解釋字號	釋字第381號
解釋公布院令	中華民國 84年06月09日
解釋爭點	國大修憲一讀會開議人數標準如何？
解釋文	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，併此指明。 1
理由書	國民大會由自由地區人民直接選出之代表及依政黨比例方式選出之代表組織之，依憲法之規定代表全國國民行使政權。而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規，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。憲法增修條文第一條第九項規定：「國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條之規定」，亦係本於同一旨趣。 1 憲法第一百七十四條第一款規定，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，此乃關於國民大會議決通過修改憲法議案出席及可決人數之規定。國民大會組織法第八條規定，國民大會非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議，其議決除憲法及法律另有規定外，以出席代表過半數之同意為之，此為關於國民大會討論議案，無憲法第一百七十四條第一款之適用或法律無特別規定時，必須具備之出席及可決人數之規定。至於修改憲法如何進行讀會以及各次讀會之出席及可決人數，憲法及法律皆未加以規定，於不牴觸憲法範圍內，得依議事自律之原則為之，惟議事自律事項之決定，應符合自由 2

民主之憲政秩序，乃屬當然。中華民國八十一年四月七日修訂之國民大會議事規則第四十四條第二項及第四十六條第三項，則以憲法第一百七十四條第一款為依據，明定修改憲法之議案及複決立法院所提之憲法修正案所進行之第二讀會及第三讀會，其議決以代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之。而第一讀會之出席人數則未見諸明文，同規則第四十三條，對一讀會中修改憲法之議案，僅規定經大體討論後，應即交付審查。又依據國民大會聲請本院解釋之聲請書及附送資料記載，第一屆國民大會及第二屆國民大會進行修訂動員戡亂時期臨時條款或增訂憲法條文之第一讀會，固多以上開國民大會組織法所定以代表總額三分之一為出席開議之人數，但亦有適用憲法第一百七十四條第一款所定以代表總額三分之二為出席開議之人數者。是故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。

大法官會議主席　院　長　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

意見書、抄本等文件

不同意見書：　　大法官 孫森焱

憲法規定國家之體制、人民之權利義務、國家之基本組織並基本國策，其制定乃欲確立具有恆久性的客觀的法律規範，使政府的活動範圍有法則可循，人民的合法權利亦得賴以維護；民主政治尤須藉憲法之規定使人民得參與政府政策的制定。雖憲法的規定不能不隨時代的推移而變更其解釋，使其能適應現實社會的變遷，第憲法的解釋不能逾越立憲的原意。倘社會變遷結果，與現行憲法之規定已不能符合，則惟有修改憲法之規定，以利憲政之運作。為維持並保障憲法的優越性和安定性，憲法的修改程序較諸普通法律的修正程序應較繁難，此所以憲法第一百七十四條規定：「憲法之修改，應依左列程序之一為之：由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。」由此可知，我國憲法具有剛性憲法之性質。憲法的修改程序既由制憲機關明定於憲法，以拘束修改憲法之機關，修改憲法之機關即不得自行違背此規定之程序修改憲法。

修改憲法之議案是否應經過讀會之程序，憲法並未特別規定，則國民大會議事規則第四十二條訂定修改憲法之議案應經過讀會之程序，依議會自律或議會自治原則，為憲法增修條文第一條第九項規定所承認。至同規則第四十三條至第四十七條有關第一讀會、第二讀會及第三讀會之規定均為修改憲法之程序，涉及議案之「開議」、「議事」及「議決」三階段。就中第四十四條第二項及第四十六條第三項係依憲法第一百七十四條第一款為依據，訂定修改憲法之議案及複決立法院所提之憲法修正案進行之第二讀會及第三讀會，其議決以代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之。獨於第四十三條規定之第一讀會則未訂定應出席人數。按第一讀會既為憲法修改程序之開始，而讀會程序之進行，自第一讀會至第三讀會，互相銜接，環環相扣，不容割裂。然則第一讀會之開議人數豈能捨憲法第一百七十四條第一款有關出席人數之規定而不顧，以修改憲法所進行之第一讀會程序並非通過憲法修改案，而謂其開議出席人數憲法及法律皆未設規定？

查國民大會議事規則第四十三條第二項規定修改憲法之議案經大體討論後，應即交付審查，係指經合法提出之議案而言。關於議案之「議事」接續「開議」而進行，應依憲法第一百七十四條第一款規定，經國民大會代表總額三分之二之出席，經過大體討論，然後交付審查，方屬正辦。

