

調查意見（公布版）：

民國（下同）93年3月19日13時45分，競選連任第11屆中華民國總統、副總統之前任總統陳水扁先生及副總統呂秀蓮女士於台南市進行掃街拜票活動過程中，突遭槍擊，致陳前總統及呂前副總統分別受到腹部及腿部之槍傷，並送往台南縣奇美醫院救護。前行政院長游錫堃隨即由台中趕回台北，於同日15時40分許在總統府召開國家安全應變機制會議，並由前總統府秘書長邱義仁於同日15時20分時指出，國安機制已啟動，國安會議正在總統府三樓舉行。陳訴人黃立法委員昭順等向本院陳訴略以：前行政院長游錫堃及前總統府秘書長邱義仁違法召開國家安全應變機制會議，並任意啟動國安機制，不當限制軍、警、憲、調等相關執勤人員之投票權利。嗣後邱義仁及國家安全會議（以下稱國安會）秘書長康寧祥並規避立法院之備詢，違反立法院要求提供相關資料文件之決議，均涉有違失云云。本院為瞭解案情，經向相關單位調取卷證資料，並約詢前國防部長湯曜明、前總統府秘書長邱義仁、前國安會秘書長康寧祥、前國防部長李○等人；並實地前往北、中、南部國軍各部隊，抽查93年3月20日各該部隊輪值留守情形，全案業經調查竣事，茲將調查意見臚列如后：

- 一、政府高層為因應三一九槍擊事件，召集「國家安全應變機制會議」，作為「啟動國安機制」之一環，有其必要，亦非無往例；該項會議之召集過程、決議內容，與憲政法制並無不符；又行政院長於上開會議結束後所召開之「行政院因應總統遭槍擊治安專案會議」，屬行政權之合法行使，亦未裁示軍憲警人員增加留守或限制休假，尚難指其違法。又國安機制應變會議未做成結論前，前總統府秘書長邱義仁於當日下午3時30分召開記者會，率先宣示啟動國安機制，容有

乃國家遇重大變故或突發狀況，政府高層首長本於職權，要求各相關單位提高警覺。加強檢視各原有之應變計畫與準備作為，並不涉及具體之指示或提升應變等級，更不涉及人員調度與留守等問題。因此，國安機制之啟動並沒有具體指示要提昇戰備，更不生所謂導致軍警無法投票之情事。…三、外界對於啟動國安機制有眾多議論，其實這中間有許多是因為不明瞭與誤解的成分居多，身為行政最高首長及國安會高層首長，於國家遭逢突變之際，依職權本就應對於如何應變及穩定國政與社會民心有所因應。…五、啟動國安機制是本於職權所作的應變作為，並無等級之分。游院長召集相關首長進行會議，除可掌握並研商訊息與情勢外，主要用意亦在提醒政府相關部門首長再次謹慎檢討各部會相關緊急應變計畫與作為，並視狀況研判實施可能，因為各部會首長基於職權本即需對突發事件與狀況有所作為，但這一情勢並不涉及具體的人員警戒與調度等問題。」

其次，有關啟動國安機制之法定程序及我國 89 年以來啟動國安機制之實例，國安會前後任秘書長邱義仁及康寧祥分別為以下表示：「國家安全會議過去從未召開，僅有依照議題召開高層會議，高層會議通常由總統召集…這些會議通稱為國安機制…高層會議在九一一事件、SARS 期間、APEC 非正式領袖會議都有啟動過。」、「陳總統迄今尚未開過國家安全會議，至多只有於 SARS 期間開過所謂的高層會議。…」。又邱義仁秘書長於台灣高等法院作證時表示：其於 3 月 19 日下午記者會所提到的國安會議，因為第一次遇到總統、副總統不能召集國安會議的高層會議，所以就稱為國安機制應變會議，是因應臨時的突發狀況而召集的，應該比較接近國家安全會議的高層會議等語(詳

台灣高等法院 93 年度選字第 2 號民事判決第 291 頁)。

依前所述，93 年 3 月 19 日政府高層為因應陳前總統及呂前副總統在台南市遭槍擊受傷情勢，所召開之「國家安全應變機制會議」，非無往例，且該會議之法律性質類似國家安全會議之高層會議。又「國安機制」既非法定名稱，亦無啟動國安機制之法定程序，惟鑑於該項會議係因應國家緊急重大事故而召開，做為國家安全之決議機制之一環，復統稱為「國安機制」，其功能及目的與國家安全會議相仿，則仍應受國家安全會議相關憲政法制之規範，自屬當然。

據此，茲依陳訴人所陳各節，分別審酌：當日「國家安全機制應變會議」有無召集之必要？與會人員及召集程序是否符合國家安全會議「高層會議」之相關規定？會議結論為何？又原行政院游院長嗣後於行政院召開「因應總統遭槍擊治安專案會議」，裁示事項為何？有無指示提升軍警警戒或增加留守人員？原總統府秘書長邱義仁於 3 月 19 日下午 3 時 30 分召開記者會，宣布啟動國安機制，有無違失？茲將調查所得分述如下：

- (一) 總統、副總統同遭槍擊受傷，乃國家重大緊急事件，對國內之政治、經濟、社會秩序及國家安全必然造成重大衝擊，尚難謂無召開「國家安全機制應變會議」之必要：

按總統、副總統乃國家最重要之憲政領導人物，無人否認其地位之重要性，93 年 3 月 19 日總統、副總統同時遭受槍擊，分別受到腹部及腿部之槍擊，並送往台南縣奇美醫院救護，此一事件必然對國內之政治、經濟、社會秩序及國家安全造成重大衝擊，政府及國安高層面對三一九槍擊事件此一影響國家安全甚鉅之重大緊急事件，且隔日為總統

副總統選舉投票日，客觀上尚難謂無召開「國家安全機制應變會議」之必要。

(二)93年3月19日「國安機制應變會議」之召開程序，並未違反國家安全會議「高層會議」之相關規定：

按國安會為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關，國家安全會議組織條例第2條第1項訂有明文。又92年6月27日總統核定修正之「國家安全會議運作機制」參之一規定：「…(二)高層會議：總統得依實際需要，針對特定議題，指定國家安全會議之部分成員及相關人員，召開會議或聽取簡報。除與會成員減少外，其功能與目的，與正式之國家安全會議相同。」明確說明國家安全會議「高層會議」亦為總統之諮詢與幕僚機關，須經總統就國家安全重大事項之特定議題核交研議，始得召開。

關於該次會議之召集過程，詢據前國安會秘書長康寧祥表示：「我只記得總統和游院長有通過電話。在行政程序上，最好當然是經由總統指示或院長指示我們幕僚，才開始準備相關作業，但至少這次總統已經有授權給游院長召開。當時我們大約2點時即已經開始籌備，但游院長知道狀況時已經快3點了。所以我們先開始準備，我個人也立即開始思考相關的因應措施。」、「邱義仁秘書長並沒有召開國安機制應變會議，…3月19日國安會議是由游院長所召開的。與會人員則均由大家一起通知，例如國安會、總統府應該由誰參加。大家都緊急匆忙地聯絡，與會人員也零零散散地來到會場，一直到游院長回來開始主持會議時，仍有一、二位尚未到場。」與前國家安全會議秘書長邱義仁稱：「事

