

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 461 號

解釋日期：民國 87 年 07 月 24 日

資料來源：司法院公報 第 40 卷 9 期 1-11 頁

司法院大法官解釋（十）（99 年 5 月版）第 274-290 頁

總統府公報 第 6236 號 7-20 頁

守護憲法 60 年 第 189-190 頁

相關法條：中華民國憲法 第 53、54、56、62、63、67 條

中華民國憲法增修條文 第 3 條

解 釋 文： 中華民國八十六年七月二十一日公布施行之憲法增修條文第三條第二項第一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。國防部主管全國國防事務，立法委員就行政院提出施政方針及施政報告關於國防事務方面，自得向行政院院長及國防部部長質詢之。至參謀總長在行政系統為國防部部長之幕僚長，直接對國防部部長負責，自非憲法規定之部會首長，無上開條文之適用。

立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，得依憲法第六十七條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。參謀總長為國防部部長之幕僚長，負責國防之重要事項，包括預算之擬編及執行，與立法院之權限密切相關，自屬憲法第六十七條第二項所指政府人員，除非因執行關係國家安全之軍事業務而有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢，惟詢問內容涉及重要國防機密事項者，免予答覆。至司法、考試、監察三院院長，本於五院間相互尊重之立場，並依循憲政慣例，得不受邀請備詢。三院所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有上開憲法規定之適用。

理 由 書： 憲法第五十四條規定行政院設院長、副院長各一人，各部會首長若干人，及不管部會之政務委員若干人。又依八十六年七月二十一日公布施行



之憲法增修條文第三條第一項規定，行政院院長由總統任命之。憲法第五十六條規定行政院副院長、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，則未修正。其次，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，為憲法增修條文第三條第二項第一款所明定。此係憲法基於民意政治及責任政治原理所為之制度性設計。國防部為行政院所屬部會之一，主管全國國防事務，立法委員就行政院提出施政方針及施政報告關於國防事務方面，自得向行政院院長及國防部部長質詢之。至參謀總長在行政系統為國防部部長之幕僚長，國防部參謀本部組織法第九條定有明文。就其執掌事項直接對國防部部長負責，自非憲法增修條文第三條第二項第一款所稱之部會首長。立法委員即無從依該規定，於立法院會議時對於參謀總長行使質詢權。

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，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，憲法第六十二條及六十三條分別定有明文。依憲法第五十三條規定，行政院為國家最高行政機關，憲法增修條文第三條第二項並規定，行政院應對立法院負責。憲法第六十七條又規定：「立法院得設各種委員會。」「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。」憲法增修條文就此未加修改。是憲法雖迭經增修，其本於民意政治及責任政治之原理並無變更；而憲法所設計之權力分立、平等相維之原則復仍維持不變。立法院為行使憲法所賦予前述職權，其所設之各種委員會自得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，藉其答覆時所說明之事實，或發表之意見而明瞭相關議案涉及之事項。抑有進者，立法委員對於不明瞭之事項，尚得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及之事項，提供參考資料。受要求之機關，非依法律規定或其他正當理由，不得拒絕，業經本院釋字第三二五號解釋有案。立法委員於詢問以前，或不知有相關參考資料，須待詢問而後知之；於有關機關提供參考資料以後，倘對其內容發生疑義，須待進一步詢問，以期澄清者，其邀請到會之政府人員，尤不得置之不理。又因我國憲法上中央政制，與一般內閣制有別，立法委員既不得兼任官吏，則負責事前起草或事後執行法案之政府人員，於議案審議過程中參與備詢，自有其必要。故立法院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時，行政院各部會首長及其所屬人員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之檢察官、公平交易委員會委員等人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。參謀總長為行政院所



