

《國民大會所為何事》座談會 紀要

■李山仁／記錄整理

時間：1999年6月11日(星期五)上午10時
至12時

地點：台大校友會館三樓A室

主辦單位：新世紀文教基金會

主持人：陳隆志教授（新世紀文教基金會
董事長）

與談人：（按姓氏筆畫序）

- 一、林濁水委員（立法院）
- 二、周陽山教授（台灣大學新聞研究所）
- 三、柯三吉副校長（中興大學）
- 四、許宗力教授（台灣大學法律學系）
- 五、游錫堃秘書長（民進黨）

題綱：

- 一、國民大會是否應廢除？
- 二、「單一國會」兩院制是否可行？
- 三、國代的產生是否應改為全部政黨比例
代表制？
- 四、改革國大的其他配套？

陳隆志教授：

近十年來，國民大會已經修憲四次，今年又將進行第五次修憲。雖然修憲解決了部分問題，卻也製造了一些新的問題，可謂功過參半。然而，「頭痛醫頭，腳痛醫腳」，以政治權宜為重的修憲模式，因欠缺整體性的全盤考量，產生不少憲政亂象，使得憲法零碎割裂、尊嚴掃地，人民

對憲法亦無法認同尊重。許多憲法學者甚至感嘆已不知該如何教授中華民國憲法這門科目！

目前最大的問題就是國民大會的權力隨著每次修憲愈來愈大，甚至還想朝兩院制的方向修改，使國大成為第二個國會，享有與立法院類似的立法及預算權。國大現有的權力已難以節制，如再繼續擴大，必將造成不堪想像的嚴重後果。

對國民大會每修憲一次就擴權一次的現象，部分學者形容為收取「修憲租」；換句話說，每當朝野要求國大代表進行修憲以解決憲政爭議問題時，國大代表就趁機要求擴張權力。過去的威權時代，「萬年國代」的權力在強人威脅利誘下，雖受到指使但也得到節制。但強人政治不再，政黨對其黨員的約束力又已減弱，國大卻是年年集會藉修憲之名行擴權之實。若不及早謀求對策，未來國大的權力必將無法節制，而且為繼續收取「修憲租」，年年不斷造勢修憲，進而增加政治的不穩定性。

國民大會之所以能不斷收取「修憲租」，最主要的原因在於它是唯一的修憲機構，握有修憲的提案及表決權，且不受任何制度化制衡力量的約束。世界上其他民主國家對修憲的權力分配，若非將提案權與表決權分屬不同機構，便是將修憲機

構定位為臨時性，修完後就解散，或以公投的方式決定修憲的最後取捨，以確保修憲成果符合民意。

國民大會本是為解決憲政問題而設，現在自身卻成為最大的憲政問題。自總統直選以來，國大每次修憲就要求擴權，因此如何處理國大此一憲政亂源，將是本次修憲最重要的課題。

衡諸目前的政治現實，廢國大或推動兩院制都有困難，那麼過渡時期應該如何解決呢？民進黨主張將國民大會代表全部改由政黨比例產生，以減少國代個人自利擴權的弊病；國民黨則主張局部政黨比例代表制。事實上，國民大會的定位問題應該朝「新國會」的方向來思考。既非兩院制，也不是單純的廢掉國民大會，而是應該將國大及立法院合併起來，創設機能完整的「新國會」。如此，不但可以解決長期以來的憲政爭議，結束立法院與國大之爭，更可激發國民對新國會的認同與支持。

林濁水委員：

今年的修憲，國民黨一下子提出「兩院制」的擴權方案，一下子又說「比例代表制三階段」，一下子說不是三階段，只有三分之一；一下子說要「強化國代功能」，一下子又說「國代功能不能過於擴大」……。此種情形簡直是「修憲如同兒戲」，把憲法拿在手裡玩來玩去，政治人物、政黨墮落到這種程度，實在應當痛加譴責。

上次的國發會本來有一個結論，就是：如果一下子要把國民大會廢掉，讓國代自廢武功，在人性、人情上都是不容易的事情；因此，至少用一個比例代表制的方式做為廢除國大的過渡性作法。這是國發會

