

## 台灣採行總統制與內閣制之優劣簡析

李明峻  
新台灣國策智庫研發長

人類社會在民主制度實施之後，中央政府體制以總統制與內閣制最能符合權力分立原理。各國要採行總統制與內閣制，必須考量的相關條件與因素很多，如聯邦國家較宜採總統制以強化中央政府運作，君主立憲國家為有效保障人權，宜採用內閣制；此外，政黨政治及政黨本質，也是總統制與內閣制取捨的基準之一。因此，要採行何種制度，必須依各國國情因地制宜。

就此而言，台灣應採行總統制而不宜實施議會內閣制，其理由如下：

首先，議會內閣制必須設置虛位元首，台灣若實施內閣制，又選舉產生一位總統，除非廢除全民選總統，否則實難以形成「虛位」，排除任何總統介入政治運作的可能性。即便以非直選方式，設置一位總統，對其職權也必須以憲法嚴格限制，以防止其介入實際政治的權力運作。以日本天皇制為例，天皇從事各種政治行為或政治活動，除了事前必須在內閣的主動提示之下才能行動之外，事後也必須得到內閣的認可才具備法律效果。由此可知，防止虛位元首影

響內閣制的運作，是內閣制的必備條件。台灣若要實施內閣制，除非改變總統直選制度，否則難以落實虛位元首。

其次，議會內閣制的首相與內閣成員大多數應由國會議員產生。因此，國會議員的經歷、能力、素質、操守均要整體考量。台灣國會議員的專業能力是否能勝任政務官長期受到質疑。同時，內閣制成敗的重要因素是，國會議員必須在議會中制衡佔國會多數的同黨執政內閣，台灣是否有具備此條件的國會及國會議員？

第三，議會內閣制是建立在國民、國會、內閣的金字塔型民主體制上，國會多數黨即可組成內閣掌握行政權。因此，多數黨內部若有政爭或派系對抗，首相即可能下台、內閣也必需改組，此時民意及國民主權將被排除在外。因此，政黨及其黨格是否足以避免反民主之鬥爭，承擔對國民負責的使命，也是必要條件之一。另外，政黨政治及國會議員與所屬政黨的關係若不健全，倒戈亦可能使執政黨一夕之間變少數，反而

由利益結合或分享權力的多數組閣，也就是說，在利益交換或少數國會議員黨籍變動之下，即可能在國民不知不覺中產生政權交替，此時民意及國民主權將被排除在外，台灣能否處理此一狀況令人質疑。

台灣已實施多次總統選舉，民眾也習慣以選舉總統決定政權歸屬。此外，台灣內部在國家認同及憲政體制方面，各黨派仍有極大差異，有必要在總統選舉過程，經由全面性的論議逐漸形成共識，化解兩極化的對立與危機。同時，台灣政治、經濟、社會體制仍必須大幅改革，以真正落實民主政治、福利國家。總統制的行政權在強大民意支持下，任期固定、政權穩固，可以形成全面革新的主導力量，達成民主改革的目標。此外，台灣面臨中國威脅，總統制才能集中力量化解危機，在孤立的國際環境，有效反應台灣人民團結的意志。這是其他國家沒有的特殊狀況，也是台灣應採用總統制的主要原因。BT