

立法學系列

立法審查-理論與實務

→ | 許劍英 著



立法審查理論與實務

許 劍 英 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

立法審查：理論與實務／許劍英著．

一四版．一臺北市：五南，2004 [民93]

面；公分．

參考書目：面

ISBN-13 978-957-11-3627-1 (平裝)

ISBN-10 957-11-3627-1 (平裝)

1. 立法 2. 法律 - 制定

573.664

93009166



1R46

立法審查理論與實務

作 者 — 許劍英(239)

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王秀珍

主 編 — 詹岡璋

責任編輯 — 周美蓉 劉靜芬

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/台中市中區中山路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 1988年 2月初版一刷

2000年 7月二版一刷

2002年 11月三版一刷

2004年 8月四版一刷

2006年 11月四版二刷

定 價 新臺幣400元

• 四版序 •

立法院在立法程序之法規適用上，除一般通稱之國會五法規（立法院職權行使法、立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法委員行為法及立法院議事規則）外，國會本身之法規解釋權、國會法規外其他規範之適用、立法計畫及黨團協商等機制，均恆與立法議事效率相關，亟待於本書增補。此外，尚有一些立法審查上重要之概念等應加補充，爰予修正改版。

本版次之修正，較具有代表性者，立法計畫乃屬其一，按立法計畫相關規定，係於九十一年一月二十五日修正之立法院各委員會組織法增訂之第六條之一，惟實施兩年來，似未見有具體績效，立法計畫之擬定應有助於行政、立法兩院之溝通與互動，倘兩院均能加以重視，相信不僅能有助於立法效率之提昇，對於兩院相互間之合作，必能增進。其次，國會法規外其他規範之適用，在過去佔有重要地位，未來之立法程序之應用，恐亦將日形重要。因此，在此次修正均做了適當之增補，然仍受限於學植，繆誤難免，尚請方家不吝指正。

許劍英

甲申年桐月於南筠軒

• 三版序 •

當每屆最後一會期，總是國會改革法案修正完成之時，立法院第三屆第六會期結束前如此，第四屆第六會期結束前亦如是，正說明了前屆之立法委員的使命感及對後屆立法院的責任與期許。

立法院於本（九十一）年一月十五日立法院第四屆第六會期第十三次會議中，完成另一次大幅度國會改革法案之修正，並自第五屆立法委員就職日開始施行，其修正的主要內容包括：(一)刪除委員保留院會發言權及防止少數杯葛議事制度的設計；(二)允許無黨籍委員可以選擇參加黨團或組政團；(三)未參加黨團委員得優先於黨團委員抽籤參加委員會；(四)規定委員會得對於審查通過之議案不須交由黨團協商，直接進入二讀會程序；(五)委員會專業化及資深制的安排設計；(六)推動立法計畫等。上述內容的修正加上為配合新屆期立法委員選舉停會前快速通過的提高黨團門檻為八人及將屆期不連續原則限制為法律案及取消原委員會審查完成者之例外規定，相信將對於新的第五屆之立法院有很大的裨助。茲值立法院大幅度修正國會改革法案，理當配合將本書酌作修正。

許劍英

91.9.28

於南筠軒

• 二版序 •

立法院第三屆第六會期結束前，快馬加鞭、挑燈夜審完成了國會五法規（立法院職權行使法、立法委員行為法、立法院組織法、立法院各委員會組織法及立法院議事規則）之制定與修正，揭開了國會改革的序幕。

民國八十八年二月一日，第四屆立法委員正式產生向立法院報到，並開始行使職權。新屆期的立法院，須有新的格局，國會五法規之制定與修正，正是迎接新國會的最佳獻禮。筆者積多年服務立法院之心得，及公餘於大學兼授立法論之經驗，深切體會有責任、也有義務撰寫有關立法院實務運作之著作，而計畫撰寫之「立法權行使之理論與實務」一書，因部分內容尚待整理，而暫緩出書。但為饗讀者對新國會五法規瞭解之期盼，爰先就前年出版之「立法審查論」配合新國會五法規全盤修正，俾期提供讀者對新的立法院有深一層的認識。惟以學殖不深，謬誤之處在所難免。至祈方家指正。

許劍英

89.6.18.

