

## 建構權責相符的總統制

許志雄  
國立嘉義大學公共政策研究所教授

**就**中央政府體制而言，現行「雙首長制」有權責不清、窒礙難行等嚴重問題。為解決此等問題，必須實施三權分立，並改採總統制或內閣制。在憲法理論上，總統制與內閣制各有長處與短處，無絕對的優劣之分，惟盱衡台灣的國家處境及政治生態，總統制應較可行。

至於台灣為何不適宜內閣制，主要理由為：**1.** 總統變成虛位不符合人民向來觀念，廢除總統直選，人民豈能接受？**2.** 台灣人民不放心由國會議員來行使行政權。**1990** 年代開始推動憲改時，憲法學者原本傾向內閣制，嗣因考量總統直選及國會議員素質問題，多數轉而主張總統制。況且，我國部會眾多、政務官人數近百人，一旦由國會議員出任，則勢必需大幅增加國會議員人數。「國會減半」的訴求言猶在耳，此際又要回到從前，人民是否可以接受？**3.** 政黨生態尚不穩定，改採內閣制後變數很多，可能形成多黨制，導致政權不穩。

台灣在 **1990** 年代引進總統直選的理由可歸納為：**1.** 凝聚全民向心力，強化

國家認同感；**2.** 維護國家主權，提升台灣的國際地位；**3.** 發揮民意力量，促進政治民主化；**4.** 鞏固領導中心，抵抗外力入侵。平心而論，李登輝、陳水扁當總統時，確實有此效果，而馬英九則不然。換言之，馬英九的表現證明，直選的總統未必可以達成上述目標。但不容否認，這些總統直選的理由至今依然存在，特別是改採總統制後應能發揮更強的效果。

有人擔心總統制會造成獨裁。事實上，台灣人民的民主素養日增，民意高漲，要獨裁絕非易事。以太陽花學運、九合一選舉為例，可知總統若作得太超過，人民會馬上給予教訓。內閣制亦可能出現獨裁。尤其，當一黨獨大、多數執政時，黨魁即閣揆，且為國會多數黨領袖，集黨權、行政權與立法權於一身，獨裁起來更難以制衡。

另有總統制下贏者全拿的迷思。其實，總統制為求運作順利，總統必須與國會（在野黨）溝通、協調，分享權力。反之，內閣制更有可能贏者全拿（一黨獨大），不然就是聯合內

閣（小黨林立），大家分贓，施政成敗責任歸屬模糊，法國第三、第四共和的混局足以為證。

現代國家多已走向「行政國家」，政策主導權掌握在行政部門，故行政首長理應由人民直接決定，我們要做的是把民主帶到行政權內，以符合民主的要求。內閣制受政黨因素影響，充滿變數，往往只能停留在「媒介民主」的階段；總統制則可以順應「非媒介民主」的時代趨勢，也可避免政治分贓，導向行政、立法制衡的局面。BT