



財團法人民間司法改革基金會

憲法法庭 113 年度憲立字第 1 號案件

法庭之友意見書

書狀目錄

提具法庭之友意見書應揭露事項	1
理 由	2
壹、就本案之立法程序部分：本案之立法未踐行正當審議程序， 應有檢討、改善之空間	2
貳、就本案法規範部分	9
一、質詢權行使部分：《立法院職權行使法》第 25 條第 1、 2、5、6、8、9 項及《刑法》第 141 條之 1 規定應牴 觸憲法	9
（一）審查原則	9
（二）就質詢權行使部分條文之違憲疑義	11
二、國會調查權行使部分：《立法院職權行使法》第 45 條 第 1、2 項；第 46 條之 2 第 2、3 項；第 47 條；第 48 條第 1、2 項；第 50 條之 1 第 5 項；第 50 條之 2；第 53 條之 1 第 2 項規定應牴觸憲法	20
（一）審查原則	20
（二）就國會調查權行使部分條文之違憲疑義	24
三、舉行聽證會部分：《立法院職權行使法》第 59-5 條第 2、4 項；第 59-4 項規定應牴觸憲法	33
（一）審查原則	33
（二）就舉行聽證會部分條文之違憲疑義	37
參、結論	39

憲法法庭法庭之友意見書

主 案 案 號 113 年度憲立字第 1 號

法 庭 之 友 財團法人民間司法改革基金會

代表人：黃旭田

代 理 人 江榮祥律師

蔡尚謙律師

賴又豪律師

宋易修律師

呂政諺律師

1 為立法委員聲請法規範憲法審查 113 年度憲立字第 1 號案件及其併案
2 件（下稱「本案」），依《憲法訴訟法》第 20 條第 1 項及中華民國（下
3 同）113 年 7 月 11 日 鈞庭 113 年度憲立字第 1 號裁定，提出法庭
4 之友意見書事：

5 提具法庭之友意見書應揭露事項：

6 一、依《憲法訴訟法》第 20 條第 3 項、第 19 條第 3 項，當事人、關
7 係人以外之人民或團體提出專業意見或資料時，應揭露是否與當
8 事人、關係人或其代理人有分工或合作關係，或金錢報酬或資助
9 及其金額或價值。

10 二、本法庭之友意見書由江榮祥律師、蔡尚謙律師、賴又豪律師、宋
11 易修律師、呂政諺律師共同撰寫。就其撰擬，財團法人民間司法
12 改革基金會（下稱「本會」）、本會代表人、代理人皆未受包括本
13 案聲請人、關係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值；
14 且不存在法律上利害關係；亦無任何指揮監督關係，併予敘明。

1 三、經財團法人公民監督國會聯盟 113 年 7 月 31 日決議，加入本意
2 見書為共同陳述。

3 **理 由**

4 **壹、就本案之立法程序部分：本案審查客體即《立法院職權行使法》**
5 **（下稱《立職法》）增訂暨修正條文及《刑法》第 141 條之 1（下**
6 **合稱「系爭法規範」）之立法未踐行正當審議程序，應有檢討、改**
7 **善之必要。**

8 一、查相對人（立法院）機關代表黃國昌立法委員於 113 年 7 月 9 日
9 答辯書略以：立法院踐行合法議事程序完成系爭法規範三讀，近
10 半數照民主進步黨所提再修正動議修正通過，已尊重少數黨意見，
11 立法程序無明顯重大瑕疵。

12 二、就此，本會謹補充說明「正當的再修正動議審議程序」如下：

13 **（一）美國眾議院審議修正動議的程序概述：**

14 **1、處理複數修正動議的順序：**

15 (1)按《眾議院議事規則》第 16 條〈動議及修正〉第 6 項前段規
16 定：

17 當一項可修改的提案正在審議時，修正動議及修正該修正動議
18 的動議合乎程序，並得以替代原修正動議的形式提出進一步的
19 修正，對此可以提出一項修正動議，但在原修正動議完善前，
20 不得進行表決。¹

21 準此，眾議院審議法案，眾議員可以提出修正動議（motion to
22 amend）以「刪除」、「加入」或「刪除並加入」法案文字，學
23 說及實務稱之為「一級修正案」（first-degree amendment）；
24 為「完善」（perfect）修正動議，也可以再提出修改修正動議
25 的動議（motion to amend that amendment），學說及實務稱
26 之為「二級修正案」（second-degree amendment）。其處理順

¹ Rule XVI (Motions and Amendments) of the Rules of the House of Representatives.

序是：先就二級修正案（意即是否修改一級修正案）進行辯論和表決，之後再對一級修正案進行審議²。

(2)眾議員也可以提議「替代」(substitute for the original motion to amend)，以取代原修正動議的形式提出範圍更寬廣的修正；當原修正動議屬於一級修正案時，替代案相當於另一項一級修正案，故而也可以對替代案提出二級修正案。因此，眾議院正在審議中之法案的一處被修正部分，可能就有四項修正案（一級修正案、二級修正案、替代案、替代案的修正案）等待議決；為有序進行審議，乃將這些議事狀況以圖像具象化為「修正案樹狀圖」(The Amendment Tree)，並依圖示順序先表決二級修正案，從而完善一級修正案，接著表決替代案的修正案，從而完善替代案；當一級修正案及替代案皆經過修正完善之後，即就替代案進行表決（意即決定是否以替代案取代一級修正案），最後才是就一級修正案進行表決（意即決定是否以一級修正案修改法案內容）³。

2、提出修正動議須具有密切關連性：

依同上規則第 16 條第 7 項規定：「在審議中的主題之外，不得以修正案的名義接受任何與其不同的動議或建議。⁴」揭櫫「密切關連性原則」(The Germaneness Rule)，眾議院一時不議二事 (consider one subject at a time)，不應被無關待議決主題的修正案分散注意力。此原則旨在促進系統化和審慎的立法決策，禁止議員任意提出修正案以繞過交付常設委員會審查與徵詢專家評估、建議及報告的程序，也可以防免議員面對意料之外的議題，被迫在準備時間不足的情況下進行表決。

² Congressional Research Service. "The Amending Process in the House of Representatives.", at 2-3, 30-32(2015).

