

# 改進我國立法程序的三點意見

曾濟群

動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法，業經總統於今年六月二十九日明令公佈。辦法計分九章五十三條，內容包括總則，增加之名額，選舉人、候選人、選舉機關、選舉程序、選舉及當選無效、選舉訴訟、附則等。根據該辦法，國民大會代表增選名額為五十三人，立法委員增選名額為五十一人，監察委員增選名額為十五人。國民大會代表增加之名額約為現有國民大會代表人數百分之四，其中縣市選出者三十八人，職業團體選出者十人，婦女團體選出者五人。立法委員增加的名額約為現有立法委員人數百分之十二，其中省市選出者二十八人，職業團體選出者八人，國外僑民選出者十五人。監察委員增加的名額約為現有監察委員人數百分之二十三，其中臺灣省選出者七人，臺北市選出者三人，國外僑民產生五人。辦法中規定，增額之立法委員及監察委員須由僑居外國國民選出者，事實上不能辦理選舉時，得由總統遴選之，遴選辦法另訂。

依據選舉辦法，增額之國民大會代表及立法委員之選舉，應於辦法公佈七個月內完成，增選監察委員之選舉，應於辦法公佈後八個月內完成。再依辦法第一章總則三、四兩條，選出之國民大會代表及立法委員均自中華民國六十二年二月一日起分別與第一屆國民大會代表及立法委員依法行使職權，選出之監察委員則自中華民國六十二年三月一日起與第一屆監察委員依法行使職權，至增選之中央民意代表之任期，則國民大會代表每六年，立法委員每三年，監察委員每六年改選，此項期間之計算則自其開始行使職權之日起，計至屆滿之日止。改選應於期間屆滿前三個月內完成之（註一）。

依據上述規定，自民國六十二年二月起，將有一批為數可觀的新血輪注入現行中央各民意機構內，使頗為人所詬病的中央民意機構因久不能改選而日漸衰老的現象，得以部份的改變，此種改變對於經常行使職權的立

法院更具重要的意義。議會政治本係集體行使職權，嚴格言之，增加之代表如不能超過總額的半數時，即不能對一般性議案享有決定權，則增選代表的意義不能充分表達，唯如增選之代表均能善盡責任，開會不缺席，言不虛發，則久而久之自能造成風尚，其影響所及，當不僅限於少數之代表而已。我國中央政制，採行五院分列，各有職權，而以行政與立法兩院關係最為密切。此蓋法治政治即政府依法為治。執政黨必將其政綱政策透過立法機關的立法，而後始能變為國家的法制，國民方有服從的義務。依據中華民國憲法的規定，立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權，國家重要政事莫不表現於上述各案之中，故立法院立法效能的提高，議事效率的增進，關係國家政令的推行者至鉅，尤其處國際局勢瞬息萬變，社會環境日趨複雜的今日，立法機關的立法效率之提高，已為世界各國所共同努力追求的目標，蓋使政府實行法治，而又能予行政部門予適應變局的便利，所謂處常應變，可因應裕如也。際此動員戡亂時期自由地區中央民意代表名額選舉辦法甫行公佈之時，依辦法規定，為數達五十一名新選出的立法委員，將於民國六十二年二月參加立法院第五十一會期會議，必能為立法院帶來新氣象。本文謹就提高立法效能與增進議事效率的觀點，對我國現行立法程序提出三點改進意見：一、行政院設法制局，以建立專家立法的制度。二、立法院法定人數及總額之計算。三、議案不宜採用聯席審查的辦法。

## 一、行政院設法制局，以建立專家立法的制度

據筆者的統計，立法院第五會期於民國三十九年二月於臺灣復會起，迄民國五十八年冬第四十四會期止的二十年四十個會期中，法律案由行政院提出者共六三三九件，由立法委員提出者共一一八件，由考試院提出者六

二件，由監察院提出者二四件。故立法院審議之法案主要係由行政院提出者為對象，至由立法院通過之法案，亦絕大部份係由行政院提出者。是以改善立法程序，增進立法效能，行政院自責無旁貸。蓋如法案提出之先，各項有關資料準備充分，法案形式體例等均能顧及，則於立法院審議之時，自可減少紛爭，立法效能亦即相對的提高。行政院設置法制局的用意，即在對各種法律提案，預作技術性的審議，使法案無論就內容及形式言更臻完善之機構也。

