

立法院委員會中心主義之研析 ——以法律案之審查為例

何弘光、陳穎萱

摘要

各國中央政府體制的差異，其國會運作模式大致可分為兩類：一為以英國、法國為代表的「院會中心主義」；一為以美國、德國、日本為代表的「委員會中心主義」。我國立法院自民國 36 年迄今，立法院各委員會不斷配合政府機關組織之調整，在不同時期呈現專業化之演進，特別顯現在各委員會之類型、組成人數、組成時間、委員參與委員會限制等方面的變化，特別是民國 85 年國家發展會議以來，即逐步確立朝向委員會中心主義發展的方向。歷次國會改革亦多以強化委員會功能為目標，因委員會為院會二讀接續程序之重要基礎，透過委員會專業化與審查程序的落實，於立法過程中可以有效發揮專業立法、進行議案篩選、整合意見、資訊溝通蒐集、爭議冷卻、監督行政機關等多項重要功能。

本文以委員會審查法律案為切入點，從法制與實務層面分析立法院是否真正實踐委員會中心主義，並進一步以近五年（109 至 113 年）為研究期間，統計分析委員會對法律案審查實務的數據，包括：院會交付各委員會審查之法律案數量、委員會排定法律案議程日數、詢答日數、發言人次、舉行公聽會次數、審竣案件數、交付黨團協商案件數，以及經三讀通過之法律案件數等，呈現立法院在委員會中心主義上的實踐情況。另外，針對委員會召集委員名器化、黨團協商是否架空委員會中心等尚待加強之處，嘗試提出具體可行的改進建議，例如儘速建立召集委員資深制度、增加法案逕付二讀之條件、落實委員會審查小組制度、強化委員會協商機制、交付黨團協商之限制，並確保黨團協商過程尊重委員會之專業審查結果。

關鍵字：委員會中心、法律案、審查、委員會、召集委員、黨團協商

壹、前言

國會的委員會制度源起於 16 世紀時英國下議院設立的「永久性委員會」。嗣後，多是因為國會所交付的「特定事務」而成立。20 世紀初期，由於各國行政事務日漸龐雜，各國國會乃紛紛開始依其政府主要行政部門，設置相對應之常設委員會（以下簡稱委員會），由國會之議員按照專業分工原則組成，協助國會行使各項職權的合議制機構，作為與行政部門相抗衡的有機組織。各國國會因其中央政府體制之不同，以致國會運作的模式亦有所差異，大致可區分為「院會中心主義」與「委員會中心主義」兩種。前者以英國及法國為代表，後者以美國、德國及日本為代表，因各國的國會議員人數眾多，議案又極為複雜及專門性，因此委員會在立法過程中的地位愈來愈重要，委員會成為國會立法的中心是基於事實的需要¹。委員會的功能不僅涉及專業議案的訂定，尚包括對行政機關的監督、質詢、聽證，甚至調查立法等²。

我國國會即立法院³，究竟採院會或委員會中心，早期並不明顯，有謂係「委員會中心主義與院會中心主義折衷型」，俟民國 85 年⁴的國家發展會議上，各黨派就國會改革部分提出共同意見，除健全立法院職權內涵外，並要求修正其組織內規，確立委員會中心主義。嗣後，88 年通過所謂的國會五法，即有朝向委員會中心主義之趨勢⁵。惟因委員會中心主義並無明確的定義，且立法院往委員會中心發展之專業委員會如何形塑，又委員會中心主義的主導者，即召集委員，是否有能力處理並推動議案順利進行，委員會內部審查機制是否落實，及交付黨團協商是否沒收委員會的審查機制等問題，均關乎立法院能否踐行委員會中心主義。因此，健全委員會制度，長期以來一直是立法院國會改革的主要重點⁶。從而，本文以委員會審查法律案為例，詳述委員會中心是否落實，除從法制與實務面分析上述問題外，並試著提供具體之可行性建議。

《註 1》曾濟群，《中外立法制度之比較》，中央文物供應社，77 年 6 月，69 頁。

《註 2》古登美、沈中元、周萬來，《立法理論與實務》，4 版，國立空中大學，94 年 1 月，141 頁。

《註 3》釋字第 76 號解釋，國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。釋字第 325 號解釋，憲法增修條文第 15 條規定施行後，監察院已非中央民意機構，釋字第 76 號解釋自不再適用於監察院。94 年 6 月 10 日公布之憲法增修條文，有關國民大會之規定，停止適用，立法院成為我國之單一國會。

《註 4》本文以民國紀年為主，外國資訊則以西元紀年。

《註 5》林瑞雯，《立法院委員會與黨團協商制度之研究（1999-2002）》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，91 年，11-14 頁。

《註 6》周萬來，《議案審議——立法院運作實況》，6 版，五南出版，113 年 9 月，325 頁。

貳、委員會中心主義之內涵

委員會中心主義之內涵可分為意義及功能兩方面說明如下：

一、意義

委員會中心主義並沒有明確的定義，但對其討論內容及重要性的論述，則不在少數。例如有謂委員會乃現代國會之核心機構，被稱為「小國會」，因為在人數限制上才能有效思辨討論、審慎決定，為現代議會政治發揮功能之基本常識⁷。有謂立法院職權行使之主體為「各種委員會」，而非「大會」⁸。有謂委員會中心之重要性，至少必須具備以下條件，即委員會成員對法律草案之內容為實質上之辯論，必要時，應舉行公開聽證活動邀請相關社會人士的列席說明，法律案經過討論、辯論、修正而以簡單多數決、最終形成之委員會決議，作為院會二讀接續程序之重要基礎⁹。有謂委員會中心論的觀點是委員會在立法過程中具有較廣泛且自主性的權限，能夠決定其所管轄範圍內的政策¹⁰。

美國國會之委員會係具有高度自主性的主體，因多數委員會之立法工作複雜繁重，再分為數量不等的小組委員會之分工體系，以因應立法專業化的需求，使委員會的審查成為立法程序的核心¹¹。費諾（Richard F. Fenno）指出委員會對國會的重要性，可從六項標準判定，即委員會擁有的權力大小、委員會法案在院會通過的比例、委員會對其轄屬事務的專業性程度、委員會主席對委員會運作的控制能力、委員會對相關行政部門的監督能力、委員會成員的意識型態¹²，這六項標準也可清楚區分各個委員會之間的差別¹³。

立法院於 88 年國會改革後，朝委員會中心主義邁進，立法委員或黨團對委員會中心主義有關的意見如下：

（一）委員會應走向專業化

立法院第 3 屆第 6 會期第 14 次會議（88 年 1 月 12 日）立法委員曾永權、黃爾璇、陳一新等 21 人因為國會改革之需要，特擬具「立法院各委員會組織法修正草案」，略

《註 7》朱志宏，《立法論》，初版，三民出版，84 年 3 月 1 日，114-131 頁。

《註 8》林明鏞，〈國會調查權之憲法界限：評憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決〉，《月旦實務選評》，第 5 卷，第 1 期，114 年 1 月，101 頁。

《註 9》林佳和，〈國會程序：一個共識民主與政治哲學的思考〉，《公法研究》，11 期，113 年 12 月，73-76 頁。

《註 10》曾濟群、王元延，〈立法院常設委員會運作之評析〉，《中山人文社會科學期刊》，第 11 卷，第 1 期，92 年，3-6 頁。

《註 11》立法院法制局，《比較國會制度》，立法院法制局，97 年 1 月，378 頁。

《註 12》Richard F. Fenno, Jr., *Congressmen in Committees*, Boston: Little, Brown, 1973, p.14.

《註 13》林正義，〈1980 年代美國參議院外交委員會之組織及運作〉，《歐美研究》，第 21 卷，第 4 期，中央研究院歐美研究所，80 年 12 月，77、78 頁。

以：各民主國家之國會，無論採取「院會中心」制或「委員會中心」制，均於國會中心設有各種委員會，以對行政部門提出之各種議案作初步審查或實質審查。我國憲法第 62 條規定，立法院為國家最高立法機關。同法第 67 條第 1 項規定，立法院得設各種委員會。另依現行《立法院各委員會組織法》第 2 條規定，各委員會審議立法院會議交付審查之議案及人民請願書。現階段，我國雖未採取「委員會中心」制，惟為配合委員會走向專業化及因應憲法增修條文有關中央體制之改變，強化各委員會功能，提出檢討修正¹⁴。

（二）落實委員會審查程序

立法院第 5 屆第 1 會期國防委員會第 2 次全體委員會會議（91 年 3 月 6 日），委員陳健民：「……就立法院來說，國會改革走向委員會中心主義，委員會的位階是很重要的，委員會的處理對未來的院會也是很重，所以本席建議主席在（發言）時間上能從寬。」¹⁵

立法院第 9 屆第 1 會期司法及法制委員會第 9 次全體委員會會議（105 年 3 月 24 日），委員李俊俤：「……要落實委員會中心主義，所以如果各委員會一個法案有超

過三分之一無法達成共識，我們認為還要重新交付委員會繼續審查到有共識為止。……特別是預算案，有時候預算案在委員會沒有作任何決議就送院會協商，然後大家就坐在院長的大桌子前隨便砍砍殺殺，預算就通過了，我們認為這樣並不符合委員會中心主義，所以未來如果法案有超過三分之一沒有達到共識，就要重新交付委員會審查，……。」¹⁶

立法院第 9 屆第 2 會期黨團協商會議（105 年 10 月 7 日）委員王育敏表示，蘇嘉全院長上任時，特別一再強調立法院要回歸以委員會為中心，以委員會為中心的意思就是希望各項議案在委員會可以獲得充分的討論，而且尊重委員會各個委員的專業，形成以委員會為中心這樣一個新改革的走向¹⁷。

立法院第 9 屆第 2 會期第 16 次會議（105 年 12 月 23 日），時代力量黨團針對第 9 屆第 2 會期第 16 次院會建請增列討論事項第 4 案，建請院會作成決議：「於第九屆第三會期前，先擇一委員會試辦『委員會中心主義』之會議室配置，試辦一會期後，再全面改建本院所有委員會會議室空間。」¹⁸

立法院第 9 屆第 4 會期第 15 次會議

《註 14》《立法院公報》，第 88 卷第 5 期，上冊，院會紀錄，88 年 1 月 16 日，78-86 頁。

《註 15》《立法院公報》，第 91 卷第 19 期，上冊，委員會紀錄，91 年 4 月 3 日，301、302 頁。

《註 16》《立法院公報》，第 105 卷第 16 期，委員會紀錄，105 年 4 月 20 日，256、257 頁。

《註 17》《立法院公報》，第 105 卷第 71 期，黨團協商紀錄，105 年 10 月 19 日，434 頁。

《註 18》《立法院公報》，第 106 卷第 4 期，第 1 冊，院會紀錄，106 年 1 月 10 日，8、9 頁。

(106年12月29日)，時代力量黨團提案建請院會延長會期至107年1月31日止，並應於處理預算案及法案時，確切落實委員會中心主義，以完備審查程序，不以表決方式強行通過¹⁹。

立法院第10屆第7會期黨團協商會議(112年5月11日)，主席：「陳(椒華)委員，國會是委員會中心主義，你可以儘量在委員會中協調，今天是因為委員會沒有辦法處理，我們才拿出來協商……。」²⁰

立法院第11屆第1會期司法及法制委員會第14次全體委員會議(113年4月18日)，委員吳思瑤：「……委員會中心主義就是每一個關涉的法案，它被分派到立法院最專業、最資深的該委員會審議的時候，透過委員會審查的期程，能夠充分被討論，最終的協商必須要尊重委員會討論的結果，儘可能去尊重……。」²¹

