

波蘭後共時期憲政體制轉型—— 從半總統制走向內閣制

鄭欽模

淡江大學外交與國際關係學系主任

摘要

本文回顧波蘭後共初期採用半總統制的背景及其實踐過程中所遭遇的困境，探討轉型時期同樣來自民選的總統與總理，其互動與爭權的情況，以及政治菁英在這段時期的爭辯，而後落實於 1997 的新憲法制訂，使得波蘭得以逐漸向議會內閣制轉型的過程，其中尤其以 1997 年憲法的修訂、以及克瓦許涅夫斯基總統的角色特別值得探討。對於同屬於第三波民主化的台灣，且國人對憲政體制仍有諸多爭議之際，本文的「波蘭經驗」或有部分值得國人參考而能收他山之石的效果。

關鍵詞：波蘭、憲政體制、半總統制、議會制、1997 憲法、克瓦許涅夫斯基

壹、前言

一個國家政治體制的建構、轉型、或變革，通常受到該國歷史傳統、政治文化、政治菁英的認知、政黨的互動、經濟發展、甚至地緣政治環境等因素的深刻影響。不少後共時代的中、東歐前共產集團國家在轉型初期都存在著採用「議會制（內閣制）或是半總統制」的疑惑。西歐國家中，除了法國外，不少國家仍保有王室，至於那些仍設有總統的，部分是由國會推選，如德國、意大利等國家，也有不少國家的總統由人民直接選出，但幾乎都已建立了議會優先的原則，總統僅為虛位或儀式上的性質。即便是芬蘭，也由冷戰期間偏向半總統制（總統議會制或甚至總統制）的政治體制，逐漸轉變為冷戰後的議會制。然而中、東歐前共產國家，一方面承襲了共產政權時有一個大權獨攬的總書記（或總統）的單一人物領導的習慣，冷戰結束之後，這些國家大都積極想要融入西歐陣營（如申請加入歐盟），因此又深受西歐議會制潮流所吸引，於是「總統、總理誰大？」的問題一直困擾著許多中、東歐國家（歐洲動態，2013）。

波蘭在 1990 年代政府體制的轉型過程中有許多不同的歸類和標籤，有些人稱其為「合理的議會制」（rationalized parliamentary system），另有些人將其歸類為「部分半總統制」（partial semi-presidentialism）、或者「總統議會制政府」（presidential-parliamentary government）。究其實波蘭對於政府體制的選擇主要是來自半政治半務實的修憲過程。波蘭人似乎有一種普遍的觀念，認為實行自由民主體制最好的方式是透過建立雙首長領導制。對於政府體制的選擇，不管是純總統制、或是純議會議制，都建立在期待一個穩定且有效率的政府之上。換言之，波蘭必須了解哪一種自由民主體制更適合波蘭當時的情況（Cordell, 2000: 130）。

本文回顧波蘭後共初期採用半總統制的背景及其實踐過程中所遭遇的困境，探討轉型時期同樣來自民選的總統與總理，其互動與爭權的情況，以及政治菁英在這段時期的爭辯，而後落實於 1997 的新憲法制訂，使得波蘭得以逐漸向議會內閣制轉型的過程，其中尤其以 1997 年憲法的修訂與克瓦許涅夫斯基（Aleksander Kwasniewski）總統的角色特別值得探討。由於

學者對半總統制的著墨甚多，對半總統制的內涵與樣式也有諸多的論述，本文將不針對半總統制進行理論的探討，而聚焦在波蘭民主轉型初期採用半總統制的緣由，及其隨後逐漸向議會制過度的過程。對於同屬於第三波民主化的台灣，且國人對憲政體制仍有諸多爭議之際，本文的「波蘭經驗」或有部分值得國人參考而能收他山之石的效果。

