

本報告僅供委員參考

國會改革議題－
國會調查權行使權限相關法制研析

法制局 陳建樞、彭文暉、林淑靜、江建逸 撰
中華民國 113 年 3 月

國會改革議題－ 國會調查權行使權限相關法制研析 目次

摘要

壹、前言	1
貳、國會調查權所涉相關問題之探討	3
一、司法院大法官對調查（調閱）權相關解釋	3
二、國會調查權之內涵及性質	5
三、立監兩院調查權之衝突與調和	6
四、立法院行使調查權之正當性及困境	9
五、行使國會調查權之範圍及界限	11
六、行使國會調查權應符合之法律原則	12
七、修法或制定專法之途徑	14
參、主要國家國會調查權相關法制簡介	15
一、英國	15
二、德國	20
三、法國	25
四、美國	30
五、日本	44
六、韓國	49
七、各國國會調查權法制之比較	54
肆、國會調查（調閱）權委員相關提案意見分析	57
一、第6屆提案（2005.2.1-2008.1.31）	57

二、第 7 屆提案（2008.2.1-2012.1.31）	60
三、第 8 屆提案（2012.2.1-2016.1.31）	62
四、第 9 屆提案（2016.2.1-2020.1.31）	65
五、第 10 屆提案（2020.2.1-2024.1.31）	68
伍、國會調查權修法方向各界意見綜整	70
一、國會調查權之定性及其他憲政機關調查權之區分	70
二、國會調查權行使要件及程序	74
三、各國聽證調查制度	77
四、國會監督懲罰權	83
五、國會調查權之界限及基本人權保障	86
六、常設調查幕僚作業及支援單位	88
七、各種立法模式之意見	93
陸、結論	94
參考文獻	96
附錄：「國會改革議題－國會調查權行使權限相關法制研析」專 題研究報告（初稿）座談會紀錄	109

摘 要

我國歷經7次修憲後，終結「複數國會」長期之爭議，立法院成為相當於民主國家之國會。基於權力分立制衡原則，國會有監督行政部門之職權，而行使監督權賴以實現之手段，經司法院釋字第585號解釋，賦予立法院享有一定之調查權，俾能主動獲取行使職權所需之資訊，以善盡民意機關之權責，惟目前我國尚未修正現行法律或制定專法，據為執行依據。國會調查權為國會監督國家之利器，各國政府因體制不同，國會調查權制度設計亦有所區別。本報告主要係探討主要國家國會調查權相關法制，並彙整立法院第6屆至第10屆委員提案情形，俾供本院委員未來修法方向及問政之參考。

國會改革議題一

國會調查權行使權限相關法制研析

壹、前言

民主國家國會代表國民傳遞整體意志，透過制定法律、審議預算及行使人事同意權等，體現民主正當性。國會為行使憲法所賦予之權力及行政監督等之必要，得對政府機關、官員或人民等為必要調查之權力。國會調查權起源於17世紀的英國，該制度隨後傳入歐美諸國。國會作為民意最高機關，此不啻為人民「知的權利」之履踐¹。現今世界主要民主國家國會，其著重之功能、行使方式等雖有所不同，惟無論是否有明文規範，皆具有廣泛調查權²。

依《中華民國憲法》（下稱《憲法》）第62條及第63條等規定，立法院為國家最高立法機關，有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。為有效行使憲法上之職權，司法院釋字（下稱釋字）第325號解釋，明文立法院文件調閱權，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。釋字第585號解釋，進一步肯認立法院享有國會調查權，立法院於必要時得經院會決議，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，施以合理之強制手段。惟所欲調查之事項必須與其行使憲法

¹ 劉志鵬，〈日本國會國政調查權與司法權界限之探討（上）〉，《憲政時代》，第9卷，第4期，1984年4月，頁66。

² 國會調查權在總統制國家，著重將國會調查的結果轉換於立法，即以國會調查作為立法之預備作業機能；另一方面，採議會內閣制的國家，則著重藉由國會調查，來追究政府責任，以維持國會對政府的統制機能。參見吳煜宗，〈日本國會調查權序說〉，《台灣本土法學雜誌》，第78期，2006年1月，頁72-73。廣義而言，國會調查權即係「資訊獲取權」，其憲法理論依據乃行使立法權之必要附隨權，其內涵包括官員質詢權、文件調閱權及其他調查權。參見立法院法制局2024年2月26日「國會調查權行使權限相關法制研析」專題研究報告座談會廖副教授元豪發言紀錄。

所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者或行政首長依其行政權固有之權能（行政特權），即非立法院所得調查之事物範圍。

二次世界大戰後，西方諸多國家朝「福利國家」方向發展，政府職權不斷擴張，各國立法機關也必須相應強化監督之能量。一方面，行政權隨著職權增長不斷肥大，另一方面，立法權卻隨著政策科學複雜化，難以本於正確、專業之資訊而監督行政機關，如何避免政府施政不當或侵害人民權利，便成為各國所關注之焦點³。立法院調查權經釋字第585號解釋肯認後，至今仍缺乏完整運作機制。調查權之發動及行使調查權之組織、調查事項之範圍、各項調查方法所應遵循之程序等，宜以法律為適當之規範，使國會調查權更加「全面性」、「完整性」，始能發揮憲法要求之職能⁴。

本報告主要係探討主要國家國會調查權相關法制，並彙整本院第6屆至第10屆委員提案情形，並就我國現行立法院調查（調閱）相關法制，涉及重要之議題包含：立法權與監察權衝突競合問題、對違反協助國會調查義務者，依釋字第585號解釋，除可處以罰鍰，是否可以其他方式處罰？行使國會監督懲罰權與基本人權保障，應如何兼顧？調查權發動權限，採單軌制或雙軌制較為合適？立法院行使調查權與行政機關發生爭執，應如何解決？是否增列虛偽作證或藐視國會等刑事責任等事項，綜整各界之意見，俾供本院委員未來修法方向及問政之參考。

³ 白廷奕、楊貴智、劉珞亦，先天不良又後天失調的監察院，廢了它？法律白話文運動，2023年4月12日，網址：<https://plainlaw.me/posts/Control-Yuan>，最後瀏覽日期：2024年2月1日。

⁴ 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，2015年2月，頁57。

貳、國會調查權所涉相關問題之探討

一、司法院大法官對調查（調閱）權相關解釋

（一）釋字第325號解釋（確認立法院文件調閱權）

綜觀本號解釋認為，為使立法院發揮其功能，立法委員本得於開會時為質詢或詢問，經由受質詢人或應邀列席人員就詢問事項於答覆時所說明之事實或發表之意見，而明瞭有關事項。如仍不明瞭，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，以符憲法關於立法委員集會行使職權之規定，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕。本號解釋使「文件調閱權」取得正當性與合憲性，惟尚未發展如先進民主國家有傳喚證人作證或舉行聽證等完整之國會調查權⁵。

（二）釋字第585號解釋（肯認立法院調查權限及一定強制力）

本號解釋重點略以，立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力，立法院調查權所得調查之對象或事項，除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，凡國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，即非立法院所得調查之事物範圍。又如行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，均有決定不予公開之權力，乃屬行政權本質所具有之行政特權。立法院行使調查權如涉及此類事項，即應予以適當之尊重。

本號解釋進一步闡明，立法院調查權行使之方式，並不以要求有關機關就立法院行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，必要時並得經院會決議，要求與調查事項相關

⁵ 黎淑慧，〈談立法院調查權〉，《管理資訊計算》，第7卷，特刊2，2018年8月，頁5。

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。惟其程序，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。於特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，則須制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細之規定，並藉以為監督之基礎。

（三）釋字第633號解釋（國會調查權應符合相關法律原則）

本號解釋重申釋字第585號，解釋意旨略以，立法院調查權之權力行使，原則上固應由立法院依法設立調查委員會為之，然於特殊例外情形，就特定事項之調查有委任非立法委員之人士協助調查之必要時，尚非不得制定特別法，就委任之目的、委任調查之範圍、受委任人之資格、選任、任期等人事組織事項、特別調查權限、方法與程序等妥為詳細規定，並藉以為監督之基礎。立法院制定及修正「三一九槍擊事件真相調查特別委員會條例」（以下稱真調會條例），並據以設置三一九槍擊事件真相調查特別委員會，乃立法院於特殊例外情形，就特定事項委任非立法委員之人士協助調查所制定及修正之特別法。而就本件聲請指摘真調會條例違憲部分，應就其規定所訂定真調會之組織、權限範圍、調查方法、程序與強制手段，是否違反釋字第585號解釋意旨，而有違憲法所要求之權力分立與制衡原則、比例原則、法律明確性原則及正當法律程序等以為斷。

（四）釋字第729號解釋（立法院調閱偵查卷證之限制）

本號解釋文認為，檢察機關代表國家進行犯罪之偵查與追訴，基於

權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證。調閱已偵查終結而不起訴處分確定或未經起訴而以其他方式結案之案件卷證，須基於目的與範圍均屬明確之特定議案，並與其行使憲法上職權有重大關聯，且非屬法律所禁止者為限。其調閱偵查卷證之文件原本或與原本內容相同之影本者，應經立法院院會決議；要求提供參考資料者，由院會或其委員會決議為之。因調閱卷證而知悉之資訊，其使用應限於行使憲法上職權所必要，並注意維護關係人之權益（如名譽、隱私、營業秘密等）。

本號解釋係對釋字第325號解釋之補充，並釐清立法院與監察院職權不同，各有所司，闡明立法院之文件調閱權，以調閱文件所得資訊作為行使立法職權之資料；而監察院之調查權，則係行使彈劾、糾舉、糾正等監察職權之手段，二者之性質、功能及目的均屬有別，並無重疊扞格之處。是立法院行使文件調閱權，自無侵犯監察院調查權之問題，檢察機關自不得執此拒絕調閱。

二、國會調查權之內涵及性質

國會調查權起源於17世紀的英國，該制度隨後傳入歐美諸國。西方民主國家憲政體制係嚴格區分國家公權力分立及制衡，國會調查權係屬於國會議員對行政機關人員，實施質詢權所衍生的一項事實性調查權力，並履踐「知情權」，所賦予監督行政部門之利器⁶。其中，最重要的輔助性權力—國會調查權，係為強化國會取得充分、完整之資訊權力、發揮立法權監督之效。因此，民主國家國會，無論是否有明文規範，國會皆具有不同形式之調查權。

國會調查權具有二種性質，一是「基於政府（行政）監督需要的調

⁶ 林憲同，自由開講《國會調查權的法律本質及其憲政界限》，自由時報，2024年2月7日，網址：<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/4574598>，最後瀏覽日期：2024年2月13日。

查權」，另一是「基於立法準備等目的需要之調查權」⁷。我國歷經過7次修憲後，終結「複數國會」長期之爭議，立法院成為相當於一般民主國家之國會。依《憲法》第63條等規定，立法院有議決法律案、預算案、戒嚴案、大赦案、宣戰案、媾和案、條約案及國家其他重要事項之權。調查權係協助立法院行使憲法職權所需之輔助性權力，基於民主國家權力分立與制衡原理，立法院應享有一定之調查權，以有效行使其憲法上之職權⁸。

有關國會調查權本質，過往學界曾有「獨立權能說」及「輔助權能說」之爭。獨立權能說認為，基於國會為最高民意機關⁹，自可獨立調查關於一切國家活動之權力；輔助權能說認為，國會調查權是國會於制定法律、審議預算或行政監督或控制時，輔助該職權有效行使之權力¹⁰。

三、立監兩院調查權之衝突與調和

（一）立法、監察二院調查權之爭議

依釋字第325號解釋文，已說明於第2次修憲後，監察院已非中央民意機構，其地位及職權亦有所變更。立法院作為我國國會，由其行使調查權當然無庸置疑。現行《立法院職權行使法》僅將文件調閱權納入規範，然事實上文件調閱僅是調查權能之一，調查形式可包含傳喚、質詢、聽證、事實視察等形式，因此至多只能說立法院享有有限之調查權

⁷ 吳焜宗，同註2，頁72。立憲民主國家，國會擁有對於政府施政事後的批判或監視權限，稱之為政府統制權或行政統制權。

⁸ 陳清雲，同註4，頁57。

⁹ 如《中華民國憲法》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。」；《日本憲法》第41條規定：「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」

¹⁰ 吳明孝，〈從日本國會調查權淺論我國國會調查權之問題〉，《憲政時代》，第26卷，第4期，2001年4月，頁43。

¹¹。關於監察院之定位，乃至於存廢，向來即為學理及政治實務運作歷久不衰之爭議。監察院在整體國家權力分立體系中之定位、職權性質，與立法院行使調查權所可能產生互動及應有分際，容有探討之空間。

（二）監察院調查權之法律性質

釋字第325號解釋明確指出，原屬於監察院職權中之彈劾、糾舉、糾正權及為行使此等職權，依《憲法》第95條、第96條規定而具有調查權，《中華民國憲法增修條文》（下稱《增修條文》）未更動監察院前揭職權，故所附屬之調查權仍應專由監察院行使，此乃《憲法》職權所必要之輔助性、手段性權力。1992年¹²第2次修憲後，監察院已非中央民意機構，其應屬透過糾舉及彈劾權限之行使，追究違法失職公務人員，及透過糾正權追究國家機關違法失職之準司法機關¹³。

（三）立法院調查權之法律性質

1. 調閱權

由釋字第293號、第325號、第461號解釋內容，確認立法院具有文件調閱權，1999年透過制定《立法院職權行使法》，具體落實司法院相關解釋所揭示之意旨，亦為現今立法院文件調閱權之法律依據。文件調閱權之行使須經院會決議成立調閱委員會，或經委員會決議設置調閱專案小組，且須符合「行使憲法上職權有重大關聯」之要件。

¹¹ 陳清雲，〈立法院調查權法制化之困境與突破〉，《法學叢刊》，第61卷，第2期，2016年4月，頁7-8。

¹² 本專題報告年份之使用，因部分內容涉及外國法制介紹，為利閱讀與比較，統一以西元紀年表示。惟引述立法院議案關係文書、法院相關裁判書或行政機關裁決書案號時，仍以案號原編民國年度表示，俾利索引。

¹³ 陳信安，〈立法、監察二院調查權爭議之再探〉，《憲政時代季刊》，第41卷，第2期，2015年10月，頁340。

2.調查權

權力分立原則是法治國原則要素之一，要求各憲法機關立於平等地位互相監督、牽制，以防止造成任一權獨大。1999 年通過的《立法院職權行使法》，雖然將質詢、委員會公聽會及文件調閱權納入其中，立法院調查權限仍相對薄弱¹⁴。立法院目前僅藉由質詢方式與調閱相關機關文件等手段，行使國會監督權能。立法院調查權透過釋字第585號解釋予以肯認，惟至今尚未以法律明定相關規範。國會調查權為國會用以取得所需資訊、發現真相之重要工具，故釋字第633號解釋，對釋字第585號解釋再予補充，立法院應享有一定之調查權。國會調查權為立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力。

（四）小結

釋字第325號解釋雖認為監察院已非中央民意機關，惟仍保有行使彈劾、糾舉及糾正職權，依《憲法》第95條、第96條規定具有調查及調閱權。釋字第729號解釋更進一步闡明，立法院與監察院職權不同，各有所司，立法院之文件調閱權，以調閱文件所得資訊作為行使立法職權之資料，而監察院之調查權，則係行使彈劾、糾舉、糾正等監察職權之手段，二者之性質、功能及目的均屬有別，並無重疊扞格之處。釋字第585號解釋雖確認國會行使調查權之正當性與合憲性，因尚未釐清兩者之界限及模糊地帶，致引發後續之相關爭議¹⁵。惟國會調查權是立法委員在行使憲法所賦予重要權限時，必須存在之輔助權力，實無再爭論之必要¹⁶。

¹⁴ 白廷奕、楊貴智、劉珞亦，同註3。

¹⁵ 黎淑慧，同註5，頁5。

¹⁶ 參見立法院法制局 2024 年 2 月 26 日「國會調查權行使權限相關法制研析」專題研究報告座談會吳教授煜宗發言紀錄。

四、立法院行使調查權之正當性及困境

（一）行使調查權之正當性

依《憲法》第62條等規定，立法院為國家最高立法機關，雖未明文規定國會調查權，惟經釋字第585號解釋肯認，立法院由人民選舉之立法委員組織之，代表人民行使立法權。為能有效行使憲法所賦予之立法職權，本其固有之權能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。基於權力分立制衡原則，國會自應監督行政部門。而作為人民的代表，立法院為獲取充分、完整之資訊，確保理性監督，自應賦予相關權力。

（二）國會調查權之必要性

依我國現行法制，立法院賴以行使監督權之手段，法制上僅限於質詢權、文件調閱權、舉行公聽會等。國會所需資訊，部分並非以書面、紙本形式存在，或就資料內容有進一步確認及查證之必要，國會亦應享有自主獲取其行使職權所需資訊之權力¹⁷。其中質詢或文件調閱，不論是答覆內容之真實性，或答覆態度之積極性，皆操之在行政機關或答詢之官員，如官員實問虛答，則要查明相關事實仍有相當距離。調查權則賦予國會主動蒐集並獲取立法相關之資訊與情報，並有效監督行政機關施政，其重要性與必要性不言可論¹⁸。調查權對立法委員行使職權應屬重要，20年來各黨都曾提案¹⁹，惟尚未完成立法程序。實務上應如何行使調查權，即產生運作困難。待完成法制化始能有所依據，並維持監督

¹⁷ 李寧修，〈論國會調查權之革新與展望〉，《政大法學評論》，第54期，2018年9月，頁115。

¹⁸ 黎淑慧，同註5，頁4。

¹⁹ 聯合報社論，國會須爭回調查權聽證權，力求還政於民，聯合新聞網，2024年2月8日，網址：<https://udn.com/news/story/7338/7762219>，最後瀏覽日期：2024年2月13日。

行政權之充足能量。

監察院現行職權較類似於外部行政監督權之行使，為避免立法院與監察院行使調查權產生衝突，立法院與監察院之調查權性質應有所區分，監察院之調查權行使，僅限事後用以探究相關人員之行為，或是機關作為合法性與適當性之手段，不得事先對公務人員或機關進行政治性干預。立法院調查權經釋字第585號解釋肯認後，調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，宜以法律為適當之規範，使國會調查權更加「全面化」、「完整化」²⁰。

（三）行使調查權之困境

立法院作為我國國會，由其行使調查權當然無庸置疑。現行《立法院職權行使法》僅將文件調閱權納入規範，其第8章「文件調閱之處理」要求有關機關就特定議案涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱該議案涉及事項之文件原本，藉由文件調閱權行使，獲取必要之資訊。此外，《憲法》第67條第2項及《增修條文》第3條第2項第1款，規定各委員會邀請備詢及聽取報告及質詢權力，惟因缺乏強制力，一旦行政權消極不作為或實問虛答，立法院即無法順利獲取所需相關資料，而影響監督效能²¹。

為落實權力分立原則，各憲法機關應立於平等地位，互相監督及牽制，防止任一權獨大。立法院目前僅藉由質詢方式與調閱相關機關文件等手段，行使國會監督權能。立法院調查權雖經釋字第585號解釋予以肯認，惟至今尚未以法律明定相關規範，導致國會無法充分獲得行使職權所須相關資訊，某種程度弱化立法品質及國會監督功能²²。

²⁰ 陳清雲，同註4，頁57。

²¹ 李寧修，同註17，頁86。

²² 陳清雲，同註11，頁3。

五、行使國會調查權之範圍及界限

我國《憲法》於「行政」、「司法」2章雖未規定任何「調查權」之文字，但身為國家最高行政機關的行政院及所屬部會，也的確擁有相當的調查權力²³。「調查權」本於行政權與司法權本質固有的附隨權力不容否認。同理立法院為審議法律案、預算案、條約案等，為獲得相關資訊，亦應賦予調查權限²⁴。立法院可以獨立行使調查的方法與手段，惟不能介入其他憲政機關之核心職權範圍內，各個權力之基本功能仍應予以保留，以維護權力分立與權力制衡之精神。

釋字第585號解釋理由書，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。除所欲調查之事項必須與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者外，主要之限制：1.凡屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，應予以適當之尊重；2.立法院所得行使之調查權，僅係為輔助立法院行使其憲法所賦予之立法權限，自與追訴犯罪之偵查權及司法審判權有間，立法院不得立法授與自身或所屬之委員會行使偵查權或審判權²⁵。

（一）與行政權之間的界限

釋字第585號解釋將國家機關獨立行使職權受憲法之保障者及行政特權排除在國會調查權所及範圍內，認定行政權核心領域，應受立法權所尊重，以避免過度干預行政部門有效運作，惟行政權之核心領域如何界定，仍待釐清。另釋字第729號認為，檢察機關代表國家進行犯罪之

²³ 廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍〉，《現代國家中立法權之行使及其界限：海峽兩岸公法學論壇論文集四》，政治大學法學院公法學中心編著，2018年6月，頁405。

²⁴ 廖元豪，〈立法院能否處罰撒謊的人民？—立法院調查權的界限〉，《月旦法學教室》，第164期，2016年6月，頁7。

²⁵ 吳志光，〈監察權行使的法律性質與正當法律程序〉，《月旦法學雜誌》，第319期，2021年12月，頁96。

偵查與追訴，基於權力分立與制衡原則，且為保障檢察機關獨立行使職權，對於偵查中之案件，立法院自不得向其調閱相關卷證。

（二）與司法權之間的界限

即便是憲法賦予國會調查權，亦不能有損司法權之獨立，不能侵入司法權固有之領域²⁶。依《憲法》第80條規定，法官依據法律獨立審判，不受任何干涉。獨立審判係司法權之核心價值，因此對裁判內容加以批評，或要求提出繫屬司法案件文書等，皆排除在國會調查權行使範圍之外而不被允許。

（三）不得侵害國民的基本人權

國會行使調查權不可要求表明政治立場或侵害通信秘密，人民並有拒絕自證其罪之權利²⁷。此外，在基本人權遭受侵害時，得拒絕證言，並行使默秘權²⁸。調查國家事務的權利，也不能進行侵犯思想或良心自由之調查，並禁止利用國家調查權作為執行搜索和逮捕等刑事程序之手段²⁹。

六、行使國會調查權應符合之法律原則

立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。立法院如為有效行使調查權，而對違反協助調查義務者科處適當罰鍰，仍應以法律明定其協助調查對象及其相關要件、處罰標準與（司法）救濟程序，俾能符合《憲法》第23條之比例原則及法律明確性原則之要求。

²⁶ 吳煜宗，同註2，頁5-7。

²⁷ 淺野一郎、河野久，《新・国会事典第2版用語による国会法解説》，有斐閣，2008年7月，頁18。

²⁸ 吳煜宗，同註2，頁9。

²⁹ 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，2022年10月20日，網址：<https://say-g.com/national-government-investigation-right-488#i-12>，最後瀏覽日期：2024年1月14日。

（一）法律保留原則

法律保留原則之法源咸認係《憲法》第 23 條，而所稱之法律，係指依《憲法》第 170 條之規定，為「經立法院通過，總統公布之法律」，故法規命令不屬於「法律」之列。依《中央法規標準法》第 5 條及第 6 條規定，應以法律規定之事項，不得以命令定之。釋字第 585 號針對國會調查權行使要件及程序要求應遵循法律保留原則，如調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、調查方法應遵循之程序及司法救濟管道等，應以法律為適當規範。

（二）法律明確性

釋字第 432 號解釋，揭示有關「法律明確性」檢驗標準³⁰。法律規定必須力求明確，其目的在避免因規定不明確，而予人有恣意擴張解釋的空間。大法官所揭示的立法院調查權範圍，必須是「為行使職權之必要，且有重大關聯性」，方能發動此等調查權。釋字第 585 號、第 633 號解釋強調，如就各項調查方法所規定之程序，有涉及限制人民權利者，必須符合憲法上比例原則、法律明確性原則及正當法律程序之要求。

（三）比例原則

對於無正當理由而拒絕出席者科處罰鍰之規定，只要是經由院會決議而科處，亦符合釋字第 585 號與 633 號解釋之要求。惟大法官僅指出「罰鍰」做為制裁手段，如採刑事制裁，是否逾越範圍？有進一步討論之空間。有論者認為釋字第 585 號解釋，大法官所稱之「罰鍰」似應解為「例示」規定而非唯一的手段³¹。在釋字第 517 號解釋理由書，大法官更具體指出：「按違反行政法上義務之制裁究採行政罰抑刑事罰，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效

³⁰ 釋字第 432 號解釋，針對法律明確性原則之審查認為：法律規定之內容，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，即不得謂與法律明確性原則相違。

³¹ 廖元豪，同註 23，頁 413。

果，所為立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，要不能遽指其為違憲。」³²

釋字第585號解釋，於罰鍰之行政罰範圍內，賦予國會調查一定強制力。立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。立法院如為有效行使調查權，而對違反協助調查義務者處以適當罰鍰，仍應以法律明定其協助調查對象及其相關要件、處罰標準與（司法）救濟程序，俾能符合《憲法》第23條之比例原則及法律明確性原則之要求。

七、修法或制定專法之途徑

立法院為我國最高民意機關，為監督行政院，除依《憲法》第67條第2項及《增修條文》第3條第2項第1款規定，透過質詢及聽取報告，取得相關資訊外，另依《立法院職權行使法》第8章「文件調閱之處理」及調查權行使，則能進一步加強監督效能。西方國家大多數把調查權賦予國會，以輔助國會職權之行使。現行立法院調查權尚未完成法制化程序，造成實務上行使之困難。論者指出，為賦予立法院完整之調查權及明確的法源依據，其途徑可採修法或制定專法之途徑：採修法方式可就現行《立法院職權行使法》提出部分條文修正草案，增訂調查權相關規定；或制定立法院行使調查權專法，並成立專責單位，讓國會調查權進一步落實。修法方式較為單純，先求有再求好，立法成本較低、效率較高。訂立專法，工程較浩大，立法成本較高，惟就規範完整性與系統性而言，屬較理想之立法方式³³。

³² 廖元豪，同註 24，頁 8。比例原則指手段與目的之間是否合乎比例原則，原則上可分以下三個層次檢驗，也是比例原則下的三個子原則。（1）適當性原則：手段必須能有助於目的之達成，亦即，行政行為必須能有助於行政目的之達成。（2）必要性原則（最小侵害原則）：在同等有效之手段當中，必須選擇最小侵害之手段，亦即，在能達成行政目的的諸多行政行為當中，必須選擇對人民（基本權）侵害最小行政行為。（3）衡平性原則（狹義比例原則）：手段與目的之間必須要合乎比例，不能以過於強烈之手段只為了達成重要性極低之目的（殺雞焉用牛刀、殺雞取卵之類的概念），必須避免兩者間有極度不相等的情形發生。

³³ 陳清雲，同註 4，頁 59。

參、主要國家國會調查權相關法制簡介

從調查權的歷史來看，最早是起源於17世紀的英國，而美國承襲英國傳統，早在殖民地時代，各州亦仿效英國，建立調查權制度。法國自大革命以後及德國之基本法亦承認國會擁有調查權³⁴，日韓兩國則在該國憲法明定國會國政調查權法源依據。各國概況說明如下：

一、英國

英國屬於不成文憲法的國家，相關政治制度，多依不成文慣例，或依國會立法，漸次形成。是以有關國會調查權制度，目前並無一部專門的法律規範，而是依相關法律及國會內規、慣例等規定歷史沿革施行運作。英國國會調查權始於1688年，當時由眾議院常設委員會行使，主要目的在監督政府財政收支是否合法。1689年設置特別委員會，調查在愛爾蘭戰爭失利之原因，調查結果認為Londonderry總督Lundy有叛亂之嫌，遂上奏英王召回審判，此為國會調查權之濫觴³⁵。

1845年王座法庭法官Lord Coleridge在Howard v. Gosset一案中指出：「凡與公共福利有關之一切事項，國會均有權加以調查。」。1871年英國更制定國會《證人宣誓法》(Parliamentary Witness Oaths Act)，規定兩院及委員會均有令證人宣誓之權限，如違反國會基於調查權所發之命令，構成刑事責任。嗣因調查之實施，間或滲入政黨之感情與偏見，為求公允起見，乃於1921年制定《調查法庭法》(Tribunals of Inquiry Act)，使國會有權針對官員違法失職時，得決議進行調查並指派專人組成調查法庭，藉強制性的司法程序，提供國會行使質詢、彈劾等權之參考³⁶。

³⁴ 劉志鵬，同註1，頁66。

³⁵ 許劍英，〈當前憲政上有關立法院問題續探（二）—立法院文件調閱權〉，《立法院院聞》，第23卷，第2期，1995年2月，頁37。

³⁶ 駱建呈，〈國會調查權之研究—兼論我國立法院調查權之法制化〉，臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2006年7月，頁39-40。

（一）國會調查權法源依據

由於英國屬於不成文憲法國家，相關政治制度，多依不成文慣例，或依國會立法，漸次形成。是以有關國會調查權制度，目前並無一部專門的法律規範，而是散見或運用各相關法律或規則。

