

《立法程序與技術》

試題評析

今年度題目與往年題目類似，只要熟讀立法院職權行使法與立法院議事規則，便可獲得基本分數。不過，今年題目所涉及到的主題較為冷僻，例如第一題所問的有關人民請願文書的審查程序，以及第三題所問的附則，儘管任何一本「立法程序與技術」的教科書或參考書都會談到，但通常是考生比較不會注意的內容。至於第二題所問的黨團協商，原本就是本科目的重要主題，應該是絕大多數考生都會回答的內容。

一、立法院有關人民請願文書（案）之審查程序為何？請分就其形式審查及實質審查之規定加以說明；並分析各委員會審查人民請願文書（案），常流於形式之原因。（25分）

答：

（一）形式審查程序

依立法院職權行使法第六十五條規定，立法院收受人民請願文書後，應先由程序委員會審查其程序是否符合請願法規定，其有不符或文字意思表示無法瞭解者，通知其補正。如無補正必要，即依下列方式處理：

1. 請願文書內容明顯非屬立法職權事項，程序委員會應逕行移送權責機關處理。
2. 其屬單純之行政事項，得不交審查而逕行函復，或委託相關委員會函復。
3. 如顯有請願法第三條（人民請願事項，不得牴觸憲法或干預審判）、第四條（人民對於依法應提起訴訟或訴願之事項，不得請願）規定情事，依法不得請願，由程序委員會通知請願人。

（二）實質審查程序

人民請願事項是否應成為議案，由常設之審查委員會決定，不得授權程序委員會逕行決定。常設委員會對於請願案之審查，不僅可做程序上之審查，亦可做實質上之審查。至於決定應否成為議案時，以憲法、立法院組織法、立法院職權行使法及立法院議事規則所列立法院職權為準。依立法院職權行使法第六十六條規定，其程序如下：

1. 審查時得先函請相關部會於一個月內查復。
2. 必要時得派員先行瞭解，或通知請願人到會說明，說明後應即退席。
3. 請願文書在審查未有結果前，原請願人得撤回之。

至於審查結果依立法院職權行使法第六十七條規定，有以下兩種情形：

1. 請願文書經審查結果成為議案者，由程序委員會編列入討論事項，經大體討論後，議決交付審查或逕付二讀或不予審議。
2. 請願文書經審查結果不成為議案者，應敘明理由及處理經過，送由程序委員會報請院會存查，並通知請願人。但有出席委員提議，三十人以上連署或附議，經表決通過，仍得成為議案。

（三）各委員會審查人民請願文書流於形式之原因

儘管法律定有上述的審查程序，但在實務上，審查委員會在絕大多數的情況下對人民請願文書都另作與上述規定不同的處理。例如委員會若認為人民請願文書無成為議案之必要時，委員會通常會決議函請有關機關處理或與予參考，這種處理方式幾乎已成為委員會審查人民請願文書的慣例。事實上，委員會對於政府機關的議案都無法有效率地進行審查，遑論人民請願文書。因此，我國關於人民請願文書最後能成為正式議案通過並成為法律者，極為少見。

二、立法院二讀會所討論之議案，是否均須先經黨團協商完成？其經黨團協商之議案，於廣泛討論時其發言之規範為何？又黨團協商有無期限之規定？試述之。（25分）

答：

（一）經黨團協商之議案

根據立法院職權行使法第六十八條的規定，議案須透過黨團協商的時機如下：

1. 為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商。
2. 立法院院會於審議不須經黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，二十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商。
3. 各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。

4.另外，根據立法院議事規則第九條第四項規定，臨時提案如具有時效性之重大事項，得由會議主席召集黨團協商會議，協商同意者，應即以書面提交院會處理。

因此，根據法律規定，立法院二讀會所討論的議案，並非皆須經黨團協商完成；但在實際運作上，議案在二讀會前皆先行由朝野黨團協商，幾乎已經形成慣例。

(二)關於經黨團協商議案於廣泛討論時的發言規範

根據立法院職權行使法第七十三條的規定，經協商之議案於廣泛討論時，除經黨團要求依政黨比例派員發言外，其他委員不得請求發言。經協商留待院會表決之條文，得依政黨比例派員發言後，逕行處理。議案在逐條討論時，出席委員不得請求發言。

(三)黨團協商的期限規定

根據立法院職權行使法第七十一條之一的規定，議案自交黨團協商逾四個月無法達成共識者，由院會定期處理。以避免延宕議案審議，有害議事效率。

三、從立法技術之觀點，法律案中「附則」之草擬，其佈局、結構包括有那些內容？試述之。(25分)

