

第三波民主化後的蒙古政治體制設計

王維芳*

摘要

本文從新制度主義中的制度設計探討蒙古在第三波民主化後的政治體制，包括蒙古總統的權力、蒙古國會政黨體系，以及府會關係的運作，並經由此三個影響半總統制的重要變項，建構蒙古政治體制的面貌。蒙古經過十幾年的民主政治經驗，其半總統制的制度設計或可作為其他新興民主國家的比較參考。惟要論斷一個制度的優劣，必須有制度因素與非制度因素互相搭配觀察。由於非制度因素較難掌握，更應排除其對制度運作的影響，重視制度設計層面，以期民主政治的穩定發展。

關鍵字：蒙古政府體制、蒙古總統權力、蒙古國會政黨體系、蒙古府會關係、蒙古政治發展

* 現任蒙藏委員會藏事處處長、清雲科技大學中亞研究所兼任助理教授

壹、前言

自 1974 年由葡萄牙、南歐、拉丁美洲至亞洲的「第三波民主化」風潮，到八 0 年代末期，連東歐、前蘇聯加盟共和國及同屬亞洲共產集團的蒙古亦紛紛受到波及。依據巴哈羅（Horst H. Bahro）所研究的 39 個新興民主國家中，有 19 個後共產國家於轉型後採行半總統制。¹該體制是由法國學者杜維傑（Maurice Duverger）於 1970 年提出的概念，直至 1980 年才確立該體制的標準定義有三：總統由普選產生、總統擁有相當的權力、總理及內閣成員需要國會的支持才能任職並擁有行政及政府的權力。²探究這些國家之所以偏好半總統制之因雖多，但普遍認為一個直選的總統可以提供政經改革遽變之時一個行政統合及團結凝聚的力量。同時由於半總統制賦予總統一些相當的權力，而權力規範各國不同，再加上新興民主國家的憲政體制仍在建立階段，對有關行政與立法關係的規定不夠明確，遂提供總統居間協調甚至介入空間。³有關研究後共國家政治轉型後的制度設計論著甚繁，惟蒙古屬亞洲共產集團中第一個進行民主轉型的國家，與台灣民主化後的半總統制設計各有異同，呈現不同的半總統制型態，或可提供台灣學界不同的參考模式。

由於蒙古一直被視為是前蘇聯的第十六個加盟共和國，其轉型前的政治制度深受蘇共的影響。80 年代末，戈巴契夫（Mikhail Gorbachev）表示蘇聯不會採取行動來維持現有的共黨獨裁政權，反而採取經濟自由化與政治改革措施，⁴這些改革作法受到留學蘇聯的蒙古改革人士青睞，將改革思想帶回蒙古。⁵若從解釋共產主義國家政治變遷的學說看，⁶可能從國際影響理論更可以說明蘇

¹ Horst H. Bahro, "Virtues and Vices of Semi-presidential Government," 《人文及社會科學集刊》，第 11 卷第 1 期，1999，頁 1 至 35。

² Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-Presidential Government," in Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press, 1992), pp.142-149.

³ Thomas A. Baylis, "Presidents Versus Prime Ministers-Shaping Executive Authority in Eastern Europe," *World Politics*, 48 (3)(April 1996): 297-323.

⁴ Samuel P. Huntington, 劉寧軍譯，《第三波：二十世紀末的民主浪潮》（台北：五南，1994），頁 101。

⁵ Morris Rossabi, "Mongolia: A Peaceful Transition," 《蒙古民族與周邊民族關係》學術會議論文集（台北：蒙藏委員會，2000），頁 105。

⁶ 解釋後共國家政治轉型理論有 5 種：經濟社會理論（一種是強調經濟發展以及由其所帶來的社會變遷會產生要求民主的壓力，另一種則是人民的經濟生活境遇會決定他們對政權的態度）；政治文化理論（只有政治文化和政治制度相契合，才會有政治穩定）；國家自主理論（包括單一組織模式、團體衝突模式、修正主義、統治菁英的世代交替）；國際影響理論（影響機制包括國家上的競爭挑戰、依賴外國、及外國示範作用）；過程途徑理論。參見吳玉山，《共產世界的變遷—四個共黨政權的比較》（台北：東大，1995），第 2 章。

聯對蒙古民主改革的示範影響占最重要地位。

另一個值得注意的問題是，蒙古在轉型之時不採取武力鎮壓反對派之因，除當時蘇共不支持外，最主要原因在於深恐武力鎮壓帶來社會動亂，給予鄰近的中國大陸可乘之機。因此當時的蒙古執政精英無論是保守或改革派，均選擇與反對人士妥協的方式，使蒙古得以順利進行民主轉型。⁷

由於篇幅有限，本文擬從新制度主義（neo-institutionalism）途徑三個面向，包括制度選擇（上游研究）、制度設計（中游研究）、制度影響（下游研究），⁸集中討論蒙古在政治轉型後的制度設計本身。由於許多新興後共國家在政治轉型之時，偏好選擇半總統制，但半總統制的實際運作卻呈現多樣的面貌，西方研究半總統制的學者將蒙古的政治制度歸類為半總統制。⁹同時，在比較各個半總統制政權時，最早提出半總統制概念的杜維傑再進一步提出三個重要變項，作為說明半總統制有不同體現的因素，包括：主要政治角色的憲法權力（係指憲法所賦予的總統權力具有保護者角色、仲裁角色，以及治理角色）、政權形成時的環境（係指政權轉型時周遭所面臨的政治環境會影響總統權力設計的強弱）、國會多數的本質及總統與國會多數的關係（係指國會多數屬於單一或聯盟政黨，而國會多數的政黨體系會影響總統是屬於絕對統治抑或是象徵領導）。¹⁰因此，為了解蒙古民主化後的政治制度設計，除從憲法規範的條文中了解總統、國會及總理三邊的權力關係外，另外一個影響總統、國會、總理三角運作關係的因素則是國會政黨體系。林茲（Juan J. Linz）指出政黨制度在半總統制下比總統制下的影響更大，惟有當總統擁有政黨支持或國會中形成穩定多數政黨聯盟時，政權才能順利運作。¹¹因此，本文將討論蒙古的總統權力、國會政黨體系，以釐清總統與國會兩個權力機構的權力範圍，而後再就府會關係運作實務，搭建分析蒙古政治狀況的三個主要變項。

關於府會關係、總統權力及國會政黨體系三個變項的權重如何分配，以及

⁷ Morris Rossabi, "Mongolia: A Peaceful Transition," 頁 110。

⁸ 吳玉山,〈歐洲後共產社會的政治制度變遷:以俄羅斯聯邦為例〉,《美歐季刊》,第 12 卷第 4 期,1997,頁 97 至 98。

⁹ Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," in Robert Elgie ed., *Semi-Presidentialism in Europe* (New York: Oxford University press Inc., 1999), p.14.

¹⁰ Robert Elgie, "The Politics of Semi-Presidentialism," pp.16-19.

¹¹ Juan J. Linz, "Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe," in Ray Taras, ed., *Post Communist Presidents* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), p.10.

不同的配置導致何種程度的政治穩定變化其實是一個相對比較的概念。由於各國半總統制對行政權的規定與監督各不相同，使得實施此種憲政體制的國家因為各自不同政治環境而有不同政治穩定情形，其中總統是否有機會或能力介入政務就變成影響半總統制運作很重要的因素。總統介入政務必須符合兩個前提，一為總統具有介入的動機，另一為總統具有介入的能力。前者的發生在於府會分立，因為總統與國會多數不同政黨，且又牽涉國會的政黨體系是否穩固，以致總統想介入政務並主導政府組成的動機大增。至於總統介入的能力包括總統本身及總統對手（國會）的權力。總統本身的權力視憲法規定而來，而國會權力則視政黨體系是否穩定。此兩個變項的相互搭配決定總統介入政務能力的程度。

當然府會關係、總統權力與國會政黨體系三個變項的變化並非僅如上述，為使分析更為具體而簡化，本文遂將此三個自變項賦予雙值定義，以利探討。因此府會關係被界定為府會一致或分立；總統權力則依據舒格（Matthew Soberg Shugart）及凱瑞（John Carey）以總統任命總理是否需要國會同意的標準來界定半總統制的次類型，而分為總統權力小或大；¹²國會政黨體系則簡化為兩黨制或多黨制。¹³

至於這三個自變項對政治穩定影響力的順序排列應該依次為府會關係、總統權力大小及國會政黨體系。若依半總統的運作特性，只要府會一致，無論總統權力大小，應能獲得國會多數黨的支持，比較能與國會維持和諧關係。其次，在府會關係變項不變的前提下，總統權力變項則比國會政黨體系更為重要，因為總統權力小的設計較能制約總統與國會相抗衡的能力，減少府會衝突的機會。而國會政黨體系則因涉及制度與非制度因素，需要較長時間形成穩固體系，在順序上遂被擺放在最後的位置。

在府會關係變項上，因為半總統制下的總統擁有相當權力，而行政又需對立法負責，總統並不直接向立法機構負責，因此，在落實民主政治監督與制衡

¹² Shugart and Carey 依總統任命總理需不需要國會同意來分類，將半總統制區分為「總理—總統制」及「總統—議會制」兩個次類型。前者總統任命總理需要國會同意；後者則不需要國會同意。Matthew Soberg Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992), pp.23-24.

¹³ 本論文將有效政黨數在 1-2.3 歸為兩黨制、2.7-3 以上歸為多黨制。至於 2.4-2.6 則視個案依實際運作情形判斷。

功能的規範下，在雙元行政方面，應予區隔，將總統與總理所負職責界定清楚，以降低總統介入政務的動機與能力，避免總統與國會爭奪對政府的控制權，進而減少府會衝突的機會。所以府會一致比府會分立在政務推動上較易取得共識，總統介入動機相對減少，與國會關係和諧，政治較為穩定；而總統權力小，則介入政務的能力相對降低，遂比權力大的總統較不易與國會爭奪行政權的控制；國會政黨體系兩黨制比多黨制較能凝聚政黨力量以對抗總統想控制行政權的能力。依此推斷，府會一致、總統權力小、兩黨制最有利於半總統制下的政治穩定，而府會分立、總統權力大、多黨制最不利於半總統制下的政治穩定。

此三個雙元變項的變化會影響總統介入政務的動機與能力。基於前述三個變項對政治穩定的影響狀況，本文假設若府會越分立、總統權力越大、政黨體系越分散，則總統介入政事的可能性就越高，府會衝突機會相增大，造成半總統制下的政治穩定就相對越小；反之，如果府會越一致、總統權力越小、政黨體系越整合，則總統介入政事的可能性就越小，府會衝突機會減少，以致半總統制下的政治穩定就相對越大。換言之，半總統制下的政治穩定條件為府會一致、總統權力小、兩黨制；最不利的條件為府會不一致、總統權力大、多黨制。以下就三個變項的雙值變化建構出八種穩定級數如表 1，此種穩定級數是相對比較而來，以茲明瞭不同權力配置可能產生的變化。

表 1 府會關係、總統權力及國會政黨體系互動下的八種政治穩定級數

政治穩定	府會關係	總統權力	國會政黨體系
1	一致	小	兩黨制
2	一致	小	多黨制
3	一致	大	兩黨制
4	一致	大	多黨制
5	分立	小	兩黨制
6	分立	小	多黨制
7	分立	大	兩黨制
8	分立	大	多黨制

資料來源：作者參考吳玉山教授的分析架構自行整理製表。

本文於後節將一一針對蒙古總統權力、國會政黨體系及府會關係進行討論，而後再以不同府會狀況所形成的內閣平均任期，印證蒙古在上述架構下所搭建出的政治穩定狀況是否相互吻合。此種分析方式或可作為民主政治經驗的比較參考。

貳、蒙古政治轉型初期

基本上蒙古的經改與政改受到蘇聯的影響至深。蘇聯戈巴契夫提出「重建」(perestroika) 經濟改革計畫之時，由於仍然受到蘇聯保守官僚派如布里茲涅夫 (Leonid Brezhnev) 時代的老人，及改革官僚派如安德洛波夫 (Yuri Andropov) 所提攜的黨政幹部的掣肘，¹⁴遂於 1986 年開始，將改革的重心轉向政治參與，並於當年蘇共第 27 屆代表大會上，發表「公開性」(glasnost') 的改革方針，鼓吹言論自由，批評時政。¹⁵同時蘇聯在進行自己的政經改革之際，已無暇顧及蒙古，遂終止對蒙古提供經援。

蒙古歷經親蘇前領袖喬巴山 (K. Choybalsan) 與澤登巴爾 (Y. Tsedenbal) 統治之後，1984 年由巴特蒙赫 (J. Batmonkh) 繼承澤登巴爾擔任蒙共總書記。由於巴氏具經濟學家的背景，上任後採行開明作風，對國營企業減少干預，要求蒙古人民革命黨進行行政改革。¹⁶而實際的改革則於 1986 年 5 月 28 日蒙古人民革命黨所召開的 19 屆大會開始，政治改革實源於該次大會的經濟改革。¹⁷而後巴特蒙赫於蒙古人民革命黨 19 屆 8 大的會議中遭到罷黜，由大呼拉爾主席團主席奧其爾巴特 (P. Ochirbat) 繼任。蒙古經濟狀況嚴重受創，在經濟改革訴求無效後，於 1988 年 12 月底，蒙古人民革命黨(原共黨 Mongolian People's Revolutionary Party, MPRP) 召開第十九屆五中全會時，正式提出政治改革的具體方針，成立了黨綱修改委員會、憲法修改委員會、平反委員會，並在黨基

¹⁴ 吳玉山，《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》(台北：正中，1996)，第 4 章。

¹⁵ 初始戈巴契夫有意透過參與領域的改革，創造在經濟領域內的社會壓力，以排除經濟改革的障礙，亦即利用公開性進行重建，用政治改革來推動經濟改革，自由化和民主化在此是被當作工具來使用。吳玉山，《共產世界的變遷—四個共黨政權的比較》，第 4 章。

¹⁶ Alan J. K. Sanders, *Mongolia: Politics, Economics and Society* (London: F. Pinter; Boulder: Rienner, 1987), p.324.

