

「再造新國會」國是建言

壹、前言

在台灣過去十餘年政治民主化的發展歷程中，國會體制的重建一直是憲政改革的焦點；在這個議題面向上，我們也先後完成了「國會全面改選」以及「國會單一化」等重大的制度變革。但是，台灣的國會政治並未因此開展出新的格局與氣象。由於立法委員選舉制度以及國會議事制度的不當設計，立法院的組成結構以及功能表現，仍然相當令人失望；尖銳的政治對抗、做秀的問政文化、粗糙的立法品質與低落的議事效能，尤其對於台灣的國家發展構成了嚴重的阻礙。為了徹底解決這些國會亂象，使台灣的民主憲政能夠長治久安，更深入、更周延的制度改革確實有必要；在學界及輿論民意的強烈要求下，國會改革也再次排入了政治議程，成為這一波政府改造運動的重要課題。

近來最受矚目的國會改革動議，就是希望藉由對席次、選舉方式與選區劃分等立法委員選舉制度的通盤調整，改變國會的組成結構，以重塑理性政治的制度環境。此外，規範國會人事、組織、各項權限之行使要件與運作程序的國會法制，雖然在1999年以及2002年年初先後歷經了兩次改革，但是整體而言，台灣國會法制的完備性與合理性仍嫌不足，還需要持續進行檢討改進。就此而言，台灣現階段所需要的

國會改革，一方面是要藉由對立法委員選舉制度的通盤改革，促成「國會的組織再造」，另一方面則是要透過對國會法制的檢討改進，追求「國會的效能升級」。這兩個面向的制度改革，雖然對象不同、難易有別，但都是「再造新國會」所不可或缺的重要環節。

為了深化台灣社會對於國會改革議題的理解與思辯，台灣新世紀文教基金會在今年2月2日，也就是第五屆立法院開議的第二天，特別舉辦了「再造新國會」研討會，邀請法政學者與各黨派的立法委員，共同商議國會組織再造與效能升級的改革大計。在與會人士的熱情參與下，這場研討會激盪出了豐富的創意與洞見，讓我們對於日後的國會改革方案，獲致了更為深刻而清明的認識。隨著時機的逐漸成熟，改革者現在必須將既往的思辯議論，轉化為具體的行動方案與策略；如何協助主事者擘劃出適切可行的方案與策略，則是本會念茲在茲的智庫職責。因此，乃彙整該研討會的共識以及本基金會後續的研究意見，提出本國是建言書，敬請各界參考指教。

貳、國會的組織再造

【建議1】立委選制改革應對憲政體制做整體考量；未來採取「單一選區兩票制」的改革方案時，不宜特別強調選制之「比例性」。

國會議員的選舉制度，是代議民主之憲政體制的中樞神經，其間之制度安排，會對憲政體制的運作產生深遠的影響。針對立法委員選舉制度的改革動議，必須從憲政體制的結構性觀點，進行宏觀的探照與反省，才能確保我們所擬具的選制改革方案，能夠契合台灣憲政體制的定位與走向。基於上述的看法，我們固然贊同「單一選區兩票制」的立委選制改革方向，但是我們建議未來的選舉制度不要特別強調「比例性」，並且應適度調控比例代表與區域代表的席次比，以避免未來台灣的憲政運作陷入「總統制+比例代表制」的「林茲夢魘」(Linz nightmare)。

【建議2】 立委選制改革應對憲政理念做深刻反省，並應周延考慮少數族群及婦女在國會之代表性問題。

立法委員選舉制度的改革方案，除了有憲政體制的宏觀思考外，也應該從憲政主義的觀點，對民主正當性與代表性等選制的核心理念，進行深刻的反省。對於「是否以及如何強化少數群體或婦女在國會中之代表性」這類的憲法政策問題，未來的立委選制改革方案尤其需要做周延的考量與處理。

【建議3】 未來立法委員的席次總額應在160席與180席之間。

對於立法委員之席次數額的調整，應通盤考量國家發展脈絡、憲政體制特性、委員之政治地位與代表性基礎、國會正常運作之人力需求、民眾的期待以及國家財政支出等諸多因素，審慎設定出國會的適當規模。基於上列因素之評量，我們建議未來立法委員的席次總額應在160席與180席之間。

