

從立憲民主角度檢視「九月政爭」

●許志雄／國立嘉義大學通識教育中心教授

2008年第二次政黨輪替，中國國民黨重獲政權，總統馬英九於就職演說聲稱，會堅持「以台灣為主，對人民有利」的施政原則，將台澎金馬建設為舉世稱羨的樂土，大家引以為傲的美麗家園。然而，事實完全相反，迄今六年多來，由於馬政府顛預無能，不僅國勢日頹，民生凋敝，而且主權淪喪，人權倒退，已至怨聲載道、民情沸騰的地步。近來各種抗爭行動不斷，成千上萬民眾走上街頭，同時馬英九的民意支持度低到只剩9.2%，簡直慘不忍睹。面對此一窘境，總統卻不知虛心檢討，謀求改進，反而變本加厲，對外卑躬屈膝，加速向中國傾斜，對內不擇手段，積極整肅異己，有關事例俯拾皆是，罄竹難書。

今（2013）年9月間馬英九藉由最高法院檢察署特偵組涉嫌非法監聽所得的資訊，以及檢察總長濫權洩漏的監聽譯文，展開「滅王」行動，爆發所謂「九月政爭」，更令朝野震驚，舉國譁然。該事件中，馬英九對王金平進行赤裸裸的權力鬥爭，矛頭對準的是國會議長，連帶重擊最大在野黨的立院黨團龍頭。觀其行徑之惡劣，非「心狠手辣」無以形容。尤其，「九月政爭」明顯涉及人權侵害、國民主權與權力分立的破壞，暴露出毀憲亂政、獨裁復辟的現象。這是極端嚴重的憲政危機，如何正確解讀，尋求對策，乃當前朝野不可規避的課題。

壹、「九月政爭」毀憲亂政

一、總統獨裁

自2008年起，中國國民黨完全執政，總統馬英九兼黨主席，集黨政軍大權於一身，逐漸顯露獨裁跡象。馬英九一開始尚且遮遮掩掩，試圖以民主外觀包裝獨裁野心，到了「九月政爭」，則張牙舞爪，肆無忌憚，展現一副唯我獨尊的態勢。

緣於今年8月31日晚間馬英九在總統官邸接見檢察總長黃世銘，獲悉立法院長王金平等人涉嫌司法關說，旋即以「捍衛司法、嚴懲關說」為由，展開一連串的政治追殺行動。首先，9月6日特偵組召開記者會，進行司法關說的指控。接著，馬英九親上火線，

多次召開記者會，大肆抨擊，復結合府院黨的力量，圍剿王金平。9月11日馬英九更以黨主席的地位施壓該黨考紀會，作成撤銷王金平黨籍的處分，妄圖藉以罷黜國會議長，干預國會運作。之後，又衍生出特偵組藉由案外案偵查方式，不斷擴線監聽，侵害人民秘密通訊自由，甚至假犯罪偵查監聽之名，對立法院長、反對黨領袖及其他國會成員行政治偵防之實，引發比美國尼克森「水門事件」嚴重的監聽國會醜聞。各種事證顯示，馬英九全程主導「九月政爭」，串連檢察總長，利用特偵組作為政爭工具，並以違憲違法手段整肅異己，箝制國會，明顯暴露獨裁野心。換言之，馬英九罔顧人權、民主、法治及權力分立，而濫用權力，將手伸入司法個案與國會殿堂，導致社會動盪不安，已成毀憲亂政的罪魁禍首。

事實上，獨裁背後可能隱藏的是深沈的內心恐懼。馬英九或許擔憂，2016年後自己的下場，會像今日的陳水扁一樣。陳總統原本相信「慈悲沒有敵人」，豈料真正的是「敵人沒有慈悲」。陳總統卸任後飽受無情的政治追殺與司法迫害，甚至成為階下囚。此一前車之鑑，馬英九必定無日或忘；為求自保，免於卸任後遭受清算，當然最方便的就是趁著在位時施展獨裁手段，剷除異己。因此，綠營固然首當其衝，藍營中懷有貳心者，當然也是不可遺漏的對象。

二、國會慘遭踐踏

立法院乃我國國會，依照權力分立原理及國會自律原則，其他機關不得任意介入立法院的組織與運作。立法院長由立法委員互選產生，其人選是否適任，有無違反國會倫理，以及應否追究相關責任，屬於國會自律範疇，應由立法院自行處理，非總統或其他機關所能置喙。而且，立法院長負責綜理院務、主持院會、維持立院秩序及處理議事，地位崇高，應秉持公平中立原則，不受政黨左右或影響。

