

正本

憲法法庭收文號
113 年度
憲A 字第 372 號



## 法規範憲法審查言詞辯論意旨書

案 號 113年度憲國字第2號

聲 請 人 機關名稱：

總統賴清德

訴訟代理人 姓名：孫迺翊 國立臺灣大學法律學院  
稱謂/職業：教授

姓名：蘇慧婕 國立臺灣大學法律學院  
稱謂/職業：副教授

姓名：洪偉勝  
稱謂/職業：律師

- 1 為憲法法庭113年度憲國字第2號法規範憲法審查事件，謹提言詞
- 2 辯論意旨書事：

1       **應受判決事項之聲明**

2       民國（下同）113年6月24日修正公布之立法院職權行使法（下稱  
3 立職法）第15-1條、第15-2條及第15-4條關於總統國情報告之相關規  
4 定及第29條至第31條關於人事同意權行使之相關規定違憲，應溯及失  
5 效。

6       **事實及理由**

7       本件立職法第15-1條、第15-2條及第15-4條關於總統國情報告之  
8 相關規定及第29條至第31條關於人事同意權行使之相關規定，因牴觸  
9 憲法增修條文（下稱增修條文）第4條第3項「立法院於每年集會時，  
10 得聽取總統國情報告」之規定、違反憲法及增修條文就總統權力及中  
11 央政府體制之安排及貴院大法官解釋、憲法判決先例揭禁之權力分立、  
12 責任政治原則、法律明確性原則、民主國原則及國會自律之原則及其  
13 界限，並違反機關忠誠義務而違憲，除援引歷次書狀及開庭陳述外，  
14 謹分別依總統國情報告部分、人事同意權行使部分及立法程序個別違  
15 憲之情形，整理分述言詞辯論意旨如下：

16 **壹、本次立職法關於總統國情報告之相關規定，將總統基於元首身分**  
17 **進行國情報告之憲政權限行使，錯誤理解為立法權要求行政權對之負**  
18 **責之機制，從而錯將總統赴立法院國情報告予以定期化、常態化、義**  
19 **務化、質詢化，混淆行政院向立法院負責之中央政府體制設計及權力**  
20 **分立安排，因而違憲**

21       按總統為國家元首，對內肩負統率全國陸海空軍、依法公布法律、  
22 任免文武官員等重要職責；對外代表中華民國，為確保其職權之行使，  
23 並維護政局之安定，以及對外關係之正常發展，憲法賦其特殊身分之  
24 尊崇與保障。總統與行政院、立法院之間的權力分立與互動關係，應  
25 從憲法權力分立原則，以及雙元民主、雙首長制的中央政府體制來予  
26 以認定，亦不能忽視、混淆總統作為國家元首，迥異於單純行政首長  
27 之制度設計、安排，質言之：

1 一、權力分立原則為我國憲法基本原則，為憲法賴以存立的重要基礎，  
2 所有憲法機關均有遵守義務

3 權力分立為我國憲法的基本原則，於我國憲法具有本質之重要性，  
4 是形成自由民主憲政秩序、現行憲法賴以存立的基礎（釋499、721）。  
5 為確保我國自由民主憲政秩序的正常有效運行，憲法本文與增修條文  
6 基於權力分立制衡的精神，將行政、立法、司法等國家權力進行劃分，  
7 依事務本質分別交予組織、制度、功能較為適當的憲法機關行使，以  
8 期透過憲法機關在國家功能上的相互合作，獲致正確而高效的國家決  
9 定；同時藉由各該機關在權力行使上的相互牽制，避免國家權力失衡  
10 或濫用、有效保護人民自由權利（釋613、793）。由於權力分立旨在  
11 確保良善的國家治理和有效的權利保障，我國憲法對於憲法機關間的  
12 制衡設有一定界線，除了不得牴觸憲法明文規定，也不得對其他憲法  
13 機關權力行使造成實質妨礙，更不得剝奪國家機關的核心任務（釋  
14 585、613、632）。

15 具體而言，我國憲法的權力制衡機制，係劃分特定國家權力行使  
16 的程序，依據事務性質交由不同憲法機關共享。諸如人事任命權應由  
17 總統或行政院院長主動提名、再交由立法院同意（增修條文第5條至  
18 第7條及釋613參照），而行政院有向立法院提出施政方針與報告之責、  
19 立委有向行政院院長及各部會首長質詢之權，立法院並得經一定程序  
20 對行政院院長進行不信任表決，通過時行政院院長應辭職並呈請總統  
21 解散立法院（增修條文第3條第2項第1及第3款）。前述條文皆是我國  
22 憲法在行政一體與責任政治，以及雙首長制下由行政院、而非總統向  
23 立法院負責的憲政價值考量下，對於我國憲法權力分立機制的具體形  
24 塑。

25 二、具有直接民主正當性的總統，依責任政治原理係向人民負責，而  
26 非向立法院負責

27 觀諸我國86年修憲後的中央政府體制，總統、副總統係由全體人

1 民直接選舉而產生（增修條文第2條第1項），立法院為國家最高立法  
2 機關，由人民選舉之立法委員組織之（憲法第62條）。可知我國屬於  
3 總統和立法院同時具有直接民主正當性，且分別向人民負責的雙元民  
4 主體制。在此雙元民主體制之下，總統作為國家元首，非屬立法院不  
5 信任投票的對象、僅得經由罷免或彈劾而去職（增修條文第2條第1項、  
6 第5項、第9項及第10項），總統與立法院之間並不存在類同於行政院  
7 與立法院之間的負責關係。故而總統即無向立法院報告之憲法義務，  
8 立法院對於總統亦無質詢權，毋寧僅「得聽取總統國情報告」（增修  
9 條文第4條第3項）。觀諸第六次修憲時，修憲者為了避免與質詢權混  
10 淆而刻意刪除國是建言權的歷史沿革（詳如後述），足以看出我國憲  
11 法在「立法院不得質詢總統」上的明確立場。由此可知，本次修正後  
12 立職法要求總統常態、定期性同時針對國家大政方針及重要政策議題  
13 赴立法院進行國情報告，並課總統限期以口頭或書面回答立法委員提  
14 問之義務，係將總統等同於須向立法院負責、應受立法委員質詢的行  
15 政院院長與各部會首長，不僅明顯抵觸修憲者修憲意旨，也同時違反  
16 我國現行雙元民主、雙首長制之權力分立架構。

17 **三、責任政治為權力分立制衡原則之重要設計，依據我國的中央政府**  
18 **體制，關於行政權及立法權間之制衡與負責機制設計，係由行政院應**  
19 **立法院之質詢、對立法院負責**

