

# 從「新國會」觀點 論國會改革

■葉俊榮／美國耶魯大學法學博士、台大法律系教授

在九九憲改開動前夕，各種國會改革的方案均已浮上台面。經過比較分析，本文認為此次憲改當中國會改革的議題，不應消極地從「因應憲政難題」的角度思考，更應積極地從建立受人民信賴且能發揮效能的「新國會」出發。

## 壹、前言

自九〇年代開動以來的憲改列車已經走過四站，並有可能於月間進入第五站。原本在憲改議題開動之初，部分人士主張另行制憲，不願搭上這號憲改列車。即令認同修憲而上車的人，也沒有想到這是一趟如此漫長的旅途。不知是不是一齣「好戲」，但「拖棚」已是事實。就在許多人愈來愈不耐煩的時候，許多人也在預期，最精彩的是否即將上演。的確，許多人對國會改革、公民投票這些憲改的核心議題都抱持某種程度的期待，若能一舉就國會問題作徹底的解決，對我國的政府效能的提升，將大有助益。因此，即令是「拖棚」的「歹戲」，只要等到精彩的高潮，也是得耐心等待下去。面對可能上場的九九憲改，相信這是許多人的心裡寫照。然而，從執政黨所規劃的種種憲改方案看來，加上修憲大環境的種種跡象顯示，此

次憲改若不能提高憲法理性層次的堅持，做合乎憲政主義的思考，可能會相當令人失望，甚至使得此次憲改的決定成為明日進一步改革的包袱。

平心論過去四次憲改，應是功過夾雜。幾次修憲的結果並不盡人意，修憲過程中政治利益的考量往往也大於制度的理性思辯，但是整體而言，不可否認的，在國家邁向民主化的過程中，憲改列車的開動，卻也扮演了對內及對外代表性強化的功能<sup>1</sup>，並且在漸增式的修憲過程中，朝野也有機會一次又一次地辯論權力機關間的互動與政府結構的重組問題。歷經四次修憲，在解除戒嚴、廢除臨時條款、國會全面改選之後，我國的民主運作獲得初步的鞏固。在總統直接民選、凍結省級自治團體地位之後，對於國家認同與台灣優先的理念，也有了更清晰的圖像。但是，要說我國的憲改工作已經功德圓滿，卻也實屬言之過早。僅從政府組織部分來看，總統、行政院與立法院之間的權力曖昧糾

結，對公民投票的直接民主與代議民主制度間的擺盪、國民大會與立法院間的「國會情結」等等，都還是未解的憲政議題。然而，這一切難解的問題背後，其實都與國民大會的修憲壟斷與國會機能的無法彰顯的「國會問題」息息相關。我們可以說，如果九九年必須修憲，那麼包括國民大會與立法院整體思考的國會改革議題，應是其中最核心的議題。

在九九憲改開動前夕，各種國會改革的方案均已浮上台面，本文將就當前國會改革的幾項方案進行結構分析，以探詢當中的議題脈絡，並從政治現實面與制度設計的理想面做制度興革的建議。經過比較分析，本文認為此次憲改當中國會改革的議題，不應消極地從「因應憲政難題」的角度思考，更應積極地從建立受人民信賴且能發揮效能的新國會出發，如此方能走出不斷修憲的迷障，在公元二千年前完成最具實質意義的憲改工程。

## 貳、當前所呈現的國會情節

雖然已經經歷了四次憲改，但我國的「國會」仍沒有改好，反而再一次一次的憲改過程中，強化了國會問題的糾結，我們可以稱為「國會情節」。

### 一、雙國會與兩院制的弔詭

沒有錯，我國竟然有二個國會，以前還曾經有過三個呢！由於國會是國民最高意志的凝聚與表彰，單一國會本來就是憲法上的必然，環顧國際除了我國以外，雖然有兩院制國家，但沒有國家宣稱自有兩個或三個國會的。我國所以有三個國會之說，始於大法官釋字七十六號針對我國由誰來參加聯合國國會議員聯合會的爭議，

為擺脫政治難題，讓國民大會代表、立法委員、及監察委員都可以去，而做出三院「共同相當於民主國家之國會」的解釋。大法官於釋字三二五號將監察院摒除在國會之林，一般理解為立法院與國民大會乃是當今我國的兩個國會。事實上，憲法法理上只有基於歷史傳統或特殊原因而於國會設計成「兩院」，並沒有二個或三個國會的說法。

原本憲法的設計並沒有將國民大會常設化的意思，但在威權時期的大法官會議首先昧於現實做出大家都討好的錯誤解釋，讓國民大會也是國會。除了國家為此需花費無數公帑外，隨著修憲列車的開動，國民大會並透過修憲租的收取，不斷擴權並邁向常設化。因此，「雙國會」成為不得不繼續錯下去的謬誤。但是，最近有力的國會改革主張，卻在一方面喊出「單一國會」的主張，另一方面將國民大會充實成「國會」的樣子，並直接將立法院與擴權後的國民大會稱為「兩院」。

### 二、立法院無法發揮機能

立法院為我國最高立法機關，職司法律案、預算案及條約案等的審議，並對行政院行使質詢權，性質上相當於民主國家的「國會」。然而，此一「國會」在一方面沒有國會調查權，另一方面沒有事前行政官員同意權或事後的彈劾權，更沒有修憲的提案與議決權。長期以來由於立法局、預算局或科技評估局等輔助機關的欠缺，加上整體選舉制度的摸索調適，立法院並沒有充分發揮作為一個國會的機能。如果認為修憲的國會改革議題主要在處理國民大會，而未能從真正核心國會的立法院一併做相應考量，將坐失一次國會改革的契機<sup>2</sup>。

