

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、聲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，實有澈底釐清的必要。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」，直接抵觸「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」，直接抵觸「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	郝慕明	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
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
簡錫祈	羅福助	蘇貞昌	蘇嘉全	

中 華 民 國 八 十 五 年 五 月 廿 三 日