

# 析論一九九九年憲法增修條文 之憲法爭議

李建良\*

中央研究院社科所副研究員

本文係從憲法理論之角度，針對 1999 年憲法增修條文所引發之憲法爭議，進行「違憲審查式」之分析與論證，其內容主要分成三大部分：一、探討憲法修改程序之合憲性問題。二、剖析修憲界限與憲法修改之合憲性問題，包括國大代表及立法委員任期延長之合憲性問題，以及比例代表選舉制與民主原則及選舉平等原則之關係。三、論述憲法條文之違憲審查與宣告方式。最後，作者從比較宏觀的角度，指出此次修憲背後所潛藏之憲法結構缺陷，並對此次修憲作一總結性的評價。

**關鍵詞：**違憲之憲法條文，國民主權，民主原則，修憲正當法律程序。

## 壹、問題之提出

1999 年 9 月 4 日，第三屆國民大會第四次會議三讀通過憲法增修條文第 1 條、第 4 條、第 9 條及第十條，並於同年 9 月 15 日經總統公布。<sup>1</sup> 總計我國自 1991 年起以「增修條文」之方式修改憲法以來，此次為第五次修憲，其主要重點有三：一、以「國會改革」為主軸，就有關國民大會代表及立法委員之任期與選舉方式，有所修改；二、刪除有關台灣省省議會議員及省長選

---

1 《總統府公報》，第 6297 號，1999 年 9 月 15 日，頁 5-8。

收稿日期：88 年 12 月 28 日；接受刊登日期：89 年 5 月 4 日

舉之過渡條款規定；三、增訂有關基本國策之規定。<sup>2</sup> 其中有關「國會改革」之修憲條文，對於國民大會之存廢與立法院之運作，頗具影響，因而在修憲過程中，備生爭議。關於所謂「國會改革」之修憲條文，定於憲法增修條文第1條與第4條，其主要內容分別如下：

第一條：

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。……（第一項）。

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。……（第二項）。

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（第三項）。

……

第四條

……

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（第三項）。

……

---

2 憲法增修條文第十條增訂第八項：「國家應重視社會救助、福利服務、國民就業、社會保險及醫療保健等社會福利工作；對於社會救助和國民就業等救濟性支出應優先編列。」及第九項：「國家應尊重軍人對社會之貢獻，並對其退役後之就學、就業、就醫、就養予以保障。」

觀察上述憲法增修條文之規定（以下簡稱系爭憲法增修條文或系爭條文），可知此次修憲有關國民大會代表及立法委員規定之修改，其重點主要有四：

一、將國民大會代表之人數逐屆減少，第 4 屆減為 300 人，第 5 屆則減為 150 人。

二、將立法委員之任期由 3 年改為 4 年。

三、修改國民大會代表之選舉方式，改採全面比例代表制，且以立法委員選舉，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，亦即，將國民大會代表之選舉依附於立法委員選舉之上。

四、將第四屆立法委員之任期延長至中華民國 91 年 6 月 30 日止，而第三屆國民大會代表之任期，亦配合延至第 4 屆立法委員任期屆滿之日止。

綜觀此次憲法之修改，其不僅在內容上涉及「國會議員任期延長」之合憲性問題，同時因國民大會代表全面改採「比例代表選舉制」，而遭致是否牴觸選舉平等原則之質疑。此外，在修憲之過程中，由於國民大會係以「無記名」之方式通過憲法增修條文，迥異於過去之修憲方式，更引發朝野各界之批評，認為於此種程序所通過之憲法條文應屬無效。由於此次修憲具有高度之爭議，立法委員郝龍斌、鄭寶清、洪昭男等 3 組人員乃分別向司法院大法官提出憲法解釋案，期望透過大法官之解釋，釐清此次修憲所引發之憲法爭議。而司法大法官則於 2000 年 3 月 24 日作成釋字第 499 號解釋，認為本次修憲程序有重大瑕疵，而有關次屆國民大會代表選舉方式與國民大會代表及立法委員任其之延長，則違反自由民主憲政秩序，因而宣告本次修正之憲法增修條文第 1 條、第 4 條、第 9 條暨第 10 條應自解釋公布之日起失其效力。

