

新世紀憲改藍圖

——以行政、立法兩權為中心

湯 德 宗

中央研究院社科所研究員

摘要

台灣雖在一九九〇年代歷經六次憲改，但對於整體憲政體制的定位仍然欠缺全盤構想，本文旨在描繪行政權（包括總統、行政院及考試院）與立法權（包括立法院與監察院）未來的改制藍圖。首先，指出憲政體制定位的基本考量在於「穩定」和「效率」的權衡，並分別闡述現制朝總統制、內閣制與混合制改制的因應之道。其次，探討國會改革的相關議題與配套措施。最後，則說明考試獨立與監察權獨立的真諦，以及實際運作的制度設計。期能經由本文對憲改關鍵議題的掌握，以及基本思考方向的釐清，作為未來修（制）憲時具體改制的建議。

目次

- 壹、前言
- 貳、憲政體制定位的基本考量
- 參、總統制的改制方案
- 肆、混合制的改制方案

- 伍、內閣制的改制方案
- 陸、國會改革
- 柒、考試權
- 捌、監察權
- 玖、結論

壹、前言

台灣在九〇年代經過六次「憲政改革」（以下簡稱「憲改」），將一九四七年的憲法作了大幅度的修改。不過，由於主政者沒有向人民剴切說明修憲的全盤構想，以致社會大眾談起「憲改」普遍感到「霧煞煞」。尤其，許多關鍵處，文字雖然沒有修正，但其實質意涵已經全然改變。例如，增修條文第三條第二項雖仍維持（原來憲法第五七條）「行政院依左列規定，對立法院負責」等字樣，但是因為行政院長已改「由總統任命」¹（增修條文三I），並「由總統免職」²，行政院實際已不再對立法院「負責」，而是對「總統」負責！茲所謂「行政院對立法院負責」實際已經質變為「行政院受立法院監督、制衡」。體制變革重大，卻不「說清楚、講明白」，實是

關鍵詞：憲政體制、國會改革、憲法結構、權力分立原則、動態平衡

當前憲政體制認知錯亂的根本原因。

其次，六次「憲改」的過程可說越來越不透明。許多人大概還記得一九九七年國、民兩黨代表在西華飯店關室協商前開放記者攝影的那一幕，第二天協議見報，幾天後國大通過震撼性的第四次修憲條文。如此修憲方式，人民根本無從參與，遑論凝聚社會共識。³ 今後「新世紀憲改」，首應以此為鑑。台灣今天已有充分的言論自由保障，執政者更應將其信仰的政治理念（例如獨立建國）以及實現該理念的憲改方案，昭告國人，並經由公共思辨（public deliberation）的過程，爭取全民的支持。唯有如此，才能協助國人確立「憲法意識」，培養出「憲法情感」，從而「深化」台灣的民主。⁴

關於「憲改」，尤其「政府體制」問題，目前社會尚無共識。本文主要在提出議題——未來憲改值得考慮的項目，作為公共思辨的第一步。為求周全，對於所謂「行政、立法兩權定位」，我採取廣義的理解。亦即，「行政權」包括總統、行政院及考試院；「立法權」包括立法院及監察院。因為考試權原

是從行政權分離出來，而監察權在三權分立國家原屬立法權的一部分。此外，個人向來不採形式意義的「修憲界限」說，⁵ 「五權」憲法改為「三權」憲法並未逾越「修憲界限」。而本文以下所論並不限於「修憲」，即便要「制憲」，也有參考的價值。

貳、憲政體制定位的基本考量

行政、立法兩權的關係，決定一國的「政府體制」，或稱「憲法結構」（constitutional structure）。比較憲法學（comparative constitutional law）將各國政府體制分為三種類型：「總統制」（presidential system, presidentialism）、「內閣制」（parliamentary system, parliamentarism）與「半總統制」（semi-presidential system, semi-presidentialism）。三者各有短長，並無絕對高下。而不論採取哪一種制度，都需有一定的國情（社會、文化條件）配合，才能順利施行。準此理解，從確認當前國家需求著手，可避免無謂的揣測（所謂「動機論」），不失為「憲政工程」（constitutional engineering）再出發的起點。

¹ 增修條文（2000/04/25）第3條第1項（「行政院院長由總統任命之……」）。

² 增修條文第2條第2項（「總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任命命令……，無須行政院院長之副署……」）；詳見湯德宗，論九七修憲後的權力分立——憲改工程的另類選擇，權力分立新論，增訂二版，2000年12月，75頁以下、112-114頁。

³ 釋字第314號解釋（1993/02/25）（憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及國民之福祉至鉅，應使國民預知其修改之目的並有表達意見之機會。國民大會臨時會係依各別不同之情形及程序而召集，其非以修憲為目的而召集之臨時會，自不得行使修改憲法之職權），司法院大法官解釋續編（七），1994年，82頁以下。憲法第174條第2款：「由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。此項憲法修正案，應於國民大會開會前半年公告之」；增修條文第一條第一項：「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……採比例代表制選出之……」。

⁴ See generally, MAURIZIO PASSERIN D'ENTRÈVES (ED.), DEMOCRACY AS PUBLIC DELIBERATION: NEW PERSPECTIVES (2002).

⁵ 湯德宗，國大延任修憲案違憲疑義解釋案——大法官審查說明會意見書（二），權力分立新論，增訂二版，2000年12月，702頁以下、707頁。

一、「穩定」與「效率」的權衡

總統制、內閣制、半總統制的優、缺點，大體可以「效率或制衡」(efficiency versus checks and balances)，或稱「負責或安定」(accountability versus stability)來概括。各國政府體制實際都是在這兩種價值間，謀求(不同程度的)取捨與調和。台灣當然也不能例外。質言之，在強敵當前，國家安全隨時可能遭受威脅的情況下，台灣的憲法結構須能有助於形成穩定的政府。大體而言，「政府穩定」是「總統制」的相對優點，亦「內閣制」的相對缺點。另一方面，地小人稠的環境下，台灣未來的發展繫於國際競爭力的不斷提昇，因此需要一個高效率的政府。大體而言，「施政有效率」是「內閣制」的相對優點，亦「總統制」的相對缺點。然而，「穩定」與「效率」之間存在著「互易」(trade off)或「消長」的關係，可說「魚與熊掌難以得兼」。未來研議「憲改」時，主政者應該使人民明白這個道理，並且明確說明其所青睞的方案在「穩定」與「效率」之間究是如何拿捏的。為免詞同意異、各說各話，所有論者都應該先聲明其所謂「總統制」、「內閣制」與「半總統制」的認定標準。

