

國民大會 函

受文者：·司法院

速 別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國八十九年三月廿三日

發文字號：(89)國會金議字第〇四〇六號

附 件：如文

主旨：有關 貴院大法官為審理立法委員郝龍斌、鄭寶清、洪昭男等聲請釋憲案，茲檢送「國民大會對於第三屆第四次會議通過修憲案之補充說明（陸、國大代表產生方式採依附立法委員選舉之比例代表制的合理性問題）」乙份，請 查照。


說明：

一、依據 貴院八十八年十二月二十四日（八八）院台大一字第33275號函辦理。

二、為瞭解各國實施比例代表制之情形，本會曾函請外交部代為蒐集有關資料，

校對 蔡佩蓉  
監印 戴正道  
機關地址：台北市中華路一段五十三號  
傳 真：（〇二）二三一四二〇五六



經該部蒐集完成函送到會，茲將~~此~~會此次修憲通過比例代表制之理由及外交部代爲蒐集之各國資料加以彙整爲「國民大會對於第三屆第四次会议通過修憲案之補充說明（陸、國大代表產生方式採依附立法委員選舉之比例代表制的合理性問題）」如附件，以供 貴院審理之參考



正本：司法院

副本：本會各辦公室、議事組（含專門委員及議案科）

代理議長  
**陳金讓**

國民大會 函

校對 蔡佩蓉  
監印 戴正道

機關地址：台北市中華路一段五十三號  
傳 真：（〇二）二三一四二〇五六

受文者：司法院

速 別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國八十九年一月十九日

發文字號：(89)國會金議字第〇一一九號

附 件：如文

主旨：有關 貴院大法官為審理立法委員郝龍斌、鄭寶清、洪昭男等聲請釋憲案，茲檢送書面補充資料暨附件，請 查照。

說明：

一、復 貴院八十八年十二月二十四日（八八）院台大一字第三三二七五號函。

二、檢送「國民大會對於第三屆第四次會議通過修憲案之補充說明」及相關資料各乙份（如附件），以供 貴院審理之參考。

三、本會為瞭解各國實施比例代表制之情形，曾於八十八年十二月二十三日以(88)國會金議字

第四〇六〇號函請外交部代為蒐集有關資料，惟外交部迄今尚未完全收齊，有關此次修憲通過政黨比例代表制之理由，容另行補送。

正本：司法院

副本：本會各辦公室、議事組（含專門委員及議案科）

代理議長  
**陳金讓**

# 司法院秘書長 函

受文者：

機關地址：臺北市重慶南路一段一二四號  
傳 真：

速別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國八十八年十二月二十日

發文字號：（八八）秘台大一字第三二六〇四號

附件：

主旨：本院大法官審理立法委員聲請國民大會代表選舉方式改採「政黨比例代表制」有違憲疑義一案，亟待瞭解其他各國類似法制規定，請於文到十五日內，惠予答覆，請 查照。

說明：

- 一、依司法院大法官審理案件法第十三條第一項規定辦理。
- 二、八十八年九月十五日修正公布之憲法增修條文第一條第一項、第二項規定，國民大會代表「：：：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」。
- 三、採政黨比例代表制選舉之國家有無採取類似上開國民大會代表「政黨比例代表制」，而以某一種選舉之當選名單附著於性質不同之他種選舉得票之例，請就 貴會現存有關各國選舉制度資料惠予答覆。

正本：中央選舉委員會



翁院長岳生鈞長卓鑒：

大法官書記處

弟剛接任國民黨國大黨團書記長一職，不揣淺陋，擬協調朝野國大黨團主動處理國大延任案之爭議，並於接受媒體採訪時發表「過渡國代」的概  
念。

今有總統參選人宋楚瑜先生不解本人之憲法理念，署名於報端指名批評本人。弟恐各方誤解原意，特撰文回應。該文係本人沉思所得，除寄予報紙發表外，特致請鈞長轉咨大法官鈞座卓參。

