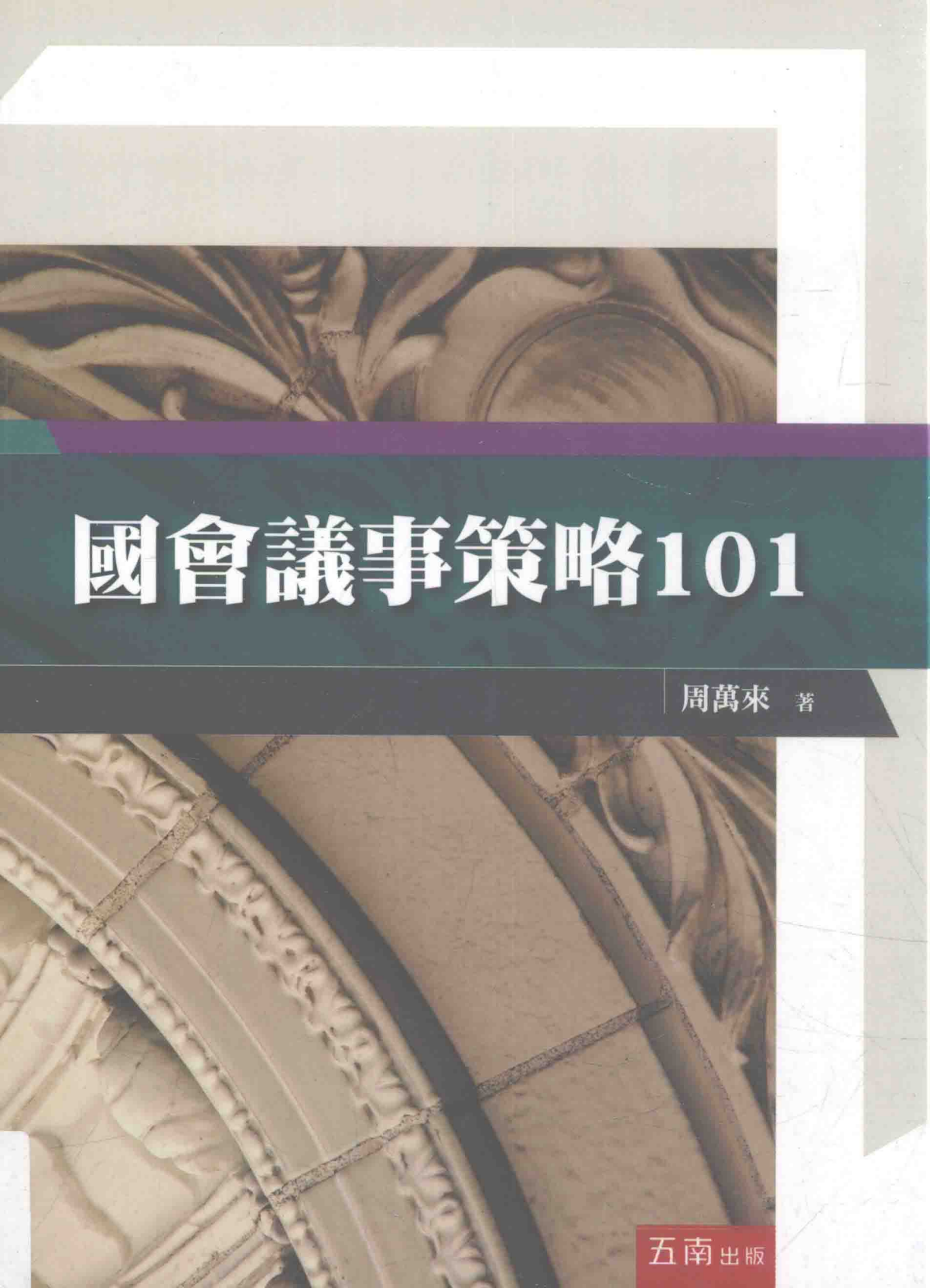
