

# 由黃國昌罷免案評析台灣選民特質

●陳茂雄／國立中山大學退休教授、台灣安全促進會會長

黃國昌罷免案在12月16日8時開始投票，下午4時結束，當天的天氣濕冷，一般預估投票率不會太高，對黃國昌有利，果然如此。投票結果，選舉人總數為255,551人，投票人數為70,924人，投票率為27.75%，有效票為70,441票，其中同意罷免票數為48,693票，不同意罷免票數21,748票，無效票為483票。有效票數中，同意罷免票數多於不同意罷免票數，惟同意票數不足原選舉區選舉人總數四分之一以上，依《選罷法》規定，投票結果為否決。

罷免案雖然沒有過關，但已接近門檻，若依原來的《選罷法》，距離門檻就相當遠，原來的門檻是投票率五成，同意票為有效票的二分之一以上，大家都很清楚這種門檻永遠不可能過關，因而有修改《選罷法》之議。在修法的過程中，時代力量主張採簡單多數，廢除門檻，也就是只要同意者多於不同意者就算通過罷免。因為民進黨及親民黨反對，經過投票結果，通過民進黨及親民黨的意見，採簡單多數加上同意者多於選舉人四分之一的門檻。這次黃國昌能安然度過難關，除了要感謝當天的天氣外，更要感謝民進黨及親民黨。

這次的罷免案之所以不成立還有一個重要的因素，就是罷免過程相當冷清，沒有像選舉那麼熱烈，造成投票率低，若是投票率高，同意票當然會提升，超過選舉人四分之一門檻的機會大增。罷免過程情緒冷卻的因素與中國國民黨有關，該黨雖然贊成罷免，卻不炒作，所以會如此乃政治考量。時代力量的政治立場雖然與中國國民黨對立，可是近日在立法院表決的立場卻與中國國民黨站在同一邊，造成時代力量與民進黨對打，中國國民黨反而隔山觀虎鬥。若是中國國民黨炒熱罷免案，固然會提升投票率，罷免案過關的機會大增，但是會造成藍綠對決，淡化了時代力量與民進黨之間的對立，中國國民黨就失去漁翁得利的機會。

「安定力量」提出罷免黃國昌的理由為黃國昌主張同性婚姻合法化以及在選區的服務不佳，有關選民服務問題並沒有客觀的標準，雙方各說各話，沒有交集。同性婚姻合法化的問題也模糊化，後來演變成政治意識的對立，有不少綠營的反同婚者也反對罷免

案，沒有支持理念相同的「安定力量」，相對的，也有贊成同婚者基於政治立場，支持罷免案，違反罷免的訴求，罷免的焦點已模糊化。

有一個議題值得討論，「安定力量」提出罷免的理由有一項指黃國昌在選區的服務不佳，違反選舉時的諾言。台灣的選民普遍要求民意代表推動選民服務，因而出現許多奇妙的現象，民意代表要競選連任時，都會公布選民服務的績效，以爭取選民的支持，將選民服務當作民意代表的主要工作。可是美國的國會議員若要競選連任，為了爭取選民的認同，則會公布他所提的法案，而且經參、眾兩院通過的結果。顯然的，美國的國會議員主要的工作在推動立法，台灣的國會議員卻忙於選民服務，這是嚴重的偏差。

台灣的民意代表最重要的工作好像是服務選民，這是嚴重的偏差。台灣與美國一樣，屬行政與立法分立的國家，立法單位不應該干預行政權，相對的，行政單位也不能干預立法權，美國可以完全依循這一個原則，但台灣則否。美國的立法工作在國會完成，行政單位不能提法案，可是台灣立法的草案絕大部分是在行政單位完成，再送立法院審議，所以會如此是有其特殊的背景。在萬年國會年代，雖然有極少數的立委在立法方面的素養極佳，可是絕大部分立委不要說立法，連那些法案該支持，那些該反對，都需要行政院派員指導。顯然的，當時立法的靈魂在於行政單位，立法院只扮演行政院的立法局，當時的法案在行政單位形成，再送立法院蓋橡皮圖章而已。且當時的立委領部長級的乾薪，不必動腦筋，當然也沒有選民服務，立委出現將主要的工作重點放在選民服務方面，是萬年國會退職以後才逐漸發生。

萬年國會退職後，從第二屆立委開始全面改選，因而由新人掌控立法權，照理應該像美國一樣，在國會完成立法工作，可是在立委手中完成立法的法案還是相當少，仍是由行政單位完成草案，再送立法院審議。立委全面改選後，為了連任，大家忙於自己的選舉，而且越陷越深，心自然不在立法，主要的工作卻變成選民服務，是標準的不務正業。事實上當時要將立法工作完全在立法院執行還是有困難，因為國會議員是人民選出來的，未必具有立法的專長，然而行政與立法分立的國家，本來就該在國會完成立法。政界因而考慮到，若是要在國會完成立法的工作，應該模仿美國，設置國會助理。

