

研究美國總統制運作的幾條途徑

劉 世 忠*

本文的目的主要在簡介研究美國總統制運作的幾條主要途徑，包括：法律研究途徑、制度研究途徑、心理研究途徑以及政治權力研究途徑。並提示各途徑論證重心及其優劣之處，以供學術參考。

壹、前 言

任何政治制度的安排凡涉及權威性的價值分配，終須以「憲政主治」(Constitutionalism)為主導方得以實現對自由的保障與正義的關懷。「美國的民主」(Democracy in America)即充份反應了以「三權分立」(Separations of Powers)與「制衡」(checks and balances)為構築美國政治系統運作的基石。詹姆士·麥迪遜(James Madison)在「聯邦論」(The Federalist Papers)第五十一篇提出「以野心對抗野心」(Ambition must be made to counteract ambition)作為分權與制衡的理論基礎。顯然地，麥迪遜預設了人性是自私、充滿野心與權力慾望的立場，是以必須以野心與野心之間的相互制衡方能控制政府，使其不致濫用權力。只不過，單憑這種紙面上對政府各部門權限所作的精確劃分，就能絕對防止野心的相互侵犯嗎？美國兩百多年來的政治實踐告訴我們，過去大家都過份高估了這種辦法的有效性。特別是從二十世紀開始，一方面由於行政部門角色與權限的複雜化，另一方面是二次大戰後對中央領導權威的期望與需求，不僅造成了原始分權與制衡結構的鬆動，更

* 本文作者係東吳大學政治學系專任助教。

引發了許多批評和激辯。

卡爾特（Cloyd N. Cutler）即指出，若任何政治體制的目標是為「建立一個政府」（to form a government），而「權力」與「責任」（accountability）為衡量此政府是否良好的主要標準，則美國行政與立法分權之實踐並無法達成上述目標。尤有甚者，由於權力過於分散，且府會間並無明顯的責任歸屬，因而造成施政上許多「停頓」、「不連貫」（Stalemate）甚或窒礙難行等現象。（1982：162-67）另一方面，支持分權與制衡理論的學者提出辯解，例如費雪（Louis Fisher）即指出：所謂權力的分立並非意味如此嚴格的權限劃分，而是輔以適當的相互制衡，使一部門的權力不會遭受另一部門的侵害。因此，三權分立的本質實為「權力的分享」（Shared Power）。再者，正因為美國政治系統本身具有「自我調整」（Self correction）功能，方可將分散的權力整合成一個可運作的政府，也正因為如此，府會之間權力消長乃自然現象。（1982：155-61）

不論如何，兩百多年來的政治實踐的確使分權與制衡的原始設計產生某種程度的質變。特別是在行政部門與立法部門間權力競逐的過程中，引發了美國學界的再思考（rethinking），思索的焦點不外乎在於總統個人角色的轉變及其與國會間的互動關係，這也促使長久以來，許多歷史學家與政治學者嘗試從不同面向來剖析總統個人（The President）、總統權力（Presidential Power）和總統制（The Presidency）的運作。本文的目的即是從此角度歸納出幾條不同的研究途徑，並略加描述其代表人物、論證重心和方法上的缺失，期能整理出一些心得以供參考。

貳、研究總統制的幾條途徑

一、法律研究途徑（The Legal Approach）

法律研究途徑是分析美國總統制運作最早使用的途徑，主要是從規範性角度來描述總統的權威性。亦即，經由檢視憲法、法律或條約以了解總統正式權力的來源、範圍和限制。由於帶有濃

厚的歷史研究取向與描述性色彩，法律研究途徑將焦點鎖定在憲政架構之下總統的法定地位。代表性的學者有孔恩（Edward S. Corwin）、費雪（Louis Fisher）與斯勒辛格（Arthur Schlesinger），他們討論的議題主要環繞在憲法明示授與總統的權限如任命權、行政否決權、發佈命令權、忠實監督法律之執行等。由於原始憲政設計與現實環境間所產生的矛盾以及總統本身對其角色與權力認知的改變，使得從二十世紀，特別是三〇年代開始，總統濫權的現象逐漸產生，因此，「美國總統制的發展史即是一部總統權力的擴張史」（Corwin：1984）這句話無異道破近百年來美國總統運用其權威與地位逐步擴張權力的過程。

斯勒辛格從歷史發展的脈絡中探尋，對於不同時期的總統有著不同的描述。他認為從二次戰後羅斯福開始到尼克森任內，美國總統已成為名符其實的「帝王總統」（Imperial Presidency），（Schlesinger：1973）特別是在外交政策方面的權力，例如在與他國簽訂條約時，常以「行政協定」（executive agreement）取代條約，以規避參院的監督。同時，在危機發生時，往往又不顧國會宣戰已否，逕自派兵佈署，甚至先營造戰爭情境，迫使國會不得不作出宣戰的決議。在尼克森時期，更是帝王總統濫權的巔峰，並且將權力由外交擴展至內政方面。如保留國會撥款，利用行政特權拒絕將重要資訊給予國會等。這些現象再再顯示原始分權制衡的設計遭受摧殘，所幸尼克森後來因為水門事件被迫辭職，此事件影響所及是人民對總統和政府威望與信任度劇減，促使國會權力意識覺醒，也引發另一批學者對總統權力研究的興起。

