

## 總統直選制度對兩岸關係的影響（蘇起）

總統直選符合民主原則，把台灣的民主化往前推進了一大步。但二十年的實踐也暴露了幾個大問題，尤其在兩岸關係上。

問題根源：權力超大、責任超輕、領先就贏

問題根源有三，其中兩個與修憲後的總統權力設計有關，另一個與直選制度的設計有關。二十年前中華民國總統的權力雖大，仍受到行政院長及國民大會的牽制。他對人的領導與事的指揮，常常是透過黨主席的身分才能貫徹。幾次修憲後，總統的權力大幅擴張。行政院長淪為總統的幕僚長，而國民大會更走入歷史，不復存在。黨主席的身分也不再必要。國民兩黨都曾有總統不兼黨主席的先例。一九九六年以後的「總統直選」更給大幅擴權的總統添加更大更亮的政治及道德光芒，使得他（她）的地位遠遠凌駕於其他政治人物之上。

不誇張地說，今天中華民國總統的權力不只超過內閣制（如英日）的首相，甚至超過實施總統制的美國總統。如所周知，內閣制的首相身兼國會議員，不論人事、預算、政策，都受到其他政黨的牽制，即使同黨議員都隨時虎視眈眈，準備取而代之，因此首相本人很難恣意妄為，必須經常全方位協調。美國的總統制則是建立在三權既分立又制衡，而地方政府又高度自治的基礎上。白宮主人的人事權、預算權、締約權、戰爭權雖然都大於內閣制的首相，但他的這些權力都受到國會參眾兩院及司法部門經常且巨大的掣肘。所以行政立法的協調也是每天的必要功課。

在台灣，我們的總統幸運得多。他（她）可以隨意任命行政院長及部次長、並掌握全部的軍事及外交大權，不受任何節制。表面上我們像西方國家一樣是三權或五權分立，但行政以外的幾權不但先天不足，而且後天失調，對總統的制衡非常有限。我們甚至常常看到總統假借某種名義，蠢蠢欲動想要掌控其他幾權。如果安倍首相，或川普總統知道台灣最高首長的權力如此之大，恐怕都會羨慕不已。從這個意義上看，台灣直選總統以後的制度，尤其是經過二十年的實踐證明，大概只能用「大總統制」來形容。

更讓外國領袖忌妒的是，我們的總統不但權力超大，而且責任超輕。選民對他（她）唯一的節制就是四年一次的總統大選。在長達四年的任期內，總統不需要像內閣制的首相經常需到國會去報告並與國會議員辯論，也不需要像美國總統那樣常常召開記者會，針對重大法案、重大政策、重大事件，或外國元首訪問，向媒體及民眾說明並回答質疑。換句話說，我們的總統具有元首崇高的權威，也有最高行政首長的權力，卻完全可以躲起來從幕後操縱全國政策，不必面對立法院、媒體、及民眾的監督。這在全球民主國家中，即使不是獨一無二，也極為罕見。

至於直選制度，現行的設計是「領先就贏」，不需要得票超過投票人的半數，更不需要像歐洲有的國家那樣的兩次投票。這就使得台灣的總統大選競爭變得像「百米賽跑」，參選人爭先恐後，只贏幾票也是贏。這就使得政黨間只有競爭與猜忌，沒有任何協調或合作。倘若贏者以不及半數的少數票或以極些微的差距獲勝，敗者不可能口服心服。台灣二十年政壇充滿冤冤相報的戾氣，拖垮原本蓬勃發展的經濟，這個制度理應負起一定的責任。

## 影響一：助長民粹、惡化民主

這三因素對兩岸關係產生了以下五個衝擊。第一，中華民國總統既然是全台灣最大的「爽缺」。多少英雄豪傑十年磨一劍，都為了逐鹿總統大選，以便贏者全拿，連爽四年。過去二十年我們看到總統大選手段越來越辛辣，連參與者自己都不諱言進行「割喉戰」，偶爾甚至還出現名揚國際、史無前例的難看手段，只為了贏得選舉。可見贏者全拿的果實是多麼甜蜜。

