

## 法規範憲法審查暨暫時處分補充答辯書

案 號：113 年度憲立字第 1 號、113 年度憲國字第 1 號

113 年度憲國字第 2 號、113 年度憲國字第 3 號

相 對 人：立法院

代 表 人：韓國瑜

機 關 代 表：吳宗憲

1 茲就民主進步黨立法院黨團立法委員柯建銘等 51 人、行政院、總  
2 統賴清德及監察院（下稱聲請人等）聲請法規範憲法審查暨暫時  
3 處分裁定等案件，謹依民國（下同）113 年 7 月 10 日審判長之諭知  
4 於庭後 3 日內，提出補充答辯事：

5 壹、茲就 庭訊下列事項，補充事實及理由如下：

6 一、依《憲法增修條文》第 3 條第 2 項第 2 款，覆議時，如經全  
7 體立法委員二分之一以上決議維持原案，行政院院長「應即  
8 接受該決議」，則是否仍得聲請釋憲？

9 依憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款，行政院院長「應即接  
10 受該決議」，文義解釋上即屬行政院院長之憲法上義務，而非  
11 訓示規定。方能貫徹行政院對立法院負責之憲法誠命，並達  
12 成維持政局穩定，避免形成憲政僵局之憲法意旨。

13 （此部分併請參酌立法院訴訟代理人林石猛律師補充答辯  
14 書，餘補充如下）

15 （一）修憲沿革上，憲法第 57 條第 2 款規定「行政院長應即接受該  
16 決議或『辭職』」，變更為憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款  
17 「行政院院長應即接受該決議」，改為行政院院長就「窒礙難  
18 行」之法案，僅能「應即接受該決議」，別無他途，雖不免犧

1 牲行政院院長之志節或責任政治之真諦<sup>1</sup>，然卻可貫徹民主政  
2 治之原則，並維護憲政秩序之安定。

3 (二) 又，考其憲法第 57 條意旨，之所以規定行政院院長可在接受  
4 與辭職間作一選擇，乃係因行政院院長縱不接受立法院之決  
5 議而辭職，立法院依憲法第 55 條仍保有同意權以制衡新提名  
6 之行政院院長，即可貫徹立法院之決議；然現行憲法增修條  
7 文已取消立法院之閣揆同意權，故規定行政院院長僅能接受  
8 立法院之決議而無其他選擇。

9 (三) 再且，憲法增修後，已明文宣示立法權與行政權之互動關係，  
10 即立法院所為覆議決議無論係維持原案或有所變更，對於行  
11 政院均有拘束效力，其意在使具有民意基礎之立法院負起終  
12 局之政治責任，此為憲法依民主政治代議制度之法理所設計  
13 之制衡機制，亦與憲法第 63 條，立法院有議決法律案及國家  
14 重要事項權限之規定相呼應。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 參酌意旨源自釋字 520 號劉鐵錚不同意見書(節錄)：

「憲法增修條文第三條第二項第二款對立法院議決之法律『案』、預算『案』、條約『案』，行政院若認為窒礙難行時，尚設有覆議制度，請求立法院重行考慮，改變決議，已如上述，則對已經行政院院長副署、總統明令公布之具有拘束力之『法律』、『預算』、『條約』，若事後因情事變遷，行政院認為有窒礙難行時，依照舉輕以明重之法理，豈非更應尊重立法院，依照憲法增修條文第三條第二項第二款覆議規定之意旨，基於同一法理，應向立法院報告並備質詢以尋求其支持（事實上對法律或條約之修正與廢止，更是必須送立法院審議，經立法院通過、總統公布，始能發生效力；亦即必須遵循與原先「制定、審議」過程相同之憲法程序）。此時，若立法院明示或默示同意行政院停止執行涉及國家重大政策之法定預算時，固無問題；然若立法院決議反對時，其效果應等同覆議失敗，依前引憲法增修條文之明文，行政院院長應即接受該決議，繼續執行該項預算，別無其他選擇。憲法增修條文第三條變更憲法第五十七條覆議失敗，行政院院長「應即接受」或「辭職」之規定，為「應即接受」，係為確保政局之安定，避免形成兩院僵局而久延不決，雖不免犧牲行政院院長之志節或責任政治之真諦，然卻可貫徹民主政治之原則，並維護憲政秩序之安定。

