

附件一格式四（各頁得雙面列印，上下左右邊界為2.5公分）

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號及113年度憲國字第3號等聲請案

專家學者、機關或團體

姓名或名稱：張文貞教授

- 1 為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
2 及113年度憲國字第3號等聲請案，提出專家諮詢意見事：

3 **應揭露事項**

- 4 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
5 代理人有分工或合作關係。否。
6 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
7 代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。否。
8 三、其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。無。

9 **專業意見或資料**

- 10 一、113年6月24日修正公布之立法院職權行使法增訂暨修正條文
11 全文，及同日公布之刑法第141條之1，其立法程序是否有明
12 顯重大瑕疵？

13 關於國會立法程序的瑕疵，職司我國違憲審查的司法院大法官曾於
14 釋字第342號解釋，基於對國會自治及議事自律的尊重，以「明顯重
15 大瑕疵」作為判斷標準予以審查，並認定其效力。依該號解釋，「法
16 律案之立法程序，如有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違
17 反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，釋憲機關仍得宣告其為無效。
18 惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有
19 待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受
20 有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決」（釋字第342號解釋文參
21 照）。

22 釋字第342號解釋所審查的立法程序瑕疵，係立法院於民國（下同）
23 82年12月30日針對「國家安全會議組織法草案」、「國家安全局組織法
24 草案」、「行政院人事行政局組織條例草案」等三項法律案（下稱「國
25 安三法」）的議決程序。國安三法的制定，乃因應中華民國憲法於80

1 年所進行的首次增修。當時的增修條文第9條規定，在動員戡亂臨時
2 條款廢止後，將原依動員戡亂臨時條款設置的國家安全會議、國家安
3 全局及行政院人事行政局，改依憲法增修條文的授權，以法律繼續設
4 置。同條並規定在國安三法完成立法程序前，其原有組織規程，可以
5 繼續適用到82年12月31日止¹。

6 上開憲法增修條文對動員戡亂時期所設機構的延續，是修憲過程中，
7 對各項憲政改革方案的折衝與妥協。雖然引發高度爭議，仍由當時修
8 憲國民大會以三分之二出席、及出席代表四分之三之決議通過。憲政
9 改革的妥協所帶來的高度爭議，使得國安三法於憲法所定的立法時限
10 屆至前，反對黨採用包括肢體在內的高強度議事抗爭，希望阻擋其通
11 過。

12 依楊建華大法官所述，「立法院於八十二年十二月三十日中午之全
13 院委員會會議，完全未朗讀三法案之內容，更未經任何討論，無「議」
14 之可言，混亂中亦不知表決結果，即逕由主席宣示「通過」，此種狀
15 況，當晚臺北各電視台均作現場報導，國人有目共睹，翌日臺北各大
16 報紙均將此「未議未決」之情形，大幅刊登，此雖為媒體報導，但立
17 法院本身出版之公報，亦有類此之記載（八十三卷二期四三、四四
18 頁）」（釋字第342號解釋楊建華大法官不同意見書參照）。

19 儘管國安三法的立法過程有上開嚴重衝突，但釋字第342號解釋並
20 未以有明顯重大瑕疵而使其不生效力，反而仍以「當時議事情形混亂，
21 導致議事錄迄未確定，各該法律案曾否經實質議決，自非明顯」；相
22 關程序瑕疵，「尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定，亦即並非足
23 以影響各該法律成立之重大瑕疵」；「國安三法的效力，仍應由立法院
24 自行認定，並於相當期間內議決補救之」（釋字第342號解釋文及理由

¹ 80年憲法增修條文第9條規定：「（第1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。（第2項）行政院得設人事行政局。（第3項）前二項機關之組織均以法律定之，在未完成立法程序前，其原有組織法規得繼續適用至中華民國八十二年十二月三十一日止。」

1 書參照）。

2 由此可見，司法院大法官對於立法程序的瑕疵，基於國會自治與議
3 事自律的尊重，採取相對較為寬鬆的審查。這確實是民主憲政國家的
4 法院，對國會運作難免涉及政黨運籌帷幄的協商交換、甚至升高衝突
5 的議事抗爭等政治過程，給予尊重的立場，也是司法自制的展現。為
6 強化此一法理論述，釋字第342號解釋理由書亦罕見地直接引用外國
7 法院判決作為佐證（釋字第342號解釋理由書參照）。

8 不過，司法對於國會自治及議事自律的尊重，在國會涉及修憲相關
9 職權行使的程序上，就有高度限縮。從釋字第314號解釋、第381號解
10 釋，到第499號解釋，司法院大法官向來強調，「憲法為國家根本大法，
11 其修改關係憲政秩序之安定及國民之福祉至鉅，應使國民預知其修改
12 之目的並有表達意見之機會」（釋字第314號解釋理由書參照），修憲
13 程序必須「符合公開透明原則」，「由修憲機關循正當修憲程序為之」
14 （釋字第499號解釋文參照）。從而，「非以修憲為目的而召集之臨時
15 會，自不得行使修改憲法之職權」（釋字第314號解釋文參照）。「修改
16 憲法所進行之一讀會程序，並非通過憲法修改案」，「其開議出席人數，
17 係屬議會自律之事項」，惟其決定仍「應符合自由民主憲政秩序之原
18 則」（釋字第381號解釋文參照）。修憲程序一旦發生疑義時，憲法法
19 院得予以審查。釋字第499號解釋並以「第三屆國民大會...以無記名
20 投票方式表決通過憲法增修條文...之修正，其程序違背公開透明原則
21 及當時適用之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，其瑕疵已達
22 明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範」，而使該次修
23 憲自其解釋公布之日起失其效力。

