

# 突尼西亞憲政體制的選擇與運作：阿拉伯世界半總統制民主國家的個案研究\*

陳宏銘\*\*

## 摘要

突尼西亞是公認阿拉伯地區唯一的民主國家，其憲政體制的選擇和運作，無論在理論或現實上應都相當具有探討的價值，但學術文獻對此較缺乏系統的研究。並且，既有憲政體制選擇的理論主要奠基於本世紀前各國憲政發展經驗，對於二十一世紀突尼西亞這個新興半總統制民主個案的解釋有其限制，因此本文試圖補充既有研究的不足。突尼西亞其半總統制的形成，與諸多第三波民主化國家經驗有別，是由原本即公民直選產生總統的強人總統制轉型為弱化總統權力的半總統制民主，這在本世紀全球憲政體制的轉型經驗中相對罕見，在阿拉伯世界中目前也是絕無僅有。此種制度的形成，既是各政黨勢力的妥協，也是有意識的憲政選擇結果。在憲法規範上屬於半總統制次類型中的非典型「總理總統制」。本文進一步藉由分析新憲法實施後歷次政府的組成和運作，並探討其中選舉制度和政黨政治的作用，以及總統與總理權限爭議事件和 2021 年 7 月爆發的最新憲政危機事件，呈現該國半總統制實際運作處於「分權妥協」與「總統優越」兩種模式的拉鋸狀態。最後，突尼西亞作為新興民主政體，其憲政爭議的根源雖然不完全是制度因素所造成，包括總統

---

\* 本文初稿曾發表於 2021 年「第十二屆半總統制與民主：修憲議題與權力分立」學術研討會（5 月 15 日），嘉義：中央研究院政治學研究所、中正大學政治學系。作者感謝中研院吳玉山院士和評論人李佩珊教授於研討會中給予的寶貴意見，以及學報兩位匿名審查人與編輯委員會提供的重要修正建議。

\*\* 中原大學通識教育中心教授，電子郵件：minghugo@gmail.com。

個人以及政黨政治等非制度因素在內，也扮演重要的或是更直接的影響因素，惟憲政制度的檢討，似乎是該國難以避免的爭議課題。突尼西亞民主之路上半總統制的前景，是憲政制度研究相當值得持續關注的議題。

**關鍵詞：**突尼西亞、半總統制、阿拉伯之春、茉莉花革命

## 壹、前言

長期以來，在廣泛關於憲政制度選擇的研究文獻中，阿拉伯國家鮮少成為關注的對象<sup>1</sup>。不過，2010 年末至 2011 年年初的茉莉花革命，引爆了阿拉伯之春（Arab Spring），促使這個區域一些獨裁政權的根本性改變，並帶來相關國家重構政治體系的機會（Choudhry and Stacey, 2014: 9）。其中，突尼西亞不僅是阿拉伯之春的發源地，在革命十年後更是此區域僅存的民主國家，並且成功的制定了新的憲法，採行了半總統制新的政府體制。

審視阿拉伯國家的憲政制度選擇，在 21 國家中（如表 1），扣除傳統君主制國家後的 17 個國家中，憲法上內閣制相對最多（8 個），總統制較少（4 個），半總統制則有 5 個國家採行。半總統制國家中，除了突尼西亞之外，其餘包括埃及、巴勒斯坦、阿爾及利亞、茅利塔尼亞既非民主國家，憲政體制型態亦常變動而不穩定。此外，葉門也曾經採用過半總統制，但於 2012 年轉為內閣制。整體而言，經歷阿拉伯之春革命的國家，它們後來若非陷入內戰，如利比亞、敘利亞、葉門，就是迅速重回集權體制，如巴林與埃及。相對的，突尼西亞儘管在革命後幾年面對許多難題，如經濟問題、失業率居高不下等<sup>2</sup>，但仍能於 2014 年成功制定進步的新憲法，建立尚稱健全的民主體制，並於 2014 年、2019 年分別和平產生了民選的總統。

突尼西亞革命爆發迄今逾 10 年，依「自由之家」的調查（Freedom House, 2021），其連續 6 年（2015 年至 2020 年）維持「完全自由（Free）」的評等。調查結果並顯示，突尼西亞的政黨通常可以自由組建和運作，而

<sup>1</sup> 在本文中，「阿拉伯國家」、「阿拉伯地區」及「阿拉伯世界」等為同義詞，指以阿拉伯（人）民族為主，講阿拉伯語的國家，隸屬中東和北非地區，絕大部分人信奉伊斯蘭教。因此，地理區位上在中東地區的國家，如伊朗、以色列等，均排除在外。

<sup>2</sup> 如 2014 年國內生產毛額略高於 4,830 萬美金，成長率比革命後初期幾年要高，但其他的各項經濟指標都是負成長。債務和財政赤字在國內生產毛額的比例，幾乎已經到了革命前的兩倍（Shoo 譯，2020：155-156）。

眾多政黨的合法存在，也代表社會所包容的廣泛意識形態和政治哲學。以最近一次 2019 年總統選舉和國會議員選舉來看，國際觀察員認定，選舉總體上具有競爭力和可信度。政黨和獨立候選人在選舉過程中展開了激烈的競爭，選舉結果表明獨立人士和新政黨可以通過選舉贏得政治權力，如現任總統 Saied 自始即不隸屬於任何政黨。整體而言，公民基本上享有過去所沒有的政治權利和公民自由<sup>3</sup>。

由於突尼西亞近來經濟情況持續不佳，加上新冠肺炎疫情的打擊，2021 年 7 月間全國爆發多起抗議和暴力衝突，在總統和總理間長期存在的權力矛盾關係下，Kais Saied(以下稱 Saied)總統開除了 Hichem Mechichi(以下稱 Mechichi)總理職務，並宣佈凍結國會 30 天，釀成憲政動盪和政治危機，受到國際的矚目。在此情況下，該國憲政體制的運作也受到各界的關注。對於突尼西亞這樣一個新興民主國家，伴隨著其民主發展的憲政體制(在本文中指的是中央政府體制)的設計和運作，無論在理論上或實務上，甚具探討價值。

回溯阿拉伯之春前的情況，在中東和北非傳統伊斯蘭信仰國家，既無民主政治的傳統，也缺乏當代普遍意義下權力分立與制衡的憲政主義實踐，且憲法規範與憲政實務間的落差也較大，因此學術界關於憲政制度選擇的研究也就很少將其納為對象。確實，歷史上在伊斯蘭信仰的法律傳統中，憲法、權力分立以及法治主義等，乃是外生的思維與觀念。傳統伊斯蘭信仰的法律思維，係由宗教扮演源頭，從其中演繹出所有關於政府統治的規範，《可蘭經》亦即相當於憲法的最高規範地位，國家事務和權力統治組織，亦是無法置身於其外。然而，此種傳統情況於近來已然改變，除沙烏地阿拉伯外，當前幾乎每個伊斯蘭國家都有一部憲法，並在宗教與國家組織間尋求平衡。即使保守如沙烏地阿拉伯，在 1992 年也制定了規範國家重要組織的基本法(Wolfrum, 2012: 77-78)。

相對於其他阿拉伯國家，突尼西亞歷來是政教分離最堅持的國家

<sup>3</sup> 儘管如此，自由之家的年度報告(Freedom House, 2021)指出，地方性腐敗、經濟挑戰、安全威脅以及與性別平等和過渡時期司法相關的持續未解決問題的影響，仍然是全面鞏固民主的障礙。並且，憲法保障意見、思想、表達、資訊和出版的自由，但也受到一些限制。

(Shoo 譯，2020：133-134)。1959 年的舊憲法雖然指出伊斯蘭教是突尼西亞人的宗教，但未明確規定伊斯蘭教就是國教。2014 年的新憲法條文中雖提到了宗教，但避免將其定義為法律的來源 (Mersch, 2014; Al Jazeera, 2014)。憲法第 2 條並明定：「突尼西亞是一個建立在公民權、人民意志和法律之上的公民國家」，並且「本條文不得加以修改」。在革命後的民主轉型初始階段，突尼西亞在宗教和政治之間的關係也確立了 Stepan (2012: 89-103) 所指出的「雙重寬容 (twin tolerations)」的模式。第一重寬容是宗教公民對國家的寬容，即具有宗教信仰的公民，應給予民選官員在立法和治理上的自由。第二重寬容是反過來由國家對宗教公民的寬容，其要求法律和官員必須尊重公民的宗教信仰自由，宗教活動者和組織彼此尊重其他公民在憲法上的權利。

不論從阿拉伯世界或從全球視野來看，突尼西亞這個年輕的民主政體的憲政制度經驗，有其特殊的個案研究價值。惟一方面現有學術文獻和理論較少觸及突尼西亞個案，尤其審視中文學術論著，尚未有相關的專題作品；另一方面從理論的角度來看，既有半總統制選擇的主流理論，多建立在 1990 年初第三波民主化為主的經驗，強調民主化和公民直選對制度形塑的作用，這對於二十一世紀突尼西亞這個新興半總統制民主個案的解釋是否有效，構成挑戰，因為其原本就存在著由公民直選總統的制度。再者，就半總統制運作的層面來看，阿拉伯國家存在著伊斯蘭信仰主義政黨和世俗性政黨的競爭，前者是否遵守憲政民主遊戲規則，關乎憲政運作的穩定，這與阿拉伯以外半總統制民主有差異。而突尼西亞存在著復興運動黨之主流伊斯蘭政黨，而其接受民主價值和融入憲政制度的情況如何，也有關半總統制民主的成敗，這也是既有半總統制理論較未探索之處。

爰此，本文試圖探討突尼西亞這個阿拉伯民主半總統制的制度特色，呈現在理論上與實務面的個案意義。本文核心內容涵蓋兩個相關連的重要層面，一是探討突尼西亞由舊憲法體制到新憲法下半總統制的選擇與設計，二是探討現行半總統制的實施和運作情況，聚焦於中央政府的組成、總統和總理的關係、政黨與選舉制度的作用，以及分析近期浮現的重大憲政問題和挑戰。

表 1 阿拉伯地區各國憲政體制採用情形

| 區域 | 總統制國家     | 內閣制國家   | 半總統制國家  |
|----|-----------|---|---|
| 中東 | 敘利亞       | 黎巴嫩、伊拉克、約旦、科威特、巴林、葉門（1994-2012 半總統制，2012 轉內閣制。） | 巴勒斯坦  |
| 北非 | 吉布地、蘇丹、葛摩 | 索馬利亞、利比亞  | 埃及（2007-2011、2012-2013、2014 之後）、阿爾及利亞（1989 迄今）、茅利塔尼亞（1991-2005、2006-2008、2009 迄今）、突尼西亞（2014 迄今） |
| 合計 | 4         | 8<br>（不含阿曼、卡達、阿拉伯聯合大公國、摩洛哥等傳統君主國）               | 5   |

資料來源：作者整理自 World Population Review（2021）、The Semi-presidential One（2021a; 2021b）。

## 貳、解釋憲政體制選擇的理論

理論和經驗顯示，憲政體制的形成可歸納為三種主要型態，包括創設、選擇及演化（林繼文，2001）。其中，「創設」主要產生於原生性的制度肇建，不過，這種機遇並不多見。「選擇」可能出現在新國家建立，也可能發在於民主化過程、國家經歷重大政治事件或革命，其後因需制定新憲法，從而憲政體制得以有重新設計和打造的機會。「演化」則是憲政的發展因應環境變遷和時代的挑戰，而產生調整與變動。以突尼西亞半總統制的形成來看，其明顯非原生性的制度創設，本文預設，「選擇」模式的理論相對於「演化」模式觀點，應更具解釋力。

進一步的，對於憲政制度選擇模式的理論，可歸納為兩種最主要解釋觀點，一是強調長期文化的宏觀因素，另一則是著重短期菁英互動的微觀

因素。前者包括民主化的路徑、文化的因素，後者則主要指涉政治行動者權力關係和短期利益盤算與互動因素。另有強調先前政體的歷史遺緒影響，但由於屬於非短期因素，亦可歸類在第一種因素當中（陳宏銘，2020；陳宏銘、梁元棟，2007）。菁英互動的行動者選擇論，對於解釋新興民主國家憲政體制的選擇有其優勢，尤其是採行半總統制的解釋，這是因為，半總統制常反映的是新舊政治菁英所持有的制度偏好的妥協結果。研究顯示，新興民主國家採行半總統制是伴隨著其民主的建立而來，這是由於總統民選的驅使，致憲政體制主要的調整方向是增加總統的權力，而轉向半總統制（Wu, 2007: 203）。爰此，這是上個世紀末第三波民主化浪潮下，半總統制湧現的主要原因。

除了上述兩種主要觀點外，尚有其他解釋因素，根據中研院吳玉山院士（2012）的歸納，影響半總統制被採行的因素，也包括地緣因素與示範效應（Kopstein and Reilly, 2000; 吳玉山，2000：54-55）、經濟改革的影響（Bunce, 1997）、國際環境的壓力等（Crawford and Lijphart, 1995: 171-199）。

