

埃利奥特·布尔默

徐行健 译

王天成 审校

作者埃利奥特·布尔默 (Elliot Bulmer) 是“国际民主和选举协助研究所” (International IDEA) 原高级项目官员, 主要研究兴趣在宪法设计与比较宪法。

译者徐行健系中国大陆专业人士。

审校者王天成为中国民主转型研究所所长、《中国民主季刊》主编。

# 议会制民主 国家的非行 政性总统

**编按：**民主宪法设计是一项专业技术。停留在争论选择总统制、议会制还是半总统制，这是远远不够的，还需要了解主要民主政府架构类型的制度细节。本文是总部设在瑞典斯德哥尔摩的智库“国际民主和选举协助研究所”（International IDEA）的宪法建设基础研究报告之一。它讨论了议会制民主宪法设计的一个重要方面，就是非行政性总统或者说虚位总统的性质、职能与权限。

## 1. 绪论

非行政性总统是一个国家的象征性领导人，发挥着代表和公共的作用（civic role），但不行使行政或决策权。不过，非行政性总统可能作为宪法仲裁者或担保人，拥有并行使某些特别的、政治干预性的斟酌处权（discretionary powers）。<sup>1</sup>

### 优势和风险

非行政性总统的设置，将国家永久性体制的代表与现任政府领导人分离开。这在政治上可以提供额外的连续性和稳定性，并可以让国家的代表更具包容性。此外，非行政性总统可以充当民族团结的形象，以及调解政治冲突。

有些人认为，一个没有什么有效权力的非行政性总统，是政治体系中不必要的附加设置。另一方面，拥有有效的干预斟酌处权的非行政性总统，则可能会对民选的政府，因而造成分裂性的权力斗争。

---

1 斟酌处权（discretionary powers）是宪法设计者必须理解的一种权力，它赋予权力行使者一定选择的空间，以做出最合理的决定。通常被译为“裁量权”、“自由裁量权”，为准确并通俗起见，这里统一译为“斟酌处权”——审校注。

## 非行政性总统在哪里存在？

几乎所有的议会制共和国都有一个非行政性总统。例如，孟加拉、多米尼加、德国、印度、意大利、黎巴嫩、马耳他、蒙古和瓦努阿图。

## 2. 问题是什么？

### 政府首脑和国家元首

议会制通常将国家元首和政府首脑的职能分开。国家元首的职责通常包括作为国家权威的体现代表国家，履行礼仪职责，以及作为国家认同、价值和理想的表达，提供公共领导。

国家元首也可能拥有有限的宪法仲裁者或监护人的职能。例如，他或她可能在这些方面拥有一些斟处权，即提名总理，解散议会，做出非政治性的任命，甚至可能包括否决立法或召集全民公决。

政府首脑（通常被称为总理）则负责指导行政工作和制定行政政策。他或她任免部长，负责实施和执行法律，并有权能（受制于宪法和法律）指挥国家权力，包括公务员和武装部队。在议会体制下，政府首脑还领导立法机构，设定立法政策议程。这包括为达成政策目标而制定和提交新的立法，以及引导立法通过议会。

议会制民主国家的国家元首，可以是世袭的君主，也可以是选举产生的总统。关于君主的探讨，见“国际民主和选举协助研究所”的宪法建构基础报

告7——《议会制民主国家的立宪君主》。

本基础报告，只涉及适用于有非行政性总统的共和国的、宪法设计的一些方面。因而，从宪法设计的角度来看，主要的考虑是：

- 1、总统选举方式：选举实体（全体人民、议会或特别选举团）、投票方法、所需的多数票、候选人资格、连任的规则以及总统的任期；
- 2、总统的权力和职能；以及
- 3、总统、总理、议会和政治体系其他部分之间的关系。

## 历史背景

### 起源

在18和19世纪的欧洲君主立宪制国家中发展起来的议会制，是在有效统治权从名义上的世袭君主逐渐转移到大臣的过程中产生的，根据惯例，大臣职位的确认取决于议会的同意。虽然保留了世袭君主制，但根据传统惯例，君主的权力转移到了承担责任的大臣手中，在国家的顶层留下了一个具有巨大象征意义、但基本没有实质性权力的职位。

这样，政府首脑和国家元首的职位就被分开，由首相担任行政长官，而君主则被降为（a）象征性的代表角色；以及（b）作为宪法监护人和仲裁者，行使某些保留的或斟酌性的权力。

