
綜合立法制度之研究

陳世超

摘要

按現代社會生活的錯綜複雜與法律規範嚴密，往往一個法律的更易，可能連帶使得其他的法律亦須配合修正，如果未能在修法時一併處理，易增法令紊亂可能性。因而有論者提出以一個法律案處理數個法律的綜合立法方式，使立法提案機關得基於相同政策目的或政策方向，而將相關法律整合成一個法律案送請審議。爰本文擬以綜合立法制度為探討重點，整理相關學者意見，以供立法之參考。

關鍵字：綜合立法、關聯法案

壹、前言

我國目前立法或修法皆以一個法律為標的，因此法律秩序的更動只造成「一法」的更易效果。因而有論者認¹，以現代社會生活的錯綜複雜與法律規範的嚴密，往往一個法律的更易，不僅連帶使同一法律的其他條文產生更動的必要，甚且其他的法律亦可能有甚多必須配合修正者，如果不能在修法時一併處理，不免曠日廢時。亦有認²，以我國向來之立法方式，必須提出多數法律修正案，方得以修正多數法律，此種立法方式恐難以維持立法政策的統一性及一貫性。

另有論者認³，我國現行採用之立法方式，係以直接、原文修正之立法為主，即直接於現行法條上增刪修改，偶有採用

間接修正之立法方式。惟此種間接修正之立法方式，在法律適用上雖無困難，但被修正之法律條文在原文上仍然存在，須俟有修法時才會直接修正，恐生法令紊亂的結果，不無缺失⁴。

因而有論者⁵提出「綜合立法」之立法方式，使立法者在制定一個新的法律或修正舊法時，一併將所涉及其他法律之法條加以修正。

故本文擬以「綜合立法」之立法方式為探討重點，整理相關學者意見，以供立法之參考。

貳、綜合立法之意義

所謂「綜合立法」，係屬集合式立法之概念，使立法者在制定一個新的法律或修正舊法時，一併將所涉及其他法律之法

《註 1》陳新民，〈一個新的立法方法——論「綜合立法」的制度問題〉，《法令月刊》，第 51 卷，第 10 期，89 年 10 月，頁 137。

《註 2》蔡茂寅，〈日本包裹立法之簡介〉，《國會月刊》，第 35 卷，第 1 期，96 年 1 月，頁 35。

《註 3》羅傳賢，《立法程序與技術》，6 版，五南圖書出版股份有限公司，101 年 7 月，頁 330。

《註 4》例如，109 年 7 月 17 日施行之懲戒法院組織法第 28 條規定：「本法以外之其他法律所稱公務員懲戒委員會、委員長及委員，分別改稱為懲戒法院、院長及法官」，已將「公務員懲戒委員會」改稱為「懲戒法院」。惟 111 年 1 月 19 日修正公布之陸海空軍軍官士官服役條例第 25 條第 8 項：「依本條例退伍除役後始受公務員懲戒委員會降級或減俸處分者，應自公務員懲戒委員會判決書送達受懲戒人主管機關之翌日起，改按降級或減俸後之俸級或俸額計算退除給與」仍未配合修正。

《註 5》立法委員江永昌於立法院第 10 屆第 6 會期司法及法制委員會第 16 次全體委員會議發言內容略以：「……譬如像這次要修正 20 歲為 18 歲，即民法成年人的年齡，其實後面還有配合修憲，必須給大家一個投票權。……可是一修正這個，牽連到非常多部的法律。……我的意思是，說不定建立階段性的綜合性立法，會比一部一部的法律立法效益來得比較好，也比較快，說不定！否則英美國家不會這樣採行，日本也不會建立這樣的制度！……」《立法院公報》，第 111 卷，第 107 期，委員會紀錄，頁 401；陳新民，同《註 1》，頁 137；蘇永欽，〈從法律方案到法律包裹——淺談一個值得引進的立法技術〉，《憲法與社會文集》，自版，77 年 11 月，頁 462。

條加以修正⁶，亦即「以一個法律案處理數個法律的立法方式」⁷。

換言之，在法律修正時如涉及兩個以上相關法律，可採單一立法之方式，將修正之相關法律條文分列條次逐一列舉，以便一次解決相關法律條文之修正。亦即為增進立法效率及法制調和等理由，而將數個法律同時做橫向處理的一種立法方式⁸。

且論者認⁹，此如同德國立法學上有「外法」與「裡法」的概念，一個法律案處理數個法律，實際上就是提案、通過和公布一個外法，卻同時制定、修正或廢止兩個以上的裡法。和立法引致或間接修正不同的是，裡法修正或廢止本身便是外法的內容，而非單純援引前法的構成要件或效果，或不明言修正，僅間接發生修正結果，外法套裡法，所以又稱法律包裹。其組合相當多樣，可以是制定一個新法，同時廢止、修正數個舊法；也可以是數個舊法同時修正，不一而足。外法不僅在名稱上和裡法一樣是「法律」，論其性質，和我們一般所理解的法律（即許多規範的系統集合）亦無不合，只不過它包含了一些修

正或廢止其他法律（裡法）的規範，或完全由這類規範組成。且外法經過的立法程序和一般法律並無二致，只是前者的產出較為豐碩（法律包裹）而已。

亦即，論者認¹⁰，此種以一個法律案處理數個法律之立法方式，並非指程序上將審查標的以總和審議方式通過，而係在立法程序上，只有一個外法要逐條討論議決；至於個別條文之裡法，不論法案數目多少，當外法公布施行時，裡法亦隨之當然生效。

因此，此種立法方式，可基於共同立法政策蒐集相關法律規範加以檢討，就必要變更之法律規範做成一個法律包裹，以求法律包裹裡之各個法律彼此之協調性，避免各個不同領域之法律彼此產生衝突；且不同於以往上下垂直法律位階牴觸無效之概念，而係從橫向相同位階之法律檢討有無扞格之處¹¹。

至於其名稱，有論者認¹²，此種以一個法律案處理數個法律之立法方式有「外法」和「裡法」的概念，亦即提案、通過和公布一個外法，卻同時制定、修正或廢止兩個以上的裡法，外法套裡法，因

《註 6》 陳新民，同《註 1》，頁 137。

《註 7》 蘇永欽，同《註 5》，頁 462。

《註 8》 羅傳賢，同《註 3》，頁 328。

《註 9》 蘇永欽，同《註 5》，頁 462-463。

《註 10》 蔡茂寅，同《註 2》，頁 35。

《註 11》 陳瑞基，〈包裹立法技術之研析〉，《立法原理與制度》，立法院法制局，93 年 1 月，頁 391-398。

《註 12》 蘇永欽，同《註 5》，頁 462。

而稱「包裹立法」。惟亦有稱為「條款立法」¹³、「大衣立法」¹⁴、「公車式立法」¹⁵等用語，然概念大致均係將數個要制定、修正或廢止的法律，整合在一個法律案中做處理，而為整合法案橫向處理的一種立法方式¹⁶。

論者¹⁷審酌此種集合式立法方式雖有不同用語，惟考量實務已有採用「綜合立法」用語之提案案例¹⁸，且此用語符合「綜而合之」之立法特性，且不似「包裹立法」一詞易引人有「含混過關」或被誤認為係「包裹表決」，而建議採用「綜合立法」之用語。

因此，本文對於此種「以一個法律案處理數個法律的立法方式」，亦以「綜合立

法」稱之。

另雖有部分論者將「行政院以一個函檢送數個配套修法草案」稱為「包裹立法」¹⁹，抑或認綜合立法包括「條文中並未修改其他法律規定，而是指明他法與本法之適用關係」²⁰、「一個法律草案為主體，而後加上一些其他法律修正條文」、「數個要修、要訂、要廢的法律，在同一政策下置於一個法案內整合處理」等三種類型²¹。惟本文擬聚焦於「以一個法律案處理數個法律」的立法方式，故將「行政院以一個函檢送數個配套修法草案」及「條文中並未修改其他法律規定，而是指明他法與本法之適用關係」排除在本文所稱「綜合立法」範圍，併此敘明。

《註 13》將擬修正之各法律案分成各章，各章下之修正條文維持單一立法修正方式之寫法。

《註 14》將擬處理的數個法律案分別整理在一起，舉凡制定、修正或廢止均可同時進行，透過一個法律包裹將這些不同的法律案但彼此規定相關的條文合併審查通過。

《註 15》將許多且通常包括不同政策之改變，放在一個大法律之內。

《註 16》陳瑞基，同《註 11》，頁 393。

《註 17》陳新民，同《註 1》，頁 144。

《註 18》例如，行政院函請立法院審議「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法草案」；立法委員傅崐成等人擬具「證人保護綜合立法草案」；立法委員傅崐成等人擬具「社區服務處分綜合立法草案」；立法委員沈富雄等人擬具「我國涉及中華人民共和國相關法律修正綜合法草案」。

《註 19》例如，行政院為成立數位發展部，以 110 年 3 月 25 日院授人組字第 11020000662 號函請立法院審議「數位發展部組織法草案」、「數位發展部資通安全署組織法草案」、「國家資通安全研究院設置條例草案」、「交通部組織法第 3 條條文修正草案」、「國家發展委員會組織法第 2 條條文修正草案」及「國家通訊傳播委員會組織法第 3 條、第 9 條及第 14 條條文修正草案」等配套法案。李建良，〈數位組織三法之包裹立法〉，《台灣法律人》，第 9 期，111 年 3 月，頁 159。

《註 20》例如，大學法第 37 條：「教育人員任用條例第二十五條、第二十六條及第三十七條規定與本法相牴觸之部分，應不再適用。」陳新民主持，行政院研究發展考核委員會編，《我國採行「綜合立法」可行性之研究》，行政院研究發展考核委員會，86 年 11 月，頁 43；蔡茂寅，同《註 2》，頁 36。

《註 21》陳新民主持，同《註 20》，頁 5-6；周萬來，《國會議事策略 101》，五南圖書出版股份有限公司，105 年 12 月，頁 93。

參、外國立法例

一、德國

在一個法律中同時修改其他法律相關規定，早已成為德國立法常態²²，可以適用於任何法案，亦經常使用在預算法案、租稅法案或涉及國際關係法案等²³。

其中預算法案是經常使用的綜合立法類型，由於其涉及許多關於公務員薪俸、社會福利給付、公共費率的法律，因此在預算法案中將涉及的法律一併修正，避免預算法案通過後，其他法律於修法時卻又橫生梗阻，影響預算之進行²⁴。

例如，1981年《第二次預算結構法》²⁵，其中第一章修正聯邦薪俸法，第二章修正公務員撫卹法，第三章修正軍人撫卹法，第四章修正基本法第131條法，第5章修正公職人員眷屬受納粹不法侵害補償法，……，第三十七章修正租稅通則，第三十八章修正估價法，第三十九章

制定鋼鐵工業附加投資法，於同一法案中制定、修正或廢止相關法律。

另為達到相同立法目的，亦經常利用綜合立法方式，而將原本散布在各個法律內的有關規定，放在一個法律內一次性地修改²⁶。

例如，2021年《加強COVID-19疫苗接種及修正COVID-19疫情相關規定法》²⁷，為因應COVID-19疫情需要而一併修正相關法律。其中第一章修正感染保護法，第二章感染保護法進一步修正，第三章修正醫院融資法，第四章修正確保醫院經濟安全條例，……，第十五章修正社會保障法第11冊，第十六章修正社會法典第12冊，第十七章修正聯邦供應法，第十八章修正尋求庇護者福利法，第十九章修正COVID-19法庭法，第二十章修正減輕COVID-19流行期間對旅行契約法影響並確保法庭在聯邦律師法、聯邦公證法、審計法和稅務法領域運作諮詢法，