20 依據憲法第53條規定，行政院為國家最高行政機關，並基於責任  
21 政治原理，依增修條文第3條第2項規定，就行政整體表現對立法院負  
22 政治責任，亦為貴院釋520號、613號解釋理由書所指再次強調<sup>1</sup>；立職  
23 法亦在「第三章 聽取報告與質詢」中明定聽取行政院報告與質詢之  
24 相關規定，以落實對行政部門之監督、使行政院對立法院負責。

<sup>1</sup> 釋520號解釋理由書論及「憲法第57條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，……該第57條之其他制衡規定基本上仍保留於增修條文第3條第2項，至有關立法院職權之憲法第63條規定則未更動，故公布於88年1月25日之立法院職權行使法第16條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定……」。釋613號解釋理由書亦闡明：「民主政治以責任政治為重要內涵，現代法治國家組織政府，推行政務，應直接或間接對人民負責。根據憲法增修條文第3條第2項規定，行政院應對立法院負責，此乃我國憲法基於責任政治原理所為之制度性設計。」。

## 1 四、雙元民主、雙首長制下的總統國情報告：增修條文第4條第3項之 2 解釋及適用

3 (一)從文義、歷史與體系觀之，增修條文第4條第3項並非課予總統  
4 報告義務之規定，未賦予立法院向總統質詢之權，亦未賦立法院得課  
5 總統回答義務之權力：增修條文第4條第3項規定，立法院於每年集會  
6 時，得聽取總統國情報告。在文義解釋的層面上，無從自立法院「得」  
7 「聽取」總統國情報告的規範文字，當然推導出總統有「應」向立法  
8 院進行報告之義務。縱使認為憲法解釋不能僅以憲法條文之字義解釋  
9 為據，從歷史解釋的角度觀之，89年修憲時之增修條文，在賦予立法  
10 院得聽取總統國情報告職權的同時，即已明確排除「檢討國是，提供  
11 建言」之文字。爾後立法院職權行使法在97年增訂的國情報告相關規  
12 定，也呈現出總統並未因赴立法院行國情報告從而產生有應立法院口  
13 頭或書面提問、質詢義務之特徵；總統與立法委員間的溝通，係以總  
14 統同意為前提，始就立法委員之問題作綜整性、間接性的補充報告。

15 不僅從增修條文第4條第3項的文義和歷史解釋，皆無從推論出總  
16 統應向立法院報告的憲法義務；在雙元民主、雙首長制的權力分立體  
17 系角度之下，我國憲法所定之總統國情報告制度，與其他不同中央政  
18 府體制之憲政民主國家所採之國情報告制度並無二致，係由總統基於  
19 國家元首身分，就國家之整體願景、情勢，針對國家大政方針公開說  
20 明之機制；而由於總統係直接對人民負責，總統與立法院之間不存在  
21 類同於行政院和立法院之間的負責關係，體系上自不得將增修條文第  
22 4條第3項關於「立法院得聽取總統國情報告」的規定，與增修條文第  
23 3條第2項第1款前段「行政院有向立法院提出施政方針及施政報告之  
24 責」，這項在權力分立性質上完全迥異的規範相互類比、相互混淆，  
25 否則，即難認屬合憲。

26 (二)進而言之，從增修條文第4條第3項立法院「得」「聽取」總統  
27 國情報告的規範文義，不僅難以認定總統有「應」向立法院進行報告

1 之義務，更無從推論立法院有對總統「提問」之權，遑論進一步推斷  
2 總統有接受質詢、限期答復立法委員口頭或書面提問之義務。另外，  
3 參酌修憲歷史沿革，更可清楚看出修憲者避免混淆總統國情報告制度  
4 （增修條文第4條第3項）與行政院施政報告義務（增修條文第3條第2  
5 項第1款前段）、立法院質詢權（增修條文第3條第2項第1款後段）的  
6 明確意旨。

7 （三）81年第二次修憲首創國情報告制度之規範與實踐，足徵總統行  
8 國情報告後，並無親自聽取國民大會代表建言並予回覆之憲法義務：  
9 我國憲法本文並無國情報告制度的相關規定，該制度係由81年間第二  
10 次修憲所通過之增修條文第11條第3項所創設，規定「國民大會集會  
11 時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如1年內未集會，  
12 由總統召集臨時會為之，不受憲法第30條之限制。」參照第二屆國民  
13 大會臨時會修憲提案第151號第12條的提案說明，以及相關發言與提  
14 案紀錄<sup>2</sup>，足以推敲總統國情報告制度的創設原旨，主要是為了國民大  
15 會定期集會提供可能性，不在課總統定期常態報告同時親自聽取國民  
16 大會代表建言並予回覆之義務<sup>3</sup>。尤其，儘管在總統由全民直接選出、  
17 國民大會喪失總統選舉權後，將中央政府體制修改為雙首長制的86年  
18 第四次修憲條文中，雖於第1條第5項前段仍保留「國民大會集會時，  
19 得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言」之規定，然有鑑於此  
20 時的中央政府體制已轉變為雙元民主、雙首長制的設計，從體系解釋  
21 的角度來看，更顯總統國情報告之規定不具總統受立法院質詢或對立  
22 法院負責的體制意涵。

<sup>2</sup> 詳參本件聲請人本案聲請書註1、註2。

<sup>3</sup> 該次修憲增訂國情報告制度後所行之第一次總統赴國民大會國情報告，國民大會於第2次臨時會第3次大會（82年元月5日，是時李登輝總統係於元月4日第2次大會完成國情報告），即因李登輝總統另有要公，由總統指派總統府蔣彥士秘書長赴會聽取國是建言，嗣經國民大會討論後表決同意；同次會議，國大代表並否決部分國大代表關於總統是否必須親自出席國民大會聽取建言容有憲法爭議，而應提請大法官解釋之提案；其後，於第4次大會、第5次大會、第8次大會，均由總統府蔣彥士在場聽取國大代表國是建言。詳參第二屆國民大會第二次臨時會實錄，第150頁、第157頁、第158頁、第172頁、第293頁以下。（附件7，下載自立法院國會圖書館國民大會歷次會議實錄影像系統）

1 (四) 89年第六次修憲，改由立法院有聽取國情報告之機會，並刻意  
2 不賦予立法院藉以提問、質詢之權；89年的第六次修憲將國民大會非  
3 常設化，並建立以立法院為中心的單一國會制度。是次修憲通過的增  
4 修條文第4條第3項，在內容上與現行條文相同。從修憲協商過程可以  
5 得知，增修條文第4條第3項在改由立法院聽取總統國情報告的同時，  
6 也刻意決定不將國是建言權移賦立法院。換言之，聽取國情報告改由  
7 立法院行之，但為避免與立法院向行政院（院長及各部會首長）行使  
8 的質詢權混淆，立法院僅得聽取總統國情報告，並停止採行提供國是  
9 建言之憲政安排<sup>4</sup>。由此可知，姑不論總統與立法委員係經不同的直接  
10 民選程序選出、各自具有不同的直接民主正當性，且均須直接對選民  
11 負責，規定國情報告的憲法增修條文容有悖離學理之嫌<sup>5</sup>。修憲者本身  
12 已經明確表達總統與立法院間不存在負責、質詢關係，並且確認總統  
13 與立法院間的制衡方式並不包含「可能與質詢權相混淆」的制度；從  
14 而增修條文僅賦予立法院享有聽取國情報告的機會，而無質詢或提供  
15 建言的權力。換言之，立法院不得因有聽取總統國情報告之機會，即  
16 可使總統受其質詢而對其負責。

