

對加強中央民意機構功能的三點意見

黃樹仁

日前拜讀聯合報刊載立法委員朱如松先生「致政治外交工作組召集人黃少谷先生公開信」後，心中有感，不吐不快。一、質疑

(一)有關中央民意代表之代表性問題(1)民意隨時都有改變的可能，這從台灣地方選舉可以窺其端倪，幾乎沒有人能在三十年間長保不敗，無往不利。選民改變他們的選擇，未必是因為當事人的道德、能力發生了重大缺失，往往是因為社會情勢變遷使然。譬如一個以農業為主的地區表現出來的投票傾向，在邁向都市化、工業化後便會大不相同。民意代表之所以要定期改選，一方面就是要反映這種新的民意，另一方面也迫使在職的代表必須隨時與選民接觸，了解人民的需要。

今日吾人主張加強中央民意機構功能，並非完全否認現任代表三十年來的貢獻，而是基於三十年前選出之中央民意代表之代表性已十分脆弱，人才拔擢的管道為之阻塞，亟須設法加以彌補，否則便喪失了民意機構的功能。何況一個民意機構表現之良窳，實無法孤立起來驟下評斷。或許有人以為自由地區之所以有今日之成就，應歸功於現任之中央民意代表。然而令人疑惑的是，我們憑什麼認為當初中央民意機構如完全定期改選，表現就一定不如他們？因此就算把現任代表三十年來的政績一一公布，也不足以證明他們仍應繼續在位在職。若要證明，何妨將中央民意機構全面定期改選，行之三十年後，再作一比較？

(2)或謂依憲法規定之精神，立委「不僅要代表各該地區選民行使立法權，而且要代表全國人民行使立法權」。果若如此，則自由地區選出之立法委員，不也能代表全國人民行使立法權嗎？而且定期改選出來的代表，在法理上的依據是否比三十年前的代表強得多呢？依此推理，自由地區選出之立委「固應代表台灣一千七百萬人行使立法權，但此時此地，豈可棄置全國八億人民於不顧？」則立委之必須而且可以改選，「於理甚明，於事甚然。」(二)有關中央民意代表之年齡問題(1)或謂民意代表年事過高，其過不在代表本身。然而共匪叛亂，神州淪陷，誠為歷史之不幸，全中國的人民均已被其苦難，此時此地實不容有人挾國難以遂私願。

(2)今日國會中縱使無淪陷地區代表，也不表示我們不能主張對大陸之主權。前已述及，自由地區選出之民意代表也可以代表全國人民行使參政權，無須勞駕原代表「勉為其難」。

(3)大法官會議解釋之可貴，在能因應情勢之需要，解決實際的問題，以補法條規定之不足，因此並非一成不變的。以美國為例，羅斯福總統上台之初，推行一連串之新政措施，聯邦最高法院均判為違憲。其後鑑於民意對羅斯福之支持，乃不得不改弦更張，轉而支持新政。同理，民國四十三年，我國大法官會議鑑於立監兩院無法如期改選，而又不能聽其職權中止，而有釋字三十一號之解釋，初未料及革命建國之前途如是備嘗艱辛。如今既然時移勢異，要求參與之呼聲愈來愈高，則大法官會議洞察輿情，衡量局勢，以新的解釋推翻前例，也未嘗不可。屆時，國會更新將有更充分之法理依據。(4)台海對峙，情勢固然緊張，然自由地區三十年來，各種地方性公職人員及六十一年以來之中央民意代表增額選舉尚能如期舉行，何獨不能大幅度改選？二次大戰期間，英國國會任期延長未超出五年，然戰後一旦改選，保守黨政府立即下台。難道英國人對保守黨的貢獻不感激嗎？對領導英倫對抗納粹的邱吉爾毫無敬意嗎？抑或英國人民對國會之長期在位感到不安？審諸實際，我國國會之延長任期，已數倍於英國之戰時國會，且客觀環境亦容許改選，若仍堅持維持現狀，實屬不當。

(5)民意代表之年齡，本非爭議之焦點，我國中央民意代表之年齡之所以受人非議，實為代表性問題所引起，論者不能不察。(三)關於中央民意機構之法統問題。(1)當此國家多難之際，有識之士自不免各抒胸懷，暢談國是。由於國家事務千頭萬緒，難免見仁見智。然而主張雖不盡相同，其求國家強盛、政治民主、民生樂利之目標則一。故人人均應謙沖為懷，彼此忍讓，承認對方善意批評的動機

與權利，不宜自命正統，對與己意相左者，動輒扣上「分歧分子」、「別有用心」、「喪心病狂」、「共匪同路人」的帽子，如使人三緘其口，則阻滯溝通的管道。

(2)或謂立法委員尚有三百多人，此時考慮「法統繼承」問題，尚「言之過早」。此誠對法統之誤解。須知「法統」是質的問題，而非量的問題，是建築在民意之上的連續體，而非完全倚賴法條便能建立的分割體。因此法統實無所謂「繼承」問題，必須定期訴諸民意，方能常保活力，延綿不絕。民意如多認為代議機構的成員喪失了代表性，則法統亦隨之而消滅，任憑法規如何規定，大法官如何解釋，何人在位在職，均無法挽回。一、建言筆者雖傾向於主張大幅度調整中央民意機構，但並無意極端堅持全面改選，蓋學理上完美無缺的制度，在實際上未必能得順利推行，筆者相信專案小組及決策當局於考慮此一重大政策時必能盱衡國內外局勢，參酌各建議之利弊得失，擬定可行的方案。如果決策當局認為全面改選有實際的困難，則筆者認為至少下列數點是必須做到而且能夠做到的：

(一)除華僑代表外，長期留居國外的中央民意代表應註銷其資格。就代表性而言，這些代表與國內選民早已脫離，若仍由其行使職權，其誰能服？且每逢選舉總統、副總統，國家尚須支付鉅額機票費，「敦請」寓公回國投票，不僅耗費國家公帑，且無實質意義，徒增國人反感而已。

(二)建立退休制度，大陸選出之中央民意代表多已達古稀之年，若仍強其出席開會，恐體力有所不逮，故可訂定具體之標準，凡體力衰退而長期臥病，致無法行使職權者，均應使其退休，並給予豐厚之退休金，以酬庸其貢獻。

(三)自由地區選出之代表，在國會中的比重應大量增加，目前增額中央民意代表的席數，在龐大的國會中幾乎僅有點綴的作用，無法發揮預期的功能。故新的方案，應使自由地區的增選名額，在國會中發生舉足輕重的力量，方能達到注入新血，增強活力的目的。

【1979-04-21/聯合報/02版/】