

东南亚七国政体比较研究

尤 乐

(深圳大学 法学院,广东 深圳 518000)

[摘要] 在全球性经济与政治自由化的浪潮中,文莱的二元君主制政体及其所表现出的权力高度集中表达出它仍处在宪政主义的萌芽状态。在其他六国中,多种政体共存,既体现了宪政主义对文化和历史的包容性,如在虚位国家元首化下,柬埔寨、泰国的君主立宪制照顾了王族和僧侣的文化性和宗教性,马来西亚的君主立宪制则吸纳了世袭苏丹的历史性和地方性,且此三国都建立了立法与行政分立的议会和政府以及相应的议会内阁制;也体现了对政体形式的超越。菲律宾和印度尼西亚确立的立宪主义总统制和包含总统相对实位化元素的新加坡议会制均在于防御集权和威权主义的复辟。宪政主义框架下的不同形式的政体已在东南亚各国成为主流。

[关键词] 东南亚; 立宪主义; 政体; 君主立宪制; 共和制

[中图分类号] D721 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2014)01-0085-07

对国家政体的研究,重在立法与行政的关系。随着20世纪后半叶东南亚政治趋向稳定,政体出现重大变化,菲律宾、柬埔寨、马来西亚、新加坡、印度尼西亚、泰国、文莱诸国以君主立宪制和共和制不同程度地走向或已经完成了宪政主义的转变。虽然沿袭或者采取何种体制“既有该国家政体的当代现实,也有其过去的生活,因而它造就了该国的历史传统、民族传统及其他现代传统,造就了社会的经济文化发展水平”^[1],但是对不同政体的立法权和行政权组成结构仍然可以结合宪法文本进行规范性的比较分析,从而发掘在东方惯有的长期严密的社会控制中,立宪主义影响下不同国家的社会与人群对于政体和路径的选择中的共同性与差异性。

一 君主立宪制国家

君主立宪制分为二元君主制和议会君主制。文莱为东南亚唯一的二元君主制国家,议会君主制国家包括泰国、柬埔寨和马来西亚,君主的产生和权力各有特点。

(一)君主的产生

君主产生分为三种,世袭制、半世袭制、选举制。

首先,世袭制,文莱。自1363年开始,文莱的博尔基亚氏王朝世系延续和统治近八百年,苏丹世袭已达29代,仅次于1993年复辟的柬埔寨王朝(七百余),长于日本至今仍在位的菊花王朝。在英国

的保护国(见1888年、1905年和1959年签订的双边协定)时期和1959年制宪、19世纪60年代末和1984年的修宪,除反映主权和王位继承的条款有所改变外,世袭制条款未发生变化。

其次,半世袭制,泰国。该国为东南亚唯一未沦为西方殖民地的国家,1932年6月人民党发动政变后建立君主立宪政体^①,一者,王位继承受到法制化调整,宪法第20条规定王位继承应依佛历1467年《王位继承法》施行;二者,王储性别不限于男性;三者,直系亲属亦可成为王储。宪法第21条规定,如王位出缺,且国王已依王位继承法指定继承人,则由枢密院告知国会议长,由议长召集国会宣布,并请王位继承人登基,宣布其国王;如果王位出缺时,国王未指定继承人,则由枢密院将继承人姓名提交内阁,并由内阁提交国会同意,国会同意后,由议长请其登基,并宣布为国王。故而公主可被提名(尚无先例)且可兄弟相传(已成事实),如1946年阿南达国王(拉玛八世)被刺身故后,由其弟普密蓬继承王位(拉玛九世)。

再次,选举制,柬埔寨和马来西亚。选举权主体方面,两国之君主均无权指定继位者,而另有法定选举权主体。柬埔寨宪法(1993年)第10条规定“柬埔寨的君主制度是选举制。国王没有任命皇家后嗣为君主继承人的权利。”第13条规定由王廷事务理

