

終結亂象  
國會改革政策白皮書

召集人/主筆◎林濁水  
策劃◎濁水溪文教基金會  
出版◎台灣智庫

# 終結亂象 國會改革政策白皮書

發行人 | 陳博志  
召集人/主筆 | 林濁水  
總編輯 | 鄭麗君  
執行編輯 | 楊青芬、吳梅瑛  
策劃 | 濁水溪文教基金會  
出版 | 財團法人台灣智庫  
地址 | 台北市100愛國西路九號八樓  
電話 | 886-2-23706987  
傳真 | 886-2-23706994  
[www.taiwanthinktank.org](http://www.taiwanthinktank.org)

版權所有·翻印必究  
初版一刷 | 2011年12月  
封面設計 | 達希亞視覺顧問有限公司  
內頁排版 | 造極彩色印刷有限公司

ISBN : 978-986-87881-1-4

# 序

在最近一次國會改革的座談會上，我個人對國會改革表示絕望，而且套用周杰倫菊花台的歌詞，說是冰冷的絕望。林濁水先生對我如此悲觀的論點，當場回應指出讓像我這樣長期領導推動國會改革者失望是政黨要檢討的，政黨還是不是一個改革的政黨？

在上個月，我也送了一本今年八月出版的「國會及電視媒體改革建議案」給蔡英文主席。現在民進黨終於通過國會改革的訴求，雖說我還不會突然就不那麼絕望了，但終究還看到一絲希望。不過，希望也還是很渺茫。因為即使在下屆國會內改革的力量增加了，也很難撼動保守拒變的勢力來進行積極的國會改革。

雖然仍然不看好國會改革，但是林濁水先生長期用心擔任立委，又親身參與前三波國會改革，提出三階段國會改革方案，確能切中國會重大而關鍵的弊陋，若果能循序積極進行，我國國會或還有起死回生的機會。然而，改革究竟不是一個有洞識有改革能量的專業立委的事業，最起碼，要有改革意識堅強的政黨和國會黨團傾力支持才會有成功改革的機會！

人民對立法院強烈不滿，極端不信任，甚至我國人民對國會不信任在國際上都名列前茅，可是立法院和立委幾乎沒有任何要改革或改進的意思。這是一個大問題。從事國會改革者應該要深入探究。要想辦法化民眾的不滿與不信任為改革國會的動能。

中央研究院社會學研究所研究員  
瞿海源 2011年12月

# 目 錄

<b>第一篇 總論</b> .....	01
第一章 國會席次減半後，社會對國會總體評價仍低落.....	01
第二章 歷次國會改革成效與檢討.....	04
第三章 國會現況檢討.....	15
<b>第二篇 國會改造三階段</b> .....	20
第一章 第一階段：國會內規改造.....	22
第二章 第二階段：外部制度結構調整.....	35
第三章 第三階段：憲政體制明確化.....	40

## 第一篇 總論

### 第一章 國會席次減半後，社會對國會總體評價仍低落

台灣社會對國會整體的評價長期低落，並不因為國會席次減半而有所改善，立院的作為相當受到質疑，這種社會印象，有明確的數據可以佐證。

由群我倫理促進會所做的台灣信任調查結果中，可以看出台灣民眾對於立法委員長期的不信任程度相當高。群我倫理促進會此項調查已經作了十年，共公布了6次結果，2001年到2008年，在家人、醫師、企業老闆、總統、法官、公務人員、記者……等21項行業和身分中，立委的社會信任度敬陪末座，連任了5次最後一名。國會減半後，大有進步的則是最近2011年的這一次，公布的結果是倒數第四名。但是，很遺憾的，這並不是立委的信任度有了進步，而是新增了三個行業別：外籍勞工、媒體名嘴、命理師，而立委恰好領先了這三類人士。就連這兩年天怒人怨引發白玫瑰運動的恐龍法官，信任度雖跌落谷底，卻仍然以16名領先立委的18名。

從信任度的百分比來看，以2004年群我倫理促進會的台灣信任度調查為例，很信任的只有4.2%，有點信任16.9%，有點不信任24.7%，很不信任37.8%，立法委員的社會信任度只有兩成，而不信任度高達過半的六成。另外，根據《聯合報》的調查，其實立委的信任度並非始終低迷，在1990年代初國會全面改選後，立委信任度曾高達60%；但到了2005年，不信任竄升到70%，信任只剩兩成。

此後的數據顯示民眾對立委及立院的評價與信任仍一路下滑，未因國會幾次改革而有所提升。行政院研考會在2009年6月針對「台

灣民眾政治信任與政治偏好」進行的民意調查也顯示，在被問到「對以下民主制度的信任程度」時，若以0分為非常不信任，十分代表非常信任時，行政院為5.14分，法院為4.86，立法院為3.99。立法院仍舊敬陪末座。當被問及「對以下政治人物的信任程度如何」時，同樣以0分為非常不信任，十分代表非常信任時，公務員為5.53分，總統為5.43分，警察為5.28分，民意代表為4.20分。立委為民代之一，可以看出民眾對於立院及民代的信任度遠落後於行政體系的公務員。

世界價值調查也顯示出相同觀點。2011年的世界價值調查結果顯示台灣民眾對國會的信任在四十六個國家中吊車尾，不信任度排名第四高，有86%的民眾不信任國會。與其他國家相較，僅僅略勝阿根廷、秘魯和瓜地馬拉。

立委的清廉也備受民眾質疑，在法務部2006年公佈的「近三年廉政指標民意調查」結果中，在法官、檢察官、警察、縣市議員、立法委員等被調查行業中，立委的清廉評價在當時三年內都落在倒數三名中。

從滿意度來看，根據《遠見雜誌》調查，總統、內閣、立委三項中，立委的評價永遠最低，2008年選後國民黨掌握四分之三的國會多數，立委在該年度的滿意度和不滿意度相當，都是39%，此後不滿意度迅速上升，然後就一直維持在60%左右，滿意度則持續低落在兩成多。以2010年11月的調查為例，民眾對於馬總統的施政有34.2%表示滿意，對於閣揆的施政滿意度為34.9%，對於國民黨立委的表現表示滿意的只有26.4%。2011年2月的調查也顯示出類似的情況，民眾對於馬總統的施政滿意度為38%，對於閣揆的施政滿意度為37.6%，對於各部會首長的整體表現有33.8%表示滿意，但對於國民黨立委的表現表示滿意的為29.8%。這兩份調查都顯示，民眾對於

國民黨立委的滿意度普遍低於行政首長，差距都在6至7個百分點左右。

台灣國會議員表現不佳，已成為影響台灣國際競爭力的因素之一。以世界經濟論壇（WEF）有關2005年發布的全球競爭力排名為例，在受評比的117個國家中，台灣的「成長競爭力」排名世界第5，但是立法效率低落，在受評比的117個國家中排名第42名，可以說是拖垮台灣競爭力的因素之一。而世界經濟論壇（WEF）2007年度的「網路整備度」評比，台灣排名13名，然而台灣在政治法規環境上表現最差，排名由原先世界第25名下滑至第31名，其中立法機關效率更是落後到排名第49名，將總體排名大幅向後拉，從最後總體排名為13名來看，立委與國家整體競爭力的差距非常之大。

社會信任度是社會凝聚力的表現。社會信任度高，大家可以日子過得安心，大家溝通容易，做生意「交易成本」也可以降低，所以信任是社會的公共資產，也是民主政治的後盾。不料今天我們對委託他來維持社會秩序運作的總統、警察、法官，尤其為社會立法制定大家共同遵守的遊戲規則的立委信任度之低，實在是嚴重的社會危機。

民主政治相信人會為善也會為惡，所以政治上要權力分立，要權力制衡，行政的首長、立法的議員要定期改選，都是大家不可以完全信任他們的表示，但在各項調查中他們信任度低成這樣，簡直是認為立委只會為惡不會為善了。

立委本質傾向為惡？絕非如此，否則不可能得到選票。改成單一選區後，原則上立委要過半的選票才會當選，走馬上任後卻變成過半的不滿，滿意的才2成多！這麼極端的狀況，一定有制度性的原因。就像工廠，如果有好的原料卻有壞的機器、生產線，那麼也只能製造出爛的成品。

