

馴服立法巨靈

林水波*

【摘要】

第七屆的立法院，國、民兩黨的權力結構嚴重失衡，導致往後的議事過程上，極可能逐步出現立法巨靈的現象，進而滋生各項政治威脅，無益台灣的民主鞏固，乃論述六項立法巨靈的指標，提出較令人擔心的政治威脅，引領國會成員的關注，盡可能在議事上展現策略性謙卑，而議決出符應當前時境的議案。

而危及國會形象及民主價值的威脅，可由課責機制的有效填補及適切運用來馴服，達及兩項目標：事先圍堵威脅的出現，事後扭轉帶有政治風險的議案，使其失去執行的空間，進而致使國會搭建邁向理想定位之途，即強化政策回應的機制、尊重多數少數的場域、活化政憲機關的機轉、問責行政部門的對口、解開立法僵局的樞紐、回歸制度邏輯的領航及展現議事效率的場域。

關鍵詞：威脅潛存、課責落差、立法巨靈

* 台灣大學政治學系教授

國會本是資源配置的場域，而配置的核心標準在於：合理與公平，並妥適地回應主權者的中心想望，盡到做為主權者代理人的角色。這項理想在國會權力結構較為均衡的情勢下，其所作出的各項配置決定，通常會較為不偏不倚，蓋若有過度偏差的現象，總會即時出現抵制或抗衡的壓力，引動社會民意的呼應，進而提出較為折衷的方案。其最壞的情況，亦可由反對配置的政黨動員委員圍堵議案的最終表決，致使議案躺在待決之中。

不過，這項恐怖平衡的態勢，在第七屆的國會結構裡，由於一黨主控四分之三多數的席次，恐就殊難以為繼。因為另一個政黨在國會只擁有二十七席，不易發動議程阻絕的作為，適時阻斷不甚公允的制度安排及資源配置。尤有甚者，少數黨基於被代理人的要求，經由專業知識的轉化，細心的制度或工作安排，而提出國會審議的議案，極可能遭遇議程阻絕的命運，無法成就代理人所要為之的角色扮演，最終影響到主權者政治委付的意願，逐步毀損政黨的永續生存空間，更對台灣未來的民主進程產生不利的影響。因之，在新國會啟動運作之時，為期台灣的民主不因國會權力結構的失衡，不致倒退而能在課責機制的落實，持續邁向民主鞏固之境。於是本文冀圖論及：在第七屆立委選後，由於政黨席次的大幅變化，出現有立法巨靈的現象，這種現象究竟可由哪些指標作為代表；而在現今的權力結構下，國會恐怕潛存哪些威脅，而為了扼止這些威脅的出現，相關的機關及利害關係人，要盡量應用對國會可資課責的機制，以控管一黨獨大國會可能的政治脫軌，維持可以接受的議事品質，護衛國會的正面形象；在課責機制充分發揮事前、事中及事後監督效能後，邁向理想的國會，其所要展現的適當地位，以管理民主國會的形象。

一、巨靈出現

第七屆的立委選舉，由於選制的徹底翻新，席次的大幅縮水，政治經濟環境與過往出現巨幅的落差，加上黨際之間協調整合的成敗，導致同質政黨在每一選區的參選密度殊為不同，而同質政黨因協調失敗以致在參選密度高的選區，由於選票的相互排擠與分散，造成參選密度低的政治聯盟政黨，較易取得選區的席次。這樣一來，第七屆國會的權力結構，就成為一黨特別獨大的情勢，每每會有立法巨靈出現的陰影，即形成由一黨掌控的「立法卡特爾」，獲取制定治理立法結構與過程的權力，姑不論在院會或委員會的運作上，恐均會偏向絕對多數政黨的利益，快速通過其所設定的優先法案，而遲緩少數政黨所要求迫切立法的議案。尤有甚者，由於佔絕對多數的政黨，擁有一切的結構優勢，所以大多數立法交易的核心

人物，乃是該政黨的國會議員，而且絕對多數政黨的主要立法共識，就由卡特爾所立下的議事規則來加以推動，並由卡特爾的領導群來監督所屬成員的立法行動（Cox & McCubbins, 2007）。這種立法巨靈的情勢在往後的立法歲月中，可能逐步發展，有待關心民主法治的人士密切之關注。至於這種立法巨靈現象，究竟可由哪些指標加以披露，以密切關注其可能滋生的潛在威脅，或帶來的民主法治危機。現由六個指標來顯露巨靈的現象。

1. 在院外行使職權：

立法院履行憲法所付託的各項職權，均必須在院內行使職權，但九七年三月十二日立委費鴻泰、羅明才、陳杰、羅淑蕾等四人，以立院財政委員會名義，協同財政部長何志欽、第一金控總經理黃獻全，到謝長廷競選總部進行突襲檢查其租用是否合法。這本是存有跨界行使職權的討論空間，更有超越被代理人所授權力行使的範圍，並顯示出國會一黨獨大，欠缺足夠制衡力量而發生的第一宗後遺症。

這起事件已點燃立法巨靈的引信，蓋在委員會上，由於少數黨的力量過於薄弱，所提出的不同見解，不能得到多數黨的認同，抑或刺激其再思的動力，進而以思深慮遠的方式作成較為妥適的決定，免除對民主、法治及人權因巨靈的決定粗略而產生損害。須知，任何憲定機關均有其固定的政策轄區，只能在轄區內行使職權，展現分配及程序正義，方使決定滋生合法性，取得主權者支持的正當性。反之，兩項正義未守，又超出轄區範圍，當然會引起相關的利害關係的問責及論責。是以，取得國會多數的政黨，本要做好政治形象的管理，展現策略性的謙卑（Murray, 2007），深信單靠本身未能處事圓滿，猶賴他人或他黨的參與，方能完成事功。尤有甚者，政黨之主事者更要體認，議事的商議仍有諸多要學習，不能任憑多數的力量而忽略合法性及正當性的信守。