[收稿日期] 2013-12-05

[基金项目] 2007年广东省普通高校人文社会科学研究项目“东亚宪政主义发展路径与模式的比较研究”资助

[作者简介] 尤乐(1971-),江苏无锡人,深圳大学法学院讲师,法学博士,博士后。

事会推选国王。王廷事务理事会由参议院主席、国会主席、政府总理、柬埔寨佛教莫哈尼卡派僧王和特玛育派僧王、参议院第一和第二副主席、国会第一和第二副主席等成员组成。马来西亚宪法第 32 条规定由统治者会议(Conference of Rulers)推选最高元首,统治者会议由柔佛、彭亨、雪兰莪、森美兰、霹雳、登嘉楼、吉兰丹、吉打、玻璃市 9 个州的世袭苏丹和马六甲、槟州、砂拉越、沙巴 4 个州的州元首组成,即在集体君主制下,由世袭苏丹中产生并非固定不变的最高元首(君主中的君主),且最高元首不能指定继任者;被选举权主体方面,柬埔寨候选国王注重血缘和世系。宪法第 14 条规定被挑选为柬埔寨王国国王的,是至少 30 岁的柬埔寨皇族成员,且或是安良国王系,或是诺罗敦国王系,或是西梳瓦国王系的皇族后嗣。马来西亚宪法规定只有 9 名苏丹享有选举和被选举权(第 32 条),由于马来西亚系合并而成,则 9 名苏丹之间是否有血缘关系或共同世系不论。

综上,体现“马来伊斯兰君主制”国家哲学的核心和归属的文莱施行典型的苏丹体制,君主产生的法制化和参与程度最低,威权主义色彩最强烈;泰国、柬埔寨、马来西亚君主的产生均遵循宪法及法律,参与程度较高,多元性的背后既体现了各种民族和地方利益的力量平衡,也使国家主权及其象征的产生过程如涂尔干指出:“主权行为只能从整个民族中产生。”^[2]

(二)君主的权力

依照君主在国家统治权力中的作用,文莱实行二元君主制,苏丹为实位君主,“以国家统治权之机关所在”^[3]具有核心地位;泰国、柬埔寨和马来西亚的君主为虚位君主,实行议会君主制,作用大多在“礼仪方面的用途不可估量”^[4]。

1、二元君主制国家

虽然东南亚唯一的二元君主制国家宪法规定它是一个“主权、民主和独立的马来穆斯林君主国”,但是集立法权、行政权和司法权于一身的苏丹是国家权力中心和最高的实际统治者,政府(内阁)与议会苏丹负责,国家的决策权和执行权的行使背离“政府政策乃以某种正式与常规的方式仰赖于民意的状态。”^[5]

首先,君主权力基本不受制约。苏丹为世袭的国家元首、宗教领袖,拥有行政权和立法权,枢密院、内阁、立法议会、继承委员会和宗教委员会只拥有为其提供协助和咨询的功能而无监督职权。一者,立法议会是苏丹的协助机构,只有 15 位民选议员,其

余由苏丹任命,职责限于负责国家税法和预算制定;二者,内阁并非独立的行政机构(由原内阁委员会改组而来),只是协助苏丹理政(职责)的行政工具,阁员十二人,均为苏丹任命的其家族成员或亲信,不对议会负责;三者,枢密院为咨询机构,仅在修改、补充和取消宪法条文、任免职务、封赐称号等方面为苏丹提供咨询。苏丹有权解散议会、否决议会决议,不经议会而颁布非常命令,1986 年文莱颁布的从法律上将《紧急状态法令》合法化和永久化的《紧急状态的延续与确认法令》即为如此。

其次,人权保护状况恶劣。一者,宗教压制。虽然《宪法》规定了对少数宗教群体的保护,基督教、佛教和道教亦有存在空间,但政教合一的文莱推行“马来化、伊斯兰化和君主制”政策,有若干部长级职位和其他政府职位专为萨菲伊派穆斯林保留,重点扶持马来族等土著人的经济,严格维护伊斯兰教义,非穆斯林面临一系列对宗教自由状况有不利影响的禁止和限制。如以确定是否受伊斯兰教法规范的名义在身份证上标明个人宗教信仰和族裔的信息,所有非萨菲伊派宗教团体都必须登记并提供成员姓名,而且申请可能以任何理由被拒绝,同时政府禁止所有非萨菲伊派穆斯林团体进行传教活动等,事实上形成宗教之间的不平等和信仰压迫;二者,长期限制言论自由。根据《报纸法》,政府可以随意关闭报纸,且不准进口外国刊物;《叛乱罪法》禁止批评国王、王室和发布“煽动性”言论,个人和媒体或因和平地行使言论自由权利而被起诉。根据 2009 年 11 月联合国关于文莱的人权报告的决议,文莱还存在酷刑、限制结社自由等情况。

