現行制度下總統的定位與展望

■陳銘祥／淡江大學公共行政學系副教授兼系主任

影響半總統制國家總統實際權力的因素，除了憲法上的規定外，還有政治傳統與政治環境、國會多數黨的組成以及總統與國會多數黨的關係等因素。如果我國憲政發展的歷程與經驗，業已使國人或各政黨習慣於有實權、直接民選的總統，則現行的憲政運作就必須設法使總統有足夠的制度上權力以遂行人民的期望，同時也要使總統為其所為負政治責任。

壹、前言

邇來我國經濟表現不佳，有人將之歸罪於外在國際經濟大環境的衰退，有人將之歸罪於新政府新手上路，政策搖擺，更有人將之歸罪於朝野惡鬥，政局不穩。其實，真正的原因應該在於我國現行憲政體制不三不四，不七不八，政府是否能有所作為不是取決於制度性的規定、機制，而是由總統與立法院選舉的偶然因素所決定，如果二者分由不同政黨控制，政局極可能陷入僵局，以致整個國家淪為空轉虛耗。本文的目的在於藉著檢討現行憲法規定下的總統定位與角色，在不變動憲法條文的前提下，尋求一個活化總統職權行使之道，以便能使國家早日脫離不能有所作為的困局。

貳、總統的類別

世界各國設總統一職者有之，未設總統一職者有之，凡設有總統一職的國家，其總統必定為該國的國家元首，對內代表國家的統一，對外代表國家的獨立。除此以外，世界各國的總統在職權上、角色定位上、乃至產生方式上，可能形形色色，差別甚大。大體上言，影響一國總統定位與角色的因素，最重要者有兩類：總統產生方式及其任期，以及該國憲法是否賦予總統重要的政治權力。申言之，其他因素恆定的前提下，直接由人民選舉產生的總統自然比間接選舉產生的總統，要來得有權勢、有影響力；又如該國憲法賦予總統重要的政治權力，如軍隊統帥權、緊急命令權、解散國會、重新舉行大選之權等，則總統之地位或定位自是較有實權。[1]

一、總統的類別

由人民選舉出來的總統，[2] 因其產生方式之故，是一個潛在上很有權力的職位，蓋總統的選區通常為全國，任何國會議員或地方政府首長的合法性、正當性，都無法與之相比，一國之內沒有其他人比民選的總統更具有代表性。惟直接民選的總統之權威也有其限制，例如任期及連任次數

的限制，使得這些總統在其任期的末期變得影響力大減，通稱為「跛鴨」（lame duck）；但如任期較長，如法國總統得任兩任，每任七年，則可能使該職位具有很大權力。

在總統由人民直接選舉出來的國家中，有一類總統權力最大，即傳統上稱總統制下的總統，不但是一國行政機關首長（head of government），掌握行政權、決策權，同時還是一國的國家元首（head of state），擁有元首權與其他象徵性權力。此類總統擁有眾多行政權與決策權，又是直接由人民選舉，既有代表性又具有象徵性的國家領袖地位，因此總統制下的總統同時也是該國最有權勢的政治職位。總統制下的總統每每成為所有公共政策的核心，國家施政的主導者（initiator），同時又是大眾媒體的注意焦點。有一點必須特別說明者，在總統制國家中，總統多半必須面對另外選出的國會，可能使其權力大受影響，惟如一國憲法賦予總統其他重要的政治權力，則總統將是該國一個舉足輕重的職位。

內閣制下也可能有總統一職（例如德國、冰島等），如係由人民直接選舉出來的，因為內閣制下行政權、決策權操之在內閣總理之手，非在於總統，總理也不向總統負責，同時憲法多半未賦予總統真正實際的權力，因此內閣制下的總統往往不是支配一國政事的關鍵性職位，而只是一個象徵性職位。

