



正本

1826

法庭之友意見書

案號：113年度憲立字第1號，113年度憲國字第1號，113年度憲國字第2號及113年度憲國字第3號

法庭之友 社團法人中華民國憲法學會

代表人：蘇永欽

代理人 姓名：石世豪

稱謂：教授

代理人 姓名：廖元豪

稱謂：副教授

聲請人 總統賴清德

行政院

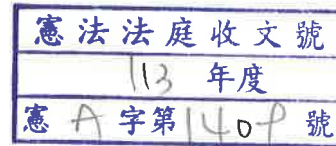
代表人：卓榮泰

立法委員柯建銘等51人

監察院

代表人：陳菊

相對人 立法院



1 為（憲法訴訟類型）提出法庭之友意見事：

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、關係人或其代理
4 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、關係人或其代理
6 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 理由

9 一、本件法規範憲法審查標的應不限各聲請人所主張者。

10 本件合併立法委員柯建銘等51人、行政院、總統賴清德、監察院
11 計4件聲請，依憲法法庭公告8月6日言詞辯論「爭點題綱」3大項各點，
12 均以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文，
13 及同日公布之刑法第141條之1有無明顯重大瑕疵及是否違憲為其標的，

1 應屬法規規範憲法審查案件；此類案件有理由者，憲法法庭得依法判決
2 受審查法規規範違憲（憲法訴訟法第47條第1項、同法第49條）。大法官
3 歷來受理法規規範審查案件解釋憲法，其審查標的「不全以聲請意旨所
4 述者為限」，大法官釋字第396號解釋、釋字第436號解釋及釋字第445
5 號解釋可資參照。憲法訴訟法施行後，憲法法庭也本此意旨行使職權：
6 「如非將聲請解釋以外之其他規定納入審查，無法整體評價聲請意旨
7 者，自應認該其他規定為相關聯且必要，而得將其納為解釋客體」
8 （憲法法庭111年憲判字第13號判決理由第19段）。因此，憲法法庭受
9 理本件，其審查標的亦不受4份聲請意旨拘束；其他相關聯者倘若未
10 納入審查，則無法整體評價聲請意旨者，憲法法庭亦得將其納入審查
11 範圍。

12 二、本件所涉憲法規範亦不以各聲請人所主張者為限。

13 羅馬法諺所謂「法乃法院所熟知（iura novit curia）」原則，在歷
14 來大法官解釋及憲法法庭判決中也獲得反覆印證；例如：111年憲判
15 字第6號判決中，憲法法庭為「權衡決定系爭食品安全標準立法權究
16 應由中央獨占」，主動援引憲法第148條關於「中華民國領域內，一切
17 貨物應許自由流通」規定，否定地方自治團體另訂更嚴格肉品殘留萊
18 克多巴胺安全容許量標準之權限。由此亦可旁證：憲法法庭依舊維持
19 大法官歷來解釋以憲法為整體規範，相互參照各條成文規定，不容零
20 星割裂解釋之優良傳統。有鑑於此，憲法法庭審理本件，自得依職權
21 適用及解釋與審查標的相關之憲法規範，亦不受4份聲請意旨拘束。

22 三、系爭國會調查權已成各主要民主憲政國家通例，無論內閣制、總統制、 23 半總統制均予肯定且行之有年。

24 （一）概說

25 中華民國憲法學會於今（2024）年6月1日舉行「國會調查權在我
26 國法制建置之可能性」專題研討會，與會學者依其多年專攻相關領域
27 研究心得，以及，綜合整理立法院法制局「國會調查權行使權限相關

1 法制研析」專題研究報告（附件1），一致認為國會具有調查權乃當今
2 重要民主憲政國家通例，並且無論內閣制、總統制或半總統制均無礙
3 國會調查權之確立與行使。

4 英國、美國等國會制度發達國家，國會調查權，尤其，後者又以
5 國會聽證會備受各方注目，行政、司法及其他國家機關早已相習為常，
6 固不待言；法國第五共和憲法第51-2條明文規定國會兩院均得依法設
7 置調查委員會，德國聯邦眾議院近年更將該國聯邦基本法第44條明文
8 確立之國會調查權，制定專法（Gesetz zur Regelung des Rechts der
9 Untersuchungsausschüsse des Deutschen Bundestages v. 19.06.2001,
10 Zuletzt geändert durch Art. 12 Abs. 1 G v. 21.12.2020，PUAG）加以制度
11 化，並正式施行有年著有多件案例（詳可參當日研討會與會學者提出
12 之簡報附件2-3）。特別值得注意者，內閣制、總統制或半總統制下國
13 會行使調查權因而須與其他機關或個人互動之方式雖然各有特色，國
14 會調查權配套罰鍰或刑罰等強制手段，以及，國會少數黨享有發動調
15 查權之正式或非正式權利或特權，兩者均已成為各國國會調查制度運
16 作常規之一環。

17 （二）美國國會調查權之參酌價值—政府體制之比較

18 中華民國憲法規定之中央政府體制，與美國（典型總統制）
19 相距甚遠。但當此時刻，美國憲法上有關國會調查權之理論與實
20 務，卻對我國當前爭議有高度參考價值，因為：

