

「國會大選後的憲政運作」研討會綜合討論紀要

蘇芳誼 / 記錄整理

時間：2001年8月11日（星期六）
下午5：00 5：30

地點：台灣大學法律學院、
社會科學院國際會議廳

主辦單位：台灣新世紀文教基金會

主持人：陳隆志教授

陳隆志教授：

在今日的研討會報告人提出一系列的論文，就國內憲政體制引起了熱烈的討論。在此我個人將剛才各位所提出的寶貴意見，彙整並提出下列三項說明：第一、關於選舉制度的改革或是國會改採委員制或黨團協商的方式，在今日提出的論文當中，都有了相當的共識。這些看法十分明確，也無須經過冗長的憲法修正程序才可達成，我們將在會後把今日的談論內容整理出一份綜合報告，送交有關政府單位參考。假使能夠具體落實這份報告，相信對整個國會甚至是憲政的正常運作會有很大的幫助。第二、在短期間不修改憲法的前提下，反映目前台灣政治現實所衍生的問題。台灣新世紀文教基金會希望在大選之前拋磚引玉，期盼大家都能夠以理性針對大選結束之後，台灣憲政體制會遇到哪些

問題且又該如何處理的相關議題提出討論，以凝聚幾項解決憲政問題的基本共識與原則。第三、李鴻禧教授在專題演講中提到，因應台灣未來中長期的發展，應該重新制訂一部憲法，剛才多位報告人以及與談人都提到這個問題。在台灣目前的政治生態下，我們該如何做才能達到制訂新憲法的目標？以下我們開放時間，歡迎大家參與討論。

李鴻禧教授：

按照比較憲法的研究方法來看台灣的選舉制度，台灣大約九萬九千人才選出一位國會議員的比例並不算太離譜，其實台灣選舉制度的問題不在於平均多少人選出一位國會議員，而是出在選舉文化發生了差錯。剛剛有人提到，候選人只要好好地掌握住該選區二十里的里民，就保證可以當選國會議員，換句話說，選民並不管候選人當選之後，怎麼胡作非為，只要候選人努力向政府爭取經費造福他選區內二十里的里民，獲得這一特定人數里民的全力支持，下一次選舉的結果還是一樣順利當選。因此，這一類的立法委員如果多增加一位，立法院的問政品質也就無法隨之提升。另外，也有一種候選人只針對一些僵

化封閉的選民，強烈主張台灣應該與中國合併的理念，甚至發表中國軍隊攻打台灣的言論訴求，一旦獲得這類選民的認同，也可以輕易地得到一定的選票而當選；特別是這類候選人當選之後還無所不用其極地抹黑陳總統，謊稱陳總統拿了中國江澤民四千萬元，並簽下收據放棄追求台灣獨立，或是抹黑李前總統夫人攜帶八千萬美金到美國，遭到美國海關的扣押等等。這類無聊不當的言論不斷地從這種候選人口中說出，他們還是能夠順利當選國會議員。所以，台灣這種惡質的選舉文化尚未改善之前，若能夠把立法委員的席次予以減半，讓每一個候選人至少要獲得二十萬選民的支持才能夠當選，那麼意圖透過買票或是發表一些偏激的言論來獲得選票的候選人，就不至於像過去那麼容易當選。但是，我認為席次減半這個作法，對國會改革而言並不能算是十分合理與有效，不過，根據今天大家的討論內容，我們還忽略了一項十分重要的 primary system。我們的初選提名制度十分奇特，拿國內各政黨的提名制度，與民主先進國家政黨提名的方式比較，大概僅有民主進步黨的運作方式，還算可以接受。民主進步黨的提名制度，主要是透過黨員進行初選，但黨員數目不足，所以為了避免黨內候選人自行吸收大量人頭黨員，影響黨內初選的公平性，故又特別加上一項民意調查，台灣過去的民意調查往往為人所詬病，這份民調資料是否正確？我們不敢保證，但因為大家都已經習慣了，儘管這種作法未盡合情合理，與其他政黨比較起來，就顯得民主多了。像國民黨甚至還沒有健全的初選制度，親民黨則交由宋楚瑜先生一人主導，新黨也還沒有具體的提名作業，如果我們

