

對立法院負責，故凡行政院各部會首長及其所屬公務員，除依法獨立行使職權，不受外部干涉之人員外，於立法院各種委員會依憲法第六十七條第二項規定邀請到會備詢時，有應邀說明之義務，亦經本院釋字第四六一號解釋在案。惟考量權力分立及憲法上中央與地方均權之原則，就地方自治團體行政機關公務員到會備詢應作適當之規範。地方自治既受我國憲法制度性之保障，有一定之自主權限，為與中央政府共享國家權力行使，並共同協力之主體，且中央與地方各設有立法機關，建立層級體制。是地方自治團體行政機關人員受立法院各種委員會邀請到會備詢時，除法律明定應到會備詢者外，尚不負到會備詢之義務。惟得衡酌到會說明之必要性，決定是否到會。又中央對地方自治團體得視其財政狀況予以適當之補助（憲法第一百四十七條、地方制度法第六十九條、財政收支劃分法第三十條參照），俾使地方自治團體足應其財政之基本需求，以保障全國各地區住民之生活，實現全國經濟平衡發展之憲法意旨。立法院自不得逕因地方自治團體所屬公務員之未到會備詢，據以為刪減或擱置中央機關依法對地方自治團體補助款預算之理由，以確保地方自治之有效運作，及符合憲法所定中央與地方權限劃分之均權原則。

釋字第四九九號解釋（89.3.24.）

【解釋文】

一、憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民之福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。又修改憲法乃最直接體現國民主權之行為，應公開透明為之，以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。國民大會依憲法第二十五條、第二十七條第一項第三款及中華民國八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第一條第三項第四款規定，係代表全國國民行使修改憲法權限之唯一機關。其依修改憲法程序制定或修正憲法增修條文須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會議事規則有關之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。是國民大

會依八十三年八月一日修正公布憲法增修條文第一條第九項規定訂定之國民大會議事規則，其第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會時，適用應受限制。而修改憲法亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規範。國民大會於八十八年九月四日三讀通過修正憲法增修條文，其修正程序牴觸上開公開透明原則，且衡諸當時有效之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，亦屬有違。依其議事錄及速記錄之記載，有不待調查即可發現之明顯瑕疵，國民因而不能知悉國民大會代表如何行使修憲職權，國民大會代表依憲法第一百三十三條規定或本院釋字第三三一號解釋對選區選民或所屬政黨所負政治責任之憲法意旨，亦無從貫徹。此項修憲行為有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。

- 二、國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權亦為憲法所賦予，基於修憲職權所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文雖處於同等位階，惟憲法中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法整體規範秩序將形同破毀，該修改之條文即失其應有之正當性。憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。
- 三、第三屆國民大會八十八年九月四日通過之憲法增修條文第一條，國民大會代表第四屆起依比例代表方式選出，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之比例分配當選名額，係以性質不同、職掌互異之立法委員選舉計票結果，分配國民大會代表之議席，依此種方式產生之國民大會代表，本身既未經選舉程序，僅

屬各黨派按其在立法院席次比例指派之代表，與憲法第二十五條國民大會代表全國國民行使政權之意旨，兩不相容，明顯構成規範衝突。若此等代表仍得行使憲法增修條文第一條以具有民選代表身為前提之各項職權，將牴觸民主憲政之基本原則，是增修條文有關修改國民大會代表產生方式之規定，與自由民主之憲政秩序自屬有違。

四、上開增修條文第一條第三項後段規定：「第三屆國民大會代表任期至第四屆立法委員任期屆滿之日止」，復於第四條第三項前段規定：「第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止」，計分別延長第三屆國民大會代表任期二年又四十二天及第四屆立法委員任期五個月。按國民主權原則，民意代表之權限，應直接源自國民之授權，是以代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其代表性。本院釋字第二六一號解釋：「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」亦係基於此一意旨。所謂不能改選之正當理由，須與本院釋字第三十一號解釋所指：「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」之情形相當。本件關於國民大會代表及立法委員任期之調整，並無憲政上不能依法改選之正當理由，逕以修改上開增修條文方式延長其任期，與首開原則不符。而國民大會代表之自行延長任期部分，於利益迴避原則亦屬有違，俱與自由民主憲政秩序不合。