21 第一，我國出現美式行政與立法分立對抗之局面：2024年5
22 月20日以來，「分裂政府」再度形成，而且勢必持續相當期間。
23 這在典型內閣制或雙首長制，皆幾乎不可能出現的局面，在我國
24 卻有陳水扁總統（2000-2008年）時期的先例，以及今日的重現。
25 由「總統-行政院」形成的行政權，與「兩大在野黨組成的立法
26 院多數」之立法權，各自號稱代表民意，進行平行對抗、協商、
27 制衡。而這種局面（姑且不論是否已經「違憲」），是德國、英國、

1 法國等歐陸國家不會出現的現象。美國的國會怎樣在這種「平行
2 制衡對抗」的情況下，行使國會應有的功能？憲法（法院判決）
3 又是如何權衡，確保兩權可以相互制衡，避免二者相互鬥爭互毀？
4 美國憲政經驗均有值得參照之處。

5 第二，美國與我國一樣，在憲法上均未明文規定「調查權」，
6 而是由憲政實務以及聯邦最高法院的判例，肯認國會調查權乃是
7 無待憲法明定之固有權、默示權、輔助權。因此，該國如何在憲
8 法論述上承認並控制國會調查權，亦值參考。

9 第三，美國國會調查權範圍之廣、強制力之大，及其行使之
10 頻率與效果，均十分可觀。仔細觀察該國國會調查權之法制，與
11 立法院職權行使法本次修正之內容（有關質詢、調查，與聽證）
12 對比，即可得知我國國會調查權其實在「行政立法分立」的制度
13 下，可說是薄弱無力，絕無所謂擴權侵犯行政院之說。同時，美
14 國法律規範密度一向極高、極繁瑣，我們亦可拿本次系爭法律規
15 定，對照該國有關國會調查權之法律，看看是否符合「法律明確
16 性原則」。

17 (三)美國國會調查權之概況

18 美國國會調查權有著以下重點—

19 第一，憲法並無明文依據，但憲法實務一向承認其為國會的
20 固有權。而調查權的法源，除基於其固有權外，亦有法律規定國
21 會與其各委員會，有權對法律本身、法律的執行、法律的效果進
22 行研究分析與調查。國會內規與法律均將此等調查權授予兩院所
23 屬各個委員會。

24 第二，國會調查權之「目的」極為廣泛，如：監督調查法律
25 的執行效果（包括主管機關執法狀況）、對於未來立法修法進行
26 評估、審查總統提名之官員、讓公眾得知重要公共政策資訊，甚
27 至包括單純的政治目的（與行政部門抗衡，駁斥行政機關之論

點)。只要與「立法權」的實現有關，均屬國會調查之範圍。

第三，國會調查權之「對象」包括所有政府人員以及社會人士。但對於政府人員，必須考慮「行政特權」(executive privilege)與其他權力分立界限；對於一般人民之調查，則應符合憲法上正當程序與其他權利保障之規定。

第四，國會調查權之強制性：國會調查權可以分為「強制性調查」與「非強制性調查」。前者的方法，主要為要求被調查對象提供資料，以及要求出席國會聽證會作證。後者則可能包含各類資料普查、國會所屬人員現場勘查訪談等。同時，即使是聽證或提供資料，也可能是在不動用強制權的情況下，由相關單位自行配合。

而其強制的手段，則包括：

1. 核發傳票傳喚出席或要求提供資料：國會及其委員會，得通知特定人送交特定資料，或邀請作證。絕大部分的情況，當事人都會自願配合，或是與國會協調出適合的時間出席。但若有必要，國會與各委員會得核發傳票。該傳票交由聯邦司法警察 (U.S. Marshall) 或其授權之人，依一般司法程序送達。傳票內容包括強制出席、作證，以及提供證物。藐視國會罪：拒絕遵循前述傳票出席作證或繳交文件，或出席而拒絕回答相關問題，得處\$100-1,000 罰金以及 1 月以上，一年以下徒刑。對於觸犯以上規定者，由議長移送聯邦檢察官，檢察官並應召開大陪審團審議。
2. 藐視國會之民事罰：除了以刑罰處罰藐視國會的行為外，通說也認為國會兩院皆可各自以決議，聲請聯邦法院強制執行傳票。如果國會聲請法院強制執行，而當事人拒絕遵守，就會構成藐視法庭（而非藐視國會罪）。
3. 聽證：聽證不是盍各言爾志的「公聽會」，而是嚴謹如司法

1 程序的「聽證」。參加者乃是出席「作證」，提供證詞。聽證
2 必須對證詞做成正式紀錄，發言者原則上必須「宣誓」或
3 「具結」，撒謊者有偽證罪的刑責；就算禮遇而不要求宣誓，
4 出席聽證者如撒謊，也犯了「不實陳述」罪。而兩院的內規，
5 亦對聽證程序作了詳盡嚴格的規範，包括聽證主題之界定、
6 參與之人員、提問之順序與規則等等。