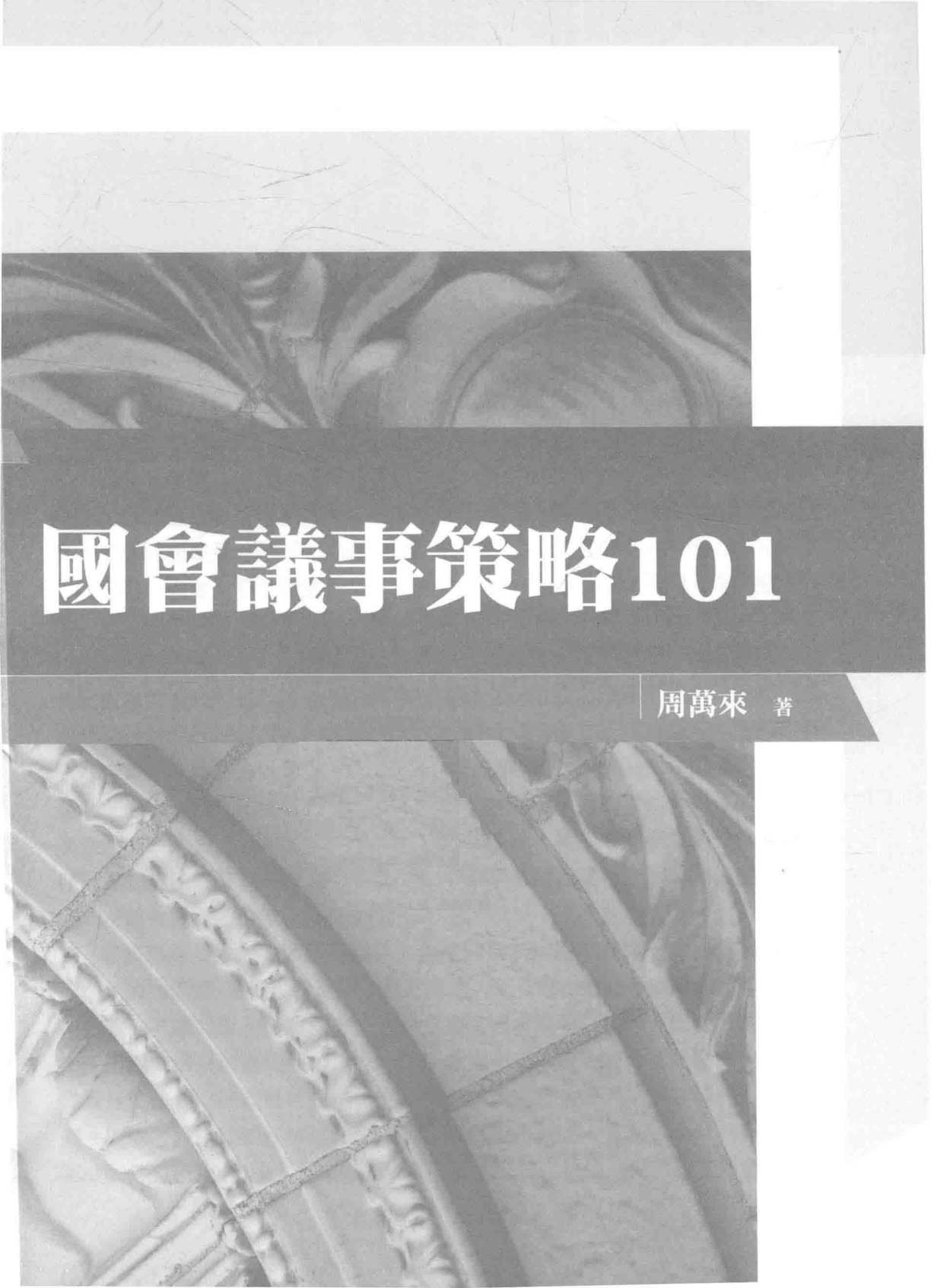