按本次修憲所引發之憲政爭議，不僅攸關我國憲政體制之維護與釋憲制度之功能，同時對我國未來憲政之發展，亦有深遠之影響，故以下乃就此次修憲所引發之憲法爭議，參酌釋字第 499 號解釋之意旨，分別從修憲之程序與憲法條文之內容二方面，予以論析，期能提供解決此一憲政難題之參考。<sup>3</sup>

3 本文之論述係以憲法條文為主軸，至於大法官釋字第四九九號解釋之意旨，則僅作必要之引述，暫不作翔實之評析，留待另文評釋之，特先敘明。

## 貳、憲法修改程序之合憲性問題

在探究系爭憲法增修條文之實質內涵之前，應先討論此次修憲程序之合憲性問題，蓋修憲之程序若違反憲法之意旨，則於此程序下所通過之憲法增修條文，即歸於無效，自無進一步審究其內容是否合憲之必要。關於憲法修改程序之合憲性問題，首應探討者，乃系爭憲法增修條文之修改程序，是否違反憲法第 174 條所定之修改程序？若有違反之情事，則自屬違憲；若無違反，則應審究其是否逸脫國民大會議事規則之規範？修憲之程序若違反國民大會議事規則，尚應審酌該程序上之瑕疵是否已達重大且明顯程度，亦即此等修憲程序上之瑕疵是否仍屬國會自律原則之範圍？抑或屬於司法審查之對象？又此等具有程序上瑕疵之修憲條文，其效力如何？釋憲機關對未依法定修憲程序所為之修憲結果，得否宣告其為無效？茲分述如下：

### 一、系爭條文之修改程序是否抵觸憲法第 174 條？

關於系爭憲法增修條文「修改程序」是否違憲及其效力之問題，首應確認者，乃系爭程序是否違反憲法第 174 條第 1 款所規定之程序？若有所抵觸，則應構成違憲而無效，蓋該款規定係國民大會通過修改憲法議案時，「必須」之出席及贊成之人數。<sup>4</sup> 查本次國民大會於 1999 年 9 月 3 日修憲二讀會就系爭條文進行表決程序時，有 272 位代表出席，198 人贊成，雖達法定 2/3 出席人數，但未達出席人數 3/4（202 人）。民進黨陳宗仁代表隨後提出重行表決之要求，經主席詢得附議後進行重新投票。於第 2 次投票時，有 270 人出席，204 人贊成，超過出席人數 3/4。同年 9 月 4 日凌晨，國民大會對於系爭條文進行第三讀會時，有 214 位代表出席，211 人贊成，亦超過出席人數 3/4。就此而言，系爭規定之修改程序，應符合憲法第 174 條第一款之程序規定。由於憲法第 174 條並未就表決方式有所規定，故國民大會採取「無記名投票」之方式進行修憲，基本上並不生是否抵觸憲法第 174 條規定之疑義，至於其是否違反國民大會議事規則之規定及其憲法上之評價如何，則屬另一

4 請參照司法院大法官釋字第 381 號解釋。

問題，容待後述。

## 二、系爭條文之修改程序是否牴觸國民大會議事規則及其效力問題

其次應探究者，乃系爭憲法條文之修改程序是否牴觸國民大會議事規則及其效力之問題。按國民大會議事規則第 38 條規定：「經決定討論終結或停止討論之議題，主席即提付表決。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 1/3 以上之提議，則應採用記名投票。主席宣告停止討論後或議案進行表決時，代表不得再就該議題要求發言。」自此規定觀之，可知國民大會表決之方式，係以「記名為原則，無記名為例外」，無記名投票由主席裁定行之，但如有出席代表 1/3 以上之提議，即應採記名投票方式，並無得就表決方式予以表決之規定。又依國民大會議事規則第四十七條第一項規定：「第二讀會應將議案朗讀，經廣泛討論後，依次逐條提付討論議決。」依此規定，則憲法之修改應採「逐條表決」之方式。

