

權力的衝突或制衡？

羅馬尼亞、斯洛維尼亞、保加利亞 共治期間難民政策運作之研究*

張峻豪**、李宜展***

收稿日期：2019 年 10 月 18 日

接受日期：2020 年 5 月 15 日

* DOI:10.6164/JNDS.202012_20(1).0002

本文為科技部計畫：總統的非立法權與半總統制國家的憲政運作(MOST 109-2410-H-029-015-) 部分研究成果。作者由衷感謝卓忠宏教授對本文初稿的指正，以及本刊兩位匿名審查人提供的寶貴建議。當然，本文文責由作者自負。

** 東海大學政治系教授，E-mail: chunhao@thu.edu.tw。

*** 東海大學政治系碩士生，E-mail: g09532003@thu.edu.tw。

摘 要

近來民粹主義與右翼政黨興起，隨著難民危機爆發，為歐盟治理帶來嚴峻的挑戰。難民治理在歐盟超國家機制與會員國力量的互動下形塑出當今樣貌，然會員國在歐盟的意見，來自於其國家內部因素的影響，因此，在半總統制民主國家中，總統、總理與國會的互動方式也直接或間接影響難民議題在歐盟內的走向。

過往文獻認為，共治期間總統與總理的衝突會為一國帶來不穩定的狀態。但經過對難民議題與共治內涵的深入追蹤與分析，本文認為這樣衝突的狀態代表半總統制下權力的制衡，然這個過程不僅能將民意反映至政府運作過程當中，也將共治下的政府權力運作帶回到民主憲政意義之上。因此若能將衝突正面看待，對於難民問題此一高度政治性與爭議性的領域則可帶來更多的討論空間。故本文指出，共治雖然使憲政運作不穩定，在此結構下各行為者權力的制衡帶來衝突，但也提供了解決問題的契機，亦即透過制衡關係來調適政策衝突，才能使一國民主健康發展。據此，本文自比較研究的視野出發，首先討論半總統制理論與難民政策研究，接著以實證資料分析與比較三個半總統制國家中總統與總理在共治期間對難民政策有何合作與衝突，最後則結合憲政研究與國際關係視野，提出結論。

關鍵詞：難民政策、半總統制、共治、權力制衡、歐洲整合

壹、前言

憲政兩軌與運作的不確定性，是半總統制（semi-presidentialism）兩項重要特徵，可合稱為「不確定的兩軌制」（吳玉山，2011：2）。從傳統研究智慧來看，杜瓦傑（Maurice Duverger）透過「換軌」的觀點，強調半總統制在規範面及運作面的落差，並將總統與國會多數之間的關係，視為描述半總統制運作的重要原因（Duverger, 1980: 177）。而受到杜瓦傑之影響，長期以來，半總統不但被視為兼具內閣制與總統制兩特徵的「混合制」，也被認為會在兩種體制間轉換：當總統與國會多數黨（或聯盟）一致時，此時為總統率總理及內閣施政，總統因有實權，又實際掌握國會，故運作模式類似總統制，相反地，在總統與國會多數（或聯盟）不一致時，總統此時或將退到幕後，由受到國會多數力量支持的總理施政，此時運作模式則是與內閣制相似。

論者認為，若半總統制在總統制的軌道上運行，指的便是由總統總攬最高行政權力，隨己之意來任命總理及內閣；至於內閣制軌道的運作模式，則代表由國會所支持的總理來掌握最高的行政權，並對國會、而不對總統負責（吳玉山，2011：10）。具體來說，半總統制下所出現的「共治」（cohabitation）這個運作類型，即為內閣制軌道的體現，正是因為半總統制憲法立基在「內閣向國會負責」之精神，故當總統與國會多數力量不同時，共治便被認為是一個重要選項，也就是，在國會同意下，由總統選擇與其不同陣營的人士出任總理一職，並藉以避免「少數政府」（minority government）的出現。因此，在理論意義上，共治更基於對比少數政府極可能導致憲政衝突或僵局，甚至造成民主潰敗（Elgie, 2008b: 49-50）的前提，成為半總統制「應」彰顯內閣制意義之關鍵（張峻豪，2015：123）。

另外，共治也表現出半總統制在「雙元民主正當性」之下的運作問題，由於半總統制憲法創造了兩個民選代理者：總統與國會，使共

治塑造了行政權在擁有各自民意基礎的兩個部門來運作。由此觀點，當民選總統被放在內閣制的軌道上，可能又帶來半總統制憲政兩軌運作的不確定性，因為，當總統或總理任何一方不承認另一方的行政主導權時，共治將會帶來憲政危機（Shugart and Carey, 1992: 57），另外，在國會欠缺穩定多數，而內閣又是聯合政府型態時，總統在共治期間和總理、國會更為複雜的互動關係，更將影響半總統制的憲政實踐（張峻豪，2017：1-20）。

共治的定義多元，早在 1987 年法國「憲法大辭典」（Le Robert）中，便基於法國 1986-1988 年發生了第一次共治，而收錄該詞為「在法國第五共和之憲政架構下，一位任期七年之總統，與甫在國會議員改選中獲勝，但政黨色彩不同之多數黨所支持之政府和平共處之謂。」（引自徐正戎，2000：5-6）。不過，也就是因為越來越多的共治案例出現，使得學界對於共治究竟是不是半總統制轉換到內閣制的「必然」？或者，在一國進入共治期間，總統會否因此知所節制？讓出實權並與總理「和平共處」？反而更為關注。所以，可以這麼說，共治從傳統上的「內閣制」軌道意義，轉向成為半總統制運作當中一個值得被討論的「課題」，代表其在「憲政實踐」與「憲政危機」之間，充滿更多想像空間。

在當代，Robert Elgie (2010: 29-49) 為共治下了一個定義：「總統與總理來自不同政黨，且總統所屬政黨沒有表徵在內閣組成當中」，或有助於我們重新爬梳共治的內涵。據此，對於總統與總理的共治問題，可說是具體發生在總統與他不具代表的內閣之間，而應作為共治產生衝突的起點。基於民選總統的民意正當性與憲法上的權力，致使總統權力越大的半總統制國家在共治期間，總統與其所屬的國會政黨，極可能干擾內閣的存續力（比如免職總理、倒閣案的提出等），¹ 特別是，

¹ 當總統權力較弱的時候，其所屬政黨在國會即缺乏動機去思考其潛在的使用立法

在共治期間，內閣組成是否會導致憲政上的衝突？更是組閣時的一大考量，因此，為使政策推行更為順利，總統會希望自己所屬政黨能在新的內閣組成中佔一定比例，來避免共治下的衝突（Savage, 2018: 309-315）。就此觀點而言，將共治之下的政策運作結合到半總統制下的權力互動，實有助於釐清共治究竟會走上「憲政實踐」還是「憲政危機」的問題。

所以，基於共治在理論與實務面交纏的複雜意義，本文將進入政策分析的微觀視角，理解半總統制國家在共治期間的運作實況，在共治的文獻方面，目前以不同角度如憲政體制、政黨體系等針對概念探討與對話的不在少數，也有許多文獻是探討新興民主國家的半總統制運作（沈有忠，2014：1-52；沈有忠，2013：17-46；洪茂雄，1999：181-204；蔡榮祥，2013：65-116），不過，由於共治在行政權內部運作型態，或者總統與國會在行政主導權之相爭，都牽動著共治被實踐的程度（張峻豪，2015：124），因此，本文從權力「制衡」或「衝突」的視角為核心，探討半總統制國家在進入共治後，具體政策所顯現的權力機關互動，在相互衝突或制衡的意義上，是否讓共治的危機能獲得緩解、調適？

在具體作法上，本文以當前歐洲廣受關注的難民議題為例，並挑選三個歐洲半總統制國家：斯洛維尼亞、羅馬尼亞、保加利亞為研究對象，進行三國難民政策的比較分析。事實上，此三國不但同為新興半總統制國家，並且也同為歐洲難民潮通過之地區，另外，相較歐洲其它經濟高度發展之國家，其國內更由於經濟因素所導致高低收入者在難民態度的分歧性，致使對國家財政風險的關注（Naumann et al., 2018: 1025-1026），² 因此，以這三個國家為例，我們更能在民意分歧