《註22》陳新民主持，同《註20》，頁19。

《註23》陳新民，同《註1》，頁145。

《註24》陳新民，同《註1》，頁159。

《註25》Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur，https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5b@attr_id=%27bgbl181s1523.pdf%27%5d#__bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl181s1523.pdf%27%5D__1672400978082，最後瀏覽日期：112年8月1日；陳新民，同《註1》，頁146。

《註26》陳新民，同《註1》，頁138。

《註27》Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie，https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s162.pdf%27%5d#__bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s162.pdf%27%5D__1677739608582，最後瀏覽日期：112年8月1日。

第二十一章修正感染保護法和其他相關法律法。

此外，在制定新法律時，基於相同政策目的，亦得以綜合立法方式一併修正其他相關法律。例如，2021 年《電子證券促進法》²⁸，為引入電子證券而制定及修正相關法律，其中第一章制定電子證券法；第二章修正證券交易所許可條例；第三章修正證券募股說明書法；第四章修正存款法；第五章修正債券法；第六章修正銀行法；第七章修正審計報告條例；第八章修正金融服務監理法；第九章其他修正；第十章修正投資法；第十一章修正簡報法。

另 2021 年《監護及監護權法改革法》²⁹，為改革監護相關制度，而於同一法案中制定或修正多數法律。其中第一章修正民法典；第二章修正民法總則；第三章修正個人身分法；第四章修正司法人員法；第五章修正聯邦公證法；第六章修正退休金登記條例；第七章修正民事訴訟法；第八章修正家事事件法；第九章制定護理組織法；第十章制定監護人報酬法；第十一章修正社會法典第 1 冊；第十二章

修正社會法典第 8 冊；第十三章修正社會法典第 9 冊；第十四章修正社會法典第 10 冊；第十五章其他修正。

至於德國法案內容之編排方式，以 2021 年《電子證券促進法》為例，係將每個法律單獨以一個「章」(Artikel) 區分，每一章制定或修正一個法律。其中第一章制定電子證券法，以連續條文序號貫穿該章（第 1 條至第 33 條），其餘各章內部則係分別載明所欲修正之條文規定，並無連續之序號貫穿各章內部之法律條文。

二、日本

雖然日本的立法政策學、立法學或有關著作中，沒有明白指出綜合立法的立法模式，但從日本法制的實際內容與立法技術觀察，此種立法方式在日本確係普遍被運用的立法技術³⁰。

此種立法提案在日本稱為「一括法案」，雖法律的修正提案可以單獨為之，惟為適應愈趨複雜化的現代社會，並考量法律規定對象分歧且數量日益增加，如基於統一的政策，通常以「一括法案」方式

《註 28》Gesetz zur Einführung von elektronischen Wertpapieren，https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s1423.pdf%27%5d#__bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s1423.pdf%27%5D__1671697881182，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 29》Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts，https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s0882.pdf%27%5d#__bgbl_%2F%2F%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s0882.pdf%27%5D__1671695678734，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 30》陳新民主持，同《註 20》，頁 23。

提出，而同時修正數部甚至數十部法律。此外，法案提出者在日本雖有「議員提案」與「內閣提案」，但通常只有「內閣提案」才有足夠的人力、物力與政策觀點、專業能力提出「一括法案」³¹。

如同時修正兩個法律，名稱通常為「○○法及○○法部分修正法律」，採並列方式且主要者先列³²。例如，令和3年《地方交付稅法及特別會計法部分修正法律》³³，其中第1條修正地方分配稅法，第2條修正特別會計法；令和3年《兒童、子女撫育支援法及兒童津貼法部分修正法律》³⁴，其中第1條修正兒童及子女撫育支援法，第2條修正兒童津貼法。

如同時修正三個以上法律且有主從關係，名稱可為「○○法等部分修正法律」³⁵。例如，令和3年《防衛省設置法

等部分修正法律》³⁶，其中第1條修正防衛省設置法，第2條修正自衛隊法，第3條修正聯合國維持和平行動合作法；令和3年《民法等部分修正法律》³⁷，其中第1條修正民法，第2條修正不動產登記法，第3條修正非訟事件程序法，第4條修正家事事件程序法；令和3年《專利法等部分修正法律》³⁸，其中第1條修正專利法，第2條修正實用新型法，第3條修正外觀設計法，第4條修正商標法，第6條修正工業產權程序例外法，第7條修正專利合作條約，第8條修正專利代理人法；令和3年《少年法等部分修正法律》³⁹，其中第1條修正少年法，第2條修正更生保護法，第3條修正少年訓練學校法。

另修正多數法律時，亦可將修正目的或內容列為法案名稱⁴⁰。例如，令和3年

《註 31》蔡茂寅，同《註 2》，頁 39。

《註 32》蔡茂寅，同《註 2》，頁 43。

《註 33》地方交付稅法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20720211224088.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 34》子ども・子育て支援法及び児童手当法の一部を改正する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210528050.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 35》蔡茂寅，同《註 2》，頁 43。

《註 36》防衛省設置法等の一部を改正する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210428023.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 37》民法等の一部を改正する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210428024.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 38》特許法等の一部を改正する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210521042.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 39》少年法等の一部を改正する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210528047.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 40》蔡茂寅，同《註 2》，頁 43。

《謀求促進提升地方自主性及獨立性改革之相關法律》⁴¹，其中第一章總務省（第 1 條修正地方自治法，第 2 條修正居民基本帳簿法）；第二章厚生勞動省（第 3 條修正兒童福利法，第 4 條修正執業醫師法，第 5 條修正牙醫法，第 6 條修正藥劑師法，第 7 條修正疑難病患者醫療法）；第三章農林水產省（第 8 條修正土地改良法，第 9 條修正促進農村產業引進法）；第四章經濟產業省（第 10 條修正確保液化石油氣安全和正當交易法）；第五章國土交通省（第 11 條修正建築基準法，第 12 條修正下水道法）。

如主要修正為相關法律之整理，名稱通常為《關於伴隨○○法施行相關法律整理等法律》⁴²。例如，平成 17 年《關於伴隨公司法施行相關法律整理等法律》⁴³，配合公司法施行而廢止、修正相關法律。其中第一章廢止法律（第 1 條至第 63 條，廢止商法典中應簽署案件相關法律，制定相關法律廢止後過渡措施）；第二章法務省關係法律（第 64 條至第 160 條，修正商法

典，修正民法典）；第三章內閣府關係法律（第 161 條至第 249 條，修正沖繩開發金融公司法，修正特定非營利活動促進法，修正消費者契約法，……）；第四章總務省關係法律（第 250 條至第 272 條，修正地方自治法，修正地方財政法……）；第五章財務省關係法律（第 273 條至第 298 條，修正政府債券估價法，修正公司會計緊急措施法，……）；……；第十一章環境省（第 519 條至第 526 條，修正廣域沿海環境改善中心法，修正瀕危野生動植物保護法，……）；第十二章關於刑罰和政令授權的過渡措施（第 527 條至第 528 條）。

在廢止法律案中亦得一併修正相關法律，例如，平成 29 年《廢止農業機械化促進法等法律》⁴⁴，其中第 1 條廢止農業機械化促進法，第 2 條修正國家農業和食品研究組織法。

制定法律時，如因法案旨趣、目的同一而涉及修正其他相關法律，亦有合併案例⁴⁵。例如，平成 19 年《日本憲法修改程序法律》⁴⁶，其中第一章總則（第 1 條）；

《註 41》地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20820220520044.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 42》蔡茂寅，同《註 2》，頁 43。

《註 43》社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16220050726087.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 44》農業機械化促進法を廃止する等の法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/19320170421019.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 45》高橋康文，〈法律の一括化〉，《金融法務事情》，2164 号，110 年 6 月，頁 74。

《註 46》日本国憲法の改正手続に関する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16620070518051.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

第二章公投的執行（第 2 條至第 125 條）；第三章全民公投效力（第 126 條）；第四章公民投票無效訴訟（第 127 條至第 135 條）；第五章附則（第 136 條至第 150 條）；第六章修正國會法（第 151 條），除制定日本憲法修改程序法外，亦一併修正國會法；平成 16 年《武裝襲擊時公民保護措施法律》⁴⁷，其中第一章總則（第 1 條至第 43 條）；第二章居民疏散措施（第 44 條至第 73 條）；第三章疏散居民救助等措施（第 74 條至第 96 條）；第四章武裝襲擊災害的應對措施（第 97 條至第 128 條）；第五章穩定民生的措施（第 129 條至第 140 條）；第六章恢復、儲存和其他措施（第 141 條至第 158 條）；第七章財政措施（第 159 條至第 171 條）；第八章突發事件的處理措施（第 172 條至第 183 條）；第九章其他規定（第 184 條至第 187 條）；第十章處罰規定（第 188 條至第 194 條）；第十一章修正緊急應變法（第 195 條），除制定武裝襲擊時公民保護措施法外，亦一併修正緊急應變法。

至於日本法案內容之編排方式，以令和 3 年《防衛省設置法等部分修正法律》

為例，係將每個法律單獨以「條（条）」區分，每一條修正一個法律，各條內部係分別載明所欲修正之條文規定，並無連續之序號貫穿各條內部之法律條文。

三、美國

美國在第二次世界大戰後興起使用綜合立法之方式，一開始多用於關於撥款等預算法案⁴⁸。例如，《1980 年綜合預算協調法》⁴⁹，共計十一編，其中第二編修正國家學校午餐法、兒童營養法；第三編修正 1954 年的國內稅收法；第四編修正美國法典第五編及第三十九編；第六編制定機場和航道改善法；第九編修正社會保障法；第十編修正 1974 年緊急工作與失業援助法，修正 1970 年聯邦、州延長失業補助法；第十一編制定 1980 年稅收調整法，制定 1980 年貸款補貼債券稅法，制定 1980 年外國投資不動產稅法，修正國內稅收法，修正 1954 年國內稅收規則，包含制定與修正相關法律。

其後自 1981 年開始大規模使用此種立法模式，且不限於預算法案⁵⁰。例如，《1988 年綜合貿易及競爭法》⁵¹，共計十

《註 47》武力攻擊事態等における国民の保護のための措置に関する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/15920040618112.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 48》陳新民主持，同《註 20》，頁 22-23。

《註 49》Omnibus Reconciliation Act of 1980，<https://www.congress.gov/96/statute/STATUTE-94/STATUTE-94-Pg2599.pdf>，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 50》陳新民主持，同《註 20》，頁 22-23。

《註 51》Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988，<https://www.congress.gov/100/statute/STATUTE-102/STATUTE-102-Pg1107.pdf>，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

編，其中第一編制定貿易、海關和關稅法，修正 1974 年貿易法，廢止 1982 年教育、科學及文化材料進口法，修正 1980 年國際咖啡協定法，修正 1930 年關稅法，制定 1988 年電信貿易法，修正 1962 年貿易擴張法，修正 1984 年貿易及關稅法，修正加勒比海經濟復甦法，修正 1986 年稅制改革法，修正國內稅收法；第二編制定 1988 年強化出口法，制定 1988 年汽車零件公平貿易法，修正 1961 年對外援助法，修正 1983 年貿易及發展促進法，制定 1988 年援助波蘭法，修正 1985 年出口管理修正法，修正 1954 年農業貿易發展及援助法，修正 1982 年出口貿易公司法，修正 1979 年出口管理法，修正 1962 年貿易拓展法，修正與敵國貿易法，修正國際緊急經濟權力法；……；第九編制定 1988 年工藝專利修正法，修正專利法，制定 1988 年專利法外國申請修正法；第十編制定 1988 年外國航運慣例法，修正 1936 年商船法，修正 1974 年國際航空運輸公平競爭行為法，包含制定、修正與廢止相關法律。

