



② 「封閉式政權和專業化的政體」：裝飾功能之立法機關

此部分政體係謂較複雜的獨裁體制，在封閉性的政治系統中，仍是由一相當小的群體或是個人，透過各種壓迫手段統治整個社會。

但在立法機關部分，主要是由一群有權但是代表性薄弱的群體構成立法機關，如蘇聯過去的最高立法機關「最高蘇維埃」、當代中華人民共和國的「全國人大」皆為適例。

③ 「開放式政權和非專業化的政體」：無專業的立法機關，通常僅為因身分地位等因素所支配的小規模社區體系

在開放而非專業化的政體中，其決策往往是相當單純、簡單的，對於議題的爭執及辯論往往會被慣例或是社會慣習給稀釋或是覆蓋，而不夠理性及專業。

所有治理規範，往往是由受規範群體直接參與制定，如鄉民大會、部落會議、城鎮會議或是公開辯論會等形式，自然不會有另一單位要求立法者對其所做的立法工作負責，故亦無權力分立制衡可言。

④ 「開放式政權和專業化的政體」：近代民主體制下的立法機關

(三) 從立法權與行政權之關係分類

政治學家黑格及黑榮亦有從立法權與行政權關係之觀點，將立法機關分為主控型議會、自主型議會、競爭型議會、受制型議會、服從型議會五種類型的區分，分述如下：

① 主控型議會

主控型議會的權力凌駕於一切之上。即為「國會至上」的標準樣態，此種類型的立法權凌駕於其他權力之上，通常會具有「倒閣權」²（強力監督行政權）或是「同意權」的設計。

2 另亦有弱化的倒閣權制度，如建設性不信任投票，即謂議會提出不信任案後，仍必須以過半數以上選出新任總理候選人，才能成立該次的「倒閣」。此制度能確保國家不會因為倒閣造成空轉，有穩定國家運作之作用。



適用。」及立法院組織法第3條第2項：「立法院院長、副院長不得擔任政黨職務，應本公平中立原則行使職權，維持立法院秩序，處理議事。」

(3) 紀律懲戒權（秩序維持權）

為維持議事程序之順遂進行，對於干擾會議進行之立法委員所為之措施，包括逾時之警告、命發言回歸主題之警告、命遵守秩序之警告、譴責、禁止發言、禁止出席。

(四) 國會自律之相關司法院大法官解釋



釋字第 342 號解釋重點提示

立法程序於不牴觸憲法範圍內（重大明顯瑕疵），依權力分立之原則，司法機關原則應予尊重；且立法者於不牴觸憲法範圍內之程序如有非牴觸憲法的重大明顯瑕疵，則應以政治責任之方式，由人民對立法者進行制衡，而非由司法者進行審查。

釋字第 342 號解釋理由書

依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國會，國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重，學理上稱之為國會自律或國會自治。又各國國會之議事規範，除成文規則外，尚包括各種不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通，而由作此主張之議員或其所屬政黨自行負擔政治上之責任。故國會議事規範之適用，與一般機關應依法規嚴格執行，並受監督及審查之情形，有所不同……法律因牴觸憲法而無效，固不以其內容牴觸憲法者為限，其立法程序有不得調查事實即可認定為牴觸憲法之重大瑕疵者（如未經憲法第63條之議決程序），則釋憲機關仍得宣告其為無效。然如其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，尚有爭議，並有待於調查者，則事實尚未明顯……大法官解釋憲法得準用憲法法庭之規定行言詞辯論，乃指法律問題之辯論，與宣告政



黨違憲事件得調查證據之言詞辯論，有所不同，即非釋憲機關所能審究，且若為調查事實而傳喚立場不同之立法委員出庭陳述，無異將政治議題之爭議，移轉於司法機關，亦與憲法第 73 條之意旨有違，應依議會自律原則，仍由立法院自行認定之……

釋字第 381 號解釋重點提示

修改憲法所進行之一讀會程序非憲法修改案之通過程序，其出席人數計算係屬議會自律（國會自治）之事項，與憲法無違。

釋字第 381 號解釋理由書

國民大會由自由地區人民直接選出之代表及依政黨比例方式選出之代表組織之，依憲法之規定代表全國國民行使政權。而民意代表機關其職權行使之程序，於不牴觸憲法及法律範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，學理上稱為議會自律或議會自治。至議會規範除成文規則外，尚包括各種不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通，業經本院釋字第 342 號解釋闡釋甚明……修改憲法如何進行讀會以及各次讀會之出席及可決人數，憲法及法律皆未加以規定，於不牴觸憲法範圍內，得依議事自律之原則為之，惟議事自律事項之決定，應符合自由民主之憲政秩序，乃屬當然……是故修改憲法所進行之一讀會程序，並非通過憲法修改案，其開議出席人數究採國民大會組織法第八條代表總額三分之一，或採憲法第 174 條第 1 款所定三分之二之出席人數，抑或參照一般會議規範所定出席人數為之，係屬議會自律之事項，均與憲法無違。