五、第三屆國民大會於八十八年九月四日第四次會議第十八次大會以無記名投票方式表決通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條之修正，其程序違背公開透明原則及當時適用之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範；其中第一條第一項至第三項、第四條第三項內容並與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基

礎，產生規範衝突，為自由民主憲政秩序所不許。上開修正之第一條、第四條、第九條暨第十條應自本解釋公布之日起失其效力，八十六年七月二十一日修正公布之原增修條文繼續適用。

【解釋理由書】

本件聲請人立法委員對八十八年九月十五日公布之中華民國憲法增修條文，因行使職權發生違憲疑義，聲請解釋。其聲請意旨經綜合歸納有下列五點：（一）國民大會八十八年九月四日凌晨所三讀通過之憲法增修條文，其二讀會及三讀會皆採無記名投票，與現行修憲程序不符，且在二讀會增修條文修正案已遭否決，竟違反議事規則重行表決，而告通過，有明顯重大之瑕疵。（二）憲法第二十五條規定國民大會代表全國國民行使政權，因此國大代表與選民間應有某種委任關係，增修條文第一條第一項改為所謂「政黨比例代表制」，不僅與上開條文之意旨歧異，抑且使未參加政黨或其他政治團體之人民，無從當選為國民大會代表，又發生與憲法第七條平等原則不符之疑義，而立法院已有委員擬具公職人員選舉罷免法相關條文修正案，其合憲性繫於前述疑義之解決。（三）增修條文第四條第三項均有第四屆及第五屆立法委員任期之起止日期，惟總統具有解散立法院之權限，此次增修並未改變；又增修條文第一條第三項前段既規定國民大會代表任期中遇立法委員改選時同時改選，後段復將第三屆國民大會代表任期固定為至第四屆立法委員任期屆滿之日止，均不相一致，究應適用何者，滋生疑義。況立法委員之任期乃聲請人等行使職權之基礎，須明確釋示以解除聲請人行使職權之不確定狀態。（四）審議預算為聲請人之憲法上職權，增修條文分別延長國民大會代表及立法委員之任期，則業經通過之八十九年度預算如何執行，亦與聲請人等行使職權有關。（五）延長國民大會代表及立法委員之任期，係違反與選民之約定，增修條文未規定自下屆起實施，但關於報酬或待遇之增加，增修條文第八條則明定應自次屆起實施，是否兩相矛盾，乃聲請人擬依憲法第一百七十四條第二款提案修憲之前提，應有明確之解釋。相關機關國民大會則對本院受理權限有所質

疑，國民大會指派代表到院說明及所提書面意見，除主張依修憲程序增訂之條文，即屬憲法條文，而憲法條文之間不生相互牴觸問題，本院自無權受理外，又以司法院大法官審理案件法第四條解釋之事項，以憲法條文有規定者為限為由，認本院不應受理解釋云云。