7 在這樣的制度架構下，美國國會調查權發揮了相當大的功效。
8 舉例來看，最近因為總統候選人川普遭到槍擊，眾議院監督委員
9 會就對負責護衛候選人的特勤局局長發出傳票，要求出席作證。
10 而在聽證過程中，議員們舉出各種資料（許多也是藉由調查權索
11 取來的），點出特勤局可能的缺失，並試圖了解漏洞何在。一方
12 面檢討過去的錯誤，同時更作為檢討未來如何改革特勤維安制度
13 的基礎。另外，今年眾議院亦曾在前防疫主管佛奇（Anthony
14 Fauci）出席的聽證中，從佛奇口中問出「防疫社交距離（六呎）
15 並無科學依據」的證詞，因而對當初防疫措施的手段、決策均提
16 出嚴厲檢討。這些聽證並非為追究個人法律責任（彈劾）所為之
17 調查行為，但正因其強制性（傳喚、回答問題之義務、禁止偽
18 證），才能「逼」使不願配合的官員、前官員回答問題並揭露重
19 要資訊。

20 (四)國會調查權之憲法依據與界限

21 美國憲法並未明文規定「調查權」，但從美國革命前的殖民
22 時期，各州就一直存在與今日相似的國會調查權力。¹立憲建國之
23 後，此等權力（調查、傳喚、處罰）更是持續地行使。而各級法
24 院也從未質疑此一權力之合憲性，對於被國會移送「藐視法庭」
25 而起訴者，法院也都進行審理。

26 在1897年的 *In re Chapman* 案²，國會在調查議員是否涉及貪

¹ McGrain MdGrain v. Daugherty, 273 U.S. 135, 160-61 (1924).

² 166 U.S. 661 (1897).

腐的案件時，傳喚相關證人作證，被傳喚者卻因拒絕配合而被判刑。最高法院在判決中表示，「國會有著憲法上的權力去立法強制要求證人出席、強制要求他們揭露證據，以使國會參眾兩院能夠踐行其正當功能...」(congress possessed the constitutional power to enact a statute to enforce the attendance of witnesses, and to compel them to make disclosure of evidence to enable the respective bodies to discharge their legitimate functions)，而法律賦予國會兩院此等權力，就是憲法上承認國會所擁有的「必要且適當」³權限。

1924年的 *McGrain MdGrain v. Daugherty*⁴，最高法院正面承認並說明國會擁有調查權以及強制手段，乃是憲法的默示、固有權力。法院指出，憲法所規定的立法權範圍，並未具體明確指涉「調查權」，所以必須探究調查權是否為立法權必要的附帶權力，而為憲法所默示。(whether this power is so far incidental to the legislative function as to be implied)。⁵接著，法院就從早期的英國國會開始尋根，一路都看到「獲取資訊」乃是國會非常重要、必要的權力，此等權力從未曾被否定過。⁶而在美國制憲時，「獲取資訊及其強制權」(the power of inquiry-with process to enforce)也被認為是立法權必要的配備。國會兩院也都視調查權(及其強制權)為理所當然，一直行使至今。⁷最高法院亦指出，一個欠缺資訊的立法機關，無法有效且有智慧地立法，而獲取資訊的功能必須有強制力來配合。經驗顯示，單純「索取資訊」往

³ 美國憲法第一條第8項規定，可謂是國會權限的「概括條款」。其規定，國會執行前述(第1-7項)明文列舉之權力時，所需的「必要且適當」手段，亦屬國會立法權的範圍。(The Congress shall have Power... To make all Laws which shall be necessary and proper for carrying into Execution the foregoing Powers, and all other Powers vested by this Constitution in the Government of the United States, or in any Department or Officer thereof.)

⁴ 273 U.S. 135 (1924).

⁵ 273 U.S. at 160-61.

⁶ 273 U.S. at 160-64.

⁷ 273 U.S. at 174.

1 往什麼也拿不到，而且「自願給予」的資訊往往未必正確而完整；
2 有鑑於此，必須存在某種強制取得資訊的手段（Experience has
3 taught that mere requests for such information often are
4 unavailing, and also that information which is volunteered is not
5 always accurate or complete; so some means of compulsion are
6 essential to obtain what is needed.）⁸

7 最高法院在本案也討論了立法調查權的界限：協助立法（to
8 aid it in legislating）。至於個別調查標的，到底是否屬於此一範
9 圍，法院則應推定國會之目的為正當。依此，「如果國會明確宣
10 示具體的調查目的，那自然很好，但此等具體宣示（調查目的），
11 並非必須。」（An express avowal of the object would have been
12 better; but in view of the particular subject-matter was not
13 indispensable.）⁹

14 在1953年的 *United States v. Rumely*¹⁰，最高法院又在一個因
15 藐視國會而遭判刑的案件中，指出國會調查權的必要——不只是為
16 了國會自己，更是為了全體國民以及民主制度。最高法院指出，
17 代議機關必須認真檢視、監督政府，而且將其所見所聞加以傳布。
18 它應該擔任全體選民的眼睛與聲音，並且體會人民的智慧及意志
19 （It is meant to be the eyes and the voice, and to embody the
20 wisdom and will of its constituents.）除非國會擁有充分手段去
21 查知行政機關的決定與行為，全國人民都無法得知政府到底對人
22 民作了什麼。就此而言，國會的「資訊獲取與傳布」功能，甚至
23 比它的立法權還重要。¹¹（The informing function of Congress
24 should be preferred even to its legislative function.）

⁸ 273 U.S. at 175.

⁹ 273 U.S. at 178.

¹⁰ 345 U.S. 41 (1953).

