

# 議事多數決的隱憂

林水波\*

## 【摘要】

本文主要探討的內容在於：台灣在國會主治的政黨，如運用多數席次的優勢，主導整個議事的過程，獨自主宰設定討論的議程，合法化自行建構的立法內容，推動自見自是的政策論述及主張，完全否決少數黨的政策論證，所組構的制度安排及所鋪設的制度連結，則政治體系所產出的議事品質，恐不甚健全，也對風險的防火牆建構不夠完整，對所要追求的目標擁有不當的樂觀，這是議事多數決不當的隱憂。

這項隱憂可由多數宰制的風險、循證決定的無門、少數黨派的無力、回應能力的降低、知行合一的不易及有效覆議的困難等六個層面彰顯出來。

而這項隱憂形成的基因亦可由政策主張的兩極化、政黨偏好的凝聚化、權力取得的商榷、體制運作的質疑、多數地位的保持、黨際對立的氛圍、議事負荷的重擔及路徑依循的效應診斷而出。

議事隱憂本非任何政治體系所堪承載，勢必要想方設法加以排除或處置。主事職司者或相關利害關係人或可由啓動視框反省、召開議題論壇、推出公民投票、發動司法解釋、回歸覆議機制及運用議程阻礙等方略加以解決。

最後本文導出六項立法知識用以：理性立法、增進執行力、預備脫軌防火牆、確保冀欲成果及提升國會形象。

**關鍵字：多數決、少數派權利、循證決策、政黨戰爭、覆議制度及議題論壇**

---

\* 台灣大學政治學系教授



兩千年台灣經歷一項重大的政治不連續現象，即入主中央政府的政黨發生輪替。一時之間，由於政黨過往所社會化的角色扮演，抑或慣行的運作取向，無法順時順勢承繼下來，於是在國會這個新政治競技場，就發生斷續性的議事衝突。由原本執政轉換成在野的政黨，由於同質政黨之間的締結多數聯盟，一直掌控國會的議事運作，逐步將原本行政國的運作態貌，大轉型成立法政府的主治模式，因而中央政府的施政，再不能適時適刻得到立法支持或奧援，多少均受到有形或無形的衝擊，恐怕導致國家競爭力的停滯不前。

在行政與立法由不同政黨或政黨聯盟掌控分治的情況下，政黨之間協力就會面臨不少的障礙，向來的協力優勢，透由政黨間的一致步調而產出令人激賞的果效，就不易發現出口之道（Lank, 2006）。這其中，國會主治的政黨，如又運用席次的優勢，主導整個議事的過程，設定討論的議程，合法化自己認定的立法內容，通過自見自是的政策主張，完全否決少數黨的政策論證、制度安排及制度連結，政治體系每會面臨業已合法化的制度或政策，走向虛擬化之途，絲毫無任何執行的機會，當然無法成就原本擬定的目標。這種議事多數決的隱憂，在政黨輪替執政以來，就依循重大政治演化而不斷出現，政黨之間的政治僵局亦時時衍生。這種現象殊值得識者用知識加以關切，一來解析這項隱憂的類型，藉以引起相關利害關係人及主權者的用心關注；二來試圖解剖這項隱憂的形成原因或路徑，預為找尋化解隱憂之策，俾便往後政黨輪替執政成為政治變遷的常態後，這些隱憂就無由而生；三來建構針對隱憂的對策，促使黨際之間的政治衝突具有平台加以處理，設有機制從中化解，更能透由政黨的自律自省，開啓接納合理論述的機會窗，步往建設性的立法定制之途。

## 一、隱憂的類型

議事以多數決做為立法定制的決斷，本為民主國家的常態運作，不致發生重大的政治問題。不過，多數決的運用本有一定的限制門檻，絕對不能誤用、不當使用、低度使用，甚至是妄用，而減低國會的威信，稀釋隨立法而成立機關的正當性（如國家通訊傳播委員會和公民投票審議委員會）；延宕立法成策的時機，形成憲法機關的空窗，相關公職人員無法如期上任的政治尷尬；虛擬化合法的制度，因各項成功執行的限制過高，難以符應那些限制，造成制度無力執行的窘境。



因之，這項隱憂的不同類型，迫切需要吾人加以釐定，以供相關政黨的職司人員，審慎使用這項機制，務使多數決的使用得能產生優勢及創造政經機會，防止可能不利的劣勢及杜絕政經威脅。

1. 多數宰制的風險：民主政治的運行，除了信守多數決治理的基本原理外，更不能忽略少數派的見解及制度安排。蓋吾人必須肯切體認：多數黨堅持的議事安排，抑或議程上討論的各項制度結構，不一定就是合乎理性的框架，完全剔除短期政黨利益的政治或政策算計。只因政黨所面臨的是執政權力的競爭，推出新法案或新政策時，難免試圖從中加掛或隱藏對自己有利的條項，俾便於權力的爭取。不過，這項由多數黨研擬的議案，並非是全然符應議案設計的原理，強行以席次多數通過，難免會有宰制霸權之譏，難以取得他黨人士的馴服，更不易爭取執行機關的全力配合，築構心甘情願的執行合夥體系，創造出因協力而滋生的合超效應。

任何個人或由個人組成的團體，由於己身的政治社會化過程殊異，每每形成偏好的視框，而欲以自己的政策視框強加於他人或他黨之上，難免有不民主的癥候，更易形成其他聯盟的抵制，形成重大的政治紛爭，有被帶上多數暴力的稱謂，更有違政黨正面形象的維護與管理，甚至非出自為主權者負責的心態，那能引領更多主權者的信服。是以，在國會主治的政黨，或可以另類的視框，協助其他的政黨夥伴，共同為負責或述職的對象關懷，適時立出時需的議案，反而引出更大的政治收穫，吸引更多體系成員的認同與支持，願意加入政黨團隊，協力打拼權力的事工。