· 自 序 ·

先賢嘗言：「國皆有法，而無使法必行之法」，誠然此乃我國古代法家在法治見解上，無法解決的一大難題，而此一難題，並非無紓解之道，已故第一屆資深立法委員陳顧遠先生即認為：「使法必行之法不在法之必行者以外，而在法之必行者本身以內，每一法律如具有切合實際情況的客觀性，具有適應時境要求的公平性，其本身同時就是一個使其法必行之法。」由此可見，立法容易，但立一好法不容易。因此，一項好的法律，立法上，必須具備時宜性、客觀性及公平性，才能符合正義的要求，不過，卻需要有一好的立法機關作有效率的立法相配合，始得以竟全功。蓋欲邁向民主的社會，必須以法治為本，立法院既為我國最高立法機關，則其立法品質與效率之良窳，恆將影響法治社會之建立。

近年來，立法院的角色功能，不停的在蛻變，尤其自第二屆立法院組成後，幾乎成為全國政治之重心及權力競逐之角力場。然而，在法律案審查最重要而居關鍵性地位的「委員會審查階段」，迭因立法審查權限的模糊或故意濫用權限，嚴重影響立法品質與效率。分析其主要原因，不外二端，即：一為權限行使上之欠缺明確；一為相關法規規定不夠周延。故為期立法品質及效率之提昇，亟須針對上述原因作一檢討，個人有幸於立法院任職，忝具委員會多年議事經驗，對委員會實務運作及法規適用，略的心得並深有感受，爰撰寫本書，藉期拋磚引玉，引發對國會法制全面研究之興趣，希望有助於提供解決立法院的若干爭議問題。

許劍英

86.12.

• 目 次 •

四版序	
三版序	
二版序	
自 序	

第一章 立法審查之概念	1
第一節 概 說	1
第二節 立法審查之意義	2
第三節 立法審查之特質	12
第四節 立法審查之功能	14
第五節 立法審查之法源	16
 第二章 立法院委員會之組織與權限	 93
第一節 委員會之意義	93
第二節 委員會之組織	98
第三節 委員會之管轄範圍及權限	103
 第三章 立法審查原則與相關整備	 111
第一節 概 說	111
第二節 立法審查之原則	112
第三節 立法審查之相關整備	136
 第四章 立法審查實務	 163

第一節	概 說	163
第二節	法律案之審查	164
第三節	預算案之審查	193
第四節	行政命令之審查	229
第五節	人民請願案之審查	247
第六節	立法計畫之擬訂	253
第七節	黨團協商	254

第五章 委員會議事法規之適用

259

第一節	概 說	259
第二節	立法院職權行使法之適用	260
第三節	常設委員會議程安排及議案審查上之法規適用權限 ...	284
第四節	法規適用之檢討與修正建議	333

第六章 結 論

351

主要參考文獻

359

附 錄：

一、立法院職權行使法	381
二、立法院組織法	391
三、立法院各委員會組織法	397
四、立法委員行為法	401
五、立法院議事規則	405

第一章

立法審查之概念

第一節 概 說

憲法第六十二條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」立法院職權行使法第八條第二項規定：「政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，應先送程序委員會，提報院會朗讀標題後，應即交付有關委員會審查……。」第三項規定：「立法委員提出之議案，於朗讀標題後，得由提案人說明其旨趣，經大體討論，議決交付案查……。」上述規定乃係有關立法院各常設委員會行使法律案審查權限之主要法源依據。

立法權不僅在三權分立制度的國家，有舉足輕重之地位，即使在我國現行五權分立的政治體制裡，亦有其實質之作用與功能。何謂立法權？乃是關於立法之職權。有廣狹二義：其一，狹義之立法權，乃僅指制定、修改及廢止法律之權，此為立法權之本旨所在，其中尤以制定法律，乃為立法機關之基本工作；其二，廣義之立法權，乃指除制定法律外，尚包括其他職權在內，例如，尚有議決預算案、條約案及國家其他重要事項之權，

現代各國所謂立法權，大抵指廣義之立法權而言，我國立法院所行使之立法權亦然¹。至於立法權如何行使，必須由立法機關依立法程序表現，在整個立法過程中，委員會審查階段及其權限之行使，尤居靈魂地位。因此，研究國會法制，則必先瞭解委員會的運作、組織暨權限之行使。

第二節 立法審查之意義

立法審查乃係立法程序中，相當重要的一項過程。所謂立法程序，乃指立法機關對於議案處理之程序也²。有廣義及狹義之分。廣義的立法程序，乃立法機關行使制定法律、預算審查、質詢權及同意權等所有職權之程序。狹義的立法程序，則專指法案的制定程序³。因此，立法審查或稱立法審查權（以下簡稱審查權），乃指委員會於廣義的立法程序中所行使法律制定或預算審查及相關議案之審查權限。