## 第二章 歷次國會改革成效與檢討

我們國會的制度都是在兩蔣時代建立的，當時為了弱化立法權，讓立法院成為行政院立法局，無論是議事規則、委員會組織等等，都採取弱勢國會的作法，對立委以分贓化策略加以籠絡，以去專業化策略加以弱化，從而有種種怪異的體制，甚至有民主國家所無的奇特制度，如淪為作秀的總質詢方式、委員會複數召委形成多頭馬車、委員會委員大風吹等等……。

戒嚴時期後期及解嚴後初期，為改變萬年國會的腐敗狀況，國會中居少數的在野反對力量採用杯葛議事的方式抗爭，以推動政治改革，而執政黨則開始採取協商方式，避免在野黨以街頭抗爭取代國會。杯葛抗爭的方式在萬年國會的畸形現象解除後，遭到利益型立委利用，以拖延議事達成其分贓目的，造成立法效率不彰，「利委」難看的吃相使社會對國會的信任度開始大幅下降，學界、輿論界於是出現推動國會改革的聲浪，因而有1999年、2002年及2005年三波國會改革出現。以下分述之：

4

### 一、第一波國會改革

#### （一）改革內容

1999年1月12日，第三屆立法院在任期結束前通過修改「立法院組織法」、「立法院各委員會組織法」、「立法院職權行使法」、「立法委員行為法」與「立法院議事規則」。此五法的修改通過是台灣自解嚴及國會全面改選以來首波大幅度的國會改革工程，學者一般將此五法稱為國會改革五法，並且將這一系列的立法工程稱為第一波國會改革。這波國會改革主要是朝提昇議事效率、避免少數決定、強化委員審查功能的方向加以修改，而其中最重要的變革是

將黨團協商制度賦予正式法律地位。第一波改革後的國會在第四屆的立法院運作上，即刻使立法院產生了改變。

第一波國會改革的修法內容包括以下幾點：

1. 建立黨團協商制度；
2. 調整委員會人數基準；
3. 委員會組成改採依院會政黨比例代表；
4. 提高開會時委員會出席門檻；
5. 增訂非有在場委員出席三人，不得議決之規定；
6. 強化立法院行政及專業支援系統架構：設置法制局、圖書館、預算中心。

修法內容	條文
1. 建立黨團協商制度；	立法院職權行使法第六十八條至七十四條
2. 調整委員會人數基準；	立法院組織法第十一條第一項、第二項
3. 委員會組成改採依院會政黨比例代表；	立法院組織法第十一條第二項
4. 提高開會時委員會出席門檻；	立法院各委員會組織法第六條
5. 增訂非有在場委員出席三人，不得議決之規定；	立法院各委員會組織法第十條
6. 強化立法院行政及專業支援系統架構：設置法制局、圖書館、預算中心；	立法院組織法第十五條

## （二）第一波國會改革的成效與檢討

此波國會五法的修改，的確以朝野協商達到通過法案數量大幅增加，議事效率大幅躍進的效果。從第四屆第一會期通過法案總數量為83件，到第六會期通過199件的高峰，第四屆通過的總議案數647件是第三屆的兩倍之多。

但在同時，立法品質及委員會的專業化卻遭到犧牲。更嚴重的是，在第一波改革後，2001年，民眾對立法院的不滿意度急速上升到65%。可見此次改革的成效，並未令社會感受到立法院往好的方向走，而民眾對立法院的期待顯然不只是通過的議案數量而已。

此次改革問題的癥結可以分為兩方面，一是舊制度長年存在的問題沒有解決，包括召委資深制未建立，以及委員遊走各委員會等老問題；二是新的制度產生了新問題，主要是黨團協商制度。

其中尤其以黨團協商制度對立法品質的傷害最受到爭議。黨團協商制度原來明文化設置的目的是為了提昇議事效率，強化政黨政治。

在黨團協商的效力上，依立法院職權行使法第七十一條至第七十三條的規定，黨團協商結論經院會同意後，出席委員不得反對。經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。議案在逐條討論後，出席委員不得請求發言。此係為了避免個別委員藉發言程序拖延議事而作的設計，黨團協商在此被賦予極強的效力，個別委員不能對協商結果加以杯葛。

而學者多從國會決策過程及立委的參與情形進行觀察，認為黨團協商過程任意更改委員會的審查結果，造成傷害委員會專業性，導致立委無心在委員會專業問政的結果。在黨團協商制度設計的問題上，由法制面與實施面，主要有以下的批評：

## 1. 政黨黨團協商代表的組成與委員會審查委員脫鉤運作，削弱委員會功能

黨團協商制度施行之後，常發生將議案直接由委員會抽出交付黨團協商，而多數委員會審查通過的議案在慣例上幾乎都交付協商。至於黨團及協商代表的組成成員，則無明文規定，立法院職權行使法只規定議案進行協商時，各黨團應指派代表參加，但所指派代表之資格、要件均未明定，因此審查委員會之委員並不是黨團協商會議的當然代表，亦即在黨團協商時，在委員會審查的委員可能根本無法成為協商代表，造成黨團指派負責協商的立委常不了解真正在委員會審查的經過與爭議內容，卻擁有任意修改委員會內容的權力，可以輕易架空委員會的審查內容。

雖然針對此項缺失，第四屆第一會期第六次會議曾決議，黨團協商時需通知原審查召集委員及保留院會發言權的立委參與。然而實務運作上，仍由各黨團幹部主導協商與決定，重點是仍由其在協商結論上簽名決定。委員會審查通過之議案往往遭到大幅度的修改，但原審查委員會在協商簽字後卻無制度管道可以表示意見，嚴重削弱委員會的審查功能。

## 2. 黨團組成門檻過低，少數委員的意見被不當放大，造成少數操縱法案審查結果

第一波改革通過的立法院組織法第三十三條規定，五人以上的委員即可組成黨團，而各黨團依立法院職權行使法第六十八條第

一項得請求進行黨團協商。因議案經協商達成共識後，需經各黨團代表的簽名，協商結論最後必須再經過各黨團負責人的簽名後，始得提報院會處理。這樣的協商機制將每個黨團視為同等份量的立法單位，不論一個黨團所代表的立委數量有多少，都擁有相同的否決權。因此在實務上，常發生一兩個黨團或委員為使自己所支持的法案能夠順利通過，便逕行請求召開協商會議，然後在協商會議上再互相交換利益與各自所擁護的法案。藉自己所支持的法案不被接受時，便拒絕對其他協商結論簽名，以杯葛其他法案的進行，以遂行其所求。

如第四屆第五會期中爭議性頗大的「錢坑法案」，負責推動該法案的國民黨黨鞭洪玉欽及新黨黨鞭張世良不肯對其他法案簽字，藉著擋下四十幾件已經協商具共識、亟待通過的民生法案，留待執政黨釋出資源與法案進行交換，以遂行其錢坑法案。

又如馮滬祥委員因為交通部不願承諾全力推動大三通及解決華航基金會董事問題，而藉著協商機制全面杯葛交通部的船舶法、船員法、航業法及引水法；楊吉雄委員因不滿廢棄物清理法的協商內容，揚言擋下所有環保署的法案等等。

第一波國會改革整體變革的幅度有限，而其中新建立的黨團協商制度，初期實施的成果雖然加速了議案的通過，但這套制度其實衍生了更多問題，因此有第二波國會改革的發生。

## 二、第二波國會改革

第一波國會改革的問題嚴重，也因此催生了第二波國會改革。第二波國會改革主要在改善政黨協商制度，降低個人對議事的杯葛，強化委員會專業，以提昇立法品質。2001到2002年間所進行的第二波改革，其實施時間是從第五屆的立法院開始。

## （一）改革內容

在第二波國會改革中，針對黨團人數門檻、協商期限、協商代表及協商程序等規定進行了增修，改革重點及增修要點說明如下：

### 1. 縮減黨團協商的範圍，強化委員會審查權

在第二次國會改革中，新增立法院各委員會組織法第十條之一及立法院職權行使法第十條之一的規定，根據此二項規定，委員會有權對於對審查完畢且爭議不大之法案，議決無須交由黨團協商，直接進入二讀會。而第二讀會討論各委員會議決不需黨團協商之議案，得經院會同意，不需經過討論，逕依審查意見處理。如此使得不具爭議之法案能夠快速交付後續審查，限縮黨團協商的議案範圍，並將是否交付協商的主導權賦予委員會，強化委員會的審查權限。

