

第五、六次修憲國會制度改革 相關議題之政治邏輯與法理分析*

李炳南

國立台灣大學國家發展研究所教授

曾建元

國立台灣大學國家發展研究所

法學博士候選人

世新大學法律學系

育達商業技術學院會計學系

致理技術學院財務金融學系

兼任講師

第五、六次修憲議題發展的主軸為集中在國民大會制度的國會改革。一九九九年的第五次修憲係以無記名方式表決通過了依附立法院選出的政黨比例代表制新國大，但其中聲稱配合選舉時程調整的延長第三屆國大代表任期的方案，卻因輿論的反彈，而導致立法院聲請司法院大法官就該增修條文進行釋憲，終於在二〇〇〇年第十任總統選舉後有〈司法院大法官議決釋字第四九九號解釋〉出爐，而以修憲程序違憲為由宣告第五次修憲條文全部無效。在第四屆國代選舉行將展開之際，第三屆國大乃迅速進行第六次修憲，而通過以準公民複決為其精神的任務型新國大，一舉解決困擾憲改經年的國大問題，並賦予立法院更為完整的國會權能，使我國國會制度之改革終於走入正軌。

關鍵詞：憲政改革、憲法解釋、國民大會、比例代表制

* 本文原題〈第五、六次修憲國會制度改革相關修憲議題的政治邏輯與法理分析——以國民大會制度為中心〉，初稿於二〇〇〇年十二月二十七日曾在國立台灣大學國家發展研究所憲法與政治發展組暨台灣憲政研究室主辦之《總統民選與憲政改革的發展》小型研討會上宣讀，本稿則於民國九十年七月二十六日宣讀於國立台灣大學國家發展研究所憲法與政治發展組主辦之《第五、六次修憲研究計畫》期末報告初稿評論會。感謝湯德宗教授和國立政治大學法律學系蘇永欽教授先後對於本文所做的評論以及本刊二位匿名評審委員的寶貴意見。

前　言

在〈第四次修憲重大修憲議題的政治邏輯與法理分析〉一文中，本文作者首度明確揭橥一種另類憲法研究的可能，該文提出了以政治邏輯與法理邏輯的辯證展開論證的研究策略，主張回溯到修憲者的情境，從修憲史中去追蹤〈憲法〉文本形成的歷史脈絡，比對出符合〈憲法〉意旨的〈憲法〉文義，而以立憲主義原理進行〈憲法〉論理的批判與重構。為此，該文將政治邏輯與法理邏輯兩個概念類型化、純粹化，定義〈憲法〉的政治邏輯為實存的權力鬥爭過程及其結果，法理邏輯則為先驗的或建構的純粹法理演繹推理，前者是權力者的現實考量，後者則是理念家的理想追求。（李炳南、曾建元，1998：1-2）然而，修憲權卻掌握在政治權力競逐者的手中，此時，〈憲法〉如何從純粹的權力思考，藉由他們的手轉化為服膺立憲主義精神的正義的法，正是修憲政治的二律背反，其間的過程，乃殊值得細心推究。本文作者懷疑權力競逐者完全克服其權力慾望的能耐，因此，承認權力為政治的客觀現實與必要的政治交易成本，但也因此懷疑在政治邏輯促動下的修憲，會如何使〈憲法〉的制度結果忠實反映立憲主義的價值。職是之故，作者認為〈憲法〉的規範性是被建構的，但此一〈憲法〉詮釋工程必須整合政治現實，而受立憲者思維與行動的制約。

本研究是上述研究觀點與研究成果在第五、六次修憲的進一步延伸。第五、六次修憲議題發展的主軸為集中在國民大會制度的國會改革，在修憲權為國民大會獨佔的情況下，要透過國民大會改革其自身，幾乎是一種不可能的任務，然而此一結果卻經過一段曲折而戲劇性的過程發生了。一九九九年的第五次修憲係以無記名方式表決通過了依附立法院選出的政黨比例代表制新國大，但其中聲稱配合選舉時程調整的延長第三屆國大代表任期的方案，卻因輿論的反彈，而導致立法院聲請司法院大法官就該增修條文進行釋憲，終於在二〇〇〇年第十任總統選舉後有〈司法院大法官議決釋字第四九九號解釋〉出爐，而以修憲程序違憲為由宣告第五次修憲條文全部無效。在第四屆國代選舉行將展開之際，第三屆國大乃迅速進行第六次修憲，而通過以準

公民複決為其精神的任務型新國大，一舉解決困擾憲改經年的國大問題，並賦予立法院更為完整的國會權能，使我國國會制度之改革終於走入正軌。

本文的目的，正是要從修憲史的還原著手，去發掘推動此次修憲的力量，與之對話，以建立對於現行國民大會制度邏輯的正確認識，並得以就這個基礎，對我國國會制度改革的階段性結果提出評價。

第一節 國會制度的政治與法理爭議

一、我國國會制度問題

何為國會，國會應該具備何種職能，在比較憲法或比較政治學上乃具有一定的客觀標準，儘管〈司法院大法官會議釋字第七十六號解釋〉嘗解釋國民大會、立法院與舊制之監察院共同相當於民主國家國會，監察院已改制且不論，¹ 立法院為典型的國會，而國大是否為國會，則有賴吾人虛心檢視國大的職權功能，方能對於此一問題做出正確的評斷。

依照權力分立原理，國會的基本功能應作為一獨佔的立法機關，為國民的意思機關，國民的意志係以法律的形式頒佈，國家及國民同受其約束，此即國家統治與被統治的同一性，因此，立法權的歸屬，首先表彰著各該民意機關是否為國會。其次，國家財政主要來自國民稅賦，國家行政莫不需要動支國家預算，因此，國家預算的監督，亦代表著對於國家政策的監督。行政部門必須依法行政，依法制訂的具體行政決策則必須擁有預算方能調動人力物力推行，職是，立法權與預算權必須歸屬於同一機關，才能有效而徹底地監督行政，反之，唯有如此，也才能使行政部門擁有一統一而明確的國民意志作為其行事依循的準據。預算權的行使程序與立法權相同，皆需經三讀審議通過，可證兩者同樣為國民公共意志的記錄，我們因而肯定，預算權的歸屬，為國會的另一重要特徵。除此之外，為完善對於行政部門的監督功能，民主國家的國會尚有各式不同種類的日常行政監督權，包括質詢、質問

1 第二階段修憲以準司法機關之定位改革監察院。(李炳南編著, 1994: 254) 〈司法院大法官會議第三二五號解釋〉復確認監察院不再具有民意機關之特性。

(interpellation)、請願轉託 (Petitionsüberweisungsrecht)、聽證、調查、決議、彈劾等，其中最為嚴厲的，則為倒閣權。這些類型的權力的存在，主要目的是在對行政部門施壓，以促使其注意或強化政策及其執行的品質。國會的另一項常見的功能為人事權 (Kreationsfunktion 政府建構功能)，即參與國家組織的組成，賦予其民主的正當性。國會可以直接決定行政或其他權力部門的人事，當然更可以強化其監督功能，保證這些部門對於國會所代表國民意志的服從。以上立法、預算、行政監督、人事等四大類的國會權力當中，(Georg Brunner, 1995: 198-239) 以立法權與預算權最為核心，是最具有強制力拘束力的國民意志表現形式，是判斷國會性質的充要條件，後兩者則各國規定不一，僅為判斷國會性質的充分非必要條件爾，職是之故，我們可以肯定，凡具備立法權與預算權的民意機關，即為國會。

我國〈憲法〉第六十二條明文規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權」，第六十三條則列舉立法院之職權，乃包括議決法律案、預算案等權，立法院為我國國會，自不待言，況〈政治協商會議憲草修改原則〉第二項亦明訂：「立法院為國家最高立法機關，……其職權相當民主國家之議會」，立憲者之本意，亦以立法院為國會。國大職權中無一為立法權與預算權，國大非為我國國會，其理甚明。至於一九五七年司法院大法官會議所做〈釋字第七十六號解釋〉，認為：「就憲法上之地位即職權之性質言，國民大會、立法院……共同相當於民主國家之國會」，實為〈憲法〉法理上之嚴重誤謬，未認識到當時三個中央民意代表機關當中，唯有立法院具備國會之基本功能，且亦未認識到，國會既代表國民的公共意志，則不論議院幾何，最終必須取得意見的統一，而呈現為單一的國會意志，否則即為國民意志的分裂，也直可說是國家的分裂，此正如半總統制國家的行政權雖然具有二元權威結構，為行政權雙軌制的雙頭裝置，但最後仍必須透過換軌的機制，以國會的信任為基礎，形成一元的行政權指揮系統，(朱雲漢，1997: 12) 立法與行政部門間，乃各以單一的意志相頡頏。國民大會與立法院之間既並無任何的意志協調機制，又未規定法案需經會院一致通過，顯示立憲者本無意使國民大會為國會，所以並未在其與立法院之間

做此一制度設計。深究此一解釋之背景，可知原係為解決國際聯繫的需要，²用以決定何者代表我國國會參與亞洲地區國會聯合會。〈憲法〉的解釋本當應聲請的事由為之，而與原因事實相聯繫，此即裁判的關聯性問題，是司法權的被動性的本質界限所在，從事有權解釋的大法官原即不可任做傍論，擅做訴外解釋，（蘇永欽，1991：244-245）遑論大法官會議解釋的閱讀者，因此，當〈釋字第七十六號解釋〉已經解決了我國中央民意機關推派代表參與國際國會活動的問題之後，即已告一段落，如果再進一步將其擴張解釋為肯認國大即國會，則是一項嚴重的誤解，是一種借題發揮。（曾建元，1999a：48-50）

但國民大會畢竟亦具備最高民意機關的性質，於此與立法院並無分軒輊，動員戡亂時期長期末經改選的經驗，以及歷年修憲擴充職權下的常設化發展，皆使得國大的制度自主意識得以有效凝聚，進而存在向國會轉型的權力渴望，國民大會制度發展到第三屆，已擁有〈憲法〉本文所無的類似於質詢權的國是建言權、以及三院人事權，而每年的定期集會，更使修憲權的運作在實質上已與日常的立法權相去不遠，從兩個中央級民意機關民意代表性相當的事實，乃無法提供區分兩者在制度設計上差異的充分合理說明，因此，健全民主化後的國會功能，有效整合國大與立院權力資源，正是民主鞏固的打樁工程，而也由於必然要牽動國內政治生態的重整及其權力的增損，更成為最為艱鉅的憲政工程，只能等待最後成熟時機的克服。

二、國民大會制度爭議

如欲討論國大制度，就切切不能迴避〈憲法〉第二十五條以國大作為政權機關的規定及其背後的權能區分原理。孫中山提出權能區分的主張，是在闡述人民與政府的關係，人民有權（政權），政府有能（治權），人民以四種參政權：選舉、罷免、創制、複決來控制政府（國家）的五種統治權（治能）：行政、立法、司法、考試、監察。權能區分的理論其實是盧梭（Jean-Jacques Rousseau）社會契約論和孫中山喜歡談的主權在民的進一步延伸，旨在強調人民主權的最高性並進而彰顯直接民權的精神，因此，孫中山在十九世紀進

2 〈司法院大法官會議第三二五號解釋解釋理由書〉，事由參：（陳春生，1998：392）。

步主義直接民權思想的風潮中，於最早提出「國民大會」此一名詞的一九一六年〈自治制度為建設之礎石〉一文中，即大力引介美國克利浮萊（克里夫蘭）和瑞士各山邑地方自治中的直接民權／公民總投票制度，而稱之為國民大會。孫中山以縣為地方自治單位，縣級國民大會由全體縣民組成，但全國國民大會，他則改而主張由各縣推舉一名國民代表用以組織之，得選舉大總統，並可修改中央立法，（孫中山，〈自治制度為建設之礎石〉，秦孝儀主編，1989c: 164–168）³ 其原因當在於中國廣土眾民，全國性公民總投票有其實現的困難，但一九二三年〈中國國民黨宣言〉則仍明白主張：「以人民集會或總投票之方式，直接行使創制、複決、罷免各權」。（中國國民黨本部，〈中國國民黨宣言〉，秦孝儀主編，1989b: 112）一九二四年的〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉重申主張國民有選舉、罷官（免）、創制、複決四種直接民權，（中國國民黨第一次全國代表大會，〈中國國民黨第一次全國代表大會宣言〉，秦孝儀主編，1989b: 316）同年孫中山發表《三民主義》系列演講，怕聽眾不瞭解直接民權，還特別推薦聽眾研讀廖仲愷的譯著《全民政治》，（孫中山，〈民權主義〉，第六講，秦孝儀主編，1989a: 128）該書別名即為「創制權、複決權、罷官權於民政上之作用」。在該書之外，朱執信也有譯著《關於全民政治》出版，該書指出，直接民權中的創制權、複決權二者，與普烈必失（Plebiscite）民眾投票制度相近，（William E. Rappard, 1975: 45）證諸當時革命先賢如廖仲愷、朱執信等人譯著當中的言論，可知直接民權／公民總投票為國民黨人所熱衷的進步政治主張。孫中山本人深知在全中國實施直接民權有其客觀的困難，但又不願放棄此一努力，因而不得不設計出一由各縣國民代表所組織的有形化國民大會機關，而試圖透過命令委任代表性質的定性，使國大代表得以代議的形式輔助人民行使直接民權。而孫中山也不得

3 陳春生和李炳南則皆認為本文中縣與全國國民大會，應當同義，一律皆指直接民權或公民總投票。事實上，孫中山也的確沒有承認在全中國實行公民總投票有其實際的困難。各縣國民代表的功能既在「用以」開國民大會，則其意必然不是指有形化的國民大會由各縣國民代表自身組織成立並運作，而是指各縣國民代表有義務協助或主持在各縣分區進行的全國性公民總投票，地位類似今日各縣選舉委員會的主任委員。（陳春生，1997: 890–892；李炳南、顏韶儀，1991: 7）

不坦承，國民代表關於國民付託之直接民權的行使，事實上也仍是間接民權。（孫中山，〈中華民國建設之基礎〉，秦孝儀主編，1989c: 353）就孫中山一九二二年的演講〈中華民國建設之基礎〉中「國民大會。由國民代表組織之」的說法，本文認為，孫中山的思維，在此之前，至少便曾經存在有由各縣選出之國民代表組織有形化國民大會的思考。孫中山有關於國民大會的最後見解，見於一九二四年的〈國民政府建國大綱〉，該文件的第二十四條言中央統治權歸於國民大會行使之，「國民大會對於中央政府官員有選舉權、罷免權；於中央法律有創制權、有複決權」，（孫中山，〈國民政府建國大綱〉，秦孝儀主編，1989a: 625）這裡對於國民大會的職權則有著更為清晰的描繪，學者乃認為應以擁有中央統治權的「國民大會」概念，作為孫中山國大制度設計的最後定論。（邱榮舉，1987: 172-173）

孫中山在一九一八年《孫文學說》第六章，首次完整勾勒有形化國民大會制度，但倘如孫中山自言：「五院皆對其負責……，專司憲法之修改，及制裁公僕之職」，（孫中山，〈孫文學說〉，秦孝儀主編，1989a: 388）則一個不具有任何國會的立法權、預算權或其他功能的機關如何行使監督五院之權，乃是孫中山權能區分理論發展的一項盲點，（陳春生，1998: 239-240）不過，若能綜合五權憲法權能區分原理的基本精神來理解，扣緊直接民權的精神，如是在保留人民公民總投票權利的前提下，則可得出將有形化國大機關界定為政權發動機關的結論，亦即由其反映與中介處理各種來自人民的要求，最後仍由人民以公民總投票的方式核定其決定。（陳春生，1998: 239-242, 245-254）⁴

但不容否認地，或許受到聯俄容共氛圍的影響，將國大概念蘇維埃化的民主集中制思考，始終左右、主導著國民黨人對於權能區分理論的理解，事實上，孫中山晚年對於蘇俄革命的肯定，對於民主集中制（人民獨裁政體）的稱讚，（孫中山，〈民權主義〉，第四講，秦孝儀主編，1989a: 98）必然鼓舞著其追隨者傾心於從民主集中制來理解國大，而未能覺察到民主集中制國大

4 〈五五憲草〉頒佈的同一年（民國二十五年），亦有學者金鳴盛持同一看法。（金鳴盛，1936: 218-219；陳春生，1998: 249-250）

的建構與孫中山五權分立主張所憑藉的權力分立原理間的理論衝突，國大的制度構想乃以一個不受制衡、權力集中，又以政權機關自居的憲政怪獸姿態在〈五五憲草〉中出現，儘管爾後制憲時受到張君勸和在野黨派對其職權的大加壓抑削減與增加條件限制，但〈憲法〉終究未能根本地改變現行國大制度原理中的民主集中制成分，最明顯的就是在形式上保留了第二十七條第三、四款的修憲權以及對於立法院立法的創制、複決權，這一制度原理上的缺口，成了行憲以來國大擴權的理由，而在修憲過程中，更成了國大尋租（rent seeking）即擴大超額利益的政治籌碼。

我們只要回到源自盧梭社會契約論學說的國民主權原理，便可以知道國大制度的矛盾之處。盧梭強調國民主權為國民全體所有，又認為個人的意志不可能由別人來決定、來行使，所以國民的總意志一定要由人民全體的直接參與來形成，永遠保留於國民之手，國民的主權不可能分割，否則就是國民總意志的分裂；亦不可讓渡予代議士與政府，否則就是一種僭越。（Jean-Jacques Rousseau, 1987: 39–42）國民主權者要形成其國民總意志，自然要透過參政權的行使，此即孫中山所稱的政權，包括選舉、罷免、創制、複決等，四種政權必然是直接民權，由國民直接行使，因為它們是國民主權的直接體現。蓋凡是由國民主權所從出的各個國家機關，皆為國民主權的執行機關，受國民主權者意志的最後決定。職是，英國古典法實證主義者戴雪（A. V. Dicey）以國會機關擁有實際的造法權力而認為享有最高立法權的國會為主權的擁有者的國會主權論（A. V. Dicey, 1991: 1331）是錯誤的，一個缺乏國民主權正當性的國會不可能達到戴雪所想像的那種權威地位，（陳新民，1995: 79）同理，將主權行為交由其他機關或某一決策團體，也是錯誤的，由此也可反證，國民主權才是真正至高、絕對的，沒有任何一個機關或團體的權力可以聲稱係完全地代表國民主權者的意志，然後聲稱可以完全地代表國民全體行使政權。「政權機關」的提法因而是錯誤的，政權歸諸人民，任何機關都不可以越俎代庖，〈憲法〉第二十五條因而是對於權能區分理論的誤解，陳春生氏即建議，在保留國民大會建制的情況下，應修改為：「國民大會依本憲法之規定，輔助全國國民行使政權」，（陳春生，1998: 254）國大如不能依此定位，則應乾脆予以廢除，（陳春生，1998: 615）以俾還政權於人民。

