

專家諮詢意見書

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

專家學者、機關或團體 姓名或名稱：林佳和

1 為（憲法訴訟類型）提出專家諮詢意見事：

2

3

4

應揭露事項

5 一、相關專業意見或資料之準備或提出，是否與當事人、關係人或其
6 代理人有分工或合作關係。無。

7 二、相關專業意見或資料之準備或提出，是否受當事人、關係人或其
8 代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。無。

9 三、其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。無

10

11

12

13

專業意見或資料

目次	
1. 爭點之前：分析的幾個出發點	3. 爭點：總統國情報告
1.1. 憲法法庭與抗多數決困境	3.1. 中央政府體制作為前提
1.2. 組織程序的監督與控制者	3.2. 半總統制下兩個次類型
1.3. 分配、控制、限制：權力分立三要素	3.3. 憲法增修條文選擇決定
1.4. 不受政治貫穿的法規範性	3.4. 總統不對國會負責原則
1.5. 自由民主共和主義之程序	3.5. 總統報告義務化應違憲
1.6. 非規範性憲法論強調程序	4. 爭點：國會調查權
1.7. 形式實質法治國原則要素	4.1. 憲法學理：國會之控制功能
2. 爭點：立法程序瑕疵	4.2. 大法官解釋之國會調查權
2.1. 立法程序之事實過程觀察	4.3. 查弊、國會監察使與監察權
2.2. 委員會任務與史圖克法則	4.4. 系爭新法調查權可能衝突
2.3. 其他機關與行動者之參與	4.5. 權力分立之立法院調查權
2.4. 院會討論應符公開性要求	4.6. 立法院調查權抽象不違憲
2.5. 院會討論應符規範性要求	5. 其他爭點
2.6. 協商論辯貫穿多數決民主	5.1. 公民義務、拒絕與表意自由
2.7. 立法程序有明顯重大瑕疵	5.2. 偽證行為相當之藐視國會罪

1

2 1. 爭點之前：分析的幾個出發點

3 1.1. 憲法法庭與抗多數決困境

4 面對抗多數決困境的憲法審判權，須維持與「立法形成自由」雖緊張
5 但均衡的靜動態關係 – 靜態在於憲法成文規範透過解釋、直接設下的
6 障礙，動態則在不同時點社會權力關係下、憲法重要內涵的具體化。
7 要避免 Ingeborg Maus 批評「憲法法院掌控法發展之主導權」、「忽
8 視民主法治國之程序面向、走向基本權問題上的積極主義」

1 (*Aktivismus in Grundrechtsfragen*)¹，憲法法庭必須找到適切之
2 路，不能一昧蹈入 Niklas Luhmann、Ulrich K. Preuß 質疑的「主觀
3 權利主宰社會資源分配」、「將社會的生活財轉換為排他的、可轉讓的、
4 可處分的主觀權利」、「權利與法的主觀化，使法概念無法回復公平的
5 回溯性」²。在攸關社會資源分配的主觀權利請求，大法官必須慎重
6 考慮立法優位的形成權限，嚴守合憲性內涵，進行謹慎的規範控制。

7

8 1.2. 組織程序的監督與控制者

9 然而，如非涉立法者對社會領域的具體形成，無關公共財之分配秩序，
10 而是面對國家本身的權力劃分與限制，立法、行政、司法與我國獨有
11 之考試、監察，碰到各憲法機關之權力內容、憲法機關間權力分配與
12 區分、相互控制可能與方式，尋求制衡 (*Check & Balance*) 之時，
13 憲法法庭必須回到原初「國家組織法領域程序監督與框架守護者」角
14 色，明確標示「憲法設立之權力劃分與限制」。在此，所謂司法極簡、
15 司法最小主義 (*Judicial Minimalism*)，司法自制 (*Judicial Self-*
16 *Restraint*)，均非適切的規範性起點。這不是放諸社會力自我形成、
17 尋求憲法開放性下的政治社會自主³，而是制度性的權力安排，非政
18 治溝通與衝突問題，而是指涉憲法機關的權力行使，直接具法意義的
19 行使。在此，憲法法庭必須為嚴格的測定，立法形成自由必須受到一
20 定的節制與控制，不能逾越憲法所設之制度邊界：權力分立。

21

¹ Ingeborg Maus, *Über Volkssouveränität. Elemente einer Demokratietheorie*, Ffm. 2011, S. 27, 218f.

² Ulrich K. Preuß, *Die Internalisierung des Subjekts. Zur Kritik der Funktionsweise des subjektiven Rechts*, Ffm. 1979, S. 11ff., 17; Niklas Luhmann, *Subjektive Rechte: Zum Umbau des Rechtsbewusstseins für die moderne Gesellschaft*, in: *Gesellschaftsstruktur und Semantik*, Bd. 2, Ffm. 1981, S. 45ff.

³ 評價90年代東歐憲法革命之著名觀察：Ulrich K. Preuß, *Zu einem neuen Verfassungsverständnis*, in: Günther Frankenberg (Hrsg.), *Auf der Suche nach der gerechten Gesellschaft*, Ffm. 1994, S. 117f. °

1 1.3. 分配、控制、限制：權力分立三要素

2 論及水平權力分立，中央政府體制，主要以三項要素作為檢視方法：
3 權力分配、權力控制、權力限制。由此等核心指標，疏理出不同制度
4 選擇內容，本於合目的性決定、做最適之組合，進一步描述不同主體、
5 行動者角色、功能與權力義務，不論是國家元首、政府、國會，所謂
6 狹義的政府體制理解，或加上司法，政治意志形成機制 - 選舉制度、
7 政黨、利益團體、媒體，廣義的政府體制理解⁴。處理是否違反權力
8 分立，必須從權力分配、權力控制、權力劃分與限制等面向，同時關
9 照長久憲政慣例、憲法變遷、憲法續造等憲法實踐，找出憲法規範秩
10 序的內涵，再比對實定法下的具體實現，測定是否合憲、是否違反權
11 力分立秩序；立法院職權行使法修正後之新法（下稱系爭新法）不少
12 內容，均涉及權力分立，是應站在權力分配、控制與限制角度，加諸
13 考察，以測定立法結果是否仍處於憲法容許之框架範圍內。

14

15 1.4. 不受政治貫穿的法規範性

16 從統治行為、不受司法審查的高權行為，亦可提供觀察：司法審查界
17 限在於，如為純粹的政治行為，包括經憲法安排予司法以外其他憲法
18 機關作成之政治決定，司法即不得介入；對行政院長之不信任投票、
19 外交行為，即屬之。這套說法，描繪憲法秩序下，應然法律與實然政
20 治之區隔：統治行為述說著「不受法律干預的政治」，但相對的，「不
21 受政治行為貫穿而成之法律」，不容法規範性之內涵，遭政治行為與
22 意圖貫穿，同屬重要。如性質上為自由的政治對抗、屬政治行為，便
23 不應質變為法規範性內容，變成合法、違法之準繩，從找法角度而言，
24 純粹政治行為無從作為法的標準。藉由「多數所為之政治決定」（如
25 立法院院會決議），系爭「相對行為」即變為不法，得施以法律制裁
26 效果，如套之以「系爭特定行為，已實現民刑事或秩序不法內涵或產

⁴ Aurel Croissant, Regierungssysteme und Demokratietypen, in: Hans Joachim Lauth (Hrsg.), Vergleichende Regierungslehre, Wiesbaden 2010, S. 118f.