（二）國會調查權之性質

英國就國會調查權此種輔助性權力視為國會的「與生俱來的權力」。國會在行使立法、彈劾、議決租稅、批准條約等憲法權力前，均得先行調查，使前述權力運作得以順利進展，因而此等調查權實乃潛藏於各該權力之中，故可謂為國會的「潛在的權力」³⁷。

（三）國會調查程序

19世紀初期，英國國會的選任委員會（Select Committee）常負責調查事務以作為立法之準備，19世紀中期則漸由皇家委員會（Royal Commision）作為調查單位，負責處理政府政策是否失當、政府官員有無濫權及輔助立法的工作。20世紀後，皇家委員會的調查工作逐漸衰微，逐漸由政府各部門的審議委員會（Departmental Commissions）取代調查的工作³⁸。1967年成立「專家選任委員會」（Specailist Select Committess）及「國會行政監察使」（The Parliamentary Commissioner for Administration, PCA），以因應日趨複雜的調查工作³⁹。但因內閣制行政權同為國會最大黨組成，首相身為議會多數黨領袖，行政、立法大權一把抓，導致下議院逐漸淪為執政黨的立法橡皮圖章，為人詬病，制衡的功能並不顯著⁴⁰。

³⁷ 陳怡如，淺談國會調查權，台灣法律網，2004年11月27日，網址：

https://www.lawtw.com/archives/332576#google_vignette，最後瀏覽日期：2024年2月1日。

³⁸ 陳淞山，《國會制度解讀：國會權力遊戲手冊》，月旦出版社，1994年4月，頁220。

³⁹ 陳堯聖，《英國國會》，台灣商務印書館，1993年1月，頁145。

⁴⁰ 黃琛瑜，〈英國議會（一）英：國議會發展史〉，《英國政府與政治》，五南出版，2019年11月。

1967年後成立的「專家選任委員會」及依1967年國會行政監察使法由英皇任命之國會行政監察使負責各種調查事務。國會行政監察使的任務在於根據提出於下議院的告訴狀，對政府的活動加以調查，而不關涉司法及立法事項，且僅以中央行政機關為監察之目標；質言之，凡行政機關決策之失當或所頒發之行政命令未盡妥適，或行政機關公務人員從事公務時有所偏頗、剛愎，均得予以調查。

國會行政監察使只能因為國會議員的請求交辦，才能對相關事務進行調查，其本身不能主動調查冤案，其每年應對國會提出案件處理報告並隨時因應需要而提出特別的報告，這些報告則由下議院的選任委員會加以檢視⁴¹；英國下議院之立法調查權由各選任委員會（Select Committee）負責，各選任委員會有權傳喚證人，調閱文件及紀錄，假如有人拒絕出席作證，該委員會得報告下議院，以「藐視國會罪」（guilty of contempt）追訴，如證人作偽證亦可能被依偽證罪起訴。調查程序中，證人、官員均可能被要求針對問題寫報告或備忘錄，亦可相互對質或詰問。必要時，委員可到現場勘查。因為調查的需要，院會休會期間，選任委員會仍然可以繼續行使職權，不受影響⁴²。根據2007年6月修正之《行政監察使法》，特別強調在公共利益和受影響人的利益之間應取得公平性平衡，以及對調查資料的保密⁴³。

（四）國會調查權之限制

1. 與行政權之間的界限

⁴¹ 陳淞山，同註 38，頁 220。

⁴² 駱建呈，同註 36，頁 42。

⁴³ Parliamentary and Health Service Ombudsman，Legislation for the Parliamentary Ombudsman，網址：<https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/legislation/legislation-parliamentary-ombudsman>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 1 日。

除了國家安全事項為機密外，其他官方檔案紀錄均可調閱，如有關機關拒絕調閱時，該委員會得報告院會處理⁴⁴。

2.與司法權之間的界限

關於審判案件之調查，在英國議會，雖對於司法有一般監督權，然傳統上為保護司法權之獨立性，故對此範圍內之調查權存有種種限制，如訴訟繫屬中或將來繫屬可認為確實者，不論民、刑事事件，議會皆不得以之為調查或討論之對象；又議會調查處理中之同一事件，一旦法院開始審理，議會行動應即予停止；對於訴訟終結之案件，議會亦不得再為上訴審之情事⁴⁵。

3.不得侵害基本人權

國會調查僅以中央行政機關為監察之目標，凡行政機關決策之欠恰或所頒發之行政命令未盡妥適，或行政機關公務人員從事公務時有所偏頗、剛愎，均得予以調查。

（五）國會調查幕僚作業及支援單位

下議院辦事處就各特別委員會提供一組小型工作團隊，調查幕僚辦公室共約 160 名職員，為調查性委員會提供支援服務。一個專責部門特別委員會，通常指派 5 或 6 位全職工作人員，由調查委員會執行秘書領導。調查委員會執行秘書通常由具下議院 15 到 20 年服務經驗之副主任辦事員擔任，其任務包括擔任調查委員會主要提供諮詢者、領導委員會之工作團隊以及調查工作有關之事務等。另短期聘僱 1、2 位之特定領域專家擔任委員會之專家人員，為委員會提供深入之研

⁴⁴ 駱建呈，同註 36，頁 42。

⁴⁵ 江大樹，〈國會調查權與聽證制度〉，《民主制度設計》，業強出版社，1992 年，頁 225-226。

究和簡報說明。委員會助理負責肩擔委員會聽證會，以及委員會外出訪查之安排準備工作，另外也負責證詞影印及公布工作，委員會秘書則負責委員會報告⁴⁶。

國會行政監察使應國會議員的請求交辦而執行調查任務，對相關事務進行調查，主要是對行政機關決策之失當或所頒發之行政命令未盡妥適，或行政機關公務人員從事公務時有所偏頗、剛愎予以調查⁴⁷。

（六）小結

英國國會的調查權，一般都係針對立法調查功能而為發揮，而選任委員會則以調查事實為主，從事特別的監督，政策的決定反成次要的工作，其對檢討政府政策有無錯誤，調查施政成績是否惡劣，頗有貢獻。英國雖為立法權（國會）至上之議會政治國家，然因採內閣制政體設計，加上長久以來，政黨政治的運作，國會事實上並不實際行使調查權；其職能僅在以質詢為手段，使政府受到經常性、警覺性與代表性之批評，而得以適當調整有所節制而已；英國國會之調查權，從司法功能角度以觀，其重要性自然不高；而聽證制度之效果，因法案多由內閣所提出，反而早在行政部門草擬法案的過程中，已付諸實施而提前顯現了⁴⁸。

⁴⁶ 羅勃特·羅傑斯、羅德里·瓦特斯，古意譯，《英國國會》，五南出版，2009年10月，頁508-510。

⁴⁷ The Ombudsman, Contact the Liaison team, 網址：<https://www.ombudsman.org.uk/organisations-we-investigate/contact-liaison-team>，最後瀏覽日期：2024年2月1日。

⁴⁸ 駱建呈，同註36，頁42-43。

二、德國

依據《德意志聯邦共和國基本法》⁴⁹（下稱《基本法》）第 20 條規定，德意志聯邦共和國是一個聯邦國家，立法權應受憲法之限制，行政權與司法權應受立法權與法律之限制。1816 年德國《薩克森-威瑪-埃森納森邦憲法》（Sachsen-Weimar-Eisenach）第 91 條賦予該邦國會成立調查委員會的權利，迄今德國的國會調查權發展史已逾 200 年⁵⁰。

德國的國會調查權制度，在 1919 年的《威瑪憲法》第 34 條規定國會調查權正式確立。《威瑪憲法》第 34 條規定：「聯邦眾議院得設置調查委員會，經議員五分之一以上請求時，應設置之」。而 1949 年的德國《基本法》沿襲《威瑪憲法》，亦於其第 44 條明定國會調查權：「（1）聯邦眾議院有權，經四分之一議員提議之下，有義務成立調查委員會，委員會以公開審理方式調查必要的證據，會議得不公開。（2）調查證據準用刑事訴訟的相關規定。信件、郵政及電訊秘密仍不得侵犯之。（3）法院及行政機關有法律協助及職務協助之義務。（4）調查委員會之決議不受司法審查。但法院對調查所根據之事實得自由評價及定斷。」⁵¹德國國會調查權制度最大的特色是少數權的設計，其亦確實對國會調查權之制衡功能，發揮舉足輕重的作用⁵²。德國國會調查權目前實務運作上，不限於對行政權之監督，甚至可擴及至對人民或非屬政府之組織與程序，惟為避免侵害人民基本權利，仍應接受比例原則檢證⁵³。

⁴⁹ 司法院，德意志聯邦共和國基本法，2020 年 1 月 2 日，網址：<https://www.judicial.gov.tw/tw/sp-search-1.html?Query=%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 18 日。

⁵⁰ 呂坤煌，〈德國的國會調查制度（上）〉，《國會季刊》，第 31 卷，第 7 期，2003 年 6 月，頁 77。

⁵¹ 陳淑芳，〈德國之國會調查權〉，《台灣本土法學雜誌》，第 78 期，2006 年，頁 53。

⁵² 駱建呈，同註 36，頁 47。

⁵³ 李寧修，同註 17，頁 117。

（一）國會調查權法源依據

德國《基本法》第 44 條規定國會調查權，第 45 條之 1 第 2 項特別賦予國防委員會調查權。2001 年制定國會調查委員會法（以下簡稱《調查會法》）來行使國會調查權。

（二）國會調查權之性質

德國就國會調查權特別制定《調查會法》，將調查權以法律位階來具體化。

（三）國會調查程序

依德國《基本法》第 44 條及第 45 條之 1 第 2 項規定，國會調查權之行使皆在四分之一議員提議下得成立調查委員會，惟仍須經由院會的決議通過後進行，調查的範圍依憲法允許的權限進行（《調查會法》第 1 條）。調查的先行準備工作得委由調查官進行，期間以 6 個月為限（《調查會法》第 10 條）。調查官協助取得與審視必要證據，並得聽取相關人陳述意見，經調查委員會決議，得要求相關機關、私人提供證據（調查會法第 18 條及第 30 條），並得進行勘驗（《調查會法》第 19 條）。調查官獨立行使職權，但不得逕自對外表示意見，並應於期限內向調查委員會提交書面及口頭報告，並對於後續之處置提出建議⁵⁴。

至於舉證會議則明定以公開會議方式行之，但原則上不得以錄音錄影以及影音轉播方式公開（《調查會法》第 13 條），惟在特殊條件下得例外決議不予公開，但應公開說明不公開之理由。調查委員會對證據調查過程賦予強制力以達成目的，如傳喚證人拒絕到場，則可向證人收取因缺席而產生的費用，處以 1 萬歐元以下罰鍰並強制拘提到場，如果屢傳

⁵⁴ 李寧修，同註 17，頁 119。

不到，加倍罰鍰，並適用刑事訴訟法第 135 條規定（《調查會法》第 21 條）。

舉證過程適用保密規範（《調查會法》第 14 條第 3 款、第 15 條及「議事規則」第 16 條、第 17 條），涉及機密也包括商業、營運、發明或稅務秘密等事項。調查委員會依「聯邦眾議院保密規則」決定證據、證據蒐集及審議內容的機密等級，調查委員會成員於調查過程中知悉之機密資料應保守秘密，未經聯邦眾議院議長許可，不得在法庭或庭外陳述機密資料內容。調查結束後，調查委員會向聯邦眾議院提交書面報告，報告必須呈現調查過程、查明的事實和調查結果，調查委員會未形成一致意見的報告，應在報告中一併呈現（《調查會法》第 33 條）。

至於調查結果的效力，在內部效力，調查權係屬輔助性權力，院會或委員會在行使該「憲法職權」時，自應負有審酌、參納調查結果之義務⁵⁵。而其外部效力，則可藉由德國基本法第 44 條第 4 項之規定：「調查委員會之決議不受司法審查。但法院對調查所根據之事實得自由評價及定斷。」來一窺究竟，從而得知調查結果的效力，也釐清國家機關間的權限分際。

（四）國會調查權之限制

1. 與行政權之間的界限

德國聯邦憲法法院曾就國會調查權之行使與行政權之間須遵循權力分立之界限表示，「基於聯邦眾議院對於聯邦政府之監督權限，行政領域雖然是聯邦眾議院可以調查的領域，但仍不得侵犯行政自我負責的核心領域，如：事件尚未終結、尚處在內閣內部意志形成之提案、審議與處理之領域。」⁵⁶

⁵⁵ 李寧修，同註 17，頁 136。

⁵⁶ 李寧修，同註 17，頁 121。

2.與司法權之間的界限

《調查會法》第36條特別界定法院管轄權，明定本法發生爭議的管轄法院為聯邦高等法院，如有違憲爭議則由聯邦憲法法院決定。例如《調查會法》第18條就提出證據部分加以規範，在遵守憲法限制的前提下，聯邦政府、聯邦行政機關、與聯邦直接關聯之社團、公法人團體及基金會義務根據要求提交物證，特別是與調查主題有關的檔案予調查委員會。如果請求被拒絕或提交的重要證據被列為密件，則必須以書面形式告知調查委員會無法提供的原因。如應調查委員會或其四分之一成員的聲請，聯邦憲法法院得判決拒絕請求的適法性。法院和行政機關有義務提供法律與業務協助。所引起的法律爭議，由聯邦高等法院依調查委員會或其四分之一成員的聲請而判決之。而《基本法》第44條第4項規定：「調查委員會之決議不受司法審查。但法院對調查所根據之事實得自由評價及定斷。」，從而得知國會調查報告對司法審判並不具有拘束力。

3.不得侵害基本人權

國會調查必須是政府或行政對於私人施以違法措施，或政府官員與私人有違反職務之往來，為監督政府或行政而須調查私人時，方得以社會或私人領域作為調查對象。尤應注意德國《基本法》第2條第1項、第12條第1項、第14條第1項之個人人格權、營業權與財產權的保障，亦需考量比例原則⁵⁷等。

⁵⁷ 陳淑芳，同註 51，頁 56-57。

（五）國會調查幕僚作業及支援單位

德國國會調查幕僚作業原則上是由委任調查官及其所聘任之助理完成，但委任調查官名單須經由委員會出席成員（議員）三分之二同意任命。至於行政支援單位，聯邦眾議院由議會行政部門支援調查委員會組成，包含 1 名執行秘書、1 名辦事員、2 名秘書及至少 1 名研究助理，並依工作指令範圍和主題之複雜性，可再額外提供發言人名額。另調查委員會有機會在會議上聽取外部專家的意見並委託專家撰寫書面報告。作為其職責的一部分，如專家成員或科學人員現有之專業知識不足，研究委員會可以將研究合約授予外部機構⁵⁸。

（六）小結

德國國會調查權制度最大的特色是少數權的設計，為使國會確實對行政權發揮制衡的功能，採用基本門檻發動調查權制度，惟仍需經院會議決後始得進行調查。調查委員會成員的組成雖依議會各黨成員比例組成，但須涵括各黨團成員，各黨團至少有 1 位代表；同時委員會設有主席及副主席，並規範分別由不同政黨成員擔任，以確保多元意見之呈現。並依法治國原則制定《調查會法》，以法律位階規範國會調查權的行使，同時依據權力分立原則界定與行政權及司法權之分際。另對於證據的蒐集、取得、保密與提出；證人的傳喚、缺席、拒絕作證、拒絕提供資料等，均有相應之規範，於期限內完成調查，並提交書面及口頭報告。調查完成，委員會任期結束，向聯邦眾議院提出書面報告，闡述程序進行的經過、所調查出之事實與調查之結果。若無法提出一致性之報告時，得附上不同意見書。

⁵⁸ Deutscher Bundestag, Fragen zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen, Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 212/16, 2016 年 9 月 15 日。

三、法國

1957年制定《法國第五共和憲法》（下稱《法國憲法》）時，並無國會調查相關權限之明文規範，乃視其為固有之權力。1958年國會確立調查權，得針對特定問題成立調查委員會，主要係為蒐集特定事實或公共服務事業（Services Publiques）、國營事業之經營管理相關資訊，以向國會提出報告之基礎⁵⁹。

（一）國會調查權之法源依據

1958年《國會職權行政法令》第6條第1項第1款規定⁶⁰，除《法國憲法》第43條明定參議院（Sénat）與國民議會（Assemblée Nationale）所設置為數不得逾8個之常設委員會外，國會為行使調查權得設置臨時性之調查委員會（Commission d'enquête）。準此，國會調查權應係國會專屬權限，且須由國會議員組成委員會行使⁶¹。

2008年修憲後，國會權限有所調整，為使國會任務明確化，《法國憲法》第24條第1項明定：「國會議決法律、監督政府施政及評估公共政策。」第51條之2另規定：「為履行第24條第1項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。」並使調查委員會之設置定有明文規範⁶²。前開《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與公正性⁶³。

⁵⁹ 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，2013年6月，頁63-64。

⁶⁰ Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires，網址：https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024年1月30日。按ordonnance係法國第五共和特有之法規範，就涉及法律範疇之事務，行政部門得經國會授權訂定有關規範（參法國第五共和憲法第38條）。

⁶¹ 徐正戎，〈法國的國會調查權〉，《台灣本土法學雜誌》，第78期，2006年1月，頁68。

⁶² 張惠東，〈法國國會對行政活動之監督〉，《台灣法學雜誌》，第243期，2014年3月，頁8。

⁶³ 1958年第58-1100號國會職權行政法令第6條業於2011年經第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：

綜上，法國國會調查權之法源，除憲法有關規定，尚包含《國會職權行政法》及「參議院、國民議會之議事規則」(Règlement)。

(二) 調查權之行使事由

《法國憲法》明定國會職權包括議決法律、監督政府作為及評估公共政策。為履行上開任務，國會得行使調查權，以蒐集必要之相關資訊。從而，透過相關辯論或質詢，國會議員得據以要求行政部門，依調查報告導正有關措施；調查委員會可揭發刑事案件，並將所獲資料送交司法單位據以展開調查；常設委員會亦得接續調查委員會之調查結果，繼續進行有關調查；參加調查委員會之議員並可針對調查結果提出相關法律（修正）案，以補現行規範之不足⁶⁴。

(三) 調查權之行使程序⁶⁵

以國民議會為例，調查委員會之成立須先經議員提案送交相關之常設委員會（實務上係交法制委員會），就調查委員會之設置要件及調查對象進行審議，再經該常設委員會表決通過後成立⁶⁶；授權調查之事項包括特定事件或公共服務事業、國營事業之活動⁶⁷，並於常設委員會審議時確

<https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGIARTI000023519114/2011-02-05/>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁶⁴ 林瑞雯，〈出席 2014 年「國會圖書館及研究服務會議第 30 屆年會」暨「國際圖書館協會聯盟第 80 屆年會」報告〉，《國會圖書館館訊》，第 16 卷，第 2 期（總 126 號），2015 年 5 月，頁 83。

⁶⁵ 徐正戎，同註 61，頁 68-71。

⁶⁶ 國民議會議事規則第 140 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：2024 年 1 月 30 日。

⁶⁷ 1958 年國會職權行政法令第 6 條第 1 項第 2 款規定，網址：https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

定⁶⁸。至調查委員會之組成，其成員則至多為 30 人⁶⁹，且原則上應依各政黨於國會中之席次比例分配⁷⁰。

此外，調查委員會之調查期限，應於成立時由相關之常設委員會審議決定。為使調查事項迅速釐清，調查期限自委員會成立時起，最長不得逾 6 個月；未能於 6 個月內完成調查報告時，除應立即停止調查外，調查委員會主席並應將所有調查資料提交議會議長，且該等資料不得公布，亦不得就其內容進行質詢或辯論⁷¹。當臨時設置之調查委員會結束調查程序並將調查報告繳交議會後，其任務即告終止而應予解散。

（四）國會之幕僚組織⁷²

以國民議會為例，相關幕僚組織包括一般部門及專業部門。其專業部門則可區分為立法類部門（services législatifs）、行政類部門（services administratifs）及共同類部門（services communs）等 3 大類。國會之每個常設委員會下設專屬之秘書處及其他部門（例如立法評估部門及數據評估部門），以提供委員會所需協助。綜言之，國會組織架構中並無獨立之研究機構，乃將具立法評估、數據分析之專業人員配置於常設委員會。

（五）調查權之行使方法

⁶⁸ 國民議會議事規則第 140 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：2024 年 1 月 30 日。

⁶⁹ 國民議會議事規則第 142 條第 1 項規定，網址：https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁷⁰ 1958 年國會職權行政法令第 6 條第 1 項第 4 款規定，網址：https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁷¹ 國民議會議事規則第 144-2 條第 1 項規定，網址：https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁷² 廖達琪、陳月卿、李承訓，同註 59，頁 76-77、82。

基於調查權之本質，調查委員會得以最合於調查意旨及發掘真相之方式為之，包括舉行聽證（Audition）⁷³。此外，各委員會亦可舉行聽證會，並要求政府官員到場；若經委員會要求，部長亦須到會備詢⁷⁴。調查委員會進行調查係以公開為原則⁷⁵，如認為必要，並可進行電視轉播，或得經委員會決議秘密調查⁷⁶，相關調查結果及調查報告，並應公布於政府公報⁷⁷。

（六）調查權行使之強制措施

依 1958 年《國會職權行政法令》第 5 條之 2 規定，常設委員會或特別調查委員會舉行聽證會時可傳喚認為有必要之任何人；拒絕配合調查或傳喚者，得處 7,500 歐元之罰款⁷⁸。召開聽證會時，經委員會主席之請求，司法或公權力機關應協助強制受調查者出席應訊；對於拒絕出席聽證會、應訊時拒絕宣誓、偽證或無正當理由拒絕提供資料及文件者，調查委員會主席亦得提出訴追⁷⁹。

針對調查事項，受調查者應誠實回答，拒絕應訊或應訊時拒絕宣誓

⁷³ 徐正戎，同註 61，頁 69；1958 年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：2024 年 1 月 30 日。

⁷⁴ 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：2024 年 1 月 30 日。

⁷⁵ 1958 年國會職權行政法令第 6 條第 4 項第 1 款前段規定，網址：https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁷⁶ 國民議會議事規則第 144-1 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：2024 年 1 月 30 日。

⁷⁷ 國民議會議事規則第 144-2 條第 2 項規定，網址：https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁷⁸ 1958 年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：2024 年 1 月 30 日。

⁷⁹ 徐正戎，同註 61，頁 70。

者，得處 2 年有期徒刑及科 7,500 歐元罰金⁸⁰；拒絕提供非屬不得調查事項之文件或資料者，亦同⁸¹；拒絕配合應訊或提供資料及文件者，尚得依《刑法》第 131 條之 26 規定，褫奪公權至 2 年⁸²。另應訊或於聽證會有偽證情事者，並得依《刑法》第 434 條之 13、第 434 之 14 條及第 434 之 15 條規定分別論處⁸³。

（七）調查權之行使界限

1. 調查權與行政權之關係

調查委員會行使調查權之調查範圍，並非毫無限制，若涉及國家安全、國防或外交等國家機密，即非調查委員會所得調查之事項⁸⁴；基此，對於提供或調閱相關文件及資料之要求，亦得拒絕之⁸⁵。

2. 調查權與司法權之關係

基於權力分立及制衡原則，有關司法事務及屬憲法授權其他憲政機關職掌範圍之事項，尚非國會行使調查權之客體⁸⁶。此外，對於仍在司法訴訟程序之案件，亦不得就案涉具體事實成立調查委員會；已成立者，

⁸⁰ 1958 年國會職權行政法令第 6 條第 3 項第 1 款規定，網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁸¹ 1958 年國會職權行政法令第 6 條第 3 項第 2 款規定，網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁸² 1958 年國會職權行政法令第 6 條第 3 項第 3 款規定，網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁸³ 1958 年國會職權行政法令第 6 條第 3 項第 4 款規定，網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁸⁴ 1958 年國會職權行政法令第 5-2 條第 1 項後段規定，網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006530045，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁸⁵ 1958 年國會職權行政法令第 6 條第 2 項第 2 款規定，網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

⁸⁶ 1958 年國會職權行政法令第 5-2 條第 1 項後段規定，網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006530045，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

應予停止運作，避免有干預司法之虞⁸⁷。

四、美國

（一）國會調查權概述

美國之國會調查權並未於憲法中明文規範，但自開國以來，國會一直行使該項權力，認為調查權係聯邦憲法賦與之「固有權力」(Inherent Power) 或「隱含權力」(Implied Power)⁸⁸。

國會調查權制度，最早可追溯自1792年眾議院調查聖克萊爾將軍戰敗(St. Clair's Defeat)一案；1821年聯邦最高法院於Andersen v. Dunn一案承認國會享有懲處藐視國會之權力⁸⁹；1881年聯邦最高法院於Kilbourn v. Thompson一案首次承認國會享有調查權⁹⁰；1927年聯邦最高法院並於McGrain v. Daugherty一案確立調查權乃立法權固有之附帶權力⁹¹。

美國國會調查權行使之範圍主要係輔助國會行使立法權，惟實務運作上並不限於蒐集立法所需資訊，尚包括行政監督、政策形成、促進政府運作之效率、效能與經濟、評估計畫執行績效、彈劾權與同意權之行使等⁹²。

（二）調查權之屬性及法源

美國聯邦憲法及其他法律並無國會調查權之法源明文，國會調查權

⁸⁷ 1958年國會職權行政法令第6條第1項第3款規定，網址：

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024年1月30日。

⁸⁸ Congressional Oversight Manual, Updated Oct. 21, 2004, Congressional Research Service, The Library of Congress。

⁸⁹ 李健源，〈美國國會與我國立法院調查權之比較研究〉，《修平學報》，第45期，2022年9月，頁134。

⁹⁰ 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：1375），2016年11月，頁5。

⁹¹ 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，2014年1月，頁146。

⁹² 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〉，2008年9月，頁4。

乃從國會立法權所衍生之一種監督權，目的在確保國會能有效、正確行使憲法賦予之職權。美國法界及國會皆認國會調查權係附隨立法權之一種自然、固有之權力，無庸條文明定，故尚無任何法律與國會調查權之法源直接相關。經查1946年《國會改革法》（Legislative Reorganization Act of 1946）⁹³關於國會調查之聽證（Hearings）程序乃直接明定於委員會職掌，並未註明其法源依據，亦未將聽證程序與監督政府之職權予以明確聯結；《美國法典》（United States Code—USC）第2編第6章部分條文雖涉及國會調查權，仍無法源依據之明文。

（三）調查權行使之事由⁹⁴

1.行政監督

依據「依法行政」（Rule of Law）原則，行政部門任何作為均不得違反立法機關按照法定程序制定之法律。由是，國會基於制衡原理之憲政機制，自應監督國會立法在各個部會之施行情形，並探究有無違反依法行政之情事。

憲政實務運作上，國會得為政府支出（Appropriation）及法律執行狀況之調查。為達加強控制行政權之目的，美國國會於1946年《國會改革法》明定，為協助國會注意法律之施行，參議院或眾議院之各委員會，應經常注意各行政機關對於任何法律之執行情形，各委員會為達成此項目的，並應研究各行政機關向國會提出之各項有關報告及資料，明白揭示國會之行政監督機能⁹⁵。

2.立法準備

⁹³ 或有譯作「立法重組法」或「國會重組法」者，惟綜觀其規範內容，似未限定於組織重整，爰譯為「國會改革法」。

⁹⁴ 立法院編印，同註 92。

⁹⁵ 沈中元，〈論國會調查權—釋字三二五號解釋之比較分析〉，《空大行政學報》，第 1 期，1994 年 5 月，頁 109。

包括法案或預（決）算案之立法預測、立法規劃、採納立法建議、確定立法項目等步驟，為立法過程之重要環節，有助於下一階段之立法運作過程，實為整個立法過程之基石。

美國司法判例主張國會調查權之行使，其依據係以立法目的為限，基於報導作用或行政監督而為調查，亦僅附隨於立法權，藉立法目的之名而獲承認。從而，立法權之意義將決定國會調查權之範圍。按國會立法權不僅指法律之制定，亦包含立法過程中之立法準備。就狹義之立法權解釋言，可理解為「包含經費分配權在內之制定『形式意義法律』之權限」。惟聯邦最高法院認為有助於將來立法者亦屬正當之立法目的，故與「立法權」有關之調查權，實務上並不限於狹義之立法輔助調查，縱屬基於報導作用或行政監督所為之調查⁹⁶，也可涵括在內。亦即美國法院對於國會調查權之範圍，係採非常寬鬆之立場，甚少加以限制⁹⁷。

3.政策形成

為得以矯治社會、經濟或政治體系之缺點，國會之調查在政策形成方面有兩點意義：其一，國會為全國最高民意機關，自應訪查社會、經濟或政治體制各方面之運作缺失，以為制定或修正法律之參考，俾供行政部門施政之憑據；其二，行政部門固有其行政裁量權限，惟國會於探究體系運作良窳後，基於制衡原理，應可督促行政部門就其政策擬定及行政作為更加謹慎、切要及公允，以進一步達到矯正體制缺失之功效。

4.揭弊及報導

基於行政監督，除檢視法律執行情形及是否依法行政，若涉有違法失職、舞弊亂紀、貪污腐化、散漫浪費或效能低落等重大情事，國會仍

⁹⁶ 2 U.S.C. §190d，網址：

<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title2/chapter6&edition=prelim>，最後瀏覽日期：2024年2月26日。

