

圓桌論壇： 國會職權修法爭議及其憲法法庭 判決評析

主辦單位：東吳大學政治學系國會研究中心

舉辦地點：東吳大學外雙溪校區國際會議廳

舉辦時間：2024年12月5日（四）下午15:10-17:30

主持人：黃秀端（東吳大學政治學系特聘教授）

與談人：蘇子喬（東吳大學政治學系教授）

張峻豪（東海大學政治學系教授）

沈有忠（東海大學政治學系教授）

陳宏銘（中原大學通識中心教授）

蔡榮祥（中正大學政治學系教授）

壹、總統赴立法院國情報告制度爭議的評析 蘇子喬

貳、國會質詢權的憲政意義 張峻豪

參、國會職權修法關於人事同意權的爭點 沈有忠

肆、憲法法庭判決關於立法院調查權的解讀和評析 陳宏銘

伍、國會職權修法和憲政秩序：以總統國情報告和藐視國會罪為例

蔡榮祥

陸、綜合討論

2024年5月28日，立法院三讀通過立法院職權行使法增訂並修正部分條文，其中有不少引發朝野爭議的條文。6月6日，在總統的核可下，行政院將爭議條文，移請立法院覆議。然而，反對黨挾人數優勢以62比51否決覆議案。法案於6月26日生效後，執政黨隨即就爭議條文，由總統、行政院、立法委員柯建銘等51人，以及監察院，向憲法法庭聲請判決。憲法法庭於2024年10月25日做出113年憲判字第9號判決。

本次圓桌論壇乃邀請五位政治學界的憲政學者就幾個爭議的主題加以討論。這些包括總統赴立法院國情報告制度爭議、質詢的憲政意義以及反質詢的問題、立法院人事同意權、調查權與聽證權的行使、藐視國會罪的範圍與處罰。希望藉此拋磚引玉，讓大家關注這類的問題。

關鍵詞：覆議、立法院職權行使法、總統國情報告、質詢及反質詢、調查權、藐視國會、人事同意權

壹、總統赴立法院國情報告制度爭議的評析 —蘇子喬

立法院於 204 年 5 月 28 日三讀修正《立法院職權行使法》，將總統赴立法院國情報告的制度常態化。該法第 15 條之 1 規定「總統於每年二月一日前向立法院送交國情報告書，並於三月一日前赴立法院進行國情報告」，亦即總統須定期赴立法院進行國情報告。該法第 15 條之 2 規定「立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，經程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告」，亦即立法院亦可不定期要求總統赴立法院進行國情報告。該法第 15 條之 4 則規定「立委於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出口頭或書面問題」，並規定「立委進行口頭提問時，總統應依序即時回答」，也就是總統須接受立委詢答。

同年 6 月 6 日，行政院針對本次國會職權修法，對立法院提出覆議，試圖推翻本次修法。6 月 21 日，立法院針對覆議案進行表決，在國、眾兩黨的合作上，以立法院全體過半數維持原案，法案於 6 月 26 日正式生效。隨後，總統賴清德、行政院，以及立法院民進黨黨團，皆主張《立法院職權行使法》關於總統國情報告的新修規定違憲，而向憲法法庭提出憲法裁判（釋憲）的聲請。

執政黨（民進黨）與立法院在野陣營（國民黨與民眾黨）對於憲法中總統赴立法院國情報告制度的理解迥異。整體而言，朝野與社會各界對於總統國情報告制度的憲法意涵，有三種不同的觀點。第一種觀點是，立法院有要求總統進行國情報告的憲法權力；而總統面對立法院的此一權力，則有赴立法院進行國情報告的憲法義務。第二種觀點是，立法院可以要求總統進行國情報告，但此一要求對總統並無拘

束力。當立法院提出此一要求時，總統可自行決定是否赴立法院進行國情報告。換言之，這種觀點是認為立法院雖有要求總統進行國情報告的憲法權力，但總統並無赴立法院進行國情報告的憲法義務。第三種觀點是，總統有權力要求赴立法院進行國情報告，而唯有當總統提出此一要求時，立法院始得自行決定是否聽取總統之國情報告。換言之，這種觀點是將總統赴立法院進行國情報告理解為總統的權力，而立法院僅有被動聽取國情報告的權力。

對於憲法規定的意涵，在野陣營乃是抱持上述第一種與第二種觀點，執政黨（總統、行政院、立法院民進黨團）則是抱持第三種觀點。由於朝野雙方對於憲法規定的理解迥異，也因此對於《立法院職權行使法》增訂之總統赴立法院進行國情報告的規定，有截然不同的評價。

憲法法庭於 2024 年 10 月 25 日做出 113 年憲判字第 9 號判決。該判決指出，憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，僅賦予立法院得被動聽取總統國情報告之權，總統並無至立法院為國情報告之憲法義務，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，總統得本於其憲法職權而為審酌決定，並非立法院得片面決定。立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問並要求總統答覆之權。因此，憲法法庭宣告，《立法院職權行使法》的相關規定，逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則而無效。從以上憲法判決的內容看來，憲法法庭對於憲法中總統國情報告制度的理解，與執政黨的看法一樣是採取上述第三種觀點。

在憲法法庭的審理過程中，從執政黨向憲法法庭所提出的法規

範憲法審查聲請書關於總統國情報告制度的主張、與執政黨看法一致憲法法庭專家諮詢意見書與法庭之友意見書，以及憲法法庭認定《立法院職權行使法》之相關規定違憲的憲法判決來看，認定《立法院職權行使法》新修規定違憲的主要論據有三：第一，憲法並未課予總統赴立法院進行國情報告的義務；第二，總統接受立委即問即答形同接受立委質詢，而參考美國與法國總統到國會發表國情咨文的實施經驗，總統發表國情咨文後即離開，並不接受國會議員詢答；第三，在我國憲政體制下，總統並不對立法院負責，總統接受立委詢答形同總統對立法院負責，破壞我國憲政體制的精神。在憲法法庭外，也有不少專家學者公開表示相似或相同的論點（周萬來，2024；張嘉尹，2024；黃丞儀，2024；劉兆隆，2024）。以上三項論據，值得逐一詳加檢視。

一、總統赴立法院國情報告應是總統的憲法義務

首先，我們來看憲法究竟做了什麼規定。憲法增修條文第 4 條第 3 項規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」這個條文對總統赴立法院進行國情報告一事的規範密度雖然很低，憲法文字相當精簡，但文義其實非常清楚，並無太多解釋空間。該條文中的「得」，就是「可以」的意思。該條文是指立法院於每年集會時「可以」聽取總統國情報告，意謂立法院於每年集會時有「權力」要求總統赴立法院進行國情報告。而立法院在憲法上既然有「權力」要求總統進行國情報告，也就意謂總統有赴立法院進行國情報告的憲法「義務」。

有論者主張，憲法條文的意思是指立法院可以聽取總統國情報告，但總統仍可自行決定是否應允。也就是說，在目前憲法規定下，

總統並無義務要到立法院進行國情報告。本人認為這樣的文義解釋有待商榷。查遍我國憲法中關於政府部門權力的規定，憲法條文一旦出現「某機關『得』...」的文字敘述，通常即是指該機關擁有某項權力；若該機關行使權力的對象是另一機關，原則上便是指另一機關負有義務接受該機關的權力行使。這樣的文義解釋在憲法中幾無例外。

舉例來說，憲法第 95 條規定「監察院為行使監察權，『得』向行政院及其各部門調閱其所發布之命令及各種有關文件」(上述條文中的雙引號為本人所加)。該條文毫無疑義是指監察院有權力向行政院及其各部門調閱文件，而行政院當然有接受監察院調閱文件的義務。依此條文的規定，難道我們會辯稱「憲法雖然規定監察院可以向行政院調閱文件，但行政院仍可自行決定是否接受監察院調閱文件的要求」？總之，憲法規定「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」，條文中的「得」=「可以」=「有權力」=「行使權力的對象有義務」，實在是再清楚不過的文義邏輯。

回顧我國修憲的歷史，我們也可以明確得知總統赴立法院進行國情報告是立法院的憲法權力、總統的憲法義務。1992 年修憲時，由於總統已經確定不再由國民大會選出，為了對國民大會選舉總統的權力被取消進行彌補，當時修憲才規定「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如一年內未集會，由總統召集會議為之」，讓原本原則上每六年才召開一次以選舉總統的國民大會，在選舉總統的權力被取消後，可以每年都召開，而召開會議要做的事情就是聽取總統國情報告。2000 年修憲時將國民大會虛級化（至 2005 年修憲又將國民大會正式廢除），國民大會聽取總統國情報告的權力便移轉到立法院。從我國修憲的歷史脈絡來看，總統國情報告制度原本是國民大會的權力，而後轉變為立法院的權力。總統國

情報告制度絕非如某些論者所說是總統權力的彰顯。

二、我國總統國情報告制度的討論不宜過度援引美、法國情咨文制度

反對我國總統赴立法院國情報告時接受立委詢答的論者，經常引用美國與法國總統的國情咨文制度作為論據。但若仔細查閱美、法兩國憲法，美國聯邦憲法第 2 條第 3 項規定「總統得隨時向國會報告國家情勢，並提出其認為必要而妥當之政策送於國會，以備審議。」法國憲法第 18 條第 1 項規定「總統得向國會兩院提出國情咨文，予以宣讀，上述咨文毋須討論。」從上述條文可以很明確看出，美國與法國總統對國會發表咨文是總統的憲法權力（一般稱為總統的咨文權），與我國總統對國會進行國情報告屬於國會的權力大相逕庭。

由於我國與美法兩國的國情咨（/報告）制度的權力及義務關係完全相反，因此關於我國總統國情報告制度的討論，實不宜過度援引美國與法國總統的國情咨文制度。我國立法院有權力決定是否邀請總統至立法院做國情報告，總統則有受邀報告的憲法義務；相反地，美、法總統有權力對國會發表國情咨文，國會則有聽取總統咨文的憲法義務。在美國與法國，對國會發表國情咨文既然是總統的權力，總統自然無須接受國會議員的詢答。而在我國，對立法院進行國情報告乃是總統的憲法義務，在憲法目前的規定下，總統進行國情報告是否容許立委詢答，應屬立法形成自由，也就是屬於立法院可自行以法律決定的事項。

