

# 立法程序與技術 講義

第一回

201060-1



社團  
法人  
考  
試  
證  
照  
考  
試  
升  
學  
考  
試  
檢  
定  
考  
試

考  
友  
社

出版  
發行

# 立法程序與技術講義第一回 目錄

第一講 緒論	1
壹、立法之意義	1
貳、立法學之重要性	1
參、立法學之研究途徑	2
肆、立法權之特質	3
第二講 立法程序概說	8
壹、立法程序之概念	8
貳、立法程序法之法源	8
參、立法程序法之作用	11
第三講 立法機關	15
壹、立法機關之概念	15
貳、立法機關之自律權	20
第四講 立法委員	31
壹、立法委員之代表觀念	31
貳、立法委員之角色	33
參、立法委員之權責	37
肆、立法委員之去職原因	42
第五講 立法助理	43
壹、立法助理之重要性及其擴充之理由	43
貳、立法助理之分類	44
參、我國立法院立法助理制度	45
第六講 立法議事	49
壹、議事法之基本原則	49
貳、會期與會議	55
參、議事日程	58

# 第一講 緒 論

## ⊕ 命題重點 ⊕

### 壹、立法之意義

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，係規律國家與人民間之關係。至於單純規律國家機關，或公共團體內部關係，其規範之定立，非茲所謂立法，如行政機關內部之訓示，規律營造物與利用關係之規則是。

(四)此類規範，有時直接完成法的規律，適用於具體事實時，無另為任何行為之必要。由於立法者之規定，即發生其所欲之效果，惟立法行為，常不發生此種現實之效果，立法，僅對於判決與處分，提示一般的標準。

上述對立法含義之分析，自無不當，惟本文所謂「立法」，係指形式意義的立法而言，即立法機關制定法律之制度與過程。

### 貳、立法學之重要性

從立法學之觀點，立法乃是將立法現象，透過立法之目的、方法、技術及程序等原理，加以分析研究，俾能綜合地把握法律之動態的綜合過程。

基此，立法學為應用科學，包括了立法政策、立法方法論、立法技術及立法程序等四大任務，茲將其內涵分述如後：

1. 立法政策：乃在於發現、創設及整理合乎法律理想的立法目的及原則。
2. 立法方法論：方法論為研究方法之基礎，亦即將所發現的立法目的及原則，以嚴密的方法探求某項事實或原理，然後賦予思想的架構，使之能體系并

然，合乎邏輯地表明出來。

3. 立法技術：對立法目的及原則等思想架構，賦予適當之表達言辭文字，並有體系地將法律條文編纂起來。

4. 立法程序：即以一定的有系統的程序，將前此條文經依提案、審議、表決及承認過程，使之成為實定法規而公布施行。

根據立法學的理論，前述四種任務係密切關聯的，即立法政策的圓滿實現，必須講求立法技術規定的妥當與完善，立法技術性的規定必須透過方法學理論的推演與預測，以及法律實證的思考與驗證，歷經詳細而週延的設計，始可經由立法程序，使其化為大部分的人樂於接受遵守而且具規範功能的法律。

## 參、立法學之研究途徑

### 一、立法政策的研究取向

即基於經濟與社會現況之認識，針對現行法律制度，有無具體社會價值性加以分析批判，或提出政策、規範與指引經濟與社會現況之想法及做法，以提供修正舊法律，或制定新法律而達革新法制之目的之學問。因立法政策為具體立法目的之訂立，故與諸政策學如公共政策學、刑事政策學、社會政策與立法、教育政策與立法，及法律社會學、法學哲學等科學有關。

### 二、立法技術的研究取向

立法技術乃指應用法學原理，依照一定的體例，遵循一定的格式，運用妥當的詞語，以顯現立法目的，並使立法原則或國家政策轉換為具體法規條文的技巧。因此，其研究範圍，包括立法方法論，如法條研究法、比較研究法、歷史研究法、分析研究法、社會研究法等，及針對起草程序、架構及立法用語、格式、內容編排、修正方式等技術層面之研究。此種研究取向與社會科學研究方法論、邏輯學、語法學、法理學、法解釋學、法史學及比較法學等科學密切相關。

