再造憲政運作的理想環境—選舉制度、國會運作與國會內協商機制的改革芻議

■陳淑芳／淡江大學公共行政學系專任助理教授

為期國會能發揮效能，確保其運作能力，應針對國會是建立在民主原則之上的國家機關此一特質來對國會進行改造；在國家走向政黨政治後，國會也應朝著「國會政黨化」的方向來加以改造。惟如果立法委員不具有民主的素養，則再多的制度面改造都將徒勞無功。

壹、前言

第四屆立法委員的任期即將屆滿。綜觀第四屆立委的表現仍不盡理想，雖然針對立法院制度面的弊端所修訂與增訂的「國會改革五法」——立法院組織法、立法院職權行使法、立法院各委員會組織法、立法委員行為法與立法院議事規則已於民國88年1月25日公布施行。對於立法院經常被批評之結構上與運作上的缺失，例如：黑金政治充斥國會，立法不專業，議事效率不彰，黨紀無法貫徹等，有些雖然與國人的人格特質、文化背景有關，而難以藉由制度面的改革加以匡正者——諸如國人一般較不理性與較不能接納別人的意見，集會討論公共事物共識少，歧見多，但一個好的制度的施行，對於弊端的消弭，具有某種貢獻，制度面的設計具有導向的作用，卻也是不容否認的。所以對於立法院的弊病仍然有繼續從制度面加以改革的必要。

對於立法院的改革應從其組成結構開始著手，因為一個機關的組成結構如果不健全的話，很難期待其運作可以上軌道。而立法院結構的改造牽涉到選舉制度問題。例如：多數選舉制有利於兩黨在國會的形成，比例代表制有利於多黨的國會結構；選政黨的選舉制度有助於黨紀的貫徹，選人的選舉制度較容易形成黑金政治等。其次應進行改革的，是立法院的組織與議事程序，例如：立法院的機關組成（諸如委員會）是否一律依政黨在國會內的席次比例分配名額，議事程序是否以委員會而非院會為中心。而此部分涉及立法院內部運作問題。最後尚須改革的，是為解決立法院內部爭議時的協商機制。像立法院這麼多成員的合議機關，各個成員又皆代表不同的黨派意見，其間之出現歧見在所難

免。因此如何建立一套有效的協商機制，使歧見得以交換，而不致癱瘓整個議事程序，影響最後實質決定的作成，亦成為國會改革時不容忽視的問題。

最後尚需一提的是，關於選舉制度、國會運作與國會內協商機制的改革問題，應合併加以觀察，而非僅是分項地加以檢討。例如：若採取選人的選舉制度，實很難說明，為何在國會運作中或國會內的協商中，又得以政黨為中心。此時政黨在國會內所取得的特權，諸如黨團享有提案權（立法院職權行使法第七十五條），質詢權（立法院職權行使法第十九條），其實質正當性在那裡。相反地，如果選舉制度一開始即採行選政黨的選舉制度，則這些被人民選上的政黨一進入國會之後，當然可以成為國會運作與協商的主導者。所以在進入分項討論各種制度的改革之前，有必要先確立整體的改革方向。例如：立法院是否要朝向「國會政黨化」的大方向加以改革，如果是的話，則從選舉制度開始，以至於國會運作，協商機制都應朝此方向進行改革。也因此，本文在進入分項討論之前，欲先分析國會的法律性質，並由此分析中找出國會改革整體的方向。

貳、國會的法律性質

關於國會的法律性質，可以從兩方面加以說明。

一、國會為一民意代表機關

在主權在民的原則之下，國會是一個由人民直接所選出的代表所組成的機關。國會的組成等於是全民的小縮影，因為全民不可能自己來集會，來行使指導與限制行政權與司法權的立法權，所以就由其選出代表，組成國會來行使之。基於國會之此一全民代表性的法律性質，國會的組成結構與運作方式不能完全由政黨所壟斷。推究政黨的性質，終究只是人民團體的一種，只不過其組成的目的在形成與凝聚人民的政治意志，以及參與政治活動罷了。但政黨並不能代表全民的意志。在人民擁有言論自由、結社自由與參政權的基本權利下，並非每一個人皆須加入政黨或認同某一政黨，或有政黨黨員身分之後，才可代表人民進入國會。因此在設計選舉制度時，不可完全排除無黨籍人士之進入國會；國會在運作上，對於具有法律拘束效力的國會決議，或對外行使國會的職權時，亦不可排除無政黨屬性議員的參與決定權。在設計國會制度時，應顧及其全民代表性。

二、國會為行使國家立法權力的國家機關

國會如同其他國家機關一般，其設立的目的，在使國家能正常的運作。國會作為國家機關，亦如同所有法人的機關一般，其存在並不是為了自身的目的，而是為了行使國家託付給他的立法權限。因此在設計國會制度時，如何確保國會的運作能力（或議事能力）（Funktionsfähigkeit），以完成其任務，將是設計的重點所在。惟維持工作效率對於國會而言，一來因為其構成員的異質性與衝突性頗高；二來其行為的準則主要是依民主的方式，而非完全依照法律既成的規範，其所從事的是形成法律的政治行為，而非適用法律的適法行為，而有其相當的困難性。