另外還有一類介於總統制與內閣制之間的總統，此即所謂半總統制（semi-presidential system）下的總統。半總統制和傳統上習見的總統制或內閣制不同，並不是一個定義確切、範圍明確的制度，學者間用以指稱總統直接由人民選出，同時享有若干實質上政治權力，並和一個向國會負責的行政機關並存的制度。[3]

二、半總統制下總統的類別

既然所謂的半總統制並不是非常明確，因此半總統制下仍有數種不很相同的類型，換言之，具有半總統制特徵的國家中，因總統實質權力的大小不同，又可以區分為三個類型，分別是象徵性總統、位高權重的總統，以及與行政權平衡的總統。

象徵性總統見諸於奧地利、愛爾蘭、冰島，此等國家的總統雖是直接由人民選舉產生，但憲法或法律並無賦予實質上權力，因此除了其產生方式以及部分決定內閣總理人選的權力外，其實和傳統內閣制的國家元首，如英國女王、德國總統、義大利總統，殊無二致。當然，這三個代表國家——奧地利、愛爾蘭、冰島——的總統實際上扮演的角色或對其國政局的影響力，仍存有若干差異。冰島人民傳統上將總統視為政治上中立的仲裁者，代表國家，並非政治人物。正因為如此，冰島總統在競選連任時，依經已建立的慣例，不會有其他挑戰的候選人。愛爾蘭的總統人選是經由兩個主要政黨協議而產生，因此人民期望總統成為一個象徵性的政治領袖，雖然在憲法規定上總統有若干政治性權力，但1976年當時的總統依據憲法規定，將一個法律送交最高法院審查，結果卻引發了軒然大波。在奧地利的情形則有所不同，當國會未有明顯多數黨的情況，數位總統曾積極行使任命閣揆的權力，主導內閣的形成，不過當國會有明顯多數黨時，奧地利總統不曾再積極操縱內閣的組成。[4]

位高權重的總統存在於法國的第五共和，其肇始應是在1962年總統由普選產

生。法國第五共和的總統依據第五共和憲法第十六條，擁有鉅大的緊急權，同時還可以不須內閣總理副署或國會多數同意，獨立行使若干職權，包括解散國會、將法律或條約送請憲法委員會（Constitutional Council）作違憲解釋、任命三位憲法委員會委員及主席、向國會發表咨文，同時總統又有權拒絕簽署內閣制定的命令與人事令；對國會通過的法案，總統雖然必須在特定期間內加以公布，但得送請憲法委員會就其合憲性加以審查，經徵得內閣總理的同意，並得退回國會，要求作第二度表決。擁有此等政治上權力的法國第五共和總統，在實踐上誠乃一個有權力的總統，除了少數例外場合外，內閣總理、國會多數皆支持、同意總統的指示，絕非奧地利、愛爾蘭、冰島的總統可以比擬。

屬於與行政權平衡的總統則有威瑪憲法的德國、芬蘭與葡萄牙，在此一類型之下，由人民選舉產生的總統雖享有一些個人性質的權力，但與之並存者，尚有一個向國會負責的內閣總理，掌握行政權。這一類型的制度才是名符其實、比較政治上的雙首長制（diarchy）。屬於此一類型的三個歐洲典型例子中，許多學者將威瑪憲法的德國排除在外，不認為這是一個可以長治久安的憲政安排，蓋威瑪憲法並不能防止希特勒建立德國成為右派法西斯國家。其實威瑪憲法的總統固有相當權力，但其行使則因總統而異，因此德國之所以走向右派法西斯，有部分原因是在於總統的角色會受現實政治情勢所影響，以致使得國社黨可以逐步掌握政局，乃至政權。在此一問題上，芬蘭總統和德國威瑪憲法下的總統不同，芬蘭總統一直扮演相當積極的角色，不但主導外交政策，同時也大力介入組閣事宜，並干預內閣人事。在組閣一事上，有趣的是芬蘭總統經常籌組少數內閣，如不能遂行，形成政治僵局，芬蘭總統甚至任命由官僚和工程師組成的「混合」內閣，直到僵局化解或下一屆國會選舉揭曉。[5] 因為實證資料的不容易取得，吾人對葡萄牙的憲法或憲政制度，了解不深入，但根據一般性資料顯示，葡萄牙的總統應是介於象徵性領袖與全能總統之間，和威瑪憲法與芬蘭的總統雷同，常常運用其組閣權，以實現其治國理想或方向，例如葡萄牙總統曾於1978年將內閣總理免職，代之以一個總統內閣（presidential cabinet），同時葡萄牙歷年來的內閣竟是以少數內閣居多。[6]

