

質詢權與立法院職權行使法修正： 比較憲政的觀點

張峻豪* 呂紹齊**

壹、緒論

貳、理論探討

參、質詢權的跨國比較

肆、我國質詢制度與 2024 年修法爭議的再檢視

伍、結論

質詢權源自內閣制國家，是踐行「國會中心」與「行政權向立法權負責」等憲政原則的關鍵機制，在半總統制國家同樣重要。我國質詢制度除了來自憲法，規定立法委員有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權，《立法院職權行使法》也詳盡規範質詢進行的細節。2024 年 6 月，立法院修正《立法院職權行使法》，明訂官員不得反質詢、拒絕答覆、虛偽陳述等，並附帶罰則，被憲法法庭宣告部分條文違憲，在臺灣掀起不小的憲政爭議。本文以質詢權的憲政意義為基礎，檢視制度意涵與歷史演進，並比較內閣制與半總統制國家的質詢規定及運作，依此再檢視此次修法爭議及憲法法庭之主張，並提出對我國質詢制度的改革建言。本文認為，質詢在憲政意義外，也因為國會議員向行政官員問責，

* 東海大學政治學系教授。E-mail: chunhao@thu.edu.tw

** 東海大學政治學研究所碩士生。E-mail: g12531005@thu.edu.tw

投稿日期：2025 年 4 月 8 日；接受刊登日期：2025 年 6 月 30 日。

東吳政治學報/2025/第四十三卷第二期/頁 151-202

使之成為向選民揭露行政行為的重要手段，而與展演技巧、民意監督等政治性意義不可分，因此，立法院修法限縮行政部門在詢答過程的角色，也是限縮了質詢本應發揮的功能。另外，對於半總統制國家而言，行政機關與立法機關分具民意正當性，立法院擴張質詢權而對行政權產生限制，更有違反權力分立制衡之虞。

關鍵詞：質詢、國會、半總統制、民意政治、責任政治

壹、緒論

質詢權（right of interpellation; parliamentary questioning）為代議政治中，確保行政機關對立法部門負責的關鍵機制。其制度設計與實務運作，更是深刻影響政府透明度、政策問責與民主穩定（King, 1976）。質詢制度可追溯至 17 世紀英國下議院，議員對國王所任命的行政官員提出質疑，從而逐漸形成慣例，並發展為首相須定期面對議會答詢的現代制度。爾後，質詢權被廣泛移植至歐陸與英國殖民國家，雖然因各國政治文化產生差異（Shugart & Carey, 1992, pp.1-14），但其核心功能皆在於確保權力不被濫用，並維持政府對國會與人民的責任，質詢不僅提升行政監督，更是政黨互動、民意回應與政策辯論的重要平台（Lijphart, 2012, p.128）。

在內閣制的傳統裡，國會議員向行政官員質詢常被直接稱作「parliamentary questions」（簡稱 PQ），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重要工具（Martin & Rozenberg, 2012）。因此，在當代民主政治實踐中，質詢除了落實「行政權向立法權負責」的憲政意義，更強化了國會扮演「日常監督」的角色，使政治責任具體可被呈現，因此，質詢在具體運作中，也與議員政治風格、政治展演等政治性意義不可分，實務上，議員為了揭露行政官員的行政行為，特別是反對黨往往以此作為重要的監督工具，透過質詢來強化行政透明度與政策回應性（Helms, 2008, p.9）。

因此，在憲政意義與政治意義兼具之下，議員如何透過對官員的問答使質詢發揮憲政民主的作用，成為一項複雜的「技術性」問題。一般來說，在行政權具優勢的情況下，國會質詢常遭遇行政抵制、資

訊不對等與實質回應不足等挑戰，另外，當行政與立法機關分屬不同政黨（或政黨聯盟）掌握時，立法部門藉著質詢與行政部門抗衡，甚至引發憲政僵局及衝突也時有所聞。特別是，對於新興民主國家來說，質詢更常體現了政治性意義，淪為政黨表演場域，失去其政策辯論與資訊揭露的初衷；即使，質詢制度設計完整，當行政答詢空洞、政治攻防主導、制度追蹤力不足等問題發生，都減損了質詢權的憲政意義。

質詢制度無論在規範或運作上，都存在諸多值得探討之處，而此也與質詢如何取得憲政與政治意義之間的平衡，以及提升民主品質息息相關。基於此，本文從質詢的憲政意義出發，結合比較憲政的觀點，分析英國、法國、羅馬尼亞等重要案例在質詢權運作的實務與發展趨勢，釐清質詢制度的發展、範圍與挑戰。事實上，質詢制度雖為民主國家普遍存在之監督機制，惟臺灣學界針對其進行系統性比較憲政研究者仍屬少數。本文藉由跨國比較不同憲政類型之質詢制度，除了呈現制度設計與操作邏輯的多樣性，更能夠據此反思臺灣作為半總統制國家，其質詢制度的憲政適切性與制度改革方向。

因此，基於本土關懷，本文更期望將此應用在我國立法院當前質詢權行使的議題，臺灣作為半總統制國家，質詢權對憲政運作之重要性，當然不亞於內閣制，特別是，2024 年 6 月，立法院修正《立法院職權行使法》，在質詢制度的部分明訂官員不得反質詢、拒絕答覆、虛偽陳述等，並附帶罰則，後被憲法法庭宣告部分條文違憲，在臺灣掀起相當大的議論，¹ 因此，本文更期盼能再檢視此次修法爭議及憲法法庭的主張，並提出對我國質詢制度的改革建言。本文認為，

1. 2024 年 1 月，我國新選出的立法院與總統，形成了分立政府的局面，而 2 月開議的立法院，在國民黨、民眾黨、民進黨三黨皆未取得多數席次下，多有修法的爭議。有關《立法院職權行使法》修正過程的論爭與內容，可進一參閱公民監督國會聯盟的【教育專欄】「國會職權爭議法案」修法爭議總整理（公民監督國會聯盟，2024）。

質詢制度責任政治的意義密不可分，而國會議員如何透過質詢有效揭露行政權運作，使行政部門因此向民意負責，是質詢權的核心意義。因此，我國立法院修法限縮行政部門在詢答過程的角色，無異於是限縮了質詢本應發揮的功能；另外，對於半總統制國家而言，行政機關與立法機關分具民意正當性，立法院擴張質詢權而對行政權產生限制，更有違反權力分立制衡之虞，更值得關注。

貳、理論探討

質詢作為國會監督行政機關的重要形式，其理論基礎來自於「責任政治」（*responsible government*）的意涵，責任政治要求政府必須對其政策作公開說明並接受質疑（*Manin et al.*, 1999, p.45），在憲政主義的傳統裡，契約論思想家洛克（*John Locke*）便闡明：「人民對政府的信任非出自臣服，而來自授權」，「政府僅是人民意志的委託者，因此人民有權在政府濫權或偏離正義時加以制衡」（*Locke*, 1988, p.312），而國會作為代表民意的機關，即人民監督行政部門最直接的制度延伸，質詢制度在其中體現了監督。孟德斯鳩在《論法的精神》中也主張，「權力應以權力制衡」（*Montesquieu*, 1989），特別強調三權分立之下，立法權對行政權需保有監督權。其認為，行政若無節制地擁有資訊與決策獨占性，將導致專制風險。依此，質詢制度正是一種合法的、非干預性但具揭露功能的監督方式，既不破壞行政效率，又保障立法知情權與人民資訊權。

源於憲政主義的傳統，責任政治強調行政權須向立法權負責的精神，也是成為內閣制國家賦予國會質詢與不信任投票等權力之基石，藉以形成對行政部門的問責壓力。國會質詢可追溯自英國這個歷

史最悠久的內閣制國家，並發源於其國會中心的憲政慣例；1689 年《權利法案》正式奠定了國會質詢與審查國王官員的法理基礎，為近代國會制度奠下核心基礎，而至 18 世紀中期，議員對財政預算與軍事行動頻繁提出質疑，也逐步促成「責任內閣」與「議會監督」的原則成型。² 在其憲政傳統裡，國會作為「說話」的場所，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，使國會發揮了「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（張峻豪，2024，頁 206）。而在質詢的「問答」意義裡，基本上具有兩種形式：「口頭質詢」（oral question）與「書面質詢」（written questions）。口頭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）。

法國大革命之後，質詢制度亦迅速傳播至歐陸地區。法國第三共和時期建立的國會制度納入質詢與調查委員會設計，並設置質詢與不信任案結合的政治機制（Rosenthal, 1981, pp.213-215）。德意志帝國晚期逐步納入「書面質詢」制度，並於威瑪共和時期將之制度化，至今，德國聯邦國會的質詢仍依據《基本法》第 38 條與國會規則運作（Müller & Strøm, 2000, p.70）。至 20 世紀，特別是在民主化浪潮後，包括日本、韓國、臺灣等亞洲新興民主國家紛紛引入或恢復質詢制度，作為對抗威權遺緒與強化憲政治理的重要工具。以臺灣為例，質詢制度最早源於日治時期臺灣總督府會議與地方議會制度，進而

2. 傳統上，英國國會質詢過程受主流媒體現場轉播，成為政治評論與民間輿論關注焦點。公眾可透過現場觀摩、轉播與後續文字紀錄，監督首相對重要政策或社會議題的回應。這種高透明度機制逐漸增強了公民對政治程序的信任，有關英國國會政治的傳統與發展可參閱 Judge（1993）。

在 1945 年戰後修訂的憲法本文與 1990 年之後憲法增修條文，以及現行《立法院職權行使法》中具體規定，並透過修法與各類議事規程的改革持續進化。

從簡短的歷史脈絡來看，隨著質詢制度與民主實踐更不可分，使之更扮演深化代議政治的重要角色。在當代民主理論中，如 Pateman（1970）與 Dahl（1989）皆主張，制度的開放性與回應性是民主政治的核心條件，而質詢使民眾能透過代議者向政府發聲，增強參與感與制度信任。因此，Strøm（2000, p.265）更進一步認為，質詢制度應被視為制度性「委託代理」架構中的問責關鍵，建立「人民－代議士－行政官僚」三角關係中資訊與責任傳遞的橋樑。

從傳統的憲政理論出發，質詢制度至當代更兼具憲政與政治功能。從憲政層面看，質詢有助於立法機關掌握行政資訊、預算審查等程序，藉以發現施政缺失並介入修法，使行政權向立法權負責更具體化（Shugart & Carey, 1992）；就政治功能而言，質詢可加強政治責任實踐，使政府在公共決策上須面對輿論壓力與國會批判，提升政策透明與回應性（Lijphart, 2012）。此外，質詢亦常作為政黨政治中的對抗與協商平台，特別是反對黨往往以質詢來強化其角色與政治參與機制（Helms, 2008），如 Thomas Saalfeld（2000, p.366）進一步認為，在現實的內閣制政府中，反對派使用質詢的動機尤其強烈，他們可能會提出一項必須由國會作出決定的議案來質疑政府或相關部長的責任，相當於一項「譴責動議」（censure motion），使質詢類型更為多元。