為了勝選，最價廉物美的手段就是炒作民粹。很多人會問，台灣一沒有西方社會的大量外來移民，二沒有像歐美那麼嚴重的貧富差距，三沒有宗教衝突，四沒有種族對抗，五沒有震撼人心的恐怖事件，為什麼台灣會民粹當道，而且出現得遠早於當前歐美的民粹？民粹的根源到底在哪裡？筆者的淺見是，我們的民粹很大部分是人為的。因為「大總統制」使得總統職位無比誘人。為了勝選，而且只需領先一丁點就可以贏，那麼充滿情緒及議題張力的兩岸關係當然是最好的炒作題材。所以過去六次總統直選，兩岸關係每次都在競選過程中佔據關鍵位置，從來沒有缺席或弱化。一次又一次的大選，各方操作兩岸議題的手法也越來越熟練，操作的人幾乎上癮，完全不顧選戰言行對台灣內部安定或選後兩岸關係的傷害，也完全不顧這種民粹已經讓台灣的民主化背上惡名。台灣常以民主化而感到驕傲，但曾幾何時許多外國朋友及越來越多的大陸民眾都對台灣的民粹亂象大搖其頭，甚至看成負面教材。換句話說，我們在兩岸及國際社會中的道德形象已經因為民粹而嚴重受傷。

## 影響二：沒有「台灣共識」及「兩岸共識」

連帶的，正因為大選爭奪太過激烈，參選各方常常徹底撕破臉，選後當然很難平心靜氣面對彼此，更談不上攜手合作共建台灣的未來。輸的一方永遠在想如何打贏下次的選戰，而贏的一方就專注想如何永遠執政下去。這種激烈爭奪就把原本國內的「人民內部的矛盾」，變成「敵我的矛盾」。筆者敢斷言，其嚴重的程度甚至超過今天美國的藍（民主黨）紅（共和黨）的鴻溝。

反映在兩岸關係上，沒有藍綠和解，當然就不可能有「台灣共識」。一九九八年筆者曾應邀出席民進黨第一次的中國政策研討會。作為唯一國民黨籍的參與人，筆者向民進黨建議「三步走」。一，在民進黨內部先凝聚黨內的兩岸共識；二，進一步與國民黨協調出「台灣共識」；三，兩岸設法協商出雙方均能接受的「兩岸共識」。迄今這三步可說

一步也沒有跨出去。其中「台灣共識」的無蹤無影，恰好旁證了台灣近二十年的藍綠分裂是多麼嚴重。既然「台灣共識」不存在，當然也不可能透過兩岸協商產生「兩岸共識」。兩岸和平安定自然十分脆弱。

### 影響三：民粹綁架政策彈性

贏了大選的人就真的能夠隨心所欲了嗎？也不見得。民粹的弔詭是，利用民粹的人反過來也被民粹綁架。今天兩岸關係如此緊張，東亞局勢日益加溫，朝鮮半島一日數變，而一向保護台灣的美國越來越自顧不暇，反而海峽對岸的中國大陸繼續維持它多年的高度經濟成長、政治穩定，與戰略定力。面對此一新局，包括安倍的日本與文在寅的南韓在內的幾乎所有東亞國家都採取最保險的「避險」(hedging)政策。也就是說，不在美中之間絕對的選邊站，大致安全依靠美國、經濟聯結中國大陸。唯一的例外就是台灣，一面倒地親美日、遠中國。為什麼？難道台灣自覺實力已經大到、或勇氣已經十足到可以不見棺材不流淚的地步？筆者相信，除了若干意識形態強烈的人士外，執政黨內部多的是能夠務實審時度勢的高手。但他們不幸被自己成功營造出來的民粹氛圍所綁架，而失掉了適度調整政策的彈性。更不幸的是，整個台灣都被綁架，還必須承擔後果。

### 影響四：恣意妄為的總統

此外，總統在兩岸關係上可以恣意妄為，不受國內任何力量的節制。最好的例子就是「兩國論」、「正名」、「制憲」、「公投」、「入聯」等。當時在野黨即使佔到立法院多數，也無能阻擋這些地動山搖的新政策的推行。它們後來胎死腹中，不是中華民國的制度或台灣的民主化發揮了制衡的作用，而是外部的兩個大國赤裸裸地出手干預。