相比于泰、柬、马,文莱欠缺宪政的表征。虽然经济上富甲天下,政治上却侏儒化,显示“字义性宪法与衣服合身与否无涉,根本不是一件真正的衣服,只是‘面具’罢了。”^[6]钦定的苏丹宪法全然不能发挥规范和限制国家权力、保障人民权利之实质作用,缺乏规范力,是“纸上宪法”。因此,文莱更宜被称为东南亚“唯一的绝对君主制国家”^[7]。

2、议会君主制国家

议会君主制是当今世界最常见的君主制,在各种文献中常被直接称为君主立宪制,君主“临朝不理政”或“统而不治”,设议会内阁制。

第一,君主的权力在国家政权运作的各个领域(尤其是立法和行政)中都受到极大限制,只担任虚位国家元首以示国家象征。泰国宪法第 2 条规定“泰国实施以国王为国家元首的民主政体”,第 3 条规定“最高主权来自泰国人民。国王作为国家元

首,依照本宪法之规定通过国会、内阁和法院行使权力”。柬埔寨宪法第1条规定“柬埔寨为君主立宪制国家,实行多党民主政体和自由市场经济体制。”第7条规定国王登基在位,但不掌权。第17条规定国王登基后不掌管政权的事务,且决不可要求进行更改。马来西亚最高元首不掌握实际权力,国家权力主要集中在议会和内阁,且经过1984年和1993年3月两次修宪,后者权力得到进一步加强,包括最高元首对议会呈递之法案的签署期为三十天,否则法案将自动成为法律;紧急状态令由最高元首接受总理的建议后宣布,不得单方面行使宣布权;废除苏丹个人司法豁免(设立特别法庭,根据普通法律审理涉及最高元首和苏丹们的任何刑民事案件);赋予国会议员公开批评王室事务的权利(废除君主立宪制以外)。明确限制并削弱王权的立法举措使马来西亚向民主化方向不断发展。

第二,立法权完全属于普选产生的议会——最高立法机关,议会通过法律后交由君主颁布。泰国国王“只有通过并获得国会咨询和同意之法案,才能公布为法律”(第92条),法案经国会通过后由总理呈请国王签署(第93条);柬埔寨宪法国会是立法机关(第90条),国会以王令签发国会和参议院(审议)通过的法律,依据总理、内阁提议签发王法规(第28条);马来西亚宪法规定联邦之立法权操在国会(第44条),国会立法权之行使…除法另有规定者外,并经最高元首御准之(第66条)。可见公布、签发或御准这一特权徒具形式。一方面,君主拒绝签署最终也无法对抗民主的立法,如泰国宪法第94条规定法案经国会通过后,由总理呈请国王签署,如国王拒绝同意法案或将法案退还国会或既不同意也不在规定的时限内退还,国会应再度审议该法案,如两院议员总额三分之二以上表决维持原决议,总理应再度呈请国王签署,如国王仍拒绝签署或退回,则总理应将该法案刊登政府公报,视为国王已签署同意;另一方面,即使没有宪法明文规定,依照宪政习惯和政治实践,君主一般都不会拒绝签署议会已通过的法律,如柬埔寨和马来西亚。

第三,政府拥有行政权,为其执行活动向议会负责。内阁掌握实际行政权力,由议会产生,向议会负责。通常内阁由在议会中占有多数席位的政党或政党联盟中产生,内阁首脑一般由拥有多数代表席位的政党领袖担任。

一者,内阁的存在和地位。三国的宪法皆规定内阁之存在,但不尽为最高行政机构。泰国和柬埔寨的内阁是最高行政机构,实际掌握决策和执行在

内的最高行政权,泰国宪法第163条规定泰国的最高行政机构为内阁(Council of Ministers),柬埔寨宪法第118条(1999年3月修改)规定内阁即是柬埔寨王国政府;马来西亚最高行政权虽属于最高元首,但受到限制。“联邦之行政权操在最高元首,并由最高元首,或内阁或内阁所委任之部长负责执行,…但国会可立法授权其他人士执行行政权”(第39条),最高元首和内阁分享决策权和执行权,国会可通过措施性立法变更行政执行之授权。内阁实际操持国家政务但法律地位低于泰柬两国。

