

立法院第 9 屆第 4 會期

「立法院議事規則相關適用疑義  
之檢討」公聽會報告

立法院司法及法制委員會  
中華民國 106 年 10 月



## 目 錄

壹、討論提綱·····	1
貳、會議紀要 ·····	2
參、公聽會紀錄·····	3
肆、附錄（公聽會書面資料）·····	40
(壹)學者專家書面意見·····	40
一、劉有恆講師書面意見·····	40
二、楊泰順教授書面意見·····	43
三、涂予尹助理教授書面意見·····	47
四、周家華教授書面意見·····	56
(貳)政府機關書面報告 ·····	58
一、立法院書面報告·····	58
二、內政部書面報告·····	59
三、法務部書面報告·····	60
(參)立法委員書面意見 ·····	62
一、蔡易餘委員書面意見·····	62
二、蔣萬安委員書面意見·····	63
三、李彥秀委員書面意見·····	66
(肆)立法院議案關係文書 ·····	67
一、委員段宜康等 16 人擬具「立法院議事規則部 分條文修正草案」·····	67



## 「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會

### 壹、討論提綱

- 一、何謂「一事不二議」？「一事不二議」之適用範圍為何？
- 二、立法院審議前瞻預算提案時，主席援引「一事不二議」原則於處理完執政黨提案後，在野黨其他提案不討論亦不表決是否適法？有無違反《立法院職權行使法》、《立法院議事規則》等相關規定？
- 三、立法院審議前瞻預算案時之諸多瑕疵，例如：未經行政院長報告備詢即付委討論、主席捨《立法院職權行使法》、《立法院議事規則》等規定而適用「內政部會議規範」、散會動議決議不再處理等，是否符合「正當法律程序」？
- 四、若未來立法院執政黨濫用「一事不二議」原則，侵害剝奪在野黨個別立法委員提案、討論之憲定職權，如何救濟？
- 五、何謂預算案「主決議」？效力為何？立法院審議前瞻預算時以包裹表決之方式，將在野黨所提通案主決議及各款項主決議修正案，均改為「建請案」並一次表決通過，是否符合「正當法律程序」？如何救濟？

## 貳、會議紀要

(壹) 時間：中華民國 106 年 10 月 16 日上午 9 時 2 分至 12 時 32 分

(貳) 地點：立法院紅樓 302 會議室

(參) 出席委員：曾銘宗 徐永明 鍾佳濱 江啟臣 呂玉玲 林俊憲  
黃偉哲 鄭運鵬 林德福 蕭美琴 黃昭順 孔文吉  
鄭天財 Sra Kacaw 高金素梅 王惠美 張麗善 邱志偉  
蘇震清 陳明文 李俊俤 鍾孔炤 李彥秀 何欣純  
蔣乃辛 徐榛蔚 段宜康 劉世芳 周陳秀霞 陳賴素美  
柯建銘 王育敏 羅明才 吳志揚 尤美女 劉櫟豪  
葉宜津 楊鎮浚 柯志恩 林為洲 廖國棟 蔡易餘

(肆) 出席人員：

### 一、學者專家（依發言順序）

劉有恆講師	臺灣大學國家發展研究所
劉兆隆教授	彰化師範大學公共事務與公民教育學系
謝政諭教授	東吳大學政治系
廖義銘教授	高雄大學政治法律學系
鄭任汶教授	台北城市科技大學演藝事業學士學位學程
楊泰順教授	中國文化大學政治學系
吳盈德教授	中國文化大學法律學系
涂予尹助理教授	淡江大學公共行政學系
曾建元教授	中華大學行政管理學系
席代麟教授	銘傳大學公共事務學系

### 二、機關代表

林志嘉（立法院秘書長）

高明秋（立法院副秘書長）

林清淇（內政部民政司司長）

張玳綺（內政部簡任視察）

鍾瑞蘭（法務部法律事務司司長）

簡慧娟（司法院行政訴訟及懲戒廳廳長）

（伍）主席：王委員育敏

## 參、公聽會紀錄

主席：現在開會。

首先非常謝謝出席的專家學者及列席的政府官員，今天司法及法制委員會為什麼要召開這場公聽會，主要是在這次臨時會期間處理前瞻預算的過程中產生幾個非常大的爭議，引發朝野嚴重衝突，甚至後來國親兩黨也為此提出釋憲案，希望大法官會議能給我們一個清晰的解釋，在這當中我們看到最關鍵的議題，就是「一事不二議」所引發的爭議；這在過去預算處理的過程中也是很罕見，歷年來立法院的議事運作都非常重視每位委員的提案權，任何一位委員提案出來，不管院會、委員會是否接受，都一定會給予處理，依民主的常態就是透過表決的方式處理，但這次臨時會在審查前瞻預算的過程中發生衝突最大的就是，在處理委員提案時只通過民進黨的刪減案與凍結案，其他黨團或委員所提的刪減案與凍結案都列入公報，不再做任何處理，這就是所謂的「一事不二議」原則，這種處理方式完全剝奪其他委員或黨團提案的職權，因此，在立法院引發非常大的爭議。

另外，過去立法院處理主決議提案時，也都是採逐案處理的模式，先讓主管機關就是否接受主決議表達意見，如果沒有達成共識，最後才以表決處理，然而這次審查前瞻預算時，主席則是把所有主決議統統包裹處理，即先有一個提案主張所有主決議提案變成建請案，統統不處理，僅列入公報，這在立法院也引發很大的衝突。

第三部分是在會議進行過程當中，在野黨的委員針對會議詢問、秩序問題或是散會動議的提案權，也統統被封殺，因為主席是作這樣的宣告：本次會議不再處理相關的權宜、秩序等程序動議，也不再處理任何散會動議。任何會議的主席有沒有權力做這樣的宣告，不准任何與會人士提出任何程序方面的問題，這顯然跟立法院議事規則相違背，我們認為應該要做進一步探討。

此外，在引用法條的部分也引發相當大的爭議，其實，立法院成立幾十年來在議事運作上也已經形成一套規則，並據以制定立法院職權行使法與立法院議事規則，但這次臨時會處理前瞻預算時最特別的竟然是引用內政部所訂頒的會議規範，我們認為，立法院既是人民的國會，有自主權，且本身也有一套運作的規則，為什麼還需要引用內政部的會議規範，這也是過去幾十年來立法院議事運作上相當罕見的情況。

基於上述，我們希望透過今天公聽會的形式，針對這幾個問題做出理性的思考，特別是想要藉重外界學者專家的意見，給我們立法院多一些專業意見的指導與參考，希望立法院能真正成為人民的國會，不要最後淪為執政黨一黨專政的國會，這是不健康的；既然是人民的國會，如何確保每位委員或是在野黨的意見可以在國會中充分被討論、被處理，而且處理的過程是符合程序正義的，我覺得這是非常重要的，因為它涉及每位委員職權的行使，所以，今天特別召開這場公聽會來討論這些議題，非常感謝各位學者專家的出席，現在就請議事人員先宣讀今天公聽會討論題綱。

討論提綱：

一、何謂「一事不二議」？「一事不二議」之適用範圍為何？

二、立法院審議前瞻預算提案時，主席援引「一事不二議」原則於處理完執政黨提案後，在野黨其他提案不討論亦不表決是否適法？有無違反《立法院職權行使法》、《立法院議事規則》等相關規定？

三、立法院審議前瞻預算案時之諸多瑕疵，例如：未經行政院長報告備詢即付委討論、主席捨《立法院職權行使法》、《立法院議事規則》等規定而適用「內政部會議規範」、散會動議決議不再處理等，是否符合「正當法律程序」？

四、若未來立法院執政黨濫用「一事不二議」原則，侵害剝奪在野黨個別立法委員提案、討論之憲定職權，如何救濟？

五、何謂預算案「主決議」？效力為何？立法院審議前瞻預算時以包裹表決之方式，將在野黨所提通案主決議及各款項主決議修正案，均改為「建請案」並一次表決通過，是否符合「正當法律程序」？如何救濟？

**主席：**在邀請各位學者專家發表意見之前，本席有幾點說明，待會先邀請出席的學者專家按照簽到的順序進行發言，每位發言時間為 10 分鐘；如有必要時，再延長 2 分鐘；另外，本院的委員也是按照登記的先後順序發言，也就是說，我們會先請學者專家先發言，之後再讓委員依序發言，

請柯委員建銘發言。

**柯委員建銘：**主席、各位學者專家、各位同仁。對發言的順序本席有幾點建議，在學者專家發言之前可否容我先說明整個事件的緣由，以及未來如何處理議事期使立法院的議事能更為順暢作一說明？其實，上個禮拜四朝野就有針對這些議題進行協商，並獲致一些結論，所以，利用這次公聽會的機會，我希望把朝野對立的始末與過程，以及我們為何要援引大法官會議的解釋來做處理跟各位先作一說明，俾讓各位學者專家能對這整件事情的來龍去脈至少有一個基本的輪廓，畢竟當時大家都不在現場，並不清楚這整個過程的發展。

**主席：**原先我們是安排學者專家先發言，現在柯委員提議先由他將整個事件的來龍去脈，以及上禮拜四朝野協商有獲致一些結論作一交代，我們現在就請柯委員代表民進黨黨團先作說明，發言時間 5 分鐘。

**柯委員建銘：**第一點、主席給我 5 分鐘的時間，可能很難把整件事情在這麼短的時間內描述得很清楚……



主席：請問柯委員，你究竟需要多少發言時間？

柯委員建議：我想本席的發言內容並非主席可以限制，現在我就先講朝野協商的部分，今天我來此發言，其實是基於善意的，如何面對未來立法院的議事運作才是最重要的，以我的立場，我不希望朝野再這樣繼續對立下去，國家權力機構的權力分立的原則，大家應該重新思考，尤其我們不希望國家是對立的，我就依這個原則先發言一下，我會儘量控制時間。我先做背景說明，再談未來的協議之道，還有立法院應該走的路是什麼。

它的背景，大家都很清楚，就是為了前瞻基礎建設預算案，在預算案之前還有一個條例要通過。我們也了解一個事實，就是選完總統之後，要面對國會大環境的改變，不僅新的政黨進來了，還有國民黨長期以來在立法院都是多數的情況下，突然間變成少數，大家在心態上還無法調適，所以朝野一直在磨合中，磨合當中有退有進。就政治而言，在野黨挑戰執政黨乃天經地義，執政黨可以 defense，這也是天經地義；問題是這個磨合並沒有朝好的方向處理，最高衝突點的展現就在前瞻基礎建設整個計畫、條例的討論上。

本席現在以國會老兵的觀點，冷眼旁觀這二十幾年來政權移轉後的情形。個人一直服膺一個原則，即：朝野一定要和諧才是國家之福，可惜的是我們並沒朝此方向去做。我們看到 106 年度國營事業預算審查竟然搞到 12 月 31 日最後一天才通過，預算書變成決算書，完全失去立法院監督預算的能力。那時候國民黨提出 3 千多個案子來阻擾議事進行，中間的朝野協商過程可說是非常艱辛，到最後一天才完成三讀，這是立法院審查預算的現象。我們必須承認，不論是國營事業預算或中央政府總預算，國會審查預算的時間有限，過程粗糙。包括很多法案，朝野也都一直在衝突中，過去民進黨在野的時候，也占領過主席台。所以我從這個角度來看，衝突展現到極致就是在前瞻計畫。

前瞻計畫提出之後，學者專家多所批評，我們也清楚；但因執政黨必須負起責任，所以在前瞻基礎建設條例要付委之前，我們也舉辦過 6 場公聽會，審查過程備極辛酸。包括最後的預算處理，我們看到國民黨敲鑼打鼓，國會變成廟會，還丟水球等等。對國民黨來說，這並不是正常的表現，而是一種傷害。條例後來為什麼會通過，因為本席去協商，將 8,400 億的預算分成兩個階段，前 4 年的第一階段通過後，可以再延 4 年，8,900 億減 500 億之後變成 8,400 億。朝野包括時代力量、國民黨及親民黨是在很和平的狀況下一致通過的。條例通過之後，當然就要進行預算編列。

我們很不樂意看到預算處理過程中國民黨提出案海戰術，國民黨提了 1 萬多個案子要表決，中間有很多的預算刪減案，刪減案裡面有刪 1%、2%、3%……一直搞下去，也是毫無意義的，這裡面還有主席剛剛提到的主決議。面對這樣的情形，執政黨也有它的防衛措施，就是提前提案。本席在這裡要先提大法官會議第 342 號解釋，那是因為民國 82 年 12 月 30 日的時候，立法院在一片混亂中通過國安三法，其中最有名的事件就是陳婉真委員拿垃圾桶蓋住主席王金平院長頭部那一幕。由於國安三法的處理太過粗糙，是在一片混亂中通過，所以才會有大法官會議第 342 號解釋，揭示國會自

主與權力分立原則；也就是國會在處理法案或任何程序時，在不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之。只要不違憲，議事規範如何實踐屬國會內部的事情，我們依大法官釋憲的精神訂定會議規範；會議規範寫的很清楚，先提案先表決，因為是我們先提案，所以先表決我們的案子。我們知道預算編列有款、項、目、節，過去立法院在處理總預算時，也是從項開始處理，所以對於特定項目，逐項處理之後，我們就只能用一事不二議。

一事不二議就是民主政治的 ABC，議事規則第三十七條規定得很清楚。很多案子，只要有一個表決過半數，就不再處理以下的部分。我們依大法官會議第 342 號解釋所做的法律規範，另外在大法官會議第 391 號及第 520 號也有很清楚的解釋。我們依據這些解釋，有了這樣的處理程序。我們不可能讓整個國會癱瘓掉，因為 1 個小時只能處理 10 個案子，要處理這 1 萬個案子，至少要 3 個月以上。1 個案子要處理 8 次，有點名表決、重付表決等等，就算我們每天不停的表決，都得花 3 個多月的時間。國會沒有這樣的時間。

如果這樣是可以的，我們接下來要面對的是到現在都還未處理的 106 年度國營事業預算，現在都已經 10 月了。而且下星期就要開始處理的 107 年度中央政府總預算……  
主席：柯總召是不是控制一下時間？

柯委員建銘：如果 107 年度中央政府總預算還是用這一套在處理，大家一直對立下去，將會癱瘓整個國會，國家也無法運作，我請大家思考一件事，如何讓它正常化。現在回到重點，在上週四朝野協商，大家針對這個問題很理性地來討論，我的看法很清楚，當初之所以這樣處理讓整個議事能有最基本的進行，這是非常態，而不是新的常態，也是不得已的防禦措施。就像使用愛國者飛彈把目標打下來，只是防禦性措施，至少讓國會在通過預算以後，大家再來冷靜思考何去何從。我很誠懇地在朝野協商會議上表達這些意見與看法，我們希望未來立法院不是武器研發軍備比賽，大家全用核子按鈕來處理。大家應該重新建立新的夥伴關係，針對這一點，朝野各黨都有相當善意的回應，包括現在進來的林德福委員。

下週馬上要審查中央政府總預算，也應該以過去的方式來處理，我必須在此說明這一點。因為立法院有朝野協商，朝野協商目的在於處理所有事情，連朝野協商都不可得時，凡事都提出來表決，對小黨最不利。朝野協商現在已經非常透明化，既然上週四朝野都認為這次中央政府總預算，乃至於現在尚未處理的 106 年度國營事業預算，都應該更理性來看待。至於大法官解釋如何，等大法官解釋後，我們再來檢討到底是錯誤與否。今天我以最短時間把對未來國會運作的憂心以及如何解決之道說明，立法院應該回到過去理性的狀態，民進黨在野時從來不會杯葛任何中央政府總預算或國營事業預算，朝野講好到底要刪減多少，例如找林德福談要多少百分比，大家再協商如何處理。

我誠懇地呼籲，國會是自主的，但是自主中至少亂中有序，也至少讓國會能運轉。現在我們做為過半的執政黨，會負起歷史的責任，也會極端尊重小黨，讓過去二十幾年來，國會全面改選後，從未發生過以預算來對立的情況，希望能絕跡及不再發生。

1999年1月12日國會五法還沒通過以前的國會沒有議事規則，只有議事規範，但在這樣過程中，總預算絕對都由朝野協商處理，也不是大家比誰的手比較多。在此我很希望看到未來朝野更加和諧，這才是立法院及國家之福。本席很感謝今天所有出席公聽會的學者專家，謹以這樣的背景說明，希望引導國會成為正常國會，也是一個更和諧的國會，這是二十幾年來我在國會遇過最刻骨銘心的事。請各位支持。

**主席：**剛剛柯總召點出，朝野協商的結論也認可了審查前瞻總預算是非常態，至於非常態是否違法，我們就來聽聽學者專家的意見與看法。事實上，民進黨做為最大的執政黨，最後若柯總召要再次發言，我們非常歡迎。柯總召是不是能允諾大家這種非常態又可能違法的事就不要再發生，這才是啟動善意，也是尊重在野小黨的彈性作法。

**柯委員建銘：**我剛才講過，這不要變成新的常態，意即那是在極度惡劣環境底下，所發展出至少要讓立法院得以通過預算的方法與手段。至於此舉到底是否違法、違憲，那天朝野協商講得很清楚，我複述一下，這些林林總總先放到一邊，等待大法官解釋的結果如何，大家再來面對。如同上次大法官解釋國安三法的結果，大家再來面對，包括今天在場的學者專家與憲法學者也有自己的看法，終極還是要看到大法官解釋出爐。無論如何，我希望朝野應該先改變現在的運作，很理性地面對新變局，不要變成新常態，回復到可以正常運作的和諧國會。

**主席：**今天我們就是要傾聽專家學者的意見與看法，畢竟旁觀者清，大家在立法院廝殺這麼久，爭議這麼大，透過專家學者的觀點，可以讓事情的輪廓更清晰。

請台灣大學國家發展研究所劉有恆講師發言。

**劉有恆講師：**主席、各位委員。我從自己較具專長的部分就這個問題來報告，並從宏觀的角度來看這個問題。接到貴委員會的邀請後，我開始瞭解整個情況。剛才柯建銘委員說得沒錯，本質上就是多數黨與少數黨的衝突，該如何解決及是否聚焦在修正案上。對於修正案的處理程序與許可範圍，本來就是國會內部的多數黨與少數黨之間的重要衝突點，因為修正案本質上必須先討論、先表決，不論討論時間多久，先討論、先表決意味著原案的最後表決時間會因為修正案延後。如果修正案數量多，全案最後表決時間一定會往後延，只要任何多數黨能控制，就一定會想辦法控制修正案的數量與能夠接受的範圍。反之，任何少數黨一定會利用修正案的程序，也許做實質改變，也許做不成，但是拖延時間一定沒問題，也一定會這樣做。因此，本質上，衝突不過反映出到底立法院對於爭議性立法修正案該如何處置。過去情況可能不太一樣，所以未被凸顯，這次可能被凸顯出來，所以我認為應該看看別人的作法，再來思考該怎麼做。

我對美國國會程序比較清楚，美國國會的參、眾議院本身結構特性不一，所以在處置修正案的問題上也不太一樣。眾議院是完全多數統治的機制，所以只要多數黨能掌握過半數票，要做任何事幾乎都可以。對於修正案的問題，眾議院的作法已有很長時間的發展，例如規則委員會，現在規則委員會在結構上就是多數黨有9位，少數黨只有4位。換言之，多數黨完全掌握三分之二以上的議席。至於委員成員的產生方式，由黨團內部的委員會指派小組決定名單後，經黨團大會通過，提報院會以決議案包裹

通過。真正決定的關鍵還是在多數黨黨團內部，多數黨黨團內部決定規則委員會的權力在議長一人手上，他占了很大的份量，眾議院議長是多數黨黨團最高領導者，在美國情況就是如此。

議長透過規則委員會的機制就能夠貫徹每個主要爭議性法案及議案的處理過程，處理過程除了討論時間如何分配之外，最重要的就是到底許可與否，或到什麼程度可以提出修正案，這是行之數十年的制度。簡言之，本來眾議院特別規則花樣很多，根據許可的範圍大致可以劃分為基本的幾種型態，第一種就是開放式規則，相關修正案均可提出，至於何謂相關或不相關，當然要透過認定，只要不是無關的事項大概都在範圍之內。不過當你是使用開放性規則，允許所有的修正案都能提出的話，勢必一定會造成時間長期拖延，這種情況並不多。反過來講，如果你認為這是重要的政策性立法，完全不能讓中間出任何差錯，那就會用 **closed rules**—封閉式規則，規則如果通過，討論時間結束後，就直接對全案進行表決。在這兩者的中間就是所謂的 **modified rules**—改良式規則，**modified open** 和 **modified close** 其差別就是許可修正案數量的多少，少到也許只有 1 個，多的話可能 2、3 個或 4、5 個，不過這也只是許可這些修正案的提出。

