

## 【時事評論】

# 從曇花一現的任務型國大看當前的憲政問題

蘇永欽

國立政治大學

## 摘要

五年前修憲把常設的國民大會改為任務型，但配套的制度並沒有適時完備，以致去年立法院通過修憲提案後，才匆忙制訂相關法律，其內容設計有多處偏離任務型國大的憲法意旨，最後雖然還是完成了修憲，任務型國大的制度也隨之走入歷史，但整個過程顯現我國主要政治行動者憲法意識的薄弱，深值大家警惕。本文特別回顧此一過程，提出檢討意見。

關鍵詞：任務型國大、國大組織法、國代選舉法、國大職權行使法

---

蘇永欽 國立政治大學法律系教授，研究領域為憲法、經濟法、民事財產法與法律社會學。



6 月 7 日修憲案通過，任務型國大任務終了，國民大會終於走入歷史，把政權完全還給人民。過程也許有點亂，但這個結果還是可喜的，我主張國大無形化（人民就是國大），恐怕已經有二十年之久，倒不覺得這算什麼遠見。以台灣社會發展的高度而言，唯一可能存活的國民大會也就是任務型國大了，但顯然連這種僅僅傳達而非代理民意的版本，人民的接受度也很低，再拖下去，只會製造更多的社會成本。對這樣一個曇花一現的憲政制度本身，我覺得已經沒有必要多作評論，但我們的政治行動者從民國 89 年 4 月匆忙為它催生，到今年六月把它送入歷史熔爐，其草率與不負責，留下諸多憲政的瑕疵，才是真正嚴重的問題，如果這樣的態度不改，我們的民主憲政還會繼續亂下去，所以檢討這個過程，毋寧更有意義。

## 一、國大三法未能扣緊憲法意旨

民國 89 年修改憲法增修條文，其第一條第一項規定，國大代表「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」，第三項接著規定代表「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」，第四項復規定其「任期與集會期間相同」，從其跟著議案辦選舉，選完就集會，會議終了就「解甲歸田」，即知不是一般代議的國會，俗稱「任務」型國代，可說十分貼切，最接近的外國制度就是美國的總統選舉人團，在我們則是修憲人團、領土變更人團、總統彈劾人團。換言之，這些議題取向選出來的代表，特別是經過公告半年的這兩種任務型代表，憲法的意旨很清楚，他們被賦予的任務就是把人民已經深思熟慮，經由選舉表達出來的「決定」，再一次投票傳達而完成整個程序，根本沒有再辯論折衝、相互說服的空間和時間。增修條文第一條第二項把國民大會處理這兩種程序的方式稱之為「複決」，明顯與總統、副總統彈劾程序的「議決」相區隔，更是再清楚不過。所謂集會以一個月為限，也是因為彈



効的議決才有需要。

但任務型國大要開始運作，不能沒有完整的法制基礎，舊的組織法和選罷法，是循代議機關的性質所訂，職權行使法雖有憲法本文的依據，但自始闕如，故為了要落實這個新生制度，修憲案通過後，政府即有儘快完成憲法委託，提出修正和制訂三法案的必要，其中組織法的修正，增修條文第一條第四項還特別訂了日落條款。結果真的拖到了民國 91 年 5 月太陽下山前一刻，才經由朝野協商，確定把原國民大會留下來的秘書處業務由立法院承受，但對於真正涉及定性改變的組織調整，仍然漫不經心，只看第五條居然還回復了早期的主席團制，而設「主席團主席十一人，依各政黨國民大會代表當選席次比例推舉之」，讓一天就可以結束的投票程序，硬是設了十一個可以各黨均霑的「大官」，以致後來為了讓主席們有會可以主持，還特別開設完全沒有實質功能的「憲政論壇」。第十一條也回復了秘書處，下設四組一室，所以如果不是輿論施壓，外慚清議，照組織法設計的會議規模，擺明了是要充分使用法定「一個月」的期限。從這第一個法案已經顯示，沒有多少人真正在意，任務型國大的理念，要如何落實。

## 二、假性政黨競爭和保證金問題

其他兩法因為沒有落日條款，在擁擠的政治日程上更是幾年都無人聞問。去年總統選完，立法院也休會了，民進黨突然發動修憲，其他政黨基於年底立委選舉的考量，半推半就的配合開了臨時會，竟然跨過四分之三門檻通過修憲提案，以致剩下的國大二法也才擠進了政治日程，但行政院仍然拖到很晚才把國民大會代表選舉法定案，立法院更是拖到半年公告期快要屆滿的前一個月，才匆匆通過該法，而公告期屆滿三個月就要選出國民大會，有關國大行使職權的程序法，卻仍在第五屆立委意興闌珊下未能闡關成功，必須等第六屆集會後，才重新提案審議，結果一直到 5 月 14 日國代選舉，職權行使法都還沒能