亦即，凡是有關的法律規範或修正皆得合併為一個法案處理。例如，2021 年《高需求人才培訓以改善退伍軍人就業法》⁵²，共計 8 條，其中第 2 條修正 2021 年美國救援計畫法，第 3 條修正美國法典

第三十八編第 3698 條，第 4 條修正 2020 年退伍軍人醫療保健和福利改善法，第 6 條修正美國法典第三十八編第 3679 條，第 7 條修正美國法典第三十八編第 1164 條，於一個法案中合併修正數個法律。

另如，《2022 年晶片及科學法》⁵³，共計三部分，其中 A 部分制定 2022 年晶片法，修正 2021 年國防授權法；B 部分制定研發、競爭與創新法，修正能源部組織法，修正能源部研究與創新法，修正 2005 年能源政策法，修正能源部科學教育增強法，修正 1992 年能源政策法，修正 2014 年網路安全增強法，修正國家標準技術研究院法，修正 2010 年美國競爭再授權法，修正 2007 年能源獨立和安全法；C 部分因應美國最高法院威脅的補充撥款，包含制定與修正相關法律。

因此，美國不乏使用綜合立法之方式，在一個法案內同時制定、修正或廢止相關法律。

至於美國法案內容之編排方式，以 2021 年《高需求人才培訓以改善退伍軍人就業法》為例，係將每個法律單獨以「條」(SECTION)區分，每一條修正一個法律，各條內部係分別載明所欲修正之條文規定，並無連續之序號貫穿各條內部之法律條文。

《註 52》 Training in High-demand Roles to Improve Veteran Employment Act，<https://www.congress.gov/117/plaws/publ16/PLAW-117publ16.pdf>，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 53》 CHIPS and Science Act of 2022，<https://www.congress.gov/117/plaws/publ167/PLAW-117publ167.pdf>，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

肆、我國綜合立法例

一、行政院擬具「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法案」

行政院曾以 85 年 5 月 17 日台 85 經字第 14933 號函請立法院審議「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法案」⁵⁴，其主要係基於「我國已申請加入世界貿易組織，國內現行法律若與國際規範不一致時，均須予以修正。由於牽涉之法律甚多，為增進立法效率，兼顧全

面性、同步性、經濟性及彰顯政策目標，經多次會商並依據 GATT 策略小組等建議，擬選擇修正幅度不大或條文不多者，以綜合立法方式送請立法院審議」，而採綜合立法方式，將相關法律修正案彙整成一個法案送請審議。

「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法案」共計二十二章，分為第一章總則（第 1 條⁵⁵ 明定綜合法修正相關法律之條文，第 2 條⁵⁶ 明定綜合法施行效力）；第二章貿易法之修正（第 3 條⁵⁷ 明定貿易法第 6 條修正內容，第 4 條⁵⁸

《註 54》立法院第 3 屆第 1 會期第 16 次會議議案關係文書，院總第 1723 號，政府提案第 5522 號，頁報 1。

《註 55》行政院擬具「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法案」第 1 條：「為加入世界貿易組織，貫徹貿易自由化並確保我國在國際上之經貿利益，特於本法修正左列法律之部分條文：一、貿易法：修正第六條、第十八條，並增訂第二十條之一。二、商品檢驗法：修正第一條、第四條、第七條、第八條、第十條、第十一條、第二十七條、第二十八條。三、商標法：修正第四條、第五條、第二十三條、第二十五條、第三十四條、第三十七條、第六十一條。……二十、銀行法：修正第四十二條。」

《註 56》行政院擬具「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法案」第 2 條：「本法所修正之法律，自本法施行日起，發生各該法律修正施行之效力。」

《註 57》行政院擬具「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法案」第 3 條：「貿易法第六條修正如左：『第六條 有左列各款情形之一者，主管機關得暫停特定國家或地區或特定貨品之輸出入或採取其他必要措施：一、天災、事變或戰爭發生時。二、危害國家安全或對公共安全之保障有妨害時。三、國內或國際市場特定物資有嚴重匱乏或其價格有劇烈波動時。四、國際收支發生嚴重失衡或有嚴重失衡之虞時。五、國際條約、協定或國際合作需要時。六、外國以違反國際協定或違反公平互惠原則之措施，妨礙我國輸出入時。……』。」

《註 58》行政院擬具「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法案」第 4 條：「貿易法第十八條修正如左：『第十八條 貨品因輸入增加，致國內生產相同或直接競爭產品之產業，遭受嚴重損害或有嚴重損害之虞者，有關主管機關、該產業或其所屬公會或相關團體，得向主管機關申請產業受害之調查及進口救濟（第 1 項）。經濟部為受理受害產業之調查，應組織貿易調查委員會，其組織規程，由經濟部另訂之（第 2 項）。第一項進口救濟案件之處理辦法，由經濟部會同有關機關擬訂，報請行政院核定後發布之。其屬主管機關依世界貿易組織紡織品及成衣協定公告指定之紡織品進口救濟案件處理辦法，由經濟部擬訂，報請行政院核定後發布之（第 3 項）。』。」

明定貿易法第 18 條修正內容，第 5 條⁵⁹明定貿易法增訂第 20-1 條內容)；第三章商品檢驗法之修正(第 6 條明定商品檢驗法第 1 條修正內容，第 7 條明定商品檢驗法第 4 條修正內容，第 8 條明定商品檢驗法第 7 條修正內容，第 9 條明定商品檢驗法第 8 條修正內容，第 10 條明定商品檢驗法第 10 條修正內容，第 11 條明定商品檢驗法第 11 條修正內容，第 12 條明定商品檢驗法第 27 條修正內容，第 13 條明定商品檢驗法第 28 條修正內容)；第四章商標法之修正(第 14 條明定商標法第 4 條修正內容，第 15 條明定商標法第 5 條修正內容，第 16 條明定商標法第 23 條修正內容，第 17 條明定商標法第 25 條修正內容，第 18 條明定商標法第 34 條修正內容，第 19 條明定商標法第 37 條修正內容，第 20 條明定商標法第 61 條修正內容)；……第二十一章銀行法之修正(第 95 條明定銀行法第 42 條修正內容)；第二十二章附則(第 96 條⁶⁰明定綜合法施行日期)。

此一草案係以「加入世界貿易組織」此一修法目的作為法案名稱而稱為「○○

修正部分相關法律綜合法草案」，並以「章」修正一個法律，條次序號則由第 1 條連貫編排至最後 1 條，不因「章」之區分而中斷；且為使外界瞭解該綜合法草案修正哪些法律條文，其於第一章第 1 條明定所涉及修正法律條文。此外，第一章第 2 條並明定綜合法施行效力，以避免爭議。

惟本案於立法院第 3 屆第 1 會期第 16 次會議，第 3 屆第 2 會期第 9 次會議、第 18 次會議、第 19 次會議、第 20 次會議、第 21 次會議、第 22 次會議(程序委員會意見：「擬請院會將本案交經濟、財政、交通、內政及邊政、外交及僑政、司法六委員會審查。」)均決定：「退回程序委員會重新提出。」⁶¹

其後，行政院以 85 年 12 月 10 日台 85 經字第 44951 號函：「主旨：為配合貴院立法作業程序，本院前送審議之『中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法』草案，有予拆開以個別法案送請貴院審議之必要，請惠予同意撤回；至拆開後之個別法案，將另分別函請審議，請查照案。說明：……二、茲為配合貴院多數委員建請將該綜合法草案拆開審議之

《註 59》行政院擬具「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法草案」第 5 條：「貿易法增訂第二十條之一如左：『第二十條之一受外國政府委託在我國執行裝運前檢驗者，其檢驗業務應受主管機關監督(第 1 項)。世界貿易組織裝運前檢驗協定爭端解決小組所為之決定，有拘束裝運前檢驗機構及出口人之效力(第 2 項)。裝運前檢驗監督管理辦法，由經濟部定之(第 3 項)。』。」

《註 60》行政院擬具「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法草案」第 96 條：「本法施行日期，由行政院定之。」

《註 61》《立法院公報》，第 85 卷，第 64 期，院會紀錄，頁 9。

需要，經濟部與本院經建會會銜函請撤回該綜合法草案，各該法律案主管機關並研擬各該法律修正草案報請核轉貴院審議。……」⁶²經 85 年 12 月 17 日立法院第 3 屆第 2 會期第 26 次會議（程序委員會意見：「以上兩案擬請院會併案決定：同意其撤回。」）決定：「照程序委員會意見辦理。」⁶³

因此，行政院擬具「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法草案」，因行政院與立法委員對於採行綜合立法之方式未能獲致共識，而予以撤回，並拆開以個別法案方式分別函請立法院審議。

至於行政院拆開後函送之貿易法、商品檢驗法、商標法、專利法、公司法、關稅法、貨物稅條例、營業稅法、證券交易法、會計師法、商港法、公路法、律師法、建築師法、駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例、藥事法、食品衛生管理法、出版法、中央銀行法及銀行法等 20 項個別法案，經立法院第 3 屆第 2 會期第 26 次會議列為報告事項第 4 案至第 23 案，並決定交付相關委員會審查⁶⁴。

後續貿易法、商品檢驗法、商標法、專利法、關稅法、貨物稅條例、營業稅法、證券交易法、會計師法、商港法、公

路法、建築師法、駐華外國機構及其人員特權暨豁免條例、藥事法、食品衛生管理法、出版法、銀行法等 17 項法案，經 86 年 4 月 15 日立法院第 3 屆第 3 會期第 14 次會議三讀通過；中央銀行法、公司法、律師法等 3 項法案，分別經 86 年 4 月 29 日立法院第 3 屆第 3 會期第 18 次會議、86 年 5 月 31 日立法院第 3 屆第 3 會期第 27 次會議、87 年 5 月 28 日第 3 屆第 5 會期第 21 次會議三讀通過。

二、立法委員黃國鐘等人擬具「立法院組織法、立法院各委員會組織法、立法院程序委員會組織規程、立法院議事規則及立法院互選院長副院長辦法修正案（合稱『國會改革綜合法案』）」

立法委員黃國鐘等人曾於 85 年立法院第 3 屆第 1 會期基於推動國會改革而擬具「『立法院組織法』、『立法院各委員會組織法』、『立法院程序委員會組織規程』、『立法院議事規則』及『立法院互選院長副院長辦法』修正案（合稱『國會改革綜合法案』）」⁶⁵，經 85 年 7 月 2 日立法院第 3 屆第 1 會期第 26 次會議決定：「交法制委員會，與相關提案併案審查。」⁶⁶惟後續

《註 62》立法院第 3 屆第 2 會期第 26 次會議議案關係文書，院總第 1722 號，政府提案第 5522 號之 1，頁報 1-2。

《註 63》《立法院公報》，第 85 卷，第 68 期，院會紀錄，頁 3。

《註 64》《立法院公報》，第 85 卷，第 68 期，院會紀錄，頁 3-5。

《註 65》立法院第 3 屆第 1 會期第 26 次會議議案關係文書，院總第 23 號，政府提案第 1497 號，頁報 147。

《註 66》《立法院公報》，第 85 卷，第 38 期，院會紀錄，頁 4。

法制委員會並未排審。

此一草案係將所有修正法規名稱均列為法案名稱而稱為「○○法、△△法及□□法修正案」，將相關法規修正案彙整成一個法案，包括立法院組織法（修正第 12 條、第 15 條、第 18 條、第 19 條）；立法院各委員會組織法（修正第 4 條、第 8 條、第 10 條）；立法院程序委員會組織規程（修正第 5 條）；立法院議事規則（修正第 23 條、第 39 條、第 41 條、第 48 條，增訂第 88-1 條）；立法院互選院長副院長辦法（修正第 3 條、第 4 條、第 5 條、第 8 條）。