1 生該等效果」，固無問題，但如針對者，根本是無不法內涵與效果的
2 純政治行為，便逾越合憲界限。Carl Schmitt 名言：當政治問題拿到
3 法庭上解決，政治將所獲無幾，而法律全盤皆輸；政治問題，政治行
4 為，如僅因多數決議，便得包裝成違法行為外觀，或純為政治形成，
5 卻搭配以法律強制手段，不論事前強制或事後追懲，甚至延伸到執行，
6 應認已踩違憲紅線。政治行為，政治決定，政治對抗，不需法律意義
7 層次上的論證及理由，如罷免公職人員、對行政院長之不信任投票；
8 但科以、課以刑罰、行政罰等法律制裁，就不可或缺真正的法律上論
9 證及理由，如是否存在具體之侵害法益（就算僅有侵害之虞、所謂假
10 定的 putativ）、是否符合法政策上的法益理解，不能是純政治意義上
11 的。系爭新法第25條第1項之「反質詢」，第4項得予以制止，第5項
12 違反者經院會決議得處罰鍰，第6項連續課處罰鍰，第8項經院會決議
13 移送彈劾或懲戒，即屬典型之立法謬誤，將政治行為逕行該當不法，
14 無法描述被質詢人公法上義務內容（禁止對話式反提問？對質詢人之
15 地位或甚至權威表示尊重？），以法律強制手段施壓與處罰，不知侵
16 害與欲保護法益何在，更毋庸說難符明確性原則⁵，應為違憲無誤。

17

18 1.5. 自由民主共和主義之程序

19 憲法秩序下的民主國原則，通常被如此理解⁶：民主作為人民統治的
20 形式，人民作為國家的主權者，民主必須為人民利益而統治，以程序
21 決定人民之意志，民主作為多數統治形式，形成人民利益的標準在於
22 平等。在自由的、民主之共和主義（freiheitlich-demokratischer
23 Republikanismus）理解下，禁止世襲、有限任期、責任政治作為三

⁵ 系爭新法保留舊法之第27條「質詢事項，不得作為討論之議題」，至多表示「被質詢人應回覆被質詢之問題」，無法解釋為「不得引之討論、否則即為違法之反質詢」，應與第25條第1項後段無關。

⁶ Werner Maihofer in: Ernst Benda/Werner Maihofer/Hans-Jochen Vogel (Hrsg.), HdbVerfR 1, 2 aufl., Berlin-NY 1995, § 12 Rn. 5.

1 個次內涵，指涉國民主權，必須包含以下內容：權力分立，議會主義
2 （定期改選有決定權之人民代表、多數決、權力精英之自由競爭、妥
3 協與合作、定期且自由的秘密選舉、直接民主作為特殊形式、法定代
4 表原則），複數政黨體制下的政黨國，政治自由權與平等權（容忍與
5 尊重、少數保護、多元主義、政黨自由競爭、無國家干預之公共意見
6 與意志之形成、選舉權、服公職權），統治正當性暨統治不中斷原則
7 等。其中，所謂「以程序決定人民之意志」、「決定原則是多數決」、
8 「政治菁英的競爭、妥協與合作」、「政治自由與平等權下的容忍與尊
9 重、少數保護、多元主義」等，突顯憲法民主國極為重要的核心意涵：
10 程序、參與、尊重等前提下的民主形成，Niklas Luhmann 所稱之程
11 序創造正當性（Legitimation durch Verfahren），抑或當代關於難以
12 界定之公共利益內涵，論辯之兩方陣營：程序論者（Prozeduralisten
13 – 程序作成之結果即等於公益）、工具論者（Instrumentalisten – 程
14 僅是達成公益的工具、如結果不符實質公益、則需另有決定機制），
15 不論何種說法，都同樣堅持程序之重要：符合程序雖未必帶來正義與
16 公益結果（如工具論者所言），但不符合程序，更沒有取得決定正當
17 性的任何空間；現代民主法治國家，無可能想像不遵守程序、僅空言
18 實質正確（或其實僅剩政治正確）之形成法律效力的政治決定。

19

20 1.6. 非規範性憲法論強調程序

21 理論上有所謂憲法創造（Constitution Making）進路：將憲法視為
22 一工程，觀察制（修）憲者如何組合與引入憲法要素。義大利政治學
23 者 Giovanni Sartori，有別於所謂規範性的憲法理論與一般比較憲法
24 學，提出所謂狹義的憲法概念，聚焦於憲法的規範與調控功能：

25 - 《憲法是用來建構與規制國家之決定作成程序。憲法建置了，規範
26 要如何創造，然而，憲法不是要、也不應該，去決定什麼樣的規範
27 該被建立。是以，憲法首要、也是凌駕所有之上的任務，就是作為

1 確保權力有節制之運作的程序。憲法，只能是，而且必須是，內容
2 中立的》⁷。

3 站在非規範性的憲法理論角度，「確保權力有節制之運作的程序」，作
4 為最重要的憲法任務，此狹義之憲法概念，搭配前述憲法、憲法法庭，
5 於國家組織法領域的程序監督、維護與控制者角色，同樣突顯看待系
6 爭新法所涉問題的關鍵立場：除權力分立作為規範性界限外，「立法
7 者究竟透過何等之程序？」，去實現憲法的立法付託，亦屬關鍵。

8

9 1.7. 形式實質法治國原則要素

10 在貫穿整個憲法體系、作為核心憲法基本原則之一的法治國原則，不
11 論形式、實質面向，都提供系爭事件評價上極為關鍵的要素：在形式
12 法治國原則方面，遵循所定程序而訂定規範（*Normerzeugung in*
13 *den dafür vorgesehenen Verfahren*），以及為防止立法者藉由立法
14 而專擅、致制定抵觸公平正義理念之法律，所須施加之實質面向的補
15 充，亦即在實質法治國原則下，強調法的安定性暨明確性要求，法與
16 國家行為之可預見性暨可計算性，信賴保護，比例原則，有效之權利
17 保護與法律救濟等⁸。在檢驗系爭新法所生爭議時，形式與實質之法
18 治國原則，應屬關鍵且重要之審查標準。

19

20 2. 爭點：立法程序瑕疵

21 2.1. 立法程序之事實過程觀察

22 依據立法院職權行使法規定，在委員會階段，依法必須進行「逐條討
23 論程序」（第9條第2項），參酌過去實踐，係由委員會所屬委員就議案
24 內容為實質討論，亦即「審查」，最後方付諸包括是否保留在內的表
25 決。觀諸系爭事件所涉委員會程序，未進行逐條討論，而是由多數黨

⁷ Giovanni Sartori, 1994, *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, New York: New York University Press, p. 202.

⁸ Kotzur in: Ingo von Münch/Philip Kunig, *Grundgesetz*, Band 1: Präambel bis Art. 69, 7. Aufl., München 2021, Art. 20 Rn. 141f.

1 團直接提出散會動議者，即有113年4月15、18、22、25日，同年5
2 月6、8日共六次。在黨團協商階段，113年5月8日，各政黨黨團協商
3 代表，針對同法修正案所涉共68個條文、3個章名，僅就其中4個條文
4 進行討論後，即以某黨團協商代表離席、各黨團意見分歧為由，宣布
5 散會，同月16日召開之黨團協商會議，未進行任何實質討論，宣布散
6 會。在院會階段，依同法第9條第3項前段：「第二讀會，得就審查意
7 見或原案要旨，先作廣泛討論」，113年5月17、21、24、28日院會，
8 多數黨均在一位少數黨委員發言後，即提出停止討論動議並舉手表決
9 通過，直接終止廣泛討論程序與逐條討論程序。在同此四日之院會中，
10 均未依立法院議事規則第36條第1項規定，進行可否兩方之依次表決，
11 僅就贊成者為舉手、不記名表決，亦未於舉手表決前清點在場人數。
12 上述諸情，均有立法院公報各該委員會、黨團協商、院會紀錄可稽。
13 社會關注、攸關國民政治生活甚鉅之國會改革，呈現上述之立法程序。
14

15 2.2. 委員會任務與史圖克法則

16 國會立法程序，學理上認應所謂史圖克法則（*das Strucksche*
17 *Gesetz*）：「國會不會原封不動地、通過與最初草案相同的法律」
18 （*Kein Gesetz kommt aus dem Parlament so heraus, wie es*
19 *eingebraucht worden ist*）。在國會的委員會階段，作為最終國會決定
20 作成與決議之準備暨核心基礎，乃至於承擔自我責任之履行任務、甚
21 至在某些情況下之功能上實質取代院會⁹，是以，委員會就法案進行
22 審查，應符合下列要件¹⁰：委員會成員對法律草案，針對內容為實質
23 上之辯論；不同政黨黨團內部專業分工下的小組準備工作；必要時，
24 如涉及複雜或政治上極具爭議性之內容，應舉行公開聽證活動；經過
25 討論、辯論後，以簡單多數決，作成委員會決議，包括對法律草案之

⁹ Helmut Winkelmann in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, Stuttgart: Nomos, 2016, § 23 Rn. 19.