因此，搭配上國會更趨現代性，政黨政治的互動形式越形複雜，

國會議員在質詢表現的方式也影響著質詢的實際意義。³ 在爭論之中，國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，特別是對於國會內的反對黨，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，使國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，國會裡的口頭質詢更具有「政治性」意義，以及將國會視為「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，往往形成國會運作的「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，以及國會政治等觀點來看，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

3. 在當前，隨著科技進步與數位治理的推進，越來越多國會甚至開始透過網路平台公布質詢紀錄、即時直播與回應資料庫，並使用更多資訊科技展現國會表現。制度創新不僅提升了政府回應的可檢驗性，也擴展了民眾參與監督的可能性，將質詢從「內部機制」轉化為「公共政治平台」。

展現行政過程和監督過程，並揭示予選民檢驗。⁴

因此，質詢在當前，不但是衡量立法者角色取向的重要工具，也是國會職能是否發揮、公民參與進程是否推進的重要機制（Martin, 2011, p.259），可謂憲政與政治意義兼具。Martin（2011）以歐洲多國國會實證分析發現，質詢制度的強度與國會專業化程度高度相關，國會若設有專業研究部門、技術人力與規範流程，其質詢制度更能提升政策品質與行政配合度。整體而言，質詢制度的研究已從早期的程序性監督機制，擴展至政治溝通等多重層面，制度設計如何影響公民信任、政策回應性與制度穩定性，擴大制度效能，成為質詢平衡憲政與政治意義的關鍵。以下，本文將具體從重要的質詢案例，分析質詢在規範與運作的實際，呈現質詢的細節，成為後續檢視我國質詢制度的基礎。

參、質詢權的跨國比較

隨著時代變遷與政黨政治的複雜性提升，對立法部門來說，質詢權在當前的意義絕不僅是監督行政權，而是與議員個人政治目的，或展現執政黨與在野黨議題對抗等政治性意義相關。特別是，在行政部門未能掌握國會多數席次下，質詢更能體現政治上的效果，使行政部門受到監督的力道更強。因此，質詢如何能發揮制度功能，並在實務運作上不脫離民主憲政原則，成為各國憲政實踐的重要課題，並存在多元面貌。對於我國來說，質詢制度的規範與運作在 2024 年立法院修正《立法院職權行使法》激起修法爭議後，才可謂首次將相關討論搬上抬面，在此之中，比較其它國家質詢制度以為參照，實有時代價

4. 英國國會的質詢常被批評者認為淪於「政治表演」，但支持者認為，正是這種高度公開與對抗性的質詢，才使英國民主制度不斷接受民意審視與批判改進。

值。因此，本文以下挑選質詢權起源國家：英國下議院的質詢制度、半總統制重要個案：法國國民議會的質詢制度、以及與臺灣加入半總統制陣營時間相仿的新興民主國家：羅馬尼亞國會質詢制度，作為案例比較來源。⁵ 由於本文將探討的是各個國家質詢制度之比較分析，藉以作為我國國會改革法案之參照。除了納入典型的內閣制國家與半總統制國家以外，羅馬尼亞和臺灣在第三波民主化之後轉型為民主國家，在政府體制的建立受到歷史遺緒和制度仿效之影響甚深，本文認為也值得納入文中一併比較，探討新興半總統制國家的質詢制度之差異。

一、英國的質詢制度

據記載，英國第一留下記錄的質詢出現在 1721 年，當時的貴族 Earl Cowper 向政府詢問，是否有消息指稱南海公司（South Sea Company）的首席出納員 Robert Knight 逃往比利時並被逮捕，且要求政府提供相關資訊；到了 1869 年，英國國會才正式將「質詢」納入官方議事文件（House of Commons Information Office, 2010）。「英國議事規則」《Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament》（亦簡稱為 Erskine May）將質詢的目的表述為「獲取資訊或敦促採取行動」，在內閣制中，實質掌握資訊並有能力採取行動的人是部會首長，所以議員必須透過質詢以要求政府官員採取行動或提供資訊。《Erskine May》也提到，質詢並非被設計來傳遞資訊、傳達特定觀點，也不允許過於冗長的發言，換言之，質詢的範圍、方式與內容都受到明確限制，質詢方式必須是詢問而非陳述事實，以確保議事程序能夠順利進行，並聚焦在政策的討論。

5. 除羅馬尼亞，英國與法國的國會在兩院制之下，參議院皆非質詢行政機關的主體。

英國下議院的質詢權主要有以下四類：口頭質詢、書面質詢、首相質詢（Prime Minister's Questions）和緊急質詢（urgent questions），每一種質詢權的提出方式、規則以及效力都有所不同。依據英國下議院官方文件《Parliamentary Questions》所介紹的內容，首先，就口頭質詢來說，是指每一位議員可就單一部門提出一項質詢，但每次開議日只有兩次質詢的機會。⁶ 口頭質詢可讓國會議員當面直接質詢部長，倘若，議員對部長回答不甚滿意，徵得議長同意後，可以提出一次補充質詢，要求部會首長針對相同主題再次回答。其他議員亦可以對政府提出補充質詢，不須徵得議長同意。按照英國憲政慣例，議長通常會讓反對黨領袖提出三個至四個補充質詢，由於補充質詢為了回應第一次口頭質詢的不足之處，其他議員也可以針對相同主題提出補充質詢，所提出的問題也會更具有開放性。原則上議長會要求議員和部長簡潔扼要的陳述問題和答案，但實務上補充質詢更具有政治攻防的色彩（Rogers & Walters, 2015, p.283），待議長認為討論既已充份之後，就會裁定結束質詢。

當議員無法在國會當中提出口頭質詢時，書面質詢可以替代議員無法行使口頭質詢權力。英國的書面質詢直到 1902 年才被正式引入國會（Rogers & Walters, 2015, p.272），書面質詢可以分為以下幾種：一般書面質詢（ordinary questions）、指定日期書面質詢（named day questions）和未能在口頭質詢當中提出的問題。一般書面質詢沒有提出的限制，理論上政府會在收到質詢文書後兩個議事日之內答覆，但按照慣例議員通常會在兩週內收到答覆，也因為議員可以一直提出書面質詢索取資訊，所以可以更詳細地監督政府施政情況。

6. 口頭質詢由議會隨機排列發言順序，國會議員按照順序對政府部門提出口頭質詢，並且由部長或指定的發言人直接回答。口頭質詢必須在會議至少前三天通知各部會，對於北愛爾蘭、蘇格蘭和威爾斯的相關問題至少五天，以確保政府部門有足夠的時間進行回覆。

指定日期書面質詢係指議員可以指定日期要求政府答覆，但至少需要三個議事日之後。指定日期的書面質詢每一位議員在一天之內僅能提出五項，以避免過於濫用（Rogers & Walters, 2015, p.291）。此外，還有一項較為非正式的書面質詢模式，就是議員可以致信部會首長提供相關資訊。書信不屬於正式的議事文件，用字遣詞也較為自由不受到議事規則所限制，屬於私人性質通常不予公開（Rogers & Walters, 2015, p.300）。

第三，就首相質詢而言，是指首相每週三需面對議員半個小時的質詢，其質詢意涵與其他部會首長不同。議員對首相提出的第一項質詢通常為「詢問當天行程」，重點是補充質詢的追問環節。因此，首相質詢的內容更為開放，同樣地，議長也會允許反對黨領袖提出多個補充質詢。議員質詢首相通常針對英國的大政方針，或是原則性的政策方向進行質詢，較少涉及具體的各部門之工作內容。議員也會藉此表達他們對政府政策的支持或批評，因此首相質詢時間段往往充滿辯論和討論。

最後，緊急質詢又稱「私人通知質詢」（private notice questions, PNQ）。緊急質詢是英國國會中一種特殊的質詢模式，倘若議員認為某個突發事件具有緊迫性和重要性，可以提出緊急質詢，並且在議長批准之後要求政府部門及時回應。緊急質詢之後也允許補充質詢，讓其他議員也可以進一步追問。由於緊急質詢無法讓政府官員事先準備，所以議長在緊急質詢扮演重要角色，需要仔細審議質詢議案是否具有急迫性。

在四種類型中，口頭質詢與書面質詢是英國下議院的主要職權，兩項質詢功能都揭露政府資訊或要求政府作為，然而兩者權力行使仍有不同效果。Rogers 與 Walters 認為書面質詢與口頭質詢兩者的差異在於，書面質詢是為了尋求正確資訊或敦促政府採取行動；口

頭質詢則是更具有修辭性的政治色彩，其本身就是一種政治交流，因此更具有辯論的性質（Rogers & Walters, 2015, pp.272-273）。

為了使辯論順利進行，英國的國會議員質詢並非不受限制，為了確保所討論事項能聚焦在政策議題，例如同一屆國會已得到答覆的問題、容易取得的資訊、開放性問題、30 年前以上的資料、涉及法律訴訟案，或是有關蘇格蘭、北愛爾蘭或威爾斯等地方議會的政策，都無法被提出質詢；同時，也規範質詢不能提出自己的主張或論點；質詢內容必須有事實基礎，不能要求政府官員確認或否認謠言或媒體報導；議員質詢必須與部長負責的事項相關（Rogers & Walters, 2015, p.273）。換言之，議員不能詢問政府官員有關政黨或其他非屬部門業務的議題；更甚者，英國國會規範議員不得提出假設性問題與個人的意見，也禁止議員明顯地談論反對黨政策延伸了英國憲政傳統。紐西蘭的國會內部規定，嚴格禁止推理性、指責性、諷刺性的表達，並且不得包含事實和人名的陳述（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國會的言論，該質詢將不會被接受（Ladley, 2006）。

另外，英國政府部門面對質詢的回答也有標準可循，1997 年，英國下議院做出決議，政府官員向國會提供資訊，必須明確與符合事實，並且需要盡可能讓國會知悉其所知的一切，唯有在公開無助於公共利益的前提下，才可以拒絕提供資訊，除了涉及公共利益可以拒絕回答以外，部會首長如果認為議題並不涉及自己的部門，也可以拒絕回答（Rogers & Walters, 2015, p.275）。不過，Rogers 與 Walters 也認為，部長在沒有任何審查的情況下，就可以拒絕回答問題的作法相當不公平，如果質詢是追究政府責任的手段，那麼我們也無法期待政府會友好地自願提供資訊（Rogers & Walters, 2015, p.277）。

