

國立政治大學政治學系研究所

碩士學位論文

違憲法律的立法成敗分析

**Analysis of Legislative Success and Failure of
Unconstitutional Law**



指導教授：盛杏媛 博士

研究生：吳怡慧 撰

中華民國一零九年七月

謝辭

隨著論文的完稿，我的學生生涯也將要畫下句點，這一路來受到許多人的幫助與鼓勵，讓我可以順利的完成學業。首先要感謝我的指導老師，盛杏媛老師，在加入盛老師研究團隊的期間，就讓我學習到許多有關國會方面的知識，並且在論文撰寫時，盛老師也給我很多意見並細心的指導我，您的鼓勵讓我可以順利的完成論文。再來，感謝口試委員，黃秀端老師與蔡韻竹老師，給我許多寶貴的建議，讓我的論文可以更加完善。

謝謝總是給予我鼓勵的薏瑋助教、銀珍助教以及詠雯助教，能在像是大家庭的政治系系辦打工，真的很幸福。謝謝士豪學長會鼓勵我們去做研究，也提供我許多研究上的建議，也謝謝一路上陪伴我的朋友們，楊光、栞尹、心禹、文煜、子堯、明瑜學長、博智學長、芸楓及汶靜，雖然我論文完成的時間慢了點，但謝謝你們總會支持著我。

最後感謝我的家人，媽媽、爸爸及哥哥是我最強大的靠山，讓我可以順利的完成學業，你們是我永遠的支柱。這條路雖然走的很緩慢，但因為有大家的支持與鼓勵，讓我可以順利的完成，謝謝各位。

吳怡慧

2020年8月

於政治所研究生研究室

摘要

在大法官宣告法令違憲之後，立法機關或相關政府機關應立即提案修正或廢止法令，使得法令得以符合憲法之規範，然而被大法官宣告違憲之法律為何有些可以立法通過而有些法律卻遲遲未能進行立法，立法院本來應該儘速針對這些違憲的法律進行修法，但究竟是那些因素影響立法委員是否修正法律？本文以大法官解釋宣告違憲之法律進行分析，探討是什麼因素影響違憲法律的立法，以 John Kingdon (1984) 提出的多元流模式為分析的基礎，首先以量化方式分析從解嚴至 2019 年總共 113 筆違憲之法律，探究其是否受到問題流、政策流及政治流的影響，接著進行個案分析，深入了解被宣告違憲的法律，在立法院審議過程中多元流對立法成功或失敗的影響。

透過本文的研究，能夠了解這些被大法官宣告違憲的法律，因為大法官違憲宣告的方式（問題流），以及政府是否有提案（政策流），導致其有不同的立法的成敗結果，而被大法官違憲宣告的法律，原本應該是立法委員積極立法的目標，但在法案審議過程中因為法案的提案者、政黨的政治角力、利益團體的介入或是民意氛圍的影響，使得被宣告違憲之法律的立法結果有順利立法成功或遲遲未立法的情況產生。

關鍵字：違憲法律、立法成敗、多元流模式

目次

第一章 緒論.....	1
第一節 研究動機與研究問題.....	1
第二節 章節安排.....	3
第二章 文獻檢閱.....	5
第一節 立法成敗的影響因素.....	6
第二節 多元流模式.....	8
第三章 理論建構與研究假設.....	12
第四章 研究設計.....	17
第五章 違憲法律的立法分析.....	22
第一節 量化分析.....	22
第二節 個案分析.....	30
第三節 小結.....	37
第六章 結論.....	39
參考書目.....	41
附錄.....	44

圖次

圖 1 研究架構圖.....19



表次

表 3-1 違憲法律之立法結果.....	13
表 4-1 違憲法律分類.....	20
表 5-1 違憲宣告方式與立法成敗交叉表.....	23
表 5-2 提案者與立法成敗交叉表.....	24
表 5-3 爭議性與立法成敗交叉表.....	25
表 5-4 行政與立法關係與立法成敗交叉表.....	26
表 5-5 黨團協商與立法成敗交叉表.....	27
表 5-6 違憲法律立法成敗的二分勝算對數模型.....	29



第一章 緒論

第一節 研究動機與研究問題

2014年5月16日司法院大法官會議作成釋字第720號解釋，認定羈押法第6條及同法施行細則第14條第1項，有關不許受羈押被告向法院提起訴訟請求救濟之規定，違反憲法第16條人民訴訟權之保障，在該法規尚未修正前，受羈押被告若不服對羈押機關之申訴決定，準用刑事訴訟法第416條等有關準抗告之規定，向裁定羈押之法院請求救濟。¹然而羈押法的爭議，早在2008年12月26日就被司法院大法官會議作成釋字第653號解釋，宣告羈押法第6條違憲，相關機關應在解釋公布之日起兩年內檢討修正羈押法及相關法規，確保受羈押被告之訴訟救濟權益，²但行政院及立法院在兩年期限屆滿後仍遲遲未修正法規，因此大法官會議在第720號解釋直接宣告在羈押法尚未修正前，受羈押被告對羈押機關的行政處分得提起訴訟，讓羈押法第6條的法律效力直接失效。

該案件特別之處為聲請人是同一位民眾，2008年聲請人被羈押於看守所時，因為不服看守所之隔離處分而提出申訴，不過看守所認定其申訴無理由，聲請人因而提起行政爭訟，但最高行政法院裁定不得提行政爭訟而駁回其訴訟，聲請人乃聲請釋憲，使大法官會議作成釋字第653號解釋。然而2009年聲請人根據釋字第653號解釋意旨聲請再審，最高行政法院卻裁定羈押法相關規定雖然違憲，但因為該法規未被宣告失效，而且法規也尚未被修正，故未對聲請人據此聲請解釋之個案有利，而駁回其再審之聲請，使得聲請人再次聲請釋憲，希望大法官會議可以告知其如何行使訴訟權，大法官會議於是作成第720號解釋，宣告羈押法立法完成前，遭羈押被告若對羈押機關處置不服，可向裁定羈押的法院請求救濟，另外大法官也指明釋憲聲請人得依本解釋意旨，在解釋文件送達後起算5日內，針對釋憲案件之隔離處分及申訴決定，向裁定羈押之法院請求救濟。³

¹ 參照司法院釋字第720號。

² 參照司法院釋字第653號。

³ 丁牧群，2014，〈被告不服監所處分，大法官：可請法官主持公道〉，蘋果新聞網，5月16

2019 年 12 月 10 日立法院才三讀修正通過羈押法，增訂羈押人員執行職務應符合比例原則，並且尊重被告尊嚴及維護其人權，明確規定羈押機關及被告的權利與義務，全面強化被告人權保障。並且為了因應司法院釋字第 653 號及第 720 號解釋，此次立法也建立被告的司法救濟制度，若羈押機關與羈押被告產生爭議時，除法律另有規定外，得循陳情、申訴、行政訴訟等途徑解決，以此保障被告相關救濟之權利。⁴

然而釋字第 653 號解釋公布至今相隔十餘年，而且羈押法早已超過大法官會議規定，相關機關應於兩年內檢討修正之期限，該法律卻直至 2019 年年底才三讀通過，縱使釋字第 653 號解釋宣告羈押法第 6 條違反憲法之規定，但因為該解釋未宣告法條失效，加上立法院未立法通過法案，使得人民發生法律無法適用之問題，影響憲法所給予人民的權利保障。依據中華民國憲法第 62 條之規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」既然立法委員代表人民行使立法權，當法律出現違反憲法所保障的人民權利時，立法委員應該修正或廢止該法律來保障人民的權利，因此當司法院大法官宣告法律違憲時，立法委員理應盡速修訂法案使人民及行政機關可以適用合憲的法律。

然而被大法官會議宣告違憲卻遲遲未修正的法律不僅有羈押法，尚有集會遊行法、三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例等等法律，皆被大法官會議宣告違憲，而且在其立即失效或定期失效後，立法委員仍遲遲未將法律進行修正，造成法律適用上的空窗期，讓行政機關及人民都無所適從，這樣的立法不積極作為不僅造成法律適用上的問題，也侵害了人民的權利以及憲政秩序的維護。因此本文欲探究被大法官會議宣告違憲之法律，為何有些可以盡速立法成功，而有些法律卻遲遲未能立法成功，其中影響立法委員修正法律的因素有那些？過往文獻針對立法成敗因素的探討有分立政府是否導致立法的僵局、行政部門及立法部門分

日，<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20140516/399147/>，檢索日期：2019 年 12 月 25 日。

⁴ 王揚宇，2019，〈立院三讀，修羈押法強化被告人權保障〉，中央通訊社，12 月 10 日，<https://www.cna.com.tw/news/asoc/201912100298.aspx>，檢索日期：2019 年 12 月 25 日。

別對於立法成敗的影響力以及法案類型是否會影響法案通過，另外大法官違憲宣告的方式也會對立法委員是否積極立法有所影響，因此立法委員未能盡速修正宣告違憲的法律，是否是受到上述因素的影響或者是其他的因素阻礙，才會影響違憲的法律遲遲未能立法成功。

本文以大法官解釋宣告違憲之法律進行分析，探討是什麼因素影響違憲法律立法的成敗？將 John Kingdon (1984) 提出的多元流模式作為分析架構，當法律被大法官宣告違憲這個問題指標出現時，從政策流及政治流分析違憲法律的立法成敗因素，並深入了解違憲的法律在立法院審議過程中是否因為政策流或是政治流的因素，導致其政策窗的開啟，進而影響法案最後是否順利產出？以不同於過往對於違憲法律的討論，多以法律層面去探討其所侵害的權利，或研究司法院大法官違憲宣告的方式延伸討論司法權的定位，冀望透過本文的研究，從立法層面探究被大法官宣告違憲的法律，為何遲遲未能在立法院立法成功，其中究竟是什麼因素影響其立法的成敗？

第二節 章節安排

本文預計分為六個章節。第一章為緒論，說明本文的研究動機與研究問題，以及本文的章節安排。第二章開始為文獻檢閱，先檢閱過往文獻中提出影響立法成敗的因素有哪些，接著詳述反階段途徑的多元流模式，探究在政策制定過程中問題流、政策流以及政治流會如何影響公共政策的產出。第三章理論與假設，先行闡述大法官違憲宣告的類型，並簡單描述違憲法律的立法結果，再以多元流模式為理論架構，描述問題流、政策流以及政治流如何在立法院審議過程中進行影響，並將其與過往文獻所提出的立法成敗因素做連結，最後推論並說明本研究的假設。第四章研究設計，說明本文的研究範圍、個案分析的案例如何挑選、所運用的研究設計以及變數的實際操作過程。第五章為違憲法律的立法分析，首先進行量化資料分析，將先呈現出多元流模式影響違憲法律成敗的整體描述統計，並說明資料分析的結果，再來進行個案分析，說明政策流及政治流如何影響立法的

成敗，也預期結果能提供本研究理論假設所需要的經驗支持。最後，第六章是本文的結論，會先對影響違憲法律立法成敗的因素進行分析歸納，再針對本研究所面臨的限制做討論，以及未來文章可以如何繼續延伸分析。



第二章 文獻檢閱

自從 1951 年 Lasswell 與 Lerner 合著《政策科學：範圍與方法的最近發展》出版以後，公共政策相關議題的研究受到許多的關注，而發展至今公共政策過程的研究途徑大致可分為階段途徑與反階段途徑兩種觀點。階段論者將公共政策過程劃分成步驟分明的階段，例如 Dye(2008,32)將政策制定的過程分為問題認定、議程設定、政策形成、政策合法化、政策執行以及政策評估等階段，階段論者主張政策過程應以科學方式嚴謹的界定每一個階段的活動；反階段論者認為現實政治運作相當複雜，公共問題也不容易界定，階段論的研究途徑難以因應複雜的政策過程，因此從政治因素或其他政治互動的角度切入，例如 Kingdon (1984) 提出的多元流模式 (multiple streams model)，認為當問題流 (problem stream)、政策流 (policy stream) 及政治流 (political stream) 三者會合時，政策窗 (policy windows) 便會打開，使得政策能夠制定成功，反階段論者主張以更加彈性的方式去研究政策過程。

