

圖解

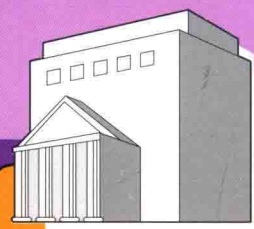
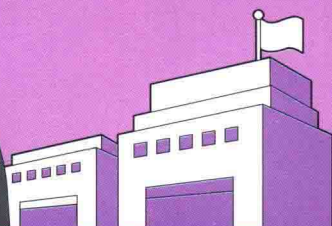
三大特色

- 能夠輕易理解立法學的相關理論
- 用簡潔的說明方式能快速的記憶重點
- 以圖表方式來加深記憶

立法學

立法程序與技術

王保鍵 / 著

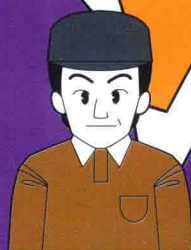


閱讀文字

理解內容

觀看圖表

圖解讓
立法程序與技術
變簡單



五南出版

圖解

立法學

立法程序與技術

王保鍵 著

國家圖書館出版品預行編目資料

圖解立法學：立法程序與技術 / 王保鍵著。

--初版.--臺北市：五南，2014.04

面：公分。

ISBN 978-957-11-7538-6（平裝）

1. 立法

572.6

I03002808



1QK8

圖解立法學 立法程序與技術

作 者 — 王保鍵 (14.2)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 劉靜芬

責任編輯 — 蔡惠芝

美術設計 — P.Design視覺企劃

出 版 者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電 話：(02)2705-5066 傳 真：(02)2706-6100

網 址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：wunan@wunan.com.tw

劃撥帳號：0106895-3

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

法律顧問 林勝安律師事務所 林勝安律師

出版日期 2014年4月初版一刷

定 價 新臺幣250元



自序

本書的撰寫動機有二，其一是在臺灣立法學知識體系建構脈絡下的思考，其二為個人於英國進修之經驗。

隨著臺灣民主法治的發展，及社會結構的複雜化，各大學院校中的法律學知識體系也從傳統的法律系，發展出財經法律系所、科技法律研究所，法律科際整合研究所等，法律學走向跨領域及科技整合。復因選舉權的普及化及擴大化，現代國家多趨向於福利國家，國家管制措施介入社會各領域，立法政策及技術更加複雜化。發展立法學及建構立法學知識體系，是精進立法品質及提升國家競爭力之重要基礎。

英國採取不成文憲法，政治的運作基礎都在國會，國會運作又以傳統與慣例為基礎。本人在臺灣唸書時，就對英國政府體制運作，深感好奇，考取「中山獎學金」得以一圓出國夢，在美國與英國兩個選項下，首選英國。2012年來英國進修迄今，貼身觀察這個曾經是「日不落帝國」的強權國家，更加深刻地發現英國制度運作之獨特性。例如，擁有高度自治權的蘇格蘭，選出國會議員參與西敏寺的立法工作，但許多國會通過的法律，僅適用於英格蘭或威爾斯，如2011年《警察改革與社會責任法》僅適用於英格蘭和威爾斯的41個警政區。故若不能掌握英國立法權的精髓，實難充分理解英國政府體制或內閣制的運作。

為促使立法程序與技術的知識體系發展，本書的主要目標為介紹立法所需要的基本知識與法律概念，立法時應該注意的程序與技術知識；並讓讀者有能力從具體的個別法律，將立法學所具備的知識跟實際處理立法業務的工作建立二者之間的連結關係；以及有能力協助業務單位擬定法規草案。在此目標上，本書除說明我國中央立法權之立法程序與技術外，特別就地方自治法規及地方立法機關立法程序與技術，詳加闡明。同時，為掌握歐美國家的立法程序與技術，作為我國精進國內立法程序與技術之參考，本書並就英國、美國、中國大陸的國會結構及立法程序，加以論述。

