

立法委員郝O斌等一百十二人聲請書

壹、聲請憲法解釋之目的

為國民大會於民國八十八年九月四日凌晨以所謂三讀程序通過修正憲法增修條文第一條第一項至第三項規定：「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。比例代表之選舉方法以法律定之。一、自由地區直轄市、縣市一百九十四人，每縣市至少當選一人。二、自由地區原住民六人。三、僑居國外國民十八人。四、全國不分區八十人。」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。比例代表之選舉方法以法律定之。一、自由地區直轄市、縣市一百人，每縣市至少當選一人。二、自由地區原住民四人。三、僑居國外國民六人。四、全國不分區四十人。」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，連選得連任。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，不適用憲法第二十八條第一項之規定。」及第四條第三項之規定：「第四屆立法委員任期至中華民國九十一年六月三十日止。第五屆立法委員任期自中華民國九十一年七月一日起為四年，連選得連任，其選舉應於每屆任滿前

或解散後六十日內完成之，不適用憲法第六十五條之規定。」並於九月十五日經總統明令公布（附件一）。聲請人等為立法院立法委員，鑒於該等憲法增修條文之修正通過，其違反憲法，不止一端，形成現行選舉法令應否隨之大幅變動，以及原應依據公職人員選舉罷免法於民國八十九年舉行之國民大會代表選舉應否停止辦理之重大憲政疑義，聲請人等依據憲法第六十二條、第一百三十三條、第一百三十四條、第一百七十四條等規定，於憲法第六十五條規定之三年任期中，掌理選舉罷免法制之立法權與修憲提案權，系爭修憲案肆意變動國民大會代表選舉制度，復使聲請人等原依憲法規定之三年任期有所延長，業已違反憲法第一百七十四條以及憲法第一條、第二條、第七條、增修條文第一條末項及第八條等所共同賅含，並曾經司法院釋字第二六一號解釋揭櫫之修憲界限，動搖聲請人等適用憲法行使職權之基礎，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，聲請大法官為憲法解釋如下：

非因憲政上緊急情事，又無任何非延長任期無法延續憲政之情形存在，國民大會無權假藉修憲程序，延長自身業經憲法明文規定之任期，其於民國八十八年九月六日咨請總統公布之修正憲法增修條文第一條第一項至第三項及第四條第三項之規定，未依正常修憲程序通過，抑且違反憲法中關於民主政治定期改選原則及平等原則之修憲界限，系爭修憲條文無效。

貳、爭議之性質與經過，及涉及之憲法條文

第三屆國民大會代表之任期應於民國八十九年五月十九日屆滿，詎國民大會於本年九月四日凌晨，以不合會議正當程序之方式，通過系爭修憲條文，擅將現任代表之任期延長至民國九十一年六月三十日，共兩年有奇，並將次屆國民大會代表改為完全由比例代表方式選出，均已涉及修憲界限之違反。按憲法第二十七條及第一百七十四條規定國民大會有修改憲法之權，並非國民大會漫無任何限制、任意修改憲法自肥自利，破壞民主憲法基本原理的根據。憲法第一條規定「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國」，第二條規定「中華民國之主權屬於國民全體」，第七條規定「中華民國人民，無分……黨派……在法律上一律平等」，增修條文第八條規定「國民大會代表及立法委員……單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施」，均有彰顯憲法基本原理，限制修憲權行使範圍之意旨存在。大院釋字第二六一號解釋業已揭櫫定期改選為憲政基本原則，並非修憲機關可藉修憲或制定憲法臨時條款之方式所得任意改變。國民大會通過任何修憲條文，均無權逾越憲法所賦予之修憲權，其內容有如系爭修憲條文之破壞定期改選原則以及平等原則等修憲界限之情形者，自應由大院大法官確認為無效，以「維繫憲政體制」、「確保憲政體制之運作」無礙。

系爭修憲條文之通過，其在二讀與三讀時係採無記名投票，並不符合現行修憲之程序規定，且系爭增修條文第一條第一項至第三項規定，於二讀會表決時，並未

獲得憲法第一百七十四條規定所需之決議人數，原已遭到否決，詎當時國民大會議長竟擅行否定已知之表決結果，裁定重行投票，違反議事中立原則，亦違反議事正當程序，凡此均有當日之國民大會議事錄（附件二）可稽。違反法定修憲程序卻經宣告為通過之修憲條文，既無據以認定為「通過」之合法依據，自屬無效。

參、聲請解釋憲法之理由及聲請人所持之立場與見解

一、「憲法上行為是否違憲與其他公法上行為是否違法，性質相類。公法上行為之當然違法致自始不生效力者，須其瑕疵已達重大而明顯之程度（學理上稱為 Gravi taets- bzw. Evidenztheorie）始屬相當。」大院釋字第四一九號解釋理由書寓有明文，是憲法上行為之瑕疵已達重大而明顯程度者，應屬違憲而無效，其自不待言。而所謂「瑕疵已達重大而明顯程度」，參酌大院釋字第三四二號解釋及前揭第四一九號解釋，其「重大」者，係指違背憲法之基本原則，諸如國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，或對人民自由權利之限制已涉及本質內容而逾越必要程度等而言；而「明顯」則指從任何角度觀察皆無疑義或並無有意義之爭論存在。