³ Congressional Research Service. "The Amending Process in the House of Representatives.", at 28-29(2015).

⁴ Rule XVI (Motions and Amendments) of the Rules of the House of Representatives.

1 準此，修正案必須與其提議修改的文本當時的內容密切相關。
2 對於法案的某一節或標題，提出一級修正案，必須與該節或標
3 題密切相關。二級修正案用於完善一級修正案，替代案用於取
4 代一級修正案，都必須與其所影響的修正案密切相關⁵。

5 (二) 德國眾議院審議修正動議的程序概述：

6 1、處理複數修正動議的順序：

7 (1)按《聯邦眾議院議事規則》(Geschäftsordnung des
8 Deutschen Bundestages)第82條〈修正動議及法律案於二
9 讀會中之退回〉第1項前段規定：「二讀會中，法律案之修正
10 動議，得於與其有關之標的未審竣前提出之。⁶」準此，德國
11 聯邦眾議院二讀討論法律案時，任何議員都可以提出修正動議，
12 藉以影響待處理之實質決定，或是共同參與實質決定內容之形
13 成。議員也可以對修正動議提出修正動議
14 (Änderungsanträge zu Änderungsanträgen)，以改變原修
15 正動議之本文(Wortlaut)。修正動議只要一提出，即須於議
16 案之擬修正部分進行表決前，處理並進行表決；同樣處理順序
17 也適用於針對修正動議提出之修正動議，亦即在處理修正動議
18 前，先表決修正動議的修正動議。

19 (2)若後來提出之修正動議，並未改變原修正動議之本文，即形成
20 「競合性的修正動議」(konkurrierende
21 Änderungsanträge)，也就是對於同一標的提出數個修正動
22 議，如何定表決順序即成問題；依國會習慣法
23 (Gewohnheitsrecht)的邏輯，係視修正動議與本題之旨趣
24 遠近(亦即對本題之意義修正的多寡)以安排修正動議之表決
25 順序，修正多者(使本題之意義產生較大變動)為遠，優先表

⁵ Congressional Research Service. "The Amending Process in the House of Representatives.", at 9-12(2015).

⁶ Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages § 82 Änderungsanträge und Zurückverweisung in zweiter Beratung.

1 決，修正少者（使本題之意義產生較少變動）為近，次後表決
2 7。

3 2、提出修正動議須具有實質關連性：

4 議員提出修正動議補充原議案內容，必須與原議案之立法要旨
5 與目標有實質關聯性(Sachzusammenhang)，否則不許提出，
6 而須另行提出法律案呈請聯邦眾議院審議。不然，若縱容議員
7 任意提出修正案，可能提出超乎原議案內容而可成為新議案之
8 標的，將規避新議案提案及處理規定，並使其他議員之參與權
9 （Mitwirkungsrecht）與議案處理期限失去作用⁸。

10 （三）我國立法院審議修正動議的程序概述：

11 1、處理複數修正動議的順序：

12 (1)按《立法院議事規則》第 11 條第 1 項所定「修正動議」，係為
13 完善「原案」（主動議）而就「原案」文字有所增刪，在《會
14 議規範》第 50 條稱為「第一修正案」，等同美國國會實務及議
15 事法學說所稱之「一級修正案」(first-degree amendment)；
16 第 3 項所定「修正動議之修正動議」，是為了完善第 1 項所定
17 「修正動議」而提議修改，於立法院實務上簡稱為「再修正動
18 議」，在《會議規範》第 50 條稱為「第二修正案」，等同美國
19 國會實務及議事法學說所稱之「二級修正案」(second-degree
20 amendment)。

21 (2)就修正動議之處理順序，「修正動議」優先於「原案」，依《立
22 法院議事規則》第 37 條第 1 項前段規定，「討論終結，應先
23 提付表決」；如經可決，其所增刪的文字即納入修正後的「修
24 正動議」。「再修正動議」（修正動議之修正動議）優先於「修

⁷ 呂坤煌，〈德國聯邦眾議院動議規則之研析〉，立法院法制局專題研究報告，2009 年 9 月，頁 38-39。

⁸ Rudolf Kabel, Die Behandlung der Anträge im Bundestag: Rechte, Formen und Verfahren, in: Hnas-Peter Schneider / Wolfgang Zeh(Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, de Gruyter, Berlin, 1989, S.901.

