

立法院能走出立法「怨」的陰霾？

鍾麗娜*

壹、前言

2014年底九合一大選剛過，劇烈變動中的民意最在乎什麼？繼天下雜誌第564期完成的「國情調查」，立法院滿意度只剩9%後，2016年間天下雜誌特別於520新政府上台前夕，完成「台灣社會信任度調查」，針對「新執政團隊」、「10大特定對象及社會大眾」等進行大規模電話民調，調查發現，其中「立法委員」僅獲得39.0%的「信任度」，為信任度後段班的第3名。¹似乎，長期以來，有關立法院滿意度與立法委員的信任度並沒有因政黨輪替而有所改變，而於此病態下，遑論立法品質與效率。然2019年12月15日在「2020大選國會政黨辯論會」上，針對國會改革議題，綠黨不分區立委候選人王浩宇則肯定民進黨在國會的 effort，強調本屆是史上通過最多法案、立法效率最高的國會。²則此所謂立法效率最高的國會，其立法過程如何？是會期結束前挑燈夜戰作業績？更重要的挑燈夜戰匆匆完成的立法品質又如何？等等是值關切。

長期以來，立法院超高效率的立法不乏其數，如2016年11月14日在總統蔡英文指示

下，行政院趕在是年年底祭出容積獎勵等四大誘因，通過老舊建物加速重建條例草案，雖未能如願於2017年初在立法院臨時會中完成三讀，然在立法院長允諾下，隨即於同年4月25日三讀通過，完成總統交付的使命；另如2017年底行政院以強化農田水利會功能，擴大對農民服務等為由，規劃以二階段方式辦理農田水利會改制，立法院在執政黨團運作下，火速三讀通過將農田水利會改制為公務機關資產收歸國有之相關法案，然於此高效率立法下，卻引發外界強烈的砲轟。而相對此等高效率之立法，爭議法案亦不乏一再卡關遲遲未能完成修法者，如近礦業法修正案，2017年間在齊柏林效應，及環保團體的連署陳情下，政府始啟動修法作業，然在25萬人連署修法，立法院經濟委員會審查11次、朝野協商4次，歷時3年多卻仍難產，礦業法修正案歸零，為何法案之修訂無法一如往昔快速闖關？果真是有各方有難以化解的歧見、還是遭技術性延宕？

立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權，為憲法第62條所明定。立法為立法院最重要的職權之一，而法案之修訂立法品質與效率

* 本文作者係崑山科技大學房地產開發與管理系兼任助理教授

註1：至「政府官員」，則獲得40.2%的「信任度」，居信任度後段班的第4名。

註2：參見〈政黨辯論會王浩宇：本屆立法院史上通過法案最多立法效率最高〉，自由時報，2019年12月15日。

同等重要，尤以攸關國土安危、人民財產權保障之法案，然何以法案之修訂與否兩極？爰此，本文首先說明立法院高效率三讀通過之都市危險及老舊建築物加速重建條例（下簡稱老舊建物重建條例），及攸關農田水利會公務機關化資產收歸國有之農田水利會組織通則，及農田水利法，其法案修訂之過程，繼而闡述一再難產功虧一簣的礦業法修正案之緣由，俾以探究立法院被詬病，儼然已是立法「怨」之結構性問題，期以反思誰該為立法院的怠惰負責？盼共同守護國土的普世價值。

貳、總統下令——老舊建物加速重建條例火速立法

一、政策指示——行政部門急就章祭出獎勵方案

都市更新為總統蔡英文520執政後優先推動的項目。惟行政院前於2012年12月7日送請立法院審議之都市更新條例修正草案，除委員提案版本多，及法案屆期不續審外，期間因南台灣發生大地震，維冠大樓倒塌造成重大傷亡，引發各界對防災型都市更新之關切，因此，條例草案除關注原本都市更新的制度設計爭議問題外，另增列都市更新與防災之課題，徒增法案審議之困難度，致法案遲遲未能完成修法，進而影響及都市更新之推動。另依內政部不動產資訊平台統計，全國30年以上建築約384萬戶、約8萬6千棟，

依公有建築物耐震評估經驗推估，其中未能符合耐震標準者約有3萬4千棟，由於我國為地震發生高危險地區，如發生高強度地震災害，將對民眾生命、財產及安全影響甚鉅。加上我國已步入高齡少子女化社會，對於無障礙居住環境之需求日殷。³此等種種更加凸顯老舊建築物加速重建之迫切性。

