解釋字號	釋字第282號
解釋公布院令	中華民國 80年07月12日
解釋爭點	國大代表為無給職？
解釋文	國民大會代表，依憲法所定職務之性質，不經常集會，並非應由國庫定期支給歲費、公費等待遇之職務，故屬無給職。本院釋字第七十六號解釋所稱：「就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，非謂各該機關在我國憲法上之性質、職權或其人員之待遇相同。本院上開解釋，應予補充。至國民大會代表在特定情形下，例如集會行使職權時，所得受領之報酬，亦應與其他中央民意代表之待遇，分別以法律明定其項目及標準，始得據以編列預算支付之。 1 國民大會代表，在同一時期所得受領之報酬，應歸一律。依動員戡亂時期臨時條款增加名額選出之國民大會代表，其所得受領之報酬，應與第二屆國民大會代表相同，乃屬當然。 2 本解釋自中華民國八十一年一月一日起生效。 3
理由書	國民大會代表依憲法第二十七條至第三十條所定職務之性質，不經常集會，亦未禁其兼任公職或執行業務，並非應由國庫定期支給歲費、公費等待遇之職務，故屬無給職。本院釋字第七十六號解釋所稱：「就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會」，非謂各該機關在我國憲法上之性質、職權或其人員之待遇相同。本院上開解釋，應予補充。至國民大會代表在特定情形下，例如集會行使職權時，所得受領之報酬、以及其他中央民意代表所得受領之待遇，均涉及人民之納稅負擔，自應分別以法律明定其適當之項目及標準，始得據以編列預算支付之。 1 國民大會代表，在同一時期，所得受領之報酬，依平等原則，應歸一律。依動員戡亂時期臨時條款增加名額選出之國民大會代表，其所得受領之報酬，應與第二屆國民大會代表相同，乃屬當然。 2 本解釋有關法律之制定或修正，尚需相當之時間，爰定本解釋自中華民國八十一年一月一日起生效。 3

	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　劉鐵錚　鄭健才 吳　庚　史錫恩　陳瑞堂　張承韜 張特生
相關法令	憲法第27條(36.01.01) 憲法第28條(36.01.01) 憲法第29條(36.01.01) 憲法第30條(36.01.01) 憲法增修條文第5條（80.5.1公布）(80.05.01) 司法院釋字第76號解釋
相關文件	抄立法院函 中華民國捌拾年陸月肆日 （八〇）台院議一六七四號 受文者：司法院 主 旨：函送本院委員洪昭男等三十人對國民大會代表是否為有給職之臨時提案，請 查照惠予解釋見復。 說 明： 一、前述提案經提本院第八十七會期第二十九次會議討論決議：「函請司法院解釋」。 二、檢附委員洪昭男等三十人臨時提案關係文書乙份。 院長 梁肅戎 臨時提案：　　立法院議案關係文書 中華民國八十年五月廿八日印發 案 由：本院委員洪昭男等三十人臨時提案，為國民大會同是中央民意代表機關，惟就其組織性質與當前之政治情勢，國民大會並未每年定期集會議事，則國民大會代表是否為有給職，屢受爭議。依立法委員監察委員歲費公費支給暫行條例及大法官釋字第二十二號解釋，立法委員、監察委員為有給職，要無疑義。而國民大會代表享有薪給則沒有法源上的依據。本院於審查八十一年度中央政府總預算案，其中增額國代為有給職，二屆國代則否，滋生紛擾，乃依憲法行使預算審查權時有疑義，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、依據國父 孫中山先生「權能區分」之理論，國民大會組織性質上屬「政權」機構，由人民直接選舉產生，代表人民行使政權、監督政府。然依大法官會議釋字第七十五號解釋：「國民大會代表非不得兼任官吏」。是以，若有國民大會代表兼任政府官吏者，便形成集政權、治權於一身，如何能代表人民行使政權來監督政府，致國民大會代表兼官吏者所在多有。按國民大會之組織設計，不僅不符合權力分立之原則，並且有技術性規範的謬誤，發生規範的目的與手段的錯誤；依現行體制國民大會係為一個有權無責的機關。民主政治便是建立在「有權斯有責」的基礎上。國民大會歷年來為我國民主憲政之發展，極力自我約制，只行使選舉罷免總統、副總統與修改複決憲法之職權，值得肯定。惟其任期六年，且並不是每年定期集會研議國家大事，多年來，國民大會的作用只有選舉總統、副總統，以及將臨時條款一再膨脹迫使憲政體制悖離憲法的規定。是以國民大會如何能夠代表民意，時時察覺國家政經變化，處處為國家謀求因應對策？