(一) 內閣制

當行政、立法「兩權合一、利害與共」

時，就是「內閣制」。所謂「兩權合一」，指行政、立法兩者乃「一而二、二而一」的組織；兩者出身同源——皆在一個「大選」(general election)⁶中由人民選舉產生，僅職務分工(角色扮演)不同而已。嚴格說來，行政、立法兩權只是「分工」(division of functions)，並非「分權」(division of powers)！⁷所謂「行政」(內閣)實際上是國會(立法)中的一小撮人，所謂「行政向立法負責」係指組成「政府」(內閣)的這一小撮人是由「國會」推選產生，且「國會」得隨時對其(內閣)表示「不信任」，迫其下台(倒閣)。由於國會「倒閣」後，政府(內閣)可以宣告「解散國會」，提前改選以為反制，通常在國會內居於多數的執政黨籍議員，和「政府」間既有「共同利害」的關係，不會隨意倒閣，為難自己。不過，當國會缺乏穩定的多數黨時，就可能出現倒閣頻仍的情形。⁸

「行政、立法合一、利害共同」的結果，內閣通常能夠有效掌控國會(國會實際只是橡皮圖章)，故而施政效率高，政府可以在短時間內通過所需立法。這是內閣制的相對優點。統計顯示：英國自二次大戰以來，政府提出的法案在議會通過的比例高達百分之九七。遠比總統制國家(如美國)高得多。⁹但是，也因為「行政、立法合一、利害共同」，

⁶ 內閣制之下僅有單一的普選，即國會議員選舉。頂多國會議員選舉再分成區域代表與政黨比例代表而已，例如德國、日本。關於單一選區兩票制，參見彭天豪，立法委員選舉制度改革之研究，台灣大學三民主義研究所碩士論文，1999年6月，22頁以下。

⁷ See ANTHONY H. BIRCH, THE BRITISH SYSTEM OF GOVERNMENT 172 (Revised 8th ed., 1991); 另參見湯德宗，憲法結構與違憲審查——司法院大法官釋字第五二〇號解釋評釋，憲法解釋之理論與實務——第三輯·下冊，中央研究院中山人文社會科學研究所，2002年，307頁以下、349-350頁。

⁸ 當國會多黨林立、而無一過半，致需組織聯合政府時，「利害共同」關係即變得脆弱。蓋甲黨與乙黨聯合可組織聯合政府，其與丙黨聯合亦可組織政府時，將容易發生倒閣情形。

⁹ 美國在1953年至1984年間，如屬「政黨政府」，政府法案在國會通過的比例約為80%（相當於英國的

國家權力集中(制衡相對不足),人民基本權利較無保障。¹⁰

(二) 總統制

當行政、立法「兩權分立、利害分殊」時,即屬「總統制」。所謂「兩權分立」係指行政、立法兩者分別由人民在不同的選舉中選出。因為總統與國會議員皆由人民選出,並直接對人民負責(可由人民罷免),自無所謂「行政對立法負責」可言——總統不能解散國會,國會也無從「倒閣」。¹¹因為行政、立法徹底分立(不僅出身於不同的選舉,而且禁止彼此兼任),故而兩者「利益分殊」!總統制的優點在於政府穩定。直選的總統因為具有固定任期,沒有「倒閣頻仍」的顧慮。¹²而嚴格的權力分立,對於人權保障也比較周延。¹³然而,這種「割裂式的權力分立」卻容易使行政、立法兩權陷入僵局(*deadlock, gridlock*)——當總統(執政黨)在國會未能掌握通過法案所需的「絕對多數」

(*simple majority*),而反對黨在國會雖然掌握通過法案所需的絕對多數,但是沒有足以推翻「總統否決」(*presidential veto*)所需的「特殊多數」(*special majority*)時,雙方終將一無所獲(總統無法獲得所欲法案,但國會通過的法案也被總統否決),國家乃陷入空轉狀態。

台灣從(一九九七年)四次憲改以後,已經是採取行政、立法「兩權分立、利害分殊」的總統制了。但是因為前述種種刻意保留的模糊,衍生了許多似是而非的誤解,亟待澄清。誤將「內閣制」標準套用於「總統制」來作評價,就是典型的誤解。所謂「現制下總統有權無責」——總統集行政大權於一身,卻不必去立法院備詢;立法院縱使「倒閣」,只能迫使「行政院長」去辭,卻無法撼動總統的地位。但是,美國總統不也不用去國會備詢(美國根本沒有議會質詢制度),怎麼不見美國人作類似批評?用內閣制的標準

4/5);如為「分裂政府」,則政府法案通過的比例僅為66%(相當於英國的2/3)。R. ROSE, *POLITICS IN ENGLAND* 112-113 (1989); N. ORNSTEIN, T. MANN & M. MALBIN, *VITAL STATISTICS ON CONGRESS* 177-178 (1984).

¹⁰ 此尤以未有「違憲審查」(*judicial review*)制度,且採取柔性憲法(憲法之制定、修改程序與普通法律無異)的英國為然。See, e.g., RODNEY BRAZIER, *CONSTITUTIONAL REFORM: RE-SHAPING THE BRITISH POLITICAL SYSTEM* 6-12 (1991); James G. Wilson, *Altered States: A Comparison of Separation of Powers in the United States and in the United Kingdom*, 18 HASTINGS CONST. L. Q. 125, 155-157 (1990).

¹¹ 嚴格言之,總統制下並無「內閣」可言。又,國會彈劾總統非常不易成功,故總統任期屆滿前解職的可能性很低。

¹² 「穩定的政府」(*stable government*)有助於形成「有效率的政府」(*effective government*),但前者究非後者之充分條件。當總統無法有效駕馭國會,又不能彼此解散而改選時,總統制下的政府即為「穩定但無能」的政府。此時,政府穩定究竟是否仍為優點,不無疑問。See GIOVANNI SARTORI, *COMPARATIVE CONSTITUTIONAL ENGINEERING: AN INQUIRY INTO STRUCTURES, INCENTIVES AND OUTCOMES* 114 (1994); Scott Mainwaring, *Presidentialism in Latin America*, in *PARLIAMENTARY VERSUS PRESIDENTIAL GOVERNMENT* (Arend Lijphart ed.) 111, at 114 (1995).