本件國民大會聲請解釋憲法之聲請書引述主張以代表總額三分之二之出席為修憲第一讀會之開議人數所持理由謂：「一讀會有實質修憲提案審查權，能否進入二讀會，完全繫乎於此。」又謂：「三讀會制度在議學上有其一定的價值，第一讀會職掌過濾不當的提案」云云，尚非無據。若謂「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」，依議會自律原則，關於修改憲法所進行之一讀會程序，其開議出席人數得以議事規則訂之，不受憲法第一百七十四條第一款規定之限制，依國民大會組織法第八條規定以代表總額三分之一之人數為開議出席人數，與憲法無違云云，自係肯定上揭開議出席人數，與自由民主憲政秩序之原則相符，其結果將使第一讀會之功能大為減損。實則第二屆國民大會第四次臨時會就修憲議案進行第一讀會之大體討論時，亦慎重其事，經過朝野政黨協商，為交叉辯論。其目的無非經由政黨，代表民意，宣示政策之指向，以期所提議案得獲多數代表之支持，使政黨政策得制定為憲法條文。可見國民大會在實際運作上，並未輕忽第一讀會之程序功能，其重要性，毋庸置疑。

憲法所以規定繁難的修憲程序，乃係要求有代表總額三分之二之出席，以絕大多數之民意為基礎，進行嚴謹的修憲「議事」程序，使修憲議案之成立，自始即能符合絕大多數人之利益。如此，民意方能切實介入公共政策之訂立，達成民主政治之真正目的。如果僅由代表總額三分之一之出席即得開議，則代表總額三分之二之絕大多數民意，對於修憲議案之討論竟告缺席，俟第二讀會始就審查意見討論議決。然則第一讀會程序之進行，豈非徒

具形式，無何實益？本件大法官多數意見解釋修改憲法之議案開議人數，不受憲法第一百七十四條第一款規定之限制，削弱第一讀會程序之功能，與我國憲法為剛性憲法之性質牴觸，自難同意。爰提出不同意見如上。

相關法令

憲法第174條第1款(36.01.01)

憲法增修條文第1條第9項（83.8.1.修正公布）(83.08.01)

司法院釋字第342號解釋　國民大會組織法第8條(81.01.29) 國民大會議事規則第42條、第43條、第44條第2項、第46條第3項(83.05.24)

相關文件

抄第二屆國民大會第四次臨時會聲請書

中華民國八十三年七月二日
（83）國四臨會全秘議字第〇九一五號
受文者：司法院
主 旨：國民大會進行修憲第一讀會之開議出席人數，究應適用憲法第一百七十四條第一款或國民大會組織法第八條發生疑義，敬請 惠予解釋見復。
說 明：
一、本案經於本年六月一日第十七次大會討論決議：「有關修憲第一讀會開議出席人數之爭議，送請司法院大法官會議解釋。」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會議解釋。
二、檢具本會聲請書乙份。
秘書長 陳金讓

國民大會聲請書

壹、聲請解釋憲法之目的

聲請釋示憲法第一百七十四條第一款規定：憲法之修改，應「由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議」為之。其中所謂三分之二之出席之涵義究係指國民大會討論修憲議題開議時之出席人數，抑為討論既經停

止，進行決議時所必須之最低出席人數？事關上開修憲條款適用之疑義，爰經第二屆國民大會第四次臨時會第十七次大會之決議，依司法院大法官審理案件法第五條第一項第一款之規定，聲請釋示「國民大會進行修憲第一讀會時之大會開議出席人數標準。」

貳、疑義或爭議之性質、經過及涉及之憲法條文

甲、有關國大開議與議決出席人數之規定

一、憲法第二十七條第一項第三款，賦予國民大會修改憲法之職權。

二、國民大會組織法第八條規定：國民大會非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議，其議決除憲法及法律另有規定外，以出席代表過半數之同意為之。

三、憲法第一百七十四條規定：憲法之修改，應依左列程序之一為之：一、由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。

