

# 公民監督國會聯盟成立的意義

●顧忠華／政治大學社會學系教授兼第三部門研究中心主任、公民監督國會聯盟理事長

## 一、前言

台灣第七屆立法委員選舉採取單一選區兩票制的新制度，並由國民黨贏得將近四分之三的席次，形成一黨獨大的局面，這使得國會未來的動向是否會完全以政黨利益為依歸，或是強烈受到立法委員個人利益所左右，已成為社會關注焦點。而在總統大選前，發生國民黨四位立法委員挾持財政部長，強行闖入謝長廷競選總部，引發群眾包圍鼓噪事件，更令人憂心國會脫序現象是否會變成常態，沒有任何力量能夠加以約束，終至毀壞了民主政治的信任基礎。本文擬分別從「代表制」和「公民社會」的角度，論述台灣的公民們是否有可能藉由種種參與形式，發展出監督國會的社會運動，以彌補政黨政治在監督制衡方面的不足。

民主政治基本上是一種代議政治，就學理而言，德國社會學者韋伯（Max Weber, 1864-1920）曾經在《社會學的基本概念》和《支配的類型》兩本著作中，從社會學理論的角度分析過「代表者」和「被代表者」之間的關係。在他看來，這兩者具有某種「授權」和「責任」的相互連帶。不過，他也提到，在民主制度的發展過程中，由於國會議員自認「代表」了全體人民，因此往往不願意受到特殊指令的約束，從而超越了「代理人」的角色，成為握有支配權威的「支配者」（Herr，或可譯作「主人」）<sup>1</sup>（Weber 著，康樂編譯，1989：147）以台灣為例，這些「立法委員」們當選後反過來佔取了「主人」的位置，「被代表者」只能默默接受嗎？

這樣的國會亂象難道是台灣追求民主政治，必然得付出的代價嗎？難道民意代表一經選出，就可以挾著霸道的氣焰為所欲為，而「被代表者」就必須忍氣吞聲嗎？事實上，如果回顧台灣的民主發展史，可以發現台灣的代議政治一直都沒有真正地「上軌道」過，許多原因共同造成今天的困境，下面即先從歷史面向來探討台灣國會特殊文化的成因。

## 二、台灣國會特殊文化的成因

台灣屬於第三波的新興民主國家，比較其他國家的民主化過程，台灣雖然號稱沒有

流血革命，但在「前民主」階段，出現過白色恐怖等等迫害人權的紀錄，並且在2000年政黨輪替後，並沒有儘速完成「轉型正義」的歷史任務，留下了不少遺憾。下面先回顧國會特殊文化形成的歷史背景，以凸顯出台灣民主「不正常」的根本問題。<sup>2</sup>

首先，台灣曾經經歷三十八年的戒嚴，在「動員戡亂時期」，中央民意代表的選舉被凍結，從而出現了「萬年國會」的怪現象。這批沒有經過定期選舉的「老立委」（或「老國代」），根本缺乏「代表」的正當性，也讓台灣人民對於立法院沒有特別的「授權感」，不認為他們可以負擔起監督政府的責任。到了開始實施「增額補選」，乃至一步步實現了國會全面普選，強化了立法委員的代表性。再經過幾次修憲，國民大會終被廢除，立法院成為「單一國會」。然而，在總統直選後修成權責不明的「雙首長制」，這使得台灣的國會即便在取得代表的正當性之後，卻陷入與行政權格格不入的窘境，淪為一種「政爭機器」，愈益偏離理性論政、專心立法的正軌。這亦是為什麼立法委員形象低落，在歷次民意調查中成為民眾最不信任之對象之一的根本理由。<sup>3</sup>

再者，台灣的選舉文化始終擺脫不了傳統社會的人情網絡，也一定程度地受到賄選的扭曲。過去的選舉制度有利於立委候選人透過樁腳鞏固少數票源，讓有爭議的參選者當選立委，原本在選制改為單一選區後，期望能提高買票的困難度，藉以清除賄選。但此次立委選舉賄選傳聞不斷，可能因為在不分區名額不到總數三分之一的設計下，區域立委的選區仍不夠大，以致不少人譏為比選村里長還不如，反倒助長了賄選的誘因。這反映出立法委員的素質，似乎未能透過新的選制大幅提升，讓國會文化無從脫胎換骨、徹底改造。