二、法國的質詢制度

法國質詢制度之法源基礎來自第五共和憲法第 31 條，規定政府閣員得列席國會兩院並要求發言，另外，憲法第 48 條第 6 項提到，國會兩院每週至少保留一次會議，供國會議員質詢及政府答詢之用。法國國會的質詢權主要也是「口頭質詢」與「書面質詢」，在法國第五共和之前，法國曾經出現詰問（*interpellation*）制度，由國會議員與內閣相互辯論，辯論的結果可以作為信任投票，導致內閣頻繁更替。法國第五共和憲法削弱國會力量，正式取消詰問制度以穩定政府效率。

法國國會並無明確規範質詢的方式，所以，在國會與政府協調之下，只要不違反憲法就可以自由安排質詢會議，而提交質詢的條件也由主席團規定（*Assemblée nationale*, 2024）。也就是說，法國國民議會有較高的自主權，能夠透過各院主席會議制定當屆質詢規則，包括會議時間、發言順序或發言時間等，質詢形式不被議事規則所限定（*Association of Secretaries General of Parliaments*, 1995），能夠與政府之間彈性地安排質詢（許振洲，2002）。

法國國會的口頭質詢，分成「不帶辯論的口頭質詢（*Les Questions Orales sans Débat*）」、「對政府的口頭質詢（*Les Questions au Gouvernement*）」以及「對部長的質詢（*Les Questions à un Ministre*）」（*Assemblée nationale*, 2024）。「不帶辯論的口頭質詢」行使之目的，是讓議員可以向部長取得資訊。議員首先向主席團以簡略的書面敘述提出質詢要求，主席團收到質詢要求之後，必須轉交給政府部門並刊載於政府公報。根據《國民議會議事規則》第 134 條第 1 款的規定，每週至少一天舉行不帶辯論的口頭質詢會議。依照國民議會之慣例，各黨派按席次比例分配質詢時間，其中至少有一半以上的質詢由在野黨提出，而每次質詢問題的時間，包括部長的答辯

時間為 6 分鐘（Assemblée nationale, 2024）。

其次，「對政府的口頭質詢」則是首創於 1974 年季斯卡（Valéry Giscard d'Estaing）總統執政時期，⁷ 由於當時並未直接將之規範於議事規則，按照慣例，目前每週保留兩天的會議時間，讓國民議會議員可以直接質詢政府部門。質詢會議開始前，議員需要先向主席團登記，並簡要描述所欲質詢的主題，與前項質詢不同，政府部門無法事先收到議員要質詢的問題，因此必須即時回答議員提問。每一位議員質詢與政府答辯的時間各為兩分鐘，主席團會保留至少一半時間讓在野黨成員質詢，第一項提出的質詢則優先派給在野黨議員，並且與執政黨議員的質詢相互提出。最後，有關「對部長的質詢」則是與「對政府的口頭質詢」類似，差別只在於前者是對於政府提出質詢不限定於任何主題，對部長的質詢可能僅出現特定議題領域，或是就單一部會之政策作為提出質詢。

另外，就書面質詢來說，法國國民議會書面質詢的權力規範於《國民議會議事規則》第 135 條，有關書面質詢的意涵，Lazardeux（2005）以實證分析第 11 屆法國國民議會，認為書面質詢對於國會議員而言，並非是競選連任的手段，而是在野議員用來監督政府的工具，也是新任議員獲取政府政策資訊的管道，幾乎不會對於政府信任產生影響。此外，議員提出書面質詢的數量和法案提案量呈現正相關，與議員提出修正動議和口頭質詢呈負相關，反應在野黨議員無法透過政黨內部管道形成決策，只能行使制度面的書面質詢權力影響政府政策（Navarro et al., 2012）。

7. 5 月 30 日，共和國總統在給議會的致辭中表示：「他希望能更好地確保議會的控制和資訊」……波旁宮揭幕了由國民議會議長重新命名的專題質詢的新模式「向政府質詢」。現在，部長們在會議開始前只花幾分鐘時間，必須盡一切努力迅速做出回應。多數派和反對派各有半個小時的時間質詢部長……部長都必須出席（Schifres, 1974）。

三、羅馬尼亞的質詢制度

羅馬尼亞為半總統制國家，總理是由總統提名經國會同意後任命。按照羅馬尼亞憲法，國會由參議院和眾議院共同組成（憲法第 61 條），自 19 世紀開始，除共產主義時期以外，羅馬尼亞的立法機構一直是採用兩院制的國會（Vida, 2008, p.521）。2003 年羅馬尼亞進行修憲讓參議院和眾議院根據職能分工，從而加速立法程序並擴大國會代表性（Apostolache, 2014, p.64）。學者認為，修憲後的國會兩院受大量多餘的平行設計影響，雖然平等但做的事情幾乎一致，只是在議題領域分工，而且兩院代表的選區利益也幾乎相同，從而導致國會內部的權力失衡（Apahideanu, 2014, p.88）。由於兩院的權力與代表性大致相同，因此有學者稱為是「披著兩院制外衣的一院制國會」（Deleanu, 2006, p.188）。

羅馬尼亞政府受到國會信任而成立，亦即政府需要向國會負責。《羅馬尼亞憲法》明定國會監督政府的手段，憲法第 112 條規定，政府有義務答覆議員所提出的「問題」（questions）、「質詢」（interpellations），國會也能使用「簡單動議」（simple motions）採取行動。根據《眾議院議事規則》第 194 條第 2 項及《參議院議事規則》第 172 條第 2 項規定，「問題」是指國會議員請政府回答某個事實或資訊是否正確，詢問政府是否有意向國會揭露議員要求的文件，或是政府是否願意對某一政策作出決定，比較屬於澄清資訊的監督工具；又，參照《眾議院議事規則》第 202 條第 2 項及《參議院議事規則》第 176 條第 1 項，「質詢」則是由一名或多名國會議員、國會黨團要求政府就其政策方針作出解釋，透過國會議員與政府的辯論，最後可以由國會發起「簡單動議」要求政府對於質詢結果採取行動。綜上所述，議員提出的問題是用以確認政府資訊是否正確，質

詢才是真正具有和政府交互辯論的效果，最後如有必要再提出動議要求政府按照辯論結果採取行動。

在三者的運作細節上，首先，參眾議員可對政府部門提出書面或口頭問題，當議員提出的質詢涉及私人問題，或只是單純獲得法律資訊，又或是問題內容涉及司法程序或非屬部會首長的活動，議長有權不予受理（眾議院議事規則第 195 條第一項、參議院議事規則第 173 條）。提出問題應以書面形式交給黨團，再由黨團交給國會秘書處，無黨派議員則是直接交給國會秘書處。⁸ 書面問題原則上政府部門會以書面答覆，不過議員還可以要求部會首長，就書面問題提出口頭答覆，其口頭答覆進行的方式，為會議當中政府答覆完畢所有口頭問題之後，有 30 分鐘的時間可以回答書面問題要求的口頭答覆，部會首長答覆的時間 3 分鐘，議員也有一次再追問的機會。⁹

其次，就「質詢」來說，指的議員要求政府對於內政或外交政策方針進行解釋與辯護。參眾兩院對質詢提出的方式，皆需要以書面形式提出並說明主題，無需任何文字論述。議員提出的質詢內容，先由黨團轉送國會秘書處，再由國會秘書處移交政府部門。原則上政府有義務在兩週內回覆參眾議員的質詢，若有正當理由參眾議員可以延期最多三週的時間。眾議院質詢會議有關部長答覆的時間為 3 分鐘，

8. 眾議院的書面或口頭問題由議會秘書處移交給政府之後，政府應於 15 天之內答覆，如有正當理由也不得晚於 30 天。若是眾議院提出的問題未獲得回覆，則會公佈於議會的官方公報當中。而有關於口頭問題的答覆，每一位議員提出問題的時間為 2 分鐘，部長答覆的時間為 3 分鐘，答覆後如果議員還有疑義可以進一步追問，追問時間一樣為 2 分鐘，會議當中無法回答到的問題將會順延至下一會議時間。而議員如果在可以提出口頭問題的會議缺席三次，則在同一會期內不得提任何問題。

9. 於眾議院閉會期間，議員也有權提出書面問題，但政府部門僅能由書面答覆。未能答覆的問題同樣將延至下一次會議，書面問題與政府部門的答覆也一樣會公佈在議會的官方公報。參議院提出問題的程序與眾議院相同，兩院差異在於每一位參議員一週內僅能提出一次書面或口頭問題，眾議員則是在每次會議當中只能提出一項問題。

眾議員有 1 分鐘的時間進行追問，部長能再以 1 分鐘時間回覆。若時間允許，眾議院黨團有一次質詢政府的機會。參議員質詢時間為 3 分鐘，部長答覆時間為 5 分鐘，能再以相同的時間追問與答覆，原則上參議院必須依照黨派比例分配議員的質詢時間。國會質詢要求部會首長必須親自回覆質詢問題，若部會首長無法答覆，則會轉由總理進行答覆。參眾兩院也能對於質詢結果提出簡單動議，以表達參眾議院對於質詢議題之立場，或要求政府採取特定行動（眾議院議事規則第 205 條、參議院議事規則第 179 條）。羅馬尼亞國會質詢的特色，是議員可以在政府無法掌握資訊的情況下，就政府施政內容進行辯論，最後可以產出一項國會要求政府採行的措施，或表達國會立場的制度。

第三，就「簡單動議」來說，可由國會兩院分別提出，眾議院提出簡單動議的方式為至少 50 名議員發起，參議院提出方式為至少四分之一的參議員提出，表達參眾議院對特定內政外交政策或是對質詢議題的立場（眾議院議事規則第 187 條、參議院議事規則第 166 條），其他無關乎要旨的簡單動議將不被受理。動議案提出之後，參眾議員不得撤回支持，也不得進行動議案的修改，不能簽署與同一議題有關的其他動議案。參眾議院議長應確定動議的辯論日期，並於 6 天之內通知政府，有關外交事務的動議案應事先諮詢外交部才能進行辯論。簡單動議案經過國會表決後，即對政府行為產生拘束力，所以也有學者將羅馬尼亞的動議制度視為懲罰性的監督手段，由於建設性不信任案的設計讓倒閣不易，所以國會可以透過簡單動議的行使，以確保政府部門能夠正確的回應議員的質詢與監督（Mihalcea, 2012）

另外，值得補充的是，除了「問題」與「質詢」之外，羅馬尼亞國會還有兩項國會監督政府的手段：「政府時間」（Oral Government）

與「總理時間」(Oral Prime Minister)，參眾兩院可以邀請特定的政府部門或總理，就政策方針進行政治性的議題辯論(眾議院議事規則第 206 條、參議院議事規則第 180 條)。「政府時間」由國會多數黨團或在野黨團要求之下輪流召開，通常每週一次，明定討論的主題或議題領域之後，邀請兩名部長參加，另外還包括無法回覆「問題」的部長，也會一起被邀請到會議答覆。至於「總理時間」則是按總理或國會黨團要求之下輪流召開，通常每月召開一次，針對更為全面性的經濟、政治或社會議題進行辯論。這兩項辯論會議與質詢或問題提出的方式不同，是由國會黨團為主要行為者，與政府部門進行辯論。由於每個政黨的立場與意識型態各有不同，因此比較像是政治性的就政策議題提出辯論，讓政府部門能夠跟其他黨派就某一議題進行交流與互動。