### 2. 平衡政黨政治與少數委員的問政權：提高黨團人數門檻，並保障多元意見，同時防止少數利益過度放大

為避免少數人即能組成黨團左右法案內容，致使黨團協商時發生少數意見被放大，而產生代表性失衡的情形，2001年10月30日修改立法院組織法第三十三條，將黨團組成人數從五人提高為八人。

但為了避免委員會或黨團協商形成少數壟斷，還是需要讓未能參與黨團組成的立委有異議的管道。立法院職權行使法第六十八條新增第二項規定，法案進入二讀討論時若現場有委員提出異議，具二十人以上連署或附議，該議案還是必須交由黨團協商。同時立法院職權行使法第七十條並新增第三項規定「提出異議之委員，得向負責召集之黨團，以書面簽名推派二人列席協商說明」，目的是希望法案審議過程中能充分容納、保障多元的意見。

但為避免第一次改革後少數意見的委員權力過度放大，為少數甚或一己利益杯葛議案進行，形成議事空轉的情形，立法院職權行使法第七十二條第二項同時規定，除非持少數意見的委員列席協商時的意見能被多數協商代表所接受，且協商結束後，有出席委員提議、十五人以上之連署或附議，才能對該議案提出異議，並由院會就異議部分表決。而其異議經表決後一旦通過或進行修改，出席委員均不得再提出異議，亦不得再行反對。一方面保障立委提出意見的權力，也不過度放大少數的意見。

### 3. 明定黨團協商代表中需有委員會委員，改善黨團協商與委員會脫鉤的狀態

第二波改革明定黨團協商代表的資格，將審查議案的委員會委員納入協商代表，使委員會與黨團協商勾連，改善改革前協商者與委員會審查者脫離的現象。立法院職權行使法第七十條規定「議案交由黨團進行協商時，由該議案之院會說明人所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表二人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席。」「各黨團指派之代表，其中一人應為審查會委員。但黨團所屬委員均非審查會委員時，不在此限。」委員會的委員為當然協商代表的強制性規定，使協商時能清楚理解議案在委員會審查之經過及各項爭點和考量，亦可顧及委員會的專業意見。

### 4. 對協商時程設限，避免綁架法案

第二波改革前，也就是第四屆時，常發生只有五人的黨團代表，有一人反對即協商破裂，形成一人綁架整個立法院的嚴重問題。為避免黨團或立委藉綁架法案，阻礙議案審查之時程，立法院職權行使法第七十一條之一修法明定協商時效，議案自交黨團協商

於四個月無法達成共識者，由院會定期處理，以使議案之審議能持續進行。

## 5. 委員會的組成採政黨比例代表制

為避免委員會與院會組成差異過大，造成委員會審查結果不被院會接受，浪費議事程序的情形，修改立法院各委員會組織法第三條之三第一項、第三項、第四項。委員會改採政黨比例分配席次，在由政黨分派其所屬委員參加特定委員會。將妥善分派專業或資深的委員參加委員會或擔任召委的責任，放在政黨身上。而對未提出名單的委員則採強制抽籤的方式（立法院各委員會組織法第三條之三第四項、第五項），以避免部分黨團以拒絕協議方式抵制，造成議事空轉。

## 6. 以合議制解決多召集委員產生的多頭馬車問題

委員會多名召集委員造成多重領導，不同召委可以對於其他召委排定的議程加以推翻，致使議事常無法順利進行，而行政機關更可藉由對召委的個別說服，挑戰令另召委排定的議程，弱化召委的議程排定權。因此將召委的議程安排改為合議制，在立法院各委員會組織法增訂第四條之一：「各委員會之議程，應由召集委員議決之。」使召委可以彼此協調的方式統合議程。

修法內容	條文
1.縮減黨團協商的範圍，強化委員會審查權	立法院各委員會組織法第十條之一 立法院職權行使法第十條之一
2.平衡政黨政治與少數委員的問政權：提高黨團人數門檻，並保障多元意見，同時防止少數利益過度放大	立法院組織法第三十三條 立法院職權行使法第六十八條第二項 立法院職權行使法第七十條第三項 立法院職權行使法第七十二條第二項
3.明定黨團協商代表中需有委員會委員，改善黨團協商與委員會脫鉤的狀態	立法院職權行使法第七十條
4.對協商時程設限，避免綁架法案	立法院職權行使法第七十一條之一
5.委員會的組成採政黨比例代表制	立法院各委員會組織法第三條之三第一項、第三項、第四項 立法院各委員會組織法第三條之三第四項、第五項
6.以合議制解決多召集委員產生的多頭馬車問題	立法院各委員會組織法第四條之一

## （二）第二波國會改革的成效

在第二波國會改革後，交付黨團協商後完成立法的比例大幅降低，從九成下降到兩成多。而委員會也掌握了議案交付協商與否的決定權。因此，委員會對於議案是否進行協商，已取得主導權，改革前黨團協商嚴重凌駕委員會的情形大幅降低，黨團協商的對象縮小至少數的爭議法案，而對於爭議法案進行的協商，也正是黨團協商制度應有的功能。在此波改革調整之後，黨團協商與委員會的權力關係從極度傾斜的狀態逐漸朝向平衡的方向發展。

不過，改革之後，送協商的爭議法案，後來在協商中對委員會的審查結果加以修正的情形則大幅成長，亦即在爭議法案中，委員會和朝野協商的立場通常有幅度不等的差距。以第五屆第二會期

為例，有九成的法案在協商中受到修正。原因究竟是委員會的專業不夠，或是朝野協商仍為少數壟斷？而在此制度下的立法品質，是否有大幅度的躍升或改善？若由社會對國會的信任度持續下滑及烏龍立法層出不窮來看，在立法的專業度上，其實未因改革而有所提昇。

### 三、第三波國會改革

由於一、二波國會改革並不能充分改善國會功能，於是改革的訴求從立法院的議事、組織法規提升到到國會的選制。

在1990年代，台灣和日、韓一樣，都採取在西方先進國家都已經找不到的大選區單記不可讓渡複數選區制度。這制度被認為既有助於鞏固一黨獨大體制，還讓少數區張主義或做秀者輕易當選，也有助長「樁腳政治」，不利民眾對政黨乃至議員的課責。在90年代後期日、韓進行改革，改採小選區配合政黨比例制或「單一選區兩票制」。結果對前述弊端大有改善效用，使地方世襲派閥勢力大幅弱化，且在課責功能上升之下，結束了一黨長期執政的局面。於是1990年代末台灣的學者便倡言台灣應做同樣的改革。而民進黨也採用為黨的基本立場，並強調應採德國式的區域、比例代表席次聯立制，而非日本的並立制。

13

但2000年後由於呼應對國會強烈厭惡，應加以嚴懲的民意，在政界人士高倡帶動之下，社會形成了「國會減半」的主流民意。於是2005完成修憲，並同時通過日本式並立式單一選區兩票制和國會席次減半。

2008年首次使用單一選區兩票制，選舉出第七屆立法委員，在國會體制上有許多重要的改變：國會席次減半至113席，立委任期由三年改為四年。

選制的改變及席次的減半對立法院的生態產生多重的衝擊。首先，以往認為複數選區導致立委為求討好少數選民，其表現易走偏鋒而且政黨約束力不彰，轉變為單一選制之後則可減少立委走偏鋒，這效果確實明顯，雖然立委做秀之風沒多大改變，但許多寶裏寶氣的立委從此難在區域選舉中立足。

其次，從2008大選民進黨一路輸，到2009年後11席補選國民黨狂輸9席，可見單一選區確實產生了無比強烈的課責效應。

第三，席次減半後，一個委員會才10出頭席立委卻要監督好幾個部會甚至如法制委員會除了監督法務部、研考會、人事行政局外，還要及於司法、考試、監察三院，共四個院的業務，結果勢必委員無法做到專業和有效監督。美國在委員會下設小組委員會、而小組委員會的委員都比台灣的委員會委員多。委員的人數過少，造成初審時成兩三人就可議決的重要法律、預算的危險，法案的審查及議決委員人數過少的問題，是第一波國會改革時就想改革的，結果在席次減半後又重蹈覆轍。

