

專家諮詢意見書

案號：113 年度憲立字第 1 號



專家學者、機關或團體 姓名或名稱：董保城

1 為法規範憲法審查提出專家諮詢意見事：

2 應揭露事項

憲法法庭收文號
113 年度
憲 A 字第 1401 號

3 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
4 代理人有分工或合作關係。 ☒ 否

5 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
6 代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。 ☒ 否

7 三、其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額或價值。 ☒ 無

8 專業意見或資料*

9 壹、前言：

10 於進入言詞辯論爭點題綱之前，整體觀察鈞庭所列爭點題綱，所
11 列聚焦立法院職權行使法（下簡稱職權法）及刑法第 141 條之 1，其
12 癥結點在於我國中央政府責任政治憲法圖像下，行政與立法權互動之
13 應然與實然究竟為何，詳閱各聲請書後，於逐一就題綱分析之前，應
14 先宏觀釐清以下兩點：

15 一、從三權體制逆向五權體制的復古、擬古憲政危機

* 本意見書感謝國立雲林科技大學科技法律研究所楊智傑教授提供部分資料。

1 立委柯建銘等（下稱聲請人一）聲請書第 2 頁稱：「我國憲法採
2 五權分立，五權之間處於『分治而平等相維』之關係（釋 3、175、釋
3 461、釋 682）」；行政院（下稱聲請人二）聲請書第 3 頁稱：「大法
4 官相關解釋一再強調前述五種不同權力態樣彼此間，係處於『分治而
5 平等相維』或『分治而彼此相維』之關係」；總統（下稱聲請人三）
6 聲請書第 6 頁，援引當初五權憲法下的權能區分，註腳 2 提到未聞治
7 權機關向虛級化國民大會報告之例，從而有關總統之權責並未有向國
8 民大會作國情報告之規定，國大何須自行擴權；監察院（下稱聲請人
9 四）聲請書第 3 頁，稱其行使彈劾、糾舉、糾正及審計等憲法職權，
10 「使得監察院之調查結論無法避免須受立法院調查報告之拘束，實有
11 妨礙及干涉監察調查權行使之虞」。上述四聲請人均在聲請書內提到
12 五權平等相維之概念，與司法院釋字第 585 號解釋許宗力大法官不同
13 意見書內提及之「憲法五權體制的均衡可能受到動搖」可謂是沆瀣一
14 氣，有關這些見解是否合乎我國當今憲政價值體系，毋寧應檢視我國
15 當今中央政府體制，始能得解。

16 依據學者胡佛的研究，我國憲法雖在序言中強調：「依據孫中山
17 先生創立中華民國之遺教……制定本憲法」，憲法第 1 條：「中華民
18 國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。」實際上是孫中山
19 先生的五權憲法理論與歐美三權憲法理論相調協的產物，憲法第 1 條
20 中所包括的兩個「三民」即是明證，孫中山的政權與治權的理論在中
21 央主張五院（行政、立法、司法、考試、監察）的治權，向政權的國
22 民大會負責，但孫中山對五院之間的權力關係則未作進一步的規劃。
23 現行憲法（按：指 1997 年修憲前的憲法）重視五院之間的制衡，一面
24 以立法與行政之間的權責制衡關係為決策及執行的主軸，而建立內閣
25 制。¹至於行政院與立法院之間的關係，是憲政結構上權力制衡、政黨
26 政治關懷的重點，西方實行議會政黨的民主國家，其正常的憲政結

¹ 胡佛，憲政結構與政府體制，三民，1998 年，頁 180-181。

1 構，權責相對且相當，有「制」也有「衡」，有最高決策權者即要負
2 政治責任。

3 憲政主義的核心理念是「有限政府」，此一觀念源於對人性之不
4 信任，美國第四任總統麥迪遜曾言：「人如果是天使，就不須有政
5 府，政府如是天使組成，即無須制衡」。此言與「絕對權力導致絕對
6 腐化」，有異曲同工之妙。是以，憲政主義是從制度的設計著手，防
7 範掌權者的權力不受約制，無限擴張。²因此，西方民主國家視為理所
8 當然之國會調查權制度，就是最好的防腐劑。

9 但1997年修憲，行政院長由總統任命之，不再需要經過立法院同
10 意，導致行政院長不過只是總統的「實質幕僚長」³，對總統的決策雖
11 須盡責執行，但不具有最終的決策大權，最終的決策大權在總統（且
12 通常會兼任黨魁），各部會首長則是行政院長的幕僚，則若貫徹憲法
13 行政院向立法院負責的規定（增修憲法第3條參照），顯然和西方民
14 主憲政體制相扞格：我國內閣在政府體系從屬於總統，行政院長的決
15 策權力範圍亦取決於總統，而與西方民主實行議會政黨的民主國家，
16 閣揆同時也是政黨的領袖，具有決策的權力，並不相同。雖然1997年
17 修憲稱我國採取「雙首長制」，但和法國的雙首長制不同，法國總統
18 任命總理雖然憲法並無國會具有「總理任命同意權」，但法國總統基
19 於憲政慣例，通常會任命國會能接受的總理⁴，我國的行政院長自

² 高朗，總統制是否有利於民主鞏固，收錄於：高朗、隋杜卿主編，憲政體制與總統權力，國家政策研究基金會，2002年，頁140。

³ 形式上的總統幕僚長為總統府秘書長。

⁴ 有論者以為我國通說對於法國雙首長制認為是「換軌」（即法國總統一旦失去國民議會多數席位，則將任命國會多數的反對黨推舉出來的人選擔任總理，組織政府）實屬誤解，應指「共治」（cohabitation），總統亦有可能是少數黨執政。參許有為，「換軌換軌，換個大頭鬼喔」——從2022法國國會選舉後的少數執政談起，思想坦克，2022年7月24日，網址：<https://tw.news.yahoo.com/%E3%80%8C%E6%8F%9B%E8%BB%8C%E6%8F%9B%E8%BB%8C%EF%BC%8C%E6%8F%9B%E5%80%8B%E5%A4%A7%E9%A0%AD%E9%AC%BC%E5%96%94%E3%80%8D%E5%BE%9E-2022-%E6%B3%95%E5%9C%8B%E5%9C%8B%E6%9C%83%E9%81%B8%E8%88%89%E5%BE%8C%E7%9A%84%E5%B0%91%E6%95%B8%E5%9F%B7%E6%94%BF%E8%AB%87%E8%B5%B7-230046554.html>（最後瀏覽日：2024/7/30）再者，法國憲法有一個我國沒有的制度，法國總統可運用法國憲法第49條第3款（l'article 49.3），又稱「責任承諾」（engagement de responsabilité），允許法國政府在「不經過議會表決」的情況下，通過其提出的法案。但國會可於24小時內提出不信任案要求內閣重組。

1 1997 年起不再須經立法院同意，從而我國的中央政府體制是偏向總統
2 制的混合制，形成「總統有權無責、行政院長有責無權」的憲政問
3 題，從 1997 年修憲之後層出不窮，有志之士無不提出解方，欲改善此
4 一不健康的憲政結構問題。

5 此次立法院的修法特別是建構藐視國會性質的國會調查權，正是
6 在修憲困難且緩不濟急的情況下，欲匡正前述權責不符的憲政問題，
7 而使我國民主政治能更臻責任政治的理想，前述聲請人的聲請書中，
8 均不難發現隱含 1930 年代「超級總統制」的五五憲草幽靈，蓋五權憲
9 法發軔於五五憲草，而五五憲草的核心精神，亦即總統獲得不受（有
10 效）監督的權力，例如行政院長、各部會首長均由總統任免，並各對
11 總統負責（五五憲草第 59 條參照），和我國現行憲法是 1946 年政治
12 協商會議，憲法執筆者張君勱認為為避免總統或內閣「孤行己意、為
13 所欲為」，一定要建立負責任的政府，貫徹「責任內閣」的基本精
14 神，例如面對行政權與立法權衝突時，憲法第 57 條：「行政院依左列
15 規定，對立法院負責：……二 立法院對於行政院之重要政策不贊同
16 時，得以決議移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總
17 統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維
18 持原決議，行政院院長應即接受該決議或辭職。三 行政院對於立法
19 院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統
20 之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。覆議時，
21 如經出席立法委員三分之二維持原案，行政院院長應即接受該決議或
22 辭職。」可以得知**制憲者明知總統對於行政院人事及政策具有高度控**
23 **制權，故行政與立法發生對立，根本矛盾其實不在行政院長而是總**
24 **統；但制憲者卻通過行政院長副署的安排，讓行政院長負起責任，如**
25 此安排可以總結一語，形成「總統有權、內閣有責」的制度⁵，縱然憲

⁵ 但「總統有權，內閣有責」，這不意味著行政院變成責任內閣制，立法院變成英國或法國的國會，行政院長只是根據憲法條文「有條件的對立法院負責」，還不能稱責任內閣制。因為「行政院仍受總統指揮」，故可說這是一種「修正的總統制」。參：孫科講話，國民大會秘書處編，國民大會實錄，頁 395-396。

1 法增修條文第3條凍結了前述憲法第57條規定，但增修憲法條文除了
2 拿掉行政院長辭職，以及調整覆議的若干程序外，原則上仍維持原本
3 憲法57條的規範精髓。

4 聲請人一至三之聲請書內均強調民國86年修憲後我國中央政府體
5 制已轉變為雙元民主、雙首長制的設計，其中立委柯建銘等聲請書第
6 7 頁指出總統僅向人民負責、不向立法院負責，強調我國中央政府體
7 制自民國86年第四次修憲之後為雙首長制；但實際上擁有決策大權的
8 總統，如何「僅向人民負責」？對於來自國民主權選舉產生的立法
9 院，卻能夠完全置之不理？則憲法增修條文第2條第9、10項賦予立
10 委可對總統提出彈劾或罷免案，若總統不向立法院負責，則立委前述
11 彈劾、罷免之憲法權力的理論基礎何在？從民主政治亦即責任政治來
12 看，前述「總統僅向人民負責、不向立法院負責」之論點頗為矛盾及
13 弔詭。前民進黨立委林濁水2024年7月29日接受專訪時指出：「好
14 不容易從90年代民進黨提出釋憲案，推動國會調查權、國會權強化，
15 一路走到現在，五權憲法體制已經掏空到零零碎碎，大法官是否要加
16 以復活？」⁶為了阻擋立法院調查權的建構（包括質詢及拒絕答復、提
17 供資料等藐視國會行為），憲法法庭在113年憲暫裁字第1號提到
18 「有破壞憲法機關間平等相維之憲法精神之虞」一語，彷彿回到1930
19 年代「超級總統制」五五憲草的時空，無視我國當今憲政價值體系，
20 早已無國民大會、「準民意機關」的監察院已非民意機關，無從「穿
21 越」回到過去，前立委林濁水的觀察，可謂一針見血。

22 二、建構立法院調查權鞏固責任政治之憲法時刻來臨

23 （一）調查權之性質與國會調查權

24 調查權本身不是一個專屬單獨行使的權力，凡依憲法或法律負有
25 任務或職權的機關，在作成決定或決策前，為了收集資料釐清真相，
26 了解到底發生了什麼事情，皆享有調查權，否則無法完成機關之憲定

⁶ 林朝億，大法官提問很不健康 林濁水憂：三權憲法趨勢會被逆轉回去，Newtalk 新聞，網址：
<https://newtalk.tw/news/view/2024-07-29/930017>（最後瀏覽日：2024/8/1）

1 或法定任務。換言之，不待憲法明定機關有調查權，乃屬機關行使職
2 權內的「固有」權限，例如行政程序法（即是行政機關職權行使
3 法），其中規定職權調查主義（行政程序法第 36 條參照）、行政機關
4 依職權為行政處分之撤銷或廢止；行政法院應依職權調查事實關係
5 （行政訴訟法第 125 條參照）。惟若**須有強制手段的調查權仍須有法**
6 **律之規定**，如果人民違反配合的義務，若干法律特別明定罰則，例如
7 公平交易法或環境相關的法律明定業者或人民有配合的義務，而這些
8 對於不配合義務處罰的法律，必須要符合憲法第 23 條之檢驗是否合
9 憲。換言之，機關（含立法院）為行使調查權，而限制人民基本權利
10 是否合憲，最後就是作憲法第 23 條之審查。至於**立法院職權行使法之**
11 **調查權之行使是為了釐清事實、探求真相、收集完整的資料，以作為**
12 **未來修法或審查政府預算的參考，並監督政府之施政**，符合憲法第 23
13 條的公共利益，應屬合憲。

14 立法院的職權範圍有來自於憲法本文及增修條文所賦予，也有來
15 自法律的規定。憲法上的規定有：一、立法權；二、預算權；三、國
16 家其他重要事項之權；四、監督權；五、人事同意權；六、不信任投
17 票權；七、彈劾總統副總統之權；八、修憲案、領土變更案及正副總
18 統罷免案。⁷立法院職權來自法律的位階有：獨立機關（國家通訊傳播
19 委員會、公平交易委員會、中央選舉委員會等組織法）與檢察總長之
20 任命（法院組織法），前述法律位階之職權具有高度自主性與獨立
21 性，必須賦予該等人員更高的民主正當性，因此符合憲法職權範圍內
22 之立法院職權。綜觀前述憲法或法律賦予立法院的各種職權，依其功
23 能，可以概略分為「立法性的權力」和「監督性的權力」兩大類。前
24 者以制定抽象的法規範為主，後者則以監督行政之運作為核心⁸。惟無
25 論是前者為決議做準備工作之立法性權力，或後者為針對過去事件或

⁷ 董保城、法治斌，憲法新論，元照，2021 年增訂八版，頁 532-540；陳淑芳，國會調查權在我國法制建置之可能性—兼論德國之法制，發表於：中華民國憲法學會主辦，民國 113 年度專題研討會，2024 年 6 月 1 日，頁 7-9。

⁸ 陳淳文、吳庚，憲法理論與政府體制，三民，112 年 9 月增訂 8 版，頁 591-597。

1 弊端等所謂之監督性的權力，甚至兼具前後兩者功能之權力。釋字
2 585 號指出：「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有
3 之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，
4 俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與
5 制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性
6 權力」，是以立法院發動調查權並不以行政機關或政府官員有違法、
7 失職情事為前提，只要是某一事實之釐清有助於人民對公共事務之瞭
8 解與監督、滿足人民知的權利，立法院即可展開調查。

9 由於立法院是合議制機關，應經由集會方式以常會、臨時會或是
10 委員會，透過質詢權與調查權之行使，來執行立法性的權力與監督性
11 的權力。

12 (二) 德國聯邦議會調查權法規範之借鏡

13 民主憲政國家中，國會乃國民主權之代表者，國會應體現人民代
14 表之自我形構的「國會自治」(Parlamentarische Autonomie)。是
15 以立法機關本諸人民付託之立法權限，即得自我訂定議事規則，決定
16 如何進行立法程序。德國基本法第 40 條第 1 項第 2 句肯認基於國會自
17 治，聯邦議會得自行訂定議事規則 (Geschäftsordnung des
18 Deutschen Bundestages, 簡稱 GOBT)。德國聯邦議會議事規則
19 (GOBT) 的法律性質被多數學者歸類為自治章程 (autonomes
20 Satzungsrecht)，其位階低於德國基本法及法律，違反聯邦議會議
21 事規則的行為僅在聯邦議會內部產生影響，並不直接影響該行為的合
22 憲性，除非聯邦議會議事規則違反基本法內容的具體化
23 (Konkretisierung)⁹，始有違憲可能。

24 德國聯邦議會議事規則 (GOBT) 主要是規範聯邦議會內部組織、
25 議事流程、國會議員的權利及義務等等。GOBT 只適用當屆會期的聯邦
26 議會，因此每屆新國會都要重新制定「該屆會期的議事規則」，但也

⁹ Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht Mit Bezügen zum Europarecht, C.F. Müller, §7 IV 2, Rn. 640 ff.

