

新加坡的民選總統制

陳鴻瑜

(國際關係研究中心研究員)

一、前言

在東南亞十個國家中，政體相當紛歧，實施總統制者有菲律賓和印尼，實施議會制（內閣制）者有泰國、馬來西亞、新加坡、巴布亞紐幾內亞和柬埔寨，越南和寮國實施社會主義制，緬甸則還是軍人政權，未返政於民。其中只有馬來西亞、新加坡和巴布亞紐幾內亞、汶萊四國自獨立以來政體未變外，其餘國家都曾改變過政體，如菲國在一九七二年至一九八一年間實施憲政獨裁制，同時將總統制改為議會制；^①印尼在一九六五年至一九六七年實施軍人專政體制；柬埔寨在一九七〇年推翻君主政體，改行總統制，一九七五年又改為社會主義體制，一九九三年恢復君主政體；越南自一九五四年分為南北兩部分，南越實施共和制，於一九七五年為實行社會主義體制的北越所滅；寮國原實行君主政體，一九七五年改為社會主義體制；緬甸自一九四八年獨立以來實行議會制，一九六二年實行軍事統治，一九七四年實行社會主義體制，一九八八年實行軍事統治。^②從而可知，東南亞各國政體還在變動之中。

新加坡自一九五九年取得自治地位起，即採行英式議會制，至一九八〇年代初，因基於保護儲備金及政府機關權力制衡之需要，而開始考慮更改體制，即將虛位總統改為享有一定權力的總統，至一九九一年完成民選總統修憲工作，一九九三年民選產生首位總統。本文擬對此一改制過程加以探討。

註① 參見陳鴻瑜，菲律賓的政治發展，台北，台灣商務印書館，民國六十九年出版。Raul P. De Guzman and Mita A. Reforma, *Government and Politics of The Philippines*, Oxford University Press, 1988, Part II, III.

註② 關於東南亞各國政體之轉變情形，可參考陳鴻瑜著，東南亞各國的政治與外交政策，台北，渤海堂文化事業有限公司，民國八十一年十二月初版。

二、改制經過

新加坡現行的政治制度，係承襲自英國，採內閣（議會）制，惟國會採單一院制，內閣總理由國會中多數黨產生。新加坡自一九六五年脫離馬來西亞聯邦時，與其他大英國協國家不同，不以英王為國家元首，而係在憲法中規定，設立總統，由國會選舉產生，任期四年。總統為虛位元首，沒有實權，僅具典禮儀式作用。由於總統為一虛位職，所以一直未受到重視。

從一九八二年起，新加坡內閣開始討論單一國會制下如何監督政府之問題，所以開始有將總統改為民選之考慮。^③一九八四年四月十五日，李光耀總理在一個公開座談會上透露，政府正在考慮應否修改憲法，規定若沒有總統或總統顧問委員會之批准，政府不能動用國家儲備金。^④同年八月十九日，李光耀在新加坡國慶日慶典上表示，為了保障新加坡繼續富強，將考慮修改憲法擴大總統權力，總統有權阻止政府動用以前政府累積的儲備金。他不希望超過一百億新幣的儲備金流於他用。他同時表示日後新總統將由人民直選產生。^⑤新加坡政府進而於一九八四年十月成立一個特別工作小組，負責研究有關民選總統制之細則、定義和後果，以便向國會提出報告。

關於民選總統制之主要功能，到了一九八七年有更清楚的解釋。第二副總理兼職總秘書長王鼎昌在這一年十月提出說明，民選總統制並不是要讓總統有特別權力來決定如何動用儲備金。他做了一個比喻：「好比開銀行保險箱需要兩把鎖匙一樣，銀行和我們各擁有一把保險箱鎖匙，要打開保險箱，就需要兩把鎖匙同時使用。銀行沒有權力阻止我們動用保險箱內的珠寶，不過當用戶喝醉酒，神志不清地要提出保險箱內的所有珠寶時，銀行即有權干預他怎樣做，不要為他開啟保險箱。目前