參、我國現行總統與國外之比較

正因為半總統制在實踐上可能演變、發展成數種差距不小的政治體制，專研半總統制的外國學者曾提出分析半總統制運作的理論模式，用以解釋、說明為何同屬半總統制的國家會呈現出如上所述的差異性。概略而言，有兩類因素會影響半總統制國家憲政的運作：一類是內生（endogenous）因素，和半總統制的實際運作，息息相關，如國會多數黨的組成以及總統與國會多數黨的關係；另一類則是外生（exogenous）因素，限定了半總統制運作的制度結構，如憲法的規定內容以及政治傳統、政治環境。要探討我國現行制度下總統的定位與角色，應可以從這兩類因素著手，再以此為基礎，深入了解我國現行制度在比較政治、比較憲法上的定位。

一、憲法的規定內容以及政治傳統、政治環境

憲法規定提供了憲政運作的基本規則，因此憲法的規定內容無疑會影響實際的政治運作。以憲法的規定內容而言，所有以上介紹的半總統制國家可說是大致上相同，所有國家皆有直接民選的總統，且總統擁有相當控制政治的權力，同時總統與向國會負責的內閣總理並存。然而，在大同之餘亦不乏小異，有賦予總統控制國家大政的權力者，如將法律送交審查、解散國會或交付人民公決、非常情況下的緊急命令權。愛爾蘭總統只擁有部分上述權力，法國總統全部皆有之。另外，有一些國家的總統擁有得任意將內閣總理免職的權力，如威瑪憲法的德國、奧地利以及葡萄牙。至於芬蘭及冰島的憲法非單單賦予總統控制政治的權力，還賦予總統統治的權力，成為總統和內閣總理共同治理日常政事的情形，例如冰島憲法規定政府所發布的法令須經總統簽署以及內閣的副署，單就法律規定上而言，二者皆得拒絕簽署或副署，因此總統可以杯葛其不贊成的法案，同時內閣也可以阻止其不贊成的法案成為法律，形成總統和內閣總理互相抗衡之局。類似的現象也見諸於芬蘭，芬蘭總統可以干預行政，主動詢問政事，要求行政機關解釋，甚至可以在內閣會議上，依總統一己的意思，作成主要決策、決定重大人事案，不受內閣意見的左右，惟總統在發布上述任一命令時，應有內閣的副署，不過與冰島總統不同者，芬蘭內閣只能拒絕副署違法的法案、命令，不能因政策原因而拒絕副署。芬蘭總統還可以自己的政策意圖取代內閣的政策意圖，內閣不能不同意，除非是因為違反法律的原因，已如上述，同時內閣必須為總統的決策承擔政治責任，除非辭職或將反對總統決策的情事，依規定列入正式記錄。