二者,政府和内阁首脑的人选。一方面,柬泰二国政府和内阁首脑皆为总理或首相,马来西亚政府首脑为君主,内阁首相为其执行者统领;另一方面,三国宪法明确规定内阁首脑应由普选中获胜的多数党议员担任,即其应出自议会政党,本身也须为议员,但不必由党魁出任,现实中由该党领袖担任的情况只是宪法惯例。如柬埔寨宪法第119条(1999年3月修改)规定国王从大选获胜党的人民代表中任命一位“显要人物”组成政府。泰国宪法第163条规定总理必须为众议院议员,且必须是经众议院议长从众议院议席最多的政党中挑选的“有经验的政治家”;马来西亚宪法第43条规定最高元首委任的首相是其“认为能获得国会下议院大多数议员所能信任”之一名国会议员。虽然一般只有党魁才能满足上述标准,但能够担任内阁首脑的议员未必是获胜党的党魁,如2011年8月5日成为泰国总理的英拉—西那瓦,她是泰党一致推举的该党头号候选人,而该党的主席是荣育·威猜迪。

三者,内阁的组成和成员资格。其一,内阁组成方面大致相同,泰国内阁(Council of Ministers)由总理、副总理和各部部长组成(第163条),柬埔寨内阁由一位总理并附以副总理、国务部长、部长及国务秘书为成员(第118条,1999年3月修改),马来西亚内阁由首相和部长组成(第39、40条);其二,内阁成员资格方面,马来西亚要求最为严格,部长必须由下议院议员担任(第43条);柬埔寨略显宽泛,只要能够获得国王的信任,人民代表或在国会中的代表党党员均可担任阁僚(第119条规定,1999年3月修改);泰国最不具规定,作为政务官的部长不能由常任并领薪的事务官担任,不能由不具备候选人资格、不达到30岁、符合宪法规定的被褫夺公权或曾经犯罪者担任,国会议员、政党或非政党人士均可担任部长,上议院成员不得担任阁员(第164、165、166条)。“当各政党在协议加入一个新的联合政府时,为了在内阁中获得席次,往往会要求政党牺牲该

党部分的政策偏好。为了要找寻联合内阁的搭档,政党领袖必须淡化他们的政策承诺。”^[8] 阁员往往有反对党议员或能够与反对势力顺利沟通者,如2011年8月英拉内阁的国防部长为育他萨·萨西巴帕,与军队中反他信阵营过从甚密,此人入阁可在一定程度上平衡军队中的“反政府情绪”^[9]。

四者,内阁负责制度和对象。其一,集体负责制,如柬埔寨内阁就其政策对国会负责,阁僚就自己承担的工作对总理和国会负责(第121条,1993年修订);其二,向君主和国会的双重负责制,但负责程度有强弱之分。柬泰两国内阁直接并实质向国会负责,向君主负责具较强象征意义,原因在于君主之任命的前提在于国会选举和总理的提名,总理和内阁成员的决定重心在国会。泰国内阁向众议院负责,在众议院对内阁通过不信任案时解散(第156、172条);柬埔寨国会可以表决并通过谴责动议书形式,推翻内阁成员或政府之职(第98条)。马来西亚向君主负责象征意义较弱、实质性较强,内阁成员虽然向国会和国王双重负责,但首相和阁员由君主提名、国会同意,更换或替代(解散)。内阁亦是如此,虽然内阁成员均取自于国会,但君主对内阁首相和成员的决定有较大影响力(宪法第40、43条)。

五者,内阁与国会的反制关系。泰柬马议会—内阁制遵循宪政主义追求的权力平衡,为制约议会的倒阁权,政府也被赋予解散议会的权力,但后者须得到国王的批准。一方面,紧急状态下不解散国会为通例;另一方面,相对于泰国和马来西亚,柬埔寨宪法对于国王解散国会的权力更加有所限制,而不仅仅是君主对内阁首脑的请求的批准,以谋求政局的相对稳定。其宪法第78条规定国会法定任期为五年,上届国会应至新的国会就职时任期结束。除非政府在12个月内有两次倒阁的情况下,国会不能提前解散。在此情况下,国王陛下在得到总理提议,并得到国会主席同意之后,下令解散国会。

六者,内阁更迭与公务员。三国中负责政府日常行政事务与业务工作的各部次长以下的政府常务官员一般不受内阁更迭的影响。一般公务员与政治委任官员的区分使得总理对政务官的挑选必须十分审慎,“差不多唯有英明能干的人,公共舆论才会把他们提升到首要的职位上来,而他们也会光荣地履行职务的”^[10],政务官的履职,就是在参与选举这种竞争激烈、优胜劣汰明显的政治冲突。他们的政绩是行政长官和支持其的政党在大选中获胜的筹码,