如何從上述觀點來解釋突尼西亞的個案經驗？我們可以從三方面來看，首先，突尼西亞的半總統制的採行，主要源於 2011 年革命後的民主化歷程，在 2014 年時因新憲法的制定完成而形成。其次，在制憲過程中不同黨派勢力的制度的偏好，有偏向內閣制者，也有偏向總統制或半總統制者，無單一勢力能主導制憲。行動者有意識的設計制度，彼此間也需要妥協。此外，突尼西亞政治史上長期存在強人總統和完全附屬於總統的總理職位，同時也曾是法國的殖民地。整體而言，其憲政選擇較涉及前述三個解釋因素的作用：民主化、行動者選擇、歷史遺緒。

綜上，從二十世紀末全球大量湧現半總統制國家的經驗來看，新興的民主易驅使其總統職位由人民直接選舉產生，在維持內閣政府向國會負責的原則下，傾向增加總統的憲政角色。不過，在突尼西亞的案例中，其經驗與主流模式並不相同。亦即其半總統制的形成，是對原強人總統的反彈，在手段上雖然沒有改變公民直選總統制的制度，但強化總理和國會權力，並抑制強權總統滋長的制度基礎。具體而言，既有關於憲政體制選擇的理論，主要幾乎奠基於二十一世紀之前各國憲政發展經驗，而對於二十一世紀後包括突尼西亞的跨憲政體制轉型經驗的解釋，則較為欠缺。所謂

的跨憲政體制轉型，係指在總統制、內閣制與半總統制三者間出現任兩種體制的轉換。在本世紀出現的跨憲政體制轉型經驗中，較多出現在由半總統制轉向總統制（例如：土耳其、查德、安哥拉、肯亞...等等）或內閣制（例如亞美尼亞、喬治亞、葉門...等等）。雖亦有部分內閣制國家因採公民直選而轉為半總統制（例如：捷克、斯洛伐克、土耳其、摩爾多瓦），但如同突尼西亞由總統制轉向半總統制者，則似乎非常少見。

從上述來看，關於半總統制的形成，既有理論中涉及民主化過程的脈絡、各黨派的制度偏好，是本文後續重要的解釋因素，但突尼西亞本身個案的特殊性，諸如必須納入考量，以補充既有理論的不足。

## 參、革命前的憲政體制：1959 年憲法的設計

突尼西亞在 1881 年時曾為法國的保護國，二戰時間，法國被納粹德國占領，其後和德國同屬軸心國的義大利軍隊又佔領了突尼西亞和法國南部，建立了短暫的義屬突尼西亞。1943 年德義聯軍和盟軍爆發了突尼西亞戰役，德義聯軍先勝後敗，二戰後突尼西亞被法國重新接收。隨著戰後殖民地獨立風潮興起，突尼西亞由於獲得法國的同意，因此於 1956 年 3 月 20 日，在未有武裝行動下贏得了獨立，正式改名為突尼西亞王國。1957 年制憲會議廢黜國王，宣佈成立共和國，領導突尼西亞獨立的民族主義領導人 Habib Bourguiba（以下簡稱 Bourguiba）就任首屆總統。憲法起草者修改了當時在突尼西亞生效的《法蘭西第四共和國憲法》，1959 年通過了一部以美國憲法為重要靈感來源的憲法（Shoo 譯，2020：320）。

根據 1959 年憲法，總統由直接投票選舉（兩輪）產生，任期五年（最多三個連續任期）。憲法明文規定行政權由總統行使，由總理領導的政府協助，總理則由總統任命，內閣其他成員由總統根據總理的建議任命。總統可以主動或根據總理的建議，終止政府或其成員的職能，「政府在行為上向總統負責」。

在國家政策和立法上，由總統指導國家總政策，確定其基本選擇，並相應地通知國民議會。憲法還授權總統參與立法領域，因其有權向議會提交法律草案，這些法律草案在立法上還應優先考慮。總統有權對法律草案進行認證並監督其出立法通過，也可以拒絕其認證，並將其退回給議會進行二讀。此外，總統也主持部長會議。形式上政府雖有總理設置，但這個職位完全在總統的控制下，行政權力集中在總統手中，且其不對國會負責（Camarasa, 2018）。

在政府和總理職權方面，憲法規定政府根據總統確定的方向和選擇，實施國家的總體政策，政府的行為對總統負責。總理領導和協調政府的工作，必要時代替總統主持部長會議或任何其他委員會的工作。國民議會（國會）如發現政府沒有遵循憲法第 49 條（總統指導國家的總政策，確定其基本選擇）和第 58 條規定的總政策和基本選擇，可以通過對譴責動議進行表決，反對政府繼續履行職責。當譴責動議以三分之二的多數票通過時，總統接受總理提出的政府辭職。

在國會方面，為眾議院的一院制國會，直至 2002 年修憲，才設立了另一院顧問院。其中，眾議院議員由直接投票選出，任期五年；顧問院中一半的顧問從地區選舉產生，三分之一的顧問由國家從雇主、農民和工人中選舉產生；其餘的顧問由總統從國內重要人物中任命。兩院加在一起，以絕對多數授權總統發佈法令，通過憲法規定的組織法。另普通法律由兩院以簡單多數通過，但由總統頒布。

由以上設計來看，1959 年憲法下的政府體制雖然存在著總統和總理兩種職位，但總理領導的內閣並不向國會負責，而是向總統負責。且國會的譴責動議固然最終可能導致總理辭職，但國會的譴責是奠基在監督總理是否配合總統實施國家的總體政策，而非監督總理是否配合或尊重國會的意見。半總統制有一要件，即總理領導的內閣向國會負責，突尼西亞憲法的設計則也不是那麼不符。不過，審視既有文獻，該體制雖然普遍被視為總統制<sup>4</sup>（Letaief, 2012; The Arab Weekly, 2019b），但因國會得對總理發動

<sup>4</sup> 對於突尼西亞 1959 年憲法總統制的認定，廣泛見於各種學術和報導性文獻，本文前揭所引文獻出處，不過是其中的兩個例證。

譴責動議，並非典型的總統制<sup>5</sup>。

在 2010 年末茉莉花革命爆前，長期以來憲法一直在不斷修正，並加強了總統的權力。同時在這整個半世紀的政治史中，只存在過兩位總統。在第一位總統 Bourguiba 主政時代，他所創立的新憲政黨（New Constitutional Liberal Party）長期掌控了政權，且政黨和國家機器合二為一。1964 年，突尼西亞全力推進社會主義運動期間，新憲政黨更名為社會主義憲政黨（Socialist Destourian Party）（李竟強，2018：106）。1975 年修憲，總統任期修改為終身制，並引入了自動繼承機制（總統缺位時，由總理接替總統職位）。相較於同時期的摩洛哥，國家是由君主制壟斷的，在阿爾及利亞，是由國民陣線壟斷的，北非其他國家是由軍方壟斷的，而在突尼西亞，權力則是集中在一個自稱終身總統的人身上（Berardi, 2019: 36）。

1987 年 10 月 1 日，Zine El Abidine Ben Ali（以下簡稱 Ben Ali）獲 Bourguiba 總統委任為總理。後來他以憲法第 57 條規定，總統身體狀況不允許他繼續掌管國事時由總理接任為根據，宣布廢黜 Bourguiba 總統職位，並於 11 月 7 日自行接任總統。Ben Ali 上任後雖於 1988 年修改憲法，廢除了總統終身制，將任期限制在三個五年。然而，強人政治並未實質改變，Ben Ali 將社會主義憲政黨改組為憲政民主聯盟（Democratic Constitutional Rally），黨政領導權轉換成他掌握，其領導地位一直持續到他 2011 年下台逃亡止。至 2002 年，Ben Ali 的擴權行動已然成熟，遂進行修憲，取消了總統連任次數的限制。相較 Bourguiba 的終身總統制，這不過是五十步與百步之差。此外，2009 年並修改總統選舉候選人資格規定，必須曾擔任合法政黨黨魁兩年，始可成為候選人，這無疑為競爭者設下了較困難的資格門檻，從而有利於 Ben Ali 持續在位。

綜上，突尼西亞不僅在舊憲法體制下行政權為總統所掌，在現實政治

<sup>5</sup> 因此，若有論者將舊政府體制歸類為半總統制，也不能說是立論毫無基礎。只是值得注意的是，既有文獻和論者多普遍認定 2014 年新憲法「採行」（而非延續）半總統制，反而不易見到主張 1959 年憲法是半總統制體制之說法，由此來看突尼西亞舊憲法下政府體制，是較接近總統制精神。如果再看實際的憲政運作，其強人總統的政治形態，並無雙元行政領導的半總統制特徵。

運作中，政府權力更是集中在總統個人身上，並形成長期的弱議會、強行政的傳統（The Carter Center, 2014）。

## 肆、革命後憲政體制的選擇：新憲法制定與半總統制設計

茉莉花革命爆發後 2011 年 1 月 14 日，Ben Ali 總統逃離突尼西亞，由總理 Mohamed Ghannouchi（以下稱 Ghannouchi）暫代總統職權一日。次日，眾議院議長 Fouad Mebezaa（以下稱 Mebezaa）被任命為代理總統，Ghannouchi 重回總理職位。以 Ghannouchi 總理為首的憲政民主聯盟試圖挽救局勢，但革命形勢的發展導致 Ghannouchi 被迫下放權力。突尼西亞國內各種政治勢力為爭奪政治權力展開了激烈的競爭，政黨政治逐漸步入了碎片化階段。2011 年 3 月 9 日，憲政民主聯盟被解散，一黨主導的政黨體系崩潰，標誌著突尼西亞政黨制度從此邁向了嶄新的發展階段（李竟強，2018：107）。在政治步入民主化的同時，制定新憲法的需求也很快形成。

由於 1959 年的憲法從 Bourguiba 到 Ben Ali 被多次修改，以加強總統的權力，因此儘管這部憲法規定了某些權利和自由，但它無法擺脫舊獨裁政權的關係，特別是與 Ben Ali 政權的關係。這使得突尼斯人在革命後不久就選擇了終結它，並選舉另一個制憲會議來起草新憲法（The Carter Center, 2014: 88）。在 Mebezaa 擔任代理總統期間，突尼西亞朝野對國家很快的需要進一步制憲形成了共識。為此政府當局籌組辦理制憲議會和議員的選舉。

2011 年 10 月 23 日的制憲會議議員的選舉，在過去 Ben Ali 統治時期無法合法運作的政黨—伊斯蘭復興運動黨（Ennahdha，以下稱復興運動黨），一舉贏得了總席次 217 席中的 89 席，掌控了 41% 的相對多數席位<sup>6</sup>。

<sup>6</sup> 人民代表大會在 2014 年 10 月 26 日的議會選舉之後，取代了過渡時期的突尼西亞制憲議會。

制憲議會運作三年，期間陸續產生四個憲法草案和版本，最後於 2014 年 1 月 26 日通過新憲法。

以下先就新憲法制定的背景和過程加以探討，再分析新憲法下半總統制的內涵和特色。

## 一、新憲法的制定

在 2014 年新憲法的起草過程中，伊斯蘭教的地位和婦女的權利，佔據了制憲議會內部和公共討論相當的部分 (Mersch, 2014)。此外，憲政體制的設計亦是其中一項重點。由於本文的主題在於憲政體制，故以下關於憲法制定的分析聚焦於此。至於憲法中婦女權利、公民權利以及伊斯蘭信仰等等議題，與其關聯性不多，因此不在探討的範圍。

突尼西亞在 1959 年憲法體制偏向總統制精神，隨後的憲法修正案也強化了總統的權力，無論就行政權內部或行政權和立法權關係來看，權力關係是失衡的，明顯的偏向總統，新憲法的設計試圖加以扭轉。

憲法的初稿首先確立了三權分立的原則，至於政府體制如何設計則存在著熱烈的辯論，焦點圍繞在行政與立法機關和總統之間如何達成權力平衡，以及關於具有兩位行政首腦的混合制等議題而展開 (The Carter Center, 2014: 88)。作為關鍵顧問的 Chafik Sarsar 教授所指出，這部憲法的制定有三個目標：一是需要一個真正具有代表性的立法機關，尤其要彰顯其作為立法權的有效場域；二是需要建立一種機制，使立法機關得以保持對行政權的制衡能力和對其運作監督的能力 (Choudhry and Stacey, 2013: 1)。以上兩個目標，均出於扭轉突尼西亞弱議會和強行政的歷史而來。至於第三個目標，則是通過建立對立法機構本身的監督，確保其不濫用權力。

