

20150813 公督盟改革系列講座 / 外國國會制度看台灣國會改革座談會

謝謝黃老師在場各位先進，參與會議的朋友還有各位媒體記者先進，我想因為我是以中研院法律所研究員的身分被邀請來參加這個論壇，不過在倫理上面我還是先做一下利益揭露，雖然我覺得大家應該都知道，我目前在時代力量當代總隊長，自己也投入了區域立委的選舉，不過我今天的發言會以我學者的角度身分來加以出發。

因為之前在過去的幾年當中，包括跟黃老師跟永明還有很多學者我們一起曾經推動過國會改革的議題，因此個人過去在國會改革議題上面的發言都有紀錄可考，所以各位不用擔心我因為角色身分的改變而改變自己本來有的堅持，作為一個現在時代力量黨代總隊長的身分，其實我滿希望公督盟在2016年國會大選以前能夠做一件事，也可能請黃理事長可以慎重考慮一下就是，現在大家都有個共識，臺灣的國會需要改革，否則我們今天不會坐在這裡，第二個2016年國會的組成跟運作它的重要性絕對不亞於總統，可能還更高。

因此如果公督盟能夠在2016年國會選舉以前邀請各黨的黨魁或者是其他的代表，針對臺灣需要一個什麼樣的國會，進行公開的政策辯論，作為在2016年不分區立委投票其中一個重要的參考指標，我覺得這件事情很有意義，為什麼我會這樣呼籲？這件事情很重要，這件事情非常的重要，如果大家對於臺灣未來的國會有不同的想像，那就請負責任的把話說清楚，交給選民判斷，如果大家的想像，最起碼台面上面的想像是一樣的，那我覺得該簽署的承諾就簽署承諾，否則的話到選後有一些必要推動的改革，選前說一套，選後做一套是臺灣選民非常厭惡的一個現象，這個情況可以避免，就國會頻道這件事情，以我目前大概可以想像的範圍之內，我大概無法想像有任何一個政黨會反對，當然我不知道中國國民黨的態度改變了沒，如果是這樣子的話，大家選前先畫押，白紙黑字寫清楚，選後推動這個立法的時候，沒有一個黨可以逃避他的責任。

那又譬如說對於黨團協商制度，如果各個政黨有不一樣的想法，那也沒關係，把話說清楚，不要說在選前的時候也號稱說黨團協商這個制度有很多晦暗的角落必須要改革，然後到選後的時候繼續按照這個制度運作的時候開始抱怨外界對於黨團協商所做的重大貢獻沒有辦法充分的了解，然後惡意的在批評我們現行的黨團協商制度，這種前後不太一致的發言就會讓人感覺有點精神錯亂，就是選前選後兩套講得不不太一樣，當然我這樣子講是因為在2011年的時候，我想在場坐在上面的很多學者專家都曾經參與過一次國會改革的學術研討會，那個時候是由

臺灣智庫所舉辦，我那個時候也有參與，2011年的時候，包括了我相信像之前很資深的立委林濁水都有參與的這個國會改革的座談會當中，已經大家對很多事情其實滿有共識的，但是我們要問的是現在已經2015年了，如果國會改革這麼重要的話，過去四年我們的國會在幹什麼，難道2011年那個時候在選前大張旗鼓說要改革國會，在選後以後徹底忘記，這就是我們過去四年最現實的寫照，那也正是因為這個樣子，所以我會就敦請公督盟的朋友慎重考慮舉行這樣子的一個公開的辯論，如果辯論太尖銳，討論也可以啊，把各黨的主張具體的講出來。

我從以前到對國會改革的主張，其實到現在為止從來沒有改變過，也就是說剛剛永明其實講了一個重點說，對一些小黨來講可能會覺得滿重視黨團協商的制度，三個人有一個黨團，然後你的bargaining power不成比例的在黨團協商裡面可能可以被放大，但是你如果以實證的角度來看，你會發現那個其實只是假象，你可能私下換到什麼利益人民不太知道，但是以實際通過的法案而言還是以大黨的意見為主，從我自己的看法就是臺灣到底要走向委員會中心還是院會中心，我們必須要清楚的講出來，像美國他為了要制衡強大的行政權，他會採取委員會中心主義，英國因為在憲政體制上是行政立法融合，所以他會採取所謂院會中心主義，對行政權拘束的效力會比較低。