¹⁰ Stefan Ulrich Pieper in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz, ebenda, § 40 Rn. 95, 97f., 102-104.

1 意見、修正建議，以為院會二讀接續程序之重要基礎。史圖克法則的
2 真正意涵，不在字面上所理解「國會一定要修改原先送交之法律草案
3 內容」，而是標榜立法行為應受之憲法拘束：立法行為本身並非一完
4 全自由形成程序（如得任意不經討論、直接進入表決的程序自由），
5 法律只有在遵守憲法上各該規定程序，內容上不得違背正義理念的基
6 本原則，方得擁有法之性質與效力¹¹。作為立法者之國會，確實擁有
7 相當程度的程序自主（Verfahrensautonomie）- 如內部議事規則，
8 但此內部程序自主權，必須帶有實現一定價值拘束之義務。

9

10 2.3. 其他機關與行動者之參與

11 立法的民主正當性，在於得以聯繫至民主的國民意志，而其連結方式，
12 無非一形式化的、理性的立法程序，其立法結果，才能作為法秩序、
13 憲法秩序的內涵。透過合憲的立法程序，方得制定符合憲法要求、具
14 規制上必要性且能展現民主代表性之法律，亦即前述形式法治國原則
15 所強調者；如此規範性預設，必須滿足一基本條件：在立法機關中聚
16 集的不同力量，包括多數與少數政黨的國會議員、政黨黨團、政府機
17 關，都必須進行所謂建設性的、忠誠的共同協力（konstruktives und
18 loyales Zusammenwirken），「制度化的共同攜手」（institutionali-
19 siertes Miteinander），各司其職，包括對抗性的參與¹²。國會的立法
20 程序，不是關起門來、獨獨保留予多數黨派演出之獨角戲，少數黨，
21 同屬憲法機關之行政權暨其他利害機關，甚至公眾輿論、其他公共性，
22 都是立法程序的重要行動者，必須有一定程度與強度的參與，而且是
23 論辯式、有形成意見與決定可能的參與（不是物理性反抗對峙）。針

¹¹ BVerfG 15.4.1980, 2 BvR 842/77, E 54, 53 (67).

¹² Marcel Kau in: Klaus Stern/Helge Sodan/Markus Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band II, München: C.H.Beck 2022, § 43 Rn. 14f.; Johannes Masing/Horst Risse in: Hermann von Mangoldt/Friedrich Klein/Christian Starck, Grundgesetz, 7 Aufl., München 2018, Art. 76 Rn. 102.

1 對不同的形式、雖得有不同內容之程序，但至少在事實上，必須保障
2 該等行動者之參與可能性（不論行動者是否確實行使），而直接利害
3 相關者，特別是行政權與其他憲法機關，乃至於國會少數黨，其事實
4 上參與、至少參與可能性，更屬關鍵。如恣意加以排除拒斥，幾剩最
5 終表決之多數意志作成，無法符合憲法要求。國會與政府之間，必然
6 存在制度上「衝突可能」，這個緊張關係永遠不會消失，但更重要的
7 應屬「共識可能」，兩者在運作上的交互關係，對抗雖是當然，但制
8 度上必須容有形成共識的可能，不是只讓如行政權毫無干係¹³。民主，
9 目的不是讓多數決主宰一切，讓複雜又多元的對抗關係，在民主形式
10 下被不均衡的放大與稀釋、甚至消失（如國會少數黨直接被噤聲）。

11

12 2.4. 院會討論應符公開性要求

13 是以，立法程序的一些要求，便扮演關鍵性的角色。首先如所謂院會
14 討論（Plenardebatte），即國會之院會召開與集會，均須公開，這是
15 議會民主核心原則之一：國會作為「國家之論壇」（Forum der
16 Nation）的付託與要求，作為決定國家重大事務之所在¹⁴，相對於直
17 接民主、公民投票，議會民主的正當性，無法想像違反公開之要求¹⁵。
18 德國聯邦憲法法院曾言：「聯邦議會之決定作成，原則上在院會及公
19 開的諮商中。相互對立之主張的公開協商、公開辯論與公開討論，係
20 民主議會主義的關鍵要素」¹⁶。學理上俱認：公開性要求，如遭違法
21 地排除，應認國會作成之決議無效¹⁷。重點不是「對外公開」的形式

¹³ Walter Georg Leisner, Antithesen-Theorie für eine Staatslehre der Demokratie, JZ 1998, 861f.; Hans Detlef Horn, Klaus Stern/Helge Sodan/Markus Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band II, § 39 Rn. 30.

¹⁴ Thomas Schürmann in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Stuttgart: Nomos, 2016, § 19 Rn. 1.

¹⁵ BVerfGE 70, 324 (355) = NJW 1986, 907; BVerfGE 120, 1 (28).

¹⁶ BVerfG 19.6.2012, 2 BvE 4/11, Rn. 113.

¹⁷ Walter Georg Leisner in: Klaus Stern/Helge Sodan/Markus Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band II, § 36 Rn. 30.

1 表象（如不特定人得以見聞、看到表決過程），而是公開性拘束所隱
2 含之協商、論辯、對話與討論，立法院職權行使法第二章「議案審議」
3 中，亦直指此精神，如大體討論（第8條第3項、第9條第3項）、依次
4 或逐條提付討論（第9條第2項、第10條、第12條第3項），透過實定
5 法之形成，憲法對於國會立法程序之要求，得以具體化。

6

7 2.5. 院會討論應符規範性要求

8 接續的：院會討論，概念上是指「論辯式的對話，參與者依據形式上
9 的規則，在一政治決定或區分立場之範圍內，在一具體之地點，訴諸
10 公眾的，提出並說明彼此對立的觀點」。院會討論，不同於單純的政
11 治表態，必須公開地、身處一國家決定機關之地點，在政治反對陣營
12 在場且得以提出反對言論的情況下為之，因此，必須為口頭、言語上
13 的討論辯論，性質上必須為所涉之決定或行為的導向 – 不是純粹無意
14 義的政治語言，不是單純的尋求和解或緩和衝突，而是本於開放性的、
15 共同謀取政治與形成法律內容共識之目標，努力對公眾、公共性產生
16 說服效果。關鍵在於：作為一專業的、政治的認識與澄清程序，對話
17 公眾：院會討論與辯論，強制政黨、國會議員們，必須公開地提出其
18 主張之理由與論證，承擔責任，使政治正當性得以產生；反對黨，得
19 以利用此機會，做出批評，質疑國會多數，提供不同的對案，更重要
20 的：謀求公眾的關注，進而形成可能得以翻轉的抗多數意見之壓力¹⁸。
21 只有在此前提下，國會與人民間之相互溝通方屬可能，政治控制與責
22 任政治，方得期待。院會討論辯論，解釋上亦應延伸至委員會內部審
23 議，進行澄清、證立、形成意見、反饋與回應，才能履行國會之功能，
24 不流於僅剩多數暴力，至少，如前所述，必須保障事實上如此實踐的
25 可能性。

26

¹⁸ Thomas Schürmann in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.),
Parlamentsrecht, Rn. 2, 9.