立法院第11屆第1會期經濟委員會第14次全體委員會議(113年5月27日)，委員賴瑞隆：「主席、各位委員，我還是要再次提醒委員會中心主義是以委員會的發

言為準，委員會的委員才是核心，部門的意見都是給委員參考……。」²²「我想所有委員會裡面討論的案件送出去，其實都代表著委員會，我認為每一個用詞跟處理還是要謹慎，而且是委員會中心主義，如果委員會沒有好好的審查，以現在的狀況，我更不期待在院會或在朝野協商會有更細緻的討論，……。」²²

二、功能

美國總統威爾遜(W. Wilson)早在一百多年前就曾說過：「國會召開時，只不過是在民眾面前走秀，委員會才是國會運作的重心。」²³並認為「美國政府為由國會各常設委員會所統治的政府」²⁴。蒲萊斯(James Bryce)直截的表示：「國會的中心已由院會移向委員會。」²⁵戴維森(Roger H. Davidson)指出：「在國會大廈內，委員會及小組委員會掌握了政策決定的關鍵性階段，他們是政治神經中樞，搜集各類消息，區分各種不同的方案，並確定立法的細節。」²⁶準此，委員會之所以

《註19》《立法院公報》，第109卷第9期，院會紀錄，109年4月8日，51、52頁。

《註20》《立法院公報》，第112卷第49期，黨團協商紀錄，112年5月29日，516頁。

《註21》《立法院公報》，第113卷第31期，委員會紀錄，103年5月9日，482、483頁。

《註22》《立法院公報》，第113卷第55期，委員會紀錄，113年6月24日，259、265頁。

《註23》趙弘章，〈我國立法院委員會專業化與黨團協商透明化之分析〉，《中山人文社會科學期刊》，第13卷，第1期，94年6月，40、41頁。

《註24》Keefe, William J./Ogul, Morris S. *The American Legislative Process Congress and the States*, Pearson College Div, May 1, 2000 p.165。

《註25》Bryce, James B, *The American Commonwealth*, Liberty Fund, Nov. 1, 1995, p.120。

《註26》李國雄譯，〈美國國會的委員會制度一結構變遷與功能〉，《憲政思潮》，第64期，72年12月，60頁。

能成爲國會的中心，在於其具備之重要功能²⁷。

(一) 專業立法

委員會應集結具有各個專門知識領域之立法者於一堂，對於各項相關法律案先作審議，以發揮高度之專業功能，加強法律案審查之效率與品質，提升國會自主性，並符合民意之要求。

(二) 監督政府機關

立法機關除制定法律、議決預算案等國家重要事項外，基於行政院對立法院負責之憲法規定，立法院對於行政機關之監督，亦爲重要職責，而此項行政監督之行使，通常以設相對應之委員會發揮其功能，透過高度專業的審議、詢答，發揮其監督與控制作用。例如美國、德國及日本的國會採行委員會中心主義，成立各個委員會，法律案在委員會受到嚴格審查，能與政府各部會官員相抗衡，同時有效監督行政部門，防止政府濫權專制，以保障人民之自由權利²⁸。

(三) 篩選法案

委員會透過法律案審查程序，即做條文的補充，或刪除，或重新整理，予以

篩選向院會報告或交付討論的法律案，能減少院會處理法律案的時分。美國國會對法律案之審查，在一讀會時並未討論，即交委員會審查，委員會可以自由討論，與我國立法院同。委員會可以選擇法律案過關與否，即委員會一個屆期沒有審議完成的法律案，因屆期不續審的規定，必須在下個屆期重新提案，形同在該屆期被否決²⁹，以強化委員會篩選法案的功能。

(四) 意見整合

委員會在法律案與預算案之審議上，須建立在專業分工、立法者之專業知識及責任感之基礎上，並對立法目標產生共識，以發揮整合不同黨派、政府機關意見及社會輿論之作用，使國會能夠有效運作。

(五) 溝通蒐集資訊

許多國家的立法機關在審查法律案時，通常在委員會審查法律案階段，舉行公聽會或聽證會，邀請學者專家以及可能受到法律案影響之個人或團體參與討論，或列席作證，以收集思廣益之效。在立法過程中爲求確保立法品質並充分反映民意，匯集民意，落實民意政治，經由委員會以聽證會之方式，給予政府機關、社會

《註 27》同《註 1》，78、79 頁。

《註 28》同《註 5》，91 年 12 頁；同《註 27》，78、79 頁。

《註 29》陳宏義，《議事透明對委員會運作之影響分析：以我國第七屆至第九屆立法院爲例》，國立政治大學政治學系博士論文，109 年，22 頁。

相關人士、學者專家或團體表達意見之機會，藉以蒐集必要之資訊，同時喚起輿論之重視，亦屬國會委員會應有之功能。

(六) 冷卻功能

委員會對某些爭議性法律案，可能會要求更多資料或更多的討論，來延後或緩和某些激進決策的機制，即適時冷卻的功能，可以避免國會倉促做成決策。

參、委員會專業化之組織調整

立法院委員會之專業分工係配合中央政府組織結構為導向，儘量針對各個中央機關、各個部會，予以專業化之設置。每當中央政府改組或業務重新劃分，立法院得予以隨之調整委員會之設置。以下就立法院委員會於不同時期專業化調整之演進³⁰，予以說明：

一、36年3月31日

《立法院組織法》於36年3月31日國民政府令制定公布全文27條，第3條規定：「立法院設左列各委員會。一、內政委員會。二、外交委員會。三、國防委員會。四、經濟委員會。五、財政委員會。六、預算委員會。七、教育文化委員會。八、農林委員會。九、交通委員會。十、社會委員會。十一、地政委員會。十二、

邊政委員會。十三、僑務委員會。十四、民法委員會。十五、刑法委員會。十六、商事法委員會。十七、法制委員會。立法院於必要時，得增設其他委員會。」即立法院最早的委員會共計17個。

二、36年12月25日

《立法院組織法》於36年12月25日國民政府令修正公布全文27條，第3條規定之委員會共計19個，即增加勞工委員會及衛生委員會，並將經濟委員會修正為經濟及資源委員會、財政委員會修正為財政金融委員會，及農林委員會修正為農林及水利委員會。

三、37年6月10日

第1屆立法院於37年5月10日自行集會後，對各委員會的設立，曾有各種不同的修正案提出，一為增設委員會，一為裁併委員會³¹。立法院第1屆第1會期第4次會議（37年5月25日）提出增設「海政委員會」及「糧食委員會」，其中糧食委員會係為了對照行政院所設的「糧食部」。嗣於第5次會議（37年5月28日）改為「海事委員會」及「糧政委員會」，該兩委員會於同年6月1日通過，並經總統於同年月10日公布，即《立法院組織法》第3條規定：「立法院設左列各委員會。一、內

《註30》立法院法律系統，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>，立法院議事暨公報資訊網，<https://ppg.ly.gov.tw/ppg>，最後瀏覽日期：114年9月17日。

《註31》胡濤，《立法學》，初版，漢苑出版社，69年11月，29頁。

政及地方自治委員會。二、外交委員會。三、國防委員會。四、經濟及資源委員會。五、財政金融委員會。六、預算委員會。七、教育文化委員會。八、農林及水利委員會。九、交通委員會。十、社會委員會。十一、勞工委員會。十二、地政委員會。十三、衛生委員會。十四、邊政委員會。十五、僑務委員會。十六、海事委員會。十七、糧政委員會。十八、民法委員會。十九、刑法委員會。二十、商事法委員會。二十一、法制委員會。立法院於必要時得增設其他委員會或特種委員會。」本條規範了 21 個委員會，為迄今立法院設立委員會最多的時期。

四、39 年 3 月 18 日

38 年 12 月，中央政府播遷臺灣，因為轄區較大陸幅員縮小，故決議裁併政府機構，立法院也配合此一政策的演變，於 39 年 3 月 18 日全文修正公布《立法院組織法》25 條。第 3 條規定，將原來的 21 個委員會整併成 12 個委員會，即將內政及地方自治、社會、勞工、地政與衛生等 5 個委員會合併為「內政委員會」；經濟及資源與農林及水利等兩個委員會合併為「經濟委員會」；財政金融與糧政等兩個委員會合併為「財政委員會」；僑務與海事等兩個委員會合併為「僑務委員會」；民法、刑法與商事法等三個委員會合併為「民刑商法

委員會」。另外，將教育文化委員會修正為「教育委員會」。

五、41 年 12 月 27 日

《立法院組織法》於 41 年 12 月 27 日修正公布全文 28 條，將原第 3 條條次修正為第 18 條規定：「立法院依憲法第六十七條之規定，設左列委員會：一、內政委員會。二、外交委員會。三、國防委員會。四、經濟委員會。五、財政委員會。六、預算委員會。七、教育委員會。八、交通委員會。九、邊政委員會。十、僑政委員會。十一、民刑商法委員會。十二、法制委員會。立法院於必要時，得增設其他委員會或特種委員會。」即增訂立法院設立委員會之憲法依據，並將僑務委員會修正為僑政委員會。

六、47 年 7 月 26 日

民刑商法委員會係將民法委員會、刑法委員會、商事法委員會等 3 個委員會併為 1 個委員會，當時沒考慮名稱問題，就各取每個委員會的第一個字。惟因成立一個委員會，名稱與內容任務應一致，而民刑商法委員會之名稱不合邏輯，與現制亦不合，且多所誤解。因此，參照美國國會也有司法委員會，我國監察院也有司法委員會，所以改為司法委員會比較方便，經院會舉手表決結果，在場委員 160 人，

《註 32》《立法院公報》，第 47 卷第 21 會期，第 18 期，47 年 8 月 5 日，39-42 頁；第 20 期，27、47 年 8 月 19 日，28 頁。

贊成者 125 人，多數通過，並經三讀通過³²。《立法院組織法》第 18 條規定：「立法院依憲法第六十七條之規定，設左列委員會：一、內政委員會。二、外交委員會。三、國防委員會。四、經濟委員會。五、財政委員會。六、預算委員會。七、教育委員會。八、交通委員會。九、邊政委員會。十、僑政委員會。十一、司法委員會。十二、法制委員會。立法院於必要時，得增設其他委員會或特種委員會。」

七、82 年 10 月 20 日

為強化立法議事結構與功能，將現行 12 個委員會精簡為 10 個，即內政、邊政兩委員會合併為「內政與邊政委員會」，外交、僑政兩委員會合併為「外交及僑政委員會」³³，以因應第 2 屆立法委員參加各委員會意願之需要，可充實各委員會之參加人數，以增進議事效率。《立法院組織法》第 18 條規定：「立法院依憲法第六十七條之規定，設左列委員會：一、內政及邊政委員會。二、外交及僑政委員會。三、國防委員會。四、經濟委員會。五、財政委員會。六、預算委員會。七、教育委員會。八、交通委員會。九、司法委員會。十、法制委員會。立法院於必要時，得增設其他委員會或特種委員會。為確保立法權之行使得設專案小組，向行政院及其各部會調閱其所發布之命令及各種

有關文件。」

八、88 年 1 月 25 日

立法院為配合《中華民國憲法增修條文》第 4 條第 1 項，自第 4 屆起增加立法委員名額及修正中之《行政院組織法》，將增加相關部會而於《立法院組織法》全文修正 35 條時，將第 18 條條次修正為第 10 條，除增列「科技及資訊委員會」及「衛生環境及社會福利委員會」外，另外，修正相關委員會如下：