議院內設置各種委員會，乃是各國國會制度之通例，蓋以議院議員衆多，為慎重立法起見，設置各種委員會，藉以較少的人數及較專門的議員，使法案在院會審議之前，得以精細之推敲及詳密之審查，經審查之後，再提報院會討論，如此不但可達慎重立法之目的，而且院會討論時，由於法案已先經委員會審查修正，自可減少許多不必要的議論，使院會時間之運用更合理。因此，委員會職司立法審查之主要意義，乃在使一群較專業之立法者，藉由反覆的議事研議過程以制定出一較具客

1. 管歐，中國國憲法論，三民書局，七十年二月一日，修訂五版，頁150。

2. 羅志淵，立法程序論，正中書局，六十七年一月，台二版，頁3。

3. 羅傳賢，立法程序，龍文出版社，八十二年二月初版，頁24。

觀性、合理性及時宜性，而符合公平正義原則之法律或審查通過預算案。

立法行為原具有「主觀的」(Subjective)、「任意的」(Willful)、及「非科學的」(non-scientific)之特質⁴，然而，作為一個立法關係者，在草擬或修正法律時，應具有使一般人對現行法秩序和法律體系產生信賴感，不致有朝令夕改之困擾。而使法律與國民之意志相結合，為社會大眾所共同接受，並充分表示客觀性。因此，立法者能否制定出一具有客觀性之法律，則頗值得研究。

其次，立法者在行使立法審查權時，常有名詞意義上之混淆，亟有加以辯正之必要，茲就其重要名詞分述如下：

一、「審議」與「審查」

「審議」與「審查」，其內容、對象雖大致相同，惟字義上仍有區別。「審議」係就一定之事體作充分詳細評議的意思；「審查」則係就一定的事體，並得出結論而調查其內容的意思。日本國會法規定，對於處理議案及其他案件的一連串議事程序，在院會（有稱為本會議或大會，以下均統稱為院會）叫做「審議」⁵；委員會則稱為「審查」⁶。在委員會就議案及其他案件聽取說明主旨、質疑、討論、表決等整個程序叫做「審查」；在就議案及其他案件，委員長作報告，必要時聽取議案等的主旨說

4. 羅傳賢前揭註3書，頁6。

5. 日本國會法第五六條之三、五十六條之四。

6. 日本國會法第四一條第一項、第四五條第一項及第四七條。

明、質疑、討論、表決等等一切行為的程序則稱為「審議」⁷。

二、「審查權」與「管轄權」

審查權乃權限行使之一種，為立法權之內涵，權限一詞，究何所指？是否與「管轄權」為二而一的同一概念？有謂「管轄權」係指行政機關處理特定行政事務之權利與義務；「權限」則是該權利與義務之內容，亦即管轄權之標的、管轄權範圍內所屬事務或事項本身，大致上與我國法一般所慣用的職權或職掌等語相當⁸。立法審查權之行使，其權限應分配於各委員會，稱之為委員會之管轄，其規定劃分委員會間所得審查與處理的議案之範圍，曰管轄權，亦即劃定各委員會可得行使審查權之界限，與審查權之係指立法機關常設委員會就議案及其他案件，聽取相對機關說明議案主旨，而為質疑、詢問，並就議案進行討論及議決等過程之權限者有別。立法院各委員會之管轄權範圍，係依據立法院程序委員會組織規程第五條之規定而劃分，審查權則分別依據憲法第六十二條及第六十三條，中央法規標準法第四條及第七條，立法院組織法及立法院各委員會組織法而為規範。

7. 淺野一郎，國會事典，有斐閣，一九九一年六月三十日新版二刷，頁39。

8. 許宗力，行政機關若干基本問題之研究，收錄於行政程序法之研究，行政院經濟建設委員會經建法規工作小組，經社法規研究報告一〇〇七號，七十九年十二月，頁241。

三、「詢問」與「質詢」

詢問與質詢，其發動權均屬立法委員，「詢問」之使用，多用於議案之審查上，目的在就議案之政策與審查委員進行溝通，使審查委員瞭解議案之緣起及背景，從而獲取支持，故「詢問」之相對用語乃為「說明」；其與「質詢」仍有程度上之不同，蓋「質詢」一詞，實含有詰問理由，糾正是非之意⁹。為議員就全盤的國家政事對內閣要求說明事實，或者質問其見解的行為¹⁰，因此，「質詢」之相對用語乃為「答覆」。

