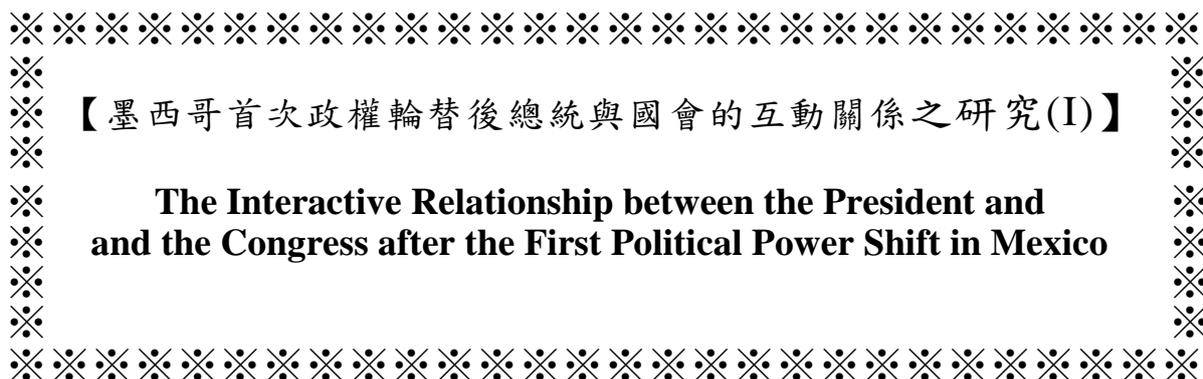


行政院國家科學委員會補助專題研究計劃成果報告



【墨西哥首次政權輪替後總統與國會的互動關係之研究(I)】

**The Interactive Relationship between the President and
and the Congress after the First Political Power Shift in Mexico**

計劃類別： 個別型計劃 整合型計劃

計劃編號：NSC 90—2414—H—034—003

執行期間：90年8月1日至 91年7月31日

計劃主持人： 余 小 云

共同主持人： 無

計劃參與人員： 陳怡如、林素禎

本成果報告包括以下應繳交附件：

- 赴國外出差或演習心得報告一份
- 赴大陸地區出差或研習心得報告一份
- 出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份
- 國際合作研究計劃國外研究報告書一份

執行單位： 中國文化大學

中華民國 九十一年 十月 三十日

行政院國家科學委員會專題研究計劃成果報告

計劃編號：NSC 90—2414—H—034—003

執行期限：90年8月1日至91年7月31日

主持人：余小云 中國文化大學行政管理學系

共同主持人：無

計劃參與人員：陳怡如、林素禎

一、中文摘要

公元二〇〇〇年墨西哥首次出現了政權輪替的政局—即反對黨「國家行動黨」(The National Action Party 簡稱 PAN)總統候選人福克斯 (Vicente Fox Quesada)勝選，而國會則仍由原執政的「憲政革命黨」(The Institutional Revolutionary Party 簡稱 PRI) 為多數黨，形成了「總統制」下的「分立政府」(divided government)狀態。由於立法部門自主意識逐漸抬頭，國會除了積極運用立法權，並且在監督行政部門和政策法案制定方面，皆展現與行政部門前所未有的對立與衝突，包括對總統重大國營石油公司 PEMEX 人事任命案的質疑，對總統提出之「稅制改革計劃方案」的凍結，以及對總統開放電力部門民營化計劃的控訴違憲，而總統也對國會通過之「鄉村發展法案」予以否決，為自1923年來墨國總統首次行使「否決權」(veto power)，本研究試從政權輪替第一年總統與國會的數項重大政策互動關係中，理出指標性政治意義，並從中研析「分立性政府」在墨國的政治體制的影響與發展。

關鍵詞：一黨獨大、總統制、兩黨制、分立性政府、政黨體系、政黨輪替、憲政革命黨、國家行動黨

Abstract:

In the year of 2000, Mexico evidenced its first political power shift. Vicente Fox Quesada, candidate of the opposition National Action Party (PAN), won the presidency, while the Institutional Revolutionary