正動議」，如經可決，其所增刪的文字即納入修正後的「修正動議」，在該被修正的「修正動議」獲可決之前，諒尚未發生《立法院議事規則》第 37 條第 1 項後段所定「次序在後之同一事項修正動議，無須再討論及表決」之效果。

(3)由於我國是民主議會政治的後進國，也兼採美國以外的其他國家議會實務，是上揭《立法院議事規則》第 11 條第 4 項所定「對同一事項有兩個以上修正動議」，即與美國議事法學所謂「一級修正案」與「二級修正案」有別，較近似德國國會習慣法的「競合性的修正動議」，原則上應就其與原案旨趣距離較遠者，先提付討論；若無距離遠近者，則依其提出之先後提付討論；次序在先者討論終結，即先提付表決，獲可決時，依《立法院議事規則》第 37 條第 1 項後段規定，次序在後之同一事項修正動議，自無須再提付討論及表決。

(4)然而，當我國立法院「多數」決定維持原提案條文之主張，面對「少數」發動「案海戰術」以阻擾立法進度，或是各黨團及立法委員們於二讀會廣泛討論後提出修正動議或再修正動議過多的狀況，不願曠日廢時地逐案逐級表決，逕自照抄原提案條文之內容充當再修正動議之內容，並以其「多數」主導程序的優勢，透過「多數支持當選的同黨籍會議主席」宣布優先將該再修正動議交付表決，經「多數決定」通過，就不再處理次序在後之修正動議及原案，以節省處理時間⁹。如此操作，顯然混淆「修正動議」、「再修正動議」（修正動議之修正動議）與「競合性的修正動議」的區別，不顧再修正動議本應用於完善修正動議的目的，濫用再修正動議作為在表決順序上爭先之工具¹⁰。

⁹ 何弘光，《解讀立法院精選案例：了解立法院立法、修法的運作模式》，五南，2023 年，頁 185-186。

¹⁰ 江榮祥，〈完全執政的阿基里斯之踵〉，《蘋果日報》2018 年 1 月 15 日 A14 論壇版焦點評論。

2、提出再修正動議欠缺密切關連性或實質關連性的程序要求：

從上述「多數」照抄原提案條文之內容充當再修正動議之內容的先例來看，我國立法院實務在「多數」優勢下，並未要求再修正動議必須用於完善被修改的修正動議，容任再修正動議超乎被修改的修正動議的修正範圍，毫不在乎再修正動議應該與被修改的修正動議具有「密切關連性」或「實質關聯性」。

三、系爭法規範之立法過程濫用再修正動議的疑義：

(一) 查首揭黃國昌立法委員答辯書附件 1 第 17-20 頁所列系爭法規範審議過程顯示，於二讀逐條討論時，全部條文皆係以「再修正動議」(修正動議之修正動議)通過，本會再整理如附表(附件 1 參照)。

(二) 觀附表所示效果為「不予修正(維持現行條文)或增訂」的「再修正動議」，由於國民黨黨團、台灣民眾黨黨團聯合為立法院多數席次，主導立法程序，逕將如此「再修正動議」先付表決，通過即發生「全案否決」效力，顯然意圖完全省略各黨團或立法委員於二讀會廣泛討論後提出「修正動議」及「原案」的審議。無論是哪一黨提出「不予修正(維持現行條文)或增訂」的「再修正動議」，顯非以完善「修正動議」的目的，不具「密切關連性」或「實質關聯性」，當然不合乎正當程序的要求。

(三) 關於附表所示效果為「修正或增訂」的「再修正動議」(嗣經三讀通過成為系爭法規範)，緣於國民黨黨團、台灣民眾黨黨團聯合組成的「多數」主導立法程序，其「再修正動議」地位完全係來自於「多數」。隨著 113 年 5 月 17 日、21 日、24 日、28 日二讀逐條討論的進度「臨時」、「當場」的恣意揀選，意在濫用「再修正動議」作為在表決順序上爭先的工具，當場也只有宣讀「多數」所揀選的「再修正動議」內容，而不宣讀各黨團提出之修正動議、立法委員連署提出之修正動議及再修正動議等內容，致立法委員無從確悉二讀審議標的為何(乃無從確認

1 這些「再修正動議」是否用於完善被修改的修正動議，或有無
2 超乎被修改的修正動議的修正範圍），顯然無從進行實質審議
3 （聲請人聲請書第 3-6 頁及所附立法程序瑕疵一覽表第 3 頁參
4 照）。縱使「多數」也揀選出民主進步黨黨團「再修正動議」通
5 過修正或增訂，既有上述程序瑕疵，即涉嫌規避交付常設委員
6 會審查與徵詢專家評估、建議及報告的程序，也強迫立法委員
7 在二讀逐條討論時面對意料之外的新動議內容而在準備時間
8 不足的情況下倉促表決。如此立法程序也失去「慎思熟慮」的
9 審議功能，當然無法防止草率通過、意外結果及欺詐行為。

10 四、按司法院釋字第 342、499 號解釋意旨，就立法程序瑕疵之審查，
11 係採取「不待調查事實即可認定為牴觸憲法」之「重大明顯瑕疵」
12 標準。惟採取此一標準之結果，係使司法權就維繫民主、反映民
13 意之立法權運作，未能進一步闡述其應有之正當程序，甚為可惜。
14 而在缺乏進一步標準及共識之情形下，「國會自律」之理念也形
15 同虛設。自 2000 年司法院釋字第 499 號解釋公布以來，鈞庭
16 已有長達 24 年未曾受理涉及立法程序瑕疵之案件，是就諸如前
17 開立法實務上濫用「再修正動議」之情形，也未有表示意見之機
18 會。惟與 24 年前相較，我國民主政治之發展、社會環境已有大
19 幅變化，本次關於立法程序之瑕疵及其所引發之肢體衝突，已因
20 議事程序之全程影音即時轉播，為多數民眾所共聞共見，並藉由
21 社群網站、影音平台、傳統媒體等方式多方傳散。同時，審酌民
22 主深化及我國公民社會對民主品質及產出的進一步要求，並預見
23 國會改革之未來發展，以「重大明顯瑕疵」為標準是否妥適，實
24 非無疑。