系爭憲法增修條文，其不僅修憲之程序具有重大而明顯之瑕疵，亦即逕由國民大會議事錄之記載即得以發現其全然違反依據憲法增修條文第一條末項所授權訂定之「國民大會議事規則」，且其更違背憲法上正當法律程序原則之基本內容，其殊無疑義

可言；且究其條文之內容，亦有自本屆起即任意延長民意代表任期，並就國民大會代表之產生採行全額政黨比例代表制度，而有違反國民主權原則、憲法第七條「人民不分……黨派一律平等」、憲法增修條文第八條「國民大會代表及立法委員……單獨增加報酬或待遇之規定，應自次屆起實施」等憲法基本原則之重大情事，並已達明顯之程度。實則，國民主權、權力分立、地方自治團體之制度保障，以及人民自由權利之保障等憲法基本原則，即應屬吾國修憲之界限所在，從而系爭憲法增修條文既已違反前揭憲法基本原則而有顯然重大瑕疵，自應同於一般公法上行為，而歸於無效。

綜據前述，以下即就系爭憲法增修條文程序及實體上之重大瑕疵，逐一析述之：

系爭條文，未依修憲應循之法定正當程序通過，應屬無效。

修憲為受憲法限制之權力，憲法第一百七十四條明文規定嚴格程序限制，已足證明。憲法增修條文第一條末項規定國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，其一經訂定任何規範修憲權行使之程序，但屬「自由民主憲政秩序」（參見大院釋字第三八一號解釋）所必要，自亦應構成修憲權之限制，不容修憲機關出乎爾、反乎爾，任意加以違反。否則，修憲機關之權力將處於缺乏正當程序限制之不受拘束狀態，即牴觸「修憲權為有限權力」之憲法本旨。

國民大會曾於八十八年六月十五日修正通過國民大會議事規則，規範修憲之提案、讀會、討論、表決諸項程序之進行。孰料墨瀋未乾，即遭國民大會代表於修正系爭憲法增修條文之程序中率予自相踐踏。八十八年九月三日下午至翌日凌晨，國民大會曾就系爭修憲條文進行二讀及三讀程序。其於進行二讀程序前，江文如代表提出主席所謂之「偶發」動議，主張採取無記名投票，主席交付表決，因過半數贊成而裁定採取無記名投票，當時曾有陳鏡仁代表等一二九人依國民大會議事規則第三十條連署提出動議，主席亦交付表決，嗣並以未過半數同意而遭否決為由，不肯改採記名方式投票(附件三)。惟國民大會議事規則第三十八條第二項規定，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。」本案中，主席先則接受江文如代表提出會議規則所無之「偶發動議」進行表決，並於表決通過後，裁定無記名投票，而陳鏡仁代表等一二九人主張應採記名投票之提議則尚未處理，依上開議事規則第三十八條第二項之規定，是項提議人數既已超過當時在場出席代表(二四二人)三分之一以上，根本不需交付表決，而應逕行發生效力，即大會應依其提議採取記名投票。是則主席無視議事規則之明文規定，圖以無記名投票之方式，掩耳盜鈴，即屬違反議事規則之裁決，所為之無

記名表決，均應認為違反議事規則所要求之正當修憲程序，而應認為無效。系爭修憲條文未經有效之表決通過，自亦不生效力。

又按，系爭修憲條文於九月三日下午進行二讀會投票時，係以一九八票贊成、四十七票反對，未達通過人數而遭否決(附件四)。惟主席旋即裁示重新投票，並以第二次投票之結果作為通過之依據，嗣經代表質疑，主席宣布係以議事規則第四十條第二項為其處理之依據。然則國民大會議事規則第四十條規定：「主席認為必要或有代表三十人以上之請求時，得舉行反表決。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。」是乃關於反表決之程序。本案並未舉行反表決，並無適用第四十條第二項規定之餘地。退萬步言之，縱使以該條第二項做為依據，本案中，會議當時無論有無代表質疑表決結果，皆未有「三十人以上同意請求主席重新交付表決」之前提要件事實存在，主席逕行裁示重新表決，不合會議規則第四十條第二項規定之要件，所為裁示及其後續之表決，均不合法。所通過之系爭修憲條文，即應無效。

按議會違反議事規則，所為議決是否有效，大院曾有釋字第三四二號與三八一號兩號解釋，著成先例。第三四二號解釋略謂：「法律案之立法程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法

