblies, and the Political Control of Semipresidential Cabinets." *Comparative Political Studies*, Vol. 43, No. 11:1415-41.
- \_\_\_\_\_ (2018). "Presidents, Assembly Dissolution, and the Electoral Performance of Prime Ministers." *Comparative Political Studies*, Vol. 51, No. 6:730-58.

- Sedelius, Thomas and Joakim Ekman (2010). "Intra-executive Conflict and Cabinet Instability: Effects of Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe." *Government and Opposition*, Vol. 45, No. 4:505-30.
- Shugart, Matthew S. and John M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Siaroff, Alan (2003). "Comparative Presidencies: the Inadequacy of the Presidential, Semi-presidential and Parliamentary Distinction." *European Journal of Political Research*, Vol. 42, No. 3:287-312.
- Skach, Cindy (2005). *Borrowing Constitutional Designs: Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic*. Princeton: Princeton University Press.
- Somer-Topcu, Zeynep and Laron K. Williams (2008). "Survival of the Fittest? Cabinet Duration in Postcommunist Europe." *Comparative Politics*, Vol. 40, No. 3:313-29.
- Strøm, Kaare (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Strøm, Kaare and Stephen M. Swindle (2002). "Strategic Parliamentary Dissolution." *American Political Science Review*, Vol. 96, No. 3:575-91.
- Warwick, Paul V. (1992). "Economic Trends and Government Survival in West European Parliamentary Democracies." *American Political Science Review*, Vol. 86, No. 4:875-87.
- \_\_\_\_\_. (1994). *Government Survival in Parliamentary Democracies*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Yan, Huang-Ting (2018). "The Survival of Minority Government under Semi-presidentialism: A Perilous Combination of Powerful President and Parliament." Paper presented at 46<sup>th</sup> European Consortium for Political Research Joint Sessions of Workshops, Nicosia, Cyprus, April 10-14.

# Prime Ministerial Selection in Semi-presidential Democracies

*Huang-ting Yan*

## Abstract

This article examines the factors structuring prime ministerial selection in semi-presidential democracies, and proposes that constitutional heterogeneity and strategic environments determine whether a political (or bureaucratic) prime minister is chosen. First, political and bureaucratic prime ministers are identified based on their political careers, which relate to political resources they can acquire and, thus, mirror the scope of agency loss. Second, constitutional heterogeneity determines the primary principal, that is, a president or a parliament. Finally, four strategic environments—single party dominance, coalition dominance, bipolar antagonism, and multipolar fragmentation—are differentiated, and influence if principals are willing to run the risk of agency loss in exchange for improved electoral prospects. In combination, this paper argues that a political prime minister is less likely to emerge under single party dominance than under bipolar antagonism, regardless of who is in charge of naming prime ministers. Further, under multipolar fragmentation, a bureaucratic prime minister is chosen when presidents, instead of parliaments, have the power to appoint prime ministers. This article tests these arguments using data from 385 cabinets of semi-presidential democracies and employing logistic regression.

**Keywords:** agency loss, political career, prime minister, semi-presidentialism.

---

**Huang-ting Yan** is a PhD candidate at the Department of Government, University of Essex, UK. His research focuses on semi-presidentialism, comparative authoritarianism, political methodology, public health and politics and health economics.