大體上言，比較以上所討論的七個憲政制度下總統的憲法上職權，約略可以得到如下的排序（從最大到最小）：芬蘭、冰島、威瑪憲法的德國、葡萄牙、奧地利、法國、愛爾蘭。然而，憲法上所規定的職權只能反映出部分的實際情況，因為各國總統是否能或願意行使憲法上所規定的職權，往往要取決於其他的因素。上述各憲政體制的總統實際上權力大小的情形，和上述根據憲法上職權的排序有若干差異，從最大到最小的排列情形為法國、芬蘭、威瑪憲法的德國、葡萄牙、奧地利、愛爾蘭、冰島，其中變化差異最大者為法國及冰島。依法國總統在憲法上所規定的職權而言，權力並不很大，但實際上卻行使了眾多的權力，成為法國最重要、也最有權力的政治人物；相反的，冰島總統的憲法上職權雖相當大，但實際上歷任冰島總統甚少充分行使憲法上所賦予的職權，反造成了權力微弱的總統。不論是法國或冰島的情形，儘管落差的存在，實際的憲政運作均未違反其國的憲法，在冰島的情形，人民期望總統不要行使憲法上權力，在法國的情形，則是內閣、行政機關選擇聽從總統的決定，儘管依法其並無義務要聽從。顯然，單單憲法的規定內容並不足以說明半總統制國家的實際憲政運作，尚有其他因素影響了半總統制國家總統的職權行使或不行使，這就引導吾人進入了第二個因素，即政治傳統、政治環境。

如長久以來總統不曾行使過某一或某些權力，久而久之即形成總統不應行使該權力的政治傳統，儘管依據憲法總統可以行使。冰島總統權力就是在如此的政治傳統裡，漸漸削弱。相反的，法國自從戴高樂

以及其繼任者所建立的強勢總統傳統，使得法國人民習慣於有能力、有作為的總統，因而導致法國總統實際上的權力超過憲法所規定者。然而，既已形成的政治傳統或憲政慣例也不是絕對牢不可破，適當的人加上足夠的手腕，總是有可能改變既成的政治傳統或憲政慣例，將長久以來不曾行使的總統權力，重新付諸行使，只不過是傳統或慣例形成的時間越久，欲予以破除將是越困難，但並非絕不可能。政治環境的不同或改變，就會影響乃至改變長久建立起來的政治傳統或憲政慣例，從而使得總統的憲法上權力與實際上權力產生落差。威瑪憲法的德國即曾發生數次國會劇烈爭執，而總統加以積極干預的例子；如果類此政治環境的不同或改變屬於長期的狀態，則既已存在的政治傳統或憲政慣例即可能發生變化，由新的政治傳統或憲政慣例取代舊的政治傳統或憲政慣例。

將以上理論適用到我國，依現行憲法規定總統由人民直接選舉（增修條文第二條第一項），四年任期，得連任一次。另外，總統擁有若干政治性權力，舉其重要者，有毋需行政院長及有關部會首長副署，任免命令及解散立法院的命令（增修條文第二條第二項）；發布緊急命令，不受憲法第四十三條之限制（增修條文第二條第三項）；對行政院院長移請立法院覆議的法案有核可權（增修條文第三條第二項第二款）；任命行政院院長（增修條文第三條第一項）；提名三院官員（司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員）；對院與院間之爭執，有召集有關各院院長會商解決之權（憲法第44條）；為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局（增修條文二條第四項）；於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經行政院院長之呈請以及諮詢立法院院長後，總統得宣告解散立法院（增修條文第二條第五項、增修條文第三條第二項。

從以上對現行總統政治性權力的說明，可知現行總統擁有相當多重要的權力，並非單純的象徵性國家領袖，確實非屬於典型的總統制或內閣制的總統，再參照上述有關半總統制的定義：「總統直接由人民選出，同時享有若干實質上政治權力，並和一個向國會負責的行政機關並存的制度」，大致上符合以上三個條件，而可以認為是屬於籠統的半總統制，至於是半總統制下的何一類型（象徵性總統、位高權重的總統、與行政權平衡的總統），則觀諸現行總統擁有相當實權，絕非象徵性總統所可比擬，可予以排除，在剩下的兩個類別（位高權重的總統、與行政權平衡的總統）中，現行總統應是較傾向於與行政權平衡的總統，而離位高權重的總統較遠。申言之，現行總統的主要權力集中在內閣人事、提名權、覆議核可權、解散立法院、發布緊急命令等，就總統擁有的權力而言，現行總統與芬蘭、葡萄牙的總統類似，甚至在權力的行使上，現行總統可以不顧立法院的席次分配，組成少數內閣的作法，亦雷同於先前芬蘭與葡萄牙總統的事例。