综上,泰柬马三国之议会君主制以国民代表机关——议会为政权核心,故“国民至少为原始的直

接机关之一。这种意义的立宪政体,在今日,差不多为世界的文明国之共同的制度。”^[11]

二 共和制国家

共和制是围绕着自由——无干涉的消极自由、自治(self-mastery)的积极自由以及对自由的限制不能以专断而行之(non-domination)的政治秩序和制度,强调全体公民的共同利益。为谋求建立并维持“为被治理者的利益着想的政体”^[12],就必须以宪政主义的设计避免政府横暴运转。故立宪主义有“分权的约束(the empire-of-power constraint),将政府的权力分散到不同的部门手中;它支持立法、行政和司法功能的分离,也支持其他形式的分权。”^[13] 根据在最高国家政权机构体系中的主导地位,新加坡为议会制国家,印尼和菲律宾为总统制国家。

(一)议会制国家

议会制也称责任内阁制,共和议会制国家和议会君主制国家(如泰国)的议会形式和地位接近,均仿自英国的“模范议会”制度,强调国家以议会为最高机关的政权组织形式——“议会至上”,意在“专制主义已灭,庶民势力,于政治上亦駸駸确定。”^[14] 内阁生于议会并由占多数席位的政党成员组成;政府由总理组建并领导,向议会而非总统(君主)负责。与议会君主制国家不同的是,共和议会制国家一般由议会或者议会专门委员会选举虚位国家元首。承继普通法治理模式的新加坡在宪法(1965年)中对政体的原初设计仍然秉承威斯敏斯特模式(westminster model,行政部门由议会产生并对议会负责的政府制度),但是在总统的非虚位元首化及其和总理、议会的三位一体的权力架构方面颇具特点。

首先,普选产生总统。1991年以前,议会选举、可以连任的总统仍是无实权的荣誉性职位,因总理李光耀主张(1984年)^②1991年国会修宪,总统由全体合法公民直接选举产生,任期六年。1993年前副总理王鼎昌成为首位民选总统。

其次,被赋予实权的总统。1991年修宪后总统除原有象征性权力之外,增加如下职权:“总统可自由斟酌行事,任命总理和拒绝同意解散议会的请求”^③,监督管理新加坡的金融资产和国家储备金,维护公共服务的廉洁正直,批准和否决政府的常年财政预算案,监督政府执行“内部安全法”(Internal Security Act)、“维护宗教和谐法”(Religion Harmony Act)和反贪污调查局(Corrupt Practices Investigation Bureau)的工作,批准和否决政府部门、主要法定机

构和国营公司重要职位的人选。虽然这些实质性权力远逊于总统制国家,但大于其他英联邦国家。

再次,受制约的总统权力。虽然总统被扩之权大多属消极性权力,主要是对某些关键问题和公共服务部门的任命方面的批准权,不能积极提出动议和实施政策,且总统权力受总统顾问理事会(Council of Presidential Advisors)的制约,但是总统的任命权和解散权应被限缩。“总统可自由斟酌行事,任命总理和拒绝同意解散议会的请求”(第5条)。总统应任命一个他认为大概拥有议会多数议员信任的议员为总理,并应依照总理的建议从议会议员中任命各部部长(第9条第1款);总理可向总统提出解散议会的请求。由于“新加坡的行政权力属于总统”(第7条第1款)且行政机关包括总统、总理和内阁(颇有法国半总统制的影响)。鉴于“‘任何人不得自断其案’所以‘公正’(impartiality)。”^[15]拥有前述诸多扩张性权力并身处行政权力体系中,则总统在总理与议会、立法与行政之间联系和互动的政制运作中,是否能够保持政治中立性则凭乎一己之理性判断和洁身自好,否则内阁与议会之间较难紧密联系、顺畅运作且使国家沦于人治,这也是议会制国家坚持虚位元首作为政制特征的原因。

经过五年的尝试,国会意识到扼制总统广泛否决权的必须,并在1996年通过修宪缩减总统在修宪、任命等方面的自由裁量权的空间以及建立相应的制衡机制,使总统权限不至于影响行政内阁议会之间的运作和协调,藉以提高政府效能,厘清政治体制,总统又在一定程度上向虚位元首回归。

