



法庭之友意見書

案號：113 年度 憲立 字第 1 號

法庭之友聲請人 姓名或名稱：台灣科技法學會
所在地：

電話：
傳真：
電子郵件位址：

憲法法庭收文號
113 年度
憲A 字第1403號

代理人 姓名：林志潔
身分證明文件字號：
稱謂/職業：教授
通訊地址：

電話：
傳真：
電子郵件位址：

本案聲請人 立法委員柯建銘等51人

本案相對人 立法院

1 為憲法審查案件，茲依憲法訴訟法第20條第4項規定，謹依法提呈司
2 法院憲法法庭法庭之友意見書事：

3

4 壹、應揭露事項

5 一、法庭之友聲請人——台灣科技法學會現以教授組成為核心，
6 由劉教授尚志、林教授志潔等擔任常務理事，本意見書由林
7 教授志潔受科技法學會委託研究撰寫而提出，研究助理李宇
8 雙、林汶諭、許惠淇等協助研究。

9 二、本學會相關專業意見或資料之準備或提出，無與當事人、關
10 係人或其代理人有分工或合作關係。

11 三、本學會相關專業意見或資料之準備或提出，無與當事人、關
12 係人或其代理人之金錢報酬或資助及其金額或價值。

13 四、本學會亦無涉及其他提供金錢報酬或資助者之身分及其金額
14 或價值。

15

16 貳、本意見書支持修訂公布之立法院職權行使法相關條文及刑法第 17 141條之1違憲之立場

18

19 主張

20 關於113年6月24日修訂公布之立法院職權行使法相關條文，及刑
21 法第141條之1，其立法程序有明顯重大瑕疵，且法規制定內涵有違權
22 力分立等，高度違憲，將對科技核心研發力、企業營業秘密保護與企
23 業法令遵循有重大影響。

24

25 理由之摘要

26 本意見書聚焦於不當擴大國會調查權、反質詢處罰，以及藐視國
27 會罪等三大議題進行探討。從調查權論，新修訂立法院職權行使法未

1 言明所得調查之對象與調查權發動前提；從反質詢之規範要件難認其
2 所規範之行為樣態；新修訂之刑法第141條之1對於「重要關係事項」
3 及「虛偽陳述」之文義亦未臻明確，有違法明確性。本次國會改革修
4 法之不當亦凸顯在國會擴權下權力分立原則與比例原則之違反，對於
5 人民基本權之侵害甚深。同時剖析該法案對科技產業的影響與危害，
6 將使企業營業秘密外流、減損產業競爭力等。並闡析美國法國會權力
7 之意涵，比較我國政府運作體制與適用之可能。

8

9 理由

10 一、現行通過之國會改革整體缺失

11 (一) 立法程序瑕疵

12 本次三讀通過之立法院職權行使法（下稱系爭條文一）

13 立法程序上有三項重大瑕疵：

- 14 1. 委員會審查階段：系爭議案在逐條審查階段多由主席直
15 接裁示保留，不予有異議之委員發言機會，完全未就議
16 案內容進行實質討論¹。
- 17 2. 黨團協商階段：各黨團代表僅就少數條文進行討論，未
18 有針對條文實質協商之程序即結束會議²。
- 19 3. 二、三讀會階段：未依系爭條文一第9條第2項宣讀黨
20 團、委員連署提出之修正及再修正動議，僅宣讀各黨團
21 提出之再修正動議，致使立法委員無從明確得知審議討
22 論標的，亦未給予機會充分表示意見，嚴重限縮實質討

¹ 立法院公報，第113卷第28期委員會紀錄，頁383-441，2024年6月；新聞切片／修法沒討論就出委員會算什麼國會改革？初審卻未審徒留爭議，Yahoo新聞網站：
<https://tw.news.yahoo.com/%E6%96%B0%E8%81%9E%E5%88%87%E7%89%87-%E4%BF%AE%E6%B3%95%E6%B2%92%E8%A8%8E%E8%AB%96%E5%B0%B1%E5%87%BA%E5%A7%94%E5%93%A1%E6%9C%83%E7%AE%97%E4%BB%80%E9%BA%BC%E5%9C%8B%E6%9C%83%E6%94%B9%E9%9D%A9-%E5%88%9D%E5%AF%A9%E5%8D%BB%E6%9C%AA%E5%AF%A9%E5%BE%92%E7%95%99%E7%88%AD%E8%AD%B0-230046302.html>（報導時間：2024年4月16日；最後點閱時間：2024年7月15日）。

² 立法院公報，第113卷第41期黨團協商紀錄，頁277-357，2024年6月。

1 論程序；院會表決階段，除未清點人數外，更在議場混
2 亂無序的狀況下採不記名方式表決，使人民無法明確知
3 悉各立法委員的投票結果，有礙於事後追究政治責任³。

4 顯見修法程序存有明顯重大之瑕疵，已違背民主精神
5 與公開原則，逾越國會自律界限且與憲政秩序不容，難認
6 已具備法律基本成立要件。

7 (二) 違反法明確性

8 系爭條文一第 25 條第 1、2 項之「反質詢」、「不得隱匿
9 資料」、「藐視國會」以及刑法第 141 條之 1 之「重要關係事
10 項」及「虛偽陳述」等構成要件意義不明，導致人民與司法
11 無所適從，違反法明確性已臻明灼。