註③ 李光耀總理於一九八四年十月十九日在國會表示，他和內閣同僚在內閣中討論此一問題已有二年之久。參見南洋星洲聯合早報（新加坡），一九八四年十月二十日，第一頁。

註④ 南洋星洲聯合早報，一九九〇年八月三十一日，第十八頁。

註⑤ 參見李光耀之演講：「民選總統保障資產」，載於新加坡聯合早報編，李光耀四十年政論選，新加坡聯邦出版社，一九九三年十一月三十日再版，第一九六—一九九頁。

李光耀說：「一個揮霍無度的政府，只需五年的時間，便可把新加坡弄垮，宣告破產。因此，我們正在制定限制措施，使總統有權阻止政府動用任何不是它任內積累的儲備金。當然，儲備金不能動用，新上任的總理一定會老羞成怒。所以，總統最好是由人民選出，不是由國會來選舉。因為這麼一來，他才能有道義上的權力，而且最好是在一個總統委員會的同意下，進行干預，以保護我國的儲備金。」

我們曾花一些時間研究憲法中這項修改的各有關問題。下一屆大選過後，當我們對有關建議達致最後決定時，我們將提出修正案，以保障我國的儲備金。憲法修正後，政府要動用上屆政府所留下來的儲備金，必須徵得總統的同意。」

我國只有一把保險箱鎖匙，我們需要銀行擁有另一把，以預防儲備金被胡亂提取。」^⑥不過，上述的比喻祇是重申民選總統具有監督儲備金之權力，詳細的職權內涵和功能仍不清楚。

新加坡政府經過四年多的研究，於一九八八年七月二十九日向國會提出「保護金融資產及維護公共服務廉潔正直的憲法修正白皮書」（一九八八年依總統命令提交國會的第十號文件），闡明提出此一白皮書的理由為：

(1) 防止政府不負責任、揮霍無度、不當管理國家的財政，以免國家走向破產，經濟成長停滯。
(2) 國家儲備金超過三百億新幣，其中大部分為人民的公積金儲蓄，這些錢都屬於公積金繳交者的，它只是由政府代為保管，他們的儲蓄將受到保護。

(3) 新加坡沒有天然資源，也沒有可耕地來生產足夠的糧食。如果我們胡亂花掉儲備金或破產，新加坡將就會崩潰而無法復甦，即使是世界銀行或是其他國際財團也沒法挽救我們。我們在國際上的信用將嚴重的受到損害。

(4) 現行憲法不足，毫無節制地授權給總理與內閣。現行國會中只要任何一個政黨超過半數，即可一夕之間更改政府，任意處置財務資產和儲備金。新加坡憲法原本並不是為一個獨立的國家而制定的，它是為馬來西亞聯邦內的一個州而制定的。一九六五年新馬分家後，它變成新國的憲法。但由於它本身的不足，馬來西亞的一部分聯邦憲法仍適用於新加坡。然後，這些馬來西亞的條款就被收進新加坡的憲法內。在新加坡憲法中卻找不到許多其他憲法所具有的制衡作用。^⑦

白皮書中提到總統人選的條件為：「總統人選必須具有下述經驗和素質：曾任部長或總裁具有行政經驗。他必須是能幹、在公共事務上有豐富經驗，並對國家利益有精明見解者。他必須能聰慧地判斷政府在這兩方面的行動，以及在國家利益需要時，有勇氣和決心反對政府。這名人士必須最好曾在公共部門掌權，並經歷過反對政府決策時所帶來的壓力。他必須有能力使政治權宜需求和公共利益取得均衡。」上述的見解是與新加坡領袖過去的說法有所不同，李光耀以前批評西方的民主和制衡觀念，認為在人民行動黨領導下的政府，制衡不僅是不必要的，而且會阻礙進步。^⑧而新加坡政府現在卻提出未來總統人選要有勇氣對政府說不。因此白皮書中建議總統之職權如下：(1) 總統有權准許或否決總理與內閣的決定，包括有關儲備金與財富的使用；(2) 有關公共服務中幾個特定職位的委任，包括高等法院的大法官、法官和司法委員、總檢察長、少數民族權利總統理事會主席和成員、公共服務委員會主席和委員、總審計長和總會計長、武裝部隊理事會成員、武裝部隊三軍總長、