(一) 原設「預算委員會」為便於與立法院成立之「預算中心」作區隔，及配合目前實務及於決算部分之監督，乃正名為「預算及決算委員會」。

(二) 依行政院組織法（草案）將增設「文化部」，爰將教育委員會配合改為「教育及文化委員會」。

最後，因對於常設委員會之設置既採取列舉方式而非例示方式，爰刪除得增設「其他委員會」字樣。準此，《立法院組織法》於 88 年 1 月 25 日全文修正公布之第 10 條規定：「立法院依憲法第六十七條之規定，設下列委員會：一、內政及民族委員會。二、外交及僑務委員會。三、科技及資訊委員會。四、國防委員會。五、經濟及能源委員會。六、財政委員會。七、預算及決算委員會。八、教育及文化委員會。九、交通委員會。十、司法委員會。」

《註 33》《立法院第 1 屆第 90 會期第 23 次會議議案關係文書》，院總第 23 號，委員提案第 636 號，82 年 1 月 15 日印發。

十一、法制委員會。十二、衛生環境及社會福利委員會。立法院於必要時，得增設特種委員會。」

九、96 年 12 月 19 日

配合立法院委員自第 7 屆起席次減半，修正第 10 條第 1 項常設委員會數目為 8 個，並酌修其名稱。《立法院組織法》第 10 條規定：「立法院依憲法第六十七條之規定，設下列委員會：一、內政委員會。二、外交及國防委員會。三、經濟委員會。四、財政委員會。五、教育及文化委員會。六、交通委員會。七、司法及法制委員會。八、衛生環境及勞工委員會。立法院於必要時，得增設特種委員會。」

十、98 年 1 月 21 日

立法委員陳節如、潘孟安等 29 人，為增進委員問政品質並促進委員會專業化，以內政部社會司及兒童局掌理事項與「衛生環境及社會福利委員會」之衛生署（現為衛生福利部）及勞委會（現為勞動部）所轄之業務性質相近，宜納入同一委員會；又因社會福利已可涵蓋衛生及勞工相關事務，故提出「立法院組織法第十條條文修正草案」及「立法院程序委員會組織規程第五條條文修正草案」，將上開委員會名稱修正為「社會福利及衛生環境委員會」³⁴。該法律案於 98 年 1 月 6 日經立法院三讀修正通過，並於 98 年 1 月 21 日

公布。

以下綜整上述委員會因時序之不同而做專業調整的分類，如表 1。

肆、立法院委員會之組成

立法院委員會為立法院實際執行法律案審查的組織，又稱審查會，係由立法委員組成，並由渠等互選召集委員。以下分別說明委員會組成人數、組成時間及參加委員會之限制等。

一、組成人數

立法院委員會之組成人數，早期係規定在《立法院組織法》，即依該法於 36 年 12 月 25 日第 5 條規定，每一委員會，置委員「39 人至 69 人」；42 年 3 月 6 日變更條次為第 19 條規定，以「90 人」為最高額；81 年 1 月 29 日修正該規定為各委員會委員人數，以立法院委員總數除以第 18 條所規定之委員會數，所得之商數加 2 為最高額；82 年 2 月 20 日又修正為以「18 人」為最高額；88 年 1 月 25 日、88 年 6 月 30 日及 90 年 11 月 14 日《立法院組織法》再修正條次為第 11 條，且於 88 年 1 月 25 日及 91 年 1 月 15 日修正之《立法院各委員會組織法》第 3 條規定，皆以各委員會委員人數以「21 人」為最高額。嗣後，有關委員會人數即統一規定在《立法院各委員會組織法》，復於 96 年 12 月 19 日修正各委員會席次下限、上限分別為

《註 34》《立法院議案關係文書》，院總第 23 號，委員提案第 7914 號，97 年 4 月 19 日印發。

表 1 立法院委員會專業化組織調整明細表

98.1.21	96.12.19	88.1.25	82.10.20	47.7.26	41.12.27	39.3.18	37.6.10	36.12.25	36.3.31		
內政	內政及民族	內政及邊政	內政	內政			內政及地方自治		內政		
							社會				
							勞工				
							地政				
							衛生				
邊政											
外交及國防	外交及僑務	外交及僑政	外交			僑務		僑務海事			
			僑政		僑務		海事				
			國防								
經濟	經濟及能源	經濟				經濟及資源		經濟			
	科技及資訊										
財政	財政					財政金融		財政			
	預算及決算	預算				糧政					
教育及文化		教育				教育文化					
交通											
司法及法制		司法			民刑商法		民法				
							刑法				
							商事法				
法制											
社會福利及衛生環境	衛生環境及勞工	衛生環境及社會福利									

資料來源：立法院法律系統、立法院議事暨公報資訊網³⁵。
作者製表。

《註 35》立法院法律系統，網址：<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>，立法院議事暨公報資訊網，網址：<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/>，最後瀏覽日期：114 年 9 月 17 日。

「13 席、15 席」。

二、組成時間

《立法院各委員會組織法》於 88 年 6 月 30 日修正前之第 4 條，及 88 年 6 月 30 日條次變更之第 3 條，皆明定委員參加委員會應於「每會期」依次登記，即每年組成兩次。嗣後，於 96 年 12 月 19 日條次變更爲第 3-1 條，則改爲「每年首次會期」重新組成，即每年組成一次。

三、參加限制

立法院有關委員參加委員會之個數應否限制，立法制度演變如下：

(一) 得參加三個委員會

36 年 12 月 25 日公布之《立法院組織法》第 4 條規定，略以：各委員會委員，每一委員得任三委員會委員。

(二) 得參加兩個委員會

39 年 3 月 18 日公布之《立法院組織法》第 4 條規定，略以：各委員會，每一委員得任二委員會委員；41 年 12 月 27 日修正

19 條規定爲每一委員以參加一委員會爲原則，但得就其志趣參加另一委員會。41 年 12 月 27 日公布之《立法院各委員會組織法》第 4 條規定，略以：委員參加二委員會時，應註明其第一志願參加之委員會。

(三) 參加一個委員會爲限

《立法院組織法》第 19 條（42 年 3 月 6 日、81 年 1 月 29 日、82 年 2 月 20 日）規定，略以：立法院各委員會委員，每一委員以參加一委員會爲限。《立法院各委員會組織法》第 4 條於 42 年 3 月 6 日以後，除於 88 年 6 月 30 日條次變更爲第 3 條，91 年 1 月 25 日條次變更爲第 3-1 條外，皆明定每一委員以參加一委員會爲限。

伍、委員會之召集委員

《立法院組織法》第 5 條（36 年 3 月 31 日）規定，略以：各委員會各設主席「1 人」，由各該委員會委員互選之；36 年 12 月 25 日及 37 年 4 月 3 日修正公布該條規定，略以：每一委員會，各置召集委員「3 人或 5 人」，由各該委員會委員互選之，但每一委員不得兼任兩委員會召集委員；37

《註 36》立法院第 1 屆第 6 會期第 21 次會議（39 年 12 月 29 日），討論事項 4、本院法制委員會報告本院各委員會召集委員選舉時間方法及名額案，審查意見：（一）各委員會召集委員之選舉於每會期集會後兩星期內舉行之（二）各委員會召集委員之選舉用無記名單記法（三）委員參加各委員會應認定第一志願及第二志願在選舉召集委員時，其選舉權及被選舉權限於第一志願參加之委員會（四）各委員會召集委員之名額以各委員會參加人數爲比例在「30 人以下者，3 人」，「30 人以上者，每增加 30 人多 1 人，但至多不過 9 人」。經在場委員討論後，主席：「……本案第三項修正爲：（三）委員參加各委員會應認定第一志願及第二志願在選舉召集委員時，其被選舉權限於第一志願參加之委員會，其餘照審查意見通過。」即刪除選舉權之限制。參閱第 1 屆立法院第 6 會期第 21 次會議速記錄，414、415 頁。

年6月10日及39年3月18日又修正為各委員會各置召集委員，其名額及產生方法由立法院定之³⁶。嗣後，41年12月27日將上述第5條條次修正為第20條，略以：各委員會各置召集委員若干人，其名額及產生方法由立法院定之；42年3月6日修正為各委員會各置召集委員，其名額以各委員會參加委員人數為比例，「20人以下者1人」，「21人至40人者2人」，「41人以上者3人」，其產生方法由立法院定之；60年8月31日再修正為各委員會各置召集委員，其名額以各委員會參加委員人數為比例，「15人以下者1人」，「16人至30人者2人」，「31人以上者3人」，其產生方法由立法院定之；75年1月17日又修正為各委員會各置召集委員，其名額以各委員會參加委員人數為比例，「10人以下者1人」，「11人至20人者2人」，「21人以上者3人」；其產生方法，由立法院定之。最後於81年1月29日修正為委員會各置召集委員「1人至3人」，由各委員會委員互選之；委員人數「5人以下者1人」，「6人至10人者2人」，「11人以上者3人」；其產生方法，由立法院定之。

立法院委員會召集委員之人數，自36年12月25日制定《立法院各委員會組

織法》至88年1月25日全文修正前，並未明定召集委員之人數，係因規定於上述之《立法院組織法》。即其人數多係依照各委員會參與之委員人數比例產生，即某一委員會之委員人數多，召集委員就多，反之，委員會之委員人數少，其召集委員之人數自然也就少。自88年1月25日全文修正《立法院各委員會組織法》第3條第2項規定：「立法院委員會置召集委員三人，由各委員會委員互選之。」才開始明定召集委員之人數，並於91年1月25日變更條次為第3條之4。立法院第7屆因為國會席次減半，96年12月26日及98年1月23日第3條之4修正為委員會置召集委員2人。依82年2月23日之選舉辦法第4條規定，略以：各委員會之召集委員每會期改選一次，連選得連任，但以一次為限，使得委員會召集委員資深制無法建立³⁷。實務上有很高的比例，委員會召集委員是由初次當選還不熟悉議事規範的立法委員所擔任³⁸。但91年1月15日已刪除該條連任一次為限的規定，理論上將有助於建立委員會召集委員的資深程度³⁹。

委員會有關議程之排定，係由輪值召集委員決定，如召集委員分屬不同政黨，對議程之安排易生衝突，復因召集委員輪

《註37》陳淑芳，〈國會改革五法實施之成效與檢討〉，《月旦法學雜誌》，第85期，91年6月，29頁。

《註38》黃秀端，〈立法院之改革與未來發展〉，「兩岸立法制度學術研討會」，政治大學政治學系與中山人文社會科學研究所，89年7月22日，4-4-1頁以下。

《註39》張哲維，〈委員會影響力的決定因素：第六屆立法院的分析〉，國立政治大學政治研究所碩士論文，98年，6頁。

流擔任主席，使得議程的安排因難以連續而出現割裂的現象，更有因不同黨派召集委員推翻上次委員會決議之情事⁴⁰。職是，立法院第9屆第1會期第6次會議(105年3月25日)，委員段宜康等16人，為強化立法院委員會法案審議功能，建構資深制與專業化委員會，爰擬具「立法院各委員會召集委員選舉辦法」部分條文修正草案，建構立法委員資深專業制，落實委員會中心主義，期透過單一召集委員之修

法，提升委員會議事效能與專業性審查功能⁴¹。惟該修法並未通過，非但未能解決上述兩個太陽的問題，甚至更加弱化資深召集委員的角色。以立法院第10屆8個委員會為例，共計8個會期，各委員會有兩個召集委員，計有128人次的召集委員，其中擔任兩次以上者計33人⁴²，比率为25.8%，僅占全部召集委員之四分之一，如表2。即委員會召集委員未積極採取同為委員會中心主義的美國、德國及日本的

