

新聞放大鏡 ①

## 立法院一事不二議

編目：行政法

### 【新聞案例】<sup>註1</sup>

針對前瞻基礎建設特別預算案處理過程引發爭議，有學者認為民進黨不用立法院職權行使法，反而引用內政部議事規範，是本末倒置；立法院秘書長林志嘉說，依釋憲決議配合辦理。

立法院司法及法制委員會今天舉行「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會。司委會召委、中國國民黨籍立法委員王育敏說，臨時會處理前瞻基礎建設特別預算案時，最關鍵議題是「一事不二議」，及民進黨引用的法條引發爭議，盼透過公聽會理性辯論、思考，不希望人民的國會，變成一黨專政的國會。

東吳大學政治系教授謝政諭表示，民進黨提一事不二議有它引用的法規，但卻放著立法院職權行使法、立法院議事規則不用，引用內政部議事規範，「有點本末倒置、不對頭」，盼立法院不要成為行政院立法局、內政部的法務司。懷念前立法院長王金平與民進黨團總召柯建銘的時代，「盡一切力量在協商，這一年多來這原則被遺忘了」。

彰化師範大學公共事務與公民教育學系教授劉兆隆說，立法院的終極運作就是民意多數決，在此前提下，少數黨用大量提案、冗長發言達成目標，是技術性問題，最後就回到民主政治、各自負責，看選民能否接受。按照目前協商與規則，應可解決9成問題，他認為這次藍營提出釋憲案，大法官應也不會過於干涉國會自主。

台灣大學國家發展研究所講師劉有恆說，建議立法院參考美國眾議院制度，建立專職的「規則委員會」，讓多數黨限制修正案數量的做法，能公開透明，也保障少數黨起碼有黨版提案，讓政策主張更能聚焦，並讓少數黨與多數黨的修正案同時記名表決，更能有效釐清兩黨政策責任。

<sup>註1</sup>引自 2017-10-16 / 中央社 / 記者 陳俊華。

<http://www.cna.com.tw/news/aip/201710160132-1.aspx> (最後瀏覽日：2017/11/23)

內政部書面資料指出，內政部會議規範是為了輔導民眾或團體在舉行會議時有可參考運作規範的依據，不具強制性規範效力，也不是中央法規標準法所稱的法規；立法院審議預算應依立法院職權行使法、立法院議事規則等相關規定辦理。是否參照會議規範，由立法院依議事規則審酌。

立法院秘書長林志嘉說，有關一事不兩議的議事處理原則，因國民黨、親民黨已經向大法官聲請釋憲，將來大法官釋憲後，會依照釋憲決議內容配合相關單位行使行政資源工作，也讓立法院職權行使更為順遂。

林志嘉說，基於行政幕僚的立場，尊重司委會舉行公聽會及對相關議案審查結果的意見，會依最終院會決議內容，配合處理相關行政支援工作。

### 【相關爭點】

- 一、「一事不二議」之意涵及適用範圍
- 二、「一事不二議」之相關大法官解釋
- 三、比較法上的觀察
- 四、立法院長捨《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」？
- 五、何謂預算案「主決議」？效力為何？

### 【案例解析】

#### 一、「一事不二議」之意涵及適用範圍

##### (一)吳盈德教授意見<sup>註2</sup>

- 1.一事不二議應該是指同一議案在同一次會中不討論2次，此應屬一事不二議最核心的概念。
- 2.又，立法院議事規則第11條第4項規定，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，此應為立法院討論議案時之最高指導原則。
- 3.簡言之，審查預算案時，若各黨團就預算案本身有任何修正動議，就應依此立法原則進行討論與表決，議決完成後，除非有復議的條件成就，否則不可再議，此為一事不二議的真正核心與立法原意本旨。

<sup>註2</sup>參引吳盈德教授於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)發言紀錄。引自「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會報告，頁20。  
<http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N122281:0003-0039>(最後瀏覽日：2017/11/23)

(二)涂予尹教授意見<sup>註3</sup>

- 1.一事不二議之規範作用，在司法與行政領域裡亦有類似概念，包括既判力、重複處分等。前開概念，亦可套用在立法院議事規則觀察。
- 2.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，與一事不二議較相近的規定如下：
  - (1)議事規則第 10 條：「經否決之議案，除復議外，不得再行提出。」
  - (2)議事規則第 32 條：「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(第 1 項)。院會時，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，應以書面提出，由主席逕為決定之宣告(第 2 項)。前二項宣告，如有出席委員提出異議，經十五人以上連署或附議，不經討論，主席即付表決。該異議未獲出席委員過半數贊成時，仍維持主席之宣告。(第 3 項)」
  - (3)議事規則第 33 條規定：「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(第 1 項)。出席委員亦得提出停止討論之動議，經十五人以上連署或附議，不經討論，由主席逕付表決(第 2 項)。」
- 3.真正的問題核心其實在於 filibustering(純粹以阻礙或延宕立法為目的的行為)。現行議事規則規定，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，是故，這些條文無法處理 filibustering 的情況，尤其在提案階段，完全沒有任何明文規定。

