

探討 - 覆議制度

編目：憲法

【新聞案例】(註 1)

會計法修法爭議延燒多日，馬英九總統昨天上午在總統府舉行記者會，對修法過程造成社會觀感不佳，傷害執政團隊的信任，向社會各界道歉。總統並宣布，同意行政院依據憲法增修條文規定，向立法院提出覆議，解決修法衍生的爭議。如果覆議成功，此項爭議將回到修法前的原點，民代特別費及教授研究費等的核銷支用，仍須依現行法律處理，均未除罪。

行政院將在下周一召開臨時院會，提出覆議案。立法院將在下周召開臨時會，優先處理這項覆議案。

馬總統指出昨天上午在總統府內召開會議，與副總統吳敦義、行政院長江宜樺、立法院長王金平與國民黨秘書長曾永權等人討論後決定，同意行政院向立法院提出覆議，解決爭議。

行政院覆議的理由，是認為民意代表等不當使用業務費等不罰的標準，應該與教授等人員一樣，要有公款公用、公款私用的區分，否則有違平等原則，因此行政院認為有窒礙難行之處。

【爭點提示】

- 一、覆議權行使之要件？
- 二、覆議制度之總統核可權為「實權」抑或「虛權」？

【案例解析】

一、覆議權行使之要件？

(一)相關法條

1.憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款

「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。」



立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」

2.憲法本文第 57 條第 1 項第 2 款、第 3 款（經增修條文第 3 條第 2 項停止適用）

「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。」

行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」

3.憲法本文第 72 條

「立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公布之，但總統得依照本憲法第五十七條之規定辦理。」

(二)覆議制度之理論基礎

覆議制度可說是採取行政權與立法權分立之憲政體制—主要是「總統制」—很重要的一種權力調節機制與制衡手段。

在總統制下，總統與國會分別由人民選舉產生，均具有直接的民意基礎，各自向人民負責，彼此間存在著監督制衡關係。國會若通過對於行政部門而言屬於窒礙難行或背離執政需求的法律時，由於領導行政部門的總統亦為民選產生，因而可本於其直接的民意基礎，消極否決該法案或積極要求國會在此審議該法案，若國會覆議時無法有效維持原決議，該法案即失效，此即覆議制度。

至於我國憲法本文明明是一種傾向內閣制的設計，為何仍有覆議制度的設計？或許是因為希望能採擇各家之長，使得行政權與立法權的制衡能更具彈性。然而此舉卻顯然忽略了覆議制度存在的原始意義。

(三)我國覆議制度之行使要件

1.覆議標的

限立法院決議之法律案、預算案、條約案。不含戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案在內。



2.需有空礙難行之處。

3.須經總統核可。

二、覆議制度之總統核可權為「實權」抑或「虛權」？

(一)覆議制度作為「總統制」國家重要的權力調節機制與制衡手段，本來在「總統制」國家下，總統核可權當然屬於「實權」。然而在我國現行的「雙首長制」下，總統的覆議核可權究為「實權」？抑或「虛權」？即影響本文中當行政院表明不提起覆議案時，總統得否指示行政院提起覆議的判斷。

(二)依據憲法本文第 72 條規定，總統於收到立法院通過之法律案後，得依憲法本文第 57 條之規定辦理。而憲法本文第 57 條規定雖於修憲時已為憲法增修條文所取代適用，但憲法本文第 72 條但書之規定，並未隨之修正，應認為屬於修憲之疏失，是以但書所規定「依覆議制度辦理」之意旨，仍應存續，而改援引憲法增修條文第 3 條第 2 項規定辦理。

(三)因此，直接訴諸憲法第 72 條規定，作為總統擁有主動覆議權之依據，可認為覆議制度之總統核可權屬於「實權」。綜合以上，本文中總統得以指示行政院長對會計法修正案提起覆議。

【注釋】

註 1：引自 2013-06-08 聯合報，記者范正祥、李順德、鄭宏斌、林河名／台北報導。