貳、波蘭政治體制發展的歷史背景

波蘭議會制度起源甚早，亞捷隆王朝（Jagiellonian dynasty）末期當時的貴族就組織議會，除了貴族間的權力平衡外也對抗國王的權力。1573年波蘭立陶宛聯邦（Rzeczpospolita Obojga Narodów）時期甚至發展出國王選舉制度（wolna elekcja），由當時貴族所組成的眾議院（sejm）投票選出波蘭國王，對當時的波蘭貴族而言，統治者只是一個象徵，所以眾議院貴族們經常選擇一位外國的王子來擔任，如此既能夠和王子的母國形成聯盟關係、也不會破壞波蘭和波蘭立陶宛內部的權力平衡。波蘭立陶宛聯邦不但開後世聯邦制之先河，而當時的波蘭議會及選王制度也可謂當今議會制的濫（Wikipedia, 2020: Royal Elections in Poland）。亞捷隆王朝之後波蘭所發展出來的特殊選王制度，有人稱之為「王權共和」（royal republic），國王由為數眾多的貴族選舉產生，當選者必須簽署波蘭版的權利法案（pacta conventa），事先削減國王的權力來保障貴族的特權。當選的國王雖然不是虛位元首，但權力受到相當的制約，也無權指定接班人（Biskupski, 2000: 12）。

設計這套罕見制度的楊·札莫斯基（Jan Zamoyski）主要是受到羅馬共和體制的影響，並導入長久以來波蘭傳統政治體制發展的實踐經驗。這樣的政治思維使得當時的波蘭國內政治走向一個異於歐洲大多數國家的統治模式，權力逐漸被轉移到廣大的仕紳階級（szlachta）及他們所掌控的議會，形成札莫斯基所謂的「吾王統而不治」。於是波蘭漸漸轉型成爲一個地方分權的國家，而使權力分散於地方議會（sejmiki）和國家議會。雖然與當代的民主體制多有不同，在當時卻是個相當獨特的政治體制發展模式，也對後來的波蘭產生重大的影響（Biskupski, 2000: 12）。

波蘭也擁有悠久憲政傳統，自 1772 到 1795 年間，波蘭遭受了三次被瓜分的苦難，使得波蘭貴族開始重視自身財產權的保障，也認知到國家意識的重要性，於是越來越多的貴族積極投入公共事務，成為波蘭制憲運動中的支柱，終於在 1791 年 5 月 3 日波蘭國會正式通過了歐陸第一部成文憲法，雖然因此惹怒俄羅斯而於 1793 年遭到第二次瓜分，但這部『五三憲法』一直被當作是波蘭民族復興的標竿，也深刻影響爾後波蘭各個階段的民主運動。波蘭第二共和期間（1918-39）雖然屢屢爲了主權與領土而發與鄰國發生戰爭，例如與捷克斯洛伐克及烏克蘭的邊界衝突，但紛擾中的波蘭仍於 1921 年 3 月通過第二共和憲法，該憲法奉行歐洲普遍採用的議會制。從上述不同時期的波蘭政治體制演進來看，議會始終扮演重要的角色，特別在對於專制王權的制約。這樣的歷史傳統對於甫掙脫共產枷鎖的後共政府自然不無影響。

參、波蘭半總統制的背景

就轉型國家的本質而言，冗長的制／修憲程序，歷任總統不同的性格與權威，歷屆國會組成的差異性，加上總統與國會多數派經常處於緊張關係，在在都使這個政治體系的運作無法穩定與持續。半總統制對於從威權體制走向民主的轉型國家而言，一直被認爲是一個較爲有效的制度，它爲新舊菁英提供了分配權力的可能性。然而就實際狀況而言，缺乏穩定且紀律嚴謹的政黨、比例代表制選舉、以及一個衝突型而非共識型的政治文化，就可能意味者它不會是向法國第五共和那樣的穩定體系。在波蘭，制度的設計乃是基於民主轉型過程所協議出來的架構，制度設計者基於自由化的概念暫時對民粹主義做有限的讓步，以獲致完全民主化爲依歸。在這樣的思考下，圓桌會議同意了一個由國會選出的強勢總統，兩院制的國會則仍由共黨組成的聯合政府把持，但已承諾四年後將舉行真正的自由選舉。（Krok-Paszkowska, 1999: 171-73）