曾任美國「國會圖書館立法資料館」(Legislative Reference Service)館長之格里菲氏(Ernest S. Griffith)認為由於立法工作的複雜性及重要性之增加，美國國會中專家立法的制度已愈來愈重要。美國由於採行三權分立，立法的重任置於國會之中，惟議員來自各界亦非全部議員均有法律的素養，是以有關法案之草擬乃落於國會中的立法專家身上。綠觀美國國會協助議員起草法案有三種機構，其一為各常設委員會的專門委員(Professional Staff)。專門委員之工作主要在擔任法案之起草與研究。其次為立法顧問局(Office of the Legislative Counsels)擔任法案起草的技術性工作，其三為立法資料館(Legislative Reference Service)，其職責除搜集整理各項立法資料外，並負有對委員會審議案件提出特別研究報告，並協助議員起草及各項資料服務等責任。近年來，行政部門影響國會立法已愈來愈深遠，國會中討論之議案大部份係經由行政部門幕後所提供者，就美國言，在行政部門事先草擬之法案托由本黨議員提出國會前，必須經由直屬於總統府預算局立法顧問處(Office of Legislative Reference)之整編與審查。是以行政部門法制機構之設立及加強自不容忽視。

英國下院提案在形式上均由議員提出，惟以由閣員代表政府提出之政府提案(Government's Bill)與由議員僅以議員身份提出之議員提案(Private Member's Bill)不同，政府提案提出是經過一連串慎重的過程，先由內閣決定政策後由隸屬於財政部之國會顧問(Parliamentary Counsel)人員先行草擬，在草擬提案的過程中與主管部門磋商或與該法案有關的各機關專家洽談，甚或與有關方面通訊討論。法案的起草人員對

各行政部門及委員會提出於國會之報告書，或國會要求付印的官方報告書，及為國會而提出的備忘錄及政策分析等均須熟讀，並須就本案過去立法或計劃立法的資料草擬說明書，以釋明起草的法案中各項提議的理由與影響。英國內閣提案過程其審慎的程度由此可知(註二)。

日本國會參眾兩院各設有法制局，內閣亦設有法制局，而相互間並無連帶關係，各為其所隸屬機關之幕僚機構，就法律觀點及技術觀點對法律案提供意見而不涉及政策之核議。內閣法制局於審查法律草案時，間有因整理條文而觸及政策性問題者，必請由主管部再為研酌提出，而不逕作變更政策之擬議。內閣及各部之行政命令制定，亦送由該局審查，經該局的專精研究慎重考慮，故能產生精神一貫與密切配合的法規草案。三個法制局的組成人員其高級人員多為在各部擔任法規工作，富有經驗或法學造詣甚深人士。再就法案之擬制過程，雖由主管科局草擬，但如涉及重大者，則由部長組織審議會先為審議，參與審議會人員包括退休的政務官、學者、專家與該案有關之團體等，藉以吸收各階層不同的意見，然後提內閣會議討論。在內閣會議未討論前先送法制局審查，法制局再就法律的觀點與主管部詳細磋商，並就立法技術觀點整理條文，然後秘書處再根據法制局的審查案提出於事務次官(常務次長)會議，完成高階層之最後協調，再提內閣會議討論。在內閣會議中所注意者僅為政策之得失以及法案提出時機等政治性問題，所有法律問題文字問題業經逐級之協調與考慮，自不必再於內閣會議中多所斟酌而浪費時間。

韓國政府(南韓)亦設有法制幕僚機構，總理府直屬有法制處，擔任法規草案之審查工作，各部處於起草法案或命令時先治國務院法制處派員會擬起草。草案完成時等於已先會知法制處。迨草案送達法制處時僅再檢查與憲法或其他法律有無抵觸即可，循序完成手續(註三)。

上述簡介美英日韓法案之擬制過程中充分運用立法專家的制度，乃在瞭解法案於提出先經過詳密的審核程序，則於立法機關審議之時即可減少阻力，立法效率乃得以提高。我國行政院提案，大抵由有關部會之主管可署所起草，而由參事主核，然後提報院會。行政院雖設置法規委員會，惟因權限所關，並不能完全負起審查的責任。是以由行政院送請立法院審議之

