

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 421 號

解釋日期：民國 86 年 02 月 21 日

資料來源：司法院公報 第 39 卷 3 期 1-4 頁

司法院大法官解釋（九）（99 年 5 月版）第 29-37 頁

總統府公報 第 6147 期 6-12 頁

相關法條：中華民國憲法 第 27、28、29、30 條

中華民國憲法增修條文 第 1、5 條

解 釋 文： 中華民國八十三年八月一日公布之憲法增修條文第一條第八項規定，國民大會自第三屆國民大會起設議長、副議長，由國民大會代表互選之。國民大會議長對外代表國民大會，對內綜理會務，並於開會時主持會議，屬經常性之職位，與一般國民大會代表有異，自得由國庫支給固定報酬。至報酬之項目及額度，在合理限度內係屬立法機關之權限。是立法院通過八十六年度中央政府總預算中，關於議長、副議長之歲費、公費及特別費部分，與憲法尚無牴觸。

國民大會議長、副議長，既為憲法上之國家機關，對外代表國民大會，且屬經常性之職位，復受有國庫依其身分、職務定期支給相當之報酬，除法律另有規定外，自不得兼任其他公職或執行業務，併此敘明。

理 由 書： 八十二年八月一日公布之憲法增修條文第一條第八項規定，國民大會自第三屆國民大會起設議長、副議長，由國民大會代表互選之。國民大會議長對外代表國民大會，對內綜理會務，並於開會時主持會議，屬經常性之職位，與一般國民大會代表有異，自得由國庫支給固定報酬。至報酬之項目及額度，在合理限度內係屬立法機關之權限。本院釋字第二八二號、第二九九號有關國民大會代表應否由國庫定期支給待遇之解釋，以及國民大會代表報酬及費用支給條例，均係在前開憲法增修條文修正前所為，既未包括支給議長、副議長之報酬在內，是以立法院於審查八十六年度中央政府總預算時，決議通過國民大會議長、副議長之歲費、公費及特別費，與憲法尚無牴觸。惟今後修正國民大會代表報酬及費用支給條例時，其有關議長及副議長之部分，自應予以明定，以為支給之依據。

國民大會議長、副議長，既為憲法上之國家機關，對外代表國民大會，且屬經常性之職位，復受有國庫依其身分、職務定期支給相當之報酬，除法律另有規定外，自不得兼任其他公職或執行業務，併此敘明。

大法官會議 主 席 施啟揚  
大法官 翁岳生  
劉鐵錚  
吳 庚  
王和雄  
王澤鑑  
林永謀  
林國賢  
施文森  
城仲模  
孫森焱  
陳計男  
曾華松  
董翔飛  
楊慧英  
戴東雄  
蘇俊雄

抄立法委員許添財等五十八人聲請書

受文者：司法院

主 旨：立法委員許添財等五十八人，為國民大會秘書處於編製八十六年度預算，擅自增列議長、副議長二人之歲費及公費計八七七萬二千元及特別費二六四萬元，合計一、一四一萬二千元，已明顯違背貴院大法官會議釋字第二八二號及第二九九號解釋之「無給職」與「國民大會代表非應由國庫經常固定支給歲費、公費或相當於歲費、公費之給與」，且亦明顯牴觸中華民國憲法增修條文第七條規定：「國民大會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之」，以及與國民大會代表報酬及費用支給條例之規定不合。雖立法院於審查八十六年度預算時，決議國民大會議長、副議長二人待遇比照院長、副院長標準，惟違憲違法之預算，經立法院審查通過，應自始不生效力。為貫徹國民大會代表屬無給職，其依中華民國憲法增修條文第一條第八項規定，由國民大會代表互選之議長、副議長，仍應依釋字第二八二號及第二九九號解釋之規定辦理，爰請司法院大法官會議予以解釋。