而違憲法律的政策過程中可能牽涉到許多的政治參與者，例如宣告違憲的司法院大法官、提案及制法律的立法院、提案及執行法律的行政機關以及因為其所侵害的權利問題，引起民意或壓力團體的介入，因此以階段途徑來探討違憲法律的政策過程，可能無法深入了解法案為何無法立法通過的原因，本文以反階段途徑的多元流模式為研究架構，深入了解各種政治因素對政策過程的影響，並詳細探討影響法案是否立法通過的原因。此外對於立法成敗的研究主要可以分為兩大類別去探討，第一個類別是對提案或法案的影響，探討是哪些因素會影響法案的立法成敗？以及是哪些類型的提案或法案最後可以立法成功？第二個類別為國會議員的影響，探討是哪一些特質或資歷的國會議員較容易促使法案立法成功？而國內外對於立法成功研究的文獻，無論是在提案類別或是國會議員類別，都有相當多的研究成果，而本文主要會聚焦於與本研究相關的影響法案立法成敗因素的探討。

第一節 立法成敗的影響因素

民主國家必須遵守法律規範施行憲政主義，而所有的法律都必須經由國會審議通過，此過程稱為合法化，而臺灣立法院法案合法化是採用三讀會程序。提案是立法審議的第一個步驟，提案的來源可為：行政院、司法院、考試院、監察院、立法委員及符合立法院組織法規定之黨團，提案先送程序委員會，由秘書長編擬議事日程，經程序委員會審定後送至院會中朗讀標題進行一讀後，即會將法案交付至相關之委員會進行審查或逕付二讀亦或者不予審議。而委員會審查法案時，可以邀請政府人員及社會上相關人員列席，就所質詢事項說明事實或發表意見，以供立法委員參考來修正提案之內容，而法案審查完竣後，立法委員會對於法案是否送黨團協商作成決議，若決議不送黨團協商，則法案進入二讀程序；若決議法案送交由黨團協商，則協商完畢後，進入實質二讀程序，經過二讀之法案，應於下次會議進行三讀，三讀會除非發現法案內容有互相抵觸，或與憲法、其他法律相抵觸者外，只得為文字之修正，不得作實質修正，經過三讀會後，法案才會完成合法化。

在法案合法化的過程中會有不少因素影響立法成敗，許多研究指出分立政府對立法成敗會產生影響，當總統與國會多數黨為不同政黨時，國會與總統為政黨競爭關係，在野多數黨會對政府版本之提案進行阻攔以此來弱化執政黨的表現，因此在分立政府時期法案較不易通過（Sundquist 1988; 吳東欽 2008; 黃秀端 2004），不僅使得政府版本之提案通過比例大幅下降，而且法案通過所需之時間也較長（盛杏媛 2003; 黃秀端 2003），但也有研究指出分立政府未必會導致立法僵局，當國會多數黨具有法案修正權而且還是唯一否決者時，不論在分立政府還是一致政府的情況下，僵局都不會發生，只有當行政與立法關係相互敵對時，例如少數政府的情況，立法僵局才會產生（邱訪義 2010）。

另外，行政部門在立法院的影響力也會造成立法的成敗，盛杏媛（2003）針對第四屆所有提案進行分析，發現行政院在立法審議過程中扮演很重要的角色，

在一致政府時行政院提案數以及提案通過的比例都比立法委員之提案高，而在分立政府時，行政院的提案數雖然依舊比立法委員的提案數來得高，但提案的通過率卻比立法委員的提案的通過率低，不過盛杏媛（2014a）研究發現第六屆的分立政府時代，行政院在提案規模上不僅依然比立法委員大，在立法程序中被阻攔的機率也相對較低，三讀通過率則是比所有黨團及立法委員提案高，並且指出當法案同時有行政院和立法委員的提案，相較於只有立法委員個人提案的法案，有較高的機會立法成功，此外宋至晟（2018）研究也顯現行政部門的行政執行經驗及專業程度使其在法案立法上具有資訊壟斷的優勢，行政院提案的版本最容易受到立法院的採納，而且法案若想順利通過，行政部門的認同或不反對意見更是影響立法是否成功的關鍵因素。

根據 Wilson（1986）政策類型的分類，可以將提案分為四類：分別是企業型政治、多數型政治、顧客型政治、團體型政治。其中以顧客型政治的法案被認為是立法院最容易通過的法案類型，因為利益集中給特定的少數人，而成本是分散給由普遍的大多數人負擔，也就是一般所稱的分配政治，由於分配的過程不會直接造成參與者彼此利益上的衝突或相互剝奪，是故在分配政治的過程中，妥協與利益共享的肉桶與滾木立法是隨處可見（Lowi 1964），而企業型政治的法案將成本負擔是集中給特定的少數人，而利益是分散給普遍的大多數人，被認為該法案因為損害少數人利益而會被強力阻擋不易通過，然而若媒體大篇幅的報導企業型政治的法案，引起民眾對該法案的關注，將會促使為了連任的立法委員與政黨更加積極得推動立法，而造成該提案通過的機率大增（盛杏媛 2012）。

此外，法案是否經過黨團協商也會影響立法的成敗，黃秀端、何嵩婷（2007）研究立法院第五屆法案指出雖然送黨團協商之法案最終能完成協商的只占五成多的比例，但完成協商的法案中，絕大多數可以三讀通過，而且爭議性的政治性法案往往需要經過協商才可能通過，而不具爭議性之法案，就算沒有經過協商亦能通過，而盛杏媛、黃士豪（2017）研究更指出到了第八屆黨團協商機制已有制

度化的現象，黨團協商已經成為立法院最常用來解決衝突與意見分歧的機制，特別是爭議法案要立法通過時，黨團協商更是成敗的關鍵因素，若法案協商成功，有九成的比例會立法通過；反之，若協商不成功，法案要立法通過的機率非常低。

而不同的違憲宣告方式也會對立法機關是否積極修法有所影響，單純宣告法律違憲可能使立法者最無積極立法的動力，因為大法官僅純粹宣告法律違憲，並未宣告法律何時失效或該如何修正，不過若大法官於解釋中建議立法者檢討改進法律，縱使未宣示該違憲法令失效，也會促使立法者積極立法，此外當大法官不僅指出立法者應有修正違憲法律之義務，更明確指定應於某個期限前完成修法的話，即使違憲法律未被宣告失效，對於立法者而言，其修正違憲法律的動機也會較前兩種類型大。而大法官違憲宣告最常使用的定期失效及立即失效對於促進立法者積極修法有很大的作用，定期失效透過對違憲法律設有失效期限，來給予立法者於期限內盡速修法的壓力，立即失效之法律會造成法真空狀態造成行政執行或人民權益的危害，因此立法者也會積極修法，以免國家運作陷入混亂進而影響社會的安定，而經過實證觀察發現定期失效是最能讓立法者積極作為的違憲宣告方式（林冠宇 2019）。

第二節 多元流模式

多元流模式是 Kingdon 於 1984 年《議程，方案，以及公共政策》的著作裡提出，其基本概念來自於 Cohen、March 與 Olsen (1972) 所提出的垃圾桶模式，認為組織決策並非傳統組織理論主張的為步驟分明的情況，以非理性觀點來解釋組織決策的過程，問題、參與者、解決方案及選擇機會等決策要素，彼此之間沒有一致的邏輯演繹關係，問題與解決方案的結合只有在適當的機會下才能發生，因此決策的形成只是剛好有機會造成的（吳定 2013）。而 Kingdon 以此概念來解釋美國聯邦政府政策議程設定過程，在 1976 至 1979 年間，深入訪談交通與公共健康議題相關的官員、議員及專家學者，並進行 23 項的個案研究，建構出多元流模式，認為政策變遷是持續不斷的進行，並將政策的形成視為問題流、政策流

以及政治流間互動的結果。

Kingdon 認為決策前之過程是受議程設定及備選方案是否具體化所影響，為何有些問題可以進入議程之中，有些則被拒於門外？為何有些備選方案更吸引人注意？又是誰影響議程及備選方案？多元流模式認為決策過程受問題流、政策流及政治流所影響，問題流指那些能吸引決策者注意的問題，通常是被公共所關注，甚至是政府也努力試圖去解決的問題，但最終仍需要藉助於有效指標的運用、突發事故或危機的發生，或現有政策執行衍生問題，才使問題流向趨於成熟；政策流則是在公共問題產生的同時，對於政策領域有興趣或利益的行政官員、民意代表或專家學者反覆研究解決方案，並透過舉辦研討會、演講、公聽會等，提出對應的政策方案作為解決之道，而政策備選方案的評判標準為須具備政治上、行政上、技術上的可行性，以及與社會價值一致且能被公眾接受，但仍必須依賴政策企業家將各個方案進行協商取得共識，才能獲得決策者的接納，成為政治上可被接受的政策選項；政治流包含國家氣氛、國民情緒、選舉結果、行政或立法的政黨輪替、意識型態的轉變、壓力團體的遊說行動等，是最容易受到政治角力影響的過程。

而問題流、政策流及政治流平時是各自獨立的過程，只有當議程設定過程三個流在關鍵時刻匯流在一起時，議題就很容易進入政策議程，而這種關鍵時刻就稱為政策窗，政策窗有機會被打開，代表政策被制定或修改的可能性大增，此時正是方案倡導者趁勢提出自己偏好的解決方案之機會，而當政府施政計劃須要檢討更新或法律有規定必須檢討修正時，政策窗的開啟是可預見的，但卻不一定是必然的，因為只有當各方參與政策的運作的行動者對於問題產生共識且備妥方案，才能在政策窗開啟的瞬間即促成政策的改變，因為政策窗不僅很少開啟且開啟的時間也不長，而原因之一是政府必須處理的議題很多，因此只有在議程設定上備受重視的議題，才有可能被送到立法部門進行審議 (Kingdon 1995)，否則一旦錯過機會，就必須等待政策窗下一次的開啟。

因此多元流模式不同於垃圾桶決策模式，認為政策制定是毫無計畫且隨機的，反而更加強調政策脈絡與政治環境的重要性（陳恆鈞、劉邵祥 2007），對於多元流模式而言，三流匯合除了必須有政策企業家投入心力之外，與各方參與者進行溝通使得各流匯流在一起，才能真正促使政策窗的開啟，使法案得以順利產出。而為何有些議題會如此受到決策者的注意呢？Kingdon 認為首先是問題流中發生影響甚大的事件，使得決策者不得不處理該項問題，然後在政策流中有一群專精於該問題的參與者提出各種解決方案，最後在政治流中找到具有影響力的參與者左右決策者接納該意見，使得問題進入政策議程，因此議題能否進入議程，端賴問題流、政策流與政治流的連接時機是否恰當。

隨著多元流模式的使用更加廣泛，相關研究學者也對其進行修正，主要可分為二大類：一是對於議程的假定提出修正，認為備選方案發展的過程除了非漸進式的發展方式外，依照發展的方向還有速度可以分為激進、進化以及趨同的發展軌跡，激進型為發展速度快而且備選方案有根本性的改變、進化型為發展速度慢而備選方案也有根本性的變化，趨同型與非漸進式在備選方案都一樣為部分的修改，但趨同型的發展速度較快，沒有過多的政治參與者介入（Durant and Diehl 1989）；另一類針對政策制定的假定提出修正，分析對象改成探究單一時間上的單一政策，並將多元流模式作為決策理論，用於解釋政策如何被制定以及其過程是如何被影響的，另外政策過程中參與者的角色是不可或缺的，而政策方案的選擇常受到政策企業家的影響（Zahariadis 2003）。

國內關於多元流模式的相關研究也非常多，程韻舫（2004）從第三部門政策倡導的角度出發，以多元流模式為架構，透過問題流、政策流以及政治流探究國民年金政策過程，並研究第三部門的政策倡導如何影響政策過程，以及倡導本身之資源、策略與影響方式上的運用與成效；魯炳炎（2009）透過多元流程模式，從新聞媒體對於蘇花高興建事件的報導來了解決策者、公共政策、民意之間在多元流模式的互動關係，以及不同議程設定能力的政策參與者如何促成政策方案的

選擇；蕭瓊玉（2015）以多元流模式為分析架構，從問題流、政策流以及政治流探究農保與國民年金脫勾的政策制定過程，從中了解影響政策窗開啟的契機及因素為何。然而上述研究皆發現問題流、政策流及政治流並非如 Kingdon 所言三個流是相互獨立，在重要時機時三個流才會結合在一起，使政策窗開啟，三個流在發展和運作過程中之間是會互相影響，同時魯炳炎（2009）也否定 Kingdon 認為政策方案是漸進發展的看法，他認為蘇花高的替代性政策方案是趨同式發展，政策發展的速度快，而且備選方案為既有政策方案的修正，另外陳瑞芬（2018）以多元流理論審視問題流、政治流、政策流是如何影響婚姻平權政策決策過程，其中大法官第 748 號解釋的出現，更是讓婚姻平權修正法案的政治窗開啟，並且確定步入合法化階段，雖然多元流模式並未提及司法部門對於決策過程之影響，但該研究顯現出大法官釋字為婚姻平權合法化的重要關鍵因素，為法規該如何修訂指引方向並訂出時程。