四、國民大會修正前及現行議事規則，對修憲案審議程序之規定如下：

修正前國大議事規則 第九章 讀會

第四十五條 修改憲法之議案，均須經過讀會之程序。

第四十六條 第一讀會朗讀議案後，提案者須說明其要旨。如出席代表有疑義時，得請提案人解釋之。

第四十七條 審查完竣之議案，經審查委員會說明其審查之經過及結果後，就大體討論議決，或開第二讀會或再付審查。

第四十八條 第二讀會應將議案逐條朗讀議決之。

第四十九條 第二讀會修正議決之條項文句，得由主席團交原審查委員會或指定代表若干人整理之。

第五十 條 第三讀會應議決議案全體之可否。

第五十一條 第三讀會得為文字上之更正，除發現議案有互相牴觸外，不得為修正之動議。現行國大議事規則 第八章 讀會

第四十二條 修改憲法之議案及複決立法院所提之憲法修正案，均應經過讀會之程序。

第四十三條 第一讀會朗讀議案後，提案人須說明其要旨，出席代表如有疑義時，得請提案人解釋之。前項議案經大體討論後，應即交付審查。

第四十四條 第二讀會就審查完竣之議案，於審查委員會說明其審查之經過及結果，經廣泛討論後，依次逐條提付討論議決。
前項議決以代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之。
第二讀會進行中如有代表對審查意見有疑義時，須由二十人以上之連署或附議，經出席代表過半數之同意，得再付審查。但再付審查以一次為限。
第四十五條 第二讀會修正議決之條項文句，得由主席團交原審查委員會或指定代表若干人整理之。
第四十六條 第三讀會應於第二讀會之下次會議行之。但有出席代表二十人以上之連署或附議，經出席代表過半數之同意，得於二讀會後接續進行三讀。
第三讀會應議決議案全體之可否。
前項議決以代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之。
第四十七條 第三讀會得為文字上之更正，除發現議案內容有互相牴觸外，不得為修正之動議。
前項修正動議，須有代表總額五分之一人數之連署並附具理由，於議案全體之議決前提出，經出席代表過半數之同意為之。
乙、議會開議與決議之出席人數有別之理論
國民大會組織法第八條，既有大會開議之出席人數規定。憲法第一百七十四條第一款，復有修憲議決之出席人數規定。國民大會議事規則第四十二條至第四十七條，對修憲案之三讀審議程序，於第一讀會，因為不作表決，所以對出席人數，根本未作特別規定，至於第二及第三讀會，因為要分別作成逐條或全案議決的表決，因而特別明定適用憲法第一百七十四條第一款之規定。然則議會開議之出席人數，與決議之出席人數，二者是否有別，日本憲法學者水木物太郎教授採肯定說。水木心太郎於「議會制度論」中，認為出席之法定人數可以分為「得議事之法定人數」及「得議決之法定人數」二種。如缺乏前者時，該會議不能開始議事，亦即會議不能合法的召開，缺乏後者，則該會議不能有所決定，即決定亦不合法。是以法定人數問題又分「得議事之法定人數」與「得議決之法定人數」。(見氏著「議會制度論」第四八四頁，引自曾濟群著「中外立法制度之比較」，中央文供社版，第一五四頁。)
丙、國大開議與議決出席人數規定適用經過之史實

國民大會之開議與議決出席人數之有關規定，自民國三十五年國民大會制憲時起，以至民國八十一年第二屆國民大會第一次臨時會，完成憲法增修條文第十一條至第十八條條文為止，有關大會開議及修憲程序條款，前後曾適用過八次。而在修憲程序中，第一讀會時開議之適法出席人數，與修憲議決之適法出席人數，二者在適用上之情形究竟如何，謹根據國大歷次修憲會議實錄列表如下，其細節亦分八項予以說明，列為附錄一，以備參證。