¹³ 蓋「有限政府」(*limited government*)下,只有當立法、司法與行政三個部門沆瀣一氣時(立法者制定惡法、法官為不正裁判、且行政機關執行惡法或不正裁判時),才可能侵害人權。Introduction, in *PARLIAMENTARY VERSUS PRESIDENTIAL GOVERNMENT* (Arend Lijphart ed.) 1, at 11-15; see also MARCIA LYNN WHICKER, RUTH ANN STRICKLAND, & RAYMOND A. MOORE, *THE CONSTITUTION UNDER PRESSURE: A TIME FOR CHANGE* 168-169 (1987).

看待總統制，難免「牛頭不對馬嘴」、「雞同鴨講」！正確的理解應該是：總統與國會既皆由人民直接選出，故皆直接對人民負責；總統制下行政、立法兩權僅有「相互制衡」的關係，無所謂「行政對立法負責」可言！

另一個誤將「內閣制」標準套用於「總統制」的例子，認為「現制違反多數統治（majority rule）的原則」，甚至硬說成是一種「憲政危機」。殊不知「總統制」下因為總統與國會分別由人民選舉產生，兩個選舉產生出兩個不同的多數（譬如總統由共和黨奪得，國會參、眾兩院之一的多數由民主黨掌握），毋寧為常見。美國自一九五三年以來，總統與國會（兩院之一）的多數分別由不同政黨掌握，形成所謂「分裂政府」（divided government）¹⁴實為常態¹⁵；所謂「政黨政府」（party government）¹⁶——總統與國會兩院的多數皆由同一個政黨所掌握，反而為罕見。如此，美國豈不是長年處於「憲政危機」？有那麼嚴重嗎？！其實，所謂「多數統治」原是「內閣制」的原理——由國會（的多數）產生內閣，領導施政。以之套用於「行政、立法分立，故而兩者利害分殊」的總統制，自然是格格不入！

有人說：我國現制立法院有倒閣權，倒閣後總統也可解散立法院，足見我國為「內

閣制」。真這樣嗎？非也！憲法增修條文確實規定立法院可以對行政院長提出「不信任案」，迫使行政院長去職。但是，行政院長辭職的同時，得呈請總統解散立法院，進行改選。關鍵在於，無論立法院改選結果如何，總統並無義務任命立法院的多數黨組閣！因為增修條文第三條第一項明白規定：「行政院長由總統任命之」，且「憲法第五五條之規定（行政院長之任命須經立法院同意），停止適用」！內閣制下，倒閣的目的原是希望「取而代之」（組閣執政）；我國前述規定則欠缺這樣的制度誘因——縱使反對黨倒閣成功並在改選中獲勝，總統依然可以自由任命行政院長。試問這種情形下，立法委員何以自不量力，以卵擊石？！實則，現制所謂「倒閣」，只是一種內閣制的偽裝（迷彩）。「倒閣」成功既不能「取而代之」，那麼倒閣的目的只能他求，所謂「策略性倒閣」是也。例如，今年總統大選如果民進黨勝選，或可考慮策略性地進行「倒閣」，使立法院提前改選，以便夾總統勝選的餘威，在立法院斬獲較多的席次。不過，目前泛藍在立法院略居多數，況且提前改選直接影響到每位立委的利益，「策略性倒閣」出現的機會不大。

（三）半總統制

當行政權係由人民選舉產生的「總統」

¹⁴ 政黨政府以外的情形，即為分裂政府。關於「分裂政府」的評價褒貶不一，參見 Michael J. Malbin, *Was Divided Government Really Such a Big Problem?*, in *SEPERATION OF POWERS AND GOOD GOVERNMENT* (Bradford P. Wilson & Peter W. Schramm ed.) 219 (1994); Lloyd N. Culter, *Some Reflections about Divided Government*, 18 *PRESIDENTIAL STUD. Q.* 489 (Summer 1988); JAMES L. SUNDQUIST, *CONSTITUTIONAL REFORM AND EFFECTIVE GOVERNMENT* 96-111 (1992).

¹⁵ 自 1955 至 1992 年的 38 年間，處於分裂政府的時期有 26 年；自 1969 至 1992 年的 24 年間，處於分裂政府的時間長達 20 年。See, e.g., J. Sundquist, id., at 93.

¹⁶ Culter, *Party Government under the American Constitution*, 134 *U. PENN. L. REV.* 25 (1985); 中文翻譯，見湯德宗，美國憲法下的政黨政府，憲政思潮，91 期，1990 年 9 月，40 頁以下。又，政黨政府或稱「協力政府」（united government），see G. Sartori, *supra* note 12, at 87.

與由國會推選產生的「總理」共同分享，且其權力分享因國會生態而變化（可發生所謂「來回擺盪」）時，即為「半總統制」。其所以為「半」總統制，乃因其將「總統制」下「單一」（一元）的行政權力結構，轉變為「兩個」（雙元）的行政權力結構，故又名「雙首長制」。與「總統制」相同，「半總統制」下也有兩個普選（總統大選與國會大選）；與「總統制」不同，但與「內閣制」相同，「半總統制」下總理（及其所領導的內閣）須向國會負責。由於總統直選，且具有固定任期，其與須向國會負責的「總理」間遂存在一種微妙而變化的關係。按法國第五共和實施近五十年的經驗，當總統與總理屬於同一政黨時，「總統」的地位實際凌駕「總理」之上，成為第一行政首長；反之，當總統與總理分屬不同政黨時，「總理」因為握有日常的行政權，乃成為第一行政首長，「總統」則退居二線，形成所謂「左右共治」（*cohabitation*）的情形。

半總統制由於實施經驗尚淺，憲法規範不足，多需賴憲政慣例作為補充，迄未達於定型。半總統制原在融合「總統制」與「內閣制」，創造一種介於兩者間的體制，期能兼有二者之長，並去二者之短。學者至今對於半總統制的評價不一，亦未能界定其實施條件。¹⁷ 一般以為，半總統制的主要優點在於其容許行政權力重心在雙元首長間擺盪的彈性設計，使之較總統制更能因應總統與國會多數分屬不同政黨的「分裂多數」（*split majorities*）問題。一旦出現「分裂多數」時，「總理」即取得行政主導權，並對國會負責，