2. 結構優勢的擁有：

新國會既然由單一政黨全然掌控八個議事專業委員會、程序委員會及院會，順理其章就取得議事結構的優勢，全權掌控立法的議程，以致在選擇哪些議案要列入議程，進行內容安排的審議時，就自然會流露出政黨的偏差，不一定回應外在民意的歸趨。而且，既然單一政黨全然掌控委員會，因而委員會之間就相當容易建構與維持委員會之間的立法合作，一舉完成各項配套的立法，而為多數黨立下圖謀政治利基的空間，為再度掌握國會奠下基礎。

少數黨的委員由於在任何場域，均無法掌握任何議事的進行，其所認為必須優先審議的議案，也就不易被列入議程，造成無法對被代理人進行忠誠的述職，產生代理斷裂的情勢，失去回應的能力，恐會造成連任的困難，導致政黨更加的弱勢化，而面臨被終結的危機。少數黨為了避免這項危機，就要充分運用「費力霸事拖」(Filibuster)的立法技術(Sinclair, 2005)回應，來阻擋或延宕國會多數黨所主導的立法，以便開拓更多論辯的機會，增進文本結構反應全局關照的內容及安排，盡以公共利益而非政黨利益來編織議案的結構。不過，少數黨在無法破壞停止討論的決議時，這項議事阻礙亦有無窘境的所在。

3. 立法交易的主導：

本來立法的本質是一種政治交易的遊戲，由主要的政治現象根據自己的冀欲及能力，以及對其他參與者即將採取行為的期望，進行必要的調適，而適時完成議案的審議。這項黨際之間的政治交易，抑或政策主張的妥協，每有賴於政黨力量不致過於懸殊，才能對各方的玩家，均得到各自的償付，足以對自己的被代理人有所交待。

不過，這項交易在政黨力量過度傾斜於一黨之際，在國會佔絕對多數的政黨，資源依賴的迫切度已非過往可堪比擬，原有的交易意願，恐因需求的降低而變成極為勉強的合夥人，以致黨團之間的立法承諾，可能滋生一定程度的衝突。而在立法取向不易達成交易或妥協之後，絕對多數的政黨可能應用在人數上的多數，設法在議場推動停止討論的動議，進而進入實質的表決。過往國會的力量在政黨之間的分配較為均衡，沒有單一的政黨完全掌控議案的表決，黨團協商乃提高立院議事效率的良方，每黨可透由斯項機制交換到與自己力量對稱的利益。然而，在國會權力結構發生大轉型後，黨團協商有可能走上形式主義，致使少數黨感受到在國會的影響力已到谷底。而為了挽救這項力量的式微，少數黨恐借助民間的力量，由主權者適時適刻展現立法期望，或可制約獨大政黨的影響力(Smith, 2007)。

4. 議程阻撓的運用：

國會少數黨的委員同樣亦肩負反應支持者立法的責任，如其在任期內無法稱職地盡到這項選民委付的政治責任，就滋生述職落差的尷尬現象，增加連任的困難。因之，他或她為了履踐這項政治委付，就要結合所屬黨團成員的力量，推動主權者針對內外情勢的演化而建構的立法期望。不過，由於少數黨自身力量不

足，無法締結合法化過程所需的多數聯盟，每會有力不從心之感。何況，佔有絕對的政黨，為了減低少數黨的立法績效，每會在議程設定的場域，以多數的力量阻絕少數黨想要設定的議程，蓋程序委員會如堅持不將少數黨認為重大的議程列入審議，這些議程就沒有被通過的可能。

再者，獨大的政黨亦可運用議題取代或圍堵的策略來阻擋少數黨渴望審議的議題，排除某些型態的議題之討論，而將國會的力量集中關注在社會上較無爭議的議案，而對多數黨的提議並不作成任何表決。蓋反對者每比倡導者擁有更多資源，來終結議題的存活機會；其亦可透由問題界定的方式，從政經社文角度的解讀，否定少數黨派所主張議題的顯著性、迫切性及重大性，使其失去繼續審議的正當性。因之，議題設定的壟斷權或所有權，若完全由獨大政黨所宰制，少數黨要啟動全程的立法過程就殊為困難。

5. 議題吸納的勉強：

國會的議員既然是全民的代表，不能只代表自己所歸屬的政黨及支持者的利益，只在委員會或院會利益表達其意見，而須評比國會內各政治勢力所倡導的立法主張，抑或政策方程式，吸納其中的優勢見解，再建構出較為各黨委員會所接受的議案內容，減少審議時的時間，又兼顧對主權者的意向之回應。

美國的當選議員，在履行選民的代表義務，除了在議場內折衝樽俎、往來協商之外，更在國會殿堂上吸納挑戰者於競選時所推銷的優先議題方案，並想方設法築構國會的多數聯盟，使其通過合法化的各階段門檻，協助關照在大選時並未投票支持選民的需求，展現出代議制度的健全性及正當性，並對現任議員產生建設性的效益，不僅增強連任的氣勢，更能事先預防未來的攻擊，並將嶄新又顯著的議題帶進國會的議程（Sullsin, 2005）。這正是民主代議制度的核心精神，台灣迫切需要移植的代議作為。