權或非立法權的可能性。

² 其三人從 15 個歐洲國家的實證分析，闡述了經濟因素與歐洲大部分地區的個人對

當中發現權力機關如何進行吸納、調適，或者衍生衝突。

基於此，本文便進一步認為，歐洲的難民問題不僅對其國內憲政互動產生影響，其透過半總統制運作所產出的政策效果，甚至與歐洲的區域發展等議題有關。由此觀點出發，結合國際關係的研究視角，本研究也將藉由共治下所衍生國內政策分歧的憲政因素，來評估難民政策對於歐洲整合的問題。本文發現，從權力制衡的憲政意義來看，共治若能衍生一國政策運作的「包容性」，則其作為半總統制在府會分立下「理應」出現的運作類型，才有其憲政實踐的價值，不過，共治在傳統上同樣被認為容易導致政策衝突的問題也不應被忽視，因為國內政策在制定上的僵局，代表共治可能更加深各國處理難民問題時僅考量到自身國家利益，而難以連結到對整個歐盟帶來的可能影響，這反而可能為歐盟的團結與合作帶來危機。所以，憲政實踐與憲政危機的並存，可謂展現共治對政策運作一體兩面之影響。

貳、難民政策研究

在國內關於難民的研究上，有許多學者針對歐洲難民問題發生的原因進行討論，並且分析難民潮對於歐盟、歐洲整合之影響（沈玄池，2015；盛盈仙，2015；盧文豪，2016）。針對難民政策的研究，卓忠宏（2016：47-73）以安全的角度檢視移民政策的脈絡與發展；楊三億（2015：17-21）將焦點置於中東歐國家的難民政策發展，指出難民潮為目前歐洲进一步深化整合的挑戰，而雖大多數國家同意難民配額決議，但彼此在細節上仍有分歧，特別是歐盟中經濟體質較為疲弱的國

移民態度的相關性，認為因財政上的考量，高收入的本地人會較偏好專業性的移民工作者而非低技術的，這種現象通常發生在那些因為移民而大量遭受財政風險的國家。

家，相對較無力分攤接納難民所需支付的相關費用。³ 上述文獻多為探討難民危機的根源與發展，鮮少對於特定國家的難民政策進行持續的追蹤；雖有學者提到關於中東歐國家的難民政策發展，但其大多集中在匈牙利，對於其他海路與陸路的國家較少描述（楊三億，2015：19）。

在國外有關難民政策的研究當中，Hansen (2014: 574-595) 認為在這政治性極高的政策領域當中，國際法與難民政策兩者間互動是一共同演進的過程，而因為國際法所規定國家必須遵守之義務與國家本身政治利益有極大衝突，故其透過國際法角度去分析法律是如何影響、形塑一國難民政策的制定；Niemann 與 Zaun (2018: 3-22) 則透過不同的理論途徑與實證資料，來研究難民政策在歐洲的發展，並進一步帶到歐洲整合的概念，他們認為，難民潮就如同歐債危機一般，若歐盟無法有效應對則可能對於整合帶來傷害。因此對於難民政策的發展，有學者認為即使在當今的情勢下很難達成，但各國仍應致力於共同難民政策的建立，因為在各國僅依照國家利益與偏好去制定各自的難民政策時，其政策的後續效果可能會影響到其他國家甚至整個歐洲（Bordignon and Moriconi, 2017: 12）。這樣的文獻指出了國家若僅依自身利益而制定政策，可能會影響到整個歐洲的團結與合作。⁴

而以整個歐洲的角度來說，Lavenex (2001: 851-874) 在 2001 年的文

³ 作者指出，雖然如義大利、希臘等國對於無法負荷的難民安置問題已向歐盟尋求援助，但是歐盟給的有限預算，使得這些國家不得不面對國內難民安置的問題與自身經濟發展的雙重挑戰。詳見：楊三億（2015）。〈近期難民潮對中東歐國家與歐盟整合之影響〉，《全球政治評論》52：21。

⁴ 如作者即指出，各國難民政策的差異可能會扭曲了歐洲勞動力市場的運作，而難民更會到特定的、條件更好的國家去尋求庇護，而非在政策較不完全的國家尋求庇護，這樣可能會造成各國難民人數不平衡的問題。詳見：Bordignon, M. and Moriconi, S. (2017). “The case for a common European refugee policy” *Policy Contribution* 8: p. 12.

章中藉國內改革中固有的矛盾與難民政策的歐洲化（Europeanization）描述此一高度政治化的政策領域的整合所面臨的制度性與規範性挑戰，除了指出目前政策發展的矛盾為國家主權與超國家治理之間的拉扯，同時也為歐洲的難民政策帶來不同層面的理解與想像。在其後續文章中，以政策移植的角度分析歐盟的角色與加入歐盟的條件如何形塑中東歐國家對於難民庇護制度建立，意即，這些中東歐國家如何去調整他們的政策結構，以符合歐盟的規定與期望；此外，其更分析這些中東歐國家的難民政策，⁵ 對於在以政策面來分析難民問題的研究當中有其意義與價值（Lavenex, 2002: 701-721）。

綜上所述，當今有關半總統制的文獻多半著重於憲政體制或是政黨體系等制度的研究，而有關難民政策的研究，也多半集中在各國家實證的研究，並且是以區域、國家的角度來追蹤政策的發展與影響，對於從微觀的政府內部總統與總理的互動如何影響其難民政策的發展著墨甚少。事實上，憲政體制作為政府權力運作的源頭，國家政策的形成必然與之息息相關，特別是，在這當中的政府權力運作邏輯，更是評估政策如何發生實質影響的基礎。職是之故，本文以比較研究的視野，並挑選三個歐洲新興半總統制民主國家，此三國同時為多數中東與北非地區難民進入歐洲領土的陸路管道（楊三億，2015：18），故從政府內部互動的角度來檢視其難民政策脈絡的發展有其必要性，除了能充實半總統制「共治」概念之內涵，也能以難民政策為工具針對理論的探討作出更多不同的嘗試，盼國際關係與政治理論的領域之學科知識能藉此互相對話，對於未來政治科學之發展帶來不同面貌。

⁵ 作者一共分析了保加利亞、捷克、匈牙利、波蘭、羅馬尼亞、斯洛伐克、斯洛維尼亞與波羅的海國家等十國，將焦點置於中東歐區域難民政策的發展，詳見：Lavenex, S. (2002). "EU enlargement and the challenge of policy transfer: the case of refugee policy" *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28(4): 701-721.

參、理論探討

半總統制作為當代最多國家採取的憲政選擇形式，特別是在第三波民主化後即為如此。長期以來，論者對新興民主國家「應否」採取半總統制多有討論，例如 Juan Linz 和 Alfred Stepan (1996: 286) 認為：共治在雙元行政權之下容易形塑憲政僵局，由於政策的衝突與分歧，往往造成統治者的正當性遭受質疑，使得民主更顯脆弱。另一方面，Elgie (2008a: 49-50) 的研究卻有不同結論，其認為：在新興半總統制國家中，除了共治比少數政府更少出現在這些國家之外，越來越多的證據也顯示，共治並不必然會帶給新興民主國家危機，導致民主崩潰的例子其實也不如所想的的多。由這個角度來看，新興半總統制國家的體制運作或許存在更多想像空間，而共治被視為新興半總統制國家運作品質良窳之關鍵，在實際案例上，展現之樣態究竟為何？確有進一步探究而能與民主發展產生推論的價值（張峻豪，2016）。

在越來越多量化研究中，論者強調行為層面的各種互動過程及制度效果，從行政權內部衝突或競爭（intra-executive conflict/competition）勾勒出共治的不同狀態（Protsyk, 2006: 219-244），致使總統與總理之衝突導出共治的不穩定性，成為重新評價半總統制的核心，而這樣的論述也造成新興民主國家在進行憲政設計時，將半總統制排拒在憲政體制的選擇之外（Elgie, 2010: 31-32）。不過，行為面的研究雖細緻化半總統制的類型分析，但所造成的結果便是半總統制的分類將產生更多可能，甚至使各說各話的現象難以避免（Elgie, 2008a: 3）；當然，行為研究有其重要性，解釋越多也確實帶來理解越多，然在愈益多元的經驗研究中，半總統制分析卻可能離制度本身越來越遠，甚至減損了半總統制類型與政策發展的相關性分析。

