

104 年公務人員升官等考試、104 年關務人員升官等考試 104 年交通事業公路、港務人員升資考試試題題

等 別：薦任

類科(別)：法制

科 目：立法程序與技術

一、憲法第 62 條規定「立法院為國家『最高』立法機關」，試論述此所謂「最高」之意義與實踐要素，並舉近來我國時事爭議為例，說明我國目前實務上是否有本規定之落實？(25 分)

【擬答】：

(一)「最高」之意義與實踐要素：

憲法第62條規定：「立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。」即彰顯立法院之地位與性質以及組成，於此立法院係居於「國會」地位而行使(廣義的)「立法權」。立法院居於國會地位「代替人民行使立法權」，即亦彰顯「國民主權」的落實，即人民選舉而組成立法院(以行使立法權)，並間接(透過同意權)而形成司法(釋憲權)，同時亦監督行政，即係民主原則的表現。至於「立法院為國家最高立法機關」，即指立法院居於中央立法權限行使之最高機關地位，立法院所為相關權限的行使當然具有全國性的重要效力。

(二)近來我國時事爭議，我國目前實務上未落實本規定：

舊全民健康保險法第19條第1項規定：「前條被保險人及其每一眷屬之保險費率以百分之六為上限；開辦第一年以百分之四點二五計繳保險費；第二年起，依第二十條規定重新評估保險費率；如需調整，由主管機關報請行政院核定之。」，由於全民健保嚴重虧損，行政院因此調整保險的費率以增加收入，但立法院認為行政院如此調整應送立法院審議，但行政院認為立法院既已授權，則行政院當得基於專業考量而自行為之，立法院即不應再介入。

就立法院行使立法權而言，其所制訂的法律有拘束行政的效力，行政即受拘束而應予以執行之，此即「依法行政」的體現。然行政亦屬國家功能之一環而有其自主的特性，因之在權力分立的功能下為思考：立法監督行政固為立法權之行使，但對於行政的監督亦應尊重行政的特性及專業，依此此即應依事件的本質為不同層次的合理監督，包含：同意權的保留(即須審議通過)、廢棄請求權的保留(保留事後廢止的權力)或單純課予送置義務(類似「核備」的地位，但若認為違法仍可加以審查)等，均屬立法權的合理行使。本案中因之立法院對行政院調整保費之命令，當可依其情節而為前述不同程度的監督，行政院不能以法律既已授權即認為取得完全之決定權。而即使現本條就此有所修正而有新規定，即第19條第1項：「第一類至第三類被保險人之投保金額，由主管機關擬訂分級表，報請行政院核定之。」然解釋上此一分級表亦當可由立法院為前述不同層次的監督，以彰顯立法院為國家最高機關，行使立法權(以監督行政權)之地位。

【參考文獻】

吳信華著，憲法釋論，三民書局，2011年9月初版，頁530至535。

二、憲法第 73 條規定「立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任。」試論述此規定所謂「對院外不負責任」應有之意義及其於民主法治實踐上之具體價值。(25 分)

【擬答】：

(一)憲法第73條所謂「對院外不負責任」應有之意義

所謂「對院外不負責任」，並非所為的演說和討論，對立法院亦不負任何責任，如在院內為侮辱他人或不當的言論，為維持立法院的紀律起見，自可由立法院依自律權加以相當的制裁，換言之，立法委員對院內仍須負責任。

(二)於民主法治實踐上之具體價值：

憲法第73條係規定立法委員身分上之特權「言論免責權」，指議員行使職務的行為具有免責性，是國會最重要的一種特權。所謂免責，是不被追究一般法律上的責任之意，亦即可以免除民事上或刑事上的責任。

依釋字第435號解釋，言論免責權旨在保障立法委員受人民付託之職務地位，並避免國家最高立法機關之功能遭致其他國家機關之干擾而受影響。立法委員得藉此保障，於無所瞻顧及無溝通障礙之境境下，暢所欲言，充分表達民意，反映多元社會之不同理念，形成多數意見，以符代議民主制度理性決策之要求，並善盡監督政府之職責。故此項言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定，舉凡立法委員在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。其中所謂對院外不負責任，係指立法委員不因行使職權所為之言論及表決而負民事上損害賠償責任或受刑事上之訴追，除因其言行違反內部所訂自律之規則而受懲戒外，並不負行政責任。