查憲法第七章已就司法定有專章，其中第七十八條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」，第七十九條第二項前段規定：「司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項」，是司法院大法官掌理解釋憲法及統一解釋法令之職權，依上開條文固甚明確。惟憲法為維護其作為國家最高規範之效力、釐清各種法規間之位階關係並使釋憲機關之職掌更為確立，在第七章之外，尚就相關事項作個別規定，此為憲法第一百十七條：「省法規與國家法律有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」第一百七十一條：「法律與憲法牴觸者無效。法律與憲法有無牴觸發生疑義時，由司法院解釋之。」及第一百七十三條：「憲法之解釋由司法院為之。」等相關條文之所由設也。關於上述第一百七十三條規定之文字經遍查國民大會制憲實錄，自二十三年三月一日國民政府立法院發表之中華民國憲法草案初稿，以迄二十五年五月五日國民政府宣布之中華民國憲法草案（即俗稱五五憲草），均將「憲法之解釋由司法院為之」條文列於「附則」或「憲法之施行及修正」之章節。迨現行憲法制定時，既已有前述第七章第七十八條及第七十九條之規定，又於第十四章憲法之施行及修改，保留「憲法之解釋，由司法院為之」之文字作為第一百七十三條。對照以觀，第一百七十三條顯非為一般性之憲法解釋及統一解釋而設，乃係指與憲法施行及修改相關之事項，一旦發生疑義，其解釋亦屬本院大法官之職權。故有關憲法第一百七十四條第一款國民大會代表總額應如何計算、國民大會非以修憲為目的而召集之臨時會得否行使修憲職權、前述有關憲法修改人數之規定應適用於國民大會何種讀會等有關修改憲法之程序事項，分別經本院作成釋字第八十五號、第三一四號及第三八一號解釋在案；依修改憲法程序制定性質上等同於憲法增修條文之動員戡亂時期臨時條

款，其第六項第二款及第三款第一屆中央民意代表繼續行使職權之規定，與憲法民意代表有固定任期應定期改選之精神有無牴觸發生疑義等相關之實質內容，亦經本院釋字第二六一號解釋釋示有案。

按法律規範之解釋，其首要功能即在解決規範競合與規範衝突，包括對於先後制定之規範因相互牴觸所形成缺漏而生之疑義（此為學理上之通說，參照Karl Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl., 1991, S. 313ff.; Emillo Betti, Allgemeine Auslegungslehre als Methodik der Geisteswissenschaften, 1967, S. 645ff.），斯為釋憲機關職責之所在。本件聲請意旨所指之疑義，除指摘修憲程序有明顯重大瑕疵，乃修改憲法是否踐行憲法及相關議事規範所定之程序問題，因涉違憲審查之密度，另予闡釋外，其餘既屬於前述增修條文與憲法本文或增修條文相互之間衝突或矛盾所形成，又為聲請人行使職權之事項，即相關機關於八十九年元月十九日向本院提出之補充說明亦稱：「對任何時點之有效憲法條文，如果發生條文之間有矛盾或疑義之現象，釋憲機關得應聲請而進行釋憲工作」。本件聲請基本上係對經公布之憲法增修條文發生矛盾與疑義，而向本院提出，自不應對本院受理聲請解釋發生疑問。至相關機關所執司法院大法官審理案件法第四條之文字，質疑本院受理權限，實則聲請意旨所述之疑義，無一而非憲法本文或增修條文規定之事項，又此項規定旨在防止聲請釋憲事項逾越範圍涉及與憲法全然無關之事項，並非謂解釋憲法僅限對特定條文作文義闡釋，其質疑自不成立。

本件聲請無論就憲法、本院解釋先例及法理論斷，均與司法院大法官審理案件法第五條第一項第三款所定要件相符，應予受理，合先說明如上。

憲法為國家根本大法，其修改關係憲政秩序之安定及全國國民福祉至鉅，應由修憲機關循正當修憲程序為之。國民大會依憲法第二十五條、第二十七條第一項第三款及八十六年七月二十一日修正公布之憲法增修條文第一條第三項第四款規定，係代表全國國民行使修改憲法權