惟草案內容格式，僅係將各法規修正條文對照表整合在同一個對照表內，並未如同「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法草案」係以「章」區分，條次序號亦非由第 1 條連貫編排至最後一條。

三、立法委員傅崐成等人擬具《證人保護綜合立法草案》

立法委員傅崐成等人曾於 86 年立法院第 3 屆第 3 會期為完備證人保護制度而擬具「證人保護綜合立法草案」，依其立法說明：「……綜合立法為歐美各國所採之新式立法技術，其特色為將法案所牽涉之各個法律的新增、修正或刪除合併處理，稱該法案為綜合法案或法律包裹。綜合立

法具有多項優點，如立法程序經濟、相關法律制度的調整、避免法律互相衝突，而更能凸顯立法政策的宣示作用。關於證人保護，涉及刑法、刑事訴訟法及行政法之修正與增訂，正是綜合立法之典型。因為過多的特別法，將造成法律體系的紊亂及法律適用上的不便，故而僅以個別的《證人保護法》將刑罰規定、訴訟程序規定及行政上之保護措施全部放在一起的立法模式，似有未盡妥當之處。而且，為爭取立法時效，畢其功於一役，凸顯政府徹底保護證人強烈決心的政策宣示，本院應仿效採行此新式立法技術『綜合立法』。……」⁶⁷ 主要係考量證人保護內容涵蓋刑罰、刑事訴訟法及其他行政法與特別刑法相關規定，這些內容混合另立特別法，將使現行法體系，尤其刑法典的特別肥大化現象益形惡化⁶⁸，而認為全部以《證人保護法》規範，將造成法律體系紊亂及法律適用上不便。因此，採取於同一法案內修正《法院組織法》、《刑事訴訟法》、《刑法》並制定《證人保護安置法》方式。

此一草案以「證人保護」此一修法目的作為法案名稱而稱為「○○綜合立法」，將相關法律修正案彙整成一個法案，包括法院組織法（修正第 86 條）；刑事訴訟法（增訂第 166-1 條、第 166-2 條）；刑法（增訂第 132-1 條、第 132-2 條、第 172-1 條）；

《註 67》立法院第 3 屆第 3 會期第 4 次會議議案關係文書，院總第 246 號，政府提案第 1730 號，頁報 69。

《註 68》《立法院公報》，第 86 卷，第 55 期，委員會紀錄，頁 4。

制定證人保護安置法。

草案內容格式，則係分列「法院組織法第 86 條修正案」、「刑事訴訟法部分條文修正案」、「刑法部分條文修正案」及「證人保護安置法草案」等條文對照表，並未如同「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法草案」以「章」區分，條次序號亦非由第 1 條連貫編排至最後一條。

立法委員傅崐成等人擬具「證人保護綜合立法草案」經 86 年 3 月 7 日立法院第 3 屆第 3 會期第 4 次會議決定：「交司法委員會審查。」⁶⁹ 其後因司法委員會認為內容與內政及邊政委員會主掌事項有相關聯而函請院會改交司法、內政及邊政兩委員會與行政院函請審議之「證人保護法草案」併案審查，故再經 86 年 10 月 30 日立法院第 3 屆第 4 會期第 14 次會議決定：「改交司法與內政及邊政兩委員會，與行政院函請審議之「證人保護法草案」併案審查。」⁷⁰ 後續經司法、內政及邊政兩委員會於 86 年 12 月 11 日、86 年 12 月 15 日進行審查。

司法、內政及邊政兩委員會於 86 年 12 月 15 日審查時，因立法委員對於究依立法委員傅崐成提案之綜合立法體例或

行政院提案之一般立法體例審查有不同意見，經表決以行政院提案體例為主進行審查。

惟後續司法、內政及邊政兩委員會於 87 年 3 月 19 日舉行「綜合立法可行性公聽會」，因許多專家學者對於綜合立法方式持肯定態度，且經與會委員協商提出復議決定「本案依傅崐成委員提案體例審查」，故於同日（87 年 3 月 19 日）依立法委員傅崐成等人提案之綜合立法體例審查完竣⁷¹。

嗣本案於 88 年 4 月 2 日提報立法院第 4 屆第 1 會期第 5 次會議，然因部分委員有不同意見，經黨團協商同意進行協商，因而院會決議：「另定期繼續討論。」⁷²

俟立法委員邱太三等人於 88 年 5 月本院第 4 屆第 1 會期擬具「證人保護法草案」⁷³，依其案由及說明：「案由：針對本院上屆第 5 會期經司法、內政及邊政聯席委員會，通過審查『證人保護法草案』之幾點缺漏，包括，採取綜合立法方式造成的不便民，以及整體制度設計的疏漏，由於目前一讀會之證人保護法草案，係採取綜合立法方式，除了原草案外，尚必須修正法院組織法、刑法、刑事訴訟法等，對證人在參酌法律上會產生困擾。為發揮保

《註 69》《立法院公報》，第 86 卷，第 6 期，院會紀錄，頁 4。

《註 70》《立法院公報》，第 86 卷，第 45 期，院會紀錄，頁 10。

《註 71》《立法院公報》，第 88 卷，第 13 期，院會紀錄，頁 335。

《註 72》《立法院公報》，第 88 卷，第 13 期，院會紀錄，頁 375。

《註 73》立法院第 4 屆第 1 會期第 10 次會議議案關係文書，院總第 246 號，委員提案第 2444 號，頁報 767-768。

護證人制度之精神，應該採取單一立法為是；……說明：一、《證人保護法》係政府為維護社會治安之重要法案之一，在本院上屆第 5 會期聯席審查會通過之版本，係採用『綜合立法』方式，全面針對有關證人保護制度的法律條文進行同步修改，因此，包括法院組織法、刑法、刑事訴訟法等法都必須修改。儘管，修法的技術可以克服，但是，此一立法結果，對一般市井小民或者犯罪組織裡的成員而言，卻無從瞭解各法律間彼此的相關規定，不只違背了證人保護法鼓勵作證，以破獲重大或組織犯罪的立法目的，更是與政府為維護治安、打擊犯罪的制度設計之目的相違背，故主張應採單一性立法，才能發揮保護證人制度之精神。……」經 88 年 5 月 4 日立法院第 4 屆第 1 會期第 10 次會議決定：「交司法、內政及民族兩委員會審查。」⁷⁴ 司法、內政及民族兩委員會於 88 年 12 月 8 日審查後決議：「本案逕送院會，併前面的案審查，今日委員發言意見也一併送院會併案審查，作為參酌。」⁷⁵ 其後，於 89 年 1 月 14 日立法院第 4 屆第 2 會期第 17 次會議依朝野協商結論，僅處理證人保護法草案，並按協商結論條次依序討論，

立法委員傅崐成所提法院組織法、刑事訴訟法、刑法等部分條文修正案均不予處理⁷⁶，並三讀通過《證人保護法》。

因此，立法委員傅崐成等人擬具「證人保護綜合立法草案」，雖曾經立法院第 3 屆第 5 會期司法、內政及邊政兩委員會採綜合立法體例審查完竣，惟提報院會後，因其他委員有不同意見，於立法院第 4 屆第 2 會期第 17 次會議依朝野協商結論，改採立法委員邱太三等人擬具「證人保護法草案」之單一立法體例處理。

四、立法委員傅崐成等人擬具「社區服務處分綜合立法草案」

立法委員傅崐成等人曾於立法院第 3 屆第 5 會期基於解決監獄擁擠、改善行刑方式、幫助受刑人復歸社會而擬具「社區服務處分綜合立法草案」⁷⁷，經 87 年 5 月 28 日立法院第 3 屆第 5 會期第 21 次會議決定：「交司法、內政及邊政委員會審查。」⁷⁸ 惟後續司法、內政及邊政委員會並未排審。

此一草案以社會服務處分此一修法目的作為法案名稱而稱為「○○綜合立法」，將相關法律修正案彙整成一個法案，包括刑法（修正第 44 條、第 57 條、第 74 條，

《註 74》《立法院公報》，第 86 卷，第 23 期，院會紀錄，頁 5。

《註 75》《立法院公報》，第 88 卷，第 59 期，委員會紀錄，頁 12。

《註 76》《立法院公報》，第 89 卷，第 9 期，院會紀錄，頁 428。

《註 77》立法院第 3 屆第 5 會期第 21 次會議議案關係文書，院總第 1770 號，委員提案第 2227 號，頁報 59。

《註 78》《立法院公報》，第 87 卷，第 31 期，院會紀錄，頁 6。

增訂第 40-1 條、第 58-1 條、第 94-1 條)；刑事訴訟法(修正第 253 條、第 299 條、第 309 條、第 310 條、第 449 條，增訂第 299-1 條、第 480-1 條)；監獄行刑法(修正第 2 條、第 26-2 條)；增訂保安處分執行法第六章之一社區服務(增訂第 77-2 條、第 77-3 條、第 77-4 條、第 77-5 條)。

草案內容格式，係分列「刑法部分條文修正對照表」、「刑事訴訟法部分條文修正對照表」、「監獄行刑法部分條文修正對照表」及「保安處分執行法部分條文修正對照表」等條文對照表，並未如同「中華民國加入世界貿易組織修正部分相關法律綜合法草案」以「章」區分，條次序號亦非由第 1 條連貫編排至最後一條。

五、立法委員沈富雄等人擬具「我國涉及中華人民共和國相關法律修正綜合法草案」

立法委員沈富雄等人曾於 88 年 10 月立法院第 4 屆第 2 會期擬具「我國涉及中華人民共和國相關法律修正綜合法草案」⁷⁹，依其案由及總說明：「案由：本院委員沈富雄等 39 人，為釐清我國與中華人民共和國之關係與定位，現行有關兩國關係法律條文應予修正；為求立法之整體性與一致性，相關法律條文修正宜採綜合立法方式，以期畢其功於一役，……總說

明……經彙整現行法律，涉及中華人民共和國相關法律計 33 件，共 197 條條文。為順利修正上述法律條文，本草案特別主張：一、綜合立法，畢其功於一役——考量本案之整體性，則修正條文應力求一致，避免發生衝突扞格情事；復以一次修正，立法效率最佳。本草案爰採綜合立法方式，期一次修正所有相關條文。二、文字修正，避免節外生枝——本綜合立法草案若涉及其他實質內容，恐將因各界意見不一，致立法延宕，曠日廢時。本草案爰建議僅對涉及兩國關係條文做文字修正，其他條文一律不予修正。本綜合法草案依前述立法原則擬訂，計三十五章，立法要點如下：一、『臺灣地區』修正為『中華民國』，簡稱『我國』；『大陸地區』修正為『中華人民共和國』，簡稱『中國』。二、《臺灣地區與大陸地區人民關係條例》修正為《我國與中華人民共和國人民關係條例》。三、《行政院大陸委員會組織條例》修正為《行政院中國事務委員會組織條例》。四、『國家統一前』修正為『我國與中國關係確立前』。五、原『中國人』視情況修正為『中華民國國民』或『我國人』。」為求立法之整體性與一致性而採綜合立法方式，將相關法律修正案彙整成一個法案送請審議。