在國會為國家機關之一，應確保國會的運作能力的前提下，對於選舉制度，國會運作與國會內協商機制的設計，會傾向支持「國會政黨化」的改革方向。即由政黨先形成與凝聚民意，以其為選舉的主要對

象，並於其進入國會後，以黨團為國會運作的主要推動者，在國會內發生歧見，必須協商時，也以政黨為主要的協商對象。為了確保國會的工作效率，今天的國會已不太可能再由一群沒有先經組織的個人來組成，一切議題皆在院會上進行討論與作成決議。所以透過政黨先將民意加以組織，並透過政黨對國會的工作加以分工，對今日任務日益繁重的國會而言，絕對有其必要。

基於國會為一民意代表機關與一國家機關的法律性質，國會制度的設計，應同時兼顧國會的全民代表性與有效率性。在此一前提下，選舉制度會傾向採取主要選政黨（基於有效率性的考量），又可選人（基於全民代表性的考量）的「單一選區兩票制」。對於國會的運作，會傾向為國會決議作準備工作的機關，例如委員會，協商會議，其組織依政黨在國會內所占席次比例來分配。在此可能排除無黨籍議員的加入，或僅賦予發言權而無表決權。並傾向以委員會為中心的議事程序（基於有效率性的考量）。但具有法律效力的國會決議，最後仍然應在院會上作成。在院會上，每位議員有相同的權利與義務，不論其是否有政黨屬性，與屬於哪一個政黨（基於全民代表性的考量）。無黨籍議員不能參加作準備工作的委員會或協商會議，一來因為零散的個人本來在院會上就無法發揮其影響力，若允許其參加成員較少的委員會，不但其代表性不足，反而會阻撓委員會會議的進行；二來因為其在院會上也可行使其議員的職權，且具有最後決定性與法律效力的決議皆僅能在院會上作成，所以並不會侵犯其受憲法所保障的權限，因此並無違憲之慮。

綜上所述，為確保國會的運作能力，合乎目的性的作法，應採「國會政黨化」的改革方向。只是在採行此一改革措施時，也不能忽略「國會為民意代表機關」之此一法律性質。且相較於前者僅是政策性的考量，後者卻是憲法「主權在民」的要求，其違背可能有違憲之慮。下面對各項制度改革的建議，亦皆以「國會政黨化」為整體的改革方向，只是其中仍嚴守國會應具全民代表性的憲法界限。

參、選舉制度

何種選舉制度的採行，將影響一國的政府體制，政黨政治與國會結構，已經學說與實務的證實。而立法院的許多弊端也皆根源於國會組成成員問題，即國會的結構問題。所以若欲徹底改造立法院，亦應從檢討與改革選舉制度做起。

現今世界各國所採行的選舉制度，大致可區分為多數選舉制（Mehrheitswahlsystem）與比例代表選舉制（Verhältniswahlsystem）。前者是以在單一選區內獲得絕對或相對多數選票為當選者的選舉制度。而後者是以各政黨所獲得選票的比例關係來分配議會席次的選舉制度。此兩種選舉制度對於政黨政治與國會結構的影響為：多數選舉制因為每一選區只能選出一名，故其有利於兩大政黨的形成。僅由兩大政黨組成的國會，雖然從國會議事能力的角度來看，為一最佳的國會結構。但此一選舉制度將扼殺小黨的發展與社會新勢力的形成，對日益多元化的社會結構而言，並不能適時的反映社會上各種不同的意見。且我國已屬多黨的政治體制，若改採多數選舉制，其變動幅度可能過大，伴隨而來之國會的運作可能也必須作大幅度的修改，而曠日費

時。故此制較不適宜我國現階段的採行。至於比例代表選舉制較能顧及小黨與不同的聲音，從尊重少數與國會應適時反映全民意識的觀點來看，是較佳的選舉制度。只是此一選舉制度容易造成國會內之小黨林立，而影響國會的議事能力，故有必要配合其他的機制來實行。例如：只有取得一定比例選票的政黨方能進入國會的門檻條款的設置，而只讓有相當民意代表性與影響力的政黨進入國會。雖然會形成多黨，但不至於造成小黨林立的國會結構。

以保障小黨與社會上弱勢團體的觀點來看，我國現所採行的單記非讓渡投票制與不分區代表制，亦可達到同樣的效果。單記非讓渡投票制，即在一個選區應選出數個議員，而以得票排名在應選名額之內者為當選，其中同一政黨候選人的得票數不能互相讓渡者，一般被歸類為多數選舉制。但其投票的結果，頗合於比例性，故又稱之為「半比例代表制」。[1] 我國現制雖能保障少數與小黨進入國會，為其優點，但亦有諸多的缺點存在：