屬國防部部長之幕僚長，其統御、指揮之參謀本部及陸、海、空、勤等各軍種總部，並非獨立於行政系統以外之組織。參謀總長雖非增修條文第三條第一項第一款所稱之行政院各部會首長，乃屬憲法第六十七條第二項規定之政府人員，要無疑義。參謀總長負責國防之重要職責，包括預算之擬編及執行，均與立法院之權限密切相關，立法院所設各種委員會就與參謀總長職務相關之事項，邀請其列席備詢，除有正當理由外，不得拒絕應邀到會備詢。惟詢問之內容涉及重要國防機密事項者，則免予答覆。至司法、考試、監察三院既得就其所掌有關事項，向立法院提出法律案；各該機關之預算案並應經立法院審查，則其所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及有關預算案涉及之事項，亦有依上開憲法規定，應邀說明之必要。惟司法、考試、監察三院院長，固得依憲法第七十一條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。

大法官會議主席 施啟揚

大法官 翁岳生

劉鐵錚

吳 庚

王和雄

王澤鑑

林永謀

施文森

孫森焱

曾華松

董翔飛

楊慧英

戴東雄

蘇俊雄

部分不同意見書：

大法官 林永謀

- 一 本件解釋第二部分所謂「凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務」云云



，係以「立法院為行使憲法所賦予議決法律、預算等議案及國家重要事項之職權，得設各種委員會」，而「行政院應依憲法規定對立法院負責（即所謂基於民意政治及責任政治原理）」為其唯一之論據；但「行政院對立法院負責」之內容，依「增修條文」第三條第二項所列係指「一、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。二、行政院對於立法院決議之法律案等，得經總統之核可，移請立法院覆議。覆議時，如經全體委員二分之一以上決議維持原案，行政院長應即接受該決議。三、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。如經全體立法委員二分之一以上贊成，行政院長應於十日內提出辭職，並得同時呈請總統解散立法院。」而言，如何能據此引伸謂行政院所屬公務員在各委員會有應邀到會說明之「義務」？本解釋固未置一詞，而解釋理由所敘，亦無非以立法委員因可能不明瞭相關議案涉及之事項，自有詢問，藉其答覆以期澄清之必要，為立論之所本而已；然其有明瞭之必要，何以他人即有說明之「義務」，仍未有片言隻字之論證，或謂此係「權力分立」「責任政治」所當然，果如是，其非所謂政務官（即事務官）之行政院所屬公務員，就其個人，何以亦應受「責任政治」之規範？又其司法、考試、監察三院對於立法院在責任政治之意義下，並不負有責任，何以所屬非獨立行使職權而負行政職務之人員，於其提出之法律案及預算案涉及之事項，亦有應邀說明之「義務」？此一義務又何所據？其「必要」與「義務」間所憑者係如何之法理？固亦略而未提。實則一方有「必要」之因，法律上，他方未必當然產生「義務」之果，茲以司法權作用之訴訟為例，其起訴之原告，基於直接審理、言詞辯論主義，且法院為發見真實，當然有到庭陳述之必要，但其若自願負敗訴判決之危險，則自可不到庭，法律亦不課其以義務，足證「必要」並非即可使人負「義務」。至於具備「必要」之情形，何者應課以「義務」，此則應就整體法律秩序予以利益衡量，非如本解釋然，僅以必要一語為依據也。

- 二 按凡屬「義務」，必有其對應之「權利」，此基於權、義對待之觀念，當應如此。法律賦予某特定人得對於他一特定人命其作為或不作為，該應受此作為或不作為拘束之「他一特定人」即為義務人，此種法律上之拘束，即為「義務」，而法律賦予得命他人作為或不作為之利益，其享有者即為權利人，此得命他人作為或不作為之利益，即屬一種權利。其不言具體權利內容之如何，而單以有議決法律案等議案之



