再造憲政運作的理想環境—選舉制度、國會運作與政黨協商機制的改革芻議

■王業立／東海大學政治學系教授兼系主任

委員會制度在我國國會立法過程中，似乎已逐漸「虛級化」了。這與其他民主國家的國會中所強調的「委員會專業化」的精神，可說是大相逕庭。在多數民主先進國家的國會中，各種專業的委員會實為政策辯論、議案審議的主要場所；即使輔以政黨協商，也應以資深制、專業化與透明化為原則。

壹、前言

自解嚴以來的十多年間，台灣陸續完成了民主化的諸多重大工程。2000年的政黨輪替後，台灣更進一步的朝向民主鞏固（Democratic Consolidation）[1] 之路邁進。而要達成民主的鞏固與深化，政治制度的選擇與設計顯然是其中不可或缺的一環。[2]

無可諱言的，過去十年間雖然歷經了六次的修憲，台灣的憲政運作仍然未臻健全。尤其是民進黨政府執政後，面對「朝小野大」的政治現實，行政—立法的互動關係更是面臨了空前的挑戰。當然，憲政制度進行進一步的改革，有許多值得思考的面向，而制度的選擇與設計，也不應僅著眼於一黨、一派短期的政治利益。然而在面對新世紀台灣民主鞏固的嚴肅課題時，國會的改革顯然是不分朝野政黨，全民一致的期待。

1997年第四次的修憲，將行政—立法的互動關係做了結構性的調整，而為了平撫「凍省」後省議員的反彈，在朝野協商下，也將立法委員的總額，由第三屆的一百六十四名大幅提高為第四屆的二百二十五名，並將總額明定於憲法增修條文之中。而為了因應立委人數擴增後國會議事能夠順利運作，並建立起以朝野政黨互動為國會運作核心的新機制，[3] 立法院於1999年1月12日三讀通過了包括「立法院組織法」、「立法院職權行使法」、「立法委員行為法」、「立法院各委員會組織法」以及「立法院議事規則修正案」等所謂「國會改革五法」。

各界寄望甚高的「國會改革五法」通過後，二年多來，歷經第四屆立委五個會期

的實踐，成效顯然不如當初的預期。而在政黨輪替後，立法院中朝野政黨的表現卻是更加的荒腔走板。以甫落幕的立法院第五會期為例，輿論批判的聲音已達到極致，[4] 而對立法院第五會期的整體表現感到滿意的民眾僅有一成九；感到不滿意的民眾卻高達六成五。[5] 再度進行「國會改革」實已刻不容緩，否則不僅台灣好不容易建立起民主鞏固的基石將遭到嚴重的侵蝕，人民的權益也勢必會受到重大的傷害。

基於此，本文將試圖從制度面切入，並採比較的觀點來探討當前「國會改革」中幾項最重要的議題：委員會制度、黨團協商制度與立法委員選舉制度。

貳、委員會制度的改革

在大多數民主國家的國會中，委員會在立法過程中都扮演著非常重要的角色。Woodrow Wilson早在1885年，就把美國立法部門的委員會稱作「小議會」（Little Legislatures）。[6] 由於國會議員人數眾多，不可能詳細討論、審查每一項法案，再加上現代民主國家多元社會專業分工的需求，委員會即成為國會立法過程中不可或缺的一部分。透過委員會的專業審查、行政與立法部門間的政策辯論，以及藉由各種公聽會的舉行以進行資訊交流與蒐集，在美、日等國，國會的立法過程即是強調所謂的「委員會中心主義」。[7] 經過委員會專業審查的法案，在院會中都受到相當的尊重，此又被稱之為「委員會決定之神聖性」。[8] 大致而言，除非像是在英國，特別強調內閣對於政策的主導權與政黨紀律的貫徹，否則在大多數的民主國家中，委員會在國會的立法過程中都發揮非常重要的功能。

至於國會議員參與委員會的方式，除了尊重個人的興趣與專業外，民主國家的國會中，各政黨的黨團在委員會成員的選任過程中往往扮演著重要的角色，而委員會中成員的組成與選派，也多半傾向以政黨比例原則分配之（參見表一）。

