

從國會改革構想看未來立法院的地位與影響

蔡宗珍*

壹、前言

目前朝野國代正緊鑼密鼓研商推動的第六次修憲案，明確地希望朝國民大會虛級化以及任務取向化發展，以調整目前立法院與國民大會並存的國會結構。目前朝野國大黨團（包括國、民、新黨在內）協議提出的修憲案，在涉及國會結構調整的部分，約有如下幾個重點：

- 司法院大法官（包括正、副院長）、考試院正副院長、考試委員、監察院監察委員（包括正、副院長）等人事同意權，移交立法院行使。
- 補選副總統權移交立法院行使。
- 總統副總統之罷免案提案權移交立法院行使。
- 總統應赴立法院進行國情報告。
- 國民大會保有議決立法院所提總統副總統彈劾案、複決立法院所提憲法修正案之權，於立法院提出該等法案後三個月內採政黨比例代表制產生。每次集會為期一個月，集會結束即解除職務。

若此等方向之修憲案能大體過關，不但對立法院的職權與定位影響極為深遠，亦無可避免地大幅度牽動未來總統、行政院與立法院三者間的憲政運作關係。本文的目的是分析現階段立法院的憲政定位及影響力，並就尚未定案的前述國大改革方向，析論未來立法院與總統及行政院間權力消長與互動關係。

* 本文作者為淡江大學歐洲研究所所長。

貳、現階段立法院主要憲政權力及功能之評析

欲掌握現階段立法院的定位，應先解析立法院於憲法上享有的權能，以及基於此等權能而來，立法院所承擔的憲政功能。

一、表民意之權能

立法院是由人民選舉產生之立法委員組成，應具有直接彰顯民意的民主正當性基礎。有問題的是選舉制度對於民意代表功能所造成的影響。相對於憲法本文明顯採取多數決選制，修憲後即採多數決選制與政黨比例代表選制並行的選舉制度，然而卻是屬於複數選區一票制的設計。在此等選制模式下，不論區域立委，抑或以政黨比例代表方式選出的不分區立委，其民意代表性均較單一選區兩票制的選制模式來得稀薄。而且，一票制的設計下，使不分區立委之產生附屬於同黨籍區域立委得票數之上，其正當性更是堪疑，加上大法官會議第三三一號解釋，將不分區代表之資格繫於黨籍存否的條件之上，尤使得不分區立委的民意代表性大幅度下降，附隨於政黨意志的屬性則大為提高。

尤有甚者，修憲後對於探求民意、以便反映於施政權力之分配上的設計，亦有明顯瑕疵。行政權與立法權於權力行使上有負責與信任關係時，其間權力牽制的樞紐當在於民意向背。因此，令行政權掌有解散國會的手段，遂成為要求行政權須對立法權負責、受立法權信任而施政之同時，亦應具備的配套設計。我國雙首長制的設計方式，為恐總統濫權，將總統之解散立法院權設計為被動解散權—需先經立法院成功倒閣後，總統始有權於諮詢立法院長後解散立法院。如此一來，非由立法院支持產生之行政院長，於施政上雖須對立法院負責，但卻無從與進行施政杯葛的立法院較逐民意支持度，總統也無法以政治穩定中心的象徵主動探究民意之所在，其結果極可能實質上喪失了以民意為立法權與行政權間之負責與信任關係之樞紐的重要制度關

聯。

由此觀之，作為憲政體制中，最重要的、甚至是未來倘若國大虛級化後唯一直接的中央民意代表機關之立法院，其代表民意的屬性與功能實有相當大的破綻。立法院代表民意能力有瑕疵的可能影響，首先是立法院中多數黨之受民意支持能力未必強過不同黨籍屬性的民選總統，尤其在民選總統形成於後的情形下尤然。就此而言，所謂政府體制換軌論的主張是否具有正當性，實大有商榷餘地。尤其是我國雙首長制的設計並未充分考量立法院與總統任期長短對於民意代表能力的影響，因而我國的政府體制是否得單純視總統與立法院多數黨的黨籍屬性是否同一，而分別走向總統制與內閣制，實不無疑問。