期待以立法程序與技術之學理、我國中央立法權、地方立法權、外國立法程序與技術等四大構面，透過學理建構、外國制度引介，得以精進我國的立法程序與技術。

王保鍵

2013年11月

Southampton

第1章 基礎理論

UNIT 1-1 立法學 002

立法學之興起

精進立法學研究以落實人權保障

UNIT 1-2 立法學知識體系 004

建構「立法學知識體系」以發展「立法學」

建構「立法學知識體系」之芻議

UNIT 1-3 立法權 006

立法權概說

立法權之特徵與功能

立法權之垂直分權：地方立法權

UNIT 1-4 公共政策與立法權 008

立法機關賦予公共政策之正當性及合法性

公共政策之理論

UNIT 1-5 政府體制與立法權：內閣制 010

內閣制之特徵與修正

內閣制與立法權

UNIT 1-6 政府體制與立法權：總統制 012

總統制之特徵

總統制與立法權

UNIT 1-7 政府體制與立法權：雙首長制 014

雙首長制之特徵

雙首長制與立法權

2008年修憲

UNIT 1-8 國會結構與立法權：單院制與兩院制 016

單院制與兩院制

單院或兩院制與立法權

UNIT 1-9 政黨體系與立法權 018

政黨體系

政黨體系受選舉制度影響

政黨體系與國會運作

UNIT 1-10 影響法案審議之因素：非結構性部分 020

特定事件之發生

陽光法案之健全與否

民主課責機制之強健與否

第 2 章 立法機關

UNIT 2-1 我國國會的演變：三國會時期 024

UNIT 2-2 我國國會的演變：從雙國會走向一院制國會 026

UNIT 2-3 立法院之沿革 028

「訓政時期」之立法院

「憲政時期」之立法院

UNIT 2-4 立法院之組織結構：立法委員 030

立法委員之類型

立法委員之特殊保障機制

立法委員之行為規範

UNIT 2-5 立法院之組織結構：委員會 032

立法院之常設委員會

立法院之特種委員會

立法院委員會之組織結構

UNIT 2-6 立法院之組織結構：國會黨團 034

國會黨團機制，旨在體現「多數尊重少數」之精神

黨團之設置

黨團之權利

UNIT 2-7 立法院之組織結構：幕僚單位 036

業務幕僚單位

本書目錄

輔助幕僚單位

其他輔助幕僚

立法委員助理

第3章

立法院之職權

UNIT3-1 立法院之非例行性職權 040

提出憲法修正案與領土變更案

緊急命令之追認

聽取總統國情報告

UNIT3-2 立法院之聽取報告與質詢 042

行政院提出施政方針及施政報告

立法委員質詢

UNIT3-3 立法院之同意權行使 044

對象

審查

表決

UNIT3-4 立法院之覆議案處理 046

憲法之變遷

可採「一部覆議」

覆議案之處理程序

UNIT3-5 立法院之不信任案 048

不信任案之意涵

不信任案之行使

UNIT3-6 立法院對總統副總統之彈劾與罷免 050

彈劾案

罷免案

UNIT3-7 立法院之文件調閱權 052

司法院釋字第325號解釋理由書

文件調閱之處理

UNIT3-8 立法院之調查權 054

司法院釋字第585號解釋理由書

《三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例》

UNIT3-9 議決法律案 056

法律案之議決

法律保留原則

立法者與法律保留原則

UNIT3-10 議決預算案 058

行政院提出預算案

立法院審議預算案

預算之執行

追加預算及特別預算

法律案涉及預算之處理

UNIT3-11 行政命令審查權 060

行政命令之類型

行政命令之審查

UNIT3-12 議決戒嚴案 062

戒嚴之意涵及實例

戒嚴地域之類型

戒嚴之議決

立法院決議解嚴

解嚴之救濟與補償

UNIT3-13 議決大赦案及宣戰案 064

大赦案

宣戰案

UNIT3-14 議決媾和案與條約案 066

條約之意涵

條約案之處理

本書目錄

第4章

立法院議事程序

UNIT4-1 立法院議事程序規範：憲法與立法院組織法 070

憲法

立法院組織法

UNIT4-2 立法院議事程序規範：立法院職權行使法與立法委員行為法 072

立法院職權行使法

立法委員行為法

UNIT4-3 立法院之集會及會期 074

集會：自行集會原則

會期

UNIT4-4 議案審議之讀會 076

議案審議依性質採二讀會或三讀會

讀會程序

議案完成讀會程序之處理

UNIT4-5 委員會審查議案：程序審查與實體審查 078

審查程序事宜之委員會

審查實體內容之委員會

