

制度
设计

张千帆

作者张千帆系政府学博士、北京大学宪法与行政法研究中心教授

中国民主季刊

第3卷 第4期

2025年10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

体制崩溃谁之 过？对总统制 的再反思

摘要：作者在本刊发表的“反思总统制”上下两篇¹讨论了“林茨命题”以及议会制和总统制的利弊优劣。本文继续反思总统制，并探讨总统制和体制崩溃之间的因果关系。综合权衡总统制和议会制的利弊之后，作者的结论是议会制总体上优于总统制。对于中国来说，这意味着未来宪法变革应保留1982年宪法文本规定的议会制度，而不是改换成人治风险极大的总统制。

一、引言

如果说林茨（Juan Linz）认为总统制的危机体现了其内在缺陷，梅因沃林（Scott Mainwaring）等人认为总统制只有在多党制等特定制度下才会比议会制更不稳定，那么政治学者柴巴布（JA Cheibub）等人则认为，总统制国家表现出来的政权不稳定根本和总统制本身无关，而是这些国家特有的其它制度或历史原因造成的。事实上，梅因沃林和舒加特（Matthew S. Shugart）等学者已经注意到这些因素，譬如人均收入、人口规模和殖民地遗产都可能影响政体稳定性。在他们统计的22个议会制中，15个都是高收入国家，而6个总统制中却有3个是低收入国家。新加入的总统制全部是拉美国家，其收入均处于中低水平。当然，低收入的议会制国家也多达10个，但都是规模较小的英殖民地国家。上述33个国家中，9国具有英殖民传统，其中8国都是议会制，只有1个总统制。²

考察1985-1994年间连续运行的24个民主国家，发现有16个议会制、7个总统制国家。所有微型国家都是从英国独立出来的议会制，而所有总统制都是大中型国家，只有3个大中型议会制。在人口规模上，总统制都是大中型国家，议会制则小国居多，而利益相对均一的小国可能有助于政体稳定。1997年中低收入半民主国家中，500万人以下有10个总统制、26

个议会制，只有 2 个总统制国家的民主超过 10 年寿命，议会制则有 11 个这样的国家；500 万人以上则有 26 个总统制、18 个议会制，其中民主超过 10 年的总统制国家有 9 个（占 34.6%），议会制国家则只有一个印度。民主连续运行 30 年以上的国家有总统制的哥斯达黎加和几个议会制小国，大国则只有实行总统制的委内瑞拉。³

总之，拉美和非洲国家更可能采纳总统制，其社会规模、多元利益和经济发展水平决定了这些地方实施民主障碍重重，而未必是总统制本身的问题。⁴ 上述分析的最大问题是数据局限于相对成功的连续民主国家，而不包括失败中断的民主体制，否则会更有说服力。但以上论断基本符合我们用“世界宪法制度指标”数据库所做的统计分析结果：议会制 64 个国家（去掉中国和印度两个人口超级大国）的平均人口为 2033 万人，人均国民收入高达 2.34 万美元；总统制 27 个国家的平均人口为 5242 万人，人均国民收入只有 7762 美元，其中 5 个超总统制国家的人均收入更是只有 5055 美元。另外，半总统制中总理总统制和总统议会制的国家规模和议会制相差不大，人均收入也分别只有 6662 与 5848 美元。由此可见，议会制具有国家规模小、人均收入高的特征，或许确实享有总统制等国家所不具备的社会经济条件。

笔者也分别对“总统权力指数”与“总统制比例”两个变量和人均国民收入做了相关性分析，后者数值按议会制、总理总统制、总统议会制、总统制和超总统制依次递增，结果发现二者均与人均收入显著相关：总统权力越大或总统制所占的比例越高，人均收入越低。当然，相关性并不意味着因果性，更何况两个变量和人均收入之间的相关系数不大， R^2 值分别只有 0.05 和 0.06；换言之，即便是低人均收入部分造成了特定国家采取总统制

或相当大的总统权力，这个原因也是相当次要的。总统制、议会制和人均收入之间是否存在因果关系？如果存在的话哪个是因、哪个是果，都还需要更深入的探讨，但是这个结果本身足以提示，总统制更容易崩溃的原因未必是其制度本身，而可能是经济发展程度、人口规模、以往民主政治成败等其它方面的因素。

二、总统制未必是罪魁祸首

柴巴布及其合作者通过统计分析证明，总统制国家表现出来的政体不稳定和总统制的内在结构无关，而是和总统制国家相伴的外在因素造成的，譬如总统制不稳定的国家也往往是容易发生军事独裁的国家。和文官专制相比，经历了军事独裁的国家更容易再度政变，但总统制本身并没有什么特别损害政体稳定的结构性因素。如果政治与社会条件适合，总统制也完全可以产生立法—行政合作与政党团结。⁵按常规推理和想象，总统制似乎没有动机形成政党联盟，因而容易产生少数党政府，进而导致僵局和低效率，但是这样的想象并没有得到经验证据支持。事实上，虽然议会制政府有动机维持政党纪律，但是议员通常也不愿意冒提前大选的风险，内阁任期未必比总统制内阁灵活多少。议会制确实促进党派合作，但总统制也并非不可能合作；议会制立法或许比总统制更有效率，但总统党是多数党即没有问题，总统作为少数党执政也并非不可能立法。