### 君主、总统和总督

19世纪中期,所有议会制也都是君主立宪制,而几乎所有的共和国都有一个强大的总统行政机构。

法国1875年《宪法》标志着宪法设计的一个新起点。法国是世界上第一个议会制共和国:在这个共和国中,君主的礼仪、公民和宪法职能,都由选举产生的非行政性总统行使,而行政和决策权则由对议会负责的总理掌握。今天,世界上许多国家都采用议会共和制模式,包括孟加拉、印度、意大利、蒙古和瓦努阿图等如此千差万别的国家。

此外,在英联邦国家(保留英国君主作为国家元首的、独立的前英国殖民地),通常会任命一位总督来代表缺席的君主。总督具有许多民选总统的特征:他们通常是资深公众人物,不是生来就拥有职位,通常任职数年然后退休。然而,至关重要,他们的权威在于这一事实,即他们代表着一个世袭的、作为真正的(名义上的)国家元首的君主,而不是因为他们本身是人民的代表。

### 3. 非行政性总统的职能和权力

#### 职能和权力

非行政性总统的具体权力,以及他们有多大程度的个人斟酌空间来行使那些权力,在不同的国家会不相同。然而,非行政性总统的职能目的(它们是为了什么,而不是它们的实际效果),一般可以在以下主题下考虑:

#### 体现宪法权威

非行政性总统通常体现和代表国家的合法宪法权威，履行一些仪式和正式的职能，在那些职能中，强调的是国家本身，而不是现任政府的角色和权威。例如，总统通常会委任和接受大使，为议会会议开幕，指定或任命总理。总统还可以正式任命某些高级官员，并几乎总是由总统正式颁布法律和签署条约。在履行这些正式职责时，非行政性总统通常很少或没有斟处权（例如，总统可以正式签署议会批准的条约，但必须这样做：他/她没有拒绝签署的斟处权），但他们通过将作为国家本身（或者，如果是直接选举，作为全体人民的代表）象征的道德、仪式和制度权威，附加到政府的党派性权威中，非行政性总统的存在可以加强政府的合法性。

### 保障国家的政治中立性

从上述情况来看，政府首脑和非行政性总统之间的职务分工有助于在这两者之间保持一种象征性的分离，即在政党政治性的现任政府，与政治上本应保持中立和普遍性的国家永久性体制之间。总统象征性地确保了那些领导政府的人至少在理论上从属于一个代表民主宪法秩序的更高权威，以及确保执政党或执政联盟的领导人服从于一个非党派的、代表整体的象征。由于这个原因，非行政性总统特别会与那些被认为应该是非党派的机构联系在一起。例如，马耳他总统是司法委员会的当然主席，并正式任命选举委员会的成员，“根据总理在与反对党领袖协商后提出的建议行事”（《马耳他宪法》，第60条）。人们通常并不期望国家元首亲自指导这些机构，但通过他们的存在，他们要防止这些机构为党派目的而被误导。

### 连续性（避免权力真空）

有一个非行政性总统，可以确保在总理职位空缺时（例如，如果政府组建过程比预期的要长，有一个看守内阁在职）或议会解散时，不会出现权力真空。总统象征着，虽然可能没有政府，但国家仍然在运作。这对国内的信心和国外的形象都有意义。同样，在内阁短命的国家，非行政性总统是连续性的一个重要来源，尽管总理职位的人事变更频繁，但仍能保持机构的记忆和集体的经验（见方框3.1的例子）。

### 方框3.1. 作为统合人物的非行政性总统：意大利

2013年的意大利议会选举没有产生明显的胜者，政府的组建因而很困难，既不可能形成左翼和右翼的大联合，也不可能形成左翼的少数党政府。与此同时，总统选举也即将举行，而在这种分裂的政治格局中很难选择一个候选人。面对这一危机，现任无党派总统乔治·纳波利塔诺（Giorgio Napolitano），以前所未有的压倒性多数获得连任，确立了他作为高于政治的统合者的地位。

## 代表性

非行政性总统能够代表国家，在国内外提高国家的形象和声誉。由于他们的非行政地位，摆脱了对日常政治的责任，这意味着他们可以有更多的时间来参与那些活动，并且更不容易被政府的政治决定所损伤。