限之唯一機關，並無其他任何制約，與其他國家修改憲法須分別經由國會中不同議院之決議，或先經國會通過修改案再提交公民複決或另由各邦（州）依法定程序予以批准，皆不相同，是國民大會修改憲法尤須踐行正當修憲程序，充分反映民意。國民大會依修改憲法程序制定憲法增修條文，須符合公開透明原則，並應遵守憲法第一百七十四條及國民大會議事規則之規定，俾副全國國民之合理期待與信賴。蓋基於國民主權原則（憲法第二條），國民主權必須經由國民意見表達及意思形成之溝通程序予以確保。易言之，國民主權之行使，表現於憲政制度及其運作之際，應公開透明以滿足理性溝通之條件，方能賦予憲政國家之正當性基礎。而修憲乃最直接體現國民主權之行為，依國民大會先後歷經九次修憲，包括動員戡亂時期臨時條款及增修條文之制定與修改，未有使用無記名投票修憲之先例，此亦屬上開原則之表現；國民大會代表及其所屬政黨並藉此公開透明之程序，對國民負責，國民復可經由罷免或改選程序追究其政治責任。是現行國民大會議事規則第三十八條第二項關於無記名投票之規定，於通過憲法修改案之讀會並無適用餘地。蓋通過憲法修改案之讀會，其踐行不僅應嚴格遵守憲法之規定，其適用之程序規範尤應符合自由民主憲政秩序之意旨（參照本院釋字第三八一號闡釋有案）。

國民大會於八十八年九月四日三讀通過修正之憲法增修條文，依其議事錄及速記錄之記載，修憲之議事程序實有諸多瑕疵，諸如：（一）二讀及三讀會採無記名投票，（二）復議案之處理未遵守議事規則，（三）散會動議既經成立未依規定優先處理，（四）已否決之修憲案重行表決與一般議事規範不符，（五）二讀會後之文字整理逾越範圍等。第按瑕疵行為依其輕重之程度，產生不同法律效果。修改憲法乃國民主權之表達，亦係憲法上行為之一種，如有重大明顯瑕疵，即不生其應有之效力（參照本院釋字第四一九號解釋理由書，載司法院大法官解釋續編，第十冊，第三三二頁）。所謂明顯，係指事實不待調查即可認定；所謂重大，就議事程序而言則指瑕疵之存在已喪失其程序之正

當性，而違反修憲條文成立或效力之基本規定（參照本院釋字第三四二號解釋理由書，前引續編，第八冊，第一九頁）。前述各種瑕疵之中，無記名投票已達重大明顯之程度。國民大會行使職權之程序，得就開議之出席人數、可決人數、提案暨表決等事項，於不牴觸憲法與法律範圍內，自行訂立議事規範行之。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」。此項規定在一般議案之表決固有其適用，若屬於通過憲法修改案之讀會時仍採用無記名投票，則與前述公開透明原則有違。查本件國民大會於八十八年九月四日議決通過之憲法增修條文，其二讀及三讀程序，依第三屆國民大會第四次會議第十八次大會議事錄記載，係採無記名投票方式，微論已與前述公開透明原則有所牴觸，即衡諸會議時所適用之國民大會議事規則第三十八條第二項，亦顯屬有違。蓋依上開議事錄記載，修憲案於進行二讀會及三讀會以前，已有代表提議：於修憲各議案進行二讀會及三讀會時以無記名投票方式為之，經表決結果，在場人數二百四十二人，贊成者為一百五十人。惟另有代表提案依國民大會議事規則第三十八條第二項規定建請大會在處理所有修憲提案表決時，採用記名投票方式行之。經表決結果，在場人數二百四十二人，贊成者有八十七人，投票贊成者已超過出席代表三分之一。依前述議事規則第三十八條第二項規定意旨，表決方式即應採用記名投票，方屬正辦，此不因大會主席就表決方式有無裁決而有異，蓋上述規定之意旨，乃在尊重少數代表之意見，以實現程序正義。詎大會竟以多數決採用無記名投票，表決修憲提案，顯已違反議事規則第三十八條第二項所定三分之一以上代表人數得為提議之保障規定，亦與行憲以來修憲程序之先例不符，致選民對國民大會代表行使職權之意見無從知悉。憲法第一百三十三條「被選舉人得由原選舉區依法罷免之」之規定以及本院釋字第四〇一號解釋：「國民大會代表經國內選舉區選出者，其原選舉區選舉人，認為國民大會代表所為之言論及表決不當者，

