

曾濟羣 著

中華民國立法院職權分析

臺灣商務印書館發行

曾濟羣著

中華民國立法院之
組織與職權分析

臺灣商務印書館發行

中華民國六十四年二月初版

中華民國立法院之組織與職權分析 一冊

定價新臺

著者 曾 濟 羣

發行者 臺灣商務印書館股份有限公司

印刷及發行所 臺灣商務印書館股份有限公司

臺北市重慶南路一段三十七號

登記證：內版臺業字第〇一三號

版權所有
翻印必究

弁言

本書取材於官書檔案及會議記錄，包括立法院院會速記錄、議事錄、關係文書，委員會會議速記錄，審查報告兼及其他政府部門之公文書，如有闕疑則輔之以訪問，務求所用之資料正確。對現實的制度予以週詳而生動的評述甚難，尤其本書所涉問題甚廣，自知分析不夠深入，唯拋磚引玉以就教高明，是爲筆者撰述本書之初衷耳。

作者謹識

民國六十三年十二月廿五日

中華民國立法院之組織與職權分析目錄

第一章 立法院之組織

第一節 立法院的地位	一、四
------------	-----

第二節 立法委員	四、五二
----------	------

一、選舉

二、學歷、資歷及年齡

三、資格審查

四、任期

五、特權

六、辭職

第三節 立法院長	五二、七二
----------	-------

一、選舉

二、職權

三、委員於委員會聽取報告與質詢權的行使

第二節 憲法第六十三條規定之職權……………一三一—一六三

一、議決法律案

二、議決預算案

三、議決戒嚴案

四、議決大赦案

五、議決宣戰案、媾和案、條約案

六、議決國家其他重要事項

第三節 對行政院院長與審計長任用的同意權……………一六三—一八〇

一、對行政院院長任用的同意

二、對審計長任用的同意

第四節 憲法規定之其他職權……………一八一—一八七

一、審查行政機關頒佈之行政命令

二、提出憲法修正案

三、議決補助地方經費

四、解決權限爭議

五、說明立法原意

三、辭職

第二章 立法院之議事

第一節 法定人數……………七三〇八一

一、法定人數的意義

二、法定人數的計算

第二節 院會……………八一〇九七

一、正常會議

二、秘密會議

三、臨時會議

第三節 會期……………九七〇一〇八

一、正常會期

二、延長會期

第三章 立法院之職權

第一節 聽取報告與質詢……………一〇九〇一三一

一、聽取報告

二、質詢

中華民國立法院之組織與職權分析

第一章 立法院之組織

第一節 立法院的地位

探討立法院在中華民國政府中的地位，當先瞭解我國中央政制的特質所在。有關我國政制的特質，專家學者已多有著述詳釋。本來一國的政制並無強加分類爲某一型態的必要，因爲即使屬於同一類型的總統制，其運行的情況亦非相同，同屬內閣制其作法亦不一樣，不過各種不同的政治制度，仍有其一定的條件，合於此條件者將之歸入此一類型之制度而已。如就我國制憲經過及我國現行憲法有關條文探討，則知我國政制較偏向於內閣制的型態。此其原因吾人試就兩方面申說，其一就政治協商的憲法原則，簡稱政協憲草原則，其二就現行憲法有關條文。

就政協憲草原則說，其中規定行政與立法兩院關係者計三項：其一曰：「立法院爲國家最高立法機關，由選民直接選舉之，其職權相當於各民主國家之議會。」其二曰：「行政院爲國家最高行政機關，行政

院長由總統提名經立法院同意任命之，行政院對立法院負責。」其三曰：「如立法院對行政院全體不信任時，行政院長或辭職或提請總統解散立法院，但同一行政院長不得再提請解散立法院」。