至於眾議院這些特別會中，哪些修正案是可以提出，當然就需要回到規則委員會的機制裡。通常他們的作法是接受議員提出，大家就送件，送件之後就公告時間，然後規則委員會一樣要開聽證會，只不過這個聽證會是聽取議員提修正案的種種主張。針對這個個案的法案，議員提出種種修正案，經他們篩選之後，最後訂定特別規則，不過這只是程序上公開這樣做，但事實上最終的決定權仍然是在議長手上，因為規則委員會中多數黨的 9 人完完全全是聽議長的，我們以前有看到很清楚的資料就是這樣講的。所以在這個制度的運作下，如果碰到重要的爭議性議案，以這種限制性修正案提出的手段，讓它能在多數黨預期的時程內及型態下通過，這個預期也包括該版本是否能夠得到足夠多數黨的議員支持，如果沒有的話也不會提出來，這是眾議院的情況。

參議院則剛好不一樣，因為它是一個保障少數杯葛權的機制，所以整個情況是非常鬆散的，理論上所有的參議員可以提所有的修正案，可是所謂的提出修正案也不過就是送件，之後刊登在書面資料，在公報中刊登出來，但修正案是否能真正在院會中討論被提出，必須在口頭取得發言權後要 **call up**，要能夠把它喚起。如果你無法取得發言權，做這件事也不可能被叫出來的，所以美國國會的參議員有 **filibuster**，即冗長發言的權利，因為他們沒有發言時間的限制，所以多數黨的領袖其實時時刻刻都盯著議場中的情形，一定是在經過協商沒有問題的狀況之下，才進行接下來的程序發展，比如哪些人可以發言及什麼原因發言的，排定之後用 **unanimous consent agreement**，所謂的一致同意協議決定的方式。

如果沒有辦法協商好，會場中寧可空著，怎麼空法？很簡單，就是建議清點法定人數，但不是真的清點，因為點名第一個人之後，第二個人可能是 10 分鐘後，然後再 10 分鐘之後，目的是透過清點人數的程序拖延會議還在進行狀態的時間，也許 2 個小時後協商好了，再回來請求停止清點，然後就把新協商好的協議拿出來重新進行。事

實上他們控制議場的情況是非常嚴格的，所以在參議院這種運作情形之下，雖然議員可以提很多修正案，但能不能 call up，仍然要根據多數黨領袖一直協議的結果來決定，不是任何人都能提出。所以講來講去，不管是美國國會兩院的運作方式是如何，多數黨都想要控制修正案提出，尤其是政策性立法的這一點是一樣的。

我們回頭來看立法院，立法院因為歷史的原因直到現在，坦白講並沒有這樣的機制，所以遇到這次前瞻計畫預算案的事情之後，就變成剛才我們聽到柯委員講的這種情況，其實並不意外。所以我們今天看這個問題，當然就是要回到具體程序該怎麼辦的問題，提到當天蘇院長的處理以及他引述的理由是不是「一事不二議」，甚至用會議規範裡講的修正案填空，所謂的 Filling Blanks 的程序，當然裡面的程序作法仍然有很多爭議，不過最重要的關鍵是他當時的處置，他做了一個主席的裁定，裁定之後有異議，有異議之後怎麼辦？就用表決。所以這些有爭議的當下都是經過表決通過，於是就回到一個很根本的問題，它是多數通過的東西，既然是多數通過，這就符合民主政治中講的立法權行使時，在國會程序中最根本的原則就是 majority rule，既然是 majority rule 就沒有什麼好講的，雖然它有很多其他枝枝節節的問題。所以我個人認為，即使是訴諸司法去解釋，將來的發展也不太可能有司法去介入，所以還是要國會自己去處理，以上是我的看法。

最後，我很簡單作一個結論，就我的看法我覺得這個問題真正重要的是，未來面對類似爭議性問題發生時，立法院應該怎麼做？面對這種修正案的控管，任何多數黨上任後，一定都會想要控管爭議性議案的修正案，但到底該怎麼控管才是雙方都能接受的？我個人的建議是我們是不是應該參考美國眾議院的結構，建立專職的規則委員會而不是像現在的程序委員會之運作模式，因為都是召集委員組成，不可能專門搞這個事情，這是不可能的！應該要有專職的規則委員會來處理，它的比例分配應該如何各黨之間可以再協商，但就是應該有專職的規則委員會，就每一個爭議性議案都要訂定明確的特別規則，特別規則是一個院會決議案，提到院會裡面，只要這個特別規則表決通過，就照其程序往下發展，大家就沒話講。少數黨也可以提什麼樣的修正案，大家就很清楚，而且應該在裡面保障少數黨起碼有一個黨版修正案的提案機會，這樣的好處是少數黨可以把它的政策意見聚焦在這個修正案裡，不要像這次一樣弄出零點幾的提案方式，這個東西其實選民看不懂你到底是要主張刪多少？所以會變成有這樣的問題。

你要很清楚地提出少數黨黨版的政策意見，透過修正案表現出來，記名表決的結果可以很清楚表達兩黨的立法委員各別表決的責任，如果少數黨是對的，那麼到下一屆選舉就會變成多數黨，；果不是，那就同樣是現在的黨會繼續執政，所以我覺得如何建立這個制度可能是立法院現在應該要去思考的問題。假使能藉此機會，在這屆立法院中能夠有些成果當然是很好，如果遇到很多阻礙無法完成的話，我覺得未來立法院的多數黨仍然應該把這件事當做一個長期目標去做全盤規劃才對，謝謝各位。

主席：我們非常謝謝劉有恆講師提供美國眾議院的一些作法給立法院做參考，接下來請吳委員志揚發言。

吳委員志揚：主席、各位學者專家、各位同仁。今天非常榮幸可以聽到大家對這個主題的看法。我們在裡面鬥地實在是沒有時間去思考了，雖然這個案子現在還在大法官會議解釋中，但是我覺得包括大家的及輿論的反應，包括上週朝野協商的内容以及今天大家的發言，都可以提供很多意見，我相信大法官都會看。我想表達的是這裡面當然有很多的 rules，但是身為在野黨，我們的感受是認為監督預算是野黨的天職，而為什麼會有很多的提案，這就表示執政黨主要的 concept 沒有跟在野黨協商好，大家覺得你不應該這樣亂花錢，比如大家講到軌道預算為什麼要花那麼多錢？在不肯讓步的時候，自然就會有杯葛。

事實上我們的書記長也擺明這就是杯葛，我不怕你講。就如同大法官第 342 號解釋說到各國國會議事規則是可以依照決議予以變通，做這種主張的議員及政黨是自行負政治上的責任。蘇院長也是一再講：「我負責，我就是這樣裁示就由我負責」，但是對在野黨而言，也不怕你們講我們提這麼多案子來搗蛋，我們在野黨也要負政治責任，而且我負的政治責任是依照議事規則，而你的是破壞議事規則喔！這是我們心裡所想的。

從大法官第 342 號解釋來看，我覺得這號解釋滿有意思的，基本上是肯定國會自主，但是因為一直沒有進一步解釋，也不知道它講的是什麼，大家可以看一下。基本上它是主張國會自主，但是它是說「法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效」。這是什麼意思？我們通常會講可能是欠缺必要的形式要件，比如根本沒表決等等，而這部分是講法律案，那預算案是什麼呢？我們預算案不管怎麼玩，它有一個基本的 ABC，我們認為的 ABC 就是依照議事規則及職權行使法的規定，不管怎麼樣，所有的案子至少要朗讀，當然也可能像剛才有人說的根本沒有朗讀的機會，但依照我們的法律是要朗讀、討論，然後表決，而且表決的順序是與原案旨趣相去最遠的最先表決。如果是法律提案，在文字上不太容易判定何者與原案旨趣距相去最遠，在預算上反而比較清楚，刪減越多者當然與原預算旨趣相去越遠，如果要表決的話，也要是這個邏輯才對。這次的一事不二議主要是因為民進黨怕麻煩，所以就用一個大案子過，然後說都討論過了，旨趣遠近、朗讀等等就此帶過。

我是一個法律人，我知道有些案子是可以用多數表決的，但我要指出幾個在性質上是不宜用表決的情況，比如我們提出了一些權宜和秩序問題，8 月 20 日的會議中主席宣告本次會議不再處理權宜、秩序問題等程序動議，這件事情雖然是經過表決的，可是我們怎麼會知道之後會發生什麼權宜問題呢？比如突然發生大停電或大家便當吃多了，突然食物中毒等等，這樣的情況也不能提出程序動議，因為之前的會議已經表決過以後都不能提程序動議，而這在性質上似乎不是可以以表決處理的。

另外，我們有很多主決議，這些主決議不是針對預算的刪減，而是有關預算執行時應注意事項的建議案，依照過去的慣例都是由相關機關和提案人討論，或許修正幾個字，比如提案要求 3 個月內提出檢討，相關機關希望能改為半年等等，大概都是這樣。這個案子的數字部分已經通過了，而民進黨的主席認為要在一定的通過時間，我們倒

不認為一定要在哪一天通過，民進黨的主席認為要在一定的時間通過，我們不知道其道理何在？他為了要在一定的時間通過，在數字通過後將幾千案的主決議一律改為建議案，連唸都沒有唸就送交各相關機關參考，連一個協商的機會都沒有。我們倒是希望探討大法官會議解釋第 342 號後面的部分，包括何謂法律成立的基本原則，還有預算案的審查有沒有這樣的東西，相信都將有助於朝野協商審議預算的原則，屆時就會知道有一道紅線在那裡，不然這種爭議會永遠的持續下去。

主席：台北科技大學人文與社會科學學院周家華教授無法到場，但有提供書面資料。

請彰化師範大學公共事務與公民教育學系劉兆隆教授發言。

劉兆隆教授：主席、各位委員。基本上，我認為我們應該思考的面向大概有幾個：第一個是大法官會議第 342 號原則的適用，就是立法院審議法律案在不牴觸憲法的範圍內自行制定議事規則為之。這樣的規定其實是國會自主原則的討論，也就是說應該怎麼做而不會去做司法審查，我同意剛才劉老師的意見，如果在此原則下要進行司法審查的部分可能也不是那麼容易。

第二個是劉老師剛才提到很重要的一點就是美國眾院的具體做法，但我國和美國眾院有幾個不同之處，美國眾院有很多做法，包含其組織設計建構在很重要的基礎、後勤資源及相關體制上均相當完備，比如預算案的審查，預算局中大概有四百多個博士幫所有國會議員看預算，所以他們在預算審查上不太會有我們這種包裹式的處理，也不太容易形成這樣的結果，因此我們在衡諸國外經驗時，可能要討論和思考我國現有狀況在國外經驗的援引上是否適用。

第三個是大法官會議第 391 號解釋提到法律案和預算案的性質不同，預算案不得比照審議法律案的方式逐條及逐句進行修改，這句話當然有其背景存在。

衡諸這次爭議大概有幾個點，除了雙方爭議的事項外，議事規則存在的目標在兩件事情上，第一件是保障少數意見及每個人發言的權利，終極目標是順暢議事運作。在我國這樣的情況下才會形成類似政黨協商的體制，目的都在順暢議事運作，在順暢議事運作的前提下，蘇院長特別援引了內政部的規範而不是立法院原有的規範，這樣當然會引起爭議，自己有規範不用卻援用內政部的規範勢必引起爭議。

我們回歸到最重要、最後的一個點，就如劉老師剛才講到的重點，立法院的終極運作邏輯是一個民意多數決的呈現，在這個民意多數決的呈現之下，少數黨利用程序達到其目標是技術問題。誠如剛才吳委員所講的，這是民主政治各自負責的原則，你可以用一些所謂的 *filibuster* 或一些原則達到延滯議事的目標，但是選民能不能接受將會在下次選舉加以時檢證。

最後我要講的有幾點：第一點、以現有的體制運作來講，規範都算相當明確。第二點、縱有不明確之處，照目前政黨協商運作的經驗和邏輯，大致能解決九成以上的問題。第三點、有關這次大會官會議的解釋，我並不認為他們會對這個問題做過於詳細的干涉，因為過於詳細的干涉可能會影響民主政治最後運作的程序和終極目標。

主席：請東吳大學政治系謝政諭教授發言。

謝政諭教授：主席、各位委員。這個問題的引發暴露立法院的相關規範可能要更加嚴密，

朝野之間對於前瞻的一些做法幾乎淪為一種戰術的運作，雙方打得你死我活，還好只是文鬥而不是像以往的武鬥，彼此之間應拿出道理看看如何定亂解紛。

公聽會準備的提綱非常周延，我針對這些提綱表示一點淺見。所謂的一事不二議，在事情的處理上，民進黨有其援引的法規，但民進黨真的是放著立法院相關法規不用，而用內政部的會議規範，內政部的書面意見也說明得很清楚，當各機關有自己的議事規則時應以各機關議事規則為主，沒有的時候再針對社會團體援用會議規範，所以這次的處理方式有點本末倒置、不對頭，用台語說就是將母豬牽到牛墟，這種狀況真的很不對頭。外界已經在批評立法院不要成為行政院의 立法局，立法院自己有這麼多的規則不用，而去用內政部的規範，會不會成為內政部的法務司呢？這是我們隱憂的事情，我等一下講第三點、第四點時會談到對此該如何救濟。

第一點、立法一事不二議是一種戰術，但注重其靈活性也要兼及其原則性；注重其及時性也要注重其慎重性；注重其便利性更要注重其穩定性；注重其時效性更要注重其可行性，要讓相關的議事規則成為所有委員在議事過程中的最高規範。

第二點、主席援引一事不二議的原則處理完執政黨的提案，是否違背立法院職權行使法？我個人認為有，很多人都瞭解立法院職權行使法第十一條，前瞻案明明很清楚是一個旨趣距離較遠近的問題，也就是數據多少的問題，結果卻不用立法院職權行使法，而援用會議規範第五十一條條文，這是只注意戰術的運用，而沒有注意到本身的原理及原則。本質上，主席應該盡一切的方法去溝通與協調。美國參眾兩院最後也是用多數決的原則，可是在那之前主席是用盡了多少方法啊！柯委員發言完畢就走了，我們倒是很懷念當年王院長和柯委員時代，那時是盡一切力量在做協商。過去一年多來這個原則似乎被忽略了，很多研究法律的人都很清楚，憲法及相關的法律規範在文字上都相當有限，所以要創造慣例，過去立法院有不錯的慣例，就是朝野協商的機制，應該盡一切的可能去協商。

第三點、所謂的正當法律程序是在保障人民接受公正裁判的一切權利，也就是不管是人民、政府官員或立法委員，大家都依法行政，依法進行一切的職權，這是正當的法律程序。但我們看前瞻的案子，從條例到預算，在野黨質疑的就是其正當性及公平性的問題。剛開始執政黨送交的是 8,800 億，如果稍微瞭解一下預算法，就知道動用未來的預算最多是 4 年，還好案子送到立法院後就修正了，但這也顯示執政黨從行政部門開始就不瞭解預算的相關法令。從公聽會開始，我們從媒體上看到其違法編制、違法核定、違法付委的情況，行政院長沒有依照慣例做條例或預算案的報告就付委，這都違背過去立法院的慣例及相關法制的精神。更何況其間也有很多學者提到，這麼龐大的預算案中，有 24 項可行性評估是很有問題的，還有 18 項環境影響評估是需要做的，而這些卻不見任何蹤影。

另外，過去經常幫民進黨講話的台大國發所劉靜怡教授，她發現送出去的 300 頁版本中，六十幾億的國安資訊法令預算只有一張 A4 的報告，只有一張 A4 的報告就要動用六十幾億，這些都造成在野黨認為應該嚴格為人民把關，由此可見整體的程序是很有問題的。朝野協商時，民進黨中央指示最多只能刪減 6%，也就是最多刪減六十



幾億，民進黨立法院黨團也遵照這個指示，他們認為可以刪減到 100 億，但最後是凍結了一百多億。立法院應該好好的發揮自主性，應該站在人民的角度而不是站在行政一條鞭的角度來思考問題。

第四點、所謂的一事不二議的原則是否侵害、剝奪在野立委個別提案的權利及憲定的職權，我認為確實是有一些剝奪，最明顯的狀況就是國民黨提出了一萬個法案，後來刪減到八千多個，這實在是太過分了，當然後來又說可以調整到一千多個，但講到一事不二議後，他們又推翻了前面的協商結果。

過去民進黨在野時，一個案子在進入表決前，至少主席會將主動議提案做個宣讀，這次完全沒有，這又破壞了另外一個慣例，何況一事不二議中所謂的「一事」，國民黨所提的修正案和民進黨要通過的前瞻計畫的那個「事」是否完全相同？舉例來說，不管是軌道、鐵路電氣化或綠能的經費是綁在一起還是分開的？如果是分開的而原來的案子是綁在一起的，那麼就不是「一事」了，所以「一事」的解釋其實是有空間的。

我們再從根本性來看所謂的前瞻。最近杜拜的警察可以駕著電動摩托車上高空巡視治安，那我們還要這麼多軌道嗎？這是前瞻嗎？我們要浪費這麼多錢在所謂軌道上的施政嗎？這些都是正當性的問題。前民進黨立委林濁水也認為民進黨無心審查，而國民黨一味的杯葛都失去了基本的立法精神。其實，怎麼樣讓立法效率達到社會大眾的期望就是所謂的一事不二議的精神，不要只停留在內政部的相關法規，應該修回到立法院職權行使法或議事規則，這是救濟的一些程序。

主席：請高雄大學政治法律學系廖義銘教授發言。

廖義銘教授：主席、各位委員。很榮幸有機會到立法院就一事不二議的議題發表個人的看法。我先提出對這個公聽會實質意義的一些想法。

這次公聽會討論五個議題，如果這次公聽會真要有實質意義的話，那麼首先必須強調兩項原則，這兩個原則是必須在觀念、思想和實際運作上有所限制的，那就是國會自律原則和多數決原則，如果這兩個原則沒有應有的限制，立法院開再多公聽會都沒有用，找再多專家學者都沒有用，立法院只要透過國會自律原則和多數決原則就可以成為由多數黨主導一切的政治場域。

過去的多數黨為國民黨也曾濫用國會自律原則和多數決原則做了很多決策，造成過去二十幾年來立法院不斷的有在野黨不理性杯葛的情況。剛才多數黨黨鞭不斷強調大法官會議釋字第 342 號解釋的重要性，其實釋字第 342 號解釋是在民國 83 年做成的，當時國民黨為了讓國安三法能儘快通過，所以不按照三讀程序予以正當化與合理化。釋字第 342 做成後受到當時的在野黨和公法學界嚴峻的批判，比較諷刺的是今天的多數黨是當時的在野黨。當時的在野黨成為多數黨後非常重視第 342 號解釋中所強調的國會自主原則，這讓我們認為第 342 號解釋是任何一個政黨成為多數黨之後都會非常重視的一個解釋，在這種狀況下，如果我們又不斷在公聽會中強調國會自律原則和多數決原則，那麼公聽會的舉辦是沒有意義的。

大法官第 342 號解釋是因為國安三法的問題所造成的，當時的大法官做成第 342 號解釋強調了國會自律，但民國 83 年之後國會並沒有真正的自律，當時的多數黨用國

會自律原則及多數決至上原則壓抑少數黨，所以才會發生民國 85 年選舉少數黨占了比較多席次的現象，也因此而產生了國會改革五法，也促成了現在立法院職權行使法的制定。立法院職權行使法是依據立法院組織法第二條的規定，要求立法院的職權行使應另以法律定之。為什麼立法院的職權行使在釋字第 342 號解釋做成兩、三年之後還是要以法律定之呢？那就代表所謂的國會自律真正的意義是要求國會有義務自律，而不是國會可以自律也可以不自律，當國會沒有自律的時候，人民要選出的立法委員是有自律的立法委員，因此在民國 85 年有了立法院職權行使法的訂定。我個人在那時也參與了立法院職權行使法的制定過程，在立法院職權行使法的立法說明中明文寫著，如果立法院完全按照當時的議事規則運作，而議事規則屬於內部規則，在法律層級中對外是不具有效力的，也就是只能約束立法委員，不能約束全國其他民眾及其他部門。在此情況下，即使立法院議事規則能發揮國會的自律，也只是消極自律原則而無法達到積極自律原則，所以就將立法院議事規則中比較重要的部分，還有涉及民眾權利義務的部分提升到法律的層次。在提升到法律層次之後，立法院職權行使法就約束了全國國民，更重要的是約束法官，也就是各級法院，包括大法官在審理案件時也受到立法院職權行使法的約束。