丁、疑義及爭議之發生經過

第二屆國大第四次臨時會第十四次大會，進行至討論事項，修憲提案第一讀會提案人說明時，輪值主席宣布：「現在已進行到修憲提案的讀會程序，應先確定第一讀會開會人數問題。無論是依憲法第一百七十四條之規定或臨時條款之制定、修訂以及第一、二兩階段修憲之經過，均是按高標準之規定。現在清點人數。」（按：主席此一宣布之根據與前開表列之史實不符。又本次會代表總額為三一四人，三分之一以上為一〇五人，三分之二為二一〇人）經清點結果：在場人數一二六人，主席以不足法定三分之二人數為由，逕行宣布：「改開談話會。」出席代表紛紛對於一讀會開議出席人數問題提出不同見解，以至散會為止。及至第十五、十六次大會，雖大部分代表贊同依照國民大會組織法第八條規定，以三分之一人數出席作為第一讀會之開議出席人數，然亦有部分代表則認為修憲乃國家大事，應遵守憲法相關規定，而憲法第一百七十四條第一款已明定三分之二出席，出席代表四分之三決議，第一讀會自應依此標準進行為由，不斷提出異議，造成會場秩序混亂，影響第一讀會大體討論無法進行。至第十七次大會，經朝野政黨協商獲致如下結論：「有關一讀會開議人數究為三分之一或三分之二之爭議，同意由大會決議送請司法院大法官會議解釋。」經提報大會討論並決議：「有關修憲第一讀會開議出席人數之爭議，送請司法院大法官會議解釋。至於聲請書之內容，授權秘書處依司法院大法官審理案件法之有關規定擬定之。」

參、聲請解釋之理由及對本案所持之立場與見解

關於第二屆國民大會第四次臨時會修憲提案第一讀會適用國民大會組織法第八條規定以代表三分之一以上人數出席為開議法定人數，有無牴觸憲法第一百七十四條第一款規定之疑義，本會代表

所持不同見解如次：

一、主張以代表總額三分之一以上人數之出席為修憲第一讀會之開議人數者，約有下列理由：

按憲法第一百七十四條第一款有關國民大會修改憲法的出席人數應詮釋為：「議決法定人數」。依一般法律解釋方法，從文義、歷史、比較法、目的、憲政慣例及國會自治等觀點對憲法條文作合理、妥適之闡釋，認為適用上並無違憲之虞。

1 憲法第一百七十四條第一款所稱「三分之二之出席」之文義觀之，並非指凡是修憲程序之進行，在場代表必須全程維持三分之二之代表在場，否則即不能進行相關議事，而應指議決修憲案之最低出席人數規定甚明。按憲法上法定人數向有「得議事之法定人數」（開議法定人數）與「得議決之法定人數」之分。蓋民國三十五年國民大會組織法第十二條規定：「國民大會非有代表過半數之出席不得開議，其議決以出席過半數之同意為之，憲法之通過應有代表三分之二以上之出席。」等語，規定第一項為有關「開議」出席人數，第二項為「議決」時應出席在場的人數。從制憲實錄之歷史文獻為證，憲法第一百七十四條所謂「出席人數」應指議決的出席人數，殆無疑義（詳見附錄二）。且按比較法觀點來看，德國聯邦憲法法院亦曾明確指出其基本法規定通過修憲之三分之二多數，乃指全案表決通過而言，不包括二、三讀逐條表決在內，因讀會僅為「準備行為」（參閱Schmidt-Bleibtren/Klein.4A .Rn.9 Zu Art.79）。

2 就修憲程序之規範目的而言，憲法之修改程序須由國民大會代表五分之一之提議，三分之二之出席，出席代表四分之三決議，經過特別多數之可決，始得通過。其所以採取三分之二與四分之三之人數規定，在於要求任何修憲案通過，必須至少有總額半數以上之代表同意，即在要求修憲程序之慎重。另在遵守修憲程序之「正當性」及「合法性」而言，憲法第一百七十四條規定之憲法修改程序，應係就議決法定人數加以規範，以符合修憲議決之正當性，亦可反映真正多數民意所做成的決定。至於開議之人數，依各國通例，鮮有以憲法規定議會之開議人數，而多藉諸立法制定或由議會內規加以決定。果有開議法定人數之決定，其目的亦僅在於保障議事效率，通常均不使其成為限制少數黨表達意見之高門檻。我國憲法既以五分之一為提案人數，即寓有保護少數之精神，倘再將三分之二出席人數解釋為開議法定人數，則多數黨可輕易杯葛開會，少數黨連表達意見之機會亦遭剝奪豈非矛