三、總統接受立委詢答並不意謂總統對立法院負責，並未破壞我國憲政體制精神

反對總統進行國情報告接受詢答的論者主張，總統接受國會質

詢形同總統對國會負責，這樣的看法頗有商榷餘地。以我國地方制度為例，直轄市市長、縣市長等地方行政首長由地方人民選出，地方議會議員亦由地方人民選出。在法理上，行政首長與議員分別對人民負責，行政首長固然不對地方議會負責，但受地方議會監督制衡，故仍有行政首長到議會備詢的制度。民選地方行政首長接受地方議會質詢的制度在全世界並不罕見，例如日本由東京民眾選出的東京都知事須接受東京都議會的質詢，英國由倫敦市民選出的倫敦市長須接受倫敦市議會的質詢。

就此看來，在地方議會與地方行政首長皆有民意基礎的權力分立架構中，地方議會質詢行政首長乃是議會監督制衡行政首長的機制，並不意謂地方行政首長對議會負責。同樣地，總統赴立法院國情報告後若接受立委詢答，也不意謂總統向立法院負責，而是意謂立法院對總統的監督。如果我們對於直轄市長與縣市長到議會接受質詢向來不以為怪，為何會認為萬萬不可讓總統接受立委詢答？

許多人根深蒂固地認為，質詢制度是英國等內閣制的憲政體制中內閣對國會負責的制度設計，而在美國這樣的總統制國家，總統與行政官員既然不須對國會負責，因此美國總統與行政官員並不須接受國會質詢。但這樣的看法其實是將美國與總統制完全劃上等號，誤以為全世界的總統制國家都跟美國一樣，因而存有「總統制下民選總統與國會彼此權力分立，所以總統為首的行政部門必然不受國會質詢」的迷思。本文查閱了世界上所有國家的憲法規定後發現，美國以外的一些總統制國家，國會亦有質詢行政官員甚或總統的權力。

簡言之，國會質詢行政官員的制度並非內閣制的專利，而是各種不同憲政體都可採行的制度。在總統制與半總統制國家，總統身為國家元首所具有的尊榮地位固然須受到尊重，但總統同時具有行政首

長的身分，其擁有的行政權仍須受到國會監督制衡。國會透過質詢制度制衡總統的行政權，並非憲法所不許的制度。

綜上所述，在我國憲政體制中，總統赴立法院進行國情報告乃是總統的憲法義務，並非總統的憲法權力，因此關於我國總統國情報告制度設計的討論，不宜過度援引將國情咨文定位為總統權力的美國與法國經驗。在我國半總統制下，立法院透過質詢與倒閣制度促使行政院對立法院負責；總統向立法院進行國情報告並接受立委詢答，則是立法院制衡總統權力的機制。「立法院質詢行政院院長」與「立法院聽取總統國情報告並詢問總統」的制度其實兩者並行而不悖，並未破壞我國憲政體制的精神。特別是我國目前總統與行政院院長的行政權分工未臻明確，未來總統若到立法院進行國情報告，反而有機會透過立委的詢問與總統的答覆，進一步在實務運作上釐清總統與行政院院長的職權分工。

總之，本人認為總統赴立法院進行國情報告並接受立委詢答，並未有牴觸憲法的疑慮。若擔憂總統接受立委詢答遭受不禮貌對待而斲傷國家元首的尊榮，或可考慮在《立法委員行為法》增訂相關規定，對立委詢問總統的言行進行一定的約束。在相關制度配套下，總統赴立法院進行國情報告的常態化，應能促成我國憲政體制的良性發展。非常可惜的是，憲法法庭對總統國情報告制度的判決，貽誤了我國憲政體制強化立法院監督總統權力而難得開啟的機會之窗。

貳、國會質詢權的憲政意義－張峻豪

一、質詢權與議會內閣制

在議會內閣制（內閣制）國家，為了踐行「議會中心」與「行政

權向立法權負責」的憲政原則，普遍存在著議員向行政官員質詢之權力。「議會質詢」原文為“parliamentary questions”（常被簡稱 PQ），按字面意義，質詢是指一種允許議員正式向行政成員提出問題，並接受其回答的程序，並且也是立法者得以要求行政官員提供行政事務運作資訊的工具（Martin & Rozenberg, 2012）。在「問答」的意義裡，雖然各國質詢規則有差異，但大致上有兩種基本形式：「口頭質詢」（oral question）與「書面質詢」（written questions）。口頭質詢最著名的案例即是英國下議院的首相質詢，由於需要現場即問即答，因此被質詢者需要對其職責範圍有完整的資訊掌握。相較之下，書面問題以書面形式提出，並給予行政官員一段特定時間來研究並提供答案（Hömann & Sieberer, 2019）。

議會質詢可追溯自英國這個歷史最悠久的內閣制國家。在英國憲政傳統裡，議會作為「說話」之場所，長期在問題爭辯、意見分歧、立場相異所引發的各種衝突過程，使議會發揮了「對抗性」等議論功能，所以，辯論逐漸成為英國國會質詢行政部門的精髓。在爭論之中，議會對抗雙方的典型互動形式，通常以例行問題開始，由議員談論行政官員的行動，這被稱為「開放式問題」並意味著議員可以就任何主題提出補充問題。繼回答後，議員接著提出一個特定問題，通常具有當前的政治意義，然後，反對黨領袖也常會跟進這個或另一話題，總共允許提出六個問題。因此，透過提問，國會議員挑戰政府官員，揭露不作為或政策無效，引發民眾不滿、索取訊息，澄清對行動方針的解釋或承諾，進而用以削弱總理的政治地位（Ilie, 2022）。

所以，特別是對於議會內的反對黨，或者在聯合內閣的運作類型裡，質詢往往能為行政部門和反對派、同黨議員之間提供表演舞台，使議會質詢大致可發揮三大功能：（一）提供資訊；（二）批評政府

的作為（或不作為）；（三）測試內閣成員的誠實或能力（Strøm et al., 2005）。而對比於書面質詢來說，議會裡的口頭質詢更具有「政治性」意義，以及將議會視為「表演場」，從質詢過程的「技巧」來揭露行政部門事務推動的重要性。因此，在質詢時間內，質詢所衍生的「戲劇性」元素，往往形成議會運作的「刺激性」，這可看出為何許多學者聚焦研究質詢「修辭」學和邏輯的語言分析，甚至有論者更直接主張，質詢時間不僅是重要的政治制度，也是一種「娛樂」（Ilie, 2022）。質言之，從歷史起源、字面涵意，以及議會政治等觀點來看，質詢的意義除了使行政對立法負責以外，當然應延伸至民意政治的面向，亦即，質詢表示行政與立法機關在質詢的問答裡，同步向民眾展現行政過程和監督過程，並揭示予選民檢驗。

二、《立法院職權行使法》修法與質詢權

我國在 2024 年產生的第十一屆立法院，出現了國民黨、民進黨、民眾黨三黨不過半的新局勢。自 2 月 1 日開議後，國民黨與民眾黨便以多數優勢，通過了《立法院職權行使法》修正，其中，在質詢權的部分，新增了：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。」（25-1）、「被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。」（25-2）、「被質詢人經主席依前項規定制止、命出席或要求答復卻仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人二萬元以上二十萬元以下罰鍰。」（25-5）、「政府人員於立法院受質詢時，為虛偽陳述者，依法追訴其刑事責任。」（25-9），等規定，引發各界關注。

大抵來說，此次修法受到爭議之處主要有三，一是「反質詢」的意義，二是不得「拒絕答覆、虛偽陳述」的認定方式，三是立法院可追訴「刑事責任」的合理性。行政官員的反質詢，在英國式質詢意義中稱為”counter question”，亦即「反問」，對當前立法院來說，有立法委員質詢政府官員時，便認為行政官員在回復中以反問方式為之，故批評此為「反質詢」，雖然，立法院曾在 2024 年 3 月 17 日召集協商質詢答復之相關事宜，但與會委員針對「反質詢」的定義與解讀未能聚焦，對於官員的答復是否超越質詢範圍更是見仁見智，¹ 但後續國民黨與民眾黨依然憑藉立院的人數優勢通過「反質詢」的立法，成為本次修法最受爭議之處。

三、檢視國會職權行使法的憲政爭議

在此段立法過程中，立法院法制局曾在「第 11 屆議題研析」的報告，比較了英國、德國、日本、美國及法國國會，發現未有國家採取「反質詢」的規定，² 究其因素，如前文所言，質詢既然是議員在議會重要的「表演機會」，則質詢過程的展現方式、官員在回答時的作為或不作為，都將成為議員以此揭露行政官員風格與行政事務本質，並藉此展現予民眾判斷的關鍵，所以，可以這麼說，立法委員立法禁止官員反問，無異於限縮了自我表演的空間。也因此，在英國等內閣制國家，為了使質詢的問答能更順暢促進「展演」之意義，多是透過議事規則加以規定，例如，紐西蘭的議會內部規定，延伸了英國憲政傳統，嚴格禁止推理性、指責性、諷刺性的表達，並且不得包含

1. 參閱立法院公報 111 年 3 月 17 日第 11 卷第 37 期黨團協商紀錄，頁 443-463。
https://ppg.ly.gov.tw/ppg/SittingCappInfo/download/communique1/final/pdf/111/37/LCIDC01_1113701_00011.pdf

2. 參閱 <https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=46869>

事實和人名的陳述（除非為了被驗證所必需）；另外，質詢的提問必須易於理解，任何不足採信的論點或任何冒犯性或非屬於議會的言論，該質詢將不會被接受（Ladley, 2006）。所以，質詢要達到順暢性、精確性的目標，是議會內部必須把關的職責，使議會確能監督行政部門，而如果要避免反質詢等爭議發生，則議會內部往往授權予議長主持並裁定之。事實上，我國在地方議會運作中，也訂有處理反質詢的議事規則，如台北市、台中市、台南市議會議事規則，規定如地方政府官員在接受質詢時應遵守「議員質詢事項不得拒絕答復，並不得反質詢。」、「不得有任意搶答等妨礙議員質詢或破壞議場秩序及無禮辱罵等情事」；「違反前項規定者，主席應制止之；經制止無效情節重大者，並得令其離開會場」等，³ 立法院未從議事規則強化職能發揮，卻從修法來降低自身權力的展現機會，值得深思。

