

九月政爭的政治制度思考——

不要當赤腳醫生，不管是學者、媒體、還是國會觀察者*

施正鋒

東華大學民族發展暨社會工作學系教授

在九月政爭中，馬英九總統以關說司法為由，硬要拉下立法院長王金平，基本上是行政權動用司法權來壓制立法權，無視三權分立的憲政基本原理，因此被在野黨譴責為「毀憲亂政」。就馬、王之間的分歧而言，除了有當年競選黨主席的恩怨情仇，此刻的芥蒂則在於總統不滿意國會的立法進度，怪罪議長不願意動用警察權；不過，對於選民來說，癥結在於服貿協議是否可以快速通關、甚至於自動生效。

再者，有關於總統如何將大選時的最小獲勝聯盟轉換為執政聯盟、尤其是立法的優勢，不論是在理論上、或是實務上，已經有相當多的文獻；大體而言，重點在於總統如何發揮其政治權力（power），將形式上的權威（authority）轉換為實質的影響力（influence）。由於國民黨政府掌握國會的過半席次，也就是所謂的完全執政，卻又無力對國會議員曉以大義，特別是與中國簽署的服貿協議面對逐條審查，狗急跳牆，對黨籍的議長下手。

其次，雙方目前的法律戰，王金平取得法院的假處分，而國民黨向高院提出抗告則失利。王陣營的戰術是以權益受損為由，以時間換取空間；相對地，馬英九方面依據『選罷法』、大法官會釋憲、以及各黨已有的作法，希望速戰速決。由於我國沒有『政黨法』，因此，焦點之一是司法部門是否應該介入人民團體的內部紛爭。另外，這番政爭也引發一連串國會改革的呼聲，譬如有人建議應該讓國會議長中立；不過，究竟所謂的中立（neutral）指涉為何，在不同的憲政體制下有何期待，必須有更周延的制度設計考慮。

* 2013/12 民主視野。

行政協定的審查

雖然『中華民國憲法』規定締約權在總統（第 38 條），條約案必須經過立法院議決（第 63 條），從三權分立（separation of powers）的憲政角度來看，就是要國會制衡總統所主導的外交權。以美國的經驗來看，除了正式條約以外，總統可以採取行政協定（executive agreement）來簽訂國際協定，包括立法授權的行政協定（congressional-executive agreement）、以及總統片面進行的行政協定（sole executive agreement）。

馬英九政府迄今堅持協議不是條約，試圖規避國會的監督。其實，不管任何形式的國際協定，都必須接受國會的監督。首先，我們將各種國際協議整理成樹枝圖（圖 1），接著，根據國會監督的寬鬆與嚴謹轉換為光譜（圖 2），最後，如果我們以民主課責（democratic accountability）以及行政效率來看，可以使用經濟學上的生產可能曲線（Production Possibilities Frontier）（圖 3）。