查國民大會於 1999 年 9 月 3 日進行修憲提案及其修正案逐條項表決議程，當日上午表決前，無黨籍代表江文如提出「無記名投票」提案，國民黨陳明仁代表則提出「記名投票」反制。蘇南成議長（主席）將是否以無記名投票方式表決，交付大會公決，經在場 242 位代表，有 150 人贊成「無記名投票」，過半數通過。隨即主席亦將「記名投票」案交付表決，惟僅 87 人贊成，並未通過。<sup>5</sup> 主席乃據此宣布二、三讀會均採「無記名投票」方式，於是修憲程序遂以無記名投票方式進行。其後，於進行表決時，民進黨劉一德代表要求將「國民大會選舉採政黨比例代表制」與「延任案」等三項條文「合併一次表決」，惟陳明仁代表發言表示依議事規則應「逐條項表決」，於是主席復將是否合併表決交由大會決定，結果亦獲過半數之通過。<sup>6</sup> 從而，系爭憲法條文係以「無記名合併一次表決」之方式通過。

依前述之說明，國民大會進行表決程序，得由主席裁定以無記名投票行

5 請參見《第三屆國民大會第四次會議第十八次大會速記錄》（1999 年 9 月 3 日至 9 月 4 日），頁 32。

6 請參見《第三屆國民大會第四次會議第十八次大會速記錄》（1999 年 9 月 3 日至 9 月 4 日），頁 36。

之，惟若有出席代表 1/3 以上之提議，即應採記名投票方式，並無就表決方式予以表決之餘地；另修改憲法之第二讀會應以逐條表決方式行之，國民大會議事規則亦有明文。準此以言，系爭條文之修改程序違反國民大會議事規則第 38 條第二項及第 47 條第一項規定，事屬至明。於此應進一步探究者，乃此一程序瑕疵之法律效果問題，亦即該程序上之瑕疵是否已達重大且明顯之程度？

按憲法對於修憲之程序，僅於第 174 條規定「議決通過」之要件，至於「討論審議之程序」與「表決之方式」等事項，則是授權立法院以法律定之（憲法第 34 條）。1994 年國民大會進行第三次修憲時，於憲法增修條文第 1 條增訂第 9 項規定：「國民大會行使職權之程序，由國民大會定之，不適用憲法第三十四條之規定。」據此規定之意旨，國民大會得自行決定職權行使之程序，故有關國民大會議事程序之事項原則上屬於「議會自律之事項」，從而國民大會所訂定之議事規則，在性質上屬於議會內部之「自治規章」（司法院大法官釋字第 381 號解釋；李建良，1999c: 258）。修憲程序若違反議事規則之規定，原則上並不當然牴觸憲法，於此程序下所通過之憲法條文亦非當然違憲而無效。換言之，依立法程序的法則，國會（國民大會）非不得於各別情形以多數決排除議事規則之適用，而不致發生違憲之疑慮。惟所謂「議會自律」者，並非表示議事程序可以逸脫憲法之約束，其仍應遵守憲法之基本原則，特別是「自由民主憲政」之原則，是以，非特立法程序不得假借議會自律而脫免於憲法之拘束（司法院大法官釋字第 342 號解釋；李建良，1999b: 232-236），即連修憲程序亦應受到憲法原則之制約（請參照司法院大法官釋字第 381 號解釋理由書）。從而，修憲程序若有明顯重大瑕疵者，釋憲機關仍得宣告其為無效，此為司法院大法官歷來解釋之基本立場，至於何謂「明顯重大瑕疵」，大法官並未指明，惟依吾人所信，與立法程序及修憲程序攸關之憲法原則，厥為民主原則及其所衍生之少數保護原則。要言之，在民主原則之下，法律之制定取決於多數決，惟為防止「多數暴力」，必須保護少數、尊重少數，而保護少數之道，則為程序正義之要求。根據此項要求，在法案審議過程中，應就議案之內容充分討論，並給予少數議員表達意見之機會，故法案之內容若未經充分討論並給予少數表示意見之機會，而逕付表決者，即

屬重大之瑕疵，至於是否明顯，則屬事實認定之問題（李建良，1999c: 234-236）。

就系爭條文之通過程序而言，較值討論者，乃修憲程序是否必須以「記名投票」方式為之，否則即構成「重大」瑕疵？其是否屬於「議會自律」之事項？對此大法官釋字第499號解釋認為修憲程序需須符合「公開透明原則」，故以無記名投票之方式修改憲法，違反修憲條文發生效力之基本規範，其謂：「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爲，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25條、第27條第1項第3款及中華民國86年7月21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174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83年8月1日修正公布憲法增修條文第1條第9項規定訂定之國民大會議事規則，其第38條第2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爲之一種，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88年9月4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38條第2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133條規定或本院釋字第331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。此項修憲行爲有明顯重大瑕疵，已違反修憲條文發生效力之基本規範。」

