

《回應》

善用選舉機制監督立法

◎ 蘇煥智

「立法院」這個國會機構與委員行使立法職權的制度設計，其實是奠基在整個政治制度的運作上，而立法委員對於國家之立法也是在代議多數決的基礎上進行的，因此若欲檢討「立法」，實在不能自外於政治，或者假設排除了政治力之後，所產生的理性立法是最好的結果。

「民主是必要之惡」這是一句耐人尋味的話，因為歷史經驗告訴我們，截至目前為止，民主制度是一個時時被批評，但是處處在追求的體制。在這樣的現實之下，立法的關鍵在於對國家的資源分配進行干預，因此「立法」這件事不應該只是理性立法下的效率追求，它必須包括對專業技術的尊重、弱勢團體的支持、相關團體的參與以及在其過程中的協調與折衝，換句話說，立法就是一種新政治的過程，是在政黨分贓、政客利益的實現

中，抓住改革的機會，對既定利益的制度進行顛覆。

立法院是全國最高的立法機關，負責制定法律、審查預算，如何有效率、高品質的立法，自然是立法改革應追求的方向，而立法改革確實有相當長的路要走。

因此在「立法就是一種新政治過程」的認識下，我們進一步來探討與立法品質相關的幾個層面。

首先是從立法院軟硬體的障礙看來，國會圖書館、法制局的組織一直到民國八十八年修正立法院組織法時，才正式確立，但到目前為止國會圖書館仍僅位於立法院群賢樓地下室，藏書甚至不及一所國立大學，能真正提供立法協助的地方相當有限。而原先的立法中心雖已正式提升為法制局，但研究人員仍僅二十八人，人力嚴重不足，且其主要的運作模式乃是針對在立法院已正式成案的各法律草案提出評估報告，而在提出報告的過程其不但未能與提案單位（不論是行政單位或立法委員個人）充分溝通，更遑論能針對法令現狀主動提出修正建議或協助。因此立法委員立法的資訊來源就很容易以選區需求為主，而真正協助立法委員立法的角色就只剩下國會助理。而國會助理的制度一直未能建立，國會助理的定位問題一直未能獲得妥善處理，致使國會助理素質不一，流動性強，以上都是可能造成立法品質低落的原因，立法要改革這些問題都要一一解決。

至於法案中個人空間過大，常常出現量身定做的「個人條款」，本人以為除了台灣的政黨政治尚未完全成熟以外，各黨立法院黨團未能充分發揮功能，也是相當關鍵的因素。同一個法案同一政黨內有數版本且意見分歧相左者所在多有，足見各黨團未能先行有效的整合黨內意見，對自己黨內所提出的法案內涵亦未做任何的把關動作，此一部分亦相當值得注意改進。

談跨世紀的立法改革絕對不可抽離立法所根植的社會脈絡，任何一個制度有其存在的基礎，所以個人建議欲對立法進行改革，除了上述結構性因素的調整外，更重要的就是立法委員既然是民意代表，善用選舉的機制來監督民意代表，產生制衡的力量，應該是加速改革的最好辦法。