

西方無絕對的「三權分立」

分權常淪黨派惡鬥 政體適合國情為上

【大公報訊】綜合報道：許多港人誤以為西方大國均實行「三權分立」的制度，行政、立法和司法機構三足鼎立、互相制衡，但實際上，「三權分立」只是一個理論概念。美英法日等國政治體制各不相同，權力比重也在不斷演化，且自二戰以來，這些國家行政權力普遍有擴大的趨勢。更值得注意的是，近年來一些西方國家的分權結構弊端凸顯，各黨派為了政治目的不斷惡鬥，大大降低政府效率，加劇社會分裂。因此，普羅大眾無需迷信「三權分立」，各國實行適合國情的政治體制才是最重要的。

國家政體的形成和發展通常源於各國的政治文化傳統和特定的歷史大背景，並沒有統一的完美配方。「三權分立」即為眾多政體設計中的一種，它強調行政、立法、司法權力的互相制約與平衡，但是實際政治實踐中，各國的權力比重互不相同，且隨着時代的變化不斷演化，並非一成不變。

美總統行政權不斷擴張

即使是自我標榜為「三權分立」典範的美國，其總統的行政權力也在過去幾十年間不斷擴張，而國會常被壓制，法院的制衡能力也明顯較弱。例如，美國總統可繞過國會發布行政令，特朗普政府執政不到四年一共簽署了177份行政令，多於1963年肯尼迪政府之後所有美國總統的平均值。雖然法院可以叫停行政令，但凡是官司打至最高法院的，最高法院鮮少會否決行政令。另外，美國總統還可以直接否決國會立法，而國會只有得到三分之二的絕對多數支持才能推翻否決，這通常是難以做到的。

美國總統除了有多種方式繞過立法機構，還能對司法機構產生深遠影響，例如總統可以提名司法部長和各級聯邦法院法官，雖然任命案需經參議院同意，但若總統所在的黨派把持參議院的話，這一過程就異常簡單。數據顯示，特朗普政府在三年

半內就提名了超過200名保守派法官進入聯邦各級法院，包括兩名最高法院大法官，為司法界注入強大的保守派力量。由此可見，美國的三權中，行政力量明顯佔了上風，並非真正的「三權分立」。

英行政立法權共生共滅

至於英國、法國、日本等西方國家，其政體也與「三權分立」相去甚遠。以英國為例，該國首相通常既是政府首腦，也是下議院多數黨黨魁或者執政聯盟領袖，同時掌握行政權和立法權。而一旦首相失去對議會的掌控，施政效率也會大大降低，政治動盪不安。

例如英國前首相文翠珊在2017年冒險提前大選，不料丟掉多數黨地位，只能依附北愛爾蘭民主統一黨，才能在議會獲得過半支持。此後，文翠珊政府四處碰壁，推出的脫歐方案屢屢受挫，三次在下議院闖關失敗，英國數次滑至無協議脫歐的邊緣，令民眾大為恐慌。直到文翠珊辭職，約翰遜繼任後在去年12月提前大選，並獲得了大多數議席，今年1月就迅速通過了脫歐協議。在英國，行政權和立法權通常是「共生共滅」的，一旦分割開來反而會導致政府軟弱、社會動盪。

政黨制衡淪「否決政治」

另外值得注意的是，近年來一些西方國家的分權結構弊端凸顯，政黨制衡開始演變

為缺乏理性的「否決政治」，不僅大大降低了政府效率，還加劇社會分裂。例如在美國民主黨總統奧巴馬在2008年至2016年執政年間，共和黨激進派想方設法阻擾奧巴馬施政，溫和派的共和黨議長約翰·博納希望與奧巴馬商議法案時，只能偷偷從白宮後門進入，不敢被黨內同事發現。在共和黨2014年至2016年掌管了國會兩院後，奧巴馬施政更是舉步維艱。輪到共和黨總統特朗普執政時，民主黨在2018年中期選舉掌管了眾議院後，立即對白宮窮追猛打，在2018年12月22日至2019年1月25日造成政府停擺35天，僅在華盛頓特區就造成了28億美元的經濟損失。

總體來說，這種黨派高度對立、難以對話的非理智爭鬥，在分權結構的加持之下，只會導致降低政府施政能力，使整個社會越發極化。普羅大眾無需迷信「三權分立」，各國找到適合國情的政治體制和發展道路才是最重要的。



▲美國最高法院大法官羅伯茨 網絡圖片

▲美國眾議院議長佩洛西2月在特朗普國情咨文結束後撕碎演講稿 網絡圖片

美三權比重不斷演化 行政權新一輪擴張

【大公報訊】綜合報道：美國自建國以來，行政、立法和司法的三權比重不斷演化調整，但並未實現過真正的三權鼎立。美國的總統權力曾在羅斯福1933年至1945年執政期間擴大到史無前例的程度。在尼克松1974年水門事件爆發後，國會又採取不少手段限制總統權力。但等到小布什政府時期，他利用阿富汗戰爭和伊拉克戰爭，又不斷擴張了總統權力。總體來說，美國三權比重並非一成不變，而目前正處於總統權力的新一輪擴張階段。