大法官上述闡述是否妥適，非無商酌之餘地。按修憲程序應符合公開透明之原則，固然是程序正義之基本要求，惟所謂公開透明者，究係指討論議案之公開？抑或包括投票內容之公開？學說未有定論，而觀諸世界各國憲

法，亦有不同之規定，其中有規定應採記名投票者，例如泰國憲法第 110 條第 3 款及第 6 款規定，修憲之一讀及三讀程序應採記名表決、<sup>7</sup> 古巴共和國憲法第 141 條第一項規定修憲案應以「點名方式投票」<sup>8</sup>；惟亦有規定無記名投票者，例如土耳其共和國憲法第 175 條規定第一項修憲案應經全體議員五分之三以上「秘密投票同意」<sup>9</sup>，由此可見修憲採記名投票並非各國通例。就我國憲法而言，憲法第 129 條規定憲法上之各種選舉應採無記名投票；憲法增修條文第 3 條第 2 項第 3 款則特別明定立法院對行政院長之不信任案應以記名投票方式表決。至於修憲案之議決，憲法第 174 條則與美、日、德、法、瑞士等民主國家相同，並未就投票方式有所規定。<sup>10</sup> 故大法官所稱修憲必須以記名方式之闡釋，似乏憲法上之直接依據。其次，本號解釋所指修憲程序採記名投票方式，係為貫徹罷免權之行使，落實責任政治，亦不足以構成修憲程序「必須」採取記名投票之理由。蓋記名投票制度之採行，固然可以透過由於黨團之運作與監督，使黨員之投票行為易於受到控制，同時亦可使政黨對於違反黨意而行使表決權之國民大會代表，便於施加黨紀處分；受處分者如為僑選或不分區之身分者，更可因而喪失國會議員之資格（請參照司法院大法官釋字第 331 號解釋）。惟此僅於國民大會代表個人之意志與民意有所背離時，有其意義。反之，若黨意與民意相互扞格時，採無記名投票使黨員免於黨紀處分之牽制，反有利於廣大民意之反映。由此可知，記名或無記名投票之利弊得失，尚難一概而論，自無認為記名投票為民主憲政秩序原則所要求。此外，司法院大法官釋字第 381 號解釋曾指出國民大會得不受憲法第 174 條之拘束，自行訂定修憲案第一讀會之出席人數，自此而言，無記名投票之採行亦應屬議會自律事項之範圍，不能遽認其當然違背「自由民主憲

7 載於《新編世界各國憲法大全》，第一冊，國民大會編印，1996 年 5 月出版，頁 584-585。

8 載於《新編世界各國憲法大全》，第三冊，國民大會編印，1996 年 5 月出版，頁 151。

9 載於《新編世界各國憲法大全》，第一冊，國民大會編印，1996 年 5 月出版，頁 91。

10 例如美利堅合眾國憲法第五條（《新編世界各國憲法大全》，第 3 冊，頁 411）、日本國憲法第 96 條（《新編世界各國憲法大全》，第 1 冊，頁 225）、德意志聯邦共和國基本法第 79 條（《新編世界各國憲法大全》，第 2 冊，頁 738）、法蘭西共和國憲法第 89 條（《新編世界各國憲法大全》，第 2 冊，頁 291）、瑞士聯邦憲法第三章第 118 條以下（《新編世界各國憲法大全》，第 2 冊，頁 457-458）。