確認了政權屬於人民，為國民行使主權的工具，則國大建制本身自當非政權機關，而以政權發動（輔助）機關定位為宜，另一方面，我們亦可瞭解，所謂的治權機關，就是執行人民意志的國家（政府）機關，在孫中山的理想設計裡，為行政、立法、司法、考試、監察等五個統治權機關，其中包括職司立法的立法院，因為畢竟立法院也是國家／大政府組織結構的一部份，（陳春生，1998: 390）而立法院（立法機關）就是國會，立法委員（五權憲法的立法人員）就是國會議員，（孫中山，〈五權憲法〉，秦孝儀主編，1989c: 255）⁵ 則是理所當然，無庸置疑。

人民與政府（國家）的概念是對立的，政權與治權的概念自然也是對立的，雖然最後可由國民主權原理和國家統治同一性原則來加以統一，但堅持兩種概念的區分、對立與存在，才能用以分析與說明民主憲政制度之原理，所以千萬不可混淆二者的界線，以為屬於治權機關之一的代議機關也是政權，這種看法，必定會違反權能區分與直接民權的精神。因此，將立法院亦列入政權機關，或將國大同時列為治權，⁶ 都將破壞了孫中山堅持將「權」與「能」加以區分的理論義理。但無可否認的，在功能上，立法院作為政權發動或輔助機關亦無不可，而國大一經有形化，也就不啻成為治權機關。政權機關化導致模糊了政權機關概念與治權機關概念的界線，製造出民選國大與立法院（國會）的制度功能衝突，埋下危害憲政發展的地雷，破解之道、正本清源的作法，是使國民大會回復到應有的直接民權形式，即無形化，或凍結其所有決定權，成為單純的政權輔助機關，成為溝通人民與政府（國家）的橋樑。但若國大要朝國會化的方向改制擴權，甚至要成為第二國會或國會第二院，則務必要凍結〈憲法〉第二十五條，以求徹底地擺脫「政權機關」的

5 孫中山是以「補救」美國三權憲法缺點的心理建構五權憲法理論，故五權憲法裡的立法院地位，和美國國會是一樣的。（董翔飛，1997: 361）陳新民贊同任卓宣的看法，以為孫中山未明言立法委員為民選，故〈五權憲法〉中的「國會」非一般憲法學上所指的「國會」，一般憲法學上所指的類似西方的「國會」，在孫中山理論中應為國民大會。（任卓宣，1973: 19；陳新民，1995: 360）實則立法委員如同美國參、眾議員，必然為民選，本無須言，任卓宣及陳新民的見解乃刻舟求劍、推論過度。

6 持此一看法者，不乏其人，隨舉有張君勣、雷震、薩孟武、董翔飛等人。（董翔飛，1997: 364, 374-375）

理論糾葛，給國會制度改革一個全新而自由的理論探討空間。（曾建元，1999a: 50-52）

三、各種國會制度改革主張及其政治影響

關於以國大改革為中心的國會制度改革問題，一九九六年的國家發展會議是一個重要的轉捩點。李登輝在第九任總統就職演說中回應民主進步黨自台海危機爆發以來關於召開跨黨派會議共商國是凝聚共識的呼籲，明確宣示將召開跨黨派會議，而後，總統府決定將該會議命名為國家發展會議，並邀請各政黨推舉代表參與籌備，終而確立包括「憲政體制與政黨政治」的三大議題。十二月二十日，國民黨確認由行政院政務委員蔡政文所提憲改報告，在有關國民大會、立法院與國會制度方面，主張保留國民大會，惟凍結其創制、複決權，人民則得就全國性事務行使創制複決權，此外則亦主張審計權回歸立法院，調查權仍由監察院行使。而關於中央級民意代表選舉制度方面，國民黨則主張立法委員名額增加至兩百名，國民大會代表總額適度減少；立法委員任期調整為四年；立法委員與國民大會代表選舉制度接採單一選區兩票制，比例代表名額佔百分之二十。（李炳南主持，1999: 33-38）國民黨基本上採取的是保守的國會改革立場，雖然承認人民有創制複決權，也凍結了國民大會的創制複決權，卻仍不顧國民大會制度原理中與人民創制複決權的關係，執意保留國民大會建制，使其維持國大制度的主張一方面在理論上難以自圓其說，一方面也因國大行使創制複決權的條件（全國過半數以上縣市實施）並未成就，創制複決權本非國大可得行使之職權，所謂凍結國大創制複決權於國大既有職權毫無影響，因此，國民黨的改革方案與現狀相去不遠，至多在承認人民有完整的直接民權一點上有所突破而已。

民進黨則持一貫的單一國會立場，提出兩項重要主張：一、單一國會，廢除國民大會，擴大立法院組織，增加立委人數，任期與總統一致；二、立法院應增加對總統彈劾權、調查權與審計權，（李炳南主持，1999: 40）其中增加立委人數之主張，用意諒在消化國大廢除以及停止省議員選舉後原任國代與省議員之政治人物的出路。民進黨由於堅持廢除國大，因此在有關國大轉型的辯論與思考中，等於完全缺席。

新黨的立場則介於國、民兩黨兩極之間，新黨亦主張單一國會，但所謂單一國會係指有關立法院之定位，故立法院之國會權限應進一步充實，同意權、決算權、審計權均由立法院行使，立法委員任期調整為四年，正、副審計長由在野黨擔任。而在確認立法院為國會的前提下，新黨雖亦主張維持國民大會建制，但認為其職權應單純化，並改由比例代表制產生。國民大會之同意權改由立法院行使。而關於人民創制複決權，新黨則只同意在縣市與省市二級行使，並立法限定行使之對象及範圍。至於立法院與國民大會之選舉制度改革，新黨則主張立委總額增加為兩百五十席，其中區域代表與不分區代表名額各佔二分之一，採兩票制。國大總額為一百席，全數依政黨比例代表產生，選區以維持現狀為前提……。(李炳南主持, 1999: 42-43) 新黨主張將國大代表全數改為政黨比例代表，使政黨得以完全控制黨籍國代，如是則國大職權之行使非依賴政黨協商形成共識不可，新黨進一步主張國大職權之單純化而將國大的人事同意權摘除，這則更使國大權力減縮，幾乎僅餘修憲權此一具有現實政治影響力的實權，但政黨比例代表制的實施，意在限制國代的自由意志，自也使修憲權成為虛權。新黨雖然同國民黨一般主張維持國大建制，但其有關國大改革的主張的確有助於國大制度運作的理性化。

儘管新黨退出了國發會，但新黨的主張對於國、民兩黨在凝聚國發會共同意見的過程中，也起了一定的貢獻。國、民兩黨達成了「凍結國民大會的創制複決權，人民得就全國性事務行使創制複決權」、「國民大會代表的總額適度減少，改由政黨比例代表產生，並自下屆（第五屆）起停止選舉，任期維持四年」兩項重要共同意見，(李炳南主持, 1999: 43, 50-51) 其中，在人民創制複決權方面，民進黨一向主張實施公民投票制度，(李炳南、曾建元, 1998: 26-27) 公投與複決兩者本有交集，故國、民兩黨就此本即允有形成共識之空間，至於兩黨有關國大存廢的兩極立場，事實上則因新黨提出了將國大改為政黨比例代表制的思考，而為國、民兩黨提供了緩衝、妥協的餘地，兩黨同意國大以政黨比例代表制再選舉一屆，而自第五屆起停止選舉。國大的最終命運安排，乃如同省制，為整個制度的虛級化。

國發會有關凍結國大的共識，首先面臨了來自國民黨國代的反彈，因為從改採政黨比例代表制到凍結選舉，等於教國大自廢武功，《自立晚報》，

1997.1.15: 2) 另就程序而言，國發會未廣泛容納國代參與，也使掌握修憲權的國代心裡有所不平，國發會共識出爐未幾，即遭到來自國大憲政改革委員會兩黨常務委員的嚴厲批判，指此共識對國大沒有任何拘束力，一切仍應以憲改會的討論為主。(李炳南主持，1999: 56-57) 不論如何，國發會有關國大制度的兩項共識，一則等於在理論上推翻了國民大會得作為政權機關而存在的基礎，一則根本地消除了國大的制度自主性，使之完全受控於政黨。國大的制度理性與民主正當性，在上該共同意見中遭到致命的否定，而以政黨比例制產生國代的構想，也對於國會制度改革的方向從此發生了鎖定的效果。

落實國發會關於國代改採政黨比例代表制共識的制度設計，即曾在第四次修憲時成為國、民兩黨之黨版修憲提案，國民黨的〈第三屆國民大會第二次會議修憲提案第一號〉與民進黨的〈修憲提案第一零七號〉，均主張採用全額政黨比例代表制，不留置獨立參選人，且各黨席次之分配，乃依總統選舉各黨之得票率而定，是為依附總統選舉之比例代表制，(荆知仁、謝瑞智、許勝發等一三三人，1997: 7；張川田、陳儀深、張富美等一百人，1997: 328)此為國代選舉採依附制比例代表制選舉之構想成案的先河。該一修憲構想雖為兩黨黨版之共識，但當國民黨受到反對凍省與反對凍結國代選舉的雙重黨內壓力後，國民黨遂以該案需有配套設計以及有增訂落日條款之必要為由，自黨版立場退縮，(李炳南主持，1999: 78)終於導致國大的選制改革成為破局而未能入憲。

國、民兩黨在第五次修憲時所聯手通過的國會改革方案，雖然是以民進黨針對國民黨黨版修憲提案〈第三屆國民大會第四次會議修憲提案第二十號〉所提出之修正案〈修憲提案審查結果修正案第十號〉為其基礎，(劉一德等六十四人，1999b: 21)但事實上，民進黨黨版修憲提案〈修憲提案第四十二號〉依國發會共識提出國代全額改採比例代表制產生的主張，(陳金德、劉一德、王東暉、林勝利等七十人，1999: 195)⁷才是第五次修憲能夠通過國會制度改

7 民進黨內討論黨版時，曾經就國代選舉依附總統或立委進行比較評估，但以依附總統時一旦無無黨籍候選人參選時，則無黨籍國代候選人的得票與席次將失去依附計算的依據，立委選舉則無此一顧慮。(曾建元、顏韶儀，2000a)

革修憲條文的動力來源。

第二節 第五次憲法增修條文中的國會制度

一、第五次修憲的國會制度改革構想

儘管第五次修憲通過之〈憲法〉增修條文悉經司法院大法官以〈釋字第499號解釋〉宣告無效，但〈釋字第499號解釋〉並非宣告其自始無效，而是自該解釋公布之日起即二〇〇〇年三月二十四日起失其效力，故第五次修憲通過之〈憲法〉增修條文事實上仍為曾經存在規範效力之有效〈憲法〉條文，再者該次修憲後的新國會制度仍有其制度邏輯，而適足以作為日後修憲立法上的參考，因此，本文認為仍應當推敲檢討其內容。第五次修憲的國會制度改革，主要集中在兩項，一為國民大會代表產生方式改變為依附立法委員選舉之全額政黨比例代表制，一則將立法委員任期調整為四年，並配合簡化選舉日程。這兩項改革一旦開始啓動實施，則勢必將會對於國會功能的強化與發揮起一定的槓桿功用。

該次〈增修條文〉第一條有關國民大會之修正規定如下：「國民大會代表第四屆為三百人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。」

- 一、自由地區直轄市、縣市一百九十四人，每縣市至少當選一人。
- 二、自由地區原住民六人。
- 三、僑居國外國民十八人。
- 四、全國不分區八十二人。

國民大會代表自第五屆起為一百五十人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。

- 一、自由地區直轄市、縣市一百人，每縣市至少當選一人。
- 二、自由地區原住民四人。

三、僑居國外國民六人。

四、全國不分區四十人。

國民大會代表之任期為四年，但於任期中遇立法委員改選時同時改選，連選得連任。第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項之規定。

第一項及第二項之第一款各政黨當選之名額，在五人以上十人以下者，應有婦女當選名額一人。第三款及第四款各政黨當選之名額，每滿四人，應有婦女當選名額一人。」

上述規定關於國大制度功能改革的意義，有幾個重點：

一、國大建制繼續維持；

二、但為防止國大失控，則以政黨比例代表制和依附立法委員選舉制弱化國代個人的獨立民意代表性，以俾政黨黨紀的貫徹。

三、國大建制分兩階段進行縮編。

第四條有關立法院之修正規定則如下：「第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止。第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起為四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之，不適用憲法第六十五條之規定。」

第五次修憲將第四屆立委任期延長為四年的主要理由為配合〈預算法〉修正將會計年度改為曆年制。（劉一德等六十四人，1999b: 21）現制立委任期係於年初屆滿，選舉期間為前年年終，適值曆年制新會計年度實施後的預算審查期間，在換屆選舉時，選舉期間與預算審查期間乃相衝突，尋求連任而忙於競選的立委勢必無法兼顧預算審查職權之行使，而浮濫預算的政策性買票，在選舉壓力下，亦難以避免，更者，由舊國會決定可能因新國會成立而改組之新政府的預算，使新任立委的政見無法在當選之後立即反映在預算審查之上，也使得新政府施政可能面臨被舊政府臨去秋波的預算設計套牢的風險，此皆會架空換屆選舉在民意政治與政黨政治中的意義，因此，配合一九九九年曆年制之實施調整，立委就任時間為年中之七月一日，乃有其必要性。由於曆年制已經實施，而第四屆立委原應於二零零二年一月三十一日任滿改選，將其延任五個月至六月三十日任滿，使其於任內得從容審查預算，同時

使新就任日得於最短時間內實施，當是一種最為妥當的方案。（江文如，1999: 3；曾建元、顏韶儀，2000d）

第三屆國大在延長立委任期的同時，則亦要求整合各項選舉時間。我國各級公職人員選舉因公職個別任期與任滿時間不同，乃造成選舉次數頻繁的現象，每一、兩年便有一次全國各地同時舉行的選舉，過份虛耗國家資源，在未修憲的情形下，從二〇〇〇年起三年內計，將有二〇〇〇年三月總統、副總統及國大代表；二零零一年十二月立法委員及縣市長；二零零二年初縣市議員及鄉鎮市長；七月鄉鎮市民代表及村里長；十二月直轄市長及市議員，再者，由於總統與立委選舉週期交錯的緣故，導致內閣年年更換，人事變動頻繁，以致國家政策不能連貫落實，第三屆國大中一度有人提議同時將在任之總統、副總統、國代與立委任期均同時延任，（江文如，1999: 3）但因第十任總統大選在即，總統、副總統延任案對於國內外視聽皆有不良之影響，尤有損於民主之國際形象，此議乃在美國的高度關切下而為總統府所力阻，（曾建元、顏韶儀，2000c）⁸ 第三屆國大乃單純就國代與立委延任著手減少選舉次數，並建議立法院修改相關法令，將第十三屆縣市長及第十四屆縣市議員與第四屆立委同時改選。（劉一德等六十四人，1999b: 21）

第五次修憲將國代選舉改為依附立委選舉之政黨比例代表制，並隨立法院改選，第五屆立委既經規劃於二零零二年七月一日就任，第四屆國代之就任與改選配合第五屆立委選舉辦理，勢必在第三屆國代原有任期屆滿後無法即時舉行，因此，延長第三屆國代任期以便與第四屆國代相銜接，則亦非全無道理。惟修憲提案本身對於國代選舉方式的變更理由、新制度的設計理念，及其與國代延任間之關聯說明嚴重不足，⁹ 何以招致外界之普遍誤解與抨擊，終於導致修憲結果之破局，此一粗糙的修憲過程乃難辭其咎。

總而言之，第五次修憲所規劃之新國會制度，乃是藉由依附立委選舉之政黨比例代表制來弱化國民大會，使國代個人職權之行使同時受到來自政黨

8 美國懷疑民進黨有意以公投入憲交換總統延任，政府乃向美方澄清國民黨不主張公投入憲，李登輝也表示總統任期不會延長。（鄒景雯，2001: 342）

9 修憲提案說明僅為短短以下數字：「為健全國會制度，將國大代表選舉方式改為比例代表制，並以立法委員選舉結果為分配席次之依據」云云。（劉一德等六十四人，1999a: 17-19）

與立委的制約，而喪失與立法院對抗的權力後盾，從而使政黨協商的共識成爲國大機關意思形成的唯一可能，依此而誘導國大制度逐步走向理性化與虛級化。

二、比例代表制國民大會之制度意義

國代以比例代表制產生，意味著國代作爲民意代表，是基於其政黨推薦之資格，一般選民支持的對象首先是政黨，政黨依選舉得票率取得分配一定席次之權利，而其所獲得的席次要如何分配與其黨員，則必須在投票之前即向選民公佈，以做爲選民投票的依據。而關於選民與其所投政黨所屬候選人的關係，各國制度不一，略而言之，可分爲開放型名單（open list）比例代表制與封閉型名單（closed list）比例代表制兩類，開放名單指選民可在政黨代表名單上依其偏好投票改變排名，封閉名單則不允許選民做此表達，只能就政黨類別擇一投票，我國現行全國不分區立委和修憲前不分區國代的政黨代表名單，即爲封閉型者，由政黨單方決定名單排名。另外，在開放型中則尚有一亞型，即準名單（quasi-list）比例代表制，即選民只能對政黨名單中之候選人擇一選擇，（Rein Taagepera and Matthew Soberg Schugart, 1992: 33-35）不論如何，一旦依比例代表制產生的民意代表喪失其黨籍，則因喪失其當選之法定資格，亦將被取消其民意代表資格。因此，將國代選舉方式改爲全額比例代表制，國代則將受到各所屬政黨極爲嚴格的黨紀約束，這當然具有強化政黨黨紀的效果，而使政黨集結民意的功能透過憲法的規定得到證成和加強，如是，則國民大會內部意見呈原子化分散的情況將不復見，政黨協商乃成爲國大內外最重要的決策機制，其協商結果直接決定著國大最終的機關集體意志。

