

正本

憲法法庭收文號
114 年度
憲 A 字第 679 號

狀 別 法規範憲法審查說明意旨(2)書
案 號 114 年度憲立字第 1 號
聲 請 人 民主進步黨立法
院黨團立法委員
柯建銘等 51 人
訴訟代理人 陳鵬光律師
陳一銘律師



方瑋晨律師

- 1 為上揭法規範憲法審查案件，依法續提出說明意旨書事：
- 2 一、謹就鈞庭 114 年 5 月 12 日說明會中提問，依序說明如下：
- 3 (一)第三讀會詢問有無文字修正之無異議認可程序，是否代表在場委員以未
- 4 表示異議之默許方式，支持通過該議案？
- 5 1. 首應澄清，並無所謂第三讀會詢問有無文字修正之無異議認可程序，亦無
- 6 此類議事慣例；相關機關立法院如主張其存在，應由相關機關立法院舉證
- 7 以實其說。退萬步言之，在法律案屬於高度爭議、於第二讀會之表決結果
- 8 呈現肯否意見對立明顯之情形，依據立職法第 11 條第 3 項所植基憲法上
- 9 公開透明原則及民主原則(由選民在罷免或屆期改選程序追究其政治責任
- 10 以落實責任政治)，該重大爭議法律案應確實踐行全案付表決之程序，故
- 11 至少在此範圍內，所謂有無文字修正之無異議認可程序或議事慣例，將抵
- 12 觸具有憲法性質、旨在具體化憲法上公開透明原則及民主國原則之立職
- 13 法第 11 條第 3 項，乃屬無效。
- 14 2. 所謂表決，必須有表決意思、表決行為及表決結論。表決意思，乃設定議
- 15 題，徵詢意見，據以提付表決；表決行為，固有各種方式，但單純沉默，
- 16 並非表決行為，既無從論斷其為肯定，亦無從論斷其為否定，或者既可主
- 17 張其為肯定，亦可主張其為否定(不願意背書)，至於沉默是否構成棄權，
- 18 則屬另一層次問題；表決結論則為表決肯否多數之統計結果。因此，表決
- 19 包含議題、行為與結論，三者必須有一致性。

3. 於第三讀會時，主席詢問有無文字修正意見，則其僅為提問，且提問之議題限定於對文字修正有無意見，故對於該提問之沉默、無反應，本身並非表決行為，難以得到無異議認可之結論；退萬步言之，縱經評價後認為有表決並獲結論，惟其結論乃係針對議題，故題示所謂無異議認可，充其量也只是對於文字修正無意見之結論，絕非可邏輯上跳躍得到對於內容無異議之結論。蓋以，法律案之文字與內容本身二事，可能同時贊成文字與內容，可能同時反對文字與內容，可能贊成文字但反對內容，也可能反對文字但贊成內容，如謂對於法律案文字修正無意見(例如認為文字優美)，即等同於表決贊成法律案之條文內容云云，實有重大邏輯謬誤！豈非答非所問、文不對題？

(二)主席於第三讀會詢問有無文字修正，是否等同於依立職法第 11 條第 3 項規定之「全案付表決」？

1. 依據立職法第 11 條第 2 項及第 3 項規定之文義及體系，可知第 2 項規定文字修正意見與第 3 項規定之全案付表決，二者迥然不同，始有 91 年間增定第 3 項之必要。

