專題研析

從憲法探討質詢權的定性及保障：以高雄高等行政法院 108 年度全字第 20 號裁定為例

國立成功大學博士生 林逸松

目 次

壹、前言
貳、質詢權的定性
一、我國政府體制下的質詢權
二、質詢權作為集體權的可行性
三、質詢權所建構的基本權利
㈠作為言論自由的可行性
㈡作為參政權的可行性
㈢作為概括基本權的定性
四、小結
參、質詢權保護法益
一、作為主觀權利的功能
二、作為客觀法的功能
肆、議會自律的界限
一、議會自律的內涵
㈠程序自主原則
㈡言論自由原則
二、議會自律司法介入的界限
伍、高雄高等行政法院 108 年度全字第 20 號裁定合憲性檢驗
一、案例事實
二、法院見解
㈠議會自律原則
㈡司法例外介入時機
㈢本案爭點裁定
三、形式合憲性審查
四、實質合憲性審查
陸、結論
參考文獻

* 作者為國立成功大學博士生。本文特別感謝黃議員明太提供對質詢權專業的實務見解，當黃議員獲知本人正撰寫質詢權題材的論文時，專程熱心提供對質詢權應有的正向保障。在黃議員對議事的嫻熟已臻化境的加成下，為本文提供了不可或缺正向的觀點。 最後感謝匿名審查委員提供諸多寶貴的建議，使本文更為完整與充實。

壹、前言

《中華民國憲法增修條文》（下簡稱增修條文）第 3 條第 2 項第 1 款：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」確立了行政對立法負責的憲政制度，就其制度下，所建立的質詢權亦經國內外文獻，經由歷史、比較、實證分析、社會調查等研究方法，來對各國質詢權的差異與執行的狀況加以評析，已有諸多多文獻可供資參。

首先，按在內閣制度下，行政權與立法權並沒有嚴格的區別，但藉由國會當中在野黨與執政黨的相互攻防，仍足以達成制衡行政權的效果[1]。次按在總統制的特色是行政與立法權既分立、又相互制衡，為了避免哪一個部門獨大、衍生為帝王式的總統或國會，儘管兩個機關是各自獨立的，在功能上卻是稍有重疊，以便透過相互牽制來達到平衡的目的[2]。末按在半總統制（雙首長制）下，當總統政黨同時控制國會時，總統可以透過總統直選的正當性來提名總理、籌組內閣和凝聚國會支持來運作；當國會是由對立的多數所控制時，總統選擇提名該多數的政黨領袖擔任總理[3]。即總統所屬政黨為國會多數黨，政府體制形同總統制；總統所屬政黨為國會少數黨，政府體制則換軌至內閣制[4]。因此，在總統制或雙首長制體制下，行政權與立法權分立，各自獨立行使治權對人民負責，如此時立法對行政有質詢權的話，是否影響權力分立的體制，使立法權對行政權產生過渡干預？其容後再敘。另在內閣制下，行政權與立法權合一，兩權之間仍須有制衡標的，而制衡通常係透過監督的手段以達其效果，在監督手段之一的質詢權雖議員在議會上之質詢或發言，由於不具「法效性」，僅有事實上的影響力[5]。但立法權仍可透過行使質詢權瞭解「政策的形成與執行」，以及「政府的組成」，以實現「行政權對立法權負責」的機制。

申言之，在三權分立體制下，偏屬內閣制的質詢權，在我國政府體制下，適不

---

1 請參考許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，12 版，2022 年 8 月，頁 400。

2 轉引自施政鋒，〈憲政體制的選擇〉，《台灣國際研究季刊》，15 卷 4 期，2019 年，頁 9。

3 請參考蔡榮祥，〈半總統制總統化和議會化的權力平衡、路徑依賴與憲政運作〉，《行政暨政策學報》，73 期，2021 年 12 月，頁 65。

4 請參考許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，12 版，2022 年 8 月，頁 401。

5 李建良，〈暫時權利保護的規範體系與實務發展〉，《月旦法學教室》，225 期，2021 年 7 月，頁 64。

適合有質詢權，其憲法正當性如何？質詢權是否可由《中華民國憲法》（以下簡稱憲法）第 22 條概括基本權，導出其為基本權，進而有主觀權利及客觀法功能。進而論及本文主題在憲法價值重要性下，對其所施加的限制，是否有違憲之虞？本文試以立法院《立法院職權行使法》（下簡稱立院職行法），與《地方制度法》（下簡稱地制法）的質詢權進行論述，進而推論高雄高等行政法院 108 年度全字第 20 號裁定的合憲性，使限制質詢權更符合民主原則及法治原則。

貳、質詢權的定性

一、我國政府體制下的質詢權

首先定義本文所稱「質詢權」係民意代表在議會中，向政府官員提出詢問，稱為「質詢」。不論答覆如何，均不得辯論、表決[6]。易言之，本文的質詢權係指增修條文第 3 條第 2 項施政方針及施政報告的質詢、立院職行法第 3 章所含施政方針及施政報告、預算案編製經過報告的質詢、《立法院各委員會組織法》第 2 條部會業務報告的質詢，以及地制法第 48 條第 2 項施政報告質詢、施政總質詢及業務質詢。尚不含預算案、法律案及各類提案，政府官員對立法委員或議員的詢答，係因此間詢答主要是為該議案間的溝通協調後做出決議，此與「討論」係探討研究、尋求結論[7]的文義較接近。質言之，即前者係立法委員或議員針對政府施政不特定議題的詢答，宜稱為「質詢」；後者係立法委員或議員針對議案特定議題的詢答並作成決議，宜稱為「討論」，兩者不宜混淆之。

在進入質詢權是否可為基本權所保障前，須先釐清質詢權是屬於「權利（right）」、「權力（power）」或「權限（authority）」？首先按「權力」係具指有控制、指揮等影響的力量；次按「權限」係指行事權力的界限、範圍；末按「權利」係指人民依法律規定得享有並受法律保護的地位或利益[8]。又在民主國家中，任何國家機關的職權都是法律賦予，不但

---

6 教育部，〈重編國語辭典修訂本〉，《國家教育研究院》，臺灣學術網路第六版，https://dict.revised.moe.edu.tw/search.jsp?la=0&powerMode=0，（最後瀏覽日：2023 年 4 月 15 日）。

7 教育部，〈重編國語辭典修訂本〉，《國家教育研究院》，臺灣學術網路第六版，https://dict.revised.moe.edu.tw/search.jsp?la=0&powerMode=0，（最後瀏覽日：2023 年 4 月 15 日）。

8 教育部，〈重編國語辭典修訂本〉，《國家教育研究院》，臺灣學術網路第六版，https://dict.revised.moe.edu.tw/search.jsp?la=0&powerMode=0，（最後瀏覽日：2023 年 10 月 6 日）。

有限，且負有義務[9]。因此，議員在議會上之質詢或發言，由於不具「法效性」，僅有事實上的影響力[10]，有別於權力係基於法律所賦予法效性，並控制、指揮政府的影響力（如：決議權），由於質詢權的本質僅具事實上的影響力，應非權力所涵攝的範疇。質詢權既然非權力，是否為「權限」呢？依《行政程序法》第 3 條第 2 項觀之，有意將民意機關行政行為之程序排除在外，係主要目的為立法單位之程序，基於權力分立下，自有議會自律原則產生議事規則，如強制依《行政程序法》之程序，不但有違權力分立，亦將使權力制衡的效果銳減。又在民主法治國家下，應採「權力義務說」與「權力責任說」始為正確，此種理論，認為權力的行使附帶著義務，未適正行使權力者，應負相當的責任[11]。如將質詢權視為「權限」，議員質詢上的行使權限，不但有異於上述推論質詢權非權力的標的，倘非權力如何說明未正當行使權力（權限內）所應負的責任，且難以論證立法委員或議員基於議會自律自我拘束憲法及法律上所賦予的權力，此種有違經驗法則的推理，如此長久運作下來將對民主政治及責任政治造成傷害。如將質詢權視為「權利」係基於憲法及法律授權而來，並享有並受法律保護，僅基於憲法第 23 條受限制，將可使自我實現最大化的可能。申言之，如以「權限」視之，僅檢視是否符合法律優越原則及法律保留原則即可；如以「權利」視之，應經形式合憲性及實質合憲性審查。質言之，就質詢權的本質宜屬「權利」，由立法委員或議員對政府主張其權利，將有助於民主價值及民主秩序的形成。

由上述推得質詢權宜為「權利」，屆時將產生是以憲法位階保障，或以法律位階保障即可的爭點？由前述可知質詢權係由增修條文第 3 條第 2 項、立院職行法第 3 章、《立法院各委員會組織法》第 2 條以及地制法第 48 條第 2 項授權而來，分屬憲法保留及法律保留的層級化法律保留體現。又觀司法院釋字第 165 號解釋理由書：「地方議會為發揮其功能，…，對於議員在會議時所為之言論，並宜在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當之保障。」因此，就立法委員及議員的質詢權雖因層級化法律保留保障層度有不同，但依上開釋字觀知均為憲法精神所保障，且依增修文第 3 條第 2 項第 1 款所

