

立法學實用辭典

羅傳賢 編著



2007年最新版

- 法政科系、立法院幕僚、法制人員、公務員實用工具書
- 近700個立法學相關詞句，收錄詳盡，釐清概念
- 附錄名詞索引，方便查閱
- 立法院院長王金平、前立法委員江炳坤強力推薦

立法學實用辭典

羅傳賢 編著



五南圖書出版公司 印行

國家圖書館出版品預行編目資料

立法學實用辭典 / 羅傳賢編著. 一二版. 一臺北
市：五南，2007 [民 96]

面：公分

參考書面：面

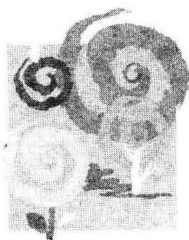
含索引

ISBN 978-957-11-4675-1 (平裝)

1.立法

572.6

96002608



1Q90

立法學實用辭典

編 者 — 羅傳賢(412)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王秀珍

主 編 — 詹岡璋 劉靜芬

責任編輯 — 胡天慈

封面設計 — 鄭依依

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地 址：台北市和平東路二段 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 得力商務律師事務所 張澤平律師

出版日期 2004 年 8 月初版一刷

2007 年 3 月二版一刷

定 價 新臺幣 980 元

● 編者簡歷

羅 傳 賢

學 歷：國立政治大學法學博士

美國杜蘭大學法律學院法學碩士

中央警察大學法學士、法學碩士

英國倫敦政經學院立法制度專題研究

公務人員甲等特考一般行政法制組及格

經 歷：立法院法制局局長

行政院新聞局廣電處處長、駐休士頓新聞處主任

立法院司法委員會專門委員、監察院秘書

中央警察大學法律學系、行政警察研究所兼任副教授

國防大學國防管理學院法律研究所兼任副教授

國家文官培訓所講座

國立政治大學公教中心法制碩士班講座

內政部、行政院衛生署、文建會、勞委會法規會委員

考試院高考、基層特考法律組典試委員、命題委員

現任玄奘大學公共事務管理學系研究所副教授



著 作：《行政程序法論》
《立法程序與技術》
《立法學實用辭典》
《國會與立法技術》
《會議管理與法制》

◎ 王 序

現代世界各國的民主憲政制度，均係起源於西方的議會，以其具有代表人民的法理基礎，故得行使統治國家的最高權力也。國會的職權，簡而言之，即為立法。是以，立法學可謂為探討國會行使各項法定職權的原理、原則；行使職權的程序；行使職權所須運用技術等的綜合。而欲得窺立法學的全貌，除了靜態的理論與法制探討外，由於立法的實際運作與功能常隨國家的發展，而有不同的內涵，故對立法實務層面的瞭解，亦是不可或缺。

由於我國行憲後國家遭逢動亂，立法權以往一向居於與行政權配合與協力的地位。當然，立法學的研究，亦連帶遭到忽視。惟自民國八十年十二月第一屆資深立法委員退職，次年依新民意而產生的國會組成後，立法權的功能、制衡與運作效能與世界先進民主憲政國家已無大差異。尤其自六次修憲與政黨輪替後，立法院已形同實質上的單一國會並成為國家政治運作的核心。隨著國會職權的益形重要，各界對立法權的期待更為殷切。其間，基於求全責備的批評或對職權的爭議，經常發生。此種時勢，凸顯出對立法學的研究已是刻不容緩。

羅傳賢博士鑽研立法學多年，除博覽中外名家相關著作外，並曾親赴英美等國國會研究，觀察其國會立法制度及運作。其所著「立法程序與技術」一書及相關著作，早有令譽，而於國內各大學兼任相關課程的講授亦多有年。尤其難得者，羅君除被行政院新聞局借重擔任處長多年外，並先後任職本院達八年之久，現任本院法



制局局長，不但親身與聞立法權之運作及參與相關法令的制定、修正研擬作業，並常提供相關法制意見，供立法權運作的參考依據，可謂兼具理論與實務的學者。金平欣見其將多年的研究與工作心得付梓，編成「立法學實用辭典」一書，據本人所知，此書也是我國有關立法學研究的第一部工具書，其價值不言可喻，故樂為之序。

金平 謹識

於立法院 2004/5/18

江 序



今天是法治國家依法行政的時代，為加速國家建設及順應世界潮流，以因應二十一世紀產業全球化、經濟自由化及提昇國家競爭力之嚴厲挑戰，國家現代化相關之法令規章與法制是否齊全完備，厥為成敗關鍵之所在。未來若干年內，為配合知識經濟發展、健全投資環境、拓展國際貿易關係、保障智慧財產權及改善社會福利與勞工福利等政策，以使台灣成為台商與跨國企業營運總部的希望得以實現，預計每年將有數以百計的法案亟待創制或修正。政府行政部門為求立法政策的圓滿可行，立法技術的周延妥善，以及立法效率的有效提昇，對於如何妥善設計立法策略，做好立法準備與起草，營造有利立法環境，應為當前的重要課題，行政官員需要立法學工具書之渴望至為殷切。