律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。惟其瑕疵是否已達足以影響法律成立之重大程度，如尚有爭議，並有待調查者，即非明顯，依現行體制，釋憲機關對於此種事實之調查受有限制，仍應依議會自律原則，謀求解決。」第三八一號解釋則謂：「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。」亦即在立法院之立法，曾否踐行其議事應遵循之程序，除明顯牴觸憲法者外，乃其內部事項，屬於議會依自律原則應自行認定之範圍；必須立法程序有不待調查事實即可認定為違憲，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，大法官乃得宣告其為無效。在國民大會之修憲，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，而有議事自律之原則之適用，惟議事自律事項之決定，應符合自由民主之憲政秩序。細繹此兩號解釋，雖同以議會自律原則適用於立法院與國民大會之議事事項，但均認為對於程序上明顯違反憲政正當程序之情形，大法官即有為司法審查之餘地(附件五)。

美國最高法院雖有將議會自治原則視為政治問

題理論一環之案例，惟此並非絕對之原則，亦久為美國最高法院大法官所肯認。Souter 大法官於一九九三年 Nixon v. U. S., 506 U. S. 224. (1993) 一案中，即提出協同意見書表示：「並非所有司法介入國會行為從事審查之舉，均不恰當或對國會有欠尊重。使用政治問題理論正如 Learned Hand 所云，僅係視需要審查之情境是否迫切而已」。且在立法程序上，司法審查以是否有明顯之違憲情事為判準；在修憲程序上，司法審查則以議事規則是否符合自由民主之憲政秩序為判準，兩者仍有區別。良以立法者受制於憲法，並無獨自修正憲法之可能，司法審查議事秩序，專以憲法規定為其判準即可；國民大會為修憲機關，掌握修憲權，其是否符合修憲程序，若悉以憲法有無明文規定為斷，恐不足以實現應有之權力節制，乃須一方面視國民大會之議事是否符合議事規則，另一方面視國民大會之議事規則是否符合自由民主憲政秩序，兼籌並顧，以為決定。釋字第三八一號解釋之涉案事項，祇涉及議事規則不明確時應如何處理，不生是否違反議事規則之問題，大院乃依議會自律原則作成尊重國民大會之解釋。惟此尚難謂國民大會修憲時，程序上可以不顧己身議事規則如何規定，而使議會自律原則成為絕對之保護傘，一概不受司法審查。是以即不能率此推論，實以「絕對」適用議會自律原則並不符合「自由民主憲政秩序」。

申言之，我國憲法為剛性憲法，立法者不能單獨修憲，然國民大會為修憲機關，即連修憲程序亦有付之修改的可能，如果國民大會修憲時連議事規則亦不必遵守，將恐無可以拘束修憲機關之憲政規範，又何足與言自由民主憲政秩序之建立？此實所以「國民大會行使職權之程序由何機關定之」，必須由憲法加以規定之理由。重以憲法原文本係交由立法院制定國民大會行使職權之程序，國民大會於八十三年修憲時則於增修條文第一條第九項將之改為交由國民大會自行訂定，用以貫徹議會自律原則。如果改由國民大會自行訂定之議事規則，國民大會尚可不必遵守，將不知更有何種「自由民主憲政秩序」之存在可言？亦不知將何以確保修憲權係受憲法限制之權力？國民大會修憲時是否明顯違反議事規定，當然應是大法官從事審查的對象，始符憲法增修條文交由國民大會自行訂定議事規則之應有意旨。

抑有進者，國民大會議事規則規定國民大會議事表決，以記名投票為原則，此與自由民主憲政秩序之原則，甚為符合。如此方能確保代議士應就其行使職權向選民負責之民主政治原理。蓋國民大會代表之表決，不負任何民事、刑事或行政法之法律責任，但仍應向選民負其應有之政治責任(釋字第四〇一號解釋意旨參照)，既要向選民負責，若又以無記名投票是尚，將如何可讓選民根據其議事表現決

定如何投票？本屆國民大會以無記名投票方式自延任期，不以為然之選民連何位代表支持延任案亦無從知悉，又如何行使其民主憲政所賦予之最基本權利？是可知國民大會修憲延任，採取無記名投票進行決議，顯然有違自由民主憲政秩序之責任政治原理(大院釋字第三六七號、第四六一號解釋參照)，殊無可疑！至於主持修憲會議之議長，如果可以無視議事規則，悉憑己意好惡主導會議進行，此種修憲程序又與獨裁體制何異？怎能認為符合自由民主憲政秩序之原則？

退萬步言，即使假設，議會自律原則適用於立法院與國民大會之議事，並無不同，則依據釋字第三四二號解釋，「程序有不待調查事實即可認定為牴觸憲法，亦即有違反法律成立基本規定之明顯重大瑕疵者，則釋憲機關仍得宣告其為無效。」本案違反憲政秩序之情形，單憑議事錄之記載，即已甚為明顯，無須再為任何事實調查，即可確定，系爭國民大會修憲程序應受司法審查，並無疑義。是以身為釋憲機關之大院大法官，即有權宣告系爭修憲條文為無效。