「我國涉及中華人民共和國相關法律

《註 79》立法院第 4 屆第 2 會期第 2 次會議議案關係文書，院總第 1407 號，委員提案第 2567 號，頁報 871。

修正綜合法草案」共計三十五章，分爲第一章總則（第 1 條⁸⁰ 明定綜合法修正之相關法律，第 2 條⁸¹ 明定綜合法施行效力）；第二章國家安全法部分條文修正（第 3 條⁸² 明定國家安全法第 2-1 條修正內容，第 4 條⁸³ 明定國家安全法第 3 條修正內容）；第三章國家安全會議組織法部分條文修正（第 5 條明定國家安全會議組織法第 4 條修正內容）；第四章國家安全局組織法部分條文修正（第 6 條明定國家安全局組織法第 3 條修正內容）；……；第三十四章律師法部分條文修正（第 205 條明定律師法第 47 條修正內容）；第三十五章附則（第 206 條⁸⁴ 明定綜合法施行日期）。

此一草案係以「修正我國涉及中華人民共和國相關法律」此一修法目的作爲法案名稱而稱爲「○○相關法律修正綜合法草案」，並以一「章」修正一個法律，條次序號則由第 1 條連貫編排至最後一條，不因「章」之區分而中斷；且爲使外界瞭解該綜合法草案修正哪些法律條文，其於第一章第 1 條明定所涉及修正法律。此外，第一章第 2 條並明定綜合法施行效力，以避免爭議。

惟本案經立法院第 4 屆第 2 會期第 3 次會議至第 17 次會議、第 4 屆第 3 會期第 3 次會議（程序委員會意見：「擬請院會將本案交內政及民族、法制、司法、經

《註 80》立法委員沈富雄等人擬具「我國涉及中華人民共和國相關法律修正綜合法草案」第 1 條：「爲釐清國家地位，確認我國主權，保障人民權益，特於本法修正下列各法相關部分條文：國家安全法、國家安全會議組織法、國家安全局組織法、行政院大陸委員會組織條例、……。」

《註 81》立法委員沈富雄等人擬具「我國涉及中華人民共和國相關法律修正綜合法草案」第 2 條：「本綜合法所修正之法律，自本法生效日起，發生各該法律修正之效力。」

《註 82》立法委員沈富雄等人擬具「我國涉及中華人民共和國相關法律修正綜合法草案」第 3 條：「國家安全法第 2 條之 1 修正如下：人民不得爲外國或中國行政、軍事、黨務或其他公務機構或設立、指定機構或委託之民間團體刺探、蒐集、交付或傳遞關於公務上應秘密之文書、圖畫、消息或物品，或發展組織。」

《註 83》立法委員沈富雄等人擬具「我國涉及中華人民共和國相關法律修正綜合法草案」第 4 條：「國家安全法第三條修正如下：人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。未經許可者，不得入出境（第 1 項）。人民申請入出境，有下列情形之一者，得不予許可：一、經判處有期徒刑以上之刑確定尚未執行或執行未畢，或因案通緝中，或經司法或軍法機關限制出境者。二、有事實足認爲有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者。但曾於我國設籍，在民國 38 年以後未在中華人民共和國設籍，現居住於其他國家，而無事實足認爲有恐怖或暴力之重大嫌疑者，不在此限。三、依其他法律限制或禁止入出境者（第 2 項）。前項不予許可，應以書面敘明理由，通知申請人，並附記不服之救濟程序（第 3 項）。內政部應聘請包括社會公正人士組成審查委員會，審核第 2 項第 2 款未經許可事項（第 4 項）。」

《註 84》立法委員沈富雄等人擬具「我國涉及中華人民共和國相關法律修正綜合法草案」第 206 條：「本法自公布日施行。」

濟及能源、財政、教育及文化、國防、衛生環境及社會福利八委員會審查。」)均決定：「退回程序委員會重新提出。」⁸⁵

伍、綜合立法之優缺點

茲整理各方所提優缺點如下：

一、優點

(一) 彰顯立法之政策目的

綜合立法係基於共同立法目的，將相同立法政策所涉有關法律整合成一個法律案送請審議。

因而，論者認⁸⁶，依此模式所移請立法機關審議之法案，更能凸顯提案機關之政策目標，引起立法機關之重視；尤其在組織變動或統一名詞修正的運用上，更能彰顯政策之目的與便利性。

(二) 促進法律秩序的完整

論者認⁸⁷，綜合立法既然是將同一立法（修法）目的下的法律條文一併加以修正，可使法案的草擬機關及立法機關將法

案所涉及的法律秩序當作一個「規範的整體」來看待。爲了避免現行法律體系會因爲一個新的法律規定出現而受到衝擊致出現漏洞，一併將所涉及的法條加以整理，可維持法律秩序的一貫性與完整性。

蓋法律體系是有機的組合，立法者著眼於特定生活領域或問題所制定的個別法律，技術上本來無法相互獨立，社會發展更使法律間的關係趨於複雜，故在許多「垂直」的法律、命令之外，還有大大小小的「法律制度」橫穿整個法律體系和生活領域，採行綜合立法的立法技術便特別適用於這類法律制度的調整⁸⁸。

(三) 避免立法疏忽

採行綜合立法方式，較能提醒法案研擬者注意相關法律間之配套修正，以避免疏漏。因而論者認⁸⁹，這種每次立法即須將各相關法律做一次「法規總整理」，可使法律體系經常受到檢驗，且有助於檢視「新的立法意志」與「舊的立法意志」有無發生衝突。

亦即，論者認⁹⁰，綜合立法既是基

《註 85》《立法院公報》，第 89 卷，第 13 期，院會紀錄，頁 16。

《註 86》陳瑞基，同《註 11》，頁 399-400。

《註 87》陳新民，同《註 1》，頁 158。

《註 88》例如「消滅時效」，可能涉及幾十種法律，在不承認法律包裹的國家幾乎很難下手去做全盤調整。因爲個別看起來，時效問題可能都被認爲小得不值得送進立法的大機器裡，而且如果只修一部分，如民法，而省略其他，又可能產生整體評價輕重不一的問題，結果只好作罷。橫向開放不但爲有心從事改革的政府創造了更大的活動空間，也可刺激立法者多做水平思考。蘇永欽，同《註 5》，頁 464-465。

《註 89》陳新民，同《註 1》，頁 158。

《註 90》陳瑞基，同《註 11》，頁 400。

於共同之立法目的，與此立法政策有關之其他法律，應一併檢視是否與新提案送請修正之法律案相牴觸，或將產生新的法律漏洞，或者可能影響整體法律秩序，使人民對於立法者之規範意志無所適從，或職司司法工作之法官在執行審判工作所欲從事之法律解釋發生困難，甚且為法官造法之疑惑。因此在綜合立法前，必須審視各相關法律間秩序與規範之完整性，以減少疏忽。

（四）同步完成立法工作

雖單一立法方式亦能逐一檢討相關法律以維護法律秩序完整，惟論者認⁹¹，此種以單一立法方式逐一檢討之法案，必須「等待」相關法律案均完成立法後一起公布，才能使法律同步生效，不免缺乏效率。因而採用綜合立法之方式，則較能兼顧法律同步完成之效率。

（五）避免相同事項在不同法律中重複規定

以往行政機關為使特定政策得以凸顯，有將相關法律做相同規定之情形，尤其在立法程序中因擔心法律案不一定能同時通過，乃就特定規定條文於相關法律中做重複性規定。此種重複性規定在體例上

原本即應避免，但行政機關基於該政策考量與立法過程中無法掌握之因素，常以重複無害之想法，重複規定於各相關法律中⁹²。

（六）提升立法效率

按一般個別法案的審議不免牽涉到他法，因而論者認⁹³，如果一一就同一修法目的而必須修正數個法律，即不妨將相關法條置於一個法案之內，以節省數次的一、二及三讀程序，以適度避免審議人力及時間精力的浪費。

二、缺點

（一）提案或審議之幕僚作業將更加吃重

就提案過程而言，提案機關研提法案時，不能僅就單一法律進行研議，必須廣泛確認相關法律規定，以避免不同法律間產生規範衝突；就立法審議過程而言，議事幕僚單位，就提案機關所提法律案，應注意讓相關法案有併同審議機會，以促進議事效率並維護法律秩序完整性。因此，不論提案或審議機關之幕僚作業將益形吃重，以避免產生闕漏⁹⁴。

《註 91》陳瑞基，同《註 11》，頁 400。

《註 92》陳瑞基，同《註 11》，頁 401。

《註 93》陳新民，同《註 1》，頁 158。

《註 94》陳瑞基，同《註 11》，頁 401-402。

(二) 提案機關可能隱藏敏感性條文併同通過

提案機關所提單獨法律提案，立法者容易從頭到尾注意每條條文內容，惟提案機關所提綜合立法法案通常較為大型，可能前面條文易引起注意，後面則較易疏於注意，提案機關可能將敏感性或不受歡迎之條文放在法案中併同通過⁹⁵。

(三) 委員會聯席審議可能影響議事效率

論者認⁹⁶，綜合立法的法案審議與一般法案並無不同，惟因綜合立法涉及數個法律修正，於國會審議時可能分屬不同委員會，程序上類似審議一個涉及數個委員會的法案，得由相關委員會聯席審查。

然因為綜合立法之法案內容通常涉及不同委員會分工而採聯席方式審查，因而論者認⁹⁷，此可能有影響議事效率及開會法定人數不足造成流會等缺點。

(四) 綜合立法因法無明文，尚有待行政立法協商建立共識

論者認⁹⁸，一般部會之法律提案，通常送行政院院會通過即可送立法院審議，但綜合立法則必須相關法律均經行政院院會通過並整合為一個法律提案始得送立法院審議，如此可能導致因少數部會尚未完成而影響提案時效；且若未事先與立法部門形成共識，縱提案採綜合立法方式，立法審議時亦可能因存不同意見而遭杯葛，致有欲速不達之缺點。

因而有論者認⁹⁹，綜合立法究屬新制，在無法律明確規範下，能否為立法機關所接受，尚有待行政與立法機關加以協商，以建立共識。

三、小結

論者¹⁰⁰多數基於「彰顯立法目的」、「促進法律秩序完整」、「程序經濟及提升立法效率」、「避免相同事項在不同法律中重

《註 95》 羅傳賢，同《註 3》，頁 326-327。

《註 96》 陳新民，同《註 1》，頁 156-157。

《註 97》 陳瑞基，同《註 11》，頁 404-406。

《註 98》 施劍英，〈「入關」立法程序淺論——從「包裹立法」說起〉，《憲政評論》，第 25 卷，第 10 期，83 年 10 月，頁 9。

《註 99》 郭介恆，〈美式包裹立法？——以美國貿易綜合立法為例〉，收錄於《包裹立法——行政院 95 年度法制研討會》，行政院法規委員會，95 年 11 月，頁 22-23。轉引自周萬來，同《註 21》，頁 103-104。

《註 100》 蘇永欽，〈法制改革不能再拖了〉，《法令月刊》，第 63 卷，第 8 期，101 年 8 月，頁 139；羅傳賢，同《註 3》，頁 331；林明鏘，〈立法學之概念、範疇界定及功能〉，《政大法學評論》，第 161 期，109 年 6 月，頁 117；林信和，〈無權代理人責任相關問題的探討——從我國拼裝式民法的透析到包裹立法的倡議〉，《華岡法粹》，第 46 期，99 年 3 月，頁 40；蔡茂寅，同《註 2》，頁 35；陳新民，同《註 1》，頁 157；羅成典，87 年 3 月 19 日「綜合立法可行性公聽會」發言內容，《立法院公報》，第 87 卷，第 12 期，委員會紀錄，頁 63；蘇永欽，同《註 5》，頁 466。

