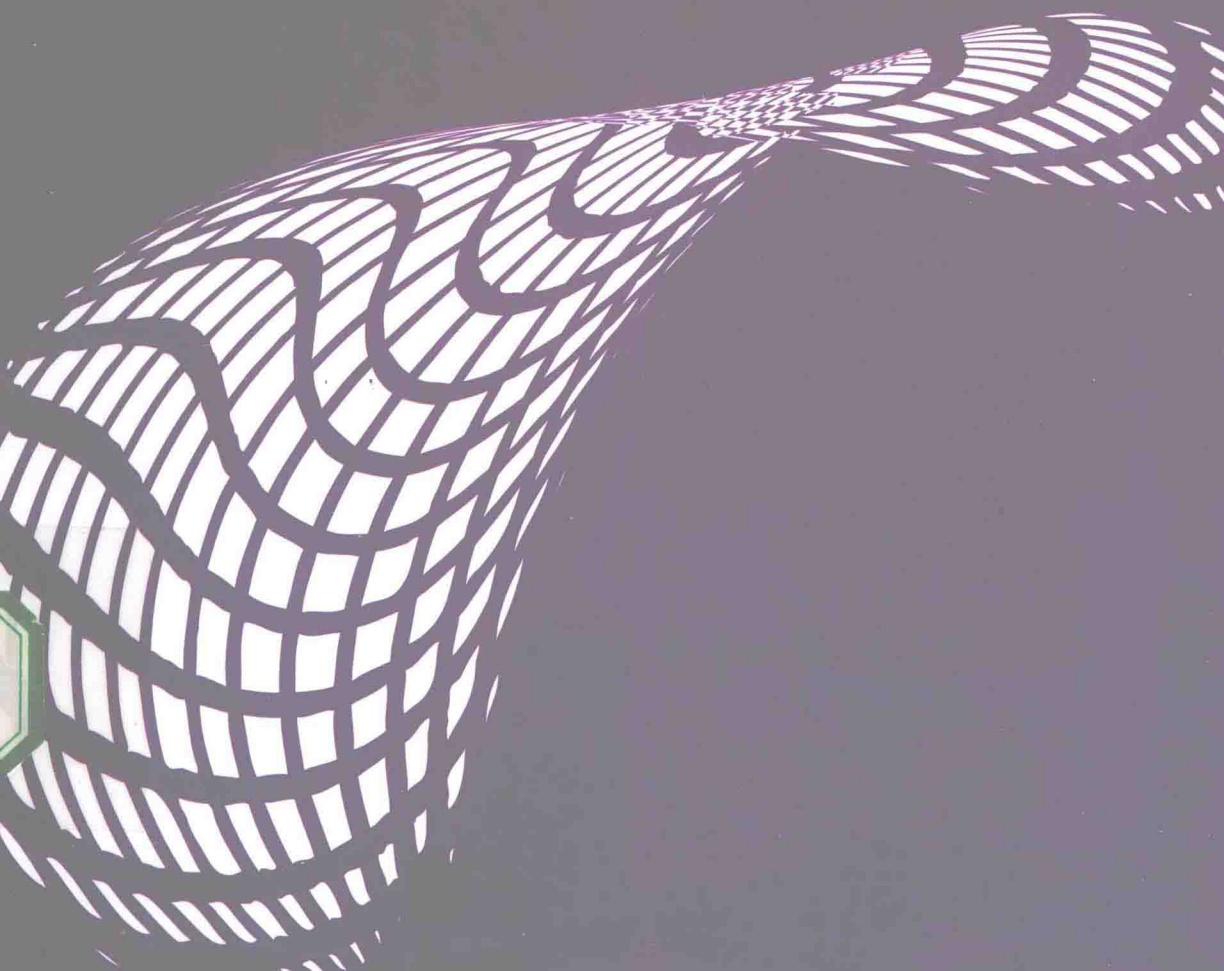


大專教材・考試用書

學科概要叢書

立法程序與 技術概要

羅傳賢—著



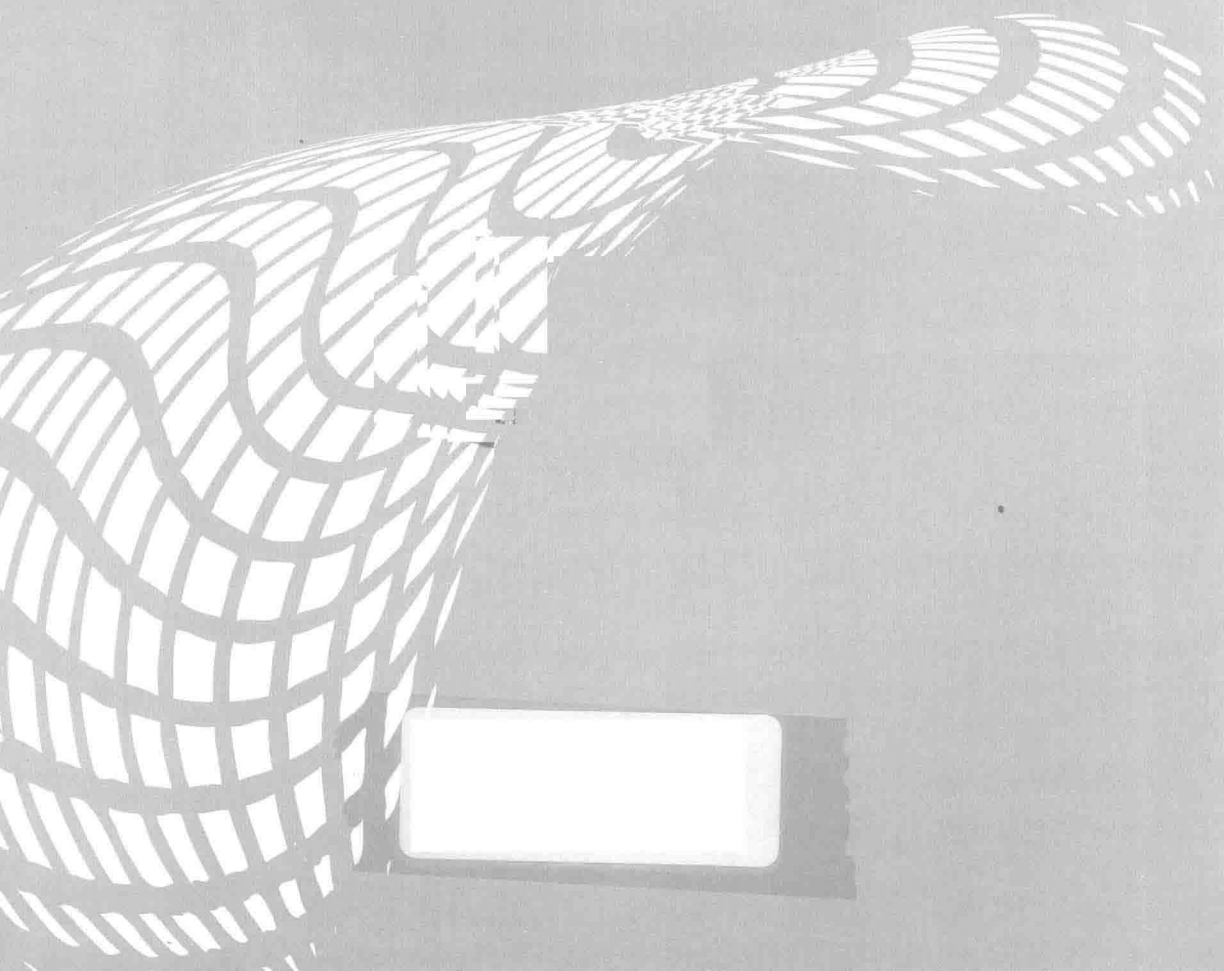
大專教材・考試用書

學科概要叢書



立法程序與 技術概要

羅傳賢一著



國家圖書館出版品預行編目資料

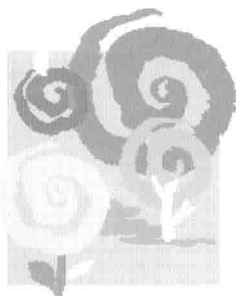
立法程序與技術概要／羅傳賢著。 — 初版。
— 臺北市：五南，2013.01
面： 公分。--

ISBN 978-957-11-6917-0 (平裝)

1. 立法

572.64

101023375



1QH8

立法程序與技術概要

作 者 — 羅傳賢 (412)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主 編 — 劉靜芬

責任編輯 — 游雅淳

封面設計 — 童安安

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：01068953

戶 名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市區中山路6號

電 話：(04)2223-0891 傳 真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電 話：(07)2358-702 傳 真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2013年1月初版一刷