<sup>2</sup> 參酌意旨源自釋字 520 號施文森大法官部分不同意見書(節錄)：

「解釋理由中既謂：『若立法院於聽取報告後作成反對或其他決議，此一決議……且有確認法定預算效力之作用，與不具有拘束力僅屬建議性質之決議有間。』其所稱確認法定預算之拘束力究何所指？多數意見並未敘明。實則，依憲法增修條文第三條第二項第二款規定，行政院對於立法院通過之預算案認有窒礙難行時，得於預算案公布成為法定預算前，移請立法院覆議，覆議經決議維持原案，行政院院長應即接受該決議。此一憲法條文已明文宣示立法權與行政權之互動關係，即憲法所設覆議程序在於賦予行政院有變更立法院已通過之預算案之機會，立法院所為覆議決議無論係維持原案或有所變更，對於行政院均有拘束之效力，其意在使具有民意基礎之立法院負起終局之政治責任，此為憲法依民主政治代議制度之法理所設計之制衡機制，亦與憲法第六十三條立法院有議決預算案及國家重要事項權限之規定相呼應，至於公布後之法定預算，對於行政院之拘束效力當更甚於尚未公布前之預算案，其變更尤無排除該款

1 (四) 況，若謂行政院於覆議案決議後，仍可再行決定不執行，則  
2 憲法明文規定之覆議制度豈不等同虛設<sup>3</sup>？行政院根本不必  
3 事先提出覆議，縱提出而未成功，亦屬毫無影響，只要事後  
4 不予執行即可。若然，則立法院代表人民行使之憲法職權，  
5 包括審議法律案、預算案，豈非成為有名無實之憲法規定。  
6 一個沒有民意基礎但須對立法院負責之行政院院長<sup>4</sup>，竟不依  
7 憲法精神，即可拒不執行憲法義務，今後同樣可推及其所謂  
8 窒礙難行之法律案，甚或預算案，行政院縱提出覆議未果，  
9 亦無須接受，苟如此，行政權豈非變成獨大，而憲法秩序所  
10 賴以維繫的分權制衡機制，勢將瓦解無存<sup>5</sup>。

11 (五) 另，從機關忠誠原則角度而言，各憲法機關於行使其職權作  
12 成決定時，應顧及其他憲法機關的利益，並尊重其權限，不  
13 得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權  
14 力之行使造成實質妨礙，據此，倘覆議未果，仍得聲請法規  
15 範憲法審查，實有侵害上開規定所揭示之行政對立法負責之

---

適用之理。是故，依多數意見於法定預算之執行有重大變更時行政院應向立法院報告及備詢，立法院並有聽取之義務，此亦為行政院變更法定預算取得民主正當性之程序建制，立法院於聽取報告後作成之反對或其他決議，本質上 3 類同經決議維持原案之預算覆議案，對於行政院有拘束力，應依憲法增修條文第三條第二項第二款規定：『行政院院長應即接受該決議』。」

<sup>3</sup> 參酌意旨源自釋字 520 號劉鐵錚不同意見書(節錄)：

「預算案經立法院審議通過及總統公布後為法定預算，形式與法律案、條約案相當，在憲法上也是與法律案、條約案並列一款，效力應無軒輊，三種議案，經立法院議決後，若未經行政院移請覆議或覆議而未成功，經總統公布施行後，國家機關即應遵守，俾符法治國原則。縱國家總預算金額龐大，預算項目包羅萬象，難以精準把握執行，而應保有若干彈性，此故吾人所可了解，預算法也有若干合理之規定。但涉及國家重大政策之法定預算，若謂行政院亦可以窒礙難行或政策變更之理由，單獨決議停止此項法定預算之執行，則憲法明文規定之覆議制度豈不等同虛設？今後對窒礙難行之預算案，行政院根本不必事先提出覆議，縱提出而未成功，亦屬毫無影響，只要事後經行政院會議議決停止執行即可。若然，則立法院代表人民行使之國家政策參與形成權-審議預算案，豈非成為有名無實之憲法規定，權力分立與制衡關係之憲法原則，必也被破壞無遺。」

<sup>4</sup> 參酌意旨源自釋字 520 號董翔飛大法官部分不同意見書(節錄)：

「一個沒有民意基礎但須對立法院負責的行政院院長，竟可不依憲法及相關法律規定程序向立法院報告徵詢立法院同意，即可拒不執行涉及國家政策之法定預算，如此拒不履行憲法義務之行為尚不構成違憲，無異是默認行政院有不遵守憲法的特權。行政院既可不遵循憲政程序片面決定廢棄核能電廠法定預算，同樣亦可推及其他法定預算甚或一般法律，苟如此，行政權豈非變成獨大，而憲法秩序所賴以維繫的分權制衡機制，勢將瓦解無存。」

<sup>5</sup> 同前備註。

1 權力核心範圍，使行政逸脫具民主正當性之立院監督，而遁  
2 入司法之認定，亦悖於司法不干預政治問題之立場。

3 (六) 綜上所述，行政院應即接受原決議；或循本法第 65 條之協商  
4 程序解決機關權限爭議；或因「行使職權」時有個案適用法  
5 律有抵觸憲法之虞時，再依本法第 47 條第 1 項之規定，聲  
6 請法規範憲法審查。

