

國會改革釋憲案重點評析(一)：「立法程序」與「聽取國情報告」

編目 | 憲法

主筆人 | 歐律師

壹、前言

我國第 16 任總統副總統選舉及第 11 屆立法委員選舉，於 2024 年 1 月 13 日順利舉行。其中民進黨固然於總統副總統選舉中勝出，然而並未取得立法院多數。立法院所呈現的，是一個三黨不過半的全新局面；中國國民黨有 52 席立法委員，民主進步黨有 51 席，臺灣民眾黨有 8 席，另外有 2 席無黨籍的立法委員。而中國國民黨及臺灣民眾黨立法委員於就職後即積極推動所謂「國會改革」法案，希冀藉由擴張立法院之質詢及調查權限，以提升立法院運作之效能。然而由於此一法案在審查程序上遭質疑欠缺程序透明性及公平性¹，且就法條內容而言，其針對許多重要事項上都欠缺明確定義，部分設計更是有抵觸相關憲法條文及大法官解釋的疑慮，導致立法院可能不當擴權並違反權力分立原則，因此引發極大的爭議²。

在相關法律三讀通過後，監察院則認為，依照憲法規定監察院亦享有調查權限，然而國會改革法案卻沒有明確規範立法院調查權的界線為何，有侵害監察院憲法權限之疑慮，因此聲請釋憲。此外，立法委員、總統及行政院亦針對國會改革法案聲請釋憲，並聲請憲法法庭於本案判決作成前，作成暫時處分裁定。針對眾所矚目的國會改革釋憲案，憲法法庭於今年 7 月作成暫時處分(113 年憲暫裁字第 1 號裁定)後，於 10 月作成了本案判決(113 年憲判字第 9 號判決)，並宣告大部分的修法違憲。

由於國會改革釋憲案涵蓋的法條數量眾多且涉及諸多關於權力分立的複雜爭議，本判決成為我國釋憲史上篇幅最長的釋憲決定³，閱讀上十分困難。有鑑於此，本系列文章的目的在於透過分析 113 年憲判字第 9 號判決的論證重點及相關學理評析，使同學們能掌握國會改革釋憲案的問題核心及相關考點。本系列文章共有四篇，本篇為第一篇，內容聚焦於

¹ 由於修法程序過於混亂，使得人民無法有效監督、引發不滿，導致民眾發起「青鳥行動」，成為我國規模最大的示威活動之一。詳見：李澄欣 (05/29/2024)，〈台灣國會改革法案：三讀通過後會發生什麼？「青鳥行動」翻轉「藍白綠」格局？〉，《BBC 中文》，<https://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-69073343>（最後瀏覽日：11/15/2024）。
版權所有，重製必究！

² 此一國會改革法案甚至引發國際關注，其中更是有 30 位來自世界各地的學者聯合投書，表達對於此一修法的擔憂與失望。該投書指出由藍白立委提出的國會改革法案所賦予立法院的權力已「超越世界各地憲政民主國家所能容許的範圍」(“exceed the bounds of those found in constitutional democracies around the world”)並有「顛覆法治國原則」(“subvert the rule of law”)之風險。See *International Scholars Sound the Alarm Over Legislative Reforms Proposed in Taiwan*, THE DIPLOMAT (May 24, 2024), <https://thediplomat.com/2024/05/international-scholars-sound-the-alarm-over-legislative-reforms-proposed-in-taiwan/>.

³ 判決書加上各大法官所提出的意見書在篇幅上高達 300 多頁！

國會改革釋憲案的程序爭議（亦即立法程序是否因具有「重大明顯瑕疵」而導致相關修法欠缺正當性？）以及與「聽取國情報告」相關的實體爭議。本案所涉及的剩餘實體爭議會在接續的三篇文章中處理。

