

立法修正案的多數控制與少數杯葛¹

劉有恆

中央大學通識教育中心兼任助理教授

台灣大學國家發展研究所兼任講師/校務會議議事員

多數統治(majority rule)與少數權利(minority rights)為民主政治與國會程序的根本原則，所謂多數統治，是指多數黨掌握立法議題選擇權與立法程序控制權，因此可以決定最後的立法結果；所謂少數權利，是指少數黨面對兩黨政策意見差異極大的爭議性立法時，除了以程序手段拖延以外，能夠在立法過程中清楚表達其相對的政策意見，並留下清楚的表決紀錄，以迫使多數黨議員不能逃避其立法表決的責任。

立法過程中如有修正案，必須先行討論、表決，修正案數量多時，意味著全案最後表決的時間勢必延遲，因此，提出立法修正案自然成為少數黨杯葛、拖延的重要工具，修正案的控制自然也成為多數黨程序控制中最主要的一環。以美國國會為例，參眾兩院因其各自不同的議院特性，多數黨控制修正案的方式亦不相同。

眾議院的結構特性為多數統治，眾院議長即為多數黨黨團最高領導者，議長透過多數黨掌握 2/3 議席的規則委員會(Rules Committee)，控制所有重要議案(major bills)的特別規則(Special Rule)。特別規則的主要目的即在於控制修正案，其基本的形態可分為開放式規則(open rules)：所有相關修正案(germane amendments)均可提出、封閉式規則(closed rules)：禁止普通議員(rank-and-file members)提出修正案、改良封閉式規則(modified closed rules)：僅允許少數修正案乃至僅有一個少數黨版修正案可提出、改良開放式規則(modified open rules)：允許數個修正案提出。特別規則係由規則委員會向院會提報的「眾議院決議案(House Resolution)」，經院會通過後控制特定議案的討論、修正、表決，就爭議性立法而言，利用特別規則，限制僅有特定的修正案可以提出，乃至以封閉式規則完全禁止另提修正案實為常態。

保障少數權利為參議院的特性，由於參議院常規(standing rules)對議員發言時間並無限制，任何參議員均可利用「冗長發言(filibuster)」阻擋議案的表決，因此多數黨領袖必須不斷經由協商，再以院會「一致同意協議(unanimous consent agreement)」的方式排定各項議程、控制發言時間。爭議性立法在參議院院會討論時，其發言時間分配、許可提出的修正案，同樣是以「一致同意協議」決定。參議員雖然可以經由「書面送件(file)」的方式自由提出修正案，但修正案必須在

¹ 「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會書面資料，立法院第 9 屆第 4 會期司法及法制委員會，民國 106 年 10 月 16 日。

議場以口頭「喚起(call up)」之後才會成為院會的「待決修正案(pending amendment)」，「喚起」修正案必須先取得發言權，然後必須經院會「一致同意」決定，多數黨領袖透過「一致同意協議」，對參議員的發言時間、發言目的均有嚴格控制，未經多數黨領袖同意的修正案，事實上無法在院會中任意「喚起」。

立法院並無專職的規則委員會，亦無美國眾議院特別規則的制度，現行的政黨協商運作模式，也與美國參議院的一致同意協議差異甚大。常態的職權行使法與議事規則僅規範了基本的程序架構，院會針對爭議性的個案，其討論及修正程序應如何處理，最終仍須經由主席的裁定與院會多數的表決同意。

以前瞻計畫特別預算案而言，多數黨限縮修正案的方式係以主席裁定「民進黨黨團之刪減提案及凍結提案業經通過，其他刪減提案及凍結提案列入公報紀錄不再處理」，之後再經表決通過。儘管主席做此項裁定的理由：所謂「一事不二議」，或者引用內政部會議規範 53 條修正案填空的表決程序²，此類依據或許未必適當，但無論其所依理由為何，並不影響此項裁定經多數表決通過的結果，換言之，並未牴觸國會程序「多數統治」的根本原則。因此，少數黨即使訴諸司法介入，基於立法權獨立自主的原因，可能也未必會獲得少數黨期望的結果。

前瞻計畫特別預算修正案處理的真正問題在於，立法院多數黨究竟應如何控制每一爭議性個案的修正案程序，迄今仍然欠缺公開透明的處理機制。相較於美國國會參眾兩院，立法院的結構特性似乎更接近強調多數統治的眾議院，參考眾議院的經驗，建立專職的規則委員會，發展個案特別規則的制度，似乎是現階段國會改革真正該努力的方向。

立法院如能建立此種特別規則制度，除了多數黨限制修正案數量的做法能公開透明之外，由於修正案數量的縮減，少數黨面對爭議性立法時，必須發展出單一明確的相對版本修正案，使少數黨的政策主張更能聚焦，少數黨黨版修正案與多數黨黨版法案的記名表決，將更能有效釐清兩黨立委的政策責任。此項改革即使現階段無法完成，未來的多數黨亦應及早納入全盤規劃。

² 民權初步 110 節對修正案填空有較詳細說明，但填空選項的表決順序民權初步與會議規範並不相同。