

制度
设计

张千帆

作者张千帆系北京大学宪法学教授，曾获美国德克萨斯
大学政府学博士

中国民主季刊

第3卷 第1期
2025年1月
CC-BY-NC-ND

自由、免费转载分发，但须注明
作者与出处，并不得修改及商用

反思总统制—— 分权模式及其问 题诊断（上）

摘要：本文梳理了总统制—议会制过去三十年的学术论争，澄清了这两种制度的界定标准及其在当今世界的分布概况，总结了两种制度设计对于政体稳定性的优劣。虽然议会制与总统制各有利弊，也互有成败，但总的来说，总统制存在一些难以克服的内在弊端，不宜为民主转型国家广泛采用。

一、引言

2021年1月6日，美国国会计点来自各州认证的选举人票，为两个月来闹得沸沸扬扬的总统大选一锤定音。但就在计票中途，国会一群支持川普的暴徒占领，一度出现险情，最后造成5人死亡，包括一名警察。¹即便在此之后，甚至在拜登总统1月20日正式就职之后，尽管美国各级各地上百起选举诉讼的判决都否定了大规模“舞弊”的存在，²共和党选民主流仍然选择相信各种鼓吹大选阴谋论的自媒体或小媒体，共和党议员则因为害怕失去选民支持而不敢公开承认大选的合法性；有的甚至可能因为害怕人身或家庭安全受到威胁，而不敢在川普卸任后的二次弹劾中表决同意弹劾。³5月12日，共和党众议员切尼 (Liz Cheney) 因一直激烈批评川普破坏宪政规则，而被众议院共和党以闭门会议和语音投票的方式撤销了大会主席的职务。暂且把大选争执的是非放在一边，几乎没有争议的是，这是美国历史上争议最大的一次总统选举。无论是支持川普还是拜登，双方都投入了巨大的激情，也产生了巨大的焦虑乃至愤怒；挺川、反川成了势不两立的两派，有的家庭甚至为之分裂。投票结束，选举并未结束；川普的支持者提出了五花八门“舞弊”指控，甚至不惜炮制各种选举阴谋论，他们中的多数人至今拒绝接受这个结果。事实上，2024年大选，他们再次选择了这位不接受民主游戏规则甚至涉嫌煽动叛乱的总统。

这一切看似匪夷所思，为什么会发生在选举民主最悠久的美国？造成大选乱象的制度原因是多方面的，但是如果只用一句大白话来概括，那就是：美国总统太重要了，以至于双方都输不起。用政治学家林茨 (Juan Linz) 和利普哈特 (Arend Liphart) 的话说，总统制本身是最大的“胜者通吃”：总统全国只能有一个，不是你就是他；即便 2020 年川普得了 47%、7000 多万张选票，或 2024 年哈里斯 (Kamala Harris) 的全国票其实只比川普少 1.6 个百分点，但都功亏一篑、一切归零。也难怪川普的支持者不愿服输——谁当这个总统实在太重要了！其实，这本身就是制度设计的失败：任何一个人、一场选举都不应该这么重要的。如果像此次美国红蓝阵营这样，双方都坚信这是一场决定命运的“正邪之战”，整个民族的命运都维系在两人之一身上，好像选错一次就会万劫不复，那么这场选举早已承受了其不可承受之重，这样的国家也将随着大选时刻的来临跌宕起伏。总统制的“胜者通吃”让双方都输不起。它不仅要为此次大选中出现的各种狂热、焦虑和分裂负责，而且这种狂热、焦虑和分裂会每四年再来一次，对于修复已经破裂的美国社会契约而言有害无益。⁴

假如 2020 年 11 月 3 日选的不是一个总统，而是一个议会，这一切还会发生吗？我们可以安全地预言，即便每一个议员都是在英美单选区制 (single-member district) 的“胜者通吃”规则下产生，也不会有那么多人为了议会选举而像美国大选那样如痴如狂，至少在美国这样的成熟民主国家不会这样。议会选举当然也可以发生大规模舞弊，并产生相持不下的争议乃至动乱，但是要产生足以改变议会多数的结果，需要只有在民主欠发达国家才有可能的舞弊规模。国家议会通常有好几百个议员，输掉一两个没什么大不了的，一般不会改变议会多数的大局。即便像这次和总统大选同时进行的参议院选举那样两党势均力敌（各 50 名议员）、“命悬一线”（由参

