

我國總統赴立法院國情報告制度 爭議之探討

王政和* 蘇子喬**

壹、前言

貳、我國總統國情報告制度的變遷與制度認知

參、2024 年國會職權修法關於總統國情報告的制度爭議

肆、總統赴立法院國情報告制度爭議的評析

伍、結語

本文探討我國總統赴立法院國情報告制度過去的憲政認知、回顧 2024 年國會職權修法關於該制度的爭議，也對該制度的朝野論戰與憲法法庭的判決進行了評析。首先，本文認為，關於總統國情報告制度，憲法的模糊性賦予了政治行為者操作的空間，使其在不同的時空脈絡下以有利於己身的方式詮釋該制度。當政黨身為執政黨時，其會選擇袒護總統，而將之詮釋為有利於總統的形式，例如總統可拒絕立法院的邀請或不須與立委有所互動；當政黨身為在野黨時，則會將國情報告制度詮釋為有利於立法院的形式。其中，最大的癥結點在於總統與立委的互動安排，這也是實務上立法院邀請總統進行國情報告的提案最終皆無疾而終

* 國立政治大學政治學系博士生。E-mail: zxc0916288690@gmail.com

** 東吳大學政治學系教授。E-mail: tzuchiaosue@gmail.com

投稿日期：2025 年 3 月 10 日；接受刊登日期：2025 年 6 月 30 日。

東吳政治學報/2025/第四十三卷第二期/頁 87-150。

的主因。其次，本文認為，在我國憲政體制中，總統赴立法院進行國情報告乃是總統的憲法義務，並非總統的憲法權力，因此關於我國總統國情報告制度設計的討論，不宜過度援引將國情咨文定位為總統權力的美國與法國經驗。在我國半總統制下，立法院透過質詢與倒閣制度促使行政院對立法院負責；總統向立法院進行國情報告並接受立委詢答，則是立法院制衡總統權力的機制。在相關制度配套下，總統赴立法院進行國情報告的常態化，應能促成我國憲政體制的良性發展。然而，憲法法庭對總統國情報告制度的判決，貽誤了我國憲政體制強化立法院監督總統權力而難得開啟的機會之窗，殊為可惜。

關鍵詞：立法院、總統、國情報告、憲政體制、憲法判決

壹、前言

2024 年 5 月 28 日，立法院在國民黨與民眾黨共同合作下，通過國會職權修法，修正的法律包括《立法院職權行使法》與《刑法》。此次國會職權修法的內容甚多，在《立法院職權行使法》中增訂並修正了總統赴立法院國情報告的相關規定、強化立法院人事同意權、明訂立法院行使調查權與聽證權的程序，並在《刑法》中增訂藐視國會罪。在立法過程中，朝野政黨激烈對抗，在議場上爆發多次肢體衝突，並且在立法院外引發數波群眾反對國會職權修法的示威活動（號稱「青鳥行動」）。反對者認為本次國會職權修法的修法程序違反程序正義，並造成國會過度擴權。推動本次國會職權修法的兩黨及其支持者則認為這次國會改革法案強化了國會對政府的監督能量。這次國會職權修法究竟是「國會擴（濫）權」還是「國會改革」，朝野政黨有迥然不同的評價，並引發社會各界激烈爭辯。

2024 年 6 月 6 日，行政院針對本次國會職權修法，對立法院提出覆議，試圖否決本次修法。6 月 21 日，立法院針對覆議案進行表決，在國、眾兩黨的合作下，以立法院全體過半數維持原案，法案於 6 月 26 日正式生效。隨後，總統賴清德、行政院、立法院民進黨黨團，以及監察院，皆主張本次國會職權修法的內容違憲，而向憲法法庭提出憲法裁判（釋憲）的聲請；並同時聲請暫時處分，亦即要求憲法法庭在做出憲法裁判前，暫時停止本次國會職權修法內容的效力，創下我國憲政史首次四個憲政機關同時聲請釋憲的紀錄。憲法法庭隨後迅速受理四個聲請者的釋憲聲請（113 年度憲立字第 1 號、113 年度憲國字第 1 號、113 年度憲國字第 2 號、113 年度憲國字第 3 號），並於 7 月 10 日針對是否暫時處分進行公開的準備程序，通知總統、

行政院、立法院民進黨黨團、監察院等聲請人與立法院的機關代表到庭陳述意見，並於 7 月 19 日做出暫時處分，宣告本次國會職權修法部分條文暫時停止適用；8 月 6 日則進行本次聲請案的正式言詞辯論程序。在言詞辯論過程中，四個聲請者的訴訟代理人、立法院的機關代表（立委翁曉玲、吳宗憲、黃國昌）與訴訟代理人，以及專家學者的各方意見在憲法法庭上激烈交鋒，受到法政學界與社會各界高度矚目。憲法法庭最終於 10 月 25 日作出 113 年憲判字第 9 號判決，宣判本次修法多數修正條文違憲。下圖 1 整理了事件始末的時間軸。



2024 年 7 月 3 日	憲法法庭受理總統、行政院、監察院之釋憲聲請
2024 年 7 月 10 日	憲法法庭召開是否暫時處分的準備程序
2024 年 7 月 19 日	憲法法庭做出暫時處分 ，法案暫時停止適用
2024 年 8 月 6 日	憲法法庭進行聲請案的言詞辯論
2024 年 10 月 25 日	憲法法庭宣判本次修法多數修正條文違憲

資料來源：作者自行彙整。

本文國會職權修法涉及的憲政議題甚多，本文擬將探討的焦點放在總統赴立法院國情報告的憲政爭議。事實上，早在本次國會職權修法之前，在 2024 年總統大選期間，此議題即已受到關注。當時三位總統候選人都曾對於此項議題表示意見，侯友宜與柯文哲皆公開承諾若當選將會到立法院進行國情報告，柯文哲甚至表示他願意到立法院備詢。當時尚是候選人的賴清德則表示，「不管是根據憲法，或是根據《立法院職權行使法》，總統都有義務，應立法院的要求，到國會去進行國情報告，接受立法委員的國情諮詢，但是並不是規定一對一的質詢」（侯俐安等人，2023）。

我國憲法與《立法院職權行使法》針對總統赴立法院進行國情報告，究竟是如何規範？憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」，此憲法規定是 2000 年第六次修憲時增訂的規定。2000 年修憲後，直到 2008 年 5 月，立法院才在《立法院職權行使法》對總統赴立法院國情報告訂定相關程序。在本次國會職權修法針對總統國情報告的制度調整中，除了第 15 條之

3 維持不變外，其他各條內容皆有變動。關於《立法院職權行使法》針對總統赴立法院進行國情報告之新舊規定的差異，可參考表 1。

表 1

《立法院職權行使法》關於總統國情報告新舊條文之比較

	新法（2024.6.24 公布）	舊法（2008.5.28 公布）
第 15 條 之 1	<p>依中華民國憲法增修條文第四條第三項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告。</p> <p>總統於每年二月一日前向立法院送交國情報告書，並於三月一日前赴立法院進行國情報告。</p> <p>新任總統於就職兩週內向立法院送交國情報告書，並於一個月內赴立法院進行國情報告。</p>	<p>依中華民國憲法增修條文第四條第三項規定，立法院得於每年集會時，聽取總統國情報告。</p>
第 15 條 之 2	<p>立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家大政方針及重要政策議題，聽取總統國情報告。</p> <p>總統就其職權相關之國家大政方針及重要政策議題，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。</p>	<p>立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家安全大政方針，聽取總統國情報告。</p> <p>總統就其職權相關之國家大政方針，得咨請立法院同意後，至立法院進行國情報告。</p>

	新法（2024.6.24 公布）	舊法（2008.5.28 公布）
第 15 條 之 3	總統應於立法院聽取國情報告日前三日，將書面報告印送全體委員。	總統應於立法院聽取國情報告日前三日，將書面報告印送全體委員。
第 15 條 之 4	<p>立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出口頭或書面問題。</p> <p>立法委員進行前項口頭提問時，總統應依序即時回答；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。</p> <p>就立法委員第一項之書面問題，總統應於七日內以書面答覆。但事項牽涉過廣者，得延長五日。</p>	<p>立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出問題；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。</p> <p>就前項委員發言，經總統同意時，得綜合再做補充報告。</p>

註：底線呈現之內容為新法與舊法不同之處。

資料來源：整理自《立法院職權行使法》2024 年修法前與修法後條文。

針對《立法院職權行使法》新增有關總統赴立法院進行國情報告的規定（第 15 條之 1、第 15 條之 2、第 15 條之 4），民進黨明確主張該修法內容違憲，反觀國民黨與民眾黨則認為新法並無違憲之虞。儘管憲法法庭已作出判決，認定多數條文違憲，表面上似乎已給爭議劃下句點，惟憲法判決本身仍可接受社會與學界的檢視與評論。本文遂將回顧 2024 年修法中，圍繞總統國情報告制度所引發的爭議，並進一步分析朝野政黨的攻防立場與憲法法庭的裁判理由。

本文探討總統國情報告制度的原因主要有以下幾點。首先，這樣的研究能夠探索總統與國會間的（準）課責關係。從學理上來看，「課

責」(accountability)意指要求具權力者有所交代,即具權力者須對自身行為加以說明並承擔責任(Mulgan, 2000; Schedler, 1999)。¹ 在總統制下,總統與國會同樣具有民主正當性(Linz, 1990),半總統制亦是如此,但學界普遍認為半總統制下的課責關係主要發生於總統對總理,或國會對總理(Elgie, 2011),國會與總統之間並無傳統意義上的課責機制。其次,雖然國內外對於半總統制下總統與國會關係已有不少研究(Aberg & Sedelius, 2020; Elgie, 2011; Protsyk, 2006; Sedelius & Ekman, 2010; 蔡榮祥, 2018; 蘇子喬, 2021),但針對總統與國會間課責關係的討論仍屬不足。此外,現有關於總統國情報告制度的研究範疇雖廣(如動機、內容、影響),但絕大多數集中於美國單一個案(Coe, 2014; Coe & Neumann, 2011; Peake & Eshbaugh-Soha, 2008; Smith & Smith, 1985),對於半總統制下國情報告制度如何影響總統與國會關係的討論仍付之闕如。本文認為 2024 年《立法院職權行使法》對總統國情報告制度的規範,其本質上具有「準課責」的特性。因此,從半總統制的權力運作來看,探討國情報告制度對總統與國會關係的影響,應具有一定的學術價值。

本文共分為五節,除了本節指出總統國情報告制度的爭議背景與新舊法律規定的差異外,第二節將探討我國總統國情報告制度的實然面,主要是探究我國總統國情報告制度的變遷,以及主要政治行為者對總統國情報告的制度認知;第三節與第四節則探討我國總統國情報告制度的應然面,其中第三節探討 2024 年國會職權修法關於

1. 本文這邊使用「交代」一詞,有些玩雙關的意味。在中文中,「交代」在本意上有「解釋說明」、「完結」(偶延伸作「去世」)、「移交接替」等諸多意思。套用在課責上,政治人物必須對公民「交代」(解釋說明)自己的行為,若他的行為受到選民唾棄,他的職涯便會「交代」(完結),並且將「交代」(移交接替)給下一個人。本文這裡稱「準」課責關係,係因為國情報告本身具有部分的課責性質(說明自身行為),但並不會致使總統因此下臺。

總統國情報告的制度爭議，隨後第四節則對總統赴立法院國情報告制度的爭議進行評析。在分別探討我國總統國情報告制度應然面與實然面之後，第五節結語則總結本文的研究發現，並對本次總統國情報告制度的修法爭議與憲法判決進行整體性的評價。

貳、我國總統國情報告制度的變遷與制度認知

本節將回顧 1992 年第二次修憲至 2024 年《立法院職權行使法》修法以前，重要的政治行為者如何實踐與看待國情報告制度。本節分成三個部分：第一部分始於 1992 年的第二次修憲，並終於 2000 年的第六次修憲。在這段時期，國情報告首度出現於我國憲政體制，但聽取總統國情報告的機關為國民大會；第二部分則始於 2000 年的第六次修憲，終於 2008 年修法前。在這段時期，聽取國情報告的機關轉到了立法院手中，但由於政黨權力分布的劇變，以及法律規範的真空，致使國情報告無法得到實踐；第三部份始於 2008 年修法後，雖然國情報告的規範得到了立法，但仍無法實踐。最後，本文總結了這段時期黨政要員對國情報告的認知，以及國情報告的實踐概況。

為達研究的可複製性，本文涉及的各方發言、法條內容，都可以透過立法院新聞知識管理系統、立法院法律系統、全國法規資料庫等資料庫查詢。為了簡潔地呈現內容，僅各方發言部分會於註腳處附上新聞來源，事件發生過程則不會，但透過關鍵字，都可以透過上述資料庫查詢到有關新聞。

一、第六次修憲前

國情報告制度進入我國憲政體制始於 1992 年的第二次修憲。國情報告制度的引入，給予總統對外宣布其重要施政方向最正式且具

憲法位階的公布機會。此外，增修條文對於「建言」的強調，也暗示我國國情報告不同於美國、法國等國家的國情報告，囊括了潛在的國會與總統互動的可能，暗示了國會在修正或補充總統施政方向的制衡角色。其中憲法增修條文第 11 條第 3 項前半如下：「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；……」。時任總統李登輝，也於 1993 年 1 月 4 日，以我國憲政史上第一次之姿向國民大會進行國情報告。此後，李登輝至任期結束前，每年都會進行國情報告；下表 2 整理了李登輝任內，同時也是我國行憲以來實踐的國情報告實例。

表 2
我國國情報告實例

總統	國情報告	時間
李登輝	第一次	1993/01/04
	第二次	1994/05/19
	第三次	1995/07/27
	第四次	1996/07/11
	第五次	1997/07/21
	第六次	1998/07/27
	第七次	1999/06/21

資料來源：本文整理自總統府網站資料。

儘管第六次修憲前與國情報告相關的憲法條文及其進行辦法與今日有不小差異，但其中的細節有值得參考之處。² 首先，《國民大會聽取總統國情報告並檢討國是提供建言實施辦法》（以下簡稱「辦