24 本次引起爭議的立法院職權行使法增訂暨修正條文全文，及同日公
25 布之刑法第141條之1（下稱系爭規範），其程序瑕疵是否明顯重大的
26 認定，究應適用我國歷來司法審查國會職權行使的寬鬆或嚴格的判準，
27 與系爭規範的定位有關。

1 憲法作為國家根本大法的基本規範，具有高度的抽象性，對於憲法
2 機關的權限、甚至是憲法上權利保障的細節，往往很難鉅細靡遺加以
3 規定。因此，具體化規範憲法機關的組織及其職權行使、具體化規範
4 中央與地方的權限分配、具體化規範憲法所定司法救濟及其相關程序、
5 具體化規範憲法所保障權利範疇及其制度程序等**法律**，係屬**準憲法位**
6 **階的規範**(quasi-constitutional statutes)，其制定與修改，直接影響憲法
7 作為根本大法的規範內容，幾等同於憲法本身的規範變遷。

8 準憲法位階的法律，不僅是不成文憲法國家的規範常態，在修憲門
9 檻非常高的成文憲法國家，往往也被高度仰賴。例如，加拿大最高法
10 院將人權法定位成準憲法的法律²。修憲非常困難的美國，其聯邦平
11 權法(Civil Rights Act of 1964)，亦有類似的定位³。在澳洲，雖有成文
12 憲法但修憲門檻相當高，人權法或行政救濟與審查等相關法律，亦有
13 準憲法的規範定位⁴。在英國，人權法以及處理國家內外重要關係如蘇
14 格蘭或歐盟等法律，亦有類似的規範定位⁵。這些具有準憲法位階、或
15 至少有憲法規範的作用及功能的法律，因為享有相對多數即能完成立
16 法的程序簡便上的優勢，不像修憲必須通過更高的程序門檻，往往也
17 容易被一時的民主多數所濫用。近年有些國家透過修改法律來變更法
18 官的提名與任命、法院組織、甚或是縮限司法審查立法或行政行為的
19 範圍及程序等，引發憲政倒退的疑慮及爭議，也引起比較憲法學界的
20 高度關注⁶。

² Ontario Human Rights Comm. v. Simpsons-Sears, [1985] 2 S.C.R. 536 (Can.) (For the Ontario Human Rights Code, ... legislation of this type is of a special nature, not quite constitutional but certainly more than the ordinary and it is for the courts to seek out its purpose and give it effect. ...). See also Ontarian Vanessa MacDonnell, *A Theory of Quasi-Constitutional Legislation*, 53(2) OSGOODE HALL L. J. 508, 508 (2016); Richard Albert, *Quasi-Constitutional Amendments*, BUFFALO L. REV. 739, 739 (2017).

³ See generally William N. Eskridge, Jr. & Philip P. Frickey, *Quasi-Constitutional Law: Clear Statement Rules as Constitutional Law Making*, 45 VANDERBILT L. REV. 593 (1992); William N. Eskridge, Jr. & John Ferejohn, *Super-Statutes*, 50 DUKE L. J. 1215 (2001). See also BRUCE ACKERMAN, *THE CIVIL RIGHTS REVOLUTION* (2014).

⁴ Albert, *supra* note 5.

⁵ MacDonnell, *supra* note 5; Albert, *supra* note 5.

⁶ See e.g., Tom Ginsburg, *Democratic Backsliding and the Rule of Law*, 44 OHIO NORTHERN U. L. REV. 351, 351 (2018); Aziz Z. Hug & Tom Ginsburg, *How to Lose a Constitutional Democracy*, 65 UCLA L.

1 自94年第7次憲法增修調高修憲門檻之後，我國再也未能順利進行
2 修憲。111年立法院提出18歲公民權的修憲案，亦未能通過憲法增修
3 條文第10條規定，須有中華民國自由地區選舉人總額之半數同意的門
4 檻。在修憲門檻導致憲法增修停滯的情形下，透過準憲法位階定位的
5 法律增修來帶動憲政改革，甚至引領實質的憲法變遷，勢必成為我國
6 憲政運作的常態，也更需要憲法法庭從憲法規範的高度來對其程序與
7 實質進行嚴格的把關。

8 此次引發高度爭議的系爭規範，各政黨及公民社會對其本質的認知，
9 均是要實現我國歷次修憲，立法院成為單一國會後，所須的進一步國
10 會改革，強化國會各項職權的行使以及其對行政部門的監督⁷。在這樣
11 定位認知之下，同一會期雖然也有其他法律在簡單相對多數及不盡完
12 善的立法程序下通過，但僅有系爭規範引發各政黨及公民社會的高度
13 關注與動員。顯而易見，**系爭規範是極為典型的準憲法法律，各政黨**
14 **及公民社會也清楚理解其本質**，才會在其程序及實質引發爭議後，有
15 幾等同於修憲程序的憲法時刻的高度動員⁸。

