

本件先予公開無限制公開事項之附件，其餘有應予限制公開事項或涉及著作權者，另依憲法訴訟案件書狀及卷內文書公開辦法第8條規定辦理。

正本

暫時處分裁定聲請書



聲請人 機關名稱： 所在地：
總統賴清德 總統府

訴訟代理人 姓名：孫迺翊
稱謂/職業：教授

姓名：蘇慧婕
稱謂/職業：副教授

姓名：洪偉勝
稱謂/職業：律師

- 1 為聲請暫時處分裁定事（本件業同時提出法規範憲法審查之本案
- 2 聲請，請參閱另紙聲請書狀）：

憲法法庭收文號
113 年度
憲A字第114號

1 **請求事項**

2 聲請人為民國（下同）113年6月24日修正公布之立法院職權行使
3 法（下稱立職法）第15-1條、第15-2條、第15-4條關於總統國情報告
4 之相關規定及第29條至第31條關於人事同意權行使之相關規定（以下
5 合稱系爭法規範），已聲請憲法法庭為法規範憲法審查，為避免憲法
6 所保障之公益遭受難以回復之重大損害，具急迫必要性，且已無其他
7 手段可資防免，爰併聲請就系爭法規範為暫時處分之裁定，於憲法法
8 庭為判決前暫停其適用，必要時並為適當之處置。

9

10 **聲請理由**

11 **一、本件已向憲法法庭提出聲請法規範憲法審查之本案，爰依憲法**
12 **訴訟法第43條規定，併聲請就系爭法規範為暫時處分之裁定**

13 （一）按憲法訴訟法第43條第1項規定，聲請案件繫屬中，憲法法庭
14 為避免憲法所保障之權利或公益遭受難以回復之重大損害，且
15 有急迫必要性，而無其他手段可資防免時，得依聲請或依職
16 權，就案件相關之爭議、法規範之適用或原因案件裁判之執行
17 等事項，為暫時處分之裁定。

18 （二）本件聲請裁判之系爭法規範，涉及總統赴立法院進行國情報告
19 以及總統就重要憲政機關之人事提名及任命權行使規範，攸關
20 總統職權之行使。鑒於系爭法規範有逾越憲法增修條文第4條
21 第3項規定範圍、抵觸憲法權力分立與制衡原則、民主國原
22 則、責任政治原則及機關忠誠義務、侵害總統之主動人事形成
23 權等之疑義，且其立法程序又涉明顯重大瑕疵，為捍衛上揭憲
24 法基本原則，維繫自由民主憲政秩序，聲請人已基於國家最高
25 機關總統之地位，依憲法訴訟法第47條第1項規定，向憲法法
26 庭聲請法規範憲法審查，為宣告違憲之判決，以解決所涉之重
27 大憲政爭議。

1 (三) 定暫時狀態之假處分為訴訟法上保全程序之重要規定，具有確
2 保本案判決、分配與降低錯誤審判風險、暫時滿足3項功能¹。
3 釋599曾就戶籍法第8條第2項及第3項作成暫時停止適用之處
4 分，即肯認對於已公布施行的法律，大法官可裁定宣告暫停適
5 用²，爰於另紙提出本案聲請貴庭就系爭法規範為法規範憲法審
6 查之同時，一併聲請就系爭法規範為暫時處分之裁定，懇請貴
7 庭於本案之判決前，依職權或聲請暫停系爭法規範之適用並為
8 其他適當之暫時處分。

9
10 **二、聲請人若依立法程序有明顯而重大瑕疵之立職法相關規定赴立法院**
11 **進行國情報告，或行使人事主動形成權所提名之人選由立法院**
12 **依立職法之規定進行審查，將使憲法所保障之公益遭受難以回復**
13 **之重大損害**

14 (一) 立職法關於總統國情報告之規定破壞憲法關於雙首長制下之總
15 統、行政院及立法院之關係，未經修憲，僅以立法方式實質更
16 動憲法安排，逾越增修條文第4條第3項之規定及其所蘊含之憲
17 政意旨及規範目的，應屬違憲（詳參本案聲請書第4頁至第8
18 頁）

19 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、
20 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，
21 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
22 尊崇與保障。觀諸我國86年修憲後的中央政府體制，總統係由全體人
23 民直接選舉而產生，且非屬立法院不信任投票的對象、僅得經由罷免
24 或彈劾而去職；行政院院長並由總統直接任命，無需立法院同意（增
25 修條文第2條第1項、第5項、第9項及第10項、第3條第1項），可知我
26 國屬於總統和立法院同時具有直接民主正當性，總統及立法院分別向