⁹⁷ 沈中元，同註95，頁110。

應基於制衡原則及監督者之立場，進行專案深入調查，以防杜行政部門假藉職權之便，行圖利之實或虛耗國家資源，避免人民之權利與利益遭致損失，實為行政監督之進一步延伸。

聯邦最高法院認為公眾應有被告知政府活動之權利；告知公眾有關政府之活動，乃立法機關不可或缺之必要機能及最重要之責任。學者亦主張報導作用得為國會調查之合法性依據。蓋調查權內含於民主主義與國民主權之理論，具有對行政機關最大之抑制效果。惟也有學者認為報導作用乃法律制定及行政監督之附隨機制，應限定於國會之補充機能⁹⁸。

4.行使人事同意權

人事任命審查乃國會監督權之重要體現，若政府重要官員未經國會同意或批准，其任職通常無效。美國總統提出重要政府官員人選包括部會首長、最高法院大法官、駐外使節等，均須送請參議院諮詢並獲其同意（Advice and Consent）始得任命；副總統出缺時，總統提名之新任副總統人選則須經參、眾兩議院之共同批准。

國會有權拒絕或否決總統提出之任命案，參議院一般以舉行聽證會方式審查，由被提名人回答委員會提問，若有不檢點行為或重大缺點即可能遭致否決，此亦屬國會調查權之一環。

5.行使彈劾權

彈劾權乃司法監督之一種方式，為美國國會僅具之司法權。當總統、副總統、政府官員、聯邦法官、最高法院大法官等人涉有違憲或叛亂罪行為之嫌，眾議院有提出彈劾案之權，而參議院有審判權。彈劾動議成立後，係由眾議院之司法委員會進行聽證等調查程序以審查彈劾案

⁹⁸ 沈中元，同註 95，頁 108。

之理由是否成立；參議院則得進行彈劾審判（Impeachment Trials）⁹⁹。

（四）調查權行使相關組織¹⁰⁰

國會調查權之行使在於委員會，當議員提案進行調查時，須在議案中陳述該項調查的權力及範圍，之後交由相關委員會審議。查其調查規範，分散於國會慣例、議事規則、立法組織法、制定法及判例，國會得視主題、狀況，將不同之規定、權力及程序組合運用，實務運作上相當有彈性，只要有法律或決議授權，任何委員會均可視需要進行調查。

1946年通過「國會改革法」後，透過常設委員會之結構組織合理健全化、強化常設委員會之立法監督功能及充實國會幕僚助理人員（授權許可委員會進用固定、專業之職員幕僚），加強國會的監督功能，並賦予每個常設委員會永久性之調查（傳喚）授權，使其可對所轄事務之行政單位或主題進行調查，且每年提撥固定款項供調查之用，以及提供專業性幕僚。

1974年眾議院委員會改革修正案規定，常設委員會須加強對政府部門持續性監督之調查工作，並賦予若干常設委員會「特別監督」之責。參議院則於1977年通過委員會制度重組修正案，賦予部分委員會「全面性政策監督」之權。其中眾議院之「監督及改革委員會」（Committee on Oversight and Reform）及參議院之政府事務委員會（Committee on Governmental Affairs）享有對整體聯邦政府運作監督之管轄權，且被賦予對政府活動廣泛之調查權，分別為參、眾兩院之首要調查監督委員會。

此外，國會尚有常設之調查組織，以協助進行調查。如依據《1921

⁹⁹ 美國參議院，網址：<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment/senate-impeachment-role.htm>，最後瀏覽日期：2024年2月2日。

¹⁰⁰ 立法院編印，同註92，頁5-6。

年預算會計法》(Budget and Accounting Act of 1921) 設立之「審計總署」(Government Accountability Office, GAO) 可依國會或國會議員指示，對聯邦政府支出經費之各種活動進行合法與效率之檢驗。另美國國會亦常針對特定事件，立法設立特別調查委員會。如針對九一一事件調查相關政府部門是否處理不當之「恐怖攻擊美國事件全國委員會」(National Commission on Terrorist Attacks upon the United States) 即由總統與國會議員共同組成¹⁰¹。

國會行使調查權通常利用現有之常設委員會或專門設立之特別委員會，除委員會幕僚為當然之主要業務辦理人員外，亦可尋求其他幕僚或國會支援機關提供協助。目前一般調查權係由參眾兩院內部之政府事務委員會 (Government Operation Committee) 負責行使，而為發現重大社會問題以供立法參考，委員會助理均係對法律有所研究之律師或向聯邦調查局借調之專門人才。美國國會專業幕僚單位，除審計總署 (U. S. General Accounting Office) 外，另有國會圖書館 (Congressional Library)、國會研究服務處 (Congressional Research Service)、立法顧問局 (Legislative Counsel Office)、國會預算局 (Congressional Budget Office) 及科技評鑑處 (Office of Technology Assessment) 等國會內部單位，皆得就監督職權之行使提供直接協助¹⁰²；另設於聯邦政府機關之檢察長 (Inspector General)、聯邦政府機關或訂有契約之民間組織、私人等外部機關 (構)，亦可提供必要之服務與協助。

此外，國會進行重大調查案件時，通常亦可僱用額外之專業幕僚，如調查員、律師、稽核、研究員等。上開人員除可向國會內部或委員會調用或向行政機關借調，亦得向民間私人機構以契約方式聘僱之。

¹⁰¹ 陳清雲，同註 91，頁 156-157。

¹⁰² 羅傳賢，《立法程序與技術》，五南出版，2002 年 7 月，頁 496-497。

（五）調查權行使之方式

國會調查權之行使以進行聽證為表現於外之最主要方式，所涉國會及委員會之重要權限如下：

1.會議召集權（Power to Sit and Act）

1946年《國會改革法》第I編第3章第134條第（a）款明定參議院常設委員會及其小組委員會，得在該院會期或休會、閉會期間召開委員會議或聽證會（聽證會之性質亦屬委員會議之一種特殊型式），目前已成為國會參、眾兩院各委員會之一般性權力。現行「參議院議事規則」（Standing Rules of the Senate）第26條亦定有相同內容之規範；「眾議院議事規則」（Rules of the House of Representatives）第11條也規定：「委員會得在美國境內，無論在眾議院之會期或休會、閉會期間召集會議，並在其認為必要的情況下舉行聽證會。」¹⁰³

2.傳喚調閱權（Subpoena Power）

按傳喚調閱權之涵義，包括傳喚（證人作證）及調閱（文件等物證），國會為進行聽證所需而行使之傳喚調閱權，當指傳喚及調閱兩者在內。1946年《國會改革法》第I編第3章第134條（a）款關於傳喚調閱權已規定：「得以傳票或其他方式傳喚證人或調閱通信、書籍、證件及文件到會。」。現行「參議院議事規則」第26條就傳喚調閱權部分，亦定有相同內容之規範；「眾議院議事規則」第11條也規定：「得以傳票或其他方式傳喚證人、聽取證言，並在其認為必要的情況下調閱書籍、紀

¹⁰³ 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：2024 年 1 月 26 日。

錄、通信、備忘錄、證件及文件到會。」¹⁰⁴

3.藐視懲罰權（Contempt Power）

英國國會本有司法功能，用以維護其尊嚴及特權，立法活動中亦作為國會自衛之權力。美國國會承襲英國傳統，其憲法雖無藐視懲罰權之明文規定，然解釋者認此權力為立法權所固有，屬一種「隱含權力」而無須明定。

1821年聯邦最高法院於Anderson v. Dunn案即肯認國會享有藐視懲罰權；1881年Kilbourn v. Thompson一案，法院亦承認國會可在合法行使調查權或懲戒議員時科處罰金或拘禁之權力；1916年聯邦最高法院於Marshall v. Gordon案並指出藐視懲罰權係由自我防衛之權力所衍生，僅得作為機關自衛之手段，用以防止妨礙之行為或確保立法任務之履行¹⁰⁵。

（六）調查權行使之強制措施¹⁰⁶

國會行使調查權進行傳喚須有強制力作為後盾，以便遇證人抗拒時，能透過強制手段取得所需之證詞及證據，以達調查之目的。實務運作上國會為執行傳喚以取得文件或證詞，可採取之強制措施包括行使「藐視懲罰權」、移請法院依「藐視國會罪」（Contempt of Congress）裁判，以及於聯邦地方法院提起民事訴訟據以執行。

1.行使「藐視懲罰權」

實務運作上，國會行使藐視懲罰權之情形，一是處罰某些傷害國會權威及尊嚴之行為，如賄賂、誹謗及妨礙議事；二是處罰拒絕作證或提供文件之證人。為補強固有藐視懲罰權之作用，國會於1857年另行制定

¹⁰⁴ 參議院議事規則第 26 條（26.1）、眾議院議事規則（2023.12.11）第 11 條[RULE XI-2（m）（1）（B）]規定，同前註；另 2 U.S.C. §190m 亦定有傳票核發相關規範。

¹⁰⁵ 楊芳苓，同註 90，頁 33。

¹⁰⁶ 楊芳苓，同註 90，頁 31-40。

「藐視國會罪」之刑事法規，此後即偏重該刑事處罰手段，1935年後即無行使固有藐視懲罰權之案例。

2.以「藐視國會罪」移送法院裁判

1857年「藐視國會罪」通過立法（Act of January 24, 1857），藐視國會者得交由聯邦法院依刑事程序裁判（2 U.S.C. §192、§194）。該法明定任何人經眾議院或參議院以聯合或共同決議案，或眾議院或參議院的任何委員會所傳喚，為進行調查而作證或提供文件資料之證人，故意不出席或出席而拒絕回答調查相關問題，應視為犯輕罪（misdemeanor），得科100美元至10萬美元罰金，並處1個月以上12個月以下監禁¹⁰⁷；其移送程序，在會期中委員會應將證人之行為報告院會議決，若逢休會則應報告委員會所屬之參議院議長（President）或眾議院議長（Speaker）簽證，再將事實送交檢察官後，移請大陪審團起訴。即證人經傳喚後不出席作證或未提供要求之書籍、文件、紀錄、檔案，或拒絕回答問題者，依法得移送法院依刑事程序裁判。

從立法過程及參眾兩議院實施情況觀察，制定刑法藐視國會罪乃固有藐視懲罰權之另一可行手段，尚非用以取代國會該藐視懲罰權。聯邦最高法院於1897年In re Chapman一案亦認國會之藐視懲罰權乃立法權之隱含權力，刑法之藐視國會罪僅屬國會固有「藐視懲罰權」之補充。

3.訴請法院強制執行

依據1978年《政府倫理法》（Ethics in Government Act），當證人不尊重參議院的傳票時，參議院有權向聯邦地方法院，請求民事之強制執行；證人若拒絕服從法院之命令，將以藐視法院行為論處。由是，即便

¹⁰⁷ 2 U.S.C. §192（2012）；原定最高罰金已提高至 100,000 美元，參見 18 U.S.C. §3571（2012），網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title18/html/USCODE-2010-title18.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 26 日。

於休會期間，該項藐視裁決之效力仍能存續，參議院因此仍可確保取得有關文件、回答或證詞之利益。惟因該項制度之目的在於強制執行而非懲罰，故當證人遵從參議院之要求時，法院之藐視裁決將失其效力。又上開規範僅適用於一般民眾，依法民事藐視執行法令（Senate Civil Enforcement Statute）並不適用於聯邦政府官員之職權行使¹⁰⁸，亦即參議院尚難以上開強制手段取得執行公務中之聯邦公務員或雇員之證詞。

實務運作上，當固有藐視懲罰權無法援用，或刑法藐視國會罪無以為據時，國會可能訴諸司法部門之權力以強化國會傳票之執行力。目前參議院依法有權可採取上開措施，惟眾議院尚無相當規範，以往曾依據決議請求民事之強制執行。

（七）調查權行使之界限

美國為行政、立法及司法三權分立之憲政體制，權力分立及互相制衡是維持民主之基本原則。國會調查權係輔助立法權限的工具，故不得超越憲法賦予立法部門之職權範圍，亦不得干預其他憲政部門之權力核心。國會調查權與其他憲政部門之權力界限，包括行政權與司法權。前者係指是國會調查權無權干預行政部門在憲法權力分立架構下，享擁之正當職務行使權，例如人事任命權、政策執行權等；後者係指國會不對法院判決或審判程序中案件發動調查權。

1. 調查權與行政權之關係

行政部門為達成特定行政目的或貫徹政策，基於權力分立原則，於其權力範圍內得享有事務獨立專斷之權，其強度甚至可以達到不受立法監督，亦可免於司法審查者，此種權力即可認屬「行政特權」

¹⁰⁸ 美國法典 28 U.S.C. §1365 (a)。

(Executive Privilege) 之範疇¹⁰⁹。

所謂「行政特權」殆指當國會或法院透過強制程序，要求取得總統或行政部門所擁有之文件或資訊時，總統或行政部門扣留而不交出該文件或資訊之權力。按美國憲法並未明文授與總統該項特權，乃由憲法之分權規範，以及總統為執行其憲法職權而須正當享有行政特權所導出。從而，總統及行政部門可主張意見交換之機密性、保守外交國防上秘密或調查紀錄等理由拒絕提供資料給國會，國會亦得為立法目的、監督法律執行、發現行政部門弊端、基於授權及撥款功能，以及彈劾總統、副總統與其他聯邦政府文官，而主張行政部門提供相關資訊之權力¹¹⁰。美國學者並舉例指出傳統上「專屬」總統職權之事項包括：赦免之決定、條約之磋商過程、戰術上軍事計畫與配置、提名作業、個人資料、行政人員之免職、行政調查之檔案、政策形成之過程¹¹¹。

美國國會調查權與行政特權之衝突由來已久，惟國會針對行政特權提出之訴訟案件屈指可數，法院判決也多傾向行政部門，目前除由總統及行政部門自律外，尚未發展出抑制特權濫用之制衡機制，而歷屆總統與國會針對國會調查權與行政特權之界限，殆遵循以下基本原則：1、本於國家安全與公共利益維護之原則，若認資料之提供有礙國家利益或涉及軍事、外交上機密，總統可拒絕國會提出之要求；2、本於三權分立精神，總統對所持有之任何文件或各政府機關、官員所保有之資料，均得以行政特權宣告為機密或拒絕接受調查¹¹²。

¹⁰⁹ 李健源，同註 89，頁 144。

¹¹⁰ 楊芳苓，同註 90，頁 10-11。

¹¹¹ 李健源，同註 89，頁 147。

¹¹² 陳清雲，同註 91，頁 163-164。

2.調查權與司法權之關係

基於司法獨立原則，法官獨立審判不僅是各國憲法之基本精神，亦是近代法治國家最重要之特質。因此，對於法院審理中之案件，國會不得以任何方式為調查；就法院業經審判確定之案件，國會倘有不同見解，則可經由修法程序廢棄法院之裁判，無須直接對法院之判決進行調查，以免有干涉司法之嫌。從而，傳統上國會並不對法院及法院審理中之案件進行調查，惟仍可就涉及國會權限事項如預算、組織、司法制度等，對司法部門行使調查權¹¹³。

法院對於國會調查授權決議之審查，有政治問題不審查原則之適用，對於國會調查、以傳票傳喚證人出席等行動，法院不能直接介入或阻止進行，證人亦不得以其他司法行動拒絕被傳喚。但國會調查權行使之妥適性，須接受司法審查。聯邦最高法院可依據國會或委員會授權決議之內容，對調查行為進行司法審查，如有逾越授權範圍之調查行為，將被宣告為不合法或無效。

另國會調查之事項，有時會與司法繫屬中之民事與刑事案件發生牽連。基於權力分立原則，且因國會調查被推定為具立法目的，法院基本上不傾向事前干預國會之調查，僅審查其結果，原則上容許國會對繫屬案件之事實併行調查。

3.調查權與基本人權之關係¹¹⁴

聯邦最高法院於判決中指出國會調查權是立法權固有之權力，但並非毫無限制，國會行使調查權不得無正當理由而揭發個人隱私，而須與國會所行使憲法上職務有正當關聯始得為之。人民雖有應國會要

¹¹³ 駱建呈，同註 36，頁 37-38。

¹¹⁴ 李健源，同註 89，頁 148-150。

求作證之義務，然國會亦應尊重證人受憲法保障（如憲法第1條、第4條、第5條修正案）之權利，若調查威脅該等受憲法保障之自由時，必須明確規定調查委員會之調查權限及目的，以確保調查僅限於立法輔助之性質¹¹⁵。

國會能否針對一般人民（包括私法人、企業）行使調查權，聯邦最高法院曾明白表示國會行使調查權，不得侵害人民受權利法案所保障之程序上及實體上的權利，若調查之目的僅在揭發私人隱私，而欠缺公益目的，該調查終將面臨司法之合法性審查。惟私人從事之事務若涉及社會公益，國會行使調查權以取得相關資訊之權力則不得加以剝奪，且是否攸關公益之界定，應給予國會最大之認定權限，並信任國會能作出合理之判斷；若私人利益侵害公共利益時，國會應行使調查權以維護公共利益。易言之，私人事務不能作為拒絕國會調查之絕對理由。從而，國會對於純屬私人事務應不得加以調查，但與國家、公共事務有關者，則仍可作為調查之對象。

（八）聽證制度¹¹⁶

聽證制度是美國國會政治活動之重要環節，係指國會常設委員會或專門委員會就特定問題舉行公開會議，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，透過聽證程序能讓議員行使其質詢權，公民亦可實現其請願權。被調查者若提供不實證詞或資料，其經宣誓（具結）者，將涉犯偽證罪；未經宣誓（具結）者，則涉犯不實陳述罪¹¹⁷。

1. 聽證之形式

¹¹⁵ 李健源，同註 89，頁 148-150。

¹¹⁶ 立法院編印，同註 92，頁 6。

¹¹⁷ 18 U.S.C. §1621、§1001，網址：<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title18/html/USCODE-2010-title18.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 26 日。

通常係採委員會（包括常設委員會和小組委員會）聽證。其他形式尚有針對跨領域問題並由一個以上委員會或全院召開之「聯合聽證會」，在國會以外場地舉行之「實地聽證會」，以及在正式聽證會舉行前，先就聽證所涉及問題進行實質評估之「預備聽證會」等。

2. 聽證之類型

國會聽證大致可區分為立法性、監督性、審查性及調查性等4種類型¹¹⁸：

- (1) 立法性聽證—國會之立法通常會先舉行聽證，以獲取相關資訊及知識，為不可或缺之立法過程。透過聽證會，利益集團可針對法案表達相關意見，議員則可藉此補足專業知識及補充有關資訊，並與各界進行溝通協調，使法案之制定更加完善。另法律規定聽證會紀錄原則上必須公開，進而亦強化國會活動之透明度。
- (2) 監督性聽證—國會參議院在行使人事同意權，批准內閣級官員、高級法官、駐外大使及高級將領等之任命案，抑或批准條約時，亦會舉行聽證會，目的在考核提名人之背景及能否勝任工作，並對政府之政策走向形成制約。
- (3) 審查性聽證—典型之審查性聽證為預算聽證，目的係對政府部門之業務工作進行審查，其他如「日落法」聽證及彈劾聽證等，亦屬審查性聽證。審查聽證如涉及國家機密或個人隱私，得不公開舉行；公開與否，一般由委員會主席或小組委員會主席決定，然有時不公開舉行則由委員會成員公開投票決定。
- (4) 調查性聽證—通常由國會之常設委員會或特別委員會針對某特定問題所舉行，乃政府監督最直接相關之聽證型態。

3. 聽證之程序

¹¹⁸ 羅傳賢，《行政程序法論—兼論聽證與公聽會制度》，五南出版，2018年12月，頁323。

聽證是國會活動之一種重要形式，亦係調查過程之重要部分。聽證與調查同樣具有很強之監督效用，且通常一起進行。聽證之執行主體為常設委員會（或其小組委員會），會議之發動及授權、議程之決定及通知、證人之邀請或傳喚、文件之調閱、會議之進行方式（如採公開或秘密方式舉行、證人權益保障、宣誓、對證人詢問方式及規則等）悉依憲法、相關法律及國會議事規則辦理¹¹⁹。

五、日本

日本國體採君主立憲，政體採三權分立，立法權屬於國會，行政權屬於內閣，司法權屬於各級法院¹²⁰。日本國會為兩院制，由眾議院及參議院組成。眾議院對預算案有先議權，對法律案、預算案及條約案之審議，其權限優於參議院¹²¹。為有效監督政府行政部門，使內閣對國會負責，必須賦予國會相關權限，如質詢權¹²²、聽證權及調查權等，以有效行使其憲法上之職權¹²³。

（一）國政調查權法源依據

日本稱國會調查權為「国政調査権」，依《日本憲法》第62條規定，兩議院得各自進行有關國政之調查，並得為此要求證人出席作證或提出證言及紀錄¹²⁴。國政調查權行使主體為參眾兩議院，兩議院之委員

¹¹⁹ 立法院編印，同註 92，頁 9。

¹²⁰ 章瑞卿，〈日本與我國國會質詢聽證制度之比較研究〉，《律師雜誌》，第 297 期，2004 年 6 月，頁 96。

¹²¹ 陳清秀、范秀羽、簡玉聰、呂理翔、林韋廷、黃于軒，〈「立法院審議預算案所作決議之研究」〉，行政院主計總處委託研究報告，2022 年 11 月 30 日，頁 81-83。

¹²² 淺野一郎、河野久，同註 27，頁 160。日本國會質詢制度，可區分為「質問權」與「質疑權」。「質問」係指議員就一般國政事項，要求內閣說明事實或發表意見之行為。「質疑」係指議員對列入議事程序之議案，得以口頭提出疑義之行為。

¹²³ 吳煜宗，同註 2，頁 72。

¹²⁴ 《日本憲法》第 62 條規定：「兩議院は、各々国政に関する調査を行ひ、これに関して、証人の出頭及び証言並びに記録の提出を要求することができる。」

會基於多數意見而發動，並分別獨立行使調查權。為保障少數黨派行使調查權，眾議院於1998年導入「預備調查制度」¹²⁵，除降低提案門檻，並賦予作成調查報告書之義務¹²⁶。依《國會法》第104條第1項、《關於證人於議院宣誓與作證法》（下稱《議院證言法》）第1條規定，分別就政府機關文件提出及證人出席作證義務予以明文規範¹²⁷。

（二）國政調查權之性質與論爭

國政調查範圍，在日本曾引發「獨立權能說」及「輔助權能說」之爭。獨立權能說認為，基於國會為國家最高權力機關¹²⁸，自可獨立調查關於一切國家活動之權力；輔助權能說認為，國政調查權是國會於制定法律、審議預算或行政監督或控制時，輔助該職權有效行使之權力¹²⁹。日本多數學說認為國會議員如以行使調查之名，而介入司法審判，即違反司法權獨立精神。國政調查權乃基於確保作為國會既有任務之立法活動，遂行國會權能之手段而獲得承認¹³⁰。

¹²⁵ 日本眾議院，国会関係資料＞衆議院の動き＞平成 11 年衆議院の動き 7 号＞予備調査，網址：https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/h11ugoki/h11/h11yobit.htm，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 21 日。依「眾議院規則」第 56 條之 2、第 56 條之 3 規定，「預備調查制度」指眾議院各委員會為進行審查或調查時，委員會做成下令預備調查之決議或 40 人以上之眾議員向議長提出預備調查之申請時，得要求眾議院調查局先行初步調查，目的在使眾議院的審查或調查更有效率。預備調查制度，行使條件較國政調查權放寬，實質上滿足少數派之調查需求，惟行使對象僅限公職人員，且不具強制力。

¹²⁶ 武蔵勝宏，〈国政調査権の制度と運用〉，《同志社政策科学研究》，第 20 卷，第 1 期，2018 年 8 月，頁 25。

¹²⁷ 《国会法》第 104 條第 1 項規定：「各議院又は各議院の委員会から審査又は調査のため、内閣、官公署その他に対し、必要な報告又は記録の提出を求めたときは、その求めに応じなければならない。」；《議院における証人の宣誓及び証言等に関する法律》第 1 條規定：「各議院から、議案その他の審査又は国政に関する調査のため、証人として出頭及び証言又は書類の提出（提示を含むものとする。以下同じ。）を求められたときは、この法律に別段の定めのある場合を除いて、何人でも、これに応じなければならない。」

¹²⁸ 《日本憲法》第 41 條規定：「国会は、国権の最高機関であつて、国の唯一の立法機関である。」

¹²⁹ 吳明孝，同註 10，頁 43。

¹³⁰ 吳煜宗，同註 2，頁 74。

（三）國政調查程序

依「眾議院規則」第53條及第94條第1項規定，常設委員會於休會時或會期中，經議長同意得就其管轄事項進行國政調查。至於特別委員會法無明文，慣例上以得到議院議決同意而進行調查¹³¹。國政調查由各委員會進行，調查方法包含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等方式進行¹³²。此外，委員會認為有必要時，亦可派遣議員至相關場所進行調查，並根據調查結果，提出法律案或要求政府採取適當措施¹³³。《議院證言法》第6條及第7條規定，證人不報到、拒絕證言或提出文件及為虛偽證言等之罰則。

（四）國政調查權之限制

1. 與行政權之間的界限

在國政調查權與行政權關係上，國政調查與公務員守密義務發生衝突時，依《議院證言法》第5條規定，如未經委員會同意或具正當理由，不得拒絕證言。另檢察權因具有準司法性質，亦不得以政治壓力介入調查¹³⁴。依《憲法》第41條規定，國會為民意最高機關及國民主權原理，人民有知的權利，《議院證言法》所規定職務上秘密，應盡可能嚴

¹³¹ 駱建呈，同註 36，頁 54。

¹³² 政治ドットコム，同註 29。傳喚證人係指國會命令涉及國家政治重要事項之政黨或相關人士出席，接受質詢之行為。證人如故意為虛偽證言將科以罰則。另證人出席有困難時，可以允許其在院外作證；所謂參考人，即以非強制證言之方式，由國會邀請相關人士出席表示意見，參考人並未被課予出席義務。

¹³³ 日本參議院事務局，《日本の国会》簡介，2019 年 11 月，頁 14。

¹³⁴ ノウハウノート，ファンダメンタル日本国憲法—国政調査権とは，2020 年 6 月 15 日，網址：<https://know-how-note.com/kokuseityousa/>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 21 日。

格地限縮解釋，並以個案衡量兩者之公益程度來決定較為妥適¹³⁵。

2. 與司法權之間的界限

憲法雖賦予國會國政調查權，惟不能損害司法權之獨立，亦不能侵入司法權固有之領域。基於權力分立精神，國會不得對裁判內容加以批評，或要求提出繫屬之司法案件文書¹³⁶。

3. 不得侵害基本人權

國會行使調查權不能進行侵犯思想或良心自由之調查，人民並有拒絕自證其罪之權利¹³⁷。此外，在基本人權遭受侵害時，得行使《憲法》第38條默秘權而拒絕證言¹³⁸，並禁止國會假藉調查之名，而執行搜索和逮捕等刑事程序之手段¹³⁹。

（五）國政調查幕僚作業及支援單位

國會採取委員會中心主義之國家，如美國及日本，多以常設委員會為中心而行使國會調查權¹⁴⁰。依《國會法》第104條、「眾議院規則」第94條第1項、「參議院規則」第74條之3規定，國會各委員會在國政調查權行使上，應發揮核心的角色，另為調查特別事項而設置特別委員會。

¹³⁵ 吳煜宗，同註2，頁76-77。依《關於證人於議院宣誓與作證法》第5條第1項規定：「...本人（公務員）或是該當公務機關對於職務上秘密相關事項有所主張時，若是未經該當公務機關或其監督機關之同意，則不得要求其證言或是提出文件資料。」