貳、113 年憲判字第 9 號判決精要與相關學理分析

一、立法程序：重大明顯瑕疵？

（一）審查原則

1. 基於憲法第 2 條所明定之民主權原則，所有國家權力均來自人民，並由憲法分配於各憲法機關，依權力分立相關規定分別行使，以遂行民主憲政國家之功能與任務。**立法院作為民主國會，其立法程序須得以彰顯人民意志，並使人民對民意代表有最低限度問責之機會，始符合憲法民主權原則與民主原則之意旨；其具體表現方式，主要即為立法程序之公開透明原則與討論原則。**
 - （1）**公開透明原則**要求立法程序之過程、方式、標的與表決情形等，應盡可能對人民公開，使人民得以獲取相關資訊，據以向民意代表問責，並得透過媒體與公共論壇，參與立法權行使階段之立法政策與內容之討論，即時將公民意見反映於國會。
 - （2）基於**討論原則**，立法委員作為全民之代表，而非特定選民之委任代表，其於議案之主張與意見分歧時，即應於立法程序中，就議案內容之不同意見與立場盡可能為溝通、討論，並共同尋求折衷、妥協方案之可能。民主程序正是妥協之程序，而妥協須立基於充分之溝通與討論。
2. 公開透明與討論原則作為立法程序所應遵循之憲法要求，立法者立法時，應盡最大可能謀求其實現，以對民意負責。惟基於民主原則民意政治與責任政治之原理，**國會立法程序是否已適當遵循公開透明與討論原則，首先仍應由人民對國會議員於民主問責程序，包括選舉、罷免等政治程序，或媒體等公共論壇之民意形成平台，予以評價並追究其政治責任，此亦屬民主政治之核心精神，尚非本庭於法規範憲法審查程序應逕行介入者。**
3. 唯有該法律之立法程序**客觀上已嚴重悖離公開透明與討論原則之要求，致使形式存在之法律根本欠缺其成立之正當性者**，本庭始得宣告該法律因立法程序之嚴重違憲瑕疵而無效，自始不生法律應有之效力。
4. 基於國會自律原則，**立法院審議法律案所應遵循之議事程序，如開會之應出席與決議人數、議案審議之讀會程序、表決方式與次序等，於不牴觸憲法之範圍內，自得依其自行訂定之議事規範為之；於議事規範所容許之範圍內，亦得以決議為個案程序踐行上之調整、變通，凡此原則上均屬國會內部事項，依權力分立之原則，本庭原則上應予尊重。**

(二) 本件情形

1. 系爭增修條文及系爭刑法條文之立法過程，**實質討論時間極其有限，且依立法院議事紀錄所載，第二讀會進行過程，議場常常處於一片混亂狀態，由此觀之，其立法程序實難謂無瑕疵。**惟就憲法公開透明原則之要求而言，系爭增修條文與系爭刑法條文修正草案之主要議題，曾於委員會審查階段由相關機關表示意見，委員會並曾召開公聽會聽取各界意見，是法案內容尚難謂完全欠缺公開透明性；另此次法律案之議決皆採舉手表決方式，其表決結果，雖無法如表決器或點名表決方式般，贊成者與反對者得以逐一顯名，然亦非屬完全匿名之無記名表決，人民仍得依立法院議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。就此觀之，其立法程序雖存有瑕疵，惟尚難謂已完全悖離公開透明原則。
2. 再就憲法討論原則而言，上開立法程序整體觀之，系爭增修條文及系爭刑法條文於第二讀會程序，**形式上仍有歷時甚短之廣泛討論與逐條討論過程，從而，其立法程序客觀上亦尚難謂已完全悖離憲法討論原則之要求。**
3. 又本件之議決程序雖與立法院議事規則第 36 條第 1 項所定「表決，應就可否兩方依次行之」不符，致生立法程序之瑕疵，惟鑑於表決方式之決定與實際運作，核屬立法院國會議事自律之範疇，該等程序瑕疵亦難謂屬足以影響法律效力之重大明顯瑕疵，就此而言，尚不生立法程序違憲之問題。
4. 綜上所述，系爭增修條文及系爭刑法條文之立法程序雖存有瑕疵，惟整體而言，**尚難謂已完全悖離憲法公開透明與討論原則之要求，致根本影響法律成立之基礎與效力。**準此，上開法律尚不因立法程序瑕疵而牴觸憲法。至上開法律之立法程序是否符合民意之要求與期待，仍應由人民於相關民主程序為民主問責之判斷，非屬本庭審查之範圍。

