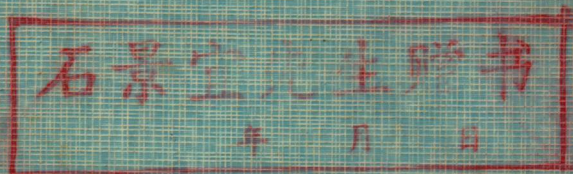
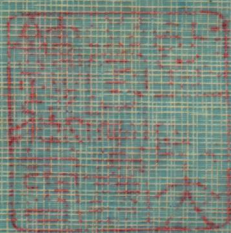


014983

國立政治大學叢書

# 立法程序論

羅志淵編著



正中書局印行

014903

D 911.01

833

非

國立政治大學叢書

立 法 程 序 論

羅 志 淵 編 著



S9009410

正中書局印行



版 有 所 權 翻 印 必 究

版 初 臺 月 三 年 三 十 六 國 民 華 中

論 序 程 法 立

治 政 立 國  
書 叢 學 大

角 五 元 六 精  
元 五 平 價 定 本 基 冊 一 全

(費 滙 費 運 加 附 埠 外)

|   |   |   |   |   |
|---|---|---|---|---|
| 淵 | 志 | 羅 | 著 | 編 |
| 學 | 大 | 國 | 者 | 出 |
| 會 | 員 | 學 | 者 | 版 |
| 潔 | 委 | 報 | 人 | 行 |
| 局 | 審 | 李 | 正 | 發 |
|   | 編 | 中 | 刷 | 印 |
|   | 書 |   |   | 行 |
|   |   |   |   | 發 |

(號 十 二 路 陽 衡 市 北 臺 灣 臺)

號 二 十 段 一 路 昌 南 市 北 臺 遷 暫

司 公 書 圖 成 集 銷 經 總 外 海

(下 地 號 三 五 一 街 衣 洗 角 旺 龍 九 港 香)

店 書 風 海

(地 番 六 五 目 丁 一 町 保 神 田 神 區 田 代 千 都 京 東 本 日)

店 書 海 東

(地 番 八 九 町 前 門 中 田 區 京 左 市 都 京 本 日)

裕 (6766) 號 八 七 六 〇 第 字 業 臺 版 內 證 記 登 部 政 內

(1000)

# 序

自清末國人倡議立憲，「速開國會」的呼聲，遂洋洋盈耳。滿清政府乃於宣統末葉設立資政院以爲權充國會的粉飾，而辛亥革命後，中華民國臨時政府設立參議院以代行國會職權。比及南北議和，政府北遷，於民國二年夏間，正式產生國會。這一國會誕生於北洋軍閥當陽之日，多災多難，不能遂行職權，後以曹錕賄選，議員頗有賣身者，而國會亦隨北京政局之演化而風流雲散。迨至國民革命軍克復南京，訓政開始，乃有立法院以行使訓政時期的立法權。及至現行憲法頒行後，立法院成爲國家最高立法機關。但依大法官會議的解釋，則以國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。

由前之說，則吾國之有國會，亦五十餘年矣。而規範國會的立法程序，則迄今猶少人致力研究，是則吾國各級立法機關表現之所以未能盡如人意者，自亦爲應有的邏輯。按英國國會中人於立法程序體認至豐，但他們只是身體力行，殊少形諸筆墨。迨美國開國，哲斐遜（Thomas Jefferson）身爲副總統而兼參議院議長，以職責上的需要，乃體會英國慣例，規劃而成爲具體的條文，世稱之爲哲斐遜國會實務手冊（Jefferson's Manual of Parliamentary practice），由是以確立參議院的立法程序。是書流傳至廣，影響至鉅。嗣後國會中人，本實際之心得而爲之記述者，有皇皇鉅構之國會先例集。此等先例集由幸斯（Asher C. Hinds）於一九〇七年編行者凡五大卷，都一百四十八章，標之爲幸



斯纂修衆議院先例集 (Hinds' Precedents of the House of Representatives)。其由肯南 (Clarance Cannon) 議長編輯，而於一九三六年刊行者，亦達五大卷，都一百四十八章，標之曰肯南纂修衆議院先例集 (Cannon's Precedents of the House of Representatives)。凡此典章慣例之所集，實爲研究立法程序者取資之所在。

