

蘇彥圖 Sep 11, 2013

關鍵字：政治參與 罷免 罷免法 全罷免(full recall) 選制變革 罷免政治

讀 1,209

世界上沒有幾個國家設有罷免制度，讓選民可以經由直接民主的票決程序，迫使被罷免的民選公職在任期結束以前退場。台灣是少數設有罷免制度的國家，而且還是少數中的少數在憲法上明白許諾人民有罷免之權利的國家。這是從廿世紀初美國進步主義運動拷貝出來的孫文的憲政遺產，也是1947年制定的中華民國憲法的其中一項特色。



圖片來源：[憲法133實踐聯盟臉書專頁](#)。

早在台灣根本還沒有政治自由與選舉民主可言的那個年代，「國父遺教」的使徒們已經不遺餘力地「教育」我們人民，該為擁有罷免（還有創制與複決）的憲法權利，感到慶幸與自豪—因為在進步的中華民國憲法秩序下，我們人民的政治參與，可以不僅止於代議選舉。我不知道在那個時候有多少人真的會為我們擁有這麼一個供奉在憲法神桌上的花瓶感到得意。不過，在罷免等直接民權所表彰的進步民主理念的吸引下，許多人或許仍衷心盼望，制憲者的這張支票，總會有兌現的一天。

好不容易台灣掙脫了「萬年國會」的荒謬統治（那已經是1992年年底的事情了）。在代議民主確立後不久，作為代議民主程序失靈時的一種補救機制的罷免制度，也開始嘗試走出憲法文本上的花瓶角色，盼能在台灣憲政民主的大河劇中，能有更實質的戲份。

是的，在1994年時，台灣環境保護聯盟轟轟烈烈地推動了一波大規模的罷免運動，並且成功地啟動了針對當時台北縣選區選出之四位國民黨籍擁核四立委的罷免投票。然而，有心實踐罷免權的積極公民，沒多久就踢到了兩塊大鐵板：極端束縛罷免民權的法制設計，以及一般選民的事不關己。

關於台灣罷免法制的乖違，我要講的還不只是如「不得有罷免或阻止罷免之宣傳活動」這般莫名其妙的規定，也不只是像是「要求立委罷免案的提議人在短短30天內必須徵得相當比例之選舉人連署」這類啟動罷免程序的嚴格條件。前者基本上是一個自取其辱的法律冷笑話；後者的難度雖然可議，至少還沒有高到讓所有罷免運動者怯步不前。可是，就在環盟的罷免運動來勢洶洶之際，國民黨以其在立法院的席次優勢，毫不避諱地在罷免投票前修改了遊戲規則，用禁止罷免投票與其他選舉合併舉行以及提高投票率門檻至50%以上這兩種作法，硬是把罷免權關進了鳥籠（或者說，更小的鳥籠）。

在1994年的修法之後，台灣的罷免法其實已是一部全力保護現任公職的防罷免法。如此機巧的立法建制，再加上一般選民對於罷免訴求的無動於衷，致使台灣民主史上第一次針對國會議員的罷免投票，終因沒有跨過法定投票率門檻而以提案被否決收場。

那年台北縣選區內的多數選民，在史上第一次針對立法委員的罷免投票中，選擇了缺席。在國民黨主導修法大幅提高了罷免案通過的難度之後，台灣的公民社會卻也沒有多少人為此感到生氣或者惋惜。在某個意義上，多數選民對於罷免的冷感，似乎是台灣發展罷免政治的根本困難。



圖片來源：[憲法133實踐聯盟臉書專頁](#)。

這個困難無法簡單歸因於多數選民的無知或者未覺醒，因為罷免的意義與功能，向來就存在有高度的規範性爭議。作為一種問責機制，罷免的制度設計一跟選舉的制度設計一樣一需要在多組互有矛盾的政治價值間進行權衡與取捨，也從而存在不只一種制度可能。講得更白一些，罷免可以是某些人心中撥亂反正的正義之師，同時也是讓另一群人提心吊膽的洪水猛獸。

