

The Predicaments and Resolutions of Representative Democracy in Taiwan

台灣代議民主之 困境與出路

導讀 吳介民、陳東升、黃秀端、瞿海源

主編 鄭麗君

2-4 | 國會改革為什麼困頓難行

◎蘇彥圖 中央研究院法律學研究所助研究員

需要面對的國會改革困難

在擘劃與討論一項政治制度的改革大計時，我們向來聚焦於兩個課題：(a) 既有的制度設計究竟出了什麼差錯，以及 (b) 既有的制度安排應該要做何種變革。前者事關制度問題的診斷，而後者則涉及改革處方的開立。這兩個課題無疑都很重要，但是並非改革者所要構思的全部。一個追求改變成真的制度改革者，至少還需要考慮「改革的政治」(the politics of reform)，也就是 (c) 在現實政治的種種條件限制下，改革者要怎麼做，才能將制度改革排入政治議程，將改革之理念、倡議轉化為具體的政治決策與行動，進而達成制度改革所要追求

的目的（Gerken, 2009）。在 (c) 這個問題意識底下，本文嘗試檢討一個在台灣當前有關國會改革（乃至憲政改革）的公共論述中比較少被碰觸到的問題：國會改革，為何往往困頓難行？國會改革之艱難，究竟癥結何在？

在重重難關的嚴峻考驗下，許多立意良善甚至迫切必要的改革，往往胎死腹中，或者功敗垂成。一個好不容易推動完成的制度改革，也可能由於種種因素，而未能產生原本預期的改革成效，或者併發了改革者所意想不到的後果。對於制度改革的困難，我們早已習以為常，不少人可能還視之為理所當然。然而，即使成功的制度改革必然有其歷史的偶然，也不表示改革的成敗與否，完全是改革者的運勢使然，而沒有人為努力的空間。盲目的樂觀不是面對困難的正確態度；聽天由命與失敗主義也不是。一個成熟的改革者應該正視困難，據以尋求克服、化解或者因應改革困難的方法，並嘗試開創成就改革的契機與條件。

動能的匱乏與偏執

國會改革，就跟所有政治程序、憲政制度的改革一樣，受到了集體行動問題（the collective action problem）的嚴峻考驗：一個良好的國會政治是一種公共利益／共善，對於社群的每一個成員基本上都有好處，但是只有極少數的人會願意付出心力推動改革，絕大多數的人則會選擇坐享其成。國會程序的健全與否，對於國會能否做成妥當的實體決策，無疑會有相當深刻的影響。但是，在集體行動問題的結構制約下，人們往往會將有限的心力置於追求他們所認同的一階（first order）價值或公共政策，而不是二階（second order）層次的政治程序改革（Tushnet, 2009）。俾斯麥有句名言：「法律就跟香腸一樣，我們最好別知道它們是怎麼做出來的。」在絕大多數的公民一無所悉、也毫不在意國會政治程序的眉眉角角的情況下，國會改革，在一般的常態政治中，極度欠缺進入現實政治議程所需要的高度政治動能——特別是民意的強力關注與支持。

就跟許多政治改革一樣，往往只有當既有制度的運作出現了重大的危機，或者爆發了重大的政治醜聞的時候，改革的訴

求才會獲得民意的眷顧。然而，危機或者醜聞雖然提供了制度改革之難得機會，卻也每每侷限了改革的廣度與深度，因為在進行危機處理式的制度改革時，人們容易聚焦於解決顯性的、短期浮現的制度問題，而忽略了需要導正的隱性、長期性的制度結構缺失（Gerken, 2009）。我們都不認同「頭痛醫頭、腳痛醫腳」式的制度改革，可這卻也是我們最常做的事。

在台灣民主化以後的這二十多年來，對於「國會亂象」的非議一直不曾停歇；國人對於立法院的信任度與滿意度，猶常年在低檔盤旋，不見起色。國會改革者很自然地會想運用這股「民氣」，化不滿（乃至公憤）為改革的力量。問題是，不信任國會與國會議員的公民，雖然可能支持「強化國會倫理法」這類限制取向的改革措施，卻未必認同、甚至可能還會反對「強化國會調查權」這類賦權式的國會改革，只因唯恐新增的國會權力會被濫用。對於國會改革者來說，人民對於國會表現的不滿乃至厭惡因此就像一把雙面刃：改革者一方面必須爭取民意的最大支持，以人民的政治意志驅動改革的政治，另一方面則必須防止人民一時的情緒好惡，壓縮、干擾了制度工程