¹⁷ 廖淑馨，《外蒙古現階段的政治改革》(台北：蒙藏委員會，民國 80 年)，頁 36。

層領導人上改變以往由上級任命的作法，首次以選舉方式產生。¹⁸但是這樣的改革方式卻被反對人士批評為表面文章，蒙古反對人士於 1989 年開始組成「蒙古民主聯盟」（Mongolian Democratic Union）反對組織，進行打倒官僚及要求民主的示威遊行。¹⁹長期執政的人民革命黨不得不同意刪除 1960 年第三部憲法對於該黨特殊權益的保障規定。²⁰同時為因應社會對於政治多元化的需求，於 1990 年 3 月召開的十一屆人民呼拉爾（蒙古最高政權機關）的第八次會議中，通過第一部政黨法與選舉法。²¹1990 年 7 月，蒙古順利地舉行第一次的自由選舉，組成聯合政府，開啓政治轉型工程。

當時的反對黨有社會民主黨（Social Democratic Party, SDP），成員包含曾於東歐受過教育的都市知識份子。另一個反對黨則是民族進步黨（National Progress Party, NPP），成員則以年輕的經濟學家為主。而最大反對黨民主黨（Democratic Party, DP）的支持群眾集中於首都烏蘭巴托。所以基本上反對黨缺少鄉間選民的支持。²²

1990 年 7 月蒙古舉行第一次各級大人民呼拉爾的選舉，²³每一選民在這次的選舉中有四張選票，一選全國人大代表（亦即大人民呼拉爾），一選黨派，以決定各黨在小呼拉爾的代表比例，一選地區人大代表，第 4 張選市人大代表。蒙古人民革命黨在全國人民大呼拉爾獲得 85% 的席次，且政黨信任票亦獲

¹⁸ 林理建，〈外蒙積極推行政治改革擴大對外交往〉，《蒙藏地區現況週報》，255 期，1989 年 7 月 1 日，頁 7 至 18。

¹⁹ Ole Bruun and Ole Odgaard, "A Society and Economy in Transitions," in Ole Bruun and Ole Odgaard eds., *Mongolia in Transition* (Nordic Institute of Asian Studies: Curzon Press Ltd.), pp.23-41.

²⁰ 蒙古第三部憲法規定：「……蒙古人民革命黨是領導國家及社會的力量。」Alan J.K. Sanders, "Mongolia's New Constitution," *Asian Survey*, 32 (6)(June 1992): 508.

²¹ 廖淑馨，〈民主改革後的蒙古國家大呼拉爾—「民主團結聯盟」的國會〉（台北：蒙藏委員會，1998），頁 2。

²² Tom Ginsburg, "Political Reform in Mongolia: Between Russia and China," *Asian Survey*, 35 (5)(May 1995): 463.

²³ 蒙古於 1921 年宣布成立「蒙古人民政府」，繼而於 1924 年通過第一部憲法之後，於烏蘭巴托召開首次「大呼拉爾」會議。由「大呼拉爾」經選舉產生「小呼拉爾」成員。當時「大呼拉爾」為最高政權機關，「小呼拉爾」則為「大呼拉爾」的常設機關，在「大呼拉爾」閉會期間由「小呼拉爾」行使職權。「大呼拉爾」與「小呼拉爾」是「大人民呼拉爾」和「大人民呼拉爾主席團」的前身。1949 年 2 月，在第九次「大呼拉爾」會議後，將「大呼拉爾」改為「大人民呼拉爾」，意為「國會」，「小呼拉爾」改為「大人民呼拉爾主席團」，繼續分別行使職權。「大人民呼拉爾」是由年滿 18 歲以上的公民直接選舉的代表組成，每屆任期原為 4 年，從 1969 年第七屆「大人民呼拉爾」起改為 5 年，由其中代表再選出「大人民呼拉爾主席團」，其任期與「大人民呼拉爾」相同，而且在「大人民呼拉爾」閉會期間為蒙古的最高政權機關。寶音主編，〈蒙古人民共和國〉（呼和浩特：內蒙古大學蒙古研究所，1991），頁 63 至 68。

60%選民的支持，²⁴但因反對黨在小呼拉爾選舉中贏得 40%的席次，²⁵使得蒙古人民革命黨在組成政府時必須延攬部分在野黨人士社會民主黨領導人貢其格道爾濟（R. Gonchigdorj）出任副總統及小呼拉爾主席、民族進步黨領導剛寶德（Da. Ganbold）出任第一副總理等職。蒙古人民革命黨之所以願意將反對人士納入政府成員之中，係因該黨領導世代交替與反對人士的知識背景較為相似，而且經濟專長的學者大多加入反對派中，如果將經濟事務交由反對人士負責，可將反對人士融入蒙古人民革命黨中。²⁶

此次選舉過程其實並不完善，首先，選舉法訂定不夠週全，難以顧及中央及地方的特殊性。有關城鄉選民與代表比例的差異達十比一（即城市每萬人選一個代表，鄉間每千人選一個代表），以當時鄉間人口占蒙古總人口的一半，且鄉民思想保守有利於人民革命黨；再加上多數地區的選委會成立於反對黨登記為政黨之前，以致選委會並無反對黨人士參與其中，有欠公平；而選舉時間過於急迫，導致反對黨準備不及等等因素，²⁷造成蒙古的首次選舉雖有民主形式，但民主內涵與精神仍顯不足。總而言之，1990年至1992年期間，雖有自由選舉，但事實上就籌備時間及經驗來看，其選舉過程瑕疵甚多，同時此時期的總統、副總統、總理、全國人民大呼拉爾主席、副主席、小呼拉爾主席等，均由全國人民大呼拉爾集會時選出，可見當時蒙古政府各重要職位均非人民直選產生，蒙古的憲政體制仍在型塑階段。

蒙古在轉型過程中，國際強權雖未多加干預，但因缺乏單一且強而有力的領導人，²⁸以致其他東歐國家轉型之時所喜好的強勢總統搭配絕對多數選出的立法代表的方式，²⁹並未在蒙古發生。當前蘇聯勢力撤出蒙古之後，蒙古原執政黨及反對人士雙方討論，並於1992年共同制定了蒙古第四部憲法。當時的奧其爾巴特總統（P. Ochirbat）於轉型前由大呼拉爾主席團主席身分，經過1990

²⁴ 廖淑馨，〈一年來外蒙古的政治改革〉，《中國大陸研究》，第34卷第5期，1991年，頁41。

²⁵ Eugene Theroux and Mixhael J. Moser, *Business Guide to Mongolia* (Hong Kong: Asia Information Associates Limited, 1996), p.8.

²⁶ 1990年至1992年期間，蒙古國會為兩院制。大呼拉爾是國家代表，由區域選出，負責決定國家大事，任命總理及內閣並修正憲法。小呼拉爾則依政黨比例代表選出，負責通過普通法律。Tom Ginsburg, "Political Reform in Mongolia: Between Russia and China," pp.464-465.

²⁷ 廖淑馨，〈一年來外蒙古的政治改革〉，頁41。

²⁸ Steven M. Fish, "The inner Asian Anomaly: Mongolia's Democratization in Comparative Perspective," 《十年來蒙古的政經發展及未來展望學術會議論文集》（台北：蒙藏委員會，2000年），頁87至109。

²⁹ Barbara Geddes, "A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe," *Comparative Political Studies*, 28 (2)(July 1995): 261.

年的人民大呼拉爾間接選出擔任總統。至於總統與國會的權力結構問題上，蒙古人民革命黨領導人分為兩派，以總統奧其爾巴特為首的派別，在制度選擇上自然承繼後共國家的制度遺緒，傾向選擇直選的總統，例如蒙古人民革命黨黨魁達西雲登（B. Dashyondon）等人支持總統制，而其他蒙古人民革命黨的社會科學家及理論家寶勒德巴特爾（J. Boldbaatar）等改革派則與反對派結合，偏好議會制。因為他們認為議會制的權力較為分散，不易為單一外國力量所操縱，而總統制則容易將權力集中在單一個人身上，易為鄰近大國俄羅斯及中共所掌控。此種想法係因蒙古在蘇聯統治時期，經過喬巴山（H. Choybalsan）及澤登巴爾（Y. Tsedenbal）的極權統治後所導致。因此大多數蒙古人無論是蒙古人民革命黨或反對黨，均較為偏好強勢的議會，同時又需要一個不要太強的總統，以免出現像澤登巴爾之類的強人。最後蒙古選擇以議會為主導的半總統制作為最終妥協結果。³⁰至於國會部分則由 1990 年至 1992 年的兩院制改為一院制「國家大呼拉爾」（State Great Hural）。顯然，在後極權的蒙古政權中，蒙古人民革命黨在共黨意識形態漸次減弱之時，由於舊政權精英的勢力減弱，為防止再度出現強人政治，導致執政的改革人士與反對人士以傾向議會的半總統制作為主要的政治體制，確立蒙古政治轉型後的憲政體制。

參、蒙古總統的權力

蒙古在尚未通過 1992 年新憲法之前，其總統是由全國人民大呼拉爾間接選舉產生。直至 1992 年 1 月 13 日通過新憲法，³¹依規定自 1992 年 6 月起，每四年舉行一次國家大呼拉爾（State Great Hural，國會）選舉，同時自 1993 年起，每四年舉行總統直選，截至目前已舉行過 1992 年、1996 年、2000 年、2004 年、2008 年五次國會選舉，及 1993 年、1997 年、2001、2005 年四次總統選舉。符合半總統制的第一要素。依據蒙古 1992 年憲法規定，總統經與國會多數黨協商，若無多數黨則與國會所有政黨協商，向國會提出總理人選（第 33 條第 1 項第 1 款），而總理之任命、替換及解職需由國會決定（第 25 條第 6 項），符合半總統制的第二要素。總理領導政府執行國家法律，對國家大呼拉爾（國會）負責，政府亦應向國家大呼拉爾提出工作報告，符合半總統制第

³⁰ Steven M. Fish, "Mongolia: Democracy without Prerequisites," *Journal of Democracy*, 9 (3)(July 1998): 132-134.

³¹ 蒙藏委員會譯，《外蒙古新憲法》（台北：蒙藏委員會，1992 年）。

三要素。

本文所要討論的總統權力係指總統的政治性權力，亦即總統掌握對總理去留及國會存續的權力。³²因此，本文依據舒格特（Matthew Soberg Shugart）及凱瑞（John M. Carey）為總統權力所標列的組織內閣權、撤換內閣權、國會對內閣的免職權，及總統解散國會權等四個非立法權（政治性權力）指標來衡量，惟因國會免職內閣權力屬於國會範圍，且可在撤換內閣權中涵蓋，本文遂略而不論，僅以三種指標釐清蒙古總統權力大小（表 2）。³³

表 2 蒙古總統權力非立法權計分表

評估指標	評估說明	得分	蒙古憲法規定	計分
(一) 組織內閣權	總統任命內閣不需經國會批准 (confirmation) 或授職 (investiture)	4		
	總統任命內閣需經國會同意 (consent) 或授職	3		
	總統任命內閣需得到國會信任 (confidence)	2		
	總統任命總理需得國會信任，並由總理任命內閣閣員	1		
	總統只能在國會建議下，任命內閣閣員	0	總統經與國會多數黨協商，若無多數黨則與所有政黨協商，向國會提出總理候選人。(第三三條第一項第二款) 總理之任命、替換及解職需由國會決定。(第二五條第六項)	0

³² 此處係採取林繼文對總統權力的劃分，包括：政治性與政策性權力。後者指總統對政策形成的影響程度，而政治性權力涉及權力結構的重組，比政策性權力重要。林繼文，〈半總統制下的三角政治均衡〉，林繼文主編，《政治制度》（台北：中央研究院，2000年），頁141。

³³ Matthew Soberg Shugart and John Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, pp.148-166.

