

廢國民大會，此其時也

■李鴻禧／台灣大學法律系教授、新世紀文教基金會憲政法治委員會召集人

廢除國民大會的原因，除朝野各大黨派強烈感受到社會各方要求廢除國大的壓力外，國大在這半世紀中之營為，成為憲政實施及發展之主要病理病灶，更是關鍵緣由之所在。

今（2000）年3月下旬，大法官會議作成第四九九號解釋，釋示國民大會於去年9月4日，所修之憲法增修條文第一條、第四條及第十條，應即失其效力，繼續適用原未經修正之增修條文；中央選舉委員會也配合訂出本年5月6日改選國大日程表。因而，國民大會存廢問題又成焦點。國民大會對於大法官會議，竟然以修憲條文之有無效力作為違憲審查對象，違背比較憲法學上，修憲權屬於國會，不受司法機關拘束之原理，表示強烈不滿與反彈。乃於數日前本（4）月11日，由國大之國民黨、民進黨、新黨及無黨籍之黨團代表，協商將於本月二十五日再修正增修條文規定為：（一）在社會輿論一致呼籲廢除國大之強大壓力下，國民大會虛級化而改成「任務型」國大。（二）國民大會設國大代表三百人，於立法院提出憲法修正案或領土變更案，經公告半年後；或經提出總統、副總統彈劾案時；依政黨或其他政治團體之比例，選出代表其任期與會期均一個月。（三）原屬國民大會之大法官、考試委員與監察委員之任命同意權，移轉由立法院行使。（四）領土變更方式比照修憲方式。

事實上，國民大會之所以願意如此借自己所擁有之修憲大權，修改憲法來自廢武功，讓國大淪為「任務型」組織，使其權力盡失；固然是朝野各大黨派之國大代表、黨團，乃至政黨本身，都已強烈感受到社會各方面要求廢除國大之壓力，民眾不願再留存國大之意向也很明確；不過，國大在這半世紀中之營為，成為憲政實施及發展之主要病理病灶，更是關鍵緣由之所在。盱衡史實，台灣戰後行憲五十餘年來，由於憲法本身之思想價值與理論制度，既已矛盾紊亂、破綻萬千，抑且憲政實施又圓柄方鑿、欠缺敬謹；加上，制頒實施「動員戡亂時期臨時條款」於前，厲行「一機關數階段」增修憲法於後，恣意凍結憲法、蹂躪憲政尊嚴；遂使民主憲政之推展變形變質，與歐美先進國家迥不相侔，彼此差距愈遠。稽其原因，固然千頭萬緒、錯綜複雜、不一而足；惟一般認為國民大會制度設計之牛頭馬嘴，國民大會營為之人謀不臧，係其重篤癥結所在，殆已少有爭議。

按國民大會制度原非民主主義（資本主義）憲法所得見，洵係社會主義（共產主義）憲法體制中，運營人民民主集中制以

實現無產階級專政之制度。賅其原意乃在集中國家之全部行政、立法及司法等權力，使之匯聚於由全國人民選出代表所組織之最高蘇維埃、全國人代會或國民代表大會，並由這種機關來代表全體人民實行人民民主專制。然而，孫文並未瞭解資本主義憲法與共產主義憲法兩者，思想價值水火不容、理論制度相去天壤，竟然仿襲共產主義憲法之人民民主集中制，加以改造而成國民大會，將之做為「政權」機關。同時，又以國家之整個行政、立法、司法等權力，加上考試、監察二權，另設政府五院來做為「治權」機關；獨自創造發明「政權」與「治權」分離之所謂「權能區分」制。1936年5月5日國民政府發布之「五五憲法」，即係依孫文三民主義、五權憲法之原意，使國民大會擁有極大之所謂「政權」底權力。換言之，國民大會，一方面，對「人事」方面，有選舉及罷免總統、副總統，立法院院長、副院長及全體立法委員，以及監察院院長、副院長及全體監察委員。同時另一方面，對「法律」方面，有權修改憲法，又能創制法律、複決法律；即以選舉罷免來駕馭中央「人治」，以創制複決來控制中央「法治」，權力之強大，幾乎類近人民民主集中制之最高蘇維埃或全國人代會。

