



台民意机构“改革法案”引爆朝野对抗

□ 王鸿志

赖清德上台尚未满月,岛内围绕民意机构“改革法案”的三党对抗就出现升级迹象。现将相关情况进行梳理介绍。

一、“法案”背景与程序

(一)“法案”背景

2024年台湾地区“二合一”选举,民进党赢得“大选”但失去“立法院”席次优势,赖清德面临“朝小野大”局面。“大选”前的2023年11月30日,国民党与民众党为实现“蓝白合”曾达成“四点共识”,其中第三点“立法院改革”,提出“地区领导人应赴‘立法院’进行报告,‘行政院长’应获得‘立法院’多数支持,重要‘部会’首长应赴‘立法院’听证报告”等。尽管“蓝白合”最终破局,但“立委”选举结果使蓝白双方在“立法院”“利益与共”,对“立法院改革”形成默契。2024年1月中旬“立法院长”选举前,民众党要求“两大党有志于角逐‘立法院长’的人,应做出4项改革承诺”,包括“‘立法院’修法建立‘立法院’听证调查、强化‘人事同意权’审查、修法强化‘立委’利益回避规范,定期公布‘立委’使用相关经费,贯彻公开透明原则”等。国民党随后提出自身的5项改革版本,包括“‘立法院正副院长’选举须采取记名投票、地区领导人赴‘立法院’进行报告成为常态、各‘独立机关’乃至‘行政首长’的人事任命及解任应受‘立法

院’监督、推动‘立法院’调查权和听证权、制订‘藐视立法院罪’等”,代表国民党参选“立法院长”的韩国瑜也主动回应民众党改革诉求,蓝白在“立法院改革”议题上立场逐渐趋近。在随后举行的“立法院正副院长”选举中,掌握关键少数的民众党“技术性”支持国民党,使得国民党韩国瑜和江启臣顺利当选。2月“立法院”新会期开始,蓝白两党围绕改革“立法院”提出系列“法律修正案”,民进党对蓝白提案内容持反对态度,随后“立法院”上演“立法院改革法案”之争,并引发包围“立法院”的社会抗议运动。

(二)“法案”程序

岛内相关“法案”的修正,有以下几个步骤:第一步,“提案”。具有“提案”资格的主体包括“行政院”“司法院”“考试院”“监察院”“立法委员”及符合“立法院组织法”规定的“党团”;第二步,送交“程序委员会”审查;第三步,进入“一读会”。“当局提案”或“立委”所提“法案”列入议程报告事项,于“立法院院会”中朗读标题(一读)后,即应交付有关“委员会”审查或迳付二读。第四步,“立法院委员会审查”。“‘立委’提出之其他‘议案’,于朗读标题后,由‘提案人’说明‘提案’旨趣,经大体讨论后,依‘立法院院会’之决议,交付审查或迳付二读或不予审议”。“‘立法院委员会’审查‘议案’时,可以邀请当局人员

2024.25 台湾周刊 5



及社会上有关系人员列席就所询事项说明事实或发表意见,以供‘立委’参考。‘法案’交付审查后,性质相同者可以并案审查;但已逐条讨论通过之条文,不能因并案而再行讨论”。“议案审查完竣后,应就该议案应否交由党团协商,予以议决”;“‘立法院院会’讨论各‘委员会’议决不须党团协商之议案,得经‘立法院院会’同意,不须讨论,迳依审查意见处理。各‘委员会’为审查‘立法院院会’交付之‘议案’,得依规定举行‘公听会’,邀请正、反意见相当比例之当局人员及社会上有关系人士出席表达意见,并将其意见提出报告,送交本‘立法院’全体‘立委’及出席者,作为审查该议案之参考”。第五步,“二读会”。第二读会讨论经“立法院”各“委员会”审查之“议案”,或经“立法院院会”决议迳付二读之“议案”。二读时先朗读“议案”,再依次进行广泛讨论及逐条讨论。“二读会”是重要环节,对于“议案”的深入讨论、修正、重付审查、撤销、撤回等,均在这个阶段做成决议。“经过二读之‘议案’,应于下次会议进行三读;但如有出席‘立委’提议,15人以上联署或附议,经表决通过,得于二读后继续三读”。第六步,“三读会”。“第三读会除发现‘议案’内容有互相抵触,或与民意机构、其他“法律”相抵触外,只进行文字修正”。除“法案”、“预算案”应经三读程序议决外,其余“议案”仅需经二读会议决。第七步,公布及施行。“完成三读的‘法案’及‘预算案’由‘立法院’咨请台湾地区领导人公布并函送‘行政院’。台湾地区领导人应于收到10日内公布之,或依宪制性规定‘增修条文’第3条规定之程序,由‘行政院’移请‘立法院’覆议”。

