



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。

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，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，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。

（其餘下篇續）