憲法保障立法委員之言論，使豁免於各種法律責任，既係基於維護其職權之行使，若行為已超越前述範圍而與行使職權無關，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。至於具體個案中，立法委員之行為是否已逾越範圍而應負刑事責任，於維持議事運作之限度內，司法機關依民主憲政之常規，固應尊重議會自律之原則，惟遇有情節重大而明顯，或經被害人提出告訴或自訴時，為維護社會秩序及被害人權益，亦非不得依法行使偵審之權限。

三、試說明現行我國立法制度上，立法機關對行政機關訂定行政命令監督制衡機制之運作流程、運作現況與問題，及其應改革或毋需改革之理由與方向。(25分)

【擬答】：

(一)立法機關對行政機關訂定行政命令監督制衡機制之運作流程及運作現況：

1. 中央法規標準法規範之審查方式：

中央法規標準法第7條規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令，應視其性質分別下達或發布，並即送立法院。」課予各機關單純送置立法院義務，相當於「單純送置義務之課負」之審查方式。

2. 立法院職權行使法規範之審查方式：

(1)原則：課予各機關單純送置立法院義務

立法院職權行使法第60條第1項規定：「各機關依其法定職權或基於法律授權訂定之命令送達立法院後，應提報立法院會議。」

(2)例外：採用「廢棄請求權保留」相當於立法否決之模式。

立法院職權行使法第62條第1項規定：「行政命令經審查後，發現有違反、變更或牴觸法律者，或應以法律規定事項而以命令定之者，應提報院會，經議決後，通知原訂頒之機關更正或廢止之。」第2項：「前條第一項視為已經審查或經審查無前項情形之行政命令，由委員會報請院會存查。」，第3項：「第一項經通知更正或廢止之命令，原

公職王歷屆試題(104 薦任升等考)

訂頒機關應於二個月內更正或廢止；逾期未為更正或廢止者，該命令失效。」。

3.部分法律設有若干「同意權保留」之審查方式：

例如：公益彩券發行條例第20條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第95條、貿易法第5條等規定，依此等授權規定所訂定的行政命令，若未經立法院的議決同意而發布者，即不生效力，從而須先送請立法院審議通過後，始得發布。

(二)問題與應改革之理由與方向：

以上規定雖提供立法院監督行政命令之機制，惟在實務運作上，立法院對於行政院所函送的命令，程序委員會均將之列入議事日程向院會報告，對行政命令之合法行及妥當性並無先行研究，大部分都以「查照案」通過，鮮有通知原機關更正或廢止者；只有少數行政命令有委員15人以上之提議，決定交付相關委員會審查，然因交付委員會審查之法案堆積如山，無暇即時排入議程而延誤時間，有關行政命令之審查，幾乎均依立法院職權行使法第61條「各委員會審查行政命令，應於院會交付審查後三個月完成之；逾期未完成者，視為已經審查」規定辦理，顯示立法委員對行政命令未加重視，為維護國會尊嚴，提昇立法院監督行政命令之功能，上開立法疏忽情形應予改進。

四、試界定何謂「立法品質」？並論述立法程序如何保障立法品質？(25 分)

【擬答】：

(一)立法品質：

今日國會的立法除具有高度的複雜性外，尚具有專門性、技術性，且隨著科技的日新月異，使得立法也越來越專業性，委員會之立法審查，除了依靠議員個人的專業知識或經驗外，更重要的尚須獲得國會專業幕僚支援系統及各常設委員會內所設置的立法專家之協助，以達到專家立法之目的，從而提昇立法品質。「立法品質」係指法案審查程序在立法技術上注意「專業審查原則」，

(二)立法程序如何保障立法品質：

1. 強化專業及中立之幕僚支援系統提昇立法委員提案品質。
2. 法案黨團協商應全程錄音、錄影，派員紀錄並刊登公報。
3. 委員會審查獲共識之條文不宜在黨團協商再予推翻，如須協商應尊重行政部門之意見。
4. 第三讀會宜於二讀後一週再舉行，並確實作文字修正及檢視法制協調工作。
5. 積極運用法案聽證制度，以充分檢討法案的正當性及法制協調問題。
6. 採用包裹立法技術，以提昇立法議事效率。
7. 行政、立法兩院應先期溝通，確實推動立法計畫。

【參考文獻】：

羅傳賢，國會與立法技術，五南圖書出版股份有限公司，2004年11月初版，頁58至59、83至87。