

憲政體制與國會改革： 歷史的反省與願景的思考

柯建銘（民進黨立院黨團總召集人）

壹、前言

貳、民主先生李登輝前期(1992-1997)任內是新國會的黃金時期

參、2000年政黨輪替：藍綠對立、憲政僵局、行政權被掣肘

肆、2008後國民黨一黨獨大：二次政黨輪替？第三波新興民主的“回潮”現象？

伍、結論

壹、前言

2008年春，本黨在八年執政之後連續經歷國會暨總統大選二次重大挫敗，支持者鬱悶沮喪，黨內韃伐四起，社會輿論更以民進黨恐泡沫化譏之。當時我為文寫下“啟動一場面對全社會的改革”提交中常會，說道：「回顧上世紀八十年代末本黨創黨以來迄今，何嘗一帆風順？唐詩人杜牧在評論楚漢相爭中自刎於烏江的項羽時言道：勝敗兵家事不期，包羞忍恥是男兒。江東子弟多才俊，捲土重來未可知」(題烏江亭)。失敗並不可恥，可恥的是面對失敗卻懷憂喪志，或互相指責，未能深切反躬自省，回應社會期待。」

我當時痛陳：「執政八年以來，我們錯失了少數政府必需突圍的兩個機會之窗：分別是2001年成為國會最大黨及2004年國會改選之後所應該進行國會多數聯盟的合縱聯橫。長期在國會所遭遇的掣肘不但導致施政不穩定，甚而造成國會亂象及政黨惡鬥，這雖然是泛藍陣營基於權鬥而惡意杯葛所致，但也因為缺乏解決這一亂象的政治能力，導至所有的污名及惡果均由執政黨概括承受，反應在2008年大選時，為何本黨候選人的「反一黨獨大」未能獲得選民傾睐，反而是國民黨的「完全執政，負完全責任」獲得壓倒性勝利的主要原因。正是八年少數執政的亂象竟讓保守主義思潮大舉興起，人民懷念國民黨威權統治時期相對穩定的狀態，竟給了馬英九總統前所未有的絕對授權，讓台灣的民主進程遭受重挫，究其實，本黨缺乏使社會穩定的執政能力其實難辭其疚。」此一論點如今看來仍仍然適用。

馬總統執政五年以來證實了所謂的“二次政黨輪替”其實只是威權復辟，昔日的獨裁者蛻變為具合法民選包裝外衣的新保守主義政黨，卻仍然挾有壟斷性的黨產、行政資源與媒體優勢，並通過兼任黨主席遂行黨政合體控制包括國會在內的五院，而單一選區兩票制下的國會，非但淪為行政院立法局，更成為藍綠惡鬥的一級戰區。在野迄今五個年頭，民進黨依然還是國會少數，社會異議聲音被排斥在國會之外，國會無法反應公民社會的多元面貌，無能產生政策對話辯論的空間，純粹淪為朝野攻防的政治惡鬥，我們僅能以有限手段，包括朝野協商、佔據主席台、同意表決、委員會中的冗長發言等策略交叉應用，以彰顯政策態度並牽制蠻橫的執政者，而過大的權力與不相襯的能力也導致了當今馬總統的統治危機，當今公民運動風起雲湧與此亦有絕對關聯，民主憲政更遭逢空前未有的危機與挑戰。

從1992年國會全面改選迄今已屆滿二十年，國會形象卻也跌落谷底，2012年底美國外交政策評論雜誌甚至將台灣國會列名世界無能國會之列，社會上不斷呼籲國會必須進行再改革，事實上，國會是民主的櫥窗，反應了一個國家民主的品質與

程度，國會無能是國家的不幸與危機。尤其在台灣這樣的新興民主國度，國會的面貌與樣態取決於民主化的歷史深度、憲政結構制度以及領導人的性格品質；而本黨若要尋求再執政更必須摒棄過去只重總統(行政)忽略國會(立法)的戰略方向，必須將國會暨總統憲政職權分工作通盤戰略思考與檢討，本文嘗試從歷史反省與結構制度層面切入探索此一問題。

貳、民主先生李登輝前期(1992-1997)任內是新國會的黃金時期

- 國會面貌：朝野政策辯論活躍、在野菁英進入國會
- 九七國發會凍省之後：省議員進入國會，黑金勢力、地方派系
- 第一波國會內規改革：黨團協商、委員會政黨比例代表

