

| |
|---------------|
| 憲法法庭收文號 |
| 113 年度 |
| 憲 A 字第 1481 號 |



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、2、3 號

專家學者、機關或團體

姓名或名稱：黃銘輝

1 為（憲法訴訟類型）提出專家諮詢意見事：

2 **應揭露事項**

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

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

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

9

專業意見或資料

茲據鈞庭憲庭力 113 憲立 1 字第 1131000403 號函(民國 113 年 7 月 17 日)之指定，謹就 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法(以下簡稱「職權行使法」)增訂暨修正條文全文，與同日公布之刑法 141 條之 1，其立法程序是否有明顯重大瑕疵？以及相關增訂與修正條文實體上有無抵觸憲法？提出鑑定意見如次，敬請卓參。

壹、程序合憲性

一、審查標準：「重大明顯瑕疵」標準的意義與我國釋憲先例的回顧

基於憲法民主國原則與權力分立原則，議會內部的立法程序是否確實按其規則踐履，在不牴觸自由民主憲政秩序的前提下，原則上應由議會依自律原則自行認定之，除非出現違反法律成立基本規定的重大明顯瑕疵，否則司法機關對立法機關之決定須予以尊重。此一「議會自律原則」，在我國不僅已普遍為學界所肯認；¹ 釋憲實務亦有若干實證的案例。代表性的指標案例，厥為牽涉國安三法立法爭議的釋字第 342 號解釋。該號解釋中，大法官首先從權力相互尊重的角度，宣示：「議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重，學理上稱之為國會自律或國會自治。……立法院於審議法律案過程中，曾否踐行其議事規範所定程序乃其內部事項，除抵觸憲法者外，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象」；其次，復基於立法權仍須受制衡的角度，揭示：「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。」為議會自律樹立了「重大明顯瑕疵」的憲法界限；最後並在回歸本案事實涵攝時，即使當初國安三法立法過程極度混亂，連立法院公報上刊載的表決票

¹ 參許宗力，國會議事規則與國會議事自治，收於氏著：「法與國家權力」，頁 301-352（1994）；李建良，國會議事自律與違憲審查，收於氏著：「憲法理論與實踐（一）」，頁 227-245（1999）。

1 數亦以語焉不詳的「……」帶過，²大法官卻仍以「其瑕疵是否已達重大程
2 度，則尚有爭議，立法院當時議事情形混亂，導致議事錄迄今未確定，各該
3 法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言。」將爭議交還立
4 法院自行解決，未對該案的立法程序做出違憲的評價。

5 繼之，大法官針對國大修憲一讀會可決人數的爭議，於釋字第 381 號解
6 釋，將議會自律的法理一體適用在修憲程序，³惟對於司法如何審查修憲程
7 序是否逾越憲法界限，則是在釋字第 499 號（國大延任案中）解釋中，方重
8 申釋字第 342 號解釋「重大明顯瑕疵」的標準。⁴惟相對於釋字第 342 號解
9 釋對立法程序的高度寬容，大法官就國大延任的修憲程序，高舉與立法程序
10 相同的審查標準，卻宣告該屆國大採取無記名投票的方式修憲，明顯抵觸正
11 當修憲程序所應遵循的重大內涵——「公開透明原則」，而為違憲。

12 對於釋憲實務針對議會自律原則，特別是「重大明顯瑕疵」審查標準的
13 操作，學界有不少的檢討，囿於鑑定意見的篇幅限制，在此不擬深究之。惟
14 須說明者，大法官在釋字第 342 號與第 499 號兩號解釋中，採取的審查標
15 準，文本上一致，但結果殊途，對於本案的判斷，影響有限。詳言之，就結
16 果而言，相較於國安三法是在未有表決票數記載的混亂情況下通過，釋字第
17 499 號解釋卻以該屆國大採取無記名投票，構成修憲程序的重大明顯瑕疵為
18 由，宣告第五次修憲違憲，遂有論者提出大法官實質上對於修憲程序的審查，

² 參見立法院公報第 83 卷第 2 期，院會紀錄頁 43-44。（「主席：現在進行第二案……，國家安全局組織法……照羅委員傳進所提修正動議……通過，請問院會，有無異議？（有）有異議，進行表決。贊成……主席：報告表決結果，在場人數 122 人，贊成者……國家安全局組織法修正通過。現在進行第三案……人事行政……修正通過……（會場秩序陷入混亂，除主席台、發言台麥克風全遭破壞外，並有多位委員在主席台下、台上互相丟擲書籍、文件、椅子及電腦等物。現場陷入極度混亂狀態，主席之處理及言詞無法辨識，最後主席在一片吵鬧聲中，於 12 時 33 分離開議場。）散會。」）

³ 「修改憲法如何進行讀會以及各次讀會之出席及可決人數，憲法及法律皆未加以規定，於不牴觸憲法範圍內，得依議事自律之原則為之，惟議事自律事項之決定，應符合自由民主之憲政秩序……。」

⁴ 「修改憲法乃國民主權之表達，亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力……。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規定（參照本院釋字第三四二號解釋理由書）。

1 實質上較立法程序為嚴格的推測。⁵ 然而，縱使承認大法官實質上對修憲程
2 序採取了較高的審查密度，其原因可能在於憲法與法律規範位階不同導致
3 實質重要性高低有別，又或者因其他憲政現實面的考量所致，⁶ 惟無論如何，
4 此等因素在本案皆不存在，故就審查標準的實際運用上，仍應扣緊「重大明
5 顯瑕疵」從寬審查立法程序的精神，方為正辦。⁷

6 職是之故，在從寬審查的精神之下，所謂的「重大」瑕疵，必須是先評
7 價何種規範要求，是立法程序必須恪遵，否則即會被認為是完全喪失法律修
8 訂的程序正當性；其次，再進行事實面的考察，檢驗該立法過程的瑕疵是否
9 明顯牴觸上述規範要求，而所謂的「明顯」，不應該以事實是否有待調查為
10 準，⁸ 而是貫徹違憲審查明顯性審查標準的要求，根據「瑕疵的存在從任何
11 角度觀察皆無疑義，或並無有意義的爭論存在」⁹ 而為判斷。

12 二、 本案涵攝

13 本案聲請人對於系爭法案立法程序上的質疑，主要可歸結為以下兩點：
14 第一，於委員會階段，未併案排審少數黨的提案，且多數條文亦未進行實質
15 的逐條討論；第二，於大會（二讀會）的審議表決過程，未全部宣讀當日提

⁵ 參見釋字第 499 號解釋賴英照大法官提出之協同意見書。學界評論，參 許宗力，憲法違憲乎——評釋
字第 499 號解釋，收於氏著：「法與國家權力（二）」，頁 353-354（2007）。

⁶ 參 黃昭元，掬客與靈媒的本尊之爭——釋字第 499 號解釋評析，台灣本土法學雜誌第 12 期，頁 29-
31（2000）（主張國大是一機關修憲，加上修憲過程是相對封閉的程序，如果再容許無記名投票，將
使國大更易濫用其修憲權力，並造成國大的選民與政黨陷入無從判斷與追究政治責任的事實困境）；
吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，頁 45（增訂八版、2023）（指出釋字第 342 號解釋曾要求立法
院自行補正瑕疵之程序，且立法院之後亦遵照補行，但國大因非經常集會，且出席即可決之法定人數
極高，一旦不能補正時，將難以善後）。

⁷ 附帶一提，學術上，筆者同意大法官在釋字第 342 號解釋，實際上對於重大明顯瑕疵的涵攝，有拿捏
失準、過於寬鬆到幾乎放棄司法審查職責的問題，倘若本案事實與釋字第 342 號的事實相當，筆者不
反對大法官在個案涵攝時，做出不同於釋字第 342 號解釋的判斷。然而，本案事實情境，與釋字第
342 號解釋相較，顯有一定之差距存在（詳後述）。

⁸ 若如釋字第 342 號解釋，以事實是否有待調查為準，瑕疵是否明顯的判斷，即會受到調查能力高低的
牽制。但司法機關能夠擁有多大的調查能力，是可被後天的法制建構所左右，故筆者認為應回歸學理
對於明顯性審查的理解，較為妥適。

⁹ 學說對此有相當傳神的舉例：瑕疵「一望即知」、「猶如刻在額頭上般」。參 許宗力，前揭註 5 文，頁
350-351；吳庚、盛子龍，行政法之理論與實用，頁 368（增訂 16 版、2020）。

1 出的修正動議，表決過程又有諸多瑕疵，包括採取舉手表決、表決前並未清
2 點人數，未依可否兩方依次進行等。

3 就法律的訂定，判斷何種規範要求，是足以影響到立法程序正當性的「重
4 大」程度，憲法民主國原則無疑是一個關鍵指標。¹⁰ 基於民主國原則程序正
5 義的根本要求，法律的通過，必須確實歷經「『議』『決』」的程序。「決」，
6 意指法案要經過多數決的同意方能通過，確保民主的多數統治；「議」，則是
7 著眼於少數保護，法案審議必須歷經討論思辨的過程，民意的傳導方能完整。
8 惟本案之所以出現爭議，並不是對於上述立法程序的重大規範要求缺乏共
9 識，而是此次系爭法案的制訂過程，是否已經「明顯」違背上述「議」「決」
10 的重大要求，雙方認知分歧。

11 筆者以為，在忠於明顯性審查的精神之下，系爭法律的立法程序，縱使
12 有若干可議之處，亦難稱之為「從任何角度觀察皆無疑義，或並無有意義的
13 爭論存在」。蓋由此次立法院多數方的答辯觀之，其對於系爭法律的立法程
14 序何以如此，所提出的說明，並非是「毫無意義」的爭論。質言之，就委員
15 會階段的審查程序而言，少數黨委員的發言機會，並未完全被剝奪，¹¹且渠
16 等總發言時數並未遜於多數方委員；相同性質議案是否併案審查，係屬國會
17 自律的範疇¹²；實務上不乏未逐條討論逕付二讀的議事先例等。

18 其次，就院會的討論與審議程序，不容否認，系爭法案通過當日，議場
19 因為多數方與少數黨之間的議事抗爭，確實呈現相當混亂的局面。然而，二
20 讀會逐條討論的中斷，係多數方為回應當日少數黨的議事抗爭，根據立法院
21 議事規則第 33 條通過停止討論的動議所為；¹³ 而未採表決器表決，改採舉

¹⁰ 參 李建良，前揭註 6 文，頁 233-236。

¹¹ 縱有部分少數黨委員的發言機會被散會動議中斷，亦係少數黨議事杯葛抗爭所致，就此而言，多數黨的散會動議，何嘗不也是政治上議事攻防的一部份而已。

¹² 須注意立法院議事規則第 15 條規定：「本院會議審議政府提案與委員提案，性質相同者，得合併討論。（第一項）前項議案之排列，由程序委員會定之。（第二項）」，確實賦予立法委員一定的程序裁量空間。