(二) 撤換內閣權	總統按個人意志免職內閣	4		
	總統在國會同意下免職內閣	3		
	總統更換閣員受某些限制(總統需在免職內閣前,先提出國會可接受的新人選)	1		
	總理及閣員只能由國會免職	0	總理之任命、替換及解職需由國會決定。(第二五條第六項)	0
(三) 解散國會權	總統隨時可解散國會	4		
	總統解散國會受到次數及任期時點的限制	3		
	總統解散國會後,必須同時面臨總統改選	2		
	只有在國會通過內閣譴責案時,總統才能解散國會	1		
	總統無解散國會權	0	如經三分之二的大呼拉爾成員認為國家大呼拉爾不能行使職權時,國家大呼拉爾得決議解散;或總統依相同理由與國家大呼拉爾主席協商後,作出相同建議。(第二二條第二項)	0

資料來源：王維芳，《半總統制新興民主國家的制度設計與政治穩定：蒙古及波蘭的比較分析》（台北：政治大學中山人文社會科學研究所博士論文，2003年），頁25-27。

上表雖然顯示蒙古總統的非立法權力極小，但是在其憲政運作過程中因憲法規定較為籠統，遂提供總統介入空間，若發生府會分立狀況時，就有可能發生組織內閣的政治僵局。在1992年至1996年蒙古人民革命黨主政時期，當時的總統奧其爾巴特雖是民主聯盟的總統，但原先在1990年至1992年係擔任蒙古人民革命黨的總統，再加上1992年國會選舉是由蒙古人民革命黨獲得國會多數。因此在總理人選或政務推動方面並未產生過多困擾。但1996年至2000

年第一次政黨輪替，由民主聯盟主政，因為經濟問題一直未有起色，使得政府多次遭到國會行使不信任投票而多次改組。但在政府改組過程中並不順利，因為蒙古人民革命黨的巴嘎班迪（N. Bagabandi）總統行事作風較為強勢，而且因為蒙古憲法相關條文的規定僅為原則性質，不論由總統或國會提名總理人選，在程序上需由雙方協商後，由總統向國會提出，並由國會同意。所以，巴嘎班迪總統光在總理的提名程序上就採取多次退回或不同意國會所提人選來加以阻撓，不過最終總理的產生仍須國會行使同意權，顯示政府向國會負責的精神。當時曾造成代理政府運作了好幾個月。蒙古在民主聯盟主政時期所引發的總理提名問題，雖經憲法法庭於 1999 年 12 月 24 日提出憲法修正案試圖解決，但遲至 2000 年 7 月蒙古人民革命黨勝選，由該黨黨魁兼國會議員的恩和巴亞爾（N. Enkhbayar）擔任總理始將問題再度浮現，最後國會於 2001 年 6 月 21 日通過修憲案，包括允許國會議員兼任政府官員但不能超過三分之一，如果總統決定解散國會，必須在解散一週內宣布國會改選日期，或國會決定自行解散，必須決定改選日期之後始能解散。直至蒙古人民革命黨於 2000 年國會選舉再度掌握多數，且 2001 年巴氏再度當選總統之後，才將總理產生程序及其他相關條文予以修正。³⁴顯然蒙古總統在內閣任命和解散國會權遠大於表 2 憲法所規定的狀況。

在實際的組織內閣政治運作過程中，若依蒙古自 1992 年以後的國會及總統選舉結果來看，已有三次的左右共治經驗。1992 年國會選舉係由蒙古人民革命黨（Mongolian People's Revolutionary Party, MPRP）勝選，76 個議席中雖占了 71 席，但事實上在選票（56.9%）與席次（93.4%）之間卻呈現非常明顯的不比例性（disproportionality），³⁵並由人民革命黨的扎斯萊（P. Jasrai）擔任總理。而 1993 年的總統選舉，人民革命黨未推薦當時的總統奧其爾巴特，卻推出另一人選圖德夫（L. Tudev）。反觀反對黨蒙古民族民主黨（Mongolian National Democratic Party, MNDP）及蒙古社會民主黨（Mongolian Social Democratic Party, MSDP）因推不出 45 歲以上的候選人，遂決定提名現任的奧其爾巴特總統代表反對黨競選。³⁶最後選舉結果由代表在野黨的奧其爾巴特

³⁴ 王維芳，〈2001 年蒙古國會選舉後的憲政爭議〉，《蒙藏現況雙月報》，第 10 卷第 4 期，2001 年，頁 59-66。

³⁵ Tsendambyn Batbayar, "Mongolia in 1992-Back to One-party Rule," *Asian Survey*, 33(1)(January 1993): 62-63.

³⁶ Tsendambyn Batbayar, "Mongolia in 1993-A Fragile Democracy," *Asian Survey*, 34(1)(January 1994): 41.

總統獲勝，³⁷形成第一次的「左右共治」。³⁸此時在野黨的總統面對蒙古人民革命黨的總理，卻因執政的蒙古人民革命黨掌握國會絕對多數席次，且因總理需經國會同意，所以即使新總統擁有最新的民意，也無法藉此解除總理之職。1996年的國會選舉，由原主要反對黨蒙古民族民主黨及蒙古社會民主黨聯合綠黨及宗教民主黨等組成的民主聯盟（Democratic Union, DU），以50席勝過蒙古人民革命黨的25席，³⁹成為最新的國會多數執政黨，並由民主聯盟的恩和賽汗（M. Enkhsaikhan）擔任總理，結束共治。然而此種政治氛圍至1997年的總統選舉之後又再度改變。由於蒙古人民對民主聯盟政府主政一年來實施快速經濟改革的不滿，1997年的總統選舉結果由蒙古人民革命黨的巴嘎班迪以60.8%當選，⁴⁰形成第二次的左右共治。此時蒙古人民革命黨的總統亦無法依據新民意來解除民主聯盟的總理。但是這次的共治於1998年至1999年之間因為經濟問題，以及國會政黨結構為多黨聯盟，以致發生一連串的倒閣事件。第一次於1998年4月22日，國家大呼拉爾通過對總理恩和賽汗的罷免案，次日通過由額勒畢格道爾濟（Ts. Elbegdorji）繼任總理。第二次於1998年7月24日，國家大呼拉爾又以42票對33票罷免現任政府，⁴¹新任總理納蘭查薩拉特（J. Narantsatsralt）遲至1998年12月9日產生，其間國會多數黨民主聯盟提名的總理人選雖連遭人民革命黨的總統否決，⁴²但最後總統仍需就國會所提出的人選妥協，提交國會通過。第三次於1999年7月22日，國會又以41票通過罷免納蘭查薩拉特，⁴³並於7月30日通過由阿瑪爾扎爾格勒（R. Amarjargal）擔任總理。⁴⁴

³⁷ 奧其爾巴特總統得票率為57.8%。National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook 1997* (Ulaanbaatar: National Statistical Office of Mongolia, 1998), p.19.

³⁸ 「左右共治」一詞，在政治領域上的意義係指一個總統和一個與其不同方針的國會多數黨同處一起。張台麟，《法國政府與政治》（台北：漢威，2000年），頁13。此處蒙古的蒙古社會民主黨（MSDP）在蒙古政黨意識型態的分類上依據蒙古學者所示應為社會主義政黨（Socialist），但因其長期與自由民主黨的蒙古民族民主黨（MNDP）結盟，以致在屬性上已與該黨融合。Jigjidiin Boldbaatar, "Parliamentary System and Multi-Party Structure in Mongolia," 《十年來蒙古的政經發展及未來展望學術會議論文集》（台北：蒙藏委員會，2000年），頁133-134。

³⁹ Tom Ginsburg, "Mongolia in 1996-Fighting Fire and Ice," *Asian Survey*, 37 (1)(January 1997): 61.

⁴⁰ National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook 1997*, p.19.

⁴¹ *The UB Post*, July 7, 1998, p.1.

⁴² 執政的民主聯盟曾先後向總統提名14次，總計7位總理人選，其中曾任副總理及現任國會經濟委員會召集人達·剛寶德（Da. Ganbold）被提名8次。而總統亦曾自行提名總理人選卻遭國會否決。"At Long Last, Mongolia Has A New Prime Minister," *Mongoliaonline*, <http://www.mol.mn/argamag/ub_post/main.htm> (accessed on 1998/12/15).

⁴³ "Government of J. Narantsatsralt Resigned," *Mongoliaonline*, <<http://www.mol.mn/montsame/news/English/Friday/htm>> (accessed on 1999/7/23).

⁴⁴ "Mongolia Gets Moscow-Educated Economist as New Prime Minister," *CNN*, <<http://customnews.cnn.com>> (accessed on 1999/7/30).

第三次左右共治則是 2004 年國會改選後，由蒙古人民革命黨及祖國民主聯盟平分秋色，簽訂協議，組成大聯合政府。此階段的政府改組頻繁之因來自於國會內部左右翼政黨之間的角力遠超過蒙古總統干預的程度，此種情形與第二次左右共治情形不同。

從以上蒙古倒閣事件及產生總理過程的角力戰中證實，蒙古總統雖然有創造憲政慣例的企圖，但最終對總理的任免權力仍需國會同意。

此外，蒙古總統的撤換內閣權力若依表 2 所列，其總理之替換及解職需由國會決定。蒙古總統在撤換內閣的主動權力極小。

另外，蒙古總統的解散國會權必須與國家大呼拉爾主席協商，始得作出解散國會建議，在實務運作上，國會主席不太可能同意自行解散國會。基此，蒙古總統的解散國會權力亦形同虛設。雖然蒙古的總統並未擁有主動解散國會的權力，但是在 1998 年第二次倒閣之後，卻因總統與國會對總理人選的提名有所僵持，以致引發總統是否有權主動解散國會的爭議。當時巴嘎班迪總統認為自己擁有解散國會以維持社會安定的權力，甚至於總統及其所屬政黨蒙古人民革命黨亦曾提出解散國會的要求，以解決總理無法順利產生的政治僵局。⁴⁵額勒畢格道爾濟於代理總理期間，亦呼籲應修憲解決此種問題。⁴⁶2001 年 6 月 21 日蒙古憲法法庭終於通過修憲，允許國會議員兼任政府官員但不能超過三分之一，並對國會的解散設定規定。如果總統決定解散國會，必須在解散一週內宣布改選日期；如果國會決定自行解散，則需決定改選日期之後始能解散。⁴⁷此項規定僅針對國會解散後作成處理原則，但對總統在何種情形下可以解散國會，卻未明確規定，不過修憲後的蒙古總統應當擁有主張解散國會的權力，比起表 2 所列 1992 年憲法規定的解散國會權較大。

在此必須附帶一提的是本文僅討論蒙古總統的政治性權力，事實上蒙古總

⁴⁵ 蒙古人民革命黨議會黨團領袖 N. Enkhbayar 及議員 D. Lundeejantsan 向國會提出決議案，要求如果內閣總辭後 60 天內未任命新總理，將推動舉行公民投票以解散國會。“MPRP Submits Drafts Resolution on Referendum to Speaker,” *Mongoliaonline*, [〈http://www.mol.mn/montsame/news/english/Monday/htm〉](http://www.mol.mn/montsame/news/english/Monday/htm) (accessed on 1998/9/25).

⁴⁶ “Ts. Elbegdorj: Can’t Decide PM’s Problem in Current Legal Condition,” *Mongoliaonline*, [〈http://www.mol.mn/montsame/news/english/Monday/htm〉](http://www.mol.mn/montsame/news/english/Monday/htm) (accessed on 1998/11/2).

⁴⁷ “Ikh Khural Approves New Law on Ikh Khural,” *Mongoliathisweek*, [〈http://www.mongoliathisweek.mn〉](http://www.mongoliathisweek.mn) (accessed on 2001/6/22).

總統尚擁有其他包括立法權（包裹否決權或部分否決權）、行政命令權（緊急命令權）、提請公民複決權等政策性權力，其權限比起政治性權力較為具體。⁴⁸因此，蒙古總統仍被認定為擁有一些權力的半總統制的總統。

肆、蒙古國會政黨體系

另一個影響半總統制運作的關鍵性因素是國會政黨體系。由於總統權力大小與國會制衡力量是相對性的關係，如果國會政黨體系是穩定的兩黨制，則在國會穩定多數的狀況下，總統如非國會多數黨，則總統介入政事的能力就受到限制；反之，如果國會政黨體系是多黨制，則國會多黨林立的情況下，即使總統制度上的權力不大，但總統有機會扮演政黨間的仲裁角色，其介入政事的能力將相對增加。事實上，經過學者跨國研究的比較之後發現，國會政黨體系的確影響半總統制的政府運作，當國會政黨數目愈少，愈易形成穩定國會，此時如果總統所屬政黨又在國會取得多數，則政務推動將較為順暢，即使總統政黨並非國會多數，國會中仍有一穩定政黨，無論總統是否可以自行任命總理，此政黨仍可令總統有所顧忌，並發揮一定的制衡功能；相反地，當政黨數目愈多，國會愈難發揮穩定力量，總統要獲過半數支持的機率相對減少，此時如果總統權力小，任命總理需國會同意，政務重心仍可依國會多數原則所組成的政府來運作。但是如果總統權力大，可自行任免總理，此時國會又因無法形成穩定多數，遂提供總統介入政務的空間，則總統勢必易與不穩定的國會難以達成共識，政治將相對較難維持穩定。⁴⁹因此半總統制的成功在相當程度上必須依賴國會政黨體系的穩定。