權，即課他人以義務，殊與權義對待之觀念相違背，何足以昭信服？本件此部分之解釋即屬如此，令人費解，倘此理可通，則司法之有審判權，亦可課所有訴訟關係人以義務。況就憲法第六十七條第二項規定「……得邀請政府人員及社會上有關人員到會備詢」之用語，參以第七十一條：「立法院開會時，關係院長及各部會首長得列席陳述意見」之體例予以觀察，實難理解其受「邀請」備詢之人竟有到會說明之「義務」。即就我國法律用語論，其命人（義務性、強制性）應到一定之處所，為一定之陳述者，或係用「通知」（監察法第二十六條第二項、刑訴法第七十一條之一等），或係用「傳喚」（刑訴法第七十一條、第二百七十一條、第二百七十四條、第三百二十七條等、少年事件處理法第二十二條），未見出以「邀請」者；且即令對非強制性者，如檢察官、辯護人、輔佐人、民事訴訟之訴訟關係人，亦僅用「通知」（刑訴法第二百七十一條、民訴法第一百五十六條等），茲憲法即定為「邀請」，乃其被「請」之人，竟然非到場不可，即有到場說明之「義務」，此果制憲者之本意乎！法文果應如是解釋乎！

- 三 憲法第六十七條第二項所以為如是之規定，不言而喻，係因法律案與預算案等之審議，具有專門性與技術性，但立法院各委員會人數有限，且未必精通各項學識，而其又來自民間各階層，與實際情形尤多隔閡，是為博採周諮，集思廣益，期達縝密精詳、確切無誤之效，特以「……得邀請……到會備詢」出之，是此之「備詢」，顯非等同於「質詢」之性質，要係一般所謂「以備諮詢」，亦即執經問難，通常用語「請教」之意也，尚不得以此解為係賦予強制詢問之權能。吾人殊不可僅因立法委員須有正確資訊，以發揮其立法功能，並為使其能以獲得，基於「必要」，即課被邀請之人有到場備詢之義務，故就本席所見，推原憲法第六十七條第二項之法意，應僅具宣示作用，而非效力之規定。抑有進者，憲法亦屬法律之一，當然亦須具備實效性，其違反者，須同時伴隨有制裁，始有實用之可能，此即規範的實質之屬性。茲本件解釋，僅謂被邀請者，有應邀說明之義務、即不得拒絕，然其拒絕備詢而為義務之違反，究應負何種（法律或政治）、或至何一程度（刑罰或行政罰）之責任，則付諸闕如，顯不具實用性。或謂此乃立法形成之範圍，立法機關非不得就此形成法制以資運用云云，固有其一理，惟本件解釋對於「備詢」概未有一般性之程序、實質等限制之界限上闡述，有異於釋字第三二五號解釋，而「立法領域」幾無所不包，即令「違法失職」等原屬政治性監督之事物，亦非不可與「立法」連結，予以過問，如此定難免不與監察院之職權相重疊，而



