

論我國國民大會虛級化後之定位問題*

胡藹若*

中文摘要

我國國民大會於2000年4月24日深夜，三讀通過國民大會虛級化與任務型態化等修憲案，完成了第六次修憲程序，我國成為「準單一國會」型態，至此我國的憲政體制出現重大變革。由學者專家的意見可知，國民大會的此種變革，必然會引發重大的憲政效應，而對將來我國憲政運作及發展，投下不良之變數，實有加以研究之必要。

本論文首先針對第六次修憲後國民大會之結構與職權做一介紹，研析其所引發之憲政效應，並探討一院制與兩院制之優、缺點，思考最適合我國的國會型態，以及國民大會未來最佳之轉型與定位方式。研究結果顯示，單一國會兩院制應是最適合我國之選擇，更是國民大會未來最佳之轉型與定位方式。因此，在肆、建構單一國會兩院制中，吾人闡述了我國應採用單一國會兩院制的理由，規劃了單一國會兩院制下國民大會應有的結構與職權，使國民大會成為名實相符的單一國會兩院制下的上院。並期能經由如此之規劃，建構最適合我國的憲政體制，使我國的憲政運作順暢，以避免憲政危機的發生。

關鍵字：國民大會、虛級化、定位問題

* 感謝兩位匿名審稿委員的審查。

* 胡藹若，現職為政治作戰學校副教授，國立台灣師範大學政治學研究所博士班研究生。

A Study of the National Assembly after Simplifying

Hu Ai-Ro

Abstract

In the mid night on April 24, 2000, our nation's National Assembly has passed the re-constitutional cases such as National Assembly's virtual grading and mission modeling etc. by reading them aloud 3 times for completing the sixth re-constitutional procedure – our nation becomes the model of "Would-be Single National Assembly". As such, our nation's constitutional government system has exposed a revolutionary change. From the opinions of intellectuals and professionals, we can understand such revolutionary change of the National

Assembly would definitely arouse enormous effect in constitutional government which is planted with unfavorable variables to the operation and development of our national constitutional government, this, actually needs to be profoundly probed into.

In this article, the introduction is preliminarily focused on the structure and authority of the National Assembly after the sixth re-constitution, to study and analyze the constitutional governmental effect aroused, and to probe into the advantages and disadvantages of unicameral (of constitution) or bi-cameral, to consider the type of national assembly that is most suitable to our nation, and the best type and method of orientation of the National Assembly for further change.

The result of the research shows that single national assembly with bi-cameral is most appropriate for our nation to select. It is rather the best type and method of orientation for further change. Therefore, in **Four. Building of Single National Assembly with Bi-cameral**, we have explained the reason of the single national assembly with bi-cameral our nation should adopt, we have planned the structure and authority the National Assembly should comprise under the single national assembly with bi-cameral in making the National Assembly to be consistent with its name of single national assembly with bi-cameral.

Moreover, through such planning, we expect to build the constitutional government system most suitable to our nation that makes our nation's constitutional government successful in operation, which would avoid the occurrence of constitutional government crisis.

Key word: National Assembly, virtual grading, orientation issue

壹、前言

我國國民大會於2000年4月24日深夜以記名表決方式，三讀通過國大虛級化與任務型態化等修憲案，完成了第六次修憲程序，我國的憲政體制出現重大變革；國民大會組織從此走向虛級化、任務型，國民大會多數職權移轉至立法院，我國成爲「準單一國會」型態，總統與行政、立法兩院的互動型態亦進入一個新的局面，我國施行多年的五權憲法體制至此正式走入歷史。此一變革非同小可，對我國的憲政體制運作影響至大，實有加以研析之必要。

以下首先針對第六次修憲後國民大會之結構與職權做一介紹，研析其所引發之憲政效應，並探討一院制與兩院制之優、缺點，思考最適合我國的國會型態，以及國民大會未來最佳之轉型與定位方式，期能建構最適合我國的憲政體制，使我國的憲政運作順暢，以避免憲政危機之發生。