## 公共领袖

作为公共领袖，非行政性总统反映和表达人民的共同道德价值观与愿望。总统的公共领导职能可以包括襄助艺术和文化，支持或鼓励慈善活动，访问地

方社区,发表演讲和主持文化活动。由于不受日常政治和党派的影响,但又有一个全国性平台可以发言,非行政性总统可以作为国家的良心,或许可以为那些否则会被政治进程所忽略的人说话。然而,公共领导和政治干预之间的界限很窄:为了保护他们的独立性,许多国家的法律或习俗,都禁止非行政性的国家元首发表可能被解释为涉及政治争议的公开评论。

## 促进包容性

在一个分裂的社会中,非行政性总统和总理的职位可能会(通过法律或惯例)在不同群体之间划分。例如,在黎巴嫩,总统职位由基督徒担任,而总理职位则由穆斯林担任。虽然这在宪法中没有明确规定,但它体现在一个具有准宪法地位的《全民公约》(National Pact)中。

## 宪法仲裁

非行政性总统可能被赋予某些斟酌处权,它们的行使由总统个人根据法律或宪法惯例酌情决定。用来表示这些权力的术语各不相同。本《基础报告》使用“斟酌处权”(discretionary powers)这一术语,而在一些保留了象征性君主的议会制民主国家,如澳大利亚和加拿大,“保留权力”(reserve powers)的说法更为常见。这些权力不受部长责任制(ministerial responsibility)的约束,也就是说,不需要部长副署,部长的建议也可以忽略。

宪法仲裁(arbitration)的概念有别于司法机构所进行的宪法裁决(adjudication)。它涉及到通过对政府主要机构之间的政治争端进行调解和仲裁,来维护民主宪法秩序(即作为议会、政府和人民之间的平衡)。这些



权力可以包括：

- 提名和罢免总理的斟酌权——这一权力通常要遵守总理必须得到议会多数信任这一规则。根据宪法规则和当时的政治环境，总统可能会在组建执政联盟中积极发挥作用，因而能够在各种可能的政治联盟中进行选择（如意大利），也可能被限制在一个不能那么积极发挥作用的地位（如德国）。
- 在某些情况下，有解散议会的斟酌权（例如，如果不可能任命一位获得议会信任的总理，或者议会通过对政府的不信任投票，但政府拒绝辞职），或拒绝解散议会的斟酌权（例如，如果政府失去了议会的信任，而一个新政府得到了议会信任，无需议会选举即可任命）。
- 否决立法、将立法退回议会做更多考虑、将立法提交给人民进行全民公决的斟酌权，或将立法提交给最高法院或宪法法院的斟酌权。例如，在爱尔兰，总统可以在颁布立法之前将法案提交给最高法院，由最高法院对其是否合宪作出裁决。在拉脱维亚，总统可以将一项法律的颁布暂停两个月，在此期间可以收集签名，以便对这一法律启动具有约束力的全国公投。
- 授予荣誉、给予赦免或对公共机构作出某些非政治性任命的斟酌权。

### 思考点1

为了确保议会体系的正常运作和保护民主宪法秩序，总统应该拥有哪些保留权力或者说斟酌权（如果有的话）？如何才能确保总统的权力既明确又有限制，从而只能合法使用，不能被非法地滥用？

## 斟酌权法典化

早期议会制共和国的宪法通常在字面上将种种行政权授予总统，而期望行政权的行使，则依照议会制民主的宪法惯例（宪法惯例是约定俗成的宪法适当性规范，虽然没有写进宪法，但被视为对机构行为者具有政治上和道德上的约束力）。（作者指的是行政权在字面上授予总统，但按惯例则由总理、部长行使——审校注）。

·法国1875年的宪法性法律规定，部长们“为政府的总体政策向议院集体负责”，“总统的所有行动必须由部长副署”，但除此之外没有界定总统权力的斟酌范围。在实践中，议会制政府的体系，总统在政府组建过程中的作用，以及对总统斟酌权的非常有限但仍然存在的限制，都是通过法兰西第三共和国初期一系列临时政治决定所形成的惯例，而确立起来的。例如，1877年有一次总统滥用了解散议会的权力，使得进一步使用这一权力变得不可接受，但总统这一选择余地，即从议会中一系列可能的政治联盟伙伴中挑选总理的权力，继续得到认可。