---

9 李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 9 月，9 版，頁 17。

10 李建良，〈暫時權利保護的規範體系與實務發展〉，《月旦法學教室》，225 期，2021 年 7 月，頁 64。

11 請參考李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 9 月，9 版，頁 18。

明示「有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」其所稱之「權」依上開論證宜為「權利」，而此項「權利」授權由法律加以保障無可厚非，但基於人民對政府公開資訊主動取得知的權利的保障，如授權由立法者立法，欠缺監督機制易形成立法者恣意造法，將對民主機制釀成重大威脅。反之，若提升至基本權由憲法層次直接保障，不但可藉由基本權的內在制約及外在制約適當的限制，亦可作為保障民主價值及民主秩序的良好機制，可減少立法者不當立法限制質詢的落實，而引起的爭訟。申言之，基本民主價值及民主秩序不可或缺的質詢權，如提升至憲法層次由基本權加以保障，將有助於民主憲政的發展，增進創造人民自我實現所需的環境。

憲法是一部結合政治的法律，具有高度的政治性、妥協性[12]，由 Shugart and Carey（1992）的半總統制次類型分類標準，是看總統獨力罷黜總理權的有無，當總統有權單方面免除總理職務，屬於總統議會制國家；當總統無權這麼做，則屬於總理總統制國家[13]。所以憲法規範上，總理總統制的權威模式是總統可以提名總理，但是總理和內閣單獨向國會負責，而總統議會制的權威模式是總統可以任命和免職總理，總理和內閣需要同時向總統和國會負責[14]。另觀我國九七修憲使得總統在組閣權或是行政權力的運作方面具有排他性的權威，行政院院長和內閣必須同時向總統和國會負責。這個修憲規定改變憲政體制的類型，從原本的總理總統制，變成總統國會制（又稱總統議會制）[15]。

申言之，我國政府體制採半總統制下的總統議會制，雖質詢權主要是在典型內閣制的國家係反對黨對執政黨制衡監督的方式，質詢往往對政策加以批評、辯難，同黨籍之立委本有內部的「政黨會議」可資協調意見，殊不必在此一公開的「政治舞台」對同黨之政策加以批評[16]。但在權力制衡上，仍須建立國家機關彼此間的權力制衡關係，立法機關對行政機關施政的

---

[12] 張文彬，〈台灣憲法制度基礎下的半總統制論〉，《法政學報》，27 期，2018 年 7 月，頁 108。

[13] 轉引自請參考李鳳玉，〈半總統制次類型、府會關係與族群抗議〉，《東吳政治學報》，36 卷 3 期，2018 年，頁 6。

[14] 轉引自請參考蔡榮祥，〈半總統制總統化和議會化的權力平衡、路徑依賴與憲政運作〉，《行政暨政策學報》，73 期，2021 年 12 月，頁 50。

[15] 請參考蔡榮祥，〈半總統制下總統、總理和國會的三角關係：台灣和波蘭的運作經驗分析〉，《東吳政治學報》，35 卷 2 期，2017 年，頁 42。

[16] 請參考李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 660。

監督，從口頭質詢、預算審查到依法行政都是為此目的[17]。此時將質詢權適時的導入，反對黨可藉由質詢瞭解政府運作情況，雖不可藉此絕對影響政府的施政方針，但對於政府的施政作為有即時導正並強化的作用，避免因立法監督行政不足，導致法案因執政黨的獨大，而使法案不透明，致使人民知的權利因而受阻，是時質詢權將有助於將政府施政更加公開與透明，有助民意政治與責任政治的落實。

再論我國總統議會制，行政與立法分立，立法委員不得兼閣員，且其制衡機制，已含總統制及內閣制的特性，即內閣得經總統核可移請立法院覆議法案與呈請總統解散立法院（增修條文第 3 條）、議會有預算控制權（憲法第 70 條）與倒閣權（增修條文第 3 條），其制衡機制已算完整。但在此時若質詢權成為反對黨有利的制衡工具之一，當行政與立法權歸屬於執政黨時，反對黨對於議案有時礙於表決決議，致使政府施政透明度不足，如此時導入質詢機制，將有助於政策公開透明化；反之，當立法權不歸屬於執政黨時，執政黨立法委員或議員亦可透過質詢說明政策，使人民更清楚瞭解政府施政方向，進而獲得民意的支持，將有利良策日後的推行施行。綜言之，質詢權在任何政府體制下，均有施行的實益，有利民意政治與責任政治的落實，又基於我國增修條文第 3 條第 2 項第 1 款明確規定於憲法價值中，故立法院對行政院有質詢並無疑義。

由上得知，立法委員有向行政院行使質詢的權利係基於憲法，而地方議會的質詢權基礎係基於地制法第 48 條第 2 項，由法律保留而得，但有疑議的是其是否可像立法院對行政院的質詢權，同樣受憲法所保障？在現今憲法及其增修條文是並無明文規定的。接著觀司法院釋字第 165 號解釋理由書：「地方議會為發揮其功能，在其法定職掌範圍內具有自治、自律之權責，對於議員在會議時所為之言論，並宜在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當之保障，俾得善盡表達公意及監督地方政府之職責。惟上項保障，既在使地方議會議員順利執行職務，自應以與議案之討論、質詢等有關會議事項所為之言論為限，始有免責之權，…。」次觀司法院釋字第 461 解釋：「中華民國 86 年 7 月 21 日公布施行之憲法增修條文第 3 條第 2 項第 1 款規定行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責，立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權，此為憲法基於民意政治及責任政治之原理所為制度性之設計。」末觀司法院釋字第 498 解釋理由書：「地方立法機關開會時，其行政機關首長應提

[17] 請參考許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，12 版，2022 年 8 月，頁 397。

出施政報告，民意代表並有向該機關首長或單位主管行使質詢之權；就特定事項有明瞭必要時，則得邀請其首長或單位主管列席說明（地方制度法第35條至第37條、第 40 條、第 41 條、第 48 條、第 49 條參照）。此乃基於民意政治及責任政治之原則，地方行政與地方立法機關並有權責制衡之關係。」首先，就言論免責權來說，大法官在該號解釋中說明了，雖憲法未明定議員有言論免責權，但為使地方議會在自治範疇得以監督地方政府，宜以憲法保障的精神予以立法保障議員於開會時所為與議事及市政相關的言論，故此於 88 年 1 月 25 日公布的《地方制度法》第 50 條制定關於議員的言論免責權，自此有了法律依據。另於釋字第 461 號提及立法委員的質詢權的設計，是基於民意政治及責任政治之原理，且亦於釋字第 498 號提及議員的質詢權的設計，亦是基於民意政治及責任政治的原則。由上述得知，無論是立法委員或議員的質詢權，係基於同一憲法精神推得，其與言論免責權應有憲法價值的重要意義，雖目前憲法條文未列入基本權，但是否可由憲法第 22 條概括基本權推展而出，將是以下章節討論的重點之一。

二、質詢權作為集體權的可行性

以權利之行使可由個人主張或須由一群人主張為標準。可分為個人權與集體權[18]。而集體自決權問題，從舊蘇聯解體、歐洲統合、兩德統一、加拿大魁北克獨立問題等，皆涉及人民自由決定之團體權行使問題，個人自我決定權屬人性尊嚴與人格自我型塑權之核心理念，但若擴及團體、民族或國家亦有其合法性與正當性[19]。因此，值得我們思考的是，作為中華民國的國民或地方自治團體的市民、縣民、鄉民是否為集體權的主體，逕而行使集體自決權？而質詢權在其中所扮演的角色是為何？如何將集體權作為質詢權的主體？

Karel Vasak 將人權發展分為三代[20]：

「㈠第一代人權：主要包含公民權、傳統自由權、政治參與權。第一代人權多強調基本權主觀權利的功能，要求排除國家干涉並對國家的違法侵害有救濟途徑。

㈡第二代人權：則包含工作權、社會權及文化權。人民意識到國家不能只是

---

[18] 李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 109。

[19] 請參考李震山，〈論憲政改革與基本權利保障〉，《國立中正大學法學集刊》，18 期，2005 年 4 月，頁 231。

[20] 轉引自請參考許育典，〈原住民文化集體權在憲法的保障：以原住民保留地為例〉，《台灣法學雜誌》，379 期，2019 年 11 月，頁 50-51。

消極的不侵害人民自由，同時應積極建立讓自由得以實現的環境，基本權的客觀價值秩序功能也在此時建立。

㈢第三代人權：主要內容包含發展權、環境權及和平權。第三代人權不同於第一、二代人權保障個人主義與自由的脈絡，其所主張者為一民族整體的權利，爭取者是一民族政治、社經地位的平等。第三代人權的權利主體跳脫傳統個人主義的觀點，將民族、國家此種集體的概念納入基本權保障的範圍，故又被稱為集體權。但這並不意謂第三代人權與一、二代人權是涇渭分明互不相關。」