统计分析表明，联合政府与多党制并非和立法效率显著正相关，因而不能形成联盟并不宣告总统制的失败。如果以所调查的各国每年的情形作为数据点，1946-2002年，总统制在60%的国家—年度（“国年”）里都组成了联合政府，其中3/4执政联盟形成了多数，并至少和议会制或混合制持

续同样长的时间。事实上，议会碎片化使得多党制更容易产生执政联盟，而总统制的联盟效应强于议会制。况且统计数据表明，无论是议会制还是总统制，少数党执政通过立法的效率并不低于多数党政府。议会碎片化也不影响民主的生存，尽管政体崩溃的概率和政党数量确实呈现正相关。⁶ 议会制促进政党纪律的机制确实是现成的，但总统制也不是没有替补机制，关键还在于政府对立法议程的控制。

按照国年统计，总统制形成执政联盟的有 40%，议会制为 43%，混合制则达到 70%。在有明确多数党执政的时候，执政联盟自然不常见，总统制和议会制分别为 18% 和 11%，混合制为 34%。无论在总统制还是议会制，没有多数党的情况经常发生，占总统制的 51%、议会制的 49%、混合制的 67%。在这种情况下，一般都会形成联合政府，62% 的总统制、77% 的议会制和 87% 的混合制均形成了执政联盟，执政联盟一般占据了议会多数：在 72% 的总统制、77% 的议会制和高达 90% 的混合制，执政联盟均占议会多数。⁷ 由此可见，总统制和议会制都会发生没有多数党的情形，而议会制形成执政联盟的可能性确实比总统制高，但即便在对总统制最不利的多党格局下，总统制的表现并非如想象那样乏善可陈，或和议会制有截然分明的天壤之别。另外，总统作为来自小党的“外人”很少发生。总统所在的党派和议会制总理党占议席的统计分布很相似，都是正态分布，在 50-55% 达到峰值，没有证据表明总统制更可能由外人掌舵。⁸

更重要的是，议会制和总统制的立法成功率都不低，平均分别是 81% 和 61.6%。在存在多数党的情况下，议会制和总统制的立法成功率分别达到 89.1% 和 66.4%；在少数党执政的情况下，仍然分别有 76.3% 和 57.1%，是否形成联盟对总统制的影响稍大。总体上，多党制会降低立法成功率。

每增加 1 个有效政党，等同于内阁提案在议会的通过率减少 3%。议会制下，内阁面临的压力和总统制不同，所以提案肯定会更加谨慎，固定任期的总统则无此顾虑，这也许解释了总统制的立法成功率偏低。⁹ 统计分析还表明，如果控制了人均收入等因素，总统制下少数派执政的一党政府和其它形式的立法成功率之差不超过 1%，少数党政府的表现并不比多数党或执政联盟更差。政府形式对于政体寿命的影响也在统计上不显著，少数党执政并不比多数党或其它形式的政府更容易崩溃。因此，少数党执政不等于政府失败乃至政体崩溃。在北欧国家，少数党政府是常态，否则还享受不到世界前列的福利和自由。少数党总统可能发生真正的停摆，但很不频繁。¹⁰

然而，总统制总的来说比议会制更容易崩溃，而在回归分析中控制了少数、多数或联合执政等政府形式变量之后依然如此，可见崩溃的原因并不是总统制更容易造成少数党统治或更不易结成联盟。一般认为，多党制会造成总统制政体不稳定，因而更适合议会制政体。但随着有效政党数量的变化，多党制对议会制和总统制的影响不同。如果有效政党数不超过 2 个，产生少数派政府的概率是 35.3%，议会制和总统制都相对稳定；如果有效政党数是 3-4 个，则产生少数派政府的概率高达 60%，然后有所减小。总统制的风险主要存在于有效政党数为 3-5 的国家，平均寿命 29 年；但一旦有效政党数超过 5，总统制的寿命反而增长到 71 年。但另一项统计分析表明，总统制的崩溃概率和议会有效政党数呈正相关。不过如果在回归分析中加入有效政党数的平方，可以发现总统制的崩溃率和有效政党数呈非线性平方关系，在后者达到 4 之后开始衰减；议会制寿命则和有效政党数呈简单线性关系，但统计上完全不显著。¹¹

