

# 總統制是可取的制度嗎？\*

彭錦鵬\*\*

## 摘 要

憲政制度的選擇不僅影響政府組織的運作能力，也決定政黨、選舉制度、政治人物的互動型態。過去兩百多年總統制國家的行憲經驗顯示，美國是總統制成功的唯一案例。二次大戰後維持持續性民主政治的二十一國中，也只有美國是純總統制。總統制的優點是選民對國家領袖可明確辨認，政府的行政、立法部門任期確定，因而政府穩定，變動較少。但是總統制的三大特點導致了許多憲政的僵局與弊病，是無法在總統制的憲政架構中尋求解決的。一是雙元選舉所產生的雙元民主正當性及因之而造成課責不明確的問題。二是政府首長與國會皆固定任期，一旦行政立法形成僵局時，並無解決機制。三是總統的雙元代表性，集中了任用權，導致朝野政治人物經驗傳承的中斷，不利政治持續性。憲政經驗性研究證實，總統制與民主鞏固的負面現象相關度較高，而在政經社之正面成就方面則比內閣制為差。本文檢討美國總統制成功而拉丁美洲國家則都失敗的原因，並質疑我國未來修憲時應朝總統制方向考慮。

關鍵詞：憲法、總統制、內閣制

---

\* 初稿曾發表於國立台灣大學政治學系與財團法人新台灣人文教基金會主辦之「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會（台北，二〇〇一年十二月二十三日），作者感謝楊泰順教授、蘇永欽教授及兩位匿名審稿者之意見。

\*\* 作者為台灣大學政治學系副教授，中央研究院歐美研究所副研究員。

內閣制的危機是政府的危機，但總統制的危機則可能是政體的危機

Juan J. Linz (1997: 1)

## 壹、前言

我國在民國八十九年第二次人民直選總統時，選出民進黨的陳水扁先生為新任總統，中國國民黨掌握總統職位長達五十二年的獨佔現象中斷，總統職位進行政黨輪替。陳水扁就任四個月後，表示對於我國憲政體制運作上的缺失感受非常深刻，認為我國憲政既非總統制，亦非內閣制，也不是雙首長制<sup>1</sup>。總統雖由全民選出，但並不能主導施政，他並期盼今後修憲工程能畢其功於一役<sup>2</sup>。副總統呂秀蓮也表示，現行憲法是大陸時期制定，於時、於地、於理、於法，都到了須翻修的時期<sup>3</sup>。民進黨內要求修憲的呼聲甚多，認為是解決當前憲政難題的最好方法<sup>4</sup>，總統府與行政院高層組成九人小組也倡議修憲<sup>5</sup>。民進黨成立多年來一直有總統制修憲，甚至制憲的主張。甚至連前行政院長唐飛在任內都曾表示，以我國現行處境，總統制比內閣制有效，而傾向朝總統制修憲<sup>6</sup>。一九九七年才經由主要政黨中國國民黨與民主進步黨所推動通過的修憲，及其所確定的「雙首長制」憲政架構，旋踵在政黨輪替後就受到全盤否定，確實是項令人意外的發展。這種發展不但透露了朝野各界及各政黨對憲政體制的缺乏信心，與執政者缺乏確實履行憲法條文與精神的誠心，也顯示了我國憲政架構的制度良窳，有必要再透過學界、政界及全民的論辯溝通，來重新凝聚憲政精神或慎重再行修憲。

我國政治及憲法學界在一九九〇年代以前，對於憲政制度的討論，大都停留在總統制與內閣制的爭論，對於憲法中法國式雙首長制的色彩，則在解嚴之後才逐漸受到重視。不過，自總統改由人民直選方式確定之後，學界及政界人士中多有認為總統既已民選，就應有行政實權，從而憲法就應該是總統制的想當然爾推論。此種想法很顯然忽略了總統制在制度設計方面的優缺點之衡量，也忽略了總統制的大類下仍有各種不同的制度設計，甚至更有許多國家雖有民選總統，但並非總統制的情形存在。

憲政制度對於一國政治運作的良窳影響深遠，憲政制度不但影響政府組織的結構，

<sup>1</sup> 但陳水扁在競選期間曾公開表示「會挑選一個在穩定中力求改革的閣揆，由閣揆率專業內閣負責內政、經濟發展，自己則負責國防、外交、兩岸政策，推動一個健全的雙首長制。」中央日報，民國八十九年七月十六日，版二。

<sup>2</sup> 中國時報，民國八十九年九月二十日，版十四。

<sup>3</sup> 中國時報，民國八十九年九月九日，版四。

<sup>4</sup> 中央日報，民國八十九年七月十三日，版二。

<sup>5</sup> 聯合報，民國八十九年十一月二十九日，版二。

<sup>6</sup> 聯合報，民國八十九年七月七日，版一。

更對世世代代的政黨運作方式及政治人物的行為發生決定性的影響。(Weaver and Rockman, 1993; Mainwaring, 1991; Shugart and Carey, 1992; Mainwaring and Shugart, 1997)。憲政學者 Juan Linz 更明白指出,我們所直接或間接討論到的制度特點,形塑了整個政治程序及治理的方式(Linz, 1994:18)。他更從二十世紀拉丁美洲的經驗中提出結語,認為美國是總統制成功的唯一案例(Linz, 1994: 4, 7)。事實上,不論是拉丁美洲、非洲或亞洲,總統制實行的成果,都不是很好(Lane and Ersson, 2000: 117) Arend Lijphart 的研究也證實,二次大戰後維持持續性民主政治的二十一個國家中,十七國屬於純內閣制體制,兩國為混合制,一國為半總統制,而只有一國(美國)是純總統制(Lijphart, 1984: 38)。這一全球各國實踐的現實,是任何想採取總統制的國家,都必須客觀、嚴肅加以研究的。

本文從不同角度的理論與實務之檢視認為,不應有對總統制片面或不切實際的期望,特別是對美國總統制虛幻的信任。本文想要解答的是,首先,什麼是總統制的核心概念、定義,及其制度優缺點。其次,總統制在各國實施的具體成果,特別是與內閣制國家的比較。第三、為何總統制只在美國是運行順利的。第四、總統制盛行的拉丁美洲,其實施總統制的經驗。最後則檢討總統制在我國是可取的制度嗎?

## 貳、總統制的定義與類型

對於總統制在制度方面成效的評估,首先要對民主政治的政體進行分類與定義,才能避免語義上無謂的糾葛。民主政體依照政治學者的通說,包括了兩項檢驗的標準。第一、民主政體必定有公開、競爭的選舉以決定誰在主導公共政策的制訂。不過此種選舉,基本上是確保各政黨輪流執政的機會,並不必然表示政黨輪替的必要性。第二、民主政體下,幾乎所有的成年人都有選舉權。雖然各國普遍選舉權的發展進度不一(瑞士在一九七一年以前女性仍無投票權),但近代民主各國幾乎已將普遍投票權視為當然。也有學者主張將傳統的人權,如言論自由、集會自由及法律正當程序視為民主政治的標準(Mainwaring and Shugart, 1997: 14),但這項標準仍難視為民主政治的核心概念。

從比較政府的觀點加以觀察,民主政體必然是一以憲法規範的政體,實施憲政制度,但是有憲法規範的國家則並不一定是民主國家。例如共產國家、君主制、或軍人執政的國家,均有可能空有憲法之殼,而並未實施民主政治。因此在討論憲政制度時,民主憲政國家的「民主」和「憲政」概念同時存在是相當必要的條件,只是就現實政治而言,民主憲政國家的民主程度如何,經常會引起爭議而已,例如拉丁美洲國家的憲政與軍事政變、強人政治經常糾葛不清就是明顯的例子(Mainwaring and Shugart, 1997)。

民主憲政國家傳統上有總統制與內閣制的區分,其主要的區分是兩項標準(Lijphart, 1984: 70),第一、政府的首長是由選民或由國會議員選出。第二、政府的首長是否有固定的任期。在總統制的國家中,政府的首長是總統,他是由選民直接選出,而且任期固定。至於內閣制的政府首長則為總理(或稱首相),他是由國會議員中產生,而且任期

因國會不信任制度的存在而並不確定。內閣制是國內學界對於國會制 (Parliamentary) 的稱呼，事實上，國外政治學者幾乎均使用國會制的稱呼，以顯示國會集體主政的普遍性本質。總統制下，總統是由選民產生，而且任期固定，因之總統制國家的制度設計產生了行政首長與立法機關是由選民分別選出的雙元選舉現象。不論行政首長與立法機關的成員是否同時進行選舉，均可能發生分隸不同黨的狀況，或就算同屬同一政黨，行政與立法部門的政策取向也不必然一致，甚至產生互相掣肘的情況。這種行政立法制衡的制度，源自於孟德斯鳩的三權分立學說，但在實務運作上卻產生許多難以解決的問題。這些問題將是本文探討的重點。

總統制與內閣制的區分，基本上決定於政府首長來自民選與否及任期是否固定，但民主憲政國家中，不乏有混合型態的出現。如表一所示，瑞士就是採用集體式的總統制，總統有固定的任期，但卻是由國會議員中產生。而以色列從一九九六年開始，總理是由人民直接選出，卻無固定任期，仍須對國會負責，可以經由國會不信任投票而去職 (Rosenbloom and Segal, 1998: 442)。

表一：總統制與內閣制（國會制）的區分

政府首長任期 政府首長由誰選出	固 定 任 期	不 固 定 任 期
選 民	總 統 制	混 合 制 (以 色 列)
國 會 議 員	混 合 制 (瑞 士)	國 會 制

資料來源：作者修改自 Mainwaring and Shugart, 1997, p. 15, 分類源自 Lijphart, 1984, p. 70.