¹ 吳信華，〈暫時處分的憲法訴訟問題〉，月旦法學教室，第36期，2005年10月，頁8-9。（附件1）

² 陳新民，〈憲法學釋論〉，三民書局，2022年3月（增訂10版），頁611。（附件2）

1 人民負責的雙元民主體制。正因總統與立法院之間之制衡關係僅以前
2 揭方式存在，不存在總統與立法院之並立、負責關係，立法院對於總
3 統即無質詢權，而僅「得聽取總統國情報告」（增修條文第4條第3項）。
4 自第6次修憲當時，修憲者為了避免與質詢權混淆而刻意刪除國是建
5 言權的歷史沿革，足以清楚看出我國憲法在「立法院不得質詢總統」
6 上的明確立場。故而從權力分立體系觀之，立法院要求總統針對國家
7 大政方針及重要政策議題回答立法委員提問，係將總統等同於須向立
8 法院負責、應受立法委員質詢的行政院院長與各部會首長；不僅牴觸
9 修憲者的修憲意旨，更違反我國現行雙元民主、雙首長制的權力分立
10 架構。

11 此外，增修條文第4條第3項規定，立法院於每年集會時，得聽取
12 總統國情報告。依文義解釋，增修條文文本僅明定立法院「得」「聽
13 取」總統國情報告，尚難從其文義認總統有「應」依法向立法院進行
14 報告之義務，更無從推論立法院有對總統「提問」之權，遑論進一步
15 推斷總統有接受質詢、答復之義務。立職法第15-1及第15-4條明定總
16 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
17 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，並
18 於1個月內赴立法院進行國情報告；對立法委員口頭提問，應依序即
19 時回答；書面問題應於7日內以書面回覆等規範，文義上已逾越憲法
20 規定。

21 縱認憲法作為國家最高位階規範，有抽象簡潔之特質，從而不能
22 僅以憲法文本之字義解釋為據，然循歷史解釋，89年修憲時，增修條
23 文賦予立法院得聽取總統國情報告職權，業明確排除「檢討國是，提
24 供建言」之文字；嗣97年立法院職權行使法增訂國情報告相關規定，
25 再次彰顯立法委員無國是建言權，總統與立法委員間之溝通，係以總
26 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。
27 立職法第15-4條要求總統應依序即時回答立法委員口頭提問，與修憲

1 及相關修法歷史背景催生之法制設計相悖，不符憲法原意。

2 再由國情報告制度之沿革、建置目的與功能觀之，我國國情報告
3 制度之創設及變革，自始即帶有修憲機關因應當時國家政治情勢，對
4 機關本身職權及角色，及與其他國家機關間權力互動關係重新定位之
5 背景意義。然縱時代背景更迭，民主轉型觸動歷次憲法變遷，國民大
6 會因而得以聽取總統國情報告，復再改由立法院行使，但於憲法中央
7 政府體制相關規定上，均無總統接受質詢而對立法院負責之規定。於
8 目前憲法所定政府體制未經修憲調整、變更之情形下，立法院就立法
9 院職權行使法有關國情報告相關規範進行修訂，仍應謹守國情報告制
10 度不使總統接受立法院質詢而對立法院負責，紊亂前揭我國現行雙元
11 民主、雙首長制的權力分立架構之本質界限。立職法第15-1條、15-2
12 條及15-4條規定，將國情報告定為總統之常態性義務，並要求總統須
13 對立法委員提問依序即時回答，顯然不符原制度規範意旨，要屬違
14 憲。

15

16 **(二) 立職法關於總統國情報告之相關規範已抵觸憲法權力分立與制**
17 **衡原則、破壞我憲政責任政治設計而違憲 (詳參本案聲請書第**
18 **8頁至第10頁)**

19 權力分立原則為我國憲法基本原則，與其他憲法整體基本原則所
20 形成之自由民主憲政秩序，為憲法賴以存立的基礎，凡憲法設置之機
21 關均有遵守義務。具體而言，我國憲法的權力制衡機制，係劃分特定
22 國家權力行使的程序，依據事務性質交由不同憲法機關共享。諸如人
23 事任命權應由總統或行政院院長主動提名、再交由立法院同意（憲法
24 第104條、增修條文第5條至第7條及釋613參照），而行政院有向立法
25 院提出施政方針與報告之責、立委有向行政院院長及各部會首長質詢
26 之權，立法院並得經一定程序對行政院院長進行不信任表決，通過時
27 行政院院長應辭職並呈請總統解散立法院（增修條文第3條第2項第1

1 及第3款)。前述條文皆是我國憲法在行政一體與責任政治，以及雙首
2 長制下由行政院、而非總統向立法院負責的憲政價值考量下，對於我
3 國憲法權力分立機制的具體形塑。易言之，依憲法第53條規定，行政
4 院為國家最高行政機關，並基於責任政治原理，依增修條文第3條第2
5 項規定，就行政整體表現對立法院負政治責任，此亦為釋520、釋613
6 號解釋所屢予闡明。