“覆议”。“覆议”源于对“否决权”的行使,指行政机关对于民意机构通过的“议案”不表同意或有疑虑,而将原案移请民意机构再加考虑、重行审议的作为。覆议制度是为避免“立法权”过度膨胀、草率或滥用。而“立法院”也自主重新进行审议,以制衡“行政权”。

二、主要内容及争斗焦点

(一) 主要内容

国民党与民众党共同提出的“改革法案”涉及“立法院职权行使法”“刑法”等“法律”,主要包括“五大方向”:“报告常态化”、“扩大调查权”、“增加听证权”、“强化人事同意权”以及增加“藐视立法院罪”。

“台湾地区领导人报告常态化”。要求台湾地区领导人于每年3月1日前赴“立法院”进行“报告”,新任领导人则要在就任1个月内“报告”;若遇“大政方针”及“重要政策议题”,可经四分之一“立委”提议、“立法院院会”决议后赴“立法院”“报告”。“报告”形式上为“依序即时回答”,若“立委”进行“书面询问”,台湾地区领导人应在7至12日内书面回复。

“扩大‘立法院调查权’”。提出在“立法院”内设立“调查委员会”、“调查专案小组”,可要求“行政机关、军队、法人、团体或社会上有关系人员”于5日内提供相关文件、资料、档案。“相关文件、资料及档案原本经司法机关或监察机关先为调取时,应叙明理由,并提供复本”。“行政机关或公务人员若拒绝、拖延调查或隐匿资料,得经‘立法院院会’决议,将其送‘监察院’纠正、纠举或弹劾。假设是民间人士违反规定,得经‘立法院院会’之决议,处新台币(下



同) 1 万元以上 10 万元以下之罚鍰,并得按次处罚至改正为止”。

“增加‘听证权’”。“‘调查委员会’和‘专案小组’为审议‘院会’交付之‘议案’等,得依宪制性规定‘第 67 条第 2 项’举行‘听证会’。涉及对外交往、防务或其他依‘法令’应秘密事项者,以‘秘密会议’进行。若‘听证会’涉及个人隐私遭不当侵害之虞,个人生命、身体或其他自由遭威胁之虞、营业秘密遭受不当侵害之虞,应部分或全部不公开”。“若涉及‘安全’、‘防务’及‘对外交往’等‘机密’事项,或逾越‘听证会’调查目的之诘问或对质、个人隐私等,出席人员得拒绝证言或表达意见。但应邀出席人员除非有正当理由,否则不得拒绝出席、拒绝证言、拒绝提供资料,经‘立法院院会’决议后可处 1 万至 10 万元罚鍰,可按次处罚,受处分者如有不服,可在处分送达次日的 2 个月内提起行政诉讼。民间人士出席时为虚伪陈述者,得经‘立法院院会’决议,处 2 万至 20 万元罚鍰,同样可按次处罚和提起行政诉讼。若行政部门人员为虚伪陈述者,则可由质询‘立委’提议、出席‘立委’员 5 人以上连署或附议,经‘立法院院会’决议,移送弹劾或惩戒并依法追究其刑事责任”。

不得对“立委”“反质询”。提出“未来行政部门官员被质询时不得任意缺席、拒绝答复、拒绝提供资料,答复内容不得超过质询范围,且不得对‘立委’‘反质询’。若被质询人违反上述相关规定,均可送弹劾或惩戒,亦可由质询‘立委’提议,再经‘院会’决议,处 2 万至 20 万元罚鍰”。