第三章 理論建構與研究假設

本文主要探討被大法官宣告違憲的法律，在法案審議過程中影響其立法成敗的因素為何？在理論與假設的部分，本文會先行闡述大法官違憲宣告的類型，並簡單描述違憲法律的立法結果，再者以 Kingdon (1984) 提出的多元流模式為理論架構，描述問題流、政策流以及政治流如何在立法院審議過程中進行影響，最後推論並說明本研究的假設。

大法官對於法令審查的宣告方式，不是單純宣告法令合憲或違憲之二分法，合憲宣告可分為單純合憲宣告，即法令繼續有效，以及合憲非難指對於法令一方面認為尚不違憲，但又指出其不當之處，並要求相關機關檢討改進(吳庚 2004)，而依據憲法之最高性，法律及命令與憲法牴觸時，其法規範效力理論上因為無效而廢止，⁵因此當大法官宣告法令違憲時，該法令應該無效而無法繼續適用，然而大法官宣告法令違憲失效之方式可分為下列六種：類型一，使違憲之法令溯及自該法令制定時就失效；類型二，僅單純宣告釋憲標的違憲，但未宣告法令何時失效並且該如何修正；類型三，僅要求立法機關或行政機關檢討改進法令，而未宣告該違憲法令失效；類型四，僅要求立法機關或行政機關於期限內立法，但未宣告該違憲法令何時失效，類型五，使法令自大法官解釋公布後經過一定期間後失效；類型六，使法令自大法官解釋公布之日起失效。上述類型一的違憲宣告方式，雖然最符合憲法第 171 條第 1 項及第 172 條之意旨，但在釋憲實務上基本上並不採用，而類型二至類型四方式在大法官解釋中較少使用，大法官以類型二至類型四方式對法令作出違憲解釋，並讓立法者能夠自我檢討改進，但實際上常無法有效促使相關機關適時修正違憲之法令，反而造成法令違憲但仍長期有效的情況，實在不宜作為宣告法令違憲之方式。⁶

從 1987 年 7 月 15 日解嚴至 2019 年，大法官會議公布的解釋總共有 571 個，

⁵ 參照中華民國憲法第 171 條第 1 項及第 172 條。憲法第 171 條第 1 項規定：「法律與憲法牴觸者無效。」第 172 條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效。」

⁶ 參照釋字第 725 號協同意見書-羅昌發大法官。

其中宣告法律違憲的大法官解釋有 113 個，從表 3-1 可以看出被宣告違憲的法律至今仍有 19.47%尚未被立法通過，此外違憲宣告並命定期修法及定期失效的宣告方式，皆為大法官明確建議立法機關應於規定期限前完成立法，因此將其立法結果分為期限內立法通過、未在期限內立法通過，以及至今尚未通過，從表中也可以發現違憲的法律有 13.27%未在期限內立法通過。

表 3-1：違憲法律之立法結果

	次數	百分比
立法通過	76	67.26
未在期限內立法通過	15	13.27
尚未立法通過	22	19.47
總計	113	100.00

資料來源：整理自立法院國會圖書館

說明：尚未通過的法律包括期限未到，且尚未立法通過的法律。

對國會議員而言，其最主要的目的為尋求連任，而國會議員制定好的公共政策來向選民表明其立場也有助於連任目標的達成 (Fenno 1973; Mayhew 1974)，依據中華民國憲法第 62 條之規定，立法委員代表人民行使立法權，因此立法委員可以藉由提出法律案並且在立法院三讀通過法律，以此向選民邀功而達到連任的目的。為了尋求選民的投票支持，立法委員可以透過提案立法來表現自己，立法委員可以藉由提案立法來表達對法案與政策的立場，不僅可以吸引與自己立場相近的選民，而且提出法案須經過三讀程序，在審議過程中立法委員可與其他政治行為者進行協商談判，縱使最後通過的版本不同於原先的版本，但至少協商過程可以使法案的立場往提案者所期待的方向靠近；其次若立法委員提出之法案獲得三讀通過，立法委員更能藉此向選民宣稱其功勞，成為在尋求連任時得以宣傳的政績，縱使提案無法獲得通過，也能向選民表明曾努力提案立法過，對選民有

所交代；反之，如果不提案則可能被選民認為其怠忽職守，也可能在下次競選時被挑戰者拿來大做文章（盛杏媛 2014b）。

此外，大法官宣告法律違憲，不可避免會對立法機關產生影響，代表其過往所制定的法律違反憲法之規範，立法者需要再訂定一個合乎憲法的法律。然而過往大法官釋憲的功能，僅成為憲法及法律出現疑慮的解釋者，大法官解釋很少宣告法律違憲，但在解嚴之後，民主意識抬頭使得大眾重視權利的保護，大法官釋憲不僅維護人民的權利，更成為憲法的守護者（吳庚 2005）。雖然釋憲機關具有維護憲法最高性之功能，因此可以審查立法機關所制定的法律合憲性，並透過釋憲補充法律之漏洞，但原則上不應取代立法機關進行立法工作，而具有民意基礎及立法正當性的立法機關，應隨著時空環境變遷之需要，制定合乎現代社會所需要且合憲之法律，因此縱使大法官解釋宣告法律違憲，仍不應介入立法機關如何進行立法，當然立法機關也不能制定違憲之法律（陳清秀 2010）。

因此對於立法委員而言，被大法官宣告違憲的法律是明確提供給立法委員可以提案立法的目標，立法委員提案修正違憲法律，不僅盡到立法者立法的義務，也可以向選民宣稱其保障人民權利的功勞，但究竟是甚麼因素影響立法委員遲遲未對違憲法律進行立法。前面文獻指出當問題流、政策流及政治流三個流匯集在一起時政策窗就會開啟，此時議題就很容易進入政策議程進而三讀通過，問題流指吸引決策者注意的問題，而被大法官宣告違憲的法律因為侵害人民的權利，所以比較會受到公眾的關注，進而引起立法及行政機關去解決問題，因此大法官解釋法律違憲基本上已達到問題流要件，那麼政策流與政治流是否匯聚？本文將探討大法官宣告法律違憲的方式是否會影響立法者修正法律的積極性？而違憲法律在政策流上是否具有可行的備選方案來應對需要解決的違憲問題？另外，政治流上不同政治行動者間是否有歧異，是否達成共識？透過本文來了解法案未能審議通過，是否受到多元流模式的影響，使得政策窗無法開啟，進而使得違憲法律未能立法通過。

大法官宣告法律違憲會使得立法者注意到問題的出現，進而努力去解決問題，而大法官違憲宣告的方式會影響立法機關是否積極立法，林冠宇（2019）指出宣告法律定期失效相較於單純違憲宣告，有規定法律應於期限內進行立法，會給予立法機關修法的急迫性，因此對於宣告定期失效的法律，立法機關會較快速的進行修法，而若僅是單純宣告違憲，縱使有諭知檢討修正或命定期修法，但因為法律未失去效力，立法者可能較不會積極去立法，由此推論出第一個假設：

假設一：大法官違憲宣告的方式會影響立法的成敗。

政策流對於違憲法律立法成敗的影響可能為該法律根本就沒有任何提案出現，使得法案無法進入立法院審議程序，因為若立法機關及行政機關皆未對違憲的法律提出修正或廢止之提案，法案就不可能排入程序委員會，更遑論後續的審議過程，而沒有提案的出現可能是因為備選方案不具政治上、行政上及技術上的可行性，或是與社會價值不一致，使得立法機關與行政機關皆未提案。此外，從過往文獻可發現行政院是否提案對於法案的通過也有很大的影響，因為行政院具有行政執行經驗及專業程度使其在法案提案上具有優勢（宋至晟 2018），不僅提案規模比立法委員大也較全面性，提案的三讀通過率也比黨團提案或立法委員提案高（盛杏媛 2014a），政府機關具有豐富的資源以及龐大的文官人力，使得政府提案，不僅限於行政院提案，考試院、司法院及監察院對於其專業相關的法律，在提案上也具有相當的優勢，因此根據上述理論，本文做出第二個假設：

假設二：當法律有政府提案時，法案較容易立法成功；當法律無提案或

只有立委或黨團提案時，法案較容易立法失敗。

而政治流對於違憲法律立法成敗的影響為當民意具有共識時，即在大法官釋憲後多數人對於違憲法律的立場具有相同的意見，爭議性相對較小時，立法委員就有動機依照多數的民意去修正法案，因為立法通過還可以藉此向選民邀功；然而當違憲法律具有較大爭議時，正反雙方的政治行動者（包括政黨、利益團體、

行政院或立法院...)皆會影響法案的審查來維護自身的利益，法案若想通過必須協商出雙方皆認同的意見，而當協商破局時，法案就可能修正失敗，若只偏向某一方的意見去立法，也會因而得罪另一方的選民而失去選票，使得立法委員較不具動力去通過爭議性較大的法案，由此推論出第三個假設：

假設三：若法案在利益上或政治上的爭議愈小時，法案愈容易立法成功，反之，若在利益上或政治上的爭議愈大時，法案愈容易立法失敗。

過往研究也發現分立政府會對立法成敗產生影響 (Sundquist 1988；盛杏媛 2003；黃秀端 2003；黃秀端 2004；吳東欽 2008；邱訪義 2010)，分立政府時期在野多數黨會對少數政府之提案進行阻攔，以此弱化執政黨的表現，提高下次競選時成為執政黨的機率，使得立法院中政黨競爭激化，導致立法僵局的出現，因此分立政府會造成立法效能不彰的影響，不僅使得法案通過比例大幅下降，而且法案通過所需之時間也較長，因此，本文推論出第四個假設：

假設四：若法案審議時為一致政府狀態，法案較容易立法成功，反之，若法案審議時為分立政府狀態，法案較容易立法失敗。

另外，法案經過黨團協商也會影響立法的成敗 (黃秀端、何嵩婷 2007；盛杏媛、黃士豪 2017)，爭議性的法案往往需要經過黨團協商才可能通過，送至黨團協商且最終能完成協商之法案，因為經過協商而產生具共識的法案版本，使得立法通過的比例很高，但若送黨團協商後一個月未處理或未完成協商，該法案的審查程序可能就此終止，而且立法成功的機率很低，因此根據前文的論述發展出第五個研究假設：

假設五：若法案有經過黨團協商且協商通過，法案較容易立法成功，反之，若法案有經過黨團協商但協商不通過，法案較容易立法失敗。

第四章 研究設計

本研究將分別以量化分析與質性個案分析來進行研究，以大法官會議解釋中宣告違憲之法律為研究對象，本文研究期間從 1987 年 7 月 15 日解嚴至 2019 年 12 月 31 日止，這期間大法官會議公布的解釋總共有 571 個，其中宣告法律違憲的大法官解釋有 113 個。本文針對這 113 個解釋進行量化方法分析，並從中挑選個案進行研究，探究違憲法律修正的成敗是否受到問題流大法官違憲宣告的方式，政策流法案提出者是否有政府版本，以及政治流中法案是否具有爭議性、行政與立法關係或法案是否黨團協商通過等因素之影響，藉此呈現出違憲法律的整體樣貌，此外並對於被大法官宣告違憲之法律以多元流架構挑選法案進行個案分析，詳細了解在法案合法化的過程中，政策流與政治流究竟是如何影響法案的立法成敗，使得違憲之法律遲遲未能立法通過。