一、單記非讓渡投票制原則上為一選人的選舉制度。候選人通常是憑藉自己的實力而非黨的勢力而當選，反而黨需依靠其個人的魅力爭取不分區代表的名額。在當選進入國會後，當然很難期待其能服從黨紀。在選人的制度下，議員與選區的關係密切，議員為爭取下屆的連任，會投注較多的心力在選區服務與爭取地方利益上。無形中，將使其無法專心致力於立法的工作，與行使職權時，無法顧及國家社會整體的利益。也因為其非選政黨的制度，所以在選舉時，選民不易看出政黨的政見，而只看到各個候選人零星的選舉訴求，導致選舉的結果並非以政見，而是以議員個人的魅力為取向。選民在選舉前也無法預估其所投之一票，對國家未來走向的影響為何。

二、在單記非讓渡投票制下，同黨候選人間的得票數不能互相讓渡，造成同黨候選人間在選舉時，也須互相競爭，而不利於黨的團結。若為避免同一政黨的得票數過於集中於某些受歡迎的候選人身上，反而造成政黨總得票數雖然最多，但所分配到之議會席次並不多的結果，又必須實施配票，或指導選民為策略性的投票。此不但可能造成配票不當，影響政黨席次的結果，且也妨礙選民的投票自由，使選民再投下一票時，經常要在選人與選黨中作掙扎。

三、單記非讓渡投票制因在同一選區同時選出數人，所以每一位當選人並不需要獲得選區絕對多數或相對多數的選票，而僅須獲得一定數量（而非相當數量）的選票即可當選。此制有助於訴求極端，喜歡作秀或有地方派系之人士的當選，而使國會充斥不合群、不專業的議員。

四、就僑民與全國不分區代表的部分而言，當初設置的目的，是為了使政黨能推薦專家學者，弱勢團體代表與僑民代表進入國會。其立意雖佳，但此制可能造成選舉結果的不當聯結與影響選民的選舉自由。因為選民的一票在選人時，並不一定有選舉該候選人所屬政黨的意思，既然選民無選黨的意思，何以選民的一票又可讓政黨分配議會的席次。且如果選民屬意某一候選人，但卻反對其所屬的政黨時，最後政黨之分配不分區代表的席次，根本就違反選民的意思。且使選民無論其最後是選人或選政黨皆是在不自由的情況下投下其一票，而有違選舉自由的原則。

由於單記非讓渡投票制的選舉制度弊多於利，而這些弊端在我國實務上也確實存

在，所以此一選舉制度已鮮少為世界各國所採行。過去採行此制之南韓、日本也紛紛於1987年與1994年改採其他的選舉制度。而我國立法院如果欲革除長久以來的弊病，例如：黨紀不彰，議事效率低落，議員喜作秀而少問政，……也一定要從改革此弊端極多的現有選舉制度開始著手。

為了確保國會的議事能力與實現「國會政黨化」的改革目標，比例代表選舉制是較值得採行的選舉制度。只是比例代表制究其本質，即是選政黨的選舉制度。若完全採行此制，可能會剝奪無黨籍人士的參政權，此將違反國會為民意代表機關的法律性質，甚至有違憲之慮。且選民只能選政黨，候選人名單完全由政黨決定，將疏遠選民與當選者間的關係，最後可能導致當選人只注重黨意，而忽視民意的結果。所以綜合各種選舉制度的優劣，最後較適宜採行的，應是選民既可選政黨，又可以選人的聯立式單一選區兩票制。而單一選區兩票制亦曾是民國八十五年國發會時，國、民兩黨就立法委員選舉制度改革方面所達成的共識。

所謂聯立式單一選區兩票制是指，在投票時，每一位選民有兩票。第一票圈選單一選區的候選人；第二票圈選政黨。第二票圈選政黨部分採比例代表選舉制，將來議會席次的分配，各政黨的比例，完全由選政黨的一票來作決定。第一票圈選人的部分，採多數選舉制，獲得單一選區絕對多數或相對多數選票的候選人為當選。第一票的當選人當然進入國會，至於第一票當選人進入國會後，若仍有政黨依第二票比例分配國會席次的結果，尚有剩餘的席次時，則再由政黨所提名單的人選依序補足。以德國所採行的聯立式單一選區兩票制為例，其是將國會席次劃分為二，一半席次由單一選區直接選出，一半席次由政黨提名的名單補足。只是最後各政黨在國會內的席次比例，是依第二票選舉的結果來分配。而綜觀此一選舉制度，其至少具有下列之優點：