一般认为，总统权力的强弱对于执政联盟和立法成功率均有影响。强总统

不愿意形成联盟，因而容易导致立法瘫痪，譬如总统主导立法议程但通不过议会，或对议案行使否决权而议会不能压倒否决。考察 1946-2002 年 82 部宪法或修正案，总统享有立法否决权的占了 89% 国年，但是议会不能压倒否决的有效否决只有 23%；74% 国年授权总统提议预算，57% 国年限制议会修改预算案，34% 规定了预算通不过的兜底办法。对总统主导、有效否决、有效政党数、人均收入和民主寿命进行回归分析，发现总统主导和有效否决权确实对执政联盟的形成具有负作用，但这并不意味着其立法成功机会更小。如果总统主导立法过程，立法成功率是 58%；如果总统不主导立法过程，立法成功率是 54%。另外，总统主导预算过程，可减少 3% 的独裁可能性；如果总统掌握有效否决权，立法成功率为 60%，不掌握有效否决权则只有 55%。这些差别虽然在统计上并不显著，但至少表明强总统未必不行。¹²

三、少数派总统如何立足

因此，柴巴布及其合作者的数量分析对传统政治逻辑提出了挑战。传统政治逻辑是制度形成动机，议会制容易产生合作动机，总统制产生的合作动机则很弱。议会制中的立法与行政相互依赖，即便是少数派也会避免冲突升级，因为他们可能在任何时候都成为内部的一部分。总统制则是立法—行政相互独立，因而没有合作的动力；即便多数派政府也建立在不受纪律约束的政党基础上，彼此之间激烈竞争。议会制不合作、议案通不过，内阁和议员都得下台并面临重新大选。总统制则双方都没有这个压力，议员完全可以不服从政党纪律；议员总想着浇灌自己那一亩三分地，而把成本普及化和外在化，因而会反对总统有利于全国的主张。议会制的执政联盟是相对稳定的，总统制则没有稳定联盟，立法长期处于僵持状态。¹³

然而，常规逻辑貌似顺理成章，实际上却未必成立。常规逻辑的潜在假设是，议会制选民投的是党票，而选民究竟投什么票其实取决于选举制度而非政体形式。¹⁴ 党内名单转移选票的规则、选民的选择机会和选区规模都决定了政党能否迫使议员守纪律。事实上，如果议会制议员也像总统制议员那么做，为什么还要害怕提前大选呢？更重要的是，决策程序的集中程度决定了立法者是投个人票还是党票。例如美国的委员会体制决定了议员个人投票，19 世纪英国的决策过程则高度集中，决定了选民按政党标签投票。然而，总统制和分散决策、议会制和集中决策之间并无必然联系。事实上，总统是否主导立法对立法成功率的影响并不大，主导预算还可降低独裁概率。

这是为什么议会制似乎确实比总统制更稳定，但是总统制的表现也并非如常规逻辑想象得那么差。1946-99 年这半个多世纪的时间内，22% 的议会制是少数派执政，发达国家约 1/3 的议会制是少数派执政，而总统制则有约 40% 是少数派执政，但少数派政府并非更不稳定。在总统党不构成多数的情况下，超过一半都形成联合政府，其比例和议会制差不多。形成联盟与否对于民主存续也没有影响，因而形成执政联盟的难度并非总统制的问题。无论总统制还是议会制，少数党政府的立法成就并不比多数联盟差；控制人均收入之后，总统制的一党少数派政府立法成功率不比多数党或联盟更差。事实上，在控制了总统党作为少数、多数或联盟形式之后，总统制仍然比议会制更容易崩溃，因而和形成执政联盟的比例无关。最后，总统制并不如想象的那样经常陷入僵局，是否陷入僵局取决于总统党在国会的席位比例、是否享有否决权、压倒否决所需多数、是否两院制以及两院立法权是否对等。¹⁵ 陷入僵局也未必导致体制崩溃。每 26 个陷入僵局的总统制崩溃一个，但每 31 个没有陷入僵局的总统制也会崩溃一个。¹⁶

常规逻辑假设总统制下的立法 — 行政绝对分离，但其实二者在选举环节即存在一定联系。通常假定选民投两张票的时候完全独立考虑，但二者其实是相关的，否则很难解释为什么二者同步选举会减少政党数量。如果二者有关联，那么立法者也会在意总统表现，因为事关选民对自己的评价。总统制下两权相互独立，因而执政联盟不如议会制常见和稳定。如果最大党没有取得议会多数，议会制形成执政联盟的概率确实比总统制高，但总统制的也不小。如果组阁党和立场最近政党的政策立场差距大，无论总统制还是议会制都会形成联盟；如果政党政策立场差距小，则都不会形成多党联盟，而是会两党联合形成多数或索性少数党一党执政。