今天我們探討一事不二議的議題，我個人認為最重要的是立法院職權行使法中，有沒有透過一事不二議相關的明文條文來約束立法委員的發言權或參與立法權，如果立法院職權行使法並沒有明文透過一事不二議的相關法條，來約束立法委員的發言權、決議權及參與各種立法程序的權利，而透過立法院內部的議事規則來約束立法委員的發言權及決議權的話，都必須符合積極自律原則，也就是國會是真實的在自律，而不是標榜著自律的大旗實則完全是以多數決為依據的強凌弱、眾暴寡的原則。

我翻閱了立法院職權行使法並沒有看到一事不二議的成文規定，有關於一事不二議的規定，從剛才多數黨黨鞭的發言，我們可以瞭解，為提升議事效率及減少不正常的議事杯葛，對全體國民確實是非常重要的。我個人認為要提升議事效率、減少不正當的議事杯葛，應該是一案不二議而不是一事不二議，如果是一案不二議，我們可以很明確界定案子的內容、形式和提案人。如果是一事不二議，「主席和多數黨可以將事的範圍做無限的擴充解釋，擴充到其他重要的議案也可能被否決，所以我個人認為將來立法院要解決不正當的議事杯葛問題，可以將一案不二議的議事原理予以成文化。

立法院主席在主持議事工作時有違反立法院職權行使法，或引用其他部會議事規則的現象，我個人認為是明顯的違法行為，在此現象下只能靠權力分立的司法部門來救濟，如果司法部門無法救濟的話，最後只能透過未來的選舉及第四部門，即社會輿論的力量才有辦法制衡。

主席：請林委員德福發言。

林委員德福：主席、各位專家學者、各位同仁。這次立法院處理前瞻預算的過程中，民進黨提出一事不二議，從委員會到院會幾乎都是使用多數暴力，我們站在野黨的立場就是要凸顯為什麼我們要反對前瞻計畫，因為前瞻計畫的經費都是民脂民膏，而且都是舉債而來，尤其是其中的軌道工程，外界幾乎都是反對的。同時，前瞻中很多計畫

都沒有經過經濟效益評估及環評就予以納入，但從委員會到院會都是使用多數暴力的方式處理，我們才提出一萬個案子。這一萬個案子中有三千多個案子是主決議，依照過去的慣例，主決議的每個案子都要宣讀，但民進黨卻以一事不二議的方式處理。一事不二議如果成為一種慣例，那麼全省所有議會的少數黨將會毫無作為，怎麼講都沒有用，甚至於我們馬上要審理的國家總預算用一次包裹就好了及一次處理，不必再有任何在野黨的聲音，這算什麼民主國家？

10月13日國民黨團要求就一事不二議的議事處理原則及院會預算提案送件有關程序這兩個議題召開協商。說實話，蘇院長對前瞻特別預算在院會程序處理的操作引起很大的爭議，過去只要遇有爭議的部分就要透過朝野協商取得共識後才能表決，蘇院長卻跳過朝野協商直接在院會中裁示民進黨提的案子採用多數表決，所以才會造成這麼大的爭議。親民黨和國民黨因此而合作聲請大法官釋憲，因為這涉及未來中央政府總預算及第二期前瞻特別預算，我們認為有必要要求蘇院長說清楚、講明白。那天在整個朝野協商的過程中，他對於議事不二議的原則完全沒有正面的回應，可見他自覺心虛。這樣的做法一旦形成一種慣例，不只是立法院，將來全省所有議會都會照此模式操作處理，這個國家是會走民主回頭路還是走民主進步路？我們一定要凸顯這個問題。三千多個主決議的案子可以一次處理嗎？提案是要在議事台上說明然後再作決定，主席卻將主決議案改為建請案，主席有那麼大的權力將我們的主決議以建請的方式處理嗎？有這樣的主席嗎？他自己也知道心虛，他真的是有違法之處。

這個問題現在已經進入大法官釋憲的階段，我們也希望所有的專家、學者及教授能伸張正義，一定要讓司法界瞭解如果將這種做法推到立法院變成國會自主，那麼國家就完蛋了，以後任何事情都可以這樣處理。那天他們的大黨鞭柯建銘還說這只有在處理前瞻而已，國家總預算不能這樣做。我向大家報告，現在我們在立法院各委員會有6位主席，我們這6位主席達成一個共識，以後就用一事不二議來處理。我們本來只有4位主席，現在有6位，8個委員會有16位主席，我們占了6位，雖然我們人少，但已經極大化，老天爺很幫忙，他知道我們要去伸張問題。希望今天的專家學者秉持比較公允的方式去處理，讓要釋憲的大法官知道在處理一事不二議的過程中一定要很審慎，要秉承誠實、公正的態度，不然會打壞整個國家的體制。以後只要我們擔任主席，我們就用一事不二議來做處理，這個國家還有制度及體制嗎？

主席：請台北城市科技大學演藝事業學士學位學程鄭任汶教授發言。

鄭任汶教授：主席、各位委員。剛才各位先進已經講了很多，所以我就簡單的講一下我的觀察。

剛才國民黨黨團代表一直講到釋憲案，這件事情的整個緣由來自一事不二議的朝野爭議，上星期五的朝野協商VOD有轉播，所以我有看到。最大的問題就如林委員所說的，在議事規則中找不到一事不二議的文字，而且最大的爭執在於兩大黨團對於事的定義是各言爾志，就是不一樣的。

上星期的朝野協商中，劉櫂豪委員提出很多例子去反駁對方。就法規上言，剛才很多先進都講了，這一局是少數黨的委屈及多數黨善用議事規則所導致的僵局。國民黨

團已經提出了釋憲案，吳志揚委員也提到大法官會議釋字第 342 號的解釋：「對於有重大瑕疵者釋憲機關仍得宣告其無效」，其實這後面還有一些文字：「惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。」，這個精神就在國會自律，不過，國安三法的立法環境和現在的環境不一樣，大法官會議的結構也不一樣，只是以大法官在台灣內部民主政治的角色來看，他們比較保守一點，結果也可能不會那麼樂觀。當然，第 342 號釋憲案也提及，雙方最後是自行負擔政治上的責任，等於又把球丟回立法院，也就是說，綜觀這十幾、二十年來，國民黨團在做議事抗爭與議事對決時，其實就是在議事規則中尋找對自己有利的條文，最後自行負擔政治責任，而這裡的政治責任是什麼？就是選舉。

第二，我要呼應一下劉教授所講的規則委員會。據我的經驗，立法院每逢朝野黨團協商或議事規則有爭議時，議事處其實都有表達對議事的解釋，可是我看了這一、兩個月以來的報導以及上個禮拜的黨團協商發現，其實議事處對這次事件似乎沒有做出具體的議事解釋，不知道是迴避，還是有其他原因，也許可以聽聽議事處的意見，對我們會有點幫助。

主席：請曾委員銘宗發言。

曾委員銘宗：主席、各位同仁。關於一事不二議，我有幾點意見向大家報告。第一是過程的事實，這是今年 8 月間，臨時會審議前瞻基礎建設第一期預算時發生的事。各位想想看，我們總共提出 3,000 多件主決議，主席竟然可以修正成建議案，而且包裹表決，與預算有關的修正案也可以不用處理，既然主席說要用多數決，那就用多數決吧！事實的過程是這樣，我要向大家報告，這是第一點。

第二，我並非法律人，而是事務官出身，也當過政務官，包括財政部常務次長、政務次長、金管會主委，也參與了很多國會運作，這次事件從政治層面來看，首先完全違反民主最基本的原則：程序正義。我們的提案不用宣讀、可以改為建議案、不用處理？這是什麼國會？所以我認為違反程序正義。其次是違反民主最基本的原則，那就是除了服從多數以外，也要尊重少數啊！這是從第 2 個層面來看。第 3 個層面，各位翻開歷史，自從有立法院以來，國民黨作為多數黨的機會與時間都更長，但連國民黨都不敢這樣幹，民進黨就敢！現在國民黨委員有 28 席，民進黨也有很長一段時間內都低於 28 席，但民進黨就是敢。我從政治上的程序提出以上 3 點觀察，向各位報告。

另外是從法律層面來看，在座都是法律專家，根據憲法第六十三條，立法院有議決法律案之權。這是憲法層級給予立委的最基本權責，我們審預算之後，好不容易提出議案，竟然不用宣讀、也不用處理？這有沒有違反憲法第六十三條規定？立法院職權行使法第九條規定：「應將議案朗讀，依次或逐條提付討論。」結果也沒有朗讀。議事規則第十一條規定：「對同一事項有兩個以上修正動議時，應俟提出完畢並成立後，就其與原案旨趣距離較遠者，依次提付討論……」但是也沒有討論。預算法第五十二條規定，法定預算附加條件或期限者，從其規定。這項規定是沿襲慣例定下來的，行之數十年，現在卻可以把主決議變更成附帶決議，也不用宣讀，就改為建議案。從法

律上來看，已經違反憲法、違反立法院職權行使法、違反議事規則、違反預算法。其實，我站在這裡，對於還能不能稱呼他院長，我真的懷疑，因為他自行解釋議事規則。既然他真的那麼有信心，那好吧！從現在開始，審查公務預算就比照辦理啊！民進黨要不要比照？馬上就要審查公務預算了，請問在座專家學者以及同仁，難道這樣的議事規則只適用 1 次，也就是只適用前瞻基礎建設特別預算嗎？既然民進黨敢，就應該創造一個案例，適用到以後，本會期審查公務預算時也比照辦理，可是民進黨又心虛！民進黨既然敢，那就應該敢到底，偏偏民進黨又心虛，宣稱不敢用在審查公務預算上。不過，6 個委員會的召委仍然可以照幹，凡是民進黨團的提案都不算數、都放掉、不要審，對不對？也就是國民黨召委只排審國民黨委員提出的預算，之後就送大會；民進黨提案沒有送出，就看看時候怎麼表決。前幾天，朝野進行協商時，院長也不敢講，但既然有種，就適用到公務預算，反正既然你們敢做，就做到底。

我的結論是，這件事可以從過程事實來看、從政治層面來看，或是從法律層面來看，拜託在座各位學者就你們的法律觀點提出看法。我更要利用機會呼籲大法官們，雖然你們由蔡總統提名，但也不該預設立場，要拿出你們的良心、秉持你們的專業。我當然知道國會自律有一定的空間，但是自律不是毫無規範，不是多數想怎麼幹就怎麼幹，要是這樣，結果會天下大亂，國會也不會贏得大眾的尊敬。我也相信，這樣的民進黨執政自制力也會愈來愈低，到時就會如同剛才幾位學者講的，最後的手段就是 4 年以後再做決定。

主席：請文化大學政治學系楊泰順教授發言。

楊泰順教授：主席、各位委員。我想，任何長期在大學教授國會政治的學者都不會反對國會必須是能呈現多數意志的場合。多數黨在國會可以決定議程、決定議會最後的決策結果與方向，我想這點毋庸置疑。剛才劉教授也特別提到美國眾議院規則委員會之運作，大家都很熟知，美國眾議院就是完全以多數原則運作，但我們也不該忽略，要是把美國眾議院的議事規則擺在桌上，會連我這張桌子都不夠擺。如果一切都可以由多數決定整個會議的運作，何必還要這麼多議事規則，案例還要不斷累積？可見多數之運作也須在一定範圍、一定程序下進行，絕非會議主席或多數黨可以為所欲為，對於這點，我想研究美國國會的人都很清楚。

剛才劉教授與曾教授特別提到美國的規則委員會，劉教授語重心長，希望將來立法院也能建立類似這種程序委員會的機制，好讓議會運作可以比較順暢。可是我敢斬釘截鐵地講，要是把美國的規則委員會搬到台灣運作，這筆特別預算根本就出不了委員會的大門，因為這筆預算根本就是沒有準備好的特別預算案。我不知道從報紙上獲得的訊息是否正確，根據媒體報導，這件預算案進入二讀會時，完全不曾被修改，就是維持行政院提出的原案。如果我講錯了，在座各位委員可以糾正，因為我的訊息都是從報紙上看到的。天底下怎麼會有一個案子，經委員會審查在送出委員會之後，卻還維持原案？那這個委員會在吃什麼？領了人民、納稅人的錢，在做什麼事？這種委員會的功能是可以被懷疑的。換成是在美國程序委員會把關之下，在 1950 年代，當委員會主席向程序委員會報告審查經過與審查結果時，程序委員會主席聽到這樣的結果

之後會怎麼做？這是我們在教科書上看到的，我並不曉得他是不是真的有這麼兇，他立刻當著委員的面把這樣的議案丟到地上，理由是何以面對全國人民？納稅人繳了錢，交付議會的任務是審查法案，結果議會竟然完全沒有審查，直接送進二讀會。我想，以各位在立法院從事法案審議工作這麼久的經驗，你們都知道，在立法院審查法案，第 1 案就是委員會的審查報告，第 2 案才是行政院的原案。在二讀會審查時，也是以委員會的審查結果做為討論與辯論之依據。結果，這次從委員會送出來的案子，完全沒有變更行政院的原案，那我就不曉得你們在二讀會做了什麼討論。所以，整起事件的荒謬就在於委員，不論是在朝或在野，顯然都有疏忽應盡職責的部分。

還有另外一點我必須批判，而且我認為在野黨也要負起相當的責任，因為你們怎麼會讓這項特別預算進入立法院？從一開始，這項特別預算就是很荒謬的設計。馬英九前總統時代也常以特別預算執行計畫，諸如愛台十二項建設等等，陳水扁前總統也搞過特別預算，這種作法已經行之有年，可是對於研究國會的人來講，這次整個案子的預算金額已經大到將近國家總預算的 1/4，怎麼可以變成特別預算？預算法規定得很清楚，特別預算必須具有緊急性質，比如說因應九二一震災，我們必須有一筆緊急預算從事救災、復原工作。然而，基礎建設有任何緊急性質嗎？它是延續性、跨年度的計畫，所以，這筆特別預算本身的合法性就已經有問題了。

憑良心講，身為中華民國國民，我在看到立法院打架、有紛爭時，當然是很痛心，但是從某個角度來講，我還真覺得非得如此不可。因為打從提出特別預算開始，就是不對的。我們號稱要仿效美國國會，那也可以，美國人審查預算是審查 10 個月，從每年 2 月開始審，直到當年差不多 11 月才審完，而我們對於總金額達到總預算 1/3 的預算，居然可以在 1 個禮拜內通過，而且不准在野黨提出不同意見。我認為，在特別預算一提出，在野黨就不應該推說過去執政時也曾做過這種事，因為以前的不合理不能作為現在合理化的依據，在野黨一開始就應該主張這筆預算根本就不應該進入立法院，而且當時就應該進行焦土政策，現在才發動，我認為已經晚了。

我想，柯委員也很高興立法院有政黨協商這樣的機制，但我覺得這樣的協商機制應該在委員會內進行，美國的政黨協商也是在委員會內進行。為什麼在二讀會中，在野黨可以提出幾千件、甚至上萬件修正案？你們有一個關鍵問題，就是委員會的權威性沒有建立起來。為什麼委員會的權威性沒有建立起來？就是因為政黨協商。委員會把所有具有爭議性的事項丟給政黨協商，彷彿委員會不必負責任，要是委員會這麼好幹，國會也就不會有這麼多問題。我認為，委員會的權威應該建立起來，如此在進入二讀會時，議員提出修正案的空間自然隨之限縮，在有權威的委員會提出審查報告以後，要是委員還要提出修正案，委員所冒犯的其實就不只是執政黨，甚至是整個國會的倫理。另外，針對二讀會的討論，剛才也有人提到，美國的規則委員會有封閉式的修正案，我們必須坦白地講，針對預算案，在美國是不准提修正案的，因為預算問題牽涉歲入、歲出，牽一髮而動全身，何況其中的專業性問題不是一般委員都能了解的，而美國的規則委員會對於預算案、也就是金錢法案的問題向來禁止提出修正案，但我們的國會在這方面的機制顯然也不夠，我希望程序委員會將來對於委員會審查完畢的

法案能夠加以把關，委員會自身也要振作起來，擔負起在整個立法程序中應有的角色。以上是我的報告，謝謝。

主席：柯委員志恩發言之後，請 2 位教授發言，因為其中的涂教授另有行程，11 點以前要離開，接下來再請劉委員世芳發言。

請柯委員志恩發言。

柯委員志恩：主席、各位同仁。今天坐在這裡討論議事規則，其實真的滿諷刺的，因為整個立法院已經是全面改選，而且從民國 88 年開始，相關法規其實都已經上了軌道，今天卻要在此重新討論一事不二議這樣的條文，我個人認為，如果不是發生這麼多重重大事件，主席大概也不用安排這場會議，針對議事規則進行討論。剛才有許多學者專家從法律層面分析，我只舉一個非常簡單、務實的例子。在本會期委員會召開之初，其實有很多執政黨委員跟我開玩笑，要我別忘記「一事不二議不是常態、不是常態」，完全是只要用 1 次就好，因為現在要進行的是預算審查，不能這樣，因為兩種預算案的狀態是不一樣的。他們不斷來澄清、解釋，所以也看得出來，面對一事不二議可能用在本會期的預算審查上，引起了多少人的焦慮。為什麼會如此？我想大家應該都很清楚了解，一事不二議其實剝奪了憲法第六十三條賦予我們立法委員對於提案的討論與表決權。剛才也已經有很多人提到，立法院職權行使法第九條明文規定，除非經過朝野協商，否則提案都應該提出來討論。而這次雖然經過協商，也完全沒有得到任何一點共識，對於有爭議的提案，依照立法院職權行使法第九條規定，基本上應該在討論之後再付諸表決，才符合議事規則。

我想，這次爭議最大的應該是一事不二議的過程，每個人都提到第十一條規定，也就是旨趣相去愈遠者，應該先做條文表決。這次國民黨的提案當然絕對是旨趣較遠，執政黨卻祭出第三十七條規定，主張修正動議討論終結，應先提付表決；表決得可決時，次序在後之同一事項修正動議，無須再討論。然而，我們是不是也應該先走完議事規則第十一條的程序，再來看看第三十七條有沒有適用的餘地？結果國民黨團的提案完全沒有獲得討論。各位，我真的非常認真地提出 200 案，每一案理應都要得到公平的對待，但是被擺在 1 萬件議案當中，很多人就會批評我們祭出這 1 萬案。提出這 1 萬案也是立法院委員的權責，不是嗎？不要忘記，在我們討論服貿與貨貿協議時，現在的執政黨在當時也提出上千件議案，為什麼他們提出來是於法有據，我們提案就叫全力杯葛？你們不覺得標準完全無法等一看待嗎？

民進黨委員也提到，預算不是法律案。預算案不是法律案嗎？兩者不一樣嗎？預算案當然也等於法律案，議事規則第十一條提到，修正動議也可用於預算案，包括主決議若設定期限，都應該算是修正動議。然而執政黨這次處理完自己黨團的提案之後，就不再處理國民黨的修正動議。剛才曾委員銘宗也特別提到，其實很多委員都認為，執政黨若是要用這個方法，反過來說，現在真的在審查預算時，也可以只審國民黨的案子就好，其他提案可以不用審，因為將審查前瞻預算時適用的議事規則套用在審查預算上，也說得過去啊！畢竟用一致的標準當然也可以。所以，我希望不要因為誰是占有絕大多數席次的執政黨，就用這種方式來表決、護航他們想要過的法案，這會讓

立法院永無寧日。我們都不想看到立法院脫序的行為，我個人也從學界出身，不想打水球，但對於一個大家都認為有極大問題的議案，不祭出這些方式，叫我們又能如何？不能用武鬥，那我們好好地用「文」的方法、透過議事規則處理時，卻又受到如此的曲解。執政黨完全以自己的方式來詮釋自己提出的議案，對於立法院未來職權的行使來說，會是巨大夢魘的開始。