通過，硬是拖到了國大開議前的最後一刻，才完成立法。

然而行政立法兩院的懈怠，還不是最大的問題。朝野主要決策者對於任務型國代該怎麼選，該以何種程序完成任務，顯然也和如何組織一樣的沒有做好功課。憲法的意旨很清楚，這根本不應該是一般的選舉，而是假選舉之名行複決之實。國大複決的標的，既然是立法院以四分之三多數通過的修憲提案，必然已經在主要政黨間達成了共識，憲法所以規定還要選舉國大來複決，唯一的功能，就是避免修憲案反映的只是主要政黨和政治人物的利益，而非全民的利益，所以真正處於競爭關係，交由人民抉擇的，應該是贊成還是反對該修憲提案，既以選舉來表達人民的決定，候選的應該就是代表贊成修憲案的主要政黨代表，和反對修憲案的其他社會菁英，而不應該讓同樣支持修憲的政黨還相互競爭，混淆人民的視聽，這一點，從增修條文第一條第一項特稱「採比例代表制」，而不像第四條第二項立法委員「採政黨比例方式」，就可以很清楚的看出來，事實上在當初修憲時，初稿的用語正是政黨比例代表制，政黨是有意遭到了刪除。所以僅僅從選舉法居然還沿襲一般民意機關的選舉，以政黨為預設的競爭主體，就知道提案和議決機關的不用心。更可惡的是，在學者一再提醒，選舉法應該給反對者充分的空間後，最後通過的該法還處處刁難非政黨的聯盟，不但不讓聯盟正式掛名，而且要參選者像選一般民意代表一樣繳納十萬元保證金，對於這樣本質上含有高度「搭便車」問題的修憲人團選舉，有學者願意投入為民眾提供真正的選項，已經很不容易，還要設置這樣的障礙，立法心態實在可議。即使不是刻意打壓，至少也是毫不用心。等到選舉完畢，各政黨居然也和不懂本次選舉憲政意義的淺薄媒體一樣，去分析政黨的勝負變化。胡亂設計在前，胡亂分析在後，只印證了台灣民主政治品質的低落。

### 三、無投票率門檻的正當性瑕疵

選舉法另一個授人以柄之處，在投票率門檻的欠缺。我國憲法把選舉當成



單純的權利（第十七條），因此各種選舉法向來都未設最低投票率的規定，然而任務型國大的選舉，既然只是用來呈現人民對修憲案、變更領土案等特定議題的決定，從而選舉法才規定各候選政黨或團體必須清楚表達對該修憲案的贊成或反對立場，明白列印於選票上，和列印贊成反對的公民投票選票，不同的只是還有傳達贊成或反對的「候選人」（政黨或團體）而已，則公民投票法基於正當性考量，所規定的最低投票率—選舉人總額的 50%，就有在國代選舉法也列入的必要，否則會形成普通法律的公投，即使開出來的票是多數贊成，仍會因為投票率未達半數而無效，修憲案的公投，反而不問多少人投票一律可以生效，這種輕重倒置的矛盾。從本次修憲案對未來修憲公投程序的規劃也訂了總額二分之一同意的超高門檻，即知修憲者也已經認知了修憲不可或缺的程序正當性，偏偏到了制訂國代選舉法時又完全省略了這一點，不能不說是另一個違反任務型國大設計的重大瑕疵。後來選舉真的出現行憲史上最低的二成三投票率，招致嚴重的正當性質疑，甚至還引起違憲的爭議，將由大法官來認定，真的是一大敗筆。

#### 四、二分之一或四分之三的爭議

三法中最後通過的職權行使法，居然也因為議決多數的問題，先引發立法院內的複議程序，接著又有總統公布時加註，民進黨立委聲請大法官解釋的爭議。所謂複決，正常的情況當然就是依贊成或反對的多數決定，無所謂特別多數的問題，否則就形同少數決。憲法增修條文第四條第五項明文規定變更領土的複決，要有出席國大代表的四分之三的同意，毋寧為例外的特別規定，沒有特別規定，當然就回歸正常法理。但親民黨和台聯黨立委堅持要把複決修憲案的多數拉高到四分之三，真正可議的，還不是所提的一定程度還算見仁見智的論點，而是當立法院議決職權行使法時，人民都已經選出了國民大會，而且有效票中有八成三贊成修憲案，這就像美國總統選舉夜，選票已經開完，某一候