的共識。李登輝還在國發會的共識裡面非常得意說：「這樣的一個共識會為台灣創造卅年的和平跟進步」，結果此一承諾，卻為連戰一人當選，一黨之私而完全廢棄，實在是太離譜了。難道憲法是為了一個人存在的？是為一個黨存在的？為什麼全部的比例代表不要了？大家當然都知道全部比例代表制並不是很合理，但為了解決國大做為一個常設的修憲機構此一最不合理的情形，只好用全部比例代表使得不合理性被適度的控制，否則真是不堪設想。

今年的國大擴權，國民黨端出來的菜色一變再變，使大家頭昏眼花。由於國大開會是在陽明山上，各界可能不是非常瞭解，像這種戲碼過去就曾三度差點「驚險過關」。比如說國民大會和立法院互審預算乙事，國大即曾一讀通過，後來經民進黨及社會輿論批評，二讀時才勉強壓下來。是否如此，今天柯三吉代表在這裡，大家可以請教他。

國大這個「位高權不重」的空洞政權機關之設計是違背人性的。孫中山想了如此一個違背人性的體制，國民黨則是抱著這個奶嘴永遠不放，現在連新黨都已經覺悟了，新黨好幾位立法委員都覺得這樣下去不行，孫中山固然很偉大，但至少這一點是有問題的。現在，國民黨真的把它當做「偉大的理念」在支持國民大會的存續嗎？當然不是，是綁樁用啦！以前是錯誤的信仰，現在大家都已心知肚明，然而綁樁卻是很有用處。

大家說國大沒有用，國大政治實力雖然比不上立委，比不上以前的省議員，但是人數卻最多，「螞蟻雄兵」力量依然可觀。連戰為改變社會支持度持續低落的情況，退而求其次搞檯面下的動作，跟國大

利益交換，然後推翻李登輝的承諾，改成部分比例代表，就是要綁樁！

許宗力教授：

雖然每年的修憲都有爭議，但今年修憲有一個很大的特色，那就是——大家都不快樂。才進入修憲程序，我發現國大已經「不快樂」，剛端出修憲的菜色，被攻擊的很厲害，所以要跑到總統那裡訴苦；事實上，輿論也不快樂，立法院也不快樂，全國人民都不快樂。

這次修憲的焦點之所以集中在國民大會，是因為這次提出一個比較有雛形的「兩院制」。兩院制不僅是國大自己提出來的草案，我從報紙上所得到的瞭解，章孝嚴、連戰、李登輝等人好像都有提到「某種意義的兩院制其實是合理的」說法，所以問題才會越來越嚴重。

首先我們先來看看「國民大會」究竟是什麼？我個人把國民大會定位為「半調子的蘇維埃」。從孫中山的「建國大綱」來看，幾乎就跟蘇聯的「蘇維埃」、中共的「人大」非常像；當然，制憲的時候又被進一步的修正，所以現在就變成一個「半調子的蘇維埃」。

從此一基礎來看國民大會該不該廢除，我認為近幾年歷經四次修憲之後，更證明它其實應該要廢掉。因為它主要的功能就是「修憲」，而全世界大概還沒有一個國家為了修憲成立專責的機構！更有甚者，這個機構潛藏著一個非常重大的憲政危機：這幾年修憲的結果導致國大每年要開一次會，而為了證明其自身存在的價值，既然年年都要開會，那就要有事沒事地把憲法拿出來修剪一番，同時也收取一點「修憲租」，換句話說，就是一點一點擴張職權。

從歷年國民大會靠修憲擴張職權來看，兩院制大概是國民大會修憲權行使的最後終點站，在這個終點站還沒到達以前，每一年國民大會一點一點的擴權大概是免不了的。至於「後李登輝時代」會不會再修，大家恐怕會抱持一點懷疑，但憲法增修條文規定每年都要集會的時候，這個風險就一定是存在的，從這個觀點來看，國民大會確實是應該要廢。

周陽山教授：

民國35年1月1日制憲之前，制憲協商會議提出五五憲草及制憲原則，其中第一條：全國人民行使四權，謂之國民大會。國民大會本來就是「虛級化」。第二條：立法院為國家最高立法機關，由選民直接選舉之。她的職權就是各民主國家的國會，所以根本就是單一國會。