我國憲法法庭 113 年憲判字 9 號亦揭示了這個概念：「第 1 項規定所稱反質詢，係指原為被質詢人之行政院院長或行政院各部會首長於質詢程序自行易位為質詢人，向原為質詢人之立法委員，就具體事項或問題提出質疑或詢問，並有意要求特定立法委員答復。若行政院院長或行政院各部會首長以問題或疑問句等語句形式，答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢問題等情形，即便言語表達方式有禮儀上之爭議，性質上仍屬立法委員質詢之答復，不構成反質詢。」然而，部分藍營立委卻據以此認為反質詢的規定不違憲，此無異於忽視質詢對議會監督的重要價值。憲判字 9 號強調：「立法院與行政院分別為憲法所定之國家最高立法機關與最高行政機關，依憲法規定分別掌有立法權與行政權，並相互制衡，為民主政治運作之核心場域。基於民主原則之民意政治與責任政治原理，我國憲法明文規定行

3. 同上註。

政院應依憲法所定方式，對立法院負責，乃憲法權力分立原則下之具體制度設計。所謂行政院對立法院負責，係指負民主原則之民意政治與責任政治所要求之政治責任。政治責任最終即是民意責任，因此，行政院對立法院於憲法上所應負之政治責任，其表現型態固有不同，惟最終均是對民意負責」，更是提醒了立法機關在質詢的權力上，應專注於職權行使，而非企圖凌駕行政權。

四、結語

總結來說，從質詢的限縮行政權，再發展到行政機關不得拒絕陳述、不得虛偽陳述，或者可主動對行政官員追訴刑事責任，可謂力主修法的國民黨、民眾黨籍立委清晰卻錯誤的思考邏輯。憲判字 9 號言：「立法委員對行政首長之質詢權非毫無限制。基於維護憲法權力分立制度、第三人基本權及國家安全與福祉等憲法上極重要公益，立法委員對行政首長之質詢權應受到相應之限制；亦即被質詢之行政首長就立法委員涉及上述事項之質詢，於提供充分理由說明後，自有權不予答復，或不予揭露相關資訊。於此範圍內，立法委員之質詢權應行退讓。」便是立基於行政與立法權相互制衡、平等相維的概念，強調立法委員質詢權屬立法院行使其議決法律案、預算案等憲法職權所必要之「輔助性權力」，自當不得無限上綱。

依此，憲判字 9 號進一步言：「憲法就立法委員質詢權之行使，並未賦予立法院得有制定法律，單方界定其自身質詢權得行使範圍與行政首長答詢義務範圍，或課予行政首長有配合立法委員質詢權之行使，而為一定行為或不為一定行為之義務，致減縮行政院憲法職權或妨礙其行使之權限；更未授權立法院得創設法律制裁規定，以此方式強制行政首長履行其憲法上之備詢與答詢義務。立法院如為該

等立法，即屬逾越其憲法職權，違反憲法權力分立原則之要求。」更揭示了我國憲法最核心的民主憲政原則。所以，「於委員會受詢問之政府人員，與於院會受質詢之行政首長相同，均係負擔政治責任，而非法律責任，是立法者亦不得立法課予政府人員除於委員會備詢與說明義務外之其他法律義務，更不得以法律制裁手段，包括行政裁罰與刑罰手段，迫使其為一定之行為或不為一定之行為」，憲判字 9 號此項說法，亦凸顯了立法機關擴張權力除違反權力分立原則，更有侵害人民權利之虞，實應謹慎看待。

參、國會職權修法關於人事同意權的爭點 —沈有忠

喧騰一時的《立法院職權行使法》修法以及釋憲均已落幕，但相關爭議引發的討論仍未結束。由於這一波的修法大幅擴張立法院的權力，本質上已經改變了憲政秩序，⁴ 因此在修法過程、行政院의覆議、以及最後的釋憲，都可以視為一次難得的憲法與政治公民教育。大法官的釋憲形式上將這一波立法院擴權的修法告一段落，非理性的爭吵也逐漸退場。從深化民主與學界觀點來看，此次的修法爭議相當值得各界冷靜下來繼續辯論各項爭點，將有利於我國民主深化與鞏固。本人將針對「立法院人事同意權」修法的部份以及釋憲結果，提出若干觀察。

4. 關於我國半總統制的憲政秩序，多數學者均認為實務上偏向總統優勢，例如蘇子喬（2010）、沈有忠（2012）、蔡榮祥（2017）。甚至也有學者認為就是特殊的總統制，例如湯德宗（2004）。而這一波的國會職權修法，其中涉及總統赴國會報告、國會的調查權、人事權等，都有擴大國會權力的特性，因此可以把這一次國會職權的修法，視為本質上具有變更憲政秩序的影響。

一、行政院的覆議要點

在立法院通過《立法院職權行使法》修法後，行政院隨即提出覆議，關於人事同意權的部份主要有三點提出覆議的原因。第一、修法內容要求人事案送委員會審查，交付審查之日起不得少於一個月，但規定審查之最長期間。過長之審查期，將影響相關憲法、法定機關之組成及重要職位懸缺，導致法定職權之行使產生窒礙。第二、被提名人尚未通過同意及任命，不具有公職身分，其於書面答復或列席說明若有答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料情事者，立法院應以不同意任命即為已足。審查時被課予具結義務及裁罰，不符比例原則。第三、被提名人提出結文或具結時，亦應充分告知其權利義務及違反之法律效果，並得協同律師或相關專業人員協助；惟上開條文均無相關規範，實不符正當法律程序。

綜觀前述提出覆議之理由，對於立法院人事同意權之行使，行政院本質上並未對同意權提出反對，而是對時間、罰則等行政細則提出不同意見。因此，人事同意權也成為此次《立法院職權行使法》各項釋憲中，政治爭議最小的一個部份。

二、釋憲的爭點

從釋憲的結果來看，立法院人事同意權的修法，是被宣告違憲最少的一部份。主要在於這一波的修法中，立法院行使人事同意權的本質與核心並沒有太大程度的調整，僅在於立法院是否有權力針對人事同意的對象施以行政罰制裁權限，以及立法院可否藉故消極不行使同意權這兩項。

（一）立法委員是否有權對人事同意對象施以行政罰？

此項爭點係依據《立法院職權行使法》修法後的第 30 條之 1 第

2 項，被提名人於提出結文或具結後答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料，經院會決議，得處新臺幣二萬元以上二十萬元以下罰鍰。針對修法內容，大法官釋憲指出：立法院基於其人事同意權，僅有同意或否決被提名人的人事任命案權力，並無立法課予被提名人特定義務的權限，更無於義務違反時，施以行政罰制裁的權限。此外，釋憲文另指出：被提名人就有關其資格與適任性問題的答復，最主要的是專業性或評價性意見的表達，與一般訴訟程序的證人不同，非屬得以具結方式擔保其真實可信的事實性陳述。

從大法官釋憲來看，點出「人事同意權」不同於一般訴訟，僅侷限於同意權之行使，不得另外因行使該權力附加「懲罰條款」。亦即，因同意權行使之需要，要求被同意人提供相關資料進行審閱，此一要求未被視為違憲。但若提交之資料有爭議，立法委員自可以以「不同意」為之，不得再追加罰則。另有相關觀點指出，被同意人在未被同意以前，不具公職身分，不具有遭行政懲罰之條件。針對此點而言，同意權之行使，其本質已經具有不同意的空間，針對無公職身分的被同意人進行行政罰，違背比例原則。立法委員自可以行使不同意作為應處。

（二）立法委員是否可以消極不行使人事同意權？

關於行使同意權的部份，立法院此次修法另外指出：被提名人拒絕依第 29 條之 1 第 2 項規定答復問題或提出相關資料，拒絕依該條第 3 項規定提出結文、或拒絕依前條第 3 項規定具結者，委員會應不予審查並報告院會。簡而言之，立法院修法主張立法委員得以拒絕行使同意權。關於此點，憲法法庭認為，總統與立法院均負有依憲法規定，忠誠履行憲法所分別賦予人事提名權與同意權的憲法義務與責任。無論總統或立法院，均不得消極不行使其憲法上分別享有的提

名權、同意權，致影響相關憲法機關的實質存續，破壞憲政體制的健全運作。

事實上，關於此點早有相關案例在過去的大法官釋憲出現過。2007年針對立法院未行使監察委員人事同意審查，釋字632號指出，監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，為維繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監察院實質存續與正常運行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運行。總統如消極不為提名，或立法院消極不行使同意權，致監察院無從行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，自為憲法所不許。由解釋文中可以看出，人事同意權不僅是立法院之權利，亦為確保憲政機關運作之義務。立法委員得以多數決行使不同意，但擱置不予審議，恐有失憲法賦予之義務，並致使憲政運作之僵局。

三、結論

實務上來說，我國的半總統制是偏向 Shugart 與 Carey (1992) 所分類的「總統議會制」，也就是總統優勢的半總統制。而此次關於《立法院職權行使法》的修法，若干條文本質上已經改變憲政秩序之運作，例如總統是否前往國會報告並接受質詢、國會的調查權等。然而關於人事同意權的部份，本質上並未影響憲政秩序，屬於相關修法中政治爭議最低的一部份。最終釋憲結果出爐，人事同意權的相關條文也是違憲比例最低的一部份。基本上來說，從行政院提出覆議理由

的原因來看，對於立法院行使人事同意權並無本質上的爭議，僅就執行人事同意權的部份細節有不同的見解，進而提出釋憲。大法官釋憲之後，就違憲的爭點來看，也只有兩個主要的部份，其一為簡化為立法院是否可就人事同意權擴張為「行政罰」之依據；其二為就人事同意權延伸為「不審查」之依據。基於同意權的本質以及需符合比例原則的精神下，加上維持憲政運作的基本原則來說，行使人事同意權不得另外衍生行政裁罰，而立法院也不得藉故消極不予審查。就這兩項爭點來看，大法官之解釋已經充分敘明人事同意權之本質，對於相關修法之疑慮及其合憲性都有了進一步之釐清，有助於在當前的憲政秩序中，就立法院行使人事同意權的本質和行使該權力的限制有了相當清楚的說明。