產生憲法上之緊張關係，似此，豈是徒滋紛擾一語所能概括。

四 立法機關為期適切行使憲法上之職權，固有獲取一定資訊之必要；然其為達此一目的，是否當然亦應賦予其實現工具之所謂詢問「調查權」，則仍須有實證之根據始可。或有謂，調查權係立法機關職權所衍生，乃基於立法機關行使其憲法上職權當然所伴有之權限云云，惟本席認其並非當然，而僅係憲法上「得」有之權能；本件解釋顯亦認其非屬如此，否則其憲法上之基礎何必求之於「邀請備詢」之上。再就我國憲法言，「立法」乙章（第六章）雖無如監察該章（第九章）之有第九十五條、第九十六條、第九十九條明定監察院各委員會之具有調查權，而立法院為準備立法，須為相關事項之瞭解，確亦非概無其必要；惟如前述，若係請人協助，央浚提供所知、所學，各隨其意，此則無關乎權義，當無問題，至若加諸他人以義務，本具侵害性，要非有憲法上之依據不可，殊不能僅以其有此必要之乙端，即謂他人當然有其義務，此亦已述之如前；矧就立法例論，英、美諸國未有所謂「國（議）會調查權」之憲法明文，而實際之運作則予承認，固屬事實；但英國本其慣例形成之特質，於西元一六八九年起，其議會即有行使此權之例，而其除本件解釋案所涉及之「立法調查」外，尚有與本案無關之「彈劾調查」「選舉調查」「行政調查」；美國於殖民地時代，各州亦自母國之英國導入此制，固存在於聯邦憲法制定之前，是嗣後之發展，似不免「凡是實在的事物，也都是理性的」予以處理，聯邦最高法院遂以其為立法權內在所應有；但德國則不以其為議會之固有權，因是一次大戰後之威瑪憲法（第三四條）、二次大戰後之基本法（第四四條）均予明定，是以有其實定法上之依據。日本戰後之憲法，雖以美國聯邦憲法為圭臬，然仍出之以明文（第六二條），另一九四七年意大利之新憲法（第八二條）亦然。畢竟「法」係當為之法則，倘認立法機關應有此權能，法之「形式要素」，非至不得已，實不宜免。如此，其外在之強制力，始不致被認係偶然意定之事物，馴至被誤為與是非、公義無涉。何況關於立法調查權，由於委員會係由政黨之議員構成之結果，自不免於政黨之感情及偏見，且組成委員會之議員，未必有專門學識，其調查活動復受會期之限制，是以英國於一八三二年以後，已被政府任命之專家所組成之「□任調查委員會」所替代；而德國於一九六九年，亦已由院外專業人士組成之「專案委員會」予以進行。唯獨美國，因採三權分立之總統制，國會未有質詢權，議員亦不能兼任閣員，缺少行政、立法溝通之管道，且無不信任之倒閣權，因乃盛行「調查權」，可謂其來有自。是歷史背景



、制度本質之差異，固未可忽視不顧也。鑒於英、德之經驗，「立法調查」既以由專家學者等相關人士之諮詢，較能達其目的，則義務性之強制備詢，其不宜採行，明矣！乃本件解釋卻反其道而行，猶謂憲法第六十七條第二項係效力規定，無異藉此賦予立法機關以「立法調查權」之實；然其論據竟僅建立於前述所謂「必要」之上，不及於法之權義範疇，避實擊虛，致其價值體系不免落空，此部分之敘述遂流於所言無物之境況。

五 質詢權係屬於委員個別之憲法上權利；「邀請備詢」則屬於各種委員會，乃立法院之輔助機關，若賦予獨立自行取得有關資訊之權力，不無逾越其母權、即立法權之嫌，此亦本院釋字第三二五號解釋之所以在實質及程序上予以某程度限制之原因，奈何捨此不由，於此而空泛課他人以義務？況且有如前述，其本欠缺無可替代之必要性論據，此再觀諸立法院行之有年之「公聽會」（注意，非聽證會），其間未聞有何窒礙難行之情形，尤可獲得證明。抑且「備詢」「調查」係屬「制度」形成之一種，即令確有其必要，基於權力分立，相互制衡之功能考量，此種制度性之事物，既涉及他一權力之決定與制衡之機能，復影響及於特定人（不問是否公務員）之憲法權利之保障，無論形式、實體，自均須力求平衡，兩者兼顧，期臻至善。如此，則應由憲法明確之宣示，經立法之程序予以完成，較為妥適，如是，方能達其正確、周全之「當為」要求，殊不宜如本件解釋之由司法權作用為終局之決定也。爰提部分不同意見書如上。

抄立法委員丁守中等一百二十四人聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

參謀總長應否列席立法院備詢或陳述意見，憲法規定不詳，於適用時滋生諸多疑義，特請大法官解釋。

貳、疑義性質、經過及涉及之憲法條文

參謀總長應否列席立法院備詢或陳述意見，數年來立法院與國防部爭議不斷，嚴重影響立法院質詢權的行使和國防預算的正常審查。國防部認為參謀總長無須列席立法院備詢或陳述意見，立法院則認為參謀總長應該列席立法院備詢或陳述意見。國防部與立法院各持理由，互不相讓。

