解釋字號	釋字第261號
解釋公布院令	中華民國 79年06月21日
解釋爭點	第一屆中央民代得不受任期限制？
解釋文	中央民意代表之任期制度為憲法所明定，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，而本院釋字第三十一號解釋、憲法第二十八條第二項及動員戡亂時期臨時條款第六項第二款、第三款，既無使第一屆中央民意代表無限期繼續行使職權或變更其任期之意，亦未限制次屆中央民意代表之選舉。事實上，自中華民國五十八年以來，中央政府已在自由地區辦理中央民意代表之選舉，逐步充實中央民意機構。為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於中華民國八十年十二月三十一日以前終止行使職權，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。 1
理由書	本件立法院行使審查預算之職權時，對於本院釋字第三十一號解釋、憲法第二十八條第二項及動員戡亂時期臨時條款第六項第二款、第三款之規定，發生適用憲法之疑義，聲請解釋，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，合先說明。 1 中華民國憲法就中央民意代表，設有任期制度。國民大會代表為六年，立法委員為三年，監察委員為六年，此觀憲法第二十八條第一項、第六十五條及第九十三條之規定甚明。行憲後，國家發生重大變故，第一屆立法委員、監察委員任期屆滿後，事實上不能依法辦理次屆選舉，為免憲法所樹立之五院制度陷於停頓，本院釋字第三十一號解釋，乃有「在第二屆委員未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權」之釋示。至於第一屆國民大會代表，則因憲法第二十八條第二項有「每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會代表開會之日為止」之規定，於任期屆滿後，仍繼續行使職權。迨中 2

華民國六十一年三月二十三日修訂動員戡亂時期臨時條款時，復有第六項第二款及第三款「第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選補選者亦同」、「增加名額選出之中央民意代表，與第一屆中央民意代表，依法行使職權」之規定。

惟民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑。前述中央民意代表之繼續行使職權，係因應當時情勢，維繫憲政體制所必要。自中華民國四十三年一月二十九日上開解釋公布以來，第一屆中央民意代表繼續行使職權已達三十餘年。但該解釋並無使第一屆立法委員、監察委員得無限期繼續行使職權或變更其任期之意，而憲法第二十八條第一項已明定：「國民大會代表每六年改選一次」，其第二項之規定顯係為避免政權機關職權之行使因改選而中輟，並非謂國民大會代表得無限期延長任期。上開動員戡亂時期臨時條款第六項第二款及第三款關於第一屆中央民意代表依法行使職權之規定，係因增選補選及增加名額中央民意代表之選出而增列，與前開解釋意旨相同，既非謂未定期改選之中央民意代表得無限期行使職權，亦未限制辦理次屆中央民意代表之選舉。事實上，自中華民國五十八年以來，中央政府已在自由地區辦理中央民意代表之選舉，逐步充實中央民意機構。為適應當前情勢，第一屆未定期改選之中央民意代表除事實上已不能行使職權或經常不行使職權者，應即查明解職外，其餘應於中華民國八十年十二月三十一日以前終止行使職權。 3

未定期改選之中央民意代表既須終止行使職權，而憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條關於中央民意代表選舉之規定，目前事實上仍不能完全適用，中央政府自應依憲法之精神、本解釋之意旨及有關法規，妥為規劃，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，以確保憲政體制之運作。至現有增加名額選出之中央民意代表其職權之行使，仍至任期屆滿時為止，併此說明。 4

大法官會議主席　院　長　林洋港

大法官　翁岳生　翟紹先　楊與齡　李鐘聲
楊建華　楊日然　馬漢寶　劉鐵錚
鄭健才　吳　庚　史錫恩　陳瑞堂
張承韜　張特生　李志鵬

意見書、抄本等文件

不同意見書　　大法官 李志鵬

中華民國憲法第二十八條第二項規定：「每屆國民大會代表之任期至次屆國民大會開會之日為止」。司法院釋字第三十一號解釋稱：「在第二屆委員，未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員，監察委員繼續行使其職權」。本此規定及解釋，除非有「事實上不能」之情事，第一屆中央民意代表之解職或終止行使職權，必須第二屆中央民意代表選出集會而後可。
現在第二屆中央民意代表之選舉，並非不能。多數大法官竟斷然決定，第一屆中央民意代表應在民國八十年十二月卅一日前終止行使其職權顯已牴觸上開憲法之規定及司法院之解釋，本席不能同意，特依大法官會議法之規定，提出不同意見書，並另作解釋文及解釋理由書如左，敬請一併公布。