2016年11月14日總統蔡英文召開執政決策協調會議，討論老舊公寓住宅更新的議題時表示，過去因「誘因不足、資金不足與整合不易」，導致老舊公寓住宅更新工作成效不理想，要求行政部門研究，於月底前提出規劃方案。⁴為此，內政部隨於2016年底依據過去實務執行經驗，擬具老舊建物重建條例草案，祭出四大獎勵措施，包括容積獎勵、放寬建蔽率、租稅減免及500億元以上的信用保證額度協助融資等等，以加速重建、活絡經濟。全案於同年12月29日經行政院院會通過並力拚在立法院臨時會三讀。整體而言，以都市更新條例修正草案仍躺在立法院停擺下，為加速推動都市更新，在總統蔡英文親自下指導棋下，行政院不得不急就章的祭出獎勵方案，期不負使命希望都更重建能交出一張立竿見影的成績單。

二、使命必達——立法院長不負所望

針對行政院2016年底火速通過力拚於立法院臨時會三讀的老舊建物重建條例草案，原本民進黨團規劃，立法院臨時會從元月5日下午起開會到小年夜，惟5日朝野協商，因國民

註3：參見行政院2016年12月29日院臺建字第1050190141號函附條例草案總說明。

註4：參見〈14萬棟老屋更新月底給方案〉，人間福報，2016年11月15日。

黨團仍只願處理總預算案，協商一度沒結論，立法院長蘇嘉全二度召集協商，直到是日中午才達成共識，確定只處理總預算案、電業法及長照服務法三案，其他留待下會期處理。亦即，由於國民黨團杯葛及立法院長蘇嘉全的堅持臨時會不應該排太多議案，最後決定臨時會不處理老舊建物重建條例草案。⁵此據各大媒體報載，總統蔡英文第一時間得知立法院長蘇嘉全在立法院臨時會未排入老舊建物重建條例草案時，心情有些不悅，立刻指示幕僚務必讓條例「至少能夠付委審查」。豈料，院長蘇嘉全仍堅持不同意，即使後來民進黨立法院黨團大會決議照列所有議案，也不為所動，令總統蔡英文不滿。據了解，總統府方面後來一度考慮由行政院向立院表達強烈不滿，但在多位幕僚建議下，改以「只能尊重」回應。⁶對此，立法院長蘇嘉全表示，老屋加速重建等相關法案，會在下會期開議當天就付委審查，如果委員會有共識，就沒有所謂一個月的協商期，即使有協商期，預估最慢三、四月應該可以通過。⁷換言之，老舊建物重建條例草案雖未能如願於立法院臨時會中闖關成功，然不僅行政立法部門已有共識，立法院長更允諾，近期中、四月間一定完成立法。

而正因行政院避開卡關難纏的都市更新條例修正案，且大方送祭出老舊建築物重建條例草案，引發民間團體與學者專家強烈的反彈，為此，2017年一開元，包括中華民國景觀學會等多個民間團體及多位學者專家，特

於元月3日共同召開「違章法令救老屋，愈救愈危險」記者會，認為老舊建物重建條例草案以危險建物夾帶老舊建物，為產權單純的個別建物另闢蹊徑，不僅對特定對象送上大量容積，不顧既有都市環境公共設施不足的問題，更痛批此條例草案繞過既有都市計畫與建築法規，架空城市整體規劃，老屋重建將如長瘤般散布各處，都市計畫精神與實質蕩然無存，特呼籲立法院臨時會停審。而雖民間團體及學者專家砲轟老舊建物重建條例草案為都市更新條例的太上皇，然此仍無法撼動立法院審議法案之決心。果不其然，2017年2月17日行政院將老舊建物重建條例草案函送立法院審議，立法院3月初開議隨即進行一讀，繼而3月16日委員會審查通過，緊接著4月24日進行黨政協商後，隔日（25日）二讀三讀一氣呵成，一如立法院長所允諾的「最慢三、四月應該可以通過」，短短不到3個月的時間，立法院長完成總統交付的使命，然此對照上會期，立法院未將該法案排入臨時會，應僅為淡化民眾「國會只是行政院橡皮圖章」的疑慮，逢場作戲罷了！

參、霸佔民產？——農田水利會組織通則與農田水利會法強勢過關

一、因土地產權登記問題啟動農田水利會相關法制研修

在清治、日治時期，水（圳）路等農田水

註5：參見〈當沖降稅、老屋條例臨會不處理〉，聯合報，2017年1月6日。

註6：參見〈老屋重建被檔下，蔡英文很生氣〉，聯合報，2017年1月6日。

註7：前揭註5。

利設施係由民間私人投資興建並收益，水利設施用地為農民所私有（林國華）。至1908年2月29日依據明治39年法律第31號第1、2條之規定，以律令第4號公布「官設埤圳規則」（共9條），其中第3條、第4條明定，水利設施用地，政府依據法令徵收，並將產權登記為水利組合所有，亦即為會員所共有。換言之，初始圳路設施等財產屬圳主私有，其後政府徵收後登記為水利組合所有。光復初期農田水利協會組織定性未明，依1947年11月公布之台灣省政府建設廳水利局組織規程第13條規定，水利局轄下分區，每區組設水利協會，因此，農田水利協會被認為是水利局附屬機構，地政單位認為其所管之土地須辦理公有土地登記。因水利設施用地為水利委員會出資價購，不能視為公有土地，此措施引起各水利委員會的恐慌，經水利委員會聯合會召集各縣水利委員會代表研商後，台灣省政府同意刪除該條文（林建村等，2013：73）。然此並未阻卻決策當局擬將水利委員會所管有之土地登記為公有土地之決心。