12 系爭條文一第 29 條第 3 項規定，立法院審查人事同意權
13 之期間僅定有三十日之下限，未有上限規範，恐將懸宕政府
14 體制運作，違反法明確性。

15 (三) 違反權力分立

16 我國依釋字第 325 號採行五權分立憲政體制，然本次國
17 會改革在尚未有完善配套措施制衡的情況下，大幅擴大立法
18 院職權，致我國憲政秩序動盪及造成社會間對立。

19 其次釋字第 613 號理由書強調我國政府體制為「半總統
20 制」，以內閣制為骨架，由行政院院長主導行政實權⁴。總統
21 係自民意基礎取得正當性，僅須向人民而非立法院負責，無
22 庸接受立法委員質詢，行政院院長及各部會首長則有備詢義
23 務⁵。系爭條文一第 15 條之 4 第 2、3 項混淆總統與行政院長
24 間的權責分工，致總統需被迫投入大量時間、精力回應質詢

³ 立法院公報，第113卷第44期院會紀錄，頁176-286，2024年6月；立法院公報，第113卷第47期院會紀錄，頁81-162，2024年6月；台灣立法院混亂一日，部分爭議國會改革法案二讀通過，端傳媒網站：<https://theinitium.com/article/20240518-whatnews-taiwan-legislative-yuan-congressional-reform-bill-controversy>（最後點閱時間：2024年7月15日）。

⁴ 吳庚、陳淳文，憲法理論與政府體制，頁457-464（2019）。

⁵ 蔡宗珍，中央政府體制改革的選擇（法理篇），行政院研考會委託研究報告，頁11（2006）。

1 和解釋施政細節，將喪失其主要宏觀、前瞻性的職責機能。

2 再者，系爭條文一第 25 條第 2 項規定立法院會議主席可
3 單獨且片面決定是否允許行政人員在備詢過程中行使行政特
4 權，使立法監督過程可能受到政治勢力干預，將備詢機制轉
5 變為政治操作工具，從而破壞維護政府備詢透明之初衷。

6 (四) 違反比例原則

7 系爭條文一第 25 條第 2 項、第 30 條之 1 第 2 項恐授權立
8 法院可要求被質詢人提供涉及隱私或敏感資訊，且若資料涵
9 括高度競爭資本、技術密集或景氣波動性高的產業時，資料
10 遭公開後影響程度將無法估計，此立法手段與目的不合比例。

11 再者，系爭條文一第 25 條第 5、6 項與釋字第 585 號許玉
12 秀大法官之一部協同一部不同意見書意旨有違，立法調查的
13 對象為政府機關而非一般人民，無論人民配合與否均應予以
14 尊重⁶。惟系爭條文一規定在備詢過程中，被備詢者未有合理
15 反駁或拒絕的機會，在個別立法委員無集體合議之情況下也
16 能強制要求資料提供，可能導致無理的懲罰。

17 在質詢規定上，由於受質詢者並不限於行政官員，但私
18 人受質詢之範圍與發動門檻欠缺法明確性，是否得為國會行
19 使憲法權力而限制憲法保障人民之行動自由與不表意自由權
20 的必要手段仍有疑問，難謂合比例原則。

21 釋字第 585 號亦寫明如各項調查程序有限制人民權利，
22 須符合憲法比例原則等多項要求，故前開多項具爭議性的條
23 文應儘速予以修正。

24 (五) 侵害人民基本權

25 系爭條文一第 25 條第 5 項使人民無事前拒絕配合之機會，
26 已違反事前正當法律程序，倘若事後證明無必要提供該資料，

⁶ 司法院釋字第 585 號解釋許大法官玉秀提出之一部協同一部不同意見書，頁 3-5。

1 已對人民基本權造成侵害亦無救濟程序，違反憲法保障之訴
2 訟權。系爭條文一第 29 條之 1 規範被提名人需向立法院提供
3 多項資料的義務，若牽涉個人特種敏感資訊，將嚴重侵害人
4 民之基本權，條文內容顯未尊重人性尊嚴與人格自由發展，
5 侵害人民基本權利已見灼然。

6 7 二、通過條文之藐視國會立法對基本權有所侵害

8 (一) 系爭反質詢規範違憲疑慮

9 1. 系爭條文一第 25 條第 1 項所稱之「反質詢」以及同條第 2 10 項所稱之經院會主席同意得拒為答覆之「應秘密之事項」， 11 違反法明確性原則

12 自釋字第 603、636、803 號等以來，我國已確立憲法
13 法明確性原則根基。惟系爭條文一「反質詢」、經院會主席
14 同意得拒為答覆之「應秘密之事項」等字句，受質詢者能
15 否事前預見其字義，本意見書認容有疑義，以下分論說明。

16 系爭條文一第 25 條第 1 項未實質定義「反質詢」規範
17 意旨，本意見書認僅能從立法院代表於法規憲法審查暨
18 暫時處分補充答辯書之陳稱「行政院院長及各部會首長對
19 立法委員所提出之質詢不予答復，反逕對質詢委員提出質
20 疑、責難、或提出與質詢內容無關之問題」略觀其規範核
21 心⁷。由此可佐現行法確有構成要件不明確之疑慮。惟「質
22 疑、責難或提出與質詢內容無關之問題」，是否足以構建
23 「反質詢」之定義？倘前揭要件在認定上產生疑義，應由
24 何人認定？若由院會主席認定，恐造成權力過度集中，難
25 免使備詢機制淪為政治操作手段，破壞備詢原先以期建立
26 廉能政府之初衷，立法院亦有球員兼裁判之嫌。

