

法庭之友意見書

案號：113 年度憲立字第 1 號 ✓

憲法法庭收文號	
113	年度
憲 A 字第	410 號



法庭之友

(人民、機關或團體)

姓名或名稱：陳長文

身分證明文件字號：

住(居) 所、所在地、事務所或
營業所：

傳真：

電子郵件位址：

送達代收人：

送達處所：

代理人

姓名：

身分證明文件字號：

稱謂/職業：

住所或居所：

電話：

傳真：

電子郵件位址：

聲請人

相對人

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
4 人或其代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
6 人或其代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 支持一方當事人之立場

9 :支持關係機關立法院立場

10 主張

11 :望 鈞庭推遲審理本案

12 若不推遲，則以合憲性解釋方式宣告 113 年 6 月 24 日修正公布
13 之立法院職權行使法增訂暨修正條文全文，及同日公布之刑法
14 第 141 條之 1 合憲；並駁回聲請人所有主張。

15 理由之摘要

16 中華民國建國迄今已逾百載，憲政發展歷經無數風雨，終
17 於在民國 113 年邁入了新的里程碑。從戒嚴到解嚴，從威權到
18 民主，每一步都凝聚著全體國人追求民主、防止獨裁的共同願
19 景。大法官在此過程中扮演了舉足輕重的角色，為憲政發展把
20 脈開方。當前面臨的挑戰包括「三黨不過半」的政治生態，以
21 及國會改革的迫切需求。

22 長期以來，我國政黨政治的運作方式，特別是「黨政不
23 分」的現象，對憲政發展產生了深遠的負面影響。總統兼任政
24 黨主席的做法不僅模糊了國家元首與政黨領袖的界限，更可能
25 導致行政權的過度擴張，破壞權力分立的原則。過去，當國會
26 與行政權同屬一黨時，往往缺乏推動國會改革的政治誘因。執
27 政黨基於自身利益考量，傾向維持現狀，避免強化可能被用來
28 監督自身的權力。

29 然而，113 年選舉產生了史無前例的「三黨不過半」局
30 面，為中華民國民主發展開啟了嶄新的一頁，迫使不同政黨必
31 須跨越黨派界限，進行對話、協商，尋求共識。這種多元政治
32 格局的形成，恰恰體現了民主政治的精髓，也為長期受阻的國
33 會改革提供了一個難得的突破口。

34 在此背景下，國會改革應運而生，立法院作為國家最高民
35 意機關，其職能是否健全，直接關係到民主政治的品質。本意

1 見書指出，民主並非一蹴可幾，需要持續不斷的完善與調整。

2 鑒於本案審理時程明顯不足，可能影響判決品質，謹建議
3 大法官考慮推遲審理本案。自 8 月 6 日言詞辯論終結至 10 月
4 31 日 7 位大法官任期屆滿止，僅有 2 個月又 25 天，不足法定
5 之 3 個月基本審理期間，遑論延長 2 個月的可能性。推遲審理
6 不僅能確保充分的審理時間，也能引入新任大法官的多元視
7 角，提升判決的民主正當性。

8 此外，本意見書主張憲法法庭應在暫時處分程序中也徵詢
9 法庭之友意見。憲法訴訟法第 20 條並未明確限制法庭之友制度
10 只適用於本案訴訟。在暫時處分程序中徵詢法庭之友意見，不
11 僅符合立法本意，也能提高暫時處分裁定的品質和正當性。

12 本案所涉爭議，包括立法院調查權、人事同意權等議題，
13 實為各憲法機關權力分配之問題，具有高度政治性質。大法官
14 在審理此案時，應尊重立法院，除非系爭措施明顯牴觸憲法核
15 心價值，否則不宜輕率推翻立法院的判斷，方能兼顧維護立法
16 權、防杜行政權濫用之目的，同時又不致過度介入政治對立與
17 徒生憲政僵局。

18 就立法程序而言，本意見書認為系爭規定並不具有明顯重
19 大瑕疵。雖然採用舉手表決方式有爭議，但並未達到違反明顯
20 重大瑕疵原則的程度。同時，舉手表決也有其正當目的，如化
21 解政黨僵局、提高議事效率等。

22 至於立法院職權行使法中關於總統國情報告的規定，本意
23 見書認為並不違憲。這些規定並未對總統施加強制性義務，也
24 未侵犯總統的核心職權。相反，它們為立法院與總統之間的制
25 度性互動提供了法律依據，有助於促進行政與立法部門的良性
26 互動。

27 在人事同意權方面，本意見書認為相關規定並不違反比例
28 原則，未侵犯被提名人言論自由與隱私權。這些規定的目的在
29 於確保重要職位由適格人選擔任，具有特別重要之公益目的。
30 雖然構成對被提名人權利的一定限制，但這種限制是為了實現
31 特別重要的公共利益，在權衡公私益後已維持了相當程度的均
32 衡性。

33 最後，關於立法院調查權與監察院調查權的區隔，本意見
34 書認為兩者在調查範疇上並無重疊扞格之處。立法院調查權旨
35 在查明重大事件真相以監督行政部門、保障人民知的權利，追

1 究政治責任；而監察院調查權則專司法律責任之彈劾，針對公職
2 人員之違法失職進行調查。兩者目的與功能迥異，於行使上應
3 互不逾越，方能貫徹權力分立與制衡之憲政原則。