较新的宪法，特别是一战和二战后欧洲民主重建中通过的宪法，通常对议会制的诸多原则给予正式和明确的承认，同时将总统有限的斟酌权写进明文的法律中：

·《德国基本法》（1949/1990）明确把行政权授予总理和政府，而不是总统。总统的斟酌权受到第58条的严格限制，它规定，除了提名总理、在无法任命总理的情况下解散联邦议院（下院），以及要求已辞职的总理在新总理任命前继续任职之外，总统的所有行动都需要副署。此外，第82条现在已被解释为允许总统拒绝颁布未按照宪法规定制定的法律，尽管有部长的副署。这一否决权迄今很少被使用。

## 自然变迁 (organic change)、灵活性与宪法不确定性的风险

在成文的宪法规则很少或不精确,因而严重依赖惯例性规则的情况下,关键机构之间的关系,可以在应对危机或其他因素中以自然发展的方式而变迁。

·冰岛总统的职位权力,尽管根据宪法的书面文字相对较强,但在惯例上只限于公共和仪式性的职能。由来已久的惯例性规则严格限制了总统在政治事务中的斟酌范围。然而,在2008年金融危机之后,总统能够利用沉睡的宪法权力来形塑政策制定的方向,例如,通过解散议会和将重要立法提交给人民公决。这样,冰岛就从议会制转变为半总统制政府(至少是暂时的),而没有修改书面宪法。

允许这种灵活性也许是可取的,但惯例性规则法律地位地不确定性,也会开启宪法危机的可能性,即书面规则所允许的行为,但如果在惯例规则下长期被认为是不可接受的,其合法性在政治上就会引发争议:

·1975年,在参议院拒绝通过预算的情况下,澳大利亚总督约翰·克尔爵士(Sir John Kerr)解除了总理高夫·惠特拉姆(Gough Whitlam)的职位。参议院拒绝通过预算,以及总督解职总理、任命反对党领袖马尔科姆·弗雷泽(Malcolm Fraser)接任,显然都在纸面上的宪法权力范围内。然而,他们的行动在多大程度上是宪法惯例所允许的,是有争议的(沃德 1987: 18)。

## 确定性的重要意义

在这样的国家,即议会民主的惯例为人所充分理解并在政治体系实际运作

中根深蒂固的国家，依靠宪法中可能隐含的或仅有部分规定的惯例性规则，也许是可以接受的。然而，在新兴民主化国家，或这种惯例性不太为人所理解或遵行得不好的国家，更加具体和明确，通常就很有必要。通过具体化，不仅可以确认总统职位的非行政性质，防止总统职位变得过于强大，而且可以避免在保留权力/斟酌权力的范围，以及总统作为宪法仲裁者的合法权力范围等方面发生的争议。这显示了因地制宜的重要性：如果不成文的约束是弱的，那么成文的约束就必须强化。

## 政党体系及碎片化

如果许多党派都有可能获得议会代表权，而没有任何一个党派赢得总体多数，那么，根据现有的政府组建规则，总统在提名总理和形成联合内阁方面，就可能有更大的斟酌空间，这取决于组建政府的既定规则。如果希望限制总统在政府组建中的党派政治作用，那么组建规则的明确和无歧义就尤为重要。例如，在宪法中授权议会选举总理（如在爱尔兰），因而将总统排除在联合内阁的组建过程之外，也许就是可取的做法。

## 4. 设计的考虑事项：选举和任期

### 选举机构

议会制共和国的非行政性总统，通常以三种方式中的一种选出：

**1. 由议会选举。**孟加拉、希腊、拉脱维亚、马耳他、特立尼达和多巴哥等国的非行政性总统，都是采用这种方法选举的。由议会选举，倾向于产生一个没有独立权力基础的弱势总统。它可能导致总统不过是议会多数党所提名的

人,因而缺乏对政府的独立性,不过,这取决于所采用的选举规则。

**2.由特设的选举团选举。**这种方法通常将议会成员与国家以下各级代表机构(如邦、省或地方议会)的成员结合起来,它在联邦制或高度区域化的议会制共和国,可能是合适的。例如,在德国,总统由联邦代表大会(Federal Assembly)选举产生,联邦代表大会由各州议会议员与联邦下院议员共同出席组成。同样,在印度,总统是由议会两院议员和全国各邦立法议会议员组成的选举团选出。意大利总统的选举方式稍有不同,乃由议会两院以及各地区的区议会(regional council)专门为此选出的选举人,共同选举产生。