⁴⁸ 蒙古總統所具有的政策性權力包括：（一）否決權：包裹否決權：總統具有否決國家大呼拉爾通過之部分或全部之法律或其他決議的權力。倘國家大呼拉爾出席議員 2/3 不接受總統之否決，則該項法律或決議仍然有效。（第三三條第一項第一款），部分否決權：總統具有否決國家大呼拉爾通過之部分或全部之法律或其他決議的權力。倘國家大呼拉爾出席議員 2/3 不接受總統之否決，則該項法律或決議仍然有效。（第三三條第一項第一款）；（二）緊急命令權：當發生自然災害或其他意外危險、或遇政府無法應付有組織暴力非法行動、或遇外來軍事侵略之情況而國家大呼拉爾在休會期間一時不及召開，總統可在全國或部份地區宣佈緊急狀態或戰爭狀態，並命令佈署軍事力量。國家大呼拉爾應於七日內審議總統宣佈之緊急狀態或戰爭狀態命令，予以通過或廢止。倘國家大呼拉爾對於此事未能有所決定，則總統之命令失效。（第三三條第一項第十二款）；（三）提請公民複決權：總統未擁有此項權力，由國會擁有決定舉行全民投票權。（第二五條第十六項）。參見王維芳，《半總統制新興民主國家的制度設計與政治穩定：蒙古及波蘭的比較分析》，頁 52 至 58。

⁴⁹ 同樣在總統制國家中，政黨數目的多寡與政局安定以及政府的統治能力相關。但在內閣制國家中主要影響則為政黨間的互動。王月玫，《總統與國會選舉制度的政治影響：以總統制、半總統制國家為例》（台北：政治大學政治學系碩士論文，1998 年，頁 4。

爲使分析更爲具體，本文將依據拉克索（Lakso）及塔格培拉（Rein Taagepera）所設計的公式確立蒙古國會有效政黨數，此兩位學者的算法是將各黨在國會中的席次佔有率的平方相加，作爲政黨體系的集中指數，如果指數越大，代表政黨體系越完整，指數越小，政黨體系越形零碎。此一集中指數之倒數即爲國會有效政黨數目。⁵⁰基本上當有效政黨數在 1-2 之間時，政黨體系被認定屬於一黨、霸權黨、優勢黨及兩黨，在本文分析上均歸類爲兩黨制；當有效政黨數在 3 以上時，則被歸類爲包含有限多黨、極度多黨、零碎多黨的多黨制。至於 2-3 之間的分類，則以 2.5 作爲區分點，2.5 以下仍屬兩黨制，2.5 以上則屬多黨制。⁵¹

蒙古自 1990 年解除黨禁並通過政黨法之後，各種大小政黨如雨後春筍般地成立。依據規定，只要有 800 人聯署，並向蒙古最高法院登記即可成立政黨。⁵²1992 年舉行修憲後的第一次國會選舉，採行 26 個複數選區全額連記法的選制，⁵³獲得席次的政黨有 5 個，但因其應選名額比單一選區多，政黨候選人只需一定比例的票即可當選，其選舉結果原本不容易造成兩黨，惟因當時反對黨成立太多，造成力量分散，⁵⁴以致選情有利長期執政的政黨，使得當時執政的人民革命黨獲 93.4% 席次，但選票比率僅爲 56.9%，⁵⁵若依國會有效政黨數公式計算，此時蒙古的國會有效政黨數爲 1.14，形成蒙古人民革命黨一黨獨大的局面，參見表 3。

表 3 1992 年蒙古國會選舉結果

⁵⁰ Rein Taagepera and Matthew Soberg Shugart, *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems* (New Haven & London: Yale University Press, 1989), Ch.8.

⁵¹ 薩托里 (Giovanni Sartori) 將政黨體系分成 7 種，包括：一黨 (one party) 霸權黨 (hegemonic party) 優勢黨 (predominant party) 兩黨 (two party) 有限多黨 (limited pluralism) 極度多黨 (extreme pluralism) 零碎多黨 (atomized pluralism)。Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976), Ch.5.

⁵² 廖淑馨〈外蒙古的在野黨〉，《中國大陸研究》，第 37 卷第 12 期，1996 年，頁 81。

⁵³ 複數選區相對多數決制依選民可圈選候選人數目的不同，又可分為 (1) 全額連記法 (block vote)；(2) 限制連記法 (limited vote)；(3) 單記非讓渡投票 (SNTV)。全額連記法是指應選名額有幾名，每個選民即可投幾票。王業立，《比較選舉制度》(台北：五南，1998 年)，頁 17。

⁵⁴ 廖淑馨，〈外蒙「國家大呼拉爾」選舉之研析〉，《中國大陸研究》，第 39 卷第 11 期，1996 年，頁 66、68。

⁵⁵ Tsedendambyn Batbayar, "Mongolia in 1992-Back to One-party Rule," p.62.

政 黨 名 稱	席 位	選票比率	席次比率
蒙古人民革命黨 (Mongolian People's Revolutionary Party, MPRP)	71	56.9%	93.4%
三黨聯盟：蒙古民主黨 (Mongolian Democratic Party, MDP)、蒙古民族進步黨 (Mongolian National Progress Party, MNPP)、聯合黨 (United Party, UP)	4	17.5%	5.3%
蒙古社會民主黨 (Mongolian Social Democratic Party, MSDP)	1	10%	1.3%
獨立候選人	0	15.6%	0%
合計	76	100%	100%

資料來源：Tsedendambyn Batbayar, "Mongolia in 1992-Back to One-party Rule," p.62.

有鑒於 1992 年選舉結果，反對黨雖獲 43.1% 選票，卻僅得到 5 個席次，無法充分反映民意。⁵⁶於是在奧其爾巴特總統及反對黨的催生下，1996 年蒙古通過選舉法的修正案，將 26 個複數選區改為 76 個單一選區，再加上百分之二十五的選舉門檻限制，候選人必須超過該選區的百分之二十五的選票才算當選，否則由前兩名獲票最多的候選人於十四天內再次投票。⁵⁷此種單一選區制度會壓縮小黨的生存空間，⁵⁸使反對黨必須結盟，形成 1996 年的選舉是由人民革命黨與民主聯盟兩大黨派對決局面，選舉結果由蒙古民族民主黨、社會民主黨、綠黨、宗教民主黨結盟的民主聯盟 (Democratic Union) 獲 50 個席次，選票比率為 47.2%，贏得執政地位，蒙古國會經歷第一次的政黨輪替。有關 1996 年蒙古國會選舉結果參見表 4，此時期的蒙古國會政黨體系看似兩大黨派，其實則為薩托里所稱有限多黨制 (Limited Pluralism)。因為依據學者對後共國家的選舉制度所作的跨國研究發現，在政黨體系尚未制度化的後共國家中，單一選區相對多數決或絕對多數決均無法有效限制政黨數目，⁵⁹再加上蒙古人民

⁵⁶ Sheldon R. Severinghaus, "Mongolia in 1994-Strengthening Democracy," *Asian Survey*, 35 (1)(January 1995): 70.

⁵⁷ "Election Laws Amended," *The Mongol Messenger*, March 20, 1996, p.3.

⁵⁸ 杜維傑法則 (Duverger's Law) 係指在無嚴重社會分歧的情況下，單一選區相對多數決會導致兩黨制；而杜維傑假說 (Duverger's Hypothesis) 則指比例代表制強調比例性，讓小黨有甚高的生存機會，容易形成多黨制。Maurice Duverger, "Duverger's Law: Forty Years Later," in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., *Electoral Laws and Their Political Consequences* (New York: Agathon Press, 1986), pp.69-84. William H. Riker, "The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Sciences," *American Political Science Review*, 76(4)(December 1982): 753-766.

⁵⁹ Robert G. Moser, "Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist states," *World Politics*, 51 (April 1999): 361.

對地區及親族的忠誠度遠超過對政黨的忠誠，⁶⁰蒙古人民對政黨意識型態的區隔並不明顯，以致民主聯盟的團結基礎非常薄弱，此種情形在 1998 年到 1999 年之間國會對總理的罷免案中即可看出執政黨蒙古民族民主黨及蒙古社會民主黨兩大政黨意見不一之處。⁶¹所以蒙古於 1996 年之後的國會政黨體系如依各政黨所獲席次分別計算，其有效政黨數為 2.95，⁶²應被歸為有限多黨狀況，但屬於趨近兩元聯合政府的構形。⁶³本文依據西方民主國家進行政黨分類的標準，將蒙古人民革命黨（原共黨）歸為左翼政黨，而多年從事反對運動的政黨歸為右翼政黨。同時依據其有效政黨數將此時期的蒙古政黨體系歸屬於多黨制，不易形成國會多數的狀況條件。

表 4 1996 年蒙古國會選舉結果

政 黨 名 稱	席 位	選票比率	席次比率
蒙古人民革命黨 (MPRP)	25	40.6%	32.9 %
民主聯盟：蒙古民族民主黨 (Mongolian National Democratic Party, MNDP)、蒙古社會民主黨 (MSDP)、綠黨 (Green Party, GP)、蒙古宗教民主黨 (Mongolian Religious Democratic Party, MRDP)	(蒙古民族民主黨 34、蒙古社會民主黨 13、獨立候選人 3) 50	47.2%	65.8 %
蒙古傳統統一黨 (Mongolian Traditional United Party, MTUP)	1	1.8%	1.3 %
其他政黨	0	10.2%	0%
合計	76	100%	100%

資料來源：Tom Ginsburg, "Mongolia in 1996-Fighting Fire and Ice," p.61。民主聯盟各黨席次參見《內蒙古日報》，1996 年 7 月 3 日，4 版。至於各黨選票比率參考 Onoodor (今日報，烏蘭巴托)，February 24, 2000, p.2.

⁶⁰ Morris Rossabi, "Mongolia in the 1990s: from Commissars to Capitalists?" *Soros Foundation*, (<http://www.soros.org/mongolia/rossabi.html>) (accessed on 1998/8/1), p.11.

⁶¹ 1998 年 7 月 24 日，蒙古國家大呼拉爾在人民革命黨 26 位議員的提案下，以 42 票對 33 票罷免額勒畢格道爾濟 (Ts. Elbegdorj) 政府，顯然民主聯盟成員中亦有 16 位投下不信任票。王維芳，《政治制度設計與政治穩定：以外蒙古為例》(台北：蒙藏委員會，2000 年)，頁 38。

⁶² 由於民主聯盟的結合基礎來自勝選的考量，基礎非常薄弱，而且兩個主要政黨均各自提名人選，並非結合成一黨或經過討論共同推出人選，是以有效政黨數的計算方式應該各黨分別計算。

⁶³ Sartori 認為溫和的多黨制的特性有三：(一) 相關性政黨之間意識形態的距離比較小；(二) 二元聯合政府的構形；(三) 向心的競爭。Giovanni Sartori, 雷飛龍譯，《政黨與政黨制度》(台北：韋伯，2000 年)，頁 224。此處「溫和多黨」即指原文的「有限多黨」。

至於 2000 年 7 月 2 日，蒙古舉行修憲後的第三次國會選舉，此次選舉共有 13 個政黨與 3 個聯盟、候選人有 678 名參與選舉，此數目比起 1992 年 11 個政黨、293 名候選人，及 1996 年 8 個政黨、302 名選人，⁶⁴在政黨與候選人數目上明顯增加。至於選舉制度的修改問題亦曾於選前討論，但因各黨派看法不同，非議會政黨不贊成修改，而國會中最有實力的三黨意見不一。⁶⁵最後經過 53 位出席國會議員的 56.6% 投下反對票，⁶⁶確定 2000 年的國會選舉制度仍依 1996 年的選制進行。惟選舉結果卻與 1996 年大相逕庭，蒙古人民革命黨獲得總席次 76 席中的 72 席，比 1992 年的席次多一席位，原來的民主聯盟最大黨蒙古民族民主黨僅獲一席，另蒙古民主新社會黨 (Mongolian Democratic New Socialist Party, MDNSP) 獲得一席，公民意志黨 (Civil Will Party, PCW) 獲得一席，獨立候選人一席，在野的三個政黨顯然因為分裂無法發揮影響力，蒙古人民革命黨是明顯的優勢黨，其有效政黨數為 1.12，其政治運作甚至較 1992 年的政黨體系更為穩定，選舉結果見表 5。

表 5 2000 年蒙古國會選舉結果

政黨名稱	席位	選票比率	席次比率
蒙古人民革命黨 (MPRP)	72	50.2%	94.7 %
蒙古民族民主黨 (MNDP)	1	13%	1.3 %
蒙古民主新社會黨 (Mongolian Democratic New Socialist Party, MDNSP)	1	10.7 %	1.3 %
公民意志黨 (Party for Civil Will, PCW)	1	3.6 %	1.3 %
獨立候選人	1	2.7%	1.3%
蒙古社會民主黨 (MSDP)	0	8.9%	0%
蒙古共和黨 (Mongolian Republican Party, MRP)	0	4.07%	0%

⁶⁴ “Elections: Great Expectations and Ambitions for Candidates, *The Mongol Messenger*, May 31, 2000, p.1.

⁶⁵ 蒙古社會民主黨傾向改為混合制 (26 個單一選區絕對多數決及 50 個政黨比例代表制)，但此版本被認為違反憲法投人不投黨的規定；至於蒙古人民革命黨傾向維持 1996 年選制；蒙古民族民主黨則願與各黨妥協。“Parties are Anxious about System to Apply for the Election,” *The Mongol Messenger*, February 16, 2000, p.3.