16 基於系爭規範的準憲法法律定位，其增修直接影響憲法規範的內容
17 及憲法機關的運作，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能
18 賦予其正當性基礎。其程序是否有明顯重大的瑕疵，應採嚴格標準。
19 依釋字第499號解釋，「國民大會議事規則第三十八條第二項規定：
20 「前項之表決方法，得由主席酌定以舉手、起立、表決器或投票行之。
21 主席裁定無記名投票時，如有出席代表三分之一以上之提議，則應採
22 用記名投票」。此項規定在一般議案之表決固有其適用，**若屬於通過**
23 **憲法修改案之讀會時仍採用無記名投票**，則與前述公開透明原則有
24 **違**。... 蓋上述規定之意旨，乃在**尊重少數代表之意見，以實現程序正**

REV. 78, 78 (2018).

⁷ 事實上，系爭規範的部分內容，亦見於過去歷次的修憲提案。立法院第11屆第1會期，司法及法制委員會，「啟動國會改革—立法院職權行使法相關法案」公聽會報告（113年4月）參照。

⁸ 葉俊榮、張文貞（2022），〈聚焦公民憲政主義的新憲改模式〉，《新世紀智庫論壇》，第99、100期合輯，頁49-55

1 義。... 詎大會竟以多數決採用無記名投票，表決修憲提案，顯已違反
2 議事規則...，亦與行憲以來修憲程序之先例不符，致選民對國民大會
3 代表行使職權之意見無從知悉。」**系爭規範**於113年5月17日的二讀程
4 序、以及同月21日的三讀程序，**臨時改採不記名舉手投票⁹**，使選民
5 **無從知悉其代表行使職權之意見，是代議政治與責任政治的重大違反，**
6 **以此程序所通過具有準憲法定位的法律，不生效力。**

7 附帶一言，釋字第342號解釋所涉的國安三法，雖可定位為準憲法
8 位階的法律，惟其應遵守公開透明、理性溝通的正當修憲程序，是在
9 80年憲法增修的首次決定過程。一旦修憲作成動員戡亂機構轉型並繼
10 續的妥協，國安三法的立法亦僅能落實憲法的要求，反對黨在立法院
11 所採取的激烈抗爭，雖可理解，但亦無法改變其定位。

12 二、立法院職權行使法下列條文之規定是否違憲？

13 （一）總統國情報告部分：第15條之1、第15條之2、第15條之4

14 關於總統國情報告，首次於中華民國憲法增修條文中出現，是81年
15 憲法第2次增修。當時凍結國民大會依憲法第27條選舉總統及副總統
16 的權力，改由人民直選，並自85年第9任總統選舉實施¹⁰。國民大會僅
17 剩修憲、以及罷免與彈劾總統的權力，爰新增條文規定「國民大會集
18 會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言」，「如國民大會
19 一年內未集會，由總統召集臨時會為之」，不受憲法第30條所定國民
20 大會臨時會召集原因的限制¹¹。

21 依前開條文，國民大會是可以在其集會時，聽取總統國情報告，提
22 供國是建議。國情報告的主動權在總統，這點由國民大會未集會時，

⁹ 113年5月17日的二讀程序，參照立法院公報第113卷第44期院會紀錄第176頁至第214頁。同月21日的三讀程序，則可參照立法院公報第113卷第44期院會紀錄第215頁至第286頁。

¹⁰ 81年憲法增修條文第12條第1項。

¹¹ 81年憲法增修條文第11條第3項。

1 是由總統召集臨時會作國情報告，而非由國民大會邀請，也可以清楚
2 看出。很顯然地，**直選後的總統是向人民負責，並不向國民大會負責。**
3 前總統李登輝，作為憲法增修條文通過後的首位民選總統，於85年到
4 88年任內，均主動向國民大會做國情報告¹²。而總統對國民大會做國
5 情報告的憲政實踐，完全無涉憲法上的責任政治，亦與民選總統於憲
6 法上權力分立與制衡無關。總統的國情報告是其與全體國民進行公開
7 透明的憲政溝通，而國民大會則作為此一溝通的平台。

8 89年第6次修憲，國民大會改制為任務型機關，僅於立法院提出修
9 憲或彈劾總統及副總統時予以選出並集會¹³，國情報告的聽取，即改
10 由「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」¹⁴。此一規定在94
11 年第7次修憲廢除國民大會時，亦沒有做任何更改。立法院聽取總統
12 國情報告，係接續國民大會作為總統向全體國民溝通的平台，與責任
13 政治無關，亦無涉憲法上的權力分立與制衡。此由86年第4次修憲後，
14 行政院院長由總統直接任命，無須立法院同意，總統國情報告仍維持
15 向當時的國民大會提出，亦可看出¹⁵。

16 立法院職權行使法於88年1月12日制定，歷經多次增修，直到97年5
17 月9日修正、5月28日才公布增訂第二章之一聽取總統國情報告之章名
18 及第15條之1至第15條之5等條文。依當時增訂條文的審查會及院會紀
19 錄，相關條文的新增，係為落實89年修憲後改由立法院聽取總統國情
20 報告的憲法增修條文¹⁶。總統做國情報告的主動權，規定於第15條之2