2. 立職法第 11 條第 3 項之規範內容最早可溯源自 54 年間內政部公布之會議規範，而 78 年版立法院議事規則第 36 條亦有類似規定(詳廖元豪先生提出關係機關 114 年 5 月 9 日說明會意旨書第 20 頁第 1 行起)。推原立職法第 11 條第 3 項於 91 年間增定前後之立法實務，國家安全會組織法於 82 年間制定時，主席於三讀時主動交付全案表決(詳立法院公報第 83 卷第 2 期院會記錄第 43 頁)；國家安全法於 85 年間修正時，主席於三讀時主動交付全案表決(詳立法院公報第 85 卷第 6 期院會記錄第 30 頁)；勞動基準法於 89 年間及 91 年間修正時，主席詢問有無文字修正意見後，會再詢問對於決議全案通過有無異議(分別詳立法院公報第 89 卷第 39 期院會記錄第 68 頁、第 91 卷第 36 期院會記錄第 77 頁及第 78 頁)；選罷法於 80 年、81 年間修正時，主席詢問對於決議全案通過有無異議，因有異議，故主席交付全案表決(分別詳立法院公報第 80 卷第 57 期院會記錄第 494 頁、第 81 卷第 67 期院會記錄第 42 頁)；選罷法於 91 年、93 年間修正時，主席詢問有無文字修正意見後，會再詢問對於決議全案通過有無異議(分別詳立法院公報第 91 卷第 10 期院會記錄第 354 頁、第 93 卷第 17 期院會記錄第 203 頁及第 204 頁)，依據歷史解釋，可知第 11 條第 2 項規定之文字修正意見及第 3 項規定之全案付表決，二者確實有別，不容混淆。

3. 從而，有無文字修正既然與全案交付表決不同，則主席於第三讀會依立職

1 法第 11 條第 2 項詢問有無文字修正，自不等同於依立職法第 11 條第 3
2 項規定之「全案付表決」；而對於前者詢問之沉默，不僅不等於表決行為
3 本身，更不同於投票贊成全案通過。

4 (三)立職法第 11 條第 3 項增訂「第三讀會，應將議案全案付表決」後，無
5 異議通過之議事慣例，是否仍有存在空間？

6 1. 如前所述，並無所謂第三讀會詢問有無文字修正等同於全案無異議認可
7 之議事慣例存在；相關機關立法院如主張其存在，應由相關機關立法院舉
8 證以實其說。

9 2. 關於議事規範之效力位階，縱連左袒於關係機關之羅傳賢先生，亦認為議
10 事慣例之規範位階最低，依序不得牴觸憲法、法律、議事規則、會議規範
11 及民權初步(詳羅傳賢先生說明會意見書第 2 頁倒數第 6 行起)。而在法律
12 案屬於高度爭議、於第二讀會之表決結果呈現肯否意見對立明顯之情形，
13 依據立職法第 11 條第 3 項所植基憲法上公開透明原則及民主原則，該重
14 大爭議法律案應確實踐行全案付表決之程序，俾利選民在罷免或屆期改
15 選程序追究立法委員之政治責任以落實責任政治，故至少在此範圍內，所
16 謂對文字修正無異議即等同於認可全案之議事慣例，已牴觸具有憲法性
17 質、旨在具體化憲法上公開透明原則及民主國原則之立職法第 11 條第 3
18 項，乃屬無效，並無該所謂議事慣例存在之空間。

19 (四)少數黨黨團於二讀程序已明確表示反對，主席是否仍可於三讀程序以無
20 異議認可通過議案？如此是否符合憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決所
21 揭示之公開透明原則與討論原則？

22 1. 按釋 499 揭示：「國民主權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公
23 開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。而修憲
24 乃最直接體現國民主權之行為，依國民大會先後歷經九次修憲，包括動員
25 戡亂時期臨時條款及增修條文之制定與修改，未有使用無記名投票修憲
26 之先例，此亦屬上開原則之表現；國民大會代表及其所屬政黨並藉此公開
27 透明之程序，對國民負責，國民復可經由罷免或改選程序追究其政治責
28 任。」

29 2. 又按 113 憲判 9 揭示：「立法院議決法律案，其立法審議程序，應遵循憲
30 法公開透明與討論原則...立法院作為由人民直接選舉產生之立法委員組
31 成之國會，其本身固已具備機關組織與成員身分之民主正當性，惟其立法
32 權之行使及所制定之法律，亦須充分反映民意、彰顯人民意志，始具完足
33 之民主正當性基礎，並成為彰顯國民主權原則之民主正當性體系之樞紐。
34 由於立法院為逾百名立法委員組織之合議體，其職權之行使，最終均須以

