

立法院「臨時提案」之研究

——第二屆第一會期之觀察——

蔡達棠*

摘 要

臨時提案泛濫，是近幾年來立法院出現的新問題。

按理而言，臨時提案應是為解決緊急突發事件而設，但目前立法院的臨時提案卻變成了立委們表現的舞台，主席既無力阻絕以臨時提案為由的議事杯葛，也無法禁止立委不依議事規則提出臨時提案；處理臨時提案變成了立法院的例行工作。當今的狀況，顯然與臨時提案的本質大相逕庭。

本文即嘗試由法源、種類、執行與其流弊等方面分析臨時提案，並對當今臨時提案泛濫的情形提出因應之道。

壹、前 言——臨時提案泛濫

臨時提案泛濫的問題，始於民進黨立委擁有二十一席的上屆立法院（民七十九年至八十一年），在反對黨席次擴增之時，藉著臨時提案發言，影響杯葛議事程序^①。

由於立法院議事規範效力不張，主席既無力阻絕以臨時提案為由的議事杯葛，也無法禁止立委不依議事規則提出臨時提案。因此，逐漸地，

* 國立台灣大學政治學系副教授

①聯合報，八十年七月十五日四版。

臨時提案變成了立委們表現的舞台。從反對黨藉著臨時提案杯葛議事、到朝野立委均利用臨時提案藉機會發言追新聞熱潮、要求部會首長率同相關人員到立法院報告並備詢，提案的內容愈來愈漫無邊際、品味也漸次低落，甚至造成行政與立法部門人員無謂的負擔。在七十九年至八十一年（立法院第八十五會期至九十會期）中，立法院總共要求行政院相關部會首長為特定事件到立法院報告備詢一百四十三次之多（詳見表一），若以每次專案報告須耗時半天計算，立法院各委員會即花了七十一天在聽取報告與質詢上，其所耗費的時間，不可謂不驚人^②。

為了順暢處理臨時提案，使其不致過度影響議事程序，根據立法院朝野雙方的協議和慣例：一是將處理臨時提案的時間，由上午的討論事項之前移至下午四點半之後，以免影響議事^③；二是在處理臨時提案的過程中，只由提案人說明案由，不加討論，若有人反對，即予擱置，以節省時間。

本屆立法院開議之後，臨時提案更形泛濫，從修憲案、法律案、釋憲案、要求官員下台到弊案揭發，內容包羅萬象^④。立法院為此特別撥出時段，在院會當日中午十二時三十分至十四時三十分由副院長主持會議，處理臨時提案。

按理而言，臨時提案應是為解決緊急突發事件而設，為何演變至今，臨時提案卻變成了立委經常使用的工具，處理臨時提案成為立法院的例行工作？目前的狀況，顯然與臨時提案的本質大相逕庭。

本文嘗試透過對立法院第二屆第一會期臨時提案之分析，了解臨時提案形成的原因及其產生的議事影響，並提出因應之道。

貳、臨時提案權之法源依據

提案是我國各級議會規則中通用的名詞，各國議會規則通常稱為提議（PROPOSITION），在議事學中則名為動議（MOTION）^⑤。民權

②余元傑：我國立法院質詢制度之研究（碩士論文，私立東海大學公共行政研究所，民八十二年），頁三五。

③立法院公報，第八十二卷，第六期（民八十二年二月二十日），頁二五。

④聯合晚報，八十二年五月二日，二版。

⑤羅志淵：立法程序與立法技術（台北：國民大會秘書處編印，民五十三年），頁八八。

初步第五章對動議所下的定義是：「動議者，為對於事體處分之提案也。欲在議場發生合法之提案，必為行正式之動議」。可見動議和提案不啻為互通之詞，而臨時提案則如同一般集會中所使用的臨時動議。

代表全國人民行使立法權的議會，其所作的任何決議，不但控制著政府施政，而且影響到人民權利與義務，因此各國中央與地方的議會議事規則或議事慣例中，大都規定動議須以書面提出^⑥。現行立法院議事規則（民國八十二年一月十五日立法院第九十會期第二十三次會議修正）中，對於立法委員行使提案權之規定亦與此原理精神相吻合。

立法機關在議事進行中，通常須依一定之議程進行，以維持公共討論的秩序^⑦。但這種普通的程序往往不能適應突發性臨時事件之處理；為了適應突發性、臨時性之事件處理，使取得優先討論的地位，俾解決問題，故規定提出臨時提案^⑧。因此立法院議事規則除於第九條規定：

「議案之提出以書面行之，如係法律案，應附具條文。」之外，另於第十一條詳細規定有關臨時提案行使之規定如下：「出席委員提出臨時提案，以具有亟待解決事項為限，並須有十人以上之連署或附議：其為法律案或對行政院重要政策不贊同請予變更者，應依本規則第十條之規定。臨時提案，應於報告事項後討論議案前或當日議案討論截止後宣告散會前提出之。前項提案討論時間，由主席徵得出席委員同意決定之。」

依上述立法院議事規則之規定，立法委員行使臨時提案權之形式與要件有如下四項：

1. 臨時提案須以書面提出：一般會議中，動議之提出，原有兩種方式：一者以書面提出，一者用口頭陳述。書面提出的動議，通稱為書面提案；口頭陳述的動議，通稱為口發動議，兩者名稱雖異，而其性質完全相同^⑨。然因立法院會議比一般會議莊重而謹嚴，所以立法院議事規則第九條即規定：「議案之提出以書面行之」；臨時提案屬於議案之一，當然也須以書面提出。但為免除爭議，議事規則第十二條又規定：「已成立之臨時提案，如未具書面者，應由記錄人員記錄案由及理由，送提

⑥胡濤：立法學（台北：漢苑出版社，民六十九年初版），頁五九。

⑦曾濟群：中外立法制度之比較（台北：中央文物供應社，民七十七年），頁二三一。

⑧羅傳賢：立法程序（台北：龍文出版社，民八十二年初版），頁三七〇。

⑨蔡政順：立法院議事規則逐條研究（台北：大中國圖書公司，民七十四年初版），頁六八。

案人署名。」此為尊重一般議事規則之慣例，並符合立法院會議莊重嚴謹的精神，而以書面提出為臨時提案之要件。

2. 臨時提案之內容以亟待解決事項為限：立法院開議期間，每星期二、五召開院會，依立法院議事規則第十九條之規定，一般提案送交秘書處議事組編擬議事日程草案，經程序委員會審定通過後付印，並於開會前兩天分送全體立法委員。因此所謂亟待解決事項，應該是在時間上不能或不宜再拖延三天或四天的事項，換言之，臨時提案之內容應以若非於當天會議臨時提出，否則時效將過者為限。此為防止臨時提案氾濫之設計，惟此條件之認定與執行並不容易。

3. 臨時提案須有十人以上之連署或附議：此項規定屬於程序上之條件，一方面使得提出臨時提案的法定人數和正式提案的人數相同，另一方面在增加臨時提案之鄭重性，以免易於倉卒提案而流於浮濫。

4. 臨時提案提出之時機，應於報告事項後，討論議案前或當日議案討論截止後宣告散會前提出：此項提出時機之規定，主要為減少對原來預定議程之破壞程度，以免變成喧賓奪主的情況。

除了形式與要件之規定外，前述立法院議事規則第十一條第二項對於臨時提案討論時間設計了特別規定，即討論時間可由主席徵得出席委員同意決定之。此一規定之含義，表示臨時提案雖然符合提出之程序而成立後，並不一定須於當日即刻討論，同時也賦予主席以及其他委員為臨時提案把守最後一關的權力。

此因臨時提案，在提出者而言固然認定該案重要非凡，而且具有時間性，亟待解決不可；不過事實真相如何，還有待斟酌確定。議事規則之所以規定「臨時提案討論時間，由主席徵得出席委員同意決定之」，乃在由院會作最後的確定；如果院會認為該案確屬亟待解決事項，時間非常急迫，自可決定當天隨即進行討論，否則院會可將之交付程序委員會編列議程定期討論，或自行定期討論^⑩。

從立法院議事規則的設計中，可見其對臨時提案的規定，不可謂不嚴謹，除了在形式上須以書面提出、內容以亟待解事項為限、程序上須有十人以上連署或附議、以及在特定時間提出之限制外，又賦予其他委員有最後否決的權力。究其因，乃在減少意外事件對正常議事程序的干擾，因為臨時提案不經由程序委員會審定，破壞原來議事日程上討論事