事实上，执政联盟可以分为内阁和议会两种。如果政党严守纪律，则二者合一。议会执政联盟可以随着议题而改变，即便没有加入内阁联盟的政党也可能加入立法联盟。例如 1966-68、1971-72 年，丹麦社民党执政，社会人民党即加入了立法联盟。在总统制下，议会多数联盟可能和内阁联盟对立，阿连德（Salvador Allende）执政的智利即为如此。柴巴布等考察了 498 个议会制和 218 个总统制内阁，发现其平均寿命分别为 3.3 和 3.1 年，其中存在议会多数党的情形分别为 43.2% 和 55.5%，后者也包括主要发生在美国的分裂政府。97 个少数派总统中，有 45 个实行完全的一党执政，18 个形成了少数派联盟，28 个形成了多数派联盟。283 个少数派议会制中，有 62 个自始至终实行一党执政，36 个一直实行少数派联盟，147 个形成了多数派联盟。少数派议会制中形成某种议会联盟的占 78.1%，其中 79.1% 是多数联盟；相比之下，少数派总统制中形成某种议会联盟的占 53.6%，其中 59.7% 是多数联盟。总体上，多数联盟占少数派议会制的 61.8%、少数派总统制的 32%。由于议会多数派出于某种原因不想替换少数派内阁，少数派政府占了少数派议会制的 48.1%、少数派总统制的

71.1%。¹⁷

另一方面，常规逻辑假设倒阁带来提前大选的压力足以促使议会制各派合作。实际上，倒阁未必如想象那样一定导致提前大选。1946-95年，在21个发达国家中，56%的总理换人、38%的总理所在党变换、46%的议会政党构成变化和24%的主要政党变换均未经过大选。¹⁸议会制总理可以任何时候走人，而未必触发重新大选。1946-95年，OECD国家的291个总理未经大选走了163个。相比之下，总统不会中途换人，但这不代表内阁不发生变化。巴西总统萨尼（José Sarney）在任期间有过3个不同的执政联盟，他的继任者先后有4个执政联盟；继任者遭到弹劾后，副总统佛朗哥（Itamar Franco）有过5个执政联盟。事实上，总统制下的部长换得比议会制更快。¹⁹

英国内阁确实垄断了立法议程，譬如内阁提出的预算通常没有修改即获通过。18世纪开始，内阁即垄断了增加开支的预算提案权。1945-78年，内阁议案的通过率高达97%，议员个人议案的通过率几乎为零。美国提案权则由各委员会控制，国会大会通常通过。²⁰美国总统确实只有“反应型立法权”，没有独立提案权和择项否决权，但后来的许多总统们权力大得多。1988年巴西宪法似乎是糟糕的制度设计：强总统、立法选举的比例代表制、开放名单和相当大的选区规模，导致政党分裂且不受纪律约束。然而，巴西总统制的立法表现却相当不错。总统提案占88%立法，通过率高达78%；执政联盟相当稳定，平均纪律度高达85.5%。原因在于巴西议会高度集中，立法权严重有利于政党领袖。²¹政党领袖决定绝大多数立法程序，尤其是指定法案为紧急法案；一旦指定，即从委员会转移出来并在24小时内提交大会讨论。因此，分权并不意味着分散化决策。同理，议会制也未必等同于集中化决策，譬如1945年之后的意大利、法国第三与第四

共和的决策机制即相当分散。²² 总之，议会制可能看上去更长寿，但这并不是因为议会制造成的，而是因为其决策过程更为组织化，分散决策则可能增加僵局风险。

总之，议会制的立法成功率显著高于总统制，但总统制表现也相当不俗。柴巴布并不否认，议会制的联盟政府以及多数联盟的比例更高，但仍坚持少数派政府的表现并不比联盟政府更差。虽然总统制的少数派政府概率更高，但立法成功率也相当高。政党林立时，总统制和议会制都会形成联盟，尽管后者确实比例更高。

四、政体崩溃的其它动因

统计数据显示，1946-99 年，议会制寿命全部长于总统制；议会制平均寿命是 74 年，总统制则只有 24 年。但柴巴布等学者认为，这并不是因为林茨所宣称的总统制不能形成联合政府造成的，联合政府的寿命并不比一党政府更长。就不同类型的总统制内部比较，一党执政的寿命超过联合政府，甚至少数派执政的寿命超过了多数党执政，而议会制恰好反之。²³ 换言之，不论是否形成联盟，总统制寿命都比议会制短，但是造成这一差别的真实原因何在？

柴巴布的统计分析表明，国家规模和民主崩溃无关，因而和梅因沃林等人的假设不同，总统制更容易崩溃并非因为议会制国家小国居多。国家的人均收入确实和政体崩溃的概率呈正相关，但并不能完全解释应变量的变化。然而，如果在自变量中加入之前的独裁类型，即能完全解释应变量。阿根廷、加纳、危地马拉、苏丹、泰国、乌拉圭的民主崩溃都是军人政变直接