肆、憲法法庭判決關於立法院調查權的解讀和評析—陳宏銘

一、前言

2024年5月，我國立法院通過修正《立法院職權行使法》，欲落實國會調查權的行使，強化立法院對於行政部門的監督制衡，但質疑者指控這將恐紊亂我國現行五權憲法體制，且可能有侵害人民權利之嫌。最終憲法法庭做出113年憲判字第9號，調查權部分有諸多內容被宣告違憲，引起支持修法人士的強烈憤慨，認為這形同將國會此項權力徹底空洞化；而認同判決者，則認為這是守護憲法的良善之舉。細察這項判決內容，相當複雜而糾結，大法官埋下許多伏筆和曲徑，閱覽者若稍不留神，很容易會錯意而迷失路徑。

調查權應該是《立法院職權行使法》修法議題中相對較複雜的一

項，這次判決延續釋字 585 號精神，肯定立法院具有這項權力，但在審查原則和行使界限上則設下不少關卡，其立論不乏堅實細膩之處，但似也有指導立法，而說得不夠清楚，或表達不夠直接了當，令人留下懸念的地方。要進一步客觀的評議這項判決，並探尋接下來立法院調查權的妥適設計，應先好好解讀此次憲法判決內容。因為，憲法法庭的判決具有憲法的效力，釐清其觀點，是討論這項議題時無法迴避的起點。在此嘗試協助讀者從事這項解讀，因此討論的方式不在於細數修法違憲的地方，而是在分析大法官判決下的調查權定位。

二、都云作者癡，誰解其中味：判決的解讀

憲政專家 Fisher (1997) 指出，美國調查權能夠滿足四個目的：制定法律、監督計畫的管理、告知公眾、以及維持國會的完整性、尊嚴、聲譽和特權。不過美國憲法並未明文賦予國會調查權，而是源自於國會運作實務並在司法判決後逐漸形成。我國憲法也沒有載明國會調查權，直至大法官釋字 585 號解釋才確認是一項輔助性權力、固有的權能，但法律上遲遲未進一步具體規劃落實。

(一) 調查權的基本定性

這次憲法法庭判決延續釋字 585 精神，但闡釋調查權本身並不具獨立的目的，它的行使應與立法院行使議決法律案、預算案等憲法職權所及的特定議案有重大關聯、有調查的必要，且不得逾越立法院憲法職權範圍。⁵ 歸納起來，設下三個要件：與議案有重大關聯、有調查之必要、不得逾越立法院憲法職權範圍。這三者以第一項最關

5. 美國聯邦最高法院 *Watkins v. U.S.* (1957) 判決指出：「立法程序中固有的國會進行調查的權力是廣泛的，但並非無限制。國會沒有一般權力在國會職能方面無理由地揭露個人的私人事務。任何調查本身都不是目的；它必須與國會的合法任務相關並促進其發展」。

鍵。如何判斷調查事項是否與議案有重大關聯，則應就特定議案的目的及範圍論斷（參照釋字 729 號）。

上述原則呼應美國經驗，按聯邦最高法院在 *Watkins v. U.S.*（1957）判決也曾指出：「立法程序中固有的國會進行調查的權力是廣泛的，但並非無限制。國會沒有一般權力在國會職能方面無理由地揭露個人的私人事務。任何調查本身都不是目的；它必須與國會的合法任務相關並促進其發展」（李健源，2022）。

另有幾點基本原則也被提出，包括在行使的主體與組成上，大法官強調立法院院會才有決議權力，而委員會沒有。然而，在美國則主要由常設委員會進行。此外，在被調查對象上，國家機關獨立行使職權受憲法保障者，都不是立法院調查權可以調查的事項範圍（參照釋字 325）。還有所謂的「行政特權」，是行政權本質所具有決定不予公開的權力（參照釋字 585）。

（二）調查權行使對象和手段

憲法法庭判決對調查權的行使對象，很清楚的區分以下兩者：文件資料的調取、對人的詢問。

1. 文件、資料的調取：

確立機關才是可以被要求調取文件和資料的對象，但也必須是經過院會決議的。相對的，個別公務員（含首長）因並不具有恣意支配機關文件、資料權力，立法院就不得調取。此外，人民不負有配合的義務，所以立法院不能逕自要求人民必須配合提供，否則就予以處罰。立法院如果要立法課予人民配合，除非能符合法律明確性、正當法律程序與憲法比例原則，也須是為了追求憲法上特別重要公共利益的目的才行。

還有，雖然立法院可以向機關調取文件、資料，但機關在充分說

明理由後，可以一部分或全部分不予提供。如果因此發生爭議，除機關間進行協商外，也循聲請憲法法庭爭議之判決管道，予以解決。

2. 對人的詢問

立法院行使調查權的另一種型態，是對特定的人要求其至立法院提供證言或陳述意見。同樣的，亦須經院會的決議才可以進行，不得概括授權於調查委員會。

這部分又區分被詢問人是政府人員或人民為對象兩類：

(1) 以政府人員為被詢問人：

政府人員接受詢問，純屬責任政治的問題，並無法律責任。另憲法判決指出：「拒絕出席調查程序作證，致妨礙立法院調查權之行使者，非不得以法律明定由立法院院會決議，對之科處罰鍰，……惟此等強制手段僅得針對拒絕出席調查程序者」。

(2) 以人民為被詢問人：

人民既不負有配合立法院調取文件和資料的憲法義務，同樣不負有至立法院接受調查詢問的憲法義務，除非法律有明確規範，或由立法院以決議明確加以規定。即使如此，當事人也應享有不低於各訴訟法所定關於證人與鑑定人權益之保障，包括證人應否具結之規定、拒絕證言權與鑑定人拒絕鑑定權等。⁶ 與以政府人員為被詢問人一樣，要對人民行使科處罰鍰的強制手段，只能針對「拒絕出席調查程序」，而不能針對人民拒絕證言的行為，憲法判決指出：「如人民……主張有拒絕證言之權利而拒絕證言，或調查委員會認其證言有虛偽不實情事，致生爭議者，立法院尚不得逕行對之科處罰鍰」。

綜合以上，違反者均無刑事責任，只有拒絕出席調查程序時有可

6. 美國眾議院通過一項決議案（H. Res. 151），修正眾議院規則，為眾議院諸委員會建立了一套基本的行為準則。

能受到罰鍰的行政罰，但也要符合嚴格的懲罰行使要件。

（三）聽證權

舉行聽證（hearing）是國會行使調查權的重要方式，美國國會即多見採用這種方式，而有「聽證調查權」的說法。我國憲法並未明文規定立法院聽證會，立法院是否享有聽證權，也成為爭點之一。憲法法庭這次判決提到憲法第 67 條第 2 項的「聽證會」規定：「各種委員會得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢」，但這並非調查權行使的聽證。

大法官對本案的闡釋相當曲折，令人想起中國古典小說《紅樓夢》中的一句話：「多云作者癡，誰解其中味？」。按判決書的前後邏輯，大法官把憲法第 67 條第 2 項的會議界定為「聽證會」，至於「行使調查權中之詢問權」，大法官從未鬆口稱其為「聽證會」，似乎大法官採取的立場是謹守憲法明文規範的意旨，將聽證會限縮在憲法第 67 條第 2 項的規定，而該項規定卻「性質上非屬立法院調查權之行使，從而並不具上開裁罰權力」。相對的，性質上屬於行使調查權中的「詢問權」，大法官卻未使用「聽證權」，為此成立的調查委員會的調查程序，亦未使用「聽證會」一詞。

進一步來看，針對「非調查權行使的聽證會」，同樣可區分公務員和人民兩種不同的受邀對象，立法院行使這項權力的界限也不同。在公務員部分，「立法院各種委員會邀請行政院各部會首長及其所屬公務員到會備詢，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，均有應邀說明之義務」，如前所述，其實這並非行使調查權的聽證會，所以憲法判決才會說：「其如有得拒絕答復或提供資訊之正當事由，……被詢問人仍得拒絕答復或揭露相關資訊。」又，「政府人員……基於責任政治下……非屬法律義務與責任，是立法院尚不得以科處

罰鍰或刑罰等方式，對政府人員施以法律制裁，以此方式迫使其履行到委員會備詢之義務」。在人民部分，判決指出：「人民於憲法上並無配合立法院行使職權之義務」、「立法院自不得立法以科處罰鍰等處罰手段，強制社會上有關係人員出席聽證會，並提供證言或陳述意見」。⁷

總結關於違反應邀出席「非調查權行使的聽證會」的懲罰，判決書說：「應邀出席聽證會之人員，自始不具提供資料於聽證會之憲法或法律上義務」，「其缺席聽證會，或拒絕於聽證會表達意見或提供證言者，亦無義務違反或其他違法情事可言。」用白話文說，即「無從處罰」、「不必受到處罰」。

只有針對調查權行使的「詢問」，判決指出：「立法院僅於為有效行使調查權中之詢問權，始得享有以法律明定，並經立法院院會決議，對無正當理由，拒絕出席立法院調查委員會之調查程序者，科處適當罰鍰之權力（參照釋字 585）」。相對的，「立法院各種委員會，依憲法第 67 條第 2 項規定所舉行之聽證會，性質上非屬立法院調查權之行使，從而並不具上開裁罰權力」。

綜上，無論是依憲法第 67 條第 2 項規定所舉行之聽證會，或是立法院僅於為有效行使調查權中之詢問權，人民均無受到刑罰的處罰，除了後者在相關嚴格的規範下始有可能受到屬於行政罰之罰鍰。

三、結語：避免「橘逾淮為枳」的窘境

尋求一個健全有力的國會，應是多數國人共同的願景。然而，若

7. 1950 年代，不少美國人被指為共產黨人或同情共產主義者，被迫在國會委員會接受不恰當的調查和審問，許多無辜者的名譽受到了傷害，許多有能力的人也被迫離開政府。這值得立法院行使調查權時加予以借鏡。

這是基於我國行政權是強勢的、優於立法權而來，則純屬誤解，也是對事實的見樹不見林。行政權之所以「有時」讓人覺得很強大，這是因為長期處於「一致政府、完全執政」下的結果，並非憲法規範本身的權力關係定位。以國會調查權為例，即使將美國國會所具有的強大權力全都賦予立法院，在遇到行政和立法由同一政黨掌握時，恐也難以期待能完全發揮威力。

