

# 罷免不適任的立委是台灣選舉民主的出路

●徐永明／東吳大學政治系副教授

## 壹、罷免民主制衡民主獨裁

如果能從2012年以來，馬英九以絕對多數再贏得總統大選，而國民黨也在國會擁有三分之二的席次，這樣的民主經驗學到什麼教訓的話？最重要的反省是：民主的安排還是可能會產出不民主的權力樣態，也就是權力的代表性不僅是失衡（under-representation），甚至是集中在小團體的手上，一個與社會基層遠離，而內部同質性極高的菁英團體。

這個權力分佈的政治社會結果是相當駭人的：證諸八八水災的遲鈍與冷血；兩岸協議ECFA的黑箱與專斷；開放瘦肉精爭議中行政部門對於代議體系的藐視；甚至是苗栗大埔的蠻橫徵地作為，都顯示一個橫跨中央各權力部門，甚至上下各層級政府皆壟斷的權力集團，透過民主程序取得的政權，會有多麼反民主的特質，這成為台灣民主的新興課題：民主程序並不保證民主特質政權的產生。

當然，這並不是新的現象，威瑪共和生出希特勒政權就是一個典型的案例，而台灣民主遇到這個難題時：許多論點主張應該透過選舉來制衡，尤其多著重在有「期中選舉」（midterm election）效果的七合一地方選舉，論證只要能拿到席次的多數，就能阻止馬英九政權的非民主作為，問題是：以一個未來的選舉來調整前一個選舉的政治結果，本身就有其時間差（time lag）的效果，而許多重要的政策尋求的就是這樣的「機會之窗」（window of opportunity）。

這裡，我們要主張的是：不是等待下一個選舉來矯正或報復，而是在代議民主的體制之下，建構一個人民作主的安排與管道，讓代議民主的結果也能有被制衡的機會，而這個機制就是「罷免民主」（recall democracy）：狹隘的代議民主下，人民作主只有選舉那一天，以選民的身分決定行政長官與民意代表，其餘的時間不是淪為市場競爭的經濟人（economic man），就是尋找自我認同以指導方向的社會人（social man），大部分時間都遠離了政治社會（political society），以將權力轉移給代議士的非政治人（de-political man）。

而在代議制度之下建構「罷免民主」的空間，就是在非選舉期間「喚回選民」（bring the voter back），讓選舉與罷免制度成為選舉民主一體的兩面，讓選舉的選民有機會成為罷免的選民，實現一個民主「政治人」（democratic political man）。而這個政治理論上的理想，卻是台灣目前民主挑戰的急迫性：如何制衡不民主結果的選舉，具體要求為將權力回收（recall）的罷免管道建立，還權於民。

民主時代談「還權於民」或許有些諷刺與混淆，那是因為我們所熟習的「民權」（civil right）常被侷限於憲政主義之下關於「人權」（human right）的保護，頂多加上代議民主下一個選民的有限政治參與（limited to electoral participation），而這裡主張的「還權於民」就是「罷免民主」，是涵蓋作為一個公民對於代議與行政首長回收權力的再投票權，表現為選舉民主體制罷免管道的建立。

而這在全球化時代，資本家與政府跨國界勾結過程中，證諸ECFA、瘦肉精與油電雙漲，這三個看似獨立其實表徵出台灣人民新處境的政經事件，如果沒有進一步透過「罷免民主」來「還權於民」，代議民主表現為馬政府的一黨獨大，反而成為國際政經利益的代理人，退化為一個「幫辦政府」。

