

中華民國憲法第十一章——總釋

林 紀 東

本章題稱「選舉罷免創制複決」，於憲法前列各章（第三章、第四章、第六章、第九章、第十一章），有關選舉罷免及創制複決規定之外，復就人民行使政權之原則，彙定於一章，以免於有關各章上，分別規定之煩，且足以表示重視人民政權之行使，此種規定之方式，為各國法例所鮮見，使人耳目為之一新，原屬甚可讚美。惟本章規定，置於關於各治權機關，及地方制度規定之後，位置上是否適宜，已可研究（似應列於第二章「人民之權利義務」之後）。矧在全章八個條文中，關於罷免者，僅有一條（第一百三十三條），創制及複決，則合為一條（第一百三十六條）。關於選舉者，則有六條之多，占全章條數四分之三。各條規定之當否，姑不置論，專從條數之分配觀之，亦可見本章雖名為選舉罷免創制及複決，然詳於選舉，對於人民其他政權之行使，規定過於簡略。足見在主稿者之心目中，猶係囿於傳統，對於間接民主之選舉制度，特別加意；對於為直接民主制度之罷免、創制、複決諸權，似猶少信心，故憲法第一百二十三條，雖明白規定，縣民行使上述諸權，然在題稱「選舉罷免創制複決」之專章中，於此諸種政權之行使，竟乏明確之規定，而概委於法律。選舉權，固為最重要之參政權，然規定過於偏差，由憲法所依據之孫中山先生創立中華民國之遺教言之，殊難謂為適當也。

選舉、罷免、創制、複決諸權之意義，及何以有選舉權之產生？何以於選舉權之外，人民又有罷免、創制、複決諸權？及學者關於應否行使創制複決諸權之爭辯，作者於他著中，均已論及（註一），茲於釋論本章之始，首應論及者，為政黨與人民行使政權之關係，次應論及者，為人民於行使政權之外，尚有政治參與之說，依次論述之。

(一) 於論究政黨與人民行使政權關係之前，應先敘何謂政黨？政黨之定

義，學說不一，論者謂政黨為：「對於一定之主義、原則、政策，持有一致見解之人，為實現其主張，而組織之追求政治權力之集團。而此集團，係持續的集團，而非一時之集團；政黨又為具有一定主義、原則、政策之組織，而非盲目目的之集團。而組織此集團之目的，在於追求政治權力，而實現其主張」（註二）。

然則何以有政黨之組織，其功能何在？薩孟武氏於此曾有左列之敘述

「總之，我們以為政黨的發生，是由於民主政治的要求。就是說，民主政治是公論政治，而為了綜合各方意見，作成公論，不能沒有一個團體，這個團體，就是政黨。J. Bryce 說：「美國、法國、英國、人口衆多，倘若沒有政黨，何能喚起公論，作成公論，指導公論，以便達成一定目的」（原註略）。而政黨對於民主政治，尚有下述兩種作用，而使政黨有其存在的價值：

第一是對於民衆的作用，政黨須有民衆的擁護，選出多數議員，而後才能取得政權。政黨要得民衆的擁護，選出多數議員，又須對於時局問題，提出公正的主張，請求民衆贊同。這樣，民衆的政治見解，就由政黨統一起來，而如 H. Kessler 所說：民主政治，將孤立的個人編入於政黨之中（原註略）。倘令沒有政黨，則民衆所要求的是什麼？所反對的是什麼？絕對沒有方法可以付度。政黨提出主張之後，又推荐議員候選人，要求民衆對之投票，即如 O. Kaellreuter 所言，「政黨於政治上可結合選舉人羣衆，而推荐候選人」（原註略）。這個候選人的推荐，固然可以限制民衆的意志。但是沒有推荐，則民衆的投票，一定分散而不集中，弄到結果，甚至沒有一位候選人，能夠得到相當票數而當選。由此可知有了政

黨，而後民衆的意見方能統一，民衆的投票，方有力量，所以政黨對於民主政治，乃有很大的作用。

第二是對於議會的作用。民主政治是多數決定的政治。議案之通過，需要多數議員同意。但是議員不是預先對於政治問題，有了共同的見解，必至是非議起，莫知所從。政黨就是結合議員的團體。J. Bryce 說：「政黨可以結合同一政見的議員，使他們努力擁護一定主義，而求目的之能達成」（原註略）。O. Kaellreuter 亦說：「沒有政黨，議會必不能作成其意思，換言之：議會之內，必須有了院內黨團（Braktionnen），由於它們鬥爭與協力，而後議會的意思才會作成」（原註略）。政黨表決議案，或贊成，或反對，其贊成或反對，均根據一定原則，而不是由於個人衝動。換句話說，政黨必有政見，凡議案與政見相合者，則贊成之，與政見相反者，則反對之。……在這個意義之下，政黨對於民主政治又另有一個作用，即有政黨，而後議會的立法程序，才得進行無阻，不至議論百出，一事無成」（註三）。

