

## 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<sup>1</sup>。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

<sup>1</sup> 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。