¹¹ 345 U.S. at 42.

1 在 1957 年的 *Watkins v. United States* 案¹²，最高法院再次
2 指出，國會調查是根屬於立法程序的權力，且此等權力相當廣泛，
3 包含了查詢既有法律的執行情況，以及探究將來如何立法。它也
4 包括調查整體社會、經濟、政治上的問題，使國會有能力進行補
5 救。國會調查權亦可追查聯邦政府的腐敗、無效率、浪費等問題。
6 不過，國會調查權並非漫無邊際。它不能用以執法或審判，而且
7 調查本身並非最終目的，而必須是為了促成國會其他正當職權。
8 如果單純只是為了讓調查者自我擴張，或是用來處罰被調查者，
9 那就是錯誤的行使。¹³因此，國會的調查權仍應與憲法上的基本
10 權利取得平衡。¹⁴

11 1962 年的 *Russell v. United States* 案¹⁵，最高法院推翻了下級
12 法院判決有罪的藐視國會案，理由是國會詢問的問題與系爭調查
13 標的無關。法院指出，調查程序所提出的問題，是否與調查標的
14 「相關」，最終是由法院決定，而非國會。¹⁶可見法院承認調查權，
15 仍可在個案中審查國會的調查是否合法。國會若是濫權，仍有司
16 法作為控制者。

17 關於國會調查權，最新且重要的一個判例，應該就是 2020
18 年的 *Trump v. Mazars USA, LLP*。¹⁷本案是國會數個委員會，分
19 別核發傳票，要求調查現任總統川普的銀行帳戶資訊，其目的均
20 宣稱是要作法律改革，涉及洗錢、反恐以及查詢外國介入美國政
21 治等事項。而川普主張這些傳票欠缺正當目的，違反權力分立。
22 而最高法院一方面認定，國會調查權之目的，無須高度具體明確，
23 法院基本上還是尊重國會宣稱之目的；但另一方面卻指出，對
24 「總統」發動調查，涉及特別敏感的權力分立爭議，法院必須特

¹² 354 U.S. 178 (1957).

¹³ 354 U.S. at 187.

¹⁴ 354 U.S. at 195.

¹⁵ 369 U.S. 749 (1962).

¹⁶ 369 U.S. at 757.

¹⁷ 140 S. Ct. 2019 (2020).

1 別慎重地權衡。國會的傳票調查範圍應該盡可能具體、節制，並
2 且考量對總統之負擔。下級法院由於未認真考量傳票所涉及的權
3 力分立問題，最高法院將本案發回更裁。

4 即使調查的對象是現任總統（所擁有的個人資訊），國會亦
5 可進行調查，且調查之「目的」可以相當寬泛--除非涉及所謂行
6 政特權之爭議，國會無須說明調查之資訊與國會立法權有明顯重
7 要或必要之關聯。¹⁸然而，調查的標的、事項，則必須從權力分
8 立的觀點，仔細衡量其必要性。¹⁹

9 綜上可知，美國國會調查權「本身」（per se）的合憲性，幾
10 可說無庸置疑，法院承認國會之調查「目的」非常概括、一般。
11 而其強制、處罰的權力，亦被認為是必要的一環。但在個案處理
12 時，法院依然有機會進行審查其權力是否濫用。國會調查權的界
13 限，包括—

14 1. 受調查者之基本權利，主要是正當程序、不受搜索扣押之權
15 利，以及言論自由。但不包括某些僅適用於司法程序（例如
16 增修條文第六條保障之聘請律師、陪審團審判、與證人對質
17 等）的保障。

18 2. 權力分立，尤其涉及總統作為被調查者，或是影響到行政部
19 門的「行政特權」之時。

20 (五)比較與評析：與我國立法相比

21 以上美國之憲法實務，若與本件所涉的立法院職權行使法、
22 刑法相關條文對比，可知—

23 第一，美國國會調查權為固有權、附隨權之概念，確實與釋
24 字585號解釋相似。可見國會調查權與政府體制、五權憲法並無
25 必然關聯，可謂是普世價值。

26 第二，就國會調查「強制權」的必要性，美國法院敘述得比

¹⁸ 140 S. Ct. at 2031-33.

¹⁹ 140 S. Ct. at 2035-36.

1 釋字585號解釋更清楚。而美國實務運作，一向以傳票/傳喚、藐
2 視國會罪作為主要的執行工具，也可以讓我們看出它的有效性。
3 但在概念上應注意者，是美國「藐視國會」與我國的「藐視國會
4 罪」是不一樣的——美國的藐視國會，處理的是當事人「不配合
5 （出席、交出資料、不回答）調查」，但對於出席聽證卻說謊的
6 人，則是另以偽證、不實陳述罪處置。而我國剛剛通過的藐視國
7 會罪（刑法第141-1條），卻僅處理質詢時為不實陳述之政府人員。

8 第三，國會立法，加上兩院內規，逐漸填充起國會調查權的
9 細節內涵。法院在調查的細節部分，也大致尊重國會的運作。因
10 此，所謂「法律明確性」其實是個假議題，因為國會調查權就和
11 各種行政機關的調查權一樣，細節部分都還是由執行機關的子法
12 來具體化的。