7 二、本次立法院職權行使法（下稱系爭規定）增訂暨修正條文可  
8 否作為暫時處分標的？

9 系爭規定本次增訂暨修正之條文當可作為暫時處分之標的，  
10 惟聲請人等聲請暫時處分仍應符合憲法訴訟法（下稱本法）  
11 第 43 條第 1 項之規定，然細譯聲請人等聲請法規範憲法審查  
12 所執之理由，實難認符合本法第 47 條、第 49 條規定之聲請  
13 要件，自應依本法第 32 條第 1 項裁定駁回，據此，渠等聲請  
14 暫時處分即失所附麗，自應裁定駁回：

15 (一) 按「保全制度固屬司法權之核心機能，惟其制度具基本權  
16 利與公共利益重要性，當屬法律保留範圍，應由立法者以法  
17 律明定其制度內容。於立法機關就釋憲程序明定保全制度之  
18 前，本院大法官行使釋憲權時，如因系爭憲法疑義或爭議狀  
19 態之持續、爭議法令之適用或原因案件裁判之執行，可能對  
20 人民基本權利或憲法基本原則造成不可回復或難以回復之重  
21 大損害，倘依聲請人之聲請於本案解釋前作成暫時處分以定  
22 暫時狀態，對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他  
23 手段可資防免其損害時，即得權衡作成暫時處分之利弊，若  
24 作成暫時處分顯然利大於弊時，自可准予暫時處分之宣告。  
25 本件聲請於本案解釋作成前為暫時處分部分，雖非憲法所不

1 許，惟因本案業經作成解釋，已無須予以審酌，併此敘明。」  
2 「司法院大法官依據憲法獨立行使憲法解釋及憲法審判權，  
3 為確保其解釋或裁判結果實效性之保全制度，乃司法權核心  
4 機能之一，不因憲法解釋、審判或民事、刑事、行政訴訟之  
5 審判而異。如因系爭憲法疑義或爭議狀態之持續、爭議法令  
6 之適用或原因案件裁判之執行，可能對人民基本權利、憲法  
7 基本原則或其他重大公益造成不可回復或難以回復之重大損  
8 害，而對損害之防止事實上具急迫必要性，且別無其他手段  
9 可資防免時，即得權衡作成暫時處分之利益與不作成暫時處  
10 分之不利益，並於利益顯然大於不利益時，依聲請人之聲請，  
11 於本案解釋前作成暫時處分以定暫時狀態。」司法院大法官  
12 第 585 號、第 599 號解釋理由書意旨參照。

13 (二) 次按「聲請案件繫屬中，憲法法庭為避免憲法所保障之權  
14 利或公益遭受難以回復之重大損害，且有急迫必要性，而無  
15 其他手段可資防免時，得依聲請或依職權，就案件相關之爭  
16 議、法規範之適用或原因案件裁判之執行等事項，為暫時處  
17 分之裁定。」本法第 43 條第 1 項定有明文，揆諸上開 108  
18 年 1 月 4 日修正公布之憲法訴訟法暫時處分之規定，除須聲  
19 請案件繫屬中外，尚須符合憲法上保障之權利或公益受重大  
20 損害、有難以回復之重大損害、急迫性及無其他手段可資防  
21 免等要件，方得就案件（即法規範憲法審查）爭議之法規範  
22 聲請為暫時處分裁定，故於本案中自得針對系爭規定增訂暨  
23 修正之條文據以聲請無疑，惟觀諸上開要件實未將「憲法基  
24 本原則」受重大損害列為要件。

25 (三) 參本法第 43 條第 1 項之修法理由「二、第一項：(二) 定

1 暫時狀態之假處分為訴訟上保全程序之重要規定（行政訴訟  
2 法第二百九十八條第二項、民事訴訟法第五百三十八條及德  
3 國聯邦憲法法院法第三十二條參照），鑒於釋憲實務上，司法  
4 院釋字第五八五號解釋於理由書就暫時處分作成之要件已詳  
5 予闡述，且釋字第五九九號解釋復曾就戶籍法作成暫時處分  
6 在案，本條乃將上開解釋明文化，明定其聲請要件及裁定程  
7 序」所示，本次修正係參酌比較法德國憲法法院法第 32 條之  
8 規定而有意未以「憲法基本原則」重大損害作為要件，蓋「憲  
9 法基本原則」具高度抽象性，任何涉機關間之互動恐均涉及  
10 之，此復觀美國最高法院之運作不以憲法基本原則受影響即  
11 認有暫時處分之必要亦明（可參酌訴訟代理人陳清秀答辯  
12 狀）。準此，適用上，暫時處分之裁定仍應依本法作為準據。

