

( 函 ) 官 處 法 記 大 書 院 法 司

	限 年 存 保
	號 檔

說明：	主旨：本院審理立法委員丁守中等一百廿四人聲請解釋「參謀總長應否列席立法院備詢或陳述意見」乙案，請惠示意見。	示	批	位 單 文 行		受 文 者	速 別	最 速 件	密 等	解 密 條 件			公 佈 後 解 密	年 月 日 自 動 解 密	
				副 本	正 本										
			辦	擬			發	國 防 部	附 件 抽 存 後 解 密						
												文	附 件	字 號	日 期
												如 文			

一、依司法院大法官審理案件法第十三條第一項辦理。

二、立法委員丁守中等一百廿四人聲請解釋「參謀總長應否列席立法院備詢或陳述意見」乙案，事涉貴管，對於聲請意旨請惠示意見，並檢送相關資料，以供參考。

三、檢附立法委員丁守中等一百廿四人解釋憲法聲請書乙份。

(函) 官處 法記 大書 院 法 司

	限年存保
	號 檔

說明：	主旨：本院審理立法委員丁守中等一百廿四人聲請解釋「參謀總長應否列席立法院備詢或陳述意見」乙案，請惠示意見。	批	位 單 文 行		受文者	速 別		
			副 本	正 本				
			辦	擬	國防部參謀本部參謀總長辦公室	發	附件抽存後解密	年 月 日自動解密
		如文						

一、依司法院大法官審理案件法第十三條第一項辦理。

二、立法委員丁守中等一百廿四人聲請解釋「參謀總長應否列席立法院備詢或陳述意見」乙案，事涉貴管，對於聲請意旨請惠示意見，並檢送相關資料，以供參考。

三、檢附立法委員丁守中等一百廿四人解釋憲法聲請書乙份。

附加標示：附件抽存後機密等級註銷

承辦人：樊建雄

電話：二五二四〇

區分 保密

密

速度 傳遞

最速件

處理 時限

前文時 間字號

年 月 日

縮 影

要 不要

受文者

司法院

來文時間

85年7月6日

處大一字第一三三六號

文

駐地

台北市

字號

函弼引字第一〇二四號

發

附件

陳述書乙份

蓋

印

處

行文單位

正本 副本

司法院

國會連絡室、總長辦公室(均存查)

主旨：敬復貴院「參謀總長應否列席立法院院側詢或陳述意見」之陳

述書及國防部組織法、參謀本部組織法各乙份(如附件)，

請鑒察！

部長 蔣仲苓

區分 保密

密

校對：樊建雄



國防部對立法委員丁守中等人聲請大法官解釋「參謀總長應否列席立法院備詢」陳述書

壹、陳述之目的：

提供參謀總長不出席立法院備詢之理由及依據，俾供參考。

貳、立法委員聲請解釋參謀總長必須列席立法院備詢四項理由：

一、參謀總長是實質上的「部會首長」，應被視為「部會首長」，受憲法第五十七條及七十一條適用，參謀本部實為獨立的部會，不受國防部的節制。

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。

三、參謀總長不是國防部長的幕僚長，亦不是總統的幕僚長，「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。

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。

參、國防部認為參謀總長不便列席立法院備詢之理由及依據：

一、參謀本部並非獨立的部會，參謀總長亦非憲法之「部會首長」：

(一)參謀總長並非憲法第五十七條之「部會首長」：

「按憲法所稱行政院各『部會首長』，係指行政院依憲法第五十八條及行政院組織法第三條設置之各部及各委員會，是其『部會首長』依行政院組織法第四條規定，應專指具政務委員身分之各部會首長，就國防部而言自係指國防部部長，至參謀本部係國防部依據『國防部組織法』第五條設置之機關，顯非憲法及行政院組織法所指部會，則參謀總長自亦非上開法定之部會首長，實無庸疑。」另行行政院院長及所屬各部會首長固有接受立法委員質詢之法定義務，惟究應率同何人隨同出席？憲法並無明文規定，自屬行政院院長及所屬各部會首長之權限，立法委員應予尊重。而參謀總長在行政系統雖為國防部部長之幕僚長，應非前述列席立法院接受質詢之「法定部會首長」，依法本來不具備列席立法院備詢之身分，且事實上有關國防預算