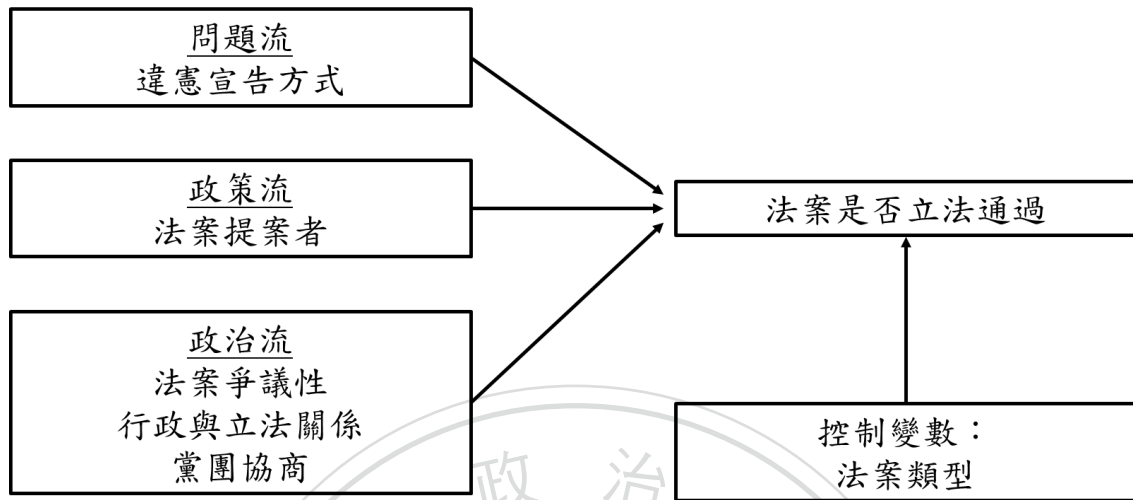
本研究的分析單位為法案，依變數為宣告違憲之法律是否有立法通過：本研究將是否立法結果分為三類，因為違憲宣告並命定期修法及定期失效的宣告方式，大法官有規定相關機關於期限內完成立法，因此將其立法結果分為期限內立法通過、未在期限內立法通過以及至今尚未通過。第一類為期限內立法通過，大法官宣告違憲但未給立法期限的法律，只要有立法並三讀通過皆屬於此類，而大法官宣告違憲且有給立法期限的法律，要在期限內立法且三讀通過才歸於此類；第二類為未在期限內立法通過，大法官宣告違憲且有給立法期限的法律，只要在期限過後才立法且三讀通過皆屬於該分類；第三類尚未通過，即為被大法官宣告違憲的法律至今尚未立法成功。而本研究認為未在期限內立法通過屬於無立法通過，因為未在期限內立法通過的法律雖然其最後有立法且三讀通過，但其通過日期已經過了大法官會議所規定的期限，因此將其與尚未通過皆歸為無立法通過，編碼為 0，而法案有立法通過，則編碼為 1。

而自變數則是測量法案違憲宣告方式、法案的提案者、法案是爭議性、行政與立法關係，以及法案是否有黨團協商並通過，詳細說明及編碼方式如下所列：

1. 違憲宣告方式：以大法官違憲宣告方式分為五類，單純違憲宣告、違憲宣告並諭知檢討修正、違憲宣告並命定期修法、定期失效及立即失效。
2. 法案提案者：法案提案來源可分成三類：政府提案，由行政院或是考試院、司法院、監察院所提的法案全部歸為此類；黨團提案，由在立法院組成黨團的政黨所提的法案；立法委員提案，由立法委員所提之法案。本研究主要關注於法案若有政府提案版本，則法案就容易通過，因此將法案提案版本分為只有政府提案版本、法案提案版本有政府提案以及立委或黨團提案、法案沒有政府提案版本，只有立委提案或黨團提案、以及法律根本沒有提案版本。
3. 法案爭議性：被大法官違憲宣告的法案，多少都是具有爭議性的法案，因此本研究將法案爭議性分為爭議性大或爭議性小。透過立法院新聞知識管理系統蒐集各大平面報紙對於違憲法案的報導，若報導中有舉出該法案在政黨之間的意見不同、民意呈現兩極化，或是有壓力團體彼此互相對立，例如釋字第 748 號同性二人婚姻自由案，在釋字公布後，下一代幸福聯盟與平權公投小組便有對立的意見，甚至在公民投票結果，民意呈現出與大法官解釋不同的意見，則該法案屬於爭議性較大的法案；反之則為爭議性較小的法案。
4. 行政與立法關係：依照法案審議時的行政與立法關係進行分類，法案審議時若行政與國會多數黨同屬一個政黨，則為一致政府狀態；若法案審議時行政與國會多數黨不屬於同一個政黨，則為分立政府狀態。
5. 是否黨團協商且通過：法案是否送至黨團協商，以及協商是否有結論都是法案是否通過的關鍵因素，因此分為三類探究黨團協商的影響，法案有經過黨團協商且協商通過、法案有經過黨團協商但未協商通過、以及法案未經過黨團協商。

控制變數為法案類型，該變數也會對法案是否立法通過產生影響，但因其非涉及問題流、政策流及政治流，故列為控制變數。法案類型以法案解釋內容類型進行分類，主要可分為人民基本權利以及維護憲政秩序，人民基本權利可分為平

等權、自由權、受益權、參政權及其他權利；維護憲政秩序則規範各機關的權限以及權力分立的制度。



資料來源：作者自製

圖 1 研究架構圖

另外以 Kingdon (1984) 提出的多元流模式分析違憲之法律，採用比較研究方法，針對相同事物的不同方面，透過比較而找出其中的共同點或差異點，以此來深入分析違憲法律能夠修正通過或不能修正通過的因素為何。本文將違憲法律依政策流中是否有政府提案，以及政治流中法案是否具有爭議，將宣告違憲的法案進行分類，總共有四類，因為政府是否有提案對於法案的通過有關鍵的影響力，如果政府沒有提案，極可能是備選方案難產，此外法案是否具有爭議性也會影響立法者對於法案的態度，因此藉由上述兩種標準將宣告法律違憲的法案進行分類。而根據理論，法案有政府提案且爭議性小，該法案應該容易立法成功；反之，法案只有立委或黨團提案且爭議性大，該法案應該較容易立法失敗，因此分別從這兩類中挑出典型個案 (typical case) 及異常個案 (deviant case)，透過文獻分析法對個案的立法審議過程進行資料之蒐集。

表 4-1 違憲法律分類

		政治流	
		法案爭議性大	法案爭議性小
政策流	有政府提案	340、373、384、392、 436、666、709、711、 718、732、748	224、251、288、300、321、339、 362、365、366、371、386、405、 434、439、445、446、450、452、 471、483、485、487、488、491、 507、523、524、535、549、551、 558、580、583、587、588、589、 603、610、616、624、636、641、 644、645、653、654、662、663、 664、669、670、673、677、680、 685、687、694、696、701、702、 708、710、712、744、745、746、 749、752、755、756、770、786
	無政府提案	453、573、585、613、 649、655、781、782、 783	410、477、522、631、633、704、 716、731、733、735、737、747、 760、762、763、766、775、777、 779、785

資料來源：作者自行整理

註：表中數字為大法官會議釋字，其涉及的法律與立法狀況詳見附錄。

挑選的個案分別為法案有政府提案且爭議性小的釋字第 749 號計程車駕駛人定期禁業及吊銷駕照案、釋字第 712 號收養大陸地區人民限制案，釋字第 749

號符合理論且有立法成功，但釋字第 712 號依照理論也應該較容易立法成功，但該法案至今尚未立法成功；以及法案只有立委或黨團提案且爭議性大的釋字第 573 號特定宗教處分財產限制案、釋字第 585 號真調會條例違憲案，釋字第 573 號依照理論屬於不易立法成功的法案，確實至今尚未立法成功，但釋字第 585 號卻與理論不同，雖然是爭議性大且只有黨團提案的法案，卻有立法成功。首先會對 4 個研究個案進行描述，以多元流模式作為分析架構，分析個案在政策流及政治流上是否順利的推進或是有遇到阻礙，再將個案一起比較分析，在政策流上各個提案者之提案是否能都夠進行協商取得共識，在政治流上民意輿論、壓力團體以及政黨之間競爭是否可以取得完善的協調，透過個案的分析，詳細了解在立法過程中影響立法成敗之因素為何。

本文藉由量化方法對所有被大法官會議宣告違憲之法律進行分析，研究違憲法律修正的成敗是否受到政策流中是否具有提案或法案提出者是否有政府版本，以及政治流中法案是否具有爭議性、行政與立法關係或法案是否黨團協商通過等因素之影響，藉此呈現出違憲法律的整體樣貌，另外再對於違憲之法律進行分類並以多元流模式進行個案分析，詳細了解在法案合法化的過程中，究竟是政策流還是政治流的因素影響法案的成敗，透過上述的研究方法了解影響違憲法律成敗之因素。

第五章 違憲法律的立法分析

本章節將先呈現出多元流模式影響違憲法律立法成敗的整體描述統計，以違憲的法案為分析單位，透過量化模型來驗證多元流對立法成敗的影響，並說明資料分析的結果；另外也針對違憲法律政策流中是否有政府提案，以及政治流中法案是否具有爭議進行分類，從中挑選 4 個個案來進行個案分析，詳細描述在立法審議過程中，政策流及政治流如何影響立法的成敗。

第一節 量化分析

量化分析先個別呈現出問題流、政策流及政治流對於立法成敗的影響，再以二分勝算對數模型來驗證本文的假設。從表 5-1 可以發現違憲法律的宣告方式的確會對立法成敗產生影響，其中大法官最常使用的違憲宣告方式，定期失效及立即失效都有六成以上的立法成功率，其中宣告違憲法律定期失效，因為大法官有宣告法律失效的期限，因此會使得立法者盡速修正法律，避免法律失效影響法秩序之安定；宣告違憲法律立即失效，因為大法官違憲宣告時法律就失其效力，因此會造成法真空狀態，所以立法者也會修正法律，避免造成無法律適用的狀態；而違憲宣告並命定期修法的立法成功率最低，是因為此種違憲宣告方式是近期大法官較常使用的宣告方式，因此使得其尚未立法通過的法案比例較多。

從立法成敗觀之，單純違憲宣告及違憲宣告並諭知檢討修正，兩種宣告方式看似有較高的立法通過率，但從通過天數來看，單純違憲宣告的平均通過天數最久，從釋字公布到法案三讀通過平均通過天數為 2277 天，違憲宣告並諭知檢討修正的平均通過天數為 1640 天，而定期失效的平均通過天數最短，從釋字公布到法案三讀通過平均通過天數為 906 天，由此可知大法官宣告違憲法律定期失效，給予立法者於期限內立法的壓力，的確會影響法律的立法成敗。

表 5-1 違憲宣告方式與立法成敗交叉表

宣告方式	立法成敗			總計
	立法通過	未在期限內 立法通過	尚未立法通過	
單純 違憲宣告	9 (100.00)	0 (0.00)	0 (0.00)	9 (100.0)
違憲宣告並 諭知檢討修正	7 (87.50)	0 (0.00)	1 (12.50)	8 (100.0)
違憲宣告並 命定期修法	3 (21.43)	6 (42.86)	5 (35.71)	14 (100.0)
定期失效	32 (66.67)	9 (18.75)	7 (14.58)	48 (100.0)
立即失效	25 (73.53)	0 (0.0)	9 (26.47)	34 (100.0)
總計	76 (67.26)	15 (13.27)	22 (19.47)	113 (100.0)

$X^2=28.8733, p=0.000$

資料來源：整理自司法院大法官解釋及立法院國會圖書館

說明：1.表中數字為法案數，括弧中數字為百分比

2.尚未立法通過的法律包括期限未到，且尚未立法通過的法律。

其次，從表 5-2 可以看出當法案只有政府提案版本時，高達九成以上的違憲法律都能立法成功，而只有立法委員或黨團提案的法案，立法成功率只有五成，可能與政府機關豐富的資源以及龐大的文官人力有關，使其可以提出具有專業性的法案，立法成功的數量也較多。此外有政府及立委或黨團提案的法案，成功率雖然接近七成，但對比於只有政府提案，其成功率較低，可能因為當需要審議的法案版本較多時，會有不同的意見需要進行討論，使得立法的成功率較為降低，而沒有提案的法律可能因為其備選方案尚不具可行性或與社會價值不一致，使其無提案版本造成立法失敗。

表 5-2 提案者與立法成敗交叉表

提案者	立法成敗			總計
	立法成功	未在期限內 立法通過	尚未立法通 過	
只有政府提案	20 (95.24)	1 (4.76)	0 (0.00)	21 (100.00)
有政府及立委 或黨團提案	43 (69.35)	13 (20.97)	6 (9.68)	62 (100.00)
只有立委或 黨團提案	13 (50.00)	1 (3.85)	12 (46.15)	26 (100.00)
無提案	0 (0.00)	0 (0.00)	4 (100.00)	4 (100.00)
總計	76 (67.26)	15 (13.27)	22 (19.47)	113 (100.00)

