

從國會改革看未來立法院的地位與影響

■蔡宗珍／淡江大學歐洲研究所所長

修憲後之立法院雖取得新的權能（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，將可能引發重大憲政危機。

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：

一 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。

一 補選副總統權移交立法院行使。

一 總統副總統之罷免案提案權移交立法院行使。

一 總統應赴立法院進行國情報告。

一 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。

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。

另外，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。反而令人憂慮的是，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；若還要求總統應至立法院為施政報告，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。 ◎