第五次修憲將國代選舉制度改爲全額政黨比例代表制，儘管仍保留了獨立參選候選人之參與空間，但由於無黨籍候選人當選的機會甚小，乃仍爲外界批判是政黨派系分贓與違反平等原則，（謝政道，2001: 388, 395；李惠宗，2000: 149）〈司法院大法官議決釋字第四九九號解釋〉之解釋理由書中綜合歸納立法委員提出釋憲案之聲請意旨第二點，即對此即做了很清楚的表達，稱國民大會作爲政權機關，國代應與選民存在某種委任關係，政黨比例代表制

與該意旨歧異，亦且使未參加政黨或其他政治團體之人民，無從當選為國民大會代表，此則又與〈憲法〉第七條「不分黨派一律平等」之平等原則不符。¹⁰換言之，該類主張均認為：全額政黨比例代表制阻絕了獨立候選人的參選空間，且賦予政黨決定民意代表法定資格的如此大的權能，等於中斷了選民與代議士之間的完全法定自由委任關係，使國民大會代表全體國民行使直接民權的意義淪喪殆盡，根本違反了權能區分原理中對於政權機關的定性。然誠如本文先前所言，權能區分原理中的政權只能由人民直接行使，故政權機關的概念是不能成立的，職此，凡代替人民行使政權的，就已經屬於治權機關和代議機關，國民大會作為有形化之組織，自然也應從治權機關和代議機關的實質內涵去理解其性質，故縱使國大本身不同意，它也會被界定為代議機關。政黨作為凝聚、整合民意的法定機關，在比較憲法上乃不乏其例，聯邦德國的〈政黨法〉即為一著例，而採取完全比例代表制產生民意機關的國家，更比比皆是，如威瑪德國眾議院、法國第四共和、義大利（一九九三年以前參議院）、荷蘭、冰島、以色列、波蘭眾議院等，(Giovanni Sartori, 1998: 6-7；Arend Lijphart, 1993: 171；Stanislaw Gebethner, 1999: 72) 選舉的投票、計票與轉讓，皆以政黨名單為基礎，(江大樹，1992: 148) 整個制度的精神，完全不利於個別獨立候選人的參選，但顯然在這些國家，並不認為政黨比例代表制的實施，乃有違平等原則。而就以採取比例制與多數決制混合兩票制的聯邦德國為例，該國聯邦憲法法院即認為，法律若強制把選民的選擇權限縮在政黨所提出之候選人名單上，無異使選民媒介化或（政黨）附庸化，導致不屬於任何政黨之人民必須透過政黨始能行使提名權，如是則違反選舉一般及平等原則而為違憲，(李建良，2000: 521) 但反之只要法律了保留獨立參選人獲得提名參選的機會，縱使選舉制度之設計仍然形成政黨獨攬的結果，則純屬選舉制度設計良窳的問題，尚不生違反選舉平等原則之疑義。第

10 五個本號解釋聲請案中，僅有立委郝龍斌等一百一十二人聲請案針對政黨比例代表制是否有違平等原則聲請解釋。該案質疑政黨比例代表制將使民主淪為政黨民主而非全民民主、又認為第五次修憲通過之依附式政黨比例代表制與國大作為民意機關之性質相歧異，再又認為「全比例代表制」實質侵害人民政治結社自由與黨派平等原則。(郝龍斌等一百十二人，1999: 19-21)

五次修憲之〈增修條文〉本即允許獨立參選人參選國代，由此可推知，在我國〈憲法〉中亦未必可以率爾得出國代比例代表選舉制違反〈憲法〉第七條平等原則而為違憲之結論。（李建良，2000：522）然儘管如此，我們仍認為此為強解，因為選舉制度設計的良窳會直接影響到獨立參選人公平競爭機會，政黨獨攬結果的發生，就正好足以證明制度設計本身對於獨立參選人就是實質不平等的，但我們卻也看到，在比較憲法上，很少有質疑此點的前例。事實上，民主政治必然是政黨政治，政黨的功能是在政治的權力場域中匯聚民意，以節省人民的政治交易成本，而非作為人民個別政治認同下的自我身份認定機構，因此，人民中有多少比例參加政黨是無關宏旨的，縱使我國有黨籍人士充其量不過三百萬人。¹¹ 重點是政治行動者中參與政黨的比例，而從比較利益的觀點，交易變數越少，則越容易達成交易目標，也越容易追究課求責任之所在。在達成國大無形化的目標上，使政黨此一單一變數得到控制，當然比政黨失控下上百個獨立變數的控制更為省事省力，政治行動者恣意性突擊性的政黨分化現象越受到抑制，更有助於民主政治與責任政治的推動，職是，獨立參政空間的壓縮，乃是民主政黨政治實施的必然景觀。學者胡佛後來於第六次修憲期間批評以政黨比例代表制產生國民大會代表的主張，認為與〈憲法〉第二十五條規定國民大會代表全國國民行使政權的精神不符，是以政黨取代人民行使政權，有違憲之虞，但他話鋒一轉，又稱台灣的政黨結構仍在變化，政黨內部的民主化也未臻成熟，在民主國家中看似理所當然的政黨比例代表制，不該如此移植濫用。（《中國時報》，2000.3.31）胡佛並未否定政黨比例代表制，也承認該一制度在民主政治中實為常態，但我們也要指出，由於〈釋字第三三一號解釋〉認定：「此種（政黨比例）民意代表如喪失其所由選出之政黨黨員資格時，自應喪失其中央民意代表之資格」，使政黨對於政黨比例代表意志的黨紀約束或控制取得其憲法性法律上的依據，胡佛的疑慮乃得以解除，矧且在修憲的經驗中，恐怕吾人也必須承認其為實現

11 林銘德氏便持此一看法，認為有黨籍人士佔台灣人口極小比例，政黨比例代表制保障政黨人士，限制一般人民參選之途，有違全民政治與平等參政的〈憲法〉意旨。（林銘德，1997：51）

國大無形化手段的必要之惡。

但不論在哪一種比例代表制中，縱使限定參選人必須以政黨候選人身份參選，只要降低甚至取消政黨當選門檻，並且開放政黨成立要件，使一人政黨成為可能，則對於獨立參選空間仍有所保障，比如一九九三年以前波蘭的眾議院，在比例代表制下仍舊可以出現高達九個的一人政黨（一席黨團），(Stanislaw Gebethner, 1999: 84) 又如以色列的門檻為百分之一，荷蘭為百分之零點六七，都僅具象徵意義爾，(江大樹，1992: 151) 當然，政黨林立的現象亦由此可見一斑。若不採此途，比例代表制亦未必會完全阻絕獨立候選人之參選空間，在全國為單一選區的情況下，我們可以設計一容許獨立參選人得票率超過一定門檻即可宣告其當選的制度，而若將全國劃分為數個選區，如奧地利、(林銘德，1997: 51) 芬蘭，只要獨立參選人的得票能達到各選區當選的最低所需票數，即可宣告其為當選。民進黨在第五次修憲期間，即曾一度研擬所謂的「開放式比例代表制」，欲引進芬蘭式之準名單比例代表制實施比例代表制，該一構想主張將全國劃為數個比例代表選舉區，各選區有效票數除以應選名額加一為最低當選票數，無黨籍人士只要超過最低當選票數即可宣告當選。(《自由時報》，1999.6.7: 1)

國代選舉方式改為政黨比例代表制，是國發會有關國會改革的兩項共識中，唯一正式入憲者，顯見該一改革方向受到普遍的認同與支持，國發會的共識還包括國大自第五屆起停止選舉的內容，國代停選的意義和省議員停選的意義一樣，即是國大的虛級化，第五次修憲試圖通過依附式的政黨比例代表制選舉制度達到與停止國代選舉的同等結果，不料日後的情勢發展，卻可謂之弄巧成拙，導致修憲無效。

三、國民大會代表依附式比例代表制選舉制度之分析

第五次修憲〈增修條文〉有關國代選舉制度的規定，其精神在於所謂的依附制。依附制的終極目的，即為落實國發會停止國代選舉的共同意見，旨在取消國代選舉的獨立性，將其與被依附的公職人員選舉掛勾，使國代不僅受到政黨黨紀的拘束，也受到由於依附於其他公職人員選舉，而導致自身政治實力在政黨內部居於從屬地位的政治現實的制約。最初國民黨修憲策劃小

組下屬之國會改革專案小組會議中，立法院長王金平曾積極爭取將國代依附立委選舉之比例代表制列入國民黨黨版修憲提案中，然當時並未獲得接納，（《中國時報》，1999：4.7：2）第五次修憲國、民兩黨政黨協商時，因民進黨一再強調國發會共識，終於說服國民黨國大工作會展開國代依附式比例代表選舉制的研議。國民黨國大工作會主任陳鏡仁指定該黨國代謝瑞智、柯三吉、彭錦鵬等人組織專案小組研擬對案，該專案小組乃以國民黨內部於一九九七年就國發會國會改革共識所擬議之〈國會改革比例代表配套案〉為基礎進行研究，一九九九年八月十七日上午，上該代表與郎裕憲等人討論，乃決定將國代比例選舉依附於立委選舉。該小組評估採取此制的優點有三：一、一票兩用符合法律經濟原則：選民投票選舉立委時，需同時考慮立委候選人所屬政黨及該政黨未來可能提名之國代候選人，使兩個國會的政黨所屬一致，等於一票兩用，投開票作業簡單，可節省人力物力；二、有利於政黨政治之建立：此因一票將決定政黨在兩個國會之席次，政黨必然動員全黨菁英參與輔選，有助於政黨的團結；三、可選出具代表性之人才：政黨可從輔選立委之菁英中遴選優秀人才提名為國代。但該小組也認識到此一方案有三個缺點：一、選民難以具體選擇國代候選人；二、依附立委之政黨比例國代的民意基礎會受到質疑；三、立委與國代任期不同，無法同時選舉，此將可能造成依附立委之國代選舉本身無法反映當下民意或政治生態的變化。為了處理此一問題，該小組乃決定「以最近立法委員選舉」之方式以為解決，這一方案仍舊無法解決第三個缺點，八月十七日下午，國民黨與民進黨兩黨國大黨團在國民大會博愛廳進行協商，彭錦鵬向民進黨透露國民黨團研擬的對案，協商結束後，民進黨團幹事長劉一德私下向國民黨團索取對案作為該黨提案，並將國代選舉所依附之「最近立法委員選舉」中的「最近」兩字刪去，加入「立法院被解散時，國民大會同時解散」之內容，（謝瑞智，2001：48-51）遂成為〈修憲提案審查結果修正案第九號〉，最後入憲。民進黨的修改，遂解決了依附式國代選舉與最新民意聯繫的問題。至於國民黨原先於國發會配套案中評估的其他兩個缺點，其中關於第二點，國民黨案的起草人謝瑞智則認為依附式政黨比例國代的民意基礎儘管為間接產生自立法委員選舉，而非來自選民的直接投票，但挪威與冰島兩國上議院的組成亦非來自直接選舉，而是由國

會議員互選產生，（謝瑞智，2001：50）縱非直選，仍無法否認其具有民意基礎，因此，國代由立委選舉中間接產生，與挪威及冰島上議院組織之先例精神相通，並無不可。最後，有關第一個缺點，依本文之見，則是制度設計的問題，在比例代表制中，如果採取封閉型的政黨名單選舉制，選民本來就不能夠具體選擇候選人，所以不能認為該說是缺點，但如果採取開放型的政黨名單選舉制，選民仍舊是可以具體選擇候選人，如此一來，所謂的缺點也就被治癒了。

而關於第二個缺點，也就是依附式政黨比例國代的民意基礎問題，也還有其可供進一步討論的空間。國民黨的國發會配套案中，直認為依附式比例制的優點盡在於一票兩用的法律經濟原則，即單純地認為國代選舉依附式政黨比例代表制的實施，就等於停止國代選舉，國代當選名單只要由各政黨依立委得票比例自行分配即可，如果是不保留獨立參選之候選人的名額，採絕對的全額政黨比例代表制，當然可作此解。如〈釋字第四九九號解釋〉便作此解，指稱：「依此種方式產生之國民大會代表，本身既未經選舉程序，僅屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表」，但縱使是如此，儘管單獨為國代辦理的選舉已停止，但未來的立委選舉則已實際上等同於「立法委員暨國民大會代表選舉」，選民在投票時，即已知道自己的一票會同時決定各政黨在封閉型政黨比例立委和國代中的當選席次和名單，因此該一投票行為，乃基於政黨對於立法院和國大的整體發展所為的綜合判斷，如此豈可武斷地認為此種封閉型的國代比例代表產生方式為「未經選舉程序」？若謂立法院與國民大會為不同憲政機關，與挪威或冰島之上、下議院同屬一個國會的情況有異，不應由一票來同時決定兩個憲政機關的組成，但吾人也可以例舉聯邦德國總統選舉機關聯邦大會，該國基本法第五十四條第三項規定：「聯邦大會由聯邦眾議院議員、及各邦民意機關依比例代表制原則選舉與聯邦眾議院議員同數之代表組織之」，聯邦眾議員即直接兼任聯邦大會代表，並達聯邦大會代表之半數，對眾議員之選民而言，此豈非一票決定兩個憲政機關之組成？再者，由一個民意機關以選舉方式產生其他民意機關的制度，豈非亦可認為是一種依附？如過去由各地方議會選舉尚為民意機關之監察委員的情形，選民對於間接選舉之民意機關的人選，更無從事先得知而在直選的民意機關選舉投票

中預為控制，只能對地方議會議員為空白授權，這豈不是比一票控制更不具備民主正當性？顯然問題不在於如〈釋字第四九九號解釋〉所言比例代表制之採行是否必須以舉辦該特定公職人員之選舉為前提、是否單獨為國代舉辦選舉，而應當是選民對於國代人選的控制程度及其與民主正當性存在與否的判斷的問題。若一心執著於以是否單獨舉辦選舉為合憲性的判斷，而將依附式比例代表制改為「人民先選舉立委，再由立委選舉國代」，最後產生之國代不也等於依附於立委，同時國大的政黨席次分配比例，不也必然反映著立法院中的政黨政治生態，其結果與依附式之政黨比例代表制選舉方式又有何重大差別？而將人民對於政黨名單的投票控制權力轉交給立委，倘若欲從對於選民自主性的尊重程度來判斷民主正當性的強度，難道立委的權力會比人民自身的權力更為高明嗎？（黃昭元，2000：33-34；許宗力，2000：149-150）

本文則更要進一步指出，單從第五次修憲〈增修條文〉第一條規定的法文中，並不能直接得出國代選舉依附式政黨比例代表制的實施，就等於停止國代選舉的結論，換言之，依附式政黨比例代表制的實施，並沒有排除舉辦該特定公職人員之選舉的可能性。首先，該條文明文規定：「國民大會代表……以比例代表方式選出之」，這裡表明國代選舉仍舊舉行，只是最後國代席次係「以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額」。第二、在前述原則下，始以法律訂定比例代表之選舉方法。這裡可知，關於比例代表制下之選舉方法，〈增修條文〉未預設立場，而是授權立法院自行設計，並以法律定之，因此是一個〈憲法〉的空白立法規定；第三、當選席次則須依自由地區直轄市、縣市、原住民、僑居國外國民和全國不分區四種類別分別計算。

如果比例代表制國代以選舉方式產生為第五次修憲〈增修條文〉第一條規定實施的前提，則〈司法院大法官議決釋字第四九九號解釋〉認為依附選舉制的實質為國民大會代表議席之分配，本身未經選舉程序，故而與〈憲法〉第二十五條有關國民大會代表全國國民行使政權的規定相抵觸，乃本此認定該條文與自由民主之憲政秩序有違的解釋結果，就會是一次誤判。

按，比例代表制的意義在於依比例分配政黨席次，而非單純排斥選舉或凍結選舉。第五次修憲之〈增修條文〉對此係規定，國代依比例代表方式「選」

出之，比例代表之「選舉」方法以法律定之，並且與立法委員同時「改選」，事實上乃保留了繼續某種形式選舉的可能性，只是在維持立法院相對於國大的優勢地位的前提下，強制規定各政黨國代當選席次之分配，必須以與其同時舉辦之立法委員選舉中各政黨之得票比例為準，而從其中有關獨立參選之候選人席次分配比例的規定，更可見選舉舉辦之必要，此乃由於獨立參選人彼此間並非結合為具有共同綱領之團體，故完全不可能任由其內部自行決定席次分配順位，如果謂獨立參選人可組成政團（準政黨）去自行處理該一問題，則此將與獨立參選人的事物本質相互矛盾的，也等於在逼迫其放棄選擇獨立於政黨之外的權利，成立政治團體，這將會與〈憲法〉保障人民參政權的意旨有所不符。（李建良，2000：522–523）職是，由國代選舉中存在獨立參選人的情形，乃可證明國代選舉事實上並未取消，而由於國代中之政黨席次分配比例並不是由國代選舉自身來決定，選民「選黨不選人」、強調政黨競爭的選制設計並無意義，故毫無採用封閉型政黨比例代表制的可行性，除非容許一人政黨的制度存在，因此，在政黨比例先定或無從決定的情形下，國代的選舉必然要採用可供選民「選人不選黨」的制度，此唯有開放型或準名單的政黨比例代表制可行，而足以讓選民得自由選擇改變政黨名單與票選其所屬意的候選人。〈釋字第四九九號解釋〉誤認政黨席次分配比例等於由政黨指派代表，顯然對於選舉制度的各種類型與可能設計的認識嚴重不足。

本文認為，在經立委選舉而確定的政黨席次分配比例前提下，國代選舉則勢將成為各黨候選人與獨立參選人彼此間的內部競爭。同黨候選人間競爭該黨所得分配之議席，可能要比與其他黨候選人間的競爭來得重要，因為各黨所得分配之名額是隨同時舉行之立委選舉結果不同而決定的，所以不同黨國代間的競爭是沒有意義的。舉例而言，若國民黨在立委選舉獲得百分之四十的選票，則國民黨在國大的席次比例已知為百分之四十，究竟這百分之四十的席次由何人出任，應當是選舉舉辦的目的，但這卻是國民黨的家務事，與其他政黨無關。選民可以決定者為國民黨所佔的百分之四十席次由何人出任，但我們要注意，在這些席次裡，還要依照第五次修憲〈增修條文〉第一條的規定，區分出自由地區直轄市與縣市、自由地區原住民、僑居國外國民、全國不分區等四類的代表，其中僑民代表因為涉及外國主權的問題，不可能