綜之，國民大會通過系爭修憲條文，明顯違反國民大會議事規則，其直觀國民大會議事錄即可明知，無待另行調查，故有明顯違反正當法律程序而不符合自由民主憲政秩序原則之明顯重大瑕疵，故應屬無效。

二、國民大會無權通過系爭修憲條文，系爭修憲條文無效。

憲法第一百七十四條賦予國民大會修正憲法之權，並非漫無邊際之權力，除其應受一定程序之限制，已如前述之外，修改憲法「應使國民預知其修改目的並有表達意見之機會」，大院釋字第三一四解釋曾有明文，亦為修憲之另一種限制。核其著眼點，當不止於要求一定程序之踐行，還應包括民主原則之遵守，以使選民意志拘束其代表以從事修憲。易言之，憲法第一百七十四條規定修憲機關行使修憲權力應該受制於民主原則，早經大院解釋在案。而民主原則，見諸於憲法第一條與第二條，以及所有規定經由選舉產生公職人員乃至直接民權之行使的憲法條文(附件六)，實為我國憲政所賴以維繫、並引為憲法最終根據之原理。

民主原則，係基於國民委託權力之法理而來，憲法規定民意代表之任期，即為國民委託權力之法的依據。受權力委託之代表，未經選民之明示委託，又無憲政上亟須避免之急迫事故，亦無任何非延長任期即不足以維繫憲政之情事，自無自行更改委託依據之權力。如謂國民透過憲法所賦予之修憲權，當然包括以修憲自行延長任期之權力者，則掌理修憲權之機關，即有權變動甚或否定選民再次運用選舉以更換其代表之權利，而處於足能毀棄憲法以自享無限權力的絕對地位。修憲機關不能確切保證民

主選舉如期實施，憲法的存續，將只存在於修憲機關自我抑制的善意之中。然則，權力可能腐化、濫用，本為憲法所以存在的基本假設；修憲權為可以摧毀憲法的權力，自無任由修憲機關決定是否自我抑制，而使憲法陷於無從自救之困境的道理。

憲法授與任何權力，既均本諸民主原則之有限委託而來，民主原則之根本破壞，不應在任何憲法授與的權力之中，修憲權力來自於憲法，自亦不能例外。薩孟武教授有云：制憲成之於力，修憲受之於法(附件七)，殆此之謂。修憲權應為有限的權力，依民主原則產生的修憲機關不能行使不屬於自己權力範圍的權力，國民委託修憲權力予修憲機關，亦為有限之委託，修憲機關不能處於不受憲法基本原理限制的絕對位置，乃為民主憲法當然且必要的解釋。此種解釋所以必要，實亦源於單純程序上的限制並不足以確保修憲權力不致逸出範圍。我國憲法第一百七十四條所規定的修憲程序不謂不嚴，然第三屆國民大會代表於己身任期屆滿之前夕，甘冒天下之大不韙，並無任何非延長任期即不足以維繫憲政之情事，卻以絕難於憲政原理上立足之藉口(附件八)，明目張膽，自延任期，適可見民主原則不能徒賴程序限制激發代議士的善意自覺，而必須另由客觀公正的憲政機關(如大法官)掌握正確的憲法解釋，明定其實質的權力範圍，始能有所規復。

憲法增修條文第八條規定，國民大會代表及立

法委員單獨增加報酬或待遇之規定，應於次屆實施。其所謂「報酬」或「待遇」，若從狹義理解，固未必包含「任期」之觀念，然其規定係從代議士不得修法自利自肥之有限委託法理演繹而出，並無疑義。此項規定，實有彰顯國民大會修憲範圍之作用。類此禁止修憲自利自肥的原則，若不認為係在劃定修憲權力範圍，而容許修憲機關擅行修憲予以破壞者，則不啻形同虛設，蓋其規範之對象，即為民意代表本身，乃所以防止民意代表將己身之利害置於整體憲政秩序之利害之前，對修憲機關而言，憲法為防範修憲機關自身利益衝突之規範如可成為修憲的客體，即無從有效限制修憲機關，故此等規範自應構成修憲之範圍。比如德國基本法之設有明文之修憲界限情形，豈得先由修憲機關加以修正後再予逾越？易言之，手銬之鑰匙不容交付被銬者之手；修憲機關權力之範圍亦非修憲機關所得自行決定是否可加逾越。修憲機關曾以修憲方法加以彰明之修憲權力界限，即增修條文第八條所揭之禁止修憲自利自肥之原則，更不容修憲機關事後幡然予以破壞。

若問修憲權力的範圍究竟何在？一時可能難於一一道盡，所幸者，釋憲者無需一次完全道盡修憲權力的範圍，而只須在修憲機關具體逸出修憲範圍時，適時運用釋憲權加以妥切之匡正即可。修憲機關自行延長任期，破壞國民有限委託權力的民主原理，不屬於修憲權的範圍，理由已見前述，大院大法