1949年間，台灣省政府除核示：「水利委員會所管有之土地，在未遵照行政院規定修改其組織規程之前仍須申請登記為公有土地登記，不得藉故延誤」外⁸，1951年12月14日再次針對水利委員會共有土地可否以水利委員會名義辦理登記部分明確核示，「水利委員會在其未經取得法人資格前，其自行出

資購買之土地，應屬各該水利委員會全體會員所共有，惟因會員人數過多，無法辦理登記，經電准內政部1951年11月17日內地字第7132號代電核復略以：可依照前地政部1947年7月30日京地籍字第0440號代電之規定，由水利委員會全體或大多數共有人推定代表人賦與授權書，由代表人以某某水利委員會為所有權人名義辦理登記。」⁹然此仍因水利委員會未具法人身分，其財產為會員所共有，須以共有人名義聲請登記，難度甚高。

1954年12月9日行政院第376次會議略以，水利委員會組織性質原應屬於人民法團，唯另一方面則經政府授權其秉承水利局之意旨，管制其事業區域內一切水利設施，是又與一般人民法團之設置性質有別，因此，上述水利委員會之組織其法律地位殊成問題，台灣省各地既已普遍設有此項組織，又具有其多年歷史與相當設備及資產，其與各地水利事業關係之切自非淺鮮，經濟部所擬就現行水利法第3條條文，增列水利主管機關得是各地需要核准設立地方水利自治團體並賦予公法人資格之規定，以確定台灣省各地水利委員會之法律地位似有必要為由，會議決議「通過送請立法院決議」。¹⁰案經1955年1月7日立法院三讀通過水利法第3條修正案，將農田水利會定位為地方水利自治團體之公法人。1956年12月12日全省26個水利委員會改組為農田水利會，且水利用地登記為農田水利會所有。換言之，為解決土地產權登記問

註8：參見台灣省政府公報1949年冬季號64期。

註9：參見1951年12月14日台灣省政府四十亥寒府網地甲字第3089號代電。

註10：參見1954年12月17日第一屆立法院議案關係文書，院總第293號，政府提案第223號，第89-90頁。

題，農田水利會從人民團體轉變為公法人。

二、農田水利會公務機關化資產收歸國有

1955年農田水利會從人民團體轉變為公法人後，時有將農田水利會改制為公務機關的聲浪，唯並未有結果。¹¹迄至2017年間，農委會為強化農田水利會功能，擴大對農民服務等理由及目標，規劃以二階段方式辦理農田水利會改制。第一階段修農田水利會組織通則，將農田水利會改制為公務機關；第二階段則因應農田水利會2020年10月1日將改制為公務機關，研修農田水利法。2017年12月15日行政院以將農田水利會改制為公務機關有其必要性及急迫性為由，研提農田水利會組織通則部份條文修正草案，函請立法院審議。本案立法院臨時會破天荒地不僅未召開委員會，更隨即於2018年1月16日進行黨政協商，因未能達成共識，案經提立法院第9屆第4會期第13次會議報告決定逕付二讀，過程中，朝野立法委員輪番進行發言表達各自立場，表決結果，民進黨以執政黨多數優勢，壓倒性的勝利，挑燈夜戰直到17日凌晨0時17分，雖國民黨立委高舉抗議標語，高喊「假改革、真綁樁」等口號，並退席表達立場，然歷經7小時挑燈夜戰，修正草案仍三讀通過（詳圖1）。¹²換言之，農田水利會組織通則修正案，在立法院未召開委員會審議下，於臨時會第2次會議逕付二讀後表決到三

