

發文單位：司法院

解釋字號：釋字第 499 號

解釋日期：民國 89 年 03 月 24 日

資料來源：司法院公報 第 42 卷 5 期 1-59 頁

司法院大法官解釋（十三）（99 年 5 月版）第 1-97 頁

總統府公報 第 6339 期 3-76 頁

司法院大法官解釋續編（十三）第 685-788 頁

守護憲法 60 年 第 159-162 頁

相關法條：中華民國憲法 第 25、27、133、174 條

中華民國憲法增修條文 第 1、4、9、10 條

解 釋 文：一 憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。國民大會依憲法第二十五條、第二十七條第一項第三款及中華民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第一條第三項第四款規定，係代表全國國民行使修改憲法權限之唯一機關。其依修改憲法程序制定或修正憲法增修條文須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會議事規則有關之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。是國民大會依八十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項規定訂定之國民大會議事規則，其第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。而修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。國民大會於八十八年九月四日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則，且衡諸當時有效之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，亦屬有違。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第一百三十三條規定或本院釋字第三三一號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。

二 國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基於



修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。

- 三 第三屆國民大會八十八年九月四日通過之憲法增修條文第一條，國民大會代表第四屆起依比例代表方式選出，並以立法委員選舉各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票之比例分配當選名額，係以性質不同、職掌互異之立法委員選舉計票結果，分配國民大會代表之議席，依此種方式產生之國民大會代表，本身既未經選舉程序，僅屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表，與憲法第二十五條國民大會代表全國國民行使政權之意旨，兩不相容，明顯構成規範衝突。若此等代表仍得行使憲法增修條文第一條以具有民選代表身分為前提之各項職權，將牴觸民主憲政之基本原則，是增修條文有關修改國民大會代表產生方式之規定，與自由民主之憲政秩序自屬有違。
- 四 上開增修條文第一條第三項後段規定：「第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止」，復於第四條第三項前段規定：「第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止」，計分別延長第三屆國民大會代表任期二年又四十二天及第四屆立法委員任期五個月。按國民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。本院釋字第二六一號解釋：「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」亦係基於此一意旨。所謂不能改選之正當理由，須與本院釋字第三十一號解釋所指：「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」之情形相當。本件關於國民大會代表及立法委員任期之調整，並無憲政上不能依法改選之正當理由，逕以修改上開增修條文方式延長其任期，與首開原則不符。而國民大會代表之自行延長任期部分，於利益迴避原則亦屬有違，俱與自由民主憲政秩序不合。
- 五 第三屆國民大會於八十八年九月四日第四次會議第十八次大會以無記名投票方式表決通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條



之修正，其程序違背公開透明原則及當時適用之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範；其中第一條第一項至第三項、第四條第三項內容並與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基礎，產生規範衝突，為自由民主憲政秩序所不許。上開修正之第一條、第四條、第九條暨第十條應自本解釋公布之日起失其效力，八十六年七月二十一日修正公布之原增修條文繼續適用。

理由書： 本件聲請人立法委員對八十八年九月十五日公布之中華民國憲法增修條文，因行使職權發生違憲疑義，聲請解釋。其聲請意旨經綜合歸納有下列五點：（一）國民大會八十八年九月四日凌晨所三讀通過之憲法增修條文，其二讀會及三讀會皆採無記名投票，與現行修憲程序不符，且在二讀會增修條文修正案已遭否決，竟違反議事規則重行表決，而告通過，有明顯重大之瑕疵。（二）憲法第二十五條規定國民大會代表全國國民行使政權，因此國大代表與選民間應有某種委任關係，增修條文第一條第一項改為所謂「政黨比例代表制」，不僅與上開條文之意旨歧異，抑且使未參加政黨或其他政治團體之人民，無從當選為國民大會代表，又發生與憲法第七條平等原則不符之疑義，而立法院已有委員擬具公職人員選舉罷免法相關條文修正案，其合憲性繫於前述疑義之解決。（三）增修條文第四條第三項均有第四屆及第五屆立法委員任期之起止日期，惟總統具有解散立法院之權限，此次增修並未改變；又增修條文第一條第三項前段既規定國民大會代表任期中遇立法委員改選時同時改選，後段復將第三屆國民大會代表任期固定為至第四屆立法委員任期屆滿之日止，均不相一致，究應適用何者，滋生疑義。況立法委員之任期乃聲請人等行使職權之基礎，須明確釋示以解除聲請人行使職權之不確定狀態。（四）審議預算為聲請人之憲法上職權，增修條文分別延長國民大會代表及立法委員之任期，則業經通過之八十九年度預算如何執行，亦與聲請人等行使職權有關。（五）延長國民大會代表及立法委員之任期，係違反與選民之約定，增修條文未規定自下屆起實施，但關於報酬或待遇之增加，增修條文第八條則明定應自次屆起實施，是否兩相矛盾，乃聲請人擬依憲法第一百七十四條第二款提案修憲之前提，應有明確之解釋。相關機關國民大會則對本院受理權限有所質疑，國民大會指派代表到院說明及所提書面意見，除主張依修憲程序增訂之條文，即屬憲法條文，而憲法條文之間不生相互抵觸問題，本院自無權受理外，又以司法院大法官審理案件法第四條解釋之事項，以憲法條文有規定者為限為由，認本院不應受理解釋云云。



查憲法第七章已就司法定有專章，其中第七十八條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」，第七十九條第二項前段規定：「司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項」，是司法院大法官掌理解釋憲法及統一解釋法令之職權，依上開條文固甚明確。惟憲法為維護其作為國家最高規範之效力、釐清各種法規間之位階關係並使釋憲機關之職掌更為確立，在第七章之外，尚就相關事項作個別規定，此為憲法第一百十七條：「省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」第一百七十一條：「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」及第一百七十三條：「憲法之解釋由司法院為之。」等相關條文之所由設也。關於上述第一百七十三條規定之文字經遍查國民大會制憲實錄，自二十三年三月一日國民政府立法院發表之中華民國憲法草案初稿，以迄二十五年五月五日國民政府宣布之中華民國憲法草案（即俗稱五五憲草），均將「憲法之解釋由司法院為之」條文列於「附則」或「憲法之施行及修正」之章節。迨現行憲法制定時，既已有前述第七章第七十八條及第七十九條之規定，又於第十四章憲法之施行及修改，保留「憲法之解釋，由司法院為之」之文字作為第一百七十三條。對照以觀，第一百七十三條顯非為一般性之憲法解釋及統一解釋而設，乃係指與憲法施行及修改相關之事項，一旦發生疑義，其解釋亦屬本院大法官之職權。故有關憲法第一百七十四條第一款國民大會代表總額應如何計算、國民大會非以修憲為目的而召集之臨時會得否行使修憲職權、前述有關憲法修改人數之規定應適用於國民大會何種讀會等有關修改憲法之程序事項，分別經本院作成釋字第八十五號、第三一四號及第三八一號解釋在案；依修改憲法程序制定性質上等同於憲法增修條文之動員戡亂時期臨時條款，其第六項第二款及第三款第一屆中央民意代表繼續行使職權之規定，與憲法民意代表有固定任期應定期改選之精神有無牴觸發生疑義等相關之實質內容，亦經本院釋字第二六一號解釋釋示有案。按法律規範之解釋，其首要功能即在解決規範競合與規範衝突，包括對於先後制定之規範因相互牴觸所形成缺漏而生之疑義（此為學理上之通說，參照 Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., 1991, S. 313ff.; Emillo Betti, Allgemeine Auslegungslehre als Methodik der Geisteswissenschaften, 1967, S. 645ff.），斯為釋憲機關職責之所在。本件聲請意旨所指之疑義，除指摘修憲程序有明顯重大瑕疵，乃修改憲法是否踐行憲法及相關議事規範所定之程序問題，因涉違憲審查之密度，另予闡釋外，其餘既屬於前述增修條文與憲法本文或增修條文相互之間衝突或矛盾所形成，又為聲請人行使職權之事項，即相關機關於八十





九年元月十九日向本院提出之補充說明亦稱：「對任何時點之有效憲法條文，如果發生條文之間有矛盾或疑義之現象，釋憲機關得應聲請而進行釋憲工作」。本件聲請基本上係對經公布之憲法增修條文發生矛盾與疑義，而向本院提出，自不應對本院受理聲請解釋發生疑問。至相關機關所執司法院大法官審理案件法第四條之文字，質疑本院受理權限，實則聲請意旨所述之疑義，無一而非憲法本文或增修條文規定之事項，又此項規定旨在防止聲請釋憲事項逾越範圍涉及與憲法全然無關之事項，並非調解釋憲法僅限對特定條文作文義闡釋，其質疑自不成立。

本件聲請無論就憲法、本院解釋先例及法理論斷，均與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款所定要件相符，應予受理，合先說明如上。憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。國民大會依憲法第二十五條、第二十七條第一項第三款及八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第一條第三項第四款規定，係代表全國國民行使修改憲法權限之唯一機關，並無其他任何制約，與其他國家修改憲法須分別經由國會中不同議院之決議，或先經國會通過修改案再提交公民複決或另由各邦（州）依法定程序予以批准，皆不相同，是國民大會修改憲法尤須踐行正當修憲程序，充分反映民意。國民大會依修改憲法程序制定憲法增修條文，須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會議事規則之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。蓋基於國民主權原則（憲法第二條），國民主權必須經由國民意見表達及意思形成之溝通程序予以確保。易言之，國民主權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。而修憲乃最直接體現國民主權之行為，依國民大會先後歷經九次修憲，包括動員戡亂時期臨時條款及增修條文之制定與修改，未有使用無記名投票修憲之先例，此亦屬上開原則之表現；國民大會代表及其所屬政黨並藉此公開透明之程序，對國民負責，國民復可經由罷免或改選程序追究其政治責任。是現行國民大會議事規則第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會並無適用餘地。蓋通過憲法修改案之讀會，其踐行不僅應嚴格遵守憲法之規定，其適用之程序規範尤應符合自由民主憲政秩序之意旨（參照本院釋字第三八一號闡釋有案）。

國民大會於八十八年九月四日三讀通過修正之憲法增修條文，依其議事錄及速記錄之記載，修憲之議事程序實有諸多瑕疵，諸如：（一）二讀及三讀會採無記名投票，（二）復議案之處理未遵守議事規則，（三）散會動議既經成立未依規定優先處理，（四）已否決之修憲案重行表決與一



般議事規範不符，（五）二讀會後之文字整理逾越範圍等。第按瑕疵行為依其輕重之程度，產生不同法律效果。修改憲法乃國民主權之表達，亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力（參照本院釋字第四一九號解釋理由書，載司法院大法官解釋續編，第十冊，第三三二頁）。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規定（參照本院釋字第三四二號解釋理由書，前引續編，第八冊，第一九頁）。前述各種瑕疵之中，無記名投票已達重大明顯之程度。國民大會行使職權之程序，得就開議之出席人數、可決人數、提案暨表決等事項，於不牴觸憲法與法律範圍內，自行訂立議事規範行之。國民大會議事規則第三十八條第二項規定：「前項之表決方法，得由主席酌定以舉手、起立、表決器或投票行之。主席裁定無記名投票時，如有出席代表三分之一以上之提議，則應採用記名投票」。此項規定在一般議案之表決固有其適用，若屬於通過憲法修改案之讀會時仍採用無記名投票，則與前述公開透明原則有違。查本件國民大會於八十八年九月四日議決通過之憲法增修條文，其二讀及三讀程序，依第三屆國民大會第四次會議第十八次大會議事錄記載，係採無記名投票方式，微論已與前述公開透明原則有所牴觸，即衡諸會議時所適用之國民大會議事規則第三十八條第二項，亦顯屬有違。蓋依上開議事錄記載，修憲案於進行二讀會及三讀會以前，已有代表提議：於修憲各議案進行二讀會及三讀會時以無記名投票方式為之，經表決結果，在場人數二百四十二人，贊成者為一百五十人。惟另有代表提案依國民大會議事規則第三十八條第二項規定建請大會在處理所有修憲提案表決時，採用記名投票方式行之。經表決結果，在場人數二百四十二人，贊成者有八十七人，投票贊成者已超過出席代表三分之一。依前述議事規則第三十八條第二項規定意旨，表決方式即應採用記名投票，方屬正辦，此不因大會主席就表決方式有無裁決而有異，蓋上述規定之意旨，乃在尊重少數代表之意見，以實現程序正義。詎大會竟以多數決採用無記名投票，表決修憲提案，顯已違反議事規則第三十八條第二項所定三分之一以上代表人數得為提議之保障規定，亦與行憲以來修憲程序之先例不符，致選民對國民大會代表行使職權之意見無從知悉。憲法第一百三十三條「被選舉人得由原選舉區依法罷免之」之規定以及本院釋字第四〇一號解釋：「國民大會代表經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人，認為國民大會代表所為之言論及表決不當者，得依法罷免」之釋示，暨依本院釋字第三三一號解釋意旨，各政黨對該黨僑居國外國民及全國不分區之代表追究其黨紀責任，使其喪失黨員資格，連帶喪失代表身分，均無從貫徹。聲請意旨指



修憲行為具有明顯重大瑕疵非無理由，此部分之修憲程序違反修憲條文發生效力之基本規範。

本件相關機關國民大會雖主張：修憲程序之合憲性，依本院釋字第三四二號、第三八一號解釋，均屬議會自律事項，釋憲機關不應加以審究；並以外國之案例主張修憲程序不受司法審查；又國會議員基於自由委任地位，採公開或不公開之表決，均為憲法精神之所許云云。惟查憲法條文之修改應由憲法所定之機關依正當修憲程序議決通過，為憲法條文有效成立之前提，一旦發生疑義，釋憲機關自有受理解釋之權限，已見前述；至於相關機關所踐行之議事程序，於如何之範圍內為內部自律事項，何種情形已逾越限度而應受合憲性監督，則屬釋憲機關行使審查權之密度問題，並非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其明顯重大瑕疵之法律效果；又國民大會通過憲法修改案之讀會，其出席及贊成人數必須符合憲法第一百七十四條第一款之規定，至於僅作大體討論即交付審查之一讀會其開議出席人數究採上開條款所定人數抑國民大會組織法第八條代表總額三分之一或參照一般會議規範所定出席人數為之，由國民大會依議事自律原則自行處理，但其處理仍應符合自由民主憲政秩序之原則，並非毫無限制，本院釋字第三四二號及第三八一號解釋分別闡釋有案。再所謂自律事項並不包括國民大會代表參與會議時之一切行為，故未經依法宣誓或其宣誓故意違反法定方式者，即不得行使職權（諸如投票、表決等），其未依法宣誓之國民大會代表，可否出席會議方屬應由國民大會自行處理之自律事項，亦經本院釋字第二五四號解釋釋示在案，是相關機關以自律事項為由，主張本院無權審究，並不足採。關於相關機關以比較憲法上理論或案例主張修憲程序不受司法審查乙節，按修改憲法及制定法律之權限由同一機關（即國會）行使之國家（如德國、奧地利、義大利、土耳其等），修憲與立法之程序僅出席及可決人數有別，性質上並無不同，修憲程序一旦發生疑義時，憲法法院得予審查，為應邀到院多數鑑定人所肯認，相關機關對此亦無異詞。在若干國家司法實例中，憲法法院對修憲條文有無牴觸憲法本文不僅程序上受理，抑且作實體審查者，非無其例（例如德國聯邦憲法法院一九七〇年十二月十五日判決 BVerfGE30, 1ff.，譯文見本院大法官書記處編，德國聯邦憲法法院裁判選輯（八），二二六—二八三頁；義大利憲法法院一九八八年十二月二十九日判決 sent. n. 1146/1988，並參照 T. Martines, Diritto Costituzionale, Nono ed. 1998, p.375；土耳其憲法法院一九七一年六月七日一三八五五號判決及一九七二年七月二日一四二三三號判決，引自 Ernst E. Hirsch, Verfassungswidrige Verfassungsänderung — Zu zwei



Entscheidungen des Turkischen Verfassungsgerichts, Archiv des öffentlichen Rechts, 98, 1973)。若修改憲法與制定法律之機關及程序皆屬有異者（如美國），則觀點較為分歧。相關機關一面援引美國聯邦最高法院一九三九年 Coleman v.

Miller, 307 U.S. 433 (1939) 一案，主張國會得專屬並完全決定修憲程序，不受司法審查，一面又引該國學者之著作，謂修憲程序為政治性程序，聯邦憲法第五條有關修憲程序之規定乃獨立於一般法律程序之外，司法機關不應干預云云（見相關機關所引述之 Laurence H. Tribe, American Constitutional Law, vol. 1, 3rd ed., p. 105 (2000)）。

實則上開 Coleman 案中最高法院對修憲程序是否均為政治性問題而不予司法審查，或仍可能屬於一般憲法問題得由法院予以解釋，在美國並未形成多數意見。一九八四年美國聯邦最高法院在關於加州公民提議修改聯邦憲法之有關事件中，大法官 Rehnquist 表達該院之見解，認為不能以 Coleman 一案，即論斷一切修憲程序均屬政治問題，而排除於法院審查之外（Uhler v. AFL-CIO, 468 U.S. 1310 (1984)），顯見美國法院對修憲程序仍得斟酌憲法之意旨而為適當之審查。即使相關機關所引述之該美國學者於同一著作中亦認為：「若國會對一項僅獲三十五州批准之修憲案，認已符合憲法第五條所定須四分之三州同意之要求，即不可能期待法院亦尊重國會之判斷。」（Tribe, American Constitutional Law, op. cit., p. 105）及「學者對修憲程序是否可供司法審查見解之歧異，多在於法院介入審查範圍廣狹之不同」（Ibid., p. 372）。姑不論我國憲法對憲法之施行及修改，賦予釋憲機關解釋之權限，已如上述，外國之法制自難比擬，縱以相關機關所引之美國憲法實例，亦不足以質疑釋憲機關對修憲程序審查之範圍。

至於相關機關以自由委任理論為其採無記名投票理由一節，按現代民主國家固多採自由委任而非強制委任，即民意代表係代表全國人民，而非選區選民所派遣，其言論表決對外不負責任，原選區之選民亦不得予以罷免，但非謂民意代表行使職權因此全然不受公意或所屬政黨之約束，況且我國憲法明定各級民意代表均得由原選舉區罷免之（憲法第一百三十三條及本院釋字第四〇一號解釋），與多數歐美國家皆有不同，就此而言，亦非純粹自由委任，從而尚不能以自由委任作為其違背議事規則之明文規定採無記名投票之正當理由。

國民大會依正當修憲程序行使憲法第一百七十四條修改憲法職權，所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文係處於同等位階，惟憲法條文





中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法上整體規範秩序將形同破毀，此等修改之條文則失其應有之正當性。我國憲法雖未明定不可變更之條款，然憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序（參照現行憲法增修條文第五條第五項及本院釋字第三八一號解釋），乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權既為憲法所賦予，亦應受憲法之規範。國民大會代表就職時宣誓效忠憲法，此項效忠係指對憲法忠誠，憲法忠誠在依憲法第一百七十四條規定行使修憲權限之際，亦應兼顧。憲法之修改如純為國家組織結構之調整，固屬「有權修憲之機關衡情度勢，斟酌損益」之範疇（見前引本院解釋續編，第十冊，三三三頁），而應予尊重，但涉及基於前述基本原則所形成之自由民主憲政秩序之違反者，已悖離國民之付託，影響憲法本身存立之基礎，應受憲法所設置其他權力部門之制約，凡此亦屬憲法自我防衛之機制。從而牴觸憲法基本原則而形成規範衝突之條文，自亦不具實質正當性。

本件國民大會於八十八年九月四日通過之憲法增修條文第一條第一項前段：「國民大會代表第四屆為三百人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。」第二項前段：「國民大會代表自第五屆起為一百五十人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制」，均以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配計算國民大會代表之當選名額，而稱之為比例代表方式。第按所謂比例代表，乃依政黨或候選人得票數之比例計算當選及議員議席分配之方法，而有別於多數代表制、少數代表制等方式，比例代表制之採行仍須以舉辦該特定公職人員之選舉為前提，若本身未曾辦理選舉，而以他種性質不同、職掌相異公職人員選舉之得票作為當選與否及分配席次之依據，則等同於未經選舉程序而產生，先進民主國家亦未有此種所謂選舉之事例（參照中央選舉委員會八十八年十二月二十八日八十八中選一字第八八九一三五六號致本院秘書長函），是依照此種方式產生之國民大會代表，已不具民意代表身分，充其量為各政黨指派之代表，誠如聲請解釋意旨所稱，國民大會行使政權，須以國民直接選舉之代表組成為前提，如適用新修改之增



修條文則無異由政黨指派未經選舉之人員代表國民行使政權，明顯構成規範衝突。若此等代表僅賦予諮詢性功能尚無不可，但仍得行使憲法第四條領土變更之議決權，增修條文第一條補選副總統，提案罷免總統、副總統，議決總統、副總統彈劾案，修改憲法，複決憲法修正案暨對司法、考試及監察三院人事之同意等本質上屬於民意代表方能擁有之各款職權，非僅與憲法第二十五條構成明顯之規範衝突，抑且牴觸憲法第一條民主國之基本原則。是上述有關國民大會代表產生方式之增修條文，與民主之憲政秩序有違。或謂在國會採兩院制之國家，第一院固多屬民選產生，第二院則尚有由任命甚至世襲之議員組成者，則以一院依附於另一院已較任命或世襲者「民主性質」多矣。然查現代國家採兩院制之國會，其中一院若非由民選，其職權必遠遜於直接民選之一院，更無由民選產生之一院其權限為立法，依附之一院則有權制憲或修憲之理。況此種任命、世襲制度，或係基於歷史因素，或係出自聯邦體制，且已為現代大多數民主國家所不取。相關機關國民大會於八十九年三月二十三日向本院補提書面說明，一面舉出奧地利、荷蘭、比利時、愛爾蘭、瑞士、西班牙等國，謂此等國家之國會均設有兩院，且採比例代表制，一面謂國民大會採比例代表制係八十五年十二月國家發展會議之共識，符合國家發展需要等語。查上述國家之國會其一院雖採比例代表制，另一院均另行選舉或以其他方式產生，均無所謂依附式之比例代表方式，更無未經選舉者有權制定國家最高規範致違反民主國家基本原則之情形。至國家發展會議亦僅建議國民大會代表改採政黨比例代表方式，並未倡議國民大會代表既可本身不必舉行選舉，又得自行延任，從而相關機關所述各節，均不足作為國民大會代表改為依附方式產生之正當理由。又憲法第二十八條第二項每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止，旨在維持政權機關之連續性，此次修改既未停止上開第二十八條第二項之適用，又第一條第三項增訂「國民大會代表之任期為四年，但於任期中遇立法委員改選時同時改選」，則立法委員依增修條文第二條第五項規定，經總統解散時，國民大會代表亦同遭解散，規範內容相互矛盾，亦明顯可見。上開增修條文雖有以獨立參選之立法委員得票比例分配同屬獨立參選之國民大會代表當選名額之設計，但既屬獨立參選則不屬任何黨派或政團，自無共同之政策綱領可言，依附他人而獲得當選，則候選人無從以本身之理念與主張訴諸選民而獲選，於憲法所保障人民參政權之意旨不相符合。