註⑥ 南洋星洲聯合早報，一九八七年十月二十六日，第三頁。

註⑦ 南洋星洲聯合早報，一九八八年七月三十日，第一頁。

註⑧ T. J. S. George, *Lee Kuan Yew's Singapore*, Andre Deutsch Limited, London, 1975, Fourth Impression, p. 115.

武裝部隊陸軍總長、空軍總長和海軍總長、警察總監、貪污調查局局長、委任總統顧問理事會的兩名理事。

白皮書中提及總統任期為六年，副總統和總統搭檔競選。當總統患病、不在本國或因其他事故，副總統將暫代執行總統的職務。副總統在當選後可以繼續在內閣內留任或兼任國會議員。一旦他繼承總統的職位，他就必須卸下國會議員或部長的職位。^⑨

一九八八年八月十一至十二日，國會就上述白皮書之內容進行辯論。執政的人民行動黨在國會七十九席中占七十七席，反對黨只有二席，但議會內辯論激烈，部分執政黨議員和反對黨議員都提出不少的批評意見，主要論點包括：白皮書沒有說明民選總統應否超越黨派、沒有說明如何罷免民選總統及如何制衡總統的無限權力；副總統可以兼任部長或議員，不甚妥當；民選總統的權力有太過總理的危險，因為總統是由全民投票選出，而總理只是由國會中多數議員推舉出來，最後可能影響議會民主制的運作。^⑩反對黨議員詹時中則要求把民選總統制當作大選議題，讓選民表決。八月十二日，吳作棟副總理在總結國會辯論時說，民選總統制無須通過全民投票表決。當天國會通過民選總統白皮書，接受白皮書的建議。^⑪

一九八八年九月三日，新加坡舉行國會選舉，在競選中，民選總統制成為各黨候選人辯論的議題。新加坡廣播局於八月三十日及三十一日甚至邀請人民行動黨、工人黨、民主黨和國民黨在電視上辯論民選總統制問題。由於國民黨結黨反對民選總統制，認為現行的總統地位並不需要進行任何身分或職務上的修改，而拒絕參加電視辯論。參加辯論的反對黨主張民選總統制應交由公民投票，同時批評民選總統制將削弱國會民主制度。第二副總理王鼎昌則表示人民行動黨將對民選總統制進行週密的討論，並在必要時舉行全民投票。^⑫吳作棟副總理也表示不同意治理國政時每一件事都要經過全民投票來決定，不過，如果民選總統制在國會特選委員會的公聽會後，還無法取得一致看法，他同意通過全民投票來裁決。^⑬

大選結束後，李光耀總理及政府部長在九月四日舉行記者會，吳作棟和李顯龍表示新加坡政府將徵詢反對黨有關民選總統制的意見，並讓全民投票來決定，執政黨不會濫用多數議席的優勢，隨意通過法案。（在這次大選中，人民行動黨獲八十席，反對黨一席。）

註⑨ 南洋星洲聯合早報，一九八八年七月三十一日，第六頁。

註⑩ 嚴孟達，「質疑察難，防疏補漏」，南洋星洲聯合早報，一九八八年八月十二日，第七頁。

註⑪ 南洋星洲聯合早報，一九八八年八月十三日，第一頁。一九九〇年十一月，吳作棟也做同樣的表示，反對由公民投票來表決民選總統法案，參見「Singapore's New Presidency Seen Tailored For Lee Kuan Yew」, *The Japan Times*, November 25, 1990, p. 5.

