

議題研析

一、題目：國會改革議題—美、法總統國情咨文制度之研析

二、議題所涉法規

立法院職權行使法

三、背景說明

我國憲法於 89 年¹修憲增修立法院於每年集會時得聽取總統國情報告²，並於立法院職權行使法第二章之一「聽取總統國情報告」中規定相關條文。學者認此國情報告制度係參照美國總統向國會提出國情咨文(State of the Union Address)的制度所設計，而法國於 2008 年修改憲法時，也採取此制度³。爰擬介紹美法兩國總統國情咨文制度相關規範及經驗，俾供參考。

四、探討研析

(一) 美國總統國情咨文制度

1. 起源、依據及咨文內容

依據美國憲法第 2 條第 3 款規定⁴：「總統應經常向國會報告聯邦的情況，並向國會提出他認為必要和適當的措施，供其考慮；……。」簡言之，美國憲法要求總統時常向國會報告國情，其後逐步演變成總統每年發表國情咨文的慣例。總統發表國情咨文具有多重目的，其中包括報告美國國內外形勢，提出今後一年的

¹ 有關年分使用採民國紀年，但涉及外國法制則採西元紀年。

² 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。」

³ 陳新民，憲法學釋論，三民書局，十版，111 年 2 月，頁 449。

⁴ 美國在台協會網站，網址：美利堅合眾國憲法，<https://web.archive-2017.ait.org.tw/zh-us-constitution.html>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 2 日。

立法建議，總統還可以藉這個機會發表個人對國家前景的理念。美國憲法雖未明文規定總統何時須至國會報告，但從 1790 年美國首任總統華盛頓(Washington)發表「年度咨文」(Annual Message)開始，每年一次的年度報告便逐漸成為慣例。1945 年，總統年度報告始改稱為國情咨文(State of the Union Address)⁵。其後隨著廣播、電視和網路等科技變革的出現，進一步將國情咨文發展成總統直接向美國人民發表講話的論壇⁶。

2. 形式和次數的發展歷程

美國總統向國會發表國情咨文的傳統可追溯自首任華盛頓總統，他和繼任者亞當斯(Adms)總統都是親自到場報告，但在 1801 年第三任傑佛遜(Jefferson)總統改為書面咨文方式。從此，書面咨文的先例延續了百餘年，但到 1913 年威爾遜(Wilson)總統決定親自到場發表國情咨文，此後到場演說的傳統原則就一直延續至今⁷。據統計，自 1913 年以來，包括拜登(Biden)總統於 2023 年發表的國情咨文在內，共有 87 次總統親自到場演說⁸。惟並非每一位總統都遵循此傳統，歷史上部分總統僅發送國情咨文的書面報告，而非親自發表，例如尼克森(Nixon)總統(1973 年)和卡特(Carter)總統(1981 年)。近幾任總統，從 1981 年雷根(Reagan)總統至 2021 年拜登總統，甚至在新就職第一年不發表正式的國情咨文，而是就各政策發表專題演講(Topical Speeches)。此外，少數情況下，在兩屆政府交接期間，一年內甚至有發表 2 次國情咨文，例如 1961 年艾森豪(Eisenhower)總統(提出國情咨文書面

⁵ 美國在台協會網站，美國總統國情咨文的緣起與沿革，2006 年 1 月 24 日，網址：<https://web-archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/page5a4a.html>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 2 日。

⁶ 美國眾議院網站，State of the Union Address，網址：<https://history.house.gov/Institution/SOTU/State-of-the-Union/>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 15 日。

⁷ 美國參議院網站，About Traditions & Symbols | State of the Union，網址：<https://www.senate.gov/about/traditions-symbols/state-of-the-union.htm>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 2 日。

⁸ 同註 6。

報告)與甘迺迪(Kennedy)總統(親自到場發表國情咨文)⁹。

3.地點及時間

在美國國會大廈遷至華盛頓特區以前，國情咨文通常在參議院發表。其後則在眾議院議場發表，並形成慣例。為接受總統的國情咨文，眾議院和參議院會共同通過決議以確定舉行聯席會議的日期和時間。自 1934 年起，通常在每年 1 月¹⁰或 2 月初發表國情咨文¹¹。

4.對象

美國總統發表國情咨文時，在眾議院議事大廳就座者有參眾兩院議員、總統的內閣(The President's Cabinet)與參謀首長聯席會議(the Joint Chiefs of Staff)成員、最高法院大法官及外交使節團。在旁聽席上還有一些總統邀請的來賓在總統發表國情咨文過程中會得到公開表彰¹²，例如退伍軍人、移民、小商人、癌症倖存者等社會各界代表¹³。總統的內閣成員不會全部出席，會有一位閣員未出席會議，以便在發生緊急狀況時，能有人繼承總統職務¹⁴。

5.進程序

總統發表國情咨文時，先由專人引導進入眾議院議場大廳，所有人起立鼓掌。在眾議院議長介紹總統後，才由總統發表國情咨文。在此種儀式性的場合中，兩黨議員不論政治觀點如何分歧