官肩負終局解釋憲法的責任，想不致任其逸出權力範圍，貽憲政無窮之伊戚。如果釋憲者袖手不理，不肯明定國民大會無權濫用修憲權力者，恐無任何憲政機關，更有資格向全體國民提示客觀之最高價值秩序，懸為一國之內共信共守、拘束權力之圭臬。

綜此，系爭憲法增修條文自本屆起即延長立法委員及國民大會代表之任期，業已違反憲法增修條文第八條所明示之修憲界限，而有顯然重大之情事，故應屬違憲而無效。

三、系爭修憲條文，違反定期改選之修憲界限，應屬無效。

憲法是自由共同社會之法律的基本秩序，是制憲者根據人民之總意志所制定之最高、不可破壞的根本大法。作為國家永遠存續的特徵，憲法應為基本的與持續的法規之綜合體。而唯有在憲法之基礎上才有可能實現民主，蓋民主既非絕對也非萬能，更不能逸出某種形式之法界限。亦唯有在民主之基礎上，憲法才有意義。反面言之，憲法必須以民主為實質內涵，有憲法而無民主，法律將只是權力機關的工具，憲法也將只是擺飾而已。制憲者於制憲之時，實係透過憲法創造一憲政秩序而實現並保護一基本的民主憲政價值，德國憲法學者 Carl Schmitt 之修憲界限理論即本於此理，並為大陸法系國家修憲界限論之濫觴(附件九)。

現代憲法之基本意義，即在於透過民主機制產

生之權力分立制度，達到權力相互節制而均衡的狀態，從而保障人民之權利，一旦修憲行為逾越了此一基本的秩序與價值，則該行為即已逾越了制憲者所賦予修憲機關之權限。參酌歐陸國家之學說見解，其一般皆以為「人類的基本價值」、「自由權」、「平等原則」、「國家權力之分立與制衡」、「法治國原則」以及「民主原則」為憲法修改之界限；至於日本由於經過二次大戰後非戰憲法之制定，則以「永久和平主義」為其民主憲政根本規範(附件十)。而觀諸德國憲法第七十九條第三項，其更明定聯邦國、民主國、法治國、社會國秩序為制憲者對憲法統一性所作之根本決定，從而不得修改(附件十一)。另美國憲法中為確立聯邦制度之不墜，亦於第五條明定「無論各州，如未經其同意，不得剝奪其在參議院中之平等表決權」(附件十二)。從而可見，無論明文與否，憲法之核心價值均為辨識憲法是否存在之指標，不容修憲機關加以改變，以致憲法喪失所以存立的意義。憲法核心價值之部分構成修憲的界限，修憲機關不得予以更動，實為民主憲法之根本原理。

而衡諸吾國之基本憲政價值秩序，其根本之依據即在於憲法第一條：「中華民國基於三民主義，為民有、民治、民享之民主共和國。」從而可知，民主國原則以及共和政體，實為吾國憲政秩序之最核心概念。而人民基本權利之保障、權力之分立與制衡以及法治國原則等，亦為我國基本之憲政秩序，而

應受到絕對之保護 (absolute Unantastbarkeit des Verfassungskern)。

系爭之憲法增修條文第一條第一項至第三項之規定，率爾將本屆國民大會代表以及立法委員之任期延長，實已嚴重違反前揭民主國原則之基本內涵。蓋透過定期之改選制度以使國民之意志得以正確反映於國家權力之行使，正為民主國原則之核心理念，而立法院以及國民大會則為吾國中央政府所行使之國家權力機關中，代表民意監督行政權以及代表全體國民修正憲法並行使公正獨立機關同意權之代議機制。倘身為制憲機關之國民大會得自本屆起逕予延長自身以及另一民意代表機關之任期，此不啻剝奪人民定期改選、參選之基本權利，亦使民主原則中定期改選以確保人民參與之機制蕩然無存。反而言之，倘此一容許制憲機關代議士延長自身任期之惡例一開，則爾後不僅類此制憲機關假借名目再度延長自身任期之情形恐成吾國獨有之憲政隱憂，至其甚者，終身職乃至於代議士世襲，均將有形諸於憲法明文之虞。如此則非僅為憲法之毀棄，實係民主憲政之淪亡。

或謂憲法未明文規定修憲界限者，即無修憲界限之可言。論者或有以為，國民大會所修正通過之憲法增修條文即為憲法之本體，從而身為釋憲機關之大院大法官即無權就此增修條文再為合憲與否之審酌者(附件十三)。惟民主國原則之基本前提，係