註⑫ 南洋星洲聯合早報，一九八八年九月一日，第六頁。

註⑬ 南洋星洲聯合早報，一九八八年八月三十一日，第四頁。

新加坡政府針對大選時各方所提出的論點重新整理，經過二年之研議，於一九九〇年八月二十七日向國會提送一份新的「保護金融資產及維護公共服務廉潔正直白皮書」，強調民選總統之兩大基本任務仍然是保護新加坡的金融資產，以及維護公共服務的廉潔正直。此外，關於下述問題，總統有權同意或拒絕：(1)政府、主要國營公司、法定機構的財政預算；(2)政府所負的任何債務、所承擔的任何擔保，或所借下的任何貸款；(3)某些重要職位的委任；(4)政府要宣布國家進入緊急狀態的要求。為了防止民選總統濫權，新白皮書建議設立一個六人的總統顧問理事會，並規定總統在應用其決定權，以批准或否決政府部長、法定機構和國營公司的財政預算時，必須向這個理事會諮詢。

新白皮書與一九八八年白皮書有二點不同，一是取消設立副總統，二是增加總統對政府宣布進入緊急狀態之同意權。由於不設副總統，所以對總統之繼任辦法加以特別規定，即如果總統無法執行職務，或者總統職位懸空，則大法官、或國會議長或國會委任的另一名有資格獲選為總統者，可依次執行總統的任務。¹⁴

一九九〇年八月三十日，吳作棟總理向國會提出新加坡共和國憲法（第三號修正）法案，其中增加了民選總統三項權力：(1)監督內部安全法令；(2)維持宗教和諧法令；(3)督促貪污調查局工作。

十月四日，國會對民選總統制之共和國憲法（第三號修正）法案進行二讀，法案中規定，在這項法案生效後，現任黃金輝總統將繼續擔任民選總統職位，直至一九九三年八月四年任期屆滿為止，他在所剩下的任期內，將行使民選總統所負起的職務和所擁有的權力。¹⁵

十二月，國會特選委員會舉行公聽會，聽取各方意見，綜合得出下述建議案：¹⁶

- (1) 總統候選人應有資格、經驗和才幹之限制。
- (2) 總統候選人須年滿四十五歲。
- (3) 總統候選人應以個人身分競選，而不是代表政黨競選，不過政黨可以替總統候選人拉票。
- (4) 憲法中規定國會任期不得超過五年和國會解散後三個月內必須舉行大選，建議如未經總統同意，任何政府擅自修改上述條文以延長特權將是無效的，除非他們也在全民投票中獲得三分之二選民支持。
- (5) 建議取消總統有權拒絕政府頒布緊急法令的條文，並加強保障防止政府規避或削弱總統在憲法下的權力。
- (6) 建議將總統顧問理事會的人數從六人減為五人，分別由總統和總理各提名二人，公共服務委員會主席提名一人。

註¹⁴ 南洋星洲聯合早報，一九九〇年八月三十一日，第一頁。

註¹⁵ 南洋星洲聯合早報，一九九〇年十月五日，第一頁。

註¹⁶ 陳青山，「民選總統法案特委會報告書修正建議要點」，南洋星洲聯合早報，一九九〇年十二月二十一日，第十二頁。

(7) 建議取消由大法官代行總統職權。總統出缺時之繼承順序為總統顧問理事會主席、國會議長、國會委任的人選。

(8) 建議總統在委任公共部門重要職位的人選時，必須和總統顧問理事會磋商。

一九九一年一月三日，國會就民選總統法案進行表決，結果以七十五對一票通過，唯一一反對票的是民主黨議員詹時中。為了配合此一法案之實施，國防部第二部長楊林豐在同一天向國會提出新加坡武裝部隊修正法案一讀，該法案規定武裝部隊理事會為武裝部隊的最高管理機構，由國防部長擔任主席，總統可以就總理所提名的其中四位成員行使同意權，包括三軍總長、陸軍總長、空軍總長和海軍總長。^{①⑦}