25 五、綜上所述，系爭法規範之立法未踐行正當程序，從「多數」濫用
26 「再修正動議」，已可見一斑。我國國情特殊，威權遺緒、政黨對
27 立、社會分裂形成國家認同差異及政治立場上重大分歧，當執政
28 黨及在野黨先後在立法院換屆改選中取得多數席次，進而主導立

法程序，單憑多數黨派貫徹「多數決定」，觀諸歷史經驗已證明難以匯流並整合台灣民意（附件 2 參照）。若再以「司法自制」自我設限，拒絕指明立法院應遵循之正當立法程序之標準，任令朝野政黨在選舉中奪取多數席次後（無論為過去之執政黨，或現在之在野黨）壓制對方，如此冤冤相報，則我國國會民主勢必不斷螺旋向下沉淪，不知將伊于胡底。就此，本案之立法過程未能經正當審議程序，應有檢討、改善之必要。

貳、就本案法規範部分：

關於本案《立法院職權行使法》修正條文（下稱《立職法》）牴觸憲法之疑義，以下分就涉及質詢權行使、國會調查權行使、舉行聽證會部分論之。受限於篇幅，本意見書未就其他部分條文表示合憲或違憲之意見，併此敘明。

一、質詢權行使部分：《立職法》第 25 條第 1、2、5、6、8、9 項及《刑法》第 141 條之 1 規定應牴觸憲法

（一）審查原則：依憲法權力分立原則之意旨，憲法機關之職權行使不得牴觸憲法明文規定，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心領域或對其權力行使造成實質妨礙或破壞責任政治，使機關間權力關係失衡。

- 1、按司法院釋字第 419、613 號解釋意旨，憲法權力分立原則將特定職權劃歸適當之國家機關行使，各部門則有嚴格遵守權限分配而不得逾越其憲法界限之義務。而權力分立之意義不僅在「權力區分」，亦在「權力制衡」，透過權力間相互牽制與抑制以避免權力濫用。惟權力之相互制衡仍有其界限：除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞，例如剝奪其他憲法機關為履行憲法賦予之任務所必要之基礎人事與預算；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等情形。

2、復按司法院釋字第 613 號解釋林子儀大法官部分協同意見書指出：

本院曾於釋字第五八五號解釋，以「不得侵犯其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙」，作為立法院符合權力分立制衡原則而行使國會調查權之界限範圍。本案多數意見則提出權力之相互制衡之界限，「除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞，或使機關彼此間權力關係失衡等」。均係於個案建立適用權力分立制衡原則的具體內涵。本席對多數意見之闡釋，除敬表贊同外，亦因本案涉及立法院與行政院兩院間的權限爭議，而認可將「禁止擴權原則」¹¹ (the anti-aggrandizement principle) 納入其範圍。而根據該原則，須檢視一權力機關是否以削弱其他憲法機關的權力作為擴張自身權力之代價，以判定其行為是否違反權力分立制衡原則。

依據前述禁止擴權原則的內涵，檢視一權力機關是否以削弱其他憲法機關的權力作為擴張自身權力之代價，亦可作為判定其

¹¹ 該原則係美國聯邦最高法院處理權力分立制衡案件時，援用的基本原則之一；亦被學者歸為功能論取向的一種原則。美國柯林頓總統主政時期，司法部下之法律諮詢室(Office of Legal Counsel, Department of Justice)，於一九九七年五月七日曾提出一份「總統與國會間之憲法權力分立」(The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress) 研究報告(Dellinger Memorandum) (<http://www.usdoj.gov/olc/delly.htm>)，其後並由當時提出該報告的司法部助理部長(Assistant Attorney General)Walter Dellinger 之名，於西元二〇〇〇年正式發表於法律期刊(Walter Dellinger, The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress, 63 LAW AND CONTEMPORARY PROBLEMS 514(2000))。根據該報告的分析與歸納，美國聯邦最高法院處理有關權力分立制衡原則案件時，是依循以下順序審查系爭立法之合憲性：「第一，是否牴觸憲法明文之規定？特別是立法程序（兩院通過加上送呈總統簽署）與任命程序（任命條款）必須遵守。第二，是否牴觸所謂「禁止擴權原則」(the anti-aggrandizement principle)？亦即國會立法是否擴張自己的權力，而以削弱其他部門（行政或司法）之權力為代價？第三，是否破壞整體之權力平衡與控制？」（中文翻譯及介紹請參見廖元豪，〈「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》第 71 期，2005 年 6 月，頁 45 以下。）其中第二個步驟，即是禁止擴權原則。又，國立政治大學法律學院助理教授廖元豪教授認為上述的第一個步驟偏向於形式論，而第二與第三個步驟則偏向於功能論。亦即當憲法有明文規定作依據時，最高法院傾向以文義或憲法原意設定之結構與程序作為解釋依據。但憲法規定並非如此明確時，則容許以較為彈性的功能權衡來處理。

