發佈：2016-09-19, 週一 13:25
點擊數：19170

立法院民進黨團會議四月九日通過黨版國會改革方案中，最為重大的改革無非是將延續第八屆的精神，朝向人民的國會、開放的國會、專業的國會三
大目標前進，其中由現行的雙召委制改為單一召委制
無疑是極為關鍵的一項改
革，但令人遺憾的是，民進黨卻基於認知上的錯誤，落入國民黨的陷阱，接受似是而非的理由，而將其實施預計從第十屆立委才開始。

事實上，台灣在2016年，不僅和平成功地完成第三次政權
輪替及選出第一位女總統，而且因民進黨首次取得國會過半席次，甚至被認為是第一次真正的政黨輪替。新政治新氣象，人民充滿高
度期待。猶如準總統蔡英
文所說的，今年是台灣政治的改革元年，在台灣人民已創造出最大的革新氛圍及空間後，國會的改革工程也應把握這難得的契機認真推動。

未能採行單一召委制，一直是我國國會最令人詬病之處。
蓋議事實務上，立院委員會的召委主導法案的審理順序，責任重大，但若採兩位召委制，必然因為政治立場不同互相爭執，在排案的時候有所衝突、爭議，導致委員會效率低落與程序混亂的乖離現狀，揆諸各國有效率的國會，應該僅有一個完整的立法計劃，再由擔任召委委員者規劃制定法案的審查程序，
方能促進國會提高效率，換言之，即
由委員會中選出單一召委，
方能達道委員會專業且公開之立法效率。如此一來才能強化委員會專業，建立健全與專業化的委員會制度。

更進一步言，
常設委員會在立法過程中具有專家立法、監督行政機關、內部整合、蒐集資訊、及篩選法案之功能。國會立法越來越專門，專門性的議案必須由具有專門知識的立委來處理。但目前每個委員會都有召集委員二人，造成議程割裂安排，不僅讓每一法案均無法充分討論審查，更正好提供行政權個別突破點，使行政權可藉由個別說服召委來割裂議程。而由對議事不熟悉的新科立委擔任召委，召委的權威無法建立，更難以妥適處理及監督日益擴張的行政權。多召委制導致召委權威無法建立，使得召委的地位因多重召委意見分裂而遭到弱化，甚至讓召委職位淪為政治分贓。

但此議一提出，即遭國民黨籍立委汙衊「單一召委制」乃為民進黨在國會擁有絕對的人數優勢量身訂作，如此一來幾乎等同往後不會再有在野黨召委的出現。例如國民黨立委盧秀燕：就說「如果說他們在國會裡面做這方面限制，不希望在野黨的人有擔任主席的機會的話，那我覺得跟蔡英文總統的宣示(不整碗捧去)
是違反的。」國民黨立委王育敏：「我們不希望人數多，就變成國會的多數暴力。」

藍營企圖抹黑單一召委制係民進黨陰謀的謬論原在意料之中，但較令人訝異的乃是民進黨委員卻未予駁斥，反而附和宣稱為避免外界質疑民進黨是多數黨才修改召委制度，所以下屆才予以實施。這實在是陷入敵人陷阱而自縛手腳之舉。而追溯其更根本的源由實在於現時國內提到政黨比例代表時，其計算方式皆一律採取最早可溯及1840
年訂出美國眾院各州應選名額的Hamilton-Method，或者是歐洲由英國律師 Thomas Hare 及德國數學家Horst F. Niemeyer 所共同發明，類似的比例計算方式 Hare-Niemeyer-Verfahren。這種中文普遍稱為「最大餘額法」的計算方式，適用的範圍包括香港立法會的比例代表名額，我國不分區立法委員席次的分配(選罷法第67條)、各種獨立機關(NCC、前公審會等)

Phoca PDF

發佈：2016-09-19, 週一 13:25
點擊數：19170

及「立法院各委員會組織法」第3條之3
關於政團在委員會席次分配方式的政黨比例代表皆然，此一計算方式雖可算出各政黨比例代表之席次，但卻因其採積分法分析原理(Integrales Verfahren)
，無法訂出席次先後順序，故其適用範圍有其先天上侷限。更遺憾的是2002年當初在修訂「立法院各委員會組織法」時，國民兩黨主其事者仍出於「政治分贓」之權力計算私心，而非發自出改革國會制度之善念，故於同法第3條之4有關召委之規定仍舊維持雙召委制，刻意未同時引進其他常設委員會有關召委的其他比例計算法，以致多數立委及國人誤以為別無他法，故而前述單一召委之制度長久無法建立，此亦長期為國內憲法學者眾所詬病之缺陷。

實則在政黨比例實施最為徹底的德國，其先後發展出四種政黨比例計算方式，其運用範圍涵蓋聯邦眾議院議員的選舉、聯邦眾議院院內各常設、任務型委員會人數與召集委員之分配上，皆按其特性，且與時俱進地適用不同計算方式。蓋這四種不同的計算方式，其背後皆有朝野政黨如何呈現其政策影響力與其政治權力消長的意涵在內，故台灣亦應考慮是否師法德國之政黨比例計算方式，就其已存以增量法分析原理(Inkrementelle Verfahren)為基礎的三種計算國會委員會召委比例暨選擇順序計算方式中，選擇最切合台灣民主政治發展需要的一種，以下僅就此三種計算方式分別簡要說明如下。

一、頓特法（d'Hondt method）[1]。
其規則為把每一黨團人數除以自然數的一、二、三、直至委員會召委順序及席次數目分配完畢為止：以目前我國立法院設有8個常設委員會計算，將每個黨團的人數除以1、2、3、4、5（見下表）。即可獲得各黨團在8個委員會中召委選擇順序及席次分配之結果（顯示為粗體）。