後共初期波蘭政治的一大特色就是徘徊在對立的政治體制當中，機制的建構雖仍維持圓桌會議的遺緒，行政及立法機構都是雙頭馬車，但政府

的職能及權力的運作已經逐漸改變。爭議不斷的 1992 年小憲法（Small Constitution）經常被不同的政治勢力援引以鞏固其政治權力，尤其小憲法的通過並未化解支持實權總統及虛位元首之間的爭端。特別是小憲法的複決是在僅有 42.9% 的公民出席之下僅以 52.7% 的些微過半數通過，使得其合法性始終受到質疑，當時許多無法在國會擁有席次而得以參與制憲討論的政黨及組織，即表示無法接受小憲法，他們甚至誓言將在下次大選之後重新辯論波蘭的憲政架構。因而此一時期的波蘭，意識形態上的分歧更甚於對政治體制的爭論，在這樣的情況下，半總統制應該是一個比較恰當且不得不然的選擇，然而半總統制的本質卻也成了波蘭轉型過程中最大的爭執點之一（Krok-Paszkowska, 1999: 170-71）。

波蘭在 1989 年到 1992 年間仍沿用 1952 年共黨時期所制定的憲法，但在圓桌會議時做了大幅修正。在尚未制定新憲法之前，這個憲法將最高的權力授給國會，所以國會可以用立法的方式，制定規範行政立法關係的憲法（吳玉山，2005：5）。圓桌會議原先規劃總統由上下議院聯合選舉，後因瓦文薩（Lech Walesa）的堅持而改為全民直接選舉，總統直選的主要意義在於當時共黨仍掌控眾議院，團結工聯人士估計短期內無法撼動共黨在國會的統治地位，因此寄望由強化總統職位、並開放總統直選之方式來抵抗共黨統治。瓦文薩認為開放總統直選團結工聯的勝算相當大。而他確實也在 1990 年順利當選第一任民選總統。瓦文薩當選之後宣示要立即著手進行波蘭憲法的修訂，重新為波蘭政治制度擬定新架構，因此當時的民主派人士期望以強化總統職權以抵抗共黨統治（楊三億，2008：95）。此外，波蘭採雙首長制的背景也與 1991 年底緩慢且無效率的內閣產生過程有關，瓦文薩屬意的總理人選帕弗拉克無法得到足夠多數的支持。當時許多在議會佔有席次的政治勢力沒有能力進行有效率的合作來產生內閣，使得政治菁英開始思考需要改變傳統議會制度的內閣任命方式（Sydoruk, 2012: 5）。

1989 年 6 月 4 日波蘭半民主選舉所產生的國會，雖然仍推舉當時的波共總書記賈魯塞斯基（Wojciech Jaruzelski）將軍擔任總統，但原本與波蘭統一工人黨（波蘭共產黨）合作的農民黨和民主黨為了自身前途與發展的考量，已轉而與團結工聯（Solidarity）合作，共同推舉團結工聯的馬佐維

茨基（Tadeusz Mazowiecki）出任總理，形成波共總統與團結工聯總理的局面。隨後波蘭議會於 1990 年通過總統直選法案，當年 11 月即由團結工聯的領袖瓦文薩以 74.3% 的超高選票數當選總統（劉性仁，2008：182-83）。

雖然同屬於來自團結工聯的同志，不過瓦文薩與馬佐維茨基兩人對於憲政架構的見解不同，對於總統與總理各自的職能也有不同的看法，也就是說波蘭在後共時期初始即面臨了制度上的爭議。瓦文薩一開始即採取了與總理及國會對抗的姿態，此一方面源於瓦文薩本人的政治性格，這也使得他獲得「不安定大師」（*master of destabilization*）的稱號，再加上他對小憲法的不滿，究其實小憲法賦予總統相當大的權力，但缺乏執行的機制。於是瓦文薩對於「大總統」的期待自然會與國會多數黨及總理期待國會具有較大權力的願望有所衝突，他甚至曾試圖阻止議會的制度化建構，造成他與國會無可避免的衝突。尤有甚者，瓦文薩拒絕代表任何政黨，不願意接受政黨政治。他似乎以為如此可以強化他的地位，但事實上這經常使得他在與總理的衝突中無法得到議會中任何政治勢力的支持（Sydorчук, 2012: 5-6）。

