

第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

民主政治即議會政治。議會最終的目的在於結果，而議會的結果最終乃出於表決，所以表決不但是議會的歸宿，也是民主的表現。民主政治主要的意涵在於多數決，就民主政治表決的目的在於使多數決的意義充分發揮。由於表決的程序設計與表決方式的選用，使議會達成最後決議。我們了解，不同表決方式的意義與功能不一，過程繁簡亦不同，而採行的順序常也為國會議員與政黨策略技術考量。¹因此，不同表決方式的採用，其影響了表決的結果，也關係到民主政治的運作。

議案內容經慎重的討論或是黨團再三研商，但最後仍無共識，則運用表決解決爭議。而表決方式採用的不同影響了表決結果，故表決方式的選擇常演變成另一個衝突的焦點。如前所述，表決方式的不同常常會影響國會議員的投票行為，間接影響議案最後的決議結果，若處理不慎也將造成議事癱瘓，是對民主政治與議會運作造成不必要的傷害。所以，表決方式的採用，應依循一定的原則或標準來進行，而不是為議員、政黨們議事的攻防手段，破壞議事程序的正當性。

民國 88 年 9 月 4 日第三屆國民大會第四次會議，修憲方式

¹ 投票的戰術有許多類型，有的在於拖延議案審理，有的在於加速議案通過，更有的是作為政黨磋商的籌碼。Jason M. Roberts and Steven S. Smith, "Procedural Contexts, Party Strategy, and Conditional Party Voting in the U.S. House of Representatives, 1971—2000," *American Journal of Political Science*, Vol. 47, No. 2, 2003, pp. 309-310.

以無記名投票方式通過表決，其表決的採用方式倍受爭議。²此外，民國 89 年立法院通過「立法院職權行使法」第 44 條第 1 款規定，「正副總統罷免案」採記名投票方式表決，而同條款規定，「正副總統彈劾案」卻採不記名投票方式表決，兩者之差別，亦令人百思不解。如前所述，我們表決方式的採用應依循一定準則，而理論上，一般議事學理記載，表決方式採用原則依「對事記名、對人不記名」進行，而第五次修憲案、正副總統罷免案等，似乎也顛覆了這項原則。

另一方面，在實際的政治運作上，不記名投票表決出現了政黨監票與議員亮票等行為。此種行徑違反法律規定，更違背秘密投票原則，其不記名表決之意義已名存實亡。或許有人提議改採記名方式表決，可避免違法行為出現，又可彰顯政黨政治與責任政治。但也有人堅持採不記名方式表決，尤其是人事同意案，其視為選舉行為，應秘密投票，使投票者保有投票自主權。

另外，過去有學者認為「無異議」表決方式不甚妥當，³即沒有「兩面俱呈」效果，⁴對於立法的品質也難以兼顧。無異議表決方式最初的用意在於快速立法，但無異議表決在議事記錄上為一致通過，所以所有的議員皆有權利提起復議。為此，提案在第一時間點上沒有做到慎密思考，每位議員都想藉由復議方式事後修改提案，如此反而延宕立法效率。

² 大法官第 499 號釋憲文：「第三屆國民大會於 88 年 9 月 4 日以無記名投票方式表決通過憲法增修條文……，其程序違背公開透明原則及當時適用之國民大會議事規則第 38 條第 2 項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範。」判定第五次修憲無效。

³ 胡濤，〈表決權之行使與議事紀律〉，《政治評論》，第 46 卷，第 3 期，民 77，頁 25-26。

⁴ 兩面俱呈意指正反兩方都必需有表示意見之機會，其原因可參閱本文第 108 頁。

未來我國還須面臨記名不記名表決方式採用的問題，例如民國 93 年 6 月 11 日立法院通過「中央行政機關組織基準法」，其中第 22 條規定：「獨立機關之正副首長及其合議制成員，均應明定其任職期限與任命程序；相當二級機關者，由一級機關首長提名經立法院同意後任命。」立法院行使同意權時，須經出席委員二分之一同意始為通過。⁵但同意權行使的方式是否以不記名投票表決，或一反過去原則採記名投票表決，仍有待商榷。另外像是國大虛級化問題，目前立法院正著手草擬「國民大會職權行使法」與「國民大會議事規則」，是否要明定修憲過程採用記名表決以示負責，或是保留過去以舉手、不記名投票方式表決修憲，都是一個非常重要的課題，不容忽視。

更此，本文有意探究記名、不記名表決採用意義為何，確立一套記名與不記名表決方式準則與規範。再者，對於各種表決方式作改進，使其能發揮應有之功能，以達到表決方式制度之健全。在國會議事上，其表決方式採用是否應嚴守「對事記名、對人不記名」之學理原則，或是另有他法可循，也盼於本文中能拈取些許答案，供各界參考。

第二節 研究方法與途徑

壹、研究途徑

研究途徑方面，本文將從學理上進行探討，同時以歷史法制

⁵ 立法院公報，院會記錄，第 93 卷，第 34 期，民 93，頁 239、243。

演進、國際比較的角度作深入分析。另外，再加上觀察現實動態環境的評估與實際參與決策者之看法，以作為未來理想「表決方式」法規之修正。換言之，本研究將同時由議事學理、各國制度比較、法制變革及實際政治運作四種面向，進行「因果關係」分析。本文確信依此四種面向同時進行取材與研究，預期可獲得較有價值的研究成果。

