

法制

《立法程序與技術》

試題評析

一、總體觀察

今年高考立法程序與技術一科並無特別艱澀的考題出現，題目簡單、傳統，只要稍作準備，要拿基本分以上的分數並不難。但如欲在眾多競爭者中脫穎而出，則在鋪陳上必須多花點心思。

二、各題提示

第一題題目雖僅提及我國，但若能針對不同政府體制立法提案權的設計略作介紹，當可更易知曉我國制度特殊之處；第二題為常見的考古題，題目雖未言及「會期連續／不連續」兩原則之優缺點，但若未作著墨即無以得知採取兩原則之實益為何；第三題相對而言為較易被忽略的部分，必要時活用法案起草的相關概念或可勉強過關；第四題亦為常見的考古題，同學務必配合現行法令舉例說明方能突顯自我獲取高分。

一、試述我國五權制立法提案權行使的特色。(25分)

答：立法提案權，恆受到政府體制型態之差異而有不同。從權力分立的觀點而言，立法提案權既以形成法律為目的，則本應歸屬為立法權之一部，而為國會所享有。惟若以典型的內閣制國家為例，由於內閣閣員係由國會多數黨議員出任，故內閣（行政部門）也有法律的提案權，而且受到內閣制下的政黨運作政黨對其黨員的控制較強之影響，實際上重要的法律提案權多由內閣提出；相對地，總統制由於採取割裂式的權力分立，立法提案權被嚴格界定為國會的權力，因此原則上僅國會議員有提案權，行政部門若欲提案，則必須透過同黨議員代替總統提案。我國中央政府體制由於係採五權分立，因此在提案權的設計上，與典型的總統制與內閣制國家多有不同，根據相關法律以及大法官會議解釋，我國五院皆有立法提案權，誠為五權制之下立法提案權之特色。詳言之：

(一)行政院

憲法第五十八條第二項：「行政院院長、各部會首長，須將應行提出於立法院之法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及其他重要事項或涉及各部會共同關係之事項，提出於行政院會議議決之。」為行政院擁有立法提案權之依據。

(二)立法院

立法提案權既屬立法權之一部，立法委員自當有提案之權，故立法院議事規則第八條第一項前段明白規定「立法委員提出之法律案，應有三十人以上之連署。」

(三)司法院

憲法雖未明文，但大法官於釋字第一七五號解釋肯定之，其解釋理由即從五權制出發，謂：「司法院為國家最高司法機關，基於五權分治，彼此相維之憲政體制，並求法律之制定臻於正當，司法院就所掌事項，自有向立法院提出法律案之職責。」

(四)考試院

考試權當屬實質意義行政之一環，因此憲法第八十七條特規定：「考試院關於所掌事項，得向立法院提出法律案。」

(五)監察院

憲法雖未明文，但大法官早於釋字第三號解釋即肯定之，解釋理由除從制憲史料以歷史解釋探知制憲者的主觀意圖外，並根據我國五權制之特色進行體系性解釋，謂：「我國憲法依據孫中山先生創立中華民國之遺教而制定，載在前言。依憲法第五十三條(行政)、第六十二條(立法)、第七十七條(司法)、第八十三條(考試)、第九十條(監察)等規定，建置五院。本憲法原始賦與之職權各於所掌範圍內，為國家最高機關獨立行使職權，相互平等，初無軒輊；以職務需要言，監察、司法兩院，各就所掌事項，需向立法院提案，與考試院同。考試院對於所掌事項，既得向立法院提出法律案，憲法對於司法、監察兩院，就其所掌事項之提案，亦初無有意省略或故予排除之理由。法律案之議決雖為專屬立法院之職權，而其他各院關於所掌事項知之較稔，得各向立法院提出法律案以為立法意見之提供者，於理於法均無不合。」

* 命中事實：高點 任老師 立法程序與技術講義第一回，第1 3、13、14頁。

高點 張樹新 編，立法程序與技術，第10-4 10-5頁

二、何謂會期繼續原則？何謂會期不繼續原則？依據立法院職權行使法之規定，我國係採何種方式？（25分）

答：所謂「會期繼續原則」，係指在該會期中尚未完成審議之議案，均可留待下會期繼續審議。採取此原則之優點為①避免重複提案、②符合國家事務持續性原則；缺點則為①不符民主原則、②造成陳年積案。

相反地，「會期不繼續原則」係指在該會期中尚未通過之議案，於該會期結束時，均視同消滅，次會期開始後均不再審議，若對同一議案欲再審議，則必須再為提案。採取此原則之優點計有：①避免法案積壓、②符合民主政治基本原理、③議會政治傳統、④促行政部門謹慎提案；缺點則為同一議案重複提案、耗費資源。