想要建立良好的民主政治，不妨可以學習美國所建立的 primary system，在同一日進行各黨的提名初選，才不會製造機會給有心人利用。比如說，過去我常常擔心國民黨的黨員較多，國民黨如果刻意影響民進黨的話，可以透過有計畫的組織與設計，鼓動部分黨員加入民進黨，影響民進黨內的提名初選結果，進而讓民進黨在國會大選時失去競爭力，從這一點來看，primary system 顯得很重要，但很可惜我們卻比較不注意這方面的問題。唯有建立一套合理的初選制度，才能健全我們的選舉制度，否則像各黨所推出的不分區立委很多都說是學界代表，但少見他們寫出代表性的學術論文，卻對外稱說是代表著學術界的心聲。另外各黨所提出的弱勢團體代表，有些不是很富有就是四肢健全的人，令人覺得十分奇怪。我覺得各政黨的不分區代表應該去找一些具有專業或政治典範的人物來擔任。比如說，民進黨若邀請李鎮源先生來擔任不分區立委，就是一個很好的典範。事實上民進黨所推出的不分區立委代表不能反映實際的需要，能力比不上區域立委的比比皆是，這些相關的問題是不是我們都忽略了，應該多多來思考。

陳隆志教授：

我看這些初選的問題，的確是值得我們去研究。不過很多國外好的制度，一旦引進台灣可能都會變質，例如民進黨進行總統的初選制度，實際上也是台灣所特有的一套制度，很容易產生一些不良的後遺症。歸根到底，我們還是必須回到我們應有的憲法文化，以及整個政治體制的運作。所以，我們從制度面切入，探討究竟這些是屬於結構性組織的問題還是功能性的問題？這種整體憲法文化的問題的確值

得我們大家注意。另外，李鴻禧教授也提到，獲得選舉區二十個里民的支持時，就很容易選上立法委員，這意思是否表示我們的選舉區應該改為單一的選舉區？假使在單一選舉區下，是否就不會發生候選人得到選舉區內二十里民支持選上立法委員的事情。

李鴻禧教授：

綜觀整個憲政環境，我們可以發現早期設立的眷區，是一個很不好的制度設計。例如，美國政府對軍人的眷屬，也沒有將他們集體納入一個固定的地區之中，把整個眷村塑造成一個封閉的環境，內部所形成共同的團體心理，思想觀念並無法跟隨實際社會的脈動而改變，因此只要能夠獲得眷村居民的支持，就足以得到當選國會議員的票數。這種掌握特定意識形態的發言與議題，滿足眷村居民的心理需求，可以保障當選立法委員的機會持續惡性循環下去，對改善我們的憲政文化的努力將是有弊無利。另外，過去我覺得最無法忍受的是蔣介石透過臨時條款的設立來擴張他個人的權力，而李登輝也是利用增修條文增添憲法運作上的困難，讓我們的憲政體制，既不屬於總統制也不屬於內閣制，更談不上半總統制或是雙首長制。制度設計的含混不清使得大多數人陷於其中，花費太多精神討論研究我們的憲政體制究竟是屬於何種制度。因此，我認為何不乾脆好好將這部憲法釐清，如果採用總統制，我們可以學習美國的經驗，由於美國過去總統所屬政黨與國會最大黨常常不會相同，當總統所屬政黨在國會無法掌握多數時，美國人面對這種情況處理的經驗與建立的法制，值得我們參考；又如果採用純粹的內閣制，則由國會多數黨的領袖或聯合多

數黨的領袖來擔任內閣總理，這樣就不會發生國會最大黨與總統所屬的政黨不相同，行政權與立法權糾纏不清的情況。具體落實國外原本就設計好的制度，讓一切回歸體制運作就可以了，何必要自己另外發明一套奇特的憲政制度，但這套制度無法運作卻又帶給大家許多困擾，既然大家都陷入泥沼找尋解決之道，倒不如乾脆就把這套不合時宜的憲法廢掉，按照國外的憲法再來訂立一套我們的新憲法。但是，也有些人認為我們應參照本身社會特殊的需要，另外發明設計一套適用於我國的一套憲法，我認為這種說法是騙人的。因為，外國的民法、刑法、訴訟法、商法以及行政法，這些法律的制訂哪一個是由東方社會所創？既然我們過去都是仿效國外的法令然後才來訂定我們的法律，為何我們的憲法就不能比照辦理呢？自己發明自己的憲政體制，然後再來進行一連串的修補，是否需要這樣做，實在是值得我們好好思考。

