

司法院釋字第七三五號解釋抄本



司法院公布令	1
解釋文及解釋理由書	1
蘇大法官永欽提出之協同意見書	4
黃大法官茂榮提出之協同意見書	13
陳大法官春生提出之協同意見書	19
陳大法官碧玉提出之協同意見書	27
羅大法官昌發、黃大法官虹霞、蔡大法官明誠共同提出之協同意見書	31
林大法官俊益提出之協同意見書	41
陳大法官敏提出之部分協同部分不同意見書	57
葉大法官百修提出之部分不同意見書	62
陳大法官新民提出之部分不同意見書	66

解 釋

司 法 院 令

發文日期：中華民國 105 年 2 月 4 日

發文字號：院台大二字第 1050004090 號

公布本院大法官議決釋字第七三五號解釋
附釋字第七三五號解釋

院長 賴 浩 敏

司法院釋字第七三五號解釋

解釋文

中華民國憲法增修條文第三條第二項第三款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，……三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。……」旨在規範不信任案應於上開規定之時限內，完成記名投票表決，避免懸宕影響政局安定，未限制不信任案須於立法院常會提出。憲法第六十九條規定：「立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：一、總統之咨請。二、立法委員四分之一以上之請求。」僅規範立法院臨時會召開之程序，未限制臨時會得審議之事項。是立法院於臨時會中審議不信任案，非憲法所不許。立法院組織法第六條第一項規定：「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決

議召集臨時會之特定事項為限。」與上開憲法規定意旨不符部分，應不再適用。如於立法院休會期間提出不信任案，立法院應即召開臨時會審議之。

解釋理由書

中華民國憲法增修條文第三條第二項第三款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，……三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。（前段，下稱系爭憲法規定）如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。（後段）」不信任案制度係為建立政黨黨紀，化解政治僵局，落實責任政治，並具穩定政治之正面作用（中華民國八十六年五月第三屆國民大會第二次會議修憲提案第一號說明參照）。為避免懸宕影響政局安定，系爭憲法規定乃規範不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內完成記名投票表決，並未限制不信任案須於立法院常會中提出。又憲法第六十九條規定：「立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：一、總統之咨請。二、立法委員四分之一以上之請求。」僅規範立法院臨時會召開之程序，並未限制臨時會得審議之事項。基於儘速處理不信任案之憲法要求，立法院於臨時會審議不信任案，非憲法所不許。惟立法院組織法第六條第一項規定：「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限。」未許於因其他特定事項而召開之臨時會審議不信任案，與上開憲法規定意旨不符，就此部分，應不再適用。系爭憲法規定既未限制不信任案之提出時間，如於立法院休

會期間提出不信任案，立法院自應即召開臨時會審議之。

立法院職權行使法第三十七條乃關於不信任案提出、進行審議程序之規定，固屬立法院國會自律事項，惟仍應注意符合系爭憲法規定所示，不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內完成記名投票程序之意旨，自屬當然，併此指明。

大法官會議主席 大法官 賴浩敏

大法官 蘇永欽 黃茂榮 陳 敏 葉百修

陳春生 陳新民 陳碧玉 黃璽君

羅昌發 湯德宗 黃虹霞 吳陳銀

蔡明誠 林俊益

釋字第七三五號解釋協同意見書

蘇永欽大法官 提出

本件解釋以憲法增修條文第三條第二項第三款僅規定不信任案應於所定時限內完成記名投票表決，立法院若於臨時會中審議不信任案自無不可，立法院組織法第六條第一項規定與上開憲法規定意旨不符部分，應不再適用。即使在立法院休會期間提出不信任案，也應召開臨時會審議。本席同意此一結論，惟立法院依國會自律原則對憲法規定進一步具體化的實踐，向為本院尊重（本院釋字第二五四號、第三八一號、第四三五號、第四九九號、第六四五號解釋參照），其與憲法有關立法院開會及行使職權的規定之間，如何適度掌握分寸，既不牴觸憲法意旨，也要為立法院保留足夠形成餘地，以隨民主政治發展而有所調適，本件解釋在主旨及旁論都刻意點到為止，不做深入的論述，即寓有此意。以下僅就本件解釋因論述較為簡約而可能未盡其意的兩個問題，分別再做若干申論：一是立法院臨時會審議議案究竟有何限制（第一段），二是解釋理由書最後有關立法院職權行使法第三十七條的「併此指明」應如何理解，上開憲法規定真正不可違逆的核心意旨為何，哪些則屬可由國會自主調整的空間（第二段）。

一、立法院臨時會審議事項的限制，除與憲法規定意旨不符者外，解釋上仍保有寬廣的自律空間。

原因事件引發爭議的問題，在於立法院可否於開臨時會期間審議未列入議程的對行政院院長不信任案，立法院會議主席所為不予審議的裁決，是以立法院組織法第六條第一項

的規定：「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限。」為其依據，則本件解釋實有三個可能選項：第一，我國憲法第六十九條所規定的召集臨時會要件，既未如某些國家的憲法那樣規定臨時會以審議特定議案為目的（比如法國憲法第二十九條第一項、瑞典王國憲法法典中的國會法第十四條），甚至直接限制審議的範圍以該特定議案為限（比如墨西哥憲法第六十七條），顯然有意開放其行使職權，除有召集程序的限制外，一旦召開，即得行使所有立法院的職權，與常會無異。故立法院組織法的規定已增加憲法所無的限制，應屬無效，臨時會期間主持會議的主席如果據此規定否決不信任投票的提案，該裁決也已違憲。第二，憲法雖未對立法院臨時會的議程設有限制，但基於國會自律的基本原則，立法院自得自主形成相關規範，早在第十會期討論立法院組織法修正案時，立法委員就此問題即有深入討論（詳見立法院第十會期第十六、十七次會議速記錄），多位對議會法有研究的委員都指出，臨時會議程特定是為了控制會議時間，避免行政部門或立法委員橫生枝節，導致臨時會變成常會，當時雖有委員以追認緊急命令為例，說明應保留一定彈性，仍不為多數委員接受。此一立法院自主形成的規範行之有年，早已是有憲法位階的憲政慣例，本院應予尊重。果採此說，則主席否決不信任投票案的提案，即無違憲的問題。第三，立法院臨時會期間議程是否應受限制，基於國會自律原則，固應屬立法院可自主形成的空間。惟憲法賦予立法院合議行使的職權中，依其性質如有必須納入或排除會期屬性考量者，則為國會自律的上限，否則難以貫徹憲法設定該制的意旨。因此立法院組織法

第六條第一項的規定既非當然違憲，也不是在任何情況下都與憲法相容，一旦就臨時會開會發生議案可否審議的爭議，仍應視所涉憲法規定為何而定，可說是折衷說。

本院前曾就國民大會臨時會可否在總統非以修憲為目的所召開的臨時會中審議修憲案，做成釋字第三一四號解釋，該解釋對於常會和臨時會就國民大會行使職權而言有無不同，先做一般性的認定：「國民大會遇有憲法第三十條列舉情形之一，召集臨時會時，其所行使之職權，仍係國民大會職權之一部分，依憲法第二十九條召集之國民大會，自得行使之，前經本院釋字第二十九號解釋釋示在案。」其論證似乎傾向以機關決定可行使的職權，而不受會期的影響，接近第一說。但接下去話鋒一變，又說：「該項解釋係就國民大會依憲法第二十九條定期集會時得行使之職權所為之釋示，非謂國民大會臨時會不問召集之原因及程序如何，均得行使國民大會之全部職權。」顯然認為常會或臨時會的屬性，仍有可能影響其得行使的職權，又好像向第二說傾斜。但其理由第二段細析修憲必須使人民有表達意見的機會，歷來國民大會修憲也都在臨時條款或增修條文中，有明文規定由總統召集臨時會修憲，顯然認為「憲法之修改關係憲政秩序之安定及國民之福祉至鉅」，其集會應以修憲為目的而召開，因此不能在非以修憲為目的召開的臨時會中審議修憲案。是又說明其否決以臨時會修憲的真正理由，不是第二說的僅因臨時會的屬性，其審議議案即不能超出臨時會召開時公告的目的，而是考量了國民大會行使修憲權的特殊意義，才有必要排除「非以修憲為目的」召開的臨時會，換言之，該解釋並未當然否定臨時會審議召開目的以外的其他議

案，至少就此仍保持開放，因此正確的歸類還是折衷說。

回頭看本件解釋，在闡明憲法第六十九條關於立法院召開臨時會的規定時，也是先確認其「僅規範立法院臨時會召開之程序，並未限制臨時會得審議之事項。」，似乎採第一說的機關本可行使其所有職權，不容立法院以法律自我限縮行使職權範圍的觀點，但果真如此，邏輯推導出來的結論，應該只有宣告立法院組織法第六條第一項的規定違憲一途。理由書卻顯然不做此想，反而刻意再以憲法賦予不信任案審議權的特殊需要來強化「非為審議不信任投票案而召開的臨時會」仍得審議不信任案的正當性：「基於儘速處理不信任案之憲法要求，立法院於臨時會審議不信任案，非憲法所不許。」並因此得出該條項「未許於因其他特定事項而召開之臨時會審議不信任案，與上開憲法規定意旨不符」，僅「就此部分，應不再適用」的結論。換言之，立法院以委員所提法律案限制臨時會得行使的職權，並非一律抵觸憲法，只有當自律排除行使的職權，將使憲法賦予立法院此一職權的意旨無法落實時，才非憲法所能容許。因此並未認定系爭規定無效，而僅命與該憲法規定抵觸的情形，應不再適用。在方法上，和之前的釋字第三一四號解釋頗能前後呼應，都是從肯認國會應可行使其全部職權，不因處於常會或臨時會而有不同出發，但又必須儘可能尊重國會的自律，包括自我限縮臨時會得行使職權的範圍，只有當此一限縮已使憲法賦予特定職權的意旨無法落實時，才必須排除該限制。本件解釋的聲請人柯建銘等四十六位立法委員，實際上也未質疑系爭規定本身的效力，僅質疑立法院會議主席的裁決未考量增修條文規定的落實，足見朝野立委對於臨時會期間審議議案

的範圍應受召開目的限制的憲政慣例，尚無根本的分歧。本院在這兩號分別針對國民大會和立法院所做的解釋，對於限制臨時會行使職權範圍的規定，僅以解釋所涉職權——一為修憲權，一為不信任案審議權——有其特殊考量為限，始得例外排除，見解相當一致，文字上也都還留有餘地，為未來面對新問題時保留調適的空間。其妥適權衡國會自律與落實憲法規定核心意旨的苦心，值得各界留意。至於未來國會進一步改革，會不會考量社會的複雜度，臨時會的功能是否有擴大的必要，而考量修改立法院組織法相關規定，當然還是要由其以自律方式通過朝野協商做成決定，本院應予充分尊重。

二、憲法增修條文有關不信任投票規定的核心意旨在於兼顧冷卻與速決，其餘可由立法院自律。

再看解釋理由最後論及的立法院職權行使法第三十七條有關不信任案審查程序的規定是否符合憲法增修條文第三條第二項第三款的規定，聲請人雖在聲請書中質疑其第二項有關七十二小時和四十八小時的起算點異於上開憲法規定，但從聲請書前言所敘述的爭議經過即知，系爭規定因會議主席裁決無法於臨時會處理不信任案而根本未予適用，與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款「適用法律發生有抵觸憲法之疑義」要件顯然不符，因此本院無法受理審查，僅能以旁論方式諭知「應注意符合系爭憲法規定所示」，從其文字的簡略也可推知，此段論述目的僅在提醒，即使立法院得依國會自律原則制定法律對憲法所定不信任案的程序作進一步的規範，或通過實踐形成憲政慣例，仍不得逾越憲法規定依穩妥解釋可容忍的界線，本件解釋並未為實質審查，也未做成合憲或違憲的認定，有意留待未來確有國會無

法和息的爭議時，才由本院做成解釋，殊無疑義。

惟比較立法院職權行使法第三十七條和憲法增修條文第三條第二項第三款的規定，確實會發現前者就其第二項有關七十二小時和四十八小時起算點的規定，至少不是後者文義上「唯一」可能的解釋。甚至聲請書未質疑的前者第一項有關「提出」的方式，以及第三項四十八小時未完成表決即「視為不通過」的規定，是否也已違逆後者規定的意旨，解釋理由書所說的「應注意」，究竟有無任何微言大義，難免引發討論。從立法院職權行使法有關不信任案的程序規定，是在民國八十六年國民大會朝野政黨首度合作完成的修憲案中導入此制後，旋於八十八年初即在立法院通過朝野協商，由不同政黨立法委員共同連署提出法律制定案，並以逕付二讀方式所增訂，且在過去二十六年中三度行使此一職權，都完全按照該規定進行，未嘗有何爭議即知，朝野政黨自始對於憲法增修條文導入的不信任投票制有其共同一貫的解讀，首先是把此一對行政立法關係影響重大的程序仍然架構在既有的立法院議事制度下，其目的應該在保持「亂中有序」，七十二小時的不變期間本來就是參考德、法等民主先進國家的制度而設，要避免國會在激情下做成決定，讓朝野政黨內部或相互之間尚得做最後的努力，或使擺盪中的執政者得以穩定，或可協商建立一個更穩定的新政府，而四十八小時則是要使這樣的變局有明確終了之期。這樣的理解即使符合修憲者主觀的目的，是否已經逾越憲法文義的極限，或從二十七年後的今天看來，已不符合此制的客觀目的，而必須由本院介入糾正？或者正好相反，應認為這正是國會以自律方式形成的反映我國政治文化與社會條件、因此彌足珍

貴的憲政慣例？可能還要正本清源，從我國憲法制定和後來修改的背景去找答案。

在制憲之初，政治協商會議原先決議採取不信任案制度，但嗣後政黨間再經妥協，終於在憲法本文中放棄此制，原因即在不信任案的提出容易造成政局動盪，故改以憲法第五十七條的覆議制度，使行政院向立法院負責，立法院仍有促使行政院長辭職的方法，其精神即在顧及內閣動搖的「有害無益」，對於這段歷史和目的，在制憲史的研究上向無爭議（可參張君勱，中華民國民主憲法十講之五）。民國八十六年修憲時，跨越朝野政黨的提案就首次導入不信任投票程序所做說明，也特別強調把立法院合議的期限寫進憲法，目的正在努力化解矛盾、維持政局穩定（可參本號解釋理由書）。比較憲法上，德國基本法第六十七條第二項也有類似的不變期間的規定（從提案（指倒閣）到選舉（指新總理）應有四十八小時），其理論與實務在起算點的解釋上，也都特別強調仍要架構在一般的國會議事程序內，以致比如提案文件仍以放置各議員信箱內才算到達，往往使此一冷卻期間比實際提出倒閣意思後數天才開始計算，認為此一規定真正在意者實為「最早」（frühestens）什麼時候才能表決，而不是「最晚」（spätestens）什麼時候一定要完成表決，乃至唯有當國會的決議做成於未滿冷卻期時，其決議才會因違反基本法該規定而無效，反之，如果決議因為任何原因拖到比法律規定的時間還晚才做成，反而不會構成憲法的瑕疵。從國民大會討論如何導入不信任投票制時，學界的討論多提到德國此制，更可明瞭立法院對於我國的不信任投票制為何會有類似的理解。只是我國在建立此制時，既費心的把冷卻期間