由於台灣因緣際會採取了憲政學理上所謂的全罷免(full recall)制度—選民可以基於任何政治理由提案罷免民選公職，在多元社會的政治生態條件下，一個罷免提案有沒有道理，往往更是見仁見智：一群選民眼中理當被罷免的政治惡棍，有可能是另一群選民眼中的從政楷模。為了避免罷免權成為一種比疾病還要糟糕的解藥，不少人可能會基於原則性的政策考量而去支持一個比較嚴格的罷免法制，或者消極抵制一個有爭議的罷免提案，據以讓罷免政治非常化，從而確保社會上比較尋常的政治紛爭，還是經由定期的代議選舉程序處理。

現在大概沒有多少人記得或者知道台灣的政治在1994年時發生過什麼大事情了。不過，這段歷史經驗似乎在相當程度上形塑了、也侷限了我們對於罷免政治的思考與想像。在往後的這二十年來，罷免一詞仍然三不五時就會在現實政治的爭論中迸出，可是不論是言者抑或是聽者，沒有幾個人認真看待罷免，視其為嚴肅而且可行的替代政治選項。

「別說罷免總統了，就連罷免一個立法委員都是難上加難的事。」這席話已成為台灣政治上的傳統智慧，也是極少數的藍綠共識。問題是，如果罷免已經被主流政治徹底地邊緣化了，為什麼在2012年的時候，數位國民黨籍的立法委員還要提案修改選罷法，據以對罷免提案的連署做出更為繁瑣的選民認證要求呢，這個提案跟近年來美國共和黨在許多州所推動的選民認證法(voter ID law)很像，都有「以防杜(沒憑沒據的)選民舞弊(voter fraud)之名，行打壓選民政治參與(voter suppression)之實」的高度嫌疑。

提案委員是吃飽太閒了嗎，還是對於自己的公職存續太沒有安全感了呢，似乎都不是。儘管（防）罷免法所訂的各種程序條件沒有改變，區域立委選舉由複數選區(MMD)改為單一選區(SMD)的選制變革，不僅一舉解除了往昔複數選區與罷免制度之間的扞格，還大幅降低了罷免法所定各種門檻的絕對值。立委任期由三年延長為四年的憲政改革，以及近年來台灣政治的極化發展，可能也在相當程度上增加了罷免成局的可能性。面對被罷免風險的顯著提高，置個人政治死生於度內的立委會想為自己多添加一些防護措施—這應該不是什麼莫名其妙的政治盤算。

也許，現在要號召單一選區內的15萬選民參與罷免立委的特別投票，並不一定就會比過往複數選區下的罷免動員輕鬆了多少倍。在沒有辦法更改罷免的遊戲規則的情況下，罷免運動者終究必須設法改變許多人對於罷免政治的消極態度，才有可能凝聚出足以撼動、打破代議民主之常態與慣性的強大公民意志。

依照現行的罷免法制，罷免活動勢必要在被罷免者的原選舉區進行，但是這不表示罷免政治從而必然而且只能是地方政治。相反的，一個訴求超越選區特殊利益、取向於改變全國政治的罷免立委運動，藉由引導選區選民以「全國公民代表」的身分省思、議決罷免提案，反而比較有機會成功挑戰被罷免者所累積的現任優勢。

作為一種問責機制，罷免的原始構想具有很強烈的針對性，但是這也不表示罷免運動就只能聚焦於追究被罷免者個人的過咎。相反的，一個嘗試將被罷免者的個人責任與民主政治的結構性問題連結起來的罷免運動，藉由凸顯既有代議民主程序的偏差或者侷限，或許更有可能說服一般選民，何以在定期選舉之外，罷免確有其必要性與正當性。

古典的罷免運動主要嘗試從選民的憤怒中汲取罷免的動力，而以回復一個質樸的政治代表的主從關係作為罷免的目的。廿一世紀的罷免運動者則不妨考慮開發選民憤怒以外的新（替代）能源，進而尋求開創一個罷免政治所要追求的新民主願景。

我的意思是，罷免可以不只是罷免。即使在既有法制的框框裡，罷免運動還是可以為這個老制度創造出新的政治意義，而有沒有辦法創造出新的意義來，或許也會是決定罷免政治 / 進步民主在台灣有沒有未來的關鍵吧。

加入粉絲團 · 支持想想論壇

讀 Ssky Chang、李若寧和其他 29,472 人都說這個讚。

蘇彥圖

中央研究院法律學研究所助研究員

關鍵字：政治參與 罷免 罷免法 全罷免(full recall) 選制變革 罷免政治

讀 1,209