13 （四）又，本法第 43 條第 1 項規定所明文之「公益」遭受難以回  
14 復之重大損害所指為何，是否包括「憲法基本原則」，參司法  
15 院大法官釋字第 599 號解釋理由書：「…國家執行指紋檔案之  
16 錄存，本須付出一定之人力、物力等行政成本，錄存之指紋  
17 檔案若因所依據之法律違憲而須事後銷毀，其耗損大量之行  
18 政資源，對公益之影響亦堪稱重大。」之意旨可知，此之「公  
19 益」係考量人力、物力、財政損失等行政成本或不特定多數  
20 人之公共利益，即一般社會大眾之福利或福祉，是以，是否  
21 涵蓋抽象飄渺之憲法基本原則，容有疑竇之處，退步言之，  
22 縱肯認「公益」包含基本的憲法原則（如國家權力分立重大  
23 利益關聯）之因素在內（假設語氣，仍否認之），惟依同條第  
24 2 項及上揭司法院大法官解釋理由書揭櫫之意旨，聲請暫時  
25 處分應逐條具體釋明有符合「公益」（即憲法原則）受難以回

1 復重大損害之要件，倘未提出具體理由，鈞庭自應裁定駁回  
2 其聲請，然本件聲請人等並未針對本次系爭規定增訂暨修正  
3 條文之諸多渠等爭執條文予以具體闡述符合上開要件之事  
4 實，僅空泛以憲法基本原則所為論述，實難認有盡其釋明之  
5 義務，遑論此外之其他本條要件。

6 (五) 復又，暫時處分程序核其性質上屬保全程序，而揭繫保全  
7 程序之目的係在藉由暫時性的規制、有效地規範起訴後、作  
8 出本案判決前之期間的法和平狀態，以確保日後本案判決之  
9 實效性與執行可能性，是本案訴訟因起訴要件不備未獲受理  
10 或裁定駁回時，暫時處分程序即失所附麗自明。準此，本案  
11 聲請人等執本法第 47 條、第 49 條規定為據，以茲聲請法規  
12 範憲法審查，惟細繹其聲請之理由，實難認符合上開聲請要  
13 件，鈞庭應依本法第 32 條裁定駁回至為灼然，已如相對人  
14 113 年 7 月 10 日法規範憲法審查暨暫時處分答辯書所述，故  
15 其併聲請之暫時處分程序即失所附麗，自應予以駁回。

16 三、系爭規定之相關爭議條文是否拘束總統、行政院、監察院及  
17 行政院所屬的機關、部隊、團體、人民？是否存在法律上權  
18 利義務關係？

19 (一) 按「…在憲政國家中，立法權、執行權、司法權同屬於受  
20 憲法所規制之國家權力，行使國家權力之憲法機關唯有憲法  
21 得以創設，各憲法機關所擁有之權力範圍、界限與行使要件  
22 及程序，亦唯有憲法有權規範。此等涉及憲法機關之設置、  
23 權力分配與權力行使之程序等事項，均屬「憲法保留」  
24 (Vertas-sungsvorbehalt) 之範圍，乃憲法應自為規定之事  
25 項；換言之，憲政國家中「規定權限之權限」(Kompetenz, Kompetenz)

1 必歸屬於憲法所有，而非立法權所得僭越。憲法對於憲法機  
2 關權限之分配與界定，亦構成實踐權力分立制度的必要前  
3 提，於此等權限分配規定之基礎上，立法權方具體化並得以  
4 行使。」蔡宗珍，月旦法學雜誌第 117 期，2005 年 1 月，第  
5 48-59 頁，我國釋憲程序中有關保全程序之爭議鑑定意見書  
6 參照。

7 (二) 揭槩上開我國憲法學者撰文之意旨可知，於憲法就各憲政  
8 機關所擁有之權力範圍、界限與行使要件及程序所為之權限  
9 分配規定之基礎上，立法權自得予以具體化並行使，而無抵  
10 觸憲法保留之疑慮，先予敘明。。

11 (三) 系爭規定之相關爭議條文所涉部分是否有拘束（即存在法  
12 律上權利義務關係）茲分述意見如下：

13 1、總統：

14 (1) 國情報告部分：

15 ①按「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」憲法增  
16 修條文第 4 條第 3 項定有明文，是憲法增修條文並未就立法  
17 院如何踐行聽取總統國情報告之具體程序予以規範，詳言  
18 之，究係總統赴立法院國情報告僅得「被動接受立法院邀請  
19 抑或得「主動咨請」實屬未明，解釋上於上揭憲法增修條文  
20 所為之權限分配之基礎上，立法院自得將如何行使另以法律  
21 予以具體化，俾利落實憲法揭槩之權力分立與制衡之互動模  
22 式。

23 ②次按系爭規定第 15 條之 1 至第 15 條之 5 條明定立法院聽取  
24 總統國情報告之細節性、程序性規範，如送交報告書及總統  
25 赴立法院國情報告之時點，立法委員就不明瞭之處得提出口



