

議事阻撓與少數保障 之憲法規範初探*

陳 淳 文**

要 目

壹、前 言

貳、概念與類型

一、概 念

(一) 議會與議事

(二) 干擾者

二、類 型

(一) 合法的議事阻撓

(二) 非法的議事阻撓

參、成因與功能

一、成 因

(一) 憲政體制與議事規範

(二) 選舉制度與政黨體系

(三) 政治文化與個人風格

二、功 能

(一) 實現議員尊嚴

(二) 提升審議功能

DOI : 10.3966/102398202019120159002

* 本文為行政院科技部專題研究計畫105-2014-H-002-030-MY3研究成果的一部分，初稿曾發表於中研院法律所於2017年11月13-14日舉辦之第11屆憲法解釋之理論與實務研討會，研討會評論人蘇永欽教授對拙文提出諸多寶貴的修改建議與指引，筆者受惠良多。後再經期刊論文審查人詳細指正與建議，使本文得以修補不足，減少缺失，筆者於此表達誠摯謝忱。另臺灣大學公共事務研究所邱子戡及許哲維兩位研究生對本文提供諸多不可或缺的協助，筆者在此亦表感謝之意。

** 臺灣大學政治學系暨公共事務研究所教授、中央研究院法律學研究所合聘研究員，法國巴黎第二大學法學博士。

投稿日期：一〇七年八月十六日；接受刊登日期：一〇八年四月三日

責任校對：林嘉瑛

(三)喚醒公眾警戒	二、民主憲法所蘊藏的少數保障機制
(四)減緩政治激化	(一)憲政運作中的多元與少數
肆、少數保障之憲法基礎	(二)民主議會中的多元與少數
一、憲法普遍欠缺直接保障少數之 機制	三、建置憲法規範
(一)權力分立與多數決原則	(一)規範制定途徑
(二)政治本質及其動態難以規範	(二)規範解釋途徑
	伍、結語



元照出版提供

請勿公開散布。

摘 要

從法規範的層面來看，議事阻撓與少數保障是兩個密不可分的概念。前者通常就是議會內之少數政黨或政治團體，為了極大化其影響力的行為表現。而後者則通常是作為界定前者的理論基礎與規範界線。

議事阻撓事件的發生，受到諸如憲政體制、選舉制度、政黨體系、議事規則，乃至政治文化與議員個人行事風格等因素所影響。此類事件固然會妨礙國會立法進程，但也會發揮相當功能。

但為避免議事阻撓行為癱瘓民主體制，仍須對其予以適當規範。除了透過憲法、法律或國會議事規則等規範制定途徑外，亦可透過憲法解釋途徑，一方面建置少數黨的憲政地位，另一方面清楚劃定議事阻撓行為的法律界線。

關鍵詞：議事阻撓、少數保障、多數決原則、議會自律、冗長辯論、議會辯論之清晰性與真誠性

壹、前言

「議事阻撓」，或稱之為「議事杯葛」，泛指妨害或阻止會議正常運作的行為。所謂「會議」，依照民權初步第一節的說明：「凡研究事理而為之解決，一人謂之獨思，二人謂之對話，三人以上而循有一定規則者，則謂之會議。」¹內政部依此精神訂定的會議規範第1條對「會議」如此定義：「三人以上，循一定之規則，研究事理，達成決議，解決問題，以收群策群力之效者，謂之會議。」²基此，會議最重要的要素包含成員、目的及規則等三項：開會成員必須是三人以上，開會目的必須是為解決特定問題，開會方法則必須依循特定規則。在此概念下，雖然會議的類型繁多，且會議的規模大小不一，其所依據之會議規則也繁簡有別；但本文所欲討論的會議，僅限於民主體制下代表民意之立法機關所召開之會議，此類立法機關除地方議會之外，最重要的就是國家層級之立法機關，一般稱之為「國會」，我國則名之為「立法院」。換言之，各類會議固然都可能出現議事阻撓行為或議事杯葛問題，但本文僅討論發生於「議會」，特別是發生於「國會」的議事阻撓行為或議事杯葛問題。

議事阻撓行為在現代民主政治的國會運作中十分常見，針對國會議事阻撓行為的產生原因，以及其對憲政運作與憲政體制所可能造成的影響，自然成為研究現代民主政治及其國會運作所不可忽視的議題。對吾人而言，該議題更具有急迫性與重要性，因為我國的議事杯葛行為不僅密度極高，且情狀重大，最嚴重的情況竟達到完全癱瘓國會的境地。³因此我們格外需要好好檢視此議題，特別是

¹ 孫文，民權初步——建國方略之三，頁23，1932年9月。

² 內政部會議規範，中華民國54年7月20日內政部(64)內民字第178628號。

³ 2014年3月發生立法院與行政院被群眾佔領的事件即為適例，對此立法院被佔

放在法治國的框架下去探究它，並理解它。

事實上，若從法制面的觀點切入，議場秩序與議會正常運作是議會得以發揮其應有功能的前提；故在制度設計上，必然要劃出議事阻撓行為的容許界線，以免因失去秩序，議會無法正常運作而使議會喪失其應有之功能。在民主政體下，多數決原則是議會表決行為的最高指導，故議會的多數黨或多數勢力可透過投票表決而取得決策權，自無須也無理由阻撓議會程序之進行。反之，議會少數黨或少數政治勢力正是因為無法透過表決程序來彰顯其政治意志，所以特別偏好行使各類議事阻撓手段來傳遞其價值偏好與政策理念，並極大化其政治影響力。換言之，對少數黨或少數政治勢力而言，各類議事阻撓手段就彷彿是運動選手所使用的刺激劑、興奮劑、嗎啡或雄性激素類固醇等禁用物質或藥品，它們讓弱者可以在競賽瞬間中成為強者。但為了確保運動競賽的公平性與參賽者之健康，主管運動競賽之醫學委員會會定期公布「禁用物質總類與禁用方法」，以免參賽者走上戕害自體健康與破壞競賽公平性的歧途。同樣的，為了確保議會能發揮其應有功能與民主多數決體制，透過憲法、法律或國會議事規則等各類法規劃出議事阻撓行為的法律界線，也就成為制度設計上必須考量的重點；而更重要的是：「議事阻撓的界線」就是「保護少數的防線」，讓少數在法定界線之內，於議會內享有充分表意與一定程度的抗爭空間。

以下先簡單介紹議事阻撓行為的概念與類型，其原因與影響，最後再討論法規如何處理此議題。

領事件的制度分析，請參見陳淳文，太陽花運動後的國會改革展望，憲政時代，42卷2期，頁123以下，2016年10月。

貳、概念與類型

本文所討論的「議事阻撓」，專指「妨害或阻止民主國家之立法機關正常運作的行為」，其概念核心包括「妨害或阻止」、「立法機關」與「國會行為」等三部分。

先就「立法機關」而言，一般民主國家之國家層級的立法機構稱之為「國會」，在兩院制的國家裡，同時包含上（參）議院與下（眾）議院。不過民主國家之次國家層級的自治組織，諸如聯邦國家之邦或州，或是單一國之省或縣等地方自治團體，也存有立法機構；這些次國家層級之立法機構也可包含在此概念的適用範圍之內。不過本文討論的焦點，聚焦在國家級的立法機構，即是國會。

其次，所謂「國會行為」，或是「立法機關之行為」，固然以制定法律為主，但通常還有其他各類集體表意或決定之行為；例如通過人事同意案或倒閣案。本文討論的國會行為包含各類國會經由表決程序所產生的行為，不以制定法律之行為為限。

至於「妨害或阻止」的概念，英文常用之單字為obstruction，「議事阻撓」之英文慣用語為legislative obstruction或parliamentary obstruction。不過在民主法治國下，國會之正常運作不應該被「阻止或妨害」，至多只是被「遲延」而已，故對於議事阻撓的定義，學者多會提及其為：「延遲」立法機關作出決定。只是「遲延」過於頻繁或過久，就構成了「妨害」；而永無止境的遲延，最後就由「遲延」變成了「阻止」。美國法上這種無限期的議事遲延，主要是以參議員冗長發言為其表現形式，其用語為filibuster，中文翻譯亦有將其譯為「冗長辯論」。美國學者Gregory Koger對其作如下定義：「為了戰略利益企圖延遲一個集體決定的立法議事行為（或

是威脅要遂行此類行為)⁴。」牛津字典將filibuster界定為：「立法機關內的一種阻撓行為。」而Black's Law Dictionary則將其定義為：「一種拖延戰略，特別是以冗長，而且經常是不相關的發言來企圖妨礙立法行為。」

議事阻撓之概念其實是相對單純的，但是其類型則較為多元繁雜。

一、概 念

民主國家之立法機關通稱為「國會」，其執行職務的場所稱之為「議場」；執行職務的過程稱之為「議事」，而妨害或阻止立法機關正常運作的「干擾者」或「阻撓者」，可能是國會內部人員，也可能是國會外部之人員。

(一) 議會與議事

民主國家議會之開會，與其他所有不同類型之大小會議有共同之處，它們都是眾人聚集在一起，透過特定程序，作成解決特定問題的決定。故「依據特定程序或規則由與會者共同作成決定」，成為所有會議的共同特徵。就功能上而言，依照權力分立原則而建立的立憲民主體制，國會最主要的功能就是制定抽象規範（法律）、審議預算與監督行政權，並由其監督權限延伸至人事同意權與彈劾權，有的國會甚至可能扮演法庭的角色，負責審理內閣成員的刑事責任⁵。除開國會扮演法庭的角色，其適用特別的程序之外，其餘國會的所有「議事」行為，不論會議所涉層級是屬院會抑或是委員

⁴ GREGORY KOGER, FILIBUSTERING: A POLITICAL HISTORY OF OBSTRUCTION IN THE HOUSE AND SENATE 16 (2010).

⁵ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，頁550-551，2017年9月，增訂5版。

會，不論審議或議決的內容最後是否具法律拘束力，都在此處所欲討論之「議事」概念的範圍之內。

至於「議會」的發源與演進，從英、法兩國的歷史來看，「議會」與「法院」有很深的淵源。雖然從現今的程序規定來看，法庭的訴訟程序與立法機構的議事程序二者的差異甚大，特別是前者要遠比後者更加細膩嚴密；但二者亦有相近的本質。更詳細地說，先就審判程序而言，法院訴訟的主要參與者是兩個對立的團體，也就是原告、被告及其他關係人與訴訟輔佐人等。他們的利益相互對立，他們的主張與論據相互對立，最後由公正的第三方作出裁決，以期定紛止爭。法院作為解決衝突的場域，其與決鬥場或競技場不同之處在於：法院是以「言說及論理」作為解決衝突的手段，故「言說及論理」是法院程序的核心。換言之，法院就是一個「言說」的場域。

議會與法院相同，議會也是一個言說及論理的地方；更有甚者，英國與法國的議會，都是由終審法院遞變而來。大約自十三世紀起，法國的終審法院名為Parlement，其乃由國王的諮議會（Curia Regis, Conseil du roi）演變而成，原是國王行使其終審權的組織。⁶此名稱（Parlement）乃由該字之動詞parlementer延伸而來，該動詞的原意就是「言說」（parler），其名詞Parlement，就是意指「言說的地方」；也就是說，法院就是一個「言說的場域」。爾後，法國終審法院的職權從原本的審判權再進一步擴張到針對國王所欲發布之法令的認可權（droit de remontrance），亦即

⁶ 最早該字指稱的是「會議」而非某種「機構」，也就是意指國王召集其顧問一起討論案件並行使終審權的會議。自1345年起，此會議的參與成員與會議地點被固定下來，其成員成為終生職的職位，該「會議」也就轉化成「機構」（終審法院）。隨著案件量增多，座落於巴黎的終審法院開始在各地設立分院，它們也稱為Parlement，其實就是各地的上訴法院。

國王法令必須經過法院認可並登錄後才能生效，法院因而開始介入立法權。⁷而正是因為終審法院常常不願認可國王推動改革的法令，終至因改革無法推動而引發法國大革命。大革命後，法國另建新的終審法院，⁸而原來的終審法院變成了執掌立法權的國會。英文的parliament就是從法文而來，原來也是英王行使終審權的組織；而自十五世紀起，該字即意指立法機關。從「法院」與「國會」這兩個機構字源上的淵源，吾人可以推演出國會及其議場具有以下三項特質：

首先，國會（或議會）是一個利益多重交錯，意見多元分歧的場域；「衝突與分歧」成為國會的首要特徵。而國會與法院不同之處在於，法院所審酌之利益是彼此相互對立，但國會所欲決斷之利益卻未必是二元對立的，反而常常是多元交織的情況。同樣地，法院所面對是兩組相互對立的個體或團體，但國會的參與者及其利害關係人之結構，不必然是兩元對立的。

其次，國會與法院相同，都是透過「言說」的方式來決斷是非利弊、化解分歧與取得共識。因此議場不是競技場，不得以「言說」以外的方式來進行審議。而議會的言說方式也開展出自己的「語法」與「詞彙」，這些議會特有的語法與詞彙，就是讓議會的

⁷ 其實終審裁判所建立的判例，本身即因其具抽象性質與通案效力，而與立法權所通過的法律在性質上十分相近。只是不論國王是否出席終審法院參與審議，其裁判皆是以國王之名作成，所以終審裁判權始終是王權的一部分。反之，認可權則是一種終審法院質疑國王法令的權力，其非但不以國王之名為之，反而是以國王之法令權為質疑對象，是一種監督王權的權力。故當終審法院行使其認可權時，不僅政治性格高，同時也直接介入國家政策之選擇與決斷。

⁸ 1790年法國新設終審法院，名為「破毀法院或撤銷法院」（le Tribunal de cassation），此即為法國現在普通法院體系的最高法院（la Cour de cassation）。

言說與討論方式具有其自主性與特殊性，⁹據此因而不同於議會外部之社會上的各種言說與討論模式。例如早自一三一三年起，英國的法律即禁止攜帶武器進入議場，並強調議會必須以和平理性的方式進行討論或言說：

(...) in our next Parliament (...) every Man shall come without all Force and Armour, well and peaceably, to the Honour of Us, and the Peace of Us and our Realm.¹⁰

最後，「說理」是議會決斷的基礎。議會與法院皆強調說理，二者的差異在於法院的裁判是由法官所作成，其以第三人之分身介入原告與被告之爭執。國會之決定則是由國會議員自己所作成，不是由中立的第三者，而是由相關爭議者或利益衝突者自己解決分歧或衝突。基此，國會若要能作成決定，就理性上而言，其應比法院作成裁判更需要說理，且要更清楚地說理，因為其所欲嘗試說服的對象不僅止於是中立的決斷者（法官）或甚至是訴訟對造，而是所有參與審議與投票的議會成員。此外，也正是因為議會不是兩造相互對立的結構，所以英國下院議員的發言對象是議會主席，而非立場對立之議員或黨派；且一旦發言內容涉及其他議員時，不得直接指名道姓，而必須稱其為「某某選區尊敬的議員閣下」。這種「去個人化」的形式要求，就是要使議場成為一個不涉及個人利益或情

⁹ J.-Ph. Heurtin, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF (Droit, éthique, société), 1999, p.267-268.