關鍵在於，何種政府體制能符合上述的目標？這個問題涉及各個黨派的制度偏好和抉擇。其中，復興運動黨作為當時議會的第一大黨，主張德國或英國模式的內閣制。總統所屬政黨，即第二大黨的保衛共和國大會 (the Congress for the Republic) 與其他政黨，則多主張實行偏向實權總統的制度 (Berardi, 2019: 57; Camarasa, 2018) 的設計。論者普遍認為，制憲議會最終會選擇半總統制，是這幾股政治力量之間妥協的結果，目的是藉由半

總統制的設計來平衡國家機關間的權力關係 (Erdoğan, 2020: 61; Berardi, 2019: 57; Camarasa, 2018; Williams and Mahmoud, 2014)。

各政黨在制憲過程中之所以能妥協，關鍵在於復興運動黨的態度。該黨在 2011 年選舉中獲勝後即明確支持內閣制 (Williams and Mahmoud, 2014)，主要在於其選擇國會場域而非總統職位作為政治主戰場。回顧過去，復興運動黨作為一伊斯蘭政黨，其前身是「伊斯蘭回歸運動黨」，在 Ben Ali 時代是並不被承認為合法政黨，在茉莉花革命後 2011 年 3 月 1 日才終於合法成立。與其他伊斯蘭團體不一樣的是，復興運動黨是主張民主價值的，且其重要領導人 Rached Ghannouchi (以下稱 Ghannouchi) 明確表示他本人或是黨員都不會出來選下一任總統，後來的發展也確實如此。該黨意識到強人總統甫被推翻，在當時政治氛圍和情勢下，取得總統一職對政黨而言究竟是福還是禍，實在難料。相對的，在國會中穩健的累積其實力，對該黨的長期發展是較為有利。在憲政制度中，內閣制相對於實權總統的制度，便較符合其目標和理念。惟如前所述，復興運動黨在制憲議會選舉中雖表現不凡，但終究只取得相對多數，這也迫使其不得不與其它政黨妥協。

基於同樣邏輯，在國會議員選舉制度的選擇方面，復興運動黨願意支持防止任何單一政治團體在議會中獲得絕對多數的，以「黑爾基數－最大餘數法 (Hare Quota-Largest Remainders)」為公式的比例代表制，也是一種妥協與合作的展現，此容後續再進一步討論。

相對的，世俗勢力如第二大黨的保衛共和國大會、爭取工作與自由民主論壇以及其他政黨，則主張偏向總統制或混合制政府。這些政黨認為，復興運動黨所以主張內閣，係是基於政黨的利益。他們認為復興運動黨強大的選舉能力，意味著其自然會支持內閣制選項，因為在此種制度下，為數眾多的議員人數可以更直接轉換為政治權力。世俗黨派對於復興運動黨在議會的實力心有餘悸，他們有意引入一個能夠制衡伊斯蘭黨的強大共和國總統。世俗政黨認為，若他們能齊心協力，即能贏得總統選舉 (Pickard, 2013; Berardi, 2019: 57)。因此，這些黨派傾向於支持統制或混合制，而總統將像法國那樣由公民直接選舉產生，並保留重要的權力，包括外交、國防和國家安全的權力 (Marks, 2014: 27)。

但包括 Ghannouchi 在內的復興運動黨高層，都很清楚表達願意與世俗政黨合作以及支持民主的態度，因此與保衛共和大會和爭取工作與自由民主論壇，首先共同組成了後來被稱為三頭馬車的聯合政府。

制憲當時，復興運動黨在制憲議會中雖擁有多數席位，但未達絕對多數，同時該黨也無意圖主導制憲進程，而試圖與其他政黨進行對話，並在必要時做出讓步 (Erdoğan, 2020)。復興運動黨展現合作與緩和特質，並帶來不同意識型態的政黨領導人的忠誠，其妥協也帶來包括接受半總統制在內的憲法制定 (Pickard, 2014: 4)，2014 年 1 月通過的憲法最終文本，獲得了 200 名議員支持，遠遠超過了所需三分之二多數的同意門檻。

一般而言，一部憲法的合法性不僅建立在內容上，也建立在制定憲法的過程上。以此來看突尼西亞，其憲法的起草過程中，包括「突尼西亞全國四方對話 (Tunisian National Dialogue Quartet)」等民間社會團體，能有機會廣泛參與其中<sup>7</sup> (Erdoğan, 2020: 61)。相對於同一時埃及的制憲經驗，突尼西亞在起草過程是相當透明且具包容性及參與性的民主程序<sup>8</sup>。

另在制憲過程中，Sujit Choudhry 和 Richard Stacey 兩位學者曾為制憲議會成員和民間社會舉辦了關於半總統制研討會議，並提交了一份關於半總統制的綜合報告，探討了政府體制的高度技術性細節，以及這些設計選擇對民主表現、政府穩定性以及政府效率的更廣泛影響。政府體制設計的爭辯固然在制憲不易達成一致意見，也相當耗費時日，但半總統制作為主要的模式漸次取得共識，顯示這也是制憲者有意識的憲政選擇結果。

突尼西亞 2014 年憲法是該國史上第一部的大眾憲法，儘管歷經三年的冗長過程 (2011-2014)，憲法的內容是經過公開辯論，是社會整體廣泛討論後才定案的結果 (Shoo 譯，2020: 136)。在制憲過程中，各政黨能凝聚共識和信念，使其不同於其他阿拉伯之春國家的制憲過程。譬如埃

<sup>7</sup> 突尼西亞全國四方對話係由突尼西亞四個公民團體所組成，包括突尼西亞總工會、突尼西亞工業及貿易與手工業聯合會、突尼西亞人權協會、突尼西亞律師公會等，在突尼西亞和平轉型過程中，其扮演了關鍵的角色，因此於 2015 年獲諾貝爾和平獎。

<sup>8</sup> 如制憲會議提出了第一份草案後，便向公眾開放辯論。第二份草案公佈後，制憲會議發起了為期兩個月的公開會議活動，以接觸到制憲議會代表的選區和利益集團。此外，在聯合國開發計畫署 (UNDP) 的支持下，制憲會議成員與突尼西亞各省的民間社會開展了對話，有 6,000 名公民、300 個民間社會組織和 320 名大學代表參與，他們向議會提供了有關草案內容的直接意見 (Erdoğan, 2020: 61)。

及，在革命後所兩次制定憲法，皆未有真正的公眾參與，且是在司法停擺和軍方政變威脅下，短短幾日便迅速通過的。又如葉門、敘利亞和利比亞，憲法的制定均未能展現公眾的參與和民主的審議（Pickard, 2014: 4-5）。

從突尼西亞 2014 新憲法制定的經驗來看，半總統制的選擇是在重新制定新憲法而非局部修憲的條件下，大幅展開政治制度的設計，是政治菁英有意識的抉擇，也是各政黨妥協與合作的結果。這一點雖然在諸多第三波民主化國家憲政體制選的經驗上也常見，但不同的是，一般民主化進行後，由於因應世界的潮流，不可能步入君主立憲的政體，以總統作為國家元首的共和政體，幾乎成為唯一的選項。特別是對新興民主國家而言，公民直選總統具有國民主權的象徵意義（沈有忠，2018：45）。但就突尼西亞而言，其原本就存在公民直選總統的事實，在伴隨著革命和民主制度的建立之時，人民並無需要爭取選舉總統的權力，反而是削弱總統在憲法上的權力，增進總理和國會的權力，以及強化內閣向國會負責的精神，以避免重回強人總統的威權體制。

此外，突尼西亞制度選擇中各種勢力的妥協，這點和許多後共產主義的新興民主國家經驗相似。但後者的民主化多發生在 1990 年初，當時世界上採行半總統制的國家限於歐陸為主的少數個案；而前者在 2011 年至 2014 年這段制憲期間，半總統制在全球已廣受採行，而實施了一段時間。因此，突尼西亞作為採行半總統制的後進國家，當時制度的選擇雖是各政黨妥協與合作的產物，但也是政治菁英有意識的選擇。

## 二、半總統制的設計

半總統制的定義主要為 Duverger（1980）的原始觀點，Elgie（1999）的定義也常被援引。Duverger（1980）對半總統制提出三項特徵，第一，總統由普選產生；第二，總統具有實權；第三，存在著獨立於總統之外由總理領導的內閣，只要國會不表示反對，即可繼續在職位上。Elgie（1999）的定義較為寬鬆，符合總統由普選產生，以及同時存在著需要向議會負責的總理與內閣，即屬半總統制。本文以下將據此論證突尼西亞 2014 年憲法下的政府體制符合半總統制定義。

首先，突尼西亞的總統由公民直接普選產生，採取絕對多數的兩輪決選制（Run-off election），最多兩個五年任期。再者，憲法規定行政權由總統和政府首腦（總理）領導的政府行使（第 71 條）。由於半總統制之所以被認為是雙重行政首長制度，通常是基於總統和總理各具行政實權而來，但憲法文字直接講明行政權由兩者行使，相當罕見。

進一步的，憲法規定總統負責在與總理協商後，確定國家在國防、外交關係和國家安全領域的總體方向，以保護國家和國家領土不受任何內部和外部威脅（第 77 條）。另憲法授與總理挑選部長和國務秘書之權，而外交部長和國防部長則應與共和國總統協商決定（第 89 條）。伴隨上述特定部長的人事權，在政策決定上，總統必須主持部長會議，討論與國防、外交政策和國家安全有關的問題。此外，總統也可出席部長會議的其他會議，此時他亦將主持會議（第 93 條）。

從比較憲法的視野來看，半總統制國家憲法雖常見賦予總統在國防（或國家安全）、外交領域的政策方針決定權，但幾乎未見明文授予總統對於特定部長的人事決定權。即使在中華民國，總統在實務上所行使國防部部長、外交部部長以及大陸委員會主任委員的人事決定權，亦非憲法暨增修條文所明文規範和授予。尤有甚者，突尼西亞憲法更明確規定總統主持有關這些政策領域的部長會議。從總統參與特定部長的人事決定參與權力，以至於主持特定政策領域的部長會議，這樣細緻而環環相扣的分工設計，這可能也是突尼西亞半總統制所獨有。

無論如何，就上述來看，總統具有行政實權是一項非常具體的憲法設計，因此毫無疑問符合 Duverger 半總統制總統由人民直選產生且具實權的兩項特徵。

再就總理和內閣政府與國會的關係來看，2014 年新憲法半總統制強化總理角色，被冠以「二元制」的標籤，標誌著突尼西亞憲政史上的一個轉捩點（Mekki, 2018; Camarasa, 2018）。相對於 1959 年憲法體制，新憲法中總理職位並非附屬於總統之下，且憲法也強化總理領導的政府向國會負責的特性，如憲法規定政府對人民代表大會負責（第 95 條），並設計了人民代表大會對政府的不信任投票和信任投票設計（第 97、98 條）。

關於人民代表大會提出不信任投票方面，依憲法規定，在至少三分之

一的議員向人民代表大會議長提出的合理要求下，可對針對政府提出的譴責動議（*motion of censure*）進行表決，以及對政府進行不信任投票。不信任投票須經人民代表大會絕對多數議員表決通過，並提出總理的替代人選，其候選人資格須在同一表決中獲得批准。另外，總統應根據憲法第 89 條的規定，委託該候選人組建政府。人民代表大會也可在至少三分之一議員向議長提出合理要求後，撤銷對政府成員的信任（第 97 條）。再者，總理的辭職，整個內閣政府也連帶辭職。辭職應以書面形式向總統提出，再由總統通知人民代表大會議長（第 98 條）。

相對於國會主動提出譴責動議以及進一步的不信任投票，政府也可以主動要求國會進行信任投票。憲法規定，總理可請求人民代表大會對政府進行信任投票。信任投票應以人民代表大會議員的絕對多數進行，如果人民代表大會不恢復對政府的信任，則政府應被視為已辭職；在這種情況以及前述不信任通過後總理的辭職下，總統均應根據第 89 條的規定，指定最有能力的人組成政府（第 98 條）。

由上述政府對國會負設的制度設計來看，也符合 Duverger（1980）對半總統制須存在著獨立於總統之外由總理領導的內閣，只要國會不表示反對，即可繼續任職之重要特徵。由於 Duverger（1980）對半總統制的定義較 Elgie（1999）嚴格，所以符合前者之定義，當然也就符合後者之定義。因此，在 2014 年新憲法的設計下，突尼西亞政府體制可歸類為半總統制。

由於半總統制存在著憲法下次類型的劃分，在此可進一步討論突尼西亞政府制度屬於何種型態。先以廣受援引的 Shugart 與 Carey（1992）所提出的「總理總統制（*premier-presidentialism*）」與「總統議會制（*president-parliamentary*）」兩種次類型來看。Shugart 與 Carey 的兩種次類型差異在於，總理總統制是總理（內閣）僅對國會而不對總統負責，而總統議會制則是總理（內閣）同時對國會和總統負責。其中，「總統對內閣是否有免職權」決定了一個半總統制國家是屬於內閣單向負責的「總理總統制」或內閣雙向負責的「總統議會制」（蘇子喬，2011）。