1 可以援用 (übernehmen) 既有的 GOBT；聯邦議會實務運作有時候也會
2 配合當屆議會的需要做部分的修改¹⁰。

3 國會調查權行使之方式及調查事項往往涉及相關之人民或政府人
4 員，要求渠等陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，科
5 處罰鍰或施以強制手段。國會自治規範對象只限於議員及相關議事人
6 員，因此議事規則 (GOBT) 無法完成德國基本法所賦予國會之任務。
7 德國 1949 年基本法第 44 條明定聯邦議會享有調查權，而且調查權在
8 聯邦議會議員 1/4 的要求之下，應成立調查委員會。此一條文**特別保
9 障少數議員之要求就可以成立調查委員會，明顯的可以看出國會調查
10 權具有保障少數議員或小黨代議職權之行使。**¹¹由於基本法第 44 條第
11 2 項調查證據準用刑事訴訟相關規定，使調查權之行使往往牽涉到國
12 會以外的行政機關，甚至人民。為了避免紛爭，2001 年聯邦議會制定
13 了《調查委員會法》(Gesetz zur Regelung des Rechts der
14 Untersuchungsausschuesse des Deutschen Bundestages，簡稱
15 Untersuchungsausschussgesetz-PUAG)，其中對於調查對象原則上
16 是內閣和各部會，至於對於私人，國會不能純粹為了調查社會或私人
17 領域而調查，必須是政府或行政對於私人採取了一項違法的措施 (例
18 如違法之租稅減免或企業資助)，或政府官員與私人有違反職務之往
19 來，**為了監督政府或行政而須調查私人時，方得以社會或私人領域作
20 為調查對象。**PUAG 另對不配合調查義務的人民處以罰鍰、規範調查委
21 員會如何行使調查權，而將國會調查權區分為監督及醜聞調查與立法
22 調查，並分由不同的調查委員會加以行使。而在實務上，聯邦議會也

¹⁰ Deutscher Bundestag, <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/G/geschaeftsordnung-245432>; <https://www.bundestag.de/services/glossar/glossar/G/geschaeftsordnung-245432>; https://www.bundestag.de/parlament/aufgaben/rechtsgrundlagen/erlaeuterungen_geschaeftsordnung/gescho02-244656

¹¹ 德國為內閣制國家，內閣閣員同時為國會多數黨之議員，**國會多數黨對於監督政府無太大的興趣，從而監督政府的任務，大部分落在國會少數黨的身上。**(按：我國當今卻正好相反) 因此若欲使國會發揮其監督行政之功能，除了經國會多數同意成立之調查委員會 (多數調查)，亦應確保國會少數聲請成立之調查委員會 (少數調查)。同一見解，詳陳淑芳，國會調查權在我國法制建置之可能性—兼論德國之法制，發表於：中華民國憲法學會主辦，民國 113 年度專題研討會，2024 年 6 月 1 日。

1 曾以國會議員作為調查的對象，即所謂的國會調查
2 (Parlamentsenquete)。12整體言之，德國聯邦議會運作規範有以議
3 事規則(GOBT)與以法律位階(即前述PUAG)來規定。

4 我國立法院職權行使之規範，屬於法律的位階或者是議事規則，
5 憲法並沒有明定，憲法只針對國民大會的職權行使在憲法第34條規定
6 以法律定之。由於在憲法增修條文之前憲法本文的監察院是屬於民意
7 機關，因此在民國37年就制定了監察法針對彈劾糾舉及審計權、糾正
8 權行使而規定。在民國46年司法院大法官釋字第76號解釋(爭點：
9 國民大會、立法院、監察院等同民主國家之國會?)指出國民大會、
10 立法院與監察院「共同相當於民主國家之國會」。民國81年修憲時，
11 將原本間接選舉的監察委員改由總統提名、國民大會同意，民國89年
12 修凍結國民大會、將監察委員同意權改由立法院行使，我國國會自此
13 僅剩立法院，自此，立法院成為我國直接民主正當性之唯一合議制憲
14 政機關。

15 立法院為全國最高立法機關，其職權規範在憲法第63條，但在民
16 國37年時只有議事規則，隨著國會剩下立法院、歷次修憲增加覆議及
17 不信任案、委員席次增加對於法案之提出、議案之決議、會議出席以
18 及表決等等人數之計算亦須重新加以考量、司法院釋字第325號解釋
19 對於立法院文件調閱權有更明確之解釋等，從而在民國88年時針對過
20 往沒有明確且有體系之法令規範改弦更張，制定立法院職權行使法，
21 除將新興議題於法律位階明定、也將原規範於議事規則的部分規定移
22 列於職權行使法，如此發展脈絡其實和德國相類似，是隨著社會變
23 遷、政治發展及憲法遞嬗等因素，從較為簡略的議事規則，提升為較
24 為詳盡、有法律位階的職權行使法及相關規定，從而立法院之改革隨
25 著前述發展自然會有更詳盡的法律規定，將其「固有權限」明文規定
26 只是因應時代變遷所需，當今面臨我國憲政第二次朝小野大的時刻

12 陳淑芳，國會調查權在我國法制建置之可能性—兼論德國之法制，發表於：中華民國憲法學會主辦，民國113年度專題研討會，2024年6月1日。

1 （詳後述），將司法院釋字第 585 號解釋揭示之國會調查權為立法權
2 之固有權限適時增列並增益其內涵（包括如職權行使法第 48 條規範法
3 人、團體或社會上有關係人員之義務），不僅符合了法的明確性正當
4 性，受到人民的監督與法院的審查，符合法治國的原則，更能體現民
5 主政治與責任政治之真諦，未必逕能以「擴權」一語稱之。

6 （三）國會調查權之界限

7 調查權行使必須是確認具體事實以及找出相關證據，由於調查委
8 員會從屬於國會，所以其職權不能逾越國會之權限範圍，司法院釋字
9 第 585 號解釋：「個案調查事項之範圍，不能違反權力分立與制衡原
10 則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權
11 力之行使造成實質妨礙」即是揭示此旨。

12 關於國會對於內閣行使調查權之限制，德國聯邦憲法法院也有一
13 定的見解，其認為不得侵犯行政自我負責之核心領域(Kernbereich
14 exekutiver Eigenverantwortung)¹³。例如：內閣形成決策之提案、
15 討論與行為之領域，包括在內閣會議內之討論，與為內閣會議與各部
16 會之決定作準備工作，亦即在跨部會或部會內議決之程序，不受國會
17 調查委員會之調查。且原則上聯邦議會之監督權限僅及於已經終結之
18 事件。若審議與決定之準備工作正在進行中，則此一監督權限並不包
19 含對此加以干預之權限。即使事件已經終結，在某些情況下，內閣並
20 無義務告知屬其行政自我負責之核心領域內之應秘密事項，雖然此等
21 事項受保密之程度與事件尚未終結前有所不同¹⁴。就已經終結之事
22 件，國會調查委員會得否調查內閣意志形成的領域，應依具體個案而

¹³ BVerfGE 67, 100 ff. (139); 77, 1 ff. (59); 110, 199 ff. (214 ff.).另參 P. Cancik, Der „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“, ZParl 2014, S. 885 ff.; J. Hecker, Parlamentarische Untersuchungskompetenz im Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, FS f. v. Brünneck, 2011, S. 434 ff. 轉引自陳淑芳，國會調查權在我國法制建置之可能性－兼論德國之法制，發表於：中華民國憲法學會主辦，民國 113 年度專題研討會，2024 年 6 月 1 日。

¹⁴ BVerfGE 67, 100 ff. (139); 124, 78 ff. (120 f., 130).

1 定，就提供（為確保國會監督之有效性）與不提供（為保障內閣意志
2 自主形成的空間與國家利益）對於公益之影響作必要之衡量。¹⁵

3 （四）司法院釋字第 585 號揭示立法院調查權為固有權

4 大法官在釋字第 585 號解釋首先開宗明義闡明：「立法院為有效
5 行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能自得享有一定之調查
6 權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，
7 以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。」而所謂的固
8 有權能，係指國會調查權已隱含在國會的職權之中，係為輔助國會行
9 使職權之一項權力（輔助性與附隨性權力），而無待憲法之明文規定
10 ¹⁶；若憲法加以規定，亦僅是確認而非創設此項權力。主因國會為行
11 使其職權（例如：立法、監督行政、行使人事同意權），同行政機關
12 與司法機關之作成決定與裁判，仍有釐清事實，獲得充分資訊之必
13 要。比較法上，雖然美國《聯邦憲法》沒有明確規定國會對藐視國會
14 之個人有拘禁之權力，但這種權力是憲法所默示承認的，因為沒有
15 它，國會就無法有效地履行其職責。¹⁷

16 從而，行政權及司法權擁有調查權一事，無待憲法明定，更遑論
17 基於國民主權，由人民直接選舉產生之立法委員，所組成之國會具有
18 調查權一事，縱使憲法未有明確規定，亦可推得憲法應有默示授權，
19 或源自立法院職權之事物本質而有民主正當性，本毋庸贅述。故當某
20 一機關有決定（策）權時，亦應擁有調查權。

21 至於一國政府體制究採內閣制或總統制，在憲法未明定下，並非
22 判斷國會是否擁有調查權之標準，無論是採內閣制之英國，或採總統

¹⁵ Christoph Degenhart, Staatsrecht I. Staatsorganisationsrecht Mit Bezügen zum Europarecht, C.F. Müller, §7 IV 2, Rn. 683 ff.；陳淑芳，國會調查權在我國法制建置之可能性—兼論德國之法制，發表於：中華民國憲法學會主辦，民國 113 年度專題研討會，2024 年 6 月 1 日。

¹⁶ 詳：廖元豪，析論立法院調查權、聽證權與藐視國會之處罰，當代法律，2024 年 5 月，頁 94。

¹⁷ That is, although the Federal Constitution does not explicitly provide for Congressional power to hold individuals in contempt, such power is considered implied because without it, Congress could not effectively carry out its duties. See contempt of Congress，

https://www.law.cornell.edu/wex/contempt_of_congress?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR01hiJ0RVmWprngdGPecTfcdZcNg3hkidYbAMG7Senf5QVXBxWNCMbVOMI_aem-v5k2mcjN7EftWr4rhALig

1 制之美國，皆承認國會具有調查權¹⁸。另內閣制或總統制亦非界定國
2 會調查權範圍之標準，國會調查權之範圍仍應依憲法所賦予國會之職
3 權界定之。故我國究為內閣制、總統制或雙首長制國家，在立法院是
4 否擁有調查權與其調查權範圍為何之判斷上，並不具重要性。

5 (五) 國會調查權的憲法時刻來臨

6 早在民國 93 年 12 月 15 日司法院做成釋字第 585 號解釋，闡明立
7 法院有國會調查權，何以將近 20 年後的民國 113 年，立法院才將國會
8 調查權明文入法？蓋是民國 113 年的行政權及立法權分裂，特別是行
9 政權是弱勢總統、立法權國會三黨不過半，因應朝小野大的憲法時刻
10 再度到來，關於國會調查權立法的時機於焉產生。特別是 2016-2024
11 年這八年蔡政府的完全執政（行政與立法多數均為民進黨），加上新
12 冠肺炎肆虐的這幾年，發生許多有關疫苗、口罩、快篩等政府失能爭
13 議，以及 NCC、光電、雞蛋、前瞻計畫等政府決策問題層出不窮，使
14 得真相不明，影響人民生命、健康、財產權益至鉅，有別於 2000-
15 2004 年當時的朝小野大，我國第一次政黨輪替，可能因為前總統陳水
16 扁有意做全民總統（如首任閣揆任命國會多數黨國民黨籍之唐飛），
17 加上立法院長王金平的政治手腕等因素，縱使行政立法不免對立，當
18 時並未有制定國會調查權的迫切需要；2004 年發生 319 槍擊事件，國
19 會調查權法制化雖開啟了濫觴，後來聚焦在真調會的相關爭議，前總
20 統陳水扁第二任任期又陷入貪污爭議，因為憲法規定總統有刑事豁免
21 權，縱使社會運動勃興，亦未形成制定國會調查權的立法迫切需要。
22 有論者認為在我國少數政府之所以能存續，蓋是在野政黨對於憲法倒
23 閣規定所做的理性選擇¹⁹。從而，2024 年的當下，我國歷經三次政黨
24 輪替，經過 16 年的完全執政後，再度迎來朝小野大的憲法時刻，特別

¹⁸ 參 H. H. Klein/K.-A. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 103. EL Januar 2024, Art. 44 Rn. 1. 轉引自：陳淑芳，國會調查權在我國法制建置之可能性－兼論德國之法制，發表於：中華民國憲法學會主辦，民國 113 年度專題研討會，2024 年 6 月 1 日。

