

## 芬蘭半總統制到議會民主的變遷

郭秋慶

淡江大學歐洲研究所教授兼所長

### 摘要

世界各國的政治體制分成議會民主制、總統制、委員制與半總統制，芬蘭作為一個高生活水準和先進的福利國家，它的政治體制雖然在憲政傳統上與它國有異，傳統上將它歸類為半總統制國家，晚近芬蘭的憲政由於該國加入歐盟，在地理與戰略上，相當不同於以往，產生靜默的改變，需要吾人進一步探究其「半總統制」的源起與為何產生變遷，以及將如何為它作適當的定位。

芬蘭的土地最早是由瑞典併吞不過仍容許芬蘭人擁有自治體制，其後俄國又占領這塊土地，而成為俄羅斯帝國內自治大公國，並維持自己的政府、法律以及社會形態，由於俄國推動所謂「俄國化」，最後在俄國革命爆發下，芬蘭建立起民族國家，憲政設計反應美國體制和傳統議會民主的折衷，總統和總理皆有正當性的雙重領導，直到二次大戰之後芬蘭的國會和內閣之間不安全的關係而且出現無黨派關係的「總統內閣」以及國會常解散，進而導致內閣不穩定。

1970年代中期以降，隨著社會的變遷，國會主動針對權力平衡和總統的權限，提出修憲案，逐步強化議會民主以及削減總統權力，展現出和平與依經驗逐漸完成的憲改，而成為穩定的議會民主制國家。

**關鍵字：**議會民主制、芬蘭憲政、半總統制、基科納總統、監督使

## 壹、前言

當前世界各國的政治體制，分別為：一、議會民主制，以英國為代表；二、總統制：以美國為代表；三、半總統制（semi-presidentialism）：以法國為代表；四、委員制：以瑞士為代表。若說行政與立法之間有密切互動關係者，則見於前三種政制之中，立法部門（國會）代表人民監督政府，故其各種職權作用，基本上涉及政府組成、法律與政策之制定、對行政部門之監督、以及對執政責任之追求等四個主要領域。至於其中的「半總統制」，其實是比較傾向於總統制，不過仍得視各國的憲政傳統、以及總統所屬的政黨在國會的席次，半總統制的總統在運作上可能是具有強勢的支配性，像法國；淪為弱勢的虛位元首，像愛爾蘭；或是需要與總理分享權力者，像芬蘭。

本文探究芬蘭的政治體制，基於它的「半總統制」十分特殊，晚近亦有所改變，吾人有需要進一步分析，以了解其實況。基本上，「國際透明」（Transparency International）的報告稱，芬蘭過去幾年在被調查的國家中是貪污比率最低的國家，這樣的國家從一次大戰期間宣佈獨立以來，經歷兩次大戰的慘痛，如今它是歐盟的會員國，它所實行的市場經濟，工業化做得相當成功，對外貿易亦十分的重要，約1/3的國內生產總值來自出口，工業占國內生產總值（GDP）的29%、服務業占67.5%與農業占3.5%。迄今芬蘭人均產出大約與英國、法國或德國相同，是一個高生活水準和先進的福利國家。其次，它的國際知名度，在於它發明桑拿浴，號稱芬蘭的國粹，桑拿（Sauna）是為數不多的納入世界語言範疇的芬蘭語彙之一。再者，它的通信產業以諾基亞（Nokia）為代表非常發達，該國號稱是國際網路接入比例和人均手機持有量最高的國家。

本文將就芬蘭「半總統制」的源起與變遷，從歷史角度加以剖析，以期給予合理且適當的定位。

## 貳、芬蘭人建立起民族國家

### 一、自治體制由佔領國頒授

芬蘭早在 1151 年被瑞典征服，瑞典國王埃里克九世首先將基督教帶入該國，自從 13 世紀以來芬蘭的土地逐漸併入瑞典，不過雙方一直保持十分密切的關係，「瑞典－芬蘭」這一名詞也開始被使用直到拿破崙戰爭。芬蘭在瑞典占領下，其社會與政治系統並沒有任何的劇變，芬蘭人仍然享有同等的地位和自由，只是瑞典語是行政與教育機構的第一語言，而且瑞典的農業移民到芬蘭的海岸地區。

自從 16 到 18 世紀，俄國和瑞典為爭奪芬蘭，在芬蘭領土上展開數次的戰爭，1809 年沙皇亞歷山大一世的軍隊終於占領這塊土地，芬蘭遂成為俄羅斯帝國內自治的大公國（Grand Duchy）（Saarl, 1944: 34）。在沙皇統治時代，芬蘭維持它自己的憲法，而沙皇只是大公爵（Grand Duke），不是絕對的君主，由他任命駐芬蘭的總督，並負責芬蘭的外交事務。基本上，芬蘭的政府、法律、宗教以及社會形態相似於瑞典統治時期，而且它也有自己的貨幣、郵政以及關稅系統。

1906 年芬蘭將傳統的等級議會改成一院制的國會（Eduskunta），議席 200 名，凡 24 歲以上的男、女性公民皆有投票權，是歐洲第一個有普遍與平等參政權的國家。不但如此，芬蘭當時即有婦女參選，這是世界的首例。隔年，新國會舉行首次的選舉，採用比例選舉制，全國 19 名的婦女參選，高達 13 位獲得當選，開時代的先風。至於國會的政黨則由社民黨、中央黨（以前稱農民聯盟）以及世俗的保守派占優勢，社民黨亦是最大的政黨，不過沒有一個政黨擁有國會的多數。