讀，前後不到1天的時間，就這樣，農田水利會改制為公務機關，未來將停辦會長及會務委員選舉，會長任期屆滿由政府指派，會長直選將走入歷史。

配合農田水利會改制將於2020年10月1日升格為公務機關位階政策，及改制相關資產處理、職員工作權益保障等事項，2020年4月9日行政院會通過農委會擬具的農田水利法草案，案經同月30日立法院委員會初審通過（僅保留農田水利會灌溉制度與資產等部分條文），繼而5月9日立法院經濟委員會邀集學者專家召開公聽會後，委員會初審通過農田水利法草案。緊接著，同年7月2日藍綠陣營雙雙發動甲級動員，在立法院上演農田水利法草案的表決大戰，國民黨應人數劣勢，選擇以法案逐條表決的戰術刻意拖延，唯農田水利法草案最後在民進黨全力護航下，歷經5個多小時三讀通過農田水利法（詳圖1），明定農田水利會改制後的資產及負債由國家概括承受，納入農委會設置的農田水利事業作業基金；資產轉移時免收稅捐，資產處分不受國有財產法相關限制。換言之，備受爭議的農田水利法草案，在短短三個月不到的時間內即完成三讀。對此，同月7日國民黨立法院黨團總召林為洲與多名黨籍立委，及各地農田水利自救會代表等人，以法案侵害人民財產權等為由，於司法院前舉行「提出農田水利會組織通則第40條釋憲案」記者會，並向司法院大法官書記處遞交釋憲聲請

註11：如1993年經立法院反覆審議後，針對農田水利會之定位問題，認為應改制為公務機關，方能防杜弊端；1995年7月30日立法院於執政黨立法院黨政協調工作會，舉行農田水利會改制為公務機關得失檢討會，獲致結論認為農田水利會仍應維持自治之人民團體體制。

註12：詳2018年1月16日立法院公報第107卷第19期第4543號院會紀錄。

書。¹³綜上，政府為期將農田水利會公務機關化，且資產收歸國有，在立法院執政黨挾其多數優勢，在臨時會中闖關火速完成農田水利會組織通則之修正與農田水利會法之立法，無怪乎，外界強烈質疑農田水利會改制係政府藉機巧奪民地。

肆、不動如山——25-11-4-3下礦業法修正案「歸零」

一、亞泥採礦權展限引發礦業法修法之爭議

2016年5月25日新任環保署長李應元宣示未來太魯閣國家公園內禁止亞泥採礦，即環保署擬於2017年停止亞泥太魯閣開礦，¹⁴此言論一出，隨即引發各界的關切，隔(26)日經濟部隨即表示，「若無新法規，無法合法阻卻亞泥開礦」。¹⁵2017年3月20日立法院經濟委員會議邀集經濟部、林務局、環保署等單位討論礦業政策，朝野立委群起砲轟礦業法過度向業者傾斜，當中充斥「霸王條款」與「免死金牌」，更為避免礦務局在修法完成前搶過一次就可續租20年的展延案，臨時提案決議「半年內暫停核可礦權之展延」。然事實上，經濟部礦務局早於6天前即2017年3月14日通過亞泥採礦權展延20年，¹⁶引發社會譁然。對此，經濟部長李世光除表示，初步檢視亞泥展延案程序並無瑕疵外，更表示礦業法修法草案早於同年2月16日行政院會已通過。¹⁷然在亞泥採礦權展限爭議期間，行政院會所通過經濟部擬具的礦業法部分條文修正草案，卻僅處理了原住民採礦除罪化相關條文，並未就礦業法進行通盤檢討。

2017年6月10日紀錄片「看見台灣」導演齊柏林於進行空拍時，不幸意外身亡，外界

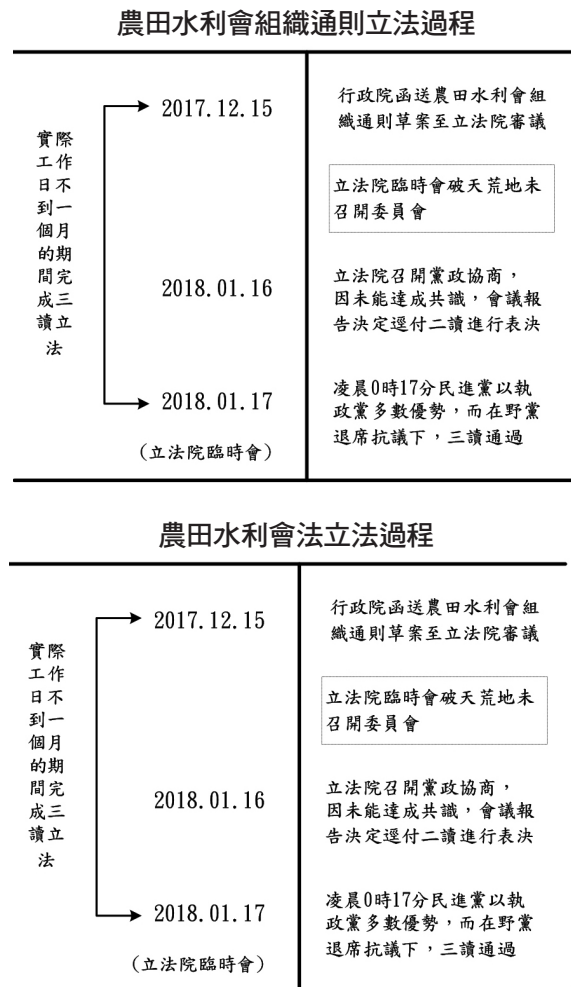


圖1：農田水利會組織通則與農田水利會立法之流程圖

註13：參見〈農田水利會將改制，立院國民黨團聲請釋憲〉，中央社，2020年7月7日，<https://www.cna.com.tw/news/firstnews/202007070086.aspx>。