貳、國民大會之結構與職權—第六次修憲後

第六次修憲後，我國國民大會之結構與職權出現重大變革，以下即就第六次修憲後國民大會之結構與職權做一介紹，並綜合學者專家之意見來探討此一改變所引發的憲政效應，以做爲國民大會日後轉型、定位的依據。茲分別論述於下。

一、第六次修憲後國民大會之結構與職權

(一)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。比例代表制之選舉方式以法律定之。每次集會爲期一個月，集會結束即解除職務。

(二)任務型國民大會之職權為複決立法院所提憲法修正案、複決立法院所提領土變更案、議決立法院所提之總統與副總統彈劾案。

(三)補選副總統權移交立法院行使。

(四)總統、副總統之罷免案提案權移交立法院行使。

(五)中華民國領土變更案之提案權由立法院行使，並由國民大會複決同意。

(六)立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。

(七)司法院大法官（包括正、副院長）、考試院正副院長、考試委員、監察院監察委員（包括正、副院長）等人事同意權，移交立法院行使。

二、所引發的憲政效應

由第六次修憲後國民大會之結構與職權可看出，此次修憲結果不僅意味著國民大會權力的終結，更直接牽動了我國未來憲政體制之權力結構的發展，對立法院的職權與定位影響極為深遠，亦無可避免地使得未來總統、行政院與立法院三者間的憲政權力之運作關係重新洗牌¹。

此次修憲國民大會代表以不到一個月的時間，完成歷史性的國民大會虛級化之修憲工程，其決策過程之粗糙，必定會為將來我國之憲政運作及發展，投下不良的變數，值得吾人思考與重視。綜合專家學者之意見，未來可預見的憲政效應有以下數端：

(一)檢視這次的修憲成果，除了被外界質疑破壞五權架構，以政黨比例代表制剝奪大多數未參與政黨民眾的權利，有違人民主權精神外，國民大會雖仍然保有政權機關的地位，政權行使卻落在治權機關立法院身上的結果，更是備受外界質疑；因為至此人民幾無行使政權的空間，而權能區分與五權憲法體制也名存實亡²。

¹ 蔡宗珍，「論國民大會虛級化後立法院之憲政地位」，月旦法學雜誌，第六十一期，2000年6月，頁五一。

² 聯合報，第二版，2000年4月25日。

(二)國民大會虛級化修憲通過後，修憲提案權移轉至立法院，但須經任務型國民大會複決。由於修憲程序關卡重重，加上立法院的政治生態複雜，未來修憲會更加困難，如果朝野沒有事先獲得共識，則修憲過關的可能性將大為降低³。

(三)國民大會虛級化後，立法院除了握有預算審查權外，尚有國民大會平白奉送的司法、考試、監察三院的人事同意權，還可以補選副總統，手中並握有修憲發動權；立委集權與錢於一身，卻欠缺制衡的機制，總統解散立法院也僅屬於被動的，所以未來立法院獨大的局面已可預見。

(四)依照國民大會修憲通過的條文，未來立法院可以制定任務型國民大會代表的產生方式，對於司法等三院人事同意權門檻亦有自主權，一切都得看立法院政黨協商而定，但以立法院政治生態之複雜，未來所有的辦法必定皆從政治角力的立場考量，能否符合三院要求獨立、超然的特性，而產生適當的人選？令人感到憂心不已⁴。

(五)歷經此次修憲後，總統、立法院、行政院三角關係，產生嚴重傾斜的現象；立法院因職權暴增與總統互動比例加重，將導致一個不等邊的三角圖形，使原本定位不明的憲政體制面臨失衡的挑戰⁵。

(六)此次國民大會修憲採「鋸箭法」，將國民大會的職權全數移交立法院，不啻是增添立法院多數黨向總統及行政院長進行政治角力的武器。其結果，若非政潮不斷，就是總統和行政院長需以更多的利益交換，來安撫或個別擊破立法委員，以期施政平順。倘若政治交易的過程中，連必須獨立行使職權的司法、考試和監察三院人事也包括在內，則恐將陪光全部憲政機關的公信力，從而使得憲政危機勢難避免⁶。