¹⁹ 參李俊儀，憲政規則與理性選擇：台灣少數政府的存續（2000～2008），社會科學論叢，第 5 卷 2 期，2011 年 10 月，頁 1-32。

1 是占多數的在野陣營有高度共識制定國會調查權之相關規定，從而讓
2 國會調查權制度在我國法制生根、發芽。國會調查權制度在國外視為
3 理所當然且行之有年，面對國會調查權制度之世界潮流，身為憲法守
4 護者的大法官，理當回應人民瞭解事實真相之需要，守護育成此一制
5 度，以健全我國民意政治及責任政治。

6 司法院釋字第 613 號解釋指出：「民主政治以責任政治為重要內
7 涵，現代法治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。
8 根據憲法增修條文第三條第二項規定，行政院應對立法院負責，此乃
9 我國憲法基於責任政治原理所為之制度性設計。是憲法第五十三條所
10 揭示之行政一體，其意旨亦在使所有行政院掌理之行政事務，因接受
11 行政院院長之指揮監督，而得經由行政院對立法院負責之途徑，落實
12 對人民負責之憲法要求。」立法院應如何檢驗行政院對其負責，有賴
13 於立法院之職權行使，建構完整的國會調查權制度，實屬必要。

14 貳、就言詞辯論爭點題綱逐一說明：

15 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全 16 文，及同日公布之刑法第 141 條之 1，其立法程序是否有明顯重 17 大瑕疵？

18 有關立法程序明顯重大瑕疵之爭議，司法院釋字第 342 號理由書
19 闡明：「法律因牴觸憲法而無效，固不以其內容牴觸憲法者為限，即
20 其立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法之重大瑕疵者（如未
21 經憲法第六十三條之議決程序），則釋憲機關仍得宣告其為無效。然
22 如其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，尚有爭議，並有待
23 於調查者，則事實尚未明顯。」簡言之，釋憲機關是否要介入審查，
24 須有「不待調查事實即可認定」即「一望即知」如同寫在額頭上之情
25 狀，否則應尊重議會自律，由立法院自行認定之，非釋憲機關所能審
26 究。司法院長許宗力認為「國會自治」或「國會議事自治」乃國會自
27 行以內規方式訂定議事規則，即表示國會得自主且獨立地決定議事規

1 則之內容，如議事日程如何安排、議案究應以二讀或三讀會議決之、
2 如何決定發言次序、發言時間之長短、以何方式表決、如何行使質詢
3 權與同意權等，皆由國會自行決定，無其他國家機關置喙餘地²⁰。

4 總統、行政院及立委柯建銘等51人之法規範憲法審查聲請書均提
5 及本案立法程序中採「舉手方式表決」有重大明顯瑕疵，致國民事後
6 無從具體經由罷免或改選程序追究其政治責任，與民主原則與國民主
7 權原則所要求之公開透明顯然有違一語。然查，議案的討論和表決
8 等，乃屬議會自治之重要內容，有關表決方法，依照立法院議事規則
9 第35條第1項規定，「本院議案之表決方法如下：一、口頭表決。
10 二、舉手表決。三、表決器表決。四、投票表決。五、點名表決。」
11 同條第2項規定：「前項第一款至第四款所列方法之採用，由主席決
12 定宣告之。……」立法院在立法實務中雖然常採表決器表決方式，始
13 於民國82年5月19日，在此前除無異議口頭表決外，多採舉手表決
14 方式；即使採用表決器方式後，亦曾多次改採舉手表決方式。在立法
15 院審議系爭爭議條文時，因為有國民黨、民進黨立委互控對方偷取表
16 決卡的問題²¹，恐影響投票之正確性，因此主席立法院長韓國瑜依照
17 議事規則第35條第2項規定，決定採用「舉手表決」方式並宣告之。
18 由條文觀之，主席有權決定議案之表決方式，且立法院之議案表決方
19 法無論幾讀會，主席均有該決定之權；再者，就舉手投票方式屬於無
20 記名投票，亦值得商榷，蓋舉手表決一定是當事人親自表決，無從由
21 他人冒名頂替，且現在國會已全程公開直播、錄音錄影，國民自然可
22 從國會頻道獲悉贊成或反對法案之個別委員，且錄影均已存證並公開
23 上網，無礙國民行使罷免或改選程序追究其政治責任，更遑論罷免立

²⁰ 許宗力，國會議事規則與議事自治，收錄於氏著，法與國家權力，元照，1999年10月，頁304。

²¹ 林敬殷、王承中，民進黨公布影片 控徐欣瑩搶走議事人員表決卡，2024年5月23日，中央通訊社，網址：<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405230192.aspx>、屈彥辰，綠蠱舉手表決黑箱 藍示影片邱議瑩、黃捷抽走表決卡，2024年5月23日，聯合新聞網，網址：<https://udn.com/news/story/123475/7982891>

1 委根本無須諸如本案的事由，於訾議舉手表決方式提出無從追究政治
2 責任等理由，實屬不當聯結。

3 至於行政院、總統聲請書內提及立法程序須「既議且決」，本案
4 僅「決」而未「議」，故有明顯重大瑕疵。然查，參與立法程序之成
5 員，負有主動、積極參與討論及辯論之義務，若一方只是消極杯葛，
6 使議事無法順利進行，此際再主張其程序權受到侵害云云，程序權之
7 保障應不包括違反立法委員行為法第 7 條，未能秉持理性問政，共同
8 維護議場及會議室秩序，而有該法所禁止之行為者。此外，本案之立
9 法程序，和釋字第 499 號解釋並無法相提並論，蓋釋字第 499 號解釋
10 就該次修憲應採記名卻採不記名、當時並未錄音錄影公開上網等情，
11 致 88 年 9 月 15 日修正公布之憲法增修條文違憲，而釋字第 342 號解
12 釋亦提及：「惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚
13 有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種
14 事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。」因而憲法
15 法庭如必須組成鑑定小組或檢視議事程序各個環節，進一步確認調
16 查，而非一望即知，則已非釋字第 342 號解釋所稱重大明顯瑕疵。

17 本案之舉手表決及計票方式是否合法，實屬國會自治，且明
18 定在立法院議事規則內，參酌德國聯邦議會議事規則（GOBT）第 48 條
19 規定：「表決方式採舉手表決、起立表決或坐下表決。針對法律草案
20 最後的表決則採起立或坐下表方式。」由於德國聯邦議會議事規則第
21 48 條將舉手表決、起立表決與坐下表決並列，具有同等效力。²²在我
22 國立法院議事規則第 35 條，並沒有如同德國針對不同讀會有明文規定
23 表決方式為何，我國是統一規定所有議案之表決方法，因此以舉手表
24 決的方式並沒有違反公開透明、民主原則及正當法律程序，應屬合
25 憲。此外，前已提及，在德國，違反聯邦議會議事規則的行為僅在聯
26 邦議會內部產生影響，並不直接影響該行為的合憲性，更可佐證系爭

²² Ritzel/ Bückler, Handbuch für die Parlamentarische Praxis, mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, 1990. Geschäftsordnung- Bundestag, §48, S.2.

1 條文之立法程序並無重大明顯瑕疵，應屬「國會自治」或「國會議事
2 自治」事項。

3 二、立法院職權行使法下列條文之規定，是否違憲？

4 (一) 總統國情報告部分：第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4

5 世界上各個國家，對於總統向國會做國情咨文或國情報告，有不
6 同用語。大致有下面二類規定方式：一、總統發表國情咨文。二、總
7 統提交書面國情報告。前述一是指國家是讓總統提供資訊、發表演
8 說，而非要求總統報告，如美國、法國、南韓、俄羅斯；前述二是國
9 家是要求總統提交「書面報告」，書面報告當然無法對總統詢問，但
10 還是可以對書面報告事後進行討論，甚至以書面詢問總統，如墨西
11 哥、肯亞、哥倫比亞。我國憲法就總統國情報告究屬何種模式？系爭
12 條文是否違憲？須逐一討論。

13 1. 憲法規定立委聽取總統現場報告，非讓總統演說

14 (1) 修憲歷史與憲政運作先例

15 民國 81 年 5 月 27 日第二屆國民大會第 2 次修憲，規定：「國民
16 大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言。」

17 李登輝總統曾經七次至國民大會進行國情報告。李登輝總統於
18 1999 年最後一次作國情報告後對問題進行綜合回覆，為「統問統答」
19 鋪下先例。

20 民國 89 年 4 月 24 日國民大會進行第 6 次修憲，規定「立法院於
21 每年集會時，得聽取總統國情報告。」刪除「檢討國是、提供建言」
22 等字。

23 有人認為，該次修憲刪除「並檢討國是，提供建言」等字樣，似
24 有意限縮立法委員提問權力。但實際上，這跟「總統的報告本身」無
25 關。只和「立委能不能對總統提供建言」有關。所以，刪除立委的
26 「檢討國是、提供建言」權力，並不代表總統的口頭報告義務可以減
27 輕，包括報告不清楚的時候應該有補充報告說明的義務。

1 **(2) 聽取總統「口頭報告」課予總統較高報告義務**

2 現行憲法增修條文第 4 條第 3 項：「立法院於每年集會時，得聽
3 取總統國情報告。」

4 憲法修修條文要求總統現場口頭報告，乃課予總統較高的報告義
5 務。所謂更高的報告義務，展現在二方面：

6 ①更高的報告義務，就不只是念報告內容，要報告到讓立委得到
7 足夠清楚資訊。

8 ②如果總統口頭報告沒有讓立委得到足夠清楚資訊，立委可以請
9 求總統補充說明。既然是口頭報告，就有可能因為口頭報告的不完
10 整，立委希望總統就不完整的口頭報告，再進一步補充報告（說
11 明）。

12 倘若，總統報告地太簡略，而立委也無權請總統補充說明，則增
13 修條文規定「聽取總統報告」將沒有意義。那當初修憲寫讓總統「提
14 交書面報告」或讓「總統演說」就可以。既然修憲時寫「立委聽取總
15 統報告」，要讓此聽取報告有意義，實質上當然包括總統報告不清楚
16 不明瞭楚，立委有權請總統補充報告（說明）。

17 **(3) 不能對總統質詢，但可請求總統補充報告說明**

18 不過，在請總統補充的方式上，不能達到類似對行政院官員的質
19 詢程度。質詢是寫在憲法中，立法委員可對行政院官員質詢。但既然
20 憲法只規定「聽取總統報告」，沒有寫「質詢」，當然不可以對總統
21 質詢，以示對總統的尊重。但是，在尊重總統的前提下，憲法修修條
22 文已經課予了總統的國情報告義務。總統報告不清楚，立法委員當然
23 可以請求總統補充報告（說明）。

24 **2. 職權法第 15 條之 1**

25 **(1) 修正條文對照**

	新法	舊法
第十 五條 之一	依中華民國憲法增修條文第四條第 三項規定之精神，立法院於每年集會時 邀請總統至立法院進行國情報告。	依中華民國憲法增修條文第四 條第三項規定，立法院得於每年集 會時，聽取總統國情報告。

<u>總統於每年二月一日前向立法院送交國情報告書，並於三月一日前赴立法院進行國情報告。</u>	
<u>新任總統於就職兩週內向立法院送交國情報告書，並於一個月內赴立法院進行國情報告。</u>	

1 **(2) 第 2、3 項具體規定國情報告時間應屬合憲**

2 針對職權法第 15 條之 1，聲請人一認為第 2 項將國情報告書與國
3 情報告的時間訂得太具體：「課予總統須常態性至立法院為國情報
4 告……」。

5 針對職權法第 15 條之 1 第 2 項及第 3 項，僅規範總統國情報告的
6 時間，且為憲法增修條文第 4 條第 3 項「立法院於每年集會時，得聽
7 取總統國情報告」提到的「每年集會時」之具體落實。憲法增修條文
8 本來就規定「每年常態性報告」。因此，此一具體時間規定，並無違
9 憲之處。

10 在一般法律條文中援引憲法規定產生憲定義務的規定確屬少數，
11 職權法第 15 條之 1 原本的規定，立法院得於每年集會時行使「聽取總
12 統國情報告」的權力及義務，總統也有憲法增修條文第 4 條第 3 項國
13 情報告的憲定義務，從而，此一總統國情報告，絕非儀式性、禮貌性
14 的致詞。國情報告的發動主體是立法院，法條在此的「得」是「依職
15 權」之意，而非法律的授權裁量之意²³。此次修法，則是具體化原本
16 憲定義務的行使程序，將原本立法院「得於每年集會時，聽取」總統
17 國情報告，明定「於每年集會時邀請」總統至立法院進行國情報告，
18 憲法規定的「得」字，明確規定為「於每年集會時邀請」，換言之，
19 倘立法院未於每年集會時邀請（即反面解釋為「不邀請」），總統自
20 無至立法院進行國會報告的必要性。

²³ 指：立法院依職權「可邀請」或「不邀請」總統到院進行國情報告，而不是指如果事實符合法律要件，而且法律有明確授權，行政機關就可以自由決定是否發生法律效果，並且可以選擇發生哪一種法律效果。

1 憲法第68條規定：「立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次
2 自二月至五月底，第二次自九月至十二月底，必要時得延長之。」照
3 修法前規定，只要是每年集會中（可能是第一、第二會期，亦可能是
4 臨時會），立法院只要行使「聽取總統國情報告」的權力及義務，總
5 統就可能有不只一次的國情報告憲定義務，新職權法第15條之1規
6 定，不僅是參考憲法第68條規定，使得國情報告的程序更明確、具體
7 化，並可遵循，免除總統可能須於第二會期、臨時會，反覆前往立法
8 院進行國情報告之可能性，舊有條文因為沒有規定國情報告之時間和
9 方式，反而可能有侵害總統職權之疑慮。且新法之解釋上，立法院於
10 每年集會時邀請，如是職權法第15條之1第2項時程，則立法院應於
11 前一會期9至12月（最遲臨時會）行使邀請之權；如是職權法第15
12 條之1第3項時程，則立法院應於總統就職時行使邀請之權。總統依
13 照憲法、法律有不至於過於頻繁的至立法院進行國情報告義務，由以
14 上如此觀察職權法第15條之1，即合乎憲法規定。從而，不能單看職
15 權法第15條之1第2、3項，而忽略同條第1項規定，乃第2、3項行
16 使的前提要件。