註14：參見〈環保署長李應元：太魯閣停止亞泥開礦〉，中國時報，2016年5月26日。

註15：參見〈亞泥太魯閣採礦權經濟部說話了〉，中央通訊社，2016年5月26日。

註16：參見〈搶救山林！國有林地礦權「速設退場機制」〉，聯合報，2017年3月26日。

註17：參見〈等不及政院版下月審立院版礦業法〉，聯合報，2017年3月28日。

重新高度關注亞泥礦區問題，不僅使得環保團體地球公民基金會在2017年3月23日發起的「撤銷亞泥非法展延，捍衛太魯閣立即連署！」於同年6月12日晚連署破10萬外，更引發各界對於礦業法修正的討論。而面對輿論強大的壓力，行政院長林全除隨即於13日表示，在礦業法修法還沒有審議通過之前，經濟部必須先將所有的礦權展延申請案擱置外，隔（14）日上午更邀集環保署等部會召開跨部會會議指示，未來在行政院所提礦業法修正草案經立法院三讀通過後，以前沒進行環評的開發案，要補辦環評程序，包括亞泥案。¹⁸而隨著礦業法修法逐漸為各界關注，6月25日環保團體更走上街頭，赴行政院陳情，要求立即修正礦業法。為此，2017年7月3日經濟部終於端出修正草案，修法重點包含刪除補償規定等霸王條款、礦區租金調漲、未曾進行過的礦場要補作環評等部分，且礦業法修正草案將列立法院下會期的優先法案。¹⁹換言之，長期以來，未受外界關注的礦業法，在齊柏林效應，及環保團體的連署陳情下，行政院啟動礦業法修法作業。

二、三讀無望——礦業法修正案立法院審查路遙遙

2017年7月18日立法院臨時會期間經濟委

員會就礦業法修正草案進行審議。為化解環保團體疑慮，同年12月4日行政院長賴清德作出重大宣示略以，不論新舊礦區都應遵守環評法，且落實原住民基本法諮商同意權，²⁰12月7日行政院正式提出政院版的礦業法修正草案，唯對此環保團體卻直言行政院版「四大皆空」，尤以霸王條款雖看似刪除，然卻加入「但書」，即「國家緊急危難或其他影響重大公益之情事」的「例外」，究何謂「影響重大公益情事」？此等種種疑慮，添增朝野黨團、立委與民間環保團體對礦業法修正案的爭議。2018年4月9日立法院經濟委員會進入逐條審查，立委們都對政院版提出質疑，認為應該提高標準，然而審查過程中，經濟部幾乎寸步不讓，²¹以至於最後關鍵的原住民諮商同意和礦權展限是否應重新核定條文沒有共識，全數被保留。立法院經濟委員會就礦業法修正案，歷經十餘次審查後，同年5月30日在地球公民基金會於立法院外舉行「經濟部別護航財團，立委齊心修正霸權礦業法」記者會，呼籲經濟部落實礦業真改革下，立法院經濟委員會經過7次經濟委員會審查後，初審通過礦業法修正草案。²²然同年6月，礦業法的修法進度遭到當時擔任主席的國民黨籍廖國棟委員裁示「再次辦理研討會及礦場現勘後，再擇期召集協商」，

註18：參見〈政院啟動「礦業法」修法，要亞泥補辦環評〉，自由時報，2017年6月14日。

註19：參見〈經部礦業法修正草案出爐刪除「霸王條款」〉，經濟日報，2017年7月3日。

註20：參見〈礦業法修正案，賴清德火速出手拆彈〉，中國時報，2017年12月4日。

註21：據中央社報導，經濟部次長王美花在會議中不斷反駁立委的質疑，表示，「不知道礦業用地重新核定的目的為何」，認為申請展限時要重新核定礦業用地的做法在國際上沒人這樣，…，如果沒有踐行程序就要予以停工，這從產業面來看是非常嚴重的處罰，…，此說法也被環團和立委林淑芬批評，經濟部在幫水泥業護航。