盾？

3 從國民大會之主觀意思而言，國民大會組織法第八條規定：「國民大會非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議，....」，既以三分之一為唯一之大會開議法定人數，而第二屆國民大會第一次臨時會修正通過之國民大會議事規則第四十四條第二項及第四十六條第三項所定出席人數，則係指「議決法定人數」，若非以憲法第一百七十四條第一款僅為「議決法定人數」規定，而以三分之二出席人數為三次讀會當然法定出席人數，則議事規則第四十四條第二項及第四十六條第三項中所謂「代表總額三分之二之出席」即成為贅文。且非如此解釋，則除第一屆國民大會第二次臨時會外均未完全依憲法第一百七十四條規定程序完成修憲，歷次修憲即有重大瑕疵。實則依議事規則修正之背景即知，議事規則第四十四條、第四十六條分別規定第二讀會、第三讀會修憲案之議決，應以代表總額三分之二之出席，出席代表四分之三之決議行之。而第四十三條第一讀會之所以未規定出席與議決人數，原因在於：第一讀會僅將修憲案提出尚未交付審查，亦未進入實質討論階段，因此第一讀會無由議決；既無議決情事，何需規定議決人數？至於第一讀會之開議法定人數，則應適用國民大會組織法第八條之規定。如有三分之一以上人數之出席，即可開議。

4 從憲政慣例而言，修憲程序第一讀會之開議人數問題，在制憲國民大會中即有討論，由於憲法並未設三讀會規定，三讀程序若皆採憲法特別規定通過修憲案，則任何一讀完畢，修憲案已經通過，不必再經其他讀會。吾國歷次會議修憲，多依國民大會組織法有關開議人數標準開會（民國四十三年以前為二分之一，以後為三分之一)觀之，乃已成為慣例。民國八十年第一屆國民大會第二次臨時會第一讀會開議人數雖有採代表總額三分之二之出席為準者，但在民國八十一年第二屆國民大會第一次臨時會中即對開議人數發生激烈爭議。故不能以上開特殊情形，即主張修憲第一讀會應以代表總額三分之二之出席為法定開議人數，其理甚明。

5 再從國民大會前揭新、舊議事規則對照觀之（見本聲請書第一頁背面），現行議事規則第四十四條、第四十六條特別就修憲第二、三讀會之出席及議決人數加以明確規定，乃舊國民大會議事規則所無。其不採第一屆國民大會第二次臨時會之第一讀會開議出席人數標準，而改自第二讀會起始要求代表總額三分之二出席

（為議決法定人數），極其顯然，否則增修豈非贅文？又拉丁法諺有云：「明示其一者排除其他。」即第一讀會所以對開議出席人數未加規定（見現行國大議事規則第四十三條），顯係「有意省略」，自應適用國民大會組織法第八條前段「非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議」之規定，至為明顯。退一步言，縱使上開論述尚有疑義，按國大議事規則第七十三條復明定：「本規則之解釋權屬於主席團。」而本次（第二屆第四次）臨時會主席團第七次會議對上開問題業已作成如下釋示：「一讀會之開議人數，議事規則既無明文規定，應依國民大會組織法第八條之規定辦理；非有代表三分之一以上人數之出席，不得開議。」（附錄十：第二屆國民大會第四次臨時會主席團第七次會議議事錄）足見以代表三分之一以上人數之出席為修憲第一讀會之開議人數，洵屬合法正當，實彰彰甚明。

6 另中國時報、聯合報、青年日報之社論（附錄十一），對上開問題亦主張以代表三分之一以上人數為國民大會進行第一讀會時之大會開議出席人數標準，可資參考。

二、主張以代表總額三分之二之出席為修憲第一讀會之開議人數者，其理由如次：

（一）從憲法第一百七十四條第一款之文義而言，該條款規定「三分之二之出席」及「出席代表四分之三決議」等文字前後排列，已經清楚規定前者是出席代表，而非決議表決人數。故修憲第一讀會須以代表總額三分之二之出席為開議人數。

（二）從修憲程序設計言，憲法之所以必須修改，無非為使憲法更能適應國家之最新環境，但如經常被修改，則憲法的尊嚴和穩定，必將遭致傷害，是以一般國家修憲程序大多相當繁複，我國憲法第一百七十四條之所以採取三分之二之出席，四分之三之決議，始得為之，旨即在此，若以讀會進行，自應全程適用以上標準，而不能高低之別，況一讀會有實質修憲提案審查權，能否進入二讀，完全繫乎於此，若僅以三分之一以上少數代表出席，輒讓其審查修憲提案，顯與憲法明定三分之二出席之本義不合，且亦與剛性憲法之基本原理背道而馳。

（三）就以往修憲成例而言，臨時條款制定或第一、二兩階段修憲實務觀之，多於第一讀會即達三分之二開議之高標準。依上開成例應認憲法第一百七十四條第一款所謂「三分之二之出席」，係指法定開議人數。因此憲法第一百七十四條的效力當然優先於國民大會組織法第八條的規定。以最近一次修憲會議為例，在第