(二)总统制国家

总统制是以总统为国家元首兼行政首长的政权组织形式,与国会议员分别经由人民选举产生,各自对人民负责,其政治格局为总统执掌强大的执行权,议会坐拥立法权。20世纪后半叶,印尼和菲律宾都曾经历过长时间的新权威主义总统制,但随着其自身局限带来的弊端,即对社会公正的侵害作用愈发显现,两国通过社会运动先后完成立宪主义总统制的转型。

1、新权威主义总统制的成因

新权威主义是指一种政治权力集中于少数寡头集团,借助代议制形式以及其他国家工具严格控制各种利益表达和政治参与如政党活动、利益集团的活动、社会活动,以现代化和经济发展为主要目标的意识形态或政权形态^[16]。两国宪法都规定总统为元首并执掌行政权,总统制具有一定的行政集权的特点,在缺乏法治主义背景的东南亚,总统主政及其

短期政绩极易与新权威主义发展路径契合如曾被誉“为印尼‘建设之父’”的苏哈托执政30年期间政治稳定经济发展;费迪南德·马科斯担任总统早期解决了菲律宾的粮食自给问题,经济取得一定发展。

2、新权威主义总统制的弊端

总统制本身具有“因元首的地位极其重要…政权既集中于一人,则行政机关流于专暴之弊,自较难免”^[17]的危险,回顾新权威主义盛行之年,它在短期内取得骄人政绩的同时也有其自身无法克服的顽症,簇生极权主义恶果,反而成为经济发展和社会稳定的阻力。苏哈托晚年被称为“以国为家”,家族资产逾400亿美元。马科斯采取十年军事管制期间大搞政治清洗,取消新闻和集会自由,解散社会团体,社会矛盾四伏、政治混乱、犯罪率高,其家族财产却从1966年的10万美元达到1986年的100亿美元。种种现象契合“极权主义是一种现代形式的暴政,是一个毫无法纪的管理形式,权力只归属于一人。一方面是滥用权力,不受法律节制,屈从于统治者的利益,敌视被统治者的利益;另一方面,恐惧作为行动原则,统治者害怕人民,人民害怕统治者——这些在我们全部的传统中都是暴政的标志。”^[18]印证了新权威主义较法治和民主缺乏社会结构的自我调适能力的缺陷。

首先,民主性缺陷。民主意味着最小的强制和最大的同意,而新权威主义的权力依靠控制、胁迫、强制、镇压以及推动经济增长取得政权的支持,缺乏自由和平等的选举的民主性支撑,军事强权取代法律划定权力范围。严重依赖政绩为其提供合法性的政权必然面临经济不可能永远保持增长与增长之后又会带来对自由化进程的渴望的种种困境;其次,有效性缺陷。政府扩大干预经济事务范围的主要借口是经济增长和充分就业,为此采取增设行政许可和加大管制力度的方法。干预的增强势必加剧政府垄断和挤压市场经济。受损的市场经济仍有可能经济增长,但充分就业难以达到,不能充分就业,经济最终还会陷入滞涨。因此,菲律宾和印尼的民主化改革往往都是要求“为了经济稳定和增长,我们迫切需要的是减少而不是增加政府的干预。”^[19]再次,公平性缺陷。民主不彰则分配不公,贡献者无法分享经济发展成果,“增加财富的总价值并不是件坏事,但我认为,除非你考虑到如何分配财富,否则,所增加的财富并没有价值。”^[20]菲律宾和印尼的民主化动力正是来自于经济衰退和贫富差距,验证了“威权如果不能有好的政绩,将失去合法性,如果政绩好了,也将失去合法性。”^[21]故而在自由民主取得胜利

的同时,印尼和菲律宾完成立宪主义总统制的转变。

3、立宪主义总统制的确立

“如果将政治视为权力及其斗争,那么建立拘束性宪法的目的在于设计游戏的基本规则。”^[22]政治的斗争必然使人们认识到政治作为一种行为应该受到必要的“法治”的约束,必须在不同的政府部门间建立平衡,只有这样才能控制执政者擅权专权或滥权的冲动,使政府审慎与理性地作出能够促进公共利益的行为。故而印尼、菲律宾自普选的基础上对总统制作出了宪政式的限制性的变革。