另外尚有一種從表一無法顯示出來的總統制，是現在的南非強勢總統制<sup>7</sup>。南非總統雖然是由國會議員產生，但是仍然要對國會負責。南非總統不只是國家元首，也是政府首長。總統與內閣共享決策權。南非總統是美國總統及英國首相的綜合體 (Lane and Ersson, 2000: 119)。傳統上，總統制的特色是總統由人民直選，而內閣制下，總理由國會議員產生，但此一分野似乎正被南非及以色列之類的憲政設計所打破，因此我們在探討總統制時，必須對由總統制到內閣制之間的憲政組合光譜特別加以留意。在目前混合制尚未成為世界各國憲政主流的情況下，本文將著重探討純總統制，也就是總統由人民普選（有時總統是由選舉人團間接選出，如美國及一九九五年以前的阿根廷），有固定任期，且擁有實質行政權的憲政體制。

<sup>7</sup> 這種總統制，因無民選的機制，有的學者並不認為是總統制 (Shugart and Mainwaring, 1997, 16-17)。

總統制的憲政體制，其實因總統權力、角色的不同，仍可分成三種。第一、純總統制，第二、半總統制（semi-presidentialism），第三、弱總統制。由於半總統制及弱總統制和內閣制在本質上比較接近（Lane and Ersson 2000: 118），本文所指的總統制，均指純總統制，而不涵蓋如法國之類的半總統制，以使論文焦點更為集中。亦即，本文針對的制度是美國式行政立法制衡的有限總統制，而非具有總統獨裁特質的總統制。

總統制中的人民選出總統的型式，除了直選產生外，事實上仍有其他的方法。第一種是選舉人團制。美國的總統選舉採用選舉人團制，雖有其歷史因素的考慮，但當選民票數的勝負不足以完全決定總統當選人，而必須取決於選舉人團的票數時，其選制正當性在現代民主政治中是難以解釋的。二〇〇一年美國大選結束時仍無法決定總統誰屬，充分暴露選舉人團制度的落伍本質<sup>8</sup>。第二種總統選制的變形是由國會在第一輪選民直選後決定誰能當選總統。一九七三年以前的智利和目前的玻利維亞，就是採取此種方式。智利國會可在得票數前兩名候選人中選出總統，不過他們都是毫無例外地選出最高票候選人為總統。玻利維亞在一九九三年以前，國會可在得票前三名中選出總統，而事實上也確有第二名、第三名被選為總統（Gamarra, 1997: 367）。玻利維亞在一九九四年修憲時限制國會只能選擇前兩名候選人，事實上已使候選人無法期望名列第三仍能當選總統，也使國會選擇第一名當總統的機率大增。

總統制擁有固定任期是指國會和總統均有固定任期，行政與立法部門的存續，彼此互不相關。拉丁美洲總統制的民主國家中，總統均不能解散國會。但是一九三三、一九七九和一九九三年的智利憲法則規定總統在回應內閣不斷的譴責（censure）時可以解散國會，因此國會任期並不完全確定，從而其體制和傳統總統制有所不同（Mainwaring and Shugart, 1997: 17）。

## 參、總統制的制度架構及優缺點

總統制的制度優點（盧瑞鍾，1995：20-26）主要在於國家領袖的明確可辨認，選民在選舉時可以清楚地選擇特定人選來擔任國家元首。十九世紀上半葉之拉丁美洲國家及二次大戰後之非洲國家，脫離殖民統治獨立建國，均需要領導特質鮮明的領袖來領導國家，凝聚民心、從事建設。採取總統制之憲政架構，提供總統身為國家元首的領袖光環，有著相當強烈的政治效果。

總統制之第二大優點是政府安定。總統制下總統與國會任期皆固定，總統與國會除特殊情況，如總統違法而受彈劾外，均有任期保障，因此可以維持行政與立法領導階層

---

<sup>8</sup> 選舉人團制雖已成為落伍的制度，但此制度則有助於人口少、農業為主的州，使其不致於在總統制運作中邊緣化，候選人也不會只集中競選時間於人多的東北區及加州，而使總統成為區域性的總統。Business week, Nov. 20, 2000, p. 37.

之安定。然而總統制之此二優點，在實際運作上均會產生許多無法解決的制度上困境<sup>9</sup>。

對於總統制的制度優缺點討論最為精闢而令人信服的，應是 Linz 在一九九四年提出的 *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?* 一篇長文 (Lane, 2000: 129)<sup>10</sup>。Linz 認為總統制的基本特質有兩項，一是「雙元民主正當性」(dual democratic legitimacy)，二是「僵硬性」(rigidity) (Linz, 1994: 6)。雙元民主正當性指的是人民直接選舉總統和國會。而僵硬性是指總統和國會的關係，亦即當國會不喜歡總統而總統又有違憲、違法時，並無法罷免總統。這兩種憲法特性的結果是，政體非常可能碰到無法解決的僵局。

Linz 認為總統制的諸多特點及問題，都是從這兩個主要的特性而衍生出來的 (Linz, 1994: 6)。例如任期的限制或不得連任的規定、副總統的自動繼承、總統有權任命內閣甚至解散內閣、國家元首與政府首長為同一個人。此一看法是正確的，但是 Linz 所指出總統制的兩項基本特徵，並不足以立刻推演出總統制的另一重要特徵，即總統所扮演國家元首與政府首長的雙元代表性角色。此一雙元代表性角色，在總統制實際行政的過程中，與總統和軍隊、文官的互動關係息息相關，此一特點的重要性是相當突出的。因之本文認為總統制的特點包括了以下三項 (參見表二)：

杖雙元選舉 (雙元民主正當性)。

杌政府首長與國會皆固定任期。

杈總統的雙元代表性。

此三個特點所形成的主要制度性困境 (參見圖一) 分述如下：

### 一、雙元選舉下，施政成效誰應負責不明確。

選民透過雙元選舉選出行政、立法部門的領導成員，在行政方面是總統，在立法方面為國會議員，因此兩方面皆因而取得代表民意而施政的正當性。但是在行政、立法代表皆為固定任期下，且如又為同時選舉的情形下，究竟施政成效的良窳，行政或立法那

<sup>9</sup> Matthew Shugart 和 John Carey 雖為總統制辯護，認為總統制在四方面而言皆有可取，即課責性 (accountability)、可辨識性 (indentifiability)、互相制衡 (mutual checks) 和充當仲裁者 (Shugart and Carey, 1992: 44-49)，但是下文將詳細予以批駁。總統固由民選而形成直接課責關係，甚至總統作為行政首長可讓民眾清楚認同，但卻無法解決總統制下施政政績責任或功勞屬誰的雙元民主正當性問題。至於互相制衡問題，就正面而言，內閣制由總理全權主導行政，施政無羈絆是其優點。就反面而言，內閣所受的實質牽制包括不信任制度、政黨內部意見、政黨聯合下的各方意見、政黨意見整合等，並不下於總統制之國會牽制。至於總統跳脫政黨利益而為國政之仲裁者，實際上很難做到，Shugart 和 Carey 也不諱言。

<sup>10</sup> Linz 文章的原稿在 1990 年以前即以英文未出版形式流傳多年，真正定稿是一九九四年專書中之一章 (Mainwaring and Shugart, 1997: 3)。有關總統制的重要討論可見 Lowenstein (1949), Trigueirv (1959), Blondel and Suárez (1981) and Suárez (1982)。

一方應負責呢？事實上，責任或功勞是無法釐清的。就選民的角度而言，美國柯林頓總統任內經濟情況良好，經濟景氣時期為二次大戰後之最長者，此種政績是否為「民主黨」執政所獲致呢？如果從其副總統高爾在競選總統期間所得到的民眾支持度並不特別高來看，則確難看到政績與選民支持度的明顯相關。相對的，在內閣制國家中，立法與行政合一，選民透過單元選舉，明確認知執政黨應為政策及其施行之良窳而負責，因此執政黨，特別是首相或總理，必須為其政績而負責。如果政策失誤可完全歸責於總理個人，則可能造成總理換人、執政黨並不更換的情形，如英國首相柴契爾夫人下台而保守黨繼續執政。

表二：總統制 / 內閣制 / 半總統制的區分

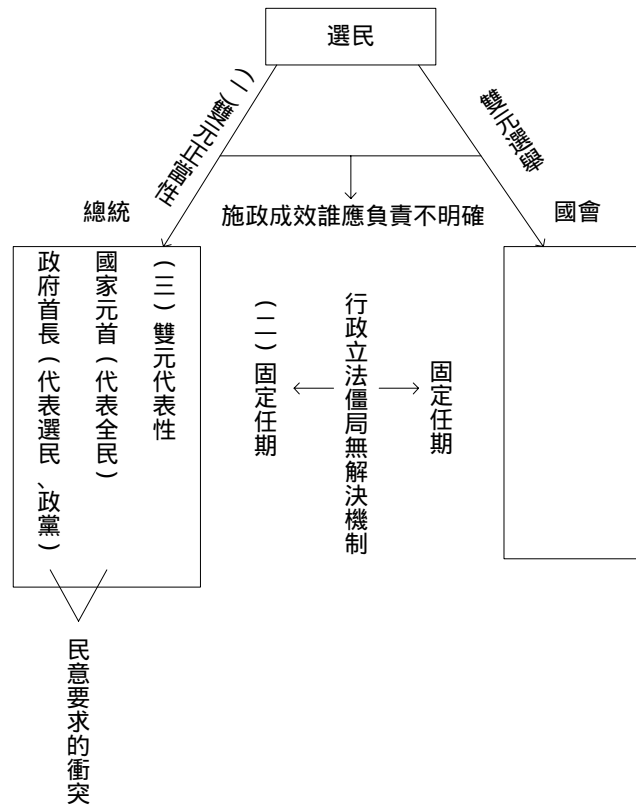
制度 特點 憲政 制度	選 舉		任 期			政 府 首 長	
	單元	雙元	行政立法皆固定	總統固定 行政 立法不固定	行政立法不固定	民選	國會選
總 統 制		√	√			√	
半總統制		√		√		√	√*
國 會 制	√				√		√

\*說明：法國式半總統制在總統與國會多數黨不同黨情形下，總理由國會多數黨所產生，因之將政府首長之產生列為國會選出。在此制下，實際政府首長可為總統，亦可為由國會所產生之領袖。

資料來源：作者自行整理。

## 二、總統與國會任期固定下，行政立法僵局並無解決機制。

憲政架構並無絕對的好壞，但憲政架構中儘量提供解決僵局的機制則是必要的。在內閣制設計中，由於行政立法部門有不信任投票的機制，因此行政立法的僵局可以大致依賴國會對行政部門的不信任投票，及相伴隨的解散國會機制，重新尋求民意的趨勢與支持，符合民主政治的基本精神。但是在總統制之下，總統與國會任期皆為固定，因之當總統與國會多數不同黨，而對重要政策的看法有重大歧異時，彼此並無不信任制度來化解僵局。而必須靠總統以遊說國會反對力量的方式，來推動其所主張的政策或法案。在一般長達四年以上的總統任期中，行政立法部門隨時都可能出現因為權力分立而互相制衡的僵局。雖然孟德斯鳩的三權分立理論，主張行政、立法、司法部門終究會因考量國家利益、人民福祉而彼此既制衡又合作，但從世界各國總統制實施的情形來看，此一理想並非實際。即連美國總統制運作最為順暢，也曾發生聯邦預算未如期通過，而在一九九五年底及一九九六年初聯邦政府大部份機構必須停擺的事例（O'Connor and Sabato, 2000: 271）。



資料來源：作者自行整理。

圖一：總統制之特點及其制度困境

### 三、總統為國家元首及政府首長的雙元代表性，造成不同民意要求的衝突。

總統為國家元首，係代表全民，但因其為政府首長，並為其所屬政黨及支持他的選民所選出，對於政策資源之分配難免不涉入政黨的考慮。雖然類似的情形也會發生在內閣制的國家，但內閣制的國家中，總理之人事、財政運用，首先必須考慮他仍然是國會的一員，必須與其他國會議員平起平坐，必須考慮朝野各黨的利益，及可能引起的關切與壓力，然後才能反映到選區利益上。總理決策權在實質上受到朝野勢力較大的牽制與監督。然而在總統制國家，總統主動採取的政策資源分配，即使在少數政府的情形下，仍常因憲法規定的總統權力有「專屬」而非分享的性質，而可給予選區或選民較大的利益。總統做為國家元首及政府首長的角色，往往是有衝突的。總統可能將其自己的政策視為反映全民的意志，而將反對者的意見視為代表被否決的民意之意見 (Linz, 1994: 25)。



