

赖政府的停损点？台湾政治发展最接近“解散国会”的宪政时刻

赖政府现在可能面临一个重要的停损点：要不要发动台湾历史上第一次的解散国会？



2024年5月24日，台北，立法院议场。摄：陈焯煊/端传媒

【编者按】台湾5月因[国会职权修法](#)引发朝野对立，在5月28日三读表决国会职权修法草案后，行政院也于6月6日以国会职权修法“窒碍难行”为由提起覆议，并获总统赖清德核可。

不过，连日来台湾政坛从“覆议”的讨论发展到“解散国会”重新改选立委。在台湾，总统并无实权主动解散国会，而是须由立委提起倒阁案、且经二分之一立委同意后，在行政院长请辞的同时呈请总统解散国会，属于被动解散；不若法国，总统握有解散国会的实权。

而近期民进党团总召柯建铭在受访时对在野党喊话“有种就提不信任案倒阁，解散国会重选”，显示民进党团对解散国会并非一无准备。虽然台湾过去几乎未曾考虑过解散国会，但此次的提议，却是台湾宪政发展史上“最接近”解散国会的时刻。本文将对此作出分析评论。

近日欧洲最大的新闻是欧洲议会选举开票结果陆续出炉，从法国到德国，再到比利时、义大利和西班牙，共同特色就是极右翼势力的崛起。其中最引人关注的是法国总统马克龙（Emanuel Macron，另译马克宏）率领的复兴党（Renaissance），得票率仅有极右翼国民联盟党（Rassemblement national）的一半，迫使马克龙[宣布解散国民议会](#)（l'Assemblée Nationale），提前在6月底进行大选。一旦输掉国会，马克龙恐怕也将“跛脚”三年，因为如果极右派再度胜出，那么马克龙剩下三年的任期，就必须想办法与极右翼共存。此事件对台湾近期因国会职权修法陷入的政治僵局有莫大启示——亦即，台湾是否要面临宪政史上第一次的解散国会。

实际上，早在2022年6月19日法国举行国会下议院国民议会选举第二轮投票，马克龙总统所建立的复兴党就不出预料的失去国民议会多数席位。不仅如此，与复兴党一起组成执政联盟的其他小党加上复兴党的席位总和也没有超过国会半数。但是马克龙仍然依据宪法赋予职权，宣告任命伯恩总理（Élisabeth Borne）续任，直接掌理政府，与之共同组阁，进行所谓的（国会）少数执政，并没有如台湾多数学者所预期的发生第四次“左右共治”。此与台湾2024年的赖清德总统的政局现况多有相似之处。



2024年5月28日，台北，立法院进行改革法案审议，立法院内民进党向主席台抛汽球。摄：陈焯輝/端传媒

赖政府是否需设“停损点”？

过去在讨论台湾宪政发展莫不以法国第五共和为师，两国不仅体制相近，总统权力也相近，唯一不同的是，法国总统须经二轮投票或过半选票方能当选。而台湾过去在陈水扁政府期间的唐飞内阁（2000年5月20日到10月6日），也被很多学者视为台湾宪政史上第一次、也可能是唯一一次“左右共治”；不过，台湾此后并非没有出现所谓的“左右共治”的选择。

除了陈水扁执政时期以外，另外就是2016年2月1日至5月20日期间的马英九政府，因政党轮替的过渡期间而产生看守政府。改选后立法院任期于2月1日开始，2016年赢得执政权的民进党在第九届立法院拥有过半席次，而总统当选人蔡英文在同年5月20日才正式上任。倒是当时即将卸任的总统马英九曾询问胜选的蔡英文，可以提名她所属意的人选担任阁揆以接续执政，但此举遭到蔡英文的婉拒而作罢。因为是看守内阁，所以也不存在所谓“左右共治”的问题。

当马克龙总统决定不选择“左右共治”，而以坚持（国会）少数执政的实例可知，过去无论从学理上或实务上的观察，以为法国总统所属党派在国会失去多数，宪政体制自动“换轨为内阁制”，总统失去任命总理的权力，必须接受国会多数党派推出之人选为总理实属无稽。

留学法国的台湾学者许有为曾为文指出：“参照宪法各个相关条文的规范，可带给实际运作很大的空间，尤其当总统面临自身党派在国民议会未曾占有多数席位时，在宪法明文总理指挥政府，政府向国会负责的规范下，究竟总统要如何实施宪法第八条的任命总理权限，单单宪法条文文意解释就可以得出好几种不同答案。但是，不管是哪种答案，第一，后来出现的‘共治’都不在这几种可能的解释结果之中，第二，不管采取何种解释，如何解决宪政争议，都属于总统的政治判断，也是总统宪政上的权限。”也因此，以台湾目前的行政与立法两院的僵局来看，总统的观察与政治判断才是问题的关键核心。