表 2 立法院第 10 屆委員會每會期召集委員明細表

會 期	1	2	3	4	5	6	7	8
內政	管碧玲 陳玉珍	沈發惠 鄭天財	莊瑞雄 林思銘	吳琪銘 林為洲	張宏陸 鄭天財	王美惠 林文瑞	莊瑞雄 陳玉珍	羅美玲 游毓蘭
外交及國防	蔡適應 呂玉玲	王定宇 呂玉玲	趙天麟 廖婉汝	趙天麟 陳以信	羅致政 江啓臣	王定宇 馬文君	蔡適應 江啓臣	何志偉 廖婉汝
經濟	邱議瑩 廖國棟	賴瑞隆 楊瓊瓔	陳亭妃 孔文吉	邱志偉 謝衣鳳	邱志偉 謝衣鳳	賴瑞隆 楊瓊瓔	邱議瑩 呂玉玲	蔡易餘 翁重鈞
財政	莊瑞雄 賴士葆	吳秉叡 林德福	郭國文 曾銘宗	鍾佳濱 李貴敏	沈發惠 羅明才	鍾佳濱 費鴻泰	林楚茵 羅明才	沈發惠 費鴻泰
教育及文化	黃國書 高金素梅	吳思瑤 萬美玲	張廖萬堅 林奕華	林宜瑾 李德維	賴品妤 林奕華	陳秀寶 鄭正鈞	范雲 張其祿	范雲 鄭麗文
交通	李昆澤 陳雪生	劉權豪 陳歐珀	陳素月 邱臣遠	陳明文 陳雪生	林俊憲 洪孟楷	劉世芳 魯明哲	許智傑 陳雪生	何欣純 陳雪生
司法及法制	周春米 李貴敏	蔡易餘 李貴敏	黃世杰 游毓蘭	黃世杰 游毓蘭	黃世杰 陳以信	陳歐珀 林思銘	劉建國 謝衣鳳	湯蕙禎 林思銘
社會福利及 衛生環境	邱泰源 劉建國	陳瑩 蔣萬安	陳瑩 陳玉珍	莊競程 蔣萬安	賴惠員 林為洲	邱泰源 張育美	邱泰源 吳玉琴	邱泰源 吳欣盈

資料來源：立法院全球資訊網⁴⁴。

作者製表。

《註 40》同《註 6》，272 頁。

《註 41》《立法院議案關係文書》，院總第 23 號，委員提案第 18708 號，105 年 3 月 23 日印發。

資深制，不利於議事程序運作，召集委員逐漸名器化而由立法委員輪流擔任⁴³，例如表 2 其中擔任一次者，計 50 人，擔任兩次以上者計 33 人，共計 83 人，即 113 名立法委員，有近四分之三委員擔任過召集委員，流動率過高且流於形式，亦不利於資深召集委員制度之建立。

陸、委員會進行法律案之審查程序

立法院委員會進行法律案之審查程序，依《立法院各委員會組織法》第 2、7、8 條及第 10-1 條規定，略以：各委員會審查立法院會議交付審查之議案，於審議案件，須經初步審查者，由委員若干人輪流審查，必要時得由召集委員推定委員若干人審查。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。於議案審查完畢後，應就應否交由黨團協商，予以議決。以下分別說明：

一、院會交付法律案

院會將法律案交付相關委員會之依據，係依《立法院程序委員會組織規程》

第 5 條規定：「本院各委員會審查議案，由程序委員會依下列規定分配提報院會決定：一、內政委員會：審查內政、選舉、大陸、原住民族、客家、海洋政策及有關內政部、中央選舉委員會、大陸委員會、原住民族委員會、客家委員會、海洋委員會、不當黨產處理委員會掌理事項之議案。二、外交及國防委員會：審查外交、僑務、國防、退除役官兵輔導政策與宣戰案、媾和案、條約案、戒嚴案及有關外交部、僑務委員會、國防部、國軍退除役官兵輔導委員會掌理事項之議案。三、經濟委員會：審查經濟、農業、國家發展、公平交易、能源政策及有關經濟部、農業部、國家發展委員會、公平交易委員會掌理事項之議案。四、財政委員會：審查財政、金融政策、預算、決算、主計、審計及有關財政部、中央銀行、金融監督管理委員會、行政院主計總處掌理事項之議案。五、教育及文化委員會：審查教育、文化、科技政策及有關教育部、文化部、國立故宮博物院、中央研究院、國家科學及技術委員會、核能安全委員會掌理事項之議案。六、交通委員會：審查交通、數

《註 42》計有邱泰源 (4)、陳雪生 (4)、黃世杰 (3)、莊瑞雄 (3)、沈發惠 (3)、陳玉珍 (3)、呂玉玲 (3)、謝衣鳳 (3)、游毓蘭 (3)、林思銘 (3)、蔡適應 (2)、王定宇 (2)、趙天麟 (2)、邱議瑩 (2)、賴瑞隆 (2)、邱志偉 (2)、鍾佳濱 (2)、范雲 (2)、陳瑩 (2)、蔡易餘 (2)、陳歐珀 (2)、劉建國 (2)、鄭天財 (2)、廖婉汝 (2)、江啓臣 (2)、楊瓊瓔 (2)、羅明才 (2)、費鴻泰 (2)、林奕華 (2)、李貴敏 (2)、蔣萬安 (2)、林為洲 (2)、陳以信 (2) 等 33 人。

《註 43》同《註 5》，46 頁。

《註 44》同《註 30》。

位發展、公共工程、通訊傳播政策及有關交通部、數位發展部、行政院公共工程委員會、國家通訊傳播委員會、國家運輸安全調查委員會掌理事項之議案。七、司法及法制委員會：審查民事、刑事、行政訴訟、懲戒、大赦、機關組織與有關法務部、行政院人事行政總處掌理事項及其他不屬於各委員會審查之議案；國營事業機構組織之議案應視其性質由有關委員會主持。八、社會福利及衛生環境委員會：審查衛生、環境、社會福利、勞工、消費者保護政策及有關衛生福利部、環境部、勞動部掌理事項之議案。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。」即立法院院會依該法律案對應各部會之職掌，分別交付對應之各委員會審查，如有無法對應者，一律交司法及法制委員會審查。

實務上，立法院各委員會所審查的法律案，由程序委員會依上開規定分配提報院會，在院會一讀時作成決定，交付相關委員會，也就是常稱的「付委」程序。例如立法院第 11 屆第 3 會期第 9 次會議（114 年 4 月 25 日），報告事項第 144 案、行政院函請審議「國際金融業務條例第二十二條之十六條文修正草案」案。程序委員會意見：擬請院會將本案交財政委員

會審查。主席：請問院會，對本案照程序委員會意見處理，有無異議？（無）無異議，通過⁴⁵。立法院自 109 至 113 年由院會交付委員會審查之法律案，每屆係採逐年「累計」，如表 3，自 109 年約 1,948 件，110 年約 3,844 件，111 年約 5,811 件，到 112 年約 7,384 件；而於 113 年換屆時，因《立法院職權行使法》第 13 條規定，法律案適用屆期不連續，即該屆法律案件數於換屆時歸零，所以 113 年重新開始計算約 2,717 件。準此，立法院第 10 屆即 109 至 112 年，院會總提案年平均約 1,931 件，院會交付委員會審查之法律案平均約 1,846 件，占院會總提案之九成以上。

另外，《立法院職權行使法》第 8 條第 2 項規定，略以：政府機關提出之議案或立法委員提出之法律案，有出席委員提議，20 人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。即逕付二讀係跳過委員會審查程序，惟實務上逕付二讀之法律案，並非全然有其急迫性，因而難脫綁案的嫌疑，對委員會專業審查的功能反而被掏空⁴⁷。此外，院會將法律案交付委員會審查後，院會本不得對該法律案加以討論，不過，如有委員或黨團提出抽出逕付二讀，即中止委員會審查，經多數贊成通過後，可將該法律案抽回院會討論。事實上《立法院職權行使法》及《立法院議事規則》

《註 45》《立法院公報》，第 114 卷第 39 期，院會紀錄，114 年 5 月 8 日，15 頁。

《註 46》同《註 30》。

《註 47》同《註 5》，36 頁。

表 3 109-113 年院會交付委員會審查法律案件數累計表

年 度	109	110	111	112	113
內政	374	652	949	1,179	483
外交及國防	48	109	168	205	54
經濟	191	420	610	728	226
財政	137	306	451	562	279
教育及文化	180	331	587	828	294
交通	110	219	321	415	142
司法及法制	428	943	1,523	1,921	631
社會福利及衛生環境	480	864	1,202	1,546	608
小計	1,948	3,844	5,811	6,983	2,717
各委員會平均	244	481	726	873	340
院會總提案	2,061	4,082	6,125	7,724	2,872

資料來源：立法院各委員會會務報告⁴⁶。

作者製表。

等國會法規均無此規定，為實務之慣例⁴⁸，如任意行之，非僅限縮委員會設置之功能，且無法走上專業立法的趨勢，甚至架空委員會應有的權力⁴⁹。立法院實務上逕付二讀的法律案，又可分為單純的逕付二讀及抽出逕付二讀，與併案協商的逕付二讀及抽出逕付二讀，後者主要是為了與委員會審查完竣的法律案併案處理，立法院近五年的逕付二讀法律案統計，如表4。

二、排定議程

《立法院各委員會組織法》第4-1條規定：「各委員會之議程，應由輪值召集委員決定之。」即委員會之議程由當週輪值之召集委員個人決定，委員會之議程有各部會之業務報告、法律案之審查、預決算案之審查、人事同意權之審查、行政命令之審查、請願案之審查、公聽會、聯席會及

《註 48》何弘光，《解讀立法院精選案例》，2 版，五南出版，114 年 2 月，356-358 頁。

《註 49》同《註 6》，319、320 頁。

《註 50》立法院議事及發言系統，<https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>，最後瀏覽日期：114 年 12 月 24 日。

表 4 109-113 年逕付二讀法律案件統計表

年 度	109	110	111	112	113
逕付二讀	30	23	1	3	14
抽出逕付二讀	16	1	0	2	8
小計	46	24	1	5	22
逕付二讀與相關提案併案協商	35	114	92	111	86
抽出逕付二讀與相關提案併案協商	13	22	29	62	67
小計	48	136	121	173	153
合計	94	160	122	178	175

資料來源：立法院議事及發言系統⁵⁰。

作者製表。

考察等。立法院各委員會對於同一法案經院會交付多案時，得由輪值召集委員逕行決定併案審查⁵¹。召集委員安排的議程能直接影響一個法案的生死存亡，因為委員會是立法審查過程中的重要關卡，一個法律案若被召集委員擱置，就等於無法審查⁵²。但依委員會中心主義，還是應該尊重委員會召集委員之排案權⁵³。委員會每年雙數會期為「預算會期」，所以排審法律案多集中在單數會期，例如立法院第 11 屆第 1 會期司法及法制委員會，參閱該委員會

之會務報告，該會期共計五十三日，其議程安排的分配比率為召委選舉為 1.75%、業務報告為 10.53%、公聽會為 12.28%、專題報告為 19.30%、考察為 8.77%、預算案為 7.02%、法律案為 40.35% 等，其中法律案相較其他議程之安排，明顯有相當重要的份量。另以近五年之單數會期觀察，各委員會審查法律案之日數，平均約十一點一日，占單數會期委員會平均開會日數之 32%，如表 5。

《註 51》委員會將院會交付審查之數個法律案，併案審查後，提出一個審查報告，經院會二、三讀通過一個法律案。例如立法院第 11 屆第 3 會期第 11 次會議（114 年 5 月 9 日），交通委員會報告併案審查委員洪孟楷等擬具道路交通管理處罰條例修正案等 20 案，完成三讀修正通過乙案。