按代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其正當性。本院釋字第二六一號解釋：「民意代表之定期改



選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」，亦係基於此一意旨。所謂不能改選之正當理由，須與本院釋字第三十一號解釋所指：「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」之情形相當。若任期屆滿，無故延任，則其行使職權已非選民所付託，於國民主權原則下民意代表之權限應直接源自國民賦予之理念不符，難謂具有正當性。本件國民大會修正通過之增修條文，將第四屆立法委員任期延長至九十一年六月三十日止，又將第三屆國民大會代表任期延至第四屆立法委員任期屆滿之日止，計立法委員延任五個月，國民大會代表則延長二年又四十二日。關於立法委員之延任，據相關機關國民大會指派之代表到院陳述，係基於配合會計年度之調整，俾新選出之立法委員有審議次年度中央政府預算而為之設計。惟查民意代表任期之延長須有前述不能依法改選之事由始屬正當，審議預算年度之調整與國家遭遇重大變故不能相提並論，其延任自屬欠缺正當性。況自八十六年增修條文施行後，立法院得因通過對行政院院長之不信任案，而遭總統解散，解散後重新選出之立法委員，其任期重新起算（上開條文第二條第五項），則未來各屆立法委員之任期可能起迄參差不一，是配合會計年度而調整任期勢將徒勞。而國民大會代表自行延任則謂出於實現改革國會之構想，並舉第一屆及第二屆國民大會代表亦有延長任期之情事云云。然所謂國會改革不外結構與功能兩方面之調整，觀乎本次憲法之增修，國民大會功能部分未見有任何變動，選舉方式之變更固屬結構之一環，此次修憲廢棄區域選舉而改採依附式之所謂「比例代表」，姑不論此種方式並非真正選舉，即使改變選舉方式，與任期延長亦無關聯，縱如相關機關所言，延任有助於國會改革，惟手段與其欲達成之目的並不相當。至以往國民大會代表延任，或係發生於戒嚴及動員戡亂之非常時期，或係純屬總統、副總統改為直接民選，國民大會相關職權廢除後之配合措施，皆與本件情形有殊，不足以構成常態下之憲政先例。又利益迴避乃任何公職人員行使職權均應遵守之原則，憲法增修條文第八條：「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」，除揭示民意代表行使職權應遵守利益迴避原則外，復具舉輕明重之作用；蓋報酬或待遇之調整尚應自次屆起實施，則逕行延長任期尤與憲法本旨不符，聲請意旨指延長任期違反民主憲政之原理，與增修條文第八條產生矛盾，洵屬有理。

第三屆國民大會於八十八年九月四日第四次會議第十八次大會以無記名投票方式表決通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條之修正，其程序違背公開透明原則及當時適用之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本



規範；其中第一條第一項至第三項、第四條第三項內容並與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基礎，產生規範衝突，為自由民主憲政秩序所不許。至於第九條、第十條之修正內容本身雖無可議，然因其過程有違前述修憲正當程序，自應一併失其效力。上開修正之第一條、第四條、第九條暨第十條應自本解釋公布之日起失其效力，八十六年七月二十一日修正公布之原增修條文繼續適用。

大法官會議主 席 翁岳生

大法官 劉鐵錚

吳 庚

王和雄

王澤鑑

林永謀

施文森

孫森焱

陳計男

曾華松

董翔飛

楊慧英

戴東雄

蘇俊雄

黃越欽

賴英照

謝在全

附林大法官永謀提出之部分協同意見書

部份協同意見書

大法官 林永謀

本件解釋關於系爭憲法增修條文之修正，因程序瑕疵而不生效力一節，其結論本席固予贊同。惟所持之法理論據，因與本席之確信稍有出入，鑑於本件解釋攸關我國未來之憲政發展，相關法理之闡釋自有更求妥善之必要，爰就此部份提協同意見書如次：

本院歷年之解釋，關於國家機關行為是否違憲之判斷，如已有憲法上之明文者，係以明文為準據，並依瑕疵態樣分別論其法律效果；如欠缺憲法之明文或明文所定標準不足時，除引據法理之外，固亦有得援引本院解釋之先例以為論斷之依據者，但仍應僅限之於相同或相類之情形始可。本件解釋之關於修憲程序瑕疵之判斷，因我國憲法對於修憲程序僅有第一百





七十四條，即有關修憲之提議、出席與議決人數比例之規定，以及增修條文本於國會自律意旨，於第一條第九項授權國民大會自行訂定行使職權時之程序，除此之外，則無修憲程序應如何遵循之明文；然國民大會既係依據憲法規定所設置之修憲機關，即係「憲法所設置之權力」（*pouvoir constitue*）之一，自難遽為修憲程序應全由國民大會以議事規範自律而別無其他限制之論斷，此亦所以本院釋字第三八一號解釋明確揭示，除憲法第一百七十四條之明文限制外，國民大會之議事規範關於「自律事項之決定，仍應符合自由民主憲政秩序之原則」之原因。

議事規則係屬議會內部規範，雖有成文議事規則與不成文議事例規之分，然均非經常久遠之規、百世不刊之典，且若有牴觸憲法規定或自由民主憲政秩序時，均屬規範違憲之範疇，當然發生無效之問題。而所謂「程序瑕疵」則指修憲機關議事「行為」牴觸憲法第一百七十四條之規定或自由民主憲政秩序，或牴觸基於憲法之授權所制訂且符合自由民主憲政秩序之議事規範等情形而言。議事行為一旦如此，則此種瑕疵當然產生使修憲條文無效之效果。至若議事行為瑕疵尚未達於牴觸憲法或自由民主憲政秩序之程度者，應僅係違反議事規範，尚非當然可導致該行為於無效之結果。本件解釋可決多數之意見援用「重大明顯瑕疵」標準，以為修憲程序瑕疵明顯而重大時，即不生其應有之效力；惟依其所示「明顯」之闡釋，故無疑義，然所謂「重大」既係指「瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範」，則所謂牴觸「足以影響修憲條文成立或效力之基本規範」，似係謂牴觸憲法第一百七十四條之規定及不成文之「自由民主憲政秩序」。若非有此等之情形，該議事行為係違反議事規範，雖具有瑕疵，只要尚未牴觸上述原則，則依該項標準所示，此等瑕疵似仍不足使修憲條文失其效力，而仍屬議會自律之範圍。

茲「重大明顯瑕疵」，既經本件解釋執以為修憲程序是否有效之判斷標準，有如前述，其復稱該項標準係援自本院釋字第四一九號之解釋，而其則首見於本院釋字第三四二號。然前一件原係針對副總統兼任行政院長是否違憲問題所為之解釋，後者則係對於立法院審議「國家安全會議組織法草案」等三項法律草案所生之程序瑕疵爭議，其與本件解釋標的之國民大會依據憲法規定踐行修憲程序時所生之程序瑕疵，雖同屬憲法上之行為，然或為牴觸憲法權力分立原則之疑義，或為一般立法程序之瑕疵，或為修憲程序之瑕疵，三者之前提事實，在憲法上有其不容忽視之相當差異，若援用同一標準以論斷其效力，似非相宜。蓋就學理言之，「類推適用」（*Analogie, analogy*）相關之解釋先例，在論理基礎上仍應先行確定所援引解釋之事實與本件解釋間具有足夠之法評價上「類似性」。



(Ähnlichkeit, similarity)，此因在司法裁判「使法之內容現實化」的邏輯三段論法過程中，如果欠缺作為大前提之「法明文規定」可資適用時，必須基於作為小前提之兩案件間構成要件「法評價」之重要觀點，具有法律上之足夠「類似性」，繼而本於「同類事物應作相同處理」之正義要求，始得適用相同之處理方式與評價。反面言之，如本案與前案之具體事實間具有法評價上不容忽視之差異時，基於「不同事物應作不同處理」之要求，亦應就兩案加以區別（distinguishing），適用不同之審查標準。本件解釋如欲援用釋字第三四二號解釋所闡釋之原則，首應探究修憲程序與一般立法程序在憲法上評價是否類似，以及國民大會與立法院所得享有之國會自律範圍是否相同，方得據以論斷本件解釋得否類推適用「重大明顯瑕疵」之審查標準。如兩者並未具有足夠的類似性，則逕以原僅應適用於一般立法程序之「重大明顯瑕疵」審查標準，繩諸本案之修憲程序瑕疵，其論理基礎自不免於動搖。首就憲法與一般法律之地位之不同而論，按我國憲法乃制憲國民大會基於全體國民之付託，為「鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利」而制定。凡我國之國體、政體、人民之權利義務等重大政治事務，多由憲法加以明定。是憲法不僅係國民主權之表徵，亦係全體國民共識之凝聚，其修改關係憲政秩序之安定與國民福祉至鉅，應由修憲機關慎重為之。本件解釋就此之論述，本席敬表贊同。觀諸我國憲法第一百七十一條第一項：「法律與憲法牴觸者無效」、第一百七十二條：「命令與憲法或法律牴觸者無效」等規定，可知在我國整個之法規範體系中，憲法係居於根本規範之地位，所有法規範均不得與憲法相牴觸。不僅此也，依照法治國、民主國原則之要求，一切國家公權力行為之合法效力更應直接、間接來自憲法之授權，方具有其正當性，是以憲法之地位當遠非一般法律所可比擬，此乃自明之理，無庸辭費。憲法之規範效力既非一般法律所可比擬，則修憲程序與一般立法程序，在憲法上自應具有不同之評價，此不僅為「剛性憲法」之特徵，亦為我國憲法之當然要求。是以在立法院所代表之「常態政治」（normal politics）中，或可因多數國民為追求個人自我實現，欲保持與政治事務間之一定距離，而透過代議方式，委由代表民意之立法機關與政府部門決定國家法律與政策，國民只須以定期選舉與罷免等方式追究民意代表之責任即足；然一旦現有架構已不足因應國家社會之發展，而須透過修憲方式對既有憲政秩序加以調整時，則國民大會所踐行之修憲程序即已居於「憲法政治」（constitutional politics）之層次，當應允許國民高度參與，俾其昂揚國民之憲法意識，進而對於修憲議題為公共討論與思辯，各務其所尚，以此凝聚國民對於憲法之共識，形塑新的憲政秩序。此亦即本院釋字第三一



四號解釋所示，在我國憲法上，修憲應有「使國民預知其修改之目的並有表達意見之機會」之要求。修憲程序應較一般立法程序更為慎重與嚴格，並應更為容納國民高度之參與，集眾思、廣眾益，此世界各主要民主國家皆然，如美國聯邦憲法第五條（註一）、法國第五共和憲法第八十九條（註二）、日本國憲法第九十六條第一項（註三）、德國聯邦基本法第七十九條第二項（註四），與荷蘭王國憲法第一百三十七條（註五）等等，即其例。此等國家關於修憲程序，若非將修憲案之議決交由國會以外之州立法機關議決，即交付國民以公民投票方式議決。更有規定國會於提出憲法修正案後應即重新改選，由新選出之國會議決修憲案者，且其於國會議決修憲案時，亦以迥異於一般立法程序之特別程序與加重可決人數繩諸該修憲案，如法國憲法規定由國會兩院聯席大會以五分之三同意、德國基本法規定由聯邦議會議員三分之二及聯邦參議院投票權三分之二加以同意。我國憲法關於修憲制度之設計，除以代表全國國民行使政權之國民大會行使修憲之決定權限外，復於第一百七十四條第一款中規定，修憲程序應有較一般立法程序為高之提議、出席與議決人數之比例，益足證明修憲與一般立法在我國憲法上確具有不同之地位。況且我國憲法第一百七十四條第二款更規定，由立法院提出憲法修正案，交國民大會複決時，須於國民大會開會前半年公告之，俾使全體國民均能充分參與修憲議題之思考與論辯，以免突襲性修憲，本院釋字第三一四號解釋亦在闡明此旨。是以修憲程序與立法程序在形式上雖均有提案、討論與議決等過程，而有一定類似性，然基於憲法與法律之效力與性質迥然不同，故兩者之性質與評價實難謂之類同。

修憲程序應較一般立法程序更為容納國民高度參與，以凝聚國民對憲法之共識，維繫憲政秩序安定，並監督修憲代表，明其責任歸屬，俾能守道自重，既如前述。則修憲程序應秉「透明公開原則」為之，亦係本質上必然要求，自不待言；蓋國民大會之修憲決定，係涉及人民共營國家生活、影響子孫後代之基本性事項，性質上並非「常態政治」之一時一事決定，而乃關係國家基本架構，人民重要權益，當應使全體國民有共知共見之可能，故對於修憲條文之表決方式，絕非僅為「妥當」與否之問題，而係有憲法規範當然之一定要求，遠非一般立法過程得採秘密方式者所得比擬。故修憲程序，不僅會議之討論過程必須高度公開、透明，最後之表決方式亦不容以任何理由違反「透明公開」原則，期免是非淆於唇舌，取捨決於愛憎，而人民無以考其情實。次按法律與憲法之性質既然迥異，故而一般立法程序與修憲程序在憲法評價上應有重大不同之差異，要無可疑，釋字第三四二號解釋所謂「重大明顯瑕疵」之標準，當亦應僅適用於針對立



法程序瑕疵之審查。第按「重大明顯瑕疵」理論原係行政法上基於尊重國家機關公權力行為之此一思考，以之為判斷行政處分瑕疵是否達於自始、當然無效程度之低密度審查標準，我國行政程序法第一百十一條即為如此之明文規定（註六），本院釋字第三四二號解釋遂引為判斷立法程序瑕疵之標準。其所以如此尊重議會自律與政府部門之運作，使已經公布施行之法律在原則上不因之無效，容或不無符合「權力相互尊重」原則以及「法安定性」等憲法基本原則之合理性；蓋常態政治下之一般立法程序，若非因為國家遭遇重大內亂外患，否則多能順利維持運作，一般法律縱使已有相當程序瑕疵，亦因尚未達於重大，仍得透過其後之立法程序再行補救，自可承認其有效。然憲法之修改，卻非時時為之，修憲機關亦非經年集會，又豈能容許已有相當瑕疵之修憲條文賡續存在？由是觀之，關於修憲程序瑕疵部份之判斷，當應相對提高審查之要求，援用更為嚴格審查標準繩之，適度縮小修憲機關議事行為自律之範圍，方符憲法關於修憲程序應當更為慎重之本質要求。否則，自相違覆，闕漏難補，國將不堪。我國憲法第三章至第九章關於各憲法機關及權限之規定，乃係權力分立制衡原則之具體性體現。惟權力分立制衡原則固要求所有「憲法所設置之國家權力」均應有其界限，並彼此制衡，但亦要求所有國家權力應彼此尊重，避免不當干涉其他權力部門核心權力之行使（註七），此亦本院釋字第三號解釋所謂「五權分治、平等相維」之本意，亦係本院釋字第二五四號、第三四二號、第三八一號及第四三五號等號解釋歷來保障議會自律原則之基礎。況本院於釋字第三四二號與第三八一號解釋中更特別針對「國會自律原則」明確闡釋，謂「國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，議事規範如何踐行係國會內部事項。依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重」，故民意代表機關其職權之行使，「曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍」。本院釋字第二五四號及第三八一號解釋復闡明國民大會關於「未依法宣誓之代表得否出席會議」與「修改憲法之一讀會程序之開議出席人數」等問題，應依議會自律原則自行決定之。足見以憲法相關法理與本院歷來之解釋觀之，國民大會之議事程序與行為，縱於行使修憲權限時，亦有一定自律範圍之保障，然憲法既不同於法律，修憲程序亦非一般立法程序所得比擬，故作為修憲機關之國民大會，雖亦有國會自律原則之適用，畢竟兩者之性質與功能有其差異，如就憲法設置不同機關，賦予不同功能與結構之功能法取向而言，兩者所得享有之國會自律範圍及界限即未必應全然等同，尚應視兩者行使職權性質之差異而有所區別。是以「重大明顯瑕疵」審查標準，僅可





適用於一般立法程序瑕疵之審查，而不應適用於對修憲程序瑕疵之審查。亦即為兼顧修憲程序應更為慎重，並容許國民之監督、參與之憲法意旨，以及憲法對於國會自律原則之保障，當應適度縮小修憲機關之議事自律範圍。爰提協同意見書如上。

註一：美國聯邦憲法第五條：「國會遇兩院三分之二的議員認為有必要時，或各州三分之二州議會請求而召集修憲會議時，應提出本憲法之修正案。以上兩種情形中之任何一種修正案，經各州四分之三州議會或經修憲會議四分之三多數批准時，即成為本憲法之一部份而發生效力。（下略）」

註二：法國第五共和憲法第八十九條：「（第一項）修憲案得由共和國總統依總理之建議提出，或由國會議員提出。（第二項）修憲案須以內容一致之文字經國會兩院表決通過，並經公民投票複決同意後，始告確定。（第三項）共和國總統如將修憲案提交國會兩院聯席大會議決，則該修憲案無須交付公民投票。在此情形下，修憲案須獲聯席大會五分之三之有效多數，始得通過。（下略）」

註三：日本國憲法第九十六條第一項：「本憲法之修改，須由國會經各議院議員總額三分之二以上贊成而提議，向國民提案，並經其承認。此種承認，必須於特別之公民投票，或於國會所定選舉時所為之投票，獲得其過半數之贊成。」

註四：德國聯邦基本法第七十九條第二項：「（修正本基本法之）此項法律須經聯邦議會議員三分之二及聯邦參議院投票權三分之二之同意。」

註五：荷蘭王國憲法第一百三十七條：「（第一項）每一憲法修正案之提出，應明白指出其所擬修改之內容。（第三項）在第一項所提及的修正案公布後，國會兩院應立即解散。（第四項）新選出之國會審議此項憲法修正案時，非獲得投票數三分之二之贊成，不得通過。（下略）」

註六：參見吳庚，《行政法之理論與實用》，一九九九年六月，增訂五版，三六二—三六六頁；許宗力，〈行政處分〉，翁岳生編，《行政法》，一九九八年，五九一—五九二頁；陳敏，行政法總論，第二版，一九九九年十二月，三六五頁。

註七：參見湯德宗，〈「權力分立原則」解釋之研析〉，收於同氏著，《權力分立新論》，一九九八年三月，一四一—一四六頁。

孫大法官森焱提出之部分協同意見書



- 一、關於議會自律原則本院釋字第三四二號解釋理由書謂依民主憲政國家之通例，國家之立法權屬於國會，國會行使立法權之程序，於不牴觸憲法範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之。議事規範如何踐行係國會內部事項，依權力分立之原則，行政、司法或其他國家機關均應予以尊重，學理上亦稱議會自治。又各國國會之議事規範，除成文規則外，尚包括各種不成文例規，於適用之際，且得依其決議予以變通。此項意旨，於本院釋字第三八一號解釋理由書對於國民大會通過憲法修改案時應遵循之一讀會程序開議出席人數所為闡釋，亦予援用。可見議會自治之尊重，不惟於立法院議事程序為然，於國民大會修改憲法所訂議事規範，亦莫不然。按國民大會議事規則乃國民大會依八十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項本於尊重議會自治之意旨特別授權而訂定，具有補充憲法修憲程序規定之效力，與一般議事程序之規範有間。此項法規之位階與憲法第一百七十四條同為規範議事程序之法則，其內容不得牴觸憲法，惟優先於法律而適用。
- 二、本解釋文謂：國民大會依修改憲法程序制定或修改憲法增修條文，須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會議事規則有關之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。因而謂國民大會議事規則第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。以所謂「公開透明原則」限制國民大會議事規則第三十八條第二項規定之適用，無非謂無記名投票之採用有違自由民主憲政秩序之意旨（看解釋理由書第五段）。然公開透明原則如為「憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎」（本解釋文第二段文字），國民大會議事規則關於無記名投票之規定，因與此原則牴觸而應受限制適用，然則同規則之相關內容，倘經國民大會為補充憲法第一百七十四條規定而增訂於憲法增修條文，豈非亦因牴觸「憲法整體基本原則」（解釋文第二段），為「自由民主憲政秩序」所不許而失其效力？如果無記名投票方式尚未及於牴觸「憲法整體基本原則」，則何以又違「自由民主憲政原則」而有排除國民大會議事規則第三十八條第二項規定之效力？本解釋理由書說明之論據，尚有可議。
- 三、所謂公開透明原則係指國會議員於行使職權之際，自提案、討論及表決以至形成決議，應公開行之，俾使全國國民有預知及表達意見之機會，各代表之選區選民或其提名之政黨，藉此亦能獲知其依法選舉或遴選之代表對於相關議案所持之態度，以明瞭是否符合選民或政黨之期待與信賴。惟此項原則之適用範圍如何，乃屬議會自律之問題，以



議事規範形成之。其中提案、討論階段如涉及國家機密等事項，以不公開方式為之，此觀國民大會議事規則第八條第一項規定，國民大會之會議公開行之，但必要時委員會得依大會之決議，改開秘密會議，即可明瞭。本解釋雖謂國民大會議事規則第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。惟憲法第一百七十四條規定修改憲法之程序，並無應採記名投票方式之限制，然則何以修改憲法，非採用記名投票不可？如果提案、討論及形成決議之過程均採公開方式，惟於表決方式採用無記名投票時，是否與公開透明原則即有未符？若記名投票方式為修改憲法程序不可缺之部分，何以憲法第一百七十四條就此漏未規定？其採用與否，採用之要件如何，又何以由憲法第三十四條明文規定授權立法機關以法律定之。八十三年八月一日再以增修條文第一條第九項規定改由國民大會自行訂定？本解釋以逾越憲法明文規定之「公開透明原則」限制國民大會議事規則第三十八條第二項規定之適用，將應屬議會自治事項之規範，為限縮解釋。以此推之，若國民大會主席於表決憲法修改案時，依同條第二項但書規定裁定以無記名投票為之，提議應採用記名投票之代表因不足出席代表人數三分之一，而不得不採用無記名投票表決，其憲法修改案亦因修改程序有重大明顯之瑕疵而不生效力。此項結論無異宣告國民大會議事規則第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於適用憲法修改案之表決部分違憲。

