

【時事評論】

威脅潛存國會與填補課責落差

林水波

國立臺灣大學

摘 要

第七屆的國會，由於政黨權力結構的失衡，由一黨獨霸議事的權力，難免令人憂心這項情勢的演變，會從中滋生各項政治威脅，進而危及台灣的利基，乃提出較受疑慮的威脅，引領國會的警惕，盡可能加之避免，而議決出當前時境至為迫切的議案。而這些威脅的避免，亦可由課責機制的填補及運用，達及雙重的目標：事先圍堵威脅的出口；事後扭轉帶有政治風險的議案，使其無由運轉或執行的基礎。然而，這些課責的推動，主其事者每要展現決心及毅力，擺脫「紙老虎」的陰影，而使國會得到一定程度的馴服。

關鍵詞：威脅潛存、課責落差、示警論證

林水波 國立台灣大學政治系教授，主要研究專長為公共政策、制度設計、直接民主及選戰策略。

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，細心的制度或工具安排，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：在現今的權力結構下，國會恐會潛存哪些威脅，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。

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，個別政黨進行相互反省及相互吸納之後，形成知情理性，再以之作爲各項安排的依據，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，完成原先設定的政策願景。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，不能成爲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、塑性、得竅性、貼近性、得益性及受惠性的理想。因爲，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. 動輒提出罷免

在行政及立法部門不由同一政黨主控下，院際之間的紛爭不斷，而總統的作爲及平日的言論又不受不同政黨成員的認同，乃以政治的理由，而非以客觀具體的數據就提出罷免，引發高昂的政治成本及交易成本，也不易通過選民複決的這一關，但因罷免案的提出，隨勢引起政治社會的動盪，施政的中止，拖延對全球化潮流的因應腳步及速度，進而影響到國家競爭力的提升。這種正面價值不大的政治舉措，偏偏在過往的時際不斷出現，中斷迫切政策議題的研議，衍生政策真空的窘境，引發主權者的政治埋怨。

3. 知行合一不易

相對上較爲理想的政策合法化模式，本爲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，當今的決策取向爲循證導向（evidence-based orientation）（Pawson, 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，而致完成合法化過程的政策或制度，找不到成功執行的機會，而

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，延緩政策變遷的步調，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，因為受惠程序卡特爾（procedural cartel）（Cox and 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，進而危及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逾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、冀想變遷的方向又千差萬別，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，迅速將其付諸執行。因為，一黨獨大的國會，原本憲法所定的覆議或再思機制，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。

課責填補

國會議員本是主權者具有任期授權的代理人，其在國會理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. 反映大眾意向

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「以越人視秦」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 and 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求，而非政黨私益的刻意追求。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 and '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，主權者爲了公共利益的維護，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，成爲尾大不掉的窘境。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爲應有完整的紀錄，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，做出只對自己或所屬政黨有利的議事行爲。尤有甚者，主權者更要以這項完整的表現記錄作爲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，作爲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力，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。

結語

國會權力結構無論怎麼失衡，主導者在議案審議之際無權力單憑絕對多數，排除不同的論述或政策見解。蓋單獨政黨的政策架構安排，時會陷入團體盲思的困境（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。

* * *

參考書目

- Bertelsman Foundation (ed.)(2002). *Transparency: A Basis for Responsibility and Cooperation*. Gutersloh: Bertelsman Foundation Publishers.
- Bovens, M., and P. 't Hart (1996). *Understanding Policy Fiascoes*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Cox, G. W., and M. D. McCubbins (2005). *Setting the Agenda: Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Mitroff, I. I., and G.. Anagnos (2001). *Managing Crises Before They Happen*. NY: Amacom.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy*. Thousand Oaks: Sage.

□ *Current Affairs Review*

Threat-Prone Congress and Accountability Gap Bridging

Shoei-Po Lin

Abstract

The new Legislative Yuan in Taiwan is practically dominated by a single party. This radical political change may create a threat-prone organization, perhaps facing six different threats some time in the future. The purpose of this discourse is to present some warning signs to spur stakeholders in thinking up and designing strategies to minimize the threat. Bridging the accountability gap is an effective way to transform a threat-prone organization into a threat-prepared one, thus managing such threats before they become a reality.

Keywords: threat-prone congress, accountability gap, argument from alarm.

Shoei-Po Lin is professor of Political Science, National Taiwan University. His major research interests are public policy, institutional design, direct democracy and campaign strategy.