2. 循證決定的無門：最近在學術界一直在倡導循證政策的決定（Davies, Nutley & Smith, 2000; Nutly, Walter & Davies, 2007; Pawson, 2006），抑或在商學領域上厲行循證管理（Pfeffer & Sutton, 2006），以減少決定或管理的謬誤，增加所要負擔的成本，進而強化政策的效益，全局關照到政策的貼近性、妥當性、賦權性、塑性、受惠性、得覈性、充分性及得益性。不過，在多數決的不當使用下，由於重大的決定但憑取決於政黨或政黨聯盟在國會所擁有的多數席次，一來重大的制度議程受阻於程序委員會，攸關時需的議案，也恐在政治意識型態的主導下，組織議案的內容結構，而疏忽循證政策所要依循的原則：切於實情、契於系絡、基於因果、據於實例、成於商議及本於原理，於是政策可能在一開始就嵌入失靈的



因子，執行機關及標的團體再怎樣地協力或合夥，也無法挽救政策本身在先天上的失調。

尤有甚者，政策抉擇所要仰賴的藍海原則：創造效能、接軌現策、貼近現實、誘發滿意、驅策參與、提供機會及引領認同，亦因多數決的強力運用，欠缺理想的言談或對話情境，導致對話理性受到堵塞，不易勝出政黨之間互為主體性的決策，進而損及執行的果效，但已付出昂貴的政策成本。

3. 少數黨派的無力：理想的議事態樣，一則尊重理性的多數，二則維護少數應有的議事權利（Binder, 1997）。蓋少數黨亦持有高度價值的見解，深諳政策或制度該如何安排，方具有實際的可行性，更在貼近真實的問題情境及符應標的對象的需求之助益下，致讓執行產生乘數效應，政策績效順勢勝出。是以，在議事過程上提供參與的平台，適度採納其政策主張，或可增加決策前的再思機會，從中理出不致在執行過程發生脫軌的憾事。總而言之，與多數派不同的制度設計，未必失真，多數派斷不可將其以真當假而否決議事的最終決定。

再者，多數派的立論在政治立場的左右下，亦可能出現制度設計或政策安排的盲點，因之多數認同的政策論述，亦時有難符政策安排的盲點，因之多數認同的政策論述，亦時有難符政策原理的窘境，如若政黨之主事者疏忽於他議，信賴於直覺、執著於過往、受束於執念、拘泥於門派及訴諸於多數，則會出現以假當真，進而馴服正常判斷的情勢，導致政策一出生就滋生殘缺不全的癥候，無法進入優質執行的階段。

職是之故，少數派的建設性參與，在議案形成過程中有其所在地位，如這項政治地位受到忽視，其就會產生高度的無力感，而對議事失去向心力，也導致國會失去提供知情理性（informed reason）的重要來源，無法對議案透視洞察及體悟深層。何況，多數黨本不滿足於立法政府的經營，而高度冀想運用議事的成績，爭取主權者的政治認同，以贏回豐厚行政資源的配置權，所以如何善用主持立法政府的良機，容納各方見解，排除以假當真的誘惑，識破以真當假的風險，讓循證的政策有路出現，不只主權者因而受益，自己亦分享重回執政的權力滋味。

4. 回應能力的降低：歷經合法化而產出的制度或政策，由於在凝聚力鞏固的政黨多數聯盟宰制下，每每會出現回應政黨理念程度較高的立法產出，而與主權者或標的對象的想望距離較遠的決定。這就出現當責的落差，即代議機關的代



理人，所推動的立法行為，無法貼近被代理人的需求，抑或先前與選民業已說定的應許，乃就不易引發標的對象的信賴順服，積極地應用政策所提供的各項機會，挺身而出參與勝出優質政策績效的合產工程。

在當今講究以標的團體為中心的政策設計時代（Von Hippel, 2006），推行以多數決決定議案的最終結局，可能在代理人完全受制於黨派思維，而無法有效扮演受託人的立法角色，以致在回應被代理人的心志上受到衝擊。因為這種立法模式是以代理人為中心，並非以標的團體為中心，以致立法的民主化尚有一段工程要接軌與耕耘，才能達及政策使用者真正想望的境界，進而擔當完全代理人的角色，擺脫過往被人戴上不完全代理人的稱號。

5. 知行合一的不易：優質的組織盡可能將知識轉化為行動，縮小兩者之間的罅隙，避免個人主觀的判斷或直覺完全主導組織的作為（Pfeffer & Sutton, 2000）。立法機關的作為，亦應向這項知行合一的作為效法，在制度的安排或政策的配套上，盡量以已立的知識為基礎，減少政黨核心價值在合法化工程上的主宰力量。

不過，在政黨之間往政治兩極化演化的歷史時刻，面對業已巨幅轉型的政治環境，由原本浮動的政黨結盟轉化成立場鮮明的政治陣營（Sinclair, 2006），黨際之間就以多數決的方式進行政治對決。在這種極端政治環境下，固守政治立場就成為政黨戰爭的利器，以致在已知的制度知識，在立法過程中就受到嚴重的忽視，純以政黨的偏好作為基礎的對決，產生知行之間的極度落差，致讓完成的立法，不易落實及實踐。