### 二、民族主義激發獨立建國

芬蘭的獨立建國，可以說出自文化和語言運動，再從民族的分離觀發

展到爭取完全的政治自由。早期民族主義的出現，源自民俗、歷史與語言的研究活動，其領導人是土庫大學的歷史學家波坦（Henrik Gabriel Porthan）教授，波氏的作品探討芬蘭的歷史、調查該國民謠的特徵等，表露了芬蘭人懷疑瑞典的統治，也帶動人民對地方歷史的興趣，因此城鎮、鄉村和省變成調查和研究的對象，同時這類地方研究得到國內廣泛的出版（Saarl, 1944: 33-38）。

19 世紀後半期芬蘭的文化統一意識開始覺醒，民族分離觀念亦獲得基礎。說芬蘭語人士的族群自我意識的提升，也相當是因為在俄國的占領下，從事終止芬蘭與瑞典的連結，俄國將芬蘭的首都從土庫（Turku）遷移到赫爾辛基，以便更接近聖彼得斯堡，從而鼓舞芬蘭的語言民族主義。此後，說芬蘭語人士得以抗拒瑞典語在芬蘭文化和政治生活既有的優勢，待 1835 年由芬蘭語撰寫的民族史詩《卡勒瓦拉》（*Kalevala*）終於出版<sup>1</sup>，更加地喚醒芬蘭的民族主義，芬蘭境內的氛圍可以稱是：「我們不再是瑞典人；我們不能變成俄羅斯人；我們必須是芬蘭人」。

尤其值得重視的是，1863 年俄國頒佈的帝國法令——『語言條例』（*Language Ordinance*），授與芬蘭在官方事務上有相同於瑞典語的地位（Library of Congress Country Studies, 1988），因此說瑞典語人士即使試圖抵制該條例的執行，仍然無法阻止芬蘭語學校廣泛地擴展，最後促成接受芬蘭語教育階層的出現，他們將自己的姓氏芬蘭化，而且公開地使用芬蘭語，進而領導人民支持芬蘭的民族主義。

事實上，19 世紀末俄國在芬蘭推動所謂「俄國化」（Russification）時，掀起了芬蘭一股團結對外的民族風潮，當地的分離觀因此獲得發展的機會（Kirby, 1976）。若謂「俄國化」的起源，1899 年沙皇尼古拉二世強迫芬蘭人接受俄羅斯文化，他的政府亦多方破壞芬蘭有效的自治，而且鮑伯利

---

<sup>1</sup> 「卡勒瓦拉」在芬蘭語中是「英雄的國家」之意，它作為芬蘭語的民間史詩，是芬蘭文學中最重要的作品。作者是鄉村醫生，他在東邊疆界行醫時，編纂數以百計的民間歌謠成為近 2300 行的史詩。該書出版後，幾年間其他的芬蘭語文學作品陸續被出版。

科沃(Nikolai A. Bobrikov)將軍當總督時期，將芬蘭國會降級成諮商議會，壓制新聞的出版，以及引進俄語到文官體制。再者，鮑氏解散芬蘭軍隊，並一度徵召芬蘭人入伍俄軍，不過當他遭暗殺之後，沙皇尼古拉二世就免除了芬蘭人充當俄軍之舉。1905年俄國革命的爆發，尼古拉二世不得不准許芬蘭國會現代化，以及引進普遍選舉權，但是此一國會無法在政府體制中扮演重要的角色，芬蘭遭受的壓制更表現在沙皇頒布的法律違反芬蘭憲法，若芬蘭官員拒絕執行非法的命令，官員就會被監禁在俄國監獄或被放逐到西伯利亞(Saarl, 1944: 36)。在尼古拉二世專制下，芬蘭也成為布爾什維克從事革命的避難場所，革命活動滋長的地方，以及革命團體舉辦大會的理想場所。

最後，在1917年2月和10月俄國革命的爆發下，芬蘭便乘機從俄羅斯分離出來，12月逕自宣佈是一個獨立的國家。此時，芬蘭已經有政府體系，包括由普遍選舉產生的國會，需再努力的是，修訂它的憲法，製訂總統選舉的法規，以及任命一位負責外交事務的部長。

### 三、共和國經由慘痛內戰後建立

自從芬蘭宣布獨立以來，由於俄國本身瓦解，而波及芬蘭社會，導致國內政治分裂。從1918年1月到5月為爭取國家的領導權，爆發了一場殘忍的內戰，其間左派的社民黨(Social Democratic Party)主導紅色勢力與由保守的元老院領導白色勢力展開戰鬥，他們分別建立自己的安全團體，稱為紅色和白色衛隊(Red and White Guards)，兩者勢均力敵，前者近7萬6千人，後者則近7萬人(Arosalo, 1998: 147-66)。在政治暴力和恐懼氣氛的滋長下，紅色勢力有俄羅斯的支持，而白色勢力亦有德意志帝國軍事援助，雖然紅色勢力占領芬蘭南部的工業地區，但是他們擔心資產階級的憤怒，以及在芬蘭境內1萬2千名的德軍，結果這場內戰造成近乎3萬7千人死於雙方的衝突中，包括在戰場上、政治恐怖活動以及囚犯營裡，最後白色勢力即使勝利，他們仍無法建立芬蘭的君主制，由德國的君

主統治，因為德國在第一次大戰戰敗，芬蘭遂得以建立獨立與民主的共和國。不過，白色勢力因此分裂成優勢的共和國派和少數的君主制派（Siaroff, 1999: 107）。

無可否認，這場內戰造成國內的混亂，不但重創國家經濟，而且形成持續的社會分歧，左派與右派政黨面對國家政治的發展，一時無法妥協。

### 叁、半總統制的建立與實踐

#### 一、總統擁有強大的職權

1919年7月『芬蘭共和國憲法』頒布實施，它是當時社會發展的結果，並沒有仿效他國成功的政府形態。換句話說，國內存在保守勢力抗拒社會主義勞工革命的壓力，以及保守和自由派政治家對國家機關權力劃分的妥協，所以憲政設計反應美國體制和傳統議會民主的折衷，行政權被分成民選的總統，擁有強有力的權力，以及需對國會負責的內閣，所以總統和總理皆有正當性支持，這樣的雙重領導（dyarchy）某種情形被當作對國會中占優勢的左派勢力有牽制的作用（Nousiainen, 2001: 222）。