1 頭或書面問題而總統須依序回答或七日內以書面回覆等事  
2 項，惟核其規範並無課予針對總統違反上開條文之任何不利  
3 法律效果，僅係於憲法增修條文第 4 條第 3 項之射程範圍內  
4 形塑出總統與立法院兩者憲政機關間具體之互動，難認上揭  
5 規定對總統有任何拘束力可言，遑論有造成總統權力行使之  
6 實質妨礙（即無產生任何重大難以回復之損害）。

7 (2) 人事同意權部分：

8 ①按「監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，  
9 為維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院  
10 長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監  
11 察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職  
12 責。依據憲法增修條文第七條第二項之規定，監察院院長、  
13 副院長及監察委員係由總統提名，經立法院同意任命。此乃  
14 制憲者基於權力分立與制衡之考量所為之設計，使總統享有  
15 監察院人事之主動形成權，再由立法院就總統提名人選予以  
16 審查，以為制衡。為使監察院之職權得以不間斷行使，總統  
17 於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時  
18 提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意  
19 權，以維繫監察院之正常運行。立法院就總統所提監察院人  
20 事議案積極行使同意權，不論為同意或不同意之決定，即已  
21 履行憲法所定行使同意權之義務；若因立法院為不同意之決  
22 定，致監察院暫時無從行使職權者，總統仍應繼續提名適當  
23 人選，咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，此係  
24 總統與立法院之憲法上義務。」司法院大法官釋字第 632 號  
25 解釋理由書意旨參照，揭槩上開釋字解釋理由書意旨可知，

1 「人事同意權」為憲法賦予立法院之權力，在憲法揭禁之權  
2 力分立與制衡之原則下，立法院實無需對總統或行政院提名  
3 之人選存在同意之義務，立法院自得實質審查被提名人是否  
4 適任，縱遭立法院拒絕同意經總統或行政院提名之人選，基  
5 於憲法機關忠誠義務，應另重新提名他人，以尋求立法院多  
6 數共識，避免憲法權力部門發生空轉情況。

7 ②次按「國會自律係指國會得自主決定議事規則，就如何議事，  
8 議程安排、議案之讀會次數、乃至於會場內發言次序、時間、  
9 表決以及如何行使質詢及同意權等事項而為規範，學理上稱  
10 之為國會自治 (Parlamentsautonomie) 或稱國會議事自律、  
11 議會自治。」司法院大法官釋字第 735 號林俊益大法官協同  
12 意見書意旨參照，意即就立法院就如何形塑行使人事同意權  
13 之程序及相關事項，核屬國會自治之範疇。

14 ③而系爭規定第 29 條至 31 條係明定立法院如何行使上開人事  
15 同意權，如被提名人應提供之資料、通知被提名人列席說明  
16 與答詢、不予審查之情形、行使同意權之程序等，是「人事  
17 同意權」既屬憲法上賦予立法院所擁有之權力基礎，立法院  
18 自得增訂暨修正系爭規定將歷往審查實務上之程序予以具體  
19 化並加以完善該權限行使所需之配套機制，以落實憲法權力  
20 分立與制衡之考量所為之設計初衷。據此，總統享有人事之  
21 主動形成權，再由立法院就總統提名人選予以審查，於此範  
22 圍內上開系爭規定之條文核無拘束總統，亦揭示立法院得實  
23 質審查被提名人適任與否而無同意義務灼明，本此，即難認  
24 總統有何難以回復之重大損害。

25 ④附言之，被提名人既接受提名，即可推認伊願提供個人資料

1 以供立法院人事同意權行使之審查，基於基本權拋棄之觀  
2 點，自難認其個人自主資訊權或隱私權受有侵害，況被提名  
3 人若通過審查就任後，仍應依公職人員財產申報法規定，以  
4 監察院之格式公開，可徵並無因上開明文化之規定，即遽認  
5 被提名人受有個資、隱私權之損害。況被提人提供之資料亦  
6 有個人資料保護法之規定加以防免，實難認個人隱私資料會  
7 曝於公眾之視野下，致資訊隱私權受有難以回復之重大損害。

8 2、行政院暨所屬機關、部隊、團體及人民：

9 (1) 按「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會  
10 備詢。」、「行政院依左列規定，對立法院負責，憲法第五十  
11 七條之規定，停止適用：一、行政院有向立法院提出施政方  
12 針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及  
13 行政院各部會首長質詢之權。」憲法第 67 條第 2 項、憲法增  
14 修條文第 3 條第 2 項第 1 款分別定有明文。