一、國防部拒絕參謀總長列席立法院備詢的理由

國防部拒絕參謀總長列席立法院備詢的理由主要有二：

1 參謀總長不是「部會首長」，不受憲法第五十七條和第七十一條的

適用。

國防部認為，「國防部參謀本部組織法」第九條規定，參謀總長在行政系統為國防部長之幕僚長。就行政系統的事務，由國防部長以「部會首長」身分列席備詢即可，參謀總長不必向立法院負責。

2 參謀總長是總統之幕僚長，不受立法院質詢權的適用。

國防部認為，「國防部參謀本部組織法」第九條規定，參謀總長在統帥系統為總統之幕僚長。就統帥系統的事務而言，參謀總長是總統幕僚長，而總統不向立法院負責，因此參謀總長就統帥系統的事務不必向立法院負責。

二、立法院認為參謀總長必須列席立法院備詢的理由

立法院認為參謀總長必須列席立法院備詢的主要理由有四：

- 1 參謀總長是實質上的「部會首長」，應被視為「部會首長」，受憲法第五十七條和第七十一條的適用。
- 2 無論參謀總長是否被視為「部會首長」，參謀總長都是「政府人員」，受憲法第六十七條的適用。
- 3 「國防部參謀本部組織法」第九條的規定違反憲法第五十三條。
- 4 無論「國防部參謀本部組織法」第九條的規定是否違憲，參謀總長在職務上的作為，無論是否與執行總統統帥權有關，均應接受立法院的質詢。

三、憲法相關條文

質詢權為立法院重要之職權，憲法將立法院的質詢權分別規定在憲法第五十條、第六十七條和第七十一條。行政權與總統權的劃分則規定在憲法第五十三條。第五十七條第一項第一款規定：「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。」第六十七條規定：「立法院得設各種委員會。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。」

第七十一條規定：「立法院開會時，關係院院長及各部會首長得列席陳述意見。」

憲法第五十三條規定：「行政院為國家最高行政機關。」

參、請解釋之理由及對本案所持之見解

國防部長與參謀總長、國防部與參謀本部的定位問題由來已久，自憲法於民國三十六年施行以來始終未決，造成名與實不符。名實既不符，運作上必會扞格不入，不僅造成國防（軍政）與軍事（軍令）分立，沒有統一的指揮領導，嚴重影響國防整體力量，更造成立法院行使



質詢權的障礙，形成嚴重的憲政問題。

在名上，國防部長為國防部之唯一首長，但在實務上，國防部長與參謀總長各有所司，互不隸屬，互不指揮。在名上，參謀本部為國防部的下屬單位，人事、編制、預算均應由國防部統籌調派、處理與運用，但在實務上，參謀本部與國防部為平行單位，人員、編制、預算均彼此獨立調派、處理與運用。在名上，國防部所有單位均應由單一組織法規範，即國防部組織法，凡屬國防部的下屬單位均在該法規範之內，但在實務上，參謀本部不受「國防部組織法」規範，而自成一格的由「國防部參謀本部組織法」規範，並獨立適用。

國防部與參謀本部之間的名實不符，造成立法院行使質詢權的障礙。鑑於參謀本部主管事務的重要性，鑑於參謀本部預算的龐大，鑑於參謀本部獨立行使職權之事實，民眾實有必要透過立法院對參謀本部進行監督，行使「知」的權利。但是平時以獨立首長執行職務的參謀總長，在被立法院邀請列席備詢時，立即穿上國防部長幕僚長的外衣，聲稱自己不是首長，只是幕僚長。當立法院以非部會首長身分邀請參謀總長列席備詢時，則立即穿上總統幕僚長的外衣，聲稱自己是總統的人，不需向立法院負責。結果造成只有幾千萬元預算權的國防部長成為擁有幾千億元預算權的參謀總長的「人頭」，以國防部長名義出面為參謀本部爭取幾千億元的預算，卻無法向立法院回答任何有關參謀本部業務的情形。這種規避，表面上規避的是立法院的監督，實際上是規避了全體國民的監督、規避了憲法的監督。參謀本部以納稅人的百千億元做為預算，卻規避納稅人的監督，全國軍事事務成為不為人知、不受監督的黑箱作業。這種現象之形成固然有其歷史原因，但是在總統已由民選產生的今天，實有徹底釐清的必要。為國家之長治久安，為避免每年審查國防預算的爭議與延宕，特聲請大法官解釋憲法。