在國外選出，參照現行國民黨與民進黨政黨初選的作法，則幾乎等同於由全國黨員／選民選舉具備僑民身份的代表。另外，自由地區直轄市與縣市代表以及全國不分區代表，除了「每縣市至少當選一人」的縣市保障名額外，如果均由全國選民直接投票決定，則兩者的差別將難以區別，亦無區別之實益。如果要區別兩者，就應當將兩者的選區分別開來，使之成為互斥的兩個設計，如此，則直轄市與縣市代表之產生宜將全國劃分為數個複數席次選區，而在低於全國選區的此類次級選區中任由選民自行選舉各黨或獨立參選之特定人選出任，各個選區的規模則將類似於我國現行的國代或立委選區規模，而全國不分區代表，則在全國選區中產生。至於原住民代表，則自然當由原住民選區產生。國代選舉應以開放型或準名單比例代表制為其規劃方向，其制度在直轄市與縣市代表的選舉方面，勢將與現行區域選舉制度相去不遠。

無論如何，在制度的設計上，使獨立參選人與政黨名單共列於比例代表制選票之上，乃非不可行之舉，換言之，選民如果不願意投票支持政黨提名的候選人，事實上是可以支持獨立參選人的，獨立參選人之間則相互競逐選票，以便分配由立委選舉結果所決定的獨立參選人的當選名額，如此一來，豈可謂比例代表制下之國代選舉必然遭到凍結。從民進黨國大黨團於兩黨協商時一度拋出開放式比例代表制議題，加上〈增修條文〉特別保障獨立參選人的參選機會，並將全國不分區與自由地區同列選區等規定，即知未來的〈公職人員選舉罷免法〉如何修正尚在未定之天，種種對於比例代表制的批評，恐怕不過是只見秋毫不見輿薪爾。（曾建元，1999b: 17）

依附制的優缺點，不應該集中在該一選舉制度的民主正當性問題上，還應該著眼於其對於憲政體制運作的影響。第四次修憲期間，國、民兩黨黨版主張國代選舉依附總統選舉的制度矛盾，即在於國大對總統有國是建言權與彈劾權所架構起來的制衡關係，如此之設計，將使同黨國代依附於同黨總統，喪失民意與權力基礎上的獨立性，而無力善盡監督之責，而異黨國代之權力基礎適又植基於總統選舉中的敗選政黨得票比例，等於延長並固定化了總統選戰，加以我國總統選制無當選門檻之限制，為相對多數決，一旦總統當選人得票率未超過百分之五十，則在任期之內，將在國大內部受到反對黨的牽制而永無寧日。

至於國代政黨分配當選名額依附立委選舉結果而定的制度設計，則有兩個理性基礎：一是取消國大與選民間的直接委任關係，使國代喪失獨立的民意代表性，從而可徹底取消國代基於法定委任說而託稱民意自主行使職權的正當性；其次，由於國代依附於立委，並隨立委任期終了與解散改選，在兼為立院與國大多數黨的同一個政黨的控制下，以及國代相對於立委下降的權力地位，將可終結國大與立院的非理性制度對抗。在新的制度中，既有的國代選舉將轉而相當為以各黨為單位的國代候選人選舉。各政黨自辦的立委初選的全國性黨內派系動員能量，將帶動各政黨的國代初選，國代初選會搭載立委初選的便車進行，成為立委初選中的換票工具，立委初選對於各黨黨內國代初選的決定性或影響力勢將遽增，立委與國代會進而形成一種利益共生關係或政治聯盟，而且一般情形下，國代會成為立委的後備軍，立法院便可透過立委與國代的個別關係網絡取得凌駕於國民大會的實質權力。依附選舉制度本身即意在取消國大對抗立院的獨立民意正當性，國大與立院結構性的會院權力之爭將可藉此永久消弭。不論從哪一個角度，依附選舉制對於抑制國大濫行職權，必然存在著斧底抽薪與立竿見影的效果。

四、國民大會代表與立法委員的任期調整

國代改以全額政黨比例代表制選舉產生，本來就是國家發展會議中國、民兩黨的共識，而在第四次修憲的時程中因國民黨國代內部明顯反彈而致功敗垂成。對於國代個人而言，政黨比例代表制旨在限制個人問政空間，從政抱負難以施展，對政治生涯之規劃自無多大助益，但第五次修憲之所以能夠過關，則是因為延任案提供了現任者立即可見的絕大誘因，使其足足有兩年的時間得以從容規畫轉業事宜。延任案固然最大地滿足了國代尋租的權力欲望，但延任案中所蘊含的關於簡化選舉時程的思考，卻仍值得吾人加以重視。

立委任期延長為四年，是歷次修憲不斷反覆被提出的老議題，過去皆因會院間的權力糾結而遭到犧牲，第五次修憲將會院的權力衝突問題解決後，才使立委延長任期的問題得到解決的契機，可惜此一問題因〈釋字第四九九號解釋〉的全面否決第五次修憲〈增修條文〉效力而胎死腹中。立委既有任期為三年，一般而言，新任期的第一年尚在熟悉議事運作，第三年則忙於連

任事宜，能全心投入議場問政的，大約只有第二年可以毫無旁騖。加以我國會計年度已改行曆年制，下一年度中央政府總預算審查必須在十二月完成，這又與立委任滿改選時間相當，在立委正常任期的第三年，立法院既要審查下一年度總預算，另一方面又要尋求連任，總預算的審查乃極有可能成為政策買票的工具，品質堪虞，而此一後果卻又要由新立法院甚至新內閣來承擔，至為不妥，因此第五次修憲〈增修條文〉在將立委任期改為四年之外，則先將第四屆立委的任期延任五個月至二〇〇二年六月三十日，使第五屆立委就任後，不論政府是否因而改組，都能夠從容地聽取行政院的年度施政報告和審查代表行政院施政方針的次一年度總預算案，立委任期最後一年的預算審查也可與其競選期間錯開，較能確保預算審查品質，且預算會計年度橫跨新舊屆立法院，舊屆立法院尚有半年時間可以監督其任內通過預算的執行成效，預算之審查涉及自身權益，會使其任滿前的審查態度更趨嚴肅與認真，而不致無心問政。

不過由於立法院有解散制度，一旦總統動用此一權力，則未來各屆立委任期可能參差不一，配合會計年度延長立委任期半年以調整其任期起迄期間的作法勢將徒勞無功。預算審查時間與立委任滿時間之衝突，在存有解散國會制度的國家裡亦皆有之，〈釋字第四九九號解釋〉〈解釋理由書〉從解散制度的觀點出發，反駁基於會計年度調整而必須將立委延任五個月的理由，則可謂一針見血矣。但反過來說，總統解散立法院的情況，畢竟不是憲政運作的常態，將立委最長任期改為四年，確實是有助於立委在任滿四年的常態下其職權的發揮，至少，扣除新就任與將卸任的兩年，立委還有兩年的時間可以專心於問政，還有，立委任期的延長，必然有減少選舉頻率的作用，有助於政治的穩定，這是因為立委的改選結果，一旦出現立法院多數黨輪替的情況，將會迫使政府改組。在我國的憲政經驗上，行政院長一向隨立法委員之改選而提出總辭，（〈司法院大法官議決釋字第三八七號解釋〉）縱使第四次修憲取消立法院對行政院長之任命同意權後亦然，而行政院又復有隨新任總統改選就職時提出禮貌性辭職的慣習，（〈司法院大法官議決釋字第四一九號解釋〉）這是雙首長制將內閣之民主正當性同時植基在總統與國會的原理使然，但若總統與國會選舉時間過近，則將使行政院於短短期間內要面臨兩次政黨

輪替的風暴，為了尋求短線的表現爭取人民支持以免政權夭折，自然難以要求各屆行政院內閣會做出較為長遠的施政規劃，而另一方面，導致內閣改組的變數出現頻率過高，也必然會增加內閣存續的風險，稍有不慎，便將導致內閣更迭不已，嚴重影響國家政策的一貫性與延續性。二〇〇〇年後攸關政黨輪替政府改組的大選，有二〇〇〇年初第十任總統選舉，二〇〇一年底第五屆立委選舉，二〇〇四年初第十一任總統選舉，二〇〇四年底第六屆立委選舉，在正常的情況，二〇〇四年將有兩次大選，但如果依照第五次修憲的規劃，任期四年的第五屆立委於二〇〇二年中改選，將會與總統選舉相隔兩年，總統與立委選舉則會規律地交叉形成期中選舉的效果。當然，這是在沒有發生解散立法院情形之下的理想狀況。

第三節 司法院大法官議決釋字第四九九號解釋 對國會制度的理解

一、釋憲聲請及解釋要旨

第五次修憲完成後，輿論譁然，乃有新黨立委郝龍斌、民進黨立委鄭寶清及國民黨立委洪昭男，分別領銜提出聲請釋憲案，要求大法官針對第五次修憲〈憲法增修條文〉第一條第一、二項國代依附式比例代表選舉制、第三項國代延任案、與第四條第三項立委延任案是否「違憲」、國大修憲二、三讀時採無記名投票是否違反民主原則、與司法院大法官能否對國大通過之修憲案作違憲審查等爭議，做出解釋。大法官在〈解釋理由書〉中將聲請釋憲意旨歸納整理得出五點：「一、國民大會八十八年九月四日凌晨所三讀通過之憲法增修條文，其二讀會及三讀會皆採無記名投票與現行修憲程序不符，且在二讀會增修條文修正案已遭否決，竟違反議事規則重行表決，而告通過，有明顯重大之瑕疵。二、憲法第二十五條規定國民大會代表全國國民行使政權，因此國大代表與選民間應有某種委任關係，增修條文第一條第一項改為所謂『政黨比例代表制』，不僅與上開條文之意旨歧異，抑且使未參加政黨或其他政治團體之人民，無從當選為國民大會代表，又發生與憲法第七條平等原則不符之疑義，而立法院已有委員擬具公職人員選舉罷免法相關條文修正

案，其合憲性繫於前述疑義之解決。三、增修條文第四條第三項均有第四屆及第五屆立法委員任期之起止日期，惟總統具有解散立法院之權限，此次增修並未改變；又增修條文第一條第三項前段既規定國民大會代表任期中遇立法委員改選時同時改選，後段復將第三屆國民大會代表任期固定為至第四屆立法委員任期屆滿之日止，均不相一致，究應適用何者，滋生疑義。況立法委員之任期乃聲請人等行使職權之基礎，須明確釋示以解除聲請人行使職權之不確定狀態。四、審議預算為聲請人之憲法上職權，增修條文分別延長國民大會代表及立法委員之任期，則業經通過之八十九年度預算如何執行，亦與聲請人等行使職權有關。五、延長國民大會代表及立法委員之任期，係違反與選民之約定，增修條文未規定自下屆起實施，但關於報酬或待遇之增加，增修條文第八條則明定應自次屆起實施，是否兩相矛盾，乃聲請人擬依憲法第一百七十四條第二款提案修憲之前提，應有明確之解釋」。

以上聲請釋憲的標的中，第一項為有關修憲程序的合法性問題，此攸關第五次修憲通過之〈憲法增修條文〉整體的效力問題；第二項則涉及國代依附式比例代表選舉制與國大制度的相容問題，此與本研究所關切的國會改革問題最為直接相關；第三、四項為此次通過條文中與國代與立委任期疑義之解釋；第五項則為本屆立委及國代延任合憲性的問題。針對上該問題，〈釋字第四九九號解釋〉乃處理如下：

一、在第五次修憲通過之〈憲法增修條文〉整體的效力問題方面，〈釋字第四九九號解釋〉從修憲程序和修憲條文內容的合憲性雙管齊下進行解釋，在修憲程序方面，〈釋字第四九九號解釋〉認為：「憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎」，茲此，〈釋字第四九九號解釋〉就正當修憲程序與公開透明原則之判準，認定國民大會依於一九九四年第三階段修憲後訂定之〈國民大會議事規則〉第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。〈釋字第四九九號解釋〉又認為，修改憲法作為憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力，其所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂

重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。第五次修憲以無記名投票通過之〈憲法增修條文〉，其修正程序既已抵觸公開透明原則，〈釋字第四九九號解釋〉更認為縱使衡諸當時有效之〈國民大會議事規則〉第三十八條第二項規定，修憲過程依議事錄及速記錄之記載，亦有不待調查即可發現之明顯瑕疵，使國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依〈憲法〉第一百三十三條規定或〈釋字第三三一號解釋〉對選區選民或所屬政黨所負政治責任之〈憲法〉意旨，亦無從貫徹。此之所謂「不待調查即可發現之明顯瑕疵」，在〈解釋理由書〉中有所列舉如下：一、二讀及三讀會採無記名投票；二、復議案之處理未遵守〈議事規則〉；三、散會動議既經成立未依規定優先處理；四、已否決之修憲案重行表決與一般議事規範不符；五、二讀會後之文字整理逾越範圍等，〈釋字第四九九號解釋〉乃認為此次修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。而在修憲條文的實體內容方面，〈釋字第四九九號解釋〉認為〈憲法〉中有具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎的規定，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，如果聽任修憲機關修改〈憲法〉條文予以變更，則〈憲法〉整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。〈釋字第四九九號解釋〉認定第五次修憲〈憲法增修條文〉其內容有抵觸〈憲法〉具本質重要性規定之處而形同破毀〈憲法〉，既失其正當性，故當為無效之宣告。

二、所謂抵觸〈憲法〉具本質重要性之規定而破毀〈憲法〉之實體規定者，主要有二者，一為國代依附式比例代表選舉制與國大制度的相容問題，另一則為立委及國代延任合憲性的問題。關於前者，〈釋字第四九九號解釋〉認為，依附制產生之國民大會代表，本身既未經選舉程序，僅屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表，與〈憲法〉第二十五條國民大會代表全國國民行使政權之意旨，兩不相容，明顯構成規範衝突。若此等代表仍得行使〈憲法增修條文〉第一條以具有民選代表身分為前提之各項職權，將抵觸民主憲政之基本原則，是〈增修條文〉有關修改國民大會代表產生方式之規定，與自由民主之憲政秩序自屬有違，值得注意的是，關於郝龍斌等人所提釋憲案

中主張政黨比例代表制違憲的觀點，本號解釋並未予以處理，可以反證大法官不同意該一觀點；¹² 後者，〈釋字第四九九號解釋〉則認為按國民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。而所謂不能改選之正當理由，則唯須與〈釋字第三十一號解釋〉所指：「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」之情形相當。〈釋字第四九九號解釋〉認為第五次修憲關於國民大會代表及立法委員任期之調整，並無憲政上不能依法改選之正當理由，逕以修改〈增修條文〉方式延長其任期，與首開之國民主權原則不符，而國民大會代表之自行延長任期部分，於利益迴避原則亦屬有違，俱與自由民主憲政秩序不合。

三、至於第五次修憲〈憲法增修條文〉中有關國代與立委任期之疑義，〈釋字第四九九號解釋〉則未予處理，原因當在於〈釋字第四九九號解釋〉已認定第五次修憲〈憲法增修條文〉違背〈憲法〉基本規範而無效，而無就其細部規定為解釋之必要。

司法院大法官在二〇〇〇年三月十八日第十任總統大選結束後，則迅速於二十四日作成上該〈釋字第四九九號解釋〉，宣告第五次修憲修正通過之〈憲法增修條文〉第一條、第四條、第九條及第十條，自解釋公布之日起失其效力，一九九七年第四次修憲修正公布之原條文繼續適用。需要注意的是，〈釋字第四九九號解釋〉並未宣告第五次修憲〈憲法增修條文〉修正條文自始無效，其理由不明，但此亦表明，第五次修憲〈憲法增修條文〉修正條文在通過公布施行以迄遭無效宣告期間，縱然為時甚短，仍為有效之〈憲法〉規範。而此號解釋的做成，亦等於大法官間接宣告其有權審查國大修憲的程序與內容。

由於本研究所關切者為國會制度改革問題，因此以下將直接就與此相關的解釋內容進行評述。

12 此為蘇永欽評論本文時提醒作者注意者。

二、解釋方法缺乏理解我國國會制度問題之歷史視野

〈司法院大法官審理案件法〉第十三條規定：「大法官解釋案件，應參考制憲、修憲及立法資料……」，依此則可知歷史解釋為我國憲法解釋之法定解釋方法。歷史解釋未必僅止於對於修憲史料的翻查，因為修憲史料的閱讀唯有進入到歷史的脈絡當中，才能有全面而宏觀的理解。本文開宗明義便主張對於當代〈憲法〉的認識，應掌握從政治邏輯與法理邏輯之辯證切入之觀點，對於〈憲法〉的歷史解釋不可為純然之文獻調查，而應當認識到修憲為一高度政治性之制度行動，故而修憲史的考察，宜就修憲者的歷史制度情境、政治策略互動過程，總體整合觀察分析修憲主張之法理及其政治動機，方能對於〈憲法〉本文及第五次修憲〈憲法增修條文〉修正條文之原始立憲意圖有所正確之掌握。（李炳南、曾建元，2001: 24；葉俊榮，2000；〈釋字第四九九號解釋〉〈蘇俊雄大法官協同意見書〉、〈曾華松大法官不同意見書〉）

前已言之，「政權機關」的提法是錯誤的，政權歸諸人民，任何機關都不可以越俎代庖，制憲時此一問題並非沒有受到重視，一九四六年召開之政治協商會議即將國民大會做如下界定：「全國選民行使四權，謂之國民大會。亦即無形的國大，或散見在民間的國大」，儘管由於國民黨的反對，政協憲草審議委員會綜合小組聯席會議最後仍使國民大會恢復為有形的國民大會，行使四權，（董翔飛，1998: 69-72）但最後入憲的國大，主要職權則除選舉正、副總統及修改〈憲法〉外，並無其他職權。〈憲法〉主稿人張君勸即指國大之地位與美國的總統選舉人團相類似，而其終極理想，則是「合四萬萬人為國民大會」，（張君勸，1997: 59）將政權還諸人民。由上可知，〈憲法〉雖然保留「政權機關」的概念，但實際上則亟思抑制國大的職權，〈憲法〉第二十五條的權能區分設計，乃是名實不符的政治妥協下產物，不能單純以字面的意義去理解其地位與功能。

行憲之後，不論在動員戡亂時期或憲政時期，國大獨佔修憲權的問題自始即困擾著我國憲政運作，從昔日第一屆國大爭取行使創制複決權，到國會全面改選以後國大不斷藉修憲機會擴張權力與增加待遇，以致於國大由太上國會的權力類比到改制為國會第二院的聲音始終甚囂塵上。第四次修憲後國