『芬蘭憲法』的雙重權威結構歸屬於所謂的半總統制，若依照薩托利（Giovanni Sartori）的看法，因為它具有下列的特徵（Sartori: 1994: 131-32）：

1. 總統作為國家元首，由全民直接或間接投票產生，並有一定的任期；
2. 總統和總理分享行政權，前者獨立於國會，不過它的意志需要由政府貫徹，個人是無法單獨或直接統治；後者亦獨立於總統，他的內閣聽從國會的信任或不信任，並且這有國會多數的支持。總統和總理的雙重權威帶來不同程度的平衡。

在實際上，芬蘭總統的獨立性反應在他不是由國會而是全民選出，任期6年，其產生方式自1919年起由全民選出300名選舉人團（electoral college），再由它從各政黨的候選人選出總統，而1998年的總統選舉較為

特殊，它是直接和間接選舉同時進行，若沒有候選人獲得絕對多數，需由選舉人團選出。不過，自 1994 年以後，總統的產生正式採用直接選舉，並且為絕對多數制，否則最高票的兩位候選人得進行第 2 回合的競選 (Raunio, 2004: 147)。

總統作為國家元首，他是軍隊的統率，也是政策形成的樞紐，同時可以強大的職權當作仲裁者和規範者。總統主導的外交與國家安全是他最重要的權力之一，這和多數議會民主制屬於內閣的職權不同。

其次，總統和內閣分享行政權。雖然憲法沒有載明內閣的建立，但是總統有強大的影響力，他提名並任命總理，國會必須批准總統的任命，總理沒有必要是政黨黨魁。在二次大戰之前，若總理是政黨黨魁，則是例外。若有內閣辭職，總統即邀請國會議長和政黨代表商議，由於多黨制下沒有政黨占優勢，總統更能主導內閣的建立，有些總統相當程度控制整個內閣，此即所謂的「總統內閣」(Mattila & Raunio, 2002: 259-80)。

其次，總統有相當大的任命權，他任命最高法院、最高行政法院與上訴法院的法官，以及資深的公務員，直到 1998 年甚至任命大學校長和教授 (Nousiainen, 2001: 98)。

至於總統和國會的關係，他和國會分享立法權，有權召開國會的特別會期，對立法有否決權，雖然新國會可以簡單多數推翻總統的否決，以及可以解散國會，譬如 1987 年科威斯托 (Mauno Koivisto) 總統解散國會，中央黨 (The Centre) 和民族團結黨 (National Coalition Party) 的聯合內閣即遭終止，再由科威斯托總統宣佈國會改選 (Raunio, 2004: 147)。如果內閣的建立談判失敗，總統有權任命由公務員組成的看守內閣，自從 1945 年以來，看守內閣出現 6 次。

## 二、強勢的總統充分發揮外交權

雖然總統的權力是強大的，不少總統在任期內對權力的行使是溫和的，不過也有積極使用他們的權力，像戰後的帕斯基維 (Juho Kusti

Paasikivi) 和基科納 (Urho Kekkonen) 總統。雖然芬蘭外交政策的領導具有總統和總理的雙重性，但是他們兩人卻充分利用憲法賦予的外交權力。

在 1944 至 46 年帕斯基維當總理期間，他已經是強勢領導人，其後至 1956 年當總統期間，有鑒於二次大戰蘇聯的入侵，芬蘭割讓卡瑞利亞 (Karelia)，當地人民被迫搬遷，他提出的俄國政策表現出實用主義的立場，認為政治是可能的藝術，事實承認是一切智慧的開端，所以芬蘭面對蘇聯鄰國的軍事優越，需認定無可抗拒，因此建立和蘇聯的友善關係具有優先性，這是一種戰略，也是一種防衛作為 (Karsh, 1986: 268)。雖然戰後初期，帕斯基維總統主張和蘇聯和解的觀點少有支持者，他仍成功地建立起所謂「帕斯基維路線」(Paasikivi Line) 的外交政策，此即芬蘭對外政策的首要目標，乃是建立和蘇聯和諧的關係，以緩和傳統上蘇聯的顧慮和化解它對芬蘭的不信任，同時展現防衛自己權利和獨立的意識 (Spencer, 1953: 301-309)<sup>2</sup>。

當 1948 年 2 月史達林寄來信函，主張簽訂蘇芬的『雙邊協定』(Apunen, 1977: 20)，帕斯基維總統隔年就接受簽訂『雙方友誼、合作暨共同援助協定』，該協定內文不但將芬蘭納入蘇聯的防衛體系中，而且協定的前言還稱蘇聯承認芬蘭有權利置身於大國的衝突之外 (Apunen, 1977: 20)。換句話說，芬蘭是奉守中立政策。在此情況下，芬蘭得以由帕斯基維總統重建遭受戰火摧殘的國家。再者，帕斯基維總統面對美國倡議的『馬歇爾計畫』，並沒有和西歐國家一道參與，以避免和蘇聯產生衝突。當蘇聯對芬蘭內政有壓力時，帕斯基維總統則立場始終堅定，因此 1950 年的大選中，帕氏獲得選民普遍的支持。此外，由於帕斯基維總統外交上對蘇聯的讓步，贏得蘇聯的信賴，他的和平路線遂獲得蘇聯頒贈列寧勳章 (Order of Lenin) (Karsh, 1986: 271)，直到 1956 年退休後，他的外交路線變成芬蘭與蘇聯