9月8日馬英九於總統府召開記者會，僅憑檢察總長及特偵組違法監聽所得的薄弱事證，即公然斥責立法院長關說司法案件，嚴重侵犯司法獨立，是「台灣民主法治發展最恥辱的一天」。9月11日馬英九更不顧程序正義，於中國國民黨考紀委員會開會前一刻，在黨中央舉行記者會，痛批王金平已不適任立法院長，並直接指明應作成撤銷王金平黨籍以上的處分。馬英九先是公開羞辱國會議長，將國會尊嚴踐踏於地，後則利用黨紀處分，企圖使王金平因撤銷黨籍而失去不分區立委資格，進而連帶喪失國會議長位子。其居心不良，昭然若揭，而妄圖操控國會議長，染指國會，更明顯違反國會自律原則，破壞權力分立原理。

三、檢察總長及特偵組淪為政治打手

司法的獨立公正性遭到質疑，堪稱我國憲政上的沈痾。中國國民黨前秘書長許水德曾經毫不諱言地指出「法院是國民黨開的」，一語道破癥結所在，即使憲政轉型的啟動已逾二十年，這個陰影仍然揮之不去。試觀扁案的審理，從台北地方法院任意更換法

官，總統約見司法高層首長，到最高法院出其不意變更數十年的判例見解，必欲將陳前總統羅織入罪，無一不啟人疑竇。

檢察雖非狹義司法，但與司法關係密切，對司法案件的發展扮演舉足輕重的角色。中國國民黨執政之下，往往只見「檢察一體」，不見「檢察獨立」，加上「辦綠不辦藍」的案例層出不窮，於是檢察形象受損，難以取信於民。「九月政爭」中檢察總長黃世銘及特偵組恣意妄為，自甘淪為政治打手，充當總統的馬前卒，而招致「東廠」之譏。其所作所為嚴重扭曲檢察角色，對檢察形象的傷害無以復加。

檢察總長為最高檢察首長，負責指揮監督全國檢察官辦案，位高權重，動見觀瞻。而特偵組直屬檢察總長，職司部會首長以上人員的貪瀆案件、全國性重大選舉舞弊事件及其他重大案件；其一舉一動都會對政治造成影響，不言可喻。如今，檢察總長及特偵組卻濫權監聽、違法洩密，成為總統毀憲亂政的共犯。11月1日台北地檢署依洩密罪起訴黃世銘，使黃世銘成為我國司法史上首位被下屬起訴的檢察總長。12月14日檢察官評鑑委員會作成決議，列出濫權監聽、違法公開監聽譯文、洩密、違反行政倫理紊亂體制、濫權召開記者會、新聞稿內容未經查證且不顧他人權益、違法監聽立法院總機及事後未查證就公開託詞辯解等七大違失，認定黃世銘嚴重違反法官法，應由法務部移送監察院彈劾，並建議將黃撤職，特偵組組長及檢察官部分則建議申誡。檢察總長及特偵組的違法濫權行為，連檢察系統本身都已無法忍受，更遑論一般民眾，故以「全民公敵」視之，亦不為過。

貳、責任追究有無可能？

一、總統的罷免與彈劾聊備一格

依據現行體制，對於毀憲亂政的總統，可循罷免或與彈劾的途徑追究責任。然而，衡諸制度與現實，無論罷免或彈劾，實現的可能性都微乎其微。

蓋憲法增修條文第2條第9項明定：「總統、副總統之罷免案，須經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員三分之二之同意後提出，並經中華民國自由地區選舉人總額過半數之投票，有效票過半數同意罷免時，即為通過。」以在野黨立委人數估計，罷免案的提議固然不成問題，但要跨過三分之二的同意門檻，必須中國國民黨的立委倒戈，而依目前局勢判斷，這種可能性尚不存在。至於彈劾，依據增修條文第4條第7項規定，光是提議就須全體立委二分之一以上，難度更高。

儘管存有上述困難，在野黨及國會議員為了譴責馬英九的毀憲亂政，展現維護憲政的決心，適時提出罷免及彈劾的訴求，仍屬必要。

二、國會形同執政黨禁臠，倒閣無望

行政院長江宜樺於9月6日總統召開記者會怒斥王金平時陪同在場，嗣後又發表「已經做好立法院沒有王金平的準備」一類之談話，顯然屬於「九月政爭」的共犯結構。立法委員若有國會尊嚴觀念，自應不分朝野黨派，一致加以譴責，要求道歉，並追究責任。然而，執政黨立委不此之圖，竟一味袒護江宜樺，既不要求道歉，更不追究責任。