我還是要強調，徒法不足以自行，今天有非常多學者、專家坐在這裡，大家都可以從美國、德國等許多其他民主國家的法律告訴我們真正的作法應該如何，但是，我還是覺得，即使我們討論對於議事規則的內容應如何遵循、如何規定得更明確，只要執政黨還是強行霸道，我們講的這些話有沒有作用？不過，我個人還是覺得，即使沒有用，我們還是要繼續講，因為講愈多，可以讓真理愈辯愈明，在某種程度上，我們立法委員未來在行使職權、在議事程序上，也還是得以獲得公平對待。

主席：請中國文化大學法律學系吳盈德教授發言。

吳盈德教授：主席、各位委員。剛才已經聽到非常多學者先進針對本次公聽會之討論提綱提出看法，我謹就個人見解提出一點補充，並按照大院所提供提綱之順序進行。首先，關於一事不二議之適用範圍，這次爭議最主要的部分當然也就在於一事不二議這項核心議題，我想，從核心概念來看，一事不二議應該是指同一議案在同一次會中不討論 2 次，這大概是一事不二議最核心的概念。其實很多先進也提到立法院議事規則第十一條第四項規定，也就是針對同一事項有 2 個以上修正動議時，必須等提出完畢並成立之後，以與原案旨趣距離較遠者依次提付討論，如果沒有距離遠近之分，就按照提出之先後。這應該是立法院在討論議案時的最高指導原則，簡單來說，在審查預算案時，如果各黨團就預算案本身有任何修正動議，就應依照此立法原則進行討論與表決，一旦議決完成之後，除非有復議的條件成就，否則不可再議，我認為這才是一事不二議的真正核心與立法原意本旨。如果單純從字面上討論，必須是等同之事才適用一事不二議原則，也就是相同的案子或相同的預算，但事實上，在整個前瞻預算的審查過程中，在野黨與執政黨在認知上產生極大差距，我想這是在座各位都認知，而且也都了解的事實狀況。委員基於自身職權提出相關議案也好、修正案也好，都應該列入議程加以討論。即便單純回歸到執政黨所限定的部分，包括刪減數額或金額，但是金額增減是否就可以單純列為同一件事，我想也有很大的討論空間。以上是針對提綱第一點關於一事不二議的適用範圍，我個人提出的看法。

第二點是關於提綱第二點，也就是立法院審議前瞻預算案時，主席援引一事不二議原則處理完之後，對於在野黨其他提案不討論，也就是不表決，我剛才已經提到議事規則第十一條第四項規範，在整個協商過程中，其實委員會並未做成決議，剛才其他先進也提到，而是直接送院會協商，進入二讀與三讀程序，與行政院版本有沒有比對？事實上也不需要比對，可能版本也是一樣的，這樣看來，國民黨要求先行表決他們的提案，也不是沒有道理，理由如同我剛才提到一事不二議的核心概念。再者，立法院議事規則第三十七條前段規定，修正動議討論終結，應先提付表決，表決得可決時，次序在後之同一事項修正動議，無須再討論及表決。但本規定的核心在於「表決得可



決」，在此案中，贊成與反對顯然互斥，所以，一次表決是否就能達到可決的決議？在這次院會中，恐怕也未經實質上的討論，所以，到底什麼是「得可決」？現在是根本連嘗試都沒有開始，就確定無法得到一定的見解，所以乾脆不討論了，我想，這可能也是有爭議的，因為還不確定到底能不能透過這樣的方式確定多數者，我的意思是說，就連對於讓所有委員投票，決定得到多數贊成的是哪一方，可能都無法獲致一定的看法，就通過了議案。

我們再看一下大院提綱提出的第三點，關於審查前瞻預算的瑕疵，包括行政院長沒有備詢，就付委討論。剛才也有先進提到，蘇院長這次特別排除立法院議事規則的適用，而是適用內政部會議規則的第五十三條，在這次大院所提供的資料中，也有針對內政部相關資料加以說明，我想，這已經非常清楚，單純以立法院議事規則來看，它是依據立法院職權行使法第七十六條所訂定之法規命令，所以從法律位階上來看，明顯高於內政部會議規範；而且，內政部在自己提出的說明中也講得很清楚，內政部會議規則規範的是民間團體。我不曉得蘇院長做這樣的決定是不是有自貶身價之問題，也就是說，身為立法委員，包括立法院長在內，根據憲法規範，都是由各委員共同推選出來的，所以每位委員的提案權都應充分得到尊重；而立法院又自詡為全國之最高立法機關，也有立法院自己的議事規則，所以，應先適用自己的議事規則，而非捨棄自己的議事規則，以就內政部之會議規範，這部分也值得大院再重新思考。

剛才也有很多先進從政治學角度提到美國國會的生態，柯總召自己也說，事實上，身為在野黨，最主要的功能當然就是質詢，行使人民所交付他們的權力，也就是有負責監督國會的職責，對於執政黨提出的法律案或預算案等相關作法，在野黨本來就有義務質詢，當然也有義務阻擋，無涉杯葛與否的問題。身為忠誠的在野黨，本來就應該做這些事，所以，不能在野黨提出多數提案，比如說在野黨提出 1 萬件、數千件提案，會導致議事效率非常低落，最後甚至連預算都沒辦法通過為由，再引用一事不二議原則給包裹解決掉，這也剝奪了委員受人民付託的質詢與監督之權力。

提綱第 4 點是討論一事不二議是否剝奪個別委員，也就是在野黨個別立法委員的提案與解釋之職權。剛才，我已經提了，柯總召以及在座先進也都特別談到大法官釋字第 342 號解釋。第 342 號解釋中有一項核心、重要的內容，就在於議會應該依自律原則自行認定範圍，並非釋憲機關審查之對象。這段文字的意思是，立法院應該依照自己的議事規則以及限定自律範圍處置，司法院基於尊重，不願意介入立法院相關爭議，這樣看來，這屬於國會自治之一環。所以，我還是要呼籲委員、包括立法院院長，其實在相關議案之調和、折衝上，都應該盡到最大的努力，這才是國會議長真正該做的事。

最後，提綱第 5 點提到預算主決議是否符合相關法律程序，我想，之前的爭議在釋憲案中也出現過，包括核四停建案部分，那就是預算案究竟是不是法律案，這個問題本身應該就值得各位委員思考。從預算法第五十二條來看，法定預算如果附加條件、期限等，按照規範應從其所定，但條件或期限為法律所不許者，不在此限，所以，是有附加條件的。一旦把所有立法包裹處理，改為建請案，並且一致表決通過，問題就

來了，這裡的建請究竟有沒有法律上的效力？還是各行政機關在預算執行時，對於建請案只要參考即可，甚至可以不用遵守？我想，這部分也值得大院重新思考。我先針對提綱發表個人一點淺見，謝謝。

**主席：**請淡江大學公共行政學系涂予尹教授發言。

**涂予尹助理教授：**主席、各位委員。感謝主席給我機會提早發言，也特別謝謝席教授願意與我交換發言順序，主要是我稍後在 12 點鐘有課，必須回到淡水。針對今天討論的問題，我大概分成以下幾點討論。第 1 是剛才諸位先進也都提到的，一事不二議或一案不二議這個命題與國會自律或議會自律之間的關聯。第 2 點是一事不二議原則與規範的正當性，與其適用上可能產生之問題。第 3 就回到提綱 5 所提到的，法定預算主決議與一事不二議原則之間的關係。首先，第 1 個部分可以從 2 項大法官解釋看起，首先是釋字第 342 號解釋，剛才也有幾位先進提到。我在此摘錄出幾個重點，第 1，大法官第 342 號解釋提到，除非明顯牴觸憲法，關於議事是否踐行應循程序的事項屬於議會內部事項，要由議會自行認定。第 2，所謂的議會自律仍有一定界線，剛才諸位先進也都提到。這裡的界線包括不能有重大與明顯瑕疵，所謂重大或不重大之認定方式則是看爭議是否仍有待調查，也就是說，假設爭議很明顯、無待調查，這樣的爭議就屬於重大爭議，稍後我們再回頭看這張圖。另外，大法官釋字第 499 號解釋雖然不是針對大院，而是針對國民大會所做的解釋，不過內容同樣提到修憲程序有一定的界線，同樣是重大、明顯瑕疵。所謂的明顯也是指瑕疵的存在事實無待調查，即可認定；所謂重大，則必須是程序之正當性已有違反憲法基本規範的情況。我要做一個很簡單的小結，就是大法官如何看待國會、特別是立法行為有無瑕疵，進而決定要不要進行司法審查，其公式就是審酌有無重大與明顯瑕疵。審查標準則是相對上比較寬鬆。

我們回頭看這個圖，其實從一早開始，柯總召與各位先進都提到，1993 年審查國安三法時，曾經有過這樣的爭議。這張圖片是陳婉真女士、也就是前立法委員所提供，她說，當時的審查過程一片混亂，她甚至把垃圾桶戴在當時的院長王金平委員的頭上。至於到底有沒有進行相關程序，包括朗讀案由主旨、進行相關讀會程序的討論，其實並不清楚。當時聯名提出釋憲聲請的新黨黨團與民進黨黨團也附上當時大院的會議紀錄等資料，我記得，當時的會議紀錄中有很多地方都用了刪節號，以表達聽不清楚等狀況。在這樣明顯混亂，連有沒有經過讀會程序都很清楚的情況下，大法官仍認為不構成重大瑕疵，倘若將這項標準移至今日，儘管大院已經向司法院大法官會議書記處提出解釋聲請，我還是覺得，大法官對於這樣的案件是否有重大瑕疵，仍然可能認為有認定疑義。至於有沒有明顯瑕疵，也是同樣的，雖然剛才多位先進都提到，執政黨黨團援用一事不二議原則，以立法院議事規則與預算法規定來看，可能都有一些瑕疵，不過，我們也發現，針對這些瑕疵，執政黨黨團、甚至從今天的會議資料中也都提出若干反對的看法，最主要的瑕疵大概涉及立法院議事規則第十一條，一事不二議原則是否適用在預算案，也就是議案是否包含預算案，當然，解釋起來應該是包含。但從另外一個角度來看，大法官第 391 號解釋也提到法律案與預算案是不同的。另外，立法院在自己的議事規則以外引用內政部的會議規範，是否適法？對於這個問題，內

政部在今天提出的資料中，第 1 大段最後一句提到各機關可於各該會議中是否適用會議規範之相關規定，也就是說，這是有爭議的，這樣的瑕疵是否重大、明顯尚有待討論。依照大法官過去審查國會自律案件時多半適用相對寬鬆的標準，我認為大法官對於本案的見解大概也不會太明確，也不會太積極地提出與在野黨團相反的看法與認定。

回到第 2 個主題，其實一事不二議這項規範的作用，在司法與行政的領域裡也都有類似概念，包括既判力、重複處分等等，都是為了維護程序及避免前後決議矛盾的情況。這樣的作法，可以套用在立法院議事規則來看。剛才諸位先進們都提到，好像都沒有明確規定，我也同意，不過，我在準備今天開會時，也試著去找找看有沒有比較接近的規定。以法律案為例，立法院整個審查過程至少包括提案階段、討論階段，以及最後的表決階段，我認為最相近的規定其實是議事規則第十條，該條提到，經否決之議案，除復議外，不得再行提出。這樣的規定在今天我們碰到的這起案例中固然無法直接適用，不過，我們也可以發現，至少在討論程序中，還有一些相關規定是可以檢討有沒有適用可能性的，比方說，我們可以依據第三十二條討論有沒有可能構成權宜問題或秩序問題。當然很難，不過法律上確實有這樣的規定。另外，第三十三條有停止討論的規定，也就是說，進入討論程序以後，如果主席認為已經達到可決之程度，主席即可主動，或由與會委員以連署或附議方式，讓整個議案停止討論，好更快速地進行會議。我認為，本日會議主旨雖然是一事不二議，涉及立法院議事規則的問題，但是真正的問題核心其實在於 **filibustering**，這個詞很難翻譯，我是解釋為「純粹以阻礙或延宕立法為目的的行為」。其實我也發現，台灣有人譯為「費力把事拖」，滿傳神的。我也同意剛才幾位先進提到的，最大問題在於我們的議事規則規定，不管是剛才提到的第十條、第三十二條或第三十三條，或是在今天議程中被設定為焦點的第十一條與第三十七條，其實本質上都是在處理正常情形，特別是設定在以法律案為對象的情形下所做的討論，並不是針對預算案，也不是特別針對要怎麼處理 **filibustering** 問題所做的規定，也就是說，這些條文無法處理費力把事拖這樣的情況，尤其在提案階段，完全沒有任何明文規定。在明知是 **filibustering**、有意延宕時，委員會主席是否仍有義務要讓議案進入討論？我抱持比較持平的看法，這件事是可以討論的。

對於已經進入討論階段的情況，剛才有 1 位先進提到美國眾議院的規定，我剛好也找到參議院的規定，大概在我標示出紅色粗體底線字的地方，重點在於要求委員會儘量依循 **cloture** 的程序，相當於立法院議事規則中的停止討論程序來處理，不要恣意使用延宕或拖延戰等不確定的概念處理此事。剛才與會先進也都提到了，最重要的就是建立處理相關案件的共識，也就是如何解決 **filibustering** 問題；而且，在達成共識以前，一定要以一個想法為前提，就是建立慣例，因為今天的執政黨明天可能成為在野黨，今天的在野黨明天可能成為執政黨，這個規則可能適用在未來任何一個執政黨的身上。所謂的 **filibustering** 也不只會出現在今天討論的預算案，也可能與以拖延為目的的動議及全體拒絕行使同意權的問題有關，或者故意進行冗長發言等等，針對這些情況，目前的議事規則裡也都沒有相關規定，若真的需要面對 **filibustering**，其實法規

就是很重要與必須處理的面向。

我要提到釋字第 632 號解釋的啟示。大法官曾經做過這項解釋，可能與 filibustering 有一點點關聯，如果我沒記錯的話，是在第 6 或第 7 屆立法院，曾經故意怠於行使監察院的人事同意權，讓監察委員難產、監察院空轉，大法官也做過解釋，內容特別提到立法院行使或不行使同意權在憲法上的界線，根據立法院根據憲法所應遵守的誠命，是不能讓國家權力機關因此無從行使職權。既然法律上有這樣的原則，如果立委要實施 filibustering，是不是任何提案，不管形諸預算或法律，是不是都應該考慮到這樣的提案會不會讓整個國家權力與功能運作因此停擺？這是我針對大法官在做出相關解釋時，可能會考慮的方向所做的預測。

最後是關於法定決算主決議的問題，主要依據在於預算法第五十二條第一項，本項內容大概有 2 個重點，一是必須是條件或期限的形式，第二，必須非法律所不許。我認為，主決議的效力絕對不等同於法律，畢竟在預算上附加決議，不管是在通過程序上或討論紮實的程度上，都與法律有很大的不同，所以絕對不能與法律等同視之。我另外也看到一個比較偏向事實面的問題。有報導指出，在國民黨委員提出的主決議草案中，出現了抄寫金剛經、戰國策等提案，這是事實面的問題。由於只是媒體報導，我其實不清楚，但如果是這樣，是否符合我們剛才提到，主決議必須不違反法律、必須為條件或期限等形式之要件？我認為是很值得討論的。

主席：我可以回應一下，涂教授特別指出的主決議文包含金剛經等相關問題僅止於媒體報導，當時委員並未提出這樣的主決議，立法院公報可以供您查證，主決議中並沒有這樣的內容。

請劉委員世芳發言。

劉委員世芳：主席、各位同仁。今天的公聽會大致上討論 3 個重點，第 1 個是國會自律，第 2 是從憲法層次看一事不二議，或主決議效力。我來解釋一下，根據內政部關於立法院職權行使法或立法院議事規則的回答，不管是內政部也好或法務部也好，通常都會答覆，這是大院立法職權與個案認定事項，尊重大院職權，也就是行政機關會予以尊重。針對這個部分，我等一下要表達意見。

其他的重點在於一事不二議，包括「一事」由誰訂定、「二議」又是誰在訂定？對此，內政部沒有表示意見，但是法務部曾引用司法院釋字第 32 號回答，本院秘書長也引用釋字第 342 號解釋。我認為比較特殊的部分是，針對同一個議題「一事不二議」，就法務部的見解提到，要按照議案內容、目的、方法與理由等，綜合個案判斷。而今天我們討論的重點中，有很多都發生在今年夏天立法院臨時會所通過的前瞻基礎建設，他們也認為，這項議題本身也屬於國會自律事項，所以這樣的「一事」就是由國會自行處理，「二議」的定義也由國會自行處理。這部分就會落入少數黨或多數黨之爭，在協商過程中，當然有人會引用好幾屆以前的立委在處理一事不二議的做法，所以各有不同看法，因為少數黨和多數黨會隨著誰執政、誰在野而互換。而我覺得比較特殊、好玩的部分在於，少數黨在提出多項議題時，多數黨、也就是現在的民進黨會覺得是同一項議題，譬如說針對預算案之刪除，光是從百分之百刪除變成 99%刪除、

98%等，少數黨就可以提出一、兩千件提案以上，這樣到底算不算 1 個議題？以多數黨民進黨來講，我們認為是同一個議題，議決過了以後，接下來就不須多經過議會審查程序，也就是視為一案。但少數黨或在野黨認為不是，只要提了、送了，有不同人的簽名，就算是另一事。我認為這未必就是憲法問題，其實是政治上的議題，既然是政治上的議題，就應政治解決，既然立法院是大家一起解決問題的協商中心，就應該朝這個方向處理，而非主張與釋憲有關。

法務部提出的相關書面報告當然是引用釋字第 342 號解釋，剛才我所提的也包括許慶雄先生等對於憲法相關部分所作的解釋。第 342 號解釋中提到，立法院曾否踐行議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法之外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，這個概念與剛才許多學者提出的意見非常相近。首先，在預算審查過程中，如果委員認為明顯牴觸憲法，無論是少數黨也好，或其他國會議員也好，就應該指出是牴觸了哪個部分的憲法，而非引用一事不二議原則，畢竟「一事不二議」字樣也沒寫在憲法條文裡，層級其實相差很多。而我們今天討論的議事規則，在我看來，其實有點像立法院內部訂定的行政命令，反而還不屬於法律面，也包括主決議有效與否在內。我們無論是審查預算案也好、法規案也好，都應該回歸考慮是否按照國會議事規範處理，我認為這次處理過程的爭議性雖然大，但後來仍然表決通過，那就應該按照共識或表決通過的結果處理。

剛才幾位學者專家提到 filibuster 時提出，對於我們可不可能將 filibuster 納入立法院職權行使法或議事規則，針對國會議員真正行使職權作出規範，我認為，這也必須經過不同政黨共同協商之後才可以。對於很多事情，不要只為了單一部分，就上綱到憲法範圍，並以違憲要求重啟或翻案，因此回歸憲法學者之主張會比較好。

主席：請中華大學行政管理學系曾建元教授發言。

曾建元教授：主席、各位委員。我謹就今天公聽會之主題提供一些個人意見，之後也會再補充書面資料。這次的討論主要涉及前瞻預算審查過程中，議事規則適用上的爭議。其實，除了議事規則這個問題之外，整個問題的源起其實還是在於前瞻計畫預算是否符合預算法中關於特別預算的定義，這才是在朝野之間引起這麼大爭端的原因，我先提出這個問題，不過，這當然不是我們今天要討論的對象。

接下來，我要按照提綱提出我的個人意見。首先，在議事學中所講的「一事不二議」，是指同一事項如果已經表決，就不得再重啟議決程序，否則會導致議事不斷反覆，而整體前瞻預算之審查當中包含非常多不同內容、不同細項，立委針對預算中包含的細項提出修正案，有局部與整體之間的關係，但並非同一事項，所以，除非直接針對預算整體，否則，率爾用「一事不二議」主張排除在野黨修正意見之提出，我認為有所不妥。

對於在野黨的提案不討論亦不表決，是否有適法或違法問題？在現行制度之下，如果在是否適用議事規則上產生爭議，目前在立法院內部並無仲裁機制，不過，在最近一波國會改革之後，法律賦予立法院院長的立法中立或政治中立的要求與角色，哪怕制度上還存在很多瑕疵、不完美，至少在現行制度之下，議長還是議場上爭議的仲裁