¹³⁶ 吳煜宗，同註2，頁78。

¹³⁷ 淺野一郎、河野久，同註27，頁18。

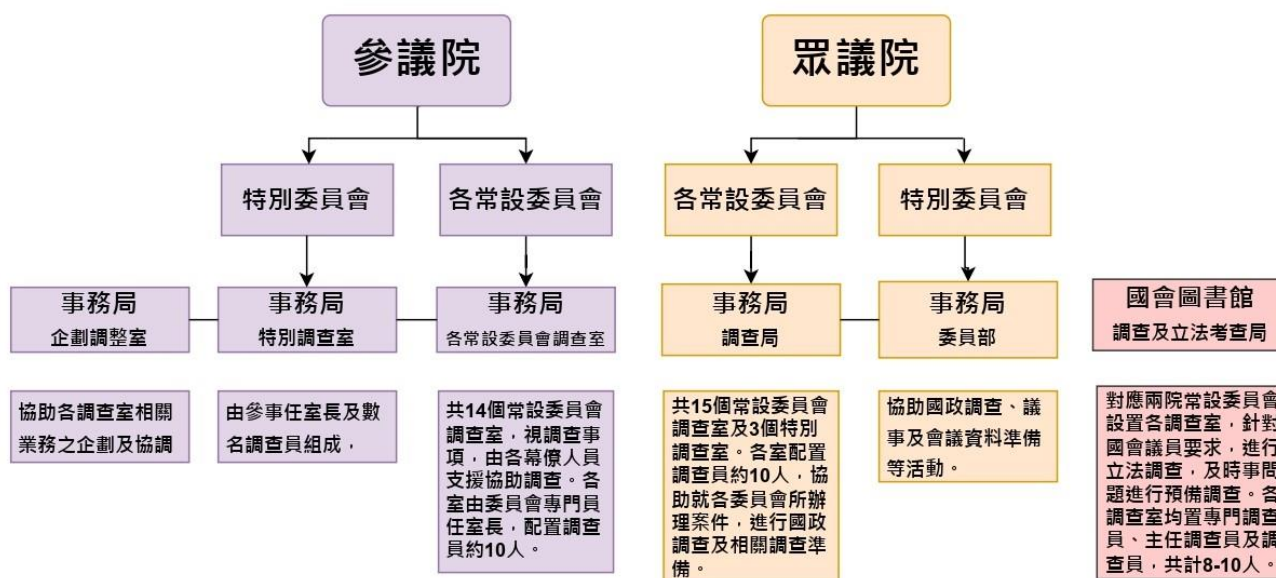
¹³⁸ 吳煜宗，同註2，頁80。

¹³⁹ 政治ドットコム，同註29。

¹⁴⁰ 秋山啟介，〈国政調査権に基づく資料要求〉，《立法と調査》，第401期，2018年6月，頁52；林秋水，《日本國會權限》，水牛出版社，2001年7月1日，頁326-327。

眾議院事務局所轄之委員部及調查局¹⁴¹，與參議院事務局下設「常設委員會調查室」、「特別調查室」及「企劃調整室」，分別協助議案審查及國政調查等業務¹⁴²。另因應每會期之需要所成立特別委員會調查室，及國會圖書館下設調查及立法考察局，亦依分工提供調查相關幕僚協助作業¹⁴³。

日本國會國政調查權幕僚及支援單位組織圖



圖一：日本國會國政調查權幕僚及支援單位組織圖

資料來源：撰稿人自行繪製。

¹⁴¹ 日本眾議院網站，国会関係資料 > 国会について > 事務局，網址：
https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/jimukyoku.htm，最後瀏覽日期：2024年1月18日。

¹⁴² 日本參議院網站，調查室作成資料，網址：
<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/index.html>，最後瀏覽日期：2024年1月18日。

¹⁴³ 參議院議員 浜田聡のブログ，參議院の調査室が行う調査とはどういったものか，2020年7月20日，網址：<https://www.kurashikiooya.com/2020/07/20/post-10277/>，最後瀏覽日期：2024年1月22日；陳鵬仁，《日本的國會》，幼獅文化事業公司，1993年8月，頁158-159。日本國會圖書館對應兩院常設委員會，設置各調查室，針對國會議員要求事項展開立法調查，包含法律案之分析評估，國政所需國內外法律制度之調查，及起草法律案綱要等。

（六）小結

從日本國政調查權運作歷史觀察，一方面曾因運作過於積極而發生「濫用權力」，導致侵害基本人權、行政權及司法權之情事¹⁴⁴；另一方面實務運作上，則發生過於泛政治化及調查能力不足之窘境¹⁴⁵。政府對於國會要求證言或文件資料提出，除限於「對於國家之重大利益有嚴重影響」外，不得拒絕。惟實務上公務員常以守密義務作為理由，使得國政調查權之行使，未發揮預期之功能¹⁴⁶。為避免行政機關隱蔽資訊，妨礙國會行使調查權，造成無法監督政府，日本在野5黨曾於2019年提案於國會設置「行政監視院」並要求廢止《秘密保護法》¹⁴⁷。

六、韓國

韓國國會依憲法授權，享有國政監查與國政調查之權力，皆是對國家事務進行調查，差別在於國政監查為國會對國家事務各方面事務進行定期調查，國政調查則是國會針對具體問題之不定期調查，二者皆屬廣泛之國會調查權範疇。

（一）國會監查及調查權法源基礎及性質

1.法源

韓國《憲法》(대한민국 헌법)第 61 條規定「國會得監查國政，或對特定之國政個案進行調查，並得要求提出必要文書、證人出席及作證或陳述意見。」、「有關國政監查與調查程序，及其他必要事項，以法律定之。」爰於 1988 年 8 月 5 日制定《國政監查調查法》(국정감사 및 조사에 관한 법률)。

¹⁴⁴ 如 1948 年發生「浦和事件」調查案，開啟了國會調查與司法權之論戰。

¹⁴⁵ 吳明孝，同註 10，頁 42。

¹⁴⁶ 吳煜宗，同註 2，頁 76-82。

¹⁴⁷ 日本共產黨網站，「国会改革」と議會制民主主義，2021 年 10 月，網址：https://www.jcp.or.jp/web_policy/2021/10/2021s-bunya-052.html，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 22 日。

2.性質

韓國國會國政監查及國政調查權屬憲法保障國會之權力，其係為了立法、監督或批評國家事務之前提下，調查事實、準備資料之必要行動，實現人民對國家事務知情權之功能。有論者認為依憲法立法原意來看，既規定了國政監查，又規定國政調查，國政監查應被視為一項獨立之權力，而國政調查則應被視為輔助性之權力¹⁴⁸。

(二) 國會調查權發動程序、調查對象、方式、結果及其他應遵行事項

1.發動程序、範圍及期間

A.國政監查：國會每年在各有關常設委員會定期會議集會前的 30 日以內進行國政監查。但監查期限可以透過全體會議議決進行更改。

B.國政調查：須有超過四分之一以上之國會議員就具體事項提出調查請求，且須提交一份包含調查目的、範圍及進行調查委員會之調查請求書。由主席向全體會議報告，並與各交涉團體¹⁴⁹代表協商後，組成特別委員會或提請有關常設委員會¹⁵⁰進行調查；調查期限可經調查委員會議決延期或縮短；當國會於休會時進行國政調查，可被視為提出召開國會之請求。

2.對象：

A.國政監查：(1) 依《政府組織法》(정부조직법) 或其他法律設立

¹⁴⁸ 전찬희, “국정조사권 개선 방향에 관한 연구”, 유럽헌법연구, 제 28 호, 2019.1, p.277。

¹⁴⁹ 《國會法》第 33 條規定，國會中擁有 20 名以上議員之政黨可成為交涉團體，亦可以由 20 名或更多不屬於其他交涉團體之成員組成一個單獨之交涉團體。

¹⁵⁰ 自 1995 年以來，韓國已無相關常設委員會進行國政調查之案例。전진영、최정인, 국정조사제도의 운영현황과 개선방안, 2014 年 8 月 14 日，網址：

<https://www.nars.go.kr/report/view.do?cmsCode=CM0018&brdSeq=12992>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 20 日。

之國家機關；(2) 地方自治團體中之特別市、廣域市、道¹⁵¹；(3) 《政府機關投資管理基本法》(공공기관의 운영에 관한 법률) 第 4 條所定之政府投資機關、韓國銀行、農業協同組合中央會、水產業協同組合中央會；(4) 其他地方行政機關、地方自治團體以及依《監查院法》(감사원법) 規定應接受監查院監查之機構等¹⁵²。

B.國政調查：與國政有關之具體案件之人員或單位¹⁵³。

3.方法：

委員會、小組委員會及監查、調查小組為進行監查、調查，得經其議決要求提出有關之報告、向關係人或其他關係機關要求提出文件書類、要求證人、鑑定人、參考人出席，並進行核實。但委員會為進行監查、調查要求提出相關文件，以經三分之一以上委員要求，始得為之。

4.結果之處理：

A. 委員會必須將完成之國政監查或調查報告提交主席，並由主席向全體會議報告；國政監查或調查結果經全體會議議決，並向國政監查或調查對象提出糾正意見，受監查或調查對象後續應將處理結果向國會報告。

B. 監查或調查結果有違法或不當事項，國會可以根據其違法或不當程度要求政府或相關機關進行賠償、紀律處分、制度改進或預算調整

¹⁵¹ 韓國行政區目前有 1 個特別市（首爾）、6 個廣域市（釜山廣域市、仁川廣域市、大邱廣域市、大田廣域市、光州廣域市、蔚山廣域市）、6 個道（京畿道、忠清北道、忠清南道、全羅南道、慶尚北道、慶尚南道）。資料來源：韓國內政及安全部，網址：

<https://www.laiis.go.kr/lips/mlo/wco/wholeCountryList.do>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 31 日。

¹⁵² 監查對象，如為地方政府，監查範圍限於國家委託事務及國家提供補貼等預算支持項目；國政監查對象為監查院所轄之機關時，僅限全體會議認為有必要。

¹⁵³ 由韓國國會通過全國加濕器消毒劑國政調查計畫可知，受調查對象除國家相關行政機關外，尚包括加濕器消毒劑製造商、銷售商和原料供應商等。연윤정, 가습기살균제 국정조사 7 일부터 시작, 매일노동뉴스, 2016 年 1 月 16 日，網址：

<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=138986>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 16 日。

等糾正。

C. 國會因相關委員會之活動期限屆滿等原因，後續無法確定由哪個委員會對處理結果報告採取行動時，議長應與各交涉團體代表協商並指定委員會來接替。

（三）違反國政監查或調查之處罰

議員進行國政監查或調查違反迴避規定或保密義務，依《國會法》（국회법）進行紀律處分；證人等違反出庭義務、拒絕作證、提交報告或證人、鑑定人為偽證、侮辱國會等者，依《國會證言鑑定法》（국회에서의 증언·감정 등에 관한 법률）規定，處以刑罰。

（四）國政監查或調查之幕僚及支援單位

1.國政監查：可由事務輔助者協助監查¹⁵⁴，亦可要求相關行政機關提供人力、設施或裝備等支援¹⁵⁵。

2.國政調查：除比照國政監查規定外，於進行國政調查之初步調查前，委員會得請專家委員、國會事務處其他職員或不屬於被調查機構之專家先行協助。

（五）國政調查權之限制

1.與行政權之界線：

¹⁵⁴ 事務輔助者由國會事務處之公職人員擔任，包括專門委員、國會預算室、國會研究服務處之公職人員，以及屬於交涉團體之政策研究人員。但必要時，可以任命不屬於被監查或調查單位之專家擔任。又其中交涉團體之政策研究人員資格，另有《交涉團體研究成員之聘任規則》（교섭단체정책연구위원임용등에관한규칙）定之。

¹⁵⁵ 如需金融監督單位等提供金融交易資訊，可依《實名金融交易和保密法》（금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률）第 4 條規定辦理；如需監查院等關係行政機關協助，可依《國政監查調查法》第 15 條之 2 及《國會法》第 127 條之 2 之規定辦理。

A.《國會證言鑑定法》第 4 條第 1 項規定，國會要求公職人員或前公職人員作證，或國家機關提交文件書類時，被要求者不得以其職務上應守秘密之事項為由而拒絕。但各單位主官部會長官（大統領及國務總理所屬各機關官署首長）自收到請求之日起 5 日內，向國會釋明所要求事項涉及軍事、外交或對北韓有關之國家機密事項，且公開後對國家安全有危害或對國家重大利益有損害之虞時，不在此限¹⁵⁶。

B 韓國檢察權為行政權之一種，惟檢察機關之偵查與審判密不可分，具有準司法性質，作為刑事司法前提，應強調公正。因此，《國政監查調查法》第 8 條規定，國政調查之實施，不得以妨礙繫屬中之偵查案件之進行為目的。

2.與司法權之界線：

國政監查及調查權對司法獨立權之尊重，其界限具體表現在（1）對審判中案件，不得以法官之訴訟、審判程序為對象進行調查；（2）對法院之審判內容不得進行是否妥當之調查；（3）不得針對正在審判中之案件，要求法院提出司法上之文件；（4）禁止針對特定個人是否有罪進行調查。因此，《國政監查調查法》第 8 條規定，調查之實施不得以妨礙繫屬中之司法裁判案件為目的¹⁵⁷。惟法院預算管理、法官配置是否妥適以及審判之速度等，亦可為國政監查及調查之範疇¹⁵⁸。

3.不得侵害基本人權：

國政監查及調查權之本質僅得就國家事務為之，其目的是保障國民之權利與自由，與國政無關之私人事務不得為調查。當國政監查及調查

¹⁵⁶ 韓大元，《韓國國會》，北京華夏出版社，2002 年，頁 120。

¹⁵⁷ 同前註，頁 119-120。

¹⁵⁸ 전찬희, “국정조사권 개선 방향에 관한 연구”, 유럽헌법연구, 제 28 호, 2019.1, p.279.

權涉及國民個人私生活時，不能以個人利益之犧牲為代價而實現公共利益¹⁵⁹。因此，《國政監查調查法》第 8 條規定，不得以侵犯個人隱私為目的，進行監查或調查。

七、各國國會調查權法制之比較

法理上，調查權為國會天賦或隱含權力，並無疑義。世界主要民主法治國家之國會，為強化立法權之運作，皆具有廣泛的國會調查權。上述各國，有的在憲法明定國會調查權，並配套相關法律加以運作（如德國、法國、日本、韓國），有些國家雖然未於憲法明定調查權，但基於相關法律、國會內規、國會制度原理、慣例及法院判例等綜合規定，仍發展出國會調查權制度（如美國、英國）。

表一：主要國家國會調查權制度分析表

	英國	德國	法國	美國	日本	韓國
法源依據	國會證人宣誓法、調查法庭法及平民院議事規則	德國基本法（憲法）、國會調查委員會法、刑事訴訟法、聯邦眾議院議事規則	法國憲法、調查委員會活動法、國會職權行使法、參議院與國民議會議事規則	聯邦法典、1943 年國會改革法、參眾兩院議事規則、國會預算暨保留控制法、1921 年預算會計法	日本憲法、國會法、議院證言法、參議院規則、眾議院規則	韓國憲法、國會法、國政監查調查法
調查權性質	國會調查制度，並無一部專法規範。屬輔助性質的潛在權力	制定國會調查委員會法，將調查權法制化	法國國會強調質詢較調查更為有效，故調查權之行使並不多	聯邦憲法及其他法律並未規定國會調查權。屬於立法權衍生的一種監督權	基於確保國會既有任務之立法活動，及遂行國會職能之手段	國政監查被視為是獨立的權力，國政調查則屬輔助的權力

¹⁵⁹ 韓大元，同註 156，頁 121。

證人出席及詢問	具強制力（刑罰，藐視國會罪、偽證罪）	具強制力（行政罰）	具強制力（行政罰+刑罰，偽證罪）	具強制力（行政罰+刑罰，藐視國會罪）	具強制力（行政罰+刑罰，不出庭罪、偽證罪）	具強制力（刑罰，不出庭罪、侮辱國會罪、偽證罪）
調查對象及目的	所轄部會及公法人之歲出、營運及政策調查	監督調查、立法調查、議會內調查、企業不法調查	特定事件、政府機關及國營事業之管理	調查對象相當廣泛，包含政府部門及一般民眾	特定事件調查、擬定對策	國政監查：國家機關、地方自治團體及其他機關等 國政調查：與國政有關的具體案件之相關人員或單位
行使範圍	國會於行使立法、彈劾、議決租稅、批准條約前，均得行使調查權	不限於對行政權之監督，甚至可擴及至對人民或非屬政府之組織與程序	議決法律、監督政府、評估公共政策時，得行使調查權	行政監督、立法準備、政策形成、揭弊報導、行使人事同意權、彈劾權	制定法律、審議預算、行政監督	為立法準備、監督或批評國家事務前提下，調查事實、準備資料之必要行動
行使程序或方法	成立專家選任委員會及國會行政監察使，行使調查權	調查委員會之組成，需先經過黨團協商，按政黨席次比例分配人數。包含對證人進行傳喚與專案之聽證	可傳喚證人、調閱文件、舉行聽證會、要求政府官員到場備詢	以進行聽證為最主要方式，所涉國會及委員會重要權限，包括會議召集權、傳喚調閱權及藐視懲罰權	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等方式進行	由主管之常設委員會對國家整體事務進行監查，期間自監查日期開始不能超過30日
行使界限	1.除國家安全事項外，均可調閱 2.不得調查繫屬中之訴訟案件 3.不得侵害基本人權	1.不得侵犯行政核心領域 2.國會調查對司法審判不具拘束力 3.應保障人格權、營業	1.涉及國防安全、外交機密，非屬得調查範圍 2.屬司法事務及憲法機關職掌範圍之事項，非	1.不得干涉其他憲政機關之核心權力 2.對法院審理中案件，不得以任何方式調查	1.行政職務上秘密得拒絕證言，惟應儘可能嚴格限縮解釋職務秘密 2.不能侵入司法權固有	1.與軍事、外交、北韓、國安有關之國家機密事項，得拒絕提交文件 2.對審判中

		權及財產權	屬調查之客體	3.不得侵害人民受權利法案所保障的程序及實體權利	領域或要求繫屬之司法案件文書 3.不能為侵犯思想或良心自由之調查	案件，不得以法官之訴訟、審判程序進行調查 3.與國政無關之私人事務不得為監查或調查
少數黨派調查權保障	無特別規定	1/4 聯邦眾議員請求，得設置調查委員會	無特別規定	少數黨向會議主席請求，有權在聽證會期間，傳喚證人作證	眾議院議員 40 人以上，得行使預備調查權	1/4 以上國會議員，就具體事項，得提出國政調查請求
主要調查及支援單位	選任委員會、皇家委員會、審議委員會、專家選任委員會、國會行政監察使。下議院各特別委員會調查幕僚辦公室約 160 名工作人員	調查委員會、特別委員會。委任調查官名單須經由委員會出席成員（議員）2/3 同意任命，並由議會行政部門支援相關人力	調查委員會、監控委員會。相關幕僚包括一般部門及專業部門。各委員會下設專屬秘書處及其他部門，提供委員會所需之協助	政府事務委員會、特定事件委員會、審計總署。除委員會幕僚為主要調查業務辦理人外，亦可尋求其他幕僚提供協助，如國會圖書館、國會研究服務處、國會預算局等	以常設委員會為中心行使調查權。眾議院事務局所轄之委員會部及調查局；參議院事務局下轄調查室、企劃調整室；國會圖書館所轄調查及立法考查局，分別提供相關調查協助	由委員會專門委員、國會秘書處、預算室職員、立法研究處之人員等組成

調查結果效力	因採議會內閣制，長久以來國會並不常行使調查權，以質詢為主要監督手段	調查委員會應提出書面調查總結報告，內容包含事實真相、政治批評及改善建議	調查委員會甚少成立，即使成立亦成為政府操縱的工具	調查報告有強大影響力	具有事實效力，但不會對被調查對象產生法律拘束力	1.須提交報告，並經全會議決後，提出建議、糾正或處理要求 2.依違法或不當程度，可要求政府或相關機關賠償、紀律處分、或預算調整
其他特色或規定	內閣制行政權由國會最大黨組成，國會制衡功能並不顯著	保障少數黨派參與國會調查及提案成立調查委員會	為使調查事項迅速釐清，調查期限最長不得逾6個月	對於國會調查權之範圍，係採非常寬鬆之立場，甚少加以限制	曾因運作過於積極而發生濫用權力之情事；實務運作，則發生過於泛政治化及調查能力不足之窘境	1.區分國政監查與國政調查 2.以刑事手段去處罰拒絕配合證言或為虛偽證言，是所有國家裡面最嚴格

資料來源：撰稿者參酌武蔵勝宏，〈国政調査権の制度と運用〉，《同志社政策科学研究》，第20卷，第1期，2018年8月，頁31；駱建呈，《調查權之研究--兼論我國立法院調查權之法制化》，臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2006年7月，頁56-57，並增刪相關內容而成。

肆、國會調查（調閱）權委員相關提案意見分析

自釋字第585號解釋於2004年12月15日作出（立法院第5屆第6會期末）後，立法院第6屆至第10屆均有國會調查權之提案，惟均未完成立法程序，而屆期不予繼續審議。以下逐屆分析說明。

一、第6屆提案（2005.2.1-2008.1.31）

（一）審議概況

本（第6）屆有關調查權行使之提案，分別為國民黨黨團暨親民黨黨團共同提案¹⁶⁰（下稱共提版）、台灣團結聯盟黨團¹⁶¹（下稱台聯提案版）及國民黨黨團¹⁶²（下稱國民黨提案版）共3案，其中，共提版及台聯提案版2案自委員會抽出逕付二讀，旋決議：「請王院長召集協商，協商後再行處理。」惟嗣後因配合第7屆立法委員席次減半，朝野黨團協商先處理涉及立法院組織法及職權行使必要之人數部分修正等事宜，最後未能完成立法程序，而屆期不予繼續審議。

（二）內容分析

- 1.立法模式：本屆提案的3版本，均主張修正立法院職權行使法專章，將文件調閱之處理修正為（立法）調查權之行使。共提版及國民黨提案版並就特定事項之調查與得委任立法委員以外之人員組成特別調查委員會之組織及運作等事項，明定另以法律定之。
- 2.提案範圍：本屆提案的3版本均分別針對調查權行使及聽證舉行提出修正草案。
- 3.發動方式：本屆提案的3版本對於調查權行使，均採院會（設調查委員會）或委員會（設調查專案小組）皆可發動之雙軌制。
- 4.組成方式：調查委員會之成員，共提版及國民黨提案版均係由各黨團依其在院會所占席次比例推派之；而台聯提案版則主張各政黨（團）推派2至5人。調查專案小組之成員，共提版及國民黨提案版係由各該委員會之委員互選；而台聯提案版則是各政黨（團）推派1人，餘由各該委員會委員互選。
- 5.工作人員：本屆提案的3版本均主張調查委員會之工作人員由秘書長指派；調查專案小組之工作人員則由各委員會或主辦委員會就各該委員

¹⁶⁰ 立法院，「院總第23號 委員提案第6395號」議案關係文書，94年9月21日。

¹⁶¹ 立法院，「院總第23號 委員提案第6818號」議案關係文書，95年3月29日。

¹⁶² 立法院，「院總第23號 委員提案第7243號」議案關係文書，96年1月17日。

會人員指派；必要時，得請求院長指派專業人員協助之。共提版另明定必要時，得聘請專家學者擔任顧問。

- 6.處罰內容：本屆提案的3版本對於違反本法規定之政府機關或公務員，均有移送公務員懲戒委員會、監察院，涉有犯罪嫌疑者，移送司法機關追訴、處罰之規定。國民黨提案版另明定被調查對象無正當理由拒絕、拖延、隱匿不提供或為虛偽陳述者，處以行政罰；必要時，得以藐視國會罪或偽證罪處罰。
- 7.行使界限：台聯提案版明定調查權行使不得逾越調查目的與事項，或侵犯國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，或行政特權之範疇；調查事項已由司法機關提起訴訟者，立法院即應終止該項調查，並將調查資料移交偵辦機關。共提版及國民黨提案版明定可拒絕調查之正當理由，除不可抗力外，指屬於國家機關獨立行使職權或行政特權事務。共提版及台聯提案版明定遇有爭議，如未能協商獲致共識時，立法院得要求該機關或人員所屬最高機關首長將有影響國家重大利益之理由公開聲明後，免其責任。國民黨提案版則規定，遇有爭議，如未能協商獲致共識時，立法院得以立法委員總額二分之一多數要求該機關或人員提供資料或證詞，倘有違背，得訴請高等法院於3個月內判決之。
- 8.聽證規範：共提版明定為行使調查權、補選副總統、彈劾總統、副總統或行使同意權時，應舉行聽證；台聯提案版明定為彈劾總統、副總統或行使調查權，得舉行聽證；國民黨提案版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項規定舉行聽證會。共提版及台聯提案版則對違反聽證會義務者，明定公務員應依妨害調查權行使之規定處理，非公務員涉有犯罪嫌疑者，則移送司法機關追訴、處罰。

二、第 7 屆提案（2008.2.1-2012.1.31）

（一）審議概況

本（第 7）屆有關調查權行使之提案，分別為委員張嘉郡等 21 人¹⁶³、委員朱鳳芝等 20 人¹⁶⁴及委員黃義交等 33 人¹⁶⁵提案，共計 3 案。前述提案業於 2009 年 1 月 8 日經立法院第 7 屆第 2 會期司法及法制委員會第 33 次全體委員會議併案審查完竣，並決議院會討論前須交由朝野黨團協商。惟最後未及完成立法程序，而屆期不予繼續審議。

（二）內容分析

- 1.立法模式：委員張嘉郡、委員朱鳳芝及委員黃義交等 3 個版本均主張修正立法院職權行使法專章，將文件調閱之處理修正為（國會）調查權之行使，並就特定事項之調查與得委任立法委員以外之人員組成特別調查委員會之組織及運作等事項，明定另以法律定之。
- 2.提案範圍：委員張嘉郡、委員朱鳳芝及委員黃義交等 3 個版本均分別針對調查權行使及聽證舉行提出修正草案。
- 3.發動方式：委員張嘉郡、委員朱鳳芝及委員黃義交等 3 個版本對於調查權行使，均採院會（設調查委員會）或委員會（設調查專案小組）皆可發動之雙軌制。
- 4.組成方式：調查委員會之成員，委員張嘉郡、委員朱鳳芝及委員黃義交等 3 個版本均係由各黨團依其在院會所占席次比例推派之；委員朱鳳芝版本明定每黨團至少 1 席。調查專案小組之成員，委員張嘉郡及委員

¹⁶³ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 8323 號」議案關係文書，97 年 7 月 16 日。

¹⁶⁴ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 8545 號」議案關係文書，97 年 11 月 19 日。

¹⁶⁵ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 8559 號」議案關係文書，97 年 11 月 26 日。

黃義交等2個版本係由各該委員會之委員互選；委員朱鳳芝版本則由各該委員會委員全體擔任或互選。

- 5.工作人員：委員張嘉郡、委員黃義交版本明定調查委員會之工作人員由秘書長指派；調查專案小組之工作人員則由各委員會或主辦委員會就各該委員會人員指派；必要時，得聘請專家學者擔任顧問或請求院長指派專業人員協助之。委員朱鳳芝版本則明定調查委員會或調查小組之專業及工作人員，由秘書長就相關常設委員會人員指派；但調查過程之錄音、錄影、記錄所需工作人員及不足之專業人員，就其他單位人員指派；必要時，並得經院長同意，以契約委任專家學者擔任顧問、專業人員協同調查。
- 6.處罰內容：委員張嘉郡、委員朱鳳芝及委員黃義交等3個版本對於違反本法規定之政府機關或公務員，均有移送公務員懲戒委員會或監察院，涉有犯罪嫌疑者，移送司法機關追訴、處罰之規定。委員朱鳳芝及委員黃義交等2個版本則對無正當理由而拒絕履行調查要求或提供、陳述有隱匿、不實之情形，定有行政罰。
- 7.行使界限：委員朱鳳芝版本明定調查權行使不得逾越調查事項與目的，亦不得侵害國家機關受憲法保障獨立行使之職權。委員張嘉郡版本明定遇有爭議未能協商獲致共識時，立法院得要求該機關或人員所屬最高機關首長，將有影響國家重大利益之理由公開聲明後，免其責任。
- 8.聽證規範：委員張嘉郡及委員黃義交等2個版本明定行使調查權、補選副總統、彈劾總統、副總統或行使同意權時，應舉行聽證；委員朱鳳芝版本僅定明舉行聽證會為行使調查權之方法。委員張嘉郡版本對違

反聽證會義務者，明定公務員應依妨害調查權行使之規定處理，非公務員定有行政罰，倘涉有藐視國會罪之嫌疑者，並得移送司法機關追訴、處罰。委員黃義交版本明定公務員應依妨害調查權行使之規定處理，非公務員則處罰緩並得移送司法機關。委員朱鳳芝版本則無明文。

三、第 8 屆提案（2012.2.1-2016.1.31）

（一）審議概況

本（第 8）屆有關調查權行使（包括文件調閱權）之提案，分別為委員林佳龍等 29 人¹⁶⁶、台灣團結聯盟黨團（下稱台聯提案版）¹⁶⁷、委員李桐豪等 21 人¹⁶⁸、委員尤美女等 21 人¹⁶⁹、委員陳其邁等 18 人¹⁷⁰、委員李俊俛等 18 人¹⁷¹、國民黨黨團（下稱國民黨提案版）¹⁷²及民進黨黨團（下稱民進黨提案版）¹⁷³，共 8 案。8 案雖均經院會決定：「交司法及法制委員會審查」，惟嗣未完成立法程序，而屆期不予繼續審議。

（二）內容分析

1.立法模式：本屆提案的8個版本，均係修正立法院職權行使法，以達目的。台聯提案版、委員李桐豪、委員尤美女、國民黨提案版及民進黨提案版均主張修正立法院職權行使法專章，將文件調閱之處理修正為調查權之行使；而台聯提案版、委員李桐豪及國民黨提案版並就特定

¹⁶⁶ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 13813 號」議案關係文書，101 年 9 月 15 日。

¹⁶⁷ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 14009 號」議案關係文書，101 年 10 月 10 日。

¹⁶⁸ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 15409 號」議案關係文書，102 年 10 月 8 日。

¹⁶⁹ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 15468 號」議案關係文書，102 年 10 月 25 日。

¹⁷⁰ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 16494 號」議案關係文書，103 年 5 月 28 日。