13 第四，強制執行最終交由法院決定（刑罰與民事執行），使
14 法院在承認一般性「調查權」的同時，有著「個案審查」的機會。
15 美國並未如同本件聲請人（柯建銘等立委、行政院、監察院以及
16 總統）那般，混淆「個案可能出現的錯誤」與「權力本身之正當
17 性」。尤其本次所謂「國會改革」的法律，所有強制規定，均可
18 透過行政爭訟或是刑事訴訟程序，來進行司法審查。若有違反比
19 例原則，侵犯行政特權等事項，法院均可給予救濟。

20 第五，美國國會擁有對官員的彈劾權，也可以基於彈劾之目
21 的進行調查。但實務上此種調查，比例相當低。絕大部分均屬一
22 般立法、政策、監督的調查。對比之下，亦可知我國立法院即使
23 有著立法調查權，與監察院基於彈劾而有的調查權，並不衝突。

24 四、我國今年始通過國會調查權立法有其憲政實踐背景。

25 立法院調查權在我國法制上，自1993年10月14日由立法委員沈富
26 雄、陳水扁、柯建銘等41人，有鑑於即使大法官釋字第325號解釋賦
27 予立法院平行於監察院調查權之「調閱文件」權限，仍未使立法院擺

1 脫「立法局」之跛腳窘境，於立法院第2屆第2會期中領銜提出「立法院
2 聽證調查法草案」時起，其漫長「孕育期」迄今已超過30年以上。
3 同年，朱鳳芝等28人、郁慕明等28人接續提出關於立法院調查權之類
4 似草案，次年又有顏錦福等25人、林濁水等18人陸續提案，始終以在
5 野同時居於立法院少數之政黨提案較為踴躍。在時任總統李登輝及其
6 所屬國民黨分別於總統選舉及立法院席次掌握雙重多數之背景下，立
7 法院調查權相關專法或法律修正草案從未進入讀會程序。直到2000年
8 總統大選，勝選之陳水扁得票率不及40%，其所屬民進黨在稍早1998
9 年立法委員選舉中，也僅取得略高於3成席次；2002年立法委員周錫
10 璋等人跨黨派第2次提案，關於立法院調查權之法律草案終於首次進
11 入一讀程序。

12 2004年總統大選在選前槍擊案陰影下由陳水扁取得極些微多數勝
13 出，一連串爭議促成大法官作成釋字第585號解釋，正式肯認立法院
14 享有調查權；同年立法委員選舉，民進黨席次依舊低於4成，國民黨
15 及分支而出之新黨、親民黨則共同掌握過半席次。次年最後一次修憲，
16 立法院又確定成為我國唯一相當於國會之憲法機關，再則也吸收原本
17 選舉、罷免總統之國民大會部分權限。此後，立法院在野黨團又踴躍
18 發起多次提案。民進黨轉為在野之後，自2012年起也以其於立法院中
19 之少數委員領銜多次提案，甚至，蔡英文以絕對多數兩度贏得2016年、
20 2020年總統大選，第9屆、第10屆立法委員選舉也取得過半席次之民
21 進黨籍立法委員及黨團，仍繼續提出立法院調查權相關專法或法律修
22 正草案。只可惜，所有法律草案在交付委員會審查之後即毫無進度。

23 從以上立法院調查權立法之漫長歷程中，可以發現以下憲政慣性：
24 2000年以前、2008年及2012年國民黨兩次以絕對多數贏得總統大選同
25 時掌握立法院過半席次執政期間，朝野政黨在立法院積極提案卻毫無
26 成果。2016年及2020年民進黨兩次以絕對多數贏得總統大選同時掌握
27 立法院過半席次執政期間，同樣朝野政黨在立法院提案均無成果。唯

獨2004年至2008年間，經過民進黨以「雙重少數」勉強執政4年之後，陳水扁僅以極些微多數贏得總統大選，而其所屬民進黨在立法院所占席次依舊遠低於半數再次執政期間，立法院調查權法制曾以變形之「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」完成立法。如今立法院再次三讀通過調查權相關法律修正，又是賴清德以4成得票率當選第16任總統，其所屬民進黨在立法院席次不過半之「雙重少數」憲政局勢。在此之前連續16年執政黨掌握「雙重多數」期間，前半尚且發生2013年間所謂「馬王政爭」，後半則立法院在「完全執政」格局下充分響應總統及行政院凡百施政。兩相對照，如今掌握立法院多數之在野黨既無直接推動施政管道，又須回應多數選民沉重負託；亟思積極與聞國政，強化監督政府力道，挾其多數席次通過國會調查權立法。較諸各國同類法制不乏執政多數刻意禮讓少數之紓壓安排，國會調查權法制化之憲政實踐，在我國不啻民主政治另類嚴重「變形」經驗。掌握立法院多數之政黨問政竟然屢受頓挫，進則無從依多數選民付託獲邀參與行政落實承諾，就連退而求其次，以調查權強化立法院制定法律、審查預算及問責行政所需之資訊獲取能力，亦遭執政黨於國會內外百般阻撓，民主共和國原則與國民主權原則中最为根本之多數統治原則明顯因此有所減損。