定 價 新臺幣420元

編者序

立法程序與技術，係現代法學體系中一門新興而重要的分支學科，也是擔任法制工作人員或議會助理為協助其機關首長或議員，實現其政策合法化所不可或缺的基本工具，故數十年來，考試院均將「立法程序與技術」或「立法技術與法制作業」列為各種國家考試法制組之必考科目。

由於立法程序與技術一科，涉及到立法原理、立法技術、法制作業及立法程序等理論與實務的綜合應用，造成有實務經驗之師資難覓，有機會開設此類課程之大學亦非常少見，學生似有無法進入課堂學習之缺憾。因此，欲準備參加國考法制組之考生或有興趣擔任議會助理者，只有購書自修一途。惟查國內坊間有關立法程序與技術的專著相當缺乏，期待此類概要書出現之殷切，極為普遍。

本書係摘要拙著「立法程序與技術」、「國會與立法技術」二書，及參考行政院法規委員會所編印「行政機關法制作業實務」等書編輯而成，其內容主要是把握簡明扼要、提綱挈領、去蕪存菁之原則，務期收重要精華，俾對入門讀者或準備國考的考生產生鉤弦提要，讓人一目瞭然，而能有系統地吸收，以免繁瑣記憶之苦，而收事半功倍之效。

羅傳賢 謹識

目錄

第一章 導論	1
第一節 立法學之概念	1
第二節 立法準備階段	2
第二章 立法技術之基本原則	13
第一節 立法技術之概念	13
第二節 立法技術所應遵循之法秩序維持原則	17
第三節 立法技術所應遵循之一般法律原則	23
第三章 法案起草	35
第一節 法案起草之概念	35
第二節 法案起草之程序	41
第三節 法案聽證或公聽會	48
第四章 法規體例	53
第一節 法規體例之概念	53
第二節 法規之內部結構	54

第三節	法規之基本表現形式	71
第五章	法規詞語	107
第一節	法規語意之概念	107
第二節	法規詞語運用之原則	109
第三節	法條之種類及其基本用語	121
第四節	類似語辨異	129
第六章	法律之修正與廢止	145
第一節	法律之修正	145
第二節	法律之廢止	149
第三節	法律修廢立法技術之新模式	152
第七章	行政命令與地方自治法規	163
第一節	行政命令之概念	163
第二節	行政命令之法制作業	165
第三節	法規命令之法制作業	166
第四節	行政規則之法制作業	175
第五節	法律授權公告	182

第六節 地方立法權與地方自治法規	189
第八章 立法程序之基本認識	211
第一節 立法程序之概念	211
第二節 立法程序之法規範	213
第三節 立法程序之步驟	220
第四節 民眾參與立法程序之途徑	226
第九章 立法機關之組織與成員	229
第一節 立法機關之概念	229
第二節 我國立法院之地位與組織	239
第十章 立法機關自律權與議事規範	255
第一節 立法機關之自律權	255
第二節 議事規範	260
第三節 議事規則之訂定	267
第四節 紀律懲戒之自律權	271
第五節 立法機關對藐視國會案件之處理	274

第十一章	法案之審議	277
第一節	會期與會議	277
第二節	院會之法案審議程序	283
第十二章	委員會之審查	301
第一節	委員會制度	301
第二節	立法院委員會之組織與職權	305
第三節	立法院常設委員會之職權及運作	313
第十三章	其他重要立法職權	331
第一節	聽取施政報告及質詢	331
第二節	預算案之審議	338
第三節	條約案之審議	344
第四節	人事同意權	346
第五節	提出憲法修正案之審議	349
第六節	聽取總統國情報告	351
第七節	緊急命令之追認	352
第八節	不信任案之處理	355
第九節	罷免案及彈劾案之提出	357

第一節 立法學之概念

壹、立法學之意義

立法乃是將立法現象，透過立法目的、方法、技術及程序等原理，加以分析研究，俾能綜合地把握法律動態的綜合過程。

立法學是現代法學體系中一門新興而重要的分支學門，是以立法現象、立法規律，以及其他相關事物為對象的一門法學學科，其不僅屬於應用法學中的根本法學，也是屬於綜合法學或總論性法學。