二、大法官釋字第七十六號解釋：「國民大會代表全國國民行使政權…就憲法上之地位與職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當民主國家之國會」。此乃就其產生之方式及憲政位階而言。若就「議會政治」而論，民主政治乃是以經常集會、多黨政治、意見形成公開構成其具體內涵。反觀國民大會並非每年定期集會，其常會依憲法第二十九條規定：「國民大會於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之」。行使憲法第二十七條之職權：「一、選舉總統、副總統。二、罷免總統、副總統。三、修改憲法。四、複決立法院所提之憲法修正案」。是以，在「議會政治」的原理下，國民大會同視為民主國家之國會，充其量只是憲法地位形式的平等，缺乏憲法地位上實質意義的內涵。據查民國三十六年憲法頒行之初，國民大會體察國家行憲之不易與為建立良好的憲政範例，國民大會代表原為無給職，後因時勢動盪，政府播遷來臺，為因應國家危難併鞏固領導中心，國民大會制定臨時條款，凍結憲法第四十七條規定總統、副總統不得連任，國民大會乃逐次修改臨時款擴大其適用範圍，並挾選舉總統、副總統之權利，要求政府支付並逐次提高其俸給，行政院為此竟頒佈行政命令為之配合。造成今日國民大會代表、立法委員、監察委員在憲法上地位相同，工作量相差懸殊，卻產

生不同工而同酬之不合理現象。為此，政府每年編列龐大的預算支應長期不開會之國民大會代表，不僅浪費國家公帑，而且有失公允。

三、民國七十九年三月學潮，肇因於國民大會代表召開常會，少數部份國代為圖謀私慾，需索無度，枉顧國家未來前途及全民利益，決議擴張國民大會職權，變更憲政體制，引發憲政危機。一時之間對憲政改革之呼聲乃議之洶洶，甚囂塵上。今年五月一日李總統因應憲政改革，乃宣告終止動員戡亂時期併廢止臨時條款，同時公布實施中華民國憲法增修條文。依憲法第五增修條文規定第二屆國民大會代表任期至中華民國八十五年第三屆國民大會代表選出集會時止。惟對第二屆及以後各屆國民大會代表究竟為有無給職，卻付之闕如。現行立法委員、監察委員支領俸給係民國三十八年公布之「立法委員、監察委員歲費公費支給暫行條例」為依據，且依大法官會議於民國四十二年作成之釋字第二十二號解釋：「立法委員、監察委員係依法行使憲法所賦予之職權，自屬公職。既依法支領歲費公費，應認為有給職」。是以立法委員、監察委員為有給職，要無疑義。然而，國民大會代表每月支領俸給新臺幣十二萬五千元，沒有法律上之依據。終止動員戡亂之後，為維持憲政秩序之穩定，避免引起政爭及體諒第二屆修憲國民大會代表的辛勞，對國民大會代表究竟有無給職，及其支領俸給之法源問題，應加以確定為宜。

四、緣立法院依憲法第六十三條規定，依法審查八十一年度中央政府總預算案。就理論上而言，對預算之審查在其過程中可以實際檢視政府施政計畫，並對之加以分析、形成政府決策之依據，而有政策分析的功能。展望國家未來發展，在國家統一前的過渡時期，期能建立良好之憲政秩序可以遵循。本院於審查八十一年度中央政府總預算案，關於國民大會之單位預算之編列，用以支付國民大會代表俸給部份，目前行使職權之增額國大為有給職，依據憲法增修條文選出之二屆國代，則無預算之編列，為無給職。另國民大會代表同其他國會代表之薪給結構是否合理，乃滋生疑義。依大法官會議法第四條第一款之規定，為行使職權適用憲法發生疑義，爰依法聲請大法官會議加以解釋。

五、希冀本院儘快作成決議並以最速件送交司法院解釋。

六、附聲請大法官會議解釋總說明乙份。

七、以上提案，敬請大會公決。

提案人：

洪昭男 謝美惠 史振茂 歐忠男 曾芙美
華加志 高天來 朱鳳芝 洪冬桂 陳哲男
莊金生 吳 梓 蔡璧煌 蔡奮鬥 林國龍
劉國昭 林鈺祥 趙振鵬 林志嘉 游明財
牟宗燦 左光宣 蔡文曲 劉金約 鄧勵豪
覺安慈仁 黃興邦 林 空 姚 舜 莊國欽