但 Shugart 與 Carey（1992）的類型建構有其明顯限制，其分類隱含總統罷黜（即免職）總理的權限是決定總統能否掌握總理的主要因素，而非任命總理的權限，這是有待商榷的。根據中央研究院吳玉山院士（2012）

的分析，總統「單方任命總理權」相較總統「解除總理職位之權」，是總統控制總理（即控制內閣人事）更重要的變項，確實，各國憲法對於總理如何任命均有清楚規定，但對於罷黜則未必。一旦總統具有單方任命總理的權限，即可藉由任命權，直接任命新總理，達到迫使原總理去職的目的。因而總統具有單方任命總理的權力，幾乎形同總統實質上可以解除總理職位。爰此，後續將一併討論突尼西亞總統是否具有單方任命總理權力。

依照憲法規定，突尼西亞總統應要求在人民代表大會中贏得最多席位的政黨或選舉聯盟的候選人，在一個月內（可延長一次）組建政府。如果兩個或兩個以上的政黨或聯盟擁有相同的席位，則應要求得票最多的政黨或聯盟組建政府（第 89 條）。因此，總理人選主要由國會多數所決定，總統並無單方決定總理人選權力。不過，總統並非完全沒有參與的權力，如果在規定的期限內未組建政府，或者未獲人民代表大會的信任，總統應與各政黨、聯盟和議會團體進行協商，促使被認為最有能力的人選在不超過一個月的時間內組建政府（第 89 條）。再者，如果在首次指定人選組建政府後的 4 個月內，人民代表大會成員未能對政府給予信任，總統可解散人民代表大會，要求重新選舉。政府應向人民代表大會提交一份方案摘要，目的是獲得絕對多數成員的信任。如果政府因此獲得人民代表大會的信任，總統將任命總理和政府成員（第 89 條）。

基於上述，雖然總統在某些特殊情況下對總理的任命具有了相應的參與職權，但可以確定的是，並無單方任命閣揆的權力。因此從任命總理的制度設計來看，無法推演出憲法上總統具有解除總理職位權力，或是總理須向總統負責的憲法義務。但突尼西亞憲法卻有一項特殊而複雜的設計，即總統可要求人民代表大會在整個總統任期內，對政府進行最多兩次信任投票，並可能因此賭上自己的職位。信任投票由人民代表大會成員的絕對多數投票決定，如果不延長對政府的信任期，政府將被視為辭職。在這種情況下，總統根據第 89 條的規定，應邀請被認為最有能力的人在不超过 30 天的時間內組建政府。如果期限屆滿而未組建政府，總統可解散人民代表大會；又或政府未獲得議會的信任時，總統也可解散人民代表大會。當人民代表大會被解散後，則在最短 45 天、最長 90 天後，提前進行選舉。如果上述兩次因總統解散人民代表大會而致其重新選舉，而選舉後人民代

表大會重新信任政府，那麼總統將被視為辭職（第 99 條）。

綜上，總統並無免職總理權力，總理亦並無向總統負責的憲法義務，因此突尼西亞的憲政體制並非總統議會制。但由於總統具有提請國會對總理不信任投票的權力，這在一般總理總統制下是沒有的，因此從憲法的規範上看，可將其視為非典型的「總理總統制」。再回到其半總統制設計的重要特點，憲法明文授予總統在國防和外交方面的政策權、部長人事決定參與權暨對應領域的部長會議主持權，此一設計相較於其他半總統制國家中在總統和總理分工設計上，是更為明確的。

除了以憲法規範為分類基礎外，另可以制度實際上的運作結果加以劃分。吳玉山院士（2012）跳脫憲法的制度類型框架，以總統或國會多數決定總理與內閣人事、以及總統和國會多數是否同屬一個政黨這兩個變項，形成四種半總統制運作模式：準內閣制（Quasi-Parliamentarism，簡稱 QP）、換軌共治（Alternation / Cohabitation，簡稱 ALT）、分權妥協（Compromise，簡稱 COM）與總統優越（Presidential Supremacy，簡稱 PS）。本文於後續討論突尼西亞半總統制的運作時，將進一步就此予以探究說明其實際運作多屬「分權妥協」，並出現總統和總理權力的角力和競爭，近期的發展則出現在位總統的強勢作為而欲往「總統優越」傾斜的明顯企圖。

## 伍、國會議員選舉制度對政黨體系的影響

國會議員選舉制度對於一個國家國會政黨數目、政黨體系型態，乃至於憲政體制的運作，均扮演了重要的作用。對於突尼西亞這樣一個革命後邁入政治轉型關鍵時刻的國家，國會議員選舉制度關係到各黨派和政治勢力參與國家事務的權力和機會，其設計之重要性，更是不言而喻。

突尼西亞國會共有 217 個議席，包括國內選區選出 199 席和國外選區選出 18 席，均以比例代表制選出（The Carter Center, 2019: 26; Freedom House, 2021）。此一選舉制度是在 2011 年臨時政府（Mebezaa 被任命代理

總統)時所奠基,在議席分配公式上採用的是「黑爾基數-最大餘數法(Hare Quota-Largest Remainders)」,並且全國門檻為零。此一設計防止了任何單一政治團體在制憲會議中獲得絕對多數,並促進多元化和包容性<sup>9</sup>(Erdoğan, 2020)。

值得注意的是,這一決定是在第一大黨復興運動黨領導層的支持下通過的。由於「黑爾基數-最大餘數法」公式有利於小黨,並為憲法起草期間的共識政治開闢了道路,而不是由一個政黨取得壓倒性勝利(Erdoğan, 2020: 58)。因此,由於所採用的比例代表制沒有選舉門檻,這導致了左傾團體之間的分裂和競爭性多黨政治的出現,並對分配的席位產生了重要影響。其中最大的政黨獲得的席位少於過半多數,迫使它在起草憲法時須與其他團體進行談判(Carey, 2013; Carey et al., 2016; Erdoğan, 2020)。學者根據研究公式推演,如果突尼西亞當時採用另一種最常用的頓特法(D'Hondt Divisor)選舉公式,最大政黨在議會中獲得的席次將更多,並有更大的能力主導憲法的制定<sup>10</sup>(Carey, 2013; Carey et al., 2016)。

復興運動黨並未強勢爭取一黨多數執政,如前所述,因其領導人顧慮到,對於一個幾十年來被排除在政治之外,並被世俗主義者視為威脅的政黨來說,在這樣一個動盪和脆弱的政治環境中單獨執政,實存在著很大的風險(Erdoğan, 2020: 58)。領導人 Ghannouchi 意識到,該黨還無法在過渡時期進行領導,在一次採訪中,他說:「突尼西亞是一個過渡性的民主國家,它不能由一個政黨來統治,即使這個政黨獲得了多數;在這個過渡時期,51%的支持比例是還不夠的(Hearst, 2016)」。因此,零門檻的比例代表制,有利小黨的參政,非常適合讓復興運動黨與世俗和左派團體就新憲法的原則達成一致(Erdoğan, 2020: 58)。

在前述背景上,突尼西亞在革命後進入轉型時期時,一黨制崩解,先

<sup>9</sup> 在 2017 年,議會通過了一項法律,要求候選人名單上的男女人數相等。2019 年選舉後,有 54 名女性獲得了議會席位(Freedom House, 2021)。

<sup>10</sup> 根據學者王業立(2016: 24-26)的研究指出,頓特法常被批評對於大黨較有利,而對小黨不利。相對的,按 Carey (2013)、Carey、Masoud 與 Reynolds (2016)等研究顯示,「黑爾基數-最大餘數法」下 2011 年的選舉中,儘管復興運動黨在各黨派中居主導地位,但其席位紅利卻不是最大的。比復興運動黨小得多的聯盟所獲得的席位紅利,甚至大了許多倍。Carey、Masoud 與 Reynolds (2016)的研究指出,如果突尼西亞當時選擇另一種最常見的頓特法,復興運動黨將贏得 69%的議會席位,並有能力單方面實施新憲法。

後成立了約 150 個政黨和 5,000 餘個協會。在 2011 年 10 月 23 日突尼斯制憲議會選舉階段中，全國共有 81 個合法政黨（李竟強，2018；Bollier, 2011）。國會議員的選舉制度，無疑對多黨分立的情勢也發揮推波助瀾的作用。Carey（2013）提醒，黑爾基數公式對政黨體系產生分裂的作用，未來可能會阻礙突尼西亞民主的發展，因此主張應該考慮用「除數制（divisor system）」來取代這一公式<sup>11</sup>。Carey 的擔憂有其立論基礎，確實國會中出現多黨嚴重分割的體系，以致民主化後各階段內閣政府大都是多黨聯合政府。只是突尼西亞多黨體系尚不至傷害其民主的根基，政黨在國會和政府內部既競爭又聯合的情勢，成為常態。

雖然如此，國會中多黨分立的情形，畢竟不易形成較穩定或取得絕對過半優勢的執政黨，這對政府的籌組和運作也帶來不利的影響，此留待下一節進一步討論。

## 陸、半總統制政府的組成與運作

在本節中，擬進一步就突尼西亞半總統制的實務運作加以探討。以下先就茉莉花革命後歷屆政府的組成加以介紹，次就其中曾出現兩次雙首長權力爭議和近期發生的憲政危機予以探討，以更深入掌握突尼西亞半總統制實務運作面臨的問題和挑戰。

### 一、革命後各屆政府的組成

以下分析 2011 年 10 月制憲議會選舉後各屆政府的形成（參見表 2），並以 2014 年新憲法後實施階段為重點。

---

<sup>11</sup> 除數制即最高平均數法，頓特法（d'Hondt formula）是常見的一種方法。

(一) Moncef Marzouki (以下稱 Marzouki) 總統時期政府 (2011.12-2014.12) :

2011年10月23日突尼西亞舉行制憲議會選舉，選舉結果復興運動黨取得相對多數席次，由前復興運動黨黨主席 Hamadi Jebali 擔任總理，總統由保衛共和黨 Marzouki 擔任 (參見表 2)，自由民主論壇主席 Musapha Ben Jaafar 則為制憲議會議長，三黨組成所謂的三頭馬車聯合政府。

(二) Beji Caid Essebsi (以下稱 Essebsi) 總統時期政府 (2014.12-2019.07) :

2014年1月新憲法制定通過，年末舉辦了兩場全國大選，先選國會議員，後選總統。10月26日先舉辦的國會選舉，是繼2011年制憲議會選舉後的第二次全國民主選舉，奠定了民主鞏固明確的方向 (Sadiki and Bouandel, 2016: 110)。突尼西亞是阿拉伯之春第一個舉辦多黨選舉的國家，順利進行了革命後過渡階段，以及經歷新憲法後鞏固階段的雙重轉型過程，這是其與許多阿拉伯國家經驗不同的地方 (Sadiki and Bouandel, 2016: 110)。

在國會選舉中，突尼西亞呼聲黨 (Nidaa Tounes) 贏得了多數席次，有權推出總理人選。不過由於該黨席次未過半，迫使其和意識形態對立的復興運動黨為了執政而共同合作。在其後的總統大選中，突尼西亞呼聲黨的 Essebsi 並以 55.68% 的選票贏得第二輪選舉，成為 1956 年獨立以來首度民主選舉產生的總統。

新總統上任後需組建新政府，突尼西亞呼聲黨在國會席次未過半，加上 18 個政黨林立的情況下，政府不易組成。最後突尼西亞呼聲黨屬意由 Habib Essid (以下稱 Essid) 組閣，最後成立一個多黨組成的組成聯合政府。Essid 內閣在運作一年半後，被各界指責未能有效處理國內外相關問題，總理被迫大規模改組內閣。2016年6月，Essebsi 總統竟透過電視公開批評 Essid 總理施政不佳，並提出籌組新政府的構想。國會於 2016年7月30日通過對 Essid 總理的不信任案，迫其下臺。

此期間，總統亦曾試圖將其權力擴大到憲法規定的範圍之外，因此總統和總理兩者間的權力糾葛已逐漸構成體制潛在的問題，到了接替 Essid 總理的 Youssef Chahed（以下稱 Chahed）總理內閣時期，這種情況更為明顯。

### （三）Mohamed Ennaceur 總統時期政府（2019.07-2019.10）

2019 年 7 月至 10 月間 Ennaceur 短暫代理總統三個月。

### （四）Kais Saied 總統時期政府（2019.10.23-）：

2019 年 9 月 15 日舉行總統選舉<sup>12</sup>，在 10 月 13 日第二輪決選中，無黨派的獨立參選人前憲法法學教授 Saied 贏得了選舉。最大黨復興運動黨一開始也提名其副主席 Abdel Fattah Morou（以下稱 Morou）參選，這是該黨 2011 年以來首次提名參與總統選舉。但第一輪投票 Morou 未能進入前兩名，於是復興運動黨轉而在第二輪時支持保守社會觀點立場的 Saied（Reuters, 2019）。Saied 作為一位無黨籍人士，同時未有參政經驗，其能當選除獲得最大黨的支持外，也受到大部分青年的歡迎和自發性民眾的支持<sup>13</sup>。