解釋文
中央政府應依據中華民國憲法，斟酌當前國情，儘速制定「中華民國統一前中央民意代表選舉罷免法」，不受憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條所定名額之限制，並儘速選出第二屆中央民意代表。
第一屆中央民意代表及其增選補選者，在第二屆中央民意代表選出報到之前一日，國民大會代表應即解職，立法委員及監察委員應即終止行使職權。但第一屆中央民意代表，在中央民意機關會期中，不出席會議之日數，達該會期總日數二分之一者，應立即退職。

解釋理由書
中華民國憲政依法定程序運作，為國家發展、社會安定所必需。第二屆中央民意代表之選出，又為憲政繼續運作之關鍵。憲法第二十八條第二項及司法院釋字第三十一號解釋，規定甚明。故中央政府應儘速依憲法，斟酌當前國情，制定「中華民國統一前中央民意代表選舉罷免法」。行政院在上開法律制定公布施行後，應即成立選舉委員會辦理選舉，儘速選出第二屆中央民意代表，代表全國人民行使政權、立法權及監察權。查憲法第二十六條、第六十四條及第九十一條所定之中央民意代表名額，事實上已不符當前國情，無施行之可能。立法院制定中央民意代表選舉罷免法時，自應斟酌事實上之需要，參酌今日國家情勢，妥善議決，無須受其所定名額之拘束。
第一屆中央民意代表及其增選補選者，在第二屆選出後報到之前一日，國民大會代表應即解職，立法委員及監察委員應即終止行使職權，俾符憲法第二十八第二項立法之原意及司法院釋字第三十一號解釋之本旨。
第一屆中央民意代表及其增選補選者，有代表全國人民出席各該中央民意代表機關會議並行使其職權之義務，故在會期中，不出席會議之日數，達該會期總日數二分之一者，顯無履行其義務之誠意，或無履行其義務之能力，有負國民之付託，應即查明退職。
增加名額選出之中央民意代表，應繼續行使職權，至其任期屆滿之日為止。動員戡亂時期臨時條款第六條第一項第三款定有明文，無需另作解釋。

動員戡亂時期臨時條款第六條第一項第二、三款為國民大會依據憲法程序制定，司法院釋字第三十一號解釋係大法官會議依據憲法所作之解釋，與憲法有同等之效力，均無違憲可言，合併指明。

相關法令

- 憲法第26條(36.01.01)
- 憲法第28條(36.01.01)
- 憲法第64條(36.01.01)
- 憲法第65條(36.01.01)
- 憲法第91條(36.01.01)
- 憲法第93條(36.01.01)
- 司法院釋字第31號解釋 動員戡亂時期臨時條款第6項(61.03.22) 司法院大法官會議法第4條第1項第1款

相關文件

抄立法院聲請書

主旨：函送本院委員陳水扁、余政憲、彭百顯等二十六人，對憲法疑義之臨時提案，請 查照惠予解釋見復。

說明：

一、前述提案經提本院第八十五會期第十七次會議討論決議通過。

二、檢附委員陳水扁、余政憲、彭百顯等二十六人臨時提案及聲請解釋總說明各一份。

院長 梁肅戎

臨時提案：立法院議案關係文書 中華民國七十九年四月三日印發

案由：本院委員陳水扁、余政憲、彭百顯等二十六人臨時提案，為大法官會議釋字第三十一號解釋已因情事變更以及違反國民主權原則有重行解釋之必要；憲法第二十八條第一項及第二項規定之原義是否為國民大會代表之任期應為六年，尚有疑義，故聲請解釋；關於動員戡亂時期臨時條款第六項第二款及第三款之規定，是否違反憲法第二十八條、第六十五條、第九十三條所揭示國會定期改選之憲法精神，故併案聲請大法官會議解釋。對於上述三項憲法之疑義，特依本院議事規則第十一條，提案聲請大法官會議加以解釋，是否有當？請公決案。