17 (3) 第2、3項送交國情報告書之義務合憲

18 憲法增修條文第4條第3項是立法委員的權力，有權聽取總統做
19 清楚的國情報告。為了要更清楚的聽取總統的口頭國情報告，而要求
20 總統將準備資料提前送交，本身就是為了「立委聽取總統國情報告」
21 之必要範圍所需配套制度的落實。

22 此外，要求總統為了準備國情口頭報告的報告書提前送交立法
23 院，並沒有課予總統額外的過重義務。只是要求總統將即將進行的口
24 頭國情報告的準備資料，事先提交給立法院。

25 因此，第2、3項關於要求總統在口頭報告前事前送交國情報告書
26 之義務，合憲。

27 3. 職權法第15條之2

1 (1) 修正條文對照

	新法	舊法
第十五條之二 (修正)	立法院得經全體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，就國家大政方針 <u>及重要政策議題</u> ，聽取總統國情報告。	立法院得經全體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，就國家安全大政方針，聽取總統國情報告。
	總統就其職權相關之國家大政方針 <u>及重要政策議題</u> ，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。	總統就其職權相關之國家大政方針，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。

2 (2) 「國家安全大政方針」外，增加「及重要政策議題」合憲

3 舊職權法第 15 條之 2 立法理由為第 15 條之 1 之程序說明，亦即
4 立法院內部程序作業說明，97 年 5 月 9 日新增定第 15 條之 2 立法理
5 由為：「明訂總統赴立法院做國情報告之要件。」即是指出總統國情
6 報告之程序要件，新職權法第 15 條之 2 新增「重要政策議題」後，更
7 明確揭示本條所謂國情報告的重點，除聚焦在原本就規定的「國家大
8 政方針」，尚包括「重要政策議題」。

9 針對職權法第 15 條之 2，聲請人一指出；「總統對於國家大政方
10 針，享有自為決定之權利，而屬其權力之核心領域(參憲增 2IV 及
11 4III)，而是否至立法院藉由國情報告以對立法院揭示其就國家大政
12 方針所為之具體決定內容，總統享有完整而不受其他憲法機關牽制之
13 決定權限」。

14 但是，修法前職權法第 15 條之 2，本來就規定「就國家安全大政
15 方針聽取總統國情報告」，此為修法前原條文。此次修正是增加了
16 「重要政策議題」。

17 如果聲請人一認為，就「國家安全大政方針」不可以報告，因為
18 此為修法前既有規定，聲請立委若對該部分不滿，應先提出修法刪除
19 該部分，並修法未果後，才能根據憲法訴訟法第 49 條聲請判決。因
20 此，這部分的聲請，憲法法庭不應該受理。

21 而且，總統決定國家安全大政方針，並不會因為向立法院國情報
22 告或答復立委問題，決定權就受到影響或「牽制」。根據憲法增修條

1 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
2 全會議及所屬國家安全局」，總統乃透過國家安全會議的協助決定國
3 家安全大政方針，不受立法院影響或牽制。因此，此一條文合憲。

4 職權法第 15 條之 4

(1) 修正條文對照

	新法	舊法
第十五條之四	立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出口頭或書面問題。 <u>立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；</u>其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。 <u>就立法委員第一項之書面問題，總統應於七日內以書面回覆。但事項牽涉過廣者，得延長五日。</u>	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；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。 就前項委員發言，經總統同意時，得綜合再做補充報告。

(2) 修法前條文合憲

7 修正前條文規定：「立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告
8 不明瞭處，提出問題；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，
9 由黨團協商決定。(第 1 項) 就前項委員發言，經總統同意時，得綜
10 合再做補充報告。(第 2 項)」

11 從上述規定來看，立委只有就總統口頭報告之「報告不明瞭
12 處」，才提出問題，請總統補充說明。

13 絕非僅因立委有權提問請總統補充報告（說明），就認為當然違
14 憲。如果立委都不能提問，總統也不必補充報告（說明），則應該修
15 憲將該條文改成由「總統國情演說」，或「總統提出書面報告」即
16 可。

(3) 第 1 項增加「書面問題」合憲

18 職權法第 15 條之 4 第 1 項修正，將原本的條文問問題的方式，明
19 確區分口頭或書面問題。

1 對於總統的口頭報告，提問的方式，若以書面方式提出，更能夠
2 聚焦並清楚呈現問題意識。故就總統報告不明瞭處，不會因為增加書
3 面方式提問，就構成違憲。

4 (4) 第 2 項有合憲性解釋空間

5 職權法第 15 條之 4 第 2 項修正，規定總統的回答方式為「依序即
6 時回答」，並保留了黨團協商規定。

7 聲請人一再主張，第 2 項的總統「依序即時回答」違憲。須注意
8 的是，到底該如何「依序即時回答」，該條文後面是「分號(;)」，
9 仍然必須在總統尚未至立法院進行國情報告之前，「由黨團協商決
10 定」發言時間、人數、順序、政黨比例等事項。類此程序，過去在國
11 民大會時期，曾制定「國民大會聽取總統國情報告並檢討國是提供建
12 言實施辦法」，該辦法也有國大代表得以書面方式提出書面建言²⁴，
13 就各黨代表檢討國是，提供建言，也有程序及時間限制²⁵，並和修正
14 前 15 條之 4 第 2 項一樣，有政黨協商決定相關程序事項之規定，從而
15 從國民大會，乃至於修正前 15 條之 4 之規定，可知總統在進行國情報
16 告之前或後，其議程均須經過黨團協商決定而事先確定，此次修法新
17 增「依序即時回答」，其程序也是須事先黨團協商決定而事先確定，
18 憲法法庭 113 年憲暫裁字第 1 號稱：「總統一旦至立法院為國情報
19 告，恐將引發總統是否須履行本條文所課義務之憲政疑義，甚至引發
20 朝野激烈對立與衝突」，過去前總統李登輝先生曾至國民大會進行七
21 次國情報告，未曾發生朝野激烈對立與衝突，當時總統未人民直選
22 前，總統是由國大投票選出，更遑論總統由人民直選後，立委並非國
23 大代表，與總統間各有民意基礎支持，殊難想像此次修法加了一個仍
24 須事先黨團協商確定之「依序即時回答」，即會發生大法官所稱之
25 「引發朝野激烈對立與衝突」，恐有杞人憂天之虞。

²⁴ 第 5 條規定：「代表得於檢討國是，提供建言議程結束後三日內，提出書面建言。」

²⁵ 第 4 條規定：「代表檢討國是，提供建言，應於檢討國是提供建言議程開始一日前，在辦公時間內以書面向大會秘書處登記。每一代表之發言時間以五分鐘為原則，並以政黨協商決定發言時段及先後順序。」

1 不過，在黨團協商的方式下，不可讓立委問答的方式，接近對行
2 政院官員的施政質詢。因為若達到接近對行政院官員的質詢，就違反
3 了憲法區分對總統與對行政院長的對待方式。

4 在上述理解之下，系爭條文職權法第 15 條之 4 第 2 項，有合憲解
5 釋空間。只要黨團協商之問答方式，能夠在尊重總統，未達到質詢的
6 程度，也能夠讓立委「對總統報告不清楚處有權提問請總統補充報
7 告」的權力之間，達成平衡。

8 新、舊職權法第 15 條之 4 的第一、二項，就規定了立委就總統國
9 情報告不明瞭處可以提問，無論是口頭或書面等事項，均由黨團協商
10 決定，即可明示國情報告和施政報告之被質詢者即問即答顯然不同。
11 否則何必需要黨團協商？

12 從而，新法第二項新增之「依序即時回答」，也要遵循前述之不
13 同，不可解釋為即問即答，自然無違憲問題。聲請人一就 15 條之 4 第
14 1、2、3 項綜合觀之，即謂「此與立委向總統行使質詢權、總統對立
15 法院負備詢義務無異」，顯然對於舊法原本文字就認為有違憲問題，
16 自應提出修法，並需要在修法未果後方得依照憲法訴訟法第 49 調聲請
17 憲法審查，卻針對一脈相承之新法聲請憲法審查，即屬程序要件不
18 備，憲法法庭就此應為不受理判決。

19 本鑑定意見可以同理聲請人所擔憂之情況，大法官在 113 年憲暫
20 裁字第 1 號，將新增「依序即時回答」之職權法第 15 條之 4 儼然視為
21 「洪水猛獸」，或許擔憂少數總統於國會進行國情報告，可能會遭遇
22 到的困境，故提出釋憲。此次修法雖然合憲，但衡諸我國黨團協商以
23 及立法院實際生態，在運作上是否參酌 1992 年修憲後，總統向國民大
24 會國情報告，並於國民大會大表建言完畢後，總統再做綜合答復（即
25 統問統答）之憲政先例，即為已足？蓋職權法第十二章規範黨團協
26 商，第 71 條規範黨團協商結論產生效力之程序，第 72 條規範立委對
27 協商結論異議之規定，若無異議或異議不成立，則協商結論即生效

1 力。然而於總統進國情報告，立委若不遵守黨團協商結論，該如何處
2 理？立法委員行為法第 7 條規範立法委員應秉持理性問政，共同維護
3 議場及會議室秩序，不得有十項行為²⁶，立委不遵守黨團協商結論可
4 能會有該十項行為的若干項，至少有「其他違反委員應共同遵守之規
5 章」之事由，應送紀律委員會處理，但在我國立法院實務運作，立法
6 委員行為法第 7 條並未嚴格被遵守，從而總統國情報告之相關程序是
7 否需要制定得更詳盡，但未必能操作順利，即有討論空間。

8 (5) 第 3 項「要求總統書面回覆」違憲

9 職權法第 15 條之 4 第 3 項，要求總統書面回覆，此點已經超越了
10 憲法增修條文第 4 條第 3 項的「聽取報告」的文義範圍。

11 前面說明，總統為了準備口頭報告，可將事前準備的書面報告送
12 交立法院，這沒有增加總統額外的義務。但在口頭報告與口頭說明之
13 後，還要求總統書面答復，這已經超越了該次總統報告的義務。因
14 此，第 15 條之 4 第 3 項要求總統在報告後還要書面答復，已經接近書
15 面質詢答復，超過了當次總統國情報告的範圍。

16 可以推知立委制定職權法 15 條之 4 第 3 項規定，應該是基於欲匡
17 正我國「總統有權無責、行政院長有責無權」之憲政困境所由設，然
18 而在文字上確有受到訾議空間。析言之，職權法 18 條立委可對行政院
19 長及各部會首長提出口頭或書面質詢，口頭質詢之答復採即問即答，
20 另於同法第 22 條規定：「未及答復部分，應於十日內以書面答復。但
21 質詢事項牽涉過廣者，得延長五日。」針對書面質詢部分，未為回復
22 期限之相關規定。由此觀之，職權法第 15 條之 4 第 3 項規定，顯然總

26 一、不遵守主席依規定所作之裁示。
二、辱罵或涉及人身攻擊之言詞。
三、發言超過時間，不聽主席制止。
四、未得主席同意，插言干擾他人發言而不聽制止。
五、破壞公物或暴力之肢體動作。
六、佔據主席台或阻撓議事之進行。
七、脅迫他人為議事之作為或不作為。
八、攜入危險物品。
九、對依法行使職權議事人員做不當之要求或干擾。
十、其他違反委員應共同遵守之規章。

1 統比起行政院長及各部會首長，回復期限之規定顯然誤解國情報告之
2 本質，並使總統比起行政院長及各部會首長，受到更嚴格的期限規
3 制。從而，建議條文應修正為：就立法委員第一項之書面問題，「總
4 統得轉交總統所屬或關係院及其所屬機關（構）書面回覆。」則屬合
5 憲，過去國民大會聽取總統國情報告並檢討國是提供建言實施辦法第
6 第 6 條規定：「代表檢討國是，提供建言之發言紀錄，由秘書處整理
7 送建言代表校正後，送請總統參考，並應移送有關機關確實處理並具
8 體答復。」亦與本專家諮詢意見書所提建議相符。

9 （二）質詢部分：第 25 條

10 1. 就各聲請人意見書之回應

11 ① 官員（被質詢人）的言論自由受侵害？

12 聲請人一認為，針對第 25 條第 1 項「禁止反質詢」規定，會傷害
13 官員之言論自由（聲請人一，暫時處分聲請書，頁 10）。聲請人二認
14 為，第 25 條第 2 項使被質詢人被迫須為一定之政治性言論或揭示特定
15 資訊，已侵害受憲法保障之消極不表意自由（聲請人二，法規範憲法
16 審查聲請書，頁 8）。

17 首先須澄清，只有行政院院長和行政院各部會首長才有受質詢義
18 務。憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定：「……立法委員在開會
19 時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」故人民不會受
20 到立委質詢²⁷。

21 聲請人一和二認為，針對第 25 條第 1 項禁止反質詢規定和第 2 項
22 限制答復，會傷害官員之言論自由，似乎認為屬於人民「權利」。

²⁷ 在憲法規定中，人民只會因憲法第 67 條受邀備詢：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。」但人民不像政府官員一樣，有出席及答復之義務，可參考司法院釋字 498 號解釋：「立法院所設各種委員會，依憲法第六十七條第二項規定，雖得邀請地方自治團體行政機關有關人員到會備詢，但基於地方自治團體具有自主、獨立之地位，以及中央與地方各設有立法機關之層級體制，地方自治團體行政機關公務員，除法律明定應到會備詢者外，得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。」參酌此號解釋意旨，地方自治團體之公務員都可以衡酌的是否到會說明，更遑論一般人民。

1 被質詢人（行政院院長、部會首長）與國會議員間的關係，在憲
2 法的定位上，屬於權力分立制衡關係，而非政府限制人民言論自由關
3 係。聲請人一說此時算是一種言論自由，錯誤定位了質詢關係下的答
4 復義務的本質。

5 任何官方的正式程序中（包括各種機關調查、法院審理或者機關
6 開會），都必須維護正式程序的順利運作，在此種正式程序的運作
7 中，程序中當事人可在程序允許的情況下發言或表示意見。但一般不
8 會說，這種程序上限制其發言表示意見，屬於侵害其「言論自由」。
9 倘若是人民，或許還可以爭執是否有言論自由受到限制。例如，美國
10 最高法院的 *Branzburg v. Hayes* (1972) 案²⁸中，媒體記者想要主張自
11 己被傳喚到大陪審團作證會侵害其憲法保障新聞自由。但美國最高法
12 院認為，法庭傳喚作證是一般人的義務，法庭上被要求講什麼不能講
13 什麼只是法庭義務，原則上與言論自由無關。法庭並沒有禁止記者在
14 其他地方要講什麼不講什麼²⁹。但記者想要主張的是自己因為有新聞
15 自由考量希望能夠在法庭上獲得豁免特權。美國最高法院不認為從保
16 障言論自由角度就可以為記者創造這種豁免特權³⁰。

17 而本案涉及的是行政院官員受質詢與答復，並非人民。美國最高
18 法院在涉及公務員職務言論的 *Garcetti v. Ceballos* (2006) 案³¹中，
19 明確指出，當公職人員根據其職責發表言論時，他們並不是以公民的
20 身分在行使憲法第一修正案（言論自由）的權利，憲法並不保護他們
21 的言論免受雇主的懲戒。地區檢察官在撰寫備忘錄時並不是以公民身
22 份發言，因此，他的言論不受第一修正案（言論自由）的保護。第 25
23 條第 2 項所稱之被質詢人，即公務員，所稱公務員，其實係以在立法
24 院出席聽證會或依法接受立法委員質詢之公務員為限，與一般公務人
25 員無涉，更不可能殃及民眾。

²⁸ *Branzburg v. Hayes*, 408 U.S. 665 (1972).

