

## 104 年特種考試地方政府公務人員考試試題

等 別：三等考試

類 科：法制

科 目：立法程序與技術

一、試說明我國地方制度法上有關於「覆議」制度之運作方式，並申論目前我國地方自治實務上「覆議」制度運作之問題。

【擬答】：

(一)地方制度法上有關「覆議」制度之運作方式：

1. 地方政府得敘明理由送請覆議或函復：

(1) 直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所對地方制度法第 35、36、37 條第 1 款至第 6 款及第 10 款之議決案，如認為窒礙難行時，應於該議決案送達地方政府 30 日內，就窒礙難行部分敘明理由送請直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會覆議。(地方制度法第 39 條第 1 項至第 3 項前段)

(2) 地方政府對地方制度法第 35、36、37 條第 1 款至第 8 款、第 9 款之議決案，如執行有困難時，應敘明理由函復地方議會。(地方制度法第 39 條第 1 項至第 3 項後段)

2. 地方議會對覆議案之處理：

地方議會應於覆議案送達 15 日內作成決議。如為休會期間，應於 7 日內召集臨時會，並於開議 3 日內作成決議。覆議案逾期未議決者，原決議失效。(地方制度法第 39 條第 4 項)

3. 覆議案之效果：

(1) 覆議案未通過：

覆議時，如有出席議員、代表三分之二維持原議決案，直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所應即接受該決議。但有第 40 條第 5 項或第 43 條第 1 項至第 3 項規定之情事者，不在此限。(地方制度法第 39 條第 4 項)

(2) 覆議案通過：

覆議案逾期未議決者，或有出席議員、代表三分之一以上反對原議決案，原決議失效。直轄市、縣(市)、鄉(鎮、市)預算案之覆議案，如原決議失效，直轄市議會、縣(市)議會、鄉(鎮、市)民代表會應就直轄市政府、縣(市)政府、鄉(鎮、市)公所原提案重行議決，並不得再為相同之決議，各該行政機關亦不得再提覆議。(地方制度法第 39 條第 4 項、第 5 項)

(二)我國地方自治實務上「覆議」制度運作之問題：

地方制度法有關覆議程序的規定，一般認為獨厚地方行政機關，不利於地方議會，有矮化地方議會之虞。例如地方行政機關有三十日的考慮期限，而地方議會必須於十五日內作成決定，如為休會期間，應於七日內召集臨時會，並於開議三日內作成決議；此外，行政機關之提案是可覆議之事項，但是議會對於議員提案之決議，則非可覆議之事項，都引起地方議會的異議。再者，對於地方制度法規定覆議案僅需出席議員三分之二維持原決議，覆議案即不通過，而地方議會法定出席人數最低為全體議員總額減出缺席人數的二分之一，其出席之三分之二贊成維持原決議，亦即最低只要有全體議員的三分之一維持原決議，覆議案就不通過，顯然維持原決議的門檻過低，明顯違反覆議權是「行政否決權」之本質。另外地方制度法僅規定地方行政機關對於預算案之覆議不可「再覆議」，但是對於「法案」之覆議可否提出「再覆議」，地方制度法則沒有明確規範。

【參考文獻】：

高永光，地方立法權問題研究，財團法人國家政策研究基金會國政研究報告。

二、我國地方制度法第 26 條第 4 項規定：「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；其餘除法律或縣規章另有規定外，直轄市法規發布後，應報中央各該主管機關轉行政院備查。」試論述本規定中有關「核定」

## 公職王歷屆試題 (104 地方政府特考)

與「備查」於立法上之形式與實質意義，並申論現今我國地方立法實務上之問題。

【擬答】：

(一)「核定」與「備查」於立法上之形式與實質意義：

1. 核定：

(1) 形式意義：

地方制度法第 2 條第 4 款規定：「核定：指上級政府或主管機關，對於下級政府或機關所陳報之事項，加以審查，並作成決定，以完成該事項之法定效力之謂。」。

(2) 實質意義：

「核定」指上級機關或主管事務之機關，對於所陳報之事項，必須加以審查，並作成決定，俾完成該事項之法定效力，且對所核定之事項，有其當然之效力之謂。此時上級機關或主管事務之機關，對於所報事項，即有核定之權責。如不經核定，該事項即無從發生效力。

2. 備查：

(1) 形式意義：

地方制度法第 2 條第 5 款規定：「備查：指下級政府或機關間就其得全權處理之業務，依法完成法定效力後，陳報上級政府或主管機關知悉之謂。」。

(2) 實質意義：

「備查」指以下級機關或公私機構、個體，對上級機關或主管事務之機關，有所陳報或通知，使該上級機關或主管事務之機關，對於其指揮、監督或主管之事項，知悉其事實之謂。備查之性質與所陳報事項之效力無關。如法規中規定「報請備查」，原則上權責仍在陳報者，且並不表示應於事前為請示之意，即使未踐行此項程序，亦不影響該事項之法律關係或效力。甚至，主管機關對於所陳報事項，認為有違法或不當時，亦不受該備查程序之限制，而是本於一般指揮、監督權或基於主管機關之立場，行使其職權而已。