得依法罷免」之釋示，暨依本院釋字第三三一號解釋意旨，各政黨對該黨僑居外國國民及全國不分區之代表追究其黨紀責任，使其喪失黨員資格，連帶喪失代表身分，均無從貫徹。聲請意旨指修憲行為具有明顯重大瑕疵非無理由，此部分之修憲程序違反修憲條文發生效力之基本規範。

本件相關機關國民大會雖主張：修憲程序之合憲性，依本院釋字第三四二號、第三八一號解釋，均屬議會自律事項，釋憲機關不應加以審究；並以外國之案例主張修憲程序不受司法審查；又國會議員基於自由委任地位，採公開或不公開之表決，均為憲法精神之所許云云。惟查憲法條文之修改應由憲法所定之機關依正當修憲程序議決通過，為憲法條文有效成立之前提，一旦發生疑義，釋憲機關自有受理解釋之權限，已見前述；至於相關機關所踐行之議事程序，於如何之範圍內為內部自律事項，何種情形已逾越限度而應受合憲性監督，則屬釋憲機關行使審查權之密度問題，並非謂任何議事程序皆得藉口內部自律事項，而規避其明顯重大瑕疵之法律效果；又國民大會通過憲法修改案之讀會，其出席及贊成人數必須符合憲法第一百七十四條第一款之規定，至於僅作大體討論即交付審查之一讀會其開議出席人數究採上開條款所定人數抑國民大會組織法第八條代表總額三分之一或參照一般會議規範所定出席人數為之，由國民大會依議事自律原則自行處理，但其處理仍應符合自由民主憲政秩序之原則，並非毫無限制，本院釋字第三四二號及第三八一號解釋分別闡釋有案。再所謂自律事項並不包括國民大會代表參與會議時之一切行為，故未經依法宣誓或其宣誓故意違反法定方式者，即不得行使職權（諸如投票、表決等），其未依法宣誓之國民大會代表，可出席會議方屬應由國民大會自行處理之自律事項，亦經本院釋字第二五四號解釋釋示在案，是相關機關以自律事項為由，主張本院無權審究，並不足採。關於相關機關以比較憲法上理論或案例主張修憲程序不受司法審查乙節，按修改憲法及制定法律之權限由同一機關（即國會）行使之國家（如德國、奧地利、義大

利、土耳其等），修憲與立法之程序僅出席及可決人數有別，性質上並無不同，修憲程序一旦發生疑義時，憲法法院得予審查，為應邀到院多數鑑定人所肯認，相關機關對此亦無異詞。在若干國家司法實例中，憲法法院對修憲條文有無牴觸憲法本文不僅程序上受理，抑且作實體審查者，非無其例（例如德國聯邦憲法法院一九七〇年十二月十五日判決BVerfGE30, 1ff.，譯文見本院大法官書記處編，德國聯邦憲法法院裁判選輯（八），二二六一二八三頁；義大利憲法法院一九八八年十二月二十九日判決sent. n.1146/1988,並參照T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Nono ed. 1998, p.375；土耳其憲法法院一九七一年六月七日一三八五五號判決及一九七二年七月二日一四二三三號判決，引自Ernst E. Hirsch, *Verfassungswidrige Verfassungsänderung—Zu zwei Entscheidungen des Turkischen Verfassungsgerichts*, *Archiv des öffentlichen Rechts*, 98, 1973）。若修改憲法與制定法律之機關及程序皆屬有異者（如美國），則觀點較為分歧。相關機關一面援引美國聯邦最高法院一九三九年Coleman v. Miller, 307 U.S. 433 (1939)一案，主張國會得專屬並完全決定修憲程序，不受司法審查，一面又引該國學者之著作，謂修憲程序為政治性程序，聯邦憲法第五條有關修憲程序之規定乃獨立於一般法律程序之外，司法機關不應干預云云（見相關機關所引述之Laurence H. Tribe, *American Constitutional Law*, vol. 1, 3rd ed., p.105 (2000)）。實則上開Coleman案中最高法院對修憲程序是否均為政治性問題而不予司法審查，或仍可能屬於一般憲法問題得由法院予以解釋，在美國並未形成多數意見。一九八四年美國聯邦最高法院在關於加州公民提議修改聯邦憲法之有關事件中，大法官Rehnquist表達該院之見解，認為不能以Coleman一案，即論斷一切修憲程序均屬政治問題，而排除於法院審查之外（Uhler v. AFL-CIO, 468 U.S. 1310 (1984)），顯見美國法院對修憲程序仍得斟酌憲法之意旨而為適當之審查。即使相關機關所引述之該美國學者於同一著作中亦認為：「若國會對一項僅獲三十五州批准之修憲案，認已符合憲法第五條所定須四分之三州同意之要求，即不可能期待法院亦尊重國會之判