<sup>2</sup> 帕斯基維總統回憶錄指出，「每位人民的職責是緊握他存在和成功的前提，以及準備好使用一切的力量。如果需要的話，甚至為自己的自由而犧牲，但是這是最後的手段，只有當和平的努力和談判證明是不可能的。」轉引自 Kuusisto (1959: 37)。



關係的基石，因為基科納接著當總統，將帕斯基維路線加以擴大。

基科納在 1950-56 年當總理時，亦是一位強勢的領導人，其後當總統直到 1981 年。在他的第一屆總統任期（1956-62 年）中，總理的權力明顯低落，因為他自從穩定總統地位後，對總理更有獨立的空間，雖然 1960 年代末聯合政府穩定，內閣和總理的權力增加，但是聯合政府的穩定也給予總統有更多機會主導國會，因為國會黨團顯得願意配合總統的意旨，內閣「自治的潛力」遂減弱，在許多方面變成依賴總統<sup>3</sup>。基科納總統任內是以一種十分個人的方式使用總統的權力：選舉總理、將偏愛的政黨推進聯合政府、迫使內閣解散、建立無黨派關係的「總統內閣」以及解散國會。芬蘭雙重統治（dyarchy）的權力平衡，在基科納總統時期是唯一遭受嚴重的衝擊。

至於對蘇聯的政策，基科納總統堅信外交政策優於內政政策，芬蘭和蘇聯的關係更密切就能更自由地發展和西方國家的關係，所以他致力於和蘇聯更為熱誠的關係（Apunen, 1977: 306）。為此，基氏撤除國內潛在和蘇聯摩擦的源頭，他要國內政治系統、新聞媒體，甚至民眾，最大程度約束他們對蘇聯的態度。若不願意配合，不管是個人或民間團體，均無法建設性地參與芬蘭的政治生活，他曾經阻止社民黨高層進入政府中任職，直到放棄傳統和蘇聯的關係。由於基科納總統這樣的內政，蘇聯對他更加信賴（Allison, 1982: 357），使得他得以擴展外交政策，於是芬蘭進入北歐理事會（Nordic Council）（Hodgson, 1962: 87）<sup>4</sup>，這是芬蘭長期以來無法達成的目標。

此外，雖然蘇聯對西歐經濟整合抱持負面態度，基科納總統 1961 年仍成功地帶領芬蘭參加歐洲自由貿易協會（European Free Trade Association），1968 年更進入經濟合作暨發展組織（Organization of Economic

<sup>3</sup> 依照 Lijphart 的看法，基科納統治芬蘭的期間歸類為總統的內閣形式，見 Lijphart (1984: 70)。

<sup>4</sup> 該會是提升斯堪地納維亞合作的最重要機構，1952 年成立時芬蘭出席談判過程，但是蘇聯的反對，遂無法當作會員國。

Cooperation and Development），以及 1973 年和歐洲經濟共同體（European Economic Community）簽署『自由貿易協定』（Karsh, 1986: 295）。

### 三、無法穩定的議會民主

自從芬蘭共和國成立以來，建立一有機體的政治和社會系統符合民主政治中每個自由人所需。人民由國會代表，國會由 200 名議員組成，任期 4 年，採單院制，芬蘭語稱爲 Eduskunta，而瑞典語則稱爲 Riksdag。國會是最高立法機關，它頒佈法律，審查國家預算，批准國際條約，以及修改憲法等，其作爲不屬「司法審查」。國會的多數黨得以籌組內閣，總理亦由國會選舉產生，最大政黨的黨魁通常獲勝，再由總統任命。芬蘭的總理是政府的首長，主要的行政權就是由總理領導的內閣執行，不過內閣需對國會負責，面對國會議員的質詢，閣員得有國會的信任，譬如 1948 年共產黨籍內政部長 Yrjö Leino 遭到譴責投票撤職。一旦總統宣布解散國會，內閣即得重組（Hodgson, 1962: 81）。

芬蘭國會議員的產生，是全國分成 14 個複選區（7 至 27 席）與 1 個單選區（Aland 島），每位議員的平均人口數約 2 萬 6 千人，採比例選舉制，每屆改選在 3 月，首先由每個政黨黨員投票選出該黨候選人，列在依字母排序的開放政黨名單（party list）提交選區，國會選舉時由選民投票給所偏愛的候選人，再依各政黨得票率選出政黨當選人，分配議席採銅特（d'Hondt）法，不設選舉門檻（Kuusela, 1995），所以芬蘭選舉制度的特徵是候選人都不敢保證一定會當選，政黨也就爲爭取勝出，常推出名人當候選人，像滑雪健將、肥皂劇明星等，使得國會選舉變成強烈候選人傾向。

這個複選區，開放政黨名單的比例選舉制鼓勵多黨的產生，其中主要的左派政黨有社民黨，作爲最早成立的勞動者政黨，具高度的政治影響力（Arter, 1980: 363-87）；其次是中間派政黨，分別有瑞典語人民黨（Swedish People's Party）、進步黨（Progressives）與農民聯盟（Agrarian Union）（或中央黨）等，前者是芬蘭最早的政黨之一，它由說瑞典語的多數階層組成，

瑞典語是芬蘭兩大官方語言之一，其人口約占 5.5%，倡導自由主義，雖然它是國會次要的政黨，但是它時常是執政夥伴之一；再者，右派政黨有民族團結黨與愛國人民運動等，前者作為中間偏右政黨，早期由保皇派人士組成，主張增進維持社會力量，以法律主導社會秩序以及有限的政府干預企業等。