造成，而之后 66% 的国家会选择总统制，22% 的国家选择议会制。在其它条件类似的情况下，总统制和议会制的平均存活时间类似，都是 19 年，混合制为 24 年。²⁴

20 世纪前 20 年见证了军事政权的崛起，可能和工业革命与职业军队的发展相关。军人干政影响了许多国家，但是在总统制国家特别容易死灰复燃。1946 年还是总统制的国家中，7 个来自军事独裁、3 个来自文官专制，全是拉美国家。二次大战之后拉美等国之所以出现右翼军事独裁，并非出于总统制本身的原因，而是和美国的冷战需要密切有关。因此，总统制并不是不可运作；取消总统制既无必要，也不可行，更多的资源应放在研究总统权限、选举体制和任期限制等具体制度问题上。²⁵

因此，总统制和议会制的差异可能主要不是来自制度原因，而是制度之外的原因，譬如议会制国家的人均收入和经济增长速度都是总统制的 1.5 倍；25.4% 的议会制是小国，而总统制只有 8.5%；拉美集中了世界上 62% 的总统制，几乎没有议会制，唯一的例外是 1961-62 年的巴西实行过昙花一现的议会制。然而，这些因素并不足以解释议会制和总统制的寿命差异²⁶。如果加入“军事遗产”变量，也就是民主之前的独裁是由职业军人实施，那么总统制的影响变成零，而经济变量仍然同样显著。从军事独裁转型的民主要比文官独裁的转型国家死亡率高 70%，而军事独裁更有可能转型为总统制。1946-2002 年，30% 的议会制和 2/3 的总统制是从军事独裁转型而来，其平均寿命都是 19 年。相比之下，从文官独裁转型而来的平均寿命高达 89 年。再往前看，军事独裁过渡到总统制的概率是议会制的 4 倍，2/3 军事独裁都过渡到总统制；总统制蜕变为军事独裁的概率也要比议会制高许多，而寿命只有议会制的 1/3。²⁷

由此可见，军事独裁和总统制或存在某种内在关系。军事独裁者和总统也许存在制度同构，都不喜欢受政党政治约束。然而，也只有拉美军事独裁转型后全部选择总统制；拉美以外 34 个军事独裁转型中，选择议会制、混合制和总统制的数量分别是 11、9、14，总统制并不占明显的数量优势。加上拉美文官独裁转型后也选择总统制，因而总统制可能是一种独特的拉美历史现象。²⁸19 世纪拉美独立，经过一阵子宪政试验之后都稳定于总统制。之所以如此，并非因为拉美国家不平等程度高，需要军队控制社会冲突，同时需要总统提供强有力领导，而是因为拉美当时并没有其它可行的制度选择。新独立的拉美面临的制度选择是君主制还是共和制，而非总统制还是议会制，英国的责任内阁要到 19 世纪末期才出现。拉美当时面临的问题和美国独立制宪一样，即如何填补国王消失之后的权力空缺。事实上，拉美各国当时都试验过一阵不同形式的君主制。譬如巴西曾保留国王并建立君主立宪，一度确有可能过渡到议会制，但是由于国王和奴隶制之间的关联，被 1870 年代的共和运动赶走，于是就采用了总统制。然而，拉美总统制本身和军事独裁并没有必然关系。军队在拉美是 19 世纪末期才发展起来的，1925 年之后十年才开始登上政治舞台，厄瓜多尔和智利首先发生军事政变，1930 年代在其它国家普及开来。

一旦做出制度选择，宪法制度的惯性是巨大的。二战之后，民主制变换模式的只有三次：1958 年，法国从议会制变成混合制；1961-63 年，巴西尝试了短暂的议会制，后又改回总统制。19 世纪末期以来，49 个国家发生过 70 次“再民主化”，但只有 15 次改变宪法框架，其中只有 7 次从纯粹议会制变到总统制，反方向的变革则一次都没有发生过。1946-2002 年，国家元首原来叫“总统”的还是叫总统，只有 3 个例外。拉美独裁者一般都叫“总统”，巴西是唯一例外，但 1891 年采用第一部总统制共和宪法以来，

1934、1937、1946、1966、1969、1988 年宪法都沿用了总统制。40 个议会制中，有 15 个改换门庭，但其中 11 位总理职位被撤了之后又至少重建一次那个，只有 4 例长时间没有总理。²⁹