¹⁰ A Statute forbidding bearing of Armour (1313), 1313 CHAPTER 07 Edw2. 此規定的存在其實正可說明議會成為和平理性辯論之場域，並不是一蹴可幾的，而是要經歷一段演進的歷程。英國早期議會議員帶武器進議場，一言不合就拔劍決鬥。如今英國下議院的地板上尚留有兩條紅線的遺跡，此二紅線的距離就是兩把寶劍的距離；其規範對峙雙方無論辯論如何激烈，都不得超越紅線。

感的「說理論壇」，就是要盡力避免讓議場成為一個人際鬥爭的場域¹¹。

綜上，議會作為一個「言說與論理」的場域，有自己的語彙與論辯程序，其如同法院一樣，特別重視程序規範與論辯秩序。

(二) 干擾者

干擾或阻撓議事程序進行的人通常會是議會內部之成員，其實就是議員本身。雖然議會還會有其他行政人員或安全人員，但因為他們只是協助會議之運作，並不參與討論與表決，在正常的情況下他們沒有任何動機去杯葛議事¹²。

至於議會外部人員，他們介入議事活動、干擾議事進行，嚴格而言已不屬議會或是議事的一部分。對於一個已經上軌道的民主法治國而言，「議事阻撓」概念或議題的討論，原則是聚焦在議會內部成員的行為。因為一個正常民主法治國的議會，必然享有自治與自律的權限與尊嚴，不容外界介入干涉。

反之，在民主法治仍未上軌道的情形下，議會外部力量施壓議會，或甚至是直接介入干涉議會活動，可謂史不絕書，其中又以行政權介入議會運作的案例最為常見。例如英國的國會史中，在十六及十七世紀就有七名議長被君主砍頭。最後被議會處死的英王查理一世，也曾於一六四二年一月四日率衛隊進入議會欲逮捕議員。當時英王質問議長William Lenthall那些議員躲到哪裡去？議長的這段雋永的回答相當值得回味：

¹¹ P.-Y. Baudot et O. Rozenberg, «Lasses d'Elias: des assemblées dé-pacifiées», *Parlement[s]*, *Revue d'histoire politique*, n° 14, 2010, p.7.

¹² 但是在例外情況下，例如議會行政人員的薪資或福利被刪減時，他們因已身利益受損，有可能發動罷工或抗爭。在此情況下，有可能影響議會之正常運作。

May it please your majesty, I have neither eyes to see nor tongue to speak in this place but as this house is pleased to direct me whose servant I am here; and humbly beg your majesty's pardon that I cannot give any other answer than this is to what your majesty is pleased to demand of me.¹³

行政權與議會相衝突可以說是制度的本質使然，因為基於權力分立理論，執掌立法權的議會本就是要制衡與監督行政權。更重要的是行政權有人有錢又有武力，執政者很難不去動用其可支配之各類資源去影響議會。德國一九三三年發生國會縱火案，該案之後旋即出現大規模的壓制反對黨（共產黨）的行動，納粹黨並利用此事件宣布全國進入緊急狀態，國會功能及人民的權利被大幅限縮；最終德國進入納粹統治時期。一九九三年俄羅斯發生總統與國會之間的嚴重憲政衝突，總統派兵包圍並砲轟國會，最後國會反對勢力遭致剷除，總統推動制憲並大幅擴權¹⁴。從高舉改革之名而砲轟國會迄今已二十餘年，俄羅斯卻仍未走上民主法治的坦途。

除了行政權，甚至是直接動用武力干涉國會運作之外，政黨以及其他民間組織為了影響國會決策，也有可能從國會外部對國會進行施壓。單純地示威遊行抗議，或是聚集於國會外之陳情或請願，都還不算是議事阻撓。唯有對國會的施壓行為直接對國會內之議事運作造成威脅或影響，才算達到阻撓議事的效果。從諸如納粹黨之西方歷史經驗來看，法西斯政黨的傳統策略就是「選舉」與「暴力衝突」兩手併進：透過國會內外的暴力衝突來影響選舉結果，進而改變國會生態或甚至閹割國會應有的憲政功能。中華民國也有類似的經歷，例如中華民國的第一個國會選舉第一任總統時，有所謂的

¹³ PETER ACKROYD, THE HISTORY OF ENGLAND (volume III): CIVIL WAR 235 (2014).

¹⁴ 吳玉山，俄羅斯轉型1992~1999一個政治經濟學分析，頁132，2000年4月。

「公民團體」數千人包圍議場，聲言：「非將公民團體所屬望的總統於今日選出，不許選舉人出議場一步。」議員從早上八時到晚上十時被困於議場內，忍凍挨餓，歷經三次投票，才被迫選出「公民團體」所屬望的總統¹⁵。這樣的威脅干擾程度，自屬來自議會外部影響議會正常運作之議事阻撓。除了在議場外包圍威脅，也有利用進入議場旁聽的機會，直接進行議事干擾。更激進的作法是原在議會外面抗議示威的群眾，最後直接衝入議會，毆打議員、破壞議場，甚至佔領議會，完全癱瘓國會¹⁶。二〇一四年三月在我國發生之立法院被佔領事件，即屬此種最極端之議事阻撓案例。

事實上，「議會內部」與「議會外部」之區分，就是「代表」（議員）與「被代表者」（人民）之區分，更是「秩序」與「無序」之區分。¹⁷「代表」與「被代表者」之區分，就是說明二者之

¹⁵ 詳見李劍農，中國近百年政治史：1840-1926，頁359，2002年9月。

¹⁶ 例如1960年6月15日反對簽署美日安保條約的群眾衝入日本國會，造成大規模的暴力衝突，並有學生一人死亡。2010年4月7日泰國支持前總理的紅衫軍群眾衝入國會，官員搭直升機逃離國會，總理隨即宣布曼谷進入緊急狀態。2013年年底烏克蘭發生親歐盟示威運動，抗議期間於烏克蘭各地有多處政府機構及地方議會遭抗議群眾入侵或佔領。在近百日的抗爭活動中，有百餘人死亡，千餘人受傷。2016年4月30日伊拉克群眾衝入國會，毆打倉皇走避的議員，並搗毀議員座車，以抗議新政府遲遲無法組成。2016年11月16日巴西群眾衝入國會，抗議政府實施緊縮政策，並要求軍方接管國家。2017年4月27日馬其頓國會在選出新議長後，因新議長為阿爾巴尼亞裔，引起種族主義者不滿；國會旋即遭數十名抗議群眾衝入，許多議員與群眾互毆掛彩。2017年3月31日因不滿巴拉圭總統打算修憲以參選連任，抗議群眾衝入國會，不僅破壞國會建築物，甚至放火焚燒國會。2017年7月5日委內瑞拉群眾持棍棒衝入國會，毆打反對派議員，造成多人流血受傷。委內瑞拉政局動盪已三個多月，反對派欲逼總統下臺，執政者則要架空國會，街頭抗爭衝突已造成近百人死亡，三千多人遭逮捕。

¹⁷ M. Ostrogorski, *La Democratie Et L'Organisation Des Partis Politique*, vol. 1, Paris, Calmann-Lévy, 1903, p.573.

權限基礎與權限範圍不同：前者是被授權者，必須被課責；後者則是授權者，但無法被課責。這種區分彰顯民主代議制度的核心理念：國家權力必須被框限與被課責，唯有存在授權與課責機制，權力才不會失控。在此授權與課責的基礎之上，議會才能建置運作程序，成為一個有秩序的場域。更詳細地說，這些區分是將議會予以制度化最重要的基礎，議會與其外部（也就是社會）的區隔，就是讓議會成為是一個不同於「社會」的特殊場域，讓議會是一個能夠以理性、和平且多元之態度與方法來化解社會衝突的場域。故「議會」與「社會」應是兩個不可滲透的場域，失序與暴力應止於議會之門外。選擇議會途徑，就是選擇以和平、理性與多元開放之態度來解決爭議或衝突，它是一種「理性的發揚」，而不是「力的展現」。法國國民議會議事規則第八章第147條是一個歷史悠久且迄今仍有效的條文，該條文第2項規定：「凡是由公共街道上之群眾集會所提交或轉交之請願書，議長及議會秘書處皆不得受理。」¹⁸此規定即在說明在街上的群眾集會是一種「力的展現」，而向議會請願本應是「理性和平的路徑」，如果要向議會請願，直接提交請願書即可，根本不用大費周章地走上街頭。更進一步說，若是想要透過群眾聚集的聲勢來提升請願書的重要性或影響力，就是要用群眾壓力來壓迫議會，就是打破議會與社會應相互區隔且不得被滲透的基本原則。一旦議會必須遵照街上之群眾意志來作成決定，議會就喪失和平理性的審議功能，「被代表者」取代了「代表」的角色，國家權力的運作就逸脫出原有的憲政框限，成為一種

¹⁸ 該條的第1項規定人民欲向議會請願，必須直接向議長提交請願書，或是由議員轉交。我國立法院職權行使法第11章有關請願文書之審查的相關規定，並沒有如法國法明白區隔「向議會請願」與「街頭抗議」是兩個互斥的表意途徑。

不可被節制且無法被課責的權力。

「尊重國會」是正常民主法治國所不可或缺的基本原則，因為國會是人民的代表，是整個民主體制的心臟。為確保國會應有之崇高地位，國會不僅有警察權，甚至有專屬安全衛隊；對於侵犯國會的人，國會可以對其處以藐視國會罪。這些都是西方國會維繫其尊嚴的制度配備¹⁹。一旦外來威脅無法去除或防止，使國會無法正常運作，此際民主憲政體制已異化為非民主體制；這種由議會外部人員所發動之「議事干擾」行為，已無法在憲政民主的法制框架下去討論。基此，諸如入侵或佔領等極端干擾議會之行為，已超出「議事阻撓」的概念範圍，不在本文討論之列。本文所討論的「議事阻撓」概念，乃專指在憲政民主體制之下，議會內部成員干擾議事正常運作的行為。

二、類型

就用語與概念上而言，「議事阻撓」一詞係指「妨害」或「阻止」議會「正常」運作的行為。乍看之下，其負面評價的性質至為明顯。但若抽離價值評價，「阻撓」一詞則僅具「消極」性格；它僅意指「阻止或預防某事發生」而已。就議會的「正常」功能而言，粗略地說，它應是要審議並通過法律案、預算案或人事案。妨害或阻止某項法律案、預算案或人事案的通過，客觀上而言是發生了「阻撓」的效果；但主觀上而言，它卻未必在價值評價上是負面的，此端看評價者的價值偏好而定。例如興建核電廠的預算在國會中因議事阻撓而被擱置，反核者必然欣喜萬分，但支持核電者則可能如喪考妣。更進一步而言，議會正常運作乃建立在多數決原則之上，議會被阻撓，其實就是多數決原則無法正常運作。而「多數決

¹⁹ 詳細分析可參見陳淳文，同註3，頁123以下。

無法正常運作」之所以可能被容忍或被接受，是因為「多數決正常運作」有可能是民主的充分實踐，但也有可能是多數暴力。而正是基於「多數決正常運作」可能具有「實踐民主」與「多數暴力」等兩面性格，才使得具消極性格的議事阻撓行為不必然都是負面評價；有些議事阻撓行為甚至可能是屬理性上可欲的制度運作空間。

憲政民主國家之議事阻撓類型可以簡單分成兩大類，一類是「合法的議事阻撓」，其係指在法規範所允許的範圍內所從事的阻撓行為；另一類則是「非法的議事阻撓」，也可稱為「暴力阻撓」，其係指在法規範所允許的範圍之外，以直接或間接的暴力行動或強制行為，阻止或妨害議會程序之進行²⁰。此兩類阻撓行為並非皆可以截然劃分，實務上常會由合法的阻撓演變成非法的阻撓。合法與非法的判斷固然以法規範為其基準，但是此種判斷仍有一定的詮釋空間。例如超過法定發言時間而不願意下臺。也許超過幾分鐘或許尚在可容允的範圍內，但若超過半小時以上，則很可能已超越可容忍之極限而被視為是非法的議事阻撓。

(一)合法的議事阻撓

立憲民主國之憲法、法律，以及特別是議會內部之議事規則，是合法議事阻撓的法律基礎。基於不同的憲政體制特性，以及各國自己之憲政歷史與經驗，合法阻撓行為的類型與內容或有不同，但其基本精神並無二致，不外就是為了增進議會審議與討論之品質，以及保障議會少數之權利等兩大目的。各國常見的阻撓類型有以下五種：

1. 冗長發言

議會本就是一個以言說為核心，並應促進對話的場域，議員發

²⁰ H. Kelsen, *La démocratie: Sa nature, sa valeur*, Paris, Dalloz, 2004, p.74.

