

罢免在台湾何以常态化

——历史制度主义的视角

马舒腾

【内容提要】 近年来，罢免活动在台湾政坛频繁发生，2025 年民进党发动的“大罢免”更成为一场不亚于全面选举的激烈政治对抗。基于历史制度主义的分析视角，本文探究了罢免在台湾常态化的深层原因。2016 年修法大幅降低罢免门槛构成制度变迁的关键节点，创造了有利于政党操作罢免的激励环境。在高度极化的政治结构下，对罢免的工具性运用策略、社会动员能量和“成功”经验构成了强有力的政党操作惯性，本应作为民意监督机制的罢免彻底变成政党恶斗的工具。

【关键词】 台湾政治；罢免；历史制度主义；路径依赖；关键节点

【作者简介】 马舒腾，北京大学国际关系学院博士研究生。

【中图分类号】 D675.8 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-6683 (2026) 01-0091-17

DOI:10.13818/j.cnki.twyj.2026.01.002

近年来，“罢免”成为台湾政坛的一个高频关键词，然而这并非民意监督力量的体现，而是低门槛罢免制度在高度极化的政治结构中被政党操作利用的结果。2025年民进党推动的“大罢免”及在野党的反制行动共发起了77项罢免提议，目标包括59位蓝绿“立委”，形成了一场全社会动员的剧烈政治对抗，罢免制度彻底被工具化。

罢免本应作为补充性、例外性的民意监督问责机制，为何在台湾演变为政党恶斗频繁使用的制度工具？本文基于历史制度主义的分析框架，考察制度变迁与政治行为的互动，以求厘清罢免在台湾政治中的运作逻辑和真实面貌，剖析罢免在台湾常态化的深层原因。

一、历史制度主义的分析框架

在西方政治体制中，罢免通常是指公民通过直接民主投票决定提前解除某位民选政治人物的职务。既然定期、竞争性的选举已构成责任政治的主要制度载体，为何仍然保留罢免制度？既有研究普遍认为，罢免有助于强化选举之间的持续性政治问责，约束利益小团体的不当影响，^① 限制腐败和权力滥用，并恢复公众的信任，^② 也是公众针对重大政策直接表达意愿的途径之一。^③ 因此，罢免通常被理解为选举之外的补充性制度，在于应对政治人物严重失职或违法等非常情形，而非日常政治竞争中制度化动员工具。

本文采用历史制度主义的视角，分析造就今日台湾罢免常态化的原因。历史制度主义强调制度的历史嵌入性、演化过程和自我强化机制，认为制度

^① Thomas E. Cronin, *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum, and Recall*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2013, pp. 132-134.

^② See Michael L. Smith, "The Politics of Recall: An Innovative Tool for Promoting Transparency and Citizen Participation in Slovak and Polish Local Government," *Sociológia*, Vol. 43, No. 4, 2011, pp. 338-361.

^③ See Sergiu Miscoiu, "'Never Just a Local War': Explaining the Failure of a Mayor's Recall Referendum," *Contemporary Politics*, Vol. 25, No. 2, 2019, pp. 120-134.

受到历史偶发事件和早期决策的深刻影响。^① 制度一旦形成，便具有了相对独立于政治环境的生命力，通过自我强化机制约束和塑造后续的政治发展和制度变迁。具体而言，制度的变动取决于环境、旧制度和行动者等变量的两种组合：一是旧制度下各行动者的地位和冲突程度，二是环境变化赋予行动者的改革机会。^② 基于此，本文主要从以下维度进行具体分析。

其一，探究罢免制度的变迁。制度变迁的脉络包括时间序列中的“路径依赖”和“关键节点”，这二者分别解释了制度何以维系和突变。“路径依赖”是指制度的核心框架和运行机制一旦确立，便会形成一种自我强化的惯性，政治参与者围绕既有规则构筑利益网络，从而产生强大的正反馈机制，这一过程所导致的“锁定效应”，使制度经常表现出显著的稳定性和持续性，限制后续制度变革的幅度与频率。^③ “关键节点”概念则用来解释制度轨迹中的非连续性和制度选择的多样性，^④ 在特定的历史关口由政治力量重组、外部环境变化或重大政治事件触发，从而突破原有的路径束缚，使制度路线出现变化调整，往往伴随着政治结构和行为模式的深刻重塑，^⑤ 从而开启相对稳定平衡的另一段“路径依赖”时期。本文通过梳理台湾地区相关法律的历次修订及相应政治实践，识别出台湾罢免制度变迁中的“路径依赖”和“关键节点”，在“变”与“不变”中厘清台湾罢免活动发展脉络。

其二，分析罢免程序规则对政治行为体的激励环境。正式制度规则创设

① Peter A. Hall and Rosemary C. R. Taylor, "Political Science and the Three New Institutionalisms," *Political Studies*, Vol. 44, No. 5, 1996, pp. 936-957; Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 251-267.

