

立委選區服務的兩把尺

梁豐綺（本聯盟智庫兼職研究員、台灣大學政治研究所）

隨著疫情嚴峻，疫苗接種作為防疫的關鍵措施而備受矚目，但由於疫苗供應嚴重不足，「誰能先打疫苗」亦成為各界關注的焦點。日前，某立法委員協助婦產科診所向衛生局爭取疫苗，即被質疑是「關說」，違背了全國國民接種疫苗的公平性。對此，也有論者認為這項舉動只是對自己選區選民的服務。由於相關調查仍在進行，暫無從判定該事件是否涉及「特權施打」。然而，無論此案究竟是踰矩濫權的「喬疫苗」、或只是替民眾轉達陳情，該事件之同時引起正反意見本身，便折射出一項課題：中央民意代表該不該只代表自己選區選民的利益？

在政治學上，根據民意代表是否僅代表其選區利益，可區分出兩種代表性質。若民意代表僅能代表其選區利益，也即代表本身無自主性，必須時時依照選區選民的指令議事，此謂「強制委任」——這種制度通常會伴隨罷免制度的設計。相對地，若民意代表可獨立於選區利益，將自己視作整個政治體的代表，而以社群的全體利益為考量議事，此謂「自由委任」——在此制度下，選區選民對民意代表的課責主要體現在定期選舉時由選票決定其去留。以此來說，多數西方民主國家由於採納「自由委任」的理念，未設置國會議員的罷免制度。我國憲法則一方面因為承認立委在執行職務時不對院外（包括選區選民）負責（憲法第73條）而帶有「自由委任」的色彩，但另一方面又因為建置罷免制度（憲法第133條、釋字第401號解釋）而似有「強制委任」的傾向，可說是存在著矛盾。

儘管「自由委任」與「強制委任」各有其道理，但在「強制委任」制度下，如果選民的民主素養不足、或經濟社會條件不夠理想，便容易形成「恩侍型」的政黨和政客，也即作為恩庇者的民意代表、及作為侍從者的選民間，存在社會資源與選票之間的交換關係。在此情況下，賄選、黑金政治、地方派系林立、公共利益遭犧牲等現象也將難以避免。另一方面，在「自由委任」制度下，若加之政黨政治發展成熟，全國性政黨在選舉時則較會為了爭取各地方選民的支持，從全國整體利益出發提出政策，並在執政時更願意更換受到地方扶持的立委。鑒於此，我國憲法在制度設計上可能需提升罷免制度的運作難度，使其成為備而不用之機制，或增強政黨的憲政地位，以使政黨更能發揮對其立委的內部制約作用，進而避免侍從主義所可能帶來的弊病。

由此回顧立委協助選區診所爭取疫苗一事，此事件之所以會同時得到正反意見的反應，便是因為其一方面從「強制委任」的理念來看，只是民意代表為自己選區選民的服務，而具有一定程度的正當性；另一方面從「自由委任」的價值而言，卻看似是將自己選區的利益，提高到其他選區乃至全國國民的利益之上，從而才會招致其所屬政黨（民進黨即屬前述之全國性政黨）黨團的調查、甚至加以處分的討論。需要申明的是，本文的重點並不在於爭辯「強制委任」與「自由委任」之優劣，更無意評斷此事件是否為「特權施打」，而只是想指出此事件受到議論的事實本身，其實便顯現出「強制委任」與「自由委任」這兩套用以衡量立委選區服務之妥適性的概念之間相互對話的脈絡。期望能藉此拋磚引玉，引起諸位讀者對中央民意代表選區服務的尺度之注意。

備註：

憲法第 73 條：「立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。」

憲法第 133 條：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之。」

釋字第 401 號解釋：「立法委員因行使職權所為言論及表決，自應對其原選舉區之選舉人負政治上責任。……原選區選舉人得以國民大會代表及立法委員所為言論及表決不當為理由，依法罷免之。」

參考資料：

吳庚、陳淳文，2019，《憲法理論與政府體制》，臺北：三民出版社，頁 570-572。

（以上言論不代表本會任何立場，目的只是希望引導大家交流討論，也竭誠歡迎回饋：star89037@gmail.com）