### 三、台灣公民社會的監督國會運動

台灣在戒嚴時期，民間活動備受壓制，監督國會也因立法委員不具代表性而毫無意義。但自1987年開始，由於產生了增額立委，「新時代基金會」即在蕭新煌教授主持下，進行過對於增額選出之立法委員的問政評鑑工作，之後如「國會觀察基金會」、「澄社」和「社會立法運動聯盟」，皆有嘗試過各種監督立法院的活動，其中又以澄社不定期舉辦的立委評鑑，經常因為有可能影響選情而動見觀瞻。<sup>4</sup>

不過，有鑑於澄社的組織較為鬆散，評鑑方法缺乏一貫性和累積性，再加上民間社團在因緣際會的時機點，達成重新啟動國會監督工作的共識，多個原本參與「社會立法運動聯盟」的社運團體，便在2006年年底組成籌備小組，於2007年1月23日宣佈成立「公民監督國會聯盟」，簡稱「公督盟」。公督盟在運作上，具備了台灣非營利組織的彈性、靈活等特色，但在各種決策程序方面，又遵循民主原則，儘量經由會議討論尋求共識。譬如公督盟自籌備開始，便廣泛徵詢盟員意見，訂出了「文明、陽光、公益、透明、效能」五大訴求，希望能以此五項標準檢驗台灣的國會。此一共識有效地凝聚了聯盟的行動方向，並在立法委員選舉前，提出對於所有候選人的「國會改革承諾書」，共

列出八點內容，包括同意遵守利益迴避原則、同意推動議事資訊公開、同意黨團協商透明化、同意允許民間團體觀察議事過程等等。<sup>5</sup>這項簽署承諾書的行動在立委選後持續進行，並擴及要求總統候選人承諾，公督盟更拜會王金平院長，獲得善意回應，多少在「議題設定」方面取得了先機。公督盟且將成立國會資訊透明化小組及國會頻道推動小組，結合社會各界的力量，繼續為滿足公民們更多「知的權利」來努力。

事實上，公民監督國會聯盟自成立開始，即跟隨著立法院會議進行的腳步，在極有限的人力和物力條件下，整理國會的資訊向社會大眾公佈，同時致力推動國會透明化，要求立法院向外界開放會議直播系統，讓人民知道國會的真實狀況。本會期在公督盟的努力之下，已漸漸看到國會改革的曙光。在立法委員的缺席率來看，由於公督盟每月固定公佈此項數據，可以很明顯的從報表中看出缺席率是很明顯在下降的。而在會議時程部分，每個委員會的會議也都漸趨準時，除了極少數幾次會議外，幾乎遲開的時間都在五分鐘之內。這表示立法委員們已感受到監督的壓力，更認真地履行其開會、審議法案的職務。

#### 四、公民評鑑立委與公民文化

公民監督國會聯盟一開始便以評鑑立法委員表現作為工作重點，經過不斷地學習與研發，決定採取具有「審議式民主」精神的公民集體討論方式，來鑑定立法委員在委員會中的表現成績。今年度8月31日，第一次立委評鑑大會正式登場，近百位來自學界、社團界、媒體界的代表、以及報名參加的公民，除了事前參加說明會、審閱相關資料外，更當場進行對於立法院八個委員會整體表現，和個別委員行為的評比。這次評鑑作業有長達三個月的準備，動員了學者專家研擬評鑑指標，以及數十位志工不眠不休地蒐集資料，總共超過了上千個小時。但就在評鑑結果揭曉後，幾位被評為表現不佳的立委大為震怒，用了許多字眼來醜化、誣衊公督盟及評鑑委員。

從此一事件來思考，台灣的公民社會和公民文化仍處於「初階」的「半成熟」的階段，尤其立法委員本身都相當缺乏公民素養和民主風度，動不動便揚言控告，完全不虛心接受公民提出的意見。即使公督盟本身犯了錯誤，但立法委員作為公眾人物，基本上都有受公共評論及監督的「義務」，現在以一副「主人」姿態，耀武揚威，根本不了解自己的「公僕」角色，這反而暴露出這些立委連「公民」的程度都達不到，實應加以「再教育」，以獲得起碼的公民資質。

這也令我們檢討台灣的公民教育，由兩方面來看，台灣的公民教育相當失敗，一是台灣的公民教育充斥著形式主義，無法真正培育出具有現代公民意識的國民；另一則是台灣的公民文化十分麻木不仁，缺乏公正客觀的批判勇氣，這使得台灣的政治人物可以誤導民眾的判斷，並且在媒體的系統性扭曲下，經常積非成是，談不上公民社會應有的冷靜、理性、和獨立思考的特性。