【學理評析】⁴

1. 立法議事程序與司法審查

- (1) 113 憲判 9 延續司法院釋字第 342 號、第 499 號及第 632 號等解釋之立場，維持「得審查，但從寬審查」之基本立場。
- (2) 按立法院之各項職權均係憲法所賦予之權力，自仍應受憲法之規範，而非當然不受司法違憲審查之政治叢林。又立法院為憲法明定之憲政機關之一，其議事程序涉及立法院行使職權之核心事項，為維護各憲政機關就其行使職權之程序自主權及憲法權力分立之基本架構，憲法法庭就有關立法院議事程序之相關爭議，行使違憲審查權時，自應予以適度尊重，以保障國會之程序自主空間。惟如立法院行使職權之程序或其結果，已影響或干預其他憲政機關行使職權之程序、範圍或結果，憲法法庭亦應予以適度監督，以維護

⁴ 113 年憲判 9 黃昭元大法官部分不同意見書。

其他憲政機關行使職權之程序自主權及憲法權力分立與制衡原則。又縱令是純屬立法院議事程序之內部事項，雖不直接影響其他憲政機關之權力或人民權利，然因仍可能影響或妨礙立法院少數委員之職權之行使或其權利，憲法法庭亦應基於民主原則所內涵之「尊重多數、保障少數」，而予適度監督。

2. 113 憲判 9 改變過往憲法法庭審查議事程序的原則：從「重大明顯瑕疵」到「完全悖離（相關憲法原理原則）」

- (1) 釋字第 342 號解釋指出：「法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之**明顯重大瑕疵**者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。」。
- (2) 至於何謂「重大明顯瑕疵」，釋字第 342 號解釋進一步指出：「**其瑕疵是否已達足以影響法律成立 重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯**，依 現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決」。換言之，關於如何認定是否已構成「明顯」瑕疵的問題，依釋字第 342 號解釋之意旨，係一概以**立法院議事紀錄**為準，憲法法庭不再自行調查或考量其他事實⁵。
- (3) 至於 113 憲判 9 在形式上雖延續釋字第 342 號解釋之「重大明顯瑕疵」，然已實質修正有關「明顯」之認定方式⁶，並將「重大瑕疵」放寬至「完全悖離」之極其寬鬆標準。

3. 公開透明原則之審查

- (1) 依 113 憲判 9 之見解，國民主權及民主原則所要求的責任政治，亦即人民得對個別立法委員之問責，是可由人民對黨團之問責所（完全）取代。如此立場，固然呼應並順從了政黨政治之現實，但也**明顯模糊、妨礙甚至阻絕了人民對於個別立法委員（尤其是由縣市選區及原住民選區選出之立委問責之可能**。畢竟人民在無從公開、明確得知，而僅能推測，特定區域立委表決立場之情形下，各該選區選民如擬透過罷免權之行使來問責其選區立委，或反過來於下次選舉時投票支持當時持反對立場之少數黨團立委或多數黨內部之異議者，恐怕多少仍會受到妨礙。
- (2) 113 憲判 9 之見解不僅是支持立法院之多數黨團或其聯盟，得以表決方式的技術性手段選擇，壓制少數黨團及其所屬委員之顯名反對機會，也同時支持各黨團得以壓制黨團內

【高點法律專班】

⁵ 釋字第 342 號解釋針對當時之解釋標的（國安三法之審議程序）指出：「立法院當時議事情形混亂，導致議事紀錄迄未確定，各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言」。反之，釋字第 499 號解釋針對其解釋標的（國民大會修憲程序）則指出本件依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵。

