

## 兩種紀律間的戰爭： 一個關於台灣當前黨／國分際爭議的敘事與評論

◎蘇彥圖（中央研究院法律學研究所助研究員）

### 政黨紀律 v.s. 議會紀律

經過了連日來密集的公共論辯，關於馬英九總統／黨主席強力運作國民黨撤銷立法院院長王金平之黨籍並試圖據以剝奪其立法委員資格這件事情所引起的憲政爭議，其主要爭點與基本立場已經初步成形。這是一場關係到台灣——作為一個憲政民主國家——應當如何拿捏黨／國分際的規範性爭議。論辯的一方認為，根據司法院釋字第 331 號解釋以及公職人員選舉罷免法第 73 條第 2 項之規定，不分區立法委員喪失所屬政黨黨籍即喪失立法委員資格，既係適用現行法的當然結果，也有數則前例可循。在肯認（或者至少不挑戰）此等實證法規範之合憲性的情況下，這些論者認為，總統之積極介入對於王金平院長涉嫌關說司法事件的輿論審判以及黨紀處分，在憲政義理上縱有可議之處，也不過是無可厚非的小節。論辯的另一方認為，現行制度安排是否已使得不分區立法委員成為所屬政黨的禁臠，是否就此扭曲了代議民主的基本理念，實有深刻檢討的必要。在此同時，這些論者也認為，馬

總統在這件事情上的政治操作，已經公然地跨越了「總統不得介入國會自律事項」的憲政紅線，其情節以及後續憲政效應根本不容輕估。

「政黨與政治代表（political representation）」以及「政黨與權力分立」似乎是兩個不同面向、可以分開來討論的黨／國分際問題。不過，從既有憲政論辯的合縱連橫中，我們不難察覺到上述這兩大陣營的分野及其各自的集結。我們可以將這場持續進行中的憲政論辯解讀為政黨紀律（party discipline）與議會紀律（legislative discipline）間的憲政爭霸戰。在本文的討論脈絡下，政黨紀律與議會紀律的用語，不僅在指涉兩種不同的政治究責機制，也反映了兩種不同的憲政秩序觀——前者強調政黨對於權力政治的領導、約束與統合，後者重視古典憲政主義所設想的權力分立。這兩種紀律從而不僅在爭奪追究與處罰「王金平涉嫌關說司法」這個單一事件的主控權，也在競逐各自對於今後台灣憲政現實所具影響力的消長。如果用一種比較聳動而且粗略的講法，這場論爭的結果將會決定——在台

灣，到底是政黨紀律征服了權力分立／國會自律，抑或是憲政主義的制度與理念馴化了政黨<sup>1</sup>。

### 台灣憲政脈絡的特殊性

如果說，國民黨對於王金平所做的撤銷黨籍處分，不會影響到王金平的立法委員資格，大概沒有人會認為，在政黨紀律與議會紀律之間，存在有什麼制度上或者理念上的嚴重衝突。如果說，馬英九總統在這件事情上的作為，僅止於運用他作為總統所享的發言高度（bully pulpit），對王金平院長乃至立法院，提出純屬政治道德上的呼籲或者譴責，那麼，即使總統是否適合做這樣的發言（包括發言的內容、時機以及場合）確有值得檢討的空間，一個有失身分／分寸的總統個人言論，究竟會對國會自律以及權力分立的憲政秩序造成如何嚴重的傷害，恐怕也還有商榷的餘地。問題是，我們所經驗的憲政事實與這兩個假設命題正好相反。在台灣，除非有民事法院假處分的介入，否則政黨撤銷或者開除了所屬不分區立委的黨籍，就會致使其立委資格也連帶地被剝奪。而在這個事件中，馬總統不只試圖發揮道德領導（moral leadership），更以其身兼國民黨黨主席的身分強行行使政黨領導（partisan leadership），試圖以嚴厲的黨紀迫使不「知所進退」的王金平去職。就此而言，台灣特殊的憲政脈絡——特別是由大法官所設計的不分區立委去職機制，以及由總