釋字第 435 號解釋重點提示

為確保立法委員行使職權無所瞻顧，言論免責權範圍應作最大界定：舉凡在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為。逾越上述範圍與行使職權無關之行為，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，不受言論免責權保障。



具體個案中，立法委員之行為是否已逾越保障之範圍，於維持議事運作之限度，應尊重議會自律原則，惟司法機關為保護被害人法益，於必要時仍有依法偵審之權限。

釋字第 435 號解釋理由書

憲法第 73 條規定（編按：言論免責權相關規定）旨在保障立法委員受人民付託之職務地位，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。故此項言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定，舉凡立法委員在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。其中所謂對院外不負責任，係指立法委員不因行使職權所為之言論及表決而負民事上損害賠償責任或受刑事上之訴追，除因其言行違反內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任，業經本院釋字第 401 號解釋釋示在案。

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。

釋字第 499 號解釋重點提示

本號釋字係國會自律之重要解釋，重點內涵包含「正當修憲程序部分係基於國民主權原則之要求」、「修憲程序應符合公開透明原則」、「司法機關對於修憲程序具有受理審查之權限」、「內部自律事項，何種情形已逾越限度



而應受合憲性監督，屬釋憲機關行使審查權之密度問題」、「自由委任不能作為違背議事規則之明文規定採無記名投票之正當理由」。

釋字第 499 號解釋理由書

國民大會……依修改憲法程序制定或修正憲法增修條文須符合公開透明原則，並應遵守憲法第 174 條及國民大會議事規則有關之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。是國民大會……其第 38 條第 2 項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。而修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範……其修正程序牴觸上開公開透明原則……依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第 133 條規定或本院釋字第 331 號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。

……修憲程序之合憲性，依本院釋字第 342 號、第 381 號解釋，均屬議會自律事項，釋憲機關不應加以審究；並以外國之案例主張修憲程序不受司法審查；又國會議員基於自由委任地位，採公開或不公開之表決，均為憲法精神之所許云云。惟查憲法條文之修改應由憲法所定之機關依正當修憲程序議決通過，為憲法條文有效成立之前提，一旦發生疑義，釋憲機關自有受理解釋之權限……相關機關所踐行之議事程序，於如何之範圍內為內部自律事項，何種情形已逾越限度而應受合憲性監督，則屬釋憲機關行使審查權之密度問題，並非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其明顯重大瑕疵之法律效果。」

……出席人數……由國民大會依議事自律原則自行處理，但其處理仍應符合自由民主憲政秩序之原則，並非毫無限制……。

……自律事項並不包括國民大會代表參與會議時之一切行為，故未經依法宣



- (2) 憲法第 78 條已將憲法爭議之解釋權交由司法院，有權限重複分配之虞。
- (3) 立法院之功能不適用於調解個案紛爭。

2 法律上解決方法

- (1) 聲請釋憲（釋字第 527 號解釋、地方制度法第 30 條第 5 項、第 43 條第 5 項、第 75 條第 8 項）。
- (2) 提起一般行政救濟程序：訴願、行政訴訟（釋字第 553 號解釋）

受中央機關就具體、個案事項作出行政處分之地方自治團體事件，為公法上爭議，得循行政爭訟程序為之（訴願、行政訴訟）。





之各項法律，若未劃歸國家或縣市等地方自治團體之事項，而屬省之權限且得為權利義務之主體者，於此限度內，省自得具有公法人資格。

三、地方自治的本質爭議

(一) 制度性保障說（傳統釋憲實務明文採此說）

地方自治團體為先於國家而存在之歷史性制度，國家應以憲法加以保障，以避免其本質內容遭受國家的侵害。故在不違反憲法原則的前提下，仍得以法令適當限制地方自治權。



499

釋字第 ~~419~~ 號解釋理由書

所謂重大係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言……。

釋字第 498 號解釋文

地方自治為憲法所保障之制度。基於住民自治之理念與垂直分權之功能，地方自治團體設有地方行政機關及立法機關，其首長與民意代表均由自治區域內之人民依法選舉產生，分別綜理地方自治團體之地方事務，或行使地方立法機關之職權，地方行政機關與地方立法機關間依法並有權責制衡之關係。

釋字第 527 號解釋理由書

……直轄市、縣（市）之行政機關（即各該政府）辦理自治事項，發生上開司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之疑義或爭議，或同法第七條第一項第一款見解歧異，且依其性質均無受中央主管機關所表示關於憲法或法令之見解拘束者，基於憲法對地方自治建立制度保障之意旨，各該地方政府亦得不經層轉逕向本院聲請解釋……。