^⑩ 蔡政順：立法院議事規則逐條研究（台北：大中國圖書公司，民七十四年初版），頁八四。

項之預定次序，等於時下人事調整中之所謂「空降部隊」，凌空而降，耽誤了原來預期討論的事項^⑪，極易引起預定討論議案之提案人或審查會說明人之不悅，而導致認定上之爭議；是以臨時提案必須以有時間性、亟待解決之事項為限^⑫。

另就各種會議實際狀況來看，臨時動議或臨時提案之提出，應以兩次性質相同會議間隔時間愈久者，提出的頻率愈高，才是正常現象；如公司一年一度所舉行的股東大會其提出臨時提案的頻率會比公司每月的董監事會議或每週一次的業務會報來得高。在立法院會期中，每星期有兩次院會，其間之間隔只有三天而已；立法委員若有提案或是意見發表，應可透過正常程序，交由程序委員會討論後，列入議程討論，按理而言，臨時提案應是難得一見之舉。然而，徵諸實例，立法委員提出臨時提案，固有以亟待解決事項為由，然又不以亟待解決之事項為限；任何議案只要合乎法定手續均得以臨時提案的方式提出^⑬，結果一則對立法委員立法權之行使產生重要影響^⑭，二則造成臨時提案之浮濫。

參、現行臨時提案的種類

立法院議事規則只規定臨時提案內容以「亟待解決事項」為限，但何謂亟待解決事項？是法律案、釋憲案、社會重大事件、抑或只是依立委個人認定之重要事件，卻無明文界定；也因此現行立委的臨時提案內容五花八門、包羅萬象；從國防、外交、到內政、財政，各部會的主管事項皆可能包含在內；上至天文，下至地理；大者如對「辜汪會談」表示關心^⑮，小者像要求改善立法院院內委員會發言順序^⑯，只要是主委所關心的題材，都可能變成臨時提案。

依照立法院會的處理方式，臨時提案大致上可以分成五種：

^⑪蔡政順：立法院議事規則逐條研究（台北：大中國圖書公司，民七十四年初版），頁六八。

^⑫羅成典：「我國立法院立法程序析論」，憲政時代，第十五卷，第四期（民七十九年四月），頁七。

^⑬曾濟群：前書，頁二三五。

^⑭曾濟群：前書，頁二三五。

^⑮立法院公報，第八十二卷，第十五期（民八十二年三月二十七日），頁六三。

^⑯立法院公報，第八十二卷，第十五期（民八十二年三月二十七日），頁五九。

一、委員提出的法律案或法律修正案

廣義的立法權，除了審議法案外，尚包括法律提案權在內，我國的規定，亦賦予立法委員此項權力。以往立法委員之提出法律案或法律修正案，有下列幾項原因：

- 1.反應民意，替人民爭取權益。
- 2.高瞻遠矚，提出國家社會未來走向的藍圖。
- 3.因行政院怠於提出法案，而主動提出。
- 4.以之為提振立法權的方法^⑪。

而最近由立委的臨時提案中卻發現除了上述原因之外，認為行政院的法律不夠周延，或是因立場和行政院不同而提出法律案和法律修正案者所在多有。

對於這些法律法案，除內容特殊者外，院會的決議為交由相關委員會審查、或與行政院提案併案審查。

二、涉及立法院事務與立法院內規修正的臨時提案

二屆立委集會之初，即曾為了應否重新確認議事規則而引發爭議^⑫，為使立法院議事功能健全並使之制度化經由臨時提案方式，立法院決議成立內規研修小組，由國民黨推派代表四人，民進黨推派代表三人，無黨籍推派代表一人，立法院秘書處推派代表一人組成^⑬，其成員為洪昭男、魏鏞、丁守中、趙永清、張俊宏、謝長延、盧修一、葉憲修、謝生富^⑭，此後，凡有立委臨時提案涉及立法院內規之修正者，如議事規則、警衛勤務規則、議場規則、會議旁聽規則或是加設特種委員會等，院會均決議交由內規研修小組研處（涉及組織法之變更者，則以法律案的方式處理）。

再者，立委亦曾提出有關立法院內部事務的臨時提案，一般而言，與院長有關者，多決議：「送請院長參考。」和院務有關者則交秘書處研處。

^⑪ 蔡達棠：我國立法委員立法提案權之研究（台北：純真出版社，民七十九年），頁二〇。

^⑫ 立法院公報，第八十二卷，第六期（民八十二年二月二十日），頁二至二〇。

^⑬ 立法院公報，第八十二卷，第七期（民八十二年二月二十四日），頁二九。

^⑭ 立法院公報，第八十二卷，第八期（上）（民八十二年三月三日），頁一六。

三、對行政院主管事務提出建言或要求其採取措施者

憲法五十七條規定，行政院向立法院負責。此負責的涵義甚廣，舉凡預算、法案之送審、立法院對行政院長的同意權、立法委員對行政院所提的質詢皆為其例。

除此之外，立法委員以臨時提案方式經院會決議，對行政院主管事務提出建言或要求其採取措施者，以學理而言雖未有明文規定，亦包括在行政院對立法院負責的範圍中。由於立法部門不負實際執行之責，為避免立委的提案窒礙難行或是行政部門與立法部門的理念不同而產生無法執行的後果，此類提案，院會多決議為「建請行政院研處」，實際上如何執行，則由行政院自行決定。

四、要求相關部會首長或民間團體負責人為特定事件到立法院相關委員會列席專案報告並備質詢

憲法第六十七條規定：立法院各種委員會得邀請政府人員及社會上有關人員到會備詢。立法院議事規則第八十七條之一規定：各委員會會議，得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。應邀備詢人員應就所詢事項說明事實或發表意見。

立委依此規定要求相關部會首長或民間團體負責人為特定事件到立法院相關委員會列席專案報告並備質詢者，除有異議者外，院會均決議交各委員會舉行會議邀請相關部會首長率同所有關人員列席報告並備質詢。

值得一提者，根據實際狀況立委提案要求報告者，不限於行政院之相關部會，還包括考選部、銓敘部；甚至連海基會也涵蓋在內（參見表一）。

五、其他

除了上述分類的臨時提案外，依實際發生的案例，還有邀請達賴喇嘛訪問台灣、對法律命令之適用有所疑義而聲請司法院解釋、函請行政院要求陸委會、海基會不得到國民大會報告、為特定事件請審計部調查、甚至不屬於立法院職權範圍的臨時提案，林林總總，不一而足（參見表二）。

對於這些提案，除有異議者外，院會都會予以通過，請相關單位處

理。

立法院長劉松藩對於臨時提案的處理即曾指出：「………臨時提案大致可分為四類：一為法律案，此類案件大約有半數以上均通過付委，使同仁的問政空間得到最大的發揮，故希望大家不要洩氣；二為對行政院之建議事項，此類案件大約有九十%是建請行政院研處亦獲得相當的尊重；三為政治性案件，由於敏感度高，而每個人有不同之立場，所以建請行政院研處都很難獲得同仁之同意；四為邀請相關部會首長至本院作專案報告，此類案件大約有百分之九十均獲得通過。綜而言之，臨時提案之處理效率可謂非常好、通過之比例亦很高……」^②。

肆、立法院第二屆第一會期臨時提案之分析

解嚴之後，我國憲政體制的不合理限制漸次消失，諸如開放政黨設立、資深立委退職、廢除臨時條款等，使得反對黨的活動空間大幅增加，在上屆立法院（民七十九年至八十一年）增額立委一百三十四人中，民進黨佔了二十一席，二屆立委一百六十一人中，民進黨佔了五十席。

隨著民進黨立委在立法院名額的大幅增加，立法院臨時提案的數目也隨之大幅上揚。在過去甚為少見的臨時提案，如今卻變成了立法院司空見慣的現象。

立法院第二屆第一會期中（民國八十二年二月一日至七月十七日）總共通過了六百零七件的臨時提案（詳見表二）。在這些通過的臨時提案中，若以黨籍來分，國民黨立委的提案共有二百二十二件佔百分之三十六點五，民進黨籍立委的提案共三百七十一件佔百分之六十一，無黨籍立委的提案共有十六件佔百分之二點五（其中一案之提案中包括國民黨籍與民進黨籍立委、另一案則國民籍立委與無黨籍立委領銜提出）。