言是議會程序中最重要的一個環節。基此，議員發言本不構成議事阻撓。但是如前所述，若是發言超過法定時間，或是在無法定時間的限制下，議員冗長發言，尤其發言內容與所討論之議題無關時，此即屬議事阻撓行為。以美國為例，二〇一三年九月二十四日參議員Ted Cruz為了反對歐巴馬健保法案，持續發言長達二十一小時，其發言內容包括朗讀一本童書。同樣的，為了反對中央情報局局長的人事任命案，參議員Rand Paul也發言長達十三小時。而美國參議院史上最長的發言紀錄是一九五七年八月二十八日及二十九日，為了反對當時的民權法（Civil Rights Act of 1957），參議員Strom Thurmond發言長達二十四小時又十八分鐘。²¹南韓反對黨在二〇一六年三月為了阻止執政黨通過擬擴增國家情報院之職權的反恐法案，由多名議員接力連續冗長發言，時間長達一九二小時，刷新世界紀錄。在制度上對抗冗長發言的方法有二：分別是限制發言內容必須與討論主題相關，以及限制發言時間。前者因涉及到發言內容是否與議案相關的判斷，比較容易引起爭議。²²相較而言，限制發言時間的方法至少是一種「非內容管制」，在實務上比較容易運作。早在羅馬時期，貴族院即有「日落即應休會」的規則，著名的羅馬政治家及演說家小加圖（Cato Minor）即曾為了反對法案之通過，在貴族院不停止地發言直到日落。澳洲是現代透過時間管制有

²¹ https://www.senate.gov/artandhistory/history/common/briefing/Filibuster_Clature.htm (last visited: 2017.12.03).

²² 英國國會即採取發言必須與討論議題相關的規定，這使得英國的冗長發言最長不過就是三小時多而已。反之，南韓國會議事規則規定不得打斷發言者，且沒有「終結辯論」的機制，所以才讓反對議員可以無限期接力發言。南韓2016年6月的冗長發言，最後是反對黨自行停止發言，而爭議的反恐法案一經表決，即以293票對157票通過。參見<https://www.hk01.com/即時國際/10131/韓議會拉布-拉布終結-192小時破世界紀錄-憾未阻惡法通過>，最後瀏覽日：2017年12月16日。

效限制議員冗長發言的著名案例，澳洲參議院曾在一九一八年十一月十三日出現一個長達十二小時又四十分鐘的冗長發言，隔年該參議院即修訂其議事規則，通過限制發言時間的新規定²³。自此以降，冗長發言的杯葛方式即不再出現。

2. 大量提案

民主國家之議會原則上皆有法律提案權，而議員的法律提案權包括委員自行提出法案，以及針對政府所提之法案提出修正案等兩種類型。我國憲法雖未明文規定立委之法律提案權，但憲法第70條限制增加預算之提案，已經蘊含除預算增加之外，立委對於法案有提修正案之權²⁴。行政院向立法院提案是我國憲政體制的基本架構，在行政院之外，憲法第87條規定考試院有法律提案權，大法官釋字第3號解釋及第175號解釋闡釋監察院及司法院也享有法律提案權。在其他各院都有法律提案權的情形下，立法院當然也享有法律提案權。

提案權其實就是發言權的延伸：因為議員既然可以透過言說的方式針對法律條文發表意見，則將其意見內容改以文字呈現，就成了提案²⁵。從議事阻撓的角度去看，提案是緊接在發言之後的阻撓手段，因為透過提案可以增加發言與討論的機會。一旦出現大量提

²³ 根據澳洲參議院規則第189條規定，參議員於議會中發言不得超過20分鐘，如欲延長，最多不得超過10分鐘，且此延長必須由發言者提出動議，不經討論表決通過後，方得延長10分鐘。至於參議員答辯的時間，也以20分鐘為限。在委員會內，參議員之發言一次不得超過15分鐘。若其發言被打斷，且無其他參議員欲發言時，原發言者可以繼續發言15分鐘，但其不能持續在同一個問題上發言。

²⁴ 除開法律提案權外，我國憲法增修條文尚規定立委有包括不信任案、領土變更、總統彈劾與罷免等提案權。

²⁵ F. Delpérée, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p.792.

案，此就成為一種議事阻撓行為。例如法國二〇〇六年九月有關能源法的修正，反對黨共提出137,537個修正案，如果要按照正常程序來處理，必須要花十年的時間才能完成。²⁶制度上的反制方法就是限制提案權，以及諸如包裹表決或限時表決等特別表決程序。

3. 疲勞的清點人數

任何會議通常都會有法定出席人數的要求，人數不足就造成流會。當執政黨或執政聯盟沒有擁有足夠的出席人數時，在野黨即可利用要求清點人數的方式來延遲討論與表決之進行。技術上還可以每半小時就要求一次清點人數的「疲勞清點」，讓執政黨必須全力動員其議員出席，且全場緊盯其議員之行動，以免造成人數不足。由於法定出席人數是強制規定，不可能阻止議員提出清點人數的要求，或對其進行次數限制。

4. 權宜問題、程序問題與會議詢問等相關動議

各類議會進程序之相關問題，議員都有提出之權利。這些問題的繁複提出，自然也造成阻撓議事的效果。對於此類問題之處理，制度上通常賦予會議主席較大的裁量空間，以確保會議之正常進行。例如我國立法院議事規則第32條即規定：不論是在預備會議或是院會，遇有前述問題之提出時，由主席逕行作出決定。不滿者若提出異議，需有十五人以上連署或附議，主席將異議不經討論逕付表決，若異議未獲出席委員過半同意，則主席之決定宣告予以維持。

5. 深化審議之要求

為促進法案討論與審議之品質，議員可以提出各類深化審議之

²⁶ G. Perrault, L'obstruction, ou le défouloir de l'opposition, Le Figaro, 2009/01/13, available at https://www.lefigaro.fr/%2Fpolitique/%2F2009/%2F01/%2F13/%2F01002-20090113ARTFIG00002-1-obstruction-ou-le-defouloir-de-l-opposition-.php&usg=AovVaw 3n3sT3bYepItG8HGd_1aUN (last visited: 2017.12.19).

要求。常見的請求如要求首長及諸如專家之各類人員到立法院備詢²⁷，要求政府對法案提出影響評估、補充相關資訊，或甚至要求舉行說明會及召開公聽會，以對社會進行充分溝通並瞭解公民社會之意見等。在我國引起立法院被佔領的兩岸服貿協議案，其立法審議程序中即被在野黨要求要舉行說明會及召開公聽會。即使該案在立法院審議期間長達九個月，政府舉行超過百場之說明會，以及立法院舉辦二十場公聽會，但最後仍被在野黨指控該案為黑箱，並發動群眾抗議。

(二)非法的議事阻撓

非法的議事阻撓自然是指在法規範所允許的範圍之外，所進行的阻撓行為。特別是以議事規則為核心的相關法規範，其規範得愈詳盡，被判定為非法議事阻撓的機會也就愈高。反之，若相關法規範之內容非常簡陋粗略，合法與非法的界線也就比較容易模糊不清。不過，如前所述，議會本質上應是一個理性言說的「說理」場域。「說理」與「暴力」是本質上互斥的概念，凡是議事阻撓行為超出言說與理性的範疇，顯露出暴力本質，則應即可判定其已進入「非法阻撓」的狀態。

非法議事阻撓行為的類型可從發出噪音以打斷或阻止發言開始，到更進一步的使用語言暴力或肢體暴力，其情狀與嚴重程度各有不同，它們可統稱之為「議會暴力」，可以說是「政治暴力」概念下的一種次類型。事實上，政治本質上就是一個利益與價值衝突的場域，特別是在民主體制之下，以特定理念或價值動員支持群眾，成為攫取政治權力的必要手段。一旦政權競爭進入白熱化，衝突的強度提高，政治暴力即可能隨之出現。而這種暴力可以出現在

²⁷ 參見我國憲法第67條第2項。

政治社會生活的任何場域，從言語或文字的侮辱、歧視或排斥與孤立，到肢體暴力攻擊、集體械鬥、政治暗殺及恐怖攻擊等。當這些政治暴力行為於議場內發生時，即可稱為議會暴力。

最常見也是最輕微的非法阻撓議事之議會暴力行為是「噪音暴力」，透過敲桌子、敲擊物品、拍手、發出噓聲、嘲笑聲、喧鬧聲或大聲吼叫抗議、吹哨子、鳴笛、敲鑼打鼓等行為，阻撓議事發言與議事討論之進行。這種阻撓行為通常可經由主席制止而回復秩序。但是若主席基於各種利益考量而不願積極維護秩序，或是因其權威不足而無力維護秩序，則此種單純的噪音暴力行為，也能產生一定強度的議事阻撓效果。

「語言暴力」是另一種常見的議事阻撓行為：透過不實的指控、影射、謾罵或侮辱等用語，激怒對手、升高議場的敵對氣氛。此種語言暴力常是肢體暴力的前奏曲，如不能有效抑制語言暴力，議場隨後即可能成為上演全武行的競技場。如前所述，議場是言說的場域，「語言」是議會最重要的溝通媒介與工具，必須以特別嚴謹與細緻的方式來運用語言。歷史較久的議會通常會發展出自己特有的語彙與指稱，使其成為議員共通的語言，同時也成為議會文化的一部分。例如十九世紀的法國議會，若是指稱對手為「騙子」、「懦夫」或是「叛徒」，即屬不可被接受的語言暴力，發言者會被主席逐出議場²⁸。到了二十世紀上半葉，「史達林主義者」、「法西斯份子」或是「親德派」則成為議會語彙的新禁忌²⁹。

「肢體暴力」則指透過物理上的強制力阻止或妨害會議之進行，其態樣繁多，從佔據發言臺或主席臺、破壞議事設施、阻止議

²⁸ E. Pierre, *Traité de droit politique et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1893, p.468.

²⁹ T. Bouchet et J. Vigreux, «Violences parlementaires en perspective (1850-1900-1950-2000)», *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 14, 2010, p.28.

員進入會場，到丟擲物件攻擊對手，甚至是出手打人等，不一而足。這類行為在我國立法院十分常見，但對於一個民主法治國而言，這類行為是完全無法被忍受的。例如一九五〇年三月三日法國的國民議會發生共產黨議員二人一起強占發言臺，阻止議會進行。此強占行為隨即引發非常激烈的爭吵，主席立即裁定休會十分鐘。十分鐘後重新開會，主席提案並經在場議員投票同意後，裁定將此二人驅逐出議會。但此二人堅持不離開，主席於是立即動用警察權，將此二議員強行拖離議場，議場隨即恢復秩序並續行審議程序。³⁰反觀我國，立委佔領主席臺幾乎是稀鬆平常之事³¹，只是一旦發生此類行為，議事即遭阻撓，更不用說其他更嚴重的暴力阻撓行為。

參、成因與功能

議事阻撓行為的出現及其出現頻率與民主法治的成熟度是否相關？必須從該行為之成因及其可能發揮的功能去分析。倒是「合法議事阻撓」與「非法議事阻撓」的差別，則與民主法治之成熟度高度相關：民主法治愈成熟的國家，愈不可能出現非法之議事阻撓行為。固然，「合法阻撓」與「非法阻撓」在成因與功能上有許多相近之處，但前者可以被接受，後者卻無法被容忍的理由，僅在於「遵守法規範」是民主法治社會得以存立的最基本條件。更何況任何會議若要發揮其應有的功能，一定要踐行議事程序。議會既是言說與說理的場域，就像法院一樣是一個最講究程序的場域，豈能容

³⁰ *Ibid.*, p.22.

