

學術著作 ● 大專用書

立法程序與技術

羅傳賢 著

五南圖書出版公司 印行



學術著作◆大專用書

立法程序與技術

羅傳賢 著

國立政治大學法學博士
行政院新聞局廣電處長



五南圖書出版公司 印行

立法程序與技術

作 者 / 羅傳賢

校對者 / 高碧卿·楊能奇·陳俊宏

出版者 / 五南圖書出版有限公司

地 址：台北市和平東路二段339號4樓

電 話：7055066（代表號）

傳 真：7066100

劃 撥：0106895-3

局版台業字第0598號

發行人 / 楊榮川

排 版 / 龍虎電腦排版股份有限公司

製 版 / 和鑫照像製版有限公司

印 刷 / 東陞印刷事業有限公司

裝 訂 / 信成裝訂行

中華民國 87 年 / 月初版一刷

¥ 300.19

ISBN 957-11-1098-1

基本定價 13.6 元

（如有缺頁或倒裝，本公司負責換新）

作者序

法律係社會生活的規範，具有強力要求國民遵守的作用。制定法案首先須確定可成為內容的事項。其次，應該解決如何表達該確定內容的問題。所謂立法技術，係指如何確定可成為法案內容的問題，以及如何以用語、文章、形式來表達該確定內容的解決和處理之技術。現代社會有無數須制定的法案，且其內容錯綜複雜，因此，以成文法為主來進行社會統御的我國，立法技術可謂當前法制人員及法學研究者尚須深切檢討的一項重要課題。

再者，法律乃貫徹國家政策的工具，其制定過程更須符合程序正義的原則，以維持其穩定及可預測性，並減少衝突的發生，調和朝野各方的利益，亦即藉由立法程序的理性與適正，而達致實質的正義。按處今日社會，法制人員之任務，非為單純提供法律意見及起草法律或規章為已足，尤重在協助首長實現其政策合法化，故立法程序仍為法制工作不可忽略之重要環節。

本書係作者在大學及公務人員教育中心忝兼教席，將平日供研習用的「立法程序」、「立法技術」二本教材重新修訂編撰而成，以期對法制人員、法學研究者等瞭解立法程序與技術之入門，有所助益。

羅傳賢 謹識

立法程序與技術 / 羅傳賢著. -- 初版. 臺北

市：五南，民85

面；公分

參考書目；面

ISBN 957-11-1098-1(平裝)

1. 立法

572.64

84013673

目 次

第 一 篇 · 緒 論

第一章 立法學之概念	3
第一節 立法之意義	／3
第二節 立法學之重要性	／4
第三節 立法學之研究途徑	／5
第二章 立法權之特質	9
第三章 立法權之哲學基礎	15
第一節 內閣制之立法權	／15
第二節 總統制之立法權	／16
第三節 民主集中制之立法權	／18
第四節 權能區分之立法權	／21
第五節 我國憲政體制下之立法權	／23

第二篇·立法技術論

第四章 立法技術之基本概念—————29

第一節 立法技術之意義 / 29

第一項 立法技術概念之內涵 · 29

第二項 立法技術概念之外延 · 32

第二節 立法技術之基本原理 / 36

第一項 法秩序維持原則 · 36

第二項 強制性原則 · 46

第三項 實效性原則 · 47

第四項 一般法律原則 · 48

第三節 立法技術之作用 / 55

第一項 實質內容方面 · 56

第二項 形式表現方面 · 61

第五章 立法準備—————69

第一節 立法預測 / 69

第一項 立法預測之意義 · 69

第二項 立法預測之種類 · 70

第三項 立法預測應注意之事項 · 71

第二節 立法政策 / 72

第一項 立法政策之概念 · 72

第二項 影響立法政策之因素 · 73

第三節 立法計畫 / 76

第一項 立法計畫之概念 · 76

第二項 立法計畫研擬之程序·77

第四節 立法研究 /79

第一項 歷史研究法·80

第二項 比較研究法·81

第三項 分析研究法·82

第四項 社會研究法·83

第五項 政策研究法·84

第六項 法條研究法·86

第六章 立法起草——————91

第一節 法案起草之概念 /91

第二節 法案起草人之責任與障礙 /92

第一項 法案起草人之責任·93

第二項 法案起草人之障礙·95

第三節 法案起草之步驟 /96

第一項 瞭解·98

第二項 分析·101

第三項 設計·107

第四項 擬訂·109

第五項 校核·113

第四節 聽證 /114

第一項 法案聽證之概念·114

第二項 法案聽證之範圍·115

第三項 法案聽證之手續·116

第四項 法案聽證之主持人及權責·117

第五項 法案聽證制度之利弊·118

第五節 法案之審查 /119

第七章 法條詞語之運用——125

第一節 法條詞語之概念 /125

- 第一項 法條之概念·125
- 第二項 法條詞語運用之意義·126

第二節 法條詞語運用之原則 /127

- 第一項 符合法令文之文章構造·127
- 第二項 辨析詞語的意義·129
- 第三項 講究詞語的簡潔·133
- 第四項 力求詞語的明確·134
- 第五項 重視詞語的嚴謹·136
- 第六項 遵循統一用字用語的規定·138
- 第七項 審慎選擇句式·141
- 第八項 注意句子的銜接·144
- 第九項 善用標點符號·144