17 (五) 97年修正之立職法增訂「聽取總統國情報告」專章，以遵循  
18 89年第六次修憲意旨與雙首長制的中央政府體制：為了落實89年修  
19 憲條文第4條第3項的規定，立法院在97年增訂立職法第二章之一，  
20 在第15-1至第15-5條中制訂立法院聽取總統國情報告的相關規範<sup>6</sup>。  
21 由該次立法院司法及法制委員會於審查修正前後之條文對照可見<sup>7</sup>，以  
22 明確化總統國情報告事項範圍為目的之該次修法，已明確認知國情報  
23 告既係由總統為之，在雙首長制下即應與行政院施政方針、施政報告  
24 相互區隔；總統的國情報告僅得以國家安全大政方針為內容，不得包

<sup>4</sup> 詳參本件聲請人本案聲請書註3。

<sup>5</sup> 詳參本件聲請人本案聲請書註6。

<sup>6</sup> 詳參本件聲請人本案聲請書註4。

<sup>7</sup> 詳參本件聲請人本案聲請書註5。

1 含實為行政院職權的重大政策，以免混淆總統與行政院二憲法機關之  
2 權責，破壞憲法所定的中央政府體制及權力安排。尤應注意者為，該  
3 次立法增訂第 15-4 條之條文，就第 2 項「就前項委員發言，經總統  
4 同意時，得綜合再做補充報告。」，特意於立法理由中載明「為兼顧  
5 憲政精神，引入總統自行同意（非憲法義務）之設計，爰為第二項規  
6 定。」（強調為事後所加）足見立法院於該次修法增訂立法院聽取國  
7 情報告之規定之同時，業已確知總統於憲法上並無回答立法委員口頭  
8 或書面提問之憲法義務，並特別將此非憲法上之義務載明於立法理由  
9 之中，以免違憲。本次修法一反此一認識，改命總統與提出國情報告  
10 後，限期回覆立法委員之口頭或書面提問，已顯牴觸憲法。

11 **五、增修條文第 4 條第 3 項所規定的國情報告制度，既未課予總統向  
12 立法院報告的義務，亦未賦予立法院向總統質詢之權力、課予總統回  
13 答之義務**

14 無論由國民大會或立法院聽取總統國情報告，從中央政府體制的  
15 角度來看，該項憲政制度安排，均係總統基於國家元首身分，就國家  
16 之整體願景、情勢，針對國家大政方針公開說明之機制，此種國情報  
17 告之安排，與其餘中央政府體制各異之憲政民主國家賦國家元首得進  
18 行國情報告之安排，並無二致；由於全民直選總統不向國民大會或立  
19 法院負責，總統國情報告制度不應被解釋為總統有義務向立法院進行  
20 「總統施政報告」、立法院有權質詢總統、總統有義務回答立委提問  
21 的負責機制。於目前憲法所定政府體制未經修憲調整、變更之情形下，  
22 立法院就立職法有關國情報告相關規範進行修訂，仍應謹守國情報告  
23 制度不具使總統接受立法院質詢而對立法院負責，紊亂前揭我國現行  
24 雙元民主、雙首長制的權力分立架構本質界限。

25 **六、立職法第 15-1、15-2、15-4 條已變更雙元民主、雙首長制下總統、  
26 行政院、立法院間的權力分立關係，亦牴觸憲法增修條文第 4 條第 3 項  
27 之意旨**

1 (一) 立職法第 15-1、15-2 條關於總統常態、定期且隨時應立法院  
2 之決議赴立法院進行國情報告之規定，已變動憲法國情報告制度及中  
3 央政府體制之權力分立安排，而屬違憲：立職法第 15-1 條明定總統  
4 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  
5 院進行國情報告；新任總統於就職 2 週內向立法院送交國情報告書，  
6 並於 1 個月內赴立法院進行國情報告。該條文將新任總統的就職國情  
7 報告以及非新任總統的年度國情報告予以定期化、常態化，其於事後  
8 公布於立法院法律系統之立法理由中，更逕稱此項立法之修正理由在  
9 於「一、總統作為國家元首，應受立法院與全民之監督，總統至立法  
10 院進行例行性國情報告，係為落實總統向人民負責精神，有其必要性，  
11 爰修正第十五條之一規定，以與第十五條之二非例行性總統國情報告  
12 區別。二、新增第二項。為提升立法權對行政權有效監督，特訂定總  
13 統於每年二月一日以前提出國情報告書送交立法院，並於三月一日前  
14 赴立法院進行國情報告。三、新增第三項。訂定新任總統就職兩週內，  
15 向立法院送交國情報告書，並於就職一個月內赴立法院進行國情報  
16 告。」<sup>8</sup>（強調為事後所加），其稱總統應受立法院之監督，並認國情  
17 報告制度係立法權對行政權之監督機制云云，適足顯見立法者錯將作  
18 為國家元首之總統作為立法院監督之對象，更錯將總統作為國家元首  
19 所為之國情報告視為立法權對行政權之監督機制，在在抵觸憲法。除  
20 此之外，本次修法除在立職法第 15-1 條中常態化總統就職國情報告  
21 和總統年度國情報告外，另同時於立職法第 15-2 條第 1 項規定立法  
22 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

---

<sup>8</sup> 本次修法之系爭法規範於立法院國會圖書館立法院法律系統之立法理由刊載方式因所照版本不同，異其記載（附件8，下載自立法院國會圖書館法律系統。關於此次修法所照版本之相關整理，可參關係機關立法院代表翁曉玲委員113年7月15日所提法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書補充答辯書第11頁以下之表2表格整理），質言之，特定條文倘係照國民黨黨團及台灣民眾黨黨團共同所提再修正動議條文通過者，則關係機關立法院於其法律系統中即查明其提案之立法理由後予以刊載，然倘特定條文屬照民進黨黨團再修正動議條文通過者，則關係機關立法院於其法律系統則不查明其修正條文之立法理由，僅載「照民進黨黨團再修正動議條文通過。」；相對而言，本次修正同涉違憲之刑法第141條，其修正理由又係刊載為「照國民黨黨團、台灣民眾黨黨團再修正動議條文通過。」，再顯本次立法相關處理之粗糙。