統所領導之強勢外造政黨的政黨組織屬性——使得「政黨紀律 v.s. 議會紀律」，從一組讓人困惑的概念對立，變成了一個可以被理解與接受的議題框架（issue frame）。

台灣與本論爭相關的憲政脈絡，到底有多特別呢？我們可以先從台灣法學界最常參考的德國法與美國法談起。根據德國基本法第 38 條第 1 項規定所明白揭示的代議民主的自由委任原則，聯邦眾議會議員所要代表的，是全體人民，不是所屬選區或者政黨；不受任何指令之拘束而僅對自己良心負責的眾議會議員，當然不會因為喪失原本所屬黨籍就失去了擔任議員的資格<sup>2</sup>。根據美國聯邦憲法第 1 條第 5 項第 2 款之規定，開除（expel）國會議員須經各該議院 2/3 議員的同意。在這項判決規則下，開除議員資格這項維繫國會倫理的最後手段既無法被輕易使用，也當然不致淪為個別政黨用以貫徹其（未必與倫理考量相關之）政黨紀律的黨內政爭工具<sup>3</sup>。德國與美國的上述憲政規範，基本上反映了成熟民主國家的主流憲政思維。為了引導代議士追尋社群共善（common good）而不是特殊利益（special interests），也為了確保國會是一個實質的民主審議機構而不是其他權力部門的橡皮圖章，大多數的

<sup>2</sup> 相關法理介紹參見蕭文生，國家法（I）——國家組織篇，2008年，頁304-311。

<sup>3</sup> 關於美國國會倫理法與議會紀律之介紹，see, e.g., Jacob R. Straus, *Enforcement of Congressional Rules of Conduct: An Historical Overview*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE RL30764 (2011); Jack Maskell, *Expulsion, Censure, Reprimand, and Fine: Legislative Discipline in the House of Representatives*, CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE RL31382 (2013).

<sup>1</sup> 關於政黨政治與權力分立在晚近美國學界一個非常重量級的憲政理論分析，see Daryl J. Levinson & Richard H. Pildes, *Separation of Parties, Not Powers*, 119 HARV. L. REV. 2311 (2006).

成熟民主國家莫不致力於維護議員與國會的獨立性，也因此根本不會容許個別政黨以其紀律處分剝奪黨籍議員「代表全國人民」的代議資格。對於這項代議民主之基本義理的認同與堅持，並不會因為國會選制設計上的差異而有不同<sup>4</sup>。

少數的民主國家採用了憲政學理上所稱的「反叛黨法」(anti-defection laws; floor-crossing laws; party hopping laws)，將國會議員任期內代議資格之存續，與其所持黨籍之得喪變更，做了某種型式的連結。這種法制大幅強化了政黨紀律對於代議民主的影響，也相當程度改變了政治代表的規範意義，但是其實質正當性與合理性一直備受爭議。支持者認為，反叛黨法的立意在於保護代議選舉的民主意義不致被國會議員選舉後的叛黨行為所破壞，而且此等立法亦有助於提高政黨體系的穩定性。反對者則認為，反叛黨法嚴重破壞了代議民主的憲政原理，而且此等立法往往其實意在限制政治競爭、保護既存政黨的政治私利。不論如何，多數反叛黨法的立法例僅在國會議員自願性脫黨的情形有其適用，而且讓國會政黨有主動開除議員資格之權力的少數立法例，往往也會對此等權力的行使設下嚴格的程序限制<sup>5</sup>。以紐西蘭僅於 2001~2005 年間施行過的《2001 選

舉（公正性）增補法》(Electoral (Integrity) Amendment Act 2001) 為例，國會的政黨領袖必須先通知被指控之國會議員，予其有 21 天的時間提出正式回應，然後還要再徵得 2/3 以上黨團議員之同意，最後才可以知會國會議長，完成開除被指控者之議員資格的行政程序。即使設有如此嚴密的規範，紐西蘭還是因為這部反叛黨法的爭議過大而讓其日落失效。<sup>6</sup>

