

# 東亞總統制國家憲政結構發展比較分析\*

## A Comparative Analysis for the Development of Constitutional Structure in East Asian Presidency Countries

蔡東杰 *Tsai, Tung-Chieh*

中興大學國際政治研究所教授

*Professor of Graduate Institution of International Politics,*

*National Chung Hsing University*

### 摘要 / Abstract

所謂制度選擇研究乃希望由行動者選擇的角度，來研究關於決策形成、議題設定與制度形塑等問題。以東亞來說，各國在制度上的歧異性本即使其呈現「制度博物館」的面貌，在逐漸走向民主的過程中，亦出現相當複雜的制度再選擇結果。在此過程中，東亞地區國家在選擇新制度時，究竟面臨著何種環境背景？它們何以會決定採取西方式的政治制度？這種源於異質性社會發展經驗的制度是否能符合各國的現實需要？東亞各國在引進新制度時，是否或如何根據個別需求進行修正？在西方制度與傳統政治文化並存運作的情況下，東亞各國又出現過何種政治變遷以調適其中的衝突？在此，本文將以總統制國家為例，努力說明並釐清前述一連串問題。

\* 本文獲得台灣法治暨政策研究基金會研究獎助，謹此致謝。

The aim of institution choice studies is trying to realize the issues about policy formation, agenda setting and institutional development by watching how political actors choose it. In East Asia, the so-called “Museum of Institution” in the world, we could find lots of examples about “re-choice of institution” after their movement of democratization, and our questions are: what’s the environmental background when they try to choose the new institution? Why do they decide to choose a western-style institution? Whether the institution coming from a heterogeneous society could solve their problems or not? How would East Asian countries revise their institutions according their own demands? And how do the countries in East Asia proceed to push a reform to adjust the conflict between western institution and traditional culture? In this paper, we will take the examples of some presidency countries in East Asia to interpret what would happen to them possibly.

---

**關鍵詞：**東亞、民主化、制度選擇、總統制

**Keywords:** East Asia, Democratization, Institution Choice, Presidential System

## 壹、前言

在當前的政治研究中，除了從實證行為主義（positive behaviorism）角度去從事測量與經驗累積外，根據傳統制度主義（institutionalism）所進行政治制度的形成與變遷為主的觀察，仍舊是一個極重要的次領域。<sup>1</sup>進一步來說，所謂制度選擇（institution choice）研究乃希望由行動者選擇的角度來瞭解關於決策形成、議題設定與制度形塑等問題。事實上，源自西方的制度擴散早自十九世紀末起便已逐步展開。對某些人來說，近代以來的全球性制度移植可能來自幾個原因：首先是現代化運動先行者（西歐與北美國家）展現的巨大示範效應，為提高相對於領先者的國際競爭能力，制度移植於是成為後進追趕國家（例如沙皇俄國與日本等）社會菁英某種合乎邏輯期待的政治選擇；其次則部分領先國家的「主動推銷」也不可忽視；特別在殖民時期，為方便控制起見，宗主國經常有計畫地將本國做法移植到殖民地，在第二次大戰結束與冷戰興起後，部分前西方殖民帝國為延續在殖民地的政治經濟利益，同時也為了與社會主義集團進行意識形態競爭，於是也導致另一波制度（特別是美國式民主）推銷浪潮。

或許由於源自類似文化傳統的關係，西方社會對所謂的「自由民主」（liberal democracy）多半抱持著某種盲目信仰狀態；由此，不僅作為西方領袖的美國自冷戰時期以來便將其作為政策輸出重點之一，多數學者（特別是現代化論者）也堅信只要經濟成長便自然會帶動民主轉型；<sup>2</sup>但第三世界事實顯示，經濟發展「未必」會帶來自由民主的結果（例如新加坡的例證）。其緣故正如 Bhikhu Parekh 所稱，西方式的自由民主其實有著某種特殊的文化背景來

---

<sup>1</sup> See B. Guy Peters and Jon Pierre, eds., *Institutionalism* (New York: Sage Publications, 2007); B. Guy Peters, *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism* (New York: Continuum International Publishing, 2005).

<sup>2</sup> Harold Crouch and James Morley, "The Dynamics of Political Change," in Morley, ed., *Driven by Growth: Political Change in the Asia-Pacific Region* (Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1992), p.288.

源，尤其是對平等（儘管西方歷史顯示平等價值長期不受尊重，但至少在東方社會中連這種價值傳統都沒有）與自由（源自古希臘時期對於奴隸制的反彈，其後隨著基督教傳播至整個西方世界）觀念的重視，<sup>3</sup>至於由起自十六世紀宗教革命浪潮所逐步塑造出來的多元環境，顯然也提供西方強化前述觀念的重要背景。<sup>4</sup>無論如何，將前述信念落實到政治制度上的結果，便是所謂「立憲政體」的出現。

從某個角度來說，現代立憲政府可說建立在下面幾個理論基礎之上：首先是理性主義（rationalism），亦即將所有的人與制度都接受理性檢驗，由此既把人從歐洲中古時期的宗教束縛中解放出來，也企圖以世俗眼光來重新審視個人與國家之間的關係；其次是智性主義（intellectualism），亦即正視人類缺陷，並重視透過制度創造來提升社會的文明程度（亦即改造自然的進步主義觀）；接著是制度主義（institutionalism），也就是在制度與政治生活的互動方面，強調具規範性的制度乃政治生活良性運行的保證，而個人自由範圍便限於制度與法律所許可或未禁止的事情；最後是個人主義（individualism），亦即為防止政治權力對生命、自由和財產等基本權利的侵犯，哲學家多主張對公共權力設定限制，據此改革必須以保證責任政府為宗旨，以便約束權力的濫用。據此，建立「立憲政府」（constitutional government）也被設定為從傳統政體向現代國家過渡的重要轉捩點，意指一套經由多數人制定或由多數人承認的憲法性法律（通常指成文憲法），將成為旨在保護公民權利的政治制度基礎。憲法既是憲政制度的基礎，而憲政就是落實以憲法來治理國家。