### 三、國民對「國會」的認同不足

從過去幾年的修憲歷程可以看出，在國會改革的議題中，國民大會的存廢或走向一直是個核心議題。的確，總統民選之後，一個只有行使同意權與進行修憲的「常設」機關，卻以「國會」自期，確實有些尷尬。國民大會代表經由大規模的區域性選舉產生，平日卻無實體的議事權限，也頗有無法揮灑的政治「二軍」之嘆。加上長期以來國民大會在議事上所呈現的亂象，無法得到人民普遍的信任，使得「廢國大」一直是民間的有力主張。而相應的，立法院也在打架、黑金、關說及法案塞車的情況下，無法贏得人民的敬重。如果說國人對「國會」的認同不足，應非過論。

### 四、一機關壟斷修憲

然而，當前我國的「國會情結」還不止於此。由於我國修憲一直由國民大會壟斷，造成憲法實踐上相當特殊的「一機關壟斷修憲」現象。<sup>3</sup>在此一現象之下，藉修憲來進行國會改革，對以國會自居的國民大會而言，真是弔詭。由於在憲法層次上被檢討的機關，本身卻握有終局的修憲權，國大代表又是經由普選產生而具有民意基礎的「民意代表」，此等制度設計上的謬誤，使得由國大「自行了斷」顯得不可預期性。相反的，制度運行的結果，國大民大會反而透過歷次修憲不斷朝向常設化與擴權的方向發展。在總統直選之後，如何解決國民大會的存廢問題，更有回應憲法修改難題的意義。

### 參、國會改革的方案與評估

雖然所體會的背景原因容有差異，但國會改革的必要性已獲各政黨或一般民眾普遍認同，則為不爭的事實。因此，長期以來政治檯面上已累積多種有關國會改革的方案。這些方案或出自國民大會內部的初步研究，或出自政黨的表態，或僅是個別政治人物的見解，甚至於只是政治勢力所釋放而由媒體傳遞的訊息而已。在各種方案中，往往在幾個「機關」、幾個「國會」與幾個「院」之間打轉。例如，「單一國會兩院制雙機關」，往往令人眼花撩亂。

國會改革，不僅是制度上的重新調整，也會涉及政黨、政治勢力及個人利益的重構。因而，在定位上，國會改革也可以是政府體制的健全化或國民意識凝聚的契機，但也可能只是政黨或個人政治利益的爭逐。因此，政治檯面上所呈現的每種方案，其提出可能是私利的、權謀的也可以是理念的、前瞻的。這些所有的思路同時出現在對國會論述的的場域中，有些隱晦地隱藏在表面論述中，有些則是以現實政治需求代替理念的思考。

以下先分別呈現當前國會改革的幾個方案，並對其進行結構分析，以掌握相互之間的異同與關連，作為下一階段評估的基礎。

#### 一、國會改革的各種方案

現今檯面上各種關於國會改革的主張，可歸納為以下六種方案。

##### （一）國民大會國會化方案：巧語的兩院制

雖然國民大會曾經大法官解釋為「共同相當於民主國家之國會」，但其實際上所能發揮的功能卻相當有限，很難真正表現出「國會」的格局。面對眾多對國民大會

存在必要性的質疑，一股「改革」的方向便是希望使國民大會能夠更「名符其實」地成為真正的國會。這類方案主張在現有的修憲、同意權外，再給予國民大會預算、法案覆審等實質立法權<sup>4</sup>。值得注意的是，這種國民大會繼續擴權的「國會化」主張，在對外行銷上，一直以「單一國會」下的「兩院制」做訴求。<sup>5</sup>

這樣的主張因為和修憲機關（國民大會代表）本身的利益相符，因此獲得相當多的國民大會代表的支持，甚至也是國民大會憲政改革小組的研究結論。<sup>6</sup>此一改革方向在說法上仍強調其依循「單一國會」的改革主軸，實質上是以建立國會的兩院制來成全。

### （二）國民大會權限充實方案：現制改良

當前國民大會的法定職權僅有修憲權、人事同意權以及國事建言等權，往往難以證立必須有一「常設機關」的存在，為了因應此一難題，便有了所謂對國民大會進行「現制改良」的方案。此一方案在性質上為國民大會的進一步擴權，以合理化其存在的必要。與前述國會化或單一國會兩院制不同的是，這種主張尚不至於要和立法院分享立法權，只是著眼於多爭取一些新的職權，例如國民大會有自審預算決算權，並得邀請司法、考試、監察各院院長定期到會報告等，以正當化國民大會于總統直選後卻逐漸「常設化」的弔詭現象。執政黨高層傾向採此一方案<sup>7</sup>。

這樣的發展方向其實與歷次修憲以來國民大會的表現一致。除了在第三次修憲中將總統改為直選之外，國民大會在每一次的修憲中就會增加一些職權。延續這類主張，今年國民大會開會在即，增加國民大會職權的方案也同樣又被提出。<sup>8</sup>

### （三）國民大會政黨化方案：政黨比例代表

另一種主張則是維持目前形式上的立法院與國民大會，但是從組織方面減弱國民大會的政治勢力。具體的主張主要是將國民大會代表全部改為政黨比例產生。國大改為政黨比例的主張是國發會的共識，也是國民黨在九七修憲時的黨版主張，並且也得到民進黨的支持<sup>9</sup>。

這樣的主張代表了國、民兩黨皆對於國民大會成為憲政運作的「亂源」有所體認，並且希望能夠藉由國大代表全部由政黨比例的產生的方式，使得國民大會的成員不再是各擁山頭的地方政治勢力代表，從此修憲過程能夠由政黨來主導，至少不至於一再出現國大擴權的亂象。雖然九七修憲中，這樣的主張沒有被通過，但是這種主張被認為是在「廢國大」無法成功的現實下，一種具有可行性的折衷方案。

### （四）國民大會權限制衡方案：修憲公民複決

另一種改革的方案並不直接去挑戰國民大會的機關地位，而是致力於引進其他修憲制衡機制，希望能夠改善目前修憲權被國民大會壟斷的憲政困境。這種方案主張修改憲法的修憲程序，例如修憲案在國民大會通過後必須交由公民複決，或修憲案已達1/2多數但未達3/4時得交由公民複決等。