公民投票制度已有長久的歷史，也在實踐上形成諸多他國引用的慣例，比如行政機關或政黨本是公投提案的重大主體（LeDuc, 2003），台灣在立法時由於受到多數決的宰制，二者乃無法成為提案主體；國會原本只有少數黨有權提公投案，以測定多數派通過的議案，是否得到眾趨民意的維護，但台灣的國會卻成為一個重要的提案主體；諮詢性公投本是公投的一種類型，並可針對任何議題，且以公投的結果引領代議機關的立法行動（Ibid.），但這項公投亦在公投立法過程中遭到排除；主權的歸屬、條約及國際協定，本是合法的公投議題（Ibid.），但斯二者也遭到多數決的封殺；成案的門檻本於對主權在民理念的民主信守，不得訂得太高，以免成案可能性的歸零，但在懼怕公投的陰影下，以多數決的方式提高合法成案的連署人數；公民投票審議委員會本是不該有的建置，以免實質妨礙公投的成案，



但亦在多數決的操控下，成為過濾公投案的不當機制。

多數決的不當運作下，諸多普遍性制度因子，無端在台灣的制度形成過程中，遭到中斷性的鋸箭，致使制度的有機組合，以及彈性靈活運用的空間受到壓縮，無法展現制度優質果效的出口。這是知行不能合一的代價，更是未來制度興革的標的，向制度標竿學習的要項。因之，在制度形成的過程中，不得以言談替代行動，以記憶取代思維，以恐懼扼阻以知識為基礎的行動（Pfeffer & Sutton, 2000）。

6. 有效覆議的困難：知行落差的立法，遠離制度目標的達成，本為自然之情事，而制度因而欠缺有效的執行力，亦是可預料之事。不過，知行合一的境界未及，本有制度加以彌補，以收立法政府與行政國之間的權力平衡。然而，在各政黨陣營的內在凝聚力超強的時際，多數決的嚴守把關，致讓覆議成功的可能性幾近於零，有效彌補知行合一的機會窗就難開啓，導致在制度難行的經驗後，就讓制度逐步走向虛擬化。

制度以知識做為基礎，本可增強其合理性及妥當性，進而催化制度的可行性，所以在形成之際盡可能擺脫政治力的操控，以免政黨政治算計條款的加掛，破壞制度的整合性，而減低制度的執行力。再者，政黨之間應是隨時浮動的聯盟，得能針對議題的本質建構多數聯盟，提供以知識做為制度設計的基礎得以在合法化工程上勝出，並以這樣的聯盟，否決窒礙難行的法案或政策，進而邁向知行合一的境界，產出制度原本所具有的功效。

多數決向來是兩面刃，一是促成議案的快速合法化，二是挫折制度的優質。凡是政黨的主事者，要善加使用多數決這項政治利器，讓尊重多數治理，保障少數權利的目標得以成就，不致因多數決的過當使用，致使多數霸權的不良印象滋生，循證決策勝出的無門，少數黨派的無力，知行合一的不易，有效覆議的困難，以及回應能力的降低。

## 二、形成原因

政黨與其聯盟憑倚在國會席次的優勢，操作議事的多數霸權，而較不重視議案支撐的邏輯，斷章接連普世已行的制度設計與安排，誤解倡導中制度的本質



而鋪設背反趨勢的建制，提出多元但妥當不足的假定以支撐自己的制度主張，再以多數決的方式，試圖合法化自己單獨架構的法律結構，抑或相關的政策套案，並對這些合法化後的政治系統產出，對整體政治環境的影響，對制度能否鑲嵌執行的系絡，是否具有經濟、技術、社會及政治理性（Dunn, 2004），則非其主要關注的焦點，更不是考量的重點，但求黨際爭議的議題早點落幕，以供自己擁有優勢又能主導的議題列入議事議程，藉機擺脫對自己不利的糾纏。

這種運用多數席次以掌控國會的議事，在兩千年政黨輪替之後，就成為主要的政治現象，推究其因，或可由八方面推敲之：

1. 政策主張的兩極化：台灣的兩大政黨聯盟，由於在政治意理上差異極大，所以根據意理而推銷的議案，不僅在內容結構，抑或支撐的立論理由，架構條項所依賴的原則上，而且在政策未來的影響及效應的推測上，均有重大的趨異。席次較多的政黨聯盟，為求自己偏好的政策組構得能迅速通關，以迎接另次的議事戰場，乃試圖以人數的優勢掌控整個議事過程。不過，這樣的舉措極易引發少數黨的委員採取議事破壞的行為，試圖修正、辯論或阻撓多數黨所偏好或設定的議程，乃發生重大的國會衝突，一來引起議事的空轉，延宕法案合法化的期程，二來促發強渡關山的表決工程，留下強大的退還覆議空間，但因雙方戰鬥陣營的穩固，退還覆議的結局是可預期。

2. 政黨偏好的凝聚化：政黨既然對政策的取向，法案的走向有其歷史性的偏好，而且支持偏好的政治凝聚力又甚強，茲為貫徹這項偏好，乃趁勢凝聚力尚未消失之前，利用議程設定的主導權，並以其席次多數的優勢，利用議事規則的工具，想方設法破壞少數黨所能推動的議事阻礙遊戲，順時順勢合法化自己偏好的議案，顯示掌控國會的能力，挫折掌控行政部門的政黨，其在施政上的聲望及威信。尤有甚者，多數掌控國會的政黨，更以其凝聚同仁的向心力，鞏固立法政府的持續運營，致使選民對他黨產生信任危機，因其無由透由合法化的過程，貫徹選舉過程中與選民立下的政策承諾抑或心靈契約，方便爭取未來的執政權。

3. 權力取得的商榷：兩千及兩千零四年取得執政的政黨，因在選舉過程中，發生公投與大選合併舉行，以及兩顆子彈的事件，而令失去政權的政黨，質疑取得政權的正當性。蓋這兩項焦點事件，一直被主觀認為與選舉結果具有強烈的相