¹³ 須注意大法官以往針對立法院因議事抗爭停止討論逕付表決的先例，亦曾表示尊重國會自律不予介入的立場。參見 109 年度憲一字第 5 號不受理決議。

1 手表決，一方面這也是議事攻防之結果，¹⁴ 二方面舉手表決儘管立法實務
2 鮮少使用，然畢竟是立法院職權行使法第 35 條第 1 項明定的表決方法之一，
3 斷無以「明顯」瑕疵視之的理由；至於表決過程中，多數方為因應少數黨的
4 議事拖延，固未將所有動議全數宣讀，但仍有依議事規則，對應優先討論表
5 決的各黨團再修正動議，按立法院職權行使法第 9 條第 2 項規定予以朗讀；
6 舉手表決雖未依立法院議事規則第 36 條第 1 項之規定，就可否兩方依次行
7 之，然立法院公報對於贊成票數的記載明確，不管是未做反面表決，或是議
8 事人員受誤導而在票數總數的計算上出現些許差誤，均不足以動搖該法之
9 通過與立法院多數意志相符的結果。¹⁵

10 大法官在為司法審查時，重點並不在於是否認可上述多數方提出的答辯，
11 在明顯性審查之下，大法官需審究的，是上述論點是否為「毫無意義」的爭
12 論。換言之，只要這些論點並非毫無事實或法理根據，司法審查上即必須承
13 認立法院多數方成功提出「有意義的爭論」，從而少數黨所指摘的程序瑕疵，
14 即便存在，亦未達到「明顯」而可被宣告違憲的地步。

15 進一步言之，即便是以釋字第 499 號解釋的「公開透明原則」作為審查
16 基準，今日立法院採取舉手表決的方法，亦難構成「公開透明原則」的明顯
17 違反。蓋釋字第 499 號解釋，之所以將無記名投票認定為公開透明原則之
18 違反，係因無記名投票使「國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職
19 權，國民大會代表…對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無
20 從貫徹。」然而，舉手表決固然在議事錄的記載上，無法呈現哪一位委員支
21 持哪一位委員反對，但在立法院的立法過程全程直播的今日，關心此一議題

¹⁴ 主席提議只要各黨團保證委員皆回到回座位上不包圍主席台，即採表決器表決，但反對黨不願放棄包圍主席台的抗爭策略。在此情況之下，多數方改採立法院議事規則明定的舉手表決，也算是一種議事策略的回應。國會政治的運作，不同政黨間議事攻防的策略應用，事屬常見，其間的是非對錯，選民自有評斷，但無論如何，並不適合由司法審查加以針貶。

¹⁵ 意即，若以行政處分的程序瑕疵類比，此等缺失即屬於「不影響實體決定正確性的程序瑕疵」。再者，若與國安三法一案中，立法院公報所記載的「……」，並未被大法官認定為重大明顯瑕疵相較，欲將有明確過半票數的本案認定為「重大明顯瑕疵」，不免生大幅偏離裁判先例的疑慮。

1 的選民，仍有知悉其選區立委對法案採取何等立場的可能性。是以，舉手表
2 決在秘密性的程度上，既然與真正的無記名投票仍屬有間，立法委員對選民
3 的可課責性未被遮斷，欲將本案以釋字第 499 號解釋相類比，而得出舉手
4 表決係重大明顯瑕疵因而違憲的結論，恐失之牽強。

5 以上的涵攝結果，係在忠於「明顯性」審查標準下，所得之結論。筆者
6 同意，系爭法案的立法過程，對個別條文的思辨審議，確實未見充分；程序
7 的進行在高度緊繃的議事抗爭之下，亦確實存在未完全按照議事規範為之
8 的瑕疵。然而，國會議事規範之踐履，原本就僅是一個大致的框架規範，其
9 間的遵循與迴避，留存有一定政治運作的彈性空間，當屬各國議事運作的日
10 常。¹⁶ 對此，釋字第 342 號解釋早已指出「國會之議事規範，除成文規則
11 外，尚包括各種不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通，而由作
12 此主張之議員或其所屬政黨自行負擔政治上之責任。故國會議事規範之適
13 用，與一般機關應依法規嚴格執行，並受監督及審查之情形，有所不同。」
14 事實上，部分民眾確實已經開始透過政治的途徑（言論、集會遊行，甚至是
15 罷免的倡議），表達對系爭法案立法過程的不滿，朝野政黨的立法委員，對
16 於立法過程中的作為，受民眾的公評，正是常態民主政治的寫照。大法官所
17 應為的，是扼守住民主審議所應遵循規範之底線，而對於未逾越紅線，僅屬
18 未臻理想的立法程序，¹⁷ 或可藉由傍論的闡述，對於立法過程如何能夠確

¹⁶ 以美國國會的運作為例，程序委員會以法案排程的「交通警察」自居，以自身偏好強勢篩選得進入審議程序的議案（See John H. Aldrich, Brittany N. Perry & David W. Robde, *Richard Fenno's Theory of Congressional Committees and the Partisan Polarization of the House*, in CONGRESS RECONSIDERED 200 (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 10th ed. 2013)）；或是在院會進行讀會時方提出不相關的修正案併案審查，以規避委員會的程序等（See WALTER J. OLESZEK, MARK J. OLESZEK, ELIZABETH RYBICKI & BILL HENIFF JR., *CONGRESSIONAL PROCEDURES AND THE POLICY PROCESS* 139 (11th ed. 2020)），均為實務上可見，而被認為係為國會議事政治攻防的一部份。國會議員作為之允當與否，固有待公評，但終非司法審查所能非議者。

¹⁷ 筆者也同意，理想的立法程序圖像，是落實「委員會中心主義」，在委員會中，各黨派針對法案條文，進行逐條討論審議，提出委員會有共識的版本，再進入二讀會進行大體與逐條的討論，最後再以公開記名的多數決，表決是否通過。然而，「理想很豐滿、現實很骨感」這句戲言，用在國會立法程序，是再貼切也不過了。如果我們對國會議事進行的實態，不單聚焦在本案，而是拉長觀察時間的

1 切落實思辨審議與少數保護的理念，提出建言，給予朝野政黨儆醒。如欲做
2 出違憲的評價，則必須嚴守自己所提出的審查標準，謹慎涵攝後確定瑕疵的
3 重大明顯程度已經使得法案完全缺乏基本的程序正當性，方可為之。如是，
4 庶可免於陷入政治漩渦中，影響民眾對司法獨立性之觀感。

6 貳、實體合憲性

7 一、審查基調的確立：司法對於政治部門權力制衡規範之爭議為實體審查， 8 應謹守先例與自制

9 系爭規定，涉及到作為全國最高民意機關的立法院，對於其他政治部門
10（總統、行政院）的權力運作，為履行權力分立原則所賦予的制衡功能，所
11 為的規範。誠然，立法院自身權限的行使，也必須受到權力分立原則的制約，
12 而當立法院是否逾越權力分立原則的界限發生爭議時，自有受司法違憲審
13 查之必要。然而，由於政治部門權力制衡的規範爭議，具有高度的政治性，
14 而立法機關在組織與程序結構上的特徵（受定期改選制洗禮的民意基礎、多
15 元化的人士與政治組合、公開性的辯論等），比釋憲機關更適合作為政治辯
16 論的論壇，承擔形成重大政治決定的功能。¹⁸ 職此，對於政治部門權力制衡

話，將會發現，委員會中心主義在我國立法實務，高度受到各種政治運作以及黨團協商制度的排擠，可能反而是多年來的「常態」。以 1999 年後正式法制化的黨團協商為例，此制度固然有提升小黨議事影響力的機能（參 林超駿，黨團協商、特殊立法機制與權利分立，月旦法學雜誌第 246 期，頁 145（2015.11）），但所謂的「協商」，實務運作上，未專注於法案良窳的討論，而成為各黨團之間赤裸裸的利益交換（交換支持法案），此種情況並非鮮見（參 王業立（主持），立法院黨團協商制度之探討，國立臺灣大學公共政策與法律研究中心 103 年度研究計畫案期末報告，頁 12（2014）），難道此種情況，大法官亦要以其缺乏充分的逐條審議進而否定其正當性？莫忘立法折衝與妥協，往往必須付出高昂的時間成本代價，利益交換型的黨團協商，從民主審議的角度固然可議，但國會議事的效率，也是評價國會機能的一項因素，如同論者所言，「立法院雖採委員會中心主義，惟委員會就特定議案無法進行議事程序時，又如何能行審查之實，如無黨團協商提供其備位選擇，該議案可能無限期擱置，出不了委員會。」（何弘光，立法院黨團協商制度之法制與實務，國會季刊第 49 卷 4 期，頁 78（2021））。即使是美國國會，也同樣會因為時間、黨派之爭、委員會僵局、議員選舉策略考量或者就只是單純的合意等因素，讓法案規避委員會的聽證與逐條審查。See OLESZEK et al., *id.* at 139-40.

