



大罷免的背景、人算與天算

●陳茂雄／國立中山大學退休教授、台灣安全促進會會長

中國國民黨在連續兩次的期中選舉大獲全勝，代表主流民意對執政的民進黨不滿意，依政壇常態，民進黨應該會下野，事實卻非如此，其原因是中國國民黨對中國關係衝撞主流民意，加上內鬥，該黨沒有思考調整路線，反而利用朝小野大的機會癱瘓政府。修憲時破壞了相互制衡的憲政體制，只要朝小野大，在野黨就能利用立法權癱瘓政府，綠營無計可施，只好祭出大罷免以改變國會生態，罷免過程最艱難的一關就是第二階段的連署，中國國民黨為了抑制連署工作，刻意修改《選罷法》以杜絕抄襲，結果困死自己，使第二階段連署之戰綠營大獲全勝。

2018及2022的期中九合一選舉，中國國民黨大獲全勝，代表若不是中國國民黨獲得主流民意的認同就是執政的民主進步黨（以下簡稱民進黨）施政失敗，受到主流民意的抵制，依政壇慣例，執政黨應該會下野，可是民進黨卻繼續執政，讓中國國民黨感到焦慮。一般人認定是「反共保台」效應發酵，因中國的打壓，使台灣主流民意反中，選民雖然親近中國國民黨，地方選舉可以支持該黨，但不會將中央政府交給親中的中國國民黨。基本上，民進黨重複使用「反共保台」的神主牌，招式用老了力量就衰退，民進黨長期依靠「反共保台」吃飯，效果當然褪色，只是藍營常發表親中言論，刺激「反共保台」的活力。事實上，除了「反共保台」的神主牌外，中國國民黨出現內鬥才使該黨崩解。

2016年民進黨完全執政，立即推動軍公教年金改革，依民進黨的盤算，此舉會受到佔多數的非軍公教的支持，沒有想到台灣人的習性，只關心自己的直接利益，非軍公教雖然贊成年金改革，只是節省的錢並沒有進入自己的口袋，因而無感，贊成年金改革的非軍公教幾乎沒有人由藍轉綠，可是軍公教因利益受損，多數人用盡各種手段打擊民進黨。民進黨的勞工政策失敗，造成勞方、資方、消費者三方面都反民進黨，重創民進黨。由於主流民意的抵制，造成2018年的九合一選舉慘敗，代表主流民意抵制民進黨。

2018年主流民意教訓了民進黨，中國國民黨若依循民調產生總統候選人，民進黨必敗無疑。只是政壇上的競爭與其他行業完全不一樣，其他行業有可能雙贏，政壇則必須擊垮對手才能生存，尤其是內部的對手若不垮，自己就不可能成長。2004年若連戰當選總統，政壇就沒有馬英九，同樣的道理，2008年若謝長廷當選總統，政壇就沒有蔡英文，顯然的，政壇相當無情，都優先殲滅內部的對手。

依循政壇生態，2019年若中國國民黨依循正常的民調產生總統候選人，當選的機會非常大，因為由2018年的期中選舉期間可看出主流民意抵制民進黨，中國國民黨若依循正常程序產生的總統候選人，會有很高的勝算，然而當時民調較差的人希望該黨的候選人落選，若是中國國民黨候選人當選，自己就沒機會，所以在產生候選人的過程中動手腳，打亂中國國民黨正常的初選。第一步將非黨員郭台銘變成榮譽黨員，好讓他投入初選，打亂當時民調最高者的戰局。因擔心政局不夠亂，再拉進韓國瑜，因他剛當選高雄市長，不敢投入總統候選人初選，攬局者就徵召韓國瑜初選，出現「徵召初選」的怪異現象。郭台銘與韓國瑜任何一個人代表中國國民黨出戰，內部都逃不掉分裂的命運。

由於韓粉排他性太強，在韓國瑜競選高雄市長時，在美濃的一場群眾大會，連出錢出力的王金平都被韓粉轟下台，地方派系對韓粉感到恐懼。總統大選前一個月有支持韓國瑜的企業家詢問筆者，韓國瑜有沒有機會當選？筆者回答，除非他有能力收編中國國民黨的地方派系，否則沒有機會，只是當時的韓粉沒有將該黨地方派系擺在眼裡，不可能收編，選舉結果，蔡英文的得票比綠營政黨票總和多出兩百萬票，這些票當然來自藍營。假如中國國民黨不搞「榮譽黨員」及「徵召初選」的戲碼，依循民調產生總統候選人，蔡英文就撿不到便宜，別忘了在2018年九合一選舉期間，蔡英文的民調比路人甲還低，顯然的，中國國民黨選不上總統最主要的原因是內鬥所造成。

蔡英文連任後，2022年的期中選舉又慘敗，其原因有二：第一，多數民進黨縣市長是兩任屆滿，政績不佳。權力慾望相當強的人才會進入政壇，然而在第一任行政首長任內，為了連任，會抑制權力慾望，將選民當作「頭家」，自己扮演「薪勞」。到了第二任，因不能連任，沒有選票壓力，就會充分滿足權力慾望，將選民當作「薪勞」，自己扮演起「頭家」的角色，政績不佳，造成接班的候選人難以當選。第二個因素是除了屏東縣長候選人依循初選所產生外，其他縣市都由黨主席徵召，意見領袖不服造成窩裡反。因這兩項因素，造成執政的民進黨被主流民意唾棄，九合一選舉再度慘敗。