事實上，半總統制的憲法規範，除了是政府部門之間互動關係的基礎，其總統制與內閣制的兩條軌道的不確定性，更加强了各項政策

形成及運作的複雜性，而所蘊生的各種運作類型自應為政策分析之來源。如 Francesco Cavatort 與 Robert Elgie (2010: 29) 所認為，半總統制的「雙元民主正當性」(dual legitimacy) 衍生了「政策衝突」的潛在問題，總統與國會為了不讓自身的代表性意義被破壞，可能選擇不與對方在法案上合作，而權力運作的僵局便容易引發基本法案無法通過，進而導致嚴重的政府治理問題。因此，從政策衝突的角度來看，正如許多關注「共治」的研究者所指，由於共治產生兩個不同政治立場的角色 (Kirschke, 2007)，使共治更直接代表著行政權在擁有各自民意基礎的兩個部門來運作，而凸顯了半總統制在兩條軌道上運作的不確定性「宿命」。

政策衝突作為半總統制政府運作的難題，並且是與半總統制的憲政兩軌運作緊密相關，後續更深入半總統制治理研究的學者，也進一步嘗試由此提出具體的建議與發現。例如，有別於過往的研究觀點，Kim Young Hun (2015: 652-681) 的研究指出，即使是在總統權力大，或者「總統－議會制」(president-parliamentary regime) (Shugart and Carey, 1992) 的國家之中，「分立少數政府」(divided minority government) 依然能維持高的民主品質，而共治的發生其實也不會帶來明顯的治理危機；其認為，行政與立法的不一致性，或者行政權內部的衝突雖然帶來了政府運作的不穩定性，但正是因為權力與之間的制衡關係，維繫了民主的品質，特別是對總統權力的牽制，成為半總統制實踐憲政民主的關鍵。另外，Rui Graça Feijó (2014: 268) 也有相似論點，其認為，在半總統制下，一個能超然獨立的總統，加上權力的調節性 (moderating powers)，將有助於政府治理的「包容性」與民主的鞏固。另外，Sujit Choudhry、Thomas Sedelius 和 Julia Kyrychenko (2018: 10) 等三人也指出，節制總統權力、行政權分享、立法對行政部門的有效監督，都是調適憲政兩軌不確定性的重要方案。因此，綜上而論，本文認為，從政策的實際運作來觀察半總統制如何在共治運作之下，減少總統軌道

對內閣制軌道的干擾，不但是理解共治的核心，也是理解共治究竟是半總統制「憲政危機」或「憲政實踐」的關鍵。

半總統制是否應踐行「內閣制」的意義？例如府會不一致之下「應」選擇「共治」？或者，共治的未出現，將使半總統制脫離內閣制軌道而有憲政運作上的嚴重危機？在諸多爭辯之間，我們認為，共治之下的政策研究將能提供一個重要視角，因為，共治期間政府各部門之間的對抗關係，表面上看來是政府運作不穩定的來源，不過，也就是因為權力與權力之間的牽制，導致政策的衝突可能得到化解，反而會使民主品質有所提升，進而能落實共治的正向意義。另外，有關選擇共治之後的影響，本文認為，由一國的政策發展來看，並進一步結合區域研究的視野，在評估半總統制的憲政效果上，亦可更為完整。本文認為，共治下的政策研究，將能同時解釋學界為何對共治同時存在的正反評價。

肆、個案分析

為了進一步理解半總統制國家在共治期間的政策衝突與調適，本文選擇單一政策與議題作微觀的分析與追蹤，探討在共治的期間，總統、總理與國會三者的互動方式，以分析在總統黨與國會多數不同黨時，是否「應」選擇共治？然而在共治時期總統與總理不同黨，雖可能會發生衝突，但其中複雜的權力制衡是否也代表著危機能否被化解的解藥？

本文以新興民主半總統制國家為案例，分別為羅馬尼亞、斯洛維尼亞與保加利亞，此三者皆為後共國家，特別是，在民主化之後，不論自其憲法規範或政黨體系的內涵，皆對於研究一國的憲政運作有一定價值；再者，這三個國家皆是難民要前往歐洲的必經之地，國內對於難民的接受程度、邊境管制的嚴格與否、總統、總理與國會各自對

於難民潮有何看法？加上自 2015 年敘利亞爆發難民危機以來，這三國至今皆為共治形式，故於此時期研究難民政策的發展與總統、總理互動有其特別意義。以下將分別介紹三個國家在特定的共治期間總統與總理產生的衝突、國會在其中的角色，及最後總結在難民潮影響下的東歐國家憲政發展情形。

一、羅馬尼亞

羅馬尼亞雖於憲政運作上偏向總統國會制，但在後來憲法修訂的規範當中，卻漸朝向總理總統制移動（沈有忠，2018：121），雖從憲法上看僅賦予總統部分實質權力，但在實際運作上，總統多少有自己的政治立場並發揮其影響力；然而在 2003 年修憲之後，總統任期由 4 年變為 5 年，在某種程度上也意味著總統職權的增加（Gallagher and Andrievici: 2012）。而在政黨政治的運作上，觀察歷屆羅馬尼亞眾議院的政黨席次表現，可發現羅馬尼亞大小黨並存，但大黨仍無法取得過半席次，仍須聯合其他政黨組成政府。2007 年對羅馬尼亞而言意義重大，因其得以成為歐盟會員國之一，同時也是進入共治的年份，面對國內的政治紛亂與國家陷入總統、政府與國會間的鬥爭使政府無法有效運作。例如在 Băsescu 總統時期即多次與總理 Popescu-Tăriceanu 發生意見上的衝突，前者試圖逼迫總理下台卻事與願違，加上其屢次拒絕 Popescu-Tăriceanu 總理提出的外交部長人選，致使國會多數聯合反對總統，2007 年 2 月，國會提出總統彈劾案，展開總統彈劾程序。

在難民政策運作上，以總統 Klaus Iohannis 與總理 Victor Ponta 的互動最具代表性。兩者的共治期間自 2014 年 12 月總統 Klaus Iohannis 上任後，到 2015 年 11 月 Ponta 總理下台為止，兩者互動可由衝突程度較低的意見相反以及較高的公開駁斥對方來進行觀察。例如，Iohannis 總統支持接受難民配額，並且同意接納更多的難民進入羅馬尼亞；但是總理 Ponta 卻堅決反對，認為羅馬尼亞沒有受到歐盟公平的對待。他

以加入申根區作為談判籌碼，認為若要接納更多的難民，歐盟則必須盡快讓其加入申根區，給予其相對的權利以平衡其所負擔的義務，並指出羅馬尼亞目前無法負荷超過 1,500 位的難民。⁶ 此類型為衝突程度較輕微的意見相左。

同年 10 月，總理 Ponta 與保加利亞、塞爾維亞總理在索菲亞見面，並在會後說明這三個國家會共同面對難民事務，其共同主張，若德國與奧地利決定對難民關閉自己國家的邊界，此三國也會跟進；然而，總統 Iohannis 對此表示總理在前往索菲亞與其他總理見面時並無事先徵求其同意，並進一步認為 Ponta 沒有權力干涉羅馬尼亞的事務，因此他在會議中所做的決定對 Iohannis 是毫無拘束力的。而對這樣的指控，總理 Ponta 主張自己不需總統的授權即可與其他國家總理會商，並且，指責總統在難民相關的國際對談上沒有表現出足夠的決心去面對。其甚至認為，Iohannis 總統去布魯塞爾開會，如同聾子去跳舞一般（Iohannis goes to Brussels like a deaf to dance），不但對於自身立場游移，且時常保持沉默。對此，Ponta 總理認為自己的所作所為是符合羅馬尼亞利益的，且身為總理的他必須行動，避免難民問題影響到羅馬尼亞（Nine O' Clock, 2015）。

總統國會制由於總統有較大的權力，因此較容易與總理產生爭執；但在總理總統制當中，若總統所屬政黨並非國會多數、雖於執政聯盟內但並非主導地位等，皆容易造成國家憲政運作上的衝突。加上總統黨在國會的席次多寡與政治穩定程度有因果關係，當總統權力受

⁶ 兩者互動其他相關新聞，請參考：Romania Insider, 2015. "Romania's President changes his mind about refugees" in *Romania Insider*: <https://www.romania-insider.com/romania-president-changes-his-mind-about-refugees>, Available: 2019/9/19; Romania Insider, 2015. "PM: Romania cannot receive more than 1,500 refugees" in *Romania Insider*: <https://www.romania-insider.com/pm-romania-cannot-receive-more-than-1500-refugees>, Available: 2019/9/19.