三、總統和總理之權力劃分

根據一九九一年一月的民選總統法案之規定，總統是由人民選舉產生，任期六年，總統候選人必須年滿四十五歲，至少在新加坡居住滿十年，且須脫離政黨，曾擔任過政府高級職位（包括部長、大法官、國會議長、總檢察長、公共服務委員會主席、總審計長、會計總長或常任秘書至少三年）或資本額一億新幣以上公司之主管或總經理至少三年；曾任同樣規模的法定機構的執行總裁或主席。

新加坡總統之權力包括：

(1) 對政府之預算案和動用國家儲備金之動議行使同意權。政府如果要從每年的財政預算取得撥款，必須在國會通過撥款法案及附加撥款法案。民選總統將有權批准或否決這些法案。他在做出決定之前，須諮詢總統顧問理事會的意見。如果總統認為有關財政年度的預算案會動用到歷屆政府的儲備金，總統可否決或同意這項預算案。總統如果同意推行有關預算案，而該預算案又牽涉到動用歷屆政府積累的儲備金的話，總統須通過憲報向人民交待。

(2) 重要政府人士任命之同意權。為維護公共服務的廉潔和正直，總統有權批准或拒絕委任下列要職的人選：高等法院的大法官、法官和司法委員、總檢察長、少數民族權利總統理事會主席和成員、公共服務委員會主席和委員、總審計長和會計總長、武裝部隊理事會成員、三軍總長、陸軍總長、空軍總長、海軍總長、警察總監、貪污調查局局長。

(3) 為制衡政府，防止政府濫用權力，總統負有監督內部安全法令、維持宗教和諧法令和貪污調查局調查權力的重大任務。

一九八九年，新加坡政府修改內部安全法令，清楚表明判斷一個人是否對安全構成威脅，是由政府判斷，而非由法庭裁

註①⑦ 南洋星洲聯合早報，一九九一年一月四日，第十一頁。

決。目前依內安法令被拘留的犯人可以在一名高等法院法官為首的諮詢團面前上訴。諮詢團向內政部長建議，這名扣留犯是否應再受扣留，但部長可以不遵從諮詢團的意見。實行民選總統制後，如果諮詢團建議這名扣留犯應被釋放，而部長仍要繼續拘留他，那麼部長必須獲得總統的同意。

維持宗教和諧法案授權部長簽發禁令，以制止人們對宗教之間存有不良意願，以及把宗教混入政治裡。宗教和諧總統理事會將向部長提出諮詢，也可建議部長撤銷或修改禁令，但部長可以不遵守理事會的建議。在簽發禁令時，部長將不會單獨做出決定，而是與另一名不同宗教信仰的內閣閣員來做決策。然而，議員和其他人士都擔心這給予一名部長太大的權力。民選總統為我們提供了另一個額外保障。如果部長要執行和宗教和諧總統理事會意見相反的行動，他必須獲得總統的同意。

現行新加坡防治貪污的專責機構是貪污調查局，直屬總理辦公室，它既是行政機構，也是執法機構，握有不需逮捕狀可以逮捕人和查看被調查人銀行賬戶、保險櫃等特別權力。民選總統的權力是要克制不負責任、不妥善管理國家錢財而自由花費，或者通過裙帶關係和委任某些人士來導致政治目標，從而破壞民事服務的廉潔性的政府。萬一出現這類政府，極可能會寬恕貪污行為，或阻止貪污調查局調查有關貪污的指控，所以即使總理不同意貪污調查局查詢或調查有關對部長的任何貪污指控，局長可在獲得總統的同意後進行調查。^⑬

惟總統在行使上述權力時，受到二種限制或牽制：

第一，對於政府、法定機構或主要國營公司的財政預算案，以及公共部門的重要職位之任命案，在行使同意權之前，必須先諮詢總統顧問理事會之意見，不過，最後之決定權還是在總統。其他權力之行使，總統可選擇聽取或不聽取總統顧問理事會之意見。