³ 自立晚報，第三版，2000年4月25日。

⁴ 中國時報，第二版，2000年4月25日。

⁵ 中國時報，第三版，2000年4月25日。

⁶ 同註二。

由以上的論述可知，第六次修憲有關國民大會虛級化、任務型之規劃，存有許多實際憲政運作上的矛盾與困難，實有必要再加以研究、評估，思考國民大會最佳之轉型與定位方式，以及最適合我國憲政體制的國會型態，如此我國憲政運作才能順暢，亦不會發生憲政危機。

參、國民大會之轉型與定位

我國國民大會應如何轉型與定位，以因應時代的轉變與需求？吾人認為應以符合民意的程度、政治效能的增減、政治安定的影響、體制內部的牽動與體制變動的成本⁷等五個標準為前提，來策定國民大會未來的定位問題。

依以上五種標準，則未來國民大會的重新定位大致可分為以下六種：政權行使完全機關化，也就是把國民大會改造為張知本版或五五憲草版的國民大會；政權完全由國民行使，也就是如張君勱政治協商會議版的國民大會，不設任何機關，人民行使四權即是國民大會；政權行使部分機關化，也就是維持有形與無形混和的現制，只做加加減減的改良；把國民大會完全國會化，屬於統治權的一部份，而與人民的政權無關，猶如採兩院制國家的上院；把國民大會「空洞化」，也就是只存其名而無其實，代表由立法委員、省市議員充任，僅有選舉總統之權，如德國的「聯邦大會」；完全廢除國民大會，國民僅保有選舉權⁸。

由以上六種型態可知，我國國民大會未來之走向，不外乎三個途徑：廢除國大（單一國會一立法院）；保留國大，維持現狀；保留國大，走單一國會兩院制⁹。其中保留國大，維持現狀，已不為社會大眾所接受；也

⁷ 蘇永欽，走向憲政主義，台初版（台北：聯經出版事業公司，1994年6月），頁一一五。

⁸ 同註七，頁一一三。

⁹ 齊光裕，國民大會定位之探討，民權主義專題研究學期報告，2000年12月，頁

就是說，吾人應思考未來我國國會應走向單一國會一院制或兩院制，才能使我國國會發揮最大的功能？一院制或兩院制皆各有其優、缺點，茲分別論述於下。

一、一院制

(一) 優點

1. 法案僅由一院審議，不易延擱，有助於立法效率之提高。
2. 立法人才集中於一院，法案之審議可較完善。
3. 議會權力集中於一院，可較有效監督政府，不易受他院之阻撓。
4. 民意由一院代表，比由兩院代表較無分歧、矛盾之缺失。
5. 象徵主權之完整與統一。

(二) 缺點

1. 社會保守和新興之勢力未能在一院制下均衡代表民意。
2. 一院制易於形成議會之專橫濫權，不易克制。
3. 一院制之立法容易失於輕率，而無兩院制之周全。
4. 一院制容易造成議會與行政機關之對立，而無緩衝調節之餘地。

二、兩院制

(一) 優點

1. 可抑制另外一院之專橫濫權。
2. 可緩和政府與議會之衝突。
3. 可減少法律案的草率和不周全。
4. 可充分代表國民不同的意見。
5. 允許地方自治團體享有中央參政權力。

(二) 缺點

1. 代表民意的機關，應只有一個機關，因為人民多數的意志，只能有

一個。

2.兩院制可使法律案不易成立，其結果不免妨礙社會的改革與進步¹⁰。

由以上的論述可知，不論單一國會一院制或兩院制皆各有其優、缺點，應針對國家之實際狀況來加以選擇。吾人認為，就國內的多元社會型態與政治生態而言，我國未來應走向單一國會兩院制，亦即以國民大會為國會之上院，立法院為國會之下院，如此應可使我國國會發揮最大的功能。