然而，盱衡國內外比較憲法史實，這種以國民大會為主軸之孫文權能區分論說，雖然一向被國民黨政府奉為金科玉律，天經地義、不可置疑；不過，不僅未能受到世界比較憲法學界之肯定與重視，抑且連國內憲法學界宿耆如張君勱，都無法苟同而有明晰之批評。張君勱在其所著「中華民國憲法十講」中，論述謂：「國民大會行使創制權與複決權這兩種權力，從立法

權之性質言之，實在與代議政治之立法權，雖有直接與間接的不同，但其為對於法案贊否的權能則一；現在一定要名甲為政權、名乙為治權，或者在哲學上可以成為問題，在實際政治上不應以此權微妙之區別，便認為是可實行而不生流弊標準學說。」張氏並進而倡言將立法院改為由人民選舉產生，使之能直接代表民意；國民大會則放棄罷免、創制與複決等直接民權，使其任務以選舉總統為限，其地位等於一選舉機關而與美國總統選舉人會略相類似；將來人民程度提高之日，總統選舉或四權行使，可由四萬萬人直接辦理。張君勱諸此論述指摘，確是鞭劈入裏、針針見血。

苟從憲法學或政治學學理試加縷析，孫文將「權」（？）分為「政權」與「治權」之獨創論說，實在值得商榷。孫氏所言「政權」包括選舉權、罷免權、創制權、複決權等，都是憲法中屬於基本人權的參政權，原係基本人權（civil right）之類，屬於國家構成員之個人的權利；而其所言「治權」包括行政權、立法權、司法權乃至考試權、監察權等，卻都是憲法中有關國家權力之分割規定，係國家權力結構（Frame of state）之類，屬於國家本身之「權力」（power）。孫氏在其民權主義中，將「權」（？）分為「政權」與「治權」，則分出這個「政權」與「治權」母體之「權」（？），究竟是「個人人權」之屬的「權利」，或「國家主權」之屬的「權力」，庶幾能分出「權利」與「權力」來？在邏輯命題上實在難以明辨成立。況且，依據現代憲法通說，類多將基本人權（包括個人「權利」）與國家組織（包括國家「權力」），涇渭分明地分

屬不同體系；因而孫文「權能區分」理論，闡論詮釋人民有權、政府有能，人民與政府截然劃分為二，國家「權力」不屬於人民；當然無法見容於現代憲法學理。

抑且，盱衡人類憲政發展史實，由「政府」兼掌行政、立法與司法大權於一身，而營運所謂「治權」者，在實施民主憲政國家，殆已不可見。就現代憲法學理而言，孫文所謂「政權」，無寧是國家主權之人民，借基本人權中之參政權，亦即選舉、罷免、創制、複決之權利，來選出民意代表或行政官吏，以代其行使立法及行政權力之方法或過程而已。換言之，諸凡立法或預算之議決或執行等孫文所言「治權」，在現代憲法學理上，都應由人民透過參政權之行使，來直接或間接運作，不應另有能與人民分離獨立、且能與人民分庭抗禮、彼此制衡之「政府」存在；並讓此種「政府」借「權能區分」方式來統治人民。蓋在民主政治、立憲主義體制下，國家統治意思應由人民形成，統治意思之匯聚及其執行，也應由人民選出民意代表及官吏代其運作；亦即統治者與被統治者必須溶融為一；而這已成天經地義、不可遙撼的現代人類通說共識。

日本憲法大師宮澤俊義對孫文「權能區分」論說，曾一針見血地剖析：「孫文所謂『權能區分』說中，『權』乃是民權之『本體』、『實質』，而『能』不過是民權之『行使』、『方式』而已。……觀乎現代歐美各民主國家，其人民對政府都採取防範與統制之態度；人民不但擁有孫氏所謂的『權』，而且也控制孫氏所謂的『能』，亦即同時擁控民權的『主體』、『實質』以及『行使』、『方式』權與能，不讓『權』、『能』區分也。……孫