大自行成立的憲政改革研究小組常務委員會即以現制改良為訴求提出不對稱的兩院制，賦予國大補充立法權，並由國、民、新三黨國代聯名提出〈國會改革修憲案〉，第五次修憲啟動初期，國民黨內國會改革工作小組即同意國大每年聽取司法、考試、監察三院政務報告，再度對國大擴權讓步，國民黨秘書長章孝嚴更公開表明該黨主張將國大、立院發展為上、下兩院，因而在國民黨版修憲提案定案之前，國民黨內尚一度有將國大改制為國民議會的倡議。很自然的，國民黨版修憲提案絲毫不敢碰觸國發會遺留下來的有關檢討國大定位的議題，反而又增加了國大若干職權。（曾建元，1999a: 46-47, 60）不論如何，國發會共識的落實，到第五次修憲初期，仍未能看到任何的可能跡象，由此可見國會改革工程之艱鉅。這些事實無一不在說明，凡是能夠削弱國大功能，並有助於國大早日無形化的憲政制度設計，都是值得〈憲法〉去追求的，而台灣十年的憲政發展經驗更告訴我們，國大的擴權，正是因為它取得直接民意基礎，擁有民主正當性，方有以致之，職是，取消國大代表的直接選舉，透過政黨比例代表制強化對國大的控制，甚至視國代延任為改革的必要之惡，（謝瑞智，2001: 550）以此為代價換取國代犧牲國大自身長期之制度利益轉而支持任何可能影響國大存續的國會改革方案，在改革的手段與目的之間，並不是不能思考嘗試的一個權衡之計。以上從國大制度的〈憲法〉文義及其制度由原始概念向現實運作經驗發展的歷史考掘中得出的見解，（李炳南、曾建元，2001: 22）〈釋字第四九九號解釋〉對此未加著墨，無視於我國特殊的憲政問題與國會制度改革的歷史脈絡，直接就法言法，顯然未掌握到問題的核心。吾人設想，倘〈釋字第四九九號解釋〉公佈後，後續的政治發展未能立即彌補第五次修憲〈憲法增修條文〉廢棄後的憲法漏洞，則第四屆國代依原有〈增修條文〉之規定於二〇〇〇年五月二十日前驟然改選，勢將對於有意連任卻同時忙於修憲的在任國代權益，造成極大損害，這必然導致新投入選舉與連任的同黨候選人間的競爭惡化，既加速既有政黨黨紀的崩解，甚至可能促成政黨的重組，但短時間內因選舉所引爆的政治能量，卻不利於政治的穩定，而總統大選過後親民黨的成立所形成政黨生態的鉅大變化，一旦反映在第四屆國大席次之上，則更會增加日後各政黨在高議決門檻的國大修憲程序之前協商憲改共識中的變數，禍福殊難預料。〈釋字第四九

九號解釋》未嚴肅考量此類政治後果，可說是一記險棋。

三、本號解釋法理對國會制度改革的影響

〈釋字第四九九號解釋〉在法理邏輯方面對於第六次修憲所造成的影響，主要在於國代與選民關係之定性及其與國代選舉方式間的關係。〈釋字第四九九號解釋〉〈解釋理由書〉指出，我國〈憲法〉第一百三十三條及〈釋字第四零一號解釋〉乃明定或重申各級民意代表均得由原選舉區罷免之，此與多數歐美國家無罷免規定的情況不同，按現代民主國家固多採自由委任（法定委任）而非強制委任（命令委任），即民意代表係代表全國人民，而非選區選民所派遣，其言論表決對外不負責任，原選區之選民亦不得予以罷免，但此非謂民意代表行使職權因此全然不受公意或所屬政黨之約束。〈釋字第四九九號解釋〉同意國代仍為民意代表，國大仍為代議機關，卻以罷免制度為由，認為我國民意代表與選民之關係，不同於歐美民主國家之自由委任關係，乃兼具自由（法定）委任與強制（命令）委任的性質。就此而言，國代與選民間既非純粹自由委任關係，從而不能以自由委任作為國大採無記名投票之正當理由，何況就修憲此一重大任務而言，其議決過程尚必須滿足正當修憲程序與公開透明原則之要求。國代兼有自由與命令委任代表性質之說法若成立，則同理可證，立委與選民間亦非純粹自由委任關係，故此足可說明，何以於必要之時，立法院亦可採取記名投票。然反言之，是否有必要非將記名投票與命令委任掛勾解釋不可，值得懷疑，因為在歐美民主國家，縱使採取自由委任說，亦不乏可見記名投票之大量運用者，¹³ 况且究竟決定無記名投

13 「比如著名議事規則經典 Robert's Rules of Order Revised 即謂無記名投票僅用於接受新會員、選舉、審議懲處案及其先行程序，1963, 194；德國聯邦眾議院議事規則第四十八條規定表決方法僅為舉手、起立或靜坐，只有少數選舉得採無記名投票；英國下院則至今仍保留以腳投票之傳統，參閱 Paul Silk, How Parliament Works, 1987, 95；日本眾議院規則第一百五十一條第二項及第一百五十二條規定以起立或記名方式表決；法國眾議院議事規則規定舉手、起立、表決器、唱名等方式，僅於人事任命案採秘密投票；我國會議規範第五十五條第二項亦規定：『投票表決，除對人之表決應採無記名投票外，對事之表決，以記名為原則』。議事規則特別針對憲法修改規定採記名方式者，則有大韓民國國會法第一〇五條」。(洪昭男等，1999)

票或記名投票的界限何在，〈釋字第四九九號解釋〉未提供答案，在實際的操作上，仍然要依賴議會政治的自主判斷。本文乃認為，〈釋字第四九九號解釋〉的民代自由委任與強制委任兼具說，是一個深富本土特色的創說，但以貫徹罷免權之行使為基礎判定無記名投票違憲，實際上也內含著一項風險，即一旦我國日後修憲改從歐美多數國家先例廢除罷免制度，是否即意味對於無記名投票的全面開放？（〈釋字第四九九號解釋〉〈賴英照大法官協同意見書〉）

在確認我國民意代表與選民關係兼具自由委任與強制委任之性質後，〈釋字第四九九號解釋〉認為國民大會作為代表全國人民行使政權之民意機關，即應與選民存在一定委任關係，〈釋字第四九九號解釋〉復認為這種委任關係的建立，唯賴舉辦該特定公職人員之選舉。〈釋字第四九九號解釋〉認為，縱使採用比例代表制選舉產生，比例代表制之採行仍須舉辦該特定公職人員之選舉，本身未曾辦理選舉，而以他種性質不同、職掌相異公職人員選舉之得票作為當選與否及分配席次之依據，乃等同於未經選舉程序而產生，此種非直接經選舉而產生的政黨比例代表，被〈釋字第四九九號解釋〉認定不具民意代表身分，指其充其量為各政黨指派之代表爾，而這就是第五次修憲〈憲法增修條文〉與〈憲法〉第二十五條所謂「規範衝突」之所在。〈釋字第四九九號解釋〉在此全然不接受國代立委一票制的法律經濟觀點，在論理上，似乎以為各政黨的國代名單是在立委選舉結果出爐之後才擬定（指派）的，而忽視國代各政黨候選人名單與立委各政黨候選人名單是同時公布的，兩者乃被掛勾於一處，選民的投票行為受制度之制約，而必然將政黨因素加重列入他的考量。

再者，〈釋字第四九九號解釋〉認為第五次修憲〈憲法增修條文〉雖有以獨立參選之立法委員得票比例分配同屬獨立參選之國民大會代表當選名額之設計，但該解釋又認為既屬獨立參選則不屬任何黨派或政團，自無共同之政策綱領可言，依附他人而獲得當選，則候選人無從以本身之理念與主張訴諸選民而獲選，於〈憲法〉所保障人民參政權之意旨乃不相符合。換言之，〈釋字第四九九號解釋〉認為得以本身之理念與主張訴諸選民獲選，而無須依附他人者，方具有獨立參選的精神，〈憲法〉在最低限度上，至少必須確保獨立參選人的完全自主性。第五次修憲〈憲法增修條文〉的規定，是使獨立的國

代參選人在國大中的席次比例必須依附立委選舉中獨立參選人的當選比例而定，此則有誘使獨立參選人間相互結盟奧援以求擴大當選機會的效果，但又與獨立參選的精神不符，也侵犯了獨立參選人拒絕參與政治性結社／政黨的自由意志。不過，吾人也要指出，這種制度性誘因的推論，是建立在對於比例代表制的某種錯誤假設之上，即認為獨立參選人為了爭取擴大共同的當選席次，必然要進行政治結盟，但實則未必。我們要指出，以立委國代一票制的觀點，並不存在國代依附立委的情形，而獨立參選人的當選席次比例，只說明了選民願意給予無黨籍人士在政黨政治格局中的參政空間大小，在無黨籍的分配席次內，落實獨立參選的精神，則就是容任獨立參選人彼此間競爭選票，也唯有如此，在制度的設計上方不致於違憲。由於第五次修憲〈憲法增修條文〉的依附制只在於決定席次分配比例，並未對於如何決定當選人選作更進一步的規定，而是授權立法定之，故而允許選民自由選擇候選人的準名單比例代表制的採行，是值得研究的一個立法政策課題，並不宜於由大法官來做一刀切式的決定。再次，民主政治必然要建立在政黨政治的基礎之上，否則責任政治無所附麗，而透過制度性上對政黨的優惠以促成政黨政治的發展，特別是比例代表制的實施，必然會對於獨立參選人的政治競爭條件造成不利。然有鑑於政黨功能的日趨重要，大法官實有必要對獨立參選人的參政平等以及小黨的黨派平等採取低密度的違憲審查基準，以求符合民主政治的發展趨勢。

〈釋字第四九九號解釋〉反對國代依附式政黨比例代表制的概念，認為其並非民意代表，並認為該一制度侵害獨立參選人的參政權，對於第六次修憲後國大制度改革的發展產生關鍵的影響，而其以我國民代兼具法定代表制性質為由，復就修憲公開透明的需要反對無記名投票，亦促使第三屆國大於任滿前進行第六次修憲的表決方式決定採取記名投票。

〈釋字第四九九號解釋〉於二〇〇〇年三月二十四日宣告第五次修憲條文無效，以致於第三屆國代無法延任，必須於五月二十日之前完成改選。三月二十七日，中央選舉委員會緊急集會，決議於三十日發佈第四屆國代選舉公告，四月九日至十三日受理登記，五月六日投票。選舉的壓力登時湧至，國民兩黨國大黨團當晚協商，決定召開第三屆國大第五次會議，進行第六次

修憲。由於時間急迫而事起突然，第六次修憲是在第三屆國代避戰的心理下匆匆進行的，有關國會制度的整體檢討根本無暇進行，而只能單就國大制度的虛級化先行處理。一年前國大憲改小組內部就國會制度所提出的現制改良案、國民黨中央所提出的兩院制長程構想、以及民進黨黨版修憲提案所主張的新國會案，(陳金德、劉一德、王東暉、林勝利等七十一人，1999: 139-157)則毫無機會被提出重新檢討思考，全部被封藏在歷史之中。

第四節 第六次修憲增修條文中的國會制度

一、第六次修憲的國會制度改革構想

第三屆國大於任滿前緊急進行第六次修憲，於第五次會議通過現行〈憲法增修條文〉，一舉終結原有國大建制及其選舉制度，一向主張維持國大建制的國民黨，則因在總統敗選後憂懼新崛起之親民黨提早進駐權力機構，侵蝕、瓜分國民黨既有政經資源，遂接受該黨國大黨團與民進黨國大黨團有關「廢除國民大會」的協商共識，進而與民進黨達成「凍結國大職權成為虛級化機構」的黨對黨修憲共識，終於聯手完成國大改制為任務型國大的轉型改革。

針對第六次修憲有關國會制度改革的問題，國民黨立場的改變是很偶然的，原因是新任國大黨團書記長蔡正元向來即主張廢除國大。〈釋字第四九九號解釋〉公布後，許多國民黨國代有意藉召開國大，修憲反制大法官，蔡正元將計就計，遂利用國民黨總統敗選，黨主席李登輝及秘書長黃昆輝辭職、新任秘書長虛懸、黨中央領導渙散之際，鎖定國大改革問題，提出召開國大修憲四大條件：一、訂定時間表廢除國民大會；二、改變國代選舉方式；三、縮小國大職權；四、減少國代名額，國民黨中央此際並無心關照修憲，蔡正元的個人主張，乃為外界誤認為是國民黨立場的改變。三月二十七日，國民兩黨國大黨團進行修憲協商，國民黨初步表達黨的立場說，國民黨原則同意民進黨廢國大的主張，但希望仍保有國大這個機構，亦即朝虛級化的方向設計，將修憲主導權、人事同意權等劃歸立法院，未來國大只保有複決立法院所提修憲案的職權，以免全民公投造成社會資源的浪費，兩黨乃決定召開第五次會議修憲處理國大問題，蔡正元另於私下場合向民進黨透露其所屬意的

改革方案為廢國大，並將國大職權全部移交立法院。(曾建元、顏韶儀，2000b；《中國時報》，2000.3.28) 同日，新上任的國民黨秘書長林豐正則反駁國民黨支持廢國大之傳言，揭示國民黨有關國大定位改革的三項基本原則：虛級化、非常設、減少員額。(《中時晚報》，2000.3.27) 民進黨國大黨團則於二十八日依國、民兩黨協議向黨主席林義雄提出廢除國大之配套措施，其中包括兩大方向：一為廢國民大會，職權移交立法院，一為訂定落日條款。後者為民進黨之底線，即同意如期改選成立第四屆國大，但第四屆國大的唯一功能則是完成第三屆國大未完成的修憲工作。(謝政道，2001: 419；《中時晚報》，2000.3.27)

新黨關於國大制度存廢的最後立場為凍結國大，並將相關職權交由公民直接行使或移交立法院。第五次修憲期間，新黨國大黨團內部已有次級團體砲沫連線就國、民兩黨的國大改革方案提出對案，主張「國大虛級化，留會不留人」，由立委與地方議會議員合組國民大會，國民大會職權則侷限於修改〈憲法〉與補選副總統，(新黨砲沫連線，2000: 2) 第五次修憲完成後，新黨在輿情激憤的情況下，召開國大黨團會議檢討得失，決定全力推動國大虛級化，並擴大虛級化的範圍，而於該次會中通過許歷農所提〈凍結國民大會〉提案，主張：「……立即召開臨時會凍結國大」，「本屆國大代表屆滿後不再選舉國大代表，同時將國民大會之職權或移立法院，或做其他處理。總之，凍結國民大會不再執行職權」，(許歷農，1999: 5) 之後，新黨全國競選暨發展委員會乃依照國大黨團提案精神，通過〈凍結國大，還政於民〉案，其重點如下：一、凍結〈憲法〉本文「第三章國民大會」及刪除〈憲法增修條文〉第一條之規定，凍結國民大會代表選舉，並將國民大會相關職權交給公民直接行使或劃歸立法院；二、由公民直接投票複決憲法修正案。〈憲法〉第二十七條、第一百七十四條。立法院應儘速制定〈創制複決法〉；三、修正〈憲法增修條文〉第二條第十項，由公民直接投票罷免總統、副總統案。全國公民依法直接行使選舉、罷免、創制、複決四權，本為孫中山先生之主張，此謂之「無形國大」；四、〈憲法〉第四條國大「領土變更權」劃歸立法院；五、修正〈憲法增修條文〉第二條第七項，國大對副總統之補選權劃歸立法院；六、修正〈憲法增修條文〉第五、六、七條，將國大對總統提名之「司法院

長、副院長及大法官」、「考試院長、副院長及考試委員」及「監察院長、副院長及監察委員」行使同意權之職權劃歸立法院；七、……立法院已經成為行使國會職權的唯一憲政機關，本質上為「單一國會」。(新黨全國競選暨發展委員會，1999：7)

蔡正元在草擬國、民兩黨黨對黨修憲協商方案時，即想到如何使新黨也能與其齊一修憲共識，新黨〈凍結國大，還政於民〉案的精神則適與國、民兩黨黨團之修憲主張精神一致。蔡正元於二十九日參酌美國總統選舉人團的組織方式，即各政黨必須向大眾表達在該特定議題的立場和主張，必要時可以名列政黨所推薦任務型國代的名單，由民眾以選黨不選人方式進行投票，依投票結果的政黨比例組成「任務型國代」集會，而向國民黨提出任務型國大修憲方案經過後，即借用新黨案對外宣傳，聲稱其為國、民兩黨修憲方案的藍本，用意在拉攏新黨力量，減少反對的阻力。(曾建元、顏韶儀，2000b)

三月三十日，國、民兩黨分別由中央政策委員會執行長洪玉欽、秘書長吳乃仁領銜展開政黨協商，蔡正元向民進黨游說其〈國大職權調整草案〉時指出，任務型國大具有公民投票的精神，又滿足國民黨維持五權憲法架構的需要，也可以改說是新黨的〈凍結國大，還政於民〉案，(曾建元、顏韶儀，2000b) 兩黨很快地便在國民黨任務型國大修憲方案〈國大職權調整草案〉的基礎上達成七項共識，決定第三屆國代任期屆滿不再延任，而有關國民大會的改革，雙方則同意：「國民大會機關名稱維持不變，走向虛級化、非常設化，國大代表依議題需要，於立法院提出總統、副總統彈劾案，或憲法修正案時，三個月內採政黨比例代表制產生。每次集會為期一個月，集會結束即解除職務」，而基於改制的需要，雙方同意國大職權為合理調整如下：「一、移轉至立法院的職權：補選副總統；罷免總統、副總統提案權；對總統提名之司法院、考試院、監察院人員，行使同意權；變更領土決議權；聽取總統國情報告；二、停止行使的職權：憲法修改權；聽取總統國情報告，檢討國是、提供建言；三、國民大會代表行使的職權：議決立法院提出之總統、副總統彈劾案；複決立法院所提之憲法修正案」，而「國大代表行使職權應依所屬政黨主張執行，其程序由立法院定之」，最後則協議第六次修憲任務單純

化，僅就兩黨共識進行議決，不受理代表個別提案。¹⁴

三月三十一日，國民黨、民進黨、新黨與第四黨團由國大代議長陳金讓主持召開政黨協商第一次會議，新黨就國、民兩黨七項共識提出兩項補充意見，一為增加國大職權一項「變更領土決議權」並比照修憲程序，另一則為調整〈增修條文〉第四條第五項對總統監督機制之規定，刪除「犯內亂或外患罪」等字，亦即將彈劾事由中之內亂或外患罪限制取消，此兩項建議獲國、民兩黨同意。會後記者會上，蔡正元公開對新黨〈凍結國大，還政於民〉案表達敬意，新黨國大黨團召集人李炳南亦強調在兩岸問題和平解決前提下，接受國、民兩黨達成的七點修憲協議內容。（《國大簡訊月刊》325: 7；新黨國民大會黨團，2000.3.31）

