

憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決

部分協同部分不同意見書

許志雄大法官 提出

黃昭元大法官 加入

謝銘洋大法官 加入貳部分

尤伯祥大法官 加入貳部分

關於立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1 規定之憲法審查，本號判決宣告，其立法程序尚不因瑕疵而牴觸憲法，個別條文方面則多數規定違憲。本席認為，立法程序實有重大明顯瑕疵，應屬違憲；個別條文規定亦有值得進一步探究之處，爰提出部分協同部分不同意見書。

壹、問題意識及前提認知

本世紀之初，我國首次政黨輪替不久後，本席在一篇有關憲政上立法與行政角色互動之論文前言剴切指出：「我國過去長久處於威權體制，在黨國不分與強人政治的現實下，權力分立根本沒有實現的可能。尤其，五權憲法強調『分工合作』，輕忽權力制衡的關係，因此立憲主義中立法與行政間應有的分際一直未受重視。一般所見，係行政權獨大，主導國政運作，而立法機關淪為『立法局』，只能充作行政部門的橡皮圖章。」¹「迨 1990 年代國會全面改選，民主化工程逐步推動後，情況開始變化。立法機關日漸活躍，試圖擺脫行政權附庸的形象。尤有甚者，2000 年 5 月 20 日我國首度出現政黨輪替，由於朝小野大，不久即形成立法與行政的緊張、對立態勢，乃至爆發嚴重的衝突場面。換言之，民進黨的陳水扁當選總統，主導內閣的組成，但是第 4 屆立法院仍屬國民黨的天下，民進黨在國會的席次不及三分之一，行政院提出

的法案、預算案或重要政策，動輒遭到立法院杯葛、阻撓，導致國政推動困難，政策成敗歸屬不明。其間，除了立法與行政相互角力外，司法部門亦曾因釋憲緣故而捲入糾紛的漩渦。值此關頭，大法官是否扮演中流砥柱的角色，善盡維護憲政的功能，頗值關切¹。」

時隔 22 年，本席於大法官 8 年任期即將屆滿之際，面對本案，不禁感慨萬千，而益覺責任之重大。事實上，2000 年至 2008 年及今年 2 月起，前後發生之兩次國會朝小野大政局中，國會多數藉由立法及預算之審議等方式，掌控國政之企圖昭然若揭，且有愈演愈烈之趨勢。本案所涉法律，從立法過程及實體內容觀之，堪稱最典型之例子。此一現象與國民主權、民主及權力分立等憲政原理不符，背離當代憲法潮流，已對我國憲政運作及發展造成雪崩式之衝擊。我國憲法本就問題重重，豈能承受如此衝擊？是以進行本案憲法審查時，自當格外審慎，務必兼顧憲法原理與潮流、我國憲政體制及現實之政治生態，以善盡「憲法維護者」之使命。

本案審查內容相當龐雜，略可分為立法程序及實體兩大部分。立法程序部分焦點在於立法程序之正當性問題，與國會自律有關；而實體部分主要涉及立法院與其他憲法機關之關係，並攸關人民基本權之保障與限制。以下分別論述之。

貳、立法程序部分之審查

本號判決主文第一項宣告：「中華民國 113 年 6 月 24 日修正公布之立法院職權行使法修正條文及刑法第 141 條之 1

¹ 許志雄著，立法與行政的分際，收於李鴻禧等合著「台灣憲法之縱剖橫切」，元照，2002 年，頁 271。

規定，其立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷。」多數意見基於國民主權及民主原則，強調立法院議決法律案，其立法審議程序應遵循憲法公開透明與討論原則。換言之，立法程序必須恪遵此等民主之要求，始具備正當性。立法程序若違反公開透明與討論原則，即有瑕疵；但基於國會自律原則，唯當瑕疵明顯重大時，憲法法庭方能經由審查認定違憲。多數意見審查結果，認本案所涉立法程序固有瑕疵，但尚未牴觸憲法（理由第 58 段至第 75 段參照）。