關性，即選舉結果可能因此而大逆轉。這項質疑或商榷始終影響失去執政的政黨，其委員在國會的各項議事行為，試圖運用議事的機會，動員多數的政黨聯盟，抵擋不受青睞的議案，抑或推動基於自己政治理念而建構的法案結構，以防競爭政黨的立法突圍。國家通訊傳播委員會組織法，三一九槍擊事件真相調查委員會組織條例，二者之合法化恐在這樣的政治思維及氛圍下完成。不過，二法之執行並不順利，遭遇到不少的挑戰，以及滋生不少延宕執行的遊戲，比如組織成立的適憲性，相關協力機關的不合作行動，甚至展現妨礙執行的能力及意志。

而監委的提名審查及軍購案，則是在程序委員會上，以政黨聯盟的多數，多次否決進入正常審議的議程。迄今，監委案的審查尚未取得政治流勢轉變的配合，還未能醞釀開啓審議窗的機會。而軍購案在方案的調整，以及國內外政治情勢的勢移，業已完成軍購預算的審議工程。

由上觀之，多數決的把關有的針對議題的性質，有的因應焦點事件的後續處理而發。不過，這項把關的政治遊戲究竟對政黨取得正面或負面的形象，當然會有不同的論述，但論述的公允與否，則賴長期而縱深的歷史演展才能下定論。當然，相關的政黨聯盟為規劃未來的議事策略，或可周詳檢定過往多數決把關作為所立基的假定，究竟有無妥當性，同時理性分析因把關所引發的正負後遺症，再決定未來多數決的運用時機與議題。

4. 體制運作的質疑：政黨輪替執政之後，初期嚐試全民政府的態勢運轉，但由於生命週期的短暫，乃走向少數政府的時代，於是中央政府的體制就逐步邁向總統制傾斜。然而在野政黨聯盟卻依循九七修憲的過程及交涉協商的歷史文件，強烈主張雙首長制，希冀遵照法國的政治慣例，由控制國會多數的政黨聯盟組成政府，並與國會有效的配合，藉以提升治理的績效。不過，總統大選獲勝的政黨，運用閣揆的全權任命權，強力運行向總統制傾斜的施政，於是兩大政團就開始 Sinclair (2006) 所謂的「政黨戰爭」，在野政團以立法政府的機制，對抗向總統制傾斜的運營。這樣一來，多數決的運用，姑不論其是否妥當，抑或反映眾趨的民意，乃一方面利用議程阻絕的工具，圍堵或封殺執政政黨所欲通過的法案，另一方面透由智庫的研擬，組構自己偏好的議案內容，再仗勢多數的優勢予以通過，降低法案的政治可行性，擺脫不利議題的糾葛，創造嶄新議題發展的空間，藉機吸引蝴蝶選民的回歸，中性選民的選舉轉向。

體制的定位本是相關政黨或人士的外加，每每涉有外加者的價值判斷，何況各國的制度設計，不易跳脫內外環境與歷史演展的制約，更深受政治文化的





影響，過往運行慣例的限制，理所當然會引起爭論。只是這項爭論應循制度變革的方式加以解決，而由國會內黨際競爭來對應這項情勢的演化，恐並非是健康性的競爭，徒增政治的混沌滋生多數決過度使用的危機。

5. 多數地位的保持：國會多數黨的持續保持，乃是失去中央資源配置權的政黨及其聯盟，集中全力要奮鬥的目標，是以在國會的議事上，所屬政團的委員以個別或集體的方式，展現對行政部門的監督，並通過對自己有益的議案。如若政團醒覺到未來有可能喪失多數掌控的機會，就極可能壓制少數派的議事權利，而以多數決的運用，進行議案界限的防守，防止執政政團的權力入侵，甚至設立嚴密的防火牆阻止本土派委員的轉向，結盟政黨委員採取不合作主義。

失去多數的威脅，對已失去中央執政權的政團而言，可說是政治致命的威脅。為了有效因應這項情勢的演展，掌握國會的政黨聯盟除了全局準備選舉競爭之外，以多數決作為武器，在國會充分發揮制衡的作用，通過符合己意的議案，否決或延宕執政黨可能展現政績的議案，恐是政治發展的走向。不過，這項議程阻絕的作為，一旦成為運作慣性，也會有政治風險要承擔，比如主權者的政治不滿，甚至改宗支持其他政黨。

6. 黨際對立的氛圍：政黨之間進行議事主導權的競爭，本是民主的政治遊戲。不過，對於重大議案歷經主要政黨之間的傾盡全力協商，才達及關鍵性的共識，並完成合法化的審議工程，但負責中樞施政的行政部門，卻對最終的決定，出現不同的聲音，且試圖以窒礙難行為理由爭取退還覆議的憲法機會，進而引發國會多數黨委員的不滿，滋生抵制往後或續階的議案審議與討論，致使待議而攸關政府改造的法案，找不到開啓的「政策窗」(Kingdon, 2003)。研議多時的行政院組織法修正案，雖已快到完成合法化的階段，卻因政治氛圍的緊張而改變原本審議的佈局，再加上後續多元事件的發生，議案排列的優先順序受到動搖，政黨關注的焦點又因內閣的改組，績效產出的考量而轉移。

政黨本是由人組成的團體，會發生政治脾氣以杯葛原本已達成共識的議案。是以，負責推動主要議案的行政部門，要有全局宏觀的視野，部署策略性的議案審議管理，尋找助益的政治氛圍，趁勢合法化施政所要的法案，備妥應付全球化及國際競爭的挑戰。而國會掌控多數的政團，為了兼顧國家的政經社文發展，以及提升自己政黨的形象，還是善盡代理人的職責，盡力完成被代理人的付託，