民進黨在期中選舉大敗，依政壇慣例應該會下野。總統大選一年前全國政治人物的民調侯友宜居冠，將賴清德遠遠的拋在後面，柯文哲的民調則趨近於零。中國國民黨的總統候選人若依循民調辦初選，必定侯友宜出線，且還可以贏得總統大選。若辦初選，郭台銘不能參加，因在一屆總統候選人初選敗給韓國瑜後他立即退出中國國民黨，所以不能參加該黨初選不能有怨言，可是中國國民黨卻不辦初選，而辦徵召，還宣告徵召的對象包括郭台銘，讓郭台銘的支持者認定要徵召郭台銘，最後卻徵召侯友宜，造成郭台銘支持者反彈，轉到柯文哲陣營，還有支持者罵侯友宜為「沒有草的草包」。說來也真奇怪，2022年的期中選舉，民進黨就是因為徵召才慘敗，中國國民黨卻刻意走這一條路，若說不是故意應該沒有人會相信。

在期中選舉慘敗的情況下，民進黨還能贏得總統大選，藍綠都認為民進黨的「反共保台」神主牌發酵，台灣的主流民意是反共，而中國國民黨內部的親共勢力相當大，不



能變更親共的路線，所以無解。事實上，選不上總統還有更重要的原因，就是中國國民黨有人在通往總統之路設下路障，使該黨總統候選人通不過。中國國民黨沒體會到有人設下路障阻礙通往總統之路，也不願意調整親共的路線，只有利用朝小野大的機會修法癱瘓政府，促使執政黨下野。面對在野黨在立法院發動攻勢，民進黨立委柯建銘宣布祭出大罷免，藍白一方面應戰，一方面宣傳正常民主國家不應有罷免，甚至於有綠營的人也表示，陳水扁時代也是朝小野大，綠營並沒有推動罷免。

修憲前的《中華民國憲法》體制，就算朝小野大，總統也不會跛腳，因總統對立法院的議決可提出覆議，需有三分之二的出席立委維持原議才能推翻總統的覆議，只是這種機會太小，目前若依循修憲前的體制，立法院的攻勢只是幫執政黨搔癢而已。可是修憲時將推翻總統覆議的門檻由出席立委的三分之二改為全體立委的二分之一，依循現行體制，只要在野立委比執政黨多出一席就足以癱瘓政府。

執政的民進黨無計可施，只好祭出大罷免，改變立法院結構以救急，藍白指責民主國家不該有罷免的動作，事實上該不該有罷免的動作端看憲政體制的設計，依循《中華民國憲法》，將選舉、罷免、創制、複決對等並列，所以罷免絕對合乎現行體制，況且藍營也曾成功罷免過綠營立委。

顯然的，罷免絕對合乎憲政體制，然而全面性的罷免在國際社會似乎沒有出現過，不只是藍營反對，連綠營以前的政治領袖都有人出現異議，他們所持的理由是執政黨應該與在野黨妥協，陳水扁執政時也是朝小野大，並沒有推出罷免，一樣安然執政八年，陳水扁能，為何賴清德不能？

「一時風駛一時船」，兩個時期的風向完全不同，當然有不同的開船方式。陳水扁登上九五，藍營覺得是一時的失誤，他們很快會班師回朝，雖然也會刁難行政單位，但不會以修法的手段來癱瘓政府，否則自己班師回朝時，豈不是作法自斃？另一個重要因素是以前的《選罷法》罷免的門檻與以前的「鳥籠公投法一樣」，成立的要件有二：第一、投票率超過五成；第二、有效票贊成者多於反對者，依此門檻，罷免不可能過關，推動大罷免只是在做虛功。再說當時的立委選舉，綠營的實力差藍營一大段距離，就算罷免成功，補選時綠營還是討不到便宜。

朝小野大，民進黨真的無計可施，倒閣及解散國會形同虛設，在野黨立委不可能自廢武功，重組國會讓朝小野大的執政黨有機會翻身，綠營只剩下大罷免。有很多民主國家有罷免制度，但全面性的罷免只在台灣出現，因為憲政體制失衡，在野黨利用朝小野大的機會癱瘓政府。

推展大罷免的目標是改變國會的生態，分成四個步驟：第一關是要有百分之一的公民提議；第二關則是要有十分之一的公民連署；第三關是罷免投票，罷免案的成立要件有二：第一、贊成罷免者多於反對者，第二、贊成罷免者要超過該選區公民的四分之

一。第四關則是補選。第一關要通過不難。第二關最難，要通過第二階段連署是非常非常難的創舉，幾乎是不可能，一般人願意投下贊成罷免的票，卻不願意連署，前者是秘密投票，不會有糾葛，後者卻是記名連署，依台灣人的習性，不願意得罪人。第三關等同一場新的選舉，考驗被罷免者是否能維持原來的優勢。第四關是罷免成功選區的補選。