調查權是國會的輔助性權力，其行使的範圍和方式不是固定不變的，受到許多因素的影響。在美國，這項權力在歷史發展過程中，甚至呈現起伏的波動現象。臺灣立法院調查權的設計，也應難脫時代環境因素、憲法五權體制特性、立法院自身職權行使表現和其所獲得國民的認可，以及憲法法庭大法官們所持審理原則的影響。

憲政機關間的權力關係和制衡，是在一個相對而非絕對的單一狀態，如果能從比較憲政體制的宏觀視野來看調查權的配置，則有助於見樹又見林。舉例而言，美國國會行使調查權和英國議會行使調查權的輕重就有所不同，這源自於兩國的憲政體制的差異。在英國內閣制下，行政部門和下議院的過半數議員多保持良好關係，若議員不予支持，政府立即垮臺。下議院發動調查權，強力調查行政部門，幾乎等同對內閣的不信任表示，所以很少有機會動用正式的調查權，早期更是如此。相對的在美國，國會無質詢行政部門的權力，以求瞭解事實，也無法藉由不信任投票的途徑瓦解政府，因此議員想要直接影響行政部門的行動，較為困難。如果行政部門置之不理，立法部門較欠缺適當手段。國會唯有利用調查委員會主動調查，並責令行政部門報告，進而獲得輿論的支持，迫其就範（陸潤康，2001，頁 94-95），這是調查權在美國總統制滋長的原因。

但美國國會不具有對行政部門倒閣權和質詢權，不能因此說國

會是弱勢的，因為在總統一方也不能解散國會。法國國民議會可對內閣提出不信任投票，卻不能說它的制衡武器強過美國國會，因為法國總統可以主動解散國會，甚至政府可以發動要求國會行使信任投票，並在立法議程中享有若干特別權力。因此，要論斷什麼樣的國會調查權才是臺灣立法院應該配置的，也需要思考我國憲法下權力分立與制衡關係，以及保障人民權利的配套設計。否則，逕自援引不同憲政體制的他國經驗到臺灣，恐怕會落得「橘逾淮為枳」的窘境。

這次做出了憲法判決，但憲政爭議並未因此解決，也留下許多立法院進一步完善法律的空間。其中，調查權的行使，應與特定議案有「重大關聯且必要」。大法官在之前有關立法院調閱偵查卷證案的釋字 729 號理由書中已揭示，為判斷文件調閱權之行使是否與立法院職權之行使有重大關聯，《立法院職權行使法》第 45 條第 1 項所稱特定議案，其目的及範圍均應明確。同理，有關調查權行使，也有待釐清。如立法委員頗熱衷的所謂「弊案調查」，是否適用？再者，憲法判決未指明，是否存在著不是依憲法第 67 條第 2 項規定所舉行的「聽證會」？亦即，調查委員會行使調查權而進行的「詢問」，是否性質上就是「聽證」？還有，為行使調查權，立法院有是否有能力制定類似美國參議院及眾議院關於保護證人的原則、以及委員會聽證會基本行為準則等等操作規範（Name redacted, 2006; Sachs, 2004），以利立法院在行使聽證調查時有所依循，以及保護相關人士的權益？⁸ 以上只是其中的一部分有待釐清的問題，此外應該還有不少修法時有待進一步探討的地方。

8. 二戰後，美國參眾兩院擴大使調查權；調查委員會往往藉機濫用權力，更是引起出席作證人士的不滿。1955 年參議院法規暨行政委員會的法規小組委員會，發佈一份全體通過的報告，建議實施 12 項保護證人的原則（李健源，2022）。

伍、國會職權修法和憲政秩序：以總統國情報告和藐視國會罪為例—蔡榮祥

一、總統國情報告

（一）半總統制總統的權力和定位

半總統制的總統赴國會進行國情報告的憲政運作涉及到總統的權力和定位以及總統和國會之間的權力基礎來源。半總統制是雙元行政體制，總統擁有重要的立法和非立法權力以及總理和內閣執行行政的功能，並向國會負責。首先，半總統制的總統通常是由人民直接選出，其負責的對象是人民，而不是國會。其次半總統制的特徵之一總理和內閣向國會負責是指國會可以監督和質詢內閣。新修正的《立法院職權行使法》第 15 條之 1 規定，依中華民國憲法增修條文第 4 條第 3 項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告；總統於每年 2 月 1 日前向立法院送交國情報告書，並於 3 月 1 日前赴立法院進行國情報告；新任總統於就職兩週內向立法院送交國情報告書，並於一個月內赴立法院進行國情報告。這條條文直接透過立法來修改憲法條文，把總統至立法院進行國情報告定期化和義務化。憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。法律文字上所謂「得」的意思是指立法院可以邀請總統進行國情報告，總統也可以決定是否出席立法院進行國情報告。如果國情報告解釋成是總統必須履行的憲法義務的話，其憲法條文的用語應該是「應」，而不是「得」。換言之，憲法增修條文的規定並沒有強制義務性，只要總統和立法院雙方合意就可以進行。而《立法院職權行使法》卻將國情報告規定其有固定的日

期和期限，讓總統向立法院進行國情報告變成常態。2024 年憲法法院憲判字第 9 號判決指出，總統作為憲法機關，其憲法上地位及職權均應由憲法自為規定，屬憲法保留之事項，除憲法明文規定或授權外，尚非可由立法院制定法律，課予總統憲法所無之義務，或就總統憲法上職權之行使，增加憲法所無之限制；是立法院於未有憲法依據下，以法律規定總統應為一定行為或不為一定行為者，其立法乃屬逾越其憲法上職權，違反憲法權力分立原則。換言之，從法的位階性來看，下位階的國會立法不能修改上位階的憲法條文之原意內容，因為如果可以透過國會立法來修改憲法內容的話，等同於下位階的國會法律優於上位階的憲法以及讓憲法規定的修改程序變成為具文。

另外，根據最新修訂的《立法院職權行使法》第 15 條之 4 第 1 項和第 2 項，立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出口頭或書面問題；立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答。所謂總統針對立法委員進行前項口頭提問時，應依序即時回答的規定等同於立委可以向總統質詢，讓總統向國會負責，破壞和反轉半總統制憲法總統只向人民負責的憲政原理。⁹ 從權力行使的角度來看，立法委員認為他們可以質詢行政院院長還不夠，必須要能夠直接質詢總統才行，讓其可以擁有雙重權力。但從半總統制權力分立的原則來看，立法委員不能質詢總統，因為這樣會讓國會成為最高權力機關，可以同時制衡代表全國民意的總統以及行政院院長及內閣。美國總統或是法國總統到國會進行國情報告，只有發表演說，並沒有質詢。美國憲法規定，總統應當不時向國會通報聯邦政府的現況，並向國會提出必要和適當的措施建議（美國憲法第 2 條第 3 款）。實際運作上，美國總統至美國國會發表國情咨文後就離去，

9. 有關半總統制的總統只向人民負責的憲政原理的討論可以參閱 Weber (1986)。

不會接受美國國會議員的提問或質詢。¹⁰法國第五共和憲法也規定總統可以在國會（參議院與國民議會）聯席會議上發表國情報告；該報告的目的主要是向國會通報政府施政的總體情況與國內外政策的主要方向；同時，報告完成後，議員可以展開討論，但不進行表決（法國憲法第 18 條）。法國總統進行國情報告之後，也不接受國會議員的詢答。從總統制和半總統制的原型國家美國和法國有關總統國情報告的規定來看，臺灣總統需要至國會備詢等於是透過國會修法來縮減總統的權力，違反半總統制的權力分立原理原則。

（二）國情報告的憲法解釋

憲法法院憲判字第 9 號判決認為《立法院職權行使法》第 15 條之 1 第 1 項規定，依中華民國憲法增修條文第 4 條第 3 項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告；該條文規範效力不及於總統，立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，於此前提下，本項規定尚不生牴觸憲法問題。換言之，總統可以向立法院進行國情報告，但沒有一定要去的憲法上義務。同時，憲法法院也認為立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問、要求總統答復，或要求總統聽取其建言之權。另外，《立法院職權行使法》第 15 條之 2 第 1 項規定（未修法前之規定），立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。第 2 項規定（未修法前之規定），總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。從這兩項原本的規定可以得

10. 美國總統不僅利用這個場合來向國會進行國情報告或立法推薦，同時也向人民訴求治國的理念和方針，相關的討論可以參閱 Teten (2007, p. 672)。

出，立法院可以邀請總統進行國情報告，總統也可以主動提出欲赴立法院進行國情報告，但要經立法院同意才能成行。換言之，這兩項規定的原理原則是一樣雙向對等的，哪個權力機關提議進行國情報告後，都需要另外一個機關同意才能行使。然而，這次《立法院職權行使法》修法卻將憲法和法律中原本經由雙方合意的軟性規定，修改成總統具有每年至立法院進行國情報告之硬性義務，不管是從半總統制的憲政原理和法的位階性來衡量都會被憲法法院宣告違憲。

二、藐視國會罪

（一）藐視國會罪的涵攝範圍

新修正的《立法院職權行使法》第 25 條第 2 項規定，被質詢人除為避免國防、外交明顯立即之危害或依法應秘密之事項者並經主席同意者外，不得拒絕答復、拒絕提供資料、隱匿資訊、虛偽答復或有其他藐視國會之行為。憲法法院認為本項關於「並經主席同意」、被質詢人不得拒絕提供資料或有其他藐視國會之行為部分之規定，均逾越立法委員憲法質詢權與立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則與制衡原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。換言之，這條規定擴大委員會主席的權力，既使被質詢人主張如果答詢會有國防、外交明顯立即之危害的話，還要經由主席同意才能拒絕答復，如果主席不同意被質詢人的危害主張要求回答，但被質詢人拒不回答的話，就可能會落入藐視國會罪的範疇。明顯立即之危害的規定會出現立法上的漏洞。很多國防和外交的事務可能會涉及過去的機密或是未來的行動規劃，這些部分可能不屬於明顯立即之危害，但不表示公布這些資訊就不會產生危害。依法應秘密之事項本應可以拒絕答復或是秘密會議審查的方式進行，但多設一個主席同意的要件，等