2. 當時國民大會於 1992 年 12 月 30 日通過了《國民大會聽取總統國情報告並檢討國是提供建言實施辦法》。

法」)並沒有規定總統必須在當場進行回復。根據《辦法》的原始版本,「代表檢討國是提供建言之發言紀錄及書面建言,由秘書處整理送請建言代表校正後,送總統參辦**並答覆**」(粗體為本文所加)。從該條文來看,總統似無拒絕答復空間。然而,也許是注意到對於總統課予義務的不妥,該條文後修正為「……,送請總統參考,**並應移送有關機關確實處理並具體答復**」(粗體為本文所加),將總統本人答復的強制性移除。³

不過,儘管法律與憲法上既沒有要求、也沒有允許,但就實務運作而言,從第一次國情報告開始,李登輝便會在現場國大代表的建言結束後,進行綜合答復。我國在1996年總統選舉以前,按照憲法,總統由國民大會選出。因此在該次選舉之前,就責任政治而言,總統本人回應國大代表的建言,似無不妥;實際也是如此進行,可見總統也認為這種互動是妥適的。1996年3月23日,我國正副總統按照1994年第三次修憲條文,由人民直選產生。儘管總統不再由國大代表選出,但李登輝在就任後,仍就如以往一般,現場回應國大代表問題。此時,雖然理論上可能有些爭議,但從實踐來看,總統並不認為這種互動有何不妥之處。

再者,具體而言,在第六次修憲前的國情報告互動中,尚看不出誰擁有國情報告的發動權,亦即總統是否有權提出、或是只能由國民大會邀請,以及無論哪一方提出,對方是否有權拒絕。原《辦法》與

3. 讀者如果從「全國法規資料庫」進行搜尋,僅會搜尋到《辦法》於1998年7月28日通過的修正版。本文所談到的原版《辦法》內容,取自《中央日報》1992年12月31日第3版〈國大通過聽取總統國情報告辦法〉新聞內容。此外,由於搜尋不到政府機構對於原版《辦法》的內容,且鑒於修法後的文字為「答復」,難以證實原版內容的「答覆」是立法者的真實用字,還是媒體的誤植(以上粗體均為本文所加)。此外,本文未能查詢到該《辦法》的歷次修正時間,在此僅呈現最後的修正結果。

修正後的差異僅在於是由主席團或程序委員會安排時程，未確立明確的提出者。然而，李登輝對國情報告的積極態度，以及國民黨在國民大會的多數優勢，⁴ 使這些爭議僅存於理論層面，未真正影響實務運作，也未引發討論。

此外，由於總統與行政院院長的負責對象不同，李登輝有意區分總統的國情報告與行政院院長的施政報告，避免兩者內容重疊，尊重行政院院長作為最高行政首長的憲法地位。⁵ 然而，在野黨對憲政制度的立場影響了其對國情報告的態度，因此國情報告對其而言的態度不在於內容，而在於其存在本身。⁶ 在野黨認為國民大會無法影響總統施政，因此國情報告的意義不大，即使總統刻意避免國情報告與施政報告重疊，仍遭受在野黨批評。

最後，此階段的國情報告，在建言程序上具有高度彈性。原《辦法》規定總統報告後休息 30 分鐘再由國民大會進行建言，後修正為依議程安排。例如，在 1997 年的第五次國情報告中，原先安排是在 5 月 13 日進行國情報告，然後總統再於 6 月 30 日至 7 月 3 日聽取國是建言；後來，則因為新黨的抗議，導致李登輝未能上台報告，最後改為 7 月 21 至 23 日舉行國情報告與聽取國是建言。在這個案例中，國情報告不僅進行多日，甚至還原定分階段進行。

4. 第二屆國民大會係按照第一次修憲的要求，於 1991 年 12 月 21 日舉行解嚴以來的首次全面改選（總席次為 325 席）。國民黨在該次選舉中新獲 78.15% 的席次率（254 席）；第三屆國民大會選舉則於 1996 年 3 月 23 日舉行，國民黨在該次選舉中新獲 54.79% 的席次率（183 席），任期至 2000 年 5 月 19 日止。

5. 總統的國情報告對象是國民大會，行政院長的施政報告對象則是立法院（李建榮，1993）。

6. 例如，民進黨認為我國應變成徹底的一院制國家，新黨則認為總統應兼任行政院長。不難想像，不同國會機關間的權力角逐、總統的憲政角色等因素，或許也影響了在野黨對國情報告制度的評價。

二、第六次修憲後至 2008 年修法前

2000 年的第六次修憲後，國情報告的聽取權由國民大會轉移至立法院，條文載於今《中華民國憲法增修條文》第 4 條第 3 項：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」。根據憲法本文，國民大會與立法院同為我國之國會，而這次修憲使國民大會失去常設性，國會機構一元化，總統與行政院院長報告的對象統一為立法院。⁷

雖然國情報告的實踐止於 1999 年的第七次國情報告，但當時仍有「一線生機」。在 2000 年 4 月 24 日修憲通過當天，立法院內的國民黨籍立委便提案邀請即將就職的陳水扁進行國情報告，次日朝野立委也表示同意，⁸ 顯示當時立委認為立法院有權邀請總統報告。

儘管一切看似順利，但問題已經浮現：總統該如何進行國情報告？當時的修憲創造了若干問題。首先，原有的《辦法》屬於國民大會，立法院並無相應規範，總統報告方式只能依賴慣例與協商。其次，修憲後的條文未提及「檢討國是，提供建言」，導致解釋空間變大。起初朝野認為這代表總統無義務聽取立委建言，例如立法院長王金平認為，總統是否聽取建言應經過朝野協商並徵詢總統意見，⁹ 而總統陳水扁的幕僚邱義仁則認為總統報告後可直接離開（林晨柏，

7. 根據釋字第 76 號解釋，立法院、監察院、國民大會同為我國國會。在 1992 年的第二次修憲以及 2000 年的第六次修憲後，立法院為我國唯一國會。

8. 作為第六次修憲後的第一次國情報告提案，那時候的立委是 1998 年 12 月 5 日選出、1999 年 2 月 1 日就職的第四屆立委，國民黨在總席次 225 席中持有 123 席（54.67%）。時任總統陳水扁，則是於 2000 年 3 月 18 日選出、同年 5 月 20 日就職。在陳水扁任內（其於 2004 年總統選舉連任，任期終至 2008 年 5 月 20 日），作為執政黨的民進黨從未獲得國會過半數席次，呈現所謂「分立政府」、「朝小野大」的局面。

9. 當時長王金平的發言對總統聽取立委國是建言可看出有相當尊重。媒體如是記載：「王金平打趣地說，也許陳水扁也很想聽取立委『建言』，如果一方是『乾柴』，一方是『烈火』，一拍即合也沒什麼不可以」（陳素玲、李信宏，2000）。

2000），可見雙方都認為要尊重總統的意見。然而，這種共識很快瓦解，各方對總統應否聽取建言與回答問題產生歧見。¹⁰

第六次修憲後應如何進行國情報告的問題，預示著立法院聽取國情報告將胎死腹中。政黨間的爭論隨著總統就職日的將近而愈趨白熱化，使得國民黨於 2000 年 5 月 12 日決定不邀請陳水扁於就任總統後進行國情報告。當時幾位國民黨要員，如立法院工作會主任曾永權、政策會副執行長洪昭男，認為貿然執行恐怕會造成憲政體制更加紊亂（連國揚，2000）。國情報告「流產」的真正原因，很可能在於國民黨擔憂陳水扁將國會當作政策宣傳的舞臺。¹¹ 就當時即將上任的民進黨政府而言，總統有權在發表國情報告後便走人，立法院民進黨團也在黨團協商時主張不應讓總統接受國是建言並作回覆。¹² 這使國情報告更接近美國的國情咨文，而美國總統往往藉此形塑政策議程（Shogan, 2009）。立法院的第一次聽取國情報告實踐，因而無疾而終。後來的互動證實了這種猜想：2002 年，時任國民黨團書記長林益世認為，倘若總統無法備詢，那國情報告不過只是歌功頌德，其他在野黨立委也多表示此意見（李朝憶等人，2002）。

10. 還有一個第六次修憲後產生、但未在當時引發爭議的問題。第六次修憲與第二次修憲相比，有個細微的修辭變化：在第二次修憲中，聽取總統進行國情報告的時機，是「國民大會集會時」；在第六次修憲中，時機則轉變為「立法院於**每年**集會時」（粗體為本文所加）。儘管這個細微的變化並沒有成為彼時糾紛的主要議題，但在 2024 年憲法法庭辯論時，為大法官黃昭元所注意到，認為這似乎將聽取國情報告的次數設定了一年一次的上限。時任立法院國民黨團書記長林建榮、民進黨團總召鄭寶清、立法院長王金平都肯認了一年一次的看法，但難以判別他們這麼認為是否與修辭變化有關（王家俊，2004a；陳素玲、李信宏，2000）。

11. 這些觀點據稱來自國民黨高層，但僅以「匿名」的方式呈現，解讀上須謹慎（例如，李信宏，2000；金恆煒，2000）。

12. 順帶一提，當時媒體如是記載：「民進黨不同意這種對總統**變相質詢**的形式」（粗體為本文所加），可見當時的民進黨明確知道質詢與國情報告建言互動有著本質上的不同（李信宏，2000）。

在第六次修憲後至 2008 年修法前，國情報告的互動更像是一場膽小鬼賽局（the game of chicken）。各黨時有支持國情報告的提案，但都堅持符合自身立場的進行形式，且心知肚明提案最終將無疾而終，關鍵只在於誰先撤回。畢竟，「避戰」行為很容易被視作懦弱的象徵，故各方往往先建構一個自己認為適當的形式，最後因不可能達成共識才惺惺作態，宣告作罷。以 2002 年 4 月在野黨發動的國情報告提案為例，朝野政黨在表決前緊急煞車，表示在達成共識前暫緩決議。此後，數次提案也都沒有下文。

儘管國情報告不再實踐，但各方黨政要員對於國情報告並未缺少過見解。首先，討論的是誰能發動與許可進行國情報告。在這段時期，各方的態度與見解反覆，因此本文將以時間順序，並以幾個國情報告提案為例，來呈現當時各方的認知。在 2001 年有關國情報告的討論時，時任民進黨立委王幸男認為立法院擁有決定權：即使總統希望進行國情報告，立法院不同意也無法成行（謝武雄、黃文鎧，2001）。陳水扁當時的言論也反映這種看法：「我想去，真的很想去，去年就想去，**只是他們（指立法院）不讓我去**」（粗體為本文所加）；此外，陳水扁也提到，立法院未邀請其進行國情報告，可見對其而言，國情報告的進行不僅需要立法院的同意，且總統也無權發動國情報告甚或敦請立法院進行決議（林晨柏，2001）。¹³ 然而，在 2002 年在野黨的提案中，時任立法院民進黨團幹事長王拓則是認為，總統擁有自主決定權，即便立法院邀請，總統仍可選擇不去，但總統不能在未經立法院的同意下進入立法院進行國情報告（李朝憶等人，2002）。2004 年，總統府首度主動向立法院發出咨文，請求安排國情報告，

13. 原新聞標體為「扁願國情報告但無法備詢」，其中「法」有特意用其他字體，顯見是在玩雙關，凸顯彼時沒有國情報告相關具體法制的窘境。

立法院也著手開始討論，顯示總統府與立法院皆認可總統擁有發動權，但仍須獲立法院同意才能進行。¹⁴ 對此，王金平認為由黨團邀請仍是較為正式的舉措，時任立法院國民黨團書記長黃德福則認為總統主動要求並不恰當（顧恆湛，2004）；這顯示了在野黨認為由立法院做出決議較為恰當，但總統主動要求也絕非違憲之事。不過，這種認知很快又發生變化，時任國民黨中央政策會執行長曾永權認為總統主動咨請為違憲之舉，主張國情報告的發動權、主動權、決定權都屬於立法院（許志煌，2004）。同時執政黨的看法也有所轉變，時任總統府秘書長蘇貞昌主張，根據第六次修憲的條文，立法院僅有聽取權而非邀請權，但又矛盾地宣稱國情報告的發動權屬於總統與立法院共享（陳永昌，2004）。¹⁵

其次，在國是建言的部分，陳水扁明確表明，既然修憲已經刪除國是建言，自然沒有應否答覆的問題。¹⁶ 雖然前文提到在野黨認為總統不接受立法院質詢的國情報告沒有意義，但在 2002 年的國情報告提案中，時任國民黨團書記長林益世有明顯的軟化態度，指出若總統拒絕回答，黨團也不會堅持；在黨團協商中，王金平也直接表明，

14. 在 2004 年的提案中，執政黨的策略是鉗形、兵分二路的：一方面由總統府發出咨文，另一方面由立法院黨團提案。

15. 在本文看來這是相當矛盾的論述。如果立法院具有發動權，那它要如何要在沒有邀請總統的情況下發動？蘇貞昌的論述是先否定立法院的邀請權，如此國情報告的進行只能仰賴總統的咨請，這部分邏輯尚且一致，但緊接著又肯認立法院的發動權，則相當詭譎。

16. 值得注意的是，總統將這種問答關係稱作「質詢／備詢」，類比於立法院與行政院的互動關係。若以這種方式理解總統與立法院潛在的問答關係，很明顯地會有違憲疑慮，但無法得知這是在修辭上的刻意揀選，還是真心如此認知。時至今日，在相關議題的討論上，仍有許多論者逕自將這種問答關係稱為「質詢」或「備詢」。以這段時期為例，在 2002 及 2004 年國情報告提案中，立法院民進黨團總召柯建銘表明總統不接受質詢（張銘坤，2004a；鄒麗冰，2002）。

立法院對總統並無質詢權（楊秀芬，2002）。¹⁷ 在 2004 年的國情報告提案中，國民黨更是退一步，不再提到類似質詢的字眼，僅說總統要與立委「有互動」（王家俊，2004b）。然而，儘管再次表明立法院並無質詢權，在 2004 年的國情報告提案中，王金平卻表示「**立委如果有問題請教，總統應負責任說明**」（粗體為本文所加），並表明這種總統回答的義務與總統接受質詢不同（方旭，2004）。跟在野黨一樣，執政黨似乎也有軟化的傾向，例如時任民進黨秘書長張俊雄在 2003 年表示，對於國情報告是否延續國民大會時期的作法，回應「有待斟酌」，而並沒有明白拒絕特定方式（蔡素蓉，2003）。然而，綜觀這段時期，2002 年、2004 年、2005 年、2006 年四次的國情報告提案，最後都因朝野在總統與立委的互動規範方面無法達成共識，進而無法成行。