按民主政治的實施，須得透過兩個不可或缺的程序：一爲首先須經由選舉程序，以決定政權之誰屬，使競選獲勝者取得執政的合法地位。其次須經過立法程序以表現各方的政治主張，即將政治主張經過立法的程序，成爲制定的法律，以施行法治。循法治以施政，乃爲最健全的民主政治。所以立法程序乃爲實現健全的民主政治之一大過程。梅因爵士 (Sir Henry Maine) 有言曰：「自由是維繫於程序的罅隙中」。誠以立法機關乃爲行使立法權制定法律以保障人民自由的機關，而其立法則必須遵循一定的程序，才能表現民主自由的精神。而且立法機關不但是民主政治實施的機關，也是政黨政治角逐的場所。政黨制下民主政治的精神，固然在施行多數決的定理，但另一方面也須有保障少數的雅量。多數決的實施自然要透過立法的程序，而保障少數的作用，也維繫於立法程序之上。由是論者乃謂立法程序的功用，猶如剪刀的兩翼，一方面在鞏固多數派的權力，又一方面，在保障少數派的權利。兩者相倚爲用，促使政治走向民主的坦途發展。

「立法程序」是政治科學中發展出來的一種獨立的學問，而首先從事這一方面的研究者，乃爲與立法工作最有關係的國會中人。

衆所周知，英美國會兩院之中，都有議事專家 (Parliamentarian) 之設。就美國說，議事專家的

任務是備主席徵詢有關程序問題的意見，提供解決程序問題的法例根據；對於提案的分配與各委員會事宜，簽註意見，以供主席核批；並檢閱院會議事錄有無錯誤。他既稱爲專家，則應具有專家的智能，所以他對於立法程序是有深切研究。美國國會中還設有一個「立法參考處」(Legislative Reference Service)，有工作人員曾達一百五十二人，分爲七個研究部門，年費美金八十七萬餘元，以從事各項立法問題的研究，立法程序問題亦在研究之列。參與研究工作的人，多係曾任大學校長、院長或教授者。至於國會中的立法參事室(Legislative Counsel)自然也有助於立法程序的研究。

社會團體中從事立法程序的研究者，當首推「美國立法人員協會」(The American Legislators' Association)，該會對於立法程序，曾作有計劃的研究，馬遜所著之「立法程序教範」(Mason's Manual of Legislative Procedure)，即係依該會研究計劃而纂修者。其他組織，如各州的「立法研究委員會」(The Legislative Research Committee)、「立法顧問委員會」(The Legislative Advisory Committee)等，亦多從事於立法程序的研究。

現在美國致力於斯道之研究者，不限於國會中人及社會團體，各大學亦已有專設的課程，以從事專門高深的研究，惟課程名稱及其內涵則未必一致。如在伊利諾大學政治系曾有「議會與立法」一課(Legislature and Legislation)，以研究政府中的立法職權及議會的組織暨立法程序等問題。明尼蘇達大學政治系曾開「立法組織與程序」課程，以研究聯邦國會及各邦議會的立法程序及其實際工作。俄列崗大學政治系有「美國議會」之課，以講授聯邦及各邦會議的組織及其立法程序。紐約大學則於法學院中設立「立法論」(Legislation)，以研究立法機關的組織和程序等問題。其他各大學開設類

似的課程者尚多，恕不贅具。

我國以往各大學法學院中的政治系，或法律系，均未有立法程序一課。民國三十一年中央政治學校法律系開設立法技術。這一課程的內涵雖亦涉及立法程序，但其根本命意是在研究法律條文的起草，而非以立法程序爲主旨。行憲之後，立法院成爲國家最高立法機關，對立法程序的運用，隨時均在研究體認。迨各級地方民意機關建立後，立法程序的研究，益感迫切，但在大學課程中仍無是課之設。民國四十六年間，東吳大學法學院政治系主任杜光埙先生，認爲在我國憲政體制之下，我國的政治前程當然爲民主政治；而民主政治的健全發展，則有賴立法程序的正當運用。爲順應世界學術發展的歸趨，並爲國內各級民意機關的需要，遂於政治系中開設立法程序一課。翌年國立政治大學政治系亦開設是課，均意在作育立法專門人才，以促進民主政治的健全發展。著者不敏，在兩校講授是課有年。幾年前考試院所定高等考試類科中有議事組考試一門，其所考之專門學科，如議會制度、會議規範，及紀錄等，多屬立法程序所討論之課題；是則於斯學之昌明，大有促進作用。