首先，在學理法制面上，針對憲法、法律、議事規則等法制面作比較，據以發覺制度結構之限制或缺陷，並研究如何補強。同時將運用「法律解釋學」所稱謂的其他的解釋因素，包括文義與學理、歷史、國際性、上下文、規範目的、比較法解釋、合憲性解釋等。這些比較包括「歷史層面」之比較：針對過去「表決方式」條文變革情形與歷次委員提案修正內容分析「表決方式」演進情形與問題所在。尤其是民國 80 年期間，解嚴與二屆立委退職因素，立法院議事功能上揚，立法程序受重視，大幅修正，以提昇議事效率。

另一方面「國際層面」之比較：藉由比較美、英、日、法、德等先進國家「表決方式」之規劃，探討其「表決方式」採用的原理原則，以瞭解各國在不同制度設計下，差異點為何，作為判定我國現行表決方式法制的合理性基準。再者，「學說及公法效力層面」之比較：根據學理上之不同學說，如「對事記名、對人不記名」說法與「院會議事公開原則」說法，探討人事同意案是否應採記名方式而廢止過去之不記名投票。另外透過大法官釋憲理由書，分析表決方式採用是否妥當，了解各種表決方式之使用時機與使用原則。簡言之，本研究將針對我國立法院，對「表決方式」爭論議題，由立法史料，相關函釋、判決、大法官解釋、學者們對有關法律釋義學之見解為主進行分析。

另外，在實際操作面上：本文將採以各國表決方式運作情形與國內各種議案之表決方式運作情形作分析，並訪談相關議員對過去「表決方式」爭議之處表達看法，作為參與者現身說法的一項參考指標。總而言之，為健全未來「表決方式」制度為目標，除參考各種學說外，並將檢視國內的政治生態情形。亦即，研究如何透過相關法規與制度之修改，以杜絕爭議之再度發生，使不同的表決方式功能更為完備。最後，並冀望在現有制度強化後，能達成理想之法治國目標，⁶即維護國家事務之公正性、不變性、持續性與理性化。讓議事制度不隨特定人士或政黨輪替而改變其整體方向，而維持其繼續性與一貫性。

貳、研究方法

本研究採用下列五種研究方法：第一，文獻分析法：文獻分析法之優點在於針對特定爭議問題，可主動搜尋具有時間序列事務之發展資料，文獻上能提供較清晰及重點式的圖像與分析，並能擷取過去研究之精華，增加研究的客觀性與正確性。本文彙整有關國內外相關文獻，透過不同學者之詮釋來進行辯證，期望能導出具有論據性的結論。本文資料之取得，主要來自國內官方與民間資料、學界之研究成果、國外相關資料彙整而成。資料來源則包括國內外相關學術研究之官方網站、研究計畫、博碩士論文、學術期刊、相關研討會、大法官解釋文及出版書籍與報章雜

⁶ 所謂主觀之法治國原則，指國家對於人民的自由領域，以法之方式明確訂定，並堅定地加以保護。亦即，將國家與個人之關係，轉化為法律上之關係。客觀的法治國原則，則是將法治國表現在對於個人自由與政治上自由及公權力作用行使之節制與法規範上，要求國家事務之公正性、不變性與持續性及理性化。陳春生，〈從法治國角度看核四問題之解決〉，《月旦法學》，第 67 卷，民 89，頁 32-33。

誌等。至於本研究之資料取得方法，部分國外相關參考文件及期刊資料直接由網站上取得。相關博碩士論文及相關書籍，主要來自各大圖書館，或利用網路搜尋系統下載，其參考資料，如報章雜誌等，則直接由平時剪報資料中查詢。

第二，歷史分析法：本文根據國內政治民主化之演變過程，對立法程序中與「表決方式」相關之條文歸納出來，在時間序列上作前後比較。另外法律條文之修正，必定經過各委員提案討論，其修正版本，本文亦將列為主要參考對象，以了解過去委員對「表決方式」修正的一個趨勢。藉此方法，透視出歷年來我國「表決方式」修正的大方向與原則，有利於建立未來類似爭端之有效解決機制。

第三，跨國比較法：蒐集先進國家，包括美、英、日、法、德等五國，取得其表決方式運作狀況之相關資料，分別就一般議案表決原則與特定議案表決原則作比較，分析其各國表決方式採用情形，並據以評估其合理性，供辨別我國現制之缺陷及研擬未來改進措施之借鏡。

第四，個案分析法：針對國內實際發生，且對各種重大議案表決情形作深入分析，了解採用不同表決方式是否有所差異。列舉修憲案、覆議案、緊急命令追認案、大法官人事同意案等，較受矚目的重要議案表決。其中不同表決方式爭端之起因、處理過程、所涉公法爭議點及學界立場等，從我國實務上分析其個別解決之道。