肆、波蘭的半總統制及其實踐

波蘭政治制度由共產主義向西方民主制度的修正過程顯示制度選擇的重要性，總統制、內閣制或半總統制（*semi-presidential system*）的制度選擇是當時波蘭中央政府制度設計的主要選項，後共初期強化總統職權的思考模式是以反對共產主義為主，由當時主要的民主派人士如瓦文薩所主導，然後期則由克瓦許涅夫斯基主導政治改革方向，揚棄瓦文薩所堅持的強化總統職權的制度設計，此舉使得波蘭內部之政治制度設計重新向總理—總統制過渡（楊三億，2008：94）。也就是波蘭在轉型初期，基於妥協的思維，採取了總統—總理制，然而在不斷的政治衝突、妥協、反省中，政治菁英逐漸轉向以總理（議會）為主導的半總統制，在逐步回歸到權責更相符的議會制。

波蘭半總統制的特色首先在於總統由人民直接選舉產生，這使得總統

具有相當的合法性基礎，因而能與同為人民直選的國會及其組成的政府分庭抗禮。因此波蘭的總統被賦予了相當的權力，其中包括總統經由國會的同意有權提名總理，經協商總統也具有主導內閣重要成員的權力。此外在 1989 及 1992 年之間總統甚至有權否決及拒絕簽署法律，並得檢附理由交由下議院覆議，如果下議院經由 112 席議員出席，以及出席議員中的 2/3 再通過該法律，總統即應簽署該法律，並立即公佈。然而到了 1997 年的憲法則將國會反否決權的門檻降至 3/5，相當程度地制約了總統在這項權力上的使用。此外，波蘭總統還有緊急命令權：1989 年修正的憲法規定如果國家內部安全受到威脅或有天災時，總統可以宣布國家進入緊急狀態或實行戒嚴，總統宣布緊急狀態需要得到上下兩院的同意，為期不得超過三個月，且最多只能延長一次。此外，總統制定的命令與法規中具有重要性質者需有總理副署。雖然後來 1992 年的小憲法則並未規定總統宣布緊急狀態需要上下兩院的同意，但是總統發布的命令大部分都需要總理的副署，但偶爾也有例外的情況（劉性仁，2008：184-85）。

波蘭半總統制的總統在內閣組成上也有相當的權限，1989 年的憲法規定總統任免總理需要經過國會的同意，內閣閣員則由總理在總統的同意之下，提請國會任免。該修正後的憲法甚至賦予總統具有國防、外交及內政三位內閣部長的任命權；然而到了 1992 至 1997 年間，該條款已被修正為總統可被動對國防、外交及內政三長的行使任命權；到了 1997 年的憲法則將國會行使信任投票的期限由原先的 21 日縮短成 14 日，同時減少國會一次組閣的機會，而且在總統第 2 次提名總理與內閣成員時，若國會仍不給予信任，則總統可以解散國會。另外，1997 年的憲法刪除總統參與任命外交、國防以及內政部長的權力，而規定總統在外交事務上應該與總理及相關的部會首長合作（劉性仁，2008：185）。

1989 年的憲法給了總統撤換內閣的權力，總統得向國會提出任免總理的動議，但需要通過國會的不信任投票，另外內閣閣員則由總理在總統同意下提請國會免職。在 1992 年小憲法及 1997 年的新憲法中，總統提出免職總理動議以及同意免職內閣的權力均被刪除。1989 年憲法規定如果國會在三個月內無法完成包括通過總理的任命案、提出全國社經計畫、或通過

預算案等，則總統有權解散國會。1992 年小憲法進一步將總統解散國會的時機確定為四種¹；1997 年的憲法與 1992 年小憲法相似，總統只有在組閣發生僵局以及國會無法於 4 個月內通過預算時，才能解散國會（劉性仁，2008：185）。從上面的比較可以看出，後共初期的憲法為總統保留了相當的權力，十足具有「威權總統」的色彩，而波蘭人也見識了這種雙軌領導所帶來的政爭與不穩定，於是開始反省制度面所帶來的問題，而逐步在後來的小憲法及 1997 年憲法中進行修正。