以提案的性質來看，由立委提出的法律案與法律條正案共計九十五件佔百分之十六。涉及立法院事務與立法院內規修正的臨時提案共計四十四件佔百分之七。涉及行政院主管事務，建請行政院研究處理者計有二百五十九件佔百分之四十三。要求相關部會首長到委員會列席專案報告並備質詢者計有一百八十三件佔百分之三十。其他因提案重覆而院會決議合併處理者二十二件；因有對法律、命令之施行有所疑義而聲請司法院解釋者六件；因非立法院職權，院會決議不予處理者三件；要求審

^②立法院公報，第八十二卷，第五十六期（民八十二年二月二十三日），頁一四〇。

計部調查真相者一件；邀請達賴喇嘛訪台者一件；函請行政院要求陸委會及海基會不得到國民大會報告者一件。

由上述第二屆第一會期通過的臨時提案統計資料中，可看出現今立法院臨時提案已達氾濫的程度，甚至立法院中也形成一批「臨時提案型」立委，只要是院會召開的日子，就可以看見部分立委在早上八點以前就排隊登記臨時提案，以便在處理時拔得頭籌，取得先機^②，單單第二屆第一會期一個會期中即通過六百零七件臨時提案，如再加上提出而未獲院會同通者，其數目保守估計應超過千件之多；處理上仟件臨時提案，其耗費的時間與精神，對於立委、立院工作人員都是個沈重的負擔；而由院會時間挪出特定時段以供處理臨時提案，不但是前所未聞，同時相對地也減少了審議法案的時間，對議事效率的影響不可謂不大，也突顯出臨時提案氾濫的嚴重性。

至於造成臨時提案氾濫的原因，吾人可由下列幾方面加以探討：

一、立委作秀心態所致

臨時提案之運用，原為反對黨作為干擾議事手段的方法之一；依此而言，執政黨立委提出臨時提案的次數應該不多，事實上，最初的發展也是如此；反對黨杯葛議事時，執政黨總是極力約束其黨籍立委不以臨時提案方式提出意見，以免時間延宕過久，降低議事效率。然而反對黨一而再、再而三地以臨時提案方式阻撓議事，並強調其政治訴求使得臨時提案逐漸變成立委們表現的舞台；加上第四台全程轉播立法院開會實況後，在院會上的發言，一則可提高知名度，二則可藉其發言內容吸引選民注意，三則可以臨時提案來實現競選期間的承諾，告知選民其做了什麼；因此，提出臨時提案的立委可以大聲告訴選民：「我替你們在立法院中講過什麼話！」選民也可從錄影帶中檢證立委曾經在立法院講什麼。因而，有愈來愈多的立委投入臨時提案，在此情況之下，執政黨亦不限制其黨籍立委提出臨時提案，以和反對黨立委互別苗頭。過去，質詢是立委（增額立委）主要的政績表現^③，如今，臨時提案則有部分取代質詢的功能，成為立委的政績。觀之二屆第一會期中，執政黨籍立委提了二百二十二件臨時提案，反對黨立委提了三百七十一件，即可說明。

^②聯合晚報，八十二年五月二日，二版。

^③余元傑：我國立法院質詢制度之研究（碩士論文，私立東海大學公共行政研究所，民八十二年），頁三二。

二、表達意見管道有問題

二屆第一會期共通過了九十五件法律修正案的臨時提案；而依正式提案程序提出法律案由程序委員會編入議程提交討論者，一件都沒有。為何立委諸公捨正式提案途徑不行而採非正式之臨時提案方法提出法律案與法律修正案？

再者，建請行政院研究處理之臨時提案事實上與質詢並無兩樣；因為質詢權中不區分詢問與建議；立委可直接利用口頭或書面質詢提出他對行政院的各項建議；也可以經由十人以上連署，提出對行政院建議事預的議案，經過院會表決後，建請行政院處理；同一事項可以成為正式（臨時）提案，亦可成為質詢^④。如民國八十一年十月十五日，委員廖福本等十二人在立法院提出臨時提案，建請行政院責成台灣省政府儘速撥款修復雲林縣沿海之海堤，以確保農漁民財產；此提案經院會議決：「建請行政院研處。」^⑤若把提案內容原封不動而換個標題，即成為質詢稿。再如委員李子駿等十三人民國七十九年四月十一日於立法院提出臨時提案擬請院會決議，函請行政院轉請台灣省政府，停止台灣汽車客運公司採購中興號整車開標，另訂標準；該案經過討論後，李子駿同意撤回提案改提質詢^⑥。為何立委對於建請行政院研處事預不以質詢方式，卻用臨時提案方式提出？此外，對於涉及立法院事務與立法院內規修正的臨時提案，依立法院慣例，每會期皆有院長主持的院務座談會，會中立委可對立法院各項事務提出建議，會後秘書處則按例將院務座談會委員所提出的各類問題與主管部門辦理情形彙編成冊，發給委員參考。關於院務，既然可在院務座談會中發表意見，何以立委仍不時提出臨時提案？

上述種種情況，除了立委作秀心態使然，目的在增加曝光率，告訴選民自己有在問政之外，也可看出立委表達意見的管道出現問題，因而臨時提案成為發表意見的主要方法，助長臨時提案的氾濫。

^④余元傑：我國立法院質詢制度之研究（碩士論文，私立東海大學公共行政研究所，民八十二年），頁二六。

^⑤立法院公報，第八十一卷，第六十五期（民八十一年十月十六日），頁一二。

^⑥立法院公報，第七十九卷，第二十九期（民七十九年四月十一日），頁九三至九四。

三、突顯問題的重要性

由於臨時提案必須經過立法院院會議決通過，具有立法院決議的效力。為了突顯問題的重要性，立委也會將原可以其他方式（如質詢、書函……等）表達意見的事項以臨時提案的方式提出，做成立法院決議，促使行政部門與選民重視。如委員徐成焜就曾把質詢案件當成臨時提案提出：「本院委員徐成焜等十三人，為苗栗、台中地區於六月二日因豪雨，造成卅多年來最嚴重災害，其交通中斷，數處河川堤防潰堤，大量農作物及民房慘遭洪水淹沒，造成二人死亡，一人失蹤慘劇，為減緩地方受災損害及協助災民重建家園，建請有關單位成立專案小組，協調各部會，展開災情調查及善後成業，並以專案方式，直接反映，以減輕災情的擴大，特向行政院提出緊急質詢。」^⑦依案由看，此案乃是書面緊急質詢，而立委以臨時提案提出時，院會仍加以處理，並作成決議：「建請行政院研處^⑧。」諸如此類的臨時提案，立法院會中時而可見，立委為了突顯所提問題的重要性，卻間接增長臨時提案的氾濫。

四、對臨時提案的認知有問題

立法院議事規則已明白規定，臨時提案的適用狀況以亟待解決事項為限，但以二屆第一會期通過的臨時提案內容來看，即不難發現所謂亟待解決事項，幾乎全繫立委的自由心證。立委常分不清（或不願分清）臨時提案、施政質詢與提出程序問題的分際和界限，而將三者混為一談；如利用提出程序問題之際而提出實質問題的施政質詢，或將來具有亟待解決的問題提出臨時提案，踐踏議事規範的威信，浪費全國人民的寶貴時間^⑨。

甚至立委本身對臨時提案的效力與其範圍亦未深究，認為經由院會決議的臨時提案效力高於委員個人所提出的質詢、高於委員在院內對院務的發言……等，因此，一有重大新聞事件，便競相提出臨時提案。再者臨時提案的內容，不應超出立法院職權，也不應漫無限制，但以二屆第一會期通過的臨時提案為例，即有聲請司法院解釋者；因非立法院職權，決議不予處理者；要求審計部調查真相者；邀請達賴喇嘛訪台者；