**3.由人民直接选举。**奥地利、芬兰、冰岛、爱尔兰、葡萄牙和斯洛伐克等国,都采用直接民选的方式来选举非行政性总统。直接选举使总统能够声称他有自己的选举授权,有别于议会多数的授权,这可能会诱使总统在政治过程中寻求更积极的角色。直接选举也更有可能导致公开的、政党政治性的总统竞选,这可能会损害总统理论上应作为中立人物的地位。

## 选举规则

### 选举体系:全民直选的多数要求

直接选举产生的非行政性国家元首,可以通过三种方法中的一种选出:

**1.简单多数票制。**在这种制度下,得票最多的候选人获胜。虽然这种制度看起来公平而简单,但它有几个严重的缺点:(a)它有少数统治(minority rule)的问题(因为得票不到一半选民支持的候选人可能当选);(b)它倾向于将候选人的范围缩小到两个,因而让许多人没有候选人在政治上发声;以及(c)它产生搅局者效应(spoiler effect),即第三党候选人的得票可能导致两个主要候选人中更少支持的一个获胜。为了避免这种搅局者效应,策略性投票会受到鼓励,即

选民投票反对他们最不喜欢的候选人，而不是支持他们最喜欢的候选人。

**2. 两轮制。**两轮制是一种多数制 (majoritarian system)。在第一轮投票中，需要获得绝对多数选票才能当选。如果没有候选人获得绝对多数，则在两名领先的候选人之间进行第二轮投票（通常是一周或两周后）。在第二轮投票中，赢得简单多数票的候选人当选。这种制度的好处，是可以减少搅局者效应：支持少数党候选人的选民，可以在第一轮投票中投给他们喜欢的候选人，如果他们的第一选择不成功，可以在第二轮投票中把选票转投给他们最不讨厌的候选人。目前采用这种制度的国家，包括奥地利、芬兰、葡萄牙和斯洛伐克。

**3. 排序复选制 (instant run-off system)。**排序复选制，或称可替代性投票 (alternative vote)，使选民能够按照偏好对候选人进行排序。如果没有候选人获得绝对多数的首选票 (first-preference votes)，那么得票最低的候选人就会被淘汰，他们的票数会重新分配给下一个选择。这种淘汰和重新分配的过程一直持续下去，直到到有一位候选人获得多数票为止。投票和计票过程比两轮制略微复杂，但它在筹办上的优势，是选举可以一次性进行。爱尔兰总统的选举，采用的就是排序复选制。

## 选举制度：总统间接选举的多数要求

上述选举方式也可适用于间接选举。例如，印度总统是采用两轮选举制选出的。然而，间接选举（由一个可以开会、可能会审议以及参与投票交易 (vote-trading) 的大会进行）提供了另外的一些可能性，通常是为了确保总统是一个政治中立、非党派的人物：

**1. 超级多数 (Supermajority) 规则。**超级多数规则被用来帮助促进选出在政府和反对党之间不偏不倚的、政治上中立的总统。这种方式可以有不同变化。例如，希腊议会以三分之二的多数票选出总统。如果经过两轮投票，没有候

人赢得三分之二的多数票,那么,第三轮投票就需要五分之三多数票。如果没有候选人赢得五分之三多数票,议会就会解散,然后由新议会以五分之三多数票选出总统,或者,如果这也失败了,则以绝对多数票选出。只有在所有这些尝试失败的情况下,才能以议会的简单多数票选出总统。

**2. 通过议会决议任命。**总统也可以不通过竞争性选举产生,而是由议会决议任命。在马耳他,这种安排通常会导致的一种情况,是得到议会多数支持的政府能够单方面任命自己的总统候选人,这就削弱了人们对总统作为一个独立、非党派人士的观感。这种安排的一个变种,是要求两党提名(例如,由总理和议会中最大反对党的领导人提名)。澳大利亚在1999年提议这样做,但被选民以不民主为由拒绝了。

## 公开或无记名投票(secret ballot)

总统可以通过无记名投票或公开投票的方式选出。如果采用直接民选,无记名投票是标准做法。如果采用议会选举,或由议员和地区议会成员组成的复合选举团等方式选举,那么无记名投票有助于保障选举的非党派性,从而保护国家元首独立于现任政府。然而,无记名投票与间接选举相结合,则会破坏透明度:这意味着人民无法知道他们的代表是如何投票的,因此可能会损害总统的合法性。在公开投票与无记名投票之间选择时,重要的是,要考虑总统是应该中立、与政治隔离,还是应该代表公众意见。

### 思考点2

非行政性总统的非党派性有多重要?如果他们要作为团结性的、仪式性的象征和公正的宪法监护人,是否有必要让他们被视为政治上中立?或者,对他们来说,拥有来自直接选举和声称得到大多数人支持而获得的权威与民众授权,是否更为重要?