在羅斯福12年執政期間，他大力推行新政（New Deal），一共繞過國會簽署了3734次行政令，為美國史上之最。當時由保守派控制的美國聯邦最高法院發揮制衡作用，駁回一些「違憲的新政法令」，包括羅斯福的《全國工業復興法》等政策。為了爭奪控制權，羅斯福還在1936年3月向全國人民進行了著名「爐邊談話」，將矛頭直指最高法院，要求國會讓他無限制增加美國最高法院大法官的數目，從而將最高法院納入行政掌控之中。最高法院最終不得不選擇退讓，同意了羅斯福的眾多新政。回顧過往，若沒有羅斯福大刀闊斧地改革，美國當時則會陷入大蕭條中更久，因此，在特殊的歷史背景下，三權分立可能是前進的阻礙。

此後，尼克松1974年的水門事件，促使國會對總統權力採取限制。但等到小布什政府時期，他利用阿富汗戰爭和伊拉克戰爭，在國會通過諸多擴張法案，從《海外出兵授權法》擴大白宮海外出兵的權限，到成立國土安全部，再到《美國愛國者法案》擴大監聽權力，總統行政權力又開始不斷膨脹。直到目前，美國總統仍處於權力的擴張階段。



▲美軍在阿富汗戰場上 網絡圖片

多國政治制度簡介

美國：偽三權分立

●雖然美國憲法規定行政、司法和立法權互相獨立且制衡，但實際上，總統的行政權力正不斷擴大，例如總統可繞過立法機構國會發布行政令；總統可否決國會立法，國會只有得到三分之二支持才能推翻否決；總統可以提名法官，若總統所在的黨派把持參議院的話，這一過程就異常簡單。

法國：不平衡的雙首長制

●法國實行雙首長制，理論上，總統負責國防和外交，總理掌管內政和經濟。民眾投票選擇總統，再投票選擇議員，總理通常屬於議會多數黨。但實際上，總統權力較大，總統可以任免總理，主持內閣會議，頒布法律並簽署行政令。如果總統所屬的黨派同時也是議會多數黨，那麼總統總理同屬一派，變成總統主政。



日本：一黨獨大的議會制

●日本雖也實行議會制，即國會為最高立法機構，多數黨的總裁（黨魁）擔任首相，不過日本自由民主黨從1955年成立以後一直掌權，被喻為「萬年執政黨」。自民黨2017年為了確保時任首相安倍繼續執政，還修改了黨章，將總裁任期由六年延至九年。



英國：議會至上

●英國和大多數英聯邦國家實行議會制，民眾投票選擇下議院議員，下議院多數黨黨魁或者執政聯盟領袖自動成為首相，這意味着首相實際同掌行政權和立法權。英國司法權也很晚才獨立，非民選的上議院長期充當最高法院，行使司法權，直到2005年另立最高法院。



瑞士：議會監管行政及司法

●瑞士雖具有分權關係，但未建立起三權相互制衡，該國聯邦議會權力最大，選舉並監管行政機構「七人聯邦委員會」，同時監督聯邦法院。如果七委員在施政上無法達成共識，還需要聯邦議會調解。

來源：大公報整理

不滿司法阻礙 英揆擬政治任命大法官

【大公報訊】綜合《泰晤士報》、英國廣播公司報道：英國首相約翰遜去年當選後提出改革司法體系，有消息指他打算改革最高法院的法官任命方式，欲效仿美國模式，由議會審議法官人選，而非由獨立遴選委員會挑選。據悉，約翰遜此舉是因為不滿最高法院曾駁回他延長議會休會期的決定。

此前，英國最高司法權一直歸於上議院的司法委員會，直到2005年才單獨成立了最高法院，直到2009年才正式運轉。目前，英國最高法院法官是由獨立遴選委員會挑選，首相僅負責向女王轉達委員會建議人選。

約翰遜自去年7月走馬上任，接過脫歐重任，由於議員對脫歐法案爭吵不休，他去年8月下令使議會三週休會期延長至五週，通過減少議員辯論，擴大無協議脫歐的風險，從而希望強迫議員通過法案。不過最高法院一致認定休會無效，院長黑爾表示，暫停議會「給民主基礎帶來的影響極大」。在去年12月的提前大選中當選後，約翰遜立即計劃改革司法體系，計劃由議會審議法官人選，從而加強對最高法院的影響。

瑞士非三權鼎立 議會監管一切

【大公報訊】綜合報道：在許多民眾眼中，瑞士奉行三權分立原則，但實際上，該國立法、行政和司法機構間雖然是「分權」關係，但不是「互相制衡」關係，不存在「三足鼎立」。瑞士立法權最大，可以監管行政和司法機構。

瑞士聯邦憲法規定，聯邦議會、聯邦委員會和聯邦法院分別行使聯邦的立法權、行政權和司法權。其中聯邦議會具有最高權力，它從各黨派中按固定比例選擇七位委員，成立行政機構「七人委員會」，七人各自掌管一個政府部門，輪流擔任主席。這些委員雖然所屬不同政黨，但是並不會執行所屬政黨的政策，如果委員之間無法就政策達成共識，便會交由聯邦議會協調。由於委員會實際上是受議會委託的執行機關，類似公司中董事會與總經理的關係。委員會必須服從並執行聯邦議會的決定，沒有絕對獨立的決策權。

至於瑞士聯邦法院，也不具絕對的司法獨立權，其26名法官需由聯邦委員會提名，經議會兩院聯合會議表決通過。法院無權作廢聯邦議會通過的法律和決議，也不能對聯邦議會議員進行審判。