解釋字號	釋字第299號
解釋公布院令	中華民國 81年06月26日
解釋爭點	國大代表「無給職」及「受領報酬」之意涵？
解釋文	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。 1
理由書	本件立法院及國民大會因適用本院釋字第二八二號解釋，對該解釋所稱「無給職」及「特定情形下得受領報酬」發生疑義，先後聲請補充解釋，依本院大法官會議第一一八次會議決議及司法院大法官會議法第四條第一項第一款規定，應予受理；又該解釋係專就中央民意代表之待遇或報酬而為，合先說明。 1 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，而國民大會代表之報酬，迄今尚無法律依據，其他中央民意代表之待遇，雖於四十餘年前有「立法委員暨監察委員歲費公費支給暫行條例」之制定，然與實際支給情形亦不相符，均待通盤檢討修訂，以建立民意代表依法支領待遇之制度，中華民國八十年七月十二日公布之本院釋字第二八二號解釋即係本此意旨。該解釋為預留立法所需之時間，特定自八十一年一月一日起生效。其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 2

形下，均毫無報酬之意。國民大會臨時集會之次數及其職權，雖因憲法增修條文之規定而有所變動，然國民大會代表在憲法上職務之性質，基本上並無變更。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之郵電、交通等非屬於個人報酬性質之必要費用，及在任期內保險費用之補助，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。又依動員戡亂時期臨時條款增加名額選出之國民大會代表，於八十年十二月三十一日以前已受領之報酬，雖與第一屆國民大會代表相同，惟其於八十一年一月一日以後，既與第二屆國民大會代表共同行使職權，依上開解釋意旨應建立民意代表依法支領待遇之制度，基於公益與平等原則之考量，其得受領之報酬，自應與第二屆國民大會代表相一致，併此說明。

大法官會議主　席　副院長　汪道淵

大法官　翁岳生　翟紹先　楊與齡　李鐘聲

楊建華　楊日然　劉鐵錚　鄭健才

吳　庚　史錫恩　陳瑞堂　張承韜

張特生　李志鵬

相關法令

- 憲法第27條(36.01.01)
- 憲法增修條文第5條（80.5.1.公布）(80.05.01)
- 憲法增修條文第11條（81.5.28.公布）(81.05.28)
- 司法院釋字第282號解釋
- 司法院大法官會議法第4條第1項第1款(47.07.21)
- 立法委員暨監察委員歲費公費支給暫行條例

相關文件

抄立法院聲請函

中華民國八十一年四月二十四日

立法院（81）臺院議字第一一五二號函

受文者：司法院

主 旨：本院決議請就第二八二號解釋中之「無給職」與「所得受

領之報酬」文義爭議惠予補充解釋見復。
說 明：

一、本院第八十九會期第十八次會議討論前述臨時提案時決議：「函請司法院解釋」。

二、檢附委員陳水扁第十六人臨時提案關係文書乙份。

院 長 劉松藩

臨時提案：立法院議案關係文書 中華民國八十一年三月六日印發
案 由：
本院委員陳水扁等十六人臨時提案，為國民大會秘書處擅自草擬之「國民大會代表酬勞支給條例草案」，其內容似有牴觸大法官會議釋字第二八二號解釋的意旨與憲法精神，尤其將憲政研究費、選民服務庶務費、文具費列為國大代表集會期間所得受領之報酬，以及主張國民大會非集會時間國大代表可支領憲政資料蒐集費與選民服務庶務費，已經明顯違背釋字第二八二號解釋之「無給職」與「所得受領之報酬」的文義，為本院於審查該條例草案與今年國民大會預算時能有依據所循以避免爭議，本席等主張：對釋字第二八二號解釋之「無給職」、「所得受領之報酬」的文義爭議，聲請大法官會議為補充解釋。特依本院議事規則第十一條提請公決，是否有當？請公決案。
（釋憲總說明)

壹、釋憲目的與依據：
就釋字第二八二號解釋內容，「無給職」與「國民大會在特定情形下，例如集會行使職權時所得受領之報酬」其文義與內容究何所指？攸關立法院對國民大會秘書處所草擬之「國民大會代表酬勞支給條例草案」是否違憲與應否在審查國民大會編列之預算時刪除違憲預算項目，在行使職權時存有疑義，甚至可能與國民大會之見解有所歧異，特依司法院大法官會議法第四條第一項「中央機關於其行使職權適用憲法發生疑義或因行使職權與其他機關之職權發生適用憲法之爭議」規定，依據司法院大法官會議第一一八次會議意旨，聲請重行解釋。