第三，就國情報告的內容部分，各方肯認總統的國情報告與行政院院長的施政報告必須有所區隔，突顯了對憲政體制的維護之意。在 2004 年的國情報告提案中，黃德福認為國情報告必須與行政院院長的施政總質詢錯開，且必須不同於施政報告，以免造成憲政體制的混淆（王家俊，2004b）；王金平則指出，國情報告不應聚焦在特定政策，而是以國家整體情勢為主（蘇聖怡，2004）；面對親民黨有意讓總統進行施政報告，柯建銘也表示國情報告不等同於施政報告（張銘坤，2004b）。這種區隔一度成為立法院拒絕國情報告的緣由：在 2006 年，陳水扁主動發函立法院，表示將就終止國家統一委員會運作一事進行國情報告，請立法院進行安排；時任國民黨團首席副書

17. 不到兩個月前，林益世才批評沒有問答的國情報告沒有意義，顯見在討論過程中的妥協（李亦杜，2002）。但正如前文所言，這種聲明沒有意義，因為大家都知道沒有質詢權。王金平的這種宣示，只是避免了「質詢」一詞遭到濫用。在該黨團協商中，在用詞上也精確化，轉而討論立委是否有詢問權。

記長蔡錦隆以行政院院長蘇貞昌已報告相關議題為由，認為總統無需再行報告（陳舜協，2006）。

總而言之，在陳水扁總統任內，朝野最大的歧見在於總統是否須回答立委的問題：執政黨（民進黨）認為不需要，在野黨（國民黨和親民黨）認為需要。在國情報告的發動權屬於誰，以及國情報告與施政報告的內容兩方面，朝野最終都有達成一定的妥協：總統與立法院皆有發動權，且國情報告應與施政報告有所區別。儘管發動權有所妥協，但對方是否有接受的義務，仍未達到共識。

綜上，各方經常依所需情勢的不同，策略性地對上述各議題採取不同的姿態，而非是基於純粹的憲政原則。到第二次政黨輪替後，這種行為尤其明顯。在馬英九於 2008 年 5 月 20 日就職總統前，國民黨又轉換論述，王金平改稱除了立法院要同意外，總統也必須有意願，顯示國情報告的運作始終受政治現實影響（李明宗，2008a）。

三、2008 年修法後至 2024 年修法前

2008 年 5 月 9 日，新一屆國會在時任總統陳水扁卸任前，通過了《立法院職權行使法》修法。¹⁸ 此處先討論修法的內容，檢視其如何回應修法前的問題。首先，第 15 條之 2 全文如下：

立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，由程序委員會排定議程，就國家安全大政方針，聽取總統國情報告。

總統就其職權相關之國家大政方針，得咨請立法院同

18. 第七屆立委選舉於 2008 年 1 月 12 日舉行，總統選舉則於 3 月 22 日舉行。由於新任立委與新任總統的就職時間不一致，因此在新總統就任前，會有「新國會、舊總統」的時間存在。儘管我國從 2012 年開始，總統與立委選舉同時舉行（或稱之為「二合一」選舉），但這種就職的時間差仍然存在。

意後，至立法院進行國情報告。

第 15 條之 2 顯示，立法院以及總統都有國情報告的發動權。不過，根據第 1 項的內容，立法者看似並無明文規定，在立法院決議後總統是否有權拒絕進行國情報告。本文認為，要解答總統是否有權拒絕立法院的這個問題，必須參考第 2 項的內容。從第 2 項來看，可以明確得知的是，無論總統的意願多麼積極，立法院若無意聽取總統發表國情報告，總統也不得逕行前往；即，立法院具有決定權。然而，第 15 條之 2 的第 1 項與第 2 項，有著明顯的非對稱性論述：在第 2 項中，明確表明了「得咨請立法院同意後」，這種條件並無對稱地出現在第 1 項；如果總統與立法院都有權拒絕對方對於國情報告的提議，那麼第 1 項應該類似於第 2 項，對稱地出現「經總統同意後」。故此，不難想像，如果立法者真的肯認總統有權拒絕，那麼第 1 項的條文應當如下：「立法院得經全體立法委員四分之一以上提議，院會決議後，**並經總統同意**，由程序委員會排定議程，就國家安全大政方針，聽取總統國情報告」（粗體為本文所加）。條文內文中的不對稱性，暗示了立法者認為總統無權拒絕立法院的決議。與上一個時期不同，那時執政的民進黨立委大多認為總統有權拒絕；在《立法院職權行使法》修法的當下，同樣（即將）身為執政黨的國民黨立委，卻將之認知為總統無權拒絕立法院的決議。這種轉變可能與政府體制由「分立政府」轉為「一致政府」有關。陳水扁時期，國會在野黨掌握多數，若總統無拒絕權，國會便可透過決議強制總統報告。而馬英九時期，行政與立法機構同屬國民黨，若總統無意報告，立法院自然不會提案；若總統有意，立法院也不會阻擋。因此，「經總統同意」的規定變得不必要。

除此之外，第 15 條之 2 也明確規範了國情報告的範圍。第 2 項

「總統**就其職權相關之國家大政方針**，……」（粗體為本文所加）表明了立法者將總統的國情報告範圍，局限於與其職權相關的國家大政方針，從而避免了與行政院院長的施政報告有所重疊，也尊重了憲法對行政權二元化的安排。

第 15 條之 4 則回應了立委與總統詢答關係的問題，全文如下：

立法委員於總統國情報告完畢後，得就報告不明瞭處，提出問題；其發言時間、人數、順序、政黨比例等事項，由黨團協商決定。

就前項委員發言，經總統同意後，得綜合再做補充報告。

立法者的用詞必須嚴謹看待。立法者使用「提出問題」一詞，避免立委對總統的提問被誤解為質詢；在該法第三章中，質詢的相關規範與國情報告的條文措辭明顯不同，顯示立法者有意區隔兩者。為進一步強調總統的自主性，第 2 項特別規定總統可自行決定是否回應立委提問，立法理由更明確指出「為兼顧憲政精神，引入總統自行同意（非憲法義務）之設計，……」，顯示立法者強調對總統意願的尊重。此外，總統的回應也是「綜合」回應，迥異於行政院院長與立委的質詢互動。

此外，修法也限制了立委提問的範圍。第 1 項規定立委僅能針對「報告不明瞭處」提問，意味著問題應聚焦於國情報告內容，而非其他議題，甚至更嚴格來說只能是立委對於國情報告不明瞭的地方。

¹⁹ 與此同時，總統也並非是「回答」問題，而是「補充報告」。這也揭示了一種可能，亦即既然是「補充報告」，那麼總統就不得像是其

19. 然而，需要注意的是，針對第 1 項的立法理由，則有些讓人無法解釋：「第一項明訂立法委員提供**國是建言**之相關程序」（粗體為本文所加），似乎可以理解為立法者將提問視作國是建言，但從提問的方式、內容來看，又很難將之視作國是建言。

他受立委質詢的百官一樣，在部分情形下以書面方式回應，而是須於現場報告。

至於在野黨在修法過程中的看法，無論是時任親民黨立委吳清池還是時任民進黨立委翁金珠，都主張毋須立法院提案，總統每年都應來立法院進行國情報告。這樣的主張可能反映了事實上的政治局勢。此次修法看似試圖在立法院與總統之間取得平衡，好似國情報告要起死回生，但實情則沒那麼美好。第 15 條之 2 第 1 項設定了提案門檻為立委總額四分之一以上，即至少須 28 位立委提案。然而，當時國民黨在立委選舉中斬獲 81 席（席次率為 71.68%），倘若執政黨護主，那麼在野黨只有在全體合作的情況下，提議才有可能。就算在野黨合作，考量到條文中也明訂須經院會決議，只要執政黨護主，總統就不可能被邀請來國情報告。尤其是考量到，在修法前，即將就任的準總統馬英九就認為國情報告的意義不大（李明宗，2008b）。

《立法院職權行使法》的修法並未停止相關爭論、形塑一個穩定的對於國情報告的認知，就連主導立法的行為者也是如此。政治行為者的態度依舊是策略性的。在 2010 年立委補選後，民進黨取得四分之一以上席次，時任立法院長王金平便稱國情報告應由立法院先提議，忽略了總統的發動權（曾慧蘋，2010），但他在 2012 年又承認總統的發動權（何孟奎，2012）。同樣在 2012 年，時任國民黨中央政策會執行長林鴻池認為總統有權拒絕立法院的邀請，並認為無論問答方式如何都屬於備詢，會混亂憲政體制分工（陳偉婷，2012），其關於問答的看法也為時任總統府發言人范姜泰基所認同（中央社，2012）。作為在野黨的民進黨也不同意於上一段時期的執政黨身分，主張總統應當回答立委的問題（稱該概念為「實問實答」），否則國情報告毫無意義（呂欣憺、溫貴香，2012）。2016 年 5 月 20 日後，民進黨再次成為執政黨，時任立法院民進黨團幹事長吳秉叡認為，國情

報告成行與否須尊重總統的決定（蘇龍麒，2016）。

儘管國情報告的倡議屢戰屢敗，但還是有必要回顧一下這些或許值得緬懷的失敗行動。在這段時期，民進黨立委曾於 2011 年提出相關想法，但該次並未真正提議；在 2012 年則有提出正式提案，要求總統就美牛、油電費用漲價議題進行國情報告，但朝野均無法達成共識。2015 年底，國民黨在馬習會後主動提案要求總統進行國情報告，馬英九表達意願，卻遭民進黨杯葛。政黨再度輪替後，重新變為在野黨的國民黨於 2016 年、2017 年與 2020 年分別就南海案、斷交事件、美牛美豬貿易提案進行國情報告，均遭否決。下表 3 整理了我國自第六次修憲以來國情報告的提案。

表 3
第六次修憲以來我國國情報告提案

總統	時間	提出者身分	議題	失敗原因
陳水扁 （民進黨）	2000/04	國民黨	無指定	撤案
	2002/04	國民黨 親民黨	無指定	暫緩決議
	2002/08	國民黨	無指定	提案前撤回
	2004/09	民進黨	對美軍購入聯合國	交付黨團協商 無後文
	2005/10	民進黨	對美軍購	於程序委員會 受阻
	2006/03	民進黨	終統論	黨團協商無共識 無後文
馬英九 （國民黨）	2012/04	民進黨 親民黨 台 聯	美牛 油電漲價	院會表決未過
	2015/11	國民黨	馬習會	未進入黨團協商 無後文

蔡英文 (民進黨)	2016/07	國民黨	南海事件	未排入議程
	2017/04	國民黨	年金改革	提議未通過
	2017/06	國民黨	友邦斷交	提議未通過
	2020	國民黨	美牛美豬	提議未通過

註：在 2004 年 9 月 26 日的提案後，親民黨與台聯也跟著提案，本表以第一案提出者為準。

資料來源：本文整理自各媒體資料以及總統府官方新聞。

時間來到了 2023 年，國情報告成為當時總統大選的選舉議題。時任副總統以及民進黨總統候選人的賴清德其實很清楚地點出了國情報告的問題在於「不論**在野黨**是國民黨或民進黨，都要求總統到立法院進行國情報告後，**必須要像行政院院長一樣接受立法委員質詢**」（溫貴香，2023）（粗體為本文所加）。賴清德的發言，顯示國情報告的爭議並非基於政黨意識形態，而是政黨角色轉變所致；同時，他也明確指出了問題的主要癥結點在於總統與立法院如何互動。然而，賴清德的觀點主要基於憲法，而非《立法院職權行使法》，他表示「立法院在集會期間得邀請總統做國情報告，這表示發動的機關是立法院」，顯示他對國情報告機制的理解與 2008 年修法的制度存在落差（楊淑閔，2023）。

四、小結

表 4 整理了我國國情報告的變遷與制度認知。在表 4 中的「國民大會時期」，各黨對國情報告制度的認知並非完全一致，但此處僅呈現「實際運作」，是因為無論各黨如何看待國情報告，也早已在歷次實踐中投入其中，給予制度及其實踐正當性。這與國民大會時期之後的國情報告制度很不一樣，因為在之後的「立法院時期」，不再有

國情報告的實踐，因此各黨對於國情報告制度如何認知，便變得十分重要。單一政治行為者的立場難以統一歸納，但當考量其身處的政治環境（在野或執政），便可發現明確的模式。憲法的抽象性賦予行為者詮釋空間，使其根據自身環境策略性地調整對國情報告的態度。在野時，行為者傾向強化立法院權力，主張總統應接受立法院的邀請並回答立委問題；執政後則轉向限縮立法院權力，強調總統可拒絕邀請，亦無回答義務。

國情報告能否成行的癥結點在於總統應否回答立委問題。當行為者是在野黨時，他總是要求總統應當回答立委的問題；反之，當行為者是執政黨時，他總是認為總統有權決定是否回答，否則有違憲疑慮。只要國情報告的過程不涉及總統與立委的互動，執政黨自然對國情報告相當歡迎。

此外，行為者對於國情報告的認知，並未因國情報告在 2008 年《立法院職權行使法》修法得到法制化而有所穩固，就連主導修法的國民黨也會在其作為執政黨期間、回歸為在野黨之後對國情報告有不同的看法。考量到我國的選舉制度與選舉時程，產生一致政府與兩黨體系的機率不低，這使得 2008 年《立法院職權行使法》修法後的國情報告制度難以撼動。正如前文所示，2008 年的《立法院職權行使法》修法所建構的國情報告制度，本質上是有利於執政黨的，且只要執政黨過半數，就算在野黨能提議，也會在表決中被執政黨否決，而這也是前蔡英文總統任內幾次國情報告提案的結局。在兩黨體系下，主要的兩個政黨（國民黨與民進黨）幾乎是唯二有可能取得總統大位的政黨。在這個情況下，對於預期自己未來有可能執政的政黨而言，將國情報告制度建構為有利於在野黨的設計，無異於拿石頭砸自己（未來）的腳。就算如此立法、在未來自己執政後將法修回來，若國情報告已發生，在實踐產生的狀況下，也可能受到慣例的束縛與人