The background of the book cover features a detailed, sepia-toned photograph of classical architectural carvings. The top section shows a close-up of a capital or scrollwork. The bottom section shows a perspective view of a balustrade with repeating balusters. A dark green horizontal band is positioned across the middle of the cover, serving as a background for the title.

國會議事策略101

周萬來 著

五南出版



國會議事策略101

周萬來 著

國家圖書館出版品預行編目資料

國會議事策略101／周萬來著．— 初版．
— 臺北市：五南，2015.12
面：公分

ISBN 978-957-11-8931-6（平裝）

1. 議事規則

572.67

104022752



1Q83

國會議事策略101

作 者 — 周萬來(113.2)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 劉靜芬

責任編輯 — 張若婕

封面設計 — P.Design視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2015年12月初版一刷

定 價 新臺幣600元

推薦序

國會是民主國家重要之憲政機關，肩負一個國家發展決策之重責。當代民主政治發展趨勢，已使得國會成為民主政治最主要的象徵機關。而國會表現的良窳代表著這個國家實施民主政治之成效，是謂任重道遠。我國自政府行憲以來，立法院歷經第1屆資深立法委員全部退職、7次修憲、廢除國民大會，到實質成為單一國會，受全體國民之付託恪遵憲法，執行鞏固國權、保障民權，增進人民福祉之任務。

立法院是由立法委員組成之國家最高立法機關，在五權分立憲政架構下，代表人民監督政府施政，必須為國家社會建立一般性之法律框架，行政部門依循法律再展開行政作為，所有公權力之賦予皆聚焦在立法院，通過立法院之審議取得政策之合法性、正當性。如此之屬性集合百餘人於一堂共同議事，必須藉助一個為全體立法委員所能共同服膺之議事規範，乃如尚書·周官所言「議事以制，政乃不迷」。國會是不同民意之競技場，其議事運作規範是執政黨與在野黨在立法院從事問政之規則，是故國外學者習以實質憲法規範稱呼之，凸顯其在議會民主憲政體制之重要性。

立法功能及效率，繫於組織健全之結構及其作用之程序。立法院組織及運作在民國88年第3屆最後會期做了全面改造，配合憲法修正後之政治形勢變遷，政黨政治氛圍成形，參照西方先進民主國家國會議事之規制，配合調整修正立法院組織結構及議事規範，以立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法、立法委員行為法、立法院議事規則五大體系建構立法院運作之基礎。嗣隨著國內政治經濟情勢變動、國際潮流之效應，分別於第4屆、第5屆、第6屆、第7屆及第8屆，再修正部分條文，使立法之整備充分，樹立國會完善之

議事體制。

民主社會重視程序之價值，而程序之優先性及程序之公平性亦成為法治極重要之原則，在立法任務中落實尤顯珍貴。本書從議會會期、議案提出、議案討論、議案表決、議案協商、議案延緩及議會監督等，詳予敘述議案審議各階段、各環節產生之案例，並剖析探討其策略，供讀者瞭解不同政黨採取何種策略，運用何種議事技巧，達到政策推動之效果。其中對於協商場域的重現，可謂用心良苦。國會多元意見的呈現乃屬常態，政策論辯及爭議係政策合法化必經過程。實務上，黨團協商是民主發展過程政黨政治自然生成的議事現象，議事場域之非正式朝野協商自第2屆起即行之有年，嗣後於民國88年第3屆最後會期通過制定立法院職權行使法時，乃將黨團協商正式法制化，其目的即在透過制度規範，有效運用黨團協商以化解政黨歧見，加速議案討論及決策。惟自第4屆起民眾對黨團協商仍有諸多改進建議，立法院為回應社會建議，亦針對黨團協商加以修法，例如第4屆為了接軌委員會專業審查，乃明定各委員會於議案審查完畢後應議決是否交由黨團協商，以使議案在經委員會專業審查後，如委員會認其審畢議案爭議不大者，可不經黨團協商直接進入二讀會，並配合將第3屆制定之院會審議未經黨團協商之議案時，得由院會主席裁決交黨團協商之規定予以刪除，改為院會審議委員會議決不須黨團協商之議案時，得由出席委員連署或附議交黨團協商，而該黨團協商則由委員會主席或推定之院會說明人所屬黨團負責召集，凡此均有意使黨團協商居於委員會專業審查的輔助角色，並使其召集由負責黨團為之，以健全國會運作，期能回應人民期盼。