¹² 李登輝總統於第三屆國民大會提出國情報告之情形，參見總統府網站，〈總統參加第三屆國大第一次會議「國情報告」〉，<https://www.president.gov.tw/NEWS/22089>、〈國情報告〉，<https://www.president.gov.tw/NEWS/4117>、〈總統提出「國情報告」〉，<https://www.president.gov.tw/NEWS/4834>、〈總統國情報告〉，<https://www.president.gov.tw/NEWS/5690>（最後瀏覽日：07/31/2024）。

¹³ 89年憲法增修條文第1條第1項及第2項。

¹⁴ 89年憲法增修條文第4條第3項。

¹⁵ 如前所述，從85年到88年，李登輝總統的國情報告，均向國民大會提出，在這中間亦不因86年第4次修憲調整總統、行政院院長與立法院間的關係，有任何改變。

¹⁶ 立法院第7屆第1會期第7次會議議案關係文書，第187頁至第189頁。

1 第2項：「總統就其職權相關之國家大政方針，得咨請立法院同意後，
2 至立法院進行國情報告。」不過，同條第1項規定：「立法院得經全體
3 立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，
4 就國家安全大政方針，聽取總統國情報告。」究竟是立法院仍屬被動，
5 僅是因應總統咨請其同意做國情報告而排定議程，抑或賦予立法院主
6 動以決議邀請總統赴立法院做國情報告，則有解釋空間。如為前者，
7 並無與上開憲法增修條文牴觸之疑慮；如為後者，則立法院邀請總統
8 國情報告之決議，不屬於憲法所賦予立法院之職權，「**僅屬建議性質，**
9 **對總統並無憲法上之拘束力**」（釋字第419號解釋文及理由書參照）。

10 同樣地，97年5月9日制定立法院職權行使法第15條之4規定：「（第
11 項）立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出問題；
12 其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。（第2
13 項）就前項委員發言，經總統同意時，得綜合再做補充報告。」該條
14 原先提出的草案是規定：「立法院於總統國情報告完畢後，得提供國
15 是建言。國是建言之發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨
16 團協商決定。」¹⁷ 原草案「國是建言」的文字，與上開81年憲法增修
17 條文第11條第3項的規定相仿，比較不會引發總統與立法院之間因此
18 有任何負責或制衡關係的違憲疑慮，但後來二、三讀通過的文字「就
19 報告不明瞭處，提出問題」則容易滋生此一違憲疑慮。或許也是因為
20 如此，在該條審查會通過的條文對照表的說明欄中，特別說明「為兼
21 顧憲政精神，引入總統自行同意（非憲法義務）之設計」等文字¹⁸。
22 亦即，**88年立法院職權行使法第二章之一關於聽取總統國情報告的相**
23 **關條文，依其立法原意，即必須在符合上開憲法增修條文原意的前提**
24 **下，尊重總統做國情報告的主動權，並在得總統同意的前提下，做立**
25 **法委員發言及提出問題等安排，以免逾越憲法賦予立法院之職權。**

¹⁷ 立法院第7屆第1會期第10次會議議案關係文書，第433頁。

¹⁸ 同前註。

1 在上開對97年立法院職權行使法第2章之1的定位下，系爭規範第15
2 條之1、第15條之2、及第15條之4等新修訂條文，賦予立法院規範總
3 統至立法院做國情報告的權力，明定總統及新任總統向立法院做國情
4 報告的時限，並規定總統於立法委員對其國情報告不明瞭處提出詢問
5 時，對口頭提問應依序即時回答，對書面問題應於七日內以書面回覆
6 等，均已明顯逾越憲法賦予立法院之職權。

7 （二）質詢部分：第25條

8 憲法增修條文第3條第2項規定，行政院有向立法院提出施政方針及
9 施政報告之責，立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會
10 首長質詢之權，此為憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度性
11 之設計（釋字第461號解釋理由書參照）。此外，憲法第67條亦規定：
12 「（第1項）立法院得設各種委員會。（第2項）各種委員會得邀請政府
13 人員...到會備詢。」依釋字第461號解釋，行政院各部會首長及其所
14 屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院
15 各種委員會邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。除非因執行關係國
16 家安全之軍事業務而有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢，惟詢問
17 內容涉及重要國防機密事項者，免予答覆。至司法、考試、監察三院
18 院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請備
19 詢（釋字第461號解釋理由書參照）。

20 上開憲法增修條文第3條第2項及憲法第67條第2項規定行政院院長、
21 副院長、各部會首長及政府人員接受立法院質詢的義務，係基於行政
22 院向立法院負責的民主政治及責任政治的法理，是**憲法上的義務**。行
23 政院院長、副院長、各部會首長及政府人員倘若違反此一憲法上的義
24 務，首須究明者，是其在**憲法上的效果及責任**。這點不管是在憲法本
25 文第57條或增修條文第3條均規定甚明。透過施政報告與質詢，政府
26 充分說明並為其政策辯護，作為提出法律案、預算案、條約案、甚或
27 是重大政策變更的基礎（增修條文第3條第2項第2款及釋字第520號解

1 釋理由書參照)。倘若政府**無法善盡說明義務**，而**無法得到立法院的**
2 **充分信任**，其憲法上的效果，不是其預算案或法律案無法獲得立法院
3 支持，就是其重大政策變更無法獲得立法院的同意，最後就是依增修
4 條文第3條第2項第3款規定，立法院得向行政院院長提出不信任案，
5 不信任案如獲通過，行政院院長必須去職。

