



立法倡議及立法實務

——以民間司法改革基金會之經驗為中心

呂政諺

財團法人民間司法改革
基金會法律政策部主任
暨專職律師

目次	壹、前言 貳、機關內部法案研修會議	參、立法院審議階段 肆、代結論：三黨不過半的新國會局勢
----	----------------------	--------------------------------

壹、前言

1995年11月，財團法人民間司法改革基金會（下稱「民間司改會」）籌備處正式成立，並於1997年5月正式設立。從設立至今29年，民間司改會就法律扶助法、法官法及國民法官法等重要的法案，皆以提出民間版草案、召開記者會及公開倡議等方式，進行推動、監督立法的工作。以近2年來說，民間司改會有提出版本或修法意見的法案，便有刑事

補償法、憲法訴訟法、民事訴訟法、犯罪被害人權益保障法、刑法（新增妨害性隱私及不實性影像罪章）、法官法及國家賠償法等內容¹，其對於法案之進程及內容，亦不乏影響。

筆者任職於民間司改會，負責法案研議及推動之秘書工作。對於民間團體如何進行立法倡議的工作、發揮社會影響力，有些許觀察。其中，亦存在實務及法規範之落差，但就目前公開之文獻資料中所述甚少。為此，筆者擬就個人

之觀察及經驗出發簡介之，以促進社會、公眾對於立法活動之交流及參考。因個人經驗之侷限，如有錯漏、不足之處，敬請各界不吝指教。又因篇幅有限，本文內容以立法倡議上重要之程序為主軸，就民間團體如何與社會及立法院溝通（如：召開記者會、發布聲明、提起策略性訴訟、行文建請立委質詢或關注議題）之策略，本文暫不論及。

貳、機關內部法案研修會議

就立法程序的發動言，兩大來源分別是政府提案及立委提案。其中，絕大多數經三讀通過的法案皆為政府提案，或為機關採納委員提案後的折衷版。反之，如僅有委員提案，該法案甚至難以獲得委員會排審、進行實質討論的機會。

當執政黨同時為國會多數黨時，政府提案的影響力自不言而喻。縱為少數政府時期，事務官在關於執法可行性之意見、整體法制度之理解以及立法事實（如：統計數據、個案執行經驗、人力資源配置）上，仍具有主導性；反之，立法院及各立法委員辦公室就法案研議所能投入的資源甚少，因此政府提案仍具相當之重要性。

就此，立法程序乃至於立法倡議的第一步——甚至是最為關鍵的一步，是政府內部的法案研修會議。從民間團體推動修法的角度來看，能夠於此階段受邀

討論、表示意見，是至關重要的一步。因司法領域相關法案之提案機關，主要係司法院及法務部，是就其處理「法律案」之部分，說明如下。

一、司法院²

就司法院主管法律之研修，係由各廳主責研議，經司法院院會通過後送請立法院審議。如有會銜之需要（通常為行政院），則於獲會銜機關函復後，再送立法院。

各廳由調辦事法官承辦法案研修事宜，並召開諮詢會收集各界意見。諮詢會係邀集審、檢、辯、學及關係機關之代表與會，提供諮詢意見供內部研議之用。如涉及重要議題時，司法院可能以新聞稿形式，略為說明會議之概要或進度；惟相關會議紀錄、研究報告並不會公開或於立法說明時提及。其中，法官代表由司法院邀請任職於最高法院或高等法院之資深法官出席；檢方代表由法務部指派；律師代表由全國律師聯合會推派，由其接獲開會通知後，轉由所屬之各專業領域委員會推派代表；學者代表由司法院邀請之；關係機關常見有內政部警政署等執法機關。

如已完成草案，送院會前，司法院視情形將先行公布草案內容，並徵詢意見或舉辦公聽會³；除於網站上公告外，亦有以公文函請相關單位的作法，此時無法直接於網站上獲知資訊。就所獲之

反饋意見，司法院也可能再召開會議討論之。然上述召開公聽會之作法屬少數，大多數草案並未舉辦公聽會，而係直接經院會通過並公布後，送請立法院審議。

二、法務部

就法務部主管法律之研修，係由各司或直屬機關主責研議。由於法務部為二級機關，因此研議的流程也分為部內研議階段及報院審查階段。

於部內研議階段，承辦以各司之調辦事檢察官、科員、科長作為秘書單位。就此階段諮詢會議之召開情形，類同上述⁴，且亦會邀請司法院與會⁵。與司法院不同的是，因法務部屬行政機關而非司法機關，故於完成修正草案並經部、次長核准後⁶，應依行政程序法第151條第2項準用第154條第1項將草案全文公告周知⁷。就此，法務部公告完整之草案時，尚未經行政院院會通過。以2021年12月27日公告之洗錢防制法為例，民間司改會便於公告收集意見期間，有行文陳述意見。經後續再召開會議討論後，關於「無故交付帳戶罪」之規定，便有相當程度之修正。