一、選民在投票時，完全是自由的。選民以其第一票選舉其屬意的選區候選人，以其第二票表達其所支持的政黨。每一票的作用與其所預知的，完全一致。

二、因第二票圈選政黨，且此票決定各政黨將來在國會的席次分配。此將促使政黨更重視以其政見爭取選民的支持，而有助於凝聚與組織選民對公共事務的意見，和各政黨在選舉時，作政策的辯論。此制也將促成政黨內部的團結，以爭取最多的席次。

三、表現不好的政黨，將在下屆的選舉中遭到淘汰或挫敗，而使選舉具有懲罰政黨的作用。無形中，也使政黨負起政治責任，加重其責任感。[2]

四、決定國會結構是選政黨的一票，所以不服黨內初選而脫黨競選者，或靠黑金勢力、地方派系而當選者，將來在國會的運作中並無法發揮其影響力。政黨亦無須與後二者掛勾來爭取成為議會內的第一大黨。無形中，將促使黨員服從黨內初選的規則，並達到黨內的民主化。也使黑金政治、地方派系政治漸漸地受到淘汰。

五、因為在選舉時，選民對於各政黨將來在國會內的影響力已作了決定；所以若國會將來的運作與國會內的協商機制皆以政黨為中心時，等於在選舉的階段，已賦予其正當性。

六、在此制下，有極大部分的議員是靠黨的力量進入國會。其進入國會後，自然會貫徹黨的政策與服從黨的紀律。也因為

極大部分的議員是經政黨篩選產生的，所以間接地可以確保一大部分理性問政與專業問政的議員進入國會。

聯立式單一選區兩票制在我國採行，應不會有太大的困難。就選政黨之第二票而言，我國之政治體制已具備政黨政治的雛型。在各項選舉中，人民也有選政黨的取向，而非完全單純僅在選人。且現行不分區代表依政黨比例產生的規定，已是純以政黨作為分配國會席次主體的實施。所以選政黨制度的實施，應可為國人所接受。至於第一票之採多數選舉制，將選區劃分為小選舉區，每一選區選出一名議員，此種選舉制度我國在選舉地方自治團體的首長時已採用，所以在實行上應無問題。且劃分小選舉區，讓候選人與選區的地緣關係更加接近，不但當選者更了解選區選民的需要，且選民也可以就近監督其選區之當選者，應是比現制較佳的制度。

肆、國會運作

關於國會的運作方式，實受到國會任務多寡的影響。因為國會運作方式的設計，無非是為了使國會能有效率地完成其任務。而國會任務的多寡，則取決於一國憲法的規定，與國會在各國憲政實務上所扮演的角色。例如：在十九世紀歐洲君主立憲時期，由地方紳士所組成的國會，只有對君主所提出議案的同意權，而無議案的實質審查權與修改權，此時國會內部並不需要加以分工，對法案作專業審查，而同意與否，在院會上即可討論與作成決議。在此時期，委員會在國會的議事過程中並非重要的設置。二十世紀歐美各國進入民主法治國家之後，各國憲法所規定之國會的任務多寡不一，間接地也影響到各國國會的運作方式。比如採總統制之美國，因其法案的草擬、提出、審議到通過皆由國會為之，而非由行政機關提出法案於國會。但此等法案的起草與審議，需要大量的專業知識與專業人才，絕非院會所能勝任。致使美國國會雇用眾多的助理人員，並以委員會作為國會議事的核心機關。所以如果想對立法院的運作方式進行改革，必須先確立立法院的任務所在。

依憲法的規定，立法院主要的任務為立法（憲法第六十二條與第六十三條），監督行政（憲法增修條文第三條第二項），與對其他國家機關行使人事同意權（憲法增修條文第五條第一項，第六條第二項，第七條第二項）。過去立法院未全面改選前，因國民黨執政，又擁有國會絕對多數席次，且以黨領政，立法院在當時儼然只是行政院的背書機關（有人譏稱其為行政院的立法局）。當時立法院內委員間的同質性高，無強有力的反對黨，對於行政機關所提的法案，也鮮少作專業與實質的審查，所以傳統以院會為中心的國會運作方式，尚能勝任當時立法院所扮演的角色。但自從黨禁開放，國會全面改選，愈來愈多勢均力敵的政黨進入立法院後，政黨間對許多公共議題的歧見也帶入立法院。立法院也開始意識到其在憲法架構下所居之重要的地位，而開始將立法的重要階段移到立法院來，並對行政機關作嚴格的監督。在國民大會變成任務型的機關，國民大會大部分職權移轉給立法院後，立法院的任務與工作將愈加繁重。隨著此種時空的移轉與憲政的變動，如果立法院今天仍欲以傳統的議事方式來解決其日益繁重與日益專業的任務，且在各委員間異質性愈來愈高的情況下，根本是不可能的事。所以立法院