^⑦立法院公報，第八十二卷，第三十六期（民八十二年六月九日），頁九一。

^⑧立法院公報，第八十二卷，第三十六期（民八十二年六月九日），頁九二。

^⑨林水波：《公共政策論衡》（新竹：作者自印，民七十八年初版），頁六〇。

函請行政院要求陸委會及海基會不得到國民大會報告者。這些臨時提案的內容或因非立法院職權範圍、或與一般公認「亟待解決事項」的標準有所差距，造成臨時提案的氾濫。

伍、臨時提案之執行與其流弊

臨時提案於院會處理通過後，即交付各相關機關執行：

法律案交付相關委員審查，其地位與行政院、立法院、立法委員正式法律提案付委者相同，審議之先後次序則由委員會召集委員決定，並非由付委之日期順序決定。

有關院務之臨時提案，涉及院長者送請院長參考，但無強制約束力；一般院務則交由秘書處處理，秘書處須將其處理情形提報院會列入報告事項或是討論事項。修正立法院內規的臨時提案交給內規研修小組研辦。

邀請部會首長專案報告並備質詢案交相關委員會，由召集委員排定期質詢，其順序亦以召集委員之意見為準，不依院會通過之次序而定。

對行政院的建議案則建請行政院研處。但此類建議案如同質詢一般，沒有強制約束力；而目前行政院的處理方式亦是如同質詢一般，分交各部會整理回答，再以行政院長院長名義函送立法院，立法院秘書處接到是項答覆書後將之列入議事日程之報告事項，周知各立委。

以目前的公文流程速度言，一件臨時提案之提出到行政院函覆立法院列入報告事項，約須一個半月至兩個月之久。其他的臨時提案則視案件性質分別處理。

以臨時提案的性質看，其既屬亟待解決之事項（不論是由主席裁定或是由提出的立委自行認定），按理而言不僅在院會時應予優先討論處理，當院會決定處理的方式後，各有關單位理應優先執行院會決議，以免失去時效。但揆之實際情況，立委所提的臨時提案在院會時間固能取得優先討論的地位，但在執行時，卻並非如此。如立法院二屆第一會期的臨時提案，建請行政院研處案中，行政院二至六組共處理函覆了一百四十六件，尚有十六件仍在處理中，另有三件不必處理^⑩；交付各委員會審議的法律案與邀請部會首長專案報告案則絕大部分都還未進行（參見表四）。如交付內政委員會的卅八件法律案，第一會期都還未處理，七十七件專案報告中只處理七件，其他委員會執行臨時提案的比率亦未超過三分之一。根本無法達成時效性的要求。

由此可見，臨時提案氾濫的結果，對於立法部門及行政機關都形成沈重的負擔，以致無法貫徹執行。此外，還引發下列弊端：

一、改變臨時提案性質，降低臨時提案重要性

按理而言臨時提案在於處理亟待解決事項，然而演變至今，立委不依議事規則行事，把臨時提案當作表現的舞台，每次院會少則二、三十件，多則四、五十件的臨時提案，在院會時雖能依照案件性質予以分別處理，但在實際執行過程中，一則關於行政部門研處部分，行政院的執行程度，立法院無法干涉，二則付委部份因為案件數量太多，各委員無法消化（參見表四），付委的法律案和專案報告何時可以編入議程，亦無規則可尋，全視委員會召集委員決定，造成臨時提案的時效性幾乎完全無法掌控，臨時提案之原始意義盡失，臨時提案的性質也由處理亟待解決事項變成處理院會決議事項，降低臨時提案的重要性。

二、造成行政部門困擾

前文論及，對行政院的建議案，事實上和書面質詢並無二致。其限制也應和質詢一樣；以質詢的作用與功能來探討，質詢乃是立法權與行政權之間溝通、政策辯論的工具；行政院的答覆代表著行政權的見解，或是執政黨現行的政策綱領、法令措施，或是未來的施政方針與目標、或是說明現況與改進措施……等等^⑩；在行政部門秉持不同理念時，國會議員質詢行政官員出現各說各話針鋒相對的現象乃是司空見慣之事^⑪，行政院不能排斥立委所提出的質詢，立委也不可能干涉行政院的答覆。立院建議案之決議文為「建請行政院研處」，其原因即在於此。但是某些立委的認知卻非如此，忽略行政權與立法權之間的分際，要求行政院必須執行其提案；委員蔡同榮就曾為此與當時擔任院會主席的立法院副院長王金平爭論，王金平亦說明立法院不能侵犯行政院的行政權^⑫。再者，現今之法規並無明文規定行政院應如何執行立法院通過的臨時提案，

^⑩八十二年十一月九日電詢行政院國會連絡人得知。

^⑪余元傑：我國立法院質詢制度之研究（碩士論文，私立東海大學公共行政研究所，民八十二年），頁一一八。

^⑫林嘉誠：「立委質詢與官員備詢之道」，民眾日報，民八十一年七月十九日，三版。

^⑬立法院公報，第八十二卷，第五十四期（民八十二年十月十六日），頁五一至五二。

揆諸實際情況，行政院乃是依照質詢答復方式加以處理，然而仍有立委對其執行之程序、速度與函覆之內容不滿，造成行政部門困擾。

此外，邀請行政部門到各相關委員會專案報告並備詢的臨時提案，立法院二屆第一會期總共通過了一百八十三案，較之前六個會期（立法院第一屆第八十五至九十會期）的總和一百四十三案還多，其中內政部長被要求報告五十五次、經濟部長被要求五十三次之多（參見表三），姑不論立法院各委員會是否有能力照案執行，排出時間進行質詢，光就這些要求相關部會首長專案報告的決議就足以使一個部會首長疲於奔命，往返於立法院與部會辦公室之間。若加上院會的總質詢、每個委員會的部會首長施政報告，政務官應付立法院的質詢都已嫌時間不足，如何能有餘力談到推動政務與政策研究？

三、立法院決議不受重視

監督行政為立法機關重要的功能之一，但監督行政與自行執行政策有完全不同的意涵。立法權不能干涉行政權的措施，就如行政權不能規避立法權的監督一般，因此立法院的決議並不能自動生效，行政院也沒有照辦的義務。基於相互尊重的前提，在立法院臨時提案數量不多時，對於立法院決議「建請行政院研辦」案行政院多少總會參酌辦理，以示尊重。但當臨時提案數量一多，行政院又基於不同角度而有不同看法時，實無可能完全依照委員意見辦理，因此答覆立委之臨時提案就變成了行政院形式化的例行公事，立委說得是一套，行政院的回答又是另外一套，使得立委建議行政院研處的臨時提案，淪為公文往返的文件，實際效用不大，造成立法院的決議不受重視，斬喪立法院的公權力。

此外，邀請部會首長專案報告的臨時提案，大多跟著新聞熱潮走；往往在新聞熱潮過後，立委即喪失參與的興趣，甚至湊不齊法定人數開會，以經濟委員會為例，民國八十一年六月二日經濟委員會邀請部會首長進行專案報告，在經濟委員會十三名委員只要三人出席，即可成會，但會議卻延遲逾一個小時，無法找到三個委員簽到開會；居然連會議主席都忘了這一回事，也未通知其他召集委員代理，使立法院險些鬧出大笑話³⁴。委員會召集意見和院會決議不同時，亦可能自行決定處理方式而不執行院會決議，如二屆第一會期第十一次院會通過委員葉耀鵬等十二人之提案：「為台北看守所因辦理律師接見被告業務，不僅要求台北

³⁴中國時報，八十一年六月二日，四版。

律師公會『補助』，並予以『調薪』，進而導致律師公會決議停止『補助』之嚴重衝突，特提案請法務部長率相關人員到本院作專案報告，並備質詢。」經院會決議：「由本院司法委員會舉行會議，邀請法務部長率同有關人員列席報告並備質詢。」^⑤而司委員會召集委員姚嘉文卻以為這種事打通電話就能解決，實無需勞師動眾由法務部長率同相關人員列席報告，而他果然也以一通電話解決此問題。此例一方面突顯出委員提出臨時提案與院會決議的草率；另一方面卻也由處理經過的草率，導致院會決議效力的不受尊重。由於委員會的職責包括審查議案、預算及邀請相關部會與社會人士報告並備質詢（參見表五，外交委員會會議之種類及性質一覽表），目前各委員會處理臨時提案都是心有餘而力不足（參見表四），臨時提案的時效既無法掌握，立院院會的決議亦成空談。