國民個人意志與整體意志之自由形成、表達以及平等原則；至其內涵，則在於政府之權力應源自於人民，並透過一般、平等、自由、秘密之定期改選制度、代議制度，以及公平參政之權利，以及包括釋憲機制在內之權力分立制度，確保人民對政府權力之參與及節制(附件十四)。無修憲界限論者，使得民主之憲法面臨修憲機關行使權力時，處於不設防之狀態。至其極端，即連憲法原所設置用以自保之釋憲機制，亦可能受到無界限論者之反對而無用武之地。是修憲無界限論者，不啻自行取代釋憲機關之位置，反而違背憲法特設終局釋憲機關、維護民主憲法長久存續之本意，從而徒以民主憲法文義不夠顯著為由即陷憲法於不設防之危殆境界，絕非合理之文義解釋。

大院釋字第二六一號解釋，亦於解釋理由書中明示「民意代表之定期改選，為反映民意，貫徹民主憲政之途徑」，此更為民主原則之明證。當時，大院大法官針對「動員戡亂時期臨時條款」之第六項第二款及第三款所為之解釋，即係對憲法修正條文所為之審酌。蓋「動員戡亂時期臨時條款」正是國民大會依據憲法第一百七十四條第一款之修憲程序而通過之另一種形式之修憲條文，曾經大院釋字第一五〇號釋憲解釋在案。臨時條款從憲法第二十八條第二項規定文義擴張延伸，暗伏第一屆中央民意代表享有無限期行使職權之意涵，大院釋字第二六一號

解釋，則以定期改選為民主原則所推演之修憲界限，據之設定特定的退職年限。設非憲法寓含此一修憲界限者，大院大法官實無從得出任何特定之退職期限，用以拘束修憲機關利用臨時條款自賦無限任期之濫權手段。當年臨時條款尚有動員戡亂時期之前提假設存在，大法官勇於憑藉憲法原理，挽回民主憲政之正常運行，茲者國民大會代表重施故技，且連「非常憲政」之概念遮掩亦予拋卻，大院大法官依循前例，針對修憲機關逾越自身權力範圍、破壞修憲界限，違反憲政基本秩序之憲法增修條文加以審查，乃法理之所必然。反之，釋憲機關如捨棄於吾國憲政上可循之先例，坐視修憲機關毀棄憲法或民主憲政之基本秩序、逾越修憲界限而不以憲法解釋力斥其非者，則殊難謂已善盡「憲法守護者」(附件十五)之角色。

準此，系爭憲法增修條文其自本屆起延長國民大會代表以及立法委員任期之規定，實已違反國民主權原則、民主國原則，且其秉於一己之私而濫行修憲之結果，顯已危及權力分立制度，是業已達於顯然重大之程度，故應屬違憲而無效。

四、系爭修憲條文，違反平等原則下不分黨派一律平等之修憲界限，應屬無效。

平等原則為現代民主憲政下通認之修憲界限，業如前述。蓋「人生而平等」之觀念，實為近代西方民主國家誕生之基礎，如美國獨立宣言中即明白

宣示：「吾人堅信下列各條為明顯之真理，即人生而平等……」；而法國之人權宣言第一條，亦謂：「人生而自由，權力平等，永久不替。社會殊遇，惟於有利於社會全體時，始得為之」（附件十六）。詳言之，如非「人生而平等」觀念之誕生，即無推翻君權專制，建立民主共和之可能，是以各國於制定現代憲法之時，莫不以平等原則為其民主憲政秩序之基本內涵，並作為修憲之界限所在；反言之，倘平等原則非為憲法修正之界限，而得由修憲機關恣意予以修正，則一國中之多數即得以濫用民主而剝奪少數人之權利，如此不僅弱勢族群將可能受制於強勢族群之欺凌，甚者奴隸制度乃至於貴族階級、君權專制，均可能藉由憲法之修正程序而復辟，如此殊難謂合乎制憲者制定憲法之本意以及自由民主憲政秩序之真意。

平等原則之內涵，在各個國家又因其憲政經驗以及習慣而有其異同。在西方國家，由於因宗教而生之迫害，乃至於國家間之戰爭不勝枚舉，是以宗教之平等與自由即成為平等原則中重要之一端，如美國憲法增修條文第一條第一項，即明白禁止國會制定法律而設立宗教(附件十七)。而於吾國，由於行憲之前係處於「訓政時期」，「以黨治國」為彼時之最高理念，制憲者有鑑於此，深感必須明示自行憲後，不分各黨派一律平等，是以超乎各國憲法之立法例，特於我國憲法第七條明定「不分黨派一律

平等」(附件十八)。從而可知，有如宗教平等之於西方國家，不分黨派一律平等實為吾國憲法上經制憲者明白揭櫫平等原則之基本內涵，而為我國自由民主基本價值秩序中根據憲政經驗所產生之不可或缺之要素，亦為修憲程序不能擅予更動之憲法修正界限(附件十九)。