15 (2) 次按「憲法第六十七條又規定：『立法院得設各種委員會。』  
16 『各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備  
17 詢。』憲法增修條文就此未加修改。是憲法雖迭經增修，其  
18 本於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之  
19 權力分立、平等相維之原則復仍維持不變。立法院為行使憲  
20 法所賦予前述職權，其所設之各種委員會自得邀請政府人員  
21 及社會上有關係人員到會備詢，藉其答覆時所說明之事實，  
22 或發表之意見而明瞭相關議案涉及之事項。抑有進者，立法  
23 委員對於不明瞭之事項，尚得經院會或委員會之決議，要求  
24 有關機關就議案涉及之事項，提供參考資料。受要求之機關，  
25 非依法律規定或其他正當理由，不得拒絕，業經本院釋字第

1 三二五號解釋有案。…立法院各種委員會依憲法第六十七條  
2 第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。…除有正  
3 當理由外，不得拒絕應邀到會備詢。」、「立法院為有效行使  
4 憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調  
5 查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，  
6 審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之  
7 機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助  
8 性權力，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查  
9 之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其  
10 行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行  
11 使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。  
12 又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預  
13 行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬  
14 行政權本質所具有之行政特權…立法院調查權行使之方式，  
15 並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考  
16 資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時  
17 並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，  
18 陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處  
19 罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第三二五號  
20 解釋應予補充」司法院大法官釋字第 461 號解釋文、第 585  
21 號解釋理由書意旨參照。

- 22 (3) 立法院為獲取行使職權所需之相關資訊自有調查權，此乃  
23 固有之權力（獲取資訊之權力），使立法院能成為真正有效的  
24 決策與監督機關，以符合「國家最高立法機關」之地位，避  
25 免立法院成為「行政院立法局」或「橡皮圖章」之命運。準

1 此，立法院於行使調查權之範圍內，使受調查（受備詢、受  
2 質詢）者負相當之義務，並於違反義務時課予不利之效果，  
3 並無違反上開憲法、憲法增修條文規定及釋字解釋文、理由  
4 書所揭繫意旨，亦無逸脫立法權限分配規定之基礎。

5 (4) 第按「立法院依據司法院釋字第 585 號解釋不但得行使監  
6 察院受憲法所保障的調查權，立法院甚至得立法課予人民或  
7 政府官員協助調查之義務，並對違反義務者施以行政制裁手  
8 段，此等被大法官界定為『輔助性權力』的立法院調查權得  
9 行使的限度，實已「超越」<sup>6</sup>監察院的調查權。」蔡宗珍，憲  
10 政時代第 40 卷第 4 期，2015 年 4 月，第 529 頁參照。

11 (5) 本次增訂暨修正之系爭規定或因質詢（第 25 條）、調查權  
12 之行使（第 45 條、第 46 條之 2、第 47 條、第 48 條、第 50  
13 條之 1、第 50 條之 2）及聽證會之舉行（第 59 條之 3、第 59  
14 條之 4、第 59 條之 5、第 59 條之 8）致行政院暨所屬機關、  
15 部隊、團體及人民受有規範之拘束，惟誠如上述，立法院自  
16 得於憲法所賦予之行使調查權之範圍內，形塑出相應之制  
17 度，亦不排除於違反義務者，處以罰鍰等手段，況本於行政  
18 應對立法負責之憲法誠命，行政院暨所屬機關、部隊自無以  
19 此作為卸責之詞。又，系爭規定既經立法院三讀通過並公布，  
20 基於司法院大法官釋字第 443 號層級化法律保留意旨，縱有  
21 規制渠等之權利義務，仍服膺於法律保留原則，倘又無明顯  
22 違反比例原則之具體情事，其他國家權力自應予以尊重。

### 23 3、監察院：

24 (1) 按「監察院為行使監察權，得向行政院及其各部會調閱其

<sup>6</sup> 該文章備註 51 解釋之所以超越監察權係謂：「監察院之監察權行使對象係國家權力機制，調查權行使對象自亦限於國家權力範疇，並不及於人民，人民在憲法上亦無配合監察院調查權行使之義務。」

1 所發布之命令及各種有關文件。」、「監察院得按行政院及其  
2 各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是  
3 否違法或失職。」憲法第 95 條、第 96 條分別定有明文。

4 (2) 次按「至於憲法第 95 條及第 96 條規定之調查權則為監察  
5 院行使其憲法職權所必要之輔助性、手段性權力，調查權之  
6 發動及行使，應以監察院得依憲法行使其彈劾、糾舉或審計  
7 等目的性權力為前提。如與監察院上述憲法職權無關或逾越  
8 其範圍者，應無從發動調查權。」司法院大法官第 1482 次會  
9 議決議意旨參照，揭槩上開憲法規定及會議決議意旨可知，  
10 監察院行使憲法第 95 條、第 96 條調查權以得依憲法行使其  
11 彈劾、糾舉或審計等目的性權力為前提，若無從行使目的性  
12 權力（非得監察事項）即無從行使調查權（即不構成行使職  
13 權）。