貳、立法學之任務

立法是動態、有序的事務，是一種活動過程，故立法學之任務，包括如下：

一、立法政策

發現創設及整理為促進或保護社會的某種集體目的或公共利益的原則。立法政策即試圖以法律形式表現的國家政策，它決定法律草案的內容。

二、立法研究

以科學的研究方法，就立法政策的必要性、合理性及可行性進行論證的活動。

三、立法技術

對立法目的及原則等思想架構，賦予適當之言辭文字，並有體系地將法律條文編纂起來。

四、立法程序

將法律草案向立法機關提案，並經該立法三讀討論、審議、表決之手續，使之成為實定法規而公布施行。

參、立法學之目的

根據立法學的理論，前述四種任務係密切關聯的，即立法政策的圓滿實現，必須講求立法技術的妥當與完善，立法技術性的完善則須透過方法學理論的推演與預測，以及法律實證的思考與驗證，歷經詳細而周延的設計，始可經由立法程序，使其化為大部分人樂於接受遵守而且具規範功能的法律。故立法學之目的，在於注意立法動態的綜合過程及其運用，應遵循的基本原則，俾能完成政策合法化，並使立法政策確實賦予法律效果。

第二節 立法準備階段

壹、立法準備之概念

立法準備，指法案尚未提出立法機關進行立法程序前之初步立法任務，亦即草定法案之基礎整備。在立法準備工作上，法學有三方面的任務：

1. 將待決之務當作法律問題清楚地顯現出來，並且指出因此將產生的牽連情事。
2. 它必須與其他學科，特別是經驗性的法社會學合作，研擬出一些能配合現行法的解決建議，供作立法者選擇的方案。
3. 它必須在起草技術上提供協助。

貳、立法準備階段之任務

立法準備階段之任務，包括立法預測、立法計畫、立法政策、立法研究等，茲分述如下：

一、立法預測

（一）立法預測之意義

所謂立法預測，就是運用一定的方法和手段，對立法的發展趨勢和未來狀況進行考察和測算。

（二）立法預測之目的

1. 考察和揭示今後立法的發展規律，使立法盡可能合乎規律。
2. 考察和測算社會對今後立法的需求，需求的範圍，實現需求的可能性等，從而瞭解今後必須和能夠創制那些法律，在何時立法適宜，使立法順應社會需求而進行。

（三）立法預測之種類

1. 宏觀預測和微觀預測

宏觀預測是指從總體上對整個國家制度、社會制度、立法原則等在未來的發展前景進行預測。例如，預測現行立法體制、法律體系、法律所確定的基本原則、憲政體制、行政組織體制等，在今後或未來應呈現什麼狀況，哪些應堅持，哪些應發展等。

微觀預測是指對國家的某個單項立法或某個法律規範，在未來的發展前景作具體的預測。例如現行關於國會選舉制度、死刑廢止、尊嚴死立法、代理孕母、開放賭場、課徵能源稅等之規定，在今後或未來是否合適，或如何修正等。

2. 定性預測和定量預測

前者指預測今後或未來應制定、修正、補充或廢止哪些法律；後者指預測今後或未來一定時期中應制定、修正、補充或廢止多少法律。

3. 探索性預測和規範性預測

前者係從立法的過去、現在推測立法的未來，這種預測特別要求把立法的發展看作一個連續的過程，看作歷史性和邏輯性相統一、普遍性和特殊性相統一的過程。

後者即先預測並確定今後或未來某個時期所要達到的立法目標，再預測到達這目標的具體步驟及任務。

4. 短期預測和長期預測

前者是對今後非長時期內的立法進行預測，如3年預測、5年預測。

後者是對較長時期的立法如10年、20年甚至更長時期內的立法發展趨勢所進行的預測。

以上這些不同類別或形式的立法預測一般都不是單獨地進行，而是綜合並用進行的。例如，進行宏觀預測，總要採取定性或定量的宏觀預測、探索性或規範性的宏觀預測、短期或長期的宏觀預測。

二、立法計畫

（一）立法計畫之意義

立法計畫是法案起草的前奏，又稱為立法規劃，即根據國家的施政方針和政策、國民經濟及社會發展計畫，在科學的方法預測基礎上，對未來一定時期內擬完成之立法項目所作的總體安排與部署。

（二）立法計畫擬定之重要性

「凡事豫則立，不豫則廢。」當今世界科學日益發展，法律所要調整的社會、經濟、政治、文化關係的發展本身有很大計畫性，在這種情況下，立法如果沒有計畫性，而是盲目地走一步看一步地進行，是不能適應社會發展需要的。而且立法本身是系統化的社會科學工程，如果不事前妥善計畫，憲法與法律之間，各種法律部門之間、各個法律規範之間，各項法律與它調整的對象之間，是難以協調一致的，故立法計畫是立法準備之前奏，為立法技術之重要步驟。