然而，正如前述，憲法的規定內容只能說明部分實際現象，政治傳統、政治環境等因素往往會使得憲法的規定發生不同的適用結果。就政治傳統而言，我國歷任總統從來不是單純的象徵性總統，也不是與行政院長分享政治權力的平衡總統，我國

歷任總統一向是大權在握，呼風喚雨的國家領導人，這樣的政治傳統在相當程度內強化了總統的權威，使得其他政治職位聽從總統的政策決定，儘管依憲法規定其他政治人物未必須聽從總統。另外，政治環境也助長了我國總統實際上的權力，長期的戒嚴、動員戡亂，一黨獨裁，自然造成身兼總統的執政黨黨主席，擁有無上權力，而不論憲法上是否有明文授與總統所有一切的權力。在上述政治環境下，幾乎所有的政治勢力，包括行政院、立法院在內，皆聽從總統的決策、意志，自願地放棄行使原本擁有的憲法上權力。因此，我國過去的政治環境確助長了總統的權力，並逐漸形成了強勢總統的政治傳統，人民期望總統扮演一個有權力，同時負全部施政責任的治理者角色，而非類似監國的控制者（controller）。

二、國會多數的組成以及總統與國會多數的關係

半總統制下的總統既然和一個向國會負責的行政機關並存，則國會多數黨派的組成以及總統與國會多數黨派的關係亦可能會影響到總統的地位。對上述七個半總統制國家進行深入研究，學者發現到總統實際上的權力與國會多數的組成，存有系統化的關係（大致上會導致三種結果），即當國會缺乏明顯的多數黨時，總統實際上的權力會接近於或超過憲法所賦予的權力，而當國會有明顯的多數黨存在時，總統實際上的權力會偏離憲法所賦予的權力，成為強而有力的總統或淪為象徵性的領袖，視總統與多數黨的關係而定。[7] 威瑪憲法的德國、芬蘭、葡萄牙屬於前一種情形（國會缺乏明顯的多數黨）；法國、奧地利、愛爾蘭、冰島屬於後一種情形（國會有明顯的多數黨）。在前一種情形下，因為沒有多數黨派的存在，國會缺乏有力量的主導，在野黨雖無法通過其想要的法案或政策，但卻擁有很強的阻礙力量，往往可以阻擋內閣或行政機關的法案或政策。在這種情況下，總統並無憲法上的權力可以干預、化解此等僵局，然而實際上總統做為國家領袖，其地位較行政機關來得優越，總統的職權係獨立於國會之外，直接由人民選出，一旦僵局發生，人民自然期望總統出面化解僵局，主導國政，因此當國會缺乏明顯的多數黨時，總統有機會成為一個擁有真正完全決策權力的總統（結果一）。在後一種情形下，因為國會存在著多數黨派，總統可能屬於多數黨派，也可能不屬於多數黨派，而總統實際上權力的變化就取決於總統和國會多數黨的關係，亦即當總統屬於國會多數黨，而總統又能控制或掌握該黨時，總統將成為全能的總統（結果二），但當總統與國會多數黨不屬於同一政黨，或雖屬於同一政黨但總統不能掌握該黨時（例如總統非該黨決策人），則總統權力便侷限於憲法所賦予的權力，甚或淪為象徵性的領袖。會有如此重大差異的道理非常簡單，當總統屬於國會多數黨，而總統又能控制或掌握該黨時，等於總統同時控制行政與立法，自然形成權重的總統；當總統與國會多數黨雖屬於同一政黨，但總統非該黨決策人（通常即黨魁）時，即意味著該多數黨推出其黨魁擔任內閣總理，而這才是真正權力的歸屬者，如此一來，總統的權力反而落在內閣總理之後，淪為象徵性的領袖（結果三）；當總統與國會多數黨不屬於同一政黨時，代表總統至多只能掌握到行政權，不能主導國會立法權，因此總