四、減半後強烈惡化了台灣選舉原來就已極端的票票不等值的弊端。（原馬祖9000人一席，台灣大抵12萬人一席，減半後惡化成馬祖一席，宜、竹等40多萬人一席）。

五、不論減半或日式並立制單一選區兩票制都強烈地壓縮了小黨空間，不利於社會多元價值的保障。

## 第三章 國會現況檢討

三波國會改革之後，立法院所通過的法案的品質是否有所提昇？

至今看到的是，立法院的種種現象仍繼續讓國人詬病，且每年每況愈下的信任度及滿意度如第一章所述。可見這兩波改革後，立法院的提昇度並不是太高。具體而言，主要的亂象如下：

### 一、年年挑燈夜戰，烏龍立法不斷上演

三波國會改革針對約束個別立委的脫序演出或為特定利益護航等等做了許多制度的調整，第三波甚至採取懲罰方式將席次減半，但卻都未觸及最基礎的立委本身的專業化問題，因此多年來的老問題，包括資深制、委員會的穩定性等等，仍然沒有改變，表現出來的就是立法院的基礎立法技術無法確保，平時委員無心在委員會進行專業審查，立法計畫成為具文，造成法案總是堆積到會期的最後才挑燈夜戰進行，每每在極短的時間內審查、通過大量法案，不論立委、議事人員都精神不佳，烏龍立法也幾乎全出於這段時間。以下摘錄幾則新聞報導，說明幾波國會改革後，仍頻頻出現之烏龍立法實例。

15

#### 1. 法條重複，忙中有錯

立法院加開臨時會趕工出來的莫拉克風災重建特別條例，竟然發生第十六條一、二、三項，與第十九條一、二、九項重複的烏龍，最後總統府發現，只是因為這項條例有實施的急迫性，立法院又已經休會，再加上沒有窒礙難行之處，馬總統也只好將錯就錯公佈實施。

對此，民進黨立院黨團書記長高志鵬說，會出錯，真的是因為時間太緊迫。(2009/08/29中廣新聞)

### 2. 「或」與「及」搞不清楚

立法院院會昨天三讀通過被形容是「邵曉鈴條款」的「道路交通管理處罰條例第三十一條條文修正案」，第二項規定汽車行駛於高速公路及快速公路，汽車駕駛人或前座及小型車後座乘客未繫安全帶者，處駕駛人新台幣三千元以上六千元以下罰鍰。

但立法院三讀通過的修正條文，卻因「或」和「及」文字的用法，在語意上，可能解讀成只要駕駛與前座乘客繫上安全帶，小型車的後座乘客即使未繫上安全帶，也處罰不到駕駛人。(2006/12/23自由時報)

### 3. 錯把「歇業」當「停業」

黑心業者違法在食品添加物中添加會致癌的塑化劑，讓全台灣人心惶惶。為了遏止不肖業者再做出類似行為，立法院迅速通過食品衛生管理法的修正案，加重對違法業者的罰責，凡情節重大者，得命其歇業一定期間、停業或廢止公司、商業或工廠登記。

不過，上述條文被指出錯把「歇業」當「停業」，因為既然「歇業」，就已關門大吉，不應該有「一定期間」等文字。(2011/06/15中央廣播電台)

### 4. 漏列條文，消失半年沒發現

立法院今年六月翻修《國民年金法》，新增生育給付、保費按日採計等新制，但內政部官員近日發現三讀條文竟漏列部分修正條文，導致地方政府若拖欠國保保費，政院失去強制扣抵補助款依據。立院衛環委員會坦承是議事人員疏失，已進行懲處。

根據立院公報，衛環委員會去年十二月二十二日審查《國民年金法》第十三條時，被院會刪除的第十三條第八項曾被宣讀討論，且初審決定該條文無須送朝野協商，逕依行政院版本通過。今年一月十二日送院會二讀版本中，該條文卻憑空消失，直到六月十三日院會三讀通過都沒人發現。

一名議事人員私下透露：「法案有十幾個版本是家常便飯，一到清倉期，若議事人員或行政機關沒留意就容易出錯。」(2011/10/10蘋果日報)

## 5. 錯以未協商條文完成三讀

前晚朝野協商政府組織改造法案，原定要先處理十一個機關的相關組織法，但議事人員趕進度卻趕出狀況，把尚未協商完成的「內政部組織法修正草案」送到主席台處理，當下議場外就有很多人發現而傻眼，但因為無法確知議場後方協商狀況，大家一度以為是內政部長江宜樺比較「有力」，可以插隊搶先二、三讀；當確定是錯誤已經來不及煞車，最後走完二、三讀程序，朝野只好在凌晨散會前，決定以提出復議的方式解套。(201106/16自由時報)

## 二、行政權與立法權兩方的武器嚴重失衡，致使國會成為「行政院立法局」

在國會改革之前，主導第一波改革的立法院長劉松藩即已有國會為行政院立法局之嘆，此為自兩蔣時代以來行政與立法權長期同為執政黨取得的情形下，行政權長期獨大，並蓄意壓制立法權的結果。在2000政黨輪替後，形成八年行政與立法分屬執政黨與在野黨的局面，在立法院占多數的國民黨並未於此時善用多數改造國會，以增強立法權的武器的方法來制衡行政權，只是短線的以阻擋軍購預算等手段來牽制執政黨。2008年選舉出的第七屆立法委員，國民

黨取得四分之三多數席次，在經歷補選後，仍佔有六成五的席次，重回執政黨掌握行政權及立法權多數的現況。

以現狀來看，可觀察到的現象是行政權與立法權繼續強者更強，弱者更弱。國會未擁有調查權，使得立法委員無從有效監督行政權，因此發展出奇特的「黨團早餐會」邀個別行政首長到場「溝通」，另闢攻防戰場，放任原有制度不理。導致真正能有效監督的調查權仍未建立，但流於揭弊謾罵的手法則越來越多，還包括淪為作秀的質詢制度、國是論壇等等。

在國民黨「全面執政」時，行政與黨結合，影響最大的不在政黨與立法權的關係，而是立法、行政權間的關係。在政黨與行政權合一的情形下，要求立法委員遵循黨意，常等於遵循行政權，實質上是立法權受到行政權的壓縮，對行政的監督功能進一步遭到弱化。

舉例言之，在2009年1月審查四年五千億振興經濟擴大公共建設特別預算時，執政黨立委曹爾忠對協商結論表示反對，他說：「這根本不是委員會初審通過的版本啊！」這句話很可以說明目前個別立委的處境。該年度針對中央政府總預算歲出，在委員會審查階段做刪減與凍結的提案多達數百案，卻在行政部門與黨務系統合一的運作方式下，行政部門透過黨務系統壓制國會，黨、政與國會黨鞭事先溝通，即使個別委員在委員會提案刪減預算，到了院會被要求「自動撤案」全盤被推翻成為常態。立委審查再認真，到頭來只能聽從黨鞭號令，而黨鞭的號令則來自於身兼行政的總統及黨務首長的黨主席的要求。

可見朝野協商的階段，實質上已從政黨的意志變化成為行政權加以介入的施力點，最高行政權的總統身兼黨主席，藉著對黨決

策系統的操控，來箝制、要求原應監督行政權的立委。民進黨執政時，亦由總統擔任黨主席，但因立法權多數不屬執政黨，即使行政權成功透過黨意鉗制同黨立委，實際上未造成對整個立法權的鉗制效果。

由此可看出目前的行政權與立法權可說形成相當程度的失衡狀態，立法院成為行政院的立法局，無法成為制衡日漸擴張的行政權的力量。而其失衡更因行政與政黨決策的合一，使立法院對行政的監督能力更加惡化，形成行政權更為擴張的現象。

因此朝野協商大幅修改委員會結論則不足為奇，只要委員會審查與行政部門提案相左，行政體系只要在朝野協商階段藉黨的指揮體系加以推翻或修正，即可架空立法院對行政的監督權。

在前兩次所推動國會改革中，多著重在如何在立法院內部兼顧專業和政黨政治的平衡，而忽視了行政、立法兩權的平衡關係。而第三波的改革又使專業精神受到抵銷，認真的立委在此一制度下則可能淹沒在黨與行政結合的體系下，而利益型的立委則不必認真在內容之審查，只要積極掌握與黨體系和國會決策體系的關係，就能順利達到利益的目的。