誠然，議會係民主之殿堂，而代表原理及審議原理堪稱議會政治之二軸，是「民意之反映」及「依討論而妥協」成為國會運作上必須遵守之誡命。準此，多數意見主張以公開透明與討論原則檢視立法程序之正當性，洵屬正確。又為兼顧權力分立與民主，當代立憲民主國家莫不承認國會自律原則，我國亦不例外（司法院釋字第 342 號解釋參照）。按國會自律原則主要著眼於民主之維護，係指國會行使立法及其他權限時，不受其他機關（司法機關）介入或干預，而有自主行動、決定權者。當劃歸國會自律範圍時，即形成司法權之界限，不受憲法審查。惟國會之運作有時不符民主要求，此際若仍一味固執國會自律，不免造成藉民主破壞民主之惡果。有鑑於此，國會自律應有其界限，所謂「明顯重大瑕疵」說乃應運而生。亦即，憲法審查機關原則上尊重國會自律，唯當國會議事出現瑕疵，且瑕疵既明顯又重大，而違反憲法

時，始例外宣告其違憲無效。司法院釋字第 342 號及第 499 號解釋先後採取明顯重大瑕疵說，本號判決亦然。惟關於明顯重大瑕疵之認定，各號解釋及判決不盡相同，何者為是，有待探討。先就結論而言，本號判決認定本案之立法程序容有瑕疵，但未達明顯重大程度，尚不構成違憲。對此，本席礙難贊同，理由詳如後述。

關於如何認定明顯重大瑕疵，茲就上開三號解釋判決之異同，略予比較。首先，釋字第 342 號解釋表示：「總統依憲法第 72 條規定，因立法院移送而公布之法律，縱有與其議事規範不符之情形，然在形式上既已存在，仍應依中央法規標準法第 13 條之規定，發生效力。法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為抵觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。」復謂：「其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但非議事日程上之討論事項，尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定，亦即並非足以影響各該法律成立之重大瑕疵。至除此之外，其瑕疵是否已達重大程度，則尚有爭議，立法院當時議事情形混亂，導致議事錄迄未確定，各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言。」

依其見解，似立法程序抵觸憲法即有重大瑕疵，而瑕疵必須不待調查，方屬明顯。反之，瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯。依理，會聲請憲法審查者，對瑕疵之存否及程度，必有爭議，

而其是非對錯，議事錄最足以證明。對此，該號解釋顯然欠缺應有之認識，因而忽視議事錄之重要性。惟於議事混亂，導致議事錄未能確定時，當可推知必有「議而未決」、「決而未議」或「未議未決」之情形，應認係違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵（楊建華大法官不同意見書參照）。然該號解釋仍認為「各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言」。本席認為，「明顯重大瑕疵」如此操作，無異於憲法審查之放棄，要不足採。

其次，釋字第 499 號解釋涉及修憲程序而非立法程序之違憲性問題，與釋字第 342 號解釋有別，但仍採取明顯重大瑕疵說。該號解釋表明：「憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。」「修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。」並認定：「國民大會於 88 年 9 月 4 日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則……。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第 133 條規定或本院釋字第 331 號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。」

依釋字第 499 號解釋意旨，所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；而依議事錄及速記錄之記載，顯可發現瑕疵，應構成不待調查即可發現之明顯瑕疵。所謂重大，就議事程序而言，則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。該號解釋強調，修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。又認為，修憲程序若不能讓國民知悉國民大會代表如何行使修憲職權，將無從貫徹國民大會代表對選區選民或所屬政黨所負政治責任。要之，修憲應體現國民主權，循民主原則為之，始符合正當修憲程序之要求，否則即有重大瑕疵。本席認為，對明顯重大瑕疵之詮釋，釋字第 499 號解釋比第 342 號解釋允當，足資參照。

本號判決涉及立法程序之正當性問題，而釋字第 499 號解釋涉及修憲程序之正當性問題，二者有所不同。惟本案系爭之法規範，無論立法院職權行使法修正條文或刑法第 141 條之 1 規定，均攸關憲法機關之關係與運作，尤其立法與行政之角色與互動，並影響人民基本權之保障與限制，甚至足以左右民主實踐之成敗，以及憲政能否落實，自應嚴正以對。本號判決參照釋字第 499 號解釋之意旨，重視立法程序之民主正當性，出發點正確。本號判決仿效釋字第 499 號解釋之作法，從立法院相關院會及議事錄之記載，認定立法程序有明顯瑕疵，值得肯定，但卻以難謂已「完全悖離」憲法公開透明與討論原則之要求為由，認定系爭法規範尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。多數意見偷梁換柱，實際上以「完全悖離憲法公開透明與討論原則」取代明顯重大瑕疵說。就實務