② 王晨光 《路径依赖、关键节点与北极理事会的制度变迁——基于历史制度主义的分析》，《外交评论》2018年第4期，第57-59页。

③ W. Brian Arthur, Yuri M. Ermoliev and Yuri M. Kaniovski, "Path-Dependent Processes and the Emergence of Macro-Structure," in *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, ed. W. Brian Arthur, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994, pp. 33-48.

④ Giovanni Capoccia and R. Daniel Kelemen, "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism," *World Politics*, Vol. 59, No. 3, 2007, pp. 341-369.

⑤ See James Mahoney and Kathleen Thelen, "A Theory of Gradual Institutional Change," in *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, eds. James Mahoney and Kathleen Thelen, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 1-37.

了特定的激励环境，决定了政治行为体的成本收益预期和行为选择。影响罢免实践的核心制度因素是罢免程序的法律要件，其中最为直观的是罢免各阶段的通过门槛。研究表明，更高的连署数量要求与更紧迫的时间限制，会显著降低罢免发起的成功率。^① 大量罢免案例是由落选政客和前任官员推动的，较低门槛的罢免制度易被政党视作“二次选举”翻盘的机会。^② 而台湾罢免制度的程序规则直接决定了其罢免活动的活跃度和成功率。

其三，考察政治行为体（主要指政党）对罢免的操作惯性。制度效能不仅依赖于法律文本设计，更取决于政治主体的行为选择和社会动员。^③ 宏观层面，政治结构如政党数量和极化程度直接影响制度效能，传统党派体系弱化及政治极化加剧，都会促使罢免在政治舞台上频繁登场。^④ 微观层面，罢免作为一种“直接民主机制”，其操作性与政治效果受到党派动员、公民参与及社会反应的共同影响。^⑤ 政党和社会团体通常是罢免活动的主导力量和发起者。考察台湾地区政治行为体尤其是各政党在既往一段时期如何策略性运用罢免制度，基于其所处的政治环境和利益诉求，形成了怎样的党派惯性，有助于在罢免制度和罢免行为间搭起完整的逻辑链条，解答罢免活动在台湾因何泛滥这一重要问题。

二、路径依赖和关键节点：台湾罢免制度的变迁历程

在现代政治制度中，罢免作为一项法定投票机制，其实施必须遵循成文

^① Bernhard Geissel and Stefan Jung, “Recall in Germany: Explaining the Use of a Local Democratic Innovation,” *Democratization*, Vol. 25, No. 8, 2018, p. 1372.

^② Essy Mirella Vásquez Oruna, “Las pretensiones revocadoras: el caso de Lima,” in *Una onda expansiva. Las revocatorias en el Perú y América Latina*, ed. Fernando Tuesta Soldevilla, Lima: PUCP-Fondo Editorial, 2014, p. 68.

^③ James Gardner March and Johan Peder Olsen, “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life,” *The American Political Science Review*, Vol. 78, No. 3, 1984, pp. 734–749.

^④ Yanina Welp, “Recall Referendum around the World: Origins, Institutional Designs and Current Debates,” in *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, eds. Laurence Morel and Matt Qvortrup, Abingdon and New York: Routledge, 2018, pp. 461–462.

^⑤ Andrew Reynolds and Benjamin Reilly, eds., *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2005, reprinted 2008.

法所规定或编纂的一整套详细程序。^① 台湾地区罢免制度的“法源”，来自1947年“中华民国宪法”及1992年“宪法增修条文”的“宪制性”规定，并经历了多次调整与修订（见表1）。

表1 台湾地区公职人员罢免相关法律修正内容对照

修法时间	提议门槛	连署门槛	总数算法	罢免通过门槛	其他重要修订内容
1980年5月6日	各级民意代表：5%； 地方各级政府首长：2%。	15%	该选举区之选举人总数除以该选举区应选出之名额	各级民意代表：投票率逾1/3；地方各级政府长官：投票率逾1/2；且同意票多于不同意票。	
1991年7月16日	“国大代表”“立委”、 省（市）议员：3%； 县（市）议员、乡（镇、市）民代表：5%； 地方各级政府长官：2%。	12% 15% 13%			罢免案之投票不得与各类选举之投票同时举行。
1994年10月6日					
1994年10月20日	2%	13%		投票率大于50%，同意大于反对	
2016年11月29日	1%	10%	为原选举区选举人之总数	同意大于反对，且同意票大于选举人总数的25%。	连署时间延长，删除禁止宣传规定及不得与各类选举投票同时举行规定。罢免案之投票，应于罢免案宣告成立后二十日起至六十日内为止，该期间内有其他各类选举时，应同时举行投票。
2024年12月20日					提议人与连署人应附身份证正反面复印件，将伪造、假冒提议或连署行为入刑。