在雙元選舉及固定任期的機制下，總統對於民主政治的「負責」是較難加以落實的。民主政治的最根本負責機制是，由選民以執政者的政績來決定其是否得以連任。不論憲法是否容許總統連任，在總統無法再任的情形下，事實上，總統已不必為其政績之良窳負責而「下台」。既然「下台」是法定任期下的必然結果，則選民監督的壓力減弱，總統推諉其施政義務的可能性就不免增加。在雙元選舉所產生的雙元合法性下，想要競選連任的總統，如果民眾評價不高，往往會將責任推給國會，不論國會是其所屬政黨或反對黨所控制（Linz, 1994: 13）。相對的，由於立法、行政分立，國會也可以將政策執行不力或政策方案未定的責任推給總統。但是在內閣制國家，總理是行政、立法合一的制度，不可能推卸施政成敗的責任。就此一端即可看出，權力分立在理論上也許完整週延，但在實際政治上，是難以運作的。

從總統制的三大特徵及其所造成的制度困境再加細緻分析三大特徵所衍生出的問題，則總統制的結構性缺點就更加明顯。以下分述其相關之項目。

### 切雙元選舉的弊病

在總統制中，總統選舉的強烈全民投票型式，賦予總統特別的權力感，使其和得到相同比例票數的總理，在選民預期的權力範圍似乎有所不同。但問題是，在國會中國會議員及政黨所代表的多數民意，很可能和支持總統的民意結構是不同的，而發生總統與國會多數在政策上的衝突。此種衝突是持續存在的，而且可能隨時爆發，但卻無民主原則能加以解決。或者就算有解決的機制，通常也是很複雜，需要高度技巧、法律規定處理的（Linz, 1994: 7）。Linz 甚至觀察到，從地理區位來看，開發中國家的國會成員比例上較多來自於各省的鄉間或小鎮士紳，而他們的代表性經常受到都市精英的質疑。在此情形下，總統往往能用發動群眾的方式來對付反對其政策的國會力量。

總統制的總統選舉是一種全民動員的大規模選舉，但是總統候選人不一定要有政治歷練或政治領導人的經驗，或是品德言行足堪全民表率，不論是敗選的美國總統候選人裴洛（Ross Perrot，得到百分之十九的選票）或勝選的菲律賓總統艾斯特立達（Joseph E. Estrada）均是如此。他們可能不屬於任何政黨，而選民也不見得知道萬一他們選上後，誰會來組成內閣。具體的說，選民對於總統的選擇「常是對於一個個人、人格、承諾，甚至更誠實地說，對於候選人所投射出來的形象（可能是顧問們所選擇的形象）的選擇」，「這種情形在影像政治（videopolitics）時代更是如此」（Linz, 1994: 11）。這種在總統制下，「外人」得以當選總統，而居然無政黨支持，更無執政團隊以為其治理基礎的情形，使民主政治的實現確定性大受打擊，迫使政黨政治的經驗傳承為之中斷。相對而言，內閣制國家的總理，不但要經過長期的歷練，取得政黨領袖的地位、受到同黨的支持、或政黨聯盟的支持，更要有對國家政務，無論是政治、經濟、社會、軍事、外交等之各種視野的訓練，才能逐步脫穎而出。總理所代表的，必然是一個治理的團隊。而在野政黨更是隨時做好準備，以便隨時可能改朝換代而出來執政。但是總統制下的總統則往往在選出後，才開始組成班底。美國總統在選出後必須在二、三個月內準備近四千人以上的政治任命（彭錦鵬，1989：109），雖然是比較極端的例子，但是總統制國家唯有在選

舉之後才能確定領導班底，而造成政治任命的部會首長全上全下、新手全面接班的政策中斷情形，則並無二致。

### 物固定任期造成的行政立法僵局

總統制的固定任期最大的問題是，國家的政治過程被生硬的劃定，不能縮短，或是在限制連任的情形下，也不能延長。也就是在一個國家政務的推動上，無法考慮政治、社會及經濟情況的需求，而提供持續的領導者或改變其領導者。這一種制度的僵硬性和內閣制所擁有的彈性是明顯不同的。不過，也有人主張總統制的優點即在於其減低了內閣制政府的不確定性及不可預測性，因為內閣常因各種不同的因素而解組。同時總統制也較能確保政府的穩定，也就是不會像某些歐洲多黨制的國家經常在換總理。

Linz 認為，總統任期固定的情形，當碰到總統無能且無法得到國會信任時，並無法使其去職。尤其當行政立法間的政治兩極化加深，並可能導致暴力與推翻政府時，總統之職仍無人能取而代之。彈劾總統畢竟比不信任投票要困難許多。相對的，總統很可能無所不用其極地來保護其職位，包括結合及利用軍事力量或文官體系的力量。

拉丁美洲國家的總統制大多數列有限制總統不得連任或不得直接連任的規定，有的規定不得連任，有的不准直接尋求連任，有的限制只能連任一次。委內瑞拉規定可間斷連任一次（一九六一至九九，但二〇〇〇年以後改為任期六年可連任一次），也有的不限制連任，各種情形分配多元，但限制連任是大致的趨勢（Shugart and Carey, 1992）。因此，總統制限制任期與連任的作法，和內閣制以國會信任制為執政核心機制，隱含持續執政的可能，就民主政治的運作原而言，是相當不同的制度。

中美洲國家在一九二七年簽訂的和平友好公約（General Treaty of Peace and Amity）規定：「簽約國有義務於其個別憲法中維持總統與副總統不得連選（non-reelection）的原則，簽約國憲法中有連選之規定者，有義務於簽署本約公告後，於其下一立法會期中提出此一原則之憲法改革。」此一協定條款反映了拉丁美洲國家對於長年非民主統治、專制獨裁者的厭惡，也使總統獨攬大權、濫權的狀況不致於毫無限制的延續下去，從而保障反對黨得有執政的機會。但是對於總統連任的限制，也促成了總統基於時間緊迫感的催促，而形成以下的弊病，例如：政策沒有週延規劃、政策匆促實施、對反對黨缺乏溝通的耐心、長期建設支出轉為短期支出或忽略長期建設計畫、政策追求近利，甚至造成政治緊張狀態。如果總統希望其政策在下任後仍能持續，他就會找能夠承續他的政策或至少不挑戰其政策的接班人。這種考慮下，副總統有可能就不是一位能幹或傑出、有吸引力的領導者。相對於總統制任期限制之下的總統追求近利的壓力，內閣制下的總理所感受到的時間壓力是不相同的。內閣總理固然也面對定期改選的壓力，但是在可能持續連任的情形下，他需要擁有的執政基礎乃在於保持成功的政策及贏得民意的支持。政策錯誤可能導致提前改選，及下台的命運，政策成功則可持續執政。改選往往只是政績的確認，而非總統制之下，必定去職的職務換人，英國柴契爾夫人執政長達十二年就是例證。同時，總理就算能夠在數屆國會中得到連任，也不會對全民造成獨裁的威脅，因為總理隨時可能下台，而不必訴諸違憲、暴力或政變的途徑（Linz, 1994: 17）。

總統制下，由於行政立法分立的關係，再加上總統往往代表較屬城市地區（人口集中，且人數多）的民意，而國會則代表較屬鄉村地區的力量，立法行政僵局從而容易產生。一九七四到一九九一年間，哥倫比亞歷任總統都曾提出包括政治、經濟、社會改革的全盤計畫，以促使都市人口素質提升，如提倡文官體專業化，不過都被否決，或僅通過小幅改革。其原因即在於國會成員大多來自鄉村地區，而且和恩惠政治的網絡密切聯結，改革終至失敗（Archer and Shugart, 1997: 110-159）。

Riggs 也認為總統制的設計架構，特別是三權分立的本質，產生了三項政府施政上的困局（Riggs, 1991: 474）。Riggs 的觀察基本上是著重於政府施政的制度性設計，而不是像一般政治學家比較注重政體的民主、穩定或存續。他提供的是行政角度的觀察，即政府如何達成人民生活所需的期望，而不是政治面的權力結構、政黨政治等「上游架構」。

Riggs 認為總統制設計架構造成的困局是，第一、為了維持權力分立的原則，總統和國會都想主導公部門職位的政治任命。而此種任命的結果是，高度依賴恩惠、分贓。內閣制國家中，由於總理之職得力於政黨力量者較多且掌有行政、立法匯而為一的權力，並不會感受到政治任命的雙元壓力。然而總統制政權不只要應付因競選總統欠下政治人情而來的政治職位的要求，它也必須靠功績制的文官體系運作良好，施政順利，以求保住政權。但擺平功績任命與政治任命的不同需求，則是總統制政權持續面對的困境。第二、由於權力分立的結果，造成行政、立法、司法部門不一致的政策，使官員和一般公民都不知如何是從。三個「部門」產生了對政府施政措施重疊而不一致的目標，形成對於效率、效能、回應性、代表性、合法性及人權等施政價值的互斥規範（Rosenbloom, 1983）。政府的施政能力受到的掣肘、抵銷力量就遠較內閣制為高。第三、一般人民接觸政府官員的管道，往往因為他們的財富、形成組織的能力、運用法律程序，甚至於利用行政、立法、司法間的矛盾規範而有差異。美國遊說政治的盛行，說明了人民必須分別對行政、立法部門進行遊說的困境。

相對於德國等內閣制歐洲國家，早就解決了全民健康服務、住屋、國民年金等基本人民需求問題，而美國仍為銀行、保險公司、航空公司、鐵路等公共事業而困擾，總統制下行政立法對立而無法解決政府提供人民基本服務的全國性問題，制度高下即可看出差異。

### 狂雙元代表性下的政府

Linz 認為總統制是一種勝者全拿的零和賽局，而內閣制則能增加雙贏的機會（Linz, 1994: 14）。理論上內閣制的國家，總理如果掌握國會多數的席次，就可以在組閣時勝者全拿，這種機會比總統制更高，但實際上，一個政黨得到國會半數以上席次的機會並不大。而就算政黨掌握絕對多數席次，政黨領袖或是總理也難像總統一樣大權獨攬。總理必須照顧該黨國會議員的意向，政黨的後排議員或大老如果不服領導，總理的任期會隨時結束。英國首相柴契爾夫人長期執政卻因人頭稅政策而喪失民心，終至下台，不過取而代之的政黨領袖梅傑（John Major）仍能贏得選舉。而在總統制國家，總統表現不好，該黨很可能在下次大選就得交出政權（Linz, 1994: 15）。

總統制下勝者全拿的零和賽局，使得落選的一方很可能喪失政治前途。在總統制下，敗選的一方就算得票數很高，也不太可能在下次總統大選中被政黨視為優先候選人，從而就會喪失在黨內的領袖地位。Linz 認為只有在意識型態強烈或組織嚴密的政黨，或某些多黨制的情形下，敗選的候選人能保有黨內領導地位（Linz, 1994: 15）。然而在內閣制國家，則政黨領導人幾乎都能在國會中保有議席，有時甚至保有忠誠反對黨領袖（leader of the loyal opposition）的地位。