### 三、立法程序的研究取向

廣義言之，立法程序乃包括立法機關行使所有職權之程序，故此種研究取向乃針對立法機關組織或職權法、議事程序規則、慣例、學說等加以敘述檢

討，亦即以研究分析統治體制下立法權之機關與議事規則為主。

#### 四、議會制度的研究取向

議會除少數軍事統治的國家外，仍是世界各國廣泛存在之政治權力機構。此種研究乃就立法審議過程中的議會制度加以探討，以對議會制度的原理、制度及實態，進行綜合性的研究，如從立法史研究以瞭解議會制度的成長與沿革，或瞭解議會制度衰退的情形，及從制度研究以瞭解議會如何運作、內部如何分工、議案怎樣變成法律、國家如何徵稅和支出預算等。

#### 五、政治學或社會學的研究取向

為瞭解國會議員如何作決定，就必須從政治學和社會學的方法作研究。即針對立法過程中，向起草法案部門或議會施加影響力的各種政治社會力量，即政治文化、政府、公共輿論、社會菁英、政黨、利益團體、民意代表、外來因素等對立法政策制定之環境因素，而就其權力關係的運作，以政治學或社會學的實證研究，探討渠等以何種方式形成何種法律，及究竟是什麼法則在支配法律現象之成立、發展與消滅等為目的之學問。

如以政治學領域而言，即針對議會和其他部門的關係，相對於行政和官僚體系，議會功能是強還是弱，議會在政治體系中發生的功能為何，以及在不同社會中有何不同。以社會學領域而言，議會的社會組合情形如何，政黨勢力在議會的分布情形如何，政黨內部分合的情形如何，從立法行為的觀點而言，就須研究議員個人角色扮演的心情如何，如何回應加諸在他們身上的複雜的各種力量，議會是否有政治文化反映在議員的行為上等。

## 肆、立法權之特質

### 一、立法決策之政治性

立法為政策之合法化過程，其作用在確定大政方針，指定工作目標，對民衆之權益影響至鉅，故於制定決策時比較考慮政治因素，甚且經常考慮並設法反映社會團體與選民的利益和價值。申言之，立法是國家意志的表現，為統治行為之一，具有高度的政治敏感性，故以辯論、溝通、說服、妥協及多數決原理來做「利益的調和」( interest accommodation )。

同。

## 二、立法提案之主動性

立法作用是立法機關在代表民意，適應時代與環境的需要，經由一定的合法程序制定法律，以為政府執行的依據及人民的行為準則，故立法者係根據其立場的全面需求，以選擇處理有關的議題，而非根據特定公民團體對特定決策的看法來決定議題，因此立法不是被動的，它並不是只記錄由大眾壓力所施加的既存公眾觀點。立法機關係僅次於行政部門，能主動提案並創造政治議題使之成為全國公民辯論焦點的主要機構。由此可見，立法本身，一方面基於現實之社會要求的意圖，顯然具有主動性與創造性之特質，與社會自然形成之習慣法的形成過程，迥然不同；另一方面，又因考慮了日後會產生之諸多問題，所以必須或多或少主動地制定一般性、抽象性、概括性之法律條文，而與司法權被動審理具體個別之訴訟案件時，作成判例法之制作過程，也涇渭分明。

## 三、立法程序之民主性

在多元的社會中，對任何事務的處理，要求全體無異議是很困難的，因此，為使不同利益者彼此相調和，必須給予他們發表己見之機會。故在民主國家的社會，人民可以個人或團體行動，謀求影響政府的結構、公共政策或政府官吏的選擇等具體行為。換言之，民主是一種方法或手段，而民權和自由則是目的。

而議會是民主的化身，民主強調參與及程序的價值，故立法之實際過程，從決定立法目的，草擬法律條文，到正式提出立法機關審議之前，早就有各種政治、經濟、社會的要素，複雜地盤錯其間，進行討論，說服對方。換言之，法律制定已不再為少數人所壟斷，除政府部門主其事者之外，政黨及各種利益團體對政治施加壓力之活動，大眾傳播及社會各階層也會形成輿論，給予政治的影響，有時也會將立法過程帶向始所未料，與當初立法目的迥然不同的方向。

因此，現代之立法，由於立法目的及立法動機，常涵括各色各樣極為複雜的政治、經濟、社會要素，立法程序本身也具有「民主的」(democratic)、「反應民意」(responsive)、「參與的」(participatory)及「負責任的」(accountable)積極性本質，其與司法權之保守、被動、不負政治責任，及行政權之「非個人的」(impersonal)、「機械的」(mechanical)等特質顯然不