首先，要立證集體權，並將之列入憲法保障之範圍，必先突破憲法基本權利保障既有以個人為主的思維體系，以及強化該等權利之可實踐性等問題[21]。在君主專制的體制下，人民僅能被動獲知政府的政令，並無主動詢問政府的權力，所以也無法適時將民意反饋於政府，僅能聽命行事，對於自我人格的「自我展開」，與進一步的決定將如何展開的「自我決定」，在封建的社會裡毫無實質作為的可能。亦因此無法自行決定國家與社會發展的方向，僅憑君王甚至少數的權臣所操縱，人民僅能生活於特定人所建構的社會裡，形成「普天之下，莫非王土；率土之濱，莫非王臣」的政治形態。因此人民對政府詢問政策的權利，是我國歷史以來人民的人性尊嚴容易遭忽視的區塊，人民因為無法主動詢問政令，淪為統治權的「客體」，僅能忍受國家公權力機制的恣意地對待，沒有向國家主張基本權的餘地，沒有對機關的強制力說「不」的機會，人民即無尊嚴可言[22]。而在民主憲法體制的國家，我國雖於 94 年 12 月 28 日公布《政府資訊公開法》，但究其立法目的而言，僅是「為建立政府資訊公開制度，便利人民共享及公平利用政府資訊，保障人民知的權利，增進人民對公共事務之瞭解、信賴及監督，並促進民主參與」，其中規定了哪些事項應資訊公開，所涵括的事項僅是政府單方想讓人民瞭解政令的事項，而是不是人民真正需求或重視的即時資訊？人民依舊是被動接獲政府想讓人民知道的資訊而已。因此，如果人民可透過質詢權即時瞭解政府政令，並主動反饋現下民意予政府，使政府的政令能在民意的基礎上，進行正確的施政方向，減少錯誤的政策，充分使人民足以自決生活的環境，將使個人的「自我實現」能最大化，讓人民生活的

---

[21] 李震山，〈論憲政改革與基本權利保障〉，《國立中正大學法學集刊》，18 期，2005 年 4 月，頁 246。

[22] 李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 97。

更有人性尊嚴。

接著我們要反思的是，如果每個人民都有向政府質詢的權力，這樣對民主國家是正確的方向嗎？這樣就算政府成員 24 小時不間斷的處理人民詢問的問題，不但無法即時有效能的答復所有問題，且人民詢問的問題部分有高度重復性及精準度不足的疑慮，恐無法即時修正施政方向及極影響行政效率。因此有代議士的產生，依我國憲法第 62 條，立法院係代表人民行使立法權，在文義上偏向於法定代表。我國民選公職人員，行使職權時，憲法並未課予詢問選民的義務，若違反選民意見，其所為行為仍然有效，即無論由何一選區選出，皆能代表全國人民[23]。又地制法第 33 條第 1 項、第 35 條、第 36 條、第 37 條及第 50 條規定，市議員係由市民選舉產生，其與立法院職權有諸多相似之處，且言論及表決均對外不負責任，兩者差異為憲法保留與法律保留的不同。另司法院釋字第 499 號理由書謂：「按現代民主國家固多採自由委任而非強制委任，即民意代表係代表全國人民，而非選區選民所派遣，其言論表決對外不負責任。」由此推得，我國地方民代表亦偏向採法定代表制，惟基於民意政治與責任政治的民主監督原則，往往受制於選舉制度，縱使於表決時有不同的政治考量，但大多數言論均民意為依歸。於是我們可以說人民藉由參政權選出立法委員或議員，由其於國會或議會運用質詢權，向中央或地方政府詢問政策與政令，並將民意適時反饋於政府。

德國文獻曾導出，議會：需要以集體自決的方式行事的立法機關，尤其是以前瞻性的方式並做出廣泛的決定[24]。反觀質詢權基於民主體制下，為使國家更有效率的確保國民權益下，如以個人權看待，可能將易生個人基本權的衝突，使自決意識不易形成，並增加社會秩序與公共利益的負荷，影響我國民主政治的發展。相較於個人權，如以集體權看待，較符合我國法定代表制的精神，藉由四年一次的參政權行使，將國家人民或地方自治團體的話語權，委由所選出來的立法委員或議員代為質詢，不但有助於社會秩序與公共利益自決意識的形成，並可助人民更有「自我實現」的可能。申言之，憲法所欲保障中，有些權利性質上屬複合或集合性質，

---

[23] 請參考許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，12 版，2022 年 8 月，頁 394。

[24] Vgl. *Bernd Grzeszick*, GG Art. 20 V, in: Günter Dürig ／ Roman Herzog ／ Rupert Scholz (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar , Werkstand: München 99. EL September 2022, Rn.74. 原文：「Die Legislative benötigt Organe, die in kollektiver Selbstbestimmung vor allem zukunftsorientiert und mit großer Entscheidungsreichweite handeln: Parlamente.」

例如環境權其內含有生存權、財產權、健康權、醫療權…等[25]。因此，可以想像質詢權內含言論自由權、參政權、知的權利等，所以質詢權可以作為國家或地方自治團體實現自決權的不可或缺的基本權利之一。複合權若受侵害，此時主張權利之多數人，應是在具體個案中「可得確定多數人」，此種具濃厚團體聯結之權利，亦具有濃厚集體權性質[26]。而質詢權是透過以國民或市民選出的代議士為代表人以集體權的方式，來主張其基本權，有疑議的是，質詢權是否可作為憲法第 22 條的「權利」？

三、質詢權所建構的基本權利

我國憲法基本權目錄所未規定的原權及基本權，當其具有歷史正當性、普遍性、公共性，且對於個人自我實現屬必要不可或缺，即可透過憲法第 22 條概括基本權而建構[27]。又憲法所保障之人民「權利」，應有以下特徵：1. 需與國民主權、人性尊嚴或一般人格權之保障息息相關。2. 應具普遍性。3. 若不予保障，將有違自由民主憲政秩序與價值觀[28]。再觀憲法第 7 條至第 21 條是屬於特別規定，憲法第 22 條是一般規定，依特別法優於普通法，如果存在一個事實，是憲法第 7 條至第 21 條可涵蓋的，便不可用憲法第 22 條[29]。易言之，要以憲法第 22 條概括基本權所涵括，除非為憲法第 7 條至第 21 條所涵括外，該「權利」須具備歷史正當性、普遍性、公共性，即做為一個人就應享有的國民主權、人性尊嚴及一般人格權等權利，但歷史上往往因政體制度而該權利受到侵害，並無正當的法定程序予以救濟，且該權利涉及民主憲政秩序與價值的核心領域，為增進公共利益所必要。在進行質詢權是否為概括基本權所涵蓋前，我們須檢查是否可主張憲法第 7 條至第 21 條的基本權，該權有可能涉及憲法第 11 條的言論自由論與第 17 條的參政權。

㈠作為言論自由的可行性

言論自由，亦如同任何一種的自由

---

25 李震山，〈論憲政改革與基本權利保障〉，《國立中正大學法學集刊》，18 期，2005 年 4 月，頁 231。

26 請參考李震山，〈論憲政改革與基本權利保障〉，《國立中正大學法學集刊》，18 期，2005 年 4 月，頁 232。

27 請參考許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，12 版，2022 年 8 月，頁 379。

28 請參考李震山，〈論憲政改革與基本權利保障〉，《國立中正大學法學集刊》，18 期，2005 年 4 月，頁 244。

29 許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 153-154。

般，均面臨界線的問題，除非是言論的發表者擁有眾人認同的特殊身分或地位，始有可能例外地享有優於一般人的特權[30]。就言論自由權而言，又稱意見發表自由，受到言論自由所保障的言論，包括人民對一切人、事、物的評價、看法等，均包括在內。而言論所發表的對象是私人或公共事務，也均包括在內[31]。此種言論內容不問其是否有正面價值，亦不問其判斷是否正確，皆在言論自由保障範圍內，而言論自由保障的根本精神表現在「言論價值預斷之禁止」上，蓋某種言論是否有價值，應由「言論市場」決定，而非由公權力主體加以決定[32]。而就保障理論，質詢權存在的性質，宜較偏向「追求真理說」及「健全民主程序說」，前者是為了個人成長而成就一個自尊自主的人，對真實的追求；後者所追求的民主，也是為了使個人有更大的自我實現可能，所以，可以發現言論自由最終所要保護的還是個人[33]。上述言論自由的特徵，就質詢權雖其評論涵蓋公共事務的人、事、物，但其內容無法涵蓋所有的公共事務，如：國會立法委員無法質詢美國的公共事務；高雄市議會議員無法質詢桃園市的公共事務，且非人民所期待。即各級議會之議員，當其所發表之言論，與其職權之行使，沒有直接的關聯時，即不得享有比一般人更多的言論自由[34]，如限制其質詢內容是否侵害言論自由的核心「言論價值預斷之禁止」，依法令加以限制立法委員或議員在議事殿堂的言論自由，並預斷其質詢內容與國政或市政無關，即為無意義的質詢並予以禁止，而不交由「民意市場」決定，此舉是否侵害立法委員或議員的言論自由。且無論是採「追求真理說」、「健全民主程序說」，均以保障「個人」言論自由為主體，無法說明保障立法委員或議員的質詢權，是保障國民或市民的言論自由；這種保障特定的人的言論自由，即是保障特定範圍的人民的言論自由的思維，宜採「集體權」的概念。又言論自由無法說明特定範圍的人民，如何將自己的言論自由集體委由特定代表發言，而政府須依此發言作出適當答覆的義務。故無法從憲法第 11 條的言論自由的內涵充分涵蓋質詢權的核心內涵，不宜即明質詢權即是言論自由。

㈡作為參政權的可行性

---

30 張永明，〈公職人員的言論免責權〉，《月旦法學教室》，42 期，2006 年 4 月，頁 6。

31 許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 224。

32 李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 229。

33 請參考許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 226。

34 請參考張永明，〈公職人員的言論免責權〉，《月旦法學教室》，42 期，2006 年 4 月，頁 6。

狹義之參政權指由人民以集體權的方式，直接對國家政事作成有具體影響之決定之法律地位，政權應包括選舉權、罷免權、創制權、及複決權四種，此種參政權的行使，係一國民主程度的指標[35]。因為前面所列的各種權利，都必須透過言論來實現，所以最廣義的參政權，其實更包含言論自由在內[36]，其中選舉是代議政治形成的最基本要件，也是現代民主國家統治權的基礎[37]。而質詢權也是人民經由選舉產生的代議士，於議事殿堂所執行的權利。