### 解構「331 法制」

回過頭來檢討我們台灣的「331 法制」（也就是司法院釋字第 331 號解釋以及本其意旨所制定的現行選罷法第 73 條第 2 項規定）。你還會覺得「不分區立委喪失黨籍即喪失立委資格」是一件理所當然的事情嗎？如果你同意，「要不要讓國會議員於任期內因喪失黨籍而去職，涉及到高度的政治判斷，而且其間的價值取捨與權衡，極可能需要比較細緻的制度工程（institutional engineering）」，那麼你還會認為司法院大法官適合代替制憲者或立法者做這樣的制度決定嗎？很不幸地，司法院釋字第 331 號解釋，基本上就是憲法裁判不當干預民主制度工程、導致民主短路的一個惡例。

大法官在釋字第 331 號解釋的理由書中，只引用了「司法院大法官審理案件法第三十條第一項，關於被宣告解散之政黨，其依政黨比例方式產生之民意代表喪

<sup>4</sup> See, e.g., ANIKA GAUJA, POLITICAL PARTIS AND ELECTIONS: LEGISLATING FOR REPRESENTATIVE DEMOCRACY 193-204 (2010).

<sup>5</sup> 關於反叛黨法的介紹與討論，see, e.g., GAUJA, *supra* note 4, at 199-203; Kenneth Janda, *Laws Against Party Switching, Defecting, of Floor-Crossing in National Parliaments*, available at: <http://www.partylaw.leidenuniv.nl/uploads/wp0209.pdf> (2009).

<sup>6</sup> 關於紐西蘭之反叛黨法的介紹與評論，see, e.g., Andrew Geddis, *Proportional Representation, 'Party Hopping' and the Limits of Electoral Regulation: A Cautionary Tale from New Zealand*, 34 (4) COMMON LAW WORLD REVIEW 24 (2006).

失其資格之規定」，作為其所為立論的規範基礎。然而，這項有關違憲政黨解散後之處置的立法（還不是憲法法規範哦！），本身就大有問題（為什麼違憲政黨所屬區域民代仍得保有代議資格？）。倘若以此論證不分區民代與所屬政黨具有「特殊關係」，則大法官在該段解釋理由中有關不分區民代得以「於行使職權時，不為地區民意所侷限，而能體察全國民意之所在，發揮維護國家整體利益之功能」的說詞，又要如何不成為空言？難道大法官所說的「全國民意」與「國家整體利益」，從來就只是不分區民代所屬政黨說了算的嗎？我們不得不說，釋字第 331 號解釋的問題，也包括「理由不備」、「論理前後矛盾」。

我們還時常聽到另一種為釋字第 331 號解釋辯護的說法：中華民國憲法保障人民有罷免權，所以我國憲法所設想的代議民主，並不是純然的自由委任。可是人民並無法像罷免區域立委一樣地罷免不分區立委。為了衡平這樣的制度不對稱，避免發生「不分區立委在任期內胡作非為而人民又莫可奈何」這樣的憾事，我們需要賦予政黨有形同罷免不分區立委的究責權力。然而，罷免制度真的會改寫代議民主的自由委任原則嗎？人民真的就無法罷免不分區立委嗎？其實，罷免的憲政意義與效用取決於進一步的民主制度設計，比較憲政上也存在有多種罷免的制度類型，並不是所有稱為罷免的制度都長得一模一樣。這個論證的前提是否成立，從而還大有討論的餘地<sup>7</sup>。這個論證，說穿了，只是

把「不分區民代與所屬政黨具有特殊關係」這個待證命題的參照點，從大法官解釋所引用的違憲政黨解散制度，替換成另一個問題並沒有比較少的憲政制度——罷免。它既沒有回答，何以民主參與極其有限的政黨紀律，可以替代人民的直接民主究責；它也沒有辦法告訴我們，極大化政黨紀律之於代議民主，到底有哪些利弊得失有待權衡。更令人費解的是，如果「331 法制」的立意在於「衡平」不分區立委與區域立委的究責可能性，何以其實際結果反而「逆轉」了不分區與區域立委在政治究責可能上的不對稱呢？「區域立委『很難選』也很難被罷免、不分區立委『很好選』也很容易被政黨撤換」的政治現實，難道在我們的規範評價上也算得上是一種衡平狀態嗎？也許真正需要我們深思與檢討的，是我們在國會（議員究責）法制的設計上，在由混合選制產生的不同類型的議員間，究竟應否制度化何種程度的「委任分化」（the mandate divide）——也就是以不同的政治代表思維規範區域代表與政黨比例代表。

