

從任務型國大閉幕展望下一波 憲政改革

葉俊榮 / 行政院研究發展暨考核委員會主任委員、台灣新世紀文教基金會憲政政治委員會委員

台灣的憲政改革是條艱辛的路，這條路伴隨民主轉型緩慢但是穩健的前進，從1987年宣布終止動員戡亂、1994年第三次修憲時，推動總統直選、1997年第四次修憲，凍結省級選舉並採行雙首長制，到2000年第六次修憲推動任務型國大，儘管遭逢許多崎嶇與挫折，但是台灣的民主憲政卻逐漸成長茁壯。筆者過去作為一個學術人，從學術的角度來看待台灣憲法變遷歷程，因緣際會在2005年修憲中獲選任務型國大又擔任國民大會秘書長，透過實際的參與觀察而對於修憲有著更為深刻的體認。

本文以台灣特殊的修憲脈絡為基礎，檢視2005年修憲過程，並透過筆者曾經參與的不同角度對於憲法改革描繪樣貌。而這樣的樣貌又可以從憲政理念意涵、修憲過程的政治動態以及後續影響等三個層次來建構。因此，本文以修憲的理念意涵開始探討，然後分析此次修憲過程與制度設計，最後總結修憲的各種影響層面，包含憲政規劃、國會改革及政府制度等，勾勒出未來台灣憲政的願景與期許。

一、建構民主治理的基礎——修憲的理念意涵

這次修憲的理念意涵，在於強化民主治理（democratic governance）的結構，我們可以從鞏固民主及強化政府治理兩個層次來分析。在強化民主鞏固面向上，S. Huntington 曾經警惕民主化並非康莊大道，有可能產生回潮與退步的情形。而新興民主國家若能將民主政治行為的制度化並培養健全的民主文化，將有助於鞏固民主政體。在深化民主政治的思維下，本次修憲案的通過代表了三項重要的意義：1. 落實直接民權，終結國民大會，使直接民權在我國更能落實。2. 建構憲政文化：憲法的公民複決具有活絡國民憲法意識，建立優質憲法文化的積極作用。3. 促進公民參與，為下一波憲改建立基礎，將未來憲改更重視社會參與及公民憲法意識。換句話說，修憲的程序是一個政治社會化的過程，使得民眾學習更為關切公眾事務，並且進行理性思辯，有助於培養成熟的公民文化（civic culture），並促進民主的深化。

在強化政府治理的層次上，民主除了重視程序的民主，也要讓民眾實質享有公部門更優質的服務，但是政府效能卻沒有因為民主化而相對提升，而造成政府效能低落最重要的原因之一，便是缺乏健全的國會制度，進而影響行政與立法部門間的良性互動，使得國會表現背離人民對於政府優良治理的殷殷期待。

面對國會因為設計不良而產生「政府失靈」(government failure)的困境，在本次修憲中積極透過「單一選區」、「兩票制」及「國會席次減半」等議題來尋求國會改革。單一選區兩票制有助於強化政黨政治，並形成以政黨政策辯論為主軸的選戰，同時使得未來立法委員將會更形溫和穩健，避免流於政治光譜的極端，更有效降低金權政治的弊病。搭配單一選區兩票制，未來立法院席次減半至一百一十三席，避免席次過多使得選區劃分過小，而造成立法委員地方化的危機，有效發揮單一選區的制度量能。本次修憲強化了台灣民主治理的結構，一方面透過修憲公民複決程序深化民主，另一方面則是利用選制改革與席次設計，以建立理性效率的國會。

二、民意的傳真機——修憲的過程

可惜的是，儘管修憲的理念意涵具有高度正當性，但是落實到實際修憲過程，依舊產生不少波折。這顯示有部分的阻力，阻擋修憲程序的進行，這些阻力有自於外部，也有產生自內部本身，歸結來說可以分為四個部分：首先是親民黨與台聯等政黨，推翻 2004 年 8 月在立法院支持修憲的立場，並試圖透過提高國大複決門檻為四分之三，以阻撓修憲的成功。第二、民

眾參與投票比率過低，在成熟民主社會中，公民應該對於公共事務抱持著關心但是不過份熱烈的態度，不論是過度動員或者是冷漠以對，對於民主政治的運作有很大的傷害。但是在這次選舉中，全台灣約一千六百七十五萬的合格選民僅有約三百八十七萬的選民出來投票，佔 23.36% 的投票率。這反應多數中間溫和選民並沒有透過投票參與修憲議題。第三，部分政黨罔顧民意，刻意利用議事程序杯葛會議，透過霸占發言台、拉白布條抗議、敲桌、罷免主席、阻撓發言等舉措，強力杯葛議事進行。最後、媒體議題關懷失焦，多數媒體對於攸關政治發展的修憲議題著墨不多，反倒是集中在代表們住宿餐飲及津貼等庶務性事務，偏頗的報導移轉民眾的關注，集中在細節爭議，而忽略對於修憲內涵的關懷。