者，哪怕我們對於他的仲裁有意見，那仍是議長的角色。蘇院長在這次審查中作出這樣的認定，由於他身為議長，其裁決具有法律上之效力，問題只是在出現爭議時，有無可能透過釋憲機制或院外機制加以糾正，這個問題我們都看到了，根據大法官釋字第 342 號解釋，基本上是尊重國會自律，哪怕連當年國安三法三讀程序是否走完都存在爭議的情況下，我們也看到，大法官對於該問題的態度其實是滿明確的，也就是明確牴觸憲法，但以這次審查前瞻預算案來看，瑕疵是否已嚴重到明顯牴觸憲法？就我個人來講，仍有一定懷疑，固然是在朝野政黨攻防的情況下，由議長做出有爭議的裁決，但該裁決有沒有顛覆憲法中對於主權在民或國會至上、權力分立等原則，我覺得仍有商榷餘地。對於國會自律原則，我還是認為必須予以維護，問題只是國會自律機制出現問題時，比如說，如果我們認為議長的角色或他對議事的裁決有問題時，立法院目前除了紀律委員會之外，我們就看不到其他機制可以處理，這就是未來國會改革中也許可以思考的問題，比如說，一開始劉有恆教授提到，我們是否可以設置規則委員會，或是因應紀律委員會長年運作成效不彰，是否可以適度引進外部委員等，這些考慮都是為了讓立法院自律機制進一步健全，在未來出現爭議時，才有辦法維護國會之自主權。

至於預算主決議的效力問題，從法律面來看，預算法第十二條其實講得滿清楚的，我們一般講的主決議，其概念與附帶決議是被區別開來的，主決議是針對預算之實施限定條件，也就是與期限等與預算本身內容有關者，才被認定為主決議；如果與預算內容或執行目的沒有直接相關，那就屬於附帶決議，而附帶決議並無法律上的效力。預算也是經過三讀程序，大法官會議解釋也將預算認定為措施性法律，也就是說，具有一定的法律上之拘束力，行政機關執行預算時，必須遵照立法院通過的結果。如果把在野黨所提出的主決議提案統統改為不具法律拘束力的建請案，我覺得這個非常不妥當，而這個又涉及到我們剛才談到議長的中立與議長的仲裁等問題。如何救濟？我認為在目前的制度下，最終可能只有政治解決，也讓朝野政黨在這次經驗教訓之上，認真去思考未來要如何讓這個爭議不再發生，也就是要從制度上根本來釐清相關的解決之道，否則接下來國家總預算的審查又要面臨一場大戰，這是國民所不樂見的。

最後，我呼籲立法院長要正視這個問題，為了健全國會制度，院長要主動處理這個問題，謝謝。

主席：請林委員為洲發言。

林委員為洲：主席、各位學者專家、各位同仁。今天討論這個題目是因為前瞻基礎建設計畫預算的審查，在臨時會以表決方式通過時衍生出了很多的爭議，我們是現場的參與者，我在這裡再回顧一下當時現場的爭議點。

首先，有關於審查的預算，在野黨提出了很多刪減案，這些刪減案從刪減 1%到刪減 99%都有，提案非常的多。在審查的過程中，國民黨的訴求是，我們提出了這麼多的提案，而且是個別委員分別提出來的，每個提案都應該要被討論與表決，這樣才符合議事規則，也符合職權行使法。個別委員的提案權應該要被表決、被討論，這就是國民黨的訴求。但臨時會的處理的過程則是，民進黨提出一個刪減幅度很小的提案，

結果只針對民進黨的提案進行處理與表決，在那個提案通過之後，就不再討論也不再表決其他提案，甚至不再朗讀其他提案，連朗讀都不朗讀了！他們的理由是民進黨的提案的提出時間比較早，他們的提案比國民黨的提案更早提出，所以先處理民進黨的提案。民進黨提案處理完畢之後，就以一事不再議的概念，不再處理其他的提案，預算案就用這個方式來處理。當然我們對此有提出質疑，時間上的先後可不可以做為先處理的依據？還是要以旨趣的遠近為處理順序？所謂旨趣的遠近，以預算案來說，照行政院提案通過是最近的，全部刪除是最遠的，到底要以提案的時間先後為處理順序，還是要以旨趣的遠近為處理順序？

根據我們對議事規則的了解，我們當然認為要從刪減最多的提案開始處理，即使有一事不二議的原則，也是要從刪減最多的提案開始表決，這是預算審查時遇到的狀況，我們認為院會的處理違反了所有的議事規則。刪減幅度小的提案與刪減幅度大的提案，以我們的理解來說，應該要從刪減幅度大的提案開始表決，這樣才符合議事效率，全數刪除是刪減最多的，如果全數刪除的提案通過了，那刪減 5%或 10%的提案都不需要表決了，因為這個已經涵蓋了其他提案的範圍。既然已經通過全數刪除的提案，當然就不用再處理刪減 5%或 10%的提案，但是如果只處理了刪減 1%的提案，刪減 1%的案子通過了，你怎麼知道贊同這個提案的人會不會想要刪減更多，只是你從這個提案開始處理，例如我是支持刪減預算這個概念的人，但其實我想要刪減更多，結果在處理完刪減 1%的提案之後就不再處理其他的提案，這個完全不合理！這就是當時處理預算的狀況。

其次，有關於主決議的部分，預算法第五十二條第一項有相關規定，剛才有學者認為這個沒有法律效力，但我們認為這個完全具有法律效力，因為第五十二條第一項規定的清清楚楚，是在執行預算時，這是有限定的，而且不是漫天亂寫，是執行預算的時程與條件，如果不違反法律規定的話，行政機關就要去執行，這個就是所謂第五十二條第一項的主決議。我舉例給大家聽，當時針對少子化有編列一筆 20 多億元將近 30 億元的預算，我們所提的主決議題案中，其中一個是要求在執行防治少子化計畫前要先舉辦 10 場公聽會，讓大家瞭解你們要怎麼會做，之後才能執行預算，這就是主決議提案。要求舉辦公聽會有沒有違反相關法律？當然沒有，所以可以先舉行公聽會之後再執行預算。

另一個主決議提案則是要求先成立少子辦公室，先把組織建構起來，之後再由該組織去執行預算。這樣有沒有違反相關法律？也沒有！這二個主決議的性質不同，設定的條件也不同，但是這二個主決議統統被包裹在一起了。在這次的臨時會審查過程中，民進黨提出一個提案，將這次所有主決議都改為建議案，這個提案經過表決且通過了，所以我們所提出的這些主決議提案都變成所謂的建議案，都變成附帶決議了，改變了提案的本質與內容，而且還包裹處理，再次使用一事不二議，只表決一次。就我們來說，這完全不符合議事慣例與議事規則。

最後，我要再談到程序正義的部分，在審查預算的過程中，有很多程序動議，包括散會動議、權宜問題、會議詢問等，民進黨為了防止在野黨提出這些程序動議，所以

先提出一個本次會議不可再提出任何程序動議提案的提案，這個提案經過大會表決通過之後，就不可以再提出任何的程序動議提案，大概就是這幾個面向。

我們認為這些完全不符合議事規則，也侵犯了立法院職權行使法所賦予立法委員的權利，這當然牽涉到違憲的部分，因為憲法規定立法委員有提案權、有刪減預算權。以上我簡單把當時情況再說明一次。

執政黨遇到議事效率受到杯葛時要怎麼處理？可不可以用我剛才所講的這三種方式？你們用這三種方式來處理是否合法？又是否合憲？問題的爭點在這裡。不能為了立法效率，就以提高立法效率的方式來掩蓋其他可能違規、違法及違憲的實質本質。問題到最後要怎麼解決？議事規則遇到新的狀況時就應該要重新檢討，其他國家也有類似的立法體例，廢棄部分議事規則的決議必需要有更高的門檻，而且是在特別的狀況才能使用，如果這樣我們就支持。畢竟提出 1 萬個提案真的會耽擱議事效率及造成國家空轉，但這種狀況要有一個標準，標準出來之後要經過更高的門檻，例如三分之二或四分之三，就像修憲一樣，因為重大及特別，所以需要更高的門檻來通過廢棄一部分的議事規則，這樣才能讓程序正義得到保護，讓少數政黨能透過手段發揮國會監督的功能。國會監督與立法效率，在我看來絕對是同等重要，以民主法治的三權分立或五權分立的精神來看，立法院絕對不能為了立法效率而放棄國會監督。謝謝。

**主席：**針對主決議部分，各位可以參考今天法務部報告的第 2 頁、第 3 頁，其中有援引到萬國法律第 157 期的「論立法院主決議之效力」，報告中提到「所謂主決議，係指立法院於審議中央政府總預算案時，與預算案同時做成之決議，經三讀通過，並由總統公布者」，至於效力部分，則會發生預算法第五十二條第一項規定之法律拘束力。這也是我要向現場專家學者介紹的，在委員會審查預算時，除了預算的刪減與凍結之外，幾乎每位委員都會提出相關的主決議，每一項主決議提案在委員會審理時為什麼如此慎重與必要，從來沒有包裹表決和被忽略，必須一案一案來討論。在討論時主決議提案時，主管機關可以提出修正意見，如果沒有意見，就會照案通過。過去在委員會很罕見主決議完全被否決，最多就是提案委員被主管機關說服後決定撤案，這個就是主決議的必要性，這在預算法中是有相關的規定。

這次在臨時會所發生的是非常罕見的情況，如果是具有法律拘束力的案子，更動其性質變成建請案，這叫做亂了套！如果這個原則適用的話，未來委員會審議將會產生非常重大的轉變，這也是上午柯建銘總召開宗明義表示前瞻預算審查只能是個特例，討論到主決議時，連他自己也不知道怎麼辦，若是這樣，未來主決議提案都不用提出了，直接廢除就好，所以其必要性與重要性就在這裡。立法院不是今天才成立的，立法院已經成立幾十年了，過去審議主決議時，委員會都是這樣做，院會也是這樣做，為什麼一案一案這麼慎重的處理，因為它有法律拘束力的效果。以上補充。

稍後於尤委員美女及蔣委員乃辛發言完畢後，將開始進行第二輪發言，有意願進行第二輪發言者，請到主席台前登記。

接下來請銘傳大學公共事務系席代麟教授發言。

**席代麟教授：**主席、各位委員。非常感謝委員會邀請本人參加本次公聽會，之前諸位學



者專家與大院各位委員對於今天的討論提綱已經講了滿多意見，尤其是對於大法官釋字第 342 號，大家有許多各自的詮釋，所以我要回到這個問題的初衷。

今天在談所謂的一事不二議，有學者認為那是對於一事不再議的誤會，我認為主要的癥結是來自於前瞻計畫第一期預算的議決過程中出了問題。前瞻基礎建設計畫預算案的前提是前瞻基礎建設條例，這個條例已經三讀通過了，是依據這個三讀通過的條例才有之後的預算編列。若從結果論來看，這個預算的審議出現了這些問題，沒有發生在前瞻基礎建設條例的討論過程，現在再回頭檢討一事不二議是否有瑕疵，要不要做這樣的檢討等等，說實話，我覺得為時已晚，現在是在野黨試圖做個補救。

今天大院所提出的書面資料提到，上星期五有進行朝野協商，大家願意尊重大法官的解釋結果，在此我要提出個人想法。大法官第 342 號解釋固然是針對國會議事規則、國會自律做出說明，但是大家可能可以再花一點點心思約略去看看第 342 號解釋文前後，當時司法院大法官對於涉及有關於國會的議題是怎麼談的。我個人印象比較深刻的是 82 年的第 328 號解釋及二個禮拜後的第 329 號解釋，民國 82 年大法官釋字第 328 號，是立法院審查蒙藏委員會預算時，當時在野黨（民進黨）委員提出蒙藏並非我國領土，不需要審查蒙藏委員會的預算，後來為此聲請釋憲，而大法官也破天荒有史以來第一次把歐洲、美國釋憲法制中的政治問題或統治行為寫在大法官的解釋文與解釋理由書中。在座許多法律系的老師都很清楚，當時有很多學者很高興終於看到大法官去面對政治問題，但是沒想到二個禮拜之後的第 329 號解釋談有關於兩岸協議的條約內容時，大法官沒有迴避就做了解釋，當時還有位大法官在不同意見書中批評自己的同僚，我們當時在看大法官解釋時就覺得，對於所謂國會職權的運作，大法官是什麼樣的立場並不清楚。就在第 342 號解釋之前不久，有個很關鍵的解釋，不知道大家是否有印象，在 84 年第 3 屆立法院改選之前，大法官做出第 387 號解釋，有關於行政院長率內閣總辭要如何面對立法院，到底什麼時候應該總辭，大法官做出第 387 號解釋，那個解釋出來之後，許多學者認為從這個解釋可以看出我們很接近所謂的內閣制，不過同樣的道理，第 329 號解釋時，吳庚大法官寫了不同意見書，那個不同意見書將近 1 萬字，可以說得上是一篇論文了，其中援引許多學理批評認為不可以，要呼應釋字第 328 號解釋，這不應該是大法官解釋的範圍。

秉持著這樣的精神，我們來看現在已經進入釋憲聲請程序的案子，我個人對於那個解釋的結果是相對比較保守，或者是說比較悲觀。也就是說，我並不認為大法官會針對立法院在院會議決時，什麼時候要用立法院議事規則，什麼時候又要用內政部會議規範，我個人並不期待大法官會在這個事情上講清楚。所以我們回頭來看這個問題，如果我們不期待大法官的解釋，未來怎麼辦呢？我個人認為現階段有關於一事不二議或一事不再議，剛才確實有委員提到，這不是憲法層次的問題，這不僅不是憲法層次，連法律名稱都稱不上，而是我們對於議事規則或議事規範的內容的一種解釋。什麼叫一事不再議或一事二議？這個可以去參考前法制局長羅傳賢先生的立法學實用辭典或立法程序與技術。這不是法律名稱，未來要避免在野黨認為他們在立法院的委員會或院會開會時被強凌弱、眾暴寡，我覺得應該好好思考之前許多學者專家所提到的，

包括對於類似美國的 Rules Committee，不要看成特種委員會，而是要看成 Standing Committee（常設委員會）。剛才楊教授也提過，這樣的移植是會有問題的，我贊成這樣的說法，但是我覺得應該要好好想想看，這不是為了議事和諧，而是為了議事過程的完備，我們應該好好想一想。

其次，我們不需要等到修憲，顯然明（107）年學者專家與立法院都會為了修憲議題而有許多的討論，我覺得有些不需要等到修憲。88 年 1 月制定的所謂國會改革五法，從五法所延伸出來的，我們還可以再做進一步討論，例如先確定要採院會中心主義還是委員會中心主義，如果我們確定是院會中心主義，目的就是要弱化常設委員會，那常設委員會為什麼還要有二位召委呢？完全執政就要完全負責嘛！在野黨向執政黨爭取要依照比例分配召委席次，似乎是在野黨希望擴大自己的影響力，而執政黨則會認為是在虛張聲勢，這個可能就要考慮。反過來說，如果我們確定是委員會中心主義，剛才楊教授講過了，前瞻基礎建設條例預算案在委員會沒有什麼討論的時間，就像剛才柯志恩委員提到的，他花很多心思寫了幾百個修正案，到最後院會用內政部會議規範一次處理，連讓大家理性討論、辯論的機會都沒有。如果確定是所謂的委員會中心主義，為什麼要有朝野協商？就沒有必要朝野協商了，當然大家都說朝野協商依法進行，沒有錯，立法院職權行使法在民國 88 年 1 月三讀公布時，不知道在座的委員與學者專家有沒有看過當時的立法院公報，立法院公報對於立法院職權行使法中的內容，包括朝野協商的章節是怎麼來的，都沒有記載，這個我可以百分之百確定。現在大家對此都很重視，要求朝野協商要透明化，但回頭去看看 88 年的朝野協商是怎麼回事，在議場三樓進行朝野協商，行政院各機關代表與立法委員在裡面喊價，人員進進出出，那個場面說明了許多現象，也許各位委員還有一些印象。我覺得我們可以想想看，如果不涉及到修憲的層次，院會與委員會中心主義到底要怎麼決定？又要採取什麼樣的方向？這個不見得非要等到內閣制還是總統制確立後才能決定。

本案最大的爭議就是一事不再議、一事不二議，我們都知道這個不是法律名詞，但是在議事規範或立法院議事規則中，就是普遍所引用的原則。未來立法院如果要避免爭議，朝野政黨可以想想看，在現行立法院議事規則裡，要不要把常設委員會的議事程序與院會的議事程序做分別的處理，我很希望這次的一事不再議或一事不二議是個特例。剛才主席與在座委員講過了，但如果以後朝野政黨又再轉換了，要怎麼辦呢？是不是又要把法律規範拿出來再解釋一遍，還是乾脆就立法規定清楚？我覺得未來要避免這個爭議，這是一種可能的途徑。

最後，立法院是民意殿堂，要尊重少數，但多數決原則也必須要注意。從這次預算案的審查來說，我不得不說，執政黨好像比較欠缺包容的氣度，而在野黨好像沒有辦法全面展現出穿草鞋對抗的決心與智慧，我覺得這個部分不是所謂法律修正所能解決的。以上，敬請大院參考。

主席：請尤委員美女發言。

尤委員美女：主席、各位學者專家、各位同仁。剛才聆聽各位學者專家的見解，有關於這個議題，誠如學者所說，真的不是憲政問題，也不是法律問題，其實是個政治問題，

而且是國會自律、國會自主的問題。在行政、立法、司法、考試與監察五權分立下，國會應該扮演好自己的角色，我們應該自己處理的就要歸我們自己來處理。

所謂的一事不二議，所謂的程序正義，當然要回到國會來決定，國會的原則除了要保障少數者的提案權與發言權之外，還要讓整個議事能順暢進行，否則整個國會將會是癱瘓的，這不是國家之福。如果要解決這個問題，就必須先看有沒有保護到少數黨的發言權與提案權，而以前瞻條例的整個議事過程來說，真的只能用「荒腔走板」四個字來形容。國民黨強烈杯葛造成最少數的親民黨、時代力量黨團連發言的機會都沒有！剛才有人提到是要採取委員會中心主義還是院會中心主義？其實在這次的國會改革中，我們是希望採取委員會中心主義的，所謂的委員會中心主義，就是要在委員會裡好好來討論。柯志恩委員提出非常多案子，希望能對前瞻條例提出一些修正，這些應該都要在委員會就要討論了，但是非常遺憾的是，委員會根本就沒有辦法討論，因為國民黨把所謂的氣笛喇叭、麵粉、雞蛋等全都帶進委員會，所以根本就沒有辦法進行討論，以致於連親民黨、時代力量都沒有發言的餘地，最後只好強渡關山，將案子送到院會。在院會進行二、三讀之前，還有所謂的協商，少數黨在委員會的發言權被剝奪了，至少到第二層次的黨政協商時還可以大家一起來協商，但是國民黨在黨政協商時也拒絕協商。在這種情況下，國會要能自律，最重要的是透過不同政黨坐下來協商，才能解決問題，包括議事規則、立法院職權行使法中漏未規定的部分，都需要透過政黨協商一起來解決，但是如果把協商大門關閉之後，那就是一翻兩瞪眼，已經沒有什麼可以討論的了。

在院會審查時，雖然是依照民進黨的提案，將預算稍微刪減後通過，但裡面的內容卻完全沒有討論，這是令人感到非常遺憾的。因為民進黨的立委也提出很多提案想要來討論，但是當案子送到院會時，院會就只討論這個預算要刪減多少，而這就牽涉到一事不二議了。有人質疑一事不二議是否剝奪了少數委員的提案權？舉個簡單的例子來說，如果要討論今天早上幾點要集合，有人說 5 點，有人說 6 點，當然還有 7 點、8 點及 9 點等等的選項，當然這時候就是先提案的先表決，如果 5 點集合不通過，6 點集合也不通過，7 點集合通過後，請問 8 點集合、9 點集合或 10 點集合的提案還需要再表決嗎？當然就不需要再表決了，所以所謂的一事不二議是指當這個議案已經表決通過了，後面的議案就不需要處理了，因為是同樣的內容啊！所以這時候要表決處理的是總預算到底要刪減多少百分比，如果前面親民黨或時代力量黨團所提出的提案沒有通過，第三個提案通過了，後面的提案當然就不用處理了。這是以什麼為依據呢？當然是先提案先表決，所以必須要先把事情釐清後，才能繼續討論問題，不能用似是而非的觀念說一事不二議，導致在野黨的提案不被討論、剝奪少數黨的發言權等等，如果只是用這些空泛的名詞，是沒有辦法解決複雜的議題。