四、綜合比較

綜合以上各國質詢制度的介紹，可以發現不論是內閣制國家或半總統制國家的國會，其質詢權之大致都以口頭質詢與書面質詢為主要類型，並且，在這些國家的質詢制度裡，也對議員行使質詢權有所限制，主要在提出方式與內容兩部分。

首先，各國質詢制度之規範皆明確指出，議員要提出質詢之前，必須以書面方式為之。不論是口頭質詢或書面質詢，國會議員需要先將質詢主題遞交到國會秘書處，再轉交給政府部門。其中，各國對提出質詢的內容則有所別，大致上都需要簡略介紹質詢主題，部分國家提出口頭質詢需要完整的提出質詢主題，或是僅需提出質詢摘要。書面問題則是要求政府以書面答覆，所以提出的問題必須也要詳盡且簡潔。設立審核質詢內容的目的，不僅可事先審查議員質詢內容是否有合乎規範，也能讓政府事先了解議員質詢的主題，除緊急重大事件

之外，一般的質詢得以讓政府部門能有充足的時間準備。此外，事先明確通知政府部門質詢的主題，才能讓國會議員與政府部門在質詢的過程當中，明確聚焦在特定的主題，以避免質詢過於冗長或發散。

其次，各國質詢規範都有對於議員提出質詢的內容加以限制，而此主要是為了讓質詢權行使能更聚焦於政府部門監督，並展現行政權向立法權負責的意涵。例如，英國議事規則《*Erskine May*》就提到，質詢必須是詢問而非陳述事實，以確保能聚焦在政策討論。英國的質詢限制包括不能詢問容易取得的問題，不能提出自己的主張，不能談論與部門業務無關的事項，也不能提出假設性的問題。或是法國國會就限制議員提出的質詢內容，不得包含針對特定第三方的指責。

然而，各國的口頭質詢的效力就有較大差別，例如英國口頭質詢之後的補充質詢，因為是針對某一質詢主題，政府官員答覆之後的再延伸，實務上通常會讓在野黨提出補充質詢，因此更具有辯論效果。但日本的口頭質問必須經過國會議決才能行使，並且僅限於緊急情況，或是政府官員已口頭答覆，議員才能再由口頭追問，其效力較為嚴謹並無法產生辯論效果。法國的口頭質詢就有分成「不帶辯論的口頭質詢」、「對政府的口頭質詢」以及「對部長的質詢」，只有前者的效力是向政府索取資訊，後兩項質詢制度允許議員和政府針對政治性的議題相互辯論。又如同羅馬尼亞的質詢制度，只需要提交質詢主題就可進行辯論，辯論結果也能夠成為決議的主題，迫使政府採取特定行動。「政府時間」與「總理時間」，可以邀請特定的政府部門或總理，就政策方針進行政治性的議題辯論。

此外，除了上述個案主要相似與相異之處，本文也發現每一個國家又因國情差異有其他不同的質詢類型，例如，英國的首相質詢和緊急質詢、法國的對政府和部長的質詢，或是羅馬尼亞質詢以及簡單動議，與一般的口頭或書面質詢種類又有不同的規範。這幾項質

詢權之行使，其相同之處在於提出的方式都需要向國會提出書面的質詢請求，但是與一般質詢相比，書面文字內容只需要簡單提及質詢主題。

換言之，針對此類特殊質詢，政府部門無法事先知道議員質詢的內容，僅能在會議開始之後由議員展開論述，接著和政府進行深度答辯。而又此類質詢之提出，其議題不限於索取資訊或針對特定部門，而是可以更加開放性的提出質詢主題，答辯過程更具有辯論效果。以羅馬尼亞為例，其質詢的結果可以成為表決的標的，要求政府採取特定行動或申明國會的立場；而法國對政府或部長的質詢，會透過電視轉播讓大眾看到質詢的過程；英國的首相質詢通常涉及大政方針，或是原則性的政策方論述，較少涉及具體的各部門之工作內容，議員也能表示他們對政府的支持或批評。簡單來說，當議題層次更廣泛，或是質詢對象層級更高，又或者質詢提出內容的明確性更低，其質詢的表現就會更具辯論性質。本文將其分為一般與特殊質詢，表列如下所示：

表 1

一般質詢與特殊質詢之比較

	一般質詢	特殊質詢
內容明確性	較高	較低
議題層次	特定	廣泛
質詢對象	較低	較高
質詢效力	索取資訊	辯論性質

資料來源：作者自製。

綜合三個國家的質詢制度，可再以表 2 示之：

表 2

英國、法國、羅馬尼亞三國質詢類型之比較

英 國			
質詢類型	一般質詢	特殊質詢	
	口頭質詢／書面質詢	首相質詢	
提出內容	簡要敘述	並無明確主題	
議題層次	特定政策資訊	廣泛討論	
質詢對象	政府官員	首相	
質詢效力	以獲得資訊為主，口頭質詢的追問環節才具有開放性	針對大政方針進行辯論，或表達議員立場	
法 國			
質詢類型	一般質詢	特殊質詢	
	不帶辯論的口頭質詢／書面質詢	對政府／部長的質詢	
提出內容	簡要敘述	僅需主題即可	
議題範圍	選區利益或政策資訊	廣泛討論	
質詢對象	政府官員	總理和部長	
質詢效力	獲得資訊為主，或是關注選區利益	政策辯論性質，不限主題且具有高度放性	
羅馬尼亞			
質詢類型	一般質詢	特殊質詢	
	問題	質詢	政府／總理時間
提出內容	簡要敘述	僅需主題即可	國會訂定主題
議題範圍	特定政策資訊	廣泛討論	廣泛討論
質詢對象	部長或政府官員	部長或總理	部長或總理
質詢效力	確認政府資訊是否正確	政策辯論性質，可以提出簡單動議表達立場	針對全面性的經濟、政治或社會議題進行辯論

資料來源：作者自製。

肆、我國質詢制度與2024年修法爭議的再檢視

我國立法院於 2024 年 5 月底修訂通過《立法院職權行使法》與《刑法》部分條文，與其他國會改革相關的法案一同提出修正。由於法條修正內容涉及憲政體制定位、「反質詢」及其罰則，加上表決過程引發爭議（商業周刊編輯處用戶成長中心、中央社，2024），部分條文顯有違憲之虞，後由立法院民進黨黨團、行政院、總統賴清德、監察院各自提出聲請憲法解釋，並合併為同一案審理（許詩愷等人，2024）。由於此次法案修正，涉及立法委員行使質詢權，政府人員答覆之義務，以下先簡要介紹我國質詢制度、運作方式，接著再探討修法爭議之處，最後再與前一章各國質詢制度進行比較。

一、我國質詢制度

臺灣在 1997 年修憲後正式成為半總統制國家，總統為國家元首對外代表國家，行政院則為國家最高行政機關。行政院依據《中華民國憲法增修條文》第 3 條第 2 項第 1 款向立法院負責，因此政府部門需要到國會接受質詢與監督。質詢首要功能為展現行政向立法負責，於政策推動前聽取立法院之意見，行政機關也能立即受國會的監督與制衡，以反應行政缺失或要求補救（蕭文生，2015）。

我國尚有「備詢」之規定，依憲法第 67 條：「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」，立法院在審理議案的過程當中，得邀請專業人士或政府官員列席備詢，原則上屬「諮詢」的形式。由於備詢的行使是為了立法過程取得資訊，故對社會專業人士而言，應邀列席並提供專業資訊，並無延伸出國會行使權力之憲政爭議。然而，對行政機關而言，備詢與質詢之意涵卻容易產生疑

義，若將委員會視為院會的延伸，雖非議案最終決定機關，但其重要性仍不可忽視，故有論者將立法委員在委員會行使備詢權視為質詢權（李基勝，2002；黃寶瑛，2003）。

從憲政設計的角度來看，質詢權為內閣制國家制度特色，應以國會整體為視角界定其對政府施政的監督。不過，有學者持反面觀點，認為質詢權之行使應限縮於院會期間，與各委員會行使之備詢權應有所別（曾繁康，1984）。關於政府人員質詢與備詢的爭議，釋字 461 號就憲法第 67 條第 2 項曾提出解釋，認為政府人員非有正當理由不得拒絕立法院的備詢邀請；而政府人員向首長負責，故立法院質詢權之行使僅對部會首長適用。換言之，質詢權之行使僅適用於行政院院長及部會首長，備詢權的適用範圍更為廣泛，政府人員非有正當理由不得拒絕。

我國立法院質詢權之行使，除憲法增修條文以外，細部規定亦見於《立法院議事規則》、《立法院職權行使法》第 18 條至第 28 條及《立法院各委員會組織法》，立法委員質詢之範圍不僅限於行政院之施政報告及施政方針，還包括施政方針之變更、重大事項報告、預算案編製經過、總決算審核報告、專題報告、院會交付委員會審查之議案或其他報告事項。換言之，質詢權之行使不限於院會開會期間，各類委員會召開審理議案時，亦得邀請有關部會備質詢。綜上所論，我國立法委員之質詢權散見於多項法條，以下分述立法院質詢之種類與方式。

二、我國質詢制度的類型

立法委員質詢類型主要可分成施政方針或施政報告質詢、預決算質詢以及委員會質詢，而政府部門的各種報告事項都可以是質詢內容。由於我國國會運作屬於「委員會中心主義」，與其他國家質詢制度相較，立法院除了院會可以行使質詢權以外，各委員會都能夠質

詢政府人員。

（一）施政方針及施政報告質詢

依據憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，行政院必須向立法院提出施政方針和施政報告，前者係指行政院向立法院提出未來的施政計畫，後者則是過去施政之結果。《立法院職權行使法》第 16 條規範，行政院於每年二月及九月向立法院提出施政方針及施政報告，立法委員提出口頭質詢的次數則由程序委員會訂定。對於施政方針及施政報告而言，立法院能自主安排議程，具有較高的議程掌控權（廖達琪等人，2013）。若有重大事項或變更施政方針，行政院也應向立法院提出報告，或由立法委員 15 人以上提議經院會議決，得邀請行政院院長或有關部會首長報告並備質詢。根據司法院大法官釋字第 520 號亦闡明，所謂重大事項係指發生憲法第 63 條之國家重大事項而言，而所謂施政方針變更，則包括政黨輪替後重要政策改變在內。