⁶ 就此而言，113 憲判 9 雖然一方面強調「其立法程序是否符合議事規範之要求發生爭議時，除自客觀存在之事證（例如立法院議事紀錄），即可認定立法程序有牴觸憲法之明顯重大瑕疵，仍得宣告形式存在之法律整體違憲失效...」，顯然是延續釋字第 342 號解釋就何謂「明顯」瑕疵所持之認定標準：一概以立法院議事紀錄為準，憲法法庭不再自行調查或考量其他事實。然另一方面，113 憲判 9 也確認立法院議事紀錄並未明白記載贊成與反對者之姓名，然卻又認為「人民仍得依立法院議事錄所記載之各黨團之程序行為，及其關於議案之立場，辨識其所屬立法委員之表決意向，進而為民主問責。」這等於是實質修正釋字第 342 號解釋所採之標準，而以模糊的文字，採納並考量立法院議事紀錄以外之相關事實資料（113 憲判 9 黃昭元大法官意見書參照）。

部的異議者。

4. 討論原則之審查

(1) 對於 113 憲判 9 之批判

113 憲判 9 指出本件「形式上仍有歷時甚短之廣泛討論與逐條討論過程，從而，其立法程序客觀上亦尚難謂已完全悖離憲法討論原則之要求」。就此而言，所謂「完全悖離」之認定標準，不僅過於簡略，也已明顯悖離釋字第 342 號解釋所採「重大明顯瑕疵」之最底線要求。於實務操作時，恐怕更會是完全棄守討論原則。

(2) 憲法保障討論原則之規範目的

憲法保障並要求討論原則之真正目的和實益，不是要保障多數的聲音能夠被聽見，而是少數黨團及其委員之主張亦得以、也一定可以被聽見；不僅是被立法院內的多數黨團及其委員聽見，也可以被院外的人民聽見，從而少數才有透過討論及審議來爭取人民支持，並成為下次選舉多數之機會。責任政治所要求和保障的問責，其核心目的正是要保障這次選舉結果的多數和少數，在下次選舉時得以流動、翻轉。

(3) 討論原則之進一步具體化

- A. 討論原則需要進一步具體化，其目標則是要發現或形成有關少數保障之最低限度要求，且於保障少數同時，為其少數抗爭劃下合理的界限；並同時承認並保障多數於何種情形仍得逕行訴諸其多數實力，以貫徹其多數意志。
- B. 憲法之討論原則至少應保障少數黨團得提出自己的法案版本，而與多數黨團之版本，於第二讀會並列接受審查；同時保障少數黨團有合理時間及實質機會就其版本說明理由，不僅得訴諸立法院內的多數黨團所屬委員，也得以直接訴諸院外之選民。反之，少數黨團及其委員如擬享有上述最低限度之程序保障，亦應自行整合出一個版本，而非放任少數黨團之個別委員各自提出版本，而企圖以海量之法案淹沒議場，並實質阻撓議事之有效進行。至於上述合理的說明時間應有多長，則應由多數與少數雙方，或各黨團事先溝通討論並形成共識，甚至形成一般性的議事架構，一致適用於任何有爭議之重要法案，而非每次都重複進行之臨時、個案決定。這是少數保障之最低限度要求部分。

二、實體審查：國會改革法案

(一) 聽取總統國情報告

【相關條文】

職權行使法第 15-1 條：「(第 1 項)依中華民國憲法增修條文第 4 條第 3 項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告。(第 2 項)總統於每年 2 月 1 日前

向立法院送交國情報告書，並於 3 月 1 日前赴立法院進行國情報告。(第 3 項) 新任總統於就職兩週內向立法院送交國情報告書，並於 1 個月內赴立法院進行國情報告。」

職權行使法第 15-2 條：「(第 1 項) 立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會議決後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。(第 2 項) 總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。」

職權行使法第 15-4 條：「(第 1 項) 立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出口頭或書面問題。(第 2 項) 立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。(第 3 項) 就立法委員第 1 項之書面問題，總統應於 7 日內以書面回覆。但事項牽涉過廣者，得延長 5 日。」