6 或許會有疑問，個別政府人員未能善盡說明義務、接受立法院質詢
7 並取得立法院信任的憲法上最終的效果，竟是行政院院長去職？這點
8 在釋字第613號解釋亦已有充分說明：「作為國家最高行政機關之行政
9 院...基於**行政一體**，必須為...所有行政院所屬機關之整體施政表現負
10 責」。也是基於行政一體及責任政治的原則，釋字第461號解釋將「獨
11 立行使職權，不受外部干涉之人員」以及「司法、考試、監察三院院
12 長」等政府人員，排除於有憲法上義務到立法院接受質詢的範圍。施
13 政報告與質詢的定位，作為憲法上在行政與立法間的民意政治與責任
14 政治的核心，顯而易見。

15 行政部門未能善盡說明義務並取得立法院信任，除了增修條文第3
16 條第2項的憲法上效果與責任之外，是否能有其他效果？司法院大法
17 官因為核四停建引發憲政爭議所作之釋字第520號解釋，對此亦有所
18 說明。依該號解釋，行政院院長或有關部會首長對其重要政策或施政
19 方針，必須尋求立法院支持，如未能獲得立法院多數的支持，可以選
20 擇適當途徑解決，包括行政院同意接受立法院多數意見，或由行政院
21 與立法院朝野黨團協商，或行政院院長自行辭職等（釋字第520號解
22 釋理由書參照）。此外，立法院亦可選擇作成各種有憲法上拘束力或
23 無憲法上拘束力的決議（釋字第419號解釋理由書參照）。前者如上開
24 已提及之法律案、預算案及重大政策變更案等與政府部門所提出相反
25 的決議，或者如譴責、將部會首長或個別政府人員列為國會不受歡迎
26 人物、杯葛個別機關或整體政府的預算、杯葛個別機關或整體政府的
27 人事等等決議，其雖不具憲法上拘束力，僅屬建議性質（釋字第419

1 號解釋理由書參照），但對行政與立法間的責任政治的效果，不一定
2 就比前者來得薄弱。在典型議會內閣制的英國，內閣成員亦為國會議
3 員，如內閣成員無法善盡對國會說明的義務，除了不信任投票外，國
4 會通常會作成譴責或藐視國會的決議。但必須注意的是，在這種情形
5 下，藐視國會的決議的法律效果，並不包括罰鍰、罰金或涉及人身自
6 由的刑事處罰¹⁹。

7 施政報告與質詢，是行政與立法間在民意政治與責任政治的核心機
8 制，行政院院長、副院長、各部會首長及相關政府人員依增修條文第
9 3條及憲法第67條，向立法院負善盡說明義務並取得立法院信任之責
10 任，於此範圍之外的其他法律責任，均將導致行政與立法間之權力嚴
11 重失衡，責任政治遭受破壞（釋字第613號解釋理由書參照）。

12 必須說明的是，作為我國單一國會的立法院，如欲課予政府人員及
13 非政府人員（憲法第67條第2項：「各種委員會得邀請政府人員及社會
14 上有關係人員到會備詢。」），對立法院有提供資訊及真實陳述之法律
15 義務，其憲法上的基礎並非來自行政與立法間報告與質詢的責任政治，
16 而是必須來自國會為有效行使憲法賦予其職權的固有權——國會調查
17 權，且依釋字第585號及第729號解釋之意旨所實施，或對被聽證人有
18 完整正當程序保障機制的國會聽證權，容於後述。

19 （三）同意權行使部分：第29條、第29條之1、第30條、第30條 20 之1、第31條

21 系爭規範第29條至第31條，涉及立法院對包括審計長、司法院大法
22 官、考試委員及監察委員在內的獨立行使職權的憲法機關的人事同意
23 權行使程序。

24 依釋字第632號解釋，憲法設置國家機關之本旨，在使各憲法機關

¹⁹ “The last time parliament fined someone was in 1666, and the last time it imprisoned anyone was in 1880 (in the Clock Tower).” *Contempt of parliament*, INST. FOR GOV. (Dec. 4, 2018), <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/contempt-parliament> (last visited July 22, 2024)

1 發揮其應有之憲政功能，不致因人事更迭而有一日中斷。上開憲法機
2 關的人事任命權，由總統與立法院分享，總統提名，立法院同意任命。
3 因此，總統應適時提名人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同
4 意權，以維繫憲政機關之正常運行。總統如消極不為提名，或立法院
5 消極不行使同意權，致憲政機關無從行使職權、發揮功能，國家憲政
6 制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許（釋字第632號解釋文參
7 照）。

8 系爭規範第29條至第31條中關於立法院全院委員會對人事同意權的
9 相關審查程序，基於對國會自治及議事自律，應予以尊重。不過，其
10 第30條之1第1項規定「被提名人拒絕答復問題或提出相關資料，拒絕
11 提出結文、或拒絕具結者，委員會應不予審查並報告院會」，第30條
12 之1第2項規定：「被提名人違反規定，於提出結文或具結後答復不實、
13 隱匿資料或提供虛偽資料者，委員會應不予審查並報告院會。經院會
14 決議者，得處罰鍰。」是否與上開釋字第632號解釋及其他憲法相關
15 規定相符，則必須予以深究。

