

正本

憲法法庭收文號
113 年度
憲 A 字第 1384 號

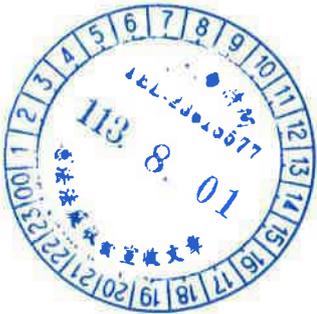
法規範憲法審查答辯書

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 關 機 關 立法院 設臺北市中正區中山南路 1 號

代 表 人 韓國瑜院長 住同上

訴訟代理人 林石猛律師 金石國際法律事務所



1 茲就聲請人民主進步黨立法院黨團立法委員柯建銘等 51 人（下稱
2 聲請人一民進黨黨團立委）、行政院（下稱聲請人二）、總統賴清
3 德（下稱聲請人三）、監察院（下稱聲請人四）等，對立法院職權
4 行使法第 2 條等條文及刑法第 141 條之 1 規定（下合稱國會改革
5 法案），聲請法規範憲法審查暨暫時處分等 4 案件，提出相關機關
6 立法院答辯事：

7 壹、程序方面：4 件聲請案均應依憲法訴訟法第 32 條第 1 項裁定
8 不受理。爰 113 年 6 月 24 日公布之立法院職權行使法（下稱
9 立職法）增修條文及刑法第 141 條之 1 增訂條文，均係憲法
10 默示委託立法院為行使其職權得制定之子法，該子法甫公布
11 施行未及一個月且尚未有具體爭議事件，亦未經相關憲政機
12 關先踐行協商程序，聲請人泛稱該等條文有違反權力分立、
13 違憲之虞而聲請法規範審查等。其等聲請均不備要件，均應
14 裁定不受理：

15 一、聲請人一之聲請，應予不受理：

16 （一）按「立法委員如認現行有效法律有違憲疑義，尚不得逕行糾集

1 三分之一以上立法委員聲請釋憲。由於立法委員本身掌立法職
2 權，如發現現行法有違憲疑義，只要自行提出法律修正案，或
3 即使未自行提案，但支持行政部門提出之法律修正案，若進一
4 步獲多數支持，即可輕易使法律回復合憲狀態。是本席等認為，
5 立法委員如未有先行修法之嘗試，即逕行聲請解釋，猶如有更
6 經濟、便捷、有效之救濟途徑存在可供使用，卻捨棄不用而選
7 擇起訴，應以濫用聲請解釋權利，欠缺聲請解釋之必要為由，
8 不予受理其聲請，以避免浪費有限司法資源。…惟權利濫用不
9 受保護乃法學黃金定律，已蔚為一般法理，故即使法律未設明
10 文，仍可從一般法理導出「聲請解釋必要」作為一項獨立的受
11 理要件，其情形與「權利保護必要」作為一般訴訟不成文之受
12 理要件並無二致。」¹；「少數委員提案如從內容與數量觀之，有
13 明顯濫用議事權之情事者，於民主原則所蘊涵服從多數亦有所
14 違背。…應不受理」²況且，聲請人一民進黨黨團對該議事錄未
15 提出任何異議，現又依憲法訴訟法第 49 條聲請法規範憲法審
16 查，有違政治誠信（詳後述）。

17 (二)查民進黨黨團立委於立職法等國會改革法案之議程中，依立法
18 院公報顯示其於 113 年 5 月 17 日及 21 日之院會共提出 226 次
19 之動議，參諸上揭釋憲實務，足徵聲請人一循憲法訴訟法第 49
20 條聲請法規範憲法審查係屬「權利濫用」³，應依同法第 32 條第
21 1 項之規定以「顯無理由」裁定不受理⁴。

¹ 參照釋字第 603 號解釋許宗力、曾有田大法官協同意見書一、(二)。按「權利濫用」係外觀上為權利的行使，實質上卻違反權利的社會性，因而不能認為正當行使權利的行為；即權利濫用行為並非權利的行使行為，法律不予保護，也不值得保護，此時不發生權利人所期望發生的法律效力。參施啟揚，民法總則，自版，七版，96 年 6 月，頁 433-437。

² 參照 107 年 5 月 4 日司法院大法官第 1476 次會議議決不受理之「一、聲請人：立法委員林為洲等 38 人（會台字第 13668 號）」一案。

³ 陳長文，大法官請停看聽 亡羊補牢猶未晚矣，中時新聞網，西元 2024 年 7 月 21 日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20240721002790-262104?chdtv>（最後瀏覽日：西元 2024 年 7 月 30 日）。

⁴ 就聲請人所指涉及國會調查權部分，如認與釋字第 325 號、第 585 號、第 729 號等解釋之意旨不符。似應依憲法訴訟法第 42 條第 2 項之規定聲請憲法法庭為變更之判決（至於適格與否為另一問題）；如日後遇有與監察院或其他法定獨立機關之職權行使，發生機關權限爭議時，得循同法第 65 條第 1 項

1 二、聲請人二、三、四之聲請不符合憲法訴訟法第 47 條第 1
2 項之「事件性」；且其聲請理由均涉憲政機關權限爭議，
3 不符合憲法訴訟法第 65 條第 1 項之「先循協商程序」之
4 前提，應予不受理：

5 (一)按「至於憲法第 95 條及第 96 條規定之調查權則為監察院行使
6 其憲法職權所必要之輔助性、手段性權力，調查權之發動及行
7 使，應以監察院得依憲法行使其彈劾、糾舉或審計等目的性權
8 力為前提。如與監察院上述憲法職權無關或逾越其範圍者，應
9 無從發動調查權。監察院為行使其上述憲法職權而發動調查
10 權，如認其行使調查權所依據之法律(如監察法)有抵觸憲法之
11 疑義，從而聲請解釋該法律違憲，固仍可符合行使職權之要件。」
12 ⁵，乃認聲請人監察院之聲請不符合「行使職權」之要件，予以
13 不受理。

14 (二)次按，「如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行
15 使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受
16 調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途
17 徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理
18 解決之。」；「立法院行使文件調閱權，如與受調閱之機關發生
19 諸如：所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保
20 障之範疇，是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關
21 聯、是否屬於法律所禁止調閱之範圍、是否依法定組織及程序
22 調閱、以及拒絕調閱是否有正當理由等爭議時，立法院與受調
23 閱之機關，宜循協商途徑合理解決，或以法律明定相關要件與
24 程序，由司法機關審理解決之。相關機關應儘速建立解決機關
25 爭議之法律機制。」；「國家最高機關之存在，具有追求維護憲

協商、機關爭議判決，始為正辦（訴訟代理人業於 113 年 7 月 9 日之暫時處分答辯書及同年月 14 日之暫時處分補充答辯書詳予論述）。

⁵ 參照司法院大法官第 1482 次會議議決不受理案件之「四、聲請人：監察院（會台字第 13398 號）」一案。

1 政秩序及客觀公共利益之目的，其聲請憲法法庭判決，雖不以其
2 其本身或下級機關於憲法上權限受到侵害為前提，惟仍應以其
3 本身或下級機關行使職權為要件，以落實聲請程序之事件性。」
4 分別經由釋字第 585 號解釋理由書(93.12.15)、729 號解釋理由
5 書(104.5.1)暨憲法訴訟法(111.1.4)第 47 條第 1 項之立法理由
6 闡釋甚詳。

7 (三)憲法訴訟法第 65 條第 1 項明定：「國家最高機關，因行使職權，
8 與其他國家最高機關發生憲法上權限之爭議，經爭議之機關協
9 商未果者，得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。」其立法理由
10 指出：「國家最高機關間之憲法上權限爭議，固得依本條第一項
11 規定聲請憲法法庭為機關爭議判決，惟本於司法最後性原則，
12 發生爭議之機關間，應盡力協商，於無違憲政秩序下盡可能排
13 除爭議狀態，於協商無結果時，始許其提出聲請，以能使盡憲
14 政機關之權責，並使司法權不過早介入，動搖憲法上之權力分
15 立原則，爰於第一項增訂『經爭議之機關協商未果者』，以茲明
16 確。」參酌該條項之立法理由，容係參酌釋字第 585 號解釋第
17 一段所明示：「如於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關
18 獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應
19 否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合
20 理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機
21 關審理解決之。」(釋字第 729 號解釋重申)之憲法誠命的具體
22 實踐⁶。蓋「目前國內民主政治漸入正軌，政治系統間的溝通對
23 話逐漸趨向制度化，昔日仰賴釋憲者作為溝通、仲裁中介的功
24 能條件已不復存在，因此更有理由減少釋憲機制介入政治爭

⁶ 釋字第 585 號、第 729 號解釋分別作成於 93 年、104 年間，一再重申對立法院與其他國家機關發生調查權行使之爭議時，宜循協商程序解決，或以法律明文規範。涉及機關權限爭議之事件，並非行政訴訟法制適用之範疇，嗣後 111 年 1 月實施之憲法訴訟法第 65 條第 1 項既已明文規範「機關權限爭議」，應先循協商程序，未果，方得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。該條項既係上揭解釋之意旨，嗣經司法院提案，再經立法程序明文規範完成立法，乃立法者與司法者之最新意志，憲法法庭有何理由得以拒絕該屬特別法之規範，而適用屬於一般規定之同法第 47 條第 1 項？

1 議，反而應使此類爭議透過政治系統間的內部協調自行解決才
2 是。」⁷；「在權力分立的架構下，權力部門間能夠合作與協力是
3 理想，會發生對抗與衝突卻是其本質。不過，並不是所有爭執
4 都要透過司法救濟途徑來消弭，反而多數是透過相互角力、妥
5 協與利益交換等政治程序而化解。」⁸查聲請人二、三、四於國
6 會改革法案甫公布施行之際，未先盡力於協商程序，而逕依憲
7 法訴訟法第 47 條第 1 項之規定聲請法規憲法審查，甚至迄未
8 具體敘明對哪項「具體個案」行使何等法定職權，就所適用之
9 法規範，認有抵觸憲法，顯然不符合該條項所明定之要件，即
10 「事件性」⁹，則其聲請既不符合釋字第 585 號、第 729 號等解
11 釋之意旨，又悖離憲法法庭釋憲前輩的諄諄告誡，且恣意忽視
12 甫於 111 年初施行之憲法訴訟法第 65 條第 1 項已明定於條文之
13 「憲法誠命」於不顧，而於各聲請機關尚未有任何「具體個案」
14 發生機關權限爭議之際，縱使存有其臆測誇大之危害可能，但
15 未先循法定協商程序，未果，再循序聲請機關爭議之判決資以
16 解決其所謂的「機關的權限爭議」¹⁰，致屢遭輿論指摘是「政治
17 操作」，刻意誤將憲法法庭作為「太上立法院」審判經由多數決
18 之國會改革法案。逢此「憲政時刻」憲法法庭自當恪遵「司法
19 最後性原則」，參諸釋憲先例、釋憲前輩之告誡及新法之明文規
20 範，將其聲請列為「司法審查之禁區」，期免動搖憲法上之權力
21 分立原則¹¹，應同依憲法訴訟法第 32 條第 1 項之規定以其「聲

⁷ 參照翁岳生，我國釋憲制度之特徵與展望，收錄於：現代法治國家之釋憲制度與司法改革—翁岳生教授論文集，元照，西元 2020 年 5 月，頁 254，及釋字第 632 號解釋余雪明大法官部分不同意見書引錄司法院前院長翁岳生大法官嘉言。

⁸ 參吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，增訂八版，西元 2023 年 9 月，頁 437。

⁹ 前述大法官會議就聲請人四先前之釋憲案所為之「四、聲請人：監察院（會台字第 13398 號）」一案，符合憲法訴訟法第 47 條第 1 項之立法意旨，基於同一之法律上理由及法律適用之平等原則，於本件聲請人二、三等兩國家機關，同有適用，自不待多言。

¹⁰ 民主與民粹的主要區別之一，在於前者講究正當法律程序，自然「慢活」而正當，而後者則經常不顧程序正義，講求「快活」取悅公眾。

¹¹ 論者「心所謂危」指陳「然而一旦憲法法庭選擇審理一個『實際上還未發生實質爭議或衝突』的事項，就等於 15 名大法官要以司法為名，對立法院的民意代表如何行使自身的職權給予上級審查。立法院的多數方也可以利用凍結司法預算等手段以回懣憲法法庭乃至整個司法院，這就可能真正導致憲政

1 請不合法或顯無理由」予以裁定不受理¹²。

2 (四)前司法院副院長蘇永欽教授，亦著文懇切指出「針對引發廣大
3 爭議的國會改革法律，剛經公布就送到憲法法庭，還沒有任何
4 實踐，也不知道還會有什麼後續的配套改革，大法官該不該在
5 這個階段就被捲進，確實是一個非常值得深思的問題。」¹³容值
6 憲法法庭得以回頭看看司法院當年所提之憲法訴訟法立法草
7 案，於第47條第1項之立法理由須具備「事件性」及特別專章
8 規定「機關爭議」之第65條第1項明定「協商先行」程序，既
9 經國會依提案完成立法，司法院既為法案之提案相關並為執行
10 者，憲法法庭是否更應當確實恪守自己之立法意旨，並遵守「憲
11 法忠誠義務」。

12 (五)此外，聲請人二「行政院」聲請部分、在國會改革法案「覆議
13 失敗」後，聲請法規範憲法審查，顯然係要求「違憲的憲法審
14 查」，憲法法庭應依憲法訴訟法第32條第1項之規定裁定不受
15 理。謹陳述理由如后：按憲法增修條文第3條第2項第2款末
16 段：「覆議時，如經全體立法委員二分之一以上決議維持原案，
17 行政院院長應即接受該決議。」之規定，係屬「憲法保留」之
18 誠命。參諸釋字第419號解釋理由書之意旨「應即接受該決議」，
19 係憲法明定行政院院長為我國最高行政首長之「憲法義務」，為

危機徹底爆發，形勢是非常嚴重的。」參孫遠釗，釋憲引來更嚴重憲政危機，中時新聞網，西元2024年7月9日，<https://www.chinatimes.com/opinion/20240709005068-262104?chdtv>（最後瀏覽日：西元2024年7月30日）。美國總統拜登日前因埋怨美國最高法院近來變更墮胎權的先例，並於今年7月1日為總統執行權力期間享有部分刑事豁免權，但不包括私人行為之裁決，而於日前利用助選活動提出「沒有人凌駕於法律之上修正案」、「大法官任期改為18年」、「制定大法官倫理規範」等司法改革法案，論者雖普遍認為這是選舉上的操作，因依目前國會生態基本上不可能通過憲法修正案，唯一可能的是倫理規範部分雖得以法律訂定，但恐怕也無法多數通過。參高德順，拜登揮刀砍大法官終身職，擬限18年，換血內幕曝光，中時新聞網，西元2024年7月30日及中國時報相關報導，同年月31日AA2版。拜登上開有關司法改革的宣告何嘗不是針對最高法院就相關涉及一般民眾之意識型態有重大歧異或具高度政治性議題裁決的反噬。

¹² 其餘論述，即四個聲請機關就其所認國會改革法案涉有機關權限爭議違憲之疑義，應先循體系上係屬特別規定之憲法訴訟法第65條第1項協商程序，而非逕依同法第47條第1項、第49條等規定聲請法規範憲法審查（訴訟代理人業於113年7月9日及同年月14日答辯書詳予論述）。

¹³ 蘇永欽，【蘇永欽觀點】且看大法官的憲政智慧，奔騰思潮，西元2024年7月24日，<https://www.lepenseur.com.tw/article/1774>（最後瀏覽日：西元2024年7月30日）。

1 釋憲機關不可擅入之禁區；我國憲法鴻儒林紀東、劉慶瑞均指
2 出憲法第 57 條第 3 款規定：「覆議時，如經出席立法委員三分
3 之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或辭職。」之「接
4 受決議」，並非僅指「政治上」之接受；憲法學者林騰鶴教授亦
5 就本件釋憲案認：「行政院對已經踐行憲法覆議程序而決議維持
6 原案的法律案，本應即接受，豈可違背憲法增修條文規定，聲
7 請違憲之判決！」等等，訴訟代理人已於暫時處分程序詳予論
8 述，足證聲請人二本件法規範憲法審查之聲請，係要求憲法法
9 庭為「違憲的違憲審查」，既不合法也違憲¹⁴，謹請卓參。