台灣第七屆國會出現權力結構的嚴重失衡，再加上第一政黨輪替之後，兩大政團之間，各自受自身的政治意識形態所制約，不易相互吸納倡導中政策主張的優質觀點，以致就以政治實力決定議案的最終結局。其結果，有時出現與憲法背離的法律，有時制定並無執行力的法條，甚至有議案一直躺在程序委員會，無法進入審查議論的階段。這種議事的對立，無能模仿美國的吸納經驗，可能是台灣國會一直要改變形象的焦點。然而，時序進入第七屆國會，原本稍微能制衡的力量，已因席次的巨幅滑落而發生乘數的遞減效應，更因缺少代為回應的經驗，在

沒有代議者的部份選區選民，就中斷與國會連結的管道，其需求就不易輸入進國會這個支體系，進而轉化出回應需求的產出，姑不論是以政策或具體的行動來表示。國會本身的職責本要展現高水平的回應力，抑或增強議員及選區選民之間互惠性的政策聯結。不過，這種理想在一黨掌控的國會，深受意識形態的制約，冀望其充分吸納少數黨議員的政策見解，恐就大不易；如又期待當選的議員也融入競爭者的議題，展現雙重回應的境界，諒亦是艱難，也是至為勉強。

6. 政黨利益的追求：

國會在議案的審查每要服膺公共利益的準則，盡量照顧到全體的主權者，不致特別對某一團體或組織有所施惠，出現嚴重的肉桶立法現象，增加政府財政的負擔，又未能對體系所擁有的價值進行權威性及公平性的分配，引起未得到利益者的政策不滿足感。

在一黨特別獨大的國會，在完全消失議程制衡力量的歷史時刻，該政黨如爲了鞏固原本支持選民的持續支持，恐會運用議事力量的掌控，通過增加政府支出的法案，排擠其他迫切待決問題的處置經費，進而引發未得到利益選民的不滿，妨害社會資本的開發，社會凝聚力的鞏固。

事實上，民選的立法者既然是全民的代表，在面對複雜社會問題的解決時，其總要射準妥適的標的對象，針對其真正需要，兼顧社會正義，提出強而有力的立論理由，用以支持其所建構的政策方程式，不得爲了所屬政黨的政治利益考量，而在選擇標的對象時有所偏頗，使其得到當代社會並不支持的有形或無形利益，甚至毀損或抵觸講究代間正義的政策倫理（Donovan, 2001）。

立法巨靈已成爲國人關注的重大議題，其滋生潛在威脅的指標已如前述。這項論述的主要用意在於：提醒關注台灣民主法治的人士，密切探索與偵測這項可能情勢的演展，配合民間社會的力量，喚醒人民不應該只是扮演單純的選民而已，還要在委員上任後，持續運用合法的課責機制，防堵立法巨靈所可能帶來的潛在威脅，一來保障憲定的人民權力，二來排除新威權統治的來到。

一黨獨大雖有其危險性，但政黨本身的隨時醒覺，展現高度的情緒韌性，擺脫政黨的好惡，正視自身政策視野的弱點，進而接納他黨的政策論述，全以優質的政策爭取選民的政治回饋，反而更有助於政黨利基的拓界。因而，與其讓主權者恐懼立法巨靈的風險，不如事先自己管理風險於未發生之前，得致更堅強的統

治正當性。

二、潛存威脅

國會在英國的政治傳統上，只有無法將女人變為男人外，似乎可以為所欲為，尤其在一黨已擁有絕對多數的情況下，為貫徹一黨的政治意識型態，在國會內可能並無任何有效掣肘的力量，所以它一直潛存著不得不關注的威脅，殊值得吾人舉目關切，設法加以控管、預防。至於在多數宰制之下的國會究竟隱存哪些威脅呢？

1. 知情理性失源：

國會的正常決策本應在不同的政策主張相互陳述交流之後，個別政黨進行交互反省及相互吸納之後，形成知情理性，再以之作為各項安排的依據，避免在決策作成之時就已殘缺不全，無法透由執行的轉化過程，完成原先的政策願景。蓋在多數霸權的境況下，少數政黨的聲音不易出現，建設性的政策參與甚易受到封殺，以致其對審議中議案的透視洞察及深層體悟無由提出，不能成為另一個政黨政策吸納及知識學習的基礎，俾使即將出爐的政策，在整體結構安排上達及充分性、妥當性、賦權性、塑能性、得覈性、貼近性、得益性及受惠性的理想。因為，政黨自身本有政策盲點所在，非要有政策取經的胸懷不可，並藉由取經之徑，消弭原先的盲點。

2. 五權合體壟斷：

一黨在完全掌控國會之後，又取得總統職位，逕行直接任命行政院長，全權管轄行政院所屬的各項公共事務，編擬推動事務的預算。又輕易贏得立法院審查通過，順勢運轉治理的工程，連結民間各類網絡，積累更厚實的關係資本、人力資本及知識資本，就可鞏固政權延續的底盤結構。

尤有甚者，總統依憲法規定還可以提名司法院正副院長及大法官，考試院正副院長及考試委員，監察院正副院長及監察委員，再經國民黨掌握絕對多數的國會同意。如此一來，國民黨一黨乃成為控制五權的團體，成為無所不能的巨靈，相當欠缺有力的制衡力量，有可能呈現諸多不公義的現象，降低社會階級全面上下流動的空間。何況，一旦總統不能驅使、管制、約束及駕馭五權合體的領導之輪時，要成就政治體系的偉大事功就非易舉（Sidle, 2005）。因為，政治體系健全

發展與成長大大仰賴的教育家、教養家、夢想家、戰鬥家及聖賢家，就會找不到角色扮演的場域，以致體系的能力無法強化，偵測及影響環境變化的作為會有所延宕，不能將荆棘問題事實加以化解。