以東亞而言，此區域在制度上的歧異性本來就使其呈現「制度博物館」的面貌，在逐漸走向民主的過程中亦出現相當複雜的制度「再選擇」結果。<sup>5</sup>自

<sup>3</sup> Bhikhu Parekh, "The Cultural Particularity of Liberal Democracy," in David Held, ed., *Prospect for Democracy: North, South, East and West* (Cambridge: Polity Press, 1993), pp.156-57.

<sup>4</sup> 此種多元環境的背景包括國王與教會、國王與貴族，以及新教與舊教間的多重鬥爭，至於資本主義的興起則又增加了個人與集體間的對立；請參考 John Rawls, "The Idea of an Overlapping Consensus," *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.7, No.1 (1987), pp.1-25.

<sup>5</sup> 蔡東杰，《東亞區域發展的政治經濟學》（台北：五南圖書出版股份有限公司，2007年），頁



從第二次世界大戰結束後，東亞各國不僅紛紛取得政治獨立，同時也開啓了一段憲政發展新歷程。相較於過去（前殖民階段或殖民統治時期）普遍存在的君主制，除極少數國家外，其他國家即便保留一定程度的君主特徵，大多數也都採取了具有濃厚西方色彩的立憲制度。儘管如此，有幾個問題仍是我們所關注的，例如：東亞國家在選擇新制度時究竟面臨何種環境背景？它們何以決定採取西方式政治制度？根植於異質社會發展經驗的制度，是否能符合各國的現實需要？各國在引進新制度時是否或如何根據個別需求進行修正？在西方制度與傳統文化並存的情況下，各國又出現過何種政治變遷以調適其衝突？

研究顯示，東亞地區在資本主義與企業活動力量相對有限的情況下，推動民主化有時僅爲了用來強化國家的力量（例如威權政體以此自我標榜來轉移社會焦點，或透過向反對力量讓步以繼續鞏固統治）。進言之，當現代化進程發生在與西方本質上不同的歷史環境時，接受西方訓練的經濟與政治學者便經常無法瞭解因此產生的變異性；以東亞爲例，此地區民主化的結果往往是所謂「非自由性民主」（illiberal democracy）政體的出現。在此，所謂非自由性民主指的是那些具威權傾向的代議政體，儘管其政治領袖與立法者形式上都經由民選過程產生，但多半有不尊重法律的習慣；這種情況大多發生在那些缺乏多元主義傳統，且剛剛開始民主化的第三世界新興國家，這類政府通常自認獲得人民授權，可以做一切自認爲對的事情，因此通常具備集權傾向。<sup>6</sup>

根據 David M. Jones 等的看法，東亞的非自由性民主政體大致具有以下三個特徵：<sup>7</sup>首先，政府的立場經常並非是中立的，相較於自由主義強調賦予個人理性選擇的權利，東亞的政治行爲者則認爲政府應廣泛介入各種社會生活層面，以便有效完成國家「爲全體人民設定的」長期目標，例如馬來西亞政府提出的「2020 願景」計畫；其次，爲透過企業經營模式確保前述目標的實踐，

---

117。

<sup>6</sup> “Illiberal democracy,” [http://en.wikipedia.org/wiki/Illiberal\\_democracy](http://en.wikipedia.org/wiki/Illiberal_democracy)

<sup>7</sup> Daniel A. Bell, et al., “Towards a Model of Illiberal Democracy,” in Daniel A. Bell, et al., *Towards Illiberal Democracy in Pacific Asia* (New York: St. Martin’s Press, 1995), p.163.

東亞的技術菁英也必須建構出一套行政法規以進行管理，換言之，法律的終極目標並非用來保障人民的權益，多半只是作為進行治理的輔助性工具而已，這有時也被稱為「技術性父權主義」（*techno-paternalism*）；最後，相較於西方認為公民社會自主性增長將有助於民主轉型，東亞國家則傾向於將此視為西方特殊歷史下的衍生觀點，因此其治理目標也著重在如何管理，而非提供公共批判空間。

總而言之，由於不具備與西方類似的民主「背景」，即便採取類似的制度架構，東亞民主化在「過程」上也顯然存在差異，例如 Minxin Pei 便指出，此地區的政治發展特色乃是「威權政體的逐步體制化，...此過程的核心是由一個緩慢演進的現代政治體制，逐步正式或非正式地約制政府權力，然後透過政黨與官僚組織的發展，慢慢推動司法獨立性。」<sup>8</sup>這對我們在觀察此地區政治發展時，應有相當的啓示作用。為瞭解東亞政治發展，我們希望由此地區國家選擇憲政制度的過程入手，作為進行整體法治研究的起點。不過，基於各國在制度選擇面向上的差異，同時也為了有助於瞭解台灣自身發展，本文選擇在東亞以「總統制」為主的國家（南韓、菲律賓與印尼）為對象，然後根據下列幾個方向來分析：

- 一、瞭解行制度選擇的歷史背景與制度設計中的「本土性」因素；
- 二、根據其憲法內容進行結構性比較；
- 三、整理制度變遷過程並分析憲政設計與政治發展之間的互動。

總而言之，此處希望同時採取兼具「靜態」（法條文獻分析）與「動態」（政治發展演進）的雙重研究途徑，以便突顯法律與政治之間的關連，然後從影響總統制變化的三個主要設計（選舉制度、任期限制與權力範圍）入手，藉此預視其未來的發展。

---

<sup>8</sup> Minxin Pei, "Constructing the Political Foundation for Rapid Economic Growth," in Henry Rowen, ed., *Behind East Asia's Growth: The Political and Social Foundations of an Economic Miracle* (London: Routledge Press, 1997), p.42.