议院议长也就是副总统投决定票），两党选民也不会如此放不下某个参议员选举的胜负；即便输掉了参议院中的关键一席，参议员中的中间派、“摇摆票”也多的是，一场选举未必完全决定具体政策立法的胜负。议会本身就是一个多元利益博弈的场所，远不如总统那么专断——即便是民选产生的总统。总之，和全国范围内“胜者通吃”的总统选举相比，议会选举是比较“输得起”的。耐人寻味的是，此次美国总统大选高潮迭起、经久不息，和总统在同一张选票上的参众议员选举却风平浪静，或许足以说明问题。

大选余波渐平，现在是认真反思总统制的时候了。当然，这不是一个新话题。自1990年代林茨教授提出“总统制的危机”以来，宪法与政治学界就一直在争论总统制相比议会制的利弊得失。恰逢东欧和非洲各国的民主化浪潮产生了宪法制度设计的需求，议会制与总统制之争一时成为“显学”。大潮过后，也依然见仁见智、莫衷一是。事实上，虽然总统制面临质疑和挑战，采纳总统制宪法的国家数量有增无减。如果说绝大多数中东欧国家采用了问题并不更少的“半总统制”，绝大多数非洲转型国家仍然沿用总统制。事实上，即便韩国转型已37年之久，且一直被认为是相当成熟的民主国家，2024年12月还发生总统宣布“紧急戒严”并试图逮捕反对党领袖的咄咄怪事。⁵ 鉴于总统制和“强人政治”历史上给这些国家带来的灾难，不禁要为转型中的总统制国家捏把汗。周期性大选风波除了折射出美国社会契约的破损之外，也激活了“总统制危机”的制度之争，并把这场争论直接带回到总统制的发源地——美国。

本文的目的是梳理总统制—议会制过去三十年的学术论争，总结两种制度设计对于政体稳定性的优劣。虽然议会制与总统制各有利弊，也互有成败，但总的来说，如此次美国大选显现，总统制存在一些难以克服的内在弊端，

不宜为民主转型国家广泛采用。当然，“总统制”和“议会制”本身都是很大的“筐”。在进入比较研究之前，首先有必要澄清这两种制度的界定标准及其在当今世界的分布概况。

二、立法与行政分权模式及其分布状态

议会制度研究首先要探讨不同的民主政体模式，因为议会在不同模式下的权力、地位和功能都有所不同。民主政体主要有两大模式，对应着两类不同的立法与行政关系，主要取决于行政之于议会的独立性——首脑直选和固定任期。一类是美国代表的总统制，总统由选举院选举产生，但绝大多数情况下等同于选民直选，任期4年，只能连任一届；另一类是英国代表的议会制，也就是所谓的西敏寺（即英国议会所在地 Westminster Hall）模式，主要特征是内阁由下议院多数党形成；虽然规定了周期性选举，但内阁在重大政策问题上得不到议会多数支持即须辞职。⁶在这两大模式之间，20世纪又发展出混合模式，即总理领导的内阁同时对议会和总统负责，后来也被称为“半总统制”。

首先，让我们看一下民主国家中不同模式的大致分布情况。如政治学者柴巴布指出，自第二次世界大战结束后，民主国家的数量和比例不断增加。1946年，只有9%（32个）是民主国家；1982年统计的162个国家中，非民主国家仍占68%。然而，在2002年统计的190个国家，民主国家比例上升到60%、114个，其中45%是议会制，33%是总统制，22%属于半总统混合制。⁷议会制在1970年代后期达到高峰，高达70%；总统制陷入低谷，只有15%左右。混合制一直只有10%左右，直到1990年代东欧转型后崛起。