民的質疑。這或許也是為什麼，儘管各黨偶有訴諸憲法，但無意將之上升到憲法解釋的原因，因為只要大法官作出見解，不明確的烏雲將散去；不明確本身則使得各黨可以各說各話，在特定時刻使用特定的認知。

表 4

我國總統國情報告制度與認知的變遷

國民大會時期：憲法第二次增修後至第六次增修前					
	主要 發動者	國會 能否拒絕	總統 能否拒絕	國情報告 內容	總統與國會 互動
辦法	無規定	無規定	無規定	無規定	國大代表於國情報告後提出建言，移送有關單位處理答覆
實際運作	總統	無爭論	無爭論	與行政院院長之施政報告不同	國大代表於國情報告後提出建言，總統現場綜合答覆
立法院時期：第六次修憲後至 2008 年立法院職權行使法修法前					
法律	不存在				
執政黨 認知	總統	能	能	應與施政報告區隔	總統無義務與立委互動
在野黨 認知	立法院	能	否	應與施政報告區隔	總統應當與立委互動
立法院時期：2008 年立法院職權行使法修法後至 2024 年再修法前					

法律	皆可	能	否	須與總統 職權相關	立委得就不 明瞭處提問 ，總統得對 立委之問題 作補充報告
執政黨 認知	立法院	能	能	無特別 看法	兩者不宜互 動，認為任 何問答都會 混亂憲政體 制的分工
在野黨 認知	無特別 看法	能	否	無特別 看法	應當實質互 動，否則國 情報告無意 義

- 註：1. 在「主要發動者」一欄，並不否認在行為者的認知中，另外一方（總統或國會）也是發動者，但並非「主要」；亦即在行為者的認知中，對另一方作為發動者的看法較不堅定。
2. 本表中的「辦法」係指《國民大會聽取總統國情報告並檢討國是提供建言實施辦法》。
3. 本表中的「法律」係指《立法院職權行使法》。

資料來源：本文自行整理。

透過上述觀察，也可以解釋為什麼，同樣是在分立政府時期，國情報告制度中立法院權力的強化是發生在 2024 年（第十一屆立委），而非是 2000 至 2008 年（第五和第六屆立委）。對於 2000 至 2008 年在野的國民黨而言，儘管它具備與親民黨共同推動國情報告改革的實力，但因預期未來可能執政，而未積極立法；待 2008 年，國民黨成為執政黨，且為一致政府時，一個有利於總統的國情報告制度便隨

之產生。2024 年的第十一屆立委選舉所呈現的態勢同樣為分立政府，但此時立法院多了身為關鍵少數的民眾黨。不難想像，2024 年修法的實際倡議者為以此為政見的民眾黨，國民黨的參與則是為了爭取民眾黨的支持，以掌握國會過半。相較於過去，假設昔日的親民黨有意推動國情報告制度，2000 至 2008 年期間未形成這樣一股推動修法的力量，也是可以理解的：國民黨不必憂慮親民黨與民進黨結盟，因為親民黨除了與國民黨聯盟，不存在其他選擇。²⁰ 所以，我們不妨想像這麼一個情況：假如 2024 年的立委選舉結果同樣導致分立政府，但不同之處在於國民黨單一過半，這樣的修法是否有可能？本文認為，在這種情況下，這樣的修法對於一個有潛力成為執政黨的政黨而言，是過於短視近利而不太可能發生的。

雖然國情報告制度難以落實，但提案仍屢見不鮮，本文認為正因國情報告的「不可行性」，使其成為政治操作的工具。亦即，國情報告成為了手段，而非目的。執政黨是在野黨的頭號對手，總統是執政黨的「頭目」，但制度上在野黨缺少監督總統的手段，僅能監督諸行政機構，制度外頂多以新聞媒體的方式對總統進行抨擊。透過國情報告的提議，立委將總統與特定議題進行連結，來表示總統應該為這些議題事件負責。因此可以看到，國情報告的提案者多為在野黨，且經常與特定事件連結。例如在野黨在 2012 年要求總統報告美牛與油電費用漲價議題、2017 年要求總統報告斷交事件、2020 要求總統報告美牛美豬貿易議題。偶爾執政黨也會主動要求進行國情報告，很多時候是為了發揮政策宣傳的作用。例如在陳水扁在 2004 年希望說明

20. 親民黨的組成毫無疑問地具有國民黨色彩，畢竟其多數要角以及支持者是從原國民黨中分裂出來。也就是說，不同於 2024 年第十一屆立委選舉後的民眾黨，親民黨在政黨定位及其支持者的政黨認同上，本就與國民黨高度親近。就算這些原先出自國民黨的政壇要角不知何故地與民進黨合作，很難想像支持者會甘之如飴。

軍購案與入聯議題、2006 年說明終止國家統一委員會運作，或是馬英九所屬的國民黨在 2015 年提案請馬英九做馬習會會後報告。除了政策宣傳外，執政黨的主動提案可能是為了選舉鋪路。例如在 2004 年的提議中，總統府於九月送函立法院，但十二月便是立委選舉，在野黨也以此為由拒絕總統的主動提議；²¹ 國民黨在 2015 年是於十一月提案，此時距離總統與立委選舉僅兩個月，在野的民進黨也以此抨擊馬英九（林敬殷、程平，2015）。

此外，就政府型態而言，本文也注意到了兩個有意思的對比。首先，同樣是分立政府時期，陳水扁與賴清德表達了截然不同的對國情報告的意願與態度。這其實是制度的不確定性以及制度本身有利於何方所致：在陳水扁政府時期，立法院尚未建置與國情報告相關的制度，因此總統要求進行國情報告有其操作空間；到了賴清德政府時期，這種制度的不確定性消失，並傾向立法院一端，也使得賴清德一直到後文將討論的憲判第 9 號判決出爐後才再度表態其意願。²² 在一致政府時期，則可以看到儘管執政黨掌握國會多數、並已建置一個有利於總統的國情報告制度，卻仍不見總統「南狩」。²³ 在本文看來，這是一種策略變動：國情報告制度的（相對）確立使得各說各話的機會降低，但執政黨也不會據此以為在野黨會在臺下安靜聽話，任何變數都可能有損總統的尊嚴，這便使得儘管總統具有制度上的相

21. 時任國民黨中央政策會執行長曾永權、國民黨團書記長黃德福、親民黨總召劉文雄均認為此舉是為了與選舉掛勾（王家俊，2004b；許志煌，2004）。

22. 本文不否認，領導風格是一個有意思的切入方向。例如，經歷過我國民主化後早期政治的讀者應該不會否認，陳水扁在口才上具有十足的信心，經常舌戰群雄，這可能導致其更有信心在國情報告中「一展長才」。前文也提及，彼時在野的國民黨擔心國情報告變成陳水扁表演的舞臺。然而，從本文的分析並不難看出，本文更看重的是結構式的解釋，也就是關注行為者的行為受到其所處位置的制約。

23. 儘管就嚴格意義上來說，立法院在總統府的北邊。

對優勢並掌握國會多數，其也不進行國情報告。²⁴

本節探討了國情報告制度過去近三十年來的實踐，以及各方如何認知這個制度。在下一節，時序來到 2024 年前後，本文將探討《立法院職權行使法》再修法的爭論。

參、2024 年國會職權修法關於總統國情報告的制度爭議

當前執政黨（民進黨）與立法院在野陣營（國民黨與民眾黨）對於憲法中總統赴立法院國情報告制度的理解迥異。整體而言，朝野與社會各界對於總統國情報告制度的憲法意涵，有三種不同的觀點。第一種觀點是，立法院有要求總統進行國情報告的憲法權力；而總統面對立法院的此一權力，則有赴立法院進行國情報告的憲法義務。第二種觀點是，立法院可以要求總統進行國情報告，但此一要求對總統並無拘束力。當立法院提出此一要求時，總統可自行決定是否赴立法院進行國情報告。換言之，這種觀點是認為立法院雖有要求總統進行國情報告的憲法權力，但總統並無赴立法院進行國情報告的憲法義務。第三種觀點是，總統有權力要求赴立法院進行國情報告，而唯有當總統提出此一要求時，立法院始得自行決定是否聽取總統之國情報告。換言之，這種觀點是將總統赴立法院進行國情報告理解為總統的權力，而立法院僅有被動聽取國情報告的權力。

對於憲法規定的意涵，在野陣營乃是抱持上述第一種或第二種觀點，執政黨（總統、行政院、立法院民進黨團）則是抱持第三種觀點。由於朝野雙方對於憲法規定的理解迥異，也因此對於《立法院職

24. 尤其考量到，我國立法院向來以口舌與肢體並用的激烈攻防而聞名國際。

權行使法》增訂之總統赴立法院進行國情報告的規定，有截然不同的評價。以下分別探討在野陣營與執政黨的立場與論述。

一、在野陣營（國民黨與民眾黨）的立場與論述

在憲法法庭的言詞辯論中，立法院（國民黨與民眾黨）的訴訟代理人主張，依憲法規定，聽取國情報告是立法院的權力，應邀赴立法院報告則是總統的憲法義務。如果憲法增修條文第 4 條第 3 項是規定「立法院於每年集會時，**應**聽取總統國情報告」（粗體字為本文所加），則係課予立法院聽取國情報告的義務。然而，憲法規定的文字是「立法院於每年集會時，**得**聽取總統國情報告」，即代表憲法賦予立法院此一權限，而非課予立法院聽取總統國情報告的義務。準此，基於責任政治與民意政治之原理，為確保立法權對於行政權的監督制衡，立法院自然有權力於聽取總統國情報告後，要求總統對於其報告內容進行說明，使總統與立法院之間得有雙向互相溝通交流的機會，而不至於使總統之國情報告淪為總統單方向之政令宣導（陳清秀，2024；葉慶元，2024）。立法院推薦的專家學者，在憲法法庭所提出的諮詢意見，也抱持相同的主張，認為總統赴立法院國情報告是總統的憲法義務而非權力，總統有義務應立委的要求作補充報告。倘若總統報告得太簡略，而立委也無權要求總統補充說明，則當時修憲者規定總統「提交書面報告」或總統「得對立法院進行國情演說」即可。既然修憲時明訂「立法院聽取總統報告」，若要使立法院聽取報告有意義，實質上當然意謂總統報告若有不清楚不明瞭處，立委有權要求總統補充報告（董保成，2024）。

值得注意的是，立法院（國民黨與民眾黨）的訴訟代理人與機關代表，對於總統赴立法院進行國情報告是否為總統的憲法義務，與

前述立場並不完全一致。有立法院的另一訴訟代理人在憲法法庭上陳述，憲法固然賦予立法院有權聽取國情報告，但未課予違法義務之法律效果，故憲法的規定僅是「訓示規定」。總統赴立法院進行國情報告乃是總統的「不真正義務」，而非真正的憲法與法律上義務。總統可自行定奪是否接受立法院例行性之國情報告邀請，並無必然前往之義務。總統是否願意親赴立法院做國情報告，完全尊重總統個人是否願意履行其於競選期間的政治承諾，容許總統以國家元首的高度，形成憲政慣例的空間。《立法院職權行使法》雖然規定總統應即時或限期回應立委的口頭與書面提問，但該規定既未定法律效果，則僅具「建議性質」，而立委建議性質的決議或意思表示，本身並無憲法上的拘束力，當然亦未課予總統任何義務（林石猛，2024a）。總之，憲法所規定的國情報告制度，究其意涵僅係提供總統與立法院間一溝通管道，《立法院職權行使法》的相關規定則係本於憲法賦予立法院有權力邀請總統做國情報告的基礎上，架設了總統「向人民報告」的舞台，而為之細節性、技術性之規範，並未增加總統在憲法上所無之義務（林石猛，2024b）。

立法院的機關代表也呼應上述觀點，其認為《立法院職權行使法》將立法院聽取國情報告之事法制化，明定立法院邀請總統至立法院國情報告的時間和聽取總統國情報告的程序及方式，此乃是「國會自律」的範疇，立法院自是有權制定相關規範，以落實憲法揭櫫各憲政機關間的互動機制。不過，《立法院職權行使法》並無處罰總統違反國情報告事項之罰則規定，系爭條文對總統並不生強制力與拘束力，故總統若拒絕立法院邀請、拒絕送交或遲交國情報告書、拒絕回答立委提問等，不會受有任何不利之法律效果，至多是引發政治話題而已（吳宗憲，2024；翁曉玲，2024）。

立法院推薦的另一位專家學者，也抱持與前述觀點相似的看法。其認為《立法院職權行使法》所增訂的規定，乃是一個無法強制

的條款（unenforceable clause）。立法院僅是樹立出實踐憲法增修條文第 4 條第 3 項規定的法制框架，系爭規定內容表現出立法院對於充實總統國情報告制度的一種渴望（aspiration），但憲法增修條文既然僅規定立法院「得聽取總統國情報告」，並未課予總統相應的憲法義務，則總統是否接受立法院的邀請，並滿足立法院的渴望而進行國情報告，仍屬總統政治裁量的範圍（黃銘輝，2024）。

二、執政黨(民進黨)的立場與論述

民進黨對於憲法有關總統國情報告制度的理解，與國民黨和民眾黨全然不同，並主張立法院由國民黨與民眾黨兩黨合作通過、於《立法院職權行使法》所增訂關於總統國情報告的規定明顯違憲。總統賴清德的訴訟代理人在向憲法法庭所提出的法規範憲法審查聲請書主張，憲法增修條文僅明定立法院「得」「聽取」總統報告，尚難從其文義認定總統有「應」依法向立法院進行報告的義務，更無從推論立法院有對總統「提問」之權，遑論進一步推斷總統有接受質詢、答覆的義務（孫迺翊等人，2024a）。行政院與立法院民進黨黨團的訴訟代理人在其法規範憲法審查言詞辯論意旨書也分別主張，依憲法規定，立法院僅「得」「被動」聽取總統國情報告，當總統主動向立法院表明願赴立法院進行國情報告時，立法院方得決定聽取與否（陳信安等人，2024；陳鵬光等人，2024b）。