表格来源：笔者自制，整理自相关法律。

^① 受篇幅所限，制度回顾部分主要聚焦“立委”罢免相关制度，兼及其他层级公职人员的罢免相关规则。

(一) 路径形成：从长期被冻结的法律到“选罢法”的出现（1949—1991年）

自国民党统治集团败退台湾至上世纪90年代初，台湾当局继续沿用国共内战时期颁布的“动员戡乱时期临时条款”，尤其是为了维系所谓“法统”，无限期延续随其败退至台湾的“中央民意代表”任期，形成“万年国会”的政治奇观。在这一时期，各项“中央”选举罢免法律处于被冻结的状态。^①以“立法院立法委员选举罢免法”为例，其规定发起罢免的连署门槛为当选时投票总数之1/10，罢免通过的门槛更要过半数，即便罢免通过，也由候补人依次递补而非重新选举，并不具有“推倒重来”和二次选举的功能。过高的门槛和补偿功能不足，导致其被束之高阁。在地方层面，则以行政命令形式颁布了“实施地方自治纲要”“选举罢免办法”等，四十余年间仅在乡镇层面零星出现了一些罢免案例，如1953年8月，苗栗县苗栗镇的镇民以413票赞成、69票反对和总计56.74%的投票率成功罢免了镇民代表郭兆才。^②

上世纪70年代，台湾当局面临多重统治危机。^③岛内发生了“美丽岛事件”等一系列台湾“党外”势力对抗国民党统治的政治事件，对外则出现“断交潮”“退出联合国”，所谓“法统”在岛内倍受质疑和挑战。在此情况下，长期以行政命令作为“动员戡乱时期”的有限选举临时规则愈发难以满足程序正当性与制度规范性要求。蒋经国当局有意通过填补选举罢免制度上的法律真空，巩固国民党的统治地位。1980年5月，“国民代表大会”通过“动员戡乱时期公职人员选举罢免法”，明确和统合了“中央”与地方的选举罢免规定。^④相比之前法律条款的语焉不详，该法第一次对罢免的相关程序规则作了较为详细的规定。1991年该法修正更名为“公职人员选举罢免法”（以下称为“选罢法”），并在之后不断修订，成为台湾地区选举罢免活动的主要法律依据。

“选罢法”为罢免活动提供了一个明确的制度框架，制定了“提议-连

^① 这些选举罢免法律包括1947年颁布的“总统副总统选举罢免法”“国民大会代表选举罢免法”“立法院立法委员选举罢免法”“监察院监察委员选举罢免法”等。

^② 台湾省民政厅：《台湾选政》（第九章：罢免），1960年6月。

^③ 褚静涛：《蒋经国晚年的政治革新》，《炎黄春秋》2013年第2期，第59-60页。

^④ 江大树、陈仁海：《台湾全志》（卷四 政治志·选举罢免篇），台湾“国史馆”台湾文献馆，2007年。

署-投票”三阶段程序和相对高门槛的规则基准，规范了较为完整、可操作的程序，在实务层面开启了援引和使用这一机制的可能。在此之后，零散的罢免活动不断出现。

（二）路径依赖：执政保护倾向与高门槛规则的延续与巩固（1991—2016年）

上世纪90年代，在台湾政治转型的关键时期，罢免制度对政治人物的潜在压力逐渐显现，执政当局对此高度警惕。1992年，“立法院”预算委员会通过解冻“核四”预算案，绿营及反核团体对此强烈反弹。^①已从“理念型”转向“行动型”的“反核四运动”团体在1994年针对支持解冻“核四”预算的国民党籍“立委”林志嘉、洪秀柱、詹裕仁、韩国瑜、魏镛等发起颇具声势的罢免活动。^②为缓解罢免压力，维持多数优势，国民党主导通过多项“选罢法”修正案，将“立委”罢免门槛投票率要求从1/3提高到了1/2，设置了过半投票率且过半赞成票方可通过的“双1/2”门槛，并制定了“罢免案不能和其他选举一起投票”的条款，以压低投票率。在此之后，罢免的高门槛模式和实践中的执政保护倾向长期维系，被称为发起和通过难度极高的“鸟笼罢免”。

台湾现行罢免制度成型之初，其核心规则逐渐嵌入政治体系中，并被政党利益所影响。上世纪90年代，政治转型期的国民党不得不勉力保持多数优势，对社会运动长期以来倾向于抑制而非利用，故而设置较高的罢免门槛。1994年“选罢法”修正，是国民党当局在原有制度框架内为保护自身执政地位和政治利益而进行的“拉回式”制度调整。2007年配合“立委”投票制度修改，“选罢法”全文修正，进一步规范罢免程序，但高门槛的核心条款并未改变。历史制度主义认为，路径依赖主要通过增加回报、锁定、利益再