依行政院處務規程第3條規定，政務委員負責政策與法案之審查，是就各部會報院審查、各院送會銜之法案，於行政院院會前，先由政務委員就跨部會事項進行聯繫協調⁸。此階段，政務委員於

研商會議時，能直接就修改法案內容提修正意見，或退回再請研議；如有必要時，也能邀請民間團體、專家學者與會。法案經政務委員審竣，則報院會討論，且與會機關原則上不得再於院會表示不同意見⁹。

值得注意的是，兩院會銜法案時，除得加註不同意見外，亦得自行提出版本併送立法院。如2022年8月25日送立法院審議之「刑法第185-3條條文修正草案」（制定毒駕罪），司法院便加註不同意見，且其篇幅甚至較行政院版之立法說明為多。就自行提出版本之例子，近期可見2024年3月11日送立法院審議之「刑事訴訟法第70-1條、第245條及第245-1條條文修正草案」（律師筆記權及救濟），可見行政院提出乙案。近年實務上，兩院會銜時加註不同意見之情形日趨普遍，雖提高了立法院審議時的難度，但也可公開呈現機關間之不同意見，而有利於實質之公共討論及論點交換。

參、立法院審議階段

就目前立法實務之運作，法案內容之討論及修正係以各委員會之審查及黨團協商為核心。是以下說明，將以此部分之程序為主：

一、提案

促請立委或黨團提案，可使民間版之條文於立法院完整呈現。為立委提案時，應有15人以上之連署；黨團則可直接提案，是縱小黨之席次未滿15席，但只要達到成立黨團的3席門檻，也可單獨提案。

二、程序委員會

程序委員會職司立法院院會議程之排定，於每周二下午12時至2時召開，決定下次院會（即週五開議之院會）議程。除了一讀程序外，於委員會審查完竣或完成黨團協商之法案，亦須經程序委員會排入院會討論，始能完成二讀、三讀程序。換言之，縱使法案經委員審查完竣，並經黨團協商獲致共識，如程序委員會不予排入院會，法案也未能三讀通過。

三、一讀程序（院會）

於會期間，院會於每周五、二召開，周五為開議，隔周二之院會係繼續開會，兩者為同一次院會。絕大多數之提案於一讀程序並不會受到阻礙，於立法實務上較無問題。此處值得說明的是，議案於立法程序中有「確定」之概念，即院會雖完成一讀，立法委員仍得於下次院會散會前提出「復議動議」反對之¹⁰。議案確定後，方得進行後續之立法程序。換言之，尚處於「復議期間」

之法案，委員會不得排審。惟實務上就尚未確定之法案，召集委員常以加註「經院會復議，則不予審查」之條件，於委員會合併審查¹¹。

實務上民間團體可能係於委員會排案審查前夕，始關注爭議並提出民間版草案促請立委提案，是應注意提出之法案何時可由委員會併案審查。如尚未一讀，提案應先於周二經程序委員會排入當周五之院會進行一讀，下次院會散會時間則為兩周後之周二。如再計入議事及立委連署簽名的作業時間，至少應於排審前一個月促請立委提案。

四、委員會審查

委員會於會期間每周一、三、四召開；其之審查為立法實務上，主要就法案內容進行實質討論之程序。討論時，會由相關機關列席針對其提案或委員提案表示意見，先為大體討論後，再進入逐條審查。逐條審查時，有共識者由召集委員宣告依提案通過，無共識者則可作保留之宣告。

如法案版本未及提出時，可由本委員會委員3人提出「修正動議」之方式，就目前討論中之草案條文，提案進行修正。此時，限於就已提案討論之條文進行修正，不能修正各版本中未有之條文或新增條文。實務上，提案機關修正其提案時，常以協請執政黨委員提出修正動議之方式處理之。又修正動議之文

書，目前並不會公告於立法院相關網站上。但於其內容經採納後，將列於委員會之審查報告中。各黨如未能就法案內容取得共識，為促進議事效率及和諧，召集委員多會以委員會審查完竣，但交付黨團協商之方式處理之。

因機關之立場及版本既已確定，是於委員會審查階段之立法倡議，應促請立委就機關提案提問或表達民間團體之修法建議。惟因各立委辦公室之人力、資源有限，未必能將民間團體之意見化為法律文字，如有明確之修法建議，應避免以描述其理念之方式進行說明；而應擬具完整之法律條文，協請立委提案。