拉長到比德國還多一天的七十二小時，又刻意的設定了可以開始議決後「最晚」的四十八小時，以免陷入長期不決。由此角度觀察職權行使法第三十七條的規定：「不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討論，交付全院委員會審查。全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。前項全院委員會審查及提報院會表決時間，應於四十八小時內完成，未於時限完成者，視為不通過。」將七十二小時的冷卻期實際上從「提報院會」時起算，即有意的把不信任案這樣重大而特別的議案一方面仍然納入立法院一般的院會程序中，不另設更特別的開始程序規定；另一方面又依憲法精神給予特殊地位，使其能比原來排定的案件做更快速的處理。七十二小時的冷卻期間則未進行審議程序，顯然是把這段期間理解為專做政黨間政治協商及政黨內部動員之用，而把開始審議的時間定於此一時限屆滿之後。審議仍應符合通常議事程序，因此「速決」的四十八小時起算點即定於全院委員會的召開，但從全院委員會開會起，到提報院會表決，又須按憲法速決的意旨，在四十八小時內完成，乃至使議而未決的情形，擬制為未通過。整個設計既要使陷入擺盪的政局仍可做最後努力，避免在激情中做成決定，另一方面又要使政治風波早日平息，一旦無法順利倒閣，即令其迅速回復秩序。背後追求政局穩定的政治文化十分昭然，也許不是最貼近增修條文文理的制度設計，但應該就是最符合當時政治行動者共識的設計，如此實際運作了三次，從無程序上的爭議，本院豈有再斤斤於文字，擅做不同於憲政慣例的解釋的餘地？

本件解釋在主旨的臨時會可否處理不信任案，和旁論的不信任案審議程序上，都非常小心的考量了國會自律與憲法意旨，本席認為應屬恰如其分的權衡。由於我國憲法有關行政立法的分權，自始即混合了內閣制與總統制的設計，民國八十六年修憲以後，更接近法國的半總統制，此類制度在許多環節都保有較大的因地制宜的選擇空間，此際若能由政治行動者通過協商達成共識，乃至反覆運作形成慣例，都是彌足珍貴的憲法成長，做為第三者的司法機關，只要確認此類續造未抵觸憲法的核心意旨，維護猶恐不逮，若還存有作之君作之師的想法而任意指點，實在已是角色的錯亂。用 Cass Sunstein 的比喻，應該就是「巨人症」的症候了。因此本席十分樂見本解釋的點到為止。

釋字第七三五號解釋協同意見書

黃茂榮大法官 提出

一、我國憲法規定兼具總統制及內閣制之特徵

憲法第三十五條前段規定，總統為國家元首。此為憲法採總統制的規定。然憲法又於第五十五條第一項規定：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。」第三十七條規定：「總統依法公布法律，發布命令，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。」憲法增修條文第二條第二項規定：「總統發布行政院院長與依憲法經立法院同意任命人員之任免命令及解散立法院之命令，無須行政院院長之副署，不適用憲法第三十七條之規定。」此外，憲法第五十七條亦規定，行政院應依該條各款規定，對立法院負責¹。基於上開規定，我國中央政府組織兼具有總統制及內閣制之特徵：即不但總統之職權依上開規定，受到應有行政院院長之副署的制約，且行政院應對立法院負責，並由之導出憲法增修條文第三條第二項第三款所定之倒閣權：「……三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」以及與倒閣類似之憲法第

¹ 憲法第五十七條：「行政院依左列規定，對立法院負責：一、行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。二、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。三、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。」

五十七條第二款及第三款規定：「二、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。三、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。」該二款從就事論事，而不對人之觀點，規定得經總統之核可，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或原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。

二、不信任案之規範需要

既兼採內閣制，則對於內閣之不信任案的提出，自屬憲法上重要的事項。憲法增修條文第三條第二項第三款「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案」之規定，乃「行政院應對立法院負責」之精神的具體規範，亦為「權力分立原則」於我國發展之具體表現。再者，依據憲法規定，不信任案之提出可能會導致解散國會之結果，並有「不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案」之限制，關係國家事務之順利運行。

因此，立法院須本於憲法及其憲法增修條文相關規定之意旨，就不信任案之提出、審議及表決，制定符合正當程序之相關規範，據為立法院行使與不信任案相關職權之準繩，以貫徹憲法及增修條文中行政院應對立法院負責之精神。

三、關於不信任案之規範問題

立法院行使不信任案之職權，規定於立法院職權行使法第六章以下。按關於不信任案在規範上有下列問題：首先為何時可以提出、如何提出；其次是在不信任案提出後，如何進行審議及表決之程序，方符合憲法增修條文之意旨。

（一）不信任之提出時點應不受任何限制

不信任案之作用，在於化解政治僵局、穩定政局安定，憲法增修條文規定「不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之」即顯示立法院對於行政院院長之不信任案係屬非常急迫、必須立即解決之事件，因此，沒有多餘的理由，以任何程序方式限制其提出時點或使其無法提出，且不信任案一經提出，就應該要立即、優先處理。

按中華民國憲法增修條文第三條第二項第三款：「行政院依左列規定，對立法院負責，……三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。……」該款僅規定不信任案應以全體立法委員三分之一以上連署之方式提出，以及一旦提出，即應於所定時限內完成記名投票表決，並未就不信任案之提出時點予以限制。又憲法第六十九條：「立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：一、總統之咨請。二、立法委員四分之一以上之請求。」該條僅係規定立法院臨時會之召開方式，並無臨時會不得審議不信任案之限制。換言之，依上開憲法規定，立法院只須符合「經全體立法委員三分之一以上連署」之要件，即得「隨時」對行政院院長提出不信任案。其在常會或臨時會中提出不信任案者，立法院均應於憲法增修條文第三條第二項第三款所定期限內完成審議並以記名投票表決之；如於立法院休會期間提出者，立法院亦應即召開臨時會審議之。立法院組

織法第六條第一項：「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限。」限制臨時會僅得審議決議召集臨時會之特定事項，排斥於臨時會中審議已符合提出要件之不信任案，要與憲法及憲法增修條文之意旨不符。就此部分，本號解釋多數意見認為應不予適用，本席敬表贊同。

（二）不信任案之提出及審議程序問題

關於不信任之提出及審議程序，主要規定於立法院職權行使法第三十七條：「（第一項）不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討論，交付全院委員會審查。（第二項）全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。

（第三項）前項全院委員會審查及提報院會表決時間，應於四十八小時內完成，未於時限完成者，視為不通過。」多數意見基於立法院職權行使法第三十七條屬立法院國會自律事項之理由，僅於解釋理由書中提醒立法院於行使職權審議不信任案時，應注意憲法有關不信任案提出七十二小時後應於四十八小時內完成記名投票程序之意旨。惟為避免違反憲法及增修條文意旨，立法院職權行使法第三十七條之規定恐有一些問題尚待解決，爰提出下述意見，供立法院及各界參考。

1、關於立法院職權行使法第三十七條第一項規定

「不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討論，交付全院委員會審查。」該項規定限制不信任案之提出應在「院會報告事項進行前」，似為避免後續程序受到不信任案的干擾，惟此與不信任案得隨

時提出、應優先處理之憲法意旨，恐有不符。再者，不信任案提出後主席應即交付全院委員會審查，旋即開始不信任案之審查程序，換言之，不信任案之提出具有中斷其他議案之效力，因此，該項規定限制不信任案應於院會報告事項進行前提出，是否有必要，亦有疑問。

其次，規定應於院會提出，其所稱院會究竟指立法院或指常會或臨時會進行中，不盡清楚。所以，宜規定按通常議案提出之方式，提出於立法院時即生提出之效力。

2、關於立法院職權行使法第三十七條第二項規定

「全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。」該項規定以「提報院會」，而非以「不信任案之提出」於立法院，為該七十二小時期間之起算點，此與憲法增修條文第三條第二項第三款關於起算點之規定顯然不同；再者，如此重要之議案，依該項規定須於耗盡七十二小時後，方要求院會開始審查，已先空轉七十二小時，亦與「立即」之概念不合。

3、關於立法院職權行使法第三十七條第三項規定

憲法增修條文第三條第三項係規定「……不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。……」換言之，在不信任案提出後，不論通過或不通過，均必須經由記名投票表決之方式決定，而不能用未經投票之方式，認定是否通過。立法院職權行使法第三十七條第三項規定「前項全院委員會審查及提報院會表決時間，應於四十八小時內完成，未於時限完成者，視為不通過。」明顯與憲法增修條文之規定有所衝突。

不信任案經立法委員三分之一之連署向立法院提出

時，即如同法院不得拒絕審判一般，立法院必須依憲法增修條文所定記名投票表決之方式作出決定。惟依該項規定，不論以任何議事技術或杯葛的手段，只要能拖延超過四十八小時，該不信任案即「視為不通過」，無聲無息的結束。「視為不通過」之法律上效力即等同於「視為信任」，如此之規定不盡合邏輯。

為忠實於憲法增修條文第三條第二項第三款規定，立法院職權行使法第三十七條第三項應修正為：「前項全院委員會審查及提報院會表決時間，應於四十八小時內完成記名投票表決。」而不宜有「未於時限完成者，視為不通過」之文字。更重要的是，配合該規定，對於阻擋投票而使不信任案未能於四十八小時內完成記名投票者，應定有配套規定，俾確保議事順利。

四、結語

本案為關於不信任案之審議與表決時程的問題。不信任案之連署與提出總有一定之醞釀期間，不至於發生突襲的情事。所以關於憲法增修條文第三條第二項第三款所定期程之進行，應理解成關於法定期間之強制規定，除有不可抗力之情形外，務必在該款所定總時數（一百二十小時）經過前，完成記名投票之程序，決定立法院對行政院長提出之不信任案是否通過。不信任案審議之法定時程應自「提出不信任案」時起算，且在七十二小時後加四十八小時的期間，完成記名投票表決。立法院要如何分配該七十二小時加四十八小時的時間，固屬其自律事項，但仍應妥適規劃其相關議事程序的規定，不得有延宕的情事，俾使不信任案盡速塵埃落定。

釋字第七三五號解釋協同意見書

陳春生大法官 提出

本號解釋認為，中華民國憲法增修條文第三條第二項第三款規定之不信任案，旨在規範不信任案應於規定之時限內，完成記名投票表決，避免懸宕影響政局安定，並未限制不信任案須於立法院常會提出；立法院組織法第六條第一項，關於立法院臨時會以決議召集臨時會之特定事項違憲規定，與上開憲法規定意旨不符部分，不再適用；如立法院休會期間提出不信任案，立法院應即召開臨時會議審議等意旨，本席敬表同意。惟解釋理由書中，對立法院職權行使法第三十七條規定以「併此指明」方式加以指摘部分，謹略述管見如后。以下謹就本號解釋關於立法院組織法第六條第一項，以及立法院職權行使法第三十七條規定與司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第五條第一項第三款之適用關係，略述淺見。

壹、本解釋受理標的為立法院組織法第六條第一項而排除立法院職權行使法第三十七條之理由

一、立法院組織法第六條第一項之受理依據

基於憲法第六十九條規定，立法院遇有左列情形之一時，得開臨時會：一是總統之咨請。二是立法委員四分之一以上之請求。而立法院組織法第六條第一項規定，立法院依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限。臨時會之召開限於特定事項，此為憲法第六十九條所無之規定，則適用於不信任案提出於臨時會時，則有是否亦須適用立法院組織法第六條第一項之「特定事項為限」之疑義。此確合乎大審法第五條第一項第三款，立法委員就其行使職權，適用憲法發生疑義，亦即是否憲法第六十九條本就

限制於臨時會提出不信任案。另於本案，實際上當時之立法院院長，以立法院組織法第六條第一項規定須以「特定事項為限」作為依據，拒絕不信任案於臨時會提出，則亦符合大審法第五條第一項第三款之三分之一以上立法委員，就其行使職權，發生適用法律有抵觸憲法之疑義，因此，應予受理。

二、立法院職權行使法第三十七條規定與大審法第五條第一項第三款之適用

本號解釋理由書指出，立法院職權行使法第三十七條乃關於不信任案提出、進行審議程序之規定，固屬立法院國會自律事項，惟仍應注意符合系爭憲法規定所示，不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時完成記名投票程序之意旨，自屬當然云。

本案關於大審法第五條第一項第三款之適用

（一）聲請人之主張

當事人之主張主要有四點，其中第一點，不信任案攸關權力分立與制衡、第三點，憲法未限制於臨時會期間不得提出不信任案、第四點，立法院組織法不得作為臨時會期間提出不信任案之障礙等，於本案有解釋價值，而其第二點認為不信任案提出後，立法院應依憲法規定時限內表決，並直指立法院職權行使法第三十七條違憲之主張，則不應受理。因本案問題在於不信任案因故「未能提出」，與「提出後」可能依第三十七條進行之程序違憲，為兩回事之故。

（二）我國學界之見解

1、主張程序從寬者認為，程序法之本旨之一係在保障實體法上權利之實現，故在可能之論證範圍內，不應過於嚴格解釋，以辭害意，而致本末倒置，反有礙此一目的之實現。

如涂懷瑩大法官主張，大法官受理聲請解釋，由於其程序規定不似民事訴訟法詳盡，故反宜程序從寬，而應從實體上審究所聲請釋憲之內容，是否有解釋之價值；倘有價值，自可藉此解釋以發揮其釋憲之功能¹。亦有學者參考德國抽象法規範審查制度之見解，認該抽象法規範審查隱含架構合憲秩序之客觀目的，依此解釋我國此一制度，則不應以聲請人聲請時與具體案件有任何相關聯為必要，故實不應以行使職權為其要件；同時就立法院之職權本質觀，主要亦非在適用法律，故此一要件不應狹隘界定²。或認為司法院大法官擔負憲法維護者之任務，大法官解釋憲法之程序，實具有憲法訴訟之性質，為發揮司法院大法官維護憲法之功能，凡具有解釋價值之案件，應從寬認定其程序是否合法³。其說亦值得參考。

2、曾華松大法官於釋字第四九九號解釋之不同意見書指出，「若立法委員於法律制定、修正之審議中，或法律修正草案尚在立法委員研擬中，或擬提案修憲，或對憲法增修條文本身合憲性發生懷疑，或預行假設憲法問題，徵詢本院意見者，均不應受理。良以司法權行使之前提，應該以有具體的爭議事件存在為前提，立法委員聲請釋憲，亦不例外。司法資源有限，應予珍惜，未達具體性之憲法諸問題，立法委員應自行研究，以確定其意義，殊無許其聲請司法院解釋之合法根據。否則，司法解釋淪為諮詢意見，當非國家設立司法機關之本意。」⁴有其見地。