第二，如果總統顧問理事會大多數成員不同意總統處理財政預算案之作法時，政府可將問題提到國會，如經三分之二議員之支持，可以推翻總統之決定。

從上述新加坡總統權力之配置來看，是將原來屬於總理的行政權分出一部分給總統，而且這些權力採列舉，總統和總理的權力分際相當清楚，不致發生相互侵奪之現象。此一制度之設計是用來分散行政權，以避免總理因權力過大而濫權。

新加坡政府的日常行政事務，仍由總理負責，總統並未分享此一權力，民選總統制不過是將過去虛位總統依照例照准的若干權力變成實質權力。總統既不是「統而不治」，也不是「統而治」，而是「統而管」，是與總理共管，分享總理一部分的決策權。

註⑬ 南洋星洲聯合早報，一九九〇年八月三十一日，第十八頁；南洋星洲聯合早報，一九九三年八月二十二日，第十九頁。劉祖禹，「新加坡政府怎樣做到廉潔有效」，人民日報（中共），一九九二年十月二十八日，第七版。

四、總統選舉辦法

新加坡國會於一九九一年七月二十九日通過總統選舉法 (Presidential Elections Act)，十一月三十日生效，對於選舉過程做了詳細的規定。其中較重要的條款為：

(1) 關於舉行總統選舉之時機：總統選舉須在現任總統任期屆滿前三個月因辭職、去世而出缺時，於六個月內舉行。(總統選舉法第六條第一款)^{①9}

(2) 關於總統資格之認定：有意參選總統者向總統選舉委員會提出申請，經審查後，該委員會向有意參加總統選舉的人士發出候選人合格證書，以證明他們是正直和品格良好，而且在公私企業公司擔任總經理至少三年，具有在管理財政方面一定的能力和經驗。(總統選舉法第八條第一款)

每位總統候選人須由二位推荐者 (proposer) 及二位贊助者 (secondor) 在提名書上簽署，以及另外四人之簽署見證，以上這些簽署人必須在選民名冊上列有名字。(總統選舉法第九條第二款)^{②0}

總統候選人必須在參加提名時宣誓和任何政黨脫離關係，或不再是任何政黨的黨員，他們在參加競選時不得使用或佩戴近似任何政黨的徽章。(總統選舉法第九條第四款第二項) 惟總統候選人可使用自己的標誌符號進行宣傳(總統選舉法第二十條第一款) 及刊印在選票上(總統選舉法第二十三條第二款)^{②1}

(3) 關於競選保證金：總統候選人在提名時必須繳交一筆較國會議員候選人多三倍的保證金(總統選舉法第十條第一款)。假如候選人落選，而且得票率未超過總投票數的八分之一，則保證金將被沒收，存入公積金(Consolidated Fund)中。如候選人當選或落選人得票率超過八分之一，則在總統宣誓後立予歸返。(總統選舉法第十條第五款)

一九九三年的總統選舉，每位候選人繳交一萬八千新幣保證金。^{②2}

(4) 關於候選人姓名之刊登：在每個投票所前必須張貼候選人之姓名，分別用英文、馬來文、中文和淡米爾文(Tamil)書寫，同時也要標誌每位候選人所使用的符號。每位候選人之順序，是按英文姓名字母順序排列的。(總統選舉法第二十條)

^{①9} *Presidential Elections Act (Chapter 240A), Act 27 of 1991, Revised Edition 1992, Printed by the Government Printer, Singapore, 1992, p. 6.*

^{②0} *Ibid.*, p. 7.

^{②1} *Ibid.*, p. 16.