（二）預算案及決算案質詢

除了施政總質詢以外，立法院亦得對預算案和決算案提出質詢或諮詢，有關預算和決算的質詢規範在《立法院職權行使法》第 28 條，我國憲法禁止立法院增加支出之動議，因此無法參與於行政部門編列預算的過程，故中央政府總預算案審查程序第 2 條第 2 項也明訂，立法委員得就施政計畫及關於預算上一般重要事項提出質詢，而有關外交國防機密部分之質詢與答覆，得以秘密會議進行之。至於決算案的部分，依據《中央政府總決算審核報告案審查程序》第 2 條，針對審計長提出的總決算報告，立法院可以行使諮詢權。立法委員若要行使預算與決算的質詢或諮詢權，須於報告首日登記，採即問即答的方式，但經質詢委員同意，政府部門得採綜合答覆，每一位委員詢答時間不超過 15 分鐘。如有未能答覆的質詢或諮詢，應於 15 天內以書面答覆，得延長 10 天。

（三）立法院各委員會質詢

立法院各個委員會也能行使質詢權，《立法院各委員會組織法》規定，委員會審議院會交付之議案或人民請願案，並得邀請相關部會進行業務報告並備質詢。各委員會也可以邀請部會首長，針對突發事件或重大社會議題進行專案報告，並備質詢。有學者指出，委員會往往「以業務報告之名、行專案報告之實」，所以實務上專案報告與業務報告並無不同。又依據該法第 21 條，委員會亦得準用《立法院職權行使法》，也就是說，委員會質詢部會首長的程序和方式與院會相似，也可以將委員會質詢視為院會的延伸或補充。

三、我國立法委員的質詢方式與限制

立法院質詢方式分為口頭質詢與書面質詢，口頭質詢又有政黨質詢和個人質詢兩種，質詢方式採取即問即答，委員也可以聯合質詢，但人數不得超過三人。首先，政黨質詢制度之施行方式，在會議當中優先於個人質詢進行，以各政黨黨團提出質詢的人數乘以 30 分鐘進行之，但人數不得超過黨團人數二分之一。各政黨質詢必須於行政院提出施政報告前一天向秘書長提出，代表政黨質詢之立法委員，不得提出個人質詢。政黨質詢時，行政院院長及各部會首長皆應列席。

其次，就立法委員個人質詢而言，需要依照各委員會之種類，以質詢議題分組方式進行，議題依照《立法院組織法》第 10 條第 1 項條列的順序安排，而行政院院長及與議題相關的部會首長都應列席質詢。立法委員個人質詢的時間以兩項議題為限，並且合計詢答時間不能超過 30 分鐘，每一項議題又不能超過 15 分鐘。立法委員針對施政方針及施政報告之質詢另有規定，委員必須於每會期報到日起至開議後 7 天內登記，並且得將質詢主旨於質詢日前 2 天交付立法院議事處，但遇有重大突發事件，得在質詢前 2 小時提出。惟同條另有規範，已經針對施政方針或施政報告提出聯合質詢之委員，不得再另外登記口頭質詢。值得注意的是，我國立法院行使質詢權之前，

僅規範得事先提供質詢主題，與其他國家質詢權行使之方式有別，行政機關無法事先得知質詢主題。

另外，在書面質詢的部分，我國立法院的書面質詢有兩種，第一種是口頭質詢未能詳盡答覆的事項，應以書面進行，另外一種是直接向行政院提出書面質詢。《立法院職權行使法》第 22 條提到，立法委員對於行政院院長及各部會首長之施政方針、施政方針變更其他報告事項之口頭質詢，應由行政院院長或有關部會首長答覆。未及答覆部分，應於 10 天內以書面答復，若質詢事項太過廣泛，書面答覆得延長 5 天。此外，該法第 23 條亦規範立法委員提出之書面質詢，須由立法院轉送行政院，行政院收到書面質詢之後，應於 15 天之內提出書面答覆，若牽涉議題過於廣泛，得延長 10 天，書面答覆再由立法院轉送給各委員。不論是答覆或質詢，都必須登載到立法院院會議事日程質詢事項。書面質詢之行使僅限於會期期間，並且沒有次數限制，不過仍有立法委員會在休會期間遞送書面質詢，以傳遞輿論之效果，但行政院則沒有答覆的必要（楊日青，1995）。

綜上所論，我國書面質詢與口頭質詢就制度設計而言有所區別，口頭質詢的「即問即答」著重在行政院與立法院的辯論，具有內閣制的負責意涵；反之，書面質詢有索取資料或補充口頭質詢的效果，讓立法委員有足夠的輔助性權力作為手段，對於行政權的施政報告或執政效能發揮實質監督效果。相比於口頭質詢更為注重的是政策辯論，實務上立法委員透過書面質詢索取質詢所需之資料，類似於總統制國家的國會議員無法直面政府官員辯論政策方向，僅能召開聽證會或是向政府單位索取必要資訊，因此相較於口頭質詢的憲政意涵，書面質詢更偏向於總統制的制度特色。¹⁰ 由於質詢權為內閣制國家

10. 當然，若以權力分立的意義來看，總統制當然沒有「行政權向立法權負責」的憲政規定，因此，本處所指書面質詢偏向總統制的制度特色，乃是在對比總統制之下類似質詢作用的委員會「聽證制度」（public hearing）。

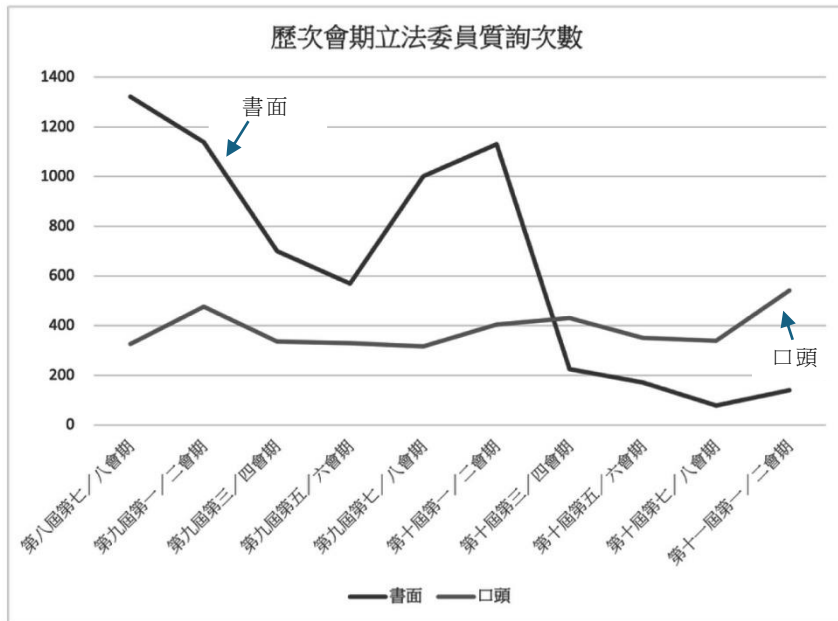
行政權向立法權負責之精神，代表行政權受到國會信任而存立；在總統制國家當中，採取權力分立的制度設計，總統和國會議員各別向選民負責，因此也不會有質詢權的制度，取而代之的是國會對行政機關聽證權或調查權等權力以監督行政權。然而，半總統制國家結合內閣制與總統制的特色，具有民選的總統以及向國會負責的內閣，所以可以發現質詢權的設計在此類制度至關重要，也因為半總統制的表現體現兩種制度特色，國會對於行政權的監督與制度設計也很難有一致的表現。我國立法院的監督量能就是基於總統制「權力分立」的邏輯，憲法賦予立法院有權向行政院及各部會首長提出質詢，從憲法層面強化我國的國會自主之精神（廖達琪等人，2013）。進而言之，我國憲法應然面雖為半總統制國家並且賦予立法院質詢權力，然而實際運作卻比較傾向總統制的運作邏輯，這涉及半總統制的次類型運作，總統可以直接免職行政院院長。縱使行政院必須向立法院負責，但是在總統可以免職行政院院長的條件之下，實務面行政院各個部會官員仍不免需要向總統負責。

若是針對歷次會期有關口頭質詢與書面質詢的提出數量來觀察，如果我國的監督量能較傾向權力分立的邏輯，理論上應該在一致政府時期與分立政府時期有所差異。從圖 1 統計圖表可以發現，分立或一致政府型態對於質詢提出的類別影響不大。不過值得關注的是，雖然在上一次臺灣歷經分立政府時期的質詢資料並不完整，本文無法針對前次分立政府時期的憲政運作加以分析，然而從第十一屆第一次及第二次的會期資料顯示，口頭質詢與書面質詢的數量有略為上升的趨勢。由於第十一屆政府為分立政府，本次屆期由民進黨取得執政，然而民進黨籍立法委員在國會仍是少數，圖 1 也凸顯口頭質詢次數相較於以往來得更高，書面質詢則是在近幾年也有上升趨勢，是否代表我國的質詢制度在分立政府與一致政府時期會出現

不同憲政意涵？由於數據尚且不足本文不下定論，或許暫時可以提出一些解釋方向，第十一屆國會多數不是由執政黨拿下，因此無法透過黨內的管道獲取政策資訊，國會多數黨必須透過正式的質詢制度取得質詢所需的資料，因此導致立法委員需要提出更多的質詢，以確保行政向立法負責的憲政設計。

圖 1

歷次會期立法委員質詢次數



資料來源：立法院全球資訊網（2023，2025）¹¹。

最後，有關我國立法院行使質詢權以及行政院答覆之範圍與限制，規範於《立法院職權行使法》第 24 條至第 28 條。首先，立法委

11. 本文著重討論口頭質詢與書面質詢之制度差異，由於資料取得的限制僅能從第八屆第七次及第八次會期的資料開始分析，以致陳水扁政府時期的分立政府與質詢的動態影響無法納入本文討論，有待未來釋出更多資料以分析質詢權的行使在不同政府時期是否有所差別。

員提出的質詢，以說明其質詢主旨為限，若違反前項規定主席得予制止，委員提出的質詢事項不得作為討論之議題，對於預算編列經過報告及決算審核報告之質詢，如涉及國家機密得以秘密會議進行。其次，有關約束行政機關答覆的規範，行政院院長及各部會首長應親自出席立法院院會並備質詢，若政府官員因故不能出席，應於開會前提出請假理由及行政院院長批准的請假書。此外，回覆委員質詢的部會首長必須是政務官，事務官身份之政府人員不得被質詢，但是可以提供資料由行政院院長答覆。