四月三日國民黨國大黨團會議，蔡正元強力向黨籍國代游說三黨一派共識，指出眼前改選國代，形勢對國民黨不利。因為總統敗選，延任案又使現任國代形象破毀，選下去，一定選不好，不如藉此機會改革國會制度，扭轉形象。最後黨團與會代表就該案舉行假投票，六十八票中有五十五票贊成，（《中國時報》，2000.4.4）本案在國民黨黨團內部獲得多數的支持，四日，民進黨舉行中央常務執行委員會議，決議成立憲改推動小組，由祕書長游錫堃擔任召集人，成員包括黨內各派系領導人，決定全力推動任務型國大修憲。（《中國時報》，2000.4.5）而新成立的親民黨，則於五日下午召開國大黨團籌備會議，親民黨副主席張昭雄強調，親民黨贊成廢國大，但反對民、國兩黨主張的虛級化國大，因為上述主張根本未公開、透明、理性與民眾溝通，欠缺配套措施，反而治絲益棼，親民黨認為應該採取「落日型」國代，於一定任期內完成修憲任務後即走入歷史。（《中時晚報》，2000.4.5）親民黨雖然試探性地提出落日型國大的主張，但基本上仍持廢國大的立場。國大內部各黨各派有關國大定位的立場，在〈釋字第四九九號解釋〉公布未幾，迅速地朝廢國大或凍結國大職權的方向靠攏集中。

國民黨國代謝瑞智接受三黨一派根據修憲協商共識委託起草的國民黨黨版修憲提案於十日出爐，（謝瑞智，2001: 58）其中關於任務型國代的產生方

14 兩黨協商共識文件影本；《國大簡訊月刊》325: 4-5。

式，國民黨版主張分為區域比例代表及全國不分區比例代表兩類，分別計票，以保障金門馬祖地區人民權益，此外，國民黨版亦規定了立法院行使司法、考試、監察三院人事同意權之門檻。（《中國時報》，2000.4.11）三黨一派於十一日進行協商，民進黨認為任務型國代的產生方式與當初協商默契有一些出入，希望採全國為單一選舉區的方式，但並未堅持，但新黨則表示無法接受，主張完全不分區，認為此舉方可照顧小黨權益。（《中時晚報》，2000.4.12；《中國時報》，2000.4.12）協商最後決定，選舉方式以法律定之，授權立法院決定，除非朝野有共識，再明定於〈憲法〉條文之中。（《中國時報》，2000.4.12）當日三黨一派初步確定修憲提案內容，遂共同連署領銜提出〈修憲提案第三號〉，（陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等一二九人，2000: 8-22）此即為第六次修憲通過之現行〈增修條文〉之原本。

十四日，親民黨國大黨團成立，為順應民情，由黨主席宋楚瑜明白宣告主張暫時停止國代選舉，（《中國時報》，2000.4.15）該黨國大黨團則更主張廢除國大，職權移交立法院，修憲則由立法院提案交全民複決。（曾建元、顏韶儀，2000e）二十四日，國、民、新及無黨籍三黨一派共同提案之〈修憲提案第三號〉經記名投票三讀通過，第六次修憲完成。

第六次修憲後的現行國會制度，主要特色集中在兩項，一為完成國大建制的虛級化，另一則為立法院單一國會地位之終告確認。茲臚列新通過之現行〈增修條文〉第一條規定於下：「國民大會代表三百人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於三個月內採比例代表制選出之，不受憲法第二十六條、第二十八條及第一百三十五條之限制。比例代表制之選舉方式以法律定之。」

國民大會之職權如左，不適用憲法第四條、第二十七條第一項第一款至第三款及第二項、第一百七十四條第一款之規定：

- 一、依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第二款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。
- 二、依增修條文第四條第五項之規定，複決立法院所提之領土變更案。
- 三、依增修條文第二條第十項之規定，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。

國民大會代表於選舉結果確認後十日內自行集會，國民大會集會以一個月為限，不適用憲法第二十九條及第三十條之規定。

國民大會代表任期與集會期間相同，憲法第二十八條之規定停止適用。第三屆國民大會代表任期至中華民國八十九年五月十九日止。國民大會職權調整後，國民大會組織法應於二年內配合修正。」

新制國民大會之功能及職權與舊制的差別如下：

一、新制國大為任務型國大，僅應行使其職權之特定目的而選出，任務一經完成即解散，舊制有固定四年任期。

二、新制國大代表以政黨比例代表制選舉產生，舊制則以區域選舉同時產生政黨比例代表。

三、舊制國大職權中之三院人事同意權、聽取總統國情報告權劃歸立法院，新制國大僅保留與國家主權有關之憲法複決權與領土變更權、以及總統副總統彈劾議決權。

在立法院部份，主要為接收自國民大會移轉而來並加改良的各項權力，包括修憲提案權、領土變更提案權、三院人事同意權、補選副總統權（第二條第七項）、總統副總統罷免提案權（第二條第九項）、聽取總統國情報告權，新訂〈增修條文〉並進一步規定領土變更之議決程序，更增訂彈劾總統副總統事由，使之不限於內亂、外患罪。除僅將「國民大會」代換為「立法院」的條文及本小節已於上引之與國大有關的條文外，新訂內容的相關條文亦臚列於下：

第四條第三項規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」第五項：「中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員四分之一之提議，全體立法委員四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，並提經國民大會代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之複決同意，不得變更之。」第七項：「立法院對於總統、副總統之彈劾案，須經全體立法委員二分之一以上之提議，全體立法委員三分之二以上之決議，向國民大會提出，不適用憲法第九十條、第一百條及增修條文第七條第一項有關規定。」

新黨對於第六次修憲國會改革方案的評論，頗能代表三黨一派對於任務型國大制度的看法，新黨指出：「為了達到『國大虛級化』的目的，凍結國

大選舉，將國大無形化，便成為必要的手段」。「當國、民兩黨主動表示願配合本黨『凍結國大，還政於民』的主張以推動修憲時，本黨自當樂於合作，斷無拒絕之理」。「凍結國大與廢除國大並不相同，前者並未消失，只有在任務需要時，才以臨時集會的方式出現，後者則根本已不存在。因此凍結國大後，仍存有中山先生五權憲法的架構及職權，……能繼續彰顯『權能區分』的精神，……誠為最貼近最新民意的代議機構，離中山先生『直接民權』的理想，可謂最近」。(新黨，2000)

二、任務型國民大會的制度意義

國民大會改制為所謂任務型國民大會，是第六次修憲在國會改革議題上的最大突破。任務型國代是仿照美國總統選舉人團的一種制度設計。美國總統係由總統選舉人團間接選舉產生，總統選舉人的唯一職權就是選舉總統。總統選舉人於競選時即應表明其當選後將投票支持的總統候選人人選，當選後則受其與選民間之政治契約約束，依照承諾選舉總統，總統產生後即行卸任解職。各州有關總統選舉人與選民政治契約的憲政慣例或憲法上之成文規定不一，但其精神皆為要求總統選舉人履行契約，不過，該一制度的維持，主要不是靠法律的制裁，而是依賴政黨紀律、公正輿論和總統選舉人道德力量的結合，因此，儘管理論上總統選舉人並非不可違約跑票，但實際上的例子則絕無僅有，屈指可數。(陸潤康，1993: 123-124) 張君勸雖稱〈憲法〉本文中國民大會之制度精神類似於美國總統選舉人團，其意所指乃其職權主要為選舉總統，並非指組織方式及職權行使方式皆等同於美國總統選舉人團，而均受與選民間之命令委任契約之拘束。任務型國大之制度精神，則更較原來國大之制度精神接近於美國總統選舉人團，而有過之而無不及。任務型國大只於有行使職權之需要時方才以政黨比例代表選舉制選舉代表組織之，而且其職權除議決總統、副總統彈劾案外，修憲及領土變更權皆為以複決立法院提案的方式為之，亦即只能根據所屬政黨向選民的政治承諾內容為表決，在立法院修憲案及領土變更案提案程序採取高門檻可決數的情形中即可知，能夠成案的提案必定是在立法院內得到各政黨的普遍支持而具有高度共識者，職是，選民也只能面對主流政黨已經在立法院共同決定好的提案內容，

基本上沒有選擇的自由，當他去投票，就已表示支持提案，只要他支持的對象是共同提案的政黨，什麼人當選或哪一個政黨席次比較多，都是對於國大已定的議決結果不會產生任何影響的。各主要政黨在國代選舉時皆有負有促成立法院提案複決通過的責任，國代以政黨比例代表制產生，加上我國有〈釋字第三三一號解釋〉以黨員身份作為政黨比例國代資格的規定，這就意味著國代的任務乃在於貫徹、實現政黨意志，而在黨紀的拘束下，不能擁有自身獨立的意志，任務型國代的任務過程便呈現為此一過程，即各政黨向大眾表達在該特定議題的立場和主張，由民眾主要以選黨不選人方式進行投票，最後依投票結果的政黨比例攤派任務型國代席次，而在形式上以集會的方式複決通過各政黨在立法院共同提出的提案。美國的總統選舉人的投票意志主要是受到黨紀、輿論、道德等非法律方式的拘束，我國任務型國代所受的拘束則是被放置到憲法高點而具有法律效力的政黨黨紀。與美國總統選舉人相類似的，是我國任務型國代經由政黨中介而與選民建立的命令委任關係，但我國對於任務型國代的履行政治承諾，毋寧乃課以更為嚴格的〈憲法〉與黨紀誠命。至於彈劾總統副總統之議決權，雖然不比修憲與變更領土複決權的行使所要求的可決門檻來得高（國代總額三分之二），而且立法院提案的成案亦無門檻的規定，似乎國代個人意志可以發揮的程度比較高，但思及總統彈劾案的高度政治性，以及政黨黨紀的威力，事實上，其結果與前述兩項職權的行使情形是一樣的。

任務型國大的設置對於職業性政客而言，由於任期僅有一個月，參選任務型國代的政治成本根本沒有回收的機會，加上採取全額政黨比例代表制，個人表現空間全無，成了投票機器，這會使他們望而卻步，這當然有助於國大內部黨紀的提升，提高國大的議事品質。在此一制度下，由於國大只有複決權，只能就立法院的提案為可否兩決，再加上政黨比例代表制的採行，使國代當選名單繫於各政黨個別提名名單的決定，因此，政黨乃實居於操控全局的關鍵地位，這與第五次修憲中的政黨比例代表制國民大會構想，在意義上是相通的，但此一制度關於造成無黨籍的人民及候選人參政權之實質侵害的觀點，則因司法院大法官〈釋字第四九九號解釋〉已以靜默不語的方式對此一觀點不表同意，而在第六次修憲排除了第五次修憲中曾經發生過的同一

法理上的爭議。但這也必須歸功於各政黨有共識，國大內部又沒有引起非議的尋租擴權行爲，終遂沒有政黨或立委對第六次修憲條文再發起釋憲聲請。不過，雖然在政治上沒有人提出異議，卻不代表法理上毫無疑義。最根本的問題，就是國民大會概念與政權機關形式的枘鑿難容。

〈憲法〉之所以規定國民大會以政權機關的形式，其因只為用於克服中國實施公民總投票的困難環境而已，在二十一世紀的台灣，根本不存在實施公民總投票的障礙，國民的政權，理應由國民自行行使，如此方才符合國民主權原理。國大機關的設置，已經僭奪了人民的政權，第三屆國大不藉此刻還政於民，竟還發明出所謂的任務型國大，實在有悖於直接民權的基本精神。這令我們想起當年有關總統民選方式的辯論中由國民黨原先所提的委任直選制，當年的委任直選制方案也即是以類似任務型國代的概念，由選前表明支持之特定總統候選人而產生的國代代替人民選舉總統。既然人民已經在國代選舉中表達了意向，何必再又要花費大筆公帑，請這些代議士幫人民表達在選舉過程中已經明顯表達的民意。當年的委任直選制方案因為多此一舉而不比公民直選來得直接乾脆，乃遭到棄置，任務型國大與公民複決相較，同樣也存在著扭曲民意的制度性偏差，而且問題恐怕比委任直選案更為嚴重，這是因為，委任直選制度下的選民可以選擇其所屬意的總統候選人，任務型國大的選民卻無從選擇或拒絕立法院的提案，原因出在公民複決下公民可以為同意與否或在多重選項間之選擇，甚至有最低有效投票率之門檻規定，以確保民意之充分反映，而任務型國代選舉卻沒有最低有效投票率之規定，使選民無從就拒絕投票之行為為否決之意思表示，再怎麼樣不情願選舉出的國代，則必然聽命於所屬政黨之指示，為所屬政黨在立法院所支持的提案護航。我們因此認為，如果國大虛級化的方向果真是各個政黨的共識，則依照凍省前例凍結國大，相關職權劃歸相關機構，一如新黨〈凍結國大，還政於民〉案的原始規劃，待國家統一後再依〈憲法〉本文回復其職權功能，當為最佳方案。

既然國大改制為任務型國大在理論上仍存在著瑕疵，則何以第六次修憲未索性考慮將國大制度完全回歸到公民總投票，使之成為無形國大呢？國民黨早在制憲時，便力主國民大會機關化有形化，更不惜推翻政治協商會議通

過的國大無形化的修憲原則，而在第一階段修憲時，國民黨亦就曾經由秘書長宋楚瑜宣示國民黨修憲五項堅持，其中包括堅持五權體制，（李炳南編著，1997: 24-25, 37-39）而國大機關則被認為是五權憲法的重要象徵之一，因此，雖然國發會時國民黨主張「凍結國民大會創制複決權，人民得就全國性事務行使創制複決權」，並以此與民進黨達成共識，（李炳南、曾建元，1998: 27-28）更將此一共識納入第四次修憲國民黨版〈修憲提案第一號〉第十條（荆知仁、謝瑞智、許勝發等一三三人，1997: 24）與第五次修憲黨版〈修憲提案第二十號〉第十條第二項（陳鏡仁、陳明仁、謝瑞智、柯三吉、郎裕憲、朱新民、彭錦鵬等一五六人，1999: 78）當中，國民黨卻從來沒有真正肯定過要將國大無形化，國民黨版修憲提案中有關全國性創制複決權的規定，都要特別強調「不得抵觸憲法」，原因在於排除民進黨藉創制複決權之行使，發動變更國旗、國號、國土，¹⁵ 表面上，國民黨的這種理由誠不值一駁，因為修憲案的公民複決並未被國民黨完全排除在可能的憲改議題之外，（李炳南、曾建元，1998: 31-32）而且修憲複決本身就是複決的下位概念，其目的便在於修改〈憲法〉，如何不抵觸〈憲法〉？但更深層的政治心理學因素於此則表露無遺，國民黨根本的顧慮正在於國大一旦凍結，將使涉及國家主權問題的全國性公民投票失去安全閥，如此恐怕會升高中華人民共和國對於台灣隨時公投宣布獨立的疑懼，刺激中華人民共和國發動武力入侵的神經，而為兩岸關係埋下不定時炸彈，美國方面也持此一疑慮關切公投入憲的問題。儘管民進黨在第五次修憲期間已由第八屆第二次全國黨員代表大會通過補充解釋〈台獨公投黨綱〉的〈台灣前途決議文〉，聲明：「任何有關獨立現狀的更動，必須經由台灣全體住民以公民投票的方式決定」，（民主進步黨，1999）也就是認定中華民國現狀為台灣獨立現狀，不再認為以公投實現台灣獨立有其必要，但是觀之中華人民共和國在我國第十任總統大選期間發表的〈一個中國的原則與台灣問題〉白皮書，我們仍可發現，中華人民共和國對於台獨公投的疑慮並未解除，文中無視於民進黨立場的轉變，仍然嚴詞抨擊道：「台灣分裂

15 國民黨文化工作會主任蔡璧煌對第四次修憲國民黨版修憲提案在記者會上的說明。（《聯合報》，1997.2.27: 4）

勢力以『主權在民』為借口，企圖以公民投票方式改變台灣是中國一部分的地位，這是徒勞的」，（中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室，2000）為此，陳水扁乃於總統就職演說中特別提出「四不一沒有」主張，強調：「只要中共不動武，不會宣佈獨立、不改國號、不推動兩國論入憲、不統獨公投、沒有廢除〈國統綱領〉與國統會的問題」，（陳水扁，2001: 326）由此顯見統獨公投問題在兩岸關係與國家安全問題上的敏感性。

如果統獨公投在現階段無立即實現的需要，亦無在〈憲法〉內確立法源的理論上必要，而將創制複決權限縮在「不抵觸憲法」之層次，亦有理論上的內在矛盾，則被認定兼具有公民複決或公民投票性質的任務型國大，就成了憲法或超憲法層次創制複決權的可行替代方案，一方面可滿足民進黨長年的公投訴求，調和公民總投票與有形國大的理論衝突，另一方面，任務型國大的形式，更不會挑戰國民黨對於維繫有形化國大對五權憲法體制象徵性意義的傳統認知偏好，同時也可以緩和公民投票直接以台灣全體住民為範圍進行政治動員，而可能對於型塑台灣國民主權獨立意識所帶來的效果與氣氛。新黨在第六次修憲時，修憲立場又做了小幅度的改變，一改〈凍結國大，還政於民〉案中的看法，而認為國大的改制應當考慮到兩岸問題和平解決的前提，故而支持任務型國大的方案。¹⁶ 第六次修憲國、民兩黨政黨協商時，國民黨即以等於公民投票此一說法游說民進黨接受此一方案，民進黨亦做此認定。從制憲者的原意來看，我們可以將現行國大定位為「非常設化」、「半無形化」的「準公民複決機關」，（李炳南、顏韶儀，2001: 19）但本文對於現行國大制度能否落實公民複決或直接民權的精神有基本的懷疑，擔憂只是在給予具有政黨高度共識的複決提案以直接民權的形式上的認證，而無法提供人民充分自主判斷的空間。

任務型國大三項職權中的修憲與領土變更複決權乃是涉及高度政治動員的政治行為，在兩岸關係風雲詭譎的時刻，必須政黨間具有高度共識的提案，纔能避免過度動員造成的社會對立，其餘一項總統彈劾審判權則是一種兼具司法性與政治性之權力，以選舉方式選出政黨比例代表職司該一權力之行