不過，多黨制當中有 3 個主要政黨，分別是社民黨、農民聯盟（中央黨）以及民族團結黨，從下表可看出自從 1919 年國會選舉以來，各政黨獲得的議席數（Nousiainen, 1971: 180-81）：

表 1：1919 至 1939 年芬蘭國會選舉結果（總席位：200）

政黨	1919	1922	1924	1927	1929	1930	1933	1936	1939
右 派									
愛國人民運動							14	14	8
民族團結黨	28	35	38	34	28	42	18	20	25
中間派									
瑞典語人民黨	22	25	23	24	23	20	21	21	18
進步黨	26	15	17	10	7	11	11	7	6
農民聯盟	42	45	44	52	60	59	53	53	56
左 派									
鄉村民粹黨 (Rural Populists)						1	5	2	2
社民黨	80	53	60	60	59	66	78	83	85
共產黨		27	18	20	23	（被禁到 1945 年）			
其他	2					1			

從 1920 到 1930 年代的第一共和，芬蘭的議會民主確立下來，但是政治事實上是由總統和國會的精英合作下渡過，實際的政治存在左右派的階級分歧，而形成政治議題的意見相左，從而呈現出內閣的短命和不穩定，譬如 1922 年國會拒絕批准賀斯蒂（Holsti）外長簽署的『華沙條約』，賀

氏認為這是不信任的象徵，立即辭職，還引發內閣的下台，因此吾人可以說國會和內閣之間不安全的關係是芬蘭內閣不穩定的根源。

二次大戰以來，芬蘭平均有 5 個政黨，是北歐最多政黨的國家（Mattila & Raunio, 2002: 259）。在多黨制之下，1950 年代總理仍無法承擔內閣領導人，只能監督日常政治，而且大多數內閣也是脆弱和不穩定。直到 2000 年在西歐的民主國家中，只有義大利較芬蘭有更多的內閣，芬蘭總計有 44 次內閣的成立，平均壽命約 300 天，46% 是殘餘的多數之聯合內閣，23% 是少數內閣，16% 是最少多數的聯合內閣，以及 15% 是看守內閣（Nousiainen, 2000: 50）。

## 肆、無法避免的憲政改革

### 一、憲改逐漸的發展

芬蘭半總統制的行政權歸於強有力的總統和需向國會負責的內閣，這種「雙重領導」的運作實在有賴總統、內閣以及國會之間密切的配合。事實上，長期以來並不如所預期的。

從歷史的發展角度來看，芬蘭的憲政改革直到晚近才逐步地實現（Paloheimo, 2001）。最早在 1970 年代中期，國會針對權力平衡和總統的權限，第一次提出修憲案，然而以失敗告終，其後國會內出現的新戰略改成只提有限的修憲案，並且採取事前徵得相關政治團體的同意。不過，真正值得提出的是，自從 1980 年代以來國內開始出現一股追求「新政」的氛圍，特別是在國會裡面，這是因為國會在 1970 年代憲改受挫產生沮喪之後，一批更能自我肯定的世代站出來，尤其是他們不懼怕總統權力行使上的優勢，此時國會的次級系統也日趨完備，而且國會內一些內閣和反對派言辭的陳述不再對峙。其次，1982 年科依維斯特（Mauno Koivisto）接替基科納當總統時，他有鑒於基科納總統 25 年在位期間過多的權力運用，

便和國會的精英一道推動強化國會主義（Parliamentalism）和削減總統權力的作為（Arter, 1999: 82-87），這段直到 2000 年平和的憲政改革通稱為國會化時期（Nousiainen, 2000: 95-109）。

綜觀憲政的發展，國會首先提出的修憲案僅略為削減總統權力，直到 1980 年代末一些國會的修憲案，朝向強化議會民主的特徵，待 1990 年國會還鼓勵內閣進行國會、總統與內閣的權力平衡，以強化國會的地位，國會在 1992 年時曾坦率地表示，內閣進行憲政改革，以便將總統的權力國會化，兩年後內閣有義務開始改寫憲法，結果內閣在 1996 年成立由專家和高級文官組成的「2000 年憲法委員會」（Constitution 2000 Commission），該委員會提出的新憲法草案，最後經國會以 175 票贊成、2 票反對獲得通過，並且自 2000 年 3 月起生效（Raunio, 2004: 134-47）。

新憲法的誕生表示，芬蘭政治系統不再屬於半總統制，它從過去的半總統制經約 20 年的憲政逐漸地轉變成幾乎是議會民主制，其間特別有助於議會民主發展的因素分別是（Nousiainen, 2000: 102），一、冷戰的結束，國際政治的緊張減少，這大體上減低總統個人化的外交領導；二、蘇聯的瓦解，破除總統在芬蘭與蘇聯的關係中高度個人化的傳統；三、芬蘭加入歐洲聯盟，歐盟的政策由總理領導，從而限縮總統的外交權；四、聯合內閣強大的多數日益穩定，排除總統的影子，有效地取代總統的領導。

## 二、總統權力遭到削減

芬蘭新憲法的主要改變，是將總統的權力部分轉給內閣和國會，其中主要涉及總統的決策權和內閣建立的權力（Paloheimo, 2003: 220-30）。前者是指總統在決策程序更為精確的規定，內閣對於其所提出的法案，最後的決定權從總統轉移到內閣，包括外交事務的法案。如果總統對於內閣提出的法案 3 個月內沒有副署，該法案退回國會，不過當國會對該法案不作修改，該法案不必總統的副署便生效（Section 77）。至於國家預算，總統不再有否決權（Section 83）。再者，基於芬蘭加入歐盟，雖然新憲法保留