行為是否違反權力分立原則之依據。

3、立法院各項職權既由憲法所分派，其職權內容、範圍設定與行使方式等，自同受前開憲法權力分立原則之拘束，此就立法委員之質詢權行使而言，亦無例外。故《立職法》中有關質詢權行使對象、範圍、程序與法律效果等規定，自不得逾越立法權之憲法職權範疇，亦不得致使憲法機關間權力關係失衡，否則即有違權力分立原則。

（二）《立職法》就質詢權行使部分之違憲疑義：

1、依憲法規定與司法院解釋先例意旨，立法委員質詢權之行使對象應僅限於行政院院長與各部會首長。基於合乎憲法意旨之解釋精神，《立職法》第 25 條適用對象應不及於前述範圍以外之政府人員與私人，以杜違憲疑慮：

(1)按《憲法增修條文》第 3 條第 2 項第 2 款規定：「立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」依司法院釋字第 461 號解釋意旨，此係憲法就立法委員質詢權所設之規定，旨在落實民意政治與責任政治，並將質詢權行使對象明文限於「行政院院長及下屬各部會首長」。故就該案所涉參謀總長是否應受立法委員質詢之爭議，解釋理由即指出參謀總長僅為國防部部長之幕僚長，並不屬於前開憲法增修條文所定「部會首長」範疇，因此其縱屬政府人員，仍非立法委員所得行使質詢權之對象。換言之，若立法委員對行政院院長與各部會首長以外之人行使質詢權，無論其為政府人員或私人，均有逾越職權範疇、牴觸憲法明文規定之違憲疑慮。故於《立職法》第 25 條修正前，《立職法》第 3 章「聽取報告與質詢」就有關立法委員如何行使質詢權之各條規定，均明確將職權行使對象限定於行政院院長與各部會首長。

(2)然查，《立職法》第 25 條得對違反該條第 1 項至第 3 項且經主席制止仍違反之被質詢人，經院會決議課處罰鍰；並得針對

1 違反該 3 項規定之「政府人員」經院會決議移送彈劾或懲戒，
2 以及對在立院受質詢時為虛偽陳述之「政府人員」依法追訴刑
3 責。

4 ①首先，若體系觀察《立職法》第 56 條、第 59-3 條、第 59-4
5 條及第 59-5 條有關公聽會與聽證會之規定，該法所稱之「政
6 府人員」顯然不限於行政院院長與部會首長，而尚包括《憲法》
7 第 67 條第 2 項規定及釋字第 461 號解釋所指之「各部會所
8 屬人員」。

9 ②再者，依《憲法》第 97 條第 2 項、《憲法增修條文》第 7 條
10 第 3 項及《監察法》第 6 條等規定，監察院得行使彈劾權之
11 對象包括中央與地方之公務人員；而《立職法》第 25 條第 8
12 項授權立法院得經院會決議彈劾「或」懲戒，代表該法似允許
13 不經彈劾，而逕行移送懲戒，惟依《公務員懲戒法》第 24 條
14 規定，唯有薦任九職等以下之事務官方得逕送懲戒。故依修正
15 後之《立職法》第 25 條第 8 項，質詢權之行使對象解釋上似
16 不限於行政院院長與部會首長，並得分別對違反該規定之政
17 府人員移送彈劾或懲戒。

18 ③末查，《立職法》第 25 條第 8、9 項僅就彈劾、懲戒與追訴刑
19 責部分，將質詢權行使對象匡定在「政府人員」，第 5 項罰鍰
20 部份則無此限制，亦似隱含違反本條規定而遭處罰鍰之被質
21 詢人，尚可能包括政府人員以外之一般私人。

22 (3)綜上所述，《立職法》第 25 條於修正後，質詢權之行使對象解
23 釋上可能擴及「行政院院長與部會首長」以外之政府人員或私
24 人，此不僅紊亂原先《立職法》質詢章之規範體系，徒增解釋
25 疑義，更導致《立職法》第 25 條恐逾越《憲法增修條文》第
26 3 條第 2 項第 2 款規定及司法院釋字第 461 號解釋就質詢權
27 行使對象所明文設定之範圍。針對本條規定，應基於合乎憲法
28 意旨之法律解釋精神，明示依憲法明文規定與解釋先例意旨，

1 質詢權之行使對象始終只限於行政院院長與部會首長，以杜前
2 揭違憲疑慮。

3 2、《立職法》第 25 條第 2 項混淆質詢權與參考資料獲取權、文
4 件調閱權之分際，使立法委員得藉本項規定規避行使後兩者權
5 力之要件與程序要求，牴觸司法院釋字第 325、461、729 號
6 解釋意旨，應受違憲宣告：

7 (1)次按司法院釋字第 325 號解釋意旨，立法院為行使憲法所賦
8 予之職權，除依前述憲法增修條文質詢權規定及《憲法》第 67
9 條第 2 項規定辦理外，須經院會或委員會之決議，方得要求有
10 關機關就議案涉及事項提供參考資料；就文件原本部分，則必
11 須經院會決議方得調閱。