10 (六)況且，攤開我國憲政史，行政院過往曾依憲法、憲法增修條文
11 之規定分別提出 13 次覆議，其中，行政院覆議失敗、立法院維
12 持原決議之次數共計三次，分別為 92 年 12 月針對公民投票法
13 相關規定¹⁵、93 年 9 月針對 319 槍擊事件真相調查特別委員會條
14 例相關規定¹⁶、96 年 6 月針對農會法第 46 條之 1 及漁會法第 49
15 條之 1¹⁷所提出之覆議。然行政院嗣後均未對各該法律規定提出
16 釋憲之聲請；且揆諸行政院於 92 年 12 月針對公民投票法相關
17 規定、93 年 9 月針對 319 槍擊事件真相調查特別委員會條例相
18 關規定提出覆議之背景，在斯時朝小野大之政局中，時任閣揆
19 之游錫堃院長對於前開二部法律之修正與新立條文亦係認有違
20 憲之虞¹⁸，方移請立法院進行覆議，覆議失敗後，復係透過所屬

¹⁴ 參訴訟代理人 113 年 7 月 9 日暫時處分答辯書，頁 3-6；同年 7 月 14 日暫時處分補充答辯書，頁 1-4。

¹⁵ 第 5 屆第 4 會期公民投票法覆議案，立法院議政博物館，100 年 2 月 10 日，
https://aam.ly.gov.tw/P000011_02.do/16（最後瀏覽日：113 年 7 月 30 日）。

¹⁶ 行政院第 2906 次院會決議，行政院全球資訊網，93 年 9 月 22 日，
<https://www.ey.gov.tw/Page/4EC2394BE4EE9DD0/3862427b-f8d6-4525-bbff-5342f0e0f20e>（最後瀏覽日：
113 年 7 月 30 日）。

¹⁷ 立法院第 6 屆第 5 會期第 1 次全院委員會院長就本院所提農會法第 46 條之 1 及漁會法第 49 條之 1 修
正覆議案口頭報告，行政院全球資訊網，96 年 6 月 12 日，
<https://www.ey.gov.tw/File/791EC191BAF1068F/cf20d34d-db4a-43bf-ba5b-a741480c7a78?A=C>（最後瀏覽
日：113 年 7 月 30 日）。

¹⁸ 溫建勳、魏嘉良，游揆親赴立院提覆議 講稿搶先曝光，TVBS 新聞網，93 年 9 月 13 日，
<https://news.tvbs.com.tw/life/476606>（最後瀏覽日：113 年 7 月 30 日）；新聞傳播處，2003 年 12 月 19
日游錫堃院長赴立法院報告公投法覆議案，行政院全球資訊網，92 年 12 月 18 日，
<https://www.ey.gov.tw/Page/85695CF8981C15BD/7d298a61-bc46-4564-980f-04699c6875cc>（最後瀏覽日：

1 政黨之立法委員向司法院大法官聲請釋憲，方有嗣後之釋字第
2 585 號、第 645 號解釋，其並未以行政院為聲請人提出釋憲聲
3 請，顯見其當時亦係因憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2 款規定
4 之「接受」法律效果，始未以行政院為憲法疑義解釋或機關爭
5 議解釋之聲請；反觀本件行政院於「覆議失敗」後仍提出法規
6 範憲法審查之聲請，已然違反憲法增修條文第 3 條第 2 項第 2
7 款規定之「憲法誠命」，基於政黨政治之立場，亦明顯違背過往
8 之先例，殊不符誠信原則。實已違反前開憲政慣例，並非合法，
9 應予裁定不受理。

10 貳、國會改革法案和權力分立與制衡原則相關之論述。

11 一、立職法是憲法「默示委託」的子法，係於「憲法保留」範
12 疇內，憲法卻保持沉默時，獲得憲法授予權力之憲法機關
13 即立法院自得本於「程序之主」，為其權力之行使，司法
14 行使審查權時，若無明顯重大瑕疵或逾越權力分立與制衡
15 原則即應予尊重：

16 (一) 按「憲法第 20 條至第 21 條所規定之三種義務，在性質上屬於
17 人民之基本義務，係制憲者參酌各國憲政常軌及制憲當時之社
18 會環境所作之例示性規定，上述三個條文對人民之義務並無列
19 舉窮盡之意，若謂人民之義務僅止於上述三種，則社會秩序勢
20 必無法維繫，甚至有面臨解構之危險。故法律對人民所課予之
21 義務，合憲與否不在於義務本身是否出自憲法規定，而係該項
22 法律是否依憲法所定之程序產生？義務內容是否合理？與憲法之
23 意旨是否相符？……按憲法課予國家機關某種事項之作為義務
24 時，一般稱為憲法委託，而憲法委託又有明示委託與默示委託
25 之分，憲法第 24 條、第 144 條屬於前者，推行全民健保可謂後
26 者。立法者履行憲法委託之義務而制定相關法律，涉及對個人

1 自由權利之限制，與立法者單純依據憲法第 23 條基於公共利益
2 等因素考量之比例原則，具有更高之正當性，若非如此解釋則
3 早年開始實施之『三七五減租』、『耕者有其田』等措施，均可
4 能因過度侵害人民既得之財產權而違憲矣！」¹⁹；「各憲法機關所
5 擁有之權力範圍、界限與行使要件及程序，亦唯有憲法有權規
6 範。此等涉及憲法機關之設置、權力分配與權力行使之程序等
7 事項，均屬『憲法保留』之範圍，乃憲法應自為規定之事項。
8 理論上，立法權並不高於執行權與司法權，若無憲法的授權或
9 委託，立法者非當然得以法律干預其他同為憲法機關之權力範
10 疇、行使程序與組織架構。惟憲法保留範疇內之事項，憲法仍
11 得以『立法委託』之方式，委由立法者於受託範圍內代為規定，
12 但此等憲法委託之事項絕非所謂法律保留或國會保留之事項，
13 毋寧是立法者執行憲法付託的任務，非可用於對抗憲法。…於
14 憲法保留範疇內，憲法卻保持沉默時，則獲得憲法授予權力之
15 憲法機關自得為其權力行使『程序之主』」²⁰；「面對『政治司法
16 化』、『司法政治化』的嚴苛挑戰，屬於司法權一環的釋憲機關，
17 應發揮『司法自制』的精神，從嚴受理有關政治爭議的憲法解
18 釋案件，並明辨何者為憲法性的政治爭議，避免涉入非憲法性
19 的政治爭議。此外，對於憲法性的政治爭議亦應採取較為寬鬆
20 的審查標準，以避免涉入其他憲法機關所為的政策決定。」²¹以
21 上，是釋憲前輩及現任大法官之學者，就屬「憲法委託」之事
22 項，憲法法庭從事司法審查時，應本於「司法自制」體認行使

¹⁹ 參照釋字第 472 號解釋吳庚大法官協同意見書。

²⁰ 參照蔡宗珍，我國釋憲程序中有關係全程序之爭議鑑定意見書，月旦法學雜誌，117 期，西元 2005 年 2 月，頁 48-59。就憲法保留事項（含沉默事項），釋憲機關就其受理個案之司法審查時，就憲法規範不足部分（如暫時處分）固得為「釋憲程序之主」；國會為體現落實憲法授權之職權，本於履行憲法委託之義務而制定相關法律，涉及個人自由權利之限制，亦為「立法程序之主」，釋憲機關於個案司法審查時，若未確認系爭法案確有明顯牴觸憲法明文規定違憲之虞，應當審酌此項立法與單純依據憲法第 23 條基於公共利益等因素考量之比例原則，具有更高之正當性（參釋字第 472 號解釋吳庚大法官協同意見書），並本於司法自制精神，尊重國會經由多數決所為之立法決定。

²¹ 參照翁岳生，前揭文。

1 憲法所賦予之職權，而本於「程序之主」，履行憲法委託之義務
2 而制定之相關法律，雖涉及對個人自由權利之限制，但與立法
3 者單純依據憲法第 23 條基於公共利益等因素考量之比例原則，
4 具有更高之正當性，**憲法法庭審理系爭具憲法性高度政治爭議**
5 **之國會改革法案**，應採取較為寬鬆的審查基準，期免涉入其他
6 憲法機關所為的政策決定。

7 (二) 次按，**釋字第 325 號解釋**：「立法院為行使憲法所賦予之職權，
8 除依憲法第 57 條第 1 款及第 67 條第 2 項辦理外，得經院會或
9 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，
10 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
11 規定或其他正當理由不得拒絕。」；**釋字第 585 號解釋**第二段重
12 申：「**立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及**
13 **國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權**，得依
14 憲法第 67 條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關
15 係人員到會備詢。鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，故
16 凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，
17 不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第 67 條第
18 2 項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。」自上揭釋憲先
19 例，在在顯示系爭國會改革法案，尤其是立職法之立法與本次
20 的修正²²，係立法院以國家最高立法機關，本於憲法之「默示委
21 託」²³，履行憲法所賦予的職權，從事「法的續造」²⁴，以憲法

²² 系爭國會改革法案中增訂刑法第 141 條之 1，係立法院為落實其職權之行使的輔助規範，參諸釋字第 585 號解釋理由書：「就機關首長、團體負責人或有關人員拒受調查，影響重大，或為虛偽陳述者，同條例第 8 條第 8 項後段規定『並依刑法第 165 條、第 214 條等相關規定追訴處罰』，應係指上開人員若因受調查而涉有犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而言，非謂其拒受調查或為虛偽陳述，即已符合刑法第 165 條、第 214 條或其他犯罪之構成要件，上開規定應本此意旨檢討修正。」之意旨，亦肯認立法院於相關職權行使法律，得酌情訂定刑罰，輔助立法職權與效能之實踐。則憲法法庭於從事此部分之司法審查時，容應考量該刑罰規範係「憲法委託」之輔助法規，而非僅止於以憲法第 23 條之比例原則檢驗該輔助法規之合憲性，應採取較為寬鬆的審查標準，以避免涉入其他憲法機關所為的政策決定。

²³ 所謂憲法「默示委託」，即係對於憲法未明定之事項，究其職權事項之「事物本質」（參釋字第 330 號解釋、112 年憲判字第 6 號；亦可參「事物本質是指一件事情的核心特質或基本要素，這些要素對於該事物的實質存在或運作是不可或缺的，在法律層面的運用上，則是將法解釋的思惟轉向事物之特性

1 之子法地位²⁵，將憲法賦予立法院相關職權行使之技術性、細節
2 性規範予以具體化。因而，系爭國會改革法案其中立職法所涉
3 及之總統國情報告、質詢、人事同意權、彈劾總統及副總統、
4 調查權之行使、公聽會、聽證會之舉行、黨團協商及刑法藐視
5 國會罪之司法審查，參酌歷年來釋憲機關就**權力分立與制衡原**
6 **則所為的釋憲案之審查基準**，即只要不違反憲法明文規定，或
7 侵犯制度性保障（如大學自治、地方自治）或憲法賦予其他憲
8 政機關之核心職權或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨
9 礙，**司法審查即應發揮司法自制的精神，採取較為寬鬆的審查**
10 **基準**²⁶。再者，系爭國會改革法案即使被評價為「涉己法案」。
11 然憲法學者即曾指出：「釋字第 3 號及第 175 號解釋強調五權分
12 治、平等相維的概念。釋字第 530 號與第 665 號解釋肯認**司法**
13 **自主性**，最高司法機關得訂定相關命令。釋字第 682 號解釋也
14 認為**考試院**可以訂定有關考試資格與方法的相關規定。**立法院**
15 **對於這些憲法機關之內部運作事項或是其憲法所賦予之核心職**
16 **權內容，應給予一定程度之尊重，而不得過度介入**」²⁷可供參酌。
17 釋憲實務就司法及考試兩院就其為執行憲法賦予之職權而以行
18 政命令作為執行之依據，雖其內容涉及人民之權利義務，然大

或於其具體之生活關係中，建立符合一般人價值意識之判斷。」魏大曉庭長、高文琦副教授探討「事物本質」作為法律解釋之基準，司法週刊，2213 期，113 年 6 月 21 日，第 4 版），經憲政理論之探討或釋憲機關之解釋，予以發現、確認，並以相關子法予以呈現，即將憲法沉默之事項依其事務本質具體明文化者。

²⁴ 基於我國憲法已歷經多次增修變革，成為所謂「活的憲法」而非教條，在不違反「憲法保留」，未明顯牴觸憲法明文規定之前提下，如同民法第 1 條、民事訴訟法第 469 條之 1 第 2 項容許法官為「法的續造」，以滿足「司法為民」法得與時俱進的需求，立法院為更完善的權力分立，落實民有、民治、民享之民主自由憲政秩序，應該同為憲政機關之憲法法庭所尊重。另參訴訟代理人 113 年 7 月 14 日暫時處分補充答辯書，頁 8-9。

²⁵ 憲法第 175 條第 1 項：「本憲法規定事項，有另定實施程序之必要者，以法律定之。」，又中央法規標準法第 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。」是立法院本於「憲法委託」制定直接子法。

²⁶ 參吳庚、陳淳文，前揭憲法理論與政府體制，頁 451-452、頁 590-591。該書前揭篇幅中，參釋字第 419 號、第 499 號、第 585 號、第 613 號、第 632 號等解釋，論述大法官近年來將權力分立與制衡之概念相結合，係受德國法上之**核心領域理論、功能最適理論與機關忠誠原則**影響，讓我國權力分立理論充滿日耳曼風采。

²⁷ 參吳庚、陳淳文，前揭憲法理論與政府體制，頁 590-591。

1 法官既未曾以「**組織法替代行為法**」，認有違反憲法第 23 條之
2 法律保留原則，並又提醒立法院就其他憲法機關**內部運作事項**
3 **或其憲法所賦予之核心職權內容**，所頒布之行政命令，應給予
4 一定程度之尊重。則國會對於憲法賦予立法院固有之職權，本
5 於「**憲法默示委託**」而依憲法立法程序完成系爭國會改革法案，
6 憲法法庭亦為憲政機關，是否也應以「**五權分治、平等相維**」
7 之觀念，同等對待系爭改革法案，而應予尊重不得過度介入，
8 始符維護憲政體制之憲法忠誠義務。

9 (三) 再者，立職法既係針對憲法默示保留之事項完成立法程序，此
10 項立法比其他單純依據憲法第 23 條而制定之法律更具正當性，
11 且在立法裁量範圍之內，應受司法審查之尊重，業如前述。憲
12 法法庭在面對「**朝小野大的體制很明顯已經違反了民意政治和**
13 **責任政治更具前提性的多數統治或多數決定原則**」²⁸之政治現實
14 環境，豈能不考量本件背後的政治脈絡，不尊重國會多數立法
15 決定而過度介入，而形同司法者僭越立法者地位，對立法者為
16 **強化憲法賦予之職權而以多數決形成的善意強暴無異**²⁹，悖離憲
17 政機關之忠誠義務與憲法基於民意政治、責任政治所為之制度
18 性設計³⁰？

19 (四) **憲法法庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定**，其中第 64 段謂：「上開
20 規定課予社會上有關係人員提供資料之義務部分，查憲法並無
21 要求人民應配合立法院職權行使而提供資料之明文，至今所有
22 司法院解釋與本庭裁判，亦未見有就立法院為行使其自身憲法
23 職權，即得立法課予人民提供資料義務表示見解者。僅以此而
24 言，此部分規定自形式上觀之，容有違憲疑義。」乙節，資為
25 裁定准予系爭國會改革法案部分條文暫時停止適用之理由。然

²⁸ 參照蘇永欽，前揭文。

²⁹ 參釋字第 585 號解釋許宗力大法官部分不同意見書。

³⁰ 參釋字第 461 號解釋。

1 而，參諸前述有關立職法係國會本於「**立法程序之主**」就憲法
2 沉默保留事項之授權，完成「**憲法之子法**」的立法程序，司法
3 審查應本於司法自制精神，尊重國會之「**立法形成自由**」於無
4 明顯濫用立法裁量權，又未顯然逾越向來釋憲實務繼受德國法
5 上之核心領域理論、功能最適理論與機關忠誠原則所確立之權
6 力分立與制衡原則之審查基準，自應從寬為合憲之認定，暫時
7 處分裁定該部分之意見，恐值商榷。蓋釋憲機關因為「**釋憲程
8 序之主**」，但終究並非立法者或是其立法諮詢機關。憲法學者廖
9 元豪教授即認「**暫時處分裁定似隱含著『立法院調查權之強制
10 應有憲法明文規定』**」的概念，從而對於憲法並未明文規定的各
11 種調查權，均持保留態度。但**這種觀點，嚴重貶抑壓縮了立法
12 院該有的權能**，並不符合憲法的結構與釋憲先例。要知道，『立
13 法權』的內容本無須憲法明文列舉。因為立法權本來就是國家
14 重大政策決定權，是國民主權的體現。因此，立法院如同其他
15 國家的『國會』，本就是國家最高、最重要決策機關，其立法範
16 圍是概括而廣泛的。要批評法律違憲，是質疑者該舉出憲法哪
17 一條禁止系爭立法，而不是反過來要立法院找出憲法明文授權
18 依據。這也是世界各國國會都有『調查權』，但鮮少國家以憲法
19 明文規定的原因。調查權本來就是憲法機關行使職權時，必要
20 的固有權、工具權。試問，檢察官或行政法院的調查權規定在
21 憲法哪一條？通訊傳播委員會（NCC）的調查權，又有哪一條憲
22 法明文規範？如果行政、司法機關的調查權無待憲法明定，那
23 為什麼國家最高立法機關為了行使職權而需要進行調查，卻要
24 斤斤計較『憲法明文規定』？」³¹。