1. 審查原則

- (1) 基於民主原則下民意政治與責任政治之要求，直接民選產生之總統與立法院，均應各自對人民負政治責任，其彼此間並無憲法上之權力從屬關係。總統並不對立法院負責，立法院亦無直接向總統問責之憲法權限。
- (2) 憲法增修條文第 4 條係有關立法院之組成及其憲法職權之規定，其中第 3 項明定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」賦予立法院有聽取總統國情報告之憲法權限。上開憲法規定僅係容許立法院得被動聽取總統國情報告之權，非謂總統即因此有向立法院提出國情報告之憲法義務；同理，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，憲法既未予以規範，總統自得本於其職權而為審酌決定，並基於憲法機關相互尊重原則，與立法院協商後實施，尚非立法院得片面決定者。

2. 本件情形

(1) 職權行使法第 15-1 條

- (A) 第 1 項僅屬立法院自我拘束之規定，其規範效力不及於總統；且立法院依本項規定所為邀請，對總統並無憲法上之拘束力，總統亦不因此即須應邀至立法院進行國情報告。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

【學理評析】⁷

職權行使法第 15-1 條第 1 項違憲，理由如下：

⁷ 113 憲判 9 尤伯祥大法官不同意見書。

1. 憲法增修條文第 4 條第 3 項「國情報告」之規範性質

(1) 國情報告乃總統主動與立法院進行溝通之平台，並非立法院監督總統之手段

總統由人民直選，與立法院有同等之民主正當性，地位對等。然而總統是經由行政院進行施政，行政院為進行施政所提法案及預算案（憲法第 58 條第 2 項參照）須經立法院議決（憲法第 63 條參照）。因此總統之施政理念若未能取得立法院之支持與協力，終究無法落實。從而，在總統既不向立法院負責、也不接受立法院質詢之情況下，建立總統與立法院之制度性溝通管道，俾總統得向立法院說明國情及治國理念，並爭取立法院之支持與協力，自無不宜。國情報告應如是理解為使總統得以主動爭取立法院支持其施政理念與作為的溝通平台，故憲法增修條文第 4 條第 3 項規定立法院「得聽取」之。國情報告之性質既係總統主動與國會進行溝通之平台，即非立法院得藉以監督總統之手段。

(2) 憲法增修條文第 4 條第 3 項所稱「得聽取」，必須按其字面嚴格解釋為立法院只得被動聽取，不得主動邀請或要求總統進行國情報告

就目的解釋而言，國情報告既係總統主動與國會進行溝通之平台，則立法院縱不認同總統之施政理念，否決行政院為落實總統施政理念所提之法案與預算，乃屬正辦。但若為問責之目的而要求總統進行國情報告，則已然是化溝通為義務，全然悖離憲法增修條文第 4 條第 3 項之本旨。

(3) 聽取國情報告與否取決於立法院，對於總統進行國情報告之咨請立法院得拒絕之

依憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定，是否赴立法院進行國情報告，固然取決於總統。惟基於立法院與總統在憲法上之地位對等，具有同等之直接民主正當性，對於總統之咨請，立法院並無義務同意。憲法增修條文第 4 條第 3 項既規定立法院「得」聽取，而非「應」聽取，故聽取與否取決於立法院。

2. 職權行使法第 15-1 條第 1 項違憲

(1) 憲法增修條文第 4 條第 3 項所稱「得聽取」，必須按其字面嚴格解釋為立法院只得被動聽取，不得主動邀請或要求總統進行國情報告，已如前述。本項規定已牴觸憲法增修條文第 4 條第 3 項之規定。

(2) 113 憲判 9 因認本項規定所稱「邀請」對總統並無拘束力而認定合憲。惟立法院之邀請無論如何溫文有禮，實際上仍已越過行政院而欲直攻總統，並很可能在輿論上造成總統與國會對抗之態勢，仍與憲法增修條文第 4 條第 3 項禁止立法院直接向總統問責之意旨，正相牴觸。況立法院欲藉本項規定將國情報告例行化作為監督總統工具之意圖，亦已明載於立法理由，本項規定實無合憲解釋之空間。