（三）立法計畫之特徵

1. 立法計畫是實現立法政策之行動方案

立法計畫與立法政策都是用來指引立法活動，而立法政策對立法計畫又具有指導性，立法計畫要體現和反映立法政策，要依照立法政策擬訂；同時，立法計畫對立法政策的實現又有重要意義，立法政策要變現實，在一定程度上要借助立法計畫的擬定和實施。詳言之，在擬訂和實施立法計畫時，要自覺用立法政策加以指導，使立法計畫和立法政策的原則、精神和要求協調一致或不相牴觸，要善於通過立法計畫來體現和反映立法政策，使立法政策具體化，促使立法政策實現。

2. 立法計畫是引導立法工程之施工藍圖

立法計畫作為關於立法工作的設想和部署，是立法者完成立法工程的施工藍圖。用來實施，從而用來真實地規範立法實踐，是立法計畫具有內部規則屬性的一個表徵。因此，立法計畫一經擬定施行，除有特別原因或計畫本身不可行外，就成為一定立法工作的指南。

3. 立法計畫是內部協調整合之成果

立法計畫是對未來立法項目之設想和安排，能有效處理各個立法項目之間縱橫交錯的複雜關係，避免法案間的衝突、牴觸、交叉重疊，從而保障整個法律體系的和諧統一。此外，可以在充分研究論證的基礎上，合理取捨立法項目，避免重複、分散、遺漏和本位主義，也有利於各立法主體各負其責、互相配合，集中人力、物力保障重點議題的完成。

4. 立法計畫是持續不斷之立法準備

立法計畫有年度、短期、中程及長程計畫之分，年度立法計畫除了正式項目外，還可以確定一批進行研究項目作為預備。換言之，可以把那些立法難度較大、條件不夠成熟，但實踐中急需的列為研究項目，為以後的立法作準備。再者，下年度的立法計畫還應注意上年度立法計畫的執行情況，研究項目的研擬情況，使兩個年度的立法計畫相互銜接、互動進行。因此，它是持續不斷的立法準備。

（四）立法計畫之功能

1. 可與立法預測密切配合，有利於立法科學化
2. 使立法活動取得預定的社會效果
3. 保證立法有序進行，並使各機關有準備並協調一致地參加立法工作
4. 消除立法工作中的重複或分散現象
5. 有利於分清輕重緩急，合理安排先後順序

（五）行政機關立法計畫與立法機關立法計畫之區別

行政機關立法計畫是一種「策定計畫」的過程，其結果為今後一段時期立法工作的任務和綱領，在法律上為一綱領性文件，惟不具有實際法律效力。

立法機關立法計畫就是立法機關在某一會期針對一些法案為便利審查及判斷先後順序所通過之內部決議，其對該會期的日程具有指導作用。例如立法院各委員會組織法第6條之1明定：「各委員會召集委員，應於每會期共同邀請各該委員會委員擬定該會期之立法計畫。必要時，得邀請相關院、部、會人員列席說明。」

（六）立法院各委員會擬定之立法計畫

前揭立法院各委員會擬定該會期立法計畫之規定，其立法意旨，擬定方法及效力如下：

1. 立法意旨

(1) 民主國會的運作中，立法計畫乃議事過程之首要工作。歷年來，本院委員會於會期之初，雖已具有類似立法計畫的運作形式，然因法無明文，不但缺乏拘束力，亦常遭外界誤以為沒有立法計畫。為使立法計畫工作更具績效，並扭轉外界觀感，爰將立法計畫明確化。

(2) 為使委員會之議事運作績效，充分配合院會之運作，同時符合國家需要及社會、人民的期待，委員會有必要於每會期之初，擬定立法計畫，排定當會期擬推動之法案及法案審議優先次序，做為該會期議事的準據與目標。同時，為使立法計畫充分納入委員會成員及相關提案機關之意見，爰規定應邀請各該委員會委員參加研擬；於必要時，並得邀請相關

院、部、會人員列席說明。

2. 立法計畫之擬定與確定

(1) 召集委員選定後，委員會幕僚適時徵詢委員會各委員及相關院、部、會，於該會期擬推動的法案，並提請召開召集委員會議，提出立法計畫初稿。

(2) 如為每屆第一會期，委員會幕僚提出已徵詢委員會各委員及相關院、部、會該會期擬推動的法案資訊及會期可運用之期間，供召集委員會議參考。如為每屆第二會期以後會期，委員會幕僚則連帶提出院會可能即將交付審查之法案、各委員會尚未審結之法案（包括政府提案、委員提案、黨團提案及其他議案等）及會期可運用之期間，供召集委員會議參考。召集委員會議中，並邀請相關院、部、會人員列席說明，提出各該單位當會期之立法推動計畫供參考。