註22：如未來5萬噸以上礦場若未做過環評，需在3年內補辦環評。但新設礦權、礦業用地核定、礦權展

此後一年礦業法修正案即被束之高閣，廖國棟委員既沒舉辦研討會，立法院也沒有辦理任何與修法相關的礦場現勘或討論。

2019年3月4日地球公民基金會等團體召開「立即排審礦業法！」記者會表示，目前礦業法修法進度已達8成，僅少數條文遭保留協商，盼立法院長蘇嘉全儘快召集協商，以免因立法院「屆期不續審」²³而停擺，呼籲立法院這會期一定要完成礦業法三讀。²⁴同年5月29日立法院經濟委員會舉行第4次的礦業法修正案黨團協商，²⁵召委廖國棟在一開始就宣讀三項協商結論，主要為照審查會審查結果，另全案送請院長蘇嘉全召集黨團協商。就這樣，原預計一個半小時的會議，僅進行約4分鐘就宣告散會，出委員會送院會協商。²⁶因本會期已於5月31日結束，而臨時會也已結束，礦業法修正草案的院級協商只能等到下個會期才能再討論，若未能於本屆立委卸任前三讀通過，依照立法院「屆期不連續」的常規，經歷三年多來的礦業法修正案，終將可能完全歸零。

2019年9月11日台灣人權促進會等民間團體，趕在立法院第9屆立法委員最後一個會期（第8會期）17日開議前，聯合召開「立即排

審礦業法」記者會，表示「礦業法」非修不可，立法院這會期應列為最優先法案，嚴正呼籲朝野完成礦業修法，兌現「礦業改革」的政治承諾。同年11月18日立法院經濟委員會初審通過礦業法修正草案，未來5萬噸以上礦場若未做過環評，需在3年內補辦環評，但礦權展限申請駁回條件、原民諮商同意權等多數關鍵條文皆保留，將送朝野協商再行處理。同月28日的黨團協商，原預計討論2020年中央政府總預算、停開院會及委員會案及礦業法部分修正草案等案，會議開始10分鐘後，因國、親兩黨缺席，院長蘇嘉全宣布散會，下次黨團協商時間仍得研議。²⁷同年12月5日蔡英文總統出席2019未來科技展開幕式，雖重申礦業改革決心，表示，「要拜託一下立法院黨籍委員們」，²⁸然整個礦業法修正案想闖關仍欲振乏力三讀無望，即礦業法不動如山。

整體而言，從2017年3月立委林淑芬、尤美女、高志鵬首次提出民間版礦業法修法版本，到同年6月導演齊柏林墜機事件後，25萬人連署修法，行政院提出修法草案，中間來回修改多次，在經濟委員會審查11次、朝野協商4次，歷時3年多卻仍難產，最近兩次協商12月

限的駁回條件、以及原民諮商同意權的程序等多數關鍵條文內容，保留送朝野協商（參見〈環團直接進場施壓，礦業法修正草案通過立院初審了〉，自由時報，2018年5月30日）。

註23：依立法院職權行使法第13條：「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」即「屆期不連續」規定。

註24：參見〈環團：礦業法本會期應三讀，以免進度歸零〉，中央社，2019年3月4日。

註25：行政院於2017年間提出礦業法部分條文修正草案，並送入立法院排審，2018年6月間立法院會進行第一次黨團協商，因原住民權益相關專章問題意見分歧，於2019年又先後進行2次黨團協商。

註26：參見〈黨團協商不到5分鐘礦業法草案決議送院會〉，環境資訊中心，2019年5月29日。

註27：參見〈國親兩黨缺席，礦業法、總預算、反滲透法流會〉，信傳媒，2019年11月28日。

註28：參見〈礦業法修法！蔡總統承諾拜託黨籍立委幫忙〉，自由時報，2019年12月5日。

6日、12月13日，更因國民黨抵制出席，直接流會。這個「25-11-4-3」數字背後16年未修的礦業法，為何從人民高度關注，到現在仍胎死腹中，果真是有各方有難以化解的歧見、還是遭技術性延宕？相信人民心裡有數。

伍、立法院淪為立法「怨」之結構性問題

一、立法院自我限縮為行政院的立法局

台灣立法院立委議場內拳打腳踢、潑水、丟水球、撒麵粉等形象不佳早已是國內外人士共有的印象。第9屆立委上任將屆滿1年，各黨團歷經大換血，2017年1月12日旺旺中時民調中心特別針對各黨團表現進行滿意度調查顯示，無論民進黨、國民黨或時代力量，均有逾6成民眾「不滿意」這三大黨團的表現；而首次爭取到國會過半的民進黨團，滿意度也僅29.6%，與國民黨團相差不到3%，顯示民進黨全面執政後的表現，與民眾期待存在極大落差。²⁹基本上，執政者透過定期的選舉取得權力，目的是要領導國家、服務人民，然長期以來，台灣卻陷入行政立法一體的邏輯下，執政黨動用黨紀威嚇之銜命修法。如當今以執政黨「完全執政」下，其所把持的國會席次，要通過任何法案平心而論都是輕而易舉，然畢竟在憲政體制裡，立法院仍是行政部門的監督者，有義務對修法、立法進行充分討論，而非完全執政完全照單全收、照案通過，立法院豈可自我限