聲請人對本案所持的立場與見解如下：

一、參謀總長是實質上的「部會首長」，應被視為「部會首長」，受憲法第五十七條和第七十一條的適用。

1 參謀本部實為獨立的部會，不受國防部的節制。

(1) 從組織而言

根據「國防部組織法」規定，國防部下設國防部本部（俗稱「軍政系統」）和參謀本部（俗稱「軍令系統」）（國防部組織法第四條、第五條）。國防部本部設部長辦公室（國防部組織法第四條），以國防部長為國防部本部的首長；參謀本部設參謀總長辦



公室（國防部參謀本部組織法第三條），以參謀總長為參謀本部的首長。國防部本部與參謀本部並無隸屬關係，國防部本部無法指揮參謀本部。在國防部本部與參謀本部之上，並無一共同的實權首長。國防部長雖然名為國防部的最高首長，但是並無權指揮參謀總長或參謀本部。

（2）從主管事務而言

國防部主管全國國防事務（國防部組織法第一條），參謀本部主管全國軍事事務（國防部參謀本部組織法第一條）。法律並未定義國防事務與軍事事務的範圍，雖然從法理而言，軍事事務屬於國防事務，國防部對參謀本部所主管的軍事事務應擁有指揮監督權，但在實踐上，國防部或國防部長不管全國軍事事務，對全國軍事事務亦無指揮監督之權。因此參謀本部成為獨立的「部中部」。

（3）從編制而言

「國防部組織法」對國防部的編制，不包括參謀本部的編制和員額。參謀本部有自己單獨（獨立於國防部外）的編制和員額。參謀本部的編制員額為國防部的三至四倍。國防部的編制總共為四百四十四人至七百六十九人，包括副部長、常務次長、參事、主任、司長、局長、副主任、副司長、副局長、處長、副處長、科長、參謀、秘書、技正、專門委員、稽核、編審、專員、編輯、軍法官、書記官、辦事員、書記（國防部組織法第十四條至第十九條）。參謀本部的編制總共為一千五百九十九人至二千四百四十三人，包括二級上將、中將、少將、上校、中校、少校、尉級軍官（國防部參謀本部組織法第十條、第十一條）。

（4）從人事權而言

參謀本部編制內的人事，一律由參謀總長任用。國防部長在法律上和實務上，對參謀本部的人事任免均無任何權力。

（5）從預算而言

參謀本部的總體預算歷年來均遠大於國防部本部的總體預算。以民國八十六年度為例，國防部本部的預算總數為新台幣捌仟陸佰萬元，同年度參謀本部的預算，公開部分為新台幣壹仟柒佰肆拾陸億元。單以公開部分計算，參謀本部的預算即為國防部本部的二〇三〇倍。參謀本部的預算還有不公開的機密部分，主要用於武器採購研發，金額龐大，一般媒體均估計在壹仟億元左右。換言之，參謀本部整體預算約為國防部本部整體預算的三〇〇〇倍。

（6）從首長產生方式而言

國防部長的產生須經行政院長提名，由總統任命（憲法第五十六條）。參謀總長的產生方式，法無明文規定。從法理而言，參謀本部為國防部的下屬單位，參謀總長應由國防部的最高首長提名任命，但實務上，是由總統直接任命，國防部長無從置喙。

綜上所述，參謀本部雖名為國防部之下屬單位，但國防部與參謀本部各有所司，互不隸屬，互不指揮，兩者的人事、編制、預算亦彼此獨立，互相無涉。參謀本部實為獨立之部會，不受國防部的節制。從職權內容、編制大小、預算多少和首長產生方式觀之，參謀本部不僅為獨立之部，實為遠比國防部龐大數倍之部。

