

修憲正當性與內容規劃

●周陽山／中國文化大學中山學術研究所教授兼所長、任務型國大代表、哥倫比亞大學政治學博士

一、修憲正當性問題

邇來，針對「第七次修憲」進行另一次修憲的擬議再起，立即引發了國人的爭論與反彈。尤其是有關立委人數的調整方案（自一百一十三席擴增為一百六十四席或二百席），更引發了「自肥」的爭擾。其實，立委席次的多寡本來就是一個值得探討的問題，以目前社會輿論與政治生態分析，只要本屆（第六屆）立委不以「自利」動機擴增下屆（第七屆）的立委名額，而且在修憲條文中明文規定，立法院自第八屆起改為「若干人」，應無所謂的「自肥」問題。基於此，立委名額問題實應就世界各國的發展經驗，作一比較分析，再做調整，方才允當。

二、立委名額問題

一般而言，一般中型民主國家（人口在六千萬人以下，一千萬人以上），多以每十萬國民中產生一位國會議員作為員額的規劃基準。我們且以下列十個人口與中華民國（台澎金馬地區）較近的案例作一比較：

（一）澳大利亞，人口二千零九萬，國會採兩院制，共二百二十六席。

（二）比利時，人口一千零三十六萬，國會採兩院制，共二百二十一席。

（三）荷蘭，人口一千六百四十萬，國

會採兩院制，共二百二十五席。

（四）加拿大，人口三千二百八十萬，國會採兩院制，共四百一十三席。

（五）智利，人口一千五百九十八萬，國會採兩院制，共一百六十八席。

（六）南韓，人口四千八百四十二萬，國會採一院制，共二百九十九席。

（七）波蘭，人口三千八百六十三萬，國會採兩院制，共五百六十席。

（八）西班牙，人口四千零三十四萬，國會採兩院制，共六百零九席。

（九）斯里蘭卡，人口二千零六萬，國會採一院制，共二百二十五席。

（十）西班牙，人口四千七百四十二萬，國會採一院制，共四百五十席。

由此看來，第七次修憲將立法委員名額自二百二十五席裁減為一百一十三席，實顯嚴重不足。若能在第八次修憲將其改為一百六十四席（即第三屆立委之名額）或增加為二百席，並規定自第八屆立委（預定在民國100年改選）方才適用。此應屬負責任，且合乎國際民主先例之修憲舉措。

三、選制配套與選區規劃

至於選舉制度應如何配合修正，原則上在憲法中只應決定其基本架構，至於細節應另以法律定之。第七次修憲中將立委總額中之七成（共七十九席）列為「地區席

次」，三成（共三十四席）列為「政黨比例代表名單」，明顯失衡，且對小黨非常不公平，茲建議基於德國選制之成功經驗，將其分為兩部分：

（一）若立委總額調整為二百席，則其中一半（即一百席）由各選區依人口比平均選出，每一選區產生一席，每一縣市至少有一席。

（二）政黨比例代表名額亦為一百席，包括「全國不分區」和「僑居國外國民」兩部分，依各政黨得票比例分配席次。

（三）至於原住民代表名額，包括「山地」和「平地」兩部分，則由第一項「地區」中選出，各為四席，共計八席。

在上列的建議中，係採取德國式名額各半的設計，並未採納最近有關「中選區多席次」的新建議，另外，我們也未做倣德國式「聯立制」的計票方式，以免選制過於複雜，且失之模糊。

四、有關議會內閣制的修憲提議

本次修憲另一重點是將「半總統制」（semi-presidentialism）或「雙首長制」修正為「議會內閣制」（parliamentarism），這在修憲技術上並不困難。基本上，應恢復下列三項機制：

（一）修改增修條文第三條（有關行政院之規定），恢復憲法第五十七條之規定，行政院長應經立法院同意產生，亦即恢復立法院對行政院之「閣揆同意權」。

（二）修改增修條文第二條（有關副署權之規定），總統發布行政院長與依憲法經立法同意任命人員之任免命令，以及解散立法院之命令，「須經行政院長之副署」。亦即恢復行政院長完整的「副署權」。

（三）修改增修條文第三條（有關「覆議」之規定），恢復憲法第五十七條之規定，「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院長即應接受該決議或辭職。」此外，對於法律案、預算案、條約案之覆議，亦應比照之，「覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院長應即接受該決議或辭職。」

至於立法委員是否得兼任政務官的問題，朝野若有共識，改為「得兼」自無不可；但若維持現規定，「不得兼任」，亦無礙「議會內閣制」之精神。歐洲之議會制國家，如荷蘭，即規定國會議員「不得兼任」部長，足見「議員兼任部長」，並非議會內閣制必然之要件。

當然，重建「議會內閣制」並不只是一個單純的修憲問題，真正的「行憲」與「實踐」，才是未來憲政運作成敗之關鍵。◎