

## 總統的政治行為不能使憲法萎縮至零

黃丞儀

(中研院法律所助研究員)

自從上週五特偵組召開記者會，公布立法院院長涉入立委柯建銘司法關說案以來，台灣政局丕變，動盪不安。其間馬英九總統數度召開記者會，指出王院長已經不適任立法院院長，並出席國民黨考紀會，要求作出撤銷王金平黨籍的決議。由於大法官第 331 號解釋及公職人員選舉罷免法第 73 條第 2 項的規定，王金平於喪失黨籍之日起，即已喪失立委資格，不再是立法院院長。馬英九總統的行為可以說已經鑄下了憲政惡例，但是否如許多媒體評論所說，已經達到違憲的程度，有必要透過精密的法學論證，加以檢驗。

一個初步的質疑是：馬總統召開記者會只是陳述他個人的意見，並沒有任何憲法上的拘束力，因此不屬於行使憲法職權，何來違憲之說？至於他出席國民黨考紀會，要求撤銷王金平黨籍，更是基於中國國民黨黨員以及黨主席的身分，與總統職權無涉。王金平黨籍被撤銷，因而喪失立委資格，純粹是依照法律和大法官解釋所產生的效果，與馬總

統無關。

這種說法在邏輯上似乎沒有破綻。從憲法第四章以及增修條文的內容來看，總統的職權是非常有限的，他對外代表國家，可以締結條約、宣戰媾和，對內統率三軍，可以任命行政院院長，可以被動地解散國會，可以發布緊急命令。請問馬總統在本次事件當中，哪一項行為違反了憲法？他直接將立法院院長免職了？他代替法院作成判決了？

前述主張預設了以下命題：只要不是從事憲法所定職權的行為，總統的行為都不會有違憲的問題。換言之，惟有當總統依據憲法採取職權行為時，才會有違憲的可能性。這其實是一個套套邏輯，就像「四足動物就是有四隻腳的動物」一樣，同義反覆地陳述「總統的行為合憲，因為他的行為合於憲法」。這種說法不僅有套套邏輯的問題，而且對於總統行為採取了過度狹隘的界定。他們認為，「總統的行為沒有違憲，因為他並沒有行使憲法所規定的職權，所以沒有違反憲法的可能性」。但憲法並未預設只

有當總統從事法定職務的行為，其行為才能被視為總統的行為，甚至才可能構成作為違憲審查的對象。事實上，總統有許多行為都不屬於法定職務，而是政治上的行為，這些行為也可能抵觸憲法或憲法原則。所以，無論開記者會對於進行中司法個案發表評論，或是強烈表示立法院院長已經不適任，乃至於出席國民黨紀律委員會要求撤銷立法院院長的黨籍，都屬於可能會產生抵觸憲法與否的問題行為。

另一項相近的主張是：馬總統的訴求，並不會直接導致立法院院長王金平喪失立委的資格，國民黨考紀會的決定才是發生法律關係變更的主因。因此從行為效力的觀點來看，馬總統的訴求不太可能構成違憲的行為。這種主張和上述命題一樣，都忽略了政治行為的實效對於憲法產生的影響。憲法是有關政治權力分配與約束的基礎性質法律，自然是以政治行動者的行為作為規範對象。它與一般法律行為的界定不盡相同，與權利創設、變更或消滅的行為有顯著差距。權力分立架構的改變、傾斜，經常出於非正式的政治行為，或政治權力間彼此互動的結果。如果堅持說總統召開記者會抨擊立法院院長不適任，沒有改變行政立法之間的權力關係，恐怕完全昧於憲政現實，而脫離了國民期待憲法能夠發揮的功能。

同樣的，將總統的行為切割成不同單元，然後分別論斷究竟哪一行為違反憲法哪一條，不能滿足憲法的規範目的，也脫離憲政運作的實態。雖然憲法對於總統職權的規定非常狹隘，甚至九

七修憲之後，總統的權力範圍變大，相對應的制衡機制卻幾乎不存在，形成權力分立的死角。但是，從憲法原理來看，制憲者（包括修憲者）絕對不會想要創造一個失控的總統。憲法第一條就已經寫得很清楚了，我國是一個民主共和國，我們採取的是共和體制。共和體制的精髓就在於透過權力彼此相互箝制而達到平衡，任何一個權力過於極端的發展，都將造成共和體制的衰亡。