因而避免行政、立法間可能形成的僵局。¹⁸ 另一方面，半總統制下的民選總統具有固定任期，可以減輕國會內派系紛擾的影響，可確保政局穩定。半總統制的缺點則在於總統與總理分享行政權的設計，往往也埋下衝突的種子，尤以兩者權限劃分不明，又未有憲政慣例可循時為然。

更常聽到的說法是「我國現制為半總統制」。蓋我國憲法原偏向「內閣制」（張君勱稱「修正式內閣制」），九〇年代憲改雖將總統改為民選，但仍維持「行政院對立法院負責」的規定，故也。此說「似是而非」也！前已說明，現制下已無所謂「行政院對立法院負責」可言，不贅。現制下「行政院長由總統任命，不因立法院改選（含「任滿改選」與「倒閣而改選」）的結果而有異，故不可能出現「來回擺盪」或「左右共治」的情形，已足認定我國現制並非「半總統制」！證諸實際，陳水扁先生於二〇〇〇年當選總統後，因為沒有「主動解散國會」的權力（必俟國會主動倒閣，總統才能「被動」解散國會），無從立即改選立法院，只能接受國民黨在立法院過半的事實。但是，依據前述憲法增修條文，總統仍可全權任命行政院長。是為第一次「左右共治」破局。二〇〇二年立法院改選後民進黨仍然沒能過半，陳水扁總統仍依據前述憲法增修條文，全權任命行政院長，是為第二次「左右共治」破局。無須「左右共治」、不能「來回擺盪」，就不是「半總統制」，而是「總統制」！同時，因為行政院長由總統全權任、免，行政院長已經成為總統的「部屬」，聽命行事而已；絕非「半總

¹⁷ Horst Bahro, *Virtues and Vices of Semi-Presidential Government*, 人文及社會科學集刊, 11 卷 1 期, 1999 年 3 月, 1 頁以下、10 頁。

¹⁸ See, e.g., G. Sartori, *supra* note 12, at 136.

統制」下與總統平起平坐、分享權力的「總理」。此殆「路人皆知」矣！

回首前塵，我國憲法從最初的「修正式內閣制」（尤其憲法本文第五七條），¹⁹ 演變到現在的「弱勢總統制」，無非在致力調和「穩定」和「效率」而已！「修正式內閣制」的「效率」不及「典型內閣制」，但是比較「穩定」；「弱勢總統制」下總統權力遜於「典型總統制」，但也較不至於出現行政、立法兩權的「僵局」，而有些許「效率」。未來憲改應該讓人民在「充分知情」（well-informed）的情況下，進行理智的抉擇，庶幾「深化」民主。

二、當前政治生態

其次，任何憲改工程都受環境的侷限。我以為，在可預見的將來，「總統直選」這項我國憲法特徵幾乎不可能改變。各種憲政體制變革的討論，都應該注意這項「預設」，並且說明各該憲改方案中，全民直選產生的「總統」究擬扮演如何角色（賦予哪些權力）。

最後，所謂「權力分立原則」原有四個面向（dimensions）——「水平分權」、「垂直分權」、「違憲審查」與「直接民主」。前三項主要是在「代議民主」（representative democracy），或稱「間接民主」制度下，各個國家權力間如何分權、制衡的問題；最後一項主要涉及「直接民主」與「代議民主」間如何互動的問題。表面上，憲改僅涉及中央政府內的「水平分權」問題，但是上述四個面向是彼此相牽連的。尤其「公民投票法」施行後，我國憲法可謂徹底實現了「權力分

立」的原則。權力分立原則，不論是在「七權」、「五權」或「三權」憲法下，亦不論是僅涉「代議民主」，抑或兼涉「直接民主」下，其終極目的皆在追求、維持某種「動態平衡」的關係——「權力分立動態平衡」理論。本文僅在勾繪一幅新世紀憲改工程的「藍圖」，提供公共思辨的材料，各項議題間如何組合較有助於在各權力之間建構健康的「動態平衡」關係，還需後續研究，非本文所能盡括。

參、總統制的改制方案

台灣現制已是「總統制」，前已說明。如果決定繼續維持，未來憲改可以考慮改進的項目至少有五：

一、總統選制的改進

總統選舉目前係採「相對多數決」，²⁰ 不論候選人多寡，概以一次投票中獲票最多者當選。固可簡化選務，但也誘使政治菁英選擇競爭而非合作的策略，不易整合社會共識。當勝選者未能贏得過半選票時（所謂「少數總統」），更有威望不足、難以施展的顧慮。因此，總統選制改採「絕對多數決」，似漸有共識。亦即，如第一輪投票無人贏得過半支持時，則以獲票最多的前兩人，再作第二輪投票，以得票過半者當選。

二、覆議制度的調整

（一）調高覆議門檻？

現制下，立法院議決的法案（含法律案、預算案、條約案）經總統否決，而退回立法

¹⁹ 參見湯德宗，論兩岸關係條例第九十五條之合憲性——憲法第五十七條闡微，權力分立新論，增訂二版，2000年12月，451頁以下、477-485頁。

²⁰ 增修條文第2條第1項。

院「覆議」時，須有「全體立法委員二分之一以上決議維持原案」²¹，行政院長始應接受該決議。是即，總統之否決更遭立法院否決（override presidential veto）。上開覆議門檻規定（立委總額二分之一），較美國憲法之規定（兩院議員三分之二）為低，故而總統覆議失敗的機率較高，是我國為「弱勢總統制」。如欲強化總統否決的效力，可考慮將前述覆議門檻調高為「立委總額三分之二」。惟覆議門檻的調整允宜在總統選制調整（改採「絕對多數決」）後進行，以免出現「少數總統」可輕易否決「多數立委」的情形。另，調高覆議門檻固可增強總統對抗國會的籌碼，但是兩權陷入「僵局」的機會也相對增加。如認為我國迄未培養出協商、妥協的政治文化，而當前社會又處於空前分裂、對立的狀態，則調高覆議門檻即應慎重。畢竟，立法院以總額二分之一即可維持原決議，通過法案，總比因無力否決總統的否決，而無法通過任何法案，致政府陷於空轉要好！²²