統唯有謹守憲法上所賦予的權力（結果四）。

將上述實證觀察的結果適用到我國，吾人可以得到如下的發現：在李登輝總統時期，我國的總統呈現出結果二的特徵，陳水扁總統就職迄今則應該屬於結果四。換言之，李登輝總統是一個實際上權力很大，大過於憲法所規定職權的總統；陳水扁總統實際上所能行使的權力，則往往只限於憲法明文賦予者，很難超過。

三、小結

結合上述兩類因素所作分析的結果，我國現行總統在憲法的規定內容上，應是屬於與行政權平衡的總統，但在政治傳統、政治環境上，則已成為一個負全部施政責任的全能總統。就國會多數的組成以及總統與國會多數的關係而言，我國現行總統的角色則隨總統而異，在李登輝總統時期，李登輝總統乃屬於一個擁有真正完全決策權力的總統，在陳水扁總統就職迄今的時期，陳水扁總統僅能行使憲法上所賦予的權力。換言之，半總統制國家的總統憲法上權力與實際上權力之間的變異性，亦存在於我國的現行制度。將我國放入以上所研究的七國排列中，就總統的憲法上職權，約略可以得到如下的排序（從最大到最小）：芬蘭、冰島、威瑪憲法的德國、**我國**、葡萄牙、奧地利、法國、愛爾蘭。另外，就各憲政體制的總統實際上權力大小而言，加入我國後，因李登輝總統時期與陳水扁總統就職迄今的時期而有所不同，從最大到最小的排列情形為**李登輝總統時期的我國**、法國、芬蘭、威瑪憲法的德國、葡萄牙、**陳水扁總統就職迄今的我國**、奧地利、愛爾蘭、冰島。比較我國總統在憲法上職權與總統實際上權力的差異，不難得知：在李登輝總統時期，總統實際上的權力超過其在憲法上的職權；在陳水扁總統就職迄今的時期，總統實際上的權力低過其在憲法上的職權。這種權力與職權的差異、落差，造成今天人民期望總統有所作為，但總統卻無法作為的窘境。面對著國內外各種問題及挑戰，吾人必須為現行制度下總統職權的遂行，找到適宜正當的出路，以化解現行制度與政治情勢糾結而形成的僵局。

肆、分析與說明

如果吾人不滿意現行我國制度下的總統，思欲有所改變，則改變的方式唯有從上述影響半總統制下總統權力的因素著手，這些因素包括：憲法的規定內容、政治傳統與政治環境、國會多數黨的組成、總統與國會多數黨的關係。其中憲法的規定內容一項，除了修改憲法或作憲法解釋，更改憲法的內容外，無法加以操縱，故可予以排除。其餘的四項因素：政治傳統與政治環境、國會多數黨的組成、總統與國會多數黨的關係，吾人皆有可能加以操縱，以促使現行制度得以運作順利。以下一一分析說明。

一、政治傳統

承上所述，我國歷任總統從來就不是單純象徵性、無權的總統，亦非與行政院長分享政治權力的平衡總統，我國歷任總統一向是大權在握，主導國家政經政策的國家真正領導人，目前陳水扁總統就職迄今的情況，對照我國的政治傳統，毋寧乃屬偏離常態的作法。為今之計，朝野各黨派應儘可能「回歸」既有的政治傳統，容許總統制定並執行其政經與內政外交政策，

不應事事爭取主導權，反而吝亂了長久以來建立的政治傳統。此一政治傳統並非為特定總統量身訂作，總統可能換人，也可能換黨，在野黨派的諸多違背政治傳統的作法，有朝一日可能重蹈當年商鞅的覆轍。

二、政治環境

所謂的政治環境，指的是國家是否遭逢國內外的危機，而有必要容許做為國家元首的總統全力因應，過去我國存在著疑似的國內外危機，因而助長了總統的權力。目前我國所處的政治與經濟環境並不佳，國家宛如在「惡水上的大橋」，對外有來自中國的步步進逼，對內則有節節下滑的各類經濟指數，為了順利因應種種內外的危機、挑戰，人民漸漸有容許總統放手去做的民意，因此目前的政治環境有助於形成大權在握的總統。