斷。」(Tribe, American Constitutional Law, op. cit., p. 105)及「學者對修憲程序是否可供司法審查見解之歧異，多在於法院介入審查範圍廣狹之不同」(Ibid., p. 372)。姑不論我國憲法對憲法之施行及修改，賦予釋憲機關解釋之權限，已如上述，外國之法制自難比擬，縱以相關機關所引之美國憲法實例，亦不足以質疑釋憲機關對修憲程序審查之範圍。

至於相關機關以自由委任理論為其採無記名投票理由一節，按現代民主國家固多採自由委任而非強制委任，即民意代表係代表全國人民，而非選區選民所派遣，其言論表決對外不負責任，原選區之選民亦不得予以罷免，但非謂民意代表行使職權因此全然不受公意或所屬政黨之約束，況且我國憲法明定各級民意代表均得由原選舉區罷免之(憲法第一百三十三條及本院釋字第四〇一號解釋)，與多數歐美國家皆有不同，就此而言，亦非純粹自由委任，從而尚不能以自由委任作為其違背議事規則之明文規定採無記名投票之正當理由。

國民大會依正當修憲程序行使憲法第一百七十四條修改憲法職權，所制定之憲法增修條文與未經修改之憲法條文係處於同等位階，惟憲法條文中具有本質之重要性而為規範秩序存立之基礎者，如聽任修改條文予以變更，則憲法上整體規範秩序將形同破毀，此等修改之條文則失其應有之正當性。我國憲法雖未明定不可變更之條款，然憲法條文中，諸如：第一條所樹立之民主共和國原則、第二條國民主權原則、第二章保障人民權利、以及有關權力分立與制衡之原則，具有本質之重要性，亦為憲法基本原則之所在。基於前述規定所形成之自由民主憲政秩序(參照現行憲法增修條文第五條第五項及本院釋字第三八一號解釋)，乃現行憲法賴以存立之基礎，凡憲法設置之機關均有遵守之義務。國民大會為憲法所設置之機關，其具有之職權既為憲法所賦予，亦應受憲法之規範。國民大會代表就職時宣誓效忠憲法，此項效忠係指對憲法忠誠，憲法忠誠在依憲法第一百七十四條規定行使修憲權限之際，亦應兼顧。憲法之修改如純為國家組織結構之調整，固屬「有權修憲之機關衡情度勢，斟酌損益」之範疇(見前引本院解釋續編，第十冊，三

三三頁），而應予尊重，但涉及基於前述基本原則所形成之自由民主憲政秩序之違反者，已悖離國民之付託，影響憲法本身存立之基礎，應受憲法所設置其他權力部門之制約，凡此亦屬憲法自我防衛之機制。從而抵觸憲法基本原則而形成規範衝突之條文，自亦不具實質正當性。