在民進黨祕書長今天提出的方案，我覺得其中的第一個條文：現行憲法二十七條第二項，對於創制複決權的限制，違背直接民權原理，應予刪除。這點我完全同意。關於憲法一七四條修憲程序的規範，我覺得應該回歸憲法原來的一百五十條規定，由兩個機關來決定修憲，不能由國大單獨進行。

關於國大本身的角色，我特別強調，國大絕對不是蘇維埃，它沒有蘇維埃的權力。按照蘇維埃原理，是反對三權分立的，所有權力集中在蘇維埃身上，所以中共人大是全部的權力機關，然後授權設立國務院，國務院對人大完全負責。而我們剛剛唸的條文都沒有那麼大的權力。

所以國民大會從頭開始就不是國會，更非蘇維埃，它本來就是權力有限的機關。最好的方式是回到民國三十五年憲法草案的原則，只有四項，就是選舉總統、罷免

總統、憲法修改創議，以及複決立法院所提的憲法修正案。

現在經過修憲，兩個權力又刪掉，只剩憲法修改的創議權，決定修憲送交立法院草擬條文，或者立法院提出而由它來複決。到此為止，這幾年來增加的東西其實都是不對的。

回到問題所在，現實上已經給它這麼多權力，怎麼辦？我覺得民進黨的修憲案——「公投入憲」，如果回到原來程序，就是立法院跟國大互提修憲案，然後由國大作最後裁決。但是不是國大一機關修憲，這樣子就可以使以後修憲夢魘能夠相當程度的弭除？

關於比例代表制，我的看法跟許宗力教授完全一樣，我對比例代表制是不相信的。日本經過國會改革所出來的比例代表，很多都是金權人物，國民黨的比例代表，大部份都承認這是員額之外的，就是有錢的人去買的官、爵位。所以我覺得今天政黨已經受到大家挑戰的時候，如果把國大代表完全改成比例代表制，這是完全不可行的，而且跟整個民意方向悖離。

至於國大要增加的一切權力，我一概反對。不管是雙國會制、擴張國大，或者少數國民黨人說要回到五五憲草、訓政時代，通通都是不可行的，而且那樣的設計完全違背中山先生的原理。所以原則很簡單，我們做不到讓國大完全虛位化，只能讓它的權力單純化。

最後一點，四十八小時的逮捕權力，我覺得是對人權嚴重的侵犯，絕對不能做。其它枝枝節節的事情，做也可以，不做也可以，不是重心所在。最大的核心就是國大不能再擴權，這是非常清楚的基本理念。

柯三吉副校長：

林濁水委員可能誤解國民黨不改成政黨比例代表制，是為了國大綁樁、是為了總統選舉。但是國民黨內部從開始討論到現在，我都有參與，所以這個議題從總統選舉的局勢來看，不見得是為總統選舉綁樁。

對於國民黨的版本，媒體似乎覺得翻來覆去、改來改去，但現在版本已經定案，這個過程我覺得有義務加以說明。

在我看來，國大應廢除的理由有兩項：

一是制度缺失：從比較憲法的角度來看，全世界享有唯一修憲機關的就是我們的國大，而演變到今天這個結果。不管執政黨或在野黨的決策階層認為是不是要修憲，反正憲法已規定國大每年集會一次。

國大一集會大概就想到要修憲，因為其它的職權例如補選副總統等，不曉得多久才一次。所以修憲條文一動就天搖地動。我想這是制度上設計的缺失。

第二個理由，就是這個單位的形象，從資深代表到現在蟑螂、垃圾等，吵來吵去給予國民的形象實在非常不好。加上某些媒體的特定立場，對廢國大的態度很堅定，所以在媒體導引整個民意下，形勢看起來好像民眾要求廢國大的聲勢非常強。