而造成單一權力極大化的行為，絕對不會只是符合憲法規定的職權行為。舉凡透過偏狹的黨爭（partisanship），透過利益分贓結盟，透過各種無以名狀但卻可以發揮實質影響力的政治行為，來濫用權力、擴張權力，導致權力制衡失效，權力分立機制傾斜，都可能抵觸憲法的誠命。

因此，綜合憲法的目的性解釋和體系性解釋，我國所採取的共和體制不會容許總統以「遁入政黨」的方式，規避憲法權力分立的要求。為了確保權力分立能夠落實，憲法所確立的國會自律原則必須優先被遵守。國會自律原則一方面可以滿足權力分立且制衡的要求，另一方面也是民主原則的具體體現。民主原則的內涵就是「人民自我治理」（self-government），人民透過定期選舉產生的代議士制定法律來約束共同生活的所有成員。如果代議士的組成，可以透過定期選舉以外的途徑來改變，民主原則將受到侵蝕。這也是憲法規定「除非現行犯，未經立法院許可，不得逮捕或拘禁立法委員」的道理。刑事訴訟法上的規定遇到國會自律原則都限縮適用，更何

況是政黨的內規？

或許有人會質疑，難道立法委員胡作非為，都可以躲在「國會自律」的保護傘底下，不被控制嗎？難道這樣不是讓立法權獨大嗎？立委關說司法，如果交付立法院紀律委員會審理，很可能大事化小，小事化無，官官相護，互相包庇？是的，尤其對照目前立法委員的素質（其實各國都差不多），立法院也不見得真能把王柯涉及關說的案情調查得水落石出，而紀律委員會作成的處分頂多也只是停權而已。誰來制衡立法委員？答案是選民，除了4年一次的選舉之外，罷免也是增加民主課責性的方式。而且，雖然不能逮捕或拘禁，立法委員除了院內言論之外，如有犯罪行為也要接受法院審判。

比較困難的問題是：釋字第331號已經將不分區立委的資格和政黨資格連結在一起，如果要將兩者拆開的話，又不能對不分區立委進行罷免，如何確保民主課責？司法院大法官於1993年作成第331號解釋，當時的選制並非現行的單一選區兩票制，而且幾次修憲下來，行政立法關係大幅改變，總統取得直接民選的正當性基礎。因此，釋字第331號在現行憲政體制下，特別是總統身兼執政黨主席時，可否透過政黨的機制去操縱立法院的議員構成，恐怕需要大法官進一步作出解釋來釐清。

即便在大法官尚未變更見解前，國會自律所欲實踐的權力分立原則和民主原則，本屬憲法所預設的核心價值，業已鎖入憲法的規範結構當中。總統在遇到權力分立爭議時，必須優先遵守國會

自律原則，避免違反權力分立原則與民主原則。很遺憾地，我們看到馬總統在召開記者會之餘，更指示將本案移交國民黨考紀會，並親自出席考紀會要求作成「使王金平喪失立委資格」的撤銷黨籍處分。馬總統完全繞過國會自律，以政黨的處分來達到剝奪國會議員資格的結果。如果馬總統可以這樣做的話，權力分立且制衡的憲法體制無疑已經萎縮至零。

尤其，我國在民主化之前，飽受黨國不分之苦。中國國民黨過去有「以黨領政」的傳統，1931年的國民政府主席兼行政院院長蔣中正曾說：「中國國民黨和國民政府的關係並不是隔斷的。一切權力全操於中國國民黨，由中國國民黨決定以後，才交國民政府去施行。沒有一件事情，可以經國民政府自由去行動。」當然，這是在訓政時期的背景下，但當時包括胡適、羅隆基乃至於魯迅等人皆一再批評國民黨的這種作法。時至今日，雖然民主化之後，國民黨是經過全國性選舉再次取得政權，然而對待憲法的態度，似乎與訓政時期相去不遠。

無論現行憲法底下中央政府到底採行哪一種制度，都絕對不會是黨治。憲法所確立的權力分利原則和民主原則不會允許國會自律原則被架空。然而，馬總統透過政黨領袖的雙重身分，完全規避國會自律原則的要求。因此，馬總統的行為並不合乎憲法意旨，已達可受彈劾的程度。