關於政協憲草的精神，吾人可從政協憲草執筆人張君勳氏於民國三十五年夏於上海所發表之談話中看出，氏謂：「此稿之立腳點，在於調和孫中山先生五權憲法與世界民主國家憲法之根本原則。中山先生爲民國之創建人，其憲法要義自爲吾人所當尊重，然民主國家憲法之根本要義，如人民監督政府之權，如政府對議會負責，既爲各國通行之原則，吾國自不能例外」。依據張氏之談話，其憲法思想重點在於「人民能夠監督政府，而政府必須向人民的代表機關負責」的原則（參閱雷震：制憲述要）。如根據政協憲草原則行政立法兩權關係，行政權將變爲責任內閣制，其中行政院解散立法院一項，所以未能採納於現行憲法，其故在於認爲立法機關的不信任投票及行政機關的解散權容易造成閣潮，使政局陷於不安，另一方面由於中國土地遼闊、交通不便、辦理一次選舉，非易事，故予避免（參閱阮毅成：制憲日記）。曾參與政治協商會議及制憲國民大會之王雲五教授謂「如果說中華民國憲法草案修正案是以政治協商修正草案爲根據那是正確的」（參閱王雲五：岫廬論國是）。由是足見我國現行憲法與政協憲草原則關係之深，其對政協憲草原則影響之鉅矣。

其次就現行憲法有關條文考察。吾人又可就三方面分析，其一就行政院之組織，其二就決定國家政策之機關，其三就負責的關係。其一就行政院之組織說，依據憲法第五十五條：「行政院長由總統提名，經立法院同意任命之」，亦即某人被總統提名爲行政院長，係以立法院同意爲要件，立法院不同意者，總統無由任命，即總統任命行政院副院長以下之各部會首長及政務委員，亦以行政院長之提名爲條件。因此吾人說

，行政院之組織，立法院的意見應有決定性的作用。其次就國家政策之決定言，我國憲法第五十八條：「行政院設行政院會議，由行政院院長、副院長，各部會首長及不管部會之政務委員組織之，以院長爲主席。行政院院長、各部會首長、須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項，或涉及各部會共同關係之事項提出行政院會議議決之」。是議決國家要政者，爲由行政院長等所組成之行政院會議，唯其議決僅係初步之決定，因其決定之後尚須提出於立法院，爲最後之決定也，見憲法第六十三條：「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」。立法院議決的事項與憲法第五十六條行政院會議決定之事項相同，因此決定國家要政之機關，實爲立法院。

其三就負責的關係說。憲法第三十七條曰：「總統依法公佈法律，發佈命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署」，是謂我國的副署制度。副署乃所以表示同意，總統的一切行爲都須行政院長副署，便是總統一切行爲均須經行政院長同意。憲法此一條文實與第五十八條相配合；按國家的要政由行政院會議議決，而總統並不出席會議，是故副署是證明這個行爲是副署人的行爲，即行政院的行爲。民主政治是責任政治，行爲既是行政院的行爲，而不是總統的行爲，則行政院對此一行爲自應負責，所以副署表示負責斯即此意。然行政院向誰負責，依我國現行憲法第五十七條是向立法院負責，譬如提出施政方針施政報告，答覆質詢，對立法院之決議案雖可請總統核可提請立法院覆議，但如仍有立法院出席立法委員三分之二的維持，則行政院院長應即接受該決議或辭職。故負責的結果可能形成行政院長的辭職，而引起了行政院的改組。是故立法院又可決定行政院長之去留，行政院應否予以改組等，謂立法院

可控制行政院應非無據。

或謂，依憲法規定，立法院沒有不信任投票權，其非內閣制，至為明顯。唯議會表示不信任有種種方法，不信任投票不過其中之一而已。所以議會若有立法權，實可利用通過或否決，強迫行政部門就範，原不必依靠不信任投票制。或謂依憲法規定立法院不得解散，亦與內閣制有別，但是政府沒有解散權，只可稱為不健全的內閣制，不能謂其非內閣制，如法國第三、四共和即為明例，我國憲法一方令行政院向立法院負責，而他方又不許總統解散立法院，權力均衡已經破壞，此實為我國政制上的一個重要問題。其三或謂凡內閣制國家，閣員由議員兼任，我國立法委員不能兼為官吏，是則我國非內閣制。吾人知閣員由議員兼任，就英國說實為便利閣員在議會有議席以便利提案及出席辯論，故如允許閣員可出席議會發言，允許政府得提案於議會者，閣員並無非為議員不可，如現行制度之日本，西德即是。故 H. preuss 說：「總統選擇國務員，人選固不以議員為限，因為國家的領導人物中由議員兼任，並不是內閣制的要件。內閣制的本質在於他們管理國政須與議會多數人的意思一致。而議會多數人一旦不予信任，他們必須辭職。」（參閱薩孟武：中華民國憲法概要）我國行政院既得提出各種法案於立法院（憲法第五十八條第二項），而立法院開會時行政院長及各部會首長又得列席陳述意見（憲法第七十一條），如是他們不得兼任立法委員，固無傷於行政機關與立法機關之聯繫也。