1 排定議程」，隨時發動非常態性國情報告，藉聽取總統國情報告之機  
2 會，將總統置於立法院之監督之下，使總統負限時回答立法委員口頭  
3 或書面提問之義務，顯屬違憲。此一違憲之立法，自立職法的體系解  
4 釋觀之，亦可自明—修正後立職法第 15-1 條、15-2 條第 1 項之規範  
5 方式，與涉及立法院聽取行政院報告與質詢、由行政院對立法院負責  
6 之同法第 16 條第 1 項、第 17 條第 2 項高度類比、雷同，足徵立法者  
7 有意藉由立職法第 15-1 條、15-2 條第 1 項及第 15-4 條之規定課予總  
8 統赴立法院進行國情報告並回覆立法委員提問之義務，藉以使總統置  
9 於立法院監督之下，使總統對立法院負責，將總統作為國家元首之角  
10 色，弱化為單純之行政首長。倘同時考量立職法第 15-1 條、15-2 條  
11 第 1 項同時包含了常態性的新任總統就職國情報告、非新任總統年度  
12 國情報告，以及立法院多數隨時可發動的非常態性總統國情報告等多  
13 種可能，綜合觀察立職法第 15-1 條、15-2 條及第 15-4 條相關規定，  
14 對於憲法原有之中央權力制衡關係的破壞，極其顯著，顯然違憲。

15 (二) 立職法第 15-2 條總統就國家大政方針及重要政策議題進行國  
16 情報告之規定，紊亂增修條文行政院對立法院就政策事項負責，並由  
17 行政院院會議決重要政策議題之憲政安排，導致憲法權力分立原則之  
18 破壞，要屬違憲：關於非屬國家大政方針之重要政策議題、國家重要  
19 事項的國會監督，於憲法第 57 條規定（現則為增修條文第 3 條第 2  
20 項）已然明確，釋字第 520 號解釋理由書第 5 段亦有詳細闡明<sup>9</sup>，足見  
21 就國家重要政策議題之行政、立法互動關係，應依增修條文第 3 條第

<sup>9</sup> 「憲法第五十七條即屬行政與立法兩權相互制衡之設計，其中同條第二款關於重要政策，立法院決議變更及行政院移請覆議之規定，雖經八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文刪除，並於該第三條第二項第三款增設立法院對行政院院長不信任投票制度，但該第五十七條之其他制衡規定基本上仍保留於增修條文第三條第二項，至有關立法院職權之憲法第六十三條規定則未更動，故公布於八十八年一月二十五日之立法院職權行使法第十六條，仍就行政院每一會期應向立法院提出施政方針及施政報告之程序加以規定，同法第十七條則定有：『行政院遇有重要事項發生，或施政方針變更時，行政院院長或有關部會首長應向立法院院會提出報告，並備質詢。前項情事發生時，如有立法委員提議，三十人以上連署或附議，經院會議決，亦得邀請行政院院長或有關部會首長向立法院院會報告，並備質詢。』所謂重要事項發生，即係指發生憲法第六十三條之國家重要事項而言，所謂施政方針變更則包括政黨輪替後重要政策改變在內。針對所發生之重要事項或重要政策之改變，除其應修改法律者自須向立法院提出法律修正案，其應修改或新頒命令者應予發布並須送置於立法院外，上開條文復課予行政院向立法院報告並備質詢之義務。」

1 2 項之憲政安排為之。另查，依據憲法第 58 條之規定，重要政策既係  
2 於行政院院會中討論議決，即應依憲法之既有安排，由行政院長對立  
3 法院進行報告，要求總統就重要政策向立法院提出報告，實為紊亂憲  
4 法體制。

5 衡諸增修條文第4條第3項總統國情報告規定的文義、歷史與體系  
6 解釋，修憲者既已明確表達不容混淆總統國情報告與行政院向立法院  
7 提出施政方針、進行施政報告、立法院質詢行政院（院長及各部會首  
8 長）等不同制度，以免牴觸憲法中央政府體制與責任政治的明確立場，  
9 立職法第15-2條以修法方式引入牴觸修憲者意旨的制度設計，即屬違  
10 憲。尤有甚者，該條文同時將「重要政策議題」納入國情報告的事項  
11 範圍。觀察立法院97年修改立職法的過程，可以發現立法院當時即已  
12 察知將「重要政策」納入總統國情報告範圍的違憲性—在97年立職法  
13 的修法過程中，立法院為免混淆總統與行政院的憲法機關權責、破壞  
14 憲法所定之中央政府體制與責任政治，認為應該明確區隔總統的國情  
15 報告和行政院的施政方針、施政報告，不應讓總統就重大政策進行報  
16 告；故而該次修法最終將國情報告的範圍限於國家安全大政方針，刪  
17 去草案中具有違憲疑慮的「重大政策」文字。本次立職法第15-2條修  
18 法重新引入前次修法時因違憲疑慮而刪除的草案文字，使總統的國情  
19 報告與行政院的施政方針、施政報告難以區隔；本質上係以修法方式  
20 破壞增修條文第3條由行政院對立法院就政策事項負責，以及憲法58  
21 條由行政院院會議決重要政策議題的權力安排，牴觸憲法權力分立原  
22 則，要屬違憲。

23 （三）立職法第 15-4 條課總統對立法委員就國情報告內容之口頭或  
24 書面提問負限時回答義務之規定，使立法院藉憲法之國情報告制度，  
25 於未修憲之情形下，實質變動憲法之體制安排，使總統成為其質詢之  
26 對象，將總統置於其監督之下，混淆增修條文第 3 條第 2 項由行政院  
27 對立法院負責之制度安排規定，動搖現行憲政體制之責任政治設計，

1 紊亂我國憲法所定雙首長制下的總統、行政院、立法院關係，嚴重破  
2 壞我國憲法權力分立與制衡原則而違憲：依我國憲法權力分立及責任  
3 政治之設計，總統與立法院之間不存在負責關係。國情報告制度目的，  
4 係為於兩機關間創造互動機會，總統如基於對立法院之尊重，接受邀  
5 請至該院進行國情報告，並無進一步接受立法委員直接提問並予答復  
6 之憲法義務，業如前述。97年5月28日修正公布之立職法第15-4條  
7 規定，固使立法委員得於總統報告後提問，然尤應注意者為，該次修  
8 法為符憲法意旨，同時引入總統同意機制，於總統自行同意之前提下，  
9 得由總統對立法委員提問，綜合再作補充報告，上揭條文用語為「補  
10 充報告」，亦即總統並非直接回答立法委員之提問，而係自願於首次  
11 國情報告完畢後，再作一次補充報告，以與問答、質詢相互區別，並  
12 於立法理由中言明憲法上總統並無答覆義務。進而言之，不僅增修條  
13 文第4條第3項未課予總統回答立委提問之義務，在增修條文第3條  
14 第2項由行政院向立法院負責的責任政治安排下，立委亦無質詢總統  
15 之權、總統不負接受立委質詢之義務，與此同時，總統也不負備詢義  
16 務<sup>10</sup>；是以總統並無回答立法委員口頭或書面提問之憲法義務。立職  
17 法第15-4條規定總統立法委員進行口頭提問時，總統應依序即時回  
18 答，並有書面回覆立法委員書面問題之義務，在規範文字上與同法第  
19 18條關於行政院質詢的條文高度雷同（第1項規定立委得以口頭或書  
20 面提出質詢，第2項明定質詢方式為以即問即答）；總統倘依循前述  
21 規定赴立法院進行國情報告並接受即時問答，將使立法院藉憲法之國  
22 情報告制度，於未修憲之情形下，實質變動憲法之體制安排，使總統  
23 成為其質詢之對象，將總統置於其監督之下，混淆增修條文第3條第  
24 2項由行政院對立法院負責的制度安排規定，動搖現行憲政體制之責  
25 任政治設計，紊亂我國憲法所定雙首長制下的總統、行政院、立法院  
26 關係，已逾越權力分立制衡的界線<sup>11</sup>。