⁷ 立法院 113 年度憲立字第 1 號、113 年度憲國字第 2 號、113 年度憲國字第 3 號，法規憲法審查暨暫時處分補充答辯書，頁 4。

1 衡諸過往行政官員於立法院質詢時遭立法委員中斷之
2 情事屢見不鮮，倘有立法委員試圖以言詞尋釁激怒行政官
3 員以博得媒體曝光，受質詢人受刺激而以不善語氣回話亦
4 可預知，然在系爭條文一規定下，受質詢人是否因而該當
5 反質詢或藐視國會？又當立法委員贈送物品給受質詢者以
6 物喻人時，若其拒不收禮，是否也落入藐視國會之射程範
7 圍？種種行為都可能使行政官員輕易構成藐視國會，則行
8 政立法將生不對等的制衡⁸。

9 按憲法第 67 條第 2 項言明邀請備詢對象包含「社會上
10 有關係之人員」，從而使本條項之適用對象擴及至官員以外
11 的人民與公司法人。又系爭條文一第 25 條第 2 項規定經院
12 會主席同意得拒為答覆之「應秘密之事項」，其範圍並不具
13 體，除國防與外交秘密外，刑事偵查程序資訊、租稅秘密
14 以及個人資料保護法所保護之資訊，皆屬於應秘密之事項⁹。
15 故若一般民眾對於可能得拒為答覆之私人秘密提出質疑或
16 申訴，是否會落入反質詢之規制範圍內，判斷上恐有模糊
17 之處。對產業界而言，未來董事會會議紀錄、營業秘密與
18 關鍵技術等恐須於質詢階段揭露，考量產業鏈的連動性，
19 即便是企業的供應商或客戶受邀備詢或聽證，亦可能洩露
20 自身公司機密¹⁰。此將導致我國投資環境的不穩定，進一
21 步影響外國企業的投資意願¹¹。

22 綜觀前揭釋例，系爭規定之「反質詢」以及「其他藐
23 視國會之行為」難為受系爭規定所規範者預見，遑論理解，

⁸ 黃世杰律師發言，立法院公報委員會紀錄，第113卷第26期，頁7-8，2024年4月。

⁹ 蕭文生，「立法委員之質詢權與行政院之答復義務」，月旦法學雜誌，第244期，頁28（2015）。

¹⁰ 林志潔教授發言，立法院公報委員會紀錄，第113卷第26期，頁6-7，2024年4月。

¹¹ 國會擴權明拚三讀...藐視國會罪連外資圈都喊怕：本土企業都不擔心？39法學者籲「國會五法退回討論」，今周刊網站：

<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202405270024/>（報導日期：2024年5月27日；最後點閱時間：2024年7月30日）。

1 已對一般民眾與私人企業影響甚深，違反法明確性已臻明
2 灼。

3 2. 系爭條文一第 25 條第 5 項已違反憲法保障之人民基本權

4 系爭條文一第 25 條第 5 項要求人民須配合提供質詢所
5 要求之文件或資料，且若拒絕提供將處以罰鍰，實已侵害
6 人民不表意自由與財產權。且人民所提供之資料如經事後
7 證明與憲法所賦予之立法院職權行使無關，此等資訊既已
8 公開，對人民財產權與隱私權之損害不可逆，縱事後救濟
9 亦於事無補，對人民之基本權危害甚深。

10 (二) 我國調查權規範之違憲疑慮

11 我國自釋字第 585 號即明示立法院有憲法未明文規定之
12 調查權，此乃為協助國會所保有之立法權、預算審議權以及
13 對行政之監督管控權等職權行使之輔助性權限¹²。在立法院
14 作為國家最高立法機關行使其固有職權（包含監督行政施政、
15 相關議案及國家重要事項之審議、人事同意權等）時，得於
16 必要範圍內發動調查權以輔助之，其調查之結果不必然拘束
17 其他機關¹³。

18 儘管釋字第 585 號並未對國會調查權之發動時機以及和
19 其他國家機關之界限做進一步詳細解釋，但一般而言，國會
20 雖可廣泛對國政有關之事項進行調查，不過該調查權之性質
21 在調查目的、對象上等，亦應有一定之界限。調查目的必須
22 和立法、預算審議、行政監督、國會自律等，為有效行使國
23 會所保有的權限事項相關。調查之對象和方法，從權力分立
24 和人權尊重之原理，亦應有一定之制約¹⁴。本次修法將調查
25 權明文定於系爭條文一第 45 條，並於同條第 2 項新增調查委