的理性思辨（Elster, 2013）。2005年「國會席次減半」的經驗告訴我們，這是一項非常高難度的政治挑戰，稍有不慎，改革就會失於偏執。

難合作的政黨公僕

相對於一階的政策或制度改革而言，像是國會改革、選制改革這類二階的政治程序改革，通常似乎需要民意對有權者施加更大的壓力，才有可能成局。這是因為，對現行政治程序的缺失體會最深、倡議改革最有力的人士，通常在政治現狀中居於弱勢，並沒有啟動與完成改革所必要的政治權力；而擁有議程設定與決策權力的人，一般而言，則少有改變現狀的動機，甚至還會極力反對任何有可能減損其既得利益的改革。主要必須依循代議民主程序進行的國會改革，從而往往需要人民——也就是國家的主人——給予代議公僕們更大的鞭策與支持，才比較有可能克服改革的政治中的代理人問題（the agency problem）。

在不涉及修憲的情況下，國會改革的法制實踐，基本上有

兩套劇本：(a) 改革者因緣際會地掌握了新的國會多數，並且運用其所獲得的政治權力進行改革；另一種可能則是 (b) 在民意的驅策下，一個跨黨派的改革共識總算得以成形，而由朝野政黨合作推動改革。由於劇本 (a) 尚有少數杯葛的變數，以及制度改革質變為政治權鬥的風險，再加上改革者獨力掌握國會多數是可遇而不可求的，我們可能會比較青睞劇本 (b)，也就是寄望、期許各主要政黨，在制定或修改（國會）政治的基本遊戲規則時，以合作取代競爭，而以跨黨派或者超越黨派的共識，擔保相關規範的適正與公平。問題是，不同的政黨由於在利益與理念上的種種差異，對於國會政治的遊戲規則要怎麼改，往往各有盤算，少有交集。在極化對立的政治發展脈絡下，要讓素有嫌隙的主要政黨捐棄成見與積怨、攜手合作，尤其難上加難。為了獲致共識而做的政治妥協，也可能會減損、侷限了改革的幅度與力道。要堅持原則還是要務實妥協，無疑再三考驗著改革者的政治智慧。

國會多數與國會少數之間的權力關係，是國會法的一項核心課題。國會法的制度設計應當致力於兼顧國會民主的決策效能與審議品質，據以避免國會運作陷入多數霸凌與少數杯葛的

惡性循環。在現實的政治互動中，「你現在怎麼對我，我以後就會怎麼對你」這種講求「互相」的政治道德律，多少可以擔保國會政治的遊戲規則不會過於偏頗，並且約束、緩和多數與少數之間的對立衝突。不過，這項機制的適切運作，必須以國會多數與少數之間存在有一定的輪替可能性為前提。台灣民主化迄今，國會還未曾經驗過多數與少數的角色互換，兩邊對於對方的處境，難有設身處地、感同身受的理解與著想。這是導致台灣國會政治容易趨於極化對立的一項結構性因素，而這也增加了我們現階段追求跨黨合作之國會改革的困難。

系統效應、價值取捨以及理性審議之侷限

就算不考慮制度改革所由生的政治動態，國會改革方案的具體設計，本身就是一項高難度的制度工程。國會法制是一個相當複雜的系統，其組成的部分與部分之間，每每存在有因互動而生的系統效應（system effects）。這一來意謂著不同單元的國會制度安排之間，可能環環相扣、交互作用，二來也表示整體的國會法制，不單純僅是個別國會法規範的加總集合

(Vermeule, 2011)。面對一個相對複雜的政治制度，我們或多或少都會自我提醒，不要見樹而不見林；我們也時常引用「牽一髮而動全身」的說法，申論一項制度細節的改變所可能觸發的連鎖效應。不過，對於複雜的系統效應，我們在大多數的時候往往只有後見之明。不論是要創新抑或是要改革一項制度，制度工程師都得面對巨大的未知與不確定性，只能進行極其有限的系統分析。