$X^2 = 42.4850, p = 0.000$

資料來源：整理自立法院國會圖書館

說明：表中數字為法案個數，括弧中數字為橫列百分比

另外，表 5-3 為法案爭議性大小對於其立法成敗的影響，可以看出法案爭議性大或小，對於法案是否立法成功的影響並不顯著，雖然爭議性較小的法案有接近七成的立法成功率，但爭議性較大的法案也有五成以上的立法成功率，可能因為這些法案是被大法官宣告違憲的法案，所以縱使法案在政黨之間未達到共識，或是民意有相對立的意見，但為了使法律合乎憲法的規範，立法者可能未能在期限內修正法律，但最終也會將違憲之法律進行立法。

表 5-3 爭議性與立法成敗交叉表

爭議性	立法成敗			總計
	立法成功	未在期限內 立法通過	尚未立法通 過	
爭議小	65 (69.89)	13 (13.98)	15 (16.13)	93 (100.00)
爭議大	11 (55.00)	2 (10.00)	7 (35.00)	20 (100.00)
總計	76 (67.26)	15 (13.27)	22 (19.47)	113 (100.00)

$X^2=3.7498, p = 0.153$

資料來源：整理自立法院國會圖書館

說明：表中數字為法案個數，括弧中數字為百分比

當違憲的法律無提案版本時，該法案就無立法的審議過程，因此無法了解法案審議時，行政與立法的關係是否為一致或分立政府，以及該法案是否有經過黨團協商且協商通過，所以自變數行政與立法關係及黨團協商的法案數排除 4 個無提案的法案後，總計只有 109 個。而表 5-4 顯示出不論執政黨與國會多數是否為同一政黨，一致政府與分立政府時期的立法成功率並沒有明顯的差異，可能如邱訪義（2010）文章提及，除非行政與立法互為敵對關係，雙方對於法案的態度大相逕庭，否則不易出現立法僵局。

表 5-4 行政與立法關係與立法成敗交叉表

行政與立法 關係	立法成敗			總計
	立法成功	未在期限內 立法通過	尚未立法通 過	
一致政府	59 (70.24)	11 (13.10)	14 (16.67)	84 (100.00)
分立政府	17 (68.00)	4 (16.00)	4 (16.00)	25 (100.00)
總計	74 (69.72)	15 (13.76)	18 (16.51)	109 (100.00)

$X^2=0.1372, p = 0.934$

資料來源：整理自立法院國會圖書館

說明：表中數字為法案個數，括弧中數字為百分比

而表 5-5 為黨團協商對於立法成敗的影響，表中顯現出黨團協商的確會對立法成敗造成影響。法案經過黨團協商且協商通過，有七成以上的立法成功率，而其他 11 個法案雖然超過大法官會議宣告的期限才立法通過，但最終也有將法案進行修正，顯示黨團協商且協商通過的確會提高法案的通過率，但法案的審議過程可能未能在大法官宣告的期限內通過；而未經過黨團協商的法案也有較高的立法成功率，因為法案本身就不具有爭議性，所以縱使不經過黨團協商也可以立法成功；而法案經過黨團協商但未協商成功的法案，其立法成功率不到五成，協商未成功的法案可能在法案審議過程沒有達到共識，最終若需要通過則會透過投票表決的方式來使法案三讀通過，不過多數的法案在協商未成功後，其法案的立法程序可能就此終止，使得其未能立法成功。

表 5-5 黨團協商與立法成敗交叉表

黨團協商	立法成敗			總計
	立法成功	未在期限內 立法通過	尚未立法通過	
黨團協商且通過	32 (74.42)	11 (25.58)	0 (00.00)	43 (100.00)
黨團協商未通過	5 (41.67)	2 (16.67)	5 (41.67)	12 (100.00)
未經黨團協商	39 (72.22)	2 (3.70)	13 (24.07)	54 (100.00)
總計	76 (69.72)	15 (13.76)	18 (16.51)	109 (100.00)

$X^2=23.5150, p=0.000$

資料來源：整理自立法院國會圖書館

說明：表中數字為法案個數，括弧中數字為百分比

從上述統計結果顯現出，除了法案的爭議性及行政與立法關係，其他的研究假設都有相當的經驗證據可以支持其成立，大法官違憲宣告方式、法案提案者以及黨團協商，都會影響法案的立法成敗。然而上列的交叉分析並沒有控制其他可能影響立法結果的變數，因此以二分勝算對數模型來驗證本文的假設，因為違憲法律的個案數不多，因此本文將依變數違憲之法律是否有立法通過分為二類，未在期限內立法通過屬於無立法通過，因為未在期限內立法通過的法律雖然其最後有立法且三讀通過，但其通過日期已經過了大法官會議所規定的期限，因此將其與尚未通過皆歸為無立法通過，而另一類為法案有立法通過。而沒有提案版本的 4 個法案，因為無法案提出，所以沒有法案審議時的行政與立法關係資料，也無是否有黨團協商的資料，而 9 個被大法官單純宣告違憲的法案，因為都屬立法通過，沒有變異性，所以無法估計，因此上述 13 個法案不列入二分勝算對數模型來驗證。

從表 5-6 可以發現，在考量其他影響立法成敗的變數後，大法官違憲宣告的

方式對於立法成敗的影響顯著，在控制其他因素不變的情況下，定期失效對立法成功的勝算是違憲宣告並命定期修法的 6.454 倍，雖然兩者大法官都有訂定修法的期限，但定期失效有使法律失去效力，以免造成法秩序的不安定性，確實比違憲宣告並命定期修法更容易立法通過，也顯現出不同的違憲宣告方式的確會相當程度影響立法的成敗，本研究的假設一成立。而提案者對於立法成敗有影響的假設，也有相當的經驗證據可以支持其成立，表 5-6 可以發現，在考量其他影響立法成敗的變數後，當提案者只有政府版本對於立法成敗的影響相當顯著，在控制其他因素不變的情況下，只有政府提案對立法成功的勝算是只有立委或黨團提案的 13.329 倍，顯示出只有政府提案的法案相較於只有立委或黨團提案的法案，立法成功的機率相當的高，而有政府及立委或黨團提案對立法成功的勝算是只有立委或黨團提案的 1.898 倍，有政府提案確實比只有立委或黨團提案更容易立法通過，本研究的假設二也成立。

但是法案爭議性大小、是否為一致或分立政府、是否有黨團協商以及法案類型，在對於立法成敗的影響並未達到統計上的顯著水準，使得本研究的假設三、假設四及假設五皆未得到經驗證據支持其成立，從量化分析資料可看出，多元流模式的問題流及政策流對於立法成敗有相當的影響，而政治流的影響並無顯著，然而不僅只有上述變數會影響法案的立法成敗，因此本文將針對法案進行個案分析，深入了解影響法案成敗的原因。

表 5-6 違憲法律立法成敗的二分勝算對數模型

		係數估計值	標準誤	勝算比	
違憲宣告方式 (對照：違憲宣告並命定期修法)					
問題流	單純違憲宣告	0	(empty)		
	違憲宣告並諭知檢討修正	1.621 *	0.745	15.905	
	定期失效	1.101 *	0.454	6.454	
	立即失效	1.521 **	0.506	12.892	
提案者 (對照：只有立委或黨團提案)					
政策流	只有政府提案	1.566*	0.660	13.329	
	有政府及立委或黨團提案	0.397	0.373	1.898	
法案爭議性 (對照：爭議小)					
政治流	爭議大	-0.085	0.389	0.839	
	行政立法關係 (對照：一致政府)				
	分立政府	-0.089	0.344	0.849	
	黨團協商 (對照：協商未通過)				
	協商且通過	0.502	0.499	2.350	
	未經過協商	0.289	0.518	1.662	
法案類型 (對照：基本權利)					
	維護憲政秩序	0.508	0.699	2.512	
Constant		-1.390	0.586		

N=100

Log likelihood = -49.71

Pseudo R² = 0.22

資料來源：作者自行蒐集

說明：***: $p < 0.001$; **: $p < 0.01$; *: $p < 0.05$

第二節 個案分析

根據理論法案有政府提案且爭議性小，該法案應該容易立法成功，釋字第 749 號計程車駕駛人定期禁業及吊銷駕照案，提案者有政府版本、爭議性小且法案審議時為一致政府狀態，法案有經過黨團協商且協商通過，最後也立法成功；然而也有與理論不符的個案，釋字第 712 號收養大陸地區人民限制案，該法案提案者也有政府版本、爭議性小且法案審議時為一致政府狀態，但該法案審議過程只到一讀會，並未經過黨團協商，而該法案最後並未立法成功。

反之，法案只有立委或黨團提案且爭議性大，該法案應該較容易立法失敗，釋字第 573 號特定宗教處分財產限制案，提案者只有立法委員提案版本、爭議性大且法案審議時為分立政府，法案雖然經過黨團協商但協商未通過，最終也立法失敗；然而也有與理論相悖的個案，釋字第 585 號真調會條例違憲案，提案者只有黨團提案版本，爭議性大且法案審議時為分立政府，經過黨團協商但協商未通過，不過該法案最後卻有立法成功。因此本文透過個案分析，不僅了解符合理論的典型個案，更欲探究為何有政府提案且爭議性小的釋字第 712 號未能立法成功，以及只有立委或黨團提案且爭議性大釋字第 585 號最後如何立法成功。

一、釋字第 749 號計程車駕駛人定期禁業及吊銷駕照案（法案有政府提案且爭議性小，有立法成功）：

道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項於 2017 年 6 月 2 日被大法官宣告違憲，該條文僅因計程車駕駛人在執業期間犯罪，而不論其犯行是否會對乘客安全產生危害，均吊扣其執業登記證、廢止其執業登記、並且吊銷駕駛執照，違反憲法第 23 條比例原則，與憲法第 15 條保障人民工作權之意旨。該法案是由六位計程車司機，因觸犯道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項所列之罪，而遭廢止其執業登記並吊銷駕駛執照，經確定終局裁判後提請聲請，以及二位地方法院法官

於審理交通裁決事件時，認為道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項有牴觸憲法疑義，因而裁定停止訴訟程序並聲請大法官解釋。⁷

然而該法案在大法官釋憲前，立法委員徐少萍最早已於 2015 年提案修正道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項，認為針對犯罪的計程車司機僅須吊扣其營業駕照，可以保留其普通駕駛執照，以保障人民權利，但該提案只到一讀會，之後也有行政院及其他立委提案修正相關法規，不過該法案直至 2019 年 3 月 26 日才三讀通過。而在此次法案審議過程中，道路交通管理處罰條例主要針對酒駕加重罰款，有關計程車禁業及吊銷駕照的修正，主要依照釋字第 749 號意旨進行修正，在委員會審查時，政府及政黨間也對法案的修正有共識，立委也是認為需要確實規範並加強稽查。

立法委員洪慈庸：那如果沒有稽查到呢？...執業登記證跟駕駛不同人的問題，小則消費糾紛，或者遺忘東西的時候找不到司機；更大的問題是會成為乘車安全跟治安的死角，所以我希望交通部除了依靠警政署抽檢或稽查之外，能夠有進一步積極的管理措施。（立法院公報第 106 卷第 51 期委員會紀錄）

最終，法案經過黨團協商且協商通過，在黨團協商時也無太多的爭議，僅在法律文字上的認定有所出入，最後以協商條文三讀通過。該法條早在釋憲前即有行政院及立委提案修正，釋憲後也有立委提案保障計程車司機的工作權，而有關計程車吊銷駕照的修正，雖然最終只有行政院提案進入法案審議程序，但該法案的修正並沒有其他意見反對，因此很順利的立法成功。

⁷ 參照司法院釋字第 749 號。

二、釋字第 712 號收養大陸地區人民限制案（法案有政府提案且爭議性小，但尚未立法成功）：

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 65 條第 1 款，於 2013 年 10 月 4 日被大法官宣告與憲法第 22 條保障收養自由之意旨，以及第 23 條比例原則不符，應立即失其效力。本案有兩位聲請人，均被法院認為兩人之收養行為違反臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 65 條第 1 款之規定，經裁定駁回確定後，兩人聲請釋憲。⁸