3、吳信華教授認為，吾國憲法訴訟中，「機關及三分之一立法委員聲請法令（律）違憲解釋」之類型，在法條上

¹ 涂懷瑩，大法官釋憲若干問題的商榷，憲政時代，1981年7卷1期，第6頁。

² 類似見解參考陳愛娥，立法機關的社會政策形成自由與平等原則，台灣本土法學雜誌，14期2000年9月頁89以下。

³ 參考朱武獻，司法院大法官會議解釋憲法及統一解釋法令制度之研究（下）—司法院大法官會議解釋之效力，收於氏著，公法專題研究，頁12、13。

⁴ 司法院大法官會議解釋續編（十三），頁730參照。

似均明白以行使職權為要件之情形下，若在論證上僅謂此制度係由德國而來，而即將此一要件虛辭化，論證上似欠缺說服力。又我國現行體系上不可能僅對「機關及三分之一立法委員聲請法令（律）違憲解釋」之「行使職權」加以界定，仍應顧慮憲法訴訟各類型間體系的完整性。且若將由立法委員三分之一以上提出之法令違憲訴訟類型解為乃一種客觀程序，並不以聲請人與該違憲法令有關聯性為必要者，行使職權此一要件，則應更為「與職權有關，而有請求解釋（闡明）之（重要）公共利益」所補充而解釋適用。如此界定，使此一原本在制度上純屬客觀程序的訴訟類型相對主觀化，乃為配合我國既有現況所為之整體思考⁵等語，其說值得參考。

（三）我國過去三次不信任案之實務

自憲法增修條文規定不信任案以來，立法院曾三次對行政院院長提出不信任案，均依包括立法院職權行使法第三十七條之規定程序行之。即分別於民國八十八年二月⁶、一〇一年九月⁷以及一〇二年十月⁸，對當時之行政院院長蕭萬長、陳冲以及江宜樺提出不信任案，但表決結果均未通過。

（四）我國大法官向來之解釋意旨

依學者之研究⁹，本院向來就大審法第五條第一項第一款、三款之立法委員三分之一以上聲請釋憲，以未行使職權為由不受理之八類型。其中包含大法官僅以「未行使職權」不受理，而未再予說明闡釋相關內容者，其常見之用語為：

⁵ 吳信華，「行使職權」作為機關聲請法令違憲解釋要件之探討，收於氏著憲法訴訟專題研究（一）—「訴訟類型」，元照出版公司，2009年10月，頁206、251、252。

⁶ 立法院公報第88卷第9期頁52以下參照。

⁷ 立法院公報第101卷第50期頁1以下參照。

⁸ 立法院公報第102卷第52期頁32以下參照。

⁹ 吳信華，前揭著5，頁217以下。

聲請人於聲請書上「未載明」或「未具體說明（指陳）」其係行使何種職權，發生適用憲法之疑義，或法令有抵觸憲法之疑義，而不受理本案¹⁰。或在有些聲請案件，大法官認為，該聲請並非係就立法委員現時行使職權之具體事項，適用憲法規定而發生客觀上之疑義，或適用法律發生有抵觸憲法之疑義，而不受理¹¹。

（五）比較法上一德國基本法第六十七條與國會議事規則規定

德國基本法第六十七條規定建設性之不信任投票程序（das Verfahren des konstruktiven Misstrauensvotums），只就其基本特質（Grundzügen）部分為規範。其詳細則委由聯邦議會於其議事規則（GO-BT）中決定，其乃依據基本法第四十條第一項之規定。依照基本法第六十七條第二項，建設性之不信任投票之提議與表決間須有四十八小時存在。此一期間規定，乃為避免國會未經深思熟慮，即貿然決定產生新政府。不信任投票案之提議人需要時間確定，是否新總理候選人能獲得必要之多數支持，以及建設性之不信任投票之提議，並非僅基於一時之高昂情緒而提起。由於此乃憲法所定之期間，故即使所有當事人同意，亦不得加以縮短。

而期間之計算依照議事規則第一百二十三條第一項第一句規定，包含依基本法第六十七條所提出之不信任案提議，其有關通知（印刷物）之投遞日不算在內。期間經過之計算，從投遞日之下一日起算。而當通知放置於議員同僚之信箱（或抽屜）（Fächer）內時，則即已投遞完成（議事規則第一百二十三條第一項第二句）。通知投遞當天未算入期間

¹⁰ 參考立法委員謝錦川等 57 人之聲請案，立法院公報，38 卷 11 期，頁 55；立法委員丁守中等 55 人之聲請案，立法院公報 41 卷 10 期，頁 34。

¹¹ 立法委員李慶華等 63 人之聲請案，立法院公報 41 卷 1 期，頁 90；參考立法委員蘇煥智等 62 人之聲請案，立法院公報 41 卷 5 期，頁 90 參照。

內，此延長了基本法第六十七條第二項之憲法規定達一天。此一期間延長並無憲法上問題¹²，因基本法第六十七條第二項只規定選舉最早可能(frühestmöglichen)，而非最晚可能(spätestmöglichen)之時點¹³。

(六) 本號解釋之評述

1、無論採嚴格要件認定說或程序從寬處理或參考德國學說，均有其不同類型適用之價值，不能一概而論。惟若採程序從寬處理說，亦須有一定之基準或受理價值，否則流於只是多數大法官說了算，此對本院釋憲功能之發揮未必有利。

2、本案不應採程序從寬處理說，因為立法院職權行使法第三十七條之合憲性疑義，固為抽象法規範審查，此種訴訟之提起，乃一種客觀程序。但上揭條文乃屬立法院之議事程序規範，應屬傳統國會自律事項，與一般抽象法律或有關機關組織、權限、或有關人民基本權利保護限制相關規定者不同。議事規則本屬立法院「內部事務」之程序規定，若有不妥，立法委員自行提案修法即可，非本院所宜置喙。更何況該條文規定，過去三次實際實施不信任案之提案，均無私毫爭議或窒礙難行之處，認為未來實施有困難而違憲之理由何在？若只是抽象、臆測之敘述，其根據仍不足。本案問題在於不信任案，「未能提出」，與「提出後」可能程序違憲為兩回事，更何況依過去三次實務經驗，不信任案依法提出及其審議過程，並無窒礙難行或違憲爭議發生。故即使從實體上審究，當事人所聲請釋憲之立法院職權行使法第三十七條，並無解釋之價值，或所聲請解釋事件仍尚未成熟；且並

¹² Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, 13. Auflage, 2014, Rn. 27.

¹³ „……, da Art.67 Abs. 2 GG nur den frühestmöglichen, nicht aber auch den spätestmöglichen Zeitpunkt der Wahl bestimmt.“

無學者所謂「與職權有關，而有請求解釋（闡明）之（重要）公共利益」之存在，從而本案對此為不受理之決定，乃為適當。

3、實體上，以前述德國法制為例，審視我國立法院職權行使法第三十七條，則依照德國基本法第六十七條第二項規定，建設性之不信任投票之提議與表決間，須有四十八小時存在，與我國之須經七十二小時雖不同。但此一期間規定，同屬為避免支持一個在國會討論之熱頭上而未經深思熟慮所產生之政府。其特質在於規定選舉最早可能（frühestmöglichen），故不信任案相關物件其投遞當天未算入期間內，實際延長基本法第六十七條第二項之憲法規定達一天，但此一期間延長，在德國並無憲法上問題。如此，則立法院職權行使法第三十七條第一項之現行規定，雖未具體明定提出之起算點，但相較德國法，似更為四平八穩之規定。相對地第三十七條第三項之規定，則為要求立法院須決斷，不得懸而未決，為德國法上所無，但其規定特質，相對於第三十七條第一項提出之最早可能（frühestmöglichen），同條第三項則為最晚可能（spätestmöglichen）之時點，其目的正為避免憲政爭議之遲延不決，故規定未於時限完成者，「視為不通過」，應亦合乎增修條文第三條不信任案制度之精神，並無違憲之疑慮。又於不信任案表決過程，即使可能發生以議事手段杯葛、阻擾不信任案表決之情事，但此乃屬立法院長維持議會秩序之警察權行使問題。

貳、結語

正如學者所云，就大審法第五條第一項第三款，立法委員就其行使職權，適用憲法發生疑義，在訴訟要件之解釋上

不論嚴格或寬鬆，均應有客觀準則，以免使人誤解大法官乃依其所好或現實考量而決定是否受理，如此對法明確性之要求，實有妨礙¹⁴。於本案，本院實不須對立法院職權行使法第三十七條規定以「併此指明」方式加以指摘，因本案乃有關立法院本身行使職權之程序規定，屬國會自律事項，除非有類似重大明顯瑕¹⁵情況，本院應予以最大程度之立法裁量空間，不應介入，以免陷入杞人憂天或畫蛇添足之境地。

¹⁴ 吳信華，「行使職權」作為機關聲請法令違憲解釋要件之探討，收於氏著憲法訴訟專題研究（一）—「訴訟類型」，元照出版公司，2009年10月，頁251。

¹⁵ 本院過去解釋多有運用重大明顯瑕疵理論作為違憲審查基準，除適用於憲法機關職權行使之程序行為，例如釋字第342、419、499、520號解釋外，實體之法律亦得作為審查對象，例如釋字第618、712號解釋。參考陳春生，論大法官適用「重大明顯瑕疵」理論作為違憲審查基準之根據與發展，中華法學，第16期，2015年11月，111頁以下。

釋字第七三五號解釋協同意見書

陳碧玉大法官 提出

立法委員柯建銘等依憲法增修條文第三條第二項第三款規定（下稱系爭憲法規定），於立法院臨時會中對於行政院長提出不信任案。立法院院長以憲法第六十九條及立法院組織法第六條第一項規定（下稱系爭規定）立法院臨時會以決議召集之特定事項為限，而系爭不信任案並非該臨時會應審議之特定事項為由，未就該不信任案為審議。就此，柯建銘等四十六人認立法院院長裁示無法於臨時會處理，有抵觸憲法權力分立原則及精神，聲請解釋。

系爭憲法規定，立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。明確規定自不信任案提出於立法院後必須經過七十二小時之冷卻期間，並於期滿後之四十八小時內以記名投票表決，亦即於一百二十小時內結束不信任案，以迅速解決政治僵局，避免政務之延宕，並以不信任案未經表決通過時，對於同一行政院院長於一年內不得再提出不信任案，暨於不信任案通過時，行政院院長應提出辭呈，並得同時呈請總統解散國會為制衡。

本案之爭點為：

1、關乎一百二十小時之起算時點與完成時點之「提出」

與「以記名投票表決之」之定義；

2、在已召開之臨時會中得否審議不信任案；

3、休會中如何為不信任案之審議，以及一百二十小時之起算點是否不同。

對於立法院臨時會中得提出及審議不信任案，於立法院休會期間有不信任案提出時應即召開臨時會審議之多數意見，本席敬表同意。蓋系爭憲法規定不信任案提出於立法院七十二小時後之四十八小時內以記名投票表決之，立法院即有遵循此期間規定之憲法義務，從而不僅於常會或召開中之臨時會，於休會中亦應立即召集臨時會審議之，以盡其憲法義務。

立法委員除應於立法院之常會與臨時會執行其法定義務外，選民服務亦為其部分職責。是憲法第六十八條乃規定立法院常會期間為每年二月至五月底、九月至十二月底，必要時得延長之，而非全年均為會議期間。又於第六十九條規定，臨時會之召開限於總統咨請或立法委員四分之一以上之請求時，始得為之。上開咨請及請求必須有其事由，是臨時會應為特定事項而召開並為審議，系爭規定：「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限。」與上開憲法規定意旨並無不符。

如前所述，憲法並未規定不信任案應提出之時間，而不

信任案有其急迫性，立法委員有於系爭憲法規定之期間內審議不信任案之義務，從而於已召開之臨時會中應就不信任案為審議，不因其非屬該臨時會原定之特定事項而排除之。系爭規定於不信任案不適用之，就系爭規定應為合憲限縮解釋。

對於「以記名投票表決之」係指「完成記名投票」之多數意見，為對於計算不信任案應於一百二十小時審議之終點為明確定義，且防止以不正手段阻擋不信任案之記名表決程序之進行，就此部分本席亦表贊同。然本號解釋對於「提出」未為定義性之解釋，導致如何起算七十二小時冷卻期間並不明確，究指不信任案送達立法院議事處，或指審議開始，甚且於休會期間為此召集之臨時會又如何起算，其差距甚大，可能遠逾一百二十小時。以已發生過之三次不信任案（即八十八年二月、一〇一年九月及一〇二年十月，分別對當時之行政院院長蕭萬長、陳沖及江宜樺所提出之不信任案）均於常會中提出，且立法院均能遵循系爭憲法規定之期間完成記名投票表決而未就「提出」為定義性之解釋，是否妥適，值得商榷。

至於不信任案如何於常會或臨時會中開始進行及審議之程序，為國會自律事項，然必須遵守憲法之七十二小時之冷卻期及四十八小時內完成記名投票表決之多數意見，本席敬表贊同。立法院職權行使法第三十七條關於不信任案進行

及審議程序規定，關於期間遵守之規定部分，應作相同之解釋，自屬當然。

釋字第七三五號解釋協同意見書

羅昌發大法官

黃虹霞大法官

蔡明誠大法官 共同提出

本件涉及重要之權力分立憲法議題。憲法增修條文第三條第二項第三款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，……三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。……」（下稱系爭憲法規定）多數意見認為：立法院臨時會中應得提出及審議不信任案；不信任案提出後應於系爭憲法規定所示之期限內完成記名投票表決；立法院組織法第六條第一項「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限」規定中，未許臨時會提出及審議不信任案之部分為違憲；立法院休會期間有不信任案提出時，應召開臨時會審議等。本席對此均敬表同意。惟本席深覺多數意見未能將立法院職權行使法（下稱職權行使法）第三十七條納入審查範圍，並釐清國會自律與憲法規範之界線，甚為可惜；對多數意見以概括文字表達職權行使法第三十七條屬國會自律事項，亦有疑義；就多數意見未能釐清憲法增修條文第三條第二項第三款所規定之七十二小時與四十八小時之計算及於期限內未完成投票之憲法效果，亦認有補充之必要。爰提出本協同意見書。

壹、系爭憲法規定之意旨及國會自律之界線

一、系爭憲法規定對立法院提出及處理不信任案之機制與程

序設基本規範，為立法委員對行政院政策或施政有重大不滿時兩院互動之基礎，且為解決政治僵局與重大政治危機之方式之一。系爭憲法規定之意旨包括：其一，確認不信任案作為行政院對立法院負責之方式之一；其二，提出之門檻定為全體立法委員三分之一以上之連署，而無其他時間與條件之限制；其三，定有不得表決之冷卻期（提出時起算七十二小時）；其四，冷卻期之後要求儘速完成記名投票表決（此期限為四十八小時）。此等意旨含有平衡相關因素之設計：一方面賦予國會議員發動不信任案之權限，另一方面設有明確之門檻以免發動過於浮濫或受不合理限制；一方面設一定之冷卻期，避免激情而不負責之倉促決定，另一方面要求於一定期限內完成，以迅速解決僵局，避免延宕；對於因不當議事杯葛導致無法於期限內完成之情形亦可突顯其政治責任。解釋系爭憲法規定及審查立法院組織法第六條第一項及職權行使法第三十七條規定是否符合系爭憲法規定之意旨時，自不應打破系爭憲法規定之平衡設計。

二、國會自律之範圍及釋憲機關對國會行使職權相關規範審查之界線：

- (一) 國會自律係指國會行使職權，應以自身通過之程序及行為規範為基礎；除受憲法及法律規範外，原則上非其他機關所得置喙（包括非司法機關所得審查）。故國會自律要旨有四：其一，國會自律之範圍係有關國會職權之程序規範及國會議員之行為規範；此均為國會內部事務。其二，國會應主動制定相關規範自我約束。其三，國會自律之規範，受憲法約束；國會議員之行為則另受法律規範。其四，國會自律之規範僅於