^① 这一时期，围绕第四核能发电站建设的争议成为民进党挑战国民党主导的发展模式和政治体制的重要象征。民进党指责“核四”相关决策是高度集中封闭、缺乏社会参与的技术官僚治理，而这一时期社会对环境风险与公共安全的关注上升，使反核议题与民意代表性问题紧密结合。民进党通过反对“核四”，将环保、程序民主与反黑箱决策整合为明确的政治立场，一方面区隔自身与国民党，另一方面成功吸纳社会运动资源，塑造“改革型反对党”的形象。“反核”因此成为民进党建构政策认同、扩大社会支持、反对国民党统治的重要政治议题。

^② 王鸿志《从台湾反核四社会运动探析政党政治与社会运动之关系》，《台湾研究》2013年3期，第56页。

生产三类机制形成和强化。^① 在这一时期台湾罢免制度的高门槛设计对于政治人物来说创造了任期内相对安全的预期；大幅改变门槛等罢免程序规定，必须在民意代表、立法程序、“宪法法庭”等方面完成多轮闯关，还须选务机构的配合并说服民众，阻力重重；执政党总体上受益于高门槛模式的保护，有效防止了罢免成为政治对手的武器。即便号称“支持扩大罢免权”的民进党在陈水扁执政时期也从未提出降低罢免门槛的修法提案。总体来说，基于执政保护倾向和对罢免制度的路径依赖，“选罢法”的高门槛规定基线在其实施后的 20 年内，并未受到实质性挑战。

（三）关键节点：2016 年重修“选罢法”降低罢免门槛

马英九第二任期，在民进党动员下，台湾地区爆发“反服贸运动”，甚至出现学生占领立法机构议场 23 天的事件，成为政治动员深刻嵌入社会运动的典型案例。^② 其间，泛绿团体即发起以多名蓝营“立委”为罢免目标的“割阑尾计划”。这一波罢免活动虽最终未能通过，但其大量借助社会运动的新组织形式和动员渠道，包括通过“批踢踢”（PTT）等网络社群平台进行罢免行动串联，在短时间内收集了大量连署，升高了投票率。其中成案的蔡正元罢免案投票率近 25%，显示出社会运动对罢免的激发带动效应。2016 年台湾地区领导人选举过程中，民进党欲借“反服贸”后高涨的公民政治参与氛围，将下修罢免门槛作为重要的选举承诺以“收割”选票。民进党上台并完全执政后在政治策略上评估，认为修改“选罢法”不仅能强化“民主进步”形象巩固执政地位，亦可进一步争取岛内民众尤其是青年群体的支持。此外，下修罢免门槛可使罢免成为打压在野党的工具，通过个案罢免削弱蓝营在立法机构和地方层面的实力。2016 年 11 月 29 日，“立法院”通过“选罢法”部分条文修正，将罢免提案门槛由原先选区选举人总数的 2% 下修为 1%，连署门槛由 13% 下修为 10%；同时废除“双 1/2”的高通过门槛，改为“有效同意票数多于不同意票数，且同意票数达原选举区选举人总数四分之一

^① Paul Pierson, “Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics,” *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 251-267.

^② 陈星 《社会运动、政治动员与台湾政治生态的变迁》，《台湾研究》2018 年第 4 期，第 21 页。

以上”即为通过罢免。这是1991年以来首次大幅降低罢免门槛。修正案同时允许设立罢免办公室、进行公共广告宣传、罢免可与其它选举同时举行。

2016年“选罢法”修订并非简单技术调整，而是在社会运动积压和政党权力格局变化的双重因素交织下导致的制度性突变，这导致罢免的制度牢笼被进一步打开，从长期以来的象征性权利转化为具有实际政治影响力的问责机制，甚至极易成为政治斗争的工具。这打破了既有制度路径的锁定，开启了制度发展的新方向，构成了历史制度主义意义上的关键节点。

历史制度主义强调制度“不是一开始就是中性的”，而是在特定政治社会语境中被创造、被正当化并成为后来行为者抉择的依据。^① 隐藏于法律文本变化下的修法动机一致性容易被忽略，无论在戒严体制下或所谓“民主化”进程中，台湾地区各主要政党始终把罢免机制视为争夺政治权力的工具，并在不同阶段通过立法调整来维护自身利益。政党在审视罢免机制时始终处于“防”与“用”的二元逻辑惯性中，1980年修法是出于巩固和“法制化”“戒严”体制的需求，1994年修法是执政党为了保护几名面临巨大反对声浪的民意代表，2016年修法虽打破了旧门槛，在“如何操作”（规则）上经历了一次关键节点的突变，但在“为何操作”（目的）和“由谁操作”（行为主体）的核心逻辑上，却表现出强烈的路径依赖。它使旧有的斗争逻辑在新规则下以更激烈、更频繁的方式上演，形成“罢免常态化”这一表面上是新的，但内核逻辑仍延续如旧的制度表征。

三、制度激励：罢免程序要件分析

制度主义研究强调制度本身由影响行为的规则和结构组成，^② 正式制度的设置决定政治行为者的激励环境。台湾现行“选罢法”系统规定了罢免程序中各阶段所须具备的法律要件，包括：罢免案提出的主体资格与最低提议

^① Paul Pierson, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, 2000, pp. 251-267.

