

# 台灣的未來——中央政府體制的改造

施明德

2004年的總統大選，無異是台灣民主史上爭議最大的一場選舉。他歷經時間最漫長、耗費經費最龐大、而對族群的撕裂更是空前血腥，爭議之大甚至引起國際側目。他所帶來的動盪，至今仍在蔓延中……

會如此，我們不相信是台灣的政治人物比較貪婪、比較自私；我們也不相信是台灣的政黨比較粗暴、比較無能。我們相信台灣的本質並沒有比其他國度的人壞，但為什麼同樣是民主選舉，我們卻造成這樣的後果。其實，問題不在台灣的政客比較多，而在台灣始終欠缺憲政文化。我們並未培養起健康的憲政文化，以及磊落的憲政精神。徒法不足以自行，沒有一部憲法的規劃是完整的，唯有健康的憲政文化，及磊落的憲政精神，才能補其不足。

再則就是我們的憲政體制的確出了問題。台灣近半世紀以來，一直沒有適用的憲法，憲法總是在政治強人及政黨私利間被扭曲。今天台灣這部憲法，沒有人知道他真正的體制是什麼，修憲的李登輝說是雙首長制，但實際施行的卻不是雙首長制，也不是總統制，當然更不是內閣制了。

在這次選舉台灣付出如此巨大的代價，但難得的是朝野及人民終有一件事達成共識，那就是：這部憲法真的出了問題，我們真的必須大幅修憲了。我們認為引起國際及兩岸緊張的部分，可以留待未來，至於憲法本文，則可以大幅度的修改或制訂。包括中央政府體制改造，中央與地方的權限與區分，以及人權入憲等。有幾個大原則是我們首先要爭取全體台灣人民支持的：

第一、台灣的憲法，不應再是「拼裝車」。我們必須在歷史的痛苦中汲取教訓，不要在像以前每次修憲一樣，頭痛醫頭、腳痛醫腳，台灣憲法應是整套的。我們也要求政客不要再讓台灣淪為憲政的白老鼠，如果要總統制，就全盤模仿美國的三權分立；如果是雙首長制，就應學習法國；如果要內閣制，請以德國或日本為藍本。

第二、憲法不應是權勢者在密室內，利益勾結交換的結晶。我們期待台灣人民在此次修憲中，有充分參與的機會。歷來的修憲都是由上而下，由總統所發動，長期以來人民沒有參與，對這部憲法不瞭解，也就沒有感情。我們應利用這次長達一、二年的修憲過程，進行全國性的憲政社會教育，即全國公民教育，而這也正是憲政文化的培養。所以我們內閣制促進會，衷心呼

籲主張總統制與雙首長制的人，也可以成立類似內閣制促進會這樣的組織。

而為什麼我們反對總統制及雙首長制，主張內閣制，這根植於我們對台灣政治文化的深刻反省，有如下幾點原因：

第一、台灣極欲師法的美國總統制，其實應該叫「三權分立」制，當美國立國的時候，因為是由 13 州組成聯邦，是州把一部份的權力交給聯邦，所以聯邦的權力不會過大。美國總統的權力不會如台灣總統大到像皇帝一樣，就是因為有州主義的箝制，這是台灣所沒有的。相反地，台灣的歷史經驗卻是強人獨裁政治，再加上五千年帝制的文化殘餘，若施行總統制，容易在不自覺的文化積習中，形成透過民主程序的「皇帝制」或「獨裁政體」。

第二，美國有較公平的司法。水門事件，因總統撒謊，司法單位啟動後，足以讓總統下台。但台灣的政治人物，謊話講一百次也沒有關係！我們沒有公正的司法，如何落實總統制三權分力的制衡機制呢。所以司法不彰，將讓總統權力無所節制，惑使握有權力者走向獨裁。

第三，我們沒有中立的媒體扮演第四權的角色。今天媒體，幾乎都已選邊站！總統的權力無法明確受到社會公論的制裁，人民知的權利，也相對被大幅剝削。不像美國的媒體，第四權有一定的監督空間。

第四、最重要的一點是美國沒有國營事業，所以沒有龐大的利益分配問題。美國的人事任命中與經濟相關的，只有聯邦儲備銀行的理事長，但仍必須與國會分享，但台灣不同。我們有相當龐大的國營事業體，動輒就是幾千億的資本，人事任命卻由總統一人決定，竟沒有任何人有權監督？！而這個任命權，牽涉到的利益是相當龐大的，所以一場總統大選下來，自然出現大量的政治獻金，而選後的回饋，便鯨吞蠶食國家資本。所以總統制勢必成為金權政治的溫床。

第五、因為總統握有這麼龐大的利益，所以造成「日不落總統大選」。320 一結束，馬上進入年底立委的「割喉戰」？那明年縣市長選舉，是不是要進一步「斷腳筋」？因為這都攸關 2008 總統大選的勝負。台灣將開始年年征戰的現象。總統制所帶來的龐大利益及整碗捧去的權力，將使台灣陷入無以休止的族群撕裂及社會對立，台灣將成為無以終結的動盪社會。

所以，整個情況這樣下去，台灣還能施行總統制嗎？

總統制的選舉制度，只能讓聰明的政客當選，無法讓對台灣社會具有引領、啟迪的人文關懷力量抬頭。國家元首的角色扮演，由社會表率淪落成只是政治權力的彰顯。導致總統失去人民的敬重以及做為國家榮耀的象徵。所以若能把國家的代表，跟行政的實際掌權者分開來，這樣某種程度也能達成「去帝王化」。現在許多人一方面高喊「去中國化」，但是又高舉總統制，卻未思考中國化在政治上的呈現就是帝王化，而總統在台灣是被帝王化的！

如果是內閣制，讓國家元首成為象徵，行政首長讓國會多數決定，這樣才有機會「去帝王化」。若說要深化民主，「去帝王化」行內閣制，就是深化民主很重要的一步。否則總統制是，只能祈求上天保佑，台灣每四年都可以出一個聖賢來當總統！如果不是聖賢來當總統！那國家不就亂了。所以不是把權力交給一個人，而是選擇交給一個機制，交給一群國會的多數，這是很重要的一步。

台灣的總統大選變成日不落總統大選，對台灣不管是政治、經濟、社會心理乃至族群都造成巨大的傷害。所以我們不應再做藍、綠對決的票奴，盼對制度的努力，可以成為重新彌合社會對立、族群裂痕的良藥。期待藍、綠的朋友，不管哪一個政黨，為了台灣的未來，為了真正深化民主，請你要給內閣制一份支持。