²⁹ *Branzburg v. Hayes*, 408 U.S. 665, 682 (1972).

³⁰ *Id.* at 689-690.

³¹ *Garcetti v. Ceballos* 547 U.S. 410 (2006).

1 本案中聲請人一、二主張，行政院高官因為憲法與法律規定的質
2 詢答復義務，侵害了其言論自由，著實誤解了言論自由基本權是保障
3 人民的，而不是保障屬於受權力分立制衡規範的政府官員。

4 **②「不得反質詢」妨礙有效之政策辯論，不利於責任政**
5 **治之落實，使權力分立原則遭致破壞？**

6 聲請人一認為，相關規定防礙政策辯論，不利責任政治落實。

7 聲請人一沒有具體指出，到底是「反質詢」防礙政策辯論？還是
8 「不得拒絕提供資料」、「不得隱匿資訊」、「不得虛偽答復」、
9 「不得有其他藐視國會之行為」？根據聲請人一該段落論點的排列順
10 序，在這句話後面才討論該條第 2 項的問題，故可以從上下文中推
11 論，聲請人一這段應該是指第 1 項的「不得反質詢」造成了「防礙政
12 策辯論」。不過，若從「辯論」一詞，指口頭辯論，也可能涉及「不
13 得隱匿資訊」、「不得虛偽答復」、「不得有其他藐視國會之行
14 為」。

15 一，質詢制度不是為了「政策辯論」，而是立委對行政院施政方
16 針或施政報告有不清楚處或質疑處，提出質疑。頂多可說，官員的答
17 復，只是為了捍衛其「施政方針和施政報告」作「辯護」，而非與立
18 委作「政策辯論」。

19 甚至，若參考加拿大下議院議事規則（2023 年版）第 39 條乃關
20 於質詢之規定：「(1) ……但在提出或答復任何此類問題時，不得提
21 出任何論點、意見、事實，除非是為瞭解釋問題所必要；在答復任何
22 此類問題時，不得對問題所涉及的事項進行辯論。³²」還明確禁止答
23 復時進行辯論。可見質詢答復制度不是讓官員作辯論之用。

³² Canada, Standing Orders of the House of Commons — Consolidated version as of September 18, 2023, section 39 (Questions on the Order Paper).

(1) Questions may be placed on the Order Paper seeking information from ministers of the Crown relating to public affairs; and from other members, relating to any bill, motion or other public matter connected with the business of the House, in which such members may be concerned; but in putting any such question or in replying to the same no argument or opinion is to be offered, nor any facts stated, except so far as may be necessary to explain the same; and in answering any such question the matter to which the same refers shall not be debated.).

1 二，若是為了「捍衛施政方針和施政報告」之「辯護」，應該沒
2 有需要「反質詢」、「虛偽答復」、「其他藐視國會行為」。禁止上
3 述三種行為，應不會防礙官員的政策辯護。

4 三，至於「隱匿資訊」之用語，或有爭論。蓋隱匿一詞只有「隱
5 藏、躲藏」之意，未必具有惡意，官員有時為了辯護政策，這些政策
6 之資訊尚未達可揭露之成熟程度，提早揭露反而會胎死腹中或有其他
7 不合公益之結果，從而會選擇只講有利的資訊，而隱匿不利或不適合
8 揭露之資訊。故此一「隱匿資訊」用詞，恐防礙官員的政策辯護，可
9 以刪除，或加上「無正當理由之隱匿資訊」來加以限縮適用。

10 ③主席裁決國防外交機密資訊將侵害國防外交等行政特 11 權？

12 職權法第 25 條第 2 項規定，僅有「為避免國防、外交明顯立即之
13 危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外」，才能不答復或提供
14 等。聲請人認為會洩漏國防外交機密，侵害其行政特權。

15 實際上，過去幾十年來立法院質詢國防外交事項，立法院內自己
16 有內部相關規定，可採取不公開會議、秘密會議等。倘若認為這些既
17 有機制與運作都不夠，那麼現況過去幾十年都違憲？

18 如果官員真的認為不小心會洩漏國防外交機密，可以選擇採取其
19 他方式保護國防外交機密，並被罰鍰 20 萬。但官員可以根據職權法第
20 25 條第 7 項的法院救濟程序，去爭執自己符合例外事由而不該被處
21 罰。

22 2 職權法第 25 條逐項、句檢視

23 ①修正條文對照

24 由於此次修改職權法第 25 條，修改為 9 項規定，就算要論述合憲
25 違憲，也必須針對這 9 項逐項論述。以下先提供修正對照表，並將項
26 次標示。

新法	舊法
----	----

第十條(修正)	(1) 質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，<u>並不得反質詢。</u> (2) 被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者<u>並經主席同意者外</u>，不得拒絕答復、<u>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。</u> (3) <u>被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席。</u> (4) 被質詢人違反第一項至第三項規定，主席得予制止、<u>命出席，並得要求被質詢人為答復。</u> (5) <u>被質詢人經主席依前項規定制止、命出席或要求答復卻仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人二萬元以上二十萬元以下罰鍰。</u> (6) <u>前項情形，經限期改正，逾期仍不改正者，得按次連續課處罰鍰。</u> (7) <u>前二項罰鍰處分，受處分者如有不服，得於處分書送達之次日起二個月內，向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。</u> (8) <u>違反第一項至第三項規定之政府人員，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，移送彈劾或懲戒。</u> (9) <u>政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。</u>	質詢之答復，不得超過質詢範圍之外。 被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者外，不得拒絕答復。 被質詢人違反第一項規定者，主席得予制止。
----------------	---	---

- 1 ② 第 25 條第 1 項之禁止「反質詢」規定合憲
- 2 此次修正，在第 25 條第 1 項原來的「答復，不得超過質詢範圍之
- 3 外」，新增了「（答復）並不得反質詢」。
- 4 一，前已說明，答復不是為了辯論。
- 5 二，「反質詢」本身就已經「超過質詢範圍」，故嚴格來說，新
- 6 增禁止反質詢，並沒有增加原條文之限制，只是將原條文中「超過質
- 7 詢範圍」作一例示。

1 三，各國法規都要求，答復時不能超過質詢範圍，而反質詢超過
2 質詢範圍，其實都在各國既有「不得超過質詢範圍」的涵蓋範圍內。
3 故禁止反質詢與各國規定內涵一樣。

4 四，加拿大下議院議事規則（2023 年版）第 39 條規定：「……
5 但在提出或答復任何此類問題時，不得提出任何論點、意見、事實，
6 除非是為瞭解問題所必要；在答復任何此類問題時，不得對問題所
7 涉及的事項進行辯論。³³」不許受質詢官員反面進行辯論。

8 五，紐西蘭的《議會常規法》（Standing Orders of the House
9 of Representatives）第 396 條（答復內容）規定：「(2) 對任何問
10 題的回覆必須簡明且限於所問問題的主題，且不得包含：…(b) 論
11 點、推論、指責、綽號或諷刺性表達，或 (c) 對議會或任何議員的
12 貶低性提及，或任何冒犯性或不合議會規範的表達。³⁴」一樣地，紐
13 西蘭也規定，答復就只需要就原問題回答，而不可去指責、諷刺、貶
14 低、冒犯提問者，也與「不得反質詢」概念接近。

15 六，聲請人質疑，「反質詢」概念不清楚，違反法律明確性原
16 則。反質詢的概念就是反過來提出質疑或問題。這個概念非常容易理
17 解，符合了一般人可理解、受規範者可預見的標準，且若因此被處罰
18 還有司法救濟途徑。故沒有違反法律明確性原則。且前已說明，「反

³³ Canada, Standing Orders of the House of Commons — Consolidated version as of September 18, 2023, section 39 (Questions on the Order Paper).

(1) Questions may be placed on the Order Paper seeking information from ministers of the Crown relating to public affairs; and from other members, relating to any bill, motion or other public matter connected with the business of the House, in which such members may be concerned; but in putting any such question or in replying to the same no argument or opinion is to be offered, nor any facts stated, except so far as may be necessary to explain the same; and in answering any such question the matter to which the same refers shall not be debated.).

³⁴ New Zealand, Standing Orders of the House of Representatives Section 396(Content of replies)

(1) An answer that seeks to address the question asked must be given if it can be given consistently with the public interest.

(2) The reply to any question must be concise and confined to the subject matter of the question asked, and not contain—

(a) statements of facts and the names of any persons unless they are strictly necessary to answer the question, or

(b) arguments, inferences, imputations, epithets, or ironical expressions, or

(c) discreditable references to the House or any member of Parliament or any offensive or unparliamentary expression.....

1 質詢」已經超過「原質詢範圍」，並未擴大原條文限制，只是將原條
2 文限制的「超過質詢範圍」給予例示，明示了「超過質詢範圍」的一
3 種情形。故不但沒有違反法律明確性，而且是讓原本的「超過質詢範
4 圍」更加明確。

5 反質詢既然是超出質詢範圍，但個案當下認定時，因欠缺客觀仲
6 裁者（如法官）來決定是否違反，且第25條第5項又規定違反第1項
7 者處以罰鍰，確實會造成被質詢人心理上的負擔，且無助於國會之正
8 常運作，故建議第25條第5項處罰規定排除違反同條第1項之情況，
9 使第25條第1項成為訓示規定，一來可以使國會運作更為健康，二來
10 可以讓行政官員受質詢時可以更尊重立法權之行使。故第25條第1項
11 雖未違反法明確性而合憲，但不宜對違反此項規定者除以罰鍰。

12 ③ 第25條第2項新增「並經主席同意者外」

13 職權法第25條第2項，在原有的「為避免國防、外交明顯立即之
14 危害或依法應秘密之事項者」加了一句「並經主席同意者外」。聲請
15 人一質疑，此會讓能不能拒絕答復，交由主席定奪，影響行政院官員
16 的答復自由。

17 其實，此一條文只是讓現實運作更加順暢。主席不僅是委員按民
18 主程序所選出，按內政部會議規範第17條規定，主席之任務包括「維
19 持會場秩序，並確保議事規則之遵行」、「答復一切有關會議之詢
20 問，及決定權宜問題與秩序問題」，任何的議事程序，有無違反規
21 定，都須要有主席作初步認定，倘若沒有由主席作初步認定，只會讓
22 雙方繼續爭執。亦即，當受質詢者認為出現此種事由時，可向主席說
23 明，一般而言若有最低程度釋明，主席也會同意。在主席初步認定並
24 指示後，提問者就不會對同一問題窮追猛打。倘若關於是否有國防
25 交秘密事由無人初步認定，質詢者會繼續追打，只會讓質詢答復過程
26 無效率且容易產生爭吵。

1 ④第 25 條第 2 項新增四種態樣

2 職權法第 25 條第 2 項，在原有的「不得拒絕答復」外，增加了不
3 得「拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行
4 為」。

5 首先論述「不得拒絕提供資料」之意涵。在口頭答復中，其實沒
6 辦法現場提供資料。但法律解釋上，不能解釋為「提供資料」是寫
7 錯，應解釋為「在口頭答復時，立委要求官員事後補提資料，官員不
8 得拒絕事後補提資料」。在原本職權法第 22 條規定中，對於行政院官
9 員「未及答復部分」，本來就可以要求再以書面答復³⁵。因此，此處
10 要求官員除有「國防外交事由、依法應秘密之事項外」不得拒絕提供
11 資料，只是將職權法第 22 條的義務內容再次教示。實際上因現場無法
12 提供，也不會有因為現場不提供而被後續「制止、制止後仍違反而被
13 處罰」的問題。故此部分合憲。

14 其次，除國防外交機密外「不得隱匿資訊」，官員可能有其他政
15 策上或其他考量需要暫時隱匿部分資訊，應該是有政策執行上所需，
16 已如前述。因此，不得「隱匿資訊」有違憲疑慮，除非限縮「無正當
17 理由」情況之隱匿資訊，始為合憲。

18 第三，不得「虛偽答復」。誠實信用原則此一法律上的帝王條
19 款，在各法領域普遍適用，當然包括不得「虛偽答復」。吾人以為，
20 任何正式法律程序，都不應該虛偽答復，這是一個政府應該強化的行
21 為規範或社會風氣，屬政府重大利益，且在討論施政方針施政報告
22 時，更是如此。而且，此處也看不出來官員「虛假答復」是一種值得
23 保護的利益或權利。再次強調，官員在此程序中履行其質詢答復義
24 務，沒有言論自由。

³⁵ 立法院職權行使法第 22 條：「依第十七條及第十八條提出之口頭質詢，應由行政院院長或質詢委員指定之有關部會首長答復；未及答復部分，應於十日內以書面答復。但質詢事項牽涉過廣者，得延長五日。」