作為系統效應存在的一項顯著例證，現實的國會政治有時會出現「負負得正」的制度現象，也就是說，兩個分別而論並不妥當的制度安排，在相互作用之下，反而創造出了具有正面意義可言的政治後果。比如說，基於政治代表的民主問責考量，我們有理由認為，立法院職權行使法第 29 條之要求立法院以無記名投票之方式行使司法、考試、監察等院的人事同意權，實非正辦。為了落實權力制衡並確保此等憲政機關之超然中立色彩，我們也有理由反對政黨之以黨紀約束、強制所屬議員對於個別提名人選的贊成或者反對。然而，2014 年 7 月底立法院行使對於監察院之人事同意權的經驗顯示，在執政黨試圖為總統提名人選進行「護航」的情況下，投票秘密的維

護，反而使得人事同意權之行使不致徒具形式、全由政黨左右。這類「負負得正」的系統效應，一來可能推遲改革的進程，二來則可能增加改革的難度，因為人們可能會覺得說，從整體系統運作的角度而言，相關的制度安排尚無改革的必要；甚且，如果改革者只能改動其中的一項制度環節，而無法通盤調整相關制度，其結果未必是一種次佳（second best）的狀態，而有可能比「負負得正」的現況，還要來得糟糕（Vermeule, 2011）。

即便不論國會法內部所可能存在的複雜系統效應，在設計、改革國會法的一個制度單元時，制度工程師也經常需要在互有競爭關係的多元價值間，有所取捨。為了避免極大化某項價值或者只在乎某種風險所可能造成的問題，我們可能會期許制度工程師，對相關的利弊得失進行通盤的考量，而以所要追求之制度價值的最適化作為目標（Vermeule, 2014）。問題是，在多面向的政策空間裡，往往並不存在可以顧全不同價值的均衡點，也就是說，制度工程師可能必須在利弊互見的選項之間，做出困難的零合抉擇。以委員會召集委員的人數問題為例，單一召委這個政策選項，應可促進委員會議程的政策連貫

性，亦有助於議案的集中審理；但是從現行雙召委到單一召委的改革，在其他條件不變的情況下，卻也可能讓國會多數黨得以進一步壟斷委員會的議程設定權力，並從而升高國會之多數與少數間的對立與衝突。「召委單一化」或許仍是我們在權衡利弊得失之後應當支持的一項國會改革訴求，不過我們總要認知到這項改革的代價為何，進而探尋得以降低改革代價的其他配套改革。

當然，並不是所有的國會法都具有複雜的系統效應；國會制度的工程師，也不總是置身於哈姆雷特式的兩難處境。不過，即使是一個在規範論理上應該毫無疑義與爭議的改革訴求，現實上還是可能無可奈何地會面臨到似是而非的反對意見。比如說，現行的《立法院議事規則》第61條規定：「各種委員會開會時，除出、列席及會務工作人員外，不得進入旁聽。」這項規定掏空了《立法院各委員會組織法》第9條第1項所定的委員會會議公開原則，也嚴重地限制了公民對於國會各委員會運作的參與及監督，其無理與不當，至為明顯，其實毋需多言。然而，卻有論者認為，委員會旁聽之禁止，是為了避免利益團體不當介入國會議事運作而設；為了維護立法委員

「純淨」、「獨立」的問政空間，他們大聲反對國會監督團體所提改革委員會旁聽規則的訴求。這個反對意見是偽善的，因為「有關係」的特殊利益團體，實際上總有辦法實質地參與國會相關委員會的運作，而剝奪一般公民與國會監督團體進入委員會旁聽的參與權，只會徒然讓見不得光的特殊利益，在國會政治過程中，有更多上下其手的機會。改革者就此所面臨到的困難，不在於揭穿反動論述的偽善，而在於理性思辨的政治侷限，因為很遺憾地，在理虧的時候，許多人的反應不是改過遷善，而是見笑轉生氣。

當需要改造的不只是國會法……

國會法並不是一個存在於真空之中的封閉系統，而是一個可以被理解為「系統的系統」的憲政體制的其中一個環節／次系統（Vermeule, 2011）。從系統分析的觀點而言，在國會法與其他憲政民主制度之間，無疑存在有複雜而多重的系統效應，而這也意謂著國會改革者不能只考慮國會本身的制度安排，而必須對於整體憲政體制進行全局性的觀照與思考，以免