四、國會改革法案爭議

有關國會質詢權，在本次修法內容中，最具爭議性的應是《立法院職權行使法》第 25 條，有關行政部門不得「反質詢」，以及違者甚至會面臨刑事懲罰的規定（陳昱婷，2024）。首先，該條規定質詢之答覆不能超過質詢範圍，也不能向立法委員進行反質詢，除了為避免國防、外交等明顯立即之危害或依法應秘密事項以外，被質詢人經主席同意可以拒絕提供資料或拒絕答覆，否則立法委員提出質詢，政府官員不得拒絕答復、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。此外，被質詢人如果沒有經過院會或各委員會之同意，不得缺席質詢會議，這項規定也明顯加強政府官員缺席質詢會議之限制。若有政府官員違反以上規定，主席得予以制止、命令出席或要求答覆，惟政府官員若繼續違反規定，可以經由主席或質詢委員提議、出席委員五人以上連署或附議，經立法院院會決議之後，處被質詢人二萬元以上二十萬元以下罰鍰，並得按次連續處罰。除了罰鍰之懲罰以外，也能經由同樣的程序移送彈劾或懲戒。前述各項政府人員答覆質詢之限制，亦有涉及刑事責任的部分，政府人員如果在立法院

接受質詢時，為虛偽陳述者，將依法追訴刑事責任。所以本次《立法院職權行使法》第 25 條之修正，主要是限制政府人員的回覆義務，並且明訂各項罰責以保障質詢權之行使。

（一）反質詢之意涵

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號針對質詢權修法爭議，就做出以下裁決與解釋。首先，就第 25 條第 1 項所謂「反質詢」的意涵，判決書明確寫到，反質詢只有在「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」才會成立，如果只是以問句釐清問題，縱使有禮儀上之爭議，仍屬於質詢的答覆範圍，不構成反質詢要件。亦即，原先法條中的反質詢，其實也是質詢過程的一部分，而質詢與答詢過程中若出現言詞辯論或事實澄清，屬於憲政互動常態，更不應被視為對國會之不敬。

觀察《立法院職權行使法》第 25 條第 1 項「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢」的原文，並未對於「反質詢」有明確定義，有違司法院釋字第 432 號解釋有關法律明確性的見解。換言之，法律概念如果無法滿足「其意義非難以理解，且為受規範者所得預見，並可經由司法審查加以確認有關反質詢」的話，則被質詢者並無規範可以遵從，可能無意間就落入反質詢的非難。於憲法法庭審判期間，大法官尤伯祥請修法提案人黃國昌委員定義「反質詢」，黃國昌委員則是以書狀表示，只要政府官員對立法委員提出的質詢不予答覆，「反而直接對質詢委員提出質疑、責難、詰問，或提出與質詢內容無關之問題，就是反質詢」。根據修法提案人之立法意旨，只要政府官員有任何不予以正面答覆的質詢樣態，不論是釐清質詢問題的本意，或是質疑立法委員提問的資料缺失或邏輯錯誤，都可能落入反質詢的定義。

進一步言之，修法提案人對於「與質詢內容無關之問題」的定義過於廣泛，如何界定政府官員想要釐清質詢意旨的問題，抑或是指出立法委員質詢問題缺失的問題，哪些屬於「與質詢無關的問題」、哪些屬於「跟質詢有關的問題」其實無從確認，因此「反質詢」一詞明顯有違法律明確性原則，不僅意義難以理解也非受規範者得預見之結果。行政院訴訟代理人李荃和於憲法訴訟過程也舉例，某位立法委員曾經在質詢時詢問行政院院長「喜歡喝茶或是咖啡？」，如果院長想要釐清問題並界定質詢本意，反問委員「是否要質詢超商議題？」或是詢問委員「上午喝或下午喝？」，¹² 按照修法提案人對於反質詢定義，前項問題可能落入「與質詢內容無關」的範疇，後者則有可能成為「質疑、責難、詰問」的構成要件。

憲法賦予立法委員質詢政府官員的權力，本於憲政機關平等相維以及行政向立法負責的精神，政府官員有義務答覆立法委員的質詢。反過來說，即便政府官員對於立法委員提出具有意義的質詢，立法委員並無答覆官員疑問的義務，因此反質詢一詞本身的實質意涵並不存在，因為立法委員並不需要也沒有義務答覆官員的問題。然而，立法委員所行使的質詢權，是為了輔助立法權之行使或監督政府施政，本於釐清事實或監督政策的思考，質詢需要行政部門與立法部門進行語言互動。為了更瞭解立法委員的質詢所要傳達之意旨，或指正立法委員言語或資訊錯誤，政府官員縱使以文字質疑、責難或詰問釐清問題，並無法達到行使質詢權之目的，而成立政府官員向立法委員反質詢的定義。根據憲判字第 9 號判決指出，反質詢是指政府官員自行易位為質詢人，就具體事項或問題向立法委員提出質疑或詢問，並「有意要求特定立法委員答覆」，既已點出反質詢的成立要件

12. 有關國會職權修法之憲法法庭言詞辯論，可進一步參閱 Judicial Yuan 司法院影音平台（2024）。

是政府官員要求立法委員履行答覆義務，才能達到反質詢的構成要件。再以上述民進黨團委任律師所舉的案例為例，若行政院院長要求立法委員必須回答「是否要質詢超商議題？」或「上午喝或下午喝？」的問題，才有可能成立反質詢。

我國《立法院職權行使法》第 18 條第 2 項規定質詢採取即問即答的方式，可以預見質詢過程必定有更多的言詞交鋒，而成為政府官員與立法委員言語交互攻防的情境，雙方亦有可能使用較為激烈的文字或情緒作為防禦或攻擊的武器，以利於言詞交鋒過程得到更多的關注或佔上優勢。於此，《立法院職權行使法》訂定的即問即答質詢方式，無可避免地出現政府官員以「質疑、責難、詰問」或「與質詢問題無關」的問題反駁立法委員的質詢。本案於憲法法庭審判過程，立法院訴訟代理人葉慶元舉例，前行政院院長蘇貞昌答覆時曾說「你叫什麼叫」以及「你媽媽質詢都沒有像你這樣」等言語，¹³ 他就認為此舉無法讓立法委員行使憲法賦予的質詢權力。涉及人身攻擊或歧視性的言語固然有違法之虞，也非社會大眾所能容許，然而我們卻不能忽視立法院對於質詢採取「即問即答」方式，所延伸出此類言詞交鋒的常態。

（二）其他答詢義務之處罰及限制

根據《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」，是為本次國會改革法案有關「藐視國會」之法源基礎，第 25 條第 3 項則提到「被質詢人非經立法院院會或各委員會之同意，不得缺席」。總體而言，第 25 條第 1 項至第 3 項為政

13. 同上註。

府官員的答詢義務作出明確限制，而有關違反上開規定的處罰，第 25 條第 4 項提到「主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復」。倘若被質詢人被制止之後仍違反這些規定，第 25 條第 5 項提到「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」，若被質詢人不服處分，可以向立法院所在地之行政法院提起行政訴訟。除了行政罰以外，第 25 條第 8 項授權質詢委員或主席提議，出席委員五人以上連署或附議，經院會決議之後，可以將違回答詢限制的政府官員移送彈劾或懲戒。

前述有關政府官員違回答詢義務的懲罰，皆以立法院院會為主體，做成對於政府官員之懲罰屬於行政罰範疇，裁罰程序則是由立法委員提議並經院會決議。然而，本次修法不只以行政罰懲處違回答詢義務的政府官員，還將政府官員虛偽陳述之情事按刑事案件起訴罪責，因此第 25 條第 9 項的「藐視國會罪」也是本次國會改革法案最具爭議性的一條法律。前述法條提到「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」，又新增《刑法》第 141 之 1 條「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，處一年以下有期徒刑、拘役或二十萬元以下罰金」，為政府官員做虛偽陳述時得以有定罪基準。針對藐視國會罪的爭議，參照司法院大法官釋字 585 號解釋意旨，立法院行使輔助性權力只能在行政罰鍰的範圍內行使權力，明顯上開法條已經逾越司法院釋字 585 號解釋原則。換言之，立法院所做成之強制力僅限於行政罰，而藐視國會罪已經讓立法院得以依法追訴政府官員的刑事責任，故而違反釋字 585 號的解釋範疇。其次，雖然《刑法》有偽證罪能起訴作成虛偽陳述的證人，但是偽證罪的構成要件是在具有客觀事實基礎之上。政府官員面對立法委員的質詢，主要是爭取國會信任的政治責

任，政府官員若涉及虛偽陳述而引發爭議，自是受到民主機制的問責或去職。況且質詢內容並無明確範圍，故政府官員亦無法明確知道哪一種行為樣態會被虛偽陳述定罪。倘若進一步討論虛偽陳述的概念，究竟是所陳述的內容與事實相反、與事實部分相符或是與事實無關，哪一項才算是虛偽陳述？最後，有關藐視國會罪的起訴程序，法務部次長徐錫祥曾表示該法通過之後屬於非告訴乃論，只要檢察官發現犯罪嫌疑就應依法起訴，惟基於尊重國會的立場，可能會待國會決議後再移送地檢署偵辦，不過也無法避免民眾告發官員藐視國會的情況。此外，檢察官如何認定虛偽陳述的事實，也要綜合政府官員在質詢過程的言詞、客觀事實證據或調取相關資料，才有辦法依法起訴罪狀（王揚宇，2024）。由此可見，藐視國會罪的構成要件不僅違反釋字第 585 號解釋的立法院強制力範圍，也違反法律的明確性原則，對於獨立運作的檢察機關也將造成事實認定的困難。

關於「經主席同意」以及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，大法官認為已逾越憲法質詢權之範疇，也違反權力分立原則與制衡原則，故失其效力。此外，被質詢人得以拒絕答覆質詢之理由，大法官另外提到「凡立法委員之質詢逾越質詢權所得行使範圍、屬於行政特權之範疇、為保護第三人基本權所必要、基於契約義務或攸關國家安全而有保密必要等」，都可以在說明理由之後不予答覆或揭露相關資訊。最後，同法第 3 項至第 9 項有關政府官員缺席質詢需經立法院同意，或主席得命令出席並得要求被質詢人為答復，以及違反同法第 25 條各項規定的行政罰、刑罰，經認定皆違反權力分立原則，逾越立法院憲法職權範圍而不生效力。¹⁴

14. 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，而是以議事規則確保質詢順利進行。另外，以我國為例，該報告也發現我國地方議會訂有處理反質詢的議事規則，

由憲法法院的判決可以得知，行政院與立法院「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」，權力分立與制衡的概念貫穿憲法判決的核心，行政權向立法權負責的意旨，並不代表立法權得以凌駕於行政權，而是憲政機關之間的運作立基於相互制衡、平等相違的概念，由憲判字第 9 號「惟非謂行政院作為憲法機關，與立法院間存有本質性之權力從屬關係，立法院亦無一般性凌駕於行政院之上之憲法地位」可見一斑。此為民主國家之民意政治與責任政治所要求的政治責任，而非以刑罰或行政罰等手段，要求行政院必須採取立法院所屬意的行動。所以判決書也提到「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，不同於依法律規定所承擔，且出現爭議時得由法院審查、判斷之法律責任」。