1 2.6. 協商論辯貫穿多數決民主

2 荷蘭裔美國政治學者 Arend Lijphart 在1968年之《調停的政治》
3 (Politics of Accomodation) 中，沿襲美國總統林肯的民主定義，
4 認為「民治民享」，人民依據自己的偏好而統治人民自己，就是民主，
5 是以，如果人民是一致的、有著共同的偏好，民主統治就沒有問題，
6 然而，在1991年《民主的模式》(Patterns of Democracy) 中，提出
7 他的著名提問：「如人民既不一致、偏好又更自不同呢？哪些偏好該
8 被考慮、哪些人民才重要呢？」¹⁹。Lijphart 區分兩種解決途徑：
9 - 一種路徑：多數人民才重要。這是民主多數模式的本質：多數的答
10 案簡單、直接、有說服力。理由再明顯也不過：多數統治，依照多
11 數的意願，必然比根據少數意願的少數統治，來得更接近「民有民
12 治民享」的民主理想。
13 - 另一種路徑：盡可能越多的人民 (as many people as possible)。
14 這是共識模式特徵：它並未否認多數模式主張的「多數決比少數決
15 好」，但認為「多數統治，必須只能作為一最低要件」：不該滿足於
16 「狹窄的決策多數」(narrow decision-making majorities)，而
17 是必須嘗試擴大這些多數的規模。多數模式將政治權力，集中在直
18 接多數的手上，相對的，共識模式努力運用不同的方式，分享、分
19 散與限制權力；多數民主模式是排他的、競爭的、對抗的，共識模
20 式則偏向納入的、協商的、相互妥協的²⁰。
21 即便在多數決民主模式中 – 台灣從體制與實踐上看來應屬之，沒有協
22 商式、共識式、調和式民主那般的「結構性納入」²¹，但並不代表沒
23 有相同或類似的努力。院會、委員會階段的公開性要求，結合前述建

¹⁹ Arend Lijphart, 1999, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven: Yale University Press, p. 2.

²⁰ Ebenda.

²¹ 相關討論請參見：林佳和，聯合政府：一個規範性的分析嘗試，中華民國憲法學會112年學術研討會「憲法上政黨法制」，2023年12月23日。

1 設性的、忠誠的協力參與，制度化的共同，就是兩個看似對立之模式
2 的相互趨近與調和。不遵守程序，使程序描述之各該「過程」所彰顯
3 之規範性意義與功能蕩然，最後僅剩「最終的表決瞬間」，不僅完全
4 未符協商式民主的想望，也無法滿足多數決民主的最低開放性要求，
5 應屬違憲。

6

7 2.7. 立法程序有明顯重大瑕疵

8 關於立法程序，憲法有著明確要求：須遵守整體相關法規範所形塑規
9 定之形式程序，不同的憲法機關、不同政黨與個別國會議員，均有建
10 設性的、忠誠的協力參與與共同形成義務 – 這當然不是指「不能有人
11 單持反對意見」、方得謂之建設性與忠誠，正好相反：通往最終決定，
12 雖必為多數決規則下的決定，但不能僅有僅剩最末之表決，而是必須
13 確保過程的開放、程序的遵守、不同行動者的參與及行為（特別是涉
14 己權限的其他憲法機關），至少事實上必須存在此可能性。系爭事件
15 於程序上所發生現象：針對少數政黨的諸多拒絕排案，不予特定身份
16 之立委暨其他憲法機關表示意見及參加討論之機會，拒絕實質的黨團
17 協商、恣意沒收，任意性的全案保留、逕付二讀，掏空委員會實質審
18 查權限、審查程序幾盡縮減至零，拒斥開放性政治市場的間接參與及
19 意見表達（時間與程序之刻意壓縮、使之事實上不能），其結果，幾
20 乎全然跳過重要的形式暨實質之討論程序，僅剩最終投票表決的多數
21 意志呈現，直接破壞、踐踏立法程序所含「透過公開論辯以實現實質
22 價值的可能性」。憲法對立法程序之嚴謹拘束，所謂「藉由適當程序
23 以確保內容正確性」原則（Grundsatz der Gewährleistung von
24 Inhaltsrichtigkeit durch angemessenes Verfahren），「立法程序本
25 身作為權力分立、權力限制之表徵」原則（Gesetzgebung als
26 Ausdruck der Gewaltenteilung und Gewaltenbeschränkung）²²，

²² Marcel Kau in: Klaus Stern/Helge Sodan/Markus Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Staatenverbund, Band II, § 43 Rn. 8.

1 蕩然無存。當然，並非任何些許的程序瑕疵，都必須通往如此嚴厲的
2 違憲結論，或可運用學理上所謂機動條款 (je... desto... Klausel)：所
3 涉事務越重要，內容越複雜，攸關公益越重大，人時地物等面向上影
4 響更顯著，而程序瑕疵越多又越明顯者 (典型的明顯說 Evidenzlehre :
5 望之即知明顯瑕疵 – 除非多數政黨有意，本國國會相關程序以後均壓
6 縮僅剩最終表決、其他程序一律則免，有意拋棄往昔程序慣例，不再
7 遵守不同層級法規所定程序)，應認業已構成立法程序之明顯重大
8 瑕疵，院會之立法決議應屬無效。

9

10 3. 爭點：總統國情報告

11 3.1. 中央政府體制作為前提

12 總統國情報告應如何定性？必須從憲法中央政府體制談起。觀察半總
13 統制的核心特徵：政府與行政首長 (總理、首相、行政院長)，處於
14 同時對國會及總統負責、取得兩者信賴之雙重從屬關係 (doppeltes
15 Abhängigkeitsverhältnis) 之下，而與內閣制或總統制的單元關係截
16 然不同²³。法國學者 Maurice Duverger 認為半總統制有三項特徵：
17 人民直選總統；總統有相當之政治權力與權限 (quite considerable
18 powers)；擁有行政權的內閣首長，必須仰賴國會之信任、對國會負
19 責。觀察各國經驗，不同政治社會之政治文化、社會結構、民主傳統
20 與國民之意識，可能還是決定憲法與政治實踐的核心因素，並非單純
21 制度的規範性內涵與設計，就會產生相符的憲法與政治實踐²⁴。

22

23 3.2. 半總統制下兩個次類型

24 半總統制又可分為兩種次類型²⁵。首先是總統的 - 議會的體制
25 (president-parliamentary regime)：國內亦譯為總統議會制，在此，

²³ Duverger, A New Political System Model: Semi-Presidential Government, EJPR 8, p. 166.

²⁴ Croissant, Regierungssysteme und Demokratietypen, S. 121f.

²⁵ Matthew Søberg Shugart & John M. Carey, Presidents and Assemblies. Constitutional

1 存在雙元的行政 (dual executive)，一是人民直選或準直選 (Quasi-)
2 的國家元首，另一則是總統提名任命之內閣首長，內閣首長必須仰賴
3 總統與國會之信任，即雙重、雙元依賴關係。總統可以解散國會，或
4 擁有一定立法權限，或兩者均可。在雙元、兩頭行政體制中，總統有
5 權任命與解職內閣首長，有時甚至擴及個別閣員部長，同樣地，國會
6 可本於政治理由做相同行為，如不信任投票。在某些國家如俄羅斯，
7 國會可以牴觸總統意志、解任內閣首長或部長閣員。另一則為所謂總
8 理的 - 總統的體制 (premier-presidential regime)：國內稱總理總
9 統制²⁶，此時也存在雙元的行政，但與前述「總統的 - 內閣的」不盡
10 相同。直接選舉或準直接選舉的總統有固定任期，擁有相當行政權限，
11 但必須與內閣暨其首長共享，內閣必須仰賴國會的信任，總統不得違
12 反國會的意志而將內閣首長解任。三個重要特徵：內閣首長對政
13 府組成有相當影響力，有權解散國會，內閣首長只對國會、不對總統
14 負責。與前述總統的 - 議會的體制不同：總統未必是行政首腦，而是
15 須與內閣首長共存共享，總統不必然擁有立法權限，如法國第五共和。
16

17 3.3. 憲法增修條文選擇決定

18 從我國憲法增修條文的設計看來，偏向比較政府觀點下的半總統制，
19 且夾雜總統議會制、總理總統制的某些常見制度內容，如下表所示：

憲法增修條文設計	內閣制	半總統制		總統制
		總理總統制	總統議會制	
人民直選總統	-	+	+	+
總統任命行政院長	-	-	+	+
總統得解散立法院	-	-	+	-

Design and Electoral Dynamics, Cambridge, p. 19-27(1992).