14 (3) 承上（三）、2、(1)至(3)所述，立法調查權之基礎係來自  
15 「獲取行使職權所需之相關資訊」，乃立法院行使其憲法職權  
16 所必要之輔助性權力，為其固有權力。據此，上開立法院及  
17 監察院之調查權是否有所重疊扞格抑或仍有區隔，應探求者  
18 為調查權之本質係為實現各院核心之職權，監察院行調查係  
19 為行使憲法上彈劾、糾舉或審計等權力（如調查公務員是否  
20 有違法失職而應加以彈劾）；反之，立法院調查權係為實現政  
21 治上之監督，以行使包括立法、審議預算條約案及議決國家  
22 重要事項等權力（如作為將來立法、審議預算之用），由此可  
23 知，調查權並非各院排他之核心權力，而係輔助實現核心權  
24 力之工具性權力，縱於具體個案中有重疊，亦不當然會產生  
25 權限衝突或扞格。

1 (4) 第按「立法院調查權得行使的限度，實已超越監察院的調  
2 查權。尤有甚者，大法官並未否定或減損監察院的調查權權  
3 限，因此，自司法院釋字第 585 號解釋後，立法院調查權與  
4 監察院調查權可說是併立而分別由立法院與監察院行使，僅  
5 就此點來看，我國權力分立更近一步趨於憲法機關的形式區  
6 分，反而是功能區分的特性明顯弱化。」蔡宗珍，憲政時代  
7 第 40 卷第 4 期，2015 年 4 月，第 529 頁參照。

8 (5) 綜上，再再顯示立法院調查權與監察院調查權實為併立而  
9 分別行使之管道，前者更於釋字揭櫫之意旨下，得課予人民  
10 或政府官員協助調查之義務，並對違反義務者施以行政制裁  
11 手段，足徵兩者並不衝突，反之，藉由調查權之行使更能使  
12 立法院及監察院妥善行使憲法賦予之職權，故立法院行使調  
13 查權並無否定或減損監察院之調查權限，即無造成任何難以  
14 回復之重大損害益明。

15 四、系爭規定相關爭議條文是否涉及憲法機關，客觀上是否形成  
16 憲政爭議？

17 (一) 按「國家最高機關，因行使職權，與其他國家最高機關發  
18 生憲法上權限之爭議，經爭議之機關協商未果者，得聲請憲  
19 法法庭為機關爭議之判決。」憲法訴訟法第 65 條就機關爭議  
20 事件定有明文。

21 (二) 職是，憲政機關行使憲法上權限所衍生之爭議，自應由爭  
22 議之機關先行協商，爾未果後，方得聲請憲法法庭以定紛止  
23 爭，而是否有憲法之爭議，應專以「客觀事實上是否已經產  
24 生憲法爭議」資為判斷，而本件核聲請人等據以聲請法規範  
25 審查之理由，係主觀上認有憲法上疑義，實則，客觀上並未

1 出現任何機關間權限行使上產生爭議之具體事件，無憲法爭  
2 議甚明。基上，系爭規定之相關爭議條文客觀上並未有形成  
3 憲政爭議。

4 五、系爭規定針對人民的爭議條文，作成暫時處分，有何不利益？

5 (一) 參本法第 43 條第 1 項之規定及其立法理由，並未將司法院  
6 大法官釋字第 585 號、第 599 號揭示之「作成暫時處分與不  
7 作成暫時處分之利弊權衡」(下稱利益衡量)納為要件，合先  
8 敘明。

9 (二) 然，縱認「憲法保護之權利或重大公益遭到難以回復之損  
10 害」內涵囊括利益衡量，惟系爭規定關乎人民之爭議條文如  
11 被提名人審查、調查權行使及聽證權舉行等，均未有任何具  
12 體事件產生而有個人憲法保障之基本權或不特定多數人之利  
13 益受到難以回復之重大損害，遑論更無任何急迫性可言，即  
14 無任何不作成暫時處分之不利益。

15 (三) 反之，本次系爭規定之增訂暨修正即國會改革法案，係為  
16 改善歷往「行政立法一體」即同一政黨掌握行政權與立法權  
17 下，所衍生種種層出不窮立法院「體貼配合」行政院，致悖  
18 於立法身為監督機關之職責之情事，而有損我國憲法體制權  
19 力分立與制衡之設計，實具有急迫重大之公共利益，以落實  
20 立法院憲法上角色之誠命，即需藉由立法院完善行使調查  
21 權、聽證權等手段已達上開目的。準此，倘上揭規定經作成  
22 暫時處分，恐使立法權成效不彰，自難達憲法所賦予之職權，  
23 而有再次使憲法權力分立與制衡傾斜之危險，且不啻造成立  
24 法權固有調查權、聽證權與司法權發生憲法權限上爭議，實  
25 為不妥。