總統制下的總統由於具有國家元首與政府首長的雙元代表性，不但代表國家掌握軍事外交大權，更掌握組成內閣部長人事任命的全權。這種人事權造成的結果是內閣部長的齊上齊下，經驗傳承完全中斷及新任部長經驗缺乏，卸任部長政治前途立即消失或萎縮的情況。部長齊上齊下的情況不只發生在政黨輪替執政之時，即連同黨換人當總統時也是如此。美國自一九四五年以來的經驗顯示，除了詹森在甘迺迪遇刺後保留原內閣外，只有兩位內閣部長曾經在不同的總統麾下服務過。這樣的情形顯示總統制的政權轉移並不能給予政府較大的穩定性，使部長在任上累積的經驗能夠轉移到下一位，而這樣的情形在總統制國家中普遍存在（Linz, 1994: 32）。相對而言，內閣制國家中，總理換人，內閣部長並非全換，有些部長甚至可在幾個總理任下持續服務<sup>11</sup>。內閣制國家中，由於總理與內閣的變動依對民意負責的原則而隨時可能發生，政府高層的政治任命人數通常較少，而文官體則自成政治上保持中立，持續運行的政府機制，文官體的效率與效能也就較能維持持續性。但是總統制國家中，政治任命人數為回應總統掌握人事任命權，政治分贓之需求往往有不斷膨脹的壓力。政治任命人員通常並無對於轄下機關的政策或行政流程具有深入瞭解，過客式的領導往往也無法有效帶領文官體發揮最大的功效。這種過客式的政務官固然有助於避免總統集結力量形成獨裁專制，如下文所述美國的情況，但對政府能力而言，則是相當不利的（施能傑，1996：103-106）。

在總統制國家中，總統必須為政府的穩定及政策而負責，各個政黨並不要對政策及穩定負責，因此政黨很可能集中全力來反對、批評執政當局。一旦總統選上後，總統得到任期的保障，國會中的各政黨，包括和總統同黨的執政黨，都可能以代表選區利益、特殊利益、選民利益等方式來質詢政府當局。因為單純支持總統不受欢迎的政策，對任何一黨的國會議員都不會有什麼參與競選連任時的好處。因此，連執政黨的議員都會批判總統的政策也是相當自然的。而這種情況和內閣制國家黨紀較為嚴明是大不相同的。

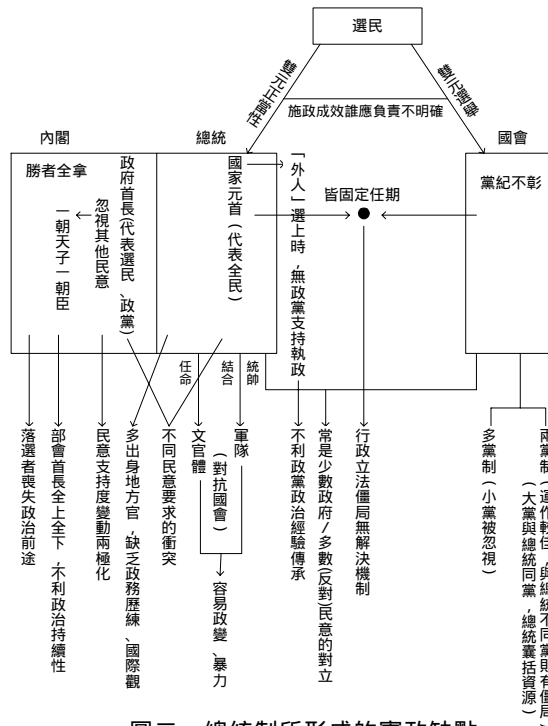
以上討論所歸納出總統制制度上所呈現的三大特質及因此而衍生的各項問題與現象，以圖二及表三來加以說明，可以顯示其彼此的關係及因果。

---

<sup>11</sup> 有關內閣制在西歐各國實際運作的詳細討論，參見 Jean Blondel and Ferdinand Müller-Rommel。另外，Alfred Stepan and Cindy Skach 的研究也指出，一九五一年到一九八一年間西歐、美國、拉丁美洲民主國家中，部長「回任比例」（即在一生中擔任兩次以上部長職的比例），內閣制國家是總統制的三倍。而部長在單一職務的平均任期長度，內閣制國家幾乎是總統制的兩倍。參見 Stepan and Skach, 1993: 13。

## 肆、總統制的實施趨勢與結果

過去二十年中，實施總統制的國家有增加的趨勢，但主要是發生在非洲和後共產的國家中。各國政體的分類及總額計算，由於分類標準難以清楚區分，是一件極為困擾而困難的工作。Derbyshire 和 Derbyshire (1989, 1991, 1996) 以七種政體的分類提出分類表。他將各國政體分為國會制、混合制、有限總統制、無限總統制 (unlimited presidentialism)、共產政體、軍事政體及絕對權力政體。一九九五年分類的結果顯示，全世界一百四十九個國家中，有八十四國採用總統制，三十六國採用內閣制，另有十二國採用混合制。而在一九八〇年代，一百二十八個國家中有六十八國採用總統制，因此總統制國家呈現增加的情形。從表二中，我們可以看到混合制國家數目有明顯增加的情況，由三國 (法國、芬蘭、葡萄牙) 增加到十二國，特別是歐洲式的半總統制有代表國家的總統和代表政府的總理，共同享有行政權。但是這種分享權力的情形，基本上並非憲法明文規定而來，而是權力鬥爭之下的產物 (Lane and Ersson, 2000: 124)，這種情形出現在許多東歐國家，如羅馬尼亞及立陶宛。



圖二：總統制所形成的憲政缺點

表三：總統制核心特質及所衍生的問題與現象

制 度	產 生 的 問 題	現 象
雙元選舉 (雙元正當性)	<ul style="list-style-type: none"> <li>●選民無法確定施政結果之課責對象</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●選總統像選明星，能力、政黨支持不一定受重視。</li> <li>●「外人」也可能選上，而不需政黨支持或政治歷練，違反現代政府施政複雜之要求。</li> <li>●總統與國會形成互相牽制時，政務難以推動</li> <li>●權力分立下，立法仍強烈干涉行政。</li> </ul>
固定任期	<ul style="list-style-type: none"> <li>●行政立法僵局發生時，無解決機制</li> <li>●連任限制</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●無能總統難以使其去職。</li> <li>●國會蓄意杯葛時，無法解散。</li> <li>●總統參選人間為零和關係，落選人政治生命可能終止。</li> <li>●限制連任，使總統施政眼光較短，求近功。</li> <li>●限制連任，使政府政策連續性或長期規劃受到限制。</li> </ul>
雙元代表性	<ul style="list-style-type: none"> <li>●全民式背書使總統產生權力幻覺。</li> <li>●不易衡平國家元首與政府首長角色之差異。</li> <li>●總統大權獨攬</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>●大規模政治任命，充滿政黨分贓色彩。</li> <li>●宣稱全民政府，但必須滿足選區利益。</li> <li>●統領人事權、政治任命，在野政客全被排除。</li> <li>●多數民意缺乏在政府行政過程之代表性。</li> <li>●少數政府獨斷獨行時，缺乏制衡。</li> </ul>

表四：世界各國政體之分類：一九八九年及一九九五年

	OECD		拉丁美洲		非 洲		亞 洲		後 共 產		合 計	
	1989	1995	1989	1995	1989	1995	1989	1995	1989	1995	1989	1995
內閣制 (國會制)	18	19	2	2	1	2	7	9	—	4	28	36
混 合 制	3	3	—	1	—	1	—	3	—	4	3	12
有限總統制	3	2	18	18	11	25	7	5	6	13	45	63
無限總統制	—	—	—	—	19	10	4	5	2	—	23	21
共產政體	—	—	1	1	—	—	5	4	2	—	8	5
軍 事	—	—	1	—	11	5	1	1	—	—	13	6
絕對強人	—	—	—	—	1	—	7	6	—	—	8	6

資料來源：Derbyshire and Derbyshire, 1989, 1991, 1996.

說明：有限總統制係相對於「總統權力無限大」而加分類。有限總統制為典型的純總統制，有四項特徵：全民選總統有固定任期。剷除重大罪行，總統任期有保障。由總統組成內閣，閣員為其部屬。有總統之行政權，受到國會監督與制衡。Derbyshire and Derbyshire, 1989: 47-48。

一九九五年的分類顯示，八十四個總統制的國家中，六十三個屬於有限權力的總統制，而二十一個國家是無限權力的總統制國家。拉丁美洲及非洲國家幾乎都是總統制的國家。拉丁美洲國家中十八國採限制型總統制，只有二國採用內閣制，一國為混合制，一國為共產制<sup>12</sup>。而非洲有三十五國採總統制，只有二國採內閣制，一國採混合制，其他五國為軍事政體。亞洲國家在七類政體中相對分佈較散。二十四個 OECD 國家除兩國外，則均採用某種型式的內閣制政體。

總統制在世界各國實施的經驗中，只有美國是比較為世人所肯定的，其他非洲、拉丁美洲的實施經驗，不論從政治穩定、憲政持續性、政經發展等角度來看，都有制度與現實政治上的缺憾。Riggs 是比較行政方面最具權威的學者，他對總統制的研究結論是，「美國是總統制國家中，唯一未曾經歷過災難性的癱瘓並繼之以軍事或總統集權的國家」，「可以確定的是，任何採用總統制形式的政體，是極端脆弱而且可能導致崩潰」（Riggs, 1994: 66）。Riggs 認為美國總統制能夠持續下去的原因，是因其特殊的政治與行政情況，特別是文官體制不具大權而來，其論證將在下節中予以討論。

Linz 全面否定總統制的結論，主要來自於他對拉丁美洲國家的觀察，同時其焦點主要集中在於探討總統制與政治穩定的關係。Jan-Erik Lane 則進一步以三種層次的實證分析來檢驗總統制的實施成果。第一層次是分析總統制國家和非總統制國家的政、經、社成果。第二層次是分析總統制與內閣制國家的政、經、社成果。第三層次則探討一九九〇年代中，就穩定的總統制政體國家而言，影響民主政治發展的因素到底有那些。

Lane 第一層次的分析比較總統制與所有非總統制的國家究竟有何施政成果的差異。由於非總統制國家中，不但包括內閣制國家、混合制國家，也包括共產、軍事政權、絕對集權國家，如越南、利比亞、和阿拉伯。因此，此一分類下的國家並非先天上均優於總統制的國家。此一層次的分析顯示，在政治成果方面，總統制國家只比非總統制國家稍差而已，差距並不明顯。政治成果的指標包括：民主分數、暴力分數、示威分數、行政首長更迭、政黨代表性、有效政黨數、政黨派系程度、現行憲法的生效年數。但是在經、社成果上，總統制國家相對於所有非總統制國家，在富裕及人群發展的成果上就表現較差，收入分配較不均，而國會女性議員的比例也較少（Lane and Ersson, 2000: 136）。