五、民主共和國原則、國民主權原則、權力分立與制衡原則，俱有本質重要性，皆為憲法基本原則所在；其中，民主共和國原則、國民主權原則落實於憲法增修條文關於總統及立法委員選舉規定，精髓厥為多數統治原則。本件法規範憲法審查不應僅偏論基本自由權利保障、權力分立之憲法明文規定，關於多數統治原則及權力制衡原則亦應一體重視。

回顧我國違憲審查實踐經驗，大法官屢次在關鍵時刻「輕推」政治部門及時推動憲政變革。其中瑩瑩大者，例如：釋字第261號解釋標舉「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」，

1 責令政府「依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國
2 性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作」，終結「萬年
3 國會」歷史僵局，為我國後續憲政轉型發展奠立根基。釋字第499號
4 解釋又在國民大會利用修憲「自肥」之際，以修憲議事程序違反「本
5 院釋字第三三一號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意
6 旨」，以及，修憲內容不符「自由民主之憲政秩序」為由宣告其違憲
7 無效。該號解釋一則正視政黨作為貫徹現代責任政治之關鍵中介機制，
8 於解釋文中重申其重要地位；再則也揭示「民主共和國原則...國民主
9 權原則...保障人民權利...有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重
10 要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民
11 主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵
12 守之義務」。其中，民主共和國原則、國民主權原則落實於憲法增修
13 條文關於總統及立法委員定期改選規定，其精髓厥為多數統治原則。

14 誠然，本件系爭法律絕非毫無違憲疑義；恰恰相反，在立法院調
15 查權相關法律草案歷經30年以上反覆因「跨界不連續」而歸零同時，
16 由於「雙重多數」執政者對此不感興趣，「雙重少數」及「朝小野大」
17 勉強執政者更起而對抗，始終沒有行政院、司法院提出相對之政府提
18 案，引導或協助立法院完整並周延檢視其中涉及院際權限劃分與彼此
19 互動制衡諸多複雜問題，配套訂定適切具體運作規範。更遑論，立法
20 院行使調查權涉及政務人員與公務員—甚至一般民眾等「常態」下並
21 非政府公權力環節之第三方權利主體—之各項基本自由權利，其中牽
22 涉程式、程序、實體與救濟各方面細膩規範，均非立法院一時多數可
23 以在短期之內輕易融會貫通者。憲法法庭倘若將本件難得合併4件聲
24 請卻儘從立法程序瑕疵與法律內容未臻完美等立法技術層面審理，無
25 視民主共和國原則與國民主權原則中最为根本之多數統治原則，在我
26 國政黨政治之憲政實踐上竟如此反覆浮現空洞化危機，無異於「偏聽
27 偏見」且「大題小作」，錯失違憲審查機關維護自由民主憲政秩序之

1 「憲法時刻」。對照釋字第499號解釋勇於面對政黨作為現代責任政治
2 之關鍵中介機制，又「直球對決」，無懼於當時仍握有修憲權柄之國
3 民大會，高舉包括多數統治（majority rule）原則在內之民主共和原則、
4 主權在民原則宣告修憲違憲，憲法訴訟法新制已正式施行2年半後之
5 今日，違憲審查機關行使職權豈有不進反退之理？

6 關於執政黨陷入總統得票率、立法院席次「雙重少數」局面仍勉
7 強執政之民主政治「異常」狀態，當前一如既往衍生諸多憲政糾葛
8 「剪不斷，理還亂」，雖然憲法並未明文禁止，其中亦無違憲法規範。
9 然而，對照副總統兼任行政院院長「憲法並無明文規定」，我國憲政
10 實踐上也偶有此事實，亦非屬法規範性質，釋字第419號解釋以其於
11 副總統代行總統職權時將發生不符憲法「常態設計」疑義為由，仍合
12 併4件聲請予以受理進而作成解釋，憲法法庭面對我國憲政實踐上
13 「雙重少數」勉強執政之民主政治「異常」狀態重大挑戰，其實也不
14 妨適切闡明此際「憲法整體基本原則」如何適用，各憲法機關又如何
15 各自履行其憲法義務，藉以維護「自由民主憲政秩序」，一如憲法法
16 庭就本件爭議於暫時處分裁定中所展現護憲意志。

17 **六、憲法雖未明文立法院有調查權，惟基於上述原則應予積極肯認，不宜**
18 **視為洪水猛獸，百般阻撓。**

19 關於立法院調查權，我國憲法並無類似第95條、第96條規定監察
20 院得向行政院及其各部會調閱文件、調查設施之其他明文。然而，自
21 大法官釋字第325號解釋公布以來，立法院文件調閱權已經立法並實
22 施多年；至於上述各國普遍享有之具強制力調查權與聽證程序，釋字
23 第585號解釋亦以「立法院為有效行使憲法所賦予之立法職權，本其
24 固有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
25 訊，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
26 立與制衡之機能。立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔
27 助性權力」為由予以肯認。逾30年來分屬朝野政黨之立法委員研訂立