## 貳、選舉制度的設計與發展

一般而言，總統制起源自 1787 年美國聯邦憲法的設計。以當時的歷史背景來看，美國立憲者之目的雖在透過自決精神以保障人民之自由與平等，但其制憲構想不能不受到英國當時憲政狀態的牽引；換言之，所謂總統制不過是披上共和外衣的立憲君主制，或只是將君主立憲政體民主化罷了，差別僅在於以一個有任期限制的民選總統來代替君主。<sup>9</sup>不過，在此有兩點值得注意：首先，由於美國乃透過暴力革命所建立起來的新國家，著眼於破壞性革命所可能帶來的社會秩序動盪，因此傾向中央集權的總統制似乎較有助於恢復秩序，並回應革命期間的權力分配實況；其次，就其選舉制度來看，選舉人團的間接設計也凸顯出其聯邦體制下，地方分權傾向的現實。<sup>10</sup>

對部分東亞國家來說，其所以選擇總統制作為主要政體模式，不僅是某種歷史抉擇，同時也有其深刻的社會、文化與歷史原因，在此可將其大致分成「內生性」和「外生性」兩大類；相較於美國制度傾向「內生性」的特徵，除了菲律賓有著「外生性」面貌外，印尼、台灣與南韓都與此類似。

表一：東亞總統制國家制度設計比較

	菲律賓	印尼	南韓	台灣
制度源起	外生性	內生性	內生性	內生性
選舉方式	人民直選	人民直選	人民直選	人民直選
當選方式	相對多數	兩輪投票	相對多數	相對多數
任期限制	6 年	5 年	5 年	4 年
連任限制	不得再任	得再任一次	不得再任	得連任一次

<sup>9</sup> Georg Brunner 著，鄒忠科譯，《比較政府論》（台北：五南圖書出版股份有限公司，1995 年），頁 119-122。

<sup>10</sup> 王育三，《美國政府》（台北：台灣商務印書館，1991 年），頁 138；see James A. Curry, Richard B. Riley, and Richard M. Battistoni, *Constitutional Government: the American Experiences* (New York: Kendall Publishing Co., 2006).

副手設計	聯合選舉	分離選舉	無	聯合選舉
緊急權力	有限	有限	較大	有限

資料來源：作者自行整理

印尼曾被荷蘭統治長達三百年的時間，但在獨立後並未選擇內閣制。值得注意的是，印尼在 1945 年通過的首部憲法與台灣憲法源起（1947 年的中華民國憲法）頗接近，亦即總統最初都是間接選舉產生的，至於選舉機關分別是人民協商會議（MPR）與國民大會，此種選舉設計可說直接反映出兩國「廣土眾民」的環境現實。<sup>11</sup>差別在於，儘管印尼總統最初由間接選舉產生，但法理上仍握有實際權力，但中華民國憲法則囿於制憲時期的特殊環境，一開始制定出來的是「傾向內閣制」的架構，亦即總統幾乎是虛位元首，<sup>12</sup>但後來一方面由於「動員戡亂的現實需求」，同時來自於在台灣地區政治經驗所累積的憲政習慣，也使其在後來 1990 年代的修憲過程中，呈現出朝向總統制修憲的方向性，並於 1994 年通過總統採取直接選舉相對多數制的修憲案。至於印尼也在 Suharto 下台後，自 1999 年起數度修憲，於 2002 年通過總統直接民選的修正案，並於 2004 年選出首位民選總統。

值得注意的是，正如法國第五共和在 1962 年修憲採取兩輪投票絕對多數制的理由一般，其目的乃在強化總統「代表性」與「正當性」之餘，進而藉此穩定國內的政治秩序；<sup>13</sup>相較於菲律賓、南韓與台灣總統選舉採取相對多數

<sup>11</sup> 人民協商會議最初是由 500 名國民代表會議成員、135 名地方代表會議成員與 65 名中央選委會指定代表組成，戴萬平，〈2004 年印尼大選之政經分析〉，《亞太研究論壇》，24 期（2004），26-55；其後地方代表會議成員增至 200 名。

<sup>12</sup> 事實上，印尼 1945 年憲法在 1950-59 年間，也曾被另一部內閣制憲法短暫取代；區鉅龍，〈後蘇哈托時期印尼民主化的發展與前景〉，《問題與研究》，第 38 卷第 1 期（1999），頁 35-48。

<sup>13</sup> 參見張台麟，〈法國總統的權力〉（台北：志一出版社，1995 年）；王業立，〈比較選舉制度〉（台北：五南圖書公司，2001 年）；高朗與隋杜卿主編，〈憲政體制與總統權力〉（台北：國家政策研究基金會，2002 年）。目前採取總統直選的 91 個國家中，有 20 個國家採取相對多數制，有 49 個國家採取兩輪絕對多數制，參見王業立，〈總統選舉制度變革的可能效應與影響〉  
<http://tingspace.com/blog/index.php?PHPSESSID=282d299125ef04343f5b77f94858fa70&topic=5647.msg26761#msg26761>