¹² 李仁森，「國會調查權之行使方法與界限」，月旦法學雜誌，第250期，頁96（2016）。

¹³ 李寧修，「論國會調查權之革新與展望」，政大法學評論，第154期，頁89-90（2018）。

¹⁴ 李仁森，前揭註12，頁96。

1 員會或調查專案小組「得要求有關機關就特定議案涉及事項
2 提供參考資料，並得舉行聽證，要求有關人員出席提供證言
3 及資料、物件」，將原條文「於必要時，得經院會之決議」之
4 比例原則認定等文字刪除。然從文義上並無法辨明其發動之
5 具體要件與門檻，亦無從以「就特定議案涉及事項提供參考
6 資料」確知國會調取參考資料與物件的「明確範圍」，此非但
7 與釋字第 585 號「惟其程序，如調查權之發動及行使調查權
8 之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程
9 序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範」有違，從對
10 人民發動調查權的角度而論，釋字第 585 號雖肯認調查權之
11 強制手段包含政府人員以外之「人民」，調查方式也包含「陳
12 述證言或表示意見」，對人民為詢問應不得以「命令」方式
13 「傳訊作證」，而應以「請求」協助方式為之，但此種出席作
14 證應屬國民義務，對於違反者應可在科處罰鍰的範圍內，給
15 予合理手段¹⁵。至於作為鑑定證人之專家、學者的諮詢，學
16 者李惠宗認為，如果係屬通常的專業知識，如醫學、建築或
17 會計，因其具有替代可能性，各該專業人士應無作證義務¹⁶。
18 然新法未善盡說明對於不具公職身分者或相關人等出席或提
19 供調查資料等發動調查的門檻，以及其何以具備配合國會調
20 查之義務，明確性自有疑義。另需注意的是，系爭條文一第
21 47 條將私部門分為「調查客體」與「證人身分（協助調查）」，
22 兩者定性差異是否應予以辨明，立法者宜再審酌¹⁷。

23 整體而言，國會調查權仍須符合憲法意旨所保障之界線：
24 其內在限制必須與立法院本身憲法職權具有重大關連性；而
25 外在限制不得侵害其他憲法機關行使職權之獨立性，且就調

¹⁵ 林志潔教授發言，立法院公報，第113卷第24期委員會紀錄，頁224，2024年4月。

¹⁶ 李惠宗，「立法院行使調查權應有的法制設計：從釋字第五八五號解釋出發」，台灣法學雜誌，第78期，頁101-102（2006）。

¹⁷ 林志潔教授發言，立法院公報委員會紀錄，第113卷第25期，頁224，2024年4月。

1 查目的、事項與範圍，皆須有明確法條依據。在憲法權力分
2 立的架構下，立法院在要求行政機關移交卷證、提供資訊或
3 調查牽涉行政機關受憲法保障可獨立行使之職權時，例如國
4 防、外交、司法有涉及國家機密者、總統締結條約權（憲法
5 第 38 條）與總統決定國家安全大政方針（憲法增修條文第 2
6 條第 4 項）等事項，原則應有立法院不得調查或干涉的核心
7 領域，若容任立法院恣意行使調查權，欠缺法明文合理判斷
8 之範圍與限制，恐引發國家安全等敏感資料外洩之疑慮。

9 另觀系爭條文一第 47 條之規範客體包含一般人民與私部
10 門，而私部門的團體與私法人範圍極廣，舉凡基金會、學校、
11 醫院、社團、協會、宮廟和企業皆為本條所規範¹⁸。然無偵
12 查權的立法院，何以要求沒有犯罪嫌疑之前揭私法人提出帳
13 冊、文書、財務資訊文件及相關檔案資料，並要求私人與企
14 業應出席立法院並如實答覆¹⁹？何況條文對於陳述不實與否
15 應如何判斷亦付之闕如。而行政官員除了行政機關有不受調
16 查所限的行政特權和保密情況，本就有誠實回覆質詢的責任
17 ²⁰。然由立法者去判斷民間人士或公職人員是否未據實答覆，
18 甚至判斷公職人員是否負擔藐視國會的刑責，恐有僭越司法
19 權之疑慮²¹。

20 釋字第 585 號解釋中，許玉秀大法官提出之一部協同一
21 部不同意見書（附件 3）認為，立法調查對象為政府機關，蓋
22 政府機關本身是隱藏弊端、需要被揭發的對象，故立法院調
23 查權行使的目的即是對政府機關行使強制權，對於不配合者

¹⁸ 林志潔教授發言，前揭註 17，頁 309-310。

¹⁹ 自由廣場》反對憲法盲與人權盲的國會改革法草案，自由評論網網站：

<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1636204>（報導時間：2024 年 3 月 18 日；最後點閱時間：2024 年 7 月 31 日）。

²⁰ 自由廣場》提案「藐視國會罪」的荒謬與不當，自由評論網網站：

<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1635005>（報導時間：2024 年 3 月 11 日；最後點閱時間：2024 年 7 月 31 日）。

²¹ 陳又新律師發言，立法院公報委員會紀錄，第 113 卷第 25 期，頁 313，2024 年 4 月；同前註 20。

1 當然應該有制裁權。惟此並不適用於非立法調查對象之一般
2 人民，人民若不協助，立法院應予以尊重²²。儘管外國法制
3 似乎都未否定立法調查權包含行政制裁，但外國法制並不能
4 成為本國法限制人民基本權之理由²³。本意見書肯認立法院
5 所調查者乃針對公部門而非一般人民，其既非司法機關，亦
6 非行政監理機關，調查權之重點應在輔助立法職權的行使，
7 惟在調查目的、事項與範圍上應限於「行政與公務相關」且
8 於法有據的必要範圍內，對於不配合協助調查的私人，固然
9 可以給予強制力，但應不得施以比刑事程序強度更高之手段。

10 針對程序保障，儘管系爭條文一已於第 50 條之 1 新增調
11 查詢問「不得已強暴脅迫或以其他易導致心理強制的狀態」
12 之方式，且拒絕證言準用行政訴訟法相關規定；同法第 50 條
13 之 2 規定「經主席同意，於必要時得協同律師或相關專業人
14 員到場協助」等受調查者之程序性保障。惟疑義在於，犯罪
15 嫌疑人於刑事程序中尚有保持緘默與不自證己罪之權利，而
16 系爭條文一對於以證人身分出席國會調查之一般民眾未見有
17 相關保障²⁴。而受調查人（協助調查人）尋求律師協助尚須
18 經主席同意之規定，其嚴苛程度更甚於刑事訴訟程序。