陳隆志教授：

李鴻禧教授所提出重新制訂新憲法的主張，我十分贊成。我們都知道，李教授的專業是憲法，其次才是國際法，而我正好與李教授相反，我專門從事國際法的研究，但對憲法也很關心，過去我在美國的大學內教授美國憲法很多年，我完全贊成制定新憲法的必要性，三十四年前我所出版的第一本書——「Formosa, China and the United Nations」，便提出中華民國的憲法沒有代表台灣人民的真正利益，這部憲法並無正當性也無合法性。所以，從過去到現在，甚至在未來，台灣需要的是一部真正以台灣為中心、代表台灣人民真正意願及利益的一部新憲法。新憲法的內容，可以進

一步來思考；在現有的政治生態下，到底應該如何來推動與落實我們新憲法的遠景，需要大家共同思考。

陳銘祥教授：

從目前憲法的架構底下來思考，無論是專攻政治或法律的學者，都十分推崇英國的內閣制是一套比較合理的制度，但是英國實施之後，卻又衍生出另外一種制度或運作方式，我們稱之為「責任政黨」的制度。雖然我是留學美國的，但是美國那一套選舉國會議員的制度，我並不十分認同，因為在美國那一套制度下，任何人若想要當選國會議員，完全憑藉著自己的本事，而自己的本事大小，則完全來自於服務選區內的選民。若提供選民良好的照顧就可以繼續連任，容易導致一般選民投票給國會議員時，完全端賴於 He is our people or he is our person，這種觀念對於我們研究政治學的人來看過於狹隘。因為我們總是希望選民投票給國會議員是因為這位候選人提出好的政策與政見，任何選舉活動都應該脫離候選人與選民之間的個人關係，走向一種政策辯論的層次，才能夠作出最好的選擇，這種情形在美國的國會議員選舉卻不是這樣。美國國會議員最重要的目的，乃是在於競選連任，所以最重要的作法如同 David Mathew 所言的三步驟，advertising（宣傳）、credit creating（創造信用）以及 position taking（擔任職務），這種作法完全與政策實際運作毫無關係。所以，我認為若能夠仿效英國責任政黨運作方式，廢除所謂區域的候選人，完全以候選人作為政黨的代表，哪一個政黨一旦獲得了立法權，就必須為立法權負全責，用這種方法看能不能慢慢引導選民接受用政黨的名義推出政策，政

黨依據各自提出的政策相互競爭，以吸引選民的支持，這樣就可避免因為選民與候選人私人關係的好惡，影響到最終的選舉結果。以上所言，是我個人粗略的想法，至於進一步細節部分，大家可以來思考。

陳隆志教授：

陳銘祥教授所言，在政策運作面上，的確是一個很好的構想。台灣人民及媒體將立法委員視為台灣政治亂象的主要來源；美國社會對國會議員所進行的民意測驗，評價的結果也不太好，但是很多人還是想要擔任國會議員，為什麼？相信大家都很想知道。剛才陳銘祥教授以 David Mathew 為例，在此我也舉個例子來說明。因為我在美國 Connecticut（康乃迪克州）住過一陣子，當地有一位受歡迎的 Senator Ribicoff，他從聯邦眾議員做起，也擔任過參議員、州長等許多重要職務，Ribicoff 常常說如果國會議員擔任一屆之後無法連任，就是因為其對選民的服務不佳才會無法連任。另外，著名的政治人物 O'Neal 也曾說過 All politics are local。為了達到當選的目的，最重要的工作還是替選民服務，至於制訂國家重大政策倒在其次；強森總統擔任總統時，也強調他必須先做 politician 之後，才能夠做 statesman。換句話說，任何政治活動最重要者還是選舉要勝選，才能逐步實現原本的政治理念，為了當選，政治人物常常做一些不該做的事，而這一部份則是我們這些學者比較不習慣的。因此，有人說做美國總統的人，不一定是腦筋最好或是人品最高尚的；要做總統的人必須具有無比的耐性與韌性，能夠做長期打拚的人才會成功。台灣的國會議員對選民的服務，應該是朝向正面且積極性的服務方式，用心研

