



总统制可取吗？

作者:彭锦鹏 更新时间:2006-10-8 9:57:19 来源:内政组网 点击率:519

宪政制度对于一国政治运作的良窳影响深远，它不但影响政府组织的结构，更对世世代代的政党运作方式及政治人物的行为发生决定性的影响。耶鲁大学宪政学者林兹（Juan Linz）指出，不论是拉丁美洲、非洲或亚洲，总统制实行的成果，都不是很好，而美国是总统制唯一成功的案例。这一个现象，是值得任何想尝试采取总统制宪政制度的国家，都必须客观而严肃加以面对的。

总统制理想各国难以实现

总统制的制度优点主要在于国家领袖的明确可辨认，有助脱离殖民统治人民的团结。总统制之第二大优点是政府安定。总统与国会议员任期皆固定，有任期保障，因此可以维持行政与立法领导阶层之安定。然而总统制之此二优点，在实际运作上均会产生许多无法解决的制度上困境。

林兹认为总统制的基本特质有两项，一是「双元民主正当性」（dual democratic legitimacy），二是「僵硬性」（rigidity）。笔者则从制度结构角度认为，总统制的特点包括了以下三项：1. 双元选举（双元民主正当性）。2. 政府首长与国会皆固定任期。3. 总统的双元代表性。而这三项都使总统制难以运行顺利。

就双元选举而言，选民透过双元选举选出行政、立法部门的领导成员，在行政方面是总统，在立法方面为国会议员，因此两方面皆因而取得代表民意而施政的正当性。但是在行政、立法代表皆为固定任期下，且如又为同时选举的情形下，究竟施政成效的良窳，行政或立法那一方应负责呢？事实上，责任或功劳是无法厘清的。就选民的角度而言，美国柯林顿总统任内经济情况良好，经济景气时期为二次大战后之最长者，此种政绩是否为「民主党」执政所获致呢？难说。

双元选举特性下常发生以下的状况：（1）选总统像选明星，候选人能力与政党支持度不一定受重视。（2）总统与国会形成互相牵制时，政务难以推动；（3）权力分立下，立法仍强烈干涉行政。

就总统与国会任期固定而言，因为总统制之下，总统与国会任期皆为固定，因之当总统与国会多数不同党，而对重要政策的看法有重大歧异时，彼此并无不信任制度来化解僵局，而必须靠总统以「游说」国会反对力量的方式，来推动其所主张的政策或法案。在一般长达四年以上的总统任期中，行政立法部门随时都可能出现因为权力分立而互相制衡的僵局。虽然孟德斯鸠的三权分立理论，主张行政、立法、司法部门终究会因考虑国家利益、人民福祉而彼此既制衡又合作，但从世界各国总统制实施的情形来看，此一想法难以实现。

固定任期难使无能总统去职

总统与国会固定任期下常发生的情况是：（1）难以使无能总统去职；（2）国会蓄意杯葛时，无法加以解散；（3）总统参选人间为零和关系，落选人政治生命可能终止；（4）限制连任，使总统施政眼光较短，求近功；（5）限制连任，使政府政策连续性或长期规划受到限制。总统的双元代表性指总统为国家元首，当然代表全民，但因其为政府首长，并为其所属政党及支持他的选民所选出，对于政策资源之分配难免不涉入政党的考虑。陈总统选前自称要当全民总统，现在却兼政党主席之职，就是明显例证。总统主动采取的政策资源分配，即使在少数政府的情形下，仍常因宪法规定的总统权力有「专属」而非分享的性

质，而可给予选区或选民较大的利益。

二元代表性下常发生的情况是：（1）大规模政治任命，充满政党分赃色彩；（2）宣称全民政府，但必须满足选区利益；（3）统领人事权、政治任命，在野政客全被排除；（4）「多数民意」缺乏在政府行政过程之代表性；（5）少数政府独断独行时，缺乏制衡。

美宪法原生性成为成功特例

林兹认为美国能够成为特例的原因在于以下各种因素：宪法已有二百年历史、对于宪政主义的坚实认同、坚强又受普遍尊重的最高法院、分散权力的联邦制度、独特的两党体系中各党大致没有意识情结，党纪也不严明。

笔者则认为，美国的总统制所以能维持二百多年而不坠，并为全世界单一成功的特例，源自于美国宪法的原生性（nativity）及建国初期的选民同构型（homogeneity），而形成对后代子孙及从政人士终其一生的最高法律规范。美国宪法批准生效时，十三州之人口不到四百万，他们均使用同一的英语、反对英王、绝大部分信奉基督教、有投票权的均为白人男性有产人士。此一公民社会所拥有选民同构型、共同信仰，并透过对外的独立战争共同奋斗建立国家。建立政权的内聚力远大于人口中不同的政治意见，又经过邦联制的实验才形成联邦宪法，不但成为世界第一部宪法，更重要的是，美国宪法在美国十三州中土生土长的原生性，不但具有纯粹的正当性、合法性，就连制度上的脆弱之处，均得依赖日后行宪期间不断的加以修正补充，而形成绵密厚实的法网。

总的来说，总统制不但在制度上呈现责任不清、僵硬性、民意冲突的弊病，违反民主政治的原则，更是极端脆弱的政体。施行总统制的国家，其总统不是因能力不足而遭遇政变，就是滥权、过度强势而形成独裁统治。总统制的脆弱亦可从拉丁美洲国家的修宪频仍得到左证。因此，总统制确是不可轻易播行的宪政制度。

声明:1. 本网站为纯公益性学术网站，无任何商业目的。因部分文章来源于网络，如有侵权请来邮或来电告知，本站将立即改正。
2. 刊载此文并不代表本网站同意其观点，仅为提供更多信息，以作参考。

[关闭]