Party (PRI) still remained the majority in the Congress, which formed a “divided government” under the existing presidential system in Mexico. Given the growing awareness of legislative independence, Mexico’s Congress actively wielded its legislative power and unprecedentedly confronted with antagonism and conflict while monitoring the executive branch and its policy making. These included querying of critical presidential appointment of top executives to PEMEX and freezing on the President’s “Tax Reform Bill,” as well as condemning as unconstitutional the President’s plan to privatize state energy industry. In a counterbalance, however, the President Fox also vetoed the congressional “Bill of Rural Development,” which for the first time since 1923 Mexico’s president has exercised the presidential “veto power.” The present study tries to sort out some normative political significance by examining the interactive relationship between the president and the congress in regard to crucial national policies, and thus to analyze potential impact of the “divided government” on the political system in Mexico.

Keywords: one-party dominance, presidentialism, political party system, divided government, political power shift, the Institutional Revolutionary Party, the National Action Party

二、緣由與目的

公元二〇〇〇年七月墨西哥的總統大選，結束了二十世紀全球「一黨獨大」(The One-party Dominance)威權統治最長久的政權，而由反對黨的「國家行動黨」

(PAN) 總統候選人福克斯(Vicente Fox Quesada)獲勝，為該國開啟了首次政權輪替的新紀元。同時，在此次選舉中，墨西哥的國會首次出現了無任何政黨獲得過半數席次的狀況，其中，在眾議院形成「憲政革命黨」(The Institutional Revolutionary Party, 簡稱PRI)與「全國行動黨」勢均力敵、分庭抗禮的兩黨形態，參議院則由「憲政革命黨」獨領風騷，囊括近半數席位，所以「憲政革命黨」雖痛失總統職位，但卻仍是墨西哥國會的第一大黨。在歷經七十一年「憲政革命黨」所主導之中央集權的高支配性威權「總統制」(presidentialism)後，面對首次政權輪替，國會政黨生態丕變，墨西哥的總統與國會所形成之分立政府(divided government)狀態，將使其行諸多年的一黨集權化的「總統制」有何演變與發展？總統和國會之關係將如何互動？兩者所牽動之行政權與立法權的憲政秩序，將如何規範？這些皆為本研究計劃所要探討的主題與研究重點。

三、結果與討論

本研究試以下列總統與國會互動中具爭議性的法案和事項來歸納結論墨國「分立性政府」之發展：

「鄉村發展法案」之否決案

國會在二〇〇〇年十二月通過之「鄉村發展法案」(Rural Development Bill)，其主要內容是為廣大貧窮農村尋求資金，以補助方式支援偏遠鄉村的建設與發展，但福克斯總統卻以過於官僚化形式和無謂浪費資金，且未必真正照顧到窮苦農民的理由，而予以否決(Source Mex, 2001)，而這是自一九二三年以來墨西哥總統第一次行使總統否決權(veto power)，福克斯對國會的攤牌作法，使國會十分不滿，揚言將杯葛福克斯所提之稅制改革和電力部門私有化的議案。儘管如此，國會並未以三分之二的絕對多數反否決(override)該法案，僅將退回的條文內容，呈請內政部長加以釐清說明(Reforma, 2001)。

國營石油公司 PEMEX 人事任命案

福克斯總統在二〇〇〇年二月行使其人事任命權時，遇到國會強烈質疑與批評，最後遷就了國會意見，撤換原提名人選(Source Mex, 2001)。該事件主要為福克斯總統根據憲法條款，總統有權任命六名董事進入國營石油公司 PEMEX 董事會，但當福克斯總統任命其中四名具有私人企業背景的富賈商人為 PEMEX 董事時，「憲政革命黨」(PRI)和「民主革命黨」(PRD)咸表異議，認為由金字塔頂端的私人企業家入主國營公部門的 PEMEX，使其掌握 PEMEX 如此龐大的預算和資產，是十分不恰當的作法，國會甚至以「不動聲色的私有化」(silent privatization)，批評福克斯總統有放任國家權力和利益予重要富商巨賈之嫌。最後福克斯總統屈服國會的意見，撤回原來提名人選，改以四名政府官員任之(Source Mex, 2001; Reforma, 2001)。