<sup>10</sup> 詳參本件聲請人本案聲請書註7。

<sup>11</sup> 貴院於釋461解釋理由書中已明確指出，「司法、考試、監察三院院長，固得依憲法第七十一條

1 此外，貴庭於113年憲暫裁字第1號裁定中，亦已具體闡明立職法  
2 第15-4條的違憲情事：「本條文明定立法委員於總統國情報告完畢後，  
3 得就報告不明瞭處提出口頭或書面問題；總統就立法委員之口頭提問，  
4 應依序即時回答，就立法委員之書面問題，則應於法定期限內以書面  
5 回覆。查憲法增修條文第4條第3項僅規定：『立法院於每年集會時，  
6 得聽取總統國情報告。』並無總統國情報告完畢後，尚須即時口頭回  
7 答或會後書面答覆立法委員提問之明文。是本規定係立法院於憲法未  
8 有明文規定下，逕於規範自身職權行使之法律中，課予總統義務，要  
9 求其應即時或限期回應立法委員之口頭或書面提問，因而產生本規定  
10 是否逾越立法院職權分際，致有抵觸憲法權力分立原則之違憲疑義。」  
11 誠屬的論。

12 **（四）綜合觀察立職法第二章之一「聽取總統國情報告」之整體設計，**  
13 **違憲之情形至為顯然：**綜合觀察本次立職法第二章之一「聽取總統國  
14 情報告」相關修正條文，不僅在個別條文的層面上分別創設了增修條  
15 文第4條第3項所無之總統義務—總統定期、常態性赴立法院進行國  
16 情報告之義務（第15-1條）、總統隨時應立法院決議就包含重要政策  
17 之事項進行國情報告之義務（第15-2條），以及總統就立法委員之口  
18 頭或書面提問限期回答之義務（第15-4條），均已違憲；由此次修正  
19 條文所共同構成的全新「聽取總統國情報告」制度，整體性地改變了  
20 89年修憲以來的「聽取總統國情報告」制度本質，從而大幅扭轉我國  
21 現行雙元民主、雙首長制下的權力分立與制衡設計。詳言之，常態加  
22 上非常態的頻繁國情報告、侵入行政院憲法職權（非屬國家大政方針  
23 之重要政策議題）的國情報告範圍，再加上高度比照行政院施政方針、  
24 施針報告和質詢的國情報告方式，在在都顯示出現行立職法第二章之

---

規定列席立法院會議陳述意見，若立法院所設各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請政府人員到會備詢，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請列席備詢。三院所屬獨立行使職權，不受任何干涉之人員，例如法官、考試委員及監察委員亦同。」倘若立法院得藉聽取國情報告之機會，使不對其負責之總統因而變相須受立法委員詢問並有答復之義務，則與立法院並立之其他各院院長，又如何能再以相互尊重不受立院干涉抑或獨立行使職權為由，再予拒絕列席備詢？

1 一裡的「聽取總統國情報告」制度，旨在將總統作為國家元首之身分  
2 矮化為受立法委員監督、對立法委員負責之行政首長，弱化行政院向  
3 立法院負責之責任政治原則、混淆總統與行政院之憲法職權，並將總  
4 統視為應向立法院負責之行政院院長。相較於應在雙元民主、雙首長  
5 制框架下進行解釋的增修條文第4條第3項，現行立職法第二章之一  
6 裡的「聽取總統國情報告」制度，已然扭曲了雙元民主、雙首長制的  
7 上位框架。除了制度名稱維持相同，在實體的制度內容，以及制度所  
8 彰顯的政府體制、權力分立設計上，顯然已經逸脫並悖離增修條文第  
9 4條第3項的意旨，要屬違憲，無足維持。

10 **貳、立職法關於人事同意權行使相關規定，令被提名人有答復問題或**  
11 **提出相關資料之義務，並命被提名人提出結文或具結，就違反者除部**  
12 **分設有罰鍰規定外，並明定其效果為不予審查，有使憲政機關因立法**  
13 **院不能適時行使同意權或消極不行使同意權之結果，以致於無從行使**  
14 **職權、發揮功能，國家憲政制度之完整因而遭受破壞，逾越立法院人**  
15 **事同意權之界限，與憲法所定機關忠誠義務有悖，並侵害總統之人事**  
16 **主動形成權，使總統之人事任命權無從行使，將違憲情狀法制化，而**  
17 **屬違憲**

18 一、聲請人已依憲法增修條文第6條第2項之規定，提名考試院考試委  
19 員之名單，送交立法院審議，行使人事同意權。關係機關立法院陳稱  
20 人事同意權操諸於立法院，不問被提名人未獲同意之原因為何，容屬  
21 國會自律、國會自治之結果，均無礙總統提名權之行使；並稱如因政  
22 治角力或政黨惡鬥，使某機關之特定職位一時懸缺，影響該機關法定  
23 職權之行使，也屬該機關與立法院之權限爭議，應循政黨間之折衝，  
24 而非立即訴諸於憲法法庭從事司法審查，以免司法介入政治糾葛云  
25 云，此等說法，顯然片面解讀憲法增修條文關於總統提名權與人事同  
26 意權之規定，曲解貴院釋632之意旨。