⁹ 美國眾議院網站，Delivery of the Speech，網址：

<https://history.house.gov/Institution/SOTU/Delivery/>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 15 日。

¹⁰ 美國國會的開會時間開始於每年 1 月初。即通常在每年第一個會期集會時為國情咨文。

¹¹ 美國眾議院網站，The Speech: Where and When，網址：

<https://history.house.gov/Institution/SOTU/Where-When/>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 15 日。

¹² 同前註。

¹³ 楊晨，國情咨文歷史及意義，2012 年 1 月 25 日，美國之音粵語網，網址：

<https://www.voacantonese.com/a/article-20120125stateoftheunionabc-138035373/937326.html>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 15 日。

¹⁴ 同註 7。

，不會干擾報告的進行。總統發表後，即行離開。國會議員不會對總統進行質詢或提問，也不會對國情咨文進行討論或表決¹⁵。

6. 對國情咨文之回應

1966 年在詹森(Johnson)總統發表國情咨文後，反對黨首次透過電視發表了對國情咨文的回應(Televised Opposition Responses)，日後形成了反對黨對總統國情咨文發表電視回應的傳統¹⁶。到 1976 年，電視台幾乎在發表國情咨文後會立即為反對黨提供一個時段進行對國情咨文的電視回應¹⁷。

(二) 法國總統國情咨文制度

1. 起源

法國憲法在 2008 年修憲以前，雖有總統(書面)國情咨文權(Messages écrits)之規定，但沒有如美國總統制的總統國情咨文演說權(Déclarations devant le Congrès)。換言之，總統不赴國會演說，只能對國會提送書面國情咨文，國會議員對書面咨文內容也不會進行辯論。2008 年修憲後，除擴大總統國情咨文演說權外，國會議員還可在總統離場後對其演說內容舉行辯論，但不能附隨投票表決¹⁸。法國學者認為此次修憲強化總統國情咨文權，形同間接彰顯總統為國家大政決定者的憲政負責角色，擴增總統權力，並弱化總理作為行政權首長(chef du gouvernement)的角色¹⁹。

2. 依據

¹⁵ 黎家維，從美、法兩國憲政設計，思考我國總統國情報告制度，101 年 5 月 3 日，財團法人國家政策研究基金會，網址：<https://www.npf.org.tw/1/10691>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 15 日。

¹⁶ 同註 5。

¹⁷ 美國眾議院網站，Televised Opposition Responses to the President's Annual Message，網址：<https://history.house.gov/Institution/SOTU/Opposition-Speeches/>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 15 日。

¹⁸ 2008 年法國修憲增訂憲法第 18 條第 2 項。

¹⁹ 郝培芝，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，第 49 卷，第 2 期，99 年 6 月，頁 80。

依法國憲法第 18 條²⁰規定：「總統得向國會兩院提送咨文，由其選派之代表宣讀以與國會溝通，國會不得對之舉行辯論（第 1 項）。總統得在特別為此目的召開之國會兩院聯席大會上發表演說。國會兩院聯席大會得在總統不在場時對其演說內容舉行辯論，但不得進行投票表決（第 2 項）。在國會休會期間，可為此目的舉行特別會議（第 3 項）。」次依「國會兩院聯席大會議事規則(Règlement du Congrès)²¹」第 23 條規定：「總統得於國會兩院聯席大會，對國會發表演說。於其演講預定之開始時間，依國會兩院聯席大會主席之主持指揮，引導總統進入會議大廳。總統就位後，國會兩院聯席大會主席，立即請總統發表演說。總統之演說結束後，總統依其進入會議大廳之相同禮儀，離開會議大廳。因總統演說，而召開之該國會兩院聯席大會之會議場次，於總統演說結束後，即行暫停或散會。總統演說期間，任何國會兩院聯席大會之成員，皆不得發言干擾（第 1 項）。該國會兩院聯席大會之會議場次，得於總統離開會議大廳之後，再行召開，針對總統演說之內容，進行辯論。此一辯論，由國會兩院之任一政團主席，提出舉行之要求，即應進行。該舉行辯論之要求，應至遲於國會兩院聯席大會召開之前一天中午之前提出。此一辯論，亦得由國會兩院聯席大會之秘書處，逕行決定予以進行（第 2 項）。……不得進行任何表決（第 5 項）。」

3.形式和次數的發展歷程

依法國憲法第 18 條規定，法國總統行使國情咨文權可以選擇用書面或親自赴國會演說兩種形式。自 1958 年法國第五共和成立以來，法國總統已向國會提送 18 次書面咨文。自 2008 年修

²⁰ 法國憲法委員會網站，Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur，網址：<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 15 日。

²¹ 法國國民議會網站，Règlement du Congrès du Parlement，網址：https://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_congres.asp；最後瀏覽日期：113 年 2 月 16 日。

