「國會大選後的憲政運作」國是建言

在「各黨不過半」的政治預言底下，今年年底所要舉行的第五屆立法委員選舉，不論確切的選舉結果如何，都已註定會在台灣的憲政發展史上寫下新頁。一如往昔，此次的國會大選結果，除了會左右未來立法院的功能表現，也會進一步牽動到行政院內閣的改組。但是，隨著「各黨不過半」之政治體系的成形與發展，年底國會大選後的憲政運作，其實還蘊含著相當高度的不確定性；政黨間的合縱連橫，尤其將會深刻影響到台灣這個新興民主國家的憲政發展前景。此外，由於既存的憲政制度仍然存有諸多爭議與缺失，而台灣社會的「憲法共識」又還十分薄弱，所以倘若大選後的政治運作進而造成了「左右共治」的憲政態勢，毋寧更會對於總統、行政院與立法院這三個憲法機關間的權力互動，構成嚴峻的考驗。我們固然樂於見到多元民主社會的活潑發展，可是如果選後政局仍然由毫無規範共識、完全由權謀與情緒所操弄的政治角力所主導，只怕台灣社會將會進入黑暗的「憲政戰國時期」，深陷於政治的紛擾與動盪。

為了避免這種憲政悲劇的發生，破壞了我們對於憲政民主的許諾與願景，每一位政治行動者無疑都有責任，應該要以開擴的胸襟、理性的思辯，共同尋求基本的規範共識以及包容性的政治和解；也惟有走出政治對峙的恩怨情仇，擺脫迷思與偏見的糾纏，台灣社會才能在艱險的國際政經情勢中，站穩自己的腳步，鞏固民主的發展。基於「台灣本位」的憲政關懷以及「思辯民主」的理想信念，本基金會謹就「國會大選後的憲政運作」提出以下六點呼籲與建議：

一、鑑於年底大選後即將形成之「各黨不過半」的全新政治情勢，我們呼籲總統與各主要政黨領袖，應該儘可能於國會改選後、相關憲政運作開始以前，先行溝通形成基本的規範共識，並且針對「政府組成」的相關細節，協商擬議出公平合理的遊戲規則，據以避免選後政局再次沉陷於爭議與惡鬥的困境。

二、在現行的憲政制度規範下，總統擁有任命行政院院長的實質權力；所有政黨均應對於總統的閣揆任命權限予以適當之尊重，不可處處都想「架空」或「吃定」總統。惟由於行政院內閣的存續仍然必須取得立法院的信任，所以總統在任命行政院院長的時候，還是應該審慎考量國會的政治生態，時時以政局的穩定發展為念。換言之，在選後「政府組成」的相關政治過程中，總統、準行政院院長以及參與組閣的各政黨，應該要充分協調、相互尊

重，以權力的節制與權力的分享，共同尋求憲政制度的順暢運作。

三、選後「各黨不過半」的政治形勢，必然會加劇政黨間的合縱連橫，也因而會為「政府組成」的結果增添更多變數。為了政局的穩定以及維持政黨間的良性競爭起見，政治行動者在運作政治結盟（coalition building）的時候，最好儘量少做權謀計算，並且應該勇於擺脫意識型態等情緒性因素的干擾，而將考量的重心，置於具體政策共識的形成。此外，不論是「選前結盟」還是「選後結盟」，政治結盟均宜以政黨（政團）為主體，而且協商過程與結果更應力求公開，據以祛除「私相授受」、「密室分贓」的可能流弊。

四、關於國會大選後行政院的組成型態，理論上存有諸多可能性，舉凡「多黨最小獲勝內閣」、「一黨少數內閣」、「多黨少數內閣」乃至於「多黨超量內閣」，都是可能的選項。我們認為，在這些可能成形的政府型態之間，其實並沒有先驗性的絕對優劣次序可言；只要合乎民主憲政的基本規範要求，由政治實力與政治機遇交互作用出來的任何一種政府型態，毋寧都具備有足夠的正當性與合理性。就此而言，甚囂塵上的「聯合政府」，固然是因應「各黨不過半」之憲政新局的適當選擇；但是延續「少數政府」的政府型式，也仍然值得評估與考慮。對於選後政府的籌組型態，我們其實毋需刻意設限，也不應遽下定論。

五、我國現行「半總統制」的憲政制度，可謂破綻百出；其不僅未能適切發揮定紛止爭的規範功能，而且往往還可能造成權力與責任的失衡。以「政府組成」的憲政運作為例，「半總統制」加上「多黨體系」的憲政結構條件，就會複雜化其間的政治運作，有違於「行政民主化」的規範理念；倘若在政治文化尚未臻成熟的情況下遽而發展出「左右共治」的憲政態勢，更是對於台灣憲政制度的嚴峻考驗。準此，我們誠摯呼籲朝野各政黨，應該正視這樣的制度缺失，努力凝聚憲政改革的共識與動力。

當前國會中的許多政治亂象，必須歸咎於立法委員選舉制度以及國會制度的缺失；相關制度的興革，已刻不容緩。我們建議，在憲政制度仍然維持「議會民主」（parliamentary democracy）之規範理念而未徹底改制為總統制的前提條件下，立委選舉制度應該儘速改採「聯立式的單一選區兩票制」，據以形塑較為妥當的國會組成結構。至於架構國會制度的諸多法規範，亦有再行檢討改革的必要；舉凡「委員會的專業化」、「黨團組成門檻的提高」、「黨團協商制度的透明化」、「議事程序的合理化」以及「利益迴避原則的貫徹」等多項各界倡議多時的主張，朝野各政黨都應該儘速推動修法落實。

最後，我們還是要再次提醒每一位關心政治的公民：不論選舉結果孰勝孰敗，也不問選後的政局將會如何演變發展，大家都應該要保持民主風度，努力營造理性溝通、真誠對話的憲法文化。多元社會難免出現政治歧見，但只要是共同體的一份子，不管是「泛藍」還是「泛綠」，都應該要相互尊重，學習傾聽與說理。至盼以上六點建議與呼籲，能夠獲得大家的認同與支持。我們深信，只要大家共同努力營造理性而平和的政治環境，台灣的政治前景仍然充滿著希望！ ◎