平心而論，在 1992 國會全面改選至 1997 年修憲、凍省之間，李登輝總統前期任內，應該是新國會的黃金時期，當時的國會雖然國民黨是多數，但是因為李登輝總統做為寧靜革命的發動者，對民主化的視野與格局顯然較有超越黨派的胸襟，不但是對當時的在野黨民進黨能夠包容，對於國會基本上也是較為尊重的態度，而在野菁英全數投入全面改選後的第二屆國會，例如陳水扁、謝長廷、呂秀蓮、葉菊蘭、陳定南、盧修一，還有我自己等，國會問政品質相當高，當時的國會基本上是最正向及自主性較強的一個歷史時期。

例如 1994 年時任行政院長的連戰提出亞太營運中心計劃後，整個行政院可以為此成立一個亞太營運協調中心專門與國會溝通相關法案；立法院內的次級團體林立也很可以反應國會活潑與多樣性，當時立法院內次級團體可以高達十三個，朝野立委甚至可以為了共同的政策目標而共同成立次團，例如民進黨與國民黨立委共同合作成立科學技術協進會、永續發展促進會、GATT 暨 WTO 入關諮詢委員會等；朝野之間也可以合作修法，例如電信法等，當時雖然也有國民黨挾多數強渡關山，徹夜表決的，例如高鐵條例、全民健保或核四預算，但即便如此都還有相當豐富，彰顯路線差異的朝野政策辯論存在。

九七年李登輝前總統召集朝野共同召開國家發展會議，進行修憲與凍省等政治工程，配合凍省需要，將省議員名額移到國會，1998 年第三屆國會由 161 席增加為 225 席，國會生態立即出現變化，地方派系、黑金勢力充斥；當時國會有一個著名的笑話，過去國民黨彰化地區立委游月霞，就曾經為了要向當時的閣揆蕭萬長要小型工程補助款而在他的辦公室作勢跳樓，根據聯合報長期民意調查，新國會信任度不滿意超越滿意的反轉正好是在 1997 年，此後則一直沒有上來過。

在 1999 年，第三屆立委任期結束前則修改了所謂「國會五法」；也是國會全面改選後第一波的國會內規改革，內容包括了建立黨團協商制度，委員會組成依政黨比例代表產生；增訂非有在場委員出席三人，不得議決，避免少數決定，亦即一個人即足以杯葛院會的情況不再，這讓第四屆通過的議案總數達到第三屆的二倍之多。

- 國會弱化的第一個致命性原因：九六總統直選、九七修憲
- 威權轉軌新興民主，行政權與立法權武器不對等：預算規模、憲政權力
- 九七修憲：取消閣揆同意權、倒閣權綁解散國會(1999、2012 倒閣均失敗)
- 雙首長制向總統制傾斜，閣揆只是總統的執行長
- 國會樣態取決於總統的意志與性格，而非反映公民社會的自主與多樣性

事實上，一如所有從威權政體轉軌的新興民主國家，就預算規模、實質權力來看，台灣的立法權相對於行政權是相當“武器不對等”的，102 年度總預算，立法院編列 37 億，行政部門則是一兆六千四百億，等於只有占其千分之二點七；在憲政體制上，國會有立法權、質詢權，卻沒有調查權、聽證權；對預算只有刪減權，沒有增加權，甚至指定變更改用途都不行；尤其李登輝前總統在 1997 年修憲，取消立法院對閣揆的同意權，並將倒閣權與解散國會綁在一起，使得倒閣權實質上形同被閹割，民進黨在 1999 年和 2012 年兩度向蕭萬長及陳冲提出不信任案，皆告失敗。雙首長制向總統制傾斜，然而總統擁有龐大的權力，卻不必向國會負責，而閣揆只是總統的執行長，同時總統又兼任執政黨黨主席，更是造成國會弱化的第一個致命性原因，

馬克思在「路易·波拿巴的霧月十八日」中形容當時法國第二共和時國民議會與總統拿破崙三世的矛盾時說道：國民議會的各個議員反映著國民精神多種多樣的方面，而總統卻是國民精神的化身，和國民議會比較起來，總統是一種神權的體現者，它是人民恩賜的統治者」。1848 年法國爆發二月人民革命，第二共和成立，路易·拿破崙·波拿巴為拿破崙一世之侄，自稱「拿破崙三世」，於十二月經由首次全民普選成為法蘭西第二共和國總統，旋及破壞國民議會體制，鏟除異己，奪取立法權，以政變方式稱帝，縱使後來還政於議會，只是專制政體包裹著全民普選的外衣。九六年總統直選後，再加上九七修憲，國會的樣態取決於總統的意志及性格，而非反應公民社會的自主與多樣性，馬克思此語拿來形容當今的總統與國會關係亦非常傳神。

