發佈：2024-04-10, 週三 17:30
點擊數：17470



國會改革成為新國會的首要議題，三黨均已提出立法院職權行使法修正草案，民進黨批評國民黨與民眾黨的版本為違憲濫權，國民黨則抨擊民進黨迴避國會監督。其中爭議最大者，厥為國會調查權之界線，以及藐視國會罪之訂定。除此之外，尚有總統赴立法院國情報告應如何進行、立法

Phoca PDF

發佈：2024-04-10, 週三 17:30
點擊數：17470

院聽證程序如何設計、立法委員得否解任官員、立法院得否以法律案課與行政院編列及執行特定預算之義務等議題均躍上全國版面，其實都是涉及憲政層次之問題，本文將分為上下兩篇，就這些憲法上爭點進行說明分析。

民意至上無法導出國會至上的結論

藍白兩黨之論述邏輯十分簡單，卻也很容易點出其論理上之缺漏。他們主張「人民最大」、「立法院代表人民監督行政權」，因此「立法院比行政院大」（例如翁曉玲委員多次主張質詢為「上對下關係」），立法院本來就能以各種手段「監督」行政院，因為監督行政權就是立法院作為國會的天職。這個說法乍聽容易理解，但只要稍微懂得憲法學理，就能輕易指出其破綻。

權力分立下，所有國家權力均應依「憲法」賦予之權限運作，並相互制衡。一般理解下，國會乃民意機關，職掌對行政權之監督。此固然是權力分立之基本概念，但於具體憲政實踐上並非當然前提，同時亦是歸納憲法條文所為之職權劃定而得出的結果。透過對憲法文本的觀察，憲法中給予立法院的權力多屬於「監督」的權力，因此我們得出「立法權代表民意監督行政權」這個結論，但不能用此結論去反推，主張立法權為了監督，可以創設出各種想要的制度，這就是當前國民黨與民眾黨的謬誤。換句話說，立法權所能動用之權力與制衡的手段，必須尊重憲法所為的權限分配，而非可任由立法委員打著監督的大旗恣意擴權。

尤其，我國並非政府產生於國會的內閣制國家，而是採行政與立法之人事與組織嚴格分立的制度設計，並且總統亦為直接民選，與立法院具有同等之「民主正當性」，總統任命行政院長執掌最高行政機關，並以行政院長對立法院負責，然而行政與立法絕非「上與下」之關係，大法官於早

Phoca PDF

發佈：2024-04-10, 週三 17:30
點擊數：17470

年解釋多次強調「五權分立，平等相維」。用憲政學理上的理解，則是總統與立法院代表的直接民意並無軒輊，雙方各自表彰了相同的民意，只是被託付執行不同的國家任務，依憲法分別行使不同機能，並嚴格依照憲法的權限劃分，「相互」監督與制衡。且應注意者為，國家權力為「相互」監督制衡，而非行政權片面受立法院監督制衡。

因此，行政院依憲法對立法院負責，其負責的方式規範於憲法中；立法院行使的職權多屬「監督」之權力，其得以監督制衡行政權之手段同樣規定於憲法。「立法院監督行政權」絕非必然的前提命題，從而可以以此推導出各種監督手段；正確的理解是，立法院應於憲法所賦予的職權範圍內監督行政權，並且不能以立法程序創設出憲法所無的監督手段。「代表民意」的不只有立法權，「民意最大」更不是立法院可凌駕於憲法
的符令。
只要是憲法沒有給予給立法院的權限，就不能透過立法程序無中生有的創設，此為最根本之前提理解。

憲法給予立法權之權限即其權力行使之界線

憲法第63
條規定：「立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。」此為憲法中分配予立法院之權限，除此之外，尚有散見於各條的包括聽取總統國情報告、正副總統彈劾、罷免案之聲請、提出修憲案及追認緊急命令案，此即為立法權得行使之範圍與界限。

Phoca PDF

另一方面，憲法增修條文第3條第1

項允許總統具有任命行政院長人選之權限，

而憲法第53

條劃定行政院作為國家最高行政機關

，並依憲法增修條文第3條第2

項僅

在所列諸

款事由內對立法院

負責。行政院最主要應負責之態樣係

規定於憲法增修條文第3條第2項第1

款，其中之關鍵乃行政官員之備詢義務，以

及同項第3款立法院得對行政院長提起不信任案，作為組織上控制之手段。

綜合觀察上述條文

，即可知悉立法院之職權係以「列舉

」之方式規定於憲法第63

條。此為窮盡之列舉，縱使當中包含議決「其他國家重要事項」，由規範整體體系論之，也必須是性質與同條已列舉之事項性質相近者，而非任何國家重要事項均能囫圇吞棗地囊括其中。質言之，立法權僅能對於行政權所提出之議案進行審議，大體而言即「對事的監督」，而不包含對人的監督，此已由釋字第613