作者周萬來君現任考試院考試委員，之前公職生涯則在立法院從事議事工

作，嫻熟國會議事法規，輔以聰記強識的個人特質，舉凡歷年之立法慣例亦是如數家珍，向來是各屆委員議事諮詢之重要智囊。當年周君即將離開立法院就任考試委員之時，特囑其須將過往國會工作之心法策略著書傳世，今其潛心蒐集鑽研議事資料，撰寫此本細心觀察、精密析論的大作，堪稱國會運作實務之經典，除有助於社會大眾及專業議事工作者瞭解議事運作三昧，更有利於議事場域的與時俱進，此書既成，爰樂爲之序。

王金平

推薦序

實踐民主的教戰守則

如果有機會翻閱立法院議事的歷史圖片，從未改選的萬年國會開始，在立法院秘書長席的右側，經常可見篤實勤懇的一位公務員身影，逐字逐句地在為中華民國法律接生把關。卅年如一日，周委員萬來在那個位子上，唸著一字字的法條，正是他在我腦海中的不滅形象——他就是一部活生生的立法院史，在那麼關鍵樞紐的位子，見證著中華民國民主的成長。

個人近卅年的新聞職涯就是在立法院開始，自走進立法院議場那天起，就亦步亦趨地在追著周委員萬來，為了採訪新聞也為了學習，理解立法院的遊戲規則與政治實務。在那國會全面變革的時代，我們共同面對迎接時代的改變，也一點一滴參與見證立法院由荒唐走調，逐步朝向議事正軌前進，雖然國會民主運作如今仍未臻成熟，但議事攻防策略已漸發展為專業，更是政黨履踐民主必備的政治專業與基本技能。

只有在國會學習「合議制」的精神，才能真正明白何謂「服從多數，尊重少數」，實際理解國會議長不輕易動用警察權的意義。國會本來就是政治角力的戰場，自選舉結果產生那一刻起，各政黨多寡席次已定，但要讓多元意見呈現，不是「多數黨整碗端走」，靠的就是議事過程與策略，讓法案、議案得以產生運作，發揮立法院議事的政治效果，不管你喜不喜歡立法院，但自國會全面改選以來，這個戰場運作越來越重要，朝野都認為國會需要改革，也正突顯了國會有效運作與內涵提昇，對台灣民主進程已是刻不容緩的工作。

要改革，喊的容易，但從實務著手要怎麼做呢？除了憲政位階的內閣制、總統制設計外，法律位階就是立法院議事的變革。朝野在論及立法院近年來的

舉措失序，每每喜用「黑箱協商」一詞，簡化且扭曲了立法院協商制度運作，殊不知協商過程絕非一人一黨說了算，要推翻協商結論，也有諸多戰術戰技可為，端視主事者如何運作，但國人通常無法理解立法也是門專業，了解議事攻防實務，許多政務大事其實就在執政黨團不能掌握議事實務，讓在野黨有機可乘，種下政務難推的禍根。

就以最關鍵的服貿協議為例，本書中明白點出，未能如期完成立法的關鍵，不是立法院長王金平的有意拖延，而是執政黨黨鞭急於通過十二年國教相關法案，中了在野黨黨鞭的圈套，在黨團協商時同意「逐項審查，逐項表決，不得予以全案包裹表決，非經立法院實質審查通過，不得啟動生效條款」，完全限縮延宕服貿協議如期上路的空間，也造成這兩年政務嚴重受阻惡果，誤國之重，就在掌握議事策略之高下，國民黨至今仍未學到教訓，難怪會一敗再敗，實怨不得人。

由服貿協議個案中，可知議事實務之關鍵，國會攻防之緊要，絕不是憑選舉結果席次多寡就能定江山，政治環境、黨團紀律、議事規範運用，主事者政治謀略與能力，都能讓法案、議案在國會中扭轉乾坤，決定生死命運。本書「國會議事策略101」正是以多年立院議事實務為例，以實際案例、引用規範、策略分析架構，清楚明白將歷年來重要議事策略的運作，清楚明白分類解析，讀起來看似容易，但周委員萬來所下功夫之深，對實務掌握之透徹，學理、實務兼備，當今中華民國議事權威，除周委員萬來外，實無第二人能為。本書實在是立院攻防的教戰守則，關心政治的學者，實際從事政治的官員、議員，乃至於相關幕僚、公務員，都應人手一冊，善加體會玩味，自能讓法案推動事半