情發生時，我們在兩點鐘左右接獲訊息總統及副總統受傷，但狀況不明。於是我們立刻聯絡游院長，聯絡到院長時，他說他已與總統聯絡過，但趕回來大約近四點鐘左右。這段時間我們在聯絡相關首長，且相關部會首長應做準備，我們認知此時國安機制已經啟動。」互核相符。且據警政署刑事警察局所提供 93 年 3 月 19 日陳前總統與行政院前院長游錫堃之電話通聯資料，二人持有之電話確於槍擊事件發生後不久之 14 時 9 分 24 秒起有 45 秒之通話紀錄。另依總統府 94 年 1 月 31 日院台法字第 0940081597 號函及國家安全會議函送本院之書面資料略以：「三一九槍擊事件後，游院長於第一時間奉總統指示召集國安相關部會首長開會以因應此一突發事故。…游院長於 3 時 40 分許趕返總統府後，立刻主持國安機制應變會議」等語。據上參互以觀，93 年 3 月 19 日國安機制應變會議相關之會議準備作業，係由國安會秘書長及總統府秘書長等人，於知悉槍擊事件狀況時負責先期籌備業務，嗣奉總統指示召開。又因總統及副總統當時均不能主持會議，故由總統及時聯繫行政院游院長並授權其主持會議，與國家安全會議「高層會議」之召開程序尚無不符。至於行政院函復本院稱：「游院長 93 年 3 月 19 日下午之行程係在台中縣輔選造勢，有關總統、副總統遭槍擊，係總統府馬主任永成之電話告知，並未與陳總統直接連繫。」就陳前總統與行政院游前院長二人有無直接連繫乙節固有出入，與通聯資料不符，然尚難因而遽為不同之認定。

(三)「國安機制應變會議」之與會人員，雖與「國家安全會議組織法」第 4 條所定出席人員略有出入，然鑑於當時情狀急迫，且總統已授權行政院長主持會

議，出席人員又屬相關機關首長，尚難指其有何不當：

依國安會函報本院之會議紀錄，當日除主持人行政院前院長游錫堃外，與會成員包括：前總統府秘書長邱義仁、前國家安全會議秘書長康寧祥、前行政院副院長林信義、前國防部長湯曜明、前外交部長簡又新、前行政院大陸委員會主委蔡英文、前經濟部長林義夫、前財政部長林全、中央銀行總裁彭淮南、前內政部次長許應深、前國家安全局副局長王進旺、前警政署長張世良、前中央選舉委員會主委黃石城、前總統醫療小組召集人黃芳彥等人，均為當時相關機關主管及行政部門首長或副首長。

按「高層會議」之與會人員，依「國家安全會議運作機制」規定，包括總統指定之國家安全會議之部分成員及相關人員。又「國家安全會議議事規則」第3條、第5條分別規定：「國家安全會議開會時，以總統為主席，總統因事不能出席時，由副總統代理之。」、「國家安全會議之出席人員應親自出席，因故不能出席時，經總統之核定，得指派代表出席。」

93年3月19日「國安機制應變會議」之性質，固類似國家安全會議「高層會議」，然未以總統或副總統為主席，與「國家安全會議組織法」第3條規定不符，與會人員中總統府秘書長及行政機關之副主管，亦非國家安全會議組織法第4條所定之出席人員。然查，3月19日下午總統、副總統均因槍擊事件無法出席，而由總統授權行政院長主持，已如前述。且總統府秘書長係機關首長，並非如一般機關之幕僚長（見中華民國總統府組織法修正條文說明，立法院公報第85卷第2期第68頁），依其

權責及判斷，認有及時對外說明槍擊事件狀況及總統、副總統傷勢之必要（容後詳述），自非無列席參與該項會議之必要性；加之當時情狀急迫，部分主管因公未克參加，而由副主管代表與會，亦難指其有何不當。

又陳訴人等指稱：陳總統夫人非國安會議成員，但當天竟出席國安機制應變會議，與法不符。對此，詢據原國家安全會議秘書長康寧祥及原總統府秘書長邱義仁分別表示：「當時情況很急，所以我們直接通知夫人到總統府來，並未親自到官邸向夫人做報告。她當時很緊張，詢問總統狀況並向與會人員致意後，隨即離開。」、「當天夫人在應變會議之前抵達會場（視訊中心），是我們請她到場。她在會場向大家致謝，她就離開了，她在會場不到五分鐘，不到四點就離開了。之後她留在總統辦公室。」等語，足證當日陳前總統夫人為關心總統狀況並向與會人員致意而抵達會場，並未參與國安機制應變會議之討論，所陳容有誤解。

（四）「國安機制應變會議」之結論，未涉及提升戒備或人員調度之具體指示，僅要求各相關單位各依權責採取相關措施，並藉由宣示政府機關已依既訂之應變措施執行危機處理，以穩定社會，安定民心，尚難謂有何不當：

按憲法增修條文第 2 條第 4 項規定，國家安全會議研議之範圍，應限於國家安全大政方針。詢據當日與會之前國安會秘書長康寧祥稱：「此次游院長召開會議裁示 11 項，除第九項：各部會首長及相關主管取消休假隨時待命外，其餘均不涉及人員調度及休假規定等相關事宜與作為。有關各單位留守與休假規定，並不因 3 月 19 日的應變會議而受

影響。」另該會議之結論為：「一、啟動國安機制。二、國家政務正常運作，不受事件影響。三、選務照常辦理，呼籲選民理性投票。四、調查事實真相，儘速緝兇歸案，並由警政署負責，會同國安體系成立專案小組。五、由醫療小組統籌對外發布總統、副總統之醫療狀況。六、外交部統籌對外領使館及國際發布新聞。七、請總統府邱秘書長對五院院長說明事件狀況及處理情形。八、請國安會及中選會向藍營說明事件狀況及處理情形。九、各部會首長及相關主管取消休假隨時待命。十、財經狀況審慎因應，下週一會報由林副院長主持。十一、各部會就相關因應情勢及業務作為召集所屬開會，做好危機處理工作。」此有國家安全會議所提之會議紀錄在卷可按。至於結論第九項「相關主管」，據行政院函覆表示，則係指執行會議各決議事項之業務權責主管。

依上開卷證及說明，93年3月19日之「國安機制應變會議」係由國安主管及行政部門首長參與並達成共識，經由決議作成11點結論。上開結論均屬方針性之指示，未涉及提升戒備或人員調度之具體作為，乃藉此宣示政府機關已依既訂之應變措施執行危機處理，用以穩定社會，安定民心，尚難謂有何不當。

- (五)前開國家安全應變機制會議結束並召開記者會後，行政院召開「因應總統遭槍擊治安專案會議」所為之裁示事項，乃行政權之合法行使，且未提升戰備或增加留守人員：

查國家安全應變機制會議結束並召開記者會後，行政院於當日19時在該院第一會議室召開「因應總統遭槍擊治安專案會議」，於20時25分結束。

與會人員有行政院副院長、秘書長、政務委員、國安局副局長、內政部部長、國防部副部長、外交部次長、財政部部長、法務部部長、經濟部部長、新聞局局長、海巡署署長、大陸委員會副主委、研考會主委、中央選舉委員會主委、副秘書長、發言人、最高法院檢察署檢察總長、法務部調查局局長、警政署副署長、憲兵司令部副司令等人。會中游錫堃前院長除轉達國安會議決議之 11 項結論外，並裁示：①陳總統及呂副總統遭槍擊一案，外界多有揣測，甚至懷疑是自導自演。在野人士也質疑治安出現問題，無法確保候選人安全。本案一定要儘速破案，如短時間無法偵破，至少應在最快時間公布相關偵辦進度，以澄清外界的疑慮。②請盧檢察總長召集檢、警、調、海巡等治安機關，全力緝兇，務必於最短時間內破案。③請檢警單位建立機制，於今晚將本案之偵辦過程及最新的偵辦情形向社會大眾充分說明，以安定民心。④請檢警調單位全力加強各候選人、各政黨中央及競選總部之安全工作，全力防範任何危安事件的發生。⑤請林副院長於下週一開市前，召開財經相關部會研商因應措施，以維護股市與匯市的正常運作。⑥請選務單位加強警覺，務必讓明天投開票的過程順利圓滿完成。⑦呼籲全國民眾能夠冷靜、理性的投票，共同維護社會的安定。此有「行政院因應總統遭槍擊治安專案會議」紀錄在卷足稽。

