

# 「從新國會觀點論國會改革」評析

■林嘉誠／東吳大學社會學系教授

葉教授從「新國會」觀點論國會改革乙文，對一九四七年頒行的憲法，將民主國家國會主要職權：立法權、質詢權、重大議案議決權、預算審查權、用人同意權、調查權、修憲權…等，分屬三個機關：立法院、國民大會、監察院，不以為然。加上威權時期，立委、國代、監委等未定期改選，台灣等於沒有凝聚全民意志的國會。由增額中央民代補選到伴隨台灣民主化，中央民代全面改選，中央民意機關情形稍有改善，但在制度面以及實際運作上，仍有瑕疵。

經過四次修憲，國民大會與立法院職權均有調整，但分割國會職權的情事依在。國民大會的職權變化不少，選舉正副總統權力刪除，但增設正副議長，等於常設化，每年集會一次，對司法院正副院長、大法官、監察院正副院長、監察委員、考試院正副院長、考試委員等行使同意權。最近又有自行審查預算，要求司法、考試、監察三院人員赴國民大會報告等擴權方案，倍受爭議。葉文歸納各方對國民大會的變革方案，約有七類：國大國會化、國大權限充實、維持現制、國大政黨化、國大權限制衡、國大無形化、新國會，對於上述七類，葉文均有評析。

立法院迄今未有調查權、用人同意權、修憲權，立院社會形象又不佳，與國民大會壁壘分明互指對方不是。葉教授主張為了統一國會職權，兩院制不適合國情，重塑國會形象，主張另組新國會，國大與立院合併。此種建議，過去也有雷同主張，是否可行，頗值進一步探討。將立院與國大合併為單一國會，俾使國會職權完整，可以凝聚全民意志，推動此一運動，宜將新國會的內部結構，與總統、行政、司法等部門的互動關係，完整性交代。

國會改革涉及修憲，修憲有其學理與政治現實的兩種基礎，此時推動單一國會能否順暢，政治現實基礎不夠，因此學理基礎愈形重要。在國代依法擁有唯一修憲權，消極上防止國大擴權，積極上促成修憲應加入公民投票，如此新國會的遠景才能早日映現。除了修憲之外，國會改革與國會議員人數、選舉制度、政黨運作、人民政治文化等有關，現行缺失務必修正，否則新國會的功能仍會打些折扣。

國會制度與實際運作良否，攸關民主政治的發展，歷次修憲，有關國會部分，倍受爭議，即將邁入二十一世紀，有必要參酌民主先進國家實例，相關學理，國內實施現況與缺失，以新思維架構健全的國會制度。◎