肆、建構單一國會兩院制

吾人認為，建構單一國會兩院制，以國民大會為國會的上院，立法院為國會之下院，乃我國國民大會未來最佳之轉型與定位方式。茲就其理由及規劃內涵，分別論述於下。

一、建構單一國會兩院制之理由

(一)就世界各國而言，一院制較常發生在「非多元性之社會」，亦即同質性較高之社會，而不常在「多元分歧社會」和「準多元分歧社會」（僅有芬蘭、以色列、盧森堡為例外採行一院制）出現；但是採行兩院制之國家，在所有這三種類型社會出現之頻率，約略相等¹¹。

就我國今日的社會型態而言，應已不屬於「非多元性之社會」；即使不屬於「多元分歧社會」，至少已是「準多元分歧社會」，因此我國應採行兩院制，以適應日益多元分歧的社會。

(二)目前全世界共有一三五個國家採一院制，七十一個國家採兩院制，其中採一院制的國家中，僅有南韓一國人口數達四千四百萬人，其

¹⁰ 王千睿，憲政改革中國民大會體制之演變—兼論我國國會制度歸屬與定位，（台北：國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文，2000年6月），頁一二五~一二六。

¹¹ 陳坤森譯，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，1993年2月），頁九九~一〇〇。

餘的均為人口數小於一千萬人之小型國家¹²；而在人口數超過一千萬人的大型國家中，沒有一個例外地皆採行兩院制。此乃因國家人口數越多，次級團體亦更加多元化，而激烈競逐的利益，可以反映在第二院¹³。

我國現有人口數已超過兩千三百萬人，已遠遠超出一千萬人之標準，為了能充分反映不同之利益，則採行兩院制是必要的選擇。

(三)從分工合作角度而言，國民大會、立法院並存，不但無礙於工作，反而可相輔相成，更可收制衡之效，符合權力分立之原則。

(四)採行兩院制，或以國民大會為類似美制之參議院，立法院為類似眾議院；或以國民大會為類似英制之上議院，立法院為類似下議院。以上兩制之國民大會職權雖相差甚大，但在維持五權體制與憲法原貌（十四章）上，將變動最小¹⁴。

(五)總統直選及修憲後，總統權力大為擴增，民意期待在制度上能有所制衡。從制度上來看，單一國會兩院制的設計，一方面可制衡立法院，另一方面又可使總統對國民大會負責¹⁵，應是最佳之設計。

二、單一國會兩院制之規劃內涵

許世楷先生於「台灣新憲法論」中，主張採兩院制，以國民大會代表台灣四大族群之利益；許先生此種規劃在執行上、技術上有相當大的困難，不易實行。吾人認為，應將單一國會兩院制下的國民大會與地方自治相結合，亦即國民大會不僅是我國的政權機關，亦是地方自治團體的代表機構，如此規劃對我國的憲政運作應可產生正面的功效。

地方自治的法律意義是指「團體自治」，團體自治並非僅在消極意義上主張地方事務中央不得干涉，更應強調地方自治所具有之「媒介的機

¹² 彭錦鵬，「修憲與國會改革方向」，政策月刊，第四十二期，1999年1月，頁八。

¹³ 同註十一，頁一〇〇~一〇一。

¹⁴ 同註九，頁一二。

¹⁵ 葛永光，「憲法變遷與憲政發展：趨勢與展望」，中華民國行憲五十年學術研究會，1997年12月25日，頁九。

能」與「參加的機能」，而讓地方對於國政之形成，有一定程度之參與空間，即保障地方之「國政參加」，並可藉此徹底地實現「抑制的機能」¹⁶。也就是說，中央與地方間之關係絕非僅止於「機關間之關係」，地方自治團體就與其自身或居民之利害相關的法律之制定改廢、計畫之確定、實施，乃至一切政策之施行、變動，均有一定之參加機制。