此等制衡國民大會修憲權的方案可以與其他方案相結合，其對現行制度的最大質疑是在對修憲權被國民大會壟斷，認為這是在國會全面改選、總統直選、凍結省級組織之後，我國憲改至今尚未解決的最大矛盾。並且，這樣的主張往往隱含了只要打破修憲壟斷，國民大會失去了抗拒改革

## 九 九 憲 改

的武器，國會制度問題（尤其是國民大會的問題）自然可以在下一次的修憲中解決（至少抑制國民大會繼續擴權）。

### （五）國民大會無形化方案：廢國大

從1989年的三月學運開始，廢除國民大會的呼聲一直存在。這種主張在意識型態上視國民大會為「大中國」思想下的產物，希望藉廢除國民大會來擺脫原來的「中國」情結。在制度功能上，否認現今國民大會存在的必要性，認為應以立法院提案議決以及公民複決等方式來取代國民大會的修憲權，其他功能則應移轉到立法院，由立法院來作為中央民意機關即為已足。

### （六）新國會方案：國民大會與立法院合併

國民大會存立上的尷尬與立法院議事效能的提升，其間的交集在於建立一個能發揮機能並受國民信賴的新國會。將國民大會與立法院合併成一個新國會，被認為是整體解決國民大會與立法院問題的作法<sup>10</sup>。新國會並不是廢掉國民大會後的立法院，也不是改革後的立法院，而是國民大會與立法院有機合併後的國家最高民意機關。國會改革的第一個基調若是「單一」國會，那麼推動的方向可以不必然要廢掉國民大會或廢掉立法院，也不必遷就現實設立兩院制，以立法院與國民大會合併，形成一個新國會，既可解決國民大會的問題，也能合乎政府再造的精神。

基本上，「新國會」的主張在權力分配上會類似前述廢國大的主張，希望政府體制中只要存在一個中央民意機關（即國會）。但是，在消極面向來看，這樣的主張為了擺脫現今風波不斷的立院、國大權力之爭，故跳脫「廢除」任何一個機關的

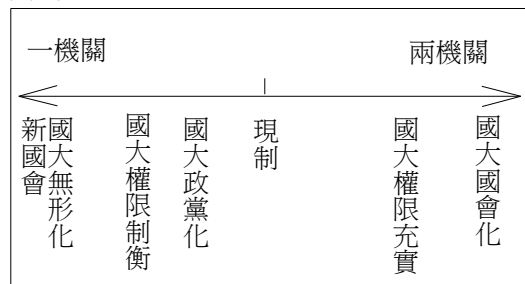
思考路徑，而是主張合併立法院與國民大會（或者也可以說將兩者都廢除）將制度思考的重心放在如何創設出一個新的代議機關---國會。

並且，更重要地，在積極面向來看，新國會的主張不只將國會改革視為解決國大或立院現有弊端的方案而已，其更賦予新國會運動積極意義，將其視為重新型塑國民對於國會、憲法以及國家認同的新契機。

## 二、方案分析

### （一）動向的弔詭

國會改革的各種方案中，如果用國民大會權限的消長來看，應是一條直線的排列。最左端是國民大會的無形化，最右邊是國民大會的國會化，中間則是國民大會虛權化、政黨化及擴權化等方案，一如下圖所示：



然而，如果我們將此等方案的實質內容與政治包裝一起看，那麼所呈現的就不是很單純的權限消長問題。首先，面對當前雙國會的謬誤，單一國會成為政治上受歡迎的主張，但是有趣的是，不論是最左邊的國大無形化或最右邊的國大國會化，都成為單一國會的主張。最右邊國大國會化透過「兩院制」的說法，巧語式地成為推動單一國會的有力方案。就採「國會」與「院」的「一」與「二」之間，上述單純的直線，彎曲成了兩端相交的圓。

## （二）幾個共同的发展脈絡

雖然對於權力配置的設計不同，我們卻可以從上述各種方案中，窺見其基本上呈現了下列的共同的发展脈絡：

### 1. 單一國會的趨勢

我國所以有三個國會之說，並非憲法的規定，而是來自大法官的解釋。由於國會是國民最高意志的凝聚與表彰，單一國會本來就是憲法上的必然，環顧國際除了我國以外，沒有一個國家宣稱自己有兩個或三個國會的。除了憲法學理對於複數國會的質疑外，在現實運作中，為了維持兩個龐大的國會機關，每年必須耗費的國家資源，以及尤有甚者，兩機關間的爭執紛擾，在在都使得「單一國會」的呼聲逐漸成為共識。

檢視上述各種方案，幾乎也都是反映出了這個無法抵擋的趨勢，而朝向單一國會的设计。當然，有些是「巧語」上的單一國會，例如兩院制宣稱是「單一國會兩院制」，現制改良的方案也宣稱其是「兩機關」的單一國會。有些則是實質上的單一國會制，例如廢國大與新國會的方案。至於國大政黨化、擴大修憲參與等方案，則可視為是從語意上的單一國會邁向實質單一國會的中間過程。

### 2. 國民大會與立法院的權力拔河

除了修憲權之外，國民大會與立法院在組成方式與職權行使上同可歸類於民意機關，或者說是在三權分立的體系下同屬立法權的範疇。因此對於國會改革的思考很少能夠跳脫國民大會與立法院間權力的拔河。

在現制下，日常政治的立法權主要由立法院來行使，立法院在普遍意向中佔據了代議機關的功能與角色，成為政府運作不

可或缺的部分。相形之下，國民大會的政治舞台顯然狹窄許多。在「單一國會」的趨勢下，國民大會---而不是立法院，機關地位每每受到挑戰。也因此，擁有修憲權的國民大會為了要鞏固機關存在的地位，也會在每一次的修憲中意圖從立法院「搶」一些權力。這種鬥爭不僅是在制度上，甚至蔓延到修憲的「情緒意氣」中<sup>11</sup>。暫且不論應趨向和機關方式適當的憲政安排，必須在此點出的是：這種兩機關間權力鬥爭的意象，在實際上的確增加了許多憲政改革不必要的阻礙。