複規定」等理由肯認綜合立法制度。

至於論者雖提及「提案或審議之幕僚作業將更加吃重」、「提案機關可能隱藏敏感性條文併同通過」、「委員會聯席審議可能影響議事效率」等缺點，惟前開缺點在現行單一立法制度亦有可能遭遇相同問題。因而，綜合立法之主要缺點應為「相關法律均經行政院院會通過並整合為一個法律提案始得送立法院審議，如此可能導致因少數部會尚未完成而影響提案時效」及「綜合立法究屬新制，在無法律明確規範下，能否為立法機關所接受，尚有待行政與立法機關加以協商，以建立共識」。

因此，綜合立法之推動，除須考量此一立法方式多涉不同主管機關權責而須仰賴主要提案機關積極協調外，尚須行政與立法機關協商建立綜合立法方式之共識，始能避免爭議。

陸、綜合立法適用原則

綜合立法既是立法技巧之一，只要有立法目的及立法政策需要，皆可採行綜合立法¹⁰¹；且外國實施綜合立法的國家在立法法令上皆未有特別標出此種立法程序與

其他單一法案有何不同，因而對於綜合立法皆沒有加以特殊規定¹⁰²。

而日本行政部門在研提綜合立法之法案時，為避免國會審議階段之爭議，建立三個概括基準¹⁰³，包括「法案政策具備一致性，且法案旨趣、目的同一」、「法律條文相互關聯而形成一個體系」、「盡可能屬於同一國會委員會管轄事項」。

惟「法律條文相互關聯而形成一個體系」此一基準並非絕對。例如，令和 2 年《振興地方公共交通法等部分修正法律》¹⁰⁴，其中第 1 條修正振興地方公共交通法，第 2 條修正道路運輸法，第 3 條修正促進流通業務提升效率法，其修法目的均係為解決交通運輸業缺工問題，然振興地方公共交通法與道路運輸法兩者法律條文間，尚不具相互關聯性¹⁰⁵。

至於「盡可能屬於同一國會委員會管轄事項」，此係從複數法律得於國會委員會順利審查面向考量，惟如法案內容整合為一有助於政策旨趣、目的明確者，即便非屬同一國會委員會管轄，日本行政部門仍屢以綜合立法方式提出¹⁰⁶；且行政部門研提綜合立法之法案重點在於以統一之政

《註 101》陳新民主持，同《註 20》，頁 74。

《註 102》陳新民，同《註 1》，頁 156-157。

《註 103》高橋康文，同《註 45》，頁 67；蔡茂寅，同《註 2》，頁 40。

《註 104》持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20120200603036.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 105》高橋康文，同《註 45》，頁 71。

《註 106》蔡茂寅，同《註 2》，頁 40。

策目的貫穿複數法律修正案，至於是否交由單一委員會、聯席會或組成特別委員會審查¹⁰⁷，國會仍有最終決定權¹⁰⁸。

因此，綜合立法之適用原則，重點應在於是否係基於相同政策目的或政策方向，而有將相關法律整合成一個法律案送請審議之必要。

柒、綜合立法體例與規範檢討

由於外國對於綜合立法之立法方式已行之有年，因此在立法法令上未特別區分此種立法方式與其他單一法律有何特殊不同的地方¹⁰⁹。

而我國有關法律之制定、施行、適用、修正及廢止，係規定於中央法規標準法¹¹⁰，主要提案機關並就提案體例等細節訂有相關行政規則。例如，行政院所訂「中央行政機關法制作業應注意事項」、司法院所訂「司法院及所屬機關法制作業應注意事項」。

因此，立法政策上如欲採行綜合立法之方式，其體例涉及中央法規標準法及前

開行政規則之規定，分析如下：

一、法案名稱

綜合立法既然是將數個法律併在一個法案內立法或修法，論者認¹¹¹，於綜合立法中，如係以一個主要法律作為基礎，其他法律僅是附屬性質，則得以主要法律的名稱為主，並加上「暨相關法律修正」等文字；如非以一個主要法律作為基礎，而係由各個不同法律「平分秋色」地構成，則得以「共同目標」作為法案名稱。

就此，審酌綜合立法之法案中可能包括制定、修正或廢止之法律，為避免法案名稱如有「修正」二字易使人誤解是否僅限修正法律而不包括制定或廢止，且為與一般單獨立法之法案名稱相區別，復依中央法規標準法第2條規定¹¹²，法律得定名為「法、律、條例或通則」，因而就本文所稱「以一個法律案處理數個法律的立法方式」，其法案名稱建議以「政策目的」搭配「綜合法」等文字作為法案名稱；亦即綜合立法提案時，法案名稱建議為「○○○○

《註 107》例如，平成 11 年「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案」，係分別經眾議院行政改革相關特別委員會（行政改革に関する特別委員会）及參議院行政金融改革、稅制相關特別委員會（行財政改革、稅制等に関する特別委員会）審查，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/A8EA.htm，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 108》蔡茂寅，同《註 2》，頁 41。

《註 109》陳新民，同《註 1》，頁 154。

《註 110》中央法規標準法第 1 條：「中央法規之制定、施行、適用、修正及廢止，除憲法規定外，依本法之規定。」

《註 111》陳新民，同《註 1》，頁 154-155。

《註 112》中央法規標準法第 2 條：「法律得定名為法、律、條例或通則。」

(政策目的) 綜合法草案」。

另行政院「中央行政機關法制作業應注意事項」第三點、第四點及司法院「司法院及所屬機關法制作業應注意事項」第二點、第四點¹¹³對於法案名稱之體例均僅適用於單獨立法，無法因應將來採取其他立法體例之可能性。

二、法條編排方式

按中央法規標準法第 8 條第 1 項、第 9 條及第 20 條第 2 項¹¹⁴規定，法規內容繁複或條文較多者，得劃分為第某編、第某章、第某節、第某款或第某目，法規條文並應分條書寫冠以「第某條」字樣。

因而論者認¹¹⁵，綜合立法之編排方式宜將每個法律單獨以一個章（或節）區分，

每一章（或節）修正一個法律，條文號次則連貫的由第 1 條至最後一條，不因章（或節）之區分而中斷；且為使外界瞭解該次綜合立法修正哪些法律條文，宜在法案全文前明定所涉及的相關法律。

因而就本文所稱「以一個法律案處理數個法律的立法方式」，其法條編排方式建議於第一章（總則）第 1 條明定所涉及法律，第 2 條明定綜合法施行效力，並依序於各章分列所欲制定、修正或廢止之法律條文內容，最後一條並明定綜合法施行日期。

另有論者認¹¹⁶，如欲使綜合立法成為我國立法常態制度，建議於中央法規標準法增訂相關規範。

就此，考量綜合立法制度在我國尚未

《註 113》行政院「中央行政機關法制作業應注意事項」第三點「法規制（訂）定案：（一）標題：載明『（法規名稱）草案』。……」第四點：「法規修正案：（一）標題：法規名稱有修正時，應以舊名稱為標題名稱；其書寫方式如下：1. 全案修正：修正條文達全部條文二分之一者，書明『（法規名稱）修正草案』。2. 部分條文修正：修正條文在 4 條以上，未達全部條文之二分之一者，書明『（法規名稱）部分條文修正草案』。3. 少數條文修正：修正條文在 3 條以下者，書明：『（法規名稱）第○○條修正草案』或『（法規名稱）第○○條、第○○條、第○○條修正草案』。……」司法院「司法院及所屬機關法制作業應注意事項」第二點「法律、命令制（訂）定案：（一）標題：載明『（法律、命令名稱）草案』。……」第四點：「法律、命令修正案：（一）標題：依其修正幅度大小，書寫方式如下；另法律、命令之名稱有修正時，應以舊名稱為標題。1. 全案修正：用於修正條文在全部條文二分之一以上者，書明『（法律、命令名稱）修正草案』。2. 部分條文修正：用於修正條文在四條以上，未達全部條文二分之一者，書明『（法律、命令名稱）部分條文修正草案』。3. 少數條文修正：修正條文在三條以下，未達全部條文二分之一者，書明『（法律、命令名稱）第○條修正草案』或『（法律、命令名稱）第○條、第○條、第○條修正草案』。……」

《註 114》中央法規標準法第 8 條第 1 項：「法規條文應分條書寫，冠以『第某條』字樣，並得分為項、款、目。項不冠數字，空二字書寫，款冠以一、二、三等數字，目冠以（一）、（二）、（三）等數字，並應加具標點符號。」第 9 條：「法規內容繁複或條文較多者，得劃分為第某編、第某章、第某節、第某款、第某目。」第 20 條第 2 項：「法規修正之程序，準用本法有關法規制定之規定。」

《註 115》陳新民，同《註 1》，頁 155-156。

《註 116》陳新民主持，同《註 20》，頁 62、79。

有完成立法之先例，為避免爭議，建議增訂中央法規標準法第 9 條第 2 項：「基於同一政策目的，而於同一法律中一併制定、修正或廢止相關法律條文者，得將所涉法律劃分為第某編、第某章、第某節、第某款、第某目」，明定得採綜合立法及得將所涉法律劃分為編、章、節、款、目，以期明確。

三、法案審議

論者認¹¹⁷，綜合立法的法案審議與一般法案並無不同，惟因綜合立法涉及數個法律修正，於國會審議時可能分屬不同委員會，程序上類似審議一個涉及數個委員會的法案，得由相關委員會聯席審查之。

雖有論者認¹¹⁸，綜合立法提案進入立法院後，仍須將包裹打開，分別將裡面法律拆開，依法案性質分送各委員會審查，各委員會分別審查完竣後，再由幕僚單位整理一次送交院會二、三讀完成立法程序。

惟此一論述恐有誤解，蓋以往實務對於綜合立法之提案，如涉及不同委員會，

係依立法院程序委員會組織規程第 5 條第 2 項¹¹⁹及立法院各委員會組織法第 13 條¹²⁰，由相關委員會聯席審議，並非將裡面法律拆開分送各委員會審查。例如，立法委員傅崐成等人擬具「證人保護綜合立法草案」經立法院第 3 屆第 4 會期第 14 次會議決定交付司法、內政及邊政兩委員會審查；立法委員傅崐成等人擬具「社區服務處分綜合立法草案」經立法院第 3 屆第 5 會期第 21 次會議決定交付司法、內政及邊政兩委員會審查。

四、法律公布

按中央法規標準法第 4 條、第 20 條第 2 項及第 22 條第 1 項規定¹²¹，法律制定、修正或廢止，經立法院通過後須經總統公布。

而綜合立法之法案完成立法程序後亦須呈請總統公布，惟究係呈請總統公布「○○綜合法」抑或「該綜合法中之個別法律」，有論者認¹²²，在國內欠缺先例以及法令規定的情形，確實會讓人產生困惑。