觀之，立法程序完全悖離憲法公開透明與討論原則之情形，幾未可見，此種判斷標準之改變，無異於憲法審查之放棄。本席認為，本案立法程序，即使尚未完全悖離，亦已嚴重侵害公開透明與討論原則（理由第 70 段至第 73 段參照），造成立法民主正當性之崩塌，應屬違憲。

補充言之，本案審查對象之性質，與公職人員選舉罷免法及政黨法等相仿，可謂朝野政黨競爭之基本規範，是其立法理應經過朝野政黨充分之討論妥協，不容有多數暴力之情形發生，否則民主將受難以彌補之傷害。基本上，對其立法民主正當性之要求，程度應高於其他法律。本席擔心，本號判決輕忽立法程序之正當性問題，會衍生嚴重後遺症。日後多數黨如法炮製，國會亂鬥不已，憲政陷入危機，不難想像。大法官多年來為追求自由民主憲政所作之努力與貢獻，可能因此付諸流水。每思及此，不禁浩歎再三。本席深感，大法官固應不受政治干預，卻不能不體察政治。憲法畢竟是「政治之法」，憲法判決結果對政治之影響，大法官不能懵懂無知，而陶醉於自我設限之司法象牙塔。此外，政黨不循正當立法程序立法，導致危害自由民主之憲政秩序者，無異於利用民主反民主，即可能成為違憲政黨，得予解散（憲法增修條文第 5 條第 5 項規定、政黨法第 26 條規定參照）。然將來憲法法庭若依本號判決意旨審查，則違憲政黨之認定恐難以期待。

參、實體部分之審查

五權憲法摻雜各種體制之元素，窒礙難行，乃不爭之事實。惟就行政與立法之關係而言，制憲之初，受德國威瑪憲

法影響，具有二元型內閣制特徵，要難否認。經過 1990 年代起之七階段憲政改革，引進法國第五共和憲法之若干設計後，論者普遍以雙首長制或半總統制稱之。

論者認為，雙首長制之優點包括：一、行政部門與立法部門陷入僵局，亦即總統失去國會多數支持時，總統可以解散國會，彈性化解僵局，而不至於出現總統制下束手無策之情形。二、行政部門兼具安定性與可變性，可維持安定與變化之均衡；亦即，總統由公民直選產生，具民主性，而且採取任期制，保有安定性；行政院院長由總統任免，內閣可配合需要而改組，具可變性。三、總統立於各政黨之上，可發揮仲裁功能。但是，我國憲法上並無總統主動解散國會權之設計，所以第一項優點難以實現。憲法設有總統罷免制度（憲法增修條文第 2 條第 9 項規定參照），使總統之任期蘊含變數，未必能確保安定性。而且，雙首長制之總統兼具「統合者」與「統治者」雙重身分，出現角色上之矛盾。歷任總統任內經常陷於角色之衝突中，足以為證，故上述第三項優點未必存在。抑有進者，如目前所見，當國會朝小野大時，政局可能陷入困頓，導致憲政亂象頻生。追根究底，現行憲政體制設計不良，欠缺宏觀之視野，既未能與憲政原理契合，又與世界潮流脫節，應係癥結所在。

當代，各國由行政權（政府）主導「國家基本政策之形成決定」之情形十分普遍，稱之為「行政國家」現象。原本，基於法治主義，行政機關必須「依法行政」，在統治過程，亦即法律或政策之制定與執行流程中，位居下游，扮演「執行」之角色；如今，「行政國家」現象下，行政權同時在上游之「決策」階段，擔負決定性之功能。政治意象於過去呈現「決策