- 四、憲法對於憲法修改案之讀會是否採取記名表決並無明文。關此，聲請人鄭寶清等之代理人湯德宗教授謂「以『無記名投票』修憲，尚難謂為憲法所不許」（看湯德宗提出意見書四頁）。鑑定人李建良副教授亦謂「以無記名投票進行修憲議案之表決，雖會增加人民及政黨對國民大會代表追究責任之困難度，惟國民大會代表並未因此而卸卻其政治責任，故尚無以此認定系爭程序構成違憲之餘地」（看李建良鑑定報告六頁）。鑑定人林子儀教授則謂：無記名投票方式並不當然即違反民主憲政秩序。我國憲法並未明文規定修憲之決議應以記名投票方式為之。「國民參與原則」與「責任政治原則」固然為修憲程序中之重要原則，但也不必然即導出修憲的決議必須以記名投票方式方才符合此二原則（看林子儀鑑定報告二頁）。鑑定人許宗力教授並進一步說明「憲法責任政治所要求的國會透明、公開，所指涉範圍為何，學說意見不一。一說認為國會透明、公開僅止於議事公開，也就是討論與辯論公開，課予議會有讓任何人，特別是媒體進入議事場所觀察、監督議員發言、討論之義務，但該義務並不包括投票內容之公開。」



「另一說則認為民主的公開、透明原則也適用於議會內部關係，以方便選民對議員政治責任之追究，故除非有特殊重大事由，否則議會應採公開投票。」並述兩說各有所本，雖然各國實務的趨勢是採後說，要求表決也應公開，但也不能因此就全然置前說於不顧，尤不宜過於急躁地宣告投票公開也是民主不可或缺之要件（看許宗力鑑定報告一一二頁）。按以上兩說應採何說，究屬兩難之局（許宗力教授語），八十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項就國民大會行使職權之程序，明定由國民大會定之，即係本於議會自治之原則，授權國民大會自行決定議事程序，國民大會經斟酌兩說之優劣，採用折衷方案，於第三十八條第二項揭示議事公開之原則，並訂定出席人數三分之一以上代表得提議採用記名投票方式，以確保議事公開實現之制度。如果提議採用記名投票之代表不足出席人數三分之一，因而採用無記名投票，應為同條項規定所許。

五、本解釋理由書第六段雖謂憲法修改案之決議若採無記名投票，則原選區選民或不分區代表所屬政黨對其選出之國民大會代表行使職權之意見無從知悉，憲法第一百三十三條之規定及本院釋字第四〇一號、第三三一號解釋意旨亦無從貫徹等語，惟國民大會議事規則第三十八條第二項後段規定「出席代表三分之一以上之提議」，既云提議，提議之人自應表明身分，方能一一覆按，是與投票不同。政黨對於所屬黨員之國民大會代表追究黨紀責任，或原選區選民對其所選出國民大會代表之監督，於提議之階段即得為之，促使表決方式採用記名投票，且於提案、發言討論之際亦得瞭解各代表表示之見解，何庸等待投票而後可？是本解釋理由書以上揭理由為應採記名投票之論據，理由尚欠充分。

六、若云國民大會議事規則第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制，則係對該條文為限縮解釋。果爾，國民大會於八十八年九月四日以無記名投票方式表決通過憲法修改案，即不發生違背議事規則之問題。本解釋既論該程序係違背公開透明原則，復細述本件憲法修改案之決議違背議事規則上開規定之情形，則究竟議事規則第三十八條第二項規定係應為限縮解釋而無其適用，抑決議係違背其規定而失其效力？

七、查本件國民大會於八十八年九月四日議決通過之憲法增修條文，其二讀及三讀程序顯已違反議事規則第三十八條第二項所定三分之一以上代表人數得為提議之保障規定，有如本解釋理由書第六段所述，乃本解釋竟以第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過修改案之



讀會時，適用應受限制，認其修改程序牴觸公開透明原則而有明顯重大之瑕疵。此項論斷難認允當，爰提出部分協同意見書如上。

蘇大法官俊雄提出之協同意見書、

協同意見書

大法官 蘇俊雄

本號解釋主要係針對（一）國民大會以無記名投票之方式通過增修條文之修正，其程序是否已違反修憲條文成立或效力之基本規範，而應為無效之宣告？以及（二）修憲條文中，延長現任之國民大會代表及立法委員之任期，並將次屆國民大會代表之選舉，由直接民選改由依立法委員選舉各政黨及獨立參選之候選人之得票比例分配當選名額等有爭議的修憲內容，是否具備合憲性等兩項問題所為論斷。多數通過之解釋意旨，認為系爭修憲條文，於修憲程序上違背修憲公開透明原則，並且其瑕疵已達明顯重大之程度，故違反修憲條文成立或效力之基本規範；而其實質內容與憲法中具有本質之重要性而為憲法規範秩序賴以存立之基礎規範，亦產生規範之衝突，為自由民主憲政秩序所不容。從而宣告第三屆國民大會於八十八年九月四日所通過的憲法增修條文四條之修正均應失效，應繼續適用修正前之原條文，以維憲政體制之安定。對於此項解釋結論，本席就其中有關程序正當性要求的論證理由固表贊同，但就修憲程序牴觸公開透明原則時之法效果論斷，則持有不同意見；另對本次修憲之實質內容與憲法基本原理發生衝突的部分，應論以如何之審查效果安排，本席則認為多數意見論斷亦有未盡，恐有檢討與商榷的餘地。鑑於本件解釋，對維護民主政治的活潑性以及理性發展法治國家憲政秩序的體制，在實際修憲運作上有其重要意義與深遠影響，實有從憲法理論及司法哲學的觀點，講清楚、說明白的必要，在此爰提出協同意見書，說明如次。

#### 一、關於受理本案之司法任務以及解釋方法論之說明

針對大法官有無受理有關修憲程序與修憲界限爭議之解釋聲請的權限問題，本席認同多數通過受理的理由－亦即認為我國憲法在「憲法之施行及修正」章節中第一七三條明文規定，「憲法之解釋，由司法院為之」之文字，應已明確授權司法院對於修憲案及憲法施行上有關的爭議，有從事司法解釋的「組織法上的權限」。惟基於「憲法的規範性」及「憲法的優位性」，儘管傳統的憲法理論已成功地運用了「法位階理論」的規範邏輯，發展出司法違憲審查機制的規範理論體系；但是上述權限規範之內容，則尚未對「修憲行為」，設定出任何明確的「行為義務」或者「司法判斷」的標準。故大法官於行使此項權限時，不能單純以邏輯推論，僅訴諸形式上的法的權威；而必須慎



密地從憲法基本規範及民主原理的討論脈絡中，探求本於人性的民主正當性要求，據以確立憲政體制上以及功能上民主憲政秩序的宏規。憲法作為國家的根本大法，在整個法領域之中，尤其具有「政治法」的規範特質。這不僅是因為其生成與存續取決於政治力量與政治共識，而且更是緣於憲法的目的與功能，主要即在規範政治權力的運作。從而為了因應政治變遷及社會發展的需求，憲法規範無疑必須預留政治運作與發展的彈性空間，俾使政治部門得以合理解決政治上所面臨的問題。（註一）因此，國家根本大法的變更，並非純粹抽象規範體系的演變，新秩序的建立，更不得不接納法外的政治決定因素，其理至明。（註二）尤其，本件憲法爭議發生之脈絡，攸關我國民主憲政秩序之改革方向，大法官更應謹慎自持，盱衡民主原理與政治發展，預留國民政治共識形成與修憲機關合理解決之空間。

在「立憲主義」與「民主政治」兩種理念的關係之下，可知「法的領域內，沒有一個自由是不受拘束的」；修憲者從事憲法修正的政治決定時，固應本民主自由的政治運作，但此亦非謂修憲可以毫無憲政秩序上的「範圍」與「界限」。蓋修憲或立法上的政治決定，唯有在這種政治事實與法理性結合的觀點之下，始有其法規範的正當性。（註三）憲法解釋，涉及許多不確定的法律概念，如果想用傳統的法學方法或者以所謂「可司法性」的理論，具體明確地限定解釋方法一如司法院大法官審理案件法第四條第二項規定之以「憲法條文」有規定者為限，始得加以解釋之限制—則恐怕有過度簡化憲法與政治間複雜辯證關係之嫌疑。多數通過的解釋文，另從憲法各項基本原理規範與新修正條文所設定的機關功能是否相容、有無規範衝突、修憲條文之設計是否將對民主憲政秩序之實踐貫徹構成障礙等功能法之解釋導向著眼，即為本席所贊同。惟若採功能法之解釋取向，則對違反基本憲法原則的修憲條文，是否必然即須賦予「失效」的後果，則恐尚有進一步檢討的必要。

## 二、以無記名投票方式修憲的程序瑕疵及其效力判斷問題

本案有關修憲程序的爭點，在於採不記名投票方法，是否構成違憲的問題。就此，多數通過的解釋文，認依修改憲法程序制定或修正憲法增修條文，不僅須符合公開透明原則，亦應遵守憲法第一七四條及國民大會議事有關之規定，以副全國國民之合理期待與信賴。這項修憲程序透明原則，固為本席所贊同，蓋為實現責任政治，應要求決策的公開、透明，以利民意之監督；特別是我國憲法對選區產生之民意代表尚有罷免權之規定，為責任政治上的制度性規範，故程序公開



透明原則應受到尊重。惟對於違反公開透明原則的修憲決定，是否必然宣告「失效」的後果，本席則認為尚有商榷的餘地。

蓋憲法賦予國民大會修憲權，國民大會之代表應依據民主政治的原則行使其權限，此亦適用於議會的內部關係。惟憲法對國民大會之代表，並無明確規定其修憲權之行使，僅限於公開行使，方具效力。在責任政治原則的要求之下，修憲公開、透明原則，僅強調民主政治理性溝通時，應儘量予以尊重，但是憲法卻未對國民大會代表設定禁止採用無記名投票方式行使職權的憲法義務。誠如，西方許多論者認為，由於很難從憲法規範秩序中推導出公開義務的要求，「立法者只須對其所制定的法律負責」。（註四）故在未考量其所通過之修正案，其實質內容是否具備正當性之前，尚難僅依修憲程序違反公開透明原則而否認其效力。又多數通過的解釋文，認定修憲是一種「憲法上行行為」，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。其立論係本諸司法院大法官釋字第三四二號對議事自律之界限解釋而來。從這些「可司法性」之要件概念而言，所謂明顯，係指其事實不待調查即可認定。此一標準乃是大法官在尊重國會自律原則之下，不待調查事實，僅依據議事記錄等相關文件即可認定之情形，吾人固可理解其規範範圍之所在；惟程序之瑕疵是否重大，乃至已喪失其程序之正當性，而違反修憲成立或效力之基本規範，則非純粹抽象概念的涵攝，亦不能僅以違反公開透明的原則，即加以認定，而應從功能法的觀點，視其具體修憲的相關內容，是否有違背憲法具有本質重要性的基本原理而定。多數通過的解釋文，認為第三屆國民大會第四次會議第十八次大會以無記名投票方式表決通過憲法增修條文，其程序違背公開透明原則及違背議事規則為理由，而為失效之宣告，不無速斷之嫌。

### 三、實質內容之效果判斷問題

關於系爭的增修條文中，延長現任之國民大會代表及立法委員之任期，以及將次屆國民大會代表之選舉，由直接民選改依立法委員選舉各政黨及獨立參選之候選人得票比例之方式分配當選名額等內容之合憲性問題，多數通過之解釋意旨，雖未明確肯定修憲的有界限理論，但亦指出憲法條文之中，有許多具有本質重要性而為整個憲法體制賴以存立的基本原則，諸如第一條民主共和國原則、第二條國民民主權原則、第二章保障人民權利之規定以及有關國家機關間權力分立與制衡之規定，凡憲法設置之機關均有遵守之義務，若修憲之條文有牴觸這些基本原則者，難謂其具有正當性而發生應有效力，本席同表贊成。蓋修憲的動力，雖然源自「憲法外」的「政治－社會權力」



(politisch-soziale Kräfte)，但若欲推論出其「合乎憲法規範要求」的權限分配，必須與憲法整體架構所賴於存立之本質上重要的基礎規範相容。這種修憲權限行使的正當性基礎以及界限，亦即屬於憲法施行與修憲的範圍。多數通過的解釋文認為，系爭條文與憲法中具有本質重要性而與規範秩序賴以存立之基礎衝突，而宣告系爭條文違憲之判斷。然者，蓋如本席前述所提，本件憲法爭議發生之脈絡，攸關我國民主憲政秩序之改革甚鉅，大法官更應謹慎自持，預留空間，以待國民政治共識之形成與修憲機關合理解決之可能。

本席上述所陳看法，與多數通過的解釋顯有不同，特此說明。

#### 四、對解釋效力之宣示部分

本席除對多數通過之解釋文與解釋理由，提出前述法理分析及意見之外，並對解釋文所宣示的效力之理由，提出不同之法律意見如次：

- (一)、修憲程序採行無記名投票方式，雖與修憲程序公開、透明原則有違，但尚不能據此即認定修憲條文已構成違憲失效，亦即形式上完成修憲程序的增修條文之中，就其實質上與憲法基本規範並無衝突之條文，仍應確認其效力。
- (二)、對實質上與憲法基本規範不相容的部分，多數意見逕行宣告其失效，對此本席不予贊同。大法官應本司法自制之原則，將問題留予國民與修憲機關合理解決之空間。蓋如何依據政治力之發展，去改革相關憲政制度，係屬各相關機關憲政上之任務與權限，此一原則更應依據民主政治原理去實現，做為司法解釋機關的大法官，僅能於國民大會代表或立法委員任期屆滿而有不改選的情事發生，而其不改選是否有正當化之事由，而有解釋聲請時，方能對之為合憲與否的解釋。爰附理由提出協同意見書，說明不同之法律意見如上。

註一：許宗力，憲法與政治，收於現代憲法與國家－李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集，1997，頁 78。

註二：拙著，法治政治，1990，正中書局，頁 117。

註三：G. Jellinek, Die Allgemeine Staatslehre, 1922, Aufl. S. 337 ff.

註四：Klaus Schlaich, Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen, 3. Aufl. 1994, Rn. 506.

賴大法官英照提出之協同意見書、





國民大會於中華民國八十八年九月四日三讀通過憲法增修條文第一條及第四條，延長國民大會代表及立法委員之任期，引發憲法疑義。本院依法受理聲請，並宣告延任案相關條文自本解釋公布之日起失其效力，本席贊同。國民大會及立法院均為民意機關，其成員應由人民選舉產生，並有確定之任期，為憲法及其增修條文所明定，亦為我憲政體制存立之基礎。國民大會以修憲方式將本屆國民大會代表及立法委員之任期予以延長，在該延任期間內，此等國會議員無異係由國民大會任命，而非由人民選舉產生，缺乏行使職權之正當性，其違反國民主權原則，應無疑義。

惟本解釋認為此次修憲採行無記名投票，「其程序違背公開透明原則及當時適用之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範」，理由卻嫌牽強，本席未敢同意。依本院釋字第三四二號、第三八一號及第四一九號等解釋所確立之議會自律原則，本件國民大會之議事瑕疵尚未達明顯重大之程度。退一步而言，如認為憲法修改程序應力求完善，不容有任何瑕疵，則應變更上開解釋，重新建立嚴格之審查標準。惟本解釋一面固守先例，一面卻又宣告系爭修憲程序有明顯重大之瑕疵，尚欠允當。茲述明意見如左：

一、依據引發釋字第三四二號解釋之聲請書、立法院議事錄及其他相關文件之記載，立法院於八十二年十二月十三日開始審議「國家安全會議組織法草案」（以下簡稱第一案）、「國家安全局組織法草案」（簡稱第二案）及「行政院人事行政局組織條例草案」（簡稱第三案）等三項法案。經數次會議後，僅第二案完成一讀程序，第一案及第三案則均未完成審議註一。第一案部分，立法院法制、國防、內政及邊政、外交及僑政第二次聯席會議更作成決議：「行政院暨葉委員耀鵬等所提『國家安全會議組織法草案』均予退回，不予審查，擬具審查報告，提請院會公決」。（見立法院公報第八十三卷第二期，委員會紀錄第一四三頁）惟同年十二月三十日立法院院會中，有委員提案變更大會議程，將上開三案逕付二讀。經「表決」及「重付表決」之程序通過後，列入「第二讀會」議程。依立法院議事規則第三十條第二項規定：「第二讀會應將議案朗讀，依次或逐條提付討論」。在未朗讀議案及就條文內容做任何討論之情形下，主席逕將三案交付表決。第一案進行表決時，勉強仍可確知贊成、反對及棄權委員之人數及名單，至表決第二案及第三案時，會場秩序業已失控，主席亦無法確知其表決結果及委員投票意向，更無從確認曾否踐履三讀表決程序。立法院當日會議紀錄有如下之記載（原文照錄）：

「主席：現在進行第二案……，國家安全局組織法……照羅委員傳進



所提修正動議……通過，請問院會，有無異議？（有）有異議，進行表決。贊成……

主席：報告表決結果，在場人數一二二人，贊成者……國家安全局組織法修正通過。現在進行第三案……人事行政……修正通過……（會場秩序陷入混亂，除主席台、發言台麥克風全遭破壞外，並有多位委員在主席台下、台上互相丟擲書籍、文件、椅子及電腦等物。現場陷入極度混亂狀態，主席之處理及言詞無法辨識，最後主席在一片吵鬧聲中，於十二時三十三分離開議場。）散會。」（見立法院公報第八十三卷第二期，院會紀錄第四三頁至第四四頁）。在相關院會紀錄尚未獲得確認之情形下，「國安三法」仍依規定程序予以公布施行。惟有多位立法委員認為國安三法「未經憲法所規定之立法程序，不能發生任何法律上之效力」，（見司法院大法官解釋續編第八冊，第二七頁）乃聲請本院解釋。對於此項爭議，本院以釋字第三四二號解釋確立國會自律原則，認為議事規範如何踐行係國會內部事項，依權力分立原則，司法機關應予尊重。惟如立法程序「有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者」，釋憲機關

仍得宣告其為無效。至瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯。準此，第三四二號解釋認定立法院議決「國安三法」之議事程序並無明顯重大之瑕疵；解釋理由謂：「其通過各該法律之議事錄，雖未經確定，但非議事日程上之討論事項，尚不涉及憲法關於法律成立之基本規定，亦即並非足以影響各該法律成立之重大瑕疵。至除此之外，其瑕疵是否已達重大程度，則尚有爭議，立法院當時議事情形混亂，導致議事錄迄未確定，各該法律案曾否經實質議決，自非明顯，更無公眾週知之可言。」因此，國安三法經總統公布後仍依法發生效力。

- 二、議會自律原則及「明顯重大瑕疵」之審查標準，不僅適用於立法程序，且於判斷憲法上行為是否違憲時亦同其適用。本院釋字第三八一號解釋重申對國會自律原則之尊重，並指出會議中得以決議變更議事規則之意旨：「民意代表機關其職權行使之程序，於不牴觸憲法及法律範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，學理上稱為議會自律或議會自治。至議會規範除成文規則外，尚包括各種不成文例則，於適用之際，且得依其決議予以變通，業經本院釋字第三四二號解釋闡釋甚明」（司法院大法官解釋續編第九冊，第一五六頁）。此外，釋字第四一九號解釋並進一步闡明「重大明顯」之意涵：「憲法上行為是否違憲與其他公法上行為是否違法，性質類似。公法上行為之當然違法



致自始不生效力者，須其瑕疵已達重大而明顯之程度（學理上稱為 Gravitats- bzw. Evidenztheorie）始屬相當，……判斷憲法上行為之瑕疵是否已達違憲程度，在欠缺憲法明文規定可為依據之情形時，亦有上述瑕疵標準之適用（參照本院釋字第三四二號解釋）。所謂重大係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言；所謂明顯係指從任何角度觀察皆無疑義或並無有意義之爭論存在」（見司法院大法官解釋續編第十冊，第三三二頁至第三三三頁）。此處關於明顯重大瑕疵之審查標準，均為本解釋所引用。

三、根據上開解釋，國民大會此次修憲之議事瑕疵，是否已達重大明顯之程度？頗有疑義。依據議事錄及速記錄之記載，國民大會八十八年九月三日開會討論修憲提案時，有出席代表三一〇人。（見第十八次大會議事錄第一頁至第三頁）會議中有代表提議第二讀會及第三讀會時應採用無記名投票，並獲得代表六十七人之附議（簡稱甲案）。另有代表則提出一二九位代表之連署書，主張依國民大會議事規則第三十八條第二項規定，有出席代表三分之一以上之提議者，應採行記名投票（簡稱乙案）。兩案均有代表發言支持，主席裁示交付表決（見第十八次大會速記錄第二六頁至第三二頁）。此時有出席代表提出權宜問題，質疑乙案所提之連署書是否確有三分之一代表連署：「剛才本席發言聲明願意放棄這次的連署，這是有原因的，因為本案雖經三分之一以上代表連署，但是因為所有連署的代表並不是依照國民黨或是其他黨代表的意願來簽署，所以本席請主席公布這三分之一的來源從何而來，以了解這個三分之一以上代表連署的連署書有沒有造假，有沒有偽造文書。在國民大會這麼嚴肅的表決問題，用這種方式，要如何做全國及民意代表的表率？所以本席請主席公布這三分之一的名單是什麼人，他們是不是都像本席一樣，不同意連署。」（見第十八次大會速記錄第三二頁）事實上，連署之一二九人除提出權宜問題之代表外，當日請假之六人中，亦有二人參與連署，與第三十八條第二項明定應由「出席代表」提議之規定不合。（見第十八次大會議事錄第三頁及第三七頁）惟主席並未處理此項權宜問題，仍裁示將甲、乙兩案分別提付表決。在場人數二四二人，贊成甲案採無記名投票者一五〇人，贊成乙案採記名投票者八十七人。主席裁示：甲案通過。（見第十八次大會速記錄第三二頁）九月四日凌晨，國民大會以無記名投票方式進行修憲案二、三讀之表決。二讀時，憲法增修條文第一條第一項至第四項曾分別經兩次表決，其餘條文則均一次表決通過；三讀



時，出席代表二一四人，贊成者二一一人，反對者二人，棄權者一人，主席宣布增修條文第一條、第四條、第九條及第十條修正案通過，完成三讀程序。（見第十八次大會議事錄第十三頁、第十四頁、第二三頁至第二五頁、第二九頁至第三一頁、第三三頁、第三四頁）

從上述情形觀察，立法院議決「國安三法」與國民大會表決系爭憲法增修條文時，雖均有程序上之瑕疵，惟前者之情形顯較後者更為嚴重。對於是否完成一、二、三讀程序尚有疑義之「國安三法」，本院釋字第三四二號解釋以尊重議會自律之原則，認為立法院之議事瑕疵未達明顯重大之程度；但對於已踐履三讀程序，僅因採行無記名投票進行二、三讀會之表決，則認係重大而明顯之瑕疵，其認事用法似欠一貫。