Lane 第二層次對於總統制和內閣制國家的分析所採用的變項和第一層次相同，它證實了 Linz 對於總統制較不民主的批評。表五顯示，總統制不僅較不民主，而且較不穩定。總統制國家中的政黨制度比內閣制國家較少多元分化的現象，由於選舉制度多採多數決制，最後並不必然形成兩黨制，但內閣制國家則比較可能形成多黨制。在經、社成果方面，則表六分析顯示，總統制國家表現明顯落後於內閣制國家。各項指標包括經濟成長、國民所得、人類發展指標（human development index）、吉尼係數（gini index）、國會女性比例等項，總統制國家都顯然比內閣制國家為差。但是此種相關性分析不可避免的和

---

<sup>12</sup> Mainwaring 則認為有些國家雖然在憲法上看起來是國會制，但其實是半總統制，如一九六一至一九六三的巴西憲法。他更認為此一例子，恐怕是拉丁美洲自巴西於一八八九年結束君主制度後，唯一曾實施內閣制的現象。

總統制國家長期以來政、經、社發展體質的先天差異有關，畢竟內閣制國家大多為 OECD 國家，而總統制國家則集中於較落後的拉丁美洲及非洲等國。第二層次的分析也許只不過陳述了本來就可能存在的相關關係，對於制度的好壞缺乏因果關係的解釋力。

然而，Lane 對總統制國家中影響民主政治的決定因素所作的第三層次迴歸因析，則獲得兩項主要發現。第一、總統制行政首長的制度確實影響到民主政治的發展。但第二、「富裕」與「國家立國之年數」比「總統制」對民主政治有更強烈的影響 (Lane and Ersson, 2000: 140)。Lane 就一九八一年的資料再作相同的迴歸分析發現，貧窮仍是比總統制更有效的預測民主政治之變數，不過因為一九八一年代許多拉丁美洲國家民主政治不彰情況下，總統制之因素對於民主政治呈現更明顯的負面影響。

Lane 的第二層次分析，已明顯顯現總統制國家相對於內閣制國家而言，和政治不民主、政府首長更迭、憲法持續、年代較短等現象有同時存在的高度傾向。而總統制國家在經濟成長、所得分配、生活品質指標、男女平等等方面，表現更是遜色。將此層次的相關分析與第三層次的迴歸分析相對照，則明確顯示出來，固然亞洲、拉丁美洲國家較為貧窮，而民主政治較難正常發展，但其採用總統制而導致民主政治不彰的因果關係，則是相當明確的。Lane 特別指出以上的實證研究已證實了 Linz 有關總統制與民主政治呈現負相關的主要假設，亦即總統制國家比較可能是有害民主政治發展的 (Lane and Ersson, 2000: 141)<sup>13</sup>。

表五：總統制與內閣制的相關關係：政治成果（一九九一年代）

	民主	暴力	示威	首長變動	政黨代表性	有效政黨	政黨分化	現憲年代
r	-0.54	0.13	0.02	-0.26	-0.19	-0.10	-0.31	-0.30
p	0.000	0.065	0.416	0.001	0.109	0.258	0.000	0.000

資料來源：Lane and Ersson, 2000, p.137.

說明：國家別按照 Derbyshire 和 Derbyshire 於一九九六年的分類 三組國家分別是內閣制、混合制、及總統制。

表六：總統制與內閣制的相關關係：社會及經濟成果（1990 年代）

	經濟成長	GDP 國民所得	人類發展指數	基尼係數	國會女性比例
r	-0.29	-0.59	-0.50	0.50	-0.31
p	0.001	0.000	0.000	0.000	0.000

資料來源：Lane and Ersson, 2000, p.137.

說明：國家別按照 Derbyshire 和 Derbyshire 於一九九六年的分類 三組國家分別是內閣制、混合制、及總統制。

<sup>13</sup> Alfred Stepan 和 Cindy Skach 的研究也指出，總統制體系國家的民主成就（包括社經指標）分數偏低者是內閣制的三點四倍，而相對的，內閣制國家的民主成就分數偏高者則是總統制的一點八倍。參見 Stepan and Skach, 1993: 7。



## 伍、美國總統制順利運作的原因

全世界大約有三十個左右的國家採用美國式的總統制設計 (Riggs, 1991: 475)，但是這些國家都不免陷於政權崩潰、軍事統治、或強人專政的困境。究竟原因果真是立憲歷史過短或國家貧窮，如 Lane 所作迴歸分析所顯示，或是總統制的設計無可避免的成為脆弱政體的源頭呢？此一問題也許可以換另一角度來看，也就是為什麼美國可以持續兩百多年維持憲政秩序於不墜，成為全世界唯一受到肯定的總統制政體？Linz 和 Riggs 提出美國能夠成為特例的原因，但本文則認為美國憲政的原生性及隨時代而改變的適應性，是脆弱政體仍能存活的根本因素。

Linz 認為美國能夠成為特例的原因在於以下各種因素：憲法已有二百年歷史、對於憲政主義的堅實認同、堅強又受普遍尊重的最高法院、分散權力的聯邦制度、獨特的兩黨體系中各黨大致沒有意識情結，黨紀也不嚴明 (Linz, 1997: 5)。

Riggs 認為，美國總統制和其他總統制國家最大的區別是，美國的文官體並沒有像其他總統制國家的文官體那麼有力量 (Riggs, 1994: 67)。這不是說美國文官體是沒有力量的 (powerless)，而是指美國的文官體「不能」，也「不願」集結官僚體系的力量以進行奪權的工作，美國兩百多年來，文官體未曾抓權、破壞憲政即是明證。事實上，美國文官體是擁有龐大權力的，但他們只於其工作的部會中，在政策及計劃規範下運用權力。這種文官體的權力狀態，無以名之，Riggs 將之稱為半有權 (semi-powered)<sup>14</sup>。

Riggs 歸納美國文官體變成半有權的狀態，原因有三。第一、憲法內在的設計中，聯邦制導致美國文官體散漫地分佈各州。美國憲法中州權明確，又設地方政府，文官體不只在垂直的政府層級中分割，橫面也因美國地域遼闊而無法集結成全國性的政變力量。第二、美國的資本主義相對於所有內閣制國家及其他總統制國家都強而有力。無所不在的資本主義體系使美國受僱於私人公司而從事政府契作的員工多於政府員工。此一現象的結果是，政府支薪的公務員總數相對於其他國家來說就少多了，而也無法組織起來，為其特別利益而爭取權利。第三個因素是公部門的短期任命者 (transients) 人數特別多，包括政治任命、顧問性質的文官。第四個因素是美國常任公務員制度採用功能性專才而非通才的特殊作法。Riggs 特別描述第三及第四個因素之存在，使得憲法中雖未規定，但憲政實務上所採行的短期任命人數眾多及專才取向之制度，正好使其與弱勢總統制，分裂權威的政體能夠共存共榮，不致於發生官僚體脫軌奪權的現象 (Riggs, 1994)。美國公部門的短期任命者為數甚多 (Riggs, 1998: 1674)，但是服務的時間多不長，他們大多來

<sup>14</sup> 內閣制國家的文官體通常比總統制國家的文官體更有權。然而幾乎所有工業化國家及三分之二的第三世界國家之內閣制政府，都能夠有效控制文官體，只有三分之一的第三世界國家內閣制政權發生政變。對於強有力的文官體保有較好的控制力，意味著政府行政更為有效，從而減少人民進行示威及文官進行叛亂的誘因 (Riggs, 1994: 71)。

自於私部門，因為總統的關係而獲得政治任命，基於任命時點、就職時點、離職時點等不同因素及考慮，政治任命者（political）的平均服務期間只有二二年（Brauer, 1987: 193）。以如此短暫的服務時間，及龐雜的政治任命者組織狀態，不但不可能集結成集體力量，甚至在行政領導上都不見得能形成與常任文官體的密切合作關係。而美國文官任命特別著重專業、功能取向的用人原則與方法，和歐洲國家大致採用通才、終身僱用的傳統不同，而使文官服從於專業素養和紀律的情形，高於向文官體效忠的程度。

美國的常任文官通常被視為非政治的行政人，就如同內閣制國家一般，但事實上，美國以外的總統制國家，其文官體經常是強大有力的。十九世紀初，所有的西方國家政府均高度依賴恩惠制（patronage）以任命文官。十九世紀期間，絕大多數的內閣制國家均能順利地將恩惠制轉變為常任文官制。但相對的，二次大戰以前就存在的所有總統制政權直到現在，幾乎全部都依賴恩惠制來任命官員。Ruffing-Hilliard 指出，一九五〇年代及一九六〇年代期間，美國及聯合國均幫助拉丁美洲國家建立文官功績制度的改革計畫，許多國家也都訂立了文官法律或行政命令，但是在政策過程的實施階段中，這些計畫就停擺了（Ruffing-Hilliard, 1991: 302）。拉丁美洲國家文官體充滿黨派效忠色彩，並集結成一股政治勢力，成為政權不穩定的重要來源，而此種文官有權而濫用的情形，與總統制提供行政、立法雙重恩惠任命，及隨之而來的雙重效忠息息相關，終而形成對政治穩定有害的不定時炸彈。

Riggs 對美國總統制仍能穩定存續二百年以上，形成總統制國家的特例提供了極為有力的論證，說明美國文官體半有權而又非絕對有權，也不是像內閣制國家，政府可以穩定控制非常有權的文官體。但是 Riggs 並沒有說明為何內閣制國家及美國能夠將恩惠制的文官體改為功績制的文官體，但在其他總統制國家卻又顯得非常困難並且難以成功。

本文認為，美國的總統制所以能維持二百多年而不墜，並為全世界單一成功的特例，源自於美國憲法的原生性（nativity）及建國初期的選民同質性（homogeneity），而形成對後代子孫及從政人士終其一生的最高法律規範。美國憲法批准生效時，十三州之人口不到四百萬，他們均使用同一的英語、反對英王、絕大部分信奉基督教、有投票權的均為白人男性有產人士（O'Connor and Sabato, 2000: 19）。此一公民社會所擁有選民同質性、共同信仰，並透過對外的獨立戰爭共同奮鬥建立國家。建立政權的內聚力遠大於人口中不同的政治意見，又經過邦聯制的實驗才形成聯邦憲法，不但成為世界第一部憲法，更重要的是，美國憲法在美國十三州中土生土長的原生性，不但具有純粹的正當性、合法性，就連制度上的脆弱之處，均得依賴日後行憲期間不斷的加以修正補充，而形成綿密厚實的法網。美國憲法的原生性，使得二百年來的人民，不論是獨立時期的美國人及其後代，或其後陸續歸化的世代移民，均承襲接受建國時即已定下的憲政規定，不但無力改變憲法架構，也不願意去改變此一憲法基本架構。

美國憲法的原生性是憲法延續不斷，隨時代而不斷成長適應的主因。表現在政府制度上的成果是，美國的文官制度自立國以來已有重大變遷，但不改其保持對政治中立、服從的特色，如 Riggs 所描述者。美國的總統制因其原生性及建國初期的選民同質性而獲得行憲長時期的經歷與磨練（Lane 迴歸分析中之民主政治成熟的重要因素），這是拉丁