多數決方式作成終局決定，而多數決方式僅屬民主制度運作之中性技術性、形式性法則，不具實質評價性，表決行為本身並無法反映民意內容，因此，立法權行使之民主正當性，僅能表現於從議案之形成，至以多數決方式作成終局決定之立法程序中。從而，立法院作為民主國會，其立法程序須得以彰顯人民意志，並使人民對民意代表有最低限度問責之機會，始符合憲法國民主權原則與民主原則之意旨；其具體表現方式，主要即為立法程序之公開透明原則與討論原則。【62】公開透明原則要求立法程序之過程、方式、標的與表決情形等，應盡可能對人民公開，使人民得以獲取相關資訊，據以向民意代表問責，並得透過媒體與公共論壇，參與立法權行使階段之立法政策與內容之討論，即時將公民意見反映於國會。就此而言，公開透明原則乃民主問責與落實憲法國民主權原則之必要前提，自屬憲法民主原則之程序性要求之一環（釋字第 499 號解釋意旨參照）。

【63】」。

3. 據上可知，公開透明原則為立法程序應踐行之憲法上基本要求，而立職法第 11 條第 3 項規定第三讀會應全案付表決，乃在具體化憲法上公開透明原則、討論原則及民主原則，故該條項屬於憲法性質之議事規範，如立法有所違反，並屬重大明顯時，則不生立法應有之效力。
4. 對於重大爭議之法律案，在少數黨黨團於二讀程序已明確表示反對，例如二讀之表決結果已呈現肯否意見重大明顯對立之情形，則除三讀前協商有成外，否則依據通常社會經驗法則，難以期待少數黨在三讀會將忽然改為贊成，故依據立職法第 11 條第 3 項，為落實憲法上公開透明原則、討論原則及民主原則等，至少在上開情形之範圍內，主席應確實將全案付表決，並採取得以究明個別委員是採取贊成或反對立場之表決方式，以利選民在罷免或屆期改選程序追究政治責任，而不得再採取所謂於三讀程序以無異議認可通過議案之方式。
5. 至於在立法院多數黨與少數黨幾無爭執，例如經朝野黨團協商有結論之情形，則基於議事效率及彈性，且按立職法第 72 條第 1 項及第 2 項規定：「黨團協商結論於院會宣讀後，如有出席委員提議，八人以上之連署或附議，得對其全部或一部提出異議，並由院會就異議部分表決。」、「黨團協商結論經院會宣讀通過，或依前項異議議決結果，出席委員不得再提出異議；逐條宣讀時，亦不得反對。」除符合例外得提出異議外，否則不得再異議，故此等情形與重大爭議法案、黨團協商無結論之本案案情、題示情節迥然不同，不容關係機關危言聳聽，未究明各法案爭議有無、黨團協商結論如何等，率謂超過 1000 個法律案將因違反立職法第 11 條第 3 項

而不生立法應有效力。更遑論，縱有違反立職法第 11 條第 3 項之情形，如立法制定或修正經施行相當期間，則其救濟途徑仍須符合憲訴法第 47 條至第 49 條，如屬少數立法委員依據憲訴法第 49 條提起憲法訴訟，必須先嘗試修法未果，再於本案審理有理由時，由憲法法庭依據憲訴法第 51 條至第 54 條定其效果，並無關係機關所恫嚇般將有大量案海或危害法安定性之疑慮。