申言之，換軌可能性的形成，並非體制上的明文要求，而是雙首長制之下權責設計的結果，其理論上的重要根據則在於政治權力中心為何，應由最新民意取向來決定，而最新民意的取得則是藉由國會與總統任期不同，並交錯改選的方式達成。半總統制或雙首長制的國家，由於民選總統往往具有相當重要的表彰國家統一性與穩定性之功能，不宜因任期太短而失去維持國家安定中心的權威，因此民選總統的任期通常會較議會內閣體制下的虛權總統之任期長（例如法、愛爾蘭為七年，奧地利、芬蘭為六年，例外情形多見於東歐國家：俄羅斯為四年、芬蘭五年，此外，義大利雖屬議會內閣體制，但其總統任期七年，是少數例外）；另一方面，國會議員之任期泰半為四或五年。國會議員與總統任期長度明顯區隔的結果，不但得以強化代表最新民意一方的施政影響力，亦較可能減少總統與國會同時改選的情形，蓋同時改選即無所謂新舊民意的頹頹，此種情形下若再出現總統與國會多數黨的黨籍屬性不同的結果，實難從理論上對政府體制之建構自圓其說。

我國雖在九七年導入雙首長制的憲政設計，但民選總統的任期仍維持四年，立法委員任期亦維持三年，由於兩者任期均短，且相去僅一年，恐難以

彰顯由最新民意檢驗施政成果並強化受最新民意所支持之一方的施政影響力的功能。以本次總統大選為例，二〇一六年選完總統後，緊接著二〇一七年便改選立法委員；其後於二〇一八年更將在同一年之年初與年尾改選總統與立委。如此之設計，最新民意之反映即未必為施政成果之表彰，雙首長制下藉由國會與總統交錯改選以探求最新民意的機制考量遂隱微不顯，從而所謂換軌制之主張即未必能令人信服。

二、與政府建構之權能？

不論憲法本文，還是修憲後之規定，我國立法院均難謂有參與政府形成之功能。依憲法本文之規定，立法院原雖享有對總統所提名之行政院長的同意權，但當時並未同時享有倒閣權，因此對行政院長的人事同意權並非一完整的參與政府建構的權力，僅能說是取得入口處的把關權，一旦新提名的行政院長獲得立法院同意，此後立法院便再無體制上與問行政院人事安排的權力。此外，我國憲法尚明文禁止立法委員兼任官吏，因此屬於內閣體制下的國會支持政府形成、甚至是國會對於閣揆的選擇權，均未見於我國向來的體制。

九七修憲後，立法院喪失對閣揆人選的同意權，同時並取得倒閣權。雖然倒閣權之行使足以影響政府建構，但在行政院長仍是由總統單獨任命的條件下，立法院對於政府建構充其量擁有消極性的抵制可能性，而無法積極地參與政府形成。

三、權力控制與制衡權能

（一）針對行政院

由於行政院須以提出施政方針與施政報告、接受立法委員質詢的方式對立法院負責，因此立法院對於行政院即有藉由聽取施政方針及施政報告、質詢、為不信任投票等方式加以控制與制衡之權能。

值得強調的是，立法院對於行政院此等控制性權力帶有單方性與片面性，以及惡性牽制的可能。單方性與片面性指的是立法院雖對行政院擁有前述控制性的手段，行政院卻無相當的反制手段。尤其我國將解散立法院權交由總統行使，並且屬於被動解散權；此外，立法院之（第一次）不信任投票制的設計，除程序規定外，未附設有任何限制，因此不妨說倒閣權的政治成本主要是由行政權一方所支付—立法院在體制上並未承擔因倒閣所帶來政務的延續、交接、政局穩定性等問題之責任，相當程度而言，立法院可以只問破壞，不問建設。

雖然行政院對於立法院所為之法律案、預算案、條約案認為有窒礙難行時，享有移請立法院覆議之權，原本此等仿效總統制下國會與總統間之權力制衡關係而來的設計，得使行政院具有一定程度「反制」立法院片面性行使權力的結果，然而，九七修憲後的規定將覆議的門檻調降為二分之一立委的支持，因而移請覆議案成功的機率亦相對降低，連帶影響行政院對立法院反制其決議內容的可能性。

（二）對總統

對於亦分享實質政權的總統，立法院形式上並無監督的權能，然而實質上卻不乏控制與牽制的管道。

首先，總統非屬或非全屬實權的元首權部分皆須依法為之，或經立法院通過或追認，前者如總統之大赦、特赦、減刑等權之行使、文武官員之任命、授予榮典等；後者即如發布緊急命令權、宣布戒嚴權等。立法院對於此等總統的原授權自然享有一定程度的間接（透過法律而來的）控制力。

再者，修憲改採雙首長制後，總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局（憲法增修條文第二條第四款），而一般咸認兩岸、外交與國防事務均因此屬於總統的權力範圍。但國家安全會議及國家安全局之組織應以法律定之，就此而言，立法院對此等總統實權部分，亦取得