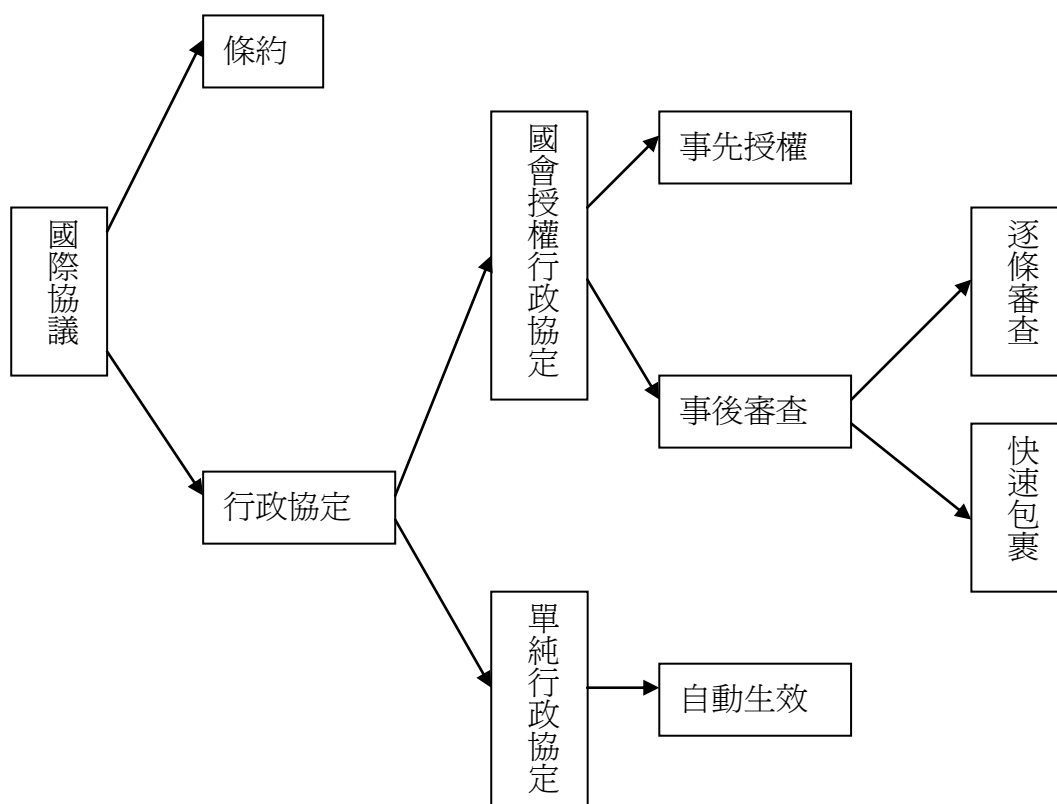


圖 1：國際協議的分類

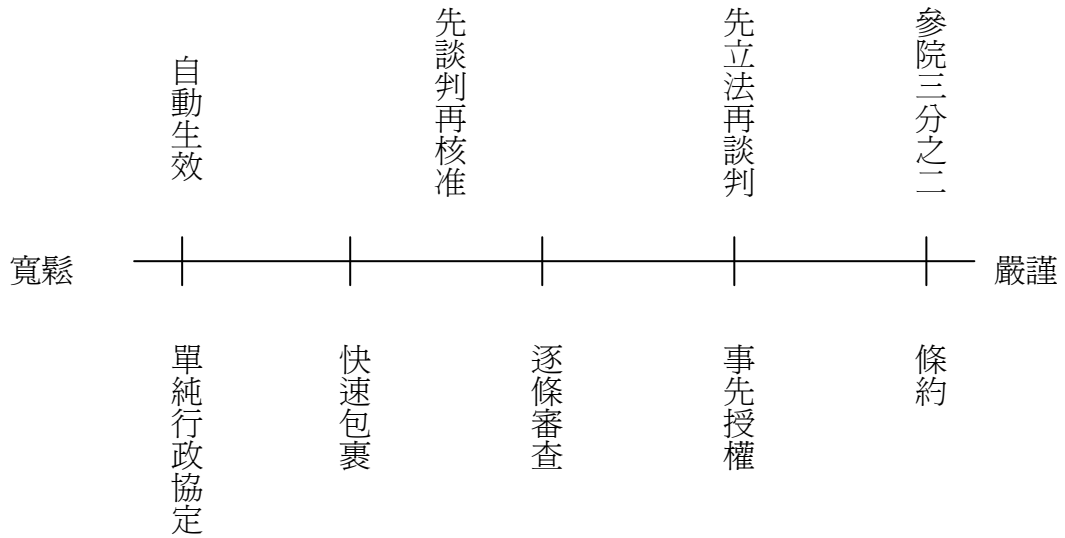


圖 2：美國國際協議審查的光譜

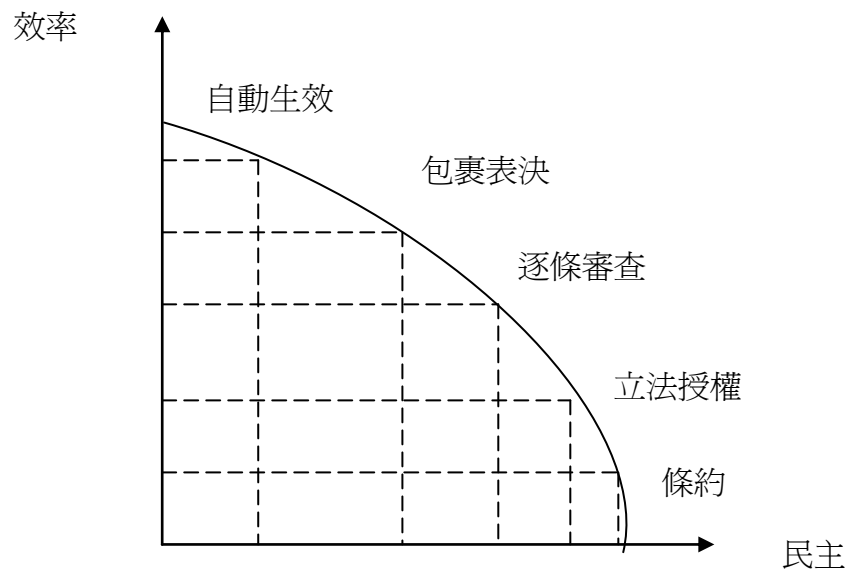


圖 3：國際協議核准方式的可能曲線

從經濟效率的觀點來看，如果沒有牽涉到政治議題，國會當然可以授權行政部門對外簽訂行政協定，事後再核備即可。然而，當國會有任何疑慮之際，即使未涉及配套修法，比較體貼的作法是邀請反對黨國會議員參與談判、或是諮商，以達到不分黨派的對外宣示；退而求其次，如果真的是箭在弦上，國會議決曠費時日，起碼也要向議長、或是反對黨做懇切的說明苦衷，否則，就是規避國會的監督。

以江陳會談在 2008 年所簽訂的四項協議為例，議者或許認為只涉及經貿議題，而食品安全協議更是老百姓所期待的，主張應該立即生效，立法院沒有必要橫加阻擾。