

## 我國行政、立法關係與國會運作

### 劉三錡學長（會計系 64 級）

現 任

行政院主計處主計長

經 歷

行政院主計處科員、專員、視察、科長、專門委員、副局長

教育部會計長

東吳大學兼任副教授

柯瑩鈴（政治系碩士班）整理

不論是在三權分立國家，或者是五權分立國家，最重要的政治運作部門就是在行政與立法之間。

### 我國中央政治架構

政黨是所有的人參與政治活動重要的工具，透過政黨產生競爭，在政治競爭當中如果能掌握多數選票及重要的政治職位，才能將政治理想貫徹。

台灣目前對於政黨的規定主要是規定在人民團體法當中。台灣目前主要的政黨有民進黨、國民黨、親民黨、台灣團結聯盟、新黨。政黨競爭有兩個門檻，一是在選罷法中規範，在立法委員選舉中如果得票率在 5% 以上的政黨，每一票可每年獲得政府補助 50 元，這是政黨的競選補助費用；二是立法委員到了立法院後，可參加立法院的黨團。黨團的組織有兩個要件，一是人數，如果得票沒有超過 5% 以上要組織黨團，依照立法院組織法規定，需要有八個人以上。另一是政黨在選票上的得票比例，可不受人數的限制，只要得票超過 5% 即可組織黨團。由於黨團扮演協商的角色，所以組織黨團有其重要的地位。目前國會中共有國民黨團、民進黨團、親民黨團、台聯黨團、無黨聯盟 5 個黨團，立法院中有爭議的事情都必須透過黨團協商。

台灣的憲法經過 6 次修憲，政治體制產生相當大的變化，從政治學上來看，應該是介於總統制和內閣制之間，但又跟法國的雙元首制有相當的距離。未來會怎麼走誰也不敢保證，下次大選對我國的政府體制可能會有很大的影響。不過，將來政體不管怎麼走，政治權責都應該要有合理的劃分。我國目前的總統是一民選總統，但是這位民選總統在行政力量上能夠有多少權限呢？非常有限。他只能

透過行政院來處理，而行政院在憲法上的規範又處處受到立法院的監督，所以我國既不像總統制也不像內閣制。

## 行政、立法關係

憲法上對於我國行政與立法職權關係，有幾點規範：

1. 行政院長依照立法院職權行使法規定，每年要到立法院做兩次的報告，每年的 2 月 1 日以前行政院要向立法院提出當年的施政方針，連同上半年（去年下半年）的施政報告要送立法院，由立法院安排時程，邀請行政院長到立法院報告並且接受質詢。每年的 9 月 1 日以前行政院必須向立法院提出當年度上半年的施政報告並接受質詢。
2. 提案權，包括憲法 63 條規定的法律案、預算案、條約案、戒嚴案、大赦案、媾和案、宣戰案及其他重要事項。行政院向立法院提案前必須要在行政院會討論通過之後，才能正式行文向立法院提案。依照立法院職權行使法規定，經過 30 位立委連署，即可向立法院提法律案。憲法 63 條所規定的提案權幾乎是行政院獨攬，經過大法官會議釋憲，考試院、監察院及司法院亦能向立法院提法律案。
3. 覆議案。依照立法院職權行使法規定，針對行政院向立法院所提出的法律案、預算案、條約案，經過立法院審議的結果，如果有所變動，變動結果在立法院陳請總統公布時，行政院可以決定是否接受，如果不接受，可經總統核可，在 10 天內陳請立法院覆議，而立法院必須在 15 天內，不經討論，進行記名投票表決，如果投票結果超過全體立法委員 2 分之 1 以上支持維持原案，則行政院長只能接受（不需要辭職）。最近一次的覆議案是核四停建案及財政收支劃分法。
4. 不信任案。依照憲法增修條文的規定，經過全體委員 1/3 以上連署可對行政院長提不信任案，經過 72 小時，就要對不信任案進行記名表決，且在 48 小時之內完成。如果經過全體立法委員的 1/2 以上投票贊成不信任案，行政院長就要提出總辭，同時行政院長可要求陳請總統解散立法院。所以不信任案有政治性的考量，而且提出的代價甚高。

## 國會運作

我們的國會運作主要是依照幾個重要的法規在運作，但有一些不是法規所能規範的，法規所不能規範的地方主要在政黨協商部分。

## （一） 主要法規

### 1.立法院組織法

主要規範的是立法院的組織，包括 12 個常設的委員會、重要的特種委員會，以及行政支援、諮詢單位等等。

### 2.立法院職權行使法

基本上是規範立法院運作的基本內涵，包括讀會、行政命令的審查、預算的審查、同意權的行使、覆議案的表決、不信任案的處理等。凡是憲法上的條文，只要賦予立法院可以行使職權的部分，都在立法院職權行使法當中加以規定。該法制訂於民國 87 年精省之後，在精省之前，是依照立法院內規「立法院議事規則」行事。