基於對關係機關就法律執行之判斷及專業意見的尊重，除非關係機關同意其他版本之內容，實務上甚少於關係機關表示窒礙難行之情形下，逕予通過條文。就此，當立委會意見與關係機關不同時，立委或機關便可能以協調會之形式，再依據各界及立委就法案之意見進行研商。實際上來看，於關係機關未同意委員版或修正動議的情況下，能取得共識之折衷版法案，往往是於委員會會議間的休息時間，或非正式協調會進一步討論而得。但委員會作為各立委正式表達意見及立場的形式，是鬆動關係機關既定方案的關鍵。

另值得注意的是，當立委與關係機關就法案之爭點辯論時，個別立委就爭議掌握之理論及資訊，通常未如機關之

專業行政官僚熟悉。因此，如針對內容進行攻防及說明時，有必要即時向立委說明機關代表之答覆是否適當，或僅係針對問題表面為形式上的回應；尤其針對機關代表所掌業務的經驗性說明，常與民間團體之認知有相當程度的落差，此部分應事前準備資料或實際案例反駁。

此外，就審查前或審查中，召集委員可透過召開公聽會之方式，邀請民間專家就法案表示意見，並得指定關係機關說明，其紀錄將由立法院作成正式報告並公布全文於網站上¹²。至於立委自辦之公聽會，則為各辦公室自行籌辦，惟基於對立委之尊重，受邀請之機關慣例上亦會派員出席。公聽會之意見雖無正式之拘束力，但有呼籲社會各界重視、暫緩審議進度的功能，並能促請關係機關就疑義直接回應。是民間團體認為修法進程過於倉促時，亦常建請召集委員安排公聽會。

五、黨團協商

依立法院職權行使法第70條第1項，黨團協商由議案之院會說明人（即宣告審查完竣之召集委員）所屬黨團負責召集，實務上即由該召集委員進行召集¹³。就此，黨團協商可分為由「黨團召集之協商」及「院長召集之協商」，法案部分如無重大爭議，通常由前者處理之。又議案交黨團協商後，不得逕排院

會處理；依立法院職權行使法第71條之1，自交黨團協商逾1個月無結論者，方可由程序委員會排院會討論，此即一般所謂之「冷凍期」。

黨團協商之主體為各黨黨團，因此個別委員之影響力相對有限，於進行立法倡議時，應分析該法案之決策係由黨團決定，或是政黨留有所屬立委表示意見之空間。一般而言，如召集委員未改選或為同一人，黨團召集之協商多利用各委員會會議之中午時段進行；就此協商，各黨黨鞭較少出席會議。院長召集之協商則無固定時間，原則上係於黨團召集協商後未能有共識，或法案本身影響重大或具有政治攻防之重要性時，方由院長召集之，實務上各黨黨鞭皆會出席會議。而就開會時間，係由召集者發開會通知予各黨團，並無期間之限制，實務上一日前才發出通知者亦有之。因此，民間團體透過立法院資訊系統查得時，可能已不及因應，是就重要法案之協商時間，有賴於與立委建立暢通之溝通管道。

原則上，黨團協商雖係針對委員會審查時經保留之條文再為討論，但各黨團提出修正動議之範圍，並不限於此。換言之，黨團協商時就法案之全部內容，都可再為修正。

法案進入黨團協商後，關係機關如有意盡速通過修法，會積極與持不同意見之立委乃至於民間團體溝通以取得共

識。相對地，民間團體較能明確知悉所提出之意見是否可能被接受或參採；就未能取得共識或重要黨團支持之想法，則能考慮換為「附帶決議」之形式處理¹⁴。

六、二讀、三讀（院會）

黨團協商獲致共識或交協商逾1個月無結論者，程序委員會皆可排入院會進行二讀、三讀程序。就有共識者，院會將宣告依協商條文通過。無共識者，則交由院會表決。又就目前議事的實務，法案之三讀程序係緊接於二讀之後，因此該程序不具重要性。

因政黨間就法案內容並無共識，當多數黨將法案送院會表決時，於爭議條文將朗讀各黨團提出之修正動議版本，並由多數黨通過其版本。因此，於付諸院會表決之情形，實務上係於朗讀條文時才能知悉其最終版本。

肆、代結論：三黨不過半的新國會局勢

筆者過去參與立法倡議之經驗，限於執政黨於國會單獨過半之情形。因此民間團體在意見表達的策略上，實際上似為透過立委的支持，再向關係機關爭取納入民間版之條文意旨。就其實際，如能更早參與機關內部法案研修會議，就意見不同處進行良性之溝通，可大幅