號解釋明確揭櫫。憲法上並沒有賦予立法權對個人監督之權限，即便是不信任案，也是基於行政一體對整體內閣提出之監督權限，惟後續行政院長應如何派任，仍屬總統權限，立法院於憲法規

Phoca PDF

範上無從置喙。

除了以上明文規定外，固然有些權限，可透過憲法解釋依機關功能最適理論等劃歸由立法權行使（如文件調閱權或部分國會調查權）但無論如何都不能超越權力分立的界線，尤其不能侵犯他機關權力，此為大法官於多則解釋中一再

闡明者（如釋字第585號、第613

號解釋解釋參照）。立法院固為民意機關，但我國並非採國會至上之制度設計，任何機關權限劃分，均應恪遵憲法意旨，並非可假民意之名恣意濫權。

國會調查權為立法權之「輔助性權力」

我國為五權分立之憲法，較諸傳統的三權分立，監察權從立法院中區分出來，由監察院執掌。此雙國會的設計，確實造成立法院與監察院部分職權劃分上不明確，而容易成為憲政爭議。於過去憲政史中，透過多則大法官解釋之憲政實踐，立法院依次獲得非憲法明文賦予的「文件調閱權」與「國會調查權」，釋字第585

號解釋中明確說明「國會調查權」為立法院性質上必然擁有之「輔助性權力」。而既然稱「輔助性權力」，所要輔助的自然為「立法權」之行使，因此必須就與立法院職權有「重大關連」之事項，方得行使國會調查權。於此，就可知道國會調查權之行使有其內在限制，絕非立法院通過決議後，想調查什麼就調查什麼，至少於釋字第633

號解釋中，就已經明確指出國會調查權並非司法調查權了，其實這是理所當然。

任何國家權力的行使，均不得對其他國家權力造成實質的侵奪，更不得侵犯其他權力之核心領域

Phoca PDF

，此為大法官於釋字第613

號等多則解釋中所闡明之意旨。因此，國會調查權不僅不得侵犯司法權，當然也不得越俎代庖侵犯監察院的監察權。如果官員事涉違法失職，那麼違法的部分應交由司法權認定；是否失職則是監察院彈劾權的範疇，官員對立法院只負「政治責任」，立法院可透過對其或其長官質詢之方式，敦促其請辭或以其他方式負起政治責任，但絕非透過國會調查權，對該名官員進行調查。

換句話說，在權力分立下，絕不可能容認立法院透過立法程序，創設擴張國會調查權之範圍，任意侵奪司法權與監察權之權限。釋字第585

號亦清楚言明：「凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍」，因此國會調查權除必須「與立法院職權行使有重大關連」外，亦不得侵犯「國家機關獨立行使職權」，此處不備侵犯之國家機關當然包含立法院以外的其他憲法機關。

國會聽證不包含對人的調查，更無強制人民接受調查之權限

所謂「聽證」，係就有權

決定機關於決定前之公開審理，行政程序法第54

條以下即設有聽證程序。立法院得否於立院職權行使法中引入聽證程序，單從立法政策及制度設計層次來說當然可以，惟「何種事項」得舉行聽證，仍必須是與立法院職權相關者，始得為之。蓋如前所述，立法院職權係透過列舉之方式明訂於憲法，並非得由立法院以修改細部程序制度之方式恣意創設。

舉例而言，立法院依憲法或法律，對特定人員有人事同意權，立法院為利於其人事同意權之行使

Phoca PDF

，則不排除可於法律上訂定就此等事項以聽證程序行之，作為輔助其行使人事決定權之手段。然而，人事同意權之行使畢竟為為國舉材，於通過任命之前，該被提名人並非官員而為人民之地位，則就其於聽證程序應負何等之義務，得否採取如何程度之強制手段等，均應於立法政策上綜合權衡考量，否則制度之不良，造成有才能之有志之士望而卻步，絕非國之福祉。