「稅制改革計劃方案」的爭議

這項稅制改革案是福克斯總統在去年三月向國會提案的，為其財政改革的重要代表作，該法案重點在於對原本豁免的食物、藥品和書籍課徵百分之十五的增值稅(impuesto al valor agregado, 簡稱 IVA)，若該稅制順利通過，將可為墨國增加\$12.4 billion 美金的稅收，福克斯總統聲稱將會運用在社會福利政策上，但國會則認為課徵食物附加稅是倒退的作法，因為大部分墨西哥的貧戶其收入的百分之六十五是用在食品和藥品上，這種稅制對低收入戶的衝擊將是最大，所以該方案在去年八月遭到國會強力凍結，處於進退失據、動彈不得的窘境(Los Angeles Times, 2001; Reforma, 2001)。

電力部門民營化

福克斯總統在去年五月宣佈聯邦政府計劃允許私人企業公司售予國營電力公司(Commission Federal de Electricidad, 簡稱 CFE)所需的電力。聯邦政府的這項「電力民營化」的計劃, 激起國會的反彈: 認為福克斯總統無權片面做此決策, 因為引進私人企業生產能源的電力私有化議題, 涉及憲法第 126 條及 135 條的修改, 同時也關係到憲法第 73 條和 89 條。有關與立法部門在修改憲法時的共同角色, 非總統一人可以決定。面對總統不事先與國會協商的不尊重國會之行為, 國會最後使出殺手, 史無前例地向最高法院控訴福克斯總統違憲, 墨西哥的當地報紙評論: 此事牽涉行政和立法部門憲法權限的釐清, 一時間恐怕難以解決(Reforma, 2001; CNI online, 2001)。

「原住民權益法案」的爭議(Indigenous Right's Bill)

二〇〇〇年十二月間, 福克斯總統為能解決墨西哥長年地處南邊的契阿帕斯(Chiapas)省原住民的叛變動亂紛爭, 特別和「契阿帕斯國家自由聯盟」(Zapatistas de Liberacion Nacional, 簡稱 EZLN)達成和平協議和對話, 並為此制定「原住民權益法案」, 明定賦予原住民自決和天然資源所有權等權益, 以示聯邦政府對原住民友好, 並藉此結束長期的內戰, 但此協議卻遭國會刪修, 損及若干原住民的權益, 致使該法案立意雖美, 內容卻被國會稀釋打了折扣, 因而激怒墨國境內四十九個原住民團體結盟, 質疑福克斯總統的誠意, EZLN 更是撕毀和平協議, 再度出沒游擊山中, 與政府對峙(Reforma, 2001)。

現況分析與政治意涵

從墨西哥二〇〇〇年總統選舉結果所產生的第二次「分立性政府」, 因為總統和國會的對立衝突, 事實上已然形成墨國的政治僵局(stalemate)和停滯(deadlock), 進而影響政府表現(government

performance)與領導效能(leadership efficiency)。墨西哥七十一年來之全然中央集權的「總統制」, 在國會的自主意識抬頭後, 行政部門過去所獨攬的「政治統治權」(political governance)目前似乎有逐漸向立法部門傾斜的趨勢。過去墨西哥政治的危機, 來自於「總統制」的結構性角色(Camp, 1997: 164), 而墨西哥中央集權「總統制」的行政威權建制, 在於政黨高度支配性的主導與掌控國會, 因此, 當總統和國會隸屬同一政黨, 而總統和黨領導又為同一人時, 則該政治體制與結構, 在政黨、總統和國會三位一體的相互強化下, 將益形堅實鞏固, 設若政黨變項有異, 則整個總統制度結構亦將隨之生變(Levy & Bruhn, 2001; Philip, 1999; Weldon, 1997: 225-258; Mainwaring & Shugart, 1997; Randall, 1996;)。