- 2 參謀總長是實質上的「部會首長」，應被視為「部會首長」，受憲法第五十七條和第七十一條的適用。由於參謀本部實為獨立之部會，不受國防部的節制，因此身為參謀本部首長的參謀總長，在立法院質詢權行使的範圍內，應被視為「部會首長」，受到憲法第五十七條和第七十一條的適用。憲法第五十七條和第七十一條所適用的「部會首長」，在憲法上並無規定只限一位。制憲者的本意應是要求主管全國各方面行政事務的一級主管（院長）和二級主管（部會首長）向立法院報告，接受立法院的質詢。但是目前有關全國軍事方面的事務，名義上雖然屬於國防部所主管，但實務上國防部長或行政院長卻管不到，立法院也監督不到。主管全國軍事事務的唯一首長－參謀總長，以不是名義上的部會首長為由，拒絕接受立法院質詢，使得全國國民無法透過立法院質詢權的行使得知全國軍事事務的施政，導致憲法實踐上出現漏洞，憲法的基本精神受到嚴重的破壞。特請大法官解釋憲法，將參謀總長視為主管全國軍事事務的部會首長，就其主管事務適用憲法第五十七條和第七十一條。

- 二、無論參謀總長是否被視為「部會首長」，參謀總長都是「政府人員」，受憲法第六十七條的適用。

憲法第六十七條賦予立法院委員會對「政府人員及社會上有關係人員」行使質詢權（到會備詢）。憲法對「政府人員」的範圍並未加以任何限制，因此「政府人員」一詞應做最廣義的適用，既包括「關係院院長及各部會首長」，也包括任何其他政府人員，只有總統除外。若將「政府人員」一詞做最狹義的適用，排除「中華民國總統府組織法」的編制人員，甚至排除監察院、考試院、司法院、立法院的編制人員，至少尚應包括行政院編制內的所有人員。因此，無論「政府人員



」一詞如何界定，參謀總長為政府之一員，殆無疑義。特請大法官解釋憲法，宣布無論參謀總長是否被視為「部會首長」，參謀總長都是「政府人員」，應受憲法第六十七條的適用。

三、「國防部參謀本部組織法」第九條的規定違反憲法第五十三條

1 參謀總長不是國防部長的幕僚長

「國防部組織法」規定，副部長輔助部長處理部務，常務次長輔助部長分理部務（國防部組織法第十四條、第十五條），並未規定參謀總長為國防部長的行政系統幕僚長，或國防部長任何系統的幕僚長。但「國防部參謀本部組織法」第九條卻規定：「參謀總長在行政系統為部長之幕僚長」，直接牴觸「國防部組織法」。

2 參謀總長不是總統的幕僚長

「中華民國總統府組織法」規定，秘書長承總統之命綜理總統府一切事務，參軍長承總統之命辦理有關軍務事項（中華民國總統府組織法第三條、第四條），並未規定參謀總長為總統的統帥系統幕僚長，或總統的任何系統幕僚長。但「國防部參謀本部組織法」第九條卻規定：「參謀總長在統帥系統為總統之幕僚長」，直接牴觸「中華民國總統府組織法」。

3 「國防部參謀本部組織法」第九條的規定違反憲法第五十三條

參謀總長不是總統府的編制人員，參謀本部亦非總統府的編制單位，但「國防部參謀本部組織法」第九條卻將參謀總長的編制改至總統府，從而將全國軍事事務行政自行政院轉出，納於總統之下，顯然違反憲法第五十三條「行政院為國家最高行政機關」之規定。特請大法官釋憲，宣布「國防部參謀本部組織法」第九條違憲。