第三節 法條之種類及其基本用語 /150

- 第一項 嚴格法條與衡平法條·150
- 第二項 強行法條與任意法條·155
- 第三項 命令行為法條、禁止法條與授權法條·156
- 第四項 完全法條與不完全法條·157
- 第五項 說明性法條、限制性法條、引用性法條、擬制性法條·158

第四節 法規類似語之辨異 /171

- 第一項 列舉、例示·171
- 第二項 但書、隱但書、除……外·175
- 第三項 撤銷、註銷、吊銷·182
- 第四項 特許、許可、認可、核准·183
- 第五項 備查、核備、核定·185
- 第六項 立案、備案·187

- 第七項 審查、審核、審議 · 188
- 第八項 協議、決議 · 189
- 第九項 委任、委託、委辦、信託 · 190
- 第十項 住所、居所、所在地 · 191
- 第十一項 公布、發布、下達 · 192
- 第十二項 賠償、補償 · 192
- 第十三項 違法、不法、非法 · 193
- 第十四項 以上、以下、以內、滿、逾等計數用法 · 194
- 第十五項 時、日、星期、月、年等時間用法 · 195
- 第十六項 或、並、且、及、與、者、等連接詞用法 · 196

第八章 法律之內部結構 203

- 第一節 法律內容結構之分類 / 203
 - 第一項 依內容繁簡分 · 203
 - 第二項 依規範性質分 · 204
 - 第三項 依規範構成要素分 · 205
- 第二節 題名 / 207
 - 第一項 法規標題名稱 · 207
 - 第二項 法律定名及用法 · 207
 - 第三項 法規命令定名及用法 · 210
- 第三節 法律目次之編排 / 211
- 第四節 法律內容之編排 / 212
 - 第一項 法律內容編排之原則 · 213
 - 第二項 法律內容之結構 · 213
 - 第三項 法律內容編排之順序 · 214
 - 第四項 罰則條文次序之安排 · 216
- 第五節 附表圖 / 216
 - 第一項 附表 · 217

第二項 附圖 · 218

第六節 條文構造 / 218

第一項 條 · 219

第二項 項 · 219

第三項 款 · 221

第四項 前後段 · 228

第九章 法律之基本形式 231

第一節 總則 / 231

第一項 立法依據規定 · 232

第二項 目的規定 · 233

第三項 適用規定 · 234

第四項 理念規定 · 235

第五項 定義規定 · 237

第六項 解釋規定 · 239

第七項 主管機關之規定 · 241

第八項 略稱規定 · 248

第二節 分則 / 249

第一項 實體規定 · 249

第二項 程序規定 · 251

第三項 委任規定 · 251

第四項 保留規定 · 254

第三節 罰則 / 256

第一項 罰則中行政制裁之種類 · 256

第二項 罰金罰鍰數額之型態 · 260

第三項 使用刑罰或行政秩序罰之立法考量 · 262

第四項 行政刑罰與行政秩序罰併列問題 · 264

第五項 處罰法人之規定 · 266

第六項	行政罰中之連續處罰	· 271
第七項	罰鍰之強制執行	· 273
第四節	附則	／274
第一項	過渡規定	· 274
第二項	規費徵收規定	· 278
第三項	授權訂定施行細則規定	· 283
第四項	施行區域之規定	· 284
第五項	施行期間之相關規定	· 284
第十章	機關組織法規之體例	291
第一節	機關組織法規之發展趨勢	／291
第二節	機關組織之基本原則	／292
第三節	機關組織法規之事項與句式	／294
第一項	機關名稱	· 294
第二項	設立依據或目的	· 294
第三項	機關隸屬系統	· 295
第四項	機關權限	· 296
第五項	機關正副首長之職稱官等職等	· 297
第六項	機關幕僚長之職稱官等職等	· 298
第七項	內部單位名稱及其職掌	· 299
第八項	員額編制與職稱官等職等	· 299
第九項	授權立法或命令	· 301
第十一章	法律之修正與廢止	305
第一節	法律之修正	／305
第一項	法律修正之意義	· 305
第二項	法律修正之原因	· 306
第三項	法律修正之方式	· 307

- 第四項 法律修正之程序 · 308
- 第二節 法律之廢止 / 309
 - 第一項 法律廢止之意義 · 309
 - 第二項 法律廢止之原因 · 309
 - 第三項 法律廢止之程序 · 311

第十二章 立法技術之新模式————— 313

- 第一節 日落立法 / 313
- 第二節 綜合法案立法 / 315
- 第三節 法律包裹立法 / 317
- 第四節 實驗性立法 / 320
- 第五節 基本法立法 / 321