不過對民意的部份，我必須作一個註解。到目前為止，其實我們對民意的調查，還有待探求。但是國大的組織形象的確造成民眾反感，好像有浪費公帑等等的情況。

今天談廢國大的事情，馬上就牽涉一院制跟兩院制的問題。廢掉國大，走向單一國會的新國會，或是走向今天座談題綱所提的兩院制，這個問題必須分成兩個層面來思考。

變成單一國會兩院制的可行性，在實務上我看是不可行。理由是：一、政治實際層面上，以目前的民意及國大形象來看，改成兩院制有困難。其次是政黨結構的問題，由於四分之三的修憲高門檻，以我研究的瞭解，不管民進黨或國民黨，無論在政黨結構、國大代表或政黨基本政策方面，恐怕都有問題。

三是立法院的反彈會非常大，像這次修憲過程中我們曾提出兩院制的試探，馬上引來非常大的反彈。還有行政首長會有很大疑懼，因為兩院制弄下去之後，就是行政部門首長和整個行政部門的運作，會增加相當大的麻煩。

第五個理由，如果變成兩院制則兩個機關太過龐大，依照台灣的土地面積與人口來說，兩個國會的人數加起來其實過多了。所以實務上，單一國會兩院制在現階段有相當的困難。

不過理論上是可行的，第一是英國歷史的傳統造成兩院制，但是台灣不可行。第二，美國立憲為了制衡的原則，堅持兩院制衡。第三，憲政實施經驗，法國第五共和為什麼改成國民議會跟參議院幾乎權力相等？因為經過第四共和實施結果，發現下議院權力實在太大，所以變成兩院權限相等。

現在全世界約有一百四十幾個國家實施一院制，只有72個實施兩院制，不過後者大部份是民主政治比較成熟的國家。前者若有民主國家，也都是屬於較小的國家。為什麼我剛才會講理論上兩院制有其可行性？根據憲政實施經驗，如果是國民大會與立法院的關係出現衝突，則前述的第三、四點。

游錫堃秘書長：

國民黨如果不考慮接受民進黨的修憲提案，在明年舉行的總統大選前，將難以避免造成國民黨的分裂，國民黨所需的是強大的組織戰力，所以在各地方需要樁腳來固票，這是可以理解的，但如果要朝向兩院制或真的讓國大擴權，將來國大提名時，一定會產生諸多爭議，爭取提名失敗的參選人，必然會和超人氣的宋楚瑜相結合，再加上立法院裡的宋系立委，還有新黨的立委也可能會和宋結盟，這些人加起來所能動員的選票，必然會成為宋楚瑜在各地方的必然樁腳，這股勢力一旦成軍，儼然將成為國內的第三大黨。如此一來，宋楚瑜當選的機率將更為提高，國民黨一旦分裂，龐大的黨產也更難保住，因為民進黨和這個未來的「第三黨」將有很多地方是可以配合的。

民進黨所主張的理想是「新國會」，要達到這個目標還涉及到相當多的問題，但再怎麼說，國民黨應該想辦法落實當初國發會的共識，將國大改為比例代表制，而不是想辦法找理由不去做。一個泱泱大黨實在不應該如此。

按政黨的規模而論，如果說國民黨是一家百貨公司，那民進黨充其量只能算是7-ELEVEN，但在政黨信守承諾上，民進黨一直不斷的自我要求，首先當然是以國發會共識為主，再其次就政治現實，民進黨在立法院中屬於少數，真正的多數是國民黨，如果憲法真的不夠好，人民對修憲有所期待，國民黨基於多數黨及執政黨應該主導修憲才是，但如果沒有民進黨的配合，也無法跨過修憲所需的門檻，所以就在野黨的立場，也會在改革的目標上儘量配合國民黨。

國大改為比例代表制，即便在短時間內

無法達成，也應該在下一屆改為全額比例代表制，進而達到廢國大的目標。除此之外，我們也希望能夠以公投修憲來一起配套，這樣的改革雖然和新國會的理想還有一段差距，但至少對國家的長治久安具有一定的幫助。

兩黨在這次的修憲過程中，都和同黨籍

國代在溝通上出了點問題，國民黨內也有少數希望改革的國代，他們的意見並沒有被重視，同樣的，民進黨也有部份國代不接受黨中央的意見，堅持要報到，但民進黨堅持理想的作法並沒有改變，一旦有國代連署擴權案將會被處以黨紀處分。◎