本件國民大會於八十八年九月四日通過之憲法增修條文第一條第一項前段：「國民大會代表第四屆為三百人，依左列規定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，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制。」第二項前段：「國民大會代表自第五屆起為一百五十人，依左列規定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，不受憲法第二十六條及第一百三十五條之限制」，均以立法委員選舉，各政黨所推薦及獨立參選之候選人得票數之比例分配計算國民大會代表之當選名額，而稱之為比例代表方式。第按所謂比例代表，乃依政黨或候選人得票數之比例計算當選及議員議席分配之方法，而有別於多數代表制、少數代表制等方式，比例代表制之採行仍須以舉辦該特定公職人員之選舉為前提，若本身未曾辦理選舉，而以他種性質不同、職掌相異公職人員選舉之得票作為當選與否及分配席次之依據，則等同於未經選舉程序而產生，先進民主國家亦未有此種所謂選舉之事例（參照中央選舉委員會八十八年十二月二十八日八十八中選一字第八八九一三五五六號致本院秘書長函），是依照此種方式產生之國民大會代表，已不具民意代表身分，充其量為各政黨指派之代表，誠如聲請解釋意旨所稱，國民大會行使政權，須以國民直接選舉之代表組成為前提，如適用新修改之增修條文則無異由政黨指派未經選舉之人員代表國民行使政權，明顯構成規範衝突。若此等代表僅賦予諮詢性功能尚無不可，但仍得行使憲法第四條領土變更之議決權，增修條文第一條補選副總統，提案罷免總統、副總統，議決總統、副總統彈劾案，修改憲法，複決憲法修正案暨對司法、考試及監察三院人事之同意等本質上屬於民意代表方能擁有之各款職

權，非僅與憲法第二十五條構成明顯之規範衝突，抑且牴觸憲法第一條民主國之基本原則。是上述有關國民大會代表產生方式之增修條文，與民主之憲政秩序有違。或謂在國會採兩院制之國家，第一院固多屬民選產生，第二院則尚有由任命甚至世襲之議員組成者，則以一院依附於另一院已較任命或世襲者「民主性質」多矣。然查現代國家採兩院制之國會，其中一院若非由民選，其職權必遠遜於直接民選之一院，更無由民選產生之一院其權限為立法，依附之一院則有權制憲或修憲之理。況此種任命、世襲制度，或係基於歷史因素，或係出自聯邦體制，且已為現代大多數民主國家所不取。相關機關國民大會於八十九年三月二十三日向本院補提書面說明，一面舉出奧地利、荷蘭、比利時、愛爾蘭、瑞士、西班牙等國，謂此等國家之國會均設有兩院，且採比例代表制，一面謂國民大會採比例代表制係八十五年十二月國家發展會議之共識，符合國家發展需要等語。查上述國家之國會其一院雖採比例代表制，另一院均另行選舉或以其他方式產生，均無所謂依附式之比例代表方式，更無未經選舉者有權制定國家最高規範致違反民主國家基本原則之情形。至國家發展會議亦僅建議國民大會代表改採政黨比例代表方式，並未倡議國民大會代表既可本身不必舉行選舉，又得自行延任，從而相關機關所述各節，均不足作為國民大會代表改為依附方式產生之正當理由。又憲法第二十八條第二項每屆國民大會代表之任期，至次屆國民大會開會之日為止，旨在維持政權機關之連續性，此次修改既未停止上開第二十八條第二項之適用，又第一條第三項增訂「國民大會代表之任期為四年，但於任期中遇立法委員改選時同時改選」，則立法委員依增修條文第二條第五項規定，經總統解散時，國民大會代表亦同遭解散，規範內容相互矛盾，亦明顯可見。上開增修條文雖有以獨立參選之立法委員得票比例分配同屬獨立參選之國民大會代表當選名額之設計，但既屬獨立參選則不屬任何黨派或政團，自無共同之政策綱領可言，依附他人而獲得當選，則候選人無從以本身之理念與主張訴諸選民而獲選，於憲法所保障人民參政權之意旨不相符合。