總統與行政院所推薦的專家學者，在憲法法庭上也提出相同的主張，認為依憲法規定，國情報告的主動權在總統，總統有權決定是否至立法院為國情報告，立法院此時則有權拒絕聽取。立法院主動邀請總統進行國情報告之決議，並非憲法所賦予立法院之職權（林佳和，2024；張文貞，2024）。臺灣青年法律人協會與臺北律師公會分別對憲法法庭所提出的法庭之友意見書，也都主張總統赴立法院進

行國情報告，其主動權來自總統本人，並非立法院可藉法令強制要求（社團法人臺北律師公會，2024；社團法人臺灣青年法律人協會，2024）。簡言之，這樣的觀點認為赴立法院進行國情報告是總統的憲法權力，而非總統的憲法義務。

總統、行政院與立法院民進黨黨團的訴訟代理人皆強調，在我國當前總統與立法院皆由人民直選產生的憲政體制中，總統與立法院皆具有直接的民主正當性，總統並不對立法院負責。《立法院職權行使法》的增訂規定課予總統赴立法院進行國情報告的義務，增加了總統在憲法上所無之義務；且須接受實質上等同於質詢的問答，將總統國情報告的模式「行政院院長化」，已實質創設憲法所無「總統對立法院負責」的關係，造成我國憲政體制中除行政院須對立法院負責外，總統亦須對立法院負責。是故，《立法院職權行使法》的相關規定已破壞了憲法基於責任政治所形塑的權力分立架構，違憲的情況非常明顯（陳信安等人，2024；陳鵬光等人，2024a；孫迺翊等人，2024b）。

此外，憲法法庭上也有專家學者提出專家諮詢意見書與民間團體提出法庭之友意見書，以法國與美國的總統國情咨文制度與實際運作為例，強調總統對立法院進行國情報告者不應接受立委的詢答，否則即逾越了當代民主國家總統制與半總統制下行政權與立法權的權力分際（林佳和，2024；林建志，2024；社團法人臺灣青年法律人協會，2024）。

三、憲法法庭的見解

憲法法庭在做出正式憲法判決前對於本次國會職權修法所做出的暫時處分，已透露大法官對此議題的心證。大法官在暫時處分裁定書（憲法法庭 113 年憲暫裁字第 1 號裁定）指出，《立法院職權

行使法》關於聽取總統國情報告的規定，乃是「立法院於憲法未有明文規定下，逕於規範本身職權行使之法律中，課予總統義務，要求其應即時或限期回應立法委員之口頭或書面提問，因而產生其規定是否逾越立法院職權分際而有違反憲法權力分立原則之違憲疑義，恐將引發總統是否須履行本條文（指立法院職權行法之相關規定）所課義務之憲法疑義」，並指出「暫停本條文之適用，除可避免上開憲政疑義與衝突外，亦可維護總統至立法院為國情報告，立法院聽取總統國情報告，即總統與立法院各自依憲法增修條文規定，行使憲法上職權之機會」。以上內容，尤其是「總統至立法院為國情報告，立法院聽取總統國情報告」的文字表述，似乎透露大法官已認定總統是國情報告的發動者，而立法院僅能被動聽取國情報告。

憲法法庭於 10 月 25 日做出判決（113 年憲判字第 9 號判決），該判決主文指出，憲法增修條文第 4 條第 3 項規定，僅賦予立法院得被動聽取總統國情報告之權，總統並無至立法院為國情報告之憲法義務，立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務。總統是否、何時、以何等方式使立法院得聽取其國情報告，及其國情報告之主題與涵蓋範圍等，總統得本於其憲法職權而為審酌決定，並非立法院得片面決定。立法院聽取總統國情報告時，無指定國情報告內容之權，亦無就其國情報告內容，對總統為詢問並要求總統答覆之權。因此，憲法法庭宣告，立法院職權行使法的相關規定，逾越立法院憲法職權範圍，牴觸憲法權力分立原則而無效。

憲法法庭於判決理由中指出，在我國憲政體制中，直接民選產生之總統與立法院，同屬具有直接民主正當性基礎之憲法機關，均應各自對人民負政治責任，其彼此間並無憲法上之權力從屬關係，總統並不對立法院負責。再者，憲法增修條文第 4 條第 3 項雖賦予立法

院有聽取總統國情報告之憲法權限，但由於憲法其他規定並未課予總統於立法院集會時，應向立法院提出國情報告之義務。因此，憲法增修條文第 4 條第 3 項僅係容許立法院得被動聽取總統國情報告之權，非謂總統即因此有向立法院提出國情報告之憲法義務。憲法法庭並強調，立法院得聽取總統國情報告之前提，係總統赴立法院進行國情報告，而立法院並無要求總統赴立法院進行國情報告之權限。總統作為憲法機關，其憲法上地位及職權屬均應由憲法自為規定，除憲法明文規定或授權外，不得由立法院制定法律課予總統憲法所無之義務。因此立法院於未有憲法依據下，以法律規定總統應為一定行為，其立法乃屬逾越其憲法職權，違反憲法權力分立原則。從以上判決主文與理由可以看出，憲法法庭完全肯認執政黨對於總統國情報告制度的立場與論述。²⁵

肆、總統赴立法院國情報告制度爭議的評析²⁶

從以上總統、行政院、立法院民進黨團等聲請書對於總統國情報告制度的主張、若干專家學者的見解，以及憲法法庭認定《立法院職權行使法》之相關規定違憲的判決，可以看出其主要論據有三：第一，憲法並未課予總統赴立法院進行國情報告的義務；第二，總統接受立委即問即答形同接受立委質詢，而參考美國與法國總統到國會

25. 對於憲法法庭對總統國情報告制度違憲的宣告，詹森林大法官提出部分不同意見書。詹大法官認為，從權力分立與制衡的角度觀察，總統行使其權力應受有效的監督與制衡，故立法院為了制衡總統的權力，立法機關以法律落實聽取總統國情報告，並不違憲。惟詹大法官仍認同憲法法庭認為立委要求總統接受詢答之法律規定違憲的見解。

26. 本節的內容要旨，源自本文作者於 2024 年 12 月 15 日由東吳政治學系國會研究中心所舉辦「圓桌論壇：國會職權修法爭議及其憲法法庭判決評析」之發言稿。發言稿參見黃秀端等人（2024）。本節係以該發言稿的內容為基礎，進行更詳盡的闡述。

發表國情咨文的實施經驗，總統發表國情咨文後即離開，並不接受國會議員詢答；第三，在我國憲政體制下，總統並不對立法院負責，總統接受立委詢答形同總統對立法院負責，破壞我國憲政體制的精神。在憲法法庭外，也有不少專家學者公開表示相似或相同的論點（周萬來，2024；黃丞儀，2024；張嘉尹，2024；劉兆隆，2024）。以上三項論據，值得逐一詳加檢視。

一、總統赴立法院國情報告應是總統的憲法義務

首先，我們可以再檢視一次憲法究竟做了什麼規定。憲法增修條文第4條第3項規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」這個條文對總統赴立法院進行國情報告一事的規範密度雖然很低，憲法文字相當精簡，但文義其實非常清楚。該條文中的主詞是立法院而非總統，而條文中的「得」，即是「可以」的意思。該條文是指立法院於每年集會時「可以」聽取總統國情報告，意謂立法院於每年集會時有「權力」要求總統赴立法院進行國情報告。而立法院在憲法上既然有「權力」要求總統進行國情報告，也就意謂總統有赴立法院進行國情報告的憲法「義務」。

有論者主張，憲法條文的意思是指立法院可以聽取總統國情報告，但總統仍可自行決定是否應允。也就是說，在目前憲法規定下，總統並無義務要到立法院進行國情報告。行政院政務委員林明昕則表示，憲法條文是規定立法院「得」聽取總統國情報告，而非「命」，因此總統並無到立法院進行國情報告的憲法義務（賴于榛，2024）。

本文認為這樣的文義解釋有待商榷。在公法領域中，法條中使用「得」字者，多數情形即指賦予該機關以某種權限（吳庚，2015，115）。而查遍我國憲法中關於政府部門權力的規定，憲法條文一旦

出現「某機關『得』…」的文字敘述，通常即是指該機關擁有某項權力；若該機關行使權力的對象是另一機關，原則上便是指另一機關負有義務接受該機關的權力行使。這樣的文義解釋在憲法中幾無例外。²⁷ 此外，查遍我國目前憲法條文，完全沒有「某機關『命』」

27. 關於我國中央各機關之間的權力關係，現行憲法有明文「得」字（以下以粗體字呈現）的規定如下：第 39 條：「總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認為必要時，**得**決議移請總統解嚴。」第 44 條：「總統對於院與院間之爭執，……**得**召集有關各院院長會商解決之。」第 67 條：「（第 1 項）立法院**得**設各種委員會。（第 2 項）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 69 條：「立法院遇有左列情事之一時，**得**開臨時會……」第 71 條：「立法院開會時，關係院院長及各部會首長**得**列席陳述意見。」第 72 條：「立法院法律案通過後，移送總統及行政院，總統應於收到後十日內公布之，但總統**得**依照本憲法第五十七條之規定辦理。」第 87 條：「考試院關於所掌事項，**得**向立法院提出法律案。」第 96 條：「監察院**得**按行政院及其各部會之工作，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職。」第 95 條：「監察院為行使監察權，**得**向行政院及其各部門調閱其所發布之命令及各種有關文件」第 97 條：「（第 1 項）監察院經各該委員會之審查及決議，**得**提出糾正案，移送行政院及其有關部會，促其注意改善。（第 2 項）監察院對於中央及地方公務人員，認為有失職或違法情事，**得**提出糾舉案或彈劾案，……」。在憲法增修條文中，第 2 條第 3 至第 5 項：「總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，**得**經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，……」「總統為決定國家安全有關大政方針，**得**設國家安全會議及所屬國家安全局，其組織以法律定之。」「總統於立法院通過對行政院院長之不信任案後十日內，經諮詢立法院院長後，得宣告解散立法院。」第 3 條第 2 項第 2 款與第 3 款：「行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，**得**經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，移請立法院覆議。……」「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，行政院院長應於十日內提出辭職，並**得**同時呈請總統解散立法院。……」第 4 條第 3 項：「立法院於每年集會時，**得**聽取總統國情報告。」增修條文第 5 條第 6 項：「司法院所提出之年度司法概算，……，但**得**加註意見，編入中央政府總預算案，送立法院審議。」第 7 條第 3 項：「監察院對於中央、地方公務人員及司法院、考試院人員之彈劾案，須經監察委員二人以上之提議，九人以上之審查及決定，始**得**提出，……」以上出現「得」字的憲法規定，在文義解釋的通說中，除了憲法第 44 條關於總統的院際協調權，不構成相關各院院長須接受總統院際協調的義務；以及憲法增修條文第 3 條關於行政院長提請總統解散立法院，不構成總統須解散立法院的義務之外，其他憲法條文的「得」字，都意謂該機關擁有某項憲法權力，而該機關的權力使的對象則有相對的憲法義務。

另機關……」這樣的文字表述方式。一個憲政機關是否具有某一憲法義務，從來就不是從憲法條文中是否出現「命」這個字來判斷。

舉例來說，憲法第 95 條規定「監察院為行使監察權，**得**向行政院及其各部門調閱其所發布之命令及各種有關文件」(粗體字為本文所加)。該條文毫無疑義是指監察院有權力向行政院及其各部門調閱文件，而行政院當然有接受監察院調閱文件的義務。依此條文的規定，難道我們會辯稱「憲法雖然規定監察院可以向行政院調閱文件，但行政院仍可自行決定是否接受監察院調閱文件的要求」？總之，憲法規定「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」，條文中的「得」=「可以」=「有權力」=「行使權力的對象有義務」，實在是再清楚不過的文義邏輯。

回顧我國修憲的歷史，我們也可以明確得知總統赴立法院進行國情報告是立法院的憲法權力、總統的憲法義務。1992 年修憲時，由於總統已經確定不再由國民大會選出，為了對國民大會選舉總統的權力被取消進行彌補，當時修憲才規定「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言；如一年內未集會，由總統召集會議為之」，讓原本原則上每六年才召開一次以選舉總統的國民大會，在選舉總統的權力被取消後，可以每年都召開，而召開會議要做的事情就是聽取總統國情報告。2000 年修憲時將國民大會虛級化(至 2005 年修憲又將國民大會正式廢除)，國民大會聽取總統國情報告的權力便移轉到立法院。從我國修憲的歷史脈絡來看，總統國情報告制度原本是國民大會的權力，而後轉變為立法院的權力，總統國情報告制度並非是為了彰顯總統的權力。

再從我國憲法增修條文的體系架構觀察，總統、行政院、立法院、司法院、考試院與監察院的職權分別依序規定增修條文第 2 條

至第 7 條，而國情報告制度係規定，乃是置於增修條文第 4 條關於立法院職權的位置。如果總統國情報告制度真如某些論者所言是屬於總統的權力，則國情報告制度應規定理應增修條文第 2 條，且條文內容應是「總統於立法院每年集會時，得向立法院提出國情報告」等類似的文字，而不會規定「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告」。總之，無論從文義解釋、歷史解釋與體系解釋觀之，都可看出現行憲法規定的國情報告制度彰顯的是立法院的憲法權力，以及總統相對的憲法義務。

二、我國總統國情報告制度的討論不宜過度援引美、法國情咨文制度

反對我國總統赴立法院國情報告時接受立委詢答的論者，經常引用美國與法國總統的國情咨文制度作為論據。但若仔細查閱美、法兩國憲法，美國聯邦憲法第 2 條第 3 項規定「總統得隨時向國會報告國家情勢，並提出其認為必要而妥當之政策送於國會，以備審議。」法國憲法第 18 條第 1 項規定「總統得向國會兩院提出國情咨文，予以宣讀，對於咨文國會不得進行討論（第 1 項）。總統得向國會兩院聯席會議做國情報告。此項報告得於總統不在場時予以討論，但不得予以投票表決（第 2 項）。」²⁸ 從上述條文可以很明確看出，美國

28. 法國憲法第 18 條第 1 項是 1958 年該國第五共和憲法實施時即有的條文，第 2 項則是 2008 年修憲後增訂的條文。依據本條第 1 項規定，總統得向國會兩院提出「書面」咨文。在法國憲政實務上，咨文的宣讀係透過總理或國會議長宣讀。2008 年修憲後，除了總統得以書面方式提出咨文外，依據本條第 2 項規定，總統得直接口頭方式向國會兩院議員發表演說。一般認為此次修憲規定強化了總統對國會的權力，彰顯了總統為國家大政決定者的憲政角色，總理的權力則相對弱化（郝培芝，2010）。相形之下，我國總統國情報告制度則是源於 1992 年國民大會修憲擴張自己權力（而非擴張總統權力）的產物（吳庚、陳淳文，