¹⁷¹ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 16541 號」議案關係文書，103 年 5 月 28 日。

¹⁷² 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18133 號」議案關係文書，104 年 12 月 8 日。

¹⁷³ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18184 號」議案關係文書，104 年 12 月 9 日。

事項之調查與得委任立法委員以外之人員組成特別調查委員會之組織及運作等事項，明定另以法律定之，委員尤美女版本則規定其組織規程另以法律定之。

- 2.提案範圍：委員林佳龍版本僅針對文件調閱及委員會公聽會制度提出修正。委員陳其邁、委員李俊俤版本僅針對調閱委員會或調閱專案小組會議進行時，明文應全程錄影、錄音及記錄。台聯提案版、委員李桐豪、委員尤美女、國民黨提案版及民進黨提案版等5個版本均分別針對調查權行使及聽證舉行提出修正草案。
- 3.發動方式：台聯提案版、委員李桐豪、委員尤美女、國民黨提案版及民進黨提案版對於調查權行使，均採院會（設調查委員會）或委員會（設調查專案小組）皆可發動之雙軌制。
- 4.組成方式：調查委員會之成員，台聯提案版、委員李桐豪、委員尤美女、國民黨提案版係由各黨團(政黨)依其在院會所占席次比例推派，台聯提案版、委員李桐豪、委員尤美女版本明定每黨團(政黨)至少1席；民進黨提案版則由黨團協商定之，或由各黨團依其在院會所占席次比例推派之。調查專案小組之成員，委員李桐豪、國民黨提案版係由各該委員會之委員互選；台聯提案版、委員尤美女版本係由各該委員會委員全體擔任或互選；民進黨提案版則規定由各該委員會委員擔任之。
- 5.工作人員：委員李桐豪、國民黨提案版及民進黨提案版明定調查委員會之工作人員由秘書長(院長)指派；調查專案小組之工作人員則由各委員會或主辦委員會就各該委員會人員指派；委員李桐豪版本另明定必要時，得聘請專家學者擔任顧問或請求院長指派專業人員協助之，

國民黨提案版明定必要時，得請求院長指派專業人員協助之，民進黨提案版則另明定由法制局擔任調查委員會之幕僚工作，必要時，得經各黨團推薦人選，請求院長指派為顧問、專業人員，協助進行調查及調閱。台聯提案版、委員尤美女版本則明定調查委員會或調查小組之專業及工作人員，由秘書長就相關常設委員會人員指派；但調查過程之錄音、錄影、記錄所需工作人員及不足之專業人員，就其他單位人員指派；必要時，並得經院長同意，以契約委任專家學者擔任顧問、專業人員協同調查。

6.處罰內容：台聯提案版、委員李桐豪、委員尤美女、國民黨提案版及民進黨提案版對於違反本法規定之政府機關或公務員，均有移送公務員懲戒委員會或監察院，涉有犯罪嫌疑者，移送司法機關追訴、處罰之規定。針對向立法院為虛偽陳述或提出內容虛偽不實之資料者，委員林佳龍版本之處罰，包括行政罰及刑罰。對拒絕提供、拖延、隱匿、提供不實文件者，台聯提案版、委員李桐豪、委員尤美女及民進黨提案版處以行政罰；國民黨提案版亦主張處以行政罰，惟必要時，處以刑罰。

7.行使界限：台聯提案版、委員尤美女、民進黨提案版明定調查權行使不得逾越調查目的、事項與範圍，亦不得及於國家機關獨立行使職權及行政特權之事物範疇，另民進黨提案版亦主張裁判確定前之審判、偵查、訴願中之案件不得行使調查權。台聯提案版、委員尤美女版本明定主張行政特權或以其屬憲法保障獨立職權事項之範圍而拒絕時，應由該政府機關所屬最高上級機關首長，將其主張之具體理由公開聲明並函送調查委員會或調查小組；調查委員會或調查小組不接受時，

雙方應限期進行協商。

8.聽證規範：台聯提案版、委員尤美女版本僅定明舉行聽證會為行使調查權之方法。委員李桐豪版本明定行使調查權、補選副總統、彈劾總統、副總統或行使同意權時，應舉行聽證；民進黨提案版明定行使調查權、補選副總統、彈劾總統、副總統或行使同意權時，得舉行聽證；國民黨提案版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項規定舉行聽證會。違反聽證會義務者，委員李桐豪版本明定公務員應依妨害調查權行使之規定處理，非公務員則處罰鍰並得移送司法機關；民進黨提案版亦有行政罰。

四、第9屆提案（2016.2.1-2020.1.31）

（一）審議概況

本（9）屆提案分別為親民黨團（下稱親民黨提案版）¹⁷⁴、委員賴瑞隆等 17 人¹⁷⁵、時代力量黨團（下稱時代力量提案版）¹⁷⁶、委員林俊憲等 20 人¹⁷⁷、委員李俊俤等 24 人¹⁷⁸、國民黨團 2 案（下稱國民黨提案 18443 版¹⁷⁹、18444 版¹⁸⁰），委員尤美女等 24 人¹⁸¹、委員顧立雄等 18 人¹⁸²及民進黨黨團（下稱民進黨提案版）¹⁸³，共 10 案，雖均經院會決定：「交司法及法制委員會審查。」，惟嗣未完成立法程序，而屆期不予繼續審議。

（二）內容分析

¹⁷⁴ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18235 號」議案關係文書，105 年 2 月 17 日。

¹⁷⁵ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18254 號」議案關係文書，105 年 2 月 24 日。

¹⁷⁶ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18328 號」議案關係文書，105 年 2 月 24 日。

¹⁷⁷ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18392 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。

¹⁷⁸ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18438 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。

¹⁷⁹ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18443 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。

¹⁸⁰ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18444 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。

¹⁸¹ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18353 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。

¹⁸² 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18800 號」議案關係文書，105 年 4 月 6 日。

¹⁸³ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18908 號」議案關係文書，105 年 4 月 13 日。

- 1.立法模式：親民黨提案版、委員林俊憲、國民黨提案18443版、18444版、委員尤美女、委員顧立雄及民進黨提案版主張修正立法院職權行使法專章，將文件調閱之處理修正為調查權之行使；而親民黨提案版、國民黨提案18443版、18444版並就特定事項之調查與得委任立法委員以外之人員組成特別調查委員會之組織及運作等事項，明定另以法律定之，委員尤美女版本則規定其組織規程另以法律定之。委員賴瑞隆版本主張應於立法院職權行使法明定法源基礎，另立專法（惟未提出專法草案）。
- 2.提案範圍：時代力量提案版僅針對文件調閱及委員會公聽會制度提出修正。委員李俊俤版本僅針對調閱委員會或調閱專案小組會議進行時，明文應全程錄影、錄音及記錄。親民黨提案版、委員林俊憲、國民黨提案18443版、18444版、委員尤美女、委員顧立雄及民進黨提案版均分別針對調查權行使及聽證舉行提出修正草案。
- 3.發動方式：親民黨提案版、委員賴瑞隆、委員林俊憲、國民黨提案18443版、18444版、委員尤美女、委員顧立雄及民進黨提案版對調查權之行使，均採院會（設調查委員會）或委員會（設調查專案小組）皆可發動之雙軌制。
- 4.組成方式：調查委員會之成員，親民黨提案版、國民黨提案18443版、18444版、委員尤美女、委員顧立雄、民進黨提案版係由各黨團(政黨)依其在院會所占席次比例推派之，親民黨提案版、委員尤美女版本明定每黨團(政黨)至少1席；委員林俊憲版本則由黨團協商定之，或各黨團依其所在院會席次比例推派之。調查專案小組成員，親民黨提案版、國民黨提案18443版、18444版，由各該委員會之委員互選；委員林俊憲、委員顧立雄、民進黨提案版由各該委員會委員擔任之；委員尤美女版本則規定由各該委員會委員全體擔任或互選。

- 5.工作人員：親民黨提案版、委員林俊憲、國民黨提案18443版、18444版、委員顧立雄、民進黨提案版明定調查委員會之工作人員由秘書長(院長)指派；調查專案小組之工作人員則由各委員會或主辦委員會就各該委員會人員指派；國民黨提案18443版、18444版明定必要時，得請求院長指派專業人員協助之，親民黨提案版則明定必要時，得聘請專家學者擔任顧問或請求院長指派專業人員協助之，委員林俊憲、委員顧立雄、民進黨提案版另明定由法制局擔任調查委員會之幕僚工作，必要時，得經各黨團推薦人選，請求院長指派為顧問、專業人員，協助進行調查及調閱。委員尤美女版本則明定調查委員會或調查小組之專業及工作人員，由秘書長就相關常設委員會人員指派；但調查過程之錄音、錄影、記錄所需工作人員及不足之專業人員，就其他單位人員指派；必要時，並得經院長同意，以契約委任專家學者擔任顧問、專業人員協同調查。
- 6.處罰內容：親民黨提案版、委員林俊憲、委員尤美女版本對於違反本法規定之政府機關或公務員，均有移送公務員懲戒委員會或監察院，涉有犯罪嫌疑者，移送司法機關追訴、處罰之規定。針對向立法院為虛偽陳述或提出內容虛偽不實之資料者，時代力量提案版之處罰，包括行政罰及刑罰。對拒絕提供、拖延、隱匿、提供不實文件者，親民黨提案版、委員尤美女、委員顧立雄及民進黨提案版處以行政罰；國民黨提案18443版、18444版亦主張處以行政罰，惟必要時，處以刑罰。
- 7.行使界限：委員林俊憲、委員尤美女、委員顧立雄、民進黨提案版明定調查權行使不得逾越調查目的、事項與範圍，亦不得及於國家機關獨立行使職權及行政特權之事物範疇，另委員林俊憲、委員顧立雄及民進黨提案版亦主張裁判確定前之審判、偵查、訴願中之案件不得行

使調查權。委員林俊憲版本明定正當理由之認定發生爭議，經協商無法獲致共識時，立法院得經院會決議，聲請司法院大法官解釋，並依司法院大法官解釋處理之。委員尤美女版本明定主張行政特權或以其屬憲法保障獨立職權事項之範圍而拒絕時，應由該政府機關所屬最高上級機關首長，將其主張之具體理由公開聲明並函送調查委員會或調查小組；調查委員會或調查小組不接受時，雙方應限期進行協商。

8.聽證規範：委員尤美女版本僅明定舉行聽證會為行使調查權之方法。

親民黨提案版明定行使調查權、補選副總統、彈劾總統、副總統或行使同意權時，應舉行聽證；委員林俊憲、委員顧立雄、民進黨提案版明定行使調查權、補選副總統、彈劾總統、副總統或行使同意權時，得舉行聽證；國民黨提案18443版、18444版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項規定舉行聽證會。違反聽證會義務者，親民黨提案版明定公務員應依妨害調查權行使之規定處理，非公務員則處罰鍰並得移送司法機關；委員顧立雄、民進黨提案版亦有行政罰。

五、第 10 屆提案（2020.2.1-2024.1.31）

（一）審議概況

本（第 10）屆有關調查權行使（包括文件調閱權）之提案，分別為委員賴瑞隆等 23 人¹⁸⁴、時代力量黨團（下稱時代力量提案版）¹⁸⁵、委員林俊憲等 21 人¹⁸⁶、委員陳明文等 19 人¹⁸⁷及委員江啟臣等 22 人¹⁸⁸提案，

¹⁸⁴ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 24079 號」議案關係文書，109 年 3 月 11 日。

¹⁸⁵ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 24198 號」議案關係文書，109 年 3 月 18 日。

¹⁸⁶ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 25639 號」議案關係文書，109 年 12 月 9 日。

¹⁸⁷ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 27046 號」議案關係文書，110 年 10 月 6 日。

¹⁸⁸ 立法院，「院總第 23 號 委員提案第 29499 號」議案關係文書，111 年 12 月 7 日。

共 5 案，5 案均經院會決定：「交司法及法制委員會審查」。嗣未完成立法程序，而屆期不予繼續審議。

（二）內容分析

- 1.立法模式：委員賴瑞隆版本主張應於立法院職權行使法明定法源基礎，另立專法（惟未提出專法草案）。而其他4個版本均係修正立法院職權行使法，以達目的。
- 2.提案範圍：時代力量提案版針對文件調閱及委員會公聽會部分提出修正，並未提出調查聽證之條文；委員江啟臣版本針對文件調閱權提出修正，要求有關機關提供之資料不得遮蔽或掩飾；委員林俊憲及委員陳明文2個版本均分別針對調查權行使或聽證舉行提出修正草案。
- 3.發動方式：委員林俊憲及委員陳明文2個版本對於調查權之行使，均採院會（設調查委員會）或委員會（設調查專案小組）皆可發動之雙軌制。
- 4.組成方式：委員林俊憲及委員陳明文2個版本就調查委員會之成員，均規定由黨團協商定之，或由各黨團依其在院會所占席次比例推派之；調查專案小組之成員，由各該委員會委員擔任之。
- 5.工作人員：委員林俊憲及委員陳明文版本明定調查委員會之工作人員由院長指派，調查專案小組之工作人員則由各委員會或主辦委員會就各該委員會人員指派；並明定由法制局擔任調查委員會之幕僚工作；必要時，得經各黨團推薦人選，請求院長指派為顧問、專業人員，協助進行調查及調閱。
- 6.處罰內容：委員林俊憲及委員陳明文版本對於違反本法規定之政府

機關或公務員，均有移送公務員懲戒委員會或監察院，涉有犯罪嫌疑者，移送司法機關追訴、處罰之規定。針對向立法院為虛偽陳述或提出內容虛偽不實之資料者，時代力量提案版之處罰，包括行政罰及刑罰；委員陳明文版本針對抗拒、規避、阻擾或妨礙立法院行使調查權者，僅定有行政罰。

7.行使界限：委員林俊憲及委員陳明文2個版本均明定調查權行使不得逾越調查目的、事項與範圍，亦不得及於國家機關獨立行使職權及行政特權之事物範疇；裁判確定前之審判、偵查、訴願中之案件不得行使調查權。委員林俊憲及委員陳明文2個版本均明定正當理由之認定發生爭議，經協商無法獲致共識時，立法院得經院會決議，聲請司法院大法官解釋，並依司法院大法官解釋處理之。

8.聽證規範：委員林俊憲版本明定行使調查權、補選副總統、彈劾總統、副總統或行使同意權時，得舉行聽證。

伍、國會調查權修法方向各界意見綜整

一、國會調查權之定性及其他憲政機關調查權之區分

（一）輔助權能說為多數意見

英國國會調查權並無專法規範，一般視為輔助性的潛在權力。德國國會調查權制度最大的特色是少數黨派保障之設計，對國會調查制衡的功能，發揮舉足輕重作用。法國國會強調質詢的權能，調查權較少使用。美國國會調查權行使之範圍主要係輔助國會行使立法權，惟實務運作上並不限於蒐集立法所需資訊，尚包括行政監督、政策形成、促進政府運作之效率、效能與經濟、評估計畫執行績效、彈劾權與同意權之行

使等¹⁸⁹。日本國會國政調查權則被視為遂行立法活動之輔助性質。韓國國政監查權被認為是獨立權力，國政調查被視為輔助之權力。

有關國會調查權之本質，學界曾有「獨立權能說」及「輔助權能說」之爭。獨立權能說認為，基於國會最高民意機關¹⁹⁰，自可獨立調查關於一切國家活動之權力；輔助權能說認為，國會調查權是國會制定法律、審議預算或行政監督或統制時，輔助該職權有效行使之權力¹⁹¹。雖有論者認為國會調查權得以獨立行使，不須藉由行政機關的協助，一項權力能不能影響或干涉另一項權力，與該權力是獨立權能，或是輔助權力並無關聯¹⁹²。另有論者認為調查權仍是一種工具、手段，而非目的，其功能主要在於輔助固有權能之實施，本質上，並非獨立之職權¹⁹³。

美國法界及國會皆認國會調查權係附隨立法權之一種自然、固有之權力，無庸條文明定，故尚無任何法律與國會調查權之法源直接相關。參酌日本多數學說認為國會議員如以行使調查之名，介入司法審判，即違反司法權獨立精神，其國政調查權乃基於確保作為國會既有任務，遂行國會權能之手段而獲得承認¹⁹⁴。我國釋字585號解釋亦認為國會調查權係為輔助權力，綜上，多數學者仍傾向屬輔助權能之性質。此外，有論者認為國會「事實性調查權」與司法院（包括法官及檢察官「法律性刑事犯罪偵查權」，二者屬本質上完全不同的憲法權力。惟另有論者認為，國會決議對某事件展開調查時，舉凡有關人證傳喚、資料獲得、案件審理等，均採司法程序，故具有司法性。當國會將調查報告公諸於世，即可透過社會輿論的壓力發揮施政監督作用，故又具有政治性¹⁹⁵。

¹⁸⁹ 立法院編印，同註 92，頁 5-6。

¹⁹⁰ 同註 9。

¹⁹¹ 吳明孝，同註 10，頁 43。

¹⁹² 陳清雲，同註 4，頁 59。

¹⁹³ 李寧修，同註 17，頁 89。

¹⁹⁴ 吳煜宗，同註 2，頁 73。

¹⁹⁵ 陳怡如，同註 37。

（二）立監兩院調查權性質不同，宜分別立法規範

釋字第325號解釋雖認為監察院已非中央民意機關，惟仍保有憲法行使彈劾、糾舉及糾正職權，依《憲法》第95條、第96條具有調查權。釋字第729號解釋更進一步闡明，立法院與監察院職權不同，各有所司。立法院之文件調閱權，以調閱文件所得資訊作為行使立法職權之資料；而監察院之調查權，則係行使彈劾、糾舉、糾正等監察職權之手段，二者之性質、功能及目的均屬有別，彼此不重疊扞格。有論者認為，從「輔助性權力」的觀點來看，「立法院調查權」與「監察院調查權」並不當然衝突，就憲政制度面而言，本可同時併存¹⁹⁶。

依《監察法》第5章第26條至30條規定，監察院為行使監察職權，賦予相關調查權限。監察院現行職權較類似於外部行政監督權之行使，為避免立法院與監察院行使調查權產生衝突，立法院與監察院之調查權性質應有所區分，監察院之調查權行使，僅限事後用以探究相關人員之行為，或是機關作為合法性與適當性之手段，不得事先對公務人員或機關進行政治性干預。就立監兩院調查權，宜分別立法規範¹⁹⁷。現行憲政體制下，國會調查權不能違反權力分立與制衡原則，也不得侵害其他憲法機關的權力核心範圍，或對其他憲法機關權力行使造成實質妨礙，國會調查權不等於司法偵查審判權，亦不得干預監察院的職權行使¹⁹⁸。

（三）各憲政機關調查權之屬性與比較

依《憲法》第95條、第96條規定，監察院為行使彈劾、糾舉、糾正權而具有調查權，所附屬之調查權應專由監察院行使。釋字第325號解

¹⁹⁶ 廖元豪，同註 23，頁 407。

¹⁹⁷ 陳信安，同註 13，頁 343、350。

¹⁹⁸ 蔡雯如，585 解釋認證 國會具一定程度調查權，中時新聞網，2024 年 2 月 7 日，網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240207000336-260118?chdtv>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 13 日。

釋，雖確認立法院具有文件調閱權，惟與民主國家國會調查制度仍有差距¹⁹⁹。後經釋字第585號解釋，賦予立法院享有一定之調查權，俾能主動獲取行使職權所需之資訊。《憲法》於「司法」一章雖未明文規定任何「調查權」之文字，但「調查權」本於司法權本質固有的附隨權力不容否認。同理立法院為行使立法權並監督政府，亦應賦予調查權限，以獲得相關資訊²⁰⁰。有關立法院、司法院、監察院之調查權，其法源依據分別經司法院大法官解釋肯認或依憲政法理，或於《憲法》明文規定，惟均屬為行使憲法職權之輔助權力。各憲政機關調查權之性質、法源依據、目的、範圍及界限均有所不同（詳如圖二）。

有論者認為現行體制下，調查權如由立法院行使，將與司法院及監察院調查職權產生爭議，有違憲擴權之虞²⁰¹。惟另有論者認為，經過7次修憲後，五權體制已實質不復存在，欲以五權憲法體制去否認立法院調查權，已難成理²⁰²。另有論者認為立、監均有調查權，易產生同一件事同時被立監兩院調查，有浪費國家資源，並使被調查者疲於奔命之虞²⁰³。立法院調查權主要係為監督行政部門及立法準備；而監察院調查權在於糾彈行政機關及相關人員弊端，兩者產生的爭議亦宜分別立法規範，並建立相關衝突解決機制²⁰⁴。

立法院、司法院、監察院調查權之比較

	立法院調查（閱）權	司法院調查權	監察院調查權
性質	政治性、準司法性	司法性	準司法性
法源	憲法無明文規定 釋字第325、585號解釋肯認	憲法無明文規定	憲法§95、§96規定
目的	主動獲取立法資訊	調查犯罪事實與證據	監察行政機關、公務員 是否違法或失職
範圍	立法準備 監督行政部門	司法偵查	彈劾、糾正、糾舉
界限	不得侵犯行政、司法核心 領域及基本人權	法律正當程序 不得侵犯基本人權	不得進行政治性干預 或侵犯基本人權

圖二：我國憲政機關調查權之比較

資料來源：撰稿人綜整本報告相關資料，自行繪製而成。

二、國會調查權行使要件及程序

（一）國會調查權行使範圍

英國國會於行使立法、彈劾、議決租稅、批准條約前，均得行使調查權。德國國會行使調查權並不限於對行政權之監督，甚至可擴及至對人民或非屬政府之組織與程序。法國國會在議決法律、監督政府、評估公共政策時，得行使調查權。美國國會則在行政監督、立法準備、政策形成、揭弊報導、行使人事同意權、彈劾權等面向得行使調查權。日本國會制定法律、審議預算、行政監督時，得行國政調查權。韓國國會為立法準備、監督或批評國家事務前提下，調查事實、準備資料之必要行動得行使調查權。各國國會行使調查權範圍雖有所不同，惟均包含立法之準備及行政監督。

（二）國會調查權行使方式或程序

英國國會成立專家選任委員會及國會行政監察使，行使調查權。德國國會調查委員會之組成，需先經過黨團協商，按政黨席次比例分配人數。包含對證人進行傳喚與專案之聽證。法國國會可傳喚證人、調閱文件、舉行聽證會、要求政府官員到場備詢。美國國會以進行聽證為最主要方式，所涉國會及委員會重要權限，包括會議召集權、傳喚調閱權及藐視懲罰權。日本國會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等方式進行。韓國國會由主管之常設委員會對國家整體事務進行監查，期間自監查日期開始不能超過30日。

我國現行《立法院職權行使法》規定文件調閱可由院會或委員會發動，本院第6屆至第10屆委員提案，針對調查權發動之主體皆主張院會或委員會可發動調查權。鑑於委員會為行使國會職權重要組織，未來調查權制度是否採院會或委員會均可依一定程序發動，尊重委員合議決定。至於是否維持現行多數決決定調查事項或參酌德國或日本法制，保障少數黨提案權，則視立法政策決定。

（三）調查權發動門檻及少數黨派調查提案權保障

英國與法國國會對國會調查權保障少數黨調查提案權，無特別規定。德國國會1/4聯邦議員請求，得設置調查委員會²⁰⁵。美國國會少數黨

²⁰⁵ 參見立法院法制局 2024 年 2 月 26 日「國會調查權行使權限相關法制研析」專題研究報告座談會李教授寧修發言紀錄略以，關於是否須參考德國法制，保障立法院內少數委員之提案權，仍應考量德國制度與我國不同之處：德國於內閣制之設計下，係由國會中占有多數席次之政黨取得組閣權，閣員亦不乏由國會議員兼任者，面對此種行政權與立法權結合，而可能不利於少數監督行政施政之情形，德國基本法於第 44 條第 1 項及第 45 條之 1 第 2 項，皆有明定經四分之一之議員建議，即應成立調查委員會之義務，藉由降低調查委員會發動調查權限之門檻，確保少數議員亦可啟動調查，對行政權進行監督。因此，國會調查權配置有保障少數之功能，即別具意義。但不可諱言，此亦可能被有心人士運用，作為拖延程序或政黨惡鬥之工具，因此，在調查權行使之程序上，應有相應之設計，例如於發動調查權前，應即確認調查目的、範圍、方法及參與調查之成員，並訂定調查期限；調查期間則應透過資訊主動公開，以利監督。

向會議主席請求，有權在聽證會期間，傳喚證人作證²⁰⁶。日本國會眾議院議員40人以上，得行使預備調查權。韓國國會1/4以上國會議員，就具體事項，得提出國政調查請求。我國根據現行法律，立法院得經院會決議成立調閱委員會，或委員會決議成立調閱專案小組，要求有關機關提供資料，這意味著國會行使調閱權必須經多數立委同意。論者認為，修法後若仍須院會決議才能發動調查，完全執政的政黨就能獨力阻擋調查，不利在野黨監督；另一方，若將發動調查的門檻下調，亦可能產生調查權遭浮濫使用之虞²⁰⁷。

（四）調查結果之效力

英國因採議會內閣制，長久以來國會並不常行使調查權，而以質詢為主要監督手段。德國調查委員會應提出書面調查總結報告，內容包含事實真相、政治批評及改善建議。法國國會調查委員會甚少成立，即使成立亦成為政府操縱的工具。美國國會調查報告有強大影響力。日本國會調查報告具有事實效力，但不會對被調查對象，產生法律拘束力。韓國國會行使調查權後，須提交報告，並經全會議決後，提出建議、糾正或處理要求，並依違法或不當程度，要求政府或相關機關賠償、紀律處分、制度改進或預算調整。

（五）小結

立法院調查權經釋字第585號解釋確認後，至今仍缺乏完整運作機制。調查權之行使範圍、行使方式或程序、少數黨派調查提案權保障、調查結果之效力等重要事項，宜以法律為適當之規範，使國會調查權更加「全面化」、「完整化」。

²⁰⁶ 依據 1970 年美國《國會改革法》第 114 (b) 條規定，委員會就議案或事項召開聽證會時，在聽證會結束前，如果少數黨的多數委員向主席提出要求，少數黨將有權在聽證會期間的至少一天，傳喚其所選擇的證人對相關議案或事項進行作證。該項條文隨後於 1971 年納入眾院議事規則 XI-2- (j) - (1)。

²⁰⁷ 鄭閔聲，國民黨擋了 800 次、民進黨也不給過 藍白合作下「聽證調查權」真的要來了？，2024 年 2 月 5 日，網址：<https://www.cw.com.tw/article/5129242>，最後瀏覽日，2024 年 2 月 8 日。

三、各國聽證調查制度

各國對「聽證」(hearing)與「調查」(investigation)制度規範有所不同。有論者認為聽證制度並非依附調查權而存在，另有論者認為聽證制度係為行使調查權之方式之一²⁰⁸。而「聽證調查」常被合而為一，就是因為擁有強大調查權的美國國會，經常以舉行聽證會作為調查手段²⁰⁹。先進民主國家國會多具備調查權，這項權力大致可以分為政策性與司法性調查兩種。在內閣制國家，國會只要透過質詢官員、政策辯論、調閱文件，就能落實政策性調查權力；總統制下的美國，則因國會無權質詢官員，必須廣泛運用聽證制度，制衡行政部門²¹⁰。

(一) 主要民主先進國家之聽證調查法制

1. 英國

英國屬於不成文憲法國家，相關政治制度多依不成文之慣例或依國會立法漸次形成。有關國會調查權制度，目前並無專門之法律規範，而係散見或運用各相關法律或規則，如1871年制定有關證人宣誓事項之《國會證人宣誓法》，1921年制定有關國會得針對官員之違法失職組成調查法庭進行調查之《調查法庭法》²¹¹。

國會在行使立法、彈劾、議決租稅、批准條約等憲法權力前，均得

²⁰⁸ 陳清雲，同註 11，頁 7-8。

²⁰⁹ 參見立法院法制局 2024 年 2 月 26 日「國會調查權行使權限相關法制研析」專題研究報告座談會廖副教授元豪發言紀錄略以，按美國聽證制度乃調查權之一環，其特色包括傳訊「證人」（公私部門皆可）、要求呈送資料、邀請（傳喚）、宣誓（具結）、提問與答詢（無緘默權）、界限（行政特權）及強制力等。「聽證」概念實近似司法訴訟之法庭審訊，證言不實將涉犯罪，與我國法所稱「公聽會」不同。另立法院進行聽證調查，旨在調查事證作為立法之基礎，性質上亦與監察院以彈劾為目的之調查權行使有異。

²¹⁰ 鄭閔聲，同註 207；從比較法（以美國為主）角度觀察，國會調查之聽證，應屬準司法程序，在行政立法「分立」之美國，亦用得遠比行政立法「合一」之內閣制國家多，就我國政治實務言，立法調查權可使國會問政制度更為健全。參見立法院法制局 2024 年 2 月 26 日「國會調查權行使權限相關法制研析」專題研究報告座談會廖副教授元豪發言紀錄。

²¹¹ 駱建呈，同註 36，頁 39-40。

先行調查，使前述權力運作得以順利進展，故調查權乃國會「潛在的權力」²¹²。然為因應日趨複雜之調查工作，另於1967年成立「專家選任委員會」及「國會行政監察使」負責各種調查事務²¹³。

