

# 修憲案通過後與台灣政局的發展

蘇進強 / 台灣團結聯盟主席、台灣新世紀文教基金會國家安全委員會召集人

## 憲政改革前途多乖

5月14日任務型國大所通過的憲法修正案第十二條，規定將來修憲案要立委四分之三通過，公民投票則需「有效同意票過選舉人之半數」，此一條文的通過，使得未來修憲門檻高不可攀。進一步言，這次修憲案雖由任務型國大以四分之三的高門檻複決，投下贊成票高達83%，修憲案順利過關。不過，若依照修憲案後的新規定，縱使此次同意修憲的比例達到百分之百，但因實際投票人數只有23%，離「過選舉人總額半數」仍不足27%之多，修憲案必然被否決！換言之，未來有關「中華民國憲法」任何的修改，縱使是一個字的修改，都必須要通過將近一千七百萬合格選民的一半，這是舉世罕見的超高門檻修憲，就實務操作面而言，未來台灣針對任何國家憲改體制的變革，乃至於制憲正名，將變成渺不可及。

從兩次針對「議題」的全國性投票來看，一次是今年選出任務型國代來複決修憲案，另一次則是2004年的公民投票。今年的修憲案，我們都知道至少要有二二五位國代以上投下同意票，修憲案才算通過。這次任務型國大的投票率僅有23.35

%，實際有效投票數為三百九十一萬三千三百三十八人。若以此次選舉結果的贊成票數三百二十二萬二千二百四十來看，贊成修憲案的比例高達83.14%。因此依據國大職權行使法，以及其他限縮任務型國代職權的相關法律規定，儘管要四分之三的高門檻，修憲案仍照贊成一方的意志通過。

令人遺憾的是，這次修憲案的過關卻將阻斷日後修憲、制憲的機會之窗，因為此次憲法修正條文第十二條規定，未來修憲門檻為選舉人總額的半數。換言之，未來任何一個修憲案的提出，都必須由合格公民數的一半，也就是要高達八百三十萬以上的公民同意，才有可能通過。

為什麼未來的修憲將變得遙不可及？有些人士說，只要將修憲案與重大的選舉綁在一起舉行，投票率就可大幅提昇，屆時八百三十萬的選票將不是高不可攀。這項說法可以2004年所舉辦之兩項公投結果來檢視，去年公投題目第一項議題「強化國防」的領票數是45.17%，其中有91.8%也就是有六百五十一萬一千二百一十六人同意該項議題。公投題目第二項議題「對等談判」的領票數為45.12%，其中有92%也就是六百三十一萬九千六百六十三人表達同意的立場。在這兩項題目中，贊成

的比例皆高於領票者九成的支持度，但仍無法超越今年修憲案通過的公民數過半的超高門檻。此外，2004總統大選的投票率是80%，而兩組候選人中陳呂配當選的得票數也不過是六百四十七萬一千九百七十。回顧過去三次總統直選中，聚集個人魅力、政黨認同、樁腳、金錢等強力動員的情況下，1996年、2000年及去年的總統當選人，不過只得到五百四十萬、四百九十六萬、六百四十七萬票。如此，未來在沒有人、政黨、金錢等動員因素下，低投票率將是可預期，如此要得到八百三十萬票人贊成通過，豈非癡人說夢？

## 黑金政治更加惡化

仿效日本單一選區兩票制將於兩年後在我國施行，屆時台灣特有的基層買票文化，及根深蒂固的派系、黑金勢力，將使此一制度「橘逾淮而為枳」，演變成藍黑聯盟長期主控國會的惡夢。

我國現今的政黨選票結構，扣除北、高、中三大都會區及金馬地區之外，其餘地區大抵是以藍、綠、黑金（角頭及買票系統）4：4：2的比例存在。然而，由於藍軍長年利益浸淫，角頭及買票系統以偏藍居多。因此，全國劃為七十三個單一選區之後，將有2/3的區域成為藍軍的囊中之物，即使綠軍出線，也必然與地方勢力深切掛勾，台灣國會的「黑金化」、「地方派系化」實可預期。