7 相對而言，總統於修憲後係由人民直選，具直接民主正當性，權
8 力直接來自人民同意而賦予，依責任政治原理直接向人民負責，與立
9 法院間並無並立與相互負責之關係；立法院不因繼受國民大會之聽取
10 國情報告之機會，從而得以修法之方式，藉聽取國情報告而使總統受
11 其質詢而對其負責。立法委員至多享有聽取國情報告之權，而無質詢
12 或提供建言之權，亦即，立法院並不因有聽取總統國情報告之機會，
13 即可使總統受其質詢而由其監督、控制。立職法第15-1條、第15-2條
14 及第15-4條之規定以立法方式，實質變更憲法上權力分立之安排，已
15 牴觸憲法而違憲。

16

17 **(三) 立職法關於總統國情報告之相關規範以立法院對行政院監督之**
18 **密度與強度，規範總統國情報告之義務，並對總統行使等同質**
19 **詢之權，牴觸憲法增修條文第4條第3項規定，將混淆我國憲政**
20 **責任政治之設計，且逾越憲法權力分立之界限（詳參本案聲請**
21 **書第10頁至第12頁）**

22 立職法第15-1條之規定，以比照立法院對行政院之監督密度與強
23 度（同法第三章關於立法院對行政院聽取報告與質詢之規定可參），
24 課予總統定期向立法院報告義務（與同法第16條就行政院院長定期提
25 出施政方針與施政報告之安排相同）；立職法第15-4條復規定立法委
26 員進行口頭提問時，總統應依序即時回答，並有書面回覆立法委員書
27 面問題之義務（與同法第18條就立法委員得提出口頭或書面質詢之安

1 排相同，其中，第2項明定即問即答為質詢之方式）。總統倘依循前
2 述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
3 國情報告制度，於未修憲之情形下，實質變動憲法之體制安排，使總
4 統成為其質詢之對象，將總統置於其監督之下，混淆增修條文第3條
5 第2項由行政院對立法院負責之制度安排規定，動搖現行憲政體制之
6 責任政治設計，紊亂我國憲法所定雙首長制下的總統、行政院、立法
7 院關係，嚴重破壞我國憲法權力分立與制衡原則，要屬違憲。

8

9 **（四）立職法第15-2條擴增之國情報告事項範圍，欠缺法律明確性原**
10 **則，再次造成總統與行政院報告無明確區隔，引發無謂之憲政**
11 **爭議，導致憲法權力分立之破壞（詳參本案聲請書第12頁至第**
12 **14頁）**

13 就國家重要政策議題之行政、立法互動關係，於憲法第57條規定
14 已然明確，且其制衡規定與精神仍保留於增修條文第3條第2項規定，
15 亦由貴院於釋520解釋理由書第5段闡述甚明。而依憲法第58條之規
16 定，重要政策既係於行政院院會中討論議決，應依憲法之既有安排，
17 由行政院長對立法院進行報告，命總統就重要政策向立法院提出報
18 告，亦顯紊亂憲法之安排。詎立職法第15-2條之規定，將「重要政策
19 議題」納入國情報告事項範圍，惟「重要政策議題」除屬不確定法律
20 概念，缺乏客觀判斷基準，不符法律明確性原則而違憲外，尤其，衡
21 諸立法史，立法院於立法院職權行使法前次修正審查過程中，即已深
22 切體悟國情報告既係由總統為之，自應與行政院施政方針、施政報告
23 相互區隔，不使總統就重大政策進行報告，以免混淆總統與行政院二
24 憲法機關之權責，破壞憲法所定之中央政府體制及權力安排，從而將
25 初始擬具國情報告範圍及於重大政策之規定予以刪除，僅留就國家安
26 全大政方針聽取總統國情報告之相關規定。立職法第15-2條就此不
27 顧，再將此前因涉違憲疑慮而刪除之條文，再次借屍還魂，混淆行政

1 院院長就國家重大政策對立法院負責之前揭憲政規定，使國情報告與
2 施政方針及施政報告難以區隔，以修法之方式破壞增修條文行政院對
3 立法院就政策事項負責，並由行政院院會議決重要政策議題之安排，
4 導致憲法權力分立原則之破壞，要屬違憲。

5

6 **(五) 立職法第29條至31條關於人事同意權之相關規定，令被提名**
7 **人有答復問題或提出相關資料之義務，並命被提名人提出結文**
8 **或具結，就違反者除部分設有罰鍰規定外，並明定其效果為不**
9 **予審查，使立法院得藉不適時行使同意權或消極不行使同意權**
10 **之方式，致憲政機關不能行使職權、發揮功能，破壞憲政制度**
11 **之完整，逾越立法院人事同意權之界限，與憲法所定機關忠誠**
12 **義務有悖（詳參本案聲請書第14頁至第15頁）**