英國下議院之立法調查權係由各選任委員會（Select Committee）行使，各選任委員會有權傳喚證人，調閱文件及紀錄；調查程序中，得要求證人、官員針對問題撰寫報告或備忘錄，亦可相互對質或詰問。必要時，委員亦可現場勘查²¹⁴。

2. 德國

1919年《威瑪憲法》第34條規定正式確立德國國會調查權制度。1949年德國基本法第44條明定聯邦議會有權成立調查委員會，且證據調查應以公開方式審理及準用刑事訴訟有關規定，法院及行政機關並有提供法律協助及職務協助之義務；第45條之1第2項則特別賦予國防委員會調查權。另於2001年制定《調查會法》以行使國會之調查權²¹⁵。

依《調查會法》有關規定，調查之先行準備工作得委由調查官辦理，以協助取得及審視必要證據，並聽取相關人陳述意見；調查委員會得經決議要求相關機關、私人提供證據，並進行勘驗。另調查委員會進行證據調查得施以強制力，證人經傳喚拒絕到場者，可對其收取因缺席所生費用，處1萬歐元以下罰款並強制拘提到場；屢傳不到時，則適用《刑事訴訟法》第135條規定。

3. 法國

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事業、國營事業經營管理相關資訊，作為向國

²¹² 陳怡如，同註 37。

²¹³ 陳堯聖，同註 39，頁 145。

²¹⁴ 駱建呈，同註 36，頁 42。

²¹⁵ 陳淑芳，同註 51，頁 53。

會提出報告之基礎²¹⁶。2008年修憲後，《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。」，以及第51條之2條規定：「為履行第24條第1項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。」使調查委員會之設置明文化²¹⁷。2011年並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與公正性²¹⁸。

為履行前開憲法所定任務，法國國會得行使調查權，以蒐集必要之相關資訊。基於調查權之本質，調查委員會得以最合於調查意旨及發掘真相之方式為之。因此，調查委員會可採行傳喚證人、舉行聽證或調閱文件等不同方法進行調查²¹⁹。另依「國民議會議事規則」第45條規定，各委員會亦可舉行聽證會，並要求政府官員到場；若經委員會要求，部長亦須到會備詢²²⁰。由是，透過相關辯論或質詢，國會議員得據以要求行政部門依調查報告導正有關措施，調查委員會亦可將所獲資料送交司法單位展開調查。另常設委員會亦得依據調查委員會之調查結果繼續進行有關調查，參加調查委員會之議員並可針對調查結果提出相關法律（修正）案²²¹。

4.美國

²¹⁶ 廖達琪、陳月卿、李承訓，同註 59，頁 63-64。

²¹⁷ 張惠東，同註 62，頁 8。

²¹⁸ 1958 年第 58-1100 號國會職權行政法令第 6 條業於 2011 年經第 2011-140 號法第 2 條修正（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：2024 年 1 月 30 日。

²¹⁹ 徐正戎，同註 61，頁 69；1958 年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：2024 年 1 月 30 日。

²²⁰ 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：2024 年 1 月 30 日。

²²¹ 林瑞雯，同註 64，頁 83。

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」(Implied Power) 或「固有權力」(Inherent Power)²²²，故相關事項多源自司法判例或國會運作實務。按國會調查權乃由立法權衍生之監督權，旨在確保國會有效、正確行使憲法賦予之職權，其行使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²²³。

國會行使調查權係以進行聽證為主要方式，其聽證制度乃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，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。依「參議院議事規則」及「眾議院議事規則」有關規定²²⁴，兩院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。

國會聽證約可依其目的區分為立法性、監督性、審查性及調查性4種類型。國會為進行聽證，得行使傳喚調閱權，以傳喚證人作證及調閱文件等物證。依「參議院議事規則」及「眾議院議事規則」有關規定²²⁵，兩院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、證件及文件到會。

5. 日本

日本國會為眾議院及參議院兩院制，為有效行使其憲法上之職權，有效監督政府行政部門，國會享有質詢權、聽證權及調查權等相關權力²²⁶。日本之國會調查權稱為「国政調査権」，依其憲法第62條規定，兩議

²²² 陳清雲，同註 91，頁 144。

²²³ 立法院編印，同註 92，頁 4。

²²⁴ 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) (A)] 規定。

²²⁵ 參議院議事規則第 26 條 (26.1)、眾議院議事規則 (2023.12.11) 第 11 條 [RULE XI-2 (m) (1) (B)] 規定。

²²⁶ 吳煜宗，同註 2，頁 72。

院得各自進行有關國政之調查，並得為此要求證人出席作證或提出證言及紀錄。另《國會法》第104條第1項及《議院證言法》第1條規定，並就政府機關文件之提出及證人出席作證義務定有明文規範。

國會各委員會進行國政調查方式，包括聽取政府及相關人員說明、質詢官員、要求提供資料或傳喚證人、參考人等方式²²⁷。另委員會認有必要者，亦得派遣議員至相關場所進行調查，並根據調查結果，提出法律案或要求政府採取適當措施²²⁸。

6.韓國

依據憲法，韓國國會享有國政監查與國政調查之權力，二者皆係針對國家事務進行調查，均屬國會調查權之範疇。

韓國《憲法》第61條規定，國會得監查國政或對特定之國政個案進行調查，並得要求提出必要文書、證人出席及作證或陳述意見；有關國政監查與調查之程序及其他必要事項，以法律定之。準此，國會調查權之行使尚應遵守《國政監查調查法》所定規範。

國會調查權乃基於立法、監督或評估國家事務，採取調查事實、準備資料之必要行動，以實現人民對國家事務知情權之輔助性權力²²⁹。國會調查權之行使方式則包括報告、提交文件、批准、要求證人、鑑定人或參考人出庭、核實及聽證會等，相關程序並須遵守證言、鑑定等相關法律規範。

（二）我國現制概況

²²⁷ 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：2014年2月7日。

²²⁸ 日本參議院事務局，《日本の国会》簡介，2019年11月，頁14。

²²⁹ 한창규, 국정감사권, 한국민족문화대백과사전, 網址：

<https://encykorea.aks.ac.kr/Article/E0006434>，最後瀏覽日期：2024年1月16日。

我國憲法並無國會調查權之明文，惟釋字第585號解釋認為，立法院調查權乃立法院行使其憲法職權所必要之輔助性權力；必要時得經院會決議，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。

另《憲法》第67條第2項及《增修條文》第3條第2項第1款規定，立法院有質詢及聽取行政院報告之權；釋字第293號、第325號及第461號解釋並指出立法院具有文件調閱權。準此，立法院得據上開權限獲取有關資訊，以行使憲法賦予之職權。

關於文件調閱權之行使事項，現行立法院組織法第2條第2項授權制定立法院職權行使法之第8章「文件調閱之處理」業定有相關規範；第9章「委員會公聽會之舉行」之第56條、第59條另規定，公聽會得邀請政府人員及社會上有關係人員出席表達意見；公聽會報告作為審查該特定議案之參考。

惟就我國現行法制言，立法院行使調查權以獲取所需資訊之手段似僅質詢、調閱文件及舉行公聽會等。按國會行使職權所需資訊，非必以書面、紙本形式存在，或有確認及查證資料內容是否完整正確之必要，調閱文件僅係調查權能之一，其他尚有傳喚、聽證及實地視察等形式，是我國現制殆屬有限之調查權²³⁰。另上開調查手段皆乏強制力，難保能順利獲取所需資訊，恐亦影響監督效能²³¹。

²³⁰ 陳清雲，同註 11，頁 7-8。

²³¹ 李寧修，同註 17，頁 86。

四、國會監督懲罰權

國會為最高民意機關，基於權力分立制衡原則，為防止權力集中於任一權，而有監督行政部門之責。國會行使監督權賴以實現之主要手段有：調查聽證、質詢、文件調閱、舉行公聽會及行政命令審查等權力。國會監督工具甚為重要，唯有充分掌握各項立法事實與資訊，才能做出正確之判斷²³²。國會調查聽證係賦予國會主動蒐集並獲取立法相關資訊之權限；質詢或調閱文件，則須視行政部門答詢之態度積極與否，而產生不同之效果²³³。

（一）各國國會賦予調查權一定之強制力

主要國家國會，為遂行國會調查權的權能，相關法律對調閱文件、陳述意見、出庭作證、虛偽證言、妨礙調查、保密規定、傷害國會尊嚴等違反義務者，均處以行政罰或刑罰，而賦予國會調查權一定的強制力。英國下議院行使立法調查權，各選任委員會有權傳喚證人，調閱文件及紀錄，如有拒絕出席作證者，得以「藐視國會罪」(guilty of contempt) 追訴，如證人作虛偽證言亦可能被依偽證罪起訴。德國於《調查會法》第 23 條規定，國會調查權之強制力，準用《刑事訴訟法》第 54 條規定，證人若經合法傳喚而不到時，應負擔因其不到場所產生之費用，並處其 1 萬歐元以下之罰鍰，並得命強制拘提之。法國於《國會職權行使法》第 6 條第 3 項第 1 款、第 2 款規定，證人如有拒絕應訊或應訊時拒絕宣誓，可處 2 年有期徒刑及科 7,500 歐元罰金，對於拒絕提供非屬不得進行調查事項之文件或資料者亦同。

美國國會行使調查權，實務運作上為執行傳喚以取得文件或證言，

²³² 李仁森，同註 202，頁 86。

²³³ 黎淑慧，同註 5，頁 5。

可採取之強制措施包括行使「藐視懲罰權」²³⁴、移請法院依「藐視國會罪」(Contempt of Congress) 裁判，得科100美元至10萬美元之罰金，並處1個月以上12個月以下徒刑。日本《議院證言法》第1條確認國會調查權具有強制性質，並依該法第6條第1項規定，科予拒絕出席、宣誓、作證、提出文件與作虛假陳述者，得處3個月以上10年以下有期徒刑。若有拒絕配合應訊或提供資料及文件者，法院還可依《刑法》第131條之26規定，判處最多2年褫奪公權。韓國《國會證言鑑定法》為所有國家裡面最嚴格，以刑事手段處罰拒絕配合證言或為虛偽證言，該法第12條規定不出庭罪、第13條侮辱國會罪、第14條偽證罪²³⁵。僅以刑事手段處罰拒絕配合證言或為虛偽證言，可謂主要國家中最為嚴格之規定²³⁶。

綜觀各國調查權可知，無論是法國《國會職權行使法》、美國《參眾兩院議事規則》、德國《聯邦議會議事規則》、日本《議會證言法》及韓國《國會證言鑑定法》，對違反國會調查權相關義務者，均視程度輕重，賦予國會一定之懲罰權。如國會調查權，未賦予相當之強制力，則該制度設計如同訓示規定，難以達成制度設計之目的。將會因受邀備詢或受傳喚者之拒絕出席、受要求提供資料者拒絕提供或作虛偽證，而受

²³⁴ 美國 1857 年通過「藐視國會罪」後，越來越偏重刑事手段取代民事的「藐視懲罰權」，1935 年之後就無行使藐視懲罰權的案例。

²³⁵ 韓國《國會證言鑑定法》第 12 條（不出庭罪等）規定，① 證人無正當理由不出庭、故意迴避出庭請求的證人、拒絕報告或提交資料的請求的人、證人或拒絕宣誓、作證或鑑定的專家將被處以 3 年以下有期徒刑或 1,000 萬韓元以上 3,000 萬韓元以下罰金。② 阻礙證人、鑑定人、鑑定人出庭或無正當理由阻礙真實確認，也適用第 1 項的處罰；第 13 條（侮辱國會罪）規定，① 證人在全體會議或委員會上作證時，以攻擊、威脅或其他侮辱性言語或行為損害國會權威的，處以有期徒刑 5 年以下或 1,000 萬韓元以上 5,000 萬韓元以下罰款。② 證人拒絕陪伴令、故意迴避接受陪伴令或使第三人妨礙陪伴令的執行的，處 5 年以下有期徒刑；第 14 條（偽證罪等）規定，① 依本法規定宣誓的證人、鑑定人作虛假陳述（包括書面答覆）或提出鑑定意見的，處以有期徒刑不少於 1 年但不超過 10 年。但犯罪被發現前如實供述的，可以減刑或免刑。② 第 1 項規定的認罪必須在國會審議議程或政務視察、調查結束前進行。

²³⁶ 立法院公報，立法院第 9 屆第 1 會期司法及法制委員會第 4 次全體委員會議紀錄，第 105 卷，第 8 期，委員會紀錄，2016 年 3 月 10 日，頁 37。

到相當之影響而無法查明真相。故各國國會為取得行使職權所必要之資訊，皆賦予國會監督懲罰權，俾能有效監督行政部門²³⁷。

（二）各國國會對行政部門違反質詢義務，尚未建立相關課責制度

綜觀內閣制或混合制國家，國會議員擁有「質詢」權限，作為監督政府的主要工具。法制上雖賦予議員質詢權，行政官員自有答復之義務。惟行政官員如有反質詢或實問虛答等不當情形，前揭採取質詢制度諸國對之尚未明文規定課以其法律上責任。行政官員言行主要透過公報紀錄與錄影轉播等向社會公開，而被追究相應之政治責任。我國《憲法》第57條第1款後段及增修條文第3條第2項第1款後段規定，立法委員開會時有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。針對官員虛偽答復，現行法律並未規定其法律效果。此外，立法院現行議事規範對於「反質詢」並未明文規定，惟部分地方立法機關之議事規則中，則有禁止「反質詢」規定²³⁸。

（三）小結

有論者認為立法院如修法增訂行使調查權，應有相關配套措施，並賦予一定之強制力，才能有效行使調查權，如期待行政權之誠心配合與協助，反而可能使立法院受到誤導或矇蔽，不利調查權之行使²³⁹。釋字第585號解釋明示，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。另有論者認為，處以刑罰制裁有逾越大法官解釋範圍並違反刑法最後手段性之虞²⁴⁰。論者認為，刑罰與行政罰之差異，學理上多認僅係量的區別；實務上雖以罰鍰最為有效，然刑罰有刑事訴

²³⁷ 陳清雲，同註4，頁64-65。

²³⁸ 例如臺北市議會議事規則第33條、臺中市議會議事規則第29條、臺南市議會議事規則第35條等規定。

²³⁹ 陳清雲，同註4，頁59。

²⁴⁰ 黎淑慧，同註5，頁8。

訟程序把關，可能面臨面臨檢察不起訴或法院宣告緩刑、易科罰金等情事發生。亦有認為，原則上刑事處罰亦屬可行，所涉基本人權之保障，則可參考美國法之正當程序及事後司法救濟制度²⁴¹。

有關藐視國會、拒絕配合調查之處理，多數國家採用行政處罰及刑事處罰併存方式。論者認為，若欲採刑事裁罰，則應先就其要件、效果、程序、救濟等，立法或修法為明確規範，以符罪刑法定原則之要求；同時，應針對不同之對象（例如裁罰對象係針對應向立法院負責之行政機關或一般人民），不配合調查行為之可非難程度（例如：涉及個人隱私、秘密通訊或依法負有保密義務情形下拒絕配合）等，區分處罰之類型及程度，方合於比例原則。但在尚未有法律得作為刑事處罰依據前，對於違反協助調查義務者之處罰，仍以限於「罰鍰」之範圍內為宜²⁴²。未來是否參考各國立法例，對於無正當理由拒絕調查、證言、提出文件，宣誓具結，偽證或其他藐視國會情形，經由司法機關施以強制、拘禁或科以刑罰，則須視立法政策而定。

五、國會調查權之界限及基本人權保障

（一）調查權之界限

1.各國立法制度概況

英國國會行調查權，有關國家安全事項，可拒絕調閱。此外不得調查繫屬中之訴訟案件，亦不得侵害基本人權。德國國會行使調查權規定，不得侵犯行政核心領域、對司法審判不具拘束力，並應保障人格權、營業權及財產權。法國國會行使調查權時，如涉及國安、國防、外

²⁴¹ 參見立法院法制局 2024 年 2 月 26 日「國會調查權行使權限相關法制研析」專題研究報告座談會羅教授傳賢及廖副教授元豪發言紀錄。

²⁴² 參見立法院法制局 2024 年 2 月 26 日「國會調查權行使權限相關法制研析」專題研究報告座談會李教授寧修發言紀錄。

交機密，非屬得調查範圍，屬司法事務及憲法機關職掌範圍之事項，亦非屬調查之客體。

美國為行政、立法及司法三權分立之憲政體制，權力分立及互相制衡是維持民主之基本原則。國會調查權係輔助立法權限的工具，故不得超越憲法賦予立法部門之職權範圍，亦不得干預其他憲政部門之權力核心。對法院審理中案件，不得以任何方式調查，亦不得侵害人民受權利法案所保障的程序及實體權利。日本國會行使國政調查權，關於行政職務上秘密得拒絕證言，惟應儘可能嚴格限縮解釋職務秘密。國政調查權不能侵入司法權固有領域或要求繫屬之司法案件文書，亦不能進行侵犯思想或良心自由之調查，人民並有拒絕自證其罪之權利²⁴³，在基本人權遭受侵害時，得行使該國《憲法》第38條默秘權而拒絕證言²⁴⁴，並禁止國會假藉調查之名，而執行搜索和逮捕等刑事程序之手段²⁴⁵。韓國國會行使調查權時，與軍事、外交、北韓、國安有關之國家機密事項，得拒絕提交文件。對審判中案件，不得調查或要求提出司法上文件。與國政無關之私人事務不得為監查或調查。

2.我國現制概況

依釋字第585號解釋理由書，基於權力分立與制衡原則，立法院調查權所得調查之對象或事項，並非毫無限制。其個案調查之範圍，不能違反權力分立與制衡原則，亦不得侵害其他憲法機關之權力核心範圍，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙。就權力分立而言，對司法權能的運作不能加以政治性審查，否則有侵害司法獨立嫌疑，具有準司法性質的檢察機關職權亦是如此。

²⁴³ 淺野一郎、河野久，同註 27，頁 18。

²⁴⁴ 吳煜宗，同註 2，頁 80。

²⁴⁵ 政治ドットコム，同註 29。

立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。立法院如為有效行使調查權，而對違反協助調查義務者處以適當罰鍰，仍應以法律明定其協助調查對象及其相關要件、處罰標準與（司法）救濟程序，俾能符合《憲法》第23條之比例原則及法律明確性原則之要求。

3.小結

綜上，基於防止國家權力集中於任何人之手，而有權力分立之制度設計，國會調查權成為民主體制中不可或缺之權力，惟對於行使範圍及保障基本人權，仍應作相當之限制。各國國會除了對司法行政管理事項納入監督範圍外，基本上對於司法偵查或審判中之案件均避免調查，也不得對裁判本身加以審查或批判，以示對司法權的尊重。國會調查權，原則不應以調查私人為主，必須有國會職權關聯並涉及公共利益時，始得對私人加以調查，並應特別注意對於其基本權利之保護。調查權應與人權保障及司法獨立及公務員守密義務取得適當之均衡，才可以顯現其價值和義務²⁴⁶。

六、常設調查幕僚作業及支援單位

（一）美國

1.內部單位協助

- （1）幕僚：可分為委員會幕僚（committee staff）及委員幕僚（personal），委員會幕僚通常包括參謀長、法律顧問、研究人員、政策分析師、新聞助理及檔案管理員。委員會尚僱用職員協助國會

²⁴⁶ 吳煜宗，同註2，頁10、11。

議員起草立法、管理法案、提名及條約之審議，並履行調查及監督職責；委員幕僚則協助議員處理涉及聯邦計畫、行政問題或個案調查等²⁴⁷。近年來，委員會越來越頻繁地利用幕僚證詞作為行使調查權之工具。

- (2) 國會支援機構：國會設置各種幕僚機構，以支援國會議員對行使監督權相關活動，相關機構包括 1、國會研究服務處 (Congressional Research Service, CRS)：幫助國會議員蒐集、分類並編譯有關的立法資料，以及分析和研究各委員會之議案並提供研究結果²⁴⁸；2、政府績效責任局 (Government Accountability Office, GAO)：提供審計結果、評估帳目以及進行調查，其項下之特別調查辦公室 (Office of Special Investigations)²⁴⁹為國會及政府績效責任局執行調查，其主要任務為國會調查有關聯邦經費、計畫及活動所涉及之非法與不當行為；3、國會預算局 (Congressional Budget Office)：除了對立法過程各階段立法提案進行初步、非正式之估算外，國會預算局還提供國會委員會每項法案的正式成本估算²⁵⁰。其他可提供協助監督機關包括眾議院法律顧問辦公室 (House General Counsel's Office)、參議院法律顧問辦公室 (Senate Legal Counsel's Office) 及參議院史學辦公室與參議院圖書館 (Senate Historian's Office and Senate Library) 等。

²⁴⁷ About Committee & Office Staff，網址：<https://www.senate.gov/about/officers-staff/committee-office-staff.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 22 日。

²⁴⁸ Ben Wilhelm, Todd Garvey, Christopher M. Davis, Congressional Oversight Manua, Congressional Research Service, 2022 年 12 月 22 日，網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30240>，頁 102-103。

²⁴⁹ 曾耀民，〈美國國會監督之資訊來源探討〉，《國會月刊》，第 41 卷，第 5 期，頁 103。

²⁵⁰ Todd Garvey, Christopher M. Davis, Congressional Oversight Manua, Congressional Research Service, 2022 年 12 月 22 日，網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30240>，頁 104。

2.外部機關協助－監察長辦公室（Office of Inspector General，OIG）

國會設立法定監察長，以打擊指定聯邦部門與機構內浪費、欺詐及濫用職權。為執行其任務，監察長辦公室進行審計及調查等職責。根據法律，OIG 是無黨派的獨立辦公室，其可讓國務卿和國會充分、即時了解監察長辦公室重要調查結果及建議²⁵¹，並經常根據議員、委員會或法規要求，進行審計及調查²⁵²。

3.外部契約對象

委員會使用外部契約對象提供協助者之方式有：可與獨立研究組織訂立契約，或雇用專業調查人員進行短期研究；可在適當之認可下，利用聯邦與支援機關之員工協助監督工作；可建立自願性顧問小組協助其工作。而對於專業性或技術性之事項，亦可以聽證方式請相關領域之專家出席作證，或請獨立機構之官員出席報告。

（二）英國

下議院辦事處就各特別委員會提供一組小型工作團隊，由具相當服務經驗之委員會執事領導²⁵³，其擔任委員會主要之提供諮詢者、領導委員會工作團隊及專家顧問。另短期聘僱1、2位之特定領域專家擔任委員會之專家人員，為委員會提供深入之研究和簡報說明。委員會助理負責協助委員會聽證會，以及委員會外出訪查之安排準備工作，另外也負責證詞影印及公布工作，委員會秘書則負責委員會報告。委員會也可以利

²⁵¹ Office of Inspector General, About OIG, 網址：<https://www.stateoig.gov/about-oig>, 最後瀏覽日期：2024年1月23日。

²⁵² Ben Wilhelm, Todd Garvey, Christopher M. Davis, 同註 248, 頁 96-100。

²⁵³ 通常由下議院中擁有 15 年至 20 年服務經驗之副主任辦事員擔任。

用審查小組之人力、物力，協助分析預估額度、部門年度報告，以及其他財政資料²⁵⁴。

（三）德國

《調查會法》第10條規定，調查委員會得依四分之一成員要求，將調查交由調查人員協助調查，期限為6個月；另依第28條規定，可聘請專家就約定期限內公正、完整、真實地撰寫書面報告，專家如拒絕或超過約定之期限提交報告，調查委員會可對其處罰款。另國會可向調查委員會提供由德國聯邦眾議院行政部門雇員組成之秘書處，可依工作指令範圍和主題之複雜性，額外再提供支援人力²⁵⁵。

（四）法國

每個調查委員會都有一個由國民官員組成之秘書處²⁵⁶。依《內部條例：國民議會工作人員地位及職業》（RÈGLEMENT INTÉRIEUR : sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale）第10條規定國民議會各部門主管監督和協調其管轄下各部門之工作，並依該條例第11條至第15b 條規定提供議員必要協助，以完成其立法、控制及評估任務，並為調查委員會提供秘書及資訊服務²⁵⁷。

（五）日本

²⁵⁴ 羅勃特·羅傑斯、羅德里·瓦特斯，古意譯，同註 46，頁 508-510。

²⁵⁵ Deutscher Bundestag, Fragen zu parlamentarischen Untersuchungsausschüssen und Enquete-Kommissionen, Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 212/16, 2016 年 9 月 15 日，網址：<https://www.bundestag.de/resource/blob/479190/f068d24a8b8a067556d83f8e704a2533/wd-3-212-16-pdf-data.pdf>，頁 3-4，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 21 日。

²⁵⁶ Assemblée nationale, Fiche n°61 Les commissions d'enquête et les missions d'information créées par la Conférence des présidents，網址：<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/synthese/fonctionnement-assemblee-nationale/evaluation-politiques-publiques-controle-gouvernement/les-commissions-d-enquete-et-les-missions-d-information-creees-par-la-conference-des-presidents>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 25 日。

²⁵⁷ Assemblée nationale, RÈGLEMENT INTÉRIEUR sur l'organisation des services portant statut du personnel de l'Assemblée nationale，網址：https://www.assemblee-nationale.fr/concours/RI_et_Regles_generales.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 1 日。

日本由於參眾議院皆可各自進行有關國政之調查，因此於其向下各自設有調查組織協助委員會之調查工作。分述如下：

有關參議院部分，參議院中協助參議員從事國政調查之幕僚，包括參議院事務局所轄常設委員調查室、企劃調整室及特別調查室²⁵⁸、各常設委員會均設有調查室；特別調查室主要負責委員會之調查事務，基本上乃為各調查單位做協調工作，而非直接參與調查。

有關眾議院部分，眾議院調查局設於眾議院事務局項下，並就各常設委員會設有調查室，另設有第一、第二、第三特別調查室²⁵⁹。

至於國會圖書館負責國政調查之工作，分為委託調查及預期調查。委託調查指根據國會議員、委員會、政黨等個別議員要求進行之調查，其回應之方式包括提供詳細研究報告、出借/複印文件、透過訪談提供解釋以及參加國會議員主辦之會議；預測調查是針對預計將成為國會辯論主題的事項自願進行之調查，結果會被彙編成各種出版物並提供給國會議員²⁶⁰。

（六）韓國

國會進行國政監查或調查時，可由國會事務處之公務人員，如專家成員、國會預算和政策辦公室、國會立法研究處之人員，以及屬於交涉團體之政策研究人員提供協助。但必要時，可以任命不屬於被監查或調查單位之專家擔任之。另國政調查尚可於進行國家調查之初步調查前，由委員會請專家委員、國會事務處其他職員或不屬於被調查機構之專家先行協助，亦可經全體會議或委員會決議，要求相關行政機關提供人力

²⁵⁸ 參議院事務局組織結構圖，網址：https://www.sangiin.go.jp/japanese/aramashi/jimu_sosikizu.html；參議院事務局職員の採用，網址：<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/saiyou/shoku2a.html>，最後瀏覽日期：2024年1月22日。

²⁵⁹ 《參議院事務局法》第3條、第12條、第15條、第19條之規定；眾議院事務局，網址：https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/jimukyoku.htm，最後瀏覽日期：2024年1月22日。

²⁶⁰ 野口貴弘，国立国会図書館調査及び立法考査局の概要と最近の動き，第32回日中業務交流業務交流，2013年10月23日，網址：https://www.ndl.go.jp/jp/international/pdf/2013theme1_noguchi.pdf，頁2-3，最後瀏覽日期：2024年1月22日。

資源和設施。另如需金融監督單位等提供金融交易資訊，或監查院於具體規定屬於其職責範圍內之事項，可依相關法規請其提供資料，進行監查²⁶¹。

（七）小結

美國、英國、日本以多元幕僚體系支援國會調查，除常任國會職員、專業人員（法制、預算、專職調查人員等），尚得朝聘短期專門人員提供協助，並向國會提供專業諮詢意見，美國並得向聯邦部門借調幕僚協助。德國國會行政部門亦提供調查委員會相關輔助人員。法國、韓國國會亦向每個調查委員會提供，由國會工作人員組成之秘書處或調查輔助人員，其中韓國尚可協請外部專家協助，及行政機關支援。

綜上，國會採取委員會中心主義之國家，多以常設委員會為行使國會調查權之主體²⁶²。我國現行法制並未規定調查權行使方式及相關幕僚作業單位，囿於現行專業人力不足，未來如經委員達成共識，完成立法或修法，亦應考量補強委員會專業人力，並參酌各國法制除向行政部門要求支援必要專業人才外，亦可向政府機關外之民間單位請求相關支援。此外，應尋覓適當辦公場所（立法院曾擬以鎮江會館1樓作為進行調查聽證之場地，惟目前已另有其他單位進駐辦公），及軟硬體設施均應齊備後，始能發揮國會調查權之職能。