²⁶ 同前註。

立法委員不得兼任 官吏	-	-	+	-
行政院對國會負責	+	+	+	-
行政院經總統核可 之覆議權-立法院強 迫其接受	-	-	+	+
立法院得對行政院 長提出不信任案 (倒閣)	+	+	+	-
立法院發動彈劾總 統副總統：憲法法 庭審理	-	+	+	+

- 1
- 2 觀察現行憲法增修條文，具備總統議會制之半總統制所有特徵要素：
- 3 - 台灣同有「內閣首長必須仰賴總統與國會之信任」設計，存在雙重
- 4 依賴關係，行政院長對國會負責，國會得對之提出不信任案，總統
- 5 得任意任免行政院長；
- 6 - 總統可解散國會（雖是消極被動、須以先存有國會對行政院長不信
- 7 任投票通過為前提），亦有核可行政院移請覆議的權力，應認有一
- 8 定形式之立法權可言（間接），雖然跟東歐之直接立法權不同；
- 9 - 總統得任意任免行政首長，但不能任命與解職閣員，但在總統的間
- 10 接影響下（非法定權限），憲法實踐可能呈現不同結果，但規範上
- 11 不必然如此，台灣過去的強勢行政院長經驗，即為明證；
- 12 - 在國會得否基於政治理由而解職內閣首長部分，立法院如通過對行
- 13 政院長的不信任案，行政院長必須於10日內職辭，兩者意涵完全
- 14 相同，只是我國沒有擴及至個別內閣成員。
- 15 90年代的修憲，讓台灣從中華民國憲法、動員戡亂時期臨時條款，過

1 渡到民主化之後的新政府體制，性質上為半總統制下之總統議會制。

2

3 3.4. 總統不對國會負責原則

4 不論總統制（國內學者眼中台灣當前憲政實踐²⁷）或半總統制，亦不
5 分後者的哪一種次類型（總統議會制、總理總統制），「人民直選之總
6 統不對國會負責」，為其共同特徵。相對的，在非由人民直接選舉產
7 生虛位元首之內閣制下，這個問題則無任何意義。必須嚴加區別的是：
8 內閣、行政院，雖同時須對國會與總統負責，但本於「總統作為行政
9 首腦」之常見印象 – 不論來自規範描繪或實證考察，斷不能自行引申
10 為「所以總統亦須對國會負責」，作為民主政治「想像的理所當然」，
11 不顧憲政制度；觀察之焦點在於「憲法國家組織領域制衡關係下的制
12 度性課責」、並非「政治關係面向上的非制度性追究」。學者
13 Giovanni Sartori 以為，最能讓新興憲法秩序，得以建構理性且有效
14 率的政府體系者，應屬半總統制：總統制與內閣制是單一引擎機制，
15 在總統制，引擎是總統，在內閣制則是國會，半總統制則是雙引擎。
16 他極力讚揚法國處理分裂、少數政府經驗，雖不能排除兩引擎的反向
17 拉扯，「雙引擎體制雖非同步、但為交互接續的點燃」(ignited in
18 succession)、「交替的或間歇的總統制」(alternating or
19 intermittent presidentialism)²⁸。不論政治上是否同意 Sartori 偏好，
20 半總統制規範與實踐，都無法導往「總統須對國會負責」理解與運作，
21 使之實踐上朝向國會的單一引擎模式，如同內閣制那般，這是中央政
22 府體制的選擇決定，不是政治互動與衝突問題。至憲法增修條文第2
23 條第9項「立法院提出、再經人民複決」之罷免總統，第2條第10項、
24 第4條第7項「立法院決議聲請憲法法庭判決」之彈劾總統，分別追究

²⁷ 蘇子喬，台灣憲政體制的變遷軌跡（1991-2010）：歷史制度論的分析，東吳政
治學報，28卷4期，2010年，頁147。

²⁸ Giovanni Sartori, 1994, Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into
Structures, Incentives and Outcomes, p. 153.

1 其政治與法律責任，產生免職效果，性質上並非「負責」，無法與諸
2 如「行政院對立法院負責」相比，更與立法院單方透過多數而直接產
3 生效力之「對行政院長不信任投票」截然不同（憲法增修條文第3條
4 第2項第3款），而是使總統在「定期改選」之外的特殊情狀下，由立
5 法院的絕對多數（兩者均為2/3的決議要件），扮演罷免與彈劾的「發
6 動者」、非決定者角色 - 基於政治理由的罷免，令之回歸原初直選總統
7 之來源：人民，政治的；基於法律理由的彈劾，則歸諸司法裁判主體
8 的憲法法庭，法律的。

9

10 3.5. 總統報告義務化應屬違憲

11 中華民國憲法增修條文第4條第3項規定：「立法院於每年集會時，得
12 聽取總統國情報告」，單就文字理解，似乎偏向鬆散的、非義務性的
13 敘述：總統有權決定是否至立法院為國情報告、立法院有權拒絕聽取，
14 解釋上應定性為「政治行為」，而且是相對鬆散、任意的，修憲時之
15 憲法政策思維亦屬如此，雖有認為此處之「得」應理解為權力、權利，
16 可以解釋為「所以立法院有權命總統至立法院做國情報告」，但此說
17 法不符制定時之憲法政策思維，純為自行推衍²⁹，退萬步言，即便如
18 此解釋，至多只能針對「總統做國情報告」乙節，無法進一步作為
19 「所以必須接受類似質詢之提問、負有遵期答覆義務、得經決議而應
20 隨時出席」的理由與依據，仍不是直接回答「所以總統是否須向立法
21 院負責？」之問。「總統並無義務、亦未曾決定前往立法院為國情報
22 告」（立法院自無從決定是否聽取），應認係我國半總統制之憲法理解
23 與實踐，接近法國第五共和：至國會為國情報告，係法國總統之權限，
24 非義務，前者與我國或有些許差異，但後者卻應屬半總統制的共同特

²⁹ 如蘇子喬，總統赴立法院國情報告、接受立委即問即答，並不違憲：2024年6月20日，報導者（<https://www.twreporter.org/a/opinion-presidents-report-to-legislature-is-not-unconstitutional>）。

1 徵，並無二致。系爭新法規定總統應遵期送交國情報告書、進行國情
2 報告（無待院會決議之邀請、形同由院長直接執行之例行業務－第15
3 條之1參照），尚有不定期之「經全體立法委員四分之一以上提議，院
4 會決議後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，
5 聽取總統國情報告」（第15條之2），立法委員有口頭或書面之提問權，
6 總統負有限時限期之「依序即時回答暨書面回覆」義務（第15條之4），
7 整體觀察，可見全面將總統之國情報告「義務化」（定期與不定期、
8 明確答覆義務），且已逾越憲法增修條文本文之「僅限於國情報告」，
9 透過法律而延伸至「答覆義務」，早已超脫憲法原意，就形式與可能
10 的實體影響，幾達「總統對國會負責」內涵－特別是經院會決議、即
11 得啟動之不定期報告義務。此時雖謂之「國情報告」，卻可針對單純
12 「重要政策議題」，實則無所不包，早已名實不符，形同直接施政監
13 督、跳過需負責的行政院，實際上已無從區別質詢權。