令出而不行，對一個機關傷害極大，而觀之立法院院會對臨時提案的決議，由於行政與立法的分際，不能強制行政院執行；交付各委員會者，又無法掌握其時效性及處理方法，實已喪失其實質效果；而時至如今，立委仍競相提出臨時提案，只徒然對立法院決議的效力產生負面作用罷了。

四 加重議案阻塞、妨礙議事進行

立法院議事規則對於一個提案被否決後能否重新提出，並無規定。在台灣省省議會議事規則則明文規定：「議案被否決後，除復議案外，在同一會期，不得再行提出。」台灣省各縣市議會議事規則亦作同樣規定；就純粹的法案提出而言，自應如是^⑥。但以臨時提案言，由於臨時提案太多，立法院院會處理時不經討論。如果有人反對即予擱置，「留待下次會議處理臨時提案時依序討論」，如此既非否決該提案，使其在同一會期中不得提出，也非通過該提案，而僅是單純地加以擱置；因而有立委對同一事項提出臨時提案，接連十數次會議都因有人反對而被擱置，而該立委仍鍥而不捨，每當院會處理臨時提案時，依舊提出。如二屆第一會期委員陳婉真於第十三次院會提出「舉行公民投票進入聯合國案」被擱置後，歷經第十四次、第十五次、第十六次、第十七次、第十九次、第二十次、第二十二次、第二十四次、第二十五次、第二十七次、

^⑤立法院公報，第八十二卷，第十七期（上）（民八十二年四月三日），頁一〇四。

^⑥羅志淵：立法程序與立法技術（台北：國民大會秘書處編印，民五十三年）頁一〇〇。

第二十八次、第三十四次、第三十五次、第三十九次及第四十次院會，計十六次院會中，次次有人反對，而她也次次提出相同主張；委員顏錦福自第二十八次院會至第四十六次院會，十九次院會中，每回都提出「建議院會決議宣布我國為『永久中立國』」案，每回都遭擱置；委員蔡同榮自第三十七次院會中提出「公民投票法草案」後，回回擱置，直到第四十七次院會才運用強勢表決，通過交付委員會審查。諸如此類的例子還子還有很多；這些回回提出相同提案的立委，根本就不顧及議案的性質合不合乎臨時提案的規定，只求通過其提案，而這些被擱置的提案大多數為政治性極高、相當敏感的案件，在不同黨派之間，不易求得共識，極易遭到擱置，反反覆覆地提出這些議案，除了突顯黨派立場之外，只徒然浪費院會處理的時間與立院準備議案的人力物力罷了。民進黨立委彭百顯則認為：「有些提案本可於處理臨時提案時，即可儘快通過，並避免下次一提再提者，卻都不能如願通過。例如陳委員婉真要求將『暨南』大學改為『埔里』大學一案，於預算審查時，已決議要求教育部更改大學名字，但是教育部遲遲抗拒，只好將此案一提再提……，臨時提案太多的問題，其實其中有些提案可以不必浪費很多時間處理……，因此本席建議，提案的連署人數如已足法定人數，應馬上要求程序委員會將之併入各委員會審查……，至於政治性案件，當然須透過政黨協商，該通過的就通過……。」^⑦事實上這種說法，一則未考慮臨時提案的性質；二則未考慮黨派的問題；三則未考慮各委員會消化能力問題，以致臨時提案在院會中並未能順暢進行，還是有許多臨時提案被人反對而遭擱置。

再者，由於院會通過的臨時提案過多，各委員會根本無法負荷（參見表四）。原本立法院各委員會待處理的法案就已堆積如山，如今再加上未及執行的臨時提案，使得議案阻塞的情況愈形嚴重；而以委員會所能運用的時間及其議事效率來看，要消化完目前所累積的臨時提案至少需要三至四個會期，如果臨時提案照二屆第一會期的程度泛濫下去，委員會永遠也處理不完。

^⑦立法院公報，第八十二卷，第十三期（民八十二年三月二十日），頁四至五。

陸、結語——因應與改進之道

臨時提案所造成的流弊，其影響事實上已遠大於其貢獻，朝野立委對此問題也曾嘗試提出方法加以解決。如民進黨委員廖永來即曾提出：「臨時提案乃是委員針對需要的事項或法案的修正提出提案，因此提案人都是對議事非常認真的同仁，如顏委員錦福等，但本席認為委員提案的次數若不受限制，那麼有些委員一提就是十幾案，對於排在後面的提案同仁權益造成影響，因此本席建議能否透過協商，作一決議，即每位委員在每次開院會時，所提出的臨時提案不能超過三次，這樣對於其他同仁的權益才能有所保障。」^⑧ 國民黨委員葛雨琴等十七人則以臨時提案提出：「為防止院會中臨時提案浮濫，改進議事效率，建議將每次院會委員臨提案，先交由程序委員會按議事規則第十一條規定，審查：(1) 提案內容性質、確屬有急迫性，符合『具有亟待解決事項為限』之規定者，(2) 提案人及連署人均係親自簽名，而非由他人代蓋印章或簽名戳者，方得由程序委員會排入當日院會議程，依序討論」^⑨，然而此提案並未獲得通過；葛雨琴等人的另一個提案：「為每次院會臨時提案數量甚多，（一次院會臨時提案現已多達七十餘件並有繼續增加趨勢），影響議事效率，建議今後每次院會，每一委員限提臨時提案一案，以減少臨時提案數量，並尊重其他委員臨時提案權利，更可免去委員惡性早起排隊搶先登記臨時提案現象。」^⑩ 此提案雖在當次院會中獲得通過，但引起民進黨籍立委群起抗爭，惹發軒然大波，民進黨籍立委葉耀鵬更以臨時提案方式提出九個提案，「要求以國內政治腐敗、弊端連連，民怨叢生，立委既為民喉舌，理應善盡職責，故每人每次應可提臨時提案二（三、四、五、六、七、八、九及無限數案）案以上，其發言時間亦不應作任何限制」^⑪，這些提案雖未獲通過，但由於抗爭結果，使得葛雨琴本已通過的提案變成被擱置而不予執行，而立法院臨時提案氾濫的現象也變

^⑧立法院公報，第八十二卷，第三十九期（民八十二年六月十九日），頁六至七。

^⑨立法院公報，第八十二卷，第四十八期（上）（民八十二年七月二十一日），頁二〇八至二〇九。

^⑩立法院公報，第八十二卷，第四十八期（上）（民八十二年七月二十一日），頁二〇九至二一四。

^⑪立法院公報，第八十二卷，第四十八期（中）（民八十二年七月二十一日），頁七六至七八。

本加厲，有增無減。歸納其因，提出臨時提案已成為立法委員主要的政績表現手段之一，為求表現而不願失去此一機會；我們不能否定立委問政的用心，也不能剝奪立委表現的機會，但更不能因立委的用心與表現而妨礙正常議事運作，破壞立法院的議事規範。此外，委員關中亦曾指出，目前嚴重影響院會議事效率者，乃在於議事錄發言、程序發言與臨時提案氾濫所致；其中針對與議事錄無關之發言，主席可依其職權制止，至於程序發言與臨時提案則需仰賴程序委員會發揮先期協調與過濾的功能^⑭。他認為：所有的臨時提案必須先送請程序委員會進行審查，程序委員會則先就程序要件進行審查後，再依輕重緩急安排於院會的議事日程上，每次院會以安排五至十個臨時提案為限，並且事先通知提案人；如此不但不會妨礙立法委員的提案權，且有助於立法委員臨時提案品質的提升^⑮。

從上述多位委員提出解決方法的情形，可見臨時提案氾濫的現象，已是朝野立委共同關心的問題，只是在諸多改進方法中都忽略了現行立法院的運作並未能讓立委們暢所欲言，以致臨時提案成為一種宣洩管道的根本問題；若只求制止不當發言而未能提供替代的適當方法，反而容易激起其他立委們的反彈。欲因應與改進臨時提案所造成的弊端，吾人應從下列方向著手，以求標本兼治：

一、建立議事規範的權威

議事規範內容具有實質理性，制訂過程又兼具程序理性，為建立規範權威的原動力，但將其付諸有效執行，則是建立威信的不二法門^⑯。

如果在每屆立委議事開始之前由各黨派研商共同訂下彼此皆能接受的規範，並非任一黨派一廂情願的制訂，而是每位立委均能透過理性的評估規範內容，並由合法過程制訂而成；如此一來，議事規範不再留下任何口實，更因是每位立委參與制訂的，惡意的抵制將不會引起共鳴，反而遭受相關人士的唾棄^⑰。立法院第二屆第一會期開議之初，委員林