貳、釋憲理由：

國民大會秘書處草擬「國民大會代表報酬支給條例草案」內容之政策主張係屬違憲，其理由如下：

一、依照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、公庫等待遇之職務，故屬無給職」，國大代表既為「無給職」，在法理上自不應巧立名目予以變相支薪，故在非屬國民大會開會期間，國大代表依法無權行使任何憲法上之職權，自不能支領任何酬勞或費用，才符合「無給職」之解釋意旨，如今國民大會代表報酬支給條例草案內容卻規定國民大會休會期間，國大代表可以支領為民服務庶務費與助理費（共約五萬元新臺幣），這種變相報酬的法律設計，不僅違背憲法體制的規範精神，而且不符合大法官會議釋字第二八二號解釋「無給職」之根本意涵，該草案規定所宣示的政策主張－非集會期間可支領選民服務費與助理費，已明顯違憲。

二、依「無給職」憲法解釋之精神來看，釋字第二八二號解釋後半段「至國民大會在特定情形下，例如集會行使職權時，所得受領之報酬」該「報酬」之意義應指國大代表開會時付出勞務時所應得之「對價」，亦即該報酬理應包括出席費、助理費，並不能恣意擴張解釋為應涵蓋選民服務庶務費、文具費、交通費、憲政資料蒐集費或出國考察費，因為助理費為國大代表行使憲法職權時所需之必要費用，且助理負擔之工作本可視為國大代表行使職權之延長，應可如出席費一樣，具付出行使職權勞務對價之性質，為國大開會時之報酬，而選民服務庶務費本非國大行使職權範圍之勞務對價、憲政資料之蒐集與出國考察更不具行使職權勞務對價之性質，文具費則可實報實領實銷，係不符合勞務對價之本質，交通費則可由秘書處配發一定之領油單解決更不具報酬本義，自非屬該號解釋令之「在特定情形下所得受領之報酬」，絕不能列為國大開會期間所得請領之報酬範圍。故縱使在國大開會期間，國大修憲工作負擔沈重，亦應本釋字第二八二號解釋之精神對國大報酬支領範圍作合理的解釋與限制，除出席費、助理費外，其他任何費用之支領與編列都屬違憲，國大秘書處擅自主張國大開會期間國大代表得支領憲政資料蒐集費、文具費，應屬違憲行為。

三、從國民大會的性質來看，國民大會代替人民行使政權，為準政權機關，在中央政府體制中本非屬常設性之集會機關，無法與法權機關相比擬，因此，從憲法相關規定之精神以觀，國民大會代表當為「無給職」，而要貫徹憲法無給職之根本精神，除包括無俸給、無歲費、無公費外，任何與職權行使無直接關連的費用都應禁止列為國大所得受領之報酬，例如文具費、交通費、選民服務費、憲政資料蒐集費之支給都與「無給職」精神相悖離，國民大會如支給該等費用於國大代表，當屬違憲行為理應禁止。

四、修憲或制憲本應屬各政黨妥協而成，憲改工作雖由國大代表行使，但國大代表本身僅是各政黨的代言人，既然民主政治國家是由政黨制修憲，則巧立名目變相支給國代報酬或費用，本就違反憲法根本的精神；如今，如果依照國大秘書處的意見讓「國民大會代表報酬支給條例草案」順利完成立法程序，則勢必國大代表在制修憲方面會積極擴權使國民大會成為常設性機構，再假借任何名義召開會議（例如行使創制複決權），更會在未來選舉總統、副總統職權之際對國家大行勒索要求支領各種變相的費用，屆時政府必然會任其予取予求，其結果不僅破壞國家憲政體制，更會加重人民納稅之負擔，此乃不得不防的嚴重後果。

五、國民大會秘書處為國民大會的事務性幕僚機構，為國大之內部單位，並不具備有獨立職掌且能對外行文之國家功能體性質，非屬中央機關，無獨自的決策能力，國民大會代表報酬之支給的法案草擬工作，為具決策性質之行為，國民大會秘書處無權「越俎代庖」擅自草擬該種法案，國大代表報酬之支給條例草案應由國民大會代表開會研究後提出草案內容再交給秘書處發文給行政機關轉送到立法院審議，如今國民大會秘書處在未經國民大會代表決議通過該條例草案，便自行將私下草擬的法案內容送請行政院轉呈立法院，已侵犯國民大會代表之職權，且違背憲法設置國民大會機構的本質，國大秘書處的行為已違法違憲，不容置疑。

六、大法官會議釋字第一八五號解釋「司法院解釋憲法，有拘束全國各機關及人民之效力」，按其解釋意旨，所有大法官會議之解釋，其效力應拘束全國各機關與人民，具有憲法層次的法律上效力，既然如此，國民大會秘書處便應遵照釋字第二八二號解釋