波蘭在 1991 國會大選之前，總統由於直選所帶來的合法性基礎，加上國會是由半民主選舉所產生，因此享有較大的權力。在 1991 年 10 月到 1993 年 9 月中旬，總統面對不穩定且更迭不休的聯合政府，繼任的政府不但脆弱且難以得到國會的穩定支持。1993 年國會選舉之後，波蘭總統開始面對一個龐大且團結的國會多數，更重要的是這個多數黨來自總統的敵對陣營。總理的權力因此而擴大不少，總統在國會只有脆弱的支持。終其整個任期（1990-95），瓦文薩總統都在想辦法擴權並試圖駕馭總理，而當時的波蘭國會則傾全力阻止他這麼做。到了 1995 年年底，來自民主左派聯盟（Democratic Left Alliance, SLD 民左盟）的克瓦許涅夫斯基總統終於能與和他同陣營的國會多數派合作。然而到了 1997 年，克瓦希涅夫斯基同樣得開始面對反對他的聯合政府（Krok-Paszkowska, 1999: 171）。因為團結工聯選舉聯盟（AWS, Solidarity Electoral Action）贏得該年的國會選舉，由聯盟主席布澤克（Jerzy Buzek）出任總理。

¹ 該 4 種分別為當國會三個月內無法通過預算、當總統和國會各有兩次機會提名總理但國會仍然無法同意人選時、當總統任命六個月的政府任期屆滿前而國會無法通過信任或不信任案時、當國會對內閣通過不信任案又無法確定新總理人選時。

表 1：1989-98 年之間的波蘭總統與總理

總 統	總 理
賈魯賽斯基 (PZPR 統一工人黨，隨後成為無黨籍) 任期：1989 年 7 月-1990 年 10 月	馬佐維茨基 (團結工聯) 任期：1989 年 8 月-1990 年 12 月，由團結工聯 (Solidarity) 與波蘭農民黨 (PSL)、民主黨 (SD) 和統一工人黨 (PZPR) 合組的聯合政府
瓦文薩 (團結工聯，後為無黨籍) 任期：1990 年 10 月-1995 年 11 月	別列斯基 (Jan Krzysztof Bielecki, KLD) 任期：1991 年 1 月-11 月，由自由民主國會黨 (KLD)，中間派聯盟 (PC)，基督教國家聯盟 (ZChN)，及無黨聯盟 (non-party coalition) 合組之聯合政府
	歐爾雪夫斯基 (Jan Olszewski, PC) 任期：1991 年 12 月-1992 年 6 月，中間派聯盟 (PC)，基督教國家聯盟 (ZChN)，及農民聯盟 (PL) 的聯合政府
	漢娜·蘇霍茨卡 (Hanna Suchocka, UD) 任期：1992 年 7 月-1993 年 5 月，民主聯盟 (UD)，自由民主國會黨 (KLD)，基督教國家聯盟 (ZChN)，基督教民主黨 (PChD)，基督教農民黨 (SLCh)，波蘭經濟計畫黨 (PPG)，及農民聯盟 (PL) 之聯合政府
	帕夫拉克 (Waldemar Pawlak, PSL) 任期：1993 年 11 月-1995 年 6 月，民主左派聯盟與波蘭農民黨 (PSL) 合組之聯合政府
克瓦希涅夫斯基 (Aleksander Kwaśniewski, SLD，後為無黨籍) 任期：1995 年 12 月-2005 年 12 月	歐雷克斯 Józef Oleksy (民主左派聯盟) 任期：1995 年 6-12 月，民主左派聯盟，波蘭農民黨 (PSL) 合組之聯合政府
	齊莫謝維琪 (Włodzimierz Cimoszewicz, SLD) 任期：1996 年 1 月-1997 年 9 月，民主左派聯盟、波蘭農民黨 (PSL) 合組之聯合政府
	布澤克 (團結工聯選舉聯盟) 任期：1997 年 10 月-2001 年 10 月，團結工聯選舉聯盟，自由聯盟 (UW) 組成之聯合政府