⑭關 中：「程序委員會應發揮議事協調的功能」，自立早報，八十二年九月二十一日，四版。

⑮關 中：「程序委員會應發揮議事協調的功能」，自立早報，八十二年九月二十一日，四版。

⑯林水波：《公共政策論衡》（新竹：作者自印，民七十八年初版），頁六三。

⑰林水波：《公共政策論衡》（新竹：作者自印，民七十八年初版），頁六三。

正杰即提議對以前所制定的立法院議事規則作一確認程序，俾所遵循^⑭，然當時的院會主席劉松藩院長卻不採納其意見。二屆第一會期各種議事狀況層出不窮，甚至有立委於院會時放言議事規則乃第一屆老委員們所遺留之物，不能拘束其發言，此為原因之一。

由於議事規範的權威未能建立，現行的議事規則又無法周全地顧及各種議事狀況，立委欲提出臨時提案，只要找到足夠的人數連署即可成立，向院會提出；程序委員會與主席幾乎沒有過濾的能力。依照議事規則，成為「亟待解決事項」的臨時提案，應由主席過濾或出席院會委員認定才能成立；事實上，主席從來沒有動用過此項權力，如今的情勢已變成，若主席以非急迫為由，阻擋立委的臨時提案，反而會遭受立委反彈，提出更多抵制性的臨時提案；一些雞毛蒜皮的事都可能成為立委們臨時提案的內容，將使臨時提案更形氾濫。歸納其因，議事規範威權威之未能建立，實為首因。

一個議事規範沒有權威的議事機關，其已欠缺有效引導議事正常運作的憑藉，焉有不亂之理，若要要求其彰顯議事效率，簡直是緣木求魚、痴人說夢^⑮。

重振議事規範的權威乃是當務之急，現行的議事規則之所以未受尊重，除了制定不夠周全外，職司執行者又為了種種因素的考慮，並未嚴格地要求委員確實遵守或未對違規者施以妥適的懲罰，致使規範喪失了公信力^⑯；因而有人以為主席必須嚴格執行議事規則第十一條之規定，若連署或附議人數不足，應不准提案人作提案說明與辯論。即使提案成立，亦應僅限提案人就其提案提出說明，其他連署或附議人，除必須為該案參與答辯外，應不許作提案之說明，以免浪費院會時間；如經主席裁定，所提問題非「具有亟待解決之事項」者，應即交程序委員會排定討論時間，而停止冗長無謂之辯論^⑰。事實上，徒法不足以自行，在目前立委們力求表現以及朝野黨派互不信任的心態下，若無其他補助辦法，想要依靠主席嚴格執行議事規則來提振議事規範的效力。只會引起立委反彈而收不到任何效果。

^⑭立法院公報，第八十二卷，第六期（民八十二年二月二十日），頁二。

^⑮林水波：《公共政策論衡》（新竹：作者自印，民七十八年初版），頁五八。

^⑯林水波：《公共政策論衡》（新竹：作者自印，民七十八年初版），頁五九。

^⑰羅成典：「我國立法院立法程序析論」，《憲政時代》，第十五卷，第四期（民七十九年四月），頁一四。

要重振議事規範，須從規範的制定、立委本身的自律、行政院的負責態度及選民的制衡四方面做起^⑩。

林水波曾指出下列幾點：^⑪

- 1.合理的國會結構為提升議事規範具有更強合法性的基礎。
- 2.議事規範的合法性愈強，對立委的約束力愈大。
- 3.議事規範的有效執行為建立其威信不可或缺的一環，執行不力或置之不用均無法累積規範的公信力。
- 4.立委本身體認立委職務的使命感愈深，則愈能表現出自律的議事行為。
- 5.立委的效能感（自己認為法案審議或各項議事具有影響力）愈高，則自律的社會控制機能失靈的機會愈小。
- 6.行政院重視委員的立法提案權，並針對委員提出的質詢，以誠懇的態度，中肯切題的答復，而非天馬行空式的應付，則立委的效能感可為之提升。
- 7.選民發揮監制衡的功能，則可提高委員的素質，強化委員的自律力，發揮民意的約束力。
- 8.合理的國會結構，不受質疑的議事規範，立委的使命感與效能感，重視立法院的行政院，與理性的選民為思索防治議事失序功能不彰時所需求著力之處。

這段話說明了建立議事規範權威的途徑，值得參考。

二修改議事規則

現行立法院議事規則之不合時宜、無法因應突發狀況及時代需求，早已為朝野立委所公認，為此，第二屆立法院開議之初，還特地成立內規研修小組來專門負責議事規則等立法院內規的研修工作，立委們對立法院的內規也紛紛以臨時提案方式提出要求修改，如委員余玲雅等人即為原有總質詢制度已不合時宜，為增進議事功能並提升議事效率，而提案修正議事規則^⑫；委員顏錦福則提案「為提高本院議事效率，加強監督功能，使行政單位有充裕之時間執行決策事項，擬請對目前總質詢、

^⑩林水波：《公共政策論衡》（新竹：作者自印，民七十八年初版），頁五八。

^⑪林水波：《公共政策論衡》（新竹：作者自印，民七十八年初版），頁六一至六二。

^⑫立法院公報，第八十二卷，第十四期（上）（民八十二年三月二十四日），頁一二六至一二七。

委員會與預算審查制度做大幅度的變更。」^⑧ 其中亦有提及臨時提案應如何改進問題的提案，但截至目前為止，立法院內規研修小組並未對修正內規的提案作出任何回應。

由於現今立委提出臨時提案並非按照議事規則而來，院會的處理方式也不依議事規則的規定進行，立法院長劉松藩曾為此提出解釋：「本席在立法院已逾十八年，期間看了很多事情，最初幾年，本院根本沒有所謂的臨時提案，當時要提一個法律案即非常不容易，更遑論臨時提案，但卻可以書面質詢方式取代臨時提案，因此，以前都流行質詢，而不以提案自己到院會來說明。立法院議事規則第十一條第一項明文規定『出席委員提出臨時提案，以具有亟待解決事項為限，……其為法律案或對行政院重要政策不贊同請予變更者，應依本規則第十條之規定。』本院委員目前所提出臨時提案是否符合前述要件，恐需成立一個小組加以審查。此外，依第二項『臨時提案，應於報告事項後討論議案前，或當日議案討論截止後宣告散會前提出之。』第三項『前項提案討論時間，由主席徵得出席委員同意決定之。』之規定，所有臨時提案均須經過討論，但因目前有許多臨時提案，如果每個案子都要經過討論，才能決定是否要付委或逕付二讀，程序將非常冗長，一天之中也討論不了幾案。為了方便大家，讓大家的提案獲得明快的處理……，故只要在沒有異議的情況下，委員要求付委就付委；若是亟待解決的事項就請行政院儘快研究處理；至於要邀請相關部會首長到院報告的，亦均照此處理。此乃因應目前立法院的生態、顧及實際議事效率而變通處理方式，故才在大家協商的情況下，按今天的方式處理即將對於沒有意見的提案即予以通過，有意見的提案則依照議事規則之規定，另定時間討論。如果未來內規研修小組能針對臨時提案的特質，加以過濾，屆時此一現象應可改進。……如果真要依議事規則進行，恐怕連處理幾個臨時提案都很困難。由於我們已做變通的處理方式，大家才有機會多上台發表意見，儘快處理委員的臨時提案。……」^⑨。

然而，依照政黨協商，來處理如此重大的議事案件，並非良策，一則踐踏法規尊嚴，使議事規範的權威性喪失殆盡；二則稍一不慎，就可能引發激烈的朝野衝突。對臨時提案的處理，其上策仍應以議事規則加以規範。委員高育仁即曾在立法院第二屆第一次院務座談會中要求修改

^⑧立法院公報，第八十二卷，第二十五期（民八十二年五月一日），頁五四至五五。

^⑨立法院公報，第八十二卷，第五十六期（民八十二年十月二十三日），頁一三一。

議事規則，以避免委員書面質詢及臨時提案氾濫^⑯。委員余玲雅也要求成立法律小組，針對臨時提案及人民請願案的法律地位，提出相關的見解與說明，以積極作為，督促行政部門作有效率的改革^⑰。上述二案，座談會則決議「函請本院內規研修小組參考」^⑱。