學問智識之成爲科學，必須具有釐然整套的體系。未具立系統的學問，只是片斷的智識，未能稱爲科學。而將學問智識歸納分析比較鑑衡以建立整個的體系，常須經歷漫長的艱苦過程。立法程序爲新興的研究，正在發展成爲科學的過程中。就歐美國人對於這一研究的方法說，顯然是有相當的距離。歐洲人士之所着重者，爲議會制度及其運用的平數直鉞，而少作原理原則性的探究與闡發。例如梅氏的「議會規則」(Sir T. Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 普通簡稱爲 Parliamentary Practice)，係根據英國國會兩院自古以來的慣例

習慣以及決議等，以說明國會之組織及其職權的行使程序。又如甘培安和賴德達爾所著的「歐洲議會程序」(Lord Champion and D. W. S. Lidderdale, *European Parliamentary Procedure*) 係就英國、愛爾蘭、法、德、義、埃、比、荷、盧、丹、瑞、挪等十二個國家的國會組織及各種職權行使程序分別作扼要的敘述。凡此著作，不惟沒有原則性的闡發，且少有批評的議論。美國人士對於斯道的研究，又得區分爲二，一爲有如上所述的敘述法，以述說美國議會的組織和程序，如雷狄克的「國會組織與程序」(Floyd M. Riddick, *The United States Congress Organization and Procedure*) 及賈羅維之「十字路中之國會」(George B. Galloway, *Congress at the Crossroads*)，及其近著「美國國會立法程序」(*The Legislative Process in Congress*) 是其顯例，此類研究的著述，多不勝舉。另一研究方法則以「議事法學」(*Parliamentary Law*) 爲基礎，以申論立法程序的進展。馬遜所著的「立法程序教範」是其顯例。蓋馬氏之作，乃依「議事法學」的序列，而以聯邦法院各邦法院的判例，以及各級議會的成案及先例，來論列立法上各種程序的理則，但於議會制度則略而不論。

我國各大學之課授立法程序，爲日尙淺，如何構成斯學之體系，亟待籌思，著者淺薄，實不足以語此。惟區區以爲歐美學者之治斯學，各有所偏，難得其全，求全之道，必須就議會制度與議事法學，作綜合之研究。申言之，立法程序之研究，應先將各國議會的院制，議會的組織，議會的會期，會議的構成等，作一比較的研究，使學子瞭解議會的體制後，再進而以議事法學爲基礎，並依議事法學的序列，以申論立法上各個程序進行的原則，及其在各國議會中的實際運用，以評論其得失，而求得正確的結論。



本書分爲四篇：首爲導論，除闡明立法程序的涵義外，敘議立法機關的體制及其會議之構成，是可視爲立法程序的前論。次爲立法程序的理論體系，論列立法過程中的各種理則，是可視爲立法程序的本體論。第三篇爲各國立法程序概觀，分敘英美法日及我國立法程序的實際情形，是可視爲立法程序的實證論。第四篇爲附錄，具載我國中央和地方民意機關議事規則，以供參考。

本書原名立法程序與立法技術，曾由國民大會秘書處列爲憲政叢書刊印；惟只贈送會內各代表，並不公開價售。各方需要是書者，苦難覓得。邇以需要者日多，乃由著者函商國大秘書處，可否由著者另行出版，以應需要；旋得(6)國處懷賓字第五四一五號復函，慨允同意，感激之餘，謹誌謝忱！又原書係合立法程序與立法技術爲一冊，茲覺立法技術有另行獨立出版之必要，故茲篇標名曰立法程序論；並增撰第十八章（即中國立法院立法程序），藉補以前的缺失。付印之前，承國立政治大學副教授曾濟羣博士校閱，多所匡正，特此致謝。

孟浩羅志淵識於臺北

中華民國六十一年國慶日

# 立法程序論目次

|                          |    |
|--------------------------|----|
| 第一篇 導論·····              | 一  |
| 第一章 緒言·····              | 一  |
| 第一節 立法程序的涵義·····         | 一  |
| 第二節 立法程序的功用·····         | 三  |
| 第三節 立法程序的法規·····         | 六  |
| 第四節 立法程序的研究·····         | 一  |
| 第二章 立法機關之院制與立法程序之關係····· | 一七 |
| 第一節 兩院制下的立法程序·····       | 一七 |
| 第二節 一院制下的立法程序·····       | 二八 |
| 第三章 立法機關的成立·····         | 三五 |
| 第一節 英國新國會的成立·····        | 三五 |
| 第二節 美國新國會的成立·····        | 四〇 |
| 第三節 法國及其他各國新國會的成立·····   | 四五 |
| 第四章 立法機關的會議·····         | 五一 |