資料來源：Krok-Paszowska (1999: 17)。

伍、1997 憲法走向議會制

從 1989 年圓桌會議開始，由於團結工聯和波共妥協的結果，如前述最關乎國家安全和政治控制的國防、外交和內政三部部長仍由總統直接任命，此乃為當時的波共總書記賈魯賽斯基（Wojciech Jaruzelski）量身訂做，以作為交換波共實行部份民主化的條件。後來賈魯賽斯基被迫辭職，瓦文薩在 1990 年底當選波蘭總統，並未能如其承諾般立即進行新憲法的制定，反而對總統在國家安全方面的特權與三長的任命權牢牢抓住不放。在 1992 年的小憲法當中，瓦文薩獲得了第 61 條的授權，規定當總理要任命國防部長、內政部長和外交部長時，必須先與總統諮商。於是這三位部長成為總統的禁臠，在多次總統和國會多數黨分屬不同政治陣營的時候，這三位部長就成了內閣中的異議份子，造成政府內部極大的不協調（吳玉山，2005：6）。如此屢屢造成的政治僵持，使得波蘭的政治菁英與人民不得不再度深刻思考反省當時波蘭半總統制的優劣，限縮總統的權限給政府更大執政空間逐漸成為政治菁英的主流意見，一直延續到 1997 年憲法的修訂。

波蘭通過 97 憲法的重要推手之一是 1993 年的選舉法修訂案，其中規定了政黨須獲得 5% 的選票才能獲得國會席次的門檻，限制了許多少數民族的代表，而政黨聯盟則須獲得超過 8% 的選票才得進入國會，波蘭的政黨體系獲得相當程度的凝聚。而這也使得國會中的兩院都組成穩定或至少相對穩定的多數，國會政治勢力的整合則促成了 1997 年的修憲，使得波蘭得以從半總統更傾向於議會內閣制。總理的權力提升了，相較於小憲法總理可以輕易替換內閣成員，不需要諮詢國會和總統。如前述的 1997 憲法第 161 條規定：共和國總統得在總理請求之下更換部長委員會（Council of Ministers）成員。也因此 1999 年，當時的總理布澤克能在不引起太多政治衝突的情況之下更換了 4 位內閣部長。如果這事件發生在 1991 年，總理需要事先獲得議會的同意；若是在 1994 年，總理甚至需要曠日廢時地與總統協商。根據波蘭發行量最大的選舉日報 1999 年 6 月 10 日的報導描述，這些逐步漸進的憲政改革，使得波蘭現行行政部門的政策制定更趨於穩定

及有效率的治理 (Cordell, 2000: 130)。

波蘭 1997 年修憲的結果，將行政權賦予給總理和內閣，總理可以免職內閣閣員，任命新的繼任者以及改變其責任領域，同時總統再也無法影響國防部長、外交部長、和內政部長的任命案。綜合來看，波蘭的新憲法保障總理的行政權力，讓總理在行政事務的決策上擁有比較大的權力。一般而言，這部憲法「強化總理在政府裡的領導角色……提升總理與總統的對等關係」(Cordell, 2000: 129)。雖然波蘭總統的行政權力行使，在憲法上有一定限制，但不代表波蘭總統完全沒有權力，波蘭總統仍保有憲法給予的提名權，如憲法第 154 條規定，波蘭總統應提名有能力組織內閣的人士擔任總理，由總統與國會內所有政治勢力的代表諮商，提名總理及內閣閣員，交由國會進行信任投票，若未獲通過，則國會亦能以過半數通過的方式自行推選總理和閣員，若仍未能順利組成政府，總統即可解散國會重新舉行選舉 (沈有忠等，2017：272)。

關於前述對總理的「建設性不信任投票」(constructive vote of non-confidence)，波蘭 97 年憲法 158 條規定「國會應在由至少 46 名議員連署任命總理的動議中以超過半數法定人數通過信任投票」。這項總統可以有效制衡國會的權力端賴國會內部是否團結及是否組成強勢的多數聯盟。爲了制衡總統否決國會法案權，國會需要下議院超過 3/5 的多數席次方能加以反制，增添了波蘭政黨政治的複雜性，而且不是一項簡單的任務。總統在國家體制中的相對強勢主要來自其由人民普選產生所造成的合法性 (Cordell, 2000: 129)。而波蘭 1995 年總統大選中，尋求連任的瓦文薩競選失利，由民主左派聯盟的克瓦許涅夫斯基贏得總統寶座，克瓦希涅夫斯基屬於民主左派聯盟中的社會民主黨，因此波蘭 1997 修憲時的政治環境乃是由民主左派聯盟和波蘭農民黨聯合控制著國會的多數，在此一國會多數主導的政治結構進行的修憲，自然使波蘭總統的權力相對被縮減，而逐漸朝向以總理爲行政權力核心的半總統制來運作 (沈有忠等，2017：274)。