究國家政策的心態，為整體國家社會大多數人共同的利益著想，而不是以造勢為目的的選民服務。再者，少數幾位比較不適任的國會議員，參與國會的運作，這在任何民主先進國家雖然都會發生，但是如果大多數正派的力量能夠凝聚，就可以防堵惡勢力影響國會的正常運作。

立法院法制局局長羅傳賢：

關於立法院立委席次減半的問題，有人提出立法委員席次225席太多了，以致於立法委員素質比較差。剛剛我拜讀陳春生教授的論文，陳教授提出在總統制之下，將立法委員的任期改為四年一任，且每兩年改選一半的立法委員，就可以達到立委席次減半的象徵意涵。在此，我特別提出這種作法有一個好處。自從國民大會虛級化之後，立法院成為唯一最高民意機關，按照現有的選舉制度，每次選舉就要進行全面改選，使得立委選舉時，立法院幾乎都沒辦法達到監督政府的功能。目前我們遇到了一個問題，由於會計年度已經更改為每年1月1日開始，第一會期三月份是審查預算的期間，並不會發生問題，但是九月份開始到12月底前的這個會期就必須審查完畢下一年度的預算，但為了12月1日立法委員的改選，立法院必須從11月1日起開始休會。所以今年年底立法院進行改選時，勢必影響正常審查預算的工作，而選舉結束之後，許多落選的立委還可以利用所剩不多的任期，審查下一年度的預算，這是多麼矛盾的現象。所以，如果可以將立法委員的任期改為四年一任，且每兩年改選一半的立法委員，而另一半沒有改選的立法委員，就可以執行監督行政以及審查預算的工作，有助於改善剛才我所提到的矛盾現象。

再者，我還認為目前國會會期的制度有需要修正的必要，一年兩會期的制度和法國一樣，但因為會期時間短促，會期結束立法委員就會更換不同的委員會，這使得審查法案的工作無法延續下去，也影響到審查法案的品質。如果我們能夠改為一年一會期的制度，相信可以改善以上這些問題。但是，剛才我所提到的立委席次減半、會期制度改革的問題，都是日後我們進行憲政改革時，必須一併提出來討論的內容。

陳隆志教授：

十分感謝羅局長提出寶貴的實務經驗，我們也希望在您擔任立法院法制局長任內，能夠向立法院提出具體可行的建議。另外，對於羅局長所提出關於立委每次改選一半的建議，我感到很有意義。按照美國國會運作的方式，在兩院制的結構下，眾議院必須全部改選，但參議院則僅改選三分之一，因此資深國會議員的經驗能夠延續下去，國會各委員會以及其他工作都能夠具備連續性而不受影響。在台灣這種情形卻不容易看到，每位新當選的國會議員第一年總是要花費相當的時間來熟悉立法院的運作，第二年又必須開始替下屆選舉熱身與準備。假使台灣採行這種每次改選一半的方式，應該有助於立委功能的延續與發展。

陳春生教授：

關於立法委員的任期問題，我曾經寫文章討論過，立法委員任期應改為兩年，我之所以提出這個主張，乃是認為透過縮短任期可以提高立法委員的素質，可以很自然地篩選出優秀的立法委員，表現不佳的立法委員自然就淘汰了。但是1997年修改憲法，引進了不信任投票權以及國會解散權，立法委員任期的長短反而變得不是那

麼重要，所以我認為一旦進行修憲，可以改採總統制，因為透過總統制，就可以排除不信任投票權以及國會解散權的適用空間，但是總統與立法委員的任期應該一致，總統任期達到一半的時候，立法委員之半數就必須進行改選，這樣一來我們的憲政制度便走向總統制，其他各項的配套措施就可以來加以考慮，我們的國會將會變得更加穩定。另外，我們若保留行政院長，作為總統的執行長或幕僚長，也不失為一項進步的作法，不過按照這種規劃的方向，立法委員的質詢權就必須放棄。我認為目前國會的亂象，主要是來自於立法委員質詢權的濫用，立法委員用十分不尊重的態度，對各部會首長進行施政質詢，這種不良的質詢方式，對我們的民主政治是一個極大的諷刺，如何促使國會走向理性問政的方式，頗值得我們再三思索，以上淺見請多指教。