有疑義的是，質詢權是否能被選舉權所涵蓋，由前面的論述，我們以集體權的方式，經由選舉選出代議士，直接對政府作成具體影響的決議，其中質詢權雖亦是經由選舉代議士所產生的權利，但其為間接影響政府的決策，且無拘束力，僅能提供政府做施政的參考性質，如：質詢權由立委個人行使，立委之建議僅有參考價值，官員若不重視，亦無法律依據可資追究責任[38]。而選舉權是藉由言論自由來實現，質詢權可體現言論自由的內涵，前者是因言論自由來實現民主體制；後者是因詢答張顯了言論自由的內涵。兩者間不但有主客間的差異，且質詢權取自於人民以集體權經選舉而取得的權利，尚無法單獨說明立法委員或議員於議事殿堂言論的保障與政府答復的義務。質言之，參政權為取得質詢權的權源，言論自由為質詢權表現的內涵之一，其特性宜屬言論自由權、參政權與知的權利等以集體方式行使複合權。

㈢作為概括基本權的定性

人民對公共事務之知悉是民主政治健全發展的重要前提，知的權利憲法雖未明文保障，但從憲法第 1 條以及第 22 條之規定，可以導出知的權利應受憲法之直接保障[39]。所以在現有的概括基本權知的權利涵攝下，是否可以充分展現質詢權的內涵，作為質詢權在基本權上憲法保障的範疇。在權力分立原則下，國會依據憲法，代表人民行使許多重要之權限，並負責監督行政權之運作，然而，在要求國會理性、負責地行使職權的同時，亦應許其得獲取充分、完整之資訊，方屬可能[40]。

---

35 請參考李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 438。

36 許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 332。

37 李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 440。

38 楊日青，〈立法院質詢制度之探討〉，《國立政治大學學報》，70 期，1995 年 6 月，頁 84。

39 請參考李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 502。

40 李寧修，〈論國會調查權之革新與展望〉，《政大法學評論》，154 期，2018 年 9 月，頁 143。

因此，藉由政府不得干涉人民從立法委員或議員與政府官員的詢答間獲得施政資訊的可行性，以及請求立法委員或議員向政府官員取得施政資訊，以雙管齊下的方式充分行使對國家政府知的權利，即為「消極知的權利」與「積極知的權利」的體現[41]。如國家侵害「消極知的權利」，人民可透過違憲審查之聲請以廢止該阻止資訊流通之制度，或依行政訴訟法之「給付訴訟」；另對「積極知的權利」之侵害，在個案上，有民事與行政訴訟可資運用[42]。但知的權利能說明質詢權後半段權利的由來，卻不能說明前半段質詢權的取得，以及後續對質詢權主體及知的權利的限制（如：人民對政府的施政有知的權利，於《高雄市議會議事規則》第 33 條前段「議員質詢內容應以市政為範圍」，此時如何限縮人民的知的權利，只限高雄市政，而不能去問台北市政。所以在這種情況下，對質詢權所做的限制，運用至知的權利將無法說明其限制的正當性），因此種差異實不宜將質詢權等於知的權利。

如何將質詢權作為憲法第 22 條概括基本權內涵之一的基本權，其做為憲法所保障的「權利」的可行性如何？又如其為概括基本權，而其「主觀權利的功能」與「客觀法的功能」所保護的法益，又將如何涵蓋及描述，以下將加以論述。

前述已說明憲法第 7 條至第 21 條特別基本權中，與質詢權相近的「言論自由權」及「參政權」均無法涵蓋其全部核心領域，且憲法第 22 條概括基本權已被討論的知的權利亦無法全面涵蓋，所以須討論質詢權是否可成為憲法第 22 條的基本權？前面已敘明要以憲法第 22 條概括基本權所涵括的要件，本文下面將逐一檢視是否成立相關構成要件。

首先就歷史正當性來說，我們觀中國歷代史上，漢王朝滅亡，與黃巾起義領導人有意製造的“蒼天已死，黃天當立”的謠言息息相關；1351 年，元朝政府強徵農民 15 萬人挖黃河河道，官吏克扣食錢，河工忍飢受凍，群情激憤，紅巾起義同樣是利用謠言和宗教迷信成功的事例[43]。可知當政府施政不當，又斷絕與民意的協調溝通，將被有心人利用謠言行私利的行為，對國家民主法治的發展形成危害。在“君權神授”的前提下，《尚書．皋陶謨》記錄下皋陶在闡述他提出的慎身、知人、安民三條實行德政主張時強調“天聰明，

---

41 請參考李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 502-503。

42 請參考李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 504。

43 請參考姜胜洪，《网路谣言应对与舆情引导》，北京市：社会科学文献出版社，2013 年 9 月，頁 195。

自我民聰明”，意思是上天聽取意見、觀察問題，是借助於聽取人民的意見和觀察問題中獲得的[44]。質言之，政府在普及國民基本教育與法治觀念時，在施政方針上應事先聽取人民的意見，以及人民對現實環境所觀察的問題，藉此降低謠言所帶來的傷害，且中國史上不乏因此而滅國的情事，可謂不可不慎。所以質詢權的運作，不但可以將當下的民意適時反映，亦可提供施政政策的說明，降低人民與政府的緊張關係，且在君主專制的體制下，人民無從透過代議士適時反映民情，以及向政府詢問施政政策，往往引起國家內政不穩，在此歷史借鏡下，質詢權確有歷史的正當性。

再者，普遍性即作為一個「人」即得享有之權利，包括未出生之胎兒[45]，有疑義的是，並非每個人對政府都有質詢權，又如胎兒或一般人民如何質詢政府？依憲法第 130 條：「中華民國國民年滿二十歲者，有依法選舉之權，除本憲法及法律別有規定者外，年滿二十三歲者，有依法被選舉之權。」由此可理解為本國人民 20 歲才有權經由選舉制度選出代議士，而被選為代議士須為年齡 23 歲以上，宜屬基本權的限制，並非人民沒有基本權能力，這種代議制可避免人多嘴雜無法形成共識，影響民主社會的發展。另針對年齡的限制，這時應回歸基本權能力以能否理解與實現的辨識能力來判斷[46]，所以不是每個人都可以針對任一種基本權主張其權利的，如：何種類型的人民可以理解選舉的內涵，以自我實現將參政權委付代議士的能力；又何種類型的人民具有理解被選舉為代議士的內涵，並實現代議士代表人民監督國家的能力。依憲法第 130 條係採年齡為區隔是否適當，非本文探討的範疇，但不難理解質詢權是普遍為全民所共有，只是為增進民主體制的發展，將其委由代議士執行，雖無法拘束代議士質詢的內容是否以民意為基礎，此時僅是代議士的政治責任，將於每四年一次的選舉總體檢討，人民是否繼續由其擔任代議士。所以質詢權為全民所共有的權利，僅是憲法體制上的考量，將該權利由代議士代表執行，但仍不失其普遍性。

末者，人民對公共事務之知悉是民主政治健全發展的重要前提，人民若缺乏知悉公共事務的可能性，則經由選舉之政治意志形成過程必然會被操縱，從而即違反

---

44 請參考姜胜洪，《网路谣言应对与舆情引导》，北京市：社会科学文献出版社，2013 年 9 月，頁 199。

45 請參考李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 108。

46 許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 130。

自由的民主秩序。故人民知的權利是政治基本權，也是精神基本權[47]。因此，質詢權可為實現知的權利的具體方式之一，透過質詢可以瞭解政府的施政方向，對公共建設與社會福利適時反映民情，是為民主憲政秩序與價值的核心領域。而政府接收到民情反映，可適時修正施政方向，以促進全民利益最大化的方式，做出有利於公共利益的決策，是為質詢權的公共性。

綜上，推得質詢權具有歷史正當性、普遍性及公共性，宜為憲法第 22 條概括基本權所保障。

四、小結

就質詢權來講，雖國會或各地方議會所依據的憲法或法律位階有所不同，致其所能行使的權利與操作的方式亦不盡相同，如：不信任案提出權、對總統、副總統的彈劾提議權等非為地方議會所擁有的權力。另質詢權在國會或各地方議會基於議會自律原則，發展出不同的的議事規則及對質詢權的限制，但基於民主憲政秩序與價值的核心領域，綜上所論質詢權宜被概括基本權所涵蓋，所以不論是國會立法委員或各地方議會的議員，在質詢權的行使上，宜受平等的對待，將有助於民主政體的發展。因此，以下章節所稱的議會含國會跟各地方議會，而議員含立法委員及各地方議員，係因如將質詢權作為概括基本權的一環，立法委員及議員的質詢權，雖分別依據增修條文第 3 條第 2 項及地制法第 48 條，但如質詢權已作為憲法概括基本權保障的範疇，就保障上宜不在區分兩者的區別，將有利於民主國家的發展。故本文以下統一稱為議會議員的質詢權來探討。