之編製及管制運用，均由國防部部長負責，立法院國防委員會開會時，國防部部長已率同各單位主管出席，對立法委員所有質詢事項，必定會詳予說明，殊無定要參謀總長再以國防部部長之幕僚長身分到立法院國防委員會備詢之必要。

(二)參謀本部並非獨立的部會，應受國防部節制：

1.就組織編制言：

依「國防部組織法」第五條「國防部設參謀本部，下轄陸軍、海軍、空軍、聯合勤務各總司令部、憲兵司令部及軍管區司令部；其組織另以法律定之」，即明訂參謀本部是隸屬國防部，接受部長督導是無庸置疑，而參謀本部係依國防部組織法制定「國防部參謀本部組織法」，故參謀本部之編制與員額自當於該法中訂定，完全符合法規制定之規定，參謀本部組織法亦無牴觸國防部組織法。

2.就主管事務言：

依「國防部組織法」第一條「國防部主管全國國防事務」，



「國防部參謀本部組織法」第二條「參謀本部主管全國軍事事務」，而國防事務所指的是以國防政策為中心（包括政、經、心、軍等）之有關事務言，軍事事務則指的是軍隊實際運作有關之事務，包括軍隊之建立、指揮、管制及運用等方面而言，國防事務涵括軍事事務，且參謀本部隸屬國防部，國防部部长對全國軍事事務有當然之督導權。

### 3. 就預算言：

(1) 有關國防預算編制乃屬軍事行政事務範疇，且軍隊一切資源（人力、物力、財力）無不涉及人民權益，而主計局主管國軍主計政策之規劃，隸屬國防部本部，秉承部長之命，負責整個預算籌編作業與督導，直接向部長負責。另兼受參謀總長之指揮監督，負責預算分配與執行，故由國防部長依法至立法院國防委員會列席國防預算審查及接受委員質詢。

(2) 國防預算之編成係遵循行政院核頒之施政方針，衡酌當前

國防安全與守勢防衛作戰需要，審慎策編而成。以八十六年度之國防預算籌編為例，初期係先編成軍事投資、作業維持及人員維持三個作業小組，經統計相關需求，於八月至十月份分向參謀總長簡報後，於十一月廿一日正式向部長提報，所有需求均經簽奉部長核定後始提送行政院。所以在整個預算籌編的過程中，參謀本部僅提供建軍備戰需求建議，最後由部長作政策決定。立法院審議預算期間，在詢及政策或決策問題時，均由部長向委員說明；但若涉及作業技術層面或執行之細節部分時，則即由參謀本部各聯參及所屬各總部主管、幕僚向委員說明，均可進行實質監督，多年來行之亦無窒礙之處。

#### 4. 就人事權責言：

凡國防人事法令規章均由部長直接指導人力司策訂頒布，參謀本部據以執行，因此參謀本部本質上在執行部長之政策。國軍幹部之任用，均由各級建立年度候選名冊，依權責實施

核定，重要軍職人事任免，亦逐級簽請總長、部長審核，呈請總統核定，由部長副署發布之；本部每年六月底前將全軍「陸海空軍軍官晉任名冊」以部長銜呈請行政院轉總統府完成法定任官程序；另參謀本部軍職人員調任案，屬總統權責者，呈請部長核示後，層轉總統核定；屬總長代行核定權責者，則經由總長核定後，另案呈請部長核閱，層轉總統發布；綜上所述，參謀本部依據部長所訂之人事政策予以貫徹實施，在執行上並未產生運作上之困難或因人事案件影響參謀本部與部本部間之關係。