制，<sup>14</sup>為穩定後威權時期的社會秩序，印尼也採用了兩輪投票制度。

儘管由於仰賴美國解決戰爭的緣故，南韓在獨立建國初期的制度選擇顯然受到前者一定程度的影響，但若由此理解其選擇總統制的原由，則不免忽視了在朝鮮時期與日本殖民時期所遺留的威權主義傳統，以及李承晚企圖挾美國以自重的獨裁目標。<sup>15</sup>為鞏固其個人權力，南韓並未採取如台灣「臨時條款」般的體制外安排，而是透過頻繁修憲（1952 與 1954 年）來提高總統權限，甚至解除連選連任限制，最終朝向超級總統邁進；從這點看來，南韓與台灣及印尼（更確切地說是蔣中正、李承晚與 Suharto）的政治發展脈絡可說如出一轍，同時也反映出第三世界的某種常態。

最後，相對於前述三國在制度選擇過程中所突顯的「內生性」特徵，菲律賓在憲政發展過程中則完全無法忽視美國的角色與作用。美國雖因 1898 年對西班牙戰爭勝利而取得菲律賓，但受限於 1823 年其宣示「門羅主義」時所強調的非殖民主張，在缺乏政策正當性又想進行殖民的情況下，首先摧毀菲人自己訂立的馬洛洛斯憲法（Malolos Constitution），<sup>16</sup>接著在此實施「訓政」，直到 1935 年才賦予其一套抄襲美國模式的自治憲法，<sup>17</sup>但位階其實跟州憲差不多。儘管 Marcos 一度在 1972 年修憲改為內閣制，但隨即在 1981 年透過公投改回總統制並取消連任限制，形成超級總統，直到 1987 年「人民力量革命」後才又頒布新憲法，重回美國式憲法框架。

無論如何，這些國家雖在新時期發展之初，都採取了類似美國架構的總統制途徑，但後來一方面都逐步地朝向深化威權統治的方向前進；不過，由於個別不同的原因所致，它們在經歷一段時間發展後，又紛紛透過修憲過程轉而朝

<sup>14</sup> 台灣在 1992 年修憲時首先出現「委任直選」與「公民直選」的制度爭議，接著在 1994 年修憲時，國民黨與民進黨繼續就「相對多數」與「絕對多數」制度進行爭辯，最後確定相對多數選項。國民黨隨後在 1997 年提出絕對多數修憲案，但遭擱置。

<sup>15</sup> 森山茂德著，吳明上譯，《韓國現代政治》（台北：五南圖書公司，2005 年），頁 23-24。

<sup>16</sup> 又稱「第一共和憲法」，由目的在推翻西班牙殖民統治的革命政府在 1899 年所制定，也被認為是亞洲地區第一部共和憲法，see “Constitution of the Philippines,”

[http://en.wikipedia.org/wiki/Philippine\\_Constitution](http://en.wikipedia.org/wiki/Philippine_Constitution).

<sup>17</sup> 陳鴻瑜，《東南亞各國政府與政治》（台北：翰蘆出版社，2005 年），頁 59-60。

向較具民主化標準的制度發展，對此，我們將在下面的篇幅中繼續討論。

### 參、總統的權力範圍及其限制

正如 Linz 等學者所批評的，毫無彈性的固定任期經常使總統制國家的政策缺乏連續性，並讓總統無法因應重大的社會變遷，<sup>18</sup>但 Shugart 與 Mainwaring 等仍認為這些所謂缺陷其實正是總統制的優點。<sup>19</sup>首先，選民在總統制之下擁有兩張票（分別選出總統及國會議員），必要時可藉由分裂投票（split vote）多出一個選擇機會，除此之外，選民直接根據政績來決定是否賦予總統連任，更能釐清責任。更甚者，相對於可能因國會改選、執政黨內部政治生態變化或行政機關宣佈解散國會，而使行政首長任期趨向較不固定的內閣制，任期固定更被部分學者視為是總統制的優點之一。<sup>20</sup>無論如何，第三世界許多新興民主國家都採用了總統制，至於在進一步的觀察中，其權力範圍則是重點所在。

在有關總統制的權力問題方面，任期（包括連任限制）、副手設計及其行政權力（特別是緊急命令與行政命令權）是值得注意的。在此若以同樣身為第三世界國家的拉丁美洲為例，首先則相較於美國將總統任期訂為 4 年，拉美國家最初的設計普遍更長一些（甚至達 8-10 年）；其次，相對於允許現任者有連任一次的機會，多數拉美國家若非完全不准總統連任，至少也規定必須間隔一任以上才能再度參選；<sup>21</sup>第三，相較於多半僅設一位的副總統職位，拉丁美

---

<sup>18</sup> Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Juan J. Linz and Arturo Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy: Comparative Perspectives* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1994), pp.8-10.

<sup>19</sup> Matthew S. Shugart and Scott Mainwaring, "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Terms of the Debate," in Scott Mainwaring and Matthew S. Shugart, eds., *Presidentialism and Democracy in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), pp.12-54.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp.37-39.

