國會改革的新契機

●顧忠華／公民監督國會聯盟常務理事

近幾個月來，親民黨與台聯黨積極徵詢不分區可能人選，努力搶攻「第二票」。如果這兩個小黨皆能衝過5%的門檻，取得分配不分區立委席次的資格，明年無論總統選舉鹿死誰手，國會的生態勢必產生結構性的變化，不只是「三黨不過半」，或許將重新上演多黨林立、合縱連橫的精彩戲碼。

事實上，目前立委選舉採用的「單一選區兩票制」，是在2008年才第一次實施，再加上中選會宣導不力，的確有許多人並不了解所投的「第二票」（亦可稱作「政黨票」）有何作用？但在親民黨和台聯黨持續向選民喊話下，不排除明年的立委選舉會出現較明顯的分裂投票，亦即選民不見得在投政黨票時，會選擇與他支持的區域立委候選人同樣的政黨。換句話說，即使小黨無法在區域立委的競爭中突圍而出，仍然有機會藉由超過5%選民的認同，在國會中取得發言權，甚或組成黨團，成為關鍵少數。

台灣的選舉之所以好看，便是在這樣的制度變遷中，讓政治系統變得更複雜、更難以計算，充滿了可塑性。而為了因應新的國會生態，許多不合宜的規章或慣例應該重新檢討，才能夠讓國會充份發揮反映民意、監督施政的功能。

舉例來說，程序委員會已淪為多數黨阻礙少數黨提案的黑箱，並不符合程序正義，下屆國會應當修改內規，將程序委員會排法案之過程全程紀錄並公開，才算落實了國會透明化的基本要求。又如行之有年的黨團協商，經常架空了委員會的權限，使得政策辯論不受重視，只依靠黨團幹部穿梭協調，但若有立法疏失時，卻難以課責，對於這類「潛規則」，新國會皆應進行全面改革。

當然，如果依照過去的經驗，也有不少政治觀察家認為，國會如果缺乏穩定多數，徒然使小黨可以綁架大黨，從事政治勒索，因此不看好下一屆國會的改革成績。但是正如美國《外交政策》雜誌對於台灣立法院的評價，名列全世界前五大「無能國會」，這是全民都無法接受的羞辱！至於所謂小黨進入國會容易形成亂源，那麼不妨看看第七屆國會，即使執政黨（國民黨）掌握了絕對的多數，對於國會改革卻沒有任何主動的作為。比較之下，新的國會說不定會想洗刷國內外輿論加諸在身上的「污名」，至少在形象改善一些後，想訴求建造一棟新的國會大樓，或爭取調查權，可能較不會遭遇太大的反對。

其實，由公民監督國會聯盟實際監督第七屆立法委員問政表現的經驗來看，台灣的國會想要提升效能，增加人民的信任度，並不是什麼「不可能的任務」；相反地，往往只要轉換一下決策的模式，很多改革的阻礙即可迎刃而解。以下舉公督盟推動立法院開放「議事轉播隨選視訊系統」（IVOD），並且研發召募一般公民透過IVOD進行立委評鑑的案例，來說明國會改革的「棉角」所在。這同時也可引領我們進一步期待下一屆的新國會，能夠積極回應各界的改革建言，順勢開啟國會改革的機會之窗，以真正鞏固、深化台灣的民主。

公督盟在成立後，第一件重要的工作，是在第七屆立法委員選舉前，對每位立委候選人發出《國會改革承諾書》，列舉了八項改革措施，包括修法加重違反利益迴避之刑責、要求政治獻金資訊徹底公開、承諾議事紀錄（含常設委員會、程序委員會和黨團協商）透明化、以及開放議事實況轉播予公眾收視……等等。待立委選舉結束，公督盟隨即進行一連串的倡議活動，如拜訪王金平院長、黨團幹部，要求落實承諾。由於有逾八成委員簽署了承諾書（公督盟將此列入第一及第二會期的評鑑計分項目），王院長指示成立跨黨派議事轉播小組，並於2008年7月前往美國考察，最後終於在2009年1月通過了開放「議事轉播隨選視訊系統」（IVOD）在網路收視的決議。這可算是國會議事透明化的里程碑，但距離社運團體首倡議事公開轉播已隔了十幾年。（公督盟的詳細倡議過程及電子化民主的後續發展請參考《國會防腐計》第六章，2011）

有趣的是，公督盟發現，一般民眾經由議事轉播視訊系統，實際觀看了立委們問政的紀錄影片後，多半會肯定立委的質詢表現，也會扭轉對立委的負面印象。這意味著在媒體上呈現的立委形象，通常因為媒體取材的偏好，使得大半屬於「作秀」、「謾罵」的報導，而在議事殿堂上，立委通常必須展現其認真和專業的面向，但這類行為反倒不為媒體所青睞。由此可見，下一會期仍須繼續推動「國會頻道」的設置，以釋出更多立委平時的問政資訊，同時教導公眾認識立法程序。我們相信，惟有國會主動並積極地提供正確的訊息予公眾，才能取得人民對於民意代表的信任，否則台灣的國會將始終被批評為「黑箱」、「密室」、乃至「自肥」，無法充份達成代議政治所設定的「為民喉舌」、「制衡政府」功能。

最後，國會改革千頭萬緒，也有各家爭鳴的種種方案，公督盟的經驗，無論對於關心國會改革的民間智庫或政黨，或許可以作為如何化倡議為行動，並取得具體成果的參考，也請不吝指正。

【參考文獻】

公民監督國會聯盟總策劃，2011。《國會防腐計》。台北：開學出版社，允晨出版社總經銷。◆