參、質詢權保護法益

一、作為主觀權利的功能

司法院釋字第 435 號理由書略：「言論免責權之保障範圍，應作最大程度之界定，舉凡立法委員在院會或委員會之發言、質詢、提案、表決以及與此直接相關之附隨行為，如院內黨團協商、公聽會之發言等均屬應予保障之事項。」又司法院釋字第 165 號理由書略：「地方議會為發揮其功能，在其法定職掌範圍內具有自治、自律之權責，對於議員在會議時所為之言論，並宜在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當之保障，俾得善盡表達公意及監督地方政府之職責。惟上項保障，既在使地方議會議員順利執行職務，自應以與議案之討論、質詢等有關會議事項所為之言論為限，始有免責之權，…。」因此，無論中央或地方議會議

[47] 請參考李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 502。

員的言論免責權均涵蓋質詢權，所以國家不得未經法律授權，而侵害議員的質詢權，並以刑法或民法相繩（如：議員於議事殿堂，基於公共利益，對依法列席備詢的官員，所行施政措施的公共事務予以質詢與批判，並無涉及私德，國家不得以刑法第 140 條與民法第 184 條相繫），此為質詢權的防禦權的表現。故質詢權的實行有請求國家不得任意干涉，議員基於公共利益對公共事務合理的廣泛討論，其內容應受保障，如國家有任意侵害之虞，可請求國家除去其侵害。故依前開釋字意涵，質詢權在中央或地方均宜為憲法所保障的事項。

質詢權作為概括基本權的「權利」，如受到國家的侵犯時，得直接依基本權的規範，以「集體」的思維以團體為當事人，並明列代表人[48]。而質詢權的團體在國會即為全體中華民國國民，在各地方議會則為該自治團體（如：高雄市則為高雄市民）；該團體的代表人則為經選舉產生的議會議員，如其中一位代表人質詢權受到國家的侵害，則可請求國家停止其侵害。在德國聯邦政府透過拒絕或不充分的答詢而侵害到國會議員的權利，其可以向聯邦憲法法院提起機關爭議訴訟[49]。因此，政府對議會議員的質詢權，不可以積極的「拒絕」答詢或消極的不充分答詢來侵害議員的權利，如因而侵害權利，我國是否可比照德國體制，依《憲法訴訟法》第 1 條第 1 項第 2 款機關爭議案件，提起憲法訴訟，是值得我國審思的。因《憲法訴訟法》第 1 條及第 65 條所稱的機關爭議案件，為國家最高機關，與其他國家最高機關在行使職權時，發生憲法上權限之爭議，經協商未果者，是在我國議員與議會或行政機關的爭議，目前無法比照德國制度，直接由憲法法庭審理。另現行憲法訴訟法就「地方自治保障」，僅設有「抽象法規審查」與「裁判憲法審查」二種。可知地方自治機關（地方最高機關）間之爭議，包含議員與議會之間的爭議，不在憲法法庭所得直接審理之範圍[50]。易言之，依《憲法訴訟法》第 1 條、第 82 條及第 83 條的地方自治保障案件，亦尚無法直接處理議員與議會間的爭議。因此，質詢權作為主觀權利的功能，議會或行政機關侵害議員的質詢權，議員可以要求不受國

---

48 請參考李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 109。

49 Vgl. *Thomas Harks*, Das Fragerecht der Abgeordneten, JuS 2014, S. 982. 原 文：Abgeordnete, die sich durch eine fehlende oder unzureichende Antwort der Bundesregierung in ihren Rechten verletzt sehen, können ein Organstreitverfahren vor dem BVerfG anstrengen.

50 請參考李建良，〈地方議員停權的行政救濟（之三）—議會行為、訴訟類型與訴訟利益〉，《台灣法律人》，11 期，2022 年 5 月，頁 177。

家機關侵犯的權利，當其權利被侵害時，議員可據此向法院提起訴訟，此為質詢權的防禦功能。

再者，質詢權所蘊涵的知的權利，已於前述敘明，人民對政府施政應有知悉的權利，人民藉由議會議員行使人民對政府知的權利，而議會議員經由質詢與政府官員的答復，並透過公眾媒體或網路傳播供人民知悉，此為質詢權的分享權。但質詢過程中，或多或少會因質詢者的語意有所保留、亦或政府官員答復不完全、拒絕答復或須以書面補充答復，此時資訊取得將受到限制，無法被人民廣泛的公開取得，議會議員取得資訊後，可能僅轉知相關特定人士，人民可否依平等權請求資訊公開透明？首先，共享權是間接由平等權衍生出來的「衍生給付請求權」，並非直接源自於某個基本權的「原始給付請求權」[51]。因此，我們很難從質詢權中直接推論出分享權的內涵，僅能從質詢複合權中知的權利的平等，導出議員於議會運用質詢權所得的資訊，全民有共享的權利，此時除法律規定須保密的事項外，人民可請求政府機關將相關資訊公開。申言之，人民透過選舉委任議員代為於議事殿堂質詢政府，從中瞭解施政方針及決策，係由集體權衍生而來的質詢權，並非賦予人民有直接質詢政府的權利，而是透過代議制向政府提出施政質問，雖我國偏向法定代表制，但基於民主責任與政治責任，議會議員大部分以選區民意為質詢與反映方向，並透過此方式人民取得政府施政知的權利，所以人民對於質詢所得的資訊有權要求平等分享知的權利，不可藉由任何不正當的形式阻斷其平等分享權。質言之，人民無法從質詢權直接主張分享權，而是間接從其複合權中的知的權利（又稱知情權）的平等權導出。

二、作為客觀法的功能

我們觀察增修條文第 3 條第 2 項第 1 款：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權。」又觀司法院釋字第 165 號理由書略：「對於議員在會議時所為之言論，並宜在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當之保障，俾得善盡表達公意及監督地方政府之職責。…。」接著將試著推論我國質詢權作為概括基本權的客觀價值秩序。在論證步驟上是將基本權的意義從「主觀防禦權」的面向抽離開來，使其成為一「基本原則」（Grundprinzip），通常單一基本權的客觀秩序就是指這個

[51] 轉引自許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 114。

「基本原則」[52]。從上開條文及釋字中得知「議會議員有向政府機關質詢之權」，其可理解為「議會議員有排除國家或其政府機關侵害其質詢之權」，將其「主觀防禦權」內涵抽離後，我們可以得到類似「質詢權應受保障」的基本原則，此為質詢權的客觀價值秩序。因此，在「質詢權應受保障」的上位觀念，推得客觀價值決定「議會議員有向政府機關質詢的權利」，並拘束國家行政、立法、司法機關。因此，國家違反此客觀價值決定時，議員若有主觀權利受侵害，則可向法院提起訴訟。

議會質問（廣義上的質詢）在這裡的意義是“其質詢形式是預先經由法律制度確定的”[53]，由此可知在德國文獻上對質詢權屬應受制度性保障的權利。就制度面而言，基本權意味著，某些生活領域實際上早於國家成立之前即已存在，國家應透過立法予以保障並予規制[54]。但德國新近學者的看法，認為制度性保障並非那麼消極只為既有的制度，而認為有些落實基本權的制度，雖只是理論上認為制度本應存在，至於這些制度應存在而不存在時，制度性保障的功能即課予立法者某種形成制度的義務[55]。又司法院釋字第 165 號理由書略：「…。地方議會為發揮其功能，在其法定職掌範圍內具有自治、自律之權責，對於議員在會議時所為之言論，並宜在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當之保障，俾得善盡表達公意及監督地方政府之職責。…。」上開釋字不只敘明前述提及的地方議會質詢權宜具憲法位階的保障；另亦揭示「在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當之保障」，此即為課予立法者形成制度的義務，並透過立法予保障。爰 88 年 1 月 13 日制定地制法第 48 條：「直轄市議會、縣（市）議會、鄉（鎮、市）民代表會定期會開會時，直轄市長、縣（市）長、鄉（鎮、市）長應提出施政報告；直轄市政府各一級機關首長，縣（市）政府、鄉（鎮、市）公所各一級單位主管及各該所屬機關首長，均得應邀就主管業務提出報

---

[52] 許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 117。

[53] Vgl. *Hans H. Klein ／ Kyrill-Alexander Schwarz*, GG Art. 43, in: *Günter Dürig ／ Roman Herzog ／ Rupert Scholz* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: München 99. EL September 2022, Rn.76. 原文：Parlamentarische Anfragen (Interpellationen im weiteren Sinne) in dem hier zugrunde gelegten Sinn sind „formalisierte Anfragen, die durch die Rechtsordnung in ihrer Form vorgezeichnet sind”.