抑有進者，國民大會議決系爭修憲條文時，是否確有違反第三十八條第二項之規定？相關機關尚有爭議。（見國民大會八十九年二月二十三日（八九）國會金議字第0三0一號函）且當日提議採行記名投票者是否已達出席代表三分之一？與會代表曾經提出質疑，並有事實依據，並非「從任何角度觀察皆無疑義」（本院釋字第四一九號解釋用語）。或謂當日表決贊成記名投票者八十七人，已達在場人數二四二人的三分之一。惟八十七人係議案表決時之贊成人數，是否即為第三十八條第二項所定之「提議」人數？仍有疑義；況以出席代表三一〇人計算，八十七人尚未達三分之一。凡此均顯示國民大會是否有違反第三十八條第二項規定之情事，尚非明確，非經調查無從確認。依本院前述釋憲先例，其瑕疵應非明顯。本件解釋一面標舉第三四二號解釋及第四一九號解釋為其判斷基礎，一面竟認定國民大會之議事瑕疵已達重大明顯之程度，理由似嫌牽強。

四、或謂憲法為國家根本大法，對於憲政秩序及國民福祉之影響遠甚於法律，因此修憲程序必須力求完善，釋憲機關尤應採用較為嚴格之審查標準。此說是否妥適？尚有仁智之見。蓋憲法之重要性，為社會所共認，無待申論；而憲法第一七四條明定修改憲法應有國民大會代表總額三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，均較法律之修正程序為嚴格，足可彰顯此點。然議事程序既經規定，出席及議決人數之門檻縱有高低之分，民意機關均應遵守，則無二致；釋憲機關之審查亦應本於事實做客觀公正之認定。依本院釋字第三四二號解釋、第三八一號解釋及第四一九號解釋之意旨，關於議事程序之審查，並未區分立法與修憲程序而適用不同之標準。第三八一號解釋認為：「憲法第一百七十四條第一款關於憲法之修改，由國民大會代表總額三分之





二之出席及出席代表四分之三之決議之規定，係指國民大會通過憲法修改案時，必須之出席及贊成之人數。至於憲法修改案應經何種讀會暨各次讀會之出席及議決人數，憲法及法律皆未規定。修改憲法所進行之讀會程序，並非通過憲法修改案，其開議出席人數究採國民大會組織法第八條代表總額三分之一，或採憲法第一百七十四條第一款所定三分之二之出席人數，抑或參照一般會議規範所定出席人數為之，係屬議會自律之事項，均與憲法無違。」對於憲法第一百七十四條明文規定之出席人數，除第三讀會之程序外，國民大會尚得以議事規則為彈性處理，顯見本院對修憲程序及立法程序均秉持議會自律之原則，並未就二者採取相異之標準。本院釋字第四〇一號解釋指出：「國民大會代表及立法委員因行使職權所為言論及表決，自應對其原選舉區之選舉人負政治上責任」，是以依責任政治之原則，國民大會代表及立法委員亦適用相同之標準。退而言之，如認為修憲與立法應適用不同之審查標準，則應變更上開先例；惟本解釋並未做此宣告。

五、本解釋認為修憲程序應符合公開透明原則，固屬確論；惟所謂公開透明，其範圍究係僅指討論議案之公開？或更包含投票內容之公開？學說未有定論註二。各國憲法關於修憲程序應否採行記名投票仍有不同之規定。泰國憲法規定修憲之一讀及三讀程序應採記名表決（第二一條第三款及第六款，載國民大會編印，新編世界各國憲法大全第一冊，一九九六年五月出版，第五八四頁、第五八五頁）；古巴共和國憲法亦規定修憲案應以「點名方式投票」（第一四一條第一項，載前引新編世界各國憲法大全第三冊，第一五一頁）。惟土耳其共和國憲法則明定修憲案應經全體議員五分之三以上「秘密投票同意」（第一七五條第一項，載前引新編世界各國憲法大全第一冊，第九十一頁），可見修憲採記名投票並非各國通例。我國憲法第一二九條對於憲法上之各種選舉明定應採無記名投票；增修條文第三條第二項第三款則規定立法院對行政院長之不信任案應以記名投票表決。至於修憲案之議決，憲法第一七四條則與美、日、德、法、瑞士等民主國家相同，並未就投票方式予以規定註三。國民大會依憲法增修條文第一條第八項（八十六年七月二十一日修正公布）之授權得自行訂定議事規則。本解釋認為此次修憲違反行憲以來修憲程序之先例採行無記名投票，使國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，因此無從貫徹責任政治之憲法意旨；衡諸實務情形，理由亦欠堅強。依國民大會相關議事錄及速記錄之記載，行憲以來歷次會議進行修憲案之表決時註四，均僅記載在場人數及贊成者之人數，偶有兼及反對及棄權者之統



計，但均未記錄贊成、反對或棄權者之名單註五。因此縱使採行記名表決，選民仍難以知悉國民大會代表「如何行使修憲職權」。從而依過去修憲會議之慣例而言，不論是否採行記名投票，對於憲法第一三三條所定責任政治之貫徹，未必產生涇渭分明之效果。實務上，選民對國會議員之罷免並不多見。本解釋以貫徹罷免權之行使為基礎，認為無記名投票違憲，理由亦嫌薄弱。況如將來改從歐美多數國家先例，修憲廢除國會議員之罷免制度時，本解釋所揭示之公開透明原則，將何所附麗？另方面，由於黨團之運作與監督，採行記名投票時，確使黨員之投票行為易於受到控制。政黨對於違反黨意而行使表決權之國民大會代表，亦便於施加黨紀處分；如受處分者為僑選或不分區之身分者，並可因而喪失國會議員之資格。（參照本院釋字第三三一號解釋）如採行無記名投票，則黨紀之追究確實較為困難。在此情形下，若有黨意與民意相互扞格時，採無記名投票使黨員免於黨紀處分之牽制，反有利於廣大民意之反映。準此而論，記名或無記名投票之利弊得失尚難一概而論。本院釋字第三八一號解釋雖指明國民大會「自律事項之決定，應符合自由民主憲政秩序之原則」，惟從該號解釋認為國民大會可不受憲法第一七四條之限制自行訂定修憲案第一讀會之出席人數觀之，無記名投票之採行應屬議會自律事項之範圍，不能遽認其當然違背「自由民主憲政秩序之原則」。

六、綜上所述，此次修憲引發之爭議，應本憲法原理宣告延任相關修憲條文失其效力，而不宜另以薄弱之理由對程序問題強加非難，以免治絲益棼，徒貽無謂之疑慮與爭議。爰提出協同意見書如上。

陳大法官計男提出之協同意見暨部分不同意見書

協同意見暨部分不同意見書

大法官 陳計男

對於本解釋文及其理由，本席有若干觀點與多數大法官意見不同，若干支持並補充多數大法官意見之理由者，茲敘述如左：

## 一、關於修正之程序部分

多數大法官認憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條之修正，其程序違背公開透明原則，議事規則第三十八條第二項但書規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文成立或效力之基本規範，應自解釋公布之日起失其效力部分：多數大法官對於本件修憲程序認違反公開透明原則，無非以其修憲係以「無記名投票」方式為之，為其基礎。本席以為「記名投票」雖有使程序公開透明之功能，選民或所屬政黨得據以知悉其投票行為，用以判斷該代表所為政治行為之內容，但尚非使其依公開透明原則負政治責任之唯一方法；國民意見表



達及意見形成之溝通程序，也不以表決時，用「記名投票」為其唯一手段，且觀諸各國憲法關於憲法修正之決議，亦非均以「記名投票」為其通例，而國民大會依八十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項規定訂定之國民大會議事規則第三十八條並無絕對禁止修憲時，採用「記名投票」，僅規定於有代表三分之一同意時即須採用「記名投票」而已；所謂憲政慣例又非一成不得變更。本件憲法增修條文之修改，其過程固有如理由書所述若干瑕疵，若僅以憲法增修條文之修改程序，因行「無記名投票」違反公開透明原則，即謂已違修憲條文效力之基本規定，而達程序明顯重大瑕疵，應屬無效，則難謂有堅強依據。矧憲法第一百七十四條第一款係規定：「由國民大會代表總額五分之一提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之」。本件憲法增修條文之修改，於通過修改案時，其出席及贊成人數，均符合上開規定，且其改用無記名投票，係經多數決之通過有國民大會速記錄可稽，縱其議決之方式改採「無記名投票」等可認為有瑕疵，此一瑕疵是否即足影響上述決議之效果？即非毫無疑議。即若足以影響致動搖其決議，該決議既屬無效，則應屬憲法增修條文未能通過而不成立，要非憲法增修條文無效問題。

## 二、關於修正之實體部分

按憲法第一百七十一條規定，法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。同法第一百七十二條復規定，命令與憲法或法律牴觸者無效。故命令或法律有無牴觸憲法之疑義，經本院大法官審理結果，認有牴觸憲法者，本院自得以解釋宣示其為無效。至國民大會依憲法第一百七十四條規定所修改或制定之憲法或憲法增修條文與未經修改之憲法條文，係處於同等位階之地位，與上述命令、法律與憲法有高低位階之情形不同。我國憲法並未如若干國家憲法先例（例如德國），於憲法中明定某些憲法條文不得修改；而所謂「憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存在之基礎」者，其具體內容如何？如何判定？是否包括修改之憲法條文規定？又其效力如何？有無超越憲法之規範效力？均未見諸憲法明文，再國民大會修改之憲法增修條文，與未經修改之憲法間，有無衝突之疑義，雖屬憲法解釋問題，依憲法第一百七十三條規定，本院大法官固有解釋之權，但經本院大法官審理後，如認其與未經修改之憲法條文或「憲法中具有本質重要性而為規範存立之基礎」者有間，有規範衝突之情形時，憲法有無賦予本院可經由憲法之解釋，並進而宣示憲法或憲法增修條文失效之職權，則非無疑問。本席以為憲法條文間規範衝突之解決，



乃屬國家民主憲政走向之抉擇，自應循民主憲政原理決之。目前我國尚無關於國民直接可對國民大會通過之憲法修改條文或憲法增修條文複決機制之規定，無依此解決規範衝突之可能，惟憲法增修條文既與未經修改之憲法條文間顯有衝突，若冒然使憲法增修條文與之同時實施，勢必因適用有規範衝突之憲法造成憲政秩序之紊亂，此絕非主權者（國民）之福。為維護憲政秩序之安定，兼顧憲政之發展，造成規範衝突之憲法增修條文，自仍須經由民意之檢驗決定，不宜由本院大法官介入代為抉擇。故在有國民複決憲法修正條文之機制前，仍應由修憲機關就規範衝突重新檢討，作成合理而不衝突之整體修正以解決此一規範衝突。在規範衝突解決以前，該憲法增修條文應解為暫不得實施。此實為維護憲政運作之順利，避免憲政程序發生立即而明顯之紊亂，所作符合民主憲政目的之合理而不得已之解釋也。準此，則多數大法官認：

- （1）憲法增修條文第一條國民大會代表第四屆起依比例代表方式選出，並以立法委員選舉各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票比例分配當選名額，依此種依附立法委員之選舉方式產生之國民大會代表，與憲法第二十五條規定之意旨，兩不相容構成規範衝突，雖為本席所認同，但其謂增修條文有關修改國民大會代表產生方式之規定，與自由民主憲政秩序自屬有違云云部分：本席以為憲法增修條文第一條關於國民大會代表之產生方式之修正，與憲法第二十五條規定，及依此精神所賦予國民大會代表之職權（以具有民選代表身分為前提之各項職權）之規定，固有規範衝突，但此衝突之解決，不論將來修憲機關再修改回復為修改前之原規定（即維持原有之憲政體制）或再修改而創設無規範衝突之憲政新體制，依首段說明，在修憲機關就上述規範衝突作成具體之修改抉擇以前，實難遽作何者與憲政秩序有違之結論。
- （2）憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項關於第三屆國民大會代表及第四屆立法委員任期之延長規定部分，與代議民主原理及國民主權原則不符，國民大會代表之自行延任違反選民付託與「利益迴避」原則有違部分：本席認為主權者（國民），選舉國民大會代表或立法委員時，係依當時憲法之規定限時的委任其行使職權，今依修憲延長其任期，除經主權者之同意（追認）外，自違主權者於選舉時依八十六年公布憲法增修條文第一條第六項、憲法第六十五條所為限時的委任，於其原任期屆滿時已失其代表性及正當性，則延長任期期間之「國民大會代表」、「立法委員」即與憲法第二



十五條、第六十二條規定具有代表性及正當性之「國民大會代表」、「立法委員」性質不同，而發生規範衝突問題。或謂此等任期之延長，係為配合憲政改革之目的符合國家發展會議之共識，減少選舉次數，降低社會成本，切合國家發展需要及配合國家會計年度云云，惟憲法增修條文中，並無任何「憲政改革」之整體明確規定或宣示，而所謂國家發展會議之共識，亦未具憲法或法律之效果，縱第三屆國大代表有此構想，既未能規定於條文中，亦無拘束次屆國民大會代表之效力，則所謂「憲政改革」能否依其構想貫徹，尚屬未知之數；又所謂配合會計年度如何設計係法律層次，並無民意代表之選舉必與其配合之必然關係，況立法委員在任期中，有因立法院之解散（參照憲法增修條文第二條第五項）而須改選，亦未必能發生配合功能，其據以為延長任期之理由，即難謂為正當。是此項規範衝突，依上述說明，仍應由修憲機關，為合於憲法精神之解決。爰提出協同意見暨部分不同意見書如上。

曾大法官華松提出之不同意見書。

不同意見書

大法官 曾華松

第三屆國民大會於八十八年九月四日第四次會議第十八次大會以無記名投票方式表決通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條修正條文關於修正或增訂部分，多數大法官之意見，認為其程序違背公開透明原則，瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文成立或效力之基本規範，其中第一條第一項至第三項、第四條第三項內容，並與憲法中具有本質之重要性，而為規範秩序賴以存立之基礎產生規範之衝突，為自由民主憲政秩序所不容。上開增修之四條條文，應自本解釋公布之日起失其效力，增修前之原條文繼續適用。其所持據以解釋之理由，無論程序上或實體上，本席均不能贊成。

依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款規定，聲請解釋憲法，須立法委員現有總額三分之一以上之聲請，就其行使職權，適用憲法發生疑義，或適用法律發生有牴觸憲法之疑義者，始符合受理要件。若立法委員於法律制定、修正之審議中，或法律修正草案尚在立法委員研擬中，或擬提案修憲，或對憲法增修條文本身合憲性發生懷疑，或預行假設憲法問題，徵詢本院意見者，均應不受理。良以司法權行使之前提，應該以有具體的爭議事件存在為前提，立法委員聲請釋憲，亦不例外。司法資源有限，應予珍惜，未達具體性之憲法諸問題，立法委員應自行研究，以確定其意義，殊無許其聲請司法院解釋之合法根據。否則，司法解釋淪為諮詢意見，當非國家設立司法機



關之本意。又同法第四條第二項規定，大法官解釋之事項，以憲法條文有規定者為限。是以憲法及憲法增修條文，若有規定，某些憲法條文不得修改，或憲法之修正應獲得釋憲機關之核可，或其中某些條文之修正，應獲得全體國民多數之同意，則設有違反之者，當得由司法機關依聲請，宣告其修正條文或增修條文無效。遍查我國憲法條文及憲法增修條文，並無制衡國民大會機制之設計，若遽以憲法增修條文審議獲得通過，或違反學理上所指之議事程序公開透明原則、自由民主憲政秩序；或違背憲法條文中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基礎；或未按國民大會議事規則第三十八條第二項行事，貿然宣告該增修條文無效，與司法機關應依憲法及法律獨立審判之憲法第八十條規定意旨，亦有未合，並不因現行憲法第一百七十二條關於憲法之解釋，列於第十四章憲法之施行及修改，而有不同。因為，司法機關之解釋憲法，畢竟與制憲或修憲機關之制憲或修憲不同，本於權力分立原則及司法自制原理，苟修憲之目的合法，且在憲法範圍內，則所有正當及顯然合於該目的，貫徹憲法條文和精神之方法，均為憲法之所許。

國民大會依憲法之規定，代表全國國民行使政權，固為憲法第二十五條所明定，但今日全國人民居住於中華民國政令所不能到達之大陸地區者，實居絕大多數，欲召集一必須具有全國性之國民大會，有事實上之困難。如何因應時空之變遷，改革政治機構以適應當前環境，已是全民一致之期望。憲法增修條文之設，即本此而來，其前言，明白規定：「為因應國家統一前之需要，依照憲法第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款之規定，增修本憲法條文如左：（以下略）」，顯見憲法增修條文本身之增訂，其內容以及相關條文均有其正當目的，即旨在推動改革政治機構，並推展政府再造。就是希望對民眾提供專業、積極主動，並且有效率之服務。總統改為民選之目的在此，精省以及國民大會代表停止直接民選，改為比例代表制，並因應新制之改革，設有相當期間之適應緩衝期即國代及立委之延任，其目的亦在此。釋憲機關若置此於不顧，奢談其修訂有違公開透明原則及民主憲政秩序，未免令人有在憲法所設定的基礎與框架之下，憲法機關享有自由與形成之空間，釋憲者竟未加尊重之感。何況八十九年五月二十日前新制之國民大會代表以及立法委員之所謂延任，迄未實現，配套措施亦未問世，實際執行之後，利弊得失如何，亦無從懸斷之現在，對於增修條文之好或壞預下斷語，亦與求真求實之司法本質不符。益見立法委員之預行請求釋憲，既無予以解釋之必要與價值



，自無從受理。釋憲機關審查之對象，就憲法之制定或修正而言，僅限於制定憲法或修正權限之有無，至制定之憲法是否高明則不在其內。釋憲機關行使權力之唯一防線，乃釋憲機關之自我抑制。釋憲機關違憲審查權，其行使範圍，並非有很大幅度之裁量空間，釋憲純屬義務的職權作用而已。釋憲機關與其他各機關具有同格之立場，亦即各擔當政治責任。釋憲機關祇立足於憲法所賦與之權限秩序，並非就憲法政策為合目的與否之判斷。

憲法增修條文關於民意代表之產生，初兼設有依政黨比例方式選出之代表，繼而有鑑於國民大會，因其他機關全部無法制衡，致憲政運作不理想，本次增修，乃將國民大會代表之產生，全部廢止直接民選，改為以比例代表方式選出，並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例，分配當選名額，核屬因應當前環境所為國會改革之一環，尚難謂非憲法所不許。此徵諸同屬受全體國民付託，遵照創立中華民國之孫先生遺訓，亦即本解釋理由內提及之中華民國憲法草案第一百四十三條第一項第一款，亦有異於現行憲法之規定，在全國完成地方自治之省區未達半數以上時，立法委員之產生並非全部直接民選；同屬依三民主義、五權憲法訂立之中華民國訓政時期約法（二十年六月一日公布同日施行）第八十七條更明定：全國有過半數省分達到憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，國民政府應即召開國民大會，決定憲法而頒布之；二十六年十一月十二日本是召集國民大會的日子，將由國民大會制定憲法而頒布之，並決定施行日期；同年全面對日抗戰開始，國民大會代表之選舉與召集已成為不可能，乃由國民政府明令延期；嗣現行憲法頒行，但仍屬兩岸分治，全國迄未統一。按一切議案能否實行，實行能否有利於建構新世紀之兩岸關係，「實地」是一個重要的決定條件。中華民國處於今日環境，秉持因應國家統一前之需要，憲法增修條文雖迭有修正，但其前言，「為因應國家統一前之需要」，始終未變，增修條文既有其宏觀之正當目的，且均在憲法框架內運作修訂，自難援用國內外與本件憲法增修條文無關之相關案例、解釋、學說或學者之見解，任意比附援引，資為受理解釋及宣告系爭增修條文應屬無效之依據。蓋憲法乃國家根本大法，縱令今後，在全國統一前，國民大會代表非由直接民選而來，亦不虞此非民選之國大代表，在秉持政黨政治之合理運作下，得自行隨意逃脫憲法之框架胡作非為，任意為不利於全體國民之修憲行為。若有之，其既屬逾越憲法增修條文前言所框架之範圍，當然得依聲請由司法機關宣布其修正違憲無效，因為，司法機關此際



已有加以解釋之必要與價值故也。因之，若置因應全國統一前需要之憲法增修條文前言於不論，亦未檢驗增修條文本身，有無逾越增修條文前言之範圍，完全將憲法本文與增修條文，等同觀察，並進而或謂規範內容相互矛盾，或謂無故延任，或謂國家發生重大變故始能停止改選。凡此論點，核屬或將性質不同適用範圍亦異之特別法與普通法混為一談兩相比較，或將國會改革與緊急命令機制相混，均不足為訓。又國民大會依憲法增修條文第一條第九項，享有國會自律權，會期之決定或延長、會議之公開、停止之決定等，均由國民大會代表自行決定，其增修憲法條文，苟合乎憲法第一百七十四條第一款之規定即可，其議事程序之進行，若已合於多數決之原則，縱令其未適用其自訂於前之國民大會議事規則，亦無不可。本於司法不告不理之原則，本解釋竟以其議事程序違背公開透明原則，瑕疵已達明顯重大程度為由，一併將聲請人未聲請解釋之本次憲法增修條文第四條第三項後段（立法委員任期自九十一年七月一日起為四年）、第九條（精省之規定）、第十條第八款（社會救助等）第九款（尊重軍人等）一併宣告為無效，顯然有違修憲本意，且將增修前現已因事過境遷而無適用餘地致為現行條文所刪除之原條文第九條第二項（第十屆台灣省議會議員及第一屆台灣省省長之任期至八十七年十二月二十日止）又恢復適用，亦於法不合。

總之，本件聲請釋憲意旨，或係對修憲機關增修之憲法條文變更本文所規定國民大會代表及立法委員任期，以及其產生方式，持不同意見；或係涉及國民大會議事自律事項，或係對將來行使職權事項，預行聲請解釋憲法。並非就立法委員現時行使職權之具體事項，適用憲法規定，而發生客觀上之疑義，與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款所定之受理要件不符，依同條第三項之規定，以及上揭說明，應不受理。至憲法結構之調整，應由有權修憲之機關，衡情度勢，斟酌損益，非關釋憲機關之權限。又中華民國政治機構、社會組織、經濟生活，其形式姿態，為適應當前情事，盡可千變萬化，應時推移，而勵行地方自治，建立憲政基礎之精神，不得改變，自屬當然，併此敘明。爰提出不同意見書如上。

相關法令為：

- （一）憲法第一條、第二條、第四條、第七條、第二十五條、第二十六條、第二十七條第一項第三款、第二十八條第二項、第七十八條、第七十九條第二項、第一百十七條、第一百三十三條、第一百三十五條、第一百七十一條、第一百七十三條、第一百七十四條。