縮，不僅成了「橡皮圖章」，更成為行政院的「擋箭牌」。

基本上，立法部門是民主政治中一項重要的民意匯集與發抒的政治機制，然在台灣，立法院不僅議事效率之緩慢，早被社會詬病已久，更重要的是，立法效率又並不等於立法品質，致立法粗躁漏洞百出，不僅斷喪國會尊嚴，更由全民承擔立法失敗的惡果。概以，民主國家需要法治配套，立法品質則關乎此極為重要，而立法院作為最高民意機關，居國家政策制定樞紐地位，國會立法品質的良窳，攸關政府典章制度，人民權利義務關係，豈能不慎乎。畢竟，立法品質不僅是人民權益的保障，更是對人民賦予神聖職權以及最高民意殿堂的一份責任感，立委諸公們豈可不當一回事？能不自己覺醒以避免國會虛級化，立法院徒俱「民意最高殿堂」之惡名？

二、經濟至上——立法卡關乃係「不為也」非「不能也」

基本上，立法院為國家最高立法機關，代表人民行使立法權。而攸關國土安危的礦業法修正案，在25萬人連署、11次審查、4次朝野協商，歷經3年多卻仍難產，修法無功而返，若劍指「立法院職權行使法第13條」為最後一根稻草，以其規範尚未議決之議案下屆不予繼續審議，就因屆期不延續，而功虧一簣，因此這屆未完成三讀之法案，下屆又要再重新提案，一切歸零，此或許是現制下立法的侷限，然問題真的是如此？此相對於

註29：參見〈國會3大黨不滿意度全破6成〉，中國時報，2016年1月15日。

2016年底行政院企圖讓剛出政院大門的老舊建物重建條例草案在臨時會中闖關完成三讀而言，又奈何？畢竟，老舊建物重建條例草案雖在國民黨杯葛及立法院長蘇嘉全堅持下，法案進不了臨時會，然立法院長蘇嘉全於得知強擋法案惹總統蔡英文不悅，不啻隨即表示，法案預估最慢三、四月應該可以通過。果真的，總統兼黨主席的蔡英文一聲令下，立法院就草率立法，法案於2017年2月17日一讀後，僅僅3個月餘，隨即於同年4月25日三讀通過，不僅法案沒卡關，甚且火速闖關。

此法案之修訂其卡關與闖關天壤之別，除關鍵的總統下指導棋外，³⁰莫過於「經濟至上」之考量，概以，一如往昔，在台灣不論藍綠，各項施政核心除了經濟外還是經濟，一切以「經濟至上」為依歸，「經濟至上」下經濟發展早已凌駕一切。而正因政府經濟發展掛帥，加上近年來財政困難，為解決施政難題，動輒以環境作為土地政策執行的主要手段，加上台灣的礦業政策本質上就是一種政治性活動，透過礦業權之核准，政府機關得以介入空間資源的分配與消費，採礦權不僅成為資本累積與社會階級鬥爭的場域，更淪為各方行動主體利益實現的聚寶盆，無怪呼，礦業法修法卡關；而相對於名為老舊建物重建，實為披著都市更新外衣的老舊建物重建條例，則在政府救經濟的唯一考量

下，行政立法密切配合火速三讀通過。吾等並不反對政府力圖振興經濟，然納悶的是政府整個施政思維，難道就只侷限在「拼經濟、救經濟」？若「拼經濟、救經濟」為立法之終極目標，則政府的礦業政策如何讓國土得以免於割據？獲得喘息？又若推動都市更新經濟至上的結果，又將如何達到讓人民得享有安全、和平與尊嚴之適足居住環境的初衷？終究一切將為「經濟」所綁架，畢竟，長期以來，法案之通過與否，對掌握國會多數的執政黨而言，是事在人為，其若立法卡關，乃「不為也」，非「不能也」。

三、臨時會與黨團協商為立法院多數黨的最「愛」

基本上，立法院會期每年兩次，自行集會。每年2月至5月底及9月至12月底是法定集會期間，必要時得依法延長會期。唯依憲法第69條規定，立法院遇有下列情勢之一時，得開臨時會：（一）總統之咨請；（二）立法委員1/4以上之請求；另依立法院組織法第6條規定，立法院臨時會，依憲法第69條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限。停開院會期間，遇重大事項發生時，經立法委員1/4以上之請求，得恢復開會。亦即，臨時會之關鍵在於1/4的立委提案請求即可召開，且以決議特定事項為限。前者在於多數黨可藉由提出對案，再以表決的方式封殺少

註30：如2019年底總統大選期間，備受在野黨抨擊的反滲透法草案，自民進黨團於11月27日提出草案後，僅召開一場公聽會就火速交付院會逕付二讀，隨即送院會表決。最後民進黨團仍以人數優勢三讀通過。即2019年最後一刻，總統蔡英文下令三讀通過反滲透法下，從草案提出到完成三讀，僅僅1月又2天即完成總統交辦的使命（參見〈2019年最後一刻，蔡英文下令三讀通過反滲透法，違者重罰1000萬〉，聯合新聞網，2019年12月31日）。