按行政院為憲法所明定之國家最高行政機關，行政院游前院長於面對國家安全重大事故之際，基於憲法所賦予之職權，有整合行政院各部會相關單位緊急研商因應措施，以穩定社會秩序及確保國家安全之義務。行政院游前院長於主持「國家安全應

變會議」，並向總統報告會議結論後，為貫徹該項會議方針性之指示，隨即於行政院召集相關部會首長召開「因應總統遭槍擊治安專案會議」，屬行政權之合法行使，其裁示內容亦未下令軍憲警人員增加留守或限制休假。

- (六)邱義仁於當日下午3時30分召開記者會時，率先宣示啟動國安機制，容有安定民情之用，惟當時「國家安全機制應變會議」尚未做成決議，該項宣示有違行政常理，有檢討改進之必要：

查邱義仁於93年3月19日下午3時30分，在總統府召開記者會並宣布：「…總統、副總統也呼籲全國同胞能冷靜、鎮靜，因為沒有生命危險，所以總統、副總統希望大家能夠冷靜下來。那麼總統府現在這邊處理的方式是我們的國安機制已經啟動，那麼現在有關國安機制的會議也正在三樓召開…。」有當日記者會錄影光碟在卷可稽。對此，詢據邱義仁表示：「二點左右，我接到副總統電話，她說目前她狀況還好，希望大家放心，她是受槍傷…我聯絡黃芳彥副院長（按：新光醫院黃副院長係總統醫療小組委員兼執行秘書），有一段時間黃副院長聯絡不到台南的主治醫師，到二點半左右聯絡到主治醫師，他說確定是槍傷，我追問他何以確定是槍傷，他問主治醫師，主治醫師說在總統身上找到彈頭，而且有拍照存證。當時記者都在等，於是我就把這個狀況在記者會說明。記者會之前我未與總統通過話，我瞭解總統當時與夫人及游院長通過話。當時游院長指示我們召開應變會議，我們幾個人，包括我、康秘書長、馬秘書等人決定聯絡相關部會首長，並由我對外召開記者會，以安定民心。這個記者會與國安機制應變會議無關，只是儘

速向外界說明相關狀況。」康寧祥則表示：「當日發生狀況，我們積極聯絡院長，當時院長人在台中，大約3點40分50分左右才能趕回到台北，在這二個小時的空檔，則非常關鍵，所以在台北方面，大家覺得應該有必要向社會大眾說明目前的狀況，要大家放心，不要過於緊張，我當時也是很認真，當場有做這個表示。所以由邱義仁召開記者會。至於在記者會中宣布國安機制已啟動，我則不甚清楚。」

依前所述，自堪認為該記者會係游前院長奉總統指示召開國家安全應變會議後，國安會秘書長及總統府秘書長等人，認為有及時對外界說明槍擊事件之必要，而由邱義仁於當日3時30分召開記者會。又該記者會為康寧祥等人推由邱義仁召開，其目的在及時向國人說明槍擊事件所掌握之相關狀況，而與國安應變機制會議無關，無庸經行政院長之授權。惟邱義仁於當日下午3時30分召開記者會時，「國家安全機制應變會議」尚未做成啟動國安機制之決議，竟率先宣示啟動國安機制，殊違常理，應檢討改進。

- (七)綜上所述，政府高層面對三一九槍擊事件此一影響國家安全甚鉅之重大緊急事件，尚難謂無啟動國安機制之必要。又，國家安全會議固應以總統為主席；總統因事不能出席時，由副總統代理之。但當時總統、副總統均無法召開國家安全會議，且我國自89年以來，國政高層為因應對重大議題，均召開國家安全會議之高層會議，並以此項因應作為統稱為「啟動國安機制」。則總統依循慣例，授權行政院長針對此一重大事件召開國安機制應變會議，並進行後續應變措施，並無失當。且鑑於當時情狀急迫

，出席人員又屬相關機關主管，核其召集過程、決議內容，與憲政法制尚無不符。況該項會議召集相關主管及行政部門首長參與並達成共識，再依法定程序實施應變措施，符合國家安全會議作為總統諮詢機關之職掌，自難認有何不當。

此外，行政院為憲法所明定之國家最高行政機關，行政院游院長基於憲法所賦予之職權，有整合行政院各部會相關單位緊急研商因應措施，以穩定社會秩序及確保國家安全之義務。行政院長基於法定職權所為之因應措施，既屬保障國家安全、維持社會秩序所為之行政行為，核屬行政權之合法行使，且「行政院因應總統遭槍擊治安專案會議」所做成之裁示，並未下令軍憲警人員增加留守或限制休假，亦不得指其違法。惟邱義仁於當日下午 3 時 30 分召開記者會時，「國家安全機制應變會議」尚未做成啟動國安機制之決議，竟率先宣示啟動國安機制，殊違行政常理，應檢討改進。

二、國防部基於國家戰備需求之確保，事先依戰備規定，規劃總統、副總統選舉投票期間戰備人員之留守方式，符合國防法制之規定；三一九槍擊事件發生後，國防部並未提升戰備，亦未增加留守人員，本院實地訪查各級部隊，亦未發現於總統、副總統選舉投票日前，有管制休假或召回休假人員之情事，尚難謂國軍官兵之投票權利因啟動國安機制而受不當限制：

陳訴人等指陳：前行政院長游錫堃、前總統府秘書長邱義仁在主持「國家安全應變機制」會議後，明知此次事件猶待釐清，且對國家並無造成任何動亂不安，也無造成中共外力威脅，竟對外公開宣布啟動國安機制，導致約有 20 萬之憲、警、軍人無法行使憲法賦予之公民投票權利，嚴重影響此次總統大選之公平

性及正當性等語。對此，本院分別調查下列事項：第 11 屆總統、副總統投票期間，國軍戰備留值之具體作為係何時決定？依據為何？與往例有無不同？戰備等級及留值人員是否因啟動國安機制而有增加？總統、副總統選舉投票期間，國軍官兵因留值而無法行使投票權之確實人數為何？茲將調查所得臚列如下：

(一) 總統、副總統選舉投票期間，國軍戰備留值之相關規定部分：

依國防部 92 年 8 月修訂之「台澎防衛作戰國軍戰備規定」，將國軍戰備區分為「經常戰備」及「應急戰備」兩階段，前者再依「經常戰備時期突發狀況處置規定」附件 24：重點戒備規定」，律定總統選舉投票前一日 1700 至投票後一日 0800 為經常戰備之重點戒備日，應由聯合作戰指揮中心掌握下列戰備輪值部隊：一、營區應變部隊應維持九分之一兵力。二、地區戰備部隊。三、海空軍偵巡機、艦（應保持 3 分之 2 以上人員留艦）。四、反恐特定任務部隊、五、各級主官、政戰主管，其留守兵力僅較「一般戒備」增加主官及政戰主管。至於官士兵休假部分，據國防部 92 年 12 月 8 日修訂之「國軍軍官士官士兵休（請）假作業規定」伍、投票日休假注意事項：…二、各級機關、部隊應於選舉投票日前一個月排定戰備值勤表並公告施行，不得任意更動，若因特殊事由，須簽奉少將（旅）級主官核准後方可實施。三、各級部隊於規劃分批休假期程時，應於選舉投票前（至少一日）實施…；另不得於選舉投票日對排定休假人員施以罰勤、禁足或限制官兵返鄉投票之懲處。

綜上，國防部就國軍於總統選舉投票期間之戰備規定、人員留值及官兵休假等事項，已有明確規

總統投票日之戰備留守，乃依據相關規定事先規劃排定，並於 93 年 3 月 17 日由部長召集高層主官開會確認，復電令各級部隊應貫徹實施等情，應無疑義。

(三)陳訴人等指稱：國防部於 93 年總統大選投票日，未依 85 年及 89 年之往例對留值官兵允許其外出輪流投票，嚴重限制其投票權利乙節，容因係對現行戰備規定誤解所致：