有違反憲法時，始受司法機關審查。本院釋字第三四二號解釋理由書即載謂：「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，議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，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。」

- (二) 國會自律並非毫無限制；其最根本之界線在於有無違反憲法規定；而決定是否違反憲法規定時，自應將憲法所規範之自由民主憲政程序納入考量。本院多次解釋對此項界線，均有明確闡釋。本院釋字第三八一號解釋謂：「自律事項之決定，應符合自由民主憲政秩序之原則」。釋字第三四二號解釋理由書另載謂：「……立法院行使職權之程序，憲法雖未詳加規定，惟其審議法律案，須依議事規範為之，而議事規範係由立法院組織法、議事規則及議事慣例等構成，與一般民主憲政國家國會所享有之自律權，並無二致。立法院於審議法律案過程中，曾否踐行其議事規範所定程序乃其內部事項，除牴觸憲法者外，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，此在各國實務上不乏可供參考之先例……。此係基於權力分立，各部門平等，互相尊重之意旨，司法機關就此等事項之審查權應受限制。」釋字第六四五號解釋理由書亦謂：「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」。

二、審查權力分立及人民基本權利保障之釋憲案，究應有何差異：

- (一) 釋憲機關審查有關涉及人民基本權利保障之法令時，應基於憲法保障人民權利之意旨，確保人民權利受到最大保障；故在解釋憲法此等規範時，除以憲法文義出發之外，更應透過闡釋憲法相關文字，將國際人權規範之內涵納入，以作為憲法相關條文應有之意旨，使憲法成為一部活的憲法（Living Constitution）。
- (二) 而釋憲機關在審查權力分立之聲請案時，憲政傳統及憲政實務運作等現實層面，雖應納入考量，以尊重其他憲法機關之職權及各機關間之互動方式；然解釋之結果，仍不應逾越憲法文義及其規範意旨與民主憲政秩序之原則。如憲法文義或其意旨至為明顯，甚難有彈性解釋空間者，釋憲機關實難因釋憲案屬權力分立之議題或其涉及國會自律事項，而為超越憲法文字之解釋。

貳、立法院組織法第六條第一項雖屬自律事項，但未因憲法增修而為相應調整，造成逾越憲法界線結果

- 一、立法院組織法第六條第一項有關立法院臨時會以決議召集臨時會之特定事項為限之規定，係規範立法院臨時會審議事項之範圍，為國會行使職權之程序事宜，性質上固屬自律之事項；然如前所述，此種事項仍受憲法規範之限制。
- 二、如前所述，系爭憲法規定意旨之一在於設有明確之門檻以免發動不信任案過於浮濫或使其受不合理限制。此門檻為「全體立法委員三分之一以上連署」。立法委員如獲

跨越此項門檻之連署，自得基於其政治判斷，決定隨時提出不信任案，以處理政治僵局或重大政治危機。立法院組織法第六條第一項「立法院臨時會以決議召集臨時會之特定事項為限」制定於四十一年十二月十二日（當時規定於第十四條；至八十八年一月二十五日該法修正時，將該規定移列為第六條第一項，內容並未修正），故在系爭憲法規定制定前即已存在（系爭憲法規定制定於八十六年七月二十一日）；然因系爭憲法規定之增訂，使本因憲法無不信任制度而無違憲問題之立法院組織法第六條第一項，因未為相應調整許於臨時會中審議不信任案，而產生與憲法意旨不符之結果。多數意見以憲法文義及其規範意旨出發，基於系爭憲法規定「並未限制不信任案須於立法院常會中提出」及「基於儘速處理不信任案之憲法要求，立法院於臨時會審議不信任案，非憲法所不許」為理由，宣告立法院組織法第六條第一項「立法院臨時會以決議召集臨時會之特定事項為限」之規定違憲，本席敬表贊同。

參、職權行使法第三十七條宜納入審查且應宣告該條違憲之理由

一、應以職權行使法第三十七條屬聲請人聲請解釋之範圍或以「重要關聯」將其納入審查之理由：

- (一) 職權行使法第三十七條規定：「不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討論，交付全院委員會審查。(第一項) 全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。(第二項) 前項全院委員會

審查及提報院會表決時間，應於四十八小時內完成，未於時限完成者，視為不通過。(第三項)」聲請人在其「解釋憲法聲請書」中之「聲請解釋憲法之目的」及「疑義或爭議之性質與經過及涉及之憲法條文」等部分雖未提及職權行使法第三十七條，然其在「聲請解釋之理由及對本案所持之立場與見解」部分則概括提及職權行使法第三十七條之規定，且認為該條有關「交付全院委員會審查」作為起算點之規定，違反系爭憲法規定之意旨。本院如將該條列為審查客體，應未違背聲請人之聲請意旨。

- (二) 縱認聲請人並未將職權行使法第三十七條之規定納入聲請釋憲之範圍，然基於該條與系爭憲法規定之解釋具「重要關聯」，本院亦應得予以審查。本院以往引用重要關聯作為理由，延伸釋憲之審查範圍，多係基於人民依司法院大法官審理案件法（下稱大審法）第五條第一項第二款聲請解釋基本權利之憲法規定，涉及釋憲聲請書所未指摘但係確定終局裁判援引為裁判基礎之法令，與聲請人聲請釋憲之法令具有重要關聯者（本院釋字第五七六號、第六六四號、七〇三號解釋參照）。本件聲請人係基於其立法委員身分依大審法第五條第一項第三款就其行使提出及審議不信任案之憲法職權，適用系爭憲法規定發生疑義或適用法律發生牴觸憲法之疑義，提出聲請。因本院就依大審法第五條第一項第二款及第三款有關法律是否牴觸憲法之疑義所提出之聲請，均係進行抽象審查，故在確定審查範圍時，「重要關聯」之原則，自亦應適用於大審法第五條第一項第三款之解釋案。職權行使法第三十七條

為系爭憲法規定在立法院實際運作之規範，與系爭憲法規定之適用，有密切、重要、直接之關聯，本院本應得就職權行使法第三十七條納入審查範圍。

(三) 或謂在本聲請所涉及之不信任案，僅涉及立法院臨時會時主席未將不信任案交付臨時會審查之爭議；相關爭議並不包括職權行使法第三十七條是否違憲之問題；此規定既未發生實際爭議，故其尚未成熟至足以成為司法審查對象之程度；如本院予以解釋，係對憲法議題予以預先處理，有違司法謙抑及被動之精神。然本席認為，司法雖不應將毫無爭議之議題自行納入審查範圍，惟亦不應將密切關聯之問題切割處理。本院既將有關不信任案之系爭憲法規定完整引述並將之納為解釋客體，對其規定之相關要件（包括不信任案之「提出」時機、「七十二小時後審查」是否由提出於院會始開始起算）及憲法效果（未能於「四十八小時內表決」之效果如何）予以闡述，自屬必要；而此闡述之結果，自涉及職權行使法第三十七條與此闡述是否相符之問題。故應無爭議尚未成熟之問題。

(四) 多數意見未將職權行使法第三十七條納入審查範圍，藉以釐清系爭憲法規定對國會自律及對立法院行使不信任案提案及審議之限制，而僅於理由書末段以甚為抽象之文字納為旁論，甚為可惜；其概括稱此規定屬國會自律事項，亦易造成誤解。

二、職權行使法第三十七條第一項有關「不信任案應於院會報告事項進行前提出」及該條第二項「全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後」之規定與系爭憲法規

定有違：

- (一) 如前所述，系爭憲法規定對於不信任案提出之限制僅設有全體立法委員三分之一以上連署之門檻，而無其他時間與條件之限制。故依系爭憲法規定之意旨，不信任案應得於符合此項門檻時，隨時提出；立法院固得基於國會自律，對不信任案之提出，設合理之程序規範，然其程序規範不應直接牴觸憲法文字或實質改變憲法之意旨。
- (二) 依立法院議事規則第二十條之規定，立法院會議於每星期二、星期五開會；會議超過一日者，經黨團協商之同意，得合併若干日為一次會議。換言之，如不信任案無法趕在星期二或星期五之院會報告事項進行前提出，則必須等待至下次星期五或星期二之院會報告事項前提出；其時間落差可長達三或四日（例如耽誤星期五早上之院會報告事項，必須等到次星期二上午之院會始能獲得處理），而可能已超過系爭憲法規定七十二小時之冷卻期。如立法院將星期二至星期五合併為一次會議，則時間落差甚至可長達一星期，而超過系爭憲法規定七十二小時加四十八小時內將不信任案處理完畢以避免延宕之意旨。系爭憲法規定既僅設連署門檻，職權行使法第三十七條第一項有關「不信任案應於院會報告事項進行前提出」之規定，已在連署門檻之外設額外之限制，非屬單純之國會自律事項，而已破壞系爭憲法規定之平衡設計，自與系爭憲法規定之意旨有違。
- (三) 職權行使法第三十七條第二項「全院委員會應自不信

任案提報院會七十二小時後，立即召開審查」之規定，隱含七十二小時之起算點應為「不信任案『提報院會』之時」。然系爭憲法規定「不信任案『提出』七十二小時後」之意旨，顯係以不信任案向立法院提出時起算，而非以提報院會起算。如前所述，院會開會有一定日期，且可能將數日合併為一次會議；不信任案向立法院提出之時間與不信任案提報院會之時間，可能有數日之時間落差。職權行使法此一規定直接抵觸系爭憲法規定之文義；且已實質上延長系爭憲法規定之冷卻期；自不在立法院國會自律之範圍。

三、職權行使法第三十七條第三項有關「視為不通過」部分亦與系爭憲法規定有違：

- (一) 系爭憲法規定係要求「不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。」多數意見提醒不信任案於提出七十二小時後，應於四十八小時完成記名投票（見本解釋理由書末段），以避免產生未於四十八小時之時限內完成，而造成「視為不通過」之結果，固值肯定。然其對職權行使法第三十七條第三項所設「視為不通過」之法律效果是否符合系爭憲法規定，則未予明確宣示。
- (二) 系爭憲法規定對於未能於四十八小時內完成記名投票表決者，應賦予何種憲法效果，並未明文。或謂無法於期限內完成投票，視為不通過，應為系爭憲法規定當然之解釋；故職權行使法第三十七條第三項所設「視為不通過」僅係將系爭憲法規定當然之解釋形諸文字而已；否則難道反而應將之「視為通過」。

- (三) 本席並非認為職權行使法第三十七條第三項之規定應改為「視為通過」始合乎系爭憲法規定之意旨；而係認為職權行使法不應設系爭憲法規定所無之此項法律效果。
- (四) 首先，職權行使法第三十七條第三項所設「視為不通過」，既係賦予系爭憲法規定未能於期限內對不信任案完成投票情形之法律效果，顯然非屬單純之國會自律事項性質。
- (五) 更重要者，設若發生執政黨在國會佔少數席次之少數執政情形，少數席次之議員非無可能以正常議事以外之方法杯葛會議之進行，並導致不信任案未於提出七十二小時後起算四十八小時之期限內完成投票。如國會發生此種杯葛情形，而職權行使法又賦予「視為不通過」之法律效果，則隱然承認縱使以正常議事以外之方法杯葛，唯一效果僅有「視為不通過」；其結果將轉移杯葛不信任案投票者之政治責任，並且反而可能促使不當杯葛，以達到「視為不通過」之效果。如依系爭憲法規定，不規範未能於四十八小時內完成投票之效果，一方面不致於影響不信任案之正常運作機制（因為正常情形，不信任案均可於該四十八小時內完成投票）；另一方面使有意不當杯葛者認知杯葛無用，因而可促使避免採用不當議事杯葛之手段；再一方面如仍有惡意杯葛者造成無法於期限內完成，其所應負之政治責任亦較為明確，而無法移轉。本席認為職權行使法第三十七條第三項有關「視為不通過」部分，破壞系爭憲法規定原來可以突顯政治責任之平衡設計，自與系爭憲法規定不符，實應宣告違憲。

釋字第七三五號解釋協同意見書

林俊益大法官 提出

壹、前言

本件係立法委員柯建銘等四十一人，於中華民國一〇一年七月二十五日上午九時許，在立法院第八屆第一會期第一次臨時會原定議程進行之前，對行政院院長陳冲提出不信任案，主席立法院院長王金平，以該次召集臨時會特定事項業已決定為由，請各黨團負責人至議場主席辦公室進行協商並宣布休息，同日上午十一時二十分，主席宣布繼續開會，於未表決之情況下，以立法委員柯建銘等四十一人對行政院院長提出之不信任案，與立法院組織法第六條第一項「立法院臨時會，……以決議召集臨時會之特定事項為限」規定不符，裁示無法於該次臨時會處理。聲請人立法委員柯建銘等四十六人（相較於連署提出不信任案之人數多五人）於同年九月十九日，認立法院院長王金平未依中華民國憲法增修條文（下稱憲法增修條文）第三條第二項第三款所規定之程序處理，卻以「與立法院組織法第六條第一項」規定不符，而裁定「無法處理」，¹與憲法之權力分立原則及精神相牴觸，有違憲疑義，依司法院大法官審理案件法（下稱司法院大審法）第五條第一項第一款及第三款規定，聲請本院解釋。²

本院以聲請人之聲請，符合受理要件而作成本號解釋，闡明憲法增修條文第三條第二項第三款及憲法第六十九條之規範意

¹ 詳見，立法院公報，第101卷第50期院會紀錄，頁1。

² 立法委員柯建銘等人嗣於同年9月18日上午立法院第8屆第2會期第1次會議，再對行政院院長陳冲提出不信任案，於9月22日上午經記名投票表決不通過。

旨，既未限制不信任案須於立法院常會提出，亦未限制臨時會得審議之事。並認立法院組織法第六條第一項規定：「立法院臨時會……以決議召集臨時會之特定事項為限」部分，未許於因其他特定事項而召開之臨時會審議不信任案，與上開憲法規定意旨不符，應不再適用。再敘明「如於立法院休會期間提出不信任案，立法院應即召開臨時會審議之」，本席敬表贊同。本件聲請，事涉國會自律與司法審查及權力分立原則之運作，屬於憲政重大爭議，具有重要之憲法價值，自有必要透過憲法疑義的釋憲程序而作成解釋。由於本號解釋針對國會自律與司法審查之判斷基準等若干概念或疑義，未及說明或論述，本席認為有予以補充闡述之必要，爰提出本協同意見書如下。

貳、程序問題

依司法院大審法第五條第一項第三款規定：「依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者」，立法委員得聲請解釋憲法。關於本件聲請要件之審查，（一）關於聲請人之要件：本件依聲請書所附之連署書簽名，計有立法委員柯建銘等四十六人，超過當時立法委員現有總額三分之一，符合聲請人之法定要件。（二）關於行使職權之要件³：本件聲請人立法委員柯建銘等四十六人，行使憲法增修條文第三條第二項第三款有關立法院對行政院院長提出不信任案之職權，⁴於臨時會提出不信任案，涉及權力分立及

³ 關於行使職權之要件，可參閱，吳信華：「行使職權」作為機關聲請法令違憲解釋要件之探討，收錄於，劉孔中、陳新民主編，憲法解釋之理論與實務第三輯下冊，中央研究院中山人文社會科學研究所，2002年，頁205-55。