第五，深入訪談法：在分析不同表決方式採用是否對表決結

果有所影響，其相關資料的取得勢必借重相關人員的訪問，⁷以獲得內部資訊或者進一步查證資料的可信度。本文所謂的訪談指的是「深入訪談法」而非「參與觀察法」。⁸理論上，訪談法可以區分為封閉性質、結構性質的問卷方式，以及開放性質、非結構性質的訪談方式兩種；由於封閉及結構性質的問卷訪談，是以得到既定的答案為主要的研究目的，並且印證研究之前預定的假設，所以是一種限定範圍的思考。而開放、非結構性質的訪談，在於以引導的方式，讓受訪者將自己認知及想法自由表明，所以是一種從答案中抽譯出關係的思考模式，有時甚至會發現新問題，或修正原來的假設。

本文在進行深度訪談時是採用「開放性」、「非結構性」的訪談法。因為研究主題是針對不同表決方式對表決結果是否有所影響作研究。若是以封閉、結構性質的問卷調查，所得到的資料或許會限制在研究者的思考邏輯內，無法讓受訪者自由發揮，且對受訪者的想法也未必能有較為深入的探知，因此本文採以開放、非結構性質的訪談法，對釐清問題及獲得完整的資料助益匪淺。

第三節 研究架構與內容安排

壹、研究架構與內容安排

⁷ 本文的訪談對象皆為現任議員，並任職該黨重要職位與歷任多次立委，其被訪談者的背景與訪談內容可參考附錄二、附錄四。

⁸ 「參與觀察法」指的是對某單位、組織所作的深入研究。呂亞力，《政治學方法論》。台北：三民，民 80，頁 135。

對於論文題目：我國立法院表決方式之研究，主要可分為三個章節分析探討。三個章節由第二章開始，本文由學理的角度與表決方式的性質作分析。對於不同的表決方式，按其本質、用意、使用方式、使用時機等依序比較說明，以分辨記名表決與不記名表決方式之異同，歸納出記名表決與不記名表決應使用的時機與範疇。

第三章中，本文比較各國國會「表決方式」採用情形，分析主要民主國家國會「表決方式」採用情形，⁹作為我國「表決方式」採用的一個參考依據。例如美國自從 1970 年代開始，推動有記錄的點票員表決，並於 1973 年引進電子表決，其使得大量記名表決湧現。至此至終，美國並沒有所謂的秘密投票，甚至人事方面也不例外。而德國方面，對記名表決作出一定限制，為防範議員之間的利益衝突，為調和資深議員與新進議員之間的輩份關係，德國規定不得採用記名表決。以上例子，在本文中有詳細探討，可作為我國表決方式採用時之借鏡。

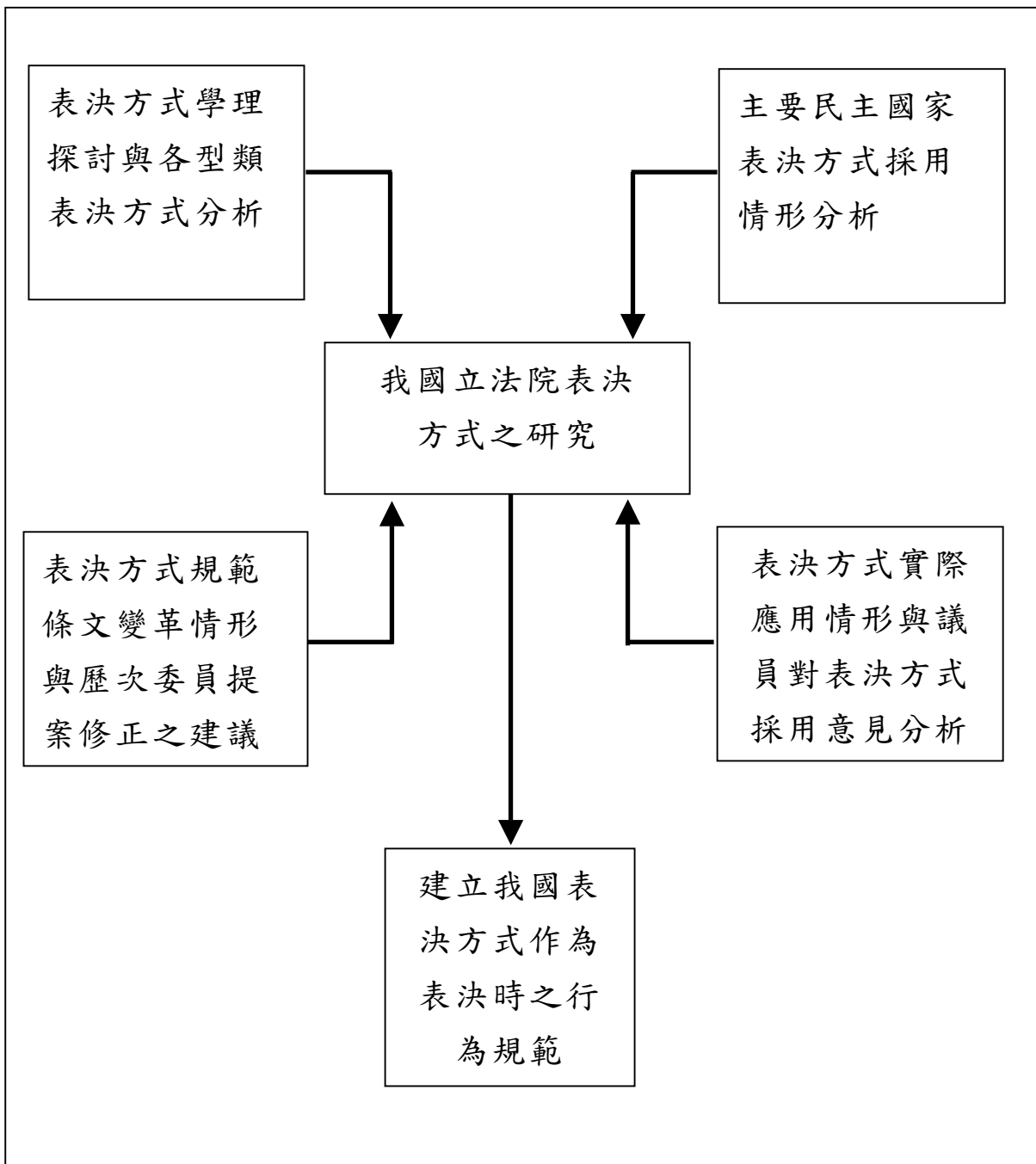
第四章中，本文探討我國「表決方式」法條變革情形與歷次委員提案修改「表決方式」建議。過去我國立法院議事規則上只明定唱名與記名投票表決方式，其使用上相當費時與不便。而後又改為舉手、起立與投票方式表決，以配合議會議事順利進行。我們除了可從「表決方式」變革情形了解到過去修正的原因外，亦可從歷次委員提案修改「表決方式」建議中得知實際表決方式運作的問題所在，試以各種提案版本比較獲得一個主要的修正方