從歷史上來看，直接全民普選的總統與一樣是直接民選的國會之間確實存非常嚴重的矛盾與杆格，而向總統制傾斜的雙首長制要勉強操作的可以，大概也只有李登輝前總統時期，但這牽涉到領袖的視野、格局高度及思想能力，從陳前總統以至馬總統已將此一制度的弊病曝露無遺。

參、2000 年政黨輪替：藍綠對立、憲政僵局、行政權被掣肘

- 立法暴君？：國會形象跌落谷底、污名化，不滿意度突升 65%
- 泛藍(國、親)逢扁必反：審查預算提數千項附帶決議、
- 不斷行使總統罷免權，不提倒閣、監察院八年凍結狀態

2000 年民進黨執政之後，一直沒有在國會掌握多數，形成所謂“少數政府”。台灣社會開始形成藍綠對抗情勢，掌控立法權多數的泛藍與掌控行政權的泛綠形成絕對對抗，所謂“朝不朝、野不野”其實是一個嚴重的憲政僵局，但是陳前總統並沒有太多籌碼，也沒有足夠的政治智慧與能耐去作協商處理，而泛藍也是以奪取行政權的姿態來行使國會多數暴力，對國會本身自主性運作沒有可長可久的制度性思考，表面上看來這是一個「強立法、弱行政」的時期，但事實上整個國會被污名化，形象跌落谷底其實是從這裏開始，2001 年民調，民眾對立法院不滿意度突然升高至 65%可為佐證。

例如國民黨在 2001 年就由黨中央下令禁止國民黨黨團中組織次級問政團體，國親黨團開始形成以非正式早餐會邀請部會首長列席質詢的文化(後來民進黨掌控的行政院明文禁止首長列席始停止)，在審查預算時動輒提出數千項的附帶決議或凍結決議以杯葛也是從這裏開始。再如泛藍陣營八年內不斷行使門檻極高而無效的罷免總統權，但是卻從來不對行政院長提出不信任案，因為這會牽動總統得以解散國會，明顯是便宜行事；還有例如對監察院同意權的行使也因為反扁而完全杯葛，整整八年期間監察院是凍結狀態；而從游錫堃院長任內的財劃法覆議案到考試院院長暨考試委員乃至大法官任命同意權行使等，無一不在國會內形成高度藍綠對決的場景，而我必需為此進行策反、拔樁等政治斡旋才得以成功，否則行政權只能癱瘓。也因為如此造成行政權得以向社會控訴泛藍是在“逢扁必反”，反而無法樹立國會監督權的格局和高度，形成行政權被掣肘、國會被污名化的雙輪局面。

- 黨政不能協調=>黨政同步：農漁會信用部改革、內規翻修以適應執政
- 第二波國會內規改革：強化委員會專業性、黨團協商與委員會權力調整
- 總統兼任黨主席：控制黨與黨團，政策被行政權、技術文官主導
- 反省執政八年，國會黨團需配合行政部門，但仍尊重國會形式自主

當時民進黨也處於首度執政的摸索期，黨政不能協調，黨和立院黨團常不聽指揮，例如 2001 年八月開始推動一次金改，接收不良農漁會信用部，後來陳前總統迫於壓力宣佈停止，但還是引發 2002 年 1123 農漁民大遊行，當時立院黨團曾針對此作下黨團自主的決議，公開反對陳前總統停止改革農漁會信用部的主張。針對此，民進黨黨章及立院黨團組織規程也因應執政做大幅度的翻修，包括將立院黨團總召集人納為當然中常委，對應立院各委員會成立政策小組，召集人並為中央黨部政策會委員，可以邀各部會首長召開黨政協調會報等，同時從初期的府院黨九人決策小組到後來則進化為每週到行政院召開府、院、黨、黨團的政策協調會報，進一步強化黨政同步，增進執政效率。其次，史上第二波國會內規改革也是在 2002 年初由民進黨黨團提案首度作大幅度的翻修，包括強化立法院委員會專業性、縮減黨團協商範圍、明定黨團協商代表中需有委員會委員等。