詢據國防部作戰次長雷光旦表示：過去總統、副總統選舉投票日國軍確採取輪流投票，各部隊或採取投票日中午 12 點交接，或將戒備部隊轉換為一般部隊，做法並不相同，基本上 2 小時車程內可以返鄉投票之官兵，皆可外出投票。今（93）年投票日戰備部隊 3 萬 7,800 餘人，則不能返鄉投票；國軍戰備規定於 92 年 8 月修頒前後，均無輪流外出投票的規定云云。另稱：「事實上戰備部隊是完整的建制編組，如輪流投票，會影響戰力」。國防部總政戰局局長陳○○則補充說明：「85 年及 89 年總統大選投票日，國軍部隊規劃輪流外出投票，…依戰備規定在第一季（92 年 12 月）就要排定戰備部隊，絕不可以更換。也就是不容許各部隊自行調整」、「湯部長要求國軍部隊必須嚴格遵守行政中立，依法執行，…依戰備規定在第 1 季（92 年 12 月底）就要排定戰備部隊，絕不可以更換。也就是不容許各部隊自行調整。到 93 年 2 月立法委員有一些不同意見，部長為尊重立法委員的意見，經過作戰及人事相關部門探討，認為過去部隊輪流投票的作法不符合戰備規定，若要採取輪流投票，就要修改戰備的相關規定。3 月 17 日立法院決議要部長再就此事考量，部長當時在澎湖，所以下

午 6 時趕回部裡召集各軍總司令及相關主官開會，決定依戰備規定執行，不能輪換戰備部隊。」足認若於總統、副總統投票日採行輪流外出投票，國軍戰備部隊兵力固然相同，然易產生戰力間隙，與國軍戰備之相關規定不符。

又有關外界質疑國防部前部長湯曜明及前參謀總長李○，就戰備留守部隊是否輪流外出投票，於 93 年 3 月 17 日召開之「國軍戰備留值檢討會議」中發生爭執乙節，詢據總政戰局局長陳○○稱：「這個會議經過在中國時報有三次不實的報導。會中部長有嚴厲要求按戰備規定，但未針對任何與會人員有所指責。國防部雖適時澄清，中國時報事後也表示，他們未經查證就加以報導，但已對國軍造成傷害」、「3 月 17 日當日部長生氣說重話，是海軍總司令發言之後，部長以嚴厲口吻，要求按戰備規定執行，接著李總長講話，主要是體諒部長。林副部長之後發言說明二點，一是按規定，一是修改規定，若不宜修改規定則應對外說明清楚。」前國防部長湯曜明則稱：「李總長的建議是聯三應該體諒部長遭受外界強大的壓力，（應）予部長作彈性空間的考量。但我未予接受，因為我認為必須貫徹法制化、依法行政及行政中立的立場。」前參謀總長李○稱：伊當時是建議比照二千年選舉投票日的前例，將戰備留守交接的時間改為 20 日中午 12 點，這樣就可以化解外界的壓力，這個壓力是指來自立法院部分委員質詢的壓力，但湯部長沒有採納伊的建議云云。

按軍隊動員整備及執行，為軍隊指揮事項，參謀總長應承部長之命令行之，國防法第 13 條及第 14 條第 5 款訂有明文。又前國防部長湯曜明於本院

約詢所稱：「依戰備規定要求國防部必須掌握戰備部隊，其為維持國軍作戰能力、遂行作戰能力所不能或缺者。發生任何狀況，國軍必須能立即作戰。本次選舉期間中共及美國亞太地區都有提升戰備，我們自己在如此情況下，更必須堅持戰備。我也瞭解人民有投票的權利，所以 90 年 10 月 17 日我曾在立法院爭取國軍要有不在籍投票的權利。」足見湯曜明部長乃基於其掌理全國國防事務之職責，考量國家整體國防安全需求，本諸依法行政及軍隊國家化之理念，而於裁量權限內所為之合法判斷，縱未採納參謀總長有關彈性輪流投票之建議，亦難指其不當。陳訴人等認湯前部長限制留值官兵之投票權乙節，容有誤會。

(四)有關陳訴人等指稱：總統、副總統投票日國軍官兵留值人數高達 20 萬人乙節，尚非實情：

依國防部函報本院「總統選舉期間台澎地區國軍戰備兵力統計表」，重點戒備兵力為 3 萬 7,855 人；一般留守兵力為○○○○○人。其中「戰備留守」係指各級部隊按戰備規定及作戰計畫，為遂行戰備任務留守之部隊，上開兵力係國防部按重點戒備規定之戰備兵力推算，惟部分戰備部隊因現員或任務需求不同，計算之數據容有些許差異。「一般留守」則係指各級部隊於假日依休假規定，保持正常運作之行政留值，依其任務自行律定，國防部並未管制。另詢據國防部前總政戰局局長陳○○稱：上開留守人員未包括外島，外島無分重點戒備時間及一般時期，皆為○○○○回本島休假，保持○○○○在營。金門○○○○未返台休假的兵力，其中有○○多人設藉在金門，當天也都有休假輪流去投票云云。亦即除外島官兵依原有休假規定實施留守

而未列入統計外，台澎地區國軍留值總數為○○○○○○餘人。陳訴人指稱總統、副總統投票日國軍官兵留值人數高達 20 萬人乙節，尚非實情。

(五) 本次總統、副總統選舉投票期間，國軍戰備等級及留值人員未因啟動國安機制而增加：

按 93 年 3 月 19 日國安機制應變會議及行政院召開之「因應總統遭槍擊治安專案會議」，並未決議或裁示提升國防戰備或增加國軍留守人數，業經國安會前後任秘書長康寧祥、邱義仁於本院約詢時供述明確，並有該二項會議之會議記錄在卷可稽，已如前述。核與前國防部長李○(當時任參謀總長)所稱：「(問：3 月 19 日湯前部長於國安機制啟動後有無召集會議？若有，請說明會議內容為何？部長或總長有無下達任何與選舉相關的命令？總長有何相關作為？)按國防二法的規定，參謀總長負責作戰，各軍總司令由部長指揮，總長直接指揮各作戰區。3 月 20 日我未參加任何會議，部長和我均未下達任何與選舉有關的命令。…」及國防部總政治作戰局局長陳○○所稱：「據我所知，部長沒有召開任何會議。…在 3 月 19 日下午 5 點 20 分，湯部長請發言人室對外發布新聞稿。下午 1430 致電空軍總司令即刻赴作戰司令部、1435 時指示軍情局監控對岸狀態、1440 致電電展室主任監控對岸狀態，之後找情次室次長到辦公室，1500 部長辦公室趙主任轉達部長指示，請作計室次長通知國防部各級單位主官返回辦公處所。1600 前往國安會，晚上 2130 打電話給海軍總司令，2122 給陸軍總司令，要求各部隊按重點戒備實施。第二天投票日上午時臨時通知，要我及雷次長到金門看戰備部隊。」互核相符。另有空軍總司令部、軍事情報局、電訊發

展室、情報次長室等單位就部長指示內容及所為相關處置，做成書面記錄附卷可稽，其記載內容與李○、陳○○所證上情吻合，自堪信為真實。又相關處置內容，除嚴密監控共軍軍情動態外，並未提昇戰備等級，又國防部雖下令一級主官立即返回工作崗位待命，然各單位主官依戰備規定及原有規畫，於本屆總統選舉投票期間屬留守人員而不得外出投票，尚難謂國軍戰備等級及留值人員因啟動國安機制而有增加。

