

2011年最新版

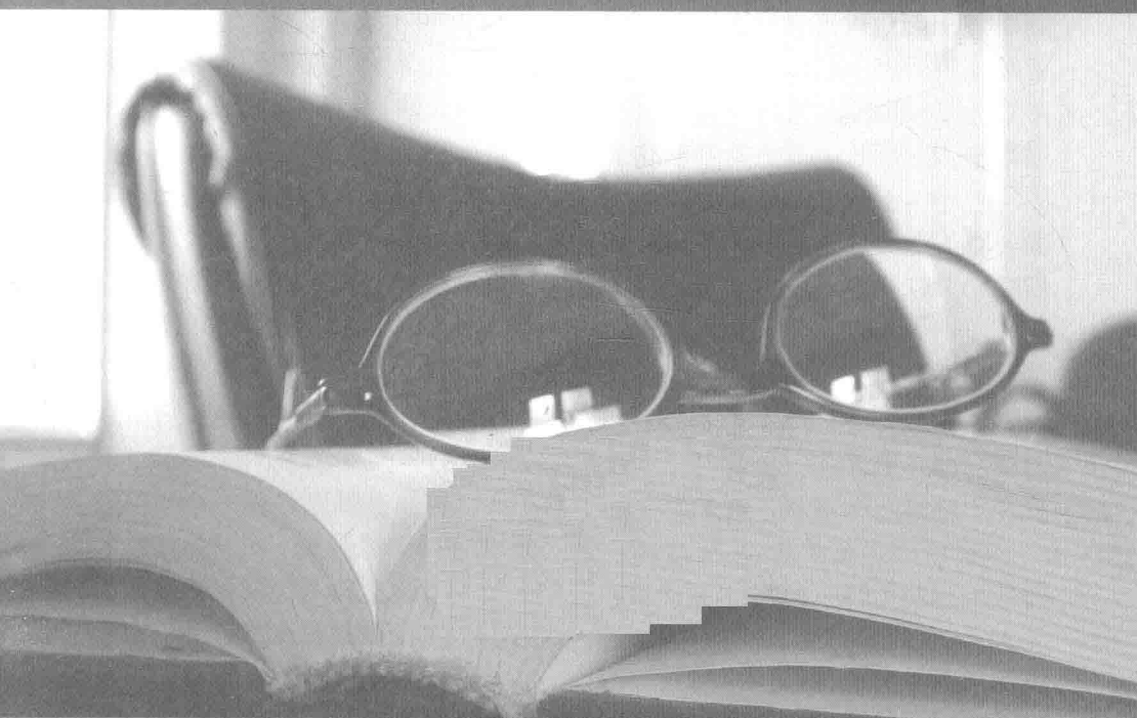
立法院職權行使法 逐條釋論

→ | 周萬來 著



立法院職權行使法 逐條釋論

→ | 周萬來 著



國家圖書館出版品預行編目資料

立法院職權行使法逐條釋論／周萬來著。——

二版。——臺北市：五南，2011.12

面：公分

ISBN 978-957-11-6434-2（平裝）

1.立法 2.論述分析

573.66

100018306



1Q64

立法院職權行使法逐條釋論

作 者 — 周萬來（113.2）

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 龐君豪

主 編 — 劉靜芬 林振煌

責任編輯 — 李奇羣 王政軒

封面設計 — 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：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 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2004年11月初版一刷

2011年12月二版一刷

定 價 新臺幣520元

| 王 序 |

民國81年12月31日，第一屆資深立法委員依司法院大法官會議釋字第261號解釋，全部退職。翌年2月1日，第二屆立法委員宣誓就職，行使職權，開啟我國憲政史嶄新之一頁。立法院懷於全民之付託，恆以健全議會政治，淬勵立法精神自期，87年初組成研修小組，就立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法、立法委員行為法、立法院議事規則五大法案進行研議，嗣於88年1月12日完成修正或制定工作。

五大法案之修正或制定，為政府行憲以來立法院最大之改造工程。如立法院組織法，自37年5月8日分布施行，歷五十年之間，僅於77年6月8日增訂第26條之1條文，增設立法諮詢中心，為組織結構性之小幅修正。至立法院職權行使法及立法委員行為法之制定，與立法院各委員會組織法及立法院議事規則之修正，尤屬配合86年7月21日憲法第四次增修後，政黨政治新形勢所需。要之，88年1月12日之修正或制定五大法案，為立法院組織結構及議事規範之全面改造，亦全民殷望所在。時當第三屆立法院劉松藩院長任內。其後於第四屆及第五屆分別配合當時情勢修正部分條文。