七、各種立法模式之意見

經統計本院第6屆至第10屆委員針對國會調查權相關提案共計29件，除第9屆、第10屆有委員提案，主張有關調查權行使應立專法（惟未提出專法草案），多數採修正《立法院職權行使法》，增（修）訂調查專章或依現行架構酌修條文，各項立法模式評析如下：

²⁶¹ 《實名金融交易和保密法》（금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률）第4條、《國政監查調查法》第15條之2及《國會法》第127條之2之規定。

²⁶² 吳煜宗，同註2，頁74。

- (一) **制定專法**：制定立法院行使調查聽證專法，規範較符合完整性及系統化，惟立法工程恐較為浩大，立法成本較高。
- (二) **增訂專章**：於現行立法院職權行使法增訂專章規定（例如：現行「第 8 章文件調閱之處理」擴大為調查權之行使、第 8 章之 1 聽證權之行使），可保持一定完整性及系統化，較為單純，且立法效率較高。
- (三) **現行架構修正條文**：於現行立法院職權行使法（例如：第 8 章文件調閱之處理、第 9 章委員會公聽會之舉行）增修調查聽證相關條文，囿於立法院職權行使法現行章節架構，僅修正部分條文，體系恐易產生混淆。
- (四) **小結**：有關國會調查權法制化之立法模式，如何採擇，屬立法政策衡酌事項，當尊重委員合議決定。

陸、結論

我國憲政設計，最重要調查權力落於司法、法務部門及監察院，但強化立法調查及聽證工具已勢在必行²⁶³。國會調查權為國會監督國家之利器，各國政府因體制不同，國會調查權制度設計亦有所區別。美國著

²⁶³ 程遠述，立院拒再當橡皮圖章，聯合新聞網，2024 年 2 月 13 日，網址：<https://udn.com/news/story/123475/7766645>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 13 日。

名政治學者 Walter J. Oleszek 認為，為鞏固權力分立中的地位，體現從行政機關取得立法資料而主動發起之有效行動，國會調查權已成立法權中不可或缺之附屬權力²⁶⁴。

國會調查權主要係為立法準備及對行政部門之監督，各黨政治立場與意見雖各異，惟均曾提案修法並肯認其為國會改革重要的一環²⁶⁵。自釋字第 585 號解釋賦予立法院調查權，惟至今尚未依前揭解釋意旨，完成修法或制定專法，致國會調查權之法律規範仍付之闕如。為強化國會取得充分、完整之資訊權力、發揮立法權監督之效，宜儘速完成立法院調查權法制化。惟對所得調查之對象或事項，宜遵守權力分立，並遵循相關法律原則，避免侵害人民基本權利，並賦予國會調查權一定強制力，以有效監督行政部門。本報告探討係探討主要國家國會調查權相關法制，並彙整第 6 屆至第 10 屆委員提案情形後，彙整各界意見如下，俾供本院委員未來修法方向問政之參考。

- 一、國會調查權之定性及其他憲政機關調查權之區分。
- 二、國會調查權行使要件及程序。
- 三、各國聽證調查制度。
- 四、國會監督懲罰權。
- 五、國會調查權之界限及基本人權保障。
- 六、常設調查幕僚作業及支援單位。
- 七、各種立法模式之意見。

²⁶⁴ 周萬來，《立法院職權行使法逐條釋論》，五南出版，2019 年 12 月，頁 243。

²⁶⁵ 林良昇，藍營喊「國會特偵組」開笑話 綠營斥違憲只對一半 改革大亂鬥 立院聽證調查權怎麼修？，今周刊，2024 年 2 月 27 日，網址：

<https://www.bustoday.com.tw/article/category/183027/post/202402270024/>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 28 日。

參考文獻

一、政府出版品、書籍、學位論文

- 1.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 6395 號」議案關係文書，94 年 9 月 21 日。
- 2.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 6818 號」議案關係文書，95 年 3 月 29 日。

- 3.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 7243 號」議案關係文書，96 年 1 月 17 日。
- 4.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 13813 號」議案關係文書，101 年 9 月 15 日。
- 5.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 14009 號」議案關係文書，101 年 10 月 10 日
- 6.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 15409 號」議案關係文書，102 年 10 月 8 日。
- 7.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 15468 號」議案關係文書，102 年 10 月 25 日
- 8.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 16494 號」議案關係文書，103 年 5 月 28 日。
- 9.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 16541 號」議案關係文書，103 年 5 月 28 日。
- 10.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18133 號」議案關係文書，104 年 12 月 8 日。
- 11.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18184 號」議案關係文書，104 年 12 月 9 日。
- 12.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18235 號」議案關係文書，105 年 2 月 17 日。
- 13.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18328 號」議案關係文書，105 年 2 月 24 日。
- 14.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18254 號」議案關係文書，105 年 2 月 24 日。

- 15.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18443 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。
- 16.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18444 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。
- 17.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18438 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。
- 18.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18392 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。
- 19.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18353 號」議案關係文書，105 年 3 月 2 日。
- 20.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18800 號」議案關係文書，105 年 4 月 6 日。
- 21.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 18908 號」議案關係文書，105 年 4 月 13 日。
- 22.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 24079 號」議案關係文書，109 年 3 月 11 日。
- 23.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 24198 號」議案關係文書，109 年 3 月 18 日。
- 24.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 25639 號」議案關係文書，109 年 12 月 9 日。
- 25.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 27046 號」議案關係文書，110 年 10 月 6 日。
- 26.立法院，「院總第 23 號 委員提案第 29499 號」議案關係文書，111 年 12 月 7 日。

- 27.立法院，《美國國會調查權及加拿大國會議事轉播相關制度》，105 年度立法院專案參訪報告，2016 年 9 月。
- 28.立法院編印，《美國國會調查及聽證制度考察報告》，2008 年 9 月。
- 29.江大樹，〈國會調查權與聽證制度〉，《民主制度設計》，業強出版社，1992 年。
- 30.林秋水，《日本國會權限》，水牛出版社，2001 年 7 月。
- 31.林瑞雯，〈出席 2014 年「國會圖書館及研究服務會議第 30 屆年會」暨「國際圖書館協會聯盟第 80 屆年會」報告〉，《國會圖書館館訊》，第 16 卷，第 2 期（總 126 號），2015 年 5 月，頁 83。
- 32.周萬來，《立法院職權行使法逐條釋論》，五南出版，2019 年 12 月。
- 33.陳淞山，《國會制度解讀：國會權力遊戲手冊》，月旦出版社，1994 年 4 月。
- 34.陳清雲，《立法院調查權法制化之研究》，中正大學法律學研究所博士論文，2014 年 1 月。
- 35.陳堯聖，《英國國會》，台灣商務印書館，1993 年 1 月。
- 36.陳瑞基，〈立法院應否擁有調查權之探討〉，《憲政制度與陽光法案之研》究，立法院法制局編著，2004 年。
- 37.陳清秀、范秀羽、簡玉聰、呂理翔、林韋廷、黃于軒，〈「立法院審議預算案所作決議之研究」〉，行政院主計總處委託研究報告，2022 年 11 月 30 日。
- 38.黃琛瑜，〈英國議會（一）英：國議會發展史〉，《英國政府與政治》，五南出版，2019 年 11 月。
- 39.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：1375），2016 年 11 月。
- 40.廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍〉，《現代國家中立法權之行

使及其界限：海峽兩岸公法學論壇論文集四》，政治大學法學院公法學中心編著，2018年6月。

- 41.駱建呈，《國會調查權之研究—兼論我國立法院調查權之法制化》，臺灣大學國家發展研究所碩士論文，2006年7月。
- 42.羅勃特·羅傑斯、羅德里·瓦特斯，古意譯，《英國國會》，五南出版，2009年10月。
- 43.羅傳賢，《立法程序與技術》，五南出版，2002年7月。
- 44.羅傳賢，《行政程序法論—兼論聽證與公聽會制度》，五南出版，2018年12月。

二、期刊論文

- 1.李仁淼，〈國會調查權之行使方法與界限〉，《月旦法學雜誌》，第250期，2016年3月，頁88-89。
- 2.李健源，〈美國國會與我國立法院調查權之比較研究〉，《修平學報》，第45期，2022年9月，頁131-156。
- 3.李寧修，〈論國會調查權之革新與展望〉，《政大法學評論》，第54期，2018年9月，頁83-149。
- 4.沈中元，〈論國會調查權—釋字三二五號解釋之比較分析〉，《空大行政學報》，第1期，1994年5月，頁85-130。
- 5.呂坤煌，〈德國的國會調查制度（上）〉，《國會季刊》，第31卷，第7期，2003年6月，頁77。
- 6.吳志光，〈監察權行使的法律性質與正當法律程序〉，《月旦法學雜誌》，第319期，2021年12月，頁93-114。
- 7.吳明孝，〈從日本國會調查權淺論我國國會調查權之問題〉，《憲政時代》，第26卷，第4期，2001年4月，頁39-60。
- 8.吳煜宗，〈日本國會調查權序說〉，《台灣本土法學雜誌》，第78期，

2006 年 1 月，頁 72-82。

- 9.徐正戎，〈法國的國會調查權〉，《台灣本土法學雜誌》，第 78 期，2006 年 1 月，頁 67-71。
- 10.陳信安，〈立法、監察二院調查權爭議之再探〉，《憲政時代季刊》，第 41 卷，第 2 期，2015 年 10 月，頁 315-356。
- 11.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 55-96。
- 12.陳清雲，〈立法院調查權法制化之困境與突破〉，《法學叢刊》，第 61 卷，第 2 期，2016 年 4 月，頁 1-24。
13. 陳淑芳，〈德國之國會調查權〉，《台灣本土法學雜誌》，第 78 期，2006 年，頁 53-66。
- 14.章瑞卿，〈日本與我國國會質詢聽證制度之比較研究〉，《律師雜誌》，第 297 期，2004 年 6 月，頁 94-109。
- 15.張惠東，〈法國國會對行政活動之監督〉，《台灣法學雜誌》，第 243 期，2014 年 3 月，頁 7-10。
- 16.許劍英，〈當前憲政上有關立法院問題續探（二）—立法院文件調閱權〉，《立法院院聞》，第 23 卷，第 2 期，1995 年 2 月，頁 44-58。
- 17.劉志鵬，〈日本國會國政調查權與司法權界限之探討（上）〉，《憲政時代》，第 9 卷，第 4 期，1984 年 4 月，頁 66。
- 18.廖元豪，〈立法院能否處罰撒謊的人民？—立法院調查權的界限〉，《月旦法學教室》，第 164 期，2016 年 6 月，頁 6-8。
- 19.楊日青，〈憲改之困境與出路〉，《臺灣民主季刊》，第 3 卷，第 4 期，2006 年 12 月，頁 103-124。
- 20.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，2013 年 6 月，頁 51-97。
21. 黎淑慧，〈談立法院調查權〉，《管理資訊計算》，第 7 卷，特刊 2，2018 年 8 月，頁 1-9。
22. 曾耀民，〈美國國會監督之資訊來源探討〉，《國會月刊》，第 41 卷，第 5 期，頁 91-112。

三、外文文獻

1. 日本參議院事務局，《日本の国会》簡介，2019 年 11 月。
2. 浅野一郎、河野久，《新・国会事典第 2 版 用語による国会法解説》，有斐閣，2008 年 7 月。
3. 秋山啓介，〈国政調査権に基づく資料要求〉，《立法と調査》，第 401 期，2018 年 6 月，頁 52。
4. 武蔵勝宏，〈国政調査権の制度と運用〉，《同志社政策科学研究》，第 20 卷，第 1 期，2018 年 8 月，頁 25-41。
5. 韓大元，《韓國國會》，北京華夏出版社，2002 年，頁 119-120。
6. 전찬희, “국정조사권 개선 방향에 관한 연구”, 유럽헌법연구, 제 28 호, 2019.1, p.277。
7. 전찬희, “국정조사권 개선 방향에 관한 연구”, 유럽헌법연구, 제 28 호, 2019.1, p.279.
8. Congress’s Contempt Power and the Enforcement of Congressional Subpoenas : Law, History, Practice, and Procedure, CRS Report, May 8, 2014, p.18。

四、網路資源

1. About Committee & Office Staff，網址：

- <https://www.senate.gov/about/officers-staff/committee-office-staff.htm>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 22 日。
2. Ben Wilhelm, Todd Garvey, Christopher M. Davis, Congressional Oversight Manual, Congressional Research Service, 2022 年 12 月 22 日，網址：<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30240>，頁 102-103。
3. Moorton Rosenberg, Investigative Oversight: An Introduction to the Law, Congressional Research Service, 1995 年 4 月 7 日，網址：<https://sgp.fas.org/crs/misc/95-464.pdf>，頁 7。
4. Ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires，網址：https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。
5. Parliamentary and Health Service, Ombudsman Legislation for the Parliamentary Ombudsman，網址：<https://www.ombudsman.org.uk/about-us/who-we-are/legislation/legislation-parliamentary-ombudsman>，最後瀏覽日期:2024 年 2 月 1 日。
6. The Ombudsman，Contact the Liaison team，網址：<https://www.ombudsman.org.uk/organisations-we-investigate/contact-liaison-team>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 1 日。
7. 연운정, 가습기살균제 국정조사 7 일부터 시작, 매일노동뉴스, 2016 年 1 月 16 日，網址：<https://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=138986>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 16 日。
8. 1958 年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：2024 年 1 月 30 日。

9.1958 年國會職權行政法令第 6 條第 3 項第 1 款規定，網址：

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

10.1958 年國會職權行政法令第 6 條第 3 項第 2 款規定，網址：

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

11.1958 年國會職權行政法令第 6 條第 3 項第 3 款規定，網址：

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

12.1958 年國會職權行政法令第 6 條第 3 項第 4 款規定，網址：

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

13.1958 年國會職權行政法令第 5-2 條第 1 項後段規定，網址：

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006530045，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

14.1958 年國會職權行政法令第 6 條第 2 項第 2 款規定，網址：

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

15.1958 年國會職權行政法令第 5-2 條第 1 項後段規定，網址：

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000006530045，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

16.1958 年國會職權行政法令第 6 條第 1 項第 3 款規定，網址：

https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

- 17.1958 年第 58-1100 號國會職權行政法令第 6 條於 2011 年修正為第 2011-140 號第 2 條 (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：2024 年 1 月 30 日。
- 18.1958 年國會職權行政法令第 6 條第 1 項第 2 款規定, 網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366, 最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。
- 19.1958 年國會職權行政法令第 6 條第 1 項第 4 款規定, 網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366, 最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。
- 20.1958 年國會職權行政法令第 6 條第 4 項第 1 款前段規定, 網址：
https://www.legifrance.gouv.fr/loda/article_lc/LEGIARTI000035391366, 最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。
- 21.ノウハウノート, ファンダメンタル日本国憲法—国政調査権とは, 2020 年 6 月 15 日, 網址：<https://know-how-note.com/kokuseityousa/>, 最後瀏覽日期：2024 年 1 月 21 日。
22. 2 U.S.C. §190d, 網址：
<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title2/chapter6&edition=prelim>, 最後瀏覽日期：2024 年 2 月 26 日。
23. 18 U.S.C. §3571 (2012), 網址：
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCODE-2010-title18/html/USCODE-2010-title18.htm>, 最後瀏覽日期：2024 年 1 月 26 日。
24. 日本眾議院, 国会関係資料>衆議院の動き>平成 11 年衆議院の動き

7号＞予備調査，網址：

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/ugoki/h11ugoki/h11/h11yobit.htm，最後瀏覽日期：2024年1月21日。

25.日本眾議院網站，国会關係資料＞国会について＞事務局，網址：

https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/kokkai/jimukyoku.htm，最後瀏覽日期：2024年1月18日。

26.日本參議院網站，調查室作成資料，網址：

<https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/index.html>，最後瀏覽日期：2024年1月18日。

27.日本共產黨網站，「国会改革」と議會制民主主義，2021年10月，網址：

https://www.jcp.or.jp/web_policy/2021/10/2021s-bunya-052.html，最後瀏覽日期：2024年1月22日。

28.白廷奕、楊貴智、劉珞亦，先天不良又後天失調的監察院，廢了它？

法律白話文運動，2023年4月12日，網址：

<https://plainlaw.me/posts/Control-Yuan>，最後瀏覽日期:2024年2月1日。

29.司法院，德意志聯邦共和國基本法，2020年1月2日，網址：

<https://www.judicial.gov.tw/tw/sp-search-1.html?Query=%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E5%9F%BA%E6%9C%AC%E6%B3%95>，最後瀏覽日期:2024年1月18日。

30.參議院議員 浜田聡のブログ，參議院の調査室が行う調査とはどういったものか，2020年7月20日，網址：

<https://www.kurashikiooya.com/2020/07/20/post-10277/>，最後瀏覽日期：2024年1月22日。

31.林良昇，藍營喊「國會特偵組」鬧笑話 綠營斥違憲只對一半 改革大亂鬥 立院聽證調查權怎麼修？，今周刊，2024年2月27日，網址：

<https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202402270024/>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 28 日。

32.林憲同，自由開講《國會調查權的法律本質及其憲政界限》，自由時報，2024 年 2 月 7 日，網址：

<https://talk.ltn.com.tw/article/breakingnews/4574598>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 13 日。

33.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，2022 年 10 月 20 日，網址：<https://say-g.com/national-government-investigation-right-488#i-12>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 14 日。

34.陳怡如，淺談國會調查權，台灣法律網，2004 年 11 月 27 日，網址：https://www.lawtw.com/archives/332576#google_vignette，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 1 日。

35.國民議會議事規則第 144-2 條第 1 項規定，網址：

https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

36.國民議會議事規則第 140 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：2024 年 1 月 30 日。

37.國民議會議事規則第 140 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：2024 年 1 月 30 日。

38.國民議會議事規則第 142 條第 1 項規定，網址：https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。

- 39.國民議會議事規則第 144-2 條第 1 項規定，網址：
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。
- 40.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：2024 年 1 月 30 日。
- 41.國民議會議事規則第 144-1 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：2024 年 1 月 30 日。
- 42.國民議會議事規則第 144-2 條第 2 項規定，網址：
https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/divers/texte_reference/02_reglement_assemblee_nationale.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 30 日。
- 43.野口貴弘，国立国会図書館調査及び立法考査局の概要と最近の動き，第 32 回日中業務交流業務交流，2013 年 10 月 23 日，網址：
https://www.ndl.go.jp/jp/international/pdf/2013theme1_noguchi.pdf，頁 2-3。
- 44.程遠述，立院拒再當橡皮圖章，聯合新聞網，2024 年 2 月 13 日，網址：<https://udn.com/news/story/123475/7766645>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 13 日。
- 45.鄭閔聲，國民黨擋了 800 次、民進黨也不給過 藍白合作下「聽證調查權」真的要來了？，2024 年 2 月 5 日，網址：
<https://www.cw.com.tw/article/5129242>，最後瀏覽日，2024 年 2 月 8 日。

- 46.蔡雯如，585 解釋認證 國會具有一定程度調查權，中時新聞網，2024 年 2 月 7 日，網址：
<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240207000336-260118?chdtv>，
最後瀏覽日期：2024 年 2 月 13 日。
- 47.聯合報社論，國會須爭回調查權聽證權，力求還政於民，聯合新聞網，2024 年 2 月 8 日，網址：
<https://udn.com/news/story/7338/7762219>，最後瀏覽日期：2024 年 2 月 13 日。
- 48.韓國內政及安全部，網址：
<https://www.laiis.go.kr/lips/mlo/wco/wholeCountryList.do>，最後瀏覽日期：2024 年 1 月 31 日。
- 49.美國參議院，網址：<https://www.senate.gov/about/powers-procedures/impeachment/senate-impeachment-role.htm>，最後瀏覽日期：113 年 2 月 2 日。

**附錄：「國會改革議題－國會調查權行使權限相關法制研析」專題研究報告
（初稿）座談會紀錄**

時間：113 年 2 月 26 日（星期一）上午 10 時

地點：立法院群賢樓 802 會議室

主席：呂組長文玲

紀錄：陳建權、林淑靜、彭文暉、江建逸

參加人員：

一、本院委員：

羅委員智強

二、學者專家：

文化大學法律系 李教授寧修

政治大學法學院 廖副教授元豪

本院法制局前局長 羅教授傳賢

世新大學法律系 吳教授煜宗

三、本局出席人員：

方研究員華香

陳研究員世超

傅副研究員朝文

發言要點：

文化大學法律系 李教授寧修：

一、 有關立法院調查權，依司法院釋字第 585 號解釋，對違反協助調查義務者，可於科處罰鍰範圍內，施以合理的強制手段。

（一）罰鍰是否僅屬例示之一，仍可以其他方式處罰？如採刑事裁罰，是否逾越範圍？

司法院釋字第 585 號解釋指出：「……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，……」，似乎將「合理之強制手段」，僅限於「罰鍰」之範圍內。但大法官亦同時指出：「調查權之發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，應以法律為適當之規範。」故在法律保留之前提下，立法者仍享有一定之立法形成空間。故若欲採刑事裁罰，則應先就其要件、效果、程序、救濟等，立法或修法為明確規範，以符罪刑法定原則之要求；同時，應針對不同之對象（例如裁罰對象係針對應向立法院負責之行政機關或一般人民），不配合調查行為之可非難程度（例

如：涉及個人隱私、秘密通訊或依法負有保密義務情形下拒絕配合）等，區分處罰之類型及程度，方合於比例原則。但在尚未有法律得作為刑事處罰依據前，對於違反協助調查義務者之處罰，仍以限於「罰鍰」之範圍內為宜，另外，實可搭配立法院現行相關職權，例如審查預算、行使同意權、移送監察院（立法院職權行使法第 48 條）等，一定程度上應亦能達到讓負有協助調查義務者配合之效果。

（二）行使國會監督懲罰權與基本人權之保障，應如何兼顧？

處罰權之行使，不可避免地將造成侵害基本權利之結果，因此，除前述法律保留、法律明確及比例原則外，應確保正當法律程序之踐行，例如若有限制人身自由之情形，應遵循法官保留，並確保當事人有救濟之機會；當所提供證據或陳述，可能導致其受刑事訴追者，基於不自證己罪原則，應許拒絕提供。

（三）違反協助立法院調查義務之罰鍰，其執行由行政執行署為之，抑或由法院為之？

考量法務部行政執行署係屬行政機關，亦為立法權監督之對象，故應交由法院為之較為妥適。

（四）對國會調查權之強制力，其救濟程序是否仍須訴願，抑或可逕提行政訴訟？

由於立法院屬中央最高機關，即使認其行為屬「行政處分」，亦須由立法院內設立訴願審議委員會負責審議，但恐招致球員兼裁判之批評，故以行政訴訟為救濟途徑為宜。

然而，若屬國家機關獨立行使職權或行政機關首長主張行政特權，拒絕配合調查，而遭國會施以強致力之情形，則該爭議恐涉及國家機關權限劃分，則其救濟途徑應依憲法訴訟法第 65 條：

「國家最高機關，因行使職權，與其他國家最高機關發生憲法上權限之爭議，經爭議之機關協商未果者，得聲請憲法法庭為機關爭議之判決。」之規定，先進行協商；協商未果者，再向憲法法庭聲請為機關爭議之判決。

- 二、經統計本院第 6 屆至第 10 屆委員針對國會調查權相關提案，其立法模式有主張制定專法或修正現行《立法院職權行使法》，各種立法模式之優缺點為何？採取何種模式較為妥適？

各種立法模式確實皆有其優缺點，但因國會調查權屬國會行使職權所必要之輔助性權力，故其仍須與其憲法上固有職權具備重大關連，而針對該等職權之行使，目前均係規範於立法院職權行使法中，故若能透過修法，一併明定於同一部法律中，自較為完整。但不論是立專法或修法，均應注意應一併考量現行立法院職權行使法第八章關於文件調閱之相關規定，就「國會調查權」之行使，為完整之制度性設計。

- 三、立法院調查權發動權限，採院會為主之單軌制？抑或院會、委員會併行之雙軌制較為妥適？其理由為何？另是否參酌德國立法例，對少數黨派調查提案權加以保障？

依據司法院釋字第 585 號解釋，國會調查權之發動，仍應經院會決議，方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；而文件調閱之部分，依據立法院職權行使法，則得經院會或委員會決議後發動。立法院調查權之發動，若欲採院會、委員會併行之雙軌制，則仍應立/修法明定，較為妥適。

而關於是否須參考德國法制，保障立法院內少數委員之提案權，於此仍應先說明德國制度與我國不同之處：德國於內閣制之設

計下，係由國會中占有多數席次之政黨取得組閣權，閣員亦不乏由國會議員兼任者，面對此種行政權與立法權結合，而可能不利於少數監督行政施政之情形，德國基本法於第 44 條第 1 項及第 45 條之 1 第 2 項，皆有明定經四分之一之議員建議，即應成立調查委員會之義務，藉由降低調查委員會發動調查權限之門檻，確保少數議員亦可啟動調查，對行政權進行監督。反觀我國，行政院院長係由總統任命，再由行政院院長任命各部會首長，然而，一旦立法院擁有多數席次之政黨，與總統所屬黨派同一，於此完全執政之情境下，則仍可能會發生不利少數監督之問題，因此，使國會調查權配置有保障少數之功能，即別具意義。但不可諱言，此亦可能被有心人士運用，作為拖延程序或政黨惡鬥之工具，因此，在調查權行使之程序上，應有相應之設計，例如於發動調查權前，應即確認調查目的、範圍、方法及參與調查之成員，並明定調查期限；調查期間則應透過資訊主動公開，以利監督。

四、國會調查聽證權之法制化，立法上其他應考量事項：

（一）國家機關主張獨立行使職權或行政特權事項對抗調查時應如何處理？及爭執解決機制？

請參考前述一、（四）。

（二）國會行使監督權賴以實現之手段主要有：調查聽證權、質詢權、文件調閱權、舉行公聽會及行政命令審查權等。為遂行國會之權能，是否增列虛偽作證或藐視國會等刑事責任？

請參考前述一、（一）。

政治大學法學院 廖副教授元豪：

一、行政權與立法權分立時，國會調查權之行使即有其必要，故採行總統制之美國政體，有關立法職權之制度規範及運作經驗或可作為我

國研修相關法制之參考。又美國法所稱「聽證」，其概念實近似司法訴訟之法庭審訊，證言不實將涉犯罪，與我國法所稱「公聽會」不同。另立法院進行聽證調查，旨在調查事證作為立法之基礎，性質上亦與監察院以彈劾為目的之調查權行使有異。

二、廣義而言，國會調查權即係「資訊獲取權」，其憲法理論依據乃行使立法權之必要附隨權。其內涵包括官員質詢權、文件調閱權及其他調查權。按憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定，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（院會質詢權）；憲法第 67 條規定（釋字第 461 號、第 498 號解釋），立法院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（委員會質詢權）。釋字第 325 號解釋亦指出，立法院享有文件調閱權；釋字第 585 號解釋並揭示，立法院基於行使職權之輔助性權力，亦有其他調查權，得就與其行使憲法所賦予之職權有重大關聯者，組成個案委員會針對文件或人員、政府官員或私人進行調查。惟上開調查權之行使應遵守「權力分立」之界限，如國家機關獨立行使職權受憲法之保障者，以及行政首長依其行政權固有之權能，對於可能影響或干預行政部門有效運作之資訊，基於屬行政權本質之行政特權，而有決定不予公開之權力。另釋字第 633 號解釋則肯認，立法院行使調查權得以罰鍰作為強制執行之手段。

三、從比較法（以美國為主）角度觀察，國會調查之聽證，應屬準司法程序，在行政立法「分立」之美國，亦用得遠比行政立法「合一」之內閣制國家多，就我國政治實務言，立法調查權可使國會問政制度更為健全。按美國聽證制度乃調查權之一環，其特色包括傳訊「證人」（公私部門皆可）、要求呈送資料、邀請（傳喚）、宣誓（具結）、提問與答詢（無緘默權）、界限（行政特權）及強制力等。查

其國會調查（聽證）之強制力手段，則有刑事之藐視國會罪、民事之法院強制執行傳票，以及虛偽證詞之故意不實陳述罪或偽證罪等。又國會立法調查之法源，依 2 U.S.C. § 190d 規定，其目的係為協助國會分析評估既有法律之效果，以及未來可能的立法修法；各委員會應持續審查、研究其管轄範圍內之法律；以上工作可由委員會所為，亦可命政府機關調查後陳送報告。另國會調查發傳票之法源，依 2 U.S.C. §190m 及眾議院議事規則 House Rule XI (2) (m)(3)、參議院議事規則 Senate Rule XXVI (1) 之規定，國會得授權各委員會核發傳票；傳票交由聯邦司法警察 (U.S. Marshall) 或其授權之人送達；聯邦司法警察對傳票應負之義務，與聯邦法院所核發者相同；傳票可強制出席、作證、提供證物；聯邦司法警察得先行取證 (deposition)。至「藐視國會罪」，依美國聯邦法典 2 U.S.C. 192, 194 之規定，拒絕出席作證或繳交文件，或出席而拒絕回答相關問題，得處 100 至 1,000 美元罰金，以及 1 月以上 1 年以下之徒刑；拒絕遵守傳票義務者，議長可移送聯邦地檢署，並召開大陪審團審查是否起訴。此外，尚有民事之強制執行傳票（固有權），即國會兩院皆可各自以決議，聲請聯邦法院強制執行傳票（聯邦法明定參議院有權如此，卻並未規定眾議院。但法院亦向認眾議院有聲請強制執行之權限。）；違反法院命令者，則可判處藐視法庭。被調查者提供不實證詞或資料時，若經宣誓（具結），涉屬偽證罪（18 U.S.C. §1621）；未經宣誓（具結），則涉屬不實陳述罪（18 U.S.C. §1001）。