(六)本院為瞭解國軍 93 年 3 月 20 日軍中戰備留守情形，實地抽查國軍各部隊，調取各單位當日休假管制表、點名簿、留守人員名單、電話通報紀錄等文件，訪談官士兵當日休假及留值情形，並製作訪談紀錄附卷。茲分就各軍種抽查情形臚列如下：

1、依規定陸軍輪值兵力基準與經常戰備時期兵力相同，區分：(一)營區應變部隊應以營區為單位，維持○○○○建制兵力；(二)地區戰備部隊，以作戰區各類型主戰部隊編成，本院抽查結果如下：

(1)陸軍○○步第○○旅部分：

a.全旅官兵 93 年 3 月 20 日現員總人數為○○人，總統選舉重點戒備期間，由該旅○○營(○○人)及○○連(○○人)輪值地區戰備部隊，○○營(○○人)輪值營區戰備部隊，戰備留值計○○人，符合戰備規定之要求。另所屬各部隊一般留值計○○人。

b.該旅○○營部分，該營總人數○○人，3 月 20 日留守○○人，休假○○人，受訓及住院等因故不在營計○○人。另調取該旅○○營所屬各連 3 月份官兵休假管制表等審閱，投票日休假人員係 2 月 15 日排定並公布，事後

未更動，另核對3月20日點名簿，未發現有遭受處分而未休假人員。該營3月19日接收旅部電話指示官兵休假管制及官兵返鄉投票等事項，相關指示均符合戰備規定。又該營未規劃在營官兵分批外出投票。另抽訪○○營○○連二兵吳○○、二兵陳○○；○○連一兵楊○○、一兵陳○○、一兵吳○○、一兵張○○新；○○連下士侯○○、一兵吳○○、二兵蔡○○、一兵侯○○等人，均答稱3月20日休假正常。

(2)陸軍第○○旅部分：

- a. 該旅官兵93年3月20日現員總人數○○人，總統選舉重點戒備期間，由該旅○○營(○○人)、○○連(○○人)、○○營(○○人)輪值地區戰備部隊，共計戰備留值○○人，符合戰備規定之要求。另該旅所屬各部隊一般留值計○○人。
- b. 另抽查該旅○○營之3月份官兵休假管制表，並核對3月20日點名簿，相關人員休假係事前排定，未發現有遭受處分而未休假人員。又該營於3月16日、3月17日及3月18日分別接受旅部有關戰備留守、休假管制及官兵返鄉投票等事項，均符合戰備規定之相關要求。又該營無規劃在營官兵分批外出投票。又抽訪該營補勤連一兵洪○○、一兵江○○、一兵陳○○、一兵連○○、一兵林○○、一兵林○○、一兵洪○○、一兵楊○○、一兵謝○○等人，均答稱3月20日休假正常。

2、海軍部分，戰備待命部隊(艦艇、航空部隊)執

勤兵力基準同經常戰備階段之偵巡兵力，應經常保持○○○○以上人員留艦。本院抽查海軍○○○○軍艦結果如下：

- (1) 該艦 93 年 3 月 20 日現員總人數○○人，留守○○人，休假○○人，該艦屬戰備留值部隊，留值人數達現員總人數○○○○以上，符合上開規定。海軍總部於同年 3 月 17 日指示總統選舉期間官兵休假事項，均符合戰備規定之相關要求。又該艦官兵分○批排定休假，依 3 月份官兵休假管制表，93 年 3 月 16 日上午 8 時至 3 月 22 日下午 10 時依序由第○批官兵休假。該表 2 月 29 日排定公布，事後未更動。核對 3 月 20 日點名簿，未發現臨時召回休假人員或對已排定休假人員，限制其返鄉投票。
 - (2) 該艦未規劃在艦官兵外出輪流投票。抽訪該艦戰系士官長吳佳聰、上士鄭曙茂、中士林忠利、中士駱威宇、下士陳澤洋、一兵伍念祖等人，均答稱 3 月 20 日休假及留守狀況正常。
- 3、海軍陸戰隊之戰備留值規定係比照陸軍，本院抽查海軍陸戰隊○○○○大隊結果如下：
- (1) 該大隊 93 年 3 月 20 日現員總人數○○人，留守人數○○人，休假○○人。總統選舉重點戒備期間，由該大隊○○中隊（○○人）及○○中隊（○○人）編成地區戰備部隊。各大（中）隊主官（管）各○人及戰情官留值戰情（○○人），戰備留值計○○人，符合戰備規定。另該大隊所屬各部隊一般留值○○人。該大隊 3 月 8 日、3 月 16 日、3 月 18 日分別接收司令部、國防部及司令部作戰中心電話指示官兵休假管制及返鄉投票等事項，相關指示均符合戰備

規定之相關要求。另該營 3 月份官兵休假管制表係 2 月 29 日排定公布，事後未更動。核對 3 月 20 日點名簿，未發現臨時召回休假人員或遭受處分而禁止休假情形。

(2) 抽訪該大隊○○中隊下士廖○○、一兵陳○○、一兵陳○○晟、一兵王○○、一兵陳○○等人，均答稱 3 月 20 日休假留守正常。

4、空軍之戰備留值兵力與經常戰備時期兵力相同，另依「台澎防衛作戰空軍防砲警衛部隊戰備規定」，空軍各戰備區防砲部隊應以建制排、班為單位輪值戰備；警衛部隊應以現員○○○○兵力擔任戰備遂行基（陣）地警勤務，本院抽查空軍○○聯隊、空軍防砲警衛司令部○○○○第○○營、○○○○第○○營，結果如下：

(1) 空軍防砲警衛司令部○○○○第○○營：

該營 93 年 3 月 20 日現員總人數○○人。當日該營由○○○排、○○○排編成○○○○戰備部隊，另○○○○部隊編成○○○○戰備部隊，解除戰備部隊留守現員○○○○○擔任衛哨及勤務，符合上開戰備規定之要求。留守人數○○人中○○人屬戰備留值人員（各駐地主官管○○人；戰情官○○人；戰備執勤含安官及衛哨勤務人員○○人），一般留值人員○○人。受訓、住院等因故不在營○○人，休假○○人。又該營 3 月份官兵休假管制表係 2 月 25 日排定報司令部核准後公布，事後未更動。核對 3 月 20 日點名簿，未發現臨時召回休假人員或遭受處分而禁止休假情形。抽訪該營營部連上士謝○○、上士彭○○、上士余○○、中士張○○、一兵張○○、一兵徐○○、

一兵簡○○、一兵黃○○及第一連中尉蔡○○、上士顏○○、中士陳○○、一兵魏○○等人，均答稱3月20日休假正常。

(2)○○○○第○○營：

全營官兵3月20日現員人數○○人，留守人數○○人，休假○○人，符合戰備規定之要求。又查該營3月份官兵休假管制表係2月29日排定公布，事後未更動。核對3月20日點名簿，未發現臨時召回休假人員或遭受處分而禁止休假情形。又該營規劃戶籍地在營區附近之士官兵，分二梯次外出投票。另抽訪該營第二連上士楊○○、中士何○○、一兵黃○○、一兵黃○○、一兵許○○等人，均稱3月20日休假正常。

(3)空軍○○聯隊：

全聯隊3月20日現員人數○○人，留守人數○○人，休假○○人，符合戰備規定之要求。該聯隊以現員○○○○人員（即○○人）排定戰備留守，其餘○○人為行政留守。另抽查該聯隊設施中隊士官長劉○○、上士張○○、中士楊○○、一兵魏○○、一兵李○○、一兵潘○○、一兵詹○○、一兵陳○○等人，均答稱3月20日休假正常。