再者，立法院依憲法代表人民行使立法權，為國家最高立法機關，提高議事效率與立法品質，一直都是立法院長期努力的目標。這幾年來，立法院為配合憲政結構的改變及回應外界對國會功能提昇之期盼，雖已對國會法規作了多次大幅度的修正，但為精益求精，仍有若干尚待改善之處值得積極研議。因此，立法院委職員同仁對立法職權及立法程序的探討，相信亦急需立法學工具書藉以參考引用，以收事半功倍。

羅君於民國七十七年以優異成績獲得公務人員甲等特考行政法制組及第，隨即分發至立法院服務。翌年獲得國立政治大學法學博士，並曾赴英國倫敦政經學院專題研究立法制度，以其多年對國會立法之實證觀察和

深入研究，撰成「立法程序與技術」專書，嘉惠學子，嗣又轉任行政院新聞局廣電處長，執行廣電頻道開放政策，對行政程序民主化頗有心得，並著有「行政程序法論」一書，深受國內政學界之重視與好評。

三年前，羅君自我駐美單位調回，立法院王院長隨即延攬其接任立法院法制局局長，平日除經常提供有關法制意見，供議事運作參考外，亦參與相關法案之研擬作業，公餘之暇更勤於研讀中外立法學名著，並兼任國內各大學教席講授相關課程，深為諸學子所讚揚及歡迎，實為一學識淵博，貫通中西，理論與實務兼具之學者。今欣見其將多年橫跨行政、立法兩院之工作心得與研究成果，編成「立法學實用辭典」一書，將立法學總論、立法程序及立法技術所涉及詞句舉案例分析其要件與意義，值得有志研究立法學之讀者參考。值此本書付梓之際，謹綴數語，鄭重推薦，並為之序。

江丙坤 謹識

於立法院 2004/5/18

城 序

「權力分立」是支配現代民主法治國家運作之主要原則。國會立法、行政執行及司法審查，各守其職各司分際。法治主義務求政府與人民對於法律制度的從屬；形成法的建制，以確保法秩序的井然，亦為當代普遍接納的學理；而法律適時制定，以緊跟時代巨輪的奔馳，作亦步亦趨的必要規範，並使社會進步與相應法制日臻齊備，更是推行法治行政的不二法門。

近十多年來，我國無論政治、經濟、社會等各方面都發生空前急遽的變化，其速度之快、幅度之廣，令人瞠目；為了對應這種新情勢的發展而作必要的或適度的規範，於是立法定制，修法廢法之聲，此起彼落，頓時之間，立法院再成為眾所關切的機關，躍然成為國內政治的重心。立法的良窳攸關國計民生、人民權益與政策執行，故如何仿學法制進步諸國經驗累積的精深立法技術，以制定正確、適切、易懂、可行的法律與法規，已是當前從事立法工作者及法學研究者務須深切探討的一項課題。

有鑑於此，立法院特別於一九九九年修正立法院組織法時增設法制局，掌理立法政策、法律案之研究、分析、評估及諮詢。並研究、編輯及整理外國立法例、制度、法學等及提供其他有關法制諮詢事項；對國會議事運作的效率及立法事項的精進，必能發揮功效，假以時日定能臻法治先進諸國之水準。

賢棟羅局長傳賢曾服務於監察、立法及行政各院，

鑽研行政程序法及立法學多年，對國會制度與程序運作，博覽國內、外名家巨著，朝乾夕惕，頗有心得；並曾赴英美研究國會立法制度經年，公餘亦在各大學教授立法程序與技術；潛心致力於立法學及其相關問題或資料之蒐集與研究，理論與實務兼具，著作等身。因此，獲邀接任局長乙職，可謂實至名歸，長才得展。近年來，法制局工作績效卓越，研究成果豐碩，深獲社會各界人士之肯定與讚譽，對立法品質的提昇，貢獻良多。

今羅博士有感於國內立法相關著作缺乏，秉持研究立法學多年的成果，蒐集立法學有關詞句七百餘則，整理、分析其意義、功能，並按立法過程先後順序編排，俾供立法者、政府公務員與法制人員及法律系學生等讀者，方便其參考查閱，為國內首部有關立法學之工具書，實屬難得。因感佩羅博士對於立法學鑽研之執著，鍥而不捨之求知精神，於本書行將付梓之際，乃樂為文序。