14

15 系爭新法相關條文「以立法院作為權力權利主體，以總統作為義務人」
16 描述與規範，有違增修條文第4條第3項，抵觸24年以降累積之憲政實
17 踐與理解，亦不合半總統制、特別是次類型總統議會制之國家組織內
18 涵，脫離雙元負責與依賴關係，形成單一化「全體向國會負責」，一
19 面倒傾向國會，直接將國家元首降格為須對國會負責的政府－在憲法
20 上總統不是政府，間接使「政府對總統負責」之一元依賴關係淪為無
21 意義，掏空「政府對國會負責」的規範要求，因為事事均得直指「法
22 律上並不負責所涉政府權限之總統」，混淆權責甚鉅，也無法從「正
23 當性產生之根源」得到支撐，因為總統來自人民直選。不對國會負責
24 的總統，可以至國會作報告，唯一的可能，便是理解為政治溝通，作
25 為象徵性的、純粹政治意圖下的政治行為，就算要解讀為「立法院有
26 權要求總統做國情報告」（如註29學者見解），至多也只能走到這裡。
27 系爭新法，將之導往並扭曲為總統法定義務，不定期的「決議召喚」，

- 1 直接將國家元首拉下至擠近「被質詢者」地位，實難相容於憲法所定
- 2 國家組織制度，應屬違憲。

3

4 4. 爭點：國會調查權

5 4.1. 憲法學理：國會之控制功能

6 國會功能，除民主、正當化、代表、公共性、立法、選舉與組織、反
7 對、預算與財政負責、特殊情形之決定（如緊急命令）外，特別重要
8 的是所謂控制功能（Kontrollfunktion）：控制行政權、特別是監督與
9 控制政府的³⁰。國會對其他國家機關的控制，特別是政府部門，令政
10 府行為得以透明，使之負責。國會之控制功能，不論是在多數政府或
11 少數政府，都必須仰賴國會內部多數與少數的共同履行，促成責任政
12 治實現。國會控制行政，非僅限於組織性的不信任投票與質疑批評，
13 也包括「共同參與國會政治意志的形成」（Mitwirkung bei der
14 politischen Willensbildung des Parlaments），透過國會內的意志表
15 達，影響最終決定；如在立法程序，也就是學者 Kurt Eichenberger
16 所說「指揮的控制」（dirigierende Kontrolle）：透過不同行動者（包
17 括不同黨派）參與，建設性的、努力導往正確方向，非單純反對與阻
18 撓。國會履行其控制功能，必須站在「得以確保國會不論多數或少數，
19 均能影響控制與決定行為」前提，同時包括公共輿論的伴隨，「讓公
20 共性去指出國會多數可能恣意宣洩、彼此不合的錯誤圖像」，批判國
21 會多數並未「朝向各方共同參與、謀求最佳解方的現實政治態度」³¹。

22

23 4.2. 大法官解釋國會調查權界限

24 為履行控制任務，國會有調查權，符合憲法期待；司法院釋字第585

³⁰ Utz Schliesky in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.),
Parlamentsrecht, Stuttgart 2016, § 5 Rn. 66.

³¹ Walter Georg Leisner, Walter Georg Leisner in: Klaus Stern/Helge Sodan/Markus
Möstl (Hrsg.), Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland im europäischen
Staatenverbund, Band II, § 36 Rn. 49.

1 號解釋所稱「立法院為有效行使憲法所賦予之立法權限，本其固有之
2 權能自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊」，
3 即同意旨。從憲法權力分立視之，其他國家機關「行政上自我負責之
4 核心領域」(Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung)，自形
5 成國會行使權限的界限。大法官釋憲實務上，司法院釋字第325、
6 585、729號解釋，所標示之「其他國家機關獨立行使職權受憲法保
7 障者(司法、考試、監察)」、「行政首長依其行政權固有權能之行政
8 特權(包括國防與外交)」、「司法偵查終結案件，須基於目的與範圍
9 均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法
10 律所禁止者為限」等，均為立法控制界限的清楚闡釋，即學理所稱：
11 國會控制權限，僅存在於國會的權限範圍內，侷限於直指之政府暨所
12 屬機關之管轄領域，只要缺乏「須對國會負責」的前提要件，就不會
13 落入國會控制權限下³²。司法院釋字第729號解釋，提及立法院向檢
14 察機關調閱案件卷證，「須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並
15 與其行使憲法上職權有重大關聯」，第585號解釋亦同此意旨。觀察憲
16 法學理與其他國家實踐，國會調查權，主要歸屬特種臨時組成之調查
17 委員會(ad hoc)，履行特別任務，不賦予議員個人，功能為發現違法
18 情事，有助於更有效之職權行使，政府的透明，承擔國會法律上與政
19 治上責任，其界限在於：權力分立(其他機關權限)，基本權保障，公
20 共利益，私人事務與利益，司法裁判等³³，與我國大法官闡釋相當。

21

22 4.3. 查弊、國會監察使與監察權

23 曾有立法委員表示：查政府弊案，是主張國會應有調查權之正當理由。
24 誠然，查察弊案，攸關公共利益，有助於政府廉正性之維護與促進，
25 並無疑問，亦當為國會享有控制功能所涵蓋。困擾的是：如在權力分

³² Utz Schliesky, Utz Schliesky in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 5 Rn. 73.

³³ Kathrin Groh in: Ingo von Münch/Philip Kunig, Grundgesetz, Band 1: Präambel bis Art. 69, Art. 44 Rn. 29ff.

1 立的憲法權限分配中，制憲者將之賦予國會以外其他憲法機關呢？以
2 人民主張權利遭政府侵害為例，北歐國家盛行所謂議會監察使
3 (Parliamentary Ombudsman)，又稱國會監察使、議會監察員（如
4 芬蘭、冰島、瑞典、丹麥），在瑞典亦稱司法監察使（Justice
5 Ombudsman），最早起源於瑞典：瑞典憲法授權國會設立監察使，
6 國會於1810年設立，是一獨立機構，代表瑞典國會獨立行使職權，不
7 受瑞典王室管轄，直接隸屬國會，以委員會方式運作，任何人，包括
8 非瑞典公民，認遭受政府不公正對待，都可提起申訴，而類似制度功
9 能，常在我國引述為國會調查權之正當性基礎。相應於北歐國家之國
10 會監察權，我國的五權憲法，明確將此權限與功能，交予監察院，行
11 使類似內容的監察權，這在1994年7月28日修憲前，以選舉方式產生
12 監察委員之時代，似可無礙地歸類入（廣義之）國會調查權（司法院
13 釋字第76號解釋參照），然在該次修憲後，監察院失去其國會性質，
14 成為獨立於國會之外的監察權行使主體。中華民國憲法明文：監察院
15 為國家最高監察機關，行使彈劾、糾舉及審計權，其監督與制衡之對
16 象為行政權之行使主體，即行政院暨所屬各部會、考試院、司法院、
17 立法院等其內部具行政權行使本質之行為³⁴，就此範圍與對象而言，
18 難謂與系爭新法在「本於查察弊案以監督政府」之目的事項上、賦予
19 立法院調查權，無任何之積極競合與衝突。

20

21 4.4. 系爭新法調查權之可能衝突

22 系爭新法，是否必然產生立法院、監察院各自擁有調查權本身的直接
23 衝突？憲法上有無監察院專屬而排他的調查權限？立法院所應享有之
24 控制行政功能，如果尚有在監察院專屬權限以外的空間，會是什麼？
25 應如何清楚界定？監察院權限之憲法保留，是否僅限於最終之糾正、
26 糾舉、彈劾手段與效果？換言之，只要不涉及此最終手段，或可認與