25 二、歷年來涉及國會調查權之釋憲案，為釋字第 325 號、第 585 號、

³¹ 廖元豪，立法院調查權憲法爭議的盲點，中時新聞網，西元 2024 年 7 月 26 日，
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240727000516-260109?chdtv>（最後瀏覽日：西元 2024 年 7 月
30 日）。

1 **第 633 號³²、第 729 號³³等解釋：**

2 第 585 號及第 729 號解釋是釋字第 325 號解釋之補充解釋。**釋字**
3 **第 729 號解釋**主要是針對立法院得否調閱檢察機關之偵查卷證，
4 並於理由中敘明**立法院與監察院職權不同³⁴**，立法院行使文件調閱
5 權，並無侵犯監察院固有職權之問題，檢察機關不得執此拒絕已
6 偵查終結案件之卷證調閱，惟須注意維護關係人之基本權，且事
7 後不得行使與憲法職權無關之評論或決議，始符合權力分立與制
8 衡原則並相互尊重之憲政原理，如發生機關權限爭議，宜循協商
9 程序解決或另定法律規範。而**第 585 號解釋**就立法院調查權之重
10 要內涵予以闡釋，資為其他憲政機關作為遵循之法則，其要項如
11 下：**(一)、重申立法院為有效行使憲法賦予之職權，享有調查權**
12 **之固有權能³⁵及其輔助性權力**，以善盡民意機關之職責，發揮權力
13 分立與制衡之機能，如與獨立機關或行政特權發生衝突時，宜與
14 其他國家機關循合理途徑協商解決，或另定法律由司法機關審理
15 解決。**(二)、立法院調查權行使之方式**，得經由院會決議設立「**調**
16 **查委員會**」行使調查權，除得向有關機關調閱文件原本外，必要
17 時得經院會決議，要求與調查相關之人民或政府人員**陳述證言或**
18 **表示意見**，並提供文件，惟須注意維護人民之基本權；並得以調
19 查權所**附屬之強制權力**，對拒絕協助調查義務之人民或政府人員
20 科處罰鍰；亦得對機關首長及政府人員拒絕調查或虛偽陳述時，
21 移送檢察官依法偵查追訴（告發），由法院審判，如有**委外專業人**
22 **士協助調查**之必要時，得基於立法院議會自治之程序，制定特別

³² 釋字第 633 號解釋關於調查權之闡釋，同釋字第 585 號解釋意旨。

³³ **釋字第 729 號解釋刻意與釋字第 585 號解釋劃清界線，並聚焦於釋字第 325 號解釋的「文件調閱權」**然而文件調閱權與調查權相需相成，彼此難以完全切割，殊難想像能河水不犯井水地將其逕行分割。參釋字第 729 號解釋李震山大法官協同意見書。憲法法庭 113 憲裁字第 1 號裁定，似也有類似上揭釋字第 729 號解釋刻意與釋字第 585 號解釋劃清界線、聚焦於釋字第 325 號解釋之情形，然面對機關爭議案件，作為純司法權的釋憲者，當須保持客觀超然的立場與態度，以免自陷政治爭議之漩渦，而喪失中立與獨立性，不可不慎。

³⁴ 況且，**立法院之調查權係對事**，而監察院係對人，原則上兩者之調查客體並不相同。

³⁵ 廖元豪，前揭文「立法院調查權憲法爭議的盲點」。

1 法規範。(三)、個案調查事項的範圍，應受權力分立與制衡原則
2 的拘束，並尊重其他獨立機關行使憲法保障之職權及行政特權；
3 如涉及限制人民權利時，需符合憲法上之比例原則、法律明確性
4 原則及正當法律程序之要求。

5 於后，承前述立職法係本於憲法默示委託，規範機關首長、有關
6 政府人員、團體負責人或人民有配合國會調查權行使之義務，並
7 得對違反義務者以調查權所附屬之強制權力科處罰鍰；於政府人
8 員(不包括人民)有拒絕協助調查或虛偽陳述者並得移送(告發)檢
9 察官偵辦，或參現行「刑懲併行」法制移送懲處、懲戒。可見立
10 職法就與檢察機關之職權及其他行政機關或監察院之職權事項予
11 以尊重，而對違反義務者之處罰係以移送再由不同之權力機關負
12 責，並無侵犯其他獨立機關之職權或行政特權之虞，沒有逾越權
13 力分立與制衡原則之界限，自無違憲之疑慮。再按，「其合憲與否
14 不在義務本身是否出自於憲法規定，而係該項法律是否依憲法所
15 定之程序產生？義務內容是否合理？與憲法之意旨是否相符？」
16 此為昔日釋憲實務肯認之見解，已見前述，亦可說明立職法針對
17 妨礙立法院行使職權者得處以罰鍰；或移送懲戒或檢察官偵查等
18 規範，並無違憲疑義。再者，憲法第 67 條第 2 項規定：「各種委
19 員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」及系爭國
20 會改革法案其中立職法涉及人民(法人、團體、社會上有關係人
21 員)之權義部分，其中所謂的「社會有關係人士」並非閒雜人士，
22 衡情殊無可能是包含與立法院行使職權無關之閒雜人等，容係與
23 國庫行政或私經濟行為相關(如政府採購)或受行政管制之法制
24 拘束的相關人員(如公益法人、行政程序法第 16 條第 1 項規定受
25 委託之民間團體或個人)。國庫行政的人民依釋字第 457 號解釋意
26 旨既受財產平等權等基本權保障(即學理上所謂憲法第三人效
27 力)，依釋字第 385 號解釋之權義平衡原則而經由合乎憲法所定之
28 立法程序，課予「社會上有關係人員」承擔一定的義務與責任；

1 受行政管制法制拘束之人民亦同此理。
2 需再說明者係，首先綜觀立職法上同屬「廣義國會調查權」之有
3 關「質詢」、「調查權」及「聽證」等，係國會為呼應要求政府公
4 開、透明、乾淨的時代民氣下所為之相關規範³⁶（參立職法第 16
5 條至第 28 條之 2；第 45 條至第 53 條之 3；第 59 條之 1 至之 9 等），
6 並無民間人士因反質詢而被處罰鍰或被移送藐視國會罪之規定；
7 立法院於行使調查權時，雖得命相關人士出席為證言，但其中並
8 無社會人士若拒不出席而有罰則之規定；聽證之程序，立法院雖
9 得強制非政府官員之社會人士出席作證，但並無「反質詢」的罰
10 則；且除以法律明定諸多得拒絕證言之事由外，更無因虛偽陳述
11 而被移送檢察官偵辦藐視國會罪。從而，如立職法第 48 條第 2 項
12 規定：「法人、團體或社會上有關係人員違反本法規定，於立法院
13 調閱文件、資料及檔案時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法
14 院院會之決議，處新臺幣一萬元以上十萬元以下之罰鍰，並得按
15 次處罰至改正為止。」雖得適用於人民並有受科處罰鍰之可能，
16 然此為釋字第 585 號解釋所認可之事項，既由國會依憲法程序完
17 成立法，且該規範衡情非難以瞭解其內涵，又可預為理解其適用
18 之具體事由，並已設有相關行政救濟而受司法審查，難謂有違比
19 例原則、法律明確性原則或正當法律程序之要求。至於，有關立
20 法院行使國會調查權，得否經院會同意「委任不具有立法委員身
21 分之相關專業人士協助行使調查權」部分，首先參酌立職法乃憲
22 法之子法，是行為法及作用法而非組織法，即無所謂以「組織法
23 替代行為法」之違憲疑義。其次，釋字第 585 號解釋已肯認立法
24 院得經院會同意對與職權相關之特定事項，設立「調查委員會」
25 行使國會調查權；且解釋意旨明示「應以法律明定」而要求另定

³⁶ 立職法此次修正規定中，「質詢」、「調查權」、「聽證」其實是 3 個不同的板塊。雖然學理上，三者均為立法院為行使職權而蒐集資訊的「廣義調查權」，但在法條上卻是分別處理，各有其要件與強制執行手段，不可混淆。參廖元豪，前揭文「立法院調查權憲法爭議的盲點」。

1 「特別法」規範，但同時也確認係屬「立法院議會自治之事項」，
2 則基於立法形成自由，及釋憲機關並非立法者或國會立法之諮詢
3 機關，解釋意旨所要求之「特別法」，應得理解為就特定事項應以
4 法律明定，並未排除在立職法內一併規定之理。蓋同一法律內有
5 特別法與普通法併存、程序與實體兼容，向為我國立法所常見之
6 現象（如行政程序法）。因而，倘認系爭國會改革法案就此部分之
7 規範尚不夠明確，釋憲機關應容許國會有修正之機會，而非在該
8 法案剛公布施行，尚未實踐也不知道會有什麼後續的配套改革，
9 率由憲法法庭僭越立法者地位遽予違憲宣告，自陷機關爭議之政
10 治漩渦，葬送司法獨立性與多數民意的信賴。再者，有關立職法
11 就國會調查權所附屬之強制權力，得科處罰鍰，既為釋字第 585
12 號所肯認之法律效果，並經國會依憲法立法程序予以明文規範，
13 又符合行政罰法第 4 條之處罰法定原則（法無明文不受罰），其立
14 法程序無明顯重大之瑕疵，未逾越、濫用立法裁量之情事，自無
15 違反法治國原則、比例原則、法律明確性原則或正當法律程序之
16 要求。況且，該「附屬」國會調查權之強制權力（罰鍰）為釋字
17 第 585 號解釋所肯認，又屬前述「憲法默示委託」授權範圍內的
18 必要內涵，則司法審查時不應僅止於適用憲法第 23 條作為審查基
19 準，應採從寬之審查基準，為合憲宣告。此外，有關立職法規定
20 得將政府人員移送偵審及刑法增訂之藐視國會罪等部分，屬「告
21 發」性質，又由具行為法性質之立職法予以立法明定移送偵辦，
22 該公務員依現行法制得循救濟途徑，行使訴訟防禦權；且藐視國
23 會罪之犯罪構成要件與刑法偽證罪相當，其構成要件之「就其所
24 知之重要關係事項」，衡情當與受通知出席聽證之「待證事項」³⁷或
25 立法委員就公務員相關職務且與其職權有重大關聯之事項質詢

³⁷ 參立職法第 59 條之 6 規定：「舉行聽證會，應於開會日五日前，將開會通知、議程等相關資料，以書面送達出席人員，並請其提供口頭或書面意見。…聽證會之通知應以書面載明下列事項，…五、表達意見或證言之事項。…」足見受通知人在出席前即可明瞭待證事項為何，自無欠缺明確性之疑問。

1 時，為虛偽陳述，方有構成藐視國會罪之餘地，自無違反法律明
2 確性原則，又須經檢審依法追訴審判，無違正當法律程序之要求，
3 而無違憲之疑義(另詳后述)，應堪確認。

4 三、憲法法庭基於法安定性原則暨判決先例拘束原則，應尊重
5 國會依先前大法官會議之解釋而完成之立法及修法事項
6 (即系爭國會改革法案)，恪盡憲法機關忠誠義務，以維
7 自由民主憲政秩序，並期免斷喪人民對法律之信賴：

8 (一) 「既然司法影響人民的福祉如此之大，那麼步入法院訴訟的人民
9 必然希望司法是『可預測的』，即法官將會依照既有的法律來
10 審判。這其實正是讓人民願意遵守法律、走入法庭解決問題的根本
11 理由。…如果法官可以不依法而判，守法的人走入法庭竟然也有
12 出乎意料敗訴的可能，人民守法的動機將蕩然無存，社會秩序無法
13 建立，而終至天下大亂。」³⁸；「國家權力的運作之所以必須具有可
14 預測性，為的自然保障人民的權益，此所以法安定性原則旨在保護
15 人民的權益，法秩序的安定不是目的，落實人民權益的保護才是目的」³⁹；
16 「憲法裁判應該在法理上可預測，而非在政治上容易預測。……司法
17 權是受法所拘束的權力，是『解釋』憲法而非自行『創造』憲法規
18 範。……而釋憲先例雖可變更，但變更先例應屬例外中的例外，務必要
19 有極具說服力的論證，方可為之。」⁴⁰此乃德國聯邦憲法法院一再
20 強調法安定性首在保護信賴之根本原因⁴¹，而我國之憲法訴訟法制
21 主要是繼受自德國法制與實務，且歷年來之大法官解釋與憲法法
22 庭裁判均一再重申法安定性與信賴保護對人民之重要⁴²，與上揭
23 學者、釋憲實務前輩之意見，並無二致，而立職法上國會調查
24

³⁸ 參照林立，法學方法論與德沃金，學林文化事業，一版，2000年9月，頁3-4。

³⁹ 參照釋字第574號解釋許玉秀大法官部分協同意見書。

⁴⁰ 參照廖元豪，憲法裁判的政治可預測性，聯合報，A11版，西元2024年7月26日。

⁴¹ 參照 BVerfGE 13, 261, 271; 15, 313, 324; 18, 429, 439; 23, 12, 32; 24, 220, 229; 27, 231, 238; 30, 250, 267, 367, 386。

⁴² 參釋字第525號、第529號、第717號、第751號解釋及憲法法庭112年憲判字第3號判決等。

1 權之規範係為呼應要求政府公開、透明、乾淨的時代民氣下所
2 為之改革法案，與人民權益之維護與促進具有重大關聯，已見
3 前述；且如認釋憲先例有需變更或補充，現行憲法訴訟法第 42
4 條亦已明文規定其訴訟程序，可供適用，而非在聲請人未依該
5 條程序聲請變更判決之前提下，即逕由憲法法庭以補充解釋之
6 名行變更先例之實，戕害法之安定性，損及自由民主憲政秩序
7 之維護，以及人民（國會是最高民意機關）對司法之信賴。

8 (二) 查立職法之立法及系爭國會改革法案，主要係參酌釋字第 585
9 號解釋⁴³，並係「朝小野大」政治實況下，國會因應時代的挑戰
10 並落實多數國民意志之期待，為有利於國內各政黨在野時，得
11 有效監督政府，實踐民意政治與責任政治的國會改革法案。古
12 云：「法與時轉則治」之立法決策，應被司法部門尊重。前司法
13 院副院長蘇永欽教授著文闡釋：「國會改革法背後的憲政脈絡，
14 兩在野黨在朝小野大的違憲狀態下所推動修正的法律，因其在
15 回到合憲狀態後用以制衡包含綠白、綠藍或藍白的多數政府
16 時，已無違憲的分權扞格之處，轉而成為『執政黨』之一的民
17 眾黨（白）或國民黨（藍），恐怕也沒有正當立場主張這些監督
18 法制違憲而無效（禁反言）。」⁴⁴在憲法法庭 113 年憲暫裁字第 1
19 號裁定公布後，輿論雖多有臆測甚至判斷，認憲法法庭似乎已
20 顯露將為有利於聲請人方之心證，即將於本案判決中變更釋字
21 第 585 號解釋所確立有關國會調查權之行使方式、範圍、對獨
22 立機關之限制與爭議解決、相關人民基本權保障及其附屬效力
23 的裁處罰鍰，並得於必要時移送偵辦等等規範。然而，猶如蘇
24 永欽教授在前揭文中所堅持之信念：「即使完全信賴大法官獨立

⁴³ 釋字第 585 號、第 729 號解釋是釋字第 325 號解釋之補充修正，而釋字第 729 號解釋雖解釋文末句有謂「本院釋字第 325 號解釋應予補充。」然其解釋內容主要是針對檢察機關文件調閱權的補充，實質上係屬釋字第 585 號解釋第一段：「於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇」所指之獨立行使職權之國家機關部分之補充解釋。

⁴⁴ 參照蘇永欽，前揭文。

1 超然如我者」，訴訟代理人仍應秉持客觀注意義務與對諸位大法
2 官獨立超然之確信，略盡憲法忠誠義務，援用釋憲先例及憲法
3 學者之見解，祈請大法官得於本案廣續維護先前一再強調信賴
4 保護與法安定性原則於國於民之重要性⁴⁵，是盼。