4 綜上所述，本意見書認為，立法院職權行使法的修正案關
5 乎我國權力分立與制衡機制之根本。其審理過程不僅要符合程
6 序正義，更應具備充分的民主正當性。大法官諸公若能秉持憲
7 法忠誠，審慎行事，相信必能做出經得起時間考驗的判決，為
8 我國憲政發展樹立新的里程碑。法治之路任重道遠，然大法官
9 諸公若能運用智慧，妥善權衡各方利益，定能不負人民所託，
10 開創中華民國法治美好未來。庶幾，上善若水，法制到法治，
11 以臻良制之願景或得以實現。

32 目錄

33 壹、前言 9

34 本章回顧中華民國的民主發展歷程，從戒嚴到解嚴，從威權到

1	民主，每一步都凝聚著全體國人追求民主、防止獨裁的共同願景。	
2	大法官在此過程中扮演了舉足輕重的角色，為憲政發展把脈開方。	
3	當前面臨的挑戰包括「分裂政府」的政治生態，以及國會改革的迫切需求。本章指出，民主並非一蹴可幾，需要持續不斷的完善與調整。	
6	一、 民主歷程的里程碑.....	10
7	二、 大法官的角色與貢獻.....	10
8	三、 當前挑戰與未來展望.....	11
9	貳、 事緩則圓，大法官應推遲審理本案.....	12
10	本章論述謹建議大法官考慮推遲審理本案的理由。首先，憲法	
11	法庭審理程序出現插隊審理之反常，未遵循既定程序，損害司法公	
12	信力。其次，審理時程明顯不足，可能影響判決品質。推遲審理不	
13	僅能確保充分的審理時間，也能引入新任大法官的多元視角，提升	
14	判決的民主正當性。本章強調，推遲審理並非逃避責任，而是為了	
15	做出更周全、更具說服力的判決。	
16	一、 憲法法庭審理程序之插隊反常.....	12
17	二、 審理時程之不足.....	13
18	三、 推遲審理之正當性與必要性.....	14
19	四、 結語.....	16
20	參、 憲法法庭應善意解釋憲法訴訟法第 20 條，亦於暫時處分程序	
21	徵詢法庭之友意見.....	17
22	本章主張憲法法庭應在暫時處分程序中徵詢法庭之友意見。通	
23	過分析憲法訴訟法第 20 條的立法意旨和美國法的相關實踐，指出該	
24	條文並未明確限制法庭之友制度只適用於本案訴訟。在暫時處分程	
25	序中徵詢法庭之友意見，不僅符合立法本意，也能提高暫時處分裁	
26	定的品質和正當性。本章呼籲大法官應以善意解釋原則來詮釋相關	
27	法規，以充分發揮法庭之友制度的功能。	
28	一、 憲法訴訟法第 20 條之立法意旨及美國法運作.....	17
29	二、 憲法訴訟法第 20 條文義並未限定本案訴訟或附隨訴訟程序	
30	18	
31	三、 小結.....	18
32	肆、 憲法法庭不應受理本案主案立法委員等 51 人之聲請案....	19
33	本章論述憲法法庭不應受理立法委員等 51 人的聲請案。主要理	
34	由是這些立法委員在立法過程中明顯濫用議事權，阻撓議事進行，	

1 違背了民主政治的基本原則。本章指出，雖然憲法訴訟法未明文規
2 定「權利保護必要」作為受理要件，但基於權利濫用不受保護的法
3 理，大法官有權以此為由不受理案件。本章強調，聲請人的行為已
4 逾越正當行使議事權的界限，不具備客觀上的權利保護必要性。

5	一、 聲請解釋之必要性為不成文之受理要件	19
6	二、 現行憲法訴訟法下立法委員聲請仍以具備權利保護必要為前	
7	提	20
8	三、 立法委員濫用議事權阻撓議事不具權利保護必要	21
9	四、 小結	21
10	伍、 全體「立法程序」不具明顯重大瑕疵	22

11 本章分析系爭法案的立法程序，認為其不具明顯重大瑕疵。通
12 過詳細分析立法程序明顯重大瑕疵原則、舉手表決的合法性以及其
13 對政治責任追究的影響，論證了本次立法程序的合憲性。本章指
14 出，雖然採用舉手表決方式有爭議，但並未達到違反明顯重大瑕疵
15 原則的程度。同時，舉手表決也有其正當目的，如化解政黨僵局、
16 提高議事效率等。本章強調，即使採用舉手表決，仍然可以通過其
17 他方式追究政治責任，不會影響民主政治的正常運作。

18	一、 聲請人立法委員等 51 人、行政院及總統均主張全體系爭規	
19	定一及二之「立法程序」違反釋字 342 及釋字 499 之意旨	22
20	二、 立法程序之明顯重大瑕疵原則	23
21	三、 本意見書認為立法程序不應割裂觀察，而應整體共同判斷立	
22	法程序是否具明顯瑕疵，惟縱共同判斷，仍與個別觀察結果無異	
23		25
24	四、 本意見書認為舉手投票不得直接比附援引釋字第 499 號解釋	
25	之結論	26
26	五、 舉手投票(或稱無記名投票)不應比照釋字第 499 號解釋之論	
27	理	27
28	六、 本意見書認為舉手表決非為重大瑕疵，而不致屬違憲之立法	
29	程序	28
30	七、 改採舉手投票(或稱無記名投票)亦有其正當目的	31
31	八、 改採舉手投票(或稱無記名投票)亦得追究政治責任	31
32	九、 小結	32
33	陸、 本案機關權限問題，應採明顯性審查標準	32