提案中每發現有錯誤的情形，如立法院第四十一會期第四十次會議，行政院致函立法院關於國際海道測量組織公約中文譯本更正謂：「查該公約中文譯本繕印錯誤，經飭外交部更正，故特檢同更正本一份函請查照。」按行政院移送立法院審議之中文譯本，立法院外交交通兩委員會審查時，發現譯文遺漏及譯錯之處甚多，乃由立法院外交交通兩委員會通知行政院，行政院經核對校正後，始以更正本送請立法院審議。另一例亦發生於立法院同一會期之第三十八次會議，雖屬文書處理上的錯誤，但亦足見行政院對於提案處理程序之疏忽。第三十八次院會時，行政院函立法院謂：「查前函檢送之司法行政部司法官訓練所組織條例草案部份條文文字繕寫錯誤……茲將本院第一〇六三次會議通過之該條例草案附送一份，敬請查照惠將前送草案予以註銷，並就本函所送草案予以審議。」按本案行政院之錯誤，係承辦文書人員將未經過行政院會通過之司法行政部司法官訓練所組織條例草案之稿本函立法院，案經交立法院法制司法兩委員會審查後，行政院始發覺有錯，而函請更正也。

是由上述二例，行政院於立法院同一會期移請立法院審議之提案，在處理的程序上發現如此嚴重的錯誤，亦足見行政院在提案的作業過程之失誤。行政立法兩院之間關係異常密切，各依憲法之規定行使神聖的職權，公文之間的往返應如何的莊嚴與慎重，尤其立法提案，事關政策之推行，尤應審慎將事，但却發生了上列兩種的錯誤情形，此種錯誤的事例，並非限於第四十一會期，其他各會期類似之錯誤或疏忽情形亦累見不鮮，是此情形自宜有所更正。

其次行政院提案修正某一法律時，僅修改其中之某幾條，與該幾條有關之其他條文則不同時提出修正，類此案件如第四十一會期第三十八次會議，行政院以公司法及民事訴訟法已先後修正，而非訟事件中引用公司法及民事訴訟法條文亦應配合修正，因而提案修正非訟事件法。立法院於交付司法委員會審查時，發覺非訟事件中尚有數條條文亦應一併修正，而行政院提案文中則未予註明，因此「為期對該案審查之週全」，司法委員會對該案乃作全案之審查。惟司法委員會審查報告提經院會討論時，發生程序上的爭辯。有委員認為司法委員會之審查範圍逾越行政院提請審議

之範圍也。由於持贊成與反對委員雙方的意見均甚堅持，是以該案雖提經院會討論，惟無法進行二讀。後經國民黨對其黨籍委員的協調，協調之結論與行政院提案有關者一點：「關於政府咨請立法院審議之法案，原送機關從政主管同志應敘明係屬送請審議全案或屬審議個別條文，俾案由與修正要點相吻合，以免紛歧。」本案至第四十三會期第四十次會議，始進行二讀，如自行行政院於第四十一會期提出該案起至第四十三會期第四十一次會議完成三讀止，相隔幾達三會期。由上述各種實例，足見行政院之法律提案確有不甚週全與疏忽之處，如能仿照日韓兩國，於行政院內設置法制局，統籌對法案的技術性審查工作，則上述各種弊病當可避免。

行政院設法制局，就理論與事實言是刻不容緩，如能再賦予該機構審查各部會所頒佈之行政規章之權，則更能統一各機關間之政令，政出多門的現象亦可消除（註四）。法制局應經常搜集編印國內外有關立法資料，提供政府部門甚或立法委員的參考。立法院審議某一議案時，政府部門及立法委員可要求該局提供資料，諸如過去的立法、外國法例、統計數字及輿論反映等，該局即針對要求迅速編成書面報告，並可預測立法趨勢，先事編印若干之專題報告，送備參考。至於法制局之組成員，局長一職，自由立法之專家出任，提高其權責及地位，局內置各種各類之立法專門人員，並聘學者專家以為顧問，遇有疑難，不論搜集資料，翻閱檔案，均由專家為之，經過法制局審查之提案，再報由院會討論，則行政院自可節省許多時間，經由如是謹慎的程序，而後向立法院提出之法案，在內容上自能臻於完備的程度。

## 二、立法院法定出席人數及總額之計算

何謂法定人數，依 Alice F. Sturgis 於 Learning Parliamentary Procedure 書中的解釋謂：法定人數是構成一個會議合法議事的必須要素，亦即為使會議的議事合法有效，必須有某多少數成員之出席。再依 Henry A. Panison 於 Handbook of Parliamentary Procedure 中的解釋，所謂法定人數，乃是開會時法律規定所需要的最低人數。由此等解說知：所謂法定人數，乃一個合議制的機構，經由合議的過程以決定