27 二、按憲法增修條文第5條第1項、第6條第2項、第7條第2項，包括大

1 法官、考試委員與監察委員等憲政機關重要人事，皆規定「由總統提  
2 名，經立法院同意任命之」。誠如釋632所闡釋<sup>12</sup>，為使監察院等憲政  
3 機關之職權得以不間斷行使，總統應適時提名繼任人選咨請立法院同  
4 意，立法院亦應適時行使同意權，如立法院為不同意決定，總統仍應  
5 繼續提名適當人選，咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，  
6 此係總統與立法院之憲法上義務。是總統如消極不為提名，或立法院  
7 消極不行使同意權，致憲政機關不能行使職權、發揮功能，自為憲法  
8 所不許。可見立法院人事同意權雖為總統提名權之制衡，實則彼此緊  
9 密互動，總統與立法院之間如就人選意見相左，固不排除透過政治折  
10 衝化解，但須在憲法增修條文設定之「提名—同意—任命」或「提  
11 名—不同意—再為提名—再行使同意權—任命」程序下為之，且總統  
12 與立法院各自就其職權之行使，除為制衡關係外，更須秉持對憲法之  
13 忠誠，以憲法機關得發揮應有之憲政功能、維繫國家整體憲政體制正  
14 常運作為前提。就此而言，有關總統提名權與立法院人事同意權之行  
15 使，絕非僅止於權力制衡單一向與政治折衝層次，毋寧應從國家機  
16 關之憲法忠誠義務角度，審視權力分立與制衡結果，整體而言是否使  
17 憲政體制能夠正常運作，而非藉此癱瘓其他國家機關，此屬憲法第78  
18 條與第79條賦予司法院大法官解釋憲法、進行違憲審查之職權範疇，  
19 並無所謂司法介入政治糾葛之問題<sup>13</sup>，而立法院制定立職法，規定人  
20 事案審議程序，乃與總統之提名權、任命權緊密相關，符合憲訴法第  
21 47條第1項所定國家最高機關本身行使職權，就所適用之法規範，認  
22 有抵觸憲法者，得聲請憲法法庭為宣告違憲判決之要件，要無疑義，

---

<sup>12</sup> 依釋632揭示，「此乃制憲者基於權力分立與制衡之考量所為之設計，使總統享有監察院人事之主動形成權，再由立法院就總統提名人選予以審查，以為制衡」，為使各憲法機關發揮其應有之憲政功能，不致因人事更迭而有一日中斷，「須依賴享有人事決定權之憲法機關忠誠履行憲法賦予之權責，及時產生繼任人選，以免影響國家整體憲政體制之正常運行」。

<sup>13</sup> 立法院就總統所提名之憲政機關人事行使同意權，固為憲法所賦立法院之職權；而國會自行制定議事規範、行使立法權、人事同意權之程序，屬國會內部事項，依釋432所揭示之國會自律或國會自治原則，行政、司法或其他國家機關，原則予以尊重，惟該號解釋亦強調國會自治並非毫無憲法界限，須於「不抵觸憲法範圍內」為之。有關立法院人事同意權之行使，憲法所定機關忠誠義務，即為其國會自律之憲法界限。

1 均合先敘明。

2 三、依立職法第29條規定於立法院同意權行使前，明定審查期間自交  
3 付審查之日起不得少於一個月，第30-1條第1項、第2項分別規定被提  
4 名人違反相關規定時，委員會應不予審查並報告院會，並另設有罰鍰  
5 之規定。對照於同法第29條第3項末段「.....應於院會表決之日十日  
6 前，擬具審查報告。」及同法第29條第1項規定「.....交付全院委員會  
7 審查，審查後提出院會以記名投票表決，經超過全體立法委員二分之  
8 一之同意為通過。」可知，其不予審查之效果，後續即無於院會表決  
9 之日十日前擬具審查報告，自無可能有適用審查後提出院會，並以記  
10 名投票表決以行使同意權等相關規定適用之可能<sup>14</sup>。上開規定使立法  
11 院得藉適用委員會不予審查之修正後法律規定，不適時行使同意權或  
12 消極不行使同意權，亦使總統基於人事主動形成權提名之人選，在未  
13 由立法院行使同意權之情形下，懸而未決，於其所認提名之適當人選  
14 未經立法院表決不同意之情形下，無以明確釐清就該人事之懸缺、未  
15 決究係總統或立法院之責任，總統亦無由於立法院尚未行使同意權之  
16 前，繼續提名適當人選，從而亦無從行使其任命權。依前揭釋632號  
17 解釋意旨，此一規定容許立法院委員會以不予審查之方式，使立法院  
18 得以依法不適時行使同意權或消極不行使同意權，致憲政機關不能行  
19 使職權、發揮功能，甚至致使憲政機關因此在未經修憲之情形下停止  
20 其存立，破壞憲政制度之完整，牴觸憲法機關忠誠原則。此種將釋  
21 632所指之違憲情形竟予法制化之作法，已逾越權力分立與制衡之界  
22 線，違反憲法忠誠義務，而屬違憲。

23 參、系爭法規範立法過程具明顯重大瑕疵，有違民主審議及公開透明  
24 原則，逾越國會自律原則之界限，牴觸憲法上之民主國原則，而屬違  
25 憲

---

<sup>14</sup> 遑論此次立法增訂刑法第 141-1 條之藐視國會罪之規定，於人事同意權審查同有立職法聽證程序之適用情形下，除其餘聲請人業已爭執之違憲情形外，該項立法亦無以說明何以被提名人如不具公務員身分，則於接受人事聽證時不受藐視國會罪之規範，然倘被提名人具公務員身分，則於接受人事聽證時應受藐視國會罪之刑法規範此一毫無理據之矛盾、歧異現象。

1 一、國會自律原則固應受尊重，然倘立法程序已逾自律原則之界限，  
2 而有牴觸憲法之明顯重大瑕疵，仍可宣告法規範無效

3 (一) 依貴院歷次解釋揭示，對於立法院立法程序（釋342）、修憲機  
4 關修憲程序（釋499），貴院固尊重國會自律原則，然倘立法程序已逾  
5 自律原則之界限，而有牴觸憲法之明顯重大瑕疵，仍可宣告法規範無  
6 效。就議事程序而言，所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂  
7 重大，則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性。質言之，「法律案之  
8 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  
9 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。」「法  
10 律因牴觸憲法而無效，固不以其內容牴觸憲法者為限，即其立法程序  
11 有不待調查事實即可認定為牴觸憲法之重大瑕疵者（如未經憲法第六  
12 十三條之議決程序），則釋憲機關仍得宣告其為無效。」為釋342號解  
13 釋文及理由書所指明；又「國民大會依修改憲法程序制定憲法增修條  
14 文，須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會  
15 議事規則之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。蓋基於國民主權  
16 原則（憲法第二條），國民主權必須經由國民意見表達及意思形成之  
17 溝通程序予以確保。易言之，國民主權之行使，表現於憲政制度及其  
18 運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之  
19 正當性基礎。而修憲乃最直接體現國民主權之行為，依國民大會先後  
20 歷經九次修憲，包括動員戡亂時期臨時條款及增修條文之制定與修  
21 改，未有使用無記名投票修憲之先例，此亦屬上開原則之表現；國民  
22 大會代表及其所屬政黨並藉此公開透明之程序，對國民負責，國民復  
23 可經由罷免或改選程序追究其政治責任。是現行國民大會議事規則第  
24 三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會並  
25 無適用餘地。蓋通過憲法修改案之讀會，其踐行不僅應嚴格遵守憲法  
26 之規定，其適用之程序規範尤應符合自由民主憲政秩序之意旨（參照  
27 本院釋字第三八一號闡釋有案）。」為釋499號解釋理由書所指明。