二、參謀總長為「政府人員」，其未應邀列席立法院備詢，並無違反憲法第六十七條規定之處：

(一)依憲法第六章「立法」，第六十七條第二款規定，立法院各種委員會固得邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢，但法條明定「邀請」二字，若社會人士不應所邀到會，憲法並未賦予立法院各委員強制其到會或課以行政罰之權力，即顯屬「任

意規定」應非強制性（參見法務部77.3.31法七十七律字第五三二六號函意旨及陳新民先生著「中華民國憲法釋論」第五二三頁、林紀東先生著「中華民國憲法釋論」第二三二頁，摘要均如附件），則受邀者不論係社會人士或政府人員，均有考量是否出席之自主權；若謂政府人員應邀而不到會即構成違憲，則對於無公職身分之社會人士，又將如何？倘參謀總長受邀時，經其斟酌任務、權責及立場，認為不宜應邀到會備詢，就「法理」言，自無不可。

(二)軍事統帥權，依憲法第三十六條規定屬於總統，總統並不向立法院負責，參謀總長貫徹總統「統帥權」之行使，其任務係純「軍事性」，當總統行使統帥權時，係直接由參謀總長下達至軍隊，故參謀總長之職責，應專注軍務，不宜涉及政治，不應納入向立法院負責之政務事項，如列席立法院備詢，質詢內容涉及統帥權事項，倘不予答覆，對立法委員有欠禮貌，如擅以總統幕僚長身分作答，則不僅侵犯總統權限而且違憲，造成體

制上之混淆，當非國人所願見。

三、「國防部參謀本部組織法」第九條並未違反憲法第五十三條規定：

(一)「國防部參謀本部組織法」係依據「國防部組織法」第五條規定制定之，為經立法院三讀通過，由總統依法公布施行之法律，其第九條規定並未違憲。

(二)憲法之解釋，應從憲政整體架構及精神，就相關條文通盤考量，不應割裂特定條文，斷章取義。查憲法第五十三條固然規定行政院為國家最高行政機關，與第五十七條「行政院對立法院負責」之規定相對應。然憲法第三十六條亦明定總統統率全國陸海空軍，直接賦予總統指揮軍隊之實權，而依我國現行憲政體制，總統並不對立法院負責，立法院無權監督總統，故為貫徹總統「統帥權」之行使，國防部參謀本部組織法第九條第二項「參謀總長在統帥系統為總統之幕僚長，總統行使統帥權，對軍隊之指揮，直接經由參謀總長下達軍隊」之規定，正是落

實現行憲政體制之精神，無違憲可言，亦不牴觸「總統府組織法」或「國防部組織法」。

(三)總統依憲法第三十六條規定統率三軍，但如何行使其統帥權，憲法並無規定，則「國防部參謀本部組織法」第九條第二項規定參謀總長在統帥系統為總統之幕僚長，總統行使統帥權，關於軍隊之指揮，直接經由參謀總長下達軍隊，亦無牴觸「中華民國總統府組織法」。復按85.1.24修正公布「中華民國總統府組織法」，已無設置參軍長承總統之命辦理有關軍務事項之規定，聲請人仍援以指稱國防部參謀本部組織法牴觸總統府組織法云，顯屬無據。

(四)國防部與參謀本部係一整體之機制，二者為一體兩面，相輔相成。軍事行政事項由隸屬行政系統之國防部長掌理，行政院依憲法第五十三條規定，固為最高行政機關，但總統依憲法第三十六條賦予之統帥權，並非隸屬行政院之行政系統，因此「國防部參謀本部組織法」第九條第二項規定，參謀總長在統帥系