至於就非屬憲法上分配予立法權之事項，因為立法院並非「有權決定或審議之機關」，當然就無從就該事項實施聽證，蓋立法院無從就非其執掌之事項舉辦合法之聽證。因此，一旦涉及行政調查、司法調查，或立法院不具人事同意權之官員任免、彈劾權之行使，此等非屬立法權所執掌之權限，立法院自無從透過修法程序進行國會調查及聽證，乃屬當然。

尤其，前已說明，歸納憲法規定後可知，立法院所掌為對事監督，並不包含對個別個人之監督。即便官員失職導致某一結果，立法院監督之對象實為該結果，至於該官員是否有違法失職，應否入罪或解職，均非立法院之職權。因此，立法院僅能行使「對事的聽證」，而不包含「對人的聽證」，後者必須透過修憲
為之，絕非可透過立法程序進行創設。憲法第67條第2
項，更不應解釋為「對人的聽證」之依據，蓋該條之「備詢」與行政院對立法院所負備詢義務並不相同，實為立法院為行使立法權，邀請有關人事或專家學者到會「諮詢」之意，無法將之擴張解釋為立法院亦得行使「對人的聽證」（詳後述）。

本次修法草案中，爭議最大的莫過於有藍委所提出之版本，甚至可將調查之對象擴及於私人及企業，課與其赴立法院接受調查及聽證之義務，若有違反，將科以行政罰或刑罰。必須清楚說明，立法院調查權絕對無法課與無政府官員身分之民間個人或企業有接受國會調查之義務，遑論對其

Phoca PDF

施以處罰。憲法第67條第2

項固規定，「各委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」，然而若就憲法規定為體系解釋，則可知道社會上有關係人員之「備詢」，實為「諮詢」之意，蓋於憲法中，僅規定行政院官員附有「備詢義務」，則除了負備詢義務者以外，均無出席之義務，故該條係規定「邀請」，絕非可對人民課與強制手段，要求其赴立法院委員會接受調查之意。調查委員會亦為依院會成立之委員會，故當然亦有憲法第67條第2

項之適用，當受同樣之限制，於解釋上乃屬當然之理。國民黨所提出修法版本，顯已超出憲法分際，違憲擴權，甚至將人民作為其監督之對象，殊難想像。

釋字第585

號中固然提及立法院於行使調查權時，得要求與調查事項相關之「人民」或「政府人員」，陳述證言或表示意見，並就違反調查協力義務者科與行政罰。然而，此解釋並未細緻區分「人民」與「政府人員」之不同，然若將前開憲法第67條第2

項納入考量，應可得出與本文相同之結論。

況釋字第585

號解釋，亦僅係提出憲政上所容許之「最大可能界線」，於此最大可能界線下，國會調查權是否要及於對人民之調查；又縱容認對人民之調查，是否必定要對無備詢義務之人民，可以行政罰作為強制之手段，於立法政策上均應審慎評估。

藐視國會罪應於「國會調查權」之脈絡下討論

不管在外國法的藐視國會罪，或是我國釋字第585

Phoca PDF

號所允許立法院對於調查協力義務違反的強制措施，都是在國會行使「調查權」的脈絡底下的，絕對無法將之擴張至「質詢權」。

舉例而言，美國國會相關規範係規定：「經傳票正式傳喚到會之證人，經宣示或具結，若有證詞不實，得以偽證罪處罰...

」；英國法則係規定：「特別委員會非經院會同意，不得強制調閱政府文件或證人出席聽證。證人如拒絕或為須為陳述，委員會得提案經院會通過，以藐視國會罪追究責任。」此均係於「國會調查權」之行使下，所為之強制措施或裁處，且需經過被調查對象之具結，絕非一般對官員的「質詢」。

至於我國法之討論，可觀諸釋字第585

號解釋：「立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文

件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議

，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段，本院釋字第三二五號解釋應予補充。」依此解釋可知，對於拒絕配合調查或有虛偽陳述者，可就其違反「調查協力義務」之行為，於「科處罰鍰之範圍內」施以合理之強制手段。

第一，這必須是「院會決議」行使調查權之事項；第二，強制手段僅限於「科處罰鍰」（行政罰），絕對無法以刑罰甚或自由刑作為強制手段。此外，基於明示其一排除其他及舉輕以明重之法理，均可知悉僅有「院會決議」行使調查權之對象，其為配合調查權之行使，方有特定配合義務