12 (2) 鈞庭於 113 年憲暫裁字第 1 號裁定將此二權限稱為「參考
13 資料獲取權」及「文件調閱權」（裁定理由書第 28 段參照）。
14 其前述之行使程序要求，業經司法院釋字第 461、729 號解釋
15 反覆肯認，並於釋字第 729 號解釋補充其行使要件：「必須基
16 於與議決法律案、預算案或人事同意權案等憲法上職權之特定
17 議案有重大關聯者，始得為之。」故同號解釋要求，為協助判
18 斷此二權限之行使是否與立法院職權有重大關聯，其議案「其
19 目的及範圍均應明確」，若未符合上述憲法或法律上之要求，
20 同號解釋指出「自構成受調閱機關得予拒絕之正當理由」。簡
21 言之，依照前揭解釋先例，立法委員於質詢後，若欲要求提供
22 參考資料或調閱文件原本，於程序上必須經委員會或院會決議，
23 於要件上資料獲取或文件調閱之議案必須具體明確，否則有關
24 機關自得加以拒絕。

25 (3)然查，《立職法》第 25 條第 2 項對被質詢人課予除有法定事
26 由並經主席同意外，有不得拒絕提供資料或隱匿資訊之義務，
27 否則可能遭裁處罰鍰、彈劾或懲戒。換言之，立法委員於行使
28 質詢權時，若當場或以書面要求被質詢人提供資料，被質詢人

1 非經主席同意，不得拒絕。惟立法委員於行使質詢權時，被質
2 詢人依法僅負擔答詢義務，立法委員若欲進一步索取參考資料
3 乃至於文件原本，此際即已非行使質詢權，而係參考資料獲取
4 權或文件調閱權；如前所述，其職權行使於程序上須經委員會
5 或院會決議，於要件上應明確說明議案之目的與範圍，方符解
6 釋先例意旨。然《立職法》第 25 條第 2 項形同混淆兩類職權
7 分際，使立法委員個人得以質詢之名，行參考資料獲取、文件
8 調閱之實，並規避前述各項程序與要件限制，而得以個別立法
9 委員身分，且毋須明確交代議案之目的與範圍，即以罰鍰、彈
10 劾或懲戒作為武器，要求被質詢人提供參考資料甚至文件原
11 本。在此範圍內，《立職法》第 25 條第 2 項顯然已牴觸司法
12 院釋字第 325、461、729 號解釋意旨，應受違憲宣告。

13 3、《立職法》第 25 條第 5、6、8、9 項授權立法院對被質詢之
14 行政院院長或各部會首長課處罰鍰、移送彈劾懲戒及追訴刑事
15 責任，此等法律課責機制已然溢出質詢落實政治課責之制度目
16 的，並導致政治責任難以釐清，不符憲法上責任政治原則，更
17 破壞行政、立法兩權之平等地位，造成兩權關係顯然失衡。故
18 《立職法》第 25 條第 5、6、8、9 項及《刑法》第 141 條之
19 1 有關罰鍰、彈劾、懲戒與刑事責任之法律課責部分，均牴觸
20 權力分立制衡原則，應受違憲宣告：

21 (1)質詢權之內涵，係立法委員於院會時得對行政院院長及各部會
22 首長提問，經由被質詢人於答覆時所說明之事實或發表之意見，
23 以明瞭相關議案涉及之事項(司法院釋字第 325 號解釋參照)。
24 此項制度實為我國憲法為規範行政與立法兩權間互動，所構築
25 之權力分立與制衡機制之一環。詳言之，依《憲法增修條文》
26 第 3 條第 2 項規定，行政院首先有提出施政方針與報告之責，
27 立法院對此則有相應之質詢權；但針對立法院所決議之各項法
28 律案、預算案等，行政院如認為窒礙難行時則得經總統核可移

1 請立法院覆議，此際立法院須經全體立法委員二分之一以上決
2 議方得維持原案；最後依該項第 3 款規定，立法院尚得對行政
3 院院長提出不信任案，若不信任案獲得通過，行政院院長得於
4 辭職時呈請總統解散立法院，以茲回應。

5 (2)按《憲法》第 53、62、63 條規定與司法院解釋先例意旨，行
6 政院與立法院分別為國家最高行政機關與最高立法機關，彼此
7 間地位平等，並無從屬關係（司法院釋字第 3、461、645 號
8 解釋參照）。故包括質詢權在內之上述權力制衡機制，實係旨
9 在經由行政院向立法院負責之途徑，來落實源於民主國原則及
10 國民主權原則之「民意政治」與「責任政治」要求，亦即確保
11 行政部門之施政決定係以民意為基礎，並最終對人民負責。換
12 言之，前開行政與立法間之各項制衡機制，目的皆在確保政府
13 之政務推行時時反映民意、得受民意監督，並承擔政治責任（司
14 法院釋字第 261、387、461、585、613、633、735 號解釋參
15 照）。誠如司法院釋字第 520 號解釋蘇俊雄大法官協同意見書
16 中所述，質詢為此行政立法互動機制中最為基本之一項政策溝
17 通管道，且不僅協助行政部門聽取民意，並得透過公開之質詢、
18 答復過程供立法委員乃至於全民檢驗政府施政與政策決定之
19 正當性，從而落實責任政治。

20 (3)質詢制度既在落實政治課責，縱然被質詢人有缺席、拒絕答復
21 或提供資料等情事，一則此質詢過程本身即已具政治課責意義，
22 因為被質詢人於公開程序中之行為須受人民檢驗，並承擔相應
23 之政治代價。二則縱然因此衍生行政與立法間之衝突，立法機
24 關亦應循憲法提供之相關制衡機制，以達成政治課責之目的，
25 此包括動用法案、預算議決權、人事同意權，以及依前揭憲法
26 增修條文發動倒閣與解散國會程序，透過改選機制訴諸民意裁
27 決執政團隊之表現良莠，此方符最終向人民負責之民意政治、
28 責任政治本旨。事實上，司法院釋字第 520 號解釋就國家重