5、憲兵戰備兵力基準應比照陸軍部隊。憲兵特勤隊及憲兵機動營，應加強警戒並加強衛戍區安全管制及警備治安措施。本院抽查憲兵○○營、憲兵○○營，結果如下：

(1)憲兵○○營：

a.全營93年3月20日現員總人數○○人，總統選舉重點戒備期間，該營屬一般部隊。3

月 20 日留值○○人，休假○○人。又該營 3 月份官兵休假管制表係 2 月 24 日排定公布，事後未更動。核對 3 月 20 日點名簿，有按表實施休假。另憲兵○○指揮部於 3 月 16 日、3 月 18 日分別指示所屬休假管制及官兵返鄉投票等相關事項，均符合戰備規定之相關要求。

- b. 依休假管制表抽訪該營第一連中士林○○、中士馮○○、下士郭○○、下士毛○○、下士黃○○、一兵張○○、一兵高○○、一兵陳○○、一兵梁○○、二兵林○○、二兵洪○○等人，均答稱 3 月 20 日休假正常。

(2) 憲兵○○營：

- a. 全營 93 年 3 月 20 日現員總人數○○人，總統選舉重點戒備期間，該營換防○○憲兵隊，以○○○○兵力編成營區應變部隊，另該營所屬○○憲兵隊○○排屬○○○○部隊，依規定保持○○○○兵力擔任戰備，符合戰備規定之要求。當日戰備留值共計○○人，一般留值○○人，休假○○人。

- b. 該營 3 月份官兵休假管制表係 2 月 25 日排定公布，事後未更動。核對 3 月 20 日點名簿、3 月份官兵休假實施表及個人休假紀錄管制卡，未發現有臨時召回或處分禁止休假之情形。又該營 3 月 18 日接收憲兵司令部電令，通知各級憲兵部隊於總統選舉期間重點戒備應依司令部頒戰備留值規定留值。另憲兵○○指揮部於 3 月 18 日指示該營各連主官管管制休假，均符合戰備規定之相關要求。抽訪該營營部連上尉楊○○、中尉張○○、第一

連中尉抑○○、中尉黃○○、第二連下士郭○○、第三連中尉顧○○、中士黃○○等人，均答稱3月20日休假正常。

- 6、依本院實際赴各部隊抽查相關文件，並採隔離方式詢問當日排定休假之國軍官兵計72人，無人表示總統、副總統選舉投票期間，有臨時召回或管制休假之情形。又勾稽受檢單位93年3月20日之點名單，亦未發現與休假管制表或休假預畫表不符，同時受檢單位之電話紀錄均詳細記載國防部或上級單位，就留值及休假執行細節所為之相關指示，相關內容均與各該軍種之戰備規定、休假規定相符，足認國軍於總統副總統選舉投票日之戰備留守及官兵休假，乃依據相關法制實施。
- 7、有關93年3月20日總統、副總統選舉投票日，重點戒備外之「一般留守」官兵，國防部有無管制或規劃輪流外出投票乙節，據國防部表示：「一般留守」兵力係由部隊主管依據其部隊維持及任務需要，自行規劃留值人數，並決定可否外出投票，該部並未加以管制。惟據本院實地抽查各部隊「一般留守」人員投票情形發現，除○○○○第○○營有規劃戶籍地在營區附近之官士兵分梯外出投票外，其餘部隊之「一般留守」人員，並未就是否及如何分批外出投票有所規劃。又實地抽查之各該部隊所收受之命令，亦未發現就「一般留守」官兵應如何規劃投票有任何指示。本院再次函詢相關命令之下達情形，國防部則僅就戰備留守部分加以說明。足見總統投票日前，該部僅對各部隊下達戰備留值之命令，然就部隊主官可自行決定「一般留守」人員得否輪流外出投票乙節，則未明確下達指令，對於官兵投票權利之

維護，容有未週，惟相關指令於槍擊事件發生前均已下達各部隊，與啟動國安機制並無關連。

(七)綜上所述，國防部就所屬機關部隊之留守，原已訂有制度，該部依相關規定規劃執行戰備留值，並無不當。又湯曜明部長於93年3月17日會議中，未採納所屬有關彈性調整，輪流外出投票之建議，乃考量國家整體國防安全之需求，且合戰備規定所致，嗣於3月19日槍擊事件發生後，「國安機制應變會議」及「行政院因應總統遭槍擊治安專案會議」，復未下達提升戰備或增加留守人員之任何指示，故國防部依既定計畫實施戰備留值，亦無不當，至於○○餘名國軍官兵因留值而無法行使投票權利，根本原因乃我國未採「不在籍投票」制度所致，尚難指其投票權利因啟動國安機制而受不當限制。

三、行政院海岸巡防署（下稱海巡署）、內政部警政署、法務部調查局及行政院衛生署於知悉三一九槍擊事件後，主動依權責採取應變措施，其中海巡署固於93年3月19日下午指示所屬海洋總局各海巡隊員停止輪休，然未限制其外出投票，又警政署為因應槍擊事件，雖臨時調動保一及保四員警，但於3月20日凌晨即返防，投票日當天均依規劃分梯投票，而法務部調查局及衛生署亦未限制所屬留守人員外出投票，足見相關人員之投票權利，未因啟動國安機制而受限制：

(一)海巡署固於93年3月19日下午指示所屬海洋總局各海巡隊員停止輪休，然該項指示係依海巡署緊急應變小組會商決定，又該署為兼顧所屬投票權利，已對勤務人員採取分梯批輪流投票，相關處置核無不當：

依海巡署90年3月7日訂頒之「行政院海岸巡

防署緊急應變編組作業要點」，於發生重大緊急狀況時，應立即由署長召集事先編組之成員，成立緊急應變小組會商研討因應作為，所屬各級單位則依據該署緊急應變小組之指示，執行各項應變措施。又該署於 93 年 3 月 11 日召開「行政院海巡署因應第 11 任總統副總統選舉安全維護研究會」，就上開應變機制重行檢討並要求所屬提高警覺，確實執行。足見該署對於緊急狀況，原定有應變計畫及措施。

據海巡署函復稱：三一九槍擊事件發生後，該署於當日 16 時由署長王郡召集相關單位主管研商緊急應變方案，同時指示海洋總局各海巡隊員警停止輪休，惟應兼顧員警投票權益，採分批輪流投票。又當日 17 時副署長游乾賜召開緊急應變小組會議，主席裁示：「…海洋總局所屬各海巡隊雖停止輪休，惟在狀況許可下應兼顧同仁投票權利，請按既定規畫讓同仁分批輪流投票。…」核與卷附之海巡署巡防處簽文、會議紀錄及簽到冊影本所載內容相符，足徵該署並未不當限制所屬勤務人員投票權利。另本院函詢該署於啟動國安機制後，有無停止人員休假或增加待命服勤人員乙節，據該署表示：王前署長於參加行政院專案會議後，僅指示所屬單位採取加強港區安檢、加強危安意識、及必要時參加檢察機關緝兇專案小組云云，另提出該署勤務指揮中心電話紀錄影本為證（見行政院海岸巡防署 93 年 9 月 17 日署巡安字第 093001436 號函）。另卷查「國家安全應變機制會議」及「行政院因應總統遭槍擊治安專案會議」會議紀錄，均未決議或裁示軍憲警人員增加留守或限制休假；堪信該署指示海洋總局各海巡隊停止輪休，乃本於機關權責所

採之應變措施。同時該署為兼顧所屬投票權益，已對勤務人員採取分梯批輪流投票，相關處置尚無不當。

至於該署因派駐外地及勤務留值無法投票者計 3,795 人，占該署現員 1 萬 5,825 人 23.9%，比率甚高，惟此乃我國未採「不在籍投票」制度所致，尚難指其投票權利因啟動國安機制而受不當限制。