外交政策領導的雙重性，但是內閣負責歐盟的政策決定，若該決策不需國會的批准，則國會也參與歐盟的事務（Section 93）。

在內閣的建立方面，新憲法將總理的任命由總統轉移到國會，這無異標誌總統在內閣建立的領導角色終結，從此內閣的建立完全由國會多數黨掌理，總統只有形式上確認的角色，不再能夠嘗試否決內閣的建立，甚至單一部長的任命（Section 61）。只有當國會黨團無法在適當的基礎上達成協議、施政計畫以及適當的總理候選人，總統才有顯著的角色（Nousiainen, 2000: 105-108）。

然而，總統仍有一些特權，譬如他能任命一小群的高級文官（Section 126），是軍隊的統率（Section 105）以及對於法院判定的刑責可以頒佈大赦或特赦（Section 128），這也是芬蘭留下半總統制的特徵，它給了民選總統可以利用的機會（Paloheimo, 2003: 224-31）。不過，自從總統權力削減以來，總統遠離日常的政治決策，他的角色較是任職內當內閣的支持者，衝突中的協調者，以及民意的一面鏡子。

### 三、議會民主獲得強化

芬蘭憲改過程的主要目標是強化議會民主，使國會作為內閣的最高機構，這是削減總統權力為代價，因此內閣的建立改由國會黨團協商，國會並提名總理，總理提名部長，再由總統形式任命（Section 61）。其次，內閣和部長的作為仍有國會的信任，包括對歐盟事務（Section 60）。

在芬蘭國家經濟的發展下，政黨的意識形態溫和化，自 1980 年代以來政黨黨魁成為競選活動中首要人物（Paloheimo, 2003: 238）。對於國會議政而言，選舉的勝負成為決定建立聯合內閣的依據，選舉遂變得更為重要（Mattila & Raunio, 2002: 259-80）。同時，聯合內閣的建立呈現穩定化，執政時間得以延長（Raunio, 2004: 134）。基本上，每屆聯合內閣都完成 4 年執政，最久的是厲波納（Paavo Lipponen）總理的兩屆聯合內閣，茲以下表進一步展示：

表 2：1983 至 2007 年芬蘭的內閣

內閣	執政黨	執政期間	國會席次 (%)
Sorsa VI	社民黨、中央黨、鄉村黨、瑞典語人民黨	1983/05/06	61.5
Holkeri a	民族團結黨、社民黨、鄉村黨、瑞典語人民黨	1987/04/30	65.5
Holkeri b	民族團結黨、社民黨、瑞典語人民黨	1990/08/28	61
Aho a	中央黨、民族團結黨、瑞典語人民黨、基民黨	1991/04/26	57.5
Aho b	中央黨、民族團結黨、瑞典語人民黨	1994/06/28	53.5
Lipponen	社民黨、民族團結黨、左翼聯盟、綠色同盟、瑞典語人民黨	1995/04/13	72.5
Lipponen II a	社民黨、民族團結黨、左翼聯盟、綠色同盟、瑞典語人民黨	1999/04/15	70
Lipponen II b	社民黨、民族團結黨、左翼聯盟、瑞典語人民黨	2002/05/31	64.5
Jäätteenmäki	中央黨、社民黨、瑞典語人民黨	2003/04/17	58.5
Vanhanen a	中央黨、社民黨、瑞典語人民黨	2003/06/24	58.5
Vanhanen b	中央黨、民族團結黨、綠色同盟、瑞典語人民黨	2007/04/19	62.5

再者，國會黨團的地位提升 (Scarow, *et al.*, 2000: 129-53)，它不但在組織上日益健全，而且獲有國家的補助款，相當程度影響國會的日常決策，對公共政策的形成有更強大的角色 (Wiberg, 1991)。在籌組內閣的談判上，相關的國會黨團需要妥協和包裹交易，最激烈的問題是 3 大國會政黨的那個政黨被排除在內閣之外，因此聯合內閣的成立通常由 2 大政黨和幾個次

大的政黨組成<sup>5</sup>。

自從 1990 年代以來，總理需要獲得國會選舉半數以上的選票，一般是由國會最大政黨黨魁擔任，並由他選出內閣成員，閣員不必然是國會議員，茲以 2007 年 3 月國會選舉為例：

表 3：國會議席的分配

政 黨	議 席	占有的比例(%)
中央黨	51	23.1
民族團結黨	50	22.3
社民黨	45	21.4
左翼聯盟	17	8.8
綠色同盟	15	8.5
瑞典語人民黨	9	4.6
基民黨	7	4.9
真實荷蘭人(The True Finns)	5	4.1
其他(Åland 省)	1	2.3

資料來源：Wikipedia (n.d.)

此次選舉中，由中央黨和民族團結黨兩大政黨及瑞典語人民黨與綠色同盟小黨以 125 席組成中間偏右聯合內閣，並由最大政黨中央黨黨魁萬漢納（Matti Vanhanen）當總理，內閣的組成由中央黨和民族團結黨各分配 8 名部長，綠色同盟和瑞典語人民黨則各分配 2 名部長。一般而言，較大的國會政黨接掌外交部、財政部以及社會福利部等。近年來，政府各部分自治，部長也有自己特聘的政治顧問，而且部長對職權內的事務有更大的影響力。

<sup>5</sup> 1999 年 3 月國會選舉中社民黨、中央黨與民族團結黨之間選票的差距至 2% 以內，是 40 年來最少。見 Arter (2000: 80-87)。



其次，雖然聯合內閣沒有有效的反對派，它更加重視施政綱領的實踐，不太理睬外來來的干涉。總理是聯合內閣的關鍵人物，他已經轉變成真正與有效的領導人，並成為選民和政黨的連繫者，在媒體上較總統更是看得見的人物 (Laver & Hunt, 1992: 8-15)。此外，總理更加地介入國際的合作，並出席國際間的高峰會。不過，聯合內閣最重要的決策，是由執政黨的領導人討論下做成的。