減少法案困於立法程序之情形及成本。

第11屆國會執政黨並未單獨過半，在野黨於國會之主導性大幅增強，是就未來法案倡議之模式及重點，亦有變動之可能。國會政黨組成結構雖有改變，但對立法專業之資源及支持等困境並未改變，因此個別立委研議完整法案之能力短期內未能提升，故於政策辯論及論點上，尚難取得主導性。在野黨如有意於專業上與之抗衡，從而更強有力地主導

法案之走向，應充實政策智庫之功能作為所屬立委之支持。此一模式與「影子內閣」相類，亦有助於在野黨未來執政、培育人才之準備。

2024年2月開始的第1會期，各政黨尚圍繞於總質詢其政治議題之攻防上，就未來三黨間之互動，將如何影響民間團體及社會力量之法案倡議，應值深入之觀察及研究。♣

註釋

1. 見民間司改會官網：<https://www.jrf.org.tw>（最後瀏覽日：2024年4月2日）。
2. 就司法院主管之法律案研修，其進度依覽可參其官網之「法律修訂進度」，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/lp-1907-1-1-60.html>（最後瀏覽日：2024年4月2日）。
3. 如2022年4月27日「施行以來最大幅度修法－司法院召開智慧財產案件審理法新制公聽會」，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1887-630403-ac844-1.html>（最後瀏覽日：2024年4月2日）。
4. 值得注意的是，法務部就刑事實體法及程序法之修正研議，是邀請專家固定擔任「刑法研究修正小組」或「刑事程序制度研究委員會」之委員，而非依會議議題發文各單位請求推派代表。是就上開兩類會議，似未直接邀請全國律師聯合會推派代表出席。
5. 《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》第4點：「各機關研擬法案時，應踐行下列程序：（一）應先整合所屬機關、單位及人員之意見。（二）所屬機關、單位及人員意見整合後，應徵詢及蒐集與法案內容有利害關係或關注相關議題之機構、團體或人員之意見。必要時，並應諮詢專家學者之意見或召開研討會、公聽會。（三）草擬法案後，應與其他相關之機關或地方自治團體協商；未能達成共識時，應將不同意見及未採納之理由附記於法案說明欄。（四）研擬法案時，應有法制人員之參與，除機關性質特殊或有急迫情形者外，並應依下列規定辦理：1.設有法規委員會者，提法規委員會討論。2.設有法制專責單位者，會法制專責單位表示意見。3.同時設有法規委員會及法制專責單位者，提法規委員會討論或會法制專責單位表示意見。」
6. 經查詢，法務部未就草案預告與報院及發布訂定作業原則。就此部分，應可參考《內政部主管法律及法規命令草案辦理預告作業要點》或《財政部辦理法規草案預告與報院及發布作業原則》。

7. 就法務部公告草案之網址，請參照法務部主管法規查詢系統／草案預告，網址：<https://mojlaw.moj.gov.tw/DraftForum.aspx>（最後瀏覽日：2024年4月2日）
8. 就此，可查詢行政院「行政院處理中法案清冊」，其中亦可見司法院送會銜待院會處理之法案，網址：<https://www.ey.gov.tw/Page/C2041ED9723C27D9>（最後瀏覽日：2024年4月2日）。
9. 《行政院所屬各機關主管法案報院審查應注意事項》第9點：「報院審查法案經政務委員審查完竣者，報院機關及出（列）席法案審查會議之機關均不得再表示不同意見。但由副首長以上層級人員出（列）席，並於審查會議中保留本院會議發言權者，不在此限。」
10. 參照立法院議事規則第42條以下。
11. 議事攻防上，尚有以「不復議同意書」及「自提復議、自行否決」之方式使議案確定，在此不贅述。
12. 請參照「立法院各委員會公聽會報告影像系統」，網址：<https://lis.ly.gov.tw/pubhear/pubhearm#JUMPOINT>（最後瀏覽日：2024年4月2日）。
13. 須注意縱召集委員經改選，慣例上仍由原處理議案之立委召集協商，而非新任之召集委員。
14. 舉例而言，於防制性私密影像外流等修法期間，婦女團體認為就及時保全證據及第一時間遏止散布之部分應予加強。但就條文內容上未能達成共識，故作成附帶決議，要求主管機關應就刑事訴訟法第219條之1之聲請及准駁情形，為調查統計，以為後續修法之事實釐清。

關鍵詞：司法改革、立法程序、立法實務

DOI：10.53106/279069732613

（相關文獻☛月旦知識庫 www.lawdata.com.tw；
更多裁判分析☛月旦法律分析庫 lawwise.com.tw）