然而就我國之現制而言，除直轄市首長參加行政院院會之機制外，就中央之立法權、政策形成權等，地方幾無參與意見之機會，僅能被动接受中央制訂之法律與政策；在中央立法權對自治事項之界線猶屬不明，其政策制定權極為廣泛的情況下，地方自治實則具有濃厚的「他治」色彩¹⁷。因此，如能將國民大會規劃為上院，除了代表人民行使政權外，更用以代表地方自治團體之利益，則不但可使地方自治團體擁有參與中央政務之權力，更可促進中央與地方權力之均衡。

一般而言，所謂的國會，其成員應該是民選的，國會應該履行的功能包括：代表的功能，討論的功能，立法的功能與監督的功能¹⁸；我國的立法院兼具此四大功能，單一國會兩院制下的國民大會亦應具備此四大功能。單一國會兩院制下的國民大會，至少應具備以下之結構與職權，才能有效地發揮應有的功能，茲分別論述於下。

(一) 單一國會兩院制下的國民大會結構

1. 國民大會代表之選舉以地方自治團體一縣為單位，二十三縣加上台北高雄兩院轄市共二十五個單位，每單位選出兩名代表，則共選出五十位代表；另外海外代表十名，全國不分區代表四十名，總共一百名國民大會代表以組成我國國會之上院，任期四年。我國國會之

¹⁶ 蔡茂寅，地方自治之基礎理論，台灣本土法學，第十一期，2000年，頁一。

¹⁷ 蔡茂寅，「當前地方自治重大問題及其因應之道的探討—政黨輪替下的省思？」，月旦法學雜誌，第六十一期，2000年6月，頁六七。

¹⁸ 同註十五，頁八。

下院一立法院則代表選區，以單一選區和政黨比例代表制混和的方式，選出二百五十名立法委員，任期亦為四年¹⁹。

- 2.國民大會每年定期集會一次，每次集會為期一個月，由總統召集之。
- 3.國民大會於補選副總統，罷免總統、副總統，議決立法院提出之總統、副總統彈劾案時，由立法院長通告集會，召開臨時會。
- 4.國民大會於對總統提名任命之三院人員行使同意權，複決立法院所提之憲法修正案，複決立法院提出之領土修正案，中央與地方自治團體事務有爭議，地方自治團體間之權限爭議，國民大會代表五分之二以上請求召集時，由總統召集，召開臨時會。
- 5.國民大會設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之。議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議。

(二) 單一國會兩院制下的國民大會職權

- 1.回復1999年第五次修憲之增修條文第一條所規劃之國民大會職權：……國民大會之職權如下，不適用憲法第二十七條第一項第一款、第二款之規定：
 - (1)依增修條文第二條第七項之規定，補選副總統。
 - (2)依增修條文第二條第九項之規定，提出總統、副總統罷免案。
 - (3)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。
 - (4)依憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，修改憲法。
 - (5)依憲法第二十七條第一項第四款及第一百七十四條第一款之規定，複決立法院所提之憲法修正案。
 - (6)依增修條文第五條第一項、第七條第二項之規定，對總統提名任

¹⁹ 同註十五，頁九。

命之人員，行使同意權。

- 2.國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言。
- 3.行政部門送到立法院的法案，如經過一年立法院仍未審議，而造成立法懈怠的情形，則此類法案即可送交國民大會審議，以分擔立法院之負擔。
- 4.審預算權係屬立法院之權力，但有關總統府、司法院、考試院與監察院之預算，應交由國民大會複決，以示國民大會對這些機關監督之責。至於立法院圖利自我的預算，亦應交由國民大會複決，以防杜濫權腐化²⁰。
- 5.創制、複決中央之法律與地方自治法規。
- 6.立法院制訂涉及地方自治權之法律，需經國民大會之同意。
- 7.解決中央與地方之權限爭議。
- 8.解決地方自治團體間之權限爭議²¹。