四、美國聽證調查實務爭議，大多先透過協商，最終由法院裁決。其爭議處理模式如：①重要行政官員遭國會傳喚，總統要求拒絕出庭，主張行政特權；②國會（一院）認定藐視國會，移送地檢署；③檢

察官拒絕起訴，認定行政特權存在；④法院判定「檢察官有不起訴之裁量權」(prosecutorial discretion)；⑤國會（一院）依民事強制執行程序，向聯邦法院聲請強制執行；⑥曠日廢時，國會組成改變，最後通常妥協和解（作證、提供資料）；⑦皆出現於總統與國會（一院）不同黨之時刻。

五、我國與美國之調查權制度比較，相似之處為行政、立法可能形成分裂政府（立法獨立監督之必要性提高），以及釋憲者已經承認立法院具有廣泛、強制力的調查權。不同之處則包括五權憲法下有監察院，所以立院調查權不能以「追究公務員責任」為目的；不能侵越司法權、行政權，因此調查權之「目的」仍受限制（釋字第 585 號解釋）；大法官承認立法院得逕科處罰鍰（釋字 585 及第 633 號解釋）；除「三一九槍擊事件真相調查特別委員會」外，尚無立法落實。

六、依司法院釋字第 585 號解釋，立法院行使調查權，對違反協助調查義務者，可於科處罰鍰範圍內，施以合理的強制手段。按上開強制手段所指「罰鍰」應屬例示，施以「刑罰」亦無不可。蓋刑罰與行政罰之差異，學理上多認僅係量的區別；實務上雖以罰鍰最為有效，然刑罰亦有刑事訴訟程序把關，更可權衡人民權利及權力分立原則，原則上亦屬可行，所涉基本人權之保障，則可參考美國法之正當程序及事後司法救濟制度。另違反立法院調查義務所處罰鍰之執行機關為何，應屬立法裁量範疇，惟考量立法監督行政之精神，似以移由法院執行為妥。至該強制手段之救濟程序，考量立法院並無「上級」機關，且罰鍰本經院會決議（釋字 585 號、第 633 號解釋），應無須經「訴願」程序之必要。

七、關於聽證之舉行，宜於立法院職權行使法中授權各委員會為之，調查所涉重要事項則應經院會決議，如此亦較能保障少數黨派之調查提案權。

八、關於其他國家機關主張獨立行使職權或行政特權，以對抗立法院行使調查權之爭議處理方式，建議可先行協商，協商不成時由立法院先行認定；相關強制執行或裁罰處分，則由司法機關裁決。另為遂行國會相關權能，仍應有令其具結，以及處罰虛偽作證之規定為宜（人民在行政機關、司法機關說明，亦均不得故意為不實之陳述）。

本院法制局前局長 羅教授傳賢：

一、本報告前言應先將欲討論之議題先做界定，如報告係立法機關為達成憲法執行所賦職權之目的，對一定範圍內相關機關或人民所為之質詢、調閱文件、實地訪查、回答問題等。故就各國立法例之比較，應先有定義以利後續操作。有關國會調查，茲分類如下：

（一）依功能分類：可為 1、政策評估調查；2、監督調查，又分為一般調查與特別調查，特別調查如 319 槍擊案之真相調查；3、制裁調查，目前我國沒有，期待本次建立。

（二）依標的分類：1、對人：如公務員、總統、副總統；2、對物：如文件調閱權；3、對場所：如實地訪查。目前對物、對地已有規範，對人部分，因公務員調查屬監察院範疇，故立法院僅剩對總統、副總統之彈劾權，但對被彈劾人申辯、證詞提供等規定，尚未建立。

（三）依行使方式分類：可分為一般調查及特別調查，目前一般調查已有規範（含諮詢與質詢），惟特別調查制度（如天然災害調查、319 槍擊案真相調查等）尚待建立。以美國為例，其調查皆是對針對類此突發事件。而我國如要對正、副總統進行彈劾前，即要先調查證據，建立特別調查制度。

- 二、行政罰與刑罰僅為量之區別。以實務經驗來看，倘透過刑罰處罰，雖可達到威嚇之作用，但可能面臨檢察官不起訴或法院宣告緩刑、易科罰金等情事發生，與違反行政規定處罰鍰相較，較不易達到處罰之目的。
- 三、我國憲政體制存在重大問題，其中總統與立委採總統制之選舉方法，另採五權分立，又行政運作採內閣制，具解散議會之機制，惟規定並不見於總統制。美國屬總統制，故有聽證制度，惟聽證僅為特別調查運作之方式，然若國會行使調查權遇到行政機關主張其行政特權時，究否應請總統協商？因憲法修正後，立法院負有監督總統之責，故有關紛爭解決機制，應先擬出行政特權之定義，再設計交由憲法法庭處理。
- 四、違反協助立法院調查義務之罰鍰，應先於條文明文規定政府機關與人民有配合調查之義務，又因行政程序法第 3 條已將立法院排除適用，故執行部分建議由行政法院為之。
- 五、由於立法權可以創造很多程序，如訴願先行程序等，且有處罰必有救濟，只是該救濟程序是否稱為訴願，仍可再行討論。而有關國會調查權之規定，建議定於立法院職權行使法，因為係為補足特別調查程序，可以新增專章之規定，加以規範。另調查權之發動，因特別調查屬委員會事宜，可由委員會發動。重要的是，因立法院之調查權現多由監察院執行，且釋字第 585 號解釋亦有明文，然立法院與監察院就調查權多有重疊，建議可參照英國行政監察使制度，由立法院接到人民陳情等，交由監察院調查，再由監察院回報立法院相關辦理情形，故應明文規定立法院與監察院連結之規定，透過雙方協力合作，可補足監察院可能之不作為及立法委員無法調查之限制。

六、如前所述，特別調查有 2 類，分別為彈劾總統、副總統及特別事件發生之調查，因此該調查屬準司法權，需有公正性；另亦須建立聽證制度，惟其應與行政機關舉行法規之公聽會不同。以美國為例，其聽證會之舉行係由行政法官主持，且美國有參、眾二院，其依彈劾之對象不同，各有其運作方式。而釋字第 585 號解釋，發動特別調查時，應就個案調查事項之範圍、方法等，以法律明文規範。如由委員組成發動調查，則應注意其中立性；如委外調查，則要制定專法。

世新大學法律系 吳教授煜宗：

一、國會調查權是民主國家議會行使憲法職權時，當然之附隨權力

立法院調查權，個人觀點認為係針對特殊事項之調查，始稱為國會調查權。國會調查權制度，各國因體制而有所不同。立法院與監察院調查權行使之關係與範圍，雖尚有不明確之處。惟調查權是立法委員在行使憲法所賦予重要權限時，必須存在之輔助權力，實無再爭論之必要。

二、基於保障國民知的權利，調查權有必要施以強制手段來實現

立法院代表全體國民意志，不僅是行使立法權，還包括對政府行政部門監督之職責。在保障人民「知的權力」要求下，調查權存在就必須以強制手段來實現。至於違反協助調查義務者之處罰方式，如由立法院自行處罰，不宜賦予裁量空間。當然最簡便的方式是，由立法院向法院告發後，交給法院去裁罰。如僅採一次性處罰，無法產生壓力便難以達到國會調查之目的，建議可採連續性處罰。

三、行使國會調查權與權力分立原則及基本人權產生的緊張關係

一般民主國家對違反協助調查義務者，較多採取行政處罰方式，施以刑事處罰，涉及權力分立問題。即便採取刑事處罰，基本上也是交由法院審判，國會本身無法達到刑事訴訟的正當程序的要求，裁罰程序部

分，交由司法機關執行較為妥適。國會是政治性的集合體，如傳喚人民作證，難免政治性聯想，並有侵害基本人權之虞。如何去保障人民的權利，將來在立法上，聽證程序是嚴謹合邏輯，並保留人民有默密之權利。例如醫生對於醫療過程，有保護病人隱私之義務，而有拒絕作證的權利，類似規定應入法，以保障人民權利，不受國會調查權不當侵害。

四、國會調查權各國體制不同，不可一概而論

國會調查權的行使在民主國家中，其為政黨之間緊張強度與層次的一個測定器，各國調查權都是長期政治發展下的產物，可參考他國值得借鏡之處，但無須全盤移植成為我國之規定。

五、國會調查權應以全院之意志對外表現

立法調查權是一個集體權，調查權行使的結果應向院會報告，由院會對外表示意思。立法技術上採取制定新法，或修正立法院職權行使法，都有其優缺點。不過較有效率的方式是避免另制定新法，以修正現行法律的方式，可較快速達到目的。

六、各憲政機關之調查權應取得調和及衡平

立法院調查權法制化，可能與現行監察院調查權產生衝突，如何取得平衡，在立法技術上，應特別注意。立、監兩院調查權之範圍界限必須明確。如兩者發生衝突，依現行憲法及增修條文規定，由總統解決院際糾紛是不合宜且邏輯不通的。最好方式是要增加大法官權限，或是政治的方式，比較合乎民主法治國家憲政秩序。

方研究員華香：

一、國會監督懲罰權之範圍問題（是否僅以調查權為限）：

本報告初稿第 9 頁提及「各委員會邀請備詢及聽取報告及質詢權力，惟因缺乏強制力，一旦行政權消極不作為或實問虛答……」，指出行使調查權困境之一為缺乏強制力，惟立法院職權行使法中，立法院行使

之職權不僅只有文件調閱權（需經院會決議，設調閱委員會，或經委員會之決議，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），尚有一般性的議案審議（例如法律案、預算案之審查）、聽取報告與質詢、同意權之行使（上述均無需成立調閱委員會或調閱專案小組）等，均可能涉及要求行政部門提供資料或答詢之問題；另第 77 頁提及國會監督懲罰權之各國國會立法例一節，以日本法制為例，日本國會法第 104 條第 1 項及關於證人於議院宣誓與作證法第 1 條內容似係同時包含議案之審查與行使調查權時，均可適用國會監督懲罰權，故建議將各國立法例中之國會監督懲罰權範圍，以是否限於調查權而予分列，以資明確，便利對照。

二、建議增補欲補充調查幕僚人力之所涉法規

本報告初稿第 86 頁提及：「我國現行法制並未規定調查權行使方式及相關幕僚作業單位，囿於現行專業人力不足，未來如經委員達成共識，完成立法或修法，亦應考量補強委員會專業人力，並另覓適當辦公場所……」一節，是否意喻調查幕僚人力之來源，須以修法方式明定之（現行規定無法運用）？如要修法，建議修正立法院職權行使法、立法院組織法或立法院各委員會組織法或其他？建議於該段說明中略為說明，倘要修法，可能涉及之法規，俾利委員參考。

三、聽證與公聽之別（外國立法例「聽證」之性質？）

本報告多次提及外國立法例舉行「聽證」（初稿第 27 頁之法國、初稿第 35、41 頁之美國）一節，據學者指出，聽證分為正式及非正式兩種形式，前者為準司法式聽證，僅少數專案調查或行使同意權時使用，後者為辯明型聽證，絕大多數的立法或監督的議案均使用非正式聽證，相當於我國公聽會²⁶⁶。查現行立法院職權行使法已有「公聽會」之用語，本

²⁶⁶ 羅傳賢，國會調查權 來添亂的嗎，中國時報，2016 年 4 月 12 日，
<https://www.chinatimes.com/opinion/20160411006440-262105?chdtv>，最後瀏覽日：2024 年 2 月 20 日。

報告內文提及外國立法例之聽證，係指正式聽證（具準司法性質）或非正式聽證（類似我國之公聽會），或是兼有之？以初稿第 42 頁提及美國法之監督型聽證，參議院行使人事同意權亦會舉行聽證會一節為例，就行使人事同意權部分，係以聽證或是公聽會方式為之為妥？因其性質不同，法律效果不同，容請辨明，以利委員參考。

陳研究員世超：

一、按司法院釋字第 585 號解釋意旨，就國會調查權發動及行使之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，允宜以法律為適當規範，較為妥適

國會為有效行使憲法所賦予之職權，本其固有之權能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。且國會調查權行使之方式，並不以要求有關機關就國會行使職權所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，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。惟其程序，應以法律為適當之規範（司法院釋字第 585 號解釋意旨參照）。

論者並認²⁶⁷，國會調查權之核心在於調查證據，其得透過調閱文件、傳喚訊問證人、要求提供證物、交付鑑定、進行勘驗等方式進行，其所涵蓋之型態較廣，對於人民基本權利亦會產生輕重不一的限制，因此，或可援用司法院釋字第 585 號解釋中所使用之「調查權」作為上位概念，並進一步區分不同措施對於相對人的權利可能造成何種限制與侵害，分別明定其要件及法律效果。此外，調閱文件之需

²⁶⁷ 李寧修，同註 17，頁 131-132。

求，不一定僅發生在調查之過程中，國會在行使其權限時，大多皆會有資料蒐集之需要，一旦無法取得，國會議員僅能憑空想像、臆測，恐難作出理性、客觀之問政及決策。參諸德國聯邦眾議院依據聯邦議事規則第 56 條得組成之諮議委員會，其功能並不限於權力分立下對其他國家權力之制衡，而及於「聯邦眾議院為決定範圍廣泛極重要之綜合事項」而設立，進行決策前所需資料之蒐集與調查。因而建議將文件調閱權普及化，交由院會及各委員會皆得行使，以強化國會獲取資訊之能力。

因此，立法政策上，如欲建構完整國會調查之程序規範，自應就發動及行使調查權之組織、個案調查事項之範圍、各項調查方法所應遵守之程序與司法救濟程序等，以法律為適當規範，較為妥適。

二、司法院釋字第 585 號解釋認調查權行使之方式，除調閱文件外，尚得要求與調查事項相關之人民陳述證言或表示意見，惟此涉及人民權利之限制，其行使目的及方法允宜審慎權衡相關法益及比例原則，並賦予其相應救濟程序，較為妥適

對於國會調查權所得行使強制權之範圍是否得擴及一般人民一節，雖有論者認²⁶⁸，國會調查權行使的對象是政府機關，且政府機關本身是隱藏弊端、需要被揭發的對象，因此對於不配合的政府機關，當然應該有制裁權，方才能發揮調查權的強制效果。但這套原理不能適用於一般人民，一般人民並非國會調查的對象。

惟司法院釋字第 585 號解釋認，國會調查權行使之方式，並不以要求有關機關就所涉及事項提供參考資料或向有關機關調閱文件原本之文件調閱權為限，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

²⁶⁸ 司法院釋字第 585 號解釋許玉秀大法官一部協同一部不同意見書參照。

者，施以合理之強制手段。

然國會調查權之行使如涉及限制人民權利時，論者認²⁶⁹，應特別關注調查之行為或方法是否切實遵循比例原則之界限。例如，若係藉由對人身自由施以強制之方式，以達成獲取證據之目的，則應如同德國調查委員會法之規範體例，引進法官保留，以符合憲法所要求之正當法律程序；其次，由於國會之監督對象原則上應是針對政府機關之行政部門，若須及於與調查事項相關之人民，或可參考德國法上「調查須具備公益性」之要件，強調調查應具有公益目的，對於私人或民間團體進行之調查，本身並非目的，而僅是作為發揮監督行政功能所必要之手段或前提，並課予國會就調查之公益性予以釋明之義務，其亦可作為依據比例原則進行檢證時，法益權衡之依據；最後，當協助調查之人民認國會行使調查權有違法或不當，致其權益受有損害，則應許其相應提請救濟，乃屬當然，且應課以國會事前，向受調查對象妥善說明其所享有相關權利之義務。

是以，國會調查權之行使如涉及人民權利之限制時，其行使目的及方法允宜審慎權衡相關法益及比例原則，並賦予其相應救濟程序，較為妥適。

三、國會行使調查權之強制手段，是否應限於科處罰鍰，似仍有爭議，而存有討論空間

按司法院釋字第 585 號解釋理由書：「……立法院行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為限，真調會條例第 8 條第 9 項規定『本會或本會委員行使職權，認有必要時，得禁止被調查人或與其有關人員出境』，賦予真調會或其委員得依其裁量為限制相關人員出境之強制處分權，已逾越立法院調查權行使強制權力之必要範圍；且其

²⁶⁹ 李寧修，同註 17，頁 133。

限制亦非調查真相之必要手段，違反憲法第 10 條及第 23 條規定之意旨。……」，似認國會行使調查權所附屬之強制權力，應以科處罰鍰為限。

論者亦認²⁷⁰，雖德國國會調查權相關法規範於罰鍰無法達成目的時，得運用拘提、調查程序中之管收、扣押等方式加以輔助，但此種涉及人身自由或財產權之強制，實須輔以相關的配套，方足以行之。首先，其除應以法律為適當規範外，發動之實質要件判斷應特別注意比例原則之要求；其次，強制力之侵害程度越高，其程序就必須更加嚴謹，若是運用限制人身自由之方式，即應謹守法官保留之誡命，即便國會調查權之行使，可能是為了「重要的公益」而行之，國會作為國家機關，仍應莫忘保障人民基本權利之初衷；強制力之運用仍應有其限度，應許參與調查之證人有行使退出權之可能性，在特定情況下，得例外允許其得拒絕配合調查，例如，基於不自證己罪之原則，若陳述恐導致受刑事訴追者，得拒絕證言，或就其負有保密義務之事項為訊問，亦應免除其配合之義務；另外，應注意證言之提供，不應涉及損及人性尊嚴之情事，或導致證人之人格因此受到過度之損害，因此，對於涉及高度個人隱私之證物或證言，亦應許其拒絕提供；最後，針對拒絕配合之理由，應於法律中明確規範，同時在認定拒絕是否「有正當理由」遇有爭議時，亦應建立相應之司法救濟途徑，同時作為對國會濫用國會調查權之監督。因此，相較於德國就國會調查權強制方法所建立之法制框架，我國國會調查權所應具備之強制力，在欠缺前述配套之情況下，恐仍應限「於科處罰鍰之範圍內」行之，較為妥適。

²⁷⁰ 李寧修，同註 17，頁 135-136。

然另有論者認²⁷¹，司法院釋字第 585 號所舉「罰鍰」，僅屬「例示」而非唯一手段。蓋我國通說認為刑罰與行政罰並無本質之不同，因此課處刑罰與罰鍰似無太大差異；另一方面，從大法官一再拒絕接受「除罪化」（以行政罰或民事制裁代替刑罰）的趨勢來看，「刑罰」甚至也未必是「侵害較嚴重之手段」；此外，刑罰尚須移送檢察官偵查起訴，再由法院審判定罪後方能執行，比起由國會直接課處罰鍰，在程序上更節制而保障相對人。準此，以刑罰做為調查權之擔保，只要不違反罪刑相當原則，並非憲法所不許²⁷²。

四、國會調查權之法規範設計是否賦予少數發動之權限，茲整理相關論者意見

有論者認²⁷³，國會調查權可能由執政黨的國會議員發動，也可能由反對黨的國會議員發動，惟比較重要的是由反對黨所發動的國會調查，尤其當反對黨為國會少數時，無法利用預算及強有力的質詢程序監督執政的政府，擁有發動國會調查的權利，就落實民主政治及責任政治而言，極為重要。

亦即，論者認²⁷⁴，國會之意思決定和權限雖然和個別國家特有之政治狀況有關，不過只要是在基於多數黨派的意思之下運作，則難以期待國會調查權能發揮積極監督政府之功能。為克服此種狀況，少數者調查權被認為是使國會之國政監督功能得以落實的一種有效方法。具體而言，可設計在一定少數黨派之國會議員要求下，即必須設置特別調查委員會，同時課予證人出席國會陳述證言之義務。

²⁷¹ 廖元豪，〈論立法院調查權的界限與範圍——釋字第 585 號解釋與美國經驗的參照〉，《臺灣本土法學雜誌》，第 78 期，2006 年 1 月，頁 86-87。

²⁷² 司法院釋字第 517 號解釋理由書指出：「按違反行政法上義務之制裁究採行政罰抑刑事罰，本屬立法機關衡酌事件之特性、侵害法益之輕重程度以及所欲達到之管制效果，所為立法裁量之權限，苟未逾越比例原則，要不能遽指其為違憲」，因此，縱以刑罰制裁不實陳述者，亦未違憲。廖元豪，〈立法院能否處罰撒謊的人民？——立法院調查權的界限〉，《月旦法學教室》，第 164 期，105 年 6 月，頁 8。

²⁷³ 司法院釋字第 585 號解釋許玉秀大法官一部協同一部不同意見書參照。

²⁷⁴ 李仁森，同註 202，頁 96。

另有論者認²⁷⁵，我國因總統直接民選，已傾向總統制的行政雙首長制，德國採議會內閣制，其國會議員得兼任內閣成員，兩國的相關法制，似無可比較基礎。但當兩國的國會多數與政府結合，監督政府的重任大多落在非執政的少數黨身上，此時，調查權或文件調閱權就成為國會少數監督政府的有力武器。而德國係以基本法第 44 條規定，保障國會少數組成調查委員會，調查委員會法第 2 條第 3 項並規定，國會認少數國會議員申請設立調查委員會有違憲之虞者，得針對委員會設定條件或限制其調查標的，少數國會議員若對之有所不服，得向聯邦憲法法院起訴。且調查委員會法第 18 條第 3 項前段規定，調查委員會或其 1/4 的成員申請調取證物而被拒絕時，就該拒絕之合法性，得聲請聯邦憲法法院裁定之。因此，德國國會調查權相關規定符合少數服從多數與多數尊重少數之民主原理，可避免強凌弱、眾暴寡現象，對維繫自由民主憲政的品質，深具參考價值。

因此，論者認²⁷⁶，參酌德國基本法第 44 條第 1 項及第 45 條之 1 第 2 項，皆有明定經 1/4 國會議員建議，即應成立調查委員會之義務，藉由降低調查委員會發動調查權限之門檻，確保少數議員亦可啟動調查，對行政權進行監督。而我國行政院院長及各部會首長，雖非如德國係由國會議員兼任，但在國會多數黨與總統所屬黨派同一之完全執政情況下，仍可能會發生不利少數監督之問題，應可循上述德國基本法規範模式，就此種由少數發動調查之情況，課以成立調查委員會之義務。此外，亦應賦予少數委員就調查權行使遇有爭議時，例如，針對調查之程序、範圍或採行手段等，應循何種途徑解決，予以明確規範，透過預先建立之內部紛爭解決機制，以確保國會調查權不致因行政與立法之多數同流而減損其監督之功效。

²⁷⁵ 司法院釋字第 729 號解釋李震山大法官協同意見書參照。

²⁷⁶ 李寧修，同註 17，頁 140-141。

五、就國會調查權所涉權限爭議，允宜明定相關司法解決機制，以避免爭議

按司法院釋字第 585 號意旨，於具體案件，就所調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，立法院與其他國家機關宜循合理之途徑協商解決，或以法律明定相關要件與程序，由司法機關審理解決之。

惟有論者認²⁷⁷，雖司法院釋字第 585 號將「協商」與「司法途徑」並列為國會調查權爭議處理選項，然調查權之行使如涉及「跨院」的權力分立事項或是「院外」人民權利義務關係的事項，仍應以法律明定相關要件程序，有爭議時由司法機關解決。至於由哪個司法機關審理，其認為，若屬「國會」與「人民」的衝突，則可能由行政法院（人民拒絕配合調查而遭罰鍰，不服而提起爭訟）或刑事法院（如果國會以刑罰制裁拒絕配合調查之人民）處理之。但若為「國會」與「其他憲法機關」之衝突，恐僅有司法院大法官可擔任裁決之工作，且此時大法官絕非僅擔任抽象規範審查，而有可能涉及具體爭議之審判裁決。

因此，論者認²⁷⁸，不宜將國會行使調查權所生爭議，未區分原因及理由皆交由行政法院管轄，以避免混淆因調查權所生「權限爭議」及「處罰救濟」情形。蓋其若屬國會與人民間之衝突，由行政法院管轄，應屬適當；但若係因立法權與其他國家權力之權限劃分有爭議，而拒絕接受調查或拒絕提供資料，或針對政府機關拒絕配合調查之理由是否合理之判斷，是否宜一併交由行政法院審理，恐不無疑義。

縱上，就國會調查事項是否屬於國家機關獨立行使職權或行政特

²⁷⁷ 廖元豪，同註 271，頁 85-86。

²⁷⁸ 李寧修，同註 17，頁 142。

權之範疇，或就屬於行政特權之資訊應否接受調查或公開而有爭執時，允宜明定相關司法審理程序，以避免爭議。

傅副研究員朝文：

- 一、本報告係針對「國會調查權行使權限相關法制研析」進行探討，其體系完整、論述詳實，所建議方向皆深具參考價值。
- 二、本報告有關「國會調查權行使要件及程序」部分，建議考慮增加有關國會調查權行使「對象」之論述，蓋國會調查權行使對象是否應限於行政機關，或得擴及於獨立行使職權之機關，或一般民眾，有所爭議。基於憲法增修條文第 3 條第 2 項規定行政院對立法院負責之法理，且我國五權憲政體制，有別於國外三權分立，立法院調查權依司法院釋字第 585 號解釋，係為取得行使職權所需相關資訊之輔助性權力，並非行政責任或刑事責任之訴追。是以立法院調查權行使對象是否應以行政機關為主，可能有不同意見。因此，建議就調查權行使「對象」部分略加討論。

問題提問與答復部分

翁曉玲委員辦公室助理李佳穎

問題：關於國會調查權違反刑罰之刑度或行政罰之裁罰額度，請問老師有建議嗎？

答：

羅教授傳賢：

法律制度之建立應注意其歷史背景，故在特別調查之制度，可參考一般行政法規如財團法人法等，皆有不得規避、妨礙或拒絕之類似規定，先建立公務人員、政府官員、社會人士或人民有配合調查之義務，其未配合時，始能處罰。而罰鍰為有處罰效果，建議可定新臺幣 50 萬

到 100 萬左右，或再參考其他法規，取中間值為宜。

吳教授煜宗：

處罰手段有比例原則的問題，參考類似行為在其他行政罰相關處罰規定，來作立法考量是較佳方式，如僅針對其刑度或罰鍰額度，過重的處罰，如違反比例原則，亦有違憲之虞。

李教授寧修：

為了落實調查權，對於不配合者，仍應允許國會得採取相應的處置，促其配合。德國基本法針對國會在調查證據階段，即明定準用刑事訴訟程序之規定，但在法律位階，並未針對不配合調查者，以刑罰相繩。在調查證據階段，建議可依該對象與立法院之關係，區分處罰的類型及程度，若其具有應對立法負責之關係，則可採取較高強度之手段，如以限制人身自由的拘提，強制其到場陳述意見或提供證據；但若並不具此關係者，則不適合採取過於強制的手段，宜促請其配合，以確保與比例原則相符。而就虛偽作證或藐視國會部分，若欲科以刑罰，建議仍應修法，將處罰之要件及法律效果予以明定。

法制局方研究員華香

問題：美國法之監督型聽證，參議院行使人事同意權亦會舉行聽證會一節為例，就行使人事同意權部分，係以聽證或是公聽會方式為之為妥？

吳教授煜宗：

國會調查權並非立法院在行使一般職權所為之調查，而是專指對特定事項、特定人所為之特別調查。

羅教授傳賢：

人事同意權案是一個認可權，其提名權在總統，美國的聽證分為三大類。以前聽證權分正式聽證與非正式聽證，我國的法規公聽會即屬非

正式聽證，其目的是廣泛地聽取學者專家、利害團體、政府代表之意見陳述並蒐集參考資訊，相較於獨裁性之決定，經過公聽會程序，其民主正當性較高，類似準立法性。而行政機關作出行政處分前之陳述意見或舉行聽證，則類似準司法性，因其有對造，需要申辯權，惟是否同意要處罰，無法判斷。故美國又發展第三種聽證，其類似行政權裡面之匯率決定，例如國家訂價之水、電價格、第四台價格或公車漲價等，其除資訊之蒐集外，又可讓業者答辯，因此稱為混合式聽證。惟應注意的是，其主持人應具中立性，非由內部人員主持，故釋字第 709 號解釋闡明應有正當之程序。

李教授寧修：

立法院依據憲法或憲法增修條文，享有人事同意權。國會調查權作為輔助性之權力，立法院若於審查階段，認為有必要就與同意權行使具有重大關聯之事實、證據、資料等進行調查釐清，以助於其職權之行使，應屬可行。惟為避免淪於政治工具，例如拖延程序，立法或修法時，應在調查程序上建立相關配套，如明定調查權發動的目的、範圍、方式、期限等，以求周延。且調查最終之報告，應是提供給所有委員參考，但並不當然拘束各別委員之意向，其仍得依其意願行使同意權。

散會：中午 12 時 10 分