事項，爲使決定的事項有效而合法，規定應有多少會員之出席乃可。

日本憲法學者水木惣太郎氏於議會制度論一書中，認爲出席之法定人數，可以分爲「得議事之法定人數」及「得議決之法定人數」兩種，如缺乏前者時，該會議不能開始議事，亦即會議不能合法的召開；缺乏後者，則該會議不能有所決定，即決定亦不合法。是以法定人數問題又分「得議事之法定人數」及「得議決之法定人數」。

英國下議院，議員出席謂之 Present，缺席謂之 Absent，此所以然者，簽到必須是人到，若簽到而人不到，何簽到之有。出席必須在場，出席而不在場，又何能謂爲出席。簡言之所謂出席，應是議員出現於自己的席位，所謂在場，議員本身在會場參加會議。所以嚴格言之，「出席會議」與「在場人數」應該一致。亦即出席會議的人數達法定之開會數額，則議案之表決不可能發生不足額的問題，惟其間之所以發生不足額者，亦即簽到之出席人數，與在場人數不一致，其原因往往由於本人簽到後又出場，或因其他原因中途退席，亦即在討論議案過程中，本人一直在場，俟表決該項議案時，或對之持反對態度，先行出場以使不足法定人數而抵制該議案之表決，或因碍於其他關係，不便參與表決，而離開會場。由上述情形，所以會議得以召開進行議事之人數與表決議案之時的人數不一定相同（註五）。

其次應論述者即議員之開會法定人數與議員之總額的問題。蓋開會之法定人數係依議員之總額而定，然議員之總額數之推定，各說不同。Sturgis 於前著中認爲某一會議之人數共可分爲總人數 total membership，經常參與活動之人數 active members in good standing，候補會員數 associate members，與經常不出席的人數 delinquent members，因此計算法定人數 (Required for a Quorum) 時，應依據經常參與活動之人數爲依據，即將上項經常不出席者、候補者剔除之，今舉例如此：如某會之會員名額總數三十八人，經常參與活動者三十四人，經常不到者一人，候補會員三人，如該會召開時之法定人數爲八分之一，則就經常參加活動之三十四人爲依據，故法定人數應爲五人。仲肇湘教授曾於該事會刊第一期中以「論法定人數與總額計算標準」爲題謂：「依

美國大法典增訂本國會議事法一章法定人數一節，及美國梅遜氏之立法程序手冊（撰者按即 Mason's Manual of Legislative Procedure），歸納兩者有關總額及法定人數的規定如下：一、會議法定人數，除硬性規定之數字外（如英國上院之三人，下院之四十人），倘會員中出缺（包括死亡、辭退、及其他原因而未補選），則國會計算法定人數應將出缺未補之員額在總額內除去，換言之，開會時額數之計算標準，並非根據原額一成不變，而是可以因會員的動態變化而將總額減少的。二、在集會時資格有問題之會員不計在總額之內。」此種主張適與前述之 Sturgis 氏之主張相合。我國司法院法官會議，民國四十九年二月十二日解釋國民大會代表之總額謂：「憲法所稱國民大會代表總額在當前情形，應以依法選出而能應召集之國民大會代表人數爲計算標準。」至解釋理由則謂：「查憲法所稱之國民大會代表總額，在國民大會第一次會議及第二次會議時，雖均以依法應選出代表人數爲其總額，但自大陸淪陷，國家發生重大變故已十餘年，一部份代表行動失去自由，不能應召出席會議，其因故出缺者，又多無可選補，而憲法所設立之機構原期其均能行使職權，若因上述障礙致使國民大會不能發揮憲法所賦予之功能，實非制憲者所料及，當前情況已顯有重大變遷，自應尊重憲法設置國民大會之本旨，以依法選出而能應召在中央政府所在地集會之國民大會代表人數，爲國民大會代表總額，其能應召集而未出席會議者，亦應包括在此項總額內。」是則就此之解釋文觀之，與美國國會會議事法第一章法定人數，及梅遜氏之立法程序手冊含意正相符合（註六）。