（三）質詢權作為一種輔助性權力

憲判字第 9 號理由書第 101 段提到：「立法委員質詢權既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....俾使立法委員得藉此獲得問政與監督施政所必要之資訊」，亦即質詢權之意涵是為了讓立法委員行使其議決法律案、預算案等憲法職權所必要之「輔助性權力」，並且據以落實權力分立原則底下，立法權監督行政權之職能，以達到民意政治與責任政治之要求，所以原則上政府人員答詢應充分且詳實。同時質詢權也非無限上綱，判決書中提到，立法委員之質詢權亦有相當限制。質詢之事項若非使行政院權責

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。詳可參閱立法院法制局業務成果（PDF 檔）第 11 屆議題研析，網址 <https://www.ly.gov.tw/Pages/List.aspx?nodeid=46869>

範圍，或屬於行政權自主負責之特權領域，都不是立法委員的質詢範圍，受質詢之行政首長可以不予答復或揭露相關資訊。除此之外，判決書亦揭露第三人原則及其他得不與答復之事項。當立法委員質詢之事項，行政首長答詢內容可能「危害第三人受憲法保障之生命權與人身安全（如涉及情報人員或情報協助人員、派赴敵後工作者等之資訊）、隱私權、資訊隱私權或營業秘密等重要基本權者」，行政首長得自行權衡利弊不予答詢。接著，立法委員質詢內容如果「涉及國家安全、國防軍事、兩岸外交等行政特權性質之國家機密事項，或行政院與其所屬機關（構）依法或依契約負有保密義務之事項」，基於維護公共利益或避免義務衝突的立場，行政首長也可以拒絕揭露相關資訊。

惟前述質詢之限制，最具爭議性的是法條當中「經主席同意」的文字，限制立法委員質詢權之行使，是用以保護公共利益避免相關危害，或確立質詢範圍為行政院之業務內容。倘若行政機關不能自行權衡利弊予以答詢，則立法委員可以「經主席同意」要求政府首長進行答詢。立法機關自行創設法條限縮行政權之行使範圍，或是在沒有憲法依據的情況下，擅自擴增立法機關的權限，自違背憲法權力分立原則。正如判決書中提到，「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」。

五、我國質詢制度與各國之比較

與本文前節所舉的質詢制度相較，我國立法院除了院會可行使

質詢權外，基於「委員會中心主義」，各委員會也能行使質詢權；另外，透過上述法條分析，也發現我國質詢制度偏重在口頭質詢方式，是與它國相異之處。另外，立法院此次修法還呈現出立法權凌駕行政權的問題，此同樣與它國偏向限制國會議員質詢權顯有不同。而除了主要爭點外，相較本文列舉的它國質詢制度，我國立法院質詢權行使尚有以下幾項值得關注：

（一）質詢類別之混淆

首先，立法院質詢權行使方式並沒有各國「一般質詢」與「特殊質詢」之區別，只要是質詢行使都具有高度辯論性質，而無論是索取資訊或辯論政策，國會議員都可以在行使質詢時提出，這將使質詢的政治意義更被彰顯。本文認為，在質詢類別混淆之下，更將使政府與國會有關政策的討論容易失去焦點，且容易讓政府答詢在「釐清資訊」或「政策辯論」兩種議題討論方式模糊不清。如同委員會質詢方式，各委員會可邀請部會首長，針對突發事件或重大社會議題進行專案報告並備質詢，所以委員會得就專案報告以外的事項提出質詢，或在業務報告時，特地質詢某項突發事件或重大社會議題，此「以業務報告之名、行專案報告之實」，將導致實務上專案報告與業務報告並無差異。

（二）行政機關無法事先準備質詢

相較它國質詢制度，我國行政機關在備詢前無法事先得知主題。我國質詢制度採登記制，只需要提前 7 天或緊急狀況得提前 2 小時，向主席台登記即可質詢，無需事先提交書面的內容。不僅如此，依法立法委員「得」事先提交質詢主旨，並沒有特別規範立法委員需要提前闡明內容。同時，也因為無需透過國會轉交質詢內容給予政府部門，所以無法讓行政機關有充分的時間準備質詢資料，這讓部會首長

在質詢過程可能無法提出有效的資訊，而導致質詢過於冗長或缺乏效率。觀察各國質詢制度，除非事關緊急重大的社會議題，才能在不事先通知政府的情況下提出質詢，否則政府一律都可以事先知道質詢資料以備質詢。

（三）質詢內容沒有明確限制

我國立法委員提出的質詢內容沒有被明確規範或限制，加上立委提出質詢是採登記制，不需書面敘述質詢要旨，也不用透過主席或秘書處轉交質詢文件給政府部門，導致質詢極易失去焦點。相較其他國家的質詢制度，無論是口頭質詢和書面質詢，議員提交的內容只要涵蓋主題或需要詳述，至少都需要以書面為之，並經過國會提出質詢。在過程中，各國國會議員提出的質詢內容需透過國會審核，違反質詢範圍的內容將無法被提出。各國都有針對國會議員提出的質詢範圍做出一定的限制。例如，不能單純獲得法律資訊，不能提出假設性問題，不能談論自己的黨派立場，也不能違反第三人原則，不能提出非屬部會首長業務範圍內容的質詢，亦或是質詢涉及私人問題或司法程序，國會議長均有權不予受理。然而，觀察我國相關法規，立法委員提出質詢的內容基本上並不受到限制，此容易使各個立法委員提出的質詢內容差異較大，或者質詢過程出現偏離主題之情事，抑或立法委員以自身黨派立場提出假設性問題質詢官員，以致政府官員無法明確的答詢，造成質詢效率與品質無法確保。

按照本文先前提及的綜合比較內容，由於臺灣立法委員質詢內容未嚴格受限，例如未明文禁止假設性問題、針對反對黨之評論、指責性或諷刺性表述等，確實造成立法院質詢場域中，部分發言偏離政策核心、轉化為黨派攻防或情緒化對話的現象。然而，臺灣並非全無自律與規範機制，例如，《立法院議事規則》第 31 條即規定：「每一委員就同一議題之發言，以一次為限：一、說明提案之要旨。二、

說明審查報告之要旨。三、質疑或答辯」另外，在質詢程序中，按照《立法院職權行使法》第 24 條亦規定，質詢須說明質詢主旨，不得作為討論議題，並受院會主席的裁量約制。本文建議，在具體修法上，應更加強規範密度，並進一步提升質詢品質與民主審議內涵，例如：修訂議事規則，明確排除假設性、指責性等不當言語；強化院會主席裁量與事後問責機制；制定「立法委員倫理守則」作為國會自律機制，形成質詢內容的行為邊界。

伍、結 論

本文從質詢權的理論與歷史回顧出發，認為質詢制度兼具憲政與政治意義，此與當代議會政治與政黨政治高度發展相關。而藉由比較的視野，本文也發現，各國的質詢規範均無對行政機關施加太多限制，基於行政權受到立法權信任的原則，反而是透過國會自律，對國會議員行使質詢權加上諸多限制，以利質詢之行使能夠更為聚焦在政策辯論或提供資訊，此成為平衡質詢權憲政與政治意義的關鍵。

另外，本文選擇英國、法國、羅馬尼亞三個案例，區別質詢制度為一般性與特殊性兩種類型，認為此不但區隔了國會議員政策辯論的場域，也有助於政府官員與國會議員能就不同議題內容進行問答。本文認為，質詢行使是展現行政權向立法權負責之要旨，透過一般性的質詢行使，可以監督政府日常施政情況，或索取更詳細的資訊以利在野黨提出法案；而特殊性質詢更具有政治意義，讓各個黨派的國會議員，就政府的大政方針進行全面性的辯論，更有甚者，能在辯論之後要求政府採取行動。在此意義之下，民主政治原則的民意政治之基礎，就能夠透過辯論的過程展現，行政機關也能藉此付出政治責任。

透過我國立法院與其他國家國會的制度比較，可以觀察到他國質詢權的制度設計，並不僅是保障政府向國會負責之精神能被落實，也體現國會自律原則確保議事程序不受影響；反之，我國質詢制度並未針對立法委員的質詢內容有過多限制，反而是為政府人員的答覆義務設立界線，除了「行政特權」事項以外皆有答覆義務，且答覆不能超過質詢範圍。本文建議未來國會改革修法方向可以他山之石攻錯，例如確保行政院可以事先知道立法委員的質詢內容，以利會議進行當中可以著重在政策討論；又或是規範立法委員提出的質詢內容，不能單純獲得資訊或提出假設性問題、不能涉及黨派立場或非屬部長業務範疇，讓辯論的主題可以聚焦在政策部分；針對專案報告質詢或一般施政報告質詢，同樣可以參考其他國家的制度設計，就不同性質的施政報告加以明確區分，並且對應明確的質詢範圍。換言之，本文認為國會改革的修法方向，透過國會自律讓立法委員得以順暢地行使質詢權，而免於無關質詢內容的言詞交鋒，讓政策辯論可以更為聚焦。

另外，除質詢權本身，在議會制度體系中尚有多項監督性工具與之相輔相成，包括文件調閱權、聽證權、調查權與專案報告請求權等。以英國為例，國會常設委員會具有召開聽證與索取文件之權限，法國國會亦可透過特別委員會行使調查權，並具法律拘束力。羅馬尼亞則設有「簡單動議」制度，作為質詢結果之政治表達或制約工具。相較之下，我國對於立法院調閱權與聽證權之制度化程度仍屬初階，部分行使結果缺乏實質效果，且法律位階與行政配合度仍存疑義。因此，本文認為，質詢制度也應與其他監督性工具建立制度整合架構，使立法院在進行政策監督與資訊揭露時，能以質詢為起點，進而行使調查與調閱功能，促進資料可得性與行政透明度。未來修法方向可考慮參酌法國、英國經驗，提升國會資訊要求權限之法律位階，並

建立系統化之「調查式質詢」與「專案性聽證」制度，強化國會憲政角色與行政責任機制。

最後，整體檢視此次立法院的修法，本文主張，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（張峻豪，2024）。如憲判字 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。

另外，憲判字 9 號亦言：「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。」亦凸顯了立法機關擴張權力除違反權力分立原則，最終恐怕衍生侵害人民權利之虞，實應謹慎看待。

最後，也需強調，因篇幅限制，本文主要採用制度比較與法制分析，聚焦於質詢制度的規範設計與憲政邏輯，對於各國實際運作中質詢頻率、政黨角色、政府型態（如分立或一致政府）對質詢效果之影響，尚未納入實證層面的量化分析。未來研究若能整合相關數據或立