在同年 10 月 6 日的國會選舉中，沒有任何政黨或聯盟獲得足夠的多數席位，其中復興運動黨儘管僅獲 52 席（23.96%），但由於共有 20 個政黨取得議席，政黨彼此間的選票分散，復興運動黨仍居國會最大的政黨<sup>14</sup>。

由於復興運動黨在國會中的席次不足，2020 年 1 月 10 日國會以 134 比 72 的懸殊票數，否決了復興運動黨的 Habib Jemli 總理提議組成的內閣。這是突尼西亞自 2011 年革命後，第一次國會在投票中否決組成新政府的提議。經過多日談判，Saied 總統任命 Elyes Fakhfakh（以下稱 Fakhfakh）

<sup>12</sup> 選舉原計劃於 2019 年 11 月 17 日和 24 日舉行，但因 Essebsi 總統於 2019 年 7 月 25 日去世而提前舉行，以確保新總統按照憲法要求在 90 天內上任。Saied 在第二輪投票中以 72.7% 的選票獲勝。

<sup>13</sup> 根據出口民意調查，Saied 獲得超過 90% 的年輕人支持（BBC News, 2019）。

<sup>14</sup> 復興黨儘管贏得了 52 席最多的席位，但相較於該黨在 2011 年的 89 個席位和 2014 年的 69 個席位，呈現逐步下降的情況。

擔任總理和組織新內閣，其後議會在信任投票中批准了新的聯合政府（Ouanes, 2020）。但 Fakhfakh 總理施政未獲肯定，於 2020 年 2 月上臺，9 月時便向總統提出辭呈。在此之前，有 105 名議員對其內閣提出不信任動議，且 Saied 總統也曾要求 Fakhfakh 總理主動辭職。

Fakhfakh 下台後，則由無黨派的獨立人士 Mechichi 接任總理。Mechichi 面對的是一個 20 個政黨林立下被割裂的國會，而其本人並無隸屬任何政黨，因此試圖籌組一個非由政治人物組成的無黨派技術專家政府。起初許多政黨議員覺得不受到重視，但彼此間也難以推出閣揆人選，而且當時處於新肺炎在爆發和經濟不穩定時期，各黨意識到新政府亟需組建的需求，於是在最後復興運動黨表達支持信任投票，國會最後通過了新內閣人事案（Hamann, 2020; Al Jazeera, 2020）。

Mechichi 總理上台後，其間出現總統和總理關於內閣人事改組權力重大憲政爭議。基本上，2019 年的國會選舉帶來了一個四分五裂的議會，致後續不易產生一個穩定的政府，各黨派在內閣席位分配上也有歧見，影響所及推遲了政府的重大決策。2021 年 7 月間又因全國爆發民眾抗議和暴力衝突事件，Saied 總統以緊急狀態為由，解除 Mechichi 總理職務。新總理 Najla Bouden Romdhane（以下稱 Romdhane）遲至 10 月 11 日才被任命後上任，她是突尼西亞，也是阿拉伯國家首位的女性總理。

綜合上述，突尼西亞內閣多為聯合政府，這是迫於國會中多黨並立和分割的現實。在 Saied 總統任內的 Mechichi 內閣時期，出現總統和總理均為無黨籍獨立人士，組成的內閣也是無黨籍為主的政府之特別現象，是源於多黨割裂下國會妥協的結果。整體而言，在 2014 年新憲法實施後，總統和總理雖分享行政權，但二者間迭有權力之角力，突尼西亞半總統制的實際運作並不平順。

表 2 突尼西亞 2012 年後總統、總理、政黨等資料表

| 總統   | 總統政黨   | 總理   | 總理政黨   | 內閣政黨  | 國會各政黨席次  |
|--|--------|--|--------|---|--|
| Moncef Marzouki<br>(2011.12.13-2014.12.31)   | 保衛共和大會 | Beji Caid Essebsi<br>(2011.02.27-2011.12.24) | 無黨派    | Essebsi 內閣：<br>復興運動黨、<br>突尼西亞呼聲、<br>解放運動                                | 2011.10.27- 2014.10.26：<br>復興運動黨（89, 41.0%）<br>保衛共和大會（29, 13.7%）<br>人民請願黨（26, 12.0%）<br>爭取工作與自由民主論壇<br>（20, 9.2%）<br>共 27 個黨，餘略。     |
|  |        | Hamadi Jebali<br>(2011.12.24-2013.02.22)     | 復興運動黨  | Jebali 內閣：<br>復興運動黨、<br>保衛共和大會、<br>爭取工作與<br>自由民主論壇                      |  |
|  |        | Ali Laarayedh<br>(2013.02.22-2014.01.29)     | 復興運動黨  | Laarayedh 內閣：<br>復興運動黨、<br>爭取工作與自由民主論壇、<br>保衛共和大會                       |  |
|  |        | Mehdi Jomaa<br>(2014.01.29-2014.12.31)       | 無黨派    | Jomaa 內閣：<br>無黨獨立人士   |  |
| Beji Caid Essebsi<br>(2014.12.31-2019.07.25) | 突尼西亞呼聲 | Mehdi Jomaa<br>(2014.12.31-2015.02.06)       | 無黨派    | Jomaa 內閣：<br>無黨獨立人士   | （同上：同屆國會政黨）<br>2014.12.31- 2019.07.25：<br>突尼西亞呼聲（86, 39.2%）<br>復興運動黨（69, 31.8%）<br>自由愛國同盟（16, 7.4%）<br>人民陣線（15, 6.9%）<br>共 18 個黨，餘略。 |
|  |        | Habib Essid<br>(2015.02.06-2016.08.27)       | 無黨派    | Essid 內閣：<br>突尼西亞呼聲、<br>突尼西亞希望<br>自由愛國同盟、<br>復興運動黨                      |  |
|  |        | Youssef Chahed<br>(2016.08.27-2019.07.25)    | 突尼西亞呼聲 | Chahed 內閣：<br>突尼西亞呼聲、<br>復興運動黨、<br>突尼西亞希望、<br>自由愛國同盟、<br>社會民主之路、<br>共和黨 |  |

| 總統  | 總統政黨   | 總理   | 總理政黨  | 內閣政黨  | 國會各政黨席次   |
|---|--------|--|---|---|---|
| Mohamed Ennaceur<br>(2019.07.25-2019.10.23) | 突尼西亞呼聲 | Youssef Chahed<br>(2019.07.25-2019.10.23)  | 突尼西亞呼聲  | Chahed 內閣：<br>突尼西亞呼聲、<br>復興運動黨、<br>突尼西亞希望、<br>自由愛國同盟、<br>社會民主之路、<br>共和黨   | (同上：同屆國會政黨)<br>2019.07.25- 2019.10.06：<br>突尼西亞呼聲 (86, 39.2%)<br>復興運動黨 (69, 31.8%)<br>自由愛國同盟 (16, 7.4%)<br>人民陣線 (15, 6.9%)<br>共 18 個黨，餘略。<br><br>2019.10.06- 2019.10.23：<br>復興運動黨 (52, 24%)<br>突尼西亞之心 (38, 17.5%)<br>民主潮流 (22, 10.1%)<br>尊嚴聯盟 (19, 8.8%)<br>自由憲政黨 (17, 7.8%)<br>共 20 個政黨，餘略。 |
| Kais Saied<br>(2019.10.23-)                 | 無黨派    | Youssef Chahed<br>(2019.10.23-2020.02.27)<br><br>Elyes Fakhfakh<br>(2020.02.27-2020.09.02)<br><br>Hichem Mechichi<br>(2020.09.02-2021.07.26)<br><br>Najla Bouden Romdhane<br>(2020.10.11-) | 突尼西亞呼聲<br><br>爭取工作與自由民主論壇<br><br>無黨派<br><br>無黨派 | Chahed 內閣：<br>突尼西亞呼聲、<br>復興運動黨<br>突尼西亞希望、<br>自由愛國同盟、<br>社會民主之路、<br>共和黨<br><br>Fakhfakh 內閣：<br>復興運動黨、<br>民主潮流、<br>人民運動、<br>突尼西亞萬歲<br>共 16 個政黨<br><br>Mechich 內閣：<br>無黨派獨立內閣<br><br>Romdhane 內閣：<br>無黨派獨立內閣 | 2019.10.23-<br>復興運動黨 (52, 23.96%)<br>突尼西亞之心 (38, 17.5%)<br>民主潮流 (22, 10.1%)<br>尊嚴聯盟 (21, 9.7%)<br>自由憲政黨 (17, 7.8%)<br>共 20 個政黨，餘略。  |

資料來源：作者整理自 World Statesmen (2021)、The Carter Center (2011)、National Democratic Institute (2014)、Alphabetical Index (2021)。

## 二、半總統制運作下憲政爭議事件

突尼西亞半總統制運作出現三次重大憲政爭議事件，前兩次涉及雙首長權力歸屬，最近一次則是總統免職總理暨停止國會運作的嚴重憲政危機。第一個案例發生在 Essebsi 總統任內，另兩次案例均發生在 Saied 總統任內。藉由三次事件的探討，可進一步釐清該國半總統制運作的問題。

### （一）Essebsi 總統與 Chahed 總理內閣改組的爭議

Essebsi 總統是突尼西亞 2014 年憲法下的第一位總統，其任內除一位看守內閣總理外，主要有兩位總理，一位是 Essid，另一位是 Chahed，Essebsi 總統與這兩位總理的搭配治理都不甚平順。Essid 總理任內頗有自主意見，總統對其表現不是很滿意。如前所述，Essid 只當了一年左右的總理，即被國會以不信任投票迫其下台。接續的 Chahed 總理，因內閣改組所引發其與總統間權力行使和歸屬的憲政爭議，他強硬地維護了憲法下的職位角色，並成功地防止總統兒子（Hafed Caid Essebsi，執政的突尼西亞呼聲黨黨魁）對他的反對（Mekki, 2018）。

先從事件的結構性背景來看，2018 年 9 月，Essebsi 總統在提到 Chahed 總理時曾宣稱：「我是選擇他擔任政府首腦的人。他並非由選舉而任職，他的正當性來自我向人民代表大會提出的建議。他本身沒有正當性（Camarasa, 2018）」<sup>15</sup>。由此可以清楚知道，Essebsi 本人對總統權力的自我認知是相當強勢的，他並試圖擴大其源於 2014 年憲法的權力基礎。例如，按 2014 年憲法的規定，總統雖是國家安全委員會的主席，但 Essebsi 總統 2017 年命令設立幾個憲法體制外的委員會，包括教育、環境和醫療保健等領域的委員會，導致外界擔心在總理所領導的內閣之外，還存在著所謂的影子政府<sup>15</sup>（shadow government）（Camarasa, 2018）。

內閣改組危機事件的近因，源於 Chahed 總理受到來自總統和其兒子

<sup>15</sup> 此處所謂的「影子政府」與一般在議會制（內閣制）下「影子內閣（shadow cabinet）」不同。後者指的是在野黨為準備上臺執政而設的預備內閣，前者較非政治學上的正式概念，僅是用來說明在正規的內閣之外，還有類似職權的委員會，類似非檯面上的「地下政府」意涵。

及一些反對勢力的巨大壓力。在政府經濟效率低下的情況下，反對者要求 Chahed 總理辭職並更換內閣政府。然而，在國會的強大支持下，Chahed 總理堅持自己的立場，但也同時認識到內閣須改組以提高政府工作的效率，以結束政治和經濟危機（Al Jazeera, 2018; The Arab Weekly, 2019a）。內閣改組於 2018 年 11 月進行，異動的部長並未包括總統有人事參與權的國防部部長和外交部部長，但 Essebsi 總統卻拒絕接受內閣改組，指控他在沒有事先且即時地接獲協商通知。總統的兒子，即執政黨的黨魁，更堅持要求總理應辭職或至議會進行信任投票，以示負責（Al Jazeera, 2018）。然而，Essebsi 總統和其兒子，卻無法阻止總理著手的內閣改組。依憲法規定，內閣改組必須得到國會的批准才能最終完成。最終 Chahed 總理在國會中確實得到了包括復興運動黨和一些突尼西亞呼聲黨代表在內的多數議員支持，而得以保住其總理職位。

此一爭議涉及總理是否可以在未獲總統事先支持或協商的情況下進行內閣人事改組。按憲法文本（第 89 條）係明確授權總理挑選部長的權力，唯一的限制是，當涉及外交部部長和國防部部長時其義務須與總統協商。總統這一方認為自 2014 年以來出現了一種憲法慣例，即總理在選擇所有部長時總是會徵求總統的意見，因此這次改組時也應該如此。但許多憲法專家認為，即使是一個習慣，也不能修改抵觸成文的憲法文本，所以縱使總統公開表示不贊成改組，也無法改變憲法的規範。