在民主政治中，政黨的不同意見當然會有抗爭，有人說民進黨就是這樣抗爭過來的，沒有錯，民進黨是抗爭過來的，但是我們有一條紅線，這條紅線是絕對尊重議長的決定，所以民進黨霸佔主席台或是打架等等，大家絕對不會侵犯院長的權限，我們只是要打開談判空間，當有了談判空間，院出面宣告進行政黨協商後，我們就全部退

下來不再抗爭。但是國民黨越過了這條紅線，他們根本不尊重議長，議長對於紛爭的決議他們也完全不接納，而且對於協商是完全關門的，在這樣的情況下，是讓整個民主制度崩壞的主要原因。

我們希望回到這個議題，因為未來還會有很多抗爭，但是在國會議事上的基本原則是不能被破壞的，第一，少數黨的發言權要被保障；第二，議事順利進行要被保障；第三，對於紛爭的爭議，最後要透過協商，議長做成決定後，大家就必須遵守，否則就會是整個國會的崩解。以上，謝謝。

主席：我要補充說明，最後進行朝野協商時，國民黨是有參與協商的，只是後來協商破裂，因為對於刪減的金額內容，大家有不同的意見，最後才進入院會處理的。

主席：請蔣委員乃辛發言。

蔣委員乃辛：主席、各位列席官員、各位同仁。在談今天這個議題之前，我要先聲明，有關於這次前瞻基礎建設預算的審查，由院長主持的協商進行了好幾天，電視也有全程轉播，根本就沒有所謂的不協商或關閉協商大門，我自己也參加了好幾天的協商，也提出很多的意見與看法。但是很遺憾的，在協商時，院長堅持要用會議規範中一事不二議的方式來處理，所謂一事不二議，依照一般規定，某個提案表決通過之後，後面的提案當然就不需要再表決了，可問題是哪一個提案要先表決？表決的先後順序才是重點！依照議事規則第十一條規定，應該依照旨趣遠近來表決，越遠的越先表決，越近的越後表決，如果旨趣沒有遠近，才用先後。也就是說，有遠近的就先用遠近，沒有遠近的才用先後。會議規範也是如此，討論時可以用先後，但表決時要用遠近，所以不管是會議規範或是議事規則，表決時都是用遠近而非先後。但是很遺憾的是，這次協商時院長一再表示要以先後的順序來表決，以此恐嚇我們，等到真正表決時也是以提案先後順序來進行。

議事規則是依照立法院職權行使法第四十六條所訂定的，而議事規則第二條規定「本院會議，除憲法、立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法及立法委員行為法另有規定外，依本規則行之。」清楚表明立法院是要用議事規則，除非是憲法、立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法及立法委員行為法等這些位階高於議事規則之外，其他的統統都低於議事規則，但是院長卻堅持要採用會議規範，議事規則第二條已經排除會議規範了，怎麼還可以用會議規範呢？而且採用會議規範時又只採用前半段而不用後半段，這整個就顯現出來了，議長如果行政不中立，議長如果不依照議事規則，不依照憲法、立法院組織法、立法院職權行使法的話，如何能讓人信服，所以議長本身自己要去檢討，這才是對的。今天說在野黨自己放棄，可是在野黨從來沒有放棄過啊！協商從頭到尾都參與過啊！電視也全程轉播啊！全國國民都看到啊！怎麼會說是國民黨關閉協商大門呢？秘書長也是全程參與，我們都在一起討論過啊！什麼時候有關閉過協商大門呢？從來沒有過嘛！今天為什麼會發生這個問題？你說跟憲法無關，可是第二條規定就跟憲法有關啊！因為憲法高於議事規則，所以廣義的話，還是跟憲政有關啊！因為立法院的決議，然後行政院要去處理，而且跟法律絕對有關啊！所以這根本不是自律的問題，而是法律不遵守的

問題。

院長身為立法院的大家長、立法院的院長，主持會議一定要行政中立，一定要依照議事規則的方式來處理，否則的話，請問我們該怎麼處理呢？依照會議規範，權宜問題、會議詢問等等都是偶發的問題，偶發的附屬動議怎麼可以用一個表決，說從現在開始統統都不可以討論權宜問題、統統都不可以討論會議詢問，那委員的權益該擺在哪裡？議場當時所發生的任何狀況，影響到委員權益的時候，委員就可以提出權宜問題，而權宜問題不得討論，必須要立刻處理，這都是會議規範寫得清清楚楚的，那為什麼可以一個動議，說這次的臨時會不可以討論權宜問題、會議詢問、散會動議或其他像變更議程等等，說真的我不知道這是在主持什麼樣的會議？

今天如果院長在主持會議的時候，是依照議事規則第十一條用遠近的方式來處理，說實在今天國民黨不會講話，表決輸也認了，因為我們人少，沒有辦法。可是院長必須按照議事規則第十一條用遠近的方式來處理議案，不能貿然用一個被議事規則排除的會議規範來講，而且會議規範也是說表決要依照遠近，而不是用先後。今天院長要立法院順利，幕僚單位就應該善盡責任，告訴院長這種處理方式是不對的，這樣立法院當然會有和諧，怎麼會到這種程度呢？所以今天開這個公聽會，主要就是這個案子有關一事不二議，而不引用議事規則的先後，這才是重點。我們希望立法院以後所開的院會，能按照議事規則來處理，就不會有這種爭議，謝謝。

主席：我在此宣告一下，待會謝教授第二輪發言完畢之後，我們就請主管機關回應，等公聽會整個議程進行完之後，我們才會結束，中午就不休息。

請東吳大學政治系謝政諭教授發言。

謝政諭教授：主席、各位委員。不好意思，再耽擱大家一點時間，因為這涉及到憲政層次，也涉及到多年來立法院朝野的一些亂象問題，所以我個人一直覺得後面的救濟是比較重要的。第一個救濟方式，我認為大院裡面的程序表決，可能要更加的完備化，民主先進的國家在程序表決之前，有相當多的規範讓這個表決是比較合理的、讓這個表決是尊重民主原則等等；第二個部分，會議規範跟立法院的議事規則，其中要再找到一個讓立法院更加完備的部分，有關預算案跟法律案，的確在一般的立法書裡面，是認為預算案是一個附加條件的，只有法律案是比較有所謂的修正動議，但是我們相關的法令也不夠完備來規範這個部分。

因此，我認為救濟的部分，首先是立法院本身的相關法規要更加完備，就如同當年的國安三法鬧出問題之後，逼使立法院在 88 年弄出所謂的立法委員職權行使法，我想這一次也是一個機會，多年來立法院有很多這些問題，當然立法院有其自主性，權力分立的原則，但是一般研究法治的國家，法治國的原理一般來講大概都是這樣的，我們現在還走到立法權威、行政權威很強，司法權威有一點被矮化的狀況，這個時候一個法治國家的大前提是司法權威應該站到第一位。我舉個例子，96 年到 97 年的時間，美國國會正在討論到底柯林頓要不要被彈劾，諸如這些小的事情有沒有免於法律調查的權利，這件事情鬧到最後就是美國大法官來做解釋，柯林頓任內的時候至少提名了 2 個大法官，因為這段時間剛好我在美國待了一年，最後 9 個大法官做出的決定

是 9 比 0，總統發生太多的事情，讓社會紛爭太多了，沒有免於法律調查，所以才展開獨立檢察官對總統很多事情的調查。

那段時間美國的報紙，從社區報一直到全國性的大報都在喝采，所以我認為這件事情的救濟方法，第一個是立法院本身，相關的法規要趕快來做一些調整；第二個，當然時間有點過了，民進黨同意這個案子的人，有沒有做復議在下一次院會，當然下次院會的時間也過了，民進黨自己提出復議，如果它本身……，為什麼我這麼認為？因為在 8 月 30 日那天，根本沒有給在野黨針對預算案有表達意見的機會，這已經嚴重侵犯憲法第六十三條所賦予立法院的職權，所以大法官借力使力、怎麼樣審時度勢、定亂止紛，這是一個很好的機會。我想這是我們一再的期待，對於怎麼樣更加完備國家最高的民意機關，讓它有效率，也讓國家趕快步入正軌。

像剛剛聽完朝野委員的發言，意見仍然是南轅北轍，現在理性討論的時候，都沒有退一步想到自己的不足、自己的不是，都還認為自己有理，對方的政黨是無理，那這個就沒完沒了。我想立法院的議事處也沒有能力來規範朝野立委的部分，所以只好回到法規面，看怎麼樣來強化所謂的司法職權，我想那是目前解決這個案子當中，最好能夠展現或者是說讓我們的立法院趕快步入正軌，而達到一個司法權威的階段，謝謝。

主席：接下來請今天列席的政府機關代表作回應，我想立法院就最後聽完大家意見再回應。

首先請內政部民政司張簡任視察發言。

張簡任視察玳綺：主席、各位委員。今天貴委員會召開「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會，一再都有提到本部會議規範的問題，我們僅就會議規範說明。會議規範是為了規範社會民眾或團體組織於舉行會議時，有可參考運作規範的依據，並不具強制性的規範效力，也不是中央法規標準法所稱的法規，所以當各機關、團體另訂有議事規則或會議規則時，應該優先適用各該議事規則或會議規則；若各該機關、團體未定有議事規則或會議規則時，則可於各該會議中決定是否適用會議規範的相關規定。至於立法院審查預算之議事程序，應該依照立法院職權行使法、立法院議事規則等相關規定辦理。如果沒有相關規定的時候，是否參照會議規範辦理，則宜由大院依議事規則予以審酌。以上報告，敬請各位先進指教，謝謝。

主席：內政部的說明非常清楚，立法院有職權行使法跟立法院議事規則，應該優先適用，它的會議規範是給其他團體作為參考用的。

接下來請法務部法律事務司鍾司長發言。

鍾司長瑞蘭：主席、各位委員。今天奉邀列席貴委員會召開「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會，深感榮幸，以下就針對討論提綱所列，分三點來向各位報告。第一點，關於討論提綱一所詢「一事不二議」原則，由於立法院職權行使法跟立法院議事規則，並沒有規範它的定義，這個定義依照學者的見解，係指「同一議題」已經議決的時候，不可以在「同一會期」中再行審議，以避免有矛盾產生。至於所謂「同一議題」，則須視議案內容、目的、方法及理由等綜合因素個案判斷，此部分是屬於國會決定之自律事項。此項原則除為避免國會花太多時間重複討論，使其他議事活動

與進度受到阻礙，影響國會效率之外，亦為了避免國會不致因為已經議決通過的法案，翻案頻頻，損及國會權威及立法的一貫性。

剛剛各位先進也有提及司法院釋字第 342 號解釋，這個解釋認為立法院曾否踐行議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法的情形之外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍。本號的解釋理由書也指出，依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國會，國會行使立法權之程序，在不牴觸憲法的範圍內，得依國會自行訂定之議事規範為之。議事規範如何踐行，屬國會內部事項，依權力分立原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重，這就是學理上所稱的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，還包括各種不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通。因此，國會議事規範之適用，與一般機關應依法規嚴格執行，並受監督及審查之情形，有所不同。

第二點是關於討論提綱二至五，因為涉及大院主管立法院職權行使法、立法院議事規則及其他議事程序部分，由於是屬於大院立法職權及個案認定事項，應尊重大院職權，行政機關應宜予以尊重。至於涉及內政部所訂會議規範部分，本案可不可以適用？本部也尊重內政部所表示之意見。上述議題因為已經有向大法官聲請釋憲，所以本部認為也應該尊重司法院大法官的職權。

最後一點是有關討論提綱五所涉預算法主決議之效力，查預算法第五十二條第一項前段規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。」所謂主決議，係指立法院於審議中央政府總預算案時，與預算案同時做成之決議，經三讀通過，並由總統公布者。又主決議必須跟預算有關，與預算相關之主決議中，條件或期限由於屬於對預算效力的限縮，性質上跟預算審議權相容，因此就會發生預算法第五十二條第一項所規定的法律拘束力。條件或期限外與預算相關之主決議，則應評價為法定外決議，除與預算審議權顯然相容者，例如要求行政院動支經費後應向立法院報告，可例外承認其拘束力外，其他之決議僅能承認其具有事實上或政治上之拘束力。以上是針對提綱所表示之意見，請各位委員、主席及在座先進參考，以上報告，謝謝。

主席：請司法院行政訴訟與懲戒廳簡廳長發言。

簡廳長慧娟：主席、各位委員。今天公聽會討論的議題，已經由貴院委員連署，在 106 年 9 月 25 日向司法院大法官聲請釋憲，也已經由司法院受理當中，大法官將會依相關的程序進行審查，現在就靜待大法官的處理結果，我們尊重大法官會議的職權，以上是司法院針對今天的議題所表達的意見，謝謝各位。

主席：接下來請立法院林秘書長發言。

林秘書長志嘉：主席、各位委員。今天委員會舉辦「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會，志嘉能夠列席，深感榮幸。承蒙各位委員在院務方面給予很多幫忙，在此特別向各位委員及委員會表達最高的敬意與謝意。

立法院是國家最高立法機關，立法委員由人民選舉，並以合議方式行使職權。依憲法第六十三條規定，立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾

和案、條約案及國家其他重要事項之權。本次公聽會所涉一事不二議之爭議，起因在於本院審議通過的「中央政府前瞻基礎建設計畫第 1 期特別預算案」（下簡稱「前瞻預算案」）審議過程，本院各黨對此爭議各有立場，對於預算的執行各有不同的看法跟意見，而且意見相當分歧，所以產生這些問題。

不過在上星期五，10 月 13 日有針對這次所謂的一事不二議、所有爭端的問題跟院會將來要怎麼處理議案等問題，國民黨黨團有提出朝野協商，然後也獲得決議，就是既然一事不二議的問題大家有這麼大的爭議，而且親民黨跟國民黨黨團也已經提出釋憲案，所以就看未來釋憲案的結果為何，大家再一起按照釋憲案的結果來做相關的處理。至於前瞻預算的處理過程，事實上它是屬於一個非常態的過程，所以將來立法院總預算的執行跟總預算的審查，我們按照常態的方式來處理，這是在上個禮拜星期五的時候，我們大致上做成的決議。

今天早上我聽這麼多專家學者所做的一些意見，還有很多的建議，我覺得我們都非常的感謝，也覺得這樣的建議跟方向都值得我們來做參考，而且我們也絕對會完全的尊重。至於這一次的審查，還有院長所處理的方式，其實都有按照司法院釋字第 391 號的解釋，預算案必須由立法機關審議通過而具有法律的形式，我們有按照這樣的方式。而依照司法院釋字第 342 號解釋，它也特別提到發生一些爭議問題時的適用情形，各國國會的議事規範，除了成文規則外，尚包括不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通，而由作此主張之議員或其所屬政黨自行負擔政治上之責任，與一般機關應依法規嚴格執行不同。前瞻預算案的審議，事實上我們是有經過這樣的程序，而整個院會的處理，包括幕僚的處理，都是按照所有的程序來處理，從一讀會到付委，付委之後到二讀會，然後朝野協商，且協商透過很多的程序，包括竭盡努力的去協商，然最後協商破裂，所以才會進行表決，在表決的過程也是花了很長的時間，幾乎是 4 個整天，表決次數共 2,471 次才把這個完成三讀，所以整個程序是非常的完備。

至於有不同的見解、看法或是立場的表達，我們都予以尊重。的確，立法院各個黨團也許會有一些提案或是不同的議事運作，這對我們幕僚單位來說，我們都是非常尊重的，而且這是所有黨團應有權利及立委應有的職責，對此，我們也會盡量按照所有議事規則及議事中立原則來做處理。我相信既然朝野協商已經有這樣的決議，而我們也會尊重將來大法官釋憲的決議，並依決議內容配合處理相關行政支援工作，以使本院職權行使更為順遂。以上說明，敬請指教。謝謝。

主席：謝謝立法院林秘書長的說明。

請王委員惠美發言。

王委員惠美：主席、各位列席官員、各位同仁。一個說不清楚的前瞻計畫，一位立場偏頗的國會議長，一個破壞法制的蠻橫政黨，一場毀憲亂政的包裹表決。這四個要素當中的只要存在任何一樣，對於國家都是重大的傷害；然而，幾個月前的立法院臨時會，在處理前瞻預算時，很遺憾也很悲哀的，這四個要素不僅通通存在，還同時發生；我們在立法院看到的是這四個毀滅要素的總和；我們在臨時會經歷的是執政黨顛預主導



的民主倒退大戲！

回顧當時在處理前瞻預算提案爭議時，蘇嘉全院長曾引用內政部的會議規範做為立法院議事處理的參考條文。因此，我就順著蘇院長的邏輯來表達我對於「一事不二議」的看法。首先，「會議規範」最近一次修正是在民國 54 年 7 月 20 日，是由內政部頒布，當時那個年代，正是大家常常在提的威權統治時期。一個號稱「新時代、新國會」的立法院長，卻用威權戒嚴的思想以及留下的規範來箝制現在憲政民主體制，這樣的邏輯本身就是一個謬誤！

其次，立法院議事規則於民國 91 年 1 月 15 日立法院第 4 屆第 6 會期第 13 次會議通過修正發布全文 63 條，最近一次修正是在民國 105 年 11 月 11 日立法院第 9 屆第 2 會期第 10 次會議通過修正第六十一條條文。第一條明定：「本規則依立法院職權行使法第七十六條規定訂定之。」第二條明定：「本院會議，除憲法、立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法及立法委員行為法另有規定外，依本規則行之。」根據第二條的條文，立法院議事規則如果有規範不清的部分，應該是依照憲法、立法院組織法、立法委員職權行使法的法律來解釋，怎麼會是用一個位階更低的內政部所頒布的「會議規範」來解釋國會議事？

第三，就算要引用內政部的「會議規範」，該規範第四十七條條文明載「立法機關於法律規章及預算案之討論，以三讀會之程序為之……第二讀會應將議案逐條朗讀，提付討論，或就原案要旨，或委員會審查意見，先做廣泛討論。」簡單來說，若要用會議規範來取代「立法院議事規則」，該條文載明了法律規章及預算案之討論，二讀會議案逐條處理規則，必須逐條朗讀。也就是說，當時在審查前瞻預算時，會議主席在處理預算案並未逐條朗讀是有問題的，是與主席所引用的「會議規範」有所抵觸的。

立法院前資深議事處官員也曾說：「當然不是先提案先處理，這是對規定的錯誤解讀」；依立法院議事規則，對同一事項有兩個以上修正動議時，應等提出完畢並成立後，「就其與原案旨趣距離較遠者，依次提付討論」。以這次前瞻預算案為例，根本沒有在委員會有實質審查，自然沒有初審版本，因此行政院版本算是「原提案」，國民黨團提案與原提案旨趣最遠，應該優先討論處理。

因此，若在審查預算案時，如各黨團就預算案有任何修正動議，須依該立法原則進行討論與表決。一旦議決完成，除非有「復議」的條件成就，否則不得再議；這才是「一事不再議」立法原則的本旨所在。

綜觀上述，立法院是國家立法的最高殿堂，假設可以因為政黨之私而摒棄程序正義，僅依多數暴力即可恣意創造不成文規範，這是錯誤的立法示範，也將嚴重衝擊得來不易的良善立法文化！謝謝。

主席：今天再次感謝在場的學者專家撥冗前來表達意見，本席要再次強調，這次有關前

瞻預算的審議，的確出現了重大爭議，若不是因為出現重大爭議，就不會有今天的公聽會，也沒有上午這麼多的討論。重要的是，從這次充滿瑕疵的審議過程中，我們到底學到了什麼，對此，本席的看法就是第一，主持議事的議長中立化的必要性，議長一定要夠中立、夠公正，整個議事才不會亂了套；第二，整個程序正義必須要被堅守，過去立法院所有的預算審查，該有什麼樣的程序，就是要按照規則來做；第三，我們的法規也一定要落實，所以立法院有職權行使法、有議事規則，我們真的不用去引用內政部的規定，畢竟他們也一再強調，這是沒有什麼拘束力、僅供參考的會議規範，所以在處理任何議事時若能堅守這樣原則的情況下，我想在野黨都會心甘情願接受表決後的結果，而這次最大的爭議就是程序不正義所引發更多、後續重大的爭議。