Phoca PDF

，立法院並得就其違反義務之行為科以行政罰；至於行政院依憲法對立法院負責，官員於日常所進行之「備詢」，並非院會決議調查之事項，因此不可能就官員之答詢內容，施以同樣之強制手段。國民黨及民眾黨之提案，均已對比較法上之「藐視國會罪」過度理解，將之擴及於質詢權之行使，甚或違反議事規則程度的「反質詢」，亦可作為「藐視國會罪」裁處之對象，實已造成國家權力之不當傾斜，更無助於質詢程序之討論，反而會造成寒蟬效應之產生。

國會不可能有解任官員之權限

國民黨委員稱要增定不適任行政首長解任權。問題在於，「不適任與否」豈能由民意機關認定？此機制究竟是首長彈劾權，還是對個別閣員的不信任？無論是何者，都不是憲法劃分給立法院的權限。

在憲法下，立法院只能「聲請」彈劾正副總統，且是由立法院聲請後，由憲法法庭審理，並不是立法院自己決定適任與否。再者，行政院長及內閣成員之民主正當性係透過總統任命所獲得，並非來自立法院，且以此劃定行政與立法兩權各自獨立互不隸屬。因此，行政院長與內閣組成之人事事項，立法權並無插手之空間。基於此設計理路，縱使行政院與立法院產生政治衝突，於憲法中，僅允許立法院對行政院長行使不信任投票，因為內閣是「整體」對立法院負責，如果立法院認為內閣有任何政策不妥，可以發動倒閣，行政院長則可建請總統解散國會，這是有完整配套的機制。

然而，對個別閣員的不信任案，則是超出憲法規定以外，直接剝奪行政院長的人事決定權，這不僅侵犯了行政權的核心領域，更違反責任政治的要求。固然於他國憲法中可能存在對個別閣員的

Phoca PDF

發佈：2024-04-10, 週三 17:30
點擊數：17470

不信任制度，然而我國憲法並無此規定，此已涉及修憲層次的議題，更遑論以修法之方式，隨意增設。

具體而言，若立法院以立法程序創設官員免職權，有以下問題及憲政爭議：

行政院部會首長的任免屬行政院長的人事決定權，任免為一體，行政院長會為其任免之官員負擔政治責任，此即責任政治之要求。若部會首長可由立法院免職，則誰要承擔此政治責任？更何況，無論行政院長或部會首長，其民主正當性與權力均非源自立法院，立法院自無任何權力將官員免職。

若談的是違法、不適任官員的解任。首先，是否違法需要經過司法機關判斷；至於行政上是否不適任則為彈劾權的範疇，係專屬於監察院的權力，並且需經過懲戒法院審理，豈是立法院可以自行議決？

又，當前憲法也沒有賦予立法院對個別官員提起不信任案之權限，立法院只能對內閣整體為不信任投票，不能對個別官員提起不信任案要求其去職。若透過修法之方式為之，即創設憲法所無之機制，顯屬違憲。

國情報告不應採即問即答

備詢義務係行政院對立法院負責之方式，憲法唯一明訂應對立法院負責、有備詢義務者為行政院，並不包含總統。其原因自憲法學理即可理解。於我國當前憲政體制下，總統與立法委員均具有

Phoca PDF

直接民意基礎，有各自的民主正當性。總統任命行政院長為行政首長，行政院長在僅具傳來之間接民主正當性下於憲法所規定之事項對立法院負責，但總統擁有同等直接且完整民主正當性，自毋庸對立法院負責。總統係透過每四年一次的改選，直接對人民負責。

既然總統與立法院間不存在「負責」之關係，則總統自然不接受立法院質詢，此完全符合民主原則，更是憲法上當然解釋。因此，憲法增修條

文第4條第3

項係規定「立法院於每年集會時，得『聽取』總統國情報告。」若立法院試圖修改職權行使法，使總統赴立法院國情報告時，需接受立法委員即問即答，其形式外觀不啻等同於質詢，逾越憲法所規定之「聽取」文義，而替立法院創設出憲法上所無之權限並形成總統應對立法院負責之關係，此顯然破壞當前憲法之權力分配，當屬違憲，至為明確。

立法院不得主動以法律案課與行政院編列特定預算之義務

國民黨另提出花東快速道路、國道6號東延及環島高鐵等3

項特別條例，經費總額突破2

兆元，由立法院以法律案之方式，課與行政部門編列及執行特定預算之義務，此亦恐已違憲。蓋憲法第70

條規定：「立法院對於行政院所提預算案，不得為增加支出之提議。」此處之規範對象雖係預算案而非法律案，但參酌釋字第391

號

解釋

Phoca PDF

之意旨，

只要立法院之行為

實質造成政策成敗難以歸屬，即違反

權力分立原則。釋字第391

號解釋提及，若立法院在預算款項移動刪減，將「實質上變動施政計畫之內容，造成政策成敗無所歸屬，政治責任難予釐清之結果，有違立法權與行政權分立之憲政原理」。同理，立法院主動

