

《立法程序與技術》

一、上屆立法院最後會期因為尚未通過不少法案，有人建議應將這些法案逕付二讀，以加快法案通過速度。請問：

(一)需經過什麼程序，始能在院會中將法案逕付二讀？並請說明逕付二讀主要省略了法案討論的那項重要程序？(5分)

(二)請進一步指出，因為省略該項程序，可能會造成立法程序中的那些問題？(20分)

試題評析	本題涉及立法三讀程序中逕付二讀之問題。而本之問題意識非常清楚，作答之篇幅亦須要注意各小題配分而有所調整。只要能清楚引用立法院職權行使法逕付二讀之規定，及論述清楚逕付二讀之制度意義，即可獲得相當之分數。而逕付二讀所引發之問題，各教科書雖沒有明題點出具體問題樣態，然如果可以了解委員會於立法程序之功能，再對之反面解釋，即可獲得逕付二讀於立法程序所產生之問題，某種程度係考驗考生對於我國國會生態的觀察，是個開放式問題。
考點命中	《立法程序與技術》，高點文化出版，葛律師編著，頁10-4、12-9、12-21。

答：

(一)逕付二讀省略了委員會審查之程序，逕付二讀之程序如下：

- 1.按「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，即應交付有關委員會審查。但有出席委員提議，二十人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。」立法院職權行使法第8條第2項定有明文。
- 2.而一般法案之三讀程序中，一讀會朗讀標題完後，即送各有關委員會進行審查，經各委員會審查完竣後，即再送二讀會審查。惟依上述規定，一讀會朗讀完標題後，經出席委員提議，二十人以上連署或附議，經表決通過，即得逕付二讀。
- 3.綜上，可認為逕付二讀係省略了法案於各委員會審查之程序。

(二)省略委員會審查之程序問題如下：

- 1.按立法院組織法第10條之規定，立法院內設10個常設委員會，每個委員會依立法委員之專長，選擇或抽籤加入之，而每委員會人數大約13至15人不等，一立法委員以參加一委員會為限。而常設委員會之職權，依立法院各委員會組織法第2條之規定，係職司審查立法院會議交付審查之議案及人民請願書，並得於每會期開始時，邀請相關部會作業報告，並備質詢。是以，委員會得發揮專業審查法案之功能，並得透過利用備詢或委員會公聽會之方式辨明各方立場，使法案得以充分獲得討論，以促進立法之品質。
- 2.然上述逕付二讀之程序，既得以委員會20人以上連署或附議，經表決通過後，即得馬上於一讀程序後接續二讀會之討論，亦即可跳過上述委員會審查之程序。故逕付二讀常利用於較無爭議，無須特別討論之法案。然實務上實際運用逕付二讀會出現的問題是，國會多數黨常將朝野無共識之重大爭議之議案，挾人數之優勢將重大爭議法案逕付二讀，造成該重大爭議法案喪失各委員會充分辯駁及專業審查之機會。是以，逕付二讀可能會造成立法程序之下列問題：

(1)法案欠缺專業審查，學者、專家、利害民間團體意見無法納入參考

逕付二讀之法案無法經由委員會審查，故學者、專家、利害民間團體意見即無法透過「委員會公聽會」之程序列入該法案之討論程序。

(2)違反正當法律程序

雖立法院職權行使法有逕付二讀此一規定，然如上述國會多數黨執意將重大爭議法案避免討論耗時，從而以逕付二度之方式直接送二讀表決而省略委員會審查之程序，即與逕付二讀之立法目的不符。此時該法案之立法程序，可能會因為立法委員之權利濫用，而違反「正當法律程序」此一憲法原則。

(3)影響立法品質

依上所述，法案因欠缺委員會審查，故該法案亦無法受委員之專業審查而有立法品質之問題。

(4)無法發揮朝野意見整合之功能

按委員會審查之功能本來即有透過協商及辯駁之程序，整合各方意見，然如直接跳過委員會審查之程序，即會影響政黨意見之整合功能，此在後續讀會程序亦可能遭受更大之杯葛。

【參考書目】

1. 葛律師(2019)，《立法程序與技術》，高點文化，頁 10-3-10-6。
2. 羅傳賢(2004，06)，〈台灣立法院的立法程序〉，月旦民商法雜誌，4 期，頁 156。