[54] 李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月，頁 112。

[55] 轉引自許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 119-120。

告。直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表於議會、代表會定期會開會時有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢與業務質詢，業務質詢時，由相關業務主管備詢。」此為將地方議會議員質詢權制度化的體現，此與《立法院各委員會組織法》第 2 條：「各委員會審查本院會議交付審查之議案及人民請願書，並得於每會期開始時，邀請相關部會作業務報告，並備質詢。」不同於立院職權行法第 16 條施政方針及施政報告的質詢，係由增修條文明文化的具體規定。易言之，增修條文第 3 條第 2 項第 1 款僅是針對行政院施政方針及施政報告的質詢，立法者於憲法外，創設業務質詢、與施政總質詢，是否為增憲法所無的限制？本文以為基於民意代表善盡表達公意及監督政府的責任，以及民主責任與政治責任，法律增訂質詢的項目，若有助於進公共利益及民主制衡，且質詢作為不嚴重影響行政機關正常運作及行政效率下，如有助於立法機關充分瞭解政府施政，並充分反映民意所向，且無議事阻撓的情事[56]，而使議事效率不佳，致政府官員對行政事務無空餘或無法處理，就質詢權做為概括基本權的核心領域來講，是使議員就政府施政反映民意做充分的詢問，原則上列席官員應有答復的義務。經由國家建立此制度，如有益於民主國家的人民充分反映公共政策的想法，使政府施政減少阻礙的原則下進行，促使人民在國家政策下，大部分的人均能在此環境下達成自我實現最基本的客觀條件，並由此主觀權利請求國家間接賦予人民經由民意代表能夠實現。此時法律增訂業務質詢與施政總質詢，並無違反憲法保留原則及憲法優位原則，民意代表怎麼充分取得知的權利，而不影響政府政正常施政，兩者間的權衡，應是基於基本權的外在限制，依憲法第 23 條予以依法規範的問題。

在質詢權做為概括基本權的主觀權利、客觀價值決定、制度性保障的功能確定後，接著是議員要去哪質詢政府官員，難道是去各政府機關質詢？又其質詢的程序如何進行，全部擠上去問嗎？在德國議會對政府和行政的監督實現了三權分立的原則，這是《基本法》的一項基本功能和組織原則。根據聯邦憲法法院的判例，這不僅是三權分立基礎，也是議會監督的限度[57]。所以國家應透過適當組織或程序設

---

[56] 議員發言本不構成議事阻撓，若是發言超過法定時間，或是在無法定時間的限制下，議員冗長發言，尤其發言內容與所討論之議題無關時，此即屬議事阻撓行為。請參考陳淳文，〈議事阻撓與少數保障之憲法規範初探〉，《政大法學評論》，159 期，2019 年 12 月，頁 85。

[57] Vgl. *Anna Deutelmoser ／ Julia Pieper*, Das parlamentarische Fragerecht – eine hypertrophe Entwicklung?, NVwZ 2020, S.844. 原文：Die parlamentarische Kontrolle von Regierung und

計的規定，來設立某一種組織，或設定某一種程序，去確保基本權的實現，使人民的基本權能得到有效保護[58]。因此，憲法第 62 條至第 76 條、立院職行法第 16 條至第 28-2 條、《立法院組織法》、《立法院各委員會組織法》及地制法第 33 條至第 54 條等，將立法院及地方議會的組織予以規範，並將質詢權執行方式具文化，來充分保障議員質詢的行使，此為質詢的組織與程序保障功能。藉此保障使得質詢權更能適所發揮，其執行程序的制度化，也能讓議員彼此間的質詢權減少衝突的可能。

肆、議會自律的界限

一、議會自律的內涵

基於權力分立，為強化立法權民意授權的自主性，與行政權及司法權間產生制衡，發展成所謂國會自律或稱議會自律，因國內未統一用詞，因此本文引用文獻基於尊重原創，有稱國會自律亦或稱議會自律，兩者間均係指立法權自律原則。國內多半認為國會自律原則包含議會作為整體的程序自主，以及議員個人的言論自由兩個面向[59]。以下就程序自主及言論自由兩面向，進行簡單的論述，以推得兩者間的界限範圍，減少因議會自律所生的衝突。

㈠程序自主原則

司法院釋字第 342 號理由書略以：「立法院於審議法律案過程中，曾否踐行其議事規範所定程序乃其內部事項，除牴觸憲法者外，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍，並非釋憲機關審查之對象，此在各國實務上不乏可供參考之先例。美國聯邦最高法院一八九 0 年裁判認為：法案經國會兩院議長署名送請總統批准並交付國務卿者，即應認該法案已經國會通過，無須審酌國會兩院之議事錄及有關文件。…。日本最高裁判所一九六二年裁判認為：警察法修正案既經參眾兩院議決，並循法定程序公布，法院唯有尊重兩院之自主性，不應就上訴論旨所指有關制定該法議事程序之事實加以審理，進而判斷其有效或無效…。德國聯邦憲法法院一九七七年裁判亦認為：議會之議事規範除牴觸憲法者外，有關議事進行及紀律等事項，均屬議會自律之範圍。…。是以總

Verwaltung verwirklicht den Grundsatz der Gewaltenteilung, der für das Grundgesetz ein tragendes Funktions- und Organisationsprinzip darstellt. Die Gewaltenteilung ist nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG aber nicht nur der Grund, sondern auch die Grenze der parlamentarischen Kontrolle.

58 許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 123。

59 請參考林春元，〈從國會自律到政黨民主？——從九月政爭談政黨的憲政影響與規範可能〉，《憲政時代季刊》，40 卷 3 期，2015 年 1 月，頁 277。

統依憲法第七十二條規定，因立法院移送而公布之法律，縱有與其議事程序不符之情形，然在形式上既已存在，依中央法規標準法第十三條之規定，仍生效力。」因此，國會就國會範圍內的秩序，享有自律自治的權力，可拘束國會內部的程序及紀律，包括秩序權及警察權[60]。是故，議會的議事規則雖為明文化的規定，但僅為議事程序遵循的方針，若議會內部決議未依相關程序進行，所產出的決議按上開釋字明示，僅為議會自律的事項，應由議會內部自行檢視程序是否適當及適法。此觀大法官逐漸確立機構面向的國會自律原則內涵，亦即認為議會程序是議會自律原則的核心，屬於議國會自行認定與決定的權限。司法者只有在程序有重大明顯瑕疵的情形，才有介入的正當性[61]。

㈡言論自由原則

為了更了解言論自由與質詢權及議會自律間的關係，從司法院釋字第 165 號理由書略以：「憲法第 32 條、第 73 條及第 101 條，對於國民大會代表、立法委員及監察委員在會議時或院內所為之言論及表決，分別特設對外不負責任之規定，旨在保障中央民意代表在會議時之言論及表決之自由，俾能善盡言責。…。地方議會為發揮其功能，在其法定職掌範圍內具有自治、自律之權責，對於議員在會議時所為之言論，並宜在憲法保障中央民意代表言論之精神下，依法予以適當之保障，俾得善盡表達公意及監督地方政府之職責。惟上項保障，既在使地方議會議員順利執行職務，自應以與議案之討論、質詢等有關會議事項所為之言論為限，始有免責之權。」而憲法第 73 條所謂「言論」的意義，宜從寬解釋，其範圍除應包括「默示行為」外，更應擴及包括所謂之「肢體語言」[62]。另「議員言論免責權」是保障國會議員在行使其職權時，不受刑事、民事或行政上的責任處罰，屬於「個人的阻卻違法事由」，雖可保障國會的自律，但其重點還是在保障議員個人的權利[63]，而議員所為言論及表決，自應對其原選舉區選舉人負政治上責任[64]。因此國會自律原則

---

60 許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 436。

61 林春元，〈從國會自律到政黨民主？——從九月政爭談政黨的憲政影響與規範可能〉，《憲政時代季刊》，40 卷 3 期，2015 年 1 月，頁 279。

62 王服清，〈議會自律原則 V.S 司法機關偵審之介入〉，《台灣法學雜誌》，379 期，2019 年 11 月，頁 94。

63 林春元，〈從國會自律到政黨民主？——從九月政爭談政黨的憲政影響與規範可能〉，《憲政時代季刊》，40 卷 3 期，2015 年 1 月，頁 279。

64 請參考王服清，〈議會自律原則 V.S 司法機關偵審之介入〉，《台灣法學雜誌》，379 期，

同時具有憲法機關的整體權力面向，也有議員個人的權利面向，二者共同來確保國會的自主運作[65]。

就上述國會自律的內涵，無論在程序自主原則或言論自由原則上，均在保障議員在行使監督權或制衡權上，均保障其能自主性的進行，確保民主政治能永續發展。就本文所指旨揭裁定，即涉及程序自主與言論自由保障的衝突，議會自律原則下程序自主是否可限制議員的質詢權為書面質詢，亦即將產生議會自律是否侵害質詢權的核心領域的疑慮，將於下面逐一論述進而論證是否侵害質詢權的客觀法的功能。

二、議會自律司法介入的界限

司法院釋字第435號理由書略以:「憲法保障立法委員之言論，使豁免於各種法律責任，既係基於維護其職權之行使，若行為已超越前述範圍而與行使職權無關，諸如蓄意之肢體動作等，顯然不符意見表達之適當情節致侵害他人法益者，自不在憲法上開條文保障之列。至於具體個案中，立法委員之行為是否已逾越範圍而應負刑事責任，於維持議事運作之限度內，司法機關依民主憲政之常規，固應尊重議會自律之原則，惟遇有情節重大而明顯，或經被害人提出告訴或自訴時，為維護社會秩序及被害人權益，亦非不得依法行使偵審之權限。」首先須釐清上開釋字所謂的「蓄意之肢體動作」與上節言論自由的「肢體語言」，主要區別為前者為故意行使與會議無關的肢體動作；後者為行使與會議有關的附隨肢體語言，如：於質詢時正當的透過肢體語言來強化質詢力道等，均為議會自律所保障。另何謂情節重大而明顯，參考司法院釋字第 419 號理由書：「所謂重大係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言；所謂明顯係指從任何角度觀察皆無疑義或並無有意義之爭論存在。」釋字第 499 號理由書：「所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規定。」從上開兩號解釋重新定義本文對重大而明顯的見解，所謂重大即違背憲法的基本原則，議會自律程序自主侵害質詢權已失其正當性，而違反質詢權應受保障的客觀價值決定；所謂明顯即從依任何角度觀察不待調