本書逐條分就條文要義、相關法規研析、案例剖視，詳予敘述，並檢視立法院職權行使法施行六年所出現未盡周延之處，提出修法見解。大焉者如未配合89年4月25日憲法第六次增修（有關原由國民大會行使之職權改屬立法院）及司法院大法官會議89年3月24日釋字第499號解釋（有關立法院審議修憲案應遵守公開透明原則）而修正；次焉者如覆議案適用全部或一部、同意權之審查有欠嚴謹、臨時會之召開未符憲制初旨及議案協商期限缺乏彈性等等。

作者周萬來君現任立法院議事處處長，早年為深入瞭解議案審議，嘗窮三年之功，遍覽所有立法院公報。自65年起，歷五位院長、28年之久，均從事議事工作，期間更歷訪歐美日澳等民主先進國家，研究其憲政制度



立法院職權行使法 逐條釋論

及國會議事法規，沈潛鑽探，多所發明。著有《議案審議——立法院運作實況》、《行憲以來我國法律廢止之研究》、《立法理論與實務》（與古登美、沈中元合作編著），另撰有「析述立法院議案之復議與覆議」、「概述立法院議事規範」、「立法院議事規則釋論」等有關議事專論多篇，分別刊載於立法院院聞月刊，其於議事法制及案例之探研與嫻熟，謂為尚無出其右者，實不為過。

民主植基於法治，法治不行，民主徒具虛名而已。韓非子心度篇有言：「法與時轉則治，治與世宜則有功。」同書有度篇謂：「法不阿貴，繩不撓曲。」戰國時代的韓非，即已深具民主法治思想並提出顛撲不破之灼見，時隔二千二百多年，至今仍可奉為圭臬。然則，立法院制定立法院職權行使法並於三年間六次修正，作者逐條詳予釋論，揆其意旨，當與韓非所倡言者，初無二致。爰樂為之序。

王金平

中華民國93年11月

林 序

建構邁向優質國會的平台

立法院已成為民主國家決策及政治運作的中心，行使多項重大的職權，以求行政院對之確實的述職，完成憲法機關之間權力相互制衡的角色及任務。惟述職、角色扮演及任務成就之落實，亟待國會的主角，於行使職權之際，充分認知相關的職權典範，有效的加以信守，用以減少不必要的黨際衝突，消弭歹戲拖棚的議事現象，形塑令被代理人肯認的形象。

《立法院職權行使法逐條釋論》一書的原初目的在於：提供國會運作的主角，知悉相關職權行使時，不得背反的制度規範，以維護國會順遂運作的秩序，致使議事的程序正義及實質正義雙雙實現。因之，本書可說是建構優質國會運作的知識平台，為委員備妥一部行使職權的工具。

《立法院職權行使法逐條釋論》一書，乃作者親身參與法案研擬及實際執行的心得之作，根據第一手資料及做法《中華民國憲法逐條釋義》一書的精髓及神韻而成。至於本書的特色有六：

一、解讀條文要義：既然本書的宗旨在於引領國會成員經由規範的認知，達成信守的境界，於是對該法的每一條文，其所涉的內涵，均予以詳盡的解讀，以免議事主角於過程及應用之際的不當理解，抑或產生幅度不小的理解落差，事先預防議事的衝突。

二、鋪陳制度結構：本法中的每一條文，均與其他法律條文有所關聯，而非獨立存在，不得任意切割加以解讀，是以本書詳細研析相關法條，鋪陳制度結構，以供援用者形塑整體觀，不致斷章取義，誤解法條的原義及相互構成的體系。

三、建構議事案例：制度規範的實踐度或執行力，要由立法運作的案例來檢證，以為修法的準據。本書的作者每以親身經驗觀察各項案例的作成，並以之作為制度要義及相關研析的佐證，逐步將抽象的規範，透由法

定程序，將其轉化成實際可行的典範制度。

四、鋪陳典範演化：本書所論述剖析的法律主體，歷經執行的驗證，將不易執行抑或無法反映政治生態變化、主流民意趨勢之條項，進行前後六次的修正。凡此制度動態的經緯，制度演化成長的過程，作者均有詳加鋪陳，足堪研究學子體認本法的制度化過程，以及制度成長的政經社文背景。

五、檢視現制疏漏：本書作者以近距離的參與觀察，發現委員議事互動及議事障礙之所在，進而提出十項疏漏之處，亟待立委即時對之填補，以發揮範限議事行為的果效，維持國會運作的秩序，提昇立法績效，改造國會形象。這樣的分析深具建設性，充分展現作者對國會運作願景的期許。