拉美的军事独裁不仅是本国历史的产物，也具有显著的国际元素。1938 年，所有拉美国家都被军事独裁了，所有欧洲国家也都民主崩溃了。二战结束后，19 个拉美国家中的 10 个发生了民主化；苏东阵营之外的几乎所有欧洲国家都民主化了，只有西班牙与葡萄牙例外。到 1970 年，欧洲民主完好无损，而所有拉美民主都已沦陷，只有哥伦比亚、哥斯达黎加、委内瑞拉例外。欧洲独裁经历了战败，但是拉美独裁却没有类似经历。冷战期间，美国不可能依靠欧洲法西斯去抗衡共产主义，但拉美右翼军方确实是抗衡共产主义的政治力量。因此，在欧洲这个议会制大本营，军方失去了政治信誉，已无力干预政治。在 1946-2002 年间的军事独裁中，拉美占了 22.8%，但对于之前发生过军事独裁的所有政体和民主国家来说，拉美分别占了近 50% 和 63%。柴巴布及其合作者的统计研究显示，是否经历军事独裁是民主崩溃的决定性因素之一；不论总统制还是议会制，经历军事独裁的崩溃概率比文官独裁大得多。³⁰ 拉美之外的总统制也是如此，经历文官独裁的民主政权寿命是 36 年，经历军事独裁的只有 14 年，拉美则分别是 36 年和 20 年。回归分析表明，民主崩溃和总统制与拉美地区本身并没有必然关系。在回归分析中控制了军事遗产变量之后，总统制和拉美地区的影响为零。

总结以上的讨论，军事独裁要比文官独裁更容易产生总统制，也因此更容易变成独裁。在殖民地中，拉美国家独立最早，而 19 世纪早期还没有英国责任内阁制，因而选了总统制。到两次大战之间，拉美经历军事独裁。

由于宪法制度的巨大历史惯性，拉美独裁转型后仍然选择总统制。二战后，欧洲军事独裁消失，但是在出于冷战需要的美国纵容下，拉美却回归军事独裁，右翼军方被作为遏制左翼势力蔓延的工具。柴巴布等总结说：

总统制民主之所以不稳定，是因为总统制度更多存在于那些更可能遭受军事独裁的国家之中。军事独裁和总统制之间的关联可以完整解释民主存续的差别。先前是军事独裁的军事体制不如之前是文官独裁的民主体制稳定，而总统制民主更可能脱胎于军事独裁。因此，对总统制民主更不稳定的解释是军事独裁和总统制之间的关联，而非总统制内在的制度特征。换言之，总统制民主的问题不在于它们是“制度上有缺陷的”，而是它们更可能存在于任何形式的民主都可能不稳定的社会里……严格从制度视角而言，总统制可以和议会制一样稳定。³¹

由此看来，针对“第三波”涌现出来的新兴民主国家，“总统制恐惧症”是没有依据的，这些国家也没有“选择”总统制。既然宪法框架一旦制定即很难改变，改革制度结构的尝试是一种政治徒劳，因为民主不稳定并非源自制度结构。与其如此，不如接受总统制并更谨慎地设计总统权力、任期限制和选举体制等制度变量，改善代表性和责任制。一般认为，议会制和高度的政党纪律和中央化决策过程联系在一起；总统制中的议员则没有意愿和政党或总统合作，因而决策高度分散化，政党力量弱而总统和国会经常陷入僵局。柴巴布等人用统计数据表明，上述问题确实存在，但是并没有常规想象那么严重，总统制也并非林茨等人所指责的一无是处、不可运行。拉美总统制的失败与其说是总统制本身的原因，不如说是长期军事独裁的遗产。

从历史统计数据上看，军事独裁造成拉美总统制失败的论点颇有说服力，但是柴巴布及其合作者并没有论证其反命题——拉美军事独裁是如何产生的？总统制在其走向军事独裁的过程中是否发挥了推波助澜的作用？至少从拉美本身的历史来看，几乎所有军事独裁确实都是在实行总统制过程发生的。如果比较议会制转型国家走向军事独裁的概率，或许能解释以上疑惑。另外，柴巴布等学者应该也不会否认，如果一个转型国家没有太多“路径依赖”，在“立宪时刻”可以自由选择宪法分权模式，那么议会制应该是更明智的选择，但议会制能否成功又取决于政党体制能否发育成熟。

美国立宪者之所以选择总统制，除了孟德斯鸠“三权分立”学说的影响之外，最大的因素就是政党政治的完全缺位，因而汉密尔顿等联邦主义者自然期望总统成为全国统一和团结的象征；否则，联邦合众国确有分崩离析的危险。虽然1830年代“杰克逊民主”引燃了世界上最早的大众政党政治，但木已成舟，总统制经过四五十年政治实践，已成为当时世界上比英国为代表的议会制更成熟的宪法体制。事实上，直到今天，民主、共和两党政治都主要局限于州内；联邦层次除了四年一度的总统大选，几乎看不到政党的影子。这其中固然有国家规模的因素，但总统制的存在是否抑制了美国联邦政党政治的发展？目前这个问号只是一个有待验证的假设。不论如何，美国立宪史表明，如果大国民主转型要选择议会制，那么就需要提前孕育议会制的政党基础。