本章主張本案涉及高度政治爭議，司法權不應過度介入，應採取明顯性審查標準。通過分析美國法上的政治問題原則和德國聯邦憲法法院的實踐，論證了在處理機關權限爭議時採用寬鬆審查標準的必要性。本章指出，雖然我國憲法並未明文規定政治問題不受司法審查，但基於權力分立原則，司法機關在審查涉及高度政治性質的案件時，應保持適度的自制。同時，本章也強調，當涉及基本權利時，仍應視個案決定審查標準，以確保人民權益不受侵害。

一、 本案涉及高度政治問題	32
二、 美國法上之政治問題原則	33
三、 德國聯邦憲法法院就權限問題採明顯性審查	33
四、 本案在我國法上固非無審查依據 然仍應採明顯性審查 ..	34
五、 涉及基本權利仍應另定審查標準	35
柒、 立法院職權行使法第 15-1 條至第 15-5 條，邀請總統國情報告並不違憲	35

本章分析立法院職權行使法關於邀請總統國情報告的規定，認為其並不違憲。通過詳細解析憲法增修條文的規定和立法意圖，論證了立法院邀請總統進行國情報告的合憲性。本章指出，這些規定並未對總統施加強制性義務，也未侵犯總統的核心職權。相反，它們為立法院與總統之間的制度性互動提供了法律依據，在目前政黨政治運作下(尤其是總統往往兼任黨主席)有助於促進總統與立法部門的良性互動。本章強調，這些規定應被理解為基於憲政機關間的相互尊重，而非強制性的法律約束。

一、 聲請人總統主張及 113 年憲暫裁字第 1 號裁定見解	36
二、 本意見書認為，立法院職權行使法第 15-1 條至第 15-5 條關於邀請總統進行國情報告的規定並不違憲	37
捌、 政治責任與法律責任之轉換疑義，兼論立法院職權行使法第 25 條合憲性	41

本章探討政治責任與法律責任的關係，並分析立法院職權行使法第 25 條的合憲性。通過深入解析憲法解釋方法論、相關解釋先例和實務案例，論證了政治責任可以轉化為法律責任的觀點。本章批評了 113 年憲暫裁字第 1 號裁定將政治責任與法律責任截然二分的見解，認為這種解釋可能導致現行公務員法律責任體系面臨全面瓦解的風險。同時，本章也詳細分析了立法院職權行使法第 25 條的規定，認為其符合比例原則，不僅未侵犯行政權，反而是對責任政治原則的具體落實。

1	一、 113 年憲暫裁字第 1 號裁定見解.....	42
2	二、 系爭裁定之解釋方法論檢討.....	42
3	三、 系爭裁定與釋憲先例之扞格.....	43
4	四、 系爭裁定對現行法制體系之衝擊.....	45
5	五、 實務案例之反證：以賴清德拒進議會案為例.....	45
6	六、 責任政治原則與法律責任之辯證統一.....	45
7	七、 立法院職權行使法第 25 條未違反權力分立原則及比例原則	
8	46	
9	玖、 人事同意權修法並無違憲疑慮.....	53
10	本章分析立法院職權行使法關於人事同意權的修法，認為其並無違憲疑慮。通過詳細檢視相關條文，論證了這些規定並不違反比例原則，也未侵犯被提名人的言論自由與隱私權。本章指出，雖然這些規定確實構成對被提名人權利的一定限制，但這種限制是為了實現特別重要的公共利益，即確保重要職位由適格人選擔任。本章強調，在權衡公私益後，這些規定已維持了相當程度的均衡性，其合憲性應當得到肯認。	
11	一、 立法委員及行政院主張系爭規定一第八章中以下所列條文違反權力分立之意旨.....	53
12	二、 本意見書認為第 29 條之 1 第 3 項、第 30 條第 3 項及第 30-1	
13	條第 2 項並不違反比例原則，而未侵犯被提名人言論自由與隱私權	54
14	壹拾、 立法院調查權與監察院調查權區隔.....	58
15	本章探討立法院調查權與監察院調查權的區隔。通過深入分析釋字第 585 號解釋及相關學說，論證了兩者在目的和功能上的差異。本章指出，立法院調查權主要針對政治責任的追究，而監察院調查權則專注於法律責任的認定。雖然兩者可能在調查對象上有所重疊，但並不構成相互干預。本章強調，兩院可以就同一事項進行平行調查，這不僅不會造成權力衝突，反而有助於全面了解事實真相，實現各自的憲法職能。	
16	一、 按監察院聲請書所載，立法院職權行使法相關規定顯有牴觸憲法之虞.....	58
17	二、 立法院與監察院之調查權並無扞格，釋字第 585 號解釋已敘明	60
18	壹拾壹、期許-立法院調查權可資施展之方向.....	69

1 本章展望立法院調查權未來可能的發展方向。通過具體案例分析，
2 析，提出了立法院調查權在實踐中的兩個重要方向：一是在立法前
3 進行事實資料蒐集，二是對法規施行後進行定期檢討。本章指出，
4 這種做法不僅有助於提高立法品質，也能促進國家保護義務的實
5 現。同時，本章強調，立法院在行使調查權時，應以高度的憲法意
6 識為指導，積極回應人民需求，開創以人為本的良好制度。