## 貳、瘦肉精是「罷免民主」的試金石

本文進一步透過2012年民進黨總統與立委選票的空間地理行為，來解釋國民黨立委在瘦肉精議題上立法行為的分裂與衝突，以彰顯「罷免民主」的潛在效力。

瘦肉精的議題，從扁政府到馬政府已爭議多年，在馬英九剛勝選後，便要立刻解禁進口帶瘦肉精的美國牛豬肉及內臟，引起消費者的反彈及養豬業者的強烈抗議。而身為立法委員必須反映人民聲音，無論是代表消費者或是養豬業者的權益，但是立法委員又需要顧及所屬政黨的決策，當然身為在野黨的民進黨、親民黨、台聯等立委會站在自己選區民眾的權益作考量，反觀執政黨的國民黨立委，其處境較為尷尬，一方面要維護自己選區民眾的權益，另一方面又要支持馬政府的政策。故在此情況下，國民黨立委的立場表態就會受該選區的政治地理差異所影響，表一為國民黨立委對修法「瘦肉精檢出」相關法案提案連署的立場表態。

表一、國民黨區域立委對修法「瘦肉精檢出」相關法案提案連署的立場表態

	提案人	連署人	未表態
國民黨 立委	鄭汝芬、張嘉郡、 王滄敏、陳超明、 楊瓊瓔、丁守中、 蔣乃辛、羅淑蕾、 李慶華	黃昭順、徐耀昌、林明溱、 王廷升、王進士、張慶忠、 徐欣瑩、李鴻鈞、陳根德、 呂學樟、黃志雄、林德福、 馬文君、楊麗環、呂玉玲、 盧嘉辰、盧秀燕	吳育昇、謝國樑、林郁方、 林鴻池、羅明才、蔡正元、 翁重鈞、賴士葆、費鴻泰、 孫大千、陳學聖、廖正井、 江啟臣、林國正、蔡錦隆
43席	9人	17人	15人

資料來源：作者自製。

而上表呈現的立法分歧與衝突，則提供了一個適當的setting來驗證執政黨的立法委員在何時會與行政部門的政策立場衝突，乃至於反叛。其中，提案的立場宣示（position taking）最強，代表行政與立法的衝突最大；其次為連署，代表對不同於行政部門立場的支持與同意；至於不表態則可視為立場與行政部門一致，或是願意採取一致的立場。這三個立法行為的差異，可以界定為執政黨立委立法自主性的強度，或是與行政部門立場的歧異程度。

有趣的是，目前最近的選舉安排將同是單一席次的總統與立法委員選舉同時舉行，而在開放瘦肉精議題上，在野黨立委的立場一致時，在野黨的選票分布卻可以用來驗證立法行為中「選舉連結」（electoral connection）的作用，也就是在野黨總統立委選票的一致與分歧，所產生的選舉預期，尤其是對於「罷免民主」的預期，將對於個別執政黨立委立法行為的影響。

在民主國家中，因為有定期選舉的機制，所以，回應選民成了民意代表最重要的事，經由「選舉連結」與對「罷免民主」的理性預期（rational anticipation），使得民意成了影響立法行為的重要因素。

David Mayhew（1974）曾提出說美國國會議員為了連任會有三種行為：一種是「廣告宣傳」（advertising）的行為，議員會勤跑選區，頻頻在公共場合曝光，塑造公眾形象，以提高知名度。另一種是「訴求政績」（credit claiming）的行為，向選民訴求其問政表現、實現多少政績。還有「採取立場」（position taking）的行為，將其對政策議題的立場視為一種政治商品，以吸引選民。所以在瘦肉精的議題上，當國民黨立委呈現出相當的立場差異時，對「罷免民主」的理性預期就成為解釋立法行為歧異的可能動機，尤其在國民黨中央勢必開放的堅定立場下，國民黨立委的立場偏離，乃至於與黨中央公開對抗的行為，成為對「罷免民主」理性預期的驗證。

透過最近一次總統與立委的合併選舉安排，以及民進黨選票分布對於國民黨立委立

法行為的可能影響，本文衍生出三個對「罷免民主」的理性預期：

- 一、當蔡英文選票高的選區，該區國民黨立委越有立法自主的趨勢。
- 二、當民進黨立委選票低的選區，該區國民黨立委越有立法自主的趨勢。
- 三、當蔡英文選票比該區民進黨立委選票越多，該區國民黨立委越有立法自主的趨勢。