四、無論「國防部參謀本部組織法」第九條的規定是否違憲，參謀總長在職務上的作為，無論是否與執行總統統帥權有關，均應接受立法院的質詢。

1 立法院質詢權不適用統帥權的所有人，但適用統帥權的執行人。

國防部認為，憲法第三十六條規定：「總統統帥全國陸海空軍」，而總統是立法院質詢權所不及。此種認定混淆所有人和執行人的概念，實為對憲法的誤解。總統身為國家元首，擁有眾多憲法權力，但執行該權力時，必須仰仗政府的行政部門，如果所有行政部門均以執行總統憲法權力為由，拒絕立法院的質詢，則立法院質詢權將形同虛設。例如，憲法第三十六條規定：「總統為國家元首，對外代表中華民國」，是否執行總統對外代表權的外交部即為立法院質詢權所不及？憲法第三十九條規定：「總統依法宣布戒嚴」，是否



執行戒嚴權的行政院即為立法院質詢權所不及？憲法第三十八條賦予總統締結條約權，是否執行條約談判簽署的行政部門即為立法院質詢權所不及？憲法第四十條賦予總統大赦、特赦、減刑及復權之權，是否執行大赦、特赦、減刑及復權之權的法務部即為立法院質詢權所不及？若均為立法院質詢權所不及，則立法院質詢權蕩然無存。由此可見，立法院質詢權所不適用的人應僅限於總統，亦即統帥權的有關，而非統帥權的執行人，其理至明。

- 2 參謀總長不是統帥權的所有人，其職務上的作為，無論是否與執行總統統帥權有關，應當接受立法院的質詢。

我國統帥權的所有人為總統，執行人為全國將士，包括國防部長和參謀總長。身為統帥權執行人之一，參謀總長不僅在平時的作為應受到立法院的監督，即使在執行總統直接指揮軍隊命令時的作為，亦應屬於立法院質詢權涵蓋的範圍。特請大法官釋憲，宣布參謀總長在職務上的作為，無論是否與執行總統統帥權有關，均應接受立法院的質詢。

聲請人：

立法委員

丁守中	尤 宏	巴燕達魯	王天競	王令麟
王 拓	全文盛	朱星羽	朱惠良	朱鳳芝
沈富雄	沈智慧	李文郎	李友吉	李必賢
李俊毅	李進勇	李慶華	李顯榮	杜振榮
吳克清	吳惠祖	余玲雅	林文郎	林光華
林宏宗	林志嘉	林忠正	林明義	林政則
林郁方	林哲夫	林源山	林瑞卿	林濁水
林耀興	周伯倫	周 荃	周陽山	邱垂貞
施明德	洪冬桂	洪秀柱	洪性榮	洪奇昌
洪昭男	柯建銘	郁慕明	范巽綠	高育仁
高惠宇	郝龍斌	徐少萍	翁重鈞	許添財
許舒博	郭廷才	郭金生	郭政權	章仁香
張旭成	張俊雄	張晉城	曹爾忠	陳一新
陳永興	陳宏昌	陳志彬	陳定南	陳其邁
陳癸淼	陳清寶	陳朝容	陳傑儒	陳漢強
陳鴻基	陳瓊讚	莊金生	曾永權	曾振農
馮定國	彭百顯	彭紹瑾	黃天福	黃主文



全國法規資料庫

Laws & Regulations Database of The Republic of China

黃秀孟	黃昭順	黃清林	黃國鐘	黃爾璇
傅崑成	楊吉雄	靳曾珍麗	葛雨琴	廖大林
廖學廣	趙永清	潘維剛	鄭永金	鄭逢時
鄭龍水	鄭寶清	蔡中涵	蔡正揚	蔡明憲
蔡璧煌	劉盛良	劉國昭	賴來焜	盧修一
錢 達	謝啟大	謝欽宗	謝錦川	謝聰敏
韓國瑜	鍾利德	蕭金蘭	蕭裕珍	蕭萬長
簡錫□	羅福助	蘇貞昌	蘇嘉全	

中華民國八十五年五月廿三日

參考法條：中華民國憲法增修條文 第 3 條 (86.07.21)

中華民國憲法 第 53、54、56、62、63、67 條 (36.01.01)