聲請解釋總說明

壹、聲請解釋憲法之目的

一、國民大會代表全國國民行使政權，依憲法第二十九條規定：「國民大會於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之。」國民大會之常會乃六年召開一次，行使選舉總統副總統、罷免總統副總統，及修改憲法，複決立法院所提之憲法修正案。國民大會並未每年定期開會，議決國家大事，卻長期支領俸給。較之在憲法上地位同屬中央民意代表之立法委員、監察委員而言，其間職權迥異工作量相差懸殊，國民大會代表卻支領相同之俸給，產生不同工卻同酬的不合理現象。

二、憲法第六十三年條規定，立法院有議決預算案之權，於本院委員會審查八十一年度中央政府總預算案之職權，對於國民大會單位預算之編列，用以支付國民大會代表俸給部分，就國民大會組織之性質而言，滋生國民大會代表究竟應為無給職之疑慮，可否依憲法第七十條之規定予以刪除，於本院委員審查中央政府總預算之職權時，適用憲法發生疑義，故聲請解釋。

貳、疑義性質及經過

本聲請書所聲請解釋之事項，為本院行使職權適用憲法發生疑義，爰說明如下：

一、由於本院委員於審查八十一年度中央政府總預算案時，對於中央政府各部門之單位，依憲法第七十條規定有權削減而不得增加部分份預算。然就國民大會單位預算之編列，因國民大會、立法院、監察院同屬中央民意代表機構，立法委員、監察委員支領俸給有「立法委員、監察委員歲費公費支給暫行條例」為依據，且依大法官會議釋字第二十二號解釋：「立法委員、監察委員係依法行使憲法所賦予之職權，自屬公職。既依法支領歲費公費，應認為有給職」。明定立法委員、監察委員為有給職，要無疑義。惟國民大會代表是否為有給職，可按月支領俸給，則大法官會議解釋未有明示，且其支領俸給沒有法律上之依據。是以對八十一年度國民大會單位預算用以支付國民大會代表薪給部份，僅

編列增額國代之薪給，而未編列二屆國代之經費預算，可否全數加以刪除，發生適用憲法第六十三條及第七十條發生疑義，故聲請解釋。

二、依照司法院大法官會議法第三條第一項第一款、第四條第一款前段之規定，立法院於其行使職權適用憲法發生疑義時，有權向司法院大法官會聲請解釋。

參、聲請解釋之理由及對本案所持之見解

一、依憲法第二十五條規定：「國民大會依本憲法之規定，代表全國國民行使政權。」國民大會之組織乃屬「政權」之機關，代表全國國民行使政權，用以監督政府。「政權」是指選舉、罷免、創制與複決而言。惟依憲法第二十七條之規定：「國民大會之職權如下：一、選舉總統、副總統。二、罷免總統、副總統。三、修改憲法。四、複決立法院所提之憲法修正案。」第二項並規定：「關於創制、複決兩權，除前項第三、第四兩款規定外，俟全國有半數之縣、市曾經行使創制、複決兩項政權時，由國民大會制定辦法並行使之。」是以，國民大會依憲法規定之職權範圍，與「政權」之含意相較，乃相去甚遠矣！況且依大法官釋字第七十五號解釋：「…制憲當時，並無限制國民大會代表兼任官吏之意，故國民大會代表非不得兼任官吏。」故國民大會代表倘若兼任官吏者，便集「政權」、「治權」於一身，則又如何能代表國民行使政權、監督政府，故而與「權能區分」之理論相悖矣！

二、依照大法官釋字第七十六號解釋，國民大會代表全國國民行使政權，由人民直接選舉之代表所組成…就憲法上之地位及職權之性質而言，應認國民大會、立法院、監察院共同相當民主國家之國會。此項解釋有其歷史背景之因素存在。惟若就「議會政治」之精神而言，民主政治乃是以經常開會，多黨政治、意見形成公開構成其具體內涵。反觀國民大會並非每年定期集會議事，其常會依憲法第二十七條規定：「國民大會於每屆總統任滿前九十日集會，由總統召集之。」國民大會並未每年定期召開常會，長期討論國家政經變化，為國家謀求因應對策，復以國民大會之職權受憲法第二十七條之限制，並且其人數眾多議事困難易生紛歧，國民大會組成之設計乃缺乏議會政治之實質內涵，實務上並有「技術性規範」的謬誤。將國民大會同視為民主國家之國會，乃是憲法地位上形式的平等，缺乏憲法規範內容上實質內涵的考量。