那從臺灣的現狀來講，大家會發現說我們到底是委員會中心還是院會中心，我個人的觀察是以黨團協商當作中心，是臺灣目前立法院運作的實況，那我希望臺灣未來的國會變成什麼樣子呢，第一個在還沒有進行憲政改革的情況之下，臺灣的國會的確相對於行政權是弱勢的，因此如何強化委員會的功能這件事情很重要，我贊成在法案進行實質審議的情況之下採取委員會中心主義，如果說從專業的立場來看可以有兩個以上不同的選擇，要進行政策辯論的時候，到二讀會的時候，在院會裡面各個黨針對他所提出來法案版本的不同立場，在二讀會裡面進行黨團的政策辯論，這個是大家才希望看到的部分，現在我們的審查是委員會裡面的專業性又不足，到院會的時候又沒有實質的辯論，實際的考慮全部都在黨團協商當中去處理，這個我覺得絕對不是現在人民所期待的一個國會他正常運作的狀況。

第二個是如果傾向於是在國會，我們希望委員能夠增加他的專業性，我覺得這個都是大家相當期待的目標，就增加委員的專業性，我贊成在每一屆立法委員當中的時候不要出現委員會大風吹的現象，也就是一個立委你挑了一個常設的委員會，那你就深耕，在那個委員會裡面好好的去經營，因為一屆立委只有四年的

時間，在你任內你如果能夠推動通過一兩個對於臺灣改革重要的法案，其實老實說已經很了不起了，對於臺灣整個社會的進步事實上已經有創造出不小的貢獻，然後不要在短短的四年當中每一年還在不同的委員會當中遊走。

但是對於建議所謂資深制這件事情我個人相對會比較保留，因為我從來不認為資深等於專業或資深等於優秀，像我們現在中國國民黨總統候選人洪秀柱女士他也很資深，但是你如果問我說他的專業是什麼，我真的腦袋開始冒星星，就是我們洪委員的專業到底是什麼，當然我講這樣子的話我負責，因為我長期在觀察立法院裡面法案審查的結構，委員會在審查法案的時候專業性不足，即使是所謂什麼兩連霸三連霸四連霸五連霸六連霸的立法委員，你如果真的問他們的專業是什麼，我想社會上面會有相當高的公評。

你如果說你如果問我自己的話，假設我明年如果可以順利進入立法院，我隨便講啦，司法法制委員會，這樣好像有點自吹自擂，對不起我修正一下(全場笑)，就雖然我從來沒有當過立法委員，但是我對於司法法制委員會，甚至內政委員會裡面很多審查的法案，我就相信我具備那樣的專業知識能夠來加以去進行重要的處理。

第二個部分，因為現在已經講到委員會中心主義，要談的議題太多了，但是第一輪發言隨著委員會中心主義跟院會辯論主義這兩者之間在臺灣的結合，我在剩下的時間附帶提一點就是，人事同意權的審查我建議應該要採取德國的制度，也就是透過大概有20個人左右，人事審查一個專業的委員會來進行實質的審查，現在我們審查的方式是開所謂的全院公聽會，在那個群賢樓最高的全院公聽會，我個人參與過考試委員、監察委員、大法官人事同意權的全院公聽會，我必須要很誠實的跟大家報告，你參加過那個公聽會以後，你就會發現那個公聽會是在演戲，成為那個戲裡面其中的一個被裝置的演員，這件事情其實讓我非常的失望。

大家也可以回顧我們過去這段時間當中，像最近的一次是大法官的審查，那個審查的品質我只能用不忍卒，欸？不忍卒睹還是不卒忍睹，不忍卒睹四個字來加以形容，未來在人事同意權的審查的時候，建立一個特別的委員會，透過委員會裡面配合著我們目前國會還少的聽證制度而不是公聽會，公聽會大家有參加過立法院的公聽會就知道，那根本沒有用，你要採取聽證制度，調查資訊的揭露，說謊提供虛偽資料負責任的態度以及資訊的全部的會前的透明跟公開，充分時間的在聽證程序當中，對於被審查人實質問題，這樣子才有辦法提升我們在所謂人

事同意權的審查上面的專業性，或者是說那個民主正當性的要求，不好意思因為時間的關係，我第一輪先發言到這裡。

(跳下一黃老師片段)

當初我先第一個部分先處理黨團協商的制度，當初在出現那個黨團協商制度的時候，它的那個整個背景是立法院立法委員的人數從164、163左右大幅升到225，那個時候有因為廢省的需求，要幫省議員找出路，所以我們需要多60幾個立法委員幫省議員找工作，化解那個時候廢省它的政治阻力，大家可以想像就是當立法委員人數突然一下多60幾個，臺灣社會他所觀察到的現象是整個品質是往下降，平均的水準是往下降，對不起這不是我個人的評價，我只是在描述學者一般觀察的結果，那個時候就導致整個議事效率滿低的，所以要促進整個議事效率，那個時候開始黨團協商的制度，當然出現黨團協商制度以後，又有新的問題，所有又有第二波的國會改革，那個是在2001到2002左右進行的第二波國會改革，因為第一波國會改革，剛剛我講的是1999年的時候，第一波國會改革那個時候有所謂的國會改革五法，包括立法院組織法，立法院職權行使法等等，然後到第二波國會改革的時候把黨團協商，希望他把他的權限稍微限縮，但是那次做那樣子的調整，就黨團協商本身運作的現狀來講並沒有造成太大的衝擊或者是改變。