(二)警政署為因應槍擊事件雖臨時調動保一及保四員警，但於 3 月 20 日凌晨即返防，投票日當天均規劃分梯投票，警察人員之投票權利，未因啟動國安機制而受限制：

依警政署 93 年 2 月 27 日函頒之「執行第 11 任總統、副總統選舉暨公民投票治安維護工作網要計畫」，所有警察人員於投票日均停止休假。然該署於 93 年 1 月 30 日函請各警察機關輔導因執勤無法返鄉投票之員警，遷徙戶籍至工作地，（依「總統副總統選舉罷免法」第 16 條規定，投票日 20 日前辦理戶籍遷入登記者，可於新戶籍地投開票所投票）；另於同年 3 月 5 日傳真各警察機關，要求在不影響治安維護之原則下，調整勤務，分梯輪流投票，同年 3 月 15 日重申前開規定，有警署保字第 0930005503 號函、警署保傳字第 087 號傳真、警署保傳字第 104 號傳真在卷可稽，堪信該署就執勤員警，已事前規劃遷徙戶籍並採分梯輪流投票，相關措施值得肯定。

據該署函覆稱：「總統、副總統遭受槍擊後，為因應可能狀況，本署指示各單位加強警戒，台北市政府警察局向本署申請調派保一總隊之保安警力計 1,880 人，於 3 月 20 日凌晨 1 時返回總隊；保四總隊支援嘉義市警察局 485 名，於同日凌晨零

時 30 分返回總隊。投票日當天均分梯次規劃返鄉投票，再返回隊部服勤或待命」（見警政署 93 年 9 月 10 日警署保字第 0930138083 號函）。另參酌警政署副署長劉世林於台灣高等法院證稱：「警政署不瞭解國安機制，93 年 3 月 19 日知道總統、副總統受傷之後，警政署立即通知港口、機場加戒備，防止偷渡，並通知各縣市警察局加強各候選人及各競選辦事處之保護…」云云（詳台灣高等法院 93 年度選字第 2 號民事判決第 301 頁）。足認警察人員之投票權利，未因啟動國安機制而受限制。

(三)法務部調查局未因啟動國安機制而限制所屬人員投票：

據該局函覆表示，該局於選舉期間，為掌握影響選舉治安與金錢、暴力介入選舉情況及派員配合地檢署查察賄選專案工作，均留守必要人員。惟留守人員可輪流利用時間及查賄人員於執行任務前、後赴投票所投票，並未限制留守及查賄人員不得投票。又查第 11 任總統、副總統選舉期間，該局於 93 年 3 月 12 日函告內外勤各單位，為因應總統大選任務需要，該局相關單位主管於 3 月 13 日、20 日及 21 日應掌握轄區狀況。3 月 19 日總統、副總統遭受槍擊後，該局未加派人力掌握國內治安狀況及選舉危安情資，亦未因啟動國安機制而限制投票。僅有 8 位主管因留守、21 位非主管人員因戶籍不在服務縣市，共計 29 人因公未克前往投票。（見法務部調查局 93 年 9 月 21 日調偵工字第 09300374280 號函）

(四)另依衛生署函覆表示：該署於第一時間啟動緊急醫療網，待命收治可能造成傷患，並責成衛生局及署立醫院，做好各項醫療後送準備；相關人員雖取消

休假，惟並未限制該等人員不得於待命期間內投票。
（見 93 年 10 月 1 日衛署醫字第 0930037374 號函）

四、國安會秘書長、總統府秘書長以憲政慣例為由，未列席立法院法制委員會備詢國安機制啟動事項，尚非無據，然本諸機關相互尊重之立場，仍以加強溝通為宜；至國安會秘書長允諾提供相關資料之協商決議，因未經立法院院會或委員會議決，國安會考量法令限制或其他因素，而未提供全卷或原卷，亦難指其違法：

（一）關於國安會秘書長、總統府秘書長未到立法院法制委員會列席備詢部分：

立法院法制委員會為釐清啟動國安機制，依憲法第 67 條第 2 項、立法院各委員會組織法第 8 條規定，分別邀請總統府秘書長及國安會秘書長列席備詢，惟渠等未依規定列席。又該委員會表示：自本會期開會以來，計分別邀請國安會秘書長五次、總統府秘書長六次至該委員會列席，康寧祥秘書長及邱義仁秘書長均無正當理由缺席，嚴重影響立法委員職權之行使等語。

詢據前國安會秘書長康寧祥、前總統府秘書長邱義仁分別表示：「現有相關規範都是針對行政院各部會首長及所屬公務員規定有到立法院備詢之義務。至於國安會目前則是當法制委員會針對本會的預算案及相關組織法案之審查才會到立法院備詢」、「立法院部分我一直沒有去，涉及我國憲政制度的問題，過去兩位蔣總統時代都沒有去。依據憲政慣例，除有關組織法修正案及預算案在立法院院會審查外，秘書長不宜至立法院備詢。…我們是依照過去的憲政慣例及府院運作的模式。到立法院備詢雖然可以尊重立法院，但更必須尊重憲政體

制。體制上如果要去，我們一定會去，不會故意不去。」復據國安會覆函略以：「依憲政體制，總統並不對立法院負責，而國安會乃總統決定國家安全有關大政方針之諮詢機關，基此，國安會秘書長本不宜至立法院備詢；國安會秘書長為中央一級機關首長，除依憲政慣例，就有關立法院院會決議交付委員會審查所涉事項外，原則上不宜到立法院委員會備詢；依照司法院大法官釋字第 461 號解釋之精神，立法院委員會邀請本會議秘書長至委員會列席並備詢，並不符憲政體制；依照憲政慣例，就有關本會議組織法修正案、預算案等由立法院院會交付審查之議案所涉相關事項，本會議秘書長此時方宜列席立法院委員會備詢，且其亦多能親自到會，如因公不能應邀備詢時，則依立法院職權行使法第 26 條之規定檢送請假書，並授權副首長或相關業務負責人列席」等語。上開答辯理由，本院審酌如下：

- 1、憲法第 67 條第 2 項雖規定立法院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，然其性質與憲法第 57 條第 1 款所訂，立法委員在開會時，有向行政院長及各部會首長質詢之權，容有不同。考其目的在建構國會公聽制度，且法文使用「邀請」一詞，應無強制力，故除行政院各級官員及部分考試、司法院等人員，依司法院大法官會議釋字 461 號解釋，有應邀說明之義務外，並無必須出席之義務（參見陳新民著，中華民國憲法釋論 4 版第 544 頁、法治斌及董保城合著，憲法新論第 366 頁）。
- 2、國安會組織法第 8 條固規定：「國家安全會議及其所屬國家安全局應受立法院之監督」，惟其監督之方式，依據該條之立法說明略以：「國家安全會議

除報告案外，討論案如有決議大都涉及重大政策的制定或變更，依法須循立法程序，制定或修正法律，其涉及預算者更須經由立法院通過。故國安會的重大決議，須循憲政體制，由行政院提經立法院審議，方可實施，並循此一程序，由行政院對立法院負責，受立法院監督，以符合憲法第57條規定。至於立法院審議有關國家安全會議的法案及預算時，國家安全會議秘書長自應列席說明；對有關該會議之業務，亦可隨時應邀到院備詢。是以立法院可以透過對法案和預算的審查，代表國民，反應民意，達到監督國家安全會議運作的效果。」（見立法院公報第82卷第75期）。足見立法院監督國家安全會議，須透過對法案和預算之審查為之，尚難據以推斷國安會秘書長有受立法委員質詢之責。