19 綜上所述，本意見書認為系爭條文一之前揭缺失確已違
20 反釋字第 585 號所樹立的國會調查權範圍，更恐有擴及一般
21 民眾、企業，引發企業或私人的隱私或營業祕密外洩之疑慮，
22 對其憲法所保障之財產權、祕密通訊自由與工作權等危害甚
23 深，亦衝擊我國科技產業核心研發競爭力，甚至影響國家安
24 全²⁵。理應當有相關保護之配套措施²⁶。目前已有多件調查案

²² 前揭註6，頁3。

²³ 同前註，頁5。

²⁴ 林志潔教授發言，前揭註17，頁309，2024年4月；陳又新律師發言，前揭註21，頁314-315。

²⁵ 劉尚志理事長發言，立法院公報委員會紀錄，第113卷第26期，頁10，2024年4月。

²⁶ 謝孟羽律師發言，立法院公報委員會紀錄，第113卷第25期，頁312，2024年4月。

1 (如進口雞蛋案、國發基金案、鏡電視案與光電弊案等)於
2 立法院如火如荼的進行，惟須重申，本意見書並非反對國會
3 邀請私人企業協助立法院進行調查(如2018年爆發SOGO案
4 涉及多名立法委員於審查公司法索賄，自有邀請有關企業釐
5 清案情作為未來貪污治罪條例之修正建議)，而是主張系爭條
6 文一於調查權立法上應具體劃分得調查與不得調查事項，以
7 合於法明確性與法安定性之要求。

8 (三) 我國國會改革其他缺失——利益衝突之避免與迴避機制規 9 範付之闕如

10 為確保國會運作之公平與廉潔、人民對政府之信賴，並
11 避免國會中相關人員濫用權力圖利自己或他人，以致影響職
12 務運作之公正性，「利益衝突與迴避機制」乃國會改革之重要
13 課題²⁷。關於我國調查委員會成員之利益衝突與迴避規範於
14 系爭條文一第53條之3，準用立法委員行為法與公職人員利
15 益衝突迴避法之規定，僅規範調查委員會之成員、專業人員、
16 工作人員、保管人員、幕僚人員或其他相關人員。在立法委
17 員於行使職權所牽涉或辦理之事務(舉凡質詢權、人事同意
18 權，以及系爭條文一所明定之職權，皆受此兩部法律規範)，
19 因其作為獲取前述兩部法律所規定之利益者，應行迴避。所
20 謂利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，
21 直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。然而此兩部法律
22 所明定的迴避事由，限縮利益範圍，僅限於「財產上利益²⁸」
23 及「有利關係人的人士措施²⁹」。

24 修正後的系爭條文一既擴張立法委員原有職權，現行法

²⁷ 莊乃慧、袁鶴齡，「我國公職人員利益衝突迴避法對地方廉能治理影響之研究」，文官制度季刊，第10卷第1期，頁60-61(2018)。

²⁸ 立法委員行為法第19條：本章所稱之利益，係指立法委員行使職權不當增加其本人或其關係人金錢、物品或其他財產上之價值。

²⁹ 公職人員利益衝突迴避法第5條：本法所稱利益衝突，指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。

1 僅準用前揭規範並不足夠。本意見書認「利益迴避規範」應
2 參酌行政程序法第 32 條的規定，然此為目前系爭條文一所欠缺，
3 修法擴權卻未如行政程序法般定有立法委員的迴避規則
4 實不妥適。況系爭條文一第 53 條之 3 僅規範院會成立的調查
5 委員會，而不拘束委員會成立之調查專案小組。此外現行規
6 範過於限縮利益迴避之情狀，無法應對立法委員單純損害對
7 手利益之問題（如立法委員因與受調查者過往有嫌隙而導致
8 調查不公）。學者陳鈺雄表示，很多國家都有強而有力的國會
9 自律機制，如透過立委財產申報來避免行使調查時出現的利益
10 衝突，惟本次國會改革並未有相關自律性規範的提出³⁰。

11 綜上，本次國會改革大幅度擴張國會權限，卻未賦予調
12 查者足夠之利益衝突事前申報與揭露義務，恐難以維持立法
13 職權行使之客觀性及公正性，將破壞人民對政府的信賴。

14 (四) 通過之刑法第 141 條之 1 藐視國會罪有違憲疑義

15 針對新增訂之刑法第 141 條之 1（下稱系爭條文二）藐視
16 國會罪，本意見書立於法律專業與科技產業之角度評析本罪
17 立法上之違憲疑義，以及對社會與產業所生之不良影響，分
18 述如下：

19 1. 構成要件模糊，違反法明確性

20 依釋字第 432 號揭糶之法律明確性判斷準則，法律
21 規定須符合意義非難以理解、為受規範者所得預見及可
22 經由司法審查加以確認等三要件，始不違反法律明確性
23 原則。又法律明確的審查基準應與所涉基本權相關，基
24 本權越重大，對法律明確性的要求理應更為嚴格，如對
25 於人身自由之限制，基於人自自由乃最基本的人權，且