與司法院法官會議前項解釋文，有關總額計算之解釋有別者，是即爲立法院關於出席法定人數之規定。蓋依立法院組織法，須有立法委員總額五分之一出席始得開會，而總額認定則依據第一屆立法委員選舉，應選出之七七三人爲準。立法院第一會期第一次會議於南京開會時，計算立法院法定出席人數，依應選出之七七三人的五分之一爲一五五人，外加主席一人合爲一五六人，此一五六人爲立法院開會之法定人數，自第一會期第一次會議確定後，每會期沿用不變。直至民國五十八年十二月依動員戡亂時期中央公職人員增補選辦法之規定，增選立法委員十一人，因此立法委



員之總額依立法院第四十四會期第三十三次會，主席公開宣佈謂：「本院立法委員總額原是七七三人，今天依憲法動員戡亂時期臨時條款規定，由臺灣省增選之立法委員七位，及臺北市增選之立法委員四位參加本院後，立法委員總額已增為七八四人，從今天起，本院今後法定之五分之一出席人數為一百五十七人」（註七），立法院之法定出席人數始再重新確定。

立法院計算總額係以應選出之七七三人為標準，衡諸事實不無商榷之餘地。何則，蓋依立法院民國四十二年九月所編之立法委員名鑑統計，謂法定總名額為七七三人，實際選出總名額為七六〇人，自三十七年五月五日起至四十二年八月止，辭職者五十三人，視同辭職者一五〇人，死亡出缺者二人，遞補者一二人，故當時實有之總名額為六四七人，此六四七人中，已來臺報到者五三四人，情況不明者八十五人，請假或因交通阻隔未能來臺報到者二十五人（內有八人目前情況不明，從事敵後游擊工作者二人，情況不明），遞補後迄未報到者一人（情況不明）。以上情形，辭職與死亡出缺經遞補後委員之總名額六四七人中，實際上能够出席院會者，為報到之五三四人，外加請假原因消失，或交通恢復後可出席會議之十七人，此外之九十六人均屬情況不明者。是此將行蹤不明之委員亦計算在總額之內，證之 *Stevens* 主張，及前述美國大法典人數一項及梅遜氏有關總額之規定，甚不合理，而未選出之十三人亦一併計算，是為不合理之尤者。就事實言，此等人既未選出，即尚未具有立法委員之身份，又何得而將之括入總額之中，行蹤不明者，則生死未卜，此種人雖有出席院會之可能，然亦無人敢保證其何時可以出席院會。此種處於不定甚或不可能之狀態的人員，亦計入總額之中，是則「虛佔其位，實則無人，負應出席之義務，卻不能出席之責任」，如會議因不能達法定人數致不能召開之時，則此等「不能出席會議而又包括於總額計算內之人」，應否負責？此與一般議學原理，以少數人控制多數人，阻碍會務之進行，其義有何差異。轉不若大法官會議解釋國民大會代表總額之為合情理。是故衡情酌理，立法院立法委員總額之計算，以依選出而能召集到會者為準。此種規定既非排除目前行蹤不明者之出席會議，由前述解釋文意義至為明顯，且如採行此種標準，於議事效率之增進亦大有裨益也。

### 三、議案不宜採用聯席審查制

立法機構為了處理法案的便利，及節省大會的時間，類都依事務的性質分別設置各種委員會，以先為審查各種相關性的議案，此蓋由於社會環境日趨複雜，各種專門性的案件日多，如無委員會先作審查，大會勢必無法處理。且由於委員會人數較少，委員的發言次數及時間較不受限制，以便有充裕的時間對各種議案作詳盡的審查，且於委員會中，可邀請專家學者列席備詢，以便相互交換意見。故委員會於立法程序中所處地位，是愈來愈重要。

我國立法院設置之委員會，是以配合行政院相關之部會為原則，以便審查有關的議案。唯立法院關於議案交付審查，自行憲以來即不斷於院會中引起爭執，此種爭執大體言之可分兩類，第一類為爭取對法案主持審查的地位，第二類為爭取參與法案的審查。第一類爭取主持審查的地位，按立法院行憲以來的慣例，院會議決法案交付委員會審查時，某一委員會列前者，即為主審之委員會，其餘均為會同審查的委員會。第二類之爭執，則往往發生於程序委員會將法案交付委員會審查於擬定名單報請院會認可之程序時，某一未列名於審查委員會名單之委員會委員，認為該一委員會與此一法案有關亦應參加會同審查，如其他委員無意見時，則院會決定加列該一委員會參與審查，如出席委員有意見時，應否加列該委員會參與審查，則由院會作最後之決定。關於第一類的爭執，曾於立法院第二會期第三次會議時作一決定：「凡議案關係兩個委員會的事項交付聯席審查主管委員會列前。」亦即主管委員會處主審地位。關於第二類的爭執，則經常於院會中發生。