到的制約越大，則愈易引發總統、總理和國會之間的衝突（蔡榮祥、石鵬翔，2011：98）。由此看來，在羅馬尼亞 2012 年底的議會選舉當中，由 Ponta 的社會民主黨（PSD）取得 145 席成為國會最大黨，而後來選出 Iohannis 總統的國家自由黨（PNL）在當時僅取得 100 席成為國會第二大黨。⁷ 當 2014 年底選出總統時，國會尚未改選，因此在此種狀態之下，總統所屬政黨並非國會最大黨，在權力上會受到一定的箝制。故在 2015 年 Ponta 總理與 Iohannis 總統在難民議題上的糾紛，正展現了雙方因為意見上產生分歧，而使政治不穩定與發生衝突的狀態。

於共治期間，雖然總統與總理易發生衝突，特別是在國家安全與外交領域上，兩者意見上的分歧可能會造成國家政治運作上的高度不穩定；不過，從另一個角度來看，這樣的分歧與衝突也許為一國的民主政治帶來更多的「調適性」以及朝向「正面發展」的體質。在羅馬尼亞的憲政運作當中，總統與總理二者皆認為自己在難民議題上有一定的主導權，但只要彼此意見不合，雙方即會啟動如解散國會或者彈劾等的制度性權力以制衡對方，然在這樣互動的過程當中，藉由衝突的過程終能夠逐漸為某個問題找出解決方案。尤其是，國內的民眾在發生恐怖攻擊之後，大多對於接納難民持反對態度，甚至情緒更是高漲（Bucureasa, 2016），若沒有各自代表不同民意的總理與總統在高度政治化的難民領域當中產生衝突與討論，則國家的憲政運作容易淪為其中一方的一言堂，而民主政治下的權力制衡與憲政價值將蕩然無存。

⁷ 關於兩黨歷年詳細的選舉資料，請參考：Wikipedia. “National Liberal Party (Romania)-Legislative elections” in Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/National_Liberal_Party_\(Romania\)#Legislative_elections](https://en.wikipedia.org/wiki/National_Liberal_Party_(Romania)#Legislative_elections), Available: 2019/9/21.; Wikipedia. “Social Democratic Party (Romania)-Legislative elections” in Wikipedia: [https://en.wikipedia.org/wiki/Social_Democratic_Party_\(Romania\)#Legislative_elections](https://en.wikipedia.org/wiki/Social_Democratic_Party_(Romania)#Legislative_elections), Available: 2019/9/21.

二、斯洛維尼亞

斯洛維尼亞總統是由全民直選產生，不過，其體制相當接近典型的議會制，國家的決策由政府與議會作主，總統對議會和政府的影響與職責較少。雖依據斯洛維尼亞憲法，總統可在徵詢議院黨團代表之後，提名自己所屬意的總理候選人（憲法第 111 條），但議院的表決不受總統意見拘束，也可提出自己的總理人選；再者，斯洛維尼亞總理與各部會首長在權限範圍內皆向國會負責（憲法第 110 條），而上述總統雖可提總理人選，但無權任命各部會首長；在總統與國會的互動當中，其也缺乏能夠任意解散國會的權力。故，依照憲法上的權力來看，斯洛維尼亞的憲政運作較為偏向總理總統制，也就是總統僅為形式上具代表性，而在實質上則由政府各部會首長與國會控制整個國家的運作。例如在國防決策方面，其僅為形式上的三軍統帥，在軍隊與國防領域中，國防部長仍有較多的影響力。因此總統在實質上看似較缺乏影響力，不過在某些領域（如：外交事務），由於總統具有民意的正當性，因此仍可以透過反對政府的意見或較輕微方式介入國家運作（蔡榮祥，2013：91）。

斯洛維尼亞在 2004 年經歷首次共治，2004 年的國會選舉由斯洛維尼亞民主黨（SDS）獲得勝利成為第一大黨，與新斯洛維尼亞基督教人民黨（NSi）、斯洛維尼亞人民黨（SLS）以及斯洛維尼亞退休者民主黨（DeSUS）組成聯合政府，並由斯洛維尼亞民主黨黨主席雅內茲·揚沙（Janez Janša）出任總理，國會第二大黨的斯洛維尼亞自由民主黨（LDS）則為在野黨（Danica, 2005: 1179-1187）。此時的總統為 Janez Drnovšek，在其與 Janša 總理的共治經驗當中曾經出現多次的公開衝突。例如在內政議題上，總統 Drnovšek 譴責政府在處理吉普賽家族遭地方人士驅逐的事件不夠完善與總理 Janša 調查總統所使用的秘

密基金等。⁸ 可見在共治期間，總統與總理的衝突為政府的運作上帶來極高的不確定性。

2014 年到 2018 年，在總統 Borut Pahor 與總理 Miro Cerar 的共治期間，雖然總統並不反對接受難民，但對於難民議題的態度也非全然正向（Associated Press, 2015）。也因為在斯洛維尼亞當中，總統的角色較不突出，故除了總統與總理的公開衝突外，在國家憲政運作上，國會亦扮演著重要角色。2015 年，身為中東歐國家裏少數為自由派的 Cerar 總理因為支持敘利亞難民 Ahmad Shamieh 繼續留在斯國境內，被指控其干預司法，然而，若相關指控成立，則 Cerar 總理可能會下台，這成為身為總理與當時國會最大黨中間偏右的現代中間黨（Party for Modern Centre）領袖的憲政危機。針對 Cerar 較為支持難民的言論與相關舉動，國會最大反對黨斯洛維尼亞民主黨（Slovenia Democratic Party, SDS）領袖 Janša 決定對此發起彈劾，其認為 Cerar 有反斯洛維尼亞的傾向，並且將外國人放在首位（Boffey, 2017）。雖然，彈劾案最後以 52：18 的票數不通過（Balkan Insider, 2018），化解了此次 Cerar 總理面臨解職的危機，但對於主打反移民與較為民粹的 SDS 來說，會有這樣政治上的舉動其實不令人意外，何況 Janša 身為前總理，並且擁有兩次組閣的經驗，⁹ 其在政治上的影響力更是不在話下。

所以，從難民議題發展上看來，總統 Borut Pahor 雖對其有發表意見，但多是輕微的與現任總理持不同意見，較少有正面的衝突發生。

⁸ Drnovšek 總統與 Janša 總理的共治經驗當中在外交、內政甚至人事任命權上皆有多次衝突。詳見：蔡榮祥（2013）。〈多黨總理總統制民主的政府類型與憲政運作的衝突－以斯洛維尼亞、斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛為例〉，《東吳政治學報》31(3)：91。

⁹ Janša 首次組閣為 2004 年 11 月 9 日至 2008 年 11 月 21 日；第二次為自 2012 年 2 月 10 日至 2013 年 2 月 27 日。詳見：維基百科。〈斯洛維尼亞總理列表〉：<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%96%AF%E6%B4%9B%E6%96%87%E5%B0%BC%E4%BA%9A%E6%80%BB%E7%90%86%E5%88%97%E8%A1%A8>。2019/9/7 檢索。