- 3、依中華民國總統府組織法第1條規定：「總統依據憲法行使職權，設總統府。」同法第9條第1項規定：「總統府置秘書長一人，特任，承總統之命，綜理總統府事務，並指揮、監督所屬職員。」足見總統府乃為輔助總統行使職權所設，總統府秘書長為中央一級機關首長，非行政院所屬機關。前總統府秘書長邱義仁於本院約詢時復稱：「依據憲政慣例，除有關組織法修正案及預算案在立法院院會審查外，秘書長不宜至立法院備詢」、「我們是依照過去的憲政慣例及府院運作的模式」，此外查無總統府秘書長須受立法委員質詢之法令依據。鑑於立法院對總統之監督，得透過罷免、彈劾案提出之方式為之，與立法院對行政院之監督方式不同，對於中央一級機關首長之總統府秘書長，自宜透過對法案或及預算案之審查為之，尚

難推斷總統府秘書長有受立法委員質詢之責。

- 4、至於司法院大法官釋字第461號解釋謂：「立法院為國家最高立法機關，有議決法律、預算等議案及國家重要事項之權。立法院為行使憲法所賦予上開職權，得依憲法第67條規定，設各種委員會，邀請政府人員及社會上有關係人員到會備詢。鑑諸行政院應依憲法規定對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第67條第2項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務。」明確說明立法院各種委員會依憲法第67條第2項規定邀請到會備詢時，行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權之人員外，有應邀說明義務，亦難據以認定國家安全會議秘書長或總統府秘書長必須應邀到會備詢。

綜上，憲法增修條文第2條第4項賦予總統對國家安全大政方針之決定權，國家安全會議則為總統決定有關大政方針之諮詢機關，其決議為總統決策之參考（見國家安全會議組織法第2條第1項、第五條），足見其非權力機關，亦無執行之權責，又依「中華民國總統府組織法」第9條規定，總統府秘書長乃承總統之命，綜理總統府事務，屬中央一級機關首長；鑑於立法院對總統之監督，得透過罷免、彈劾案提出之方式為之，與立法院對行政院之監督方式不同。對於總統幕僚機關之國家安全會議，或非行政院所屬之中央一級機關首長，自宜透過對法案或預算案之審查，進行相關業務之監督。本件國安會秘書長及總統府秘書長以司法院大法官會議第461號解釋之精神及憲政慣例為由，未出

席法制委員會有關「國家安全應變會議」之備詢，尚非無據。惟本諸中央機關互相尊重之立場，國家安全會議秘書長及總統府秘書長對於立法院法制委員會邀請到會備詢之決議，應適時溝通協調，冀消弭誤解並化解對立。

(二)關於國家安全會議秘書長未依法制委員會決議提供相關資料部分：

立法院法制委員會決議內容略以：93年4月8日立法委員黃昭順等人於國安會進行考察時，與時任秘書長之康寧祥作成協商決議，約定國安會應將93年3月19日下午由游院長於總統府所主持之相關國安會議時間、地點、發言紀錄、參加人員及結論一併於4月14日下午5時前送立法院法制委員會。惟國家安全會議於同年4月14日函送有關「國家安全應變機制會議」相關資料，不符合協商決議之內容，函請本院併予調查。

查上開「協商決議」記載：「國家安全會議應將93年3月19日下午由游院長於總統府所主持之相關國安會議時間、地點、發言紀錄、參加人員及結論一併於4月14日下午5時前送立法院法制委員會。」並有康寧祥、黃昭順、沈智慧、高仲源、關沃暖署名，及蓋有「國家安全會議秘書長室」圓戳，堪信康寧祥秘書長已同意提供立法院法制委員會協議內容所載之文件資料。

對此，詢據前國家安全會議秘書長康寧祥表示：「4月8日協商決議乃法制委員會於該日上午前來考察該會會議組織及人力運作概況。但是當天報告到10點鐘左右，立法委員即將議題轉移到三一九召開國安會議等相關問題上，並要求我們提供相關資料，如果不提出，他們就不離開。又黃昭順

委員曾於 3 月 25 日以其國會辦公室名義行文要求行政院提供國安應變機制、國家安全會議等相關資料。惟行政院以該事不屬該院管轄，遂於翌日以正本函送給國家安全局，副本給國安會方式處理。但事實上國安會沒收到，直到 4 月 8 日聽取報告時，一直僵持到下午 2、3 點，當立法委員拿出這張公文時，我才知道。因此我為了解決僵局，息事寧人起見，於當日下午與黃昭順等立法委員簽訂了一個協商決議，答應向行政院查詢後，約定將 3 月 19 日下午由游院長於總統府所主持之相關國安會議資料於 4 月 14 日下午 5 時前送立法院法制委員會，立法委員才肯離開」云云。

按立法院為行使文件調閱權，得經院會或委員會之決議，要求有關機關就議案涉及事項提供參考資料，必要時並得經院會決議調閱文件原本，受要求之機關非依法律規定或其他正當理由不得拒絕，業經司法院大法官釋字第 325 號解釋在案。查本案之緣由，乃立法委員黃昭順國會辦公室於 93 年 3 月 25 日以 93 昭字第 010217 號函請行政院提供「國安應變機制」及「國家安全會議」等資料（見行政院 93 年 3 月 26 日院台法字第 930015340 號函），而非經立法院院會或委員會決議調閱，立法院法制委員會雖於同年 4 月 12 日針對總統府秘書長邱義仁及國家安全會議秘書長康寧祥不到院備詢，決議移請本院調查，然未決議調閱國家安全會議相關文件，則行政院或國家安全局未提供相關文件，尚難指其違法。又國家安全會議秘書長嗣已依協商決議，於 93 年 4 月 14 日函覆立法院法制委員會有關「國家安全應變機制會議」資料，有國家安全會議勤政字第 0937600045 號函在卷可稽，亦難

指其違背誠信。至於國家安全會議或因法令限制，或基於其他因素考量，而未提供原卷或全卷影本，因該項文件調閱之要求未經立法院院會或委員會決議，尚難指其違法。

五、為維護憲法賦予人民之選舉權，確保軍人、勤務人員投票之權益，行政院既已將「不在籍投票」列入施政重點，允應積極協助指導相關部會研擬相關法制，詳細規劃配套措施，並宣導民眾正確觀念，逐步推動：

按選舉權係憲法第 17 條規定之基本人權，推動「不在籍投票」政策，擴大並便利公民行使選舉權，應屬落實保障基本人權之一環。且民主先進國家如英、美、法等國，早已實施「不在籍投票」制度；日、韓等與我國國情相近之東亞國家亦採行該項制度有年，可見「不在籍投票」為民主國家應有之制度。我國 93 年 3 月 20 日總統、副總統選舉投票日，為數眾多之國軍官兵、海巡人員及其他人員，因執行公務無法返回戶籍地，致無法行使投票權，非但對其基本權利未能保障，更引發各界之批評及誤解，甚或不信任選舉之結果，造成社會不安。其關鍵因素即在於我國未採行「不在籍投票」，益見該項制度之實施，實屬刻不容緩。

另就法制層面而言，開放僑民行使不在籍投票權，因憲法增修修文第 2 條第 1 項後段規定：「…在國外之中華民國自由地區人民返國行使選舉權，以法律定之。」已明文規定「在國外之中華民國自由地區人民」，須「返國」始能行使選舉權，屬憲法層次之問題，此外之不在籍投票則屬立法自由形成之事項。惟此法律之研擬，因涉及選民信任度、選務行政能力等因素，主管機關宜依對象分階段逐步推動。另依國立政治大學選舉研究中心「民眾對不在籍投票看法」

之民意調查報告，目前民眾雖對該項制度未有正確、清楚之認識，但從長期觀之，絕大多數仍採支持之態度；學者專家亦一致認為技術上可先由全國性單一選舉試行「設置特別投票所投票」及「移轉投票」，並對在營軍人及執行公務之人員，先採行不在籍投票。基此，行政院既已將實施不在籍投票列入施政重點，有必要宣導民眾不在籍投票制度之正確觀念，並積極協助相關部會研擬「不在籍投票」之相關法制，詳細規劃配套措施，以逐步推動「不在籍投票」制度。