同於讓主席依照個人判斷來審核這些硬性規定的秘密，很容易落入黨派紛爭或是主觀詮釋的矛盾之中。最後，國家安全也是屬於國家重大事項，存在一些無法公開陳述的相關資訊，但本項法條卻漏未規定國家安全事項，等同於立法院可以要求被質詢人公開國家安全事項。2004 年釋字第 585 號解釋早已指出，行政特權的涵蓋範圍包含國家安全、國防或外交之國家機密事項，政策形成過程之內部討論資訊，犯罪偵查之相關資訊以及行政調查檔案。但《立法院職權行使法》第 25 條第 2 項規定卻漏未規定有關國家安全的項目，可能是立法者並沒有參考或援引釋字第 585 號解釋或是立法上未盡周全，只列舉了國防和外交兩項，而忽視國家安全這個重要的項目。《立法院職權行使法》第 25 條第 5 項規定被質詢人經主席依前項規定制止、命出席或要求答復卻仍違反者，由主席或質詢委員提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議，處被質詢人二萬元以上二十萬元以下罰鍰。憲法法院認為此項規定，逾越立法院憲法職權範圍，違反憲法權力分立原則，應自本判決宣示之日起，失其效力。換言之，憲法法院認為立法院並沒有藐視國會的處罰權力。

（二）藐視國會的刑事處罰

除了《立法院職權行使法》的處罰規則被宣告違憲之外，新增的刑法第 141 條之 1 明定：公務員於立法院聽證或受質詢時，就其所知之重要關係事項，為虛偽陳述者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金。憲法法院認為立法將另一方所屬人員答復立法委員之質詢或詢問，而涉及所謂虛偽陳述者，明定為犯罪行為，施以限制人身自由之刑罰，以嚇阻該等政治行為，並維護立法院自己相關憲法職權之行使，此等立法目的所欲追求之利益，充其量僅屬憲政體制下立法院作為立法者，自己一方行使憲法職權之利益，且其必然同

時衝擊行政院一方其憲法職權行使之利益，是尚難調屬維護整體憲政體制運作之重要公共利益；本條規定作為限制人身自由之刑罰規定，其立法目的已難調合憲正當。簡言之，憲法法院認為此項刑法處罰的規定違反比例原則，甚至是沒有衡平不同權力機關的武器對等，讓質詢上的政治攻防升高成最後手段之刑事處罰層級。

三、結論

臺灣的立法院在憲政體制上的定位是屬於半總統制的國會。半總統制的國會由人民選出，負責立法、審查預算和監督行政部門的運作。半總統制的總統也是由人民選出，向人民負責，不向國會負責。從憲政原理的層次來看，總統並無義務一定要向立法院進行國情報告，立法院也無權要求總統依序回答問題，否則會出現總統向國會負責的矛盾現象。另外，根據憲法增修條文，立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告以及根據《立法院職權行使法》，總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告等規定總統至國會進行國情報告並不是義務性的規定，需要雙方同意才能進行。另外，根據憲法立法院的職權主要是立法相關的權力，不能超越這些權力來進行調查或是增訂適用範圍較廣的藐視國會罪。最後，立法院不能高舉立法自主形成的國會自律大旗制訂職權行使法，來迴避司法解釋和審查，國會的立法要經由司法審查才能維持權力分立制衡的民主憲政秩序。這次《立法院職權行使法》修法有多處地方被證明有擴權之虞，最終被憲法法院宣告違憲，讓半總統制民主的憲政秩序得以回復和維繫。

陸、綜合討論

在五位教授報告完後，現場開放給觀眾進行意見交流。以下為提問與回答的紀錄。

陳方隅老師：

我想請問子喬老師，剛才有提到質詢這件事情。大法官的憲法判決似乎是說，因為在我們的憲法中臺灣並不是一個內閣制國家，所以如果你要求總統到立法院接受即問即答的話，可能會違反我們的憲政體制。那您剛才說到的是我國地方議會跟行政首長之間的關係，可是我剛剛在想，這樣子類比是不是可以成立。

因為我們的地方政府並沒有所謂的雙行政首長，地方政府的首長就是行政權的最高首長，地方政府的縣長或市長，就是代表整個縣市政府，所以他本來就應該代表整個行政機關，但我們憲法中的中央行政機關，憲法所規定的最高行政首長是行政院院長，所以憲法上規定立法委員質詢行政院院長。我們的中央與地方政府體制並不完全相同，若是用地方議會跟地方首長之間的關係來看中央政府體制的話，這樣子的類比會不會有不太合適的感覺？謝謝。

張家維博士生：

我有兩個問題。第一個問題想請教子喬老師，老師剛才指出「得」等於「可以」等於「有權力」。這個我能夠理解，但是就憲法文義上面的解釋，或者是法律面的解釋，不只是憲法或是增修條文，或是一般的法律，可能「得」也可能解釋為「應」。也就是說，我們除了從文義上來理解這個條款之外，老師您認為若從目的性或是體系性解釋的邏輯來推論總統到國會進行國情報告的必要性，我們是否可能可以正面的去論述這樣的一個推論？這是我的第一個問題。

第二個問題是，雖然剛才幾位老師提到憲判字第 9 號裡面，針對人事同意權的部分，目前可能在《立法院職權行使法》裡面，並沒有涉及到太大的爭議，因為它的一個面向，主要是涉及到被提名人是否要提交相關資料，或回答相關問題。可是我們可以看到目前三黨不過半的實務中，人事同意權其實某種程度是一個白熱化的爭議焦點，其中一個面向就是已經刪除的 NCC 條款，也就是所謂的翁柏宗條款；第二個爭議目前也正在延燒，也就是憲法訴訟法，到底是要修正為法定或是現有總額，這樣的一個爭議，藍白陣營目前的說法指的是為了提供憲法法庭審議的多元觀點，另外一邊執政黨則是認為大法官組成的憲法法庭不能停擺。

我想這個爭議可能會與政黨立場的軸線有一些貼近，那我想詢問各位老師，並沒有局限特定老師，老師們覺得就近期的爭議，回溯再去看釋字 632 號解釋中提到的憲法機關忠誠義務，在三黨不過半的實務之下，那條界線會畫在哪裡？

陳方隅老師：

我再丟一個問題出來，就是我自己也不太會解釋的。我在比較政治的課堂會給同學辯論。有一個說法是這樣子，今天正方，就好比今天藍白陣營的立場，他們是說：我們就是要給予國會這個調查權，可以去調查不管是弊案也好，或是立法的職權也好，但很多時候立法院要調資料會調不到，所以必須要給予立法院一個強制性的權力，去調閱外交國防的機密或是其他資料，因為立法委員會覺得行政機關會使用各種理由來塘塞，故意不給立法院資料。

這種觀點對老百姓的說法也是一樣，說民間企業可能會幹一些不法勾當，所以立法院應該對民間企業也應該有調查權。我們學過政治學的當然都知道民間團體和利益團體會影響政府運作，可是實務

運作到底是怎麼樣？現在立法院本來就可以開公聽會，立法院的委員會本來就已經可以去開會，像是高端疫苗的議題在立法院都已經有開過會，立法委員其實都看得到那些資料。

所以到底在修法的過程當中，他們說立法院調查權到底是想要調查什麼？我知道傅崐萁等立委說他們就是要用立法院的調查權調查弊案，就是覺得自己是包青天那種感覺，可是實務上，如果現在考慮的是一個正常的、合理的調查權的行使，譬如說 2016 年民進黨也有提出一個版本，立法院想調查的到底是什麼東西？國會的調查對象到底是什麼？還有立法院的調查權是不是真的有強制性的必要？如果我們先不管傅崐萁說要調查到讓所有民進黨的官員都不能當官，先撇開這個好了，到底調查權這件事情對國會的意義是什麼？謝謝。

顏奕昊同學：

台上的教授好，這邊想要請教一下峻豪教授，教授剛才在內容中有提到反質詢這個東西存在的意義不大，因為您說選票其實就可以檢驗在質詢台上的官員。這邊想請教的是，目前社會上在討論像反質詢這個東西是針對行政官員，像網友很常剪影片檢視行政官員的言行，例如之前行政院院長蘇貞昌的言論，所以我想要詢問，選票到底該如何檢驗台上的行政官員？

另外一個問題是關於政治責任，您剛才講到立法院在野黨想將追究政治責任這件事情，改變成追究台上行政官員的刑事責任。所以我想要請問，一個行政官員的政治責任要怎麼樣來究責？如果他在這個位子上就是不走，那究竟要怎麼樣像刑事責任一樣去量化他的政治責任，我想應該是很多選民可能就是想感受到那種被量化，一定要罰多少錢或是關多少年之類的刑事責任，所以才會相信處罰行政

官員反質詢這樣的修法會是一個有用的改革。所以想請教究竟行政官員的政治責任如何咎責，以上問題請教老師，謝謝。

蘇子喬老師（與談人）：

作為主辦單位的一員，我的發言盡量簡短一點，把較多的時間留給其他老師，因為我在學校還有很多其他機會跟台下同學上課、交流。剛才方隅老師的問題，我簡單回應一下，其實在大法官的憲法判決裡面，憲法法庭的說法是，總統是人民選出來的，總統要對人民負責，不需對立法院負責，立法院的立法委員也是人民選出來的，所以立法委員跟總統彼此之間是權力分立的架構。大法官在憲法判決中並沒有提到我們的憲政體制類型是內閣制、總統制還是半總統制，就是以這個一個雙元民主正當性的權力分立架構作為一個基本的立論基礎，因為我們的總統是民選的，是對人民負責，並不是對國會負責。

憲法判決因此認為，國會如果可以質詢總統，問總統問題，就是代表總統要對立法院負責，這是憲法法庭這個憲法判決的論述邏輯。但我覺得這樣的論述邏輯會有一些漏洞。因為在我們的地方政府體制裡面，其實同樣是雙元民主正當性的權力分立架構，也就是地方行政首長是人民選的，地方議會也是人民選的。但在我們地方政府體制中，行政首長還是要到地方議會接受質詢或是備詢。當然你可以說中央體制裡面有總統跟行政院院長有兩個行政首長，而地方體制上沒有，可是就行政與立法的關係而言，我國地方政府權力分立的架構，和中央層級由人民直選總統和人民直選國會的權力分立架構，兩者的相似性其實是很高的。