### 3.立法院議事規則

立法院的議事規則其實僅是立法院的內規，不應用來規範行政院官員。

### 4.立法院各委員會組織法

規定立法院各委員會如何組織。早期參加委員會是採自由登記，但現在各黨團在委員會席次依政黨比例分配之，每個委員會員額上限 21 人，未參加黨團或所參加黨團之院會席次比例於各委員會不足分配一席次之委員，應抽籤平均參加各委員會。召集委員早期是 1 個人，後來因為擺不平，所以改為 3 人。召集人的產生在會期開議前就要產生，所以立法院院長在開議前都會為了召委的產生而忙於協調。

### 5.立法院程序（紀律、修憲、特種）委員會組織規程

- （1）程序委員會：早期各委員會選兩個人來參加，現在修正後，改置委員 36 人，由各黨團按其在院會席次之比例產生，但少數黨團會予以保障，每 1 個政黨至少 1 人。立法院各委員會審查議案，由程序委員會依規定分配後，提報院會決定。
- （2）紀律委員會：設 12 人，召委 1 人，目前紀律委員會懲處只能做出口頭道歉、書面道歉或停止出席院會之處分，不能予以除名。
- （3）修憲委員會：目前從未成立過，但依照修憲委員會組織章程規定，修憲委員會執掌憲法修正案之審議及相關之事宜，修憲委員會以立法委員總額的 1/2 加一人為總額，由各政黨各自推派代表組成。

### 6.中央政府總預算案審查程序

總預算送到院會之後，定期由行政院長、主計長及財政部長列席院會作施政報告。總預算交付審議後，依 12 組決定分組審議。

## 7.立法委員行為法

規範立法委員的行為準則，及其義務與基本權益。

### (二) 立法院之組織

立法院於每週二、五開會。立法院內的組織包括：

#### 1.立法院會議（院長、副院長）

每屆院會開議前，都會先舉行談話會，選出院長、副院長。以院長為主席，院長因故不能出席時，以副院長為主席，院長、副院長均因事故不能出席時，由出席委員互推一人為主席。

#### 2.常設委員會（召集委員）

立法院分 12 個常設委員會，必要時得增設特種委員會，如之前的國安局密帳問題，立法院即成立調閱委員會調查。各個委員會在主持會議時由 3 個召委輪流主持，但同一項法案仍歸屬一位召委主持審查。

#### 3.程序委員會

程序委員會依立法院程序委員會組織章程的規定決定院會程序，每週舉行例會兩次。議程提出後，交由哪個委員會審議，由程序委員會決定。早期只要一人反對，法案便無法交審，後來才改為需有 15 人連署才能阻止交委員會審議。

#### 4.行政支援及技術諮詢單位

有秘書處、議事處、公報處、總務處、資訊處、及國會圖書館。立法院另有兩個很重要的諮詢單位，一是法制局，一個是預算中心。

#### 5.黨團

按照立法院組織法規範，上一屆的規定是 5 人即可組織黨團，這一屆的黨團成員改為 8 人。黨團的重要性是可參與黨團（朝野）協商。依目前運作方式，立法院只要有任何爭議問題均可進行協商，協商是以黨團的角色來參與，每個黨團派人參加，場地、時間不拘。談完的結論各黨團幹部需簽字，之後再提到院會報告。依照立法院職權行使法，黨團的結論一經簽字，要推翻需有 15 人連署，且須當場推翻。否則以後在討論的過程當中，不得有異議。但如果某個法案在黨團協商中，超過 4 個月無法得到結論時，就要提到院會逕付表決。

#### 6.公費助理

早期立委沒有辦公室，後來國會全面改選後，開始為立委設辦公室，每位立委有 30 萬的公費可聘請 6-10 名助理。

### (三) 議事運作

1. 議案的種類包括：(1) 法律案；(2) 預算案；(3) 其他議案。

其他議案又分為兩大類，第一大類是由行政院提出來，送到立法院審議的，如：戒嚴、大赦、宣戰、媾和、條約、其他重要事項。另一類是憲法賦予立法院的職權，包括：同意權、覆議、不信任、彈劾、罷免、文件調閱。同意權的行使包括：同意監察委員、考試委員、司法院大法官、審計長的任命。彈劾、罷免主要是對總統。