各黨團人數/	/1	/2	/3	/4	/5	/6	/7	/8	召委及委員席次與順序(*)
民進黨	68(*1)	34(*3)	22.666(*4)	17(*6)	13.6(*7)	11.333	9.714	8.5	5
國民黨	35(*2)	17.5(*5)	11.666(*8)	8.75	7	5.833	5	4.375	3
時代力量	5	2.5	1.666	1.25	1	0.833	0.714	0.625	0

進一步解釋之，依此方式計算結果，在現時立院生態下，民進黨可在8個常設委員會中取得5席召委席次，而其優先選擇順序依計算結果大小排列為第1、3、4、6、7，相對的，國民黨可取得3席召委席次，而其選擇順序為第2、5、8。[2]

Phoca PDF

換言之，民進黨黨團雖然可以推出一個黨團成員以擁有第一優先選擇權，，而選擇想加入的委員會，而成為眾人最想要的委員會召委，但擁有第二順位選擇權的國民黨，以此方式不僅不會有大黨整碗捧去的多數
暴力，而且在野黨也不至於都只能撿
到冷門委員會的召委。其後各個委員會中各黨團的席次比
例，亦依此一順序一再重複下去，直至所有黨團的所有成員都依序選入其所欲加入之委員會(要遵守法定各委員會成員數的上限)為止，類似我國「立法院各委員會組織法」第3條之3的規
定。當然，黨團內部如何排定每位成員的選擇順序，乃屬於黨團內部自行協商分配之「家務事」
。

並且，在德國長期的民主實踐中，甚至已發展出預算會期之預算委員會召委必然禮讓給最大在野黨，而為了貫徹保護小黨所發展出的「基本代表」(Grundmandat)概念，取得最多席次召委之大黨，也會將最後一個召委席次讓給原本一席都分不到的次最小或最小黨團(以台灣立法院為例，民進黨應禮讓一席召委給時代力量)。甚至，其進一步地尊重個別政黨之起源及專業，會將特定委員會之召委禮讓給該黨，例如勞動相關委員會由社民黨籍議員擔任召委，環保相關委員會召委則由綠黨黨團指派。台灣當然毋須一下子就走得如此之遠，畢竟其乃需透過長期的政治實踐才能形成如此良性之共識，但實施合理的召委比例代表制則是應盡速且極易達成之國會改革目標。

二、聖拉古計算法（Sainte-Lagu
method）。
基本規則為：將每一黨團人數除以自
然數中的奇數一、三、五等，直至委員會召委順序及席次數目分配完畢為止：

/	/1	/3	/5	/7	/9	/11	/13	/15	召 (*
民進黨	68(*1)	22.666(*3)	13.6(*4)	9.714(*6)	7.555(*7)	6.181	5.230	4.533	5
國民黨	35(*2)	11.666(*5)	7(*8)	5	3.888	3.181	2.692	2.333	3
時代力量	5	15,000	10,000	7,500	6,000	5,000	4,286	3,750	0

三、聖拉古改良計算法（Sainte-Lagu /Schepers
method），其目的在於更能顧及小黨的利益
，為德國聯邦眾議院之現行規則，其計算方式乃將每一黨團人數除以0.5、1.5、2.5、3.5、4.5
（見下表）。

各黨團人數/	/0.5	/1.5	/2.5	/3.5	/4.5	/5.5	/6.5	召委及委員席次與順序(*)
民進黨	136(*1)	45.333(*3)	27.2(*4)	19.428(*6)	15.111(*7)	12.363	10.461	5
國民黨	70(*2)	23.333(*5)	14.7(*8)	10	7.777	6.363	5.384	3
時代力量	10	3.333	2	1.428	1.111	0.909	0.769	0

Phoca PDF

發佈：2016-09-19, 週一 13:25
點擊數：19170

由上述可
知，在採比例代表制已超過兩世紀的歐美民主國家，不可能僅有一套完全獨利於執政黨的比例代表計算方式，否則一旦下一屆國會情勢翻盤，不是又讓在野黨佔盡便宜，如此這種贏者全拿的惡性循環弊端，怎能與其服從多數、尊重少數之民主信念相合，故台灣若能採納在歐美國家行之多年，顧及實質黨團政治實力的其他比例代表計算法，則在本屆即可實施單一召委制，而無須等到2020年才付諸實行，蓋單一召委制對於我國國會的改革絕對是極具關鍵性的重點之一，實不容再推遲延用惡習。

[1]頓特法（d'Hondt
method）從1946年至1970
年適用於德國眾議院的常設委員會召
委及成員席次分配上，1970年至1980年曾短暫使用聖拉古計算法（Sainte-Lagu
method），自1980
年之後，即第九屆聯邦眾議院起，則由聖拉古改良計算法（Sainte-Lagu /Schepers
method）
取而代之至到今日。原因乃在於前者本質上會造成比例扭曲而較不利於小黨，在極端的案例裡甚至可能完全只照顧到最大黨。為了改良此一缺點，故有最後者之發明及應用。

[2]
現實立法院中有四個黨團，分別為民進黨、國民黨、時代力量及親民黨。由於不管依何種公式或計算方法，連
擁有五位成員的時代力量黨
團都無法分配取得一席召委，更遑論僅有4席的親民黨團，為節省篇幅故不予列入計算。

作者林雍昇 為 德國科隆大學法學博士

Phoca PDF