另外，國民黨政府也堅持這些協議未涉及『台灣地區與大陸地區人民關係條例』（第 5 條）的修法規定，因此，無視立法院長王金平、以及在野民進黨的審議要求，挾其在國會的四分之三絕對優勢，故意迴避朝野協商的慣例，利用『兩岸關係條例』（第 95 條）的不合理漏洞，強行拖過三十天的期限，讓這些協議未經國會決議就自動生效。

當時，連王金平院長都認為這些協議涉及修法，而民進黨籍立委也紛紛表達在稅制、國家安全、以及國家主權等方面的憂慮，要求正式審議；既然大家對於『兩岸條例』的詮釋南轅北轍，國民黨政府卻視若無睹。此番，由於服貿條例的影響太大，特別是中小企業，不下於一般的條約，因此，逐條討論應該是合理的要求。否則，萬一馬英九自恃七百萬選票，未來與逕自中國簽訂所謂的「和平條約」，是否可以循此模式炮製？

憲法中的政黨：私人俱樂部、還是公共個體？

有關於政黨在憲法中的定位，就世界各國的實際作法來看，由消極到積極，可以由光譜來呈現。美國憲法並未提到政黨，除了說因為鄙夷政黨、視為派系而不願意處理外，主要是政黨在開國之際並非關鍵的政治行為者。其實，老牌民主國家的憲法鮮有規範政黨，譬如比利時、丹麥、以及荷蘭，應該是早期的政黨起源於政治人物的結盟，沒有被當作公共個體。