法行為等統計資料，建構長期觀察之動態指標，將有助於更全面理解質詢制度在實務操作上的憲政效果與政治影響。

參考文獻

- 公民監督國會聯盟（2024）。【教育專欄】「國會職權爭議法案」修法爭議總整理，7月18日。<https://ccw.org.tw/news/20240718-1> [Citizen Congress Watch. (2024). [Education Column] A comprehensive summary of the controversies over the “Legislative Powers Dispute Bill” amendments. July 18.]
- 王揚宇（2024）。藐視國會罪怎判斷 法務部：國會決定後擬移送地檢署。中央社，5月27日。<https://www.cna.com.tw/news/aip/202405270156.aspx> [Wang, Y.-Y. (2024). How to determine contempt of the legislature? Ministry of Justice: Cases to be transferred to district prosecutors’ offices after legislative decision. *Central News Agency*, May 27.]
- 司法院影音（2024）。113年度憲立字第1號等一立法院職權行使法修正條文等案 113年8月6日言詞辯論。司法院。[Judicial Yuan Video Recording. (2024). Oral debate on August 6, 2024, regarding the amendment to the Legislative Yuan's Powers Act, etc. (Constitutional Resolution No. 1, 2024). Judicial Yuan.]
- 立法院全球資訊網（2023）。111年立法統計年報，9月26日。<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=77691&pid=232164> [Legislative Yuan, Republic of China (Taiwan). (2023). *2022 Legislative Statistics Annual Report*. September 26.]
- 立法院全球資訊網（2025）。113年立法統計年報，7月9日。<https://www.ly.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeid=77691&pid=252243> [Legislative Yuan, Republic of China (Taiwan). (2025). *2024 Legislative Statistics Annual Report*. July 9.]

李基勝（2002）。質詢與諮詢疑義之研析（立法院法制局研究報告第306號）。立法院。[Li, C.-S. (2002). *Analysis of doubts about questioning and consultation* (Legislative Yuan Legislative Affairs Bureau Research Report No. 306). Legislative Yuan.]

許詩愷、林雨佑、嚴文廷（2024）。國會職權修法釋憲判決：核心內容及多數條文違憲、立即失效；聽證調查權部分合憲。報導者，10月25日。<https://www.twreporter.org/a/constitutional-court-rejects-most-expansions-of-expanding-legislative-powers> [Hsu, S.-K., Lin, Y.-Y., & Yen, W.-T. (2024). Constitutional Court ruling on legislative powers amendment: Core content and most provisions unconstitutional and invalid immediately; hearing and investigation powers upheld. *The Reporter*, October 25.]

許振洲（2002）。法國議會。華夏出版社。[Xu, Z.-C. (2002). *French parliament*. Huaxia Publishing House.]

商業周刊編輯處用戶成長中心、中央社（2024）。立法院在吵什麼？國會改革法案內容懶人包。商業週刊，5月23日。<https://www.businessweekly.com.tw/focus/blog/3015636> [Business Weekly User Growth Center & Central News Agency. (2024). What is the Legislative Yuan arguing about? A simple guide to the Legislative Reform Bill. *Business Weekly*, May 23.]

張峻豪（2024）。國會職權的憲政意義，收錄於「國會圓桌論壇：國會職權修法爭議及其憲法法庭判決評析」。東吳政治學報，42（2），197-244。[Chang, C.-H. (2024). The constitutional significance of the power of the national assembly, in “Round Table Forum: Analysis of the Controversy over the Amendment of the Legislative Powers and the Constitutional Court's Rulings.” *Soochow Journal of Political*

Science, 42(2), 197-244.]

陳昱婷（2024）。國會職權修法釋憲言詞辯論 反質詢定義成攻防焦點。中央社，8月6日。<https://www.cna.com.tw/news/aip/202408060090.aspx> [Chen, Y.-T. (2024). Constitutional interpretation hearing on legislative powers amendment focuses on definition of counter-interpellation. *Central News Agency*, August 6.]

黃寶瑛（2003）。我國立法院質詢對象的探討。新埔學報，（20），412-423。[Huang, B.-Y. (2003). A research of Legislature's interpellation targets in R.O.C.. *ST. John's & ST. Mary's Institute of Technology Journal*, (20), 412-423.]

曾繁康（1984）。論國會質詢權之行使。銘傳學報，（21），171-183。[Zeng, F.-K. (1984). On the exercise of the parliamentary questioning power. *Ming Chuan journal*, (21), 171-183.]

楊日青（1995）。立法院質詢制度之探討。國立政治大學學報，70（2），67-100。[Yang, R.-Q. (1995). A study on the Legislative Yuan's questioning system. *Journal of National Chengchi University*, 70(2), 67-100.]

廖達琪、陳月卿、李承訓（2013）。半總統制下的國會監督－從法制面比較台灣與法國國會的監督能量。問題與研究，52（2），51-97。[Liao, D.-C., Chen, Y.-C., & Li, C.-H. (2013). Parliamentary oversight capacity under a semi-presidential system-An institutional comparison between Taiwan's Legislative Yuan and the French National Assembly. *Wenti Yu Yanjiu*, 52(2), 51-97.]

蕭文生（2015）。立法委員之質詢權與行政院之答復義務。月旦法學雜誌，（244），21-31。[Xiao, W.-S. (2015). The interrogating power of the legislator and the duty to reply of the Executive Yuan. *The Taiwan Law Review*, (244), 21-31.]

- Apostolache, M. A. (2014). Considerations on the bicameral parliamentary system in Romania. *Juridical Tribune*, 4(2), 61-68.
- Apahideanu, I. (2014). Unicameralism versus bicameralism revisited: The case of Romania. *Studia Politica: Romanian Political Science Review*, 14(1), 47-88.
- Assemblée nationale. (2024). *Fiche n 63 Les questions*. March 10.
<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/evaluation-politiques-publiques-controle-gouvernement/les-questions>
- Association of Secretaries General of Parliaments (Ed.) (1995). *Constitutional and parliamentary information*. Association of Secretaries General of Parliaments.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University Press.
- Deleanu, I. (2006). *Instituții și proceduri constituționale, în dreptul român și în dreptul comparat*. C.H. Beck Publishing House.
- Helms, L. (2008). Studying parliamentary opposition in old and new democracies: Issues and perspectives. *The Journal of Legislative Studies*, 14(1-2), 6-19.
- House of Commons Information Office. (2010). *Programming of government bills: Factsheet P10*. House of Commons.
- 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.
- Judge, D. (1993). *The parliamentary state*. SAGE Publications.
- King, A. (1976). *Modes of executive-legislative relations: Great Britain*,

- France, and West Germany. *Legislative Studies Quarterly*, 1(1), 11-36.
- Ladley, A. (2006). Prime ministers' parliamentary questions in New Zealand: Patterns of questioning in pre-campaign periods. *Political Science*, 58(1), 55-79.
- Lazardeux, S. (2005). 'Une question écrite, pour quoi faire?' The causes of the production of written questions in the French Assemblée Nationale. *French Politics*, (3), 258-281.
- Lijphart, A. (2012). *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries* (2nd ed.). Yale University Press.
- Locke, J. (1988). *Two treatises of government* (Peter Laslett, Ed.). Cambridge University Press. (Original work published 1689)
- Manin, B., Przeworski, A. & Stokes, S. C. (1999). Elections and representation. In A. Przeworski, S. C. Stokes & B. Manin (Eds.), *Democracy, accountability, and representation* (pp. 29-54). Cambridge University Press.
- Martin, S. (2011). Parliamentary questions, the behavior of legislators, and the function of legislatures: An introduction. *The Journal of Legislative Studies*, 17(3), 259-270.
- Martin, S., & Rozenberg, O. (Eds.) (2012). *The roles and function of parliamentary questions*. Routledge.
- Mihalcea, S. (2012). Parliamentary oversight in Romania, a guarantee of achieving separation of powers in the state. *Lex Et Scientia*, 19(2), 149-165.
- Montesquieu (Charles-Louis de Secondat, Baron de) (1989). *The spirit of the laws* (Cohler, A. M., Miller, B. C., & Stone, H. S. Trans.). Cambridge University Press. (Original work published 1748)

- Müller, C. W., & Strøm, K. (Eds.) (2000). *Coalition government in Western Europe*. Oxford University Press.
- Navarro, J., Vaillant, N., & Wolff, F. (2012). Measuring parliamentary effectiveness in the French National Assembly the contribution of non-parametric frontier methods. *Revue française de science politique*, 62(4), 611-636.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press.
- Rogers, R., & Walters, R. (2015). *How parliament works* (7th ed.). Routledge.
- Rosenthal, A. (1981). *Legislative life: People, process, and performance in the states*. Harpercollins College Div.
- Saalfeld, T. (2000). Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight. *European Journal of Political Research*, 37(3), 353-376.
- Schifres, M. (1974). L'Assemblée nationale inaugure la nouvelle formule des questions d'actualité. *Le monde*, March 12. https://www.lemonde.fr/archives/article/1974/06/14/l-assemblee-nationale-inaugure-la-nouvelle-formule-des-questions-d-actualite_3143353_1819218.html
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Strøm, K. (2000). Delegation and accountability in parliamentary democracies. *European Journal of Political Research*, 37(3), 261-289.
- 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, comparative*

politics (pp. 3-32). Oxford Academic.

Vida, I. (2008). Comentariu asupra articolului 61 din constituția României. In I. Muraru & E. S. Tănăsescu (Eds.), *Constitutia româniei. comentariu pe articole* (pp. 521-534). C. H. Beck.

The Right of Interpellation and the Amendment of the Legislative Yuan Functioning Act: A Comparative Constitutional Perspective

Chun-Hao Chang* Shao-Chi Lu**

This article examines the constitutional role and political function of interpellation, with a focus on Taiwan's recent amendments to the Law Governing the Exercise of the Powers of the Legislative Yuan. Rooted in parliamentary systems, interpellation serves as a key mechanism for legislative oversight and executive accountability—functions that remain vital in semi-presidential regimes. In 2024, Taiwan's legislature prohibited officials from counter-questioning, refusing to answer, or making false statements during interpellations, attaching penalties to such conduct. The Constitutional Court later ruled parts of the amendment unconstitutional, triggering significant debate over institutional balance. Through a comparative analysis of interpellation in parliamentary and semi-presidential systems, this article evaluates the legitimacy and implications of the amendment. It argues that interpellation is not only a constitutional tool but also a political practice central to democratic accountability. Curtailing executive participation in interpellation may impair its performative and communicative functions, while also destabilizing the separation of

* Professor, Department of Political Science, Tunghai University.

** Graduate Student, Department of Political Science, Tunghai University.

powers in a dual-legitimacy system.

Keywords: interpellation, legislature, semi-presidentialism, populist politics, responsible government