³¹ 例如2017年5月3日立法院審理「前瞻基礎建設特別條例」草案，在野的國民黨極力杯葛抗爭，蔡英文總統痛批藍營惡意拖延，遭國民黨立委反嗆：民進黨在蔡英文主席領導之下，過去在野7年間，共佔領主席臺92次。

任秩序遭破壞，程序遭踐踏。「非法阻撓行為」違反議事程序，破壞議事秩序，其目的就是企圖阻止議會發揮其應有功能，此種行為自然無法與民主法治國相容。

一、成 因

憲政體制、議事規範、選舉制度、政黨體系、政治文化與政治人物之個人風格等諸面向形構特定國家的政治運作情形，它們也可以用來說明為何議事阻撓現象在不同國家會呈現出不同風貌。

(一)憲政體制與議事規範

國會本屬國家層級之憲法機構，其與特別是行政權的其他憲法權力部門之互動關係，形構成為不同的政府體制類型。從水平的權力分立關係來看，總統制、議會內閣制與半總統制的權力關係有所不同。總統制下行政權與立法權兩權分立，互不隸屬；議事阻撓導致國會無法有效運作的情況，固然妨害立法權之正常運作，但對於行政權的影響較小。反之，以議會內閣制為基礎骨架的內閣制與半總統制，其行政、立法兩權相互依賴、共生共存，議事阻撓對行政權的影響就相對要大許多。

其次，國會的組織型態也會影響行政、立法兩權的互動關係。通常國會若是採兩院制的設計，其使國會常與次國家層級之自治組織（如州邦或省縣）發生密切關係。典型的例子就是兩院制國會中的參議院或上議院，它們通常代表次國家層級自治組織之利益。實務上常有可能是因為次國家層級之自治組織的自身利益，而導致國會內的上議院或參議院發生議事阻撓事件。

此外，相關議事規範之規範方式，也在一定程度上影響議事阻撓行為的發生頻率或阻撓類型。簡言之，議事規範愈是細密嚴格，發生阻撓的空間也就愈小。例如發言時間的限制，有的國家限制得

十分詳盡且嚴格，如前引澳洲之情形，在其修訂發言時間之限制後，已不再出現冗長發言。又如在英國，議員發言必須與所討論或審議之主題相關，此「內容與議題相關」之要求，使得英國的冗長發言很難超過三、四個小時。

美國的議事阻撓以參議院的「冗長發言」最為人所熟知：例如二〇一七年四月四日對於川普總統所提之聯邦最高法院法官Neil Gorsuch的同意案，民主黨參議員Jeff Merkley的發言長達十五小時又二十八分鐘。³²從美國憲政體制來的角度切入，首先其為一個兩院地位平等的兩院制國家，參眾兩院的權限十分接近；所有法案都要兩院審議通過，眾議院並沒有占較優勢地位。其次，美國是一個聯邦國家，參議院的組成以州為單位，不計人口或土地面積之大小，每州都是2席參議員。最後，憲法規定條約之批准，須經參議院三分二多數同意；且諸如大法官、部會首長與大使等重要人員之任命，亦須經參議院同意。基於前述制度特徵，美國參議院對於涉外之條約案與人事案，有較強的參與權與影響力。

在議事規則上，眾議院有嚴格的發言時間限制，所以不會出現冗長發言；但參議院對於議員發言卻沒有時間限制。根據參議院議事規則第22條規定，若有五分之三參議員同意「終結辯論」，則議案就可以停止討論，準備進入表決階段；換言之，「終結辯論」動議是終止冗長發言與無止境之討論的唯一手段。但是若反對黨掌握至少41席時，他們就可以投票反對「終結辯論」的動議，如此議案就可以永無止境地被討論下去。除了預算案及其他特別法案外，包括一般法律案與總統提名之人事同意案，都可以被參議員不停歇的發言與討論所阻撓。對於參議院這種需要加重多數才能終止無限期

³² Time, 2017/04/05, available at <http://time.com/4726435/jeff-merkley-filibuster-neil-gorsuch/> (last visited: 2017.12.05).

辯論的規定，美國憲法本文既無明文禁止，也無明文支持，其運作結果使得美國參議院極具特殊性³³。根據統計，現在幾乎所有具有重要性的法案，其在參議院都需要有60%以上席次的支持，法案才能通過³⁴。

從前述美國案例可以看到憲政體制與議事規則對於議事阻撓的影響：因為憲法與議事規則的規範內容不同，所以美國眾議院不會像參議院那樣頻繁出現冗長發言。此外，也因為參眾兩院地位相近，才使得參議院的阻撓能夠發生具體的阻撓效果。最後，更因為參議院組成結構乃代表各州利益，如此也使得參議院的議事阻撓其實常常是源自於各州利益之考量³⁵。最具體的明證就是上一世紀下半葉參議院之議事阻撓事件，都是為了反對民權法案。

(二) 選舉制度與政黨體系

選舉制度一方面形塑政黨體系，另一方面也影響政黨性格。一般論及政黨體系，通常是指國會內的政黨數目；常見的區分是兩黨制與多黨制。至於政黨性格，本文側重於以黨紀強弱作區分的剛性政黨與柔性政黨。十分簡略地說，單一選區簡單多數決制通常形成兩黨制，而比例代表制則容易形成多黨制。此外，比例代表制的席次計算方式，以及分配席次的得票門檻，會進一步影響國會內的政黨數目。至於政黨屬性的部分，在剛性政黨下，因為黨紀嚴明，故

³³ Barbara Sinclair, *The 60-Vote Senate: Strategies, Process and Outcomes*, in U.S. SENATE EXCEPTIONALISM 241 (Bruce Ian Oppenheimer ed., 2002). 在1917年，美國參議院首次引進「終結辯論」程序，當時規定必須要三分之二多數同意（即67票）。至1975年，門檻降低至60票。

³⁴ Gerard N. Magliocca, *Reforming the Filibuster*, 105 NORTHWESTERN U. L. REV. 303, 306 (2011).

³⁵ SARAH A. BINDER & STEVEN S. SMITH, POLITICS OR PRINCIPLE? FILIBUSTERING IN THE UNITED STATES SENATE 22 (2001).

議事阻撓常會是黨的決策，而非單純的個人行為。反之，在柔性政黨下，議事阻撓則多以個人行為呈現。

美國是兩黨制，而且是柔性政黨，故國會通常呈現鬆散的兩極。議員受其選區影響的程度遠大於受到政黨的影響，其中又以參議員為甚。在鬆散兩極的國會環境中，個別議員脫序演出的機會就很大。反之，像英國那樣的剛性政黨，長期由兩個主要政黨輪政，個別議員的行為受黨紀控制，就比較少有脫序行為。至於如德國及比利時等多黨體制下的議會內閣制，國會是多極的形勢，常會出現聯合內閣。聯合內閣的組成過程乃以政黨間的妥協與共識為前提，所有主要爭議與政策方向都會在組閣契約上以白紙黑字寫下共識，故參與組閣之政黨基本上不會抗爭阻撓。至於反對黨，因為也會思考未來與其他政黨共組政府的可能性，所以亦不想因為議事杯葛行為而與其他政黨結仇。基此，國會內是屬於多極多黨的議會內閣制下，妥協與合作遠多於抗爭與阻撓。最後，半總統制下的國會結構，深受總統選舉之影響。以法國為例，國會是多黨體系，但兩輪投票制的總統大選，使得政黨體系有兩極區塊化的傾向，如此使得立法爭執也會兩極化。因為黨紀嚴明，所以議事阻撓行為常會是軍團作戰，如黨團一口氣提出上萬件修正案，而非散兵游勇式之個別議員的阻撓秀。

(三)政治文化與個人風格

國會是國家與社會溝通的橋樑，國會內部所形塑的政治文化一方面受社會影響，另一方面也影響社會。從西方國會的發展歷史來看，隨著投票權的不斷擴大，最後及於每個成年男女，大眾民主與政黨民主的時代取代過去的菁英民主；國會內部的運作模式自然會

受到前述外在變遷的深遠影響³⁶。雖然現今議員可能來自不同階級與不同教育背景，但對於像英國這樣議會傳統悠久的國家，由過去貴族菁英歷經歲月所塑造的議會文化已然成型，新的議員很難去改變或挑戰既成的議會文化與傳統。例如，英國國會早自一六九三年就規定在議場開會時不得吸菸，爾後進一步規定不得飲食、不得酒醉、不得親吻等各類行為規範；議會也發展出一套禮節、稱呼與用語，同時也有其禁忌³⁷。因為有這些議會內的傳統文化框架，新的議員被同化的機會遠遠高於將其予以改變。當然，隨著不同階級與背景之新議員進入議會，以及傳播媒體的發展，議會也接收來自社會的新氣息與新文化。只是議會內新舊文化的交融需要時間的浸潤，同時還深受其成員風格的影響。

毫無疑問地，影響議會文化最重要的議會成員就是議長。議長個人對於議會傳統的尊重，就可能使得過去傳統得以維持。例如英國議會的傳統是議員發言時間不受限制，但發言內容不能離題。由於發言內容必須扣緊所討論之議案，不能讀聖經、童書或食譜等其他無相關之內容，所以英國的冗長發言很難超過四小時³⁸。但是若議長不嚴格執行，以確保此傳統得以被維持，則類似其他國家動輒十餘小時的冗長發言就可能會出現。除了議長外，特別是政黨領袖及其他議會成員的人格特質與行事風格，自然也會影響議事。不

³⁶ B. Manin, *Principles du gouvernement representatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995, p.264-277.

³⁷ 例如在英國，blackguard、coward、git、guttersnipe、booligan、rat、swine、stoolpigeon、traitor等字是不得在議會使用。參見P.-Y. Baudot et O. Rozenberg, «Lasses d'Elias: des assemblées dé-pacifiées», *op. cit.*, p.8.

³⁸ 例如2016年12月19日英國下院討論委員提案，希望立法建置婦女庇護所，以幫助受暴力侵害之女性。其中保守黨議員Philip Davies認為此種專為女性立法的模式，本身就是一種性別歧視的立法，他發言達78分鐘，但已惡名遠播。

過，議長仍是主導議事文化的靈魂人物。

綜上，吾人可以看到議事阻撓的發生及其發生頻率，與諸多制度及非制度因素結合在一起；發生頻率愈高，不必然就表示該國民主法治之成熟度不足。以美國為例，近年參議院議事阻撓的頻率比過去要高出許多；但是除了過去曾修改議事規則，降低終結辯論動議的通過門檻之外，美國參議院的相關制度基本上並沒有改變。從一個更寬廣的視角來看待議事阻撓，若是非法的議事阻撓事件頻頻出現，此固然是該國民主法治尚未完全在應有的軌道之上；但若是出現合法的議事阻撓事件，吾人即不能將其僅理解為不成熟的民主體制或是議會罹患病毒，而是要進一步去探究它是否也可能有正面的功能。

二、功能

議事阻撓最主要的負面作用是阻礙立法進程，進而影響民主體制之正常運作，所以說它是「議會的病毒」並不為過。但就像並非所有的病毒都會致命，還要看病毒本身的特性、入侵體內的數量，以及其在體內蔓延的情形等因素，才能判斷其危險性。「非法之議事阻撓」無疑是最危險之病毒，如果不能有效遏止，最終必然導致民主崩潰。「合法之議事阻撓」固然會影響民主體制，但就像流感疫苗一樣，在體內注入適量病毒，反而能強化身體之抵抗力。合法的議事阻撓對民主體制而言，至少可有下列幾項正面功能：

(一)實現議員尊嚴

議會是一個建構在多數決原則之上的集體決策場域，少數必須臣服於多數之下，議員個人亦十分容易被淹沒在票海之中。在動輒四、五百席的議會之中，個別議員彷彿就像是雁群或是羊群中的一個體，外人對之實在是難以辨識。一旦個別議員進行議事阻撓，他

(或她)馬上得以從群體之中凸顯出來，立即成為議會的焦點。除了提升個別議員的能見度外，更重要的是透過議事阻撓強烈彰顯個別議員的價值：雖然是少數，雖然只有一票，但其價值卻不容被忽視；不可任容多數對之視若無睹，或甚至是予以隨意踐踏。

議事阻撓之機制讓螳臂得以擋車，讓議員可以以一敵百，讓特定想法或意見得以發聲與傳播。正是這種不可被淹沒、無法被漠視的效果，實現了民意代表這個職業的尊嚴與專業性。

最後，他也呈現個別議員的意志力與體能，並且塑造史詩式的英雄。明知最終多數仍會通過其所反對之法案，議事阻撓者仍要耗盡體力地撐到最後一秒鐘。面對議會多數，阻撓者就宛如塞凡提斯所描繪的唐吉軻德一般，他會發現國會的真實面就像唐吉軻德所讀到的騎士小說一樣，總是充滿著荒謬性與欺騙性。

(二)提升審議功能

議事阻撓讓多數所要通過的法案暫緩下來，提升法案通過的成本。受制於議事阻撓所產生的效果，議會多數黨不得不傾聽或嘗試瞭解少數杯葛的理由及其訴求內容。為儘早完成立法，或減緩雙方衝突，不論是威脅要發動杯葛，或是已經進行杯葛行為，都會讓多數黨比較願意坐下來與少數黨溝通，或是進一步相互退讓與協商，以化解雙方歧見。

議場本就是審議的場域，本就需要多元意見以收群策群力之效。但是執政者或限於必須實現競選承諾，或急於要展現具體施政成效，往往沒有耐心慢慢討論法案。若是在多黨議會內閣制下的聯合內閣政府，各種政策之溝通與協調會在內閣會議完成。當此法案送進國會時，所餘之爭議或歧見已十分有限。換言之，真正政策之溝通與協調的場域是在內閣，而不是在國會。反之，在不是聯合內閣的議會制，或是總統制及半總統制之下，國會成為決策中心，議

事阻撓機制有時反而是促進多數與少數得以進行協調與溝通的潤滑機制。

議事杯葛常會以法案本身規範得不夠清楚，衝擊影響評估沒有做好或甚至是沒有做、配套措施沒有充分考量，以及與社會溝通不足等作為杯葛的理由。因此會要求執政黨提出更清楚的衝擊影響評估，召開專家座談或諮詢，舉辦說明會與公聽會等。這些訴求固然延緩立法進程，但卻能讓所涉爭議有更廣泛與全面的討論，在一定程度上有助於提升法案的審議品質。

(三)喚醒公眾警戒

代議政治是現代高度分工社會所必然發展的統治模式，並使政治成為一種專業。而人民通常忙於營生，不一定有機會去關心政治。一旦出現議事阻撓事件，透過媒體的傳播，會引起大眾關注爭議問題。所以議事杯葛固然是議場內的行為，本是多數與少數的角力過程，但是在民主體制從菁英民主轉變成群眾民主之後，議事阻撓反而成為少數黨連接社會的管道。因為杯葛行為，群眾不僅知道爭議事項，同時也可感受到少數黨的存在，更對杯葛者留下正面或負面的深刻印象。