³⁴ 陳慈陽，憲法學，台北，自版，2016年，頁971。

1 立法院調查權無真正競合衝突？果真如此，如何面對先後調查所可能
2 產生之齟齬，如後調查者否定前調查者之結果？還是各行其是？如肯
3 定監察院排他權限，如何面對監察權與立法權之直接衝突？如何解讀
4 系爭新法第48條第1項「移送監察院糾正、糾舉、彈劾」？有監察院
5 應受立法院調查結果拘束之暗示？抑或僅供審酌參考？系爭新法第46
6 條之2第3項：「調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關，
7 亦本於其職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查」，滋生
8 疑問：停止程序，不包括委員會成立之調查專案小組、僅針對調查委
9 員會？何謂「得停止調查」？調查委員會與專案小組擁有裁量自由
10 （或後者根本毋庸裁量、得不予理會！）？如監察院完成調查，立法
11 院是否可接續並作成可能相異之調查結果，甚至「再送監察院糾正、
12 糾舉、彈劾」（包括如監察院已決議不通過）？同條第1項「並應尊重
13 其他國家機關受憲法保障獨立行使職權，及行政首長就特定機密決定
14 不予公開之行政特權」，只是尊重，不發生阻卻、停止、禁止立法院
15 調查的效力？系爭新法可能產生之衝突，目前看來沒有解決與彼此相
16 容的具體想像，一個無從否認的規範性前提在於：監察院監察權位居
17 憲法保留，而立法院調查權來自法律位階，後者必然不得抵觸前者。

18

19 4.5. 權力分立下之立法院調查權

20 司法院釋字第585號解釋稱「立法院為有效行使憲法所賦予之立法權
21 限，本其固有其權能自得享有一定之調查權」，如侷限在「立法權限」
22 上，當無疑問，也能跟監察權有清楚區隔，無違反權力分立之虞，前
23 述4.5.所涉衝突，或可避免。站在這個前提上，憲法賦予國會之全部
24 控制功能，包括前述北歐國會監察使之監察功能，與立法權限無涉，
25 就無法涵攝入大法官指涉立法院調查權中，進而只能通往一個結論：
26 憲法學理、其他國家實踐上，國會理應享有、得以發揮控制作用與功
27 能的調查權，我國憲法規定改由監察院來行使，名稱且為監察權；

1 「國會控制功能、改由非國會的其他憲法機關來行使」（第三次修憲
2 前仍是國會、只是非立法院之其他實質意義的國會），五權憲法的規
3 範結構就是如此。立法院當得擁有調查權，大法官三號解釋之指稱完
4 全正確，但只能限於作為立法功能、立法權限的輔助性手段 - 司法院
5 釋字第585號解釋所謂「立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必
6 要之輔助性權力」，這裡之「憲法職權」，便只能解釋為限於立法權，
7 別無選擇。誠然，這是否為功能最適的正確制度選擇？五權憲法是否
8 應檢討？握有質詢權、預算權、法案審查權、覆議權、不信任投票權
9 之立法院，透過 ad hoc 委員會（及較有疑慮之調查專案小組）運用
10 調查權，行使國會之控制功能，是否較監察院來得更合適？其他國家
11 經驗是否呈現足資借鏡之較佳典範³⁵？在未來法（de lege ferenda）、
12 修憲或制憲的新制想像中，應值認真思索，但這不是現行憲法規定、
13 亦非自由民主憲政秩序之民主國原則蘊含之權力分立下，一個可能的
14 選項：明定憲法保留形式，沒有修改憲法，無從緩和或另闢蹊徑。

15

16 4.6. 是與非：立法院調查權抽象不違憲

17 必須承認，這是一個不易回答的問題：系爭新法第45條第1項謂：「立
18 法院為有效行使憲法所賦予之職權...對相關議案或與立法委員職權相
19 關之事項行使調查權及調閱權」，第46條之2基本上綜合司法院釋字第
20 325、585、729號三則解釋，描繪立法院調查權的界限，由此觀之，
21 解釋上如將發動適用對象，確實侷限於攸關立法權限與功能者（第45
22 條第1項之「憲法所賦予之職權」僅限立法權），則無違憲，但在具體
23 個案上，不論將立法院職權作擴大解釋，抑或將第46條之2的消極要
24 件作限縮解釋，則可能滋生「立法院於具體事件上，行使調查權而違
25 反權力分立、侵害監察院權限」現象，進而產生憲法訴訟法第四章、

³⁵ 個人事實上贊同之；類似見解請參閱：陳慈陽，憲法學，頁977。

1 第65條以下的機關爭議³⁶，性質上即非抽象之法規範審查，兩者截然
2 有別，不論針對個案之憲法法庭判決，係引據義大利、法國、匈牙利
3 等國之活法（*diritto vivente*）、作成回溯法規範適用之限定合憲或限
4 定違憲³⁷，都是另一番天地。類似問題，亦可能出現於「立法院行使
5 調查權而侵害涉入行政應自我負責的核心領域」，淪為立法院共同執
6 政（*Mitregieren*）、侵入執政（*Hineinregieren*）或產生限縮行政體
7 系內部意見形成與選擇空間的「前效果」（*Vorwirkung*）³⁸，這些都
8 應受違憲評價，也牴觸三號司法院解釋強調的權力分立，但仍然不是
9 抽象法規範本身，而是國會調查權個案行使之具體結果。

10

11 5. 其他爭點

12 5.1. 公民義務、拒絕權與表意自由

13 系爭新法明定不少「社會上有關係人員」之出席、答復、證言、表達
14 意見、提供資料/資訊/文件檔案等義務，如行使調查權之第47條第1-
15 3項、舉行聽證會之第59條之3第1項³⁹，違者則有相應制裁，如第48

³⁶ 德國聯邦議會調查委員會法（*Untersuchungsausschussgesetz, PUAG*）第36條，直接明定發生「國會調查委員會行使調查權是否違憲爭議」時之司法管轄（德國聯邦最高法院），亦即由法院在一開始就介入，如認調查委員會之組成決議違憲，就由法院直接判決，停止一切的調查程序，方能阻止之後違憲狀態的持續；由此亦可印證我國系爭新法之思慮未週。

³⁷ 參見蘇永欽，活法作為違憲審查的標的，法令月刊第66卷第10期，2015年10月，頁117以下；司法院釋字第732號解釋蘇永欽大法官協同意見書。

³⁸ BVerfG 17.6.2009, 2 BvE 3/07, E 124, 78 (120, 132); BVerfG 17.7.1984, 2 BvE 11/83, E 67, 100 (130); SaVerfGH 29.8.2008, Vf. 154-I-07, LKV 2008, 507 (510); Hecker, Zur Einschränkung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung, DVBl. 2008, 1239 (1241).

³⁹ 系爭新法在質詢部分，並未如其他修正條文般，納入「社會上有關係人員」，適用對象均寫為「被質詢人」，惟於相關條文，如第25條第8項，又有僅載明「政府人員」之情形（當然該項目的在於移送彈劾或懲戒，自然只有政府人員可能適用），換言之，立法者似乎區分「政府人員、非政府人員之被質詢人」，是否確為立法者原意？抑或僅是立法疏漏，解釋上被質詢人只可能有政府人員一種類型？

1 條第2項、第59條之5第2及第6項，經院會決議後均得課以加上按次
2 處罰可能之罰鍰，直至改正為止，已非僅行為罰，而是具「強制執行」
3 意涵之執行罰性質與效果。私人，是否有拒絕權？系爭新法明列得拒
4 絕之實體理由，包括：國防、外交明顯立即之危害，依法應秘密，逾
5 越職權範圍，涉及法律明定保護之個人隱私而與公共事務無關（第50
6 條之1第5項、第59條之5第1項），必須說，確實關照到人民不表意自
7 由之適用、明列引據實體理由以資抗辯之權利。值得注意的是：其拒
8 絕須經主席同意，不論在質詢（第25條第2項）或調查權（第50條之
9 1第5項），均加上「須經主席同意」，看似必須同時滿足實體與程序要
10 件，人民方得合法拒絕，僅具實體抗辯事由恐難單獨滿足要件，事後
11 法律救濟，即可能發生「法院無須考量實體抗辯事由之存否」，直接
12 以未符合合法拒絕之程序要件而為駁回。系爭新法至少隱含一風險：以
13 性質上可能作為政治行為與意圖的主席意志，掩蓋實體上具正當事由
14 之抗辯權，類似前述1.4.「政治貫穿法的規範內容」，並非妥適。