¹⁸ 參 陳愛娥，大法官憲法解釋權之界限—由功能法的觀點出發—，憲政時代第 42 卷 3 期，頁 181（1998）。

1 規範的爭議進行審查，基於權力相互尊重，憲法法庭應該避免採取高密度的
2 審查。筆者所謂的「避免採取高密度審查」，其考量與實踐，詳述如下：

3 (一) 憲政實際與法制演進的考量：

4 1. 對憲政體制實質變遷的尊重

5 1997年第四次修憲後，我國的中央政府體制，究竟為何，迄今尚無一致
6 穩定的見解。當年修憲雖以法國第五共和憲法的半總統制度為藍本，但在維
7 繫行政立法負責的主要樞紐—憲法第55條立法院的閣揆同意權—被凍結，
8 嗣後憲法實務又未發展出總統任命行政院院長需尊重國會多數結構的憲政
9 慣例的情況下，總統對行政院長享有任免全權，已經使得憲政體制產生質變，
10 學理上遂有我國實質上應屬總統制的主張。¹⁹ 即便是採取半總統制立場的學
11 者，多數亦認同我國應該是偏向總統權力大且主導行政實權的「總統議會制」
12 (president-parliamentarism)，²⁰ 或者逕稱我國為「總統優越型的半總統制」
13 ²¹。不論是採取何種立場，都不能否認總統在我國政治結構中，具有主導行
14 政權的地位。上述對政府體制的詮釋，並不全然是由憲法與法律規範導出，
15 某種程度上也是受到憲政實際的影響。²² 此點構成我國過去二十多年來，
16 憲法變遷的特色：憲法上權力分立的圖像，不單單是倚賴靜態的文字規範，
17 有一部分也是經由動態的政治運作所型塑。

¹⁹ 參 湯德宗，論九七修憲後的憲法結構——憲改工程的另類選擇，收於氏著：「權力分立新論（卷一）：憲法結構與動態平衡」，頁36-45（2005）（稱我國憲政體制為「貌似半總統制的實質總統制」，並且以「弱勢總統制」評價總統的憲政角色）；黃銘輝，走向「形式兩黨制的實質多黨制」——促進台灣政黨政治健全運作的法制構想，政大法學評論第155期，頁64-75（2018.12）（主張我國為「弱勢總統制」，蓋就最終的國家政策決定而言，總統缺乏能夠有效力抗國會的槓桿）。

²⁰ 參 蘇子喬、王業立，總統與國會選舉制度對半總統制憲政運作的影響——法國與台灣的比較，政治科學論叢第62期，頁56（2014.12）。惟亦有堅持我國憲法的設計應為以行政院院長為重心的「總理總統制」（premier-presidentialism）者，參 吳庚、陳淳文，前揭註6書，頁473。

²¹ 吳玉山院士發言，載於「全民的憲法時刻座談——大師對話」，憲政時代第48卷1期，頁21（2024.04）。

²² 例如憲法中原本被寄望確保行政對立法負責的制度設計——不信任投票（倒閣），之所以被學者認為無法取代被凍結的憲法本文第55條，原因除了規範上，總統任命行政院院長須受國會多數結構的牽制這一點始終未能確立，導致倒閣的實效性有疑慮以外，另外一個因素，就是考量我國的政治現實下（選舉成本高昂），政治人物缺乏發動倒閣的誘因（倒閣後總統解散國會，重新舉行大選）。

1 在這樣動態演進的過程中，大法官所執掌的釋憲權，當然也扮演一定的
2 角色。一方面，基於權力制衡、捍衛憲法的天職，大法官理應遏止政治部門
3 跨越法制框架的暴衝；但另一方面，釋憲權的行使，也不能忘卻，憲法規
4 範本身的開放性與政治性，是憲法得以達成「整合功能」的重要緣由，因此，
5 在涉及政治規範的解釋時，對於國會的立法裁量當予一定的尊重，²³ 避免
6 不當緊縮國會型塑法秩序的空間。畢竟，如果要讓憲法團結融合各種不同政
7 治團體意見，匯聚基本共識的整合功能，得到較好的發揮，那麼擁有直接民
8 主正當性的立法者，相對於具有「抗多數決」(counter-majoritarianism) 特性
9 的司法，²⁴ 更適合站在第一線的位置。²⁵

10 2. 裁判憲法審查制度的引進對法規抽象審查之影響

11 另一個大法官應避免採取高密度審查的緣由，在於本案係屬於「抽象法
12 規審查」，意即，大法官是在實際上並未存在個案爭議的情況下，就法律條
13 文的進行表面違憲 (unconstitutional on its face / facial challenge) 的審查。司
14 法在權力分立原則下，主要的任務，應該是作為「個案或爭議」(cases or
15 controversies) 的仲裁者，而非規範秩序的类型塑者，而此種抽象審查權的運
16 用，極易使釋憲權質變為(太上)立法權，甚且，在具體個案爭議尚未出現
17 的情況下，就法律適用的各種可能性預作推斷，對於司法權「正確性」的本

²³ 「憲法既是規範國家機關權限的基本規範，在權力分立的民主政治運作中，憲法規範審查的制度運作，亦能夠就憲法的實現方案，加以統合協調，而達到『國民整合』(Integration des Staatsvolks) 的目的。」參 蘇俊雄，從「整合理論」(Integrationslehre) 觀點論個案憲法解釋之規範效力及其界限，收於：劉孔中、李建良(主編)，憲法解釋之理論與實務，頁 5、21 (1998)。

²⁴ 關於司法抗多數決的困境，對違憲審查權運作的影響，參 黃昭元，抗多數決困境與司法審查正當性：評 Bickel 教授的司法審查理論，收於李鴻禧等(合著)：「台灣憲法之縱剖橫切」，頁 310-325 (2002)；湯德宗，立法裁量之司法審查的憲法依據——違憲審查正當性理論初探，收於氏著：「權力分立新論(卷二)：違憲審查與動態平衡」，頁 7-12 (2005)。

²⁵ 反過來說，大法官若對政治規範採取高密度的審查，將對國會作為政治討論、形成政治意見的角色受到不利影響，進而破壞整合功能的發揮。如同學者所言：「假使對解決政治爭議而言，向釋憲機關請求以其他手段更有效的話，政黨在國會爭取折衷解決方案的企圖，一定會相應降低。如此，不僅將削弱國會整合對立意見的作用，也因為釋憲機關過度介入政治爭議，可能會危及釋憲機關中立裁判者的角色」，參 陳愛娥，前揭註 18 文，頁 181-182。

1 質，也會有所影響。²⁶ 惟，由於以往我國的大法官審理案件法（以下簡稱
2 「大審法」），將大法官釋憲的標的限定在憲法疑義以及抽象的法規範，以致
3 於大法官行使抽象審查權，殆成為我國憲法訴訟實務的常態。換言之，在以
4 往大審法時期，大法官藉由抽象釋憲權，一定程度上擔負起「準立法者」的
5 角色，乃是法制上不得不然。

6 然而，在司法院戮力推動司法改革，於 2019 年通過憲法訴訟法（以下
7 簡稱「憲訴法」），取代原本的大審法，引進「裁判憲法審查」（憲法訴願）
8 之後，憲法法院已經有管道可以專注在個案的救濟與合憲性控制之上，若謂
9 2019 年憲訴法的制定是為了實現憲法法院（原大法官會議）司法化、法庭
10 化、裁判化目標的話，²⁷ 那麼為貫徹此一目標，大法官理當回歸個案審查救
11 濟為主的角色，即使因憲訴法第 49 條容許四分之一立委提起抽象法規審查，
12 大法官在行使抽象審查權時，也應該審慎為之，以免僅根據法律適用的臆
13 測，過早不當干預其他權力部門決策。²⁸

²⁶ 參 湯德宗，權力分立與違憲審查——大法官抽象釋憲權之商榷，收於氏著：「權力分立新論（卷二）：違憲審查與動態平衡」，頁 84-85、93（2005）。

²⁷ 參 司法院，憲法訴訟新制簡介，<https://www.judicial.gov.tw/tw/cp-1571-58277-e3adc-1.html>。

²⁸ 以美國法為例，當原告提出法規表面違憲的主張時，由於是出於法律的效力射程以及未來適用之推測，且其目的在阻礙正式頒布的法律得以合憲的方式實施（“Claims of facial invalidity often rest on speculation” about the law’s coverage and its future enforcement. And “facial challenges threaten to short circuit the democratic process” by preventing duly enacted laws from being implemented in constitutional ways.），因此，法院會使提出法規表面違憲的原告較難取得勝訴。而針對表面違憲的案件，美國法院實務會依是否涉及聯邦憲法第一增補條款（言論自由）進行區分。在不涉及言論自由的案件中，原告必須證明「沒有任何一種情況下法律是有效的」（no set of circumstances exists under which the [law] would be valid）或「該法律全然缺乏可明顯合法的適用範圍」（the law lacks a “plainly legitimate sweep”）；但在涉及言論自由的案件時，法院願意稍微放寬，改採「相較於法律明顯合法的範圍，法律大部分的應用是否會被判定為違憲」（“a substantial number of [the law’s] applications are unconstitutional, judged in relation to the statute’s plainly legitimate sweep.”）的標準，亦即只要法律適用產生違憲情事遠超過其合憲運用的可能時，纔構成表面違憲。上述美國違憲審查實務所確立的準繩，近日才又為美國聯邦最高法院所重申，*see* *Moody v. NetChoice, LLC*, 144 S. Ct. 2383, 2397 (2024)。筆者以為，考量台灣與美國司法違憲審查制度的差異，吾人對於美國發展出來的標準，固勿需照單全收，但針對非涉及言論自由的案件（如本案），吸納美國法針對言論自由案件的經驗（採取稍寬鬆的標準），對於司法權本質的鞏固而言，仍有其意義。

1 (二) 憲法解釋方法的依循

2 儘管大法官對於政治部門彼此運作的規範，應避免採取高密度的審查為
3 宜；但另一方面，為了不讓司法審查淪為過場，有失制衡行政與立法的憲法
4 天職，在遇到應當堅定護憲的場合時，大法官仍必須昂揚以對。然而，政治
5 部門運作的規範，本即充滿政治性，而且往往就是因為不同陣營歧見過深，
6 才會引發憲法爭訟，為了減少民眾產生曲解，質疑司法是以護憲為名，掩護
7 個別大法官意識形態偏好之實，大法官的論理，必須建立嚴格依循憲法解釋
8 方法之上。就筆者所見，以下三種憲法解釋的法理原則，是大法官在面對政
9 治上激烈對立的憲政爭議，於解釋憲法、剪裁政治歧見時，應當善用者，如
10 此既能讓大法官發揮護憲的功能，又能不傷其獨立、尊崇的地位。

11 1. 遵循先例乃維護法安定性之首要

12 裁判先例的依循，具有提升司法決定可預測性以及公平性的機能，可視
13 為司法裁判法安定性維護的首要條件。²⁹ 基於憲法的開放性與抽象性，大
14 法官在行使違憲審查權時，不免有造法（創造法律規則）的需要，方能將憲
15 法的精神具體落實在下位的法制中。但當審查的標的，是具有高度政治性的，
16 政治部門權力制衡規範時，個案隨機的造法，容易引發外界司法判決「政治
17 化」的質疑。相反地，此時若能盡可能以謙抑的態度，忠實援用裁判先例，
18 所煥發的裁判理性，不僅有助於憲法法院裁判正當性的提升，亦可作為司法
19 在面對政治紛擾的護身符。

20 2. 合憲法律解釋原則之遵循與運用

21 「合憲法律解釋原則」——「當一項法律條文的解釋，如果有多種結果，
22 只要其中有一種結果可以避免宣告該法律違憲時，便應選擇其做為裁判的
23 結論，而不採納其他可能導致違憲的法律解釋」，此一解釋原則，有憲法體
24 系解釋以及對民主國家立法者尊重的憲法基礎，已為我國學理與實務普遍

²⁹ 關於「依循先例」的要求，本身應視為一種法源（source of law），藉此表現出司法謙抑、成就司法品格、與具有提高司法整體公信力之作用，參 李念祖，論依循先例（stare decisis）如何及為何構成法源，憲政時代第 48 卷 1 期，頁 88-99（2024）。