例如總統主張加強邊境的管制而總理主張開放更多的權力給予難民以協助其融入斯國社會，甚至兩者某些時候在難民議題上會持類似的立場，例如皆管制邊境或開放難民進入國內，只是管制的程度上或開放的配額有多寡之分。由此看來，上述案例充分體現了斯洛維尼亞憲法所規定總統僅擁有象徵性權力，政府實質上仍主要由總理與國會進行運作的制度性規範；而除了總統、總理與國會三者國家運作上的互動之外，人民對於難民議題也持不同意見，如經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Co-operation and Development, OECD）在今年（2019）發表一份名為“*How do Europeans differ in their attitudes to immigration? Findings from the European Social Survey 2002/03-2016/17*”的調查報告中指出，斯洛維尼亞人民對於多少移民可以被允許進入的態度非常兩極，2016 年相較於 2002 年的人數在光譜的兩端皆有增加的趨勢，也就是「支持」很多難民進入與「不允許」難民進入的兩個極端的人數皆有所成長。此種情況代表著在斯洛維尼亞國內的政治極化現象，在難民議題發展上，支持與反對的人數各佔有一定數量；這樣的調查也顯示了某些歐洲國家在政府的難民政策上逐漸兩極化的現象（OECD, 2019: 14-15）。職此之故，在半總統制民主國家中，總統、總理與國會皆代表著一定數量的民意，特別是在斯洛維尼亞的情況中，總理代表著支持難民的民意、國會最大反對黨代表著反移民的民意，而兩者的衝突正好反映了國內政治氛圍對於難民議題兩極化的現象，多數人對於移民與難民的負面態度，更是顯示了政府或者歐盟在難民政策制定上的不完整（OECD, 2019: 19）。

在斯洛維尼亞的案例中，為何當總統缺乏影響力、總理所屬政黨也為國會最大黨的情況下，總理在實際運作上仍綁手綁腳？原因是其有強而有力的國會最大反對黨對其進行權力的制衡。如同本文所提，共治之於半總統制的某個意義代表著「穩定」，然而，這個「穩定」對於一國民主發展不見得是正向的。雖然共治期間總統、總理與國會這

三者其中兩者所發生的意見衝突，可能造成政治上的不穩定，但若將衝突正面看待，則共治之下的權力折衝不僅反映出人民意見，亦能為國內政治發展帶來更多討論的空間，制衡關係不但反映出社會的真實意見，更使政府回到民主憲政的意義上。特別是，在難民政策此一高度爭議性與攸關人民生活的議題，若僅有總理一人制定所有相關規定，則必定無法反映多數人意見，也勢必無法在衝突的兩個端點間找到折衷的解決方法。

三、保加利亞

在半總統制憲法的規範下，憲政運作可能會偏向總統制或是議會內閣制，前者為內閣直接向總統負責；後者則代表議會對內閣有更大的影響力，且內閣通常僅對議會負責。以保加利亞而言，其內閣實質負責的對象為國會，並在總理均兼任黨魁的情況下，亦形成由總理而非總統扮演黨政關係樞紐的憲政傳統（沈有忠，2018：83）。依此，保加利亞在半總統制的運作上較為偏向議會內閣制，在此種憲法中，通常總統的制度性或實質性權力會較弱，這樣的精神體現在兩個方面：保加利亞憲法第一條即揭示「保加利亞應為一議會形式的共和國（Bulgaria shall be a republic with a parliamentary form of government.）」；¹⁰ 學者Fish也指出在經濟發展條件緩慢的條件下，其民主仍然穩定運作，原因為有一個強大的國會能夠制衡總統，完善水平課責，並提供民主深化有利的條件（沈有忠，2018：80）。

在強國會、弱總統的運作模式之下，使得總統不是聽命於總理，就是兩者在意見或立場上產生衝突。保加利亞最近的一次共治發生在

¹⁰ 關於保加利亞憲法，請參考：National Assembly of the Republic of Bulgaria. “Constitution” in *National Assembly of the Republic of Bulgaria*: <https://www.parliament.bg/en/const>, Available: 2019/9/7。

2017 年 1 月總統 Rumen Radev 上任至今，其中 Ognyan Gerdzhikov 雖曾短暫代理三個多月的總理，但是主要的互動與衝突多發生在 Boyko Borisov 擔任總理之時，雙方除了不同政黨，也曾多次在不同議題上產生衝突，總統也曾於訪問中直接表明其與總理的立場為互相矛盾的 (Gotev, 2017)。2019 年 1 月，總統與總理二人曾爲了是否向美國購買 F-16 戰機而有多次意見上的分歧，身爲空軍前指揮官的 Radev 總統認爲 Borisov 總理沒有按照正常的程序進行採購，且此事件在國內並無明確共識，相關的條約與規定等也非常模糊，因此否決此提案。然而針對總統的否決，國會決定越過總統的權力直接表決，此案除了是共黨時代以來最大的軍購案，也是議會又再一次凌駕於總統權力的例子 (DW, 2019a; DW, 2019b)。

關於難民問題的討論，在保加利亞的憲政運作下，雖然總統關於難民政策的著墨較少，甚至還有總統與總理合作發表共同立場的先例，¹¹ 但這並不代表在共治期間總統、總理與議會三者的關係是穩定的。2018 年在 Borisov 總理表達欲遏制難民進入保加利亞之後，國會隨即通過法案禁止政府與其他歐洲國家簽訂有關重新接納通過黑海抵達歐洲的移民，此次投票在 240 席議員當中共有 177 位同意此法案 (Krasimirov, 2018)。總理動用與國會黨團的關係以主導此類法案的通過可視爲其對總統 Radev 的反彈，避免其代表保加利亞與其他歐洲國

¹¹ 2013 年總統 Rosen Plevneliev 在聯合國大會與總理 Plamen Oresharski 發表共同聲明，並譴責對於難民的不人道對待與攻擊。詳見：Burton, A., 2013. "Bulgarian leaders condemn attacks on immigrant" in Reuters: <https://www.reuters.com/article/us-bulgaria-refugees-attacks-idUSBRE9AB14F20131112>, Available: 2019/9/20。在 Plevneliev 總統與 Oresharski 總理共治期間，是在保加利亞的共治經驗中，總理唯一沒有擔任黨魁的時期，而此時期雙方的衝突也相對少，因此或許可推測在共治期間，特別是實施偏議會內閣制半總統制憲法的國家，若總理無擔任黨魁，則對國會與相關黨團發揮個人影響力的程度則會較小；而要是總理兼任黨魁，則能夠透過黨團在國會的運作以深化自身的影響力，因此這時期的總理也會較爲強勢。

家簽定相關合作條約。

總理 Borisov 會有此舉動，可歸因於在 2017 年 7 月時，Radev 總統表達將與義大利合作，採用新規則並接納難民以減輕歐盟的壓力（President of the Republic of Bulgaria, 2017）。而對於 Borisov 來說，他非常反對歐盟目前針對難民收容的政策，認為當今在歐盟的難民整合上是「完全失敗的（completely failure）」，對此，其也提出自己的解決方法，認為必須加強邊境的管制，並且在難民與經濟移民的區分上要有更清楚的標準（Rusheva, 2018）。因此，在難民議題上，特別是對於歐盟難民政策的支持與反對，總統 Radev 與總理 Borisov 雖無正面衝突，但是藉由 Borisov 總理在國會的運籌帷幄，例如操控黨團以執行自身想法或是不讓總統的法案通過，可側面看出總理與總統在執政上的不愉快，並且在整體的運作上，總統僅能透過否決權來影響法案，但總理不論於制度或實質上皆比總統有著更大的空間與制度工具來發揮自身的影響力。

綜上所述，在保加利亞實施民主化以來，其政黨體系與相關選舉結果皆對於其偏向議會內閣制運作有直接或間接的影響；雖總統可直接民選，但所賦予總統的權力卻相對低，在憲法上的定位也較偏向非常態性領導的角色，因此根據 Shugart 與 Carey 的標準，可明確定義為總理總統制（沈有忠，2013：29）。與前述羅馬尼亞、斯洛維尼亞不同的是，總統權力比起這兩個國家皆弱很多（Anghel and Aleksandrova, 2018）。因此在實施此種模式的國家當中，通常國會很大程度上的參與國家的政治運作，而主導的權力也通常落在總理手中，總統僅為儀式性的角色。