透過法律案繞過憲法第70

條之限制，課與行政院編列特定項目法定預算之義務，議會造成政治責任難以釐清。因此，自憲法

目的

及體系解

釋可知，不應容許

立院主動以法律案之方式課與行政權

編列預算義務。釋字第391

號解釋雖在解釋文提及只有預算案提案權是專屬於行政院，法律案提案權不是，但依前揭說明，仍不能違反憲法第70條之規定。

此外，並應留意預算法第91

條規定：「立法委員所提法律案大幅增加歲出或減少歲入者，應先徵詢行政院之意見，指明彌補資金之

來源；必要時

，並應同時提案修正其他法

Phoca PDF

律。」此條文亦應通盤檢討。蓋預算法第91

條預設之前提，即立法院可主動提出法律案課與機關編定法定預算的義務，故規定立法院應徵詢行政院之意見，並指明彌補資金之來源，此於比較法上類似日本法之設計。

然而，日本為內閣制國家，內閣與國會本為一體，與我國狀況並不相同。我國既已於第四次修憲後傾向雙首長制，且我國行

政與立法權嚴格分立，則參酌前揭釋字第391號解釋及憲法第70

條之意旨，預算法第91條賦予立法委員得主動提出法律案增加歲出，應與前開意旨有違。

立法院並無以決議變更政策之權限

憲法第57條第2

項規定：「立法院對於行政院之重要政策不贊同時，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持原決議，行政院院長應即接受該決議

或辭職。」，此條文可與憲法第63

條「議決國家其他重要事項」合併觀察。於第4次修憲前，因憲法第57條第2

項尚未凍結，故立法院得依該條行使參與決策權，而行政院則得對立院變更重要政策之決議提起覆議。

然而，1997

年第四次修憲確立為雙首長制後，立法院以決議變更國家重要事項之職權遭凍結適用，取而代之

Phoca PDF

的是典型內閣制中不信任投票與解散國會之機制。因此，立法院對於行政院之重大政策有不贊同時，其職權行使之方式已不再是直接對政策為參與，而是僅能透過不信任投票之行使，表達對行政院整體人事與施政之不信任，進而改變政府之組成。

因此，雖然釋字第520

號雖稱「有關立法

院職權之憲法第六十三條規定則未更

動」，但實際上憲法第 63

條中所謂「議決國家其他重要事項」之範圍已經不應再包含對國家重大政策變更議決之權限，否則會造成政治責任無法釐清。尤其於憲法第57條第2

項凍結適用前，行政院對重大變更決議可以提起覆議，但現行增修條文中則無類此設計，若仍審認

立法

院得主動

變更行政院之決策

，行政院將毫無制衡手段，權力間顯

然失衡。因此，釋字第520

號提到之立法院參與決策權，於現行增修條文下已不應再肯認之，否則將使政治責任無從歸屬。

於此可知，立法院於行使憲法第63

條及其他憲法所定職權，或法律所定人事同意權外，其所為之其他決議均不具法定效力，包含針對行政院特定政策所為之決議（例如立法院若通過「電價凍漲」之決議等），均僅具有「建議效

Phoca PDF

發佈：2024-04-10, 週三 17:30
點擊數：17470

力」而無法定效力，立法院不應恣意作成非屬立法院職權之決議，破壞權力分立原則及責任政治之要求。

國會要健全而非濫權

釋字第585

號等涉及國會調查權之解釋作成後，對於國會調查權之行使，確實未通盤檢討予以法治化。又憲法中規定之總統至立法院進行國情報告之機制，於實際憲政實踐上並未落實，則基於健全國會機能之思考，於憲法所允許之合理權限範圍內，修改立法院職權行使法等法律，有其必要性與正當性，如此國會改革亦為國人期待。然而，國家人民所需要的是「健全國會」而非「國會濫權」，若任由立法院高舉「代表人民」之大旗，恣意擴張自身權限，造成國家權力失衡，甚至將人民都作為立法院監督之對象，則絕非國家之福，切莫讓監督行政權成為國會濫權的藉口。

Phoca PDF

發佈：2024-04-10, 週三 17:30
點擊數：17470

作者 廖國翔 為有澤法律事務所律師

Phoca PDF