誠如各位學者專家的建言，大法官的釋憲不見得會給立法院指引出一盞明燈，雖然我們仍有那樣的期待，但是那個結果是我們無法掌控的。誠如司法院報告的，他們會依法受理及審理，而我們也會接受最後做出來的解釋。

另外一方面，今天參與的學者專家都有一個共識，在國會自律的原則底下，我們立法院應自我要求，過去多年審議預算的過程當中，我們有自己的法令及慣例，而這次為何這麼的特別呢？方才執政黨大黨鞭一開始就提到，因為有時間壓力，所以在此情況下就一定要採用非常手段，再怎麼樣的非常手段，還是得要維持住立法院身為一個立法機構所訂下的法律規範，而不是遇到特別情況時就予以特別解釋，如果按照執政黨現在的解釋來看，既然你們覺得前瞻的審議完全合法、沒有爭議，則為何不敢再繼續沿用下去呢？為何特例就只能是特例，而不會形成未來立法院的慣例呢？這當中有太多事情沒有辦法去合法化，或是在法令解釋時是無法過關的，過去的爭議既然我們已經看到了，今天很多專家學者也都語重心長，希望立法院可以更好，而我們當然也希望立法院可以更好。

基本上，在立法院這麼大的國會殿堂，當然就要保障少數在野黨發言、提案的權利，這個就是一個程序正義，在這樣的前提底下，如何讓立法院的議事運作更有效率，在野黨的態度是很重要的，民主的精神就是多數要尊重少數，在很多程序正義的情況底下，少數也要服從多數，只要執政黨願意展現更大的包容力，加上方才很多人都提到，朝野協商是一個很好可以處理爭議的範疇，但是當執政黨、多數黨在朝野協商時不僅要贏，而且表決也要贏，完全不讓在野黨有任何空間，即在任何情況都不退讓的情況下，在野黨能夠怎麼辦呢？所以才會有一些大家視為荒腔走板的行為，那是不得不的杯葛及抗議，如果大家希望整個國會的議事運作可以和諧，執政黨就要展現他們一定的包容力，而在野黨也應扮演一個很專業的角色，提出的案子也都是有所本的，然後據理力爭。

總之，希望未來的國會是一個更好的國會，今天再次謝謝大家的參與。

今天所有的發言及書面意見都會列入公報紀錄。謝謝大家。散會  
散會（12 時 32 分）

## 肆、附錄

### 立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會書面資料

#### (壹) 學者專家書面意見

##### 一、劉有恆教授書面意見

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，修正案的控制在於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（註 1），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，並未抵觸國會程序「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。

註1：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。



## 二、楊泰順教授書面意見

立法院議事規則相關適用疑義之檢討

中國文化大學政治研究所 楊泰順教授

### 壹、爭議過程與爭議本質

立法院第一次臨時會，在吵鬧抗議聲中，於7月6日通過《前瞻基礎建設特別條例》。因應條例的執行，行政院經朝野協商，以四年為期編列了4,200億元特別預算，並於7月14日將預算案送交立院審查。由於行政院長林全在藍營立委的強勢杯葛下，無法上台進行預算編列報告，也拒絕按照藍營委員的訴求將收回預算重新編製。綠營立委於是透過強勢運作，於7月17日通過將特別預算案交付委員會審查。7月19日，民進黨立委再以優勢人數，完成《前瞻基礎建設計畫第1期預算案（1,089億）》的委員會審查，全案於是進入院會的二讀程序。8月23日，立院召開第三次臨時會進行前瞻特別預算的二讀會審查，面對民進黨的多數暴力與特別預算中確實存在的不當，國民黨提出近一萬件的修正案，主張刪除330億經費。為了反制國民黨的議事策略，民進黨籍立法院院長蘇嘉全利用議長權威主張「一事不兩議」，故立院在處理完民進黨提案後，便無需再處理國民黨所提的上萬件修正案。《前瞻基礎建設計畫第1期預算案》因此於8月31日凌晨，在象徵性修正民進黨的版本後，正式完成三讀的立法程序。

在這約莫一個半月的議事攻防戰中，以下幾項爭議相當值得研究國會者重視：

(1)、如此龐大且延續數年的建設，是否適合以「特別預算」編列經費？

(2)、行政院提出預算案後，院長到院報告是否為立院付委審查的必要程序？

(3)、委員會審查時，對於委員所提出的不同主張，委員會是否可以不處理而交付政黨協商？

(4)、二讀會時，立委是否享有無限制的修正提案權？

(5)、先進國家國會面對少數黨的修正提案，有何合理的處理程序？

(6)、蘇嘉全議長所憑藉的「一事不二議」主張，是否具有正當性？

謹就這些爭點，略述個人管見。

### 貳、充滿法理疑義的「特別預算」是一切爭議的根源

此次立院的朝野嚴重對立，主要乃因執政的民進黨有意推動8,400億的跨年度基礎前瞻建設計畫，但為了規避舉債上限，<sup>2</sup>不願納入中央年度

總預算而選擇透過特別預算編列。這麼龐大的金額，且其中不少項目又是政府在地地方上已經進行的持續性工作，以特別預算方式編列，確實有不少值得檢討之處。<sup>3</sup>執政黨在本案中既缺乏合法性基礎，在野黨用盡手段杯葛，當然有其正當性與政治算計。<sup>4</sup>

參、行政院長無法上台進行預算編製報告，預算是否還能付委審查？

根據立法院的運作經驗，除非經過在野黨同意或政黨協商，行政院長若未能上台進行預算編製報告，該預算案應屬無效。過去立法院共發生三次行政院長無法針對預算向立法院報告與詢答，但三案皆曾經過朝野協商程序，與這次前瞻特別預算案中，多數黨對少數黨的訴求完全置之不理並不相同。連戰任行政院長時，立院審查 87 年總預算，在野的民進黨以副總統不應兼任行政院長反對連戰上台報告，經朝野協商後決定將預算案直接交付委員會。張俊雄任行政院長時，因核四停建被立法院列為不受欢迎人物，也是在朝野同意下決定張院長不必上台報告。行政院長江宜樺時代，由於在野民進黨的強力杯葛無法上台報告，但經朝野協商後立院也同意以書面報告替代。此次在野的國民黨並未表示同意，多數的民進黨卻主張預算案可以不經院長報告與詢答便付委審查，此例一開恐怕未來行政院都可透過政治操作，規避立院報告的程序。

肆、委員會審查時，對於委員所提出的不同主張，委員會是否可以不處理而交付政黨協商？

在權力分立的憲政體制中，國會議員享有較寬闊的提案權，為了避免提案過於浮濫，國會各委員會便擔負了過濾與審查的功能。以美國為例，每屆國會大約有八至九成的議員提案在委員會的階段遭到封殺。而為了尊重委員會的權威，二讀會對委員會的法案審查結果，通常也不太會提修正案。但我國實行政黨協商制度，當委員會碰觸到具有爭議的提案時，常以交付政黨協商避免議程受到延誤；但如此一來，委員會的把關功能已難以發揮。一旦政黨對議案有所堅持，二讀會便成了政黨的角力場，肢體衝突也成了政黨對決的場景。當委員會不再具備權威性，議員個人或政黨，以「案海戰術」杯葛多數黨政策，便不再令人意外。

伍、二讀會時，立委是否享有無限制的修正提案權？

權力分立的憲政體制下，代表民意的國會議員理應享有寬廣的修正提案權，但因擔心議員濫用權利影響議事效率，國會通常也會透過程序手段限制提案的數量與品質。前段建立委員會審查報告的權威性，便是壓抑議員浮濫提案的作法之一。此外，國會通常也會限制，針對法案在二讀會的修正提案與替代提案，最多只能各提兩層，以避免修正案或替代



案過於浮濫造成議程延宕。有些國家國會更授予議長，可以以議案是否「切題」而決定其能否成立（rule of germane）。我們立法院若曾建立這些程序，相信國民黨這次在運用「案海戰術」時，必會受到很大的限制，多數黨也不必粗暴的將國民黨所有的提案一律排除。

陸、先進國家國會面對少數黨的修正提案，有何合理的處理程序？

以美國眾議院為例，二讀會的議案可以有多少時間審查？審查過程中能否允許提出修正案？在程序委員會排定議程時，其實都會明定公布。如果程序委員會明訂一個議案的二讀會有兩個小時的討論時間，時間一到，主席便應立即交付表決，不得縱容議員繼續發言。而有關預算的議案，程序委員會通常限制議員在二讀會提出修正案（close rule），因為預算編製牽涉地方利益與專業知識，如果任憑議員自由發揮，預算案將可能悖離其原先規畫的政策目標。我國立法院如果早就賦予程序委員會更多掌控議程的空間，今天又何必擔心國民黨的杯葛策略？

柒、「一事不二議」主張，是否具有正當性？

由於缺乏以上化解在野黨杯葛的合法手段與程序，立法院最後竟只能以似是而非的「一事不二議」主張，將國民黨立委的上萬提案予以擱置，但此例一開等同實質否定了在野黨的提案權。

所謂「一事不二議」，根據立法院長蘇嘉全的三段論邏輯：1）、《內政部議事規範 53 條》規定：「關於人選、款項、時間、數字等，依提出的先後順序，依之表決到通過其一為止。」而預算案就是數字，因此應照先後順序為之，前瞻計畫的特別預算乃民進黨團先提案，故依 53 條規定要先表決。2）、依照大法官釋字 342 號解釋，「立法權得依立法院自行訂定議事規範行之」，故立法院有國會自主的「決議」之權。3）、由於民進黨先提案，故審畢民進黨案後，依立院「一事不二議」原則，無審查國民黨提案的必要。

此一三段論證其實隱含了自我矛盾之處，若依大法官解釋文：「立法權得依立法院自行訂定議事規範行之。」則《立法院議事規則》應優於《內政部議事規範》，蘇院長引後者主張民進黨提案應先處理，便顯有不當。

而依《立法院議事規則》，審查的第一案應為委員會審查後所提出的報告案，而在審查委員會案時，若有其他再修正動議，則先討論之。依《立法院議事規則》第十一條第四項：「對同一事項有兩個以上修正動議時，應俟提出完畢並成立後，就其與原案旨趣距離較遠者，依次提付討論；……。」換言之，若民進黨與國民黨均分別對委員會案提出修正

動議，若國民黨案「與原案旨趣距離較遠」，則便應優先進入討論與表決，再其次才是民進黨案，前兩案若皆被否決則委員會案仍應再次表決。此一議事規範其實已是「萬國通法」，因為聯合國議事規則第 92、93 條便有類似的規定。<sup>5</sup>

有些立院同仁認為，前瞻預算案在委員會階段根本沒有實質審查，故而沒有委員會版本提交二讀會審查。若是如此，則行政院的原案便為討論的主議案（第一案）。但身為國會的多數黨，卻在委員會審查階段對行政院案完全沒有意見，則未免有失國會監督行政的職守，二讀會再提修正動議只會讓人覺得有些過度操弄。

蘇院長所提的「一事不二議」，一般認為，指的是已經議決的事項或同一問題，在同一會期不再審議。曾任立法院法制局長羅傳賢也指出，一事不再議為國會議事原則之一，在一個會期中，已提案的或審查中的法案，不可再重提，待下個會期才能重提。若是如此，將此原則套用於同一議案中的修正案辯論便顯得有些引喻失當。

註 1：九二一後政府利用特別預算編列經費有趨於頻繁的現象，研究發現，這些特別預算均排除了《公債法》對政府舉債限制的規定。

註 1：「特別預算」的法源為《預算法》第 83 條，但該條文明訂只有在「國防緊急設施或戰爭」、「國家經濟重大變故」、「重大災變」及「不定期或數年一次之重大政事」四種特殊情況下，行政院才得以在年度預算外，再提出特別預算。其中第 4 項「不定期或數年一次之重大政事」正是此次前瞻計畫特別預算編列的主要依據，但任何人都不難看出，這項規定根本逸脫了特別預算必須具有緊急性的原意。司法院大法官在第 463 號解釋文便指出，除非有「特殊緊急情形」發生，可用特別預算編列，國家財政應以單一預算為原則。1998 年修訂《預算法》時，民進黨立委柯建銘等人曾主張刪除此項漏洞但未獲通過，今天援引本項為行政院特別預算護航，其正當性薄弱不言可喻。

註 3：《前瞻基礎建設計畫》並非最先動用特別預算的建設，過去馬政府《愛台 12 建設總體計畫》，以及扁政府《新十大建設》也都以特別預算方式編列。

註 4：蔡政順，《立法院議事規則逐條研究》，台北：大中國圖書公司，頁 366-68。

### 三、涂予尹助理教授書面意見

## 「立法院議事規則相 關適用疑義之檢討」 公聽會

### 發言摘要

淡江大學公共行政學系助理教授 涂予尹

## 大綱

- 1. 「一事不二議」與議會自律
- 2. 「一事不二議」規範的正當性與適用
- 3. 法定預算之主決議

## 1. 「一事不二議」與議會自律

- (1) 兩個大法官解釋
  - A. 釋字第342號
    - (a) 法律案經立法院移送總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，**除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍**，並非釋憲機關審查之對象。

- (b) 法律案之立法程序有**不待調查事實即可認定**為牴觸憲法，亦即有**違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵**者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，**如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯**，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。



資料來源：自由時報電子報，09/11/2013，  
<http://news.ltn.com.tw/news/politics/breakingnews/867795>（照片由陳婉真提供，  
記者顏宏駿翻攝）

- B. 釋字第499號解釋：「修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。」。



- 
- (2) 小結：
    - A. 審查公式：「重大明顯瑕疵」。
    - B. 審查標準：相對寬鬆。
    - C. 此次爭議是否存在「不待調查即可認定」的瑕疵？「已喪失其程序正當性」的瑕疵？

## 2. 「一事不二議」規範的正當性與適用

---

- (1) 類似概念與規範上作用
    - A. 司法裁判：既判力
    - B. 行政處分：「重複處分」
- 程序經濟、避免矛盾

---

- (2) 立法程序與一事不二議

- A. 提案

- B. 討論

- 議事規則第32條第1項：「預備會議時，出席委員提出權宜問題、秩序問題、會議詢問或其他程序之動議時，主席應為決定之宣告。」。
- 議事規則第33條第1項：「主席對於議案之討論，認為已達可付表決之程度時，經徵得出席委員同意後，得宣告停止討論。」。

- 
- 議事規則第33條第2項：「出席委員亦得提出停止討論之動議，經15人以上連署或附議，不經討論，由主席逕付表決。」。

- C. 表決後

- 議事規則第10條：「經否決之議案，除復議外，不得再行提出。」。

---

- (3) 小結

- A. 立法院議事規則，欠缺處理「純以阻礙或延宕立法為目的的行為」（「費力把事拖」；Filibustering）的相關規定。上述立法院議事規則第10條、第32條、第33條的規定，都是處理「一般性」立法行為的規則，對於處理filibustering行為未必合用。
- B. （承上）尤其表現在「提案」階段：如果明知是filibustering，主席是否仍有令其進入「討論」階段的義務？

- 
- C. 如果已經進入討論階段，應善用議事規則第33條「停止討論」程序處理：

- The Chair may rule to sustain or not sustain a point of order that a motion is out of order according to the Senate rules but not solely on the ground that it's a dilatory motion, unless the Senate is operating under the cloture rule. Except in the case of the cloture rule, the rules do not specifically prohibit dilatory motions as such.
- （Riddick's Senate Procedures）



- D. 立法院應該針對議事運作的疑義及後續處理，建立起相關運作慣例，至少要有建立慣例的意識。Filibustering不只呈現為無意義的修正案（meaningless amendments），至少還包括：
  - (a) 拖延目的的動議（dilatory motions）；
  - (b) 全體拒絕投票（例如對被提名人全體拒絕行使同意權）（refusing to vote en masse）
  - (c) 故意冗長發言

- E. 釋字第632號的啟示
  - (a) 為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。
  - (b) 總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。

### 3. 法定預算之主決議

- (1) 規定依據：
  - 預算法第52條第1項：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。」。
- (2) 成立要件
  - A. 須為「條件」或「期限」的形式。
  - B. 須非為法律所不許。

- (3) 小結
  - A. 縱使為「主決議」，其效力亦絕對不等同於法律。畢竟「法律」有其通過的程序，「法律」與「法定預算主決議」在規範周延性及討論紮實程度等事項上，均不能等量齊觀。
  - B. 「立法院今（23）日對前瞻特別運算進行朝野協商，國民黨團祭出「案海」戰略，提出一萬多項預算刪減案杯葛議事進行，其中甚至還包含了抄寫《金剛經》的主決議文。」（關鍵評論，08/23/2017，<https://www.thenewslens.com/article/76940>）



謝謝！

#### 四、周家華教授書面意見

勇於面對、前瞻釋憲

——立法院「一事不二議」公聽會

周家華教授

國立臺北科技大學人文與社會科學學院教授。曾任國立臺北科技大學人文與科學學院院長、醒吾技術學院校長、德霖技術學院校長、行政院政務顧問。

感謝立法院主辦單位的邀請，讓筆者能有這個機會向大家請益學習，現僅就今天公聽會關於「一事不二議」的討論議題，提出以下書面意見：

首先，在野黨團針對「前瞻基礎建設第一期特別預算案」，提出了 10,421 項提案，其中，是否均符合「附加決議要件」，或有研議空間，但立法院在未經「討論程序」下，即決議將其全改為「建請案」，不僅明顯的剝奪了國會參與決策權，同時亦存在對法規解釋誤解之疑義，因為，所謂一事不二議，其實係以立法院議事規則第 11 條第 4 項所載：「對同一事項有兩個以上修正動議時，應俟提出完畢並成立後，就其與原案旨趣距離較遠者，依次提付討論；其無距離遠近者，依其提出之先後。」的意旨，為立法院議案討論時的最高指導原則，至於同規則第 37 條前段所載：「修正動議討論終結，應先提付表決；表決得可決時，次序在後之同一事項修正動議，無須再討論及表決。」，實亦應以前項意旨為基礎，始符合一事不二議之精神。

其次，執政黨團強調：「大法官釋字 342 號解釋確立國會自主、權力分立的原則，國會通過任何法案，只要不違背憲法，即便未遵循議事規則，最重要的要經過『議決』即可，黨團做法絕對符合大法官釋憲的精神。」如此論點，不僅顯露執政黨一如前述的未遵循議事規則之謬誤，同時，也呈現執政黨對法治國認識之不足殊不知，大法官釋字第 520 號解釋就曾指強調：「蓋基於法治國原則，縱令實質正當亦不可取代程序合法。」換言之，決議之合法性，乃國會決議有效要件的基礎，任何立法行為的形成，須同時符合形式的合法性與實質的正當性。此點，正是作為立憲民主國家必須遵守的原則。

再次，就目前立法院的席次分配而言，執政黨的 68 席立法委員就已

占立委總席次 113 席的 60.17%，在如此絕對優勢的情況下，執政黨想要通過任何預算案絕非難事，為何一定要用昨非今是的態度，如是的操弄議事，寸步不讓的烽火立院，此點，對於號稱「謙卑、謙卑、再謙卑」，「做最會溝通的政府」而言，無疑是極大的諷刺。

承上，在野黨可能於下一個會期處理預算時，選擇在擔任召委的委員會中，採取同樣的手段，報復性的回應，並結合在野黨的地方執政縣市，以其人之道、還治其人之身，果若如此的一來一往、相敬如兵，絕非國家百姓之福，上台總有下台時，今日種的因，必將自食明日的果，為政者能不真誠反省、誠實以對！

職是之故，基於捍衛民主價值真諦，實踐法治國家精神，筆者支持在野黨於日前同時提出的「暫定狀態處分」與「聲請釋憲」的前瞻釋憲聲請案，然而，大法官會議是否會如同釋字第 342 號解釋所揭示：「立法院審議法律案，須在不牴觸憲法之範圍內，依其自行訂定之議事規範為之。法律案經立法院移送總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象。」之精神，以本聲請案屬議會自律的範圍處理，實有待進一步觀察，同時，本聲請案所指陳的關於執政黨議事操作之謬誤，是否足以構成明顯牴觸憲法，則有賴我們的憲法守護神，超出黨派以外、不受任何干涉的「前瞻釋憲、守護民主」。