UNIT4-6 委員會審查議案：委員會召開與進行 080

立法院委員會之會議召開與進行

委員會審查結果之處理

UNIT4-7 委員會審查議案：公聽會之舉行 082

公聽會之召開及進行

受邀人員之出席義務與否

UNIT4-8 立法院議事規則：委員提案 084

出席

委員提案

提出動議之限制

UNIT4-9 立法院議事規則：議事日程及開會 086

議事日程

開會

UNIT4-10 立法院議事規則：討論及表決 088

討論

表決

UNIT4-11 立法院議事規則：復議及秘密會議 090

復議

秘密會議

UNIT4-12 立法院議事規則：議事錄及其他特別規定 092

議事錄

其他事項

議事錄公開

第5章

起草法律的基本原則

UNIT5-1 依法行政原則 096

法律優越原則

法律保留原則

UNIT5-2 一般法律原則：法律明確性原則與授權明確性原則 098

法律明確性原則

授權明確性原則

UNIT5-3 一般法律原則：平等原則 100

核心概念

平等原則之子原則

平等原則與立法機關

UNIT5-4 一般法律原則：比例原則 102

意涵

比例原則與立法機關

UNIT5-5 一般法律原則：正當法律程序原則與信賴保護原則 104

正當法律程序原則

信賴保護原則

非法律性原則

第6章 立法技術與實務

UNIT6-1 立法技術與法制作業 108

立法技術之意涵

立法技術之原則

開始法制作業應注意原則

UNIT6-2 法制作業應注意事項：擬議法規 110

準備作業

草擬作業

UNIT6-3 法制作業應注意事項：格式 112

法規制（訂）定案

法規修正案

行政規則訂定案

行政規則修正案

UNIT6-4 法制作業應注意事項：分行或發布 114

命令之發布

行政規則之分行或發布

作業管制

UNIT6-5 行政院各機關法案報院審查 116

應注意事項

掌握時效性

UNIT6-6 組織法規涉及考銓業務 118

選置職稱

官等職等及員額

核備程序

UNIT6-7 法規編排方式 120

法規編排

條文之排列模式

UNIT6-8 法規之定名稱與條文分項 122

法規名稱

文字運用

法規分項、款、目原則及方式

UNIT6-9 法規之適用與精簡 124

普通規定與特別規定

但書規定與除外規定

適用、準用、比照、參照

UNIT6-10 立法技術之新趨勢 126

「基本法立法」之立法技術

「國際公約賦予國內法效力」之立法技術

第 7 章 地方自治與地方立法權

UNIT7-1 我國地方自治發展歷程 130

戒嚴時期之地方自治

民主轉型時期之地方自治

民主鞏固時期之地方自治

UNIT7-2 地方自治：垂直分權與地方自治 132

地方自治：垂直分權與地方自治

地方自治要素：住民自治與團體自治

垂直分權

地方自治團體具公法人地位

UNIT7-3 地方立法權 134

地方立法權

立法技術：大綱性立法與原則性立法

UNIT7-4 地方自治法規：自治條例 136

自治事項與委辦事項

自治條例

UNIT7-5 地方自治法規：自治規則與委辦規則 138

自治規則

自治規則與行政規則

委辦規則

UNIT7-6 地方自治權及自治法規之監督 140

自治事項與委辦事項之監督

本書目錄

地方立法權之監督

自治法規之監督

UNIT 7-7 上級介入干預權 142

代行處理

預算干預權

UNIT 7-8 地方民選公職人員之停職及解職 144

停職

解除職權或職務

第

8

章

地方立法機關與立法程序

UNIT 8-1 地方立法機關與諮詢機關 148

地方立法機關之範圍

諮詢機關

UNIT 8-2 地方民意代表 150

產生

名額

婦女名額保障

就職

UNIT 8-3 地方立法機關之會期及職權 152

會期

職權

組織自治條例

UNIT 8-4 地方立法機關之結構 154

議長、副議長及主席、副主席

委員會或小組

黨團

UNIT 8-5 地方立法機關之議事 156

會議主席

開議

議事日程及委員會

公開會議與秘密會議

表決

議事程序

UNIT8-6 地方立法程序與技術 158

地方法規範圍

立法程序

UNIT8-7 地方立法機關之議事程序（一） 160

提案

程序委員會審查

議事日程

開會

UNIT8-8 地方立法機關之議事程序（二） 162

聽取報告與質詢

議案審查

讀會

表決

復議

UNIT8-9 地方自治法規之管理 164

定期通盤檢討

管理地方自治法規

第9章

歐美及中國大陸立法制度

UNIT9-1 英國國會之結構與運作 168