1 承認。³⁰ 合憲法律解釋原則要求法院，只有當一項法律規定無法做合憲性
2 解釋時，始能認其為違憲，看似是對立法者的寵溺，實則，合憲的結果既然
3 是由大法官對法律規範意涵的轉化或填充所致，故合憲法律解釋方法的運
4 用，實際上可以說是一種隱性的違憲宣告。³¹ 但藉由此一宣告方式，可以在
5 不直接與國會對立的情況下（不宣告違憲），讓法規範得以合乎憲法意旨方
6 式，維持其效力，正是一種司法智慧的表現。

7 儘管國內有論者對於合憲性解釋的過度使用，對憲政運作的負面影響，
8 提出深刻的觀察與警惕。³² 然而，筆者以為，本案積極運用合憲法律解釋原
9 則，有其合理性。畢竟系爭法律是在高度政治衝突對立下所通過，大法官善
10 用合憲法律解釋原則做出合憲宣告，一來可展現出對民主多數的尊重；二來
11 針對有爭議的條文，藉合憲解釋做規範涵意的轉換，引導其朝向合憲的方向
12 適用，掃除國會少數對該規定的違憲疑慮，可說是適切的折衷。此外，在基
13 本權利的案件中，大法官為了尊重立法者採取合憲性解釋，有時未必能為當
14 事人帶來個案救濟的效果，³³ 甚且，一旦法律適用者未能精準把握大法官
15 合憲性解釋的指引，則該法規範仍有肆虐之可能；加以立法者則可能因為大
16 法官曾做成合憲宣告，缺乏修訂法律的誘因，據此，合憲性解釋運用在基本
17 權利的案件類型，確應審慎。但在權力分立的案件上，大法官採取合憲性解
18 釋，一旦立法機關對於大法官就該法規範涵意的轉換，認為偏離其原始的立
19 法宗旨，不欲接受的話，立法者擁有主動修法的地位，適可透過修法來貫徹

³⁰ 113 年憲判字第 5 號，大法官將刑法第 140 條侮辱公務員罪的構成要件，解為須限於「足以影響公務員執行公務」之情形，始構成犯罪。大法官填充法條原本未有的內涵藉此肯定其合憲性，即為近期憲法法院運用合憲法律解釋原則的事例。

³¹ 學說上有以「質的一部無效」稱之者，參 吳庚、陳淳文，前揭註 6 書，頁 846。

³² 參見 釋字第 585 號解釋，許宗力大法官部分不同意見書。（「合憲解釋是出於司法者對有直接與多元民主正當性基礎之立法者的尊重，有其合理性。惟適用合憲解釋原則也有其界限，例如不得逾越文字可能合理解釋的範圍、不能偏離法律明顯可辨的基本價值決定與規範核心。尤其逾越立法的基本價值決定與規範核心，強賦予法律明顯非立法者所欲之內容，再宣告其合憲，這種解釋方式，與其說是出於對立法者意志儘可能最大的尊重，倒不如說是司法者僭越立法者地位立法，與對立法者的善意強暴無異。」）

³³ 釋字第 263 號解釋對於懲治盜匪條例中擄人勒贖唯一死刑規定所為的合憲性解釋，即為一例。

1 自己的立法意旨。易言之，在權力分立的案件，立法者擁有防禦大法官「善
2 意強暴」的憲法動機與憲法手段，³⁴ 故大法官可以更坦然地使用合憲性法
3 律解釋，以在激烈的政治衝突中，求取平衡，同時無礙於憲法精神的實踐。

4 3. 以警告性裁判引導政治良善運作

5 最後，若大法官對於系爭法律在實務上，會被導向違憲的方向適用，仍
6 存在揮之不去的陰霾的話，則可善用「警告性裁判」的方式，提醒立法者未
7 來需採取行動，以完全合乎憲法要求之狀態，或避免將來有違憲之虞的情事
8 產生。³⁵ 警告性裁判尤其適合用在困難與事實高度複雜且持續的案件上，³⁶
9 而本案系爭法律所涉及的法律與事實狀態，可說與此一案件類型相符。

11 二、 個別規定的檢驗

12 以下即以前述審查基調為準，提供筆者個人對於系爭法律規定合憲性的
13 判斷，以及大法官宣告方式的建議。³⁷

14 (一) 國情報告（職權行使法第 15 條之 4）

15 憲法增修條文第 4 條第 3 項規定「立法院於每年集會時，得聽取總統國
16 情報告。」2008 年立法院特於職權行使法增訂第二章之一「聽取總統國情
17 報告」，本案職權行使法對該章的修訂，之所以引發違憲爭議，主要是環繞
18 在修訂後的第 15 條之 4 第 1、2 項之規定：「立法委員於總統國情報告完畢
19 後，得就報告不明瞭處，提出口頭或書面問題。（第一項）立法委員進行前

³⁴ 當然，對於立法者的修法，其他憲法機關若有權限遭侵犯的疑慮，當有再度聲請憲法審查之機會。

³⁵ 警告性裁判的運用，在我國憲法實務並不陌生。參照釋字第 259、277、396、426、428 號解釋。

³⁶ 參 陳春生，從法治國原則角度析論大法官解釋中「重大明顯瑕疵」審查基準之運用，收於氏著：「論法治國家之權利保護與違憲審查」，頁 526-527（2007）。

³⁷ 由於本案涉及的法條規定甚多，因時間與篇幅的限制，以下行文，主要將以大法官對本案系爭法規所做的暫時處分的裁定中（113 年憲暫裁字第 1 號），所提出的合憲性的質疑，作為討論的基準點。簡言之，若大法官在裁定中對系爭法律規定的合憲性質疑，筆者認為有透過解釋予以排除的可能者，即會建議大法官做成合憲宣告；反之，若是大法官的疑慮，窮盡法學解釋方法仍難以排除者，則會建議大法官做成違憲宣告。需澄清者，大法官在暫時處分裁定中，對於系爭法律合憲性提出質疑，是保全程序中原本就應該對標的合憲性進行略式審查，所為之評估，縱使筆者在此認為大法官在裁定中對法律的違憲疑慮並不存在，亦不代表大法官在暫時處分中所為的司法裁量有誤。

1 項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順序、政黨比例
2 等事項，由黨團協商決定。(第二項)」，引發立法委員質詢總統，破壞憲政
3 體制的疑慮。

4 立法院多數方對於違憲質疑的回應，主要是從目的解釋出發，主張我國
5 總統實質上並非虛位元首，總統於國情報告之後接受立法院的詢答，具有落
6 實民主國家「民意政治」與「責任政治」之作用。然而，總統具有實權，與
7 其應受到國會何種監督，並不具有當然的關連性，而仍須盱衡憲法規範與結
8 構，方能確定。對於我國總統實際可為行政決策，但國會卻無監督途徑，國
9 內部分論者習以總統「有權無責」批判之，實際上是受到內閣制下內閣須在
10 國會接受反對黨質詢，以表彰行政對立法負責的影響。但前已述及，我國目
11 前已非憲法本文時期的修正式內閣制，而是大幅度向總統制傾斜的憲政體
12 制（不管稱之為總統優越型的半總統制抑或劣勢（弱勢）總統制）。對於總
13 統的負責方式，不應該被內閣制的想像所束縛。以美國為例，總統作為形式
14 上與實質上的最高行政首長，依憲法規定赴國會發表國情咨文，³⁸ 只是行
15 禮如儀，不管是規範上或實踐上，均未有國會議員得以詢問總統設計。儘管
16 學說上有取法內閣制，強化國會對總統行政權監督的呼聲，³⁹ 但距離「有權
17 無責」的批判仍甚遠。

18 因此，重點還是要回到我國的憲法規範與結構，細究之，總統的實質行
19 政首長的角色，是透過對行政院院長的指揮與支配來實踐，故現行憲法的設
20 計，將質詢權的對象鎖定行政院而未及於總統，實際上是有保護總統，維持
21 總統尊崇地位，以強化憲政體制穩定性的意味。故系爭要求總統在國情報告
22 之後，接受立委提問並且「依序即時回答」，等同賦予立法院質詢總統的權

³⁸ U.S. Const. art. II, §3. (He shall from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient....)

³⁹ 有學者主張美國憲法並未明文禁止國會為此等立法，在憲法對此表示沈默的情況下，加上國會有憲法第1條第8項「必要暨適當」條款（necessary and proper clause）的加持，國會若立法賦予國會議員提出問題的權力，並不當然違反憲法。See Sudha Setty, *The President's Question Time: Power, Information, and the Executive Credibility Gap*, 17 CORNELL J.L. & PUB. POL'Y 247, 279 (2008).

1 力，⁴⁰ 且總統因此負有備詢的法律義務，則確實改變了憲法就「總統-行政
2 -立法」三個憲政機關的互動關係所為之設計，而有違權力分立。

3 然而，對於系爭規定，亦存在著另一種理解的可能：此次職權行使法第
4 二章之一的修法，並未規定總統不接受立法院的邀請前來報告，又或者是在
5 為國情報告後，不接受立委詢答的要求，將如何予以強制。意即，系爭規定，
6 實際上是一個無法強制的條款(unenforceable clause)，⁴¹ 因此在憲法解釋上，
7 得將該規定解為——立法者僅是樹立出實踐憲法增修條文第 4 條第 3 項規
8 定的法制框架，⁴² 系爭規定內容表現出立法院對於充實總統國情報告制度
9 的一種渴望(aspiration)，但憲法增修條文既然僅規定立法院「得聽取總統
10 報告」，與此同時，卻未課予總統相應的憲法義務，則總統是否接受立法院
11 的邀請，並滿足立法院的渴望，進行國情報告，仍屬總統政治裁量的範圍。

12 上述兩種解釋，違憲合憲結論相反。如前所述，依循「合憲法律解釋原
13 則」，大法官宜採第二種解釋，保留政治部門藉由彼此的互動，讓國情報告
14 此一憲政制度得以生根與成長的空間。⁴³

15 (二) 聽取報告與質詢部分(職權行使法第 25 條)

⁴⁰ 儘管有論者以為系爭規定「依序及時回答」並不同一問一答，因此與「質詢」的概念並不該當，筆者不採，蓋議事實務上立委質詢的型態本來就有多樣性，立法委員在總質詢時，問了一長串的問題，只有在最後才給行政官員回答的機會、甚至是自己單方表述把質詢時間用完，不乏其例。因此立委提問之後要求總統回答，不管制度採用何種名稱，其作用終究是與質詢相近。