³⁰ 國會改革爭議全解析，學界、公民團體怎麼看？，臺灣事實查核中心網站：<https://tfc-taiwan.org.tw/articles/10662>（報導時間：2024年5月30日；最後點閱時間：2024年7月31日）。

1 為其他基本權保障之前提，而應嚴格審查³¹。再者，對
2 於限制表現自由之法律，為避免寒蟬效應，亦應具備高
3 度明確性³²。

4 系爭條文二中所謂「重要關係事項」及「虛偽陳述」
5 均屬不確定法律概念，此規定是否具有可預測性、得否
6 在具體個案妥善明確適用？不無疑義。查系爭條文二係規
7 範公務員於立法院聽證或受質詢之言行，並定有有期徒刑、
8 拘役與罰金之刑罰，涉及人身自由、財產權及表意
9 自由等基本權，本於前述法明確性之審查基準，應從嚴
10 審查為當³³。

11 本意見書認為觀諸我國刑法法典，系爭條文二之構
12 成要件應係參考刑法第 168 條偽證罪。惟比較二者，偽
13 證罪係以「就案情有重要關係之事項」為構成要件，反
14 觀藐視國會罪責則無「就案情相關」之範圍限制，僅提
15 到「於立法院聽證或受質詢時」，而將藐視國會罪之適用
16 範圍與「聽證與質詢」之範圍掛勾。惟參酌我國質詢之
17 實際運作狀況，公務員往往面對立法委員漫無邊際之提
18 問，導致系爭條文二涵蓋範圍隨立法委員質詢內容延伸
19 擴大，實有適用範圍過廣之嫌³⁴。學說上亦有採相同見
20 解者，認為質詢內容包山包海，與偽證罪係法院僅針對
21 個案之情形有別，致難以判斷是否屬重要關係事項³⁵。
22 以科技產業為例，當公務員因公務獲知企業內部之智慧

³¹ 司法院釋字第690號解釋許大法官宗力提出之不同意見書，頁1。

³² 司法院釋字第767號解釋許大法官志雄提出之協同意見書，頁7。

³³ 自由廣場》藐視國會罪違憲！，自由評論網網站：<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1648643>
(報導時間：2024年5月30日；最後點閱時間：2024年7月18日)。

³⁴ 黃世杰律師發言，前揭註8，頁7-8。

³⁵ 藐視國會罪指涉之「虛偽陳述」是否符合法律明確性原則？，民報網站：

https://www.peoplenews.tw/articles/8d5fed1752?fbclid=IwZXh0bgNhZW0CMTAAR0hpwYS-U9Rmcsf2fdG2CRafgcVzETY1c1SG2XIVAdX6IYmLgoEAG-pJCs_aem_Qgt1mCfpJVog-pqbKTPngA
(報導日期：2024年6月24日；最後點閱時間：2024年7月17日)。

1 財產成果或營業秘密時，該等資訊是否即屬於重要關係
2 事項，不無疑問³⁶。系爭條文二未將重要關係事項設有
3 範圍限制或為更細緻之描繪，導致系爭條文二對於一般
4 人民而言，無從理解「重要關係事項」之意涵，亦無法
5 預見適用範圍。

6 再者，系爭條文二所稱「虛偽陳述」之認定標準亦
7 存有諸多疑義。蓋公務員於立法院聽證或受質詢時，所
8 為陳述未必其親身經歷，亦非均屬事實問題，更多係政
9 策規劃與執行層面之敘述。舉例而言，若公務員原先在
10 質詢中所宣布之政策後來變更，該情形是否即構成虛偽
11 陳述？又若公務員於涉及非個人公務之質詢中作出不實
12 陳述，是否亦會受系爭條文二處罰？依目前法規文義，
13 實難提供一個明確的判斷標準³⁷。有學者主張，虛偽陳
14 述之判斷應以對照客觀事實為基準。在偽證罪中，透過
15 比較司法審判中當事人之前後陳述與客觀事實，來判定
16 陳述是否虛偽。然而就藐視國會罪而言，虛偽陳述與否
17 之判定多仰賴其他行政機關所提供之資料。此種情況下，
18 若立法委員認定公務員有隱瞞或造假之嫌，並據此採用
19 其他機關之證據，則最終決定是否移送檢察官之關鍵，
20 恐非在於是否虛偽陳述，而乃政治鬥爭的考量³⁸。再者，
21 針對科技領域相關之質詢或聽證，一般公務員或因缺乏
22 專業背景知識而無法確保其陳述全然正確。在此情形下，
23 若僅因其陳述與客觀事實不符而予以刑罰，實有過苛之
24 嫌。並且為驗證公務員之陳述真偽，或需其他企業提供

³⁶ 林志潔教授發言，前揭註10，頁6。

³⁷ 台灣的「藐視國會罪」為何起爭議？借鏡德國經驗：手段越強勁，把關越嚴格，換日線網站：<https://crossing.cw.com.tw/article/18915>（報導日期：2024年5月24日；最後點閱時間：2024年7月18日）。

³⁸ 前揭註35。

1 相關資訊以資佐證，此舉恐再次侵害企業隱私與財產權。

2 綜上所述，系爭條文二所謂「重要關係事項」及
3 「虛偽陳述」之文義難以為人民所理解，甚至是否移送
4 檢察官之決定恐受政治勢力操控，致使人民無法預見何
5 種情況下將受處罰，恐形成寒蟬效應³⁹。顯然違反法明
6 確性原則，而有違憲之虞。