方是政治智慧的高度展現。

7. 議事負荷的重擔：國會爲了應付政經社文的快速演化，議事負荷日趨加重，在面對議事所引發的紛擾，抵擋國會空轉的苛評，克服議事時間的壓力，推動議案的政黨，對於少數黨派的議事權利，就不是那麼強調，而以「摸著石頭過路」(muddling through)的方式完成合法化的工程，盡可能排除任何議事的干擾。總之，議事的負擔不輕，時間的壓力沈重，對主權者支持的責任奇重，於是基於權變管理的哲學，適度犧牲少數黨派的議事權利，先將重大法案通過，再擇其他機會提供廣大的議事參與。不過，這種政治承諾一定要兌現，否則會引發重大的議事破壞行爲，造成國會運轉的困難。有時會故意的離席，形成法定人數的不足，發生流會的情勢，抑或防止多數聯盟的締結，導致投票結果的無效。

8. 路徑依循的效應：以多數決把關議案的進展，這項已有的政治經驗，會限制往後政黨的議事決定，改變往後所做的抉擇。蓋慣行的政黨已從過程中學習到有效運用的精髓，凡是遇到類似的議事情況，類推適用就成爲唯一的選擇。針對同一位總統提出四次罷免，恐是路徑依循的政治寫照。不過，在政黨輪替成爲常態的時代，掌握國會多數席次的政黨，亦有遞移的可能，國會的議事以事理爲中心，以知識爲基礎，以主權者爲中心的審議依據，或許可朝協合式民主的路徑發展，避免政黨之間的健康性競爭淪爲惡性的權鬥。因爲，政黨之間的往極化發展，並進入「戰爭」的狀態，已逾越主權者在選舉時的政治授權。

政黨之間的理念落差本是常態，但若全依理念落差來支持或反對國會中的議案，恐非對議案進行全局的思維。蓋大多數的主權者是政治中性的，向來支持合理妥當的議案，是以爲了爭取廣泛而多數的被代理人之支持，政黨在運用多數決之際，是否能夠展現政治的同理心，站在全民的角度來思索制度安排及議案的方向，盡可能避免政黨之間的權鬥，方能締造優質的國會形象，增強其永續發展的正當性。如若政黨過度受制於理念思維，並以之取決議案的命運，則在政黨輪替、多數少數異位之際，政治系統又要陷入另一個多數宰制的惡性循環，這種現象的預防，任何政黨均有責任加以逆轉。畢竟賦與少數黨派更多對話商議的時間，提高議題的能見度，引發廣泛的辯論，轉化原本議案爲更明智、更合乎道理的結構，方是民主政黨所要展現的政治風格。

國會內演變成多數宰制的議事格局，已非民主政治所能容忍的政治門檻。而多數政治影響力的展現，絕非以多數決作爲武器，抵擋特有立論基礎、對應緊



急事件，以及論證具說服力且有他國先例支撐的議案，而是主動爭取讓這些議案快速通關，取得執行的前提，由具體落實滿足標的對象的迫切需求，並將必要的資源灌入前述的議案，有效改進標的對象的窘困情況（Shuck & Zeckhauser, 2006）。因為，國會的主動作爲，採行以標的團體爲中心的政策設計，方是取得其信任的終南捷徑。

上述這些原因的提出，旨在激勵國會內各政黨的反思，認清在政策合法上，要扮演什麼角色，才是擴大權力範圍的對策，進而採取並加諸落實，以享終極的果效。政黨要依經驗，面對教訓，才能擴大政治支持度，更要從中擺脫路徑依循的窠臼，善用創新的議事作爲，轉型以政黨爲中心的傳統議事行爲，邁向更加民主化的議事創新。

### 三、對策的提出

政黨輪替之後，國會議事多數決的運用，已有巨幅的轉型，少數黨議事權利的保障未能達及理想的境界，所立法律被解釋成：「與法律明確性原則不盡相符」；「逾越立法院調查權所得行使之範圍，違反權力分立與制衡原則」；「違反法律平等適用之法治基本原則，並逾越立法院調查權所得行使之範圍」；「與憲法機關各有所司意旨不盡相符」等等（釋字第五八五號解釋文），且衍生前述諸多隱憂，相當不利於國家治理之發展。因之，在形成的原因分析後，有必要針對這項由政黨之間破壞性衝突所造成的問題，進一步提出減輕隱憂的對策。

1. 視框反省的啓動：政黨對國會議事所抱持的視框，每每左右自己的議事行爲，並祈透由議事行爲的產出，維護政黨的政經利益。不過，多年來的政治經驗，動用多數決以抵擋立法議程，抑或通過政黨所要的法律，並未對政黨的政治地位增強多少，在席次上展現巨幅的成長，在立法品質上超越多少，反而出現不利於政黨形象的非適法性或適憲性的解釋。因之，爲擴展政黨的政治版圖，加大政黨權力取得的空間，有必要反省過往政黨所堅持的議事視框，認真發掘當初妥當性不足的假定，而改採健康性的政黨競爭策略，吸納他黨的建設性立法見解，進而取得立法聲望，有助於權力版圖的開拓。如若繼續以多數決的機制，作爲議事杯葛的利器，反成爲他黨於競選期間攻堅的藉口，恐會窄縮選舉勝出的空間。國會其他的政黨亦體認到健康性競爭的價值性，則立法議程的優先順序，以及法