自從 1995 年芬蘭加入歐盟以來，內閣接掌歐盟事務，並由國會議員負責監督，芬蘭相較於其他國家，國會對歐盟事務的決定扮演強大的角色 (Raunio, 2004; Wiberg, 1991: 61-86)。由於新憲法沒有載明歐盟的首要代表，總統除了和外國首長召開會議，也參與歐盟的高峰會，對此最近有相關的憲法修正案的提出。

至於芬蘭的國會，它是「工作的國會」，這從委員會可以看出 (Jappinen, 2003: 5-10)。基本上，國會針對各種政策領域設有 14 個常設委員會和一個大型委員會 (Grand Committee)，後者處理歐盟事務。每個委員會的組成反應國會政黨相對的實力，委員會能夠對立法草案做修訂或完全拒絕，而且它的報告是國會幾乎所有決定的基礎，因此委員會成員是國會議員發揮影響力最重要的場所。

另外，國會值得一提的是，設有監督使 (Ombudsman)，這是仿效瑞典的制度 (Hiden, 1973)，由國會選出 1 位監督使和 2 位副監督使，他們是法律專家，任期 4 年，連任 1 次，獨立執行監督政府和官員遵守法律，以確保良善的行政，每年向國會提出報告，陳述行政的缺失，並由國會加以檢討，他們有權解除官員的職位。

最後，吾人將芬蘭新舊憲法在半總統制和議會民主上，有關總統、內閣與國會的職權變化如下表四：

表 4：『芬蘭憲法』的總統、內閣與國會職權變遷

依照憲法的權力劃分			
職 權	舊憲法 1919-1980 年	舊憲法 1990 年代末	新憲法 從 2000 年起
行政決策的一般權威	總統	總統	內閣
政府的任命	總統有自治的權力	總統權力，在傾聽國會黨團之後	國會權力，總統的角色純粹是形式上
內閣的解散	國會，或總理，或總統間接地解散內閣	國會，或總理	國會，或總理
國會的解散和提早大選	總統	由總理創議後，總統	由總理創議後，總統
內閣的法案	總統可以改變內閣法案	總統可以改變內閣法案	總統改變內閣法案的機會幾乎全部被剔除
立法、否決權	總統可以延緩到下次大選的第一次國會開會	總統可以延緩到下屆國會	國會可以立即推翻總統的否決
立法、法令	總統和內閣	總統和內閣	內閣
外交政策的領導	總統	總統	總統和內閣的合作
外交政策的領導：歐盟的決策	歐盟	內閣	內閣
三軍統率	總統	總統	總統
資深文官的任命	總統任命相當多資深文官，其他文官由內閣或部會任命	總統任命的資深文官人數減少	總統只任命有限的最高級文官

資料來源：Act No. 94/1919; Act No.731/1999

## 伍、結論

芬蘭政治體制的建立，從它的建國過程來看，是由自我文化和語言意識萌芽，進而自俄羅斯獨立出來，所以它的國家目標秉持愛國、維持自由與獨立。基於獨立前已有國會定期會議的傳統，芬蘭建立的統治體系，最初憲法是由 4 個憲政法律和一些修訂案組成，該憲法結合權威與彈性。從實務看來，這個統治體系主要是議會民主制，即使總統擁有一些顯著的權力，它運作的成功有賴總統、內閣與單一院的國會良好互動。至於 2000 年生效的新憲法，它是由過去憲政法律彙編，並加以現代化，這個和平的憲改完全是依經驗且逐漸地完成。吾人對於芬蘭這種憲政的變遷，提出下列的論點：

- 一、芬蘭最初的憲法留下解釋的空間，特別對總統而言。由於權力的劃分不明確，統治權力從一個時期到另一個時期改變，然而在行憲 60 年期間沒有針對憲法作基本的增訂，所以總統有權從憲法所賦予的權限中，選擇他想要的權力加以充分發揮，因此 1960 和 1970 年代總統是共識的國家政策之最高管制者和保證者；
- 二、雖然最初憲法對於議會民主沒規定內閣建立的歸屬權，70 年來內閣的更迭頻繁，但是芬蘭的政治尚能夠由總統和國會精英合作，在公共生活中提供充分的持續性，以排除國家遭遇危機；
- 三、芬蘭新憲法顯示統治體系更近於西歐的議會民主國家，這部憲法的秩序建立在政治的實際運作，因為芬蘭的政黨穩健、黨團強化、多數黨政治優勢以及黨魁接掌總理等，相當程度符合議會民主的政黨政府、內閣政府以及立法政府等特徵 (Laver & Shepsle, 1994: 5-8)，尤其是總理的地位與權力提升，有其客觀的因素，譬如政治生活的國際化、公共部門的成長，政黨意識型態的匯聚、政治上媒體的重要角色以及政治的個人化等。