這些困境來自於對於任務型國民大會及代表們角色認知不清。因應過去國大擴權的趨勢，才產生了任務型國代的制度設計，其角色本身被視為為「委任代表」(delegate system)，代表的功能就如同傳真機一般，選民在投票過程中表示其對於修憲議題的支持或反對意向，代表的功能便是如同傳真機將其落實在修憲條文，而不具有再行討論與修正的權限。而代表們的「傳真度」，也就是具體反應民意的程度，成為檢視政黨及代表們是否盡責的標準。

為了釐清國大的權責，避免政黨惡意杯葛及媒體扭曲報導等因素的干擾，使得任務型國大能夠提高其「傳真度」，因此在修憲過程，透過設計將「傳真度」的精神內化到制度及法令規範。以「國大職權行使法」第八條為例，每個國大代表被要求「應依其所屬政黨、聯盟在選票所刊印之

贊成或反對意見，以記名投票之方式為之。其違反者，以廢票論。」，也就是記名投票（roll-call vote）的制度，大幅降低代表們跑票的風險，強化履行政黨對於選民承諾的責任。

在本次國代選舉投票結果中，五個贊成修憲的政黨（包含民主進步黨、中國國民黨、中國民眾黨、公民黨跟農民黨）共獲得約三百二十二萬，佔總得票率約為83.14%。而記名投票及黨紀約束的效用，實際投票的結果中贊成修憲代表為二百四十九票，總得票率為83.55%，其「傳真度」幾乎等同於百分之百，特別是民進黨一百二十七席與國民黨一百一十七席都沒有跑票的情形，確保面對前述的各種阻撓，仍然順利完成終止國民大會等歷史性的任務，可以說是為此次憲改立下重大的功勞。

三、修憲的影響——邁向新憲的踏腳石

人類社會面臨環境變化時，往往引發社會結構與價值體系的變遷。作為國家最高與最基本規範的憲法面臨這些環境變動時，往往透過變遷來作自我適應與調整。而憲法變遷又進而影響社會結構與價值體系，形成複雜的政治系統。本次修憲也是如此，透過變遷影響層面非常廣泛，就未來可能牽動的影響可以分為兩個部分。首先是在國會改革方面，依據修憲結果從過去複數選區單記非讓渡投票制（SNTV）轉換為單一選區兩票制，同時國會議員席次也大幅減少，可以預見仍需要一段時間調整，調整的部份包括選舉劃分、行政區劃、國會委員會數目甚至到行政院組織改造等，

都必須整體思考。在選區劃分部分，必須努力折衝政黨利益，避免不公平選區劃分的傑利蠅螞現象（gerrymandering）。由於選區劃分與行政區劃高度相關，行政區域也必須進行合理的調整。同時，隨著國會人數減少到一百一十三位，國會委員會的數目也必須調整至六、八個，避免因為委員會過多，造成個別委員影響力過大而傷害民主政治。在行政部門組織改革的部份，因應國會的變動，部會的數目必須配合縮減，政府組織改造等相關法案也要加速通過，並重塑立法與行政部門間更良好的互動，共同促進台灣良性的政治環境。

其次，本次修憲成果為台灣憲政運作帶來新時點、新程序及新範疇，奠定未來新憲運動的基礎。就新時點而言，陳總統在沒有連任壓力下完成本次修憲，未來將能以更超然的立場引領憲改工程，使得修憲更能以國家長遠需求來規劃憲政藍圖。就新程序而言，修憲公民複決機制取代國民大會的職能，將形成嶄新的憲政程序，憲改的正當性將立基於廣泛的社會參與，而不再是少數機關的壟斷。就新範疇而言，台灣下一波憲改將要以更宏觀的視野界定新範疇，從國家發展的全面需求以及整體憲法結構的完整性出發，含納更廣泛的議題，諸如政府體制及權力部門互動邏輯、人權保障清單與落實機制，以及國民經濟與社會文化等基本國策的全盤檢視等。

作為國家最高與最基本規範的憲法與國家的競爭力及民主深化息息相關，儘管在本次修憲過程中受到部分阻撓，但是慶幸的是，2005年的修憲終究成功引領著國會改革，也強化公民參與憲政議題的機制，為台灣建構更為宏觀的憲政秩序，也為下波憲改奠定了良好的量能。