^② Vivien Ann Schmidt, "Institutionalism," in *The Encyclopedia of Political Thought*, ed. Michael T. Gibbons, Hoboken, NJ: Wiley, 2014, p. 61.

人数、连署阶段的比例门槛与程序规范、投票程序的形式、最低投票与通过标准，以及罢免通过或否决后的法律效果与后续限制；另外也针对妨碍罢免程序的行为设置相应的刑事处罚规定，确保罢免制度之正当性与程序安全。但2016年修法下调罢免门槛，标志着罢免制度从高度封闭转向过度开放，其可操作性大幅提高。尤其从比较的视角看，台湾罢免制度在政治运作中的权重较高，少数民意的影响力和决定性畸强，发起具有随意性，制度本身存在许多漏洞，形成了总体上有利于政党操作的激励环境。

（一）罢免在政治运作中的“高权重”

台湾地区现行“宪制性”规定中强调“选举、罢免、创制、复决”这四种“直接民主形式”，赋予了罢免在政治运作中的较高权重。以全球标准看，这也是非常罕见的，仅有六个国家和地区允许公民直接投票罢免从基层官员、各级民意代表乃至最高领导人等所有层级的民选政治人物，其中五个位于拉丁美洲，^①另一个即台湾地区。^②

“选罢法”只规定了“就职未满一年者，不得罢免”这一较短的时距门槛，但并未就发起连署及组织串联做时限规定。尽管只有一次正式成案的机会，但罢免活动完全有可能贯穿整个选举周期。在极端情况下，选举结果甫一出炉，败选方就已经开始酝酿通过罢免扳回一城了。只问“颜色”、无关政绩的报复性罢免频繁上演，成为选举后持续不休的“加时赛”和补偿机制，还可能改变政治人物的行为动机与决策逻辑，使其更倾向于回避敏感议题和重大政策调整，呈现出明显的防御性和短视化特征。

（二）少数推翻多数的悖论

台湾现行“选罢法”所规定的提议、连署和通过的投票率门槛，与大多数存在罢免制度的国家和地区相比，启动通过难度均极低。^③若支持者冷漠，

^① 即玻利维亚、古巴、厄瓜多尔、墨西哥、委内瑞拉等。

^② Yanina Welp and Laurence Whitehead, “Recall: Democratic Advance, Safety Valve or Risky Adventure?” in *The Politics of Recall Elections*, eds. Yanina Welp and Laurence Whitehead, Cham: Springer International Publishing, 2020, pp. 9–27.

^③ Ma Shuteng and Bu Fujin, “The Normalization of Recall: Taiwan in Comparative Perspective,” in *Taiwan Europe Connectivity Workshop 2025*, Tübingen, Germany: The European Research Center on Contemporary Taiwan (ERCCT), June 29–July 5, 2025, pp. 14–17.

反对者高度动员，只需选区 1/4 的选民参与投同意票，就可能罢免一位由相对多数选民选出（一般而言得票占选举人总数 30%—40%）的县市长。罢免赋予少数人否决多数选举结果的权力，呈现出“票票不等值”的悖论。

类似的冲突还体现在，各级别政治职务罢免的难度存在显著差异（见表 2）：门槛难度最高的是台湾地区正副领导人。^① 其次是复数选区选出的地方民意代表，罢免所需票数可能远高于当选票数，即要罢免一位议员必须动员一个选区中庞大且分散的选民群体，动员成本和罢免门槛都很高；难度最低的则是单一选区多数制下选出的地方行政长官和“立委”。由此造成了一种吊诡的现象，当选民意基础更高的县市长和“立委”，相较于当选民意基础较低（当选票数少）的县市议员，反而更容易被罢免。

表 2 台湾地区现行罢免制度各级公职人员罢免难度对比

公职职位	选举当选门槛	罢免投票门槛	罢免难度
地区正副领导人	相对多数制（得票最高一组获胜）	1. 须由四分之一“立委”提议，三分之二“立委”同意； 2. 投票日当天投票率需超过全体登记选民 50%，且同意票超过有效票 50%。	非常高
区域“立委”	单一选区相对多数制（得票最高者获胜）	同意票数需多于不同意票，且同意票数须达选区登记选民总数 25% 以上。	中等
县市长	单一选区相对多数制		中等
县市议员	复数选区相对多数制（得票数前 N 人获胜，N 为应选数）		高
乡镇市长	单一选区相对多数制		中等
乡镇市民代表	复数选区相对多数制		高
村里长	单一选区相对多数制		中等
村民居民代表	复数选区相对多数制		高