以上统计限于“民主国家”，但不论民主指数是否达标，各国宪法其实都可按以上标准进行分类。根据我们的“世界宪法制度指标”数据库对 196 个国家或地区的宪法文本最新统计，⁸ 得出的结果和以上数字并不完全相同。首先，上述分类的标准虽然大致准确，但是过于简单，在具体适用过程中仍然会遇到诸多问题。为简单起见，我们主要用两个指标来界定议会制与总统制：国家元首是否直选以及议会可否对内阁投不信任票，同时参照国家元首权力指数：（1）如果国家元首直选产生，一般任期固定且享有一定实权，而如果议会不可对内阁投不信任票，说明内阁只对总统负责，因而属于标准的总统制；（2）如果国家元首直选产生，而议会可对内阁投不信任票，那么说明内阁同时向总统和议会负责，属于半总统制；（3）如果国家元首间接选举产生，因而一般不会享有实质性权力，而内阁对议会负责，那就属于议会制；（4）当然，还存在其它情况，譬如国家元首间接选举产生，而权力却相当大（譬如南非和伊拉克），或议会并不能对内阁进行不信任表决，或国家元首为世袭君主或由任命产生，而实际上并不行使实权，如英国、加拿大、澳大利亚、新西兰等某些前英殖民地国家，则须视个案情况决定。

按照上述归类标准，我们的最新统计发现第 1 类国家有 28 个，第 2 类国家有 83 个之多，第 3 类国家则有 34 个，其中包括中国。另有古巴、厄立特里亚、几内亚比绍、密克罗尼西亚、缅甸、苏里南、瑞士 7 个国家的元首间接选举产生，且权力指数相当大，而内阁不对议会负责，其中瑞士实行委员会首脑制度，其余 6 国属于总统制。阿联酋的参议院可对内阁进行不信任表决，但它本身并非选举产生，因而并无意义。17 个国家的元首任命产生、19 个国家的元首为世袭君主，而内阁对议会负责，其中巴林、约旦、科威特、摩洛哥、卡塔尔、泰国 6 国君主行使实权，其余 30 国元首

均只有象征性权力，因而都属于议会制。另有 7 个国家或地区的元首为世袭君主或任命产生，而内阁不对议会负责，其中包括香港和澳门，在此暂不考虑。

以上三类国家并不能被简单归类为总统制、半总统制与议会制，因为它们彼此会发生一些“穿插”现象。第 1 类国家中，新加坡总统虽然规定直选产生，但是不得属于任何党派（宪法第 19 条），可见“选举”有名无实；虽然没有明确规定议会不信任表决，但是总统须任命获得议会多数信任的人选为总理（宪法第 25 条），可见内阁仍需对议会负责，因而应被归为议会制。第 2 类 83 个国家中，阿富汗、阿尔及利亚、阿根廷、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、喀麦隆、哥伦比亚、哥斯达黎加、冈比亚、加纳、圭亚那、危地马拉、哈萨克斯坦、肯尼亚、韩国、吉尔吉斯斯坦、马尔代夫、马里、毛里求斯、莫桑比克、纳米比亚、尼加拉瓜、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、俄罗斯、萨尔瓦多、圣多美普林西比、塞舌尔、南苏丹、斯里兰卡、叙利亚、台湾地区、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、委内瑞拉、也门 38 个国家或地区的总统权力指数相当大，因而经常被归为总统制。冰岛总统的宪法文本权力虽然很大，但实际上从未行使，因而属于议会制国家。奥地利、芬兰、伊朗、爱尔兰、黑山总统则权力很小，也被归为议会制。第 3 类国家中，博茨瓦纳、伊拉克、朝鲜、南非 4 国虽然国家元首间接选举产生，但是权力很大，且博茨瓦纳总统有解散议会的完全自由裁量，因而属于半总统制。如此归类汇总，总统制共有 71 个国家，半总统制有 43 个国家，议会制则有 66 个国家，和以往的文獻统计结果大致相仿。