7 一、 憲法判決作為立法調查之啟動基礎—以 112 年憲判字第 20
8 號判決與稅捐稽徵法為例 69

9 二、 法規修正未臻完善，立法院得透過調查機制檢討改進—從大
10 法官釋字第 641 號、第 810 號解釋談起 70

11 三、 結語：以高度憲法意識開創以人為本之良制新局 71

12 壹拾貳、總結與展望 72

13 本章對全文進行總結，並對我國憲政發展提出展望。回顧了從
14 制憲史到活的憲法的發展歷程，重新界定了立法院調查權的憲政定
15 位。本章指出，修憲廢除國民大會及監察院改制下，立法院作為唯
16 一的國會機關，其調查權的強化是民主深化的必然要求。同時，本
17 章也呼籲大法官在審理本案時，應充分認識到立法權健全往往意味
18 著民主政治的進步。最後，本章展望了國會調查權法制化的未來，
19 強調這不僅關乎立法院的職權行使，更攸關我國民主政治的未來走
20 向。

21 一、 從制憲史到活的憲法 - 重塑立法院調查權的憲政定位 .. 72

22 二、 國會調查權法制化之夙願：重振國會職權，完善民主政治 74

23 三、 結語：開創憲政新局，臻善民主法治 75

理由

壹、 前言

中華民國建國迄今已逾百載，憲政發展歷經無數風雨，終

1 於在民國113年邁入了新的里程碑。從戒嚴到解嚴，從威權到
2 民主，每一步都凝聚著全體國人追求民主、防止獨裁的共同願
3 景。然而，民主並非一蹴可幾，更非一勞永逸。當前面臨的挑
4 戰包括前所未有的「三黨不過半」政治生態，以及長期以來懸
5 而未決的國會改革需求。作為國家最高民意機關，立法院的職
6 能是否健全，直接關係到民主政治的品質。

7 一、 民主歷程的里程碑

8 中華民國建國迄今已逾百載，憲政發展歷經無數風雨，終
9 於在民國113年邁入了新的里程碑。回首建國之初，孫中山先生
10 及其他革命先烈們所構想的五權憲法，如今不僅完整施行，更
11 與時俱進，不斷自我革新。今日我國之民主法治發展，恐怕已
12 遠超先賢們當年最美好的想像。

13 溯及夏商周以來的中華文明史，綿延數千年，我們從未有
14 如此機會，能夠自由、公開地討論民主法治問題。這是我們先
15 人夢寐以求卻無緣親見的盛況。中華民國承襲這份文化遺產，
16 在近代史中開創出獨特的憲政道路，融合了中華傳統智慧與現
17 代民主精神，形成了具有中華民國特色的民主制度。

18 自民國76年解除戒嚴、80年終止動員戡亂時期，到85年首
19 次總統直選，再到今日產生第五位民選總統賴清德，吾人見證
20 了威權體制如何蛻變為充滿活力的民主社會。這段歷程凝聚了
21 全體國民追求民主、防止獨裁的共同願景，每一步都是為了建
22 立一個權力分立、相互制衡的政治體制，避免行政權的濫用與
23 獨裁的重現。

24 中華民國民主發展歷程中，經歷了多次公民參與的事件。
25 民國79年的野百合學運集結了數千名學生於廣場，表達其政治
26 訴求。此後，民國103年的太陽花學運再度引發社會各界的廣泛
27 討論。近期的「青鳥行動」則是針對當前政治改革提出回應。
28 這些事件構成了我國民主史的一部分，反映了不同時期公民參
29 與公共事務的多元形式。無論對這些事件持何種看法，它們都
30 已成為我國民主發展進程中不可忽視的歷史篇章，值得吾人客
31 觀審視，以為未來民主深化之借鑒。

32 二、 大法官的角色與貢獻

33 在這段民主化歷程中，大法官扮演了舉足輕重的角色。自
34 民國38年作成釋字第1號解釋起，迄今累積813個解釋，為我國
35

1 法治發展奠定了基礎。釋字第261號解釋促使國民大會改選，為
2 我國代議政治注入新血；釋字第499號解釋則明確指出修憲應符
3 合自由民主憲政秩序，對我國憲政發展產生深遠影響；而民國
4 93年的釋字第585號解釋，肯認了立法院的調查權，為國會監督
5 行政部門提供了重要依據。

6 民國110年憲法訴訟法施行後，大法官會議轉型為憲法法
7 庭，開啟了憲法審判新紀元。迄今已作成26個判決（至113年憲
8 判字第6號判決），持續為我國憲政發展把脈開方。儘管憲法法
9 庭外不乏質疑之聲，吾人仍應對這個制度抱持信心。相信司法
10 可以作為爭端解決者，正是民主可貴之處。

11 12 三、 當前挑戰與未來展望

13 113年選舉產生了史無前例的「三黨不過半」局面，為中華
14 民國民主發展開啟了嶄新的一頁。這種政治生態雖然帶來了挑
15 戰，但同時也創造了前所未有的機遇。它迫使不同政黨必須跨
16 越黨派界限，進行對話、協商，尋求共識。這種多元政治格局
17 的形成，恰恰體現了民主政治的精髓。

18 在這種獨特的政治環境下，國會改革的契機可能終於來
19 臨。過去，當國會與行政權同屬一黨時，往往缺乏推動國會改
20 革的政治誘因。執政黨基於自身利益考量，傾向維持現狀，避
21 免強化可能被用來監督自身的權力。這種政治現實導致國會改
22 革長期停滯不前，使得立法院難以充分發揮其監督行政、制衡
23 權力的功能。

24 然而，當前的「三黨不過半」局面，打破了這種政治慣
25 性。沒有任何一黨能夠獨攬大權，這種權力的分散可能激發各
26 方推動改革的動力。各黨為了在這種新的政治格局中贏得優
27 勢，可能更願意支持加強立法院的職權，以此來制衡行政權。
28 這種局面的珍貴之處在於，它為長期受阻的國會改革提供了一
29 個難得的突破口。