敬謹

賀祝

新年快樂

弟

國大代表 蔡正元



敬上

中華民國八十八年十二月二十五日



司法院 12/30

G8833788

88.12.29

## 回應宋楚瑜先生的批評

— 國民黨國大黨團書記長 蔡正元

宋楚瑜先生於十二月二十一日自立晚報署名發表「行憲紀念話行憲」一文，論及本人的修憲見解及國民黨立場時，指稱「聽到國民黨國大新任黨團書記長蔡正元提出延任案應叫做『減額凍選案』，大法官釋憲在法理上站不住腳，讓外界有理由懷疑國民黨的立場又轉彎」。宋先生的論述，雖然過於簡化，本人特詳加說明，以釋質疑。

九月三日國大修憲案，本人是唯一全程投票反對的民選國代，應該可以較冷靜地剖析該修憲案之功過。從法理上看來，本人稱該修憲案為「國代減額凍選延任案」，當無疑義。本屆國代人數為三百三十四人，若不修憲，下屆國代人數將隨人口增加至三百五十人以上，本次修憲分二階段把國代人數減至一百五十人，比立委人數還少百分之三十；民意代表人數太多，早為民意所詬病，國代能主動修憲減額，符合民意潮流，稱為「國代減額案」，並無不當。

但是，當國代人數少於立委人數時，若依舊有方式選出，當選國代之得票數勢必要比當選立委得票數高，然而國代職權卻小於立委，這不符合民主政治運作原則，因此凍結國代選舉，改以國發會共識採政黨比例方式產生國代，為一必要之改革途徑。本次修憲，凍結國代選舉，改採政黨比例制，稱之為「國代凍選案」，至為允當。且多年來，民意主流咸認為我國選舉太過頻繁，國代能主動凍選，堪稱功德一件。

國代依政黨比例產生，有幾種方式：第一，用總統選舉各政黨得票率分配國代席次，這種方式對新黨等小黨相當不公平，除非我國要推行嚴格的兩黨制，否則不宜採行。第二，用兩票制由選民在記有政黨名稱的選票上圈選，各政黨依得票數分配席次，此種方式有高度合理性，但這種方式所產生的國民大會在法理上是一個獨立的國會機構，與立法院仍然並立為雙國會，不符合單一國會的改革方向。第三，用立委選舉各政黨得票率分配國代席次，這對小黨比較公平，但國民大會依附在立委選票產生，使國民大會是否有民意基礎受到質疑。但也正因為國代的民意基礎附隨立委產生，使國民大會在政治上幾乎虛級化，符合傾向單一國會的改革理念，本次修憲採行的正是第三案，也可稱之為「國代虛級化改革案」。

由上觀之，本次修憲減少國代人數，凍結國代選舉，邁向單一國會，虛級化國民大會，都是正確的改革方向，本人百分之百贊同，但為何本人投票反對呢？問題出在最後一點，由於國代和立委任期不一致，國代任期不延長便無法依附立委選舉產生，於是有了所謂「國代延任案」。當時，本人認為若只延半年，或許可以得到民意諒解；若延任案超過一年，媒體和民意的誤解，將醜化延任案等於自肥案，反而傷害了國代的尊嚴和改革的本意。無奈國代同仁當時改革心熾，忽略民意反彈，鑄成錯誤的教訓。



當然本人也不是爲反對而反對，在當時兵荒馬亂的時刻，本人曾提議「過渡國代」的概念，希能說服關鍵人士，在國代延任期間，另行產生「過渡國代」，避免延任等於自肥之爭議，可惜時間不夠，無法成案，使修憲英雄變先烈，本人只得忍痛投下反對票，表示呼籲更周詳的修憲配套的心聲。

「國代減額凍選延任案」在輿論炒作下，人民並不清楚「減額凍選」的改革意涵，反而使「延任」成爲「自肥」的罪證，被三黨立委提上大法官會議請求釋憲。

本人從未懷疑大法官釋憲的功能，也從未質疑釋憲是否在法理上站得住腳，宋楚瑜先生可能忙於選舉，而有所誤解。

國會改革必然要論及國民大會的定位，就保守派而言，國民大會是最高政權機關，根據權能區分原理，國民大會必須擁有單獨的民意基礎，甚且不可採政黨比例方式產生；另就激進派而言，國民大會已無功能，修憲權應還給人民，其他權利應交給立法院，國民大會應予廢除，完成單一國會的改革目標。