资料来源：笔者自制，整理自相关法律

（三）罢免发起的随意性

纵观全世界，罢免的发起通常有三种渠道：立法机构、公民连署、司法

^① 对于台湾地区正副领导人的罢免，依据的法律规定是“‘总统’‘副总统’选举罢免法”。

判决或由它们组合构成多轮程序。如德国多数联邦州要求议会或司法机关在程序进入全民投票前确认，是否存在足以罢免的重大渎职违法或违宪情况；^①美国一些州的罢免必须提供“法定事由”并通过法官或选委会关于“法律充分性”和“事实充分性”的审查。^②

台湾地区“选罢法”规定了罢免提出、成立、投票及开票等程序性要件，但几乎未对罢免理由设定任何“行为门槛”。罢免的启动完全取决于一定比例选民是否愿意连署，无需司法机关的判决，选务机关如“中选会”也仅对“提议人之领衔人”提交的罢免提议书所载事由做形式审查而非实质判断，如是否涉及违法、渎职或严重职务不当。因而，罢免的理由范围十分宽松，既可能是主观价值和道德判断如“言语不当”、“品格有瑕疵”，^③也可能是政治立场的歧见，甚至是基于虚假信息的污名指控或社群媒体上的情绪动员如“通敌”“卖台”。在制度规范性缺陷和高度随意性的发起模式下，罢免制度极易沦为廉价的政治斗争工具，民意监督功能属性反而被严重削弱了。

（四）罢免活动组织处于法律灰色地带

台湾地区现行罢免制度几乎没有对发动罢免的组织运作进行规制。虽然“选罢法”“政治献金法”“政党法”“刑法”等对政治人物、政党资金和选举资金来源作了相应规定，但罢免活动不存在直接的“候选人”，不属于运作法律意义上的选举，因而基本不受这些法规的约束。这导致罢免的整个流程包括召集、连署、媒体动员、募款、宣传等很大程度上均处于法律监管的灰色地带。相关法律也未对政党及各类社会组织参与罢免活动做出明确限制，政党既可以利用民间团体“白手套”，也可能直接操盘，借助成熟的组织网络包括在地“桩脚”发动大规模动员、进行对抗式的罢免。

总体而言，台湾现行体制赋予了罢免在政治制度中的高权重，但从未就

^① Frederik Springer, Markus Klein and Christoph Kühling, “Do Recall Elections Undermine Political Support? Insights from the Recall of the Mayor of Frankfurt in 2022,” *German Politics*, Vol. 34, No. 3 (2025), pp. 510–529.

^② “In re Recall of Bird, et al., No. 100976–3”, April 27, 2023, <https://www.anylaw.com/case/in-re-recall-of-bird/washington-supreme-court/04-27-2023/Qsmoq4sBqcoRgE-IM2XV>.

^③ J. Michael Cole, “Sweeping Recall Attempts Have Potential to Destabilize Taiwan’s Political Process,” *Global Taiwan Brief*, January 27, 2021, <https://globaltaiwan.org/2021/01/sweeping-recall-attempts-have-potential-to-destabilize-taiwans-political-process/>.

政治干扰、政党介入等一系列可能冲蚀其民意监督属性的干扰因素做出管制，由此创设了强烈的制度激励，使罢免成为几乎不受约束的低成本补偿机制。另外，这在一定程度上反映了主要政党在罢免规则上拥有共同利益，不愿自缚手脚。这也解释了为何尽管法律文本发生了重大修改，罢免制度在操作层面依然是由政党主导而非民意监督力量主导，其使用逻辑仍然紧锁在政党的操作逻辑和动员能力之内。

四、政党惯性下极端工具化的“大罢免”

2016 年“选罢法”修订后，此前几乎停留在法律文本上的罢免制度被迅速激活，在各个层级愈演愈烈。至 2025 年“大罢免”之前，县市议员以上层级政治人物一度面临罢免活动威胁的有二十余位，正式成案有“立委”3 例、县市长 2 例、县市议员 2 例，其中通过 3 例，所有罢免案投票率均超过了 25% 的门槛，其中“立委”陈柏惟案和基隆市长谢国樑案的投票率超过 50%。针对最基层的公职人员村里长，2017 至 2025 年间全台有 17 例罢免案成案，此前“选罢法”生效后的 36 年间也仅有 7 例。台湾社会对罢免的关注度大幅度提高，“谷歌趋势”显示，2020 年“罢免”的网络热度指数是 2016 年同期的四至五倍之多。