與法國總統對國會發表咨文是總統的憲法權力（一般稱為總統的咨文權），與我國總統對國會進行國情報告屬於國會的權力大相逕庭。

由於我國與美法兩國的國情咨文（報告）制度的權力及義務關係完全相反，因此關於我國總統國情報告制度的討論，實不宜過度援引美國與法國總統的國情咨文制度。我國立法院有權力決定是否邀請總統至立法院做國情報告，總統則有受邀報告的憲法義務；相反地，美、法總統有權力對國會發表國情咨文，國會則有聽取總統咨文的憲法義務。在美國與法國，對國會發表國情咨文既然是總統的權力，總統自然無須接受國會議員的詢答。而在我國，對立法院進行國情報告乃是總統的憲法義務，在憲法目前的規定下，總統進行國情報告是否容許立委詢答，應屬立法形成自由，也就是屬於立法院可自行以法律決定的事項。

三、總統接受立委詢答並不意謂總統對立法院負責，並未破壞我國憲政體制精神

反對總統進行國情報告接受詢答的論者主張，總統接受國會詢答形同總統對國會負責，這樣的看法頗有商榷餘地。在民主國家憲政體制的機關互動中，所謂「甲對乙負責」，係指「乙對甲有能力加以課責」，亦即「乙授予甲權力，而乙也有權力剝奪乙授予甲的權力」。基此，當前國內外政治學界關於半總統制的研究，一般認為內閣是否對於國會負責的判準，在於國會對於內閣是否擁有倒閣權；內閣是

2021，頁 485），2000 年修憲則將國民大會聽取總統國情報告的權力移轉至立法院。總之，從法國與我國制憲者或修憲者的用意來看，法國的總統國情咨文與國情報告制度是憲法賦予總統的權力，我國的總統國情報告制度則是憲法賦予國會的權力。

否對於總統負責的判準，則在於總統對於內閣總理是否有免職權（Elgie, 1999; Shugart, 2005; Shugart & Carey, 1992）。同理，在一個民主國家的憲政體制中，若國會有權要求總統接受國會詢答，但無權剝奪總統職位，尚不致意謂總統對國會負責。

其次，以我國地方制度為例，直轄市長、縣市長等地方行政首長由地方人民選出，地方議會議員亦由地方人民選出。在法理上，行政首長與議員分別對人民負責，行政首長固然不對地方議會負責，但受地方議會監督制衡，故仍有行政首長到議會備詢的制度。民選地方行政首長接受地方議會質詢的制度在全世界並不罕見，例如日本由東京民眾選出的東京都知事須接受東京都議會的質詢，英國由倫敦市民選出的倫敦市長須接受倫敦市議會的質詢。

我國中央與地方政府體制雖有制度差異而不能完全類比，²⁹ 但我國中央與地方的立法部門與行政首長（或雙行政首長之一）皆由人民直選產生，中央與地方政府體制皆屬具有雙元民主正當性的權力分立架構而具有一定的可比性（comparability）。就此看來，在我國地方層級地方議會與地方行政首長皆有民意基礎的權力分立架構中，地方議會質詢行政首長乃是議會監督制衡行政首長的機制，並不意謂地方行政首長對議會負責。同樣地，在我國中央層級國會與總統皆有民意基礎的權力分立架構中，總統赴立法院國情報告後若接受立委詢答，也不意謂總統向立法院負責，而是意謂立法院對總統的監督。如果我們對於直轄市長與縣市長到議會接受質詢向來不以為怪，

29. 例如，我國中央政府體制為五權分立，地方政府體制則僅有行政與立法兩權的分立。又例如我國中央政府體制為行政權二元化的半總統制（雙首長制），地方政府體制則是單一行政首長制，就地方行政與立法部門的權力關係來看相當類似總統制的架構。

為何會認為萬萬不可讓總統接受立委詢答？

許多人根深蒂固地認為，質詢制度是英國等內閣制的憲政體制中內閣對國會負責的制度設計，而在美國這樣的總統制國家，總統與行政官員既然不須對國會負責，因此美國總統與行政官員並不須接受國會詢答。但這樣的看法其實是將美國與總統制完全劃上等號，誤以為全世界的總統制國家都跟美國一樣，因而存有「總統制下民選總統與國會彼此權力分立，所以總統為首的行政部門必然不受國會詢答」的迷思。本文查閱了世界上所有國家的憲法規定後發現，美國以外的許多總統制國家，例如哥斯大黎加、智利、馬拉威等國，國會皆有質詢行政官員甚或總統的權力。³⁰ 而在納米比亞、辛巴威等半總統制國家，國會也有要求總統至國會進行報告並接受詢答的權力。³¹

30. 哥斯大黎加憲法第 121 條第 24 項：「除了本憲法所賦予的其他職權外，立法大會專屬擁有以下權限：向政府部長提出質詢……」（In addition to the other attributions that this Constitution confers on it, it corresponds exclusively to the Legislative Assembly: To formulate interpellations to the Ministers of Government, ...）。智利憲法第 52 條第 1 項第 a 款：「眾議院專屬擁有以下權限：監督政府行為。為行使此項權力，眾議院得以出席代表多數決通過協議或提出意見，並以書面形式轉交給共和國總統，總統須於三十日內透過相關國務部長提出具理由的回應。」（The exclusive powers of the House of Representatives are: 1. To supervise the acts of the Government. To exercise this power the House may: a. Adopt agreements or suggest observations, with the vote of the majority of the present Representative, which will be transmitted in writing to the President of the Republic, who shall give a founded answer through the corresponding Minister of State, within thirty days.）。馬拉威憲法第 59 條第 3 款：「總統應每年在審議官方預算之前出席議會，並應回答問題。」（The President shall each year, immediately before the consideration of the official budget, attend Parliament and shall—respond to question.）

31. 納米比亞憲法第 32 條第 2 項：「根據行政部門對立法部門負責的原則，總統與內閣每年在審議正式預算期間應出席國會。在該會期中，總統應向國會發表國情演說，說明政府未來的政策，報告前一年度的政策執行情況，並接受質詢。」（In accordance with the responsibility of the executive branch of Government to the legislative branch, the President and the Cabinet shall each year during the consideration of the official budget attend Parliament.

簡言之，在當前民主國家的權力分立原則下，國會要求行政官員接受詢答的制度並非內閣制的專利，而是各種不同憲政體制都可採行的制度。在總統制與半總統制國家，總統身為國家元首所具有的尊榮地位固然須受到尊重，但總統同時具有行政首長的身分，其擁有的行政權仍須受到國會監督制衡。在權力分立原則下，當代若干民主國家的憲法賦予國會要求總統至國會進行報告並接受詢答的權力，其用意在使國會得以直接制衡總統職權。我國憲法賦予立法院聽取總統國情報告的權力，使立法院擁有直接制衡總統權力的工具，能夠彰顯權力分立原則下不同權力機關之間相互制衡的精神。而立法院在總統進行國情報告時要求總統接受詢答，乃是我國憲法在權力分立原則下所容許的制度設計。

基於上述，本文認為憲法法庭對於憲法增修條文第 4 條第 3 項之規範意涵的解釋相當可議。首先，該條文賦予立法院有聽取總統國情報告之憲法權力，然而憲法法庭卻宣示該條文「僅賦予立法院得『被動』聽取國情報告之權」，擅自增加該條文所無的「被動」兩字，限縮並扭曲該憲法條文之規範作用。憲法法庭顯然是將我國總統國情報告制度想像為類似美、法兩國的總統國情咨文制度，將立法院聽取總統國情報告的憲法權力，扭曲為總統向立法院提出國情報告的憲法權力。憲法法庭又指稱「總統並無因此有向立法院提出國情報告之憲法義務；立法院亦無聽取總統國情報告之憲法義務」，使得憲法明定之國情報告制度成為總統既無報告義務且立法院亦無聽取

During such session the President shall address Parliament on the state of the nation and on the future policies of the Government, shall report on the policies of the previous year and shall be available to respond to questions.)

義務之規定，完全架空總統國情報告制度作為總統與立法院間面對面溝通及對話的作用，使憲法規定的國情報告制度成為毫無拘束力與規範作用的具文。身為公法學者的前大法官廖義男即直言，憲法法庭這樣的解釋等同不經修憲程序而實質修改憲法條文，已逾越憲法法庭之職權及應守之分寸，有虧其身為「憲法維護者」之職守（廖義男，2024）。

其次，如前文所述，憲法法庭在判決理由中的論述邏輯是，由於「總統不對立法院負責」（條件一），且「憲法雖賦予立法院有聽取總統國情報告之憲法權限，但憲法其他規定並未明文課予總統應向立法院提出國情報告之義務」（條件二），基於兩項論據，就此推論出「憲法僅容許立法院得被動聽取總統國情報告之權」。憲法法庭此處的論述邏輯相當粗疏，憲法法庭為何能從條件一與條件二得出「立法院僅有被動聽取總統國情報告之權」的結論，實令人費解。再者，憲法法庭此處的論述，似乎是認為：當憲法條文規定甲機關對乙機關擁有某項憲法權力時，也必須同時規定乙機關對甲機關負有該項憲法義務，如此一來甲機關對乙機關的該項憲法權力才對乙機關具有拘束力，否則甲機關對乙機關之憲法權力的規定只能視為訓示規定。若依憲法法庭這樣的說法，我國各憲政機關之間的權力關係若須具備拘束力，必須在憲法中具有「配對規定」（甲機關有權力且乙機關有義務）。但是，綜觀我國憲法中關於憲政機關之間的權力關係，幾乎不存在任何「配對規定」。若依憲法法庭的論述，我國憲法中各機關的權力規定豈不都成了不具拘束力的訓示規定？

另一可議之處是，憲法法庭在本判決中既認定立法院僅有「被動」聽取國情報告之權，指出「立法院得聽取總統國情報告之前提，

係總統赴立法院進行國情報告」，亦即僅有在總統要求向立法院進行國情報告的情況下，立法院才有決定是否聽取總統國情報告的裁量空間。然而，關於《立法院職權行使法》第 15 條之 1 第 1 項規定「依中華民國憲法增修條文第四條第三項規定之精神，立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告」，憲法法庭仍認定此規定合憲，亦即立法院仍可主動對總統提出無拘束力之邀請。綜言之，憲法法庭一方面認定依憲法規定立法院僅有「被動」聽取總統國情報告之權，另一方面又指出立法院仍得「主動」對總統提出邀請。這其中的論理邏輯，也令人感到困惑。³²

總之，如表 5 所示，無論是關於國情報告制度中總統與國會的權力義務關係，或是關於總統進行國情報告的詢答制度，憲法法庭判決的見解皆與總統（民進黨）聲請憲法判決的主張如出一轍。憲法法庭認為，在我國國情報告制度下，當總統要求對國會進行國情報告時，此時國會可自行決定是否聽取總統報告。這樣的制度，與美國與法國總統要求對國會發表國情咨文時，國會即必須聽取總統咨文的制度不盡相同。憲法法庭並認為，當總統對國會進行國情報告時，國會不得對總統要求詢答，此部分則與美、法制度相同。整體而言，憲法法庭判決對我國總統國情報告制度的見解，是一種近似美、法總統國情咨文制度但又不完全相同的制度。

32. 尤伯祥大法官即對此提出不同意見書，其認為立法院既然僅有被動聽取總統國情報告之權，立法院則不得主動邀請總統進行國情報告。因此尤大法官認為，《立法院職權行使法》關於「立法院於每年集會時邀請總統至立法院進行國情報告」的規定應屬違憲。

表 5

憲法法庭論我國總統國情報告制度與美、法國情咨文制度之差異

	我國			美國	法國
	總統 (民進黨) 的主張	立法院 (國民黨& 民眾黨) 的主張	憲法法庭 判決的 見解		
國情報告 制度中總統與國會的權力義務關係	當總統要求對國會進行國情報告時，國會得決定是否聽取	當國會要求總統赴國會進行國情報告時，總統須（或得自行決定）至國會報告	當總統要求對國會進行國情報告時，國會得決定是否聽取	當總統要求對國會發表國情咨文時，國會須聽取	當總統要求對國會發表國情咨文時，國會須聽取
總統進行國情報告的詢答制度	國會「不得」對總統要求詢答	國會「得」對總統要求詢答	國會「不得」對總統要求詢答	國會「不得」對總統要求詢答	國會「不得」對總統要求詢答

資料來源：本文自行整理。

伍、結 語

本文探討了我國總統赴立法院國情報告制度過去的憲政認知，回顧了 2024 年國會職權修法關於總統國情報告制度的爭議，也對總統國情報告制度的朝野論戰與憲法法庭的判決進行了評析。本文注意到，關於總統國情報告制度，憲法的模糊性賦予了政治行為者操作

的空間，使其在不同的時空脈絡下以有利於己身的方式詮釋國情報告制度。當政黨身為執政黨時，其會選擇袒護總統，而將國情報告制度詮釋為有利於總統的形式，例如可以拒絕立法院的邀請，或是不用與立委有所互動；當政黨身為在野黨時，則恰好相反，會將國情報告制度詮釋為有利於立法院的形式。其中，最大的癥結點在於總統與立委的互動安排，這也是實務上立法院邀請總統進行國情報告的提案最終皆無疾而終的主因。不過，就算明知總統赴立法院國情報告無法實現，朝野政黨也會刻意提案：對在野黨而言，主要目的是為了將總統與特定議題作連結；對執政黨而言，則可能是為了宣傳政策或為選情鋪路。