⁴¹ 在本案暫時處分的準備程序中，聲請方曾提出總統若不按照立法院規定赴立法院進行報告，立法院可能透過人事同意權的杯葛，對總統進行政治報復。聲請方嘗試透過對系爭規定，解釋成形同有事實上拘束力的規範，證立此一規定違憲。此等論證的問題在於：人事同意權的設計，本來就是要讓立法權制衡總統的用人，不是成為橡皮圖章。而國會為了遂行對總統人事權的監督，出於何種理由對被提名人挑三揀四，本屬多端，未必能夠歸咎於單一原因。且無論如何，這都是國會議員的政治決定，最終會受到選民的審判。故此種事實上拘束力的說法，論證效度應屬有限。

⁴² 於此需特別注意，美國總統發表國情咨文，是規定在美國憲法第二條總統權限，相較之下，我國總統國情報告的規定，是規定在增修條文第 4 條立法院的權限，因此立法院針對自身權限要如何實現，訂定出一套法制框架，自為憲法所許。然該等框架是否對總統有法拘束力，仍須優先回歸憲法的規定而為解釋。

⁴³ 意即，總統可以權衡利弊得失，全權做成政治上的決定，對於赴立法院報告的期程、報告方式，保有透過與立法院協商予以調整的空間，日後並有透過憲政經驗的累積，形成憲政慣例的可能。

1 對於此一規定的違憲疑義，主要在於四點：第一，被質詢人有受罰鍰、
2 甚至是刑罰處罰的可能，如此一來將使質詢制度所欲確保的「行政院對立法
3 院所負憲法上的『政治責任』，轉換為『法律責任』」；第二，系爭規定的「反
4 質詢」，定義不明，違反法明確性原則；第三，立委藉由質詢機會向部會調
5 取資料，抵觸釋字第 325 號解釋之意旨；第四，該條第 8 項對違反者移送
6 彈劾與懲戒的規定，逾越立法院的權限範圍。

7 首先，就「政治責任轉換為法律責任」，究竟是否違憲？實有推敲的餘
8 地。蓋對於相關的制裁規定，可以定位為「確保行政對立法負責的政治責任
9 被確實實踐」的法制配套措施。質言之，如果吾人承認憲法賦予立法院藉由
10 質詢制度，維繫行政對立法應負的政治責任，相對的，行政面對立法院的質
11 詢，即有忠實答詢的憲法義務。倘不為如此解釋，則所謂的行政對立法應負
12 「政治責任」不啻是空談。從而，相關的制裁規定，都是為了確保行政履行
13 忠實答詢憲法義務的手段，其所欲維護者，最終仍是政治責任，而非單純只
14 是法律責任。

15 其次，就「反質詢」一詞違反法明確性原則的質疑，必須依據釋憲實務
16 對於「法明確性」原則的審查基準——法律概念的使用是否具備「理解可能
17 性」、「預見可能性」以及「審查可能性」而定。就理解可能與預見可能的判
18 斷，邏輯上如果認為「反質詢」缺乏理解以及預見可能性的話，首先就得面
19 對，那是否意味著「質詢」一詞也欠缺理解以及預見可能性？儘管現行法
20 並未對何謂「質詢」做進一步的定義，但質詢制度既然在實務上運作早已行
21 之有年，代表質詢的當事人（立法委員與官員）對於「質詢」，是存在理解
22 和預見可能的，⁴⁴ 而在質詢之前加上「反」字成為「『反』質詢」，其意自然
23 是直指質詢與備詢的對象「主客易位」，行政官員成為質問者，而立法委員

⁴⁴ 按一般的理解，「質詢」一詞除了詢問，亦含有質問之意，質問帶有責難的性質，即詰問理由，並糾正是非。憲法所規定的質詢，為立法委員就全盤的國家政事，對內閣要求說明事實，或者質問其見解的行為。參 羅傳賢，國會與立法技術，頁 241（2004）。

1 反成被質問者，⁴⁵ 有害前述政治責任的追究而應被禁止。

2 此外，就法明確性原則的審查，釋憲實務亦曾表示不確定法律概念的運
3 用，其涵義於個案中若能「經由適當組成之機構依其專業知識及社會通念加
4 以認定及判斷」，並可由司法審查予以確認，則與法律明確性原則尚無不合。
5 亦即承認程序的設計，可以成為補強法律使用不確定法律概念的正當性基
6 礎。就此而言，系爭規定的設計，包括了主席制止、主席或質詢委員提議、
7 出席委員五人以上的附議、院會多數決議等程序，才會對官員以法律責任相
8 繩。且官員對於院會的處分如有不服，可提起行政爭訟而為救濟，司法審查
9 可能性亦無虞。職此，根據上述釋憲實務所建立的法明確性原則判準，系爭
10 規定實難以違反法明確性原則非難之。

11 需進一步說明者，筆者上述結論，並非完全忽視聲請人所擔心的，立法
12 院恣意擴張適用該規定，不僅有侵犯官員權益的可能，亦可能使得官員在詢
13 答時進退失據，以致壓縮國會殿堂進行政策思辯的空間。惟如前所述，官員
14 違反相關規定的不利效果，所須經歷的程序，與通常情形行政機關對人民做
15 成不利益處分相較，程序已較為繁瑣，主觀恣意的風險已有所降低。再者，
16 依據前述關於「表面違憲」的法理，聲請人起碼必須證明「系爭規定法律大
17 部分的應用皆會被判定為違憲」，僅單純、零星的提出「官員有可能受到恣

⁴⁵ 需澄清者，以質詢不須定義為由，說明反質詢無定義的必要，並不是「以問答問」，而是合乎邏輯的類比。再者，有論者從政府體制出發，認為「我國不是內閣制，立委不可能是政策的制定或執行者，所以立委沒有什麼政策需要去辯護的」，並據此認為「反質詢如何可能發生？」。就此，亦可從兩方面澄清：首先，反質詢指涉的，就是「行政官員反過來質詢立委」的事實，此與規範上立委是否有政策的制訂或執行權無關。猶有進者，若依循論者的理路，在國會「不該出現反質詢卻出現了反質詢的現象」，反而證立了反質詢的非價性，而應得出反質詢具有可處罰性的結論才是。其次，內閣制國家由於行政立法合一，擁有法律提案權的是內閣而非個別議員，故內閣制之下的反對黨議員或是執政黨的陽春議員，反而無從扮演政策制訂或執行者的角色。相反的，在總統制割裂式的權力分立之下，國會議員從提案到審議，享有完整的立法權，國會議員扮演的角色，就是在國會透過立法程序，推動其所欲達成的（特別是有利其選區選民）公共政策。See Craig Volden & Alan E. Wiseman, *Legislative Effectiveness and Representation, in CONGRESS RECONSIDERED 237* (Lawrence C. Dodd & Bruce I. Oppenheimer eds., 10th ed. 2013) 我國立法委員向來被肯定擁有法律提案權（立法院議事規則第 8 條第 1 項參照），強言我國立法委員非政策的制定者，恐非允當。

1 意的處分」的臆測，並不足以令法院得以宣告系爭規定違憲。況且，實務上
2 若果真有此等情事發生，尚有個案司法救濟可倚靠，最終甚至有請求憲法法
3 院為裁判憲法審查的可能，制度上可對立法院的決定進行有效的的合憲性
4 控制，遑論立法院的多數決議尚需受到民意的考驗。⁴⁶ 最後，所謂壓縮國會
5 政策思辯的空間，亦屬過慮。論者所言，當是從一般言論自由的法理出發，
6 管制言論自由的法律，之所以要有較高的明確性要求，即在於避免寒蟬效應
7 的出現，阻礙資訊與思想的交流。⁴⁷ 然而，並非所有的言論管制規範，都當
8 然會出現寒蟬效應，蓋官員在議場上，為自己所提出的政策辯護，不論是履
9 行自身職責、實踐政策理念或達成機關的施政目標，此等利己動機的存在，
10 讓官員在議場上始終存有「據理力爭」的誘因，相對可淡化寒蟬效應的憂慮。
11 這種情況，與美國聯邦最高法院，之所以認為商業性言論未必一定要受到事
12 前檢查禁止法理的束縛，是因為管制商業性言論引發的「寒蟬效應」風險，
13 較其他言論類型為低，而其原因之一，便是在於商業性言論具有「較高的堅
14 韌程度」(greater hardiness)此一特質的緣故，⁴⁸ 思維上有相似之處。

15 再者，立委個人藉由質詢機會向部會調取資料，抵觸釋字第 325 號解釋
16 所示，立法院向行政機關調閱文件，須經院會或委員會決議之意旨，此一論

⁴⁶ 也就是說，系爭規定是否真的剝奪官員以反質詢的方式，與立委進行政策辯論的可能性，實務上仍須視議場上的互動而定。扣緊質詢主題的反質詢，若提出質詢的立法委員不認為官員的反質詢構成立委行使職權的干擾（「妨害立委職權行使」實乃本條之不成文要件），決定予以容忍的話，自然不會衍生後續的不利處分。筆者試舉一例，針對本聲請案標的之一的人事同意權審查期間「下限」的規定，行政院卓院長在回答黃國昌委員的詢問時，答以「黃委員，你為什麼不設上限呢？」（見立法院公報第 113 卷第 60 期，頁 231（民國 113 年 7 月 3 日））即是反質詢的一例。事實上，審查期程是否設下限，與是否設上限，法政策上是兩種不同的考量，無需混為一談。但該次質詢，黃委員並未對於卓院長的反質詢，做出反對的表示，而是以進一步申論其主張之立法理由的方式回應。當然，我們也可以假設，倘之後面對黃委員的提問，卓院長一再以跳針式的「為什麼不設上限呢？」答覆，黃委員就有可能要求按相關規定，請求主席制止，而若卓院長不聽制止一再為之，後續即有受立法院不利處分的可能。惟此種假設情境果若發生，對於刻意破壞立法委員職權行使的官員加以處罰，似難謂無正當性。

⁴⁷ 關於涉及言論自由的管制規範，對於法明確性有較高度的需求，參 法治斌，集會遊行之許可制或報備制——概念之迷思與解放，收於氏著：「法治國家與表意自由」，頁 356-360（2003）。

⁴⁸ Virginia Pharmacy, 425 U.S. 748, 771, n.25 (1976). 所謂「堅韌程度較高」，意指指商業性言論既然是基於追求商業利益而生，為追求商業利益，表意人當不致輕易就在政府的管制下低頭，噤聲不語。