（二）容許部分覆議？

總統可否就立法院決議的法案中之部分，退回覆議——所謂「部分覆議」（partial veto, line veto），憲法未有規定。立法院職權行使法明文允許。²³ 我以為應先區分「法案」、「預算案」在性質上多可切割，應許「部分覆議」；「法律案」與「條約案」等，則應視擬為「部分覆議」的部分，與該法案其他部分「可否切割」（severable or not），決定可否為「部分覆議」，以避免體系矛盾。至於「可否切割」應由法院（如司法院大法官）審查

決定，這點還需配合修正相關法律（如司法院大法官審理案件法）。至於部分覆議的單位，可以盡量細小，許可僅就「某項」、甚至「某款」進行覆議，以符實需。

三、質詢制度的改革

現制下，行政院有向立法院提出施政方針、施政報告，並接受立法院質詢的義務。立法院總質詢實際已經成為各黨立委作秀的舞台，總質詢期間行政院全體首長皆須到立法院備詢，而出席立委常屈指可數，嚴重影響行政效率。總統制下，總質詢制度是否必要，確值斟酌。不妨考慮廢除全院總質詢制度，仿美國改由「各委員會聽證」（必要時召開聯席委員會聽證會）。如何使立委致力法案審查（政策制定）、有效監督政府，應是「國會改革」的重點。

四、行政院的存廢

我國現制與美國「典型總統制」重大的形式差異在於：我國尚有「行政院」統轄各行政機關，而非由「總統」直轄。雖然，理論上說只需「總統實質上指揮行政」，就算是「總統制」。但未免混淆視聽，應考慮刪除現有「行政院為國家最高行政機關」之規定²⁴，並將憲法第四章（總統）與第五章（行政）合併，使總統直接領導行政部門、任命部會首長。如必堅持「行政院為國家最高行政機關」的規定，可明定「行政院長由總統兼任之」。按總統制下，總統原有雙重身分，既是國家元首，又是行政元首。惟如以為「聖君

²¹ 增修條文第3條第2項第2款。

²² 覆議門檻是否調高並與立法院的組成有關，參見下文伍、三之說明。

²³ 立法院職權行使法第32條（「行政院得就立法院決議之法律案、預算案、條約案之全部或一部，經總統核可後，移請立法院覆議」）。

²⁴ 憲法第53條。

賢相」的憧憬深植人心，且總統應扮演超然的「國家元首」角色，不宜過份涉入日常行政決策，則維持現行增修條文的規定，使總統全權任、免行政院長，僅刪除現有「行政院為國家最高行政機關」之規定，亦無不可。

五、廢除「不信任案」與「解散國會」制度

理論上，縱使憲法規定國會得以「不信任案」，迫使內閣去職，只要總統任期不受影響，且有權任命籌組新內閣者仍為總統，即仍屬「總統制」，因為其依然符合行政、立法「兩權分立、利益分殊」的設計原理！²⁵ 現行「不信任案」²⁶與「解散國會」²⁷的規定，既不能改變我國為「總統制」的事實，而其萬一實施將改變立法委員的任期，連帶影響下述建議的「總統與立委間隔選舉」的設計，為使制度簡明、方便操作，應廢除「不信任案」與「解散國會」的規定。

肆、混合制的改制方案

總統制與內閣制混合制度至少有兩種。

一、半總統制

形式上，現制有總統與行政院長作為雙行政首長，又保留了「行政院對立法院負責」的字語，致許多人以為是「半總統制」。但實質上，因為總統對於行政院長有任、免的全權，兩者之間並不存在權力重心來回擺盪的可能；行政院長也不再向立法院「負責」。故為「總統」透過「行政院長」實質上指揮行政的「總統制」。未來如欲改採半總統制，應

作幾項修正。

(一) 確立「換軌」機制

要轉型成為「半總統制」，首先須確立行政雙首長間權力分享能按照國會生態而「擺盪」或「換軌」的機制。為此，憲法第五條之規定不僅應恢復適用，且應進一步修正為：「行政院長由立法院推選之」，以徹底破除總統「提名」行政院長人選所影射的迷思。相應的修正包括：憲法增修條文第二條第二項所謂「任命命令」應修正為「任命」。

(二) 廢除「覆議制度」、增訂「主動解散國會」權

既要採取「半總統制」，自應廢除一般屬於「總統制」才有的「覆議制度」。其次，除現行因國會通過不信任案，迫使行政院長辭職，而由行政院長呈請總統行使的「被動」解散國會權外，應更考慮賦予總統「主動」解散國會權，俾盡可能促成由同一政黨同時掌握「行政」與「立法」兩權的「政黨政府」(party government)。

(三) 明確劃分總統與行政院長的權責

半總統制以法國為代表，惟其「總統」與「總理」的職權劃分存有許多模糊空間，其他國家因欠缺類似文化傳統或憲政慣例，很難模仿。未來如決定採取「半總統制」，憲法應盡可能明確劃分兩者的職權，以杜爭議。

二、交替式混合制

理論上，混合「總統制」與「內閣制」還有一種方法——交替式總統制 (alternating presidentialism, intermittent presidential-

²⁵ 湯德宗，前揭註2文，80頁。

²⁶ 增修條文第3條第2項第3款。

²⁷ 增修條文第2條第2、5項。

ism)²⁸。亦即，以內閣制為正胎，並以總統制為備胎。每屆國會改選後，即依選舉結果組閣，實施內閣制。總統以絕對多數決，由人民選舉產生，與國會任期相同，並得連選連任。一旦內閣制施行不力，發生所謂「預設指標情事」時，即自動改換為「總統制」，至下屆國會選出時為止。

相較於「半總統制」，「交替式總統制」顯然青睞「內閣制」，故先實行內閣制；必先行的內閣制出現運作不良情形，才轉成備胎的總統制。如此設計提供了一種制度誘因——內閣制的運作可望更為順暢。因為一旦轉為「總統制」，立法院將喪失共同決策的功能，而僅保有監督、制衡的功能。他方面，因為總統任期不長（四年），且先行內閣制預計可以維持相當期間，才會出現「預設指標情事」而轉換為「總統制」。備胎性質的「總統制」實施期間有限，乃無「解散國會」、提前改選的必要。「交替式總統制」在任何時點只實施一種制度，可避免「半總統制」下行政雙首長間職權劃分不明、爭權諉過的缺點。