六、提出重大興革：本書作者在檢視現制疏漏之後，又將論述焦點鎖定針對性的興革方案，深盼立委對之進行合法化的議程，以使職權典範臻於較佳境界，發揮有效導引立法議事的功能，並將不為主權者認同的議事脫序行為減低，達及對行政院真正課責的憲法使命。

本書在前述六大特色的鋪排下，構成台灣國會研究的重要資產，更是牽引國會內議事有效互動的準據，是以它確具有知識的雙重功能：一為啟蒙後學者進入國會研究的路徑，二為展現實際行動的範限作用，並在國會委員的協力下，將國會秩序及立法品質導入最佳境界。

本書在出書前，識者有機會先閱為快，並從中獲益良多，打開個人對存在已久的國會議事現象之戈旬環結，增強個人對議事典範的透視角度。在欣喜國會研究有實務界的菁英加入時，願為本序介紹本書，並至祈學術界、國會運作從業人員及在學生加以研讀，使這個推廣國會研究及優質議事的平台，在這三類人士的獲益下，形塑開拓學術的生產鏈及應用鏈。

林水波

識於台大社科院研究室
中華民國93年11月3日

二版序

民國94年6月10日修憲廢除國民大會後，立法院已實質為單一國會；在國家發展中所扮演的角色，已逐漸為台灣的關鍵力量。又於同次修憲時，將立法委員總額自第7屆起由225人改為113人，立法委員選舉改採單一選區兩票制，更明定各政黨全國不分區與僑居國外國民立委當選名單中，婦女名額不得低於1/2，即不得少於17名。因此，第7屆起立法院的結構與生態亦有所改變，而為外界所關注的焦點。

立法院為因應上述重大變革，於民國96年11月30日及12月7日對立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院職權行使法及議事規則等相關法規作了配合修正。將常設委員會數目減為8個，各委員會席次修正為至少13席，最高不得超過15席；各委員會召集委員置2人，議程由輪值召集委員決定；黨（政）團總數合計以5個為限，每屆立法委員選舉當選席次達3席且席次較多的5個政黨得各組成黨團，每1黨團至少須維持3人以上，未能依前項規定組成黨團之政黨或無黨籍之委員，得合組4人以上之政團；總預算案不再交由預算及決算委員會召集全院各委員會聯席會議，而逕由各委員會審查；有關立法院職權行使法及議事規則內連署或附議人數，均配合立法委員席次減半的改變而各加以減半。另鑒於黨團協商制度為不公開性質，僅將協商結論刊登公報，而受外界質疑私相授受，及為積極回應民意，提高議事效率。復於民國97年4月25日修正立法院職權行使法第70條及第71條之1條文，明定議案進行協商時，由秘書長派員支援，全程錄影、錄音、記錄；而協商結論如與審查會之決議或原提案條文有明顯差異時，應由提出修正之黨團或提案委員，以書面附具條文及立法理由，併同協商結論，刊登公報。同時，將協商期限由「4個月」縮短為「1個月」，以免少數協商代表杯葛而延宕立法。此外，為配合憲法增修條文的修正，於民國97年5月9日增訂第2章之1及第15條之1至第15條之5條文有關國情報

告部分，以及99年5月18日修正第42條及第44條條文，將總統、副總統的彈劾要件予以刪除，原提出國民大會的彈劾案改向司法院大法官提出。為使讀者瞭解最新內容，本書自須適時修正。

本書改版時，承蒙同仁黃美菁及林瑞青協助繕校，又承蒙五南圖書出版公司李純聆小姐及林振煌主編協助，本書始得如期付梓，謹此一併致謝。惟因倉促定稿，錯誤失漏之處在所難免，尚祈先進學者惠予指正。

周萬來 謹識

民國100年12月

| 自 序 |

民國82年2月立法院經由全面改選而逐漸成為國內政治舞台中心。嗣經多次定期改選後，立法院在立法與監督之影響大為提高，更逐漸為政策形成的焦點。此外，經國民大會多次修憲以後，監察院已成為準司法機關，國民大會亦變為非常設機關，原由監察院行使對總統副總統之彈劾權，對司法院院長、副院長、大法官，考試院院長、副院長、考試委員之同意任命權均改由立法院行使；原由國民大會行使罷免總統副總統權、補選副總統權、領土變更權均改由立法院行使；而監察院院長、副院長、監察委員亦改由立法院同意後任命；又行政院院長雖改由總統逕行任命，但賦予立法院得對其提出不信任案；且覆議制度調整為立法院全體委員二分之一以上贊成，即可維持原決議。上述職權之變更，更使立法院成為立法政策中心而為外界所關注的焦點，亦常為學者研討之主要課題。