|               |     |
|---------------|-----|
| 第一節 會期        | 五一  |
| 第二節 開會時間      | 五四  |
| 第三節 議席        | 五八  |
| 第四節 法定人數      | 六一  |
| 第五節 主席        | 六九  |
| 第二篇 立法程序的理論體系 | 八五  |
| 第五章 提案        | 八五  |
| 第一節 提案類別      | 八五  |
| 第二節 提案權       | 八八  |
| 第三節 提案限制      | 九一  |
| 第四節 提案撤回      | 九七  |
| 第六章 議程        | 一〇一 |
| 第一節 概說        | 一〇一 |
| 第二節 議程的編製     | 一〇四 |
| 第三節 議程的變更     | 一〇七 |
| 第四節 會議紀錄      | 一〇九 |
| 第七章 審查        | 一一一 |

|     |             |    |
|-----|-------------|----|
| 第一節 | 法案審查之必要     | 一一 |
| 第二節 | 審查機構——委員會體制 | 一三 |
| 第三節 | 審查程序        | 二〇 |
| 第八章 | 討論          | 三一 |
| 第一節 | 讀會制度概說      | 三一 |
| 第二節 | 提案性質與討論     | 三八 |
| 第三節 | 討論優先地位      | 四四 |
| 第四節 | 討論規範        | 四六 |
| 第五節 | 討論之終結       | 五〇 |
| 第九章 | 修正          | 五〇 |
| 第一節 | 修正案範圍       | 五〇 |
| 第二節 | 修正案之方式      | 五二 |
| 第三節 | 修正案之處理      | 五四 |
| 第四節 | 修正案處理之變例    | 五八 |
| 第十章 | 表決與再議（復議）   | 六一 |
| 第一節 | 表決權         | 六一 |
| 第二節 | 表決數額        | 六二 |

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第三節 | 表決方法····· | 一六三 |
|-----|-----------|-----|

|     |             |     |
|-----|-------------|-----|
| 第四節 | 再議（復議）····· | 一六七 |
|-----|-------------|-----|

|      |                         |     |
|------|-------------------------|-----|
| 第十一章 | 立法機關對於行政機關要求覆議案之處理····· | 一七一 |
|------|-------------------------|-----|

|     |                        |     |
|-----|------------------------|-----|
| 第一節 | 要求覆議權（否決權）的淵源及其性質····· | 一七一 |
|-----|------------------------|-----|

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第二節 | 美國聯邦對覆議案之處理····· | 一七四 |
|-----|------------------|-----|

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第三節 | 美國各州對覆議案之處理····· | 一七七 |
|-----|------------------|-----|

|     |                  |     |
|-----|------------------|-----|
| 第四節 | 歐洲大陸各國的否決權制····· | 一七九 |
|-----|------------------|-----|

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第五節 | 中國對覆議案之處理····· | 一八一 |
|-----|----------------|-----|

|      |              |     |
|------|--------------|-----|
| 第十二章 | 委任立法的控制····· | 一八五 |
|------|--------------|-----|

|     |              |     |
|-----|--------------|-----|
| 第一節 | 委任立法的命意····· | 一八五 |
|-----|--------------|-----|

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第二節 | 英國委任立法的控制····· | 一八九 |
|-----|----------------|-----|

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第三節 | 美國委任立法的控制····· | 一九一 |
|-----|----------------|-----|

|     |                |     |
|-----|----------------|-----|
| 第四節 | 中國委任立法的控制····· | 一九五 |
|-----|----------------|-----|

|     |               |     |
|-----|---------------|-----|
| 第三篇 | 各國立法程序概觀····· | 一九七 |
|-----|---------------|-----|

|      |             |     |
|------|-------------|-----|
| 第十三章 | 英國立法程序····· | 一九七 |
|------|-------------|-----|