我們反省過去，民進黨執政八年期間，為了執政需要，立院黨團運作是服膺總統兼任黨主席而產生對黨及黨籍立委的控制邏輯，幾乎等同於行政權的一環，這難免對所謂國會自主有傷害。但是陳前總統豈碼仍能作到尊重國會黨團的形式自主，他未曾與聞過黨團會議，更不可能出現如當今馬總統親自在國民黨中央黨部，以黨主席身份召集出席黨團會議的情況，也能充份尊重過去由我領軍立院黨團運作，至多加強與我之間的溝通協調聯繫。但不可諱言因為在政策上被行政部門的技術文官所左右，或為行政權主導，黨團內部缺乏自主性辯論文化，很多進步價值無法貫徹，或與在野時期公民運動主張有所相違，也無法進行內部監督，在失去政權後留下很多後遺症。

- 國會弱化的第二個致命性原因：2005 年單一選區、立委減半修憲
- 2005 修憲關鍵：國會亂政；林義雄、李遠哲號召；國民黨借力使力
- 修憲理由：單一選區消除作秀偏激、回歸中道；立委減半無學理根據
- 修憲結果：立委地方化、；南北分裂、藍綠對抗；票票不等值；公投入憲

憲政體制上對國會弱化致命性影響的第二個原因，則是 2005 年陳前總統任內的立委減半修憲。該次修憲其實並非由陳前總統所發動，而是由本黨同志張學舜等人

提出立委減半主張，林義雄前主席所領導的核四公投促進會及前中研院院長李遠哲等人附和倡議，並進一步要求所有立委在 2004 年底立委選舉時聯署表態。由於人民普遍對立院亂政相當痛恨，旋即引起廣泛迴響，國民黨則認為政治上對其有利，遂藉力使力唱和修憲，而陳前總統也認為選制改變對民進黨未必不利而同意。

當時修憲將將選制由大選區、複數單記非讓渡改為小選區、單一選區兩票制，理由是認為可以消除做秀型的三寶立委(如蔡啟芳、侯水盛、林重模等)以及走偏鋒的意識型態化立委，讓國會回歸中道，遠離認同問題，消除藍綠對立；而立委人數減半的理由只是純粹利用人民厭惡國會的心理，認為立委人數太多浪廢人民公帑，不如減半，其實毫無學理根據。

現在回過頭來看 2004 修憲的後果，雖然偏激言論較有改善，最嚴重的卻是直接弱化了立委的素質，尤其因為小選區，立委地方化、縣市議員化非常嚴重，甚至造成第七屆立法院委員會開始出現上半天班的怪象，因為立委往往下午就要趕回選區服務；而民進黨立委在單一選區改革後，第七屆濁水溪以北區域立委只有二席，第八屆濁水溪以北也僅多增加為五席，造成更嚴重的南北分裂，藍綠對峙；立委減半則出現「票票不等值」的扭曲現象，讓國民黨佔盡優勢，形成 2008 後國民黨在國會一黨獨大，政黨政治嚴重失衡。

唯一足堪告慰的是，這次修憲將公投制度入憲，為公投法補足憲法依據，對扞衛台灣主權起了強有力槓桿作用，但其變更領土與修憲的超高同意門檻(立委四分之三出席、四分之三決議同意)其實也成為無形障礙。我仍然記得當時我與在座主持人邱義仁前秘書長之間的對話，當時黨內同志如林濁水、陳忠信等人皆以不符票票等值等學理而反對，親民黨更是激烈反抗，我當時亦曾天人交戰，並曾經詢問邱前秘書長“真的要這麼作嗎?”當時邱前秘書長回答至少以此換得公投入憲，仍有其歷史意義；第七次修憲於焉拍板，然而它所負出的政治代價至今則越演越烈。

- 陳前總統第二階段憲改：與公民運動同推台灣新憲法
- 紅衫軍圍城反貪腐、國民黨視如寇讎，憲改運動胎死腹中

事實上，陳前總統在 2004 年連任成功之後，在就職演說中即承諾要在 2008 年卸任之前交付給台灣人民一部「合時、合身、合用」的台灣新憲法，隨後也積極部署從事兩階段憲政改造工程：2004 年於總統府內設置了「憲政改造工作推動小組」，2005 年 6 月第一階段(第七次)憲改成功之後，同年 8 月 1 日在總統府之內設立了任務編組的「憲改辦公室」，當時本黨現任李俊邑立委同志擔任主任，作為民間與政府