我並不反對立法院要追求效率性，專業性當然很重要，問題是現在目前的黨團協商，特別是黑箱黨團協商讓大家開始質詢除了剛剛陳老師所提出來的是說，多少事情在這後面被遮掩而人民是不知道，這很重要，譬如說我直接丟個挑戰出來，2013年夏天所通過的會計法，四個黨團都簽名，中午的時候開一個小時的會，晚上11點多三讀通過，沒有討論沒有辯論，然後通過了，請你告訴我，這樣子的黨團協商是專業還是效率，還是背後事實上牽涉到了其他的政治交換，不想讓人民知道，所以想說趁著在會期的尾聲，法案大清倉的時候，混水摸魚過去，想說大家不會注意到，我個人選擇的答案是三，當初會計法修正通過，因為四個黨團都簽名，基本上的心態是反正壞事大家一起幹，誰也別罵誰，還好有一個非常重要的組織，就是公督盟，因為我那個時候有非常密切的觀察，公督盟是少數那個時候馬上站出來批判這件事情的公民團體，那在公督盟的領導之下，也開始讓輿論非常重視這件事情，才終於把那個會計法的修正案費了九牛二虎之力，透過覆議的程序把它給搞掉。

當然還有很多其他的法案是在這個協商冷凍的過程當中，不只是冷凍是永遠

都進入冰凍庫，在觀察立法委員行為的時候，其實比較好監督的是他幹了什麼，所謂比較好監督是他幹了什麼，像會計法修正案那種東西很清楚，你就幹了這件事情，至於說誰要負責，選民會不會究責，牽涉到的因素很多，但是還有另外一種真的難監督的是什麼，真的難監督的是說，他刻意不去做什麼，所謂他刻意不去做什麼，譬如說一些重要的改革法案會牽涉到財團的利益的，大商人利益的，他把那個法案永遠把它冰凍起來，永遠不會排上agenda，這個是另外一種我覺得更細微，但是也是相當重要去觀察的角度。

對不起我時間到，不過那個課綱的事很重要，容我再很快的回覆一下，我在看課綱的這件事情，當然臨時會很重要，但是值得要值得去想的一件事情是說，當初教育部是不斷的主張他是一個行政規則，因此他拒絕送立法院，或者是他沒有明確的拒絕送立法院，因為立法院從來沒有自己表示過不一樣的法律見解，他沒有說這是法規命令，他沒有跟教育部說你現在要把這個東西送來我這邊進行審查，因為這件事情在2014年2月10號他通過課綱以後，事實上就已經發生了，我們的立法院看到這樣子的狀況，我不曉得是專業心不足還是他對於行政機關制衡的權限很不夠，整件事情是整整睡了一年多，到2015年六七月的時候，學生出來抗議的時候，我們立法院突然恍然大悟說，這個好像叫法規命令，這個好像應該依照立法院職權行使法的規定，要送立法院備查，我們的教育部好像忘了做這個事情，所以那個時候才要開臨時會要處理這個事情，你要叫他送來。

至於協商最後的結果的評價我完全贊成永明剛剛所做的評價，但是我在想整件事情的運作，你必須要回溯到，第一個選民要問的問題是說，那2014年2月10號這個事情出來了以後，我們的立法院在幹嘛，他為什麼幹嘛或者是他為什麼不幹嘛，這個才是我們在去思考制度改革的時候，從這個例子上面如果要得到一些啟示，或者是要尋得一些方向，我會覺得應該思考的起點是在那個時候，而不是，當然這次的臨時會整個過程很重要，它突顯出來的反映出來的現狀就是跟我們前面兩三年的批評是一樣的，是我們的立法院在多數黨的情況之下，他跟行政權相對的落勢，甚至有一點自甘墮落為是行政權的立法局這樣子的狀況，本來我們以為在去年整個318運動結束了以後問題有稍微改善一點，但是在課綱的這個問題上面突然好像又回到原來的老路，立法委員他自己棄守他本來應該要履行的法定職責，只單純的為了要去配合某一個特定政黨對於這件事情的看法或者是定性。