3. 知行合一不易：

相對上較為理想的政策合法化模式，本為相關決策者應許於決策之前，做好系統性的評估，進行全局性的探索，吸取他國或過往成功的政策經驗，再完成終局的選擇。換言之，當今的決策取向為詢證導向（evidence-based orientation）（Rawson, 2006），徹底講究知識與行動的一致性，以免因兩者之間的巨幅落差，而至致完成合法化過程的政策或制度，找不到成功執行的機會，讓斯二者虛擬化。

而在一黨獨大的國會，政黨的政治理念或利益追求，極可能主導整個合法化的工程，導致知識的無用。這種失去知識支撐的決策，每在無能事先推陳或模擬政策效應的演化，而在無法早知道後果的氛圍下就出現重大的決策，讓受到政策影響的標的對象，承擔無法逆轉的後果。須知，片面思維而作成的決策，就會成為往後政策變遷的絆腳石，延緩政策步調的變遷，滋生不可承擔的後遺症。

4. 議程阻絕頻繁：

少數政黨由於在席次上居於劣勢，不易建構多數聯盟，以通過政黨想望的制度或政策，略盡代理人的政治職責，完成被代理人在選舉時的政治委付，以爭取其對連任的支持。不過，在欠缺足夠席次的奧援，政黨之間的政治立場又壁壘分明，宰制席次的政黨，由於受惠程序卡特爾（procedural cartel）（Cox & McCubbins, 2005），可以施展抵制議程設定的權力，以人數一路阻擋諸多議案達及最終的合法化過程，致使少數黨的議員在任期內不易展現顯著的立法績效，加深其連任成功的困難性，進而為極少數黨正常存在的利基。換言之，席次多數的政黨向來享有分配議案審議的權力，絕不會輕易放棄這項權力的運用，除非少數黨所提的議案對應主流民意的歸趨，呼應主權者長期以來的盼望。

5. 通過違憲議案：

憲法或法律本有範限國會權力行使的疆界或範圍，致使往後國會的議案審議不致有踰越或背反的情勢發生，以免傷及國會的形象及存在的正當性。總之，在民主正軌上運營的國會，並未享有濫權的權力，本要以行動代替言談，以系統思維代替記憶，以有效知識代替多數暴力來運營國會。不過，在一黨獨大的國會，

擁有十足的權力，有時也會但憑人數的實力，通過適憲性或適法性不足的議案，不僅波及到自身正面形象的維護，違背形象管理的常理，而且影響因而成立的機關備受質疑與挑戰，無法建立運作的權威性，並以其產出的決定充分馴服受其管轄的對象。凡此，對國會及因國會立法而成立的新機關，均非有正面的意義。

6. 主導重大變遷：

由於國、民兩黨在立法的優先主張上不同，兩岸政策思維取向互異、冀想變遷的方式又千差萬別，何況這項政策的巨幅變遷，又帶有重大的政治風險性，高度衝擊台灣的生存利基，非以思之深、慮之遠的態度審議將事不可，以免遽然淪入永不可逆轉或回復的困境。然而，在一黨佔有絕對多數的國會，業已無法築構堅強防禦攻勢的馬奇諾防線，極可能在短時之內就進行政策的大幅轉變，迅速將其付諸實行。因為，一黨獨大的國會，原本憲法所訂的覆議或再思機制，均已失去運轉的支撐，只有讓既定的政策持續向前，除非國會本身敏感到政策演化的嚴重性，滋生後遺症的可怖性，而願以多數決的方式終結原本的政策。不過，形式上雖已將政策終結，但在有效執行期間內所沈澱的政策成本，恐成為台灣不可承受之重。

一黨獨大的國會，在主導政黨的操作下，由於議事阻礙的力量不大，缺乏有力防守的馬奇諾防線，非常可能出現上述六項政治風險，如相關的政治利害關係人未對之管理，抑或現行的合法機制未能適時啟動，進而預防不可承受的後果之滋生，台灣的未來可能不甚樂觀，甚至流失不少的利基所在，所以強化或填補已有的課責機制，就是刻不容緩的課題。

三、課責填補

國會議員本是主權者具有任期授權的代理人，其在國會裡應盡情反映被代理人的期望，以盡到代理人所應負的政治責任，再由主權者在另一次選舉中決定是否再度授權或託付。不過，這項以代理績效作為課責的機制，由於先天在適時性的要求上未備，以致成為課責遲延而不易滋生積極效應的機制。再者，主權者也有罷免的機制，可在委員任職滿一年之後，針對回應選民需求不力的委員提出罷免。但因通過的門檻不易達及，該項課責的機制就流於備而不用的窘境。於今，

在一黨獨大的歷史時刻，為敦促國會不因政黨制衡力量的弱化，仍舊維持高度的民主回應性，有必要針對過往課責落差的現象加以填補，使其猶在民主軌道上順時順勢運轉。至於，這項填補舉措有哪些策略可資著力？

1. 反應大眾意向：

國會在抉擇重大政策之前，相當謹嚴的民調要適時出現，充分表達該項政策主權者所希冀的意向及各項主張安排，千萬不可越俎代庖，做出不合本分之事。換言之，代理人必須依循被代理人的意向，無權對民意「以越人事秦」的心態待之，而要展露充分尊重、誠摯關心的心胸，根據主流民意作為政策安排的基礎，再加上專業的知識及歷史的經驗結構出較無政治風險的內容。須知最佳的風險管理，不是在風險發生之後才進行，而在於風險未發生之前，就事先加以防範，使其缺乏發生的溫床或路徑（Mitroff & Anagnos, 2001）。因之，國會的委員不可拒絕眾趨民意，因為風險最難克服或碰到的主要障礙乃是：拒絕先前的警示，忽略民意的指向。