本次修憲案「減額、凍選、延任」所產生的政治效果，既不保守也不激進，是典型的中間偏激進的國會改革方案。關於這一點，宋楚瑜先生也曾主張「有條件廢國大」，本人不了解「有條件」是什麼意思，希望宋先生有機會能說清楚。

本人認爲解鈴還須繫鈴人，國民大會修憲若有爭議，應由國民大會博採眾議再次修憲，予以解決。就像立法院修法若有爭端，亦由立法院再次修法處理。大法官固可提出憲法見解供國民大會參考，但國民大會更應主動解決延任案之爭論才對。

但是大法官若受制於輿論，未深入瞭解本次修憲案的改革意涵，本人擔心可能會產生更嚴重的憲政問題：

第一、大法官失去政治中立，用保守派思想去批評國代凍選案，反對政黨比例代表制，反對國代附隨立委選舉等準單一國會的改革方向，或用激進派的觀點去譴責國代延任案，認爲國代本不應存在，當然不可延任。

第二、大法官擴大釋憲權限，以釋憲權衝擊修憲權，產生「解釋憲法」凌駕「修訂憲法」的憲政矛盾，將引起大法官可隨意否決憲法條文的疑慮。

本人在此鄭重呼籲全國各界冷靜看待本次國會改革修憲案的正面成果，並積極設法解決延任案的負面爭論。本人不揣淺陋，拋磚引玉，提議再次修憲用「過渡國代」之主張，來彌補延任案之爭議。

所謂「過渡國代」是指用下列方式重新分配現有國代席次，任期約二年多，以彌補國代與立委任期的差距：一、以本次總統選舉各政黨得票率爲準。二、以本屆國代選舉時各黨得票率爲準。三、以本屆立委選舉各黨得票率爲準。不管用何種方式爲準，各黨皆重新提名新國代，現任國代不再繼續行使職權，由新提名者擔任「過渡國代」。如此方式，減額凍選、國大虛級化、準單一國會的改革目標即可達成，同時延任案也不再是自肥案，國民大會之定位爭論亦可嘎然而止。

以上是本人修憲見解，不是國民黨黨版；國民黨反對國代延任案的立場是堅定不移的，請宋先生不必多疑。

# 中央選舉委員會 函

機關地址：台北市徐州路五號十樓

傳真：(〇二)二三九七六八九八

受文者：司法院秘書長

速別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國八十八年十二月二十八日

發文字號：八十八中選一字第八八九一三五六號

附件：

主旨：大院大法官為審理立法委員聲請國民大會代表選舉方式改採「政黨比例代表制」

有無違憲疑義，須瞭解其他各國類似法制一案，復如說明二，請查照。

說明：

一、復 大院秘書長民國八十八年十二月二十日(父)秘台大一字第三一六〇四號函。

二、本會現存有各國選舉制度資料，採取政黨比例代表制選舉之國家，尚無類似我國國民大會代表選舉，以某一種選舉之當選名單附著於性質不同之他種選舉得票之例。

正本：司法院秘書長

副本：本會第一組

主任委員 黃主文



司法院 12.30

G8833697

國民大會 函

受文者：·司法院

速 別：最速件

密等及解密條件：

發文日期：中華民國八十八年十二月廿三日

發文字號：(88)國會金議字第四〇六〇號

附 件：

主旨：請惠轉駐外單位代為蒐集各國國會（含一院制、兩院制）議員政黨比例代表制產生方式相

關資料，以供本會研究參考。請 查照。

說明：

一、現行憲法增修條文第一條第一項、第二項之規定，係將國民大會代表之選舉方式改為比例代表制，並以立法委員選舉結果為分配席次之依據，此項「比例代表制」之產生方式，遭部分學者質疑，實需參考各國國會議員政黨比例代表制產生方式相關資料並有向社會大眾作說明之必要。