1 法院調查權相關法律草案，均以釋字第585號解釋為出發點，如今已
2 是各界牢不可破之共識基礎。依上述民主共和國原則、國民主權原則
3 落實於憲法增修條文關於總統及立法委員定期改選規定之多數統治原
4 則，國家尤其應積極建構立法院調查權法制及其配套制度。有鑑於監
5 察院雖然組織仍在，其憲法上所明定之職權亦未修正，惟因該院已不
6 再具有民意機關性質，毋寧轉為國家一級獨立機關，從此實質改變其
7 與行政院之間互動及彼此制衡關係內涵；其「調閱文件」、「調查設施」
8 藉以「行使監察權」或「注意其是否違法或失職」及隨後發動之彈劾
9 糾正等憲法列舉權限，自與立法院調查權及其據以議決法律、預算及
10 國家各項重要事項並問責於行政院等富含統治權色彩之國會廣泛權限
11 迥不相侔。其援引監察院調查權為由藉以抵制立法院調查權，或以立
12 法院倘若平行調查勢必減損監察院調查之公信云云者，不止違逆當
13 前民主憲政國家之國會調查權普世潮流，按諸上述民主共和國原則、
14 國民主權原則落實於憲法增修條文關於總統及立法委員定期改選規定
15 之多數統治原則，顯然彷彿削足適履，本末倒置。

16 自從立法院修改「立法院職權行使法」，強化國會調查權以
17 來，坊間有不少聲音抨擊國會具有強制性之調查權為「擴權」。
18 而行政院之聲請書，甚至指稱「使應邀出席人員居於證人地位而
19 有出席表達意見與證言之義務，甚以罰鍰及刑事處罰相繩，與憲
20 法該條項之規範目的不符，已違反權力分立與制衡原則中『禁止
21 擴權』之要求」。

22 然而，無論是批評「擴權」之社會人士，或是行政院之聲請
23 書，皆未說明何謂「擴權」或「禁止擴權」。僅憑直覺，認為立
24 法院擴大權限，就稱為擴權。若依此論，則立法院今後通過任何
25 新的監督行政部門之法律，甚或強化立法院之配備人員，難道都
26 是「擴權」？

27 須知，立法院本就是「國家最高立法機關」，而且在我國法

1 界的「重要性理論」之下，所有國家重要決策均應由立法院決定。
2 這是釋字520所謂的「立法院對國家重要事項之參與決策權」（見
3 解釋理由書第1段），也是許宗力院長在經典著作〈論法律保留原
4 則〉中，證立「重要性理論」的理由：在組織結構上，議會擁有
5 「廣泛、普遍的民意基礎與多元化的人事與政治組合」；在程序
6 結構上，法律制定的程序有著「正式、謹慎與徹底」、「公開與透
7 明」以及「反對黨的參與之優點；位階上，法律位階較高；而且
8 國會是由政治專家所組成，因此更適合決定重要的國家政策。²⁰
9 既然所有的重要政策，包括各機關的組織與功能，以及對機關的
10 監督，本來就是由立法院決定，那怎能輕易將立法院制定的法律
11 說成「擴權」？難道一定要當行政院橡皮圖章，才是「本分」？

12 至於行政院聲請書中所云「禁止擴權」，本身並未提供任何
13 有意義的說明，讀者完全無法從文字中理解何謂「擴權」，更難
14 以了解「禁止擴權」的範圍為何？唯一的線索，是行政院聲請書
15 的（註釋11）引用了林子儀大法官在釋字613號解釋之協同意見
16 書（以下稱613協）作為附件。可是，或許行政院並未閱讀林子
17 儀大法官「613協」的論點。因為依照「613協」，應該是參照美
18 國憲法的觀點，而結果必然是支持「國會調查權」之合憲性的。

19 蓋「613協」論述美國憲法上的「禁止擴權原則」（anti-
20 aggrandizement）。其內容為「須檢視一權力機關是否以削弱其
21 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
22 違反權力分立制衡原則」。²¹至於此一原則的具體內涵與審查基準，
23 「613協」則在其（註釋3）引用美國司法部1997年的一份〈總統
24 與國會間之憲法權力分立〉（The Constitutional Separation of
25 Powers between the President and Congress）研究報告（以下稱

²⁰ 許宗力，〈論法律保留原則〉，收於許宗力《法與國家權力》，頁180-184（1992）。

²¹ 見行政院聲請書，附件8，頁85-86。

1 「權力分立研究」)²²，以及廖元豪發表之〈「畫虎不成」加「歪
2 打正著」：從美國經驗評真調會與釋字第五八五號解釋〉一文²³之
3 見解。

4 這整段討論何謂「禁止擴權原則」，其實都是依據前述美國
5 司法部之「權力分立研究」。²⁴該研究是針對美國最高法院歷來有
6 關權力分立重要判例，所為之整理分析，並以「形式論」及「功
7 能論」兩種途徑來說明最高法院的處理方式。林子儀大法官在
8 「613協」，已經引用廖元豪的翻譯引介，說明美國最高法院在
9 「禁止擴權」原則，其實會採用較為彈性、寬鬆的「功能論」來
10 檢視國會的立法有無違反權力分立。²⁵那為什麼行政院可以率爾
11 導出立法院職權行使法之「強制調查」違反「禁止擴權」的原則？

12 若細看真正的分析「源頭」，也就是「權力分立研究」，美國
13 最高法院會用「禁止擴權原則」來將國會立法宣告違憲的情況，
14 主要是它已經讓國會侵入其他機關的主要權限，包括人事任免權、
15 法律執行權，或是審判權等等。²⁶而國會的調查及監督權，由於
16 是典型附屬於立法權一部份的功能，並不會被認定為「擴權」。²⁷
17 嚴格來說，由於「國會調查權」（及其附隨之強制權、處罰權）
18 被當成是立法權不可分的一部份，就算使用較嚴格的「形式論」，
19 他們也必然可以通過。