美洲國家抄襲美國總統制時所缺乏的條件。即連目前使用中最古老的阿根廷憲法，制訂於一八五三年之際，乃內戰不斷及獨裁統治後的妥協產物，即可知其憲政基礎之脆弱，不足以使其免於總統制制度脆弱所受到的各種扭曲。目前阿根廷的文人政府雖能有效控制軍方，成為拉丁美洲突出的特例，但是一九八〇年代、一九九〇年代都還出現總統透過修憲來全面掌控最高法院的事例。一九八七年阿根廷總統 Raúl Alfonsín 企圖把最高法院五名法官增加為七人，結果失敗。但是 Carlos Menem 則在一九九〇年成功地將最高法院法官由五人增為九人，並順利通過五位新人選之任命，取得最高法院之安全多數，完全掌控司法（Jones, 1997: 261, 284；五位新人中，一人是取代一位抗議 Menem 掌握司法而辭職的法官）。

美國總統制實施成效雖在總統制國家中是唯一受肯定的，但是在雙元正當性的架構下，施政成果誰應負責或究為誰的功勞則難以評斷。以美國過去將近五十年的經驗顯示，美國總統所支持的政策除了在第一、二年的「蜜月期」比較容易獲得國會的支持外，第三年之後幾乎都呈現大幅滑落的現象。當行政首長強烈受制於立法部門無法施展其政見主張時，則究竟是行政部門或是立法部門在領導施政，其責任歸屬就變得模糊不清了。美國為採兩院制國會的國家，美國總統與國會之政黨關係可分為三種情況：堃總統與國會兩院多數為同黨；委總統與國會一院之多數為同黨；尅總統與國會兩院之多數皆不同黨。自艾森豪總統一九五三年執政以來，依據 Congressional Quarterly 所做的總統政策立法之成功率資料加以統計分析顯示，第一種情形下，美國總統與國會兩院多數為同黨，則其所支持政策通過為法律的成功率最高，為百分之七十六點五。第二種情形下，總統只與國會一院之多數為同黨，其通過率下降為百分之七十三點三，但第三種情形，是總統與國會兩院多數皆不同黨，這種情形的年份最多（二十九年），且總統政策通過立法的比率就遽降為百分之六十二點一（見附件一）。此三數字都明顯低於英國內閣制情形下，首相提出之法案通過率皆在九成以上。此一數據顯示，在雙元正當性下，每位總統任職期間，究竟其績效是來自於總統政策或國會的努力，是無法釐清的。此一數據也反映在國會牽制下，總統支持之政策難以通過為法律，則行政立法之僵局情形下，受害的不正是國民福祉嗎？就總統與國會兩院多數並不同黨的情況看，艾森豪的法案成功率最低曾到百分之五十二（一九五九），尼克森百分之五十點六（一九七三），雷根百分之四十三點五（一九八七），布希百分之四十三（一九九一），柯林頓百分之三十六點二（一九九五）。當行政立法形成僵同時，由於行政立法部門皆有民意正當性，且又互有任期保障，則憲政制度所形成的困境是無法解決的。

總統制下的行政立法分立制衡制度，如要使立法監督的功能充分發揮，國會就需要有較充足的幕僚人員與機關來提供國會及國會議員所需的技術支援，以使審查預算、法案，及進行行政監督等工作確實達成。美國國會基於此一需求，其幕僚人員在二十世紀，尤其是二次大戰後，快速膨脹，在一九九九年時，整個國會除了議員之外，屬於國會管轄的人員，包括立法助理、行政助理、委員會助理、附屬機關人員、警察、行政人員等，為數已達二萬九千九百六十一人。除參院用人六千一百七十七人，眾院一萬零二百五十九人外，主要附屬機關中，審計總署（General Accounting Office）有三千三百二十二名，

國會圖書館四千三百三十九人 (USOPM, 1999: 16)。美國國會幕僚體是世界各國最龐大的國會組織，將名列第二大的加拿大國會組織三千三百人，遠遠拋在其後 (Malbin, 1979: 9, 10)。國會除用人數多外，其所花費的預算也極為龐大，每年經費已超過二十億美元 (六百億台幣)，尤其是在一九四六到一九九六年間，預算成長幅度高達百分之三八三點四 (Ornstein et. al., 1998: 131, 同期物價成長百分之七 三點二)。美國國會幕僚體的龐大也反映了行政立法分立制度下，立法部門或為了必要的監督或擴大其對行政的影響力，不免有自我膨脹的傾向，而此一情況又是行政部門難以控制、干涉的。相較於內閣制國家，國會議員幕僚體人數少，經費少的情況，美國總統制為達行政立法制衡的制度目標，確實花費較大人力與預算資源，而其監督成效又是難以具體衡量的。

## 陸、拉丁美洲實施總統制經驗的檢討

拉丁美洲國家絕大部份都採用總統制，同時從許多國家在一八一一年代即開始陸續制訂憲法算來，行憲經驗已長達一百五十年以上<sup>15</sup>，但是民主政治中斷、軍事政變、暴動、民生經濟凋敝的情況到處皆是。究竟這些情況是否與實施總統制有關呢？自 Linz 提出對總統制的全面批判後，各國學者也都熱烈參與討論，其中以 Scott Mainwaring 和 Matthew Shugart 所編著的 *Presidentialism and Democracy in Latin America* (1997) 一書，對於反駁總統制是民主政治的亂源最為積極，但是就書中所提出的各國研究案例來分析，及編著者所提出的論證加以觀察，均無法有力動搖 Linz 的理論。

Mainwaring 和 Shugart 從拉丁美洲國家實施總統制經驗的研究結論是 (Mainwaring and Shugart, 1997: 394-439)：

總統制有許多的類型存在，不應將總統制視為只有一種，同時總統制類型之間的差異是相當重要的。在總統制下各國之間的差異，包括總統的權力、政黨、選制的型態及經社、歷史系絡之不同，很可能比總統制、內閣制兩分法之間的差異更為重要 (Mainwaring and Shugart, 1994: 435)。

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有重大的影響。多黨分裂的政黨體系，會使總統無法形成可靠的統治聯盟，進而影響到總統與國會之關係，而總統所屬政黨如果在國會擁有多數，則總統制運行較佳。

總統制運行也受到政黨紀律的影響。各政黨有紀律則政黨可預測性就提高，並有助於行政立法關係。但是當總統在國會並未擁有多數時，黨紀太過嚴明，反而不利總統制運行。

<sup>15</sup> 初次制定憲法的年份：委內瑞拉，1811；古巴、厄瓜多，1812；智利、墨西哥，1813；秘魯，1823；巴西，1824；宏都拉斯，1825；尼加拉瓜，1826；阿根廷，1853；Robert L. Maddex, *Constitutions of the World*, (Washington, D.C.: Congressional Quarterly, 1995).

他選舉規則和時程對於政黨數目、黨紀、及總統制的運行具有強烈的影響。從拉丁美洲各國各憲政時期一百二十八次選舉統計顯示，總統由多數決方式選出而國會與總統同時選舉情形下，其平均有效政黨的數目最少（2.53），其次是總統由絕對多數選出，而選舉同時舉行，其平均有效政黨數目最高（5.14）。國會與總統選舉不同時舉行，則有效政黨數目居中（4.88）。

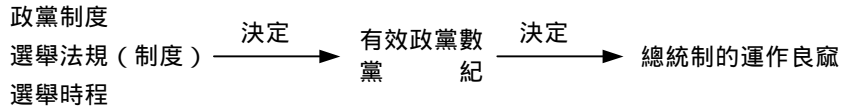
如果總統在國會沒有足夠政黨支持力量以維持否決權的行使，總統在立法過程中的影響力很可能會產生邊緣化的情形，並採取違憲作為。

若總統對於立法的權力越有限的總統制，運作比較好，因為較弱勢的總統意味著國會能夠就有爭議的政策充分進行辯論，及比較不會產生兩者對立的危機。

Mainwaring 和 Shugart 的結論雖然強調拉丁美洲各國總統制之間仍有許多國情、制度的差別，甚至這些差別和總統制及內閣制之間的差異一樣重要，但是就整體總統制之運作而言，他們也不得不承認只有美國是唯一順利運作的國家。而總統制國家運作較佳、較久的，又都剛好是只有兩大主要政黨的國家，如美國、哥斯大黎加及委內瑞拉（一九七三至一九九三）。（Mainwaring and Shugart, 1997: 398）事實上，拉丁美洲各國在面臨總統制所造成的制度困境之際，正紛紛尋求其他修憲的方案。一九九三年巴西公民複決修憲方案，計畫由國會選出總理和總統分享行政權力的半總統制最後失敗。阿根廷總統 Rau'l Alfonsín（一九八三至一九八九）組成的高層委員會曾提出改變成內閣制的憲改方案。一九九一年的哥倫比亞憲法賦予國會將部長解職的權力。智利正在辯論包括行政立法關係在內的憲政改革。玻利維亞在一九九三年修憲時也討論到要朝內閣制改變。這些事例顯示，拉丁美洲各國對於總統制逐漸失去信心。但是以上想要拋棄或大修總統制的嚐試最終都失敗了，這也顯示要由總統制改成內閣制是件相當困難的工作（Mainwaring and Shugart, 1997: 2）。

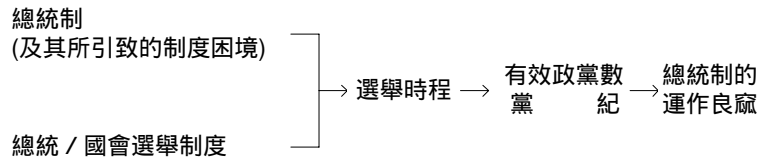
Mainwaring 和 Shugart 的實證研究顯示，總統制的順利運作和有效的兩黨制息息相關，但是拉丁美洲國家的經驗則是有效的兩黨制難以形成，而只能靠政黨聯合。但不幸的是，在總統制國家中所形成的政黨聯盟，通常是比較脆弱的（Lijphart, 1994），原因是：在總統制中，政黨聯盟發生在選舉之前，並且在選舉日之後就不具拘束力。但是內閣制國家的政黨聯盟則是在選後發生而且是有拘束力的。總統制下的治理聯盟和選舉時的政黨聯盟明顯不同，而內閣制則不會出現此種情形，內閣制國會的多數反對內閣的重要政策時，可以經由信任投票改組政府，總統制則沒有此種機制。在總統制國家中，國會議員對於政黨領袖協商出來的協議之支持，並不是相當可靠。總統制之下黨紀不強的情形，使得國會議員對政府政策的支持度充滿不確定性。相對的，內閣制國會議員如果不支持政府政策，可能面臨政府垮台、國會必須重選、國會議員喪失席次的風險。這種在內閣制國家中，國會議員必須支持政府政策的必要性，是確立黨紀的制度性誘因，而這種誘因在總統制中是不存在的（Mainwaring and Shugart, 1994: 397；何思因，1993：48-51）。

Mainwaring 和 Shugart 的研究顯示了政黨制度和總統制運作的關係是：



但他們所揭露的現象基本上只是憲政制度的下游現象，憲政架構的上游設計才真正影響到政治體系、政權的運作。憲政制度為內閣制或總統制會影響並拘束從政者，從而使其產生可預測的行為模式（Shugart and Carey, 1992: chap. 9）。「憲政設計規範了一個政體最基本的遊戲規則，這些規則對參與者提供了機會也加以限制。每個參與者會因這些機會、限制，而有其動機、策略。」（何思因，1993：50）何思因認為，憲政架構直接影響到政黨體制、提名制度、國會政黨凝聚力（黨紀），而政黨體制、提名制度、國會黨紀之間僅有次要、間接影響，此一論證參照拉丁美洲國家經驗來看是正確的描述。