二、查目前在憲法上明文採用比例代表制之國家為：比利時、芬蘭、捷克、荷蘭、瑞士、瑞典、

校對 蔡佩蓉  
監印 戴正道  
機關地址：台北市中華路一段五十三號  
傳 真：（〇二）二三一四二〇五六



司法院 12/23

G8833388

正本：外交部

副本：司法院、本會各辦公室、資料組、議事組（含專門委員及議案科）

盧森堡、愛爾蘭、冰島、哥倫比亞、委內瑞拉、馬爾他、宏都拉斯、希臘、列支敦斯擔侯國、奧地利、挪威、約旦、南非、韓國、日本、以色列、俄羅斯、巴拿馬、加拿大、尼加拉瓜、墨西哥、菲律賓、烏拉圭等國，請惠予提供以上各國國會議員政黨比例代表制產生方式相關資料，以供本會參考。

代理議長  
**陳金讓**

國民大會 函

受文者：司法院

速 別：

密等及解密條件：

發文日期：中華民國八十九年二月廿三日

發文字號：(89)國會金議字第〇三〇一號

附 件：如 文

主旨：有關 貴院大法官為審理立法委員郝龍斌、鄭寶清、洪昭男等聲請釋憲案，茲檢送「

第三屆國民大會第四次會議通過憲法增修條文之程序補充說明」乙份，請 查照。

說明：

一、依據 貴院八十八年十二月二十四日（八八）院台大一字第三三二七五號函辦理。

二、有關本會第三屆第四次會議通過憲法增修條文之程序問題，外界多所誤解，茲參酌議事原理並依據本會速記錄中記載之實際開會情形，對各項問題提出補充說明如附件，以供 貴院審理之參考。

正本：司法院

副本：本會各辦公室、議事組及議案科

機關地址：台北市中華路一段五十三號  
傳 真：（〇二）二三一四二〇五六  
校對：蔡佩蓉  
監印：戴正道

代理議長 陳金讓

檔 號：  
保存年限：



司法院 02/23

G8904882

### 第三屆國民大會第四次會議通過憲法增修條文之程序補充說明

#### 一、國民大會議事規則第三十八條第二項之意義

國民大會議事規則乃國民大會在「不牴觸憲法之範圍內」，依憲法增修條文第一條第九項之規定，本國會自律原則所制定之內部規章。依司法院大法官釋字第三四二號解釋，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，而由作此之議員或其所屬政黨，自行負擔政治上之責任。故國會議事規範之適用，與一般機關應依法規嚴格執行，並受監督及審查之情形，有所不同。

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。」前段所謂「得由主席酌定以舉手、起立、表決器或投票行之」之「得」字，在文義上就賦予主席得或不得之選擇性，即表決方法，主席可完全裁定之。主席亦可依據會議實際狀況，提請大會公決之。如主席放棄裁量權，將表決方法訴諸大會多數決，則自然排除本項條文之適用。因為大會為最高權力機關，主席採從眾原則，將表決方法之決定，交由大會為之，更符合民主議事原則。而主席如無任何裁定表決之方法（包括無記名投票），則本項後段條文亦無適用之餘地。又國民大會議事規則第八十二條規定：「本規則未規定者，準用會議規範之規定。」依會議規範第三十條規定，表決方式動議為偶發動議之一種。在會議進行中，如有代表提出表決方式動議，其處理方式，主席有二種選擇：一是可不理會或參酌該動議，依國民大會議事規則第三十八條第二項規定，主席自行裁定。另一是可將該動議提付大會決定，此乃適用會議規範有關規定。