- 說明：一、八十三年八月一日公布之中華民國憲法增修條文第一條第八項規定：「國民大會自第三屆國民大會起設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之。議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議。」議長、副議長既係由國民大會代表互選，其報酬或待遇自應依同法第七條之規定，以法律明定其適當之項目及標準，並據以編列預算支付之。
- 二、國民大會代表依憲法第二十七條至第三十條及憲法增修條文第一條所定職務之性質，係不經常集會，依司法院大法官會議釋字第三十號解釋及第七十四號解釋，除不得兼任不相容職務之立法委員及省縣市議會議員外，並未禁其兼任其他公職或執行業務。由其互選之議長與副議長，自應一體適用，亦即仍可兼任其他公職或執行職務。且國民大會議長、副議長行使職權有直接關係而非屬於個人報酬性質之必要費用，已由國民大會秘書處，依國民大會代表報酬及費用支給條例之規定編列預算支付之。又依八十六年度中央政府總預算編審辦法之規定，編列議長與副議長之歲費、公費、特別費暨其處理一般行政所需費用。其中之歲費、公費及特別費顯屬違憲、違法，雖經立法院將其歲費與公費刪減至比照院長、副院長標準，仍然不合憲不合法，應不生效力。
- 三、司法院大法官會議釋字第二八二號解釋：「國民大會代表，依憲法所定職務之性質，不經常集會，並非應由國庫定期支給歲費、公費等待遇之職務，故屬無給職。．．至國民大會代表在特定情形下，例如集會行使職權時，所得受領之報酬，亦應與其他中央民意代表之待遇，分別以法律明定其項目及標準，始得據以編列預算支付之。」再據釋字第二九九號解釋「所稱國民大會代表在特定情形下得受領報酬，主要係指集會行使職權時，得受領各項合理之報酬，故舉以為例。至其他何種特定情形得受領報酬，係屬立法裁量問題，應由立法機關本此意旨，於制定有關國民大會代表報酬之法律時，連同與其行使職權有直接關係而非屬個人報酬性質之必要費用，如何於合理限度內核實開支，妥為訂定適當項目及標準，以為支給之依據。」政府已依前開二解釋，制定「國民大會代表報酬及費用支給條例」，該條例明定國民大會代表於集會期間支給出席費、膳宿、交通費用；任期中聘用助理人員一人；報支因職務關係，非屬個人報酬之交通、郵電、文



具、選民服務等費用；參加公務人員保險。惟條例中並未規定由國民大會代表互選或互推之主席、主席團人員、秘書長、副秘書長得支給較高之待遇或報酬。

四、依前述釋字第二九九號解釋理由書稱，中央民意代表之待遇或報酬，無論名稱為何，均涉及人民之納稅負擔，且為國家之重要事項，應視其職務之性質，分別先以法律規定適當之項目與標準，始得據以編列預算支付之，雖依中華民國憲法增修條文規定，國民大會自第三屆國民大會起設議長、副議長各一人，另依現行「國民大會組織法」規定置秘書長一人、副秘書長二人，仍應依「國民大會代表報酬及費用支給條例」之規定支給之。

五、檢陳聲請書乙份。

聲請人：

立法委員

許添財	謝聰敏	翁金珠	蘇嘉全	葉菊蘭	廖學廣	林濁水
陳文輝	沈富雄	蕭裕珍	廖大林	林瑞卿	顏錦福	鄭寶清
陳定南	鄭朝明	張俊雄	蔡煌瑯	黃爾璇	盧修一	柯建銘
彭百顯	蘇貞昌	范巽綠	張俊宏	李俊毅	黃天福	蔡明憲
洪奇昌	李進勇	簡錫	林光華	蘇煥智	彭紹瑾	巴燕達魯
張旭成	謝錦川	尤 宏	劉進興	林文郎	施明德	陳其邁
林豐喜	林哲夫	王雪峰	周伯倫	林忠正	余玲雅	謝啟大
傅崑成	蔡中涵	陳永興	李應元	王 拓	陳光復	黃國鐘
陳一新	邱垂貞					

壹、聲請解釋憲法之目的

中華民國憲法增修條文第一條第八項規定「國民大會自第三屆國民大會起設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之。議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議。」第七條規定「國民大會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。」依貴院釋字第二八二號解釋與第二九九號解釋及「國民大會代表報酬及費用支給條例」之規定，國民大會代表在特定情形下得受領報酬及因職務關係而非屬於個人報酬性質之必要費用。國民大會議長、副議長係由國民大會代表互選，可否支領較國民大會代表為高之待遇與報酬，法未明定。觀之經常集會之立法院、監察院、考試院之正副首長待遇，依「立法委員監察委員歲費公費支給暫行條例」與「總統副總統及特任人員月俸公費支



給暫行條例」之規定，支領之歲費、公費較高。惟國民大會代表，依憲法及憲法增修條文所定職務之性質，不經常集會，並非應由國庫定期支給歲費、公費、特別費等待遇之職務，由其所選出之議長、副議長，與國民大會代表相同，除不得兼任不相容之職務外，可兼任其他公職或執行業務，自應一體適用。則其報酬與待遇，應與國民大會代表一致。不應於編製預算時，擅自編列議長、副議長二人之歲費、公費及特別費。且此等違憲違法預算，雖經立法院審查通過，亦自始不生效力。為避免增加人民之納稅負擔、維護憲法尊嚴及貫徹依法行政原則，爰聲請解釋。

## 貳、疑義之性質與經過及涉及之憲法條文

### 一、涉及之憲法條文

#### （一）中華民國憲法增修條文

第一條第八項 國民大會自第三屆國民大會起設議長、副議長各一人，由國民大會代表互選之。議長對外代表國民大會，並於開會時主持會議。

第七條 國民大會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施。

#### （二）司法院釋字第二八二號解釋

國民大會代表，依憲法所定職務之性質，不經常集會，並非應由國庫定期支給歲費、公費等待遇之職務，故屬無給職。本院釋字第七十六號解釋所稱：「就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，非謂各該機關在我國憲法上之性質、職權或人員之待遇相同。本院上開解釋，應予補充，至國民大會代表在特定情形下，例如集會行使職權時，所得受領之報酬，亦應與其他中央民意代表之待遇，分別以法律明定其項目及標準，始得據以編列預算支付之。