当然，这样的归类存在一定的主观性，尤其是许多宪法文本上的“半总统制”国家总统权力很大，因而被归为“总统制”，而至少某些这类国家可

能更恰当作为半总统制下的“总统议会制”。第2类国家中,阿尔及利亚、波斯尼亚、布基纳法索、布隆迪、佛得角、中非、刚果(金)、刚果(布)、法国、加蓬、格鲁吉亚、冰岛、哈萨克斯坦、圭亚那、马达加斯加、马里、尼日尔、葡萄牙、俄罗斯、卢旺达、圣多美普林西比、塞内加尔、塞舌尔、叙利亚、坦桑尼亚、多哥、突尼斯、土耳其、乌拉圭28国以及博茨瓦纳总统在宪法上均有解散议会的自由裁量权,其中冰岛总统实际上非常谦抑。在第1类27个纯总统制国家中,乍得、厄瓜多尔、赤道几内亚、几内亚、赞比亚5国宪法规定了总统解散议会的自由裁量权,而议会并不能对内阁进行不信任表决,因而可被归为“超总统制”(hyper-presidentialism)。第2类国家可分为28个“总统议会制”和55个“总理总统制”,其中俄罗斯等“总统议会制”实际上也可被归为超总统制,因为总统对议会享有很大权力,而议会反制总统的权力则很有限。

三、总统制的危机?

综上所述,总统制主要有三个特征:(1)总统不对议会负责,因而一般任期固定;(2)总统由选民直选或选举院选举产生,因而具有自己独立的选民基础;(3)行政向获得选民授权的个人(总统)负责。分权是总统制的经典核心条件,它保证行政既不对立法机构负责,也不能被其罢免。总统只对选民负责,是选民为他提供了统治的“天命”(mandate)。既然总统不能被议会罢免,在逻辑上他的任期也是固定的……当然,分权理论的逻辑是双向的,因而总统也无权解散议会,议员享有自己的民主授权。⁹美国总统可被国会弹劾,但弹劾相当于司法审判,而非议会制下的罢免。相比之下,议会制的特征是责任内阁,权力经由议会从选民委托给行政,但实际上,内阁通过政党纪律也对议会实施实际控制。当然,和总统制一样,

议会制也不能保证内阁获得政党支持；如果没有多数党，政党也可以倒阁而不接受任何制裁。¹⁰ 即便如此，主流观点仍然认为议会制总体上比总统制更加稳定。

“总统制的危机”是耶鲁政治学者林茨在 1990 年代提出的命题，¹¹ 引发了政治学界和宪法学界热烈而持久的讨论。当时正值苏东剧变和非洲二次民主化，转型之后都需要设计新的宪法制度，因而林茨的命题不仅牵涉宪法制度的设计原理，而且具有显而易见的现实意义。林茨主要从拉美总统制的失败经历论证，总统制内在的总统一国会双重民主合法性矛盾产生了一系列问题，导致总统制国家的立法频繁陷入僵局，最后走向政府瘫痪乃至政权崩溃。

林茨梳理了总统制的五大问题，主要有相互竞争的民主合法性、任期固化、“胜者通吃”导致零和游戏、过于个人自大、体制外的政治外行容易赢得总统宝座。首先，总统制的特征是“胜者通吃”，不利于不同党派达成妥协和共识。虽然议会制也可能存在“胜者通吃”问题，最经典的是实行一席选区制的英国西敏寺议会制，但总统作为全国独一无二的领袖确实是最大的“胜者通吃”。¹² 林茨认为，全民选举产生且不受不信任表决机制约束的总统可能忽视反对派的正当诉求，进而加剧社会对立。

其次，总统制往往会选出“体制外”的“政治素人”，事先没有任何从政经验，也未必需要政党认同，只要获得足够选票就能挑战总统宝座。2016 年、2024 年两度当选总统的特朗普就是一个很好的例子。美国式初选使得党外热门人选有机会角逐并赢得总统选举，其政治经验不需要如议会制总理那么丰富。1940-76 年，拉美总统的部长经历年资远不如欧洲领导人。曾经的美