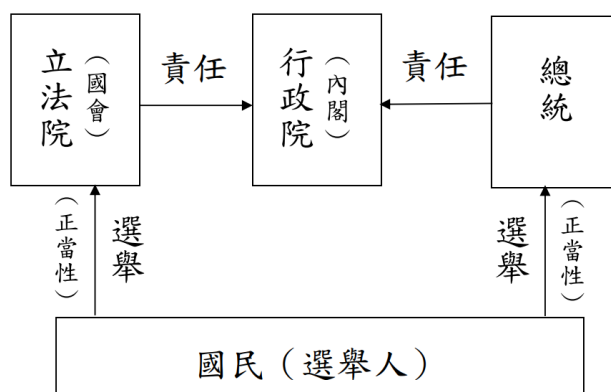
「執行」之垂直關係，前者屬於國會之職掌，後者由行政部門（總統或內閣）負責；如今則轉換成「統治—監控」之水平關係，前者包括決策與執行，統一交付行政部門，而後者由國會擔負其任務。

然而，我國總統未具有主動解散國會權，憲法規定之覆議制度又形同虛設（憲法增修條文第3條第2項第2款規定參照），以致行政欠缺有效制衡國會之機制。政府對於國會議決法律案、預算案、條約案，即使認為窒礙難行，體制上亦無力抗拒，只能照單全收。於一黨完全執政時，上開情形尚無大礙。惟當國會朝小野大時，可能發生在野黨決策，而執政黨執行並負政策成敗責任之荒謬現象。違背憲政原理，莫此為甚。當下，我國正面臨這種憲政危機，若不儘速設法化解，恐將爆發憲政災難。

本席認為，本號判決有關實體部分之論斷，大體上均能兼顧憲法原理與國情，有助於緩解憲政危機、導正憲法機關之關係與互動。惟多數意見對若干條文之見解，似未能維持一貫立場，有殘留危險因子之虞，值得商榷。茲分述如下：

一、立法院職權行使法關於聽取總統國情報告部分

就立法與行政之關係而觀，我國統治機構之構造可圖示如下：



總統與行政院（內閣）掌理行政權，立法院（國會）掌理立法權。總統與立法院（立法委員）分別由選舉產生，正當性分別來自國民，互無依存關係。行政院院長由總統任命，因而取得民主正當性；並因立法院未提出或通過不信任案，即未倒閣，其民主正當性得以維持。又依據憲法增修條文第 3 條第 2 項規定，行政院向立法院負責。立法院可藉由倒閣權之行使等機制，追究內閣之政治責任。總統亦可藉由行政院院長之任免權，追究內閣之政治責任，亦即內閣應向總統負責。惟無論如何，行政權係經由行政院向立法院負責，總統本身不對立法院負責。

立法院職權行使法第 2 章之 1「聽取總統國情報告」之各條規定，除第 15 條之 1 規定，經依合憲性解釋方法，迴避違憲宣告，以及第 15 條之 3 未修正，非審查標的外，其他條文規定殆皆因「逾越立法院憲法職權範圍，抵觸憲法權力分立原則」之理由，受「自本判決宣示之日起，失其效力」之宣告。何以如此？明顯可見，立法者不顧我國憲法上統治機構之構造，企圖將總統納為立法院監督之對象，有以致之。

二、立法院職權行使法第 25 條關於質詢之規定

（一）立法院職權行使法第 25 條第 1 項規定：「質詢之答復，不得超過質詢範圍之外，並不得反質詢。」其所稱反質詢，多數意見認為：「應係指原為被質詢人之行政首長，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之謂。行政首長以問題或疑問句等語句形式答復立法委員之質詢，或提問以釐清質詢人所質詢之問題等情形，基於表

意人就表意方式與語句選擇本有一定自主性，如行政首長之表意並非出自質詢立法委員並要求其答復之意圖者，則即便行政首長言語表達方式有禮儀上之爭議，仍屬對立法委員質詢之答復，均非本項規定所稱反質詢。」（理由第 114 段參照）

多數意見試圖以合憲性解釋方法，迴避該規定之違憲宣告。惟其將反質詢之意義極度限縮，幾至實務上不可能發生之地步，致該規定無實效性可言，形同具文，顯然背離立法意旨。此一作法，已逾越合憲性解釋之界限，應非所許。無寧從立法原意及目的推知，多數意見認為不構成反質詢之例示，看似荒謬，其實正是立法者所欲箝制之「反質詢」。本席認為，立法院職權行使法第 25 條各項乃至刑法第 141 條之 1 規定，出於立法者之自大心態，儼然形成一個立法院（委員）擴權、破壞權力分立之體系。在此一脈絡下，第 1 項違憲，不難理解。