10月11日民進黨提出不信任案，結果一如預期，未能通過。依據憲法增修條文第3條第2項第3款規定，須經全體立委二分之一以上贊成方能倒閣，而綠營人數不足，除非藍營部分立委倒戈，否則無法成功。因國民黨祭出黨紀，一票未跑，所以倒閣案以失敗收場。按照同條文規定，一年內不得對江宜樺再提不信任案。這個事實顯示，國會完全受到中國國民黨掌控，在馬英九的獨裁宰制下，已經喪失國會應有的尊嚴與地位。

三、司法及監察猶待觀察

檢察總長黃世銘公開承諾，若經一審判決有罪或彈劾，將自動辭職下台。其洩密案正在台北地方法院審理中，能否於明年4月任期屆滿前作出有罪判決，仍在未定之天。此外，日前監察委員針對黃世銘的濫權監聽及洩密等調查後提出彈劾案，但審查會表決結果五票對五票不成立。隨後原提案監委表示異議，要求另付審查。第二次審查時，卻因人數不足而流會，未來動向如何，仍然不明。

跡象顯示，監委或因本身色彩使然，或因受到政治壓力影響，於本案未必堅守「須超出黨派以外，依據法律獨立行使職權」的立場，故備受訾議。尤其，監察院長王建煊動作頻頻，以送花、送卡片及「按讚」等方式力挺黃世銘，明目張膽違憲違法，更為輿論所不齒。事實上，監察院歷來表現乏善可陳，原本無可期待，然而黃世銘既遭地檢署起訴在案，又經檢評會臚列七大違失於後，監委如果尚有良知，豈可我行我素，一味袒護或逃避？

參、重建立憲民主精神與體制

一、建立權責分明的分權體制

我國憲政一直未上軌道，主要問題在於體制設計不良，而其癥結則係五權憲法荒誕不經，根本無從形成穩定的憲政秩序。再者，「雙首長制」下總統權責不清，讓圖謀不軌的總統容易耍弄權術，上下其手；馬英九在「九月政爭」的陰狠表現，就是最好的證明。因此，若總統直選的前提不變，則宜採行總統制，建立權責分明的憲政體制。此外，監委於黃案的離譜演出，亦再度印證監察院欠缺存在的價值，五權憲法必須徹底揚棄，改採三權分立。要之，今後我國應該朝著上開方向，繼續推動憲政改革。

二、釐清國會議員與政黨的關係

本質上，國會議員不論由區域或政黨比例選舉產生，都是全體國民的代表。立憲民主國家如德國與日本，其由政黨比例產生的國會議員，不會因喪失黨籍而失去國會議員資格，理由即在於此。惟我國公職人員選舉罷免法第73條明定，依政黨比例選出的不分區立法委員，自喪失黨籍之日起失其資格。該規定違背國會議員的本質，且使不分區立委受制於政黨，甚至淪為政黨的禁臠。極端情況下，立法院可能因此變成政黨的囊中物，喪失國會應有的地位與機能。「九月政爭」中，馬英九企圖除掉王金平的立委及院長資格，遂行以己意為黨意，挾黨意綁架民意（國會）的野心，使用的就是這個殺手鐮。職是之故，為化解現實的憲政危機，必須依循立憲民主原理，儘速修正公職人員選罷法，讓不分區立委資格的存續與黨籍脫鉤。

三、廢除特偵組

特偵組的設置，原本係為有效打擊高官貪瀆及其他重大犯罪，立意良善，但實施多年來，事與願違，業已證明徹底失敗。從扁案、特別費案、林益世案到「九月政爭」，特偵組的表現充滿政治色彩，給人的印象不是正義化身，而是「選擇性辦案」、「辦綠不辦藍」的政治打手。事實上，特偵組迴避分案規則，紊亂檢察體系，使檢察總長大權在握，可以輕易干預個案，而自始埋下失敗的種子。有鑑於此，當務之急應該廢除特偵組，讓檢察體系及運作回歸正常。

四、期待人民發揮主權者的力量

「九月政爭」毀憲亂政，動搖國本；一干共犯行徑可惡，皆應受到嚴厲制裁。惟盱衡現行體制與政治生態，要追究總統及閣揆的責任，殆無可能，而其他相關人員的法律責任容有追究機會，也是困難重重。至於前述有關法制的改革，執政黨勢必橫加阻撓，無法樂觀以待。唯其如此，人民身為主權者，必須透過選舉及輿論等方式，監督政府、政黨及政治人物，務期體現民主法治精神，重建可長可久的憲政體制。◆