上述的各種國會改革方案，除了新國會方案能跳脫立院、國大之爭外，其他的方案間的差異幾乎就是兩機關間的「選邊站」的分佈差異。在立法院與國民大會的權力分佈兩端中，國會化（兩院制）與權限充實（現制改良）這兩個方案的權力分配是趨向國民大會；國大無形化方案則是極端的趨向立法院；國大政黨化與國大權限制衡方案則可視為趨向立法院的中間過程。

### 3. 對於現制困境的消極思考

一項憲政改革方案的提出，其立足點可以有兩個面向：第一個面向是必須要對現行制度缺點的加以改善，除去現有的弊端；第二個面向則是能夠更積極的透過制度改革來尋求新的發展契機。

「除弊」當然是制度改革最重要的功能，但是在憲法規範可能擁有的豐富功能意涵中，能否在「除弊」的基礎上，更進一步發揚憲法透過制度安排所能展現的積極功能，其實仍是值得期待的。

在檯面上的各種國會改革方案中，除了新國會方案外，幾乎都是著眼於第一個消極性的面向。簡單的說，各個方案至少都

宣稱對目前的「國會情節」提供了解決之道，主要的論辯也大多止於此，尚少見論者對於這些國會改革方案有更開闊的思考。

### 三、方案的檢討

#### （一）以解決國民大會困境的消極思考

上述各種方案，除了新國會方案以外，基本上是以解決國民大會困境的消極思考為基礎。無論是為國民大會增加權限，或削減國民大會的權限，乃至無形化，都著眼於國民大會在我國憲法上的尷尬以及邏輯的謬誤，而思圖有所突破。然而，就國大擴權化方案而言，雖著眼於國大作為常設機關的「正當化」，但改革的方向反而與憲政理想脫節，反而進一步為未來埋下更多制度性紛亂的根源，其謬誤不言可喻。國大政黨化與虛權化方案，其方向與擴權化相反，雖無法完全解決國民大會的問題，但相對於現況而言，乃是一種改善，性質上為理想無著時可採行的「替代方案」。國大的無形化，能解決當前憲政上國大的困境與問題，但仍必須牽動既有國大權限的移轉，在現實上不論就意識型態或現實利害而言，更有執行上的高度困難。

#### （二）巧語式的兩院制

國大國會化方案除了極端擴權外，另行以巧語式的「兩院制」做包裝。此一方案基本甚仍以解決國民大會困境為出發點，以國民大會的擴權為思考脈絡，並沒有真正做「兩院制」的配套設計。

若有心採真正的兩院制，必須對兩院之間權限的連結與分工，乃至選舉制度作相應的設計，方不致造成權限與機能的重疊，影響政府效能，甚至造成民主政治運

作的矛盾。目前的兩院（立法院與國民大會）是各自擁有權力，立法院擁有日常政治的立法、預算等權，國民大會則有修憲權與部分人事同意權，在運作上並不相互干涉。在組成方式上，兩者則是由幾乎相同的區域選出，是一種代表性「重疊」的組成方式。要設計成分享權力的兩院制（例如同對法案的通過有決定權），必須要從兩院的職權分配、兩院與行政司法等院的關係，以致於兩院的組成方式等做全面性的修改與規劃，絕非兩院制支持者所預想的在國民大會上增加職權即可。

簡言之，如果要從兩院制的方向設計，則必須從整體國會的角度思考，必須將先行立法院的職權與擴權前後國民大會的職權作有機的組合調整，並建立兩院間的聯繫機制，才能真正朝兩院制發展。此外，包括選制，人數乃至兩院間的角色分配（立法院為上院或下院，眾院或參院）都必須同時做配套處理。從當前提出「兩院制」的構想，並沒有這麼完整的規劃，因此在性質上仍為國民大會國會化的擴權方案。在此一認識下，此一方案與當前憲政難題的解決，方向上並不一致。依此一方案，會變成一種只是讓國民大會再次取得部分立法與預算權，其他則維持不變的「巧語」兩院制。凡此都是嚴重的背離了決策理性與國民對改善國會功能的殷切期待。

總之，在既有方案大都已解決國民大會困境的消極思考之下，除了國民大會無形化可欲但可行性低，以及國民大會虛權化或政黨化可行，但只部分解決問題外，其他方案都與當前解決憲政難題的方向相違。

#### （三）以形塑健全國會的積極思考

相反的，如果我們擺脫純從國民大會的角度思考的消極邏輯，在一方面放大改革的是也至整個國會，並積極地解決當前立法院議事效能不彰，無法受國民認同而凝聚國民意志等，而執意藉憲改形塑一個健全的國會，那麼我們便應超越上述方案的思考。在此一思路與理念下，除了上述新國會方案外，仍可考慮「真正的」的兩院制。以下將就「真正的兩院制」與新國會兩者之間做評估，以決定當前我國國會改革的優先方案。

#### 四、新國會與真正兩院制的評估

##### (一) 評估基準

評估上述方案的優劣，必須建立在預先設定的評估基準上。考量上述我國所面臨的修憲的困境，本文認為「國會的制度健全取向」與「國會的國民意志凝聚」應作為評估國會改革方案的主要標準。

##### 1. 國會的制度健全取向

評量國會改革方案的首要標準，在於是否能建制一個能合理發揮功能的國會。國會作為一個憲法機關，必須在與其他機關的互動中能夠恰如其分的扮演起在政治過程中的角色，必須能夠滿足憲政運作中民意機關應有的角色需求。

在國會制度健全取向上，所關切的主要是兩個面向：一是國會作為權力分立下的憲法機關，其設計要能配合整體政府權力分配的角色。二是，由國民大會壟斷的修憲權，是現今國會權力分配中最不適當的安排，因此引進其他修憲機制是現階段憲改的急迫需求。

##### (1) 機關功能的發揮

在權力分立的憲法基本建制中，立法機關扮演了最主要的制衡監督角色。固然，在現代福利國家中，行政權的職能日趨膨

脹，立法權的制衡力量有相對萎縮之勢<sup>12</sup>，但是從機關最適功能的角度來看<sup>13</sup>，民意機關作為多元的利益代表機關，作為制衡龐大國家權力以及國家主要政策的決定者的機關角色基本上仍然維持不變。