16 同註 14。

使，使政黨公然介入彈劾的審判，將使之完全向政治性傾斜，使彈劾權與罷免權再無區分實益，也使彈劾制度失其意義。

三、任務型國民大會代表選舉制度之設計

由於〈釋字第四九九號解釋〉認定依附式政黨比例代表選舉制未舉辦選舉且強迫獨立參選人參加政治團體而違憲，比例代表制選舉乃必須單獨舉行，第六次修憲乃完全放棄凍結國代選舉的思考，國代選舉日後將應任務需要而單獨舉辦，且依〈釋字第四九九號解釋〉內含保障獨立參選人平等參政權之微言大義，應保障獨立參選人之參選空間並尊重其政治結社之自由。原先國民黨政黨協商修憲版本有關選舉方式的規定文字是「採政黨比例代表制選出之」，後來在政黨協商之時，為避免有壓縮無黨籍獨立候選人之嫌，乃特意刪去「政黨」二字。(顏韶儀，2000a；2000b) 事實上，「政黨比例代表制」和「比例代表制」的意義，在修憲意旨上並未被視為存在重大差異的，¹⁷ 比例代表制的席次分配必然是以政黨為基礎的，而此之所謂「政黨」，則是泛指能夠參與席次分配的任何政治團體。¹⁸ 本文前已言之，在採取全額政黨比例代表制的國家，未必會認為獨立參選人的保障有其必要，但我國〈憲法〉關於國代政黨比例代表制的設計，在第五次修憲時便已思考到對於獨立參選人的保障，第六次修憲則透過文字的修改更加凸顯此點，因此，未來必須保障獨立參選人之參選，不能限制其必須組織政團或政治聯盟來參與席次之分配，否則將違反〈釋字第四九九號解釋〉之規範，而如果容許存在「一人政黨」的觀念，依現行〈公職人員選舉罷免法〉第六十五條第三項第六款之規定，各政黨之得票比率必須達到百分之五方得以分配席位，則獨立參選人必

17 提議刪去「政黨」二字之新黨國代曲兆祥持此一看法。陳金德發言，〈「國民大會代表採比例代表制選出方式之探討」公聽會紀錄〉，《國大簡訊月刊》331: 25。

18 蘇永欽評論本文時提出另一類的比例制席次分配單位的觀點，渠大致認為既然任務型國大選舉為一議題化的選舉，則席次分配應以對於國大複決案的正反意見為中心所臨時組合的擬制政治團體為基礎，如是，則方更貼近公民複決的精神。惟現行〈選罷法〉有關比例制席次分配的規定係以政黨為單位，除非經由修法使政黨與任務型國大選舉脫勾。不過，〈憲法〉法文所書者為比例代表制，特意不置「政黨」二字，亦無分區選舉與選舉區規模的相關規定，這都解開了該一思考發展與實踐的限制。本文認為此一觀點值得進一步研究。

須獲得百分之五以上的選票才告當選，至於有無必要降低獨立參選人之當選門檻，本文則認為由於任務型國代選舉為一議題化的投票，沒有凸顯個人意見之必要，因而無須修改有關政黨門檻規定，只要將之擴張解釋至適用於獨立參選人即可。¹⁹

原〈增修條文〉第一條第一項關於國代，則有分區名額之規定，即在全國不分區外，尚有有自由地區直轄市、縣市、自由地區原住民（平地、山地）、僑居國外國民之區分，國民黨政黨協商修憲版本原亦對於地區性國代名額有所規定，但因民進黨與新黨皆有異議而刪除，只在〈增修條文〉第一條第一項規定國代之總額為三百人，而將選舉方法交由法律定之。〈增修條文〉未將區域比例代表列入，並非是有意的排除，而是限於時間因素無法深入討論解決，故而略去不談。（顏韶儀，2000a）依本文所見，如果任務型國代與選民的關係是通過政黨約束的命令委任關係，則國代個人意志必須受到極度的抑制，從而具有候選人取向的投票制度設計也就無此需要。在全國為單一選區的情況下，要選出三百名國代，如果每個政黨都要在選票上提示全部的候選人名單，或者開放名單讓選民做當選優先順序投票，都會使選票的設計十分複雜，本文乃認為應當使此一選舉任務單純化，即只要在選票上提示各政黨表決立場即可，本文因此認為封閉式的比例代表制乃適合於任務型國代選舉，因為選民針對各政黨所提候選人名單的再一次偏好選擇是毫無意義的。

任務型國代選舉又具有準公民複決之性質，故選區規模應當以全國為單一選區，但為方便行政作業，則無妨再區分為幾個投票區，分區計票，如同荷蘭國會下議院採比例代表選舉制而以全國為單一選區，但又將全國分為十九個投票區。（謝復生，1992：35）行政院版〈公職人員選舉罷免法修正草案〉以直轄市、縣市與原住民為選區，（《中國時報》，2000.12.7）本文則質疑其有無必要，因為國代選舉之議題係全國性議題，國代職權之行使沒有反映地方意見的需要。該案依各直轄市、縣市、原住民選區人口比例分配各選區應選名額，而以封閉式政黨名單、獨立參選人聯盟與獨立參選人作為各選區政黨

19 曲兆祥認獨立參選人應與政黨一視同仁。曲兆祥發言，〈「國民大會代表採比例代表制選出方式之探討」公聽會紀錄〉，《國大簡訊月刊》331：23。

比例席次分配單位，則有鼓勵候選人獨立參選之虞，因為選區應選名額平均大約十多席上下，獨立參選人當選機會大，選區幅員尚方便獨立參選人從事個人化之競選活動，這與任務型國代選舉的議題化取向是相反的，而違背了任務型國代選舉「選黨不選人」的政黨比例代表選舉制精神。我們因而認為行政院版〈公職人員選舉罷免法修正草案〉尚有大幅檢討修正之必要。

四、立法院單一國會地位之確立

國大虛級化後，立法院的單一國會地位，失去了競爭的對手而已告確立，過去國大挾修憲權以制立法院的戲碼已成明日黃花。而以往總統——國大、行政院——立法院的雙元權力結構，在行政院長由總統單獨任命，而國大復又虛級化的新形勢下，將會產生什麼樣的變化而對於我國憲政運作產生什麼樣的影響，也正是今後各界所普遍關心的問題。

昔日國大擴權的兩大理由，其一為監督、制衡總統；另一則為制衡立法院。一九九一年第一階段修憲使〈臨時條款〉賦予總統的大政方針決定權合憲化，一九九二年第二階段修憲國大便取得聽取總統國情報告與國是建言權，一九九四年第三階段修憲再取得每年集會的權力。原有的總統選舉權因總統改由民選而取消，罷免總統權則改為罷免提案權，彈劾議決權則始終維持，但此為一被動性的權力。國大每年集會聽取總統國情報告與國是建言，使掌握政治實權的總統得以定期向民意機關報告其施政方針，與民意代表有所互動，並透過國大的舞台向全民做政策宣示，這對於總統領導的政府決策，多少能起針砭的作用，也能公開對行政院形成壓力。但國代對於聽取總統國情報告與國是建言權的行使越熱衷，也會連帶造成總統權力擴張的趨力，因為總統如果要接受建言、實現政治承諾，則他勢必要去尋求一相應的權力，而總統權力的擴張，就會直接壓迫到行政院的憲法上權力。〈憲法〉上並未賦予總統日常行政決策的權力，他的權力意志必須經由黨政協調的機制透過行政院來實現，但總統不能保證行政院會服從於他的權力意志，其因在於行政院對立法院負責，並由立法院同意行政院長人選而組閣成立政府。一九九六年總統直選，一九九七年第四次修憲，民選總統取得單獨任命行政院長權，大大地擴張了他對於行政院決策的影響力。

在總統——國大的權力關係主軸中，總統的行政決策權力意欲和國代的民意代表權力意欲，由於在〈憲法〉上找不到適當的著力點，其可能的結果，就是「兩者一拍即合地建構起另一套行政立法的主軸，形成世所罕見的『雙行政、雙國會』制度」，（蘇永欽，1996: 129）即在行政院與立法院的權力關係主軸之外，另起爐灶，與之分庭抗禮，而這一旦成真，國家機器的分裂，政治權責的混淆，將會造成憲政運作上的重大災難。第六次修憲斷然將國大虛級化，一方面是使國會權力集中於立法院，另一方面則是使總統直接面對立法院，受立法院全面的監督，這就會使得雙首長制下的總統和行政院權力都必須共同受到立法院的制衡。第六次修憲國、民兩黨政黨協商時，即決定將國大之聽取總統國情報告權交給立法院，而有意忽略不提國是建言權，換言之，立法委員只能聽取總統國情報告，卻不能向總統國是建言，以免與質詢權相混淆。據參與協商的民進黨人士透露，這樣的調整是向總統制傾斜。（《中國時報》，2000.3.31）總統每年向立法院提國情報告，必然會與行政院每年向立法院提出之施政方針及施政報告相衝突，行政院長由總統單獨任命，總統又因直接民選而擁有凌駕立法院與行政院的民主正當性，總統國情報告權的運用，必然會對於行政院長的決策權造成干擾。總統與行政院長間權力衝突的仲裁者，則非首當其衝的立法院莫屬。

立法院擁有立法權與預算權，政府重大決策如果沒有立法院的支持，則必將無法推動，難以為繼。在具備議會制機制的民主國家憲政經驗中，組織多數之一致性政府，由執政黨主導的國會給予政府施政上的必要協助，而在野黨倚恃立法權進行黨對黨的制衡監督，是最有利於政府施政決策與政務推動的權力分立形式。我國憲政體制為第四次修憲時繼受自法國第五共和之雙首長制，法國雙首長制又為學界界定為總理總統制，是一種由議會制演變而來而從議會制原理出發的制度，（曾建元，2001: 65-67）假設總統與立法院多數同一陣營，總統可任命同一黨的弱勢行政院長，使自身成為超級總統，得以親自主導政府決策，此時國情報告權和施政報告的可能衝突，就會因為行政院相對於總統的弱勢而趨於無形。反之，若總統與立法院多數不同陣營，按民主國家慣例，總統則通常會邀請國會多數組織一致性政府。此時國情報告權和施政報告的可能衝突，也會因為總統相對於行政院長的弱勢而趨於無

形。而縱使總統和行政院長果爾發生施政理念上的衝突，解決之道，終究還是看國會多數在行使立法權的時候，如何在立法和預算上具體展現其立場。對於立憲者所謂「向總統制傾斜」說法的解讀，我們認為，這是提供總統在主導政府決策時，能親自面對國會與人民說明辯護的公平機會，〈法國第五共和憲法〉第十八條即賦予總統向國會宣讀咨文的權力，第四次修憲引進法國雙首長制時，由於國大還常設存在，當時時空環境不容許總統同時向國大和立法院為國情報告，而使得總統得向立法院為國情報告的制度未能列入修憲議題當中，現在國大虛級化了，原先的制度障礙消除了，讓具有民主正當性而擁有決策權力的總統直接面對擁有立法權的國會，是合情合理的一種制度設計。論者有認為此一條文背離學理者，（蔡宗珍，2000：55）則是欠缺雙首長制與政黨政治背景思考下的一種直接推論。不過，我們也要指出，總統是否每年均需提出國情報告，這也未必，因為〈增修條文〉第四條第三項只規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」，立法院如果認為無此必要，自可放棄行使此一權力。換言之，除非是重大政策宣示之必要，否則總統仍應尊重行政院與立法院的互動機制，國情報告的政治效果仍可由行政院長向立法院所為之施政報告加以吸收，而若總統與行政院長和國會多數不同黨，而欲藉國情報告爭取政策主導權與輿論支持，這也於大局無妨，畢竟最後政策的落實還是要靠立法院和行政院的相互配合。不過，如果總統不願尊重國會多數和學習政治溝通的藝術，執意藉行政院長任命權組織少數政府對抗國會多數，又或藉國情報告對抗行政院，這已經超越雙首長制運作的憲政常理，立法院的反制當可以想見。總統的權力最終繫於立法院的支持與否，因此，讓立法院與總統建立權力互動的關係，並讓反對黨藉立法權制衡總統主導的多數政府，方才合乎民主政治常軌，國大的虛級化正有助於我國憲政制度的合理化。

另一個問題，這也是主張國會兩院制者所普遍疑慮的：國大的虛級化會不會導致立法院的國會專制？我們認為這是一個似是而非的問題。首先，過去國大與立院之爭，呈現的是憲政制度的混亂，國大坐擁修憲權並挾總統以自重，導致行政立法關係受到嚴重干擾，今不過是使行政立法關係回到常軌，不能說是立法院專制，而縱使立法院有一院獨大國會專制之虞，尚可透過外

部行政權、司法權以及內部多數黨與少數黨間的制衡關係去化解，無論如何都輪不到國大來越俎代庖。兩院制國會的主張並非沒有道理，但我們要指出，兩院制國會的國會權是由兩院共同行使的，仍是對外統一一致的國會權，而國大與立院是兩個獨立的憲政機關，彼此間又無協調的機制，在立法院外別有一個民意機關，這反而會削弱立法權。檢視國大移歸立法院的各項權力，除了聽取總統國情報告權是國大慣行的常態性權力外，其餘如並修憲提案權、領土變更提案權、三院人事同意權、補選副總統權、總統副總統罷免提案權等，都不是日常性的國會權力，修憲提案權和領土變更提案權要依賴政黨高度共識通過，三院人事同意權是被動權，且三院人事有任期制，立委三年任內未必有機會行使同意權，補選副總統權和總統副總統罷免提案權，以及立法院原有的總統副總統彈劾提案權等，皆事關重大，不可能經常性行使，因此，立法院所接收的權力，並不會使立法權過於膨脹。

但我們的確不能忽略的是，在台灣省議會和常設化國大裁撤後，立法院已經成為國內唯一的全國性民意機關了，是議會政治的最高權力遊戲場域，立法院的政治影響力在政黨政治與選舉政治的帶動下確實已與日俱增，然而立法權與預算權的本質還是被動的，目的在監督制衡行政權，而不是在追求特定國家目標或國家任務，起國家政策引導作用的，絕非立法院，而是行政部門，如果行政部門與立法部門間存在政治僵局，則我們要看多數政府或一致性政府何以沒有建立起來、政黨協商的機制何以不能發揮潤滑、協調的功能，如果雙首長制與政黨政治的基本遊戲規則都沒有受到尊重，則一味歸責於立法院的國會專制，乃顯失公允。如果上述的前提都滿足了，而所謂的國會亂象依舊，政策協調無門，那麼問題就出在政黨黨紀的鬆弛無力，從〈憲法〉的角度來處理該一問題，則唯有從減少政黨數目與強化政黨在國會選舉中作用的作法著手，其方法就是選舉制度的改革。這一問題已超出本文的範圍，容另文再論。至於〈立法院議事規則〉是不是縱容立委濫提法律案而削減行政部門對於法案的主導地位與法律提案責任，(蔡宗珍，2000: 54) 事實上，個別立委的提案要能形成氣候而威脅到行政部門或執政黨的法案，必須支持者到達一定規模才能使其擁有政策勒索能力，這可以從加強政黨互動協商去凝聚多數共識為解決，光是增加立委提案門檻，只會使成案的提案擁有

更大的政策勒索能力，不是正本清源的作法，而禁止立委提案，則是開民主倒車。

在議會制或雙首長制國家，以國會為中心的政黨政治，不但決定著政府的組成，也決定著政策的形成，多數黨與少數黨則各以行政權與立法權相互頑頡制衡，政黨政治乃實際主導著憲政的運作，在這些國家裡，不存在國會專制的問題，他們憂慮的反而是小黨林立癱瘓國會政治。當立法院單一國會地位確立後，我們期待行政立法關係將可以立法院為中心從此步上正軌，下一階段的憲政改革問題，則應該是如何遵守〈憲法〉和強化政黨黨紀的立委選舉制度改革了。

結 語

第五、六次修憲為台灣一九九零年代民主化帶動的憲政改革劃上了休止符。國民大會制度原理的錯亂，使其在不斷藉由修憲尋租擴權的歷史過程中，也不斷地為其自身累積內爆的能量，終於在凍選延任案通過後的天怒人怨之中自行走入歷史。

國會制度的改革之所以在憲改啟動十年後方才正式進入議程，回顧這段歷史，我們發現有幾個主要的原因：

一、國民大會機關是五權憲法體制的重要象徵，對於國大制度的檢討，必然會帶動關於五權憲法體制的重大變動。五權憲法是國民黨黨義的重要成分，五權憲法體制的變動，由於會引起傳統支持者的不安，動搖到國民黨的意識型態基礎，因此成為修憲的禁區。更者，倘或修憲幅度過大而超過〈增修條文〉的負載容量，必然會觸動制憲的敏感神經。

二、國大作為政權機關，其職權主要為涉及國家主權層次的修憲與領土變更權，一旦國大完全撤廢，其權力乃必須回歸人民全體。但是由台灣人民集體以公民投票方式行使修憲與領土變更權，則已與民族自決在一線之隔，會觸及敏感的統獨議題，引起信心危機，很容易在國內掀起統獨意識型態之爭，亦可能對外引發中華人民共和國對於台灣獨立的疑懼而危害及台灣海峽兩岸的和平，這都會為台灣的社會帶來不安與騷動。

三、國大為民主化後擴大的政治參與提供抒解的管道。國大席次可以消化參政壓力，提供資淺的政治人物晉升與磨練的機會。國大成為平衡地方政治競爭的重要工具。國大一旦撤除，將會迫使更多政治人物不得不投入立法委員選舉，此則影響到地方政治生態的均衡，對在任者的既得利益造成威脅。國大改制為國會第二院的背後政治動機，往往不脫此一考量。但如果新興的政治力量參與國大政治資源的瓜分，而可能將既有政治勢力永久排除在外，既有政治勢力就會寧願選擇壯土斷腕，保存實力，以避免給予競爭者坐大的機會。第六次修憲國、民、新三黨聯手，目的即在封殺親民黨，即為一著例。

四、國大提供政黨主導修憲的正當性。國代人數終究有限，又多為資淺的政治人物，容易受到政黨的控制，而可以減低與民主化相應的憲政改革成本。但為了拉攏國大，使其配合各政黨設定的憲改議程，國家也在國大的常設化與擴權過程當中付出了一定的代價。

五、國代選舉被認為有為總統選舉顧椿的功能，與總統選舉相互支援，有助於總統選舉之競選活動深入地方基層。國民黨之所以不願意落實國發會凍結國大的共識，正是著眼於第十任總統大選的需要，擔心影響選情。但當總統大選前夕，黨籍國代支持延任案修憲，而使總統選舉失去地方基層政治力量的奧援後，國民黨在總統大選中重挫，對於維持國代選舉的幻想也為之破滅，這才徹底打開國大改革的心理障礙。