三、查民國三十六年憲法之頒行係採「五五憲草」之精神，將國民大會組織虛級化，俾符合政治學理上「分權與制衡」之原則，不賦予國民大會有廣泛之權利可用以監督政府，將國民大會之職權限定在憲法第二十七條範圍內。則國民大會之組織為「有權無責」之機構，多年來國民大會為民主憲政之發展，未依臨時條款第七條之規定擴張職權，其作法值得肯定。就憲法規範之限制性機能而言，憲法有規定國家行為之內容，賦與其方向，且劃定其界限者。準此以觀，立憲之初限制國民大會組織之職權，對憲政秩序良好之發展有其意義存在。而國民大會在行憲之初亦能體會國家行憲之決心，為建立良好的憲政範例，國民大會代表原為無給職，後因時勢動盪，政府播遷來台，為因應國家危難併強化鞏固領導中心，國民大會便制定臨時條款，由總統宣佈國家進入動員戡亂時期，凍結憲法第四十七條規定總統、副總統不得連任。國民大會乃逐次修改臨時條款擴大其職權，並變更「憲章」更迭憲政體制。加以內政部四十九年內錦字第五號呈第二點意見認為「在大陸光復以前，既無法改選…是國民大會仍可行使職權。」國民大會便挾以選舉總統、副總統之權利，要求政府支付並逐次提高其俸給，行政院為此竟頒布行政命令與之配合。造成今日國民大會、立法委員、監察委員在憲法上地位相同，工作量相差懸殊，卻產生不同工卻同酬之不合理現象。為此，政府每年必需編列龐大之預算，用以支應長期不開會之國民大會代表之薪給，不僅浪費公帑，並且有失公允。如此一來，並使得形式意義的憲法亦即規定制憲權所在的規範，以及意味憲法秩序之正當性的基本價值，發生動搖。更使得創造憲法的權力必須具備樹立、維持全體法秩序的意志與力，被全然地否定。

四、國民大會於「被組織化的權力」中的機能分立，不符立法、司法、行政的權力分立原理，且與國家之一元的統一體性格相互予盾。國民大會、立法院、監察院三個中央民意代表機關中，立法委員、監察委員支領俸給有民國三十八年公布實施的「立法委員、監察委員歲費公費支給暫行條例」為法源依據，且依民國四十二年大法官會議釋字第二十二號解釋：「立法委員、監察委員係依法行使憲法所賦予之職權，自屬公職。既依法支領歲費公費，應認為有給職」。釋憲乃明定立法委員、監察委員為有給職，要無疑義。惟國民大會應否支給俸給，乃滋生疑義。國民大會編列預算用以支付國民大會代表按月支領俸給，乃無法律上之依據，並有違反憲法規範限制性之機能的目的；加以依照「明示

其例，乃有意排除其他」之法理以觀，可認為大法官釋字第二十二號之解釋，乃有意明示立法委員、監察委員為有給職，有意排除國民大會代表為有給職之規定，如此解釋，方符合事理。

五、本院依憲法第六十三條規定，依法審議決八十一年度中央總預算案，就預算審查之功能而言，對預算之審查在其過程中可以據以檢視政府施政計劃，並對之加以分析、形成政策決策之根據，而有政策分析的功能。在另一方面須加以考量者，為預算之「政治的性格」。預算乃國家之收入支出計劃，以國民負擔為其基礎，為決定租稅賦稅之標準，更重要的是，以預算審查來對國家政策作合於憲法規範妥當性、合目的性的考量，促使國家憲政體制符合憲法規範限制性的機能。是故，在八十一年度赤字預算編列的情況下，對於國民大會單位預算之編列，用以支付國民大會代表俸給部份，目前行使職權之增額國代為有給職，依據憲法增修條文選出之二屆國代，則無預算之編列，為無給職，在三個中央民意代表機構薪給結構不合理下，應認為國民大會代表應為無給職。