

本人自立法院職務退休已 21 年矣，本聲請個案未曾列席觀察，僅以研究立法程序原理心得，提出法案審查三讀程序過程爭議之淺見供參：

一、立法機關與行政權及司法權之性質均不同

行政程序法第 3 條明文排除民意機關之適用，立法理由係立法院為國家最高立法機關，以辯論、溝通、說服、妥協及多數決原則來作政治整合、衝突處理及追求利益調和，與行政權及司法權性質不同，其特質包括如下：

(一)立法決策之政治性

沒有代議制度就沒有現代民主。國會係針對人民關切的事務立即作最基本反應，為全國政治中心的所在。

國會以民意代表的地位，受人民付託，代表著居民的公意志，透過法規範之制定，以落實憲法或法律所創立的價值秩序。制定法律，可說是在處理、解決社會各種利益紛爭的一種政治活動，其決議在追求利益的調和，故立法具有高度的政治敏感性。亦即來做「利益的調和」及「政治的整合」。

(二)立法行為之主觀性

在一個民主多元的社會中，議員之能當選是出於地方選區或黨派意識，故態度立場鮮明。尤其在政黨政治中，立法行為更顯現出它的主觀性，議員除了執著於選區利益，也主觀於政黨利益，當議員變換選區或更迭政黨時，其立場與主觀意見也會跟著改變，不像行政機關的一貫性與司法機關的超然性。

(三)立法過程之公開性

立法機關是一個代表民意的公共性政治機關，因此它必須是一個具有高度的開放性和易參與性的公共論壇。為滿足國民知的權利之需求，立法機關是在「一切公開」的原則下，即透過發行公報、上網、電視轉播、公聽會、民眾旁聽、記者自由採訪，將立法程序及其資訊公開透明化，以達到民主的要求。

然須特別注意者，乃先進國家國會之電視轉播僅限於院會三讀，三讀前之黨團協商或委員會審查有協商者，仍未開放，僅准文字記者採訪，但我立法院自蘇嘉全當院長起黨團協商也開放電視轉播，似不符合協商之妥協原則。

(四)立法機關之自律性

自律性是指議會對於本身議事規範及執行擁有排他性之決定權，其目的在於確保議會得以獨立、自主地行使憲法所賦予的職權。此外，立法委員擁有憲法賦予之言論免責權，對院外不負責任，如有不當，也只有接受內部紀律的懲戒，所以立法機關對外而言是可以排除行政機關與司法機關的介入。

二、國會為建立多數決原所需競爭規則之法律，不能以多數決方式來決定其內容，而以妥協原則為之

國會立法雖以多數表決為原則，但仍應注重不表決原則，又稱妥協原則。根據前台大憲法學教授李鴻禧曾以研究專文指出，有關建立多數決原則所需之“競爭規則”本身，不能以多數決原則來決定其內容，例如選舉法、政治獻金法、國會議事規則及國會紀律審議規則等、一般民主國家大多由朝野各黨派以無比耐心，來討論、辯難、說服、妥協，以尋求共識原則，訂定合乎公平、公正及理性之遊戲規則。再者，公共利益之界定，必須經由「相互權衡」過程，始能獲得，其最佳方法為過程途徑，即代表相對之利害關係的兩造當事人以平等參與和光明正大為基本精神，進行公共對話。經過論爭過程，不斷地予以質疑、時時補充和修正後獲共識，如經以“草案→溝通→質疑→調整→共識→公共利益”等之程序為之。立法院職權行使法已建立黨團協商專章運作，王前院長金平主持議事時期都以黨團協商取代表決，未有黨團代表杯葛協商進行之情事發生，也未曾有議案未經表決而產生爭議，即為顯例。

三、各黨團委員在三讀過程之議事攻防策略均屬國會自治事項

黨團是政黨在議會的分支系統，為該政黨在議會的代言人，也是一種政治勢力的組合。黨團一方面透過內部組織的紀律以達成政黨的議會運作功能，一方面藉由組織運作產生集體力量與其他黨派在議會的政策決定上發揮競爭、對抗及妥協的影響力，以貫徹政黨的意志。國會黨團係由國會組織法所創設；非政黨法，故適用國會內部自治法規。

國會自律權乃基於權力分立及議會特權之原理，其目的在於確保立法機關得以獨立、自主地行使立法與質詢等立法之固有職權，以實施民主憲政體制，達成國民主權主義之理想。此種國會自主自律原則又稱為「國會自治」

（autonomy of parliament）。國會自律之內容與範圍：1.內部組織權、2.議事規則訂定權、3.紀律懲戒權。

四、立法院議事規則是為協商民主之程序性流程，屬原則性規範

司法院釋字第 342 號解釋理由書意旨，國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重，學理上稱之為國會自律或國會自治。又各國國會之議事規範，除成文規則外，尚包括各種不成文例規，於適用之際，且得予以變通，立法程序具有高度之政治性，故其法源散見在各種法規範，其效力的位階依次為：1.憲法—2.法律—3.議事規則—4.會議規範—5.民權初步—6.議事慣例。