## 5. 任期、连任和罢免

### 任期

非行政性总统的任期通常为四年(拉脱维亚)、五年(希腊、马耳他)、六年(奥地利)或七年(爱尔兰、意大利)。总统的任期通常(虽然并非普遍)比议会(或两院制下的下院)的任期长,这样总统和议会的选举就不会同时进行。这使得总统能够在经历政府更迭时保持连续性。

### 连任

在某些情况下,非行政性总统只能担任一个任期。在许多情况下,他们被禁止担任超过两个任期。这些规定的目的是:(a) 确保职位轮换,不至于长期掌握在一个人手中;(b) 通过让总统免于为连任而竞选的需要,而加强总统的独立性。

### 罢免

一方面,有必要给予总统足够的自主权和安全感,使他们的职位不受制于议会多数党的心血来潮,另一方面,也要提供一种手段来罢免不称职、腐败或行为不当的总统。

### 通过弹劾而罢免

弹劾是一种准司法程序,通常由立法机构或其下院提控总统犯有特定的罪行或不法行为(misdemeanors,该术语可能比犯罪更宽泛),然后由上院审



理,或者,在一院制中,由最高法院或宪法法院,或其他司法或准司法机构,来审理。弹劾的关键在于,必须能对总统提出某种指控,并给总统定罪。例如,爱尔兰宪法允许议会两院中任何一院的三分之二议员弹劾总统。然后弹劾案由另一院审理,通过三分之二的多数票将总统定罪,从而将其罢免。

### **因疾病或无法履行职责而被免职**

除了自愿辞职,某些宪法规定总统可以因疾病、不能或无法履行其职责而被免职。马耳他宪法第48条允许“出于无法履行其职责的原因(无论是否因身体或精神的病弱或任何其他原因)”解除总统职务。因疾病或无力任职而被免职,可能要经过一个特殊的程序,以避免被党派滥用。例如,孟加拉宪法规定,如果医疗委员会认为总统不适合履行其职责,议会可以通过三分之二的多数票将其免职。

### **以确定理由经立法机构表决罢免**

这一程序使立法机构只需为此通过一项决议就能罢免总统(通常是由于行为不端),而无需进行正式的弹劾程序。与弹劾不同的是,出于确定原因的罢免最终是一项政治决定,但在一些国家,决议之前必须有一个具有准司法性质的调查程序。例如,在以色列,罢免总统只能由以色列议会(Knesset)的一个委员会提出,那个委员会在做出决定前必须听取总统的意见。

### **通过公投罢免**

通过公投罢免使人民能够对总统做出裁判。这是民主的,但在危机时刻,可能会使公众舆论两极化、提高政治风险。例如,在冰岛,如果议会以四分之三的多数决定罢免总统,就会举行全民公决。如果公民公决中多数票支持罢免总统,他或她就会被罢免;如果不支持,议会就会自动解散,并举行新的选举。

## 6. 非行政性总统职位的替代方案

### 南非模式

严格来说,在议会民主制中,非行政性国家元首并非必不可少。例如,南非的政府体制本质上是议会制(政府首脑由立法机构选出并对其负责),但政府首脑和国家元首的职责合并于行政总统职位之中<sup>2</sup>。类似的安排也存在于博茨瓦纳和瑙鲁。在这种体制下,总统是一个强有力的人物,他将行政和立法决策、礼仪代表和公共领导职能结合起来。因此,如果选择这种模式,为保护整个政治体制不被总统权力滥用,确保其他机构(例如司法机构和选举委员会)的独立性和非党派性就非常重要。

### 议长兼任国家元首职能

在一些国家,议会议长(主持者,主席)被赋予了重要的宪法仲裁者职能。例如,在瑞典,议长在与议会中的政党领袖协商后,提名总理候选人、由议会投票决定。议长通常还有代表角色,是议会及其权威的化身。这种做法,离议长兼任低成本、低姿态、非行政性国家元首的想法,只有一小步。