(四)減緩政治激化

議事阻撓看似多數與少數雙方劍拔弩張，其實並不是真的要拼個你死我活，而只是少數透過威脅要杯葛或進行杯葛以提高立法之交易成本，要求雙方進行談判與妥協的手段而已。議事阻撓機制的存在，表面上看似減緩立法效率，實質上則有減緩政治激化的效果。以美國國會為例，兩院制中的眾議院，因為貫徹多數原則嚴格的發言時間限制，而少有少數杯葛的空間；加以議員的任期僅有兩年，所以議員特別受制於選區選民之利益。眾議員敢於放手讓比較

激進的法案通過，是因為還有參議院可以將法案擋下來。而參議員比較能擺脫選區選民壓力，正是因為參議院終結辯論動議的門檻是60票，參議員可以將法案被擱置的責任歸咎於此高門檻。一旦失去此高門檻的保障，也就是說一旦議事阻撓機制被剷除，議員就失去了得以延宕立法的保護傘。如此一來，政黨色彩與選區壓力全部直接匯聚於參議員身上，其便失去游移與模糊的投票空間。

如前所述，美國參議院議事規則第22條以五分之三多數方能終結辯論的規定，最早是要全體一致同意才能終結辯論。一直到一九一七年二戰期間，對於是否要武裝美國商船以對抗德軍潛艇攻擊的議案在參議院久懸未決。後來參議院引進三分之二門檻得以終結辯論，議案於是通過，幾日之後美國也就正式對德國宣戰。一九七〇年代因為參議院總是阻撓民權相關法律，此三分之二的門檻到了一九七五年被降到了五分之三，也就是現今的60票。但是為了擺脫高門檻的拘束，尼克森在一九五七年擔任副總統時就提出：依據憲法所賦予之權力，議長可以在參議院過半支持的情況下，作出超越參議院規則的決定。二〇〇三年共和黨參議員Trent Lott稱此想法為「核選項」（nuclear option），並在二〇一三年十一月由民主黨掌控的參議院首次使用「核選項」，讓歐巴馬總統所提名的國務院官員及上訴法院法官得以51票通過任命案。二〇一七年四月共和黨控制的參議院再次使用核選項，排除聯邦最高法院法官之同意案的議事阻撓障礙。換言之，現在參議院行使其人事同意權時，只要簡單多數（即51票）通過即可終結辯論，不再受到超級多數門檻（即60票）的阻撓。然而，簡單多數即可終結辯論的決定之所以被稱為是「核選項」，正是因為它是一種迫使兩黨直接對決，力拼你死我活的核子武器。以二〇一七年Neil Gorsuch大法官的同意權為例，除共和黨一名參議員因病缺席外，其餘51席全部投同意票。反之，民主黨參議員除三名議員因其選區是高度支持川普總統的選區而不得

不投下同意票外，所有其餘民主黨參議員皆投反對票；由此投票結果可以清楚看到兩黨對決、力拼死活的態勢³⁹。

肆、少數保障之憲法基礎

合法議事阻撓機制的存在，無疑就是為了保障少數：它讓少數意見得以存在，得以被發聲並傳播，得以促使多數黨必須審慎思考其決策，或甚至是全盤重新思考原訂之政策。此外，其亦可避免少數因無發聲管道而走上更激進的非法議事阻撓途徑。少數保障固然有其重要性，但是民主體制畢竟是建構在多數原則之上，「少數保障」如何不侵蝕多數決策與決策者負責之民主原則，成為必須嚴肅面對的重要議題。然而若是從規範面去看，雖然制憲者在設計憲法時都會慮及「少數」的問題，但一般而言，憲法對於少數保障直接著墨者甚少；因此透過動態的憲政實踐去形塑「活的憲法」以保障少數，或許是一種較為便捷之建置保障的途徑。

一、憲法普遍欠缺直接保障少數之機制

一般成文憲法普遍欠缺直接的、或明示的少數保障機制，以至於對於議事阻撓行為，往往沒有憲法上的座標可資參照。這種保障機制的欠缺一方面是受到權力分立與多數決原則的影響，另一方面也因動態之政治行為，以及政治行為本身之特質，很難為法所規範。

³⁹ 事實上，早在2016年3月歐巴馬總統就提名Merrick Garland以補Scalia所遺留之空缺，但當時參議院共和黨握有54席，所以以擱置方式杯葛此聯邦最高法院大法官人事案長達293天。一直到2017年川普上任後，才再重新提名Neil Gorsuch補此空缺。故民主黨參議員Jeff Merkley稱此席位為「被偷之席位」，他並於Neil Gorsuch的人事案中，做長達15小時的冗長發言。

(一) 權力分立與多數決原則

西方立憲主義發軔之初，民主體制尚未建立。一直到二戰結束之前，西方主要國家的民主形式仍是以菁英為主體的代議民主體制，國會內的議員有很高的同質性：他們都是男性、來自相近之社會階級、接受相似之養成教育、操用相同的語彙、擁有財產並認同多數基本價值。在此背景下，國會就算出現議事阻撓事件，必然是屬少數且例外的事件。憲法沒有特別關注這些少數例外事件並不奇怪，更重要的是在立憲主義者的想法中，不同權力部門間互相監督抗衡本就是立憲的目的。不論是總統制下總統想要通過的法案，還是議會內閣制下內閣所提出之法案，都是代表行政權意志的法案。這些法案被立法部門擋下來，正是監督制衡效果的展現。換言之，權力部門間彼此相互節制是權力分立原則的原始想像。孟德斯鳩認為「君王」、「貴族」與「平民」分掌王位（行政權）、貴族院與平民院等三個國家機關，且此三個機關彼此相互節制，所以人民才能獲得自由⁴⁰。

大眾民主時代的來臨，大幅改變權力分立原則的原始想像。就行政、立法兩權之關係而言，權力交錯與權力交疊的情形十分普遍⁴¹。例如在議會內閣制或半總統制下，行政權大幅介入國會的立法程序，從提案、議程設定、到加速審議與覆議等，行政權可以說是主導立法權之運作。行政權與立法權兩種權力相互抗衡的想像，轉變成國會內部多數與少數的相互對抗。

然而國會內部多數與少數之分野，本應針對不同議題或不同政策，而有不同之多數與少數的組合模式。議員間透過溝通與對話、說服與妥協，最後得出多數可以支持的版本。在此基礎下，「少

⁴⁰ 吳庚、陳淳文，同註5，頁373以下。

⁴¹ 吳庚、陳淳文，同註5，頁404以下。

數」是一種流動的概念。「少數」無須在國會審議的過程中被予以特別保護的理由，一方面是因為「少數」並無固定的主體（成員），它會隨不同議題而變動；另一方面「少數」也可能因討論與對話的國會審議過程而逐步萎縮，最後甚至幾近消失。例如前引英國下院有關設置婦女庇護所的討論，僅有兩個保守黨議員表示反對⁴²。然而在群眾型政黨成為國會中的主體之後，「少數」變成一個相對僵固的概念，並與特定政黨相結合，成為「少數黨」。現今國會中的「少數」，幾乎與「少數黨」、「在野黨」或「反對黨」等概念畫下等號。它的成員幾乎就固定下來，也就是反對黨的成員。它有自己既定的利益取向與政策偏好，其基本價值很難改變或流動。更重要的是少數黨有其群眾基礎，而正是這些選民有特定的利益取向與政策偏好，迫使少數黨不得妥協與退讓。一旦國會中的「少數」因民主選舉而僵固，「少數」變成了「少數黨」或「反對黨」，則少數黨與多數黨，或是反對黨與執政黨之間的牽制與制衡，取代了權力部門間的權力分立與相互制衡，而此並非西方立憲主義思想家的原始想像。

最後，基於民主原則，國會的決策最終是透過投票的方式而作成。投票方式與多數門檻固然可以有多种組合方式，但是萬變不離其宗，「多數決定」是無法改變的基本原則。憲法或許可以規範投票方式及通過決定之門檻，但無法改變前述基本原則，亦無法阻止多數作出決定。

⁴² 完整內容參Rowena Mason, Conservative MP tries to derail bill protecting women against violence, *The Guardian*, 2016/12/16, available at <https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/16/philip-davies-anti-feminist-tory-mp-filibuster-women-violence-bill> (last visited: 2018.07.07).

(二)政治本質及其動態難以規範

憲法存在的目的本就是要規範公權力之行使，制約政治部門的行動。但是基於憲法本質上就是一種框架性規範，僅抽象地規範基本原則而不進入細節。此外，政治動態發展所呈現的形式變化萬千，並非盡可在事前予以規範。除了政治活動本身的動態性外，特別是涉及國會之行為，至少還有兩個理論支持其應不受法之規範：

首先是「政府行為」或「政治問題」的理論。法國法及美國法都有賦予政治部門之特定行為享有司法豁免特權的理論，法國法稱之為「政府行為」理論⁴³，美國法稱其為「政治問題」理論。這些理論主張特定政治活動不具「司法可裁性」，法院不應介入審查，主要的理由在於這些行為本身的特性。法國法認為這些行為具有「混合行為」(l'acte mixte)的特性，例如國會的人事同意權，是立法權介入行政權領域的典型案例。這種人事同意權不是一種純粹的立法權，是一種結合立法與行政兩種權力於一體的混合性權力。從法國區分公法與私法之司法二元體系的觀點來看，行政法院體系負責審理行政權之行為，故無權介入「混合行為」。至於違憲審查機關專司法律的違憲審查，也沒有介入混合行為的空間。更重要的是，針對這類混合行為，包括憲法在內的各類法規對其都難以規範，或根本無從規範。美國法上的政治問題理論則認為⁴⁴：或是因

⁴³ 陳淳文，由新近判例趨勢論法國公法上的「政府行為」概念，人文及社會科學集刊，9卷4期，頁111以下，1997年12月。

⁴⁴ 中文文獻介紹可參閱李建良，政治問題與司法審查——試評司法院大法官相關解釋，載：憲法解釋之理論與實務，頁162以下，1998年6月；李念祖，再論「政治問題」理論在我國憲法解釋上之運用，國立臺灣大學法學論叢，29卷2期，頁43以下，2000年1月；林子儀，司法違憲審查之界限與政治問題理論——從美國政治問題理論檢討大法官有關「政治問題」之解釋，載：憲法解釋之理論與實務學術研討會論文，頁11以下，1997年2月。

為憲法已明文規定將特定權限賦予特定權力部門，法院自無置喙的餘地；或因根本不存在任何憲法規範得以裁決，故法院也無介入空間；或因其他權力部門已經作出決定，它們比司法權更應承擔政治責任，故司法權也不應介入已作成的決定。

另一個重要的理論基礎就是「議會自律原則」，該原則主要是從權力分立發展過程中，立法權為了要擺脫行政權及司法權的掌控而提出的理論。立法權之所以應該自主自律，就是為了確保民意能夠充分表達，讓民主的意義可以真正落實。畢竟在行政權之槍口或是司法權之審判的威脅下，民意之表達必遭扭曲。基此，議會內部的事務應由議會自行解決，不應由其他國家權力部門介入。英國一六八九年的權利法案很早就確認國會議員不受干涉的特權：

That the freedom of speech and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament.

爾後各國的成文憲法通常保障議員之言論免責權，同時也賦予其不被逮捕之特權⁴⁵。這些規定真正要彰顯的就是國會自律原則。

綜上，國會本應是一個自治自律的場域，其內部一切爭執自當由國會自行解決。憲法或許能有概略性及抽象性的基本框架，但無法事前規範所有可能發生的具體運作爭議。

二、民主憲法所蘊藏的少數保障機制

民主體制既然是建構在多數決原則之上，憲法上所規劃的權力歸屬與決策方式，自然也是以此原則為歸依。獲得多數支持的政黨或候選人基於此原則而取得職位；政府決策的作成，也是依此原則為之。儘管如此，民主憲法的設計者仍會在「多數民主」之外，同

⁴⁵ 吳庚、陳淳文，同註5，頁555。

時考量「多元民主」的價值；進而透過憲法設計以確保「多元」的存在。這些憲法設計有些直接涉及議會，有些則是鑲嵌在憲政運作之中，它們皆是憲法所蘊藏之默示的，或是間接的少數保障機制。

(一) 憲政運作中的多元與少數

民主的「多數決」其實是建構在「多元」的基礎之上，而只有在「多元」的環境下，才可能出現「少數」。更詳細地說，就是因為有言論與思想的多元，才會有所謂的「少數」言論或「非主流」意見的出現；因為存在各種不同的政策主張與意識形態，才會在此思想基礎之上開展出各種多元不同的政見、政黨與候選人。此外，少數黨、反對黨或是在野黨的存在，一方面讓政府的作為得以被「他者」或「外人」所檢驗，另一方面也給人民提供另一種政策主張或方向，使得選舉活動存在多元選項，讓人民享有選擇空間。如果在選舉之中只有一個政黨，或是只有一個候選人，因為欠缺多元選擇空間，就算有舉辦選舉投票，就算取得多數決，只怕亦難符民主精神。換句話說，民主體制所必然蘊含「多元選擇空間」，其不僅包括前述的「思想多元」、「意見多元」及「政策選項多元」，同時還包括「選舉週期多元」或是「授權多元」。

包括言論、思想、講學、出版與宗教及集會結社等各類自由之保障，是西方立憲主義下之民主憲法最重要的構成要素之一。因為前述各類自由權之保障，方才能構築出「多元」的環境，進而孕育了「少數」，並使「少數」有茁壯發展的可能性。據此民主憲法所揭櫫的人權保障精神，在實際憲政運作之中，多數固然在保障之列，少數更應是保障的重心。以言論或思想為例，「憲法上表現自由既屬於個人權利保障，亦屬於制度的保障，其保障範圍不僅包括受多數人歡迎之言論或大眾偏好之出版品及著作物，尤應保障少數人之言論。蓋譁眾取寵或曲學阿世之言行，不必保障亦廣受接納，