拉丁美洲總統制的運作良窳，其憲政上下游現象及關係乃如下所示，而以總統制及總統國會選制為其最核心的源頭。



以國會選舉制度而言，拉丁美洲國家幾乎都採政黨比例制或含高政黨比例代表制的混合制。只有智利和薩爾瓦多是採用相對多數選制（Massicotte and Blais, 1999）。政治學者大多都能接受一個國家的政黨體系，和國會選舉制度有著密切的關係（Duverger, 1964 and 1986；謝復生，1992），而採用比例代表制的國家，或高比例代表的混合制，容易走向多黨政治。而拉丁美洲多黨政治的情況就是一個明證。如果再配合總統選制來看，絕對多數選制容易促使政黨經由結盟而尋求總統選舉的勝利，因而有利多黨政治的形成。智利和薩爾瓦多雖然在國會選舉中採用相對多數，但在總統選舉中則採絕對多數，無形中也使多黨制得到發展的機會。拉丁美洲國家不但無法解決總統制在制度結構上行政立法分立、互有任期保障的困境，在多黨政治得以充分發展情形下，則立法、行政僵局的情況只有惡化的可能，總統與國會利益互為糾葛而難以協調，自成為制度運行上的常態。相對而言，美國自立國初期即有的兩黨傳統，在國會兩院均採用多數選制，而總統選制更採用雙重（各州選民及選舉人團）相對多數制下，兩黨政治終能歷兩百年而不衰。

## 柒、我國應採總統制嗎？

我國的憲政體制究竟為何種體制，自制憲、行憲以來即有不同的看法並形成激烈的爭辯。不幸的是，學者或政客經常以憲法之某些條文規定來「證明」我國憲法是什麼體制，並因之而推論我國憲法之實踐與解決應照總統制或內閣制的制度或慣例而為更張。事實上，我國憲法自制憲時起，既非內閣制，也非總統制（李念祖，2000：2-3），則只能將之歸類為雙首長制或混合制（其他名稱當然包括半總統制、總理總統制、雙軌制）。民國八十六年修憲時，對於中央政府體制的改變幅度甚大，但修憲之主要政黨，中國國民黨及民主進步黨均以達成雙首長制的改良為修憲的核心目標，並因而達成修憲的各項條文。因此，目前我國憲法之定位為雙首長制，不論就制憲時，或民國八十六年修憲後之憲政狀態及政黨、人民認知均無疑義。

在憲政體制的光譜上，各國民主憲政存在內閣制——混合制——總統制的分佈，是政治學界的基本認知。雖然無人斷言那一種制度最好，但世界各國不論其立國立憲之先後，自美國一七八七年首部成文憲法制定，一七八九年生效以來，二百多年的實際情形來看，內閣制無疑是先進民主國家相當一致的選擇。內閣制的設計符合民主政治的原則，藉著行政立法合一的政府體系，達到治理事權統一、責任分明。執政者政績卓越即可持續執政，政績或政策受到人民質疑即需下台負責。至於內閣制國家中發現內閣壽命不長、政局不穩、政黨林立等負面情況，則屬各國政治生態、政治文化之互動結果，甚至內閣政府會導致不安定或無能的說法也完全過時。前幾十年南歐短命內閣或獨裁統治的情況，到一九九〇年代已轉變成穩定有效的內閣政府，尤其義大利更為突出（Blondel, 1997: 2-3）。內閣制之制度架構簡單、民主、合理不致於產生制度僵局，皆為不可否認的事實，這從學界未對內閣制度有制度性的質疑可得到佐證。我國未來如有任何大規模的修憲，並以配套修憲方式來加規劃，內閣制自是最佳的方案之一。

我國目前的雙首長制，在民國八十六年修憲時，雖然刪除行政院長之任命須立法院同意的規定而以國會解散制度取代，但總統所擁有的解散權卻只有被動解散權，而非如法國包括主動解散權。造成在民國八十九年總統選舉後，總統與立法院多數黨並非同黨，但總統無法藉由解散立法院來重新確定民意，爭取立法院主導權。總統在行政院必須對立法院負責的內閣制機制下，無法掌握立法院多數，卻又堅持行政院全部人事任命權，於是造成憲政運作的僵局。由此一例可以看出，雙首長制的換軌機制不但要完整週全，不致讓僵局產生，在憲政運作上更有賴總統具有自我克制權力慾望的守憲精神。法國的雙首長制經過四十年的摸索，終於能歷經政黨輪替、左右共治的過程而趨於順利運作，法國長久以來民主學習與鞏固的歷史因素有以致之。但是雙首長制的運作兼容內閣制與總統制的制度設計，雖想達成兩制的優點，去除兩制的缺點，但基本上即必然比較複雜，

而需要更多的妥協<sup>16</sup>。由於雙首長制存在內閣制與總統制換軌的機制與可能性，制度的良窳較難客觀評估（Linz, 1997: 3），而政治穩定度也常隨政黨勢力變遷而呈不確定狀態<sup>17</sup>。

民進黨想朝總統制修憲，但是其思考的制度觀則從未配套、清晰的呈現<sup>18</sup>。民進黨以總統既經直選就應使總統擁有實權，或更清楚的說，擁有行政權，是一不正確的推論。Lijphart 指出「普選產生的總統是一位有實權總統的必要但非充分的條件。」（Lijphart, 1984: 89）奧地利、愛爾蘭、冰島總統雖然民選，但只有象徵、儀式性的權力。雙首長制的國家，總統的權力取決於國會多數黨屬誰的制度性機制，其擁有行政權的情形是有特定條件的。只有在總統制國家，總統才是必然的擁有行政實權者。而在民選總統的國家中（特別是以絕對多數選出總統的國家中），有三分之一的國家（百分之三十七點三六）成為獨裁統治的政體，則是不可忽視的事實（王業立，2000：5）。

基於上文的分析，總統制在制度設計上無法避免產生雙元選舉、總統國會任期固定、總統既為國家元首又為政府首長所產生的制度僵硬性與制度僵局。美國是總統制唯一順利運作的民主政體，但是過去五十年間美國總統與國會所形成的分立政府（divided government）狀態，遠超過總統與國會同黨的情況（附件一），很明顯就模糊了民主政治追求民主課責的基本機制。美國總統制雖賦予總統行政權，但卻無提案立法權。國會在大多數情況下會使新任總統就任初期擁有法案主導權，但隨即在第二年或第三年就處處牽制總統所支持的政策（見附件一）。以美國總統在第三年所得到的政策立法支持度而言，尼克森百分之七十五、福特百分之五十三點八、卡特百分之七十六點八、雷根百分之六十七點一、布希百分之五十四點二、柯林頓百分之三十六點二，即可證明總統制相對於內閣制而言，是使總統作為行政首長的功能大打折扣的制度。美國是一民主素養高的社會，可以充分監督行政立法的作為，但是制度對於防弊也許有效，對於政府治理的正面促進卻毫無幫助。總統制之下，端賴總統是否能順利遊說國會議員支持其政策，則總統制運作之良窳繫乎人而非制度，是相當明顯的。

總統制不但在制度上呈現責任不清、僵硬性、民意衝突的弊病，違反民主政治的原則，更是極端脆弱的政體。施行總統制的國家，其總統不是因能力不足而遭遇政變，就是濫權、過度強勢而形成獨裁統治。總統濫權最近的例子就是二〇一〇年遭到彈劾命運

<sup>16</sup> 筆者請教法國巴黎第二大學憲法學者，曾任法國國家公法教授評議委員會主席戴佛為教授（Pierre Delvolvé），對法國憲法的評價時，其最精簡的看法是，「法國憲法太複雜了」。二〇一〇年九月二十七日在台北訪談。

<sup>17</sup> 有關雙首長制的政治穩定度及各種可能情況，請參見吳玉山，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，論文發表於國立台灣大學政治學系與財團法人新台灣人文教基金會主辦之「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會（台北，二〇一〇年十二月二十三日）。

<sup>18</sup> 民國八十六年修憲時，民進黨曾經提出總統制修憲版本，但在黨團協商時則呈現反反覆覆的情形，甚至曾以短短數點總統制架構的形式提出於協商會議。筆者擔任國民黨籍之不分區國代參與協商，親歷此境，深深感慨其輕率。



而被罷黜的菲律賓總統艾斯特拉達。總統制的脆弱亦可從拉丁美洲國家的修憲頻仍得到佐證。以十九世紀上半葉即已行憲的國家而言，巴西已有七部憲法（最近一次為一九八八年），智利七部（一九八九）、厄瓜多十五部（一九七九）、宏都拉斯十一部（一九八二）、墨西哥六部（一九一七）、尼加拉瓜七部（一九八七）、秘魯十二部（一九九三）、委內瑞拉十一部（一九九九）（Maddex, 1995）<sup>19</sup>。這種修憲制憲的頻率，明顯大過內閣制的國家及雙首長制的國家，也可佐證總統制之充滿制度不確定性<sup>20</sup>。

綜上而言，總統制無論從學理、從各國行憲的經驗、憲法更迭的頻繁而言，並不是可取的制度。展望二十一世紀人類資訊溝通順暢，打破時間、地理障礙，各國民意可以在最短時間內得知，政府不再需要經過長時間的試誤過程來得知民意走向，則政府結構與運作自需有更有效率的設計。總統制的制衡原理基本上是立憲防弊、防止政府集權、濫權的憲政理念。然而我國不論從幅員、國際政治競爭、國家意識及認同等各角度來看，均不必採取此種制度設計思維，尤其是在資訊無阻的時代，憲政設計更應使政府對人民負責的機制越為明確、有效運作，而非取法制衡、牽制的設計。我國與美國之間無論就人口、土地、地理環境、國家處境、政治文化等方面而言，都存在重大差異，如果勉強效法美國式的總統制<sup>21</sup>，以形成強有力的總統主導之行政體制，衡之以上對總統制理論與國際實踐的分析，總統制確實是不可取的憲政途徑。

<sup>19</sup> 委內瑞拉一九九九年十二月修憲，廢除參院，大權交給政府及軍隊，總統總攬行政及司法權，總統可以拒絕國會通過的法案（雖然國會仍然可加以否決），總統任期由五年一任改為六年，可連任一次。

<sup>20</sup> 不成文憲法國家不計，內閣制國家中，澳大利亞制憲一九〇一年，大修一九八六；奧地利一八六七年以來共三部憲法；比利時一八三一年制憲，在一九七一至九三間逐漸修憲成聯邦國；加拿大自一七六三年（巴黎條約後，英屬殖民地憲法）起四部；芬蘭自一九一九年起一部；法國自一七九一年起有七部，一九五八年後未大修；德國自一八四八年起四部；冰島自一八七四年起三部；愛爾蘭自一九二二年起二部；義大利自一八六一年起三部；荷蘭自一八一四年起一部，但修過四次；挪威自一八一四年起一部；葡萄牙自一八二二年起五部；西班牙自一八一二年起五部；瑞典自一八〇九年起二部；瑞士自一八〇三年起二部（Maddex, 1995）。