國民大會代表，在同一時期所得受領之報酬，應歸一律，依動員戡亂時期臨時條款增加名額選出之國民大會代表，其所得受領之報酬，應與第二屆國民大會代表相同，乃屬當然。

本解釋自中華民國八十一年一月一日生效。

#### （三）司法院釋字第二九九號解釋

中央民意代表之待遇或報酬，應視其職務之性質，分別以法律規定適當之項目與標準，始得據以編列預算支付之，以建立民意代表依法支領待遇之制度，本院釋字第二八二號解釋已明示其旨。該解釋





所稱國民大會代表為無給職，係指國民大會代表非應由國庫經常固定支給歲費、公費或相當於歲費、公費之給與而言，並非在任何情形下，均毫無報酬之意。其所稱國民大會代表在特定情形下得受領報酬，主要係指集會行使職權時受領各項合理之報酬，故舉以為例。至其他何種特定情形得受領報酬，係屬立法裁量問題，應由立法機關本此意旨，於制定有關國民大會代表報酬之法律時，連同與其行使職權有直接關係而非屬於個人報酬性質之必要費用，如何於合理限度內核實開支，妥為訂定適當項目及標準，以為支給之依據。於修訂其他民意代表待遇之法律時，亦同。本院上開解釋，應予補充。

## 二、涉及之法律條文

### 國民大會代表報酬及費用支給條例

第一條 國民大會代表報酬及費用之支給，依據司法院釋字第二八二號暨第二九九號解釋，特制定本條例。

第二條 國民大會代表依法集會期間得支領之報酬，比照相當政務官每月支領待遇之標準發給出席費。但兼具公職之代表，應擇一支給之。

第三條 國民大會代表依法集會期間，得支給膳宿、交通費用。

第四條 國民大會代表聘用助理人員一人，協助代表研究憲政及處理有關事宜。

第五條 國民大會代表因職務關係，非屬個人報酬之交通、郵電、文具、選民服務等費用，由國民大會編列預算支付。

第六條 國民大會代表在任期中，得準用公務人員保險法之規定，參加公務人員保險；其保俸比照政務官列級。

第七條 本條例自第二屆國民大會代表報到之日起實施。

## 三、疑義性質及經過

本聲請書所聲請之事項，為本院委員行使職權適用憲法發生疑義，爰說明如下：

本院於審查八十六年度中央政府總預算案時，依憲法第七十條與司法院大法官會議釋字第二六四號解釋、釋字第三九一號解釋，有權刪減預算之權，但不得為增加支出之提議，以及就預算科目間予以移動增減之權。然國民大會秘書處所編製之該會八十六年度單位預算，在無法源情形下，擅自增列議長、副議長二人之歲費、公費及特別費計一千一百四十一萬二千元。已明顯牴觸憲法增修條文第七條、國民大會代表報酬及費用支給條例之規定，且明顯違背司法院大法官會議釋字



第二八二號與二九九號解釋，依法應全數刪除。惟受限於預算法第四十八條及第四十九條之規定，總預算案應於五月底以前由立法院議決，若不能於期限完成時，須由立法院議定補救辦法。因未議定補救辦法，爰由朝野協商，將國民大會議長、副議長二人歲費、公費比照院長、副院長標準，惟違憲違法預算，經立法院審查通過，是否生效，發生疑義，乃聲請解釋。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人對本案所持之立場與見解

- 一、國民大會代表依憲法第二十七條至第三十條及憲法增修條文第一條所定職務之性質，係不經常集會，除依司法院大法官會議釋字第三十號解釋及第七十四號解釋，不得兼任不相容職務外，未禁其兼任其他公職或執行業務。由其互選之議長、副議長，自應一體適用，亦即議長、副議長依法可兼任其他公職或執行業務。國民大會議長、副議長行使職權有直接關係而非屬於個人報酬性質之必要費用，已由國民大會秘書處，依國民大會代表報酬及費用支給條例之規定編列支應之，至於議長、副議長處理一般行政所需經費，亦依規定編列之。
- 二、釋字第二九九號解釋，已明示中央民意代表之待遇或報酬，無論名稱為何，均涉及人民之納稅負擔，且為國家之重要事項，應視其職務之性質，分別先以法律規定適當之項目與標準，始得據以編列預算支付之。而國民大會議長、副議長係自國民大會第三屆起設置，其待遇或報酬仍應依國民大會代表報酬及費用支給條例之規定支給之，不應以編列預算，並經立法院審查通過，即謂合法。

肆、關係文件之名稱

八十六年度國民大會秘書處主管單位預算

（本聲請書之附件略）

參考法條：中華民國憲法增修條文 第 1、5 條 (83.08.01)

中華民國憲法 第 27-30 條 (36.01.01)