循此制度脈絡，當總統與總理不同政黨、總理兼任國會多數黨黨魁時，則總統會極為弱勢，並在相關意見上會與總理有衝突。例如，前述的採購 F-16 軍購案當中，總統即不同意總理的做法，雖其在國會動用否決權表示不願意通過此法案，但此時國會卻決定越過總統的角

力而逕行通過法案。這樣的例子顯示出兩點：第一，在總理總統制的國家中，總統並無實權，因此只要總理兼任國會多數黨黨魁，則能夠依自己的意思通過法案，是總理權力大於總統的表現；第二，國會逕行決定法案的通過代表總統在實際運作上僅為象徵性質，即使總統不同意法案，國會仍能表決使法案通過，是國會實質介入總統、總理互動並大幅提升自身影響力的例子。

在保加利亞民眾對於難民的態度當中，有約 60%~70% 的民眾認為自己國家不應該幫助難民（Glorius, 2018: 24）。在此民意氛圍下，若如本文所述，總統執意與義大利合作商討難民接納事宜，則可能會為國內政治氛圍帶來負面影響，並進一步加深反移民的情緒，造成政治上的不穩定。而此時總理對總統的反對意見就可適時調解總統與人民間的緊張情緒，藉由通過禁止保加利亞與他國簽訂難民合作的條約，反映了部分不支持接納移民的公共態度。由此可看出，雖然共治期間總統與總理在意見上通常持不同立場，但意見相左所引發的衝突不一定只對國家運作帶來負面影響。相反的，這樣意見上之分歧，除顯示總統總理各自代表著不同民意，藉此權力折衝過程將民意反映至政府運作中之外，也體現了民主政治本質即為權力的制衡之意涵。隨著當今歐洲難民潮影響，身為難民自中東歐國家進入歐洲必經之地的保加利亞，國內難民營多次發生動亂與嚴重衝突，使難民議題甚至成為政客用來操弄選舉的工具（Cheresheva, 2016）。除了反對黨可能藉此政治議題熱度干擾下個週期的選舉之外，此情形同時也是當今歐洲民粹勢力崛起的隱憂。

總結上述案例分析，雖然，本文目前僅選擇了三個共治個案作為難民政策運作的說明，不過，在這三個半總統制國家中，我們各自發現到：總統與總理間的高度衝突，如羅馬尼亞：總理與堅強國會反對黨的衝突；如斯洛維尼亞：強勢國會的介入，如保加利亞，都使各國原就意見分歧的難民政策有著被緩解以及調適的可能。所以，從半總

統制的觀點看，長期以來，在論者所關注的總統、總理、國會三角互動關係中，共治的發生不但能表徵出傳統的「內閣制」意義，當加入了政策分析的微觀意義後，共治下的權力互動，更顯示權力制衡對內閣制軌道運作的積極作用。正如論者所認為，一個半總統制國家在共治期間，總統與總理的意識形態或對某個議題的看法相去甚遠，然而，當總統與總理的權力分配上較為平均，且在某個政策領域有權力共同決定時，他們合作的意願反而會變高（Raunio and Sedelius, 2019: 635-640），因此，我們若期待一國難民政策的分歧性能獲得協調，則半總統制下的權力制衡將是重要「充分條件」。¹² 有關三個國家的案例分析結果，整理如下表所示：

表 1 三個國家的難民政策運作

	羅 馬 尼 亞	保 加 利 亞	斯 洛 維 尼 亞
共治下的總統與總理關係	總統：支持 總理：反對	總統：中立 總理：反對	總統：中立 總理：支持
難民政策的民意分歧性	民意：從分歧到高度反對	民意：較偏向反對	民意：反對與支持並存的兩極意見
難民政策的緩解	國會對總統權力之節制性	國會與總理的合作與主導性	國會反對黨對總理意見的節制性

資料來源：作者自製

事實上，在長期聚焦市場整合，而較少涉及高階政治議題的歐盟，如今面對難民衝擊與歐債危機等高度政治性、且涉及主權的議題下，其整合模式將更不如以往（Genschel and Jachtenfuchs, 2018: 191）。藉搭配共治與政策分析，進一步，本文也認為，在國內民意對政策的分

¹² 當然，在權力衝突的過程中，更代表非正式的溝通協商機制，因憲法無明文規定，也非由正式制度設計來進行，但本文認為，半總統制卻可藉這樣的雙邊溝通，除了將民意帶進政府運作當中，也能夠讓總統或總理其中一方妥協，而使國家政策可持續推行。

歧，以及權力機關各能代表民意下，這些同為歐盟會員國的案例或顯示出歐盟的整合將更加艱辛。如同論者所主張，各會員國與歐盟在危機處理上難有效率以及真正集體化(efficient and collective)，這樣的情況更助長了國內的政治化(Genschel and Jachtenfuchs, 2018: 192)，特別是，相關調查也顯示，雖然歐盟會員國中獲得更多利益者，以及推動歐盟整合者較有可能支持歐洲整體的移民政策，但由民意來看，若一國人民感受到移民對於自己國家的威脅(如過多的難民人數與升高的失業率等)，會更進一步支持歐洲移民政策的整合與責任分攤的機制，不過，當人民覺得移民帶來了許多好處，特別是不認為移民對他們來說將造成威脅，則會反對在此領域的政策整合與更強大的歐盟角色，寧願由國家政府來處理相關的政策(Mauro and Memoli, 2019: 501-505)，因此，當國內政治運作越加重要，一國的憲政運作作為政策發展源頭，其間的權力互動關係及影響，實應成為評估歐盟未來發展的重要參考。

伍、結論

透過對上述三國在共治期間的難民政策比較後，不難發現在難民潮的影響下，若國家處於共治時期，則會進一步帶來政治的不穩定。在偏向總理總統制的羅馬尼亞中，總統雖權力較小，但其本身企圖掌握行政主導權，而引發與總理、國會的衝突，並常於外交與國防領域試圖擴大自身政治影響力(張峻豪，2015：151-152)。例如於難民問題上 Iohannis 總統認為 Ponta 總理無權代表羅馬尼亞與其他國家的總理進行會談，特別是在沒有經過總統的同意之下。但 Ponta 總理卻反駁是因為總統的無所作為，才使其必須動用自身權力著手處理難民議題；而去年 Iohannis 總統也譴責 Dăncilă 總理並公開呼籲她自動辭職，原因是總統認為總理將羅馬尼亞於以色列的大使館遷至耶路撒冷，並

且沒有經過他的同意 (Paun, 2018)。上述衝突顯示出總統多在外交議題上試圖發揮影響力，但結果常不如預期。故在共治期間，此種造成國內政治動盪的公開衝突則屢見不鮮。

再者，於斯洛維尼亞的共治運作當中，總統 Drnovšek 與總理 Janša 常有多次的公開衝突，然而針對難民議題，總統 Pahor 與總理 Cerar 卻鮮少衝突，雙方偶爾還公開表達對於難民收容的類似立場。反倒是挺難民的 Cerar 總理由於支持境內的敘利亞難民得到庇護，因此在國會被 Janša 領導的反對黨進行彈劾。由此可知，在總理總統制運作之下的總統並無太多實權，雖這樣的情況依不同國家權力程度會有高低之分，但也象徵著不論如何總理與國會的權力通常大過總統，且很多時候國會常介入政治的運作並大幅提升其影響力；最後，在保加利亞的憲法規範之下，總統權力遠小於上述兩國，而在總統權力較小，國會權力較大時，通常總統與總理會產生許多衝突，如總統 Radev 與總理 Borisov 針對 F-16 戰機的軍售案以及雙方於難民問題上的分歧。Borisov 透過在難民政策上對於總統的反對，以達到擴大自身影響力與制衡總統的目的。也顯示了當總理擔任國會最大黨的黨魁時，能於國會進行權力的運籌帷幄，動用與黨團的良好關係使國會能跳過總統的同意，進而通過總理所屬意的法案。

本文從半總統制的理論意義出發，認為「共治究竟帶來衝突或是民主憲政的實踐？」這個一直受到爭論的問題，在進入政策面的微觀領域之後，或許有著被解答的機會。本文發現，共治時期總統與總理的不同政黨（或聯盟），雖無可避免會發生衝突，但若將這些權力衝突「正向」看待，尋找其中所發生的權力制衡會否成為化解衝突的解藥？便可找到共治與民主憲政實踐的可能。基此，本文主張，權力機關間的制衡關係不僅有機會更適切反映出社會的分歧意見，另外，對於總統權力之節制，不但有可能調適政策衝突，亦提供了問題化解之契機。