而我们在讨论总统是否解散国会时，由于台湾过去并无先例可循，所以猜测诸多。例如有学者认为总统可以发挥五院之间的协调权就可以“解决问题”，或是依照目前行政院的规定可以进行覆议、或是透过宪法诉讼裁定，这些都不能说是错误，但似乎根本上并无法解决目前国会上因席次比例所造成少数政府的状况。直白来说，如果行政院覆议失败，国民党会不会趁势发动倒阁，让赖清德的首任卓荣泰内阁以突破“唐飞障碍”的139天下台，这完全是可能的。

其次，大法官面临了过半人选须在9月经立法院行使同意权的困境，释宪是否可行且及时就显得困难重重。最后就算卓荣泰内阁覆议失败选择“吞”下去国会改革法案，那么9月份的NCC委员、考试委员与大法官的同意权，加上两年后监察委员的同意权，不见得卓荣泰都吞得下去。除了人事案以外，其他民生与经济各种发展的各种法案，都可预期会面临重重困难且频遭杯葛。这样的困境几乎就是马克龙政府所限处境的翻版。

是以，赖清德政府将会面临一个首要困境：如果赖清德在2026年之前无法提出有感政策，该年的县市长选举可预期会一败涂地。就算2026年因县市长选举结果更替阁揆，国会政治结构仍然没有改变，2028年赖清德的第二任期竞选将会非常艰难。由于在现行国会朝小野大的不断杯葛之下，赖政府几乎没有可能端出能让民众有感的成绩。赖政府现在可能面临一个重要的停损点：要不要发动台湾历史上第一次的解散国会？



2024年3月4日，法国国会。摄：Stephanie Lecocq/Reuters/达志影像

台湾过去几乎未考虑解散国会的原因

过去台湾不是没有面临过少数政府，但却几乎没有考虑选择解散国会，其原因有三。

第一，以2001年的立法委员选举结果来看，当年国会仍是225席（2004年通过修宪条文草案，自2008年立法院第七届起，立法委员席次由225席减为113席），民进党是87席，国民党是68席，亲民党是46席。当时民进党虽然增加17席，国民党减少55席。但泛蓝（国民党加亲民党）至少仍掌握115席（加上新党的一席），相较于泛绿的100席仍有落差与明显优势（属泛绿的台联党有13席）。这个数字说明了当时总统陈水扁的困境：“就算解散国会也没有用。”因此，台湾首次政党轮替陈水扁在试完唐飞内阁的“左右共治”失败后，“少数政府”就成为当时陈水扁唯一的选择。这个政治权力与结构的问题，也是今日不可想像的。

其次，台湾国会议员的选举成本高昂，不能与欧洲国家相提并论。台湾过去的国会议员选举，与欧洲解散国会式的重选有很大的不同。除了选举制度的变革由单记不可转让制度（Single non-transferable vote, SNTV；在此制度下，一个选区内有多个应选名额，每位投票者只能投一票给一个候选人，候选人则依得票高低按应选名额依序当选，且不论获胜的候选人获得多少选票，均不能将多余的选票让渡给其他候选人），转换成现在的单一选区两票并立制（single-district two-votes system），又称“混合制”（mixed-member electoral system），是一种在民主政治中，结合了比例代表制和多数代表制（小选区制）的选举制度；选民需要投两票，一票投候选人，一票投选政党，用来决定选举最终的当选席次总数。

而在单记不可转让制度之下，候选人必须著重选区经营与服务，淡化政党与政策色彩，强调个人与派系色彩以争取选票与支持，这个现象即使到了现在的单一选区两票并立制，仍然没有太多改变。也因此，平均每一位立法委员的选举支出成本大约在一亿元到两亿元新台币之间（视选区大小、都会、乡村还是外岛会有所差异），支出之高仅次于县市长与直辖市市长选举。但欧盟国家平均国会议员的解散国会选举成本只有4000欧元（折合新台币13.9万，港币3.3万）左右，成本相对低廉许多；台湾如果要解散国会，可能会面临到的第一个反对者会是同党的国会议员，而非反对党，这是与欧洲各国经验差距非常大的地方。