^{②2} 南洋星洲聯合早報，一九九三年八月五日，第一頁。

第一、二款)但在投票紙上，候選人只印英文姓名，依姓氏英文字母順序排列，同時印上每位候選人所使用的符號。每張選票上還印上號碼，其與存根上之號碼相同，俾知發出多少張選票。(總統選舉法第二十三條第二款)。²⁴

(5)關於投票之強制性：選民前往投票所投票，從早上八時到晚上八時。選民如果因事無法前往投票，在向選務機關提出充足的理由後，其名字尚可保留在選民名冊中，不會受到懲罰，否則將罰鍰新幣五元。選民在付清五元罰鍰後，即可恢復選民資格。(總統選舉法第二十六條第八、九款)。²⁵

一九九三年四月十六日，新加坡政府公布有關總統選舉的表格和費用條例，規定總統選舉的選舉令狀、提名狀、選舉通告、選票、投票指示、計票記錄、選舉結果的聲明、呈報競選開支和費用，及申請舉行競選活動等各種表格的標準格式。²⁶其中關於競選費用之規定為：候選人的選舉開銷不得超過新幣六十萬元，或以選民的人數計算，總開銷不得超過每名選民平均三角，視何者為高而定。²⁷

關於投票卡之寄發和投票程序。選舉局會在投票日前將投票卡寄給選民，沒有收到者，表示名字不在選民名冊上，必須前往重新登記為選民，同時繳交新幣五元手續費。選民名冊每兩年更新一次。投票卡上印有選民之名字、地址、居民證號碼、投票區以及投票所地點。年齡在六十五歲以上的選民，投票卡上印有「v v v」之標記，可以獲特別優待，不必排隊投票。選民須攜帶自己的投票卡和身份證，到指定的投票所領取選票，並在中意的候選人的格子內打「x」，然後投入票匣內。一九九三年八月總統大選，全新加坡設三七二個投票所、一六三個計票站，每位候選人可在每個計票站委任一名計票代理人來監督計票的工作。²⁸

一九九三年五月十四日，吳作棟總理根據總統選舉法頒布總統選舉招貼和布條條例。依該條例之規定，候選人張貼之海報和布條分別可高達八千張和一百五十條。

一九九三年總統選舉，八月十八日為提名日，二十八日為投票日，競選活動共有十天。競選方式是以沿戶訪問和電視宣傳方式進行。一般的國會競選是採取群眾大會、對話會、電視辯論與沿戶訪問等方式。由於民選總統候選人是以個人身分競

²⁴ 新加坡律政兼內政部長賈古瑪教授說，選票上印上編號是為了確保不會有假選票出現，而且當有人投訴作弊行為時，法庭可以下令打開票箱，根據編號判斷是否有人作弊。(參見南洋星洲聯合早報，一九九一年七月三十日，第四頁。)

²⁵ Presidential Elections Act (Chapter 240A), *op. cit.*, p. 19.

²⁶ 南洋星洲聯合早報，一九九三年四月十七日，第三頁。

²⁷ 南洋星洲聯合早報，一九九三年八月五日，第一頁。

²⁸ 南洋星洲聯合早報，一九九三年八月二十日，第二頁。

選，加上競選開銷受到限制，所以競選方式也有所改變。新加坡廣播局原先有意為王鼎昌和蔡錦耀兩位候選人安排電視座談，但兩名候選人都表示要保持低調，婉拒了廣播局的好意。結果新加坡廣播局為二位候選人安排兩輪的電視廣播宣傳，每種語言每次的廣播時間是十分鐘，分別使用英語、華語、馬來語和淡米爾語。²⁹

在一九九三年八月總統選舉中，總統選舉委員會共收到五份參選申請書，但官委議員謝世德後來撤回申請，工人黨秘書長惹耶勒南（Joshua Jeyaretnam）因曾犯刑事罪入獄和工人黨黨員陳樹芬（擔任一家進出口貿易公司的董事經理）則因為不符合民選總統候選人之條件，而未獲批准。³⁰結果只有副總理王鼎昌和銀行家蔡錦耀二位參選。

五、結語

一九九三年八月二十八日，新加坡舉行首次的總統選舉，選民人數共有一七五六五一七人，實際投票人數為一六五九四八二人，出席投票率為百分之九十四點五，廢票三六六一一張（占百分之二點二），投票結果王鼎昌獲九五二五二三張票（占百分之五十八點七），蔡錦耀獲六七〇三五八張票（占百分之四十一點三），³¹王鼎昌當選新加坡第五任總統。王鼎昌之得票率低於人民行動黨於一九九一年國會選舉中人民行動黨之得票率百分之六十一，此對人民行動黨是另一種警訊。