政秩序之原則」(請參閱賴英照大法官所提協同意見書)。

總而言之，本文認為，本次修憲過程雖有明顯違反議事規則之程序瑕疵(只需查閱議事錄即可得知)，惟因系爭條文之內容曾經激烈討論，且予在場代表表示意見之機會，加以有關無記名投票及合併表決之方式，均經大會表決通過，故其過程縱有違反議事規則及主席議事不中立之情事，亦僅屬議會自律之範圍，要無違反民主原則之可言，尙難謂係「重大」之瑕疵。至於以無記名投票進行修憲議案之表決，雖可能增加人民及政黨對國民大會代表追究政治責任之困難度，<sup>11</sup>惟國民大會代表並未因此而卸卻其政治責任，故尙無以此認定系爭程序構成違憲之餘地。此外，本次修憲重點之一在於「健全國會體制」，此一目的為各界所週知，因而在提案及審議過程中，各政黨及專家學者紛紛針對「國會改革」之議題表達意見，並提出各種方案，故其修憲程序亦與司法院大法官釋字第 314 號解釋所稱「預告修憲」之意旨無違。

附帶說明者，國民大會二讀會修正議決之憲法增修條文第 1 條第 3 項文句內容原係：「國民大會代表於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滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項及第二項之規定。」惟上開條文於二讀通過後，經三黨各派代表組成整理小組進行條文彙整之結果，<sup>12</sup>將內容更正為「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滿之日止，不適用憲法第二十八條第一項之規定」，上開條文嗣後經提三讀會議決通過，而為總統公布之現行條文。按國民大會議事規則第 50 條第 1 項規定：「第三讀會得為文字上之更正，除發現議案內容有互相抵觸外，不得為修正之動議。」觀諸上述三讀議決之條文，其較之二讀議決之文句，多出「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」等二十餘字，故其是否已非屬文字上之更正，而有提出修正動議之必要者，非無疑問，特別是此段文字之增加若涉及內容之更動者，

11 司法院大法官釋字第 331 號及第 401 號解釋對於國民大會代表負有政治責任之意旨，有所闡釋，可資參照。

12 依國民大會議事規則第 48 條規定：「第二讀會修正議決之條文句，得由主席交原審查委員會或指定代表若干人整理之。」

由於其事先並未經過討論而即行表決，故難謂不是明顯重大之程序瑕疵而有違憲之虞。經查憲法增修條文第 1 條原有之第 6 項「國民大會代表每四年改選一次，不適用憲法第二十八條第一項之規定」，於二讀時並未修正，僅改列第 8 項，經整理小組彙整後，該項被刪除而納入第 3 項，修憲條文之實質內容並未因此而受影響，故應屬文字上之更正，而無違反國民大會議事規則第 50 條規定之情事及違憲之疑義。

綜上所述，系爭條文之修改程序，並無抵觸憲法之情事，至於違反國民大會議事規則一節，應屬議會自律之範圍，並非明顯而重大之瑕疵，故釋憲機關尚無法以此為由宣告系爭條文無效。

## 參、修憲界限與憲法修改之合憲性

### 一、概說

系爭憲法條文之修改程序固無違憲之疑義，惟應進一步探討者，乃此項修憲案之「實質內容」在憲法上之評價如何？亦即，系爭修憲條文是否抵觸憲法之意旨？此一問題之討論，主要可以分成兩個層次：

一、首先探討憲法之修改有無界限之問題，蓋憲法之修改若無界限可言，則由修憲機關依憲法所定程序通過之修憲案，即使在內容上有所不妥，亦僅屬「政治上不當」之問題，而不生「違憲」之結果；反之，憲法之修改若有一定之界限，非可任意修改，則修憲案即使經法定程序通過，仍有發生違憲之可能，而構成所謂「違憲之憲法條文」。此一問題乃探討系爭條文是否合憲之「先決問題」，應先釐清，特別是我國憲法未有修憲限制之明文，故我國憲法之修改是否有其界限，更有澄清之必要。

二、若認為憲法之修改有其界限，則應進一步指出此項界限所在，並審究系爭修憲案之內容是否逾越此一界限？亦即，倘肯定我國憲法有修憲之界限，則應進一步審究以下諸問題：系爭修正公布之增修條文第 1 條第 1 項、第 2 項、第 3 項，以及第 4 條第 3 項之規定是否逾越修憲界限？國民大會代表是否有權以修憲方式延長國大代表本屆之任期？國民大會代表是否有權以修憲方式延長立法委員本屆之任期？憲法增修條文第 1 條第 1 項及第 2 項政