5 參、對憲法法庭指定言詞辯論程序之爭點意見：

6 一、爭點：113年6月24日修正公布之立法院職權行使法增訂暨修正
7 條文全文，及同日公布之刑法第141條之1，其立法程序應無明顯
8 重大瑕疵。理由如下

9 (一) 依「國會自律」或「國會自治」原則，聲請人方迄未論證本件
10 國會改革法案之立法議程有何不待調查事實之「明顯重大」之
11 瑕疵，應為合憲宣告。理由如下：

12 1. 按釋字第342號解釋：「立法院審議法律案，須在不抵觸憲法之
13 範圍內，依其自行訂定之議事規範為之。法律案經立法院移送
14 總統公布者，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯抵觸憲法
15 者外，乃其內部事項。屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，
16 並非釋憲機關審查之對象。…法律案之立法程序有不待調查事
17 實即可認定為抵觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯
18 重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。惟其瑕疵是否已
19 達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，

⁴⁵ 據媒體報導「公職報考人數從2012年的高峰期至今大幅腰斬，2012年高考三級報考人數達7萬2330人，此後逐年下滑，到去年只剩下3萬4246人，普考更從8萬8777人，跌到去年只剩3萬2156人。考選部分析，除少子化之外，公職不再具優勢、對乙世代不具吸引力都是主要原因。」參照中國時報，113年7月29日，A4版。釋字第525號解釋理由書開宗明義：「法治國為憲法基本原則之一，法治國原則首重人民權利之維護、法秩序之安定及誠實信用原則之遵守。」之後，釋字第783號公立學校教職員退撫給與案解釋之理由書：「信賴保護原則所追求的法秩序之安定，以及現代國家面對社會變遷而不斷衍生改革需求，必須依民主原則有所回應，兩者同屬憲法保護之基本價值，應予調和。」而將教職員年改法案除了退休教職員再任私立學校職務支領薪酬總額受限制部分宣告違憲外，其他都宣告合憲。然而，回顧當年個人與董保城教授等人代理教職員年金改革法案之釋憲聲請案即第783號解釋時，就曾一再強調「民無信不立」，無信賴保護即無國家未來之理念。如今，除了公務人員的「鐵飯碗」不再被乙世代青睞外，大學教職新聘各界優秀人才、軍校招生就沒有問題嗎？依內政部之統計數字近十年「少子化」有腰斬嗎？釋憲機關當年以因應「現代國家面對社會變遷而不斷衍生改革需求」，拒絕適用信賴保護與法安定性原則於釋字第781號、第782號、第783號等解釋而將絕大部分之年改法案為合憲宣告。當前國家面臨軍公教之缺乏新血的注入與換血代謝老化之困境，能說與釋憲機關當年之合憲宣告沒有關係嗎？

1 即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限
2 制，仍應依議會自律原則，謀求解決。…其通過各該法律之議
3 事錄，雖未經確定，但尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定。」

4 2. 次按，釋字第 499 號解釋：「修改憲法亦係憲法上行爲之一種，
5 如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事
6 實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之
7 存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基
8 本規範。」亦即，釋憲機關已一再揭示以「明顯重大瑕疵理論」
9 作為判斷系爭法律立法程序是否違憲無效之司法審查基準⁴⁶。查
10 本件國會改革法案之釋憲案，聲請人方指摘議程中的停止討
11 論、舉手表決、清點人數等所謂的立法審議程序爭議等情，均
12 屬國會內部議事規範，且向為立法院實務往例所採，自非釋憲
13 機關審查之對象。換言之，聲請人所指摘者，均係在爭執表決
14 程序曾否踐行其議事應遵循之程序，然依釋字第 342 號解釋之
15 意旨可知立法程序是否違反程序與是否抵觸憲法究屬二事，況
16 各國國會之議事規範，除成文規則外，尚包括各種不成文例規，
17 於適用之際，且得依其決議予以變通，而由作此主張之議員或
18 其所屬政黨自行負擔政治上之責任。故國會議事規範之適用，
19 與一般機關應依法規嚴格執行，並受監督及審查之情形，有所
20 不同。再者，聲請人所提出之瑕疵是否真實存在，立法院與聲
21 請人間仍有爭執而須經調查，但在形式上既已有法律成立之立
22 法外觀並符合法律成立之基本規定，即難謂有何「明顯」之瑕
23 疵。

24 (二) 退一步言，該等程序縱有瑕疵疑義，亦係因聲請人政治動員對
25 議事惡意杯葛所造成⁴⁷，參諸上揭解釋係屬國會自治之內部事

⁴⁶ 參釋字第 735 號解釋林俊益大法官協同意見書。

⁴⁷ 釋字第 435 號解釋已闡釋諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法第 73 條言論免責權之保障之列。

1 項，其議程並非明顯牴觸憲法，毋庸調查事實之明顯重大瑕疵。
2 國會改革法案審議程序事項均已詳載議事錄；且聲請人一民進黨
3 黨團立委對該議事錄並未提出任何異議，亦已經立法院院會
4 確認在案，既未先循內部異議程序而任令議事錄確定，再將屬
5 於「議會自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對
6 象」，依憲法訴訟法第 49 條聲請法規範憲法審查，容有違政治
7 誠信⁴⁸。揆諸前述釋憲實務先例認聲請人如有「權利濫用」之情
8 事，係欠缺「聲請解釋必要」之受理要件；且聲請人一既有偌
9 大之中央政府政治資源為奧援，不經由修法程序而逕向憲法法
10 庭提出本件聲請，已屢遭輿論指摘是「當家鬧事」，著實令人憶
11 起早年台灣大學法律系蔡章麟教授在徐州路第 16 教室講授民法
12 債各時，不時鏗鏘有力地發出「誠信原則，帝王條款，君臨法
13 域，警鐘長鳴」的金句。

14 (三) 準此，國家之立法權屬於國會，國會行使立法權之程序，於不
15 牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之；議事規範
16 如何踐行係國會內部事項。依權力分立與制衡之原則，行政、
17 司法或其他國家機關均應予以尊重，學理上稱之為國會自律或
18 國會自治⁴⁹。回想昔日因立法院召委張慶忠於 103 年間主持審查

⁴⁸ 釋字第 342 號解釋：「其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定。」，相較於本件國會改革法案之釋憲爭議，其議事錄則因未曾異議而告確定。又「誠信原則」學者常稱之為「帝王條款」係指「善良思考之行為人間，相對人依公平方式所可以期待之行為。」（黃立，民法總則，元照，二版，西元 1999 年 10 月，頁 488），行為人違反誠信原則時，不發生行使權利及履行義務的效力（參施啟揚，前揭書，頁 442）。參諸民法第 148 條將權利濫用及誠信原則同列為「權利行使原則」，及釋字第 603 號解釋許宗力、曾有田法官協同意見書認，權利濫用係欠缺「聲請解釋必要」之受理要件之見解，違反誠信與權利濫用之政治操作自應發生不生權利行使之法律效果。

⁴⁹ 釋字第 342 號理由書：「美國聯邦最高法院 1890 年裁判認為：法案經國會兩院議長署名送請總統批准並交付國務卿者，即應該認該法案已經國會通過，無須審酌國會兩院之議事錄及有關文件。此係基於權力分立，各部門平等，互相尊重之意旨，司法機關就此等事項之審查權應受限制（見 Field v. Clark, 143 U. S. 649）。日本最高裁判所一九六二年裁判認為：警察法修正案既經參眾兩院議決，並循法定程序公布，法院唯有尊重兩院之自主性，不應就上訴論旨所指有關制定該法議事程序之事實加以審理，進而判斷其有效或無效（日本最高裁判所大法庭一九六二年三月七日判決）。德國聯邦憲法法院 1977 年裁判亦認為：議會之議事規範除牴觸憲法者外，有關議事進行及紀律等事項，均屬議會自律之範圍。法律在審議過程中曾經不同黨派之議員參與協商，提付表決時又無基本爭議，則於表決時，不論出席人數如何，若未有至少五人以上議員之質疑，而經確認其無決議能力，即於決議之效力不生影響（BVerfGE 44, 308ff.）。此等判例所含國會議事實務之細節，雖因各國制度有異，難期一致，然其尊重議會自律之理念，則並無不同。」

1 兩案服貿協議時在混亂中「30秒通過服貿」而被抗議者戲稱為
2 「半分忠」；及一例一休法案經蔡總統於105年10月間在總統
3 府召開「執政決策協調會議」，要求儘速通過，2日後立法院召
4 委會主席陳瑩不顧反對黨之抗議，以不到1分鐘的時間自行宣
5 布該案通過，博得「一分瑩」的封號。之後106年4月間立法
6 院審議耗資高達八千八百億的**前瞻計畫**⁵⁰，主席邱議瑩以不到2
7 分鐘的時間念完草案就宣告該案通過，而成為另一個「一分
8 瑩」，因反對黨嚴厲抨擊，邱立委乃於次日公開承認程序有瑕
9 疵，願意接受退回重審。過往上開「半分忠」、「一分瑩」之立
10 法程序爭議案例未曾訴諸釋憲程序，或許係因當時的在野黨立
11 委明白相關爭議係屬國會自律事項，「非釋憲機關審查之對象」
12 而各自克制使然⁵¹。

13 二、爭點：立法院職權行使法下列條文之規定，均無違憲。

14 (一) 立職法第15條之1、第15條之2、第15條之4之總統國情報 15 告部分，應無違憲。理由如下

16 1. 首先，從權力分立與制衡原則之**動態憲政運作觀察**，以我國目
17 前「總統由人民直選」、「總統享有一定實權」觀察，或可解讀
18 為混合內閣與總統制⁵²的「**行政雙首長制**」或「**半總統制**」⁵³，

⁵⁰ 從半分忠、一分瑩到20分過前瞻！台灣立法程序怎麼了？，ETtoday新聞雲，西元2017年4月27日，
<https://www.ettoday.net/news/20170427/912940.htm#ixzz8gfd7US5>（最後瀏覽日：西元2024年7月30日）。

⁵¹ 若為調查事實而傳喚立場不同之立法委員出庭陳述，無異將政治議題之爭議，移轉於司法機關，亦與憲法第73條之意旨有違，應依議會自律原則，仍由立法院自行認定之。

⁵² 「中央政府體制與國會調查權的關係。我國不是典型的內閣制或總統制國家，但從比較法來看，二者均可完美地涵納國會強制調查權。內閣制本來就是國會優位，行政的組織與權限本身就是立法建構的，國會調查權自然無可質疑；總統制講究權力分立制衡，國會更必須具備強而有力的調查權，才能有效監督與獨立決策。我國的立法院權力範圍，就算不大於內閣制國會，也不可能小於總統制。」參廖元豪，前揭立法院調查權憲法爭議的盲點一文。

⁵³ 「原來多採國會內閣制的歐陸國家，後來有不少轉向混合內閣和總統制的半總統制，使得行政權分由總統和總理執掌，前者不需要國會多數的支持，後者則始終對國會負責，一如內閣制的總理，這種混合制在總統領導的政黨也贏得國會多數席次時，實質上會發展為一種總統實際統領所有行政，卻讓總理像代理人一樣去對國會負責。但在總統失掉國會多數席次支持時，其整體運作反過來會更以負責凡百庶政的總理為中心，僅有列舉行政權（通常即涵蓋國防、外交）的總統，此時再不願意也只能在敵對政黨中尋求可得到國會多數支持者組成政府，自己雖無需對國會負責，但政治中心即已偏向政府，而有更多國會內閣制的色彩。」參蘇永欽，前揭文。

1 甚至得經由憲法增修條文第 2 條第 4 項、及國家安全會議組織
2 法第 2 條第 2 項賦予總統得以實質掌握「**國防、外交、兩岸關**
3 **係及國家重大變故之相關事項**」的實質最終決定權，而使原本
4 總統與行政院長二元分立的行政權有一元化的傾向。總統可以
5 強勢主導行政權，只直接對選民負責，號稱為最高民意機關之
6 立法院則只能監督服從於總統權威之行政院長。釋字第 627 號
7 解釋理由書：「總統於憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍
8 內，為最高行政首長，負有維護國家安全與國家利益之責任。
9 是總統就其職權範圍內有關國家安全、國防及外交資訊之公
10 開，認為有妨礙國家安全或國家利益之虞者，應負保守秘密之
11 義務，亦有決定不予公開之權力，此為總統之國家機密特權。」
12 憲法學者因此質疑「如此一來，總統僅透過其國安局與國安會，
13 就可以完全架空行政院及其所屬之國防部與外交部；立法院又
14 如何能針對此類問題追究責任？是何種正常的民主政府體制可
15 能出現此類情況？」⁵⁴參酌現實權力分立與制衡原則的動態政治
16 運作與前揭解釋意旨，我國當下之憲政體制似乎已然成為「超
17 級總統制」⁵⁵。憲法增修條文第 4 條第 3 項雖規定「立法院於每
18 年集會時，得聽取總統國情報告。」然而，在過去 20 幾年間，
19 因為朝野對執行細節無共識等原因，並沒有總統前往立院國情
20 報告。因此，無法形成憲政慣例；憲法學者雖曰憲政首要原則

⁵⁴ 參照吳庚、陳淳文，前揭憲法理論與政府體制，頁 437。

⁵⁵ 我國依憲法增修條文第 2 條第 4 項：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」之規定授權，而有「國家安全會議組織法」之實施，於第 2 條規定：「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。」除了賦予總統國防、外交及兩岸以外，尚包括經常使總統與行政院長權責不清的模糊空間、所謂「國家重大變故之相關事項」（因而，總統得主導所謂的司法改革會議及美豬的進口、疫苗採購防疫等等與民生議題有重大關聯的決策，但立法院卻經常呈現無從置喙之窘境）；第 4 條第 1 項第 2 款規定：「國家安全會議之出席人員包括行政院院長、副院長、內政部部长、外交部部長、國防部部长、財政部部长、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長。」使行政院長及重要的部會首長，成為國家安全會議之出席人員。再加以憲法增修條文及現實政治運作下，行政院長之任命毋庸國會同意，行政院長被免職亦不需其副署，行政院長難免有不得不屈從於總統的權威與意志之情事。在民意政治與責任政治之訴求下，國情報告似乎成為落實國家安全會議組織法第 8 條前段：「國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督」為唯一可能的途徑。

1 是責任政治，要求執政和有權者在分配國家人事、物質資源、
2 行使公權力時，要對人民負責⁵⁶，雖然國家安全會議組織法第 8
3 條前段明定「國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之
4 監督」，但在現實政黨政治運作下，不問是將我國現行體制定位
5 為「總統制」、「行政雙首長制」、「半總統制」或「超級總統
6 制」，然而憲政上所謂的民意政治或責任政治似乎大多只是理論
7 上的應然，而未予落實。

8 2. 其次，國情報告之定性，聲請人方大多以國會改革法案中之國
9 情報告，係違憲課予總統憲法所無的法律上「義務」乙節。惟
10 依我國現行憲政體制，唯有憲法方得以增減總統之權責，為憲
11 法學上的常識。因而，訴訟代理人於 113 年 7 月 14 日所提出之
12 暫時處分補充答辯，即曾就憲法增修條文第 4 條第 3 項：「立法
13 院於每年集會時，得聽取總統國情報告」中之「得」，是賦予最
14 高民意機關之立法院有權利聽取國情報告，但未課予違反義務
15 之法律效果，性質上僅為「負擔」性質或「訓示規定」⁵⁷，並非
16 法律上義務，即使解讀為「義務」，然與一般對等權利義務關係
17 之義務不能等同視之。總統是否願意親赴立法院作國情報告，
18 則完全尊重總統個人是否願意履行其於競選期間之政治承諾
19 ⁵⁸，留下形成「憲政慣例」之空間⁵⁹，以促進民意政治與責任政

⁵⁶ 參林騰鶴，勿忘憲政核心 在於責任政治，聯合新聞網，西元 2024 年 7 月 24 日。
<https://udn.com/news/story/7339/8114894>（最後瀏覽日：西元 2024 年 7 月 30 日）。

⁵⁷ 猶如民法第 1084 條規定：「子女應孝順父母」但因沒有附隨的法律效果，依其性質只是訓示規定。

⁵⁸ 賴總統於競選期間之政見會上，曾表示不管根據憲法或立法院職權行使法，**總統都有義務應立法院的要求，到國會去進行國情報告**，接受立法委員的國情諮詢。參祝潤霖，改口不去國情報告？醫生挖出賴清德「政見會原文」網炸鍋，中時新聞網，西元 2024 年 6 月 26 日，
<https://www.chinatimes.com/realtimenews/2024062600014-260407?chdtv>（最後瀏覽日：西元 2024 年 7 月 30 日）。