按代議民主之正當性，在於民意代表行使選民賦予之職權須遵守與選民約定，任期屆滿，除有不能改選之正當理由外應即改選，乃約定之首要者，否則將失其正當性。本院釋字第二六一號解釋：「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」，亦係基於此一意旨。所謂不能改選之正當理由，須與本院釋字第三十一號解釋所指：「國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉」之情形相當。若任期屆滿，無故延任，則其行使職權已非選民所付託，於國民主權原則下民意代表之權限應直接源自國民賦予之理念不符，難謂具有正當性。本件國民大會修正通過之增修條文，將第四屆立法委員任期延長至九十一年六月三十日止，又將第三屆國民大會代表任期延至第四屆立法委員任期屆滿之日止，計立法委員延任五個月，國民大會代表則延長二年又四十二日。關於立法委員之延任，據相關機關國民大會指派之代表到院陳述，係基於配合會計年度之調整，俾新選出之立法委員有審議次年度中央政府預算而為之設計。惟查民意代表任期之延長須有前述不能依法改選之事由始屬正當，審議預算年度之調整與國家遭遇重大變故不能相提並論，其延任自屬欠缺正當性。況自八十六年增修條文施行後，立法院得因通過對行政院院長之不信任案，而遭總統解散，解散後重新選出之立法委員，其任期重新起算（上開條文第二條第五項），則未來各屆立法委員之任期可能起迄參差不一，是配合會計年度而調整任期勢將徒勞。而國民大會代表自行延任則謂出於實現改革國會之構想，並舉第一屆及第二屆國民大會代表亦有延長任期之情事云云。然所謂國會改革不外結構與功能兩方面之調整，觀乎本次憲法之增修，國民大會功能部分未見有任何變動，選舉方式之變更固屬結構之一環，此次修憲廢棄區域選舉而改採依附式之所謂「比例代表」，姑不論此種方式並非真正選舉，即使改變選舉方式，與任期延長亦無關聯，縱如相關機關所言，延任有助於國會改革，惟手段與其欲達成之目的並不相當。至以往國民大會代表延任，或係發生於戒嚴及動員戡亂之非常時期，或係純屬總統、副總統改為直接民選，國民大會相關職權廢除後之配合措

施，皆與本件情形有殊，不足以構成常態下之憲政先例。又利益迴避乃任何公職人員行使職權均應遵守之原則，憲法增修條文第八條：「國民大會代表及立法委員之報酬或待遇，應以法律定之。除年度通案調整者外，單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施」，除揭示民意代表行使職權應遵守利益迴避原則外，復具舉輕明重之作用；蓋報酬或待遇之調整尚應自次屆起實施，則逕行延長任期尤與憲法本旨不符，聲請意旨指延長任期違反民主憲政之原理，與增修條文第八條產生矛盾，洵屬有理。

第三屆國民大會於八十八年九月四日第四次會議第十八次大會以無記名投票方式表決通過憲法增修條文第一條、第四條、第九條暨第十條之修正，其程序違背公開透明原則及當時適用之國民大會議事規則第三十八條第二項規定，其瑕疵已達明顯重大之程度，違反修憲條文發生效力之基本規範；其中第一條第一項至第三項、第四條第三項內容並與憲法中具有本質重要性而為規範秩序賴以存立之基礎，產生規範衝突，為自由民主憲政秩序所不許。至於第九條、第十條之修正內容本身雖無可議，然因其過程有違前述修憲正當程序，自應一併失其效力。上開修正之第一條、第四條、第九條暨第十條應自本解釋公布之日起失其效力，八十六年七月二十一日修正公布之原增修條文繼續適用。

釋字第五〇〇號解釋（89.4.7.）

【解釋文】

營業稅法第一條規定，在中華民國境內銷售貨物或勞務，均應依本法規定課徵營業稅。又涉及租稅事項之法律，其解釋應本於租稅法律主義之精神，依各該法律之立法目的，衡酌經濟上之意義及實質課稅之公平原則為之，亦經本院釋字第四二〇號解釋在案。財政部七十九年六月四日台財稅字第七九〇六六一三〇三號函釋示：「高爾夫球場（俱樂部）向會員收取入會費或保證金，如於契約訂定屆滿一定期間退會者，准予退還；未屆滿一定期間退會者，不予退還之情形，均應於收款