虽然目前没有议长兼国家元首这种设置的例子,但提出这一想法是基于某些历史上的案例。它可以提供将国家元首和政府首脑的机构分开的许多好处,而没有总统职位的额外代价或潜在角色冲突。在许多国家,法律或惯例要求议长必须是非党派的,至少在任职期间是如此。如果议长要充当国家元首,就必须认真考虑在宪法中使这种非党派的承诺明确和具有约束力。

---

<sup>2</sup> 南非总统由议会选举并对议会负责,既是国家元首又是政府首脑——审校注。

## 7. 若干实例

表7.1. 实行非行政性国家元首制的国家

国家体制	选择方式	保留/斟处权	副署/对建议的要求
<p><b>孟加拉</b></p> <p>1991年成为民主国家</p> <p>议会制共和国</p> <p>单一制</p> <p>两院制</p> <p>人口: 1.5亿</p>	<p>由议会选举; 选举方式没有在宪法中规定</p> <p>任期五年; 可连选连任一次</p> <p>可以被议会三分之二的多数票罢免, 或者, 如果三分之二的多数认为总统无力履职而罢免</p>	<p>“总统应任命在其看来得到议会多数成员支持的议员为总理”</p> <p>任命最高法院首席大法官</p> <p>在无党派看守政府期间即议会解散和新政府成立之间, 承担责任</p>	<p>“除了任命总理.....和首席大法官.....外, 总统在行使其所有职能时, 应根据总理的建议行动” (第48.3条)。</p>
<p><b>印度</b></p> <p>1947年成为民主国家</p> <p>议会制共和国</p> <p>联邦制</p> <p>两院制</p> <p>人口: 12亿</p>	<p>由联邦议会两院议员和邦立法机构成员组成的加权选举团选出。</p> <p>任期五年; 无连任限制</p> <p>可通过弹劾罢免</p>	<p>总统的斟处权没有在宪法中明确规定; 简单的解读会认为不存在斟处权。然而, 一些权威人士认为, 总统能够在以下方面行使有限的、约定俗成的斟处: (a) 任命总理, 如果没有明确的议会多数党领导人; (b) 解除总理的职务, 如果政府失去了下议院的信任但拒绝辞职; 或者 (c) 拒绝解散下议院, 如果政府失去了信任, 并且如果一个替代政府能够组建。</p>	<p>“[总统在行使其职能时, 应根据部长会议的建议行动], 但总统可要求部长会议重新考虑这种建议, 无论是通常情况或其他情况, 总统应根据重新考虑后提出的建议行动”</p> <p>总统根据首席大法官的建议任命法官(总统只能根据首席大法官的提名进行任命, 但没有义务接受这种提名)</p>

<p><b>爱尔兰</b></p> <p>1922年成为民主国家</p> <p>议会制共和国</p> <p>单一制</p> <p>两院制</p> <p>人口: 460万</p>	<p>直接普选, 采用替代性投票 (alternative vote) 选举制度</p> <p>任期七年; 可连选连任一次</p> <p>如果被议会中一院的三分之二多数弹劾, 并被另一院的三分之二多数定罪, 则可罢免</p>	<p>在批准或搁置批准批准立法案之前, 可以将立法案提交给最高法院裁决其是否合宪</p> <p>如果收到失去议会信任的总理的建议, 可以拒绝过早解散议会</p> <p>可以召集议会或其任何一院开会</p> <p>在解决两院之间的争端方面的一些小权力</p>	<p>“本宪法赋予总统的权力和职能, 只能由其根据政府的建议行使和履行, 除非本宪法规定其应根据自己的绝对斟处权行动, 或在与国务委员会[协助总统行使斟处权的咨询机构]协商或联系后行动, 或根据任何其他个人或机构的建议或提名, 或收到任何其他来函后行动”(第13.9条)</p>
<p><b>拉脱维亚</b></p> <p>1991年成为民主国家</p> <p>议会制共和国</p> <p>单一制</p> <p>一院制</p> <p>人口: 200万</p>	<p>由议会以无记名投票方式和绝对多数票选举产生</p> <p>任期四年; 可连选连任一次</p> <p>可由三分之二的多数通过的决议予以罢免</p>	<p>提名总理</p> <p>可以暂停立法, 以待提交给人民公投</p> <p>可以将立法案退回议会重新审议</p> <p>可提议解散议会 (须经人民公投批准)</p>	<p>“国家总统不应为其行动承担政治责任。国家总统的所有法令都应由总理或有关部长会签, 从而他们对法令承担全部责任, 但第48条[提议解散]和第56条[任命总理]所预见的情况除外”</p>

## 8. 决策时需考虑的问题

1. 新的/改革后的宪法试图解决的问题是什么? 如果已经有了非行政性总统, 他们在过去是如何行事的? 他们的权力限制是否明确? 那些限制在实践中是否得到了很好的尊重?