第三篇·立法程序論

第十三章 立法程序之基本認識————— 327

- 第一節 立法程序之概念 / 327
- 第二節 立法程序法之重要性 / 328
- 第三節 立法程序法之法源 / 330
- 第四節 立法程序法之作用 / 338

第十四章 立法機關————— 345

- 第一節 立法機關之概念 / 345
 - 第一項 立法機關之起源 · 345
 - 第二項 立法機關之種類 · 346
 - 第三項 立法機關之功能 · 353

第二節 立法機關之自律權 /353

- 第一項 立法機關自律權之法理基礎 · 354
- 第二項 立法機關內部組織權 · 355
- 第三項 立法機關議事運作與會議主席之權力 · 359
- 第四項 立法機關議事規則訂定權 · 364
- 第五項 立法機關自律辦法訂定權 · 368
- 第六項 立法機關紀律懲戒權 · 374
- 第七項 立法機關對藐視國會案件之處理 · 379
- 第八項 結語與建議 · 381

第十五章 立法委員—————387

第一節 立法委員之代表觀念 /387

- 第一項 國會議員代表觀念之種類 · 387
- 第二項 我國立法委員之法定代表說 · 389

第二節 立法委員之角色 /390

- 第一項 立法角色之概念 · 391
- 第二項 立法委員角色取向之類型 · 391
- 第三項 檢驗立法角色應考慮之因素 · 394

第三節 立法委員之權責 /396

- 第一項 立法委員之權利 · 396
- 第二項 立法委員之義務 · 401
- 第三項 立法委員之責任 · 404

第四節 立法委員之去職原因 /406

第十六章 立法助理—————409

第一節 立法助理之重要性及其擴充之理由 /409

第二節 立法助理之分類 /411

第三節 英美日國會立法助理制度 /412

- 第一項 美國國會立法助理制度 · 412
- 第二項 英國國會立法助理制度 · 417
- 第三項 日本國會立法助理制度 · 424
- 第四節 我國立法院立法助理制度 / 428
 - 第一項 組織職掌 · 428
 - 第二項 法案評估與諮詢 · 430

第十七章 國會黨團 435

- 第一節 國會黨團之重要性及其功能 / 435
 - 第一項 國會黨團之重要性 · 435
 - 第二項 國會黨團之功能 · 437
- 第二節 國會黨團之組織 / 437
 - 第一項 英美日國會黨團之組織 · 437
 - 第二項 我國立法院國會黨團之組織 · 443
- 第三節 國會黨團之法律基礎 / 447
 - 第一項 民主國家國會黨團之法律基礎 · 447
 - 第二項 我國立法院國會黨團之法律基礎 · 449

第十八章 立法議事 453

- 第一節 議事法之基本原則 / 453
 - 第一項 足法定人數原則 · 453
 - 第二項 多數決原則 · 456
 - 第三項 一時議一事原則 · 460
 - 第四項 一事不再議原則 · 461
 - 第五項 討論及表決公開原則 · 462
 - 第六項 議事資訊公開原則 · 464
- 第二節 會期與會議 / 471
 - 第一項 會期 · 471

第二項	會議之種類	· 473
第三節	議事日程	／476
第一項	議程之種類	· 477
第二項	議程之編排	· 480
第三項	議程之變更	· 484
第十九章	立法提案與三讀制度	489
第一節	立法提案權	／489
第二節	法案三讀	／494
第一項	一讀會	· 494
第二項	二讀會	· 497
第三項	三讀會	· 499
第二十章	委員會審查	503
第一節	委員會之種類與功能	／503
第一項	委員會之種類	· 504
第二項	委員會之功能	· 518
第三項	委員會主席及其權力	· 519
第四項	院會與委員會之關係	· 521
第二節	委員會之審查程序	／523
第一項	議案之旨趣說明與備詢	· 523
第二項	立法調查	· 525
第三項	聽證	· 534
第四項	逐條審查	· 545
第五項	保留院會發言權	· 546
第六項	審查報告	· 547

第二十一章 會議程序—————555

- 第一節 報告事項 /555
- 第二節 動議 /557
 - 第一項 主動議 · 558
 - 第二項 附屬動議 · 568
 - 第三項 偶發動議 · 574
- 第三節 討論 /577
 - 第一項 討論之基本規則 · 578
 - 第二項 我國立法院之討論規則 · 580
- 第四節 表決 /582
 - 第一項 表決方式 · 582
 - 第二項 表決程序 · 588
- 第五節 復議 /593
 - 第一項 復議案提出之限制 · 593
 - 第二項 復議之程序 · 594
- 第六節 覆議 /596
 - 第一項 覆議與復議之區別 · 596
 - 第二項 行政否決權之種類與功能 · 597
 - 第三項 立法院對覆議案之處理 · 598

第二十二章 立法請願與遊說—————607

- 第一節 立法請願之處理 /607
 - 第一項 收受人民請願書 · 610
 - 第二項 請願案件之審查 · 611
- 第二節 立法遊說 /613
 - 第一項 遊說與請願之區別 · 614
 - 第二項 制定遊說管制法之必要性 · 614