唯有特立獨行之士，發為言論，或被目為離經叛道，始有特加維護之必要，此乃憲法保障表現自由真諦之所在。」⁴⁶換言之，人權清單上所列之各項人權保障，本身即蘊含「保障少數」的意旨；且也僅有在確保少數的基礎之上，才能形構成多元的民主環境。

其次，以權力分立原則為基礎的憲政運作中，節制權力必然衍生出保障少數的效果。蓋於民主體制之下，國家權力的擁有者，通常透過多數授權之途徑而擁有民主正當性基礎。於是所謂「節制國家權力」的想法，在民主體制之下，即有「節制多數權力」的含意；最顯著的例子就是違憲審查制度本身所蘊藏的「抗多數」特質。甚且，挑戰與對抗執政多數所掌控的政治權力部門是釋憲機關建立或提升其司法權威的不二法門。⁴⁷而更寬泛地說，不僅是違憲審查權，整個司法權的運作都有保障少數的效果。因為司法權本就應獨立於政黨政治與民主選舉之外，法院行使其審判權既不受政黨指揮，也不應屈服於民粹壓力下。除了應具獨立性格的司法權外，當代在西方國家所普遍發展的「獨立機關」，其「獨立」的意思就是「不受執政勢力所直接控制或可深入影響」，因此也可稱之為「非多數機構」。⁴⁸在我國憲法上的監察院與考試院，以及法律所創設的中央選舉委員會、國家通訊傳播委員會與公平交易委員會等獨立行政機關，其建置也都有保障少數的意義。

最後，民主體制皆會建立多元週期的選舉或授權，其一方面有權力分立的意義，另一方面也有保護少數的意義。就水平的權力分立來看，兩院制的國會通常任期不同，所以選舉期程也就不同。若

⁴⁶ 釋字第407號解釋吳庚大法官協同意見書第一段。

⁴⁷ 陳淳文，釋憲機關的司法權威：由法國與我國的違憲審查實務來看司法權威的建立，載：憲法解釋之理論與實務，第八輯下冊，頁379-443，2014年7月。

⁴⁸ 陳淳文，從法國法論獨立行政機關的設置緣由與組成爭議——兼評司法院釋字第613號解釋，國立臺灣大學法學論叢，38卷2期，頁259，2009年6月。

再加上行政首長的選舉，如美國的總統制，就使得「多數」與「少數」的概念，既是流動，也會同時存在。例如總統所屬的政黨可能在參議院是多數，但在眾議院卻是少數。再就垂直的權力分立而言，國家層級的選舉與非國家層級的選舉，二者的選舉期程亦會不同。以歐盟會員國為例，它們不僅有國家層級的國會選舉，也有邦議會或地方議會的選舉，甚至還有歐洲議會議員的選舉，並非每一個執政黨都可以在此三種議會中取得多數的地位。這種多層次之民主授權與多元選舉週期賦予選民多重課責機會，它既強化了民主監督，也為少數留下續命的機會與重新再起的火種。

(二)民主議會中的多元與少數

立憲民主體制下的議會，絕對不能成為一個一言堂，議會一定要是一個多元意見的場域；若否，即不能稱之為民主體制，議會也失去其存在的意義。故為了確保議會成為一個多元意見的場域，議員的言論免責權成為所有民主憲法必然要建置的一種特權。而議員發言的目的，絕對不僅止於表達個人意見而已，更重要的是要去形塑或改變政府政策。基此，從單純的言論免責權進一步提升到質詢權與議案提案權，是議員透過語言或文字去監督或參與國家政策的形成。此外，議員作為意見或言論的主體，主體若不存在，意見或言論也就無法被表述或被提出；於是議員的人身自由保障，也成為確保議會多元所不可或缺的要件。以我國憲法為例，從質詢權、提案權、言論免責權到不受逮捕特權等，皆有明文規範。

前述國會議員特權的相關規範固不專以「少數」為保護對象，而係以整個議會的所有議員為其範圍；其目的就是在建構並確保一個「多元」的議會。只是在多元的議會環境下，自然會出現並滋長出「多數」與「少數」，「主流」與「非主流」，「執政」與「在野」等相應概念。換言之，為確保「多元」而保障所有議員的制度

設計，本身即蘊含保障「少數」的精神。

最後，議會的表決門檻通常都是採簡單多數決，如此設計自然是為了彰顯並實現由多數作成決定的民主精神。但是對於一些特殊事項，通常也屬重要事項，國會的表決門檻可能調升為加重多數；常見的例子如修憲提案或是重要的人事同意權。例如我國憲法增修條文第12條對於憲法修改之提案，即要求須四分之三立委出席，出席委員四分之三決議，方能通過憲法修正案之提案。西班牙現行憲法（即一九七八年憲法）第159條第1款規定其憲法法院法官之提名，其中由國會兩院提名者，皆須經五分之三同意之門檻。⁴⁹加重多數門檻存在的意義，除了提升共識，強化決定的民主正當性基礎之外，更重要的目的也是在保護少數，讓少數可以發揮監督制衡的力量。

三、建置憲法規範

隨著二戰結束後，大眾民主與政黨政治時代的到來，戰後新憲法開始關注「政黨」的憲法地位，以及國會中之少數與反對黨的憲法保障問題。在制度設計上，如前文所述，單純以整個議會或所有議員為保障對象的傳統憲法安排已顯不足，戰後新憲法開始有針對議會中的少數或是反對黨制定專屬規範以保障其地位的趨勢。就算少數保障沒有完整地在憲法文本中被展現，透過憲法爭訟實務，也可能進一步闡明或補強成文規範之不足。換言之，憲法規範並非僅能透過制憲或修憲的方式而產生，憲法解釋途徑在一定程度上也能補充成文憲法不足之處。

⁴⁹ 西班牙1978年12月27日憲法第159條規定，憲法法院設有12名憲法法官，其中上下兩議院各提名4名法官人選，政府提名2名法官人選，最高司法委員會亦提名2名法官人選。憲法法院法官經提名後，由國王任命之，其任期為9年。

(一) 規範制定途徑

西方早期的成文憲法，從一七八七年的美國憲法、法國大革命以後之十餘部法國不同時期的憲法、一八一五年的荷蘭憲法、一八三一年的比利時憲法、一八四九年的丹麥憲法，及一九三七年愛爾蘭憲法等，它們都未曾在憲法條文中提及「政黨」一詞，當然更不可能出現「少數黨」或「反對黨」的用語。

以歐洲的情形來說，憲法條文出現「政黨」一詞，或是說政黨的憲法化，開始於一九四〇年代。⁵⁰首先將政黨入憲的憲法是冰島憲法，冰島一九四四年六月十七日憲法第31條第3項規定：基於選舉結果所分配之席次，必須盡可能地符合政黨基於其所獲選票所反應的代表性⁵¹。緊接著是一九四五年的奧地利憲法、一九四七年的義大利憲法、一九四九年的德國基本法、一九五八年的法國第五共和憲法，這些戰後新憲法都在憲法中提及政黨；此種政黨憲法化的趨勢與二戰前後的歐陸政經社會局勢的變化密切相關。至於一九七〇年代的希臘、葡萄牙與西班牙新憲法，以及一九九〇年起的東歐後共國家的新憲法，都因曾有獨裁政黨之歷史，故在獨裁政黨瓦解後而在新憲法中強調政黨自由，並特別強調民主原則的重要性，以防止政黨再次摧毀民主體制。例如義大利一九四七年新憲法過渡條款第12條規定：任何形式的法西斯黨不得重新再組。同憲法第49條規定：所有人民在民主規則之下，得自由組成政黨。又如德國一九四九年基本法第21條規定：「一、政黨應參與人民政見之形成。政

⁵⁰ 有關憲法與政黨的相互關係，請參見陳淳文，憲政民主體制之政黨規制：國際準則與中華民國政黨法制比較，政治科學論叢，75期，頁107以下，2018年3月。

⁵¹ 該條文於1984年修憲遭更改，其被改列為憲法第31條第4項，其內容雖經修改，但對政黨的規範精神相同。

黨得自由組成。其內部組織須符合民主原則。政黨應公開說明其經費與財產之來源與使用。二、政黨依其目的及其黨員之行為，意圖損害或廢除自由、民主之基本秩序或意圖危害德意志聯邦共和國之存在者，為違憲。至是否違憲，由聯邦憲法法院決定之。三、其細則由聯邦立法規定之。」法國雖然沒有出現納粹或法西斯黨，但法國共產黨曾經十分活躍，並與共產國際關係密切。戰後一九四六年的第四共和憲法雖想規範政黨，但為左派政黨所反對而未為規定。直到一九五八年法國第五共和憲法第4條才規定：政黨及政治團體促成選舉民意之表達。其組織與活動均屬自由。政黨及政治團體必須尊重國民主權原則與民主原則⁵²。又如西班牙一九七八年憲法第6條規定：政黨表達政治多元主義，它們協助人民意志的形成及其展現，它們是政治參與的基本工具。在尊重憲法與法律的前提下，政黨得自由地組成並自由地活動。政黨的內部組織與其運作皆須以民主方式為之等。

除了「政黨」入憲之外，部分憲法還給予國會中的「少數」，特別是「反對黨」特定的憲法地位；「反對黨」或是「少數黨」明文入憲無疑是二戰後比較新的發展趨勢。葡萄牙現行憲法（即一九七六年憲法）第114條第2項規定：「基於本憲法及法律之規定，少數享有民主的反對黨權。」同條第3項規定：「對於有關公共利益的主要政務之情況與其進展，國會內未參加內閣之少數黨，享有定期且直接地由政府提供相關資訊之權力。」同憲法第288條規範修憲之界限，該條第i款特別規定：「表意多元與包含政黨在內之各類政治組織之多元，以及民主的反對黨權」皆屬修憲不得觸碰的核

⁵² 葡萄牙1976年4月2日憲法第10條第2項的規定內容，與法國憲法此條文十分相近。其內容為：政黨在尊重國家獨立原則與政治民主原則的前提下，促成民意之形成與民意之表達。

心領域。法國二〇〇八年修憲時，亦特別將少數黨入憲。在現行法國憲法第51-1條規定：「國會兩院之議事規則規範其內部黨團之權力，特別是有關反對黨及少數黨之權力。」

此外，為了避免國會之議事規則任由一時之多數黨恣意更改，以至於少數之地位遭到踐踏，國會議事規則應該享有一種特殊的法律地位。嚴格而言，國會議事規則應該具有準憲法位階，僅有在執政黨與在野黨皆有共識的情況下方能予以修改。從比較法制的觀點來看，一般而言，在制度設計上以三分之二或四分之三之加重多數方能修改的法規範，通常是指修憲條文。但諸如奧地利及瑞典之國會議事規則，即規定必須要達加重多數之門檻方得予以修改⁵³。另外，法國現行憲法也規定：國會議事規則一經更動，即自動移送憲法委員會進行強制性之違憲審查⁵⁴，以免國會多數黨透過修改議事規則而侵害反對黨之地位。這些有關國會議事規則的憲法規定，其實就是在保護國會少數黨之憲法地位。

最後，憲法或是國會議事規則也可賦予少數黨各類特權。發動違憲審查權可以說是國會少數黨所享有之最重要的一種憲法特權，因為它讓少數黨所堅持之主張可以再被憲法爭訟機關重新檢視一次。例如德國基本法第93條第1項第2款規定，四分之一的聯邦議會議員可以連署發動違憲審查。法國一九五八年第五共和憲法第61條第2項規定六十名國民議會議員或六十名參議員連署，即能發動違憲審查；西班牙現行憲法第162條第1項a款規定五十名下院議員或五十名參議員連署即可。法國的門檻不過是九分之一左右，西班牙

⁵³ 奧地利憲法第30條第2項規定修改議事規則，至少要二分之一出席，且出席委員三分之二多數通過。瑞典憲法第8章第17條規定修改憲法與修改議事規則的程序相當，其加重多數門檻為至少四分之三的委員出席投票，且同意票要超過總席次之二分之一。

⁵⁴ 參見法國憲法第61條第1項。

的門檻則不過是七分之一左右，而且他們還是上下兩院皆能發動違憲審查機制。除此之外，下列幾項權力的安排，亦有助於維繫少數黨之地位：

1. 議會行政管理權

少數黨有權參與議會之行政管理業務，例如副議長由最大反對黨之議員出任，或是出任各類行政性質委員會之主席或委員等。另外在立法性質的各類委員會中，少數黨如何參與亦十分重要。有的憲法甚至規定應依國會之席次比例來分配各委員會之席次⁵⁵。

2. 議程設定權

議程設定決定法案的優先順序，是極為重要的權力。反對黨不能主導議程自屬當然，但也必須有一定的議程設定參與權或甚至是部分決定權。

3. 發言權

發言權中最重要的就是發言時間的分配，至少要依議會席次比例來分配發言時間。

4. 質詢權

議會內閣制或半總統制下的質詢權，應該特別保留給反對黨較多時間。若否，質詢權的實益將大幅限縮。此外，內閣官員也有針對質詢權之內容的回答義務。

5. 媒體近用權

若有公營媒體存在，不論是在選舉前或是平時，反對黨應該與執政黨享有相近的媒體近用權。

6. 調查權

調查權是國會監督政府的重要利器，同時也是少數黨的重要武

⁵⁵ 例如德國基本法第53-1條第1款，法國憲法第42條第2項，比利時憲法第82條，葡萄牙憲法第178條第2項，希臘憲法第68條第3項等。

器。德國基本法第44條第1款規定，經四分之一聯邦議員之同意，即得設置調查委員會。同憲法第45-1條第2款也規定，國防委員會中四分之一委員同意，亦得設置有關國防事項之調查委員會。葡萄牙憲法第156條第f款則賦予每位議員皆得請求設置調查委員會。