(五)系爭規定之三讀程序，聲請人是否有不贊成之客觀表現？

1. 按少數立法委員聲請釋憲是否符合行使職權之要件，涉及憲法訴訟之當事人適格問題，為訴訟要件存否之一環。因立法委員為法規範憲法審查所提起之憲法訴訟具有高度公益性，故就當事人適格(訴訟要件)具備與否，乃屬職權調查事項，得由憲法法庭主動聞問，且應適用職權探知主義，得由憲法法庭依職權收集判斷當事人適格具否之事實資料。至於其判斷之事實資料來源，不同於釋 342、釋 419、釋 499 判斷議事程序是否有重大明顯瑕疵時以議事錄為原則，則得廣泛收集關於議場內外、三讀前後之事實。又當事人適格既屬訴訟要件，則就論斷當事人適格具備與否之事實，乃屬程序性事實，故就證據調查之方式得適用自由證明法(亦即證據方法之種類不以法律規定者為限，且調查證據之程序不受法律規定所拘束，故當事人或第三人之書面聲明陳述，亦得作為證據方法，由審判者作為裁判基礎)，且其認定之心證標準應屬釋明而非證明，以達到使審判者信其大概如此(概率約為 50%)即為已足，不需到達高度蓋然性(概率大概 80%或 90%，所謂八九不離十)始可；關於舉證責任之分配，則「基於保障少數立法委員聲請法規範憲法審查之權利，於立法院議決法律案採未記名之舉手表決方式表決，致無從確定聲請之立法委員是否均未贊成之情形，此等因立法院議事運作方式所生之不利益，不應歸由少數立法委員承擔」(參 113 憲判 9 理由第 23 段)，而得從寬依聲請人之聲明及表決結果舉手贊成人數與聲請人之人數，綜合認定之。
2. 查系爭規定於三讀時，議場仍處於抗爭狀態，此徵諸主席於讀誦系爭規定時周遭有諸多立法院多數黨立法委員環繞在側(此為媒體廣泛報導之公眾週知事實¹)即可明瞭，換言之，主席在議場一端(即主席台)讀誦系爭規定，但同一時間則聲請人在議場另一端(即主席台下方)繼續不斷以口頭、肢體、舉牌、綁布條等各種方式表示反對系爭規定之內容、反對系爭規定之立法通過，聲請人謹在本書狀以書面再次嚴正聲明陳述確有積極反對系爭規

¹ 參考中央通訊社，「憲法訴訟法修法三讀 同意違憲宣告大法官最少需 9 人」，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202412200282.aspx> (最後瀏覽日期：2025/5/13)。

1 定！

- 2 3. 系爭規定足以癱瘓憲法法庭之運作，嚴重違反權力分立原則、立憲民主主
3 義及自由民主憲政秩序，屬於高度爭議性之重大法案，故作為立法院少數
4 黨之聲請人，自 113 年 7 月間系爭規定之草案芻形經提出時就表達反對
5 ²；在其後之一讀會、委員會、黨團協商及第二讀會時，亦持續反對系爭
6 規定，甚至為抗爭而不惜與立法院多數黨發生推擠、肢體衝突、遭暴力對
7 待等，此亦為全台各地公眾週知之事實³；又主席逕自宣示決議系爭規定
8 通過三讀後，聲請人隨即贊成復議而投票反對系爭規定(詳聲證 3 號)，並
9 於行政院覆議案中反對系爭規定，投票反對維持原決議(詳聲證 4 號)；則
10 綜合議場內外、三讀前後之聲請人各種激烈反對系爭規定的客觀表現，依
11 據經驗法則，足以明確知悉於主席在三讀程序讀誦系爭規定之同時，聲請
12 人乃在主席台下繼續以口頭、肢體、舉牌、綁布條等各種方式反對系爭規
13 定之立法，絕不可能在系爭規定三讀前超過 20 小時、72000 秒都在反對，
14 三讀後也持續反對，卻獨獨在主席詢問對系爭規定有無文字修正意見時、
15 不到 1 秒內，忽然聲請人共 51 人集體中邪失智般改為贊成系爭規定！相
16 反之主張顯然是違反論理、經驗與臺灣社會普遍認知！
- 17 4. 從而，複合上述公眾週知之事實、聲請人之自我聲明及議場內外、三讀前
18 後之關連性間接事實等，可知系爭規定於三讀時，聲請人確有不贊成之客
19 觀表現，同一時間乃在主席台下方以口頭、肢體、舉牌、綁布條等各種方
20 式表示反對系爭規定。依據立職法第 11 條第 3 項及其所蘊含憲法上公開
21 透明等原則，既然聲請人於系爭規定之二讀時已經激烈抗爭，不斷反對，
22 則主席應確實將系爭規定全案付表決，並採取得究明政治責任之表決方
23 式，迺主席僅詢問對於文字修正有無意見，既未將全案付表決，更未採取
24 記名表決之方式，故參照 113 憲判 9 理由第 23 段意旨，如因此致無從確
25 定聲請人是否均未贊成，此等因立法院議事運作方式所生之不利益，不應
26 歸由少數立法委員之聲請人承擔，應倒置舉證責任而改由關係機關承擔