之間關於憲政改造規劃、溝通與協調的平台。而當時公民團體也呼應成立「21世紀憲改聯盟」(簡稱憲盟)由律師公會全國聯合會、民間司法改革基金會、全國產業總工會、台灣法學會、台灣婦女團體全國聯合會、台灣環境保護聯盟等超過五十個以上團體加盟,涵蓋原住民、婦女、青少年、同志、環保、勞工、商業、農業、法學、人權、文化……等等專業領域,期待可以藉由公民運動來釐清憲政問題、凝聚共識,共同推動憲政改造,以改善政府體制、落實新世紀的人權觀,甚至進一步推動台灣社會價值的重建,截至2007年已累積了多達將近二十個不同版本,內容相當多元與豐富。

民進黨版修憲案於2006年12月29日提出,保留基本國策,總統制、內閣制並陳,但尚未完全定案。國會改革部份民進黨尤清、林濁水以二百席為協商基礎,採用德國模式選舉(聯立制)、單一選區,主張三權分立之內閣制、張川田等七十七人提出三權分立之總統制憲法增修條文提案。21世紀憲改聯盟則主張三權分立之兩院式內閣制,新興人權入憲,其中,內閣制版本已於2007年4月2日達到提案連署門檻(立委四分之一之提議)。(以上乃根據李俊邑“台灣憲政改造的歷程與未來”一文所述)然而當紅衫軍在2006年發動反貪腐倒扁運動,以百萬人圍城,全社會隨即陷於藍綠大規模群眾動員的對抗與動盪之中,而國民黨對陳前總統的第二階段憲改也充滿敵意,視之為台獨修憲而不願意配合,終以胎死腹中收場。

肆、2008後國民黨一黨獨大：二次政黨輪替？第三波新興民主的“回潮”現象？

- 威權懷舊症予馬總統絕對授權；民主反挫而非前進
- 絕對多數政府：應貫徹不是內閣制的內閣制；總統應更尊重閣揆與國會
- 絕對強權政府：總統兼任黨主席，控制包括國會之五院

2008年大選,馬英九總統與國會均絕對過半,馬總統得票率甚至超越李前總統,國民黨在國會一一三席中佔了八十五席,民進黨只有二十八席,是完全的絕對多數政府。雖然二次政黨輪替是民主政治的常態,一般輿論也對馬總統能否對本黨執政八年加以「撥亂反正」充滿期待,當然現在這些人都失望了!

2008的選舉結果其實反應了杭廷頓第三波一書中指出的新興民主國家的「回潮現象」,也就是在民進黨這樣的反威權政黨八年執政後,由於期間的政黨惡鬥與民主亂象,使人民對民主產生疑懼與厭倦,進而導致保守主義回籠,反而對有效率的前威

權政體產生「威權懷舊症」，例如西班牙民主化後出現了對佛朗哥獨裁政權的懷念，2008 的馬英九現象反應了對蔣經國的懷舊，所以寧願給予馬總統完全絕對的授權 (mandate)，但如就監督制衡的角度來看，這其實是民主的「反挫」而非民主的「前進」。

按照雙首長制原來的精神，2008 後國民黨掌控國會絕對多數加上馬總統又是絕對過半，應該要如當時王金平院長所說自動向內閣制傾斜，成為不是內閣制的內閣制，總統應更尊重閣揆與國會黨團，因為理論上是同一政黨，不至於互相杆格，結果執政黨內部行政、立法一樣不能協調，馬總統還是選擇兼任黨主席，並藉控制黨以控制國會立院黨團，且又因國會過半得以控制考試、監察、司法，以及總統原來就得以提名控制的行政院，這就產生絕對強權，服膺馬總統個人意志的政府。

- 絕對權力產生絕對的腐化
- 國會弱化成行政院立法局：壟斷兩岸談判權；爭議性政策以強勢表決
- 林益世案：馬總統為控制國會越級拔擢，培養親信，授予超級權力
- 2012 大選後：在野黨席次增加仍為國會少數，緊能以有限手段牽制蠻橫執政者