⁴ 立法委員依司法院大審法第5條第1項第3款規定聲請釋憲，經本院受理並作成之各號解釋，均認為所行使之職權，應為憲法所定之職權（如議決法律案、預算案及行使人事同意權），始符合「行使職權」之要件（相關解釋如下：釋字第645號、第633號、第632號、第603號、第601號、第585號、第543號、第499號、第485號、第481號、第472號、第467號、第463號、第461號、第450號、第436號、第426號、第421號、第419號、第401號、第392號、第388號、第387號、第380號、第

制衡，為憲法保留事項，是否受限於屬法律位階性質之立法院組織法第六條第一項，適用憲法，發生「不信任案得於何時、以如何方式提出、應如何進行審議與有無限制等抽象化」之憲法疑義，攸關立法院、行政院二憲政機關之互動，具有憲法上之原則重要性。本號解釋多數意見認為，本件聲請符合司法院大審法第五條第一項第三款規定之要件，應予受理。

至本件究屬依第三款之前段「適用憲法發生疑義」或後段「適用法律發生有牴觸憲法之疑義」聲請解釋，差異在於是否將立法院組織法第六條第一項及立法院職權行使法第三十七條規定列為解釋客體，具體作出牴觸憲法與否之結論。本席認為，立法委員三分之一以上聲請解釋，應以有具體憲政爭議事件存在為前提，以避免將本院大法官視為憲法諮詢機關，並符合司法裁決具體爭議之本質，藉以維護司法超然、中立之被動角色。同時，若係聲請解釋法令牴觸憲法，原則上仍應符合本院釋字第六〇三號解釋所示之「修法未果」要件。⁵但若法令於憲法疑義闡明上具有重要關聯性，已為具體憲政爭議事件所適用或係爭議所在之關鍵性規定，且經闡明憲法意旨後，已可明白得知該法令規定已牴觸憲法，則不妨將之列為解釋客體，併予宣告，以達本院釋字第四四五號解釋理由書所揭示之「維護憲政秩序之目的」。⁶

342 號、第 329 號、第 325 號解釋)。

⁵ 本院就立法委員 3 分之 1 以上聲請解釋法令牴觸憲法，以不符「修法未果」要件而議決不受理者，不在少數。近期者，例如 2009 年 7 月 31 日第 1343 次會議議決不受理之會台字第 8732 號，認為：「倘憲法或法律公布施行經相當時日，立法委員認其有違憲疑義者，自應先行提出修正案，並於確定修法未成後，始與本院釋字第六〇三號解釋『修法未果』意旨無違，從而符合大審法第五條第一項第三款聲請解釋憲法中之『就其行使職權』要件」。其他例如 2012 年 6 月 22 日第 1389 次會議議決不受理之會台字第 10954 號與 2015 年 2 月 6 日第 1428 次會議議決不受理之會台字第 12312 號，分別認為聲請人聲請解釋都市更新條例及公職人員選舉罷免法規定牴觸憲法，均至少應先行提案修法，始可能符程序要件。

⁶ 立法委員 3 分之 1 以上依司法院大審法第 5 條第 1 項第 3 款規定聲請解釋，時未區分究係屬前段或後段之疑義，本院審理上亦不囿於聲請意旨，視審查具體情形而決定是否將相關法令列為解釋客體。舉例而言，釋字第 380 號解釋，聲請意旨明示係於審查大學法施行細則時，發生適用憲法第 11 條規定之疑義，並認該施行細則牴觸憲法，爰依司法院大審法上開規定前段聲請解釋。本院作成解釋則不但闡明憲法第 11 條講學自由與大學自治之意旨，亦同時宣告大學法施行細則牴觸憲法。其他例如釋字第 426

另司法院大審法第五條第一項第一款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權與其他機關之職權，發生適用憲法之爭議，或適用法律與命令發生有牴觸憲法之疑義者。」之聲請主體，係中央或地方機關。立法委員現有總額三分之一，並非機關，自不得依此規定聲請解釋。⁷因本院就聲請人以「適用憲法發生疑義」部分，依大審法第五條第一項第三款規定聲請解釋部分已作成解釋，就同一解釋客體（憲法增修條文第三條第二項第三款及立法院組織法第六條第一項），自無須再就大審法第五條第一項第一款部分，另為不受理之論述。

參、國會自律與司法審查之界限

所謂**國會自律**，係指國會得自主決定議事規則，就如何議事，議程安排、議案之讀會次數、乃至於會場內發言次序、時間、表決以及如何行使質詢及同意權等事項而為規範，學理上稱之為**國會自治**（Parlamentsautonomie）⁸，或稱**國會議事自律**、**議會自治**等。

國會自律之思想淵源，與國民主權暨制憲權理論息息相關。在民主憲政國家中，國會乃國民主權之代表者，故國會自律基本上即係「人民代表之自我形構」之體現。是以立法機關本諸人民付託之立法權限，即得自我形成議事規則，決定如何進行立法程

號解釋，聲請意旨明示係依司法院大審法上開規定前段聲請解釋，但又指明聲請解釋空氣污染防制費收費辦法是否牴觸空氣污染防制法，本院則均作成解釋。其他例如釋字第436號與第485號解釋，亦有類似情形。

⁷ 本院2000年12月7日第1155次會議議決不受理之第5案即稱：「依該款聲請解釋者，須為中央或地方機關，立法委員……等人逕依該款聲請解釋，自有未合。」

⁸ 許宗力，國會議事程序與國會議事自治，收錄於，氏著，法與國家權力，1993年，月旦，頁304。

序，除非牴觸憲法明文或憲法基本原則，否則不生違憲之問題。⁹

本件聲請之原因事實，係立法委員連署對行政院院長提出不信任案，並於立法院臨時會會議中提出，主席即立法院院長經黨團協商後，裁示與立法院組織法第六條第一項規定不符，而不處理之。上開爭議，涉及國會議事自律程序之問題。聲請人立法委員柯建銘等四十六人對此程序及裁示，認為其行使職權，適用憲法增修條文第三條第二項第三款發生疑義，聲請釋憲，涉及釋憲機關對國會議事自律之審查，要屬釋憲機關對國會自律之憲法控制問題。

本院關於國會自律之內涵，著有多號解釋（例如釋字第二五四號¹⁰、第三四二號、第三八一號¹¹、第四九九號解釋參照），確立國會自律事項，屬於釋憲機關之審查範圍（釋憲程序標的），國會議事程序雖屬國會自律事項，惟不得牴觸憲法之基本意旨（釋憲實體原則）。¹²其中釋字第三四二號解釋¹³理由書謂：「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，議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，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。」¹⁴解釋文更提及：「法律案之立法程序有不待調查事實即可

⁹ 翁岳生，憲法之維護—省思與期待，收錄於，廖福特主編，憲法解釋之理論與實踐第六輯上冊，中央研究院法律學研究所籌備處，2009年，頁55-56。

¹⁰ 釋字第254號解釋理由書謂：「未依法宣誓之國民大會代表，可否出席會議問題，應由國民大會本議會自律之原則自行處理。」

¹¹ 釋字第381號解釋理由書謂：「憲法如何進行讀會以及各次讀會之出席及可決人數，憲法及法律皆未加以規定，於不牴觸憲法範圍內，得依議事自律之原則為之，惟議事自律事項之決定，應符合自由民主之憲政秩序，乃屬當然。」

¹² 請參照，翁岳生，同前註9，頁56。

¹³ 關於該號解釋之評釋，可參李建良，國會議事自律與違憲審查—大法官會議釋字第三四二號解釋評釋（上），司法周刊，第676期，1994年6月8日，第2版。

¹⁴ 釋字第381號解釋理由書亦謂：「民意代表機關其職權行使之程序，於不牴觸憲法及法律範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，學理上稱為議會自律或議會自治。」

認定為抵觸憲法，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。」揭示**明顯重大瑕疵理論**，作為判斷系爭法律是否違憲無效之審查基準。足見於國會自律，應非全面排斥司法審查之介入，運用上有其界限。¹⁵

此外，本院釋字第四九九號解釋理由書謂：「至於相關機關所踐行之議事程序，於如何之範圍內為內部自律事項，何種情形已逾越限度而應受合憲性監督，則屬釋憲機關行使審查權之密度問題，並非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其**明顯重大瑕疵**之法律效果」，再度指出「**明顯重大瑕疵**」理論，作為本院得審查涉及國會自律問題之界限。¹⁶

歸納本院關於國會自律與司法審查之解釋，以「**明顯重大瑕疵理論**」作為判斷國會自律事項是否違憲之審查基準如下：¹⁷

- (一) 國會審議法案，在不抵觸憲法之範圍內，得依其自訂之議事規範為之。
- (二) 議事程序不得有明顯而重大瑕疵，議事程序如有重大瑕疵，法案即不生其應有之效力。
- (三) 所謂明顯，係指事實一目瞭然、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，而達足以影響法律成立的重大程度，或違反修憲

¹⁵ 構成國會自律之界限，可參閱，許宗力，同前註8，頁318-24。李建良，憲法理論與實踐（一），學林，2003年2版，頁233-34。

¹⁶ 翁岳生教授即謂：「國會議事自律的司法審查，其核心關鍵即非是否『受理』，而是『如何審查』的問題，亦即大法官應以何種憲法準據審究立法程序的合憲性，以及應為何種程度的審查（審查密度）」。參翁岳生，同前註9，頁55。

¹⁷ 同上註，頁56-57。

條文成立或效力之基本規範。

憲法增修條文第三條第二項第三款有關立法院提出不信任案與解散立法院之規定，係基於權力分立原則，規範行政權與立法權相互制衡之機制。本件聲請原因事實，涉及立法院行使不信任案職權時有關程序規範之合憲範圍，具有憲法上之重要價值，自屬本院得審查之範圍，且以明顯重大瑕疵理論，作為判斷立法院組織法第六條第一項規定是否違憲之審查基準。

肆、立法院提出不信任案與總統解散立法院

民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第三條第二項第三款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，……三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。」

上開規定，係民國八十六年五月第三屆國民大會第二次會議修憲提案所增訂，其提案說明謂：「總統得於諮詢行政院院長及立法院院長後，解散立法院，而立法院亦得對行政院院長行使不信任案。此項設計，有助建之政黨黨紀，化解政治僵局，落實責任政治，並於立法院無多數黨時，可促成政黨遵守聯盟承諾。解散權與不信任案之設計，具有穩定政治之正面作用，並可強化行政部門與立法部門之良性互動，產生自然節制之作用。立法院無

多數黨時，必須組織聯合政府，此時若無解散權與倒閣權之設計，則政黨之聯盟承諾可隨時滅失，反而造成政治之不穩定。立法院之解散，因需耗費大量選舉成本，絕非任何委員或政黨所樂意為之。」

分析憲法增修條文第三條第二項第三款規定，具有闡明憲法真義，以解決本件具體憲政爭議，進而認定立法院組織法第六條第一項規定是否抵觸憲法之重要性。茲將該憲法規定之主要特色，簡述如下：

（一）不信任案之提案門檻要件

不信任案之提案，須經全體立法委員三分之一以上連署。此一連署門檻，與立法委員聲請釋憲案之連署門檻相同，具有尊重少數之意義。¹⁸

（二）先經冷卻期後再強制表決

不信任案提出七十二小時（學理上稱冷卻期）後，應於四十八小時內完成記名投票表決。

1. 提出不信任案之時間

關於不信任案之提出時間，憲法增修條文第三條第二項第三款及憲法均無限制規定，本席認為，祇要全體立法委員三分之一以上認有必要，隨時均可提出，俾符儘速處理不信任案之憲法意旨。於立法院會期（常會）或延會期間，固可提出不信任案；於臨時會或休會期間，更可提出不信任案。

本號解釋多數見解認為，憲法增修條文及憲法對於不信任案之提出時間，既無規定，則不信任案隨時均可提出，不以於立法院會期（常會）、延會期間或臨時會為

¹⁸ 請參閱，李惠宗，憲法要義，2012年6版，頁539。

限，於休會期間亦得提出不信任案。況提出不信任案之人數門檻係「全體立法委員三分之一以上」，足以涵蓋憲法第六十九條所定請求召集臨時會之人數門檻即「全體立法委員四分之一以上」，是以本號解釋文最後二句乃謂：「如於立法院休會期間提出不信任案，立法院應即召開臨時會審議之」。

2. 提出不信任案之界定

所謂提出不信任案，如何界定「提出」？此攸關「七十二小時」之起算，亦關係七十二小時後之四十八小時內以記名表決，影響至鉅。可否提出於立法院收發室？抑或須提出於秘書處？或須提出於程序委員會？或應提出於立法院會期（常會）全院委員會？可否提出於立法院臨時會全院委員會？此等情形所提出之不信任案，是否起算七十二小時？此等均攸關七十二小時之起算點，雖可能具有爭議，但並非本件聲請解釋原因事實之爭點。

3. 提出後一百二十小時內強制表決¹⁹

立法院對行政院院長提出不信任案，攸關國家行政權之重大變化，自應急速處理，故憲法增修條文第三條第二項第三款規定之規範重點，在於提出七十二小時冷卻期後之四十八小時內，一定要完成記名投票表決（強制表決），不得擱置不理。

一般議會議事規則，採「對人秘密、對事公開」原則以作成決定。立法院對行政院院長提出不信任案之決定，不但對行政院院長之人，亦對行政院院長之施政，表示不信任，故以記名投票表決之。

4. 不信任案成立與解散立法院

¹⁹ 同上註。

立法委員記名投票表決結果，不信任案如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。該制度目的，在於反制立法院倒閣之作為，並訴諸民意以解決政治僵局。

5. 提案不成一年內不得再提不信任案

立法委員記名投票表決結果，不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案，以求政局安定。

伍、立法院之會期與臨時會

立法院係合議制之憲法機關，行使憲法所賦予各項職權，均以議案方式，依會議程序作成決議。有關立法院行使職權活動之時間，立法院採行「會期」制度，在會期間，立法院開會行使職權，即為常會。會期屆至，必要時得延長會期。²⁰會期以外，稱為休會期間，不開會。在此期間，如遇有重要而迫切之事項須由立法院處理者，即召開臨時會處理之。茲分別說明如下：

- (一) 會期（即常會）：憲法第六十八條規定：「立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自二月至五月底，第二次自九月至十二月，必要時得延長之。」學理上稱立法院會期為「常會」，至於延長會期，則稱為「延會」。
- (二) 臨時會：憲法第六十九條規定：「立法院遇有左列情事之一時，得開臨時會：一、總統之咨請。二、立法委員四分之一之請求。」僅就臨時會之召開程序而為規定。另立法院職權行使法第十五條第二項及第三項分別規定：「總統於立法院休會期間發布緊急命令，提交追認時，立法院應即召

²⁰ 立法院職權行使法第5條規定：「立法院每次會期屆至，必要時，得由院長或立法委員提議或行政院之請求延長會期，經院會議決行之；立法委員之提議，並應有二十人以上之連署或附議。」

開臨時會，依前項規定處理。」、「總統於立法院解散後發布緊急命令，提交立法院追認時，立法院應於三日內召開臨時會」，對總統發布之緊急命令，作追認之處理。同法第三十五條規定：「立法院休會期間，行政院移請覆議案，應於送達七日內舉行臨時會，並於開議十五日內，依前二條規定辦理之。」儘速解決行政院與立法院兩院間之爭議。

