

《立法程序與技術》

一、何謂立法技術中之基本法立法模式？請就其概念、特色及我國基本法之立法實務情況詳細說明之。（30分）

試題評析	本題僅單純涉及何謂基本法之立法模式此一概念。而此種特殊立法模式相較於其他立法技術諸如「法律包裹式立法」及「日落立法」等，於國考中並不常見。然各種立法技術，皆須熟悉其定義及特色，特別是面對這種基本申論題型時，必須藉由實例以擴充答題篇幅，才有機會獲得高分，是宜注意。
考點命中	《高點·高上立法程序與技術講義》第六回，葛律編撰，頁8-9。

答：

有關基本法立法之定義、特色與技術及立法實務，分項敘述如下：

(一)基本法立法之定義與特色

1.定義

基本法立法之模式，為特殊立法模式之一種，係指立法者就有關特定重要事務之原則性、綱領性、方針性事項制定規範，稱之。之所以會有基本法之立法模式，係因憲法基本國策章或憲法有關基本權之規定及大法官解釋之意旨，所揭示之國家目標條款或者維護特定權利之必要，所課予立法者對於某一事項進行對於該重要事務之建立一定之目標與原則之共識的立法。

2.特色

(1)補充憲法規範之不足

而基本法立法模式所立出之法律仍屬法律位階，惟可補充憲法如基本國策章或其他基本權規定有關該重要事務條款之不足，並確定重要事務法制之根本目的與原則。

(2)整合國民對於該重要事項之共識

基本法立法之重要特色，亦有「建立全體國民及行政機關」對於該重要事務目標及原則之共識，則基本亦可達成指引，並導正整個重要事務法制及活動之規範功能。

(二)基本法立法之立法實務

- 1.如民國86年所制定公布之科學技術基本法，其第1條立法目的即為「確立政府推動科學技術發展之基本方針與原則，以提升科學技術水準，持續經濟發展，加強生態保護，增進生活福祉，增強國家競爭力，促進人類社會之永續發展。」而設。此亦為憲法第146條有關科學技術之基本國策之具體化。
- 2.如88年制定公布之教育基本法，其第1條立法目的即為「為保障人民學習及受教育之權利，確立教育基本方針，健全教育體制。」而設。此亦為憲法第五章第158條以下有關國民教育之基本國策之具體化。
- 3.91年制定公布之環境基本法，其第1條立法目的即為「為提升環境品質，增進國民健康與福祉，維護環境資源，追求永續發展，以推動環境保護」而設。此亦為提升憲法第22條環境權及健康權之基本權保障，與憲法增修條文第10條第2項環境生態維護之基本國策所為之具體化規定。
- 4.92年制定公布之通訊傳播基本法，其第1條立法目的即為「因應科技匯流，促進通訊傳播健全發展，維護國民權利，保障消費者利益，提升多元文化，平衡城鄉差距」而設。此亦為實踐憲法第11條言論自由與人民知的權利，與憲法第147條有關平衡城鄉發展之基本國策之具體化。
- 5.94年制定公布之原住民族基本法，其第1條立法目的即為「保障原住民族基本權利，促進原住民族生存發展，建立共存共榮之族群關係」而設。此亦為提升憲法增修條文第10條第11項多元文化及原住民語言文化維護之基本國策所為之具體化規定。

【參考書目】

1. 羅傳賢(2004, 08)，《立法程序與技術辭典》，頁 731-732。
2. 羅傳賢(2011, 02)，《立法程序與技術》，頁 342-343。

二、假設立法院擬制定「國防產業發展條例」，因此召開公聽會。試問：立法院委員會在舉行公聽會時，其要件、程序及邀請對象為何？公聽會報告之效力為何？請依相關法律之立法意旨及規定，並以本題為例加以闡述。（30分）

試題評析	本題是屬於申論加上實例之綜合題型，結合了立法實務中之情況使考生闡述並解決題目之問題。而在作答這種綜合題型時，務必要先將本題主要之概念即「公聽會」之定義與相關規定做詳盡之說明，然後再另外開標題論述本題所題出之實務問題做一涵攝，如此方才符合三段論法之邏輯。
考點命中	《高點·高上立法程序與技術講義》第五回，葛律編撰，頁44-46。

答：

(一)立法院委員會舉辦公聽會之要件、程序及邀請對象

1.公聽會之意義與舉行要件

(1)公聽會之意義

公聽會係指國家機關為了蒐集或獲得最新之意見或者資訊，邀請政府官員、與議案有關之利害關係人、有關團體、專家學者到立法院院會或議會陳述意見，為議案或起草和制定法律案提供依據與參考之制度。公聽會實質上即係「備詢」之一種。

(2)公聽會舉行之要件

委員會得舉行公聽之憲法依據，即規範於憲法第67條第2項：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」，而立法院職權行使法第54條亦有規定：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第67條第2項之規定舉行公聽會。」，另立法院各委員會組織法第8條亦規範：「各委員會開會時，應邀列席人員，得就所詢事項說明事實或發表意見。」。而依立法院職權行使法第55條之規定，各委員會於審查院會交付之議案時，須經各委員會輪值之召集委員同意，或經各委員會全體委員3分之1以上之連署或附議，並經議決，方得舉行公聽會。此為公聽會舉行之要件。