2. 政黨主動自律：

國會議員是全民的代表，並非只是政黨的代表，所以本無正當性在政策抉擇之際，只在乎黨意的指示。何況，主導國會議事的政黨，其永續主導的前提，恐在議案之審議全然遵照公共利益的追索，而非政黨私益的刻意追索。蓋主導國會的權限，要由主權者透過投票來委付，如政黨於主導期間有所偏失，政策任務未能完滿，出現不少的政治風險，要由主權者代罪承擔，則期待再度的政治託付，就非易事了。

政黨之間每要在政治市場上進行權力競爭，爭取稀少性資源的配置權，而成功的贏得在於：以主動的作為，自主的控制濫權情勢的發生。因為濫權存有現世報的風險，偏差選擇的政策，亦不易擺脫慘敗（fiascoes）的命運（Bovens & 'T Hart, 1996），所以政黨要約束所屬議員，於重大政策抉擇之際做好前瞻、後顧及內省的工程，早知道政策的各方位發展。

3. 啟動創複制度：

一旦國會滋生重大政策失靈之情勢，主權者為了公共利益的維護，就要啟動複決的機制，即時終結斯項失靈的政策，以免因其繼續存在，逐步擴大標的團體，厚實政策的根基，成為尾大不掉的窘境。雖然，啟動複決機制的門檻有點高，但

深受政策之害的政黨、團體及主權者就要凝聚起來，形成威脅促使國會改弦更張政治風險奇高的政策取向。

反之，國會在立法定策上，如若出現怠惰導致政策出現與時境之間的落差，任令問題的惡化，受害對象的增加，斯時主權者就要肩負直接立法的天職，結合民間團體協力通過合法化的門檻。蓋人民擁有直接的立法權，平時託付國會議員代行之，一旦代行出現落差，就要挺身而出，致力多數聯盟的築造，一則通過時境所需的政策，二則喚起代理人的任務覺醒，敦促他或她趕緊對主權者述職。是以，人民是有機制對應國會巨靈的，千萬不可任令代理人宰割。

4. 推動源頭管理：

國會議員在國會場域的各項表現或失職行為應有完整的紀錄，以保障主權者政治託付的安全性，不致利用國會議員的角色，擁有健全的資訊，做出只對自己所或所屬政黨有利的議事行為。尤有甚者，主權者更要以這項完整的表現紀錄作為再度授權與否的準據，致使每位議員均能注意自身在國會的言行。負責的政黨更可以這項管理的論據，作為再度提名與否的依據，以鞏固政黨的正面形象。須知，政黨之間的權力競爭，只有越來越艱困與激烈，也唯有具競爭力的黨員，才能在選戰過程築造孫山指數，擊敗他黨所推出的強勁對手。何況，這項管理的落實，亦有杜絕黨內同志間激烈競爭的效用，避免分裂的情勢，而任令選區的淪陷。

5. 透明國會資訊：

國會的議事議程、黨際協商、委員會審查、各種議案版本及表決等相關資訊，應盡可能公開透明，以作為主權者追求責任的依據，並依最終決定能否兼聽兼顧到各方聲音及意見，再決定是否發動政策參與的運動，提出主權者冀盼的內容、主張及訴求，要求國會重新研擬接近民意的議案文本，以免事後的複決工程。

資訊的隱瞞抑或出現嚴重的不對稱時，主權者就缺乏監督議事正軌運行的標的，難免會誘引議事的脫軌，議案元素的隨意切割，導致元素之間的有機組合受到破壞，進而帶來嚴重的議案失靈，浪費國家有限的資源。換言之，資訊的透明提供利害關係人的對話，進一步的討論，彼此修正原先的見解，吸納建設性的觀點，排除各方思維的盲點，結構較具有機組合性的套案，一舉攻克套案所要解決的問題，獲得主權者的認同。總之，透明是促成合作及訴追責任的基礎，更是政策成就目標的一項成功因素（Bertelsman Foundation, 2002）。

6. 召開公民會議：

當有關科技或重大政策的抉擇，發生與民眾的利益與價值嚴重衝突時，可由具公信力的公共機構或民間團體進行公民參與的工程，由雙方的對話、商議及吸納，進而理出關鍵的政策取向，再交由有權做成決策者加以合法化，以為有效執行奠定了厚實的前提。須知，標的對象對政策的誠摯順服，並積極投入合產及協力的行列，乃促使政策績效滋生倍數效應的酵母。如若國會批評只有少數公民的商議，所提的政策結論在代表性見解上猶有不足，可舉辦更多的公民會議，得出公民所共識的政策取向，才再由國會加以優質化，排除國會的專擅。

公共政策的抉擇每會涉及價值衝突，而這項衝突的管理或由公民會議來仲裁，以民主商議的工具來化解，最好不要全由一黨獨大的國會，全盤掌握權威性的價值分配，而由主權者分享這項分配的權利，或可由多元的觀點，整合出關照全局的套案，進而共同享受政策所創造出來的效價。過往課責落差的現象，在國會由一黨絕對掌控之際，已無法任令該現象的延續，而要由上述六個機制的填補與落實，或可防堵結構的重大變遷，所可能滋生的政治威脅。畢竟，代理主權者行使議事權的國會，本要對其進行充分的述職任務，無權自作主張而背離民意的歸趨。

四、理想定位

立法巨靈透過選民抉擇而出現，已取得有效運轉的正當性，如主導巨靈者未能站在公道的立場，推動程序及實質正義的主權者想望，當然會有潛在的政治威脅，威脅到民主、自由、法治、衡平、安全與效率的目標（Stone, 2002），是以，正常的國會除了自身要深諳及體會如何理想地運營外（Roger & Walters, 2004），主權者要在威脅發生之前，訴諸於課責的警告，敦促合宜的立法行動，事先預防惡性立法威脅的產生；如若國會並不理會課責威脅，強行以絕對多數的力量，作成法案審議、人事同意及預算審查的決定，則被代理人就要立即啟動實際的課責行為，避免不作為行為，產生變調的增強作用。上該二者的落實，其終極目的在於達到正當國會運作的理想。而具體的展現可由七個向度來論述：