国总统候选人蒙代尔 (Walter Mondale) 指出：“议会制领袖是了解他们的同道选择出来的，我们却发展了一个自我提名系统，几乎任何有野心的人都可以竞选总统。候选人不需要通过任何检验，也不需要任何组织化的支持基础，甚至不必要之前曾通过选举担任公职。”¹³ 总统制的分权制衡建立在一个错误的前提之上，那就是误以为总统可以离开国会和同党支持而独立运作，但结果往往是得不到足够的党内和议会多数支持而通不过总统提议的政策，造成立法搁浅和政治僵局。

再次，总统制更容易个性化，不利于转型国家培养稳重的法治习惯。由于总统万人之上、位高权重，治理成败均被归咎于总统个人。国家媒体也会对总统个人事务赋予不成比例的关注，譬如克林顿 (Bill Clinton) 总统和白宫实习秘书莱文斯基 (Monica Lewinsky) 的绯闻就足足吸引媒体好几周，而这在议会制国家是不可想象的。总统的民众支持率一般高开低走、起伏剧烈。譬如阿根廷的阿方辛 (Raúl Alfonsín) 总统 1984 年当选时支持率高达 82%，1987 年下降到 54%，1989 年大选前夕下降到 36%。秘鲁的加西亚 (Alan García) 总统则在 1985-89 年的支持率分别是 90%、70%、44%、15%、9%。相比之下，西班牙苏亚雷斯 (Adolfo Suárez) 总理 1977-80 年的支持率分别是 67%、50%、35%、26%。德国总理阿登纳 (Konrad Adenauer) 在 1949-50 年支持率为 33% 和 24%，1953 年为 57%、1960 年为 41%，反而较前有所上升。法国第五共和为半总统制，戴高乐 (Charles de Gaulle) 总统的支持率在 1960 年达到 74%，1968 年退休时仍然有 53%，并没有发生大起大落。¹⁴

总统制的个性化凸显领袖个人权威，削弱政党对领袖权力的控制，甚至抑制政党的正常发展。相比之下，议会制总理最终是向政党负责的，即便英

国“铁娘子”撒切尔 (Margaret Thatcher) 也不例外。1990 年 11 月，保守党撤销了撒切尔首相的职务，即表明这一点。相比之下，总统制内阁的生存并不取决于其它选举官员。即便在威权体制下，苏联和东欧等议会制形式仍然使得政党对领袖保留一定权力，譬如 1956 年，苏共撤销了赫鲁晓夫 (Nikita Khrushchev) 的职务。在政党不发达的个人威权国家，则往往采用总统制，譬如皮诺切特 (Augusto Pinochet) 治下的智利。墨西哥执政党虽然不是列宁式大众党，而是由几个巨头轮流执政，但也采用总统制。1990 年，戈尔巴乔夫想要保护自己的权力不受党内挑战，也自然选择了总统制宪法。总统立法权越大，越容易和议会发生冲突。许多总统制宪法是从威权体制承继过来，为独裁者服务，进而阻碍了许多国家的民主转型与巩固。¹⁵

当然，总统制最大的问题还是在于其固定任期带来的立法僵局乃至政体崩溃。和议会制内阁相比，多党制下的少数党总统虽然也想形成国会联盟制定政策，但反正不会倒台，因而动机小得多，不会寻求形成长期联盟。和议会制的政治“内部人”相比，总统的“局外人”身份进一步降低了其对构建议会联盟的热情。反过来，议员也没有动机和总统联盟。反对党议员不用说了，即便是总统党内的议员也没有强烈的合作动机。总统干得好也不能连任，干不好则更要保持距离，因为总统下台了，议员还得连选连任，和一个不受欢迎的总统贴得太近显然不智。

总统制的任期固化不仅使不该下台的总统得不到议会合作，而且使早该下台的总统不下台，秘鲁、巴西、阿根廷总统都是因此而导致军事政变。¹⁶ 和议会制的国家数量相比，二次大战之后的数据明显不看好总统制。据统计，1959-89 年之间民主未曾中断的 24 个国家中，有 18 个国家是议会制，加上半总统制的法国和芬兰，以及美国、哥斯达黎加、委内瑞拉 3 个总统