1 點固有見地。惟若進一步探究，現行政府資訊公開法之規定，並未禁止立法
2 委員以個人名義，請求行政機關提供資料，因此，大法官就前述顧慮，可透
3 過合憲法律解釋原則的運用，將系爭規定解為政府資訊公開法的特別規定
4 （簡化立法委員申請政府資訊公開的手續）。把系爭規定與政府資訊公開法
5 一同做體系性的理解，在維持系爭規定的合憲性之外，並可進一步讓行政機
6 關有適用政資法上豁免公開規定的可能性，⁴⁹ 強化行政機關的地位，達成
7 立法、行政雙贏的結果，如此一來，遠比單純以抵觸釋字第 325 號解釋宣告
8 此一規定違憲，來得更具正面意義。

9 最後，針對該條第 8 項對違反者移送彈劾與懲戒的規定，逾越立法院的
10 權限範圍的合憲性疑慮，亦非不得藉由合憲性解釋，將之消弭。蓋所謂「經
11 院會決議，移送彈劾或懲戒。」解釋上，在立法院既無彈劾權也無移送懲戒
12 權的情況下，合理的解釋，就是移送給「『有權』機關」，以啟動彈劾或懲戒
13 程序，而非立法院要自為行使彈劾權或移送懲戒權。蓋此點可由職權行使法
14 中就正副總統的彈劾規定，法條的動詞是「提出」，相較之下，本項規定則
15 是使用「移送」兩字，可明兩者之差異。實則，行政法上機關無權受理，必
16 須要把案件「移送」給「有權機關」的事例，不勝枚舉，⁵⁰ 此等解讀甚至可
17 以說是一種當然解釋，大法官實無將本項規定解釋成立法院直接「彈劾」或
18 「移送懲戒」之理。⁵¹

⁴⁹ 政府資訊公開法第 18 條第 1 項第 1 款規定：「經依法核定為國家機密或其他法律、法規命令規定應秘密事項或限制、禁止公開者。」單就政資法的適用而言，該款規定的「其他法律」，當指政資法以外的其他行政法規而言。然對職權行使法第 25 條第 2 項「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並經主席同意者外，不得…拒絕提供資料、隱匿資訊…」而言，其中「依法應秘密之事項」所指的法律，自然涵蓋政資法，從而使得政資法第 18 條第 1 項全部九款的豁免公開規定，皆可解為「依法應秘密之事項」。

⁵⁰ 例如公務人員交代條例 17 條：「各級人員逾期不移交或移交不清者，其上級機關或本機關首長，應以至多不過一個月之限期，責令交代清楚，如再逾限，應即『移送』懲戒，其卸任後已任他職者，懲戒機關得通知其現職之主管長官，先行停止其職務。」；鐵路法 68 條 1 項：「擅自占用、破壞鐵路用地或損壞其設施者，除涉及刑責應依法『移送』偵辦外，並應通知行為人或其雇用人負責回復原狀，或償還修復費用，或依法賠償。」

⁵¹ 職權行使法第 48 條第 1 項：「政府機關或公務人員違反本法規定，於立法院調閱文件、資料及檔案時

1 綜上所述，職權行使法中有關聽取報告與質詢的部分，在善用合憲法律
2 解釋原則之下，均有做成合憲宣告之空間。

3 (三) 人事同意權之行使部分 (第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項、第
4 30 條之 1 第 1 項及第 2 項)

5 關於此一部份規定的合憲性疑慮，主要是認為第 29 條之 1 以降之規定，
6 強使上不具公職人員身份的人民，被課予廣泛揭露資料的義務，違反者尚有
7 被科處罰鍰之可能，侵害其人格尊嚴、隱私權等憲法權利。⁵²

8 系爭規定所課予的廣泛資訊義務，其中部分內容，例如條文所列舉的學
9 經歷、財產、稅務等，於修法前立法院行使人事同意權時，原本即會要求被
10 提名人繳交。此次修法加以明文化，有強化國會人事同意權審查，使過程更
11 嚴謹、周延的正當目的。然而，目的正當並不代表手段必定合法，系爭規定
12 確實有以下幾點商榷之處：

13 首先，儘管第 29-1 條第 3 項但書：「但就特定問題之答復及資料之提出，
14 如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」有
15 給予被提名人拒絕回覆或提供的空間。然而，行政訴訟法所規定的拒絕證言
16 事由，⁵³包括職務上應守之秘密、陳述將使本人或一定的親友受刑事訴追或
17 蒙受恥辱、因業務關係負有保密義務之情形，系爭規定將拒絕的事由局限在
18 上述行政訴訟法上的事由，其結果，對於個人隱私以及營業秘密的保護，顯

拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會之決議，將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾。」「移送」此一動詞之後有明確的受詞（監察院），正因為該項規定的「糾正、糾舉或彈劾」，本來就是監察院的職權。相較之下，系爭第 25 條第 8 項的規定，在彈劾之外亦涵蓋「懲戒」，而依公務員懲戒法之規定，得移送懲戒的主體，除了監察院以外，亦包含機關首長，「移送」的受詞在立法技術上較難乾淨俐落的呈現。但如此省略受詞的規範方式，並不妨礙吾人藉由立法意旨的正確把握，做出合理的解釋。附帶一提，不論監察院或是公務員所屬長官，就彈劾之決定以及懲戒之移送與否，均不受立法院決議之拘束，故此等解釋並無侵犯兩機關權限之虞。

⁵² 聲請方另提出本次修法，對於人事同意權的審查期間，僅設下限（一個月），未設上限規定，恐將使立法院延宕審查，違反憲法機關忠誠義務。就此，筆者前以言及，審查期間的上限與下限，是兩個不相干的議題（立法目的不同），法律未設上限與下限規定的合憲性之間，邏輯上既無關連，筆者就此論點即不擬深論。

⁵³ 行政訴訟法第 144、145、146 條參照。

1 有不足。就此而言，難以透過解釋的方式矯正，在此範圍內，應給予違憲的
2 評價。惟，鑑於系爭規定的適用，有前述健全人事同意權審查的公益目的，
3 若憑此種例外規定規範範圍「涵蓋不足」(underinclusiveness)」之理由，要
4 將第 29-1 條整個宣告違憲，難免會受到「把小孩連同洗澡水倒掉」之譏。
5 是以，既然此種涵蓋過窄的違憲情狀，需藉由立法者積極修法增補方能治癒，
6 則大法官就此，適合採行的宣告方式，應該是搭配課予立法者積極修法義務
7 的「單純違憲宣告」，較為允當。

8 其次，關於聲請方所言，被提名人如被認定有相關義務之違反，立法院
9 本即可以其資格不符為由，不予同意，今系爭規定進一步賦予立法院裁處罰
10 鍰的權能，已逾越必要之程度。就此，若以行政法上的協力義務與協力負擔
11 分析之，⁵⁴ 法律規定要將人民的協力定位為義務或是負擔，固然是立法裁
12 量的範疇，但在法律已經就人民未履行協力有不利效果的明文規定時(例如
13 職權行使法第 30-1 第 1 項規定的不予審查)，額外的強制性規定存在的必
14 要性，即屬可疑。然而，系爭規定的行為態樣，實務上可能會以不同的樣貌
15 出現，在被提名人惡意隱匿、或是故意提供錯誤資訊誤導審查的情境，對此
16 等破壞立法者履行職能，具有惡性的行為加以處罰，亦難謂全無正當性。因
17 此，筆者認為合適的宣告方式，應該是採行「警告性裁判」，一方面提醒立
18 法者使用此規定需審慎，在有處罰必要時再予動用；二方面也等於給立法者
19 一定的壓力，促其在未來進一步修法使其更完善。

20 (四) 調查權之行使部分(職權行使法第 45 條、第 46 條之 2 第 3 項、第
21 47 條、第 48 條第 2 項及第 59 條之 1 第 1 項關於調查委員會與調查
22 專案小組部分)

23 關於此一部份的違憲疑慮，主要表現在以下三方面：第一，第 45 條第

⁵⁴ 行政法上協力義務與協力負擔的差別，在於前者的不履行，將受到國家強制力的執行或制裁；後者的不履行，則僅影響機關行政決定的內容，因而有可能對當事人的實體案件致生不利益的後果而已。參蕭文生，論當事人協力義務——以行政執行制度為例，收於氏著：「國家、地方自治、行政秩序」，頁 252 (2009)。

1 1 項之規定，容許委員會決議所設的調查專案小組亦得行使調查權與調閱權
2 部分，以及得行使調查權的要件設計——「相關議案或與立法委員職權相
3 關」，均與釋字第 585 號解釋之意旨有間。第二，第 45 條第 2 項課予一般
4 人民配合調查之義務（陳述證言、提供資料），違反者並將受到罰鍰的處罰，
5 與釋字第 325、585 及 729 號解釋意旨有悖。第三、調查委員會之職權，有
6 與其他獨立行使職權之國家機關相衝突的可能。

7 在檢討上述三點合憲性疑慮之前，有必要針對釋憲實務就國會調查權在
8 我國的實證，所做成的三號解釋，⁵⁵ 其效力射程與影響，予以釐清。首先，
9 釋字第 325 號解釋，事實上是否定立法院享有一般性的國會調查權，此點
10 可從該號解釋文：「憲法之五院體制並未改變，原屬於監察院職權中之彈劾、
11 糾舉、糾正權及為行使此等職權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調
12 查權，憲法增修條文亦未修改，此項調查權仍應『專由監察院行使』。」大
13 法官使用「專有」兩字可得證。但為了彌補立法院在監督立法院時，資訊獲
14 取上的不足，大法官給予立法院「文件調閱權」，與口頭的資訊獲取（質詢
15 權）相輔相成，但在強化立法權功能的同時，大法官也意識到立法院的資訊
16 獲取對其他憲政機關的潛在威脅，故針對文件調閱權的行使程序（院會或委
17 員會的決議）、適用範圍（與議案有關事項）與界限（對其他獨立行使職權
18 的憲法機關之尊重），設下明白的限制。

19 惟釋字 325 號解釋，試圖在立法院與監察院之間，保持一定均勢的努力，
20 在後續的釋字第 585 號解釋，卻被大法官一舉推翻。該號解釋中，大法官為
21 了證立立法院針對 319 槍擊案成立真相調查委員會的正當性，將真調會解
22 為立法院行使國會調查權的產物，而為了突破釋字第 325 號解釋「調查權
23 仍應『專由』監察院行使」的枷鎖，大法官在解釋文只好開宗明義宣示「立
24 法院為有效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

⁵⁵ 與國會調查權亦有關係的，還有釋字第 633 號解釋，然該號解釋純係就立法院在釋字 585 號解釋頒佈之後，修正後的真調會條例之內容，進行違憲審查，大法官在該號解釋，並未提出新的法律基準。