2. 设立非行政性总统的目的是什么?是希望限制总统以前的过度权力?还是希望加强总统,以作为对总理的制约?是想让总统成为一个公共和礼仪性的人物,还是想让他们成为一个拥有有限但真实的斟处权的宪法仲裁者?

3. 当前情况下的政治状态怎样?是否存在支持更强或更弱的总统职位的短期选举压力?(例如,直选总统中是否有一个明显领先的候选人?它们的被接纳,对于民主制度的稳定和合法化是必要的吗?还是会构成威胁?)议会各党派是否能就间接选举的总统候选人达成一致——会形成共识还是僵局?

4. 如果总统只打算履行仪式和公共职责,那么谁,如果有的话,将履行宪法仲裁者的职能,如提名总理、解散立法机构和防止通过违宪法律?

5. 如果要让总统成为一个拥有斟处权或保留权力的宪法仲裁者,那么如何防止他们成为政治游戏的参与者而非超然的仲裁者?

6. 宪法中对总统的权力和职责的规定有多明确?对总统行使个人斟处权的合法性或非合法性,分歧的范围有多大?是否所有可能的情况都尽可能合理地涵盖了?

7. 文化上怎样看待领导力?在象征性权威和实际权力之间是否存在分离的传统?一个拥有象征性权威但几乎没有实际权力的职位,是会受到尊重,还是会被嘲笑?

8. 总统应该代表什么?人民?国家?民族?文化多数群体?还是一个没有得到充分代表的文化少数群体?一套特定的价值观和传统?这些因素怎样与选

举/任命的方式是如何关联的?

9. 总统应该是什么样的人?他们需要具备什么样的品格来履行这一职位所设想的职能?总统应该是睿智、灵活、练达和没有争议的吗?或者,他们应该是一个有魅力的领导人,有能力动员人们支持国家的愿景?这些因素与选举/任命的方式是如何关联的?

10. 与政治上各方的协商有多广泛?宪法(或宪法草案)中与国家元首有关的条款,是否得到所有相关方的支持?

#### 参考文献

- 本《基础报告》中提到的宪法文本,除非另有说明,均来自“宪法工程”网站:  
<<https://www.constituteproject.org/>>
- J. C. 亚当斯和 P. 巴利乐:《共和时期的意大利政府》(Adams, J. C. and Barile, P., *The Government of Republican Italy*. Boston: Houghton-Mifflin, 1972, 3rd edition)
- S. 阿舒托史和 A. 塔枚:《宪法惯例:宪法的不成文准则》(‘Constitutional Conventions: The Unwritten Maxims of the Constitution’, *Practical Lawyer* [web], 3 (2005), <[http://www.ebc-india.com/lawyer/articles/2005\\_plw\\_3.htm](http://www.ebc-india.com/lawyer/articles/2005_plw_3.htm)>, accessed 27 November 2013) .
- R. 艾尔杰和 P. 菲茨杰罗德:《总统和总理》(‘The President and the Taoiseach’, in J. Coakley and
- M. Gallagher (eds), *Politics in the Republic of Ireland* (Abingdon: Routledge, 2007, 4th edition), pp. 305–27) .
- L. 霍登:《总督代表没有优势》(‘A vice-regal representative is no advantage’, *Independent Australia*, 25 August 2010, <<http://www.independentaustralia.net/australia/australiadisplay/a-vice-regal-representative-is-no-advantage.3030>>, accessed 27 November 2013).
- A. 里杰法特(编):《议会制政府与总统制政府》(*Parliamentary versus Presidential Government* (Oxford: Oxford University Press: 1992) ) .
- A. J. 沃德:《输出英国宪法:新西兰、加拿大、澳大利亚和爱尔兰的责任制政府》(‘Exporting the British Constitution: Responsible Government in New Zealand, Canada, Australia and Ireland’, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, 25/1 (1987), pp. 3–25) .