⁶⁶ “Election Set for July 2,” *The Mongol Messenger*, April 19, 2000, p.3.

蒙古民主黨 (Mongolian Democratic Party, MDP)	0	1.7%	0%
合計	76	100%	100%

資料來源：“MPRP Won Big with Half of Popular Vote,” *The Mongol Messenger*, July 26, 2000, p.2.

從三次的國會選舉所實施的兩種不同選制分析，若從選區大小來看，應選名額越多，當選所需得票比例越小；應選名額越少，當選所需得票比例越大。⁶⁷因此，1992年選舉的候選人只需小比例的票即可當選，遂有11個政黨參選，容易促成多黨競爭的情況。但因反對黨過多，力量分散，遂由人民革命黨獲勝，而形成不比例性過高狀況（指選票無法反應到席次上）。

而1996年的選舉因實施單一選區再加百分之二十五門檻，對大黨較為有利，小黨若要贏得選舉勢必結盟。因此在蒙古民族民主黨及蒙古社會民主黨兩大反對黨的主導下，成立民主聯盟，一舉贏得國會多數，使蒙古經歷第一次的政黨輪替，而當時參選的政黨及聯盟已明顯縮減為8個。

2000年的國會選舉制度雖仍與1996年的一樣，但因選前民主聯盟的兩大黨形象不佳，多名國會議員涉及貪污，使得多名成員出走另組他黨。⁶⁸此次選舉雖有13個政黨與3個聯盟登記參選，但因單一選區的選制本就不利小黨，民主聯盟的分裂給予人民革命黨可乘之機，一舉拿下72席，使蒙古的議會政黨體系又重回一黨獨大局面。⁶⁹

2004年蒙古國會選舉之前，蒙古的政黨、政治家、律師、學者等人於2002年3月28日至29日，舉行一場「蒙古選舉制度的發展」會議，會中雖然各黨所提意見不一。⁷⁰事實上，蒙古每逢國會選舉之前就會討論是否修改選舉制

⁶⁷ 謝復生，《政黨比例代表制》（台北：理論與政策雜誌社，1994年），頁14至15。

⁶⁸ 民主聯盟的第一大黨MNDP成員分裂為蒙古民主黨（Mongolian Democratic Party, MDP），另部分成員則成立公民意志黨（Civil Will Party, PCW）。“Parties are Anxious about System to Apply for the Election,” *The Mongol Messenger*, February 16, 2000, p.3.
；“Party for Civil Will Registered,” March 29, 2000, p.2.

⁶⁹ 有關民主聯盟敗選之因除制度因素外，經濟改革情況不佳，執政精英行政經驗不夠，政府整體形象欠佳等亦為其中原因。

⁷⁰ 蒙古人民革命黨主張維持現制，蒙古民主新社會黨（Mongolian Democratic New Socialist Party, MDNSP）贊成比例代表制，公民意志黨（Civil Will party, CWP，該黨於2002年2月22日與共和

度，經美國國際共和機構（International Republican Institute of the USA）及德國 Konrad Adenauer 基金會出資，邀集蒙古選民教育中心（Voters Education Center of Mongolia）、公民社會代表、新聞界、專家等與會討論，大多人士表示已臨選舉，若倉促修法，將導致選民困擾，亦難預測選情，且人權協會亦認為在國會由一黨執政的狀況下修法將不盡公平。惟選民教育中心及中央選舉委員會秘書等人則批評「過去的絕對多數選制，造成不比例性過高」⁷¹（即 2000 年的國會選舉，民主聯盟各分立政黨總得票率為 40%，但席次卻僅獲 3 席，選票與席次不成比例）。最後主辦單位美國國際共和機構代表引述美國副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）於 2004 年初訪問蒙古時的談話，建議在即將舉行選舉之時不適宜修法。⁷²

2004 年 6 月 27 日蒙古國會舉行自 1992 年新憲法實施以來的第四次選舉，選後結果出乎意料之外，依據中央選舉委員會公告，蒙古人民革命黨在民調一片看好中僅得 37 席，未能取得國會多數席次。而選前紛紛擾擾的祖國民主聯盟（以下簡稱聯盟，Motherland- Democratic Coalition）卻獲得與人革黨不相上下的 35 席次，另獨立候選人 3 席、共和黨 1 席，⁷³國會有效政黨數為 2.23，此種結果將蒙古的政治帶向前所未有的狀況。在沒有一黨過半數的情形下，蒙古民主政體的運作模式轉而為西方學者李帕特（Arend Lijphart）所分類的「協合式民主」（consociational democracy）的部分特徵。⁷⁴

黨 Republican Party 合併，稱為公民意志黨 CWRP）及綠黨（Green Party, GP）提出混合兩制，民主黨（Democratic Party, DP）未表示意見。“What Is the Best Election Structure for Mongolia,” *The Mongol Messenger*, April 3, 2002, p.1、p.5.

⁷¹ 此處的資料雖指稱蒙古的選制是「絕對多數選制」，但實際上蒙古 1996 年所通過的現行國會選舉制度是 76 個單一選區，再加上百分之二十五的選舉門檻限制，否則由前兩名獲票最多的候選人於十四天內再次投票。“Election Laws Amended,” *The Mongol Messenger*, March 20, 1996, p.3. 此種選制既非單一選區相對多數決，亦非單一選區絕對多數決中的兩輪決選制（需超過百分之五十的選票），惟選舉方式與兩輪決選制一樣。由於前者容易形成兩黨，而後者易造成多黨聯盟的政治影響，因此蒙古的選舉制度的比例性問題就介於此兩種選制之間。再加上單一選區本就容易壓縮小黨的生存空間，其不比例性就較複數選區高。王業立，《比較選舉制度》，第三章。

⁷² “Warning Sounded about Amendments to Election Law,” *The Mongol Messenger*, February 25, 2004, p.3.

⁷³ “MPRP Win One More Seat,” *The Mongol Messenger*, July 21, 2004, p.1.

⁷⁴ 李帕特依社會結構（同質性或異質性）及菁英行為（聯合或競爭），將民主政體分成：去政治式民主、協合式民主、向心式民主、離心式民主四類。其中「協合式民主」是指縱使社會結構屬高異質性，但政治菁英彼此摒棄歧見攜手合作，採取「棄競爭而就合作」的途徑。其特點之一就是組成大聯合政府，政府職位以比例方式產生。不過蒙古的社會結構並非高異質性，所以只能說是部分符合。Arend Lijphart, 陳坤森譯，〈新制度主義與政治制度的構思—代譯序〉，《當代民主類型與政治》（*Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*）（台北：桂冠，1995 年），頁 8 至 12。

選後的蒙古政情因政府遲遲未能順利組成，引起蒙古各政治人物憂心國家發展，也因此促成兩大政治勢力願意以協商方式決定各項事務，兩大陣營各派代表簽署聯合聲明，爾後四年建立聯合政府，共同合作。⁷⁵隨後於 2004 年 8 月 20 日，由出席國會的 66 位議員一致通過，由額勒畢格道爾濟擔任蒙古第 22 屆總理。

在此必須說明的是為何蒙古要組成「大聯合政府」而非由獲 37 席的蒙古人民革命黨聯合其他小黨組成「最小獲勝聯合內閣」(minimum winning coalition cabinet)，⁷⁶因為其他三位獨立候選人原屬祖國民主聯盟但獨自參選，在黨派屬性上自然傾向祖國民主聯盟，且依蒙古憲法第 33 條第 1 款第 2 項規定，獨立候選人不具組閣資格。而另一名共和黨當選人雖在屬性上屬祖國民主聯盟，但因其個人與公民意志黨的主席歐雲 (S. Oyun) 不合，以致與祖國民主聯盟結盟不易，即使加入蒙古人民革命黨仍未超過半數。在雙方均無法拉攏其他小黨組成「最小獲勝內閣」時，只好選擇兩大政治勢力組成「大聯合內閣」，以化解社會分立的危機。

2008 年 6 月 29 日蒙古舉行第 5 次國會選舉，選舉制度採取 2005 年 12 月通過的選舉法，從 26 個複數選區選出 76 個席次。⁷⁷選後 7 月 1 日反對黨支持民眾爆發示威抗議暴力行動，蒙古宣布戒嚴，雖於 7 月 5 日解除，卻重創蒙古自 1990 年民主化後的亞洲民主典範形象。選舉結果為蒙古人民革命黨 45 席、民主黨 28 席、公民意志黨 1 席、公民聯盟 (Civil Coalition, CC) 1 席、獨立候選人 1 席，⁷⁸國會有效政黨數為 2.05。2008 年 9 月 17 日蒙古人民革命黨黨主席巴亞爾 (S. Bayar) 經國會 98.5% 支持擔任總理。⁷⁹同時兩大黨同意簽訂協議，組成聯合政府，其中蒙古人民革命黨占 60% 職務，民主黨占 40%，⁸⁰新政

⁷⁵ "Joint Declaration Signed," *The Mongol Messenger*, August 18, 2004, p.1.

⁷⁶ 一般聯合內閣的組成方式有四：(一) 最小獲勝內閣：指數個政黨組成勉強過半數的聯合內閣，由於此種內閣並無多餘成員，如果其中小黨退出，則此內閣立即失去多數的優勢而瓦解。(二) 超量聯合內閣 (oversized coalition cabinet)：多個政黨組成超過議會半數席位還要多的聯合內閣，當其中一個或二個政黨退出，不致於使該內閣掌握的席次降至半數以下。(三) 多黨少數聯合內閣 (multi-party minority coalition cabinet)：指某單一或多個政黨在議會未能掌聲過半數的席位，但是由於某個關鍵小黨可能與執政的少數內閣，存在政策上的默契，或反對陣營彼此猜忌而未能立即聯合起來倒閣，使未過半數的政黨得以繼續保有執政的地位。(四) 大聯合內閣 (grand coalition cabinet)：指通常在議會贏得百分之七十五以上席位的多黨聯合內閣 (王業立、陳坤森，2001：4-11)。

⁷⁷ "Election Date Announced," *The Mongol Messenger*, May 14, 2008, p.1.

⁷⁸ "New Faces in Parliament," *The Mongol Messenger*, July 9, 2008, p.3.

⁷⁹ "S. Bayar again Elected as Prime Minister," *The Mongol Messenger*, September 17, 2008, p.1.

⁸⁰ "Joint-Government Cooperation Agreement Signed," *The Mongol Messenger*, September 17, 2008, p.3.

府連同總理計 15 個人組成。⁸¹有關蒙古 5 次國會選舉結果之有效政黨數見表 6，除 1996 年接近多黨運作外，1992 年及 2000 年均由蒙古人民革命黨一黨獨大，而 2004 年與 2008 年則均由蒙古人民革命黨與民主黨兩黨組成聯合政府共治。

表 6 蒙古 5 次國會選舉的有效政黨數目

	1992 年	1996 年	2000 年	2004 年	2008 年
投票率	95.3%	92.15%	82.43%	81.84%	74.3%
參與選舉政黨數目	11 個政黨	8 個政黨	13 個政黨與 3 個聯盟	7 個政黨 1 個聯盟	12 個政黨 1 個聯盟
候選人數目	293	302	678	339	356
國會有效政黨數	1.14	2.95	1.12	2.23	2.05

資料來源：作者自行整理。投票率參考“Voter Turnout Lower in 2008 Elections,” *The Mongol Messenger*, July 2, 2008, p.1、p.5.

蒙古各屆國會政黨體系對半總統制的實際運作上最直接的影響將是與總統之間的府會關係運作。若以 1993 年的奧其爾巴特總統與 1997 年的巴嘎班迪總統兩次府會分立的狀況為例，1993 年的右翼總統對上的是左翼蒙古人民革命黨占多數的國會，雖是蒙古政治史上的第一次左右共治，在政府組成上並未發生太多衝突。相對地，1997 年的左翼總統對上的是右翼民主聯盟的國會，在有限多黨的國會生態中，國會多數並不穩定，巴嘎班迪就比奧其爾巴特多了組閣的運作空間，使得蒙古第二次左右共治提供總統干預政事的動機與能力（詳見後文府會關係）。另一個不同的範例則是 2005 年的恩和巴亞爾總統，當時面對的是兩黨大聯合政府，國會有效政黨數雖比第二次左右共治時期較趨近兩黨制，惟因兩黨實力相當，國會更難形成共識，以致政府穩定度更差。因此，半總統之下的政治運作除了總統的權力之外，國會政黨體系亦會影響總統使用權力的空間。

伍、蒙古府會關係

⁸¹ 新政府計有總理、11 個部長、2 個副總理、1 個總理辦公室秘書長，分別由 8 名蒙古人民革命黨、6 名民主黨出任。“Newly-formed Government,” *The Mongol Messenger*, September 24, 2008, p.1.