1 要政策變更，經行報告、質詢程序後行政、立法仍意見不一時，
2 要求協商或循既有憲法機制（如請辭或不信任案等）而為適當
3 處理，亦係強調應循政治課責途徑解決自質詢程序中衍生之爭
4 議。

5 (4)然查，《立職法》第 25 條第 5、6、8、9 項明定被質詢之行政
6 院院長及部會首長不得反質詢；無法定事由不得拒絕答復、拒
7 絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答覆或其他藐視國會行為；亦不
8 得未經同意缺席，否則立法院得經院會決議對被質詢人處以罰
9 鍰、移送彈劾或懲戒以及依法追究刑事責任。就刑事責任之構
10 成要件，則定於《刑法》第 141 條之 1。前開規範以罰鍰、彈
11 劾、懲戒與刑罰等強制手段，對被質詢人施加諸多法律上義務，
12 已然逸脫政治課責範疇，而係在對違反法定要求之被質詢人為
13 法律上課責，就此顯然已乖離於質詢制度（及其所連結憲法增
14 修條文同條規定相關機制）之設置初衷，亦即乖離於落實民意
15 政治、責任政治之制度目的。

16 (5)再者，在《立職法》第 25 條第 5、6、8、9 項課予被質詢人
17 強制性法律義務以前，被質詢人本得針對質詢問題與相關討論
18 議案之目的，權衡其答復是否涉及國家機關受憲法保障獨立行
19 使之職權，以及對行政部門有效運作之影響（司法院釋字第
20 585、729 號解釋參照）等考量，就「是否」答復以及「如何」
21 答復（包括答復內容之範圍與形式等）享有一定裁量空間，並
22 依其答復接受立法委員乃至全民檢驗，承擔相應之政治責任。
23 然經本次修法，被質詢人除非具備法定事由並經同意，否則形
24 同有義務聽令於提出質詢之立法委員，答復一切問題並提供任
25 何其索求之資料。在此條件下，一旦答復或提供資料內容嗣後
26 對國防、外交、國家安全乃至其他應秘密事項造成不利影響，
27 其政治責任如何歸屬將難以釐清，就此反而破壞責任政治之落
28 實，有違責任政治原則，從而亦牴觸權力分立原則（司法院釋

字第 391、613 號解釋參照)。

(6)末查，《立職法》第 25 條第 5、6、8、9 項課予被質詢人上開法律義務，立法院並得於違反義務時對被質詢人課處罰鍰、移送彈劾懲戒甚至追訴刑責，導致對被質詢之行政院院長或各部會首長而言，立法院形同高權機關，渠等在質詢程序中形同臣屬於立法部門，此亦有違行政院與立法院各自為行政與立法最高機關，地位平等、彼此相維之憲法意旨。故《立職法》第 25 條第 5、6、8、9 項及其刑事制裁規定即《刑法》第 141 條之 1，對被質詢人施加法律責任，亦造成行政、立法兩權關係明顯失衡，從而牴觸權力分立原則。

4、《立職法》第 25 條第 8 項賦予立法院將被質詢人移送懲戒權，性質上與專屬監察院之彈劾權類同，侵犯監察院核心權力領域而牴觸權力分立原則；同規定賦予立法院之移送彈劾權，則因逾越其憲法職權，移送彈劾之立院決議對職掌彈劾之監察院而言不具拘束力：

(1)按《憲法增修條文》第 7 條規定，監察院為國家最高監察機關，行使彈劾權，並得對中央公務人員提出彈劾案。而按司法院釋字第 325、585 號解釋，監察院於修憲後雖已非中央民意機關，但仍享有彈劾、糾舉、糾正等權，以及為行使上開職權而依《憲法》第 95、96 條具有之調查權，且此脈絡下之調查權專由監察院行使。若作為工具性權力之調查權專屬監察院，則應得認為其目的性權力之彈劾權亦然，故除非憲法有明文將彈劾權全部或一部移列為其他憲法機關，此項權限應專屬監察院行使。鈞庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定謂：「查我國憲法權力分立體制下，除對總統、副總統之彈劾由立法院行使外，對其餘政府人員之彈劾權則專屬監察院。」指出立法院僅依照憲法明文享有對總統、副總統之彈劾權，對其餘政府人員之彈劾權則均專屬監察院，即同此意旨。

1 (2)惟查，《立職法》第 25 條第 8 項賦予立法院得經院會決議將
2 政府人員移送懲戒之權限。若探究彈劾權之權力內涵，實係賦
3 予監察院針對公務人員之違法失職情事開啟懲戒程序之權，再
4 由司法院職掌懲戒之審理。換言之，彈劾權本質上實為一種將
5 違法失職之公務員移送司法懲戒之權限（鈞庭 111 年憲判
6 字第 9 號判決參照）。若依循前開見解，則《立職法》第 25 條
7 第 8 項賦予立法院將違法之被質詢人移送懲戒之權，內涵上
8 即與監察院彈劾公務人員而將其移送懲戒之職權類同，是該項
9 權限顯然涉及監察院專有之彈劾權，侵犯其權力核心領域，從
10 而牴觸權力分立原則。