意旨來編列國大代表支領酬勞之預算，其擅自草擬國大代表酬勞支給條例草案並編列各種不符二八二號解釋令的費用項目與預算，應屬違憲，依照大法官會議第一一八次會議決議「中央或地方機關，就職權上適用憲法、法律或命令，對於本院所為之解釋發生疑義聲請解釋時，本會議得依司法院大法官會議法第四條或第七條之規定，再行解釋。」所示，任何政府機關在行使職權適用憲法、法律發生與國民大會（秘書處）之職權有爭議時，都可提起重行解釋的釋憲申請案，既然國民大會秘書處對二八二號解釋令之「無給職」文義有特別的看法，任何政府機關當可依此決議內容聲請大法官會議再行解釋。

提案人：
陳水扁 彭百顯 王聰明 張俊雄 吳勇雄 黃天生 李慶雄
邱連輝 鄭余鎮 戴振耀 高資敏 葉菊蘭 黃明和 魏耀乾
林正杰 蔡奮鬥

抄第二屆國民大會臨時會聲請函
中華民國八十一年五月二十日
國民大會（81）國臨會金秘議字第〇八六九號函
受文者：司法院
主 旨：
檢送第二屆國民大會臨時會邵代表宗海等六十二人提：再聲請司法院大法官會議重新解釋釋字第二八二號解釋有關無給職定義與定位一案之原提案暨大會決議文，函請 照惠提大法官會議解釋，並見復。
說 明：
第二屆國民大會臨時會邵代表宗海等六十二人提：關於國民大會代表集會行使職權時，可否支領報酬，似有再聲請司法院大法官會議重新解釋有關無給職定義與定位一案，經第一審查委員會提出審查意見「建請大會決議移送司法院大法官會議解釋」並提報

第十八次大會決議：「照審查意見通過」。
附件：附送邵代表宗海等六十二人所提提案一件。 (一般提案第一〇〇號)
秘書長 陳金讓

一般提案第一〇〇號
邵代表宗海等六十二人提：再聲請大法官會議重新解釋二八二號解釋有關「無給職」定義與定位。
說明：

一、大法官會議二八二號解釋自民國八十年七月十二日公布以來，即引起民間與媒體不斷之關注與臆測，甚至社會被誤導去認定解釋文中「無給職」即是一文錢也不能支領的程度，以致於國代本身對於合理費用應該領取的看法，以及國大秘書處擬定支領項目的草案，都被外界視為國代積極違反二八二號解釋精神而想「要錢」的趨勢。

二、根據二八二號解釋「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」，在同文中亦提到，「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。」

三、另據國內各級議會之代表報酬作相較，除立法院與監察院之委員有明文可支給歲費與公費之待遇外，另外省市議會之議員，則全屬「無給職」，但其支領的報酬又不全然與國大代表相同，且其在非集會期間同樣支取報酬。此等措施何以有此差距，是否應列入二八二號解釋令再重新解釋之參考依據，應是國大關注所在。

四、目前國大全體會議，每週五天密集進行。若以六十天會期為準，以立法院每週二天院會來計算，可舉行三十個星期（等於七個半月）的會期。實際上每位國代在時間上、精神上以及金錢上所投入之成本，並無遜於國內任何一個各級議會的成員，這種事實上之真象應受到社會與大法官會議重新的正面肯定。

五、國大自三月二十日開議至今，由於集會期間報酬支領條例草案由國大秘書處轉請行政院送交立法院審查至今尚未結果，國代本身鑑於社會與輿論壓力又避談報酬問題，以致開了近二十天的會議，沒有一位國代領取到合理的報酬，如交通費、出席費等，這種現象當值得社會與大法官會議來正視，同時也衍生了重新解釋二八二號文之必要性。

辦 法：擬請國民大會全體同仁通過此項提案，在最近日內送請大法官會議參考辦理。

提案人：
邵宗海 林永吉 陳璽安 廖榮清 翁純正
林淵熙 杜振榮 洪見文 王化榛 董翔飛
陳美子 王芳蘭 陳宗仁 李先仁 陳安邦
黃明聰 陳亦文 郎裕憲 高光承 施西田
王百祺 朱新民 陳丸福 段家鋒 林義雄
劉宗明 劉正文 廖婉汝 蔡淑媛 許水神
周信男 施孟雄 楊吉雄 吳森發 虞會璋
郭芳煜 李正宗 唐明超 楊樹森 辛 勉
蔡重吉 余松俊 張慶忠 林鴻池 莊隆昌
簡德源 林阿仁 洪 讀 莊海樹 鄭致毅
張福興 張昭昭 李明治 李增昌 蘇清榮
張炳文 劉顯原 吳仁健 李碧梅 王蘭芬
洪玉鶯 林光演