論者或有以為，不分黨派一律平等雖為吾國憲法平等原則之基礎內涵，然並非即係為吾國憲法修正之界限者。然觀乎憲法修改界限理論之產生，實則與各國之憲政演進存有密不可分之關聯。以法國為例，由於第二共和憲法曾在總統路易拿破崙與國民議會中之帝制派議員主導下，慘遭「政變」(Coup d'Etat)而回復帝制，而於建立第三共和之後，復有帝制派之信徒隨時準備反撲，從而，即於一八八四年修正當時之第三共和憲法第二條，明定共和政體不得修正(附件二十)；又觀乎德國，由於經歷威瑪憲法之民主共和秩序慘遭納粹予以毀棄之教訓，故於二次戰後西德之基本法第七十九條第三項，即明定「本基本法之修改影響聯邦制度，影響各邦參與立法或影響第一條及第二十條所規定之基本原則者，不得為之」，以確立對於基本法第一條人性尊嚴以及民主國、共和國及法治國原則之修憲界限(附件二十一)。

準此，吾人當得發現，所謂修憲之界限實與一國實施憲政之經驗密不可分，尤以實施遇到重大憲

政挫敗之處，即愈有將之確立為修憲界限以彰公信之必要，以免逾越而生顛覆憲政之危險。吾國自建國以來，由於經歷以黨建國、以黨治國之軍政、訓政時期，政黨與政府間之關係錯綜複雜。制憲者特鑒於此，而於憲法中明文以「不分黨派一律平等」為吾國獨有之平等原則內涵。而吾國自行憲以來，政黨利用國家資源壯大自身之情形未曾間斷，觀乎今日，政黨與政府間盤根錯結之情形依然嚴重，此即彰顯於吾國之憲政實施上，不分黨派一律平等具有其特殊之重要性，而有由釋憲者予以明示為修憲界限之必要。

在不分黨派一律平等之要求下，除政黨與政黨間之平等外，依據自由意志而選擇不參與政黨之人民，其參政權自仍應受到同等之保護。非謂在各政黨一律平等之外，即剝奪其餘無黨籍人民參與國家體制、表達意見之機會與權利，亦非謂必應採政黨比例代表制度，以決定各黨於議會之議席(附件二十二)。此不僅為人民憲法上不結社之自由選擇，亦為「不分黨派一律平等」之當然解釋，否則民主將成為政黨之民主，而非全民之民主。又吾國雖未如德國憲法第二十一條第一項明定政黨之內部秩序應符合民主原則，惟於憲法增修條文第五條第五項業已參照該條第二項之規定，以危害民主自由之憲政秩序為政黨之違憲事由，復於人民團體法第四十九條規定政治團體應依據民主原則組織與運作，從

而可知政黨之內部民主亦為吾國憲法階層之規範(附件二十三)。然於政治實然面上，吾國政黨之黨內民主機制尚難謂健全，倘率以完全之政黨比例代表制度施行於吾國之國民大會，則憲政之施行殆矣。

再者，系爭修憲條文第一條將國民大會代表改為完全以「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」而產生之「全比例代表制」者，其非僅無視於國民大會與立法院機關權限等本質上之異同，而強就不同事務為相同之處理，且對於透過自由意志選擇不加入或認同任何政黨之選民，亦造成實質上之侵害，而有違平等原則下不分黨派一律平等之修憲界限。蓋人民之所以選擇將選票投予某一特定之獨立參選立法委員候選人者，其投票之意志所能反映者僅係其對於該立法委員候選人之支持，能否進而投射至並無相同政綱、理念之其他獨立參選國民大會代表候選人，實深有可疑；況且，獨立參選之立法委員候選人者，其個別候選人之政治理念本即未必相同，甚且可能有政治立場上基本之歧異，如何能強就其得票比例而分配國民大會代表之當選名額？且人民之所以投票予獨立參選之無黨籍候選人者，其或即著眼於獨立參選之候選人並無政黨羈絆，而得以充分實現個人理念，並表達選民心聲，實現選民付託。倘因系爭修憲條文反致獨立參選之候選人另組政

治團體以推薦國民大會代表人選者，則其因而參選、當選之立法委員或國民大會代表，如何尚能謂為獨立參選之候選人？此實為系爭修憲條文對於國民大會代表以立法委員得票之比例分配議席，其文義論理上自相矛盾之處。

綜此，系爭修憲條文不僅有其文義論理上之矛盾，並強使本質不同之國民大會代表與立法委員立於同一之選舉之民意基礎，此於平等原則之事務本質即已有所悖離；甚且，此一修憲條文復剝奪人民不參與或認同特定政黨之自由意志，而逕以獨立參選立法委員候選人之得票比例作為國民大會代表議席之分配基礎，致使人民不參與政黨之自由受到破壞，並致修憲機制有遭政黨壟斷之虞，進而斷絕人民超脫於各個政黨之外獨立展現修憲意念之可能，除形成實質上之黨派不平等，已違反制憲者對於平等原則明示「不分黨派一律平等」之重要意涵外，對於民主憲政更有明顯而立即之危害，其顯有逾越修憲界限而無效者，實毋庸贅言。