⁹ 立法院的地位與職權，既與民主國家的國會相當，其在行使職權時，必須運用有效的議事程序作工具，才能完成其組織任務……有必要參考西方國家國會議事的方法、規則與先例，以為改善之用。王堡麗，〈我國立法院的議事程序與制度研析〉，《復興崗學報》，第 26 期，民 86，頁 99。

案。另外，本文探討我國「表決方式」實際應用情形與議員們實際採用「表決方式」意見。針對實際應用情形，本文將各種議案性質分門別類進行討論，是否採取不同表決方式會有不同結果，而什麼樣的議案性質應採什麼樣的表決方式，在此部分也會有所討論。此外，僅針對實際應用情形分析是不夠的，還須參考實際參與者的意見。因此本文亦訪談現任議員對表決方式擇用之種種看法，以輔助本文進行較深入的研究，彌補過去文獻不足之處。

最後，綜合上述三章，本文在第五章結論的部分研擬出一套合情合理的表決方式採用準則，並對不記名時政黨監票、議員亮票行為作出規範。此外，對於口頭表決與電子表決之使用，稍作修正並大力提暢，使議會在議事運作上能堅守「議事公開透明原則」，以彰顯政黨政治與責任政治，有助未來我國民主政治之發展。

圖 1-1：研究架構圖



資料來源：筆者自行繪製。

貳、研究範圍與限制

本文的研究途徑主要著重在微觀的方式來處理，從單一因子面向來說明表決方式採用對表決結果的影響。但實際上，影響表決結果的因素是多重的。僅就表決的程序而言，其包括了表決權、表決的出席人數門檻、表決方式、重付表決與公佈表決結果等等，並非只有表決方式而已。因此，表決結果的影響可能來自多重因素，如政黨競爭的程度、表決程序的設計，而非只有表決方式採用不同會影響到表決結果。所以，為了縮限研究範圍，本文必須將影響表決結果的因素設限在表決方式上，而不多探討其他因素對表決結果的影響。

此外，本文也因為侷限在微觀方式處理，對於表決結果的影響，實際上是否只單受到表決方式採用，在本文中亦無法得到一個確切的答案。如同附錄六所記錄的記名與不記名表決過程，第一次採記名表決的結果，贊成者 178 人，反對者 4 人，多數，通過。而後親民黨黨團提議重付表決，改採不記名表決，其表決結果，贊成者 94 人，反對者 114 人，少數，不通過。兩者表決結果的差異甚大，但至於是表決方式採用不同的影響，或是重付表決的影響，甚至是當時黨團指示的影響，我們不得而知。所以，本文對此是無法提出說明，這是本文的限制之處。