13 按「監察院係憲法所設置並賦予特定職權之國家憲法機關，為維
14 繫國家整體憲政體制正常運行不可或缺之一環，其院長、副院長與監
15 察委員皆係憲法保留之法定職位，故確保監察院實質存續與正常運
16 行，應屬所有憲法機關無可旁貸之職責。依據憲法增修條文第七條第
17 二項之規定，監察院院長、副院長及監察委員係由總統提名，經立法
18 院同意任命。此乃制憲者基於權力分立與制衡之考量所為之設計，使
19 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
20 審查，以為制衡。為使監察院之職權得以不間斷行使，總統於當屆監
21 察院院長、副院長及監察委員任期屆滿前，應適時提名繼任人選咨請
22 立法院同意，立法院亦應適時行使同意權，以維繫監察院之正常運
23 行。立法院就總統所提監察院人事議案積極行使同意權，不論為同意
24 或不同意之決定，即已履行憲法所定行使同意權之義務；若因立法院
25 為不同意之決定，致監察院暫時無從行使職權者，總統仍應繼續提名
26 適當人選，咨請立法院同意，立法院亦應積極行使同意權，此係總統
27 與立法院之憲法上義務。是總統如消極不為提名，或立法院消極不行

1 使同意權，致監察院不能行使職權、發揮功能，國家憲政制度之完整
2 因而遭受破壞，自為憲法所不許。」為釋632解釋理由書所明文。詎
3 立職法第29條第3項規定，於立法院同意權行使前，明定審查期間自
4 交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
5 提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
6 鍰之規定。對照於同法第29條第3項末段「……應於院會表決之日十日
7 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
8 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
9 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
10 之日十日前擬具審查報告，並於審查後提出院會以記名投票表決以行
11 使同意權之可能。依前揭釋632號解釋意旨，此一規定容許立法院委
12 員會以不予審查之方式，使立法院得以依法不適時行使同意權或消極
13 不行使同意權，致憲政機關不能行使職權、發揮功能，破壞憲政制度
14 之完整，抵觸憲法機關忠誠原則；同時，立法院不適時行使同意權或
15 消極不行使同意權，亦使總統無從繼續提名適當人選，侵害總統之人
16 事主動形成權，而屬違憲。

17

18 **（六）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**
19 **明原則。逾越國會自律原則之界限，抵觸憲法上之民主國原**
20 **則，而屬違憲（詳參本案聲請書第15頁至第19頁）**

21 依司法院歷次解釋揭示，司法院對於立法院立法程序（釋342）、
22 修憲機關修憲程序（釋499），固尊重國會自律原則，然倘立法程序已
23 逾議會自律原則，而有抵觸憲法之明顯重大瑕疵，仍可宣告法規範無
24 效。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序
25 而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性。

26 質言之，「法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為抵觸憲
27 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

1 得宣告其為無效。」「法律因抵觸憲法而無效，固不以其內容抵觸憲
2 法者為限，即其立法程序有不待調查事實即可認定為抵觸憲法之重大
3 瑕疵者（如未經憲法第六十三條之議決程序），則釋憲機關仍得宣告
4 其為無效。」為釋342號解釋文及解釋理由書所指明；又「國民大會
5 依修改憲法程序制定憲法增修條文，須符合公開透明原則，並應遵守
6 憲法第一百七十四條及國民大會議事規則之規定，俾副全國國民之合
7 理期待與信賴。蓋基於國民主權原則（憲法第二條），國民主權必須
8 經由國民意見表達及意思形成之溝通程序予以確保。易言之，國民主
9 權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝
10 通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。而修憲乃最直接體現國
11 民主權之行為，依國民大會先後歷經九次修憲，包括動員戡亂時期臨
12 時條款及增修條文之制定與修改，未有使用無記名投票修憲之先例，
13 此亦屬上開原則之表現；國民大會代表及其所屬政黨並藉此公開透明
14 之程序，對國民負責，國民復可經由罷免或改選程序追究其政治責
15 任。是現行國民大會議事規則第三十八條第二項關於無記名投票之規
16 定，於通過憲法修改案之讀會並無適用餘地。蓋通過憲法修改案之讀
17 會，其踐行不僅應嚴格遵守憲法之規定，其適用之程序規範尤應符合
18 自由民主憲政秩序之意旨（參照本院釋字第三八一號闡釋有案）。」
19 為釋499號解釋理由書所指明，足見立法過程以無從使選民明白個別
20 立法委員之投票意向及實際結果，而使立法委員及其所屬政黨得藉此
21 程序，對國民負責，國民復可經由罷免或改選程序追究其政治責任，
22 即與民主原則及國民主權原則所要求之公開透明有違，即應認該立法
23 程序應屬違憲而無效，不能受國會自律原則之保障。尤應注意者為，
24 立法者不能僅以投票方式符合議事規則為由，使法案之議決以類同於
25 無記名投票之方式表決通過，即主張法律案之立法程序符合公開透明
26 原則，而能主張立法程序並未違憲。又倘自立法程序之瑕疵經整體綜
27 合觀察足認明顯而重大者，亦不能以個別瑕疵割裂觀察尚非明顯而重