因此，國會是否能夠有效的行使其監督制衡的能力是國會制度方案良窳的重要標準之一。這種能力在現今有關國民大會與立法院的職權分配中，主要會呈現的是「完整性」問題。也就是，國會（不論到底是立院還是國民大會）是否擁有完整配套的制度權力，是使得有效的制衡行政權成為可能的必要條件。一般在學理上所謂的「完整」的國會權力大致上必須包含人事同意權、法案審查權、預算審查權等事前監督權力，與彈劾權、調查權（有些政府體制中也會包括如同我國的倒閣權）等事後監督權力。

尤其在我國現今的憲政設計中，儘管行政院長與總統之間角色有些尷尬的情況，<sup>14</sup>政府組織仍然保持在行政院長（或可將總統納入）與國會（目前主要是立法院）以及司法院間互動制衡的基調下。因此，無論我國今後政府體制的發展走向究竟是朝向總統制、內閣制或是維持雙首長制，一個享有完整制衡權力的民意機關都是民主憲政中不可或缺的制度需求。

另外，台灣是一個快速變化的轉型國家，許多的制度需要革新。在邁向「現代化」的時代壓力下、在國際競爭力的競賽場中，面對層出不窮的新議題與衝突，一個能夠快速反應國家社會需求的立法機關，是國家邁入二十一世紀的必備條件。然而，現今我國立法機關的議事效率，不但未能回應國家社會轉型需求，反而呈現



了效率低落這樣為國民大眾所詬病的現象。

民意機關效率低落原因固然很多，要改善也必須從人員的認知、議會自律、議事程序改革等等多管齊下才能竟全功。改善國會議事效率的著力點包含面向很廣，並不是本文能夠窮盡討論的議題。本文只是想要點出，至少在國會改革方案中，憲法層次的制度修改不應該造成新的制度性無效率。

### (2)打破修憲壟斷僵局

我國憲法本文第一百七十四條規定了兩種修憲方式，包括由國大自行提案或由立法院提案交由國大複決兩種。但是，這兩種「合憲」的修憲方式最後的有權機關仍然是國民大會。而且，一般對憲法的解釋會認為，憲法在一百七十四條明定修憲方式即表示憲法排除了其他修憲方式的可能（如公民投票）。因此，我們可以說，在憲法的規定下，國民大會「壟斷」了修憲權力。

並且，在沒有其他修憲可能性的情形下，國民大會更有機會以修憲方式排除任何制衡其權力地位的可能性。例如，每當立法院揚言以刪除國民大會預算來壓制國大時，國大便有恃無恐地以透過修憲「刪除立法院預算權」的方式回應。或者，當司法院作出釋字第三一四號解釋，要求國民大會不得在非以修憲為目的召開之臨時會中進行修憲時，國大便可於增修條文中規定每年集會，從此，無臨時會、常會之別，藉而化解司法部門對其所加的限制。

憲政國家藉由憲法的規定來形成與規範政府部門間的權力關係，所有的政府機關皆必須在憲法規範的權力架構中運作，但是，作為憲法機關之一的國民大會幾乎可

說是不受原憲法規範的限制（他可以修正限制其權力的憲法條款），在這個意義上，很弔詭地，國民大會的權力是憲法賦予的，但同時其卻又不受憲法規範的拘束。

關於國民大會所以能擴權，憲法賦予國民大會壟斷性的修憲權力，應是制度面的原因。國民大會的修憲權是其鞏固甚至擴張權力的王牌，而要使得國民大會的權力有所制衡，除了政治力之外，在憲法制度上的途徑便必須打破修憲壟斷、引進其他修憲機制。但是，這樣的改變卻又必須由「被削權」的機關——國民大會為之。在這種循環下，我國關於憲政改革（尤其是涉及國民大會）的僵局自是制度性的必然而非偶然了。於是，雖然引進其他修憲機制並非直接涉及國會的改革，但是在國會改革的思考中，使得國民大會不再能夠一機關壟斷修憲的權力，卻是國會改革的可能性要件，同時也是可欲的結果。

### 2.國會的國民意志凝聚

除了健全國會制度功能的考量外，國會改革方案評量的另一個標準，應是國會凝聚國民意志的能力。

#### (1)國會的認同需求

國會原本即有「人民代表」的古典意涵，透過選舉的連帶，其代表人民行使國家主權。人民藉由國會議員，使得其利益得在政府決策中被容納考量，並間接地參與了國家意志的形成。進一步地說，藉由國會，人民與國家之間得以有意義的聯繫，也因此彰顯其做為國家組成部分的認同。

但是，國會這項角色要得以發揮的前題要件是：國民對於現有的代議機關有這樣的角色認同。也就是，國民是否能夠認同

國會作為其「代表」的制度預設，是否藉由國會能使得人民能與國家政府運作產生連結認同，國會是否能夠適當扮演支撐聯繫國民與國家之間的認同歸屬角色？

在此，我們說的「認同」即有了兩個層次的意涵：一個意涵是國民對於國家的認同，而這種認同的產生必須在國家與憲法運作的各個層面中去型塑、凝結起來。第二個意涵則是國民對於現實存在的機制的認同感（這裡討論的是我國的中央民意機關，或說是國會），這樣的認同感使得這個機制有可能適當地扮演前述型塑國家認同過程中應有角色。例如，國民是否認同我們的立法院或國民大會扮演了做為人民與國家之間聯繫的制度功能？

第二個層次的認同問題，也是本文對於我國國會改革方向的主要標竿。我們憂慮的發現，現今國民對於中央民意機構，無論是立法院或是國民大會，都同樣地呈現不認同感。這種不認同感如果只是對於民意代表個人素質的反應（如追求私利、專業素質低落等），那麼這大概不是我國才有的問題，而是幾乎所有的代議政治國家都有的通病，並且這也不是在憲法制度層次能夠解決的問題。但是，目前國民對於國會的認同缺乏並不僅止於此。本文關切的是，現今在我國存有對國會的認同斷裂，並且這種斷裂同時是制度的，也是憲政歷史的。因為憲法對於立法院與國民大會的制度設計，造成了國民無法凝聚認同對象。立院與國民大會的運作歷史也破壞了應有的認同連結。