在突尼西亞的政治史上，許多人直到今天還對強勢總統的形象念念不忘。這次改組所生的動盪，可視為新憲法下總統、總理和國會權力間展現平衡的一個機會（Mekki, 2018）。同時，在此一內閣改組的危機事件中，Chahed 總理面對總統的抵制時的回應方式，顯示 2014 年憲法下的總統並不具有免職總理的權力；相對的，總理只要得到國會多數的支持，其職位是可以維持住的。

## （二）Saied 總統與 Mechichi 總理內閣改組的爭議

Saied 總統於 2020 年 9 月任命 Mechichi 接任總理，Mechichi 在 2021 年 1 月 16 日欲新任命多名內閣部長，與前述案列相似，Saied 總統再度抱

怨任命程序沒有按照憲法規範進行，應先徵求他的意見。這一指控與前述 Essebsi 總統案例相似。Saied 總統並指控，其中一名被提名的部長與腐敗案件有牽連，另外三名部長則涉嫌利益衝突，因此他堅決表示不允許多位新部長宣誓就職。但總理這邊也固守原有立場，並無認為並無不當，一場憲政僵局於是產生。由於沒有憲法法院來仲裁，爭議難以循此解決<sup>16</sup>。

其間，國會最大政黨復興運動黨指責 Saied 總統違反憲法，侵犯了制度和總理權力 (Reuters, 2021)。Mechichi 總理獲得復興運動黨以及議長 Ghannouchi 的支持，他們認為總統無權批准或拒絕政府部長的任命，因為其角色是象徵性的 (Middle East Monitor, 2021)。進而，國會多數同樣並未支持總統的訴求。Ghannouchi 議長同時也反對撤換 Mechichi 總理和建立新內閣，並應由 12 名法官組成的憲法法院來解決憲政爭議。不過，因各方對憲法法院法官的人選遲遲未有共識，該法院迄今尚未成立<sup>17</sup> (Kavaler, 2021)。由於國會多數黨和議長支持總理，這場政治危機不僅是總統和總理間的權力紛爭，也是總統和國會間權力的角力。

許多憲法學者認為，依憲法規定總統權力受到限制，不能阻止部長們進行憲法宣誓，是國會而非總統，才有權表達部長的人事案。且憲法第 89 條規定，「總理和政府成員應在共和國總統面前宣誓」，這是一種指令。也有認為，總統作為憲法的守護者，可以不承認議會議事規則，但不能違反憲法第 89 條的規定，因為這將導致憲政僵局和體制危機 (The Arab Weekly, 2021)。

據瞭解，自 Saied 就任總統的頭幾個月以來，執政的復興運動黨領導人 Ghannouchi 就存在著限制 Saied 權力的籌謀，以便能加強該黨對國家立法和行政機構的控制。循此邏輯，Ghannouchi 主張成立憲法法院，但 Saied 總統持抵制立場，拒絕簽署國會的相關法案。究其因，這應是 Saied 擔心其法案通過後，憲法法院便會加速成立，進而透過憲法解釋和仲裁機制，從而限制了他作為總統的相關權力。是以，關於憲法法院議題，總統和國

<sup>16</sup> 突尼西亞原擬在 2015 年之前建立一個憲法法院來審理此類爭端，但政界人士一直無法就法官的人選達成一致。

<sup>17</sup> 一些人主張議會議長以及總理都下臺，以便總統能夠召集新的選舉，希望這將導致議會更有能力提出一個工作和持久的內閣。

會議長間展開了一場角力，加劇了政治爭議造成的緊張局勢（Hedoui, 2021）。

### （三）Saied 總統免職總理與凍結國會的憲政危機

就在前述第二個案例中的爭議未決下，2021 年 7 月 25 日因新冠疫情和經濟因素的打擊，全國又爆發多起嚴重抗議和暴力衝突<sup>18</sup>。尤有甚者，事態演變成總統 Saied 以緊急狀態為由，解除了總理 Mechichi 職務，暫時接管相關行政權力，並宣布凍結國會 30 天和為期一個月的宵禁。7 月 27 日，再開除國防部長 Ibrahim Bartaji。其間，支持者衝進首都突尼斯力挺總統，但反對者卻認為總統的作為已屬政變。Mechichi 總理在一份聲明中表示，他不會成為破壞分子，並將權力移交給 Saied 任命的任何人（Amara and McDowall, 2021）。Saied 表示，他的所作所為符合突尼西亞憲法，響應了民眾解決持續危機、打擊腐敗和賄賂的意願（Brumberg, 2021）。

此一憲政危機事件固然與疫情和經濟情況有關，但誘發的關鍵因素，則和總統與總理及國會的權力矛盾關係有關（Jawad, 2021; Amara and McDowall, 2021）。其間，國會議長 Ghannouchi 譴責這是對民主的攻擊，並敦促人民走上街頭表達反對民意。此外，國會最大的四個政黨也譴責 Saied 的行為違憲。

然而，儘管大多數政黨反對 Saied 總統的行動，但軍方、警察和突尼西亞總工會（Tunisian General Labor Union，簡稱 UGTT）未表示反對（甚至表面上的支持）Saied。反對黨和對十年前革命結果失望的許多年輕人，支持總統的行動，認為這是打擊腐敗和結束立法僵局所必需的（Karam and Laghmari, 2021）。情勢發展至 9 月 22 日，Saied 總統並發布了一項法令，正式暫停憲法的幾個章節，制定了臨時性的「非常措施」。其後新總理 Romdhane 雖然已上任，但目前尚無總統何時會釋出其所接管的內閣行政

<sup>18</sup> 突國至 2021 年 7 月 25 日止，累積染疫死亡人數已達 18,600 人；每日新增確診達 5,000 人以上，單日死亡數則達 231 人。在 1,170 萬人口中，只有 7% 的人口接種了全面疫苗。根深蒂固的失業和搖搖欲墜的國家基礎設施問題從未得到解決。突尼斯現在存在預算赤字和債務償還問題，可能需要國際貨幣基金組織（IMF）提供新貸款。但這可能會傷害突尼斯人，因為國家工作崗位的流失和商品補貼的減少（轉角國際，2021；Jawad, 2021）。

權力，總統和國會的對立和憲政危機是否能否真正化解，還充滿變數和挑戰。如果危機持續或升級，屆時突尼西亞的民主將面臨更嚴峻的考驗。

#### （四）綜合討論

上述的前兩個案例之憲政爭議有其共同點，即均涉及總統對內閣部長人事參與決定權力的堅持，這確實是半總統制下雙首長職權常見的爭議。兩個案例差異的部分是在後者中，關於總統是否有權拒絕部長的宣示就職。雖然，憲法對總統和總理雙重行政權的設計可能會增加爭議和衝突的可能性，但上述爭議的根源究竟是憲法設計或是政治人物本身，是值得討論的。因為憲法明文規定「由總理挑選部長和國務秘書，而外交部長和國防部長則與共和國總統協商決定（原文 89 條）」，因此，總統和總理人事權的爭議，較可能源於國防和外交兩部的部長人事案，因其中涉及共同「協商決定」，倘如發生協商不成的情形，會不會發生憲政僵局，其化解之憲政機制為何？憲法未有進一步規範。惟從權力分立和司法權角色來看，很可能就是憲法法院介入的時機。但在兩次的內閣改組爭議案例中，並未涉及國防和外交兩部之部長的異動，理應由總理挑選，這在憲法規範上並沒有疑義。

至於在第二個案例中，關於 Saied 總統在該爭端中擁有多少權力，除了上述總統權力所受到的限制外，另一是憲法中總統對內閣組成的參與權的時間點，是否限於新政府組成時有關，又或者同樣也適用於局部改組的時候？憲法沒有說明這一點。但除在國會改選或國會通過對政府的不信任案時，以及原總理辭職後新總理的產生和新內閣組建過程時，總統具有相關職權；又或者是當涉及國防、外交兩部部長任命案時，應由總統和總理「協商決定」等情況外，實在找不到其他總統可以實質參與內閣改組機會的憲法依據。

突尼西亞以往的政治分歧，主要集中在世俗主義者和伊斯蘭主義者之間以及經濟改革問題等層面，而近來的分歧，則源於總統和總理以及國會之間的權力劃分和爭議。國會議長 Ghannouchi 指出，「總統認為，他有權接受一些部長的任命，拒絕其他部長的任命。這就是混合總統制和內閣制的結果（Middle East Monitor, 2021）」。若干憲政專家也認為，憲政爭議也

源於現有政府體制是兩種制度混合下的產物<sup>19</sup>。這種對憲政爭議的理解，不一定完全站得住腳。同樣有論者認為，憲法並不完美，但不應將其視為當前體制和政治危機的唯一或主要原因，即使採純內閣制或純總統制政府，也不因此就消除憲政機關之間發生爭端和衝突的可能性<sup>20</sup>。

在第三個事件中，爭議情況更為嚴重而複雜，因除牽涉到總統、總理與國會等部門的運作外，更擴及到整個社會、人民，甚至軍方的角色。總統認為他的行動是在捍衛憲法，而反對總統作為者則認為，總統的行為已超乎了憲法職權，根本就是政變。按憲法第 80 條的規定，總統在啟動緊急狀態之前，必須諮詢總理和國會議長，並且議會應保持「在此期間連續開會的狀態」。但 Saied 總統在宣布緊急狀態前並未諮詢總理和國會議長，且逕自凍結國會運作。由於迄今憲法法院尚未成立，因此如前所述，此一憲政爭議無法藉此透過憲法的解釋加以解決。

綜上，相對於憲法的設計，政府領導人的性格和企圖心以及他們對國家權力和作用的認識與憲政行為，對於憲政爭議和政治危機的促成，是不能忽略的重大關鍵因素。再者，總統無黨籍的身份雖然可以使得其不必受到政黨的約制，但對無黨籍總統的普遍研究顯示，也可能出現因為無任何政黨支持的情況，以及當憲法對於行政權威的區分較不明確或存在模糊空間時，總統和總理的衝突事件，可能因為缺乏政黨機制和相關管道的協調而持續發生（蔡榮祥，2020：132）。尤有甚者，國會中多黨割裂，總統無法在國會獲得多數的立法支持下，也較有可能選擇透過行政命令，而越過國會執行其意志，造成民主的倒退（Elgie and Moestrup, 2008: 245-247）。

上述的相關憲政實踐，使得突尼西亞半總統制的運作，走向了總統強勢的運作方向，形成了「分權妥協」模式與「總統優越」模式間的拉鋸和不穩定狀態，也逐漸偏離憲法上「總理總統制」的屬性。實事上 2014 年新憲法刻意強化了總理權限和立法權的地位，以及總理領導的政府向國會負責的精神，使得許多論者甚至認為，相對於總統，總理才是行政權的重心（Mekki, 2018; Camarasa, 2018）。

<sup>19</sup> 例如新澤西州蒙特克雷爾州立大學 Arnaud Kurze 教授和其他研究者的意見，請參見 Kavalier (2021)。

<sup>20</sup> 如曾經擔任制憲會議法律顧問的 Mekki (2018) 即持這種見解。

## 柒、結論

突尼西亞是阿拉伯世界迄今為止唯一的民主國家，伴隨著其民主之路的憲政體制選擇，在理論上和實務上都格外具有探討的意義。本文焦點在兩方面，一是關於其半總統制的選擇以及制度內涵和特色，二是分析半總統制運作的概況和浮現的憲政問題，據此本文探討並呈現了突尼西亞在憲政體制研究在的個案意義，並補充既有理論的解釋。

在憲政體制選擇方面，既有理論主要奠基於二十一世紀之前各國憲政發展歷史，其中半總統制選擇的主流理論觀點，多建立在 1990 年初第三波民主化為主的經驗，強調民主化和公民直選對制度形塑的作用，這對於二十一世紀突尼西亞這個新興半總統制民主個案的解釋，是有其限制的。突尼西亞舊憲法體制下接近總統制設計，實際的運作則是強人領導的總統制。其半總統制的形成，與諸多第三波民主化國家經驗有別，在一方面，在茉莉花革命前其總統原本即由公民直選產生，隨著革命和民主化，人民並無需要爭取直選總統，反而是新憲法試圖削弱舊憲法體制下總統的權力，並增進總理角色和內閣向國會負責的精神。亦即新體制的建立，是對長期強人總統體制的扭轉。

本研究指出，突尼西亞半總統制的選擇，相較於同樣是發生在二十一世紀憲政體制跨類型的轉型經驗，是非常罕見的。多數的跨憲政體制轉型，出現在由半總統制轉向總統制或轉向內閣制，少部分是由內閣制轉為半總統制，但由總統制轉向半總統制民主的體制轉型，不論是在阿拉伯世界或在全球經驗中都幾乎未見。