只是從比較樂觀的角度來說，台灣的民間團體或非營利組織在解嚴之後，已經發展出較高的自主性和公共性，譬如全國各地的社區大學和公民監督國會聯盟，各在成人公民教育和公民文化方面有所耕耘，我們希望這些努力可以帶來曙光，讓更多人在接觸到正確的資訊後，能夠喚醒素樸的正義感，恢復成為一個自由公民的本能，在每一個領域作出清明的判斷，不再任令媒體及政治人物欺瞞玩弄，那麼台灣或許可以朝向一個「進階的成熟公民社會」邁進。

## 五、結論：公民監督國會聯盟成立的意義

當英國在十三世紀以「大憲章」文件開啟了現代代議民主的先聲時，並沒有想像到代議民主發展到今天，會衍生出種種需要再由人民來節制代議者的問題。但是在洛克筆下，「公民社會」即是「政治社會」的同義詞，何況「參與式民主」本來也就強調民眾不能放棄政治參與，對自己選出來的「代表」還是必須時時刻刻加以監督。簡言之，「被代表」不表示「權力的完全讓渡」，當「選民」意識到自己具有「公民身份」，不再漠視自己的聲音被消音、自己的利益被出賣時，便需要創造出種種發聲的管道，讓公民重新展現「主人」的力量。

總之，公民監督國會聯盟踏著前人的腳步，希望以組織化、專業化、永續性的方式進行監督國會的工作，並擴大公民們的參與層面，讓台灣的公民文化及政治文化得以提升，這亦是公民監督國會聯盟成立的意義所在。

### 【註釋】

\* 本文改寫自〈監督國會與公民社會〉一文，發表於《台灣民主季刊》第5卷，第1期，2008年3月，頁181-189。

1. 德文Herr基本上是指稱「主人」的地位，而Herrschaft則有「支配」或「統治」的意涵，在本文脈絡中，譯成「主人」可反諷選民在投票時雖有短暫的「頭家」幻覺，實際上在選舉結束後，卻對於民意代表以「主人」身份作威作福似乎無可奈何。衡諸西方國家的民主發展經驗，惟有選民普遍覺醒，積極行使「公民」權力，實質約束代議者行為，才能真正落實「主權在民」的民主價值。有關代表制的分析亦請參考Weber著，顧忠華譯，1993。
2. 有關「轉型正義」的討論，涉及甚廣，包括國民黨黨產、二二八事件真相揭露、中正紀念堂更名、以及媒體霸權存續…等等威權時代的遺緒應如何面對和處理，台灣在這方面起步太晚，議題太窄，未能獲得公眾認同，以致成效不彰，可參閱徐永明主編（2008）。
3. 如群我倫理基金會2006年的「信任度調查」中，敬陪末座的職業是「記者」，接著即

是「立法委員」，無怪乎媒體及國會被並稱為台灣社會的兩大亂源。

4. 歷次澄社立委評鑑的方式、內容及相關論述，請參閱瞿海源編（2003、2004）。由於澄社公佈立委出席紀錄、問政表現，可以成為立委選舉時之文宣素材，因此主持評鑑計畫及出席記者會之澄社成員，曾經不只一次接到過立委電話關說希望更正，或甚至以存證信函威脅提告。但澄社主持立委評鑑的學者從未真正被立委控告，反倒是公民監督國會聯盟在短短幾個月內，理事長便被陳根德和邱毅兩位立委控告妨礙名譽，是否立委更在乎公督盟的政治影響力，有待再評估。
5. 承諾書詳細內容請查閱公督盟網站<http://www.ccw.org.tw>。

#### 【參考文獻】

1. 徐永明編（2008）。轉型，要不要正義？台北：台灣智庫。
2. 瞿海源編（2003）。解構國會、改造國會，澄社報告3。台北：允晨出版社。
3. 瞿海源編（2004）。透視立法院——監督國會報告，澄社報告4。台北：允晨出版社。
4. Weber著，康樂編譯（1989）。支配的類型，韋伯選集II。台北：遠流出版社。
5. Weber著，顧忠華譯（1993）。社會學的基本概念。台北：遠流出版社。
6. 公民監督國會聯盟網站：<http://www.ccw.org.tw>。◆