最後，藉由半總統制下的難民政策分析，我們還發現了憲政研究對國際關係研究的意義。如前所述，過去有關歐洲難民議題研究，多聚焦在國際政治、區域研究、歐盟研究等領域，不過，正因為一國國內政治在相當程度上會影響其外交政策制定（鄭端耀，2005：115-140），而歐洲當前在民粹主義（populism）高漲的氛圍下，國內難民議題多淪為政黨用以操弄選情的工具，致使若國內反移民情緒高漲，政府也難以制定接納移民或難民的政策，甚至接受歐盟的難民配額政策，這或將導致歐盟的走上更分歧的未來。在複雜的難民問題上，難民大量湧入歐盟以及媒體對這個現象的關注，增加了疑歐派的人數。難民危機主要影響右派的人民以及原先就對難民有偏見的人，只要越多的媒體有相關的報導，就會讓他們更關注歐盟，因為他們在意難民的動態；但若是那些原先即對難民持開放態度與相對左傾的人們來說，則不會因此而更支持或反對歐盟。總的來說，這些事情的發展與難民危機最終結果，就是整個人口對於歐盟支持會減少，而且對歐盟的態度也會進一步極化（Harteveld et al., 2018: 173-174）。

總言之，本文認為，在歐洲半總統制國家當中，因應當今局勢，或許共治的運作模式，不僅能使政策進行更多討論，也能在對某個議題的衝突一觸即發之前，在政策上進行冷卻或分散，避免國家進入更為混亂的局勢。不過，結合國際關係領域，特別是由國內政策延伸到歐盟的未來發展，本文猶然認為，共治傳統上被主張容易導致政策僵局的問題同樣應受重視。從案例分析發現，若國內難民問題無法達成共識，並在政策制定上停滯不前，則共治代表的是各國處理難民問題時僅圍繞在國內政治利益，而難以連結到對於整個歐盟帶來的影響。更甚者，各國內部政策制定上的矛盾與難民政策的「歐洲化」，¹³ 更可

¹³ 此處歐洲化（Europeanization）指的是以歐盟內超國家機構的角度來處理難民問題。因為難民浪潮影響到整個歐洲，已經非單一國家所能解決的難題，而個別國

能導致國家主權與超國家治理間的拉鋸，進而使歐盟在難民治理上缺乏效率。除此之外，各會員國間的意見衝突，例如邊境國家與核心國家在難民分配上的利益分歧，甚至會把已然因為英國脫歐與歐債危機而脆弱的歐盟帶往更分裂局面，循此關懷，本文期盼能對國際關係研究者提供一些參考。

家的政策也可能會連帶影響到整個歐盟在處理難民上的現況。因此針對此問題，到底歐盟應將權力集中於自身機構上，使其能一體適用、由上而下的改善難民治理，發展成一個更為「歐洲化」的政策領域；抑或是將權力下放給個別會員國，讓各自有更多的彈性可依其國家內部情況進行改善與調整，是歐盟內部面臨的重要課題。

參考文獻

一、中文部分

- 吳玉山（2011）。〈半總統制：全球發展與研究議程〉，《政治科學論叢》47：1-32。
- 沈玄池（2015）。〈近期歐洲難民問題之根源與發展〉，《全球政治評論》52：1-10。
- 沈有忠（2013）。〈保加利亞「議會化半總統制憲法」的設計與運作〉，《政治科學論叢》58：17-46。
- 沈有忠（2014）。〈原子化社會下的民主化與憲政運作：以羅馬尼亞半總統制為例〉，《東吳政治學報》32(1)：1-52。
- 沈有忠（2018）。《台灣與後共國家半總統制的憲政運作》（初版）。台北：翰蘆圖書。
- 沈有忠（2011）。〈半總統制下行政體系二元化之內涵〉，《政治科學論叢》47：33-64。
- 卓忠宏（2016）。〈移民與安全：歐盟移民政策分析〉，《全球政治評論》56：47-73。
- 洪茂雄（1999）。〈後共產主義時期保加利亞的政經發展〉，《美歐季刊》13(2)：181-204。
- 徐正戎（2000）。〈『左右共治』－〈雙首長制〉之宿命〉，《政策刊》59：8-12。
- 張峻豪（2015）。〈新興半總統制國家的共治運作機制與路徑多樣性〉，《東吳政治學報》33(2)：121-185。
- 張峻豪（2016）。《共治類型與新興半總統制國家的憲政經驗》。台北：翰蘆圖書。
- 張峻豪（2017）。〈政黨體系與新興半總統制國家的共治運作（1991-

- 2017)》，「中國政治學會年會暨學術研討會」論文。台北：中央研究院政治所，10月13-14日。
- 盛盈仙（2015）。〈難民問題對歐洲整合的影響〉，《全球政治評論》52：29-34。
- 楊三億（2015）。〈近期難民潮對中東歐國家與歐盟整合之影響〉，《全球政治評論》，52：17-21。
- 蔡榮祥（2013）。〈多黨總理總統制民主的政府類型與憲政運作的衝突－以斯洛維尼亞、斯洛伐克、克羅埃西亞、立陶宛為例〉，《東吳政治學報》31(3)：65-116。
- 蔡榮祥、石鵬翔（2011）。〈總理總統制與政治穩定：以烏克蘭、羅馬尼亞為例〉，《政治科學論叢》44：65-106。
- 鄭端耀（2005）。〈國際關係新古典現實主義理論〉，《問題與研究》44(1)：115-140。
- 盧文豪（2016）。〈歐洲難民危機對歐盟之衝擊探討〉，《戰略安全研析》135：47-57。

二、英文部分

- Anghel, V and Aleksandrova, T. (2018). "Bulgaria – President Radev is shaping a political alternative." *Presidential power*: <http://presidential-power.com/?cat=87>. Retrieval Date: 2019/9/21.
- Associated Press (2015). "The latest: Slovenia demands that EU solves migrant crisis." *San Diego Union Tribune*: <https://www.sandiegouniontribune.com/sdut-the-latest-fire-razes-swedish-house-intended-for-2015oct24-story.html>. Retrieval Date: 2019/9/19.
- Balkan Insider (2018). "Slovenian PM Miro Cerar escapes impeachment in case of Syrian refugee." *Balkan Insider*: <https://www.balkaninsider.com/slovenian-pm-miro-cerar-escapes-impeachment-in-cas>

- e-of-syrian-refugee/. Retrieval Date: 2019/9/21.
- Boffey, D (2017). "Slovenia PM facing impeachment over support for refugee." *The Guardian*: <https://www.theguardian.com/world/2017/nov/23/slovenia-pm-miro-cerar-facing-impeachment-over-support-for-refugee>. Retrieval Date: 2019/9/21.
- Bordignon, M. and Moriconi, S. (2017). "The case for a common European refugee policy" *Policy Contribution* 8: 1-13.
- Bucureasa, C. (2016). "Romanians fear living near refugees, poll says." *Balkan Insight*: <https://balkaninsight.com/2016/04/20/romanians-fear-living-near-refugees-poll-says-04-19-2016/>. Retrieval Date: 2019/9/19.
- Cavatorta, F. and Elgie, R. (2010). "The Impact of Semi-Presidentialism on Governance in the Palestinian Authority." *Parliamentary Affairs* 63(1): 22-40.
- Cheresheva, M. (2016). "Bulgarian Nationalists Accused of Stirring Anti-Refugee tension." in *Balkan Insight*: <https://balkaninsight.com/2016/09/19/nationalists-want-refugees-out-of-bulgarian-cities-09-17-2016/>. Retrieval Date: 2019/9/20.
- Choudhry, S., Sedeliu, T. and Kyrychenko, J. (2018). *Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections for Constitutional Reform*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Conti, N., Mauro, D. D., and Memoli, V. (2019). "Citizens, immigration and the EU as a shield." *European Union Politics* 20(3): 492-510.
- Danica, F. K. (2005). "Slovenia." *European Journal of Political Research* 44: 1179-1187.
- Duverger, M. (1980). "A New Political System Model: Semi-Presidential