<sup>21</sup> Ernest E. Rossi and Jack C. Plano, *The Latin American Political Dictionary* (California: ABC-CLIO, 1980), pp.147-48；當然，不得再選的設計或許有其學理基礎，但其根源卻更可能來自拉美地區特殊的政治文化背景；亦即在軍人干政現象頻繁的情況下，不得再選的限制經常使

洲一度有 9 個國家未設計此職位，但也有 4 個國家設置 2 位以上的副總統；<sup>22</sup>最後，拉丁美洲總統不僅理論上身兼國家元首與行政首長等雙重身分，甚至據此行使包括「條目否決」（item veto, 亦即可在頒布法令時剔除某些條款）與「發布行政命令」（decree power）等權力，因此常被稱為「超級總統制」。當然，在第三波民主化浪潮的影響下，此地區總統制的設計一方面紛紛縮短總統任期至 4-6 年的正常區間，同時也修憲強化地方政府權力（擴大行政權或將原來由中央指派的官員改為民選產生）或擴張國會的職權等，由此可看出總統權力受到限制的趨勢。

由此可見，即便不論內閣制與總統制之間的差異，單就總統制而言，便呈現出極複雜的對比現象。相對地，根據表一所示，東亞地區除台灣幾乎與美國模式相同外（4 年一任且允許連選連任一次），其餘包括菲律賓、印尼與南韓的制度設計都較類似於拉美模式（任期較長且不得再任）。

值得注意的是，副手設計乃是東亞總統制國家相對明顯的差異處。台灣依舊接近美國模式，亦即由同一政黨推出一組搭檔共同競選，相對地，一方面南韓現行制度根本沒有總統副手設計，菲律賓由於總統與副總統是分開獨立選舉的，因此可能出現來自不同政黨的當選人（例如 1992-98 年間的 Fidel Ramos 與 Joseph Estrada，以及 1998-2001 年的 Estrada 與 Gloria Arroyo），至於印尼的正副總統雖自 2004 年起開始聯合競選，<sup>23</sup>但仍允許不同政黨者搭檔競選（例如現任正副總統 Susilo Yudhoyono 與 Jusuf Kalla 便分別來自民主黨與從業集團）。理論上，正副總統同屬於一個政黨當然較有利於溝通與穩定，例如在菲律賓與印尼便經常出現正副總統因意見相左導致政局動盪的情況，但它們依舊接受此種制度設計的現實，也反映出政治結構的複雜程度。

至餘在總統的法定權力方面，所有東亞國家的總統都享有此種制度所賦予

---

各軍事派系間可藉「輪流執政」設計來凝聚共識，以便於和平地共享政權。

<sup>22</sup> 蔡東杰，〈拉丁美洲總統制最新發展趨勢分析〉，發表於「國會選舉制度的憲法問題」學術研討會，台中：中國憲法學會，2002 年。

<sup>23</sup> 菲律賓正副總統是在同一天分別獨立選舉，印尼在 2004 年以前則是相隔一天選出；參考顧長永，〈東南亞政治學〉（台北：巨流圖書公司，2005 年），頁 123。



的基本權力，包括：做為國家主權象徵（會見外國元首、接受使節國書，批准駐外大使、授與榮典勳章、大赦以及擔任三軍最高統帥）、發表國情咨文、發布法律命令等。至於在實際的政治權力方面，則包括以下幾項：

一、政策決定權：一般總統制國家的總統都有權決定國家大政方針，並向國會提出相關法案，南韓總統甚至擁有修憲案的提案權，但台灣總統依法僅在國家安全問題上擁有提出方針的權利。

二、人事任免權：值得注意的是，由於沒有規定閣員總數，菲律賓總統可自由任免官員，但須獲得國會任命委員會的同意，與美國相同的是，其任命範圍甚至包括中下層官員；印尼總統有權任免各部會首長，並設立專屬的總統諮詢機構；<sup>24</sup>南韓總統的任命權涵蓋各級行政官員、監察委員與三分之一的中央選舉委員會官員；最後，權力最有限的是台灣，我國總統真正擁有任命權對象的僅是行政院長，名義上所有行政官員都由院長任免，至於對司法、監察與考試等機關也只具有提名權而已。

三、法令否決權：如同一般總統制國家般，在印尼、菲律賓與南韓，總統均可否決國會所通過的法案，但國會相對地亦可經由三分之二的決議來否決總統的否決案；但台灣僅能由行政院來提出「覆議案」。

四、行政命令權：印尼總統有權在緊急需要下頒佈行政法規以補充法律之不足，只不過必須在下一會期中經國會追認，且必要時可逕行發布相關法令的補充附件（Keppres）；但其餘國家總統並無制定行政命令的權力。

五、緊急命令權：菲律賓總統有權下令暫停人身保護法並宣佈戒嚴（軍管法），但受到嚴格的立法機構程序限制，且相關措施時間不能超過 60 天；<sup>25</sup>南韓總統除可發布一般緊急命令外，必要時甚至可發布軍事管制令與凍結憲法；至於印尼總統宣布緊急狀態雖也受到國會限制，但根據相關法律，其緊急狀態可分為軍事與民事兩種，前者將由軍事當局對行政、傳媒與經濟活動進行管

<sup>24</sup> 印尼總統的諮詢機構原來稱最高評議會（Supreme Advisory Council），此機構雖於 2002 年修憲後遭到廢除，但總統仍可依憲法第 16 條另設諮詢機構。

<sup>25</sup> 張錫鎮，《東南亞政府與政治》（台北：揚智文化公司，1999 年），頁 91。



制，後者則由文官執行上述控制和權力，其中，前一種緊急狀態顯然將影響國會運作及其對總統的監督能力；最後，台灣所發布的緊急命令則必須在發布 10 天內受到立法院追認才行。<sup>26</sup>

六、解散國會權：此項權力一般僅限於內閣制國家擁有，但台灣憲政制度也有此一設計，只不過總統的國會解散權處於被動地位，亦即除非立法院通過對行政院長的不信任案，否則總統不得主動解散國會。