1 (二) 由上足見，立法過程未能公開透明、滿足理性溝通、審議之條  
2 件，並以無從使選民明白個別立法委員之投票意向及實際結果，而使  
3 立法委員及其所屬政黨得藉此程序，對國民負責，國民復可經由罷免  
4 或改選程序追究其政治責任，即與民主原則及國民主權原則之要求有  
5 違，即應認該立法程序應屬違憲而無效，不能受國會自律原則之保  
6 障。尤應注意者為，立法者不能僅以投票方式符合議事規則為由，使  
7 法案之議決以不能顯名之無記名投票之方式表決通過，即主張法律案  
8 之立法程序符合公開透明原則，而能主張立法程序並未違憲，此由釋  
9 499號指摘「是現行國民大會議事規則第三十八條第二項關於無記名  
10 投票之規定，於通過憲法修改案之讀會並無適用餘地。蓋通過憲法修  
11 改案之讀會，其踐行不僅應嚴格遵守憲法之規定，其適用之程序規範  
12 尤應符合自由民主憲政秩序之意旨」，即可自明。關係機關立法院主  
13 張現行立法院議事規則第35條第1項第2款設有舉手表決之規定，無足  
14 以藉此項議事規則中無記名投票之表決方式，脫免於憲法上民主原則  
15 與責任政治之要求。又倘自立法程序之瑕疵經整體綜合觀察足認明顯  
16 而重大者，亦不能以個別瑕疵割裂觀察尚非明顯而重大為由，即認仍  
17 在國會自律原則保障之範圍內，否則，無異立法者得藉累積個別瑕疵  
18 之方式，實質掏空立法程序，迴避民主原則及國民主權原則所要求之  
19 公開透明原則、民主審議及責任政治原則之要求。

20 二、涉及國家權力運作之重要規範或剝奪人民生命或限制人民身體自  
21 由之法律，其立法程序不容輕率為之；其以無記名投票之方式掩飾委  
22 員會審查時沒收審議討論、嗣後以突襲提出修正版本等程序瑕疵，已  
23 與民主原則、責任政治之憲法原則有悖，而達明顯而重大瑕疵之程度

24 (一) 按立法過程未能公開透明、滿足理性溝通、審議之條件，並以  
25 無從使選民明白個別立法委員之投票意向及實際結果，而使立法委員  
26 及其所屬政黨得藉此程序，對國民負責，國民復可經由罷免或改選程  
27 序追究其政治責任，即與民主原則及國民主權原則之要求有違，即應

1 認該立法程序應屬違憲，不能受國會自律原則之保障；以未能顯名之  
2 無記名投票方式通過重要法案，民意代表及其所屬政黨無從藉此對國  
3 民負責，國民復無從經由罷免或改選程序追究其政治責任，是議事規  
4 則中縱有關於無記名投票之規定，於通過重要法案之讀會並無適用餘  
5 地，否則難認所適用之程序規範符合自由民主憲政秩序之意旨，而應  
6 認有明顯重大瑕疵之情形，業由前提釋499號解釋所闡明。又「立法  
7 院為國家最高立法民意機關，立法委員為人民選舉出之代議士，行使  
8 職權應供全民檢視，其投票行為須向人民與所屬政黨負政治責任，與  
9 民眾依據『公職人員選舉罷免法』之秘密投票行使選舉權，本質上並  
10 不相同，實為責任政治之一環。」、「立法院為最高民意機關，復彰顯  
11 國會自主與落實民意政治精神，是以各項表決應以記名投票行使，以  
12 守護民主價值，落實責任政治。」亦為此次關係機關立法院事後於立  
13 法院法律系統所公布之立職法第15條立法理由所具體指明（參附件  
14 8）。是本次立職法相關法案之立法程序，就涉及國家權力運作之重要  
15 規範或剝奪人民生命或限制人民身體自由之法律，其立法程序不容輕  
16 率為之，其以未能顯名之無記名舉手表決方式為之者，不僅與立法院  
17 本次立法自身所持立場大相矛盾，更與民主原則、責任政治之憲法原  
18 則有悖，而達明顯而重大瑕疵之程度<sup>1516</sup>。

<sup>15</sup> 相關立法程序所涉未議而決、以無記名投票方式違反責任政治、民主原則及公開透明原則之情形，可參聲請人本件聲請人本案聲請書第17頁以下之說明。

<sup>16</sup> 就記名表決與公開透明、民主原則及責任政治之要求，另可參酌黃瑞明大法官釋769號協同意見書，頁4-5（「本院釋字第499號解釋指出『以無記名投票方式表決通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條之修正，其程序違背公開透明原則』，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範。本號解釋雖係對政策之投票，依該解釋之意旨，國會對於更具重要性之決策，更應透明。[.....]；「[.....]委員之當選亦與政黨的形像與政策息息相關，如此選舉方式之目的在增強政黨在政治上之角色及地位，透過政黨的約束以及政策競爭，以提升政策之品質。因此立法委員在立法院所為之投票行為（包含選舉正、副院長）均應對其政黨負責，此為政黨政治所必然。（三）就責任政治與政黨政治之觀點而言，相較於縣（市）議員僅就縣（市）區域之事項行使職權，立法委員職掌之事項更為廣泛，更應受政黨政治與責任政治之拘束」）；黃昭元大法官釋769號協同意見書，頁4（「如果從民意代表之議事表決係屬行使國家公權力來說，本席反而更認為：基於民意政治、責任政治及陽光政治的理念，民意代表在議會內的表決（至少是重要事項的表決），在原則上都應該是要採公開、顯名方式（包括記名投票、唱名表決、舉手表決等足以知悉投票人立場之各種方式）。」〔按：本次之無記名舉手表決並未顯名〕）；就未議而決不符立法程序已達重大明顯瑕疵乙節，可參楊大法官建華釋342號不同意見書（「在立法院必須先『議』後『決』，程序上方有『通過』之可言，若『議而未決』或『決而未議』或『未議未決』，即難認為