綜由上述知，我國立法院在憲法中有其特殊的地位，謂其為決定國家政策之中心應無疑義。

第二節 立法委員

民國三十五年十二月二十五日，制憲國民大會於南京國民大會堂三讀通過中華民國憲法，國民政府於三十六年元旦公佈，並定同年十二月二十五日施行，中華民國自此步入憲政時代。

依據三十六年一月一日國民政府公佈之「憲法實施之準備程序」第二條之規定，國民政府應依照憲法之規定於三個月內制定並公佈國民大會之組織法及國民大會代表之選舉及罷免法，總統副總統選舉罷免法，立法委員監察委員之選舉罷免法，及五院之組織法。至於國大代表，監察委員立法委員之選舉則應於上項各種選舉罷免法規定公佈後六個月內完成（準備程序第四條）。再依三十六年十二月二十五日國民政府公佈之訓政結束程序法第二條「立法院行使原有之法定職權，應於依憲法產生首屆立法院集會之日，即行停止」。而經憲法產生之首屆立法院，則於國民大會開幕後之第七日（按爲民國三十七年五月七日），自行集會（憲法實施之準備程序第六條），是以訓政時期立法院之職權行使止於依憲法產生之首屆立法院集會之日。依此規定，立法權之行使得不中斷，而行憲後之各項法令乃得制定也。

一、選舉：我國行憲後第一屆立法委員係於民國三十七年一月二十一日至二十三日分區投票產生，第一會期並於同年之五月七日於南京國民大會堂開議，其後因環境變遷，任期屆滿，無法改選，乃由司法院大法官會議於民國四十三年一月二十九日開會並通過解釋文謂：「……惟值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉時，若聽任立法監察兩院職權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制度之本旨相違，故在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員監察委員繼續行使其職權」。

民國五十五年，國民大會第四次會議第九次大會通過，增訂動員戡亂時期臨時條款，其中第五條謂：

「總統爲適應戡亂需要，得調整中央政府之行政機構及人事機構，並對於依選舉產生之中央公職人員，因人口增加或因故出缺，而能增選或補選之自由地區及光復地區，均得訂頒辦法實施之。」根據此項臨時條款，總統復於五十八年三月二十七日公佈「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法」一種，依據該辦法第二條，因人口增加，增選立法委員十一人參加立法院。民國六十一年二月，第一屆國民大會第五次會議集會臺北，議決修訂「動員戡亂時期臨時條款」，其中第六項規定授權總統訂頒辦法充實中央民意代表機構，全文如次：「六、動員戡亂時期，總統得依下列規定訂頒辦法充實中央民意代表機構，不受憲法第二十六條，及第六十四條，第九十一條之限制：（一）在自由地區增加中央民意代表名額定期選舉，其須由僑居國外國民選出之立法委員及監察委員事實上不能辦理選舉者，得由總統訂定辦法遴選之。（二）第一屆中央民意代表係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選補選者亦同。大陸光復地區次第辦理中央民意代表之選舉。（三）增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表依法行使職權。增加名額選出之國民大會代表每六年改選，立法委員每三年改選，監察委員每六年改選。」總統並於六十一年六月二十九日公佈「增額中央民意代表選舉辦法」一種，依該辦法選出（包括僑居地遴選）立法委員五十一人參加立法院，並於六十三年二月起，開始行使職權。是以現行中華民國立法院立法委員其產生當分三部份敘述。

（一）第一屆立法院立法委員之選舉（民國三十七年選舉）

依憲法第六十四條之規定，立法院立法委員依左列規定產生：

（1）各省各直轄市選出者，其人口在三百萬以下者五人，其人口超過三百萬者，每滿一百萬人增選一人

○
(2) 蒙古各盟旗選出者。

(3) 西藏選出者。

(4) 各民族在邊疆地區選出者。

(5) 僑居國外之國民選出者。

(6) 職業團體選出者。

立法委員之選舉及前項第二款至第六款立法委員名額之分配，以法律定之，婦女在第一項各款之名額，以法律定之。」由我國憲法條文關於立法委員產生之規定，其中第一至第五各款為地域之代表，而第六款為職業之代表，是則我國立法委員是採用地域代表制兼職業代表制（註一）。若依立法院立法委員選舉罷免法第四條之規定，我國各地區各團體所產生之立法委員名額如左：