根據憲法法庭現在這個憲法判決的見解，我們將來可以想像，如果我們地方的行政首長，被叫到地方議會接受質詢，在被質詢時被議

員罵而感到不高興，他可以聲請憲法判決，主張說根據現在的憲判字第 9 號判決，現行制度下民選的行政首長並不對民選的議會負責，所以地方議會不應質詢地方行政首長。他可以主張地方制度法中地方議會質詢地方行政首長的制度違憲，而去聲請憲法判決。我不知道大法官如果根據目前這個憲法判決中的論述邏輯，未來如果有人主張地方制度法中的質詢制度是違憲的話，大法官要如何去自圓其說，告訴我們說地方議會質詢地方行政首長的制度是不違憲的，但中央層級的國會詢問總統問題就是違憲。我就簡要做以上回答，其他時間就留給在座的其他老師。

張峻豪老師（與談人）：

謝謝這個同學的問題。我覺得今天真的很榮幸，可以來參加這麼聚焦的一個討論會議，因為剛剛時間簡短，所以我大概只能呈現出來質詢在政治運作上的意義。但我還是要強調，就像我今天給的題目是質詢具有「憲政意義」跟「政治意義」。這兩個，缺一不可。

我們還是要把政治性帶回到這個憲法跟憲政的角度，不過，沒有太多時間談。但是我講的第一種結合，其實就是剛剛同學問的問題，我認為其實這種所謂的政治責任，憲法法庭也提到，他最終就是一個民意責任，我想我們都是學政治的，這個民意責任其實就是在這種行政官員的，或者是行政首長的一種民意正當性上的事情。這當然會受到選票檢驗，就像英國國會議員或是反對黨議員，常會用這種策略，透過質詢來引發選民對執政者的不滿，並去削弱總理在執政上面的一種地位。英國國會規定得很清楚，就是在程序上，從例行性問題到開放性問題，再到補充性問題，官員回答後，再下來，議長就會叫反對黨問，漸漸呈現出政治性的責任。但是這種政治性的責任是讓選民，剛剛黃老師也講了，就是我們立法院做這些直播，當然大家不太

會去看，不過英國具有這樣的傳統，他們報紙也都會報導，每天就告訴你說議員做了什麼事情。我只能這樣回答，就是它其實就會讓人民在這樣的一個過程裡面，去表現對這個政府的支持度，他一定會產生相關的想法，這個是政治上的問題，也是和憲政意義的結合，你問題問的很好。

另外，我簡單再回應一下，目前現在很多內閣制國家的質詢研究可以提供大家參考。質詢過程除了讓行政官員被攤在陽光底下，另外，很多內閣制的國家是完全比例代表制，議員跟選民的連結是很低的，或者是像我們看到，比如說義大利這樣的國家，跟臺灣相反，三分之一的議員是用單一選區選出，三分之二的議員是比例代表制產生。研究發現，在這種完全比例代表制或是大多數都採比例代表制的這個國家，透過質詢過程，其實可以補充選制上跟民意連結之不足，因為它可以讓人民看到國會議員有沒有照顧到選民，或者行政官員有沒有照顧到選民。

另外，還有一個很有趣的，就是學者去研究英國單一選區，雖然是單一選區，可是他發現在勝選差距越小的選區裡，議員的質詢反而會更強烈。就是他要去表現出來，讓他下一次可以再繼續勝選。所以，這就要回到你剛剛的問題，這種政治上的責任、政治上的表現，最終都會來到民意政治的意義。以上就是簡短的回答。

沈有忠老師（與談人）：

謝謝老師，還有謝謝同學的問題。修憲或者是憲法本身或制度本身，以前在唸書的時候，Douglass North（1990）的 *Institutions* 那本書，開宗明義就講，制度是要用來解決衝突，或者是要降低不確定性，這是制度提供的遊戲規則。如果我們回到原點來看，如果這一次的《立法院職權行使法》的修法，原因是在於希望行政權能夠得到一

個合理監督，認為行政權可能有一些模糊的地方，或者是過於膨脹。那麼修法的這個角度就應該是要降低這些行政權模糊的地方，而不是再去把立法院這個制衡的權力，或者說用以制衡的這個名義，然後讓另一個憲政機關也擴張它的這個權力來跟他對撞。所以以前在這次修法之前，個人也有參加過一些類似的座談，我常常做這樣子的比喻，如果我們今天認為這個屠龍刀太利，然後認為這個屠龍刀亂揮會傷害民主體制。那你就應該是要替這個屠龍刀做一把刀鞘，或者是讓他鈍一點，或者是讓它使用的時機少一點，而不是再去弄一把倚天劍出來，跟他對砍。若是如此，反而會讓這個制度，希望制度降低衝突或者是降低不確定性的這個功能就因此而喪失。我還更喜歡舉一個例子，前陣子電影在演哥吉拉與金剛。如果我們覺得金剛破壞力太大了，管不住這隻金剛，讓他都把房子都踩壞了，那我們就應該是要把這個金剛管住才對啊，而不是再去製造一隻哥吉拉。最後哥吉拉大戰金剛的話，被踩壞的房子不是更多嗎？關於憲政僵局的解決，一開始的原因如果是在於單一政黨執政，會導致行政權會有一些模糊，會有一些行使權力上的擴張風險的話，應該是把行政權進一步做適度的調整，讓行政權權力的界線做得更加明確，或者是讓他的責任變得更加的明確。而不是說在不動行政權的情況下，然後是去擴張立法權，導致兩強權機關更加對立，讓憲政僵局風險更高。

陳宏銘老師（與談人）：

我先就調查權來說明。為什麼要有調查權？國會議員制定法律需要資訊，需要對與立法相關事物的真相深入完整掌握，否則無法有效立法。調查權，這個形同國會機關的眼睛和耳朵，能做出明確的判斷，那慢慢衍生出這個監督的功能。調查權還有一個功能，就是政治上效應。國會發動調查，到最後也可以不了了之，可是一旦發動調

查，先訴諸輿論，訴諸媒體後會對大眾產生一個既定的、先入為主的
效果。所以這個對國會來講，也可以是一個政治策略。這跟公聽會有
什麼不一樣？公聽會沒有強制力，受邀者可以拒絕；可是聽證不一
樣，聽證會有強制力，被要求出席作證，如果拒絕，不履行，可能會
被懲罰。

我能不能稍稍再回應一下子喬老師的觀點。有關於總統的國情
報告，我覺得子喬老師的立論很清晰，邏輯方面有立論基礎。不過我
試圖從另外一個角度來交流。就文意解釋法，如果對法律的文字意涵
出現不同的解釋結果的時候，可能就是尋求其他的方法。我舉個例
子，今天這個座談會議，如果我們公告說，這個社區民眾可以自由入
場聽取座談內容，並不表示我有義務要向進場的民眾做報告；再舉一
個例子，我的課程公告給所有學生，你們可以到教室來旁聽我講課，
但這是不是代表我有義務一定要向旁聽生講課？所以從憲法的精神
來看，總統去立法院做國情報告，應該是符合這個憲法的期待，但是
不是能因此就說總統有義務做報告？

美國總統制下，政府行政權在憲法上明文規定授予總統個人，總
統國情咨文還不必接受國會議員詢答。臺灣中央政府的行政權是分
散在總統和行政院院長兩者的領導，總統更沒有理由要接受質詢。法
國的憲法明文規定，總統的國情咨文是宣讀，宣讀完畢後，不做任何
的討論。美國和法國分別是總統制跟半總統制的經典國家，總統都不
接受提問和詢答。我覺得其他國家，蘇老師的研究非常透徹，或許有
一些案例總統接受詢答？但它們的民主成熟嗎？我想應該沒有比美
國和法國來得有代表性，這兩個國家那樣的設計，一定有它們的道
理。我們要進行比較憲法，我個人以為，還是要以民主成熟度高的國
家來比較，這樣的比較才可以信賴。蘇老師提出了他的見解，我很佩

服他的用心，我也提出了個人的看法和回應，謝謝。

蔡榮祥老師（與談人）：

非常謝謝，我就針對最後蘇子喬老師所提到的國情報告之意見來進行評論。建議大家可以去看威瑪共和憲法的催生者韋伯（我們這邊也有一個威瑪共和的專家沈有忠教授）所撰寫有關半總統制為何要創設總統職位的文章。韋伯在起草制定這個半總統制憲法的過程中提到，總統是由人民直接選舉產生，國會則是負責通過法律或者是決議，要總理來負責執行。國會擁有這麼多的權力，讓她在政治上可以扮演重要的角色，因此需要一個以人民意志為主的機關來反制國會，也就是說，總統的憲政角色其實是來制衡國會的。如果在半總統制的憲政框架中，總統是來制衡國會的話，那總統根本就沒有向國會進行報告的義務。如果反轉成總統需要向國會負責的情況，也就是說臺灣這些反對黨的立法委員認為，總統應該被監督，他們所提的一個理由是蔡英文總統曾經連續好幾天都沒有出現在公共場合，她應該要來國會進行國情報告，然後我們就可以監督她。在半總統制的憲政體制下，國會既可以監督和質詢行政院院長，又可以監督和質詢總統，那不是讓國會擁有雙重權力嗎？當國會議員有雙重的權力時，萬一總統和行政院院長兩個人的答詢內容不一樣的話，那到底要聽哪一位的？美國總統根據美國憲法規定，他可以到國會進行國情咨文報告，但是美國過去的運作經驗裡面有好幾次美國總統只有提交書面報告，也沒有親自去國會進行國情咨文演說。這表示總統根本就沒有親自出席的義務，他只是說好我瞭解，我去跟國會報告整個國情的狀況，甚至我想要國會通過哪些法律，他用書面都可以，所以這也不是義務。

我們的憲法條文有關國情報告的用字其實是「得」，我們《立法

院職權行使法》的修法把「得」拿掉，而且規定在幾月幾號要先提交國情報告的文件。這個在立法的上面，其實如果是義務的話，憲法條文就需要清楚列舉，就是告訴我有什麼義務嘛。如果是義務的話，應該說你的義務是什麼，應該是幾月幾號要進行國情報告，可是如果憲法條文說的是「得」，那你說這是義務。這個就是把「得」這個字變成「應」，變成總統有義務要去國會進行報告。那贊成總統有義務向國會報告的人通常會舉《地方制度法》規定地方首長都會去議會進行報告和備詢為例，這個就是變成要去界定我們地方議會的制度到底是什麼運作模式？其實地方行政首長跟這個所謂的地方議會的運作，其實有點像內閣制，首長去議會然後由議會來質詢她，但是地方制度的運作跟半總統制的憲政體制的運作不一樣的地方，在於地方議會並沒有提出不信任案的權力，沒有辦法把那個行政首長倒閣或是讓其辭職。