由於行憲後，立法院自第一會期起，關於議案之審查，即有聯席審查之事實，而各委員會的人數又不相等，再加上立法院於第十會期前每一委員可參加兩個委員會，而第四會期前甚至每一委員可參加三個委員會，因此有的委員會參加的委員常在百人以上，如聯席審查之委員會有二個以上時，則開會至不容易湊足法定人數，是以立法院第二會期第七次會議時，程序委員會報告有關議案聯席審查進行之程序問題，當經院會決定：「關

於聯席審查進行之程序，先由聯席審查之委員會各推相等人數委員三人至七人初步審查，再提聯席會討論，其會議事務由列前之委員會辦理」。當時出席委員包華國認為初步審查之委員各委員會可以推定相等之人數參加，但聯席會議時由於各委員會人數不等，相差懸殊，議案表決的結果不公平，應如何處理，當時院會主席答以「委員會人數有多有少，人數少的委員會吃虧這是沒有辦法的。」中樞選臺後，立法院第五會期於臺灣復會，第八次會議有關聯席會議審查的程序問題，民刑商法委員會曾建議對於有關聯席審查案件，如屬例案性質只須由主辦委員會函請會同審查之委員會推定委員若干人參加即可，雖經院會接受，但未能普遍執行，而議案之聯席審查如故。是知有關議案之聯席審查，在行憲初期即已引起爭論。

立法院第十會期通盤修正立法院組織法，立法院各委員會組織法及立法院議事規則等重要法規，對於影響議事效率至深且鉅的聯席審查議案的制度未能廢棄，且明文規定於立法院各委員會組織法中，見該組織法第十三條：「各委員會所議事項有與其他委員會相關聯者，除由院會決定交付聯席審查者外，得由召集委員報請院會決定與其他有關委員會開聯席會議」。立法院第二十會期第十七次會議修正通過之立法院程序委員會組織規程第五條：「本院各委員會審查議案由程序委員會依左列規定分配提報院會決定」，第二項「前項議案審查之分配，其性質與其他委員會有關連者，配由主持審查之委員會與有關委員會會同審查之」。是以程序委員會分配議案經由院會決定交由一個委員會審查者有之，但交由二個委員會審查者則更普遍。今試統計由第三十一會期至三十五會期的五個會期中，院會議決議案交付委員會審查的情形如左表：

參與審查之委員會數	一	二	三	四	五	六	其他	合計
議案件數	五	四	三	三	一	一	三	一八一
百分比	二九·八%	二六·五%	一七·一%	七·一%	〇·六%	〇·六%	一八·二%	一〇〇%

立法院委員會聯席審查議案情形統計表（由第三十一會期至第三十五會期共五個會期）

由前表知立法院五個會期中，院會交付委員會審查之議案共一八一件中，議決僅交由一個委員會審查者五十四件，占二十九點八，其餘一二七件為交付二個以上委員會審查，約占七〇點二，其中第三十三會期第三十五次會議議決獎勵投資條例草案，交由經濟、財政、內政、交通、僑政、預算等六個委員會審查，適占全院十二個委員會之半數，如就參加此六個委員會之委員言，則已超過全體委員之半數矣。是故由二三百人組成之龐大的聯席審查會議，對議案進行審查，與由院會審議實無多異。又如立法院第二十五會期第二十一次會議，行政院函請審議國民大會憲政研討委員會組織條例案，程序委員會意見原請院會交法制、內政委員會審查，惟魏委員惜言以本案事關憲法與那一個委員會都有關係，因此主張由十二個委員會共同審查，魏委員之意見，並經院會通過，是為委員會聯席審查議案，參與審查之委員會數目達到最高峯。是此情形下而求議事效率的增進，無乃緣木求魚。