五、结论与讨论

和拉美国家相比，美国的民主与法治传统无疑要深厚得多，因而2020年大选尚能有惊无险，但是在任总统为谋求自己连任而有这么大的能量调动

体制内外资源，也确实让人为它捏一把汗。即便有各大媒体监督、体制内分权掣肘、独立法院对选举合法性的维护，当时仍然无人能断言总统权力交接之前不会出更多的“幺蛾子”。不论是谁，一个人能有这么大的权力，以至连如此成熟的美国宪政体制都差点驾驭不住，这不能不说是美国“总统制的危机”。其实，即便没有此次危机，美国总统政治也不正常。每当我看到“天降伟人”台上大手一挥开始满嘴跑火车，台下则红山红海一片欢腾，厌恶之心发自本能油然而生。事实上，众多美国人也是如此：不论谁做美国总统，都会有近乎一半的美国公民怀有强烈的反感。从克林顿、布什、奥巴马到川普，数量几近相当的双方对几乎每一任总统的评价都是截然相反；恨他的恨得要死，爱他的爱得要命。除了洗脑体制下的极权领袖之外，我没见过有哪个人像美国总统这样同时收获这么多的爱和恨。为什么会这样？我只能找到一个原因，那就是这个人太重要了、权力太大了，人民太在乎他了，以至不论谁来做，总统这个人就在分裂他的国家并加剧政治极化。四年之后，拜登总统上任时承诺的结束美国分裂不仅没有实现，反而有所加剧，以于一位被弹劾过两次并戴罪参选的民粹领袖再次重新当选总统，让世界各国的“吃瓜群众”都大跌眼镜。美国确实病了，而总统制是一个重要病因。

当然，总统制和“三权分立”是美国宪法的根本制度；问题再大的宪法制度一旦实施起来，尤其像美国这样实施了两百多年之久，必然带有巨大的历史惯性。加上联邦宪法本身的修宪难度，要美国改变总统制无异于天方夜谭。另外，“胜者通吃”的选举院制度不仅造成总统选举结果扭曲——获得选民多数票的候选人反而可能败选，³²也使双方选票接近的“摇摆州”结果对选举舞弊或计票错误更为敏感——有时甚至可能决定整个大选的结果。³³哪怕选票只差了万分之一，就将失去该州全部的选举人票——

这是美国当下 48 州的选举院体制，只有内布拉斯加与缅因两州例外。如果能像这两州那样按选民票比例分配选举人票，或许能降低地区选举不规则对大选结果的影响及其对选举公正性引发的质疑，而州层级的选举院制度改革并不需要联邦修宪。尽管如此，选举院的技术改革并不能从根子上解决总统制度本身的“胜者通吃”。笔者认为，这是美国人应当在大选尘埃落定后开始思考的问题；否则，四年一度“胜者通吃”的大选只会继续加剧美国社会的分裂。

相比之下，以西敏寺模式为代表的英国或德国议会制会更加理性平和，因为没有“胜者通吃”。总理或首相固然重要，但是不如总统重要，内阁在很大程度上集体决策。即便像英国这样的两党制国家，内阁成员悉数由多数党出任，内阁仍须向多党构成的下议院负责。议会多一名工党、少一名保守党，甚至出现议会选举舞弊指控，固然也是一件事，但无需激动亢奋，因为不会改变议会多数的大局。多党制德国设置了一位总统，但几乎没有实权。既然连最大党都得不到过半数议席，内阁必须由最大党（目前基民盟）与其它党联合执政。利普哈特甚至提倡“共治”（consociational）模式，也就是内阁按议席比例实行政党大联盟，其普遍意义的可行性固然可以质疑，但是某些“深度分裂”（deeply divided）社会的政治实践似已证明共识模式行之有效。如果这类国家实行“胜者通吃”的集权总统制，必然会加剧族群、宗教、语言等维度上的社会分裂和政治极化，甚至很快退回到内战状态。

综合权衡总统制和议会制的利弊之后，本文的结论是议会制总体上优于总统制。这个结论对于中国有什么意义？如果也只用一句白话来表达，那就是：1982 年宪法文本规定的人大制度还是不错的。我从来认为，中国宪政的根本问题不在于宪法文本，而在于宪法完全没有得到落实，以至于长期

陷入了“有宪法无宪政”的困境。³⁴事实上，人大制度和英国西敏寺模式或德国《基本法》的议会民主本质上相似。虽然县级以上人大代表的间接选举可能带来问题，但至少县乡两级基层人大是选民直选产生的。如果能把基层选举落到实处，让基层人大真正发挥代议职能，那么不仅能有效解决官员腐败和公权滥用等基层治理问题，而且将有助于推进政体稳定改良。这意味着纵然人大选举和议事制度仍存在各种问题，但解决问题的最好方式还是在现行宪法的制度框架下渐进改革，而不是再制定一部“中看不中用”的新宪法，³⁵更不是改换成人治风险极大的总统制或半总统制。³⁶中国宪政的当务之急是行宪而非制宪，而现行宪法规定的人大制度不失为落实宪法的一个最有意义的突破口。