1 第四，最後面的「有其他藐視國會之行為」，或有人認為這也屬
2 於不明確規定，但如前解釋，國會本來就有固有特權，可以處罰各類
3 的藐視國會行為。而藐視國會行為態樣很多。在澳大利亞、紐西蘭、
4 新加坡等國，在法規中就只使用藐視國會行為的概括條款。現實上因
5 為此時只有口頭答復，會出現的不當行為，想像中也只有口頭答復時
6 可能出現的各種不當答復行為。若將條文改寫為「（口頭答復時的）
7 其他不當行為」，也不會比「（口頭答復時的）藐視國會」來得嚴
8 謹。畢竟「藐視國會」還須要有不尊重之意。況且，此部分對應的是
9 行政罰鍰，對行政罰鍰要件的法律明確性要求，本來就低於刑事責任
10 要件的法律明確性要求。在現行法規中，有太多法規最後都會有「其
11 他不當行為」之類的概括規定。且處罰的更重。例如，兒少法第49條
12 在14款行為之後，寫一款「十五、其他對兒童及少年……為不正當之
13 行為」，且處罰金額高達60萬。而此處的「其他藐視國會行為」，僅
14 處2萬以上20萬以下，相比之下，此一「（口頭答復時的）其他藐視
15 國會行為」，官員可理解，也可預見，若被處罰也可透過後續司法救
16 濟釐清，故沒有違反法律明確性。

17 綜合上述，第25條第2項新增四種態樣中，僅有「隱匿資訊」四
18 個字可能違憲，其他三種態樣均合憲。

19 第25條第2項規定被質詢人不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿
20 資訊、虛偽答復，而這些行為都是藐視國會之行為的例示規定，由於
21 新法增定行政罰，使得被質詢人確有法律禁止之行為，但其實是有正
22 當理由，並非出於藐視國會的動機時，現行第25條第2項規定的文字
23 呈現模式無法包括該合理情況，故建議修改為：

被質詢人不得拒絕答復、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。但有下列情形之一並經主席同意
者，不在此限：

一、為避免國防、外交明顯立即之危害。

二、依法應秘密之事項。

三、其他正當理由。

1 附帶一言，針對第 25 條第 2 項規範被質詢人拒絕答復、拒絕提供
2 資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為，是類行為不單
3 單只有政治責任的考量，而是已有誤導（甚至欺騙）立法者等侵害立
4 法權之行為，造成錯誤立法或怠於立法，可能構成國家賠償責任³⁶，
5 造成人民權益、國家法益之侵害，已屬法律責任之範疇，就職權行使
6 法第 25 條各項規定，113 年憲暫裁字第 1 號大法官認為：「上開規定
7 將憲法上之政治責任規定，立法轉換為法律責任之結果，非無違反憲
8 法責任政治原則之疑慮。」實有商榷空間，蓋職權行使法第 25 條第 1
9 項、第 3 項，或許是政治責任，但同條第 2 項，已落入法律責任之範
10 疇，應予以澄清。

11 113 年憲暫裁字第 1 號大法官認為：「立法者於憲法無明文之情
12 形下，於規範自身職權行使之法律中，自行立法課予行政院院長及所
13 屬各部會首長受立法委員質詢時之各種具體法律義務，自對行政院院
14 長及所屬各部會首長行使其憲法職權造成一定程度之限制，並有破壞
15 憲法機關間平等相維之憲法精神之虞」，此處亦值得商榷。蓋如「國
16 民法官」亦非憲法明文要求制定之制度，國民法官法規範國民法官如
17 有無正當理由不到場、虛偽之陳述或無正當理由拒絕陳述，均得處以
18 罰鍰，這類規定自然對人民被選任為國民法官後形成一定之限制，雖
19 無憲法明文，亦非法秩序所不許，更遑論公務員為人民的公僕，忠心
20 努力，依法律、命令所定執行其職務（公務員服務法第 1 條參照），
21 行政院院長及所屬各部會首長亦為公務員服務法之受規範對象，立法
22 者就行政官員有違反法律責任之若干行為課處罰鍰，亦是再正常也不
23 過。

³⁶ 詳參李惠宗，立法行為之國家賠償責任之研究，法學叢刊，第 35 卷第 3 期，1990 年 7 月，頁 38-55。董保城、湛中樂，國家責任法—兼論大陸地區行政補償與行政賠償，元照，2005 年 8 月，頁 147 以下。

1 **⑤ 第 25 條第 3 項與第 26 條似有矛盾**

2 新增職權法第 25 條第 3 項：「被質詢人非經立法院院會或各委員
3 會之同意，不得缺席。」規定能否缺席質詢問題。但修法前第 26 條
4 （修法後為第 26 條第 1 項）：「行政院院長、副院長及各部會首長應
5 親自出席立法院院會，並備質詢。因故不能出席者，應於開會前檢送
6 必須請假之理由及行政院院長批准之請假書。」規定了可以向立法院
7 請假。第 26 條本身說只要有請假書，就能「請假」，但新增第 25 條
8 第 3 項卻說「要經過院會或委員會同意」。二規定彼此矛盾。

9 本意見書認為，二種規定雖然都有其道理，因為只是單純的開會
10 行政事項。但必須二選一，此只能說二規定產生矛盾，即行政官員請
11 假，行政院長批准，但立法院院會或委員會如不准，或相反之情形，
12 則該受質詢之官員將無所適從；如從實務運作觀點來檢視前述兩個條
13 文，第 26 條較為簡易，也尊重行政一體下具體且可行，第 25 條第 3
14 項「要經過院會或委員會同意」，對於臨時請假之官員實乃緩不濟
15 急，且立法院院會或委員會，並非永遠處於正常運作的開會狀態，如
16 剛好在杯葛、佔據主席台時，要如何行使該同意權？從而本意見書建
17 議留下第 26 條、刪除第 25 條第 3 項。如果要保留第 25 條第 3 項，建
18 議第 25 條第 5 項處以罰鍰之規定排除第 3 項之違反情況，使第 25 條
19 第 3 項成為訓示規定即可。

20 **⑥ 第 25 條第 4 項中主席議事指揮權部分**

21 職權法第 25 條第 4 項規定修正為「主席得予制止、命出席，並得
22 要求被質詢人為答復。」

23 先整理一個表格，說明第 25 條第 1 項至第 3 項的規定，以及第 4
24 項主席可以作的對應行為。

25 表：第 25 條第 4 項主席得作的行為對應違規行為

不得超過質詢範圍	制止	主席得予 制止、 <u>命</u> <u>出席，並</u> <u>得要求被</u>
不得反質詢（合憲）	制止	
不得拒絕答復（合憲）	要求答復	
不得拒絕提供（教示第 22 條規定，合憲）		

不得隱匿資訊（可能違憲）	要求答復	質詢人為 答復。
不得虛偽答復（合憲）	制止	
不得有其他藐視國會行為（合憲）	制止	
不得缺席（與第 26 條第 1 項矛盾）	命出席	

1 由於跟「制止」有關的行為義務本身都合憲，故「制止」也合
2 憲。

3 其次，「命出席」乃跟第 25 條第 3 項不得缺席有關，但如上所
4 述，第 25 條第 3 項與第 26 條第 1 項矛盾。如前所述，第 25 條第 3 項
5 規定本身也可能合憲，故命出席也是要求行政院官員遵守憲法所求之
6 受質詢義務。故「命出席」本身也屬合憲。

7 最後，「得要求被質詢人為答復」本身適用的情況有二種，針對
8 「不得拒絕答復」沒有問題，但針對「不得隱匿資訊」可能有問題。
9 但有問題的是第 25 條第 2 項之「不得隱匿資訊」，而非第 25 條第 4
10 項的「得要求備質詢人為答復」。故此句話亦屬合憲。

11 ⑦第 25 條第 5 項、第 6 項、第 7 項處罰鍰規定與救濟

12 第 25 條第 5 項為因第 4 項被制止等命令後仍持續違反，被處以罰
13 鍰。參考英國、加拿大、澳大利亞、紐西蘭、新加坡等國規定，國會
14 本身就處理藐視國會之特權，且第 5 項之處罰要經院會決議，門檻非
15 常高，故使用頻率勢必很低。故第 5 項規定乃為了維護國會順利運作
16 與維護國會尊嚴所需，用於違反第 2 項之情形者，應屬合憲。

17 但行為人若違反第 25 條第 1 項或第 3 項，此兩項規定本意見書建
18 議改為訓示規定，即可有較為健康的國會秩序，不宜再以第 5 項之行
19 政罰鍰相繩，故建議第 25 條第 5 項修改為：「被質詢人經主席制止或
20 要求答復卻仍違反第二項者，由主席或質詢委員提議，出席委員五人
21 以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人二萬元以上二十萬元以下
22 罰鍰。」

23 第 5 項規定如按照本意見書之建議修改，則第 6 項對於反覆違反
24 者，限期改善仍不改善得連續罰鍰，也為一般常使用之促使違規者守

1 法的機制，屬合憲；第 7 項對於被處罰者提供司法救濟程序，屬對受
2 處罰者的保障，亦屬合憲。

3 **⑧ 第 25 條第 8 項移送彈劾懲戒規定違憲**

4 違反同條第 1 項至第 3 項義務者，經院會決議，可移送監察院彈
5 劾或懲戒。本鑑定意見書認為，國會基於國會固有之特權，對於各種
6 不遵守國會運作規定的行為，均有處罰權力，國會自律是「人民代表
7 的自我形構」(Selbstkonstituierung der Volksrepräsentation)
8 之體現，立法機關本諸人民付託之立法權限，即得自行行程議事規
9 則，決定如何進行立法程序，除非抵觸憲法明文規定或憲法基本原
10 則，否則不生違憲問題³⁷。從而，國會已於第 25 條第 5 項規範行政罰
11 鍰，應已足夠，和監察院為維護公務人員之官箴，所提出之糾舉或彈
12 劾，應已逾越人民代表之自我形構，本意見書認為第 8 項違憲。

13 **⑨ 第 25 條第 9 項虛偽陳述負刑事責任之規定合憲**

14 第 25 條第 9 項新增：「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述
15 者，依法追究其刑事責任。」所謂刑事責任，主要是新通過刑法第
16 141 條之 1 之藐視國會罪。尚須符合程序（由院會決議通過移送，交
17 由檢察官起訴、法院判決）及實體要件。此項只是構成要件明示規
18 定，故屬合憲。

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 人事同意權之行使，參考司法院釋字第 632 號解釋理由書闡明就
22 監察院之人事「由總統提名，經立法院同意任命。此乃制憲者基於權
23 力分立與制衡之考量所為之設計，使總統享有監察院人事之主動形成
24 權，再由立法院就總統提名人選予以審查，以為制衡。」人事同意權
25 亦屬於憲法明定賦予立法院之憲定職權，至於如何審查、審查資料、
26 審查時程及議程等，如不具有重大明顯瑕疵，應尊重議會自律原則

³⁷ 詳：翁岳生，憲法之維護者，元照，2022 年 6 月，頁 107。

1 ³⁸。凡此，足見人事同意權是一種總統與立法院之分享權，總統與立
2 法院應共同落實責任政治、並履行對憲法忠誠之義務。

3 人事同意權涉及五個系爭條文，被鈞庭暫時處分凍結三個條文，
4 分別為職權法第 29 條之 1、第 30 條第 3 項、第 30 條之 1。鈞庭之所
5 以做出暫時處分，或許和聲請人同聲強調保障被提名人的個資、隱私
6 權，而忽略了這是對於憲法機關和獨立機關之崇高公職（下簡稱崇高
7 公職）審查程序之要求。故以下指出，對於崇高公職被提名人，本應
8 接受最高民意機關之審查，而獲得民主正當性之肯認，至於個資、隱
9 私之保護在法制上本有調和機制，實不宜據此迴避審查。

10 一、第 29 條之 1：侵害被提名人個資、特種個資、隱私權？

11 職權法新增第 29 條之 1，聲請人一於聲請書第 12 頁以下質疑：
12 「被提名人應提供……之資料範圍，並非全與被提名職務具有關聯性
13 （例如：財產、稅務），已明顯不合於比例原則之要求，且被提名人
14 經要求提供之資料，若涉及個人資訊，尤其特種個人機敏資料（諸如
15 病歷、犯罪前科等），則該等資料一經被提名人提供，即使個人隱私
16 資訊曝於公眾之視野下，將使被提名人（人民）之資訊隱私權受有侵害
17 而難以回復。又系爭規定一並未就立法院對於被提名人所提供之資料
18 設有任何保密義務之規範，使該等資料將毫無保留暴露於公眾目光眼
19 前，更易致資訊隱私權受有難以回復之重大損害。」對此分析如次：

20 1. 須說明者，聲請人一上述所指摘，都是針對第 29 條之 1 第 1
21 項的資料「學歷、最高學歷學位論文、經歷、財產、稅務、刑
22 案紀錄表及其他審查所需之相關資料」，聲請人一並無提到第
23 29 條之 1 第 2 項「資格和適任性問題之資料」。但鈞庭暫時處
24 分裁定中，顯然已將聲請人一指摘系爭規定第 29 條之 1 第 1
25 項，改為討論第 29 條之 1 第 2 項之資料。

³⁸ 相關討論，可參：司法院釋字第 632 號解釋彭大法官鳳至、余大法官雪明共同提出之不同意見書；林子儀、葉俊榮、黃昭元、張文貞，憲法一權力分立，新學林，2022 年，第五章立法權「5.3.3 議會自律與人事同意權之行使」。