為完成其今日的任務，也必須再組織與再分工。而就立法院運作上的改革，可以分成立法院的組織與程序兩方面來加以說明。

一、在組織上：

為先行整合國會內不同的政治立場，與就院會的事務先行分工，可以考慮承認黨團的法律地位，並設置為國會作準備工作，由委員所組成的委員會，及其他由專人，而非由委員，所職掌的輔助機關。下面將進一步地針對此三種機制「黨團」，「委員會」與「其他輔助機關」加以說明之。

（一）黨團

為先行整合國會內部不同的政治立場與政治意見，法律可以允許同一政黨或理念相同彼此不互相競爭之政黨的黨員在國會內組成黨團，並賦予黨團其他程序上的權利，例如：提案權、質詢權、決定委員會委員名單之權。

關於黨團的承認，立法院組織法第三十三條已有明文規定。只是現行法令有關黨團的規定，可以配合將來選舉制度改採聯立式單一選區兩票制作如下的修訂：

(1)黨團組成人數以進入國會的政黨門檻人數為主：所以賦予黨團程序上的權利，是鑑於某政黨依選舉之第二票的結果既然可以進入國會，也應該可以以其黨員所組成的黨團單獨行使程序上的權利，而不需要其他政黨或無黨籍議員的支援。因此若將來選舉制度規定，只有政黨得票率超過5%的政黨，才可分配國會席次時，亦應規定黨團組成人數至少是全體議員人數的5%。另賦予黨團程序上的權利，是鑑於黨團已具有相當的代表性，其提案有成立與通過的可能性，並有資格質詢官員與參與程序上的決定。依此法理，為防止少數人阻撓議事程序與頻頻提出毫無希望的議案，黨團組成人數不宜過低。像現行立法院組織法第三十三條規定，五人即可組成黨團，而黨團享有提案權（立法院職權行使法第七十五條，立法院議事規則第五十九條），而非以黨團名義的提案卻須有委員二十人或三十人，甚至四十人以上的連署或附議（例如：立法院職權行使法第八條第二項，第九條第三項，第十七條第二項，立法院議事規則第八條第一項，第十一條第一項，第十四條第三項），造成黨團與非黨團提案在代表性上過於懸殊。也使黨團地位的承認不但沒有改善議事效率的作用，反而增加黨團阻撓議事程序的機會。

(2)更多程序上權利的賦予：依現行法令的規定，黨團已享有提案權（立法院職權行使法第七十五條，立法院議事規則第五十九條），質詢權（立法院職權行使法第十九條），協商權（立法院職權行使法第六十八條以下）。但可以考慮，凡在國會內涉及政治立場與政治勢力分配之處，皆賦予黨團（政黨）參與的權利。此例如委員會委員名單的確立。

（二）委員會

相較於黨團為國會內整合政治意見與政治立場的機制，委員會是國會為了專業分工所設立的機關。以法律案為例，黨團提出其對法律案的政治意見（politisch），而委員會係對法律案作專業的審查（fachlich und sachlich）。

法案的審查或行政的監督，常常涉及事實的認定或專業知識與專業技術。例如：環境污染防治法規的制定，必須先調查與確定，目前環境污染的狀況與態樣為何，工廠廢氣如何排放才不至於污染環境，利害關係人對此種法規制定的意見如何，……。而這些事實的調查與專業知識

與技術的獲取，皆無法在院會上進行。為完成此階段的任務，例如召開聽證會，聽取專家學者，執行機關與利害關係人的意見，必須設置由較少且對某一議題具有專業知識的委員所組成的委員會來執行之。就法律性質而言，委員會是為國會作準備工作的國會機關（參考憲法第六十七條第一項）。此點亦不同於黨團。因為到目前為止，學說上並不完全承認黨團為國會的機關，而比較傾向認為黨團是政黨設於國會內之政黨的組織。[3]

如果國會的議事能以委員會為中心，院會能尊重委員會的決議與建議，則委員會無疑是院會的小縮影。為顧及各政黨在國會內的代表性，委員會的席次也應依照各政黨在國會內所占的席次比例來分配。且最好是由黨團推薦各委員會的委員名單，因為政黨可以藉此針對其黨員的專長，派遣委員到適才適所的委員會去。像現行立法院組織法第十一條第二項與立法院各委員會組織法第三條第一項，對於委員會之組成所採取之「登記抽籤制」，一來既不能反映各政黨在國會內的代表性，致使委員會所通過的決議或建議，很難確保提到院會後不被推翻；二來又無法使委員依其專長，長期專業於某一委員會，致使無法對議案作專業的審查，而大大地失去當初設置委員會的目的與作用。民國88年1月25日修訂公佈的立法院組織法，曾於第十一條改採「各委員會名單按照政黨比例」的規定。只可惜該條規定於民國88年6月30日所公佈的修訂條文中遭到刪除，而又恢復「登記抽籤制」。