答：附則又稱「附屬規定」，即有關補充法令之規定、準用法律之規定、過渡規定、授權書表冊格式...等事項者。事實上，附則所規範關於該法律如何適用之問題，其重要性不亞於該法律之本文內容規定。關於附則的佈局與結構可分述如下：

(一)過渡規定：即有關法律施行時，如何調整法律關係及其施行之準備事宜者。至於過渡規定之型態大抵有下列數種：

- 1.有關舊法期間之法律是否有效的規定
- 2.舊法的效力是否延長，又可分為無期間限制情況與有一定期間限制情況兩種。
- 3.關於罰則的過度規定。

(二)規費徵收規定：規費之徵收係根據「使用者付費」原則，對於人民個別請求國家為一定之公權力者，則人民對於國家作成該措施之費用，應自行負擔。規費之種類包括司法規費、行政規費、考試規費、事業規費等。

(三)授權訂定施行細則規定：法律通過後該如何施行亦是重要問題，則附則中有必要授權行政機關訂定施行細則，授權特定機關制定有關該法之施行事項。

(四)施行區域之規定：法律之施行固然以全國區域為範圍，但有特殊之情形，基於政治、經濟、社會或其他理由，有必要限制其施行區域或授權由主管機關視情況訂定其施行區域者，則得為有關施行區域之規定。

(五)施行期間之規定：法律應規定施行日期、期間或授權以命令規定其施行日期，其方式有明定自公布日實施者、另定施行日期者、另訂法律施行之起訖時間者，以及施行日期授權以命令定之者數種。

(六)限時法之規定：限時法係指立法之時，針對特定時期之需要，而明定法律有施行至特定之時日為止者。惟關於限時法之解釋，有謂為特定時期所定之特別法，於該特別日期經過後自動失效；有謂係追溯於該期間仍予以處罰之特別規定；有謂明定一定之施行期間者。

(七)施行日期延期適用之規定：為使法律之施行具備可行性，即先公布法律、並規定一定期間經過後才實施，以使民眾充分了解法律之內容，或使國家機關有充分準備時間。

(八)適用期限之落日條款：落日條款係指法律特別規定某種事項應於某期限內完成，逾期即失其法律效力之規定。

四、依據立法院議事規則之規定，會議主席對於議案之討論，認為已達可付表決之程度時，在處理技術上，可為如何方式之處理？又其慣例上常以「無異議通過」的方式，有何優、缺點？試述之。(25分)

答：

(一)主席對於議案討論已達可付表決程度時的處理方式

依立法院議事規則第三十三條規定，主席對於議案之討論，認為已達可付表決之程度時，經徵得出席委員同意後，得宣告停止討論。出席委員亦得提出停止討論之動議，經三十人以上連署或附議，不經討論，由主席逕付表決。

至於表決方法，依立法院議事規則第三十五條規定，有口頭表決、舉手表決、表決器表決、投票表決、點

名表決等五種方式。上述前四種方式之採用，由主席決定宣告之。至於點名表決，則須經出席委員提議，五十人以上之連署或附議，不經討論，由主席逕付表決。

(二)「無異議通過方式」的優缺點

實務上，立法院通過議案之表決，通常係由會議主席徵詢委員有無異議，如在場委員「無異議」則由主席裁決通過。這種方式的優點在於避免議事延宕，增加立法通過的速度與議事效率，因為立法院召開院會的法定人數是總額三分之一，開會簽到人數已足法定人數便宣告開會，但實際上，許多委員在簽到後即離開會場，在議案付諸表決時如真的清點人數即可能發生議場出席人數不足而造成流會的現象，而使法案的通過功虧一簣。

不過，此種方式仍有其值得商榷之處。「無異議通過」的方式基本上是假設一個議案討論終結後，若會場中無人反對便是全體贊成，但「無人反對」與「全體贊成」並不能畫上等號。依立法院議事規則第三十六條規定，表決應就可否兩方依次行之，亦即須正反兩面具呈，因此「無異議通過」其實是違反上述規定的。

換言之，「無異議通過」方式係使議案之通過僅憑出席人數靜坐會場不表示異議為已足，似有草率之嫌。蓋「表決」的意義在必須經過「表(示)」的動作，才能做「決(定)」。「無異議通過」則僅有「表」(默不作聲)而無「決」，與表決一詞的涵義實不盡相符。