第三，台湾的国会议员选举即使是绑公投的选举，也同样非常复杂，不像欧洲各国是政党单一议题对决的解散国会大选。由于台湾选举行为极为复杂，除了总统大选是政党与意识形态对决外，几乎其他各类型选举行为都可以说是政治学典型的分裂投票（Split-ticket voting，指的是合并举办的多个公职人员选举或是单一选区两票制的选举之中，选民投票分别给不同政党或无党籍的候选人，使得选举结果呈现出由不同政党分别赢得席次的现象），有时多人参选时甚至还会有“弃保效应”等因素操作。因此这大幅增加了政党万一在解散国会之后的政治计算成本。说得更直白些，这些因素使得没有任何一个政党能清楚估算出解散国会重选之后的政治结果，也因此台湾迄今几乎没有任何政治领袖或是政党，会把解散国会当成解决政治问题的选项。



2024年5月28日，台北，立法院进行改革法案审议，民众在立法院外系上白布条。摄：陈焯焯/端传媒

台湾“最接近”解散国会的宪政时刻

如果这些问题迄今仍然存在，为何解散国会却可能成为台湾此时宪政时刻的可能选择呢？首先是如前所述，目前台湾的国会权力结构民进党虽然仍是少数政府，但并不似2001年权力结构的状况。目前台湾国会仅有113席，国民党占52席，民进党占51席，民众党占8席，无党籍占两席，双方差距极为有限。且在全国区域立委选票中国民党仅有540万1933票，民进党却有609万5276票，差距近60万票。其次，全国不分区国民党获得476万4576票，民进党仍获得498万2062票，也至少赢22万票，这或许就是民进党与2001年不同的底气。

而民众党虽然在全国不分区获得304万615票，但是区域立委却是挂蛋，没有任何国会议员当选。而且当时还有总统大选蓝白合等议题可以操作，现今如果只是针对国会职权修法进行对决，可以想像的是：在没有总统大选的光环加持下，要回归政策的基本面且政党对决时，原本柯阵营的浅绿基本盘极有可能回归绿营，届时民众党是否仍能获得如此多的不分区选票，答案应该是否定的；特别是这次在青岛东路的抗议群众大多数是民众党的传统支持者年轻人时，答案更见分晓。对民进党来说，解散国会重选后民众党阵营只要少一席就至少是与国民党平盘，这场仗没有甚么理由不能打。

其次，台湾有过非常多次的公投经验，不论它的成与败总是单一政策议题的操兵，在这部分无疑民进党是更胜国民党一筹的。以2018年的公投为例，“重启核四”、“反莱猪进口”、“公投绑大选”、“珍爱藻礁”等四大议题，这并非对国民党是完全不利的议题，甚至例如“重启核四”、“反莱猪进口”等议题国民党完全是可以操作产业界、农民等加以动员反制，但因为国民党在内部不团结，甚至部分县市长如侯友宜等有条件的配合，与欠缺有力论述的情况下仍可以被民进党用“四个不同意”成功模糊议题而遭致公投失败。

可以想见，如果这次解散国会的主要议题是集中在国会职权修法，则将再次考验国民党与民众党的政策论述能力。

第三，台湾民众对国会职权修法的支持与否。台湾的宪政体制的变迁，事实上是从内阁制走向强行政的总统型的双首长制过程。在过程中发现，国会对于行政权的制衡权力一直在削减，从副署权的删除、同意权取消到覆议权都是。究其原因，除了当时李登辉总统的强势主导外，更重要的是在台湾民主化过程中的国会各种乱象造成民众的不满，使得民众对于立法权更不敢赋予更大权力的想像。

再者，台湾长期处于2.5个有效政党数的国会，第三小党的成长茁壮更是端赖于两大党衰落的政治现实，而这个现实偏偏又是造成国会各种乱象的根源。也因此国民在对立法权的运作与想像上，更会容易倾向趋于保守，而这正也恰恰是为何立法院外会聚集超过十万名群众的真正原因。

最后的关键因素就是赖清德本人的性格与意志。一如前述，即使是马克龙的少数政府的选择或是解散国会，也端赖马克龙本人的意志与选择。之前本人曾[为文观察](#)，赖清德是一个有政治洁癖，会为政治理念坚持的政治人物。对赖清德而言，“什么是他该坚持的政治理念”才是他的核心价值。加上他从政经验中从不畏惧“直球对决”，无论他对决的对象是台南市议会议长李全教还是当时的总统蔡英文。所以“该坚持的理念都已经坚持”，当一切胜负都已经计算得清楚明白，而且对赖清德而言几乎是“再退一步即无死所”。现在的问题反而是在国民党与民众党：“要如何挥出台湾宪政史上第一次的解散国会”这一棒？

[#国会#民众党#赖清德#国民党#台湾政治](#)

本刊载内容版权为端传媒或相关单位所有，未经[端传媒编辑部](#)授权，请勿转载或复制，否则即为侵权。