為符合司法院釋字第 712 號解釋意旨，保障憲法賦予人民婚姻自由與家庭制度的宗旨，陸委會邀請學者專家、相關機關及民間團體共同研商、擬定第 65 條修正草案，而立法委員也有提案修正第 65 條之規定，該法案在馬政府時期，行政院及立法委員李彥秀皆有提案修正收養大陸人民之規定，而後蔡政府時期，行政院針對該法條仍有提案修正，但所有的提案只有到一讀會的程序，並沒有後續的法案審議過程，只得該法案至今尚未立法通過。但從海基會兩岸經貿網上可得知，臺灣地區與大陸地區關係人民條例第 65 條雖規定，臺灣人民須無子女或養子女，才可收養大陸人民，且僅限收養一人，但依據司法院釋字第 712 號解釋，自 2013 年 10 月 4 日起，臺灣人民收養其配偶之大陸子女，已經不受第 65 條規定之限制，由此可知法律雖然尚未立法通過，但因為大法官宣告該條文自解釋公布起立即失效，使得收養大陸人民不需依照第 65 條之規定。

釋字第 712 號解釋宣告的起因為，大陸配偶希望藉由收養來與自己在前婚中所生子女團聚，但因為第 65 條第 1 款之規定，即使與臺灣地區人民合法結婚而獲准來臺居留，也不能帶著未成年且需撫養的子女來臺居留，即使臺灣配偶同意扶養，亦不能收養子女，然而若外籍配偶有類似情形發生，其外籍子女得申請來臺依親，再由駐外單位依個案決定是否發給簽證。雖然釋字第 712 號解釋放寬臺灣地區人民收養其配偶之大陸地區子女之規定，但有關大陸地區子女其居留或定

⁸ 參照司法院釋字第 712 號。

居等身分相關事項，尚有較嚴格的管控。例如新冠肺炎疫情剛發生之際，「小明的故事」就引起社會上不同意見的討論，有鑑於防疫資源有限，因為國籍問題使得大陸地區子女不得返臺，但在現行制度下，臺灣人收養陸配前婚姻子女，需先排隊申請長期居留，之後連續居住滿 2 年，每年居住滿 183 日，才能取得身分證，而且每年數額都有嚴格的限制，但不少陸配子女早已在臺灣生活多年，卻因為防疫考量，導致其因國籍問題被阻隔於境外。⁹

臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 65 條第 1 款至今尚未修正，除了該法案直接被釋字第 712 號解釋宣告立即失效，使法條的法律效力直接被架空，此外臺灣地區與大陸地區人民關係條例的修正，也牽涉到兩岸政治關係的敏感問題，法案該如何立法都備受關注，加上行政院及立委的提案內容，也是使收養其配偶之大陸地區子女得不受第 65 條第 1 款之規範，與釋字第 712 號解釋之意旨相同。

釋字第 749 號及釋字第 712 號是有政府提案且爭議性小的案件，不過兩個法案的立法結果卻不一樣，道路交通管理處罰條例在大法官宣告違憲的二年後，依照大法官的解釋修正道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項，然而臺灣地區與大陸地區人民關係條例卻在大法官宣告違憲至今都尚未修正法律，提案也只到一讀程序，連委員會審議都沒有，但因為該法律是被大法官宣告立即失效的案件，因此相關機關對於收養其配偶之大陸子女之規定，就直接依照釋字第 712 號解釋進行辦理，不再受臺灣地區與大陸地區人民關係條例第 65 條規定之限制。

三、釋字第 573 號特定宗教處分財產限制案（法案只有立委或黨團提案且爭議性大，尚未立法成功）：

監督寺廟條例於 2004 年 2 月 27 日被大法官宣告違憲，第 2 條第 2 項及第 8 條規範之對象，僅適用於部分宗教，與宗教中立原則及宗教平等原則相違背，定期二年內失其效力。本案因為兩起寺廟土地贈與及買賣糾紛，引發民事訴訟，聲

⁹ 王如玄，2020，〈兩岸斷鏈後，臺灣社會民生及家庭安定支柱何在〉，奔騰思潮，5 月 26 日，<https://www.lepenseur.com.tw/article/366>，檢索日期：2020 年 07 月 20 日。

請人於確定終局判決後，認為監督寺廟條例有牴觸憲法之疑義，因此聲請大法官解釋。¹⁰

監督寺廟條例只有立法委員黃昭順提案廢止，因為該法律只對佛、道教進行監督，並未規範到其他宗教，違反宗教平等，而且該法是訓政時期的老舊條文，政府對於宗教管理的權力過大，應予以廢止，然而該法至今尚未被廢止。而該法律因為牽涉到宗教團體的權利，為了拉攏宗教團體的選票，藍綠陣營激烈較勁，泛藍陣營以人數優勢，於 2003 年在內政委員會通過廢止監督寺廟條例，雖然內政部和泛綠立委雖然反對，但無力阻止，不過該次委員會審查後，法案送入黨團協商，但因遲遲未有協商結論，導致該法案無三讀通過。不過內政部會反對廢止監督寺廟條例，是因為監督寺廟條例僅做原則性規範，內政部為確立宗教團體法律地位，已推動「宗教團體法」立法，因此在宗教團體法尚未完成立法前，監督寺廟條例逕予廢止，可能衍生諸多弊端，不利寺廟現狀的改變。¹¹

然而宗教團體法的立法可能有有干預宗教自由的疑慮，也可能無限擴大宗教團體的權限，例如由國民黨立委王金平等人所提之草案，其中「聖俗分離原則」看似維護宗教團體的特殊性與自主性，實際上卻造成宗教團體無法可管。草案指出，聖俗分離原則是憲法上處理宗教事務的基本精神，因此有關宗教團體的信仰、教制、傳統等教務事項，法院不得調解與干涉，也不得介入宗教組織及人事任免，與民進黨團主張宗教團體應該朝向開放且透明，而不是不管制的立場背道而馳，加上草案中關於宗教用地的管理，卻排除國土計畫法、消防法、土地法等法律的限制，雖然名為尊重宗教自由，實際上卻會讓有心人士可以藉由宗教的名義，任意開發土地，反而造成環境保育的危害。¹²

¹⁰ 參照司法院釋字第 573 號。

¹¹ 何明國，2003，〈泛藍主導廢止監督寺廟條例，認為僅監督佛、道教形成歧視，院會時將再對陣〉，《聯合報》，12 月 23 日。

¹² 李秉芳，2018，〈《宗教基本法》踩煞車暫不排審，到底是哪些立委連署？〉，關鍵評論，10 月 23 日，<https://www.thenewslens.com/article/106643>，檢索日期：2020 年 07 月 01 日。

因為宗教團體法的立法尚有許多爭議，使得宗教團體法遲遲未能立法通過，因此也導致監督寺廟條例的廢止也未能三讀通過，讓一部制定九十年來卻未曾修改的法律持續適用，反而會造成當有宗教糾紛產生時，法律無法適用的情況發生。

四、釋字第 585 號真相調查條例違憲案（法案只有立委或黨團提案且爭議性大，卻立法成功）：

2004 年總統選舉前一天，總統陳水扁和副總統呂秀蓮遭受到槍擊事件，而該事件被認為對於總統選舉結果產生影響，因此國民黨認為三一九槍擊案嚴重影響選舉的公正性及正當性，加上行政及司法單位偵辦速度太慢，因此提案成立真相調查特別委員會（以下簡稱真相調查會）來進行調查，最後於 2004 年 8 月 24 日三讀通過三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例（以下簡稱真相調查會條例）。然而法律通過後，不僅民進黨立委們聲請釋憲，行政院也提出覆議案，隨後大法官便於同年 12 月 15 日公布釋字第 585 號，宣告真相調查會條例違反權力分立與制衡原則，並且有違正當法律程序及法律明確性原則，違憲法條立即失效。¹³在大法官釋憲後，國民黨與親民黨黨團因應釋字第 585 號解釋提出修正草案，於委員會審查時，民進黨、國民黨與親民黨各提出修正動議，最後於 2006 年 4 月 11 日，以投票表決三讀通過國民黨與親民黨黨團提出之修正動議。

真相調查會條例是藍綠陣營政治角力戰相當明顯的案例，在草案制定時，泛藍立法委員借助人多勢眾，透過逐條表決的方式，幾乎完全按照國親修正動議版本三讀通過，而當時的總統陳水扁在簽署公布真相調查會條例的同時批示：「總統、副總統於選舉期間同時遭受槍擊，為明事實真相自應調查。政府支持調查，但不應違憲調查。本條例既有重大憲政爭議，宜尋求釋憲或修法解決，以符憲政秩序。」

¹⁴，而民進黨也於法律公布後向大法官會議聲請釋憲，最後作成釋字第 585 號解釋，在大法官宣告法律違憲後，民進黨提出真相調查會應馬上停止運作，但國民黨和

¹³ 參照司法院釋字第 585 號。

¹⁴ 陳嘉宏、江慧真，2004，〈扁公布真相調查條例，同時批示違憲調查〉，《中國時報》，9 月 25 日。

親民黨黨團皆表示要修法，讓真調會繼續運作。隨後國民黨和親民黨黨團一起提出修正草案，在經過四個月的黨團協商無結論後，國民黨發動甲級動員，再次以眾多的人數，透過逐條表決的方式三讀通過國親修正動議版本。

但通過的法案仍有違憲的疑慮，總統陳水扁於再次批示時，指出真調會條例修正後的法條仍有違憲爭議，但國民黨團強調，修正通過的法案已經回應大法官的解釋，陳水扁的作法有左右大法官釋憲的疑慮，總統並沒有權力變更或批示立法院所通過的法律。¹⁵然而在 2007 年 9 月 28 日大法官公布釋字第 633 號，宣告先前修正公布之真相調查特別委員會條例部分條文仍與憲法及釋字第 585 號解釋之意旨不符，違憲之法律立即失效，但在此之後便無修正草案再提出，加上政權的輪替，該法案是否修正也不再是藍綠兩大陣營角力戰的核心目標。

釋字第 573 號以及釋字第 585 號，兩個法案都是爭議性大但只有立委或黨團提案的案件，釋字第 573 號為政黨間對於是否刪除法案有不同的意見，因此導致該法案雖然送進黨團協商，但因為協商未通過，加上宗教團體法尚未訂定，導致監督寺廟條例的立法無疾而終；然而釋字第 585 號政黨間對於法案的立法態度也各持己見，法案送至黨團協商也無協商通過，但最後於院會審議時，國民黨發動甲級動員，透過投票表決的方式，讓該法案得以三讀通過。

¹⁵ 林漢洲，2006，〈扁批示 319 條例違憲，國黨團：逾權〉，《中華日報》，5 月 1 日。

第三節 小結

從量化結果觀之，問題流的大法官違憲宣告方式、政策流提案者是否有政府版本，都會對立法的成敗造成影響，大法官宣告法律違憲並且有定期讓法律失效，比起命定期其修法，但未將違憲的法律失其效力，更會促使立法者積極的修法，而法案的提案者有政府版本時，比起只有立委或黨團提案的法案，的確更容易立法通過。然而政治流的爭議性、行政與立法關係及黨團協商，在對於立法成敗的影響並未達到統計上的顯著水準，但並非政治流就不影響立法的成敗，可能因為法案的個案數太少，導致量化結果無法發現政治流對於立法成敗的影響，因此以個案分析詳細了解在立法審議過程中，多元流模式如何進行影響。

從個案分析中可看出，除了問題流及政策流會影響立法審議之外，政治流對於法案的立法成敗也有很大的影響，例如釋字第 585 號真調會條例違憲案，雖然依照理論較不易立法通過，但國民黨透過甲級動員讓法案得以順利三讀通過。另外，以集會遊行法為例，釋字第 445 號及釋字第 718 號皆宣告，集會遊行法與憲法第 14 條保障集會遊行之意旨有違，但對執政當局而言，修正集會遊行法不用事先申請可能會對其行政權的執行造成挑戰，並且從法案審議過程中可以看出，執政黨的立法委員在立法院會傾向不支持集會遊行法修正，而在野黨的立法委員會較傾向修正集會遊行法，集會遊行法的修正就像一面照妖鏡，馬英九在擔任台北市長時，對於當時的紅衫軍運動，曾經表明「集會遊行法首要保障個人言論自由，其次才是維護社會秩序」，並在 2008 年總統選舉時承諾將集會遊行法從許可制改為報備制，¹⁶但在其任內不僅沒有將集會遊行法立法成功，還發生野草莓學運抗議集會遊行法侵害憲法所保障的自由。而在 2008 年民進黨在野時，黨主席蔡英文也承諾要修改不合時宜的集會遊行法，終止行政濫權以及國家暴力，¹⁷但