少數黨之法定地位與權力若能受到保護，就算不能完全排除合法之議事阻撓，至少也能降低其發生頻率，因為少數黨有制度性的平臺得以適度參與立法程序，並表達其意志。在制度設計上，保護少數黨的法規範若是憲法本身，因其具有最高位階，自是最為理想。但就算不能以憲法條文規範少數黨之地位與保障，也不能僅由一般法律之位階來處理少數保障問題；因為此種保障將可任由國會多數黨以簡單多數決即可予以改變。前文提及美國參議院的「核選項」就是參院的簡單多數決，其固然可以完全排除少數黨之議事阻撓，但也因之而使兩黨關係更加火爆緊張，並且很可能將參議院帶上民粹與激進之途。

(二) 規範解釋途徑

透過憲法，或是準憲法位階之法規範直接保障少數黨之地位與特權固然是最直接且有效減少議事阻撓發生頻率的方式，但是理想與現實總是存有很大的距離。如前所述，基於權力分立的傳統理念，多數的憲法皆會規範權力部門間之互動關係，但很少以憲法條文直接關懷並保護少數黨。此外，讓國會議事規則具有準憲法位階地位的想法，也屬少數國家的作法。以我國為例，「政黨」一詞未見於憲法本文，而是爾後修憲時才在增修條文中提及。不論是憲法本文或是增修條文，對於國會運作之相關規範，如議程設定、審議程序與議事阻撓之排除等，幾乎完全沒有具體規定。特別是有關少數黨保障的部分，更是找不到與其相關之隻字片語。在現行修憲之門檻與成本甚高的情況下，要透過修憲途徑補充前述缺漏，顯然甚

為困難。我國現行雖有不少稱之為「基本法」或「基準法」的框架性立法，但因其立法程序與通過門檻與一般法律無異，所以並沒有具有較高的法律位階。不論是立法院組織法、立法院職權行使法，或是立法院議事規則等相關法規範，也是依一般立法程序制定或修改，並沒有具有較高的法律位階。換言之，我國現行法制有關少數黨的保護問題，在規範制定途徑顯然較難以推展的情況下，似乎只能轉向規範解釋途徑。

從動態的政治運作實務出發，透過憲法解釋建構少數保障機制是一條被動且較為迂迴，但亦具彈性的途徑。不過，為了避免破壞權力分立制度，解釋途徑應遵守下列三原則：

首先，必須以憲法條文為本，並以比較法為輔。尊重憲法本文是避免讓釋憲機關變身轉化成政治權力部門的最重要法寶，尤其在涉及高度政治性的案件，更要扣緊憲法文本，以確保自己的獨立公正外觀。然則在少數保障與議事阻撓之議題上，通常憲法規範較少，我國憲法則完全未置一詞。在此情況下，則有必要參酌其他國家規範較為完整之憲法條文或相關法規範之內容。

其次，以事物本質判斷所涉爭議之司法可裁性。就此部分，有前引「政府行為」或「政治問題」概念的理論基礎可資參照。雖然名稱不同，但理論內容十分接近。司法權不該涉及的領域包括三類情形：第一是憲法已有明文規定，必須尊重文本。第二是權限問題，面對混合行為，基於權力分立原則與民主課責要求，法院不宜介入。第三則是介入之實質效果問題，如果司法權之介入根本不能有任何實效，則法院即不應介入。例如國會的人事同意權問題，美國與我國皆發生立法權遲遲不肯行使同意權的案例。在憲法沒有明文規定延宕行使同意權之制裁方法時，司法權自然不能自創其制裁效果。其次，同意權同時牽連行政權與立法權，是典型的「混合行為」，司法權無法代替其他兩個權力部門作出決定。最後，同意權

之行使是議會的集體行為，司法權就算強迫議會一定要開會審議並投票，最終仍無法必然達到司法權介入之目的，亦即避免憲政機關職位出缺。事實上，立法院否決人事案本就是立法監督行政的預設機制，故職位出缺成為立法監督行為自然存在的可能後果。在我國的監察院人事同意權案中，雖然有彭鳳至、余雪明兩位大法官之不同意見書清楚說明司法院不應介入此案之理由，但多數意見仍作出釋字第632號解釋。而解釋作出後，大法官要求立法院「適時」處理監察委員人事同意案的「憲法忠誠」呼籲，事實上並無任何實質效果。

最後，司法權即使要介入，也要特別尊重議事自律原則，僅能制裁明顯重大瑕疵。就此部分，我國大法官過去幾號解釋已採取此種立場⁵⁶，適度介入議事事項。特別是釋字第499號解釋對於議事程序提出「公開透明原則」之要求，並且制裁「重大明顯瑕疵」行為，已為少數保障與正當議事程序提出初步規範。

比較法上吾人可以看到透過憲法爭訟途徑，由違憲審查機關介入議事爭執並建置規範的案例。例如法國憲法委員會對於議事爭執事項也是採取尊重議會自律的立場，僅制裁重大明顯瑕疵。其違憲審查實務開展三個概念，值得參酌。

首先是「扭曲背離程序」（*détournement de procédure*）的概念：法國憲法第44條第1項規定政府及國會議員享有提出修正案的權力。在實務運作中，為了阻撓議事程序，有議員先提出修正案後，再針對已提之修正案提出「再修正案」（*sous-amedement*），其內容與原修正案相互牴觸。憲法委員會在其決定中表示：此種行為形同廢棄原來所提之修正案，這種扭曲背離程序規定的行為，並

⁵⁶ 如釋字第342號、第381號及第499號解釋等。

非是憲法第44條第1項所保障之「提修正案權」的真義⁵⁷。爾後的議事規則即規定「再修正案」之內容不得與「原修正案」相牴觸，且原已簽署修正案者，不得提出「再修正案」⁵⁸。

其次是「濫用權力」(l'abus de droit)的概念：對於議事規則賦予主席得以排除與議案本身無關之修正案的權力，是否侵害議員的提修正案權？憲法委員會認為若是修正案因為欠缺「適宜的提案理由」而遭排出，並未侵害議員的提修正案權，因為提與議案本身無關的修正案就是濫用權力⁵⁹。

最後，憲法委員會以一七八九年人權宣言第6條⁶⁰及法國現行憲法第3條⁶¹之規定為基礎，強調「議會辯論之清晰性與真誠性」(clarté de sincérité du débat parlementaire)⁶²，對於議會審議法案的過程進行審查。例如有關提修正案權，憲法委員會表示⁶³：

在兩院有關法案之一讀會時，政府及議員所享有之提修正案權必須得以被完整且充分地行使，為遵守議會辯論必須清晰且真

⁵⁷ CC 17 mai 1973, n° 73-49 DC, *JO*, 1973, p.5759.

⁵⁸ 如法國參議院議事規則第48條第4項。

⁵⁹ CC 13 janvier 1994, n° 93-329 DC, *JO*, 1994, p.829.

⁶⁰ 1789年人權宣言第6條：法律是公共意志的表現。全國公民都有權親身或經由其代表去參與法律的制定。法律對於所有的人，無論是施行保護或處罰都是一樣的。在法律面前，所有的公民都是平等的，故他們都能平等地按其能力擔任一切官職、公共職位和職務，除德行和才能上的差別外不得有其他差別。

⁶¹ 該條文主要規定主權在民，人民透過代議或是公民投票表達其意志。憲法規定直接或間接之投票，皆需採普遍、平等及無記名等方式。

⁶² B. Brunessen, «L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V République», *RDP*, n° 2, 2011, p.455.

⁶³ CC 21 avril 2005, n° 2005-512 DC, *JO*, 2005, p.7131; CC 13 octobre 2005, n° 2005-526 DC, *JO*, 2005, p.16610.

誠之要求，提修正案權在此階段不得被限制。基於必要性與受理提案之相關規定，修正案不得與所欲修正之法案全無關聯。

對於法國國民議會多數黨透過修改議事規則，建置「自動終結辯論」機制，以對抗反對黨的議事阻撓，憲法委員會在二〇〇九年的決定中如此闡述⁶⁴：

議事規則第38條最後一項所建置的自動終結辯論措施，其目的就是要禁止反對黨或在野黨團之成員繼續討論所審議之法條，由於其漠視議會辯論必須清晰且真誠之要求，故該規定必須被宣告為違憲。

法國國會議事規則為憲法規定之強制違憲審查事項，國會議事規則一經修訂後，即須送交憲法委員會審查其是否符合憲法。這種不須透過少數黨發動違憲審查的機制，確保國會議事規則之合憲性，並排除國會多數得以其多數優勢建置侵害少數的議事規則。透過國會議事規則自動接受違憲審查之制度設計，憲法委員會方得以調和少數保障與多數決定等兩項憲法誠命。雖不能阻止議事阻撓之發生，但透過保護少數以及捍衛清晰且真誠之立法審議程序，一方面降低議事阻撓事件發生之頻率，另一方面亦因審議程序之確實進行，進而提高了國會的立法品質。

我國大法官對於國會內部事務之爭執，除了前述有關議會自律與重大明顯瑕疵概念的闡述之外，也曾透過憲法解釋劃出議事行為的憲法界線。釋字第435號解釋除了闡明議員發言權、多元價值與民主體制的關聯外，也將激進的議事阻撓行為排除在憲法保障之外。在此號解釋理由書第一段如此表述：

憲法第七十三條規定：「立法委員在院內所為言論及表決，對院外不負責任。」旨在保障立法委員受人民付託之職務地位，

⁶⁴ CC 25 juin 2009, n° 2009-582 DC, JO, 2009, p.10867.

並避免國家最高立法機關之功能遭致其他國家機關之干擾而受影響。立法委員得藉此保障，於無所瞻顧及無溝通障礙之情境下，暢所欲言，充分表達民意，反映多元社會之不同理念，形成多數意見，以符代議民主制度理性決策之要求，並善盡監督政府之職責。

而同號解釋理由書第二段則說明憲法保障的界線：

憲法保障立法委員之言論，使豁免於各種法律責任，既係基於維護其職權之行使，若行為已超越前述範圍而與行使職權無關，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。至於具體個案中，立法委員之行為是否已逾越範圍而應負刑事責任，於維持議事運作之限度內，司法機關依民主憲政之常規，固應尊重議會自律之原則，惟遇有情節重大而明顯，或經被害人提出告訴或自訴時，為維護社會秩序及被害人權益，亦非不得依法行使偵審之權限。

從前述理由書來看，大法官認為「維持議事得以運作」是少數保障與議事阻撓的憲法界限；當少數之阻撓或杯葛行為讓議事無法運作時，即不在法律保障之列。

綜上所述，憲法條文能直接規範少數黨之憲政地位與議事阻撓之法律界限的理想並不容易實現，此涉及制憲時之菁英意志、民主法治程度、經社條件與修憲門檻等問題，並非一蹴可幾。在規範制定途徑並不容易遂行的情況下，違憲審查機關透過憲法解釋途徑建置相關規範遂成為最重要的工作。只不過該工作甚為困難，違憲審查機關若過度介入議事爭執會遭致侵害民主多數原則；但若消極畏事，無所作為，則又會讓神聖的國會殿堂與街頭抗爭無異，非理性，暴力與強勢意志將主導立法程序。

伍、結 語

議會既是落實民主的舞臺，也是形塑法治的基地。像議會這樣一個生產法規範並實踐民主精神的機構，若其本身是充斥暴力，混亂無序，它如何能透過其所制定之法規範建立一個民主法治社會？一旦議會與社會無法區隔，議場竟宛如一座幫派在街頭逞兇鬥狠的競技場，其權威自然蕩然無存。一個失格、混亂或無能的議會，最後往往走向民主崩解之途，不是帶來行政強人專政，就是導致獨裁體制的重建。例如脫離共產體制的烏克蘭，從其民主議會開始運作以來，佔領主席臺，蛋洗議場，破壞麥克風與投票設備，各類可以想像的議事阻撓行為層出不窮，肢體暴力衝突也十分常見。⁶⁵烏克蘭兩大政治勢力在議場內的激烈鬥爭，使得議會與立法權失去其應有的制度尊嚴與制度價值，在群眾普遍因其運作失序而看不起議會及其成員的情況下，最後是讓該國如普丁所掌控的俄羅斯一樣，一步一步地走上總統制與行政強人之路。

凱爾生（Hans Kelsen）將議事阻撓區分為「建設性阻撓」與「破壞性阻撓」等兩種次類型，後者當然完全無助於民主法治之發展，但前者則具有一定之價值與功能。事實上，議事阻撓通常不是為了完全阻止國會作成決定，而是希望引導議員依多數與少數之妥協結果而作出最終決定⁶⁶。基此，議事阻撓行為只要不要達到完全阻止議會運作的結果，就未必要將之視為是一種病態，或是法治不夠成熟的象徵，而是一種可以以法國一七八九年人權宣言第11條⁶⁷

⁶⁵ I. Shukan, «Ordre et désordres à la Rada suprême de l'Ukraine: les figures de violence instrumentale dans une Chambre postsoviétique (2005-2010)», *Genèses* 2011/2 n° 83, 2011, p.74-76.