1 調查權，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，以
2 善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院
3 行使其憲法職權所必要之輔助性權力……」本號解釋既然將調查權提升為
4 立法院的固有權，那麼解讀後面那句「立法院行使其憲法職權所必要之輔助
5 性權力」，重心應該是落在「必要」兩字，⁵⁶ 畢竟，唯有凸顯「必要」兩字，
6 宣示的強度才足以抵銷掉釋字第 325 號解釋「專由」兩字的重量。又，本號
7 解釋儘管因為承認立法院享有國會調查權，而與釋字第 325 號解釋不同調，
8 但對於劃定立法權力行使界限的努力，兩號解釋大抵上是同一。在釋字第
9 325 號解釋所樹立的文件調閱權界限以外，釋字第 585 號解釋更增加了「行
10 政特權」作為國會調查權的界限。但無論如何，總體而言，在釋字第 585 號
11 解釋的應允下，立法院確實取得了擴權的支票，⁵⁷ 儘管這張支票還有「與立
12 法院行使憲法所賦予之職權有重大關聯者」此一要件，但在立法者原本即享
13 有廣闊的立法形成自由的情況下，要符合「與職權重大關連」的要件實際上
14 並不困難，其認定的可司法性，相對亦屬薄弱。⁵⁸

15 需說明者，純粹從學術的立場出發，對於許宗力大法官在該號解釋的部
16 分不同意見書的疾呼「賦予立法院超越釋字第 325 號解釋範圍之國會調查
17 權，與既有憲政體制有悖」、「國會調查權有超越其工具權之本質，升級為立
18 法院的獨立權能之危機」、「同一事件，立法院與監察院同時競相調查，程序
19 不經濟……，不利憲政秩序安定」，筆者均十分認同。不過就系爭法律規定
20 是否與權力分立原則有違，法律上有拘束力的判準，應該還是釋字第 585 號

⁵⁶ 聲請方援引此句時，往往強調「輔助性」三個字，筆者以為，這樣的解讀，是對於國會調查權在釋憲實務演進歷史脈絡的忽視。

⁵⁷ 但支票的兌現，則有賴進一步的法制化。撫今追昔，從釋字第 585 號解釋做成迄今，這個法制化的步伐，竟整整走了 20 年

⁵⁸ 學說上有主張立法院若欲以憲法第 63 條「國家重要事項」作為調查權依附的憲法職權，由於「國家重要事項」的判斷欠缺客觀標準，因此應將其限縮解釋為「已由行政院議決成為具體政策或議案之事項」。參 李寧修，論國會調查權之革新與展望，政大法學評論第 154 期，頁 138（2018.09）。筆者肯定學者試圖以法律概念框住國會調查權的用心，惟此等解釋必須面對的第一個挑戰就是——如何對釋字第 585 號解釋的原因案件（319 槍擊案的真相調查）做出合理的說明？

1 解釋的多數意見才是。特別是，若許宗力大法官當年在該號解釋的評議過程
2 中，剴切地提出上述意見，卻仍為多數意見所不採的話，適足以證明許大法
3 官的憂慮，並不被多數意見所接受，易言之，大法官對於立法院的國會調查
4 權的行使，可以是一項獨立的權能（在合於釋字所定的條件下）、甚至是與
5 監察權的行使有所重疊，都開了綠燈。特別是針對與監察院權限重疊的部分，
6 本號解釋的多數意見（乃至於後述的釋字第 729 號解釋），均以立法院與監
7 察院調查權行使的結果有異為由，認為立法院行使調查權不生侵犯監察權
8 的問題。⁵⁹ 可知大法官對於監察院以往獨佔調查權的地位，事實上被削弱
9 的景況無感。從而，有關此次職權行使法修訂，對於監察院的衝擊，無論如
10 何，當無借助美國憲法上的「反擴權原則」(anti-aggrandizement) 加以質疑
11 的餘地，⁶⁰ 蓋「反擴權原則」所反對者，是憲政機關以犧牲其他憲政機關權
12 力為代價，擴充自身的權力。但系爭法規縱使有國會「擴權」的外貌，賦予
13 其權力的，是做成釋字第 585 號解釋的大法官，而不是立法院自己。⁶¹

14 最後，釋字第 729 號解釋，從引發釋字的原因事實以及大法官的行文，
15 均可看出其效力射程，僅及於針對「檢察機關偵查的卷證」行使「文件調閱
16 權」時有其適用，故該號解釋將立法院權力發動的前提，在原本「與立法院
17 行使憲法上職權有重大關聯」的要件之外，更進一步緊縮在「須基於目的與
18 範圍均屬明確之特定議案」，解釋上並不足以認為釋字第 585 號解釋所承認

⁵⁹ 「監察院為國家最高監察機關，其為行使憲法所賦予之彈劾、糾舉、糾正、審計權，依憲法第九十五條、第九十六條具有之調查權，仍應專由監察院行使。其與立法院於憲法之職能各有所司，各自所行使之調查權在權力性質、功能與目的上並不相同，亦無重疊扞格之處。」

⁶⁰ See *Morrison v. Olson*, 487 U.S. 654, 694 (1988)。關於美國法上的「反擴權原則」，林子儀大法官於釋字第 613 號協同意見書中，已有引介，國內的文獻介紹，參 廖元豪，「畫虎不成」加「歪打正著」：從美國經驗評真調會與釋字第五八五號解釋，台灣本土法學雜誌第 71 期，頁 45-46 (2005.06)。

⁶¹ 值得討論者，在今日「時空背景」不同（大法官成員不同）的情況下，對於國會調查權在我國的實證，憲法法院可否揚棄釋字第 585 號解釋多數意見的路徑，而將原本許大法官於釋字第 585 號解釋的少數見解「扶正」？就此，筆者前已述及，大法官對本案的處理，基於釋憲者審慎的義務，應嚴格依循先例。退步言之，即使大法官堅決認為須調整釋字第 585 號解釋的方向，對於落實釋字第 585 號解釋的委託，將國會調查權法制化的立法院，仍不該逕行做成違憲的評價，而應以警告性裁判引導立法院來日重新修法為宜。

1 的，一般性的國會調查權，在行使的要件上，亦須如此同步緊縮。

2 在確立以釋字第 585 號解釋多數意見所闡述的法理原則，作為審查系爭
3 規定的主要基準後，針對前述三點調查權部分的合憲性疑慮，扼要評價如下：

4 第一：第 45 條第 1 項，就調查權行使的事項要件，規定為「相關議案
5 或與立法委員職權相關」，其中的「與立法委員職權相關」，基於合憲性解釋，
6 自當解為「重大相關」。至於「相關議案」一詞，不可當然以反面解釋理解，
7 謂「相關議案」係與立法委員職權無關之事項，故抵觸釋字第 585 號解釋。
8 蓋實務上立法過程的實踐，立法院之所以會決議成立「相關議案」，前提必
9 定是與某一立法職權（法案審議、預算審議等）相關，法條之所以將「相關
10 議案」和「與立法委員職權相關」並列，只是呈現國會實際運作過程中可能
11 出現的時序之差而已。⁶² 故此一規定不生違憲問題。

12 然另一方面，關於國會調查權的行使程序，釋字 585 號解釋中「必要時
13 並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示
14 意見」的敘述，明確宣示須以院會決議為前提要件，然而，系爭條文容許委
15 員會在未獲得院會事前授權的情況下，逕依委員會的決議設置調查小組，行
16 使調查權，此一瑕疵，難以透過單純的法律解釋治癒，故大法官應劍及履及
17 地，宣告此一規定違憲。立法院如為貫徹委員會的專業監督，認為有由委員
18 會發動調查權的必要，則日後必須再修法，補上院會決議授權成立的要件，
19 方可為之。

20 第二，就第 45 條第 2 項課予一般人民配合調查之義務（陳述證言、提
21 供資料），違反者並將受到罰鍰的處罰，與釋字第 325、585 及 729 號解釋
22 意旨不符的疑慮。首先，如前所述，釋字第 729 號解釋，係針對偵查卷證所
23 為之解釋，故此處需釐清者，是釋字第 585 號解釋並未將「提供資料」列入
24 調查手段，而釋字第 325 號解釋的文件調閱又僅及於機關不及於人民的情

⁶² 意即立法委員得逕以某事項與其職權相關為由，行使調查權；亦得先以行使職權為基礎，主動成立相關議案（或被動審議行政部門的議案），再針對該議案行使調查權。

1 況下，是否構成「雙重釋字的違反」而為違憲？對此，首先，釋字第 585
2 號解釋固然未提及「提供資料」，但該號解釋允許立法院經院會決議要求人
3 民「陳述證言」或「表示意見」，然不論是證言的真實性，抑或是意見的效
4 度，往往得仰賴書證的佐證，方可獲得支持。準此，儘管釋字第 585 號解釋
5 並未明文將人民的協力義務延伸到「提供資料」，但可透過合憲性解釋，將
6 該資料的範圍，限定在與其證言或意見的佐證相關的資料，即可獲致合理的
7 折衷，而無宣告違憲的必要。

8 至於第三點，調查委員會之職權，有與其他獨立行使職權之國家機關相
9 衝突的可能，此一質疑，如前所述，釋字第 585 號解釋的多數意見並不排斥
10 不同國家機關平行行使調查權。何況是否存在權限的衝突，多數意見也是著
11 眼於規範的「結果」（例如立法調查結果影響的是對行政部門的政治監督；
12 監察調查的結果則是對行政部門法律責任的追究）而非「現實」的權力運作。
13 加以在國會調查權行使對於其他依法享有調查權的機關不生拘束力的情況
14 下，此等權限衝突的疑慮不足以令大法官將系爭規定宣告違憲。

15

16 （五）聽證會舉行之部分（職權行使法第 59 條之 3 第 2 項、第 59 條之 5 第
17 2 項、第 4 項、第 5 項及第 6 項）

18 關於聽證會舉行的部分，違憲疑慮主要有三：第一，課予社會上有關係
19 人員赴聽證會說明的法律義務，與憲法第 67 條第 2 項規定的「邀請」有違。
20 第二，系爭規定限制受邀聽證會之人委任律師須得主席同意，以及對拒絕證
21 言欠缺告知的規定，與正當法律程序原則有違。第三，應邀出席的政府人員，
22 負有提供資料之法律上義務。然而，立法院獲取資料權之行使，均應經院會
23 或委員會之決議，且負有提供資料之對象應為機關，亦非該政府人員。

24 在分析上述規定的合憲性之前，筆者要再次提醒，本案避免進行高密度
25 審查的憲法意義，一方面在於國會調查權的法制化，已經蹉跎了二十年，處
26 於調查權法制未備的現實下，行政權在我國的憲政實際，只受到有限的監督。