最後，傳統政治學者曾多次提醒：就立憲民主政府而言，為政者應該清楚的了解到，政治是否能穩定的發展，進而獲得人民的支持與信任，其中「政府與社會菁英對立憲民主的尊重」、「政府官員守法習慣的養成」、「自由安全界線的妥善規劃」、「政治上過度動員之避免」以及「設法在社會中培養人群相互信賴的態度」等均是我們應持續關注與努力實踐的，尤其，政治的「凡俗化」—政府存在的要務之一乃為人民當前所最需要者提供服務，更屬為政者的當務之急。天祐台灣、台灣加油。

以上管見，不揣淺漏，敬請指教，謝謝大家。

主要參考資料

1. 周萬來，(2015)，「國會議事策略 101」，臺北：五南圖書出版有限公司。
2. 許劍英，(2006)，「立法審查理論與實務」，臺北：五南圖書出版有限公司。
3. 羅傳賢，(2012)，「立法程序與技術」，臺北：五南圖書出版有限公司。

## （貳）政府機關書面報告

### 一、立法院書面報告

主席、各位委員女士、先生、學者專家：

貴委員會今天舉行「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會，志嘉奉邀列席，深感榮幸。承蒙各位委員在院務方面給予許多支持，使本院各項行政工作得以順利推展，志嘉特別藉此機會向各位委員表達最誠摯的敬意與謝忱。

立法院為國家最高立法機關，立法委員由人民選舉，並以合議方式行使職權。依憲法第 63 條規定，立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。本次公聽會所涉一事不二議之爭議，起因在於本院審議通過的「中央政府前瞻基礎建設計畫第 1 期特別預算案（106 年度至 107 年度）」（下簡稱「前瞻預算案」）審議過程，本院各黨就此爭議亦各有立場，惟本（10）月 13 日（即上星期五），經蘇院長邀集各黨團協商，已有共識，有關一事不二議議事處理原則，因已有本院委員連署向司法院大法官聲請釋憲在案，所以未來本院有關職權行使相關事項，將配合大法官審理解釋的結果辦理。

依司法院釋字第 391 號解釋，預算案必須由立法機關審議通過而具有法律的形式，故有稱之為措施性法律。而依司法院釋字第 342 號解釋，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，且得依其決議予以變通，而由作此主張之議員或其所屬政黨自行負擔政治上之責任，與一般機關應依法規嚴格執行不同。前瞻預算案的審議，乃依本院預算案審查程序，即循序經委員會審查完竣後，送交黨團協商，而院會主席亦係根據本院黨團的提案進行處理，嗣完成三讀程序。本次 貴委員會邀請學者專家舉辦公聽會就立法院議事規則表示意見，基於行政幕僚的立場，我們尊重 貴委員會舉辦公聽會以及就相關議案審查結果的意見，也會依最終院會決議的內容配合處理相關行政支援工作，以使本院職權行使更為順遂。以上說明，敬請指教。謝謝！

## 二、內政部書面報告

主席、各位委員女士、先生、學者專家：：

今天貴委員會召開「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會，涉及本部業務為討論提綱第3項有關立法院審議預算時，適用會議規範之問題1節，經查該規範是為輔導社會民眾或團體組織於舉行會議時，有可參考運作規範的依據，並不具強制性的規範效力，也不是中央法規標準法所稱的法規，所以當各機關、團體另訂有議事規則或會議規則時，應該優先適用各該議事規則或會議規則；若各該機關、團體未定有議事規則或會議規則時，則可於各該會議中決定是否適用會議規範的相關規定。

至於大院審議預算之議事程序，應依立法院職權行使法、立法院議事規則等相關規定辦理。如上開法規未有規定，是否參照會議規範辦理，宜由大院依議事規則審酌。

以上報告，敬請各位委員，各位先進指教，謝謝！



### 三、法務部書面報告

主席、各位委員、各位女士、先生：

今天奉邀列席 貴委員會召開「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會，深感榮幸，謹就討論提綱所列，表示意見如下：

(一) 關於討論提綱一所詢「一事不二議」原則，查立法院職權行使法、立法院議事規則，並無明文規範，依學說見解，係指「同一議題」已經議決者，不得在「同一會期」中再行審議，以免有矛盾產生。至所謂「同一議題」，須依議案內容、目的、方法及理由等綜合個案判斷之，且屬國會決定之自律事項。此項原則除為了避免國會花太多時間重複討論，使其他議事活動與進度受阻，影響國會效率之外，亦為了避免國會不致因為已經議決通過之法案，翻案頻頻，損及國會權威及立法的一貫性(李惠宗著，憲法要義，104年9月7版，第595頁；許慶雄著，憲法入門，81年9月，第258頁至第259頁參照)。復依司法院釋字第342號解釋，立法院曾否踐行議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍；該號解釋理由書更指出，依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國會，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，屬國會內部事項，依權力分立原則，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，且得依其決議予以變通。故國會議事規範之適用，與一般機關應依法規嚴格執行，並受監督及審查之情形，有所不同。

(二) 關於討論提綱二至五，涉及大院主管「立法院職權行使法」、「立法院議事規則」及議事程序部分，因屬大院立法職權及個案認定事項，應尊重大院職權，行政機關宜予以尊重。至於涉及內政部所訂「會議規範」部分，本案得否適用？本部尊重內政部所表示之意見。又上述議題因已有向司法院聲請解釋憲法案件，本部亦認為應尊重司法院大法官職權。

(三) 末按討論提綱五所涉預算法主決議之效力一節，查預算法第52條第1項前段規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件



或期限為法律所不許者，不在此限。」所謂主決議，係指立法院於審議中央政府總預算案時，與預算案同時做成之決議，經三讀通過，並由總統公布者(白友桂、馮倉寶著，論立法院主決議之效力，萬國法律，第157期，97年2月，第66頁參照)。又主決議須與預算有關，與預算相關之主決議中，條件或期限由於屬對預算效力之限縮，性質上與預算審議權相容，因此發生預算法第52條第1項規定之法律拘束力。條件或期限外與預算相關之主決議，則應評價為法定外決議，除與預算審議權顯然相容者(例如要求行政院動支經費後應向立法院報告)，可例外承認其拘束力外，其他之決議僅能承認其具有事實上或政治上之拘束力(蔡茂寅著，預算主決議與附帶決議之效力，台灣本土法學雜誌，93年4月，第57期，第87頁參照)。

以上報告，敬請主席、各位委員指教，謝謝。

## （參）立法委員書面意見

### 一、蔡易餘委員書面意見

#### 釐清前瞻基礎建設計畫預算之正當性

《前瞻基礎建設特別條例》公告時，遭社會各界批判，排除預算法第23條之規定，將可以大幅舉債，債留子孫；惟參照《前瞻基礎建設特別條例》第7條第2項後段有規定：「中央政府總預算及特別預算於本條例施行期間之舉債額度合計數，不得超過該期間總預算及特別預算歲出總額合計數之百分之十五。」條文中規範舉債上限，四年的舉債總額度再除以四年後，仍不可以超過百分之十五，實際上仍受公債法之規範。

#### 一事不二議之必要性

依據《立法院議事規則》第37條：「修正動議討論終結，應先提付表決；表決得可決時，次序在後之同一事項修正動議，無須再討論及表決。」又按大法官解釋第342號解釋：「立法院審議法律案，須在不牴觸憲法之範圍內，依其自行訂定之議事規範為之……如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則……」

綜上兩點，立法院院長為最高民意機關之會議主席，在確保客觀中立性前提下，院長按送案時間點處理議案先後順序，並依據「一事不二議」原則避免同案之決議互相矛盾，爰此，蘇院長處理前瞻特別預算之提案仍謹守憲法職權之範圍。

#### 結論

有關國家重大建設，是關係人民公共利益之實踐，立法院審理前瞻預算應屬《憲法》第63條所稱「重要事項之權」，自應優先考量人民之福祉，而非拘泥於議事處理先後順序，且蘇院長仍謹守議事處理原則確保中立；面對國民黨上萬案議事杯葛，造成立法院空轉，反而應檢討其行為是否有違反《憲法》第63條之疑慮。

## 二、蔣萬安委員書面意見

針對「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會，本席表達意見如下：

(一) 所謂「一事不二議原則」，在立法院議事規則第 10 條已有明文之規定：「經否決之議案，除復議外，不得再行提出」。所有議案需經充分討論及表決後（無論同意或否決），才會有所謂不得再行提出之「不二議」效果。本席認為立法委員各自代表不同民意，所有提案均應在國會中充分討論，始能進行表決，於表決後產生拘束力。因此，「一事」應界定為法案名稱、內容、目的經討論表決後，仍存在相同或類似或不能併存法案者，才會產生「不二議」之拘束效果。「一事不二議」原則係為避免對已討論、表決事項，再為重複進行無意義討論，但絕非用以規避實質監督行政機關、或遭執政黨濫用作為拒絕討論不同提案之藉口。

(二) 查立法院於審理第一期前瞻特別預算案時，執政黨多數委員藉由多數暴力，於審查「歲出」、「融資財源調度（歲入）」，曲解並濫用「一事不二議」之情事，已然剝奪立法委員依照憲法第 63 條賦予提案及議決預算案之權力，亟待司法院大法官做出解釋以為救濟。

1、立法院審查前瞻預算各項歲出時，僅討論表決通過執政黨所提之議案（預算刪減及凍結案各一案）後，即不再處理同項下其他在野黨立委所提出之刪減及凍結提案。

2、另於審查「融資財源調度」時，執政黨立委於融資財源調度審查第 1 案處理完畢後，院會主席亦提出「報告院會，本項融資財源調度提案業經通過，其他收入提案列入公報紀錄，不再處理，請問院會，有無異議？（有）有異議。既有異議，交付表決」，透過表決通過後，不再處理在野黨提出其餘 1529 件「融資財源調度」審查預算提案。

3、上述在野黨的提案完全未被朗讀、討論及表決，執政黨對於在野黨之不同意見採取全面封殺方式、毫無討論餘地之態度，已然嚴重濫用及曲解一事不二議原則。蓋就在野黨關於歲出、歲入之提案，其

中對於預算刪減或凍結之比例、原因均與執政黨提案不同，此即為不同意見與聲音，絕非一事，並無「一事不二議」原則之適用。

4、此外，在民主原則底下「多數應尊重少數」，此除了尊重少數意見之發言權，在議事審查過程中，透過審查、辯論、付諸表決程序，其主要目的，即在使少數黨委員得已發表意見之機會，並透過記錄供選民檢視。執政黨絕不應以曲解「一事不二議」之方式，封殺在野黨立法委員依憲法第 63 條賦予之提案及議決預算之權力。是第一期前瞻特別預算只處理執政黨提案，完全不給在野黨討論及表決之機會，全然剝奪在野黨立法委員就憲法第 63 條所賦予之提案及議決預算案之權力，嚴重違憲甚明，亟待司法院大法官會議做出違憲解釋以為救濟。

（三）次查立法院議事規則第 2 條規定：「本院會議，除憲法、立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法及立法委員行為法等另有規定外，依本規則行之。」亦即，立法院之會議除憲法、立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法及立法委員行為法等另有規定者外，應適用立法院議事規則。至於內政部所頒布之會議規範，非屬立法院會議應適用之規定，至為顯然。從而本件前瞻預算案之討論及表決過程，立法院院會主席竟未適用上述立法院議事規則第 11 條第 4 項規定，反逕適用毫無法律效力之內政部會議規範，不但違法，顯已違反正當法律程序原則甚明。

（四）再依預算法第 52 條第 1 項規定：「法定預算附加條件或期限者，從其所定。但該條件或期限為法律所不許者，不在此限。」本項即「主決議」之規定，對於各該行政機關單位有一定之強制力、拘束力。惟於立法院院會將執政黨之前瞻預算刪減、凍結案議決完畢，欲進行主決議審查時，執政黨竟再提案將所有在野黨所提「主決議」全數改為「建請」案，並以多數暴力之方式強行表決通過，造成原為監督政府部門預算執行之重要議案，卻全數淪為「建請」案而毫無拘束力，不但違反預算法第 52 條第 1 項規定，更嚴重侵害憲法第 63 條賦予立法委員審議預算之憲法職權及剝奪立法委員監督行政機關權責以及權力分立原則。

(五) 末查，「前瞻建設計畫」舉債 4200 多億，裡面許多計畫是否有進行效益評估？對於後代或臺灣的未來是否有助益？都需要立法委員透過預算監督與討論。很遺憾地，執政黨鐵了心硬要過第一期前瞻預算，完全無視立法院議事規則、正當法律程序，用粗暴的方式草率審議通過。本席擔心這樣的模式，未來會被執政黨套用在第二期前瞻預算審議上或中央政府總預算審查上，甚至很多縣市議會都說要效法立法院審前瞻的方式審理縣市政府預算。立法委員依照憲法負有審議預算、監督政府的權責，針對已經通過並在民國 106 年 9 月 13 日總統公布的前瞻預算案，唯一的救濟就剩下大法官解釋，在野黨日前已經提出釋憲，後續靜待大法官做出違憲解釋，以維護正當法律程序，糾正前瞻審議過程違法違憲的程序。本席認為，前瞻釋憲案的提出，不是藍綠對抗，也不是政黨之爭，而是爭是非曲直，捍衛民主憲政體制，因為多元意見與聲音，對於民主憲政國家而言實屬重要，不容、也不該以「一事不二議」方式恣意剝奪！

### 三、李彥秀委員書面意見

#### (一) 與國會自律無關：

前瞻預算審查中出現違反議事規則之瑕疵並非「國會自律」範圍，國會自律首見於大法官會議 342 號解釋，**主要係規範權力分立原則下，司法權跟行政權應尊重立法權之審查程序，若審查程序未違反憲法則不介入國會議事規範**，但立法院職權行使法及立法院議事規則為規範國會運作之規範，國會自有嚴格遵守義務，而非可逕以「院會表決方式」變更之，與國會自律分屬不同概念。

#### (二) 非一事不二議：

1. 一事不二議核心為「一事」，執政黨之預算提案係針對「各行政機關」預算進行刪減，而在野黨委員係依「各計畫」內容提案進行刪減，依預算法第 49 條後段規定「歲出以擬變更或擬設定之支出為主，審議時應就機關別、政事別及基金別決定之。」，預算審議是分別就機關、政事及基金處理，彼此提案核心內涵不同，自非屬「一事」範圍。
2. 且若依執政黨邏輯認機關別的預算審查與政事別屬於同一事，無疑肯認執政黨能直接針對總預算進行統刪，並認定統刪結果代表最後預算審查結論，其餘刪減案均被包括在內而有一事不二議之效果？將導致立法院審議預算機制失靈，因在野黨提案均將因統刪案產生一事不二議效果後遭吸收，其餘機關別或政事別的預算都無法獲得實際審查，破壞憲政制度。

#### (三) 變更提案性質剝奪立委職權：

依預算法第 52 條第 1 項前段「法定預算附加條件或期限者，從其所定。」，**法定預算審查中如有附加條件或期限類型之提案，通過之後具有法律拘束力，即主決議案**，在前瞻預算審查院會卻遭提議修改成不具拘束力之建請案。立法委員係代表代表民眾行使相關權利，此為代議政治之基礎，任何委員均應有完整獨立行使職權之權利，若提案遭到院會否決係屬正常民主審議，惟若係藉院會變更個別立委提案類型則等同實質剝奪立委職權，違反憲政秩序下立委之權限，此種瑕疵因不當限制立委所代表民眾所賦予之權利，自己屬重大明顯瑕疵而有違憲之虞，立院於相關審議程序中自不應出現此等瑕疵。

## (肆) 立法院議案關係文書

### 一、委員段宜康等 16 人擬具「立法院議事規則部分條文修正草案」

院總第 23 號委員提案第 18707 號

案由：本院委員段宜康等 16 人，為杜絕現行立法院議事架構下，任意將議案退回程序委員會之缺失，賦予各議案公平審查之機會，爰擬具「立法院議事規則」部分條文修正草案。是否有當？敬請公決。

說明：

一、過去立法院對於議案之處理，常因政治對立氛圍，或僅因個人理念相佐，透過院會少數人力杯葛，即將議案任意退回程序委員會，剝奪特定議案進入委員會實質審查之機會，更引發立法院各黨團間拉高對立、相互封鎖議案。

二、為改善現行院會任意將議案退回程序委員會亂象，賦予各議案公平審查之機會，除提高異議連署門檻，並明定院會不足法定人數處理該異議時，應依照程序委員會所擬意見交付委員會。

三、提高二讀會廣泛討論及三讀會提出修正動議門檻，避免委員會多數委員審查結論，得以不相稱之形式要件即得修改，落實委員會中心主義。

提案人：段宜康

連署人：李昆澤	鄭麗君	林俊憲	陳賴素美	李應元
蔡適應	江永昌	尤美女	鍾孔炤	蔡易餘
鄭運鵬	余宛如	Kolas Yotaka		王榮璋
李俊俤				

立法院議事規則部分條文修正草案對照表

修 正 條 文	現 行 條 文	說 明
<p>第三條 立法委員席次於每屆第一會期開議三日前，由院長召集各黨團會商定之。席次如有變更時亦同。</p> <p>前項席次於開議前一日仍未商定者，由委員親自抽籤定之。</p> <p><u>立法院各委員會委員席次於每年度首次會期召集委員選舉日，由委員親自抽籤定之。</u></p>	<p>第三條 立法委員席次於每屆第一會期開議三日前，由院長召集各黨團會商定之。席次如有變更時亦同。</p> <p>前項席次於開議前一日仍未商定者，由委員親自抽籤定之。</p>	<p>配合立法院各委員會會議室規則修訂，本條增訂第三項各委員會會議室委員席次排列編定期日與方式。</p>
<p>第十一條 修正動議，於原案二讀會廣泛討論後或三讀會中提出之，並須經<u>十五</u>人以上之連署或附議，始得成立。</p> <p>修正動議應連同原案未提出修正部分，先付討論。</p> <p>修正動議之修正動議，其處理程序，比照前二項之規定。</p> <p>對同一事項有兩個以上修正動議時，應俟提出完畢並成立後，就其與原案旨趣距離較遠者，依次提付討論；其無距離遠近者，依其提出之先後。</p>	<p>第十一條 修正動議，於原案二讀會廣泛討論後或三讀會中提出之，並須經<u>十</u>人以上之連署或附議，始得成立。</p> <p>修正動議應連同原案未提出修正部分，先付討論。</p> <p>修正動議之修正動議，其處理程序，比照前二項之規定。</p> <p>對同一事項有兩個以上修正動議時，應俟提出完畢並成立後，就其與原案旨趣距離較遠者，依次提付討論；其無距離遠近者，依其提出之先後。</p>	<p>修正動議應比照法律案連署人數。</p>
<p>第十七條 遇應先處理事項未列入議事日程，或已列入而順序在後者，<u>得由出席委員提議，十五人以上之連署或附議，提議變更議事日程。</u></p> <p>前項提議，不經討論，逕付表決。</p>	<p>第十七條 遇應先處理事項未列入議事日程，或已列入而順序在後者，主席或出席委員得提議變更議事日程；出席委員之提議，並應經十五人以上之連署或附議。</p> <p>前項提議，不經討論，逕付表決。</p>	<p>院會議事日程變更要件。</p>



<p>第二十三條 議事日程所列報告事項，按次序報告之。</p> <p>報告事項內程序委員會所擬處理辦法，如有出席委員提議，<u>十五人以上連署或附議</u>，得提出異議，不經討論，逕付表決。</p> <p><u>前項出席委員提出異議，如不足連署或附議人數，或在場委員不足表決法定人數，依程序委員會所擬辦法通過。</u></p>	<p>第二十三條 議事日程所列報告事項，按次序報告之。</p> <p>報告事項內程序委員會所擬處理辦法，如有出席委員提議，八人以上連署或附議，得提出異議，不經討論，逕付表決。如在場委員不足表決法定人數時，交程序委員會重新提出。</p> <p>前項出席委員提出異議時，不足連署或附議人數，依程序委員會所擬處理辦法通過。</p>	<p>改善現行院會任意將議案退回程序委員會亂象，明訂提議人次及現場不足法定表決人次處理方式。</p>
---	--	--