相對地，戰後的義大利、及德國因為有法西斯政黨的陰影，在新憲法（1947、1949）裡頭嚴格規範政黨，包括黨內民主、甚至於禁止反民主的政黨，特別是德國憲法（稱為『基本法』）第二十一條。同樣地，在新興民主國家，充分體會到政黨已經不是單純的人民與政府的中介、也不是中立的社會與國家之間的裁判，而是國家機器的一部份，也就是儼然成為公共個體，因此，絕大多數（85%以上）

會在新憲之中加以規範、甚至於另外訂定『政黨法』來約束。

另外，以英國、澳洲、紐西蘭、以及加拿大的經驗來看，在過去一二十年來，由於公費補助的走向，國會開始立法管制政黨的登記等事宜，譬如英國的『政黨登記法』（1998）、『政黨、選舉、暨公投法』（2000）。又如，雖然加拿大、以及紐西蘭都並沒有政黨法，不過，兩國的『選舉法』（1970、1993）相繼正式承認政黨；特別是後者，要求政黨以民主方式產生候選人。

其實，連一向不願意碰觸政黨的美國聯邦最高法院，在沒有『政黨法』的情況下，也漸漸傾向於介入政黨內部組織、以及運作的程序。換句話說，大家已經體會到，政黨對於民主政治太重要了，不是私人的俱樂部，不可以放手讓政黨門關起來自己去玩。同樣地，英國的法院也體會到，如果以自願結社來看政黨，很可能無法保障黨員的權利。因此，司法是防止黨魁或是主流派系假公濟私、利益衝突的最後一道防線。

換句話說，司法部門或許不該介入政黨之間、或是政黨內部的爭執，然而，並不意味著本身應該規避政治場域所出現的法律問題。特別是政黨活動對公共利益有深遠的影響，並不因為自願結社就可以免除司法的規範，特別是行政法。一般而言，司法會尊重政黨的內規，尤其是當爭議出現時，是否能有起碼的程序正義，包括適時通知、充分答辯等等民主程序。

當然，在維護政黨自主性、以及捍衛黨員權利（參與）之間的抉擇（圖4），端賴各國的政治文化、以及社會紛圍。大體而言，英國、加拿大、以及澳洲比較強調政黨的自主，認為政黨提名等是家務事。相對地，紐西蘭則強調政黨內部的課責，嚴格規定政黨提名必須遵守民主程序，不管是透過黨員、黨代表、還是採用混和方式；或許，這是因應選舉制度改採德國式的政黨比例代表制（所謂的「聯立式」），選民擔心政客在政黨名單的排行上私心自用。

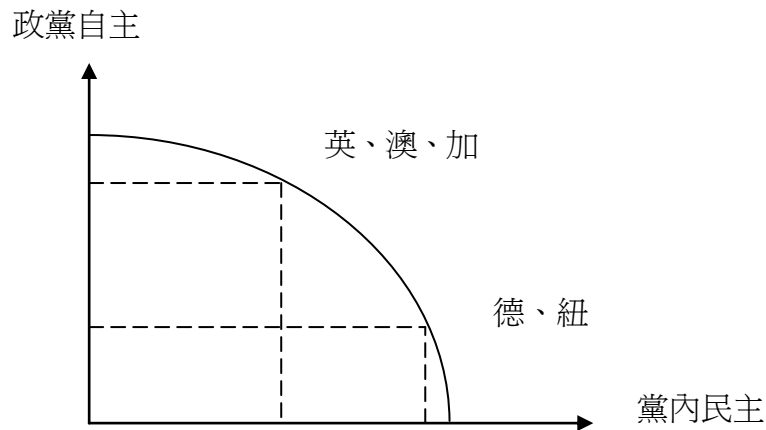


圖 4：司法介入政黨的考量

以這回國民黨的爭議來看，主要涉及國會議員被開除黨籍之後，是否失去不分區立委的資格？以採行政黨比例的民主國家來看，譬如德國、紐西蘭、或是荷蘭，不管是被開除黨籍、走人（變成無黨無派）、或是加入其他政黨，基本上是可以維持原有的國會議員資格。也就是說，一旦選上國會議員就獲得選民的授權，不受到黨籍影響；特別是透過政黨比例所產生的國會議員，除了代表政黨、更代表所有選民，以免被政黨綁死了、或是爲了效忠／回報黨魁而忘了良知良能。