30 同時，我們也必須正視長期以來「黨政不分」現象對我國
31 憲政發展的負面影響。總統兼任政黨主席的做法不僅模糊了國
32 家元首與政黨領袖的界限，更可能導致行政權的過度擴張，破
33 壞權力分立的原則。在「三黨不過半」的新局面下，這種現象
34 可能會受到更多的制約和挑戰，為我國政治體制的健全發展提
35 供了新的可能性。

1 面對這些挑戰和機遇，我們必須認識到，民主制度的完善
2 是一個持續不斷的過程。每一次的社會變革、每一項的制度創
3 新，都是這個過程中的重要環節。我們的目標不僅是擁有形式
4 上的民主，更要追求實質上的民主。這意味著我們需要把握當
5 前的政治格局，推動必要的制度改革，使其能更好地回應人民
6 的需求，更有效地實現人民的意志。

7 而今，我們面臨了一個前所未有的憲政時刻。本次聲請憲
8 法判決案，涉及當事人包括立法委員、行政院、總統，以及審
9 判機關司法院大法官。五權之中，除考試院外，其餘四權加總
10 統皆捲入其中，規模之大，影響之深，實屬空前。這種前所未
11 有的憲政互動，不僅反映了我國民主政治的成熟，也為未來的
12 制度發展提供了寶貴的經驗。

13 憲法法庭審理程序之反常，以及審理時程之不足，引發了
14 外界諸多質疑。在此關鍵時刻，我們認為，七位任期將屆的大
15 法官應當慎重考慮是否應先行撤手本案，待新任大法官就任後
16 再行審理。這不僅是出於對司法程序的尊重，更是為了確保判
17 決的公正性和權威性。新任大法官的加入，將為憲法解釋注入
18 新的思維和活力，有助於做出更加周全的判斷。

19 法治之路任重道遠，然大法官諸公若能秉持憲法忠誠，運
20 用智慧勇氣，定能不負人民所託，開創中華民國法治美好未
21 來，謹奉拙見。就教於大法官座前。庶幾，上善若水，法制到
22 法治，以臻良制之願景或得以實現。是為序。

24 貳、事緩則圓，謹建議大法官考慮推遲審理本案

25 一、憲法法庭審理程序之插隊反常

26 查憲法法庭於113年5月3日公告延期審理111年度憲民
27 字第4196號鍾淑姬聲請案等（禁止選前公布民調案），同
28 日亦公告延期審理109年度憲二字第508號陳啟彬聲請案
29 （受刑人勞作金案）。復於113年7月12日公告延長111年度
30 憲民字第904052號王信福聲請案及相關併案（死刑存廢
31 案）之宣示判決期間。上開案件均涉及重大憲法爭議，本
32 應優先審理。

33 然本案竟能迅速插隊並作出暫時處分，憲法法庭此種
34 不循既定程序之審理方式，恐有違反程序正義之虞，難以

1 令人信服。此舉不僅可能損害憲法法庭在人民心目中的公
2 正形象，更可能引發對司法獨立性的質疑。憲法法庭作為
3 憲法守護者，其每一步驟都應當謹慎為之，以維護憲政秩
4 序的穩定與司法權威的不墜。

5 本意見書認為，憲法法庭若能就此程序反常現象作出
6 合理說明，將有助於消弭外界疑慮，維護司法公信力。否
7 則，此種審理順序之任意變動，恐將動搖人民對憲法訴訟
8 制度的信心，進而影響整體司法體系的正當性基礎。

9 二、 審理時程之不足

10 按憲法訴訟法第26條第2項規定：「經言詞辯論之案
11 件，其裁判應於言詞辯論終結後三個月內宣示之；必要
12 時，得延長二個月。」此一規定明確設定了憲法訴訟案件
13 的審理期限，其立法目的在於確保大法官有充分時間進行
14 審慎評議，同時也為社會各界提供充分討論與形成共識的
15 機會。設定最長五個月的審理期限，正是為了兼顧審慎周
16 延與訴訟經濟的雙重考量。

17 然而，就本案而言，預定於113年8月6日行言詞辯論，
18 而7名大法官任期將於同年10月31日屆滿。細究之，自8月6
19 日言詞辯論終結至10月31日止，僅有2個月又25天，顯然必
20 須趕在法定之3個月基本審理期間審理完畢，遑論延長2個
21 月的可能性。

22 憲法訴訟案件往往涉及複雜的法律論證與價值權衡，
23 需要充分的時間進行深入研析與集體商議。若在時間緊迫
24 的情況下倉促作出判決，恐將影響論理的周延性與說服
25 力。尤其是本案涉及立法院與行政部門間的權限爭議，其
26 影響深遠，更需審慎處理。

27 值得注意的是，憲法法庭過往在處理重大案件時，往
28 往會充分運用法定期限，甚至在必要時延期宣判，以確保
29 判決品質。尤其是，目前在我國等待最高法院死刑定讞案
30 件的死刑犯共有37人之多，關乎生命權的死刑存廢爭議之
31 憲法判決至今仍未作成。死刑存廢案之憲法判決結果，將
32 直接決定這37條生命的去留，其重大性與影響力非同小
33 可。

34 若大法官最終做出死刑制度違憲的判決，則意味著37
35 名死刑犯的生命權將獲得救贖，然而也可能引發輿論動盪；

反之，若死刑制度獲得肯認，則這37人將難逃被執行死刑的命運。無論判決結果如何，都將在我國法治史上留下不可抹滅的一頁。大法官在此案所承擔的，是37條鮮活生命的去留與我國人權保障的指標，責任之重大可見一斑。