根據立法院職權行使法第十三條規定：「政府機關及立法委員提出之議案，每屆立法委員任期屆滿時，尚未完成委員會審查之議案，下屆不予繼續審議。」可見我國並不以「會期」作為議案審議的分界點，而是以每一任立委的「屆期」為準，且依條文內容觀之，由於一旦完成委員會審查，議案即可延續至下屆議會審議，因此我國可謂係採「有條件的屆期不連續原則」。附帶一提者，若將議事延續性的觀察擴大到人事的面向上，則由於立法院各委員會組織法第三條規定：「委員依立法院組織法第十一條之規定參加一委員會，應於每會期依次登記之。」當可認為我國立法院對人係採「會期不連續原則」。

* 命中事實：高點 任老師 立法程序與技術講義第一回，第16 17頁。

三、試述機關組織法之起草應注意那些事項，分別說明之。（25分）

答：機關組織法之起草，固需注意適時、程式合法、法制調和、明確、簡潔、易瞭解、可接受性等一般性的法案起草要項；並符合法秩序維持原則、強制性原則、實效性原則、一般法律原則等立法技術的基本原理外。有鑑於近年來組織理論已趨向民主及人性管理，並注重決策功能與執行績效，以及對環境之因應調適能力。故法規起草人必須注意國家機關之組織原則，使機關組織系統化、合理化、專業化、人性化、民主化，並顧及能因應環境變遷彈性調整，有效達成機關目標。申言之，機關組織法之起草必須根據下列基本原則審慎為之：

(一)事權專一原則

現代化行政講求分工及專業化，事權專一即係達成分工及專業化之要求。同類事務依據專業化原則，歸屬同一機關，可確定權責，減少摩擦，以增效率。

(二)層級節制原則

建立上下層級體系，樹立完整的領導系統。使行政機關成為一階層分明的群體，層層節制，級級服從，俾發揮整體力量。層級節制偏重行政機關的靜態結構以求掌握確實，不致有尾大不掉，太阿倒持之情事。

(三)權責相稱原則

蓋有權斯有責，此原則要求在機關組織內每個人的職權及責任應有明確的規定及相稱的關係，使職有所司，人有專責，權責相當，以提高行政效率。本原則可使分層負責之實施取得立法上之依據。

(四)指揮統一原則

建立一元化的指揮系統，確定行政責任。一個機關內，發號施令者應該定於一，不可一國三公，政出多門，致使下級機關無所適從。

(五)協調合作原則

係指內部各單位之間，應有橫向的聯繫與溝通，相互通力合作，共同完成機關整體目標。因此不論在作業程序上及組織結構的安排上，均應提供協調合作之機會，以達成整體的公務任務。

(六)編制彈性原則

機關組織結構與人員配置，應能隨時因應客觀環境的變遷及業務的實際需要，適時調整，以發揮組織功能。因之，員額設置要有伸縮性，不可作硬性規定。

(七)內外並重原則

行政機關如轄區較廣有地方性業務者，自有設置分支機構派出機關的必要。在此種情形下，有關分支機構的設置，應在組織法規中作明確的授權。

* 命中事實：高點 任老師 立法程序與技術講綱第二回，第1 2、5 6頁。

高點 張樹新 編著 立法程序與技術，第20-2 20-10頁。

四、但書之作用何在？如法條中出現兩個但書時，在立法技術上應如何安排方稱妥適？（25分）

答：「但書」乃法條中本文之下，對於法律規定之原則，指出其例外，附加限制或補充，而以「但」字為開頭之文句。由於在立法上，往往必須以原則規定與例外規定之相互配合，始能圓滿無缺地以法律條款規範特定事項，此一功能在立法技術上主要便係藉由「但書」來達成。但書前之規定為原則法，「但」字後之規定則為例外法。為避免法律的例外規定破壞了它的原則規定，但書宜慎重處理。

然在但書之中，倘若要加入另一個但書，則文義上往往難以通順或理解，此時在立法技術上便換一個方式表現出來，在但書本文裡為一種喬裝，不使此一但書公然露面，但又具有但書的實質功能。此種立法技術稱之為「隱但書」，又稱「變體但書」，現行法上以隱但書的方式避免但書重複出現的實例有：

(一)如書

以「如」取代「但」字。例如刑法第十六條：「不得因不知法律而免除刑事責任。但按其情節得減輕其刑。如自信其行為為法律所許可而有正當理由者，得免除其刑」。

(二)除書

即所謂的「除外規定」，在一法條中第一個但書用「除外規定」形式，第二個但書則仍用「但」字表示。例如民法第三一七條：「清償債務之費用，除法律另有規定，或契約另有訂定外，由債務人負擔。但因債權人變更住所或其他行為，致增加清償費用者，其增加之費用，由債權人負擔」。

(三)以「另項規定」代替

對於前項但書規定，允許在某種情況下為變更或例外規定，而特別以另項規定者。例如民法第一四五條第一項先規定：「以抵押權、質權或留置權擔保之請求權，雖經時效消滅，債權人仍得就其抵押物、質物或留置物取償」；而後緊接於第二項規定其例外：「前項規定，於利息及其他定期給付之各期給付請求權，經時效消滅者，不適用之」。

* 命中事實：高點 任老師 立法程序與技術講義第三回，第2 4頁。