一定程度的間接控制力。此外，由於國家安全會議秘書長及國安局局長直接隸屬於總統府，立法院對之並無質詢權，但國防法制定通過後，軍政軍令歸於一元並由總統統領，相當程度落實總統擁有國防事務統御權的主張，唯國防部仍隸屬於行政院之下，且國防政策仍由行政院制定（國防法第十條），國防部長仍須赴立法院接受立委質詢，因此立法院反而因此得以相當程度與問由總統主其事的國防戰略事務。若謂立法院於軍政軍令一元化之後，反而對於總統的國防事務決定權有相當程度的控制權應不為過。九七修憲之後，對於總統副總統的彈劾按提案權亦交由立法院行使，雖仍須經國民大會議決，彈劾案方得以成立，但提出彈劾案之權亦屬於對於總統的控制與監督權能。最後一提的是，總統單獨任命行政院長，而行政院長則須對立法院負施政之責，立法院對之享有不信任投票權，因而立法院在此範圍內，亦具有相當程度牽制總統權能之能力。

總統雖另對立法院有解散權，但前已提及，此等解散立法院之權僅能於立法院成功倒閣後始得以為之。且總統雖享有被動解散立法院之權，卻非必於立法院倒閣之後加以行使，亦即仍須取決於對具體政治情勢與民意趨勢之評估、考量。由此觀之，立法院之於總統與行政院均處於相對有利之憲政地位。

小結以言，自憲法機關應服膺權責相符之要求的角度思考立法院的控制與監督功能，則修憲後之立法院雖取得若干新的權能（倒閣權、覆議門檻降低、提出總統副總統彈劾案之權等），但除喪失原有的閣揆同意權，以及受制於總統的被動解散權外，幾未受到新的責任所制約。此種權責不均衡的設計方式，實已將足以引發重大憲政危機的因素引入憲政體制之中。須強調的是，修憲後立法院新取得之控制與制衡其他憲政權力的功能，由於明顯地並未課立法院以發揮此等功能時之建制性責任，因此立法院該等權能便具有高度杯葛行政權之政務進行的能量。換言之，立法院雖未必因此而具

有「國會獨裁或國會強權」的地位 — 畢竟立法院始終都不負有推行政務的權責，也始終不負有應形成或維護政務得以合理運作之機制的積極性責任，因此也無法聲稱國會有強權的可能 — 但是，立法院絕對擁有藉由其於任期內幾無制衡機制的片面性權力控制功能而癱瘓政務的可能。

四、立法與預算審議的權能

相對於前述消極性的權力控制與制衡的功能，立法院的積極性權能可說表現在其最主要的權力上——即立法權與預算審議權之上。

就立法權行使之威力而言，首先取決於兩大關鍵性要素：法案提案權以及法律之地位。

由於立法權屬於國會的積極性權能，行使立法權所制定的法律具有對於其他國家機制一定程度的直接拘束力，因此於憲政體制中如何設計法案提案權，便屬於一極具影響力的問題。也因此不難索解，在內閣制國家，法案提案權主要是由政府部門所掌有，對於國會或國會議員的法案提案權則多加以嚴格的限制（以德國為例，只有聯邦政府、聯邦參議會、聯邦國會擁有法案的提案權，聯邦國會議員並無連署提出法案權），以節制國會浮濫粗糙行使立法權而造成政務窒礙難行的後果；而總統制的國家由於總統與國會的對立性使然，原則上並無法案提案權，但透過行政部門事後的提請覆議權，以及總統的否決權加以抗衡。

我國的憲政運作下，法案提案權的重要性與影響力，似乎較少受到重視。憲法本身僅規定行政院與考試院得向立法院提出法律案，大法官另於釋字一七五號中賦予司法院就其所掌相關事項向立法院提出法律案之權（此號解釋實非無疑問）。憲法本身並未明言立法院或立法委員得否自行提出法律案、自行審議，若考量法案提案權對於政府體制以及憲政權力機制相互間之關係實非無影響的話，則憲法此等沈默是否理所當然是可以解釋為開放或中