我國憲法已大體具備實施「交替式總統制」所需的條文，²⁹ 未來如擬採行此制，僅需作以下修正：

（一）明定內閣制先行、總統制備用

所謂「內閣制」當指「典型內閣制」（下詳），以充分取其「效率」而「彈性」的優點；因有「總統制」作為備胎，自無須顧慮「政局不穩」的問題。

（二）明定由內閣制換軌為總統制的時

機（預設指標情事）

明定一旦立法院通過不信任案（倒閣）時，（先行的）內閣制應即自動轉換為（備用的）總統制。³⁰

伍、內閣制的改制方案

我國現制距內閣制已甚遙遠，如未來憲改決意改採內閣制，則應考慮以下幾項修正。

一、行政院長的選任方式

現制為「總統制」，已如前述。如擬改採內閣制，首應廢除增修條文第三條第一項，恢復憲法第五五條，並將之修正為：「行政院長由立法院推選產生，咨請總統任命之」，以杜絕前此總統「提名」規定所產生的不當聯想與影響。其他配套包括：刪除憲法增修條文第二條第二項的規定（恢復適用憲法第三七條）。

二、副總統的存廢

既採內閣制，即由行政院長掌行政實權，直選總統縱非虛位國家元首，至多僅能賦予特定的緊急權力。此時，「副總統」一職是否必要，即值研究。如廢除「副總統」，應增定：「總統缺位或不能視事時，應由立法院於三個月內補選總統，繼任至原任期屆滿為止」，以樽節成本。

三、覆議制度的存廢

新世紀憲改如決議採行「內閣制」，想係

²⁸ G. SARTORI, *supra* note 12, at 153-160.

²⁹ 關於先行內閣制與備用總統制的配套條文，詳見湯德宗，前揭註2文，123-124頁。

³⁰ 此次提出的「換軌時機」更為簡明，茲修正作者前揭註2文，125頁的意見。前文換軌時機另有(2)行政院請求覆議法律案、預算案、條約案，而總統不核可覆議時；或(3)行政院覆議（不論前述何種覆議）失敗時。惟本文建議如決意採「內閣制」應廢除覆議制度，故此兩項換軌時機已無保留的必要。

為使行政、立法兩權合一、從而利害共同，俾能有效施政，而非在回復憲法本文規定的「修正式內閣制」。準此，現行「覆議制度」應考慮予以廢除。凡行政院提出之「信任案」在立法院一旦表決失敗，或立法院提出之「不信任案」在立法院一旦表決通過時，行政院長應即率全體閣員總辭。總統得依行政院長之請，解散立法院，進行改選。

需補充說明者，議會內閣制下，作為國家元首的「總統」也有直選產生者，例如奧地利。但既為「內閣制」，直選的總統仍屬虛位，不能掌握一般行政權，以免直選總統挾其強大民意，攘奪行政院長的行政權，破壞了「行政向立法負責」的原理。我國現行憲法增修條文係以「總統全權任、免行政院長」的方式，概括接收了行政院長的權力；未來欲回復「內閣制」，只消斬斷此一聯繫，刪除其他曖昧的總統權力，例如「國家安全大政方針決定權」³¹、「軍隊指揮權」³²、「覆議核可權」等即可。賦予民選總統嚴格界定（含程序與實體）的「緊急權力」，可在國家遭遇危難時發揮穩定政局的作用，應認適當。

陸、國會改革

「國會改革」近日儼然成為熱門話題，其中有些與前述憲政體制定位有關（需配套進行），有些則無甚關聯。

一、立委任期改進

雖經多次「憲改」，立委任期始終維持三

年，³³ 其間緣故頗堪玩味。關於立委任期的改進至少包括兩個問題：任期應否延長？應與總統選舉合併舉行或分別舉行？前者，各界似已漸有共識，認為應該延長至四年，蓋三年任期太短，幾乎無日不在競選連任。

後者似未多見討論。我以為如將總統與立委選舉合併舉行，無異每四年社會決戰一次，難免激情。不如錯開（間隔）舉行，即每間隔兩年分別舉辦總統或立委的大選。如此既可使民意時新，亦可避免激情。具體建議是：縮短年底選出的第六屆立委任期（為一年四個月）（由二〇〇五年二月至二〇〇六年五月），並配合新制（單一選區兩票制）施行，於二〇〇六年三月舉行第七屆立委選舉，如此可迅速達成「總統」、「立委」任期相同（皆四年）並交錯選舉的目標。縮短第六屆立委的任期雖不免遭致反對，但選制變革、選區重劃之後立即實行改選，可將現任立委（假職權之便、量身訂作有利自己）的優勢減至最小，應屬公平。

二、立委席次應否減少

近日有人倡議「立委席次減半」，不知可何所本。實則，一國國會議員席次多寡原無絕對標準。如為提昇議事效率，應就效率低落的原因，痛下針貶、對症下藥；單純減少席次，未必有效。現制立委二百二十五人³⁴，原係為接納「精省」後原省議會議員，而由先前約一百六十四人³⁵ 擴編而來，乃政治妥協的產物，要無理論依據。如以時過境

³¹ 增修條文第 2 條第 4 項（「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局……」）。

³² 國防法（2003/01/08）第 8 條（「總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之」）。

³³ 憲法第 65 條：「立法委員之任期為三年……」。

³⁴ 增修條文第 4 條第 1 項：「立法院立法委員自第四屆起二百二十五人……」。

³⁵ 增修條文（1994/08/01）第 3 條第 1 項。

遷，可重新檢討，適度裁減，未必即須「減半」。³⁶

三、選制改革

(一) 改採單一選區兩票制

目前各界似有共識，未來立委選舉應改採「單一選區」，即每一選區僅選出一名立委；並改採「兩票制」，即每位選民投兩票，一票選人、一票選黨。前者可望選出最孚眾望的區域代表；後者可望促進政黨政治（含黨內民主）的發展，皆值贊同。惟所謂「單一選區兩票制」諸多細節，尚需研究。

(二) 比例代表之名額應否增加

目前立委中，由各政黨依區域選舉得票比例指派之「比例代表」，約占立委總數的五分之一強（ $8+41/225 = 21.8\%$ ）。³⁷ 未來改採「單一選區兩票制」後，兩票產生的立委人數應如何分配，值得研究。由於現時人民加入政黨的比例有限（約十分之一），且考慮如繼續維持「總統制」可能會調高立法院「覆