(二) 現今我國地方立法實務上之問題：

現今我國立法實務上地方法規須陳報中央主管機關核定或備查，經常誤植為「核備」。

「核備」簡言之，核准備案之謂，即上級機關或主管事務之機關，對於所陳報之事項，除知悉其事實外，經審查其內容無違反有關法規後，而表示予以備查之謂。此種法規用語一般用於上級機關或主管事務之機關，有選擇性之審查權限之情形。對於所報事項，如無違法，原則上應表示其同意，亦即核備僅限於有無違反法規而不能對於是否妥當加以審查或監督。事實上，核定與備查不可同時為之，依實務言，核備乃備查或備案之誤用，故似應避免使用核備。

【參考文獻】：

羅傳賢，立法程序與技術，五南圖書出版股份有限公司，2012 年 7 月六版，頁 187 至 189。

三、近年來，論者或有認為，我國立法院之改革，最重要的議題在於賦予立法院實質有效之「國會聽證調查權」。試申論「國會聽證調查權」之實質意義與功能，及其在當前我國立法實務上之問題或重要性。

【擬答】：

(一)「國會聽證調查權」之實質意義與功能：

1. 實質意義：

聽證制度用於立法方面，即國會於審議法案或處理問題時，一方面為能符合民意，有益於公眾，固然要聽取利害關係人或有關團體之意見。另一方面，為期有效可行，也應聽取專家學者或有關人士之意見。這樣的立法，積極方面才能使民主與效能兼得；消極方面才不致偏聽缺失，窒礙難行。

調查權乃是國會獲取資訊與進行監督最重要與最普遍的手段，其目的在於使國會以同於法院與特殊行政機關之高權手段，獨立於政府、行政機關與法院外，釐清基於公益所必要的事實，藉此使國會得自己獲得實現其挖掘政治或社會弊端、監督政府等功能所必要

之資訊。

調查權以授予委員會行使為限，但休會時亦得繼續進行。調查方式則包括調閱相關文件、資訊、傳喚證人和關係人，必要時舉行調查聽證會，並要求政府人員列席提出說明等，此外，因國會調查權具有準司法性質，故對抗拒調查人員得處以刑罰予以制裁。由此可見，國會調查權之方式，包括了備詢在內。惟我國現行法制，只賦予立法院有文件調閱權而已，查文件調閱權不僅只是調查權的形式之一，而且文件調閱權，顧名思義，重在對事務之瞭解且只能看不能問。此與先進國家的國會調查權的行使有相當的落差。這也是立法院逐漸以要求備詢、索取資料、進行文件調閱等手段來達到變相調查之原因。

## 2. 功能：

### (1) 發現事實：

因為聽證時，有主管機關的代表、利害關係人、專家學者或公共團體的代表等各種人，從各種觀點來表達意見或提出質疑。如此不但可使利益的表白制度化及利益衝突的理性化，而且能集思廣益，博采周諮，使法案內容更為妥當，更為合理可行，故聽證是事實發現的主要手段，可免除立法之粗疏，防止制定機關之偏頗。

### (2) 正當程序：

現代民主國家反對只為目的不擇手段，故特別強調程序的價值，而程序的優先性也成為法治極重要的原則，認為「公正之程序，才能使激進的統治權，不致為虐」、「程序公正與合適為自由不可或缺之本質」，而聽證即是蒐集資料，制定法律過程中之公正及正當程序，經過聽證程序所制定之法律，不致閉門造車，窒礙難行且較易被遵守，其在執行過程中所可能遭遇到的阻力也比較少。

### (3) 政治溝通：

政治民主化之途徑，政治溝通為其中之一。蓋能使政府與人民之意見溝通，才可增進民主意識，消弭誤會，消除歧見，加強團結，而國會之聽證，就是從事政治溝通的任務，經由這種途徑，蒐集民意或使民意得以表，得以匯集，從而判斷民意，此對立法委員而言，亦有好處，其為代表選區選民表示意見的好機會。

### (4) 教育公民：

透過聽證可使專業的研究者，或是實務工作者就一項問題作深入而切實的分析與陳述，對立法者、行政官員及社會大眾，都會產生一定的教育功能。再者，一般公民也可藉傳播媒體獲得聽證會的發言情形，不僅可以瞭解到擬議立法政策的內容及其可能產生的後果，而且可以學到正當法律程序與「知」的權利等公法知識，可堅定人民之民主信念，消除人民之「政治冷漠」。

### (5) 緩和社會緊張情緒：

法案或重大政策問題往往牽涉到社會之利害衝突，而國會可藉聽證的舉行，使反對者感受到尊重及瞭解其他不同意見，然後加以折衷調和，減少政治衝突。另一方面社會上主張不同利益的個人團體，可利用公開的聽證會，來表達他們的要求、質疑，或者宣洩他們的怨憤，這有助於緩和社會緊張情緒，由此可見，此種聽證不僅具有「安全瓣」(safty valve) 的功能。並可進而引發民眾支持，故有論者認為，聽證是政治藝術的運用。