議會政治之開啓

兩院制國會

英國國會主要人員

UNIT9-2 英國立法程序與技術 170

提案

法案審議程序

女皇御准

本書目錄

UNIT9-3 美國國會之結構與運作 172

國會結構：兩院制國會

國會之運作

UNIT9-4 美國立法程序與技術 174

UNIT9-5 中國大陸政府與政治 176

中國共產黨

人民政府

人民代表大會

人民政協

UNIT9-6 中國大陸民主集中制與全國人大 178

民主集中制

全國人民代表大會之職權

UNIT9-7 中國大陸全國人大之結構與運作 180

各專門委員會

全國人民代表大會常務委員會

UNIT9-8 中國大陸立法程序與技術 182

會議的召開

議案的審議

附錄一 法律統一用字表 184

附錄二 法律統一用語表 185

附錄三 臺北市市法規制（訂）定、修正作業程序審查表 186

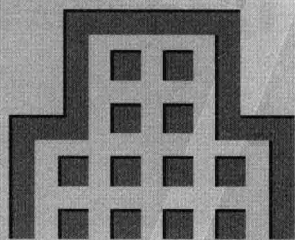
附錄四 北市政府自治條例（制定 / 修正案）性別影響評估表 189

附錄五 動議規則一覽表 192

參考書目 194

第 1 章

基礎理論



..... 章節體系架構 ▼

- UNIT 1-1 立法學
- UNIT 1-2 立法學知識體系
- UNIT 1-3 立法權
- UNIT 1-4 公共政策與立法權
- UNIT 1-5 政府體制與立法權：內閣制
- UNIT 1-6 政府體制與立法權：總統制
- UNIT 1-7 政府體制與立法權：雙首長制
- UNIT 1-8 國會結構與立法權：單院制與兩院制
- UNIT 1-9 政黨體系與立法權
- UNIT 1-10 影響法案審議之因素：非結構性部分



UNIT 1-1 立法學

(一) 立法學之興起

① 立法學成為一門學科之背景因素

① 法案態樣之專業化

因現代國家型態已從夜警國家 (watch-dog state) 演變為福利國家 (welfare state)；以及，伴隨選舉權之普及化及擴大化，一般民眾亦可參與國家公共政策之決定，讓環保及社福政策成為21世紀各個國家政策之主軸。此類法案極具專業性，立法機關需相對應地提升自身專業能力，方能遂行其立法職能。

② 立法技術之複雜化

現代的立法之考量因素，亦較過去複雜；除應考量政策問題之解決與政策目標之達成外，尚須進行法案衝擊影響評估 (Regulatory Impact Assessment)，以評估法案對政府、企業、社會等各個層面所產生之成本及效益影響。因影響立法之因素，趨於複雜化，有必要建構立法學的知識體系。

③ 法律體系之國際化

我國長期因國際處境艱難，無法參與相關國際公約之締結，讓我國的法律體系疏離國際法體系。然而近幾年，政府本於《聯合國憲章》所揭櫫的「人權保障」普世價值，以制定國內法之途徑，賦予相關重要的國際人權公約之國內法效力。例如，2009年制定的《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》，及2011年制定的《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》，實質上讓該三部國際公約成為我國之「人權基本法」。

此種「國際公約國內法效力化」之立法技術，以國內法之立法程序，讓未完成締約程序之國際公約產生國內法之效

力，促使我國之國內法體系必須與國際法體系接軌。

② 立法學為一門科際整合的學科

一直以來，立法學是法學學門中的一個分支。然而，現代的立法學，不再是單純的立法程序之探討。制定法律時，尚需衡酌相關因素；諸如政治現實與政治衝突解決、現行機關組織權責、政策問題與政策目標、地方自治團體是否支持、國際義務的履行等因素。

是以，立法學涉及了憲法學、政治學、行政學、公共政策、地方自治、國際公法等相關領域學門，是一門跨領域研究之科際整合學科，必須整合相關學門的理論，並建構立法學的知識體系，讓立法學成為一門獨立的學門，俾利立法程序與技術之精進。

(二) 精進立法學研究以落實人權保障

現代民主政治的核心價值為「人權保障」，為建構人權保障機制，多數國家以「成文憲法」將人權條款入憲，並採「權力分立」之設計，以避免國家濫權侵害人民之權利。由人民選出代議士組成議會，制定法律，要求行政機關相關行政行為必須「依法行政」。而制約立法權之機制，除「由上而下路徑」以成文憲法限制立法權行使之範圍及程序外，尚應強化「由下而上路徑」之公民參與的「民主課責」(democratic accountability) 機制。

立法學研究之視野，除傳統的立法程序與技術外，尚應運用相關學門理論（如人權保障理論或民主課責理論），強化對立法部門之課責，以精進立法品質。