（二）立法院職權行使法第 25 條第 4 項規定：「被質詢人違反第 1 項至第 3 項規定，主席得予制止、命出席，並得要求被質詢人為答復。」其關於被質詢人違反本條第 1 項規定時，主席得予制止之規定部分，多數意見認尚不生抵觸憲法問題（主文第三項（四）參照）。惟第 1 項規定應屬違憲，已如前述，則本部分亦應一併違憲，不待贅言。

三、立法院職權行使法關於人事同意權部分

（一）立法院職權行使法第 29 條之 1 第 2 項規定：「立法院各黨團或未參加黨團之委員，得以書面要求被提名人答復與其資格及適任性有關之問題並提出相關之資料；被提名人

之準備時間，不得少於 10 日。」如文義所示，係容許立法院各黨團與未參加黨團之委員，得直接以書面向被提名人提問，要求其書面答復並提出相關資料之規定。

惟如多數意見所稱，享有人事同意權者，係由全體立法委員組成之立法院，而非立法院黨團或個別立法委員，各黨團或個別委員尚不得各自逕對被提名人提出書面詢問，則照理上開規定應屬違憲。詎知多數意見謂：「其規範意旨應在於授權立法院得經提名機關，向被提名人提出有關其資格與適任性之相關書面問題，性質上屬立法院人事審查程序以外之任意性程序，被提名人並得自行衡酌處理；立法院各黨團或個別立法委員尚不得逕向被提名人提出書面問題，直接要求其答復。於此前提下，本項規定始不生牴觸憲法問題。」（理由第 170 段參照）試圖藉合憲性解釋手法，迴避直接宣告違憲。本席認為，多數意見曲解立法原意，已逾越合憲性解釋之界限，要不足採。

（二）立法院職權行使法第 29 條之 1 第 3 項規定：「被提名人應於提出書面答復及相關資料之同時，提出結文，並應於結文內記載已據實答復，絕無匿、飾、增、減，並已提出相關資料，絕無隱匿資料或提供虛偽資料。但就特定問題之答復及資料之提出，如有行政訴訟法所定得拒絕證言之事由並提出書面釋明者，不在此限。」因本條第 2 項規定應屬違憲，已如前述，則對應之本項規定亦難脫違憲結果，自屬當然。

（三）立法院職權行使法第 30 條之 1 第 1 項規定：「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。」第 2 項前段規定：「被提名人違反第 29 條之 1 第 3 項或前條第 3 項規定，於提出結文或具結後答復不實、隱匿資料或提供虛偽資料者，委員會應不予審查並報告院會。」

按人事同意權屬立法院權限，依立法院職權行使法第 29 條規定，立法院行使人事同意權時，不經討論，交付全院委員會或相關委員會審查，審查後提出院會投票表決。全院委員會或相關委員會並應於院會表決之日 10 日前，擬具審查報告。然被提名人有立法院職權行使法第 30 條之 1 第 1 項或第 2 項前段規定情形時，委員會不予審查並報告院會。委員會既不予審查，院會即無從依立法院職權行使法第 29 條規定，於「審查後」投票表決。結果，立法院之人事同意權遭剝奪，被提名人之權益更嚴重受損。有鑑於此，立法院職權行使法第 30 條之 1 第 1 項及第 2 項前段規定，應屬違憲。多數意見一方面認委員會不予審查，原則上不生違憲問題，另一方面又認委員會不予審查時，院會仍不能消極不行使人事同意權，亦即必須投票表決，否則即有違反憲法忠誠義務之虞（理由第 188 段及第 190 段參照）。其說法無視於立法院職權行使法第 29 條規定之存在，難謂允當。

（四）憲法增修條文第 5 條第 1 項、第 6 條第 2 項、第 7 條第 2 項及憲法第 104 條明定，司法院院長、副院長、大法官、考試院院長、副院長、考試委員、監察院院長、副院長、監察委員與監察院審計長，均由總統提名，經立法院同意任命之。依此，各該人事提名權為專屬總統之權限，而立法院僅有人事同意權，不得事先干預提名之人選。另外，對於若