- Government.” *European Journal of Political Research* 8(2): 165-87.
- DW (2019a). “Bulgaria makes biggest military acquisition since fall of communism.” *DW*: <https://www.dw.com/en/bulgaria-makes-biggest-military-acquisition-since-fall-of-communism/a-49655416>. Retrieval Date: 2019/9/21.
- DW (2019b). “Bulgarian president vetoes fighter jet deal with the US.” *DW*: <https://www.dw.com/en/bulgarian-president-vetoes-fighter-jet-deal-with-the-us/a-49721482>. Retrieval Date: 2019/9/21.
- Elgie, R. (2004). “Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations.” *Political Studies Review* 2: 314-30.
- Elgie, R. (2008a). “Semi-Presidentialism: An Increasingly Common Constitutional Choice.” Paper presented at the Conference on Semi-Presidentialism and Democracy: Institutional Choice, Performance, and Evolution, Institute of Political Science, Academia Sinica.
- Elgie, R. (2008b). “The Perils of Semi-Presidentialism. Are They Exaggerated?” *Democratization* 15(1): 49-66.
- Elgie, R. (2010). “Semi-presidentialism, Cohabitation and the Collapse of Electoral Democracies, 1990-2008.” *Government and Opposition* 45(1): 29-49.
- Elgie, Robert (1999). *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Feijó, R. G. (2014). *O Semi-presidencialismo Timorense: história, política e desenho institucional. Depoimentos e análises*. Coimbra: Almedina.
- Gallagher, T. and Andrievici, V. (2012). “Romania: Political

- Irresponsibility without Constitutional Safeguards.” R. Elgie & S. Moestrup (eds.), *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*, pp. 138-158. New York, NY: Palgrave Macmillan.
- Genschel, P. and Jachtenfuchs, M. (2018). “From Market Integration to Core State Powers: The Eurozone Crisis, the Refugee Crisis and Integration Theory.” *Journal of Common Market Studies* 56(1): 178-196.
- Glorius, B. (2018). “Public opinion on immigration and refugees and patterns of politicization Evidence from the Eurobarometer.” *Research on the Common European Asylum System*: 1-33.
- Hansen, T. G. (2014). “International Refugee Law and Refugee Policy: The Case of Deterrence Policies.” *Journal of Refugee Studies* 27(4): 574-595.
- Harteveld, E., Schaper J., De Lange, S. L. and Van Der Brug, Wouter. (2018). “Blaming Brussels? The Impact of (News about) the Refugee Crisis on Attitudes towards the EU and National Politics.” *Journal of Common Market Studies* 56(1): 157-177.
- Kim, Young Hun. (2015). “A Troubled Marriage? Divided Minority Government, Cohabitation, Presidential Powers, President-Parliamentarism and Semi-Presidentialism.” *Government and Opposition*: 652-681.
- Kirschke, L. (2007). “Semipresidentialism and the Perils of Power-Sharing in Neopatrimonial States.” *Comparative Political Studies* 40(11): 1372-1394.
- Krasimirov, A. (2018). “Bulgaria parliament bars government from signing deals on migrant readmissions” in *Reuters*: <https://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-bulgaria/bulgaria-parlia>

- ment-bars-government-from-signing-deals-on-migrant-readmissions-idUSKBN1KA1YU. Retrieval Date: 2019/9/20.
- Lavenex, S. (2001). "The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies." *Journal of Common Market Studies* 39(5): 851-874.
- Lavenex, S. (2002). "EU enlargement and the challenge of policy transfer: the case of refugee policy." *Journal of Ethnic and Migration Studies* 28(4): 701-721.
- Linz, J. J. and Stepan, A. C. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- National Assembly of the Republic of Bulgaria. "Constitution." *National Assembly of the Republic of Bulgaria*: <https://www.parliament.bg/en/const>. Retrieval Date: 2019/9/7.
- Naumann, E., Stoetzer, F. L., and Pietrantuono, G. (2018). "Attitudes towards highly skilled and low-skilled immigration in Europe: A survey experiment in 15 European countries." *European Journal of Political Research* 57: 1009-1030.
- Niemann, A. and Zaun, N. (2018). "EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives." *Journal of Common Market Studies* 56(1): 3-22.
- Nine O' Clock (2015). "PM Ponta replies to President's accusation about lack of mandate in Sofia: I meet PMs when I find appropriate, Iohannis goes to Brussels like a deaf to dance." *Nine O' Clock*: <https://www.nineoclock.ro/2015/10/26/pm-ponta-replies-to-presidents-accusations-about-lack-of-mandate-in-sofia>

- i-meet-pms-when-i-find-appropriate-iohannis-goes-to-brussels-like-a-deaf-to-dance/. Retrieval Date: 2019/9/19.
- OECD (2019). “How do Europeans differ in their attitudes to immigration? Findings from the European Social Survey 2002/03-2016/17.” *OECD Report*: 1-40.
- Paun, C. (2018). “Romanian President calls on Prime Minister to resign.” *Politico*: <https://www.politico.eu/article/klaus-iohannis-viorica-dancila-romania-president-calls-on-prime-minister-to-resign/>. Retrieval Date: 2019/9/20.
- Protsyk, O. (2006). “Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism.” *Political Studies* 54(6): 219-244.
- Raunio, T. and Sedelius, T. (2019). “Presidents and Cabinets: Coordinating Executive Leadership in Premier-Presidential Regimes.” *Political Studies Review* 18(1): 53-70.
- Raunio, T. and Sedelius, T. (2019). “Shifting Power-Centers of Semi-Presidentialism: Exploring Executive Coordination in Lithuania.” *Government and Opposition* 54(4): 634-660.
- Rusheva, V. (2018). “Bulgarian PM criticises EU’s migration approach.” *New Europe*: <https://www.neweurope.eu/article/bulgarian-pm-criticizes-eus-migration-approach/>. Retrieval Date: 2019/9/21.
- Savage, L. (2018). “How and when do presidents influence the duration of coalition bargaining in semi-presidential systems?” *European Journal of Political Research* 57: 308-332.
- Sedelius, T. and Linde, J. (2018). “Unravelling semi-presidentialism: Democracy and government performance in four distinct regime

types.” *DEMOCRATIZATION* 25(1): 136-157.

Shugart, M. (2005). “Semi-Presidential Systems: Dual Executive And Mixed Authority Patterns.” *French Politics* 3: 323-351.

Shugart, M., and Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Skach, C. (2007). “The “newest” separation of powers: Semipresidentialism.” *International Constitution* 5(1): 93-121.

“Checks and Balances” or Conflict?

A Study on the Operation of Refugee Policy During the Cohabitation in Romania, Slovenia and Bulgaria

Chun-Hao Chang & Yi-Jhan Li***

Abstract

For a long time, cohabitation, with its normative and practical aspects both emphasized, has been highly regarded in semi-presidential study due to its academic as well as political significance. Though cohabitation is not an obligatory political outcome in semi-presidential nations, in view of the cabinet system in semi-presidential constitutions and the three cohabitation examples in France, many researchers show high interest in the influence and the necessity of cohabitation. This paper assesses whether prime minister should cooperate with president in the period of cohabitation. We develop a refugee policy analysis to explain the dynamic of cohabitation in Slovenia, Romania and Bulgaria. These countries have serious refugee problems, moreover, the pressure between European Union and domestic politics also interrupt the relationship between president, prime minister and parliament. Through comparative research and data of public opinion survey, we analyze president and prime

* Professor, Department of Political Science, Tung Hai university.
E-mail: chunhao@thu.edu.tw.

** Graduate Student, Department of Political Science, Tung Hai university.
E-mail: g09532003@thu.edu.tw.

minister's reaction to refugees, and argues that conflicts do not necessarily lead to negative outcome. Cohabitation may a critical approach to deal with this kind of highly controversial problems.

Keywords: Refugee Policy, Semi-presidential System, Cohabitation, Checks and Balances, European Integration