總的來說，東亞幾個國家的總統職權（至少就現狀而言），比起其他採取總統制的國家大致還算「正常」；或許惟一例外的是，迄今制度發展仍處於浮動狀態且存在某些混合制特徵的台灣。

### 肆、制度演進及其未來發展

儘管自 1990 年代以來，「治理」（governance）的概念愈來愈受重視，<sup>27</sup>但制度研究仍舊相當重要，而總統制與內閣制的對比也成為研究「民主鞏固」學者關注的主要議題之一；前者經常被認為是不利鞏固的，例如像 Stepan 與 Skach 便指出在 1979-89 年間全球 43 個鞏固民主國家裡，其中 34 個屬內閣制國家，只有 2 個半總統制國家與 5 個總統制國家，<sup>28</sup>Linz 更直接指出總統制具有「雙重合法性」（亦即總統與國會都因出自人民直選而共享民主合法性）與「體系僵固」（總統與國會都有固定任期且彼此獨立）等缺陷。<sup>29</sup>但本文限於篇幅，研究重點並非放在「總統制」本身，而是東亞部分國家的憲政體制變遷。

---

<sup>26</sup> 台灣共發布過 5 次緊急處分令，包括 1948 年的財政經濟緊急處分令（發行金圓券）、1960 年的八七水災緊急處分令、1978 年中美斷交緊急處分令、1988 年因應蔣經國去世的緊急處分令與 1999 年九二一大地震緊急命令；其中前 4 次均沿用臨時條款，第 5 次則沿用 1991 年第一次修憲增修條文第 7 條。

<sup>27</sup> See World Bank, *Governance and Development* (Washington, D.C.: World Bank, 1992).

<sup>28</sup> Alfred Stepan and Cindy Skach, "Presidentialism and Parliamentarism in Comparative Perspective," in Linz and Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, p.121.

<sup>29</sup> Juan J. Linz, "Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?" in Linz and Valenzuela, eds., *The Failure of Presidential Democracy*, pp.6-10.

表二：東亞總統制國家主要憲政制度變遷

年代	國家	重要發展
1935	菲律賓	通過菲律賓自治憲法，採取美式總統制
1945	印尼	通過印尼共和國憲法（四五憲法），採取間接選舉總統制
1946	中華民國	通過中華民國憲法，採取準內閣制
1947	中華民國	通過動員戡亂時期臨時條款，凍結部份憲法並改採超級總統制
1948	南韓	通過第一共和憲法，採取間接選舉總統制
1950	印尼	通過印尼共和國臨時憲法，採取內閣制
1952	南韓	修憲改為直接選舉總統制
1954	南韓	修憲延長總統任期
1957	印尼	恢復四五憲法，採取間接選舉總統制
1960	南韓	通過第二共和憲法，將總統制改為國會內閣制
1963	南韓	通過第三共和憲法，將國會內閣制改回直選總統制，國會改為一院制
1969	南韓	修憲解除總統僅能連選連任一次的限制
1972	南韓	通過第四共和憲法（維新憲法），總統由直選改由特別選舉團選出
1972	菲律賓	通過新憲法，採取超級總統制
1976	菲律賓	修憲讓總統在戒嚴期間擁有立法權
1979	南韓	通過第五共和憲法，總統由選舉人團選出，以一任為限，任期7年
1981	菲律賓	修憲讓總統擁有廣泛行政權力
1987	南韓	通過第六共和憲法，總統恢復直選，任期縮為5年，增加立法權
1987	菲律賓	通過新憲法，恢復民主總統制
1991	中華民國	廢除動員戡亂時期臨時條款
1992	中華民國	修憲將總統、省長與直轄市長均改由民選產生
1994	中華民國	修憲確定總統由直接民選產生
2002	印尼	修憲將總統改採直接選舉產生

資料來源：作者自行整理

大體來說，我們可以發現，菲律賓、印尼、南韓與台灣等在最初進行憲政制度選擇和後來實踐的過程中（參考表二），都呈現出以下兩個特色：

一、受傳統政治文化影響下的制度選擇：儘管在獨立後缺乏世襲君主，但受到長期威權性政治文化的影響，本文所涵蓋的這幾個國家，不僅選擇了接近君主制的總統制度，根據表三統計資料所示，在冷戰時期，它們也普遍存在長

期甚至終身的威權統治者，例如南韓的李承晚、朴正熙與全斗煥，印尼的 Sukarno 和 Suharto，菲律賓的 Marcos，以及台灣的兩蔣父子等，而這些威權領袖的存在往往也讓這個國家的民主架構顯得名實不符，從而形成了「朋黨資本主義」(Crony Capitalism) 的非民主發展特徵。<sup>30</sup>

表三：東亞總統制國家歷任總統

時間	姓名	時間	姓名
印尼			
1945-1967	Sukarno	1999-2001	Abdurrahman Wahid
1967-1998	Suharto	2001-2004	Megawati Sukarnoputri
1998-1999	Jusuf Habibie	2004-	Susilo Bambang Yudhoyono
菲律賓			
1946-1948	Manuel Acuña Roxas	1965-1986	Ferdinand Marcos
1948-1953	Elpidio Rivera Quirino	1986-1992	Corazon Aquino
1953-1957	Ramon Magsaysay	1992-1998	Fidel Valdez Ramos
1957-1961	Carlos Polistico Garcia	1998-2001	Jose Marcelo Ejercito
1961-1965	Diosdado Pangan Macapagal	2001-	Gloria Macapagal-Arroyo
南韓			
1948-1960	李承晚	1988-1992	盧泰愚
1960-1963	尹潽善	1993-1997	金泳三
1963-1979	朴正熙	1998-2002	金大中
1979-1980	崔圭夏	2003-2007	盧武鉉
1981-1987	全斗煥	2008-	李明博
台灣			
1947-1975	蔣中正	1988-2000	李登輝
1975-1978	嚴家淦	2000-2008	陳水扁
1978-1988	蔣經國	2008-	馬英九