2024 年國會職權修法關於總統國情報告制度的爭議，憲法法庭指摘立法院對於國情報告制度所制定之法律規定，課予總統憲法所無之義務，而宣告《立法院職權行使法》的多數修正條文違憲。對此，本文認為，《立法院職權行使法》對於總統國情報告制度的修正規定，並未課予總統憲法所無之義務；相反地，憲法法庭將總統赴立法院國情報告的憲法規定解釋為須總統主動要求時立法院才能被動聽取，乃是增加總統憲法所無之權力，明顯曲解了憲法意旨。但值得注意的是，從憲法法庭國眾兩黨與民進黨正反兩方的主張與論述來看，作為立法院此一機關代表的國民黨與民眾黨，對於總統赴立法院國情報告是否為總統的義務，立場既不一致且不堅定。而以民進黨為主體，以總統、行政院與立法院民進黨黨團分別作為憲法裁判聲請人的主張與論述，立場和論述則相當一致。再者，若觀察憲法法庭言詞辯論中雙方對於國會職權修法包括立法院質詢權、人事同意權、調查權、聽證權，以及藐視國會罪等各項議題的論述，國民黨與民眾黨作為機關代表的立法院所提出的書狀與答辯，對於總統國情報告的

著墨與重視程度，明顯不如其他議題。在野黨對於總統赴立法院國情報告制度常態化的論戰，似乎已未戰先降而呈現棄守狀態。憲法法庭最終對於總統國情報告的爭議會做出這樣的憲法判決，也就不令人意外。

本文認為，在我國憲政體制中，總統赴立法院進行國情報告乃是總統的憲法義務，並非總統的憲法權力，因此關於我國總統國情報告制度設計的討論，不宜過度援引將國情咨文定位為總統權力的美國與法國經驗。在我國半總統制下，立法院透過質詢與倒閣制度促使行政院對立法院負責；總統向立法院進行國情報告並接受立委詢答，則是立法院制衡總統權力的機制。「立法院質詢行政院院長」與「立法院聽取總統國情報告並詢問總統」的制度其實兩者並行而不悖，並未破壞我國憲政體制的精神。特別是我國目前總統與行政院院長的行政權分工未臻明確，未來總統若到立法院進行國情報告，反而有機會透過立委的詢問與總統的答覆，進一步在實務運作上釐清總統與行政院院長的職權分工。

總之，本文認為總統赴立法院進行國情報告並接受立委詢答，並未有牴觸憲法的疑慮。若擔憂總統接受立委詢答遭受不禮貌對待而斲傷國家元首的尊榮，或可考慮在《立法委員行為法》增訂相關規定，對立委詢問總統的言行進行一定的約束。在相關制度配套下，總統赴立法院進行國情報告的常態化，應能促成我國憲政體制的良性發展。然而，憲法法庭對總統國情報告制度的判決，貽誤了我國憲政體制強化立法院監督總統權力而難得開啟的機會之窗，殊為可惜。

參考文獻

- 方旭（2004）。王金平：總統赴立院國情報告應答復立委意見。中央社，9月26日。[Fang, H. (2004). Wang Jin-Ping: Zongtong fu liyuan guoqing baogao ying dafu liwei yijian. *Central News Agency*, September 26.]
- 中央社（2012）。國情報告不詢答 立院沒共識。中央社，4月20日。[Central News Agency (2012). Guoqing baogao bu xunda, liyuan mei gongshi. *Central News Agency*, April 20.]
- 王家俊（2004a）。王金平：總統咨文送達後將召集協商國情報告。中央社，9月27日。[Wang, C.-C. (2004). Wang Jin-Ping: Zongtong ziwen song da hou jiang zhaoji xieshang guoqing baogao. *Central News Agency*, September 27.]
- 王家俊（2004b）。國親：陳總統若國情報告應與立委互動。中央社，9月27日。[Wang, C.-C. (2004b). Guo-Qin: Chen zongtong ruo guoqing baogao, ying yu liwei hudong. *Central News Agency*, September 27.]
- 何孟奎（2012）。王金平：若國情報告是好事情。中央社，1月17日。[Ho, M.-K. (2012). Wang Jin-Ping: Ruo guoqing baogao shi hao shiqing. *Central News Agency*, January 17.]
- 吳宗憲（2024）。法規範憲法審查暨暫時處分補充答辯書（立法院之機關代表）。憲法法庭，10月25日。<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487347> [Wu, T.-H. (2024). *Faguifan xianfa shencha ji zhanshi chufen buchong dabianshu* (Lifayuan zhi jiguan daibiao). Constitutional Court, October 25.]
- 吳庚（2015）。行政法之理論與實用（增訂十三版）。三民。[Wu, G. (2015). *Administrative law: Theory and practice* (13rd ed.). San Min

Book Co.]

吳庚、陳淳文（2021）。憲法理論與政府體制（增訂七版）。三民。

[Wu, G., & Chen, C.-W. (2021). *Constitutional theory and system of government* (7th ed.). San Min Book Co.]

呂欣憺、溫貴香（2012）。總統國情報告 綠盼能質詢。中央社，1月17日。[Lu, H.-H., & Wen, K.-H. (2012). Zongtong guoqing baogao, lu pan neng zhixun. *Central News Agency*, January 17.]

李亦杜（2002）。臺聯擬提案邀扁立院國情報告。中央日報，2月28日，2。[Li, Y.-T. (2002). Tailian ni ti'an yao Bian liyuan guoqing baogao. *Central Daily News*, February 28, 2.]

李明宗（2008a）。國情報告 王金平：需總統有意願且立院同意。中央社，3月24日。[Li, M.-C. (2008). Guoqing baogao, Wang Jin-Ping: Xu zongtong you yiyuan qie liyuan tongyi. *Central News Agency*, March 24.]

李明宗（2008b）。立院三讀 建構國會聽取總統國情報告機制。中央社，5月9日。[Li, M.-C. (2008b). Liyuan sandu, jiangou guohui tingqu zongtong guoqing baogao jizhi. *Central News Agency*, May 9.]

李信宏（2000）。總統國情報告 立委有意擋路。聯合報，5月12日，3。[Li, H.-H. (2000). Zongtong guoqing baogao, liwei youyi danglu. *United Daily News*, May 12, 3.]

李建榮（1993）。國情報告府院充分交換意見。中時晚報，1月4日，02。[Li, C.-J. (1993). Guoqing baogao fu yuan chongfen jiaohuan yijian. *China Times Evening News*, January 4, 02.]

李朝憶、唐詩、邱偉倫（2002）。扁備詢與否 朝野不同調。台灣日報，2月28日，4。[Li, C.-Y., Tang, S., & Qiu, W.-L. (2002). Bian beixun

yu fou, chaoye butongdiao. *Taiwan Daily*, February 28, 4.]

周萬來 (2024)。中華民國總統至立法院進行國情報告及詢答模式之建議。立法院議事暨公報資訊網，3 月 25 日。https://ppg.ly.gov.tw/ppg/ [Zhou, W.-L. (2024). *Zhonghuaminguo zongtong zhi lifayuan jinxing guoqing baogao ji xunda moshi zhi jianyi*. Legislative Yuan Proceedings and Gazette Information Network, March 25.]

林石猛 (2024a)。法規範憲法審查答辯書 (立法院之訴訟代理人) — 113 年度憲立字第 1 號、113 年度憲國字第 1 號、113 年度憲國字第 2 號、113 年度憲國字第 3 號。憲法法庭，10 月 25 日。https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487352 [Lin, S.-M. (2024a). *Faguifan xianfa shencha dabianshu (Lifayuan zhi susong dailiren) - 113 niandu xian li zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 2 hao, 113 niandu xian guo zi di 3 hao*. Constitutional Court, October 25.]

林石猛 (2024b)。法規範憲法審查補充答辯書 (立法院之訴訟代理人) — 113 年度憲立字第 1 號、113 年度憲國字第 1 號、113 年度憲國字第 2 號、113 年度憲國字第 3 號。憲法法庭，10 月 25 日。https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487370 [Lin, S.-M. (2024b). *Faguifan xianfa shencha buchong dabianshu (Lifayuan zhi susong dailiren) - 113 niandu xian li zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 2 hao, 113 niandu xian guo zi di 3 hao*. Constitutional Court, October 25.]

林佳和 (2024)。專家意見諮詢書—113 年度憲立字第 1 號、113 年度憲國字第 1 號、113 年度憲國字第 2 號、113 年度憲國字第 3 號。憲法法庭，10 月 25 日。https://cons.judicial.gov.tw/download/

download.aspx?id=487374 [Lin, C.-H. (2024). *Zhuanjia yijian zixunshu - 113 niandu xian li zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 2 hao, 113 niandu xian guo zi di 3 hao*. Constitutional Court, October 25.]

林建志（2024）。法庭之友意見書—113年度憲立字第1號、113年度憲國字第1號、113年度憲國字第2號、113年度憲國字第3號。憲法法庭，10月25日。<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487386> [Lin, C.-C. (2024). *Fating zhi you yijianshu - 113 niandu xian li zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 2 hao, 113 niandu xian guo zi di 3 hao*. Constitutional Court, October 25.]

林晨柏（2000）。尊重憲法 陳水扁將赴立院作國情報告。中國時報，4月26日，3。[Lin, C.-B. (2000). *Zunzhong xianfa, Chen Shui-Bian jiang fu liyuan zuo guoqing baogao*. *China Times*, April 26, 3.]

林晨柏（2001）。扁願國情報告但無法備詢。中國時報，11月29日，3。[Lin, C.-B. (2001). *Bian yuan guoqing baogao dan wufa beixun*. *China Times*, November 29, 3.]

林敬殷、程平（2015）。民進黨團不同意馬國情報告。聯合晚報，11月5日，A2。[Lin, C.-Y., & Cheng, P. (2015). *Minjindang tuan butongyi Ma guoqing baogao*. *United Evening News*, November 5, A2.]

社團法人臺北律師公會（2024）。法庭之友意見書—113年度憲立字第1號、113年度憲國字第1號、113年度憲國字第2號、113年度憲國字第3號。憲法法庭，10月25日。<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487384> [Taipei Bar Association (2024). *Fating zhi you yijianshu - 113 niandu xian li zi di 1 hao, 113*

niandu xian guo zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 2 hao, 113 niandu xian guo zi di 3 hao. Constitutional Court, October 25.]

社團法人臺灣青年法律人協會（2024）。**法庭之友意見書—113年度憲立字第1號、113年度憲國字第1號、113年度憲國字第2號、113年度憲國字第3號**。憲法法庭，10月25日。
<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487385>
[Youth Jurist Association of Taiwan (2024). *Fating zhi you yijianshu - 113 niandu xianli zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 2 hao, 113 niandu xian guo zi di 3 hao. Constitutional Court, October 25.]*

金恆煒（2000）。雙首長制下的國情報告。**台灣日報**，7月13日，4。
[Jin, H.-W. (2000). *Shuangshouzhang zhi xia de guoqing baogao. Taiwan Daily, July 13, 4.*]

侯俐安、林縉明、劉宛琳（2023）。侯提聯合政府 喊話柯扮演要角 對柯遞橄欖枝？侯喊新台灣政治改革運動 柯指藍邊緣化他製造棄保。**聯合報**，12月31日，A4。
[Hou, L.-A., Lin, C.-M., & Liu, W.-L. (2023). *Hou ti lianhe zhengfu, hanhua Ke banyan yaojiao, dui Ke di ganlanzhi? Hou han xin Taiwan zhengzhi gaige yundong, Ke zhi lan bianyuanhua ta zhizao qibao. United Daily News, December 31, A4.*]

孫迺翊、蘇慧婕、洪偉勝（2024a）。**法規範憲法審查聲請書（總統賴清德之訴訟代理人）**。憲法法庭，10月25日。
<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487327> [Sun, N.-Y., Su, H.-C., & Hong, W.-S. (2024a). *Faguifan xianfa shencha shengqingshu (zongtong Lai Qingde zhi susong dailiren). Constitutional Court, October 25.*]

- 孫迺翊、蘇慧婕、洪偉勝（2024b）。法規範憲法審查言詞辯論意旨書（總統賴清德之訴訟代理人）。憲法法庭，10月25日。
<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487317>
[Sun, N.-Y, Su, H.-C., & Hong, W.-S. (2024b). *Faguifan xianfa shencha yanci bianlun yizhishu (zongtong Lai Qingde zhi susong dailiren)*. Constitutional Court, October 25.]
- 翁曉玲（2024）。法規範憲法審查言詞辯論意旨書（立法院之機關代表）。憲法法庭，10月25日。
<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487349> [Weng, H.-L. (2024). *Faguifan xianfa shencha yanci bianlun yizhishu (Lifayuan zhi jiguan daibiao)*. Constitutional Court, October 25.]
- 郝培芝（2010）。法國半總統制的演化：法國2008年修憲的憲政影響分析。《問題與研究》，49（2），65-97。[Hao, P.-C. (2010). The evolution of French semi-presidentialism: The constitutional and political implications of the French constitutional amendment in 2008. *Issues & Studies*, 49(2), 65-98.]
- 張文貞（2024）。專家意見諮詢書—113年度憲立字第1號、113年度憲國字第1號、113年度憲國字第2號、113年度憲國字第3號。憲法法庭，10月25日。
<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487375> [Chang, W.-C. (2024). *Zhuanjia yijian zixunshu - 113 niandu xian li zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 2 hao, 113 niandu xian guo zi di 3 hao*. Constitutional Court, October 25.]
- 張嘉尹（2024）。到奪權之路—立法院如何「毀憲亂政」。思想坦克，5月29日。
<https://voicettank.org/20240529-3/> [Chang, C.-Y. (2024).

The road to seizing power: How the Legislative Yuan undermines the constitution and disrupts governance. *Voice Tank*, May 29.]

劉兆隆（2024）。看歐美民主先進國/總統國情報告屬於元首權。自由時報〔自由廣場〕，5月31日。<https://talk.ltn.com.tw/article/paper/1648821> [Liu, C.-L. (2024). Kan Oumei minzhu xianjinguo / zongtong guoqing baogao shuyu yuanshou quan. *Liberty Times* [Liberty Square], May 31.]

張銘坤（2004 a）。民進黨團：總統國情報告依憲法不接受質詢。中央社，9月26日。[Chang, M.-K. (2004). Minjintang tuan: Zongtong guoqing baogao yi xianfa bu jieshou zhixun. *Central News Agency*, September 26.]

張銘坤（2004b）。民進黨團：親民黨改國情報告為施政報告違憲。中央社，10月11日。[Chang, M.-K. (2004b). Minjintang tuan: Qinmindang gai guoqing baogao wei shizheng baogao weixian. *Central News Agency*, October 11.]