二、立法者制定法律時，有些規範內容應該由立法者在法律內明文規定，而有些規範內容則可以由立法者授權給行政機關制定法規命令來決定。這兩種不同規範方式主要應該依據那一法律原則的標準來決定？請依據中央法規標準法及大法官對於此一原則之規定與解釋加以評析。（30 分）

試題評析	本題呼應了立法程序與技術此科作為公法學科之本質，該科目與行政法、憲法理論及概念之互動，在近年來之考試愈趨重要之考題趨勢。如考生有熟讀行政法總論或葛律師所著之《立法程序與技術》一書，更能知上述端倪。而本題是在考司法院大法官釋字第443號的層級化法律保留體系之概念與中央法規標準法之相關規範，如果能好好將層級化法律保留寫出，相信即可輕易獲得高分。
考點命中	<ol style="list-style-type: none"> 1. 《立法程序與技術》，高點文化出版，葛律師編著，頁2-3～2-9、2-22～2-23。 2. 《高點·高上行政法講義》第一回，葛台大編撰，頁76-85。 3. 《高點·高上立法程序與技術狂做題班講義》第一回，頁38-42。 4. 《高點·高上立法程序與技術申論寫作班講義》第二回，頁32-36，政府採購法101條刊登政府公報時效之最高行101年6月份決議。

答：

兩種不同密度之規範方式主要係以司法院大法官釋字第443號「層級化法律保留」體系所建立之標準決定之，另中央法規標準法之相關規範如下：

(一)重要性理論與層級化法律保留理論

1.重要性理論

重要性理論源自於法律保留原則。至於法律保留之密度，必須依所涉事務之性質決定之，而非認立法對行政有絕對嚴格之拘束。如干涉行政必須要求較高密度之法律保留，而無涉及人民權利侵害之給付行政或執行法律之細節性、技術性事項，則對於法律保留之密度要求較低。故而，德國學說配合聯邦憲法院判決，發展出所謂之「重要性理論」，認為凡有關公眾及個人之基本極重要之決定，應由立法者為之，並由立法者負其責任，是為「國會保留」。大體而言，重要性理論之意義係指，特定事項對基本權干預或影響愈大，對公眾之效果愈大，是以需要立法者詳加規定。因此，極重要之事項，自應由立法機關制定法律規定之(國會保留)；重要性較小之事項，立法者得以法律授權制定法規命令(法律保留)；不具重要性之事項，則不適用法律保留。

2.層級化法律保留體系

(1)司法院大法官釋字第443號解釋

而我國亦繼受自德國之重要性理論，並且在司法院大法官釋字第443號解釋獲得運用。該號解釋理由書認為，何種事項應以法律直接規範或得委由命令予以規定，與所謂規範密度有關，應視規範對象、內容或法益本身及其所受限制之輕重而容許合理之差異：諸如剝奪人民生命或限制人民身體自由者，必須遵守罪刑法定主義，以制定法律之方式為之；涉及人民其他自由權利之限制者，亦應由法律加以規定，如以法律授權主管機關發布命令為補充規定時，其授權應符合具體明確之原則；若僅屬與執行法律之細節性、技術性次要事項，則得由主管機關發布命令為必要之規範，雖因而對人民產生不便或輕微影響，尚非憲法所不許。又關於給付行政措施，其受法律規範之密度，自較限制人民權益者寬鬆，倘涉及公共利益之重大事項者，應有法律或法律授權之命令為依據之必要，乃屬當然。