表一：各國國會議員參加委員會方式比較

美國	政黨設置選任委員會，選拔所屬適當議員，參加兩院所設的各種常設委員會。選任委員會擬定各議員參加各委員會的名單，交由院會通過。
英國	常設委員會之委員，由院內遴選委員會依各政黨比例選派。
德國	各委員會之組成，應按各黨團人數比例為之。
法國	委員會的成員，由國會各黨團依其在國會內議席多寡比例，自行推任。然後由各黨團領袖聯合開會討論分配指定各常設委員會的委員，並作成名單公布。如在三日內，有五十位議員反對時，則交由全院投票決定；如無人反對，則依名單所列，組成各常設委員會。
日本	常設委員及特別委員，依照各黨派所屬議員人數的比例，分配選任之。委員不由院會選任，而由議長依照各黨派選任的結果，分別指名。
我國	依據「立法院組織法」第十一條的規定：立法院各委員會委員人數以二十一人為最高額。每一委員以參加一委員會為限，若參加委員超出前項所定人數時，由各該委員會登記之委員抽籤決定之。但經黨團同意者，委員得互換之。

資料來源：《國會觀察》，第2期，1994年3月14日，頁48。陳淞山，《國會制度解讀》，1994，台北：月旦，頁50-51。「立法院組織法」。

另外值得一提的是，多數民主國家的國會中，各種常設委員會也是培養專業議員

與國會領袖的主要場所。而資深制度（seniority）與國會倫理，在任何最先進的民主國家的國會中，也絕非是早已過時的迂腐制度。在黨團的安排與協調下，許多新進的國會議員依其興趣與專業，被分派參與某常設委員會，然後多半長久參與該委員會，以逐漸培養專業素養與資歷。而由資深、專業的議員出任小組委員會主席或委員會主席，也可進一步提升議事品質與法案審查的專業性與權威性，並可更有效的對行政部門發揮監督、制衡的功能。以美國的國會為例，委員會主席絕大多數都是由資深或專業的議員出任，並且在議程設定（agenda setting）上，具有重要的影響力。

反觀我國的立法院，立法委員參加委員會是以舉世罕見的抽籤方式決定，漠視專業莫此為甚。而許多立委視待審法案的熱門程度，每個會期均參加不同的委員會，並且我國的立法院也不像英、美等國，並未強制立委只能在自己登記參與的委員會中質詢，結果導致許多立委遊走於各委員會間搶發言機會，質詢議題嚴重重複，委員會也形同沒有分工。[9] 而每個委員會又有三個召集委員，新科立委即擔任委員會召集人的情形也屢見不鮮。國外民主國家國會中委員會所強調的專業性、資深制在我國的立法院委員會中根本無從建立。

而「立法院職權行使法」第十二章中有關「黨團協商」的機制，也更進一步的弱化、甚至架空了委員會應有的功能。由於長久以來委員會專業化不受尊重，議事成效有限，法案到了院會階段往往得從頭再議，不僅絲毫沒有美、日等國「委員會決定之神聖性」精神，甚至嚴重延宕院會的議事效率。而這也促使朝野黨團協商的重要性反客為主地逐漸凌駕於正規的委員會審查之上了。

朝野黨團協商制度設計的初衷，本為促進議事和諧、提升議事效率，以作為委員會專業審查之輔助，其設計原意無可厚非。但該協商制度實施至今，已過度浮濫，且少數黨團代表手握法案生殺大權，已逐漸取代專業審查，反過來更形弱化委員會的功能。[10] 甚至委員會已審查通過的法案，都有可能在朝野黨團協商中，被其他未參與委員會的黨團協商代表全部翻案。委員會制度在我國國會立法過程中，似乎已逐漸「虛級化」了，這與其他民主國家的國會中所強調的「委員會專業化」精神，可說是大相逕庭。

英國西敏寺模型（Westminster Model）多數政府（Majoritarian Government）[11] 下的國會運作方式並不見得適合當今的台灣，而美、日等國所強調的「委員會專業化」仍應是我國進行「國會改革」時應努力的方向。就健全我國立法院的委員會制度而言，本文特提出下列幾點建議以供各界參考：