2.舉行公聽會之程序及邀請對象

各委員會審查院會交付之議案，經各委員會輪值之召集委員同意，或經各委員會全體委員3分之1以上之連署或附議，經議決決定舉行公聽會時，其進行之程序及邀請之人員如下：

(1)會議之進行

公聽會原則上以公開會議之方式行之，惟如涉及外交、國防或其他依法令應秘密事項者，以秘密會議行之(立法院職權行使法第54條參照)。

(2)邀請出席之人員

公聽會得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見。而出席之人員，應依正反意見之相當比例邀請，並以不超過15人為原則；其人選由各委員會決定之。並且應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席(立法院職權行使法第56條參照)。

(3)資料之送達

舉行公聽會之委員會，應於開會日5日前，將開會通知、議程等相關資料，以書面送達出席人員，並請其提供口頭或書面意見。同一議案舉行多次公聽會時，得由公聽會主席於會中宣告下次舉行日期，不受5日之限制，但仍應發出書面通知(立法院職權行使法第56條參照)。

(4)終結

委員會應於公聽會終結後10日內，依出席者所提供之正、反意見提出公聽會報告，送交本院全體委員及出席者(立法院職權行使法第58條參照)。

(二)公聽會之效力

依立法院職權行使法第59條之規定，公聽會所作成之公聽會報告僅作為審查該特定議案之參考，對委員會並無實質的拘束力。

(三)本題擬定國防發展條例舉辦公聽會之情形

依本題之題意，若欲國防委員會舉辦制定國防發展條例(下稱系爭條例)之公聽會，此時應要出席之對象，得邀請國防部有關人士，諸如國防部長、參謀總長及該機關其他人員，以及社會上有關之人員到委員會發表有關意見。依照司法院大法官釋字第461號解釋之意旨，除非因執行關係國家安全之軍事業務而有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢，惟詢問內容涉及重要國防機密事項者，免予答覆。此意旨應一同適用於委員會舉辦公聽會之情形，因公聽會之本質，乃備詢也。而在舉行會議之公開性上，依據前述立法院職權行使法第54條之規定，因系爭條例涉及國防之應秘密事項，則該公聽會應以秘密會議進行之。

【參考書目】

1. 羅傳賢(2004, 08), 《立法程序與技術辭典》, 頁 352-354。
2. 羅傳賢(2011, 02), 《立法程序與技術》, 611-613。

三、假設A縣欲規範A縣立表演藝術中心之使用管理, 相關法規草案內容涉及下列規定: 「申請人使用本中心設備及設施, 應注意維護, 如有毀損, 其維護費用由保證金扣除。情節重大者, 二年內不得申請辦理活動。」請問A縣應以何種位階及類型之地方自治法規規範相關事宜? 試附理由詳細說明之。(40分)

試題評析	近年來, 不論是地方特考或是高考的立法程序與技術, 都有非常高的機率在試題中會出現一題有關地方制度法之題目。而且不僅只是申論性質, 亦會以實例題之方式出題, 在考驗學生對於法條操作與理解之熟悉度。而本題亦為實例題型, 是以必須要好好了解地方自治之法規體系及地方制度法相關規範, 並以上述條文為基礎論述, 方能取得高分。
考點命中	《高點·高上立法程序與技術講義》第六回, 葛律編撰, 頁29-32。

答:

本題涉及地方法規體系規範之限制與原則, 試述如下:

(一)地方自治法規之種類與限制

1.地方法規之種類

依地方制度法之規定, 可分為自治條例、自治規則、委辦規則、自律規則4種。而自治條例係經地方自治團體之立法機關三讀通過並經地方行政機關公布者; 自治規則係由地方行政機關訂定, 並發布或下達者; 委辦規則, 係直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所為辦理上級機關委辦事項, 依其法定職權或基於法律、中央法規之授權所訂定之規範; 自律規則, 係地方立法機關就其亦會自律之事項所訂定內部規範。

2.自治法規之限制

而不同的自治法規, 其所得規範之範圍亦有限制。依地方制度法第28條之規定, 有關下述事項, 應該以自治條例定之, 並不得以自治規則之方式加以規範: 一、法律或自治條例規定應經地方立法機關議決者。二、創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務者。三、關於地方自治團體及所營事業機構之組織者。四、其他重要事項, 經地方立法機關議決應以自治條例定之者。另依地方制度法第29條之規定, 地方自治條例若定有行政罰, 則罰鍰之最高額應限於10萬元, 其他種類之行政罰亦有列舉之限制。是以自治條例及自治規則所得規範之事項, 應受上述條文之限制。

(二)本題A縣應採用「自治條例」之方式規範之

1.而本題A縣欲制定之規範內容為「申請人使用本中心設施與設備, 應注意維護, 如有毀損, 其修護費用應由保證金扣除。情節重大者, 二年內不得申請辦理活動。」, 可以認為A縣係為了規範A縣有關表演藝術之管理事項, 而創設地方居民注意使用設施與維護之義務, 並且如果有生毀損之情事, 亦可剝奪其所繳納之保證金, 情節嚴重者, 更可限制地方自治團體居民申請辦理活動之權利。

2.是以, 本題之規範內容, 係該當地方制度法第28條第2款所謂「創設、剝奪或限制地方自治團體居民之權利義務」之規範, 故A縣自應以地方法律之位階的自治條例方式規範相關事宜, 亦即, 該規範應經A縣之議會三讀通過, 再由A縣公布後, 方生自治條例之效力。

【參考書目】

1. 黃律師(2016, 03), 《行政法 II》, 頁 6-87~6-92。

【版權所有，重製必究！】