法案之不宜採用聯席審查制，吾人如分析其原因，可得下列各點：

(一) 依據立法院第十會期通過之立法院各委員會組織法第十條第二項規定：「出席委員對於委員會決議不同意者得聲請保留在院會之發言權，但缺席及出席而未聲明保留在院會發言之委員，不得在院會中提出與委員會決議相反之意見」，而立法院第十一會期第六次會議對委員保留發言權的問題復作三點決議：(1) 立法院各委員會組織法第十條第二項所謂聲請保留在院會之發言權須當場為之，缺席委員不得於事後向召集委員補具書面聲明保留院會發言權。(2) 請假不出席會議不視為缺席。(3) 各委員會舉行聯席會議應密切聯繫，避免與本委員會會議時間衝突。但立法院有十二個委員會，委員除了須要出席本委員會會議外，又須要出席聯席會議，因而每易形成聯席會議與本委員會會議開會時間衝突的情形，如委員參加本委員會會議，則無法參加聯席會議，如參加聯席會議則無法參加本委員會會議，是故對於未能參加會議討論之議案如僅於簽到後即行離開並聲明保留發言權。某委員保留在院會之發言，發言之內容本應於委員會時發表，惟因受會議時間衝突的影響而無法出席該會議，因此將意見留於院會中發表。甚至某一委員會全體委員為審查某項法案而無法參與聯席會議審查另一

法案，因而向主持聯席會議之召集人表示要求集體保留發言權者，如立法院第十三會期第四十一次會議，審議實施都市平均地權條例案，委員李公權謂：「這次實施都市平均地權條例案，表面上有五個委員會參加，而實際上財政委員會本身有三個法案審查，因此犧牲了對本案審查權，但是我們曾向內政委員會（主持審查之委員會）召集人要求有個總的保留發言權……」，亦經院會同意。似此情形院會變成了審查會，欲求提高議事效率加速議案進行，不可得也。

(二) 議案聯席審查本有主持審查與會同審查之分，但開會時委員發言與表決權無論主審與會審之委員會均相同，不過聯席會議之主席，由主辦之委員會召集委員擔任而已（立法院各委員會組織法第十五條），而立法院各委員會人數並不相同，某一法案交由甲乙兩委員會審查，並決定由甲委員會主持審查，今設甲委員會僅有委員二十人，乙委員會則有委員四十人，如審查某一議案之時，均出席會議，乙委員會由於出席人數超過主審委員會之一倍，則無論表決與發言乙委員會均占優勢，反使主持審查之甲委員會委員之意見無法表達，是此實主易位情形所謂「主審」又有何意義，反而造成權責不分，責任未明的現象。

(三) 或曰某一法案之審查，如加列某委員會參與審查，審查會可以增加某方面的專門見識，以使議案之審查更週全。是又不然，蓋委員會審查法案之時，依憲法的規定可邀請政府官員及社會人士列席說明並備詢，並非某一委員會僅能邀請與該一委員會業務有關之行政官員，如委員會審查法案有疑難之處，自可依憲法的此項規定，邀請與該法案有關之行政官員及社會人士列席說明，毋需增加其他委員會委員參與審查。

(四) 聯席審查會議，非但委員由於會議時間衝突，無法分身參加每一審查會，即政府官員亦每因此種聯席會議之召開，而無法分身列席每一審查會作詳細之報告，如民國六十年立法院第四十七會期，於六月十六日星期三上午立法院舉行的審查會共有四個，其中除特別預算案由預算、財政兩委員會聯席審查外，其他的三個會議都有內政委員會參加，分別是外交、交通、內政三委員會聯席會議審查世界觀光組織章程草案，經濟、司法、內政三委員會聯席會議動物用藥品法草案，以及法制、內政兩委員會聯席審

查國民職業輔導委員會組織法草案，是此情形，同一時間要一個委員會委員同時參加三個聯席會議，如何可能。如是日上午列席之政府首長言，因三個有關內政委員會之法案，如同時邀請內政部長列席備詢，到底內政部長應列席何種委員會，或在時間許可範圍內作公平分配，則每一委員會中對委員之詢問均不能作充分之答覆，委員會邀請政府官員列席備詢之意義盡失。

(五) 如聯席審查會多，各委員會彼此要抽出共同時間召集會議，亦非易事，甲委員會有空，乙委員會不一定有空，乙委員會有空，丙委員會不一定有空，於是為避就彼此之時間，每每造成耽擱法案的審查之主要原因。