(2)規範密度之標準

是以，我國亦如德國，按事務重要性之不同，建立規範密度由高至低的「層級化保留體系」，分別為憲法保留、國會保留、一般法律保留、不適用法律保留之構造。

A.憲法保留

屬於憲法保留之事項，如同上述釋字第443號解釋所言，關於人民身體自由限制之保障所應遵循之

法定程序，如憲法第8條第2項被逮捕後24小時向法院申請提審之規定，不能被立法者以法律作任何形式之更動。

B.國會保留

又稱為「絕對法律保留」，其係指，在涉及人民基本權利之重大干預事項，必須以國會三讀通過之「法律」為規範，並不能再授權與下位法規命令為規範。是以在此稱國會保留，又稱為絕對法律保留。絕對法律保留之於我國釋憲實務所建立之態樣，如时效制度、臨檢之程序、刑罰之規定、稅捐構成要件，皆須以法律定之。

C.相對法律保留

又稱為「一般法律保留」，其事項可依法律或者依法律授權制定之法規命令規範之，而不必要求必須以法律定之，惟授權命令之授權目的、範圍及內容須具體明確，方不違反授權明確性原則。是以規範密度較低，故又稱為「相對法律保留」。如行政罰之要件及法律效果之補充、公課之課徵、重大公益之給付行政等。大部分行政法規所規範之事項，係屬於相對法律保留之事項。

D.不適用法律保留

至於無須法律保留之事項，因涉及執行法律之細節性、技術性事項，且無涉及人民重大基本權之限制，是以應不須法律或法律授權之法規命令加以規範。如行政程序法第159條行政規則、實務上存在之職權命令、行政機關本於內部組織之自主組織權所發布該機關組織運作之相關規章、非涉及重大公共利益之給付行政措施等。

(二)中央法規標準法之規定

至於上述層級化法律保留體系所建立之規範密度標準，於中央法規標準法亦有明文。該法第5條規定，有關一、憲法或法律有明文規定，應以法律定之者；二、關於人民之權利、義務者；三、關於國家各機關之組織者；及四、其他重要事項之應以法律定之者，皆應以法律定之。同法第6條亦規定，應以法律規定之事項，不得以命令定之。除此之外，皆屬得透過法律授權訂定行政命令之範圍。

三、立法院在今年制定「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」，其中第19條規定，「本條例施行期間，自中華民國一百零九年一月十五日起至一百一十年六月三十日止。」請依據中央法規標準法對於法規廢止的規定，說明「嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例」的廢止與一般法律規定不同之處。如該法律需要延長，依據中央法規標準法之規定，應履行之程序為何？（20分）

試題評析	本題結合時事，考出中央法規標準法中有關法律之廢止程序。比較特殊的是，本次係考出訂有施行期限之法律廢止及延長施行期限之問題，在程序上較為少見。而作答上，如果能先行比較附屬施行期限之法律與一般法律之廢止程序，則整體答題會較有層次，也比較容易獲得高分。
考點命中	《立法程序與技術》，高點文化出版，葛律師編著，頁14-23～14-24、14-33～14-34。

答：

(一)嚴重特殊傳染性肺炎防治及紓困振興特別條例(以下簡稱「系爭條例」)之無需特別經立法院三讀廢止程序：

1.一般法律之廢止程序

按中央法規標準法第22條規定，法律之廢止，應經立法院通過，總統公布。除此之外即無特別規範。是以可以解釋為法律之廢止程序，亦須經立法院三讀程序後，經總統公布始生廢止之效力。但實務上廢止法規不必經三讀程序，因無文字修正之必要。而依同條第3項之規定，廢止之法規，得僅公布或發布其名稱及施行日期；並自公布或發布之日起，算至第三日起失效。

2.訂有施行期間之法律廢止程序

按中央法規標準法第23條規定，法規定有施行期限者，期滿當然廢止，不適用第22條立法院審議始得廢止之規定。但應由主管機關公告之。經查本題中所引述之系爭條例，依第19條之規定，係訂有施行期限，即自中華民國(下同)109年1月15日至110年6月30日止。故如系爭條例之廢止程序，不需要特別經立法院三讀通過，總統公布，而係110年6月30日期滿止當然廢止，只是該廢止需要經衛生福利部公告之。