二、第三屆國民大會第四次會議第二、三讀會通過修憲案之表決方法，係由大會以舉手方式多數決定，並不違反國民大會議事規則之規定，且無瑕疵。

第三屆國民大會第四次會議第一讀會及修憲審查委員會係採舉手方式表決，至第二讀會時，江代表文如以動議方式，建請大會於修憲各議案二讀及三讀時，均以無記名投票進行。經主席徵求大會有六十七人附議成立，旋有陳代表明仁發言，認為假如主席裁定用無記名投票，依國民大會議事規則第三十八條第二項規定本人要求二讀會所有表決均採用記名投票。但主席認為既有代表提出表決方式動議，應交付大會表決，而未受理陳代表之要求。再者，陳代表建議採用記名投票，必須主席裁定無記名投票時，始有議事規則第三十八條第二項後段規定之適用。事實上，主席並未對江代表文如所提無記名投票動議作任何之裁定。（詳見第十八次大會速記錄第二十六頁—第三十一頁）

由於主席未對江代表文如所提無記名投票動議作任何之裁定，陳代表鏡仁、陳代表明仁等一二九人乃正式動議建請大會採用記名投票，惟因有新黨代表反對採用無記名投票方式表決，並有林代表正國要求撤回其對陳代表鏡仁、陳代表明仁提議之連署。對於此一爭議，主席裁定將兩動議案交付大會以舉手方式表決處理（舉手表決形同記名表決）。結果江代表之動議獲得在場人數二四二人中，一五〇人贊成通過。而陳代表鏡仁、陳代表明仁之動議僅有八十七人贊成，而未獲通過。故主席對任何表決方式動議未作裁定，主席直接提付大會公決，雖有代表對主席之處理議

事程序有意見，但主席之處理完全符合國民大會議事規則之規定，殊無任何程序的瑕疵可言。

### 三、第二讀會正式進行修憲案逐條議決時，在場人數已足代表總額三分之二修憲法定人數。

依照議事原理，會議進行中，儘管有缺額問題發生，但如無人提出額數問題時，應視同足額，會議仍照常進行。國民大會議事規則第十一條規定：「會議進行中出席代表離席時，不影響會議進行。但出席代表對於在場人數提出疑問，經清點不足法定人數時，不得進行表決。」

第十八次大會下午準備對修憲案逐條議決時（即進行無記名投票前），林代表忠山質疑投票究係以出席人數或領票人數計算？經主席指定議事組說明，建議大會依例先清點在場人數是否已達三分之二，再進行投票；但投票後，則以實際領票人數為計算基準。此項建議，為大會無異議。主席於新黨代表多次發言並抗爭，首先清點在場人數，清點結果在場人數二〇二人，未達三分之二之人數。經主席宣布休息五分鐘後，繼續開會，又清點在場人數為二〇八人，仍不足三分之二之人數，無法進行修憲案之表決。陳代表鏡仁等一〇三人乃提出建請大會提前閉會之動議案。惟有曾代表炳煌發言認其並未參與連署，經新黨吳代表正群要求重新清點在場人數，清點結果有二六一人在場（已足三分之二之人數）。主席即就陳代表鏡仁所提閉會案徵求附議，結果在場人數二六一人，有五十三人附議，即交付表決，表決結果贊成者六十七人，未獲通過。當時主席認在場人數已有二六一人，已足法定人數，即宣布開始對修憲案進行投票表決。（詳見第十八次大會速記錄第四十二頁）

### 四、出席代表對於表決結果認為有疑問時，主席裁定重行表決，符合國民大會議事規則之規定，在程



## 序上並無瑕疵。

國民大會議事規則第四十條第二項規定：「出席代表對於表決結果認為有疑問時，經三十人以上之同意得請求重行表決，但以一次為限。」其中所謂「表決結果」，係指議事規則所規定之任何一種表決方法之正面表決結果或反表決結果而言。會議規範及民權初步亦有相同規定，會眾對於表決之結果發生疑問時，可以提出權利問題，經主席認可之後，得重行表決一次。如主席自認表決之人數有錯誤時，亦得請求會眾重行表決，但此項請求，應於表決後當時為之，如已有他事相間，則事過境遷，即不得再行提出。前項表決疑問，如由會眾提出者，動議人可不必請求發言地位，而以權利問題之方式逕行提出，由主席加以裁定。主席如認其提出適當，當即重行表決。倘主席自認表決人數並無錯誤，亦得裁定不予成立，動議人對主席之裁定，如有不服，可提出申訴。至於表決疑問，係由主席本人提出或發覺者，自不待會眾之要求，當可立即自動請求重行表決。