議」的可決門檻³⁸，我以為「比例代表」的名額不宜過高，占立委總額「三分之一」可也。

(三) 婦女保障名額之存廢

現制下每直轄市、縣市選出的區域代表名額，以及僑居國外國民、全國不分區各政黨當選之名額，在五人以上、十人以下者，應有婦女當選名額一人；超過十人者，每滿十人應增婦女當選名額一人。³⁹ 然而，現今女性參政表現優秀已不亞於男性，且兩性受教機會與經濟地位業已平等，婦女保障名額是否必要，如果必要保留，其保障名額比例應否調降等，似有檢討的必要。⁴⁰

(四) 競選經費管制

現制下，總統或立委選舉皆無公費競選制度，僅有選後的得票補貼制度⁴¹。為有效降低金錢（財力）在競選決策中的影響，鼓勵優秀、無政黨隸屬而廉潔的人才投入公職競選，可考慮建立「自願性」的公費競選制度⁴²。

³⁶ 相關討論，參見彭錦鵬，從歐美經驗論國會議員人數及「國會席次減半」，政治科學論叢，15期，2001年12月，171頁以下。

³⁷ 增修條文第4條第1、2項：「I 立法院立法委員自第四屆起二百二十五人，依左列規定選出之，不受憲法第六十四條之限制：一、自由地區直轄市、縣市一百六十八人。每縣市至少一人。二、自由地區平地原住民及山地原住民各四人。三、僑居國外國民八人。四、全國不分區四十一人。II 前項第三款、第四款名額，採政黨比例方式選出之……」。

³⁸ 參見本文前述貳、二之說明。

³⁹ 增修條文第4條第2項。

⁴⁰ 立法院修憲委員會於總統大選（2004/03/20）前一讀通過的憲法增修條文第4條修正草案規定：立法委員自2008年第7屆起，由現行的225人減為113人，任期改為4年，不分區立委為34人，婦女保障名額至少34人（約占30%）。參見立委減半修憲選前過關無望，中國時報，2004年3月20日。

⁴¹ 總統副總統選舉罷免法（2003/10/29）第41條（「各組候選人選舉得票數達當選票數三分之一以上者，應補貼其競選費用，每票補貼新台幣三十元。但其最高額，不得超過候選人競選經費最高金額」）；公職人員選舉罷免法（2003/07/09）第45條之5（「候選人除全國不分區、僑居國外國民選舉外，當選人在一人，得票數達各該選舉區當選票數三分之一以上者，當選人在二人以上，得票數達各該選舉區當選票數二分之一以上者，應補貼其競選費用，每票補貼新台幣三十元。但其最高額，不得超過各該選舉區候選人競選經費最高限額」）。

柒、考試權

一、「考試獨立」的真諦

考試院的問題，歸根究柢，要回到孫文所謂「考試獨立」究竟是什麼意思？是要獨立於「行政院」之外？還是在「行政院」之內獨立？例如，公平交易委員會雖置於行政院之下，但仍有相當的獨立性。目前考試院的掌管，可以約分為三類：人事行政（由銓敘部主管）、考試行政（由考選部主管）、與公務員保障（由保訓會⁴³主管）。前兩者皆屬行政業務，似應僅在行政院內獨立辦理；而無獨立於行政院之外，全然不受監督的道理。譬如，公務員乃遂行行政院決策的主力，而其考績、級俸、陞遷、保障、褒獎、撫卹、退休等，按憲法（第八三條以下）之規定皆由考試院主管，行政院全無置喙的餘地！長官不能管理部屬，不知何以推動政務？所以前在動員戡亂時期即在行政院下設人事行政局，分走銓敘部許多權力，確有其必要。現行增修條文第六條進一步將行政院與考試院的職權作了切分。⁴⁴另一方面，所謂「考試行政」應該進一步區分為「考試政策」和「考

試實施」。「考試政策」，例如律師考試應考哪些科目？是一次應試及格，或可分年應試累積及格科目，而取得資格？這些當然應受公評，須接受立法院監督，否則難免荒謬，包括長年以來為人所詬病的「學校教育、國家考試與公務需用之間嚴重脫節」的現象。至於「考試實施」主要指考試的命題及評分（閱卷），應尊重典試委員等的專業判斷，不受任何干涉。⁴⁵據我所知，孫文主張「考試獨立」殆僅指「考試實施」而言，並未包含「人事行政」，甚且未必及於「公務員保障」。

二、「人事政策」回歸行政院

準此理解，關於（公務員）「人事行政」與「公務員保障」應回歸「行政院」，並在行政院之內謀求獨立。「銓敘部」應改隸行政院，並與人事行政局合併；「公務人員保障暨培訓委員會」應移撥「訓練」業務予前者，並更名為「公務人員保障委員會」，改隸行政院。

三、考試政策覆議制度

如決意維持現制，則考試院關於「人事行政」政策與「考試政策」的制定（含相關

⁴² 參見湯德宗，簡介西德及美國有關競選經費的制度，憲政時代，6卷2期，1980年10月，77頁以下；廖元豪，競選經費管制策略之研究——自願公費競選制度之提出，東吳大學法律學研究所碩士論文，1995年。

⁴³ 嚴格地說，目前保訓會關於公務員「訓練」的執掌應改隸銓敘部或行政院人事行政局主管，較為合理。

⁴⁴ 動員戡亂時期臨時條款第5項、增修條文第6條第1項第3款（「考試院為國家最高考試機關，掌理左列事項，不適用憲法第八十三條之規定：一、考試。二、公務人員之銓敘、保障、撫卹、退休。三、公務人員任免、考績、級俸、陞遷、褒獎之法制事項」）。

⁴⁵ 釋字第319號解釋文：「考試機關依法舉行之考試，其閱卷委員係於試卷彌封時評定成績，在彌封開拆後，除依形式觀察，即可發見該項成績有顯然錯誤者外，不應循應考人之要求任意再行評閱，以維持考試之客觀與公平。考試院於中華民國七十五年十一月十二日修正發布之『應考人申請複查考試成績處理辦法』，其第八條規定『申請複查考試成績，不得要求重新評閱、提供參考答案、閱覽或複印試卷。亦不得要求告知閱卷委員之姓名或其他有關資料』，係為貫徹首開意旨所必要，亦與典試法第二三條關於『辦理考試人員應嚴守秘密』之規定相符，與憲法尚無抵觸。……」有關本件解釋之評析，參見湯德宗，大法官有關「權力分立原則」解釋案之研析，權力分立新論，增訂二版，2000年12月，183頁以下，262-263頁。