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第一節 | 前提觀念····· | 一九七 |
|-----|-----------|-----|

|     |           |     |
|-----|-----------|-----|
| 第二節 | 普通程序····· | 二〇〇 |
|-----|-----------|-----|



|                |     |
|----------------|-----|
| 第三節 緊急程序       | 二〇三 |
| 第四節 私法案及臨時命令   | 二〇四 |
| 第五節 財政控制權的行使方式 | 二〇七 |
| 第六節 質詢權的行使方式   | 二〇九 |
| 第十四章 美國立法程序    | 二一五 |
| 第一節 國會權力分析     | 二一五 |
| 第二節 法案制定程序     | 二一七 |
| 壹、法案制定程序概觀     | 二一七 |
| 貳、法案之提出        | 二二一 |
| 叁、委員會審查        | 二二五 |
| 肆、議程之編製        | 二三一 |
| 伍、院會議事程序       | 二三五 |
| 陸、討論           | 二三九 |
| 柒、表決           | 二四八 |
| 捌、復議           | 二五〇 |
| 玖、法案之制定        | 二五一 |
| 第三節 其他職權行使程序   | 二五二 |

|                      |     |
|----------------------|-----|
| 壹、行政監督權·····         | 二五二 |
| 貳、司法權·····           | 二五九 |
| 參、其他職權·····          | 二六二 |
| 第十五章 法國立法程序·····     | 二六九 |
| 第一節 法國立法程序概觀·····    | 二六九 |
| 第二節 議程·····          | 二七〇 |
| 第三節 提案·····          | 二七二 |
| 第四節 審查·····          | 二七五 |
| 第五節 討論·····          | 二八三 |
| 第六節 表決·····          | 二八五 |
| 第七節 參議院審議·····       | 二八七 |
| 第八節 公布與覆議·····       | 二八七 |
| 第九節 財政控制程式·····      | 二八八 |
| 第十節 質詢權行使程式·····     | 二九七 |
| 第十一節 不信任投票行使程式·····  | 三〇四 |
| 第十六章 西德立法程序·····     | 三一〇 |
| 第一節 院會之構成及議程之編製····· | 三一〇 |

|      |                       |     |
|------|-----------------------|-----|
| 第二節  | 法案之提出·····            | 三二三 |
| 第三節  | 參議院第一次通過·····         | 三二四 |
| 第四節  | 衆議院第一讀會·····          | 三二五 |
| 第五節  | 衆議院委員會階段·····         | 三二七 |
| 第六節  | 衆議院第二讀會·····          | 三二八 |
| 第七節  | 衆議院第三讀會·····          | 三二九 |
| 第八節  | 參議院第二次通過及法案之公布·····   | 三三一 |
| 第十七章 | 日本立法程序·····           | 三二五 |
| 第一節  | 引言·····               | 三二五 |
| 第二節  | 提案·····               | 三二五 |
| 第三節  | 審查·····               | 三二九 |
| 第四節  | 審議·····               | 三三〇 |
| 第五節  | 表決·····               | 三三二 |
| 第六節  | 兩院協議·····             | 三三三 |
| 第七節  | 公布·····               | 三三六 |
| 第八節  | 質問權的行使程序·····         | 三三七 |
| 第九節  | 對裁判官彈劾權及裁判權之行使程序····· | 三四一 |

|            |     |
|------------|-----|
| 第十節 請願處理程序 | 三四六 |
|------------|-----|

|                |     |
|----------------|-----|
| 第十八章 中國立法院立法程序 | 三四八 |
|----------------|-----|

|            |     |
|------------|-----|
| 第一節 立法院的組織 | 三四八 |
|------------|-----|

|            |     |
|------------|-----|
| 第二節 立法院的職權 | 三六〇 |
|------------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第三節 議案之提出 | 三八三 |
|-----------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第四節 議案之審查 | 三九七 |
|-----------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第五節 議案之審議 | 四〇六 |
|-----------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 第六節 議案之表決 | 四一三 |
|-----------|-----|

|        |     |
|--------|-----|
| 第七節 結論 | 四二一 |
|--------|-----|

|     |     |
|-----|-----|
| 附 錄 | 四二七 |
|-----|-----|

|         |     |
|---------|-----|
| 資政院議事細則 | 四二七 |
|---------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 資政院分股辦事細則 | 四四三 |
|-----------|-----|

|      |     |
|------|-----|
| 參議院法 | 四五二 |
|------|-----|

|           |     |
|-----------|-----|
| 參議院議事細則草案 | 四六二 |
|-----------|-----|

|     |     |
|-----|-----|
| 議院法 | 四七四 |
|-----|-----|

|            |     |
|------------|-----|
| 臨時工商會議議事規則 | 四八四 |
|------------|-----|

|        |     |
|--------|-----|
| 憲法會議規則 | 四八九 |
|--------|-----|