- 1 2. 聲請人一認為，就審查這些憲法和獨立機關之被提名人，要求
2 提供這些資料已經過多，違反比例原則。但聲請人一也沒有說
3 明，為何對於崇高公職，不能要求這些資料？為何要求這些資
4 料違反比例原則？
- 5 3. 系爭規定並未強制規定公開被提名人提供之資料，只明定「提
6 供立法院參考」，而非寫「提供立法院對外公開」。聲請人一
7 必須釋明，該條文有要求被提名人所提供資料要公開。
- 8 4. 系爭規定雖未曰要公開及保密，然而仍有個人資料保護法之適
9 用，立法院雖掌有被提名人之財務資料與刑案紀錄表與其他答
10 覆資料，只是作為內部審查參考用；若立法院相關人員在沒有
11 正當目的之前提下公開揭露這些資料，會違反個人資料保護
12 法，包括會有個資法第 41 條之刑責。但是，若從資料中發現
13 有問題之處，立委基於行使審查權之正當目的，對於特種個
14 資，在符合個資法第 6 條第 2 款「二、公務機關執行法定職務
15 或非公務機關履行法定義務必要範圍內，且事前或事後有適當
16 安全維護措施」，對於一般個資，在符合個資法第 15 條第 1
17 款「一、執行法定職務必要範圍內」，仍可為適當之利用。從
18 而，任何公務機關與非公務機關均一體適用個人資料保護法，
19 亦即不可在沒有正當事由下公開或利用該等資料。
- 20 5. 況且被提名人對第 29 條之 1 第 1、2 項所提供之資料，認為有
21 涉及自己特種個資、敏感資訊隱私問題，就可自行斟酌決定提
22 供之內容，若內容可能有敏感個資，被提名人自己就可以避
23 免；若被提名人認為，實在很難簡化或不提供第 29 條之 1 第
24 1、2 項要求之資料，被提名人也可選擇不被提名。任何人願
25 意擔任崇高公職者，都要接受民意全盤監督，乃理所當然。
- 26 6. 若涉及第 29 條之 1 第 2 項的「資格及適任性問題相關資料」，
27 其實，這部分大多不涉及敏感個資，且根據第 29 條之 1 第 3

1 項規定，其可準用行政訴訟法之拒絕證言事由，可以不提供。
2 包括行政訴訟法第 145 條：「證人恐因陳述致自己或下列之人
3 受刑事訴追或**蒙恥辱者**，得拒絕證言：……」。凡此，有此類
4 調和機制，能兼顧被提名人之個資、隱私保護和民意機關之審
5 查監督，實難率以保護個資、隱私為由來迴避監督審查。故第
6 29 條之 1 第 2 項、第 3 項均合憲。

7 二、第 30 條之 1 第 1 項：癱瘓憲政機關之運行？

8 針對職權法新增第 30 條之 1 第 1 項、第 2 項，聲請人一主張：
9 「又依系爭規定一上開條文所示，被提名人若拒絕提供相關資料，委
10 員會即應不予審查，此將使被提名人陷於**是否提供涉及個人隱私之資
11 訊及得否受委員會審查之兩難**，而立法院更可藉詞不同意被提名人之
12 任命，**妨礙總統或行政院之人事提名**，如此勢必造成人事任命程式之
13 延宕，達到癱瘓相關憲法機關之效果，造成憲政機關之運行難以回復
14 之重大損害。」聲請人三同樣主張：「……如容許依立職法關於人事
15 同意權之規定，透過委員會以不予審查之方式，使立法院得以依法不
16 適時行使同意權或消極不行使同意權，將導致憲政機關不能行使職
17 權、發揮功能，破壞憲政制度之完整，亦使總統無從繼續提名適當人
18 選，侵害總統之人事主動形成權，使憲政制度之破壞及侵害總統權力
19 成為既成事實，對憲法所保障之公益同樣造成無從回復之重大損
20 害。」對此分析如次：

21 1. 從聲請人一前後文來看，聲請人一說承接前一段的規定，亦即
22 第 29 條之 1，被提名人若拒絕提供，委員會就不予審查。仔細
23 看第 30 條之 1 第 1 項內容是：「被提名人拒絕依第二十九條
24 之一第二項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第三項
25 規定提出結文、或拒絕依前條第三項規定具結者，委員會應不
26 予審查並報告院會。」以下以一表格呈現其關係。

27 表：何種情況會不予審查人事案

	資料或具結類型	內容包含個人隱私		
1	(第 29 條之 1 第 1 項) 被提名人之學歷、最高學歷學位論文、經歷、財產、稅務、刑案紀錄表及其他審查所需之相關資料	應包含較多個人隱私		不會不予審查
2	(第 29 條之 1 第 2 項) 書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料	應包含較少個人隱私	拒絕依第二十九條之一第二項規定答復問題或提出相關資料	第 30 條之 1 第 1 項不予審查並報告院會
3	(第 29 條之 1 第 3 項) 被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文		拒絕依該條第三項規定提出結文	
4	(第 30 條第 3 項) 被提名人列席說明與答詢前，應當場具結		拒絕依前條第三項規定具結者	

- 1 2. 若被提名人拒絕提供或省略提供第 29 條之 1 第 1 項的資料，
- 2 不會有不予審查的效果。只有拒絕提供第 29 條之 1 第 2 項的
- 3 資料，才会有不予審查的效果。但第 2 項的資料為「資格及適
- 4 任性有關之問題」之答復的資料，其中應較少涉及個人隱私。
- 5 3. 縱使第 2 項所詢問的問題，涉及個人隱私，同條第 3 項規定：
- 6 「但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得
- 7 拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」被提名人可
- 8 以選擇拒絕回答，而減緩侵害個人隱私之疑慮。行政訴訟法第
- 9 145 條之拒絕證言權，除了「怕受刑事訴追」還包括「蒙恥
- 10 辱」，故認為涉及自己個人隱私怕公開會蒙恥辱者，可以選擇
- 11 拒絕提供。此調和機制已經緩和了對個人隱私侵害的風險。
- 12 4. 被提名人是否會陷入兩難？如前所述，如此重要之公職，若為
- 13 了保護自己個人隱私，可以選擇不被提名或退出提名審查，但
- 14 不能又想要擔任重要公職，又堅持不想要接受高強度的審查。
- 15 5. 聲請人一主張：「妨礙總統或行政院之人事提名，如此勢必造
- 16 成人事任命程式之延宕，達到癱瘓相關憲法機關之效果，造成

1 憲政機關之運行難以回復之重大損害」。一方面，立法院沒有
2 妨礙總統或行政院之人事提名，立法院只是在作人事審查。二
3 方面，是否會有人事同意不容易通過，有癱瘓憲政機關之結
4 果，未必是此規定的問題，而是現實上總統所屬政黨在立法院
5 不是多數黨的結構性問題，或者總統所提名人選不適當所致。

6 三、第 30 條之 1 第 2 項被提名人虛偽陳述之罰鍰

7 職權法第 30 條之 1 第 2 項規定：「被提名人違反第二十九條之一
8 第三項或前條第三項規定，於提出結文或具結後答復不實、隱匿資料
9 或提供虛偽資料者，委員會應不予審查並報告院會。經院會決議者，
10 得處新臺幣二萬元以上二十萬元以下之罰鍰。」

11 暫時處分書提及：「被提名人尚不具被提名出任之公職人員身
12 分、亦非司法訴訟案件當事人或證人，其因上開規定結合同法第 29 條
13 之 1 第 2 項規定，而被課予揭露或提出受詢問事項之相關資料之廣泛
14 義務，甚至可能因其答詢內容或所提供之資料而受到裁處罰鍰之制
15 裁。僅從形式上觀之，其受憲法保障之相關權利，包括人格尊嚴、隱
16 私權等，極可能因此遭受侵犯……」。

17 隱匿資料或提供虛偽資料、不能據實回答，凡此違反誠信原則帝
18 王條款之行為，不僅在社會生活中令人厭惡，更何況未來要擔任崇高
19 公職者，在國會殿堂公開場合為之，儼然構成刑法第 214 條使公務員
20 登載不實罪，如何還能主張人格尊嚴、隱私權？更何況如前所述，為
21 保護被提名人之個資、隱私，本有調和機制，無庸使被提名人冒著干
22 犯使公務員登載不實罪之風險，而言違心之論。更何況第 30 條之 1 只
23 規定不予審查，至多經過院會決議處以罰鍰，立法者對此不正行為已
24 採取較刑罰為低之法律效果，無違反比例原則。

25 四、小結

26 綜合而言，立法院人事同意權是制憲者基於權力分立與制衡之設
27 計，而為之憲定職權（司法院釋字第 632 號解釋理由書參照），總統

1 提名崇高公職之人事雖有主動形成權，但在「形成」之過程中，仍應
2 考慮政治現實，法國總統即使是少數執政，任命總理時縱使不須國會
3 同意，仍然會考量政治現實，任命國會能接受之人選，從而，我國總
4 統在提名崇高公職時，應比照法國，提名為國會（立法院）多數能接
5 受之適當人選，尤應避免提名高度爭議人選，致牽累其他應無太大爭
6 議之人選，如因提名人選未及獲立法院同意，而有「癱瘓」憲政機關
7 正常運作之情事，這也是總統未能考慮政治現實所致；至於行政院長
8 提名獨立機關之人事如遭遇類似問題，亦同。

9 另爭點題綱就職權行使法第31條，未見聲請人在聲請書內具體指
10 摘該條有何種違憲之具體理由，且此次修法僅增訂就立法院同意權行
11 使之結果，行政院長之相關程序，應屬合憲。

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

15 前已就國會調查權之性質、權限、比較法觀察等加以闡述已多，
16 秉持該等論述，檢視聲請書及憲法法庭暫時處分之若干論述，之後
17 **（五）聽證會部分**，也是國會踐行調查權之正式嚴謹程序，本專家諮
18 詢意見書中就調查權及聽證會部分，不擬逐條釋義。茲就聲請書及憲
19 法法庭暫時處分中瑣瑣大者，析論如次：

20 **1. 113年憲暫裁字第1號誤讀了釋字第585號解釋**

21 113年憲暫裁字第1號指出：「立法院得行使調查權之調查事
22 項，依本項規定，係『相關議案或與立法委員職權相關之事項』，涵
23 蓋範圍相當廣泛，且僅須與『立法委員職權相關』，而非必與立法院
24 職權相關，即可為之，凡此皆與釋字585中明確要求調查事項，須與
25 立法院行使憲法職權有重大關聯之要件限制，有明顯差異。」

26 然前開見解，大法官漏引了釋字第585號解釋首先開宗明義闡釋
27 國會調查權為國會固有權之論述，僅引述該號解釋中有關立法院行使

1 其憲法職權所必要之輔助性權力與其後的論述，有「避重就輕」的問
2 題，忽略固有權之論述，即誤讀了釋字第 585 號解釋。釋字第 585 號
3 解釋中，大法官是認為立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本
4 其固有之權能自得享有一定之調查權，即為國會調查權。並因為該號
5 解釋處理的是 319 正副總統遭受槍擊的刑事司法案件，涉及司法權的
6 獨立運作，故大法官在闡述國會調查權雖然是立法者的固有權，並明
7 示立法院調查權所得調查之對象或事項，仍有限制，在於：(1)「欲調
8 查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者」、(2)「行使
9 調查權如涉及行政特權，即應予以適當之尊重」，此二項限制之明示
10 乃是因為原因案件是一個刑事司法案件，大法官為了避免立法權過度
11 侵害司法權、行政權，才畫出了紅線，釋字第 585 號解釋並沒有將國
12 會調查權僅限於此二項限制，若國會調查權只限於「立法院行使憲法
13 職權有重大關聯之要件」，將失之過窄，則國會調查權之固有權性
14 質，將被淘空。

15 **2. 113 年憲暫裁字第 1 號引用釋字第 325、585、729 號解釋檢視**
16 **職權法調查權，有失偏頗**

17 大法官引用釋字第 325、585、729 號解釋檢視職權法調查權，有
18 失偏頗。該三號解釋涉及監察權、國會對刑事案件行使國會調查權，
19 與檢察機關偵查案件，故對於國家機關獨立行使職權受憲法之保障
20 者，國會調查權之行使須受到限制，並須顧及關係人之權益（如名
21 譽、隱私、營業秘密等），立法院職權行使法新增定第 46 條之 2，亦
22 是將前述憲法解釋意旨明文化。可知立委行使國會調查權自須相當謹
23 慎，這些規範不僅使國會調查權之行使難有濫用情形，因此非屬於涉
24 及上述有關國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，國會基於其固有
25 之調查權，即有行使的空間，且行使時本須顧及關係人之權益。

26 113 年憲暫裁字第 1 號，大法官就國會行使調查權，通案認為需
27 要院會或委員會之決議，而無分國會調查權涉及的案件類型，從而職

1 權法第 45 條第 1 項規範經院會決議所設之調查委員會，以及經委員會
2 決議所設之調查專案小組，均得行使調查權與調閱權一事，大法官即
3 認為和釋字第 325、585、729 號解釋有明顯差異，而有違憲疑義，如
4 此觀點實有商榷空間。蓋若從國會少數委員權益保護之觀點立論，其
5 行使國會調查權很難均得到院會或常設委員會決議之同意，如照前述
6 113 年憲暫裁字第 1 號見解，國會少數委員顯然無法有效行使憲法所
7 賦予之職權。如何使國會少數得以在議事殿堂充分發言、表達意見，
8 以符合國會少數保護原則（Schutz der parlamentarischer
9 Minderheit）³⁹，即屬必要。

10 從比較法觀之，在德國，若法律規定國會少數可以聲請成立調查
11 委員會，亦應規定國會多數不得變更少數調查的調查付託、少數得要
12 求調查證據、得要求由調查受託人先行調查（用以協助人力資源較少
13 的小黨團），得對於在調查程序中所產生之爭議向法院提出爭訟，得
14 向法院聲請管收私人、扣押證物與搜索處所，對於調查報告得提出不
15 同意見書等。蓋若只有在成立調查委員會時承認少數權，然整個調查
16 程序仍由多數主導時，調查程序可能不能如少數所願如期地進行與得
17 出實質的調查結果。至於少數的國會成員比例為何，可以比照憲法訴
18 訟法第 49 條少數立法委員得聲請法律憲法審查之規定，將其定為立法
19 委員總額四分之一以上。⁴⁰

20 3. 國會行使國會調查權「有關人員」之界定及其協力義務

21 職權法第 45 條第 2 項規定：「調查委員會或調查專案小組得要求
22 有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，並得舉行聽證，要求有
23 關人員出席提供證言及資料、物件」，其中所謂「有關人員」之解
24 釋，並非漫無限制，而是須與「有關機關就特定議案涉及事項」相關
25 連之人員，才有提供證言、資料等協力義務。