【建議4】 立委選制宜採「並立式」的

「兩票制」；「區域代表」之席次應多於「比例代表」。

在「路徑相依」的制度變遷侷限以及改革成本的考量下，未來立法委員的選舉制度仍應維持「區域代表」與「比例代表」的混合制，但應改採「兩票制」的選舉方式，強化比例代表的民主正當性基礎。惟基於前述建議(1)之考量，國會的整體席次宜採「並立制」的分配方式(亦即將選民所投的兩票分開計算，依各自之計票規則分別產生區域代表與比例代表)，並且維持區域代表多於比例代表的國會組成結構(例如將二者之席次比設定在6:4或7:3)，以適度節制政黨對於國政運作的影響力以及政黨體系的分化程度，讓台灣特殊的憲政體制得以在較為圓融、穩定的政治環境下運作。

【建議5】 區域立委選制宜採「單一選區相對多數決制」。

未來立委選制在區域選舉部分應改採「單一選區相對多數決制」，以徹底終結現行「複數選區單記非讓渡投票制」(SNTV-MMD)所引發的諸多流弊。除有「代表性強化」的正當事由外，區域立委選舉之選區劃分，需致力於對選舉權人的平等保護。

【建議6】 將立委任期延長為四年之修憲規劃，應一併考慮憲政體制的再調整。

為解決因總統與立法委員之任期不同所可能衍生出來的問題(例如在短暫期間內之頻繁選舉對於政治與社會的衝擊)，我們原則上贊同「將立法委員任期改為四年，自第七屆立委選舉起實施」的修憲動議。惟除了調節選舉期程的考量外，我們在修憲更改立法委員之任期時，更應從憲政體制的結構性觀點，認真評估「取消倒

閣與解散國會機制」以及「引進交錯任期、期中改選機制」等取向於總統制的整體制度變革。

參、國會的效能升級

【建議7】「國會政黨化」的改革基調需要反省與調整，以緩和政黨對抗對憲政之衝擊。

國會法制的設計，同樣也必須關照、配合憲政體制的定位與走向—亦即必須在憲政體制的結構性觀點與全局理念下，努力求取「專業」與「政治」的適當平衡。我們認為「國會政黨化」的既有改革基調，有必要進行反省與調整，以緩和政黨對峙對於我國憲政運作的嚴峻考驗。

【建議8】以健全的聽證制度及完整的國會調查權，替代成效不彰的質詢制度。

為了改正惡質的國會問政文化，強化立法院對於行政權的監督實效，現行的質詢制度必須做大幅度的改革，甚至修憲加以廢棄，而以更健全的聽證制度以及更完整的國會調查權，做為國會最主要之資訊取得與監督工具。

【建議9】繼續強化委員會制度的功能。

今後對於國會法制的改革，應該繼續強化委員會制度的功能，以提升委員會運作的專業性、慎重性及其決策權威。舉凡「召集委員單一化」、「以政黨在國會之席次比例分配召集委員之席次」、「重新界定召集委員的職權」、「建立尊重資深委員的國會倫理」、「以提高表決門檻(並建立配套之代理制度)來強化委員會決議之權威性」乃至於「增設從屬委員會、工作小組或報告人制度以協助委員會執行

議案審查」等具體的改革建議，都值得我們做進一步的評估。

【建議10】儘速建立或強化對競選經費、政治獻金及遊說活動的管制機制。

為了徹底清除黑金政治的制度溫床，讓利益迴避等立法委員的行為規範得以被確切執行、實踐，今後應該儘速建立或強化對於競選經費、政治獻金以及遊說活動的管制機制。

【建議11】應定期公布每位立法委員的所有出席紀錄。

為了讓輿論與公眾能夠更有效監督立法委員的問政表現，並間接引導立法委員將主要心力投注於議案審查，立法院今後應定期公布每位委員之所有出席紀錄。

肆、結語

國會改革是一項複雜而艱難的憲政工程。由於選舉制度、國會制度的許多重要環節，均與整體的憲政體制設計有密切的關係，我們必須從憲政全局的理念出發，通盤規劃相關的改革方案，既不能單單注重個別的制度改革而忽視其外部效應，更不應在一開始就限縮改革的格局，迴避必要的修憲變革。規範理論的考量已經如此複雜，現實政治的利益糾葛、稍縱即逝的改革契機以及嚴格的修憲程序，更使得國會改革成為高難度的憲政工程。但是，困難歸困難，只要是對的事情，我們還是必須努力、必須堅持。我們相信，只要有嚴謹適當的規劃以及堅定果斷的改革意志，一定可以排除萬難，一舉完成「再造新國會」的歷史任務！