陸、不信任案得否於立法院臨時會提出之憲法疑義

立法院臨時會得處理之事項，憲法並無明文規定，是否要受限於召集臨時會之**特定事項**？此為本件聲請解釋案之爭點核心所在。容有不同看法如下：

- (一) 立法院組織法第六條第一項規定：「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限」，非屬特定事項範圍之議案，不得處理。
- (二) 本件聲請人之主張：原則上，立法院臨時會以決議召集臨時會之特定事項為限，但不信任案之提出，屬於憲法保留事項，不在此限，亦得於非以處理不信任案為特定事項之臨時會，提出並審議之。

本席認為，從憲法第六十八條規定立法院會期、第六十九條規定立法院於會期外得開臨時會、立法院職權行使法第十五條第二項、第三項及第三十五條分別規定立法院休會期間召開臨時會，處理總統發布之緊急命令追認案及行政院移請覆議案等觀之，立法院臨時會機制之設計，本意係為休會期間處理「重大而急迫之議案」而設。立法院一般性之議案，不具急迫性，應於立法院會期或延長期間審議之；至休會期間，發生「重大而急迫之

議案」，則應召開臨時會處理之。

立法院經全體立法委員三分之一以上之連署，對行政院院長提出不信任案，攸關立法院與行政院兩院之互動，何其「重大而急迫」，固可於立法院會期或延會期間提出，依立法院職權行使法第三十七條第一項及第二項規定之程序，於憲法增修條文所定時限內，以記名投票表決之。如於立法院休會期間，依前揭召開臨時會機制之設計目的觀之，更應以處理不信任案為特定事項而召集臨時會處理之。如已有非以處理不信任案為特定事項而召開之臨時會時，更得利用該臨時會處理具有「重大而急迫」之不信任案。憲法增修條文第三條第二項第三款及憲法第六十九條既無明文限制提出不信任案之時間，更未限制不信任案應於立法院會期中提出，是以立法院組織法第六條第一項規定：「立法院臨時會，……以決議召集臨時會之特定事項為限」，未許於因其他特定事項而召開之臨時會審議不信任案，明顯不符上開憲法規定意旨，致影響重大事項（即立法委員連署提出之不信任案未能於憲法增修條文所定一百二十小時內以記名投票表決）之進行，存有明顯重大瑕疵，自應不再適用。

憲法第二十九條、第三十條關於國民大會之集會與其臨時會之召集所為規定，與前述憲法就立法院會期與臨時會之規定不同。蓋國民大會之集會，僅於為行使憲法第二十七條第一項所定選舉或罷免總統、副總統等職權時召集；國民大會臨時會之召集，亦限於憲法第三十條第一項所定補選總統、副總統案、審理總統、副總統彈劾案或修憲案等事項。從而因憲法第三十條第一項所列各款特定事項而召集之國民大會臨時會，自不得規避憲法關於召集程序之限制而逕行行使他項職權（例如修改憲法），本院釋字第

三一四號解釋，²¹與本件聲請解釋之情形，並不相同，自不得比附援引，併此敘明。

柒、立法院職權行使法第三十七條之適用爭議

聲請人聲請釋憲意旨，提及立法院職權行使法第三十七條第二項規定：「全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審，審查後提報院會表決。」與憲法增修條文第三條第二項第三款規定對於時限之起算點雖不一致，基於憲法優位原則，應以憲法增修條文之規定為準等語。

本院多數意見，認為綜觀聲請人全篇聲請意旨，尚難認定聲請人將立法院職權行使法第三十七條第二項作為聲請釋憲標的。另本件立法院院長王金平裁示臨時會不處理不信任案，並未「適用」立法院職權行使法第三十七條第二項規定，自無「適用法律」發生有牴觸憲法疑義之問題！本席認為，立法院係國家最高立法機關，有議決法律制定案或修正案及提議與決議提出憲法修正案之專屬職權。是立法委員基於維護憲政秩序及法治原則之職責，於制定、修正法律或憲法時，本應自行審定符合憲法意旨之條文。倘憲法或法律公布施行經相當時日，立法委員認其有違憲疑義者，自應先行提出修正案，並於確定修法未成後，始與本院釋字第六〇三號解釋「修法未果」意旨無違，從而符合司法院大審法第五條第一項第三款聲請解釋憲法中之「就其行使職權要件」。本件聲請人縱認適用立法院職權行使法第三十七條第二項發生牴觸憲法之疑義，允宜循修法程序提出修正案，並於確定修法未成後，

²¹ 釋字第314號解釋謂：「憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及國民之福祉至鉅，應使國民預知其修改之目的並有表達意見之機會。國民大會臨時會係依各別不同之情形及程序而召集，其非以修憲為目的而召集之臨時會，自不得行使修改憲法之職權，本院釋字第二十九號解釋應予補充。」

始得提出釋憲聲請案。

又憲法增修條文第三條第二項第三款僅規定「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任」。即立法院對行政院院長提出不信任案之決定，應由立法院以記名投票表決之，且應於全體立法委員三分之一以上連署提出七十二小時後之四十八小時內為之。至於全體立法委員三分之一以上之連署，應於何時（會期、延會期間、臨時會或休會期間），向立法院依何種程序向何單位「提出」連署書，憲法增修條文並無明文規定，要屬國會自律事項之範圍，且應符合憲法增修條文規定之意旨。是以本號解釋理由書第二段乃謂：「立法院職權行使法第三十七條乃關於不信任案提出、進行審議程序之規定，固屬立法院國會自律事項，惟仍應注意符合系爭憲法規定所示，不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內完成記名投票程序之意旨，自屬當然，併此指明。」

自民國八十六年憲法增修條文增訂迄今，立法院共有三次審議立法委員連署提出不信任案之憲政實證（參見以下附表），每次皆係經立法委員三分之一以上連署，於立法院會期院會報告事項進行前提出不信任案，經主席邀請各黨團進行協商，報告院會，不經討論，交付全院委員會審查，之後皆井然有序地於法定時限一百二十小時內以記名投票表決之。由上益證，立法委員如何連署、如何提出不信任案、立法院應踐行如何之程序進行審查、記名投票表決等事項，於不牴觸憲法範圍內，要屬國會自律之範疇。如非引發本件聲請解釋之具體憲政爭議，且無明顯重大瑕疵時，釋憲機關自應予以尊重。

附表：歷來立法院對行政院院長提出之不信任案處理情形一覽表

立法院職權行使法第 37 條規定	88 年 2 月對行政院院長蕭萬長提出之不信任案處理情形	101 年 9 月對行政院院長陳冲提出之不信任案處理情形	102 年 10 月對行政院院長江宜樺提出之不信任案處理情形
<p>第 1 項： 不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討論，交付全院委員會審查。</p>	<p>88 年 2 月 26 日至 3 月 2 日院會。</p> <p>主席宣布開會，進行議程之前，有張委員俊雄等 81 人及馮委員定國等 82 人各提出對行政院院長蕭萬長之不信任案。</p> <p>主席：有關不信任案處理的程序，為求程序周延起見，仍有待朝野黨團進一步協商。</p> <p>10 時 3 分至 13 時進行協商，但仍有一些歧見。</p> <p>主席宣布：88 年 3 月 1 日 14 時 30 分舉行全院委員會進行審查，並於 88 年 3 月 2 日 11 時 15 分開始投票，12 時 15 分投票截止。</p> <p>進行報告事項。</p>	<p>101 年 9 月 18 日至 21 日院會。</p> <p>主席宣布開會，進行報告事項前，有柯委員建銘等 43 人對行政院院長陳冲提出不信任案，經向法院會報告後，為使不信任案之行使和諧順暢，王院長金平立即召集朝野黨團進行協商。</p> <p>11 時 13 分協商完畢，宣讀協商結論，決定交全院委員會審查。</p> <p>進行報告事項。</p>	<p>102 年 10 月 11 日至 15 日院會。</p> <p>主席宣布開會，進行議程之前，有柯委員建銘等 43 人對行政院院長江宜樺提出不信任案。</p> <p>主席：這是本院第三次，也是本屆第二次依立法院職權行使法規定處理不信任案，為確定相關處理程序，休息協商。</p> <p>11 時 58 分主席報告：協商無果，宣告：交全院委員會審查，於 10 月 14 日 11 時 30 分舉行全院委員會進行審查，並於 10 月 15 日 9 時院會，以記名投票表決。</p> <p>進行報告事項。</p>

<p>第2項： 全院委員會應自 不信任案提報院 會七十二小時 後，立即召開審 查，審查後提報 院會表決。</p>	<p>88年3月1日14 時43分召開全院 委員會審查。 全案審查完竣。 決議：提報院 會，以記名投票 表決。</p>	<p>9月21日10時 10分召開全院委 員會審查。 全案審查完竣。 決議：提報院 會，以記名投票 表決。</p>	<p>10月14日11時 30分召開全院委 員會審查。 全案審查完竣。 決議：提報院 會，以記名投票 表決。</p>
<p>第3項： 前項全院委員會 審查及提報院會 表決時間，應於 四十八小時內完 成，未於時限完 成者，視為不通 過。</p>	<p>88年3月2日11 時11時進行記名 投票表決。12時 5分投票完畢。 決議：不通過。</p>	<p>101年9月22日 10時5分進行記 名投票表決。11 時24分散會。 決議：不通過。</p>	<p>10月15日9時進 行投票表決。11 時30分投票完 畢。 決議：不通過。</p>
	<p>立法院公報，第 88卷第9期院會 紀錄。</p>	<p>立法院公報，第 101卷第51期院 會紀錄。</p>	<p>立法院公報，第 102卷第52期院 會紀錄。</p>

釋字第七三五號解釋部分協同部分不同意見書

陳 敏大法官 提出

本院釋字第七三五號解釋，就立法院全體立法委員三分之一以上，得依中華民國憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款規定，於因其他事項召開之臨時會，對行政院院長提出不信任案之解釋，本席敬表贊同。惟本號解釋解釋文併就立法院組織法第 6 條第 1 項規定為解釋，認該規定未許於因其他規定事項而召開之臨時會審議不信任案，與憲法規定不符，應不再適用部分，及解釋理由書第二段併就立法院職權行使法第 37 條規定併為敘明部分，本席不能認同，爰分別敘明不同意見及協同意見如下：

一、關於立法院組織法第 6 條第 1 項部分之不同意見

司法院大法官審理案件法第 5 條第 1 項第 3 款規定：「有左列情形之一者，得聲請解釋憲法：……三、依立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者。」（下稱大審法規定）惟立法院為國家最高立法機關，議決法律案原為其職權。立法院就其行使職權，立法委員現有總額三分之一以上，適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，本於權力分立及司法最後性之憲法原理，應先行行使其立法權，提案修正認有違憲疑義之法律，而修法未果，始得向本院聲請解釋，亦經本院釋字第 603 號解釋釋示在案。本號解釋之緣由，係立法委員柯建銘等 46 人（下稱聲請人），就於中華民國 101 年 7 月 25 日立法院第 8 屆第 1 會期第 1 次臨時會，對行政院院

長陳冲提出不信任案，經立法院院長王金平以與立法院組織法第6條第1項規定不符而裁定不處理一事，認與憲法之權力分立原則及精神相牴觸，依上開大審法規定向本院聲請解釋。聲請人雖一再主張立法院院長王金平裁示於臨時會不處理不信任案之決定，有牴觸憲法權力分立精神之「爭議」。核聲請人聲請解釋之意旨，尚可認係因其於行使職權、適用憲法之過程中，產生抽象化之憲法疑義，與上開大審法規定相符，本院得就可否於臨時會提出不信任案之憲法疑義，予以受理而為憲法解釋，併就立法院組織法第6條第1項是否符合憲法而為說明。惟本號解釋多數意見竟認為，上開立法院組織法未許於因其他事項而召開之臨時會審議不信任案，與憲法意旨不符，就該部分應不再適用。本席認此一部分之解釋有待商榷。

查立法院組織法第6條1項規定：「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限。」（下稱系爭規定一）其規定事項源自41年12月27日修正公布之該法第14條，文字亦完全一致。立法院得對行政院院長提出不信任案之憲政制度，始見於86年7月21日憲法增修條文第3條第2項第3款規定。依該款前段規定：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。」（下稱系爭憲法規定）

系爭規定一所謂召集臨時會之特定事項，係指依憲法第63條規定，應由立法院議決之事項，因其發生突然且又重大，須於下一會期常會召開前即議決之。系爭規定一依循憲法區分立法院常會與臨時會之意旨，避免臨時會形同常會，

限定以決議召集臨時會之特定事項為限，原未排除非其所預見及規範之不信任案，自亦無排除於臨時會審議不信任案而有違憲之可言。本號解釋多數意見，將不信任案強行納入系爭規定一之規範範圍，再宣示該部分與憲法規定不符，應不再適用。嗚呼，本來無一物，何處惹塵埃，竟有勞多數意見大法官虛擬實境於先，拂拭空氣於後。

即就聲請書觀之，聲請人明白表示：「總之，立法院組織法第 6 條所謂臨時會『特定事項』，解釋上應不涵蓋不信任案之提出。不信任案之提出既屬憲法保留事項，而憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款既未明文規定立法院於會期中或臨時會中提出不信案之限制，自不得恣意擴張立法院組織法第 6 條適用範圍，以不信任案非屬臨時會召集事項為由，遽限制憲法賦予本院制衡行政權之重要權限。」相同意旨之文句並多次重複出現於聲請書各段落。足見聲請人對系爭規定一並無違憲之疑義。所存在者，僅為聲請人與立法院院長間之爭議。本號解釋對聲請人並無違憲疑義之系爭規定一為違憲之認定，究係柳絮因風起，抑或浪起無風？

二、關於理由書第二段就立法院職權行使法第 37 條併敘部分之協同意見

立法院職權行使法第 37 條規定：「不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討論，交付全院委員會審查。（第 1 項）全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。（第 2 項）前項全院委員會審查及提報院會表決時

間，應於四十八小時內完成，未於時限完成者，視為不通過。

(第3項)(下稱系爭規定二)聲請人於聲請書中主張：「……立法院職權行使法第37條規定，與憲法增修條文第3條第2項第3款規定對於時限之起算點雖有兩項不一致，基於憲法優位原則，應以憲法增修條文第3條第2項第3款規定為準……。」聲請人雖認為系爭規定二自不信任案「提報院會」起算所謂72小時冷卻期間，與系爭憲法規定自「不信任案提出」起算不同，「倘若院會遲未召開或不信任案遲未能排入院會，將造成72小時之冷卻期間無從開始計算，顯違反憲法依時限表決意旨。……。故法律適用上應依憲法規定為準，只要『自不信任案提出72小時後』，即開始計算48小時之表決時限，不論是否完成提報院會與交付全院委員會審查之程序，逾48小時未能完成表決時，不信任案視為不通過。」足見聲請人並未聲請解釋系爭規定二，並且明確表示「逾48小時未能完成表決時，不信任案視為不通過」之見解。立法委員曾分別於88年3月、101年9月及102年10月，三度依系爭憲法規定對行政院院長提出不信任案，其程序皆依系爭規定二為之，全無爭議。

聲請人並未聲請解釋系爭規定二，有如前述。縱認聲請人對系爭規定二自不信任案「提報院會」起算72小時，與系爭憲法規定自「不信任案提出」起算不同，有所質疑，可認已對系爭規定二有違憲疑義聲請解釋，聲請人並未就系爭規定二修法未果，應不得聲請，有如前述。況聲請人提出之不信任案既經立法院院長裁示不處理，即不存在該不信任案，並未續行適用系爭規定二。故就系爭規定二而言，縱認聲請人已對其提出釋憲聲請，亦與上開大審法規定不合，應