我國國民大會如能具備上述之結構與職權，則必能履行代表的功能、討論的功能、立法的功能與監督的功能，成為名實相符的單一國會兩院制下的上院；不僅可落實權能區分的理想，更可使國民大會發揮最大的功效，如此我國的憲政運作將會更加順暢，而避免憲政危機之發生。

伍、結語

我國國民大會自2000年4月24日深夜後，成為虛級化、任務型的組織型態，我國成為「準單一國會」型態，我國的憲政體制出現重大變革。然而，由學者專家之意見可知，國民大會的此種變革，必然會

²⁰ 同註十五，頁九。

²¹ 林文清，從垂直之權力分立談一國民大會之轉型與職權之再造，民權問題研究報告，2000年12月。

引發重大的憲政效應，而對將來我國憲政運作及發展，投下不良的變數。

因此，本論文首先針對第六次修憲後國民大會之結構與職權做一介紹，研析其所引發之憲政效應，並探討一院制與兩院制之優、缺點，思考最適合我國的國會型態，以及國民大會未來最佳之轉型與定位方式。研究結果顯示，單一國會兩院制應是最適合我國之選擇，更是國民大會未來最佳之轉型與定位方式。

在肆、建構單一國會兩院制之中，吾人闡述了我國應採用單一國會兩院制的理由，規劃了單一國會兩院制下國民大會應有的結構與職權，並深信如此規劃應可使國民大會履行代表的功能、討論的功能、立法的功能與監督的功能，成為名實相符的單一國會兩院制下的上院；如此不僅可落實權能區分的理想，更可使國民大會發揮最大的功效，而讓我國的憲政運作更加順暢，以避免憲政危機的發生。

參考文獻

一、書籍

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。

許世楷（1991）《新憲法論》，台北：前衛出版社。

蘇永欽（1994）《走向憲政主義》，台北：聯經出版事業公司。

二、期刊論文

王千睿（2000）《憲政改革中國民大會體制之演變—兼論我國國會制度歸屬與定位》，國立台灣師範大學三民主義研究所碩士論文。

林文清（2000.12）《從垂直之權力分立談—國民大會之轉型與職權之再

造》，民權問題研究報告。

施正鋒（1999.12.17）《我國未來的國會改革》，「跨世紀的政治願景」學術研討會。

陳愛娥（1997.7）《國民大會作為第二院？》，月旦法學雜誌，第二十六期。

彭錦鵬（1999.1）《修憲與國會改革方向》，政策月刊，第四十二期。

葛永光（1997.12.25）《憲法變遷與憲政發展：趨勢與展望》，中華民國行憲五十年學術研究會。

董保城（1999.6.27）《國會改革與憲政發展》，「憲政體制」研討會。

葉俊榮（2000.6）《修憲程序：建立任務型國大後所帶動變革》，月旦法學雜誌，第六十一期。

齊光裕（2000.12）《國民大會定位之探討》，民權主義專題研究學期報告。

蔡宗珍（2000.6）《論國民大會虛級化後立法院之憲政地位》，月旦法學雜誌，第六十一期。

蔡茂寅（2000）《地方自治之基礎理論》，台灣本土法學，第十一期。

蔡茂寅（2000.6）《當前地方自治重大問題及其因應之道的探討—政黨輪替下的省思？》，月旦法學雜誌，第六十一期。

三、報紙

中國時報 2000.4.21，第三版。

中國時報 2000.4.24，第一版。

中國時報 2000.4.24，第二版。

中國時報 2000.4.25，第一版。

中國時報 2000.4.25，第二版。

中國時報 2000.4.25，第三版。

中國時報 2000.4.25，第十五版。

自立晚報 2000.4.25，第二版。

自立晚報 2000.4.25，第三版。

自立晚報 2000.4.26，第三版。

聯合報 2000.4.25，第二版。

聯合報 2000.4.25，第三版。

聯合報 2000.4.25，第五版。

聯合報 2000.4.26，第二版。

聯合報 2000.4.26，第十三版。

聯合報 2000.4.27，第二版。