今年憲法修正案的通過，將使第七屆起的立法委員總人數減至一百一十三人，當中比例代表總人數將剩下三十四人。如此原本可藉由政黨比例代表進入國會的社會賢能之士，機會將大為限縮。其實，當初所規劃的「單一選區」制度原本是希望能

讓形象清新、以政策論述吸引選民的候選人當選，以提昇立法院的素質。不過，以台灣社會的選舉文化與投票傾向言，選民並不特別重視候選人的操守與專業能力，故而，在強調「人情義理」的特殊文化之下，期冀藉由「單一選區」的制度來提昇立法委員素質的想法，恐怕僅在部分都會地區才有效果，在大部分鄉村地區，效果必十分有限。更甚者，單一選區的結果似已可預見「國會議員地方化」，如此由區域直接選出的立委素質必更加低落。未來各種專業背景出身的清流賢達之士想進入國會的機會將更受限縮，而立法院之中將充斥大量地方派系的黑金立委，囂張橫行在國會殿堂中，呼風喚雨、為所欲為，台灣社會將面臨永無寧日的混亂！

## 地方派系左右國會

面對各區只有一席，且無德國式單一選區之「不分區補足制」，將造成各區各政黨「全有或全無」的狀態。此時，地方派系將成為各政黨全力拉攏的對象，或甚至大黨會以提名各地方派系人物參選為勝選武器。如此一來，地方派系將面臨兩大可能，一則派系重組，另一則勢力坐大。不論哪一種情形發生，各地方派系將更明顯地左右台灣國會。

減半及單一選區之後，每位國會議員的份量及動向將顯著影響台灣的政壇。此外，未來國會議員將分有錢、有力（傳統勢力）及有名（高知名度）等三種類型，幕僚及助理的素質將更明顯影響立委表現。再者，每縣市僅有幾位立委，地方施政變得更加依賴立委配合，立委、縣市長將成為「恐怖平衡」的權力生物鏈或政治利益共犯結構狀態。國會議員因爭取過半

選票，將更「地方化」、「利益化」、「軟性化」、「虛假化」、「派閥化」。

另一方面，未來各政黨將全力尋找有錢、有力及有名等三種類型的候選人，目前各政黨被歸類為普通型、黨工型、基層型的「泛泛之輩」將逐漸與國會絕緣。不過，大黨在享受單一選區「兩黨化」的好處之時，也不能得意忘形，因為，大黨也必需同時面臨「第三黨」、「同色政黨」、「初選落選第一名」等勢力重新集結的挑戰。

### 黑金立委綁架國家大政

立委人數如果太多雖難以進行議事，不過，人數太少則國政把持在少數人手中，後果將不堪設想。目前立法院有十二個委員會，未來立委席次減半為一百一十三人，在這情形下，每個委員會不到十人，只需一半出席即可開會，法案的審查在出席者過半下即可表決通過，目前立院生態在黑金立委充斥的情況下，將來只要少數

黑金立委集體集中於某一委員會，或財團收買幾位特定立委，少數人即可左右大局，未來的立法院將不是全體人民立法院，而是黑金團體的橡皮圖章。如此發展將影響民生甚至國家安全，其結果將使台灣民主發展難臻健全！

不可否認，「立委減半」實為各政黨選舉時，呼應選民嫌惡立院生態與立委表現的期待使然；並未經過精密式審慎的法理、實務論證，喻之為「媚俗」或嘩眾取寵並不為過，但立院生態有如「政治演藝」秀場，選民欲以「減半」除惡，亦為立委諸公「自作孽」使然，今年的修憲案以此為張本，大黨以傲慢心態強度關山，其實其影響層面非僅小黨生存空間限縮而已，若不能輔以國會議事規則的修訂，和強化國會政策助理的專業化以及聽證制度功能的話，則國家大政必然淪為惡質立委「綁架」的禁癆，台灣邁向正常化國家的制憲正名主張，亦將因而前途多乖。