類似的災難如在國外發生，許多人會開始從制度面反省改進。譬如美國從甘迺迪時期就一步步被拖進越戰的泥淖，十幾年戰事讓美國精疲力盡。為避免美國再度被總統乾綱獨斷在未經國會授權的情況下拖進類似的困境，就在一九七三年通過「戰爭權力法」，規定總統可以應急短期出兵，但如超過九十天就必須獲得國會的明示授權。反觀台灣，地動山搖後，不曾在制度面做出任何檢討及防止總統濫權的補強設計。台灣民眾高度自傲於民主化，也享受可以直選總統帶來的滿足感。但他們選出新總統後「由他（她）玩四年」的消極放縱態度，卻很可能讓台灣再度歷經驚心動魄的衝擊。

### 影響五：不透明、言行不一的總統

總統在攸關國家命運及前途的兩岸關係上，可以「說一套、做一套」，是「大總統制」產生的另一結果。任何人都可看出，冷戰時期的台灣是「可以說（統一），不能做」，而現在則是「可以做（獨立），不能說」。筆者曾稱此為台灣的「精神分裂」病態。今天台灣的言與行不僅分離，而且分離到大家見怪不怪的程度，放眼今天的民主國家，恐怕是只此一家，別無分號。

一般民主國家都會要求政府施政必須透明（transparency）、負責（accountability）。所以總統（或首相）必須經常面對國會及媒體的質問；他們的政策及行政措施必須有一套明確的、前後一致的、完整而相互呼應的說法支撐。尤其在類似兩岸關係這樣的重大政策，絕對不可能用幾句模糊語言、幾個文件就蒙混過去。但台灣的「大總統制」並不要求透明，也不要求負責。總統絕大部分時間都可以神隱。他（她）每年只有幾個固定場合需要講話（如元旦、國慶、就職紀念日等）；他（她）還可以任意取消這個講話。其他時間他（她）完全不須去立法院備詢，也不必召開記者會說明他（她）的政策或理念。他（她）還有完全的自由選擇他（她）想出席的場合及時間。任何人（包括記者）想要近身，或在某個場合「巧遇」都極度困難。

這個「說一套、做一套」的奇特現象，在兩岸關係甚至整體對外關係上，自然產生了「不透明」的後果；「不透明」就造成猜忌；而猜忌就容易招致反制。受傷的又是我們的國家利益。目前猜忌最嚴重的當然是對岸的中國大陸。隨著兩岸心結的加深，關係日益緊張，將來爆發衝突的可能性只會上升，不會降低。其次就是國內民眾。總統的支持者基於「默契」，不會刻意深究總統為何言行不一。但絕大多數的非支持者心懷猜忌，絕非台灣之福。人類歷史上極少出現小國對抗大國最後能夠順利勝出的例子。如果小國內部自己還嚴重分裂，小國還能倖存者幾稀矣！

## 結語

平心靜氣地說，總統直選本身不是罪惡；它是民主化的好事。但它「領先就贏」的設計助長了惡意競爭，產生少數可能凌駕多數的後果。更大的問題是權大責任輕的「大總統制」。「總統直選」與「大總統制」配套在一起，不幸就扭曲了民主，創造了獨裁，還衝擊了內部的安定團結及兩岸的安全穩定。

我們設想，如果「總統直選」不是領先就贏，而是設有一定的當選門檻；再如果今天總統只是總統，不是「大總統」，必須領受各種國內力量的牽制；他（她）當選後不是贏者全拿，而是彼此共享；他（她）必須扛起與權力相對等的責任，經常面對立法院、媒體、民眾的質詢。如能這樣，大選競爭還會割喉割到斷？各黨會否彼此多點忍讓？「敵我矛盾」會否轉回成「人民內部的矛盾」？同時預留了選後兩岸和平相處的空間？

或許值得大家思考。

（作者為台北論壇董事長、國安會前秘書長）