可見經歷幾次國會改革後，立法與政黨、行政的分際並未釐清，而去專業、分贓化、弱化立法權的舊體制也未被有效扭轉。

## 第二篇 國會改造三階段

我國國會運作，在立委的產生方式，以及行政/立法/政黨的互動上，因幾次修憲之後形成的憲政體制不明確，大方向不確定，致使調整細部制度時易產生價值凌亂互相矛盾的危險，因此國會改造必須包含憲政體制的明確化，方能竟全功。

考量到修憲門檻高推動不易，但國會的改造不能再等，因此，與內閣制或總統制相關性低的改造，宜放在第一階段和第二階段處理，第三階段再調整憲政體制。

國會的制度設計，主要可分為院會中心主義與委員會中心主義兩個類型，委員會中心主義以美國為典型，以委員會專業及強大的審查來制衡行政權，院會中心主義則以內閣制的英國為典型，國會的任務非制衡行政權，以提供行政部門決策的正當性為其任務，屬於弱勢的國會，因此立法程序中並不強調委員會的專業功能。國會成為主要朝野政黨辯論的場所，委員會為院會準備會議的性質。

國會的運作方式，究竟採美國式的委員會中心主義，或是英國式的院會中心主義，是從「國會任務為何」這個基本命題發展而成，並未與內閣制或總統制對應，採取內閣制的德國和日本，皆採取委員會中心主義，雙首長制的法國，仍採取院會中心主義，因此，究竟要採取強化委員會專業或是弱化委員會，主要應視國會任務的多寡而定。在行政權日益強勢的現況下，即使內閣制國家亦傾向強化委員會能力，雙首長制的法國則是為減弱之前國會的強勢，特意採行院會中心加以弱化。

我國國會長期以來既缺乏委員會中心主義的委員會專業性，也不具備院會中心主義朝野政黨辯論的功能，因為國會本身不專業，

對行政權也無法形成有效監督的作用，只有早餐會等奇特的牽制行政的方式，整個國會表現出的不專業及利益分贓的亂象是令民眾滿意度低落的最主要原因，為解決國會亂象，自應朝強化國會專業的委員會中心主義之方向加以改造，不論我國的憲政未來趨向總統制或內閣制，皆有美德日的制度可供參考。

立委在人民的印象中，常是在鏡頭前修理行政部會首長，或是為行政部門努力護航的畫面，這些來自總質詢和國是論壇的畫面，常使人民誤以為立委已可牽制行政權，但實際上國會在面對行政權時，並未具備理性及有效的制衡工具，如調查權等，因此常只淪為嘴上功夫，長此發展下來，行政部會對國會立委的質問與監督也愈來愈不當一回事，面對行政權處於弱勢的立法院現況，未來自不當再朝更加弱勢的方向走，而是應給予其理性的制衡工具，才能改善作秀及謾罵取代專業監督的國會亂象。

而一般民眾和媒體較少注意到的，則是立委理應專業審查法案及總預算案的委員會中，有許多會議時間為考察及專案報告所取代，報告與考察的內容絕大部份與法案並不相關，以第七屆第六會期和第七會期為例，考察最多的交通委員會共考察22天，佔委員會開會日數的三成，如此頻繁的考察對審查法案的時間自然形成嚴重的排擠。

人民對國會的不滿年復一年且如此巨大，兩黨對此卻都沒有回應，目前擁有立法院多數席次及執政權的國民黨，顯然對國會改革並不積極，民進黨對此更應提出短、中、長期的清晰主張，持續成為台灣進步的動力。

## 第一章 第一階段：國會內規改造

### 一、強化委員會專業，終結烏龍立法

由前面的現況分析，烏龍立法的來源幾乎都是挑燈夜戰的惡果，而立委衝業績的行為則來自於平時無心於委員會審查，立委的無心審查一方面源自於委員會審查的結果不受尊重，一方面來自於立委遊走問政搶曝光風氣盛行，使委員會專業無從建立，因此，為終結烏龍立法，亟待建立健全與專業化的委員會制度。

#### （一）調整委員會合法決議人數

##### 1. 亂象

立委減半之後，第七屆立法院各委員會，只要出席委員三人在場，委員會即可作成合法決議。但三人決議有可能被派系或少數黑金立委所操控，且有合法性不足的疑慮，使委員會之審查報告在院會受到質疑，難以展現慎重及專業的權威。

##### 2. 改造方案

- （1）為使委員會審查及議決人數合理化，宜提高每個委員會的人數，規定每位立委應加入兩個委員會，為避免每個立委都挑選熱門委員會的現象，應以目前常設委員會熱門程度，將委員會區分為兩組，選擇熱門組委員會的立委，必須加入非熱門組的委員會，並且允許立委選擇兩個非熱門委員會。此制可適度解決目前議決人數過少造成的少數操控問題。
- （2）每個委員加入兩個常設委員會的制度設計，是因應立委席次減半造成的特殊問題而生，但這樣的設計將使委員會開會及表決的複雜度大幅增加，必須同時處理立委於審查及議決時「衝

堂」的問題，避免發生如目前過多聯席會造成立委疲於奔命湊人數的狀況。建議允許立委在立院內以電話進行表決。

- (3) 不論每個委員會人數是否增加，為使委員會的審查具有正當性及權威性，仿照美國制度，委員會審查議案之決議，需有委員過半數出席，出席委員過半數同意議決。解決目前少數決定議案的荒謬現象。

## (二) 廢除委員會大風吹惡習，杜絕遊走問政

### 1. 亂象

根據「立法院各委員會組織法」第三條之一規定，各委員會於每年首次會期重新組成。現況是立委每年常變換參加不同的常設委員會。頻繁大風吹的結果，使常設委員會成員流動率高，委員會專業無法建立，導致委員會功能萎縮為院會的預備議決機關，成為暫時性的議題聯盟，提供政黨做為法案動員的基礎而已。

不只委員會流動率高，現況是每一委員得參加一個委員會為出席委員，但在另七個委員會則為列席委員。列席委員不得提案、選舉及提程序問題，而發言權與出席則相同。此制度造成立法委員跟著熱門議題到處發言，而無法安定待在自己的委員會開會的現象。

立法院議案交付委員會時，常以聯席方式審查，但卻造成立委為湊齊聯席會開會人數，而在各聯席委員會間簽名奔走，導致心力分散，無力照顧法案本身，無法好好待在一個委員會裡審查。

### 2. 改造方案

- (1) 禁止立委在非委員會成員的委員會會議中發言，以消除目前立委勤於遊走各委員會搶鎂光燈，無心在本身委員會法案審查的問題。

- (2) 交付委員會時宜以單一委員會為原則，最多以交付二委員會聯席為例外，避免立委為簽到湊開會人數疲於奔命，對議案內容完全不清楚的狀況。

### (三) 建立資深制，培養立委專業能力

常設委員會在立法過程中具有專家立法、監督行政機關、內部整合、蒐集資訊、及篩選法案之功能。國會立法越來越專門，專門性的議案必須由具有專門知識的立委來處理比較妥善。

#### 1. 亂象

目前國會資深制無法穩定建立，議事倫理不受重視。召集委員無資格限制，由對議事不熟悉的新科立委擔任召委，召委的權威無法建立，更難以妥適處理日益擴張的行政權。也因為召委權威未建立，資深的立委更不願意出任召委，形成惡性循環，至今召委成為履歷上的頭銜之一而已，在實際議事進行中，無法擔負折衝平衡委員會內部，更不用說或抗衡行政權的責任。

可喜的是，目前民進黨和國民黨都走向資深制的方向，國民黨立法院黨團以包含「屆次」、「任委員會會期數」的資深倫理積分制，由資深立委優先選擇欲參加的委員會，之後由其他委員以抽籤方式決定參加哪個委員會。民進黨團以「先區域、後不分區」、「先資深、後資淺」等原則協調出確定名單。(中央社，2009/02/25)

#### 2. 改造方案

- (1) 建立召集委員的地位，須以資深制產生人選，才能建立召委的權威，並且提供立委深耕同一個委員會的誘因。而委員會成員的流動性降低，才能使委員會穩定。委員會的穩定是提昇委員會專業化程度的關鍵，一套讓立委能用心於法案審查的制度，