立態度的表示，即非無疑。暫不論此，依現行「立法院議事規則」第八條之規定，立法委員僅須有三十名委員的連署即可提出法律案。如此一來，行政院對於法案的主導地位與提案責任均相當程度被削弱，行政部門也無法藉由提出或不提出法案的方式引導政策發展與施政方向。反之，立法委員三十人即可提出法案審議，除了可能影響法案品質外，— 若再考慮到法案之提出及法律之制定對於施政取向與內涵均有引導之功能的話 —，政務決策之主導者亦產生相當程度的推移—由行政權往立法權挪動，此一發展方向固然同時受到諸如黨團制度等之影響，因此形勢上立法院未必具有強勢引導的地位，但無可否認地，體制上潛藏此等危險因子。尤有甚者，立法院對於政府建構並無體制上的參與權已如前述，因此，立法院就其立法權之行使亦不負有體制上的責任或制度性的後果，政院的移請覆議案僅以立委過半數之決議即可維持原案。如此觀之，即使行政院專有法案提出權時，法案內容均難免於受到立法院的改頭換面以致於影響施政，更何況是立法委員少數人即可連署提出法案要求審議。此等寬鬆的法案提出權設計若於行政院與立法院間出現重大爭議，政黨無能力主導情勢時，將使得行政院高度受制於立法院藉由法律之制定所「指定」的施政方向或內容，極易釀成憲政危機。

從法律在憲政體制中所扮演的規範角色及地位，亦得以判定立法院在憲政體制中的相關權能定位。其中最值得一談的便是「法律保留」的問題。「依法行政」面向下的法律保留之要求，其適用範圍之界定，原本即同時蘊含著界定立法權與行政權之權能範疇的功能，因此，法律保留範圍愈寬廣，行政權的自主性自愈受到限制，施政空間也因而受束縛。在我國的情形，固然至今仍大抵認為法律保留原則不適用於福利行政的範疇；然而值得注意的是，大法官在憲法第二十三條之規定下，明顯傾向於廣泛認定基本權面向下之法律保留原則的適用範圍，以致於憲政運作上實已有因基本權之法律保留原則的擴大，依法行政下之法律保留要求所適用之範圍亦隨之擴大的趨勢。整體

而言，不容否認地，「法律保留」所要求範圍已對於行政權施政的自主性有相當明顯的制約；立法院之地位與影響力亦因而有水漲船高之勢。在此等須由立法院積極立法以提供法律依據，方能進行相關政務的情形下，立法院實已取得某種抑制、甚至癱瘓局部政務的實力。除法律保留之要求外，立法院對於行政部門所制定的行政命令亦享有審查權；同時，我國總統並未如法國第五共和之總統般，享有某些行政命令的發布權。凡此種種，亦均可使立法院的實質憲政地位與對政務的（不必負責任的）牽制能力大為提高。

就預算審議權的部分，立法院對於行政院所提預算案雖不得為增加支出之提議（憲法第七十條），但卻得刪減預算。行政院對於立法院所為的預算刪減，體制上亦僅能以移請覆議的方式尋求改變。此一立法院之權能亦足以令立法院相當程度左右或強迫擱置行政院之施政。

五、小結

據上小結以言，就當前憲政體制下的立法院而言，九七修憲的若干改變已授予立法院有未必能積極建樹，但絕對有能力癱瘓政務，且未必承擔直接政治後果的危險地位。由於並非憲政權力集中於立法院的情形，難謂為「國會強權體制」，但卻是一個令立法院對行政院與行政院背後的總統之施政，有能力處處掣肘的危險體制。在此一體制下，政局癱瘓的情形一旦形成，除大法官會議也許可以進行相當有限的調整與制衡外，體制內除等到立委改選外幾無他法。若稱此為現階段憲政體制所隱藏的最大危機，應也不為過。

參、未來國大虛級化、任務型化後對立法院地位之影響概觀—代結論

國民大會的全面或至少大部分廢除已是大勢所趨，於此無庸贅言。令人憂慮的是，本次國大臨時會所欲推動的國大調整方案，實隱藏極多問題，若謂有合適的配套措施，逕將相關國代原有的絕大部分權限移交立法院行使，則勢必令前文所述的憲政處境更加雪上加霜。以下僅舉出數點思考：

1. 取得司法院、考試院、監察院三院人事同意權的立法院，將更擴大其消極牽制憲政體制的可能危險。識者更認為原本應具有相當獨立性之三院將受到目前立法院黑金體質的污染。若提高同意權的門檻至三分之二，問題則更加惡化。
2. 立法院增加正副總統的彈劾權、罷免提案權、以及補選副總統權，將相當程度將紊亂了總統、行政院、立法院三者間的權責關係；若還要求總統英制立法院為施政報告，則體制之錯亂尤難想像。
3. 修憲提案權交由立法院行使固然正當，但若未先行調整現制下立法院的不當權能，則日後立法院是否甘於自廢局部武功，實令人懷疑。而且，修憲提案權交由立法院行使後，是否有意義與有必要仍召集任務型臨時國民大會開會議決修憲案，還是應該歸由全民行使修憲複決權？實有可議之處。