第四節 表決方式之相關文獻回顧

與本文有關的研究文獻，以歷年來學術機構的研究期刊與著作為主。依據作者、時間、研究主題、論點及出處等面向，列舉

出作為本文和其他研究者之對照，如表 1-1 所示，有助於本文了解其他研究者所關注之焦點。

表 1-1：與本文相關之期刊與著作彙整

作者 (年份)	研究主題	文獻出處	摘要
Thomas Saalfeld (1995)	On Dogs and Whips: Recorded Votes	<i>Parliaments and Majority Rule in Western Europe</i> NY: St. Martin's Press	以歐洲各國作為比較對象，將表決方式分類為封閉、半公開、公開三類，並發現公開表決方式在使用次數上有上升之趨勢。總結其因素，除表決設計修正如電子表決採用後有公開表決使用有上升趨勢外，各政黨競爭激烈也是主因之一。
余元傑 (2002)	人事同意應採記名投票	《國政評論》 財團法人國家政策研究基金會	對於一般民眾，秘密投票之用意在於保障個人投票之自由。但對於國會議員，不可一體適用，應以公開原則為主，讓民眾有知的權利便於監督。況且不記名投票在政黨監票的情形下，保密的意涵已喪失，何不採記名表決。
隋杜卿 (2002)	從政黨政治論立法院院長、副院長改選	《國政評論》 財團法人國家政策研究基金會	認為近年來在人事同意方面政黨動員的投票凝具力強，而對於立法委員在行使同意權時要做到「超越黨派、獨立行使職權」也是相當困難。再者，不記名投票有利於政黨挖角而產生賄選事件。倒不如修正為記名投票表決，以政黨政治為基石，尤其是立法院長之選舉，更應該如此。
呂啟元 (2002)	記名投票的合憲性	《國政評論》 財團法人國家政策研究基金會	在人事同意方面，若要將不記名投票方式修正為記名投票表決，僅須修法便可施行。但針對立法院長、副院長之選舉，是憲法第六十六條明文規定

			之選舉，若只透過修法來進行記名投票表決，恐有違憲之虞。
盛治仁 (2002)	同意權風波的政治效應	《國政評論》 財團法人國家政策研究基金會	認為近年來立法院政黨對決情形嚴重，立法委員已矮化為政黨的投票部隊，對於人事同意不是一味通過就是一味反對，無法發揮去蕪存菁的功用。況且在兩大黨表決人數接近情形下，小黨成為關鍵少數，其表決結果恐對社會多數不利。
周良黛 (2001)	從比較觀點看國會表決方法	《理論與政策》	其對正副總統罷免案採記名表決而彈劾案採不記名表決感到不解，而從各國比較與我國表決方式沿革角度來歸納表決方式採用的原理原則。
姚立明 (2003)	從憲法角度看國會表決方法	《中國文化大學行政管理學報》	其探討表決方式採用的權限是屬於立法院「議會自律」的範疇，抑或有其憲法上應遵循的準則。作者從大法官釋憲文中分析，憲法的準則在於議事公開透明化，若明定公開表決之事項，改採秘密投票時，則有違憲之虞。
王堡麗 (1987)	議學法理與民權運用之研究	台北：黎明文化出版社	指出表決方式種類繁多，而鼓掌通過方式並非民主的表決方式。另外我國口頭方式表決，不同於英美之口頭表決，為無異議認可方式，無「兩面俱呈」之效果。若為求議事品質，此種口頭表決，應視議事性質輕重不可濫用。
Walter J. Oleszek (1989)	<i>Congressional Procedures and the Policy Process</i>	Washington D.C.: CQ Press	記錄過去美國民主研究會(DSG)推動記名點票表決過程，並說明記名點票員表決與電子表決對眾議院投票之影響。另外像是美國特有的配對表決，在極有可能影響表決結果的同時，政黨黨鞭便不希望議員們有私下的配對表決行為出現。

呂宗麟 (1991)	議事學理論與實際運作之研究	台中：立仁出版社	針對投票表決方式，不可臨時動議取消此項規則或改採其他較簡易表決方式。
蔡政順 (1985)	立法院議事規則逐條研究	台北：大中國出版社	作者對每一項表決方式條文均有研究，尤其是點名表決，列出過去委員意見。如仲肇湘委員提出點名表決應定期舉行，並可強迫未出席議員進場表決，以避免點名表決時人數之不足。

資料來源：筆者自行整理。

整體來說，這些文獻主要可歸為兩大類：其一，探討記名與不記名表決。其二，非探討記名與不記名表決。第一個部分，有關記名與不記名表決的文獻又可類分為同意權與非同意權部分。針對同意權對探討，學者余元傑先生與隋杜卿先生皆認為同意權可改採記名方式表決，基於立法院「議事公開」原則以及近年來要做到無黨派立場，獨立行使同意權越來越困難，倒不如採記名方式以化解不記名表決的缺失。而學者呂啟元先生特別指出改採記名表決的困難點，尤其是立法院長選舉，修法恐有違憲之虞。另外，盛治仁先生指出現行同意權上的危機。我國立法院兩大黨無法在人事提名上有所共識，遲遲交不出完整的提名名單。在兩大黨人數非常接近的情形下，兩方意識型態的僵持，則最後的表決結果便掌控在關鍵少數，此恐對社會多數帶來不利。

針對非同意權的部分，學者周良黛女士在文中指出正副總統罷免案與彈劾案所採用的表決方式不同，並且在文中以各國比較的方式立論表決方式採用的原則，為本文主要的參考文獻。而姚立明先生從憲法的角度來立論表決方式採用原則，認為明定公開表決之事項不得改採秘密投票，否則涉及違憲。有關違憲的問