(B) 第 2 項及第 3 項關於要求總統依條文所定期限，主動向立法院送交國情報告

書及赴立法院進行國情報告之規定，乃屬以法律要求總統為憲法所無之特定行為，其立法已逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則。

(2) 職權行使法第 15-2 條

(A) 第 1 項

此項規定明定由立法院內部之程序委員會排定議程，聽取總統國情報告，實質上無異於立法院自我授權，片面決定總統赴立法院進行國情報告之時程與相關事宜之安排，顯已逾越立法院憲法職權範圍。此外，第 1 項規定中明文指定「就國家大政方針及重要政策議題」，聽取總統國情報告，惟憲法並未賦予立法院有得指定總統國情報告之議題、範圍與內容等之權限，此部分之規定亦屬逾越立法院憲法職權範圍。

【學理評析】⁸

職權行使法第 15 條之 2 第 1 項違憲，理由如下：

雖然系爭規定之文義上有解釋為就總統之咨請立法院得經全體立法委員四分之一以上提議、院會決議同意後、由程序委員會排定議程聽取之空間。然而如是解釋不僅顯然違反立法者已明白顯示之立法意圖、而且已侵入國會自主決定審議同意總統國情報告之程序的自律空間、因此實無合憲解釋之可能。

(B) 第 2 項

總統固非不得主動咨請立法院同意，至立法院進行國情報告，立法院亦得衡酌相關因素，決議是否同意。然總統為國情報告之議題、範圍與內容，乃屬總統本於職權得自行決定之事項，立法者尚不得立法予以限定，此不因總統至立法院為國情報告，係被動應邀抑或主動咨請而有不同。

【學理評析】⁹

認為職權行使法第 15-1 條及第 15-2 條均屬合憲，理由如下：

1. 立法院與總統間的權力互動

(1) 一方面，總統不對立法院負責

A. 增修條文第 2 條第 1 項規定，總統係由中華民國自由地區全體人民直接選舉產生，故總統權力之取得與民主正當性，並非來自立法院，而係由選民直接賦與。

B. 又憲法第 53 條及增修條文第 3 條第 2 項分別明定：「行政院為國家最高行政機關」、「行政院...，對立法院負責」，是應受立法院監督並與立法院相互制衡者，係行政院，

⁸ 113 憲判 9 尤伯祥大法官不同意見書。

⁹ 113 年憲判字第 9 號判決詹森林大法官部分不同意見書。

而非總統。

C. 因此，依據憲法及其增修條文之設計，無論從總統之權力來源觀察，或從立法院之職權著眼，均無從導出總統負有應直接對立法院負責並受其監督之憲法義務。

(2) 另一方面，於我國憲政實務運作下，立法院對於行政權之監督權限亦已受大幅削弱

A. 行政院院長之任命，已從憲法第 55 條第 1 項所定之「由總統提名，經立法院同意任命之」，改為增修條文第 3 條第 1 項之「由總統任命之」。自是時起，行政院院長已從「最高行政首長」之地位虛位化為總統之屬下，成為總統意志的執行者。

B. 從而，憲法增修條文第 3 條第 2 項雖仍維持行政院應對立法院負責之分權與制衡方式，實際上立法院監督「行政權」之力道，在歷經數次修憲後已然減弱，乃不爭之事實。

(3) 鑑於上述前提，對於憲法增修條文第 4 條第 3 項之解釋

在不違反增修條文第 3 條第 2 項所揭示「應由行政院向立法院負責」，及不致造成「總統應對立法院負責」之前提下，立法者非不得立法落實聽取總統國情報告，以實踐「有權即有責」之政治常識，及貫徹權力之分立與制衡。

2. 職權行使法關於「聽取總統國情報告」之規範結構

職權行使法第 15 條之 1 條明定，總統於**特定期間**（立法院每年集會時，及新任總統就職後），至立法院為國情報告。職權行使法第 15 條之 2 則規範，總統於**不特定期間**，至立法院國情報告，且將發動總統至立法院為國情報告之主體，區分為立法院（該條第 1 項）、總統（該條第 2 項）。