¹⁶ 羅德水，2014，〈國、民兩黨如何面對集遊法修法〉，天下雜誌，5 月 8 日，<https://opinion.cw.com.tw/blog/profile/266/article/1355>，檢索日期：2020 年 05 月 01 日。

¹⁷ 林繡明，2020，〈蔡英文承諾《集會遊行法》修法跳票，時力籲保障言論自由〉，中時電子報，4 月 7 日，<https://www.chinatimes.com/realtimenews/20200407002256-260407?chdtv>，檢索日期：2020 年 05 月 01 日。

在其上任後，2018 年勞動基準法修正時，警政機關為了防範抗議的民眾，將總統府周邊皆設為禁制區，沿途放置拒馬、蛇籠使得車輛及行人皆禁止進入，反而以集會遊行法牽制人民集會遊行的權利。

而立法院方面，民進黨立委一直以來對於集會遊行法的提案相當積極，特別是在第七屆及第八屆時，有一半以上的提案皆由民進黨立委及黨團提出，積極提案將集會遊行法修改成為集會遊行的保障法，甚至有立委提案廢除集會遊行法。然而到了第九屆時，執政黨與國會多數皆為民進黨時，民進黨的立委反而提案將醫院列入禁制區，限縮集會遊行的範圍，反而是國民黨立委改變其過往不贊成修正集會遊行法的態度，一面倒支持廢除集會遊行法。¹⁸集會遊行法成為行政當局維護社會秩序的手段，因此對於執政黨而言，其積極立法通過集會遊行法的動力很低，因為當其遇到人民示威抗議時，即可以集會遊行法驅離民眾，甚至予以起訴，因此導致集會遊行法遲遲未能立法成功。

¹⁸ 曾盈瑜，2016，〈藍態度丕變，改挺廢除《集遊法》〉，《蘋果日報》，4月26日。

第六章 結論

本文分析違憲法律的立法過程，探究影響違憲法律立法成敗的因素為何？首先以量化方法分析總共 113 個被大法官會議宣告違憲的法律，研究違憲法律立法的成敗是否受到問題流中大法官違憲宣告的方式、政策流中提案者是否有政府提案，以及政治流中法案爭議性大小、行政與立法關係、是否黨團協商且通過之影響，藉此呈現出違憲法律立法成敗的整體樣貌，量化研究發現大法官違憲宣告的方式及提案者有政府提案版本，的確會影響立法的成敗，但法案爭議的大小、法案審議時為一致政府或分立政府、法案有無經過黨團協商且協商通過，對於是否立法通過無顯著的影響，因此本文再對違憲法律以多元流模式進行個案分析，發現在法案合法化的過程中，問題流、政策流以及政治流都會影響法案的立法成敗。

在影響立法成敗的因素中，問題流的大法官違憲宣告方式，在量化分析上，有相當的經驗證據可以支持其對於立法成敗的影響，而個案分析上，從釋字第 749 號可看出，道路交通管理處罰條例被大法官宣告二年後定期失效，立法委員確實有在規定的期限內將法案三讀通過。而政策流提案者有無政府版本，在量化分析上也可以發現，有政府提案的法案的確會比只有黨團或立法委員提案的法案更容易通過，而當法律沒有任何提案出現時，法案就無法進入立法院審議程序，導致法案無法進行立法，例如釋字第 633 號真調會條文被宣告違憲後，沒有政府、黨團或立法委員提案修正，因此使得該法案無法立法成功。而多元流模式的政治流，在量化分析上對於法案是否立法成功的影響並不顯著，然而在立法審議過程中其實有許多的政治角力，在釋字第 585 號泛藍及泛綠陣營對於真調會條例的修正有不同的意見，在經過黨團協商但無協商結果後，最終國民黨發動甲級動員，透過投表表決才將法案立法通過。

透過本文的研究，發現多元流模式的確會影響立法的成敗，然而本文的研究限制在於縱使已經分析從解嚴後至 2019 年年底，全部被大法官違憲宣告的法律，但個案數只有 113 個，在量化分析上可能有不顯著的情況發生，加上個案分析只

挑選 4 個個案，可能不能全面性的了解影響政策過程的所有因素，未來的研究可以再增加合憲非難的法律一起研究，雖然大法官未指出法律違憲，但又認為其未來有違憲之虞因此要求相關機關檢討改進，立法委員是否會對該類法案積極作為，而該類法案在立法過程是否也會受到多元流模式的影響，有待後續的研究繼續探討。希望透過本文的研究，能夠了解這些被大法官宣告違憲的法律，原本應該是立法委員積極修法的目標，但因為問題流中大法官違憲宣告方式不同、政策流中政策制定方案是否可行或政治流上受到民意、壓力團體或是政黨之影響，導致違憲法律在立法過程上有立法通過或遲遲未立法的情況產生。



參考書目

一、 中文文獻

司法院大法官，2020，〈解釋及不受理決議〉，司法院大法官網站：

<https://cons.judicial.gov.tw/jcc/zh-tw>，檢索日期：2020年6月30日。

立法院國會圖書館，2020，立法院國會圖書館網站：

<https://npl.ly.gov.tw/do/www/homePage>，檢索日期：2020年6月30日。

吳定，2013，《公共政策辭典》，台北：五南出版社。

吳庚，2004，《憲法的解釋與適用》，台北：三民書局。

吳庚，2005，〈社會變遷與憲法解釋〉，湯德宗主編，《憲法解釋之理論與實務，第四輯》：1-7，台北：中央研究院法律學研究所籌備處。

吳東欽，2008，〈從議事阻撓觀點探討我國中央分立政府運作之影響〉，《臺灣民主季刊》，5（3）：71-120。

宋至晟，2018，〈行政部門的資訊優勢對立法的影響力——以第八屆立法院為例〉，國立政治大學政治學系碩士論文。

林冠宇，2019，〈指向立法積極作為的違憲審查宣告方式——以立法裁量理論的角度觀之〉，國立成功大學法律學系碩士論文。

邱訪義，2010，〈台灣分立政府與立法僵局——理論建立及其實證意涵〉，《臺灣民主季刊》，7（3）：87-121。

海基會兩岸經貿網，2020，〈經貿服務〉，海基會兩岸經貿網網站：

<https://www.seftb.org/cp-18-181-5cf84-1.html>，檢索日期：2020年7月1日。

盛杏媛，2003，〈立法機關與行政機關在立法過程中的影響力：一致政府與分立政府的比較〉，《台灣政治學刊》，7（2）：51-105。

盛杏媛，2012，〈媒體報導對企業型政治立法成敗的影響〉，《東吳政治學報》，30（1）：1-42。

盛杏媛，2014a，〈從立法提案到立法產出：比較行政院與立法院在立法過程的影

- 響力》，黃秀端主編，《轉型中的行政與立法關係》：23-60，台北：五南圖書。
- 盛杏媛，2014b，〈選制變革前後立委提案的持續與變遷：一個探索性的研究〉，《臺灣政治學刊》，18（1）：73-127。
- 盛杏媛、黃士豪，2017，〈黨團協商機制：從制度化觀點分析〉，《東吳政治學報》，35（1）：37-92。
- 陳恆鈞、劉邵祥，1999，〈由政策選擇觀點談政策變遷〉，《T&D飛訊》，56：1-18。
- 陳清秀，2010，〈違憲法規之解釋效力問題--兼論違憲法規限期失效，於過渡期間之效力問題〉，《法令月刊》，61（12）：75-99。
- 陳瑞芬，2018，〈由多元流程觀點談婚姻平權議題發展〉，《國家與社會》，20：165-210。
- 程韻舫，2004，《臺灣第三部門政策倡導之研究—以國民年金為例》，國立政治大學公共行政學系碩士論文。
- 黃秀端，2003，〈少數政府在國會的困境〉，《台灣政治學刊》，7（2）：3-49。
- 黃秀端，2004，〈政黨輪替前後的立法院內投票結盟〉，《選舉研究》，11（1）：1-32。
- 黃秀端、何嵩婷，2007，〈黨團協商與國會立法：第五屆立法院的分析〉，《政治科學論叢》，34：1-44。
- 魯炳炎，2009，〈從多元流程觀點談蘇花高興建決策之議程設定與政策選擇〉，《東吳政治學報》，27（4）：171-240。
- 蕭瓊玉，2015，〈農保與國民年金保險脫勾政策制定過程之研究-多元流程觀點分析〉，臺北大學公共行政暨政策學系碩士論文。

二、 英文文獻

- Durant, Robert F. and Paul F. Diehl. 1989. "Agendas, Alternatives and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena." *Journal of Public Policy* 9(2): 179-205.

- Dye, Thomas R. 2008. *Understanding Public Policy*. 12th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Fenno, Richard. 1973. *Congress in Committees*. Boston: Little Brown and Company.
- Kingdon, John W. 1984. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston, MA: Little, Brown.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. 2nd ed. New York: Harper Collins.
- Lasswell, Harold D. and Lerner, Daniel. 1951. *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press.
- Lowi, Theodore J. 1964. "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory." *World Politics* 16(4): 677-715.
- Mayhew, David. 1974. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press.
- Wilson, James Q. 1986. *American Government: Institutions and Policies*. 3rd ed. Lexington: D. C. Heath and Company
- Zahariadis, Nikolaos. 2003. *Ambiguity and Choice in Public Policy: Political Decision Making in Modern Democracies*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

附錄

附錄 宣告違憲之法律

釋字	公布日期	爭議法律	違憲宣告方式	結果
224	1988/04/22	稅捐稽徵法第 35 條及第 38 條第 1 項	定期失效	1990/01/16 修正通過 期限內修正通過
242	1989/6/23	民法第 992 條	單純違憲宣告	1985/05/24 修正通過
251	1990/01/19	違警罰法第 28 條	定期失效	1991/06/29 廢止 期限內修正通過
288	1991/12/13	貨物稅條例第 20 條第 3 項	單純違憲宣告	1990/01/18 修正通過
300	1992/07/17	破產法第 71 條第 2 項	定期失效	1993/07/09 修正通過 期限內修正通過
321	1993/06/18	關稅法第 23 條	單純違憲宣告	1991/07/05 修正通過
339	1994/02/25	貨物稅條例第 18 條第 1 項	立即失效	1990/01/18 修正通過
340	1994/02/25	公職人員選舉罷免法第 38 條第 2 項	立即失效	1994/07/15 修正通過
362	1994/08/29	民法第 988 條第 2 款	違憲宣告並諭 知檢討修正	2007/05/04 修正通過
365	1994/09/23	民法第 1089 條	定期失效	1996/09/06 修正通過 期限內修正通過
366	1994/09/30	刑法第 41 條	定期失效	2001/01/04 修正通過 未在期限內修正通過
371	1995/01/20	司法院大法官審理案件法第 5 條第 2 項、第 3 項	立即失效	2018/12/18 修正通過
373	1995/02/24	工會法第 4 條	定期失效	2010/06/01 修正通過 未在期限內修正通過

384	1995/07/28	檢肅流氓條例第 5 條、第 6 條、第 7 條、第 12 條、第 21 條	定期失效	1996/12/30 修正通過 期限內修正通過
386	1995/09/29	中央政府建設公債發行條例第 8 條	立即失效	2002/05/14 修正通過
392	1995/12/22	刑事訴訟法第 101 條、第 102 條第 3 項、第 105 條第 3 項、第 121 條第 1 項、第 295 條第 1 項	定期失效	1997/12/12 修正通過 期限內修正通過
405	1996/06/07	教育人員任用條例第 21 條第 2 項	立即失效	尚未修正通過
410	1996/07/19	民法親屬編施行法第 1 條	違憲宣告並諭 知檢討修正	1996/09/06 修正通過
434	1997/07/25	公務人員保險法於第十六條	違憲宣告並諭 知檢討修正	1999/05/11 修正通過
436	1997/10/03	軍事審判法第 11 條、第 133 條第 1 項及第 3 項、第 158 條	定期失效	1999/10/01 修正通過 期限內修正通過
439	1997/10/30	海關緝私條例第 49 條	立即失效	2013/05/31 修正通過
445	1998/01/23	集會遊行法第 9 條第 1 項但書及第 11 條第 1 款	立即失效	2002/06/04 修正通過
446	1998/02/13	公務員懲戒法第 34 條第 2 款	單純違憲宣告	2015/05/01 修正通過
450	1998/03/27	大學法第 11 條第 1 項第 6 款	定期失效	2005/12/13 修正通過 未在期限內修正通過
452	1998/04/10	民法第 1002 條	定期失效	1998/05/28 修正通過 期限內修正通過
453	1998/05/08	商業會計法第 5 條第 4 項	立即失效	1998/10/13 修正通過
471	1998/12/18	槍砲彈藥刀械管制條例第 19 條第 1 項	立即失效	2001/10/31 修正通過
477	1999/02/12	戒嚴時期人民受損權利回復條例第 6 條	單純違憲宣告	2000/01/15 修正通過