呂亞力氏之說，亦可與薩氏之說，互相發明，呂氏謂政黨之功能如下

「（一）政治領導的甄拔與選擇 許多學者指出，政黨的主要任務為組織政府，而所謂組織政府，實際上即為政治領導的甄選。……政治領導的重要性，盡人皆知，無庸贅言。現代政黨在其選擇與訓練上，佔據重要地位。社會中的政治人才藉政黨來發掘，並且在政黨有計劃的栽培下，獲得更豐富的經驗與能力，透過政黨的提名及助選，卒成為組織政府的中堅，由於大選中人民只能就政黨的候選人中選擇，候選人的甄選，遂成為國家政治領導優劣的重要決定因素，政黨担此重任，遂成為民主政治的主要機構。

（二）利益的表達與匯集 社會上形形色色的利益與要求，必須表達給決策者，其政策才能正確反映民意。這功能通常由大眾傳播界與利益團體履行，但也可能由政黨負責，尤其在所謂「多黨」民主的國家，更是如此。但政黨的主要功能之一，却是利益的匯集，我們知道今日的「進步」社會，利益甚為複雜而多樣，這許多不同的意見，一旦表達出來，要據以制定政

策是很困難的，必須綜合它們，在它們之間，謀求某種調和與妥協，始能形成清楚而具體的「民意」。不同的政黨，代表不同的「民意」，供社會選擇，得勝的政黨，受委託而組織政府，也就是受命根據此大多數人接受的「民意」，制訂政策，並採取行動實行之。政策不當或行動不宜，都被視為不能正確遵循或反映人民的利益，下次選舉時，是要付出政治代價的。

（三）控制政府 在今日社會，人民控制政府，相當困難，必須有經常性的組織為之，否則不易奏效。政黨就是這樣的組織，在兩黨制或多黨制國家，反對黨的工作，就是批評政府的缺失，暴露政府的弱點，這樣政府勢必要負責謹慎，不敢恣意妄為。……」（註四）。

綜上所述，足見政黨具有政治領導的選拔，人民利益之匯集與表達，及控制政府等功能，在整個憲政之運作上，關係均極重要。就政權之行使言之，政黨具有結合選舉羣衆，推薦及選拔被選舉人；並匯合某類羣衆意見，制定與宣布某種政黨之功能，罷免與創制複決之實施，亦賴政黨匯合羣衆意見，引導羣衆而為之，故在人民政權之行使上，政黨實具有樞紐之作用，研究人民政權之行使者，對政黨允應注意。

舊日由於社會背景不同，恒人猶囿於羣而不黨之觀念，認為政黨為爭奪政治權力之集團，其動機既無可取；且呼朋引類，亦有害於社會政治之秩序，故賢如華盛頓，於其美國總統任滿之後，尤諄諄以不可組織政黨為戒。各國政府，對於組織政黨，初時亦採取禁止之態度。其後因社會進步，實施民主憲政之國家日多，政黨在民主憲政之運作上，既發揮重要之功能，無法予以禁止，乃改取放任之態度。迨選舉制度上，比例代表制發達，以各政黨在選舉上所得之票數，比例分配其在議會之議席，雖無明文承認政黨之存在，實際上已承認政黨具有重要之地位，而由比例代表制觀之，尤可見政黨與人民行使選舉權關係之密切矣。

由於政黨在民主憲政之運作上，具有重要之地位，不容否認，二次世界大戰後之各國憲法，乃有明文承認政黨之存在者，如德意志聯邦共和國基本法（西德憲法）第二十一條，即有左列之規定：