題，這也是本文在研究的過程中必須注意到的一項重要課題。

第二部分非記名與不記名表決的文獻，其所論及的焦點較為分散，大致是說明表決方式行使時須注意的地方，可做為表決方式之修正方向或是其附帶規定。如王堡麗女士認為默認式的口頭表決沒有兩面俱呈效果，亦有草率立法的現象。我們可以藉此對口頭表決作修正，使表決方式在功能上更加完善。

因此，第一部分是本文討論的重點，尤其是非同意權的探討，可作為本文表決方式採用原則的確立。而第二部分非記名不記名表決方式提討，可作為本文表決方式附帶的修正規定。至於上述文獻對記名表決與不記名表決的看法，大多是傾向記名表決，並期望以公開議事過程表示議員的政治責任，此也是本文主要論述的重點。

第二章 國會表決方式之學理探討

本章節主要在敘述表決方式意義、性質、目的、使用原則與時機。首先針對表決方式與民主政治、與議會運作的關係作討論，類歸出幾項為表決方式應遵行的原則。其次說明表決方式與議員角色定位之關係，作為深一層解釋表決方式採用的背景因素。最後陳述各種表決方式之操作方法，類分為使用便利、資訊公開與議事性質為主的三個主要類型，並比較其優缺點，以確立各表決方式使用的原則。

第一節 國會表決方式之意義與目的

國會表決方式最主要的目的在於民主政治的順利運行與國會議事的順暢運作。民主政治運行的重點在於多數民意執政，而國會議事運作的重點在於立法品質的好壞。今日採用不同的表決方式將可能影響到明日多數民意執政與立法品質好壞，則我們對於表決方式的採用應更加用心、更加注意，冀望未來能適時採用適當的表決方式，能發揮表決方式應有的功效，益助我國民主政治與議會政治之發展。

壹、國會表決方式採用與民主政治

民主政治的本質與其原理原則是重要的。民主的本質講求主權在民、政治平等、多數決原則、責任政治，如不按其本質運作，則民主政治必流於形式。同樣地，將民主原則放置於國會議

事運作亦是如此。假使今日議事運作上，少數人濫用議事規則拖延立法、鑽議事規則漏洞逃避責任，動不動就召開秘密會議，使議事過程不公開。若此，不向大眾負責亦不受民意監督，怎有明日之民主政治可言。易言之，民主政治的重點在於國會議事過程，而議事規則中表決過程亦不可偏廢。其依循民主政治之原理原則進行，不可違逆，否則就失去其中意涵，只能稱的上是形式的民主運作。

在民主政治的常態運作下，國會表決方式的採用，絕不能背離多數決原則主要意涵。例如像早期毛澤東時代所採用的「鼓掌通過」表決方式，很明顯地是違背了民主政治之意涵。¹⁰在「鼓掌通過」的情形下，反對者沒有辦法表示其意見，也無法清楚辨識有多少人贊成。只知道當時的情景是一種難以言語的無形壓迫，若沒有鼓掌表示認同，便遭受他人採以異樣眼光對待，所以這不是民主政治國家應有的表決方式。

為符合民主政治原理原則，國會表決方式的採用應依循下列為四項原則：

一、自由平等原則

依政治平等原則，每位議員的表決權是相同的，票票等值，絕沒有大小之分；依政治自由原則，尊重每位議員自身的表決立場，絕不可以外力逼迫其他議員投票贊同自己意見。民主政治之所以形成乃是自由觀念與平等觀念。因為自由觀念，人們不願意

¹⁰ 鍾起岱，〈議事學中的讀會與表決——兼談兩院制的讀會及表決〉，《人力發展》，第30期，民85，頁72。

受他人強制指使；因為平等的觀念，人們沒有權力、沒有理由強制他人服從，但社會必須有一定規範以維持秩序，因此只能由人們自己規範自己才能解決。¹¹如此，國家意思之作成，需要人們極力參與，由個別之意見轉化為集體之意見，最後表決作成國家意思，訂定規範以維持社會秩序。

二、多數決原則

表決的目的是在於找出多數，若採用不同表決方式而使多數不明，這是我們應注意的地方。議事的運作若常以鼓掌支持為通過，其支持之人數並不明顯，怎可確定是多數。另外像是口頭表決或是舉手表決，當雙方支持人數接近時，亦無法清楚分辨多數。因此，大部分採行口頭表決與舉手表決時，其結果不明，便進一步採以起立或投票方式表決，以清楚確定多數，這是表決方式遵循多數決原則最明顯例子。多數決原則之主要目的在於作成多數意思，而多數之作成，有三事項應注意：一是取得量之多數，二是取得質之多數，¹²三是表決前完善的溝通與協調。在此，質之多數與表決前完善溝通並非表決方式所能影響，而量之多數，才是我們採用不同表決方式應注意之處。