7 2. 打擊範圍過廣，侵害人民表意自由與隱私權，違反比例 8 原則

9 依 113 年憲判字第 5 號侮辱公務員罪及侮辱職務罪案
10 之判決意旨，當法規範係以刑事制裁手段處罰人民之特
11 定言論，其所致寒蟬效應遠大於民事責任或行政處罰。
12 是就該法規範是否抵觸憲法保障之言論自由，應從嚴審
13 查。該法規立法目的應必須係追求特別重要之公共利益，
14 且所採之手段（包括系爭規定之構成要件及刑罰效果）
15 須為達成其立法目的所不可或缺、無其他替代方法之最
16 小限制手段，始為合憲（附件 4）。

17 本件中，系爭條文二同樣係以刑罰制裁立院聽證或
18 受質詢時之虛偽陳述行為，依前開憲法法庭判決意旨，
19 應嚴格審查其合憲與否。惟藐視國會罪之立法目的與保
20 護法益並不明確。參考修正草案的立法理由，其目的或
21 在於維護國會詢答品質、強化國會監督，並保障立法委
22 員質詢權之行使。另自體系解釋角度觀之，本條屬於第
23 五章之一藐視國會罪，而置於第五章妨害公務罪及第六
24 章妨害投票罪之間，或可認為本條之目的係為確保立法
25 院體制運作順暢。由上可知，系爭條文二保護之法益並
26 不明確，難謂符合特別重要之公共利益⁴⁰。其次，系爭

³⁹ 陳利益、張宏林，「只擴權不自律—當前國會改革的盲點」，當代法律，第 29 期，頁 63（2024）。

⁴⁰ 借鏡英美經驗解析「藐視國會」與「調查權」爭議，轉角國際網站：

1 條文二之構成要件模糊，未限定虛偽陳述與侵害保護法
2 益間之合理關聯性，導致適用範圍過廣，且法律效果係
3 處以刑罰，可能造成個案處罰顯然過苛，致有嚴重侵害
4 人民財產權、人身自由及隱私權之不當後果，顯與比例
5 原則有違。

6 3. 系爭條文二之適用恐受政治操弄，致濫訴風險

7 承前所述，系爭條文二有構成要件不明確、適用範
8 圍過廣、是否移送檢察官之決定恐受政治勢力操控等問
9 題，不僅有干擾政府運作之疑慮，亦恐導致將來衍生出
10 許多帶有政治色彩的濫訴案件。

11 我國司法人員目前已因大量詐騙案件疲於奔命，倘
12 本法得以施行，因本條構成要件寬鬆且易受政治操弄，
13 後每逢選舉時，恐有大量涉及藐視國會罪之政治濫訴案
14 件，導致司法癱瘓、排擠其他案件之司法量能，且使承
15 辦檢察官與承審法官承受高度政治和輿論壓力⁴¹。是以
16 自司法運作與我國政治現實面觀之，系爭條文二之存在
17 將不當干擾政府於行政及司法上之運行，而有重新審視
18 之必要。

19 三、通過之調查權行使範圍與手段對科技產業之影響

20 細繹系爭條文一，未來立法院可對人民或企業行使調查權
21 之主要規範於第 47 條第 1 項資料調閱權、與第 59 條之 3 要求非
22 公務人員等相關人士到場出席聽證會並負說明義務等。前者之
23 法律效果定於第 48 條第 2 項；後者則會因係屬無正當理由或拒
24 絕表達意見，與虛偽陳述等不同行為態樣而分別適用第 59 條之
25

https://global.udn.com/global_vision/story/8663/7986440 (報導時間：2024年5月24日；最後點閱時間：2024年7月19日)。

⁴¹ 藐視國會罪怎認定？綠委憂加重檢方負擔 法部次長：立院決定好再移送偵辦，風傳媒網站：
<https://reurl.cc/8XIMYb> (報導時間：2024年5月27日；最後點閱時間：2024年7月30日)。

1 5 第 2 項或第 6 項，違反上述者皆處以罰鍰。是以現行法中民間
2 人士或私營企業均屬國會調查與聽證權之對象，若拒不配合或
3 提供不完整資訊，將面臨行政法律責任，而影響與挑戰企業的
4 運營和管理。

5 我國憲法規定政府職權行使應採五權分立，而對人民負責，
6 最高機關彼此間相互制衡，針對政府事項的監督，現已有監察
7 院可對公務人員違法失職之情事進行事後監察，司法機關亦可
8 對不法行為偵查與定罪科刑，對行政部門的監管已綦詳，本次
9 立法院調查權之改革，與上述兩部門功能差異性何在？正當性
10 基礎為何？國會現並未與其他憲政機構做權力的調整與平衡，
11 三權運作下將相互衝突，人民基本權有過度侵害之虞。此等立
12 法基礎說明未臻明確，系爭條文一的立法已導致我國權力分立
13 產生重大破綻，有違憲之虞。