選人已經以明確的差距領先，很難想像這時總統選舉人團還有什麼「程序問題」可以討論。選民投票之前，對於修憲案發表任何意見當然都值得尊重，一旦選民把票投了下去，其意義已經不能等同於民意調查，選票不是意見的表達，而是主權者對於修憲案的決定，這時候代議的立法院還有什麼反對的正當性，還想製造什麼縱橫捭闔的空間？83% 和 75% 中間有整整 8% 的差距，堅持四分之三的目的，難道是要公然招募 8% 的「跑票」？我完全不能想像，如果真的跑票成功，這齣鬧劇要怎樣演下去？所以問題根本還不在於憲法上對修憲複決的多數還有多大解釋餘地，以及二分之一或四分之三是否還在立法裁量的範圍，而在人民已經作了決定以後，竟然還有這麼多人認為，可以透過國大職權行使法的規範設計去改變這樣的結果。說明原來非常清晰的任務型國大理念，真的是在所有政黨的不斷攬和下，變得越來越模糊。

## 五、中選會未善盡告知選民責任

立法者的懈怠和含混，如果執法者有清楚的憲法意識，仍然可以作相當的補正，可惜主辦選舉的中選會不但沒有在執行上設法補正，反而以更大的懈怠和含混，讓這樁憲政大事演變為一場鬧劇。在任何一個成熟的民主國家，碰到這樣一種新形式的選舉，都會投入大量資源宣導說明，使選民正確認知所謂神聖一票的意義，和行使的方法。以受到高度評價的德國式兩票制為例，其實是二戰後的新生事物，一直到我在 1970 年代後期負笈德國深造，每逢選舉都還看得到他們的選務機關利用電視時間娓娓解說，深怕選民不瞭解而亂投票。我們的中選會，一個負有憲法委託保障人民參政權的獨立機關，碰到這樣一個人民完全陌生的新制，居然到了選前一個月還像沒事一樣的不聞不問，在各界開始責難以後，才在最後兩週作了一些語焉不詳的電視廣告，不但在廣告量上比不上去年明顯違法和總統大選綁在一起的公投，還把重點放在百萬元抽獎上，民主憲政意識之偏差，已經到了不可思議的程度。所以我始終覺得，二成三的



低投票率有沒有合憲性問題是一回事，即使投了票的二成三選民，又有多少人弄清楚了國代選舉的本質，其實都還大有可疑，對這樣的過程和結果，中選會真的應該負起政治責任。

## 六、結語

一波三折，修憲案總算還是通過了。不論其內容有多大的善意，以其設計之粗糙，任何稍有憲政知識的人都知道，如果不能在法制的配套上好好下功夫，所有美意都會變成毒藥。別的不說，沒有國會內規的改革，少了一半成員的立法院肯定會是一場災難；沒有選區公平合理的劃分，單一選區的選舉也會生出前所未有的大問題。所以當我聽到，執政當局在修憲案通過的當晚，又喜孜孜的宣布即將啓動第二階段的修憲，那種濱池弄兵、兒戲國事的感覺，不禁油然而生。民主的過程比結果還重要，我真的很期待，朝野政治人物都能從任務型國大這場歷史大戲中，領悟出這層道理。



□ *Current Affairs Review*

## **Problems of Taiwan's Constitutionalism: Observations of the Historical Experience of the Mission-bound National Assembly**

*Yeong-chin Su*

### **Abstract**

The so-called mission-bound National Assembly was devised five years ago by way of a constitutional amendment, but the contingent legal framework for implementing the new constitutional institution was never put in place until the Legislative Yuan adopted a package deal to amend the constitution in August 2004. Laws on the organization, the election as well as the procedure of the new National Assembly were hastily passed, but were full of flaws and in conflict with the spirit of the constitution. Nonetheless, the amendments were successfully completed and the Ad Hoc National Assembly went down in history. The entire process presents a valuable lesson which warrants a careful review.

**Keywords:** mission-bound National Assembly, Law on the Organization of National Assembly, Law on the Election of Members of National Assembly, Law on the Procedure of National Assembly.

---

**Yeong-chin Su** is professor at the College of Law, National Chengchi University. His research interests cover constitutional law, antitrust, property and sociology of law.