《註 52》藍文君，《召集委員的性別權力模式 - 以第五屆立法院為例》，國立政治大學政治學系碩士論文，96 年，18 頁。

《註 53》《立法院公報》，第 106 卷第 113 期，院會紀錄，107 年 1 月 3 日，324 頁。

《註 54》同《註 30》。

表 5 109-113 年委員會排定法案議程日數統計表

年 度	109		110		111		112		113	
	單	雙	單	雙	單	雙	單	雙	單	雙
會期										
內政	9	18	8	8	19	3	22	5	23	16
外交及國防	1	3	2	3	4	1	3	4	6	0
經濟	7	3	11	6	11	10	8	4	13	3
財政	8	5	9	8	11	6	9	6	12	8
教育及文化	4	6	11	8	10	1	10	3	7	3
交通	9	2	5	7	8	2	3	2	7	2
司法及法制	17	12	16	17	19	12	32	9	23	18
社會福利及衛生環境	6	14	9	4	19	4	21	9	12	2
合計	61	63	71	61	101	39	108	42	103	52
平均	7.6	7.9	8.9	7.6	12.6	4.9	13.5	5.3	12.9	6.5
委員會得開會日數	38	34	31	39	30	38	34	28	45	32
比率	20%	23%	29%	20%	42%	13%	40%	19%	29%	20%

資料來源：立法院各委員會務報告⁵⁴。

作者製表。

三、法律案說明及詢答

法律案進行討論前，如為委員或黨團之提案，應先為法律案之提案說明，如為機關提案則進行報告，再繼續進行委員與機關間之詢答，報告及詢答為委員會所獨有，即《立法院各委員會組織法》第 8 條規定：「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。」

(一) 法律案說明

法律案之提案說明，係針對委員或黨團之提案，雖無法律依據及時間限制，實務上為尊重委員或黨團之提案，主席於該

法律案進行討論前，均會先請提案人為提案說明，當然提案人亦可不予說明。至於說明時間因法無明定，係由主席決定之，實務上主席多尊重提案人而未予限制其發言時間，如人數較多者，則主席通常宣告以三分鐘為限。

(二) 報告

委員會審查法律案前，得邀請提案機關代表進行報告，此程序為院會所無。實務上，當委員會排審法律案時，相關機關通常會就列入議程的法律案，依其權責內容，於會前以書面及電子郵件方式，將報

告送交委員會及各委員辦公室。報告格式並無統一規定，內容多包含立法理由、修正背景、增修重點，以及機關對修正內容的立場意見，如表達贊同、尊重、維持原條文或提出具體修正建議等。報告程序方面，通常由提案機關及涉管權責較重的相關機關代表上台進行口頭報告，未口頭報告的機關則提供書面資料，供與會人員現場參閱。口頭報告結束後，相關書面內容均一併收錄於會議公報紀錄中，作為法律案審查歷程的一部分。透過此報告機制，與會委員在正式進入實質審查前，能預先掌握各機關對修正內容的看法與立場，有助於後續討論更快聚焦議題，進而提升法律案審查的效率。

（三）詢答

委員會在審查法律案時，皆會針對排入審查議程的相關提案進行詢答，關於出、列席委員會的發言登記及方式，於開會通知單先行註明，重點包括登記時間、委員須親自署名登記、出席委員於登記時間內登記者優先發言、會議開始後登記者依照登記順序發言等。出席委員與列席委員分別登記於專屬的發言登記表，會議開始前在簽到處登記，會議開始後，發言登記表送往主席台，委員須前往主席台進行登記。

委員會開會前完成發言登記的出席委員，得優先於列席委員進行質詢，而在會議開始之後，出、列席委員均依照登記時間順序進行質詢。依照登記順序發言的

設計制度，可以尊重每一位與會者的參與權，展現民主程序中「發言權平等」的價值，也能鼓勵委員或與會者準時到場，建立會議的秩序性。而出席委員優先質詢的設計制度，則是因為出席者具有投票權或決策權，可以讓實質影響力較大的人及時介入討論，有助於會議快速聚焦在決策者意見上，反映其在政策討論中的核心地位。委員會審議法律案的質詢過程中，相關部會首長得出席回答，而部會的相關局、處、科長等官員皆可列席輔佐說明。

另外，如委員會後續會議繼續審查同一討論事項的法律案，且有新增付委的法律案併案審查時，委員會常常會對所有相關的法律案重新進行詢答，以確保每一個法律案都能獲得充分討論的機會。根據近五年委員會進行法律案詢答的資料觀察，如表 6，在有排審法律案的會議日中，實際進行詢答日數的比率介於 55.3% 至 78.6% 之間，平均達 66.4%。準此，委員會審查法律案時，為尊重委員的專業審查，賦予其詢答時間占有相當重要的地位，即每排審十日，就有約七日進行詢答。

此外，《立法院各委員會組織法》第 3 條規定，各委員會席次至少為 13 席，最高不得超過 15 席。觀察近五年各委員會在法律案審查過程中的詢答發言情形，如表 7，每次會議日的平均發言人次約為 15 至 22 人次，顯著高於法定的委員席次範圍，顯示除了審查法律案之委員會委員外，通常亦有其他委員（即非審查會委員）踴躍

表 6 109-113 年委員會進行法案詢答日數統計表

年 度	109		110		111		112		113	
	單	雙	單	雙	單	雙	單	雙	單	雙
會期										
內政	7	15	6	7	17	3	8	4	4	8
外交及國防	1	3	2	3	4	1	3	3	1	0
經濟	4	3	11	4	8	5	6	3	11	3
財政	4	5	7	6	5	5	9	6	9	5
教育及文化	3	4	5	4	5	1	6	2	4	1
交通	5	2	4	4	6	1	2	1	5	1
司法及法制	12	5	15	12	14	7	24	9	17	9
社會福利及衛生環境	4	10	2	4	9	1	9	5	6	1
合計	40	47	52	44	68	24	67	33	57	28
詢答平均日數	5.00	5.88	6.50	5.50	8.50	3.00	8.38	4.13	7.13	3.50
排定法案平均日數	7.6	7.9	8.9	7.6	12.6	4.9	13.5	5.3	12.9	6.5
比率	65.6%	74.6%	73.2%	72.1%	67.3%	61.5%	62.0%	78.6%	55.3%	53.8%

資料來源：立法院各委員會議事錄⁵⁵。

作者製表。

列席參與法律案的詢答與審查。統計 8 個常設委員會中，立法委員於每年參與詢答的總發言人次平均為 856 人次；若以單數會期觀察，平均更高達 1,080 人次，足見委員在委員會審查法律案時，非常重視且積極的參與程度。

四、調查權之行使與公聽會

國會調查權為議會制度不可或缺之權限。委員會於審查法律案時，必須充分瞭解和該議案有關之各種立法事實，得依法要求政府機關提供資料，及召開公聽會廣

納各界意見，才能做出和行使其職權有關之正確判斷。

(一) 調查權之行使

釋字第 325 號解釋略以：立法院為行使憲法所賦予之職權，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。該號解釋確立了立法院之文件調閱權，復經釋字第 585 號

《註 55》同《註 30》。

表 7 109-113 年委員會進行法案詢答發言人次統計表

年 度	109		110		111		112		113	
	單	雙	單	雙	單	雙	單	雙	單	雙
內政	150	297	107	128	298	57	141	61	251	177
外交及國防	16	39	32	64	81	19	51	54	47	0
經濟	100	50	244	106	145	100	108	24	219	54
財政	98	76	110	97	122	72	135	78	144	88
教育及文化	63	86	96	47	87	20	99	33	73	17
交通	83	34	76	63	109	18	55	16	102	26
司法及法制	162	137	281	189	226	65	362	112	231	155
社會福利及衛生環境	86	279	69	90	254	21	164	88	124	23
詢答總人次	758	998	1,015	784	1,322	372	1,115	466	1,191	540
詢答總日數	40	47	52	44	68	24	67	33	57	28
每日平均發言人次	19	22	20	18	20	16	17	15	21	20

資料來源：立法院各委員會議事錄⁵⁶。
作者製表。

及第 729 號予以補充解釋，包括調查權之行使及調閱權之限制。88 年 1 月 25 日公布制定之《立法院職權行使法》，設專章第八章「文件調閱之處理」，委員會得決議設調閱專案小組，有助於委員會之專業審查。嗣 113 年 6 月 24 日公布修正該專章為「調查權之行使」，明定立法院為有效行使憲法所賦予之職權，得行使調查權及調閱權，經委員會決議設調查專案小組，以強化委員會審查之功能。惟因 113 年 10 月

25 日憲判字第 9 號判決宣告有關調查專案小組之條文違憲，故立法院僅得經院會決議設調查委員會，甚至連修法前的調閱專案小組亦無法設立，此舉對委員會原有的文件調閱權明顯受到限制。

(二) 公聽會

委員會公聽會，係委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第 67 條第 2 項規定舉行公聽會，邀請政府人員及社會上

《註 56》同《註 30》。

有關係人員出席表達意見，並完成公聽會報告，作為特定議案之參考，無開會人數的問題。另外，立法院對於委員會公聽會之舉行，於《立法院職權行使法》設有專章，即第9章第54至59條，詳細規定其依據、要件、出席人員、開會通知、公聽會報告及特定議案之參考等。同法第54條規定：「各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第六十七條第二項之規定舉行公聽會。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。」委

員會審查法律案時，並非每一個法律案均會舉行公聽會，而係具重要性或爭議性的法律案，才會舉行公聽會。表8為各委員會於109至113年舉行公聽會次數之統計表，立法院委員會平均每年舉行約25場公聽會，各委員會每年平均舉行約3場公聽會。另外，《立法院職權行使法》於113年6月24日公布增訂第9章之1聽證會之舉行（第59-1至59-9條），目前雖尚未有舉行聽證會之案例，但可預見其未來將更有助於委員會中心主義之落實。

表8 109-113年委員會舉行公聽會統計表

年 度	109	110	111	112	113
內政	1	4	0	2	6
外交及國防	0	0	0	0	1
經濟	3	0	0	0	1
財政	1	4	1	3	2
教育及文化	7	7	3	7	8
交通	0	1	2	2	1
司法及法制	8	7	6	1	10
社會福利及衛生環境	2	5	9	3	6
合計	22	28	21	18	35
平均	2.8	3.5	2.6	2.3	4.4

資料來源：立法院各委員會務報告⁵⁷。

作者製表。

《註57》同《註30》。

五、法律案之討論

委員會對於院會交付審查之法案，均會列入議程之討論事項。討論程序如下：

(一) 廣泛討論

委員會時有將「大體討論」與「廣泛討論」混用之情形，係因立法院於 88 年 1 月 25 日前，《立法院議事規則》均使用大體討論一詞⁵⁸。惟自 88 年 1 月 25 日制定公布《立法院職權行使法》後，已明文限縮大體討論僅適用於同法第 8 條第 3 項規定之立法委員提出其他議案，及同法第 67 條第 1 項規定之請願文書經審查結果成為議案者。至於政府機關之提案或立法委員提出之法律案於院會討論時，依《立法院職權行使法》第 9 條及第 10 條規定分別進行廣泛討論及逐條討論。準此，委員會依《立法院各委員會組織法》第 21 條規定準用上開規定，即委員會於討論法案時，亦得進行廣泛討論及逐條討論。

委員會實務上較少進行廣泛討論，除非是社會關注之重大議題。例如立法院第 11 屆第 3 會期教育及文化委員會第 5 次全體委員會議（114 年 3 月 31 日），討論事項為審查「核子反應器設施管制法第六條條文修正草案」等案。主席：「……在場