在另一方面，解釋半總統制選擇的理論亦有強調政治行動者的策略互動與妥協，以此來看突尼西亞，這與許多後共產主義的新興民主國家經驗相似。但後者在開啟民主化的 1990 年代前，採行半總統制者限於有限的以歐陸為主的國家，而前者在 2011 年至 2014 年制憲期間，半總統制在全球所已廣為引用，兩者相較時空條件並不相同。因此，突尼西亞作為半總

統制的「後進」國家，其制度選擇雖是各政黨妥協與合作的結果，但也是政治菁英有意識的制度類型選擇的結果。由於突尼西亞曾為法國保護國，其半總統制設計雖非以其第五共和憲法為藍圖，但很難不受到其經驗影響。不過，從突尼西亞憲法中關於總統、總理及國會三角權力關係的具體制度設計來看，反映該國自身制度特色。

再就制憲過程來看，各黨派和各界廣泛參與其中，第一大黨復興運動黨並試圖與其他政黨妥協與合作，體現較多的民主參與和政治力量間的讓步和合作，其妥協帶來包括接受半總統制在內的憲法制定。突尼西亞的制憲經驗與阿拉伯之春其他國家，以及大部分第三波民主化國家的憲法制定相較，是民主正當性較高的制度選擇案例。另外，制度的創建，是在重新制定新憲法而非局部修憲的有利條件下進行，得以大幅政治制度打造的結果。

從半總統制次類型研究來看，突尼西亞總統在憲法規範下無免職總理權力，相對總理並無向總統負責的憲法義務，因此並非 Shugart 與 Carey (1992) 的總統議會制，而較屬總理總統制。但總理總統制此一類型概念本身並非理想，易被誤以為總理權力大於總統，實則在此制之下，總理相較於全國公民直選的總統，並無選票直接支持，多仰賴國會中政黨或總統的支持，在絕大部分情況下，其憲法上的權力基礎難以與總統相提並論。

因此，從憲法的規範來看，雖然半總統制國家先天基因上總統和總理的權力難以截然清楚劃分，而容或存在重疊或模糊之處，但突尼西亞的個案在總統和總理分權、分工設計上有其特色。憲法除明文授予總統在國防和外交方面的政策權外，並配套的賦予總統在這兩個部長人事任命時的參與權、以及同樣屬於這兩個政策領域的部長會議召開時的主持權，此種環環相扣的設計，相較於其他半總統制國家中，似更為細膩而罕見，也呈現此個案的特殊性。此種設計精神，接近 Elgie (2003)「總統和總理權力平衡的半總統制」。在實際的運作上，接近吳玉山院士所提出的「分權妥協」模式。但因總統和總理間權力間的角力是動態的，並時而爆發憲政爭議，因此形成「分權妥協」與「總統優越」間的拉鋸。

在制度運作方面，審視 2014 年後的政府組成，多屬聯合政府，在特別情況下亦出現無黨籍技術官僚內閣。這一方面源於國會多黨並立，因此

難以組成一黨內閣；但另一方面，政黨割裂嚴重時，聯合政府的組成和運作也出現難題，於是造就非政黨組成的內閣。除多黨林立導致突尼西亞內閣不易推動政策外，總統和總理雖分享行政權，但二者間常出現職權間的角色力，尤其總統的強勢作為成其半總統制運作的挑戰。在 **Essebsi** 總統和 **Saied** 總統任內，雙首長權力爭議浮出檯面，在兩次內閣改組的危機事件源於總統和總理對於部長任命案過程中總統的參與權力和參與角色的憲法認知有所不同，總統認為他有權參與協商或被徵詢意見，總理並不認為如此，最終國會均支持總理。在 **Essebsi** 總統案例中，他在爭端後期並無逾越憲法的進一步舉措和行動，故不至於釀成難解的憲政僵局。但在 **Saied** 總統的案例中，總統本人則是更加堅持立場，不僅僵局未解，更延至 2021 年 7 月後爆發的總理被總統免職和國會被凍結事件。本文認為，憲法相關規範並無明顯疑義，突尼西亞半總統制總統和總理的分權設計相對其他國家，已是較為清楚而細膩，所以關鍵在於 **Saied** 總統對憲法規範的擴權解釋，這也符合多數研究者和評論者的觀點。

本文也認為，縱然憲法並不完美，但不應將其視為憲政爭議乃至政治危機的唯一或主要原因，即使採純議會制或純總統制政府，也無法保證因此不會有憲政爭端和僵局的可能性。相對於憲法條文，政治領導人，特別是實權總統，其性格、企圖心以及對自身職位的權力認知等，對於憲政爭議和政治危機的誘發，是關鍵的因素之一。民選總統的強勢態度，可能使得憲法條文規範和實際運作上的權力格局出現落差，從而衝擊政治體制的運作。現任總統 **Saied** 是無黨籍的獨立人士，他是在沒有政黨的情況下當選的，而無黨籍的身份雖然有利於總統超越政黨的牽絆，但一旦缺乏穩定的政黨支持，除了當憲政爭議發生時，缺乏憲法法院排解化解憲政爭議外，在爭議衍生為僵局或危機的初始，也不易循政黨政治的協調折衝機制化解。甚且，由於國會多黨割裂，行政部門未能得穩定的立法多數支持下，也增加總統越過國會，透過行政命令貫徹其意志的誘因，並因此衍生更難解的憲政危機。

從比較制度來看，突尼西亞多黨林立所帶來的負面影響廣被認定，而其所採行的「黑爾基數－最大餘數法」比例代表制，則如學者 **Carey** 早在 2013 年時預期對政黨體系的分裂作用，未來可能會阻礙突尼西亞民主的

發展，主張應該考慮用「除數制」來取代。Carey (2013) 的擔憂有其立論基礎，證之後來的發展，果不其然。雖然多黨林立反映一個新興民主政體容納和反映多元意識態和民意的需要，也能緩和與釋放過去獨裁政體的社會與政治力量，但造就國會多黨嚴重分割的體系而付出的代價仍不小。因此，突尼西亞的經驗也顯示，對於民主轉型國家而言，政治制度的選擇，除中央政府體制外，選舉制度的設計是重要關鍵的一環。本文亦贊同 Carey (2013) 的提醒，突尼西亞現有選舉制度在未來需要進行檢視其合適性，並進一步改變，以避免國會中政黨嚴重的割裂。

同樣與政黨政治有關，突尼西亞作為阿拉伯國家，其存在著伊斯蘭信仰主義政黨和世俗性政黨的競爭。復興運動黨作為一伊斯蘭政黨，也常居國會第一大黨，但與其他伊斯蘭團體不一樣的是，該黨是主張民主的，不論在制憲會議或過去的憲政爭議或僵局中，也可見復興運動黨憲法規範的支持。換言之，突尼西亞一方面是政教分離最堅持阿拉伯國家，其政治發展長期維持世俗化屬性，另一方面主流的伊斯蘭主義大黨和世俗主義各政黨間的差異，同樣未構成這個國家的嚴重的政治分歧，而或妨礙半總統制民主的運作。

突尼西亞這個新興民主政體，是否有能力讓憲政爭議在制度的遊戲規則內解決、收場，仍有變數，而難以斷言和完全的評估。從這個角度來看，雖然導致爭議的根源不完全是制度因素，但半總統制的設計難脫被檢討的命運。因此，突尼西亞近期的憲政危機未來即使能順利化解，其半總統制不一定能順利維續，或因此走向修憲採行總統制或其它發展，都在未定之天。但突尼西亞人民才脫離強人統治十年，是否能夠接受總統制，讓行政權力集中在總統個人身上，是相當可疑的。

最後，突尼西亞的民主之路和其伴隨的半總統制前景是一體的，如近期憲政危機對其民主政體的衝擊和影響需要進一步觀察。從宏觀的比較政治角度來看，這意味著阿拉伯世界唯一的民主政體處於有史以來最脆弱的時刻，也可能導致半總統制二元行政體制在此區域受到的重挫。突尼西亞半總統制的命運發展和民主能否存續和鞏固，將是憲政體制研究與比較民主化研究相當值得持續關注的議題。

## 參考文獻

### 一、中文部分

- Shoo, Aaron 譯，2020，《突尼西亞：阿拉伯世界的民主曙光》，台北：時報出版。譯自 Masri, Safwan M. *Tunisia: An Arab Anomaly*. New York: Columbia University Press. 2017.
- 王業立，2016，《比較選舉制度》，台北：五南出版。
- 吳玉山，2000，《俄羅斯轉型 1992-1999：一個政治經濟學的分析》，台北：五南。
- 吳玉山，2012，〈半總統制－全球發展與研究議程〉，沈有忠、吳玉山（編），《權力在哪裡？從多個角度看半總統制》，台北：五南出版，頁 1-28。
- 李竟強，2018，〈試論民主轉型時期突尼斯的政黨制度〉，《阿拉伯研究》，5：105-121。
- 沈有忠，2018，《臺灣與後共國家半總統制的憲政運作》，台北：翰蘆出版。
- 林繼文，2001，〈創設、選擇與演化－制度形成的三個理論模式〉，《政治學報》，32：61-94。
- 陳宏銘，2020，〈亞洲第一個半總統制：斯里蘭卡憲政體制的變遷與挑戰〉，《臺灣民主季刊》，17：83-120。
- 陳宏銘、梁元棟，2007，〈半總統制的形成和演化－台灣、法國、波蘭與芬蘭的比較研究〉，《台灣民主季刊》，4（4）：27-70。
- 蔡榮祥，2020，《比較憲政工程：半總統制的次類型：總統國會制與總理總統制的憲政運作》，台北：五南出版。
- 轉角國際，2021，〈突尼西亞怎麼了？政變式政爭「阿拉伯之春」唯一民主的危機〉，聯合報數位版，7月27日，[https://global.udn.com/global\\_vision/story/8662/5630021](https://global.udn.com/global_vision/story/8662/5630021)，檢索日期：2021年8月26日。
- 蘇子喬，2011，〈哪一種半總統制－概念界定爭議之釐清〉，《東吳政治學報》，29（4）：1-72。

### 二、外文部分

- Al Jazeera. 2014. "Tunisia Signs New Constitution into Law." *Al Jazeera News*. Jan 27. from <https://www.AlJazeera.com/news/africa/2014/01/tunisia-assembly-approves-new-constitution-201412622480531861.html>. Retrieved May 29, 2021.

- Al Jazeera. 2018. "Tunisia: PM Announces Partial Cabinet Reshuffle." *Al Jazeera News*. November 06. from <https://www.AJazeera.com/news/2018/11/6/tunisia-pm-announces-partial-cabinet-reshuffle>. Retrieved April 20, 2021.
- Al Jazeera. 2020. "Tunisian Parliament Approves Third Government in Less Than A Year." *Al Jazeera News*. September 02. from <https://www.AJazeera.com/news/2020/9/2/tunisian-parliament-approves-third-government-in-less-than-a-year>. Retrieved August 26, 2021.
- Alphabetical Index. 2021. *Republic of Tunisia*. from <http://psephos.adam-carr.net/countries/t/tunisia/>. Retrieved June 20, 2021.
- Amara, Tarek, and Angus McDowall. 2021. "Tunisian Democracy in Turmoil After President Sacks Government." *Ruters*. July 27. from <https://www.reuters.com/world/middle-east/tunisian-democracy-crisis-after-president-ousts-government-2021-07-26/>. Retrieved August 3, 2021.
- BBC News. 2019. "Tunisia Election: Kais Saied to Become President." *BBC News*. October 14. from <https://www.bbc.com/news/world-africa-50032460>. Retrieved August 21, 2021.
- Berardi, Cecilia. 2019. *Islamic Constitutionalism and Forms of Government of Tunisia, Morocco, and Jordan*. Master Dissertation, Thesis in Comparative public law, Luiss Guido Carli University, Rome, Italy.
- Brumberg, Daniel, 2021. "Risky Business: Kais Saied Regional Alliances." *Arab Center Washington DC*. from <https://arabcenterdc.org/resource/risky-business-kais-saieds-regional-alliances/>. Retrieved August 21, 2021.
- Bunce, Valerie. 1997. "Presidents and the Transition in Eastern Europe." In Kurt von Mettenheim ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 161-176.
- Bollier, Sam. 2011. "Who are Tunisia's Political Parties?" *Al Jazeera English*. from <http://english.AJazeera.net/indepth/features/2011/10/201110614579390256.html>. Retrieved August 11, 2021.
- Camarasa, Alicia Pastor y. 2018. "The Challenges of Semi-Presidentialism in Tunisia." *Constitution Making & Constitutional Change*. from <https://constitutional-change.com/the-challenges-of-semi-presidentialism-in-tunisia/>. Retrieved April 20, 2021.
- Carey, John M. 2013. *Electoral Formula and the Tunisian Constituent Assembly*. from <http://sites.dartmouth.edu/jcarey/files/2013/02/Tunisia-Electoral-Formula-Carey-May-2013-reduced.pdf>. Retrieved June 4, 2021.
- Carey, John M., Tarek Masoud, and Andrew Reynolds. 2016. "Institutions as Causes and Effects: North African Electoral Systems During the Arab Spring." *HKS Faculty Research Working Paper Series*, RWP16-042. from <https://www.hks.harvard.edu/publications/institutions-causes-and-effects-north-african-electoral-systems-during-arab-spring>. Retrieved August 11, 2021.