另外, 墨西哥的案例, 印證了選舉制度和法規對政黨體系的密切關聯性(王業立, 1998; 吳文程, 1996; Duverger, 1964, 1968), 一九六〇年代一系列持續的選舉制度改革, 帶給墨國反對黨更多機會晉身國會, 參與政治, 從而對政治體制作結構性的衝擊和改變。而一國政黨的制度, 特別是政黨數目對於總統制運行順利與否, 也有重大的影響, 墨西哥多黨分裂的政黨體系, 確使福克斯總統無法形成可靠而有效率的統治聯盟, 進而也影響到總統和國會的關係。

四、成果自評

從總統與國會的數項重大政策面互動關係中, 可理出指標性的政治意義—如果總統在國會沒有足夠政黨支持力量, 總統在立法過程中的影響力, 極易被邊緣化, 最後總統只好挺而走險採取違憲作為。至於福克斯總統的領導風格與個人特質, 目前似乎看不出福克斯總統「說服權」(persuasion)的展現, 誠如墨西哥的歷史學家 Enrique Krauze 所言: 政治體制結構性的改造初階段, 欲建立政治共識, 是更加困

難而需要時間歲月累積的(Reforma, 2001)。

由蒐集的五個總統與國會互動重大案例進行分析，可使我們瞭解墨國在政黨輪替之後的社會互動關係，也可精確地觀察實際狀況，惟在有限時間(政權輪替第一年)有限案例下，實難以立判結論，甚至研析可能之發展方向(墨國總統任期有六年，第一年的案例觀察，確難有太具體之結論)，若能再蒐集更多案例，並加以區分，應可提升本研究結果之效度與信度。

五、參考文獻

- 鄧中堅，《墨西哥政治發展：政治經濟學之研究》，台北：時英出版社，1997年。
- 彭錦鵬，「總統制是可取的制度嗎？」，《憲政體制與政黨政治的新走向》研討會，台北：國立台灣大學政治學系，財團法人新台灣人文教基金會，2000年12月23日。
- 「墨國恰省選舉，執政黨又挫敗」，北美《世界日報》，2000年8月22日，版6。
- 陸以正，「墨西哥大選，台灣的翻版」，聯合報，2000年7月6日，A13。
- 余小云，「台灣、墨國變天—二十一世紀一黨獨大終結的年代？」，聯合報，2000年7月5日，A15。
- 余小云，“拉丁美洲一黨獨大政黨體系的發展—墨西哥與巴拉圭的案例”，「拉丁美洲研究」，2001年。
- 蔡東杰，「墨西哥一黨獨大體系的形成、調適與轉變」，《問題與研究》，台北：國立政治大學國際關係研究中心出版社，1999年10月，第38卷，第10期。
- Camp, R. A. (1999). *Politics in Mexico: The decline of authoritarianism* (3rd ed). New York: Oxford University Press.
- Dominguez, J. I. and Poiré, A. (Eds.). (1999). *Toward Mexico's democratization: parties, campaigns, elections, and public opinion*. New York: Routledge.
- Hamilton, N. (1982). *The limits of state autonomy: Post-revolutionary Mexico*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. Yale University Press.
- Lijphart, A. (1996). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, A. (1999). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lijphart, A. & Waisman, C. (Eds.). (1996). *Institutional design in new democracies: Eastern Europe and Latin America*. Westview Press, A Subsidiary of Perseus L. L. C.
- Mainwaring, S. & Scully, T. R. (Eds.). (1995). *Building democratic institutions: Party system in Latin America*. Stanford, CA: Stanford university Press.
- Mainwaring, S. & Shugart, M. S. (Eds.). (1997). *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Rodriguez, V. E. (1997). *Decentralization in Mexico: From reforma Municipal to solidaridad to Nuevo federalismo*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sartori, G. (1976). *Parties and party systems: A framework for analysis, Vol. I*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Shugart, M. S. & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Von Mettenheim, K. (Eds.). (1999). *Presidential Institutions and Democratic Politics*. Baltimore, MD: The John Hopkins University Press.