文所言民權主義，已非實證主義的人民主權主義（*souveraineté du peuple*），無能更近乎觀念論的國民主權主義（*souveraineté nationale*）。」在析理出孫文五權憲法病理後，宮澤氏更進而指摘，中國的國民大會是五權憲法體制中，唯一民選代表機關，卻無歐美各國議會所擁有之制定法律與議決預算之權力；實際上又因組織過於龐大難於經常頻繁開會；從而，其政治重要性自然遠遜於歐美的議會；五權憲法體制之民主主義本質，也因焉難於媲美歐美民主主義體制；尤其讓非由人民直接選出之立法委員來組織立法院，掌控立法權及預算審議權，更與現代民主政治立憲主義，南轅北轍、背道而馳。宮澤俊義教授在世界憲法學者聲譽素著，其分析五權憲法病理立論中肯、鞭撻入裏；很值得吾人吟味、思維和借鑑。

雖然，國民大會制度之諸多破綻、錯綜複雜，根源於孫文自創之三民主義、五權憲法思想制度；而此思想制度也相當大幅度地採用於1936年5月5日發布之「中華民國憲法草案」，即俗稱「五五憲草」。但是在1946年制定現行中華民國憲法時，由於在野黨派及部份社會人士極力反對孫文之國民大會制度，乃經朝野各黨派之「政治協商會議」中，大幅改變而益發複雜乖格。詳言之，現行憲法將「五五憲草」的國民大會原有「政權」底權力，予以「無形化」，使之僅餘：一、選舉總統副總統；二、罷免總統副總統，三、修改憲法，四、複決立法院所提憲法修正案，五、俟全國有過半數縣市實施創制、複決權後，制定辦法行使此兩權政權；而且讓國民大會代表在任期六年中，僅於任期屆滿前九十天開一次大會；臨時會之召開則

由憲法嚴格限定於一定原因之下，始克為之。遂使國民大會「無形化」成跡近美國「總統選舉人團」，而兼掌修憲權之組織；既非類似社會主義憲法體制下，運作人民民主集中制權力之最高蘇維埃或全國人代會，又非孫文五權憲法、權能區分體制下之國民大會，同時，更非民主主義憲法體制下之國會。國民大會之性質與功能，已經嚴重變形變質，不倫不類、畸型怪狀。

令人遺憾的，國民大會在思想價值諸多矛盾，架構制度荒誕不經之外，更成問題的是，行憲五十多年來，前四十年第一屆國大代表因不必改選，無對選民負責之心理壓力，因而經常在運作憲政職權時，以手中擁有之選舉總統、副總統，以及增修「臨時條款」之權力，有志一同要挾勒索提昇國代自己之薪津待遇，擴增國大本身之憲政權力。其結果，一方面，在薪津待遇上，國大代表原非定期開會、也無什常設性工作，本應為無給職者，竟然也逐漸遞增到與立法委員、監察委員一樣，支領同等數額之國會議員薪津待遇；且在每屆六年一次常會選舉總統副總統，或應政府請求增修「臨時條款」時，也都乘機多領鉅額的額外出席費。同時，另一方面，在國民大會權力上，或則一再要求行使創制、複決兩權，或則要求每年定期集會一次，讓總統及行政官員來國大報告政務，或則要求成立「光復大陸設計委員會」與「憲政研究會」等，以爭權力而多領公帑。

到了1990年3月，國大代表利用總統副總統選舉過程中，執政黨內「主流」與「非主流」派系之爭，合縱連橫、詭譎陰濕地對金錢與權力，做無度之需索，貪婪

無厭、醜態百出，終於引起廣大民間、在野黨派及學界學生之憤怒，激發所謂「三月學運」及社會強大反對運動，強烈要求「廢除國民大會」、「改革憲政」，逼得政府執政黨也不能不努力因應。於是透過司法院大法官會議解釋憲法，釋示第一屆於1948年選出之國大代表、立法委員及監察委員，至遲應於1991年底完全退職；同時由政府給予這些「終身民意代表」鉅額（比同部長級官員）退休金；方始由政府及民間硬軟兼施，逼使這些早無民意基礎之國大代表、立法委員及監察委員，悉數退職。