1. 強化政策回應的機制：

國會議員姑不論由何黨推出，均是全民的代表，在國會殿堂內就要以決策的作成來回應主流民意的歸趨，不應只顧所屬政黨或支持選民的意向。蓋這樣的立法施為，對議員有極端重要的效益，更對代議本質的健全化及正當化有了滋補的果效，本是理想國所要邁向的標竿。

在國會佔多數的政黨千萬不可認為：既然已獲得多數選民的權力委付，就可以施展自身的意志。不過，選舉當時的民意取向，畢竟會因時空的更迭而改變，尤有甚者選舉當時的委任契約，亦因新興議題的出現，內外情勢的變化，而有新的民意出現，多數黨當然不能但憑意志就作成關鍵性的決定，猶須以敏銳的觀察力嗅出總體意向的趨勢，再作出高回應性的政策。

無論是巨靈或力量均衡的國會，均要將國會代議的本質及品質，透由立法行為連結選民意向的方式彰顯出來。是以，巨靈的國會推出立法偏差，並不因席次的絕對優勢而得到證成。如若利用這項政治機會，以政策回應做為立法意識的準繩，永續經營政策主導的利基，為政黨進行最其實惠的形象管理，增強主權者未來持續授權的品質保證。

2. 尊重多數少數的場域：

多數統治本是國會常軌運作的基準，在歷經大選並由選民決定國會的多數及少數政黨，本應得到尊重。不過，多數統治並沒有正當性將其操弄成多數暴力的情勢，蓋少數黨派的議事權利，本應受到相當的尊重，即多數黨派並不能至為武斷地或任意地變更議事規範或優勢，致使少數派議員合理地修正、辯論或阻礙多數派的議程權受到剝奪 (Binder, 1998)。既然兩派均是國會的成員，必均有背後所要代表的民意，實要偵測與鎖定嶄新的民意，兩造均可運用國會議事程序的保障，盡情提出自己政策主張的立論理由，指出對方立論理由的盲點或死穴，以爭取多數聯盟的建立，轉化出較具合理性的政策或行動。

多數派並無權力以人數的力量圍堵少數派對議案的發言權，追求縮短議案理解落差的論辯權，設法排除議事壟斷的獨霸權，以鋪設追求價值可以接受、執行並無障礙空間 (Kingdon, 2003) 的政策，順利得到產出的機會窗。蓋國會畢竟是論理的場域，追求知識與循証的殿堂，絕對不能出現多數暴力的窘境，反傷多數黨的政治形象。因之，多數黨的議員斷不可走向負面的巨靈，而要堅持扮演政策中人的角色，從中進行建設性的價值衝突管哩，持續不斷追求政策行動產出的各項機會窗。

3. 活化憲政機關的機轉：

依憲法而設立的機關，本擁有一定任務轄區，在權職充分行使之後，支撐其設立的目標或可加以成就，以證明其存在的正當性、必要性及迫切性。監察院本是歷史傳承的機轉，職司彈劾、糾舉及審計之權，以事先防止推行公務人員的違法、失職或濫權的行為，以及事後給與適當的懲戒，進而整肅官箴攻克貪腐。不過，這項機轉業已停擺多年，因立院一直來將此項人事同意案列入審查議程，以致讓該機關因缺乏推動的主力人員，而將彈劾及糾舉權凍結掉，公務人力的紀律維持有了鬆懈的空間。

如今，國會的權力結構已有根本性的轉變，再加上大法官也已作出拒審有違憲的情形；何況，同一政黨又掌控龐大的政府機器，為展現清廉執政的政策承諾，由總統盡速提出各界肯認的人選，並由國會進行適格性的審查，再行使同意權，以利用職權行使的主體之注入，發揮政治防腐的果效，進而提升國家競爭力的排名，快速邁入清廉的標竿，注入監督公務人力的周全機轉，驅使政務及事務人員的敬謹從公。

4. 問責行政部門的對口：

國民黨重新完全執政之後，就要完全負責，無法再藉由分立政府而擺脫施政成敗之責。而在行政與立法權完全由一黨掌控之際，立法機關還要充分扮演問責的角色，以防止行政權的專擅，抑或過度運用裁量權，而降低正義標準的符應。換言之，立法院不能再度出現如過往降移為行政院的立法局，只是承擔行政背景的配角。

國會之所以設立質詢的制度，本要透由兩院的對話，提醒政院的職司者，現行政策存有那些盲點，那些迫切議題猶未構思對策，那些目標有待追求，那些嶄新政策工具可資採行以提升政策的執行力，提高政策問題的解決度。換言之，這項展現問責的質詢制度，可幫助雙方學習新知，進而滋生創意，再對原本的政策罅隙加以填補，將推動所生的偏差或矛盾導正。

再者，國會更要對政府施政是否存有雙重標準，以致滋生公正不倚不易達致的情勢；權力運用是否發生濫權、不當使用或過度使用的現象；經費財務的開銷是否存有浮濫或流入不明方向；績效作為是否按照期限在戮力進行，提出適時適刻的問責 (Behn, 2001)，以免行政部門自見、自是、自伐及自矜的行為，進而毀

損稀少資源的妥當使用，抑或行政部門在履踐四項課責有了偏差或矛盾，導致行政價值的極大化無由而生。

5. 解開立法僵局的樞紐：

在分治型政府的時代，立法與行政兩院時常發生政策齟齬的情勢，導致出現政策真空、遲延及惰性的困境。不過，這項立法僵局已造成第二次政黨輪替的結局，所以新國會及新政府絕不能任其發生，錯誤解讀選民的心情與認知，而以爲在重要議題上藉故拖延或延宕，以致最終並無任何作爲，對政黨延續政權的管理無傷。