（三）其他輔助機關

為使國會能完成其任務，設置由專人而非由委員所組成的國會輔助機關，對我國而言，是較陌生的國會機制，但卻是歐美各國憲政上已普遍採用的制度。例如：瑞典的監察長（Ombudsman），德國的國防監察長（Wehrbeauftragter）。但這不是說，我國完全無此種機制，只是此種機制的設置，主要是為了輔助國會監督行政。因為在我國類似國外國會的行政監督權，有一部分已劃分給監察院，致使此種機制，例如審計長，是設於監察院而非立法院下。且即使將來我國欲廣泛設置此種國會的輔助機構，也會產生應設於立法院或監察院下的憲法爭議。

所以設置國會輔助機關，是因為國會某些任務的執行，須忠於事實，忠於專業知識的判斷，或需要持續的追蹤監督，而不適宜由有任期限制或通才的委員來擔任。此種國會的監督機關皆具有一個特徵，即其託付於某一獨立行使職權的專人來負責，且此專人經國會同意產生，為確保其獨立行使職權，並採任期制。以我國之審計長為例，其產生是經總統提名，立法院同意任命之（憲法第一百零四條），其任期為六年（審計部組織法第三條），其主要的任務是協助立法院審查行政院所提的決算（憲法第六十條，第一百零五條）。所以究其性質，實為立法院而非監察院的輔助機關。較合理的設計，應是將其設於立法院下。

除了審計長，我國未來可以考慮設置的國會輔助機關，有監督國防的國防監察長與監督監聽事件的監聽監察長。此兩個國會輔助機關在我國所以值得設置，主因我國國防部門與監聽行政始終充滿神秘色彩，經常傳出弊端，且侵害人民（軍人）權益事件時有所聞，而為兩個極需受到民主（透過國會）監督，並受持續監督的行政部門。

二、在程序上：

在程序上應加以改革的，主要包括以委員會為中心的議事程序，與加強少數權的保護兩者。

（一）以委員會為中心的議事程序

如果將來能將委員會席次依各政黨在國會內的代表性來作分配，且由各政黨的黨團決定委員會的委員名單的話，藉由政黨成員之將其政黨之政治意見帶入委員會，則等於對於一個議案的政治觀點與專業觀點，皆可在委員會內作充分的討論。因為委員會內各政黨的代表性已反映國會內各政黨的代表性，所以經委員會決議通過而提諸院會的議案，將可順利通過。除在社會上即已存在意見重大分歧或涉及議員良心自由的議案，例如核四停建案，廢除死刑案，不需要再於院會上作冗長的討論。如此一來，不但節省許多在院會上作無謂討論的時間與精力，且因在委員會內係集結專家學者，執行機關與利害關係人針對議案作充分的討論，而可確保所通過議案的合理性與適切性。

（二）少數權的保護

民主的真諦為「服從多數，尊重少數」。在一個民主的社會中，雖然所有涉及政策的最後決定皆依多數決的方式作成。但在作成決議的過程中，應給予少數者充分表達意見的機會。因為這些少數者的意見，也可能改變或影響多數者的看法。且在否定一個人的看法之前，應給予其陳述意見的機會。亦即在實體決定上，服從多數；但在程序上，應保護少數。而事實證明，唯有尊重少數，而非以多數壓迫少數時，才會給社會帶來真正的和諧，與達到圓滿解決問題的目的。而國會是一個其運作建立在民主原則之上的國家機關，有別於行政機關之講求行政一體，服從上級，與司法機關之唯法是從。所以對國會運作的設計，一定要注重與加強對少數者的保護。

現行法規對於國會議事程序的規定，已有部分顧及少數者的保護。例如：司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，總額三分之一的立法委員可提出釋憲案；立法院職權行使法第十七條第二項規定，經立法委員三十人以上之連署或附議，可提案邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告（另參立法院職權行使法第九條第三項，第十條）。但此等規定仍嫌不足。若配合前述選舉制度與國會組織上的改革，將來可以考慮增訂之保護少數者在國會組織與程序上的規定有：(1)每一超過選舉門檻的政黨，在國會內皆可組成一個黨團；(2)每一個黨團皆可派遣至少一名成員參加委員會；(3)委員會之召集委員人選，亦應依政黨在國會內的席次比例分配。換言之，國會內之最小政黨的委員，亦有擔任委員會召集委員的機會；(4)經少數委員（例如總額三分之一或四分之一）之請求，即應召開聽證會或組成調閱委員會或調閱專案小組（參考立法院職權行使法第四十五條）調閱其他機關的文件，而無需經院會或委員會的議決。在此所以應賦予少數權，主要是因為醜聞的調查或真相的還原，議會的多數不一定有興趣——特別是當議會的多數政黨為執政黨，而調查是出於監督行政時——而有賴議會內少數的發動。

伍、國會內之協商機制

協商是一種互相讓步與互相妥協的過程。相較於和解是針對法律爭議（rechtliche Streitigkeiten）的互相讓步，協商卻是針對政策爭議（politische Streitigkeiten）的互相