不料，在1991年底，由台澎金馬自由地區改選全部國大代表後，不少新選出之國大代表較諸前述「終身職國代」，竟然變本加厲、不憚民間之批評詬責，也無視於大法官會議明確釋示國代為無給職；依然憑恃其修憲權力，在稔知政府執政黨必須儘速修憲，以因應民間社會對改革憲政之強烈要求後，乘瑕蹈隙、狠準施壓，對薪津金錢及擴增權力多方勒索，其猖獗無狀較前有過之而無不及。因而再度引發在野勢力及學生群眾，乃至學界輿論、社會賢達，倡言「廢除國民大會」之新潮。儘管如此，此屆新選國大，依然在1992年5月通過增修憲法條文，擴增不少國大權能，相當程度地影響了憲政原有結構。其中最為顯著者為：（一）總統提名司法院院長副院長、大法官，考試院院長副院長、考試委員，監察院院長副院長、監察委員時，由國民大會行使同意權。（二）國民大會集會時，得聽取總統提出國情報告，並檢討國是、提供建言。（三）總統副總統由全體人民直接選出。（四）國民大會得罷免總統副總統；並得於總統副總統缺

位時，補選總統副總統，使之繼任至原任期屆滿為止。

依據前此增修憲法之規定，國民大會不但對中央官員之人事任免，擁有極大之權力，而且對國政具有較大建言與參與權力；與中華民國憲法本文，將國民大會「無形化」為近似美國總統選舉人團者，大相逕庭、迥不相侔；浸假且有回到「五五憲草」中之國民大會制度之趨勢。本來，「修憲」必須以既成實定憲法做為前提，祇能在不違背既存憲法的原理原則下，做補助的、引申的修改，而不能妄圖喧賓奪主地推翻憲法本文所定之原理原則。現實上，世界各國幾無例外地將「修憲」權能，賦予職掌立法、審議預算及其他重要政務之國會，由國會自行修憲或審議修憲案再交由各州議會或全體公民投票複決。甚至有不少國家的憲法，為防範國會議員做有利自己之修憲，乃明確規定國會在修憲後立即解散，重新選舉國會以探詢民意，或明定修憲內容有利於進行修憲之國會與議員者，於下屆新選國會後始生效力，庶免現任國會議員為私利而修憲。

事實上，現代憲法學及憲政制度之通識共識，既已認為祇有國會議員最理解憲法

實施之難題，並能把握應如何修憲；則於國會之外另行設立專門之「修憲機關」，使通常不參與國家政務之國民大會來「修憲」，當然不倫不類、唐突乖隔，既不合學理法制、也不符實踐意義。盱衡近十年來，國民大會迂迴徘徊於「一機關數階段修憲」之路，每屆國民大會開會，國大代表中不識憲法憲政之徒，經常喧囂擾攘、荒誕不經，其提案討論、辯論表決，罔不充滿「山中傳奇式」之離奇怪事；每令多數民眾吁喟失望，危害國家憲政秩序之安定。在這種客觀政治生態環境下，國民大會不但喪失了選舉總統副總統重要權能，而且修憲之運營又飽受各方面之撻伐批評，加上立法院實際上已與行政院共同成為國家政務之核心主軸；因而，廢除國民大會或使國民大會虛級化之聲，迺甚囂塵上、澎湃高漲，沛然不可或禦。吾人因焉也殷切期望，台灣能乘此良機，使國民大會這危害台灣民主憲政之夢魘，盡快走進歷史，讓千禧年初春，能夠露出民主憲政之新曙光。◎

（此專題演講發表於4月15日舉行的憲政體制與政黨輪替「新世紀政策」研討會。）