委員提議要進行討論，依據立法院職權行使法第九條，雖然大體討論跟廣泛討論一般是在院會進行，但也有前例是在委員會的，我們相信核管法確實是大家關注的議題，我想有更多的討論也沒有不好，所以我們就依據立法院職權行使法第九條，把廣泛討論挪至委員會來進行，待會兒要發言進行廣泛討論的委員請到前方登記，登記時間到十點鐘截止，每一位委員發言時間兩分鐘……。」⁵⁹

(二) 逐條討論

英國國會委員會受理法案後，須逐條審議，美國國會委員會於公聽會結束後，進行逐條審查，德國聯邦眾議院委員會於一般討論後，即逐條審查法律案，我國立法院委員會審查法律案時，於廣泛討論後，除舉行公聽會外，即進行逐條討論⁶⁰。委員會的逐條討論係在廣泛討論之後，但也可以略過廣泛討論，直接進行逐條討論。法律案之逐條討論係屬委員會中心主義重中之重，即除了該委員會之委員外，尚包括其他委員會委員、立法院法制局、提案或主管機關，及相關機關等，一起參與討論，此亦為委員會所獨有而院所無。討論程序如有修正動議、再修正動

《註 58》有關大體討論與廣泛討論之比較，可參閱何弘光，〈立法院有關適用大體討論議案之研析〉，「我在立法院」部落格，<https://eva-ho.blogspot.com/>，最後瀏覽日期：114 年 9 月 10 日。

《註 59》《立法院公報》，第 114 卷第 33 期，委員院會紀錄，114 年 4 月 23 日，285、289 頁。

《註 60》同《註 2》，276、277 頁。

議、附帶決議等，均一併予以討論。惟依《立法院議事規則》第 11 條及第 57 條規定，除提案人外，尚須 2 人以上之連署方能成案，與德國國會的委員會進行法案審議時，只要 1 名委員即可提出修正動議，各派系亦可提出修正案⁶¹，有所不同。委員會於逐條討論程序中，彙集各家之言，納入眾人之意見，儘量歸納出最妥適的版本，表 9 為 109-113 年委員會法律案審竣件數統計表，每屆逐年增加，即 109 年 410 件、110 年 698 件、111 年 797 件、112 年 1,219 件，換屆即 113 年 665 件，

委員會每年平均審竣約 95 件。

六、協商

立法院各委員會在審查法律案之過程中，委員間如對法律案內容之意見不相一致，主席通常裁決先將此爭議部分暫予保留，待其他條文審查完畢，再邀集相關委員進行交換意見之協商。此時的協商係依《立法院職權行使法》第 68 條第 3 項規定：「各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。」為委員會審查法律案之中間程序，並非黨團協商會議⁶³，故無適

表 9 109-113 年委員會法律案審竣件數統計表

年 度	109	110	111	112	113
內政	122	71	118	211	169
外交及國防	17	29	20	41	4
經濟	54	77	96	21	63
財政	18	84	43	114	69
教育及文化	44	91	82	173	39
交通	22	50	115	39	39
司法及法制	63	247	217	404	201
社會福利及衛生環境	70	49	106	216	81
合計	410	698	797	1219	665
平均	51.3	87.3	99.6	152	83.1

資料來源：立法院各委員會務報告⁶²。

作者製表。

《註 61》同《註 5》，17 頁。

《註 62》同《註 30》。

用黨團協商會議之相關規定與轉播及紀錄等。協商過程如能化解爭議取得共識，可繼續完成法律案審查之程序。反之，如仍存有部分爭議無法達成協商共識，則繼續予以保留，或進行表決處理。

七、決議

立法院委員會審查法律案時，須俟全案審查完竣後，始得向院會提出審查報告進行後續討論。審查報告內容應包含主審委員會附具理由之決議建議、少數黨委員對於法律案審查之見解、會審委員會之審查意見及附帶決議等，有舉行公聽會者，應摘述專家、學者、利益團體代表或其他提供訊息者之主要見解。審查報告應印製關係文書，分送給每位委員。

《立法院各委員會組織法》第 10-1 條規定：「各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。」即委員會常在審查法律案的過程中，為促進審查完竣送院會處理，對於有爭議的條文率以反正還有黨團協商為由，可留待黨團協商時再討論爭議，而作成決議須交由黨團協商。此舉並不符合委員會中心主義及委員會委員之專業，結果反而使得多數法律案都湧向院會及黨團協商，大幅降低了委員會審查的密度，反而全部用政治決定，不是個好方法⁶⁴。即《立法院各委員

會組織法》第 10-1 條及《立法院職權行使法》第 10-1 條等規定，係體現委員會中心主義之最好依據，由委員會自行決議議案是否須交黨團協商，對於不須交黨團協商之議案，得經院會同意，逕依審查意見處理，實務對此亦尊重委員會而完全照審查意見通過。表 10 為立法院各委員會近五年來決議不須或須交黨團協商件數統計表，每年不須交黨團協商件數平均約 435 件，須交黨團協商件數平均約 323 件，除 109 年外，其餘各年不須交黨團協商件數均超過須交黨團協商件數，顯示委員會對於過半數之案件仍能依其專業完成審查，無須交由黨團協商。

柒、院會三讀通過法律案之版本

立法院法律案經委員會審查後，復經院會二讀及三讀後之版本又可分委員會版、黨團協商結論版及定期處理版等，以下說明之：

一、委員會版

《立法院各委員會組織法》第 11 條規定，略以：各委員會審查議案之經過及決議，應以書面提報院會討論，即實務所稱之「審查報告」。復依同法第 10-1 條規定，各委員會於議案審查完畢後，應就該議案應否交由黨團協商，予以議決。準此，各

《註 63》何弘光，〈立法程序法制與實務之研析〉，《國會季刊》，第 48 卷，第 4 期，109 年 12 月，128 頁。

《註 64》《立法院公報》，第 114 卷第 12 期，委員院會紀錄，114 年 1 月 22 日，501 頁。

表 10 109-113 年委員會決議法案是否須交黨團協商件數統計表

年度	109		110		111		112		113	
	否	是	否	是	否	是	否	是	否	是
是否須交黨團協商										
內政	29	93	41	30	39	79	105	106	52	117
外交及國防	3	14	2	27	9	11	7	34	4	0
經濟	16	38	43	34	43	53	8	13	32	31
財政	3	15	48	36	25	18	87	27	22	47
教育及文化	37	7	62	29	54	28	144	29	35	4
交通	1	21	6	44	78	37	32	7	8	31
司法及法制	17	46	142	105	133	84	269	135	185	16
社會福利及衛生環境	28	42	37	12	102	4	129	87	56	25
合計	134	276	381	317	483	314	781	438	394	271
平均	16.8	34.5	47.6	39.6	60.4	39.3	97.6	54.8	49.3	33.9
佔比	32.7%	67.3%	54.6%	45.4%	60.6%	39.4%	64.1%	35.9%	59.2%	40.8%

資料來源：立法院各委員會務報告⁶⁵。
作者製表。

委員會審查完竣之法案，如為無異議通過者，決議為不須交由黨團協商。反之，有異議保留者，決議為須交由黨團協商。《立法院職權行使法》第 10-1 條規定，略以：院會進行法案二讀時，討論各委員會議決不須黨團協商之議案，得經院會同意，不須討論，逕依審查意見處理。實務上，只要是各委員會決議不須黨團協商之法案，院會於二讀及三讀時，即依委員會審查意見之版本通過，完全體現委員會中心主義之精神。表 11 為立法院 109-113 年委員會經院會三讀通過法律案件數統計表，其中

委員會版前三年均超過五成以上，後兩年雖未超過五成，但也趨近於五成。

二、黨團協商結論版

各委員會審查完竣之法律案，如有無法達成共識而保留者，決議為須交由黨團協商處理。另外，委員會決議不須交由黨團協商之法律案，於院會宣讀後，如有委員或黨團依《立法院職權行使法》第 68 條第 2 項及第 75 條規定，提議交由黨團協商者，院會即須決定將該法律案交由黨團協商。準此，法律案交由黨團協商者，如能

《註 65》同《註 30》。

達成共識，即簽署黨團協商結論，包括協商通過及保留之條文，均送院會處理。

黨團協商是否違反委員會中心主義，即是否推翻委員會之意見，有不同之意見。例如有謂黨團協商內容應限於議事程序上之事項為限⁶⁶，涉及法律案實質內容的爭議，如果國會議事程序以委員會為中心，且委員會席次能依政黨比例分配，實不需要再設置體制化的協商機構⁶⁷；有謂黨團協商法制化後，雖加速了法律案的進行，但對於委員會審查議案的權能難免受到架空⁶⁸；有謂黨團協商會議由各黨團指派代表參加，可能造成在委員會瞭解法律案最深的委員未必能參加，因而導致黨團協商的結論推翻委員會的審查意見，委員會等同做了白工⁶⁹，促使黨團協商的重要性反客為主地逐漸凌駕委員會的審查機制⁷⁰。實則上述論點容有誤解，說明如下：

（一）黨團協商相當於委員會之延伸

立法院雖採委員會中心，惟並非每個委員會皆有分配到政黨席次，及法律案實質內容如有爭議，卻因無法進行黨團協商而致議事程序無法順利進行，又該如何處理等問題⁷¹。即如委員會就特定法律案

無法進行議事程序時，又如何能行審查之實，如無黨團協商提供其備位選擇，該法律案可能無限期擱置，出不了委員會。其次，委員會於法律案審查完竣，是否須交黨團協商，依《立法院各委員會組織法》第 10-1 條規定，係由委員會所決定，如第 31 頁之立法院委員會審竣法律案經院會二讀通過流程圖粗黑體箭頭所示，即將法律案交由黨團協商，係由委員會主動為之，如果委員會擔憂職權被架空，或被黨團協商所取代，自可決定不須交由黨團協商即可。再者，委員會決議將法律案交由黨團協商，或院會決定改交黨團協商，依《立法院職權行使法》第 70 條第 1-2 項規定，係由院會說明人（即委員會之召集委員）擔任黨團協商主席，參加成員則為各黨團協商代表 2 人（其中一人應為審查會委員），法律案雖已進入院會二讀前之黨團協商程序，但因該黨團協商之主席及成員幾乎均為委員會成員，形式上相當於委員會審查之延續，並不違背委員會中心主義之精神。有謂院長主持之黨團協商會議，出席者為各黨團代表，並無委員會之成員，有違委員會中心主義卻忽略院長召集之黨團協商，幾乎都是委員會或黨團主動

《註 66》康凌華，《國會自律權下黨團協商制度的研究》，國立成功大學法律學研究所碩士論文，92 年，110 頁。

《註 67》同《註 37》。

《註 68》同《註 6》。

《註 69》楊日青，〈從憲政走向探討立法常委會之再改革〉，《國政研究報告，憲政（研）091-003 號》，財團法人國家政策研究基金會，網址：<https://www.npf.org.tw/2/902>，最後瀏覽日期：114 年 9 月 16 日。

《註 70》同《註 5》。

《註 71》何弘光，《立法院黨團協商制度》，初版，五南出版，114 年 7 月 25 日，48 頁。

請求院長召集，如流程圖虛線箭頭所示，係因實務上負責召集協商之黨團無法凝聚共識，乃請求院長主持該黨團協商，此種自行將黨團協商主導權「授權」由委員會召集委員以外之人負責，自應預期其可能產生之結果，並應予以承受，而非結果不如預期，即歸咎院長主持之黨團協商未尊重委員會中心，似乎並不妥適。準此，學界有關黨團協商機制是否會「架空」委員會的審查情況，容有誤解，即係因委員會自動放棄該黨團協商主導權之「原因」，交由院長主持黨團協商，及由各黨團之負責人或黨鞭出席，以致脫離了委員會中心，才會產生學界疑慮之「結果」。