⁵⁹ 學者認「在另一個時空環境中，總統願意到立法院去報告，並且一定程度上對於立委的提問有所回應，表示樂於建立憲政慣例。那此一憲政實踐也會被評價為必然違憲嗎？若認此一規定違憲，是否表示總統不得為此類憲政行為，無從形成可能的憲政習慣法嗎？」輿論並認「總統身為國家元首，格局要大，兌現在總統大選辯論時的承諾，依憲法、立法院職權行使法規定到立法院做國情報告，讓人民瞭解國家大政方針及重要政策議題，展現國家領導人的風範，對朝野和諧遞出橄欖枝。建立良好的憲政典範與慣例，帶領國家邁向政通人和，方能建立歷史定位，名留青史。」參陳清雲，總統國情報告 建立憲政慣例，聯合新聞網，西元 2024 年 7 月 18 日，<https://udn.com/news/story/7339/8102216>（最後瀏覽日：西元 2024 年 7 月 30 日）。

1 治之正向發展。蓋基於我國之憲法已然歷經多次的增修變革，
2 而為所謂「活的憲法」並非教條，在不違反「憲法保留」，未明
3 顯抵觸憲法明文規定之前提下，並參酌**國家安全會議組織法第8**
4 **條前段**亦明定「為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機
5 關」即國家安全會議及其所屬國家安全局，「應受立法院之監
6 督」。則總統如願意本於政治承諾，赴立法院為國情報告，得以
7 與時俱進之公眾需求，落實民有、民治、民享之自由民主憲政
8 秩序，帶領國家邁向政通人和，建立歷史定位，名留青史，應
9 當同為憲政機關之憲法法庭所尊重。

10 3. 就國情報告之法律上屬性，再進一步補充論述如下，近期有行
11 政法學者李建良，在「行政法裁判精選」之評論中，主張得援
12 用前大法官王澤鑑教授所介紹之「不真正之義務」作為公法契
13 約上的一種義務類型⁶⁰。王澤鑑教授，係中央研究院遷台後首見
14 之法學院士⁶¹，其早年在其民法學說與判例研究第四冊，債之關
15 係的結構分析中介紹「不真正義務」的法律概念，「其主要特徵
16 在於相對人通常不得請求履行，而其違反亦不發生損害賠償責
17 任，僅使負擔此義務者遭受權利減損或喪失之不利益而已。」⁶²
18 亦即遇有違反不真正義務時，當事者只是承受不利益的結果而
19 已。就本件國會改革法案之爭議而言，立職法第15條之1、第
20 15條之2、第15條之4等規定之施行，於現時之政治運作上並
21 未減損總統之職權或發生任何法律上之效果，並未抵觸憲法增
22 修條文第4條第3項「立法院於每年集會時，得聽取總統國情
23 報告」之規定，自無違憲之疑義。誠如前述，總統國情報告性
24 質上僅屬「負擔」或「訓示規定」，並非立職法課予附有法律效

⁶⁰ 參李建良，行政行為形式、行政法律關係與行政訴訟之交錯關聯，月旦實務選評，4卷6期，西元2024年6月，頁11。

⁶¹ 參吳欣紘，中研院遷台後首見法學院士 民法學泰斗王澤鑑獲選，中央社，西元2024年7月4日，
<https://www.cna.com.tw/news/ahel/202407040388.aspx>（最後瀏覽日：西元2024年7月30日）

⁶² 參王澤鑑，民法學說與判例研究第四冊，三民，初版，72年4月，頁98-99。

1 果之法律上義務，如總統願意履行政治承諾，開啟憲政慣例，
2 建立歷史定位，名留青史，得使民意政治與責任政治成為政治
3 上之實然，創造權責相符之自由民主憲政秩序。

- 4 4. 立職法第 15 條之 1「邀請」總統至立法院進行國情報告，憲法
5 增修條文第 4 條所規範者乃立法院之組織及職權行使，是同條
6 第 3 項：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」於體
7 系解釋下，立法院自有權力「邀請」總統至立法院進行國情報
8 告，而本條即係立法院本於其得邀請總統進行國情報告之權力
9 「例行性邀請」總統至立法院為國情報告。另一方面，如前所
10 述，至立法院進行國情報告係總統之「不真正義務」係非真正
11 的法律上義務⁶³，故總統可自行定奪是否接受立法院例行性之國
12 情報告邀請，並無必然前往之義務。立職法第 15 條之 2 係以決
13 議咨請總統就國家大政方針、重要政策議題進行國情報告，同
14 前所述，立法院依憲法增修條文有權聽取總統進行國情報告⁶⁴，
15 自得以決議咨請總統就國家大政方針、重要政策議題進行國情
16 報告，而既此並非「義務」，總統亦可定奪是否前往、報告內容。
17 5. 至於，立職法第 15 條之 4 第 1 項請求總統應即時或限期回應立
18 法委員之口頭或書面提問，該提問範圍僅限於國情報告之內容
19 ⁶⁵，且該規定既未訂法律效果，即僅具「建議性質」⁶⁶，參釋字

⁶³ 既屬不真正義務則國情報告顯非總統之權力。從而，聲請人三此部分之聲請即不符憲法訴訟法第 47 條之「事件性」。

⁶⁴ 憲法增修條文第 4 條第 3 項固僅規定「得聽取總統國情報告」，而立職法第 15 條之 2 第 1 項將國情報告之內涵具體化為「國家大政方針及重要政策議題」，容係參酌中華民國憲法第 63 條：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」、國家安全會議組織法第 2 條：「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項。」、第 8 條前段：「國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督」釋字第 427 號解釋理由書亦認「總統於憲法及憲法增修條文所賦予之行政權範圍內，為最高行政首長」，是其所謂之監督或許可經由國情報告予以連結，經由總統之國情報告讓最高民意機關瞭解總統就國家安全之大政方針（含國家重大變故之事項），彰顯國民主權，既無損總統之威望，且可助益其統治之正當性。是以，立職法將國情報告內涵予以具體化之明文並未明顯逾越憲法增修條文之文義內涵或增添總統憲法上義務之虞。

⁶⁵ 如前所述，實際上此國情報告之內容總統可自訂。

⁶⁶ 釋字第 419 號解釋文：「依憲法之規定，向立法院負責者為行政院，立法院除憲法所規定之事項外，並無決議要求總統為一定行為或不為一定行為之權限。故立法院於中華民國八十五年六月十一日所為『咨請總統儘速重新提名行政院院長，並咨請立法院同意』之決議，逾越憲法所定立法院之職權，

1 第 419 號解釋意旨，建議性質之決議或意思表示，本身無憲法
2 上的拘束力當然亦未課予總統任何義務，故與增修條文第 4 條
3 第 3 項之意旨無違。再者，同條第 2 項規定：「立法委員進行前
4 項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順
5 序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。」其中所謂的「即時
6 回答」，並非一般所理解之立即或馬上之意，而不得有不必要遲
7 延之情形。立法院代表黃國昌立法委員在暫時處分之準備程序
8 庭，已詳予陳明「即時」二字係訴訟法上之常見用語，如民事
9 訴訟法第 72 條：「訴訟代理人事實上之陳述，經到場之當事人
10 本人即時撤銷或更正者，不生效力。」⁶⁷參酌向來之法院實務見
11 解，並非當庭立即撤銷才發生效力，而容許在該案件言詞辯論
12 終結前適時提出撤銷即可。今在補充相關實務見解如下：臺灣
13 新北地方法院 93 年度婚字第 204 號民事判決認所謂「即時」，
14 非指緊接代理人陳述完畢之時間而言，苟在其日終了以前，仍
15 不失為即時；最高法院 110 年度台上字第 2000 號刑事判決、臺
16 灣高等法院臺南分院 109 年度上訴字第 1507 號刑事判決認刑事
17 訴訟法第 93 條第 1 項規定「應即時訊問」，此所謂「即時」，係
18 指依個案情節，考量被告人數多寡、情緒之安撫、案情是否繁
19 雜、案件情資整理、偵查機關人員之調度、路程遠近、辯護人
20 選任等諸多因素，不得為不必要之拖延，並應注意此時間之經
21 過，是否會影響受訊問者陳述之任意性；實務上則以扣除同法
22 第 93 條之 1 第 1 項各款事由後，以不逾 24 小時為度。可供參
23 酌。從而，聲請人方似認「依序即時回答」，是請總統如質詢時
24 官員應即問即答之情形，而課予總統憲法上所無義務，致有違
25 憲之具體事由乙節，顯有誤會。

僅屬建議性質，對總統並無憲法上之拘束力。」

⁶⁷ 訴訟法上有「即時」之法律用語者，另如民事訴訟法第 77 條、第 284 條、第 537 條之 1；刑事訴訟法第 93 條第 1 項等。

1 (二) 立職法第 25 條之質詢部分，應無違憲。理由如下

2 1. 就質詢權之部分：

3 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款：「行政院依左列規定，對立
4 法院負責，憲法第五十七條之規定，停止適用：一、行政院有
5 向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，
6 有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」此為憲法基
7 於民意政治及責任政治之原理所為制度性之設計⁶⁸。而質詢權係
8 透過要求政府提供資訊，立法委員以書面或口頭方式提出質
9 詢，要求行政院於對立法院負責範圍內答復，使行政院於推行
10 政策與法案前獲取立法委員之意見，於事後亦得受批評與建
11 議，以此發揮監督、制衡行政之功能。

12 2. 就文件調閱權之部分：

13 參釋字第 585 號解釋意旨，立法院為有效行使憲法所賦予之立
14 法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查權，主動獲取行
15 使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民
16 意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。是立法院得經院
17 會或其委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考
18 資料；必要時並得經院會決議調閱文件原本。而立法院調查權
19 行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事
20 項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為
21 限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政
22 府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，
23 於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第 325
24 號解釋應予補充。又參釋字第 729 號解釋理由書意旨，受要求
25 調閱之機關非依法律規定或有其他正當理由不得拒絕。準此，
26 依前述見解，立法權為行使其質詢權，得本其固有之權能享有

⁶⁸ 參釋字第 461 號解釋。

1 一定之調查權，並得調閱文件原本，受要求調閱之機關非依法
2 律規定或有其他正當理由不得拒絕，立法權亦得要求與調查事
3 項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反
4 協助調查義務者科處罰鍰。

5 3. 立職法第 25 條第 1 項所定不得「反質詢」之部分：

6 憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款所謂「質詢」係立法委員對
7 行政院院長及其各部會首長所提施政方針及施政報告提出質疑
8 或詢問，而被質詢人之原則上應盡其所知給予及時、完整之答
9 復，而「反質詢」係反過來質疑或詢問，其涵義即對立法委員
10 之質詢不予答復，反而竟對質詢委員提出質疑、責難、詰問、
11 或提出與質詢內容無關之問題，而使質詢無法達到監督、制衡
12 行政之功能。按「質詢」既為確定之法律用語，則其反義詞即
13 「反質詢」，自非不確定法律概念，即使被誤解為不確定法律概
14 念亦屬得經由司法全面審查之「經驗性不確定法律概念」；且過
15 去地方議會中即有「反質詢」之相關規定⁶⁹，在國會直播普遍、
16 立法院相關短影音多如雨後春筍之今日，何種行為將影響立法
17 委員之質詢，使質詢無法達到監督、制衡行政之功能，而為「反
18 質詢」之情形至為明確。再者，綜觀立職法第 3 章有關質詢部
19 分，其中涉及「強制備詢」之對象限於政府人員，並無民間人
20 士因「反質詢」被罰的問題，更無可能因虛偽陳述而移送涉嫌
21 藐視國會罪偵辦，因增訂刑法第 141 條之 1 藐視國會罪之適格
22 行為人已明訂僅限於「公務員」，併此敘明。

23 4. 立職法第 25 條第 2 項「提供資料」之部分：

24 課予被質詢人提供資料之義務，係為完備立法院監督行政之立
25 法職權。蓋立法院原即有調查權以輔助其質詢權之行使，非不

⁶⁹ 參臺北市議會議事規則第 33 條、臺中市議會議事規則第 29 條及臺南市議會議事規則第 35 條均規定：
「市長、市政府各局處會、直屬機關首長與負責人及所屬人員應邀列席本會報告或接受質詢時，應遵
守下列規定：一、議員質詢事項，不得拒絕答覆，並不得反質詢。……」

1 得請求被質詢人提供資料。立法院行使文件調閱權，如與受調
2 閱之機關發生爭議⁷⁰時，依釋字第 585 號及第 729 號解釋理由書
3 意旨，立法院與受調閱之機關，宜循協商途徑合理解決之⁷¹。

4 5. 立職法第 25 條第 4 項、第 5 項罰鍰之部分：

5 被質詢人拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有
6 其他藐視國會之行為者，經主席制止、命出席或要求答復卻仍
7 違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附
8 議，經院會決議，處被質詢人二萬元以上二十萬元以下罰鍰。
9 參前揭釋字第 585 號解釋理由書意旨，被質詢人若拒絕答復、
10 拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為
11 者，而違反其協助調查之義務，使國會未能取得完整充分之資
12 訊，無法維護詢答之品質，更無從善盡監督、質詢之義務，立
13 法院自得以「調查權附屬之強制權力」科處罰鍰，以輔助調查
14 權之有效行使。又政治責任與法律責任並非互斥之關係，被質
15 詢人除因立法院之質詢就其行政職權及被質詢內容，負政治責
16 任外，亦可能因其未協助立法院調查，使立法院無法行使其職
17 權，負法律責任，兩者並未衝突，不可混為一談⁷²。

18 6. 立職法第 25 條第 8 項部分：

19 移送彈劾或懲戒，係以院會決議移送政府人員，因立法院本不
20 具有彈劾權或懲戒權，即無權作成彈劾或懲戒政府人員之決

⁷⁰ 諸如：所調閱之事項是否屬於國家機關獨立行使職權受憲法保障之範疇、是否基於與立法院憲法上職權之特定議案有重大關聯、是否屬於法律所禁止調閱之範圍、是否依法定組織及程序調閱、以及拒絕調閱是否有正當理由等。

⁷¹ 參照釋字第 472 號解釋吳庚大法官協同意見書：「法律對人民所課予之義務，合憲與否不在於義務本身是否出自憲法規定，而係該項法律是否依憲法所定之程序產生？義務內容是否合理？與憲法之意旨是否相符？」

⁷² 蓋被質詢人雖施政不當，倘未妨礙立法院調查，並不會被課予立職法第 25 條第 5 項之罰鍰；反之，若因其故意妨礙立法院調查，縱使施政得宜無政治責任，仍會有被課予立職法第 25 條第 5 項罰鍰之可能。如性質係屬憲法保留之「公務員責任及國家賠償責任」，憲法第 24 條規定：「凡公務員違法侵害人民之自由或權利者，除依法律受懲戒外，應負刑事及民事責任。被害人民就其所受損害，並得依法律向國家請求賠償。」即明定公務員於實施公權力，涉有侵害人民自由權利時，有可能同時承擔刑事及行政責任，因而聲請人方聲請意旨認相關規範，經由立職法課予依憲法僅明文負政治責任之政府人員，再額外課予法律責任，違反權力分立與制衡原則而有違憲之情形乙節，顯非的論。

1 定。故而，此項規定僅屬「告發」之性質。是以，本條項並未
2 改變立法權與行政權或監察權間之憲法分際，自不存在機關權
3 限爭議或違反我國憲政架構而涉有違憲之虞。

4 **7. 立職法第 25 條第 9 項部分：**

5 「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑
6 事責任。」及同法第 59 條之 5 規定：「出席聽證會之政府人員為
7 證言時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。」，其適用對象均
8 僅限於政府人員，不包括人民，參諸釋字第 585 號解釋理由書
9 可知，當時大法官並未直接宣告修正前真調會條例第 8 條第 8
10 項：「機關首長、團體負責人或有關人員拒絕本會或本會委員調
11 查，影響重大，或為虛偽陳述者，除依前項規定處罰外，並依
12 刑法第一百六十五條、第二百十四條等相關規定追訴處罰。」
13 之規定違憲無效，而認「應係指上開人員若因受調查而涉有犯
14 罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而言，
15 非謂其拒受調查或為虛偽陳述，即已符合刑法第一百六十五
16 條、第二百十四條或其他犯罪之構成要件，上開規定應本此意
17 旨檢討修正。」即最輕微之警告（應解讀為合憲宣告），並非違
18 憲無效或「應本此意旨檢討修正」之警告性違憲（如再有聲請
19 釋憲案，即可能宣告違憲）。今立職法參照前揭解釋意旨配合修
20 正如上，並同時增訂刑法第 141 條之 1 藐視國會罪資以配合，
21 容已符合前揭解釋理由書認應「由檢察機關依法偵查追訴，由
22 法院依法審判」之意旨，此為立法形成自由之範疇，又無逾越
23 或濫用立法裁量權之情形，應為合憲宣告。