1 大為由，即認仍在國會自律原則保障之範圍內，否則，無異立法者得
2 藉累積個別瑕疵之方式實質掏空立法程序，迴避民主原則及國民主權
3 原則所要求之公開透明原則、民主審議及責任政治原則之要求。

4 113年6月24日修正公布之系爭法規範，於立法院修法過程及其顯
5 然違憲之情形，概述如下：

6 (1) 立法院各黨團或委員擬具立職法修正草案計24案，其中15案於
7 113年4月15日經該院第11屆第1會期司法及法制委員會第12次全體委員
8 會議決議，全案審查完竣，條文均保留，須交黨團協商；6案分別於
9 113年4月18日上揭委員會第14次全體委員會議、113年4月25日第17次
10 全體委員會議，經報告及詢答完畢，當中5案後經院會議決逕付二
11 讀，與前揭15案併案協商，餘民主進步黨立法院黨團1案，嗣經委員
12 會第20次全體委員會議繼續審查，均於程序發言及會議詢答完畢後，
13 因散會動議表決通過而散會，待另定期繼續審查；另有3案於院會議
14 決，不交委員會審查，逕付二讀，須交黨團協商。

15 (2) 立法院司法及法制委員會於113年5月8日就前揭23項法案舉行立
16 法院朝野黨團協商，協商無果，全案條文仍均保留。立法院院長113
17 年5月16日舉行朝野黨團協商，前揭23項法案雖列入協商事項，惟未
18 實質進行協商。

19 (3) 尤有進者，系爭法規範之二、三讀，相關條文最終係由部分黨
20 團或立法委員當場提出，未予在場委員即時充分瞭解及審議、討論之
21 機會，即由立法院以舉手表決之方式通過，甚有未依立法院議事規則
22 第36條第1項就可否兩方依次表決之情形，以致絕大多數通過之條文
23 於會議紀錄中僅記載贊成通過之票數，未有反對者之投票及反對票數
24 之統計與記載，從而無從驗證、勾稽可否決人數與在場人數之關聯以
25 及表決結果之正確性，遑論得以知悉贊成或反對各該法條之個別委員
26 姓名，非僅使表決之正確性有疑，同時，使國民無從獲悉贊成與反對
27 法案之個別委員，無異於以無記名投票之方式通過法律案，瑕疵明顯

1 而重大，嚴重違反公開透明原則，而使立法委員及其所屬政黨無從藉
2 此程序，對國民負責，國民亦無從具體經由罷免或改選程序追究其政
3 治責任，與民主原則及國民主權原則所要求之公開透明顯然有違，不
4 能受國會自律原則之保障，而應認法律案之立法程序應屬違憲而無
5 效。

6 綜上所陳，民主原則雖以多數決為要素，然並非僅以多數決表決
7 即為已足；於透過表決整合出最終意思之前，仍應尊重少數，使少數
8 有充分發表意見與辯論之機會，除藉以透過正反意見之折衝以確保決
9 議之品質與正確性外，亦足以使選民檢驗各黨派委員之公開發言、辯
10 論內容，使選民產生認同並得以憑藉調整國會多數組成之可能。此
11 外，立法院所以得以職司抽象、一般法規範之立法權，並非僅著眼於
12 其得以多數決方式作成決定而已，毋寧更重要者為，係考量其組織、
13 制度及功能等各方面具有充分審議討論、足以折衝各方多元利益、程
14 序公開透明等特性，從而將此一國家任務分配予其擔當履行，以使相
15 關決定及國家權力之行使更能有效達到正確之境地，以符權力分立原
16 則之要求。然查，113年6月24日修正公布之系爭法規範於立法院之議
17 決程序，既未落實實質審議，於委員會逕依主席裁示，將所有條文均
18 予保留，或於院會經多數議決逕付二讀，交黨團協商，復於黨團協商
19 仍未給予適足討論空間，全案仍保留至院會議決，院會議決過程亦剝
20 奪立法委員發言討論空間，將民主多數決原則，極端地限縮至僅
21 「決」未「議」，違背憲法第63條規定賦予立法院「議決」法律案之
22 權，且顯已背離立法過程充分審議討論、折衝各方多元利益、程序公
23 開透明之本質特性，而與民主原則、權力分立原則及法治國原則相違
24 背。

25 尤以，系爭法規範於院會立法程序之表決，最終竟以無從藉會議
26 紀錄確認贊成與反對具體特定法條之立法委員姓名，並以包含未清點
27 在場人數、未按議事規則交可否雙方分別表決、統計等方式通過各該