方能減少烏龍立法的發生率。

- (2) 目前兩黨既然都趨向資深制，宜將資深制明文化，限定連任者方能成為候選人，並與單一召委制度的配套加以結合，以穩定委員會，使委員會真正朝專業化方向前進。

## **(四) 廢除召委分臧體制，採單一召委制，使議程安排連貫**

### **1. 亂象**

目前每個委員會都有召集委員二人，造成議程割裂安排，每一法案均無法充分討論審查。目前雖法規定以召委合議安排議程，但立法院各委員會組織法第四條規定「同一議案得由一人連續擔任主席」，並無強制性。一人以上的召委，仍提供行政權個別突破點，使行政權可藉由個別說服來割裂議程，委員會在安排議程時即可能出現割裂狀況。多名召委導致權威無法建立，使召委職務淪為分臧體制。

25

### **2. 改造方案**

仿效美、德、日的委員會主席或委員長制度，採單一召集委員，使議程安排得以連貫。也使得召委的地位不因多重召委意見分裂而遭到弱化。並由於政黨在我國具憲政機關地位，召集委員的分配應依據立法院大選之政黨票比例分配。

## **(五) 終結黨團協商，強化委員會專業審查功能**

### **1. 亂象**

現行《立法院組織法》第三十三條規定立法委員當選席次達三席得各組成黨團，目前立法院黨團之成立要件，係以人數為準，且

只需三人以上就得組成黨團，與其他民主國家國會之黨團門檻為總席次之百分之五相比，立法院黨團門檻是為最低，且與一般連署、附議所需的人數仍有相當差距，容易造成少數黨鞭或協商代表操控決策之缺失。而且三席立法委員組成的黨團，在政黨協商時擁有相同的否決權利，促成小黨團或聯盟杯葛、綁架法案的戲碼會層出不窮，也會鼓勵更多的政客在未來可能動輒以脫黨自組聯盟的方式要脅，以遂一己之私。

這個問題在第一波國會改革後最為嚴重，經歷第二波改革後狀況減緩，但2008年之後國會席次減半，人數又從八人減為三人，少數操控的問題又轉趨嚴重。目前經常可見委員會審查時門可羅雀，朝野協商時立委出席踴躍的情形，可見朝野協商架空委員會審查的亂象仍舊普遍。

## 2. 改造方案

廢除黨團協商制度，以委員會專業審查為院會主要依據

黨團協商又稱密室協商，委員會審查過的法案或預算案經常在黨團協商中遭到一百八十度的修改，導致委員會專業審查功能不彰，也使得立法委員無心於委員會審查。因此黨團協商制度有完全廢除之必要，讓國會回歸正常運作，由委員會行使正常審查功能，同時避免特定利益團體綁架。

### （六）強化委員會審查之公聽會制

#### 1. 亂象

立法院職權行使法雖定有委員會公聽會專章，但實務上法案經舉行公聽會後再審查者，尚不普遍，以第七屆第六會期和第七會期一年的時間，開公聽會最頻繁的社福與衛環委員會，也只花費三天

半時間辦理公聽會，交通委員會和外交及國防委員會開公聽會的時間甚至掛零，委員會不開公聽會而熱中於考察和專案報告，突顯委員會的專業性實有待加強。

## 2. 改造方案

法案關乎人民之權益及政府之權責，故除特殊機密事件，不便事先洩漏或公開外，法治國家均將立法意旨乃至法案條文，事先盡量公告社會，並舉行公聽會，廣泛徵詢各界意見，並就某種特殊性法案，徵詢對該法案具有特殊知識、經驗或技能的專業學者。此外，由於現代有關經濟、社會的立法既非完全聽任自治，也不宜全賴國家強制，特別需要相關民眾主動配合執行獲利用，始克達成政策目的，此時若於制定時即有利害關係人代表參與，嗣後的執行也較易成功。

因此，凡重大民生法案或法案審查中遇重大爭議事項，審查委員會均應舉行公聽會進行立法論證，以收博採周諮，集思廣益之效。

## （七）委員會議事規則細緻化

### 1. 亂象

各種委員會為議案實質、自由、充分討論的場合，在決策形成過程中佔有重要關鍵的地位和角色。惟立法院議事規則係以院會議事程序為主之規範，而對各種委員會議事之規定，共只訂有四條，即第五十七條、第五十八條、第六十條、第六十一條。除前述四個條文外，其他有關立法院組織法、立法院各委員會組織法、及立法院職權行使法賦予各種委員會之權責，均未於議事規則中作細節性、技術性之規定。

### 2. 改造方案

委員會另訂議事規則，不再準用院會議事規則，提高委員會議事效率。如公聽會之進程序、行政命令之審查程序、人民請願案處理程序、技術性規定、召集委員如何輪流擔任、列席委員發言權之要件、經委員會決議設立調閱專案小組之運作程序，舉行屬立法職權事項之認定標準等。

### （八）維護委員會職能，訂定「逕付二讀」及「中止委員會審查」之要件

#### 1. 亂象

「逕付二讀」及「中止委員會審查」的設計，都是跳過委員會審查的制度設計，在委員會專業化實現同時，應同時賦予委員會適當的職能。因此，宜對於「逕付二讀」及「中止委員會審查」訂定一定的要件，使委員會的審查結果不致於輕易遭到推翻，或根本不交委員會審查。

#### 2. 改造方案

逕付二讀部分，除非法案具急迫性，一般法案至少有百分之五以上的立法委員提議，及出席委員半數以上的連署或附議，方得逕付二讀。而「中止委員會審查」上，應明定中止的要件：委員會已逾一個月未審查，並經全體委員三分之一連署或附議，方得提出。

## 二、院會展現政黨政策辯論精神

### （一）議長議事中立

#### 1. 亂象

目前立法院院長根據憲法本文及在憲政慣例下，成為總統（兼執政黨黨主席）的下屬，每週出席總統府四人黨政小組會議，主持議事難以維持中立。而議長在憲政上的定位趨於混亂。

#### 2. 改造方案

除正副總統之外，只有立法院是由人民直接所選出的代表所組成。故五院中只有立法院由憲法明定「代表人民」行使立法權，基於立法院是人民代表機關，其經由直接民選所取得民主正當性，應認為代表立法院的立法院院長在正式的場合中，在禮節上，其地位應僅次於總統，為全國的民意。再依憲法第2條主權在民之規定，代表人民之國會議長，其所考量與追求的，不只是立法院的利益，還包括全民的利益，故國會議長當然非掌握行政權的總統之下屬。

憲法增修條文已廢止國民大會，並將原國民大會之職權，包括彈劾總統、罷免總統、同意總統提名之重要人事、補選總統提名之副總統候選人、聽取總統國情報告等均改由立法院行使，故立法院院長從此成為有實無名之「國民大會議長」。

憲法增修條文第2條第5項明定，立法院院長在總統解散國會時，有接受諮詢之權，如立法院院長淪為總統之下屬，如何能客觀公平提出符合國家利益之諮詢意見供總統裁決？

對外代表立法權的議長必須中立，立法院院長不應成為總統府任務編組性質的黨政小組會議成員（行政院長、立法院長、總統府秘書長、執政黨秘書長），從而淪為總統及黨主席之下屬。

## （二）總質詢制度的調整

### 1. 亂象

總質詢是內閣制國家特有的制度，本意是使行政、立法兩方在院會中辯論重大政策，藉公開辯論讓公民對朝野政黨的主張更為了解。立法院目前在院會的總質詢區分為政黨質詢及個人質詢，2000年開始採用即問即答方式。實施之後，立委為吸引鎂光燈，質詢時常採取言詞辛辣甚或道具變裝的方式，在質詢的內容上則不見大政策辯論，而著重詢問與會議目的無關的問題，只以討好媒體為目標，且個人質詢的重複性過高。總質詢的時間過長，個人質詢只要登記即可發言，每人都有三十分鐘，形成拖延議事的手段。目前總質詢的時間幾乎都佔了會期三分之一以上的時間，形成嚴重排擠法案與總預算案的審查時間的亂象。