² 參考中央通訊社，「藍委提修憲法訴訟法 綠有異議退回程序委員會」，
<https://www.cna.com.tw/news/aip/202407050111.aspx> (最後瀏覽日期：2025/5/13)。

³ 參考中央通訊社，「立院藍綠衝突多人掛彩 韓國瑜進議場推擠中摔倒」，其中有聲請人在主席台下抗
議反對之照片，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202412200344.aspx>；報導者，「立院激烈衝突後通過選
罷法、憲訴法、財劃法修正案：罷免連署、大法官違憲裁判門檻提高，中央增釋 3 千億給地方」，其中有
聲請人在主席台下抗議反對之照片，詳 [https://www.twreporter.org/a/kmt-tpa-lawmakers-pass-three-](https://www.twreporter.org/a/kmt-tpa-lawmakers-pass-three-amendments-include-constitutional-court-procedure-act)
[amendments-include-constitutional-court-procedure-act](https://www.twreporter.org/a/kmt-tpa-lawmakers-pass-three-amendments-include-constitutional-court-procedure-act)；中央通訊社，「立法院議場藍綠搶占主席台 雙方爆
發激烈衝突」，<https://www.cna.com.tw/news/aip/202412200053.aspx>；大紀元，「藍綠搶占立院主席台爆
衝突 多位立委送醫」，<https://www.epochtimes.com/b5/24/12/20/n14394998.htm>。(最後瀏覽日期均為
2025/5/13)

1 不克積極舉證證明聲請人有投票贊成之結果上不利益，或應降低心證標
2 準(所謂證明度)，認定聲請人依據自我聲明等方式已成功舉證聲請人未投
3 票贊成。

- 4 5. 至於立法院公報記載：「主席：報告院會，三讀條文已宣讀完畢，請問院
5 會，有無文字修正？(無)沒有文字修正」云云(詳聲證3號第58頁及第81
6 頁)，其以刮號方式記載「無」，究竟是指議場混亂而無人聽到？或指無
7 人理睬主席詢問之問題？還是指對文字修正無意見？在在不明；更遑論
8 立法院公報係以文字描述議場狀況之一部，並非全部，故其針對主席詢問
9 有無「文字修正」之意見，致因此未記載議場內、主席台下之聲請人反對
10 系爭規定「全案內容」之客觀表現，亦難謂聲請人對系爭規定之三讀通過
11 無異議。換言之，系爭規定屬重大爭議法案，議事並非單線進行，而是複
12 線同時並行；絕非主席詢問有無文字修正時，全體立法委員正襟危坐，靜
13 候主席指示，而是議場混亂，一方面(在議場一端的主席台上)主席自顧自
14 的詢問有無文字修正，一方面(在議場另一端的主席台下)聲請人同時以各
15 種方式表達反對系爭規定之訴求；故立法院公報並未完整記載系爭規定
16 於三讀時之議場各角落全部情形，實無礙於聲請人客觀上已表示反對系
17 爭規定之事實真相。

18 又立法院第11屆第2會期第14次會議議事錄記載，系爭規定「二讀時，
19 第四條照台灣民眾黨再修正動議條文通過【經舉手表決結果，在場委員
20 106人，贊成者56人，予以通過】；第九十五條照台灣民眾黨再修正動
21 議條文通過【經舉手表決結果，在場委員106人，贊成者59人，予以通
22 過】；三讀時，均照二讀文字通過；嗣經復議，復議案不通過【經舉手表
23 決結果，在場委員106人，贊成復議案者43人，不予通過】」、「二讀
24 時，第三十條照台灣民眾黨再修正動議條文通過【經舉手表決結果，在場
25 委員106人，贊成者57人，予以通過】；…；三讀時，均照二讀文字通
26 過；嗣經復議，復議案不通過【經舉手表決結果，在場委員106人，贊成
27 復議案者44人，不予通過】」(詳該次議事錄第4頁)，可知系爭規定之
28 立法院議事錄根本沒有記載聲請人無異議，故於立法院第11屆第2會期
29 第15次會議議事錄記載：「宣讀本會院第11屆第2會期第15次會議議
30 事錄。決定：確定。」(詳該次議事錄第1頁)，自難謂聲請人確認對於系
31 爭規定於三讀時無異議(不論是對文字或內容無異議)。

