

議題研析

一、題目：國會改革議題—美、法、日國會調查權與聽證制度簡介

二、議題所涉法規

立法院職權行使法

三、背景說明

現今主要民主國家國會無論是否明文規範¹，皆有廣泛調查權²。我國司法院釋字（下稱釋字）第325號解釋指出，立法院得經院會或委員會決議，要求有關機關就議案所涉事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本；釋字第585號解釋則肯認本院享有國會調查權，且得要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得施以合理之強制手段。為使我國會調查制度更為完整、全面³，爰就調查權之行使方式及聽證制度加以介紹，俾供參考。

四、探討研析

（一）我國國會調查權相關規範及解釋

1. 憲法規定及解釋

憲法第62條規定，立法院為國家最高立法機關，由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權；第63條規定，立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及

¹ 本研析關於年分之使用，涉及外國法制或立法例部分，採西元紀年表述，其餘以民國紀年表述。

² 吳煜宗，〈日本國會調查權序說〉，《台灣本土法學雜誌》，第78期，95年1月，頁72-73。

³ 陳清雲，〈立法院調查權法制化之立法建議〉，《軍法專刊》，第61卷，第1期，104年2月，頁57。

國家其他重要事項之職權。按我國憲法雖無國會調查權之明文規定，惟釋字第585號解釋揭示調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力；立法院自得享有一定之調查權，主動獲取行使職權所需之相關資訊，俾能充分思辯，審慎決定，以善盡民意機關之職責，發揮權力分立與制衡之機能；必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關之人民或政府人員，陳述證言或表示意見，並得對違反協助調查義務者，於科處罰鍰之範圍內，施以合理之強制手段。釋字第633號解釋亦補充闡明立法院應享有一定調查權之意旨。

憲法第67條及憲法增修條文第3條第2項第1款另規定，立法院得設各種委員會，並得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢；行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。此外，釋字第325號解釋除肯認立法院具有文件調閱權，並指出立法院為行使憲法所賦予之職權，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。

2. 立法院職權行使法規定

立法院職權行使法第8章「文件調閱之處理」明定立法院經院會決議得設調閱委員會，或經委員會決議得設調閱專案小組，要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱議案涉及事項之文件原本（第45條）；政府機關或公務人員於立法院調閱文件時拒絕、拖延或隱匿不提供者，得經立法院院會決議將其移送監察院依法提出糾正、糾舉或彈劾（第48條）。另第9章則明定各委員會為審查院會交付之議案，得依憲法第67條第2項規定舉行公聽會（第54條前段）；並得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見，應邀出席人員非有正當理由不得拒絕出席（第56條第1項、第3項）。

（二）民主先進國家法制

1. 美國

國會調查權並未明定於聯邦憲法，然美國國會向認調查權係聯邦憲法賦予之「隱含權力」或「固有權力」⁴，故相關事項多源自司法判例及國會運作實務。按國會調查權乃自國會立法權衍生之一種監督權，其目的在確保國會有效、正確行使憲法賦予之職權，是國會行使調查權之事由可包括行政監督、立法準備、政策形成、揭弊與報導、行使人事同意權及行使彈劾權等⁵。

國會行使調查權之方式係以舉行聽證（Hearing）為主，該制度由國會常設委員會或專門委員會就特定問題舉行公開會議，並傳喚或安排政府官員、利益團體或個人與會，以聽取相關意見及證據。查「參議院議事規則」（Standing Rules of the Senate）及第 118 屆「眾議院議事規則」（Rules of the House of Representatives）皆規定⁶，常設委員會及其小組委員會得於該院會期或休會、閉會期間召開聽證會。

國會為舉行聽證，得行使傳喚調閱權（Subpoena Power），以傳喚證人作證及調閱文件等物證。依「參議院議事規則」及第 118 屆「眾議院議事規則」有關規定，常設委員會及其小組委員會得以傳票或其他方式傳喚證人、聽取證言或調閱通信、書籍、紀錄、備忘錄、證件或及文件到會⁷。另為取得調查所需之證詞及文件、證據，國會執行傳喚之強制手段包括行使「藐視懲罰權」（Contempt Power）、以「藐視國會罪」移送法院裁判或訴請法院強制執行⁸。

2. 法國

⁴ 陳清雲，《立法院調查權法制化之研究》，國立中正大學法律學研究所博士論文，103年1月，頁144。

⁵ 立法院編印，《97年度立法院「美國國會調查及聽證制度運作實務」專案參訪報告》，97年9月，頁4。

⁶ 參議院議事規則第26條（26.1）規定，網址：<https://www.rules.senate.gov/rules-of-the-senate>；眾議院議事規則（2023.12.11）第11條〔RULE XI-2(m) (1) (A)〕規定，網址：<https://rules.house.gov/sites/republicans.rules118.house.gov/files/117-House-Rules-Clerk.pdf>，最後瀏覽日期：113年1月26日。

⁷ 參議院議事規則第26條（26.1）規定、眾議院議事規則（2023.12.11）第11條〔RULE XI-2(m) (1) (B)〕規定，同前註。

⁸ 楊芳苓，《美國國會調查權之研析—以行政特權與國會調查監督為中心》，立法院法制局專題研究報告（編號：AO1375），105年11月，頁31。

1958 年國會確立享有調查權，得針對特定問題成立調查委員會，以蒐集特定事實或公共服務、國營事業經營管理相關資訊，作為向國會提出報告之基礎⁹。2008 年修憲後，法國憲法（Loi Constitutionnelle）第 51 條之 2 明定：「為履行第 24 條第 1 項¹⁰所定監督及評估之任務，國會各議院得設置調查委員會，依據法律規定之要件，蒐集必要之資訊。調查委員會之組織及運作，由法律定之；調查委員會之設置要件，依各議院議事規則之規定。」另 1958 年國會職權行政法令（Ordonnance n°58-1100 du 17 Novembre 1958 Relative au Fonctionnement des Assemblées Parlementaires；下稱國會職權行政法令）亦於 2011 年修正，增訂接受聽證調查者有權查閱聽證紀錄之規定，以提升國會監督之客觀及公正性¹¹。