#### 2. 讀會

立法院的議案都必須經過讀會的程序。戒嚴、大赦、宣戰、媾和、條約等案依照立法院職權行使法只要經過二讀會即可，法律案跟預算案則需經過三讀，但兩者的審議程序又有不同。法律案主要提案來源是行政院，第二個部分是立法委員。案子成立以後送進立法院，經議事處安排提案，送進程序委員會，在程序委員會做成決議交送各委員會，提到下一次院會提報告案，之後即送至各委員會審議，該委員會再由 3 個召委討論交由誰來承辦進行審查。法律案在審查過程中，必須把修正條文逐條宣讀始進行討論，並加以確定後，即完成一讀。委員會完成一讀，就要進入院會二讀。由於院會中委員眾多，如逐條討論法案，則法案幾乎無法完成審議。因此，在進入二讀會前，必須先進行法案的黨團協商。而依目前的作法，首先會由各黨團及行政院提出希望優先通過的法案清單，然後立法院長召集各黨團協商，經過討論排出優先順序，並決定某法案要交由那一個黨團來負責協商，之後由認養的黨團來主持協商，在完成協商，確定沒有異議後，須把最後版本的法案，送給關心的立委及各黨團幹部簽名，再由立法院院長簽名，始送程序委員會安排進入二讀程序，此即完成朝野協商。二讀會中將條文逐條宣讀，沒有人有異議即完成二讀。三讀會也要再宣讀一次條文，但只能修正文字，不能修正內容，三讀會通過即完成法律案。

預算案則是先分類送給 12 個委員會審查，預算案關心的委員人數較多，各個委員會審查與其相關部門的預算。由於預算案的內容，遠較法律案龐雜，因此，協商的過程，更為艱辛。以 92 年度預算為例，小型協商會不算，光是由立法院王院長主持的協商會即接近 20 次，前後協商時間長達一個月，方始順利通過。

#### 3. 聽取報告及質詢

質詢現在分為政黨質詢與個人質詢。政黨質詢是用政黨的名義來執行，但基本上跟個人質詢沒什麼差異，在總質詢時，每個人可以質詢 30 分鐘，整個質詢要花掉 17、18 次院會的時間，總質詢制度事實上是國內比較不同於西方國會的作法。

## 綜合座談：

〔問題〕最近為了 sars 問題，朝野擬提出 500 億作為防治 sars 的經費，但是根據我國憲法規定，預算是行政院提出，且只能刪減不能增加，這種狀況不是違憲嗎？

〔回答〕根據憲法第七十條規定，立法院在審議預算時不得為增加預算之提議，而問題就在於「審議預算不得為增加預算之提議」，依照司法院大法官解釋是在審議預算時不得做這樣的提議，但現在行政院的作法是因為財源沒有排除公共財務增補上限，所以立特別法，那一定要送到立法院，得到立法院同意排除公共債務法的上限，所以現在立法院是審法案，不是審預算案。

〔問題〕接著上一個問題，另 584 億是作為擴大公共建設、振興經濟，這裡面有一部份地方上要用來做建設及防洪，為什麼這一部分不編在這個年度的預算裡面，而臨時增加到這個預算裡頭？第二個問題是目前這個抗 sars 的費用，國家的稅金從哪裡來？

〔回答〕目前我國的財政困難，我國的稅收不公平是一回事，但是我國的國民租稅負擔，也就是我國全體國民所繳的稅佔我國的 GNP 百分比，在民國 80 年以前是接近 20%，偶爾會超過 20%，那現在是 12.3%，這個比例最近這幾年的趨勢是一直在下降，這意思是說如果我們以國民租稅負擔比例 20% 來算的話，我國政府的稅收大概少掉 7000 億，那這個租稅負擔比例到底是高還是低？一般工業化國家大約在 25% 上下，歐洲一些社會福利高的國家高的可以到百分之 40 幾，經常亦在 30% 以上。世界上大概找不到國民租稅負擔比例像我國這麼低的國家。我國政府的財源最大宗是稅，每年大概有 9000 多億，第二大宗是國營事業，一年大概 2000 多億，再加上一些零星的規費，其他的就是靠舉債。我們現在一年舉債的數目大概是 2000 到 2500 億。但舉債也不能漫無限制的舉債，現在又有個年度預算 15% 的上限，換句話說，我們所有能運用的財政工具就限制的死死的。政府所有的事就必須要擠在那 1 兆 6000 億裡，沒有錢就沒有辦法作，因此才會運用特別法來擴大公共支出。