- Choudhry, Sujit, and Richard Stacey. 2013. "Semi-Presidentialism as a Form of Government: Lessons for Tunisia." *International IDEA & The Center for Constitutional Transitions at NYU Law Working Papers: Consolidating the Arab Spring – Constitutional Transition in Egypt and Tunisia*. from <https://ssrn.com/abstract=3025975>. Retrieved August 12, 2021.
- Choudhry, Sujit, and Richard Stacey. 2014. "Semi-Presidentialism as Power Sharing: Constitutional Reform After the Arab Spring." *International IDEA & The Center for Constitutional Transitions at NYU Law*. from <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/semi-presidentialism-as-power-sharing-constitutional-reform-after-the-arab-spring.pdf>. Retrieved August 12, 2021.
- Crawford, Beverly, and Arend Lijphart. 1995. "Explaining Political and Economic Change in Post-Communist Eastern Europe." *Comparative Political Studies*, 28(2): 171-199.
- Duverger, Maurice. 1980. "A New Political System Model: Semi-presidential Government." *European Journal of Political Research*, 28(2): 165-87.
- Elgie, Robert, ed. 1999. *Semi-Presidentialism in Europe*. New York: Oxford University Press.
- Elgie, Robert. 2003. "Semi-Presidentialism: Concepts, Consequences and Contesting Explanations." Paper presentation at the Conference on Semi-Presidentialism and Nascent Democracies, October 24-25, Institute of Political Science at Academia Sinica, Taipei.
- Elgie, Robert, and Sophia Moestrup. 2008. *Semi-presidentialism in Central and Eastern Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Erdoğan, Ayfer. 2020. "Electoral and Constitutional Transitions: Tunisia and Egypt." *Middle East Policy*, 27(2): 53-68.
- Freedom House. 2021. *Freedom in the World: Tunisia*. from <https://freedomhouse.org/country/tunisia/freedom-world/2021>. Retrieved August 11, 2021.
- Hamann, Jasper. 2020. "Tunisia: Parliament Approves Hichem Mechichi's Technocrat Government." *Morocco World News*. September 02. from <https://www.moroccoworldnews.com/2020/09/317124/tunisia-parliament-approves-hichem-mechichis-technocrat-government>. Retrieved August 21, 2021.
- Hearst, David. 2016. "Rachid Ghannouchi Q&A: Thoughts on Democratic Islam." *Middle East Eye*. June 13. from <http://www.middleeasteye.net/news/rached-ghannouchi-interview-2016275498>. Retrieved November 26, 2021.
- Hedoui, Khaled. 2021. "Tunisian President Rejects Constitutional Court Law Amendments." *The Arab Weekly*. May 04. from <https://theArabweekly.com/tunisian-president-rejects-constitutional-court-law-amendments>. Retrieved April 20, 2021.
- Jawad, Rana. 2021. "Tunisia's PM Sacked After Violent Covid Protests: Acute Power Struggle." *BBC News*. July 26. from <https://www.bbc.com/news/world-africa-57958555>. Retrieved August 3, 2021.

- Karam, Souhail and Jihen Laghmari. 2021. "Pressure Mounts on Tunisia's President to Reveal Crisis Exit." *Bloomberg*. from <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-06/pressure-mounts-on-tunisia-s-president-to-reveal-crisis-exit>. Retrieved August 11, 2021.
- Kavaler, Tara. 2021. "Stalemate Between Tunisia's Prime Minister, President Continues with No End in Sight." *The Jerusalem Post*. from <https://www.jpost.com/middle-east/stalemate-between-tunisia-s-pm-president-continues-with-no-end-in-sight-660477>. Retrieved April 20, 2021.
- Kopstein, Jeffrey S., and David A. Reilly. 2000. "Geographic Diffusion and the Transformation of the Postcommunist World." *World Politics*, 53(1):1-37.
- Letaief, Mustapha Ben. 2012. "The Rule of Law in Tunisia: Prospects and Challenges." In Ronald Janse ed., *Rule of Law Quick Scan Series*. The Hague: Hague Institute for the International of Law. from <https://www.hiil.org/wp-content/uploads/2018/09/Rule-of-Law-Quick-Scan-Tunisia.pdf>. Retrieved August 3, 2021.
- Marks, Monica. 2014. "Convince, Coerce, or Compromise? Ennahda's Approach to Tunisia's Constitution." *Brookings Doha Center Analysis Paper*, Number 10. from <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Ennahda-Approach-Tunisia-Constitution-English.pdf>. Retrieved August 3, 2021.
- Mekki, Nidhal. 2018. "The Political Crisis in Tunisia: Is It A Consequence of the Semi-presidential Arrangement?" *Constitution Net*. from <https://constitutionnet.org/news/political-crisis-tunisia-it-consequence-semi-presidential-arrangement>. Retrieved April 20, 2021.
- Mersch, Sarah, 2014. "Tunisia's Compromise Constitution." *Carnegie Endowment for International Peace*. January 21. from <http://carnegieendowment.org/sada/?fa=54260>. Retrieved April 20, 2021.
- Middle East Monitor. 2021. "Tunisia: Ghannouchi Says President Cannot Refuse MP Appointments." *Middle East Monitor*. February 01. from <https://www.middleeastmonitor.com/20210201-tunisia-ghannouchi-says-president-cannot-refuse-mp-appointments/>. Retrieved April 20, 2021.
- National Democratic Institute. 2014. *Final Report on the 2014 Legislative and Presidential Elections in Tunisia*. from [https://www.ndi.org/sites/default/files/Tunisia%20Election%20Report%202014\\_EN\\_SOFT%20\(1\).pdf](https://www.ndi.org/sites/default/files/Tunisia%20Election%20Report%202014_EN_SOFT%20(1).pdf). Retrieved April 20, 2021.
- Ouanes, Yosra. 2020. "New Coalition Government Sworn In." *World Middle East*. February 27. from <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/new-tunisian-government-sworn-in/1747077>. Retrieved August 21, 2021.
- Pickard, Duncan. 2013. *Electoral Politics Under Tunisia's New Constitution*. Duncan Pickard Published by Atlantic Council. from <https://lib.ugent.be/catalog/ebk01:3810000000347378>. Retrieved August 13, 2021.

- Pickard, Duncan. 2014. "Al-Nahda: Moderation and Compromise in Tunisia's Constitutional Bargain." In Justin Frosini, and Francesco Biagi eds., *Political and Constitutional Transitions in North Africa: Actors and Factors*. London: Routledge, 4-32.
- Reuters, 2019. "Moderate Islamist Ennahda Backs Saied in Tunisia's Presidential Run-off." *Reuters*. September 20. from <https://www.reuters.com/article/us-tunisia-election-islamists-id-USKBN1W42VR>. Retrieved August 21, 2021.
- Reuters, 2021. "Tunisia's Ennahda Criticises President as Political Crisis Deepens." *Reuters*. April 20. from <https://www.reuters.com/world/africa/tunisias-ennahda-criticises-president-political-crisis-deepens-2021-04-20/>. Retrieved June 4, 2021.
- Sadiki, Larbi, and Youcef Bouandel. 2016. "The Post Arab Spring Reform: The Maghreb at a Cross Roads." *Domes (Milwaukee, Wis.)*, 25 (1): 109-131.
- Shugart, Mathew S., and John M. Carey. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred. 2012. "Tunisia's Transition and the Twin Tolerations." *Journal of Democracy*, 23(2): 89-103.
- The Arab Weekly. 2019a. "Cabinet Reshuffle Widens Divide Between Tunisian President and Prime Minister." *The Arab Weekly*. June 11. from <https://the arabweekly.com/cabinet-reshuffle-widens-divide-between-tunisian-president-and-prime-minister>. Retrieved August 24, 2021.
- The Arab Weekly. 2019b. "Early Elections Emerge as An Option to End Tunisia's Political Impasse." *The Arab Weekly*. June 19. from <https://the arabweekly.com/early-elections-emerge-option-end-tunisias-political-impasse>. Retrieved August 24, 2021.
- The Arab Weekly. 2021. "Constitutional Crisis Blocks New Tunisian Ministers from Oath of Office." *The Arab Weekly*. January 30. from <https://the arabweekly.com/constitutional-crisis-blocks-new-tunisian-ministers-oath-office>. Retrieved April 20, 2021.
- The Carter Center. 2011. *National Constituent Assembly Elections in Tunisia, Final report, 2011*. from [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/election\\_reports/tunisia-final-oct2011.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/election_reports/tunisia-final-oct2011.pdf). Retrieved June 20, 2021
- The Carter Center. 2014. *The Constitution-Making Process in Tunisia*. from [https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace\\_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process.pdf](https://www.cartercenter.org/resources/pdfs/news/peace_publications/democracy/tunisia-constitution-making-process.pdf). Retrieved April 20, 2021.
- The Carter Center. 2019. *2019 Presidential and Parliamentary Elections in Tunisia, Final Report*. from <https://aceproject.org/ero-en/regions/africa/TN/tunisia-presidential-and-parliamentary-elections>. Retrieved August 15, 2021.
- The Semi-presidential One. 2021a. *List of Presidential, Parliamentary and Other Countries*. from <http://www.semipresidentialism.com/list-of-presidential-parliamentary-and-other-countries/>. Retrieved June 20, 2021.

- The Semi-presidential One. 2021b. *Up-to-date List of Semi-presidential Countries with Dates*. from <http://www.semipresidentialism.com/up-to-date-list-of-semi-presidential-countries-with-dates/>. Retrieved June 20, 2021.
- Williams, Margaret, and Youssef Mahmoud. 2014. "The New Tunisian Constitution: Triumphs and Potential Pitfalls." *The Global Observatory*. from <https://theglobalobservatory.org/2014/02/the-new-tunisian-constitution-triumphs-and-potential-pitfalls/>. Retrieved June 20, 2021.
- Wolfrum, Rudiger. 2012. "Constitutionalism in Islamic Countries: A Survey from the Perspective of International law." In Rainer Grote, and Tilmann Röder eds., *Constitutionalism in Islamic countries Between Upheaval and Continuity*. New York: Oxford University Press, 77-88.
- World Population Review. 2021. *Countries with Presidents 2021*. from <https://worldpopulationreview.com/country-rankings/countries-with-presidents>. Retrieved June 20, 2021.
- World Statesmen. 2021. *Nations and Territories*. from <https://www.worldstatesmen.org/Tunisia.html>. Retrieved June 20, 2021.
- Wu, Yu-shan. 2007. "Semi-presidentialism: Easy to Choose, Difficult to Operate. The Case of Taiwan." In Robert Elgie, and Sophia Moestrup eds., *Semi-Presidentialism Outside Europe*. London: Routledge, 201-218.

# The Choice and Operation of Constitutional Systems in Tunisia: A Case Study of Democratic Semi-Presidentialism in the Arab World

**Hongming Chen\***

## **Abstract**

Tunisia is recognized as the only democracy in the Arab region, and the choice and operation of its constitutional system should be of great theoretical and practical value, but there is a lack of systematic research on this topic in the academic literature. Moreover, the existing theories of constitutional choice are mainly based on the experience of constitutional development in the pre-century countries and have their limitations in explaining the case of Tunisia in the 21st century. The formation of a semi-presidential system in Tunisia differs from the experience of many third-wave democracies in that it is a transformation from a strongman presidential system in which the citizens directly elected the president to a semi-presidential democracy in which the power of the president is reduced. This is relatively rare in the global experience of constitutional transformation in this century, and is currently unique in the Arab world. The formation of such a system is the result of both a compromise between the institutional preferences of the political parties and a conscious constitutional choice. In terms of constitutional norms, it is an atypical “premier-presidentialism” within the

---

\* Professor, Center for General Education, Chung Yuan Christian University.  
Email: minghugo@gmail.com.

semi-presidential subtype. By analyzing the composition and operation of the successive governments after the implementation of the new constitution, and by exploring the role of the electoral system and party politics, as well as the controversial incidents of presidential and prime ministerial authority and constitutional crises, this paper presents the tug-of-war between the “compromise of power-sharing” and “presidential supremacy” in the actual operation of the country’s semi-presidential system. Finally, as an emerging democracy, the root causes of constitutional controversies in Tunisia are not entirely institutional, although non-institutional factors, including president himself and party politics, also play an important or more direct role. However, the review of the constitutional system is a topic that continues to be of great concern in the country. The prospect of a semi-presidential system on the road to democracy in Tunisia is an issue of continuing interest for constitutional studies.

**Key Words:** Arab Spring, semi-presidentialism, Tunisia, Jasmine Revolution