(二)如系爭條例需延長，則需期限屆滿一個月前送立法院審議：

- 1.按「法律定有施行期限，主管機關認為需要延長者，應於期限屆滿一個月前送立法院審議。但其期限在立法院休會期內屆滿者，應於立法院休會一個月前送立法院。」中央法規標準法第24條第1項定有明文。是以，有定施行期限之法律，如主管機關如認為有延長之必要，必須於期限屆至前一個月提送立法院經三讀程序後，始得延長法律之效力。
- 2.經查，本件系爭條例係訂有施行期限，故如系爭條例之主管機關即衛生福利部如欲延長系爭條例之施行期限，則依上述條文本文之規定，至遲須於110年6月30日屆滿前一個月前，將該延長期限之議案提交立法院審議。然一個月前也就是110年5月30日送交立法院時，立法院即將在6月份進入休會期。故本題衛生福利部應依上述條文但書之規定，應於立法院休會一個月前，也就是至遲應於110年5月1日將該議案送立法院審議。待三讀程序通過後，始得延長系爭條例之期限。

四、某縣政府為防疫需要，希望通過自治法規，要求進入該縣政府縣府辦公大樓辦公的人員，都必須戴口罩才得進入，如拒絕戴口罩者，可以處以罰鍰。在進行立法討論時，有縣府官員建議，此一自治法規因僅涉及該縣縣府辦公大樓之管理，只須由縣政府制定法規後公布。請問依據地方制度法之規定，此一建議是否正確？並請說明依據地方制度法規定，此種法規之內容應受到那些限制？（25分）

試題評析	本題亦結合時事，但考點為地方制度法關於自治條例規範事項及罰則之限制等傳統熱門考點。是以如果熟讀相關教科書，本題應非難事。獲取高分之關鍵，在於清楚寫出地方制度法有關自治條例規範事項之相關條文，包括生效程序之說明及罰則之限制，然後再進行本題涵攝後做出結論，作答方才完整。
考點命中	《立法程序與技術》，高點文化出版，葛律師編著，頁14-17～14-19、14-34～14-37。

答：

該縣政府官員之建議錯誤，該種限制或剝奪人民權利之自治法規，需報經行政院、中央各該主管機關核定後發布：

(一)自治條例之立法程序

- 1.按「下列事項以自治條例定之：二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」、「直轄市法規、縣(市)規章就違反地方自治事項之行政業務者，得規定處以罰鍰或其他種類之行政罰。但法律另有規定者，不在此限。」、「前項罰鍰之處罰，最高以新臺幣十萬元為限；並得規定連續處罰之。其他行政罰之種類限於勒令停工、停止營業、吊扣執照或其他一定期限內限制或禁止為一定行為之不利處分。」、「自治條例經各該地方立法機關議決後，如規定有罰則時，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布」地方制度法第28條第2款、第26條第2項、第3項及第4項前段定有明文。
- 2.是以，雖地方法規有自治條例、自治規則、委辦規則與自律規則四種，惟如地方自治團體欲訂定限制或剝奪人民之權利義務者，因侵害人民權利之危險較高，故自須透過訂定自治條例之方式，經由地方議會審議通過，再報經行政院、中央各該主管機關核定後發布，始得生效，地方自治團體之行政機關不得透過自行訂定自治規則之方式侵害人民權利之事項。

(二)本題某縣政府官員之建議之正確性及此種自治條例應受到之限制，試述如下：

- 1.經查，本題某縣政府欲訂定民眾進出縣府必須戴口罩，違者處以罰鍰之法規範。此該當上述地方制度法第28條第2款「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。」，故依上述規定，必須以自治條例之方式定之，某縣政府不得自行訂定自治規則加以規範。
- 2.另外，因該規定涉有裁處罰鍰之內容，故如透過自治條例之方式，則必須踐行上述地方制度法第26條第4項之規定，應分別報經行政院、中央各該主管機關核定後發布，始得對人民生拘束效力。綜上所述，故某縣政府官員陳稱僅涉及縣政大樓之管理，只需要縣政府制定法規後公布之建議，並非正確。
- 3.而如縣政府欲以自治條例之方式規範本題事項，惟該規範內容涉及罰鍰之處罰，故在此某縣政府採用自治條例之限制即於罰鍰部分。亦即依地方制度法第26條第3項之規定，該自治條例之罰鍰最高應以十萬元為限。