干獨立機關之人事，法律規定由總統或行政院院長提名，經立法院同意後任命之。其總統或行政院院長之提名權，本質上亦屬行政權，立法院應同樣不得事先干預提名之人選。如提名之人選未獲通過，通常不會再提名同一人選。但因時間之經過，立法院生態改變或另有其他考量，再提名同一人選，仍屬總統或行政院院長人事提名權之範圍，不容立法院置喙。職是之故，立法院職權行使法第 31 條規定：「同意權行使之結果，由立法院咨復總統或函復行政院院長。如被提名人未獲同意，總統或行政院院長應另提他人咨請或函請立法院同意。」其後段規定限制總統及行政院院長之人事提名權，侵害行政權之固有領域，應屬違憲，多數意見竟不予受理，難謂允當。

四、立法院職權行使法關於調查權之行使部分

（一）立法院職權行使法第 46 條之 2 第 3 項規定：「調查委員會成立後，其他依法應獨立行使職權之機關亦本於職權進行處理相關案件時，調查委員會得停止調查。」原則上允許平行調查。如主文第五項（七）所示，多數意見認為平行調查應有所限制，而謂：「第 46 條之 2 第 3 項規定，其適用範圍未排除法院，於此範圍內，逾越立法院調查權之權限範圍，與相關憲法意旨不符。……」

多數意見排除調查委員會平行調查之範圍，僅限於法院部分。惟關於犯罪案件，無論調查委員會之調查或檢察機關之偵查何者啟動在先，調查委員會之平行調查都會影響犯罪之偵查，無寧亦應禁止之。

（二）立法院職權行使法第 47 條第 2 項規定：「調查委員

會或調查專案小組為行使調查權於必要時，得詢問相關人員，命其出席為證言，但應於指定期日 5 日前，通知相關人員於指定地點接受詢問。」主文第五項（九）宣示：「第 47 條第 2 項規定，調查委員會為行使調查權之必要，擬詢問相關政府人員與人民者，應經立法院院會之決議，且人民出席調查程序為證言之義務範圍，亦應由立法院院會以決議明確確定之。於此前提下，本項規定除關於調查專案小組部分外，尚不生牴觸憲法問題。」

多數意見表示，調查委員會經立法院院會之決議，得詢問相關政府人員。惟相關政府人員範圍相當廣泛，行政院院長及行政院各部會首長亦涵蓋在內。行政院院長及行政院各部會首長依憲法規定本有到立法院備詢之義務，若調查委員會亦得指定地點，命其出席接受詢問並為證言，恐不勝其擾。眾所周知，我國質詢之制度及實務，與其他立憲國家大相逕庭。質詢時間冗長，往往淪為立法委員之秀場。一旦加上調查委員會之詢問及出席作證，實不知行政院院長及行政院各部會首長如何因應，還剩多少時間可以處理政務？影響所及，有識之士將視入閣為畏途，最壞情形，未來恐連組閣都成問題。因此，本席對多數意見不表贊同。

五、立法院職權行使法關於聽證會之舉行部分

立法院職權行使法第 59 條之 1 第 1 項規定：「各委員會、調查委員會、調查專案小組為審查院會交付之議案、全院委員會為補選副總統、彈劾總統副總統或審查行使同意權案，得依憲法第 67 條第 2 項之規定舉行聽證會。」顯示立法院職權行使法第 9 章之 1「聽證會之舉行」，係以憲法第 67

條第 2 項之規定為依據。

惟憲法第 67 條第 2 項規定：「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。」釋字第 461 號解釋表示，凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。但既稱邀請，當無拘束力，何來應邀說明之義務？上開解釋實有待商榷。依理，憲法第 67 條第 2 項規定不足以作為聽證會之根據，因此立法院職權行使法第 9 章之 1 應整章違憲。大法官基於對國會之尊重，自我節制，仍就該章有關係文規定逐一審查，並未宣告整章違憲。儘管如此，因立法之基礎自始有誤，諸多條文規定仍難避免違憲之命運。