相較於本案所涉及的立法院職權行使法修正案等議題，死刑存廢案件無疑更加重大而迫切，亦更需要大法官們慎重以對、深思熟慮。若憲法法庭同時審理本案與死刑存廢案這兩件社會高度關注的重大案件，恐將分散審理能量，致生顧此失彼之憾。大法官們當如履薄冰，以超然、智慧之心，作成襟懷坦蕩、為世代歌頌的判決，方不負人民所託。

基此，本意見書認為，若無法在現有大法官任期內依法完成審理，不如暫緩審理為宜。這不僅符合憲法訴訟法的規定，也能確保判決的品質和公信力。

綜上所述，本意見書建議憲法法庭應審慎考慮本案的審理時程，必要時可考慮延後審理，以確保有充分時間進行深入評議，並給予社會各界充分討論的機會。唯有如此，才能確保憲法訴訟的公共參與性質，實現憲法訴訟制度設計的初衷。

三、推遲審理之正當性與必要性

（一）暫時處分已能定紛止爭

憲法法庭業已以壓倒性多數作出暫時處分，凍結系爭法律條文之效力達6個月之久。此舉實已充分展現憲法法庭對本案之重視，並已達成暫時平息爭議之效果。在此情形下，倉促審理之迫切性已然降低。暫時處分的作出，不僅為憲法法庭爭取了充分的審理時間，更為社會各界提供了冷靜思考與理性對話的空間，有助於形成更為成熟的公共意見。

本意見書認為，此6個月的緩衝期實屬難得的社會共識形成契機。在此期間，立法機關、行政機關、學術界及公民社會均能就系爭爭議充分表達意見，有助於凝聚社會共識。若能善用此段時間，不僅可提升最終判決的可接受度，更能彰顯憲法訴訟的民主參與性質。

（二）新任大法官審理亦具民主正當性

本案所涉國會改革法案，係由新一屆立法委員制

1 定。待新任民選立法委員選任之大法官上任後，再行審
2 理本案，將更具民主正當性。蓋新任大法官之產生，乃
3 新民意之展現，其審理結果將更能反映當前社會共識，
4 並獲得人民之信賴。

5 特別值得注意的是，15位大法官中將有7位於10月
6 底任期屆滿，接近一半的比例將進行更替。這種大規模
7 的人事變動尤其具有重要意義。原先這15位大法官皆由
8 前總統蔡英文任命，而即將上任的7位新大法官則將由
9 新任總統依新的民意基礎任命。這種更替不僅能為憲法
10 解釋注入新的活力與思維，更能帶來更多元的觀點碰
11 撞。新舊大法官之間的思想交流與辯證，將有助於憲法
12 解釋的與時俱進，更能全面地反映社會各界的價值觀與
13 期待。

14 此外，新任大法官的加入，亦可為憲法解釋注入新
15 的活力與思維。憲法作為一部活的法典，其解釋自應與
16 時俱進。新舊大法官的交替，正好提供了一個重新檢視
17 憲法解釋方法論的契機，有助於憲法解釋的現代化與精
18 緻化。

19 本意見書以為，憲法解釋工作固然應保持一定之穩
20 定性與連續性，然亦不應故步自封。新任大法官的加
21 入，能為憲法解釋帶來新的視角與方法，有助於憲法解
22 釋的與時俱進。尤其在涉及國家體制改革的重大議題
23 上，新舊交替所產生的思想激盪，更顯其價值。

24 (三) 延長審理時間有助提升判決品質

25 若能待新任大法官就任後再行審理，將可大幅延長
26 審理時間。此舉不僅能確保審理之周延性，更可使大法
27 官有充裕時間深入研析案情，蒐集各方意見，從而做出
28 更為妥適之判決。

29 延長審理時間尤其有助於實現憲法訴訟的教育功
30 能。透過充分的言詞辯論與法庭之友意見的廣泛徵集，
31 可以促進社會對憲法議題的關注與討論，提升公民的憲
32 法意識，此亦憲法訴訟之應有之義。

33 本意見書認為，憲法訴訟不同於一般訴訟，其判決
34 結果往往對整個國家法制與社會發展產生深遠影響。因
35 此，審理過程不應僅著眼於個案爭議之解決，更應考量

其對憲政秩序的整體影響。延長審理時間，不僅能確保判決品質，更能充分發揮憲法訴訟的社會教育功能，促進公民對憲政議題的理解與參與。

(四) 引入多元視角，促進憲法對話

新任大法官之加入，勢必帶來嶄新的憲法解釋視角。藉由新舊大法官之交流對話，將可激盪出更為精闢的法律見解，有助於憲法解釋的與時俱進。

多元視角的引入，不僅可以豐富憲法解釋的內涵，更能確保憲法解釋的客觀性與公正性。在涉及國家根本大法的重大爭議上，廣納百家之長，集思廣益，方能做出經得起歷史檢驗的判決。

本意見書以為，憲法解釋工作本質上即是一種憲法對話的過程。透過不同背景、不同世代大法官的共同參與，能夠更全面地反映社會各界的價值觀與期待。尤其在涉及國家體制改革的重大議題上，多元視角的交織更顯其重要性。新任大法官的加入，不僅能為憲法解釋注入新的思維，更能確保憲法解釋與社會發展同步，避免脫離現實需求。