(3) 召集委員會議草擬立法計畫初稿後，召集委員應邀請委員會全體委員會商，廣徵各委員之意見，以確定該會期之立法計畫是否需有所增刪，以確定立法計畫。會商時，如有必要，得邀請相關院、部、會人員列席說明，提出各該單位之立法推動計畫供參考。

3. 立法計畫之效力

立法計畫為各委員會排定立法議程優先次序之指導方針，故召集委員應予充分尊重。唯為因應突發性或急迫性之情勢，立法計畫仍得衡量局勢，適時予以修正。修正時，如有必要，仍得邀請相關院、部、會人員列席說明。

三、立法政策

（一）立法政策之概念

政策，指為促進或保護社會的某種集體目的或公共利益的原則。政策合法化，指政策如何變成法規範，法規範內容是否符合法理等問題。因立法者以民意代表的地位，受人民付託，代表著國民的公意志，透過法規範之制定，以落實憲法所創立的價值秩序。故政策立法的本質任務，乃是透

過民主程序，就社會基本秩序作理性的規劃。

（二）政策規劃之特徵

事前進行一個好的政策規畫，得到一個可以為社會所接受的可行方案，政策過程才能進展順利。廣義說就是政策制定（Policy-making），即決策者為解決政策問題，採取科學方法，廣泛蒐集資料，設計一套以目標為取向，以變革為取向、以選擇為取向、以理性為取向的未來行動方案之動態過程。

（三）政策規劃之步驟

1. 政策目標之研擬
2. 民眾需求之評鑑
3. 備選方案之研擬
4. 備選方案之選擇
5. 備選方案可行性分析

（四）影響立法政策之因素

在一個民主社會，從公共政策的醞釀到立法政策的確定，其影響之因素是多元化及錯綜複雜的，故助長立法政策制定之環境因素，如下：

1. 行政機關

行政機關負責綜理統籌政策執行之全部過程，正由於負責執行國家現行的政策，由其擔任評估政策績效，判定新政策需求，擬訂政策變更之責最為適切。再者，行政機關為解決環境變遷所演展的新問題，確實回應人民需求的改變，價值觀念的轉變，因應社會轉型期的新情勢，或因與外國簽訂條約或協定，或因應國際潮流作法，必須適時適地制定妥當的政策。

2. 人民請願

一旦有一項問題直接影響到其個人的生活、生計，且關係重大時，人民就會設法影響政策的制定。民眾影響制定的方式通常有下列幾種：

- (1) 人民直接向行政或立法機關請願或遊說。
- (2) 參加或借助利益團體的力量，對民意代表及行政人員遊說或施加壓力。
- (3) 參加遊行或示威運動抗議。

3. 政黨

政黨在競選過程中，往往為選民作下各種政策承諾，答應選民在競選勝利後，一一實踐其於競選時所立下的諾言。此時政黨即能透過國會的提案審議，實踐其在競選時向選民所立下的承諾。此外，政黨為實行其主義、黨綱和政策，亦透過政府或領導政府，反映民意，推動政府決策或協調各部門之歧見衝突，故對立法政策當然產生巨大之影響力。

4. 利益團體

利益團體形形色色，有些利益團體想有組織、有計畫、有力量的發展自己的主張，實現自己的利益或目的，故設法透過自派或贊助人選參與議員競選，或媒介壓力團體遊說籠絡議員，甚至草擬法案、宣傳、請願、遊行等，對現實的立法和政策，都會予議會很大，甚至決定性的影響。

5. 國會議員

立法機關的主要功能，包括政策表達、政策妥協、政策合法化、行政監督和為民服務等，其對於政策的制定，仍有相當的影響力，亦即，國會議員可以透過質詢、通過法案、審查預算、任命同意權等權力，直接或間接影響立法政策之形成和內容。再者，國會議員可以策略運用，即主動立法提案，以督催行政機關提出對案，一起併案審查，如此也可對行政機關之立法政策發生影響。

6. 法律學者或其他學術研究機構

法律學者在法學研究中往往會將外國進步法制介紹到國內，或從比較法觀點批判國內之法制，因此他們的著作往往在法律改革方面具有參考價值，亦對制法或修法直接發生很大之影響力。