律的妥適安排，均不致成爲問題，以致國家因應內外情勢演展所需的法律，不致因政黨的權鬥而產生空窗的現象，國家的國際競爭力也不會受到挑戰。

2. 議題論壇的召開：國會的政黨若運用擁有多數席次的優勢，阻絕全國關注的議題進入系統及制度議程，以延宕議題對策的產出，致使議題久而未決而有惡化的威脅，於是相關的利害關係人爲了敦促國會儘速採取作爲，乃針對全國性的議題，召開對話的論壇，交換參與者對問題本質、形成原因及因應對策的看法，透過意見的溝通與交流，相互吸納富有建設性的見解，逐步形成共識，掌握不同方案的優劣勢評估，以及各項機會及威脅的預測，敦促國會進到公共當責的代理人義務（Melville, Willingham & Dedrick, 2005）。

全國性議題論壇的推動，不但對參與者具有養塑民主公民的功能，願意積極涉入公共事務的治理，增強公共決策的回應性，事先克服執行階段可能產生不順服的行爲，而且在國會議程設定上擁有先導的作用，開拓國會對主權者另一個述職的管道，擺脫投票後對優質民主的運營就失去著力的情形。不過，論壇的共識，還要國會承擔合法化的工作，方能以政策或法律的形式出現，要求職司者及協力推動者共同進行執行的轉化工程，以達成二者立定要成就的目標。而一旦共識與決策之間出現落差，抑或沒有交集，可能要發動一系列的論壇，構築強大的壓力，促使國會的作爲行爲。當代的公民要體會，唯有主動的政策參與，才能有機會成就想望。

3. 公民投票的制衡：當國會的政黨仗憑多數，通過反映政黨理念的政策或法律，進而衍生二者的窒礙難行，極可能演變成虛擬化的地步，這時公民可以提出複決案，以眾趨民意來決定二者的存否。有了這項政治制衡，標明國會的決定並不是最終的決定，還有待民意的檢驗，以免政策或法律向政黨的理念過度傾斜。台灣的公民對自己擁有的複決權，尙未妥適的加以運用，相關民間團體要扮演政治企業家的角色，喚起公民對這項制衡權的使用。

而國會的政黨，有時又以多數的締造，封殺重大的政策議題，導致政策的空窗，抑或挫折憲政機關的組構與正常運作，未能展現政策或機關原本設定的功能，這時公民主動提出創制案，一則威脅國會積極的作爲，以免公民收回業已委付的權利，二則在國會並未因應創新案之際，主事者積極連署動員，使其順利成案，以投票的方式決定公投案的命運，接連國會在議案上的無作爲。



創制與複決是以直接民主的方式來制衡間接民主在議案審議上的失靈行為，也唯有健全而靈活的直接民主機制，方能防止間接民主的躁進或惰性。是以，直接民主的革新，並以使用者為制度設計的中心，方能排除各項不甚合理的限制條件，增強制度的可行性，加快成案的時間，敦促國會採取妥適因應的行為，維護自己權限轄區的完整性，構築權利入侵的防火牆。換言之，制衡機制的健全化，有益於緩衝單獨機制的不當使用，協助機制之間的接連及互補。是以，直接民主機制的強化，絕對對間接民主在效率及效能、回應與衡平、充分與妥當上有其一定的貢獻。

4. 司法解釋的發動：國會的政黨根據多數合法化反映自己政治理念的議案，由於不同政黨之間的見解未因協商而有所妥協，以致通過某種程度上對主導政黨的思維傾斜的情勢。於是，在審議期間政策主張始終受到排擠的政黨，乃會針對多數決通過的法律，其適憲性及適法性，向大法官會議提出解釋，以確定國會的立法作為之效度。

大法官會議本於憲法所賦與之職權，對係爭的個案要提出建設性的解釋，確立新設制度方向，設定行為適憲標竿，應用標竿檢定制度結構，舉出合理論據驗證制度安排，提出解決方案以利機關之間的定紛止爭，確立憲法機關各自權力的範圍，杜絕機關之間的相互入侵，形成嚴重的組織衝突。釋字第五二〇號、五八五號、六一三號及六二七號解釋，均深具建設性，不但化解停建核四的紛爭；釐清真調會之組織、職權範圍、行使調查權的方法、程序與強制手段等相關規定，符合憲法意旨之幅度；確定國家通訊傳播委員會委員之遴選，有無侵犯行政機關的人事高權；述明總統刑事豁免權適用的時機與範圍，以及總統之國家機密特權，其他國家機關行使職權時，對本權應予以適當之尊重。

司法機關的解釋本是化解憲法機關之間權限衝突與紛爭的重要機制，更是對應政治系統發生重大政治變遷之際，所引發新問題的調解者，尤其在政黨角色互換時，扮演執政與在野角色不能稱職，而發生重大政策或立法決定爭議，就須仰賴它來穩定政治系統的運作，不致在行政或立法上產生脫軌的事件。

5. 覆議機制的回歸：覆議制度最核心的意旨在於產生威脅嚇阻的作用，致使最終的立法得能較為周延，也能平衡反映公共利益的所在，即在國會出現制定行政部門認為不妥或可能窒礙難行之前，總統釋出對之提出覆議的決心及毅力，



而爲了維護國會立法的威嚴，以免遭受行政部門的挑戰，於最終審議定案之前，適當地吸納行政部門的法律見解或結構安排，避免陷入法律自戀的危機，事先排除合法化之後的續階運作，增強兩大部門的威信，展現協力爲政治系統的有效運營而努力（Cameron, 2000）。