陳隆志教授：

關於國會總質詢的方式，記得七、八年前黑名單解除我剛回國時，受朋友之邀至立法院參觀，發現所有政府首長坐在立法院會議室內接受立法委員的質詢，當時立法委員質詢問政的方式，毫無章法也無系統，讓我覺得這種問政方式與質詢的制度很不理想，必須要改進。但是，民進黨的朋友卻告訴我，他們唯有靠這種方式才能將理念傳達出去。如今，民進黨已經執政了，接受在野黨質詢時也遇到相同的問題。我感覺無論是那一黨執政或是擁有立法院多數的席次，為了整個國家社會的發展以及立法程序的正常運作，必須修正質詢的方式，讓負責特定議題的單位首長列席備詢，才能有效地結合立法與行政各司其職，否則所有政府首長全部都待在立法

院，無形中影響了政務的推展，質詢的機會反而成為國會議員作秀的舞台。

最後，今日大家所討論的主題「國會改選後的政府組成以及總統的角色定位問題」，上述兩項議題其實是相當密切的。從早上我們所討論關於政府的組成，是完全交由總統來主導呢？還是交由國會來主導？顯然在憲法修改後，總統有權來任命行政院長，但是在實際的政治運作空間，我們必須要考慮到國會多數與少數運作的情形。選舉之前，如果能夠透過相關議題研討會的舉辦，邀請專家學者共同來集思廣益，對社會各界提出憲政建言，是真理想。在我看來這項工作不是很簡單，因為涉及陳總統的立場問題，以及各黨各派的想法問題。但無論如何，若要修改我們的憲政制度，還有很大的發揮空間。因此，12月1日的這場國會大選，顯得格外重要，是不是在這場選舉之後，國會能夠組成關鍵性穩定的多數，同時，政黨輪替後的新政府，是否能夠根據民意與好的政策，具體落實各項施政的工作。在這項意義上，今日多位與談人提出，各黨在國會實力的消長，完全看全國人民在此次國會大選的選擇。至於我們要如何選出具備理性問政且積極作為的國會議員，則應以追求國家社會的整體利益為出發點，排除個人利益本位的立場，冷靜思考，理性討論，慎重投下神聖的一票。

另外一方面，我們提到關於國會改造的具體建議，舉凡國會內部委員會的運作、國會黨團協商機制等，這些不良的制度均是造成多黨林立、政治無法穩定運作的主要原因。我們不需等到憲法修改之後，憲政運作才能正常化，我們現在就要開始努力試圖進行改革，好比說羅局長十分瞭解

立法院的實際運作，今天參與我們的討論，可以提出哪些是立即可採行或修正的地方，並主動在立法院推動改革，我想這些改革的聲音，學界都應該一起呼籲社會大眾共同朝這個方向邁進。我比較不贊同這些改革應交由某些特定政黨來做才可靠。不過任何人應該對這些內容進行全盤的考慮，就像李鴻禧教授所言，應該認真思考建構一部以台灣為主體的新憲法，因為這種主張早已超越統獨意識形態的問題，一部連憲法權威教授都不知如何是好的憲法，只是一味地進行修補。面對這一座簡陋的違章建築，為何我們不將它拆掉，重新建立一部新憲法，讓我們有一個新的遠景。

最後，我再提出一個觀點請大家思考，我們是否應該先放棄思考憲法的內容，回

歸台灣現有的狀況，朝野各黨派能否達成一個共識——「我們需要一部真正以台灣為主體，且脫離中華民國憲法架構、合乎台灣真正需要的新憲法」。因為這樣才可解決我們是屬總統制或內閣制的爭議，建構一個完整且具體的憲法制度。至於如何達成共識以及程序上的考慮，這些得靠許多專家學者來共同參與討論，然後再透過機會教育社會大眾，作最後的決定。我想這個議題不應視為統獨問題的一部份，而是台灣在未來如何建構憲政體制以及樹立憲法文化所應該遵行的方向。今日特別感謝專題演講人李鴻禧教授以及所有參與的貴賓、主持人、報告人及與談人。由於各位熱烈的參與，讓我們這場研討會能夠辦得如此成功，再度感謝各位。