陸、克瓦許涅夫斯基的角色

轉型初期的波蘭，政治菁英普遍缺乏政治經驗與憲政認知，政客們透過詮釋新的法規來放大自己的角色以謀取政治利益。因此轉型初期的機構互動就成了政治鬥爭的沃土，也回過頭影響了權力運作與政治轉型本身。缺乏政黨支持及政治資源，政黨也不受限於政治責任，瓦文薩總統表現出來的是任性、善變與個人英雄主義。這種總統的個人主義色彩又因為缺乏穩定的憲政秩序及長久以來建立的憲政慣例與傳統而更加極端。克瓦許涅夫斯基總統更具政治敏感度，也能妥善運用他的政治資源，他經常能與自己出身的前共黨保持距離而能獲得各政黨的普遍支持。基於這種特點及波蘭對立的政黨體系，克瓦許涅夫斯基得以輕易當選連任，也使得他能成為制定 97 憲法的主要推手。克瓦許涅夫斯基的政治天分與戰略思維使其成為比瓦文薩更有戰鬥力的總統 (Millard, 1999: 32)。

克瓦許涅夫基於 1993 年之後擔任制憲委員會 (Constitutional Commission) 主席，雖然後因競選總統而辭去該職務，然而其任內積極推動削弱總統職權的共識，增加內閣政府的職能，使其「負責共和國內政暨外交政策」，拿掉總統的內閣部長任命權，使總理有更大的空間去組閣，議會全體進行信任投票的方式也有利於總理 (Millard, 1999: 47)。1997 年憲法被認為是波蘭逐漸向議會內閣制過渡的里程碑，尤其是克瓦許涅夫斯基擔任總統職務卻能不擴權擅權，以憲政的穩定及國家未來發展為依歸，主導了這次包含限縮總統權力的制憲工作，使得波蘭終於能夠成為一個議會制的國家。

究其實波蘭在 1994 年之後主要的國會政黨已有共識要削弱總統職權，然而從實務上來看，一個相對弱化職權的總統，在克瓦許涅夫斯基擔任總統的 1996-97 間，其實並未減損他與不同意識形態的團結工聯選舉聯盟所組成的聯合政府之間的合作關係，他一樣能發揮溫和的影響力而不致造成政治動盪。根據 97 年憲法條款，總統仍然是三軍統帥，只是無權一如既往地主導外交與國防政策，而須與總理及相關部長合作。此外克瓦許涅夫斯基總統在新憲法中也為總統獲得一些特權，如在國會同意下，總統有權任

命幕僚長和高階軍官，雖然依照國會的版本，總統得任命總理提名的幕僚長，但克瓦許涅夫斯基認為這些任命應該超出黨派鬥爭，應由總統直接任命。他也獲得任命憲法法庭主席、最高法院院長、最高行政法院院長的權力，使其擺脫政黨派系的干擾。波蘭國會也同意總統任命央行行長及貨幣政策委員會主委得不經總理副署（Millard, 1999: 44-45）。

柒、結論

半總統制在各國實踐的結果大不相同，少數能成功地過渡到議會制，但更多的經驗是走向總統制，甚至回復到威權獨裁體制。波蘭民主化初期由於政治局勢動盪，新舊勢力處處扞格不入致衝突不斷，因此在體制的設計上不得不加以妥協，例如對於舊憲法的沿用及對行政與立法權的規範等。然而誠如吳玉山教授所言：波蘭 1997 年憲法在克瓦許涅夫斯基的推動之下，針對過去府會相爭的經驗，相當程度地削弱了總統的權力，使波蘭的半總統制向內閣制做了傾斜。有了這個基礎，波蘭遂能在隨後的改革中，穩步地走向議會內閣制，擺脫過去總統、總理互相制衡的尷尬處境，甚至一再上演的政治僵局。