24 **(三) 立職法第 29 條至第 31 條規定之同意權行使部分，應無違憲疑**
25 **慮。理由如下**

- 26 1. 依憲法第 104 條、憲法增修條文第 5、6、7 條，司法院院長、
27 副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院
28 長、副院長、監察委員、審計長係經總統提名，立法院同意；

1 又依其他法律規定，檢察總長、通傳會主任委員、副主任委員、
2 委員、中央選舉委員會主任委員、副主任委員、委員由總統或
3 行政院長提名，經立法院同意。而人事決定權至少應包括提名
4 權、同意權、任命權及免職權等⁷³，是我國係總統或行政院長行
5 使提名權，立法院行使同意權⁷⁴，再由總統或行政院長行使任命
6 權，故人事權為行政、立法兩權共同享有之權限，難謂總統對
7 此享有完全自主的裁量空間，具有行政權與立法權相互混合的
8 特性，學理上稱之「混合行為」，乃典型具有不受法院管轄特色
9 的「政府行為」⁷⁵。

10 2. 至於，立法院應如何行使立法權之程序及其司法審查之界限，
11 司法院釋字第 342 號解釋已指出：「依民主憲政國家之通例，國
12 家之立法權屬於國會，國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法
13 範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，議事規範如何踐行
14 係國會內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家
15 機關均應予以尊重，學理上稱之為國會自律或國會自治。」次
16 按，總統本於權力分立與制衡原則之制度設計，依據憲法第 104
17 條、憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項及第 7 條第 2
18 項之規定，固就司法院、考試院及監察院之人事享有主動形成
19 權（參釋 632），而行政院本於處理公共事務、形成社會生活以
20 實現國家目的之行政權本質，以及行政一體原則，依憲法第 56
21 條、中央選舉委員會組織法第 3 條第 2 項等規定，固亦就內閣
22 及其所屬機關之重要人事享有一定之決定權。惟立法院本於民
23 意政治原理；以及憲法課予之義務誠命，並非不得對於司、考、

⁷³ 美國總統對其下屬行政機關人員有「提名權」，經參議院行使「同意權」後，總統有「任命權」，同時為履行美國憲法第 2 條第 3 項所規定之「注意使法律被忠實執行」之義務，總統對其下屬之機關與人員尚有「指揮監督權」與「免職權」。參林子儀，權力分立與憲政發展，元照，初版，82 年 10 月，頁 123。

⁷⁴ 參林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法：權力分立，學林文化，一版，92 年，頁 172。

⁷⁵ 參吳庚、陳淳文，前揭憲法理論與政府體制，頁 503-504；陳淳文，由新進判例趨勢論法國公法上的「政府行為」概念，人文及社會科學集刊，9 卷 4 期，86 年 12 月，頁 121。

1 監三院及獨立機關之重要人事予以一定之審查或限制，以為制
2 衡⁷⁶。再按，釋字第 632 號解釋理由書之意旨，認立法院固然就
3 總統恪守適時提名義務所提之上開人事議案，負有「適時」「積
4 極」為同意或不同意決定之憲法上義務，但就審查人事議案期
5 間之長短，以及具體之審查方式與程序，該解釋並未明文予以
6 特定限制，毋寧係本於尊重國會自治之立場，留待國會盱衡政
7 局、審度時勢，並基於受人民付託之民意政治與責任政治之意
8 旨，再衡酌相關人事之職權範圍、過往實效等因素，進而自由
9 形成具體法規範。

10 3. 立職法第 29 條部份：

11 (1) 立職法第 29 條第 1 至 3 項所規定關於人事同意權之討論、
12 審查、表決方式及期程，皆係立法院為行使立法職權所定
13 之程序，該等程序屬立法院內部事項，基於國會自治之立
14 法形成自由，如無明顯逾越或濫用立法裁量權，則總統、
15 行政院或其他國家憲政機關自應予以尊重⁷⁷。立職法第 29
16 條第 3 項所定邀集學者專家、公民團體及社會公正人士共
17 同參與審查，其審查結果仍需報告院會，再依同條第 1、2
18 項「提出院會以記名投票表決，經超過全體立法委員二分
19 之一之同意為通過」更具公民參與及民主正當性。換言之，
20 立職法上所規範之人事同意權的行使仍係由立法委員為
21 之，尚不生與第三人共同行使同意權、授權第三人審查等
22 違憲疑慮。

23 (2) 復揆諸釋字第 613 號解釋之意旨，認「獨立機關（通傳會）」
24 之存在既對行政一體及責任政治有所減損，而屬例外之設
25 置，為避免行政院恣意行使其中之人事任免權，致徒對其
26 獨立性造成不必要之斷喪，立法院本於責任政治之原理，

⁷⁶ 參釋字第 613 號、第 541 號、第 632 號解釋理由書。

⁷⁷ 參釋字第 342 號、第 735 號解釋理由書。

1 並非不得對其人事資格及限制等內容，透過多元人民團體
2 之參與，施以必要之監督與制衡，以維護獨立機關超然性，
3 並彌補行政一體下之民主正當性缺損。則立職法第 29 條第
4 3 項其中規定：「邀集相關學者專家、公民團體及社會公正
5 人士共同參與審查」得由人民團體多元參與，協助審查並
6 於院會表決之日 10 日前，擬具審查報告供院會決議之參
7 考，並非憲法所不許。獨立機關（通傳會）委員之選任，
8 依釋憲先例已認可得由公民參與增強民主正當性，同理，
9 立法院對人事同意權，自亦得藉由多元人民團體之參與，
10 強化民主正當性，不辯自明。憲法法庭雖得以權力分立與
11 制衡原則之審查基準從事違憲審查，即除立法院於形成上
12 開具體法規範，存有牴觸憲法明文規定、有侵犯其他憲法
13 機關之權力核心領域、對其他憲法機關權力之行使造成實
14 質妨礙、有導致責任政治遭受破壞等情形時，並經憲法法
15 庭採取較為寬鬆之審查標準，而認不存有重大違憲之情形
16 時，就應為合憲宣告，業於前述有關「立職法係憲法默示
17 委託」部分論述甚詳，不另贅述。況且，經由相關學者專
18 家、公民團體及社會公正人士共同參與協助上開人事議案
19 之審查，參諸釋字第 585 號解釋認同立法院於必要時得委
20 外專業人士協助調查，已如前述，同時彰顯國會監督權及
21 陽光國會之精神，助益被提名人經立法院行使同意權再由
22 總統或行政院長予以任命行使國家重要公權力更具正當性
23 ⁷⁸。爰立職法此等程序上之規定自無違反權力分立與制衡原
24 則之意旨。況且，立職法第 54 條以下關於公聽會之程序規
25 定亦常見用於重大法律案之審議過程，迄今也未曾聽聞據
26 此指摘第三人共同參與審查，協助立法權有效行使，誤國

⁷⁸ 猶如行政程序法第 109 條之所以規定經由聽證作成之行政處分，其行政救濟免除訴願程序，即因於事前已經多元參與，其正當性不亞於訴願會之審議。

1 害民。故而，聲請人行政院謂上開程序規定有牴觸釋字第
2 585 號解釋揭禁之組織法法律保留之虞⁷⁹，亦非可採。

3 (3) 又立職法第 29 條第 3 項雖未對人事同意權案之審查期間設
4 定上限，但斟酌立法權行使實務上，或可能因議事程序遭
5 致惡意杯葛⁸⁰，或可能因事實上之障礙，諸如近日發生的凱
6 米風災等，而致人事同意權案之審查有所遲滯；且審酌司、
7 考、監三院之人事分別職掌憲法上之司法權、考試權、監
8 察權等重要權力，獨立機關之人事又具有確保社會多元意
9 見表達⁸¹及保障人民參政權⁸²等重大職志，均攸關人民基本
10 權之保障甚鉅，亦為鞏固自由民主憲政秩序下權力分立與
11 制衡原則之憲政基礎⁸³，為追求憲法上極重要之公共利益，
12 宜允由立法院衡量個別機關之過往實績、當時之政治情勢
13 等情，視被提名人之人數及其具體審查情形，合理酌定各
14 別人事同意權案之審查期程，以恪守釋字第 632 解釋所揭
15 示之適時行使同意權之憲法上義務，並有效監督總統或行
16 政院長有無提名適才適所之國政要員，以符民意政治與責
17 任政治。司法權應本於尊重國會自律之意旨，實不宜從嚴
18 以「權力分立、制衡原則」之審查基準，對於國會本於「程
19 序之主」之立法形成自由，就行使立法職權之程序、期程
20 等議會內部事項進行審查⁸⁴，甚或僭越立法權代為規範審查
21 程序之指引或法律上之價值判斷。聲請人行政院與總統雖

⁷⁹ 按立職法既為立法院行使憲法所賦職權之法律，性質上係行為法或作用法，並非組織法，已見前述。聲請人該部分主張亦有誤會。因而，該法相關裁處罰鍰之規定，並無所謂以「組織法替代行為法」違反法律保留原則之虞。

⁸⁰ 參釋字第 435 號解釋理由書：「諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文（按係憲法第 73 條立法委員言論免責權）保障之列。」本件國會改革法案審議期間，即曾發生諸如占據議事處所不令他人出入等行為，屢見媒體。

⁸¹ 參釋字第 613 號解釋理由書。

⁸² 參 112 年憲判字第 18 號判決。

⁸³ 參釋字第 499 號解釋理由書。

⁸⁴ 如前所述，釋字第 585 號解釋理由書，國會授權設立之「調查委員會」如需例外委任不具立法委員身分之專業人士協助立法院行使調查權，係「屬立法院議會自治之事項，惟仍應以法律明定」。

1 指立職法第 29 條第 3 項未設審查期間上限之規定有違釋字
2 第 632 號解釋憲法誠命之疑義乙節。惟該部分主張恐有忽
3 略上情，如得隨意要求立法院於短期內草草審查相關人事
4 議案，無異將立法院視為聲請人方之「立法局」，即要求國
5 會背離釋字第 632 號解釋課予國會之「維護體制之憲法忠
6 誠義務」；反之如憲法法庭認可其該部分之聲請意旨，聲請
7 機關與憲法法庭恐同違逆「維護體制之憲法忠誠義務」⁸⁵。
8 從而，聲請人主張立職法相關規範有違憲法上適時行使同
9 意權義務之虞，顯不足採。

10 4. 立職法第 29 條之 1 及第 30 條部分：

11 立職法第 29 條之 1 第 1 項所定被提名人應提供其他審查所需資
12 料，係考量該等資料均與被提名人之學經歷、財務及信用具有
13 高度關聯性，且僅供立法院用於人事同意權之審查⁸⁶，而該等被
14 提名人雖尚非公職人員身分，惟該等被提名職務均為我國一、
15 二級機關正副首長、重要委員、高級官員，被提名人除需具超
16 群才幹外，因職務任期通常為 4 年、6 年甚或 8 年，是除需審查
17 其學經歷外，亦需評估其財務、信用狀況，以信賴被提名人得
18 長期肩負重任，而該等資料之提供有助於立法院審查被提名人
19 是否勝任職務，符合法律明確性及比例原則。立職法第 29 條之
20 1 第 3 項、第 30 條第 3 項所定被提名人於書面答復或列席說明
21 與答詢時，不得有匿飾增減之情形，該規定係為擔保被提名人
22 提供資料之正確性，以助立法院以正確且完整之資訊進行同意
23 權之審查，與比例原則相符。

24 5. 立職法第 30 條之 1 部分：

25 立職法第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項所定「不予審查並報告院

⁸⁵ 參廖義男大法官釋字第 632 號解釋協同意見書。

⁸⁶ 另參立法院代表黃國昌委員於暫時處分之程序提出之答辯書，立職法該部分規定與向來立法院審議人事同意權之規範並無不同，不再贅述。

1 會」，僅係不經審查，並報告院會，院會或依同法第 29 條第 1、
2 2 項行使表決，或依立法院內部程序處理，未違反明確性原則，
3 且與釋字第 342 號、第 735 號解釋闡釋之國會自治，及釋字第
4 632 號解釋認立法院應適時行使同意權履行維護憲政秩序之憲
5 法忠誠義務，以維監察院正常運行之意旨無違。又同條第 2 項
6 規定得對被提名人科處「罰鍰」，僅係立法院為有效行使同意權
7 所附屬之強制權力，以法律規定由院會決議依法對被提名人科
8 處適當之罰鍰，並非法所不許且是侵害最小、最有效達成立法
9 院同意權謹慎行使之手段，符合比例原則及法律明確性原則。

10 6. 立職法第 31 條部分：

11 同法第 31 條之規定僅係請總統或行政院長，於被提名人未獲同
12 意時，應另提他人咨請或函請立法院同意，尚與釋字第 632 號
13 解釋理由書：「若因立法院為不同意之決定，致監察院暫時無從
14 行使職權者，總統仍應繼續提名適當人選，咨請立法院同意，
15 立法院亦應積極行使同意權，此係總統與立法院之憲法上義
16 務。」之意旨無違；亦即，揭示行政與立法兩權共享人事權⁸⁷，
17 就此「政府行為」同負「維護憲政體制之忠誠義務」⁸⁸。

18 7. 聲請人二行政院主張立職法第 29 條之 1 第 2 項與第 3 項、第 30 19 條第 3 項所定被提名人於答復或列席說明與答詢時，若涉及被 20 提名人主觀意見之表達，如何要求不得匿飾增減、認定標準為 21 何；立職法第 29 條第 3 項未規定應經院會決議制定特別法、未 22 明定第三人之能力、資格及選任，亦未設審查期上限等情。惟 23 有關釋字第 585 號解釋有關立法院得委外專業人士協助調查， 24 應「另定法律（特別法）」部分，係立法形成自由之範疇，前已

⁸⁷ 釋字第 632 號解釋：「總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。」

⁸⁸ 參釋字第 632 號解釋廖義男大法官協同意見書。

1 詳述，不另贅述。至於，被提名人於書面答復或列席說明與答
2 詢時所提供之資料若涉及被提名人主觀意見之表達，既非客觀
3 事實，本就不生匿飾增減之情。從而，聲請人二行政院此部分
4 主張容屬臆測或過度干涉立法形成自由。

5 8. 又人事決定權除著眼於「適時組成」及「有效運作」外，被提
6 名人更應「適才適所」，立職法第 29 條、第 29 條之 1、第 30
7 條、第 30 條之 1、第 31 條等人事同意權之規範，皆係為使立法
8 權獲得被提名人完整且正確之資訊，以充分核實審查，謹慎行
9 使同意權，是該等規範均有助於立法院檢視被提名人之資格，
10 不負民意所託。人事決定權係行政、立法共享之權力，立法院
11 並非行政部門相關人事決定權之橡皮圖章，不應不論資料真偽
12 及完整性，即憑空審查；而人事決定權之適時組成、有效運作，
13 不僅有賴於立法院同意權之行使，更有賴於同負憲法忠誠義務
14 之行政權協力提名合適人才，並即時提供正確並充分之審查資
15 訊。蓋人事決定權為行政、立法兩權共同享有，非行政權享有
16 完全自由的裁量空間，應共同協力始能各自恪盡維護憲政體制
17 之憲法忠誠義務，而不負憲法之誠命！

18 9. 美國法之印證：

19 在比較法上，美國聯邦最高法院法官（Justice of the Supreme
20 Court）之提名依美國憲法第 2 條第 2 項第 2 款中段⁸⁹：「總統提
21 名大使、公使、領事、聯邦最高法院法官及其他未另作規定之
22 美國官吏，經參議院之咨議及同意任命之。」係由總統提名，
23 參議院咨議及同意任命之。在參議院同意權之行使上，除美國

⁸⁹ U.S. CONST. art. II, § 2, cl. 2. "He shall have Power, by and with the Advice and Consent of the Senate, to make Treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the Advice and Consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the supreme Court, and all other Officers of the United States, whose Appointments are not herein otherwise provided for, and which shall be established by Law: but the Congress may by Law vest the Appointment of such inferior Officers, as they think proper, in the President alone, in the Courts of Law, or in the Heads of Departments."