說明：

一、大法官會議釋字第三十一號解釋之認定，三十多年來已因情事變更以及違反國民主權原則，第一屆立法委員、監察委員不應任其繼續行使憲法上之職權，故有必要聲請重行解釋。
二、就憲法第二十八條第一項及第二項國民大會代表任期之規定而言，本院於近來審查國民大會預算時，對第一屆迄未改選之國民大會代表，認其任期僅為六年，方合憲法之原義，故於本院委員行使職權時，發生憲法第二十八條第一項及第二項有關國民大會代表任期之疑義，謹聲請解釋。
三、就動員戡亂時期臨時條款第六項第二款及第三款之規定而言，宣示第一屆中央民意代表及增補選代表，於原定任期屆滿後仍得繼續行使職權，顯與定期選舉之旨相悖，有違民主原則之基本要，故併案聲請大法官會議加以解釋。
四、希冀本院儘快作成決議並以最速件送司法院解釋。
五、附聲請大法官會議解釋總說明一份。
六、以上提案，敬請大會公決。
提案人：
陳水扁 余政憲 彭百顯 張博雅
邱連輝 葉菊蘭 黃天生 田再庭
鄭余鎮 張俊雄 許國泰 盧修一
謝深山 黃正一 趙少康 王志雄
王聰松 謝長廷 黃主文 李慶雄
戴振耀 吳勇雄 魏耀乾 陳定南
林正杰 劉文雄

聲請解釋總說明

壹、聲請解釋憲法之目的
一、司法院大法官會議釋字第三十一號解釋認為「於第二屆委員，未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員，監察委員繼續行使其職權。」三十多年來已因情事變更，第一屆立法委員，監察委員不應繼續行使其憲法上之職權，聲請重行解釋。
二、憲法第二十八條第一項及第二項規定：「國民大會代表每六年改選一次，每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止。」行政院於憲法所稱國民大會代表總額之計算問題所為聲請解釋函中引據內政部四十九年一月十一日（四九）內錦發字

第五號呈第二點意見認為「在大陸光復以前，既無法改選，而憲法第二十八條又有國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止之規定，是國民大會仍可行使職權。」本院認為國民大會代表之任期應依同條第一項之規定為六年。

三、動員戡亂時期臨時條款（以下簡稱臨時條款）第六項第二款規定：「第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同」第三款規定「：與第一屆中央民意代表依法行使職權。」第一屆中央民意代表於民國三十六年於大陸地區選出，動員戡亂時期自由地區增補選之中央民意代表於民國五十八年選出其行使憲法上之職權迄今，違反憲法第二十八條、第六十五條、第九十三條所揭示國會定期改選之憲法精神，應宣告其為無效。

貳、疑義性質及經過

本聲請函所聲請解釋之事項有三，均為本院行使職權適用憲法、臨時條款及釋字第三十一號解釋發生異義之事項，爰說明如下：

一、釋字第三十一號解釋認為「於第二屆委員，未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權。」而本院近來審查第一屆中央民意代表退職金預算時，就該號解釋所持第一屆立、監委繼續行使職權之見解，存有疑義，依司法院大法官會議四十八年第一一八次會議之決議，聲請重行解釋。

二、就憲法第二十八條第一項及第二項國民大會代表任期之規定而言，本院於近來審查國民大會預算時，對第一屆迄未改選之國民大會代表，認其任期僅為六年，方合憲法之原義，殊無內政部及行政院所認「在大陸光復以前，既無法改選，而憲法第二十八條又有國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止之規定，是國民大會仍可行使職權。」之理。故於行使職權時，發生適用憲法第二十八條第一項及第二項有關第一屆國民大會代表任期規定之疑義，謹聲請解釋。

三、司法院大法官會議釋字第三十一號解釋於民國四十三年公布在案，內政部及行政院所持憲法第二十八條第一項及第二項之見釋，已如上述。國民大會代表於民國五十五年及六十一年分別修改臨時條款時，更進一步增訂第六項第二款「第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同。」及第三款「增加選出之中央民意代表，與第一屆中央民

意代表，依法行使職權」之規定。而近來本院審查立法院、監察院及國民大會預算時，對第一屆迄未改選之中央民意代表及五十八年增補選之中央民意代表之繼續行使職權是否違背憲法第二十八條、第六十五條、第九十三條國會定期改選之憲法精神，存有疑義，故聲請解釋。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

一、關於釋字第三十一號聲請重行解釋 部分

「憲法第六十五條規定立法委員之任期為三年，第八十三條規定監察委員之任期為六年，該項任期本應自就職之日起至屆滿憲法所定期限為止，惟值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉....自應仍由第一屆立法委員、監察委員繼續行使其職權。」

衡量當時解釋之背景，係基於民國三十八年政府播遷來臺，一切政經情勢尚未穩定，為求因應客觀環境，謀求最高立法及監察機關不可一日中斷所為權宜之措施。然該號解釋於今，實有重行解釋為第一屆立法委員、監察委員不得繼續行使職權之必要。其理由有二：