功倍，而政治權力運作之妙，也盡在其中矣。

周委員萬來老說我是此書的催生者，做為新聞記者，我更好奇的是，在這些攻防策略背後，還有許多不為人知的政治考量與作為，獨有周委員萬來知悉，就如同幾十年來在議場上，他經手國會主席那一張張紙片內容，都承載了多少國會秘辛與始末，如果能夠經周委員萬來之手，再為國會歷史作見證，那真是中華民國民主歷史的重要篇章，拜讀學習周委員萬來大作之餘，更期待周委員萬來持其千秋之筆的未來大作，謹以為序。

游其昌

自序

我國立法院自全面改選以來，歷經多次修憲，其職權不斷變更擴充，已成為我國政治運作的核心。不論在象徵與實質意義上，立法院都已為民主國家的單一國會，其重要性不言可喻。但長期以來，外界對國會改革的呼聲從未稍歇，中央政府體制和立法院職權，皆是當前修憲討論的議題。國會改革方向何在？社會大眾頗為關注，惟學者探討主題，大多集中於有形的組織結構、職權規範，議事策略、政治協商等無形國會文化的健全發展，仍值得各界深思探究。

本人轉任考試委員以前，長期任職於立法院，實際參與議事工作，曾就實務經驗所得，於民國89年撰述「議案審議—立法院運作實況」一書，復於民國93年出版「立法院職權行使法逐條釋論」。前書將立法院審議各類議案之流程，做一全面闡述；後書則針對立法院職權行使法逐條予以釋論，俾能呈現各法條的立法要義。兩者並透過案例解析，以期累積議事成例，而為往後運作遵循的典範。此二書雖從實質面及法制面，對立法院的組織結構及職權運作等面向，綜合完整的探討，但仍感熟稔規範運作，深諳議事策略，方能落實民主真諦，以解決問題，觀諸過往案例，實屬屢見不鮮。

國會議事策略，即指國會成員在議事過程中，運用議事規範，達成目標的各種議事技巧。議案審議或是職權行使，若屬有形的法制規範，議事策略乃立基於前者的無形手段運用，兩者相輔相成，且活用議事策略，更可謂議事實務運作的靈魂。本人有幸因公走訪考察三十餘國國會，深感健全民主政治，有賴成熟的國會運作。除了制度設計外，良好議事策略與議事文化的深化，更屬健全國會生態發展的重要內涵。爰繼前二書之後，再根據多年實務心得，進一步

從立法院成文規範與不成文例規，抽繹出各種議事策略，期能建構更周延的國會研究論述，以供參考。

本書得以完成，首先感謝立法院彭定民、張智爲、吳東欽、黃美菁、李彥緯、許孝慈等同仁，在撰寫過程中，協助蒐集許多具代表性，並值得回憶的相關案例與資料；同仁林瑞青及劉秀英協助繕校。又承蒙五南圖書出版公司副總編輯劉靜芬小姐協助，本書始得順利付梓。書成，復蒙立法院王金平院長賜序勉勵；稍早，聯合報游其昌兄一再提言，促成本書之撰寫發想，謹此一併致謝。

周萬來 謹識

目次

CONTENTS

第一章 緒論	1
第一節 論題界定	1
第二節 分析架構	2
第二章 議會會期	11
第一節 延期加審	11
第二節 臨會快炒	24
第三節 停會打烊	58
第四節 復會開張	64
第三章 議案提出	71
第一節 主體轉換	72
第二節 分案攻頂	90
第三節 綜合立法	92
第四節 逕付二讀	104
第五節 不予審議	109
第六節 併案審查	118
第七節 聯席審查	124
第八節 撤回重提	133
第九節 瑕疵補正	135