所以我個人的觀點認為是這樣的，就是說這個文意解釋也好，同時包括過去當然臺灣也沒有這個總統赴國會進行國情報告的運作經驗，但事實上可以這樣運作，總統可以告訴立法院說我要赴立院進行國情報告，立法院也可以不同意總統進行國情報告；但是立法院沒有權力可以要求總統一定要來報告，立法院可以要求總統來國會進行報告，但是總統可以表示同意或不同意，因為這不是總統的憲法義務，所以這是一個雙方要合意的過程，不是義務，絕對不是義務，需要雙方合意才可以進行。

最重要的部分是絕對不能讓立法委員質詢總統，因為這個憲政體制的制度設計和運作原理就沒有辦法允許國會可以質詢總統，又規定總統又可以解散國會，那這個憲政體制就會亂掉了。因為這個總統是來監督國會的，絕對不可以讓國會議員來質詢總統，這樣會擴大國會的權力，國會會變成太上國會，國會不僅可以質詢行政院院

長，又可以質詢總統，又可以一直行使憲法解釋以外的調查權，連監察院和司法院進行的案件都可以影印複本，那不就是國會至上了嗎？以上報告。

蘇子喬（與談人）：

我今天在這個座談會中扮演的是少數派，擔任箭靶的角色。因為時間的關係，我沒有辦法充分完整地答辯和說明。不過我未來還有很多時間與機會跟現場的同學在課堂上繼續討論今天座談會的議題，並答辯今天各位老師對我主張論點的質疑，不過到時候各位老師們就不在我的課堂現場了，各位老師到時候也無法反駁我了，在這裡就先跟各位老師說抱歉了。我非常感謝各位老師提供的一些想法和提醒，我會進一步思考，然後再跟同學們在以後的課堂上討論，謝謝。

黃秀端（主持人）：

我非常感謝五位老師精彩的發言與討論，當然大家有不同的意見，我覺得這本來就是一個正常的事情。同學如果有時間，可以好好看一下我們的《立法院職權行使法》內容，也可以仔細閱讀 113 年憲法法庭憲判字第 9 號的內容。另外，同學有空也可以去看看立法院的直播，其實有的內容還蠻好看的。如果你想要回顧過去也可以，你就是去找 IVOD，透過 IVOD 可以查詢立法院哪一天開會的內容，去看委員會跟院會的實況，或是黨團協商的實況，其實所有的直播內容都保留著。這些內容有些還蠻有趣的，只要不是法案的最後三讀程序，立委之間的討論、辯論、質詢官員等內容都還值得觀看的。政治系的同學應該有機會去看國會頻道的直播，或者是看 IVOD。我們今天非常感謝五位老師與同學的參與，謝謝。

參考文獻

- 李健源 (2022)。美國國會與我國立法院調查權之比較研究。修平學報, (45), 131-156。[Lee, C.-Y. (2022). A comparative study on the power of congress to investigate between U.S. Congress and Legislative Yuan, Republic of China (Taiwan). *Hsiuping Journal*, (45), 131-156.]
- 沈有忠 (2012)。半總統制權力集中個人化之比較研究。臺灣民主季刊, 9 (4), 1-36。[Shen, Y.-C. (2012). Comparative research on the “power presidentialization” of semi-presidentialism. *Taiwan Democracy Quarterly*, 9(4), 1-36.]
- 周萬來 (2024)。中華民國總統至立法院進行國情報告及詢答模式之建議。立法院議事暨公報資訊網, 11月12日。
<https://ppg.ly.gov.tw/ppg/> [Chou, W.-L. (2024). *Zhonghua Minguo zongtong zhi Lifayuan jinxing guoqing baogao ji xun da moshi zhi jianyi*. Lifayuan Yishi Ji Gongbao Zixun Wang, November 12.]
- 張嘉尹 (2024)。到奪權之路—立法院如何「毀憲亂政」。思想坦克, 5月29日。<https://voicetank.org/20240529-3/> [Chang, C.-Y. (2024). Dao duoquan zhi lu—Lifayuan ruhe “huixian luanzheng”. *Voice Tank*, May 29.]
- 黃丞儀 (2024)。總統赴立院國情報告, 「即問即答」恐違憲。太報, 5月25日。<https://www.taisounds.com/news/content/99/127296> [Huang, C.-I. (2024). Zongtong fu Liyuan guoqing baogao, “ji wen ji da” kong weixian. *Tai Sounds*, May 25.]
- 陸潤康 (2001)。美國聯邦憲法論。法治建設基金會。[Lu, J.-K. (2001).

Meiguo lianbang xianfa lun. Fazhi Jianshe Jijinhui.]

湯德宗 (2004)。新世紀憲改藍圖—以行政、立法兩權為中心。月旦法學雜誌, (109), 74-88。[Tang, T.-Z. (2004). Xin shiji xiangai lantu—Yi xingzheng, lifa liangquan wei zhongxin. *The Taiwan Law Review*, (109), 74-88.]

劉兆隆 (2024)。看歐美民主先進國，總統國情報告屬於元首權。自由時報網, 5月31日。https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1648821 [Liu, C.-L. (2024). Kan Oumei minzhu xianjin guo, zongtong guoqing baogao shuyu yuanshou quan. *Liberty Times Net*, May 31.]

蔡榮祥 (2017)。半總統制下總統、總理和國會的三角關係：台灣和波蘭的運作經驗分析。東吳政治學報, 35(2), 1-71。[Tsai, J.-H. (2017). The triangular relationship between the president, prime minister, and parliament in semi-presidentialism: Analyzing Taiwan and Poland. *Soochow Journal of Political Science*, 35(2), 1-71.]

蘇子喬 (2010)。台灣憲政體制的變遷軌跡 (1991-2010)：歷史制度論的分析。東吳政治學報, 28(4), 147-223。[Su, T.-C. (2010). The transition course of Taiwan's constitutional system (1991-2010): A perspective of historical institutionalism. *Soochow Journal of Political Science*, 28(4), 147-223.]

Fisher, L. (1997). *Constitutional conflicts between congress and the president* (4th ed.). University of Kansas Press.

Höhmnn, D., & Sieberer, U. (2019). Parliamentary questions as a control mechanism in coalition governments. *West European Politics*, 43(1), 225-249.

Ilie, C. (2022). How to argue with questions and answers: Argumentation

- strategies in parliamentary deliberation. *Languages*, (7), 205-223.
- Ladley, A. (2006). Prime ministers' parliamentary questions in New Zealand: Patterns of questioning in pre-campaign periods. *Political Science*, 58(1), 55-79.
- Martin, S., & Rozenberg, O. (Eds.) (2012). *The roles and function of parliamentary questions*. Routledge.
- Name redacted. (2006). *Hearings in the House of representatives: A guide for preparation and procedure*. CRS Report for Congress, June 13. <https://www.everycrsreport.com/reports/RL30539.html>
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge Press.
- Sachs, R. C. (2004). *Hearings in the U.S. Senate: A guide for preparation and procedure*. CRS Report for Congress, July 19. https://www.everycrsreport.com/files/20040719_RL30548_e4facd4b88608d7f046d480c148baa84f12bfee6.pdf
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies*. Cambridge University Press.
- Strøm, K., Müller, W., & Bergman, T. (2005). Parliamentary democracy: Promise and problems. In K. Strøm, W. Müller, & T. Bergman (Eds.), *Delegation and accountability in parliamentary democracies* (pp. 3-32). Oxford Academic.
- Teten, R. L. (2007). "We the people": The "Modern" rhetorical popular address of the presidents during the founding period. *Political Research Quarterly*, 60(4), 669-682.
- Weber, M. (1986). The reich president. (G. C. Wells, Trans.) *Social Research*, 53(1), 125-132.

Round Table Forum: Analysis of the Controversy over the Amendment of the Legislative Powers and the Constitutional Court's Rulings

Host: Center for Legislative Studies, Department of Political Science, Soochow University.

Venue: International Conference Hall, Waishuanghsi Campus, Soochow University.

Date: December 5 (Thursday), 2024.

Moderator: Shioh-Duan Hawang*

Discussants: Tzu-Chiao Su** Chun-Hao Chang***

Yu-Chung Shen**** Hongming Chen*****

Jung-Hsiang Tsai*****

On May 28, 2024, the Legislative Yuan passed the third reading of Law Governing the Legislative Yuan's Power, which added and amended some articles, many of which have caused controversy between the government and the opposition. On June 6, with the approval of the President, the Executive Yuan referred the disputed

* Distinguished Professor, Department of Political Science, Soochow University.

** Professor, Department of Political Science, Soochow University.

*** Professor, Department of Political Science, Tunghai University.

**** Professor, Department of Political Science, Tunghai University.

***** Professor, Center for General Education, Chung Yuan Christian University.

***** Professor, Department of Political Science, Chung-Cheng University.

provisions to the Legislative Yuan for reconsideration. However, opposition parties took advantage of their numerical advantage to veto the motion by 62 to 51.

After the bill was promulgated and came into effect on June 24, the ruling party, including the president, the Executive Yuan, 51 legislators including Ker Chien-Ming, and the Control Yuan, immediately requested a ruling from the Constitutional Court on the controversial provisions. The Constitutional Court made Judgment No. 9 of 113 years on October 25, 2024.

This roundtable forum was held by five constitutional scholars from the political science community to discuss several controversial topics. These include the controversy over the system of the president reporting on the state of the nation to the Legislative Yuan, the constitutional significance of questioning and the issue of counter-questioning, the scope and punishment of contempt of Congress, and the exercise of the right to consent to personnel appointments, the right to investigate, and the right to hold hearings. We hope this discussion will inspire interest in these issues.

Keywords: veto, Law Governing the Legislative Yuan's Power, President's State of the Union address, question and counter-question, power of investigation, contempt of congress, power of consent