二屆國民大會第一次臨時會主席團第八次會議對一讀會開議人數問題作成決議：「本案本次會議不作決定，仍以現行總額三分之二的出席人數進行一讀會，大會閉會後成立專案小組研究。」再看主席團第九次會議的更正，提及：「本案本次主席團會議不作決定，以現行三分之二之出席人數來努力進行一讀會。」接著此案送至大會后，當時大會輪值主席在面對某出席代表的會議詢問時表示：「今日大會為修憲一讀會，依憲法第一百七十四條規定出席人數須有三分之二代表總額之人數，即二百六十八人才能開會。」再看秘書長的報告，當時秘書長報告說：「依中華民國憲法第一百七十四條規定，憲法之修改，由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議得修改之。國民大會現有代表總額為四百零二人，三分之二以上人數為二百六十八人，現在出席代表有二百七十人，已足法定修憲開會人數，請主席宣布開會。」以後所有的大會一讀會全都依照三分之二出席，四分之三之決議行之。（詳見附錄九)

（四）從遵守制憲過程的正當性而言，憲法既然是政治運作的基本規範，是人權最基本的保障書，其修改之程序就必須有嚴格的規定及標準，唯如此憲法始能保持其穩定而不致被輕易修改。

（五）八十一年四月政黨協商修改國民大會議事規則，係以三讀會甚至委員會都應遵照憲法第一百七十四條的規定，此從當次修訂的議事規則第五十三條但書可以看出，並參考議事規則第二條尤明。（附錄十二)

（六）第二屆國民大會第一次臨時會第一審查會於八十一年四月三十日第七次會議，會議主席以委員會審議修憲提案亦須遵照憲法第一百七十四條的高門檻規定而裁決前此六次會的決議均為無效，並詳述該次臨時會政黨協商修改議事規則的經過。（附錄十三)

（七）憲法第一百七十四條之真義如係僅指涉議決法定人數，則全條文根本不必規定三分之二之出席及出席四分之三之議決，僅規定應經代表總額半數以上（即三分之二的四分之三）之議決即可。

（八）三讀會制度在議學上有其一定的價值，第一讀會職掌過濾不當的提案，如果祇有三分之一就可以實質審查修憲提案，未免輕忽議學上關於重大議案均以較高的特定額數為出席標準的鐵則。況三讀會本就嚴謹而息息相關，不可割裂。主張三分之一出席論調者以國民大會組織法第八條來解釋憲法，本末倒置，且已

超越議會自律的權限。
（九）附本會代表本項主張為文二則供參考。（附錄十四)

肆、關係文件：

附錄一：國大開議與議決出席人數規定適用經過史實。
附錄二之一–三：（制憲）國民大會實錄第十八，三七三–三七四，五二二–五二三，六一六–六一七頁。
附錄三之一–三：第一屆國大第一次會議第九次大會議事錄，實錄第三二五–三二六，三四四– 三四六頁及同次會速記錄（手稿）。
附錄四：第一屆國大第三次大會速記錄（手稿）第〇〇〇一–〇〇〇三，及第〇〇七一–〇〇七六頁。
附錄五：第一屆國大臨時會第二、三次大會速記錄。
附錄六：第一屆國大第四次會議第八、九次大會速記錄。
附錄七：第一屆國大第五次會議第八、九次大會速記錄。
附錄八：第一屆國大第二次臨時會實錄第一一六 - 一一七，一九九頁；速記錄第一–十五頁。
附錄九：第二屆國大臨時會實錄第三六一，三六二，五九七–六〇七，六〇九 –六二三頁，第十四–第十六次大會速記錄。
附錄十：第二屆國民大會第四次臨時會主席團第七次會議議事錄。
附錄十一：中國時報、聯合報、青年日報社論三則。
附錄十二：第二屆國民大會第一次臨時會關於修改議事規則之各次大會速記錄。
附錄十三：第二屆國民大會第一次臨時會第一審查會第七次、第八次會議速記錄。
附錄十四：「國民大會不可作出違憲的決議」（蔡文斌撰，民眾日報八十一年五月三日第三版）。「國大臨會一讀會出席人數爭議的看法」（張福興撰，更生日報）。
（本聲請書附錄略）