11 (3)另查，《立職法》第 25 條第 8 項尚賦予立法院將違法之被質
12 詢人移送彈劾之權。惟依《憲法增修條文》第 7 條第 3 項及
13 《監察法》第 2 章之規定，彈劾案須經監察委員 2 人以上之
14 提議，9 人以上之審查及決定，始得提出。監察委員並應依據
15 法律獨立行使職權，故縱令監察院院長亦不得對彈劾案加以指
16 使或干涉，以保有監察委員依個案情狀判斷是否提出彈劾之獨
17 立自主空間。由此觀之，立法院縱然依《立職法》第 25 條第
18 8 項將特定被質詢人移送彈劾，監察委員仍須獨立判斷是否提
19 出彈劾，而非一經立院移送即須成案。換言之，無論依憲法或
20 法律規定，立法院均無要求監察院提出彈劾之權限。按司法院
21 釋字第 419 號解釋意旨，若立法院對其並無權限之事項作成
22 決議，該決議因逾越其憲法職權，應僅具建議性質，不具任何
23 拘束力，故立法院依《立職法》第 25 條第 8 項作成之移送彈
24 劾院會決議，因已逾越其憲法權限，故僅具建議性質，不對監
25 察院具備任何拘束力，併此敘明。

26 5、《立職法》第 25 條第 1 項有關「不得反質詢」之規定違反法
27 律明確性原則，並造成行政立法間權力關係失衡，且有害責任
28 政治之落實，違反權力分立原則，應受違憲宣告：

1 (1)末查，《立職法》第 25 條第 1 項另增列質詢答復不得為反質
2 詢之要求，惟就何謂反質詢、被質詢人何種應答可能屬於反質
3 詢範疇，則未見任何立法定義與範圍界定。惟被質詢人若違反
4 《立職法》第 25 條第 1 項之要求，依同條規定即可能遭裁處
5 罰鍰，甚至可能遭移送彈劾、懲戒。由於「反質詢禁止」所連
6 結之制裁性法律效果，作為構成要件之反質詢概念即應符合法
7 律明確性原則。而依司法院釋字第 636 號解釋意旨，此係為
8 使受規範者可能預見其行為之法律效果，以確保法律預先告知
9 之功能，並使執法之準據明確，以保障規範目的之實現。而依
10 解釋與判決先例意旨，反質詢概念須依法條文義及立法目的並
11 非受規範者難以理解，個案事實是否屬於法律所欲規範之對象，
12 為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認，方與法律
13 明確性原則無違。

14 (2)惟查《立職法》第 25 條之立法理由，並未就增列反質詢禁止
15 部分提供說明，僅空泛指出本條規定之修正係為完備立法院監
16 督行政之權。若考量質詢之制度目的在於確保立法委員得透過
17 提問，經質詢人答復而獲得所需之議案相關資訊，則或可將「不
18 得反質詢」之意義，理解為被質詢人不得反問質詢人問題。然
19 縱使如此理解，此概念之射程範圍仍高度不確定，譬如其是否
20 僅禁止被質詢人提出與質詢議題無關之問題以規避詢答？還
21 是也禁止藉由反問來點出質詢問題所潛藏之事實謬誤或邏輯
22 瑕疵？或是甚至禁止被質詢人旨在釐清質詢問題真意之提問？
23 由上開事例可知，受規範者實難預見何種提問可能屬於受禁止
24 之反質詢範疇，並因欠缺執法之明確準據，而給予質詢立法委
25 員與國會多數透過院會決議恣意適用本規定之不利法律效果
26 之濫權空間；此一缺乏預見可能性之問題，亦不能因同條第 5
27 項規定而解決，蓋其僅係將判斷之權限，賦予由主席決定而已。
28 從而，《立職法》第 25 條有關禁止反質詢之部分規定，已然牴

觸法律明確性原則之要求。

(3)至於對受質詢人有恣意執法空間，更導致行政院院長及部會首長將動輒因答詢內容而有遭裁處罰鍰或蒙受彈劾、懲戒之風險，此造成權力過度向立法部門傾斜，兩權間關係已然失衡。而若未允許被質詢人藉由反問，釐清質詢人問題真意或提醒既有提問之事實或邏輯謬誤，亦阻礙行政部門藉由質詢機制就施政問題與立法部門進行溝通，並基於正確提問提出有效之政策說明，此亦有害責任政治之落實。基於上述兩項理由，《立職法》第25條第1項有關不得反質詢部分規定亦有抵觸權力分立原則之違憲瑕疵。

二、國會調查權行使部分：《立職法》第45條第1、2項；第46條之2第2、3項；第47條；第48條第1、2項；第50條之1第5項；第50條之2；第53條之1第2項規定應牴觸憲法。

(一)審查原則：立法權之本質係針對事前的、抽象規範的權力，不得涉入事後的個案。就與監察權之關係，兩院同時調查同一事件時，於國會調查權僅具補充性之前提下，立法院的調查應予退讓；就與司法權之關係，除就已進入司法程序之案件當然不得行使國會調查權外，就其行使涉及司法權範圍者，應採取最嚴格之解釋，以保障司法獨立。

1、就權力分立原則及禁止擴權原則之內涵，已如「貳、一、(一)」所述。依現行五權分立相維之憲政制度加以檢視，除前述之行政特權外，其餘監察權、司法權、考試權，國會調查權之行使亦不得侵犯之。又依司法院釋字第613號解釋許玉秀大法官部分協同意見書指出：

如果從美國法制上獨立機關的建制與發展歷史來看，獨立機關的建制，並不是為了要限制總統的行政權，也不是要獨立於國會，更不能獨立於司法，而是要使獨立機關免於受單一政黨的