

# 總統直選與民主台灣研討會

2017.9.24

## 《內閣制未必不好》

陳水扁

經過 6 次總統大選引發台灣內部的分裂與動亂，及向總統制傾斜曝露有權無責的憲政體制，國民兩黨先後輪流多數少數執政的民主經驗，為了建立名實相符的責任政治，與包容尊重民主多元的少數聲音，應該是認真省思我國憲政體制究採美國的總統制，或是英國的內閣制的時候了。

我國獨有的五權分立憲政體制，既非總統制，也非內閣制，尤非真正的雙首長制，而是三不像的「烏魯木齊」制。可以說是全世界最最糟糕的憲政怪胎。

李前總統先擔任國民黨主席，再出任民選總統兼黨主席。我想當全民總統，不再兼任黨主席，後來被迫修改黨章落實黨政同步，由總統親兼黨主席。馬前總統擔任市長時就選上國民黨主席，並批評我總統兼黨主席違反黨政分際，馬前總統當選後也有一段時間不兼黨主席，後來也不得不扁規馬隨，修改黨章由總統兼任黨主席。蔡總統以在野黨主席身分批判馬前總統兼任黨主席是黨政不分，等到她當選總統，還沒擔任總統就宣布 520 就職後仍將以總統身分兼任黨主席。

我是迄今唯一少數執政的總統，依據憲法增修條文提名行政院長，毋庸經過立法院的同意。閣揆雖然是最高行政首長，卻是民選總統的行政幕僚長或執行長，閣揆的權力來自總統的授權下放。透過國家安全會議的

召開，總統身兼主席除國防、外交與兩岸事務外，對國家重大變故的相關事項都可以與聞。唯獨對立法部門既是行政部門的監督制衡機關，又是民選總統重大選舉政見落實在法案、預算的權力分立合作不可少的支持力量，只能經由政黨運作來指揮協調黨團同志。我的時代有府院黨黨團的政策協調平台九人小組會議。馬前總統在野時的立院黨團批評那是沒有法源的黑機關，等到馬前總統上台，也有一個五人小組會議，換湯不換藥。蔡前總統則有新九人的政策協調平台，爭議不休的一例一休決策，就是在第一次的新九人小組會議，由蔡總統親自拍板定案的。

四位民選總統寧願背負違背多數民意的罵名，被輿論批判不符黨政分際或成立沒有法源的黑機關，也要總統兼任黨主席，同時成立府院黨黨團的九人或五人小組的政策協調平台，而且不分藍綠沒有例外。這中間涉及不少的問題，不是很難超越人性的總統節制權力所能解決，關鍵仍在憲政體制與民選總統之間的扞格，歷經 20 年的實際運作，已到非改弦易轍不可的地步。

當然總統兼黨主席亦非絕對，馬前總統與我都曾經為了選舉失利辭掉黨主席負起政治責任，另外選出新任的黨主席。

民主政治是政黨政治，也是責任政治。但目前的憲政體制，總統有權卻不必向國會負責。行政院長則有責無權。完全違背有多少權力就要負起多少責任的民主真諦。有民意基礎的民選總統不可能沒有權力，除非修憲改成總統制，讓民選總統權責相符。台灣 20 年來的總統大選，不只國家不正常，選舉文化造成的社會紛亂也不正常。由於總統權力過大，每次大選好像是全有全無的零和遊戲。加上台灣又有少數國家僅有的嚴重分歧的國家定位問題，媒體文化也有類似的亂象，以致每次總統大選

無不形成社會大動員，選後帶來國家大分裂。

現行憲政體制，經過 20 年民選總統的檢視與實證，向總統制傾斜的雙首長制並不是最好的制度。依我的觀察經驗，歷來修憲幾乎都是為政治需要的目的。執政黨為了本黨的最高政治利益，經常透過修憲來謀取一黨一己之私。如以憲法增修條文取代原本只能臨時 2 年半，卻臨時 43 年的動員戡亂時期臨時條款，只為了維護所謂中華民國的法統。又如取消立法院對閣揆的人事同意權，並非為了國家的長治久安，而是為了當年連戰被提名為行政院長差點過不了關，還要麻煩在野的民進黨團幫忙，技術性安排 1/3 黨團成員不出席投票，有效降低通通同意權行使的門檻。

放眼全世界，老牌民主國家英國實施內閣制可以維繫數百年於不墜，有其皇室的歷史背景。新興民主陣營的新加坡沒有皇室的歷史傳統，實施議會民主的內閣制，仍有總統直選的制度設計。美國是現代民主國家的老大哥，其總統制的憲政體制為甚多國家所仿效，畫虎不成反類犬的失敗案例也不少。

我認為在台灣厲行內閣制的憲政體制或許是比較好的制度。國會多數黨組閣，黨魁是閣揆，權責相符，也沒有民選總統可否兼任黨主席的爭議。假如國會選舉結果沒有一黨取得過半席次，也可以結合其他政黨組成聯合內閣。國會可以倒閣，閣揆也可以主動解散國會重新選舉。政府做不好，國會不信任，或者內閣政策需要人民支持，這個時候人民最大也是最後的裁判。今天的執政黨，明天的在野黨，不必再等 4 年。單一選區兩票制的政黨比例分配不分區立委席次，從 5% 門檻降低到 2%，讓更多小黨的少數聲音在國會殿堂也能被聽到，甚至也有入閣的可能。

以前為了總統民選與委任直選，總統選制究採絕對多數或相對多數，總統大選與立委選舉是否合併選舉，在在引發爭論。各主要政黨考量的不是制度的優劣，也不是對國家長遠發展有利與否，而是政黨本身的利害算計。如今研討的主題憲政體制何去何從，更是如此。

總統直選 20 年，6 次大選，3 次政黨輪替。證明總統直選，不管總統選制，與立委選舉是否二合一，任何政黨都有機會贏得總統大選。立院選舉也證明沒有永遠的國會多數，對民進黨最困難的立委選舉也可以取得多數席次，天底下沒有不可能的事。縱使台灣是內閣制的國家，民進黨也能夠贏得國會選舉，並單獨過半來組閣。

由於目前民進黨是國會多數，但尚未達到 3/4 修憲門檻，只要國民黨願意支持，國會小黨不致反對。透過修憲程序，從 2024 年開始實施內閣制的憲改修正案再經全民複決公投通過，亦不成問題。

總統直選還要不要維持，或是改由國會間接選出，都可以討論。但無論何種總統選制，總統應只是虛位元首，自不待言。

我必須重申，個人不會再參與任何選舉。有關憲政體制的芻議，乃個人從政 30 年、8 年總統的一得之愚，就教各方賢達，並請不吝指教！