- (二) 憲法增修條文（八十三年八月一日公布）第一條第九項。
- (三) 憲法增修條文（八十六年七月二十一日修正公布）第一條第三項第四款、第二條第五項、第五條、第八條。
- (四) 憲法增修條文（八十八年九月十五日修正公布）第一條、第四條、第五條、第八條、第九條、第十條。
- (五) 司法院釋字第三十一號、第八十五號、第二五四號、第二六一號、第三一四號、第三三一號、第三四二號、第三八一號、第四〇一號、第四一九號解釋。
- (六) 動員戡亂時期臨時條款第六項第二款、第三款。
- (七) 司法院大法官審理案件法第四條、第五條第一項第三款。
- (八) 國民大會議事規則第三十八條第二項。
- (九) 國民大會組織法第八條。

抄立法委員郝龍斌等一百十二人聲請書

## 壹、聲請憲法解釋之目的

為國民大會於民國八十八年九月四日凌晨以所謂三讀程序通過修正憲法增修條文第一條第一項至第三項規定：「國民大會代表第四屆為三百人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。一、自由地區直轄市、縣市一百九十四人，每縣市至少當選一人。二、自由地區原住民六人。三、僑居國外國民十八人。四、全國不分區八十二人。」「國民大會代表自第五屆起為一百五十人，依左列規定以比例代表方式選出之。並以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。比例代表之選舉方法以法律定之。一、自由地區直轄市、縣市一百人，每縣市至少當選一人。二、自由地區原住民四人。三、僑居國外國民六人。四、全國不分區四十人。」「國民大會代表之任期為四年，但於任期中遇立法委員改選時同時改選，連選得連任。第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項之規定。」及第四條第三項之規定：「第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止。第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起為四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前或解散後六十日內完成之，不適用憲法第六十五條之規定。」並於九月十五日經總統明令公布（附件一）。聲請人等為立法院立法委員，鑒於該等憲法增修條文之修正通過，其違反憲



法，不止一端，形成現行選舉法令應否隨之大幅變動，以及原應依據公職人員選舉罷免法於民國八十九年舉行之國民大會代表選舉應否停止辦理之重大憲政疑義，聲請人等依據憲法第六十二條、第一百三十條、第一百三十三條、第一百三十四條、第一百七十四條等規定，於憲法第六十五條規定之三年任期中，掌理選舉罷免法制之立法權與修憲提案權，系爭修憲案肆意變動國民大會代表選舉制度，復使聲請人等原依憲法規定之三年任期有所延長，業已違反憲法第一百七十四條以及憲法第一條、第二條、第七條、增修條文第一條末項及第八條等所共同賡含，並曾經司法院釋字第二六一號解釋揭櫫之修憲界限，動搖聲請人等適用憲法行使職權之基礎，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項

第一款之規定，聲請大法官為憲法解釋如左：

非因憲政上緊急情事，又無任何非延長任期無法延續憲政之情形存在，國民大會無權假藉修憲程序，延長自身業經憲法明文規定之任期，其於民國八十八年九月六日咨請總統公布之修正憲法增修條文第一條第一項至第三項及第四條第三項之規定，未依正常修憲程序通過，抑且違反憲法中關於民主政治定期改選原則及平等原則之修憲界限，系爭修憲條文無效。

貳、爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

第三屆國民大會代表之任期應於民國八十九年五月十九日屆滿，詎國民大會於本年九月四日凌晨，以不合會議正當程序之方式，通過系爭修憲條文，擅將現任代表之任期延長至民國九十一年六月三十日，共兩年有奇，並將次屆國民大會代表改為完全由比例代表方式選出，均已涉及修憲界限之違反。按憲法第二十七條及第一百七十四條規定國民大會有修改憲法之權，並非國民大會漫無任何限制、任意修改憲法自肥自利，破壞民主憲法基本原理的根據。憲法第一條規定「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國」，第二條規定「中華民國之主權屬於國民全體」，第七條規定「中華民國人民，無分……黨派……在法律上一律平等」，增修條文第八條規定「國民大會代表及立法委員……單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施」，均有彰顯憲法基本原理，限制修憲權行使範圍之意旨存在。大院釋字第二六一號解釋業已揭櫫定期改選為憲政基本原則，並非修憲機關可藉修憲或制定憲法臨時條款之方式所得任意改變。國民大會通過任何修憲條文，均無權逾越憲法所賦予之修憲權，其內容有如系爭修憲條文之破壞定期改選原則以及平等原則等修憲界限之情形者，自應



由大院大法官確認為無效，以「維繫憲政體制」、「確保憲政體制之運作」無礙。系爭修憲條文之通過，其在二讀與三讀時係採無記名投票，並不符合現行修憲之程序規定，且系爭增修條文第一條第一項至第三項規定，於二讀會表決時，並未獲得憲法第一百七十四條規定所需之決議人數，原已遭到否決，詎當時國民大會議長竟擅行否定已知之表決結果，裁定重行投票，違反議事中立原則，亦違反議事正當程序，凡此均有當日之國民大會議事錄（附件二）可稽。違反法定修憲程序卻經宣告為通過之修憲條文，既無據以認定為「通過」之合法依據，自屬無效。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人所持之立場與見解

一、「憲法上行為是否違憲與其他公法上行為是否違法，性質相類。公法上行為之當然違法致自始不生效力者，須其瑕疵已達重大而明顯之程度（學理上稱為 Gravitaets- bzw. Evidenztheorie）始屬相當。」大院釋字第四一九號解釋理由書寓有明文，是憲法上行為之瑕疵已達重大而明顯程度者，應屬違憲而無效，其自不待言。而所謂「瑕疵已達重大而明顯程度」，參酌大院釋字第三四二號解釋及前揭第四一九號解釋，其「重大」者，係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言；而「明顯」則指從任何角度觀察皆無疑義或並無有意義之爭論存在。系爭憲法增修條文，其不僅修憲之程序具有重大而明顯之瑕疵，亦即逕由國民大會議事錄之記載即得以發現其全然違反依據憲法增修條文第一條末項所授權訂定之「國民大會議事規則」，且其更違背憲法上正當法律程序原則之基本內容，其殊無疑義可言；且究其條文之內容，亦有自本屆起即任意延長民意代表任期，並就國民大會代表之產生採行全額政黨比例代表制度，而有違反國民主權原則、憲法第七條「人民不分……黨派一律平等」、憲法增修條文第八條「國民大會代表及立法委員……單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施」等憲法基本原則之重大情事，並已達明顯之程度。實則，國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，以及人民自由權利之保障等憲法基本原則，即應屬吾國修憲之界限所在，從而系爭憲法增修條文既已違反前揭憲法基本原則而有顯然重大瑕疵，自應同於一般公法上行為，而歸於無效。

綜據前述，以下即就系爭憲法增修條文程序及實體上之重大瑕疵，逐一析述之：系爭條文，未依修憲應循之法定正當程序通過，應屬無效。



修憲為受憲法限制之權力，憲法第一百七十四條明文規定嚴格程序限制，已足證明。憲法增修條文第一條末項規定國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，其一經訂定任何規範修憲權行使之程序，但屬「自由民主憲政秩序」（參見大院釋字第三八一號解釋）所必要，自亦應構成修憲權之限制，不容修憲機關出乎爾、反乎爾，任意加以違反。否則，修憲機關之權力將處於缺乏正當程序限制之不受拘束狀態，即牴觸「修憲權為有限權力」之憲法本旨。

國民大會曾於八十八年六月十五日修正通過國民大會議事規則，規範修憲之提案、讀會、討論、表決諸項程序之進行。孰料墨瀋未乾，即遭國民大會代表於修正系爭憲法增修條文之程序中率予自相踐踏。八十八年九月三日下午至翌日凌晨，國民大會曾就系爭修憲條文進行二讀及三讀程序。其於進行二讀程序前，江文如代表提出主席所謂之「偶發」動議，主張採取無記名投票，主席交付表決，因過半數贊成而裁定採取無記名投票，當時曾有陳鏡仁代表等一二九人依國民大會議事規則第三十條連署提出動議，主席亦交付表決，嗣並以未過半數同意而遭否決為由，不肯改採記名方式投票（附件三）。惟國民大會議事規則第三十八條第二項規定，表決方法，「得由主席酌定以舉手、起立、表決器或投票行之。主席裁定無記名投票時，如有出席代表三分之一以上之提議，則應採用記名投票。」本案中，主席先則接受江文如代表提出會議規則所無之「偶發動議」進行表決，並於表決通過後，裁定無記名投票，而陳鏡仁代表等一二九人主張應採記名投票之提議則尚未處理，依上開議事規則第三十八條第二項之規定，是項提議人數既已超過當時在場出席代表（二四二人）三分之一以上，根本不需交付表決，而應逕行發生效力，即大會應依其提議採取記名投票。是則主席無視議事規則之明文規定，圖以無記名投票之方式，掩耳盜鈴，即屬違反議事規則之裁決，所為之無記名表決，均應認為違反議事規則所要求之正當修憲程序，而應認為無效。系爭修憲條文未經有效之表決通過，自亦不生效力。

又按，系爭修憲條文於九月三日下午進行二讀會投票時，係以一九八票贊成、四十七票反對，未達通過人數而遭否決（附件四）。惟主席旋即裁示重新投票，並以第二次投票之結果作為通過之依據，嗣經代表質疑，主席宣布係以議事規則第四十條第二項為其處理之依據。然則國民大會議事規則第四十條規定：「主席認為必要或有代表三十人以上之請求時，得舉行反表決。出席代表對表決結果認為有疑問時，經三十人以上之同意得請求主席重行表決，但以一次為限。」是乃關





於反表決之程序。本案並未舉行反表決，並無適用第四十條第二項規定之餘地。退萬步言之，縱使以該條第二項做為依據，本案中，會議當時無論有無代表質疑表決結果，皆未有「三十人以上同意請求主席重新交付表決」之前提要件事實存在，主席逕行裁示重新表決，不合會議規則第四十條第二項規定之要件，所為裁示及其後續之表決，均不合法。所通過之系爭修憲條文，即應無效。

按議會違反議事規則，所為議決是否有效，大院曾有釋字第三四二號與三八一號兩號解釋，著成先例。第三四二號解釋略謂：「法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。」第三八一號解釋則謂：「修改憲法所進行之一讀會程序，並非通過憲法修改案，其開議出席人數究採國民大會組織法第八條代表總額三分之一，或採憲法第一百七十四條第一款所定三分之二之出席人數，抑或參照一般會議規範所定出席人數為之，係屬議會自律之事項，均與憲法無違。至自律事項之決定，應符合自由民主憲政秩序之原則，乃屬當然。」亦即在立法院之立法，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍；必須立法程序有不待調查事實即可認定為違憲，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，大法官乃得宣告其為無效。在國民大會之修憲，於不牴觸憲法及法律範圍內，得依其自行訂定之議事規範為之，而有議事自律之原則之適用，惟議事自律事項之決定，應符合自由民主之憲政秩序。細繹此兩號解釋，雖同以議會自律原則適用於立法院與國民大會之議事事項，但均認為對於程序上明顯違反憲政正當程序之情形，大法官即有為司法審查之餘地（附件五）。

美國最高法院雖有將議會自治原則視為政治問題理論一環之案例，惟此並非絕對之原則，亦久為美國最高法院大法官所肯認。Souter大法官於一九九三年 *Nixon v. U.S.*, 506 U.S. 224 (1993) 一案中，即提出協同意見書表示：「並非所有司法介入國會行為從事審查之舉，均不恰當或對國會有欠尊重。使用政治問題理論正如 Learned Hand 所云，僅係視需要審查之情境是否迫切而已」。且在立法程序上，司法審查以是否有明顯之違憲情事為判準；在修憲程序上，司法審查則以議事規則是否符合自由民主之憲政秩序為判準，兩者仍有區



別。良以立法者受制於憲法，並無獨自修正憲法之可能，司法審查議事秩序，專以憲法規定為其判準即可；國民大會為修憲機關，掌握修憲權，其是否符合修憲程序，若悉以憲法有無明文規定為斷，恐不足以實現應有之權力節制，乃須一方面視國民大會之議事是否符合議事規則，另一方面視國民大會之議事規則是否符合自由民主憲政秩序，兼籌並顧，以為決定。釋字第三八一號解釋之涉案事項，祇涉及議事規則不明確時應如何處理，不生是否違反議事規則之問題，大院乃依議會自律原則作成尊重國民大會之解釋。惟此尚難謂國民大會修憲時，程序上可以不顧己身議事規則如何規定，而使議會自律原則成為絕對之保護傘，一概不受司法審查。是以即不能率此推論，實以「絕對」適用議會自律原則並不符合「自由民主憲政秩序」。

申言之，我國憲法為剛性憲法，立法者不能單獨修憲，然國民大會為修憲機關，即連修憲程序亦有付之修改的可能，如果國民大會修憲時連議事規則亦不必遵守，將恐無可以拘束修憲機關之憲政規範，又何足與言自由民主憲政秩序之建立？此實所以「國民大會行使職權之程序由何機關定之」，必須由憲法加以規定之理由。重以憲法原本係交由立法院制定國民大會行使職權之程序，國民大會於八十三年修憲時則於增修條文第一條第九項將之改為交由國民大會自行訂定，用以貫徹議會自律原則。如果改由國民大會自行訂定之議事規則，國民大會尚可不必遵守，將不知更有何種「自由民主憲政秩序」之存在可言？亦不知將何以確保修憲權係受憲法限制之權力？國民大會修憲時是否明顯違反議事規定，當然應是大法官從事審查的對象，始符憲法增修條文交由國民大會自行訂定議事規則之應有意旨。

抑有進者，國民大會議事規則規定國民大會議事表決，以記名投票為原則，此與自由民主憲政秩序之原則，甚為符合。如此方能確保代議士應就其行使職權向選民負責之民主政治原理。蓋國民大會代表之表決，不負任何民事、刑事或行政法之法律責任，但仍應向選民負其應有之政治責任（釋字第四〇一號解釋意旨參照），既要向選民負責，若又以無記名投票是尚，將如何可讓選民根據其議事表現決定如何投票？本屆國民大會以無記名投票方式自延任期，不以為然之選民連何位代表支持延任案亦無從知悉，又如何行使其民主憲政所賦予之最基本權利？是可知國民大會修憲延任，採取無記名投票進行決議，顯然有違自由民主憲政秩序之責任政治原理（大院釋字第三六七號、第四六一號解釋參照），殊無可疑！至於主持修憲會議之議長，如果可以無視議事規則，悉憑己意好惡主導會議進行，此種修憲程序又與獨裁



體制何異？怎能認為符合自由民主憲政秩序之原則？

退萬步言，即使假設，議會自律原則適用於立法院與國民大會之議事，並無不同，則依據釋字第三四二號解釋，「程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。」本案違反憲政秩序之情形，單憑議事錄之記載，即已甚為明顯，無須再為任何事實調查，即可確定，系爭國民大會修憲程序應受司法審查，並無疑義。是以身為釋憲機關之大院大法官，即有權宣告系爭修憲條文為無效。

綜之，國民大會通過系爭修憲條文，明顯違反國民大會議事規則，其直觀國民大會議事錄即可明知，無待另行調查，故有明顯違反正當法律程序而不符合自由民主憲政秩序原則之明顯重大瑕疵，故應屬無效。

。

## 二、國民大會無權通過系爭修憲條文，系爭修憲條文無效。

憲法第一百七十四條賦予國民大會修正憲法之權，並非漫無邊際之權力，除其應受一定程序之限制，已如前述之外，修改憲法「應使國民預知其修改目的並有表達意見之機會」，大院釋字第三一四解釋曾有明文，亦為修憲之另一種限制。核其著眼點，當不止於要求一定程序之踐行，還應包括民主原則之遵守，以使選民意志拘束其代表以從事修憲。易言之，憲法第一百七十四條規定修憲機關行使修憲權力應該受制於民主原則，早經大院解釋在案。而民主原則，見諸於憲法第一條與第二條，以及所有規定經由選舉產生公職人員乃至直接民權之行使的憲法條文（附件六），實為我國憲政所賴以維繫、並引為憲法最終根據之原理。

民主原則，係基於國民委託權力之法理而來，憲法規定民意代表之任期，即為國民委託權力之法的依據。受權力委託之代表，未經選民之明示委託，又無憲政上亟須避免之急迫事故，亦無任何非延長任期即不足以維繫憲政之情事，自無自行更改委託依據之權力。如謂國民透過憲法所賦予之修憲權，當然包括以修憲自行延長任期之權力者，則掌理修憲權之機關，即有權變動甚或否定選民再次運用選舉以更換其代表之權利，而處於足能毀棄憲法以自享無限權力的絕對地位。修憲機關不能確切保證民主選舉如期實施，憲法的存續，將只存在於修憲機關自我抑制的善意之中。然則，權力可能腐化、濫用，本為憲法所以存在的基本假設；修憲權為可以摧毀憲法的權力，自無任由修憲機關決定是否自我抑制，而使憲法陷於無從自救之困境的道理。

憲法授與任何權力，既均本諸民主原則之有限委託而來，民主原則之



根本破壞，不應在任何憲法授與的權力之中，修憲權力來自於憲法，自亦不能例外。薩孟武教授有云：制憲成之於力，修憲受之於法（附件七），殆此之謂。修憲權應為有限的權力，依民主原則產生的修憲機關不能行使不屬於自己權力範圍的權力，國民委託修憲權力予修憲機關，亦為有限之委託，修憲機關不能處於不受憲法基本原理限制的絕對位置，乃為民主憲法當然且必要的解釋。此種解釋所以必要，實亦源於單純程序上的限制並不足以確保修憲權力不致逸出範圍。我國憲法第一百七十四條所規定的修憲程序不謂不嚴，然第三屆國民大會代表於己身任期屆滿之前夕，甘冒天下之大不韙，並無任何非延長任期即不足以維繫憲政之情事，卻以絕難於憲政原理上立足之藉口（附件八），明目張膽，自延任期，適可見民主原則不能徒賴程序限制激發代議士的善意自覺，而必須另由客觀公正的憲政機關（如大法官）掌握正確的憲法解釋，明定其實質的權力範圍，始能有所規復。

憲法增修條文第八條規定，國民大會代表及立法委員單獨增加報酬或待遇之規定，應於次屆實施。其所謂「報酬」或「待遇」，若從狹義理解，固未必包含「任期」之觀念，然其規定係從代議士不得修法自利自肥之有限委託法理演繹而出，並無疑義。此項規定，實有彰顯國民大會修憲範圍之作用。類此禁止修憲自利自肥的原則，若不認為係在劃定修憲權力範圍，而容許修憲機關擅行修憲予以破壞者，則不啻形同虛設，蓋其規範之對象，即為民意代表本身，乃所以防止民意代表將己身之利害置於整體憲政秩序之利害之前，對修憲機關而言，憲法為防範修憲機關自身利益衝突之規範如可成為修憲的客體，即無從有效限制修憲機關，故此等規範自應構成修憲之範圍。比如德國基本法之設有明文之修憲界限情形，豈得先由修憲機關加以修正後再予逾越？易言之，手銬之鑰匙不容交付被銬者之手；修憲機關權力之範圍亦非修憲機關所得自行決定是否可加逾越。修憲機關曾以修憲方法加以彰明之修憲權力界限，即增修條文第八條所揭之禁止修憲自利自肥之原則，更不容修憲機關事後幡然予以破壞。

若問修憲權力的範圍究竟何在？一時可能難於一一道盡，所幸者，釋憲者無需一次完全道盡修憲權力的範圍，而只須在修憲機關具體逸出修憲範圍時，適時運用釋憲權加以妥切之匡正即可。修憲機關自行延長任期，破壞國民有限委託權力的民主原理，不屬於修憲權的範圍，理由已見前述，大院大法官肩負終局解釋憲法的責任，想不致任其逸出權力範圍，貽憲政無窮之伊戚。如果釋憲者袖手不理，不肯明定國民大會無權濫用修憲權力者，恐無任何憲政機關，更有資格向全體國





民提示客觀之最高價值秩序，懸為一國之內共信共守、拘束權力之圭臬。

綜此，系爭憲法增修條文自本屆起即延長立法委員及國民大會代表之任期，業已違反憲法增修條文第八條所明示之修憲界限，而有顯然重大之情事，故應屬違憲而無效。

三、系爭修憲條文，違反定期改選之修憲界限，應屬無效。憲法是自由共同社會之法律的基本秩序，是制憲者根據人民之總意志所制定之最高、不可破壞的根本大法。作為國家永遠存續的特徵，憲法應為基本的與持續的法規之綜合體。而唯有在憲法之基礎上才有可能實現民主，蓋民主既非絕對也非萬能，更不能逸出某種形式之法界限。亦唯有在民主之基礎上，憲法才有意義。反面言之，憲法必須以民主為實質內涵，有憲法而無民主，法律將只是權力機關的工具，憲法也將只是擺飾而已。制憲者於制憲之時，實係透過憲法創造一憲政秩序而實現並保護一基本的民主憲政價值，德國憲法學者 Carl Schmitt 之修憲界限理論即本於此理，並為大陸法系國家修憲界限論之濫觴（附件九）。

現代憲法之基本意義，即在於透過民主機制產生之權力分立制度，達到權力相互節制而均衡的狀態，從而保障人民之權利，一旦修憲行為逾越了此一基本的秩序與價值，則該行為即已逾越了制憲者所賦予修憲機關之權限。參酌歐陸國家之學說見解，其一般皆以為「人類的基本價值」、「自由權」、「平等原則」、「國家權力之分立與制衡」、「法治國原則」以及「民主原則」為憲法修改之界限；至於日本由於經過二次大戰後非戰憲法之制定，則以「永久和平主義」為其民主憲政根本規範（附件十）。而觀諸德國憲法第七十九條第三項，其更明定聯邦國、民主國、法治國、社會國秩序為制憲者對憲法統一性所作之根本決定，從而不得修改（附件十一）。另美國憲法中為確立聯邦制度之不墜，亦於第五條明定「無論各州，如未經其同意，不得剝奪其在參議院中之平等表決權」（附件十二）。從而可見，無論明文與否，憲法之核心價值均為辨識憲法是否存在之指標，不容修憲機關加以改變，以致憲法喪失所以存立的意義。憲法核心價值之部分構成修憲的界限，修憲機關不得予以更動，實為民主憲法之根本原理。

而衡諸吾國之基本憲政價值秩序，其根本之依據即在於憲法第一條：「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國。」從而可知，民主國原則以及共和政體，實為吾國憲政秩序之最核心概念。而人民基本權利之保障、權力之分立與制衡以及法治國原則等，亦