四、 結語

綜上所述，本意見書深感大法官肩負憲法守護重任，其智慧與經驗值得敬佩。然而，鑒於本案所涉憲政爭議之重大性與複雜性，本意見書以為，大法官應審慎考慮推遲審理本案。蓋重大憲法爭議之判決，不僅攸關當事人權益，更涉及國家憲政發展方向，影響深遠。倘若倉促為之，恐將貽笑大方。唯有給予充分的準備時間，方能確保判決經得起歷史的檢驗。

況且，本案所涉國會改革法案，關乎我國權力分立與制衡機制之根本。其審理過程不僅要符合程序正義，更應具備充分的民主正當性。待新任大法官就任後再行審理，不僅能確保審理品質，更能彰顯憲法法庭尊重民主原則之決心。

本意見書理解 鈞庭已於7月26日作成暫時處分，依憲法訴訟法第43條第4項第2款規定，其效力為六個月，至1月26日為止。考量新任大法官將於11月上任，在暫時處分效力終止前仍有充分時間進行審理，並可視情況決定是否再

1 行暫時處分。因此，推遲審理至新任大法官就任後，在時
2 程上仍屬可行。

3 本意見書認為，推遲審理並非逃避責任，反而是一種
4 負責任的表現。在此重大憲政時刻，大法官更應展現其憲
5 政智慧，以更長遠的眼光看待問題。推遲審理不僅能確保
6 判決品質，更能為憲法解釋工作注入新的活力，有利於我
7 國憲政民主的長遠發展。

8 法治之路任重道遠，然大法官諸公若能秉持憲法忠
9 誠，審慎行事，相信必能做出經得起時間考驗的判決，為
10 我國憲政發展樹立新的里程碑。是以，本意見書懇請 鈞庭
11 審慎衡酌，以期能做出最有利於憲政發展的抉擇。

12 然而，若大法官仍選擇於現階段審理本案，本意見書
13 雖感遺憾，然基於對憲法訴訟制度的尊重，仍就本案實體
14 問題提出以下審理意見，以供 鈞庭參酌。

15
16 **參、 憲法法庭應善意解釋憲法訴訟法第 20 條，亦於暫時處分程**
17 **序徵詢法庭之友意見**

18 憲法法庭於今(113)年7月4日發布新聞稿指出，將於同
19 年7月10日就113年度憲立字第1號等4號案件行公開準備程序
20 (下稱本案暫時處分準備庭程序)，惟未見對外徵詢法庭之友
21 意見。反觀嗣後憲法法庭於同日發布之新聞稿，則開放當事
22 人以外之人民、機關或團體得於同年7月20日前聲請許可為
23 法庭之友，並於同年7月31日前提出法庭之友意見書，供本
24 案訴訟之言詞辯論程序審理參考。由是觀之，憲法法庭於暫
25 時處分準備庭程序未徵詢法庭之友意見，與言詞辯論程序有
26 如是區別對待之作為，不無斟酌餘地。

27 **一、 憲法訴訟法第 20 條之立法意旨及美國法運作**

28 (一) 按我國憲法訴訟法第20條立法理由指出，該條係參
29 酌美國法庭之友(Amicus Curiae)制度而設，藉以廣納當
30 事人以外之人民、機關或團體之專業意見，供憲法法庭
31 審理案件時之參考。準此，在法律適用上，自得參酌美
32 國相關法制與實務運作。

33 (二) 翻閱美國各州及聯邦法院之相關規定及裁判，不乏
34 允許在暫時性救濟程序中提交法庭之友意見之例。舉例

言之，內布拉斯加州最高法院規則¹即明定，於民事禁令（相當於我國暫時處分）程序，得由第三人提交法庭之友意見。美國聯邦最高法院審理規則(Rule 37)²即明文規範法庭之友制度，且依同法院先前裁判之實務運作，於Food and Drug Administration v. Alliance For Hippocratic Medicine³及Allen v. Milligan⁴等重大爭議案件之禁令程序（相當於我國之暫時處分程序），亦慣常允許法庭之友參與，藉此聽取更多元之社會意見。

二、 憲法訴訟法第 20 條文義並未限定本案訴訟或附隨訴訟程序

（一） 再者，觀諸憲法訴訟法第20條之文義，該條並未區分係針對本案審理抑或暫時處分程序而設，是以在解釋上，暫時處分程序亦應有其適用。蓋暫時處分裁定事關重大，往往涉及憲法價值之權衡抉擇，允宜廣徵各界意見，審慎斟酌，方能妥適運用司法裁量權，以符正當法律程序之要求。

（二） 固然，可謂有關暫時處分之法庭之友意見，尚非不得併同本案訴訟之法庭之友意見一併提出。然暫時處分程序重在「時效性」，倘須俟至本案訴訟之法庭之友意見提出時，恐暫時處分裁定已作成，屆時再提供意見，勢失其時效性。從而，為發揮法庭之友制度於暫時處分程序之功能，本應於暫時處分準備庭程序即對外徵詢其意見，使大法官於審理初期即能廣納各方觀點，慎重作成暫時處分裁定，以符法制設計。

三、 小結

¹ Supreme Court Rules CHAPTER 3: ATTORNEYS AND THE PRACTICE OF LAW, Article 10: Unauthorized Practice of Law. § 3-1017. Civil Injunction Proceedings; Report of Hearing Master and Exceptions. , <https://supremecourt.nebraska.gov/supreme-court-rules/chapter-3-attorneys-and-practice-law/article-10-unauthorized-practice-law/%C2%A7-3-1017-civil-injunction-proceedings-report-hearing-master-and-exceptions>, 最後瀏覽日:113 年 7 月 15 日。