統為總統之幕僚長，總統行使統帥權，關於軍隊之指揮，直接經由參謀總長下達軍隊，既非將參謀總長編制改至總統府，亦非將軍務事項由行政院轉出，實無違背憲法第五十三條。

四、參謀總長依法及職務上作為，實有不赴立法院接受質詢之正當理由：

(一)憲法第一三八條：「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係以外，效忠國家，愛護人民。」第一三九條：「任何黨派及個人，不得以武裝力量為政爭之工具」。因此，軍人固不該干預政治，謹遵憲法賦予其保國衛民之天職，事實上軍隊亦從未干預政治，惟政治的爭議亦絕不能波及軍隊。參謀總長在統帥系統為總統之幕僚長，而統帥權專屬於總統職權，總長稟承總統命令指揮三軍建軍備戰，即為貫徹統帥權之具體表現，參謀總長之職責既為建軍備戰確保國家安全而不涉及政治，不出席立法院備詢，也是一種謹守分際的表現，否則軍隊的超然性、中立性便會受到干涉，且亦將被視為「軍人干政」之嫌。

(二)依據國防部參謀本部組織法第九條第二項：「參謀總長在統帥系統為總統幕僚長，總統行使統帥權，關於軍隊之指揮，直接經由參謀總長下達軍隊。」參謀總長在行政系統為部長之幕僚長；軍隊之指揮乃涵括軍隊之統率與作戰之指揮，包括三軍之訓練、保育、戰鬥序列之編成，及作戰計畫之擬訂等。然而在軍隊統帥與作戰指揮中，從徵集、服役、戰傷、撫恤，無不涉及軍事行政事務；軍隊之生存須要靠給養，而一切軍隊之資源又無不涉人民權益，亦即無一不仰賴「軍事行政」支援，掌握資源或「軍事行政」，即掌握「軍隊」；因此可知，二者本係一整體之機制，互為一體之兩面，相輔相成，相對區分之意義誠屬業務分工，本質係以「軍事行政」在於「軍隊之控制」，統帥權則在「軍隊之指揮」。參謀總長兼具兩重身分，可使二者密切支援，適切節制。

(三)軍隊統率權之內涵深廣，有關人事權、部隊調度、作戰指揮等均屬之，非因人治之，故而統帥、行政院長（閣揆）、國防部



長、參謀總長等，均應維持適度之獨立性，以相對協調，保持大政、軍事行政、統帥權等之均衡性，使之制衡而不掣肘、獨立而不專制。由於國防體制功能之調適、可行性等，均間接影響政府運作，因此必須配合國家整體發展。國軍目前正極力推動現代化建軍工作，惟當前社會變遷劇烈，建軍備戰工作難於往昔，國軍自當配合近年全國性改革，尊重民主、法治、文官行政等之精神，有關國防發展勢將融政、經、心、軍於一體，貫徹軍隊國家化之大政方針，以維護國家整體利益為目的。基於現行國防體制，及在適法合理的原則下，參謀總長實無須，亦不宜列席立法院備詢。

(四)戰爭是國之大事，建軍備戰經緯萬端，必須全力以赴，尤其近年來國軍實施精兵政策及二代兵力整建，加上中共近期對我之武力恫嚇，對未來國軍邁入廿一世紀後能否抗衡中共之武力威脅，更值關鍵時刻，一旦總長到立法院備詢，勢將亦可同樣邀請各軍總司令及各級部隊長備詢，如此將嚴重侵犯總統「統帥

權」之行使，更可能造成軍隊戰備訓練之廢弛及誤失戎機，就參謀總長羅一級上將就任（84.7.1）至今，巡視部隊多達49次，其中外島佔24次，可見備戰工作之艱辛，非一般民眾所能體會，若出席立院備詢，以目前立法院之議事運作情形，勢必鎮日枯坐立院，而疏於督導建軍備戰實務工作，對國家安全將產生深遠之影響。

（五）參謀總長以效命疆場為職責，本無個人榮辱之私念，唯治軍練兵不能不重威信，若因立院質詢過程尊嚴受損，則非一人之辱，將是對全軍士氣之打擊，其後遺症不可輕忽。

綜上所述，就整體國防事務而言，統帥權與軍事行政實為一體之兩面，二者相輔相成，參謀總長依法依理，均不宜到立法院備詢，期望貴院大法官能依法循實、博採周諮，聽取各方意見，定分止爭，此對民主政治之發皇，國防建設之推動，必定貢獻深遠。