不分區立法委員是經由政黨比例代表制的選舉產生。這個制度現實，可能會讓許多人直觀地接受（或者至少不排斥）基於某種「不分區立委與所屬政黨具有特殊關係」之規範命題而做的國會法制安排——即便絕大多數的區域立委也是政黨提名的，而且很多選民是因為政黨認同的關係而把選票投給某位區域立委候選人。問題是，提名並不等於選舉；不論不分區立法

<sup>7</sup> 關於罷免的憲政意義以及比較憲政上的制度實踐經

驗，*see generally*, DIRECT DEMOCRACY: THE INTERNATIONAL IDEA HANDBOOK 109-23 (2008).

委員的選舉是虛擬的（過去的「一票制」）還是實存的（現行「兩票制」中的政黨票），由政黨提名的不分區立法委員候選人，都必須通過國會選舉制度的篩選，才能成為代表全國人民行使立法權的立法委員。理解了這個基本的道理之後，我們就不致被「因為不分區立委是政黨『給』的，所以政黨也有收回不分區立委資格的權力」這種謬論所蒙蔽。

「331 法制」極大化了政黨規訓所屬不分區立委的權力。但是在授予政黨如此強大的——連立法院本身都還沒有的——終極究責權的同時，大法官與選罷法的立法者似乎都沒有考慮到這個權力有被濫用的可能，沒有對這項權力的行使做出較為嚴謹的程序規範，更沒有探問——現實上是什麼樣的政黨在行使這個權力。政黨有很多種組織與運作方式上的類型差異。美國 20 世紀的著名政治學者 V. O. Key 也很早就告訴我們，即便是同一個政黨，也有「選民中的政黨」（party in the electorate）、「政府中的政黨」（party in government）與「政黨組織」（party organization）這三種功能意義的分殊與競合<sup>8</sup>。採用反叛黨法的少數民主國家基本上是把規訓國會議員的權力交給國會政黨（parliamentary parties）。可是在台灣特殊的憲政體制與政黨體制的脈絡下，「331 法制」卻是形同把這個權力交給了存在於國會之外的政黨組織。在總統控制政黨組織（也就是一般所謂的「黨機器」）的情況

下，「331 法制」的運作即有可能發生「總統假借政黨紀律開除不聽話的不分區立委」如此逾越總統憲政權力分際的違憲情事。如果我們認為這樣的情事是無可厚非的，甚至視之為政黨政治的常態，我們還能宣稱權力分立原則是我們國家的憲法基礎原則嗎？對台灣憲政體制與政黨體制的茫然與漠視，恐怕是「331 法制」最為嚴重的憲政錯誤。

### 亟待強化的議會紀律

面對當前台灣的這場憲政風暴，我們應該對「331 法制」以及馬英九總統的越權行徑，提出嚴正的憲政批判。我們既必須力阻總統越界征服立法權，我們也應當積極推促「331 法制」的根本改革，據以重建政黨紀律與代議民主之間的適正關係。然而，就算我們成功地擋下了這波政黨紀律的凌厲攻勢，也藉由制度改革有效地防制了政黨紀律對於憲政民主秩序所可能帶來的危害，我們還是必須積極尋求強化議會紀律——特別是大幅改革我們的國會倫理法制。畢竟，一個失去人民信任與支持的國會，終究是不可能擁有足夠的實力去節制與平衡一個實質掌控行政權、龐大黨產還有政黨選舉機器的帝王型總統。

<sup>8</sup> 關於 V. O. Key 之政黨三元論的介紹與應用，see, e.g., Elizabeth Garrett, *Is the Party Over? Courts and the Political Process*, 2002 SUP. CT. REV. 95, 98-99 (2002).