1 條文，非僅無以驗證、勾稽可否決人數與在場人數之關聯及表決之正
2 確性，亦無從使國民得藉以課責個別委員，使法案以無異於無記名投
3 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性，
4 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報之
5 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顯；違
6 論整體綜合觀察系爭法規範之立法程序，尚有前揭未議而決，藉多數
7 決之方式規避法律案之主要審議階段，使本件由部分立法委員自行形
8 成之法律案，於未有於院會逐條實質討論可能之情形下，即強行通
9 過，藉個別瑕疵累積之結果，實質掏空立法程序，迴避民主原則及國
10 民主權原則所要求之公開透明、民主審議及責任政治原則之要求，系
11 爭法規範之立法程序瑕疵明顯而重大，應認牴觸憲法而違憲。

12

13 **（七）系爭法規範將使憲法所保障之公益遭受難以回復之重大損害**

14 按憲法、增修條文及貴院大法官解釋所形構而成憲政體制與自由
15 民主憲政秩序，均以該等憲政體制得以持續正常運作、相關憲法原則
16 被確切遵守，以及自由民主憲政秩序之鞏固、維繫，為屬憲訴法第43
17 條第1項規定所稱之公益。而權力分立及責任政治原則係憲法基本原
18 理原則，為前述憲法所保障之重大公益。我國憲政體制上，總統與立
19 法院間無相互負責關係，國情報告並非總統於特定時期應對立法院負
20 責之義務，如總統應邀至立法院國情報告，雙方應以相互尊重之方式
21 進行，業如前述。

22 然查，總統若依立職法相關規定赴立法院進行國情報告，非僅對
23 立法院國情報告之邀請不得拒絕，復使進行國情報告成為定期化、常
24 態化之義務；國情報告範圍將納入「重要政策議題」；報告完畢後，
25 又須對立法委員口頭提問採與質詢方式無異之即時回答，對所提書面
26 問題應以書面回覆。如此運作方式將使國情報告義務化，形成總統對
27 立法院負責之關係，已逾越憲法增修條文規定，並違反責任政治及權

1 力分立原則，使憲法所明定之總統、行政院長及立法委員之權力分立
2 及制衡安排立即產生傾斜、變化，並使侵害總統權力內涵成為既成事
3 實，對憲法所保障之公益造成無從回復之重大損害。

4 次查，總統於行使其人事主動形成權後，如容許依立職法關於人
5 事同意權之規定，透過委員會以不予審查之方式，使立法院得以依法
6 不適時行使同意權或消極不行使同意權，將導致憲政機關不能行使職
7 權、發揮功能，破壞憲政制度之完整，亦使總統無從繼續提名適當人
8 選，侵害總統之人事主動形成權，使憲政制度之破壞及侵害總統權力
9 成為既成事實，對憲法所保障之公益同樣造成無從回復之重大損害。

10 尤其，如系爭法規範於立法程序有重大明顯瑕疵之情形下，竟仍
11 容許續行施行、適用，無異肯認立法院得以程序重大明顯瑕疵之舉手
12 多數決方式，即行修法破壞我國憲政體制設計，並使此一立法行為持
13 續發生，藉此違憲之方式產生其他更多之法律，肇生憲政爭議、憲法
14 訴訟需由貴院定奪，使諸多法律限於效力不確定之狀態，亦可能導致
15 憲法法庭之運作因而癱瘓，勢將使憲法所保障之公益持續造成無從回
16 復之重大損害。

17 三、本件有採暫時處分之急迫必要性

18 (一) 暫時處分所欲提供之暫時性保全功能，必須具有急迫必要性。

19 所謂急迫必要性係指本案須有較長的審理期間，若俟本案判決
20 作成，重大不利益也已形成，且無法排除，此時即有先於本案
21 判決前作成暫時處分之必要³⁴。

22 (二) 按本案聲請時距立職法第15-1條第1項所定之每年二月一日，固
23 尚有一段時日，而聲請人係113年5月20日即系爭法規範修正公
24 布前就職第16任總統，尚非立職法第15-1條第3項公布施行後之
25 新任總統，然查，立法院隨時可能依立職法第15-2條之規定，

³ 蔡宗珍，〈我國釋憲程序中有關保全程序之爭議鑑定書〉，月旦法學雜誌，第117期，2005年2月，頁58。(附件3)

⁴ Christofer Lenz, Ronald Hansel 著，林明昕等譯，〈德國聯邦憲法法院法逐條釋義〉，初版，2022年12月，頁167-175。(附件4)