肆、聲請人並請求大院大法官依司法院大法官審理案件法第十三條之規定於憲法法庭行言詞辯論；且聲請人等委任立法委員郝龍斌先生為本件聲請代理人，就本件聲請解釋案有為一切法律上行為之權，並包含委任複代理人之權。

綜上所述，系爭修憲條文並未依循憲法第一百七十四條所定之正當程序，且延長任期之規定復逾越國民大

會之權限且違反民主原則，又系爭修憲條文之政黨比例代表制度亦違反平等原則下不分黨派一律平等之修憲界限而應屬無效，爰請大院大法官依聲請事項作成解釋，不勝感禱。

伍、附件

附件一：民國八十八年九月十五日總統令。

附件二：國民大會議事錄。

附件三：附件二，頁五、六。

附件四：附件二，頁十一。

附件五：法治斌，修憲界限與聲請釋憲，刊載於中國時報之時論廣場版，八十八年九月十三日。

附件六：憲法第十七條、第二十七條、第二十八條、第三十四條、第四十六條、第六十二條、第六十四條、第六十五條、第九十一條、第一百十二條、第一百十三條、第一百二十三條、第一百二十四條、第一百二十六條、第一百二十九條、第一百三十條、第一百三十一條、第一百三十二條、第一百三十三條、第一百三十四條、第一百三十五條及憲法增修條文第二條、第四條、第九條。

附件七：薩孟武，中華民國憲法新論，頁二六。

附件八：「推手有冤要喊」，中國時報第二版，八十八年九月五日。

附件九：許宗力，憲法修改界限的理論(下)，憲政時代第七卷第四期，頁六六。

- 附件十：同附件九，頁六六至七二。
- 附件十一：董保城，修憲界限之探討，憲政時代第十七卷第二期，頁二二。
- 附件十二：林紀東，中華民國憲法逐條釋義(第四冊)，頁三七六。
- 附件十三：「立委鄭寶清將發動連署聲請釋憲」，中國時報之政治新聞版，八十八年九月六日。
- 附件十四：陳慈陽，論政黨在憲法位階上之意義及地位，收錄於氏著「憲法規範性與憲政現實性」，頁一四七至一四九。
- 附件十五：翁岳生，憲法之維護者—回顧與展望，收錄於氏著「法治國家之行政法與司法」，頁三九一。
- 附件十六：林紀東，中華民國憲法逐條釋義(第一冊)，頁八五。
- 附件十七：陸潤康，美國聯邦憲法論(八十二年五月增訂再版)，頁三八三。
- 附件十八：劉慶瑞，中華民國憲法要義，頁五十四。
- 附件十九：陳慈陽，論政黨在憲法位階上之意義及地位，收錄於氏著「憲法規範性與憲政現實性」，頁一五七。
- 附件二十：許宗力，憲法修改界限問題之發生與範圍，憲政時代第七卷第二期，頁四四。
- 附件二十一：同附件十一，頁二三。
- 附件二十二：同附件七，頁八十六、八十七。

附件二十三：同附件十九，頁一五二、一五三。

聲請人：

立法委員：郝龍斌	謝啟大	林宗男	蔡煌瑯
許添財	陳景峻	卓榮泰	馮滄祥
許登宮	楊仁福	陳宏昌	郭榮振
楊瓊瓔	陳學聖	蕭金蘭	張福興
范巽綠	簡錫堦	邱創良	劉政鴻
黃木添	李鳴皋	曾蔡美佐	林國華
李顯榮	陳榮盛	馮定國	楊文欣
游月霞	周正之	蔡同榮	范揚盛
楊作洲	張旭成	朱星羽	李炆烽
蔡明憲	許舒博	鄭永金	丁守中
林耀興	楊秋興	鄭朝明	許榮淑
何嘉榮	林志嘉	黃顯洲	李先仁
黃明和	黃爾璇	鄭寶清	朱惠良
蔡中涵	鄭龍水	高育仁	劉光華
林政則	朱立倫	陳其邁	陳忠信
柯建銘	林重謨	陳明文	唐碧娥
李慶華	洪奇昌	羅明才	湯金全
王兆釗	鍾金江	張清芳	許鍾碧霞
陳進丁	朱鳳芝	李慶安	穆閩珠
李俊毅	洪秀柱	鄭逢時	王世勛
林建榮	王 拓	羅福助	王雪峰
陳朝容	李應元	林正二	周慧瑛
沈富雄	林忠正	林春德	陳振盛

葉憲修 李嘉進 賴士葆 游淮銀
王天競 盧秀燕 邱垂貞 營志宏
邱太三 蔡家福 何智輝 李文忠
趙永清 洪 讀 張蔡美 高揚昇
曾華德 張世良 巴燕達魯 瓦歷斯貝林

中 華 民 國 八 十 八 年 十 月 二 十 八 日

(本聲請書附件略)