（一）立法委員參加各委員會，應依各政黨比例分配，廢除抽籤制，並提升各黨黨團在委員會組成上所扮演的功能。

（二）每一位立法委員可參加的委員會數目，可考慮增加為二到三個，以符合立法院實際運作的需求。尤其是如果未來立法委員總席次減少的話，增加立委可參加委員會的數目則更加必要。但也應同時規定立委只能在自己所參與的委員會中質詢，以建立委員會專業分工，並杜絕遊走式的問政方式。

（三）將各委員會召集委員改為一人，並由多數黨或多數聯盟指派資深或專業立

委出任，讓議程安排可以連貫，以鼓勵專業問政，形成資深制度。[12]

（四）法案付委審查後，除非經過相當時日未加以審查，且經一定委員連署，否則不得未經決議即抽出進行朝野協商或逕付二讀。委員會已審查通過之法案，不得再提朝野協商。而委員會有爭議的法案進行協商時，協商代表必須為原委員會成員。

參、黨團協商制度的改革

如前文所述，在第四次修憲後，為了因應立委人數擴增後國會議事能夠順利運作，並建立起以朝野政黨互動為國會運作核心的新機制，立法院於1999年1月12日三讀通過了包括「立法院組織法」、「立法院職權行使法」、「立法委員行為法」、「立法院各委員會組織法」以及「立法院議事規則修正案」等所謂「國會改革五法」。其中重要的變革之一，便是建立了黨團協商制度，將黨團以及政黨協商地位正式予以法制化。

根據「立法院職權行使法」第六十八條的規定，院會及委員會審查議案遇有爭議時，可進行黨團協商。而所謂的「黨團」，依據「立法院組織法」第三十三條之規定，「立法委員依其所屬政黨參加黨團，每一黨團至少須有五人以上，政黨席次不足五人或無黨籍之委員得合組五人以上之聯盟…。」換言之，包含無黨籍五人以上即可組成之黨團或聯盟，在進行協商時皆可指派代表參加（「立法院職權行使法」第七十條）。而在黨團協商達成共識，並簽名作成協商結論經院會同意後，出席委員不得反對（第七十一、七十二條）。並且經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言（第七十三條）。

這套政黨協商制度的立法本意，旨在提升議事效率與政黨的角色功能。但自四屆立院實施以來，卻被批評淪為密室分贓的保護傘；[13] 議案審查形同利益交換、甚至綁票勒索。協商過程全無會議記錄，又不對外公開的政黨協商，已凌駕在委員會甚至院會之上。在目前的協商制度下，經委員會審查定案的內容，可能在密室協商後被全盤翻案。[14] 而除非動用表決，否則只要一個五名委員以上所組成之黨團或聯盟代表在協商後不願簽字，即可杯葛所有法案，並以此作為要脅勒索的籌碼。四屆立委第五會期中出現多項所謂的「錢坑法案」企圖闖關，也有若干個別立委擔任協商代表時，以拒絕簽字為手段，要脅交換通過某些圖利特定團體或個人的「肉桶法案」（Pork Barrel）。此種無法攤在陽光下的政黨協商過程，在未來三黨不過半的立法院中，可能會更進一步癱瘓正常的立法功能，並更加深化黑金政治的腐蝕程度。[15]

如前文所述，在多數民主先進國家的國會中，各種專業的委員會才應是政策辯論、議案審議的主要場所。即使輔以政黨協商，也應以資深制、專業化與透明化為原則。如今我國的立法院卻反其道而行，不但輕視委員會的專業功能（例如以舉世罕見的抽籤方式決定委員會席次），更無利益迴避、資深倫理與國會紀律等民主國家中國會運作的基本原則，反而一味強調政黨協商掛帥，以遂行利益交換之實。未來如要健全國會運作的正常功能，除了要強化委員會制度外，政黨協商制度也應配套修改，茲提出幾點修改建議如下：

（一）應修改「立法院組織法」第三十三條之規定，提高黨團或聯盟的組成門檻下限。綜觀世界各主要民主國家的國會，很難找到像台灣這樣，成立黨團採如此寬鬆的標準。[16] 一個五人拼湊而成的小聯盟可與一個上百人的黨團，在政黨協商時平起平坐，擁有相同否決的權力。這不但促成小黨團或聯盟杯葛、綁架法案的戲碼會層出不窮，也會鼓勵更多的政客在未來可能動輒以脫黨自組聯盟的方式要脅，以遂一己之私。[17] 未來立委總額如果維持二百二十五席不變的話，黨團組成的門檻，至少應提高至十席或規定唯有在立委選舉時政黨得票率超過百分之五者始可組成黨團，才算合理。