（笔者感谢 2017 年春季学期参与核实“世界宪法制度指标”数据库的北京大学法学院研究生）

注释

- 1 见张千帆：《反思总统制——分权模式及其问题诊断（上）》，《中国民主季刊》2025 年第 1 期，142-159 页；《反思总统制——林茨命题的修正与细化（下）》，《中国民主季刊》2025 年第 2 期，84-97 页。
- 2 Mainwaring and Shugart, Juan Linz, *Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*, pp. 456-457.
- 3 Matthew Soberg Shugart, Presidentialism, Parliamentarism, and the Provision of Collective Goods in Less-Developed Countries, 10 *Constitutional Political Economy* 53-88 (1999), pp. 78-80.
- 4 Mainwaring and Shugart, Juan Linz, *Presidentialism, and Democracy: A Critical Appraisal*, pp. 458-460.
- 5 Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, pp. 2-5.
- 6 同上, pp. 18-21.
- 7 同上, pp. 77-79.

- 8 Cheibub and Limongi, *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*, pp. 165-166。不过，柴巴布在这里所说的“外人”和林茨所说的未必是同一个意思。
- 9 Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, pp. 89-91.
- 10 1970-73 年的智利是一个例子。Cheibub, Przeworski and Saiegh, *Government Coalitions and Legislature Success under Presidentialism and Parliamentarism*, pp. 577-578.
- 11 Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, pp. 93-97.
- 12 同上, pp. 110-112.
- 13 Cheibub, Przeworski and Saiegh, *Government Coalitions and Legislature Success under Presidentialism and Parliamentarism*, p. 565.
- 14 Cheibub and Limongi, *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*, pp. 157-159.
- 15 36.5% 的一院制产生少数派总统，两院制是 42.5%；同步选举 31.3%，间隔选举高达 2/3。
- 16 同上, pp. 155-156.
- 17 Cheibub, Przeworski and Saiegh, *Government Coalitions and Legislature Success under Presidentialism and Parliamentarism*, pp. 573-574.
- 18 Cheibub and Limongi, *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*, p. 160.
- 19 Cheibub, Przeworski and Saiegh, *Government Coalitions and Legislature Success under Presidentialism and Parliamentarism*, pp. 567-568.
- 20 Cheibub and Limongi, *Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*, p. 169.
- 21 同上, p. 170-172.
- 22 意大利议会独立决定立法议程，委员会和议员个人权利很强。意大利宪法第 72 条甚至规定，常设委员会有权通过立法；这项权力被经常行使，且通过概率很高，大会通过立法反而困难。同上, pp. 174-175.
- 23 Cheibub, Przeworski and Saiegh, *Government Coalitions and Legislature Success under Presidentialism and Parliamentarism*, pp. 579-580.
- 24 Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, p. 22.
- 25 同上, pp. 23-24.
- 26 同上, pp. 137-138.
- 27 同上, pp. 144-145.

28 同上 , p. 149.

29 同上 , pp. 152-153.

30 另一个因素是经济发展, 同上 , pp. 156-159.

31 同上 , p. 3.

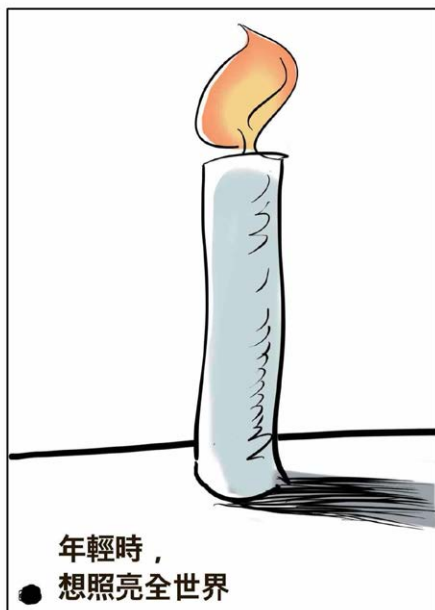
32 譬如 2016 年总统大选, 希拉里·克林顿赢得的选民票比川普多了 2%, 选举院票却以 232: 306 大比分落败。参见 2016 Presidential Election Results, *New York Times*, 9 August 2017, <https://www.nytimes.com/elections/2016/results/president>.

33 参见张千帆:“论美国总统大选中的宪政问题”,《中外法学》2001 年第 4 期,第 385-417 页。

34 Qianfan Zhang, A Constitution without Constitutionalism? The Paths of Constitutional Developments in China, 8 *International Journal of Constitutional Law* 950-976 (2010).

35 张千帆:“请认真对待宪法,别让自己一无所有!”,FT 中文网,2019 年 7 月 27 日, <https://www.ftchinese.com/story/001083789?page=4&archive>.

36 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”。



作者：吳玉仁