為我國基本之憲政秩序，而應受到絕對之保護（absolute Unantastbarkeit des Verfassungskern）。

系爭之憲法增修條文第一條第一項至第三項之規定，率爾將本屆國民大會代表以及立法委員之任期延長，實已嚴重違反前揭民主國原則之基本內涵。蓋透過定期之改選制度以使國民之意志得以正確反映於國家權力之行使，正為民主國原則之核心理念，而立法院以及國民大會則為吾國中央政府所行使之國家權力機關中，代表民意監督行政權以及代表全體國民修正憲法並行使公正獨立機關同意權之代議機制。倘身為制憲機關之國民大會得自本屆起逕予延長自身以及另一民意代表機關之任期，此不啻剝奪人民定期改選、參選之基本權利，亦使民主原則中定期改選以確保人民參與之機制蕩然無存。反面言之，倘此一容許制憲機關代議士延長自身任期之惡例一開，則爾後不僅類此制憲機關假借名目再度延長自身任期之情形恐成吾國獨有之憲政隱憂，至其甚者，終身職乃至於代議士世襲，均將有形諸於憲法明文之虞。如此則非僅為憲法之毀棄，實係民主憲政之淪亡。

或謂憲法未明文規定修憲界限者，即無修憲界限之可言。論者或有以為，國民大會所修正通過之憲法增修條文即為憲法之本體，從而身為釋憲機關之大院大法官即無權就此增修條文再為合憲與否之審酌者（附件十三）。惟民主國原則之基本前提，係國民個人意志與整體意志之自由形成、表達以及平等原則；至其內涵，則在於政府之權力應源自於人民，並透過一般、平等、自由、秘密之定期改選制度、代議制度，以及公平參政之權利，以及包括釋憲機制在內之權力分立制度，確保人民對政府權力之參與及節制（附件十四）。無修憲界限論者，使得民主之憲法面臨修憲機關行使權力時，處於不設防之狀態。至其極端，即連憲法原所設置用以自保之釋憲機制，亦可能受到無界限論者之反對而無用武之地。是修憲無界限論者，不啻自行取代釋憲機關之位置，反而違背憲法特設終局釋憲機關、維護民主憲法長久存續之本意，從而徒以民主憲法文義不夠顯著為由即陷憲法於不設防之危殆境界，絕非合理之文義解釋。大院釋字第261號解釋，亦於解釋理由書中明示「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」，此更為民主原則之明證。當時，大院大法官針對「動員戡亂時期臨時條款」之第六項第二款及第三款所為之解釋，即係對憲法修正條文所為之審酌。蓋「動員戡亂時期臨時條款」正是國民大會依據憲法第一百七十四條第一款之修憲程序而通過之另一種形式之修憲條文，曾經大院釋字第一五〇號釋憲解釋在案。臨時條款從憲法第二十八



條第二項規定文義擴張延伸，暗伏第一屆中央民意代表享有無限期行使職權之意涵，大院釋字第二六一號解釋，則以定期改選為民主原則所推演之修憲界限，據之設定特定的退職年限。設非憲法寓含此一修憲界限者，大院大法官實無從得出任何特定之退職期限，用以拘束修憲機關利用臨時條款自賦無限任期之濫權手段。當年臨時條款尚有動員戡亂時期之前提假設存在，大法官勇於憑藉憲法原理，挽回民主憲政之正常運行，茲者國民大會代表重施故技，且連「非常憲政」之概念遮掩亦予拋卻，大院大法官依循前例，針對修憲機關逾越自身權力範圍、破壞修憲界限，違反憲政基本秩序之憲法增修條文加以審查，乃法理之所必然。反之，釋憲機關如捨棄於吾國憲政上可循之先例，坐視修憲機關毀棄憲法或民主憲政之基本秩序、逾越修憲界限而不以憲法解釋力斥其非者，則殊難謂已善盡「憲法守護者」（附件十五）之角色。

準此，系爭憲法增修條文其自本屆起延長國民大會代表以及立法委員任期之規定，實已違反國民主權原則、民主國原則，且其秉於一己之私而濫行修憲之結果，顯已危及權力分立制度，是業已達於顯然重大之程度，故應屬違憲而無效。

四、系爭修憲條文，違反平等原則下不分黨派一律平等之修憲界限，應屬無效。平等原則為現代民主憲政下通認之修憲界限，業如前述。蓋「人生而平等」之觀念，實為近代西方民主國家誕生之基礎，如美國獨立宣言中即明白宣示：「吾人堅信下列各條為明顯之真理，即人生而平等……」；而法國之人權宣言第一條，亦謂：「人生而自由，權力平等，永久不替。社會殊遇，惟於有利於社會全體時，始得為之」（附件十六）。詳言之，如非「人生而平等」觀念之誕生，即無推翻君權專制，建立民主共和之可能，是以各國於制定現代憲法之時，莫不以平等原則為其民主憲政秩序之基本內涵，並作為修憲之界限所在；反言之，倘平等原則非為憲法修正之界限，而得由修憲機關恣意予以修正，則一國中之多數即得以濫用民主而剝奪少數人之權利，如此不僅弱勢族群將可能受制於強勢族群之欺凌，甚者奴隸制度乃至於貴族階級、君權專制，均可能藉由憲法之修正程序而復辟，如此殊難謂合乎制憲者制定憲法之本意以及自由民主憲政秩序之真意。

平等原則之內涵，在各個國家又因其憲政經驗以及習慣而有其異同。在西方國家，由於因宗教而生之迫害，乃至於國家間之戰爭不勝枚舉，是以宗教之平等與自由即成為平等原則中重要之一端，如美國憲法增修條文第一條第一項，即明白禁止國會制定法律而設立宗教（附件



十七)。而於吾國，由於行憲之前係處於「訓政時期」，「以黨治國」為彼時之最高理念，制憲者有鑑於此，深感必須明示自行憲後，不分各黨派一律平等，是以超乎各國憲法之立法例，特於我國憲法第七條明定「不分黨派一律平等」（附件十八）。從而可知，有如宗教平等之於西方國家，不分黨派一律平等實為吾國憲法上經制憲者明白揭櫫平等原則之基本內涵，而為我國自由民主基本價值秩序中根據憲政經驗所產生之不可或缺之要素，亦為修憲程序不能擅予更動之憲法修正界限（附件十九）。

論者或有以為，不分黨派一律平等雖為吾國憲法平等原則之基礎內涵，然並非即係為吾國憲法修正之界限者。然觀乎憲法修改界限理論之產生，實則與各國之憲政演進存有密不可分之關聯。以法國為例，由於第二共和憲法曾在總統路易拿破崙與國民議會中之帝制派議員主導下，慘遭「政變」（Coup d'Etat）而回復帝制，而於建立第三共和之後，復有帝制派之信徒隨時準備反撲，從而，即於一八八四年修正當時之第三共和憲法第二條，明定共和政體不得修正（附件二十）；又觀乎德國，由於經歷威瑪憲法之民主共和秩序慘遭納粹予以毀棄之教訓，故於二次戰後西德之基本法第七十九條第三項，即明定「本基本法之修改影響聯邦制度，影響各邦參與立法或影響第一條及第二十條所規定之基本原則者，不得為之」，以確立對於基本法第一條人性尊嚴以及民主國、共和國及法治國原則之修憲界限（附件二十一）。

準此，吾人當得發現，所謂修憲之界限實與一國實施憲政之經驗密不可分，尤以實施遇到重大憲政挫敗之處，即愈有將之確立為修憲界限以彰公信之必要，以免逾越而生顛覆憲政之危險。吾國自建國以來，由於經歷以黨建國、以黨治國之軍政、訓政時期，政黨與政府間之關係錯綜複雜。制憲者特鑒於此，而於憲法中明文以「不分黨派一律平等」為吾國獨有之平等原則內涵。而吾國自行憲以來，政黨利用國家資源壯大自身之情形未曾間斷，觀乎今日，政黨與政府間盤根錯結之情形依然嚴重，此即彰顯於吾國之憲政實施上，不分黨派一律平等具有其特殊之重要性，而有由釋憲者予以明示為修憲界限之必要。

在不分黨派一律平等之要求下，除政黨與政黨間之平等外，依據自由意志而選擇不參與政黨之人民，其參政權自仍應受到同等之保護。非謂在各政黨一律平等之外，即剝奪其餘無黨籍人民參與國家體制、表達意見之機會與權利，亦非謂必應採政黨比例代表制度，以決定各黨於議會之議席（附件二十二）。此不僅為人民憲法上不結社之自由選





擇，亦為「不分黨派一律平等」之當然解釋，否則民主將成為政黨之民主，而非全民之民主。又吾國雖未如德國憲法第二十一條第一項明定政黨之內部秩序應符合民主原則，惟於憲法增修條文第五條第五項業已參照該條第二項之規定，以危害民主自由之憲政秩序為政黨之違憲事由，復於人民團體法第四十九條規定政治團體應依據民主原則組織與運作，從而可知政黨之內部民主亦為吾國憲法階層之規範（附件二十三）。然於政治實然面上，吾國政黨之黨內民主機制尚難謂健全，倘率以完全之政黨比例代表制度施行於吾國之國民大會，則憲政之施行殆矣。

再者，系爭修憲條文第一條將國民大會代表改為完全以「立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配當選名額」而產生之「全比例代表制」者，其非僅無視於國民大會與立法院機關權限等本質上之異同，而強就不同事務為相同之處理，且對於透過自由意志選擇不加入或認同任何政黨之選民，亦造成實質上之侵害，而有違平等原則下不分黨派一律平等之修憲界限。蓋人民之所以選擇將選票投予某一特定之獨立參選立法委員候選人者，其投票之意志所能反映者僅係其對於該立法委員候選人之支持，能否進而投射至並無相同政綱、理念之其他獨立參選國民大會代表候選人，實深可疑；況且，獨立參選之立法委員候選人者，其個別候選人之政治理念本即未必相同，甚且可能有政治立場上基本之歧異，如何能強就其得票比例而分配國民大會代表之當選名額？且人民之所以投票予獨立參選之無黨籍候選人者，其或即著眼於獨立參選之候選人並無政黨羈絆，而得以充分實現個人理念，並表達選民心聲，實現選民付託。倘因系爭修憲條文反致獨立參選之候選人另組政治團體以推薦國民大會代表人選者，則其因而參選、當選之立法委員或國民大會代表，如何尚能調為獨立參選之候選人？此實為系爭修憲條文對於國民大會代表以立法委員得票之比例分配議席，其文義論理上自相矛盾之處。

綜此，系爭修憲條文不僅有其文義論理上之矛盾，並強使本質不同之國民大會代表與立法委員立於同一之選舉之民意基礎，此於平等原則之事務本質即已有所悖離；甚且，此一修憲條文復剝奪人民不參與或認同特定政黨之自由意志，而逕以獨立參選立法委員候選人之得票比例作為國民大會代表議席之分配基礎，致使人民不參與政黨之自由受到破壞，並致修憲機制有遭政黨壟斷之虞，進而斷絕人民超脫於各個政黨之外獨立展現修憲意念之可能，除形成實質上之黨派不平等，已違反制憲者對於平等原則明示「不分黨派一律平等」之重要意涵外，



對於民主憲政更有明顯而立即之危害，其顯有逾越修憲界限而無效者，實毋庸贅言。

肆、聲請人並請求 大院大法官依司法院大法官審理案件法第十三條之規定於憲法法庭行言詞辯論；且聲請人等委任立法委員郝龍斌先生為本件聲請代理人，就本件聲請解釋案有為一切法律上行為之權，並包含委任複代理人之權。

綜上所述，系爭修憲條文並未依循憲法第一百七十四條所定之正當程序，且延長任期之規定復逾越國民大會之權限且違反民主原則，又系爭修憲條文之政黨比例代表制度亦違反平等原則下不分黨派一律平等之修憲界限而應屬無效，爰請大院大法官依聲請事項作成解釋，不勝感禱。

## 伍、附件

附件一：民國八十八年九月十五日總統令。

附件二：國民大會議事錄。

附件三：附件二，頁五、六。

附件四：附件二，頁十一。

附件五：法治斌，修憲界限與聲請釋憲，刊載於中國時報之時論廣場版，八十八年九月十三日。

附件六：憲法第十七條、第二十七條、第二十八條、第三十四條、第四十六條、第六十二條、第六十四條、第六十五條、第九十一條、第一百十二條、第一百十三條、第一百二十三條、第一百二十四條、第一百二十六條、第一百二十九條、第一百三十條、第一百三十一條、第一百三十二條、第一百三十三條、第一百三十四條、第一百三十五條及憲法增修條文第二條、第四條、第九條。

附件七：薩孟武，中華民國憲法新論，頁二六。

附件八：「推手有冤要喊」，中國時報第二版，八十八年九月五日。

附件九：許宗力，憲法修改界限的理論（下），憲政時代第七卷第四期，頁六六。

附件十：同附件九，頁六六至七二。

附件十一：董保城，修憲界限之探討，憲政時代第十七卷第二期，頁二二。

附件十二：林紀東，中華民國憲法逐條釋義（第四冊），頁三七六。

附件十三：「立委鄭寶清將發動連署聲請釋憲」，中國時報之政治新聞版，八十八年九月六日。



附件十四：陳慈陽，論政黨在憲法位階上之意義及地位，收錄於氏著「憲法規範性與憲政現實性」，頁一四七至一四九。

附件十五：翁岳生，憲法之維護者－回顧與展望，收錄於氏著「法治國家之行政法與司法」，頁三九一。

附件十六：林紀東，中華民國憲法逐條釋義（第一冊），頁八五。

附件十七：陸潤康，美國聯邦憲法論（八十二年五月增訂再版），頁三八三。

附件十八：劉慶瑞，中華民國憲法要義，頁五十四。

附件十九：陳慈陽，論政黨在憲法位階上之意義及地位，收錄於氏著「憲法規範性與憲政現實性」，頁一五七。

附件二十：許宗力，憲法修改界限問題之發生與範圍，憲政時代第七卷第二期，頁四四。

附件二十一：同附件十一，頁二三。

附件二十二：同附件七，頁八十六、八十七。

附件二十三：同附件十九，頁一五二、一五三。

聲 請 人：

立法委員：	郝龍斌	謝啟大	林宗男	蔡煌瑯	許添財	陳景峻
	卓榮泰	馮滬祥	許登宮	楊仁福	陳宏昌	郭榮振
	楊瓊瓔	陳學聖	蕭金蘭	張福興	范巽綠	簡錫璽
	邱創良	劉政鴻	黃木添	李鳴皋	曾蔡美佐	林國華
	李顯榮	陳榮盛	馮定國	楊文欣	游月霞	周正之
	蔡同榮	范揚盛	楊作洲	張旭成	朱星羽	李炆烽
	蔡明憲	許舒博	鄭永金	丁守中	林耀興	楊秋興
	鄭朝明	許榮淑	何嘉榮	林志嘉	黃顯洲	李先仁
	黃明和	黃爾璇	鄭寶清	朱惠良	蔡中涵	鄭龍水
	高育仁	劉光華	林政則	朱立倫	陳其邁	陳忠信
	柯建銘	林重謨	陳明文	唐碧娥	李慶華	洪奇昌
	羅明才	湯金全	王兆釧	鍾金江	張清芳	許鍾碧霞
	陳進丁	朱鳳芝	李慶安	穆閩珠	李俊毅	洪秀柱
	鄭逢時	王世勛	林建榮	王 拓	羅福助	王雪峰
	陳朝容	李應元	林正二	周慧瑛	沈富雄	林忠正
	林春德	陳振盛	葉憲修	李嘉進	賴士葆	游淮銀
	王天競	盧秀燕	邱垂貞	營志宏	邱太三	蔡家福
	何智輝	李文忠	趙永清	洪 讀	張蔡美	高揚昇
	曾華德	張世良	巴燕達魯	瓦歷斯貝林		



中華民國八十八年十月二十八日

（本聲請書附件略）

抄立法委員鄭寶清等七十九人聲請書

立法委員鄭寶清、蔡明憲、葉宜津、張清芳、邱創良、王天競、賴士葆等七十九人，連署聲請大法官解釋現任民意代表之任期，得否於任期中予以延長，本屆國民大會通過之憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，係否違憲。

對於本屆國民大會，超越國民大會代表與選民間之「有限性委託」關係，恣意修訂通過之憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，使本屆（第三屆）國民大會代表與本屆（第四屆）立法委員，自現有任期予以延任之規定，違反國民主權原理之民主原則「定期改選」，且侵犯人民基本權利之被選舉權<sup>2</sup>與選舉權。特此提出聲請釋憲案。

為確保台灣民主改革之成果，建立台灣民主鞏固之憲政機制，解決動盪之政治紛擾，保障國民主權之意涵與人民基本權利，維繫立憲主義之民主國與法治國存續，請速予解釋為盼。

壹、聲請解釋憲法之目的

一、憲法第二條揭示國民主權原理，而民主原則為國民主權原理所臚列，又定期選舉為構成民主原則重要具體內涵之一。並由憲法本文第十七條選舉權與被選舉權、憲法增修條文第一條第六項國民大會代表定期改選、憲法本文第六十五條立法委員定期改選之規定加以體現。另，司法院釋字第261號解釋文與其解釋理由書，亦多次明白揭示民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑，強調定期改選之必要性與重要性，與民主憲政秩序不可分。

二、本屆國民大會新修訂通過之憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，使本屆（第三屆）國民大會代表與本屆（第四屆）立法委員，自現有任期予以延任之規定，違反國民主權原理之民主原則「定期改選」制度，背離本屆立法委員與國民大會代表被選舉時之公法委任契約之有限度委任內容，明顯侵犯人民基本權利之被選舉權與選舉權。三、本屆（第三屆）國民大會代表與本屆（第四屆）立法委員，自現有任期予以延任之規定，違反國民主權原理之民主原則「定期改選」，且明顯侵犯人民基本權利之被選舉權與選舉權，且已明顯超越國民大會修憲權力。

四、特此提出聲請，請大法官解釋現任民意代表之任期，得否於任期中予以延長，及本屆國民大會通過之憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，將現任國民大會代表與立法委員之任期予以延長，





係否違憲。

## 貳、疑義性質及經過

立法委員為行使職權，適用憲法發生疑義之性質與經過，說明如后：

一、本屆（第四屆）立法委員之任期至九十一年一月三十一日止，係為本屆被選舉之時，依當選立法委員與其選民雙方所認知之公法委任契約內容（憲法第六十五條參照）。惟立法委員履行與選民之契約，實現其選舉之政見與政治理念，其職權之行使，因立法院合議制之精神與法定立法程序，需一定之時日。立法委員任期之確定，與其政治理念目標之實現、職權之行使，有其密切相依之關聯。

本屆國民大會於八十八年九月四日三讀通過新修訂之憲法增修條文第四條第三項前段，使本屆立法委員，自現有任期予以延任之規定，因有違憲疑義，致使現任立法委員職權之行使，立法提案審查作業時日之規劃、預算審查與質詢施政職權之次數等等，據以實現政治理念與履行公法委任契約之可預期狀態為不確定性，足使現任立法委員職權具體之行使，適用憲法發生立即而明顯之疑義。

二、立法委員依憲法第六十三條，執掌審議預算之權，立法院及國民大會機關之預算、立法委員及國民大會代表改選之預算亦臚蘊之。現任立法委員及國民大會代表之延任是否合憲有效，涉諸現任立法委員職權之行使。

三、另，國民大會於同時通過修正憲法增修條文第一條第一項至第三項之規定，使國民大會代表及立法委員延任，憲法修正條文係否有效，影響選罷法規範應予修正之篇幅甚劇，涉諸立法委員職權之行使。

四、爰而，依司法院大法官審理案件法第四條第一項第一款、第五條第一項第三款聲請釋憲，並依第八條第一項擬具聲請書。為履行本屆立法委員與國民大會代表憲政賦予之職權，國民大會代表原憲法規範鎖定改選日期將屆，民怨高漲，憲政危機急如燃眉，請速予解釋為盼。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解一、本屆國民大會修訂通過之憲法增修條文第一條第三項及第四條第三項，侵犯憲法本文第二條國民主權原理、憲法本文第一條民主原則、人民基本權利、憲法本文第十七條之選舉權與被選舉權：

（一）憲法第二條揭示國民主權原理，而民主原則為立憲之根本精神（憲法本文第一條參照），而國民主權原則、定期選舉、多數決原則、普通平等無記名投票、多黨政治體系、意見表達的自由等等，則為民主原則的具體內涵。

（二）憲法第十七條即以文字明白表示人民之選舉權，在間接民主的代議



民主正義制度下，民意代表的「選舉」，是人民行使國家權力的重要關鍵，透過選舉，人民可以選出代表、或享有被選舉為代表之權，經由代議制度，行使國家權力，而選舉權之「定期選舉」制度，實為體現人民選舉權與被選舉權之關鍵，不得毀棄。職是之故，選舉的定期性，即屬民主原則下位的重要原則。

- (三) 司法院釋字第261號解釋文及解釋理由書，不厭其煩，一再明述「定期選舉」之必要性與重要性，涉及民主憲政。凡此類述，可為自明之理，毋庸贅言。
- (四) 本屆國民大會修訂通過之憲法增修條文第一條第三項、第四條第三項，將第三屆國民大會代表及第四屆立法委員任期一併延至九十一年六月三十日止，妨礙人民透過定期選舉行使國家主權主體之權力，嚴重毀棄國民主權原理之民主原則，違反憲法第十七條賦予人民之選舉權與被選舉權。
- (五) 綜如前述，本屆國民大會修訂通過之憲法增修條文第一條第三項、第四條第三項，侵犯憲法增修條文第一條第六項、憲法本文第六十五條及司法院釋字第261號解釋文及其解釋理由書所揭示國民大會代表與立法委員定期改選之民主原則。

二、定期改選之民主原則，應為人民選舉立法委員與國民大會代表時，所委託之公法契約內容。現任立法委員與國民大會代表之任期，不得延長，若欲延長需於下屆國民大會代表與立法委員任期規定為之。依民主原則，現任國民大會代表與立法委員之任期延長，應為違憲：

- (一) 本屆國民大會修訂通過之憲法增修條文第一條第三項、第四條第三項，破棄憲法增修條文第一條第六項、憲法本文第六十五條及司法院釋字第261號解釋揭示國民大會代表與立法委員定期改選之民主原則。選舉的定期性，乃是代議民主不可或缺的基本要素。
- (二) 按「定期」選舉既是民主原則的基本要素，則意味著國會議員任期的延長，必須自次屆國會議員起開始實施，否則即有違民主原則。人民在選舉時「自始」即對民意代表作「有限性的委託」，經由修憲直接將國會議員予以延任，無異剝奪人民對於政權之行使陷於停頓，與樹立分權制度之本旨相違。
- (三) 本屆國民大會修訂通過之憲法增修條文第一條第三項、第四條第三項，破棄憲法增修條文第一條第六項、憲法本文第六十五條及司法院釋字第261號解釋所揭示國民大會代表與立法委員定期改選之民主原則，而此等原則，應為人民選舉立法委員與國民大會代表時，所委託之公法契約內容，此等權利亦不得讓渡或委託。現任立法