首先,普选产生总统。直接民选意味着,总统也是直接代表人民行使国家主权的国家机关。在直选确立的时间方面,印尼(2004 年)晚于菲律宾(1986 年)。

印尼宪法(1945 年)第 6 条规定总统由人民协商会议(“人协”, People's Consultative Assembly)多数通过选出;“人协”由国民代表会(国会, House of People's Representatives)议员及各地区和各阶层的代表组成(第 2 条)。由于,“人协”的一千名议员中有六百人由政府或总统指定,且协商一致的选举方式迫使反对派放弃自己的候选人,造成苏哈托借助控制“人协”而长期执政。1999 年至 2004 年至今,“人协”三次修宪,使总统和副总统改由全民直选,只能连选连任一次,每任五年。菲律宾,由于移植美国的政治制度及民主训练,从 1936 年开始定期举行总统直接选举,伴随着激烈的竞选活动,人民具有较高的政治参与意识和程度。1972 年开始的军事管制期(马科斯)间总统大选停止(实行内阁制),1986 年阿基诺夫人执政后明确回归三权分立式的总统制和两院制,现行宪法(1988 年)第 7 条第 4 项规定:“总统和副总统应由人民直接投票选出。”

其次,总统权力受到限制。一方面,虽然菲律宾(1988 年)宪法第 7 条第 1 项规定行政权授予总统,但是在立法权授予国会(第 6 条)的基础上总统的诸多权力受到限制,其中尤其重要的是宪法第 11 章中有关国会弹劾权的规定,在第三世界国家宪法中罕见第 2 条规定:“总统、副总统…因犯有违宪、叛国、受贿、贪污腐化、其他严重罪行,或违背公众委托,而受弹劾并判罪者,应予免职,但无须经过弹劾。”第 3 条规定:“众议院有提出一切弹劾案的专属权力。”另一方面,为了防止“没有检验和平衡的机制去制衡行政权的滥用”^[23]的情况的再度出现,印尼宪法在规定总统执掌行政权(第 4 条)、制定法律的权力(第 5 条)的同时,也加强了对其权力的限制,包括第 4、5 条本身设置的根据宪法执掌政府权

力、经国会同意有权制定法律的前置性条件,同时伴随着多党制和普选,国会权力得到加强,如第 20 条规定“每项法律须经国会通过”,“总统基于贯彻执行法律的需要有权制定政府命令。”虽然印尼总统的权力较菲律宾仍大,但已得到足够的限制。

宪政主义总统制在印尼和菲律宾的确立,不仅在其宪法体系中包含了相应的限制和制衡因素,也使相应的授权规定能起到降低曾肆虐两国的总统专制与独裁现象再次出现的可能性的作用。

三 结语

在近五十年的全球性经济与政治自由化的浪潮中,文莱的二元君主制政体及其所表现出的权力高度集中表达出它仍处在宪政主义的萌芽状态,在其他六国中,多种政体的共存不但使该地区的政体呈多样化发展,既反映出“立宪主义并不以本来面貌存在,而且有文化融合的特点”^[24],如在虚位国家元首化下,柬埔寨、泰国的君主立宪制照顾了王族和僧侣的文化性和宗教性,马来西亚的君主立宪制则吸纳了世袭苏丹的历史性和地方性,且此三国都已建立分立的立法机关和行政机关以及相应的议会内阁制,体现出对政体形式的超越。当菲律宾和印度尼西亚实现民主转型后,立宪主义下的总统制之所以在大众中取得支持,因其是一个防止权力集中一个强势领导人之手的制度;包含总统相对实位化元素的新加坡议会制,也只是为防御干练之总理主导而选择的一个与内阁制相符的具有中间路线特点的政治体制。总之,除去文莱,东南亚国家政体的建立、调整都是在“至少在法律上,政府须对议会负责”^[25]的立宪主义框架下加以完成的过程。

注释:

① 1939 年暹罗国名更为泰国,意为“自由之地”,1945 年恢复暹罗国名,1949 年 5 月改回泰国。

② 总统权力的扩大在于制约权力极大的总理,防止李光耀后的继任总理滥用职权。

③ 新加坡宪法第 5 条,马来西亚宪法亦有类似规定。

[参考文献]

- [1] [俄]马尔琴科. 国家与法的理论(第 6 版)[M]. 徐晓晴,译. 北京:中国政法大学出版社,2010:221.
- [2] [法]涂尔干. 孟德斯鸠与卢梭[M]. 李鲁宁,等译. 上海:上海人民出版社,2006:78.
- [3] [日]宽克彦. 国法学讲义目次[M]. 上海:商务印书馆 1907:141.
- [4] [英]沃尔特. 英国宪制[M]. 白哲特,李国庆,译. 北京:北京大学出版社,2005:36.