16 關於系爭規範第30條之1第1項及第2項，被提名人拒絕答復或提出
17 相關資料，拒絕提出結文、拒絕具結、或於提出結文或具結後答復不
18 實、隱匿資料或提供虛偽資料者，委員會不予審查並報告院會的規定，
19 其程序仍繫諸院會後續的處理。委員會不予審查並報告院會、以及院
20 會後續的處理，在不違反釋字第632號解釋，立法院適時行使同意
21 （或不同意）權限的範圍內，應予尊重。

22 至於系爭規範第30條之1第2項對被提名人違反規定，於提出結文或
23 具結後答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者，經院會決議得處罰鍰
24 之規定，其**合憲的前提**，必須在所進行的全院委員會或相關委員會是
25 **依585號及第729號解釋之意旨所實施的國會調查權、或對被聽證人有**
26 **完整正當程序保障機制的國會聽證程序**所為者，才不致逾越立法權之
27 合憲行使、以及對被提名人的憲法正當程序的保障。

1 以美國為例，其聯邦憲法第2條第2項規定：「總統有權提名，並於取
2 得參議院的意見和同意後，任命大使、公使及領事、最高法院的法官，
3 以及一切其他在本憲法中未經明定、但以後將依法律的規定而設置之
4 合眾國官員」²⁰。參議院議事規則定有人事同意權行使的相關程序²¹。
5 基本上，總統在提名名單確定後，以正式書面文件咨請參議院同意。
6 參議院收到後，經提交院會宣讀後交由委員會審查。委員會審查則分
7 為聽證前調查及聽證會。在聽證會上，參議員可向被提名人提問，如
8 被提名人拒絕出席聽證、拒絕回答問題，則參議院有權以藐視國會罪
9 加以告發（後續仍繫諸陪審團、檢察官以及法官）。²²聽證會結束後，
10 委員會舉行公開會議並進行表決，並向院會報告其建議²³。院會表決
11 後，則以決議案之形式，正式咨復總統²⁴。必須再予以強調的是，不
12 管是對被提名人的聽證前調查或聽證，均須在對被提名人有完整正當
13 程序保障的合憲前提之上。

14 **（四）調查權部分：第45條、第46條、第46條之1、第46條之2、**
15 **第47條、第48條、第50條之1、第50條之2、第51條、第53**
16 **條之1第2項**

17 立法院之調查權，屬立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，

²⁰ U.S. CONST. art. II § 2: “... 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.....”

²¹ United States Senate Rules of Procedure art.31.

²² 2 U.S.C. § 192: “Every person who having been summoned as a witness by the authority of either House of Congress to give testimony or to produce papers upon any matter under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee of either House of Congress, willfully makes default, or who, having appeared, refuses to answer any question pertinent to the question under inquiry, shall be deemed guilty of a misdemeanor, punishable by a fine of not more than \$1,000 nor less than \$100 and imprisonment in a common jail for not less than one month nor more than twelve months.”

²³ *Judgeship Appointments by President*, U.S. CTS., <https://www.uscourts.gov/judges-judgeships/authorized-judgeships/judgeship-appointments-president> (last visited July 22, 2024)

²⁴ *Supreme Court Appointment Process: Senate Debate and Confirmation Vote 9-10* (Cong. Rsch. Serv. No. R44234, Feb. 22, 2021), <https://sgp.fas.org/crs/misc/R44234.pdf>.

1 此已經釋字第325號、第585號、第729號解釋肯認。但在肯認立法院
2 得行使調查權之同時，前開解釋亦就立法院調查權行使的組織、範圍、
3 方式、對象、要件及程序等，設下明確的界限。系爭規範在調查權部
4 分所涉條文是否合憲，必須從前開解釋來予以判斷。

5 立法院調查權之行使，應由立法院依法設立之調查委員會為之，此
6 一調查委員會，原則上應由院會決議設立，並由立法委員組成；但於
7 特殊例外情形，亦容許經院會決議，就一定事項之調查制定特別法，
8 委任不具立法委員身分之相關專業人士，協助立法院行使調查權（釋
9 字第585號解釋理由書參照）。系爭規範第45條至第46條之1有關調查
10 權行使的組織，其中規定兩種調查權行使之組織型態：1) 經院會決議，
11 設調查委員會；2) 經委員會之決議，設調查專案小組。後者容許「委
12 員會」亦得決議設調查專案小組，與釋字第585號解釋所設下「由院
13 會決議設立」之組織規範，並不相符。

14 此外，立法院得調查之事項，必須與立法院行使憲法所賦予之職權
15 有重大關聯，且凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法
16 院所得調查之事物範圍，且其行使應適當尊重行政特權（釋字第585
17 號解釋理由書參照）。