1 六、系爭規定第 15 條之 1 規定，於明年 2/1 前，有無適用餘地？  
2 有無可能發生？是否創建總統至立法院備詢之義務？

3 (一) 按「依中華民國憲法增修條文第四條第三項規定之精神，  
4 立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告。」、「總  
5 統於每年二月一日前向立法院送交國情報告書，並於三月一  
6 日前赴立法院進行國情報告。」、「立法院得經全體立法委員  
7 四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，  
8 就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。」、「立  
9 法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言  
10 時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。」  
11 系爭規定第 15 條之 1 第 1 項、第 2 項、第 15 條之 2 第 1 項、  
12 第 15 條之 4 第 2 項分別定有明文。

13 (二) 綜觀上開條文意旨可知，立法院邀請總統進行國情報告，  
14 需經全體立法委員四分之一以上提議，並經院會決議，而現  
15 行立法院立法委員成員結構與總統同一政黨之民進黨團佔  
16 51 席，是否能邀請總統為國情報告，尚屬有疑，倘認有該等  
17 條文之適用空間，恐亦無法遽認現實上有無可能會發生。再  
18 者，退步言之，若總統至立法院行國情報告，立法委員口頭  
19 提問之發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，仍須由黨  
20 團協商決定，是種種不確定跡象，難以此認有上揭條文適用  
21 之現實情況定見。

22 (三) 另，同上二、(三)、1、(1)所述，系爭規定第 15 條之 1 至  
23 第 15 條之 5 係明定立法院聽取總統國情報告之細節性、程序  
24 性規範，核其規範並無課予針對總統違反上開條文之任何不  
25 利法律效果，僅係於憲法增修條文第 4 條第 3 項之射程範圍

1 內形塑出總統與立法院兩者憲政機關間具體之互動，難認上  
2 揭規定對總統有任何拘束力可言，自非創建創建總統至立法  
3 院備詢之義務，難認有造成總統行使權力上之阻礙，無生憲  
4 法權力分立與制衡原則之傾覆或破壞，遑論有難以回復之重  
5 大損害，況總統現實上亦已為不履行其選前之承諾之表示，  
6 益見實有可資防免之手段。

7 (四) 基上，倘總統就赴立法院報告之事宜，認有憲法上權限之  
8 爭議，自可依本法第 65 條於協商未果後，六個月內聲請憲法  
9 訴訟，實無聲請暫時處分之必要。

10 七、系爭規定第 46 條 1 項但書是否為訓示規定？休會期間有無拘  
11 束力？

12 (一) 按「調查委員會或調查專案小組之設立，均應於立法院會  
13 期中為之。但行使調查權及文件調閱權之時間不在此限。」  
14 系爭規定第 46 條第 1 項定有明文。

15 (二) 依照上開規範，調查委員會或調查專案小組之設立，均應  
16 於立法院會期中為之，且具體之調查事項、調閱文件、範圍，  
17 仍須經委員會或調查專案小組「決議」後，始得行使調查或  
18 調閱，又委員會須在會期期間始得召開，則本次會期屆至後，  
19 休會期間，自難啟動調查委員會或調查專案小組，對於特定  
20 事項行使立法院調查權；而系爭規定自三讀通過公布以來，  
21 至今均未有任何委員會或調查專案小組有針對特定事項「決  
22 議」調查或調閱之範圍，何來可能對人民基本權利或其他重  
23 大公益造成不可回復或難以回復之重大損害，而對損害之防  
24 止事實上具急迫必要性之可言。至上開條文但書，係指具體  
25 調查範圍若業經委員會或調查專案小組「決議」後，繼續之

1 行使時間不在此限，則既未有任何決議，已如前述，何來行  
2 使調查，自不待言。

3 八、系爭規定課予人民配合調查權、聽證權之依據為何？

4 同上二、(三)、2 所述。立法院為獲取行使職權所需之相關  
5 資訊自有調查權，此乃固有之權力(獲取資訊之權力)，準此，  
6 立法院於行使調查權之範圍內，自得要求與調查事項相關之  
7 人民或政府人員，負陳述證言或表示意見之義務，並於不配  
8 合或違反者課予不利之效果，如罰鍰等，實無違反上開憲法  
9 所賦予之立法權限分配之基礎，再者，在我國憲政體制下，  
10 當行政與立法「分立」之局面(即執政者與國會多數政黨不  
11 同時)聽證、調查權等制度方有發展之空間，避免當肩負行  
12 政之機關與部分人民滋生舞弊時，身為國家最高立法機關之  
13 立法院卻無法善盡有效決策及監督機關之責，據此，立法調  
14 查權、聽證權之行使正係維護權力分立與制衡之利器，使我  
15 國憲政體制趨於臻適。

此 致

憲法法庭

公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 1 5 日

具狀人即相對人機關代表 吳宗憲