再者，有了覆議制度的建制，就可能導致政策合法化的過程，並非走完國會三讀會的過程就已達到終點，還要等待行政部門的評估，是否要針對國會通過的議案，行使覆議權，使其處在不確定的狀況，而國會爲了盡可能避免這項立法難堪的風險或威脅，乃站在政治系統的高位，與行政部門組構成合作的體系，構築協力的制度設計合夥人，盡量避免有害自身形象的對立衝突，設法透過黨政協調過程與平台，達成兩部門互利的共識，適時完成政策的合法化工程。總之，覆議本身是對議案的威脅生存條款，提供有權或適格使用者於適當時機提出威脅警訊，致擬議中的議案有了再思的機會，進而轉向較爲以證據爲基礎的立法路徑，不致明顯傾向某一黨派的政治理念，抑或蘊存適憲與適法性受到質疑的制度因子，而再一次進行國會的表決戰。蓋覆議威脅的言談一出，國會爲了避免兩敗俱傷，願意再度協商兩者存有歧異觀點的制度設計，雙方互有妥協並在追求公共利益的支持下，完成沒有續階工程的議案。

不過，威脅效力產生的前提，乃行政部門擁有較高的獲勝機率，即行政部門只要能爭取到國會三分之一以上議員的支持就可讓先前通過的議案失去其法定效力。這也是美式覆議制度設計的核心因子，台灣本來亦移植這項設計，但九七修憲之後，行政部門就要爭取到二分之一以上動員的支持，始能否決國會原先通過的議案，這在分治型的治理系統下，就已喪失覆議制度原本持有的威脅效用，是以要以現行的制度設計，促成國會的再思，在政黨從事不健康的競爭之際，可說是機率歸零。唯今之計，乃透過修憲的過程，將制度回歸原本的面貌，接連制度生效所依賴的邏輯，使其威脅的力量，在釋出可能提出覆議的警訊時，就自然而生。這項制度的回歸，對將來那一政黨入主中央政權，均是有利的及富建設性，所以應由兩大政黨協力完成之。

6. 議程阻礙的運用：擁有多數實力的政黨聯盟，安排審議的議程，試圖合法化符應聯盟需求的議案，但因類似的議案，過往的執行績效不佳，部分條文又經大法官解釋在適憲性及適法性有所不足之處。國會的少數黨派深知進入表決，在人數上一定無法匹敵推動政黨的聯盟，乃發揮少數派權利的運用，試圖利用程序優勢的庇蔭，佔住主席台，阻撓任何表決的機會，伺機破壞多數派所安排的議



程。而一般所謂的程序優勢，乃對國會的少數派議員，在特殊政治遊戲的某個階段，賦與其接近立法過程的機會，展現阻撓的功力，破壞完成合法化的氣氛，消耗多數派續戰的毅力，而提早結束兩派的政治對峙，等待法案的交易合理時再進行另一次的表決戰（Binder, 1997）。

「中央選舉委員會組織法」的法制化工程，歷經多次的議程安排，但雙方爭議的焦點，聚焦於委員的產生及組成方式，一方質疑其產生方式有適憲性的問題，但在多數聯盟的締結有其先天上的困難之際，乃以議事妨礙的策略，佔住主席台，使國會暫時失去得能表決的空間，無法透過表決程序完成最終的合法化工程。這雖是少數派無力感的作用，但又反映出分治政府的政治困境。

多數治理及少數權利的同時維護，本質上充滿了矛盾。不過，這項矛盾的化解，根本之道在於多數治理符應立法式的領導，即提出富說服力的論述，安排適憲性與適法性的條款，杜絕任何受到質疑的因子，且願與對方進行合理的妥協。如若不然，少數派的議事阻礙就會屢見不鮮，得到外在民意支持的氛圍就難以建立，只能再等待適當的時機。

立法權是要分享的，而立法品質的提升，更需要政黨之間進行公共性商議，單一政黨或政黨聯盟試圖主宰整體立法過程已無法鑲嵌當今民主價值深植的社會，任何政黨如欲強行為之，則很少不遭受到他黨的抵制。因之，每個政黨勢必要與時境推移，不時反省業已過時的視框，理出得能滿足主權者的立法冀求，適時填補立法的真空，用以因應內外環境的變遷。

以上所提的對策，多少對於兼顧多數治理的運轉，保障少數權利，擁有一定的貢獻。不過，少數政府的治理本非易事，誠摯地與他黨進行建設性對話，排除自己的立法自戀，虛心接納符應事理的制度安排，方有助於立法衝突的化解。而在國會居於多數的政黨聯盟，也無權自見自是與自矜自伐自己的制度設計多麼完善，而要深知過往已沈澱的歷史記憶，每每影響到制度的結構安排，恐需不同視框的交流，才能將盲點化除，引領制度走向可行及產出效益的前提。

## 結 論

多數決的正常運用，政黨之間的議事衝突得以有效的化解，有助於國會履現對主權者的公共責任，更為相關的政黨自動地進行形象管理，擴展更多人士的



認同，鞏固穩定的忠誠選民。反之，一旦多數決淪為非正當性的運用，政黨之間對決的氣氛升高，議事破壞行為出現，則立法的機會窗就不易開啓，國會的績效難獲認同，相關政黨的威信受到衝擊，公共責任未能善盡，政治系統的全球競爭力當然會有滑落的危機。是以，未來的國會運作，對於多數決的正面使用，或可從過往多年的政治體驗，體悟出適用的時機及場域。經由本文從隱憂的類型、形成的原因與對策的提出等三個向度的分析，吾人或可從中理出值得重視的知識：

1. 全面觀察：政黨對多年來的議事互動，要以「觀之目」進行全面深入地觀察：運用多數決及議事破壞的果效，以及因而滋生的優勢與劣勢，機會與威脅，進而改變議事作風，盡量勝出優勢，掌握情勢演展而帶來的政治機會。因之，政黨權力空間的擴大，恐要破舊巧、破陳理、破固定不變的思維，才能在議事的有效運營上有所創新，才有機會跳出形象崩毀的政治陷阱。