何況，政黨輪替之後，少數黨僅剩下的一絲力量而已，其會盡情發揮這點監督力量，杯葛重大議事的進行，造成嚴的立法僵局。尤有甚者，少數黨同時亦會運用民間社會的力量來加強其在重大政策的阻礙功能。斯時執政黨若試圖以絕對優勢的國會席次，破壞這項杯葛的舉措，恐會有多數暴力之譏，貼上忽視少數派權利的標誌，所以國會的多數派就要想方設法，並以建設性的解方將僵局加以克服 (Binder, 2003)。否則的話，立法僵局未解，破壞性的後果就會隨勢而到，而流露出國會與政府無能的表徵。是以，如何說服少數派的論述，爭取民間社會與自己站在同一陣線，乃是新國會及新政府所要面對的嚴肅政治課題。

6. 回歸制度邏輯的領航：

覆議制度之設立，本立基於一定的邏輯思維，冀想由該制的運行產生立法威脅、行政問責、立法反思、對立解套、品質保證、分享立法及最後抵擋的作用 (林水波、邱靖鈺, 2006)。這些作用產生的前提，在於國會如欲維持自身的立法決議，必須締結三分之二以上議員的多數聯盟，這並不是一件容易之事，更有助行政中樞穩定的政策工具。不過，這項形塑行政國的制度防火牆，在九七修憲時已將門檻降爲二分之一，致使行政的穩定較難達成。茲爲了政治系統不論在哪黨執政之際，都能有效能的運轉，國會要有前瞻的視野，透過正當的程序回歸本制度的初始設計，使其得能建設性的執行。

再者，攸關直接民主落實的公投制度，有關公投案最終通過的門檻應設在贊成票的高低，而非投票率的多寡，並將未參與投票者視爲反對公投案的人。蓋

全世界實施直接民主的國家並沒有這樣的制度安排，而且將來投票者誤認為反對公投案者，本是一種代位而武斷的認定，妥當性本有受質疑的空間。尤有甚者，再歷經三次的公投運轉經驗，提案者為顧及全體選民二分之一參與投票的門檻，乃選擇與總統大選與立委選舉掛鉤，增加兩黨之間的紛爭，甚至破壞公投的莊嚴性，並對選舉造成不公平的批評，是以理想的新國會，也要對公投制度的合理安排，有了重新的反思，致使制度本身得以在正常軌道運行，不再成為只是虛擬的建制而已。

7. 展現議事效率的場域：

正由於全球化時代的來臨，議題聯結的現象，抑或產生跨域的影響至為明顯，所以身負政策制定的中樞，必須能即時反映內外環境的演化，產出與其鑲嵌的對策或規制，一來化解問題的挑戰，二來鞏固政治體系在全球的競爭力，以免因決策遲延而喪失各項政經社文的機會。

再者，議事效率的增進，是國會對自身形象的管理，強化存在的正當性。須知國會的成員是選民的代理人，有義務、有責任回應被代理人的要求，履踐與其簽訂的政治契約。何況，在過往分立型政府運作的時代已成過去，而今走入一致型政府的運作，已舊的政治藉口，兩院政策衝突的空間縮小，在野黨掣肘的力量也大不如前，所以該是展現議事效率的歷史時刻，更是國會九轉功成的時機。

台灣在過往八年辛苦的分立型政府運作下，諸多政策的價值衝突無法克服，已使亞洲四小龍的地位難以維持，為因應這項困局，並在政治對立不存在之時，國會繳出亮麗的成績單正是時候，不該再有議事遲延、政策空窗、機關停擺、人力不足及制度不全的現象。不過，在一政黨全權掌控國會之際，還要固守議事的民主精神，以免因多數暴力破壞國會的形象，進而引發民間社會的抗衡，帶進不同主角之間的惡性衝突。國會在經過大選的競爭，已消弭劇烈價值衝突的基因，該是邁向理想定位之途，苦心孤詣找尋過去所欠缺的、未來所需要的、現今待補強的標的，在尊重少數黨派權利，抓住主流民意之後，快速加以填補，用心支持政府在提升國際競爭力及面對全球化風潮所要有的制度後盾。立法僵局已得不到被代理人的認同，國會主角斷不可對社會的氛圍進行錯誤的解讀，而要深信對重大議題的無反應，抑或行動遲延已不是主權者所能容忍的。於今，國會所要扮演的角色，乃是適時的環境偵測，發現新議題及新機會，進而對話集思而轉化出影響環境的對策，增強主權者對國會的滿意度。

結論

國會權力結構無論怎麼失衡，主導者在議案審議之際絕無權力但憑絕對多數，排除不同的論述或政策見解。蓋單獨政黨的政策架構安排，時會陷入團體盲失的困境（groupthink），有待他人的異聲介入，進行思考的翻轉，忽視點的查出，缺陷的彌補，以及較周全方案的推出，以免潛存威脅對政治系統的危害，並對政策造成極大的慘敗。蓋台灣對中政策的巨幅變遷，政治風險每有隨影而至的空間，倉促草率絕對不可以。

課責的落實，終極旨趣在於：期許國會在政策抉擇之前，就審慎推演政策進行的劇本，發現其中的陰暗處，潛存的政治風險，事先就在政策內容上加以周全的部署，防範於未然，進而避免稀少資源的浪費，從而又有資源處理及其他的新興問題。如此一來，事後的責任追究也就可以省略，這乃是課責的頂級境界。課責機制並非簡而易行，總要由相關人士熱心的投入，方可鋪設一條平順的路徑。因之，爲了國會的正軌運行，有心人士一方面下定決心落實相關的課責機制，而對國會盲動作爲產生嚇阻作用，另一方面於國會作成決定之後，出現嚴重弊端之際，啓動課責機制，加以中止政策的運轉，杜絕弊端持續出現之口，回復威脅政策未出之前的狀況。