（二）再度強調前文所提，法案付委審查後，除非經過嚴謹之決議程序，否則不得任意「中止委員會審查」，而將法案抽出進行朝野黨團協商或逕付二讀。委員會已審查通過之法案，不得再提黨團協商翻案。而委員會有爭議的法案必須進行黨團協商時，必須有原委員會之成員參與。

（三）各黨團對於有爭議的法案進行協商時，各黨團指派代表須貫徹利益迴避原則。「立法委員行為法」第二十三條有關違反利益迴避部分，應增加對立委個人甚至所屬黨團之懲戒。目前「立法委員行為法」有關利益迴避部分，僅具「道德勸說」意義。紀律委員會對於立法委員違反利益迴避原則而調查屬實者，僅「得請其迴避」，而無其他任何罰則。荒謬絕倫，莫此為甚！

（四）黨團協商應透明化。原審查委員會之專門委員應列席黨團協商，並將法案協商之立法原意一併列入紀錄，並刊登公報。如此一方面可在相當程度上杜絕「密室分贓」或「黑箱作業」，另一方面未來在法令解釋上若起爭議，至少還有協商紀錄可茲依循。[18]

肆、立法委員選舉制度的改革

目前台灣立法委員選舉，在區域選舉部分所使用的選舉制度，是罕見的複數選區單記非讓渡投票制（Single Non-Transferable Vote with Multi-Member District System; SNTV-MMD）。[19] 此種選舉制度，一般認為，乃是弊遠多於利，因此曾經使用此制的日、韓兩國近年來皆已放棄使用該選舉制度。

台灣實施單記非讓渡投票制的經驗顯示，複數選區下的提名過程雖然有利於各政黨內部派系的席位分配，但也使得各政黨藉由選舉甄拔政治人才的管道漸為派系所壟斷。在過去的立委選舉中，我們看到國內兩大政黨被提名人中，不屬於任何派系支持者如鳳毛麟角。政黨提名派系化的傾向，與選舉制度這個結構性因素有著非常密切的關係，過去實施單記非讓渡投票制的日本，其國內政黨派閥政治的狀況亦十分嚴重。

進一步而言，單記非讓渡投票制雖然可能較有利於各政黨內部派系的席位分配，但此種選舉制度往往也容易造成在競選過程中的黨內競爭（Intraparty Competition）可能比黨際競爭（Interparty Competition）更為激烈。而一個選區要選出若干個席次本就有助於派系的分配，而同一政黨所提名的諸多候選人為爭取選票，凸顯派系色彩即成為許多候選人競選的必要手段。因此候選人向派系靠攏，派系也因選舉的成敗而壯大、式微、或重組。透過複雜的人際關係網絡與樁腳系統，派系遂成為單記非讓渡投票制下必然的產物。

在單記非讓渡投票制下，除非政黨只提名一位候選人，否則政黨的標籤便不是那麼重要。在一個政黨提名若干候選人的情況下，即使選民認同某個政黨，他們仍然必須在此政黨中進一步再挑選一位候選人，因此在此種選舉制度下，選人的因素勢必重於選黨的因素。

在一般情形下，對於大多數的候選人而言，他們如何在同黨的諸多候選人中凸顯自己，以爭取選票，便成為選舉過程中極為重要的競選策略。除了前述的派系色彩外，極力凸顯個人色彩或高舉鮮明旗幟，似乎也成為許多候選人鞏固死忠鐵票或爭取游離選票的重要手段。在複數選區下，候選人只須爭取一特定少數選民的衷心支持即可望當選，他不必也不需奢望能獲得選區中「多數」選民的選票。因此走偏鋒、甚至買票賄選便成為單記非讓渡投票制下常見的競選手段了。在同一個選區中，形象、政見或意識型態差異極大的候選人，可能會來自於同一政黨的提名；一個或許有90%絕大多數的選民都極度厭惡的某候選人，在目前的選舉制度下，依然有可能高票當選，並且當選後還可能處處以代表選區「多數民意」自居。