但是選票分布是否為一個趨勢，形成一個長期約制立法行為的選舉機制，則有待選舉地理的分析，選舉地理中以一個地區與其鄰近地區的變數值（本文為候選人的支持率）同為高、或同為低，且達顯著水準，視為「穩定區」，作為候選人「勝場（同為高）」或「敗場（同為低）」的「勢力範圍」劃分（鄧志松，2007），空間自相關模型將勝場分類為熱區、將敗場分類為冷區；因此，將選票的分布轉換為選舉地理的冷熱區概念時，則有以下的推演：

- 四、當蔡英文選票的熱區出現在該選區時，該區國民黨立委越有立法自主的趨勢。
- 五、當民進黨立委的冷區出現在該選區時，該區國民黨立委越有立法自主的趨勢。
- 六、當蔡英文選票比該區民進黨立委選票越多的熱區出現在該選區時，該區國民黨立委越有立法自主的趨勢。

為了驗證這三個對「罷免民主」的理性預期假說是否成立，接下來的表二則將國民黨立委的立法行為與政治地理冷熱區進行簡單的交叉分析，來驗證這三個對「罷免民主」的理性預期，初步觀察是：

表二、修法「瘦肉精檢出」相關法案提案連署委員占不同選舉支持率熱、冷區比例

	蔡英文支持率		民進黨立委支持率		總統與立委支持率差異	
	熱區	冷區	熱區	冷區	熱區	冷區
國民黨提案人 (11人佔54個鄉鎮市)	41.7%	10.3%	21.4%	10.4%	53.1%	0%
國民黨連署人 (27人佔72個鄉鎮市)	13.9%	82.0%	14.3%	64.6%	10.2%	87.5%
國民黨未表態 (26人佔53個鄉鎮市)	44.4%	7.7%	64.3%	25%	36.7%	12.5%
CHI-square p	0.0016*		0.279		0.0052*	

\* P<0.05，表示為相關，可拒絕獨立假說（立委資料來源：表一）。

首先，關於「當蔡英文選票的熱區出現在該選區時，該區國民黨立委越有立法自主的趨勢」的預期，表二資料支持這樣的說法（ $p=0.0016$ ），代表冷熱區分佈與國民黨立委的行為並非相互獨立，政治地理分佈相當程度影響立法行為。雖然熱區中，國民黨立



委為提案人的比例占四成，但是仍有四成為未表態；然而，這只是一份連署名單，也許這些立委的立場與政黨的立場一致，也許仍在思考是否要順應選區內民意，因此可以在未來正式投票後，再分析國民黨立委的立法自主性。

再者，關於「當民進黨立委的冷區出現在該選區時，該區國民黨立委越有立法自主的趨勢」，可以說是部分成立（ $p=0.279$ ），因為國民黨立委在於民進黨支持率的冷區，表態為連署人的比例過半，但是連署人的立法自主性強度並不是最高，可能代表著支持或同情反瘦肉精的議題，但是進行投票時，立場仍可能與政黨立場一致。

最後，也是最有趣的：「當蔡英文選票比該區民進黨立委選票越多的熱區出現在該選區時，該區國民黨立委越有立法自主的趨勢」，表二資料支持這樣的預期（ $p=0.0052$ ），代表選票分裂的冷熱區與國民黨立委的行為並非相互獨立，分裂投票的政治地理相當程度影響立法行為。在這個分項當中，國民黨立委在民進黨票數越分裂（蔡英文票高於民進黨立委票）的地方，提案人的比例過半，反映出來的自主性最高。

不過，目前表一與表二的資料僅是在國民黨立委表態（**position taking**）的階段，一旦進入院會表決，就會有立委投票行為的資料，可以更進一步驗證對「罷免民主」的理性預期，對國民黨立委立法行為的影響；原來國民黨立委立法自主性來自於蔡英文與民進黨立委選票的分佈，而對「罷免民主」的理性預期對立委行為的影響在單一選區的現制下是否更普遍，則有待更多的研究深化。◆