制国家。除了美国之外，拉美最稳定的民主是哥斯达黎加，自 1949 年运行至今；其次是 1958-98 年间的委内瑞拉，以及 1989 年转型的巴拉圭。¹⁷ 如果考察 1972-94 年间连续运行的 33 个民主国家，会发现议会制多达 22 个，总统制则只有 6 个。到 1990 年至少举行过 2 次选举的国家有 48 个，其中包含 27 个议会制国家、12 个总统制国家，以及总统一议会制和大会制国家各 2 个，另外有 5 个总理—总统制，其中奥地利和冰岛其实就是议会制。总之，稳定民主的议会制国家数量明显超过总统制。¹⁸

另一方面，总统制的崩溃概率则在统计上显著高于议会制。1946-99 年，23 个总统制中有一个变成独裁，议会制变独裁的则 58 个才有一个。差不多同期，议会制政权的平均寿命是 58 年，总统制却只有 24 年。¹⁹ 拉美国家几乎从来是清一色的总统制，而拉美民主的崩溃概率是世界最高的，平均每 19 个民主政体崩溃一个，而其它地区则是 70 个民主政体崩溃一个。而在后者之中，即便在同等收入、经济增长和国家规模条件下，总统制照样比议会制更短命：总统制平均每 55 个政体崩溃一个，议会制则平均每 88 个政体才崩溃一个。²⁰ 1946-2002 年，拉美只有世界 9% 的人口，却在 157 次政权变更中占了 37%；在此期间，拉美国家平均转型近 3 次，其它国家则只有 0.5 次。对于总统制更容易崩溃的事实，即便是总统制危机论的反对者也不否认。在撒哈拉以南的非洲等经济发展低水平地区，议会制或总统制都不稳定，都是 8 个当中崩溃一个。但是在发展水平更高的国家，议会制比总统制存活率更高，且议会制在经济危机中的生存能力也不比总统制在经济扩张时期差。²¹

林茨和其批评者的分歧在于对此现象的解释。林茨及其合作者与支持者认为，这些现象说明总统制的危机是内生的。总统制之所以更容易崩溃，是

因为固定任期降低了处理政治危机的灵活性，而罢免总统则很容易动摇整个体制。如果总统失去了议会的多数支持，除了自愿辞职之外没有什么解决危机的有效办法，因而只有通过体制外力量颠覆体制。最经典的例子是1970-73年的智利。1971年7月，阿连德 (Arab Emirates) 总统想实现社会主义转型，国会两院一致通过了大众统一党的征收铜矿提案，但后来的国有化连遭败绩，总统与国会陷入僵局。²² 1973年，阿连德总统失去了议会多数支持，但其任期长达6年，要到1976年才结束。反对党害怕他继续推行威权社会主义，不得不发动军事政变使其下台。而在议会制国家，不信任表决即可顺利解决问题。²³

总之，林茨认为议会制显然优于总统制。总统制的结构性问题在于总统与国会的双重民主合法性会持久引发冲突，而并无可行的解决机制；总统选举是一场零和游戏，其多数制 (majoritarian) 特征可能使60%以上的选民得不到代表，而固定任期和连任限制可能带来体制僵化。²⁴ 总统制还造成拉美国家政党羸弱，因而林茨主张从总统制过渡到议会制。除非在政党极端碎片化的例外情形，议会制一般会鼓励政党及其领袖具有更强的责任心，同时促使其妥协并相互合作，除非一党获得了绝对多数，而这在多党制格局下可能性甚小。议会制还允许领袖换人而不触发政权危机，保证统治的连续性而不用担心总统制的永久执政。²⁵

有人主张，总统制产生强领袖，议会制则往往“群龙无首”。然而，事实恰好相反。总统经常是各方妥协下产生的候选人，议会制的强总理则层出不穷，从丘吉尔 (Winston Churchill) 到撒切尔，从阿登纳到布兰特 (Willy Brandt)；拉美的苏亚雷斯和冈萨雷斯 (Lázaro Chacón González) 也都很强，而且他们下台没有造成什么政治危机。²⁶ 议会制的一大优势在于它是培养