通过 8 年间各个政治层级的罢免活动，政党、民间团体和社会大众都在不同程度上积累并内化了对罢免的认知，这种制度工具的可用性也得到了重视。尤其是 2020 年高雄市长韩国瑜、2021 年“立委”陈柏惟等政治人物被成功罢免，使岛内各政党意识到，罢免是低成本、高回报的制度工具，只要组织动员有力、仇恨情绪充足，完全有机会藉此实现政治翻盘——既能打掉政治对手，煽动社会舆论，还能从接下来的补选中获取巨大政治收益。同时，由于政党的角色藏于“公民团体”身后，且个别地发生在一个选区，即使有部分民意反弹，也不足以引发全社会的反感。在政治极化和蓝绿恶斗加剧背景下，罢免被迅速整合进政治攻防序列，岛内政坛的参与者尤其是各政党逐渐形成了一套将罢免工具化、选举化、常态化的操作惯性，使罢免制度冲破监督问责的界限，成为一种选后补偿机制甚至政治斗

争的工具。

与此同时，发动罢免的组织策略也逐渐成熟。动员往往从社交媒体起手，成立以“罢免某某”为名的粉丝专页，组织“自救会”等团体，在网络论坛发起议题，用以集中讯息、凝聚支持者，形成最初的舆论场。随后，发起者多利用在线表单或连署平台收集支持者意向，测试温度，再进一步将能量转化为行动，设立连署摊位，逐步累积正式连署所需的数量。在近来的罢免案例中，媒体报道会加速议题扩散，地方领袖、政党人物或名嘴的公开表态进一步放大动员效果。更重要的是，政党逐渐累积出培养、利用、操纵民间团体发起和推动罢免的经验。

“选罢法”修订后八年来所形成的权利基线和公众预期构成了一种新的路径依赖，棘轮效应阻止了罢免制度的回退。^① 2024年“立委”选举中国国民党以微弱优势重新成为立法机构最大党，在蓝白合力推动下，“选罢法”部分条文作细微修正，新增提议人、连署人附身份证复印件，伪造罢免连署加重刑罚等条款。^② 但上调罢免门槛体现“票票等值”原则的修正案却最终没有写入法条，更显示出制度回退难度极大。

对于民进党而言，在低门槛罢免制度下所累积的工具性运用策略、社会动员能量和“成功”经验构成了强有力的政党操作惯性，并进而造成了一种预期，笃定罢免一定会带来巨大政治收益。政党惯性的驱使加之政局变化，最终发展成极端化的政治押注。“大罢免”标志着罢免在台湾已彻底变成了政党恶斗的制度工具，这体现在几个方面：

^① 棘轮是一种机械机构，用于防止传动机构逆转。“棘轮效应”指的是现实中制度及政策的一种单向、不易回退的变化趋势。再次回调罢免门槛可能使立法者付出巨大的声誉成本，尤其是当其自身正在经历罢免风波时，相关修订形同“自肥条款”。在2024年“选罢法”修订中，上调罢免门槛的修正案便引发了国民党、民众党部分“立委”的担忧，早年主张扩大监督权的民众党黄国昌也反对该版本。

^② 修正案通过后，民进党当局以“变相提高罢免门槛、过度限制人民罢免权”为由，依“宪法增修条文”提请复议。复议随后又被“立法院”否决。“选罢法”的最新修正版本于2025年2月18日公布施行。

其一，短时间内罢免数量之多世所罕见。^① 2024年台湾地区两项选举后，形成“少数执政”“朝小野大”的复杂政局。为扭转劣势，赖清德和民进党熟练运用长期以来所积累的社会动员经验与能量，指挥“公民团体”发起针对在野势力的无差别式罢免，在野党也相应“以罢制罢”。数月间，双方共发起了77项不同层级的罢免提议，其中多达31席国民党籍“立委”和1席民众党籍市长的罢免案最终成案。“大罢免”事实上成为时隔一年后台湾又一场大型选举。

其二，民进党对“大罢免”介入之深前所未有。在以往的罢免案中，政党多采取幕后操控“罢团”、避免直接挂钩的策略。^② 但在“大罢免”中，民进党的角色从幕后走向了台前：身兼党主席的赖清德多次表态“与（支持罢免的）公民团体同行”，下令党公职全力“密接支援”挺罢免，民意代表服务处、各地党部为罢免组织提供人、财、场地，台湾当局行政部门负责人及各“部会”首长更不顾行政中立原则为罢免活动站台鼓吹“大罢免，大成功”。罢免与台湾地区各项重要选举交替，成为政党测试民意、消耗对手资源的持续战场。