20 總之，行政院望文生義，僅看「擴權」一詞的字面意義，卻
21 沒有細讀分析林子儀大法官協同意見書的內容，更未依學術標準
22 詳查其理論來源的文獻與美國判例，弔詭地把在美國（以及行政

²² 同上註，頁86。

²³ 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，71期，頁45以下（2005）。

²⁴ Office of Legal Counsel, *Memorandum for the General Counsels of the Federal Government: The Constitutional Separation of Powers between the President and Congress* (May 7, 1996), reprinted in 63 LAW & CONTEMP. PROBS. 513 (2000)(hereinafter, OLC Memo).

²⁵ 見行政院聲請書，頁86（腳註部分）。

²⁶ OLC Memo, *supra* note 24, at 521-23.

²⁷ *Id.* at 562, 564 (.....the conduct of investigation into, and oversight concerning, executive actions is generally well within the power of Congress).

院自己所引用文獻)當然被認為合憲的調查權，說成是違憲的「擴權」。此種論點可為政治煽動口號，但絕非有效的法律論證！

七、本件系爭法律立法程序及規範內容涉及違憲疑義，惟其瑕不掩瑜；憲法法庭允宜針對相關違憲疑義，揭示憲法應有規範方針，一方面劃定國會自治合憲界限，另一方面確立立法院與行政院、監察院關於調查權行使在憲法上應有分權制衡準則，同時重申涉及人民自由權利保障事項所應遵守憲法原則。

回顧本件系爭法律，自立法院本屆第1會期開議後，由個別委員分別連署提出多份草案時起，經委員會審查、黨團協商及二讀、三讀程序，再由立法院校核整理通過之法律條文送總統及行政院，又因行政院認為窒礙難行提出覆議案，經總統核可移請立法院覆議，立法院復以絕對多數決議「贊成維持本院原決議，即反對覆議案」。在此期間，立法院內分屬不同政黨之委員間多次爆發爭執，對照一方屢屢以程序安排、停止討論、逕付表決等動議限制審議企圖加速流程，他方卻用缺席杯葛、大量提（修正）案、反覆程序發言等技巧加以拖延；在法律案全院讀會程序上，朝野雙方更頻頻以情緒性言語及粗暴肢體動作相互爭鬥，甚至波及不具委員身分之秘書長及議事人員，立法程序外觀上著實不符所謂「充分思辯，審慎決定」之國會議事應有形象。再者，「立法委員在院內所為之言論及表決，對院外不負責任」憲法第73條定有明文，立法院審議本件法律案期間，院址周遭卻常有特定立場群眾聚集，院內委員與院外群眾甚且透過社群媒體相互應援，進而言語攻訐彼此對立之其他政黨委員。一方面，國會自律迄今仍是我國民主政治有待補修課程，另一方面，立法院內委員各依其選民付託充分審議之自主空間不免有所虧缺。「國會自治（Parlamentsautonomie）」相關議題，大法官釋字第342號解釋雖認為：「曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，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」；然而，立法院不僅為我國最高立法機關，其決議以法律形式公布者形式上即有依其規範內容拘束全國之效力；該院同時代表全國民意而富有統治權色彩，已如上述。因此，違憲審查機關除依釋字第342號解釋及釋字第499號解釋所揭示「明顯重大瑕疵」標準，決定是否介入審查議會違背常規之決議程序外，依大法官釋字第735號解釋意旨，關於立法院依憲法規定自行發動或參與其他憲法機關之統治作用，其程序仍須依憲法規範因此亦須受接違憲審查。凡此所謂「國會法（Parlamentsrecht，同時亦為國會權）」所涉及立法院內部自治及其與外部各方互動之憲法相關規範議題，於我國立法院調查權法制確立及具體運作之際俱極關鍵而不可輕忽。就此，憲法法庭允宜「未雨綢繆」，儘早揭示憲法應有規範方針，一方面劃定國會自治合憲界限，另一方面確立立法院與行政院、監察院關於調查權行使在憲法上應有分權制衡準則，同時重申涉及人民自由權利保障事項所應遵守憲法原則。

最後，但並非最不重要者：中華民國憲法學會對於本件任一方均無偏好。憲法法庭最終無論是否認定系爭法律之立法程序或規範內容瑕疵明顯重大，從而宣告本次立法院調查權修法全部或部分違憲，或對系爭法律另作合憲性限縮解釋、作成警示判決及其他諭知，均非學會關心重點所在。學會毋寧關注立法院調查權作為「國會法」關鍵環節之一，大法官釋字第585號解釋所闡釋立法院藉以「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，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能」，從而提升我國立法品質及國會功能，作為民主共和國原則與國民主權原則中最为根本之多數統治原則，終究也能擺脫其歷來沾染濃厚統治權色彩因而頗有敵對於法治國家原則之負面形象。回顧既往超過3/4世紀之我國違憲審查歷史，其中關於檢察官擁有及行使各類強制處分權限之合憲性釋義與相應法治發展過程，也曾出現神似情境：亦即，檢察官代表國家成為刑事訴追之