許志煌（2004）。扁赴立院國情報告 國民黨將連署聲請釋憲。台灣新生報，9月29日，2。[Hsu, C.-H. (2004). Bian liyuan guoqing baogao, Guomindang jiang lianshu shengqing shixian. *Taiwan Shin Sheng Daily News*, September 29, 2.]

連國揚（2000）。扁赴立院國情報告 國民黨說不。台灣日報，5月12日，4。[Lian, K.-Y. (2000). Bian fu liyuan guoqing baogao, Guomindang shuo bu. *Taiwan Daily*, May 12, 4.]

陳永昌（2004）。蘇貞昌：總統與立院皆有國情報告發動權。中央社，9月30日。[Chen, Y.-C. (2004). Su Tseng-Chang: Zongtong yu liyuan jie you guoqing baogao fadongquan. *Central News Agency*,

September 30.]

陳信安、李荃和、賴秉詳（2024）。法規範憲法審查言詞辯論意旨書（行政院之訴訟代理人）。憲法法庭，10月25日。

<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487313>

[Chen, H.-A., Lee, L. C.-H., & Lai, P.-H. (2024). *Faguifan xianfa shencha yanci bianlun yizhishu (Xingzhengyuan zhi susong dailiren)*. Constitutional Court, October 25.]

陳素玲、李信宏（2000）。總統到立院國情報告朝野協商時機。聯合報，4月26日，2。[Chen, S.-L., & Li, H.-H. (2000). Zongtong dao liyuan guoqing baogao chaoye xieshang shiji. *United Daily News*, April 26, 2.]

陳偉婷（2012）。國情報告議題 藍籲尊重憲法。中央社，4月9日。[Chen, W.-T. (2012). Guoqing baogao yiti, lan yu zunzhong xianfa. *Central News Agency*, April 9.]

陳清秀（2024）。法規範憲法審查暨暫時處分裁定答辯書（立法院之訴訟代理人）。憲法法庭，10月25日。<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487339> [Chen, Q.-X. (2024). *Faguifan xianfa shencha ji zhanshi chufen caiding dabianshu (Lifayuan zhi susong dailiren)*. Constitutional Court, October 25.]

陳舜協（2006）。總統立院報告終統？藍營：蘇揆已報告過。中央社，3月11日。[Chen, S.-H. (2006). Zongtong Liyuan baogao zhongtong? Lan ying: Su kui yi baogao guo. *Central News Agency*, March 11.]

陳鵬光、陳一銘、方瑋晨（2024a）。暫時處分裁定聲請書（民主進步黨立法院黨團立委委員柯建銘等 51 人之訴訟代理人）。憲法法庭，10月25日。<https://cons.judicial.gov.tw/download/>

download.aspx?id=487305 [Chen, P.-K., Chen, Y.-M., & Fang, W.-C. (2024a). *Zhanshi chufen caiding shengqingshu (Minzhu Jinbu Dang Lifayuan dangtuan liwei weiyuan Ke Jianming deng 51 ren zhi susong dailiren)*. Constitutional Court, October 25.]

陳鵬光、陳一銘、方瑋晨（2024b）。法規範憲法審查言詞辯論意旨（三）書（民主進步黨立法院黨團立委委員柯建銘等 51 人之訴訟代理人）。憲法法庭，10 月 25 日。https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487309 [Chen, P.-K., Chen, Y.-M., & Fang, W.-C. (2024b). *Faguifan xianfa shencha yanci bianlun yizhi (3) shu (Minzhu Jinbu Dang Lifayuan dangtuan liwei weiyuan Ke Jianming deng 51 ren zhi susong dailiren)*. Constitutional Court, October 25.]

曾慧蘋（2010）。國情報告 王：主動權在立院。中國時報，1 月 19 日，A4。[Tseng, Y.-P. (2010). Guoqing baogao, Wang: Zhudongquan zai liyuan. *China Times*, January 19, A4.]

黃丞儀（2024）。總統赴立院國情報告，「即問即答」恐違憲。太報，5 月 25 日。https://www.taisounds.com/news/content/99/127296 [Huang, C.-Y. (2024). Zongtong fu liyuan guoqing baogao, “Ji wen ji da” kong weixian. *TaiSounds*, May 25.]

黃秀端、蘇子喬、張峻豪、沈有忠、陳宏銘、蔡榮祥（2024）。圓桌論壇：國會職權修法爭議及其憲法法庭判決評析。東吳政治學報，42（2），197-244。[Hawang, S.-D., Su, T.-C., Chang, C.-H., Shen, Y.-C., Cheng, H., & Tsai, J.-H. (2024). Round table forum: Analysis of the controversy over the amendment of the legislative powers and the Constitutional Court's rulings. *Soochow Journal of Political Science*,

42(2), 197-244.]

黃銘輝（2024）。**專家意見諮詢書—113年度憲立字第1號、113年度憲國字第1號、113年度憲國字第2號、113年度憲國字第3號。**

憲法法庭，10月25日。<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487377> [Huang, E. M.-H. (2024). *Zhuanjia yijian zixunshu - 113 niandu xian li zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 1 hao, 113 niandu xian guo zi di 2 hao, 113 niándù xiàn guó zì dì 3 hào*. Constitutional Court, October 25.]

楊秀芬（2002）。王金平：國會聽報告無權質詢。**中央日報**，4月3日，4。[Yang, S.-F. (2002). Wang Jin-Ping: Guohui ting baogao wuquan zhixun. *Central Daily News*, April 3, 4.]

楊淑閔（2023）。總統立院國情報告 賴清德：憲法明定 沒有問題。**中央社**，10月31日。[Yang, S.-M. (2023). Zongtong liyuan guoqing baogao, Lai Ching-Te: Xianfa mingding, meiyou wenti. *Central News Agency*, October 31.]

溫貴香（2023）。侯柯提立院國情報告 賴清德：要總統備詢有違憲政。**中央社**，5月20日。[Wen, K.-H. (2023). Hou Ke ti Liyuan guoqing baogao, Lai Ching-Te: Yao zongtong beixun you wei xianzheng. *Central News Agency*, May 20.]

葉慶元（2024）。**法規範憲法審查言詞辯論續書（立法院之訴訟代理人）。**憲法法庭，10月25日。<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487371> [Yeh, C.-Y. (2024). *Faguifan xianfa shencha yanci bianlun yizhishu (Lifayuan zhi jiguan daibiao)*. Constitutional Court, October 25.]

董保成（2024）。**專家意見諮詢書—113年度憲立字第1號。**憲

法法庭，10月25日。<https://cons.judicial.gov.tw/download/download.aspx?id=487376> [Dung, B.-T. (2024). *Zhuanjia yijian zixunshu - 113 niandu xian li zi di 1 hao*. Constitutional Court, October 25.]

鄒麗泳（2002）。總統赴院報告 綠軍卯力封殺。《台灣日報》，4月1日，7。[Zou, L.-Y. (2002). *Zongtong fu yuan baogao, lujun maoli fengsha*. *Taiwan Daily*, April 1, 7.]

廖義男（2024）。憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決評析—聽取總統國情報告部分〔論文發表〕。憲法法庭 113 年憲判字第 9 號判決座談會，12月21日，臺北。[Liaw, Y.-N. (2024). *Xianfa fating 113 nian xian pan zi di 9 hao panjue pingxi - Tingqu zongtong guoqing baogao bufen* [Conference presentation]. Symposium on Constitutional Court Judgment No. 9, Year 113, December 21, Taipei.]

蔡素蓉（2003）。張俊雄：總統赴立院國情報告有待憲政斟酌。《中央社》，6月17日。[Tsai, S.-J. (2003). *Chang Chun-Hsiung: Zongtong fu liyuan guoqing baogao youdai xianzheng zhenzhuo*. *Central News Agency*, June 17.]

蔡榮祥（2018）。總統和國會的權力平衡與憲政衝突：以總統國會制國家祕魯、俄羅斯、喬治亞和葡萄牙為例。《政治學報》，（66），65-101。[Tsai, J.-H. (2018). Balance of power and constitutional conflict between president and parliament: Comparing Georgia, Peru, Portugal with Russia. *Chinese Political Science Review*, (66), 65-101.]

賴于榛（2024）。政委林明昕重申覆議理由 指總統即問即答顯有違憲之虞。《中央社》，6月12日。<https://www.cna.com.tw/news/aip/202406120270.aspx> [Lai, Y.-Z. (2024). *Zhengwei Lin Ming-Xin*

chongshen fuyi liyou, zhi zongtong jiwen jida xian you weixian zhi yu.

Central News Agency, June 12.]

謝武雄、黃文鎧 (2001)。宋楚瑜籲扁到國會做國情報告 王幸男駁斥：不懂憲法誤導民眾。《自由時報》，11月11日，6。[Hsieh, W.-S., & Huang, W.-H. (2001). Song Chu-Yu yu Bian dao guohui zuo guoqing baogao, Wang Xing-Nan bochi: Bu dong xianfa wudao minzhong. *Liberty Times*, November 11, 6.]

蘇子喬 (2021)。《中華民國憲法：憲政制度的原理與設計 (二版)》。三民。[Su, T.-C. (2021). *The constitution of the Republic of China: Principles and practice of the constitutional system* (2nd ed.). San Min Book Co.]

蘇聖怡 (2004)。王金平：總統國情報告限特定政策。《中央社》，9月30日。[Su, S.-Y. (2004). Wang Jin-Ping: Zongtong guoqing baogao xian teding zhengce. *Central News Agency*, September 30.]

蘇龍麒 (2016)。太平島變礁 國民黨團盼邀總統國情報告。《中央社》，7月14日。[Su, L.-C. (2016). Taipingdao bian jiao, Guomindang tuan pan yao zongtong guoqing baogao. *Central News Agency*, July 14.]

顧恆湛 (2004)。國民黨團：總統主動要求做國情報告不適當。《中央社》，9月27日。[Gu, H.-Z. (2004). Guomindang tuan: Zongtong zhudong yaoqiu zuo guoqing baogao bu shidang. *Central News Agency*, September 27.]

Å berg, J., & Sedelius, T. (2020). A structured review of semi-presidential studies: Debates, results and missing pieces. *British Journal of Political Science*, 50(3), 1111-1136.

Coe, K. (2014). Presidential address. In K. Kenski & K. H. Jamieson (Eds.),

- The oxford handbook of political communication* (pp. 121-132). Oxford University Press.
- Coe, K., & Neumann, R. (2011). The major addresses of modern presidents: Parameters of a data set. *Presidential Studies Quarterly*, 41(4), 727-751.
- Elgie, R. (1999). The politics of semi-presidentialism. In R. Elgie (Ed.) *Semi-presidentialism in Europe* (pp. 1-21). Oxford University Press.
- Elgie, R. (2011). *Semi-presidentialism sub-types and democratic performance*. Oxford University Press.
- Linz, J. J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- Mulgan, R. (2000). 'Accountability': An ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3), 555-573.
- Peake, J. S., & Eshbaugh-Soha, M. (2008). The agenda-setting impact of major presidential TV addresses. *Political Communication*, 25(2), 113-137.
- Protsyk, O. (2006). Intra-executive competition between president and prime minister: Patterns of institutional conflict and cooperation under semi-presidentialism. *Political Studies*, 54(2), 219-244.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. In A. Schedler, L. Diamond, & M. F. Plattner (Eds.), *The self-restraining state* (pp. 11-28). Lynne Rienner Publishers.
- Sedelius, T., & Ekman, J. (2010). Intra-executive conflict and cabinet instability: Effects of semi-presidentialism in Central and Eastern Europe. *Government and Opposition*, 45(4), 505-530.

- Shogan, C. J. (2015). *The president's state of the union address: Tradition, function, and policy implications* (CRS Report No. R40132). Congressional Research Service.
- Shugart, M. S. (2005). Semi-presidential systems: Dual executive and mixed authority patterns. *French Politics*, (3), 323-351.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press.
- Smith, C. A., & Smith, K. B. (1985). Presidential values and public priorities: Recurrent patterns in addresses to the nation, 1963-1984. *Presidential Studies Quarterly*, 15(4), 743-753.

A Study on the Controversies Regarding the Presidential State of the Nation Report System to the Legislative Yuan in Taiwan

Zheng-Han Wang* Tzu-Chiao Su**

This paper explores the historical constitutional perceptions of the presidential State of the Nation report to the Legislative Yuan in Taiwan, reviews the controversies surrounding the 2024 parliamentary reform on this reporting system, and provides an analysis of the political debates and the Constitutional Court's ruling on this issue. This paper argues that the constitutional ambiguity surrounding the presidential State of the Nation report system grants political actors much room for maneuver, enabling them to interpret the system in a manner that serves their interests depending on the political context. When a political party is in power, it tends to shield the president by interpreting the reporting system in a way that favors the president, such as justifying the refusal to attend the Legislative Yuan's invitation or avoiding interactions with legislators. Conversely, when a political party is in opposition, it interprets the system in a way that strengthens the authority of the Legislative Yuan. The core issue lies in the arrangement of interactions between the president and legislators, which has been the primary reason why legislative proposals inviting the president to deliver a State of the Nation report have ultimately failed. This paper also contends that,

* Ph.D. student, Department of Political Science, National Chengchi University.

** Professor, Department of Political Science, Soochow University.

within Taiwan's constitutional system, the president's State of the Nation report to the Legislative Yuan is a constitutional duty rather than a constitutional power. Therefore, discussions on the institutional design of Taiwan's presidential reporting system should not overly rely on the experiences of the United States and France, where the State of the Union address is considered a presidential prerogative. Under Taiwan's semi-presidential system, the Legislative Yuan holds the Executive Yuan accountable through interpellations and no-confidence votes; likewise, requiring the president to deliver a State of the Nation report and engage in questioning by legislators serves as a mechanism for the Legislative Yuan to check presidential power. With appropriate institutional arrangements, the normalization of the president's State of the Nation report to the Legislative Yuan could contribute to the positive development of Taiwan's constitutional system. However, the Constitutional Court's ruling on this matter has regrettably missed a rare opportunity to strengthen the Legislative Yuan's oversight of presidential power within Taiwan's constitutional framework.

Keywords: legislative yuan, president, state of the nation report, constitutional system, constitutional court ruling