<sup>21</sup> 美國大學（American University）教授 David Rosenbloom 是美國憲法、行政學著名教授，曾在筆者訪談（一九九六年八月十日）時表示，美國總統制具有獨特背景，其他國家不應輕率效法。美國疆域遼闊，兩岸隔有大洋，戰事侵入不易，可以容忍政府行政的僵局，而以時間化解，其他國家並不具備這些條件。與 Juan Linz 同為耶魯大學著名憲法學者的 Bruce Ackerman，也在其 *The New Separation of Powers* 一文中指出，美國憲法的權力分立制雖在美國運行良好，但並不宜輸出到其他國家，他主張有限制的國會制（constrained parliamentarism）才是比較可取的憲政模式（Ackerman, 2000: 634-729）。

## 參考書目

### 一、中文部分

- 王業立，二〇〇〇年十二月九日，「總統直選對憲政運作之影響」，財團法人國家政策研究基金會主辦「九七修憲與憲政發展」學術研討會（台北市）宣讀之論文。
- 何思因，一九九三年一月，美、英、日提名制度與黨紀，台北：翰蘆圖書出版公司。
- 吳玉山，二〇〇〇年十二月二十三日，「合作還是對立？半總統制府會分立下的憲政運作」，國立台灣大學政治學系與財團法人新台灣人文教基金會主辦「憲政體制與政黨政治的新走向」研討會（台北市）宣讀之論文。
- 李念祖，二〇〇〇年十二月九日，「憲政主義與民主鞏固——論我國雙首長制憲法對於政治部門的控制」，財團法人國家政策研究基金會主辦「九七修憲與憲政發展」學術研討會（台北市）宣讀之論文。
- 施能傑，一九九六年三月，「政務職位體制的運用：歐美經驗及其啟示」，文官體制之比較研究，台北：中央研究院歐美研究所，頁七九至一一三。
- 彭錦鵬，一九八九年六月，「美國總統交替時期之政治任命」，美國總統制之運作，台北：中央研究院歐美研究所。
- 鄭哲民主編，一九九二年六月，美國國會之制度與運作，台北：中央研究院歐美研究所。
- 盧瑞鍾，一九九五年六月，內閣制優越論，台北：三民書局。

### 二、英文部分

- Ackerman, Bruce, 2000. "The New Separation of Powers," *Harvard Law Review*, 113(3), pp. 633-729.
- Archer, Ronald P. and Matthew Soberg Shugart, 1997. "The Unrealized Potential of Presidential Dominance in Colombia," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, NY: Cambridge University Press, pp. 110-159.
- Blackburn, Robert and Raymond Plant, eds. 1999. *Constitutional Reform: The Labour Government's Constitutional Reform Agenda*, New York, NY: Longman.
- Blais, André, Louis Massicotte and Agnieszka Dobrzynska, 1997. "Direct Presidential Elections: A World Summary," *Electoral Studies*, 16(4), pp. 441-455.
- Blondel, Jean and Ferdinand Müller-Rommel, 1997. *Cabinets in Western Europe*, 2nd ed., New York, NY: St. Martin's Press.
- Blondel, Jean and Waldino Suárez, 1981. "Las Limitaciones Institucionales del Sistema

- Presidencialista,” *Criteria 1853-54* (February 26), pp. 57-70
- Coleman, Stephen, John Taylor and Wim van de Donk, eds., 1999. *Parliament in the Age of the Internet*, New York, NY: Oxford University Press.
- Derbyshire, J. Denis and Ian Derbyshire, 1989. *Political Systems of the World*, Edinburgh, UK: Chambers.
- Duverger, Maurice, 1964. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, 3rd ed., London: Methuen.
- Eskridge, Jr. William N. and Sanford Levinson, eds., 1998. *Constitutional Stupidities, Constitutional Tragedies*, New York, NY: New York University Press.
- Farazmand, Ali, ed., 1997. *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Gamarra, Eduardo A., 1997. “Hybrid Presidentialism and Democratization: The Case of Bolivia,” in Scott Mainwaring, and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, NY: Cambridge University Press, pp. 363-393.
- Lane, Jan-Erik and Svante Ersson, 2000. *The New Institutional Politics: Performance and Outcomes*, New York, NY: Routledge.
- Lijphart, Arend, 1984. *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Lijphart, Arend, 1994. “Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations,” in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 91-105.
- Linz, Juan J., 1994. “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?” in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 3-87.
- Linz, Juan J., 1997. “Introduction: Some Thoughts on Presidentialism in Postcommunist Europe,” in Ray Taras, ed., *Postcommunist Presidencies*, New York, NY: Cambridge University Press, pp. 1-13.
- Linz, Juan J. and Arturo Valenzuela, eds., 1994. *The Failure of Presidential Democracy*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Lowenstein, Karl, 1949. “The Presidency Outside the United States: A Study in Comparative Political Institutions,” *Journal of Politics*, 11(3), pp. 447-496.
- Maddex, Robert L., 1995. *Constitutions of the World*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart, eds., 1997. *Presidentialism and*

- Democracy in Latin America*, Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott and Matthew Soberg Shugart, 1997. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew Soberg Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America*, New York, NY: Cambridge University Press, pp. 12-54.
- Mainwaring, Scott, 1991. "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective," *Comparative Politics*, 24(1), pp. 21-43.
- Massicotte, Louis, and André Blais, 1999. "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey," *Electoral Studies*, 18, pp. 341-366.
- Mény, Yves and Andrew Knapp, 1998. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd ed., New York, NY: Oxford University Press.
- Mettenheim, Kurt von and Bert A. Rockman, 1997. "Presidential Institutions, Democracy, and Comparative Politics," in Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 237-246.
- O'Connor, Karen and Larry J. Sabato, 2000. *American Government: Continuity and Change*, New York, NY: Longman.
- Ornstein, Norman J., Thomas E. Mann and Michael J. Malbin, 1998. *Vital Statistics on Congress: 1997-1998*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Peters, B. Guy, 1997. "The Separation of Powers in Parliamentary Systems," in Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 67-83
- Riggs, Fred W., 1988. "The Survival of Presidentialism in America," *International Political Science Review*, 9(4), pp. 247-278.
- Riggs, Fred W., 1991. "Public Administration: A Comparativist Framework," *Public Administration Review*, 51(6), pp. 473-477.
- Riggs, Fred W., 1994. "Bureaucracy and the Constitution," *Public Administration Review*, 54(1), pp. 65-72.
- Riggs, Fred W., 1997. "Presidentialism versus Parliamentarism: Implications for Representativeness and Legitimacy," *International Political Science Review*, 18(3), pp. 253-278.
- Rockman, Bert A., 1997. "The Performance of Presidents and Prime Ministers and of Presidential and Parliamentary Systems," in Kurt von Mettenheim, ed., *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. 45-64.
- Rosenbloom, David H., 1983. "Public Administrative Theory and the Separation of

- Powers,” *Public Administration Review*, 43(3), pp. 219-227.
- Rosenbloom, David H. and Segal, Zeev, 1998. “Presidential Political Systems and Contemporary Administrative Reform: Israel’s ‘Semi-Presidentialism’ as a Natural Experiment,” *International Journal of Organizational Theory & Behavior*, 1(4), pp. 437-458.
- Ruffing-Hilliard, Karen, 1991. “Merit Reform in Latin America,” in Ali Farazmand, ed., *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, pp. 301-312.
- Shugart, Matthew Soberg, and Carey, John M., 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, New York, NY: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred, and Skach, Cindy, 1993. “Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism versus Presidentialism,” *World Politics*, 46, pp. 1-22.
- Suárez, Waldino, 1982. “El Poder Ejecutivo en América Latina: Su Capacidad Operativa Bajo Regímenes Presidencialistas de Gobierno,” *Revista de Estudios Políticos*, 29, pp. 109-144.
- Turner, Barry, ed., 2000. *The Statesman’s Yearbook: The Politics, Cultures, and Economies of the World*, New York, NY: St. Martin’s Press.
- United States Office of Personnel Management, 1999. *Federal Civilian Workforce Statistics: Employment and Trends as of January 1999*, Washington, D.C.: USOPM.
- von, Kurt Mettenheim, ed., 1997. *Presidential Institutions and Democratic Politics: Comparing Regional and National Contexts*, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Weaver, R. Kent and Bert A., eds., 1993. Rockman, eds. *Do Institutions Matter?: Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

附件一：美國總統支持之政策通過立法之成功率

行政立法情勢	總統	年份	總統重要政策立法之成功率	總統之平均法案成功率	總平均成功率
總統與國會兩院多數皆同黨	Kennedy	1961	81.0	84.5	76.5 (N=13)
		1962	85.4		
		1963	87.1		
	Johnson	1964	88.0	82.8	
		1965	93.0		
		1966	79.0		
		1967	79.0		
		1968	75.0		
	Ford	1974	58.2	57.7	
		1975	61.0		
		1976	53.8		
	Carter	1977	75.4	76.9	
		1978	78.3		
總統與國會之一院多數同黨	Carter	1979	76.8	76.0	73.3 (N=6)
		1980	75.1		
	Reagan	1981	82.4	71.9	
		1982	72.4		
		1983	67.1		
	1984	65.8			
總統與國會兩院多數均不同黨	Eisenhower	1953	89.0	72.2	
		1954	82.8		
		1955	75.0		
		1956	70.0		
		1957	68.0		
		1958	76.0		
		1959	52.0		
		1960	65.0		
	Nixon	1969	74.0	67.0	
		1970	77.0		
		1971	75.0		
		1972	66.0		
		1973	50.6		
		1974	59.6		
	Reagan	1985	59.9	51.7	
		1986	56.1		
		1987	43.5		
		1988	47.4		
	Bush	1989	62.6	51.7	
		1990	46.8		
		1991	54.2		
1992		43.0			
Clinton	1993	86.4	58.0		
	1994	86.4			
	1995	36.2			
	1996	55.1			
	1997	53.6			
	1998	50.6			
	1999	37.8			

資料來源：取材自 Congressional Quarterly Weekly Report (December 11, 1999), p. 2987.

# Is Presidential System a Good Institution?

Thomas Ching-Peng Peng

## Abstract

A country's constitutional framework preconditions the capability of its government. It also influences the interaction among parties, electoral systems, and politicians. Empirical evidence demonstrates that the U.S. is the only presidential country that has maintained a continuous democracy for the past two centuries. Juan Linz identifies two characteristics of presidentialism as the causes of the failure of presidential systems: dual democratic legitimacy and rigidity. This paper expands Linz's observation to explain the institutional flaws of presidentialism: dual elections, fixed terms for the president and congress, and dual representation of the president. A variety of institutional impacts of presidentialism are discussed. In addition, the reasons why the U.S. presidential system is successful and those of Latin American countries are not are explored. Finally, the paper casts doubt on the idea that presidential system should be considered a preferable alternative for future constitutional reform in Taiwan.

Keywords: constitution, presidentialism, presidential systems, parliamentary (systems).