學者 Sydoruk (2012) 對半總統制的研究與看法，都認為它其實並不適合新興民主體制，首先它容易造成行政權的分裂與衝突，導致總統與總理之間的衝突；再者它可能造成總統無限制地擴權，這兩者都將傷害民主的鞏固。它所造成的影響往往是需要尋求超越憲法的手段來解決政治僵局或者是破壞既有的權力平衡侵蝕民主的根基。波蘭的半總統制實踐經驗充分體現了上述半總統制的困境，一次又一次的擴權、衝突、與政治僵局，使得後共初期的波蘭陷入無止境的政治鬥爭，導致政府行政效率不彰，經濟發展遲緩且社會動盪加劇，迫切需要進行的改革一事無成。

參考文獻

- 沈有忠、吳玉山、張峻豪、陳宏銘、蔡榮祥，2017。《半總統制下的權力三角：總統、國會、內閣》。台北：五南圖書公司。
- 吳玉山，2005。〈政權合法性與憲改模式：比較臺灣與歐洲後共新興民主國家〉發表於中央研究院主辦「憲改論壇——法政對話之三『從制度變遷看憲政改革——背景、程序與影響』」。台北：南港中央研究院。9月24日 (<http://www.ipsas.sinica.edu.tw/image/ipsas/1/121.pdf>) (2019/4/23)。
- 楊三億，2008。〈波蘭 1990 年代憲政改革：制度變遷與社會學習之歐洲化過程〉《全球政治評論》24 期，No. 24，頁 83-120。
- 劉性仁，2008。〈論波蘭 (1990-2001) 憲政體制中之分裂政府〉《醒吾學報》39 期，頁 179-200。
- 《歐洲動態》，2013。〈捷克漸變半總統制國家？〉1 月 27 日 (http://europechinese.blogspot.com/2013/01/blog-post_27.html) (2019/4/22)。
- Biskupski, M. B. 2000. *The History of Poland*. Westport, Conn.: Greenwood Press.
- Cordell, Karl. 2000. *Poland and the European Union*. London: Routledge.
- Krok-Paszowska, Ania Van Der Meer. 1999. "Poland," in Robert Elgie, ed. *Semi-Presidentialism in Europe*, pp. 170-92. Oxford: Oxford University Press.
- Millard, Frances. 1999. *Polish Politics and Society*. London: Routledge.
- Sydorchuk, Oleksii. 2012. "The Impact of Semi-presidentialism on Democratic Consolidation: Cases of Poland and Ukraine." (<https://dif.org.ua/en/article/the-impact-of-semi-presidentialism-on-democratic-consolidation-cases-of-poland-and-ukraine>) (2020/2/10)
- Wikipedia. 2019. "Golden Liberty." (https://en.wikipedia.org/wiki/Golden_Liberty) (2019/4/28)
- Wikipedia. 2020. "Royal Elections in Poland." (https://en.wikipedia.org/wiki/Royal_elections_in_Poland) (2020/2/10)

Polish Constitutional Transformation in Post-Communist: From Semi-Presidential System to Parliament System

Chin-mo Cheng

*Chairman, Department of Diplomacy and International Relations
Tamkang University, Tamshui, New Taipei, TAIWAIN*

Abstract

This article reviews the background of Polish Semi-President system in the post-communist era and the difficulties it encountered in the process of enforcement, to explore the interaction and struggling for power between elected president and chancellor and the debates on constitutional system between political elites during this period. Constitutional transformation was eventually completed in Polish 1997 Constitution which fostered Poland toward parliament system gradually. Particularly worth mentioning is the Polish 1997 Constitution and the role of formal president Aleksander Kwasniewski in the whole process. Both Taiwan and Poland are third wave democratization countries, the “Polish experience” may offer some lessons that Taiwan can learn from.

Keywords: Poland, constitutional system, semi-president system, parliament system, Polish 1997 Constitution, Aleksander Kwasniewski