法律研究途徑儘管揭發崇高憲法理念與歷史感，但仍不免有不足之處。其最大的缺點在於無法真實與完整地反映出影響總統權力運作的因素。換言之，此派研究忽略了總統在憲法外的非正式角色以及非政府組織如傳播媒體和民意與總統的關係。事實上關於美國總統的研究本身即是多面向的，一味侷限在憲法明定的架構之下，反而使理論本身失去周延性。其次，從歷史角度所作的個案研究能提供史實的分析材料，卻無法建立一套能夠嚴整地檢視總統行為的模式，是以有必要尋求其他替代性途徑。

二、制度性研究途徑（The Institutional Approach）

結構（Structure）、功能（Function）與總統制的運作為此派學者關注的重心。韋恩（Stephen J. Wayne）提出了總統一項非正式的角色—「立法主導者」（Chief legislator）。（Wayne：1978）亦即總統從三〇年代開始，藉由成立或擴大白宮幕僚單位，如「預算管理局」（Office of Management and Budget）、「白宮國會聯絡室」（White House Liaison office）、「白宮新聞連絡室」等，以從事政策的「釐清」（Clearance）、「協調」（Coordination）與「執行」（Implementation）工作，進一步促使總統主導立法的功能由被動轉為積極。此外，媒體與總統的關係亦是制度途徑研究的重點，辛克利（Barbara Hinckley）和法羅（James Fallow）從總統與媒體間各取所需的互動模式中提示了總統如何利用白宮的新聞幕僚單位處理並保持與媒體的良好關係。（Hinckley, 1985）。葛羅斯曼（Michael B. Grossman）和庫馬（Martha J. Kumar）更透過內容分析的方式檢證媒體如何評價總統（Grossman and Kumar: 1981）。

和法律研究途徑一樣，制度性研究同樣依循歷史發展的角度，針對總統為應付日益複雜專門化的行政事務，並且將其權力觸角伸及內政外交諸層面，因而培養甄拔訓練有素的幕僚人才以輔助決策的擬定。因此，制度性途徑不僅提供了我們總統的地位與角色如何產生質變，同時亦解答了造成此種轉變的原因。亦即結合正式與非正式的機制，同時運用經驗性的資料作為評估標準，以助我們熟悉總統制在結構功能層面的運作方式。只是不可否認的，正由於太過於強調「過程面」，卻往往忽略了「結果面」，這是此種途徑最大的遺憾。當然，其他層面的政治技巧、或是總統個人人格特質的影響，也都不是制度性研究所能解決的。

三、心理研究途徑（The Psychological Approach）

心理研究途徑在於探索總統個人特質或個性。具備不同人格或權力慾望的總統在面對不同政治目標和政治壓力時，是否仍會作出理性和適當的行為模式。換言之，心理研究途徑將研究焦點

轉移到外在環境對總統行為的影響，同時更測試總統與其幕僚人員的認知過程，對目標是否看法一致，個人的利益與經驗，以及彼此的信任感，因而形成不同的決策和危機處理方法。包勃(James David Barber) 根據總統人格特質區分了四種類型的總統，分別為「積極—主動型」(Active-positive)、「消極—主動型」(Passive-positive)、「積極—被動型」(Active-negative)和「消極—被動型」(Passive-negative) (Barber: 1985)。哈吉夫(Erwin C. Hargrove)和尼爾森(Michael Nelson)亦結合規範性的意見與經驗性的評估將總統人格分為四種類型。主動—強勢型的「救世主」(Savior)如羅斯福、杜魯門、甘乃迪和詹森；被動—強勢型的「撒旦」(Satan)如詹森末期與尼克森；主動—弱勢的「天使」(Seraph)如艾森豪；以及被動—弱勢的「大力士」(Samson)如福特和卡特。

心理研究途徑提出的主張雖然頗具參考價值，但它所遭受的質疑與批判也是最多的。最大的問題在於排它性過強，純粹從人格的角度來分析總統制的運作未免失之過窄。其次，許多非意識或非理性的動機及認知也不是經驗性資料所能夠忠實反映的。

四、政治權力研究途徑 (The Political Power Approach)

政治權力研究途徑關懷的重點在於政治制度中各主要關係者的互動方式。此派論者視政治權力為個人政治的展現，亦即總統是處於一個集結了眾多成員與個別獨立權力來源的多元環境當中，是以總統必須善用其政治資源與地位去溝通、協調方能鞏固其威望與領導能力。紐斯達特(Richard E. Neustadt)認為欲評估總統施政結果及其治理方式是否強勢，必須了解其影響力，其中包括三項主要的評估標準：說服的權力(the power to Persuade)、職業聲望(Professional Reputation)以及公共威望(Public Prestige)。(Neustadt: 1980)而總統必須溝通說服的對象包括國會、官僚組織、幕僚人員及內閣官員等正式建制以及媒體、人民、利益團體等非正式建制。總統在政府內部的聲望一方面有助於說服及溝通的進行，相反地亦有可能使說服或溝通困難，甚至失敗。其間的技巧並非依賴總統所享的優勢地位，而須視其他成員對總統的評