台灣設置國會助理的目的就是要像美國一樣，立法的工作全部在國會完成，不過讓人失望的，絕大部分草案還是一樣在行政單位完成，多數國會助理並不做立法工作，而是幫立委推動選舉事務，其重點就是選民服務。這是奇怪的現象，美國的國會助理都是各行各業的專家，台灣絕大部分的國會助理只要能跑婚喪喜慶就夠了。以前沒有國會助理時，立委還像正常的國會議員，選民服務的量並不多，設了國會助理之後，助理也投入選民服務，讓人感覺立委的工作就是服務選民，也因為如此，「安定力量」才會將在選區服務品質不佳列為罷免的理由，正常民主國家看到這一項訴求，恐怕要笑掉大牙。

人民是國家主人，有權力決定國家大事，但不可能請每一位國家主人決定國家大

事，因而以投票的方式委託民意代表執行權力，若是所託非人，任期滿時就不再委託，也就是以選票淘汰不適任的民意代表。然而若是情況嚴重，任期未屆滿就解約，這就是罷免，投票就是詢問國家主人要不要解約。顯然的，有兩個時機須要罷免：第一，民代違背主流民意，受國家主人的委託，卻違反國家主人的意見，當然構成解約的條件。第二，民代不適合擔任接受委託的工作，它包括品德、能力等。

由上述罷免的時機就很清楚它的特性，罷免與公投的性質一樣，都屬公共事務，只是台灣人對公共事務一向不關心，所以投票率很低是意料中事。這次黃國昌的罷免案，投票率達27.75%乃屬空前，以往的公投或罷免，除了大選綁公投外，投票率從未超過25%，唯一的一次例外就是屏東縣南州鄉壽元村的村民不滿村長陳明倫要興建納骨塔，因而發動連署罷免村長。投票結果同意票為277票、不同意票數為24票，同意票數超過選舉區選舉人數的四分之一、即259票的同意門檻，罷免案正式通過。它會通過的原因有二：第一，村長要建納骨塔引起村民的公憤；第二，選區太小，容易催票，才会有較高的投票率。顯然的，上述罷免案若發生在立委的選區，還是很難過關。

台灣選民往往會有他們喜歡的政治人物，然而若問他們所喜歡的政治人物的政見，幾乎沒有人答得出來，因為台灣人本來就不關心公共事務，他們所以會喜歡特定政治人物，有其個別不同的原因，但不是因為政見。罷免或公投案屬公共事務，台灣人沒興趣，所以投票率相當低是可以預估的。但有一件事台灣與美國完全不同，在美國對公共事務不關心者，選舉時往往不會出席投票，所以各種選舉的投票率很低，可是台灣人不關心公共事務者在選舉時卻成為投票部隊，造成選舉的投票率相當高，這是畸形的現象。

台灣人對公共事務不關心，但與自己有關的公共事務則會介入。顯然的，關於罷免案的投票率不高是必然的，但還是要看議題是否與自己有關。會提出罷免案，代表民代有特殊的言行令部分選民不滿意，他們會將罷免案當作自己的事，所以才會出席投票。其他選民由於事不關己，出席投票的意願很低，所以出席投票的選民同意者必定遠多於不同意者。有藍營的名嘴表示，黃國昌罷免案同意者遠多於不同意者，代表他已失去民心，這是外行話。

台灣的選舉，影響選民選擇候選人的因素乃多元化，甚至於有人認為賄選也是重要因素之一，其他直接或間接的交情當然也影響投票行為，但可以確定的，取決於公共事務的因素最少，所以將罷免視同選舉是嚴重的錯誤，選舉時的投票率可以超過八成，罷免的投票率能超越25%就相當了不起了。

陳水扁執政時期，在2004年及2008年的總統大選都順便辦了公投，此舉令藍營跳腳，他們責怪民進黨「公投綁大選」，利用公投來提升民進黨總統候選人的選票，不可否認的，民進黨也真的是要利用公投的議題來提升總統大選的投票率。所以會有這種想

法，執政黨常會出現讓支持者不滿意的施政，這些不滿意的支持者不會轉而支持藍營，而選擇不出席投票，不過他們若是出席投票，還是會投給民進黨，總統大選與公投一起辦會提高投票率，有利於執政黨。

有關「公投綁大選」的議題，民進黨與中國國民黨都是外行，總統大選的投票率有機會衝過八成，而公投或罷免等公共事務的投票率要衝過25%都相當不容易，在這種環境下要如何「公投綁大選」？正確的說法應該是「大選綁公投」才對，《公投法》的門檻雖然下調，與罷免案一樣，同意票要超過選舉人的四分之一，要過門檻還是相當難，然而若與總統大選一起辦，過關的機會就大增，因為總統大選的投票率應該會超過七成，所以只有「大選綁公投」，不可能「公投綁大選」。

在台灣將罷免視同選舉是嚴重的錯誤，不關心公共事務的人在選舉時反而扮演投票部隊，造成選舉的投票率遠高於先進民主國家，可是台灣人卻不願意出席與公共事務有關的投票，造成投票率遠低於先進民主國家，形成畸形的政治生態。公投還可以與大選一起辦，以「大選綁公投」來提升公投的投票率，罷免則沒有這種機會，目前罷免的門檻雖然降低，罷免案還是很難過關，與選舉不能相提並論。◆