² Federal Rules of Appellate Procedure Rule 29, https://www.law.cornell.edu/rules/frap/rule_29, 最後瀏覽日:113 年 7 月 15 日。

³ Food and Drug Administration v. Alliance For Hippocratic Medicine, <https://www.scotusblog.com/case-files/cases/food-and-drug-administration-v-alliance-for-hippocratic-medicine/>, 最後瀏覽日:113 年 7 月 15 日。

⁴ Allen v. Milligan, <https://www.scotusblog.com/case-files/cases/merrill-v-milligan-2/>, 最後瀏覽日:113 年 7 月 15 日。

1 如今憲法法庭做成暫時處分，則在未徵詢法庭之友之情形下，恐將使該裁定欠缺充分多元之意見參考，不僅有違憲
2 法訴訟法第20條之立法本旨，更可能導致暫時處分裁定之正
3 當性與妥適性受到質疑。此種情況下，法庭之友制度原本應
4 發揮之廣納專業意見、促進憲法對話之功能將無從實現，實
5 為憲政發展之一大遺憾。因此，為確保暫時處分程序之審慎
6 周延，並充分發揮法庭之友制度之功能，憲法法庭實應於暫
7 時處分程序中亦徵詢法庭之友意見。

9 綜上所述，本意見書以為憲法法庭本應體察立法意旨，
10 本於善意解釋原則詮釋憲法訴訟法第20條之規範內涵，使其
11 一體適用於暫時處分程序。唯有於暫時處分準備庭程序徵詢
12 法庭之友意見，方能落實該制度於暫時權宜措施之功能與價
13 值。如此不僅有助於提升暫時處分裁定品質，亦能彰顯司法
14 開明、接受社會監督之決心。

15 是以，本意見書建議未來大法官允宜重新考量本次未於
16 暫時處分準備庭程序徵詢法庭之友意見是否妥適，並司法院
17 允宜檢討修正相關規定，俾利法庭之友制度名實相符、與時
18 俱進。

20 肆、 憲法法庭不應受理本案主案立法委員等 51 人之聲請案

21 一、 聲請解釋之必要性為不成文之受理要件

22 (一) 按司法院釋字第603號解釋許大法官宗力、曾大法官
23 有田共同提出之協同意見書指出：「現行司法院大法官審
24 理案件法固無以『欠缺聲請解釋之必要』作為不受理事
25 由之明文，惟權利濫用不受保護乃法學黃金定律，已蔚
26 為一般法理，故即使法律未設明文，仍可從一般法理導
27 出『聲請解釋必要』作為一項獨立的受理要件，其情形
28 與『權利保護必要』作為一般訴訟不成文之受理要件並
29 無二致。」據此，即便大法官審理案件之程序法並未明
30 定「欠缺聲請解釋必要」之不受理要件，然基於權利濫
31 用不保護之一般法理，司法機關本於職權仍得以「聲請
32 解釋必要」之有無，作為審查案件應否受理之標準。

33 (二) 申言之，在法治國原則下，任何權利之行使均有其
34 界限，倘權利人懷有不正之意圖，濫用權利者，即不受

1 法律保護。此一權利濫用不受保護之法理，不僅見於大
2 陸法系國家，在英美法系中亦有類似之clean hands原則
3 （潔淨之手原則）。該原則要求尋求衡平法救濟者必須
4 以清白之手前來，不得有不正當或不誠實之行為。雖然
5 我國並非普通法系國家，但此一原則背後所蘊含的法律
6 思想，與我國法上之權利濫用禁止原則有異曲同工之
7 妙，可見權利濫用禁止為法之當然，不以有法律明文為
8 必要。

9 （三） 是以，大法官審理案件雖應基於憲法保障人民訴訟
10 權之旨意，從寬審查受理要件，然如聲請人顯有權利濫
11 用之情形，則縱使法律欠缺明確規範，大法官本於維護
12 憲政秩序之職責，自亦得斟酌案件情節，以「欠缺聲請
13 解釋必要」為由不受理之。準此，「聲請解釋必要」之
14 有無，即構成大法官審查案件得否受理之獨立要件，不
15 因法律漏未規定而有所影響。

16 二、 現行憲法訴訟法下立法委員聲請仍以具備權利保護必要 17 為前提

18 （一） 次按，憲法訴訟法第49條規定：「立法委員現有總額
19 四分之一以上，就其行使職權，認法律位階法規範抵觸
20 憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲之判決。」立法意
21 旨在於維護國會少數黨團之提案權，避免遭多數黨團以
22 優勢地位壓制，以實現憲政民主。

23 （二） 詳言之，立法委員縱享有聲請釋憲之程序權能，如
24 其所爭執法律於客觀上並未侵害其行使職權，則權利保
25 護之利益即屬欠缺，其聲請即不具受理必要而不應受
26 理。此與人民或法人就其憲法上所保障之權利受不法侵
27 害時，向司法機關尋求救濟，亦須符合權利保護必要性
28 之要求別無二致。

29 （三） 準此，立法委員就其職權行使認有受侵害而聲請違
30 憲審查者， 鈞庭審酌是否受理時，自亦應一體適用前
31 揭原則，就系爭法規範是否客觀上構成對聲請人之侵
32 害、是否有回復權利行使之可能等情事，審慎衡酌以為
33 斷。是以，即便憲法訴訟法就立法委員提起違憲之訴訟
34 未明定權利保護必要之要件， 鈞庭仍應本於前述一般
35 法理，審酌個案情節以判斷立法委員聲請是否具備權利