³⁹ 翁岳生，憲法之維護者，頁 114。

⁴⁰ 陳淑芳，國會調查權在我國法制建置之可能性—兼論德國之法制，發表於：中華民國憲法學會主辦，民國 113 年度專題研討會，2024 年 6 月 1 日。

1 參酌比較法，美國法中，國會調查的事項必須是國會擁有立法權
2 力的主題，才能因不合作證人而被判藐視罪。美國最高法院在奎因訴
3 美國案中也承認了國會調查和傳喚個人的權力存在某些限制，即「不
4 能用於調查與立法目的無關的私人事務」。⁴¹其中「有關人員」之詮
5 釋，必須用於調查與立法目的有關之事務，而不及於無關之私人事
6 務。

7 (五) 聽證會部分：第 59 條之 1 至第 59 條之 9

8 前已提及，聽證會是國會踐行調查權之正式嚴謹程序，綜觀職權
9 法第 59 條之 1 至第 59 條之 9，不僅把行政程序法中聽證程序之大要
10 規範進來，更考量國會行使調查權中涉及職權法第 25 條各項行為者，
11 可能受到行政罰或刑罰之不利效果（僅虛偽陳述者受刑罰處罰），與
12 典型行政法領域一般性的聽證之法律效果相比，影響人民基本權利之
13 程度較為嚴重，且可能對立法權造成危害，故職權法第 59 條之 1 至第
14 59 條之 9 僅就國會聽證程序做更嚴謹的規定，例如第 59 條之 1 第 3 項
15 就隱私、生命、身體或其他自由、營業祕密等，設有不公開及保密之
16 義務等（同條第 4 項參照）；第 59 條之 5 明確列舉得拒絕證言或表達
17 意見之情形。更何況違反規定者均須先經院會決議，且均有事後司法
18 救濟之規定，而國會的組成之多元的，處罰要先經院會決議，非屬易
19 事；況大法官在釋字第 793 號解釋，就「黨產會以聽證程序，取代法
20 院以司法程序判斷決定財產權之變動」一事，大法官在解釋理由書認
21 為：「相關人仍得依相關訴訟途徑尋求救濟，並未排除司法之審
22 查……尚無違反權力分立原則」，秉持相同標準，職權法第 59 條之 1
23 至第 59 條之 9 應屬合憲。

24 三、刑法第 141 條之 1 規定，是否違憲？

⁴¹ See contempt of Congress ,

https://www.law.cornell.edu/wex/contempt_of_congress?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTEAAR01hiJ0RVmWprngdGPecTfcdZcNg3hkidYbAMG7Senf5QVXBxWNCMbVOMI_aem-v5k2mcjN7EftWr4rhALig

1 藐視國會之認定，乃立法院職權行使法第 25 條第 2 項有例示規
2 定，包括拒絕答復、拒絕提供資料、虛偽答復。前已就職權行使法第
3 25 條第 2 項提出意見，我國國會運作實務中，屢有出現因立委問政方
4 式或議事紀律不佳，往往在質詢或備詢過程中，邀請無關人員到會、
5 陳述個人意見或詢問未經查證之事實、使用粗暴語言或甚至是肢體暴
6 力等⁴²，以我國政經社會現況而言，立法院的表現並不為社會普遍接
7 受，是以承認立法院的調查權頗受物議；然由另一角度思考，立法院
8 未配備此等重要的工具，其表現自然受到限制，反而必須利用其他取
9 巧手段行使職權更受非議，如此惡性循環，實非國家之福⁴³。

10 綜上所述，之所以立委需要靠前述方式博取媒體版面，蓋是立委
11 行使國會職權時，並無充足的配備，對於官員於質詢和備詢時之要
12 求，及違反時亦無任何配套規定，此次修法建構具有藐視國會性質之
13 國會調查權，如無相關配套規定，則前述國會亂象仍將重蹈覆轍，故
14 刑法第 141 條之 1 規定乃是國會透過國會調查權完成憲定職權之配套
15 規定，此亦可從比較法視野檢視何以須以刑罰加以相繩。以下細部論
16 之。

17 (一) 美國、德國、日本均有藐視國會罪規定

18 1. 美國

19 美國的藐視國會罪規定在 2 U.S. Code § 192 (拒絕作證或提供
20 文件)，其規定：「任何人經由美國議會兩院的任一方權威傳喚為證
21 人，應就任何在美國議會兩院或兩院通過聯合或同時決議成立的聯合
22 委員會，或任何一院議會的委員會進行調查的事項，提供證詞或提供
23 文件，而故意違反者，或者已經出席但拒絕回答與調查問題相關的任
24 何問題者，將被認定為犯罪，罰款不得超過 1,000 美元，也不得少於
25 100 美元，並處以不少於一個月至不超過十二個月的監禁。」

26 2. 德國

⁴² 陳淳文、吳庚，憲法理論與政府體制，三民，112 年 9 月增訂 8 版，頁 595-596。

⁴³ 董保城、法治斌，憲法新論，元照，2021 年增訂八版，頁 537 以下。

1 在德國國會聽證調查上作偽證，一樣適用一般的偽證罪相關規
2 定。德國刑法第 153 條（虛假未宣誓證詞）規定：「凡作為證人或專
3 家，在法庭或其他有權對證人和專家進行宣誓審查的權威機構面前作
4 出虛假未宣誓證詞者，處以三個月至五年有期徒刑。」第 154 條（偽
5 證）規定：「(1)凡在法庭或其他有權執行宣誓的權威機構面前虛假
6 宣誓者，處以至少一年有期徒刑。(2)在情節較輕的案件中，處以六
7 個月至五年有期徒刑。」

8 不論是否宣誓，只要作出偽證，刑期達到 5 年以下有期徒刑。

9 3. 日本

10 日本刑法第 169 條（偽證）規定：「根據法律宣誓的證人作出虛
11 假陳述時，處以三個月以上十年以下的有期徒刑。」第 170 條（自白
12 減免刑罰）規定：「犯前條罪行的人，如果在該證言所涉及的案件判
13 決確定前或懲戒處分執行前自白，可以減輕或免除其刑罰。」第 171
14 條（虛假鑑定等）規定：「根據法律宣誓的鑑定人、通譯人或翻譯人
15 作出虛假的鑑定、通譯或翻譯時，依照前兩條的規定處理。」

16 在日本，在國會調查上宣誓作證，作出虛偽陳述，處 3 個月以上
17 10 年以下有期徒刑，比我國規定重更多。

18 (二)「聽證時」虛偽陳述罪合憲

19 此次修正新增刑法第 141 條之 1：「公務員於立法院聽證或受質
20 詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處一年以下有期徒
21 刑、拘役或二十萬元以下罰金。」

22 此一條文針對「聽證」和「受質詢」。

23 先討論聽證部分。如前所述，各先進國家在國會聽證上作偽證，
24 只有美國處一年以下有期徒刑，德國處五年以下有期徒刑、日本處十
25 年以下有期徒刑，我國規定相對寬鬆，當屬合憲。

26 有認為聽證時可能沒有要求證人具結，故虛偽陳述不應該被處
27 罰。參考德國規定可知，沒有具結作虛偽陳述，也是破壞整個調查的

1 運作，仍然有刑事責任。只是沒有具結作偽證處 3 月以上 5 年以下，
2 具結還作偽證處 6 月以上 5 年以下。

3 (三)「受質詢時」虛偽陳述罪尚屬合憲

4 有爭議處在於，該條文將「受質詢時」為虛偽陳述，一樣有處罰
5 規定。是否就一定違憲？本意見書認為並不違憲。

6 我們可以參考新加坡的規定。新加坡《1962 年國會特權、豁免和
7 權力法》(Parliament (Privileges, Immunities and Powers) Act
8 1962) 第 20 條，該條包括對成員的不光彩行為、特權濫用和藐視行為
9 的罰款，以及對非成員的藐視行為的罰款。但是，若是更嚴重的破壞
10 國會運作的行為，則可升級到動用刑法，有刑事責任。而且，其刑事
11 責任並非侷限於一般認知的「聽證時不配合」這種情況，包含了其他
12 非聽證調查的各種國會程序的妨礙或不遵守行為。

13 新加坡《1962 年國會特權、豁免和權力法》第 31 條規定了 18 種
14 行為，破壞國會正常運作或不遵守國會議事的行為。
15 第 31 條(犯罪)規定：「任何人不得 —

16 (a)故意不遵守或拒絕遵守議會或委員會的任何規則或命令，或
17 議長根據常規或本法正式作出的任何命令；

18 (b)在沒有正當理由的情況下，不遵守根據第 13 條或第 25 條發出
19 的傳票；

20 (c)因議長或任何議員在議會中的行為或言論，而對其進行襲
21 擊、妨礙、阻撓或侮辱，或在其進出議會時對其進行襲擊、妨
22 礙、阻撓或侮辱；

23 (d)企圖通過武力、侮辱或威脅，強迫任何議員表態支持或反對
24 任何正在或預計將提交議會的提案或事項；

25 (e)在議會官員執行職務時，對其進行襲擊、威脅、侮辱、干
26 擾、阻撓或反抗；

- 1 (f)因議長或任何議員在議會中的行為或言論，而對其進行威脅
2 或發送威脅信件，或挑戰其進行鬥爭；
3 (g)發表任何書面或其他形式的聲明，惡意或虛假誹謗，或反映
4 議長或任何議員的品格，涉及其在議會中的行為或言論；……
5 (k)發表任何書面或其他形式的聲明，惡意或虛假誹謗議會的程
6 序或品格；……
7 (m)拒絕在議會或委員會面前作證或回答任何合法或相關的問題，
8 或提供其掌控下的任何文件，除非基於特權或得到豁免；
9 (n)在議會或委員會面前作為證人時，行為不端或作偽證；
10 (o)向議會或委員會提交任何虛假、不真實、捏造或篡改的文
11 件，意圖欺騙議會或委員會；
12 (p)干擾、威脅、引誘或以任何方式不正當影響任何證人關於其
13 在議會或委員會面前的證詞；
14 (q)無論是否宣誓或作出聲明，故意在議會或委員會面前的調查
15 中對重要問題作出虛假回答；……」

16 可以看得出來，此18種有刑事責任的行為，不只限於國會調查聽
17 證程序的違反者。第(a)款規定「**故意不遵守或拒絕遵守議會或委員**
18 **會的任何規則或命令，或議長根據常規或本法正式作出的任何命**
19 **令」**，不遵守議事規定或議長的命令，都屬於藐視國會行為。倘若部
20 長官員在質詢答復時明確違反規定，議長已經制止或要求其改善，其
21 仍然故意違反議長的命令，也是一種藐視國會行為。

22 其刑責的具體規定寫在同法第36條，將第31條的行為區分為二
23 種等級。其規定：「(1) 任何人違反本法任何條款的，均構成犯罪，
24 經定罪後應負法律責任：……(b) 對違反第31(d)、(o)、(p)或(q)條
25 的行為，處以不超過\$7,000的罰款或不超過3年的監禁，或兩者並
26 罰；以及(c) 對違反本法其他條款的行為，處以不超過\$5,000的罰
27 款或不超過2年的監禁，或兩者並罰。」

1 第 31(d)、(o)、(p)或(q)條的行為中，(o)、(p)、(q)三種行
2 為，都屬於在國會調查時的妨礙調查行為。但除了這 4 種行為之外，
3 其餘的 14 種行為相較輕微，就處 2 年以下有期徒刑。

4 雖然新加坡該法第 31 條的 18 種行為，沒有直接規定質詢答復時
5 虛假陳述，或許是因為新加坡的質詢制度對提問方有嚴格規定，對答
6 復方的答復時間也很短，想像中答復方不會受到猛烈詢問，在短時間
7 內不需要去做虛假陳述。而且，從新加坡案例也知道，內閣制國家的
8 部長官員本身就是議員，議員在議事中虛偽陳述，本身也可能違規受
9 到國會罰款。在一般部長官員幾乎沒有需要虛偽陳述的前提下，新加
10 坡並沒有將質詢答復時的虛偽陳述納入刑法。

11 但對於國會調查權之濫觴——司法院釋字第 585 號解釋，此次修
12 法具體化國會調查權的若干規定，我國才正要開始實踐國會調查權，
13 特別是在過去歷經馬英九、蔡英文總統完全執政下，加上欠缺處罰規
14 定，執政官員在國會中的表現，可能或難免會有虛偽陳述之虞等情
15 況。本次修法乃國會為有效行使其國會調查權，有助於其職權之行
16 使，惟最輕的罰鍰處分均要經過院會決議（職權法第 25 條第 5 項、第
17 59 條之 5 第 6 項），舉輕以明重，刑法第 141 條之 1 的發動，立法院
18 也應經過院會決議移送檢察機關偵辦；若檢察官主動偵辦，也基於對
19 國會自治之尊重，也須先經立法院院會決議，方屬正辦。

20 (四) 小結

21 刑法 141 條之 1 增訂藐視國會罪之規定，旨在保障立法院職權之
22 行使，係以《立法院職權行使法》第 25 條第 9 項及第 59 條之 5 第 5
23 項為其處罰之緣由，具有目的正當性。

24 本罪以公務員為處罰對象。所稱公務員，刑法第 10 條第 2 項雖有
25 廣泛定義，其實係以在立法院出席聽證會或依法接受立法委員質詢之
26 公務員為限，方有觸犯本罪之可能，與一般公務人員無涉，更不可能
27 殃及民眾。

1 本條之規定方式及其用詞，與刑法第 168 條偽證罪類似。刑法制
2 定偽證罪，偽證罪是保障司法權，避免因為行為人之偽證行為誤導法
3 官、檢察官辦案，造成當事人冤獄等侵害，而侵害了司法權之國家法
4 益，至於藐視國會罪，是侵害立法權，釀成錯誤立法等侵害，亦為國
5 家法益。同樣是侵害國家法益，和刑法偽證罪可處七年以下有期徒刑
6 相比，藐視國會罪只課處「一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下
7 罰金」，實乃「有不及」而「無過之」，指摘藐視國會罪之法律效果
8 違反比例原則云云，實屬無據。又刑法 141 條之 1 所稱「重要關係事
9 項」及「虛偽陳述」之具體認定判斷，因個別情節而異，最終須取決
10 於檢察官之偵查起訴以及經由法院審判，此與偽證罪相同。尚無概念
11 不明確之情形。

12 附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註

13

14

15 此致

16 憲法法庭 公鑒

17

18 中 華 民 國 1 1 3 年 8 月 2 日

19 具狀人 董保城 (簽名蓋章)

20 董保城

21 撰狀人 董保城 (簽名蓋章)

22 董保城