依據國內外學者對半總統制的研究，總統、國會及總理是半總統制中三個重要政治角色，此三個政治角色在半總統制中的兩個次類型「總理－總統制」及「總統－議會制」各有不同的運作情形。在「總理－總統制」之下，由於國會擁有對總理的任命同意權，若總統政黨為國會多數黨，則即使總理人選需經國會同意，但因基本上為府會關係一致，總統與國會對總理人選不致有太多衝突。但若總統失去國會支持，而國會本身能夠形成有效多數時，在國會擁有總理同意權之下，憲政體制向議會制移動不會遭遇太大困難，此時總理為政府首長，而總統為國家元首。然而在總統失去國會支持，而國會又無法形成穩定多數，則總統比較容易在各政黨之間縱橫捭闔，爭奪對政府的控制權，此時政治穩定度將相對減低；另一方面，在「總統－議會制」下，由於總統擁有完全的任命總理權不需經國會同意，若總統政黨為國會多數黨，總統自然以自己屬意人選擔任總理毫無困難。但若總統失去國會支持，而國會能形成穩定多數時，雖然總統仍有自任命總理權，惟可能顧忌總理需對國會負責且國會可能採取杯葛手段，不得不被迫與國會協調人選。此時總統當然亦可依憲法所賦予權力，不顧國會多數意見自行提名總理，則一個團結的國會多數黨勢必有所反制，發動倒閣，衝突及政治僵局將不可避免。更進一步地，當總統面臨一個更為分散的國會時，由於總統可自行任命總理，在一個多黨林立的國會很難有效反制總統時，總統可採取逕行控制政府，並由政府背負政策責任方式，規避國會監督，造成政局動盪。

由上述分析得出，在半總統制下，總統與國會是否府會一致將影響總統是否產生介入政務的動機，而總統權力大小及國會是否具有穩定多數以對抗總統權力，則決定總統是否具有足夠的介入政務能力。因此府會關係、總統權力大小及國會政黨體系三個變項會影響半總統制的政治運作。由於蒙古總統權力依據憲法規定屬於「總理－總統制」的半總統制，在總統權力變項上已是總統權力小的固定狀態。而國會政黨體系經歷多次國會選舉，大致形成代表左翼的蒙古人民革命黨與代表右翼的民主政黨聯盟，兩黨制的狀態居多。因此，本節擬以府會關係探討蒙古的政治變化。

蒙古在 1992 年及 1993 年分別舉行國會與總統選舉之後，府會關係大半時間一直處於分立狀態，直至 2000 年及 2001 年的國會與總統選舉後，才形成較長時期的府會一致局面。不過此種穩定情況至 2004 年之後因國會未能產生明

顯多數黨，遂以聯合政府運作。2008 年國會選舉後，蒙古人民革命黨雖為國會多數，但因選舉之後曾發生遊行、示威、戒嚴等脫序現象，選後該黨仍依協商方式，與反對黨共組聯合政府，以化解各方政治情緒。本文依據國會及總統的選舉時程，將蒙古政治期程分成八個階段，以利討論蒙古的府會關係。

一、1992 年至 1993 年為蒙古人民革命黨（左翼）掌控國會及同黨的奧其爾巴特總統

1992 年新憲制定後所舉行的第一次國會選舉，仍由執政多年的原共黨蒙古人民革命黨獲得近 56.9% 選票，搭配依據舊憲法，於 1990 年由全國人民大呼拉爾間接選舉選出的奧其爾巴特總統，政府運作屬於府會一致、總統權力小、兩黨制的狀況，應為表 1 的第 1 級政治穩定。

二、1993 年至 1996 年為民主聯盟（右翼）的奧其爾巴特總統與左翼的國會

1993 年代表民主聯盟的奧其爾巴特總統再度當選之後，面對蒙古人民革命黨佔多數的國會，形成蒙古民主轉型之後的第一次左右共治。奧其爾巴特總統雖然擁有 57.8% 的選票，但遇到佔有 93.4% 席次率的左翼一黨獨大國會，即使總統具有府會不一致之時介入政務的動機，卻受限於總統權力小以及團結的國會政黨結構，而使總統無法發揮介入能力。所以此時期蒙古是處於府會分立、總統權力小、兩黨制的政治穩定第 5 級。

三、1996 年至 1997 年為右翼民主聯盟主政的國會及右翼的總統

1996 年國會改選，由右翼的民主聯盟以 47.2% 選票，獲 65.8% 席次，造成蒙古國會的第一次政黨輪替。其整體結構雖然是處於府會一致及總統權力小的狀況，但因國會政黨體系已改變為有限多黨制，比 1992 年由左翼政府及左翼總統共同執政時期的穩定度較差，其區別即在國會政黨體系的變化上，屬於第 2 級的政治穩定。

四、1997 年至 2000 年為左翼的巴嘎班迪總統及右翼的國會

由於民主聯盟執政的表現不佳，經過一年的府會一致運作後，1997 年總統選舉又由左翼的巴嘎班迪獲勝，再度形成第二次的左右共治。此次共治比第

一次共治的情形又有所不同。巴氏以 60.8% 選票面對一個不夠團結的國會，即使憲法賦予總統的權力較小，但在多黨體系下，總統不僅具有介入政務的動機，亦有介入的能力。從 1998 年到 1999 年發生的三次倒閣事件來看，民主聯盟曾先後向總統提名 14 次總理人選，其中或遭到總統退回，或因未獲國會通過，而導致蒙古政府在 1998 年 7 月至 1998 年 12 月，將近五個月的時間由代理政府運作。可見總統能以提名總理的權力與國會進行角力，當然國會越不團結，總統越有介入的空間。所以此時期的蒙古是處於府會分立、總統權力小、多黨制狀況，比第一次左右共治的穩定度更差，屬於第 6 級的政治穩定。

五、2000 年至 2001 年左翼的國會及左翼的總統

經歷第二次左右共治的教訓，蒙古人民在 2000 年的國會選舉中改支持蒙古人民革命黨，使該黨在國會中擁有 76 席中的 72 席，國會又歷經第二次政黨輪替，政黨體系又重回一黨獨大，其他政黨無法發揮制衡的力量。政治穩定是處於府會一致、總統權力小、兩黨制，與 1992 年至 1993 年的第 1 級政治狀況一樣。

六、2001 年至 2004 年為左翼總統及左翼國會

2001 年左翼總統巴嘎班迪再度以 58.1% 選票擊敗右翼政黨的候選人。巴氏在 2000 年 7 月蒙古人民革命黨組成政府之時對國會議員可否兼任政府官員的問題提出質疑，並三度拒絕同黨黨魁恩和巴亞爾出任總理，⁸²最後由憲法法庭修憲始解除僵局，由蒙古人民革命黨順利組閣。此時的政治穩定與 2000 年後的局面一樣，處於府會一致、總統權力小、兩黨制，屬於第 1 級的政治穩定。

七、2004 年至 2005 年為兩黨聯合政府與左翼恩和巴亞爾總統

2005 年蒙古舉行總統選舉，由 2000 年即擔任總理的蒙古人民革命黨的恩和巴亞爾以 53.4% 選票當選。⁸³此階段處於兩黨協議，輪流組閣狀況，總統能介入的空間雖然有限，但國會未能形成明顯多數，使得此時的政局處於府會分

⁸² 廖淑馨，〈外蒙古第三屆國會大選後的政治發展〉，《中國大陸研究》，第 44 卷第 3 期，2001 年，頁 51。

⁸³ National Statistical Office of Mongolia, *Mongolian Statistical Yearbook 2006* (Ulaanbaatar: National Statistical Office of Mongolia), p.19.

立、總統權力小、兩黨制，屬於第 5 級的政治穩定。

八、2005 年至 2008 年聯合政府與左翼總統

此段時期因國會未能形成明顯多數，由蒙古人民革命黨與祖國民主聯盟（Motherland-Democracy Coalition）依各 50% 比例組成新政府，先由聯盟所推出的額勒畢格道爾濟出任總理，兩年一輪。⁸⁴此任政府至 2006 年 1 月 13 日被國會倒閣，結束由聯盟主政時期。⁸⁵新政府輪由蒙古人民革命黨黨主席恩和寶勒德（M Enkhbold）擔任總理組閣。⁸⁶此後蒙古政局即面臨一連串的不信任投票、部長解職事件等等動盪，弱化蒙古政府效能。⁸⁷2007 年 10 月因蒙古人民革命黨改選黨主席，由巴亞爾（S. Bayar）接任，國會於 11 月 22 日投票，以 97.1% 支持其擔任蒙古第 25 任總理。⁸⁸此時期為總統權力小、府會分立、兩黨制的第 5 級狀況。

2008 年國會選後，蒙古人民革命黨雖掌握國會多數，惟為平息選舉紛爭，選後仍由巴亞爾擔任總理，並與民主黨協商，組成聯合政府。不過以蒙古人民革命黨掌握國會多數來看，2008 年的聯合政府應比 2004 年的大聯合政府來得穩定。

若再依蒙古總統任期之內的內閣穩定觀察，本文發現，其政治穩定變化與府會關係是一致的。以下分 4 個階段說明。

一、奧其爾巴特總統（1993 年至 1997 年）

⁸⁴ “Prime Minister Submits Bill on Government Formation and Structure,” *The Mongol Messenger*, September 15, 2004, p.1.

⁸⁵ 2004 年至 2006 年內閣係由 10 名蒙古人民革命黨及 8 名民主黨組成。“Cabinet 2004-2006,” *The Mongol Messenger*, January 25, 2006, p.5.

⁸⁶ 此屆政府由 11 名蒙古人民革命黨、5 名民主黨、1 名共和黨及 1 名聯盟成員組成。“New Cabinet Formed,” *The Mongol Messenger*, February 8, 2006, p.1、p.3.

⁸⁷ 2006 年 10 月 25 日不信任案未獲國會通過。“Government Survives Vote,” *The Mongol Messenger*, November 1, 2006, p.1。另，衛生部部長、社會福利勞工部部長、工商部部長、道路運輸觀光部部長、能源燃料部部長陸續遭解職。“Dismissals Weaken Government,” *The Mongol Messenger*, May 2, 2007, p.1.

⁸⁸ “Mongolia’s 25th Prime Minister, Sanjiin Bayar Promises He Will Tackle High Priority Issues,” *The Mongol Messenger*, November 28, 2007, p.1.新政府由 18 個精簡為 16 個（包含總理），部會首長由 10 名蒙古人民革命黨、2 名公民意志黨、2 名國家新黨（National New Party, NNP）、1 名共和黨，共 15 人組成。“PM Reshapes Cabinet with New Nominees,” *The Mongol Messenger*, December 5, 2007, p.1.

民主改革後蒙古於 1992 年依據新憲法進行國會改選，在 1993 年尚未舉行總統選舉之前的總統奧其爾巴特仍屬蒙古人民革命黨，因此內閣穩定，一年之間未曾發生內閣改組情形。1993 年進行第一次總統直選，代表民主聯盟的奧其爾巴特勝出，於 1993 年出任總統，⁸⁹但屬於代表右翼政黨的總統。當時國會係由 1992 年獲勝的蒙古人民革命黨執政，以一黨獨大為主，內閣成員自然是清一色的同黨黨員所組成，政府組織是 16 個部，即使面對民主聯盟的奧其爾巴特總統，亦能順利組成單一多數政府。不過在 1994 年 4 月 13 日，由蒙古民主聯盟發動要求政府辭職的絕食抗議活動，提出扎斯萊政府應為經濟衰退、貪污行為改組政府。⁹⁰最後在反對黨與執政黨簽署協議之後而化解危機。⁹¹不過扎斯萊政府最後還是於 1995 年 1 月，因為經濟政策而導致財政部長達瓦桑布 (Dawaasambu) 下台，⁹²雖然此次的內閣改組所引起的政治動盪並不太大，但在本文當中仍一併計算在內。總而言之，在奧其爾巴特總統任期 48 個月之內，僅於 1993 年至 1996 年之間因政策問題更換過一次內閣、因國會選舉改組政府，所以以 36 個月計算，內閣平均任期為 18 個月。而 1996 年至 1997 年之間，則一直由同黨的恩和賽汗擔任總理，平均任期為 12 個月。

二、巴嘎班迪 (1997 年至 2001 年)

蒙古人民革命黨的巴嘎班迪於 1997 年當選總統之後，正逢 1997 年至 2000 年第二次左右共治。由於內閣是屬於多黨組成的聯合政府，內閣更迭情形特別頻繁。首先是恩和賽汗政府於 1996 年 7 月組成 9 個部門的聯合內閣，由於恩和賽汗總理係以經濟研究為專長，造成蒙古人民對其政府所進行的經濟改革有很高的期待。然而改革的成果未如人意，在 1998 年 3 月所舉行的蒙古民族民主黨大會中已有要求恩和賽汗辭職的呼聲，以降低該黨的壓力，終於在同年 4 月遭到國會投下不信任票而去職。⁹³至於恩和賽汗本人對個人於任職 21 個月後遭去職之事卻認為「並非經濟及政治改革因素，而是因為政治原因而去職」。⁹⁴

接任的額勒畢格道爾濟總理所組成的政府一開始即未獲國會的全面支

⁸⁹ 奧其爾巴特總統原為蒙古人民革命黨黨員，於 1990 年至 1992 年由國會選出擔任總統。1993 年因未獲蒙古人民革命黨提名競選總統，遂改投入民主聯盟參選。

⁹⁰ "The Government or the Hunger-strikes," *The Mongol Messenger*, April 19, 1994, pp.1-2.

⁹¹ "The Hunger Strike Comes to An End," *The Mongol Messenger*, April 26, 1994, p.1.