三、國會多數黨的組成

當國會缺乏明顯的多數黨時，總統實際上的權力會接近於或超過憲法所賦予的權力；當國會有明顯的多數黨存在時，總統實際上的權力須視其與國會多數黨的關係而定，或成為強而有力的總統，或淪為象徵性的領袖。因此，如果目前立法院的結構持續不變，依然是由在野黨掌控半數以上席次，則現行總統的權力多半無法有所增加，在此情形下，總統唯有謹守憲法上所賦予的權力，除非用權力交換或政策妥協的方式，否則無法成為真正強權的總統（結果四）。相反的情形，如年底大選後，立法院沒有明顯的多數黨存在時，則總統有機會擴大其目前掌握的權力，使其實際享有的權力超過憲法上所規定者（結果一）。

四、總統與國會多數黨的關係

在國會存有多數黨派的情形下，總統可能屬於多數黨派，也可能不屬於多數黨派，當總統屬於國會多數黨，而總統又能控制或掌握該黨時，總統將成為權力鼎盛的總統，但當總統與國會多數黨不屬於同一政黨，或雖屬於同一政黨但總統不能掌握該黨時，總統的權力便侷限於憲法規定所賦予者，甚或淪為象徵性的領袖。目前立法院的情形屬於一個政黨掌控半數以上席次而總統又不屬於該政黨，形成對總統權力最不利的局面，如類此局面持續下去，總統至多只能維繫住憲法所賦予的職權，無法有太大作為。如果年底立法院選舉結果，總統所屬政黨成為立法院多數黨，或與友黨結合成穩固的多數派，則將對總統實際上權力的行使有重大的助益，總統有可能成為像李登輝總統一樣強而有權的國政領導人（結果二）。

伍、結論

本文嘗試利用比較憲法、比較政治的觀點與方法，對半總統制下的總統權力與角色，進行調查分析。初步了解到半總統制並非一確切的定制，其下尚有數個不同類型，有的總統權重，有的總統實際上職權與憲法規定相彷彿，有的總統則流於象徵性的國家領袖。申言之，影響半總統制國家總統實際權力的因素並不限於憲法上的規定，除了憲法上的規定外，還有政治傳統與政治環境、國會多數黨的組成、總統與國會多數黨的關係等因素。面對這種總統實際上權力不定的混沌狀況，本文認為如果我國憲政發展的歷程與經驗，已使得國人或各政黨習慣於有實權、直接民選的總統，則現行的憲政運作必須設法使得總統有足夠的制度上權力以遂行人民對之的期望，同時也要使得總統為其所為負政治

責任。本著此一認知，本文乃主張影響半總統制下總統實際權力的制度外因素，在操作上或演變上，應朝向容許總統增加權力的方向發展，亦即強調我國具有有實權總統的政治傳統，承認現實狀況是屬於需要有實權總統的政治環境，人民的選舉投票儘量促成總統與立法院多數黨同屬一黨，若不能或不願促成，至少不要促使立法院的在野黨形成多數黨。至於權力增大後的總統是否會或如何負政治責任的問題，徵諸法國第五共和總統的事例以及過去核四的爭議事件，可知當總統行使權力超過人民能容受的程度時，政治力的現實會迫使總統就其決策負責，不須太過擔憂。