2. 知常曰明：多數決的運用已經歷史悠久，更從不斷精緻的過程，提煉出合理適用的常規，相關政黨順服常規的運作，才不會提供少數派操弄反常規的議事行為。反之，國會之多數黨，若意圖運用多數掌握的機會，通過傾斜自己利益的法案，則會遭遇強烈的議事破壞，面臨永續不斷的議事攻防戰，甚至引發激烈的議事破壞行為，破壞國會的 political 形象。

3. 能量均衡：國會的政黨應知悉議事不能走向極端，因為主權者一直站在裁判的位置，進行對各政黨的議事評價，而決定那一個取得多數的位置，較有機會主導議事的運行，安排議題的優先順序。是以，多數黨在運用多數治理的原則，要依循知行合一的原則，少數黨在享用少數權利之際，要守得住政治分寸，採取能量均衡的原則，不讓議事過於延宕，法制化的工程受到遲緩。蓋主權者與政黨之間，亦是權力制衡所範限的標的。

4. 互惠溢出：民主國家的政黨，主持國會的運轉，有效地與行政部門建立策略性夥伴關係，才能充分向主權者述職，發揮合作共生的果效。因之，政黨之間進行互惠性的施與受，才會溢出各方均贏的政治遊戲。是以，政黨要述職的對象是主權者，一切的作為勢必要講究以主權者為中心的議事，更在政黨之間，以事理進行互惠，才能產出強大的政治影響力。何況，正準備執政的政黨，要利用主導國會的機會，勝出主權者渴望的產出，加快重回執政的速度，縮短再度執政





的時間。

5. 破舊立新：覆議制度在降低再度肯認國會先前決定的法定人數之後，業已傷及中樞行政部門的穩定運作，更讓潛在威脅的力量，催促國會再思的動力，無形中已因國會議事被否定的機率窄縮而消失，進而助長多數決的不當使用，增加國會內的黨際衝突。因之，新門檻規定已明顯出現負數，相關政黨應正視這項憲政議題，使其威脅與嚇阻的力量得能順時順勢而出，乃要克服一切困難，回歸原本制度設計所立基的邏輯。

多數決在多年來的議事運用下，如今已出現有效反制的策略，相關政黨如再一直抱甕灌畦、故步自封，就無法面對政治情勢的變遷，而損及政黨的形象維護。反之，過度運用少數黨的議事權利，破壞多數黨所設定的議程，時日一久也會腐蝕其正當性的使用。因之，政黨應深知各自所各依循的路徑，均有瓶頸出現，更是利弊同生，所以要展開建設性的對話，思深慮遠地理出二元堅固的對策，一方面順暢地運轉多數治理的常規，另一面少數黨利用程序優勢，保障議事參與的權利，提供國會議事再思的機會。



## 參考文獻

### 一、英文部分

- Binder, S. A. 1997. *Minority Right, Majority Rule*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Cameron, C. M. 2000. *Veto Bargaining*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Davies, H. T. O., S. M. Nutley & P. C. Smith (eds.) 2000. *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Dunn, W. N. 2004. *Public Policy Analysis*. Upper Saddle River, NJ.: Prentice Hall.
- Kingdon, J. W. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. NY.: Longman.
- Lank, E. 2006. *Collaborative Advantage: How Organizations win by Working Together*. NY: Palgrave.
- LeDuc, L. 2003. *The Politics of Direct Democracy: Referendums in Global Perspective*. Orchard Park, NY.: Broadview Press.
- Melville, K., T. L. Willingham & J. R. Dedrick 2005. "National Issues Forums: A Network of Communities Promoting Public Deliberation," in J. Gastil & P. Levine (eds.) *The Deliberative Democracy Handbook*. San Francisco: Jossey-Bass: 37-58.
- Nutley, S. M., I. Walter & H. T.O. Davies 2007. *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Bristol: The Policy Press.
- Pawson, R. 2006. *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. Thousands Oaks: Sage.
- Pfeffer, J. & R. E. Sutton 2000. *The Knowing-Doing Gap*. Boston: Harvard Business School Press.
- Pfeffer, J. & R. E. Sutton 2006. *Hard Facts, Dangerous Half-Truths & Total Nonsense*. Boston: Harvard Business School Press.
- Schuck, P. H. & R. J. Zeckhauser 2006. *Targeting in Social Programs*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Sinclair, B. 2006 *Party Wars*. Norman: The Univ. of Oklahoma Press.
- Von Hippel, E. 2006. *Democratizing Innovation*. Cambridge, MA.: The MIT Press.



# The Hidden Troubles of Majority Rule in Legislation

Shoei-Po Lin\*

## 《Abstract》

This article deeply examines the hidden troubles of majority rule in Taiwan's legislation. Due to the Congress is always dominated only by one party, and this party often utilizes one eye's legislative draft, promote unwarranted policy claims, and denies policy arguments from minority and its institutional arrangements. This phenomenon has been seriously questioned to its deliberation and negative side-effects.

The structure of this article is constructed by three themes: analyzing 6 types of hidden troubles, exploring its 6 deep roots and designing 6 strategies of anti-hidden-trouble.

The paper concludes 6 types of knowledge which would be used to legislate rationally, promote its implementability, pre-design fire wall of its derailment, ensure the intended outcomes and improve Congress's image.

**Keywords: majority rule; minority right; evidence-based decision; party wars; veto, issue forum**

---

\*Professor, Department of Political Science, National Taiwan University.