(2)「複數國會」造成國會認同的分裂

憲法中原本就規定了多元的國家決策形成權力，最簡單的說，至少有立法、行

政、司法三元共同構成國家決策機制（也就是政府）。但是這樣的多元參與是在不同組成方式、職權性質也不同的機關間互相協調、制衡間進行。每個部門必須有不同的正當性基礎（這主要會反應在其組成方式上）其負責的決策性質也會有所不同。但是，當一個國家內出現了複數的「國會」---正當性基礎相同（都主要是由區域、直接選舉產生的中央民意代表）、權力性質相類似（國民大會的人事同意權、與立法院的各項職權在性質上都可歸類於權力分立下民意機關的權力），便使得前述國會認同出現分裂。

修憲權、部分人事權與立法權的分裂歸屬，使得國民對於完整的「人民代表」的形象意涵一直無法具體投射在現有的國民大會或立法院中。形式上，我們擁有兩個「國會」，並分別享有修憲權、人事同意權、立法權、預算權、倒閣權等各種民主國家的國會權力。但是在實質上，卻沒有一個機關可以作為凝聚、形成國民意志的正當機關。

### (3)憲政歷史破壞國會認同的形成

我國自從政府遷台以來，先是借用不改選的「萬年國會」操控並扭曲了國會的代表性意涵。<sup>15</sup>在全面改選後，由於制度設計的矛盾與參與人員的意識薄弱，造成國會之間是「蟑螂垃圾」的互相鬥爭，再加上，國會內部規範未能適當建立、「一軍二軍」的政治勢力分配等因素，皆造成了即便是以直接選舉方式投票出了「代表」，但是國民對於這些代表的信賴認同度卻普遍低落。

在此種情形下，國民雖然選舉出了國會議員組成國會，但是無論是國民大會或立法院都一直無法建立起在人民心中作為

「最高民意機關」的認同圖像，這造成了我國代議政治目前運作中，對國會角色、形象的認同危機。

### (4)國會改革的目標：重塑國會認同

這種認同斷裂，一方面是使國會在運作上對外無法呈現應有的監督行政機關、形成國民意志、決定國家政策所需的人民支持。對內也無法成為多元社會中各種利益衝突的折衝協調場所。更有甚者，其實質上造成了國民與國家決策間的疏離與斷裂。

因此，本文對於國會改革方案的一個評量標準就是如何能夠使得我國的最高民意代表機關能夠成為國民認同的對象，能夠作為凝聚國民意志的正當場域。要達到此目的必須要把握的重點有兩個：一是單一國會，二是必須揚棄舊有的立院與國大的格局。單一國會要求是為了避免國家缺乏能夠正當凝聚國民意識的代議機關，並且要避免複數國會會產生的認同分裂。揚棄既有的立院與國大格局，則是體認到在憲政運作的歷史下，現今無論是國民大會或是立法院都無法承擔型塑國會認同的功能。

### (二)真正兩院制方案的評估

擺脫前述巧語式的兩院制，真正兩院制的主張在比較制度上有其成功的前例，施行的國家也不在少數。以下以上述兩大評量標準檢證當前情勢下，我國國會改革採取真正兩院制的利弊。

#### 1.國會的制度健全取向

主張兩院制者往往聲稱兩院制能避免國會濫權，且能反映多元的利益。然而，從兩院制產生的背景看，真正促成兩院制發展的，毋寧是基於現實條件下無奈的制度抉擇。觀察採取兩院制國會的國家，一種

類型是基於聯邦制度下為確保各邦與聯邦間及大邦與小邦間的利益衡平而為的措施（如美國），另一種則是基於歷史傳統（例如英國的貴族傳統）的「歷史遺跡」。<sup>16</sup>

以第一種類型的兩院制成因來看，首先，台灣沒有由邦組成聯邦的歷史背景，加上幅員狹小，中央與地方的「距離」較近，彼此的互動並未因為距離而有困難，也未有地方利益會在中央被過份稀釋因而無法確保的疑慮。並且在憲法制度上，我國的地方制度設計基本上仍是中央集權，即便是憲法本文中「省」的地位也不如聯邦國家中「邦」享有獨立地位，更毋論現今省虛級化後，各縣市固然應該提升其自治地位，但是離「獨立」的自治團體距離更遠<sup>17</sup>，因此所謂要在中央創設代表「縣市利益」的另一院的主張，無論是在台灣現實的時空脈絡下或是憲法制度中都看不出必要性。

其次，以因為歷史傳統而成的兩院制原因來說，這原本就只是因為歷史因素而形成的制度，並非制度優劣選擇後的結果。對我國來說，我們應慶幸沒有此一制度設計上的「包袱」。唯一能夠相比地來支持兩院制的「歷史因素」大概就只有「國民大會」這個歷史性的制度。這個從孫文學說與五權憲法而生的制度，在孫文學說與五權憲法不再成為主導憲法理念的現在<sup>18</sup>，的確還在歷次修憲中以「既存現實」的姿態抗拒對其地位的威脅。若捨此「歷史遺跡」的因素，我國確無存在涇渭分明的階級或其他類似傳統來支持兩院制的存在。

除了消極的歷史因素不存在外，兩院制在國會議事效能上，仍有檢討的空間。兩

院制中因為議事的延長所造成的立法不效率，其實是國會運作上值得正式的議題。尤其在我國當前立法院與國民大會一向不合的「歷史傳統」中，這樣質疑更顯真實而迫切。

我國並沒有形成二院制的歷史難題存在，加上我國中央政府體制本來就已經非常繁雜（有五院、有國民大會、有總統），在求取國會議事效能提升而不可得的今日，推動兩院制的國會改革方向，對形塑健全國會難有積極的助益。