立法院為配合憲政結構之改變及外界對國會改革之殷切期盼，於民國88年1月12日通過立法院組織法修正案、立法院各委員會組織法修正案、立法院職權行使法制定案、立法委員行為法制定案及立法院議事規則修正案五大改革法案。嗣後多次修正，其中尤以民國90年10月31日及91年1月15日對上述五大改革法案更作大幅度之修正，

此均有助於健全立法院組織結構，強化委員會專業功能，建立黨團協商制度與屆期失效之審議議案原則，以及確立立法委員之行為規範。

本人承蒙長官厚愛，有幸參與改革法案之幕僚工作，有感於上述法案對於法院之運作與效能，影響甚為深遠，乃就實務體驗所得，曾於民國89年10月（復於91年2月配合修法而作改正）撰寫「議案審議—立法院運作實況」一書，針對立法院審議各類議案之流程，作一完整地闡述，俾期提供有興趣瞭解立法院運作實況者參考。但近兩年來，由於行政、立法兩院互動不良，行政部門有意或無心逾越規範，加諸立法院黨團復基於政黨考

量，而對相關法條各自作不同的解讀，以致時有爭議。本人深感職權規範係立法機關賴以維持其存續及促使其目標達成之主要憑藉，為避免上述爭議及提昇立法效能，本書特將立法院職權行使法逐條予以釋論，俾能完整呈現各法條之立法要義；並透過案例剖析，以期累積議事成例而為往後運作遵循之典範。

本書得以完成，首先感謝家人長期來鼓勵與體諒。在撰寫過程中，承蒙同仁郭明政、黃建福及徐樹襄助蒐集資料，同仁黃淑芬及林瑞青協助繕校，又承蒙五南圖書出版公司李副總經理純聆小姐協助，本書始得如期付梓；而書成之時，復蒙本院王金平院長及恩師林水波教授賜序勗勉，謹此一併致謝。由於個人學識有所不逮，錯誤失漏之處在所難免，尚祈先進學者惠予指正，俾能有所改正。

周萬來 謹識
中華民國93年11月

目次

Contents

王序	i
林序	iii
二版序	v
自序	vii

緒論

第一章 制定背景	3
第二章 修法歷程	9

本論

第一章 總則	29
第二章 議案審議	79
第二章之一 聽取總統國情報告	155
第三章 聽取報告與質詢	159
第四章 同意權之行使	177
第五章 覆議案之處理	193

第六章	不信任案之處理	207
第七章	彈劾案之提出	215
第七章之一	罷免案之提出及審議	219
第八章	文件調閱之處理	227
第九章	委員會公聽會之舉行	239
第十章	行政命令之審查	253
第十一章	請願文書之審查	269
第十二章	黨團協商	277
第十三章	附則	293
 結 論		
第一章	現制檢視	311
第二章	修法建議	321
參考書目		327

附 錄

一、中華民國憲法及增修條文	337
二、立法院組織法	361
三、立法院各委員會組織法	373
四、立法院職權行使法	377
五、立法院議事規則	391
六、立法委員行為法	401
七、預算法	405
八、決算法	421
九、中央法規標準法	427
十、中央行政機關法制作業應注意事項	431
十一、法律統一用字表	437
十二、法律統一用語表	439

表 次

表4-1	立法院通過同意案件概述表	180
表10-1	立法院處理行政命令概述表 (第5屆至第7屆第6會期)	262
表11-1	立法院處理人民請願案情形統計表 (第6屆第1會期至第7屆第6會期)	272
表13-1	立法院職權行使法所列各種提案或動議之連署 或附議人數表	294
表13-2	立法院議事規則所列各種提案或動議之連署 或附議人數表	295

圖次

附圖2-1	立法院審議議案程序圖 （法律案、預算案、條約案部分）	80
附圖2-2	立法院審議議案程序圖 （緊急命令追認案、行使同意權案、覆議案、 彈劾案、罷免案、不信任案部分）	81
附圖2-3	立法院審議議案程序圖（其他議案部分）	82
附圖2-4	完成委員會審查之議案列入院會流程圖	117
附圖2-5	立法院處理復議動議流程圖	131

PART

1

緒論