其三，仇恨动员无所不用其极。赖清德当局将对在野“大罢免”与对大陆“大对抗”交织，用“台独”包装罢免，借罢免推动“台独”。民进党在“大罢免”中的宣传叙事主轴将在野政治人物描述为所谓大陆在台湾的“代理人”，把罢免定性为清理“杂质”^③、“黑暗恶势力”^④的一场“敌我”斗争，甚至大

① 在全球范围内唯一可以与“大罢免”规模相提并论的大规模罢免案例是2008年玻利维亚的罢免公投。为解决时任总统埃沃·莫拉莱斯（Evo Morales）与反对派的政治分歧，由议会通过法律举行一项“罢免性公投”，其性质类似不信任投票，决定总统、副总统及8个省长的去留，留任门槛是公投得票数超过该政治人物在2005年当选时的获票数。公投后，莫拉莱斯不仅成功留任，还使2个反对派省长被迫去职。

② 田弘华《罢免投票行为的理性选择分析：以2020年高雄市长罢免案为例》，台湾《选举研究》第30卷第2期，2023年11月。

③ 2024年6月24日，赖清德发表“团结十讲”第二讲演说，鼓吹“大罢免”，称要透过一次又一次选举、罢免打掉“杂质”。

④ 2024年12月，韩国总统尹锡悦突然宣布实施全国戒严。当天，民进党官方社交媒体账号发文称韩国国会将被“亲北势力”操控，尹锡悦戒严是为了“守护自由宪政体制”，并比照台湾的情况，将在野党称为“黑暗恶势力”。

量使用“白色恐怖”时代的话语如“剿匪”等。^①由此加剧社会对立，并使“统独”议题空前渗透地方性选举，^②“泛政治化”氛围居高不下，无辜民众被骚扰、霸凌、“肉搜”的事件频发。这反映出，罢免在台湾的运作已然远超出其制度设计功能所能解决的问题范畴，成为诉诸身份政治和民粹主义的又一个渠道。^③

结 语

罢免本应是例外情况下启用的民意监督机制，近年来却在台湾被完全纳入政党利益操纵下“割喉割到断”的选举对抗中，造就了罢免常态化和“大罢免”的政治风暴。2025年“大罢免”最终以32件罢免案全数不通过收场，显示出台湾民意多数反对在选后仅一年就“不认账”企图翻盘，反对无差别地打击在野力量，更反对极端渲染仇恨，“没有敌人也要制造敌人”。^④

制度效能取决于程序规则和行为体的能动选择，而破坏“法律确信”是体制崩解的第一步。赖清德上任后，为扭转“双少数执政”的困局，正一步步穷尽一切可能的制度工具。发动“大罢免”、羁押在野党领袖、以“不副署”的方式没收“立法权”、“宪法法庭”在不符法定人数的情况下做出判决，这一系列动向已经证明，赖清德当局不惜破坏体制运作的基本秩序，引发了全面“宪政”危机。“大罢免”的结果证明了“抗中保台”话术的有效性限度，凝聚了蓝白合作的意愿。但在台湾现行法律框架下，立法相对于行政仍属弱势，在野党难以对地区领导人的逾矩行为形成强有力制衡，而后者有诸多常规和非常规的政治、司法、舆论手段。从这个意义上讲，“大罢免”是台湾新一轮政局混乱的序幕，赖清德当局有较

^① 如，以国民党“立委”徐巧芯为目标的罢免团体制作的文宣标语中有“你以为你在罢免，实际上你在剿匪”等字样。

^② 张文生《台湾地区“大罢免”的背景、结果及其影响分析》，《台海研究》2025年第4期，第54页。

^③ 冯浩宸、刘世洋《赖清德当局“绿色恐怖”施政评述》，《台湾研究》2025年第5期，第20-22页。

^④ 苏起《美中对抗下的台湾选择》，台湾远见天下文化出版公司，2024年，第140页。

大概率在岛内政局和两岸关系上继续采取更多冒险政策，其动向值得高度警惕。

The Normalization of Recalls in Taiwan: A Perspective of Historical Institutionalism

Ma Shuteng

Abstract: In recent years, recalls have become frequent in Taiwan's political landscape. Among them, the "Mass Recall" campaign initiated by the Democratic Progressive Party (DPP) in 2025 even escalated into a political conflict comparable to a full-scale election. From the perspective of historical institutionalism, this paper explores the underlying causes of the normalization of recalls in Taiwan. The 2016 amendment to the law, which significantly lowered the threshold for recalls, marked a key milestone in institutional change, creating an incentive environment for political parties to manipulate recalls. Within a highly polarized political structure, the instrumental use of recalls, social mobilization capacity, and the "success" of such operations have formed a powerful inertia of political-party manipulation, reducing what should be a mechanism for public oversight to a tool for partisan strife.

Keywords: Taiwan Politics; Recall; Historical Institutionalism; Path Dependence; Key Milestone

(责任编辑: 冯浩宸)