《註 117》陳新民，同《註 1》，頁 156-157。

《註 118》施劍英，同《註 98》，頁 9。

《註 119》《立法院程序委員會組織規程》第 5 條第 2 項：「前項議案審查之分配其性質與其他委員會有關聯者，配由主持審查之委員會與有關委員會會同審查之。」

《註 120》《立法院各委員會組織法》第 13 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。」

《註 121》《中央法規標準法》第 4 條：「法律應經立法院通過，總統公布。」第 22 條第 1 項：「法律之廢止，應經立法院通過，總統公布。」

《註 122》周萬來，87 年 3 月 19 日「綜合立法可行性公聽會」發言內容，《立法院公報》，第 87 卷，第 12 期，委員會紀錄，頁 64。

經查外國就綜合立法之公布情形如下：

- (一) 德國部分：依基本法第 82 條第 1 項規定：「依本基本法規定所制定之法律，經副署後，應由聯邦總統繕成正本，並公布於聯邦公報 (Bundesgesetzblatt)。命令由發布機關簽署，除法律另有規定外，應公布於聯邦公報。」¹²³ 德國聯邦法律應由聯邦總統公布於聯邦公報。而本文所摘述德國之法律，其公報公布之法律內容均為綜合立法形式。
- (二) 日本部分：依日本憲法第 7 條第 1 款規定，法律應由天皇公布，惟就公布之方法並無明文規定，實務上係沿襲明治憲法以來的慣例，以「官報」(相當我國之公報)方式公布¹²⁴。而本文所摘述之日本法律，其公布之法律內容均為綜合立法形式¹²⁵。

(三) 美國部分：依美國憲法第 1 條第 7 項第 2 款規定，眾議院及參議院所通過之法案，於成為法律前，應經美國總統簽署¹²⁶。總統簽署法案成為法律後，由聯邦公報辦公室 (Office of the Federal Register)、國家檔案與紀錄管理局 (National Archives and Records Administration) 分配法律編號及公布¹²⁷。而本文所摘述美國之法律，其公布之法律內容均為綜合立法形式。

因此，論者認¹²⁸，綜合立法之法案中已包含相關制定、修正或廢止之法律條文，故僅須公布該「○○綜合法」，無須再另行公布該綜合法中之個別制定、修正或廢止之法律條文。例如，立法院三讀通過《證人保護綜合法》並經總統公布後，該綜合法中有關刑法之修正法條自然變成刑法內的規定，外國實務亦係如此，並無爭議。

《註 123》德意志聯邦共和國基本法中文譯本，司法院首頁 / 查詢服務 / 外語譯文專區 / 中譯外國法規，<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1954-22-dfce6-1.html>，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 124》蔡茂寅，同《註 2》，頁 38。

《註 125》以令和 3 年「防衛省設置法等部分修正法律」為例，日本官報公布之法律內容可參 <https://kanpou.npb.go.jp/old/20210428/20210428g00097/20210428g000970005f.html>，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 126》美國憲法中文譯本，司法院首頁 / 查詢服務 / 外語譯文專區 / 中譯外國法規，<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1954-22-dfce6-1.html>，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 127》<https://web.archive.org/web/20100105231122/http://www.gpoaccess.gov/plaws/about.html>，最後瀏覽日期：112 年 8 月 1 日。

《註 128》陳新民，87 年 3 月 19 日「綜合立法可行性公聽會」發言內容，《立法院公報》，第 87 卷，第 12 期，委員會紀錄，頁 67。

亦即，論者認¹²⁹，所謂公布係指「公布法案」的內容，以往總統公布的一個法案中只有一種法律，而在綜合立法，總統公布的一個法案中則包含數種法律。

五、全國法規資料庫之法律蒐集與確認

行政院為統合全國法規資料，確實管理法規動態，即時、正確更新「全國法規資料庫入口網站」資料庫¹³⁰，特訂定「全國法規電腦處理作業規範」，明定關於資料之蒐集、存檔格式、傳輸方式、公開機制等標準作業流程及共同性規範，俾便行政院所屬各級行政機關於作業時，能有所遵循。

且依「全國法規電腦處理作業規範」：「……伍、法規資料建置之方式及配合事項：一、法規資料建置方式如下：……（二）法律：工作小組至總統府公報擷取後，由各機關於制定、修正或廢止公布後三個工作日內，至全國法規資料庫通報網站辦理確認作業。……」中央行政機關法制作業應注意事項第 15 點：「各機關應將已完成

公（發）布制（訂）定、修正法規條文及廢止法規名稱登載於各機關之網站，並依全國法規電腦處理作業規範，按時將異動情形通報全國法規資料庫。」行政院所屬各級行政機關應將已完成公（發）布制（訂）定、修正法規條文及廢止法規名稱登載於各機關之網站，並依全國法規電腦處理作業規範，按時至全國法規資料庫通報網站辦理確認作業。

至於司法院及所屬機關，依司法院及所屬機關法制作業應注意事項第 17 點¹³¹，應將其異動內容登載於司法院法學資料檢索系統及各機關之網站，並參據全國法規電腦處理作業規範，按時將異動情形通報全國法規資料庫。

因而綜合立法之法案完成立法程序並經總統公布「○○綜合法」後，因總統府公報所公布者僅為「○○綜合法」，至於該綜合法中所涉及各別單一法律條文，則由各該法律主管機關將其整理彙編至個別法律條文中，並適時於「全國法規資料庫入口網站」通報確認各該制定、修正或廢止之法律條文，以利社會大眾經由網際網路

《註 129》立法委員傅崐成，87 年 3 月 19 日「綜合立法可行性公聽會」發言內容，《立法院公報》，第 87 卷，第 12 期，委員會紀錄，頁 69。

《註 130》為有效管理並公開最新法規資料，法務部於 90 年 4 月正式啓用「全國法規資料庫入口網站」（網址：<http://law.moj.gov.tw/>），提供各界經由網際網路簡單、方便、公開查詢各政府部門最新發布之中央法規、行政規則、法規命令草案及地方自治法規等訊息，提供即時最新制（訂）定、修正或廢止之法規內容。《全國法規資料庫系統使用者操作手冊》，頁 1。

《註 131》「司法院及所屬機關法制作業應注意事項」第十七點：「各機關制（訂）定、修正或廢止（停止適用）法規時，應將其異動內容登載於司法院法學資料檢索系統及各機關之網站，並參據全國法規電腦處理作業規範，按時將異動情形通報全國法規資料庫。」

單一窗口查詢確認正確法規資料。

另考量行政院訂定之「全國法規電腦處理作業規範」，因非法律授權所訂定，原則僅適用於行政院所屬各級行政機關，尚乏統一規範效力；且考量中央法規主管機關多為行政院或其所屬行政機關，因此，立法政策上，宜於法律明定由行政院建立全國法規資料庫，統一蒐集中央法規之內容及其制定、修正或廢止相關資訊，各中央法規主管機關（包含行政院及行政院以外之中央機關）應定期至全國法規資料庫確認其主管之法規異動情形，以利法規資料庫資源共享並供各界查詢。

故建議參考政府採購法第 11 條規定¹³²，於中央法規標準法增訂第 3-1 條：「行政院應建立全國法規資料庫，統一蒐集中央法規之內容及其制定、修正或廢止相關資訊，以供查詢（第 1 項）。中央法規主管機關應定期至全國法規資料庫確認其主管法規異動情形（第 2 項）。前二項有關資料庫之資料蒐集內容、格式、傳輸方式、定期確認程序及其他相關事項之辦

法，由行政院定之（第 3 項）。」

捌、附論——實務就關聯法案審議機制

如前所述，綜合立法究屬新制，在無法律明確規範下，能否為立法機關所接受，尚有待行政與立法機關加以協商，以建立共識。

且綜合立法雖有其優點，惟因綜合立法涉及數個法律修正，於國會審議時可能分屬不同委員會，依立法院程序委員會組織規程第 5 條第 2 項及立法院各委員會組織法第 13 條，而由相關委員會聯席審查。

惟論者認¹³³，聯席會審查有其困難度，因為涉及層面愈廣，則聯席的委員也會愈多，如果委員間有不同意見，可以預見將影響議事的進行。因而現行實務雖未採取綜合立法方式，惟就關聯法案之審議，目前可利用黨團協商機制¹³⁴，以爭取時效，並避免立法時差。

例如，行政院以 94 年 12 月 30 日院臺規字第 0940095692 號函請立法院審議

《註 132》《政府採購法》第 11 條：「主管機關應設立採購資訊中心，統一蒐集共通性商情及同等品分類之資訊，並建立工程價格資料庫，以供各機關採購預算編列及底價訂定之參考。除應秘密之部分外，應無償提供廠商（第 1 項）。機關辦理工程採購之預算金額達一定金額以上者，應於決標後將得標廠商之單價資料傳輸至前項工程價格資料庫（第 2 項）。前項一定金額、傳輸資料內容、格式、傳輸方式及其他相關事項之辦法，由主管機關定之（第 3 項）。財物及勞務項目有建立價格資料庫之必要者，得準用前二項規定（第 4 項）。」

《註 133》周萬來，同《註 122》，頁 66。

《註 134》《立法院職權行使法》第 68 條：「為協商議案或解決爭議事項，得由院長或各黨團向院長請求進行黨團協商（第 1 項）。立法院院會於審議不須黨團協商之議案時，如有出席委員提出異議，十人以上連署或附議，該議案即交黨團協商（第 2 項）。各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商（第 3 項）。」

「檢肅流氓條例第 11 條及第 25 條條文修正草案」等 29 案配合刑法修正之法案，該函並載明：「……說明：……三、前開法案純係配合刑法修正，並未夾雜其他實質修正內容，建議貴院於一讀後……逕付二、三讀，以爭取時效。」¹³⁵ 經立法院第 6 屆第 2 會期第 19 次會議決定逕付二讀，並由民進黨黨團負責召集協商¹³⁶；嗣經黨團協商後於 95 年 5 月 5 日本院第 6 屆第 3 會期第 12 次會議通過¹³⁷。

另如，行政院盤整性暴力犯罪防制四法之修正，而於 111 年 3 月 10 日分別以院臺衛字第 1110167849 號、院臺衛字第 1110167838 號、院臺法字第 1110167718 號函請立法院審議「兒童及少年性剝削防制條例部分條文修正草案」¹³⁸、「性侵害犯罪防治法修正草案」¹³⁹、「犯罪被害人保護法修正草案」¹⁴⁰，並於 111 年 5 月 2

日會銜司法院以院臺法字第 1110167696 號、院台廳刑一字第 1110012943 號函請立法院審議「中華民國刑法部分條文修正草案」及「中華民國刑法施行法增訂第 9 條之 4 條文草案」¹⁴¹。嗣於 111 年 12 月 13 日、112 年 1 月 5 日、112 年 1 月 6 日經黨團協商後，前述刑法、刑法施行法、犯罪被害人保護法（名稱修正為《犯罪被害人權益保障法》）等三法，於 112 年 1 月 7 日立法院第 10 屆第 6 會期第 14 次會議；性侵害犯罪防治法、兒童及少年性剝削防制條例等二法，則於 112 年 1 月 10 日立法院第 10 屆第 6 會期第 15 次會議，分別完成三讀¹⁴²。即藉由黨團協商機制，使不同意見充分溝通整合，以取得最大共識，使關聯法案得以配套方式順利通過。

雖有論者認¹⁴³，因黨團協商機制得變更委員會決定內容，且變更後之內容又有

《註 135》立法院第 6 屆第 2 會期第 19 次會議議案關係文書，院總第 1306 號，政府提案第 10388 號，頁政 1。

《註 136》《立法院公報》，第 95 卷，第 5 期，院會紀錄，頁 6-7。

《註 137》《立法院公報》，第 95 卷，第 25 期，院會紀錄，頁 175-203。

《註 138》立法院第 10 屆第 5 會期第 4 次會議議案關係文書，院總第 1601 號，政府提案第 17823 號，頁政 1。

《註 139》立法院第 10 屆第 5 會期第 4 次會議議案關係文書，院總第 1462 號，政府提案第 17825 號，頁政 143。

《註 140》立法院第 10 屆第 5 會期第 4 次會議議案關係文書，院總第 1686 號，政府提案第 17824 號，頁政 31。

《註 141》立法院第 10 屆第 5 會期第 11 次會議議案關係文書，院總第 246 號，政府提案第 17874 號，頁政 121。

《註 142》《立法院公報》，第 112 卷，第 14 期（第 10 冊），院會紀錄，頁 230-241；《立法院公報》，第 112 卷，第 14 期（第 12 冊），院會紀錄，頁 142；《立法院公報》，第 112 卷，第 19 期（第 2 冊），院會紀錄，頁 85、99。