1 要求聲請人即總統赴立法院進行國情報告，並依立職法第15-4
2 條之規定，接受明顯違反憲法、類同於質詢之即問即答。而就
3 邀請總統前往立法院進行國情報告乙節，業由立法院相關黨團
4 提案並由程序委員會照案通過後交黨團協商，刻業逾黨團協商
5 期限，處於隨時可由院會議決通過之狀態⁵，足見立職法總統進
6 行國情報告之相關規定，隨時可能適用，再徵前揭憲法所保障
7 之公益造成無從回復之重大損害之可能，已然迫切。聲請人雖
8 已依憲法訴訟法第47條第1項規定，向憲法法庭聲請法規範憲
9 法審查，惟憲法法庭審理案件需一定時日，而若聲請人於憲法
10 法庭判決前，即須先依系爭法規範赴立法院進行我國憲政史上
11 首例國情報告並接受即問即答質詢之情狀，將立即發生嚴重之
12 違憲情事，對責任政治及權力分立等憲法所保障公益之損害極
13 為深遠，後續縱經憲法法院判決該法規範違憲，亦已無從回復
14 國家憲政所受之重大損害。

15 另查，考試院第13屆院長、副院長及考試委員任期將於今
16 (113)年8月31日屆滿，依據增修條文第6條第2項規定，總統
17 業於5月31日提名第14屆考試院長、副院長及考試委員咨請立
18 法院行使同意權中⁶，立職法關於人事同意權行使之相關規定，
19 即有適用，如許立法院藉委員會以不予審查之方式，使立法院
20 得以依法不適時行使同意權或消極不行使同意權，勢將致使考
21 試院不能行使職權、發揮功能，國家考試將無以依法進行，公
22 務體系之人員進用亦將紊亂，嚴重破壞憲政制度之完整，勢將
23 造成憲法所保障之公益無從回復之重大損害，而有以暫時處分
24 防免之必要與急迫性。

25
26 四、本件除作成暫時處分外，無其他手段可資防免

⁵ 立法院公報第113卷第45期委員會紀錄，第43頁。

⁶ <https://www.president.gov.tw/NEWS/28473>。(附件5)

1 (一) 固然，當事人如可透過救濟程序獲得與暫時處分相同的權利保
2 全結果，或當事人可藉由自己的合理措施而避免本案判決前之
3 重大不利益狀態時，即不符憲法訴訟法所稱「無其他手段可資
4 防免」之情況⁷。

5 (二) 然查，本案立職法關於總統國情報告之相關規範除於立職法第
6 15-1條明確規定總統應進行國情報告之時間外，並使立法院得
7 依同條或立職法15-2條規定，隨時主張總統須立即依限赴立法
8 院進行國情報告，進行國情報告時並須依立職法第15-4條接受
9 等同於質詢之即問即答；立職法關於人事同意權行使之相關規
10 定，於公布施行後立即適用於總統所提名之考試委員（以及隨
11 後即將提名之大法官），如容許立法院藉不適時行使同意權或
12 消極不行使同意權之方式使總統無從任命，勢將嚴重影響憲政
13 機關之運作。憲法第44條固規定總統對於院與院間之爭執，除
14 憲法另有規定者外，得召集有關各院院長會商解決，然查，姑
15 不論此一院際調解權（或稱院際間爭執解決權），一般咸認僅
16 限於解決「政治性質」之爭議，且須為憲法上未特別規定關於
17 爭議之解決方式，而屬補充性質之權限，況就本件言，相關爭
18 執並非單純存在於院與院間，聲請人總統自身即為權力受有侵
19 害之當事方，自無總統院際調解權之適用。是本件除向憲法法
20 庭聲請暫時處分外，並無拒絕或延期之權力，亦無相關機制可
21 為救濟，僅能被迫遵守該規定，無其他手段可資防免。

22 23 **五、憲法法庭為暫時處分裁定，對於憲法所保障公益之利益，明顯大** 24 **於不利益**

25 (一) 雙重假設之判斷

26 另再就暫時處分為實體審查，權衡作成及不作成暫時處分之各種

⁷ 同註3。

1 利益或不利益，綜合加以考量。憲法法庭是否應作成暫時處分之裁
2 定，應就雙重假設之情況而為判斷，對於可能造成之損害進行法益衡
3 量，亦即「不為暫時處分，但系爭對象日後宣告違憲」，與「若為暫
4 時處分，但系爭對象日後宣告合憲」所衍生之各種利益及不利益，權
5 衡損害輕重⁸。

6 (二) 本件為暫時處分之裁定具有妥適性

7 1. 就立職法關於總統進行國情報告之相關規定而言，憲法法庭如於
8 判決前，先就本件作成暫時處分裁定，暫停相關規定之適用，所
9 造成之影響僅為聲請人暫緩赴立法院進行國情報告，考量總統民
10 選迄今，尚未有總統赴立法院進行國情報告之先例，此對憲政體
11 制而言，係依既有憲政狀態運作，本質上為維持現狀，尚難認有
12 造成任何負面衝擊之情事。

13 2. 惟如貴庭不為暫時處分裁定，聲請人即須依立職法關於國情報告
14 之規定赴立法院進行國情報告，將造成憲政秩序之危害，破壞責
15 任政治及權力分立原則；縱該法規範嗣經憲法法庭判決違憲，上
16 述憲法所保障之公益已造成重大損害，且無從回復，對我國民主
17 憲政體制之影響甚鉅。