（二）委員會中心主義須靠自我提升

立法院委員會的審查報告決議，在黨團協商和院會進行二讀時，常有被推翻之情形，主要的原因，一為委員會未能建立專業權威，一為委員會會議之出席委員人數低落，造成只要一或二人協議即可操控法律案的委員會個人化現象，自難取得院會對其決議之尊重⁷²。甚至，委員會完全棄守自己之職權，將其審查結果：本案各條文均保留，送院會協商⁷³。準此，委員會如要強化委員會中心主義之落實，得到院會的尊重，應該先自我要求，提升委員

會審查程序的出席率及專業審查之密度。

（三）黨團協商結論版得為委員會版

黨團協商僅係立法院紛爭解決機制之平台，即委員會各黨派委員於審查法律案時，或因政治立場或因特定團體壓力等不同因素之考量，以致無法有效達成合議，但因時效及程序經濟等因素，只好先決議交由黨團協商。嗣後，經過時間的沉澱及意見的溝通後，仍有可能作成維持委員會審查意見的協商結論。例如立法院第10屆第6會期第10次會議（111年12月2日）討論事項2、本院財政委員會報告併案審查行政院函請審議、台灣民眾黨黨團、時代力量黨團、委員會銘宗等16人、委員楊瓊瓔等21人、委員謝衣鳳等16人、委員陳亭妃等21人、委員林楚茵等19人分別擬具「促進民間參與公共建設法部分條文修正草案」……等案。經黨團協商達成共識，作成黨團協商結論（111年11月10日）：「照審查意見通過。」⁷⁴

三、定期處理版

《立法院職權行使法》第71-1條：「議案自交黨團協商逾一個月無法達成共識者，由院會定期處理。」實務上協商期間的起算日，以立法院議事處函請各黨團通

《註 72》楊日青，〈為立法院常委會把脈〉，《理論與政策》，10卷4期，85年9月，57、58頁。

《註 73》《立法院公報》，第12卷，第56期，院會紀錄，112年6月14日，373頁。

《註 74》《立法院公報》，第111卷，第110期，上冊，院會紀錄，111年12月19日，468-578頁。

知召開協商的發文日期⁷⁵為準，即該一個月係自發文日期即日起算至相當日前一日為屆滿日。負責黨團務必召集協商，如未經協商者，院會暫不處理，俟經協商無法達成共識，始依該規定處理⁷⁶。即在這一箇月的期間內，只要發過一次通知，只要有人沒有來，就是視為無法達成共識⁷⁷，院會即依議程進行完成立法程序⁷⁸。惟立法院實務上將法律案依定期處理的方式並不多，如表 11，經院會三讀通過定期處理版之法律案，五年共計 35 案，平均一年約 7 案，對委員會中心幾不構成任何影響。

綜上所述，法律案是否交由黨團協商，係由委員會所決定，且該黨團協商原則係由該委員會召集委員擔任黨團協商會議主席，相當於委員會審查之延續。準此，由原法律案審查委員會召集委員主持，或授權由院長主持之黨團協商所達成的共識，並簽署協商結論，並無違反委員會中心主義，其三讀通過之法律案件數，如予以併計，如表 11 粗黑框，近五年通過法律案件數均超過八成，甚至 109 年及

111 年超過九成，112 年達到百分之百。

捌、結論

世界各國面對行政權的肥大化，與行政事務的日趨專業化及技術化，採行「委員會中心主義」，發展「術有專精」的委員會審查制度，已然成為現代國會政治的必然趨勢⁸⁰。委員會中心主義為立法專業化所必要，立法院於第 9 屆之後，將其列為國會改革目標，符合世界潮流，但有謂迄今仍未竟其功，自應該有繼續推動的認知之必要⁸¹。惟依本文上述之分析，立法院委員會中心之實踐，已有相當之成果，但仍有努力之空間。本文建議似可朝以下方向為之：

一、儘速建立召集委員資深制度

美國國會建立國會資深制的不成文傳統，以及國會議員對於資深議員擔任主席有利於立法活動的連續性與專業性的共同認知，同時與行政部門的溝通聯繫往往較為駕輕就熟⁸²，委員會主席類似我國立法

《註 75》該日期自第 9 屆第 7 會期起，載明立法院全球資訊網——議案整合暨綜合查詢系統——輸入議案名稱——交付協商欄位。

《註 76》《立法院公報》，第 105 卷，第 30 期，院會紀錄，105 年 5 月 17 日，350、351 頁。

《註 77》《立法院公報》，第 105 卷，第 26 期，院會紀錄，105 年 5 月 10 日，497-514 頁。

《註 78》同《註 48》，279-282 頁。

《註 79》立法院議事及發言系統，<https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>，最後瀏覽日期：114 年 12 月 24 日。

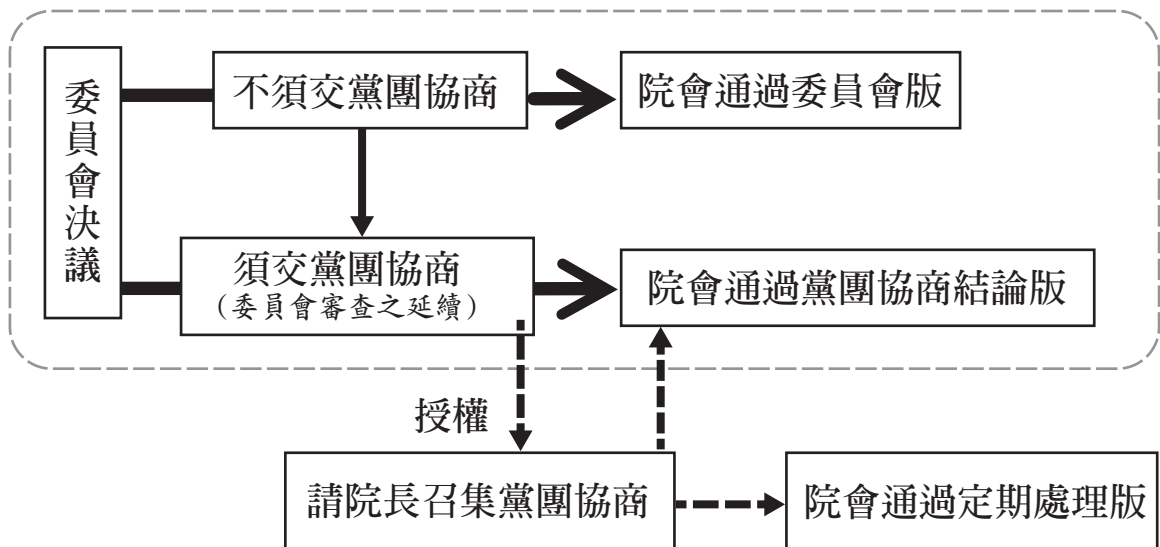
《註 80》同《註 2》，149 頁。

《註 81》羅傳賢，《自由廣場》民進黨的「委員會中心主義」呢？自由評論網，109 年 1 月 31 日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1348667>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 26 日。

表 11 立法院 109-113 年委員會經院會三讀通過法律案件數統計表

		109	110	111	112	113
委員會版（不須協商）(A)		87	68	64	98	27
黨團協商結論 含共識版 (B)	須交協商	16	33	36	130	21
	改交協商	5	8	0	0	0
定期處理版 (C)		1	21	3	0	10
合計 (D=A+B+C)		117	130	103	228	58
占比 (A/D)		74%	52%	62%	43%	47%
占比 ((A+B) /D)		99%	84%	97%	100%	83%

資料來源：立法院議事及發言系統⁷⁹。
作者製表。



立法院委員會審竣法律案經院會三讀通過流程圖

作者製圖表。

院各委員會的召集委員⁸³，主席多由多數黨在該委員會最資深的議員擔任，委員會主席的權力地位非常重要，主導委員會的政策審查進度與結果，也包括該委員會的相關人事與預算⁸⁴。所以委員會的會議主席通常由資深議員來擔任，其對議事規則最為熟悉，對該委員會審查法案的歷史脈絡最為熟稔。德國《眾議院議事規則》第 58 條規定，委員會主席及其代理主席依元老會之協議確定之。日本委員長席次依政黨比例分配，多由曾任部長或當選次數較多之資深者擔任，由各委員會成員推選之，係由慣例形成委員會中的資深制度。準此，為落實委員會中心主義，實有必要參酌上開各國制度，儘速建立召集委員資深制度，讓有豐富議事及審查法律案經驗的召集委員主導程序，方能有效促進法律案的審竣，及避免動輒作成須交黨團協商之決議。

此外，為解決委員會發生多頭領導的問題，參照英國及美國國會之委員會經驗，以明文規定召集委員必須資深者，且只設置 1 人，即責任不易分散容易專一，事權亦可有效集中，可負起推動委員會工作的責任。現行召集委員複數制，是歷史與政黨協商下的產物，未來是否調整，實

有賴於政黨的共識，予以通盤檢討。或可參考 36 年 3 月 31 日制定之《立法院組織法》第 5 條規定，各委員會各設主席「1 人」，及立法院第 9 屆第 1 會期第 6 次會議（105 年 3 月 25 日）交付審查之「立法院各委員會召集委員選舉辦法部分條文修正草案」之單一召委之修法，抑或於過渡期，亦得設召集委員 1 人，副召集委員數人為妥⁸⁵。

二、增加逕付二讀之條件

《立法院職權行使法》第 8 條第 2 項規定，略以：政府機關提出之議案或立法委員提出之法案，有出席委員提議，20 人以上連署或附議，經表決通過，得逕付二讀。惟逕付二讀的法案並非全然有其急迫性，甚至有為特定法案的操作之嫌疑，反而有悖委員會專業審查的功能。建議參考德國《眾議院議事規則》第 81 條規定，法案要逕付二讀，必須有黨團或百分之五以上眾議院議員的提議，以及出席委員三分之二同意的高門檻限制，或日本《國會法》第 56 條第 2 項但書規定，明定如果特別緊急，眾議院可以應提案人的請求，決議省略委員會審查的緊急要件。

另外，法案一經院會交付委員會審

《註 82》楊婉瑩，〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例〉，《問題與研究》，第 41 卷，第 4 期，91 年 7 月，83-113 頁。

《註 83》鄭明德，〈召集委員落實「委員會中心主義」？2018 年公司法修正觀察〉，《通識學報》，第 6 期，144 頁。

《註 84》曾濟群，〈國會立法與程序〉，臺灣書店，90 年 11 月，21 頁。

《註 85》同《註 37》30 頁。

查，院會僅能於委員會提出審查報告與決議後，再度議決之。準此，法案從委員會抽出逕付二讀，乃係剝奪各委員會審查之權利，實務上僅以議事慣例作為依據顯然有所缺失，有必要明文限制⁸⁶。即可參考美國眾議院規定提出中止委員會審查之動議，須在該法案交付委員會逾三十日而沒有提出報告，經全體委員過半數之簽署後，列入中止審查議程，十天後始可提出該動議，該動議如經否決，同一會期內不得對同一法案提出之⁸⁷。