憲以來，國會已召開 4 次會議以聽取總統的國情咨文演說。簡言之，總統咨文權無須部長副署，也不受任何意見或條件的限制，被認為是一種高度個人化的行為，但總統很少使用該種權力²²。

4.地點、時間及咨文內容

法國國會由兩院(參議院與國民議會)組成，但總統不是在參議院或國民議會發表國情咨文演說，而是在「國會兩院聯席大會 Congrès」，即巴黎近郊的凡爾賽宮發表國情咨文演說。另依憲法第 18 條規定，總統「得」赴國會發表國情咨文演說，時間及次數，都由總統主動決定。至於國情咨文演說內容，也完全由總統單方面決定，國會無建議的餘地²³。一般來說，在新當選的總統就職或新一屆立法機構在進行選舉後展開新一屆任期時，會依傳統向國會發表總統國情咨文；或在特殊情況下，例如 1991 年法國參與波斯灣戰爭時也會發表總統國情咨文。國情咨文內容有些純屬禮節性致詞，如致新當選國會的致詞，有些則涉及廣泛的政策事項，例如密特朗總統 1986 年 4 月的致詞，對立法機構的改革進行了理論探討²⁴。

5.對象

法國總統親自赴國會進行國情咨文演說時，在凡爾賽宮就座者除參議院與國民議會兩院議員外，還包含總理及內閣部長²⁵。

²² 法蘭西共和國公共事務網站，Le message du président de la République au Parlement : quel fondement, quel historique ?，網址：<https://www.vie-publique.fr/eclairage/18717-le-message-du-president-de-la-republique-au-parlement>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 17 日。

²³ 李錙澂，總統赴立法院進行國情報告，立法委員能否向其提出質詢？----以法國總統赴國會演說之憲法制度做參考，101 年 2 月 2 日，財團法人國家政策研究基金會網站，網址：<https://www.npf.org.tw/3/10294>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 16 日。

²⁴ 同註 22。

²⁵ 詳法國總統薩科齊先生在國會舉行的議會會議上就政府政策的挑戰和優先事項發表的演講。法蘭西共和國公共事務網站，Déclaration de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République, devant le Parlement réuni en Congrès, sur les défis et priorités de la politique gouvernementale, le 22 juin 2009.，網址：<https://www.vie-publique.fr/discours/175696-declaration-de-m-nicolas-sarkozy-president-de-la-republique-devant-le>；最後瀏覽日期：113 年 2 月 17 日。

6. 進程序

依法國憲法第 18 條第 2 項規定，總統不在場時，國會議員才能對總統國情咨文演說內容進行辯論，辯論後也不進行表決。因為總統不對議會負責。憲法明文規定之目的在於避免對內閣制或總統制產生混淆²⁶。另依國會兩院聯席大會議事規則第 23 條規定，總統國情咨文演說期間，任何國會兩院聯席大會議員，皆不得發言干擾。同規則第 20 條並規定，對於違反紀律的議員，依國民議會議事規則有關紀律的規定處理²⁷。值得注意者是在 2018 年 7 月 9 日，馬克宏(Macron)總統在國會發表任內第二次國情咨文演說時宣布，他希望修改憲法第 18 條，允許總統在演講後出席議會辯論，不僅可以留下來聆聽國會議員發言，而且能夠對議員做出回應。但嗣後其修憲案未獲通過²⁸。

(三) 結語

美國約在 19 世紀以前，法國約在 20 世紀以前，總統原則上都不會親自赴國會發表國情咨文。法國第三共和成立之初，依當時憲法規定，法國總統甚至被禁止進入國會，只能透過部長在國會宣讀咨文以與國會溝通²⁹。顯示出總統制或半總統制國家，傳統上對權力分立的重視及對強勢總統的戒心。但 19、20 世紀以後，美、法兩國總統與國會間漸由書面的間接溝通模式，轉變為面對面的直接溝通模式，雖然不是一般一問一答的方式，但已經是重大的改變。

在國情咨文權的行使時間上，美國通常在年初的 1 月或 2 月，而法國並沒有固定的時間。在國情咨文內容上，美國多為通案性的國情報告或立法計畫，而法國有時就個案事項如發動戰爭或對恐怖活動的因應等向國會發表國情咨文。在國情咨文次數上，法國遠少於美國，

²⁶ 同註 22。

²⁷ 同註 21。

²⁸ 同註 22。

²⁹ 同註 22。

歷史上法國總統不常行使國情咨文權。

在總統國情咨文演說結束後，美國與法國皆無國會議員向總統質詢或提問之制度設計，國會議員也不得當場就演說內容為辯論或表決。法國國會雖有得辯論之規定，但也只能在總統不在場時進行。顯示出總統制或半總統制下之總統不對國會負責之憲政精神。但隨著廣播電視與網路科技的進步，總統與國會間，或總統與人民間存在許多溝通的管道，總統赴國會發表國情咨文漸成一種禮儀式的活動，並被解釋為對國會的尊重。

撰稿人：傅朝文