15

16 比較法觀察，在德國聯邦議會之調查程序中，為履行調查權限，證人
17 有出席與作證之義務，包括私人（德國基本法第44條第1項第1句），
18 是以，從比較憲法角度，傳喚私人至國會調查程序中提供證言，並非
19 無法想像或應決然禁止。私人遵從國會委員會符合程式之傳喚，性質
20 為一般的公民義務（*allgemeine Bürgerpflicht*），人民成為委員會之
21 證據輔助人（*Beweishelfer*）⁴⁰。在此，德國刑事訴訟法第52條以下，
22 有關證人拒絕證言與拒絕陳述權（*Zeugnis- und Auskunfts-*
23 *verweigerungsrechte*）規定，亦適用於國會委員會調查程序 - 德國
24 聯邦議會調查委員會法（*PUAG*）第22條參照。解釋上，較居於利害
25 關係人地位所擁有之廣泛緘默權，可能來得更為廣泛之拒絕權，實無

亟待深論。

⁴⁰ Lars Brocker in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), *Parlamentsrecht*, § 31 Rn. 55.

1 法從憲法直接導出，因此，程序法上向認「承認在此脈絡下之拒絕權」
2 無甚意義，只要符合刑事訴訟法緘默權規定，於國會調查委員會亦當
3 適用，毋須另尋憲法國會權限規範中、是否及賦予何等之拒絕權⁴¹。
4
5 於行使調查權、舉行聽證會，甚至質詢場合（參見註37說明），本於
6 一般公民義務，國會延請私人作證，非憲法所不許。惟系爭新法實有
7 疑慮：相較於德國僅適用於嚴格組成之委員會（如委員會組成有違反
8 權力分立之虞、法院得立即解散之），新法是否適用過廣？甚至聽證
9 會亦有如此義務？是否實踐上恐無法固守於「立法功能」而擴張，踏
10 入其他憲法機關保留領域，使原本無問題的私人作證義務，反致違憲
11 地侵害私人消極表意自由？質詢、調查、聽證，不同權限行使之要件
12 抽象且重疊，難以區分，是否加劇實踐上的違憲可能？人民消極不遵
13 守之實體抗辯事由，是否受限於「須經主席同意」而遭掏空？私人固
14 有「協助公共任務順暢履行之普遍性公法上義務」，但新法是否違反
15 過度禁止（Übermaßverbot）原則，使之在非司法程序中，蒙受較
16 刑事訴訟程序之證人更不利的法律地位？相較於德國聯邦議會調查委
17 員會法（PUAG）規範，得直接援引德國刑事訴訟法第52條以下、有
18 關證人拒絕證言與拒絕陳述權規定，系爭新法是否無法滿足法律保留
19 要求，徒留規範密度過低、不保障人民必要時消極表意自由，致生危
20 害之弊？就「社會上有關係人員」，體系繁複、規範混亂的系爭新法，
21 難以通過實質法治國原則、質之面向的法律保留檢驗，難符憲法要求。

22

23 5.2. 與偽證行為相當之藐視國會罪

24

25 中華民國刑法（下稱刑法）亦併同修正，於第五章妨害公務罪之後，
26 納入第五章之一「藐視國會罪」，該章僅增訂一條：第141條之1，明

⁴¹ Lars Brocker in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.),
Parlamentsrecht, § 31 Rn. 57.

1 訂「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為
2 虛偽陳述者」，即得科以包括自由刑在內的刑罰。體例上，立法者增
3 列於妨害公務罪之後，似有視之為特殊妨害公務類型之意，參之德國
4 現制，雖不用藐視國會之名 – 與美國 Contempt of Congress 大相徑
5 庭，但同有類似規範者，應為德國刑法第153條：「於法院或其他審訊
6 具結證人或鑑定人之機關前，為證人或鑑定人者，如未具結而為虛偽
7 陳述，處三月以上五年以下有期徒刑」⁴²。在此，於德國聯邦議會調
8 查委員會前作出虛偽陳述，即具可罰性（Strafbarkeit der Falsch-
9 aussage），學理暨實務公認，這不是獨創一新犯罪與保護法益類型，
10 而是回歸普通刑法「未具結之虛偽陳述與偽證」（Falsche uneidliche
11 Aussage und Meineid）（德國刑法分則第9章）；德國刑法用語雖為
12 「未具結的」（uneidlich），但理與實務均以「須具結」為要件⁴³。重
13 點不是創設獨獨適用於國會相關程序之虛偽陳述，而是應回到普通刑
14 法建立之、以國家法律救濟程序正確性為保護法益之一般罪章。

15

16 是以，參考德國法，刑法修正納入之藐視國會罪，較合適之選擇，似
17 乎應回歸刑法第十章偽證及誣告罪中，惟一一條關於偽證的條文：第
18 168條「於執行審判職務之公署審判時或於檢察官偵查時，證人、鑑
19 定人、通譯於案情有重要關係之事項，供前或供後具結，而為虛偽陳
20 述者，處七年以下有期徒刑」。本條「於案情有重要關係之事項」，類
21 似增訂第141條之1「就其所知之重要關係事項」，而行為均係「為虛
22 偽陳述」，但明顯差別：無具結要件。對比德國刑法規定，如行為人
23 即時更正其不實陳述，法院得裁量減輕或免除其刑 – 德國刑法第158

⁴² § 153 StGB: Wer vor Gericht oder vor einer anderen zur eidlichen Vernehmung von Zeugen oder Sachverständigen zuständigen Stelle als Zeuge oder Sachverständiger uneidlich falsch aussagt, wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.

⁴³ Lars Brocker, Uneidliche Falschaussage und Meineid vor dem parlamentarischen Untersuchungsausschuss, JZ 2011, 716 (722); Lars Brocker in: Martin Morlok/Utz Schliesky/Dieter Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, § 31 Rn. 59.

1 條第1項「更正虛偽陳述」(Berichtigung einer falschen Angabe)。
2 理由在於：欲實現之「保障司法或其他程序正確性」，並未遭到破壞，
3 無須堅持「經事後更正而未產生不利影響之虛偽陳述，仍須堅持可罰
4 性」，我國刑法藐視國會罪「純粹行為犯」設計，似有未洽。
5
6 增訂之藐視國會罪，體例上未與刑法原本之偽證及誣告罪章相容，誠
7 屬遺憾，刑事法政策上值得斟酌，但獨獨如此，當然不足為違憲評價。
8 適用客體限於「公務員於立法院聽證或受質詢時」，反不及於理論暨
9 其他國家實踐上更為重要的調查權，顯示立法者似思慮未週；系爭新
10 法第25條第9項「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法
11 追訴其刑事責任」，性質上已作為特別刑法、所以毋庸援引普通刑法
12 規定？刑法增訂第141條之1，明顯使之脫離原本偽證罪，成立獨立犯
13 罪類型，系爭新法復未有包括具結義務等重要程序設計（德國刑法第
14 153條明文「須具結之程序」、「雖未具結而仍為虛偽陳述」、應留意前
15 後關聯性暨實務適用僅限於已具結之情事），也無如即時更正之責任
16 減免，在整體規範的應有密度、適用要件與相關程序上，單以「國會
17 質詢與聽證程序中之虛偽陳述」作為可罰要件，實在過度簡略，難符
18 法律保留原則之實體要求，有違實質法治國原則，雖然藐視國會之法
19 政策目的，確實可以支持。

20

21

22 此致

23 憲法法庭 公鑒

24

25 中華民國 113 年 07 月 30 日

26

具狀人 林佳和