### (6) 衡量政治態度：

委員會的聽證尚可用來評估某個法案贊成或反對的強度，測試某位行政官員的能力，突顯那些具有政治野心的委員會主席及成員的角色鬥。因為委員往往藉著聽證會中對兩種力量的估計以及可能在政治利益上造成的得失，表示自己的政治態度。

## (二) 「國會聽證調查權」在當前我國立法實務上之問題或重要性：

1. 憲法第 67 條第 2 項，立法院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規定，依立法院現行法制，係引為「立法院職權行使法」第九章「各委員會公聽會之舉行」之法源，依該法第 54 條規定，以各委員會為審查院會交付之議案為限，屬廣泛聽取意見，作為審查特定議案參考性質，雖然其中第 56 條第 3 項明文規定：「應邀出席人員非有正當理由，不得拒絕出席。」但僅屬法律訓示規定性質，並無強制力。

## 公職王歷屆試題 (104 地方政府特考)

2. 因西方國家之國會擁有調查權，國會舉行調查聽證時，被指定出席的政府人員與社會人士沒有權利拒絕出席，否則，可能會被以藐視國會罪移送法辦，但我國憲政體制既採五權分立模式，立法院只有「文件調閱權」，其他民主國家之「國會調查權」則屬於監察院之職權。而監察院行使調查權，依監察法第 26 條第 1 項僅規定「各該機關部隊或團體主管人員及其他關係人員不得拒絕」，同法第 29 條則規定「被調查人有逃亡之虞者，得通知當地警憲當局協助，予以適當之防範」，顯然無法以通緝、搜索、拘提及羈押等手段強制被調查人接受、配合調查。因此，僅能分別依據監察法第 6 條及第 19 條規定，對未能配合調查之政府官員提出彈劾或糾舉。
3. 現行立法院職權行使法第 48 條規定：「政府機關或公務人員違反本法規定，於立法院調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。」對於未應邀請列席會議，或雖列席但拒絕報告、答詢，或雖答詢但其內容不實在者，究竟應如何處置，或得如何處置，立法院職權行使法則無明文規範。再者，立法院如發現行政人員涉及違失，往往函請監察院調查處理，但效果不如預期理想。此亦為立法院為監督行政及發現真實，企圖運用備詢制度上有相當無力感之處，均值得檢討改善。

### 【參考文獻】：

羅傳賢，立法程序與技術，五南圖書出版股份有限公司，2012 年 7 月六版，頁 574、577 至 578。

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 243 至 244、272 至 274。

四、我國立法院職權行使法第 27 條規定：「質詢事項，不得作為討論之議題。」試申論本規定之立法宗旨、於憲法運作上之意義、及其於我國立法實務上之現況與問題。

### 【擬答】：

(一)本規定之立法宗旨：

立法院職權行使法第 27 條之立法理由明定：「為避免委員以質詢事項作為討論之議題，明定本條文。」。

(二)本規定於憲法運作上之意義：

質詢包含質問及詢問二種方法，是國會用以監督政府之重要權力。所謂質問，即帶有非難之意；而詢問則為諮商性質，旨在請教以明事實真相。詳言之，是議員就政府的施政與機關事務，向行政首長，以書面或口頭提出質疑詢問，要求其答覆平日施政情形或向政府表達其重要政治觀點之權力。質詢具有取得資訊、督導政府、溝通政府與民意等功用。此種制度一般行之於內閣制國家，並分為二種：一是普通質詢，二是正式質詢。普通質詢只是質詢人與負責當局間之一問一答，不能成為全議會之議題，而提出議會討論。正式質詢於負責當局答辯之後，得開會討論，討論完畢，或即宣告結束，或對於當局的答覆，尚可舉行表決，表示贊成或反對之意，故無異信任或不信任投票。徵諸我國憲法或立法院職權行使法所規定之質詢，僅為內閣制國會之普通質詢而已，我國並無前揭所謂正式質詢之制度。

(三)本規定於我國立法實務上之現況與問題：

縱使質詢事項，不能「隨即」作為討論之議題，但於實務上既不能且不應禁止立法委員針對該質詢結果另外提案，請求議決。第四屆第四會期第一次臨時會議（民國 90 年 1 月 30、31 日）即是一例。民國 90 年 1 月 29 日朝野協商決定：1. 定於 1 月 30 日邀請行政院長列席，就停建核四或有無替代方案等相關事宜提出報告並備質詢；2. 1 月 31 日就核四應否停建（委員鄭永金等人提案）進行討論並議決……上午 11 時進行表決。

### 【參考文獻】：

羅傳賢，立法程序與技術，五南圖書出版股份有限公司，2012 年 7 月六版，頁 599 至 600。

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 270 至 271。