18 3. 就立職法關於人事同意權行使之相關規定而言，憲法法庭如於判
19 決前，先就本件作成暫時處分裁定，所造成之影響僅使立法院不
20 能藉消極不行使同意權之方式處理總統提名之憲政機關人事案
21 爾，考量此一立場業由釋632所指明，此對憲政體制而言，同係
22 依既有狀態運作，本質上為維持現狀，並未造成任何負面衝擊。

23 4. 惟如憲法法庭不為暫時處分裁定，立職法關於人事同意權之相關
24 規定即可能容許立法院藉不適時行使同意權或消極不行使同意權
25 之方式，使聲請人即總統無從任命所提名之考試院院長、副院長
26 及考試委員（及後續即將提名之大法官），勢將嚴重影響憲政機

⁸ 附件1、附件3、附件4參照。

1 關之運作，致使國家考試無從依法順利舉行，亦恐使不足額之大
2 法官審議正當性遭挑戰，甚至於所餘大法官任期漸次屆至而卸任
3 後，最終使憲法法庭足以停止運作，縱該法規範嗣經憲法法庭判
4 決違憲，上述憲法所保障之公益已造成重大損害，且無從回復，
5 對我國民主憲政體制之影響甚鉅。爰此，憲法法庭權衡作成暫時
6 處分裁定之利益，應明顯大於不為暫時處分裁定之利益。

7 六、綜上所述，鑒於系爭法規範有明顯違憲之處，聲請人一旦依該規
8 定赴立法院進行國情報告，或由立法院依相關規定不適時行使同
9 意權或消極不行使同意權，危害即具體實現，將對憲法保障之公
10 益造成無可回復之重大損害，且情事急迫，無其他手段可資防
11 免；倘經權衡作成暫時處分之利益，亦明顯大於不為暫時處分。
12 爰請貴庭依聲請人所請，裁定暫時停止系爭法規範之適用，必要
13 時，例如針對立法院於系爭法規範停止適用期間如何處理人事同
14 意權行使之問題等，並為適當之處置，以使各憲政機關得遵守乎
15 憲法之規範秩序正常運作。

16 七、又依憲法訴訟法第 43 條第 1 項之規定，暫時處分之裁定不待當事
17 人聲請，亦可由憲法法庭依職權為之；此外，本次立法院通過之
18 立法院職權行使法及刑法相關條文，前經行政院於 6 月 11 日以牴
19 觸憲法、窒礙難行為由，經總統核可後，移請立法院進行覆議，
20 惟立法院於 6 月 21 日經全體立法委員二分之一以上決議維持原
21 案，相關規範固尚非全屬聲請人因行使職權所適用之法規範，然
22 相關憲法爭議疑義並未稍解，是本件後續進行過程，仍請貴庭時
23 時斟酌為暫時處分裁定之必要性，適時依職權為之，以維自由民
24 主憲政秩序，併予陳明。

1 此致

2 憲法法庭 公鑒

具 狀 人 總統 賴清德

訴訟代理人 孫迺翊教授

蘇慧婕副教授

洪偉勝律師

3 1 1 3 年 6 月 28 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1	吳信華，〈暫時處分的憲法訴訟問題〉，月旦法學教室，第36期，2005年10月，頁8-9。	
附件2	陳新民，《憲法學釋論》，三民書局，2022年3月（增訂10版），頁611。	
附件3	蔡宗珍，〈我國釋憲程序中有關保全程序之爭議鑑定書〉，月旦法學雜誌，第117期，2005年2月，頁58。	
附件4	Christofer Lenz, Ronald Hansel 著，林明昕等譯，《德國聯邦憲法法院法逐條釋義》，初版，2022年12月，頁167-175。	
附件5	總統府送交總統咨文請立法院行使考試院第十四屆院長、副院長及考試委員提名案之同意權新聞稿	

2

新聞與活動 > 總統府新聞

新聞與活動

總統府送交總統咨文請立法院行使考試院第十四屆院長、副院長及考試委員提名案之同意權

中華民國113年05月31日

總統府今(31)日下午將總統咨文送至立法院，為總統提名考試院第十四屆院長、副院長及考試委員，咨請立法院行使同意權。

咨文內容如下：

考試院第十三屆院長、副院長及考試委員任期於113年8月31日屆滿。茲依據憲法增修條文第6條第2項規定，提名周弘憲為考試院第十四屆院長，許舒翔為考試院第十四屆副院長，邱文彥、鄧家基、王秀紅、呂秋慧、柯麗鈴、黃東益、伊萬·納威 Iwan Nawi 7位為考試院第十四屆考試委員，咨請

貴院同意見復後任命。此咨

立法院

總統 賴 清 德