在目前的選舉制度下，在多數的選區中，對於多數的選民及候選人而言，政黨的標籤都不太會受到重視。對於許多候選人而言，他們的個人利益，甚至派系的利益，都遠比黨的整體利益來得重要。個人的當選既然不太依賴政黨的標籤，派系的利益又凌駕在黨的整體利益之上，影響所及，國會中政黨的黨紀不彰、黨鞭難以揮舞，立法委員議事效率低落即成為必然的結果。

由以上的討論可得知，我國目前所使用的單記非讓渡投票制，並不利於政黨政治的良性發展。在黨紀不彰、議事效率低落、似乎又欠缺「共識型民主」（Consensus Model of Democracy）的基礎下，一個未來極可能出現「各黨不過半」的國會，不但「政黨合作」難以建立，並且極容易使得行政—立法部門之間的互動關係陷入僵局、制衡機制無從發揮，甚至可能會危及到憲政體制的正常運作。本文認為，在未來進行選舉制度改革時，德國式的「單一選區兩票制」的混合式選舉制度（Mixed or Hybrid Electoral System），應該仍是較優先的思考方向。

目前全世界大概已有超過三十個國家，在其下議院、上議院或地方議會選舉中使用各式各樣，不同搭配比例的混合式選舉制度。除了較為人所熟知的德國、日本、韓國、俄羅斯、紐西蘭、義大利、匈牙利等國外，其他在全國性選舉中亦採行混合式選舉制度的國家例如：阿爾巴尼亞、亞美尼亞、亞塞拜然、玻利維亞、克羅埃西亞、喬治亞、幾內亞、立陶宛、墨西哥、巴拿馬、菲律賓、塞內加爾、泰國、突尼西亞、烏克蘭、委內瑞拉等國。[20]

假設未來我們能仿照德國的模式，將立委產生的方式分為兩部分：一半在單一選區相對多數決制下選出；另一半在兩票制下由全國不分區政黨名單比例代表制產生。再以門檻的方式，限制進入國會的政黨數量，以避免多黨林立之弊。但只要任何政黨能在區域選舉中贏得三席或是在全國能得到百分之五以上的選票，皆能在國會中依第二票（政黨得票率）比例而擁有席次。而在全國不分區的政黨名單中，各政黨亦可提名在區域選舉單一選區中競選較為吃力的弱勢團體、學者專家、少數族群、婦女代表等進入國會（甚至可以立法

保障，類似第四次修憲中對於國大選舉政黨比例代表，以及現行地方制度法中對於地方民代選舉，所訂的四分之一婦女保障條款的精神），以顧及多元聲音、提升問政品質、並促進族群和諧。

政黨比例代表當選名額的分配方式宜採德國式的「聯立制」，如此「多數黨」的涵意才不致混淆；小黨在區域選舉中所「浪費」的選票，也才可真正藉由第二票的政黨得票而得到適當的平衡與補償，並降低在單一選區下所造成小黨被封殺的「比例性偏差」問題。根據德國實施「聯立制」的經驗顯示，該國選舉結果的比例代表性，甚至比絕大多數歐洲使用比例代表制的國家還要更高；但是1996年以後日本眾議院選舉採「並立制」的結果卻証明，本來在單一選區中就極易產生的比例性偏差問題，在「並立制」下，並不能保証從比例代表議席部分，可以得到適當的補償與平衡。[21] 因此我國未來如要採行混合式選舉制度，在政黨比例代表當選名額的分配方式上，當然仍以採「聯立制」為宜。

在混合制下，區域選舉與全國不分區政黨比例代表選舉採行兩票制應是較合理的做法。目前三十多個採取混合制的國家中，除了少數國家如塞內加爾、突尼亞西、韓國及我國採行一票制外，其餘大多也採行兩票制。[22] 當初西德在1953年改採兩票制很重要的一個原因，即是考慮到部分選民「分裂投票」（Split-Ticket Voting）的傾向。而在台灣的選舉文化中，選民「選人重於選黨」、「政黨認同」度一向偏低，並且「分裂投票」現象也十分普遍，在此情況下，採行一票制更加不合理。另外唯有採行兩票制，各政黨的名單比例代表，才會具有直接民意基礎的正當性，而不致淪為「二軍」。並且他們的當選，是直接來自於選民對其所屬政黨的支持，在沒有選區服務的壓力下，也較容易心無旁騖地推動黨的政策、維持黨的紀律，並顧及到國家的整體利益。而在另外一方面，實施兩票制對於選民的「政黨認同」程度也會有所提昇，並有助於台灣未來政黨政治的良性發展。