32 另議場轉播之錄音錄影，因有攝影角度及收音範圍之限制，故尚難完整呈
33 現議場全貌；以系爭規定之第三讀會為例，其議場轉播之錄影錄音只聚焦
34 於主席韓國瑜院長，並未拍攝議場全貌，沒有拍攝到主席台下之聲請人，

1 亦未收音全體立法委員，沒有收音到聲請人，故不得以不完整之議場轉播
2 影音，率謂聲請人在第三讀會時就系爭規定之內容未以口頭、肢體、舉牌、
3 綁布條等各種方式表示反對，併予敘明。

4 (六)主席於三讀程序詢問有無文字修正，並非問是否照案通過，亦未交付表
5 決，單純之沉默可否解釋為贊成該議案？若議案攻防激烈，各政黨均有
6 明確之不同立場，採取反對立場之立法委員，於主席三讀程序詢問有無
7 文字修正時默不作聲，能否推論其變更反對意見為贊成？此一推論是否
8 違反經驗法則？

9 1. 按「所謂默示之意思表示，係指依表意人之舉動或其他情事，足以間接推
10 知其效果意思者而言，若單純之沉默，則除有特別情事，依社會觀念可認
11 為一定意思表示者外，不得謂為默示之意思表示。」最高法院著有 101 年
12 度台上字第 1294 號判決，可知單純沉默與默示有別，除有特別情事，依
13 社會觀念可認為一定意思表示者外，單純之沉默不構成默示意思表示；縱
14 認構成，惟其意思表示之內容仍須探求當事人真意，依據表意人之舉動及
15 其他情事予以推知。

16 2. 查關於系爭規定之三讀程序，固然立法院公報記載：「主席：報告院會，
17 三讀條文已宣讀完畢，請問院會，有無文字修正？(無)沒有文字修正」云
18 云(詳聲證 3 號第 58 頁及第 81 頁)，惟其所謂「無」，不論是無人聽聞、
19 無人理睬或無人回應，在事實面乃係單純之沉默，並不構成默示之意思表
20 示。

21 3. 至於關係機關主張上開公報記載「無」，乃指默示認可云云，惟既稱「默
22 示」「認可」，則其屬默示之意思表示，即須探求表意者之真意為何？究
23 竟是否在認可？如在認可，又在認可什麼？等。換言之，默示認可並非單
24 純之事實認定問題，而是綜合諸多事實施加評價之結果，故為求評價之正
25 確，自須廣為斟酌相關事實，絕非只看系爭規定於三讀時那一秒。查系爭
26 規定於三讀時，主席周遭有諸多立法院多數黨立法委員環繞在側，可知當
27 時議場仍處於抗爭狀態，議場一端(即主席台上)由主席讀誦系爭規定並詢
28 問有無文字修正，但同一時間則議場另一端(即主席台下)由聲請人持續以
29 口頭、肢體、舉牌、綁布條等各種方式表示反對系爭規定之修法通過；又
30 聲請人自 113 年 7 月間系爭規定之草案芻形經提出時就表達反對，且在
31 其後之一讀會、委員會、黨團協商及第二讀會時，亦持續反對系爭規定，
32 又主席逕自宣示決議系爭規定通過三讀後，聲請人隨即贊成復議而投票
33 反對系爭規定，並於行政院覆議案中投票反對系爭規定；再加上主席於三
34 讀程序僅詢問有無文字修正，並非詢問是否全案照案通過，亦未全案交付

1 表決；故綜合議場內外、三讀前後之上述聲請人各種激烈反對系爭規定的
2 客觀表現，以及主席訊問之議題事項，依據經驗法則，足以明確知悉上開
3 公報所記載「無」，不得被評價為聲請人默示認可/贊成系爭規定全案立
4 法修正通過云云。