1 參議院議事規則之外，主要有賴於實務慣例之累積⁹⁰。在實務運
2 作上，總統向參議院提名美國聯邦最高法院大法官後，參議院
3 將該提名提交院會宣讀嗣交付司法委員會（Senate Judiciary
4 Committee）審查，此時司法委員會將對被提名人為詳細調查，
5 通常需時一個月左右⁹¹，被提名人須詳細回覆司法委員會之書面
6 問卷⁹²，提供履歷、專業及財務等相關資訊，且聯邦調查局亦會
7 提供被提名人之相關機密報告供司法委員會參考⁹³，調查後通常
8 會舉行聽證會（Hearings），被提名人於聽證會中須盡力爭取參
9 議員之支持與認同⁹⁴，會後司法委員會將表決並提交審查報告予
10 院會，委員會之審查報告可對提名案作出有利（Favorably）、
11 不利（Unfavorably）或提出報告但不做成任何正式建議
12 （Without Recommendation）三種結果，亦可對提名案不採取
13 任何行動（to Take No Action），該審查報告係委員會將其決
14 定傳達予院會之方式，而實務上院會往往尊重審查會之意見⁹⁵，
15 院會收到司法委員會提報之報告後，排入議程，就提名案進行
16 辯論，經辯論結束後，院會進行投票，被提名人需得出席參議
17 員之相對多數票始獲參議院之同意⁹⁶。是揆諸美國人事同意權之
18 程序，亦係經提名、審查、委員會調查、聽證會、審查報告等
19 程序，最後經院會表決，始作成同意權之行使，而其行使期間
20 亦通常會逾一個月，且美國最高法院法官之提名之同意權亦與
21 我國立職法之規範相似，均係由總統提名，再由國會行使同意
22 權，為權力分立與制衡原則之展現。

⁹⁰ 張景舜，美國參議院行使人事同意權之程序與實務，國會月刊，第36卷第1期，97年1月，頁125。

⁹¹ Supreme Court Nominations Research Guide, Georgetown Law Library, <https://guides.ll.georgetown.edu/c.php?g=365722&p=2471070>（最後瀏覽日：113年7月30日）。

⁹² Barry J. McMillion, Supreme Court Appointment Process: Consideration by the Senate Judiciary Committee, CRS Report No. R44236, 2021年2月22日，頁2，<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44236>（最後瀏覽日：113年7月30日）。

⁹³ Supreme Court Nominations Research Guide, 前揭文。

⁹⁴ 張景順，前揭註。

⁹⁵ 羅敏強，中、美國會同意之研究，國立政治大學公共行政研究所碩士論文，81年，頁175-176。

⁹⁶ Barry J. McMillion, 前揭文。

1 (四) 立職法第 45 條、第 46 條、第 46 條之 1、第 46 條之 2、第 47
2 條、第 48 條、第 50 條之 1、第 50 條之 2、第 51 條、第 53 條
3 之 1 第 2 項之調查權部份，應無違憲。理由如下

4 1. 按憲法第 67 條規定：「立法院得設各種委員會。各種委員會得
5 邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」，回顧其立憲歷
6 程，可知該規定乃源於政治協商會議對五五憲法草案修正之意
7 旨、立場，其中，修正之重大原則之一即指出：「立法院為國家
8 最高立法機關，由選民直接選舉之。其職權相當於各民主國家
9 之議會。」顯見欲妥善理解該條項規定之真意，必考究各先進
10 民主國家議會之職權行使方式及效果，方不悖制憲者之本意。
11 環顧當今世界各民主國家的國會都有「調查權」，而調查權本來
12 就是國會行使職權時必要的固有權、工具權。我國憲法也如同
13 大多數的國家一樣，未以憲法明文規定，而由釋憲機關先後以
14 釋字第 325 號、第 585 號、第 633 號及第 729 號等解釋確立國
15 會調查權與文件調閱權。李震山大法官並於 729 號解釋協同意
16 見書闡釋國會調查權乃立法院對其憲法職權所必要之輔助性權
17 力，而「文件調閱權與調查權相需相成，彼此難以完全切割。」、
18 「文件調閱權是調查權重要方法之一，兩者間是大圓內之小圓
19 關係，殊難想像能河水不犯井水地將其運行分割。換言之，若
20 上述解釋「必要輔助性權力」之結論，不適用於文件調閱權，
21 既掏空調查權，等同破壞資訊權的完整性。若因而產生見樹不
22 見林，明察秋毫卻未見與薪的不妥現象，就不難理解。」復參
23 諸系爭國會改革法案其中「調查權」之相關規定，乃「本於憲
24 法默示委託」之立法，並無過度侵害其他憲法機關之權力核心
25 領域之疑義，憲法法庭應為合憲之宣告。合先敘明。

26 2. 立職法 47 條規定人民提供文件資料檔案部分

27 按司法院釋字第 325 號解釋固指出：「立法委員本得於開會時為
28 質詢或詢問，經由受質詢人或應邀列席人員就詢問事項於答覆

1 時所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。如仍不明瞭，
2 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
3 參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，以符憲法關
4 於立法委員集會行使職權之規定，受要求之機關非依法律規定
5 或其他正當理由不得拒絕。」惟細繹該解釋之意旨，其僅係明
6 文指出立法院向「機關」調閱文件資料之程序及限制，並未明
7 禁立法院不得因行使職權而向「私人」、「團體」等主體調閱相
8 關文件資料。

9 次按，釋字第 585 號解釋固將真調會條例第 8 條第 4 項、同條
10 第 6 項、同條第 7 項、同條第 8 項前段等規定，分別以違反正
11 當法律程序之要求、法律明確性原則等為由宣告違憲。惟其並
12 未指出對「私人」、「團體」等主體調閱文件資料乃屬違憲，且
13 綜合釋字第 585 號解釋「同條例第八條第八項後段規定『機關
14 首長、團體負責人或有關人員拒絕本會或本會委員調查，影響
15 重大，或為虛偽陳述者……並依刑法第一百六十五條、第二百
16 十四條等相關規定追訴處罰』，係指上開人員若因受調查而涉有
17 犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依法審判而
18 言；上開規定應本此意旨檢討修正。」之意旨觀之，可知該解
19 釋實亦有肯認「立法院得要求團體或相關私人提出說明或資料
20 等協助之權」之立場，否則，如根本性否認「團體」、「私人」
21 為國會調閱文件之對象，應為違憲無效之宣告，又何必僅以最
22 輕微之警告性質的合憲性解釋，而認「係指上開人員若因受調
23 查而涉有犯罪嫌疑者，應由檢察機關依法偵查追訴，由法院依
24 法審判而言」，而僅非難立法者「應本此意旨檢討修正」？益徵
25 立職法第 47 條關於要求政府機關以外之人提供相關文件資料之
26 規定，並無違反適用主體限制致違憲之虞。而立職法第 48 條第
27 2 項之規定，既已本於釋字第 585 號解釋之意旨，增加「得經立
28 法院院會之決議」等程序保障、又未剝奪法人、團體或社會上

1 有關係人員依法提起行政救濟之權利⁹⁷；且亦已就「政府機關或
2 公務人員」、「法人、團體或社會上有關係人員」不同主體之違
3 反情事分設不同之法律效果，其法律效果復未對人民之財產權
4 造成過苛之限制，則本於憲法保障人民權利之本旨，該規定自
5 與正當法律程序之要求、憲法第 23 條之比例原則無違，亦不生
6 悖於釋字第 585 號解釋意旨之虞。何況，雖立職法第 47 條第 1
7 項並未就文件資料之調閱明設「應經院會決議」之限制，惟依
8 同法第 45 條第 1 項規定調查委員會既係事前經院會決議設置，
9 本於立法院院會決議乃多數民意之貫徹之立場，實非不得認「調
10 查委員會」設置之同時，亦係肯認調查委員會有向機關、私人
11 等調閱文件資料之權力，即已概括授與調查委員會相關權力，
12 並須事後經院會決議；且釋字第 325 號、第 729 號解釋復未明
13 文限制相關文件資料之調閱應「每次」、「每件資料」皆須經院
14 會決議始能為之，則該規定應無抵觸前開解釋意旨之疑義，也
15 未違背正當法律程序之要求。再者，事前經院會同意並概括授
16 權，事後院會決議，難謂有違程序之保障，反而更能使立法院
17 有效監督時政。準此，應為合憲之宣告。

18 3. 立職法第 48 條第 1 項規定糾正、糾舉或彈劾部分

19 該條規定之移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾，係以「院
20 會決議」移送政府人員，因立法院本不具有彈劾權或懲戒權，
21 即無權作成彈劾或懲戒政府人員之決定。故而，參酌「刑懲併
22 行」之現行法制，此項規定僅屬「告發」之性質，乃保障公共
23 利益、落實責任政治、監督政府施政之具體作為。是以，該規
24 定並未改變立法權與行政權或監察權間之憲法分際，自不存在
25 機關權限爭議或違反我國憲政架構而涉有違憲之虞。

26 4. 立職法第 46 條之 2 第 3 項「得停止調查」規定部分

⁹⁷ 參釋字第 574 號、第 591 號解釋理由書。

1 應本於合憲解釋為合憲宣告。按該條項規定「調查委員會成立
2 後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關
3 案件時，調查委員會得停止調查。」惟本於同條第 1 項、第 2
4 項已明定立法院行使調查權，應尊重其他憲法機關受憲法保障
5 獨立行使之職權、行政特權；及裁判確定前之訴訟案件就其偵
6 查或審判所為之處置及其卷證暨尚未確定之訴願事件等處理中
7 之案件均限制立法院不得行使調查權。復參釋字第 585 號、第
8 729 號等解釋之意旨，實不難以理解調查委員會於上揭立職法明
9 定調查權之行使應尊重其他憲法機關之職權及限制調查權不
10 得行使等前提下，其仍「得」繼續調查之範圍，實僅限於前開
11 限制「以外」之資料等。凡此，該規定非但不會阻礙獨立行使
12 職權機關之處理或調查，尚得注意到前開機關未曾注意、發見
13 前開機關未發現之「盲點」，進而透過聽證等方式促進前開機關
14 之了解及處置，反係助益前開機關行使職權之作為，實未侵犯
15 監察權之核心領域，不生違反權力分立與制衡原則之疑慮；反
16 而可收「五權分治、平等相維」協力之功效。

17 5. 立職法第 50 條之 2 規定律師陪同部分

18 揆諸訴訟實務，我國民事、刑事及行政訴訟均未賦予普通證人
19 律師在場陪同之權利。惟為澈底落實接受調查詢問人員之程序
20 保障，該條明文規定受調查詢問之人具有委請律師或相關專業
21 人員到場協助之權利。然立職法規定之國會調查權行使程序究
22 與一般偵審程序相異，為維持議事秩序、避免調查失焦，本條
23 規定「主席同意」之要件，即賦予主席依個案事件之性質及受
24 詢問人的學識能力判斷有無必要，並得參酌行政程序法第 10 條
25 規定「行使裁量權之限制」於個案為妥適裁量決定，核未違背
26 正當法律程序之要求，反而有強化受調查詢問人之程序保障，
27 自無違憲之疑慮。

28 (五) 立職法第 59 條之 1 至第 59 條之 9 之聽證會部分，應無違憲。

理由如下

1. 「**行政聽證**」之法制，在 90 年 1 月 1 日施行之行政程序法於第一章第十節「**聽證程序**」(第 54 條至第 66 條)即予以明文規範，「**行政聽證**」之適用範圍主要為對於人民基本權利有重大影響之行政處分、法規命令及行政計畫等行政行為，行政機關以「**兩造兼聽**」之理念，作為獲取相關資訊的重要且關鍵性的管道，落實「**程序正義**」，維護人性尊嚴。釋字第 689 號、第 709 號解釋意旨並闡釋：「**憲法上正當法律程序原則之內涵，應視所涉基本權之種類、限制之強度及範圍、所欲追求之公共利益、決定機關之功能合適性、有無替代程序或各項可能程序之成本等因素綜合考量，由立法者制定相應之法定程序。**」又第 709 號解釋意旨更強調：「**都市更新事業計畫之核定，限制人民財產權及居住自由尤其直接、嚴重，本條例並應規定由主管機關以公開方式舉辦聽證**，使利害關係人得到場以言詞為意見之陳述及論辯後，斟酌全部聽證紀錄，說明採納及不採納之理由作成核定，始無違於憲法保障人民財產權及居住自由之意旨。」足見聽證制度係體現國民主權、民意政治與責任政治不可或缺之法制⁹⁸。「**凡事豫則立，不豫則廢**」，釋憲先例既已告誡「**本條例應由主管機關以公開方式舉辦聽證**」乃因都市計畫相關之法規命令或行政處分每每涉及多數人之財產權保障與人性尊嚴之維護⁹⁹，而以憲法誠命要求行政機關得經由提案或由立法院主動配合修法，將聽證制度引入都市計畫法等等涉及人民重大權利義務之法規，落實程序正義，保障人民財產權並維護人性尊嚴，而得作為行政機關行使相關公權力之遵循程序。國會於立職法依憲法解釋之意旨，明文規範「**立法聽證**」之程序較諸於行政程序

⁹⁸ 關於行政聽證，可參考行政程序法逐條釋義(上)，元照，初版，西元 2023 年 4 月，頁 429-524。

⁹⁹ 參釋字第 400 號解釋文：「**憲法第十五條關於人民財產權應予保障之規定，旨在確保個人依財產之存續狀態行使其自由使用、收益及處分之權能，並免於遭受公權力或第三人之侵害，俾能實現個人自由、發展人格及維護尊嚴。**」

1 法上之「行政聽證」程序之法制，更能有效保障人民基本權，
2 維護人性尊嚴，容屬進步並得提升立法品質之法案，應予肯認。
3 合先敘明。

4 2. 系爭國會改革法案增訂立職法第 59 條之 1 至第 59 條之 9 等規
5 定正式引入「立法聽證」程序，實乃上揭憲法誠命之實踐，釋
6 字第 585 號解釋要求立法院於行使國會調查權時，如涉及一般
7 民眾（專業或有關係社會人士）應立「特別法」以法律明定。
8 立職法增訂聽證之規範，除了符合釋字第 709 號解釋憲法誠命
9 之要求，更經由憲法之立法程序，於立職法明定以「聽證」之
10 形式行使廣義的國會調查權¹⁰⁰，亦符合釋字第 585 號解釋之意旨
11 ¹⁰¹。

12 3. 立職法第 59 條之 1 明定得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽
13 證會之主體及範圍；涉及國防外交等應秘密之事項，以秘密會
14 議行之；列舉如有涉及個人隱私遭受不當侵害之虞等情事外，
15 聽證會應公開舉行；並就違反保密義務之規定者，適用相關規
16 範處罰。需說明者係，其中所謂「違反保密義務」之處罰，依
17 權力分立原則之分權體制，當然係指舉行聽證之各委員會、調
18 查委員會、調查專案小組或其主席得依法告發，而非由其逕依
19 「國會調查權所附屬之強制權力」（按國會僅能科處罰鍰），僭
20 越檢察官、法院之職權而追訴或處罰。凡此，參諸立職法同條
21 之 5 第 5 項政府人員於出席聽證時虛偽陳述，「依法追訴其刑事
22 責任」自明。

23 4. 立職法第 59 條之 2 規定明定聽證會之舉行須經「院會議決」；
24 並不受同法第 71 條之 1 有關黨團協商冷凍期規定之限制。前
25 者，符合釋字第 325 號及第 585 號解釋等要求設置「調查委員

¹⁰⁰ 參廖元豪，前揭文「立法院調查權憲法爭議的盲點」。

¹⁰¹ 此部分另詳前述，立職法係憲法「默示委託」之憲法子法，係屬行為法或作用法，並非組織法；及國會既為「程序自主」，自得以另定「其他法律」或在本法中訂定相關規範，滿足釋字第 585 號解釋之意旨。

1 會」須經院會決議之意旨；**後者**，則純屬立法院議會自治事項，
2 該條規定既符合解釋意旨又屬國會自治，容無違憲疑義。

3 **5. 立職法第 59 條之 3 規定聽證之主席**；得邀請政府人員及社會有
4 關係人士出席，表達意見與證言。**前者**，為立法院議會自治事
5 項；**後者**，符合憲法第 67 條第 2 項之規定及前揭釋字第 613 號
6 解釋得經由公民團體多元參與立法院職權行使之意旨，以求立
7 法周全與強化民主正當性，符合民意政治與責任政治之憲政原
8 理。