政治领袖的温床，所有主要政党的领袖都有望成为总理。议会过程提供各种出头露面的机会，便于政党领袖建立名望。反对党也不会闲着，总理候选人即便败选也通常继续留在议会这个政治平台。他们不用等到竞选，就可以声明政策立场。总统候选人没有这些机会，许多出自州长，因而有不熟悉国际政治与宏观调控的缺陷。总统制也可以产生强政党，但通常都是个性化的弱政党，譬如巴西、菲律宾、韩国。总统制也可以出领袖，但通常不是可以获得国会信任的政党领袖。²⁷

还有人主张，总统制更适合联邦制，因为联邦更需要统一，而总统是国家统一的象征。但这也是想当然，议会联邦制国家实际上并不少。联邦制国家中，议会制和总统制几乎平分秋色。根据我们对 176 个国家的最新统计，如果把具有联邦特征的单一制国家权重除以 2 再和联邦制国家数量相加，那么表 1 显示，议会制中的联邦制比例达到 20.8%，仅比总统制比例 29.6% 略低，高于半总统制国家，并显著高于总统议会制和总统制中的超总统制国家的联邦制比例。议会制和总统制在联邦制比例上的差距更可能是因为议会制国家的平均规模显著小于总统制，而小国采用联邦模式的比例显然更低。表 1 似乎也显示立法—行政横向分权和纵向分权之间的关联：总统议会制和超总统制都授权总统享有解散议会的自由裁量权，而其地方自治要素都显著低于总统制、议会制和总理总统制。

	总数	单一制	联邦制	联邦特征单一制	联邦制 (%)
议会制	66	50	12	3	20.5
总理总统制	55	47	8	2	16.4
总统议会制	28	24	2	1	8.9
总统制	27	18	7	2	29.6
超总统制	5	4	0	1	10

表 1：联邦制国家在不同分权模式中的比例。数据来源：“世界宪法制度指标”数据库。

事实上，总统的一权独大可能干扰联邦制的正常运行，甚至可能为内战埋下隐患。拉美总统制的一个缺陷是总统随意干预地方事务，有的甚至有权任免州长，而各州也存在州长一人决策的同样问题。还有人猜测总统制有助于整合多族群国家，但总统的权力垄断恰恰是族群冲突的渊源。相比之下，议会制更有利于形成共识协议和联合政府。如果没有主导大党，小党有望成为总理并有动力谈判妥协和权力共享。至于总统制建立的总司令和军官直接联系是否有助于国家稳定，也不能一概而论。西班牙国王卡洛斯笃信民主，所以对民主转型稳定性有利，但遇到强人则反而不利。魏玛时期，军官可绕开议会和内阁直接上达总统，最后损害了民主稳定性。在政治转型过程中，总统制也容易导致军队直接对总统采取违宪行动。²⁸

林茨命题的支持者利普哈特认为，总统制加剧了政治权力的“胜者通吃”，削弱社会共识、加剧政治矛盾，最后反而削弱了总统权力。总统制本来和多数制联系在一起，却并不享有多数支持，以至某些总统制国家的总统权力不是太多，而是太少。即便是拉美非民主国家宪法也对总统权力规定了种种限制，譬如不得连任。美国总统之所以无力感不强，可能是因为美国是头号世界强国，总统在国际事务游刃有余、感觉良好，政治能量有足够出口。但总统权力无论强弱，都不是好事，因为总统制下没有共治和共识，只有冲突和僵局。²⁹