委員與國民大會代表之任期不得延長，若欲延長需於下屆國民大會代表與立法委員任期規定為之。

(四) 依民主原則，現任國民大會代表與立法委員之任期延長，應為違憲，為自明之理。

肆、言詞辯論及其代理聲請人並請求司法院大法官依司法院大法官審理案件法第十三條之規定於憲法法庭進行言詞辯論，並聲請人等委任立法委員鄭寶清為本案聲請代理人，就本聲請案有為一切法律上行為之權，包含委任複代理人之權。

伍、關係文件之名稱與件數

一、立法委員鄭寶清等七十九人聲請釋憲連署書乙份。

二、相關法學論述合訂本乙份。

聲 請 人：

立法委員：鄭寶清	蔡明憲	賴士葆	邱創良	郝龍斌	何嘉榮
鍾金江	林重謨	李文忠	王雪峰	王天競	楊秋興
李俊毅	葉宜津	王兆釧	曹爾忠	卓榮泰	陳其邁
營志宏	朱惠良	廖學廣	王世勛	邱太三	張清芳
羅明才	林瑞圖	王幸男	馮定國	李慶華	黃義交
翁金珠	蔡煌瑯	周錫瑋	陳學聖	鄭朝明	李應元
張世良	張福興	陳健治	陳榮盛	陳明文	曾振農
穆閔珠	李先仁	鄭龍水	黃昭順	李鳴皋	王昱婷
盧逸峰	吳克清	鍾利德	陳振盛	朱鳳芝	秦慧珠
徐成焜	徐應元	蔡 豪	伍澤元	馮滬祥	謝言信
謝章捷	陳宏昌	陳景俊	林忠正	劉文雄	郭素春
陳朝容	李慶安	余政道	戴振耀	葉憲修	徐少萍
朱立倫	黃顯洲	林正二	林耀興	楊瓊櫻	瓦歷斯貝林
張旭成					

中華民國八十八年十月二十八日

(本聲請書附件略)

抄立法委員鄭寶清等八十人聲請書

立法委員鄭寶清、蔡明憲、葉宜津、張清芳、邱創良、王天競、賴士葆等八十人，對現行憲法國民大會修憲權之權限及其界限，適用憲法增修條文第一條第三項第四款、憲法本文第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款，對本屆國民大會有無權力修憲自我延長任期，通過之該案憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，以及國民大會修憲權之界限為何？發生疑義，特聲請釋憲。



本屆國民大會，超越國民大會代表與選民間之「有限性委託」關係，恣意修訂通過之憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，使本屆（第三屆）國民大會代表與本屆（第四屆）立法委員，自現有任期予以延任之規定，變相自我延長任期，違反國民主權原理之民主原則「定期改選」，且已明顯超越國民大會修憲權力。

憲法之內容修改是否有其界限，學說上雖有「修憲有界限說」及「修憲無界限說」之兩種見解，但對於憲法的修改不得違反「國民主權原理」與侵犯「人民基本權利」，則是學界的通論。憲法內容之修改必有其界限，本屆國民大會所修訂通過之憲法增修條文第一條第三項、第四條第三項規定，第三屆國民大會代表及第四屆立法委員一併延任至九十一年六月三十日，牴觸憲法第一條、第二條所揭示國民主權原理之民主原則之不可侵犯性。上述「國民主權原理」與「人民基本權利」，不得作為修憲侵害的客體或標的，構成修憲界限所在。

針對國民大會一再以修憲權對自身擴權，民怨已久。此一解釋之聲請，為保障民主憲政秩序、確立人民基本權利保障，對國民大會之修憲權力予以合憲合理之限制，有其必要性與重要性。特此提出聲請釋憲案。為維繫立憲主義之民主國與法治國存續，請速予解釋為盼。

## 壹、聲請解釋憲法之目的

- 一、本屆國民大會於八十八年九月四日修訂通過之憲法增修條文第一條第三項及第四條第三項，逕自將現任國民大會代表任期延長之修憲，牴觸憲法本文第一條、第二條國民主權原理之民主原則，僭越修憲權力之界限。對國民大會代表是否有權自我延長任期，其違反之效力何如？是否自始無效、當然無效？發生疑義。
- 二、復對憲法增修條文第一條第三項第四款、憲法本文第二十七條第一項第三款及第一百七十四條第一款，國民大會修改憲法內容之界限，發生疑義。
- 三、進而併案聲請大法官解釋下列兩端爭議：（一）本屆國民大會通過之該案憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，藉以自我延長任期，其係否有權力自行延長任期？其延長之效力係否自始無效、當然無效？（二）非固有憲法條文之憲法修改內容之界限為何？係否應以不侵犯國民主權原理與人民基本權利為其內容之界限？

四、為維繫立憲主義之民主國與法治國存續，特此聲請解釋。

貳、疑義性質及經過立法委員為行使職權，適用憲法發生疑義之性質與經過，說明如后：

- 一、本屆國民大會於八十八年九月四日修訂通過之憲法增修條文第一條第





三項及第四條第三項，自我延長任期。

二、立法委員依憲法第六十三條有審議預算之權，國民大會機關之預算、國民大會代表改選之預算亦蘊含之。現任國民大會代表之延任是否合憲有效，涉諸現任立法委員職權之行使。

三、另，國民大會於同時通過修正憲法增修條文第一條第一項至第三項之規定，使國民大會代表及立法委員延任，憲法修正條文係否有效，影響選罷法規應予修正之篇幅甚劇，涉諸立法委員職權之行使。

四、爰而，依司法院大法官審理案件法第四條第一項第一款、第五條第一項第三款聲請釋憲，並依第八條第一項擬具聲請書。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

一、憲法增修條文第一條第三項第四款、憲法本文第二十七條第一項第三款賦予國民大會修憲職權。憲法本文第一百七十四條第一款明定國民大會代表修憲之程序。

二、本屆國民大會，超越國民大會代表與選民間之「有限性委託」關係，逾越國民大會代表權力，恣意修訂通過之憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，使本屆（第三屆）國民大會代表，自現有任期予以自我延任，應為無效。

國民大會代表無權自任期中自我延長任期，此為自明之理，非屬是否違憲之論。因而，本屆（第三屆）國民大會代表，自現有任期予以自我延任，為自始無效、當然無效。

因而就此端爭議事項，聲請大法官為以下憲法解釋：「國民大會代表無權自任期中自我延長任期，此為自明之理，非屬是否違憲之論。第三屆國民大會代表，自現有任期予以自我延任，為自始無效、當然無效。憲法增修條文第一條第三項無效。第三屆國民大會代表任期屆滿之日，第四屆國民大會代表之比例代表方式，依第五屆立法委員選舉得票數比例分配當選名額。第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止」。

三、非固有憲法之憲法內容之修改是否有其界限？學說上雖有「修憲有界限說」及「修憲無界限說」之兩種見解，但對於憲法的修改不得違反「國民主權原理」與侵犯「人民基本權利」的意旨，則是學界的通論。憲法之修改必有其界限，本屆國民大會所修訂通過之憲法增修條文第一條第三項、第四條第三項規定，第三屆國民大會代表及第四屆立法委員一併延任至九十一年六月三十日，牴觸憲法第一條、第二條所揭示國民主權原理之民主原則之不可侵犯性。上述「國民主權原理」與「人民基本權利」，不得作為修憲侵害的客體或標的，構成修憲界



限所在。

司法院釋字第二六一號解釋「第一屆中央民意代表當選就任後，國家遭遇重大變故，因未能改選而繼續行使職權，乃為維繫憲政體制所必要。惟民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑，……為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表……應……終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」此號解釋文與解釋理由書，雖未明示動員戡亂時期臨時條款第六項第二款、第三款牴觸憲法第二十八條第一項、第六十五條及第九十三條之規定，卻已於理由書中指示「在自由地區適時辦理含有『全國不分區名額』之次屆中央民意代表選舉」，導引憲法增修條文第一條第一項第四款及第三條第一項第四款之修訂。

前述大法官解釋，對違反形式界限之破棄憲法的法律（臨時條款）進行內容界限之違憲審查，並非以修憲程序修改條款（憲法第一百七十四條）途徑行使法規違憲審查權（憲法第一百七十一條）。係已表示大法官得對違反形式界限之破棄憲法的臨時條款進行內容界限之違憲審查，如此，大法官之見解，似認修憲內容有其界限。

因而就此端爭議事項，聲請大法官為以下憲法解釋：「國民大會代表修憲之內容有其界限，國民主權原理與人民基本權利，不得作為修憲侵害的客體或標的，構成修憲界限所在」。

四、針對國民大會一再以修憲權對自身擴權，民怨已久。此一解釋之聲請，為保障民主憲政秩序、確立人民基本權利保障，對國民大會之修憲權力予以合憲合理之限制，有其必要性與重要性。

五、司法審查基於「權力分立原則」，以政治問題原則與其他國家機關之間權限界分，但涉及人民基本權利的事項，則均應屬司法審查的範圍。因此，本修訂通過之憲法增修條文已侵害民主原則與國民主權等憲法根本精神，大法官亦不能以政治問題與統治行為原則迴避此重大之憲政危機。

肆、言詞辯論及其代理聲請人並請求司法院大法官依司法院大法官審理案件法第十三條之規定於憲法法庭進行言詞辯論，並聲請人等委任立法委員鄭寶清為本案聲請代理人，就本聲請案有為一切法律上行為之權，包含委任複代理人之權。

伍、關係文件之名稱與件數

一、立法委員鄭寶清等八十人聲請釋憲連署書乙份。

二、相關法學論述合訂本乙份。



聲 請 人：

立法委員：鄭寶清 蔡明憲 賴士葆 邱創良 郝龍斌 何嘉榮  
鍾金江 林重謨 李文忠 王雪峰 王天競 楊秋興  
李俊毅 葉宜津 王兆釧 曹爾忠 卓榮泰 陳其邁  
營志宏 馮定國 李慶華 廖學廣 蔡煌瑯 羅明才  
鄭朝明 李應元 朱惠良 黃義交 王世勛 翁金珠  
張清芳 周錫瑋 林瑞圖 王幸男 張世良 張福興  
黃昭順 陳榮盛 王昱婷 陳明文 曾振農 穆閔珠  
鄭龍水 陳健治 李鳴皋 盧逸峰 吳克清 李先仁  
徐少萍 朱立倫 黃顯洲 林正二 陳學聖 郭榮振  
鄭金玲 鍾利德 陳振盛 朱鳳芝 秦慧珠 徐成焜  
徐慶元 蔡 豪 伍澤元 馮滬祥 陳朝容 李慶安  
余政道 戴振耀 劉文雄 謝言信 謝章捷 陳宏昌  
陳景俊 林忠正 邱太三 林耀興 葉憲修 瓦歷斯貝林  
楊瓊櫻 張旭成

中華民國八十八年十月二十八日

（本聲請書附件略）

抄立法委員鄭寶清等八十人聲請書

立法委員鄭寶清、蔡明憲、葉宜津、張清芳、邱創良、王天競、賴士葆等八十人，對大法官得否針對國民大會通過之修憲案審查係否違憲，適用憲法發生疑義，特聲請釋憲。本屆國民大會，超越國民大會代表與選民間之「有限性委託」關係，恣意修訂通過之憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，使本屆（第三屆）國民大會代表與本屆（第四屆）立法委員，自現有任期予以延任之規定，違反國民主權原理之民主原則「定期改選」，且已明顯超越國民大會修憲權力，動搖憲章存在，過度破毀憲法核心及本質。特此提出聲請釋憲案。為維繫立憲主義之民主國與法治國存續，請速予解釋為盼。

壹、聲請解釋憲法之目的

- 一、憲法本文第一條、第二條開宗明義揭示民主原則與國民主權原理，為立憲根本精神，憲法之修改不得違反「國民主權原理」及「民主原則」，本屆國民大會於八十八年九月四日修訂通過之憲法增修條文第一條第三項及第四條第三項，逕自將現任立法委員及國民大會代表任期延長之修憲，有牴觸上述之民主原則，僭越修憲之界限之虞。
- 二、憲法本文第七十八條賦予司法院解釋憲法之權，再依據憲法第七十九條、憲法第一百七十三條、司法院大法官審理案件法規範，大法官執



掌違憲審查之釋憲權力。

三、然大法官得否針對國民大會所通過之修改憲法條文內容是否逾越修憲界限進行審查？並宣告其無效？確有疑義。

四、為維繫立憲主義之民主國與法治國存續，特此聲請解釋。

## 貳、疑義性質及經過

立法委員為行使職權，適用憲法發生疑義之性質與經過，說明如后：

一、本屆（第四屆）立法委員之任期至九十一年一月三十一日止，係為本屆被選舉之時，依當選立法委員與其選民雙方所認知之公法委任契約內容（憲法第六十五條參閱）。惟立法委員履行與選民之契約，實現其選舉之政見與政治理念，其職權之行使，因立法院合議制之精神與法定立法程序，需一定之時日。立法委員任期之確定，與其政治理念目標之實現、職權之行使，有其密切相依之關聯。

本屆國民大會於八十八年九月四日三讀通過新修訂之憲法增修條文第四條第三項前段，使本屆立法委員自現有任期予以延任之規定，因有違憲疑義，致使現任立法委員職權之行使，立法提案審查作業時日之規劃、預算審查與質詢施政職權之次數等等，據以實現政治理念與履行公法委任契約之可預期狀態為不確定性，足使現任立法委員職權具體之行使，適用憲法發生立即而明顯之疑義。

二、立法委員依憲法第六十三條，執掌審議預算之權，立法院及國民大會機關之預算、立法委員及國民大會代表改選之預算亦臚蘊之。現任立法委員及國民大會代表之延任是否合憲有效，涉諸現任立法委員職權之行使。

三、另，國民大會於同時通過修正憲法增修條文第一條第一項至第三項之規定，使國民大會代表及立法委員延任，憲法修正條文係否有效，影響選罷法規範應予修正之篇幅甚劇，涉諸立法委員職權之行使。

四、因而，對大法官得否對國民大會通過之修憲案進行違憲審查，適用憲法本文第七十八條、第七十九條第二項、第一百七十三條賦予司法院大法官解釋憲法之權，發生疑義。五、爰而，依司法院大法官審理案件法第四條第一項第一款、第五條第一項第三款聲請釋憲，並依第八條第一項擬具聲請書。

## 參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

一、憲法第七十八條賦予司法院解釋憲法之權，第七十九條第二項明示大法官執掌釋憲權，第一百七十三條規定憲法之解釋，由司法院為之。

二、憲法本文第十四章「憲法之施行及修改」規範之體系邏輯中，憲法第一百七十一條第一項、第二項「法律與憲法牴觸者無效」「法律與憲





法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」第一百七十二條「命令與憲法或法律牴觸者無效。」繼而於第一百七十三條規定「憲法之解釋，由司法院為之。」惟司法院大法官得否針對國民大會通過之憲法修改條文進行審查有無逾越內容修改之界限？並宣告其無效？憲法並無明文規範，有待大法官以解釋予以示之。

三、司法院釋字第二六一號解釋「第一屆中央民意代表當選就任後，國家遭遇重大變故，因未能改選而繼續行使職權，乃為維繫憲政體制所必要。惟民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑，…為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表……應……終止行使職權，並由中央政府依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉，以確保憲政體制之運作。」此號解釋文與解釋理由書，雖未明示動員戡亂時期臨時條款第六項第二款、第三款牴觸憲法第二十八條第一項、第六十五條及第九十三條之規定，卻已於理由書中指示「在自由地區適時辦理含有『全國不分區名額』之次屆中央民意代表選舉」，導引憲法增修條文第一條第一項第四款及第三條第一項第四款之修訂。

四、前述大法官解釋，對違反形式界限之破棄憲法的法律（臨時條款）進行內容界限之違憲審查，並非以修憲程序修改條款（憲法第一百七十四條）途徑行使法規違憲審查權（憲法第一百七十一條）。係已表示大法官得對違反形式界限之破棄憲法的臨時條款進行內容界限之違憲審查，如此，大法官之見解，似應得對修憲條款之規範內容，有無違反憲法內容界限作違憲審查。

五、本屆國民大會，超越國民大會代表與選民間之「有限性委託」關係，恣意修訂通過之憲法增修條文第一條第三項後段及第四條第三項前段，使本屆（第三屆）國民大會代表與本屆（第四屆）立法委員，自現有任期予以延任之規定，違反國民主權原理之民主原則「定期改選」，且已明顯超越國民大會修憲權力。衡諸現行憲政機制，除大法官對違反憲法內容界限之修改條文有違憲審查權外，於政治現實上，無任何途徑得以制衡國大擴權、毀棄破棄憲法體制，破壞自由民主之憲政秩序。

六、憲法內容之修改是否有其界限，學說上雖有「修憲有界限說」及「修憲無界限說」之兩種見解，但對於憲法的修改不得違反「國民主權原理」與侵犯「人民基本權利」的意旨，則是學界的通論。上述「國民主權原理」與「人民基本權利」，不得作為修憲侵害的客體或標的。司法審查基於「權力分立原則」，以政治問題原則與其他國家機關之



間權限界分，但涉及人民基本權利的事項，則均應屬司法審查的範圍，侵害民主原則與國民主權等憲法根本精神，大法官亦不能以政治問題與統治行為原則迴避此重大之憲政危機。大法官為憲法最後的守門員，負有憲法終極價值之維繫責任，似應對此有為違憲審查之權。

七、我國憲法學者許宗力於其論文著作中指出「目前在德國，由聯邦憲法院審查逾限的憲法修改，並宣告其無效係不成問題的。」許氏並指出「原始的憲法規定固不可審查，但審查屬於第二次憲法規定的憲法修改條文，在理論上是可行的。」在如何就現有法規範中導引出大法官得審查逾限的憲法修改？許氏以為「關於適用憲法發生疑義之事項」之大法官會議法（舊法）規範途徑即可（即現行司法院大法官審理案件法第四條第一項第一款）。&lt; 許宗力著，憲法修改界限論，第一八三 | 第一八六頁，七十年七月，台大法研所碩士論文 &gt;

八、爰聲請大法官為憲法解釋如左：

「憲法第七十八條及第一百七十三條規定，憲法之解釋，由司法院為之。憲法第七十九條第二項規定，司法院解釋憲法之事項，由大法官掌理。原始的憲法規定外，屬於第二次憲法規定的憲法修改條文，有逾越憲法修改內容界限之疑義時，大法官得審查之，並宣告其無效。」

肆、言詞辯論及其代理

聲請人並請求司法院大法官依司法院大法官審理案件法第十三條之規定於憲法法庭進行言詞辯論，並聲請人等委任立法委員鄭寶清為本案聲請代理人，就本聲請案有為一切法律上行為之權，包含委任複代理人之權。

伍、關係文件之名稱與件數

甲、立法委員鄭寶清、蔡明憲、葉宜津、張清芳、邱創良、王天競、賴士葆等八十人聲請釋憲連署書乙份。

乙、許宗力著，憲法修改界限論，第一八三 | 第一八六頁，七十年七月，台大法研所碩士論文

聲 請 人：

立法委員：鄭寶清	蔡明憲	賴士葆	邱創良	郝龍斌	何嘉榮
鍾金江	林重謨	李文忠	王雪峰	王天競	楊秋興
李俊毅	葉宜津	王兆釧	曹爾忠	卓榮泰	陳其邁
營志宏	馮定國	廖學廣	王世勛	張清芳	羅明才
鄭朝明	李應元	朱惠良	李慶華	黃義交	翁金珠
蔡煌瑯	周錫瑋	林瑞圖	王幸男	鄭龍水	張福興



陳榮盛 王昱婷 陳明文 曾振農 穆閩珠 徐少萍  
張世良 黃昭順 陳健治 李鳴皋 盧逸峰 吳克清  
李先仁 朱立倫 黃顯洲 林正二 陳學聖 郭榮振  
鄭金玲 鍾利德 陳振盛 朱鳳芝 秦慧珠 徐成焜  
徐慶元 蔡 豪 伍澤元 馮滬祥 陳朝容 李慶安  
余政道 戴振耀 劉文雄 謝言信 謝章捷 陳宏昌  
陳景俊 林忠正 邱太三 林耀興 葉憲修 瓦歷斯貝林  
楊瓊櫻 張旭成

中華民國八十八年十月二十八日

(本聲請書附件略)

抄立法委員洪昭男等一百零二人聲請書

壹、聲請憲法解釋之目的

第三屆國民大會第四次會議於民國八十八年九月三日至四日舉行之第十八次大會通過修正中華民國憲法增修條文第一條、第四條、第九條及第十條條文，內容涉及第三屆國民大會代表及第四屆立法委員任期之延長，民眾多表反對，聲請人等擬依憲法第一百七十四條第二款提議再修正相關條文，惟因該次憲法修正於二讀與三讀時皆採無記名投票方式表決通過，不符修憲程序透明之憲法意旨而可能不生效力，且實體上有關延長當屆民意代表任期部分，亦已牴觸 大院釋字第二六一號解釋所闡釋，依憲法第一條、第二條及第十七條所涵蘊之定期改選原則而應屬無效，兩項憲法疑義均直接影響聲請人等修憲提議權之行使，爰依司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款之規定，聲請 大院大法官為以下之解釋：

- 一、第三屆國民大會第四次會議第十八次大會以無記名投票方式所完成中華民國憲法增修條文修正案之二讀與三讀程序，不符修憲程序應高度透明以利國民參加之憲法意旨及責任政治原則，該修正案應自始不生效力。
- 二、縱以前述憲法修正案程序已有效完成，修正後憲法增修條文第一條第三項後段有關第三屆國民大會代表任期延長，與第四條第三項有關第四屆立法委員任期延長之規定，亦均與民選公職應定期改選之憲法精神牴觸，該部分應自始無效。

貳、疑義之性質與經過

- 一、關於修憲案二讀與三讀均以無記名投票方式通過一節，經過如下：  
第三屆國民大會第四次會議於民國八十八年九月三日舉行第十八次大會，主要討論事項為修憲案第二讀會之討論（第一案）與逐條議決（



第二案），程序進行至第二案時，因江文如代表提出：「建請大會於修憲各議案進行二讀會以及三讀會時，均以無記名投票進行，以免國大同仁遭受外界無謂之干擾案」之動議，雖有陳明仁代表依國民大會議事規則第三十八條第二項規定提出一份超過三分之一出席代表連署之記名投票提議，要求主席蘇南成議長依該規則裁定採用記名投票，惟主席仍將江文如代表之動議付諸表決而通過，並將陳明仁代表之提案亦付表決，未獲通過。主席即裁示「第二讀會、第三讀會均採無記名投票方式議決」（以上參見「第三屆國民大會第四次會議第十八次大會議事錄」，頁七十八，及「第三屆國民大會第四次會議第十八次大會速記錄」，頁二六三五）。

大會在進行至表決有關憲法增修條文第一條之修正案時，先因贊成者未達出席代表四分之三之法定人數，主席宣告修正案未通過。但經陳宗仁代表提出重新表決動議，主席僅經徵求附議後即裁示重新投票，結果贊成者達出席代表四分之三法定人數，主席宣告修正案通過，雖有陳明仁代表質疑重新投票不符合議事規則，主席未再做處理（以上參見「第三屆國民大會第四次會議第十八次大會議事錄」，頁十二至十四，及「第三屆國民大會第四次會議第十八次大會速記錄」，頁四二至四六）。