（一）因情勢變更致不符現今憲政狀況之要求

政府遷臺四十多年來，政經穩定，更以全民努力邁入開發中國家，共謀民主憲政之發展，國會全面改選已為全民今日所追求，亦為民意之所趨，今日客觀環境已非昔日可比，故第一屆立法委員、監察委員不應繼續行使其職權。

（二）違背國民主權原則

國家主權之擁有者為全體國民，憲法第二條定有明文。國家意思之形成應由下而上，方能確立統治者與被統治者之同一性及和諧性，而其具體精神乃落實於民意政治，並藉由國會定期改選予以貫徹。前述司法院釋字第三十一條解釋認由第一屆立法委員、監察委員繼續行使職權，誠有背國民主權原則。

二、關於憲法第二十八條第一項及第二項疑義聲請解釋部分

憲法第二十八條第一項及第二項規定：「國民大會代表每六年改選一次。每屆國民大會代表之任期為六年，至次屆國民大會開會之日為止。」顯見國民大會代表之任期為六年，然行政院卻於憲法所稱國民大會代表總額之計算問題所為釋字第八十五號聲請解釋函中引據內政部四十九年一月十一日（四九）內錦發字第五號呈第二點意見認為「在大陸光復以前，既無法改選，而憲法第二

十八條又有國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止之規定，是國民大會仍可行使職權。」

惟行政院及內政部此種見解，實有不當，其理由如下：

（一）本條第一項規定國民大會代表之改選期間為六年，與第六十五條立法委員任期三年，第九十三條監察委員任期六年之規定不同。條文用語雖有所差異，但依體系解釋，法條文脈亦不應割裂而分別觀之，且國會定期改選為憲法秩序中所不可或缺者，為使國民代表組織的意思決定能充分反映國民之意思，定期改選誠為憲政發展之必要手段。

（二）同條第二項之規定，毋寧為因應國家幅員廣闊，國民大會代表選舉程序繁複，卻避免每屆國民大會交替之際，產生青黃不接現象，而為之補充規定。若執行而無限期延長國民大會代表任期，將違反國民大會代表定期改選之民主原則。

（三）釋字第三十一號解釋並未包含國民大會代表，而國民大會代表於民國五十五年及六十一年修正臨時條款時，增訂第六項第二款及第三款之規定，實質上係自行延長任期，亦不符合每六年改選之憲法要求。

三、關於臨時條款第六項第二款及第三款規定疑義聲請解釋部分

臨時條款第六項第二款規定：「第一屆中央民意代表，係經全國人民選舉所產生，依法行使職權，其增選、補選者亦同。」第三款規定：「....與第一屆中央民意代表依法行使職權。」此等規定雖明白表示第一屆中央民意代表及增補選代表，於原定任期屆滿後，仍得繼續行使職權，但顯屬違反憲法根本精神，應宣告其為無效，茲說明如下：

（一）憲法第一條有關國體之規定，開宗明義揭示民主原則為我國憲法之根本精神，而憲法之根本精神乃整部憲法所由架構之基礎，具有不可侵犯性，不得作為憲法修改之對象，因而構成憲法修改之界限。民主一詞雖有不同之解釋，但一般普遍認為國民主權原則、定期選舉、多數決原則、普通、平等與無記名投票、多黨制度與公開意見形成之保障等，共同構成其具體之內涵。以定期選舉而言，乃在使人民透過定期且間隔不長之選舉，表達其對代表之信任或不信任，藉而使代表與人民間能形成一種責任和監督之關係。憲法第二十八條第一項、第六十五條及第九十三條有關中央民意代表任期之規定，即明白揭示國會定期改選之憲法根本精神。今該條款第六項第二款及第三款之規定，宣示第一屆中央民意代表及增補選代表，於原定任期屆滿後仍得繼續行使職

權，顯與定期選舉之旨相悖，有違民主原則之基本要求，因而牴觸上述憲法之根本精神。

（二）釋字第一百五十號解釋之解釋理由書中曾經指出，臨時條款第六項第二款所稱：「第一屆中央民意代表依法行使職權，與本院上開解釋（即釋字第三十一號）法意相同。」亦即因國家遭遇重大變故，事實上不能依法改選，為維護憲法樹立五院制度之本旨，在第二屆中央民意代表未依法選出集會以前，由第一屆中央民意代表繼續行使其職權。惟本情事變更原則之理念，釋字第三十一號解釋應無繼續適用之餘地，已如前述。臨時條款第六項第二款及第三款之規定，既與釋字第三十一號法意相通，基於相同之理由，亦應宣告其為無效。