當此，當國會表決之時，議員對於該議題應已做好充分的討論與溝通協調，而議員們更應秉持著理性客觀態度，非受意識型

¹¹ 薩孟武，《政治學》。台北：三民，民 55，頁 167。

¹² 民主政治運作的背景有其條件，其中一限制在於一國國家內之社會本質不可差異過大，若差異過大則多數實為固定不變。例如北愛爾蘭嚴重的宗教分歧，或是東歐巴爾半幹島一帶種族分歧、意識形態對立，紛爭不斷，國會議事難有結果，強行多數決的情形下最終易造成國家分裂。高德源譯，Arend Lijphart 著，《民主類型：三十六個現代民主國家的政府類型與表現》。臺北：桂冠，民 90，頁 36-37；朱秀賢譯，Carl Cohen 著，《民主概論》。臺北：臺灣商務，民 79，頁 76-81。

態與情感主導，在表決之時投下神聖一票，為人民抉擇出最優良政策。而後主席依多數決原則，按數量之多寡評判誰勝誰負，公開且公正地公佈其結果。

三、尊重少數原則¹³

表決方式採用應俱有「兩面俱呈」效果，除「贊成方」可表示支持外，「反對方」亦有表決反對之權。我國議會常有一種習慣，在口頭表決時，只問贊成人數，不問反對人數，如此一來，便把沒有意見的少數人視為反對意見，等同忽略了這些少數人的意見。誠如政治學者蔡啟清教授所言：「民主政治本是多元政治，鼓勵多視價值及社會的多樣化。唯有如此，才能彰顯民主之優點，也才能回過頭來確保民主政治之落實」¹⁴換言之，民主政治貴在多元，多元的意見使得我們看清問題所在，多元的意見亦反應人們對政治的參與程度。也正因為多元意見，我們更須有寬大包容之心，容忍他人不同意見，誠心接受他人建議。所以表決時除要求贊成者回應外，反對者與無意見者亦不能忽略。

四、責任政治

民主政治必須是責任政治，而議會機關更應向人民負責。藉由定期的選舉、人民對候選人的知悉、公正且公開地公佈結果

¹³ 汪祖華，《民權初步的運用》。台北：大眾時代，民 81，頁 37-39。

¹⁴ 蔡啟清，《政黨與選舉：東海政治三十五年論著集》。台中：東海大學政治系，民 90，頁 102。

等，¹⁵其議會受到民意監督，向人民負責，以達到責任政治之目的。同樣的，人民必須掌握議會議事等種種資訊，了解議員們是否盡心盡職，是否如其所願行事，如此才能達到真正監督之目的，確實符合責任政治之要求。

當此，國會議事情形應該公開透明化，除記錄各議員表決立場、出缺席外，亦將其言論與表現刊登於公報上或網路上以利人民查閱。尤其是國會表決，應詳實地記錄表決過程，如誰投贊成誰投反對，誰棄權誰沒出席，以了解議員們是否言行一致，所發表的言論與表決立場是否相違背，作好監督議會之責任。

貳、表決方式採用與國會議事運作

表決方式採用能有完善制度，則國會議事運作能更有效率。議事運作能夠順暢乃國會首要之事，而立法方面，除要求時效外，其品質的好壞亦是重點。換句言說，既要講求時效，又要要求品質，惟有在立法的過程上每個環節環環相扣才能解決。若只是一味要求時效，每個法案動不動就逕入二讀表決，雖然能快速立法，但品質低劣，假以時日又須動法修改，不甚麻煩；若只是一味要求品質，使法案停滯於委員會審查遲遲不下，再加上其他相關提案合併討論，難有結果，甚至遇寒暑期休會無法審理，緩不濟急。

另一方面，由於人性易發生錯誤，常因偏見或特殊利益考量

¹⁵ 議會向人民負責的主要方法在於選舉，而選舉有下列幾項主要原則：一、定期改選；二、有意義的選舉；三、推出候選人的自由；四、知悉和討論候選人的自由；五、等值的投票權；七、自由登記的選舉；八、公開計票與公布結果。Austin Ranney, *Governing: a Brief Introduction to Political Science*. London, Prentice-Holt, 1996, pp. 159-160.

等不可捉摸的心理因素而影響判斷，故為求客觀、理性與公正起見，必須有一套完善的程序規則，作為遵循的依據。¹⁶所以在民主社會，特別強調「程序的價值」(Procedural Value)，而「程序的優先性」(Procedural Primacy)與「程序的公平性」(Procedural Fairness)，¹⁷也就成為法治極重要的原則。

由於議事程序是一個階段一個階段的模式，每個階段都有其功能與效用，如此便可以保障每個法案有一定程度的品質；由於程序上均有詳細的規範，一旦議事上有狀況發生，便可依規定處理。非此，則議事雜亂無章，任參與者胡亂發言，胡亂表決，導致法案終無結果，任誰不從。換言之，立法程序對於議事運作是非常重要的，若沒有良好的立法程序規範，則議事運作要能順暢，其猶如徒登五嶽，難上加難。