四、「一讀會」與「審查會」

一讀會之內涵為何？應否包括委員會審查程序在內，或僅單純指由院會主席將議案宣付朗讀之短暫過程而言，此在一般認知裡，類皆誤以應包括委員會審查程序在內。

按立法院職權行使法第八條第一項規定：「第一讀會，由主席將議案宣付朗讀行之。」本項文字規定極其明顯，即只要主席將議案宣付朗讀完了，其一讀程序即告完成，而依議事習慣所謂將議案宣付朗讀，指的是朗讀議案名稱已足，而勿庸就議案內容進行朗讀，第一屆資深立法委員郭登敖，於其所著「議事制度之比較」乙書，曾謂：「我國立法院議案經一讀階段之後，如係政府提案，或係委員提案經院會決議交付委員會審查

9. 羅傳賢前揭註3書，頁24。

10. 淺野一郎前揭國會事典書，頁326。

之議案，其二讀之前一階段，均為委員會審查……」本段文字乃在強調「委員會審查」係「一讀會」後之階段，並不包括於一讀會內，又德國衆議院議事規則第八十條亦規定一讀結束後，除另有決議者外，法律案交付委員會審查，凡此均足說明「委員會審查」乃後「一讀會」外之另一程序。否則，我國立法院職權行使法第八條第二項段後規定，經表決通過，得逕付二讀，此際將少了一個「一讀」程序，而與同法第七條第一項規定：「法律案及預算案，應經三讀會議決之。」之意旨相違背矣！

五、「復議」與「覆議」

復議(to reconsider)為議事機關內部議決議案的程序，即會衆對已經通過的決議，可依法定程序要求重加討論再行決定，意即推翻前之決議而重付開議也。覆議則通稱為行政否決權(Executive Veto Power)¹¹。前者規定於立法院議事規則第四十二條，其提出應具備下列條件：

(一)證明動議人確為原案議決時之出席委員，而未曾發言、反對原決議案者；如原案議決時，係依表決器或投票記名表決或點名表決，並應證明為贊成原決議案者。

(二)具有與原決議案不同之理由。

(三)四十人以上之連署或附議。

又復議動議提出之時機，應於原案表決後下次院會散會前提出。另復議動議經表決後，不得再為復議之動議；而後者則規定於憲法第五十七條第二款及第三款，即立法院對於行政院

11. 曾濟群，中外立法制度之比較，中央文物供應社，七十七年六月，頁 427。

之重要政策不贊同時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。另行政院對於立法院決議之法律案、決算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日之內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。上述兩款之主要區別，乃對重要政策不贊同之決議，並不受十日覆議期間之限制，如行政院擬就核四電廠廢建案之覆議屬之。不過我國第四次憲法增修時增列第三條第二項第二款使前述憲法第五十七條之規定停止適用，另規定：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。立法院對於行政院移請覆議案，應於送達十五日內作成決議。如為休會期間，立法院應於七日內自行集會，並於開議十五日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。」

六、「提案」與「動議」¹²

(一)提案是一種正式的書面提議，通常於事先草擬完成；而動議則係臨時在會場視當時會議進行情況以口頭方式提出。

12 楊振萬，議學上幾個相似術語的認識，光復大陸月刊，第二八一期（七十九年五月），頁 30。

(二)提案內容大部分是關於實質問題的提出；動議內容多是關於程序問題的提出。

(三)通常有重要性之議案或內容繁複之議案，多以書面提案方式提出；但如有時間性之緊迫事件或有關議事程序問題發生亟待處理時，則多在會議進行中以口頭動議方式提出。

(四)提案通常須有連署人始得提出，但因提案係以有系統之文字提出者，故連署人數規定較少。動議通常亦須有附議人，但因動議係用口頭敘述方式提出，其內容與構思較不固定，故附議人數規定則較多，例如原國民大會議事規則第十八條規定：

「提案應詳具理由送交主席團，除修改憲法另有規定外，並應有代表二十人以上之連署。」原規則第二十五條規定：「臨時動議除具有前條性質者外，須有出席代表三十人以上之附議，……」從以上兩條條文規定，可以看出提案之連署人數較少而臨時動議之附議人數較多。又立法院議事規則第八條規定：「立法委員會提出之法律案，應有三十人以上之連署；其他提案除別有規定外，應有二十人以上之連署。」同規則第九條第一項前段規定：「出席委員提出臨時提案，以亟待解決事項為限，應於當次會議上午十時前，以書面提出，並應有二十人以上之連署。」從以上兩條條文規定，亦可以看出除法律案連署人數規定較多外，一般提案只須有二十人以上之連署，但臨時提案（動議）則須有二十人以上之附議，其數額則較多¹³。

(五)提案之連署人，多數由提案人在事前徵求同意，並簽署於提案之後，可資覆按。但動議之附議人，則常由主席在會議

13. 上述立法院議事規則所列三十人，已修正為十五人，二十人已修正為十人，似不能引據再作為本款人數比較之證例。