5 4. 其餘請一併參考聲請人在問題(五)之說明。

6 (七)聲請人未提出異議，其真意為棄權，或是贊成？

7 1. 查聲請人於系爭規定之三讀前、三讀時、三讀後都始終持續反對系爭規
8 定，並無所謂未提出異議，更無所謂真意為棄權或贊成云云可言。

9 2. 縱若依關係機關於鈞庭 114 年 5 月 12 日說明會中自承聲請人係在系爭規
10 定之三讀時為棄權云云(聲請人仍否認)，惟參考釋 781，少數立法委員於
11 二讀時反對，且於三讀時未出席，仍屬未投票贊成，則效果上形同未出席
12 之棄權，自亦屬未投票贊成。

13 (八)各黨團通常基於何種考量在第三讀會提出將議案全案付表決？本件又
14 是基於何種考量而未提案全案付表決？

15 1. 按立職法第 11 條第 3 項規定：「第三讀會，應將議案全案付表決。」其
16 稱「應」，即屬當為之要求；又得將議案全案「付」表決者，只有指揮議
17 事之主席有權限，非主席之立法委員不得自己宣稱將議案付表決；因此，
18 議事主席有「義務」主動將議案全案付表決。又如前所述，立職法第 11
19 條第 3 項可溯源自 53 年版內政部會議規範及 78 年版立法院議事規則，
20 而立法實務運作上，國家安全會組織法於 82 年間制定時，主席於三讀時
21 主動交付全案表決(詳立法院公報第 83 卷第 2 期院會記錄第 43 頁)；國家
22 安全法於 85 年間修正時，主席於三讀時主動交付全案表決(詳立法院公
23 報第 85 卷第 6 期院會記錄第 30 頁)；選罷法於 80 年、81 年間修正時，
24 主席詢問對於決議全案通過有無異議，因有異議，故主席主動交付全案表
25 決(分別詳立法院公報第 80 卷第 57 期院會記錄第 494 頁、第 81 卷第 67
26 期院會記錄第 42 頁)；可知議事主席不僅在應然面/規範上有義務將議案
27 全案付表決，且在實然面/事實上也確實有主動將全案付表決之先例。

28 2. 相對於立法院之議事主席有義務，多數黨黨團則有「責任」將議案全案付
29 表決，否則即需要承擔議案未完成三讀程序，有重大明顯之立法程序瑕
30 疵，不生立法應有效力之結果上不利益。申言之，立職法第 11 條第 3 項
31 屬於憲法性質之議事規範，有具體化憲法上公開透明原則、討論原則、民
32 主原則等意義，故立法三讀時未將法律案全案付表決，將違反立職法第 11
33 條第 3 項，恐因有重大明顯瑕疵而不生立法應有之效力。而法律案既可
34 經三讀通過，依據民主原則中之多數決原則，實係獲得立法院多數黨團之

1 支持，故立法院多數黨團若欲使其有意三讀通過之法律案發生立法應有
2 之效力，即須注意遵循立職法第 11 條第 3 項，提請議事主席將法律案全
3 案付表決，否則將承擔立法未完成/不成立之結果上不利益。在立法實務
4 運作上，聲請人所屬民主進步黨在作為立法院多數黨時代，就重大爭議法
5 案，普遍都會注意提請議事主席將法律案全案付表決，例如：公投法 106
6 年修正、反滲透法 108 年制定、勞基法 105 年及 107 年修正、黨產條例
7 107 年制定、農田水利法 109 年制定、年改教改軍改於 106 年及 107 年修
8 正、地制法 105 年修正、前瞻條例 106 年制定等都是如此；而 113 憲判 9
9 所涉立職法 113 年修正，其三讀時亦有經目前立法院多數黨之中國國民
10 黨提請全部付表決(詳立法院公報 113 卷第 47 期第 5229 號第一冊第 127
11 頁)。