讓步。而協商是實施民主下的產物。因為在民主的社會中，涉及大眾之事之無關對錯的政治性決定，最後都是依照多數決作成的。最後的決定若是基於一致的共識，當然是最圓滿的結果。只可惜在多元的社會中，很難求得一致的共識。但尖銳化問題的衝突點，而互不相讓，甚至動用表決，不但不能解決問題，反而會製造更多的衝突，最後犧牲的卻是大眾的利益。所以民主欲實行成功，為民主的人民必須懂得與他人協商。而國會是一個其運作建立在民主原則之上的機關，為求議事的順利，當然需要內部的協商機制；為其成員的國會議員，當然需要懂得協商的技巧。

國會內需要作成政策決定之處，不勝枚舉。在程序上與涉及國會運作上，例如：議長、副議長的選舉，議事日程與議程的安排，委員會的組成與召集委員的選任，議案之交付予那一個委員會審查，……。在實體上，例如：是否加稅，是否實施大三通，是否加入某一國際性組織，……。如果在國會內的政黨對每一個（尤其是程序上的）議題皆加以抗爭的話，如果每一個（尤其是程序上的）議題皆須提交院會討論，並訴諸表決，才能解決的話，則國會那裡還有多餘的時間與精力，來對法案作實質與專業的審查。結果憲法設置國會此一機關的目的——委託其立法——將在不斷的（尤其是程序上的）抗爭中，無法有效的達成，而不免予人捨本逐末之感。

為避免政黨間因為議事組織上與程序上的抗爭，而影響對法案的實質審查，國會最需要建立的，是針對程序上與國會運作上之爭議而來的協商機制。就此值得參考的，是德國聯邦眾議院之元老院（Ältestenrat）的設置。德國聯邦眾議院之元老院是由議長，其代理人，與二十三位由黨團所提名的議員，以及兩位聯邦政府的代表所組成。各黨團提名人數，依政黨在議會內的席次比例分配之。但每一黨團至少可提名一名。而各黨團所提人選通常包括其黨團總召。元老院主要任務是支援議長領導議事，與議決非保留給議長或主席團之有關議院的內部事項。此例如關於委員會主席及其代理人人選，與關於議事日程的政黨協商皆在元老院內進行。因為元老院擔負起整個對國會議事程序與內部事項爭議之協商的功能，所以有學者稱元老院為國會的「領導與協商機關」[4] 或「整個國會工作之真正的、政治上的組織與領導小組」。[5]

至於對法案實質內容的爭議，如果國會議事程序以委員會為中心，且委員會席次能依政黨比例分配，似乎不需要再設置體制化的協商機構。因為法案的合理性與適切性，不能僅憑政黨間對政治觀點的協商來達成。合理的法案需要有專家學者，將來之執行機關，與利害關係人的參與及提供意見，而較適宜大家齊聚一堂，於委員會內來交換來自各方面的觀點與意見。代表各政黨（黨團）的委員，可以將其政黨的政治意見與政治立場，帶進委員會內，在委員會內與其他政黨互相交換與協調。況且各政黨在委員會的代表委員皆是針對某特定議題的專業委員，而無另闢協商管道的必要——當然在此並不排除可能有體制外的政黨協商管道存在。

若依上述之觀點來看立法院職權行使法第十二章有關「黨團協商」的規定，至少存在下列的缺失：

一、黨團協商會議是由院長、副院長及各黨團負責人或黨鞭出席參加（立法院職

權行使法第六十九條），其中其代表性並未依政黨比例來分配。造成在院會代表性少的政黨與代表性多的政黨，具有同一的協商地位，而使代表性少的政黨可以把持協商會議。且因其無法反映各政黨在院會的代表性，所以也難保如此得出的協商結果，在院會上不被推翻。

二、黨團協商的客體不限於涉及議事組織上與程序上的議案，尚包括涉及法案實質內容的議案。此造成對法案的審查，只重視政黨間（政治上）協商的結果，而忽略委員會的專業審查，造成所通過法案的不合理與不適切。

三、國會內議事組織上與程序上的協商，需要固定的黨團成員出席，以建立協商的默契，且以黨團總召出席為宜。相反地，有關法案實質內容的協商，以黨團內的專業委員出席為宜。但依現制所召開的黨團協商會議，卻無法擔保此種分際，造成協商的效果大打折扣。

在改進協商機構的組成結構（依政黨比例分配）之後，協商機制欲成功建立，最重要是參與協商的黨團應遵守協商的結果，不輕易於院會上予以推翻，否則將前功盡棄。其前提要件之一，必須黨團可以約束其成員，貫徹黨紀，而此前提要件又涉及前述選舉制度的改造問題。至此更可以看出，國會整個的改造工程，不能偏忽某一階段的改造。