⁹² "Finance Minister Resigns," *The Mongol Messenger*, January 20, 1995, p.1.

⁹³ "Prime Minister and Government Resign," *The Mongol Messenger*, April 22, 1998, p.1.

⁹⁴ "Elbegdorj Sworn in as 16th Prime Minister," *The Mongol Messenger*, April 29, 1998, p.1.

持，⁹⁵此次內閣組成的過程即已透露額勒畢格道爾濟政府無法獲得國會支持的事實，果然在 7 月 24 日才組成 3 個月的政府即遭到罷免，直至 12 月 9 日才產生新的納蘭查薩拉特總理。而且因為總理人選受到總統的杯葛或否決達 14 次之多，明顯看出府會分立的總統與國會互相角逐的痕跡。

同年新政府亦如同前任政府一樣很難獲得國會的支持。⁹⁶結果納蘭查薩拉特政府在任職 7 個月之後，因為兩件爭議事件而遭罷免。⁹⁷隨後新任總理阿瑪爾扎爾格勒於 7 月 30 日獲國會支持成為民主聯盟執政後的第四位總理，此次內閣成員除司法部部長因喝酒滋事問題未獲留任外，其餘均由納蘭查薩拉特政府的內閣成員繼續任職，並獲國會同意。⁹⁸2000 年以後，因為蒙古人民革命黨重新獲得國會幾近 94.7% 席次，由恩和巴亞爾組成單一多數政府。總計巴嘎班迪總統 1997 年至 2000 年在位 36 個月期間，共經歷恩和賽汗、額勒畢格道爾濟、納蘭查薩拉特、阿瑪爾扎爾格勒等 4 位總理，平均每一位任期數為 9 個月，比起奧其爾巴特總統時期的確較為不穩定。

2000 年國會改選，由蒙古人民革命黨重新執政，在 2001 年總統選舉之前，12 個月期間一直由恩和巴亞爾擔任總理，政治相當穩定，平均任期為 12 個月。

三、巴嘎班迪（2001 年至 2005 年）

2001 年巴嘎班迪總統再度連任，仍由恩和巴亞爾續任總理，政治穩定程度相當高，甚至連在野的國會議員不禁抱怨蒙古的政治是否又將再度重回極權統治。總計 2001 年總統選後至 2004 年，36 個月期間未曾更換內閣。2004 年國會改選後，由聯盟組成大聯合政府，直至 2006 年才輪由蒙古人民革命黨組閣。

⁹⁵ 在 9 個部長的人選中僅有 5 個部長獲絕對多數的支持同意，另外 4 個部長則一直到 5 月底才完成組閣。

⁹⁶ 新政府所提 9 名內閣候選人僅同意 2 名，1 月 6 日又陸續通過 3 名。

⁹⁷ 其一為總理於 1999 年 3 月解雇民主聯盟另一友黨蒙古社會民主黨黨員恩和寶勒德（Z. Enkhbold）繼續擔任國營事業委員會主任委員之職，引起蒙古社會民主黨的反彈。其二則為蒙古社會民主黨結合蒙古人民革命黨共 21 位議員揭發總理致俄羅斯政府的信函內容，提及蒙古接受俄羅斯提議，將最大銅礦額爾德尼廠中俄資的 49% 私有化政策，引起各黨議員對總理個人道德行為瑕疵的批評，遂引發再次的倒閣。

⁹⁸ “Gov't Drops Acting Status,” *The Mongol Messenger*, September 8, 1999, p.1.

四、恩和巴亞爾（2005 年至 2009 年）

蒙人民革命黨的恩和巴雅爾於 2005 年當選總統之後，面對的是 2004 年所組成的大聯合政府。2006 年由蒙古人民革命黨恩和寶勒德組閣，政府部會首長卻一再遭遇解職困境，究其因與國會無法形成穩定多數有關，即使同黨總統與總理，仍不敵一個不穩定的國會。2007 年因執政的蒙古人民革命黨改選黨主席，遂由新任黨主席巴亞爾擔任總理。2005 年至 2008 年 36 個月中，共有 5 部長解職，更換 3 任總理，平均任期為 4.5 個月。茲將蒙古 8 個階段的府會關係及內閣平均任期加上表 1 的政治穩定，彙整如表 7。

表 7 蒙古府會關係及內閣平均任期表

政治穩定	時間（年）	總統	總理	府會關係	總統權力	國會政黨體系	內閣平均任期
1	1992-1993	奧其爾巴特	邊巴蘇倫	一致	小	兩黨	12 個月
5	1993-1996	奧其爾巴特	扎斯萊	分立	小	兩黨	18 個月
2	1996-1997	奧其爾巴特	恩和賽汗	一致	小	有限多黨	12 個月
6	1997-2000	巴嘎班迪	1.恩和賽汗 2.額勒畢格道爾濟 3.納蘭查薩拉特 4.阿瑪爾扎爾格勒	分立	小	有限多黨	9 個月
1	2000-2001	巴嘎班迪	恩和巴亞爾	一致	小	優勢黨	12 個月
1	2001-2004	巴嘎班迪	恩和巴亞爾	一致	小	優勢黨	36 個月
5	2004-2005	恩和巴亞爾	額勒畢格道爾濟	分立	小	兩黨	12 個月
5	2005-2008	恩和巴亞爾	1.額勒畢格道爾濟 2.恩和寶勒德 3.巴亞爾	分立	小	兩黨	4.5 個月

從上述討論得知，蒙古內閣最不穩定的時期發生在第三次左右共治（大聯合政府時期）及第二次左右共治，在府會分立、總統權力小的條件不變下，最主要影響關鍵在於國會能否形成穩定多數黨。2004 年後的政黨體系雖是兩黨

制，但實際上卻是大聯合政府形式，比起 1997 年至 2000 年的有限多黨制，但政府仍以民主聯盟主政的情形更為不穩定。因此，蒙古半總統制的運作穩定與否的重要因素在於府會關係及國會政黨體系的相互搭配上。而府會關係可藉由選舉改變，但國會政黨體系則賴長期的政治文化形塑。所以國會政黨體系的制度化對蒙古未來民主鞏固的影響將是最重要因素之一。

陸、結論

蒙古自 1990 年政治轉型後，1992 年制定新憲法後，政治體制的設計採取半總統制的制度設計，由前幾節之討論即可了解蒙古在政治民主化後，制度設計所造成的政治影響狀況。不過除了制度因素外，事實上非制度性因素對制度的實施結果仍具相當影響。⁹⁹一個制度要運作良好，應包含制度與非制度性因素的搭配。由於非制度性因素較難掌握，本文僅集中討論制度因素的層面。

若從制度面探究影響半總統制的三個結構因素，其主要深層面向應是憲政體制及國會選舉制度，若再進一步推演，府會關係、總統權力大小及國會政黨體系是影響半總統制政治運作的三個變項。

首先從蒙古總統權力來看，制度設計之初即為避免權力過於集中個人而選擇「總理－總統制」的半總統制，其總統所擁有的憲政權力本就不大，但其選舉制度仍採取絕對多數決，以強化總統所具有的合法性地位。即使如此，由於憲法並未賦予總統對總理任命的主動權力，且總統要制定與行政有關之法令時，均需總理副署；另外在國會解散權方面，總統完全處於被動或甚至毫無權力的狀況。所以，在相當程度上，蒙古總理對國會負責的程度超過總理對總統的負責，總統即使有心干預政事，但權力卻極為有限。

其次蒙古的國會選舉制度每逢選舉即被提議修改，雖然最後多半以選舉在即而暫緩，但卻影響蒙古國會政黨體系的穩定發展。從 1990 年倉促舉行選舉，1992 年的複數選區全額連記法，到 1996 年及 2000 年的單一選區加設當選門

⁹⁹ 學者認為應從各種不同角度研究半總統制，以掌握該制度的運作真貌，應將制度和非制度的因素搭建在同一個解釋框架當中，以求最大解釋力。吳玉山，〈制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響〉，《中國政治學會 90 年年會暨學術研討會論文》（台北：台大社科院，2001 年），頁 6。

檻的制度，再到 2008 年採取 26 個複數選區選出 76 個席次的制度，一路走來從一黨專政、一黨獨大、有限多黨、一黨獨大到兩黨，2004 年及 2008 年連續兩次國會選舉後，由左右翼政黨共同組成聯合政府。蒙古國會形成穩定多數的政黨體系仍待時間成型。國內學者林繼文在研究半總統制的各種因素變項之後，提出一個結論：「對民主轉型國家而言，半總統制比純粹的內閣制或總統制更有吸引力；而一旦採用此制後，總統干政是最有可能的後果。」同時指出在半總統制的體制下，要避免產生總統干政的最直接而重要的方法包括：賦予國會對於總理任命的同意權，以及改革選舉制度，形成穩定的多數，其中又以選舉制度改革最為關鍵。¹⁰⁰由於目前蒙古國會本就擁有對總理任命的同意權，剩下的就是如何建立一個可以形成國會穩定多數的選舉制度。李帕特研究多數模型與共識模型兩種民主類型時，發現前者特別適合於，而且最能運作於同質性的社會；而後者的民主則較適合於多元分歧的社會。¹⁰¹以蒙古 2000 年的人口調查資料顯示，其主要民族喀爾喀蒙古人占 94.9% 的情形來看，¹⁰²其社會文化分歧並不嚴重，應比較適合採行「多數模型」。因為在蒙古半總統制的憲政體制下，一個多黨的政黨體系不容易形成國會多數共識，將比較容易提供總統干政的機會，1997 年至 2000 年的共治階段正好提供最佳的見證。再加上蒙古政黨成立程序過於簡單，¹⁰³因此國會選舉制度或許採用有效縮減政黨數目的方式，可以加強國會的議事能力。李帕特的研究也指出，一個有效且穩定的國會政黨數對內閣的持久性及行政優勢的局面將較為有利。¹⁰⁴同時由於國會政黨體系對半總統的政府運作型態密切相關，如國會政黨數目愈少，總統愈有可能在國會取得多數支持，政黨數目愈多，總統獲得過半支持的機率就相對減少。¹⁰⁵因此，只有在兩黨制的國會穩定政黨體系下，當府會一致時，政務獲國會多數

¹⁰⁰ 林繼文，〈半總統制下的三角政治均衡〉，《政治制度》，頁 168。

¹⁰¹ Arend Lijphart, 陳坤森譯，《當代民主類型與政治》，頁 3。有關多數模型的要素有九：其中包括兩黨制、單一面向的政黨、選舉的相對多數制等；共識模型要素有八，包括多黨制、多面向政黨、比例代表制等。

¹⁰² Central Intelligence Agency, *The 2008 World Factbook*,
(<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html#people>) (2009 年 2 月 17 日檢索)

¹⁰³ 從每次國會選舉政黨的分合狀況即可理解蒙古政黨重組之頻繁。例如：1996 年執政的民主聯盟第一大黨蒙古民族民主黨在 2000 年選舉之時，分裂出蒙古民主黨 (Mongolian Democratic Party, MDP)，"Parties Are Anxious about System to Apply for the Election," *The Mongol Messenger*, February 16, 2000, p.3。另部分成員於 2000 年 3 月 9 日出走，成立公民意志黨 (Civil Will Party, PCW)，"Party for Civil Will Registered," *The Mongol Messenger*, March 29, 2000, p.2。

¹⁰⁴ 一個有效議會政黨數目與內閣的持久性及行政優勢具強烈關係，當政黨數目增加時，內閣持久性和行政優勢的局面將降低。Arend Lijphart, 陳坤森譯，《當代民主類型與政治》，頁 130。

¹⁰⁵ 王月政，《總統與國會選舉制度的政治影響：以總統制、半總統制國家為例》，頁 4。

支持的比例較高，相形之下，總統介入政務的機會將相對減少；相反地，在面臨府會不一致的狀況時，總統面對國會相對穩定多數時，將較難主張與國會不同立場的政策方向，其內閣必須依據國會多數意見執行政策，因此內閣若獲國會多數支持，其持久性必然相對較為穩定，不易引起政治不安定。

另外，在府會關係上，由於蒙古總統的選舉時程與國會選舉非共時舉行，且國會選舉一年後才舉行總統選舉，以致總統選制雖為兩輪絕對多數制，但其容易造成政黨合縱連橫的效應較難在國會選舉中顯現出來。以 2001 年總統大選來看，蒙古右翼政黨並未因為選制而結盟，反而為求取各政黨的生存而各有提名，更加分散右翼政黨的力量。¹⁰⁶以致蒙古國會政黨體系長期以來是穩定的蒙古人民革命黨與分裂的右翼政黨，其府會關係是否一致成為三個影響蒙古政府是否穩定的最重要因素。從表 7 的內閣平均任期來看，2005 年至 2008 年第三次左右共治的大聯合政府比起 1997 年至 2000 年第二左右共治階段，國會有效政黨數較集中，但實際上卻是內閣平均任期最短時期。顯見在總統權力因素不變條件下，府會關係及政黨體系下，內閣如何組成更能影響政治的穩定程度。