- 12 3. 反對法律案之立法院少數黨團則有「權利」提請議案全案付表決，但無
13 「義務」及「責任」為之。蓋以，立法院少數黨團既然反對法律案，不希
14 望其三讀通過，則當無義務及責任促使其不欲發生立法效力之法律案有
15 效完成三讀。從而，立法院少數黨固可因議事策略等就其反對之法律案於
16 三讀時提請全案付表決，但若未提案，則殊不得認為其對法律案之三讀通
17 過由反對改為贊成或無異議。

18 (九)過往是否有由主席主動將全案提付表決之先例？過往曾有主席在第三
19 讀會詢問有無文字修正，無異議通過後，又容許全案付表決之例，是否
20 意味在場委員未對於文字修正表示意見，並不能直接解讀為贊成該議案？

- 21 1. 在立法實務運作上，確有由主席主動將全案提付表決之先例，包括但不限
22 於前述國家安全會組織法於 82 年間制定時，主席於三讀時主動交付全案
23 表決(詳立法院公報第 83 卷第 2 期院會記錄第 43 頁)；國家安全法於 85
24 年間修正時，主席於三讀時主動交付全案表決(詳立法院公報第 85 卷第 6
25 期院會記錄第 30 頁)；選罷法於 80 年、81 年間修正時，主席詢問對於決
26 議全案通過有無異議，因有異議，故主席未經提請，即主動交付全案表決
27 (分別詳立法院公報第 80 卷第 57 期院會記錄第 494 頁、第 81 卷第 67 期
28 院會記錄第 42 頁)。

- 29 2. 過往曾有主席在第三讀會詢問有無文字修正，無異議通過後，又容許全案
30 付表決之例，由此可知，在場委員未對於文字修正表示意見，並不意味表
31 決贊成該議案；否則，如採不同見解，對文字修正一旦無異議，即屬表決
32 贊成該議案三讀通過，則豈可容許對於該業經三讀通過之議案再次全案
33 付表決？此顯然矛盾不通！

34 (十)行政院提出之覆議案，與原法律案之三讀程序，彼此間關係如何？立法

委員於覆議案所為之投票決定，是否才是立法委員之最終立場？

1. 按憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定：「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. 次按憲法第 72 條規定：「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」，於預算雖未明訂總統公布程序，實務上其程序與法律無異，此亦可於釋 391 稱「基於民主憲政之原理，預算案又必須由立法機關審議通過而具有法律之形式，故有稱之為措施性法律」得到支持。又釋 329 亦明示：「條約案經立法院議決後，總統應依憲法程序公布。」

3. 據上，立法院議決之法律案，應經「總統公布」此一外部化程序，始對外發生效力。於上述外部化之生效要件完成前，其並未脫離立法程序，故當行政院長移請覆議時，立法院即應於憲法所定期間內議決該覆議案，並於覆議案逾期未議決或未能經全體立法委員二分之一以上決議維持原案者，原決議失效，可知覆議案仍屬立法程序之一部分。換言之，依據修憲後之憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定，行政院提出之覆議案已喪失行政否決權之意義(詳羅傳賢先生說明會意見書第 3 頁倒數第 3 行起)，故行政院提出覆議案與立法院於二讀或三讀時提出復議，二者雖然發動者不同，但在性質及效果上均屬「原決議」程序之再開與續行，由立法院再次議決同一法律案之「原決議」，即以同一法律案之「原決議」作為議決標的，此徵諸立法院就行政院所提覆議案之決議為「贊成本院原決議者 62 人，…，本院原決議予以維持」(詳聲證 4 號之編碼第 204 頁)即可明瞭。

4. 從而，立法院就行政院所提覆議案之議決，並非對於另一法律案之另一立法程序，而是對於同一法律案之原決議的再開與續行，故如覆議案成功，則原決議將不予維持，原三讀通過之法律案即取消，可知覆議案之議決為

立法委員對於同一法律案表示意見之最終表決程序，立法委員於覆議案
所為之投票決定也才是立法委員之最終立場。

二、以上，敬請鈞庭鑒核。

此致

憲法法庭 公鑒

中 華 民 國 1 1 4 年 5 月 1 4 日

具 狀 人：民主進步黨立法院黨團立法委員柯建銘等 51 人

訴訟代理人：陳鵬光律師

陳一銘律師

方瑋晨律師