我國的立法委員選舉制度若能改成單一選區相對多數決制與比例代表制的混合式選舉制度，並採行兩票制，則在適當的政黨門檻規範下，進入國會的「有效政黨數」，將可望在五、六個以內，並不致陷入多黨林立的政治困境；也不致走向單純的兩黨制，而扼殺了第三黨與無黨籍人士的生存空間。在混合式選舉制度下，走偏鋒型的候選人不易當選，社會兩極化的趨勢將不致繼續惡化，政黨的標籤將會日漸受到重視，黨紀將會發揮更大的功能，國會的運作始可望漸漸的步上正軌。

至於近來「立委席次減半」的選舉訴求，本文認為仍有斟酌討論的空間。事實上，一個國家國會議員的數目究竟應該是多少才算合理？這固然與其人口多寡、領土大小、歷史背景、憲政體制、甚至國會結構（一院制或兩院制）都會有關係，但是要維持一個立法機關的議事能夠有效、正常的運作（例如適當的委員會分工、委員會的規模比例等），國會議員的數目不宜太多或太少。但究竟多少才算適當？在政治學理論中有一著名的「議會規模立方根法則」（The Cube Root Law of Assembly Sizes）或可提供參考。[23] 該法則根據對於各國國會的經驗性研究與所建構之理性模型加以驗證，指出「各國的實際國會議員數目，傾向接近各國人口數的立方

根。」[24] 如果依據此公式計算，則我國立法院的立法委員總額應為282名（以內政部所公布的台灣地區2000年人口數為計算標準）！現在的225名不僅不會太多，事實上還略少了呢！

從表二中我們亦可檢視最新的世界各主要民主國家國會議員數目與人口數的比例。事實上，不僅許多人口比台灣少的國家（例如希臘、葡萄牙、瑞典），其國會議員數目多過台灣；如果以國會議員數目與人口數的比例來衡量的話，現在台灣每一位國會議員所代表的人口數（目前台灣每一位國會議員代表近十萬人口），實已經比大多數的民主國家都來得多（請參見表二）。所以部分人士主觀的認為台灣立法委員的數目已經太多，這個論點其實我們並無法找到太多客觀的數據資料可加以支持。

表二：世界各主要民主國家國會議員數

國家	國會議員數（眾議院）	人口（萬人）（2000年）	人口/議員數（萬人）	國土面積（平方公里）
澳大利亞	148	1917	13.0	7686850
奧地利	183	813	4.4	83858
比利時	150	1024	6.8	30510
加拿大	301	3066	10.2	9976140
丹麥	179	533	3.0	43094
芬蘭	200	516	2.6	337030
法國	577	5932	10.3	547030
德國	656	8210	12.5	356910
希臘	300	1060	3.5	131940
冰島	63	27	0.4	103000
愛爾蘭	166	379	2.3	70280
以色列	120	584	4.9	20770
義大利	630	5763	9.1	301230
日本	480	12607	26.3	377835
盧森堡	60	44	0.7	2586
馬爾他	65	39	0.6	320
荷蘭	150	1586	10.6	41532
紐西蘭	120	383	3.2	268680
挪威	165	448	2.7	324220
葡萄牙	230	1004	4.4	92391
西班牙	350	3999	11.4	504750
瑞典	349	887	2.5	449964
瑞士	200	726	3.6	41290
英國	659	5951	9.0	244820
美國	435	27400	63.0	9629091
台灣	225	2228	9.9	36152