修訂議事規則對臨時提案的規範，其目的除了增加立委表達意見的管道，使臨時提案之提出恢復正常之外，也應顧及臨時提案之執行效力，不讓院會決議效力淪為空談。因此議事規則之修訂應朝下列方向進行：

1.排除法律案、建請行政院研處事項及立院院務以臨時提案方式提出（法律案應依正式提案管道提出、建請行政院研處事項應以書面質詢方式提出、立院院務應於院務座談會中提出）。

2.同一事項之臨時提案若經討論後，未獲通過；除非情勢變更，在同一會期內不得再行提出。

3.仿照英國先例^⑲，規定每星期或每會期中有特定的時段專門處理立委提案。一則有話要說的立委可以利用此時提出議案；二則各政黨的主張、宣示可利用此時提出。

4.參考外國法例，明定每週部會首長之備詢時間，英國國會在開議期間，以每週四天，每天一個小時作質詢之用^⑳；每天由不同部會首長輪流備詢，回答其主管事務。目前我國立委以臨時提案方式邀請行政院各部會首長到立法院備詢者比比皆是，甚至影響部會首長辦公時間，這種狀況一方面固可能解釋為立法委員力求表現，另一方面卻由此可看出立法部門與行政部門缺乏交集溝通。因此可仿英國之例，在開議期間，每天或每週撥出固定時段進行部會質詢，溝通立法與行政部門之意見；而邀請行政院部會首長到院備詢之提案則予廢止。

^⑯立法院秘書編印：立法院第二屆第一次院務座談會委員發言摘要暨辦理情形彙編（民八十二年四月），頁二二。

^⑰立法院秘書編印：立法院第二屆第一次院務座談會委員發言摘要暨辦理情形彙編（民八十二年四月），頁三〇。

^⑱立法院秘書編印：立法院第二屆第一次院務座談會委員發言摘要暨辦理情形彙編（民八十二年四月），頁三〇。

^⑲英國之制度，每週五為私人議員議案及動議時間。見陳堯聖：英國國會（台北：台灣商務印書館，民七十五年初版），頁六四至六五。

^⑳林瑞斐：「立法院議事規則研修參考資料（上）」，立法院院聞月刊，第十六卷，第十一期（民七十七年十一月），頁五六。

5.明定各委員會與行政院執行院會對臨時提案決議之程序：

目前立法院院會對於臨時提案之決議，從未追蹤其執行情況，各委員會與行政院對臨時提案亦未限時處理；目前各委員會尙待處理之臨時提案堆積如山（詳見表四），使立院院會決議之效力形同具文。因此應對其執行程序加以規範，以維公信。

三、暢通立委表達意見的管道

臨時提案現已成為立委問政表現的舞台，欲改變現況，使臨時提案恢復正常，除了前述方法之外，同時也應由暢通立委正式表達意見的管道著手；因為在目前的制度下，立委的正式發言管道一直不夠順暢，迫使立委以臨時提案方式表達意見，甚至誤以為臨時提案乃是惟一正式發言方法，反而遺忘了各種表達管道。因此暢通立委表達意見的管道，也是解決臨時提案氾濫的根本方法之一。

以法律案而言，正式提案的方式並不比臨時提案麻煩，但委員們習於使用臨時提案的方式提出法律案時，反而忘了正式的提案管道（二屆第一會期中，尙無委員以正式提案方式提出法律案）。事實上，正式提案經由程序委員會編入議事日程之報告事項中，能事先得到其他委員們的注意和關心，更有助於提案委員的發揮；不論提案通過與否，至少可留下一個思考與辯論的空間，有助於議事互動的良性發展。因此，立法院應設法鼓勵立法委員以正式提案方式提出法律案，如賦予提案委員法案說明的時間等方法，並與修改議事規則的措施配合，以暢通立委表達意見的管道。

以涉及立院院務之臨時提案而言，立法院既有院務座談會以供立委提出立法院各種行政事務之建言，會後秘書處並將執行情形彙編成冊，提供立委參考，立委實無須另以臨時提案提出此類事項而佔用院會時間，因為院會的決議也是交由秘書處處理或照辦，執行方式和院務座談會並無不同；立委之所以在院會中提出有關院務的臨時提案，除了作秀心態的影響、突顯問題的重要性之外，由於院務座談會不定期召開，其間隔的時間太久（目前院務座談會每會期最多召開一次，有時則不召開），導致許多問題無法解決，也是主因之一。欲改善此現象，應增加院務座談會的次數，或定期舉行院務座談會（如每月一次或每週一次等），使立委的意見可以暢通，執行的成果可以追蹤，從而減少臨時提案的數量。

四行政機構的配合

要解決臨時提案的氾濫，在實務上，除了立法院本身的改革之外，同時也需要行政機關的配合。

因為臨時提案氾濫主因之一，乃在於立委認為其對行政院所提出的質詢與建言未受到應有的重視，轉而提出臨時提案，以立法院決議之方式迫使行政院重視其意見。立法院二屆第一會期通過的臨時提案中，與書面質詢同義之「建請行政院研處案」佔百分之四十三，要求部會首長專案報告者佔百分之三十，二者共佔通過提案總數的百分之七十三。由此一數據即可證明。

上述立法院決議的臨時提案，其執行仍然必須由行政院負責；造成行政院的態度既是臨時提案形成的主因，臨時提案的結果也落到行政院頭上，不僅使得臨時提案氾濫，也加重行政院無謂的負擔。

如果立法委員個人的問政能夠獲得行政院善意的回應與應用的尊重，立法委員也不至於將可以用書面質詢或其他方式解決的事情大費周章地尋求其他委員連署而提出臨時提案。例如行政院在質詢的答覆上、在宣示決定採行或不採行某項重大決策時，提及曾經質詢的委員，並表示對關心此一決策委員們的感謝，一則顯示行政機關順應民意，二則立委也有問政成績可向選民交待，如此立委們也不會用臨時提案來突顯問題的重要性及表達他對問題的關心。

因此行政機關與立法部門問政的配合良好與否，實足影響臨時提案數量的多寡；在立法委員相繼提出各種措施，試圖解決臨時提案氾濫所引發出來的種種流弊的同時；行政院亦應提出配合措施，以求一勞永逸，徹底鏟除臨時提案的流弊。

總之，立委有許多不同的問政管道，如寫信、電話連絡、書面質詢、餐敘、現場實況了解等方式，以溝通立法與行政部門之間的意見；臨時提案應是迫不得已才使用的權利。

由於立法院只是合議機關而非執行機關，經由立法院院會決議通過的臨時提案，對行政院而言只有參考的價值而無約束的效力。因此，立法委員之提出臨時提案，主要作用在於反映民意以及突顯問題的重要性，從而透過院會決議，對行政院造成壓力，迫使行政院重視問題、解決問題；其效果乃是消極督促，因為立法院既不能自為執行，也不能要求行政院遵命照辦。在目前立委們競相以臨時提案提出意見時，反而降低臨

時提案的重要性與院會決議的效力，徒然導致議事阻塞、降低議事效率等副作用而已。

事實上，臨時提案只是凸顯問題的手段，應像尚方寶劍一樣、或者如同醫學上的特效藥般，是備而不用，非必要不使用的權力。

表一 立法院近三年中立法委員以臨時提案方式邀請行政院相關部會首長到院報告並備詢次數表（院會通過者）

單位 次 數 會 期	總 次 數	內 政	外 交	內 政	國 防	財 政	教 育	法 務	經 濟	交 通	新 聞 局	衛 生 署	環 保 署	故 宮 博 物 院	陸 委 會
單位 次 數 會 期	總 次 數	蒙 藏 委 員 會	僑 務 委 員 會	中 央 銀 行	人 事 行 政 局	主 計 處									
八十五	9	3	3	4	4	1	1	4	2	1					
八十六	22	9	1	2	2	5	2	2	6	3			1	2	1
八十七	28	6	3	3	3	6	3	5	5		1		3	1	3
八十八	25	4	2	2	4	1	1	7	6			1	1	2	3
八十九	42	8	4	4	3	6	3	10	8			2	1	3	5
九十	17	3	1	1	1	6	2	1	2				1		
		經 建 會	退 輔 會	青 輔 會	研 考 會	國 科 會	農 委 會	協 調 委 員 會	北 美 事 務	文 建 會	勞 委 會	公 平 交 易	中 選 會	議 事 會	海 基 會
														大 陸 工 會 報	秘 書 長
															行 政 院
八十五													1		
八十六	1	1		1								1		1	
八十七	1								4	1	1		1		3
八十八	1			1					3	3		1			1
八十九			1	1	1				5	4	2			1	1
九十									2	1	1	1			2