名 稱			人 數		百分比		
各 省 市			662		80%		
蒙 古			22		3%		
各民族在邊疆地區			6		1%		
西 藏			15		2%		
職 業 團 體	農 業		18		89	11%	
	漁 業		3				
	工 人 團 體		18				
	工 商 團 體		20				
	教 育 團 體		15				
	醫 師		4				
	自 由 職 業	新聞記者		5			11
		會 計 師		1			
		技 師		2			
		律 師		3			
僑居國外國民			19		3%		
總 計			773		100%		

圖表一：立法院立法委員名額分配表（依立法委員選舉罷免法第四條）

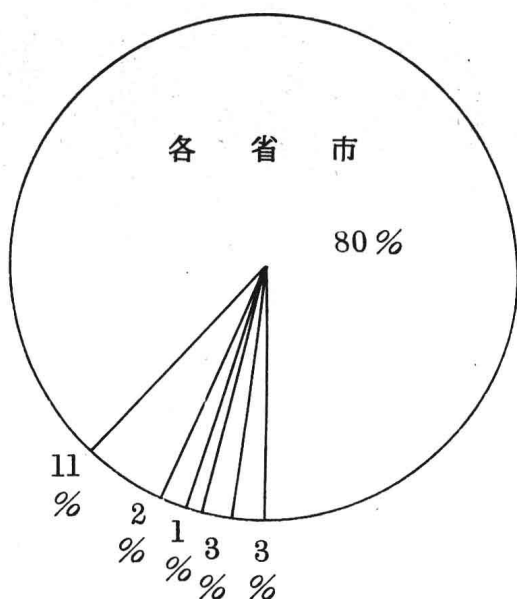


圖 表 二

由右圖知，我國第一屆立法委員之總名額為七七三人，雖僅選出七六〇人，其中除職業代表選出八十八人（應選出八十九人，其中醫師一人未選出）外，餘六七二人，均屬地域代表，若依選舉當時，加入各種職業團體之民衆總額僅八百萬人計，則平均每十萬人不到即可選出立法委員名額一名（註三）此者一。其次選出立法委員名額七六〇人中，婦女當選之名額達八十二名，已超過總額之十分之一，比例甚高（註四）此者二，其三由蒙古、西藏各民族在邊疆地區，及僑居國外之國民等單位所選出之立法委員名額共六十二名，（其中暫時旅居內地西藏人民一名，及僑居國外之國民十一名未選出），若各依其人口之比例均屬優

待（註五）。對婦女或特殊團體地域之代表保障其當選名額，其他國家憲法亦有類此規定，如巴基斯坦憲法第二十條「關於下院之議員各省應保留三席爲婦女之保障議席」。印度憲法第三三〇條「1衆議院應爲下列各人保留議席a指定姓階……」。印度尼西亞共和國憲法第五十八條謂「中國人、歐洲人及阿拉伯人等少數集團應分別選出不得少於九人、六人、及三人之代表，在國民代表議會中爲其代表。又前項國民代表之名額如未能依普選選出時，政府應依任命補充之」是其著者（註六）。蓋立法機構爲民意表現之場所，各種民族、各種地區、各類選民的意見均應能有所表示，其對國家之統一，中央統治權之行使，至關重要，是則此等規定，自屬適當。

1. 選舉人與候選人

依立法院立法委員選舉罷免法第六條，中華民國國民年滿二十歲，而無左列情事之一者有選舉權，年滿二十三歲，而無左列情事之一者，有被選舉權：

- (1) 犯刑法內亂外患罪，經判決確定者。
- (2) 曾服公務而有貪污行爲，經判決確定者。
- (3) 褫奪公權尚未復權者。
- (4) 受禁治產之宣告者。
- (5) 有精神病者。

(6) 吸用鴉片或其他代用品者。

若依右列之規定，則選舉人與候選人之惟一差別資格在年齡之一項而已，是謂積極之資格規定。其他各項