法案起草與預算編列)，應接受立法院監督，如同行政院一般。一旦兩院意見不同，應給予考試院法案覆議權，俾便與立法院互動、制衡。

捌、監察權

一、「監察權獨立」的真諦

監察院的根本問題也是出在孫文先生主張「監察獨立」的用意為何？現行所謂「監察權」主要指「彈劾」（糾舉）、「糾正」與「審計」。這些在其他民主國家都是「立法」部門的權力。孫先生所謂「監察獨立」殆僅指「彈劾」（糾舉）獨立，擔心立法委員兼掌「彈劾」或有不公。

二、糾正權應回歸立法院

憲法本來載有「糾正權」的規定⁴⁶，增修條文不知是有意的，還是無意的，並未載入⁴⁷。在監察委員選任方式改變（由「間接民選」改為「由總統提名，經立法院同意後任命之」）後，監察院是否仍應有「糾正權」，非無商榷餘地。我以為監委既已非「民意代表」，似不宜再調查行政院各部會措施是否違法或失職，進而提出糾正。如擬保留糾正權，至少應限制監察的範圍僅止於「有無違法」。是否「失職」涉及政策考量，應回歸立法院監督。

三、彈劾權應限縮事由與對象

現制下，彈劾「事由」包括「違法」或「失職」情事⁴⁸，但是「失職」的認定標準太過模糊，且易涉入政治因素，不應由不具民意代表身分者行使。我以為，新世紀憲改應限縮彈劾事由，以公務員具有「違法」情事為限，並且應限以「政務官或簡任機關首長」為對象，以破除監察院「只打蒼蠅、不（敢）打老虎」的詬病。至於其他公務員的違法，交由檢察官監督足矣。

四、強化監察權須禁止監委連任

我以為要強化監察（彈劾不法）權，還需有些根本配套。首先，憲法應明定監察委員不得連任，以杜絕其為尋求連任而難免有妥協、放水的心思。至於現行選任方式（總統提名經立法院同意）與任期（六年），則予維持。「禁止連任」旨在創設制度誘因（institutional incentives）——因為不得連任，所以監委如果不努力打老虎，力求表現，就註定要從政治舞台消失。其次，應將立法委員納入彈劾的對象。立委和其他政府官員一樣，都有違法的可能，但是大法官在釋字第十四號解釋，⁴⁹卻將中央和地方的民意代表排除在彈劾的對象之外。其用意似以為人民可用選票（罷免或使其不能連任）制裁違法的民意代表，但事實顯示這樣的想法未免天

⁴⁶ 憲法第 97 條第 1 項（「監察院經各該委員會之審查及決議，得提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善」）。

⁴⁷ 增修條文第 7 條第 1 項（「監察院為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權……」）。

⁴⁸ 增修條文第 7 條第 4 項（「監察院對於監察院人員失職或違法之彈劾……」、監察法（1992/11/13）第 6 條（「監察委員對於公務人員認為有違法或失職之行為者，應經二人以上之提議向監察院提彈劾案」）。

⁴⁹ 釋字第 14 號解釋文：「……在制憲者之意，當以立監委員為直接或間接之民意代表，均不認其為監察權行使之對象。……國民大會代表為民意代表，其非監察權行使對象更不待言。……自治人員之屬於議事機關者，如省縣議會議員，亦為民意代表，依上述理由，自亦非監察權行使之對象」。有關本件解釋之評

真。既設立與其他各院平行的監察院，使其監督各院主要官員有無違法情事，何以獨漏（獨厚）立法委員？尤其，彈劾案成立後，還須經過法院（司法院公懲會）審判，才能發生制裁效果，並無草率從事、侵害人權的顧慮。畢竟，是否「違法」是可以相對「客觀」認定的問題，而立法委員也不應該有「違法」的特權！

五、審計權應回歸立法院

現制下審核決算的「審計權」由審計部執掌。審計部設在監察院之下，但審計長卻由「總統」提名，經「立法院」同意後任命；並依法享有固定任期，獨立行使職權，⁵⁰皆與監察院無涉。又，審計長完成決算審核報告後，按憲法規定，應報告於立法院。⁵¹所以，我認為未來憲改應使審計部改隸立法院。

六、人權報告

最後，關於目前設在總統府之下的「國

家人權委員會」，各界對其定位與職權不乏質疑。將來可以憲法明定：監察院應逐年就人權發展狀況進行檢討，提出「年度人權報告」公布之。

玖、結論

限於篇幅，本文僅能就未來「新世紀憲改」可能的項目，進行瀏覽。展望未來，如何兌現陳總統的宣示，在二〇〇六年誕生新憲法，可謂任重道遠。報載民進黨擬捨由立法院提案的途徑，⁵²逕將新憲法草案交付公投。果如此，除應儘早公布新憲草案全文及其詳細理由，俾便凝聚公民憲法共識外；由於制憲乃現行憲法所未規範的新事物，制憲的「程序」應當先由人民公決通過，而後才能據以實施，是民進黨更應及早公布其擬議的「制憲程序」方案。畢竟，憲法是台灣兩千三百萬同胞共同的憲法。唯其深得民心，乃能長久。♣

析，參見湯德宗，大法官有關「權力分立原則」解釋案之研析，權力分立新論，增訂二版，2000年12月，183頁以下，250-251頁。

⁵⁰ 釋字第357號解釋文：「……審計長，其職務之性質與應隨執政黨更迭或政策變更而進退之政務官不同。審計部組織法第三條關於審計長任期為六年之規定，旨在確保其職位之安定，俾能在一定任期中，超然獨立行使職權，與憲法並無抵觸。」有關本件之評析，參見湯德宗，前揭註49文，183頁以下、252-254頁。

⁵¹ 憲法第105條參照。

⁵² 參見公民投票法（2003/12/31）第2條第2項：「全國性公民投票適用事項如下：……四、憲法修正案之複決」。立法院修憲委員會業於4月14日審查通過憲法增修條文第1條修正草案，廢止任務型國民大會，明定立法院提出的憲法修正案、領土變更案，經公告半年後，應於三個月內公民投票複決，將修憲權、領土變更複決權交給人民行使。參見蕭旭岑、陳嘉宏，立院初審通過廢除任務型國大，中國時報，2004年4月15日。但是增修條文第1條第1項：「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」。在未修正前，如何讓公民參與修憲過程，有待構思！