483	1999/05/14	公務人員任用法第 18 條第 1 項第 3 款及公務人員俸給法第 13 條第 2 項	違憲宣告並諭知檢討修正	2002/01/08 修正通過
485	1999/05/28	國軍老舊眷村改建條例第 3 條第 1 項、第 5 條第 1 項、第 24 條第 1 項	違憲宣告並諭知檢討修正	尚未修正通過
487	1999/07/09	冤獄賠償法第 2 條第 2 款	立即失效	2011/06/13 修正通過
488	1999/07/30	信用合作社法第 27 條第 1 項及銀行法第 62 條第 1 項	違憲宣告並諭知檢討修正	信用合作社法尚未修正通過 銀行法 2000/10/13 修正通過
491	1999/10/15	公務人員考績法第 12 條第 1 項第 2 款及同條第 2 項、第 18 條	定期失效	2001/05/29 修正通過 期限內修正通過
507	2000/05/19	專利法第 131 條第 2 項至第 3 項	立即失效	2001/10/04 修正通過
522	2001/03/09	證券交易法第 177 條第 3 款	立即失效	2000/06/30 修正通過
523	2001/03/22	檢肅流氓條例第 11 條第 1 項	定期失效	2002/04/02 修正通過 未在期限內修正通過
524	2001/04/20	全民健康保險法第 31 條、第 41 條第 3 款及第 51 條	違憲宣告並命定期修法	2011/01/04 修正通過 未在期限內修正通過
535	2001/12/14	警察勤務條例第 11 條第 3 款	違憲宣告並命定期修法	2003/06/05 制定警察職權行使法 期限內修正通過
549	2002/08/02	勞工保險條例第 27 條及第 63 條至第 65 條	違憲宣告並命定期修法	2008/07/17 修正通過 未在期限內修正通過
551	2002/11/22	毒品危害防制條例第 16 條	定期失效	2003/06/06 修正通過 期限內修正通過
558	2003/04/18	國家安全法第三條第一項	定期失效	1999/05/14 制定入出國及移民法 期限內修正通過
573	2004/02/27	監督寺廟條例第 2 條第 2 項及第 8 條	定期失效	尚未修正通過

580	2004/07/09	耕地三七五減租條例第 19 條 第 3 項準用同條例第 17 條第 2 項第 3 款之規定	定期失效	尚未修正通過
583	2004/09/17	公務員懲戒法第 25 條第 3 款	違憲宣告並諭 知檢討修正	2015/05/01 修正通過
585	2004/12/15	三一九槍擊事件真相調查特 別委員會條例第 8 條、第 12 條第 1 項、第 13 條第 1 項及 第 3 項、第 15 條第 1 項	立即失效	2006/04/11 修正通過
587	2004/12/30	民法第 1063 條	違憲宣告並諭 知檢討修正	2007/05/04 修正通過
588	2005/01/28	行政執行法第 17 條第 1 項及 第 2 項	定期失效	2005/05/27 修正通過 期限內修正通過
589	2005/01/28	政務人員退職撫卹條例第 10 條	單純違憲宣告	2017/06/30 修正通過
603	2005/09/28	戶籍法第 8 條第 2 項第 3 項	立即失效	2008/05/09 修正通過
610	2006/03/03	公務員懲戒法第 34 條第 2 款	立即失效	2015/05/01 修正通過
613	2006/07/21	國家通訊傳播委員會組織法 第 4 條第 2、3、4、6 項	定期失效	2007/12/20 修正通過 期限內修正通過
616	2006/09/15	所得稅法第 108 條第 1 項及 第 108 條之 1 第 1 項	定期失效	2007/06/14 修正通過 期限內修正通過
624	2007/04/27	冤獄賠償法第 1 條	單純違憲宣告	2007/06/14 修正通過
631	2007/07/20	通訊保障及監察法第 5 條第 2 項	立即失效	2007/06/15 修正通過
633	2007/09/28	三一九槍擊事件真相調查特 別委員會條例第 8 條之 2 第 3 項及第 4 項、第 11 條第 3 項	立即失效	尚未修正通過
636	2008/02/01	檢肅流氓條例第 2 條第 3、5 款及第 12 條第 1 項	定期失效	2009/01/06 廢止 期限內修正通過
641	2008/04/18	菸酒稅法第 21 條	定期失效	2008/11/07 修正通過 期限內修正通過

644	2008/06/20	人民團體法第 2 條	立即失效	2011/05/27 修正通過
645	2008/07/11	公民投票法第 35 條第 1 項	定期失效	2009/06/02 修正通過 期限內修正通過
649	2008/10/31	身心障礙者保護法第 37 條第 1 項	定期失效	2011/01/10 修正通過 期限內修正通過
653	2008/12/26	羈押法第 6 條	違憲宣告並命 定期修法	2019/12/10 修正通過 未在期限內修正通過
654	2009/01/23	羈押法第 23 條第 3 項及第 28 條	定期失效	2009/04/28 修正通過 期限內修正通過
655	2009/02/20	記帳士法第 2 條第 2 項	立即失效	尚未修正通過
662	2009/06/19	刑法第 41 條第 2 項	立即失效	2009/12/15 修正通過
663	2009/07/10	稅捐稽徵法第 19 條第 3 項	定期失效	2011/04/26 修正通過 期限內修正通過
664	2009/07/31	少年事件處理法第 26 條第 2 款及第 42 條第 1 項第 4 款	定期失效	2019/05/31 修正通過 未在期限內修正通過
666	2009/11/06	社會秩序維護法第 80 條第 1 項第 1 款	定期失效	2011/11/04 修正通過 期限內修正通過
669	2009/12/25	槍砲彈藥刀械管制條例第 8 條第 1 項	定期失效	2010/12/21 修正通過 期限內修正通過
670	2010/01/29	冤獄賠償法第 2 條第 3 款	定期失效	2011/06/13 修正通過 期限內修正通過
673	2010/03/26	所得稅法第 114 條第 1 款	立即失效	2009/05/01 修正通過
677	2010/05/14	監獄行刑法第 83 條第 1 項	定期失效	2019/12/17 修正通過 未在期限內修正通過
680	2010/07/30	懲治走私條例第 2 條第 3 項	定期失效	2012/05/29 修正通過 期限內修正通過
685	2011/03/04	稅捐稽徵法第 44 條	立即失效	2009/12/15 修正通過

687	2011/05/27	稅捐稽徵法第 47 條第 1 款	定期失效	2011/12/14 修正通過 期限內修正通過
694	2011/12/30	所得稅法第 17 條第 1 項第 1 款第 4 目	定期失效	2012/11/20 修正通過 期限內修正通過
696	2012/01/20	所得稅法第 15 條第 1 項	定期失效	2015/01/06 修正通過 未在期限內修正通過
701	2012/07/06	所得稅法第 17 條第 1 項第 2 款第 2 目之 3	立即失效	2019/07/01 修正通過
702	2012/07/27	教師法第 14 條第 3 項	定期失效	2013/06/27 修正通過 期限內修正通過
704	2012/11/16	陸海空軍軍官士官服役條例 第 17 條	定期失效	2018/06/20 修正通過 未在期限內修正通過
708	2013/02/06	入出國及移民法第 38 條第 1 項	定期失效	2015/01/23 修正通過 期限內修正通過
709	2013/04/26	都市更新條例第 10 條第 1、2 項及都市更新條例第 19 條第 3 項	定期失效	2018/12/28 修正通過 未在期限內修正通過
710	2013/07/05	臺灣地區與大陸地區人民關 係條例第 18 條第 1、2 項	定期失效	2015/06/02 修正通過 期限內修正通過
711	2013/07/31	藥師法第 11 條	定期失效	2014/06/27 修正通過 期限內修正通過
712	2013/10/04	臺灣地區與大陸地區人民關 係條例第 65 條第 1 款	立即失效	尚未修正通過
716	2013/12/27	公職人員利益衝突迴避法第 15 條	定期失效	2014/11/07 修正通過 期限內修正通過
718	2014/03/21	集會遊行法第 8 條第 1 項、 第 9 條第 1 項但書、第 12 條 第 2 項	定期失效	尚未修正通過
731	2015/07/31	土地徵收條例第 18 條	定期失效	尚未修正通過
732	2015/09/25	大眾捷運法第 7 條第 3 項及 第 4 項	立即失效	尚未修正通過

733	2015/10/30	人民團體法第 17 條第 2 項	定期失效	尚未修正通過
735	2016/02/04	立法院組織法第 6 條第 1 項	立即失效	尚未修正通過
737	2016/04/29	刑事訴訟法第 33 條第 1 項及第 101 條第 3 項	違憲宣告並命定期修法	2017/04/21 修正通過 期限內修正通過
744	2017/01/06	化粧品衛生管理條例第 24 條第 2 項及第 30 條第 1 項	立即失效	2018/04/10 修正通過
745	2017/02/08	所得稅法第 14 條第 1 項第 3 類第 1 款及第 2 款、第 17 條第 1 項第 2 款第 3 目之 2	違憲宣告並命定期修法	2019/07/01 修正通過 未在期限內修正通過
746	2017/02/24	遺產及贈與稅法第 51 條第 2 項	立即失效	2017/05/26 修正通過
747	2017/03/17	土地徵收條例第 11 條及第 57 條第 1 項	違憲宣告並命定期修法	尚未修正通過 2019/05/17 通過司法
748	2017/05/24	民法第 4 編親屬第 2 章婚姻	違憲宣告並命定期修法	院釋字第七四八號解釋施行法 期限內修正通過
749	2017/06/02	道路交通管理處罰條例第 37 條第 3 項	定期失效	2019/03/26 修正通過 期限內修正通過
752	2017/07/28	刑事訴訟法第 376 條第 1 款及第 2 款	立即失效	2017/11/07 修正通過
755	2017/12/01	監獄行刑法第 6 條	違憲宣告並命定期修法	2019/12/17 修正通過 未在期限內修正通過
756	2017/12/01	監獄行刑法第 66 條	定期失效	2019/12/17 修正通過 未在期限內修正通過
760	2018/01/26	警察人員人事條例第 11 條第 2 項	單純違憲宣告	2018/07/24 通過警察人員進修及深造教育實施辦法
762	2018/03/09	刑事訴訟法第 33 條第 2 項前段	違憲宣告並命定期修法	2019/05/24 修正通過 未在期限內修正通過
763	2018/05/04	土地法第 219 條第 1 項	違憲宣告並命定期修法	期限未到且尚未修正

766	2018/07/13	國民年金法第 18 條之 1	立即失效	2019/11/26 修正通過
770	2018/11/30	企業併購法第 4 條第 3 款及 第 18 條第 5 項	單純違憲宣告	2015/06/15 修正通過
775	2019/02/22	刑法第 47 條第 1 項及第 48 條前段、刑事訴訟法第 477 條第 1 項	違憲宣告並命 定期修法	期限未到且尚未修正
777	2019/05/31	刑法第 185 條之 4	定期失效	期限未到且尚未修正
779	2019/07/05	土地稅法第 39 條第 2 項	違憲宣告並命 定期修法	期限未到且尚未修正
781	2019/08/23	陸海空軍軍官士官服役條例 第 34 條第 1 項第 3 款	立即失效	尚未修正通過
782	2019/08/23	公務人員退休資遣撫卹法第 77 條第 1 項第 3 款	立即失效	尚未修正通過
783	2019/08/23	公立學校教職員退休資遣撫 卹條例第 77 條第 1 項第 3 款	立即失效	尚未修正通過
785	2019/11/29	公務員服務法第 11 條第 2 項 及公務人員保障法第 23 條	違憲宣告並命 定期修法	期限未到且尚未修正
786	2019/12/13	公職人員利益衝突迴避法第 14 條及第 16 條	立即失效	尚未修正通過

資料來源：作者自行蒐集

資料蒐集至 2019/12/31