18 立法院依系爭規範行使調查權，就調查權之行使是否逾越調查界限
19 遇有爭議時，系爭規範分別於第48條第3項、第50條之1第5項規定爭
20 議解決方式。就「文件調閱」是否逾越調查範圍之爭議，第48條第3
21 項規定：「前項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次
22 日起二個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。」僅提供
23 因拒絕、拖延或隱匿不提供受調閱之資料者，在受罰鍰處分之際，得
24 事後向行政法院提起行政訴訟之事後救濟機會。至於「要求陳述證言」
25 是否逾越調查範圍之爭議，第50條之1第5項規定：「接受調查詢問之
26 人員，認為調查委員會或調查專案小組已逾越其職權範圍或涉及法律
27 明定保護之個人隱私而與公共事務無關者，應陳明理由，經會議主席

1 裁示同意後，得拒絕證言或交付文件、資料及檔案。」則允許受調查
2 者在調查過程中，陳明理由，請求主席判斷。

3 系爭規範對調查權是否逾越調查界限所定之爭議解決機制，或僅提
4 供受調閱者在遭裁處罰後之事後司法救濟機會，或完全交由立法院
5 之會議主席判斷，欠缺由中立法院即時介入判斷的程序保障²⁵，不但
6 無法充分保障受調查對象的憲法上權利，也可能使其他憲法機關職權
7 有過度受立法院調查權恣意侵害之風險，與釋字第585號解釋所要求
8 之調查權爭議解決途徑不符，逾越憲法所定之界限。

9 立法院調查權之行使，亦必須符合釋字第585號解釋所要求之對被
10 調查人程序保障，包括事前予受調查對象充分告知受調查事項、法定
11 調查目的與調查事項之關聯性、給予受調查人員相當之準備期間、准
12 許受調查人員接受法律協助、准許合理之拒絕調查、拒絕證言、拒絕
13 提供應秘密之文件資訊等之事由、必要時備置適當之詰問機制、依調
14 查事件之性質採取公開或秘密調查程序等（釋字第585號解釋理由書
15 參照）。系爭規範第47條第2項，在命相關人出席為證言時，未規定應
16 充分告知受調查事項。同時，系爭規範第50條之2、第50條之1第5項，
17 對受調查人員如欲協同律師或專業人員到場協助，或欲拒絕不合法之
18 調查，規定須經會議主席之同意，但就會議主席應否准許之要件、程
19 序，均付之闕如。上開程序，與釋字第585號解釋所要求應給予被調
20 查人之正當程序保障，有所不符。

21 依釋字第585號解釋之意旨，立法院調查權之行使，得課予相關人
22 員一定之協助調查義務，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之
23 範圍內，施以合理之強制手段。不過，在系爭規範上開調查權行使相
24 關規定違憲之內容修正之前，其第48條第2項對受調查人課處之罰鍰，

²⁵ 司法院大法官於釋字第627號解釋，為處理總統機密特權與刑事訴追的正當行使，曾指示「無論上開特定處所、物件或電磁紀錄是否涉及國家機密，均應由該管檢察官聲請高等法院或其分院以資深庭長為審判長之法官五人組成特別合議庭審查相關搜索、扣押之適當性與必要性，非經該特別合議庭裁定准許，不得為之」，可以參考。

1 不應允許，自所當然。必須附帶一提的是，釋字第585號解釋允許立
2 法院對於違反調查義務者，自為罰鍰之裁處，將規範與執行交由同一
3 個權力來行使，從憲法權力分立與制衡的角度來看，有商榷必要。在
4 美國，國會僅有告發的權力，並不能自為決定。²⁶ 違反國會調查義務
5 者，國會對之固有施以合理強制手段之必要，但此一強制手段，從我
6 國憲法對權力分立與制衡的原則，以及對正當法律程序的要求來看，
7 均不應由立法院逕自作成裁處，而僅得將違反調查義務者移送法院。
8 釋字第585號解釋，於此範圍內，應予合理補充或變更。

9 （五）聽證會部分：第59條之1至第59條之9

10 系爭規範於第59條之1到第59條之9，建立國會聽證制度。第59條之
11 1規定：「各委員會、調查委員會、調查專案小組為審查院會交付之議
12 案、全院委員會為補選副總統、彈劾總統副總統或審查行使同意權案，
13 得依憲法第六十七條第二項之規定舉行聽證會。」

14 首先必須予以說明的是，**憲法第67條第2項**規定立法院「各種委員
15 會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」，**並非為立法院舉
16 行聽證會的憲法規範基礎。**

17 **立法院舉行聽證會**，與立法院調查權之行使相同，是立法院為有效

²⁶ 程序上，若符合藐視國會罪的要件，則先由調查委員會提出告發，經院會通過後，再交由聯邦地方檢察官，經聯邦大陪審團認定其有罪後，再轉送聯邦地方法院審判。

2 U.S.C. § 194: "Whenever a witness summoned as mentioned in section 192 of this title fails to appear to testify or fails to produce any books, papers, records, or documents, as required, or whenever any witness so summoned refuses to answer any question pertinent to the subject under inquiry before either House, or any joint committee established by a joint or concurrent resolution of the two Houses of Congress, or any committee or subcommittee of either House of Congress, and the fact of such failure or failures is reported to either House while Congress is in session or when Congress is not in session, a statement of fact constituting such failure is reported to and filed with the President of the Senate or the Speaker of the House, it shall be the duty of the said President of the Senate or Speaker of the House, as the case may be, to certify, and he shall so certify, the statement of facts aforesaid under the seal of the Senate or House, as the case may be, to the appropriate United State attorney, whose duty it shall be to bring the matter before the grand jury for its action."