當然除了所提及之體制內的協商機制外，政黨間也可建立體制外的協商管道。為求行政機關對立法院的提案能夠順利審議（排入議程）與通過，也應建立行政機關與國會間的協商管道。這也就是為什麼德國聯邦眾議院的元老院，其成員有二位是聯邦政府代表的原因所在。

陸、現行法規之修訂

配合前述改革的芻議，須修訂的現行法規包括憲法、法律與議事規則。

因為憲法增修條文第四條對於立法委員的選舉方式已作了規定，所以若欲為選舉制度的改革，必須進行修憲。在此雖然亦可透過修訂公職人員選舉罷免法，採行並立式單一選區兩票制，一票選區域立委，一票選不分區立委（即選政黨），但因選政黨之一票對改變目前之國會生態的作用不大，故此種修訂方式並無多大的意義。類似像國會之選舉制度，因此非屬於國家重大事項而非規定於憲法不可者，將來可以考慮由憲法授權法律訂定之。

至於國會運作與國會內協商機制的改革，只須修訂法院組織法，立法院各委員會組織法，立法院職權行使法與立法院議事規則即可。

柒、結論

國會為一國家機關，其設置的目的，在於完成憲法所託付的任務。但一般人似乎沒有體認到這一點，以至於立法委員常常作太多的政治抗爭，而忽略了其為立法院此一機關的一份子，應為立法院扮演好其作為國家機關的角色，發揮效能而努力。

為期國會能發揮效能，確保其運作能力，應針對國會是建立在民主原則之上之國家機關的此一特質來對國會進行改造。在國家走向政黨政治後，國會也應朝著「國會政黨化」的方向來加以改造。若考諸我國現行法令有關國會制度的規定，雖然已較過去有所改進，但尚有許多規定仍停留在十九世紀末，二十世紀初，以議員個人為中心之「紳士國會（Honoratiorenparlament）」，

與以院會為中心之「談話型國會（Redeparlament）」的階段。就此實有必要配合政黨政治的發展，來加以修訂。

為改造立法院，應從改革選舉制度做起。較佳的選舉制度是同時可選人與選政黨的聯立式單一選區兩票制。多數選舉制因不利於小黨與新興政黨的發展，較不適宜於多元化的社會施行。另立法委員人數減半的改革建議，未必需要。因為如果能夠對立法院的工作作合理的分工，目前立委的人數應該不是問題的關鍵所在。且立委人數太少，可能無法有效的分擔（例如透過委員會）院會日益繁重的工作與任務。

在國會運作上，須於組織上改革的，是賦予整合國會內政治意見與政治立場的黨團更多程序上的權利。但其前提須先提高黨團組成人數到某種代表性。其次是強化對議案作專業審查之委員會的功能，並促使委員會政黨比例化。最後是設置國會之其他輔助機關，例如：將審計長改設於立法院下，增設國防監察長，監聽監察長等。須於程序上改革的，是建立以委員會為中心的議事程序，讓立法院朝向「工作型國會（Arbeitsparlament）」發展；與加強對議會少數程序上的保護，以創造和諧的議事環境。

就國會內的政黨協商機制而言，應只設置針對議事組織與程序上（即國會內部運作上）爭議的協商機制。關於針對法案實質內容的爭議，不適宜設置體制化的協商機構。

政黨政治是目前民主國家認為最佳的政治體制。惟在政黨政治下從政的主體——政黨——必須體認到，憲法與法律所以賦予其特殊的法律地位，是鑑於其為國家與社會謀福利的貢獻。如果政黨只知謀自己一黨的私利，一切只為選舉勝算的考量，而不顧國家社會整體的利益，則有一天可能人民也會唾棄政黨政治，而另外尋求其他的政治體制。所以政黨政治未來的發展，完全繫於政黨的表現，也由政黨自己決定其未來的命運。

最後尚需強調的一點是，國會是一個以民主為其運作模式的國家機關。因此為實現民主，其社會成員必備的人格特質，例如：服從多數，尊重少數，理性，易溝通，對公共事務具有基本的知識與判斷能力，國會的成員皆須具備。而人格特質的改造，並非透過國會制度面的改革即能達成。如果立法委員不具有民主的素養，則再多的制度面改造都將徒勞無功。

【註釋】

1.參考彭天豪著，立法委員選舉制度改革之研究，台大三民主義研究所碩士論文，民國88年7月，頁13以下。

2.參考彭天豪，前揭著，頁45以下。

3.Vgl. J. Jekewitz, Politische Bedeutung, Rechtsstellung und Verfahren der Bundestagsfraktionen, in: H.-P. Schneider/ W. Zeh (hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, New York 1989, § 37 Rdnr. 52 ff.

4.M. Lohmeier, Bundestag A bis Z, Bonn 1983, S. 11.

5.L.-A. Versteyl, in: v. Münch/ Kunig, Grundgesetzkommentar, Bd. II, 3. Aufl., Art. 40, Rdnr. 10. ◎