修正案第九號第一、二、三項無記名投票表決結果，出席投票代表二七二人，贊成者一九八人，反對者四十七人，棄權者二十七人，贊成者未達出席代表四分之三之法定人數，決議不通過。惟此時，有陳代表宗仁、陳代表進發以「主席在投票時間過後宣布停止投票，又同意延長十分鐘，致對表決結果有疑問」為由，提議重行表決，依照國民大會議事規則第四十條第二項規定：「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。」經主席就該提議重行表決徵求三十人以上附議成立後，由主席宣布重新投票。重新投票表決結果，發出表決票二七〇張，開出表決票二七〇張，贊成票二〇四張，反對票四十四張，棄權票二十二張，經主

席宣告，贊成者已達出席代表四分之三之法定人數，決議：修正案第九號第一、二、三項條文通過。（詳見第十八次大會速記錄第四十五頁—第四十六頁）可見重行表決之程序，符合國民大會議事規則之規定，要無疑義。而主席如不對陳代表宗仁、陳代表進發所提重行表決予以處理，主席才是違反國民大會議事規則！

## 五、國民大會以無記名投票表決方法通過修憲案，並無違憲。

憲法第一百七十四條僅規定修憲之程序，而未明定議決之方法。有關國民大會行使修改憲法職權之程序以及議決方法等，則由國民大會自行制定議事規則詳為規定。依國民大會議事規則第三十八條之規定，各種議案之表決方法，有舉手、起立、表決器或投票行之。而任何一種表決方法，並未限定適用於特定議案不可。一般民主國家國會對於重要議案，固以記名表決為原則，但從未禁止無記名投票表決之使用。以往國民大會修憲，雖多以舉手表決為之，但亦曾有起立表決之先例。本次國民大會通過之國會改革憲法增修條文及其他條文，於第一讀會修憲審查委員會係採舉手方式表決，於第二讀會及第三讀會則採無記名投票方式表決。無論舉手、起立表決或無記名投票方式表決，均為國民大會議事規則所定之表決方式，而國民大會議事規則並未就修憲案之表決明示其表決方式，顯係不排除以無記名投票方式進行表決。

依代議政治理論，議員與選民之關係，在學理上有三說：一是委任說或授權命令說，認為議員為選民之受託人，選民得將其所希冀之事項，對受任之選區議員給予委任命令，議員必須嚴格遵從。二是自由委任說或法定代表說，認為議員為國民全體之代表，不受選區選民委任命令之拘束，僅服從自己之良知判斷。以上兩說，雖言之有理，但各有所偏，易生弊端。三是折衷說，增強選民之影響力，使議員更能體現民意，選民亦能直接控制議會，將議會隸

屬於選民之下，賦予選民有罷免權、創制複決法律或公民投票權。現行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。」第三十二條規定：「國民大會代表在會議時所為之言論及表決，對會外不負責任。」此僅係對會外之行政機關、司法機關等機關不受行政、司法之訴究而言，但仍應對選民負責。第一百三十二條規定：「被選舉人得由原選舉區依法罷免之」，即憲法明定國民大會代表應對原選舉區負責。足見國民大會代表並非純為委任代表，亦非純為法定代表，而是同時兼具兩種性質之代表。

為使民主憲政原則得以伸張，國會之決策應該透明，以接受民意之監督。國會於議事之際，在討論與辯論期間對外界公開，以便監督國會議員發言之內容，固為國會議事之一般原則。但在維護國會議員之自由委任地位，代表本於個人之良知而為全民謀取最大利益，議事公開不及於表決之公開，應為憲法精神之所許。此次三讀會通過之憲法增修條文自屬合憲程序。