30

目前個人質詢採取議題分組質詢，原是為了減少行政首長等待質詢的時間，只有在輪到該組時才需列席備詢，但因為與委員會的業務報告質詢性質重複，仍然造成議事程序的浪費。

### 2. 改造方案

對議題內容幾乎無所限制，加以採用即問即答的質詢方式，是目前總質詢淪於表演作秀，無法形成政策辯論的重要原因。

為了解決質詢制度的缺失，可仿照德國、日本，對於質詢的範圍、時間、提出人數等加以規範，應以事先提送行政院，給予深入準備答詢為原則。以日本而言，總質詢的內容需事先經國會議長承認，再送行政院準備答覆。如此議長中立性的建立就十分重要。

在委員會實施資深制及單一召委後，委員會具備專業化能力，宜限制只有該委員會的委員才能登記個人質詢，以避免議題重複的

問題，亦落實委員會的專業化。為使院會質詢制度真正成為向人民公開說明的政策辯論，應將質詢的內容範圍限制在政策取向的施政方針和施政報告。

### （三）院會二讀會時以政策辯論修正黨團協商制度的不足

#### 1. 亂象

現行《立法院職權行使法》第七十三條規定，經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。前二項議案在逐條討論時，出席委員不得請求發言。

有部分專家學者建議，國會朝透明化，形諸文字、制度化、弱化黨團協商。經由對杯葛研究，就可以發現杯葛在台灣目前狀況，它的意義更重大。要弱化黨團協商的一個方式，是可以在法案經黨團協商之後在院會二讀的時候依然可以提出修正。委員會是一些委員審查條文有沒有什麼狀況、反映民意，它仍舊具有一定專業的審查。在黨團協商就結合了一個政治性協商結果，對於一些沒有爭議的法案在二讀時，確實可以很快就讓它通過；相對的，對於有爭議的可以攤在陽光之下，各界再去檢視，而且我們應有「爭議是好事」的認知。

院會的辯論有其效果，第二、三屆立委期間，即使常見激烈辯論、杯葛等動作，但是也嚴肅認真的提出了許多不錯的意見，不論贊成或反對也會長篇大論講出一點道理，現在根本沒有辯論，因為黨團協商機制造成立委覺得不必談了，黨團也會認為黨內委員有異議，也應該是要在黨團協商前在黨內提出。

## 2. 改造方案

委員會為專業的審查，而黨團協商就結合了一個政治性協商結果。對於一些沒有爭議的法案在二讀時，確實可以很快就讓它通過；相對的，對於有爭議的議案，則應該攤在陽光之下，讓各界再去檢視。

修正黨團協商效力過大的方式，是導入二讀會辯論的制度，使爭議性的法案不再以黨團協商來解決，而是由政黨來向人民說明，以爭取支持。

在現行的黨團協商制度還無法轉變成委員會與院會協商之前，針對目前黨團協商效力過大的現狀，可以先加以補救：讓法案經黨團協商之後，在院會二讀的時候依然可以提出修正，做為弱化黨團協商的方式。而委員會專業化實現後，此一程序則將與總質詢政策辯論重疊，則在國會正常化後，此一程序需予以廢除，以免程序重複造成議事浪費。

二讀會的辯論應限於爭議性的法案，對於無爭議的法案，則不需經由此程序，以加速議事的效率。因此在二讀會時進行法案的修正，必須有相應的配套措施，包括發動的人數、程序等：即必須有十五位立法委員連署請求，下次院會即進行表決；如有二分之一以上立法委員出席，並有三分之二以上投票通過，依黨團協商結論之討論便可被終止；然後再依政黨比例分配時間進行政黨辯論，辯論結束後就法案本身表決。

### （四）提升人事同意權審查制度品質

#### 1. 亂象

立法院行使人事同意權時，均交由全院委員會審查，而全院委

員會係全體立法委員均參與之委員會，缺乏專業性意見。此外，實務上，在審查會議中常進行人身攻擊，造成審查失焦。

## 2.改造方案

行使憲法賦予的人事同意權時，德國國會作法，係由各黨團推薦具有法律等專業的委員約二十人組成特種委員會進行專業審查，審查過程中除可以使委員有充裕的時間進行專業詢問外，並可有餘力舉辦公聽會，擴大有關機關團體代表及學者專家的參與，發表諮詢意見，然後作成具有權威性的審查報告後，提供全體委員參考。

立法院應訂定明確的具體審查程序、規範與禁止事項。

- (1) 政黨在立法院執行人事同意權不應該再用黨紀去約束。而就行使同意權來說，應是就被提名人的專業能力與道德操守來判斷，而不是透過朝野的對決。
- (2) 立法院應要求提名單位提供各被提名人詳盡完整之資料。
- (3) 每位被提名人在立法院接受詢答的時間應多於兩小時。
- (4) 立法由公共電視、或其他公共媒體、及網路強迫轉播詢答全部過程。
- (5) 嚴格禁止被提名人、提名單位代表、以及被提名人所屬政黨及團體在立法院詢答之外與立法委員及助理接觸。
- (6) 立法委員在進行詢問審查時應客觀公正，不應進行人身攻擊。
- (7) 訂定迴避原則，與被提名人有親屬、師生、同事等關係的立法委員應迴避。

### 三、立法院組織合理化

#### 1. 亂象

目前立法院組織編制，依照《立法院組織法》與《立法院各委員會組織法》，含公務員與約聘雇人員，職員達到千人以上，還不含隨立委進退的國會助理，而立法委員人數為113人，等於在職員部份的支援機制，每九個人支援一位立委，在行政效能上不成比例。與英國眾議院相比，眾議員650位，職員約九百多人，更凸顯目前比例上出現問題。於行政院推動組織改造的同時，立法院自當同時檢視自身的組織效能與人事，使組織以最有效能的方式合理化運作，也符合政府組織精簡的趨勢。

立法院設法制局和預算中心，以及在各委員會設置法案研究人員，以進行法案研究工作，作為立委於審查法案與預算時重要的支援體系，但目前此二單位所晉用的人力，法律專業背景者所佔比例有限，在實際審查時能否對於立法技術有所幫助，不無疑問，幾次因議事程序出錯而致的烏龍立法，也顯示職員支援系統的法律專業能力有待強化。

#### 2. 改造方案

- (1) 檢討組織編制並確實精簡職員人數，提升行政效能。
- (2) 強化研究人員的法律專業能力，並且需與政策決定者的立委與國會助理體系區分，法制局與預算中心的研究方向應以立法技術的研究與議事程序等無政策色彩者為研究核心。

## 第二章 第二階段：外部制度結構調整

### 一、監察權本為國會職權，應建立監察院接受立委函請調查及事後回覆調查結果之制度

#### 1. 亂象

因立法院無完整的國會調查權，而以下列方式變相調查，頻繁邀請政府人員專案報告及備詢，造成 議或困擾：（1）各常設委員會以專案質詢（時事問題）為由，頻繁邀請各部會首長列席備詢，如首長不克前往或以因公請假為由抗拒者，經常引起爭議，立法院又無法課以藐視國會罪責，有損國會權威及兩院和諧。（2）以黨團名義，舉行早餐會或記者會，並邀請各部會首長或相關事務官列席說明，有些發言尺度比正式質詢還要嚴苛，行政官員不堪其擾。

監察權在民主國家，性質上是國會職權的延伸，彈劾是憲法上針對負政治責任的政務官或受終身職保障的法官之違失，藉由國會提案及審判而使其去職的制度。故彈劾等於「去職」，並不包括其他懲戒措施在內。懲戒為公務員法的制度，乃行政長官基於監督權的作用，對所屬事務官違失時，予以免職、降級、記過或申誡的處分。至於瑕疵行政的糾正，一般輔由國會所屬的行政監察使（Ombudsman）依議員的指示或其所交付的陳情書進行調查，調查結果向相關部會提出處理意見，如未獲合理的回應時，即報告國會議員，由其依立法職權或以政治力迫使相關部會遵從，以達處理民怨、苦情救濟的目的。而今監察院並非國會之一，又無民意基礎，其行使民主國家國會之彈劾權，並不恰當。

目前監察院性質上已非屬國會的一部分，為純粹的監察機關，其職權並無準司法的強制力，又將原為二種法律性質不同的彈劾與

懲戒，混合在一齊處理。監察院提出之糾正案，依憲法第97條規定，只在促請行政院及其有關部會注意改善，並非政策價值的評估，而僅為指導性或建議性質而已，並無國會政治力作為後盾。糾正案有時難免造成情理不通、權威不足的現象。