最後，本文提出一個綜合的觀點，就是雖然制度與非制度性因素同時影響政治穩定，但是因為非制度性因素的不可預測性，更加突顯制度設計的重要性。由於半總統制的制度設計涉及的變項甚多，而且此種制度的主要政治角色包含總統、國會與總理，究竟何者應為政策負責較難釐清。有鑒於此，更應該排除非制度性因素對制度的影響，朝建立可長可久的制度來設計，對新興民主國家政治的穩定不僅具有正面功效，連帶地亦有益於民主鞏固。

¹⁰⁶ 2001 年原蒙古民族民主黨為主所合併的民主黨 (Democratic Party, DP)，提名前國會議長貢其格道爾濟 (Radnaasumberiin Gonchigdorj) 代表參選，而同屬右翼的公民意志黨亦提名扎西尼瑪 (Luvsandambyn Dashnyam)。

引用書目

王月玫

- 1998 《總統與國會選舉制度的政治影響：以總統制、半總統制國家為例》。台北：政治大學政治學系碩士論文。

王業立

- 1998 《比較選舉制度》。台北：五南。

王業立、陳坤森

- 2001 〈聯合內閣的類型與成因之分析〉，蘇永欽主編，《聯合政府：台灣民主體制的新選擇？》。台北：財團法人新台灣人文教基金會：4-11。

王維芳

- 2000 《政治制度設計與政治穩定：以外蒙古為例》。台北：蒙藏委員會。
2001 〈2000年蒙古國會選舉後的憲政爭議〉，《蒙藏地區現況雙月報》10(4)：59-66。
2003 《半總統制新興民主國家的制度設計與政治穩定：蒙古及波蘭的比較分析》。台北：政治大學中山人文社會科學研究所博士論文。

吳玉山

- 1995 《共產世界的變遷：四個共黨政權的比較》。台北：東大。
1996 《遠離社會主義：中國大陸、蘇聯和波蘭的經濟轉型》。台北：正中。
1997 〈歐洲後共產社會的政治制度變遷：以俄羅斯聯邦為例〉，《美歐季刊》12(4)：89-145。
2001 〈制度、非正式制度與結構對政治穩定的影響〉，《中國政治學會90年年會暨學術研討會論文》。台北：台大社科院。

林理建

- 1989/7/18 〈外蒙積極推行政治改革擴大對外交往〉，《蒙藏地區現況週報》255：7-18。

林繼文

- 2000 〈半總統制下的三角政治均衡〉，林繼文主編，《政治制度》。台北：中央研究院：135-175。

陳坤森譯，艾倫·李帕特著

- 1995 〈新制度主義與政治制度的構思—代譯序〉，陳坤森譯，《當代民主類型與政治》(Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries)。台北：桂冠：1-50。

張台麟

- 1990 《法國政府與政治》。台北：漢威。

雷飛龍譯，Giovanni Sartori

- 2000 《政黨與政黨制度》。台北：韋伯。

廖淑馨

- 1991 〈一年來外蒙古的政治改革〉，《中國大陸研究》34(5)：33-46。

- 1991 《外蒙古現階段的政治改革》。台北：蒙藏委員會。
- 1996 〈外蒙古的在野黨〉，《中國大陸研究》37(12)：77-87。
- 1996 〈外蒙「國家大呼拉爾」選舉之研析〉，《中國大陸研究》39(11)：61-71。
- 1998 《民主改革後的蒙古國家大呼拉爾—「民主團結聯盟」的國會》。台北：蒙藏委員會。
- 2001 〈外蒙古第三屆國會大選後的政治發展〉，《中國大陸研究》44(3)：45-58。
- 劉寧軍譯，Samuel P. Huntington
- 1994 《第三波：二十世紀末的民主化浪潮》。台北：五南。
- 蒙藏委員會譯
- 1992 《外蒙古新憲法》。台北：蒙藏委員會。
- 謝復生
- 1994 《政黨比例代表制》。台北：理論與政策雜誌社。
- 寶音主編
- 1991 《蒙古人民共和國》。呼和浩特：內蒙古大學蒙古研究所。
《內蒙古日報》，1996年7月3日，4版。
- Bahro, Horst H.
- 1999 “Virtues and Vices of Semi-presidential Government,” 《人文及社會科學集刊》11(1): 1-35。
- Batbayar, Tsedendambyn
- 1993 “Mongolia in 1992-Back to one-party Rule,” Asian Survey 33(1) (January): 61-66.
- 1994 “Mongolia in 1993-A Fragile Democracy,” Asian Survey, 34(1) (January): 41-45.
- Baylis, Thomas A.
- 1996 “Presidents Versus Prime Ministers-Shaping Executive Authority in Eastern Europe,” World Politics, 48(3) (April): 297-323.
- Boldbaatat, Jigjidiin
- 2000 “Parliamentary System and Multi-Party Structure in Mongolia,” 《十年來蒙古的政經發展及未來展望學術會議論文集》。台北：蒙藏委員會：110-136。
- Bruun, Ole and Ole Odgaard
- 1996 “A Society and Economy in Transition,” in Ole Bruun and Ole Odgaard eds., Mongolia in Transition. Nordic Institute of Asian Studies: Curzon Press Ltd.: 23-41.
- Duverger, Maurice
- 1986 “Duverger’s Law: Forty Years Later,” in Bernard Grofman, and Arend Lijphart, eds., Electoral Laws and Their Political Consequences. New York: Agathon Press: 69-84.
- 1992 “A New Political System Model: Semi-Presidential Government,” in Arend Lijphart, ed., Parliamentary versus Presidential Government. Oxford: Oxford University Press: 142-149.
- Elgie, Robert
- 1999 “The Politics of Semi-Presidentialism,” in Robert Elgie ed., Semi-Presidentialism in Europe. New York: Oxford University press Inc.:1-21.

Fish, M. Steven

1998 “Mongolia: Democracy without Prerequisites”, *Journal of Democracy*, 9(3) (July): 127-141.

2000 “The Inner Asian Anomaly: Mongolia’s Democratization in Comparative Perspective,” 《十年來蒙古的政經發展及未來展望學術會議論文集》。台北：蒙藏委員會：87-109。

Geddes, Barbara

1995 “A Comparative Perspective on the Leninist Legacy in Eastern Europe,” *Comparative Political Studies*, 28(2) (July): 239-274.

Ginsburg, Tom

1995 “Political Reform in Mongolia: Between Russia and China,” *Asian Survey*, 35(5) (May): 459-471.

1997 “Mongolia in 1996-Fighting Fire and Ice,” *Asian Survey*, 37(1) (January): 60-64.

Linz, Juan J.

1997 “Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe,” in Ray Taras, ed., *Post Communist Presidents*. Cambridge: Cambridge University Press:1-14.

Moser, Robert G.

1999 “Electoral Systems and the Number of Parties in Postcommunist States,” *World Politics*, 51 (April): 359-384.

National Statistical Office of Mongolia

1998 *Mongolian Statistical Yearbook 1997*. Ulaanbaatar: National Statistical Office of Mongolia.

2001 *Mongolian Statistical Yearbook 2000*. Ulaanbaatar: National Statistical Office of Mongolia.

2007 *Mongolian Statistical Yearbook 2006*. Ulaanbaatar: National Statistical Office of Mongolia.

Riker, William H.

1982 “The Two-Party System and Duverger’s Law: An Essay on the History of Political Science,” *American Political Science Review*, 76(4) (December): 753-766.

Rossabi, Morris

1998 “Mongolia in the 1990s: from Commissars to Capitalists?” Soros Foundation, <http://www.soros.org/mongolia/rossabi.html>(1998年8月1日檢索)

2000 “Mongolia: A Peaceful Transition,” 《蒙古民族與周邊民族關係》學術會議論文集。台北：蒙藏委員會：81-153。

Sanders, Alan J.K.

1987 “Mongolia: Politics, Economics and Society.” London: F. Pinter; Boulder: Rienner.

1992 “Mongolia’s New Constitution,” *Asian Survey*, 32(6) (June): 506-520.

Sartori, Giovanni

1976 *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.

Severinghaus, Sheldon R.

1995 "Mongolia in 1994-Strengthening Democracy," *Asian Survey*, 35(1)(January): 70-75.

Shugart, Matthew Soberg and John Carey

1992 *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Taagepera, Rein and Matthew Soberg Shugart

1989 *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven & London: Yale University Press.

Theroux, Eugene and Michael J. Moser

1996 *Business Guide to Mongolia*. Hong Kong: Asia Information Associates Limited.

Onodor (今日報, 烏蘭巴托), February 24, 2000, p.2.

"The Government or the Hunger-strikers," *The Mongol Messenger*, April 19, 1994, pp.1-2.

"The Hunger Strike Comes to An End," *The Mongol Messenger*, April 26, 1994, p.1.

"Finance Minister Resigns," *The Mongol Messenger*, January 20, 1995, p.1.

"Election Laws Amended," *The Mongol Messenger*, March 20, 1996, p.3.

"Prime Minister and Government Resign," *The Mongol Messenger*, April 22, 1998, p.1.

"Elbegdorj Sworn in as 16th Prime Minister," *The Mongol Messenger*, April 29, 1998, p.1.

"Gov't Drops Acting Status," *The Mongol Messenger*, September 8, 1999, p.1.

"Parties Are Anxious about System to Apply for the Election," *The Mongol Messenger*, February 16, 2000, p.3.

"Party for Civil Will Registered," *The Mongol Messenger*, March 29, 2000, p.2.

"Election Set for July 2," *The Mongol Messenger*, April 19, 2000, p.3.

"Elections: Great Expectations and Ambitions for Candidates," *The Mongol Messenger*, May 31, 2000, p.1.

"MPRP Won Big with Half of Popular Vote," *The Mongol Messenger*, July 26, 2000, p.2.

"What Is the Best Election Structure for Mongolia," *The Mongol Messenger*, April 3, 2002, p.1 - p.5.

"Warning Sounded about Amendments to Election Law," *The Mongol Messenger*, February 25, 2004, p.3.

"MPRP Win One Seat," *The Mongol Messenger*, July 21, 2004, p.1.

"Joint Declaration Signed," *The Mongol Messenger*, August 18, 2004, p.1.

"Prime Minister Submits Bill on Government Formation and Structure," *The Mongol Messenger*, September 15, 2004, p.1.

"Cabinet 2004-2006," *The Mongol Messenger*, January 25, 2006, p.5.

"New Cabinet Formed," *The Mongol Messenger*, February 8, 2006, p.1 - p.3.

"Government Survives Vote," *The Mongol Messenger*, November 1, 2006, p.1.

- “Dismissals Weaken Government,” The Mongol Messenger, May 2, 2007, p.1.
- “Mongolia’s 25th Prime Minister, Sanjiin Bayar Promises He Will Tackle High Priority Issues,”
The Mongol Messenger, November 28, 2007, p.1.
- “PM Reshapes Cabinet with New Nominees,” The Mongol Messenger, December 5, 2007, p.1.
- “Election Date Announced,” The Mongol Messenger, May 14, 2008, p.1.
- “Voter Turnout Lower in 2008 Elections,” The Mongol Messenger, July 2, 2008, p.1、p.5.
- “New Faces in Parliament,” The Mongol Messenger, July 9, 2008, p.3.
- “S. Bayar again Elected as Prime Minister,” The Mongol Messenger, September 17, 2008, p.1.
- “Joint-Government Cooperation Agreement Signed,” The Mongol Messenger, September 17,
2008, p.3.
- “Newly-formed Government,” The Mongol Messenger, September 24, 2008, p.1.
- The UB Post, July 7, 1998, p.1.
- Central Intelligence Agency, The 2008 World Factbook,
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mg.html#people> (2009
年2月17日檢索)
- “Mongolia Gets Moscow-Educated Economist as New Prime Ministers,”
<http://customnews.cnn.com> (1999年7月30日檢索)
- “MPRP Submits Drafts Resolution on Referendum to Speaker,”
<http://www.mol.mn/montsame/news/english/Monday.htm> (1998年9月25日檢索)
- “Ts. Elbegdorj: Can’t Decide PM’s Problem in Current Legal Condition,”
<http://www.mol.mn/montsame/news/english/Monday/htm> (1998年11月2日檢索)
- “At Long Last, Mongolia has a New Prime Minister,”
http://www.mol.mn/argamag/ub_post/main.htm (1998年12月15日檢索)
- “Government of J. Narantsatsralt Resigned,”
<http://www.mol.mn/montsame/news/english/Friday/htm> (1999年7月23日檢索)
- “Ikh Khural Approves New Law on Ikh Khural,”
<http://www.mongoliathisweek.mn> (2001年6月22日檢索)

The Political System of Mongolia after the Democratization of the Third Wave

Wei-fang Wang

Abstract

By the institutional design of the neo-institutionalism, this essay tries to discuss the political system of Mongolia after the democratization of the third wave. Including the power of Mongolian president, the party system of Mongolian parliament, and the president-parliament relation of Mongolia, important variables of semi-presidentialism construct the real situation of Mongolia which is able to be compared with other new democracies. If we observe a system, the institutional and non-institutional factors must be considered. However, it is difficult to control non-institutional factor, the institutional design becomes the first priority to influence the stability of democratic development.

Keywords: the Political System of Mongolia, the Presidential Power of Mongolia, the Party System of Mongolian Parliament, the President-parliament Relation of Mongolia, the Political Development of Mongolia

