

114年度憲立字第1號聲請案說明會意見 簡報

退休教授 羅傳賢

立法機關與行政權及司法權之特質均不同

- 沒有代議制度就沒有現代民主。行政程序法排除民意機關之適用。因其以辯論、溝通、說服、妥協及多數決原則作政治整合、衝突處理及利益調和。

立法機關與行政權及司法權不同之特質如下：

1. **立法決策之政治性**：民眾通過投票支持政黨，間接影響公共政策，政黨成了整合民眾利益訴求管道。國會係針對人民關切的事務立即作最基本反應，為全國政治中心所在，具有**高度的政治敏感性**。
2. **立法行為之主觀性**：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。
3. **立法過程之公開性**：為滿足國民知的權利，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、民視轉播、記者採訪，進行立法工作。然須注意者，先進黨團協商也開放電視轉播，似不符合協商之妥協原則。立法院自蘇嘉全院長起黨團協商也開放電視轉播，亦僅限於文字記者採訪，但立法過程之公開性，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、民視轉播、記者採訪，進行立法工作。然須注意者，先進黨團協商也開放電視轉播，似不符合協商之妥協原則。
4. **立法機關之自律性**：國會對於本身議事規範及執行擁有排他性之決定權，立委行為如有不當，也只有接受內部紀律懲戒。

國會多數決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**。

據前台大憲法學教授李鴻禧曾研究指出，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，民主國家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，訂定合乎公平、公正及理性之遊戲規則。

公共利益之界定，必須經由「相互權衡」，其最佳方法為過程途徑，即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，如經以下程序：

草案→溝通→質疑→調整→共識→公共利益

立法院職權行使法已建立黨團協商專章運作，王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會進行之情事發生，也未曾有議案未經表決而產生爭議，即為顯例。

各黨團在立法三讀過程之議事攻防策略均屬國會自治事項

1. 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。
2. 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，以貫徹政黨的意志。
3. 國會黨團係由立法組織法第33條所創設，非政黨法，故適用國會內部自治法規。
4. 國會自律權，乃基於權力分立及議會特權之原理，在於確保立法機關得以獨立、自主地行使立法職權，達成國民主權主義之理想，又稱為「國會自治」。
5. 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

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

1. 司法院釋字第342號解釋理由，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。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：

憲法—法律—議事規則—會議規範—民權初步—議事慣例。

2. 依司法院解釋，**慣例**，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。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。

3. 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、(3)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。

4. 政黨輪替後，變成**攻防角色易位**而已，上述情形似仍不斷重現。

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

1. 無異議認可，即是「默認」，其效力與表決通過相同。
2. 議事實務上，議場主席於徵求現場有無異議時，均須稍待片刻，以徵求意見，如有人異議，仍應提付討論及表決。
3. 三讀條文進行宣讀時，如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。
4. 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。

覆議屬政治性否決權之行使，其程序不同於法案二三讀或復議程序

1. **復議**，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。
2. **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，如我國憲法第57條原本就是如此。
- 3, 然憲法增修條文規定為，行政院移請立法院**覆議**之法案，僅須**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。

立法裁量及表決未逾越憲法規定者，似不屬違憲審查範圍

1. 司法院釋字405號理由：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。

2. 立法政策是政府、立委或黨團為人民之公共利益或政府為特殊目的而提案。

憲法法庭裁判，其所依據不是利益或政府之特殊目的，而在於宣示正當行為一般性規律，其解釋係為追求國家長遠性之規律而存在。

3. 在政黨政治現實上，立法政策常因各黨團差異而意見不合，需靠朝野協商溝通、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。

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。

淺見分享完畢

謝謝聆聽！

敬請指教！