絕對的權力必定產生腐化，馬政府上任以來非但行政治理效率低落，國會表現更弱化如同行政院立法局。體現在馬政府的兩岸問題處理方式上，即是以其國會優勢襄助執政黨壟斷所有兩岸事務的處理權利，例如十九次江陳會協議的事後監督一概以無需修法的行政命令審查方式，任由國民黨佔優勢的委員會以擱置審查方式令其自動生效；ECFA、二代健保、地方制度法、證所稅、土徵條例等爭議性政策都則是在立法院強勢表決下強行通過。林益世案所以會發生，就是肇因於馬總統基於控制國會，越級拔擢親信者的邏輯，而且給了他超級權力，其直達天聽甚至超越王院長，事實上就資深倫理而言，林益世根本還不具備擔任國會黨鞭的資格。

2012 大選後，國民黨依然在國會佔據多數，執政與在野的比例從上一屆的 7:3 稍微拉近為 6:4，從美牛瘦肉精問題、油電雙漲、證所稅、年終慰問金到立委九 A 預算互刪，乃至如今的年金改革、核四公投案、兩岸服務業貿易協議等，國會看似抬頭，無役不與，對馬總統及行政院施政產生一定程度的干擾，但實質上行政權依然獨大，馬總統威權依然囂張跋扈。在野迄今五個年頭，民進黨則依然還是國會少數，社會異議聲音被排斥在國會之外，國會無法反應公民社會的多元面貌，無能產生政策對話辯論的空間，純粹淪為朝野攻防的政治惡鬥，我們僅能以有限手段，包括朝野協

商、佔據主席台、同意表決、委員會中的冗長發言等策略交叉應用，以彰顯政策態度並牽制蠻橫的執政者，而過大的權力與不相襯的能力也導致了當今馬總統的統治危機，當今公民運動風起雲湧與此亦有絕對關聯，民主憲政更遭逢空前未有的危機與挑戰。

- 國會弱化的第三個致命原因：總統兼任黨主席＋雙首長制＝超級總統制
- 陳水扁前總統任內：唐飛組閣、2001 國會多數聯盟、2004 扁宋會均失敗，剛性政黨、統獨矛頓、責任政治＝>總統兼任黨主席
- 馬總統任內：多數執政，宅男總統(貫徹雙首長制)=>鬥雞總統(總統兼任黨主席)
- 權力的惰性與慣性：2012 憲改承諾跳票，無意藍綠和解

民進黨執政時期，在聯合內閣或國會多數聯盟都不可為之下，基於權力穩固的需要，也因為剛性政黨下所謂貫徹政黨責任政治的需要，陳前總統在二〇〇二年五二〇以黨政同步為理由接任黨主席，立院黨團也蛻變為行政院政策的執行者與扞衛者，與府、院、黨形成平台，統懾於陳前總統的意志下。

由於總統直選而產生的實權總統與政黨俱屬剛性的外造政黨，以及民進黨相對於泛藍實質是國會少數，再加上台灣內部的統獨分歧等種種矛盾因素加在一起，民進黨八年執政期間雖曾嘗試藍綠和解卻都鍛羽而歸，例如執政初期邀唐飛組閣、2001 年成為國會最大黨後蘊釀籌組國會多數聯盟、2005 年初扁宋會等皆以失敗告終，總統兼黨主席看起來就成了一個最壞卻不得不然的選擇。

馬總統上任之初一再強調「現階段遵憲、行憲重於修憲」，主張落實雙首長制，總統應居第二線，還被譏為「宅男總統」，但是在 2009 年七月旋即一人同額競選出任黨主席，成為事必躬親，動輒親上火線叫陣的「鬥雞總統」；馬總統 2008 政見主張 2010 成立憲法評估小組，就國會減半等憲改實施成效進行評估，2012 大選前在沒有任何社會溝通狀況下由研考會逕自發表研究報告，表明目前沒有再修憲必要交差了事。

與陳前總統銳意推動二階段憲政改造相較，馬總統對於憲改的態度一如六三三等跳票政見，只作表面文章耍耍嘴皮，對於憲政改造的問題輕率而毫無誠意，這也突顯領導人的憲政態度與格局高下。無視於國民黨內部以及多數民意認為他應該免兼黨主席，專心國政，馬總統還是在今年七月選擇續任黨主席，彰顯統治者的權力惰性以及昧於改革的因循怠惰。這也意謂基於權力的需要，馬總統一樣選擇回歸泛