「一、政黨應協助人民作成政見，人民有組織政黨之自由。其內部組

織，應符合民主原則，政黨應公開說明其資金來源。

二、政黨之目的或其黨員之行動，欲侵害或廢止自由民主之基本秩序，或危害德意志聯邦共和國之存在者，為違憲，有無違憲問題，由聯邦憲法法院決定之。

三、其細則由聯邦法律規定之。

上述規定，對於政黨之組織、目的、及其黨員之行動，雖頗有限制，然明文承認人民有組織政黨之自由，可見政黨在民主政治上之地位，日益重要，無法抹煞。論者有謂民主政治為選舉政治，亦為政黨政治者，意謂無選舉，難於實現民主；無政黨則選舉難於運作，其言雖尚有可商榷之處，然亦可見選舉與政黨，在民主政治上地位之重要，及二者關係之密切矣。

政黨在民主政治上，固居於重要之地位，然在多黨政治之國家，因眾說紛紛，勢力分散，固難於發揮甄拔政治領導，匯集眾意等功能，其於政府，則因羣龍無首，控制過甚，致政府首長不安於位，政治效能，從而低落，舊日法國第四共和時代之政情，即其明證。在兩黨政治國家，固易發揮上述之功能，然因欲於選舉獲得勝利，而奪取政權，需要大量之金錢及其他力量，有時為目的不擇手段，遂致傷及政黨之純正性，而受壓力團體或富於資財者之影響，其所提出之候選人，既未必均為人民屬意之人，當選後之措施，亦未必盡合民意。識者乃感悟，民主政治，非僅依選舉與政黨，即能完全實現，尚須採用其他方法，發達於二十世紀初期之直接民權，使人民於選舉外，尚有罷免創制復決諸權，即所以濟選舉政治，與政黨政治之窮者。然直接民權之行使，究屬少有事，識者乃更進一步，提倡擴大政治參與，或加強政治溝通，此項理論，已為先進民主國家所接受，而著為制度，吾人曾就此有所論述云：

『以晚近政治現象言之，擴大政治參與或加強政治溝通之實施，尤使民主政治，益臻於成熟之境界。所謂擴大政治參與或加強政治溝通，謂不僅政府設置機關，使民意代表，代人民問政而已，且須多方設法，運用各種形式，在行使四權之外，復使一般人民，增加問政之機會，俾達於真正公意政治之境界。誠以依照現代觀念，民主政治，為民有民治之政治，政府為人民所建立之機構，故政府與人民，非並立之兩單位，而為合作之一

單位，必須同氣相連，共為一體，始副民有民治之實。而所以使政府與人民，同氣相連，共為一體者，端賴於加強政治溝通。俾政府之措施，能為人民所了解，所擁護，然後進而協力。人民之願望，亦立即反映於政府，由政府權衡輕重緩急，付諸實行。由於現代大眾傳播工具發達，政治溝通，顯已較前進步，遠非昔日代議政治時代可比。惟各國猶以為未足。二次世界大戰之後，若干國家，恆於所制定之行政手續法等法律上，實行公聽會等制度，俾人民對於政府之重要措施，能有深切之了解，且能基於其本身之利害，或專門之學識，發表意見，以加強政府與人民間之溝通，使凡百措施，益臻適當，故由晚近政治現象言之，民主政治，較前已益臻成熟矣』（註五）。

由廣義言之，選舉罷免創制復決諸權之行使，亦屬於政治參與或政治溝通之範圍，惟較為單純與空泛，而現代所採之政治參與或政治溝通之方式，如公聽會等，則較為細密而具體，人民參政權之行使，因此而更進一步。我國憲法，於規定人民有選舉罷免創制復決諸權之後，雖未就政治參與，為進一步之規定，然由其立法精神言，人民參政權之擴大與具體，自為憲法之所望，故如某法律規定，政府為某種措施時，須經過人民之聽證程序，始能決定者，自與憲法之精神相合，此亦研究憲法本章規定時，所應注意者也。

如上所述，憲法本章雖以「選舉罷免創制復決」為題，實則極偏重於選舉，其餘各權均屬附庸性質。由各國法例觀之，實行選舉權之問題，至為複雜，而因其採用何種選舉制度，對於人民行使選舉權之結果，及政治組織之構成，恒有甚大之影響。我國憲法，對於選舉之方法，選舉人及被選舉人之資格，選舉訴訟之審判等，雖定有明文，然於選舉區之劃分、選舉票之計算等關係甚大之問題，未設規定，當另文論之。

（註一）見拙著中華民國憲法逐條釋義第一冊第二六一頁以下。

（註二）見小林直樹著：憲法講義下冊第四九六頁。

（註三）見所著政治學第五九八頁以下。

（註四）見所著政治學第九五頁以下。

（註五）見拙著行政法第四四頁以下。