由上述知，各委員會均有其個別權責，以主審法案，如聯席會議參加之委員會過多，易使主審委員會之權責模糊，而日程的安排及出席法定人數目亦發生困難，遲滯法案之審議，此實為主要的理由。故為達到一個法案一個委員會審查的目的，因此立法院各委員會組織法暨立法院程序委員會組織規程宜予修正。一個議案由一個委員會審查，不能參與審查的委員並非對該一法案即無表達意見的機會，蓋立法院對議案之議決，均須報由院會決定，對某一議案雖未參與審查，但有何意見仍可於院會中表示，是實無必要斤斤於參加法案之聯席審查工作，如能一案由一個委員會審查，不但審查的委員會能主動的安排審查日程，且亦易達成法定人數，政府官員列席說明亦較方便，既利法案之審查，尤利於議事效率之改進也。

### 註：

① 請參閱中央社臺北二十九日電，總統六十二年六月二十九日令：(一) 民國五十八年三月二十七日公佈之「動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法」，予以廢止。(二) 茲依照動員戡亂時期臨時條款第六項之規定，制定動員戡亂時期自由地區增加中央民意代表名額選舉辦法，公佈之此令。及辦法全文暨六月三十日中央日報。

② 請參閱徐懷望教授著立法計劃與專家立法制度及論法制局之設置與專家立法制度的建立（東方雜誌復刊第一卷第七期）。

③ 有關日韓兩國設置法制機構，請參閱行政院前政務委員現任司法院院長田桐錦教授考察日韓行政經濟法規報告。

④ 據六月廿二日行政院法規委員會主任委員李元簇教授於院會中提出報

告，謂現尙有效之行政命令多達三、四五〇件，其中相互矛盾者，不合時宜者所在多有。

⑤請參閱楊振萬先生著「法定人數」，議事會刊第六期。又楊幼炯先生於所著當代政治思潮與理論中謂，美國國會出席意義的演變極爲奇特，議案付表決時，議員本人在場而且坐在本人的議席上雖不參加表決，但構成合法的表決人數之一應不成問題。但是美國國會因爲採用點名方法表決，由是發生點名到底是以視覺爲準，抑以聽覺爲準的問題。如以視覺爲準，則主席見有議員其人，即可計算其人已出席並在場，如以聽覺爲準，則必須於唱名時，該議員應答之後方算其出席。如不應答，即視之爲沒有出席，不計於表決法定人數之中，事實上有其人，而法律上竟可認爲無人，這種「視若無睹」的奇特制度竟能維持近百年，到一八九〇年，美國衆議院始修正了點名表決辦法，議員在場，雖不應答，仍視爲出席，計算法定人數，不過將其姓名另行記錄，第五十一屆國會就如此實行，第五十二屆國會雖又恢復前不合理之制，但第五十三屆國會以後即再改變，議員在場即視爲出席，亦即以視覺爲準，以迄今日。

⑥按國民大會代表總額並無法律明文規定，如按憲法之規定應選出代表三、〇四五人，唯實際僅選出二、九六一人，民國三十七年第一次會於南京召開時，報到之代表二、八四一人，第二次會於臺北召開時，報到代表一、五七八人，至其召開大會之法定人數，除憲法第一七四條憲法修改時，「由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席……」規定一項，而總額到底應爲多少，無法律條文明確之指示。而其他集會則依國民大會組織法第八條之規定，應有三分之一以上人數之出席方得開議。

⑦民國五十八年依據動員戡亂時期自由地區中央公職人員增選補選辦法，增選立法委員共十一名，計由臺灣省選出者七名爲劉潤才、李儒聰、劉金鈞、吳基福、黃宗焜、梁許春菊、郭國基。由臺北市選出者四名爲謝國城、洪炎秋、張燦堂、黃信介。其中郭國基一名於報到後不久病逝。

我國第一部自然科學權威大辭書！

# 中山自然科學大辭典

中山學術文化基金會董事會出資編撰並授與本館版權

名譽總編輯：王雲五

編輯委員會召集人：李熙謀 鄧靜華 易希陶

預定整部 分冊零購 各有優待

定購辦法 目錄樣張 函索即寄

自然科學各部門專家之集體鉅著

費時三載動員數百人耗資數百萬

全書十六開精裝十鉅冊都千萬言

每冊各爲一獨立部門之專科辭典

第二冊「數學」業已出版 定價五百元

第八冊「植物學」上月出版 定價九百元

零購本冊 八折優待 爲時兩月

第四冊「物理學」正排校中 即將問世

臺灣商務印書館印行

臺北市重慶南路一段37號·郵政劃撥戶第一六五號