《註 143》林超駿，〈黨團協商、特殊立法機制與權力分立〉，《月旦法學》，第 246 期，104 年 11 月，頁 140。

嚴格要件規範，二讀程序幾無法有所置喙而成定案，因而認黨團協商機制有架空各委員會及虛級化二讀會之虞。

惟亦有論者認¹⁴⁴，黨團協商會議之召開，不過是求得各黨團的最大共識而已，用和諧的方式來修正委員會的決議，並非架空委員會。蓋對於委員會作成之決議，於院會進行二讀程序時，黨團或非該委員會之委員如有異議者，縱使未召開黨團協商會議，於院會處理時，仍可能以院會決議通過變更該委員會決議，甚至以強行表決之方式為之。所以透過黨團協商會議之召開，亦是在調和各方歧見，獲得最佳方案，係協助二讀會之續行，而非虛級化二讀會。況且黨團協商結論作成後，仍必須經院會宣讀及通過，方能產生法效性。亦即，真正能改變委員會審查結論的是「院會決議」，而非「黨團協商結論」，由此可見，黨團協商制度根本不可能凌駕院會或委員會。因而，黨團協商制度之目的，係為使朝野政黨之黨團代表經由透明且公開之程序，以平等尊重、和諧的氣氛，相互交流溝通，折衝妥協，使不同意見經過討論加以整合，取得彼此最大共識，以利議

案圓融順利通過。

此外，為配合相關法律案一併公布，法律案經本院三讀通過後，雖依憲法第 72 條¹⁴⁵，應即移送總統及行政院，但法律案通過後，立法院應於何時移送總統及行政院，因屬行政事務，並未加以規定。因而，依立法院議事先例，得於院會通過法案時，併同決議，俟其他相關法案通過後再一併咨請總統公布。因此，立法委員可在委員會審查法案時提出附帶決議，亦可在協商時提出附帶決議，報請院會決議該法案俟其他相關法案通過後再一併咨請總統公布。倘院會處理該法案時，並無上述附帶決議，出席委員仍可請求主席或由主席逕行宣告延緩¹⁴⁶。

例如，88 年 6 月 4 日立法院第 4 屆第 1 會期第 14 次院會三讀通過「菸酒管理法草案」時，一併通過附帶決議：「『菸酒管理法草案』三讀通過之條文，俟『菸酒稅法草案』及『財政部國庫署組織條例修正草案』三讀通過後，再一併咨請總統公布；三法並同時生效。」¹⁴⁷ 96 年 1 月 9 日立法院第 6 屆第 4 會期第 15 次院會三讀通過智慧財產案件審理法草案時，主席一併宣

《註 144》何弘光，〈立法院黨團協商制度之法制與實務〉，《國會季刊》，第 49 卷，第 4 期，110 年 12 月，頁 78。

《註 145》憲法第 72 條：「立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公布之，但總統得依照本憲法第五十七條之規定辦理。」

《註 146》周萬來，同《註 21》，頁 383、386。

《註 147》《立法院公報》，第 88 卷，第 31 期，院會紀錄，頁 785-786。

告：「本法通過後，我們就先擺著，等到相關條文通過¹⁴⁸，我們再一併咨請總統公布。」¹⁴⁹

綜上，現行實務雖未採取綜合立法方式，惟就關聯法案之審議，似仍得透過黨團協商機制及延緩咨請總統公布方式，以爭取時效並避免立法時差。

玖、結論

綜合立法係屬集合式立法之概念，即「以一個法律案處理數個法律的立法方式」，而將數個法律同時做橫向處理的一種立法方式；且綜合立法之適用原則，在於是否基於相同政策目的或政策方向，而有將相關法律整合成一個法律案送請審議之必要。因此，只要有相同立法目的或立法政策需要，皆可採行綜合立法。

惟綜合立法除涉及不同主管機關權責而須仰賴主要提案機關積極協調外，重點仍在於事前與立法部門建立共識，以避免立法審議時因存在不同意見而遭杯葛，致生爭議。

立法政策上，如確定採取綜合立法方式，其法案名稱則建議為「○○○○（政

策目的）綜合法草案」，而法條編排方式則建議於第一章（總則）第1條明定所涉及法律，第2條明定綜合法施行效力，並依序於各章分列所欲制定、修正或廢止之法律條文內容，最後一條並明定綜合法施行日期；法案審議時，綜合立法的法案與一般法案並無不同，惟因綜合立法涉及數個法律修正，於國會審議時可能分屬不同委員會，程序上類似審議一個涉及數個委員會的法案，得由相關委員會聯席審查之；法律公布時，僅須公布該「○○綜合法」，無須再另行公布該綜合法中之個別制定、修正或廢止之法律條文。

此外，如欲使綜合立法成為我國立法常態制度，建議增訂中央法規標準法第9條第2項，明定得採綜合立法及得將所涉及法律劃分為編、章、節、款、目，以期明確。另建議增訂中央法規標準法第3-1條，明定行政院應建立全國法規資料庫，統一蒐集中央法規之內容及其制定、修正或廢止相關資訊，中央法規主管機關並應定期至全國法規資料庫確認其主管法規異動情形，以利法規資料庫資源共享並供各界查詢。

（作者陳世超為立法院法制局研究員，
國立政治大學法學碩士、國立中興大學工學碩士）

《註 148》此係指「智慧財產法院組織法草案」相關條文。周萬來，同《註 21》，頁 386。

《註 149》《立法院公報》，第 96 卷，第 10 期，院會紀錄，頁 533。

參考文獻

一、書籍

- 周萬來，〈國會議事策略 101〉，五南圖書出版股份有限公司，105 年 12 月。
- 陳瑞基，〈包裹立法技術之研析〉，《立法原理與制度》，立法院法制局，93 年 1 月。
- 羅傳賢，《立法程序與技術》，6 版，五南圖書出版股份有限公司，101 年 7 月。
- 蘇永欽，〈從法律方案到法律包裹——淺談一個值得引進的立法技術〉，《憲法與社會文集》，自版，77 年 11 月。

二、期刊

- 何弘光，〈立法院黨團協商制度之法制與實務〉，《國會季刊》，第 49 卷，第 4 期，110 年 12 月，頁 53-82。
- 李建良，〈數位組織三法之包裹立法〉，《台灣法律人》，第 9 期，111 年 3 月，頁 159-163。
- 林明鏘，〈立法學之概念、範疇界定及功能〉，《政大法學評論》，第 161 期，109 年 6 月，頁 71-134。
- 林信和，〈無權代理人責任相關問題的探討——從我國拼裝式民法的透析到包裹立法的倡議〉，《華岡法粹》，第 46 期，99 年 3 月，頁 1-51。
- 林超駿，〈黨團協商、特殊立法機制與權力分立〉，《月旦法學》，第 246 期，104 年 11 月，頁 126-149。
- 施劍英，〈「入關」立法程序淺論——從「包裹立法」說起〉，《憲政評論》，第 25 卷，第 10 期，83 年 10 月，頁 8-10。
- 高橋康文，〈法律の一括化〉，《金融法務事情》，2164 号，110 年 6 月，頁 67-76。
- 陳新民，〈一個新的立法方法——論「綜合立法」的制度問題〉，《法令月刊》，第 51 卷，第 10 期，89 年 10 月，頁 137-161。
- 蔡茂寅，〈日本包裹立法之簡介〉，《國會月刊》，第 35 卷，第 1 期，96 年 1 月，頁 35-45。
- 蘇永欽，〈法制改革不能再拖了〉，《法令月刊》，第 63 卷，第 8 期，101 年 8 月，頁 136-140。

三、研究計畫

陳新民主持，行政院研究發展考核委員會編，《我國採行「綜合立法」可行性之研究》，行政院研究發展考核委員會，86年11月。

郭介恆，〈美式包裹立法？——以美國貿易綜合立法為例〉，收錄於《包裹立法——行政院95年度法制研討會》，行政院法規委員會，95年11月，頁22-23。轉引自周萬來，同《註21》，頁103-104。

四、網站資源

CHIPS and Science Act of 2022，<https://www.congress.gov/117/plaws/publ167/PLAW-117publ167.pdf>，最後瀏覽日期：112年8月1日。

Gesetz zur Einführung von elektronischen Wertpapieren，https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s1423.pdf%27%5d#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s1423.pdf%27%5D__1671697881182，最後瀏覽日期：112年8月1日。

Gesetz zur Reform des Vormundschafts- und Betreuungsrechts，https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s0882.pdf%27%5d#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s0882.pdf%27%5D__1671695678734，最後瀏覽日期：112年8月1日。

Gesetz zur Stärkung der Impfprävention gegen COVID-19 und zur Änderung weiterer Vorschriften im Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie，https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//%5b@attr_id=%27bgbl121s5162.pdf%27%5d#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl121s5162.pdf%27%5D__1677739608582，最後瀏覽日期：112年8月1日。

Omnibus Reconciliation Act of 1980，<https://www.congress.gov/96/statute/STATUTE-94/STATUTE-94-Pg2599.pdf>，最後瀏覽日期：112年8月1日。

Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988，<https://www.congress.gov/100/statute/STATUTE-102/STATUTE-102-Pg1107.pdf>，最後瀏覽日期：112年8月1日。

Training in High-demand Roles to Improve Veteran Employment Act，<https://www.congress.gov/117/plaws/publ16/PLAW-117publ16.pdf>，最後瀏覽日期：112年8月1日。

- Zweites Gesetz zur Verbesserung der Haushaltsstruktur , https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=//*%5b@attr_id=%27bgbl181s1523.pdf%27%5d#__bgbl__%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl181s1523.pdf%27%5D__1672400978082 , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 ; 陳新民 , 同《註 1》, 頁 146 。
- 子ども・子育て支援法及び児童手当法の一部を改正する法律 , https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210528050.htm , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 。
- 日本国憲法の改正手続に関する法律 , https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16620070518051.htm , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 。
- 少年法等の一部を改正する法律 , https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210528047.htm , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 。
- 平成 11 年「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律案」, 係分別経衆議院行政改革相關特別委員會（行政改革に関する特別委員会）及參議院行政金融改革、税制相關特別委員會（行財政改革、税制等に関する特別委員会）審査 , https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_gian.nsf/html/gian/keika/A8EA.htm , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 。
- 民法等の一部を改正する法律 , https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210428024.htm , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 。
- 地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部を改正する法律 , https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20720211224088.htm , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 。
- 地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律 , https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20820220520044.htm , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 。
- 社法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律 , https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/16220050726087.htm , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 。
- 防衛省設置法等の一部を改正する法律 , https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210428023.htm , 最後瀏覽日期 : 112 年 8 月 1 日 。

武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/15920040618112.htm，最後瀏覽日期：112年8月1日。

持続可能な運送サービスの提供の確保に資する取組を推進するための地域公共交通の活性化及び再生に関する法律等の一部を改正する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20120200603036.htm，最後瀏覽日期：112年8月1日。

特許法等の一部を改正する法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/20420210521042.htm，最後瀏覽日期：112年8月1日。

農業機械化促進法を廃止する等の法律，https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_housei.nsf/html/housei/19320170421019.htm，最後瀏覽日期：112年8月1日。