3. 職權行使法第 15-1 條之合憲解釋

(1) 第 2 項

按憲法第 68 條規定：「立法院會期，每年兩次，自行集會，第一次自 2 月至 5 月底，第二次自 9 月至 12 月底，必要時得延長之。」是每年 2 月 1 日為立法院集會之首日。且職權行使法第 15 條之 1 第 2 項部分，從該條條文結構來看，毋寧係規定立法院依該條第 1 項規定邀請總統前，期待總統有相應配合之前置作業，故該第 2 項規定，乃第 1 項規定實務操作之具體化而已。亦即，第 2 項規定，應與第 1 項規定合併理解。誠如多數意見所指，第 1 項所定立法院之邀請，對總統並無拘束力，則第 2 項作為配合第 1 項之規定，亦可同為解釋。是兩項規定，均屬合憲。

(2) 第 3 項

A. 每屆新任總統，無論其為新當選，抑或連任，莫不於就任之日（當年 5 月 20 日），公開發表**就職演說**。此種就職演說，並非憲法或增修條文明定之新任總統義務，然其必

要性，不但無人質疑，甚且乃全體國民所期待。多年來，稱之為**憲政慣例**，亦無不可。

- B. 然而，就職演說，終究囿於時間短暫，其內容自然不能充分且具體，更不可能當場聽取在場民眾之回應與請教。此種情形下，由最具代表全民之全體新任立法委員，於總統就職後之短暫期間內，進一步仔細聆聽總統準備如何帶領全國民眾更安全、幸福度過未來4年漫長且艱難的歲月，實屬正當且必要。
- C. 就此而言，職權行使法第15條之1第3項，**不過僅將已成為憲政慣例之就職演說，明文化為新總統將該演說內容，具體化為詳盡、可行之國情報告**，並向新任立法委員提出而已。
- D. 至於該第15條之1第3項，就新總統提出書面、口頭國情報告之期限，所分別明定之「就職後2週內」、「並於1個月內」，均可解為不具實質拘束力之「**訓示期間**」。亦即，總統可視就職後實際情形，在合理期間內送交國情報告書，及赴立法院進行國情報告，即屬符合期限之要求。

4. 職權行使法第15-2條之合憲解釋

(1) 第1項

對於本項規定，即應可透過**合憲性解釋**，認立法院內部雖得依該條項主動排定聽取總統國情報告之議程，然此乃對總統所為赴立法院國情報告之邀請，**並無拘束總統之效力**。

(2) 第2項

- A. 113憲判9針對本條項規定，就「總統得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告」部分係認合憲，惟對「總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題」則認違憲，其理由為「然總統為國情報告之議題、範圍與內容，乃屬總統本於職權得自行決定之事項，立法者尚不得立法予以限定」。
- B. 然而所謂「國家大政方針及重要政策議題」，已幾乎概括所有總統依憲法得所享有之職權，針對含意如此廣泛之字句，何必硬指其乃「指定」總統國情報告之議題、範圍與內容之意思？

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

(3) 職權行使法第 15-4 條

本條各項規定係立法院於憲法未有明文下，逕於規範自身職權行使之法律中，明定總統應即時或限期回應立法委員之口頭或書面提問，其規定已逾越立法院之憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則。

【學理評析】¹⁰

職權行使法第 15-4 條違憲理由之補充：

立法院賦予自己向總統提問的權力及課予總統回答義務、不僅違反本項規定禁止立法院直接向總統問責之意旨、而且 立法委員對總統的提問勢必與對行政院院長的質詢難以區別、把職權行使法第 15 條之 1、第 15 條之 2 將國情報告例行化的規劃與第 15 條之 4 合併為整體觀察的結果，其欲片面變更憲法上總統與立法院之對等關係、**將總統閣揆化、進而建立國會優位的企圖**、實極明確、此等變更憲法權力架構之立法、已僭越、侵犯了屬於人民之修憲權（憲法增修條文第 1 條第 1 項參照）。

【高點法律專班】

版權所有，重製必究！

¹⁰ 113 憲判 9 尤伯祥大法官不同意見書。