\*下一次總統選舉時間：印尼 2009、菲律賓 2010、台灣 2012、南韓 2013。

資料來源：作者自行整理

二、具備某種程度的「半總統制」特色：儘管 Marcos 一度將菲律賓憲法

<sup>30</sup> See David C. Kang, *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and Philippines*(Cambridge: Cambridge University Press, 2002).

改成新加坡式的議會內閣制，台灣在大陸時期創造出一個準內閣制憲法，南韓在總統之外還設置一位必須經國會同意任命的國務總理，而印尼在總統採間接選舉期間，也正如 Anwar 所言：「更像是一個半內閣制國家」，因為總統任命內閣閣員時必須反映投票機構（人民協商會議）中的政黨比例色彩；<sup>31</sup>由此，我們似乎可以發現，這些國家在發展過程中，由於為了突顯民主表象或回應國內政治現實等種種理由，若非一度曾轉向內閣制，便是迄今仍妥協地保存著某種程度的半總統制特徵，特別是南韓與台灣。<sup>32</sup>

至於在 1980-90 年代間，部份由於受到第三波民主化運動的影響，這幾個國家也紛紛出現下列制度變化跡象：

一、在選舉制度上「由間接選舉轉向直接選舉」：其目的當然是在回應民主要求，讓政治領袖藉此取得人民的直接背書，從而鞏固其政權合法性，並使其有更大能力進行民眾所希望的改革。由於印尼幅員廣大、交通聯繫困難且人民普遍教育程度有限，因此過去選擇間接選舉制度似乎有其理性考量，但情況與印尼類似的菲律賓則因獨立初期直接抄襲美國憲法而承襲了其直接選舉設計。儘管如此，在南韓與台灣分別於 1987 與 1992 年改採直接選舉制度後，印尼也在 2002 年通過憲法修正案，將總統選舉辦法改成由全體公民直接投票產生，甚至為強化當選者的正當性，相較於其他幾個國家均僅採相對多數制，印尼則規定兩輪投票制以便讓其取得絕對多數。

二、在權力範圍方面則「減少總統職權」或「傾向地方分權」成為明顯的修憲方向：值得注意的是，其目的未必是真的想縮小總統職能，或許僅用來矯正在威權時期總統權力過大的流弊而已。例如印尼便通過修憲案規定，即便法案未得到總統批准，但在未遭否決情況下可自動生效為法律。菲律賓在 1987 年憲法中強調「地方自治」的重要性，這使地方單位被賦予更獨立的預算編列

<sup>31</sup> See Dewi Fortuna Anwar, "Indonesia: the Presidential Election and Its Aftermath," *Asian Affairs*, No.9(1999), p.84. 事實上印尼在 2002 年的修憲過程也顯示出企圖結合美式總統制、英國內閣制與法式雙首長制的方向，參見〈印尼修憲改政體〉，《瞭望新聞週刊》，第 34 期（2002 年 8 月 19 日），頁 60-61。

<sup>32</sup> 主要是因為這兩個國家內部無法在走向總統制或內閣制上取得真正的共識。

及行政權力，除此之外，總統任期雖由 4 年變成 6 年，但規定只能擔任一次，等於變相限制其權力。<sup>33</sup>至於台灣除在 1997 年透過地方制度法的修訂，來增加地方首長的人事與預算權限外，立法院亦於 2008 年根據憲法增修條文第 4 條第 3 項所賦予聽取總統國情報告的權利，通過「職權行使法」修正案，未來只要四分之一立委同意，便可邀總統進行國情報告，並可針對報告中「不明瞭處」進行提問，再由總統決定是否做補充報告，<sup>34</sup>此舉無形中增加國會對總統的約制。

三、相對於多數第三世界國家，東亞國家紛紛使用「彈劾權」來對總統進行反制：例如菲律賓眾議院在 2000 年通過彈劾總統 Estrada 的提案，使後者成為該國史上首位被彈劾的總統(依該國憲法只有參議院有權宣判總統有罪並罷免總統)，而反對派議員在 2005 年亦再度提出彈劾 Arroyo 總統的提案，但沒有達到所需人數門檻；印尼人民協商會議在 2001 年以多數票通過彈劾總統 Wahid 的提案，導致其辭職下台；南韓國會在 2004 年以法定三分之二以上絕對多數票通過彈劾總統盧武鉉的議案，這是該國憲政史上首次通過彈劾現任總統案；至於台灣的在野黨也在 2006 年試圖提出總統罷免案，但因門檻過高而失敗。

四、示威性「人民力量」多次推動民主深化進程：除了頻頻出現彈劾總統的提案外，正如表四所示，東亞幾個總統制國家在過去二十年間也出現過多次大規模示威運動，若干總統也曾因此被迫去職。

---

<sup>33</sup> John Funston, ed., *Government and Politics in Southeast Asia*(Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2001), Chapter 7.