綠營罷免藍委已有三十一位通過第二階段連署，藍營罷免綠委通過第二階段連署卻是零，兩者真的差異很大，它是很難得的奇蹟。以前若曾參與第一線連署工作者就很清楚，第二階段連署過關者，無論藍綠，幾乎都是抄名單的，真正連署是過不了關的，大家都是抄名單，只是司法單位沒有追究，因為大家認定真正罷免的關鍵是在第三階段的投票，所以第二階段的連署就算抄名單也不足以影響大局。大家抄名單，沒有人因此受到檢察官起訴，因而以抄名單取代連署乃是公開的秘密。

目前藍白掌握國會，當然希望維持國會現狀，面對綠營掀開的大罷免，中國國民黨的盤算，第三階段投票這一關，勝算很難掌握，而第二階段的連署則最容易操縱。該黨乃在這一關設築防線，在這屆立委剛一上任，中國國民黨就在《選罷法》增訂第98之2條，「利用他人個人資料，未經同意偽造、假冒提議或連署者，處五年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣一百萬元以下罰金。」它可抑制以抄名單取代連署，而且檢調非辦不可，依中國國民黨的如意算盤，只要不抄名單，就不可能罷免成功。

除了上述抑制連署外，中國國民黨更進一步修法，提升罷免的門檻，使罷免案難過關。修法時，《公職人員選舉罷免法》、《憲法訴訟法》和《財政收支劃分法》的修訂都在同一個時段議決，中國國民黨刻意請立法院長壓下《公職人員選舉罷免法》和《財政收支劃分法》，先送《憲法訴訟法》以凍結憲法法庭，以免政府又提出釋憲，只是一拖延，到2月1日立委就職一周年還未公布《公職人員選舉罷免法》，綠營推出的罷免案仍適用舊法，藍白對綠委的罷免案也快速跟進。

中國國民黨工於心計，為了優先考慮凍結憲法法庭，刻意拖延《公職人員選舉罷免法》的函送，造成在2月1日立委就任滿周年綠營以舊法提出辦免，雖然中國國民黨也跟進，卻在連署這一關完全敗陣，只得退居守勢。以前藍綠都沒有能力完成第二階段的連署，因而都抄名單，檢察官認定罷免成功的關鍵在於第三階段的投票，第二階段的抄名單雖屬偽造文書，只是沒有人受害，也沒有人受益，因而沒追究。然而最要命的是中國國民黨在《選罷法》增訂第98之2條後，自己沒有能力連署，只能抄名單，檢察官不能不追究，造成藍營多人被官司困住。

最讓藍白感到困惑的是以前藍綠都沒有能力連署，只得抄名單，這一次綠營卻有能力連署，沒有掉入藍營所挖的陷阱，反倒是藍營掉入自己所挖的陷阱，尤其是罷瑤的連署，竟然有九成以上是偽造。在這種情況下還罵民進黨操縱司法，沒有人會相信，有關



連署，是很有趣的議題。藍營該研究的是以前藍綠都沒有能力連署，雙方都抄名單，這一次的大罷免，只有藍白沒有能力連署，綠營卻有如神助，不只很神奇的過關，還遠超出法定份數甚多。

綠營的連署成效遠超出預期，第一個因素當然是有太多志工願意奉獻，第二個因素是一般民眾打破以前不願意得罪人的習性，以前的選民只願意不具名的投票，不願意介入具名的連署。這一次大罷免不只有志工推展連署工作，更有很多人公開加入連署，這種現象只在以前黨外時代出現過。以前黨外時代，只要黨外人士投入選戰，不止小額捐款滿天飛，更有成群的志工，等到黨外人士組成民進黨之後，志工及小額捐款就轉到民進黨。之所以有這種現象，是當時台灣人有被迫害的悲情，對外來的獨裁政權敢怒不敢言，看到有人敢挑戰外來的獨裁政權，就衷心的崇拜這些英雄，願意出錢出力支持這些英雄。政治民主化之後，台灣人的被迫害悲情逐漸消失，小額捐款及志工也跟著褪色，尤其是民進黨完全執政之後，企業家的捐款由中國國民黨轉向民進黨，兩大黨同質性相當高，唯一的差別只是中國國民黨以中國為中心看世界，認定台灣是中國的一部分，而民進黨則以台灣為中心看世界，將中國當作鄰居。

被迫害悲情消失後，兩大黨同質性大為提升，以前出現在綠營的志工消失了，雙方支持者的思考模式也相當接近，對罷免案的態度，願意出席投票，但不願意連署，因為後者記名，前者不記名。罷免案第二階段的連署都不可能過關，因而必須靠抄名單才能完成連署。然而近來中國不擇手段打壓台灣，又讓台灣人產生被迫害的悲情，因而黨外年代的志工再現，很多人積極投入志工行列。更嚴重的是中國國民黨的要角竟然站在中國的立場對抗政府，促使一向不願具名介入政治鬥爭的選民毅然站出來連署。當藍營忙著抄名單時刻，綠營推出的罷免案有三十一人通過第二階段連署，形成戲劇性的進展。◆