德國憲政法庭在 1989 年的 *Wüppesahl* 判例中，針對綠黨眾議院議員 Thomas Wüppesahl 的退黨，判定他並未失去國會議員資格、只是不能參與黨團運作。其他歐洲的作法大體相同，基本上是政黨如果想要剝奪脫黨者的國會議員身份，還必須經過繁瑣的司法、或是立法途徑。當然，各國的作法稍有不同，譬如葡萄牙的規定比較中庸，如果國會議員離開政黨後成爲無黨籍，還是可以繼續保有席位；要是進而加入其他的政黨，就會失去國會議員身份；在紐西蘭，也有人不以爲然，希望修法取消這種人的議員資格，不過，並未說服大多數的人。

另外，亞非國家的作法比較像台灣，譬如蓋亞那、迦納、維德角、肯亞、奈及利亞、馬拉威、津巴布威、喀麥隆、那密比亞、獅子山、桑比亞、不丹、高棉、哈薩克、吉爾吉斯、印度、以及泰國。

國會議長的定位：不偏不倚、還是沒有政黨立場？

首先，我們必須釐清所謂「中立」的意義。就國會研究的相關文獻來看，有兩個相關的概念，也就是程序上的「不偏不倚」(impartial)、以及實質上的「沒有政黨立場」(non-partisan)。就實務運作來看，我們當然希望主持會議的議長能行事公正、大公無私；然而，是否不能有政黨立場，還是要看國情。

以英國的下議院議長來看，大家的期待是不能有政黨立場，也因此，必須切斷跟政黨的糾葛，而對方政黨爲了禮遇，不會在他的選區提名，以確保他能連任；當然，大家也都明白，議長是人生的最高職位，不會進一步往上爬。

相對之下，美國的眾議院議長是一定會有政黨立場，沒有人會要求他假裝不站在政黨立場：如果是完全執政，議長一定會全力配合總統法案；相對地如果是朝小野大，議長對於總統一定會不假詞色，因此，後者必須心裡有準備，法案很可能被七折八扣、甚至於鎩羽而歸。基本上，眾議院議長是美國的第三號政治人物，僅次於總統、副總統。至於法國，議長的角色介於前述兩者之間，既不像英國那麼退政黨運作、又不像美國堅持黨派立場。

我們如果以議長的權力、以及沒有政黨立場兩個軸線來看，可以呈現如下(圖 5)。其實，我們可以約略將三者的相關位置，轉換爲單一向度的光譜(圖 6)。這時候，我們或許可以大膽假設，內閣制國家的議長比較沒有政黨色彩，包括英國、加拿大、以及印度；雙首長制的議長往中間推移，譬如法國、以及葡萄牙；至於美國的議長，儼然位於光譜的另一個極端。