立法巨靈不論以事前課責威脅的機制來阻斷其滋生不良後遺症，抑或以事後實際課責的加諸，用以導正立法審議的偏差或矛盾，進而致使國會搭建邁向理想定位之途。二者均是馴服國會所要強烈推動，吾人千萬不可存有一黨獨大只是一種主觀性的論斷，而是實際有可能滋生治理不良的情勢。首先不要天真拒絕這項可能，而任由政治風險的潛存，伺機找到發生的出口，其次要隨時準備好馴服危機的心理及工具安排，使其一旦發生就可派上政黨的戰場。嗣經前述四個層面的分析，吾人或可得到六項理解的澄清。

1. 巨靈業已構成：

一個政黨同時掌控行政及立法巨靈的時代，在台灣已經出現，未來是否往正面或負面的發展，就要仰賴多元力量的配合，少數黨委員與民間社會要發揮協力，才能施展馴服的力量；多數黨的政治智慧，永續執政的期待，亦可生成自制的力量。

2. 威脅不易避免：

巨靈的力量龐大，如若情緒韌性的養塑又不足，難免會發生類似錫館的事件，抑或議程阻絕的作為。因之，相關人士不能樂觀地以為在制度網羅的社會，巨靈的自由空間有限，滋生政治威脅不易。

3. 課責不能落差：

少數黨及民間社會對國會巨靈的課責要在四個標的：公平、財務、權力使用及績效上，不能有落差或偏差的情勢，以減少課責的威脅力道，進而在事前、事中及事後的課責上出現失靈。

4. 選民敦促永續：

選民已無法在選舉之後，就歸零自己的角色扮演，而任由代理人以自由意志操演立法權的行使，還要永續經營罷免、創制與複決的推動，以馴服巨靈的作為，在規制的範限之內，不致推動過度消費財政的法案，而遲緩鼓勵生產的議案。

5. 政黨自身醒覺：

外在控制的力量有其時而窮之勢，而最佳的防衛巨靈力量，本是巨靈所屬政黨的政治醒覺，以不自見、不自是、不自伐及不自矜的作為，對待議案的審議，方能提高合法化議案的受認同度。

6. 理想定位待成：

第七屆的國會面臨諸多的內外挑戰，必須適時加以因應，以保衛台灣在全球化時代的競爭，所以巨靈所屬的政黨，要繪好通過挑戰的策略地圖，完成接受挑戰的議案，以成就國會的理想定位。

歸結言之，每階段的國會演變，均有其要針對的課題，巨靈出現的時代亦復

如是。首先相關利害關係人要認清具潛在的威脅所在，再尋求發現現行課責運轉的落差，迅速加以填補起來，構成對巨靈的嚴重威脅，並且在巨靈成員行為脫軌時，立即施展極大後果的壓力，以及領導人展現策略性的治理謙卑下，締結優質定位的國會。

參考文獻

一、中文部份

林水波、邱靖鈺 · 2006。《公民投票 vs. 公民會議》。台北：五南。

二、英文部分

Behn, R. 2001. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington, D.C.: Brookings Institutions Press.

Bertelsman Foundation (ed.) 2002. *Transparency: A Basis for Responsibility and Cooperation*. Gutersloh: Bertelsman Foundation Publishers.

Binder, S. A. 1998. *Minority Rights, Majority Rule*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Binder, S. A. 2003. *Statemate: Causes and Consequences of Legislative Gridlock*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Boverns, M. & P. 'T Hart 1996. *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Publishers.

Cox, G. W. & M. D. McCubbins 2005. *Setting the Agenda*. Cambridge Univ. Press.

Cox, G. W. & M. D. McCubbins 2007. *Legislative Leviathan*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

Donovan, M. C. 2001, *Taking Aim*. Washington, D. C.: Georgetown Univ. Press.

Kingdon, J. W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. NY: Longman.

Mitroff, I. I. & G. Anagnos 2001. *Managing Crises Before They Happen*. NY: AMACOM.

- Murray, E. C. 2007. *Talent IQ*. Avon, MA: Platinum Press.
- Rogers R. & R. Walters 2004. *How Parliament Works*. NY: Longman.
- Sidle, C. C. 2005. *The Leadership Wheel*. NY: Palgrave.
- Sinclair, B. 2005. *Unorthodox Lawmaking*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly Inc.
- Smith, S. S. 2007. *Party Influence in Congress*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Stone, D. 2002. *Policy Paradox*. NY: W. W. Norton & Co.
- Sulkin, T. 2005. *Issue Politics in Congress*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.

投稿日期中華民國 97 年 5 月 10 日
接受刊登日期中華民國 97 年 5 月 25 日
校對日期中華民國 97 年 5 月 26 日
責任校對 陳信良、魏敬唐

Taming Legislative Leviathan

Shoei-Po Lin

【Abstract】

The new Legislative Yuan is really dominated by a single party. This radical political change may create the phenomenon of legislative leviathan leading to a threat-prone organization and causing six threats some time in the future. This paper is to present indicators of legislative leviathan and warning signs to spur stakeholders in thinking up and designing effective strategies to minimize or contain the threat. Bridging accountability gap is an ideal way to transform a threat-prone congress into a threat-prepared one, thus managing suck threats before they become a reality. This transformation is operated for effectively taming legislative leviathan to reach ideal standard of democratic congress.

Keywords: threat-prone congress, accountability gap, legislative leviathan.