按國會為履行憲法所定任務，得設置調查委員會蒐集必要相關資訊。基於調查權之本質，調查委員會並得以最合於調查意旨及發掘真相之方式為之¹²，包括舉行聽證（Audition）¹³；國民議會議事規則第 45 條亦規定，各委員會辦公室（Bureau de Chaque Commission）得舉行聽證，並可要求政府官員到場¹⁴。

此外，國會職權行政法令第 5 條之 2 明定¹⁵，特別委員會或常設委員會（Commission Spéciale ou Permanente）舉行聽證時，得傳喚必要之任何人。依同法令第 6 條第 3 項規定¹⁶，受調查者對於調查事

⁹ 廖達琪、陳月卿、李承訓，〈半總統制下的國會監督－從法制面比較臺灣與法國國會的監督能量〉，《問題與研究》，第52卷，第2期，102年6月，頁63-64。

¹⁰ 法國憲法第24條第1項規定：「國會議決法律、監督政府作為及評估公共政策。」，網址：<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>，最後瀏覽日期：113年1月30日。

¹¹ 國會職權行政法令第6條業於2011年2月3日經第2011-140號法第2條予以修正（Modifié par LOI n°2011-140 du 3 février 2011 - art. 2），網址：<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000023519114/2011-02-05/>，最後瀏覽日期：113年1月30日。

¹² 徐正戎，〈法國的國會調查權〉，《台灣本土法學雜誌》，第78期，95年1月，頁69。

¹³ 國會職權行政法令第6條第4項第1款規定，網址：https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：113年1月30日。

¹⁴ 廖達琪、陳月卿、李承訓，同註9，頁78；國民議會議事規則第45條規定，網址：https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf，最後瀏覽日期：113年1月30日。

¹⁵ 國會職權行政法令第5-2條規定，網址：https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006530045，最後瀏覽日期：113年1月30日。

¹⁶ 國會職權行政法令第6條第3項規定，網址：

項應誠實回答，拒絕應訊、應訊時拒絕宣誓或拒絕提供非屬不得調查事項之文件或資料者，得處 2 年有期徒刑及 7,500 歐元罰款，甚至可褫奪公權 2 年；應訊或於聽證會為偽證者，尚得依刑法論處。此外，舉行聽證時，委員會主席並得請求司法或公權力機關強制受調查者應訊；拒絕出席聽證會、應訊時拒絕宣誓、偽證或無正當理由拒絕提供文件及資料者，委員會主席亦得請求訴追¹⁷。

3. 日本

日本國會為兩院制，由眾議院及參議院組成。為有效監督政府行政部門，使內閣對國會負責，須賦予國會如質詢權、聽證權及調查權等相關權限，以有效行使其憲法上之職權¹⁸。

日本之國會調查權稱為「国政調査権」，其憲法第 62 條規定¹⁹，參眾兩議院得各自進行有關國政之調查，並得要求證人出席作證或提出證言、紀錄。按國政調查係由各委員會進行，調查方法包括聽取政府及相關人員說明、向官員質詢或要求提供資料，並得傳喚證人或參考人²⁰。

依國會法（国会法）規定²¹，各議院或其委員會為進行審查或調查，得要求內閣及政府部門提出必要之報告或紀錄。另依「證人於議院宣誓及作證法」（議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律）有關規定²²，各議院為進行議案及其他審查或國政調查，得要

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：113年1月30日。

¹⁷ 徐正戎，同註12，頁70。

¹⁸ 吳煜宗，同註2，頁72。

¹⁹ 日本憲法第62條規定，網址：https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=321CONSTITUTION_19470503_00000000000000，最後瀏覽日期：113年2月7日。

²⁰ 政治ドットコム 編集部（株式会社 PoliPoli），〈政治ドットコム，国政調査権とは？3つの国政調査を簡単解説〉，2024年2月9日，網址：<https://say-g.com/national-government-investigation-right-488#i-12>，最後瀏覽日期：113年2月7日。按傳喚證人，係國會命令涉及國家政治重要事項之政黨或相關人士出席，接受質詢；而參考人，則係國會以非強制證言之方式，邀請相關人士出席表示意見，其並未被課予出席義務。

²¹ 國會法第104條第1項規定，網址：https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC1000000079_20220422_504AC1000000029&keyword=%E5%9B%BD%E4%BC%9A%E6%B3%95，最後瀏覽日期：113年2月7日。

²² 證人於議院宣誓及作證法第1條、第6條及第7條規定，網址：https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=322AC1000000225_20220617_504AC0000000068，最後瀏覽日期：113年2月7日。

求證人出席作證及提交證言或文件；證人虛偽陳述者，處 3 月以上 10 年以下有期徒刑；證人拒絕出席、作證、提出文件或宣誓而無正當理由者，處 1 年以下有期徒刑或 10 萬日圓以下罰金。

（三）結論

參諸民主先進國家之國會調查權制度，殆以輔助國會有效行使憲法賦予之職權為目的；獲取必要資訊之手段，則包括舉行聽證、傳喚證人，以及調閱通信、書籍、紀錄、備忘錄、證件或有關文件等多元調查方式；對於拒絕配合調查者，亦定有相當強制措施及處罰，其相關規範或可作為我國未來研修相關法制之參考。

撰稿人：彭文暉