三、落實委員會審查小組制度

美國國會各常設委員會下可設置小組委員會（subcommittees），以因應各種專業議題，德國國會各委員會多設置從屬委員會或工作小組因應之。而《立法院各委員會組織法》第7條亦有類似規定，即各委員會審議案件，須經初步審查者，由委員若干人輪流審查，必要時得由召集委員推定委員若干人審查。惟實務上似乎未予以落實，日後各委員會實應強化該條文之適用。例如立法院第8屆第8會期內政委員會第2次會議（104年9月24日）成立「景觀法及景觀師法初步審查小組」決議：「為彙整各界不同意見，依立法院各委員會組織法第七條規定，成立『景觀法及景觀師法初步審查小組』，由邱委員文彥召集，

進一步整合各界意見，草擬具體條文，供本委員會審查時參考。」即召集委員於法律案進行逐條討論前，得依案件之性質或委員之建議，先交由相關專業之委員成立審查小組進行審查，初步審查後，再繼續進行討論事項，並以審查小組之意見為基礎進行討論，方能強化委員會之專業性。

四、強化委員會協商機制

《立法院職權行使法》第68條第3項規定：「各委員會審查議案遇有爭議時，主席得裁決進行協商。」因該協商並非黨團協商，而係委員會審查議案之中間程序，往昔較不重視，徒具形式，亦未做記錄，即保留交由黨團協商，等同自廢委員會協商之功能。職是，委員會之成員於該法律案尚未達成共識前，除不應輕易保留交由黨團協商外，該委員會之協商過程也應予以記錄，方能強化委員會之協商功能，並留作日後黨團協商之參考。

五、交付黨團協商之限制

鑑於目前委員會決議交付黨團協商之案件數過多，有必要對此予以限制。即有謂委員會於法律案審查完畢，作成決議交付黨團協商，等同弱化委員會審查功能，故必須嚴格限制交付黨團協商之門檻，即委員會審查後保留條文為全部條文三分之

《註86》沈富雄，〈第五屆立法院的新困境〉，《中國時報》，15版，91年7月3日。

《註87》同《註5》，43、44頁。

一以下者，始可決議交付黨團協商⁸⁸。也就是立法院第 9 屆第 1 會期司法及法制委員會第 9 次全體委員會議，委員李俊偉指出的為落實委員會中心主義，如果各委員會一個法案有超過三分之一無法達成共識，要重新交付委員會繼續審查到有共識為止。此外，縱使交由黨團協商，其黨團協商應尊重委員會之決議，即協商之標的僅限於保留之條文，不包括非保留條文，方能落實委員會中心主義之精神。再者，委員會作成決議不須交由黨團協商，卻於院會進行二讀會時，因委員或黨團依《立法院職權行使法》第 68 條第 2 項規定，提出異議，毋庸討論及表決，即無須任何理由就可以逕交黨團協商者，等同完全漠視委員會所做成之決議，顯不妥適。爰此，建議為尊重委員會之決議，對於該異議，仍須經院會議決通過為宜。

六、黨團協商應尊重委員會

立法院黨團協商制度分為黨團主持的黨團協商和立法院院長主持的黨團協商兩種。前者由該議案之院會說明人（委員會

召集委員）所屬黨團負責召集，通知各黨團書面簽名指派代表 2 人參加，該院會說明人為當然代表，並由其擔任協商主席，相當於委員會審查法律案的延伸，並不悖於委員會中心主義，如上文流程圖虛線框。惟後者是由立法院院長、副院長、黨團負責人或黨鞭所組成，有謂渠等多沒有在相關委員會參與審查法律案，作成之協商結論，卻可以修正或甚至推翻委員會的審查意見，等同取代了委員會的實質審查功能，這是從根本上否決委員會審查的正當性⁸⁹。準此，為杜絕上述爭議，委員會應避免決議須交黨團協商，而黨團召集之黨團協商非不得已之情況下，亦不得請求院長進行黨團協商。縱使由院長主持的黨團協商，該黨團協商會議，應邀請審查委員會的召集委員及若干委員納入黨團協商會議的當然代表，或列席充分表達意見。

（本文作者何弘光為政治大學法學院碩士、立法院秘書；陳穎萱為交通大學管理學院碩士、立法院專員）

《註 88》同《註 6》

《註 89》楊婉瑩，〈立法院的決策角色：以第三屆立法院為例〉，《問題與研究》，第 41 卷，第 4 期，91 年 7 月 83-113 頁；同《註 82》。

參考文獻

一、政府檔案資料

- 《立法院公報》，第 47 卷第 21 會期，第 18 期，47 年 8 月 5 日；第 20 期，47 年 8 月 19 日。第 88 卷第 5 期，上冊，院會紀錄，88 年 1 月 16 日。第 91 卷第 19 期，上冊，委員會紀錄，91 年 4 月 3 日。第 105 卷第 16 期，委員會紀錄，105 年 4 月 20 日。第 105 卷，第 26 期，院會紀錄，105 年 5 月 10 日。第 105 卷，第 30 期，院會紀錄，105 年 5 月 17 日。第 105 卷第 71 期，黨團協商紀錄，105 年 10 月 19 日。第 105 卷第 75 期，院會紀錄，105 年 10 月 31 日。第 106 卷第 4 期，第 1 冊，院會紀錄，106 年 1 月 10 日。第 106 卷第 113 期，院會紀錄，107 年 1 月 3 日。第 109 卷第 9 期，院會紀錄，109 年 4 月 8 日。第 111 卷，第 110 期，上冊，院會紀錄，111 年 12 月 19 日。第 112 卷第 49 期，黨團協商（參見註 20）紀錄，112 年 5 月 29 日。第 112 卷，第 56 期，院會紀錄，112 年 6 月 14 日。第 113 卷第 31 期，委員會紀錄，113 年 5 月 9 日。第 113 卷第 55 期，委員會紀錄，113 年 6 月 24 日。第 114 卷第 12 期，委員院會紀錄，114 年 1 月 22 日。第 114 卷第 33 期，委員院會紀錄，114 年 4 月 23 日。第 114 卷第 39 期，院會紀錄，114 年 5 月 8 日。
- 《立法院第 1 屆第 90 會期第 23 次會議議案關係文書》，院總第 23 號，委員提案第 636 號，82 年 1 月 15 日印發。
- 《立法院議案關係文書》，院總第 23 號，委員提案第 7914 號，97 年 4 月 19 日印發。
- 《立法院議案關係文書》，院總第 23 號，委員提案第 18708 號，105 年 3 月 23 日印發。

二、專書論文

- 立法院法制局，《比較國會制度》，立法院法制局，97 年 1 月。
- 古登美、沈中元、周萬來，《立法理論與實務》，4 版，國立空中大學用書，94 年 1 月。
- 朱志宏，《立法論》，初版，三民出版，84 年 3 月 1 日。
- 何弘光，《解讀立法院精選案例》，2 版，五南出版，114 年 2 月。
- 何弘光，《立法院黨團協商制度》，初版，五南出版，114 年 7 月 25 日。
- 周萬來，《議案審議——立法院運作實況》，6 版，五南出版，113 年 9 月。
- 林瑞雯，《立法院委員會與黨團協商制度之研究（1999-2002）》，國立臺灣大學國家發展研究所碩士論文，91 年，11-14 頁。

胡濤，《立法學》，初版，漢苑出版社，69 年 11 月。

陳宏義，《議事透明對委員會運作之影響分析：以我國第七屆至第九屆立法院為例》，國立政治大學政治學系博士論文，109 年。

康凌華，《國會自律權下黨團協商制度的研究》，國立成功大學法律學研究所碩士論文，92 年。

張哲維，《委員會影響力的決定因素：第六屆立法院的分析》，國立政治大學政治研究所碩士論文，98 年。

曾濟群，《中外立法制度之比較》，中央文物供應社，77 年 6 月。

曾濟群，《國會立法與程序》，臺灣書店，90 年 11 月。

藍文君，《召集委員的性別權力模式 - 以第五屆立法院為例》，國立政治大學政治學系碩士論文，96 年。

三、期刊

何弘光，〈立法程序法制與實務之研析〉，《國會季刊》，第 48 卷，第 4 期，109 年 12 月，117-146 頁。

李國雄譯，〈美國國會的委員會制度—結構變遷與功能〉，《憲政思潮》，第 64 期，72 年 12 月，60-78 頁。

沈富雄，〈第五屆立法院的新困境〉，《中國時報》，15 版，91 年 7 月 3 日。

林正義，〈1980 年代美國參議院外交委員會之組織及運作〉，《歐美研究》，第 21 卷，第 4 期，中央研究院歐美研究所，80 年 12 月，75-122 頁。

林佳和，〈國會程序：一個共識民主與政治哲學的思考〉，《公法研究》，第 11 期，113 年 12 月，61-82 頁。

林明鏘，〈國會調查權之憲法界限：評憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決〉，《月旦實務選評》，第 5 卷，第 1 期，114 年 1 月，86-103 頁。

陳淑芳，〈國會改革五法實施之成效與檢討〉，《月旦法學雜誌》，第 85 期，91 年 6 月，26-41 頁。

黃秀端，〈立法院之改革與未來發展〉，「兩岸立法制度學術研討會」，政治大學政治學系與中山人文社會科學研究所，89 年 7 月 22 日，4-4-1 頁以下。

曾濟群、王元延，〈立法院常設委員會運作之評析〉，《中山人文社會科學期刊》，第 11 卷，第 1 期，92 年，1-26 頁。

- 楊日青，〈為立法院常委會把脈〉，《理論與政策》，第 10 卷，第 4 期，85 年 9 月，50-64 頁。
- 楊婉瑩，〈立法院委員會的決策角色：以第三屆立法院為例〉，《問題與研究》，第 41 卷，第 4 期，91 年 7 月，83-113 頁。
- 趙弘章，〈我國立法院委員會專業化與黨團協商透明化之分析〉，《中山人文社會科學期刊》，第 13 卷，第 1 期，94 年 6 月，37-54 頁。
- 鄭明德，〈召集委員落實「委員會中心主義」？2018 年公司法修正觀察〉，《通識學報》，第 6 期，141-158 頁。

四、外國文獻

- Richard F. Fenno, Jr., *Congressmen in Committees*, Boston: Little, Brown 1973.
- Keefe, William J./Ogul, Morris S, *The American Legislative Process: Congress and the States* Pearson College Div, May 1, 2000.
- Bryce, James B, *The American Commonwealth*, Liberty Fund, Nov. 1, 1995.

五、網際網路

- 立法院全球資訊網 / 各委員會 / 常設委員會，<https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=166>，最後瀏覽日期：114 年 7 月 16 日。
- 立法院議事及發言系統，<https://lis.ly.gov.tw/lylgmeetc/lgmeetkm>，最後瀏覽日期：114 年 12 月 24 日。
- 立法院議事暨公報資訊網，<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/>，最後瀏覽日期：114 年 9 月 17 日。
- 立法院法律系統，<https://lis.ly.gov.tw/lglawc/lglawkm>，最後瀏覽日期：114 年 9 月 17 日。
- 教育部重編國語辭典修訂本，<https://dict.revised.moe.edu.tw/index.jsp>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 24 日。
- 何弘光，〈立法院有關適用大體討論議案之研析〉，「我在立法院」部落格，<https://eva-ho.blogspot.com/>，最後瀏覽日期：114 年 9 月 10 日。
- 楊日青，〈從憲政走向探討立法常委會之再改革〉，國政研究報告，憲政(研)091-003 號，財團法人國家政策研究基金會，<https://www.npf.org.tw/2/902>，最後瀏覽日期：114 年 9 月 16 日。
- 羅傳賢，《自由廣場》民進黨的「委員會中心主義」呢？自由評論網，109 年 1 月 31 日，<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1348667>，最後瀏覽日期：114 年 3 月 26 日。