- [5] [英]Albert Weale. 民主的十一堂课[M]. 谢正达,译. 台北:韦伯国际文化出版有限公司 2005:14.
- [6] K. Loewensitein, Verfassungslehre, 3. Aufl., 1975, S. 152. 转引自张千帆. 宪法[M]. 北京:北京大学出版社, 2008:21.
- [7] 张锡镇. 东南亚政府与政治[M]. 台北:扬智文化事业股份有限公司, 2000:97.
- [8] [奥]W. C. Muller, [美]K. Strom. 联合内阁与少数政府—政策、官职或选票? [M]. 台北:韦伯文化国际出版有限公司, 2004:13.
- [9] 凌 朔. 英拉“安全”组阁[EB/OL]. (2013-08-11) [2013-08-27]. 新华网, http://news.xinhuanet.com/world/2011-08/11/c_121843098.htm.
- [10] [法]卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武,译. 北京:商务印书馆, 2003:92.
- [11] [日]美部浓达吉. 宪法学原理[M]. 欧宗佑,何作霖,译. 北京:中国政法大学出版社 2003:279.
- [12] [古希腊]亚里士多德. 政治学[M]. 颜 一,秦典华,译. 北京:中国人民大学出版社, 2003:85.
- [13] [澳]菲利普·佩蒂特. 共和主义——一种关于自由与政府的理论[M]. 刘训练,译. 南京:江苏人民出版社 2006:277.
- [14] [英]比几斯渥脱. 英国宪政史[M]. [日]镰田节堂,译. (清)翰墨林编译书局编译. 北京:中国政法大学出版社, 2003:89.
- [15] [台]汤德宗. 行政程序法论——论正当行政程序[M]. 增订2版. 台北:元照出版公司, 2005:9.
- [16] 陈 尧. 新权威主义政权的民主转型[M]. 上海:上海人民出版社, 2006:27.
- [17] 王世杰,钱端升. 比较宪法[M]. 北京:商务印书馆, 1999:301.
- [18] [美]汉娜·阿伦特. 极权主义的起源[M]. 林铤华,译. 北京:生活读书新知三联书店, 2008:575.
- [19] [美]米尔顿·弗里德曼. 资本主义与自由[M]. 张瑞玉,译. 北京:商务印书馆 1986:44.
- [20] [美]罗纳德·德沃金,等. 认真对待人权[M]. 朱伟一等,译. 桂林:广西师范大学出版社, 2003:26.
- [21] [美]亨廷顿. 第三波——20世纪后期民主化浪潮[M]. 刘军宁,译. 上海:上海三联书店, 1998:64.
- [22] [英]马丁·洛克林. 剑与天平——法律与政治关系省察[M]. 高秦伟,译. 北京:北京大学出版社, 2011:211.
- [23] [美]Michael R. J. Vatikiotis. 东南亚政治与发展[M]. 林若霄,译. 台北:韦伯文化事业出版社, 1999:85.
- [24] 韩大元. 亚洲立宪主义研究[M]. 2版. 北京:中国人民公安大学出版社, 2008:74.
- [25] [美]Arend Lijphart Carlos H. Waisman. 新兴民主国家的宪政选择[M]. 蔡熊山,陈俊德,等译. 台北:韦伯文化事业出版社, 1999:145.

Comparative Study on the Monarchy of the Seven Countries in Southeast Asia

YOU Le

(Shenzhen University, Shenzhen 518000, China)

Abstract: In the global economic and political liberalization tide, the highly power centralization of duality monarchy expresses that it is still in the embryonic state of constitutionalism in Brunei. In other countries, various political institutions embody culture and history in constitutionalism, for example, in the trend of virtue head of state, the constitutional monarchy in Kampuchea and Thailand contain culture and religion of the royal family and monks. In the absence of the heads of state of the constitutional monarchy to take care of the royal family and the monks of culture and religion, Malaysia's constitutional monarchy absorbs the history and locality of hereditary Sultan. And these countries have established the legislative and executive powers by the legislative and administrative division and the corresponding parliamentary cabinet system, which also reflects the transcendence to the form of government. The purpose of Philippine and Indonesia establishing constitutional presidential system and Singapore establishing parliamentary system which contains elements of relative real position president, is to prevent centralized and authoritarian restoration. Different form of political institutions under the constitutional framework has become the mainstream in the Southeast Asian countries

Key words: Southeast Asian; constitutionalism; political institutions; monarchy constitutionalism; republic