見樹不見林。以台灣當前國會運作所出現的嚴重的審議赤字為例，問題即可能不僅出於諸如朝野協商、程序委員會、黨團……等國會內部的制度安排；舉凡由國會選制、政黨體系所形塑的國會組成（包括國會整體的政黨比例結構以及個別國會議員的素質），行政權與立法權之間的權力落差，還有國會黨團與其所屬政黨之間的權力關係等等因素，毋寧均深刻地影響了國會政治的生態與文化。國會改革者就此面臨一個兩難：一方面，在其他憲政制度不變的情況下，國會改革可能充其量只會產生極為有限的效果。可是在另一方面，改革其他憲政制度的難度可能更高——例如必須修憲，或者翻轉某個既有政治秩序所形塑、固著的觀念或傳統；改革戰線的擴大本身，也強烈考驗著改革陣營的溝通、協調與政治實力。

2014年的太陽花運動以及九合一地方選舉的結果，讓沉寂了將近十年的憲政改革出現了一線生機。在這個歷史的關口，我們沒有理由擱置或者迴避憲政體制的結構性改革，因為歷史所給予我們的，不僅是一個難得的機會，也是一份無可推卸的責任。不過，這並不表示我們此刻必須或者只能專注於改造中央政府體制與選舉制度等大格局的制度設計（institutional

design writ large)；相反地，由於許多魔鬼藏在細節裡，一個全局性、系統性的民主制度工程，不應該忽略或者小覷了許許多多小細節的制度設計 (institutional design writ small)——不論這些制度細節存在於憲法、法律、國會內規、乃至其他的政治規範。舉例而言，一個細心的民主改革者，不會錯失了檢討立法院會期與臨時會之召開（憲法第 68-69 條）這類細部憲法規定的機會，也不會輕忽、坐視司法院釋字第 331 號解釋所致憲政錯誤（亦即使得不分區立法委員淪為所屬政黨之禁臠）的續存。許多民主改革的細節議題，遠不如「總統制 v.s.內閣制 v.s. 半總統制」這類結構議題敏感，卻可能是低成本、高回報的改革投資標的。如何協調、整合不同領域、不同層次的制度改革，讓這一波的民主改革能夠開花結果，正考驗著我們對於改革的政治議程進行策略性調控的政治能力。

睿智的改革

改革很難；針對政治程序、政治制度的民主改革尤其困難。許許多多致力於推動國會、選制乃至憲政改革的前輩

們，對於政治改革之艱苦，知之甚詳；他們很早就抱有雖千萬人吾往矣的覺悟與雄心，也經常把吃苦當做吃補，而以推動改革所會面臨到的種種困難乃至挫折，淬鍊改革的意志。許多改革者相信，他們的理念與精神，將會說服、感召越來越多的人加入改革行動的行列；在鏗而不捨的努力之下，再怎麼艱難的改革，終會有成功的一天。我們可以將這樣的作法稱為傳道士的改革取徑：懷抱著強烈的使命感，循此路徑的改革者義無反顧，直來直往。不過，這篇短文的粗略分析嘗試傳達一個訊息：對於改革的政治，我們可以有不同於傳統的思考與想像；改革者其實可以、有些時候甚至還應該採取合理的策略取徑（strategic approaches），來回應、解決政治改革所會遭遇到的種種難題（Gerken, 2009; Vermeule, 2014）。策略性的思考與判斷是很重要的，因為如果說制度的設計或者改革是一場政治角力的話，這場角力不只是在鬥力，也在鬥智。我們需要睿智的（wise）政治改革，才能成就睿智的民主治理。改革的艱難，從而不僅在考驗改革者的決心與毅力，也是一種對於改革者的智識挑戰。面對這項高難度的挑戰，我們無疑還有很多功課要做，不過我們至少可以而且應該自我期許：「是的，我

們做得到。」

參考文獻

Elster, Jon (2013). *Securities Against Misrule: Juries, Assemblies, Elections*. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Gerken, Heather K. (2009). *The Democracy Index: Why Our Election System Is Failing and How to Fix It*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Tushnet, Mark. (2009). Introduction: Legislation and the Law of Politics (Symposium: Election Law), *Harvard Journal on Legislation*, 46: 211-215.

Vermeule, Adrian (2011). *The System of the Constitution*. New York, NY: Oxford University Press.

———. (2014). *The Constitution of Risk*. New York, NY: Cambridge University Press.