資料來源：《2001世界年鑑》，2001，台北：中央通訊社。http://www.moi.gov.tw/W3/stat/

更退一步而言，立法委員數額要減少，只要全民有共識，當然在政治上並非絕對不可行（但一口氣減半似乎太多），但我們必須弄清楚的是，立法委員數額減少的目的究竟為何？除了節省公帑外，提升議事效率、改善議事品質應為其中最重要的目的。但議事效率的提升、議事品質的改善，真的與立法委員的數額有絕對的因果關係嗎？過去亦由全台灣選民所選出的省議員總額才七十九名，依此邏輯，過去省議會的議事效率與議事品質應該足為目前立法院之表率。其次，立委數額如果真的要減少，也必須與其他國會改革議題（如前述加強委員會功能、改革黨團協商制度等）配套進行，如此才有意義，否則光喊「立委席次減半」其實是沒有實質意義的。最後我們也必須考慮到，在現有的二百二十五席的數額下，立法院中議事都常因人數不足而流會，而少數聯盟都常在政黨協商過程中一夫當關以綁架法案。如果未來席次減半的話，立委是否會因此變得比較喜歡來開會？否則議事運作可能將會更為困難，委員會或政黨協商可能更容易為少數一、兩個人所操控。這些問題也是我們在思考減少立委席次時，所應一併考慮的。

另外與前述加強委員會功能、改革黨團協商制度等議題不同的是，就制度面而言，前述議題只需要修改法律或立法院內規即可，但是選舉制度的改革，卻會牽涉到修憲（例如立委總額的變動、婦女保障名額的問題、區域名額與不分區名額的比例等），因此難度更高。但是即使如此，本文認為「兩票制」仍應優先考慮實施。因為要實施「兩票制」，只需要修改「公職人員選舉罷免法」即可，並不需要動到修憲，因此似乎可列為國會改革首要推動的議題之一。

伍、結論

台灣的國會實已病入膏肓，並非只靠一帖萬靈丹便可完全康復。要進行「國會改革」，必須多管齊下才能略見效果。在本文中，僅針對當前「國會改革」中幾項最重要的議題：委員會制度、黨團協商制度與立法委員選舉制度的改革等議題提出幾點管見，以供各界參考。其他議題諸如：政治獻金法、遊說法、公投法的制定，議事制度的改革，立法資訊的公開（如定期提供委員出席、投票紀錄的各種統計資料，而不僅是流水帳式的公報），民間與媒體監督力量的加強等，也是「國會改革」中其他相關的重要議題。但由於篇幅所限，本文就無法針對這些議題都一一進行詳細的探討。

九月份即將開議的第四屆立委第六會期，應是進行各界寄望甚殷的「國會改革」的最佳時機。第五會期中的種種國會亂象，已讓各政黨在議事運作上都吃到了苦頭，更讓全國民眾感到高度不滿。在輿論的交相指責下，各政黨也都表示「國會改革」勢在必行。因此在各政黨對於「國會改革」都有高度的共識下，打鐵趁熱，下個會期各個政黨即應迅速提出各黨的「國會改革」方案來進行討論，以期能早日凝聚共識，並不負國人所託。

其次在第六會期即大刀闊斧的進行「國會改革」，在時間點上也正好合適。由於第四屆立委的任期即將屆滿，任何新的規定都是自下一屆第五屆立委開始適用。在

立委選舉前，理論上大家都是站在同一條起跑點上，因此在第六會期討論各種「國會改革」方案，立委們也比較可能摒除私心，尋求共識。另外年底立委選後，各黨不過半的情勢極可能出現，未來的立法院中，各種多數聯盟的分分合合將可能成為常態。因此現在某政黨的私心自用，說不定在不久的將來就正好成為束縛自己的金箍咒。在此情況下，我們亟盼各政黨也真的能就事論事，針對制度進行改革。

所有有志於參選年底立委選舉各黨各派的候選人們，我們也期待你們能將「國會改革」列入你們最主要的選舉訴求，除了提出具體可行的改革方案外，並能簽約保證，身體力行，全力推動，日後並願意接受選民與媒體的檢驗。

「國會改革」需要從立委本身做起，改革的對象就是立委自己。我們當然知道這並不是一件簡單的工作。只是期望立委諸公們能夠體察多數民眾的聲音，在下個會期中能夠立刻著手推動「國會改革」的各項方案，相信這也將會成為你們競選連任時，爭取選票的最佳競選訴求。