“增加藐视立法院罪”。“若官员于受质询时

进行虚伪陈述,依法以‘藐视立法院罪’追究其刑事责任。增订‘刑法’‘第 5 章之 1’‘藐视立法院罪’专章。并增订‘刑法’‘第 141-1 条’,公务员于‘立法院’听证或受质询时,就其所知之重要关系事项,为虚伪陈述者,处 1 年以下有期徒刑、拘役或 20 万元以下罚金”。

“强化人事同意权”。提出“行使‘监察院正副院长’、‘监察委员’、‘司法院正副院长’、‘大法官’等‘人事同意权’时,改采记名投票,须多于全体‘立委’人数二分之一,且人事同意审查期不得少于 1 个月。应于审查过程中举行公听会,邀集相关学者专家、公民团体及社会公正人士共同参与审查。被提名人的学经历、最高学历学位论文、税务及刑案纪录表等资料,应由提名后 7 日内送交‘立法院’参考”。

(二) 争斗焦点

民进党采取多种手段企图阻止“改革法案”通过。其对“改革法案”攻击的焦点是:1、“程序不公”。一是“提案”环节。民进党及抗议团体认为,国民党利用在“立法院司法及法制委员会”的席次优势,先挡下民进党的“法案”版本,初审时也未进行民进党所要求的“逐条实质审查”,而国民党版条文则全数保留,交由协商。二是“政党协商”环节。在所谓“冷冻期”内,民进党指责“国民党让‘法案’静躺 1 个月”,拒绝与民进党进行“法案”版本的实质讨论。三是“表决环节”。在“二、三读”中,“立法院院会”以举手表决通过“法案”。民进党认为虽然举手表决符合“立法院议事规则”规定,但“立法院院会”自 1989 年起,就用表决器记名表决,未使用过举手表决,这次是“大开历史倒车”。2、“黑箱作业”。民进党认为 5 月 14 日



“程序委员会”上,国民党已将“修正草案”列为“立法院院会”第一案,17日就要强行表决。而17日前有28个“法案”版本送到“立法院院会”,表决日要通过哪个版本并不明确。当国民党与民众党“立院党团”以“修正动议”提出要表决的“法案”版本后,导致“立法院”来不及印发“立委”且未进行“逐条讨论”。3、“藐视立法院罪”定义宽松。民进党指责所设“藐视立法院罪”定义宽松,有滥权嫌疑。4、台湾地区领导人“报告”模式不符常规。民进党指责在此问题上“恶意修法”“涉嫌违宪”。

三、“法案”进程

3月,国民党和民进党先后提出各自版本的“立法院改革法案”,并交付“立法院司法法制委员会”审查。该“委员会”13名“委员”中,民进党6席,国民党6席,民众党1席,“召集委员”为国民党籍的吴宗宪。民进党所提版本经3次“公听会”及“委员会”逐条审查后,未被纳入,国民党版本则在4月15日进入“委员会”启动逐条审查。审查过程中,“召集委员”在民进党提出“有异议”便宣布“保留”,民进党又于每条“保留”后动议散会达40多次。但在该“委员会”的蓝白“立委”以“7比6”的人数优势下,将所有条文“保留”并送出“委员会”,提交“党团协商”。根据“立法院”议事规则,经“委员会”初审的“法案”,即使是“无共识的保留条文”,只要经过1个月“冷冻期”,即可送交“立法院院会”表决。经1个月“法案冷冻期”,“立法院长”韩国瑜于5月16日启动围绕“立法院改革法案”的“朝野协商”。协商未果后,“法案”送

交“立法院院会”进入表决程序。5月17日,蓝白两党以“修正动议”方式提出“立法院改革法案”“整并版本”并在“立法院院会”正式进入二读表决。自5月17日上午开议起,多名民进党“立委”在表决过程中与国民党“立委”爆发冲突,社交媒体上开始有人号召集结至“立法院”外抗议。晚间韩国瑜宣布,21日继续处理后续“条文”。