### 2.國會的國民意志凝聚

暫時放下制度功能良窳的討論，重新將國會制度的設計放到台灣的憲政時空中來思考，本文對兩院制的疑慮不僅只是前述的制度功能考量，更重要的是國民對國會的信賴，以及由此產生的國民意志凝聚。

憲政運作是結合國家、人民的有機活動，憲政機關必須在人民的認同與支持下方能發揮憲法所賦予的功能。但目前我國的憲政運作中，國民對於立法院與國民大會做為人民代表的認同意識卻反而瀕臨崩潰危機。

在歷次修憲中，國民大會不斷利用政治上對修憲有急迫需求之際，來擴展自身利益。如在下一波的修憲，國民大會再重新增設自身的權力（尤其是其如果不釋出修憲權，而僅要求分享立法權時），所得到的可能不是國會功能合理化的印象，而是民眾對於國大「擴權」的形象的再次加強。這樣的兩院制對於重新贏得國民的認同與信賴，適有害而無益。在另一方面，國民對於立法院的形象，也好不到哪裡去。在職權受到憲法的限制（例如沒有調查權、同意權及修憲議決權等），以及既有的組織配備不足的情況下，立法委員除

了黑金的疑慮外，打架、不當關說以及預算或法案審查的不專業與不當拖延，都是國人無法高度認同立法院，也無法對立法委員產生敬重的原因。

現實是，兩院制的主張無論在制度上如何做調整，都很難擺脫過去立法院與國民大會的意象。當今國民對於立法院與國民大會的認同感已低，兩院制無論在其他國家的先例為何，置放在台灣的環境中，恐怕很難脫離原有立院與國大的格局，國民對於這樣的國會設計恐怕也很難翻轉過去的意象。如果在修憲中未能為全民創造新的國會認同，只設計出一個「換了名稱」的立法院與國民大會，那麼我們便是又一次地消耗了憲法動員能量，坐失了藉由國會改革與重新認同來為國家創造新格局的契機。

### （三）新國會方案的評估

接這我們對新國會方案進行評估。同樣的，我們可以從國會制度的健全取向與國民意志的凝聚兩方面來論斷。

#### 1.國會制度的健全取向

在國會制度的健全取向方面，新國會制度與兩院制有一個共同的問題，那就是具體的制度內容還沒有形塑出來。因此，除了兩院與一院的差別以外，任何在兩院制方案中，基於制度設計不良而無法健全國會制度功能的缺點，在新國會方案也都有可能發生。不過，新國會因為是一院制的設計，在制度設計上的包袱較少。例如，以國會議員的人數而言，一院制的新國會固然也會面臨「不能太少」的壓力，但比起兩院制則大幅減少，在兩院制之下原來各自代表立法院與國民大會陣營，「比量」的效應容易出現。

此外，由於是立法院與國民大會的「有機合併」，國會的權限將更為完整健全。現有立法院基於權限割裂所造成的問題，將可因而抒解。當然，由於單一國會的設計，為國家所節省的「國會成本」，更是無庸詞費。若能配合新國會的出現，在國會組織之上做相應的強化設計，例如有關立法局、預算局、科技評估局等的設置，再加上國會倫理相關立法的同步建制，對國會機能的健全將大有助益。

### 2. 國民意志的凝聚

我國憲法架構中，本無「國會」的規定，而係將一般民主憲政國家中的「國會」權能，切割由國民大會（同意權）、立法院（立法與預算權）與監察院（調查權）所分享。此種設計或緣於孫中山先生獨到的政治見解，但從五十年來的實踐經驗可以發現，此種設計實為目前諸多政治僵局的主要原因。而在現行立法院、國民大會、監察院並存並分享國會權限的情況下，國人對「國會」的認知是相當薄弱的。由於「國會改革」涉及前述憲政結構上的根本難題，若將改革的視距限縮在立院與國大個別的制度調整上，則未來改革工程勢必陷入片段割裂的困境。

以建立一個新的國會為基調作國會改革，更有帶領全民面對一個真正的「國會」的作用。對新國會權限的完整賦予，同時承諾對國會組織與運作規範做整體配套設計，包括立法局、預算局乃至科技評估局的設立，以充實國會議事的實力，並強化國會議員倫理規範與陽光法案的推動，更有讓國人重新定位國會與國會議員的作用。屆時，國人將對國會更為尊崇，也有更高的期待，而國會議員在更完整的權限與基本設施與條件下，也更能有所發

揮，進而更能感受到做為國會議員的尊嚴。新的國會名稱不叫立法院或國民大會，而直接稱為「國會」，也有更明確表彰國家格局與國民主權的作用，此與做為中國特區的香港僅能設立法局，而我們有「國會」，在主權的彰顯上，自有特殊的意義。

## 肆、新國會方案、新國會運動與相應的配合措施

### 一、新國會方案的優越性

從上述的分析，可以發覺在諸多國會改革的方案中，以新國會方案與真正的兩院制才能真正從整體「國會」的角度作整體的思考興革。此種思考相對於純粹從尋求國民大會出路或只著眼於限制國民大會的方案要合乎憲改理性。然而，從國會制度健全與凝聚國民意志兩個標準作評估，仍可發覺新國會方案的優越性。

### 二、新國會運動

國會改革固然是憲改的主要議題，但若從新國會方案的方向推動，則應順勢發起國民共同來期待、支持並認同國會的新國會運動。此一國民意識的動員，透過修憲的手段進行組織結構的重整，用來彰顯一個新時代來臨的作法，更有將國民意志凝聚於國會的作用。而在新國會運動的氣氛下，無論現任立法委員或國民大會代表，都以更上層樓成為「國會議員」為榮。若能加上對國會的組織與基本軟硬體的同步提升，相信必能為國會開創新氣象，對國家的民主發展與國民意志的凝聚都將有結構性的貢獻。