甚多監察院糾正案內容牽涉到客觀或價值觀認知的判斷餘地及行政裁量問題，例如須有行政專業經驗、預測性、高度政策或計畫性之決定，除非經由立法院評估後重新修法，否則行政權有其自主性。至於行政裁量更是僅有行為是否適法，而無裁量行政行為是否妥當的問題，然監察院糾正案偶有替代行政判斷，侵犯行政專業判斷及自主裁量權，而行政機關又無提起救濟或仲裁之機會（對人彈劾須交由司法院公懲會議決，對事糾正則無），造成公務員士氣受挫或國庫損失之情事，例如糾正交通部氣象局因莫拉克颱風氣象預報不準確致災情嚴重一案，致預報中心主任不服糾正憤而辭職，造成人才流失。另為中油公司浮動油價機制不當，曾糾正經濟部及中油要求凍漲、所超收空汙費應退還消費者等，造成主管機關處理困難（不特定之消費者如何認定退還問題）及國庫損失。

北歐及英國國會之行政監察使隸屬於國會，對國會負責。我國憲法增修條文將監察院委員改由總統提名，立法院同意任命後，已無扮演民意機關之角色，其性質上是國會職權的延伸。而且，我國監察委員產生方式與北歐及英國之行政監察使亦趨接近，立法、監察兩院之分工合作，尤屬迫切。

## 2. 改造方案

立法院業經司法院釋字第585號解釋賦予國會調查權，刻正研擬修正其職權行使法，一旦增訂調查的立法通過，立法與監察二院為爭取調查權的爭議將會不斷，為解決監察權的困境，建議修法分開彈劾與懲戒制度。

鑒於立法委員受人民之付託，有立即反映民意和處理苦情之壓力，故為避免立法委員大肆運用質詢權以達到調查目的或濫用立法調查權，建議基於「職務協助」之法理，宜修正監察法，並於該法中明定：立法委員接受人民請願案件認有涉及公務人員違法失職情事者，得函請監察院調查處理。監察院對於前項函請文件應優先予以調查，調查報告完成後應逕送該立法委員查照。立法委員於接到監察院調查報告後，可視情節依憲法及立法院職權行使法之規定做進一步處理，或施以有效之政治壓力，如此不僅可建立立法院與監察院之直接聯繫管道，而且可以抒解立法院大肆逕行冗長的調查程序，而影響整體立法效率與品質。

## 二、建立調查聽證制度

### 1. 亂象

現行憲政體制既非「內閣制」，亦非「總統制」，然與「法國雙首長制」比較，則雖甚近似，卻又顯有不同。然而自始至終依法皆置有「質詢」與「備詢」制度，而尚未建立調查聽證制度，在未建立調查聽證制度前，即大肆以專案質詢進行變相調查。

立法院的文件調閱權係根據1993年的大法官釋字第325號解釋而來，以有別於監察院之調查權。然施行至今，不難發現文件調閱權之行使，只能看，不能問，其成效顯然非常不彰。政策價值的評估者是立法院，為政策價值評估的正確性，立法院極須建立調查聽證制度。

### 2. 國會調查權的功能

無論內閣制或總統制之國會，均有調查權，並對抗拒調查者得處以刑事制裁。此外，亦均設有聽證制度，以蒐集資訊，瞭解事

實，為作成立法決策之根據。歸納學者及司法實務界之看法，國會調查權之目的與功能具有多重性，分述如下：

- (1) 輔助立法：國會在開始一個立法程序的初期，必須倚賴調查行動以便自行政部門及外界的專家獲得所需的資料。如果法案是由國會議員發起的，則由提案的相關委員會委員出面組成，進行調查行動至為必要。
- (2) 監督行政計畫的執行：調查是監督程序的一環，也是國會行使憲法職權的工具，故以立法為主的委員會有義務透過調查，持續地瞭解和監督其主管事務範圍內的政府部門及其活動。其次，對行政部門的失職或弊端進行調查，以作為彈劾或移付懲戒的依據，此外，國會也接受民眾的申訴而進行調查，以矯正某些行政上的偏差措施。
- (3) 告知和教育大眾：國會對公眾的告知功能遠比它在立法上的功能重要，因為當國會進行調查時根據議事公開原則，可在聽證會中，對於與調查目的有關之事實，對被調查人廣加訊問，旁徵博引，透過大眾傳播媒體之報導，可達到告知公眾現存的問題及爭議，並回應來自公眾的意見，做為建設性的評論及建議，如此可達到報導及教育功能，同時也呼應了國民知的權利之要求
- (4) 國會於審查法案或處理問題時，一方面為能符合民意，有益於公眾，固然要聽取利害關係人或有關團體之意見。另一方面，為期有效可行，也應聽取專家學者或有關人士之意見。這樣的立法，積極方面才能使民主與效能兼得；消極方面才能不致偏頗缺失，窒礙難行。故立法論證應以召開公開聽證為優先，發動國會調查為不得已的手段。

2004年12月15日司法院作出釋字第585號解釋，宣告三一九真調查會條例部分條文違憲，解釋文認調查權為立法院行使憲法賦予之職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權。而解釋理由書則強調謂：「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第325號解釋應予補充。惟其程序，如調查權之發動及個案調查事項之範圍、行使調查權之組織、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。」

### 3.改造方案

- (1) 儘速增定立法院職權行使法有關行使調查聽證之專章，落實憲法所賦予之國會調查權，樹立憲法賦予國會立法的權威。
- (2) 國會調查之事由，包括行政監督、立法準備、政策形成、正副總統彈劾案、及行使人事同意權等。 了便於國會行使調查權，立法院職權行使法應賦予調查委員會一定的職權，如召開聽證會、調閱文件、傳喚證人、處罰 證等。根據立法院的要求，被調查的當事人都必須參加聽證會。如果證人拒不合作、拒絕出席聽證會，或者拒不提供證言、證物和有關資料者，委員會得報請院會處以十萬元以上五十萬元以下之罰鍰為強制手段。

## 第三章 第三階段：憲政體制明確化

### 一、國會任務明確化

國會的運作方式，究竟採美國式的委員會中心主義，或是英國式的院會中心主義，是從「國會任務為何」這個基本命題發展而成。而國會任務為何，是由憲法所定的國家體制來決定。英、法兩國國會，是以提供行政部門決策的正當性為其任務，屬於弱勢的國會，因此立法程序中並不強調委員會的專業功能。而美、德、日的國會任務在於制衡行政權，屬於強勢的國會，委員會因此強調專業分工，以達到能與行政部門對等抗衡的程度。美國為總統制，德國為內閣制，由各國國會任務來看，與內閣制或總統制並不相關，而與行政—立法—政黨三方面的權力平衡相關。

40

我國憲政體制下的國會，究竟扮演強勢國會或弱勢國會的任務，實有賴憲政體制的明確化，方能加以確實的定位。在行政權日益強勢的現況下，第一階段、第二階段的國會改造，是採強化委員會專業，提昇立法院制衡能力的方向加以改造，與美德日國會接近。但若憲政體制未來大幅朝向英國式的內閣制修改，則國會制度就必須大幅調整。

因此，最後一步是將憲政體制明確化，在行政—立法—政黨的架構塵埃落定後，國會任務進行相應的調整後，國會改造工程才能完工。

### 二、建立選制公平性

國會要能健全的運作，基本前提是國會所反映的民意不會遭到扭曲。尤其國會席次的產生必須反映真實的民意。我國於2008年初次實施單一選區兩票制，票票不等值的制度設計，造成的席次扭曲

的嚴重不公平現象。也使國會席次比例與民意發生巨大的落差，降低國會的民意正當性。

因此，為使國會根本體質完善，必須修憲以修正票票不等值的現象，達成選制的公平性。

### 三、立委人數正常化

目前委員會三人決定議案，以及黨團協商三人組成黨團等，皆起因於國會席次減半所致。未來應朝立委人數增加為民主國家通常的人數與立委的分配比例之方向修正，才能使委員會等各個程序有適當的人數可以運作，不致於使法案淪為少數分贓或少數綁架。