2019 年 11 月，頁 95。

[65] 林春元，〈從國會自律到政黨民主？——從九月政爭談政黨的憲政影響與規範可能〉，《憲政時代季刊》，40 卷 3 期，2015 年 1 月，頁 280。

查即可認定。質言之，議事程序有客觀不待調查，即違反憲法保障質詢權的客觀價值決定，即為重大而明顯之瑕疵。

伍、高雄高等行政法院 108 年度全字第 20 號裁定合憲性檢驗

一、案例事實

相對人「第 3 屆第 2 次定期大會」自民國 108 年 9 月 24 日開議，依地方制度法第 48 條第 2 項前段規定，由高雄市長為施政報告，議員為質詢。然相對人卻安排此次定期會議之市政質詢僅有兩日共 9 小時，每位議員得質詢 15 分鐘之方式安排議程，造成部分議員並無法質詢（依上開議程方式最多僅有36個議員可以質詢，然高雄市議員共有 66 位），而相對人擅自以抽籤之方式決定議員得否質詢，實則發生限制議員質詢權利之結果，自屬違法。

聲請人為相對人第 3 屆市議員，於 108 年 9 月 26 日、9 月 27 日抽籤結果均無法行使質詢權利，相對人以上開方式限制聲請人質詢權利之決定，使聲請人無法行使地方制度法第 48 條第 2 項前段所賦予地方議員之權限。市長施政報告之質詢，係針對市長對於前次議會決議執行情形為質詢，與 10 月 31 日起之市政總質詢係針對政策性重要問題不同，上開市長施政報告質詢功能並無法以其他議會安排之期程取代，自有急迫性，為免妨礙議會之後市政總質詢之議程，自有必要於市政總質詢期日前，使聲請人有為市長施政報告質詢之機會，而雖原相對人安排之兩日市長施政報告質詢時間已過，然相對人本次會期尚在進行，亦難謂無權利保護之必要等語。爰聲請相對人應於第 3 屆第 2 次定期大會 10 月 30 日前，使聲請人對市長施政報告為口頭質詢 15 分鐘等語。

二、法院見解

㈠議會自律原則

按權力分立原則，係我國憲法之基本原則。憲法劃分政府各權之核心領域事項，乃其自治範圍，不容他權干涉。如同司法權就其獨立審判之核心事項，不容行政權、立法權干涉；立法權為審議相關議案，由具直接民意代表性之民選議員組成議會，在不違背憲法原則或上位階法律之範圍內，得依其自行訂定之議事規範行使立法權，就議事規範如何踐行，乃其內部事項，在此範圍內之核心領域事項，依權力分立之原則，立法權享有獨立自主性，應由議會循內部程序解決，不容行政權干涉，亦不容司法權介入審查，此為司法院釋字第 342 號、第 381 號、第 499 號解釋意旨所闡釋之議會自律原則。地方自治為憲法所保障之制度，依憲法第 118 條及憲法增修條文第 9 條第 1 項規定制定之地方

制度法，為實施地方自治之依據。是地方議會為發揮其功能，在其法定職掌範圍內具有自治、自律之權責（參照司法院釋字第 165 號理由書）。從而，植基於憲法權力分立及議會民主原則之「議會自律」原則，司法院釋字第 342 號、第 381 號、第 499 號就「國會議事」在一定範圍內之議事自律事項，司法權應予尊重而不介入審查之意旨，於「地方議會」亦有適用。地方議會之議事程序，不涉及對人民或對其他機關所生之外部關係，上開個別議員對於地方首長及相關業務主管質詢之職權，性質上為地方自治團體內部之立法權對於行政權之行使，不涉外部關係，則因議員質詢方式及議事日程排定所生之爭議，均在議事自律事項之範圍內，性質上為立法權之核心領域事項。是以，個別議員對於地方議會所為議事程序，縱有意見，屬地方議會內部自律問題，應循其內部自律機制解決，不該當於公法上之爭議事件，不得提起行政訴訟；亦非屬私法爭議事件，無適用行政訴訟法第 12 條之 2 第 2 項規定裁定移送普通法院之餘地，合先敘明。

㈡司法例外介入時機

立法機關就議事程序之行使瑕疵，倘有違背憲法原則或上位階法律、或侵奪議員本身憲法上之權利，構成議會自律權之濫用，破壞憲法權力分立之平衡性，致議會內部事項之行使瑕疵已發生外部化效果，且爭議事實之瑕疵性相當明顯時，即有逾越議會自律原則之一定界限，司法機關在例外且非常慎重之情形下，且僅於此限度內保有介入審查之餘地。至於訴訟爭議是否逾越議會自律原則之界限，而得例外由司法機關介入審查，參照司法院釋字第 342、499 號解釋意旨，則以其違反憲法原則或上位階法律、或侵奪議員本身憲法上權利之事實瑕疵性，是否達「重大明顯之瑕疵」為其檢驗標準。

㈢本案爭點裁定

聲請人上開所述爭議，包括相對人本屆第 2 次定期大會所安排之市政質詢日期、時程，每位議員得質詢時間暨質詢順序得否以抽籤定之等事項，純屬議會之議事程序，有無違反上開高雄市議會議事規則及市政質詢辦法等議會內部規範之爭議，性質上屬地方自治立法權之核心領域事項。又其爭議之整體內容，不涉及是否違背憲法原則或上位階法律、是否侵奪議員本身憲法上之權利，單純屬於議會內部事項之爭議，而未發生外部化效果，依照前述之說明，核屬議會自律事項之範圍。相對人依高雄市議會組織自治條例第 25 條第 2 項規定授權訂定之高雄市議會議事規則第 27 條，則係規定市長、業務主管於市政總質詢、業務質詢時應為報告之資料及內容，議員自應於市政總質詢及業務質詢為之。另依同議事規則第 28 條規定，市長固應於相對人定期大會開會時到會，對施政報告作口頭說明，議員如對市長之

施政報告有疑問時，「得提出『口頭』或『書面』質詢」，則抗告人如因議程安排致無法提出口頭質詢時，仍得提出書面質詢，則本件抗告人片面主張此質詢權僅限「口頭」而未及書面，自與上開規定相悖；且承上述，抗告人於後續已排定之市政總質詢期間，尚得對市長進行質詢，亦難認其行使質詢之職權受到侵害。

三、形式合憲性審查

首先須釐清本案是否為司法權可介入的案件，上開裁定提及「訴訟爭議是否逾越議會自律原則之界限，而得例外由司法機關介入審查，參照司法院釋字第 342、499 號解釋意旨，則以其違反憲法原則或上位階法律、或侵奪議員本身憲法上權利之事實瑕疵性，是否達「重大明顯之瑕疵」為其檢驗標準。」由前面章節的論述，其「重大明顯之瑕疵」，即為議事程序有客觀不待調查，即違反憲法保障質詢權的客觀價值決定。本案因涉及違反地制法第 48 條及侵奪議員憲法上的基本權之虞，且抽籤限制議員非決定質詢順序，而是決定是否有憲法及地制法所賦予的口頭質詢權，並限制其以書面質詢為之，已逾必要程度，明顯有違憲法及地制法的地方，所以應為可司法機關介入審查事項。

增修條文第 3 條第 2 頁第 1 款：「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之責。立法委員在開會時，有向行政院院長及行政院各部會首長質詢之權」就立法委員施政方針及施政報告的質詢為憲法保留原則。另地制法第 48 條第 2 項：「直轄市議員、縣（市）議員、鄉（鎮、市）民代表於議會、代表會定期會開會時，有向前項各該首長或單位主管，就其主管業務質詢之權；其質詢分為施政總質詢及業務質詢。業務質詢時，相關之業務主管應列席備詢。」就地方議員施政報告質詢、施政質詢、業務質詢為法律保留原則。而司法院釋字第 342 號、第 381 號、第 499 號解意旨，所稱議會自律原則係依權力分立，憲法劃分政府各權之核心領域事項，乃其自治範圍，不容他權干涉。在不違背憲法原則或上位階法律之範圍內，得依其自行訂定之議事規範行使立法權。本案法院見解因議員質詢方式及議事日程排定所生之爭議，均在議事自律事項之範圍內，性質上為立法權之核心領域事項。有疑義的是，無論議會如何安排質詢方式與議事日程，均要滿足每個議員質詢權的需求，本案宜著重議員質詢權被侵害的議題，基於質詢權的客觀法功能，地制法第 48 條第 2 項前段係針對施政報告的質詢權，同條後段議員有對施政總質詢及業務質詢的權利，分屬不同質詢標的，議會本於就各標的使每位議員有權利向市政府質詢。而法院所認為的自律事項應屬質詢的日程安排、時間、順序及執行方式等，該自律事項應不可侵害議員的質詢權利，否則基於