## 參考書目

- Allison, Roy. 1982. *Finland's Relations with the Soviet Union, 1944-82*. Ph.D. dissertation. Oxford: St. Antony's College.
- Apunen, Osmo. 1977. "Geographic and Political Factors in Finland's Relations with the Soviet Union." *Yearbook of Finnish Foreign Policy*, pp. 20.
- Arosalo, Sirkka. 1998. "Conditions for Political Violence: Red and White Terror in the Finnish Civil War of 1918." *Journal of Peace Research*, Vol. 35, No. 2, pp. 147-66.
- Arter, David. 1980. "Social Democracy in a West European Outpost: The Case of the Finnish SDP Polity." *Polity*, Vol. 12, No. 3, pp. 363-87.
- Arter, David. 1999. "Finland," in Robert Elgie, ed. *Semi-presidentialism in Europe*, pp. 82-87. Oxford: Oxford University Press.
- Arter, David. 2000. "The Finnish Election of 21. March 1999: Towards a Distinctive Model of Government?" *West European Politics*, Vol. 23, No. 1, pp. 80-87.
- Hiden, Mikael. 1973. *The Ombudsman in Finland: The First Fifty Years*. Berkeley: Institute of Governmental Studies, University of California.
- Hodgson, John H. 1962. "Postwar Finnish Foreign Policy: Institutions and Personalities." *Western Political Quarterly*, Vol. 15, No. 1, pp. 80-92.
- Jappinen, Jussi. 2003. *The Finnish Parliament*. Jyväskylä: K. J. Gummerus.
- Karsh, Efraim. 1986. "Finland Adaption and Conflict." *International Affairs*, Vol. 62, No. 2, pp. 256-28.
- Kirby, David. 1976. "The Finnish Social Democratic Party and the Bolsheviks." *Journal of Contemporary History*, Vol. 11, Nos. 2-3, pp. 99-113.
- Kuusela, Kimmo. 1995. "The Finnish Electoral System. Basic Features and Developmental Tendencies," in Sami Borg, and Risto Sankiahho, eds. *The Finnish Voter*, pp. 23-44. Jyväskylä: Finnish Political Science Association.
- Kuusisto, Allan A. 1959. "The Paasikivi Line in Finland's Foreign Policy." *Western Political Quarterly*, Vol. 12, pp. 37-49.
- Laver, Michael, and W. Ben Hunt. 1992. *Policy and Party Competition*. New York: Routledge.
- Laver, Michael, and Kenneth A. Shepsle, eds. 1994. *Cabinet, Ministers and Parliamentary Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Library of Congress Country Studies. 1988. "Finland: The Rise of Finnish

- Nationalism.” (<http://countrystudies.us/finland/>) (2009/11/12)
- Lijphart, Arend. 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mattila, Mikko, and Tapio Raunio. 2002. “Government Formation in the Nordic Countries, the Electoral Connection.” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 25, No. 3, pp. 259-80.
- Nousiainen, Jaakko. 1971. *The Finnish Political System*. Translated by John H. Hodgson. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Nousiainen, Jaakko. 2000. “Finland. The Consolidation of Parliamentary Governance,” in Wolfgang C. Müller, and Kaare Strøm, eds. *Coalition Governments in Western Europe*, pp. 264-299. Oxford: Oxford University Press.
- Nousiainen, Jaakko. 2001. “From Semi-presidentialism to Parliamentary Government: Political and Constitutional Developments in Finland.” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 24, No. 2, pp. 95-109.
- Paloheimo, Heikki. 2001. “Divided Government in Finland: From a Semi-presidential to a Parliamentary Democracy,” in Robert Elgie, ed. *Divided Government in Comparative Perspective*, pp. 86-105. Oxford: Oxford University Press.
- Paloheimo, Heikki. 2003. “The Rising Power of the Prime Minister in Finland.” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 26, No. 3, pp. 220-30.
- Raunio, Tapio. 2004. “The Changing Finnish Democracy: Stronger Parliamentary Accountability, Coalescing Political Parties and Weaker External Constraints.” *Scandinavian Political Studies*, Vol. 27, No. 2, pp. 133-52.
- Saarl, John. 1944. “Finnish Nationalism Justifying Independence.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 232, pp. 33-38.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. London: Macmillan.
- Scarrow, Susan, Paul Webb, and David M. Farrell. 2000. “From Social Integration to Electoral Contestation: The Changing Distribution of Power within Political Parties,” in Russell J. Dalton, and Martin P. Wattenberg, eds. *Parties without Partisans*, pp. 129-53. Oxford: Oxford University Press.
- Siaroff, Alan. 1999. “Democratic Breakdown and Democratic Stability: A Comparison of Interwar Estonia and Finland.” *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 32, No.1, pp. 103-24.
- Spencer, Arthur. 1953. “Finland Maintains Democracy.” *Foreign Affairs*, Vol. 31, No.

2, pp. 301-9.

Wiberg, Matti. 1991. "Public Financing of Political Parties as Arcana Imperii in Finland," in Matti Wiberg, ed. *The Public Purse and Political Parties in Nordic Countries*, pp. 55-118. Jyväskylä: Finnish Political Science Association.

Wikipedia. N.d. "Finnish Parliamentary Election[G1], 2007." ([http://en.wikipedia.org/wiki/Finnish\\_parliamentary\\_election,\\_2007](http://en.wikipedia.org/wiki/Finnish_parliamentary_election,_2007)) (20100123)

# The Transformation of Semi-Presidentialism to Parliamentary Democracy in Finland

Chiu-Ching Kuo

*Professor and Director of Graduate Institute of European Studies*

*Tamkang University, Tamsui, Taiwan*

## Abstract

In the political system of the world, there are four types: parliamentary democracy, presidentialism, committee system, and semi-presidentialism. As a developed country, Finnish constitutional system originated from its own tradition. Normally it is regarded as semi-presidentialism. However, Finland joined the European Union lately, its geographical strategy changed. It has also transformed the constitutional system. The paper is to explore its constitutional reform.

Finnish land was first occupied by Sweden, then by Russia, but the Finns maintained their own autonomous region. Because of the “Russification”, Finnish national state appeared. Its constitutional system mixed Presidentialism and semi-presidentialism. The president and chancellor are both legitimate. Until the end of World War II Finnish parliament and cabinet had constantly been in the situation of the unsafe relationship. Owing to the development of society, the parliamentary members tries to adjust the distribution of political power and change presidential power. The constitutional reform was going peacefully and Finland became a country of parliamentary democracy.

**Keywords:** Parliamentary democracy, Finnish constitutional system, semi-presidentialism, U. Kekkonen, Ombudsman