全部修正案逐條表決結束時，已是九月四日凌晨二時二十分，主席宣布休息二十分鐘，繼續開會後，主席將劉一德代表等所提將原定九月六日舉行之三讀表決提前於二讀會後舉行之臨時動議付諸表決，獲得通過，即再以無記名投票進行全案條文表決，贊成者亦達出席代表四分之三之法定人數，主席即宣布完成三讀法定程序。隨後復將陳金德代表等所提閉會案付諸表決通過（以上參見「第三屆國民大會第四次會議第十八次大會議事錄」，頁三二至三四，及「第三屆國民大會第四次會議第十八次大會速記錄」，頁六九至七四）。

- 二、此一程序中有關主席裁示採用無記名投票是否違反國民大會議事規則第三十八條第二項，及重新投票是否符合議事規則第四十條第二項，雖皆不無疑義，但依大院釋字第三四二號解釋意旨，此類瑕疵寧屬內部事項，應由國民大會依自律原則自行認定；且縱可確認已違反議事規則，此一程序瑕疵是否影響通過修憲案之生效，實不無疑義。惟就必須以四分之三高門檻通過之二讀及三讀程序，均以無記名投票方式通過一節，使國民大會代表對於修憲案最終所持立場完全不透明，則已與大院於釋字第三一四號、第三三一號及第四〇一號解釋所闡明有關國民參加修憲及責任政治意旨明顯相違，此部分程序瑕疵為違反





修憲成立基本規定之明顯重大瑕疵，依大院釋字第三四二號解釋，應在大法官解釋憲法審查範圍。

三、九月四日通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條及第十條之修改後，立即引起社會各界強烈反對。最主要反對之點在於第三屆國民大會代表在其任期內延長任期達兩年四十天，形同「自肥」。亦有學者指出，依第一條第一項、第二項之設計，選民將以一張票選出兩種職位之公職，兩者間又有一定制衡關係（修改憲法及彈劾總統、副總統），違反民主選舉及分權基本原則。或對第四條第三項明定第四屆、第五屆立法委員任期之起迄日，無異凍結總統用以制衡立法院不信任權之解散權，打破行政、立法間之均衡狀態，嚴厲批評。新黨則從一貫反對全面比例代表制立場，指責第一條針對國民大會代表規定自第四屆起一律改為全面比例代表制，已違反憲法第七條保障之國民黨派平等原則。

四、以上各點雖均言之成理，但其不妥是否已至違反憲法基本精神程度，恐尚有斟酌餘地。惟本修正案使第三屆國民大會代表與第四屆立法委員之任期均較其選舉時明定之任期延長，質言之，國民大會代表任滿之日從民國八十九年五月十九日延至民國九十一年六月三十日，立法委員任滿之日則從民國九十一年一月三十一日延至民國九十一年六月三十日。

就此部分應與民主政治定期改選原則明顯牴觸。故縱使認為本次修憲之程序瑕疵尚不致影響其效力，此一實體上之瑕疵仍有依民主憲政基本原則加以審究之必要。

參、聲請解釋之理由及聲請人之立場與見解

一、修憲程序應完全透明，始符合國民參加原則及責任政治之落實，故若關鍵性之二讀與三讀程序採無記名投票方式通過，應屬違反修憲成立基本規定之明顯重大瑕疵，第三屆國民大會第四次會議第十八次大會三讀通過、並經總統於八十八年九月十五日公布之憲法增修條文修正案，應自始不生效力。

（一）修憲程序應完全透明，始符國民參加原則及責任政治

1. 國會透明在民主憲政之功能

民主政治以國民積極參加公共事務為其基礎，在決策必須委由公權力機關作成之情形，即有必要使其決策過程充分公開、透明，使國民有機會表達不同意見，以強化決策之民意基礎，並得加以監督，以利政治責任之追究。此一原則對於以反映民意行使立法權及代表人民監督政府為主要憲政功能之國會，尤其重要（註一

)。

## 2. 修憲應採高度國民參加原則

憲法修改又因攸關憲政秩序之安定及國民之福祉至鉅，其本質猶如人民共營國家生活基本契約之修改，故大院特於釋字第三一四號解釋中闡明：「應使國民預知其修改之目的並有表達意見之機會」，「俾其行使職權能符合全國國民之合理期待與信賴」，並據此在憲法未明文規定之情形下，解釋國民大會在「非以修憲為目的而召集之臨時會，自不得行使修改憲法之職權」，不以其牴觸大院另案所宣示之議會自律原則（釋字第二五四號解釋理由書參照），顯以修憲程序應採高度國民參加原則，其重要性猶高於議會自律原則。此再觀諸大院釋字第三八一號解釋所諭示之：「至自律事項之決定，應符合自由民主憲政秩序之原則」，更無疑義。

## 3. 透過選舉罷免落實修憲責任

我國憲法第一百七十四條規定之憲法修改程序有二，均未予人民複決之機會。故國民之參加，除於修憲案提出後在公共媒體表示意見外，即只有透過代表其行使修憲權之國民大會代表，間接表達及實現其意見。又由於憲法有關國民大會之設計，經增修條文之調整後，主要即以其為修改憲法之機關，其他職權均為消極防弊性質（同意權、罷免提案權、彈劾議決權、變更領土議決權），或僅於極例外情形始得行使（副總統補選權），要皆非於選舉時即能預知，故國民大會代表之選舉應以憲政制度之意見為其主要委任內容（mandate），國民亦因此得藉國民大會代表之選舉表達及實現其有關憲法修改之意見，並於再次選舉時檢驗候選人之「可代表性」，甚至於必要時，藉任期中之罷免來追究違反委任之政治責任。就此大院於釋字第四〇一號解釋所闡明，以罷免為追究政治責任之法理，及更早於釋字第三三一號解釋所闡明，全國不分區中央民意代表之公職須依附於賴以取得之黨籍，始能貫徹選民對政黨之信任，同時透過政黨開除黨籍亦可發揮類似罷免之功能，均足以說明。

## 4. 國大修憲程序應完全透明化

修憲既有賴於高度國民參加，現行修憲程序又只得藉意見表達及對國民大會代表之選舉間接參加，並藉選舉罷免檢驗及追究代表之修憲立場，則若非使國民大會代表行使修憲權之過程完全透明化，即難以符合憲法之要求，應為當然之解釋。



## （二）修憲案二讀及三讀程序採無記名投票，已嚴重違反國民參加原則

### 1. 國會透明與無記名投票表決

按表決本為國會議事程序中最重要之一環，基於議事效率考量，通常審議過程均僅有少數出席者得有機會發言，但所有議員均有義務就議案以參與表決方式表達其最終意見，而形成具有法定拘束力之決定。故國會透明化不僅可導出議事公開（事務具有高度機密性者除外）之要求，表決亦應採公開之方法。此所以各國國會有關議事表決方法，雖保有不同傳統，但皆不脫口頭、舉手、點名、起立（或靜坐）、站邊、表決器等公開方法，僅於涉及選舉事項，為免人情干擾，始例外採祕密投票（註二），憲法通常不對表決方法特別加以規定（註三）。國民大會議事規則第三十八條第二項雖同樣賦予主席裁決權，過去九次行使修憲權，亦從未以無記名投票方式表決，即可說明。

### 2. 二讀及三讀表決均具關鍵性

有關修憲案應經何種讀會及各次讀會之出席及議決人數，依大院釋字第三八一號解釋，係屬議會自律事項，國民大會議事規則依各國國會通例，使修憲案第一讀會僅由提案人說明要旨，經大體討論即付委審查（第四十六條），第二讀會將審竣提案廣泛討論後再逐條討論議決（第四十七條），第三讀會不再做實質討論或修正，重點即置於全案表決（第四十九條、第五十條）。足見有關修憲案之通過，二讀會與三讀會之表決均具有關鍵性，尤其國民大會為避免草率，特規定此二次讀會之表決通過人數均為總額三分之二代表之出席與出席代表四分之三之同意，從而代表在兩次讀會表決所表達之立場，基於國民參加與責任政治原則應均有公開之必要。

### 3. 已切斷國民參加與責任繫屬

本件憲法修正案在二讀與三讀程序之所有表決均採無記名投票方式，顯然已違反國民參加之原則，使代表可以完全無視於國民於修憲時表達之意見；其結果，亦使國民無從藉選舉來檢驗代表修憲立場，以為其下次選舉時支持或反對之判斷基礎，或藉期中罷免來追究責任，違反責任政治之基本要求。大院於釋字第三一四號解釋所顧慮者，無非代表「突襲性」之修憲，使國民無法「預知」而已，倘投票行為完全公開，國民尚得於嗣後加以檢驗，而以選舉或罷免方法加以補正。一旦允許修憲案以無記名投票方法通過，國民縱能預知於前，亦將因無法控制於後，甚至原欲藉政



黨約束所設之全國不分區與僑選代表制度，亦功能盡失。其性質何異代表擅以黑布縛被代表人之雙目，憲法之修改將成為少數代表之禁臠，而全體國民對其決定將不再有一絲一毫之影響力。

（三）此一嚴重違反憲法原則通過之憲法修正，應自始不生效力

#### 1. 修憲程序嚴重違反憲法精神

從我國憲法第一條宣示之民主共和國原則、第二條宣示之國民主權原則及第十七條人民享有四種政權之宣示即知，國民參加與責任政治在我國憲法上之特殊意義。憲法第二十五條、第二十七條及第一百七十四條雖使國民對憲法修改之創制、複決不得不由國民大會代表來代表行使，致該直接民權性質之「政權」實質上趨於「媒介化」，但從憲法第一百三十三條之規定仍可探知憲法避免過度媒介化之意旨，故任何超越媒介化，效果上足可斷絕國民參加與責任繫屬之行為，如在修憲之關鍵性投票中採取無記名方式，即不啻將政權完全「讓渡」於少數代表，此時不論修改之目的為何，結果是否合理，僅此程序即已構成憲法精神之違反。

#### 2. 重大程序瑕疵已無補正可能

故本次修憲案於第二讀會之逐條表決與第三讀會之全案表決均採無記名投票方式，不論主席當時之裁決是否違反國民大會議事規則，均已違反大院所闡明之國民參加與責任政治原則，性質上為明顯之重大瑕疵，技術上已無補正之可能，自應認所通過之修憲案，自始不生任何效力。

二、憲法雖未規定修憲之界限，但修憲仍不得違反自由民主憲政之基本原則。民意代表定期改選，即為不可動搖之基本原則。第三屆國民大會第四次會議第十八次大會三讀通過、並經總統於八十八年九月十五日公布之憲法增修條文修正案，其第一條第三項及第四條第三項有關第三屆國民大會代表及第四屆立法委員任期延長之規定，應屬無效。

（一）憲法雖未規定修憲之界限，但修憲仍不得違反自由民主憲政之基本原則

#### 1. 修憲有界限為我國學界通說

我國憲法第一百七十四條有關憲法修改之規定，雖未如少數國家憲法對修憲範圍、內容或修憲權明定限制（註四），但學者多基於修憲不同於制憲，尚須受限於憲法基本決定（即所謂「憲章」）之理論，認為逾越此一界限即屬憲法之破毀（Verfassungsdurchbrechung）（註五），惟對於憲法未明定時，默示界限究竟為何，尚難謂已有共識。少數學者雖質疑有界限說之理論欠缺說





服力（註六），亦未全然否定有界限說（註七）。

## 2. 界限之認定切不可失之過嚴

無論自我國憲法已設有甚高之修憲門檻，或台灣社會發展快速、亟需大幅調整憲政體制以觀，就所謂修憲界限皆不宜做過嚴之解釋，致妨礙國人藉憲法修改以突破現狀之渴望，實無待多論。且修憲正如其他公共政策之決定，其褒貶臧否難免因利益、觀點之多元而不一，苟完成民主程序，原則上即應尊重民主之結果，縱有錯誤亦應藉下一民主程序之發動加以糾正，而非輕由司法機關介入。故聲請人對於本次修正案之內容，如有關國民大會代表席次分配依附立法委員選舉設計之全面比例代表制，實質限制總統不得於立法委員任期中解散立法院等部分，亦認為有重大瑕疵，但對其是否已觸及修憲界限，仍不能不有所保留。

## 3. 民主憲政原則作為最後防線

真正應作為修憲界限，而有必要發動釋憲程序，由司法機關秉憲法精神加以審查確定者，厥為憲法增修條文第五條第五項針對政黨所設界限，亦即大院於釋字第三八一號所揭示之「自由民主憲政秩序」。蓋民主之結果可以不妥或無效率，而仍應受尊重。但民主之結果不可侵蝕甚至毀壞民主，此一理念，雖未見諸憲法明文，但自前言揭櫫以「保障民權」為制憲目的，憲法第一條強調中華民國為「民治」之「民主共和國」，第二條宣示「中華民國之主權屬於國民全體」，其實皆可導出，殊無可疑。就整體人類發展而言，此一將民主憲政絕對化之理念於民主與共產對峙時，或尚有質疑者，至本世紀末期，民主化殆已成為全球共同趨勢，學者福山（Fukuyama）「歷史終結」之說可為註腳。此所以大院對於修憲條文之審查雖向持戒慎立場（註八），但仍早於釋字第二六一號解釋即曾受理有關「動員戡亂時期臨時條款」第六項第二款、第三款是否違反憲法基本精神之解釋疑義，而逕以「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」為大前提加以審查，開創先例，樹立典範。

## （二）民意代表定期改選，為不可動搖之民主憲政基本原則

### 1. 定期改選以重建民主正當性

誠如大院於釋字第二六一號解釋中所闡明，定期改選即為自由民主憲政秩序之一項核心原則。蓋民主之最終本，即「統治者須得被統治者之同意」，選舉則為集體表示信任，賦予統治者行使國家公權力正當性之主要手段。公職設定期限而令屆期改選，目的



無他，即在重建公權力之民主正當性，若以憲法具有全體國民就共營國家生活所定憲法契約性質，任期規定即為授權期限規定，從而公權力之憲法效力與民主正當性僅於該期限範圍內有主張餘地，實為當然結論。相對於其他民主制度之設計，如反對黨派之保障、權力分立等，定期改選毋寧更直指核心，而為不可動搖之民主憲政基本原則。就此而言，以修憲權為主要職權，且如前述其選舉應以憲政理念為主要委任內容之國民大會代表，並無本質之不同，人民對國民大會代表所為之授權，雖可認係有關修憲之概括性授權，其概括仍為僅就修憲內容而言，授權本身附有固定期限則與其他民選公職並無二致，非得謂連修憲權所附期限亦在概括授權修改範圍。

## 2. 定期改選確立人民主動地位

再從民主政治賦予人民主動地位（*status activus*）而言，人民不僅應有選擇統治者之權，尚有參與選舉成為統治者一部分之權，亦為憲法第十七條選舉權所涵蓋，此所以大憲有關人民參選權之解釋，從釋字第二九〇號、第三四〇號至第四六八號解釋，無不極力維護，要求立法者檢討排除不必要之限制。前大法官鄭健才、楊日然於釋字第二九〇號解釋所提之理由一部不同意見書中所論尤其一語中的：「民意代表之選舉，係基於『選民互選』之平等原則，兼顧『互選』在技術上困難之克服，而由法律定出『候選人』制度，故有選舉權者當然同時有被選舉權」。由此一對人民「主動地位」之精確描述可知，定期改選實為確立人民主動地位所不可更易之制度，統治者不必限於天潢貴胄，人人皆有平等機會行使國家公權力。

## 3. 民主與專制即在此一線之間

故民主與專制之隔，不僅在於選舉之有無，尚在於選舉是否依所定期限舉行。統治者若得修憲延長任期，不受原任期之拘束，本質上即為凍結選舉，亦即凍結民主。

### （三）第三屆國民大會代表與第四屆立法委員延任規定應屬無效

#### 1. 逾期部分行使職權無正當性

本次修憲使第三屆國民大會代表任期較原定任期多兩年四十天，第四屆立法委員任期較原定任期多五個月，超出部分皆因未經選民授權而欠缺民主正當性，殊無可疑。逾期之代表、委員是否支薪，其實尚屬較小之問題，一方面，彼等將因民主正當性備受質疑而致行使職權多有礙難，另一方面，兩機關又無法承擔代表、

委員不行使職權而使整體憲政陷於癱瘓之後果，如何擺脫此一兩難困局，實為極嚴肅之問題。

## 2. 人民選舉權損害將難以填補

延任同時亦將造成全體國民之選舉及參選權受損，任期調整若自下屆開始，則至少理論上選民之選舉權未立即受損，若不同意延長，亦有機會藉選舉權之行使達到再調整之目的。延長當屆任期，實無異契約一方於終止前片面延長契約，剝奪人民另選他人或自己投入選舉之機會，其違反「任何人皆不得為大於自己之處分」（*nemo plus juris transferre potest quam ipse habet.*）法理，至為明顯，人民之主動地位因受恣意壓抑而難以伸張，民主憲政則岌岌可危。

## 3. 唯有確認無效始可回歸民主

綜上所論，本次修憲有關國民大會代表及立法委員延任部分，已違反民主憲政最核心、不得碰觸之一環。聲請人等雖為本次修憲之直接受惠者，卻不能不以民主憲政得之不易，「從善如登，從惡如崩」而心所謂危，用特懇請大院再度依憲法精神加以審查，確認該部分無效，以使我國民主憲政制度能步上正軌。

### 肆、關係文件

一、第二屆國民大會第四次會議第十八次大會議事錄。

二、第三屆國民大會第四次會議第十八次大會速記錄。

註一：參閱 Zeh, Wolfgang, *Theorie und Praxis der Parlamentsdebatte*, in: Schneider/Zeh (hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der BRD*, 1989, 926.

註二：比如著名議事規則經典 Robert's Rules of Order Revised 即謂無記名投票僅用於接受新會員、選舉、審議懲處案及其先行程序，1963, 194；德國聯邦眾議院議事規則第四十八條規定表決方法僅為舉手、起立或靜坐，只有少數選舉得採無記名投票；英國下院則至今仍保留以腳投票之傳統，參閱 Paul Silk, *How Parliament Works*, 1987, 95；日本眾議院規則第一百五十一條第二項及第一百五十二條規定以起立或記名方式表決；法國眾議院議事規則規定舉手、起立、表決器、唱名等方式，僅於人事任命案採祕密投票；我國會議規範第五十五條第二項亦規定：「投票表決，除對人之表決應採無記名投票外，對事之表決，以記名為原則」。議事規則特別針對憲法修改規定採記名方式者，則有大韓民國國會法第一〇五條。

註三：我國憲法除於第一百二十九條規定選舉以無記名投票為原則外，僅



於增修條文第三條第二項第三款規定立法院對不信任案應以記名投票表決。

註四：如美國憲法第五條限制在二十年內不得修改第一條第九項第一、四款（有關奴隸制度）之規定，另禁止剝奪各州在參議院之平等投票權；德國基本法第七十九條第三項限制修憲案不得影響聯邦體制、各邦參與立法或第一條（人性尊嚴）與第二十條之基本原則（民主、社會、法治等）；法國憲法第八十九條第五項及義大利憲法第一百三十九條均規定共和國國體不得為修憲標的。

註五：薩孟武可為此說之代表，參所著中國憲法新論，民國六十九年版，頁二五—二七；另如劉慶瑞，中華民國憲法要義，民國八十五年版，頁二八；李鴻禧，憲法基本概念之釐清，收於「憲法與人權」，民國七十四年，頁五六—五七；年輕一代學者雖有所修正，但仍多採有界限說，如許宗力，憲法修改界限論，民國七十年台大碩士論文，頁一四三—一四七；董保城，修憲界限之探討，憲政時代，十七卷二期（民國八十年），頁一九—三二；陳慈陽，論憲法核心部分理論之實證化及其難題，（上）、（下），中興法學，三九、四〇期（民國八十四、八十五年）；蔡宗珍，國民主權於憲政國家之理論結構，月旦法學雜誌，二十期（民國八十五年），頁三二—三五；許志雄，制憲權的法理，收於現代國家與憲法，李鴻禧教授祝壽論文集，民國八十六年，頁一七三。

註六：林紀東可為否定說代表，參所著中華民國憲法逐條釋義（四），民國七十五年，頁三九〇；他如陳新民，中華民國憲法釋論，民國八十六年版，頁八二八；黃昭元，修憲界限理論之檢討，收於現代國家與憲法，李鴻禧教授祝壽論文集，民國八十六年，頁一七九以下。

註七：如林紀東仍肯定修憲界限理論，僅懷疑憲法若未明示必起爭議，前註，頁三九〇；陳新民亦傾向國體、政體不得修改，前註，頁八二八；黃昭元所反對者也限於默示修憲界限，前註，頁二二三。

註八：近年曾兩度以程序理由駁回有關憲法條文違憲之聲請解釋案，參照司法院公報第三五卷三期，頁六二；司法院公報第四一卷一期，頁八六。

聲請人：洪昭男

連署人：曹爾忠	高育仁	張蔡美	林正則	吳清池	曾永權
韓國瑜	鄭永金	范揚盛	蕭金蘭	高揚昇	楊瓊櫻
何智輝	王天競	關沃暖	黃昭順	廖福本	楊仁福





江綺雯	蔡鈴蘭	廖婉如	洪 讀	廖風德	張明雄
洪性榮	周正之	林志嘉	林建榮	朱立倫	靳曾珍麗
劉盛良	李先仁	曾蔡美佐	丁守中	宋煦光	邱鏡淳
潘維剛	周錫瑋	劉文雄	林炳坤	郭榮振	鄭逢時
謝言信	陳傑儒	李顯榮	葉憲修	楊作洲	郭素春
章仁香	鄭金鈴	徐少萍	呂新民	陳清寶	李慶安
洪秀柱	盧秀燕	黃秀孟	趙永清	秦慧珠	陳宏昌
許登宮	羅明才	林宏宗	翁重鈞	許素葉	張福興
鍾利德	黃木添	林春德	劉政鴻	穆閩珠	林益世
李嘉進	徐中雄	蕭苑瑜	候惠仙	蔡家福	林正二
陳明文	林南生	陳振雄	游淮銀	游月霞	李正宗
李鳴皋	方醫良	陳榮盛	林源山	陳學聖	饒穎奇
黃顯洲	曾振農	邱創良	鍾紹和	郭廷才	王令麟
陳健治	陳鴻基	曾華德	許舒博	蔡中涵	

中華民國八十八年十一月十八日

（本聲請書附件略）

參考法條：中華民國憲法 第 25、27、133、174 條 (35.12.25)

中華民國憲法增修條文 第 1、4、9、10 條 (86.07.21)