14 況政府機關乃國家政權行使之主體，惟國家主權在民，政
15 府應向人民負責，保護捍衛人民基本權利與需求，此乃民主國
16 家之根基。系爭條文一卻使民間和企業隨時身陷未有違法嫌疑
17 卻需提供資料和出席聽證之義務，對其穩定性有不安之狀態，
18 不僅需不斷面對國家不同機關的追查，更有甚者，易使企業機
19 密遭洩露，同時造成企業營運和獲利上的困難。系爭條文一亦
20 充滿屬不確定法律概念之構成要件，使人民無法了解法規，在
21 遵守時需進行價值判斷或利益衡量，然現行法之解釋乃立法院
22 以其一言堂為定義標準，易使企業之遵循徒勞無益。理應為民
23 服務與建構完善政府體制之立法機關竟未盡己職權份內之事，
24 反而徒增人民負擔困擾，此職權功能的相歧，系爭條文一之立
25 法洵屬無據。

26 系爭條文一可能對民間企業與科技產業造成的負面傷害有
27 下：

1 (一) 影響企業參與政府公共工程或事物採購之意願

2 企業與公部門間最為常見之合作乃公司承接政府標案一
3 事，此亦為較易發生弊案而需時常進行調查之關係，是公司
4 在發生缺失或不正當案件時，必須依系爭條文一提供相關資
5 料以供立法院調查，惟此可能揭露公司成本結構與得標價格
6 等機密資訊，苟因承接政府案件而使內部行規外傳，將抑制
7 廠商參與政府公共工程或事務採購的意願。此外企業亦會顧
8 慮有可能面臨的調查與承擔法律責任之風險，擔憂其在承包
9 案件中是否將受不公正對待，是否會阻礙未來與不同政府或
10 企業的合作，遭調查後是否會影響公司聲譽等。且系爭條文
11 一課以企業法遵規範和法律負擔，往後有意投標之公司皆需
12 設有妥善的部門規劃和人力安排以應調查需求，增加合規成
13 本。公司參與政府標案之獲利往往不如與民營企業簽訂之契
14 約，若承標還需花費大量心力兢兢業業地避免受調查、謹慎
15 地審酌參與政府項目，對政府施政或公共工程的建設生無比
16 影響。

17 (二) 影響企業營業秘密之保護、傷害公平競爭、或導致企業或 18 人民陷入違約情境

19 系爭條文一在企業中最引人關切的莫過於商業敏感資訊
20 揭露之可能。營業秘密乃公司核心價值，涵蓋關鍵的研發成
21 果、技術創新、商業策略與客戶資料等，不僅是企業競爭力的
22 重要資產，也是保障市場領先地位的關鍵⁴²。因而保護營
23 業秘密對企業持續創新和永續發展至關重要，若洩露可能對
24 公司長期發展和市場聲譽造成嚴重損害。我國科技產業設立
25 台灣營業秘密保護促進協會益徵科技產業對此的重視程度，

⁴² 營業秘密保護實務教戰手冊3.0，經濟部智慧財產局網站：
file:///Users/krystalhsu/Downloads/111%E5%B9%B4%E7%87%9F%E6%A5%AD%E7%A7%98%E5%
AF%86%E4%BF%9D%E8%AD%B7%E5%AF%A6%E5%8B%99%E6%95%99%E6%88%B0%E6%89
%8B%E5%86%8A3.0.pdf (報導時間：2022年8月29日；最後點閱時間：2024年7月31日)。

1 其以促進政府機關、司法單位及產業界等對營業秘密之認識
2 與保護為旨，不斷提供法制修改及執行之具體建議，以期提
3 升重要性並加強國際合作⁴³。系爭條文一要求民間團體或企
4 業應如實提供要求之資料，惟法規未規定企業與立法院欲調
5 查事項間的關聯性定義，是否會遭立法院不當擴張調查，在
6 正當法律程序上已有疑義，還未限制立法院資訊取得範圍，
7 即未有法律除外條款規定，也並未給予企業對提供範圍或內
8 容的自我裁量、審查，故該等內容理應包含企業所有內部機
9 密文件，即除學術研究外，具高敏感與特殊性，符合營業秘
10 密法之秘密性、經濟價值、合理保密措施等要件之資訊⁴⁴。
11 而使企業資訊將外傳至政府機關，被迫公開其商業機密，實
12 難僅憑立法院職權的行使而使產業遭劇大損害。雖聽證會舉
13 行程序上可要求不公開，與會者亦負有保密義務，但本意見
14 書以為只要要求企業提供其不便公開之營業秘密等相關資訊，
15 有外傳而非具體保存在公司的行為，也未限制資料公開範圍，
16 無論是否有保密措施，皆有洩漏的高度風險，可能遭競爭對
17 手或不當使用者獲取，而有妨礙公平競爭之虞⁴⁵。

18 此外，依照通過之條文，立法院調查權亦可能淪為企業
19 不公平競爭之工具，在無配套措施下，競爭公司間為取得對
20 方關鍵機密或妨礙對手研發進程，會無據且濫於檢舉，以使
21 對手遭調查，如此本該作為第三方的立法院，會落於企業競
22 爭之打手，其公正性將尚難憑採。

23 再者，企業的各合約通常訂有保密條款，禁止公開交易
24 內容，若企業需交付相關文件，交易相對人情報可能遭曝露，

⁴³ 台灣營業秘密保護促進協會理念，台灣營業秘密保護促進協會網站：

https://www.ttsp.org.tw/about_philosophy.php（最後點閱時間：2024年7月31日）。

⁴⁴ 林志潔、羅于盛，「十年磨一劍：從營業秘密的刑事處罰到國家安全法的修法」，全國律師，第27：4期，頁27-28（2023）。

⁴⁵ 章忠信，「營業秘密之保護與公平交易法」，公平交易委員會電子報，第7期，頁2（2013）。