<sup>34</sup> 羅暉智，〈三讀過關，立法院可邀總統報告，也可提問〉，<http://news.chinatimes.com/2007Cti/2007Cti-News/2007Cti-News-Content/0,4521,110502+112008051000405,00.html> (2008 年 5 月 15 日)；除此之外，立委可對總統發表的國情報告提問製作一份「發言紀錄」，送請總統參考，頗有「國是建言」味道。

表四：東亞總統制國家主要之反政府群眾運動

年代	重要事件
1979	南韓總統朴正熙遇刺，隨即爆發「漢城之春」民主運動 台灣爆發「美麗島事件」（或稱高雄事件）
1980	南韓發生「光州事件」，金大中被驅逐出境
1986	Corazon C. Aquino 在「二月革命」推倒 Marcos 後成為菲律賓首位女總統
1987	南韓全國性群眾運動導致盧泰愚發表「六二九民主化宣言」
1996	南韓前總統全斗煥以叛國、叛變和貪污罪名被判處死刑，旋即遭到特赦
1998	印尼「五一二」群眾運動導致 Suharto 下台
2000	民主進步黨在總統大選中獲勝，結束中國國民黨在台灣的一黨獨大地位 南韓 1000 個民間團體發起「落選運動」，要求淘汰不適任政客
2001	菲律賓發生大規模群眾運動，迫使醜聞纏身的總統 Estrada 宣佈辭職
2006	台灣發生大規模要求總統下台的反貪腐群眾運動

資料來源：作者自行整理

總的來說，民主化運動確實對東亞的總統制度帶來不小的影響，雖將原先制度設計朝「理性化」方向推進了一大步，但由於受限於傳統政治文化，並受到依然動盪不安的經濟發展所影響，其政治未來仍是前途未卜的，這或許也暗示著該區域的總統制還是有進行改革的必要與可能性。

## 伍、結論

本文屬於基礎研究性質，目的在於從根本面提供並整理相關制度研究，一方面藉此釐清東亞地區採取總統制國家的發展概況，同時也希望拋磚引玉，為當前東亞區域研究提供「補充性」效果。事實上，正如我們一再重申的，從制度選擇既可看出國家對於自身需求所找到的反饋之道，此一過程也必須同時兼顧國家所擁有的「過去」與「現在」的政治背景。首先在過去方面，正所謂「家家有本難念的經」，包括南韓的反殖民主義（民族主義情緒）、地域觀念與威權政治遺產問題，以及由此在獨立初期顯示出的「標榜民族主義之貴族極權統治」

傾向，<sup>35</sup>菲律賓的家族侍從關係、殖民遺產與發展經驗問題，<sup>36</sup>印尼的殖民政治遺產（分治政策）與多元族群環境等挑戰，以及台灣的威權政治（移入性政權）遺產、族群衝突與衍生性地域觀念等，在這些國家的制度發展歷程中，都是不能不面對的現實問題。

就在傳統主義濃厚與缺乏民主經驗的情況下，正如最初美國式總統所透露出的「民選君主」（elected king）特徵，此種制度不僅成爲部份東亞威權統治者的最佳護身符，在政治權力被高度集中之後，儘管在「獨裁發展」模式下，這些東亞國家透過對內實行高壓政策與對外大力引進西方資本，從而使經濟獲得高速的增長，但貪腐問題似乎也成爲無可避免的後遺症，特別是印尼與菲律賓。例如印尼便連續多年被「國際透明組織」（Transparency International, TI）列爲世界上相關問題最嚴重的國家之一，<sup>37</sup>於此同時，根據香港政治與經濟風險顧問公司針對派駐在亞洲 13 個經濟體約 1400 名外商人員所作的「經濟體清廉度排行榜」民意調查，菲律賓也在 2006-07 年連續兩年排名墊底。更甚者，在世界銀行於 2007 年所公佈全球貪腐官員前 9 名的榜單裡，其中，印尼前總統 Suharto（150-350 億美元）、菲律賓前總統 Marcos（50-100 億美元），以及同樣是菲律賓前總統的 Estrada（8000 萬美元）分列第一、二、九名，<sup>38</sup>由此可略窺其問題嚴重性。即便南韓與台灣的情況稍好，但過去幾年來，圍繞者政治菁英的貪腐醜聞也不斷爆發出來，成爲影響其政治發展（正面或負面）的關鍵力量。

總而言之，本文企圖透過歷史性的眼光，從非西方式的傳統政治文化環境與後殖民初期的環境背景入手，設法瞭解部分東亞國家進行制度選擇（尤其是

<sup>35</sup> 金雲泰等著；劉順達譯，《韓國政治論》（台北：國民大會憲政研討委員會，1988 年），頁 119。

<sup>36</sup> 菲律賓也是曾被最多國家（西班牙、美國與日本）殖民過的東亞國家，見顧長永，《菲律賓：動盪的二十年》（台北：三民書局，2008 年），頁 4。

<sup>37</sup> 印尼在 146 個受調查國家中，一度名列倒數五名當中；張錫鎮，〈印尼民主轉型與民主化軟著陸〉，《東南亞研究》，第 5 期（2004 年），頁 13。

<sup>38</sup> 參見〈世行公佈全球貪腐官員榜單〉，[http://www.ce.cn/xwzx/gjss/gdxw/200709/19/t20070919\\_12970140.shtml](http://www.ce.cn/xwzx/gjss/gdxw/200709/19/t20070919_12970140.shtml)（2008 年 5 月 20 日）。

選擇總統制)的緣由所在,然後從這些國家的政治發展與制度變遷過程中,進一步釐清其當前制度發展的可能性,希望能對未來相關研究提供一定程度的貢獻。

國立中興大學



National Chung Hsing University