⁶⁶ H. Kelsen, *La démocratie: Sa nature, sa valeur*, op. cit., p.63.

⁶⁷ 法國1789年人權宣言第11條：「自由傳達思想和意見是人類最寶貴的權利之

為基礎的「合法之集體抵抗權」⁶⁸，用以對抗多數暴力。

議事阻撓是國會少數所採取之手段，但其使用前提是因少數無法充分參與立法決策，不能自由表達其所捍衛之立場與意見，以至於喪失其存立之目的。若相關法規不能有效保護議會內少數之憲法地位，少數就有很高的風險走上更激進之道。為避免議事阻撓異化為議事暴力或政治暴力，制定或修訂具有準憲法位階之少數保護機制與議事規則實有其必要。而在保障少數之法規範通常皆屬不足的情況下，司法權雖有介入之必要，但其介入必須十分謹慎節制。簡言之，對於政治權力部門無力改善議事阻撓或議事暴力事件的短視近利與懦弱無能，違憲審查機關固然既無法予以掩飾，也無法將之減輕⁶⁹；但也絕對不能對之完全放任，讓少數黨無法發揮其應有之監督與制衡功能，讓多數黨常常強勢且急躁通過的法律條文，漏洞百出，前後矛盾，鄙言累句充斥，令人不忍卒讀。

我國現在是一院制國家，立法院獨掌立法大權。憲法條文對於立法程序，特別是少數黨之保障，幾乎未置一詞。連少數聲請釋憲之門檻也僅是具有法律位階，多數黨可以隨時予以改變。目前三分之一立委連署聲請釋憲的設計，已使立院最大反對黨常常陷於不能聲請釋憲之困境。⁷⁰雖然新通過且將於三年後生效的憲法訴訟法第

一；因此，各個公民都有言論、著述和出版的自由，但在法律所規定的情況下，應對濫用此項自由負擔責任。」

⁶⁸ V. Sommacco, *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et Italie*, Paris, LGDJ, 2002, p.65.

⁶⁹ A. Vidal-Naquet, «Le renouveau de l'opposition», *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p.147.

⁷⁰ 參見陳淳文，釋憲趨勢與半總統制之制度韌性，政治科學論叢，72期，頁46以下，2017年6月。更有甚者，2018年5月4日司法院大法官第1476次會議對於前瞻基礎建設特別條例案作出不受理決議，該決議一反歷來大法官對於三分之一立委連署聲請釋憲的解釋態度，一方面強調未參與投票形同未行使職權，故不得於事後參與連署，此與釋字第633號解釋的見解相異；另一方面也

49條規定：「立法委員現有總額四分之一以上，就其行使職權，認法律位階法規範抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決」。新法表面上是降低了立委聲請釋憲的門檻，但與現行司法院大法官審理案件法第5條第1項第3款之規範內容相比較，新法卻是刪除了「適用憲法發生疑義」的解釋權，少數黨對於法規範以外的其他事項，如釋字第342號解釋所涉之議事爭議事項，未來即不再有聲請釋憲之可能。此外，現行立法院相關法制及其議事規則，也不具有較高之規範位階，可任由立法院一時之多數黨或多數聯盟予以變更。在此背景下，如果執政黨號令嚴明地展現其多數意志，則在野黨完全無力撓其鋒。具體的案例如：二〇一六年十二月立法院有關勞基法一例一休的修法過程，朝野曾爆發激烈衝突，執政黨最後以其席次優勢完成修法。但新法上路後社會各界反對之聲浪不斷，同樣的執政多數在新法施行不滿半年的情況下再度推動修法，並再度歷經朝野衝突而於二〇一八年一月十日的立法院臨時會通過修法。在此次勞基法的兩度修法過程中，吾人清晰看到執政的國會多數黨可以予取予求，完全不具理性地恣意修法的具體事例。在此情況下，國會少數黨除了採取非法之阻撓抗爭行動外，完全沒有其他制度上之機制可以緩和國會多數的恣意立法行為。反之，二〇一四年有關兩岸服貿協議之審查爭執，當時的在野黨結合社會力量對抗執政黨，企圖阻撓服貿協議通過立法院委員會之審查。在執政多數黨以優勢席次強勢表決通過該案後，在野黨與社會團體發動街頭抗爭，而其抗爭行動最後竟將立法院予以佔領，時間長達二十四

認為曾在立法程序中投票支持受審查之爭議法案者，不得於事後再參與連署釋憲，此見解亦與釋字第601號解釋相抵觸。司法院大法官這種更加限縮立委聲請釋憲空間的作法，不僅忽視少數保障的憲法意義與其重要性，更是將政治衝突之解決排除於現有體制之外，對我國之法治發展與民主鞏固有十分不利的影響。

天。在此案中，國會中之少數黨在議場抗爭阻撓無效之後，竟可結合議場外之勢力佔領立法院，達到完全阻止多數意志之境地，進而推翻「多數決定」這個最基本的民主原則。這些案例呈現出議事阻撓事件對我國憲政實務發展影響巨大，而且常見違法性，或是破壞性之議事阻撓事件，十分不利於我們這個尚待鞏固之民主法治體制。如何保護國會少數黨，並建構合理的議事程序，讓「少數保護」與「多數決定」二者可以達到適當的均衡，此應是我國無可迴避的當務之急。



元照出版提供 請勿公開散布。

參考文獻

一、中 文

1. 吳玉山，俄羅斯轉型1992~1999一個政治經濟學分析，2000年4月。(Yu-Shan Wu, *Russia's Transition 1992-1999: A Politico-Economic Analysis* (2000).)
2. 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，增訂5版，2017年9月。(Geng Wu & Chwen-Wen Chen, *Constitutional Theory and Political System*, 5th ed. (2017).)
3. 李念祖，再論「政治問題」理論在我國憲法解釋上之運用，國立臺灣大學法學論叢，29卷2期，頁43-77，2000年1月。(Nigel N. T. Li, *Application of Political Question Theory in Constitutional Interpretations — A Second Thought*, 29(2) NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY LAW JOURNAL, 43-77 (2000).)
4. 李建良，政治問題與司法審查——試評司法院大法官相關解釋，載：憲法解釋之理論與實務，頁161-197，1998年6月。(Chien-Liang Lee (1998), *The Political Question and Judicial Review — Comment on Related Judicial Yuan Interpretations*, in: CONSTITUTIONAL INTERPRETATION: THEORY AND PRACTICE, 161-197.)
5. 李劍農，中國近百年政治史：1840-1926，2002年9月。(Chien-Nung Li, *The Political History of China: 1840-1926* (2002).)
6. 林子儀，司法違憲審查之界限與政治問題理論——從美國政治問題理論檢討大法官有關「政治問題」之解釋，載：憲法解釋之理論與實務學術研討會論文，1997年2月。(Tzu-Yi Lin (1997), *The Limits of Judicial Review and the Political Question Doctrine — Review of Related Judicial Yuan Interpretations Based on the Political Question Doctrine of American Law*, in: THE SEMINAR OF CONSTITUTIONAL INTERPRETATION: THEORY AND PRACTICE.)
7. 孫文，民權初步——建國方略之三，1932年9月。(Yat-Sen Sun, *Parliamentary Law — The Fundamentals of National Reconstruction PART III* (1932).)
8. 陳淳文，由新近判例趨勢論法國公法上的「政府行為」概念，人文及社會科學集刊，9卷4期，頁111-142，1997年12月。(Chwen-Wen Chen, *The Concept of 〈Acte de Gouvernement〉 in French Public Law: An Analysis Based on*

Recent Cases, 9(4) JOURNAL OF SOCIAL SCIENCE AND PHILOSOPHY, 111-142 (1997).)

9. 陳淳文，從法國法論獨立行政機關的設置緣由與組成爭議——兼評司法院釋字第613號解釋，國立臺灣大學法學論叢，38卷2期，頁235-292，2009年6月。(Chwen-Wen Chen, *The French Views on the Reasons for Establishing Independent Administrative Agencies and the Controversies over Their Composition — With Comments on Interpretation No. 613 of the Grand Justices Council*, 38(2) NATIONAL TAIWAN UNIVERSITY LAW JOURNAL, 235-292 (2009).)
10. 陳淳文，釋憲機關的司法權威：由法國與我國的違憲審查實務來看司法權威的建立，載：憲法解釋之理論與實務，第八輯下冊，頁379-443，2014年7月。(Chwen-Wen Chen (2014), *The Judicial Authority of Constitutional Courts: A Study Based on the Practices of Constitutional Judicial Review of R.O.C and France*, in: CONSTITUTIONAL INTERPRETATION: THEORY AND PRACTICE VOL.8 PART II, 379-443.)
11. 陳淳文，太陽花運動後的國會改革展望，憲政時代，42卷2期，頁123-164，2016年10月。(Chwen-Wen Chen, *The Perspective of Legislative Reform After the Sunflower Movement*, 42(2) THE CONSTITUTIONAL REVIEW, 123-164 (2016).)
12. 陳淳文，釋憲趨勢與半總統制之制度韌性，政治科學論叢，72期，頁1-56，2017年6月。(Chwen-Wen Chen, *Constitutional Jurisprudence and Institutional Resilience of Taiwanese Semi-Presidentialism*, 72 TAIWANESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE REVIEW, 1-56 (2017).)
13. 陳淳文，憲政民主體制之政黨規制：國際準則與中華民國政黨法制比較，政治科學論叢，75期，頁103-154，2018年3月。(Chwen-Wen Chen, *Political Party Regulations in Constitutional Democracy: A Comparative Study between International Standards and the ROC's Recent Regulations*, 75 TAIWANESE JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE REVIEW, 103-154 (2018).)

二、外 文

1. Peter, Ackroyd (2014), THE HISTORY OF ENGLAND (volume III): CIVIL WAR,

London: Macmillan.

2. BAUDOT, (P.-Y.) et ROZENBERG, (O.), «Lasses d'Elias: des assemblées dépacifiées», *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 14, 2010, p.6-17.
3. Binder, Sarah A. & Smith, Steven S. (2001), *POLITICS OR PRINCIPLE? FILIBUSTERING IN THE UNITED STATES SENATE*, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
4. BOUCHET, (T.) et VIGREUX, (J.), «Violences parlementaires en perspective (1850-1900-1950-2000)», *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, n° 14, 2010, p.18-34.
5. BRUNESSEN, (B.), «L'exigence de clarté et de sincérité du débat parlementaire. Etude sur un concept régulateur de la procédure législative sous la V République», *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger (RDP)*, n° 2, 2011, p.431-462.
6. DELPÉRÉE(F.), *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000.
7. HEURTIN(J.-Ph.), *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF (Droit, éthique, société), 1999.
8. KELSEN(H.), *La démocratie: Sa nature, sa valeur*, Paris, Dalloz, 2004.
9. Koger, Gregory (2010), *FILIBUSTERING: A POLITICAL HISTORY OF OBSTRUCTION IN THE HOUSE AND SENATE*, Chicago: University of Chicago Press.
10. Magliocca, Gerard N., *Reforming the Filibuster*, 105 NORTHWESTERN U. L. REV. 303 (2011).
11. MANIN(B.), *Principles du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy, 1995.
12. OSTROGORSKI(M.), *La Démocratie Et L'Organisation Des Partis Politique*, vol. 1, Paris, Calmann-Lévy, 1903.
13. PIERRE(E.), *Traité de droit politique et parlementaire*, Paris, Librairies-imprimeries réunies, 1893.
14. SHUKAN, (I.), «Ordre et désordres à la Rada suprême de l'Ukraine: les figures de violence instrumentale dans une Chambre postsoviétique (2005-2010)», *Genèses*,

2011/1 n° 83, 2011, p.74-92.

15. Sinclair, Barbara (2002). *The 60-Vote Senate: Strategies, Process and Outcomes*, in: Bruce Ian Oppenheimer ed., U.S. SENATE EXCEPTIONALISM. (OH: Ohio State University Press).

16. SOMMACCO(V.), *Le droit d'amendement et le juge constitutionnel en France et Italie*, Paris, LGDJ, 2002.

17. VIDAL-NAQUET, (A.), «Le renouveau de l'opposition», *Pouvoirs*, n° 146, 2013, p.133-147.



元照出版提供 請勿公開散布。

Preliminary Study on Constitutional Rules About Parliamentary Obstructions and the Protection of Minority Parties

Chwen-Wen Chen *

Abstract

From the perspective of constitutional rules, parliamentary obstruction and protection of minority parties are two inseparable notions. Generally speaking, the former represents the actions—played by parliamentary minority parties or political alliance—that are performed in order to maximize their influence in Parliament. The latter is generally used as theoretical foundation and regulation boundary of the former.

Parliamentary obstructions are affected by different factors such as constitutional regime, electoral system, party system, procedural rules in Parliament, and even political culture and personal style of legislators. While these obstructions certainly impede the legislative process, they can perform some institutional functions.

* Professor of Public Law, Department of Political Science & Graduate Institute of Public Affairs, National Taiwan University; Research Fellow, Institutum Iurisprudentiae, Academia Sinica; Ph.D, University of Paris II (Panthéon-Assas), France.

Received: August 16, 2018; accepted: April 3, 2019

It is necessary to establish appropriate rules about parliamentary obstructions in order to prevent the democratic paralysis. Other than the normative approach through the constitutional or legislative law making, the interpretative approach is also applicable. These two approaches can simultaneously build up the constitutional status of minority parties and the normative boundary of parliamentary obstructions.

Keywords: Parliamentary Obstruction, Protection of Minority, Majority Principle, Parliamentary Self-discipline, Filibuster, The Clarity and Loyalty of Parliamentary Debate



元照出版提供 請勿公開散布。