不予受理。本號解釋對應否受理之程序未有著墨，仍於解釋理由書第二段，以橫空出世之姿，神來一筆，併為「不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內完成記名投票程序」之敘述，雖顯示多數意見大法官對系爭規定二心存「疑慮」，但應不足以取代聲請人對系爭規定二有違憲「疑義」之聲請解釋憲法要件。

司法院釋字第七三五號解釋

部分不同意見書

葉百修大法官 提出

本件解釋聲請人因於立法院召開臨時會期間，依據中華民國憲法增修條文第三條第二項第三款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，……三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。……」（下稱系爭憲法規定）對行政院院長提出不信任案，經立法院院長以該不信任案於臨時會提出，與立法院組織法第六條第一項規定：「立法院臨時會，依憲法第六十九條規定行之，並以決議召集臨時會之特定事項為限」（下稱系爭規定一）不符為由，裁示不予處理。聲請人乃主張不信任案之行使，屬憲法保留事項，不得以系爭規定一加以限制；且系爭憲法規定所定「不信任案提出七十二小時」，並未規定其提出時點計算，而立法院職權行使法第三十七條第二項規定（下稱系爭規定二），則將系爭憲法規定不信任案提出之時點，規定為自不信任案「提報院會」七十二小時，將使系爭憲法規定所定「應於四十八小時內以記名投票表決」難以起算，有違憲法之意旨，以系爭規定一、二有抵觸憲法疑義，聲請本院解釋。

本件解釋多數意見受理系爭規定一之聲請，認定系爭規定一「未許於因其他特定事項而召開之臨時會審議不信任案，與上開憲法規定意旨不符，就此部分，應不再適用」之結論，本席敬表贊同；惟就系爭規定二之聲請部分，多數意

見以「併此指明」之方式，就立法院職權行使法第三十七條規定，雖屬國會自律事項，仍應注意符合系爭憲法規定之意旨。對此，多數意見究係受理聲請人就系爭規定二之聲請、抑或為不受理之決議但仍附帶說明其憲法適用上之問題？不受理之事由為何？又何以逾越聲請人之聲請意旨，將系爭規定二以外於立法院職權行使法第三十七條規定一併指明？此程序審查之事項，多數意見均毫無論及，以魚目混珠方式將未經受理審查之系爭規定二及同條相關規定，諭示「仍應注意」之語，本席未能贊同，爰提出部分不同意見書如后。

一、國會行使不信任投票之現行憲法規範

系爭憲法規定就行政院對立法院負責之權力分立制度設計有四點重要內容，分別是：1. 立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案；2. 不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之；3. 如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院；4. 不信任案如未獲通過，一年內不得對同一行政院院長再提不信任案。其立法目的在於「有助建立政黨黨紀，化解政治僵局，落實責任政治，並於立法院無多數黨時，可促成政黨遵守聯盟承諾。解散權與不信任案之設計，具有穩定政治之正面作用，並可強化行政部門與立法部門之良性互動，產生自然節制之作用。」¹然而，對於提出時間之會議方式、提出時間

¹ 參見第3屆國民大會第2次會議修憲提案（第1-128號），中華民國86年5月，修憲提案第1號，第3頁。

之時點計算以及未能依規定時間完成不信任案投票時，其法律效果為何等具體內容，系爭憲法規定均無明文，而上開各事項卻又與權力分立制度中，行政院如何向立法院負責之不信任案行使具有重要關聯，自屬憲政秩序之重要一環。

二、國會行使不信任投票，原則上具統治行為之性質

本院作為違憲審查機關，職司憲法保障人民基本權利與維護憲政秩序之角色，惟就憲法權力分立制度下，各權力機關既有相互彼此制衡之規範正常運作，司法機關自不宜輕易介入，此種學理上稱為統治行為或政治問題不予審查原則，亦經本院釋字第三二八號解釋所肯認。

就本件解釋所涉及行政、立法兩權在憲法規範上，設計由行政權向立法權負責之權力制衡關係，系爭憲法規定賦予立法院行使不信任投票之制衡行政院之制度設計，本應由立法院依其行使職權方式自行規範，本院原無須過早介入，本可不予處理。本院對此類國會行使立法權之程序，以「於不抵觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，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」，於釋字第三四二號解釋認「除明顯抵觸憲法者外，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。」

惟本件解釋多數意見既已認定系爭憲法規定之規範有若干憲法疑義，進而受理作成解釋，自應基於違憲審查機關維護憲政秩序之角色，就該制度予以通盤考量，妥為解釋，豈有採取鋸箭方式，僅處理前端問題，而置後續爭議於不

顧？

三、立法院職權行使法第三十七條應一併納入審查

基於權力分立、相互制衡之憲法架構，系爭憲法規定既以賦予立法院行使不信任案作為制衡行政院之方式，立法院就系爭憲法規定未具體規範不信任案投票之事項，逕以立法院職權行使法第三十七條自行規定，惟該規定尚有諸多憲法疑義，諸如該條第三項將逾時不能完成不信任案投票，視同不通過，然不能即時完成投票之事由，或因天災等不可抗力、或因人為因素並不一致，如何逕以視同不通過而認定其法律效果？由於事涉行政、立法兩權分立、制衡之重要憲法事項，姑且不論本件解釋聲請人是否於行使職權適用憲法發生疑義，本院基於維護憲政秩序之角色，自應有清楚解釋此項憲法重要事項之義務，而非率以國會自律為由而不予受理。況本件解釋聲請人係就系爭規定一、二聲請本院解釋憲法，本件解釋多數意見既以「併予指明」之方式，就立法院職權行使法第三十七條諭示其適用之憲法原則，則同條第一項及第三項並未為聲請人所主張，本院多數意見如何能一併指明？既擴張聲請人聲請標的，卻又未明確說明不予受理之原因，前後邏輯錯亂，實與違憲審查機關之角色、功能與設置目的有所不符。

釋字第七三五號解釋部分不同意見書

陳新民大法官 提出

否決權，實際上是立法權，但它是剎車器，而非發動機。

美國總統 威廉·H·塔夫特

本席對多數意見認定立法院在為特定事項，而非審議不信任案所召開的臨時會中，亦得審理對行政院長的不信任案之見解，敬表支持。同時也贊同多數意見的立論，依憲法中華民國憲法增修條文第三條第二項第三款規定：「行政院依左列規定，對立法院負責，……三、立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。……」（以下簡稱系爭憲法條文），之立法目的乃在「避免懸宕影響政局安定」，從而在休會期間有提出不信任案時，立法院自應立即召開臨時會審議之。本席亦認為符合憲法之精神。

惟本席不能贊同多數意見對立法院職權行使法第三十七條（以下簡稱系爭條文）的見解——「不信任案提出、進行審議程序之規定，固屬立法院國會自律事項」（前段）。既然此條文位居系爭憲法條文位階之下，必須在「功能上」滿足憲法條文之「儘速」完成不信任案審議程序的意旨。故此履行憲法之規範不能完全委由國會自律，從而削弱或淡化了憲法建立不信投票的制度美意。故系爭條文已有違反「憲法委託」

之明顯現象，宜明確剖陳，以指明立法院從速修法改正之，以使得此「憲政陣痛期」，能如憲法所期待，在不信任案提出起，在一百二十個小時內，能有充分的時間完成表決，讓內閣的去留，獲得一個明確的解決，以終止政潮，平穩政局也。

爰提出部分不同意見書如次，以略申此義焉。

一、國會自治範圍的界定

本號解釋多數意見將系爭條文(立法院職權行使法第三十七條)，定性為國會自律事項。

但此種意見本席不能贊同。首先，此見解恐對法規定位有誤！按國會自律事項是以內規——即立法院議事規則——來規範；至於形諸法律層次之法規——如系爭條文之立法院職權行使法——乃是立法裁量之領域，即是立法形成範圍，已非「自律」而是「他律」也¹！同時，在條文內容，已經削弱了憲法增修條文設計迅速解決不信任投票制度的美意，亦即，立法院透過制定該系爭條文，使履行憲法增條文交付的任務「變調」，此正是負責違憲審查的大法官應當發掘出來，並指明其違憲性的職責所在。

按該系爭條文，共有三項條文，分別是：

「不信任案應於院會報告事項進行前提出，主席收受後應即報告院會，並不經討論，交付全院委員會審查。(第一

¹ 這是我國立法院將該院行使的職權，分為法定職權的以法律位階之立法院職權行使法，以及關於該些職權行使的細部、技術性事項，以類似行政規則的「立法院議事規則」來規範，形成他律與自律的二分法。不似德國，由基本法位階(第40條第1項)直接賦予國會有制定議事規則的自律權，從而參眾議院即可制定「議事規則」。此「議事規則」雖然也類似法律的制定過程，也必須與法律一樣，刊載在聯邦法律公報上，但並不具備法律之位階。從而，法律的內容或制定程序縱然與之牴觸，未必影響其效力。同時，該規則也不能產生創造或剝奪議員的職權。參見，P. Badura, *Staatrecht*, 6 Aufl., 2015, E.41,43.

項)

全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。(第二項)

前項全院委員會審查及提報院會表決時間，應於四十八小時內完成，未於時限完成者，視為不通過。(第三項)」

其中第一項並無產生疑義，也未遭到釋憲聲請書的質疑，剩下的第二項「全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決」，將使得剩下的四十八小時能否完成表決，頗值懷疑，故提起釋憲。此即應為本號解釋所論究的標的。

此外，第三項提及「未於四十八小時內完成，未於時限完成者，視為不通過」的規定，是否逾越了憲法增修條文的規定，聲請書雖未明白提及，但既然論及表決時點的起算，以及一百二十小時內的審議期限，自然應一併提及「此期限規定」的法律效果，是亦為大法官職司法律違憲審查、澄清法律制度是否符合憲法的規定，亦即條文規範的法律效果是否合憲，理當是此法律規定合憲性審查的範圍所及，根本毋庸援引所謂「重要關聯理論」也。故系爭條文第二項與第三項之規定應可作為本號解釋之標的，可再析陳如下：

(一) 何時起算不信任案的提起——應屬於法律位階的規範對象

釋憲聲請書明白的指出系爭憲法條文明定：「不信任案提出七十二小時後……」，是以「提出」提案作為七十二小時的起算點，但系爭條文第二項規定卻是：「全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決」，顯然是以「提報院會」以後起算，此二項時

間計算點即產生差異。以憲法優於法律的位階論，即應釐清此二者間，有無子法抵觸母法的問題。

誠然，上位階的憲法系爭條文，只規定不信任案的「提出」時點，作為七十二小時的起算。鑒於憲法對於此七十二小時以及後繼表決程序的四十八小時，是以「小時」來計算，顯見每一個小時都必須斤斤計較，不可以任由國會自律的以內規自由處置，或由立法者視為立法裁量而擁有自由規範的權力，必須仔細衡量憲法的用意、配合其他法律，特別是民法的期限計算，以及訴訟法有關的「案件繫屬日」的計算方式，一併考量。乃因為前述之期日規定與繫屬日規定(以「日」為計算單位)，皆與本案的「小時為計算單位」規定，有相同的立法目的，都分別涉及不同的法律目的、權利的實施期限與確保法律秩序的安定性。

(二)應該更精細的規範「提出起算點」相關事宜

因此，關於七十二小時的起算點，多數意見逕指為屬於國會自律事項(理由書第二段)，恐失之籠統，國會非完全擁有以內規來決定之權限也。本席認為應當更精密的規範之，亦即：

1、關於何時為不信任案的提出時點，應以法律的位階，而非國會內規來規定：

由於本案的以「小時計算單位」，既然與法院訴訟程序的「案件繫屬」時點的(以日為計算單位)規範，頗為類似，且都為法定的「不變期日或小時」規範，即應參酌法院的繫屬規定，探討其法規位階之問題。

按幾乎所有的訴訟法都有期間的規定，例如，民事與行政訴訟案件上訴期間為二十日、刑事訴訟案件為十日，這些

上訴的期日規定，是以判決書狀送達當事人的時間點起算，且是由法律明定(例如，行政訴訟法第二百四十一條)。故為彰顯法定期日的明確性，此期日的起算點，應由法律之層次明白規定²，故本案之「小時計算單位」，應以法律層次之立法院職權行使法規定之，而非屬於國會自律事項的「立法院議事規則」來規定³。

同樣的理由，也見諸於本號解釋系爭憲法條文性質類似的規定——即憲法第八條關於人身自由的保障規定——，亦在該條第二項與第四項皆有二十四小時移送法院審問與提審的規定，是同屬「以小時計」的期限規定，也是我國憲法「唯二」的以小時計之立法例。然而此逮捕與拘禁的限制人身行為，可以以人身自由遭到強制力量的限制之時起算，屬於法條的當然解釋，即毋庸非以法律的明白規定不可。不過究竟何種時間可納入或排除在此二十四小時的法定期間，仍應由

² 因此，法律規定即可將起算點的計算，予以完善的規定，例如依土地徵收條例第 18 條規定：「直轄市或縣（市）主管機關於接到中央主管機關通知核准徵收案時，應即公告，並以書面通知土地或土地改良物所有權人及他項權利人。（第 1 項）前項公告之期間為三十日。（第 2 項）」；同條例第 40 條第 1 項規定：「實施區段徵收時，原土地所有權人不願領取現金補償者，應於徵收公告期間內，檢具有關證明文件，以書面向該管直轄市或縣（市）主管機關申請發給抵價地。……」。但該公告期間與書面送達時間有異時，為保障被徵收人的「申請發給抵價地」的權益，該起算日的重要性屬於正當行政程序保障的範圍，依釋字第 731 號解釋之意旨，應以較後到達的書面通知之日起算，便是對於期日起算規定重要性的認知。

³ 就以德國而論，基本法第 67 條第 2 項規定不信任案的提出與表決之間，至少應有 48 小時的間隔。但是此 48 小時的計算，則由聯邦眾議院議事規則來規定。依據該規則第 123 條第 1 項規定，國會議員的提案，是以提案的文書，放入每個議員的信箱當日的次日凌晨起算。這是以「日」為單位的計算方式，而和基本法第 67 條第 2 項之以「時」為計算的方式頗為不同，且可能多達一日的差距。當然，依該規則第 126 條之規定，由出席三分之二以上的議員通過決議，可以更改該規則的任一條款，從而可以將第 123 條第 1 項的以議案發送日次日起算的規定，改為放置在信箱的小時(或下一個小時)開始起算。但德國眾議院迄今進行二次成功的不信任案，都未循此改變起算日的作法。在此便會產生期限遵守的問題。依該規則的以日起算，如經兩日後的 48 小時，可能比實際的發送文件為晚，德國學界通說認為此時進行的表決並不違憲，因為 48 小時是最早開始，而非最晚開始表決的期限。另外，如果表決是在議員實際收到文書起算 48 小時後投票，而比規則所訂的文書發放次日起的 48 小時還早時，此表決仍屬有效。這是因為此投票乃符合憲法的規定，而抵觸規則的規定，當以憲法的規定為優先也。Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke, Grundgesetz Kommentar, 13. Aufl, 2014, Rdnr. 27 zum Art.67.; Herzog: im; Maunz/Dürig, GG-Kommentar, 1991, Rdhr. 27 zum Art.67.; Epping in v. Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Bd.2, Rdhr.16 zum Art.67.