另外，即便現實中不利的因素充斥，總統對現實並非只有默默接受一途，完全無法可想。從政治學的觀點而言，總統仍可選擇性地運用其所擁有的各類權威（authority），俾充分發揮憲法上所賦予的職權。現行制度下的總統可能擁有許多不同類別的權威：總統個人天生所具有吸引他人的能力，稱為魅力式的權威（charismatic authority）；人民大眾因為傳統制度上領導者所據有的地位，而服從其領導者，稱為傳統的領導權威（traditional authority）；總統憑藉憲法賦予該一職位的職權，在其職權範圍內所為之決策，人民接受並遵從之，稱為法律上權威（legal authority）；總統係經由普選產生，代表民意，稱為代表性的權威（representative authority）。[8] 法律上權威只是總統多種權威中的一種，即便較為不足，總統依然可以利用其他種類的權威，加以補充，例如直接透過大眾媒體，發揮其個人魅力式的權威，說服人民大眾支持其決策，或是利用傳統的領導權威，個別地說服在野黨的立法委員支持，或至少不反對總統的政策。台灣的政黨組織以及政黨對黨員的約束力，都遠遜於黨紀嚴明的英國，因此，總統或執政黨應較有可能在個別立法委員的基礎上，拉攏、說服其他黨籍的立法委員。總之，一個成功的總統絕不能只憑藉單一的權威，這類的領導者往往不能妥善因應變局，以達成有效的領導。現實中，多數的成功領導者都是混合數種領導權威，相互輔助，相得益彰。

最後，吾人必須針對一種甚囂塵上的說法，加以說明並駁斥。許多在野的政治人物常言：我國現行憲政體制與法國第五共和同屬「雙首長制」，[9] 因此在總統與國會多數黨不同時，總統應交出組閣權，或總統有義務組成聯合內閣云云。此一論證徵諸比較憲法或比較政治的研究，並無多少根據。蓋任何可以運作下去（workable）的政治體制一定是許多機制相互有機結合的結果，吾人在作跨越國家（cross nation）的類比時，絕不能只提有利於自己論點的一個或幾個層面，就說ＸＸ國如何如何，而我國與ＸＸ國同屬於○○制，因此我國亦應如何如何。類此推理，在邏輯上一點意義也沒有。將上述概念用在我國現行憲政體制與法國第五共和之制的比較，吾人以為二者相異之處大於相同之處，相異之點多於相同之點。即便真的同屬所謂的「雙首長制」，亦不能當然推論出應實行「左右共治」或組聯合內閣的結論，仍須考慮憲法的規定內容、政治傳統與政治環境、國會多數黨的組成、總統與國會多數黨的關係等諸因素。換言之，即便將我國現行之制類比成「雙首長制」，亦不能理所當然地將法國「左右共治」的作法搬到我國，蓋法國第五共和之

制大致上能在法國順利施行，有其特有的國情，尤其是特殊的政治背景，同時法國第五共和憲法復有多項配合的相關規定，故能在法國順利運作下去的制度，未必能順理成章地套用在現今的我國上。申言之，法國第五共和的立法權弱勢，事實上第五共和憲法設計的一大原則，即是在削弱立法權，因此第五共和憲法充滿了限制立法權的規定，如國會的立法權限於憲法列舉的項目，總統在國會拒絕政府所提預算的情況下，得編訂政府的年度預算，又得直接向人民提修憲案等，這些職權我國總統皆無。總之，將他國的憲政體制與本國之制作比較，並欲將他國之制比擬為本國應有的制度時，任何人皆不應為一黨一己之私，而將他國的憲政體制加以割裂，只選擇對一己一時有利的部分，主張比照之。

【註釋】

1.Marcus E. Ethridge and Howard Handelman, *Politics in a Changing World* (new York: St. Martin's Press, 1998), pp. 193-195.

2.既是由人民選舉產生，通常即不包含非民主國家的總統，因此本文所探討者，僅以民主國家的制度為限，至於非民主國家則不在探討之列。

3.Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semi-presidential Government," *European Journal of Political Research* 8 (1980): 165.

4.Ibid., pp. 167-170.

5.Ibid., p. 176.

6.Ibid.

7.Ibid., p. 182.

8.Ethridge and Handelman, *Politics in a Changing World*, pp. 199-205.

9.此一用語的用法其實不很正確，對「雙首長制」和半總統制的定義以及二者的關係，有混淆不清的嫌疑。詳見本文貳、二部分。 ◎