司法院釋字第 419 號解釋謂，所謂慣例係指反覆發生之慣行，其經歷長久時間仍受遵循，而被確信具有拘束行為之效力時，始屬不成文規範之一種。而習慣乃議員們被期待所應遵守的不成文行為規範。這些不成文規範乃指合乎善良風俗，合乎人性情理的自然行為。

先例即議會關於程序事項的決議，或主席關於秩序問題的裁決，而有紀錄可稽者，它代表正式與非正式的混合，亦是議會的「普通法」(common law)，規範者許多正式規則所未涵括的程序，目前國會先例均由議事專業幕僚編輯成冊，並定期修正更新後印行為國會文件，如程序疑義發生，即易於查出先例，以為處理之依據。

從立法議事實務觀察，少數派黨團常用之動議為：1.散會動議、2.權宜問題或秩序問題、表決方式(唱名表決、重付表決)等。多數派黨團則為：1.停止討論動議，逕行表決、2.變更議程動議((逕付二讀)等。

政黨輪替後，上述情形就會變成攻防角色易位，似不斷重現。

五、三讀程序中主席採無異議認可為議事慣例，效力與表決通過相同

無異議認可，即是「默認」，其效力與表決通過相同。議事實務上，議場現場主席於徵求現場有無異議時，均須稍待片刻，以徵求意見，如果議場有人異議，仍應提付討論及表決，惟如主席正式宣布無異議通過後，則不得再行提出異議。

立法院三讀會程序，於三讀條文進行宣讀時，在場委員如對於三讀條文文字或最終之三讀有異議，均得以委員或黨團名義提出文字修正或全案付表決之提議，主席均於收受提議後始依該等提議進行文字修正之處理或全案付表決之處理，於該等程序完成後，宣告三讀之決議；如三讀條文進行宣讀時，並無在場委員或黨團提出文字修正或全案付表決之提議，主席詢問有無文字修正，無文字修正即逕作三讀之決議。

未有委員或黨團提議全案付表決，則無須表決，主席當即宣告三讀決議通過；如有全案付表決之提議，主席當即進行表決，多數通過，即宣告三讀決議。本院三讀會程序之實務運作即如上所述進行。

六、覆議屬於政治性否決權之行使，其審議程序不同於法案二三讀

或復議程序

「復議」(reconsider)是議學名詞，為特別本題動議之一，係議案經表決通過或否決後，如因情勢變遷或有新資料發現，而認為原議案有重加討論，再行決定之必要。復議動議具有使被復議之議案，在動議處理完畢前，暫時停止執行的效力。復議之表決，乃須出席過半數之通過。而立法院議事實務，三讀會過程僅能就文字進行修正，除非發現有違憲法或其他法律時，才可提出撤回或重新審議。在三讀時，若有委員對於議案有不同的意見，仍然必須等議案表決後，再提出復議。

至於覆議，拒否之謂，乃政治學上之名詞。為總統制政府中的行政部門對立法部門之決議要求重新考慮而發動的行政否決權，有權力間的制衡關係。為政府要求議會對議事前所通過之法案，重行再議，故各國憲法規定均須有出席

三分之二表決通過，才能維持原決議，如我國憲法第 57 條原本就是如此。但憲法增修條文僅規定為，行政院移請立法院覆議之法案，須超過全體委員二分之一表決通過，就得維持原案，似已失掉行政否決權之意義。

七、立法裁量及表決未逾越憲法規定者，似不屬違憲審查之範圍

司法院釋字 405 號解釋理由明示：憲法制度之具體化，有賴於法律規範之補充，而法治國家發展憲政秩序之規範體系，則有立法與憲法解釋兩項基本途徑。立法機關依據民意制定法律，有其立法之目的與固有社會事實之需要性；故除其制定之法規，有牴觸憲法者外，享有形成法規之自由。

國會之立法政策是立委為人民之公共利益目的或政府特為特殊目的的提案，而憲法法庭之裁判，其所依據的不是利益或政府之特殊目的，而在於宣示正當行為之一般性規律之見解，係為追求國家長遠性之規律而存在。

結語

總之，自修憲廢止監察委員民選改為總統提名經立法院同意任命，及將國民大會之職權移至立法院後，立法院已成為實質意義的國會，政黨乃國會立法合議制運作過程中之主導力量，立法功能也是集體合作的結果，因政黨須向選民負責，因此，國會議事行為當然具高度政治性及憲法所賦予權力之自主性，應避免被不當的干預。

在政黨政治現實上，立法政策常因各黨團差異而意見不合，需靠黨團協商溝通、妥協、讓步解決，司法解釋，在政黨政治中應為公平正義，不宜成政黨為特殊性目的之工具。

以上淺見，敬請指教！。