### 三、相應的配合措施

若以新國會為國會改革的基調，那麼在實際作法上，可透過明年的修憲，明訂第一屆國會議員選舉時間，並對本屆立法委員或國民大會代表作任期延長之必要性過渡安排。當然，此一延長任期的作法乃是為了一次解決國會結構問題所採取的不得已措施，相信在其目標的神聖性之下，也能獲得各界的勉強接受才對。在憲法結構的操作上，現行憲法的國民大會章與立法院章可合併規定為國會章，國會職權同時配合重新整理歸併。在政治運作上，則呼籲於第一次國會選舉中，現任立法委員或國民代表共同投身參選，競逐更有尊嚴的新國會國會議員。如此的單一國會不但可以免除立法院與國民大會長期以來的瑜亮情節，更有助於政府再造的實現，進而帶動認同國會的新紀元。

## 伍、結論

國會改革是當前我國邁向二十一世紀的重要議題，九九憲改若能對此一議題做出有意義的決定，將使我國以更優越的政府效能邁入二十一世紀。然而，國會改革不應只從為國民大會找出路，或只從要限制國民大會的角度著眼。國會改革應從立法院與國民大會整體做思考，並積極地思考如何創造一個有效能且受國民認同的國會。

國會改革的另一股動力在於當前立法院組織上的不足與職權上的殘缺，以及整體所表現的議事效能不彰。面對國民大會的存廢問題，並不必然只是單向地從國民大會的去留或走向做思考。國民大會存立上的尷尬與立法院議事效能的提升，其間的交集在於建立一個能發揮機能並受國民信賴的新國會。

本文經過分析，認為新國會方案為當前我國國會改革的最佳方案。新國會並不是廢掉國民大會後的立法院，也不是改革後的立法院，而是國民大會與立法院有機合併後的國家最高民意機關。國會改革的第一個基調若是「單一」國會，那麼推動的方向可以不必然要廢掉國民大會或廢掉立法院，也不必遷就現實設立兩院制，以立法院與國民大會合併，形成一個新國會，既可解決國民大會的問題，也能合乎政府再造的精神，而在情感上也不會陷入「蟑螂與垃圾」的對比。

九九憲改若真的要進行，應該認真地考量藉此建立可長可久的國會，而非在現實政治下進行權謀式的交易，進一步製造政治的紛擾，更成為以後改革的更大障礙。處在即將消逝「憲法時刻」的末段，國人應珍惜每一次憲改的契機。<sup>19</sup>妥善規劃的國會改革，不是僅在解決當前國民大會的尷尬處境而已，更能一體對當前國會機能作整體的規劃，以改善國會的議事效能，進而有效提升政府的整體效能。

### 【註釋】

- 1.有關四次修憲中，對外及對內的代表性強化，請參照：葉俊榮，九七憲改與台灣憲法變遷的模式，《法學論叢》，第二十七卷第二期，頁7-47，尤其是16-21 (1998)。
- 2.目前想到立法院方面的配合改革，只是將立委任期延長為四年。但此一年的延長任期，竟成了與國大換取權限的緣由。
- 3.葉俊榮，九七憲改與台灣憲法變遷的模式，《法學論叢》，第二十七卷第二期，頁23-26 (1998)。

## 九 九 憲 改

4. 本文所說的「立法權」在未特別指明時，指的是民意機關在日常政治運作中的職權而言，主要是法律制定權、預算權、以及對行政權的監督等，並不包括「憲法修改」這項廣義立法權概念下可以包含的權力。
5. 關於兩院制的主張可以參考：顏明聖、李炳南等編著，*國會改革方案之理論與實際*(1999)。
6. 請參照：「國會改革 憲改小組傾向兩院制」，中國時報，87/12/12。資料來源：中時電子報 (<http://www.chinatimes.com.tw/>)。
7. 參閱自由時報，4/12/1999 報導。
8. 例如現任國大議長蘇南成即主張要給國大自審預算，請參照：「國大五至七月間修憲」，中國時報，88/03/30，資料來源：中時電子報 (<http://www.chinatimes.com.tw>)
9. 可以參照第三屆國民大會第二次會議（即九七修憲），修憲提案第一號（即國民黨黨版）與第一〇七號（即民進黨黨版之一）。
10. 例如，葉俊榮，以「新國會」運動解開國會改革的僵局，中國時報，12/19/1998。
11. 例如歷次修憲中，很明顯可以看出來的，政黨對於延長立法委員任期為四年皆有共識，但是在國民大會的表決中就是無法通過。
12. 關於行政、立法權間的消長，可以參照：李鴻禧，*議會民主主義肢虛像與實像*，收錄於氏著《憲法與人權》，1991/04七版，頁77-112。
13. 關於機關功能最適的詮釋，請參照：許宗力，論法律保留原則，收錄於氏著《法與國家權力》，117-213，尤其是179-183。
14. 關於九七修憲後，行政、立法間的互動評析，請參照：黃昭元，九七修憲後我國中央政府體制的評估，刊載於《法學論叢》，第二十七卷第二期，1998/01，頁183-215。
15. 請參照：Jiunn-rong Yeh, *The Cult of Fatung: Representational Manipulation and Reconstruction in Taiwan*, in *THE PEOPLES' REPRESENTATIVES: ELECTORAL SYSTEMS IN THE ASIA-PACIFIC REGION*, Allen & Unwin Pty Ltd (Graham Hassall & Cheryl Saunders eds. 1997)。
16. 關於英國、美國國會制度的介紹，參閱陳淞山，*國會制度解讀：國會權力遊戲手冊*，頁33-41，月旦出版社（1994）
17. 在此要附帶說明的是，本文在此絕非認為目前縣市的自治地位不必加以改善，而是，其在財政、規範地位等各種自治地位上的不足應在地方自治各項法規中尋求調整，而非以此作為「兩院制」的正當理由。
18. 當然，在此並非說孫文學說或五權憲法已經對理解我國憲法沒有幫助，但是我國憲法已經脫逸出這些學說的範圍也是不爭的事實了。
19. 葉俊榮，*消散中的憲法時刻*，收於《<<現代國家與憲法，李鴻禧教授六秩華誕祝壽論文集>>》，頁237-292 (1997)。◎