藍基本盤，無意以絕對過半的優勢來創造藍綠和解的環境，例如之前本黨要求就年金改革召開國是會議，馬總統反操作朝野領袖會談回敬，如今我們再要求馬總統應先停建核四以利朝野之間展開對話，馬總統則認為停建核四應是議題而非前提等。

- 多數執政的父子騎驢怪象：二代健保、證所稅、年終慰問金、核四公投
- 非有效國會多數？黨政不同步？超級總統與國會多數民意不對等？
- 歷史總是重覆兩次：少數執政是悲劇，多數執政成鬧劇？
- 行政權獨大、國會弱化、選制缺陷：新保守主義體制綿延不絕

馬總統執政以來，從第七屆到本屆國會期間，一再出現雖然多數執政，政策卻老是上演父子騎驢的怪象。第七屆的二代健保，法案已經要在立法院院會進行二讀前一刻，竟然可以在國民黨立院黨團以及行政院院長吳敦義操弄下，突然一天之內更換版本，由原來的家戶總所得改為如今的補充保費制。本屆的證所稅可以在立法院財政委員會內由國民黨立委更換七種版本，最後將行政院版否決，劉憶如部長下台了事。再如年終慰問金，前行政院長陳冲已經宣佈改革方案，國民黨立院黨團害怕基本盤反撲，行政院與立法院竟然互踢皮球，沒有人要主導刪預算。馬總統提出年金改革，國民黨立院黨團叫苦連天，試圖擱置處理以免得罪基本盤，江宜樺院長提出核四公投案自以為將了民進黨以及反核人士一軍，然而本黨佔據主席台以阻擋，國民黨立院黨團卻怯戰畏戰。

馬總統的領導決策及協調整合能力顯然太差，已經兼任黨主席，權力一把抓，卻還是黨政不能同步，意志無法貫徹，過大的權力與不相稱的能力反而為馬總統帶來統治危機。其次，近日以來引發衝突爭議的一連串社運議題，如洪仲丘案、服貿協議、大埔案、核四公投案等則無一不指向馬總統無能顛覆的統治風格、老舊腐朽的國民黨黨機器與舊官僚文化復辟，佐以偽善、詐欺、民粹當道的馬團隊文化所致。

馬總統已經進入第二任，跛腳危機已經出現，未來這種現象只會加劇而不會減少。但權力的邏輯就是越有可能失去勢必要抓的更牢，未來馬總統仍然只會加強控制，與反“馬”者為敵而非和解。然而馬總統執政以來藍綠對立無日無之，國會弱化進一步惡化，行政權絕對獨大，再結合目前的選制，國民黨披著合法民選外衣的新保守主義體制將進一步擴大再生產且綿延不絕，這對台灣民主體制是相當嚴重的警訊，而憲政缺陷導致無論是陳水扁前總統的少數執政還是馬總統的多數執政，竟然一再重覆同樣的錯誤，陷入同樣的困境，亦是不爭的事實。這亦恰好見證馬克思在「路易波拿巴的霧月十八日」中開頭所說：「『黑格爾』曾經說過，世界史上所有偉

大的事件和人物都會出現兩次，但是他忘了加上一句：「如果第一次出現的是偉大的悲劇，那第二次就是慘不忍睹的鬧劇」。

肆、結論

- 國會改革應有憲政高度的思考，
- 陳前總統未竟的第二階段憲政工程有其價值
 - 1.政府體制究竟應朝更確定的內閣制抑或總統制？
 - 2.選制改革？
 - 3.人權與社會權入憲？

通過歷史的回溯與反省，我們可以看出在台灣這樣的新興民主國度，國會的面貌與樣態實取決於民主化的歷史深度、憲政結構制度以及領導人的性格品質，國會改革不能只在立法技術改革上作文章，應有憲政高度的思考，總統與國會之間憲政職權的分工其實是不分藍綠都應思考檢討的政治工程。陳前總統任期最後所啟動的第二階段憲政改造，如今看來仍有其價值與意涵，包括政府體制究竟應朝更確定的內閣制抑或總統制？如果採總統制，總統是否不應兼任黨主席？如採內閣制，則黨主席就是總理，而總統則是否應虛位化？再如選制改革應是否朝向德式單一選區兩票聯立式？是否應增加不分區比例，以抑制過度地方化現象？而立委人數應否再增加，合理人數可以再討論，以及過去民間憲改聯盟所主張的新興人權與社會權入憲議題等，凡此皆值得朝野政黨與公民社會共同思考與探索。