從新加坡此次修改憲政體制，將間接選舉產生的虛位總統改為民選產生的擁有實權的總統的政治過程來觀察，可獲致如下的啟發。

第一，新加坡變更憲政體制時間漫長，且做了充份的準備。新加坡政府領導人從一九八二年在內閣中討論憲制改革起，到一九九一年才經國會修憲定案，中間政府還提出二份民選總統政制改革的白皮書，廣泛聽取各界的意見，如透過國會議

註²⁹ 南洋星洲聯合早報，一九九三年八月十九日，第四頁。

註³⁰ Ian Stewart, "New Runner in Singapore Poll," *South China Morning Post*, August 9, 1993, p. 11; "Jeyaretnam Barred from Presidential Election: Singapore Opposition Politician Rebuffed," *The Japan Times*, August 18, 1993, p. 4.

據「遠東經濟評論」之評述，惹耶勒南於一九八六年犯詐欺罪而被剝奪國會議員資格，依新加坡法律規定犯此罪者將被褫奪公權五年。惟至總統登記日為止，此一褫奪公權之时效已過，應允許其參選。不過新加坡政府無意讓犯詐欺罪者參選總統。參見 N. Balakrishnan, "Singapore: Gentle Election," *Far Eastern Economic Review*, Vol. 156, No. 33, 19 August, 1993, p. 13.

註³¹ 南洋星洲聯合早報，一九九三年八月二十九日，第一頁。Ian Stewart, "Protest Votes in Poll for President," *South China Morning Post*, August 30, 1993, p. 8.

員競選時的批評及在國會內舉行公聽會等途徑，最後在博採眾議後才定案，有多處經修改後已非原先政府提出的構想。在一般的認知裡，都認為像新加坡這樣實施威權主義體系的國家，大概決策都是由政府完全掌控，較少民間參與，然而從此次民選總統制度改革之決策過程來看，卻又不盡然如此，顯然新加坡政府對重大決策問題相當重視民意。

第二，民選總統制不致改變新加坡行諸多年的內閣制。新加坡基本的政府體制還是內閣制，內閣仍掌握決策之主動權，而民選總統擁有的的是被動的監督權，不能主動提出政策建議。民選總統之權力是由總理的權力中分出一部分的，儘管總統是民選的，但其權力不如一般民選總統制國家的總統，基本原因是新加坡仍然維持內閣制。

第三，總統雖為超黨派身份，但能有助於其扮演有效的監國角色嗎？一九八八年政府提出的第一份民選總統白皮書中，並未規範總統的政黨身份，但批評者認為如果總統與總理都屬同一個政黨的話，那麼總統如何能擺脫政黨之關係而有效地監督政府呢？因此修改為總統候選人必須放棄政黨身份，惟仍允許在競選時由政黨予以助選支持。換言之，總統候選人如未能獲得大黨的支持，是難以當選的，而這樣的相互關係，是否又會影響總統日後扮演的超黨派的角色呢？即使總統是在沒有任何政黨之支持下當選，也就是與任何政黨無關連，但如果國會還是由人民行動黨占居三分之二多數的話，則總統的制衡力量還是十分有限的。就此而言，新加坡民選總統的監國角色是不易發揮作用的，除非國會中沒有一個大黨超過三分之二的席次，總統對總理之制衡才能發生作用。不過，究實而言，這種民主的制衡關係也非李光耀等新國領袖所樂見，他們所追求的是政治穩定和秩序，而非西方式的民主。^⑩

*

*

*

註⑩

參見李光耀於一九九二年十一月二十日應邀出席東京朝日新聞主辦的「創造二十一世紀論壇」所發表的演講，主題為「好政府比民主人權重要」，載於李光耀四十年政論選，第五六七～五七九頁。