(一)“法案”二、三读在混乱中完成

5月21日,台“立法院”继续处理相关“修法”,但整个过程仍充斥着混乱和肢体冲突。议场中民进党“立委”打出“反黑箱,要协商”等标语,国民党和民众党则挂出“反暴力,要改革”广告牌。民进党“立院党团”持续使用“清点人数”、“记名表决”、“重付表决”拖延进度,但在蓝白人数优势下,“法案条文”逐步获得通过。5月28日,“法案”二读进入冲刺表决阶段,并于当天下午完成“全案”二读。随后,韩国瑜宣布启动三读,“全案”总表决人数103人、国民党与民众党合计赞成票为58票,以过半优势完成三读。按照规定,三读通过后,赖清德应于“收到后10日内公布,公布3日后生效,若拒签字公布也会在10日后自动生效”。而“行政院”若提出“覆议”(要求“立法院”再审议),“‘立法院’需在15日内完成决议,时限内未完成则原决议失效”。

(二)民进党改变策略先“覆议”后“释宪”

“行政院长”卓荣泰随后表示,将会在收到“立法院”三读“条文”后,依“法”请“立法院”“覆议”。民进党“立院党团总召”柯建铭称,“一定会声请‘释宪’,但尊重‘行政院’提出覆议”。对于“覆议”,舆论认为蓝白大概率



可以否决“覆议案”。

1、“行政院”正式提出“覆议”。6月5日，“立法院”将三读修正通过的“立法院职权行使法部分条文”以及“刑法增订第5章之1章名及第141条之1条文”2案（以下简称“法案”）送至“行政院”。6日，“行政院”提出“七大理由”，指责“法案”“全部条文窒碍难行”，将待赖清德核可后提出“覆议”。“七大理由”包括：一是“没有实质讨论，违反民主原则”。二是“混淆双首长制，质询台湾地区领导人‘违宪’”。三是“无差别调查民众，听证范围过广”。四是“漠视正当法律程序，违反程序正义”。五是“无限期审查人事同意权，空转行政部门重要职缺”。六是“藐视‘立法院’定义不明，恣意扩大‘立院’职权”。七是“怀疑官员虚伪陈述，即可课以刑责”。

2、民进党动用“公权力”全力配合。“法案”三读通过后，台“监察院”批判称，“调查及调阅权等监察职权专属‘监察院’行使，‘立法院’表决通过的部分‘条文’涉违反权力分立，‘监察院’无法接受”。赖清德收到“法案”后也迅速核准“覆议”并通知“立法院”。

3、“释宪”大战恐难避免。由于“覆议”的主战场仍在“立法院”，因此“覆议”本身“形式大于内容”，蓝白能以席次优势确保“法案”通过。民进党“立院党团”宣称“覆议”不成接下来将启动“释宪”。依岛内目前规定，“四分之一席次的‘立委’可联署声请‘释宪’”，以目前113名“立委”计算，只要有29名即可提起，民进党倚仗51席“立委”，可随时提起“释宪”。在“释宪”结果出炉前，依“规”“法案”依然要施行，但也有“暂时处分”机制以冻结

要求“释宪”的“法案”。若启动该机制，则要求由“大法官”提出“法律持续的状态会对当事人的权利或宪政秩序有重大侵害”，“半年内暂不实施该法”。岛内舆论认为，若“大法官”做出“暂时处分”裁定，恐已有心证认为该“法案”“违宪”，“其实形同违宪的预告”。且现任15名“大法官”（含“司法院正、副院长”）皆为蔡英文任内所提名，该人选结构也对民进党有利。

（三）“覆议”程序进入倒计时

6月13日，台“立法院长”韩国瑜召集各党达成协商结论，同意于6月19日及20日召开“立法院全院委员会”，审查该“覆议案”。审查时，将由行政管理机构负责人卓荣泰列席说明，并于21日进行投票表决。对于显而易见的“覆议”结果，民进党不愿坐以待毙。民进党秘书长林右昌称，将启动街头宣讲行动，让“民众了解覆议的缘由、‘法案’对人民权利的损害”“青鸟会飞向全台各地”。国民党也不甘示弱，党主席朱立伦称，要在全台举办上百场改革说明会。目前看，围绕“立法院改革法案”的争议仍将持续，民进党手握执政资源，不愿轻易“咽下这口恶气”，岛内蓝白阵营与民进党的撕裂对立持续加剧。