法律予以明確規定，亦不可由子法予以規定，避免上位法規遭下位法規的掏空也⁴。

2、至於何時完成「不信任案提出」的程序細節，可由國會內規規定之

國會與法院，皆是行使國家公權力的機關，同時也必須以書狀或是書面(或法定的類似意思表示，例如，刑事訴訟的按鈴申告，而後形諸文字書狀)的向法院提出，方可開始法定之偵審程序。故以國會的運作而言，如何才屬於一個議案，以及不信任案的提出，涉及到立法院的會期、上班時間、議案提出的單位……⁵，都有各種的可能性，不若法院之認定繫屬日(例如，提出起訴書或釋憲聲請書以到達法院或司法院大法官書記處)的確定來得單純，故可由立法院的內規——即立法院議事規則，來對其完成不信任案提出程序中相關的細節及可能的疑義部分予以具體規定，俾作為時點的起算⁶。

然而，正如同法院的案件審理期日，是以法定文書到達日起算⁷。因此，既然憲法系爭規定注重在強調「三分之一以上立法委員聯名表達不信任」的意旨，並將之表達至立法院的有關單位，就應視為不信任案已合法提出，立法院縱使可以以內規為細部規範，但基本上不能違反憲法上位位階的旨

⁴ 可參見刑事訴訟法第 93-1 條對於提審有關的 24 小時有不予計入的八項規定，可參照之。

⁵ 註 2 處所提及之德國聯邦眾議院議事規則第 123 條第 2 項便規定，若有個別議員因為設備故障或其他特殊意外，致使其書面提案未能如第 1 項之放入信箱之次日起算，但仍屬已經於該日收到，避免因為個別議員的意外，影響整個投票的有效性也。

⁶ 例如，對於臨時提案的處理，依立法院議事規則第 9 條第 1 項之規定：「出席委員提出臨時提案，以亟待解決事項為限，應於當次會議上午十時前，以書面提出，並應有十人以上之連署。每人每次院會臨時提案以一案為限，於下午五時至六時處理之，提案人之說明，每案以一分鐘為限。」但如何才算「提出」？當以事實上提案送交立法院相關機關(議事處)——依立法院組織法第 17 條規定其職掌乃：……六、關於議案文件之準備、登記、分類及保管事項。七、其他有關議事事項。

⁷ 依據公文文書處理的程序，類似起訴書等，以送交相關單位的收發室後，會編號、列入檔案並註明收受日，即可作為起算日，故十分明確。可參見行政院文書處理手冊(104 年 7 月)第 5 點。

意⁸。

故倘此國會自律的議事規則已遵守上開原則，除非有重大瑕疵外——亦即，國會內規只能為細節性的規定，不得超越此界限也——，否則釋憲機關應予尊重。

然而系爭條文規定：「全院委員會應自不信任案提報院會七十二小時後，立即召開審查，審查後提報院會表決。（第二項）」。⁹故依該規定，七十二小時必須繫於「提報院會」之後才起算——即須待立法院的召開院會，提案方轉交給主席（而非事先之交給議事處），主席向院會報告，進行政黨協商，而後交付給全院委員會時起，方起算七十二小時。故已經明顯的拖延了憲法所明定的七十二小時的起算點，有甚大的差別，即難謂非重大瑕疵也。以立法院迄今共行使三次不信任案的處理過程，都循此計算此七十二小時的規定，形成「上嚴下寬」的現象⁹。

3、七十二小時的制度用意——冷靜期≠冷凍期

系爭條文第二項還有一個致命的錯誤認知，乃是對七十二小時期間的制度用意，將情緒的「冷靜期」誤解為：不為

⁸ 例如，立法院可以就上述已完成法定門檻的不信任案已提出至議事處為完整的起算點為原則，規定若非向議事處提出，則以提案轉至議事處時刻起算之；或是提出議案的人數與簽名有不合格格式，或不明時，如何補救的規定與補正後才起算……。以及提出時間既然以小時計，同時依民法第120條第1項之規定：「以時定期間者，即時起算」，則在一小時內某一分鐘的提出時，是否以下一小時為起算點？另外，是否在上班時提出，或下班提出後可否視為次日議事處上班時起算？都是細節性規範的例子。

⁹ 就以民國88年3月對蕭萬長院長的不信任案為例，由於88年2月26日上午9時院會開始報告有提出不信任案，隨即進行政黨協商(10:03~13:00)，無結果，主席宣布3月1日下午2:30進行全院委員會審查，並於3月2日11:00投票，12:40結束，共從院會開始達4日3小時40分，計99小時40分，雖然短於120小時，但實際完成不信任的提出於立法院與提報院會之間的時間則未計算，且72小時也未從院會報告開始起算，而是由政黨協商後，主席宣布交由委員會審查開始。第二次的對陳冲院長不信任案，則由91年9月18日10時院會宣布，進行黨團協商，11時13分交由全院委員會，並在9月21日10時10分召開審查會(長達65人發言，與1日的審議)，並於9月22日上午10時5分投票，11時24分表決公布；第三次為對江宜樺院長之不信任案，102年10月11日上午9時院會報告，進行協商，11:50協商無果，交由全院委員會，並於10月14日11:30進行審查；15日9時進行投票，11:43投票結束。審議時間與投票完畢達20小時30分。

一事的「冷凍期」，才會有由院長交付給全院委員會七十二小時後，方召開審查會的規定。

查考此七十二小時的用意，乃是仿效德國基本法第六十七條第二項的規定：「不信任案的提出，需要有四分之一以上眾議員的聯名向眾議院提出，且與表決之間必須距離四十八小時」以及法國憲法第四十九條第二項：「國民議會得對政府提出不信任案，須以十分之一議員的連署，始得提出。議案提出四十八個小時後，始得進行表決」。

德法兩國都有此同樣之規定，其目的便是避免不信任案的激情，同時也為了避免突襲投票，讓朝野兩黨，能夠冷靜下來。這是德國基本法衡量不信任案產生的當下，往往會有激昂的民氣與民粹思想的參差交雜，避免政客「假藉民氣可用」，因此期冀利用四十八小時來冷卻情緒，故稱為「冷卻期」¹⁰。

然而，以常理即可來理解，此寶貴的四十八小時，當事人豈可「高卧而不為」？此表面上雖呈波平浪靜，但底下卻暗潮洶湧，朝野政黨正好利用此時間發動輿論、動員己方同志、穩住拉攏同盟，進行政權的保衛戰或攻擊戰。同時，戰場亦可能在國會內出現。但系爭條文第二項卻將此時限(且比德國多一半，增加二十四小時)，視為毫無作為，猶如冷凍期般，最明顯的就是不進行屬於「形式面」審查的「全院審查會」審查程序。

故由系爭憲法條文規定：「不信任案提出七十二小時後，應於四十八小時內以記名投票表決之。」顯然可以得出「不信任案提出」與「表決程序」之間，有「無縫連接」的連續

¹⁰ 同見註3處。

性，表明此案直接進入表決程序，不可增加無謂的審議過程，亦即，四十八小時乃「表決起跑界限」，應當嚴格遵守，絕不可挪為他用¹¹。

系爭條文第二項卻將剩下寶貴的、原依憲法旨意純供表決之用的四十八小時，挪為供全院審查會審查程序的分享，明白地壓縮掉表決的充裕時間，也為了同條文第三項的「逾四十八小時未完成表決者，不信任案視為不通過」的嚴重後果，添增了甚大的可能性！

因此系爭條文第二項的全院召開委員會進行不信任案的門檻審查，既然僅是形式意義，毋庸對不信任案比照其他議案般的陳述意見或辯駁，僅是為了直接表決進行形式合法性的審查所為之前置程序，故應在七十二小時內，而非經過七十二小時後才進行之。系爭條文第二項即有必要進行修正矣¹²。

二、表決四十八小時的法律效果—無效論的合憲性

系爭條文第三項論及「四十八小時內應完成表決」規定的法律效果為「未完成表決時，不信任案視同未通過」，雖然憲法系爭條文並未言及此法律效果，系爭條文是否牴觸憲法之規定？

論者或認為釋憲聲請書，並未指明此條文為違憲，故本院不得作為審查之標的，以免有「訴外裁判」之嫌。然而，釋憲聲請書既然指摘系爭條文的違憲性，乃會延誤法定七十二小時，以及全程一百二十小時的起算點，自然也會涉及延

¹¹ 以我國三次不信任案的過程，都顯示了審查期間迄表決開始，皆花去 20 個小時至 24 小時，故耗費 48 小時的一半，可參見註 9 處。

¹² 但立法院的實務，則未嚴格遵守此形式審查的性質，就以第二次（對陳冲院長）的不信任案投票為例，審查會就有 65 人次發言，長達一日，便是一個違反憲法精神的案例也。

誤與超越法定期的法律效果，應當一併討論之，這也是基於大法官釋憲乃抽象法規審查，且在健全國家憲政體制的大方向下，對於重要法制的完整，尤其是後續法律效果的明確性，更應一併注意，毋庸以一般訴訟的「訴訟標的理論」來予嚴格的拘束之。

故憲法系爭條文強調「應於四十八小時內以記名投票表決之」，雖然是我國憲法的規定，德國基本法並無類似的規定，顯係強行規定，而非訓示規定，以達到憲法之要求在一百二十小時內，切實度過「憲政陣痛期」並獲得政局安定的重大目的。

論者或持有「權宜」式的見解，認為不妨持稍有彈性的作法，只要在四十八小時內進行投票，而不以四十八小時內「獲得結果」為必要，從而使得因表決計票等因素而稍微超過此時限，亦可「從權」地承認其合法性，也是「小節出入可矣」；或亦有持採陰謀論者，認為如持此「嚴格期限論」，將可能促使反對不信任案者(例如，執政黨立委)，儘量利用任何可能的杯葛程序，來阻撓表決過程，俾能「熬過四十八小時的黑暗期，以重獲光明」，而助長為敗壞國會秩序之行為？特別是近年來我國立法院已發生數起嚴重的阻撓議事程序之事例，更加重了此派意見者的疑慮！

本席不贊成此立論的主要依據，乃是：如將此四十八小時視為訓示規定，將造成骨牌效應，連帶著七十二小時也可能淪為訓示規定乎？如此一來我國憲法增修條文苦心詣旨七十二小時及四十八小時的二道防衛，豈非全部門戶大開？

其次，既然四十八小時乃攻防戰的極限，一旦不信任案通過對其不利者(如執政黨)必然希望議事程序不順遂，可能

預期會採取各種阻撓措施。相對的，推動不信任案者(如在野黨)也並非不會預見此現象發生，豈會甘心束手就範？何況內有立法院長的警察權與議會自律之功能存在，外尚有媒體輿論與民氣的監督，也使得「不擇手段阻撓說」的危險性會有誇大與渲染之嫌。

同時四十八小時如果專供表決之用，絕對足供使用，因為只要投票表決後，即可獲得正反的結論。德國的間隔四十八小時後的投票，且先是通過繼任的總理人選投票後，方對現任總理行使不信任投票（所謂的建設性不信任案），不得反向的先通過不信任案，再投繼任人選，如此一來便可能造成「現任下台，繼任難產」的威瑪共和之「前車覆轍」也。故在此四十八小時之冷卻期中，還須動員政權攻防、又要協調新繼任總理人選，任務遠比我國單純的不信任投票來得困難。更可見得我國的四十八小時制度，當足供表決之用也。

三、結論——「一百二十小時」的「憲政陣痛期」

在第一次世界大戰爆發前擔任美國總統(1909-1913)，並於交卸總統後，擔任聯邦最高法院首席大法官(1921-1930)的威廉·H·塔夫特(William H. Taft, 1857-1930)是一位政治經驗豐富，且嫻熟公法學理論的學者型政治家，在1916年出版的「美國總統的權力」(Our Chief Magistrate and his Powers)一書中¹³，提及了：

「否決權，實際上是立法權，但它是剎車器，而非發動機。」的一句名言。

這一句話，說明了面對了同樣代表民意的國會，如果通

¹³ William H. Taft, *Our Chief Magistrate and his Powers*, New York City: Columbia University Press. 1916.

過一定的議案，總統行使否決權時，一定要謹慎與謙遜，只能當作防止民意機關超速或暴衝決議之剎車器來使用，切勿視為「積極創造新的政治局面」的發動機，否則將引起連綿不斷的政爭、使得政局更加詭譎多變也。

旨哉，塔夫特斯言也！立法院行使不信任投票，既然是國會鬥爭最強力武器¹⁴，豈非對行政院長及其內閣執政團隊的行使「否決權」？不論通過與否，對內閣成員都是一種折磨！或謂接受這種折磨乃是責任政治所必經之考驗，但憲法增修條文既然定下了最多只應忍受一百二十小時的「陣痛期」，其設計著眼於為閣員的煎熬考慮較少，而是為了儘快終結此人事否決程序，以決定內閣去留，讓憲政秩序回復承平狀態。故此「限時審議」制度，即有終止「憲政陣痛期」的用意在焉！

誠然，不信任投票制也是國會權力鬥爭的常見制度，政治是一種統治權力爭奪的行為模式，也經常是赤裸裸的、利益與結果取向的鬥爭。因此，憲法之所貴，乃是能將此權力的角逐，納入在法規的掌控之內，故憲法對於此權力競逐、「引無數英雄盡折腰」的鬥爭過程，都能設下一個遊戲規則，俾使政治活力、政黨智慧、甚至國會自治、都能夠在此框架內獲得最大的活動空間。

本號解釋的作成，本應可藉此充分地探討與分析，究竟立法院制定的施行性條文(系爭條文)，是否完全落實憲法增修條文苦心詣旨所引進的一百二十小時「憲政陣痛期」制度，從而可以使日後產生的不信任案審議程序，如憲法所期待的，限時與順利的完成之。因此，本號解釋如能夠在承認

¹⁴P. Badura, *Staatrecht*, E.110.

在一般臨時會上亦可審議不信任案外，同時宣示：1、立法院應以法律明白確定不信任案提出的時刻，俾作為「法定小時」的起算點，細節部分才以內規明確規範之；2、不信任案提出的七十二小時，並非冷凍期，朝野政黨可各顯神通、全力動員，立法院應進行審議；3、接著四十八小時專供表決之用，故即可提供此表決程序游刃有餘的運作空間，使憲法所定一百二十個小時的「總遊戲時間」之最重要框架規範，能夠實踐也。

顯然地，此一期待已落空矣，本來可望提醒立法院應儘速朝四個方向修法，以達成上述憲法規範的機會，多數意見卻只落得一個「臨時會亦得審議不信任案」十一個字的結論，此「取一捨三」的判斷，豈非有如可日行千里之良駒，卻令其行百里，與駑馬無異，徒然枉負天賦之資？多數意見何苦非堅持此種「自縛手腳」的保守與謙抑不可？不免令人有「枉入寶山」之嘆也！

何況國家憲政體制的完善，貴逾珠寶美玉，今難得有此良機，為國家憲政體制完善其制度之一角，卻聽任機會飛逝，本席在惜乎之餘，尚抱一線希望：本號解釋作成時，正是國會大換血之際，本意見書若能獲得若干立法院新血之共鳴，進而引發修改系爭條文之議，則本意見書之目的已達矣。