第四章 議案討論

139

第一節	額數不足	142
第二節	散會終了	148
第三節	變更先議	152
第四節	延時續議	163
第五節	保留擱置	169
第六節	輪番發言	176
第七節	停止速決	182
第八節	修正變異	191
第九節	聽證求全	209
第十節	抽出見日	242
第十一節	重付審查	245
第十二節	撤銷結案	251
第十三節	復議補救	255
第十四節	附款加碼	264
第十五節	實質修復	272
第十六節	準用援引	277
第十七節	分割禁止	290

第五章 議案表決

297

第一節	記名現身	298
第二節	重行再現	305
第三節	全案阻擋	310
第四節	主席定案	313

第六章 議案協商 317

第一節 異議協商	318
第二節 異議表決	321
第三節 協商阻絕	325
第四節 轉換主持	343
第五節 兩院協議	351

第七章 議案延緩 357

第一節 議程阻絕	357
第二節 異議退回	361
第三節 復議阻撓	363
第四節 撤回結案	374
第五節 屆期失效	377
第六節 公布延緩	382
第七節 覆議否決	387

第八章 議會監督 395

第一節 人事控制	396
第二節 調查聽證	445
第三節 質詢論辯	461
第四節 命令審查	474

第九章 結論 493

第一節 外在環境	493
----------	-----

第二節 黨團紀律	499
第三節 規範運用	501

參考書目	505
------	-----

附錄一 中華民國憲法及增修條文	511
-----------------	-----

附錄二 立法院組織法	531
------------	-----

附錄三 立法院各委員會組織法	541
----------------	-----

附錄四 立法院職權行使法	545
--------------	-----

附錄五 立法院議事規則	557
-------------	-----

圖目次

圖1 國會議事策略運用流程圖	2
圖2 立法院審議議案程序圖（法律案、預算案、條約案部分）	140
圖3 完成委員會審查之議案列入院會流程圖	141
圖4 立法院處理復議動議流程圖	364

第一節 論題界定

民主政治乃民意政治，亦即會議政治。無論行政部門、議會機關或人民團體，類多透過會議，運用共同決策，以解決各種問題；而會議的運轉，則經由議案的提出、討論、議決等程序來呈現。上述議會機關更爲主要的合議體，包括其事務的處理，完全依多數成員的合議而定。我國依憲法所設五權分立與地方自治體制，包括立法院、直轄市、縣（市）議會、鄉（鎮、縣轄市）民代表會等議會機關；其中立法院爲國家的最高立法機關，經多次修憲以後，監察院改爲準司法機關，國民大會亦於民國94年6月10日予以廢除，立法院已實質爲單一國會，更成爲政策形成及合法化過程所關注的主要焦點。因此，本書乃以立法院作爲主要的探討範圍。

關於策略一詞，與戰略在英文用字上均爲Strategy，源自於希臘文的Strategia，早期運用在軍事作戰，而後應用於企業管理等其他領域。該名詞運用在軍事作戰上，稱之爲戰略，係指爲達到戰爭目的而運用戰鬥，是一種使用會戰的手段，以求得戰爭目的的藝術，戰略必須擬制戰爭計畫，爲整個軍事行動確定一個符合戰爭目的的目標，並擬制各個戰局的方案和部署各個戰鬥^[1]。至於企業管理等其他領域，大多採行策略用語，其簡單涵義，仍可作爲克敵致勝的計謀，以達成目標的手段，就企業而言，策略主要指涉企業目標的決定與變更以指引企業思考與行動的一項計畫，係經由企業的一套主要計畫目標與政策，在企業願景的指引下，建立企業內部資源能力的優勢與掌握外在環境的機會，以達成企業願景的一項手段和方式^[2]。因此，議事策略乃援用前述概念，

¹ 參閱楊南芳等譯（克勞塞維茨著）：《戰爭論（卷一）》，初版，台北：左岸文化事業有限公司，民國102年6月，249頁；施正鋒：〈戰略研究的過去與現在〉，台灣國際研究季刊，6卷，3期，民國99年8月，32頁。

² 參閱王德順：《企業管理》，初版，台北：五南圖書出版公司，民國94年1月，105頁；張逸民：《策略管理—分析架構與實例》，2版，台北：華泰文化事業有限公司，民國97年9月，3-6頁。