

憲改「臨界點」下的國會改革進程

羅承宗

南台科技大學財經法律研究所助理教授

為防範國家權力過度集中而侵犯人權，民主憲政國家強調建立權力分立制度，憲法設計上應設置讓行政、立法、司法三權互相分離、分立又互相制衡的體系。遺憾的是，現行中華民國憲法係依據「拼裝式憲法理論」打造，政府權力分屬五院，卻又另設總統與國民大會，權力分立制度複雜，更違背憲政理論上權責相符的基本原則。1991年後，我國以所謂「增修條文」處理修憲，導致諸多實質死亡的條文猶如標本般仍遺留於憲法本文內，既荒謬亦可笑。況且，歷來憲改焦點往往偏重在政府體制調整，未對政府體制進行通盤檢討與修正。許多憲政運作上的扞格與僵局難以解決，延續至今。

在民主憲政國家裡，國會是反應民意最重要的一個環節。去年 318 學運撼動台灣，表面上是肇因於兩岸服務貿易協議談判與締結過程的重大瑕疵，但事實上此次學運同時凸顯立委選制無法反映民意、專業不足、監督權限不足等憲政體制上的老問題。選制問題上，首先，總人口數不滿 2 萬人的連江縣即可選出

1 席立委進入立法院，但人口接近 54 萬人的新竹縣卻也只能分到 1 席立委，27 倍的離譜差距，與「票票等值」原則顯然背道而馳。其次，現行「並立制」選制造成選民投票結果無法忠實呈現在席次分配上的窘境。從近兩屆立委選舉得票與席次分配情況觀察，2008 年中國國民黨分區及不分區的得票率約 5 成左右，分配到的席次卻高達 7 成；反之，民進黨得票率近 4 成，僅分配到 2 成多席次，2012 年選舉結果也呈現相同偏差，「並立制」確實蘊含席次無法反映得票率的缺失。

再者，現行憲法以所謂五權分立為特色，其中將民主國家的國會劃分為二，立法院有立法權和預算審查權等財政權限，監察院則有國會調查權及審計權，但這樣的設計讓國會對行政機關的制衡權限難以完整發揮。尤其監委以 29 席為滿額，並給予部長級待遇。相較於人口超過 6 千 4 百萬人的英國，國會下的監察使只有 3 人的精簡配置，乃台灣國家財政上沈重且無謂的負擔，不但無法發揮對執政黨的監督效果，反而時而淪為

政治清算工具。無怪乎前監察院長王建煊於 2014 年 8 月出版《同胞們莫再沉淪》一書坦率告白「家奴監委」、「家臣監委」現象，並提出「監院關門，國家大吉」主張，支持修憲廢監院。綜上所述，這些經緯萬端的憲政問題，惟有從憲政體制上進行通盤完整的根治，台灣的民主憲政體制才能在 21 世紀健康地成長茁壯。

立法院修憲委員會預計將於 2015 年 3 月底開始運作，正式啟動這波憲改工程。然應值各界注意的是，由於本次修憲的公民複決必須搭配 2016 年 1 月 16 日的總統暨立委大選，此意味著 6 月 15 日即為這波 2015 年憲改工程的「臨界點」。在短短 2 個多月時間裡，應先聚焦於已具相當社會共識的修憲提案，諸如：降低投票年齡、擴充人權清單、降低修憲門檻、降低政黨分配席次門檻等，方為務實可行的作法。至於廢除考監兩院、中央政府體制變革、增加立委席次等國會改革相關修憲提案，則尚待凝聚共識。這部份應留待 2016 年產生的新總統於召開「全國憲改會議」後，再由新民意組成的立法院慎重處理為宜。BT