價 (appraisals)。而總統公共威望的經營除了本身要具備群眾魅力之外，幕僚人員的包裝、與媒體的關係以及民意的支持度都相互關連。

甘伯 (Colin Campbell) 主張欲建立總統權力制度化的基石必須特別強調總統與內閣的協商。憲法雖然附予總統行政首長與三軍統帥雙重身份，但並非意味總統可以濫權，相反地，總統必須廣泛地加強與內閣閣員與國會議員的合作，但是總統本人究竟對決策該涉入多深則依個人個性而有所不同。有的總統凡事事必躬親，注重細節，較不重視集體決策，這是屬於主觀意識較強的總統，如杜魯門及甘迺迪。有的總統則不拘小節，放任主要幕僚自行其事，採取分權的幕僚結構，如雷根恢復艾森豪時期的內閣層級諮商結構，協調各部會間的政策或行動，充份展現「團隊」(team work) 的效率，創造了美國內閣少見的行政和諧，當然也鞏固了總統的職業聲望。

此外，總統與政黨的關係，特別是總統如何運用此關係來領導立法，也構成許多學者研究的課題。(Cronin, 1982; Christenson, 1982) 亦即在理論上成為政黨領袖的總統於事實上是否仍會花費許多心思在與政黨的溝通。換句話說，總統作為政黨領袖的意義是否將遭受許多因素的影響而逐漸喪失其功能。這些因素包括：身兼國家領袖與政黨領袖雙重身份，如何同時作好統治國家和領導政黨的工作？再者，總統利用電視與人民直接溝通，取代了傳統政黨扮演人民與政府間橋樑的角色，造成總統較注重民意而忽略了政黨的支持。

另一方面，針對總統公共威望的經營，麥勒弗 (Bruce Miroff) 認為總統在憲政規範內不僅要與國會或其他部門合作，還要和人民共同分享權力，亦即總統必須在民主政治的範疇內控制民意，創造出「公共空間」(Public space) (Miroff, 1982)。也就是說，總統作為全國矚目的焦點，大可利用其權位的正當性與優越性、各種政治技巧或象徵的符號，再加上個人的人格特質及企圖心來主導民意的走向，塑造個人的公共威望。

政治權力研究途徑固然檢證了許多其他研究途徑所未能涉獵到的主題，但仍不免暴露些許缺憾，例如關於總統的責任歸屬和

其權力的限制問題往往成為總統制遭受批判最甚之處，單從權力的角度似乎仍無法提供可具說服力的解答。

參、結 論

不可否認地，世界上沒有一個職位比美國總統更引起世人注意與關切的。儘管兩百多年來，憲法上關於總統權力的規定隻字未改，但仍無法阻擋一批批的學者從不同的角度來描述總統制運作。

上述四條主要研究途徑幾乎涵蓋了所有與美國總統制運作有關的議題，其關懷的焦點亦包容了正式與非正式的憲政機制，這固然與科技整合的急速發展以及政治生態的變化有密不可分的關係，同時研究方法本身的改進與多樣化亦提供許多研究的動機。個別的途徑雖然欠缺周延性，但是如此豐富且多樣性的發展也意味了總統制運作的過程將更為清晰。

BIBLIOGRAPHY

- Barber, James David. The Presidential Character: Predicting Performance in the White House. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1972.
- Burns, James Macgregor. Leadership. New York: Harper & Row, 1978.
- Corwin, Edward S. The President: Office and Power, 1787-1984. 5th revised edition by Randall W. Bland, Theodore T. Hindson & Jack W. Peltason. New York: New York University Press, 1984.
- Neustadt, Richard E. Presidential Power: The Politics of Leadership. New York: John Wiley, 1960.
- Schlesinger, Arthur M. Jr. The Imperial Presidency. Boston: Houghton Mifflin, 1973.
- Cronin, Thomas E. The State of Presidency. Boston: Little, Brown & Company, 1975.
- Hinckley, Barbara. Problems On the Presidency. Glenview, III: Scott, Foreman, 1985.
- Lowi, Theodore J. The Personal President: Power Invested, Promise Unfulfilled. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1985.
- Fisher, Louis, The Politics of Shared Power: Congress and Executive. Washington, D. C.: Congressional Quarterly, 1992.
- Wayne, Stephen. The Legislative Presidency. New York: Harper & Row, 1978.
- Grossman, Michael Baruch and Martha Joynt Kumar. Portraying the President: the White House and the News Media. Baltimore: the Johns Hopkins University Press, 1981.

Approaches to the Studies of American Presidency

Shih-chung Liu

Over the years, historians and political scientists have taken a number of approaches to the study of American presidency, including the legal, institutional, psychological, and political power approaches. Because each of these approaches has its own strengths and weaknesses, scholars should choose from among them in accordance with the particular questions about the presidency.

The purpose of this article is, first, to introduce the essence of those approaches, and secondly, explore the weaknesses of them.