1 誠如學者所言，縱使「將監察與立法兩院所擁有的特定(部分)調查權加總，
2 仍不及他國國會所擁有的「一般」(全面)的調查權。」⁶³此一現象，在我
3 國的五權憲法體制下，原本得仰賴修憲才能解決；然而，大法官在釋字第
4 585 號解釋石破天驚的宣示，卻將規範密度降至修法即可解決的層次。惟，
5 儘管大法官已經幫立法院做好了借箭的準備，但完備國會調查權的東風卻
6 一直不來，原因很簡單：在政黨政府(國會多數黨與總統所屬政黨一致)的
7 情況下，對於用以監督行政施政的國會調查權，國會缺乏積極立法的動力，
8 自是可想而知。⁶⁴而今，因為自釋字第 585 號解釋做成後，首次出現的分
9 裂政府(國會多數黨與總統所屬政黨不同)，迎來了國會調查權法制化的契
10 機，縱使成品不甚完美，大法官也應站在協助其改善的一方，而不是以嚴峻
11 的態度扼殺此一法制化的契機。畢竟，如果真的要高舉權力分立的大旗，一
12 直以來權力制衡的首要目標，是擁有強大資源分配能力與各種主動性職能
13 的行政權，不是嗎？

14 秉持上述認知，對於前述國會聽證權相關條文的違憲質疑，筆者的初步
15 評斷如下：

16 第一，於本案暫時處分的裁定中，大法官所言：「邀請社會上有關係人
17 員『到會備詢』部分，是否已課予其負有無正當理由，不得拒絕出席委員會
18 及不得拒絕陳述意見之憲法義務，實非無疑。」確實說對了一半。蓋社會人
19 士無論如何，確實不會有到立院陳述意見的「憲法」義務，但此並不妨礙立
20 法者在符合調查權行使的前提要件下，課予人民法律層次的義務。畢竟，釋
21 字第 585 號解釋已經明白揭示「得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之
22 範圍內，施以合理之強制手段」。

23 第二，系爭規定限制受邀聽證會之人委任律師須得主席同意，以及對拒
24 絕證言欠缺告知的規定，均未必與正當法律程序的要求有違。蓋具有被告身

⁶³ 湯德宗，「三一九槍擊事件真相特別調查委員會條例」釋憲案鑑定意見書(二)：真調會條例是否違憲，收於氏著：「權力分立新論(卷一)」，頁 533 (2005)。

⁶⁴ 相同觀察，參 李寧修，前揭註 58 文，頁 105。

1 份者，基於訴訟權的保障，方享有律師陪同的憲法權利，除此之外的其他人，
2 應賦予其何等律師輔佐的權利，則屬立法裁量的範疇。筆者不否認，如能以
3 美國法為師，直接賦予證人律師陪同參與聽證的權利，固屬高度的程序保障，
4 但若是加上適當的程序要件，也未必與正當法律程序有違。蓋立法院舉行聽
5 證會，本即有由主席維持秩序之必要，證人若認為有律師輔佐的需求，提出
6 請求交由主席裁決，並非過度的程序負擔。特別是假使未來的議事實踐，主
7 席的同意只是形式審查而非實質准駁的話，其程序負擔更屬輕微。同樣地，
8 證人相關權利的告知，將來亦可透過不成文的議事慣例，或是立法院於議事
9 規則明文，得到實踐。未來如果主席有濫行或懈怠上述職權之情事，亦可透
10 過個案救濟予以糾正，實無率爾指其為違憲之必要。

11 第三，應邀出席的政府人員，負有提供資料之法律上義務。然問題在於，
12 立法院獲取資料權之行使，均應經院會或委員會之決議，且負有提供資料之
13 對象應為機關，亦非該政府人員。上述觀察，固非無據，然若確實具有未獲
14 機關同意不得揭露資料的情形，出席聽證的政府人員拒絕回答或提供，即屬
15 有正當理由，此際自不生違反第 59-5 條第 2 項而受處罰的問題。反之，若
16 無正當理由拒絕陳述或提供資料，出席的政府人員等於有未依法執行職務
17 之失，此時以個人身分受罰，非無正當性可比。⁶⁵

18

19 (六) 藐視國會罪（刑法第 141-1 條）

20 關於藐視國會罪的規定，主要的批判重點，一則在於構成要件明確性原
21 則的質疑；二則是此等規定，是否逸脫釋字第 585 號解釋「在科處罰鍰的範
22 圍內施以合理強制手段」的意旨。

23 針對構成要件明確性的質疑，立法院多數方以條文文字，與現行刑法偽
24 證罪的規定一致為答辯。反對方則相較於刑法偽證罪可透過具結程序限定

⁶⁵ 當然，更理想的方式，是大法官同時以傍論，指示行政機關對於公務員出席立法院聽證會，應有的準備與應對，做出翔實的指引（教戰守則）與教育訓練，並且對於服從長官指令以致違犯職權行使法相關規定的公務員，提供平衡補償的內部申訴管道。

1 範圍，批評系爭規定的範圍有不明確的違憲疑慮。實則，從此處的論述，當
2 可清楚知道系爭規定的明確性爭議，不在於條文本身是否含混籠統
3 (vagueness)，而是其適用範圍可能涵蓋過廣 (overbreadth)。然而，關於涵
4 蓋過廣的主張，在抽象法規審查下，與前面關於表面違憲的理路相同，原告
5 不能僅僅以法律可能出現一些違憲的情況，便要求法院宣告整條法律違憲，
6 否則就會如同 Scalia 大法官所嘲諷的「涵蓋過廣原則的特性，就是總會招來
7 源源不絕的、幻想出來的假設」([Plaintiff's objections] demonstrate nothing so
8 forcefully as the tendency of our overbreadth doctrine to summon forth an endless
9 stream of fanciful hypotheticals.)⁶⁶。此外，偽證罪的適用，須以具結為前提，
10 是因為在沒有具結之前，法律上人民並沒有說實話的義務。但政府人員依據
11 公務員服務法的規定，本即負有「誠信」以及「執行職務力求切實」的法律
12 義務，⁶⁷ 要之，公務員執行職務，沒有不說實話的自由。在此前提下，加上
13 聽證會的主旨以及表達意見或證言之事項，立法院均須依第 59-6 條事前告
14 知，處罰範圍當不至於有擴張太過，以致於被評價為違憲的瑕疵。⁶⁸

15 最後，釋字第 585 號解釋雖曾提及「在科處罰鍰的範圍內施以合理之強
16 制手段」，但從該段前後文的脈絡觀之，大法官當係指對一般人民，得以罰
17 鍰課予其強制配合國會調查之義務。蓋一般人民在憲法上並沒有到立法院
18 備詢之義務，所以該號釋字大法官才允許立法者藉強制性規定，對人民創設
19 配合調查的法律上的義務。相較之下，政府人員依照憲法 67 條規定所負的
20 備詢義務，自釋字第 461 號解釋始，即已確立是憲法位階的義務，因此，相
21 較於一般人民僅受行政罰，立法者對於官員憲法義務的違反，施以較重的刑

⁶⁶ United States v. Williams, 553 U.S. 285, 301 (2008).

⁶⁷ 公務員服務法第六條與第八條參照。

⁶⁸ 刑法 141-1 的規定，將官員於受質詢時為須為陳述亦納入規範，論者有認為與美國藐視國會罪，僅限於國會聽證的立法例不符。不過此處應辨明者，美國本來就沒有質詢的制度，自然不可能有所謂的「備詢時因藐視國會受處罰」的規定存在，此處就立法正當性真正應當思量的是：官員在聽證會就所知的重要關係事項說謊，跟在質詢的時候說謊，是否等價？

1 事處罰，此一立法裁量，⁶⁹ 司法宜允尊重。⁷⁰

2 參、 結論

3 本案涉及的法律規定，其合憲違憲的判斷，不適合單純倚賴抽象法律概
4 念或原則的涵攝，而是應該在堅守違憲審查方法論的紀律的同時，加上對台
5 灣政治演進的過程，長期觀察其歷史脈絡，參以後果考察的方法，作為合憲
6 性評價的底基。其實，如果能夠多一點歷史感來看本案，將會發現，本案並
7 不是支持或反對雙方所宣稱，是「顯然合憲／顯然違憲」的案子，而是典型
8 的艱困案件（hard case）。政治人物為了凝聚支持者的向心力，推進其理想
9 政治藍圖的進程，自然會傾向將自身的正義形象極大化（國會改革抑制濫權
10 vs. 國會擴權毀憲亂政），同時也將持不同立場者極度妖魔化。此次系爭法
11 案引發社會的兩極對立，就是這樣的寫照。然而，面對如此高度緊繃的社會
12 態勢，司法的職責，不該是急於對任何一方，以決定賽局勝負的嚴厲裁判之
13 姿，高高在上做出評斷，如此一來，不論是哪一方得勝，都只會加深另一方
14 對司法公信力的疑懼。在當前高度分歧的台灣社會，大法官所當念茲在茲者，
15 應該是謙和地扮演「解釋比賽規則、引導公平的比賽秩序」的溫暖裁判角色。
16 質言之，大法官應自詡成為一個致力於剪裁雙方歧見的修整員（trimmer），
17 ⁷¹如是，憲法的整合功能才能得到良好的發揮，全體台灣人民，也才有團結
18 在憲法之下的，願景與契機。

19 我們都是同一艘船上的台灣人。

⁶⁹ 釋字第 517 號解釋參照。（按違反行政法上義務之制裁究採行政罰抑刑事罰，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效果，所為立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，要不能遽指其為違憲。）

⁷⁰ 實則，藐視國會罪的存在，即使在美國，真正的制度意義，也是提供國會與行政部門交涉的籌碼，實際上鮮少有藐視國會罪的案件真正進到法院裁判，蓋法院途徑的解決曠日廢時，實務上多半是透過國會幕僚與行政機關的法律顧問，檯面下以政治折衝的方式獲致妥協。See Neal Devins, *The Constitutional Politics of Congress*, in *THE OXFORD HANDBOOK OF THE U.S. CONSTITUTION* 165-66 (Mark V. Tushnet, Mark A. Graber & Sanford Levinson eds, 2015).

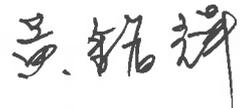
⁷¹ 關於民主社會剪裁歧見，消弭對立衝突，法院可以以何種途徑做出何等貢獻，see generally, CASS R. SUNSTEIN, *CONSPIRACY: THEORIES AND OTHER DANGEROUS IDEAS* 203-11 (2014).

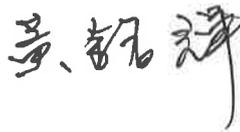
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12

此致

憲法法庭 公鑒

中華民國 113 年 8 月 5 日

具狀人  (簽名蓋章)

撰狀人  (簽名蓋章)