See also *Congressional Subpoenas: Enforcing Executive Branch Compliance* 4 (Cong. Rsch. Serv. No. 45653, Mar. 27, 2019), <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R45653>; Todd Garvey, *Congress's Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas: Law, History, Practice, and Procedure* (Cong. Rsch. Serv. No. RL34097, Mar. 12, 2017), <https://sgp.fas.org/crs/misc/RL34097.pdf>.

1 行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有，且應在**對被**
2 **聽證人有完整正當程序保障機制下，方能合憲為之。**從而，立法院聽
3 證權與立法院調查權相同，均應受到釋字第585號解釋及第729號解釋
4 所立下的明確界限所限制。依此，系爭規範第59條之5第2項，**在聽證**
5 **事項涉及「國家機關獨立行使職權受憲法之保障」或涉及「行政特權」**
6 的情形時，**欠缺由中立第三方或法院即時介入判斷的程序保障**，使其
7 他憲法機關職權有過度受立法院侵害之風險，並不合憲。

8 系爭規範於第59條之1到第59條之9，對於受邀出席聽證會人員之程
9 序保障，相較於調查權的相關規定，較為完整。其中規定舉行聽證會
10 之**事前通知**，須告知受邀出席者「聽證會之程序」、「表達意見或證言
11 之事項」、「出席聽證之相關權利及義務」等事項（第59條之6第1項、
12 第3項第4至7款）。亦規定「涉及受法律明定保護之個人隱私或其他秘
13 密事項」之拒絕證言事由，且無須經會議主席同意（第59條之5第1項
14 第4款）。不過，在有關受邀出席聽證人員如欲協同律師或專業人員到
15 場協助，仍維持須經主席同意之要求（第59條之4），未就會議主席應
16 否准許之要件、程序，設有明確規定，於此範圍內，仍不符合被聽證
17 人享有完整正當程序保障的憲法上要求。

18 最後在聽證會之強制手段方面，系爭法律第59條之5第2項、第6項
19 之規定，亦允許立法院經院會決議，對在聽證會上違反協助調查義務
20 者裁處罰鍰，此部分尚與釋字第585號解釋之意旨相符。惟如前所述，
21 違反國會所課處之義務，逕由國會來加以裁處，並不符合憲法對權力
22 分立與制衡的原則，以及對正當法律程序的要求。釋字第585號解釋，
23 於此範圍內，應予合理補充或變更。

24 **三、刑法第141條之1規定，是否違憲？**

25 刑法第141條之1規定：「公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所
26 知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處一年以下有期徒刑、拘役或二

1 十萬元以下罰金。」

2 如前所述，立法院的聽證權，跟立法院的調查權一樣，都是協助立
3 法院行使憲法所賦予其職權的**輔助性權力**，在**對被聽證人有完整正當**
4 **程序保障機制**下，方能合憲行使。立法院在行使調查權時，釋字第
5 585號解釋固然肯認立法院得對違反協助調查義務者，施以合理之強
6 制手段，但將其限制在科處罰鍰的範圍內，並明言：「立法院行使調
7 查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為限」。基於立法院聽證權亦
8 屬輔助性權力之定性，上開規定**對聽證程序所為虛偽陳述之刑罰**，已
9 **顯然違反釋字第585號解釋之意旨，並不合憲**。

10 至於上開規定有關質詢的部分，如前所述，行政與立法間的報告與
11 質詢，是憲法上的義務，其義務違反的效果，憲法所定政治責任以外
12 的規定，均將導致行政與立法間之權力嚴重失衡，責任政治遭受破壞，
13 **上開有關質詢的刑罰規定部分，當然違憲**。

14 **四、結語**

15 我國憲法歷經七次增修，由原先「國民大會、立法院、監察院共同
16 相當於民主國家之國會」（釋字第76號解釋文參照），轉變為立法院作
17 為單一國會的憲政體制。不過，原憲法條文及增修條文，均未能對立
18 法院作為單一國會的相關權限及配套機制，做出足夠的規範，使立法
19 院能充分發揮民主國會的效能。此次朝野政黨難得能聚焦以系爭規範
20 作為國會及憲政改革的啟動，原本是臺灣邁向民主憲政改革深化的重
21 要契機。不過，國會及憲政改革的推動，必須建立在擴大民主討論及
22 理性溝通的基礎之上，亦必須符合權力分立與制衡、人民基本權利保
23 障及正當法律程序等民主憲法具有本質性的重要規範，並非一蹴可幾。
24 期待未來朝野政黨能透過民主審議及公共對話的程序機制，完成國會
25 及憲政改革的未竟之業。

26 這次準備及撰寫意見書的時程，相當緊迫。在這個過程中，特別要

1 感謝臺大法研所吳英綸、吳廷宇、郭宇軒、郭尚恩及科法所謝佳恩等
2 同學，在短時間內協助我蒐集並整理相關資料。當然，本意見書的所
3 有文責，均由我個人自負。

4

5

6

7 此致

8 憲法法庭 公鑒

9

10

11

12

13

14

15

16

17

18

19

20

21 中華民國 113 年 7 月 31 日

22

23

具狀人 張文貞 (簽名蓋章)

24

25

26

撰狀人 張文貞 (簽名蓋章)