1 三、一如貴庭歷任大法官所屢予表明，貴庭不應一再以尊重國會自律  
2 為託辭，錯失督促立法者善盡其憲法所賦予之職責之機會<sup>17</sup>，而應審  
3 慎考量，於正當法律程序原則已然成為憲法重要原則，並拘束各國家  
4 權力之我國，此時立法權是否可執自律原則為藉口，脫免於司法權之  
5 監督，並自外於憲法正當法律程序原則、民主原則、責任政治等原則  
6 之要求<sup>18</sup>？倘立法程序於委員會審查時實質阻絕討論、嗣後以部分委  
7 員突襲提出修正版本、交付未顯名之無記名舉手表決方式決議通過立  
8 法，此程序之明顯重大瑕疵，是否容許執威權統治時期<sup>19</sup>前後無記名  
9 舉手表決通過重要法案之前例，或於委員會中就程序事項採取舉手表  
10 決方式通過相關決議之先例，以嘗試證立立法讀會採未能顯名之無記  
11 名舉手表決通過之方式，仍未達違憲之程度？於當代我國自由民主憲  
12 政秩序，此一主張是否仍能屬有理而獲貴庭所支持？

13 四、質言之，民主原則雖以多數決為要素，然並非僅以多數決表決即  
14 為已足；於透過表決整合出最終意思之前，仍應尊重少數有充分發表  
15 意見與辯論之機會，除藉以透過正反意見之折衝以確保決議之品質與  
16 正確性外，亦足以使選民檢驗各黨派委員之公開發言、辯論內容，使

---

已具備「法律」之基本成立要件。欠缺法律之基本成立要件者，應非憲法上之「法律」。)。

<sup>17</sup> 陳大法官春生提出、李大法官震山加入之釋717號協同意見書，註10（「事實上本院失去督促立法者善盡其憲法所賦予職責之機會，不只這一次。最近者如，釋字第七一四號解釋關於土污法施行前污染行為人之責任案，即可基於目前風險社會下，督促立法機關須進一步地使我國環境政策之建制，積極地往預防原則方向邁進，[.....]；又如民國102年12月20日本院大法官第1412次會議對憲法第九條相關之軍事審判法聲請釋憲案，以程序駁回。本院對此案件之不受理，[.....]，對於立法院近年來對立法上正當程序之忽視亦失去適時予以警示之機會。換言之，民國102年5月之會計法修正及同年8月之軍事審判法修法過程，立法程序顯然過於粗糙，本院實應於程序上加以受理，作成解釋，促使立法院對立法上正當程序之遵循，諸如立法議題須為充分討論、使專家、利害關係人適時參與、以及黨團協商過程應適度透明化等，可惜本院又喪失此機會。[.....]」

<sup>18</sup> 黃虹霞大法官提出、詹森林大法官加入之109年度憲一字第5號聲請案不受理決議不同意見書（「行政權、司法權都應遵守憲法正當法律程序原則，立法權當然只有自律，而可不受司法權監督並自外於憲法正當法律程序原則嗎？」；「正當法律程序原則已然成為憲法重要原則之一，在行政權之運作、在司法審判上，均應遵守憲法正當法律程序原則。但關於立法權部分，有無憲法正當法律程序原則之適用？本院迄無相關解釋，本席以為我國為民主共和國，民主決定應以符合程序正義為前提，應尊重少數意見、尤應注意避免多數暴力，因此，立法權雖然具高度自律性，但是亦不能當然免於憲法正當法律程序原則之束縛，否則不但係肯定多數暴力，有違民主原則，更有淪入獨裁之高度風險」；「均足見修憲程序之合憲性尚且應受司法權之監督，立法程序之合憲性更應然」。)

<sup>19</sup> 促進轉型正義條例第3條第1款及貴院釋793號參照。

1 選民產生認同並得以憑藉調整國會多數組成之可能。此外，立法院所  
2 以得以職司抽象、一般法規範之立法權，並非僅著眼於其可藉多數決  
3 之方式作成決定而已，毋寧更重要者，係在考量其組織、制度及功能  
4 等各方面具有充分審議討論、足以折衝各方多元利益、程序公開透明  
5 等特性，從而將此一國家任務分配予其擔當履行，以使相關決定及國  
6 家權力之行使更能有效達到正確之境地，以符權力分立原則之要求。  
7 然查，本次系爭法規範於立法院之議決程序，非僅將民主多數決原  
8 則，極端地限縮至僅「決」未「議」，違背憲法第63條規定法律案應  
9 經「議決」之規定，且顯已背離立法過程充分審議討論、折衝各方多  
10 元利益、程序公開透明之本質特性，而與民主原則、權力分立原則及  
11 法治國原則相違背。尤以，系爭法規範於院會立法程序之表決，最終  
12 竟以無以驗證、勾稽可否決人數與在場人數之關聯及表決之正確性，  
13 亦使國民無從得以藉以針對個別委員課責，以致於法案以無異於無記  
14 名投票之方式修正通過，違反民主原則所要求之公開透明及課責可能  
15 性，程序瑕疵極為重大，而此一情形可單純以查閱議事錄及立法院公  
16 報之方式即可探知，無待進一步詳細調查，程序之重大瑕疵已然明  
17 顯，使作為立法院之涉己法案、非由行政部門事前以廣徵社會意見等  
18 方式預先提出草案以供充分審議之系爭法案，於未經實質討論、審議  
19 之情形下，即強行以未能顯名之無記名舉手表決方式通過，藉個別瑕  
20 疵累積之結果，實質掏空立法程序，迴避民主原則及國民主權原則所  
21 要求之公開透明、民主審議及責任政治原則之要求，立法程序瑕疵明  
22 顯而重大，應認牴觸憲法而違憲<sup>20</sup>。

23 肆、以上懇請貴庭鑒核，判決如本件應受判決之聲明，以維我國自由  
24 民主憲政秩序、促進臺灣民主法治發展為感。

<sup>20</sup> 關係機關立法院以系爭法規範之院會表決已於國會頻道全程直播並錄影存證為由，主張本件立法程序並無明顯重大瑕疵云云，然姑不論議事程序之進行，應專以議事錄及公報為證，不應期待選民死守直播，或以苦苦回放確認之方式，以釐清各該立法程序是否滿足民主原則、責任政治之要求，況倘觀察本次舉手表決之轉播錄影過程，亦可確知本次舉手表決並未顯名，選民無從藉觀覽直播或回放錄影之方式獲悉個別委員之投票情形，無以課責以落實民主原則及責任政治原則之要求。

1 此致

2 憲法法庭 公鑒

聲 請 人 總統 賴清德

具 狀 人 即 孫迺翊教授  
訴 訟 代 理 人

蘇慧婕副教授

洪偉勝律師

3 1 1 3 年 7 月 3 1 日

1

## 附屬文件之名稱及其件數

文件編號	文件名稱或內容	備註
附件7	第二屆國民大會第二次臨時會實錄，第150頁、第157頁、第158頁、第172頁、第293頁以下（下載自立法院國會圖書館國民大會歷次會議實錄影像系統）	
附件8	刊載於立法院國會圖書館立法院法律系統之113年5月28日修正通過之立職法、刑法第141-1條修正理由（下載自立法院國會圖書館立法院法律系統）	

2