年底立委選後，台灣的憲政運作將邁入一個新的階段。不管台灣的憲政體制未來將如何定位，國會將永遠是政治運作的重心。我們期盼國會的運作能夠早日步上正軌，以發揮其健全的監督與制衡功能，如此人民的權益才能夠得到最大的保障。

【註釋】

1.關於民主鞏固概念的探討，可參閱Larry Diamond, “Introduction: In Search of Consolidation,” in Larry Diamond, Marc F. Plattner, Yun-han Chu, and Hung-mao Tien, eds., *Consolidating the Third Wave Democracies: Regional Challenges*, 1997, Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press, pp. xiii-xvii.

2.*Ibid*., pp.xxi-xxii.

3.羅如蘭，〈國改法邁步，議事運作展新貌〉，《中國時報》，1999年1月14日，版4。

4.例如，「再也無法忍受『一夜情式』的立法亂象」（《中國時報》，2001年6月6日，版2）、「法案變肉票，國會成屠宰場」、「宇宙黑洞」（《中時晚報》，2001年6月6日，版2）、「野獸橫行國會動物園」（《中國時報》，2001年6月6日，版4）、「綁架法案」、「始亂終亂」、「利益橫流」（《聯合報》，2001年6月7日，版2）、「立院形同競技場，是戴面具的『神鬼戰士』作秀舞台」（《中國時報》，2001年6月8日，版4）等等聳動的標題，令國會尊嚴消失殆盡。

5.參見《聯合報》，2001年6月8日，版2。

6.Woodrow Wilson, *Congressional Government*, 1885, Boston: Houghton Mifflin, p.57. 轉引自 Austin Ranney, *Governing: An Introduction to Political Science*, 1996, Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, p.256.

7.陳淞山，《國會制度解讀》，1994，台北：月旦，頁48。

8.同前註，頁52。

9.黎珍珍，〈專業、倫理淪喪，立院病入膏肓〉，《中國時報》，2001年1月28日，版2。

10.同前註。關於黨團協商制度的其他問題，在下小節中會作更進一步的探討。

11.Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, 1984, New Haven, CT: Yale University Press, pp.1-16.

12.何鴻榮，〈開啟改革之窗，救救國會〉，《中國時報》，2001年6月8日，版15。

13.陳嘉宏，〈不見陽光的協商機制，分贓勒索的保護傘〉，《中國時報》，2001年6月3日，版4。

14.陳嘉宏，〈立院朝小野大，協商形同分贓〉，《中國時報》，2001年5月20日，版2。

15.王業立，〈立法院政黨協商，淪為密室分贓〉，《自由時報》，2001年6月4日，版15。

16.立法院法制局長羅傳賢表示，成立黨團的人數下限，國外一般為二十人。參見黎珍珍，〈專業、倫理淪喪，立院病入膏肓〉，《中國時報》，2001年1月28日，版2。

17.鄭益浚，〈拉高門檻，解決亂源〉，《中時晚報》，2001年6月29日，版2。

18.參見黎珍珍，〈專業、倫理淪喪，立院病入膏肓〉，《中國時報》，2001年1月28日，版2。

19.關於此選舉制度的介紹與探討，可參見王業立，《比較選舉制度》，1998，台北：五南，頁121-161。

20.參見Louis Massicotte, and André Blais, "Mixed Electoral Systems: A Conceptual and Empirical Survey", *Electoral Studies*, 1999, vol.18, pp. 341-366；Matthew Soberg Shugart, and Martin P. Wattenberg, eds., *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, 2001, Oxford: Oxford University Press；David Murray, "Thailand's Recent Electoral Reforms", *Electoral Studies*, 1998, vol. 17, pp.525-535.

21.吳東野，〈「單一選區兩票制」選舉方法之探討：德國、日本、俄羅斯選舉之實例比較〉，《選舉研究》，1996，第3卷，第1期，頁82-86。

22.Massicotte and Blais, *op. cit.*, pp. 350-354.

23.關於此法則之探討，可參見Rein Taagepera & Matthew Soberg Shugart, *Seats & Votes: The Effects & Determinants of Electoral Systems*, 1989, New Haven, CT: Yale University Press, pp.173-183.

24.*Ibid.*, p.173. ◎