

## 總統至立法院國情報告可否受立委質詢？

編目：民法

### 【新聞案例】(註 1)

立法院邀請總統國情報告案交付朝野協商，各界呼籲馬總統到立法院國情報告的聲音高漲。高層評估，在民怨沸騰之際，總統若親自到立法院國情報告，應有加分效果，至於是否接受綜合問答，府方仍在評估總統、閣揆的憲政分際。

據了解，對於國情報告的形式，馬總統顧慮，若是接受立委詢答，恐將變成總統對立法院負責，也會混淆閣揆有向立法院施政報告及答詢的憲法角色。

依憲法規定，總統由民選產生，對全民負責，並不對立法院負責，對立法院負責的是總統任命的行政院長與各部會首長。

立法院資深人士指出，前總統李登輝在 1992 年修憲後，開始建立總統向國民大會國情報告的慣例，即使 1996 年總統直選後，李登輝仍然每年向國民大會國情報告，會後並留下聽取國大代表的國是建言；通常，國代建言完畢後，李登輝再做綜合答復，並無「一問一答」或「必須答復」的強制力。

立院資深人士說，2000 年國大修憲將聽取總統國情報告職權移轉立院後，立法院即在主席台旁增設一個席位，作為總統到立法院國情報告，或外國元首到國會發表演說的席位。但迄今為止，總統從未到過立法院報告，此一特別席位也尚未派上用場，「馬總統若同意到立法院國情報告，將是中華民國史上第一人」。

### 【爭點提示】

- 1.我國憲政體制係「雙首長制」？
- 2.總統至立法院發表國情報告，不論是「一問一答」，還是「綜合問答」等備詢形式的安排，是否會混淆總統與行政院長之間的角色分際及權責分工？



## 【案例解析】

### 一、我國憲政體制係「雙首長制」？

#### (一)相關條文

##### 1.憲法本文相關規定

- ※憲法第 37 條：「總統依法公布法律，發布命令，須經行政院院長之副署，或行政院院長及有關部會首長之副署。」(部分不適用：憲增§2II。)
- ※憲法第 53 條：「行政院為國家最高行政機關。」
- ※憲法第 55 條第 1 項：「行政院院長由總統提名，經立法院同意任命之。」(憲增§3 I：停止適用。)
- ※憲法第 56 條：「行政院副院長、各部會首長及不管部會之政務委員，由行政院院長提請總統任命之。」
- ※憲法第 57 條：「行政院依左列規定，對立法院負責：……。」(憲增§3II：停止適用。)

##### 2.憲法增修條文相關規定

- ※憲法增修條文第 2 條第 1 項：「總統、副總統由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，……。」
- ※憲法增修條文第 2 條第 3 項：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。」
- ※憲法增修條文第 2 條第 4 項：「總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」
- ※憲法增修條文第 2 條第 5 項本文：「總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。」
- ※憲法增修條文第 3 條第 1 項前段：「行政院院長由總統任命之。」
- ※憲法增修條文第 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。」
- ※憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款前段：「立法院得經全體立法委員三分之一以上連署，對行政院院長提出不信任案。」

#### (二)我國憲政體制

就憲法本文觀之，我國憲政體制應為內閣制，蓋憲法本文具有內閣制的信



任制度（§55 I）、副署制度（§37）與責任制度（§57）之設計，但是在歷經幾次修憲過後，我國憲政體制具備了內閣制、總統制與雙首長制的特徵，權力結構相當混亂。以下表格為我國現行憲政制度特徵與三種憲政體制之比較(註 2)：

	內閣制	總統制	雙首長制
相似點	(1)行政院對立法院負責，立法院有質詢權。(憲增§3II③) (2)立法院對行政院院長有不信任投票權，而該行政院院長得呈請總統解散立法院。(憲增§2V) (3)部分事項排除的副署制度。(憲增§2II)	(1)總統是直接民選產生。(憲增§2I) (2)行政院院長由總統任命，無須經立法院同意。(憲增§3I) (3)行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，得提請立法院覆議。(憲增§3II②) (4)立法委員不得兼任官吏。(憲§75)	(1)總統是直接民選產生。(憲增§2I) (2)行政院院長由總統任命，無須經立法院同意。(憲增§3I) (3)總統任命的行政院院長須對立法院負責。(憲增§3II) (4)行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，得提請立法院覆議。(憲增§3II②)
相異點	(1)行政院院長由總統任命，無須經立法院同意。(憲增§3I) (2)行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，得提請立法院覆議。(憲增§3II②) (3)總統得設國家安全會議及國家安全局。(憲增§2IV) (4)總統有發布緊急命令與宣布戒嚴之權力。(憲§39、憲增§2III) (5)立法委員不得兼任官吏。(憲§75) (6)設有副總統。	(1)總統任命的行政院院長須對立法院負責。(憲增§3II) (2)行政院有提出法案之權力。(憲§58II) (3)立法院對行政院院長有不信任投票權，而該行政院院長得呈請總統解散立法院。(憲增§2V) (4)部分事項排除的副署制度。(憲增§2II) (5)比例代表選舉制度。(憲增§4II)	

二、總統至立法院發表國情報告，不論是「一問一答」，還是「綜合問答」等備詢形



式的安排，是否會混淆總統與行政院長之間的角色分際及權責分工？

(一)相關條文

1. 第 6 次修憲前憲法增修條文第 1 條第 7 項

「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如一年內未集會，由總統召集會議為之，不受憲法第三十條之限制。」

2. 第 6 次修憲後憲法增修條文第 4 條第 3 項

「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」

3. 立法院職權行使法第 15 條之 2

「立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家安全大政方針，聽取總統國情報告。

總統就其職權相關之國家大政方針，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。」

4. 立法院職權行使法第 15 條之 4

「立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出問題；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。

就前項委員發言，經總統同意時，得綜合再做補充報告。」

(二)分析

有學者認為，在我國現在二元民主的憲政狀況下，總統經由人民直選產生，與立法院各自具有民意基礎，各自取得正當性，也各自平行制衡，總統無須對立法院負責，因此無庸接受立法委員的質詢。

且憲法增修條文是規定立法院得聽取總統國情報告，而非接受質詢，再者，立法院職權行使法中規定，立法委員得針對總統報告內容有疑問之處加以提問，若總統同意，總統可以針對提問做綜合性的報告，是否做綜合報告的決定權在於總統。職是之故，若總統至立法院發表國情報告，不論是「一問一答」，還是「綜合問答」等備詢形式的安排，均有可能會產生總統是否對立法院負責的憲政混淆。



【注釋】

註 1：引自 2011-04-25 聯合報／第 A11 版／綜合／記者陳洛薇／台北報導。

註 2：整理自蔡宗珍，〈中央政府體制改革的選擇（法理篇）〉，輯於行政院研究發展考核委員會主編《憲法方向盤》，2006 年，頁 15-16。