(三)周家華教授意見<sup>註4</sup>

- 1.一事不二議，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。
- 2.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

<sup>註3</sup>參引涂予尹教授於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)發言紀錄，引自前揭註公聽會報告，頁 23。

<sup>註4</sup>參引周家華教授於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)所提書面意見。引自「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會報告，頁 56。  
<http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N122281:0003-0039>(最後瀏覽日：2017/11/23)

以前項意旨為基礎，始符合一事不二議之精神。

(四)曾建元教授意見<sup>註5</sup>

- 1.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。
- 2.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，實屬不妥。

(五)法務部意見<sup>註6</sup>

- 1.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。
- 2.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。
- 3.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。

<sup>註5</sup>參引曾建元教授於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)發言紀錄。引自「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會報告，頁25。  
<http://lis.ly.gov.tw/pubhearc/ttsbooki?N122281:0003-0039>(最後瀏覽日：2017/11/23)

<sup>註6</sup>參引法務部於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)所提書面資料。引自「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會報告，頁60。

## 二、「一事不二議」之相關大法官解釋<sup>註7</sup>

### (一)釋字 342 號

- 1.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。
- 2.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。
- 3.是以總統依憲法第 72 條規定，因立法院移送而公布之法律，縱有與其議事規範不符之情形，然在形式上既已存在，仍應依中央法規標準法第 13 條之規定，發生效力。
- 4.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。
- 5.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。

### (二)釋字 499 號

- 1.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.國民大會於 88 年 9 月 4 日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則，且衡諸當時有效之國民大會議事規則第 38 條第 2 項規定，亦屬有違。
- 3.依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第 133 條規定或本院釋字第 331 號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。
- 4.此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。

<sup>註7</sup>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。參引涂予尹教授於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)發言紀錄。引自前揭註 2 公聽會報告，頁 22。

### 三、比較法上的觀察<sup>註8</sup>

(一)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。

(二)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。

(三)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：

#### 1. 眾議院<sup>註9</sup>：

(1)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)。

(2)特別規則的主要目的即在於控制修正案，其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。

(3)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。

(4)特別規則的基本形態可分為：

A.開放式規則 (open rules)：所有相關修正案 (germane amendments) 均可提出。

B.封閉式規則 (closed rules)：禁止普通議員 (rank-and-file members) 提出修正案。

<sup>註8</sup>參引劉有恆教授於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)所提書面資料。引自前揭註2公聽會報告，頁40-41。

<sup>註9</sup>學者劉兆隆教授指出，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，所以在預算審查上不太會有包裹式的處理，也不太容易形成這樣的結果，因此在衡諸國外經驗時，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。引自前揭註2公聽會報告，頁11。

C.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。

D.改良開放式規則(modified open rules):允許數個修正案提出。

## 2.參議院:

(1)「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。

(2)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。

(3)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」。

## 四、立法院長捨《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」?

### (一)學者吳盈德教授意見<sup>註10</sup>

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76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。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。

### (二)內政部意見<sup>註11</sup>

「內政部會議規範」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

<sup>註10</sup>參引吳盈德教授於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)發言紀錄。引自前揭註2公聽會報告,頁21。

<sup>註11</sup>參引內政部於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)所提書面資料。引自前揭註2公聽會報告,頁59。

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。

## 五、何謂預算案「主決議」？效力為何？

### (一)學者涂予尹教授意見<sup>註12</sup>

- 1.關於法定決算主決議的問題，主要依據在於預算法第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。」
- 2.前開規定重點有二：
  - (1)必須是條件或期限的形式；
  - (2)必須非法律所不許。
- 3.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扎實的程度上，都與法律有很大的不同，所以絕對不能與法律等同視之。

### (二)學者曾建元教授意見<sup>註13</sup>

- 1.一般講的主決議，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。
- 2.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。
- 3.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，實屬不妥。

### (三)法務部意見<sup>註14</sup>

- 1.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

<sup>註12</sup>參引涂予尹教授於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)發言紀錄。引自前揭註2公聽會報告，頁24。

<sup>註13</sup>參引曾建元教授於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)發言紀錄。引自前揭註2公聽會報告，頁26。

<sup>註14</sup>參引法務部於立法院「立法院議事規則相關適用疑義之檢討」公聽會(106/10/16)所提書面資料。引自前揭註2公聽會報告，頁60-61。



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。

2. 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。
3. 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。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！