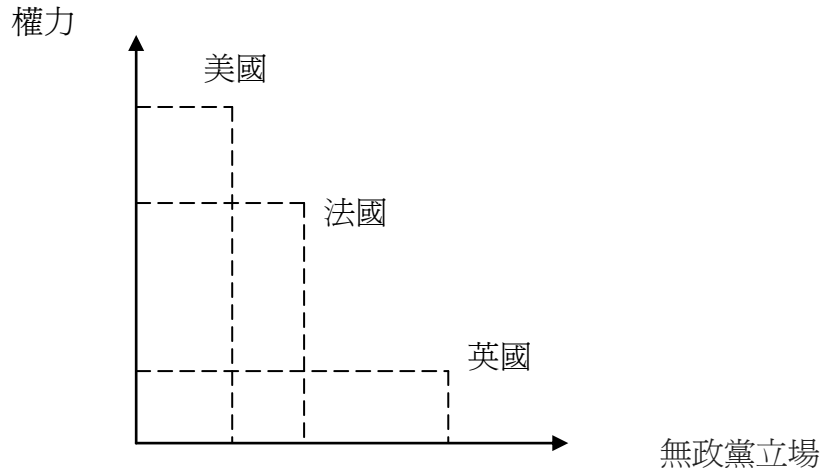


圖 5：國會議長的定位

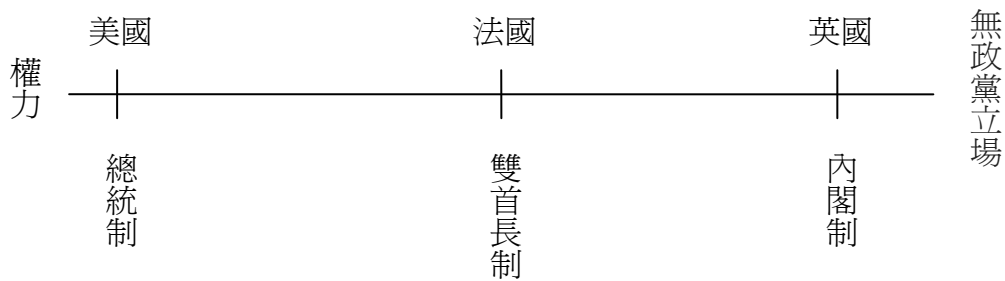


圖 6：議長定位與憲政體制的關係

這是我們初步觀察到的規律，下一個問題是，為何會如此？一般而言，制度的發展，一開頭是演化而來，等到定型後，其他人會相繼仿效。這裡的論述，必須有更周延的檢證，內閣制國家的文獻較多，東歐雙首長制也有一些例子，至於總統制的經驗，尤其是民主化後的拉丁美洲國家，需要有懂西班牙文的同儕參與觀察歸納。

結語

不管是憲法中的政黨、還是國會議長的定位，我們必須先有通盤而正確的觀察跟描述、簡潔而合理的解釋、以及有效的政策建議來剖析。其實，一些所謂國會監督者外行人充內行，儘管道貌岸然，其實是隔靴搔癢，頭痛醫頭、腳痛醫腳已經很糟糕了，頭痛醫腳、腳痛醫頭更是糟糕。一些沽名釣譽的人，專業上應該

更用心，否則，會造成另一種「學術 SCI 災害」，也就是以量取勝來導引政客問政。

有人把焦點放在國會改革課題，特別是所謂的「密室協商」，頗有轉移焦點的嫌疑。以北歐國家「組合主義」(corporatism)的傳統，重大決策送進國會之前，譬如基本工資調整，總理一定會把相關利害關係者找來協商，大家講好了，才可能正式提案。至於 Arend Lijphart 針對高度分歧社會所倡議的「協和式民主」(consociational democracy)，密室協商是一定要的，否則，在眾目睽睽下，沒有人敢冒著叛徒的罪名，一定會忘情演出。當年，美國先賢在費城舉行制憲大會，也是門關起來，才有可能大鳴大放；近年，美國國會議員也有忘情演出，也與現場轉播有相當的關連，這表示政治課責應該有更細膩的制度設計。

總之，政治學 (Political Science) 是以科學的方式來瞭解政治現象，前提之一是政治學夠科學嗎？一般人把科學狹隘的定義為自然科學，也就是能在控制條件的情況下，進行實驗、取得數據。其實不然，如果以描述、解釋、建議三部曲來看，以問診、病理、以及藥理來做比喻，政治學當然是一種科學。政治人物選擇對自己有利的詮釋、媒體的專業性不足，那是莫可奈何，然而，如果是自詡為政治改革者，在批判之餘，只是憑直覺進行反射性，那是社會的令一種亂源。