我們還要簡短地總結第五、六次修憲國大改革的制度差異。第五次修憲的國大改革構想，乃是欲以強化政黨黨紀和依附立委的方式，透過政黨比例代表制與依附立委的一票制選舉制度設計，期以達到壓抑國大制度自主性的目的。國大仍保有既有職權，但受到前述條件的制約，這些職權的行使，則必須依循國代所屬各政黨間的共識為之。第六次修憲的國大改革構想，仍舊是企圖以政黨比例代表制去約束國代，但卻根本地取消常設化的國大機構，並將所有職權均移交與立法院，但也正由於廢除國大制度在統獨問題上的種種顧慮，乃型塑出任務型國大的此一奇特的制度，本文對於任務型國大制度對直接民權的侵犯與對民意的扭曲提出警告，認為這可能會造成國民主權永久的嚴重制度性傷害。不過，另一方面也由於國大制度的虛級化，方能提升立法院作為全國政治中心的象徵地位。

作為憲法文本的研究，本文主張研究者應以憲法文本為先前理解，回溯該一文本的演進過程，尋找現行文本的原型，再看修憲之原始構想或草案如何在政治過程中經過何種增刪演化成為憲法，最後則進行規範意義的建構。而不具正當性之政治動機，由於無法對憲法規範意義的理解具有合憲性解釋的功能，乃將為本文排除在所謂制憲意旨的範疇之外。職是之故，修憲者的「不良意圖」，並非本文所謂的「政治動機」，至多只能作為一種背景說明的材料。第五次修憲文本的重心為依附式比例制國大，至於所謂國代延任自肥的政治動機，則非屬本文從憲法學立場對所謂政治邏輯所欲直接考察的範圍，而第六次修憲的主導議題為國大虛級化，各黨集體封堵親民黨的政治動機，則同理亦非本文所主要關切者。

最後，本文則要再次揭示本文在方法論上的意圖。本文認為，政治權力競逐者有擴大權力利益的傾向，在現代的法制型統治類型裡，權力的設計與運作都必須以合於制度或法律的形式獲取其正當性，這種來自法的程序的形式要求，必然會對於權力中人的權力尋租行為產生一定的制約，此一制約，則是程序和實體都必須合法與正當。職是之故，每個權力者不可能赤裸裸地進行政治操作，而是會用盡一切方法，找出一個法理上的論述，得以隱藏其政治動機而同時滿足其政治邏輯發展上的需求。政治邏輯與法理邏輯的辯證過程，在攸關權力遊戲規則的憲法領域，乃更為激越。可以這麼說，對競逐權力的修憲者而言，立憲主義的法理原則是權力交易的必要成本和行動框限，相對而言，所有的憲政規範，也都是政治建構的產物。

當政治交易的結果憲法條文被制訂出來，就是擁有修憲權力者自憲法規範建構過程中退場的時候。其他的次級權力機制將自此啟動，如何解讀並賦予由不同政治利益和法理交織而成的憲法，則將決定著適用憲法者的權力空間，這是另一個更複雜的政治過程。但是，憲法學者的憲法詮釋，將起最為根本而具有權威的批判作用，因為給予憲法以應然規範上的意義，是憲法學者責無旁貸的天職。我們主張憲法的意義是被建構的，因為當它完成的那一剎那，除非它不是政治交易與妥協的結果，否則必然是意義紛雜而不明確的，此時便需要從憲法解釋的角度進行法理上的重建，但此一憲法應然規範意義的重建工作，必須建立在對於憲法形成之歷史遺緒和政治動力及其制憲意旨

的尊重之上，不然代議民主政治將不具任何意義，憲法解釋者（通常為憲法學者和司法者）擺脫現實而純就其想像的正義和各自所憑恃的價值推論憲法的意義，拒絕與政治現實和制憲意旨進行對話與溝通，是一種學術論證上的獨裁，此種獨斷的憲法詮釋如果要取得主導的地位，所依賴的可能也只是學術社群裡特定主流學派的政治性的領導地位，而不是靠說服、辯論和共識。

政治邏輯和法理邏輯的辯證，因而具有兩重性，一是在修憲過程裡權力者的思維與行動中展開，另一則在事後憲法解釋者相對於憲法的政治操作的思維中展開。

參考資料

一、一般文獻

任卓宣

1973 《五權憲法之歷史與理論》。台北：正中書局。民國六十二年。

朱雲漢

1997 〈從法國第五共和「行政權雙軌制」看現階段國會結構與功能調整問題——國大定位、立監兩院職權修憲方案評估〉，《國民大會大會憲政改革委員會常務委員會委託專題研究報告》，第二輯，頁 1-47。台北：國民大會秘書處編印。民國八十六年三月。

江大樹

1992 〈當前民主國家選舉制度評介〉，見林嘉誠、劉淑惠、張瑞猛、陳華昇、許志雄、林志鵬、江大樹等著，《民主制度設計》，頁 139-171。台北：業強出版社。一九九二年九月。

李建良

2000 〈析論一九九九年憲法增修條文之憲法爭議〉，見氏著，《憲法理論與實踐》，(二)，頁 493-533。台北：學林文化事業有限公司。二〇〇〇年十二月。

李炳南(編著)

1994 《憲政改革與國民大會》。台北：月旦出版社股份有限公司。一九九四年六月。

1997 《第一階段憲政改革之研究》。台北：自版。一九九七年八月。

李炳南(主持)

1999 《總統民選後憲政改革的發展——第四次修憲之研究》，行政院國家科學委員會研究計畫成果報告。台北：國立台灣大學三民主義研究所。民國八十八年四月十五日。

李炳南、曾建元

1998 〈第四次修憲重大修憲議題的政治邏輯與法理分析〉，《憲政時代》24(2): 1-4。台北：

- 中國憲法學會。民國八十七年十月。
- 2000 <政治邏輯與法理邏輯的辯證——以司法院大法官議決釋字第四九九號解釋為例>,第三屆《憲法解釋之理論與實務》學術研討會宣讀論文。台北：中央研究院中山人文社會科學研究所。民國九十年三月二十三日。
- 李炳南、顏韶儀
- 2001 <國民大會定位問題之研究——憲法本文、增修條文與孫中山國民大會學說之比較>,第三屆《海峽兩岸孫中山思想之研究與實踐》學術研討會宣讀論文。台北：台灣師範大學三民主義研究所、國立國父紀念館、中華民國孫文學會、三民主義教育學會。民國九十年五月三十日至六月八日。
- 李惠宗
- 2000 <談憲法的價值體系——評釋字第四九九號解釋及第六次憲法增修條文>,《月旦法學雜誌》61: 142-156。台北：元照出版公司。二〇〇〇年六月。
- 林銘德
- 1997 <國民大會的定位及有關問題之研究——以國家發展會議有關國大的憲改「共同意見」為立論中心>,《國民大會大會憲政改革委員會常務委員會委託專題研究報告》,第二輯,頁47-60。台北：國民大會秘書處（編印）。民國八十六年三月。
- 金鳴盛
- 1936 《五權憲政論集》。上海：中華書局。民國二十五年五月。
- 邱榮舉
- 1987 「孫中山憲政思想之研究——析論其對中央政制之設計」。台北：國立台灣大學政治學研究所博士論文。民國七十六年一月。
- 孫中山，秦孝儀（主編）
- 1998a 《國父全集》，第一冊。台北：近代中國出版社。民國七十八年十一月二十四日。
- 1998b 《國父全集》，第二冊。台北：近代中國出版社。民國七十八年十一月二十四日。
- 1998c 《國父全集》，第三冊。台北：近代中國出版社。民國七十八年十一月二十四日。
- 張君勸
- 1997 《中華民國民主憲法十講》。台北：重印版。民國八十六年三月。
- 許宗力
- 2000 <憲法違憲乎？——評釋字第四九九號解釋>,《月旦法學雜誌》60: 141-154。台北：元照出版公司。二〇〇〇年五月。
- 陳水扁
- 2001 <陳水扁總統五二〇就職演說>,見氏著,《世紀首航——政黨輪替五百天的沈思》。頁316-329。台北：圓神出版社有限公司。二零零一年十一月。
- 陳春生
- 1997 <國民大會在五權憲法上的定位>,李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集編輯委員會（編）,《現代國家與法——李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集》,頁889-912。台北：月旦出版社股份有限公司。一九九七年三月。
- 1998 《中華民國憲法原理》。台北：明文書局股份有限公司。一九九八年十一月。
- 陳新民
- 1995 《中華民國憲法釋論》。台北：自版。民國八十四年九月。
- 陸潤康
- 1993 《美國聯邦憲法論》。台北：凱侖出版社。民國八十二年五月。

曾建元

- 1999a 〈國會制度改革之比較研究〉，《全國律師雜誌》，3(9): 45-61。台北：中華民國律師公會全國聯合會。民國八十八年九月二十日。
- 1999b 〈比例代表制下的獨立參選空間——論未來國民大會代表選舉的制度設計可能方向〉，紐約：《自由時報美東版》。一九九九年十一月二十四日。
- 2001 〈我國修憲後憲政體制的爭議問題與因應對策〉，《立法院院聞月刊》29(5): 60-78。台北：立法院秘書處。民國九十年五月。

黃昭元

- 2000 〈捐客與靈媒的本尊之爭——釋字第四九九號解釋評析〉，台北：《台灣本土法學雜誌》12: 27-44。二〇〇〇年七月。

葉俊榮

- 2001 〈大法官重法理，昧於憲政脈絡〉，台北：《中國時報》。民國八十九年三月二十五日。

董翔飛

- 1998 《中國憲法與政府》。台北：自版。民國八十七年十月。

鄒景雯

- 2001 《李登輝執政告白實錄》。台北：印刻出版有限公司。二零零一年五月。

蔡宗珍

- 2000 〈論國民大會虛級化後立法院之憲政地位〉，《月旦法學雜誌》，61: 51-61。台北：元照出版公司。二〇〇〇年六月。

謝政道

- 2001 《中華民國修憲史》。台北：揚智文化事業股份有限公司。二零零一年六月。

謝復生

- 1992 《政黨比例代表制》。台北：理論與政策雜誌社。民國八十一年三月。

謝瑞智

- 2001 《憲法新視界》。台北：自版。二〇〇一年元月。

蘇永欽

- 1991 〈人民聲請憲法解釋的裁判關聯性〉，見氏著，《違憲審查》，頁 241-248。台北：學林文化事業有限公司，一九九一年一月。

- 1996 〈總統選舉後的憲政展望〉，台北：《理論與政策》，10(3): 123-135。民國八十五年六月。

Brunner, Georg 著，鄒忠科、黃松榮譯

- 1995 《比較政府論》。台北：五南圖書出版有限公司。民國八十四年十一月。

Dicey, A. V. (戴雪) 著，雷賓南譯

- 1991 《英憲精義》。台北：帕米爾書局。民國八十年。

Gebethner, Stanislaw

- 1999 〈比例代表制與多數決制：波蘭的自由選舉與政黨，1988-1991〉，Arend Lijphart and Carlos H. Waiman 編著，蔡熊山、陳駿德、陳景堯譯，《新興民主國家的憲政選擇》。台北：韋伯文化事業出版社，一九九九年十一月。

Lijphart, Arend (艾倫·李帕特) 著，陳坤森譯

- 1993 《當代民主類型與政治——二十一個國家多數模型與共識模型政府》。台北：桂冠圖書股份有限公司。一九九三年二月。

Raward, William E. (威廉·辣白) 作, 朱執信譯

1957 〈瑞士之直接民權〉, 收於: 廖仲愷譯, 《全民政治》。台北: 帕米爾書店。民國四十六年十一月。

Rousseau, Jean-Jacques (盧梭) 著, 何兆武譯

1987 《社會契約論》。台北: 唐山出版社。民國七十六年三月。

Sartori, Giovani 著, 雷飛龍譯

1998 《比較憲政工程——結構、動機與後果之研究》。台北: 國立編譯館。民國八十七年四月。

Taagepera, Rein and Mathew Soberg Schugart 著, 余明賢譯

1992 《席位與選票: 選舉制度的要素與效果》。台北: 中央選舉委員會。民國八十一年三月。

〈中時晚報〉, 〈中時電子報〉, 台北。

〈中國時報〉, 〈中時電子報〉, 台北。

《自立晚報》, 台北。

《自由時報》台北。

《聯合報》, 台北。

《國大簡訊月刊》

第三二五期: 台北: 國民大會秘書處。民國八十九年三月三十一日。

第三三一期: 台北: 國民大會秘書處。民國八十九年九月三十日。

二、政黨資料

中國國民黨

洪昭男等

1999 〈立法委員洪昭男等一百零二人聲請書〉。民國八十八年十一月十八日。

民主進步黨

1999 〈台灣前途決議文〉。台北, 一九九九年五月九日。

新黨

2000 〈新黨參與本次修憲之基本立場〉。民國八十九年四月二十四日。

新黨全國競選暨發展委員會

1999 〈凍結國大, 還政於民〉。民國八十八年九月十八日。《新黨關於「國大定位」問題參考資料》, 頁 7。台北: 新黨政策會 (編印)。民國八十九年四月七日。

新黨砲沫連線

2000 〈國大虛級化, 留會不留人——教教國、民兩黨怎要改革國會〉, 《新黨關於「國大定位」問題參考資料》。台北: 新黨政策會 (編印), 頁 2。民國八十九年四月七日。

新黨國民大會黨團

2000 〈新黨國民大會黨團對於八十九年三月三十一日三黨一派協商的政治立場〉。台北, 民國八十九年三月三十一日。

許歷農

2000 〈凍結國民大會案〉, 台北: 新黨國民大會黨團, 民國八十八年九月七日。《新黨關於「國大定位」問題參考資料》。台北: 新黨政策會 (編印), 頁 5。民國八十九年四月七日。

郝龍斌等一百十二人

1999 <國民大會代表能否自行延長任期特請大法官解釋聲請書>。民國八十八年十月二十八日。

第四黨團

江文如

1999 <修憲提案第四十七號有關「調整中央層級選舉時程」案之說帖>。民國八十八年七月二十九日。

三、政府資料

中華人民共和國國務院臺灣事務辦公室

2000 <一個中國的原則與台灣問題>白皮書。北京，二〇〇〇年二月二十一日。

荆知仁、謝瑞智、許勝發等一三三人

1997 <修憲提案第一號>，《第三屆國民大會第二次會議修憲提案》，頁 1-26。台北：國民大會秘書處（編印）。民國八十六年五月。

張川田、陳儀深、張富美等一百人

1997 <修憲提案第一零七號>，《第三屆國民大會第二次會議修憲提案》，頁 325-337。台北：國民大會秘書處（編印）。民國八十六年五月。

陳金德、劉一德、王東暉、林勝利等七十一人

1999 <修憲提案第四十一號>，《第三屆國民大會第四次會議修憲提案》，頁 139-158。台北：國民大會秘書處（編印）。民國八十八年六月。

陳金德、劉一德、王東暉、林勝利等七十人

1999 <修憲提案第四十二號>，《第三屆國民大會第四次會議修憲提案》，頁 159-168。台北：國民大會秘書處（編印）。民國八十八年六月。

陳鏡仁、陳明仁、謝瑞智、柯三吉、郎裕憲、朱新民、彭錦鵬等一五六人

1999 <修憲提案第二十號>，《第三屆國民大會第四次會議修憲提案》，頁 61-82。台北：國民大會秘書處（編印）。民國八十八年六月。

陳鏡仁、陳金德、李炳南、江文如、蔡正元等一二九人

2000 <修憲提案第三號>，《第三屆國民大會第五次會議修憲提案》，頁 7-22。台北：國民大會秘書處（編印）。民國八十九年四月。

劉一德等六十四人

1999a <修憲提案審查結果修正案第九號>，《第三屆國民大會第四次會議修憲提案審查結果修正案》，頁 17-19。台北：國民大會秘書處（編印）。民國八十八年八月。

劉一德等六十四人

1999b <修憲提案審查結果修正案第十號>，《第三屆國民大會第四次會議修憲提案審查結果修正案》，頁 20-22。台北：國民大會秘書處（編印）。民國八十八年八月。

四、訪談資料

曾建元、顏韶儀

2000a <劉一德先生訪問錄>。二〇〇〇年九月七日。

2000b <蔡正元先生訪問錄>。二〇〇〇年十一月十日。

2000c <蘇南成先生訪問錄>。二〇〇〇年十一月十五日

2000d <陳金德先生訪問錄>。二〇〇〇年十二月十六日。

2000e 〈黃澎孝先生訪問錄〉。二〇〇一年三月二十八日。

顏韶儀

2000a 〈李炳南先生訪問錄〉。二〇〇〇年四月二十八日。

2000b 〈江文如小姐訪問錄〉。二〇〇〇年十月二十二日。

Articles on the Constitution of the Republic of China: Political Logic and Legal Analysis of the Items about Legislative System Reform for the Constitutional Amendment for the Fifth and Sixth Time

Ping-nan Lee

Professor

National Taiwan University,
Graduate Institute of National Development

Chien-yuan Tseng

Philosophic Doctoral Candidate in Law

National Taiwan University, Graduate Institute of National Development
Part-time Lecturer
Shih-Hsin University, Department of Law
YuDa Institute of Business Technology, Department of Accounting
Chihlee Institute of Commerce, Department of Finance

ABSTRACT

The major issue of the Fifth and Sixth Constitutional Reforms in Taiwan was the reform of the legislative system especially in respect of the National Assembly. The Fifth Constitutional Reform in 1999 established a system of proportional representation, based on the share of the popular vote each party received in legislative elections by secret voting, but at the same time it extended the term lengths of National Assembly delegates for the reason for regulating election schedules. Under pressure from public opinion, the Legislative Yuan asked the Grand Justices to invalid are these sections. Eventually, because of procedural errors in their passage, all the sections of the Fifth Constitutional Amendments

were declared invalid by the 499th Constitutional Interpretation, made after the presidential election in 2000 by the Council of Grand Justices. When the upcoming election of the National Assembly delegates was going to be held, the National Assembly delegates rapidly conducted the Sixth Constitutional Reform and established a new quasi-referendum system for a so-called “mission-based” National Assembly. This solved the hindrances to Constitutional Reform long posed by the National Assembly, and transferred more integrated legislative powers and functions to the Legislative Yuan. The reform of the legislative system thereafter moved onto the correct path.

Key Words: Constitutional Reform, Constitutional Interpretation, National Assembly, Proportional Representation