9 **6. 立職法第 59 條之 4 規定出席聽證會之人員或社會關係人士必要**
10 **時得經主席同意，由律師等專業人士或輔佐人在場協助。**該規
11 **定落實「兩造兼聽」原則之前提即武器對等之要求。**至於，個
12 **案出席之人員主席是否同意其由他人到場協助？**因出席者或是
13 **具有法律利害關係之人或僅是到場陳述意見，出席者個別屬性**
14 **不同，則是否須由律師等專業人士或輔佐人到場協助，宜授權**
15 **主席裁量同意。**主席行使該條裁量時，得參酌行政程序法第 10
16 條有關行使裁量權之限制規範，於個案妥適裁量決定。凡此，
17 亦屬立法院議會自治事項。

18 **7. 立職法第 59 條之 5 規定出席人員得拒絕證言或表達意見之事**
19 **項，如涉及國安外交之國家機密等等事項；如無正當理由缺席、**
20 **拒絕表達意見、拒絕證言、拒絕提供資料者，得經院會決議科**
21 **處罰鍰；及其救濟教示；出席聽證會之政府人員（不包括人民）**
22 **為虛偽陳述者，得移送懲戒、彈劾或依法追訴其刑責；社會上**
23 **有關係人員為虛偽陳述者，得經立法院決議，科處罰鍰；及其**
24 **救濟之教示。第 1 項列舉得拒絕證言或表達意見之事由，既在**
25 **維護個人之基本權，或尊重其他國家憲政機關職權之行使或行**
26 **政特權，不受聽證會之侵犯；政府人員依法負有誠信忠實義務，**
27 **故意虛偽陳述，妨礙國會調查權之行使而得以「國會調查權所**
28 **附屬之強制權力」科處罰鍰、移送偵辦追究刑事責任，為釋字**

1 第 585 號解釋所肯認；移送懲戒等處置乃基於刑懲併行之現行
2 法制下，得以告發違法失職，並未侵犯其他憲政機關之法定職
3 權，已見前述。對於社會上有關係人員得科處罰鍰，則同為釋
4 字第 585 號解釋所肯認。再者，政府人員之相關移送懲戒或偵
5 辦；社會上有關係人員之科處罰鍰等法律上責任，猶如前述引
6 用釋字第 472 號解釋吳庚大法官意見書所示，法律課予人民義
7 務，司法審查重點在於其有無遵守憲法立法程序形成法規範，
8 而不在於該項義務是否存在於憲法明文；且有義務即有責任，
9 否則法律規範之義務將形同「訓示規定」不易被遵守，自難期
10 待國會能有效執行憲法所賦予之職權。出席聽證會之政府人員
11 或社會上有關係人員可能因違反立職法前揭規定之義務而被課
12 予相關之法律責任，其違憲審查之標準自應相同。從而，該部
13 分之規定亦無聲請人方所謂之違憲疑慮。此外，與立職法第 59
14 條之 5 第 5 項規定「依法追究其刑事責任」配套之增訂刑法第
15 141 條之 1 藐視國會罪，亦無違憲之疑義，另詳後述。

16 8. 立職法第 59 條之 6 規定聽證會應於一定期限前通知、其書面應
17 載明議程等相關資料及事項、並請受通知人提供口頭或書面意
18 見；並得酌發出席費與出席之專業人員等規定，係讓受通知出
19 席者得事前明白其需提供口頭或書面意見之事項與範圍，符合
20 釋字第 690 號及第 708 號解釋所揭示正當法律程序「受告知權」
21 之要求。故而，此部分規定實無所謂違憲之疑義。

22 9. 立職法第 59 條之 7 規定聽證會應作成紀錄、全程錄音錄影、供
23 陳述者或發問人閱覽；遇有陳述者或發問人拒絕簽名等情事應
24 記明事由；如對會議紀錄記載有異議得即時提出及處理等規
25 範，相較於偵審程序之筆錄更為完備，難謂有違正當法律程序
26 要求之公正與公開原則，並得強化經聽證會程序之法案立法的
27 正當性，上揭規定事項亦屬議會自治之範圍，應為司法審查所
28 尊重。

1 10. 立職法第 59 條之 8 規定聽證會報告於一定期限內送交立法院
2 全體委員並刊諸公報之規定，無違憲之疑慮，同前(9)部分之
3 論述。

4 11. 立職法第 59 條之 9 明定「聽證會報告」僅作為審查該特定議
5 案之重要參考，與「行政聽證」於行政程序法上規定行政機關
6 作成行政處分，須受「聽證紀錄結論」之拘束，法律上之利害
7 關係人如有不服並得直接向行政法院訴請救濟¹⁰²，其法律效果
8 雖有不同，但國會聽證程序確有助於立法完善、事前保障民權
9 之功能，自不待言；該條並規定聽證會報告有關出席受調查者
10 如涉有違法或虛偽陳述者應予載明，則係避免院會於審議特定
11 議案時，受違法或虛偽陳述之蒙蔽，而違反聽證「兩造兼聽」
12 原則，不符程序正義，自無所謂違憲之疑義。

13 (六) 其他受理部分：四聲請人之聲請都僅就部分條文釋明其聲請理
14 由，其未釋明部分，應同依憲法訴訟法第 32 條規定以其聲請不
15 合法並予裁定不受理。其餘論述，請參訴訟代理人 113 年 7 月 9
16 日及同年月 14 日之暫時處分答辯書、補充答辯書。

17 三、爭點：刑法第 141 條之 1 規定，應無違憲。理由如下

18 (一) 首應敘明者為，本罪所要保護之法益在於立法權之正確行使。
19 以我國刑法而言，設有保護司法權正確行使之「脫逃罪章」、「藏
20 匿人犯及湮滅證據罪章」、「偽證及誣告罪章」；保護公務員依法
21 執行職務暨保護依法舉行考試正確之「妨害公務罪章」；特別刑
22 法中，更有保護監察院受理公職人員申報財產正確性之「公職
23 人員財產申報法」，而相較於司法權、行政權、考試權、監察權，
24 既均有刑罰資以保障各國家機關公權力之行使，何以唯獨只有
25 立法院不得基於釋字第 585 號解釋意旨，就妨害其行使憲法賦
26 予之立法職權者，經由刑法增訂「藐視國會罪」之罪責，再由

¹⁰² 參行政程序法第 108 條、第 109 條規定。

1 立法院將個案移送偵審（如同上揭其他國家機關於其公權力受
2 不法侵害時，亦以移送偵審為保護法益之方法），藉以保護立法
3 權之法益，顯然失衡，殊難以理解其理由何在？因而，刑法藐
4 視國會罪之增訂，係國會本於維護憲政體制之憲法忠誠義務，
5 就屬於立法院議會自治之事項，經由憲法立法程序增訂該項罪
6 名，確保憲法賦予國會之立法職權得有效行使，彰顯民意政治
7 與責任政治，容無違反權力分立與制衡原則之虞。憲法法庭就
8 此項具有憲法性高度政治性之法案，應採取從寬之基準審查，
9 期免過度介入政治問題之漩渦¹⁰³，以維持司法之中立與獨立性，
10 業如前述，自應為合憲宣告。

11 (二) 本罪主觀構成要件須出於故意始受罰，未違反法律明確性原則：
12 所謂「虛偽陳述」，必須行為人以明知不實之事項，故為虛偽之
13 陳述，始為相當；質言之，必須行為人，主觀上明知反於所見
14 所聞之事項，故意為不實之陳述而言¹⁰⁴。從而，如僅係公務員「主
15 觀認知、期待、訴求等涉及價值判斷之言詞」或「基於錯誤之
16 資訊而來」等情形，既非出於「故意虛偽陳述」，自無該罪適用
17 之餘地。

18 (三) 本罪客觀構成要件亦未違反法律明確性原則：
19 由本罪之立法結構可知，犯罪構成要件要素之「就其所知之重
20 要關係事項」，係在限制本罪之適用範圍，即須公務員於立法院
21 聽證或受質詢時，就聽證會之「待證事項」或與立法委員行使
22 職權具有「重大關聯」，且為受質詢之公務員業務職掌範圍內之
23 事項，故意虛偽陳述者始該當本罪。本罪與刑法第 168 條之偽

¹⁰³ 此法案係任何一個國會在野黨得有效監督政府之必要手段。且沒有永遠的執政黨，輪流執政在我國已為常態，因而，蘇永欽教授於前揭「且看大法官的憲政智慧」文中，即認日後如民眾黨或國民黨成為執政黨時，就該法案「恐怕也沒有正當立場主張這些監督法制違憲而無效（禁反言）」。

¹⁰⁴ 依刑法學界通說，此係指故意不為真正之陳述，韓忠謨氏在其刑法各論即指出：「行為人如明知所陳述者違反記憶或確信，是即構成偽證之故意，倘實際上偶與事實相符，應係構成要件之欠缺，致犯罪不能完成，因偽證罪無未遂犯之規定，乃不加處罰。反之，若行為人本於其記憶或確信而為陳述，而因觀察錯誤致與事實不符，則屬故意之欠缺，自不能成立犯罪。」

1 證罪犯罪構成要件相當，參諸歷來司法實務就偽證罪之諸多判
2 決先例¹⁰⁵，諸如：「證人依法作證時，必須對於案情有重要關係
3 之事項，為虛偽之陳述，始負偽證罪之責，所謂於案情有重要
4 關係之事項，係指該事項之有無，足以影響於裁判之結果者而
5 言，蓋證人就此種事項為虛偽之陳述，則有使裁判陷於錯誤之
6 危險，故以之為偽證罪，而科以刑罰，苟其事項之有無，與裁
7 判之結果無關，僅因其陳述之虛偽，而即對之科刑未免失之過
8 酷，是以上開法條加此特別構成要件，以限定虛偽陳述之範圍，
9 與其他立法例對於證人虛偽陳述之結果不設何等區別者，其立
10 法精神自有不同。」可供判斷本罪關於「就其所知之重要關係
11 事項」之要件事實是否存在之參考。況且，向來學界或司法實
12 務並無任何質疑刑法偽證罪有欠缺法律明確性之疑慮，則本罪
13 之增訂也當無所謂欠缺法律明確性或違反權力分立與制衡原則
14 或不符正當法律程序原則之要求等等違憲之問題。

15 (四) 本罪符合刑法最後手段性：

- 16 1. 刑法偽證罪中關於「具結」須於作證前後經由檢察官或法官告
17 知得拒絕作證事由及偽證之處罰，始具備犯罪構成要件之該當
18 性，係因經踐行具結程序之陳述，在訴訟程序中具有擔保之效
19 果，可因而有較高之證據價值影響檢審犯罪事實是否存在之判
20 斷，其證述必將影響個案真實之發現。而得出席國會之質詢或
21 聽證程序之公務員本就負有誠信及忠實義務¹⁰⁶，且多係具有相當
22 學識經歷之人，對於國會質詢或聽證會不得虛偽陳述又已明
23 定，在聽證程序甚至得委任律師或輔佐人到場，而刑法偽證罪
24 之要件之所以須「具結」係因其所適用之對象為一般民眾，通
25 常未必知悉訴訟程序，因而須以「具結」作為擔保，國會衡量

¹⁰⁵ 參最高法院 71 年度台上字第 8127 號判決先例及最高法院 104 年度台上字第 1481 號判決意旨。

¹⁰⁶ 公務員服務法第 6 條：「公務員應公正無私、誠信清廉、謹慎勤勉，不得有損害公務員名譽及政府信譽之行為。」

1 得出席質詢或聽證會之公務員，衡情係具有相當資歷之人並具
2 有誠信及忠實義務，因而未如同偽證罪須以「具結」為前提，
3 容屬本於立法形成自由所為之合理差別規範¹⁰⁷；又為此部分之公
4 務員所得預見違反誠信忠實義務，可能因而承擔刑事責任，且
5 非難以理解之事項，又須得經由檢審程序之審查，實為擔保立
6 法委員行使憲法賦予職權之合理適當手段，既符合比例原則、
7 法律明確信原則、正當法律程序之要求，復經由立職法明定須
8 經「院會決議」始得移送偵辦，實已符合刑法最後手段、刑罰
9 謙抑原則之要求。

10 2. 況且，本罪尚有「**避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘**
11 **密之事項者**」得作為阻卻違法性事由。蓋立職法第 25 條第 2 項
12 明定：「被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應
13 秘密之事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資
14 料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為」，符合釋字
15 第 325 號、第 585 號、第 729 號等解釋，國會行使調查權時不
16 得實質妨礙其他國家機關之核心權力之意旨。再者，從**本罪之**
17 **刑度**上而言，其法定刑為一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元
18 以下罰金，實為法律上之輕罪較諸公務員於質詢或聽證故意虛
19 偽陳述可能造成國家法益之重大損害，課予違反誠信忠實義務
20 之公務員刑法第 141 條之 1 藐視國會罪，並經由院會決議移送
21 檢察官偵辦，課予法律上之輕罪，尚無違憲法上之比例原則。

22 肆、結語

23 本件聲請人一依憲法訴訟法第 49 條規定聲請法規範憲法審查，容有
24 權利濫用及違反誠信原則之具體事由，欠缺「**聲請解釋之必要**」之受
25 理要件。聲請人二、三、四依同法第 47 條第 1 項聲請法規範憲法審

¹⁰⁷ 按公司法第 300 條第 5 項「公司負責人無正當理由對前項詢問不為答覆或為虛偽之答覆者，各處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣六萬元以下罰金。」之規定，係立法者課予人民刑責無庸以具結為前提之立法例，容係因公司負責人對於公司猶如公務員對於國家一樣，同負誠信忠實義務，而為與一般人民為不同之差別規範，此規定迄未有違憲之質疑，可供參酌。

1 查，均未先踐行協商程序；且欠缺該條項之「事件性」聲請要件。爰
2 4 個聲請人之聲請，均有聲請不合法或顯無理由之情事。憲法法庭應
3 同依同法第 32 條第 1 項規定均裁定不受理。縱使予以受理，憲法法
4 庭亦應鑑於憲法是最大空隙、最多漏洞，深具高度政治性與妥協性之
5 法，多需藉由法律規範細節，以具體化憲法之意旨，立法如有違憲疑
6 義，再由釋憲機關依照國民主權、民意政治、責任政治之憲政原則及
7 司法最後性原則來詮釋。本件是現實政黨政治之動態運作下具有憲法
8 性及高度政治性的爭議問題¹⁰⁸，容非司法審查範圍。憲法法庭經較寬
9 鬆之司法審查標準，如未發現有明顯違反「憲法保留」或侵害釋憲實
10 務上承認之制度性保障事項(如大學自治、地方自治)，或有侵害其他
11 國家機關之核心權力之具體情形時，若仍過度介入，違反「政治問題
12 非司法管轄範疇」之釋憲先例，將自陷憲政機關權限爭議，已然違反
13 「維護憲政體制之憲法忠誠義務」，並危害自由民主憲政秩序。司法
14 院前副院長蘇永欽教授就本件法規範憲法審查之聲請案，曾語重心長
15 指出：「本案所有爭議都是源於多數統治原則的違反，是一個繞不過
16 的前提問題。憲法法庭如果不能面對此一源頭，反而從小枝小節去論
17 斷國改法的合憲性，即使完全信賴大法官獨立超然如我者，恐怕也很
18 難為憲法法庭實質造成我國民主體制更偏離民主基本原則的客觀事
19 實，作任何合理化。」¹⁰⁹蓋當面對朝小野大、違反多數決原則違憲狀
20 態之現實政治環境，經由國會多數決決定之系爭國會改革法案，倘憲
21 法法庭仍堅守「憲法權力秩序之重整，仍屬修憲者職權範圍，對釋憲
22 者而言，應是不可擅入的禁區」¹¹⁰之司法自制理念，自當為合憲之宣
23 告。

¹⁰⁸ 參釋字第 328 號解釋文：「中華民國領土，憲法第四條不採列舉方式，而為『依其固有之疆域』之概括規定，並設領土變更之程序，以為限制，有其政治上及歷史上之理由。其所稱固有疆域範圍之界定，為重大之政治問題，不應由行使司法權之釋憲機關予以解釋。」

¹⁰⁹ 參照蘇永欽，前揭文。該文中蘇教授並自許：「我心目中所有憲法法院在政治權力的叢林裡最適合扮演的角色就是：『既有秩序的維穩者』、『發展方向的引導者』以及借用美國多產憲法學者 Cass Sunstein 的說法：『關鍵時刻的輕推者』(a gentle nudger)，而不是治絲益弊的干擾者或喃喃自語的傳道人。」或可供諸位大法官卓參。

¹¹⁰ 參許宗力大法官釋字第 585 號解釋部分不同意見書。

1

此 致

憲法法庭

公鑒

中 華 民 國 1 1 3 年 7 月 3 1 日

具狀人即相關機關 立法院

代 表 人 韓國瑜

撰狀人即代理人 林石猛律師