注释

- 1 茱莉亚·雅克布：《视觉时间线：对国会山的进攻是如何展开的》（Julia Jacobo, A visual timeline on how the attack on Capitol Hill unfolded, ABC News, 10 January 2021, <https://abcnews.go.com/US/visual-timeline-attack-capitol-hill-unfolded/story?id=75112066>)
- 2 张千帆：“决定2020年美国大选的120场诉讼”，FT中文网，2021年2月20日，<https://www.ftchinese.com/story/001091485?adchannelID=&full=y>.
- 3 卡罗琳·凯利：《切尼：部分共和党议员因生命威胁而投票反对弹劾》（Caroline Kelly, Cheney says some GOP members voted against impeachment out of fear for their lives, CNN, <https://edition.cnn.com/2021/05/14/politics/liz-cheney-republican-party-cnn-tv/index.html>)
- 4 张千帆：“美国契约的破裂与重建”，FT中文网，2020年12月1日，<http://www.ftchinese.com/story/001090425?adchannelID=&full=y>
- 5 张千帆：“韩国戒严闹剧——总统制的又一败兆”，FT中文网，2024年12月5日，<https://www.ftchineselive.com/story/001104964>
- 6 约瑟·安东尼奥·切布伯：《总统制、议会制与民主》[José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge University Press (2007), p. 35]
- 7 同上，pp. 42-43。
- 8 参见北京大学宪法与行政法研究中心：“世界各国代议制度与中国人大制度比较研究”，2020年11月。
- 9 同上，p. 2。
- 10 托马斯·波根特克与保罗·韦伯（编）：《政治的总统化：现代民主国家的比较研究》[Thomas Poguntke and Paul Webb eds., *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford University Press (2007), pp. 2-3]
- 11 最早的观点参见胡安·J·林茨：《总统制的风险》[Juan J. Linz, “The Perils of Presidentialism,” *Journal of Democracy* 1, no. 1 (Winter 1990): 51-69]
- 12 胡安·J·林茨：《总统制或议会制民主：是否有所不同？》，载胡安·林茨和阿图罗·瓦伦苏埃拉（编）《总统制民主的失败》[Juan Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, in Juan Linz and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy*, Johns Hopkins University Press (1994), pp. 14-15]
- 13 同上，p. 28。
- 14 同上 pp. 29-30。

- 15 马修索伯格舒格特和约翰M凯里：《总统与议会：宪法设计与选举变数》[Matthew Soberg Shugart and John M. Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press (2002), p. 37]
- 16 同上, p. 36。
- 17 乔瓦尼萨托里：《既非总统制也非议会制》载胡安林茨和阿图罗瓦伦苏埃拉(编)《总统制民主的失败(第1卷)：比较视角》[Giovanni Sartori, *Neither Presidentialism nor Parliamentarism*, Juan Linz and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy (vol. 1): Comparative Perspectives*, Johns Hopkins University Press (1994), pp. 107-109, 112-115]
- 18 胡安·J·林茨：《总统制或议会制民主：是否有所不同？》(Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, p. 2)
- 19 切布伯：《总统制、议会制与民主》(Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, p. 2.)
- 20 同上, pp. 137-139。
- 21 约瑟·安东尼奥·切布伯和费尔南多·利蒙吉：《民主制度与政权生存：议会制与总统制民主的再审视》[José Antonio Cheibub and Fernando Limongi, *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*, 5 *Annual Review of Political Science* 151-179 (2002), pp. 151-152]
- 22 约瑟·安东尼奥·切布伯、亚当·普热沃茨基和塞巴斯蒂安·M·赛耶赫：《政府联盟与立法成功：总统制与议会制的比较》[José Antonio Cheibub, Adam Przeworski and Sebastian M. Saiegh, *Government Coalitions and Legislature Success under Presidentialism and Parliamentarism*, 34 *British Journal of Political Science* 565-587 (2004), pp. 577-578]
- 23 斯科特·梅因沃林：《总统制、多党制与民主：艰难的组合》[Scott Mainwaring, *Presidentialism, Multipartism, and Democracy: The Difficult Combination*, 26 *Comparative Political Studies* 198-228 (1993), pp. 208-209]
- 24 林茨和阿图罗·瓦伦苏埃拉(编)：《总统制民主的失败》[Linz and Arturo Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy* (1994), p. 69]
- 25 同上, p. 64。
- 26 胡安·林茨：《总统制或议会制民主：是否有所不同？》(Juan Linz, *Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?*, pp. 39-40)
- 27 同上, pp. 41-42。
- 28 同上, pp. 42-45。
- 29 阿伦德莱普哈特：《总统制与多数民主：理论观察》，载林茨和瓦伦苏埃拉(编)

《总统制民主的失败》(Arend Lijphart, Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations, in Linz and Valenzuela eds., *The Failure of Presidential Democracy*, pp. 102-103)