註：因每次可能邀請數個部會長至委員會聯席會議報告備詢，因此總次數與各單位之次數不會相符。
 資料來源：立法院公報（八十五會期至九十一會期）（本表轉引自余元傑：我國立法院質詢制度之研究，頁三六）

表二 立法院第二屆第一會期通過之臨時提案次數統計表(一)

立 法 院 院 會	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	
總 次 數	0	0	23	21	13	23	0	20	30	28	25	13	12	20	9	21	8	10	23	3.	0	21	15	8	18	4	
黨 國			12	8	1	9		0	4	9	7	2	3	12	2	10	3	2	7	2	11	8	2	9	1		
民			11	13	11	14		20	26	17	18	10	10	8	7	11	5	8	16	1	9	7	6	8	3		
無			0	0	1	0		0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0		
提 法 律 案			3	1	2	4		5	2	5	9	2	1	4	1	1	0	1	5	0	0	2	3	2	1		
立 院 事 務			2	3	2	2		1	2	2	2	2	3	1	0	1	0	1	1	0	0	3	0	0	2		
政 院 研 處			9	5	5	10		9	11	10	5	4	6	9	3	11	3	5	8	2	13	10	4	13	0		
專 案 報 告			7	11	1	6		5	12	9	8	4	2	5	5	8	4	1	9	1	3	2	2	1	2		
重 覆 提 案			1	1	2			3	2	1	1	1							2								
其 司 法 院 解 續					1					1		1															
非 立 院 職 權 理												1															
請 審 計 部 調 查																											
邀 連 賴 訪 問																											
他 請 行 政 院 要 求 到 國 告																											
備																											

資料來源：立法院公報（第二屆第一會期）

註

該提案
其中一條由臺灣本島水局領
院研處辦理的處理方式。
提案涉及立法院事務與政

表二 立法院第二屆第一會期通過之臨時提案次數統計表(二)

立法院會次總數	27	28	29	30	31	32	33	34	35	36	37	38	39	40	41	42	43	44	45	46	47	48	49	50	合計
國民無法律案	13	21	0	27	19	0	11	19	15	10	4	23	17	8	0	10	11	12	8	4	2	1	4	0	607
立法院事務性質專責	9	13	7	12	3	8	10	5	5	0	13	5	1	0	4	5	2	2	0	1	1	1	1	222	
行政院解職權理請審計部調查邀請訪問他大備註	0	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	371	
其他	3	8	18	6	8	11	5	5	0	13	5	1	0	4	5	2	2	0	1	1	1	1	1	16	
重複提案	3	2	3	3	2	4	1	0	1	7	2	3	2	3	1	0	0	1	0	1	0	1	1	95	
其非立法院未	1	0	2	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	44	
聯合提出	其中一案由國民黨籍與無黨籍	行政院解職權理請審計部調查邀請訪問他大備註	其中一案由國民黨籍與無黨籍	行政院解職權理請審試院處理者二件																					

資料來源：立法院公報（第二屆第一會期）

表三 立法院第二屆第一會期臨時提案邀請相關部會首長到院備詢統計表(一)

總 次 數	行政院秘書處	內政部	外交部	國防部	財政部	教育部	法務部	經濟部	交通部	農委會	中央銀行	人事行政局	新農局	衛生局	人事處	主計處	中央銀	臺灣委員會	青輔會	經建會	研考會	國科會	原委會	北農事務諮詢會	文建會	交委會	公文會	中央選委會	安全部	審計長	考選部	海基會	董秘會	市機運局	長會	他	
1	0																																				
2	0																																				
3	7	2	1	1	1	2	1	2																									1				
4	11	5	2	3	1	2	1	2																										2			
5	1																																				
6	6	1	4	1	1	1	1	1																										1			
7	0																																			1	
8	5	1	1	3	2																																
9	12	5	6	2	2	1	7	1																													
10	9	1	3	4	1	2	2	1																													
11	8	2		1	2	1																														1	
12	4					2	1																														
13	2																																				
14	5	1	1	3																																	1
15	5	1																																			
16	8	3	1	1		1	2	1	1																											1	
17	4	2	1	1				2	2																												
18	1		1																																		
19	9	1	3	1				1	1	3	1																								1		
20	1																																				

註：因每次可能邀請數個部會首長到委員會聯席會議報告備詢，因此總次數與各單位之次總和不會相符。
 資料來源：立法院公報（第二屆第一會期）

表三 二屆第一會期臨時提案邀請相關部會首長到院備詢統計表(二)

因此總次數與各單位之次總和不會相符。

表三 三屆第一會期臨時提案邀請相關部會首長到院備詢統計表(二)

主生資料來源：因每次可能邀請數個部門首長到委員會聽取報告備詢，因此總次數與各單位之次總和不會相符。

表四 立法院第二屆第一會期臨時提案院會交付委員會執行狀況

委員會	法律案			專案報告案			備註 (其他臨時提案院會交付研究者)
	合計	已審	未審	合計	已審	未審	
內政	38	0	38	77	7	70	
外交	1	0	1	6	0	6	
財政	13	0	13	15	3	12	
經濟	9	3	6	33	0	33	
司法	12	2	10	7	0	7	
交通	4	0	4	15	0	15	
教育	11	2	9	13	4	9	
國防	3	0	3	11	4	7	
法制	22	4	18	3	0	3	共有件數 3 已審 0 未審 3
預算	4	1	3	8	4	4	共有件數 1 已審 1 未審 0

資料來源：立法院各委員會第二屆第一會期會務報告及電詢各委員會得知

表五 立法院外交委員會會議之種類及性質一覽表

種類	區別	依據	性質
選舉會議	選集召集委員	立法院組織法第二十條、立法院各委員會召集委員選舉辦法第四條	全體委員會
選舉參加程序委員會委員		立法院程序委員會組織規程第二條	全體委員會
召集委員會議	商定有關會務事宜	立法院各委員會辦事通則第六條	召集委員會
審查會	法律案 政府提案 委員提案 行政命令查照交審查案	立法院各委員會組織法第二、十三條	全體委員會 全體聯誼委員會 全體委員會 召集委員會
議會	外交預算案 人民請願案 條約案 宣戰案 憲和案	中央政府總預算案審查程序 立法院各委員會組織法第二、十三條 立法院程序委員會組織規程第五條第一項第二款	全體委員會 全體委員會 全體委員會
報告會議	施政報告案 專案報告 院會交付報告	憲法第六十七條 立法院各委員會組織法第八條 立法院議事規則第八十七條之一	全體委員會 全體委員會 全體委員會
說明：一、立法院各委員會人員邀請各院人員出席，應依第六條之規定，並於會場設立會場，並由各委員會主席主持。			
二、其他召開時有公聽會，惟期短暫，並無會議。			

資料來源：立法院第二屆第一會期外委會會務概況（立法院外交委員會民國八十二年九月編印）

A Research on Incidental Proposition -- An Observation on the First Session of the Second-term Legislative Yuan

Tsai Ta-Tang

Abstract

The overuse of the incidental proposition has become a recent problem in the Legislative Yuan. An incidental proposition is originally created to handle emergent issues. However, the Legislators have used it as a convenient means to boost their performance in the Legislative Yuan. The Speaker cannot blockade a boycott in the form of an incidental proposition. Nor can he prevent the Legislators from making an incidental proposition by violating the rules of legislation. Consequently, it has become the case that incidental propositions are made almost daily during the session. Such a result has obviously contradicted with the original function of incidental propositions.

This essay will try to analyze incidental propositions with respect to their legal bases, categories, practices and defects. A solution for the problem of overusing incidental propositions will also be suggested.