數黨想要在臨時會提的法案，至於臨時會「只能決議特定事項」的這個特性，相較於延長會期期間「一切照規定來」，將使得少數黨無法阻擾院會進行方式（如提出變更議程），因為臨時會一旦啟動，小黨毫無機會排入自己在乎的法案，就只能討論多數黨想闖關的議案。此亦即為何國會不分藍綠，每到臨時會弱勢的一方，為了確實阻擋多數黨強渡關山的法案時，屢屢霸占主席台，上演文攻武赫，企圖讓國會開議不成的主要原因。誠如2020年7月28日前副總統呂秀蓮在「Yahoo論壇」【這就是咱的立法院？】寫到，

過去很少召開臨時會，但不知何年開始，臨時會居然成為飯後菜，每個會期結束後常態性召開；有人譏諷變相加薪，因為臨時會立委可以加領加班費。問題是花錢未消災，許多最具爭議的重要法案都利用臨時會，外界不太注意時草草以多數暴力闖過關，惡法的惡果則由全民來承擔。

而此立法院多數黨最愛的臨時會，若再加上黨（團）政協商，³¹是為法案闖關的不二法門。基本上，黨團協商制度原在解決程序上的爭議，然今橘逾淮而為枳，立法院動輒召集的黨團協商，除可將委員會審查中或根本未交付委員會審查的法案，逕付二、三讀，甚至推翻委員會之決議，即黨團協商不

僅侵蝕委員會專業化的功能，尚且取代對法案應作實質逐條討論之二讀程序。亦即，黨團協商不僅架空了議案專業審查之委員會，更變成了「喬」實質內容的巧門，讓政商掛勾與利益交換有機會成為立法院的常態，致惡法叢生。今攸關農田水利會公務機關化資產收國國有，備受爭議為「反消滅水利會全國自救總會」痛批是奪財集權惡法的農田水利組織通則與農田水利法，皆在立法院臨時會執政黨以多數優勢及黨團協商下強行闖關，縱使行政部門依在強調法制化係為強化農田水利會功能，擴大對農民服務，然此一立法過程已難杜悠悠之口，是為最黑暗、最粗暴、最專橫的民主獨裁。

陸、反思——誰該為立法院的怠惰負責？

2020年7月28日前副總統呂秀蓮在【Yahoo論壇 / 呂秀蓮】這就是咱的立法院？感嘆寫到，

「恕我直言，它是政治馬戲班，是媒體金舞台，是利益分贓所，是權力競技場，也是正義的焚化爐。」

曾幾何時，咱的立法院成為逞強鬥狠的競技場，及性別胡鬧的風月場，立法院不就應該是嚴肅莊嚴的最高民意殿堂？基本上，立

註31：立法院黨團協商制度自1999年法制化，明定於立法院職權行使法第12章「黨團協商」。黨團協商之時機：一、審議議案有出席委員提出異議，20人以上連署或附議；二、各委員會審查議案遇有爭議；三、臨時提案如具有時效性之重大事項，均得由會議主席召開黨團協商會議。

法是政策及制度的根本，當立法委員素質低落、立法院制度相對殘破，台灣還能有進步的空間？民主國家的真諦，落實於權力分立與民主原則，立法院應深刻體認，立法院是中華民國的國會，絕不是行政院橡皮圖章，更不是行政院的立法局，立法院除應拋開黨派之爭外，更該杜絕徒俱「民意最高殿堂」之惡名，全力扞衛憲政體制與國會尊嚴，為人民造福。而這不僅僅是立法院的責任，更是全體國人之重責大任。

另以土地作為空間規劃的平台，位居關鍵地位，土地應承擔更多的使命，則如何遏止政府意識形態的霸權，杜絕政經權力者吞食土地的野蠻遊戲，跨出永續與正義的第一

步，是為政之道，更是當代子民應有的醒悟與使命。「台灣2019代表字大選」票選結果，「亂」字繼為2008年台灣首屆代表字大選的第一名，12年後再回鍋拿到最高票，獲選為年度代表字。此則，面對國內外紛亂的局勢，立法院能夠亂中有序、撥亂反正？同樣的，當今面對，法制所衍生之國土亂象，冀望國土治平之道，關鍵乃在於徹底瓦解政客官僚之共犯結構，正本清源革除政治力，回歸土地之人與地彼此共存共榮的核心價值，杜絕「金權城市」，始得撥亂反正，除去禍亂，歸於正道，重建國土之核心價值，救贖土地政策回歸社會之公與義。（投稿日：2020年8月10日）