立法程序上包涵會議之構成、法案之提出、議程之編製、法案之審查、討論、修正、表決、覆議等程序，而表決部分亦是一個重點。國父孫中山先生曾言：「表決與動議，原不能分離。」¹⁸亦言：「議場每行一事，其手續有三：其一動議，其二討論，其三表決。此三手續，乃一線而來。無論如何複雜的程序，皆以此貫之。」¹⁹此外，學者王堡麗女士認為：「表決是解決會場紛擾與議事爭端唯一最有效之辦法」。²⁰換句話說，表決的過程是立法程序上的一個重要部分，其功能在終結討論、解決爭端，使議事有一成果。

¹⁶ 同註 9，頁 105。

¹⁷ 羅傳賢，《立法程序與技術》。台北：五南，民 85，頁 327。

¹⁸ 羅志淵，《立法程序論》。台北：正中書局，民 63，頁 68。

¹⁹ 同上註，頁 34。

²⁰ 王堡麗，《議學法理與民權運用之研究》。台北：黎明，民 76，頁 215。

當此，於表決程序的部分更應多有詳細規範。其表決的程序包含表決權、表決的出席人數門檻、表決方式、重付表決與公佈表決結果等程序，每個程序都應規範完備，如遇問題不致無法解決。如民國 42 年 9 月 8 日，立法院第十二會期第一次會議，討論「公務員俸給法修正草案」時，高委員廷梓表示，依議事規則第 48 條規定：「表決結果正反兩方未達出席人之半數以上，可重付表決」則重付表決並無次數限制，直到表決過半為止。²¹此乃程序不完備之一例，既然正反兩方皆不過半，怎可無限次重付表決，終無結果。是以議事規範上不恰當，導致國會議事運作發生爭議，應引以為戒。

參、表決方式採用與國會議員角色定位之關係²²

對於表決方式的採用，國會議員角色定位對表決方式有一項深層的主要意涵。當議員的角色被定位在傾向政黨的代表或選區選民代表的同時，他們會願意聽從政黨領袖的指示或選區選民利益至上的思考點來進行國會投票，亦進一步希望採用記名方式記錄表決立場，以表示有照黨指示投票或向該選區選民彰顯功績。如果議員的角色被定位在傾向議員個人代表或特定利益團體代表的同時，他們便希望少有他人干涉以按自我價值判斷或依特定利團體立場來進行國會表決，亦希望採用非記名方式通過該政策，以減少他人干預或大眾輿論的批評。因此，議員角色的定位時常

²¹ 目前此項議事規則已作更變，按立法院議事規則第 36 條規定：「用舉手或表決器方法表決，可否兩方均不過半數時，應重行表決。重行表決時，以多數為可決」。蔡政順，《立法院議事規則逐條研究》。台北：大中國，民 74。頁 361。

²² Alan C. Isaak 在書中提到，政治制度的源起是來自於角色扮演的創造，尤其是立法角色，而角色的產生乃蘊育於人們對角色的期望與需求。因此，本文運用角色的定位來說明表決方式採用深一層次的背景與環境。Alan C. Isaak, *Scope and Methods of Political Science*. Homewood: Dorsey, 1985, pp. 253-254.

左右了一般議事所採用的表決方式，這是本文在此想要說明的。

對於議員角色定位的問題，吉爾(Malcolm E. Jewell)認為一個立法者的角色是因其擁有立法之位置，而引起的權利，義務和職責的期待。²³另外，於憲政時代就有著兩極的說法。這兩極的說法一是「自由說」，一是「拘束說」。兩者的差異性，學者蔡啟清教授明白指出三點：²⁴

「首先就議員的任務而言：議員依自己的良心，自己作決定，關於自己的行為，可不受選民或支持團體的任何指示，為受委託執行議員任務的政治專家。相對的，「拘束說」則視議員為選民的「意見傳達者」(Message Boy)。議會並非由從選民獨立的議員們獨立行使權力的場所，而是選民代理人的議員們調整利害的場所。其次，就選舉區與議會的關係而言：按照「自由說」，選區選民並非於選出議員之際，已對政治上的爭議，有著明確的見解……關於立法或統治，可視為理性(Reason)與判斷力(Judgement)的問題，有待議員們發揮睿智形成。相對的，依照“拘束說”，議員並不是為了表達個人的見解而選出，議員應表現各選舉區的政治意思，忠實地於議會加以反映。另外，就政黨而言：從「自由說」立場：政黨所表現的意思、利益，並不等於國民意思、國民利益，當議員對於所屬政黨的判斷與自己判斷之間有矛盾時，需依照自己的良心來行動。相對地，「拘束說」視政黨為選區意思、利益與國民意思的連接環；選舉不但選出議員，亦表示支持該議員所屬政黨的見解，支持該政黨的選舉公約。」

²³ 此處所謂期待不僅是議員對自己權利、義務和職責的期待，且包含別人對他所擁有之權利、義務和職責之期待。這兩種期待便構成了立法者角色的傾向。Malcolm E. Jewell, "Attitude Determinants of Legislative Behavior: the Utility of Role Analysis", in Allan Kornberg and Lloyd D. Musolf, eds., *Legislatures in Developmental Perspective*, pp. 460-477, Durham: Duke University Press, 1970, p. 462.

²⁴