姚仲樞 謹識

於司法院 2004/5/28

編者序

立法為國會針對全國關切的事務所做的最基本反應，為國家政策合法化的結果，故在民主憲政國家，立法權必然是國家權力最主要的表現形式，我國在第六次修憲後，立法院除成為唯一國會外，並已形成政治中心，在二〇〇〇年政黨輪替後，益加凸顯其優勢而關鍵的地位。惟在行政與立法關係並非完全合一的體制下，立法部門的優勢仍然無法完全主導政府的走向，故在政治整合、利益調和、及民意政治要求下，兩院建立互補互助的體系，避免立法衝突，似為當前朝野共同努力的目標。

立法學為理論與應用相綜合的新興學科，其內容包括了立法原理、立法技術、法制作業及立法程序等。其中立法原理是否科學，立法技術及法制作業是否妥當和完善，立法程序是否公正及國會運作是否和諧順利，都直接關係到國家政治的穩定與社會發展，值得各界重視。

再者，法制工作除協助立法技術和提供法律意見外，尤應重視行政與立法的溝通協調，並協助機關首長或立法委員實現其政策合法化，故認識立法學為當前法制人員不可或缺的課題。惟查國內坊間有關立法學的專著相當缺乏，各界期待之殷極為普遍。去年底，法制局李研究員淳一兄突然心血來潮，慫恿本人編輯一本立法學的工具書，若干法制局同仁也從旁加油，終令人難以抗拒，這也是本書緣起的所在。

本書之所以定名為實用辭典，其原因主要是體例與

一般人印象中的辭典不同，首先，在編排上由立法學的理论循序進入實務的國會運作及法制作業，俾兼顧到讀者應用上的需要；其次，在許多詞語的釋義內容中，加入了許多立法過程中曾發生過的具體案例、法令規範、或個人研究心得，希望這些對學者及政府相關人員進一步研究或參考有所助益。

本書編撰期間，遇有疑難問題，多蒙立法院林秘書長錫山指導，並及時請教議事處周處長萬來、法制局陳副局長清雲、劉組長漢廷、預算中心林組長鴻柱等好友，獲益良多，編成之後，承蒙立法院大家長王院長金平、江副院長丙坤，及吾師司法院城副院長仲模在日理萬機之際賜序鼓勵，此外，法制局同仁多人亦協助校對，隆情盛誼，在此一併致謝。

羅傳賢 謹識

於立法院法制局 2004/6/9



目次

第一篇 立法學總論	1
一、立法原理／3	
二、立法主體／73	
三、立法權／117	
四、修憲與解釋／135	
五、地方立法／159	
第二篇 立法程序	169
一、立法院組織與會議／171	
二、立法委員權利與義務／209	
三、提案與審議程序／245	
四、委員會審查／315	
五、預決算審議／367	
六、政黨與黨團協商／407	
七、其他議案與立法職權／431	
第三篇 立法技術	485
一、立法準備／487	
二、立法起草／517	
三、立法體例／559	
四、立法語言／655	
五、立法技術新模式／721	
六、法規命令與行政規則／751	
七、立法資訊與網路查詢／797	
主要參考書目	833
索引	835

立法學總論



一、立法原理

◆ 立法原理

立法原理是立法和立法學直接有關之基礎理論，亦是關於立法具有普遍性和基本規律性事物的理論表現，同時又是立法學體系的重要組成部分。

立法學表現形式主要如下：(一)專門的立法原理著述或立法學原理著述；(二)總論性或綜合性立法學著述中闡述的立法原理；(三)關於立法制度的著述中闡述的立法原理；(四)關於立法技術的著述中闡述的立法原理；(五)關於立法思想的著述中闡述的立法原理；(六)其他立法學著述或法學著述中闡述的立法原理。(周旺生主編，立法學，頁34)

◆ 立 法

從公法學的原理言，所謂「立法」，乃是國家有意識地創設能夠規律、統制特定社會事項的一般、抽象規範之過程。

以上所指之立法係屬形式意義之立法，謂制定法律之意，然有學者認為立法一語，除形式意義之外，尚有實質意義，即統治者所發之命令而有強制人民遵行之力者，為實質上之立法，茲詳析其意義如下：

(一)立法為國家統治權之作用。法的規範，不由國家統治權作用而訂立者，如自治立法，非茲所謂立法。

(二)以成文法為限，即以依國家意思而訂立之法規範為限。

(三)依此而訂立之法規範，係規範國家與人民間之關係。至於單純規範國家機關或公共團體內部關係，其規