質詢權的防禦功能，個別議員應有權力對國家請求給付。又所稱議員就施政報告質詢未能口頭質詢，亦可為書面質詢，所以無侵害議員質詢權之虞，但就《高雄市議會議事規則》第 28 條規定「得提出口頭或書面質詢」，應理解為議員可自由選擇對該標的為口頭或書面質詢，而非直接剝奪議員口頭質詢的權利，強制議員選擇書面質詢。蓋質詢的字面意思，應為口頭為原則，若議會逕自剝奪議員口頭質詢的權利，且口頭質詢功能非書面質詢所能全面取代，此舉無異是侵犯施政報告的質詢權，此時將產生議事規則無牴觸地制法，議事程序卻有違反地制法第 48 條之虞，雖法院認為為內部事項，屬會議自律的範疇，但質詢行使係將民意反饋市政府，如恣意限制個別議員的質詢權，難謂該限制無產生外部化的效果。是當議事程序牴觸地制法時，就本案最高法院的見解為「議會之議會程序及議會紀律事項，如侵害議員基於地方制度法之質詢權，因此項爭議涉及法律規定賦與議員之職權行使及權利，行政法院自應進行審查。」所以本案議事程序而言，已違反法律優位原則及法律保留原則，有不當限制議員質詢權之虞。經形式審查得知，本案有違背憲法原則或上位階法律、或侵奪議員本身憲法上之權利，構成議會自律之濫用，逾越議會自律原則，應非為議會內部事項可處理。由於質詢權為憲法對立法權明文的保障，而議會自律係依據權力分立原則下的民主原則，理論上質詢權的行使不會構成議會自律的危害，通常會產生危害係因議會自律違反法律優越或法律保留原則，且質詢權的行使有助制衡與國民主權的展現，所以質詢權在追求國民主權正當性上，宜強於議會自律權。就形式合憲性來講，以本文將質詢權列於概括基本權的情況，已顯然有違憲之虞。雖本案合憲性可以就此得到結論，本文仍繼續探求其實質合憲性問題。

四、實質合憲性審查

首先，立法者限制基本權應存在憲法第 23 條的公益目的，參考德國學者歸納整理「公共利益」的三個基本內涵，即內部和平、個人自由與社會正義，則可透過這三個內涵初步掌握「公共利益」的概念[66]。就質詢而言，透過其行使讓政府施政廣為人民所知，減少政策假訊息的充斥影響國安，以促進國家內部和平，將民意反映至政府機關，藉此實現社會正義，使人民可以在此環境下，自由的展開以實現自我，此為質詢權的公益目的。而檢驗質詢權限制書面質詢適合性的標準，其限制屬憲法所保障之重要價值衝突的權衡規

[66] 轉引自許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 164。

定，亦或是重要基本權的保障[67]。首先與議會自律相關的憲法原理，為權力分立原理和國民主權原理[68]；而與質詢權相關的憲法原理，為權力制衡和國民主權原理。在民主國家權力分立下，行政、立法、司法各司其職互為獨立體制，但當治權沒有監督的機制時，易使該權恣意擅斷，進而侵害人民的基本權。所以當議會行使議會自律時，是否可限制質詢權的行使，使其制衡的效果予以限縮，此限制即屬憲法所保障之重要價值衝突的權衡，故以可支持性審查為標準。所以基於議會自律與質詢權均為民主重要價值，如過渡保障任何一方，皆是對民主秩序的傷害，故本文不採強烈內容審查標準。本案針對議員質詢以抽籤方式決定是否有質詢權，如未抽到籤者限制其僅能以書面質詢為之，此限制質詢權的手段與達成議會自律間有其關聯性，並當下有助於議會自律的達成，惟其不但無助於議員行使質詢權，且無增進公共利益的內涵，即此舉限縮人民知的權利下，不完全的施政訊息易遭誤傳，使社會正義倍受挑戰，所以本案完全合乎事理但不可得支持的。且本案法院裁定理由，係因議員質詢方式及議事日程排定所生之爭議，屬於議會內部事項，均在議事自律事項之範圍內，議員於議程安排致無法提出口頭質詢時，仍得提出書面質詢。但本案尚有滿足地制法第 48 條所賦予議員質詢的他方案，如：可於法定期間適當調整質詢日程、個別議員的質詢時間或統計須口頭質詢議員的人數來調配時程，即滿足地制法第 48 條對議員質詢權的保障，不僅能達成議事自律，對議員的質詢權亦是傷害最小。所以本案「以抽籤方式決定議員的質詢是口頭或書面質詢」，已然違反上位法規定，且創法所無的限制，亦無法滿足比例原則中的適合性及必要性而違憲。

陸、結論

在民主國家議員的質詢權是反饋民意的最佳政治工具，亦是為憲法保留及法律保留所保障，其具有民主公益目的，所以在限制上應謹慎為之。就本文所舉的裁定而言，主要是質詢權與議會自律的立法權核心領域的衝突，經本文推得如以議會自律欲加限制於質詢權，手段與目的間須無明顯的錯誤且以當時的一切情況是正當且必要的。上述裁定議事自律與限制質詢權的目的雖是有效且關聯，但當時的況狀並非一定須剝奪部分議員的口頭質詢權，方

---

[67] 請參考李惠宗，《法學方法論》，臺北市：新學林出版股份有限公司，4 版，2022 年 1 月，頁 253-256。

[68] 請參考許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，2022 年 8 月，12 版，頁 436。

得確保議事自律。若因此恣意剝奪議員的口頭質詢權，無異是嚴重侵害質詢權的核心領域，可於議事自律上，本於憲法與法律的規範，適當的限縮質詢權的範疇，並不會因此侵害質詢權的核心領域，如：限縮個別議員的質詢時間、將議事日程再增加或事先統計需口頭質詢議員的數量加以分配時間，均為解決彼此間衝突的辦法，不宜直接否決部分議員口頭質詢的權利，迫使其實行書面質詢。

再者，質詢權的效力上的限制，因僅具實質影響力，尚無實質的法效力，如具公用地役關係的既成道路的補償跟解編，議員僅能於議事殿堂督促政府儘速處理，但礙於財政狀況，往往無法得到實質的效果。議員質詢權無法效力，係基於權力分立原則，財政與政策的擬定過程，屬行政自我負責核心領域範疇，立法不得恣意干預，所以在限制質詢權的效力正當性上，是合乎情理可得支持。

參考文獻

一、中文部分

㈠個人專書

李惠宗，《法學方法論》，臺北市：新學林出版股份有限公司，4 版，2022 年 1 月。

李惠宗，《憲法要義》，臺北市：元照出版有限公司，9 版，2022 年 9 月。

姜胜洪，《网路谣言应对与舆情引导》，北京市：社会科学文献出版社，2013 年 9 月。

許育典，《憲法》，臺北市：元照出版有限公司，12 版，2022 年 8 月。

㈡期刊論文

王服清，〈議會自律原則 V.S 司法機關偵審之介入〉，《台灣法學雜誌》，379 期，2019 年 11 月，頁 91-99。

李建良，〈地方議員停權的行政救濟（之三）—議會行為、訴訟類型與訴訟利益〉，《台灣法律人》，11 期，2022 年 5 月，頁 171-177。

李建良，〈暫時權利保護的規範體系與實務發展〉，《月旦法學教室》，225 期，2021 年 7 月，頁 54-68。

李寧修，〈論國會調查權之革新與展望〉，《政大法學評論》，154 期，2018 年 9 月，頁 83-149。

李鳳玉，〈半總統制次類型、府會關係與族群抗議〉，《東吳政治學報》，36 卷 3 期，2018 年，頁 1-58。

李震山，〈論憲政改革與基本權利保障〉，《國立中正大學法學集刊》，18 期，2005 年 4 月，頁 183-252。

林春元，〈從國會自律到政黨民主？——從九月政爭談政黨的憲政影響與規範可能〉，《憲政時代季刊》，40 卷 3 期，2015 年 1 月，頁 273-310。

施正鋒，〈憲政體制的選擇〉，《台灣國

際研究季刊》，15 卷 4 期，2019 年，頁 1-29。

陳淳文，〈議事阻撓與少數保障之憲法規範初探〉，《政大法學評論》，159 期，2019 年 12 月，頁 69-128。

許育典，〈原住民文化集體權在憲法的保障：以原住民保留地為例〉，《台灣法學雜誌》，379 期，2019 年 11 月，頁 43-82。

張文彬，〈台灣憲法制度基礎下的半總統制論〉，《法政學報》，27 期，2018 年 7 月，頁 87-113。

張永明〈公職人員的言論免責權〉，《月旦法學教室》，42 期，2006 年 4 月，頁 6-7。

楊日青，〈立法院質詢制度之探討〉，《國立政治大學學報》，70 期，1995 年 6 月，頁 67-100。

蔡榮祥，〈半總統制總統化和議會化的權力平衡、路徑依賴與憲政運作〉，《行政暨政策學報》，73 期，2021 年 12 月，頁 49-88 頁。

蔡榮祥，〈半總統制下總統、總理和國會的三角關係：台灣和波蘭的運作經驗分析〉，《東吳政治學報》，35 卷 2 期，2017 年，頁 1-71 頁。

㈢網路資源

教育部，〈重編國語辭典修訂本〉，《國家教育研究院》，臺灣學術網路第六版，https：//dict.revised.moe.edu.tw/search.jsp?la=0&powerMode=0，（最後瀏覽日：2023 年 4 月 15 日）。

二、外文部分

Vgl. Deutelmoser, Anna ／ Pieper, Julia, Das parlamentarische Fragerecht – eine hypertrophe Entwicklung?, NVwZ 2020, S.839-845.

Vgl. Grzeszick, Bernd, GG Art. 20 V, in：Dürig, Günter ／ Herzog, Roman ／ Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: München 99. EL September 2022, Rn. 1-140。

Vgl. Harks, Thomas, Das Fragerecht der Abgeordneten, JuS 2014, S. 979-982.

Vgl. Klein, Hans H. ／ Schwarz, Kyrill-Alexander, GG Art. 43, in：Dürig, Günter ／ Herzog, Roman ／ Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: München 99. EL September 2022, Rn. 1-170.