黨比例代表制，是否違反平等原則？是否違反憲法第 17 條？是否違反民主憲政原則？

## 二、修憲界限之理論爭議

按憲法之修改是否有其界限，各國憲法規定不一，例如德國基本法第 79 條第 3 項規定：「基本法之修改不得觸及 (berührt) 聯邦制度或基本法第 1 條及第 20 條所揭示之基本原則。」據此規定，德國基本法（憲法）之修改，不得牴觸聯邦制度、人性尊嚴及民主法治國原則；<sup>13</sup> 又如法國第五共和憲法第 89 條第 5 項規定，共和政體不得修改。<sup>14</sup> 至於日本憲法及我國憲法則無類此規定，故我國憲法之修改是否有其界限，學說見解分歧，迄今尚無定論。一般而言，此一問題主要涉及「制憲權」與「修憲權」之概念區分及其在憲法理論上之意義，以及國民主權與憲法概念之本質等問題。

主張修憲無界限之學者，其基本立場主要是認為國民主權是絕對的，制憲權與修憲權在本質上並無差異，而且在憲法規範中亦無上下位階價值序列之關係，故只要依照憲法所定修憲之程序，任何憲法之條文均得予以修改（黃昭元，1997: 224-227）。<sup>15</sup> 反之，持修憲有界限之學者，則從制憲權與修憲權之概念區分出發，認為制憲權與修憲權在性質上有所不同，制憲權乃是一國人民之創始權，本於制憲權所創設之憲法，乃是一國人民最高自由意志之產物，故制憲權之行使，係一國人民主權之行使，除理性外，不受任何之限制。換言之，制憲權乃是一種「力」之表現，不受法之支配，經由人民之制憲權，決定國家之國體與政體；相對而言，修憲權則非產生於力，而是憲法賦予國家機關修改憲法之權力，由憲法所創設之修憲權，若可以修改憲法之根本精神，在邏輯上有所不通，故憲法修改必須受到憲法所定程序及基本原

13 二次戰後，德國基本法尚未制定之前，各邦之憲法亦多規定民主及共和政體不得修改 (Stern, 1994: 1094)。

14 除了德國及法國憲法外，二次戰後在憲法中明定修憲之界限者，尚有 1947 年之義大利憲法、1992 年之葡萄牙憲法、1975 年之希臘憲法、1988 年之巴西憲法、1981 年之加拿大憲法等 (Stern, 1994: 1094-1096)。

15 我國早期學者中主張修憲無界限者，如王世杰、錢端生 (1947: 120-122) 及左潞生 (1969: 648-653)。

則之拘束（薩孟武，1993：25；許宗力，1981：143-147；董保城，1991：19-32；李鴻禧，1996：23；蔡宗珍，1996：32-35）。

以上二說，皆有所據，且言之成理，應如何採擇，確實是憲法理論上之一項難題。吾人若追溯「制憲權」與「修憲權」概念區分之緣起，可知「制憲權」（*pouvoir constituant*）概念最早是由法國學者 Abbé Sieyès（1748-1836）於法國大革命時期（1788-1789）所提出，當時 Sieyès 提出此一概念之目的，在於為國民享有「原始且不受拘束之政治決定權力」提供理論上之基礎（Böckenförde, 1986: 12；陳新民，1999: 823）。其後，德國威瑪時期憲法學者 Carl Schmitt（1888-1985）將此一概念重新詮釋，並與「憲法所賦予之權力」（*pouvoir constitué*）加以區分，同時將憲法條文分成「憲章」（*Verfassung*）與「憲律」（*Verfassungsgesetz*）兩個部分，前者為憲法之根本精神，屬於憲法中不得修改之部分，後者則是憲法根本精神以外之規定，為修憲者所得加以修改者（Carl Schmitt, 1928a: 22 ff., 98 ff.）。吾人若循此概念區分之論證方法，自然會得出修憲權不得牴觸制憲權之結論。惟此項結論畢竟只是邏輯上之抽象推論，仍未說明「制憲權」與「修憲權」在「本質上」有何差別，特別是何者為制憲者之原意，而非修憲者所能更動者，尚無法自此種概念區分得到答案。準此以言，修憲是否存有界限之爭議，與其說是「有無界限」之問題，不如說是「界限何在」之問題，對此則須從憲法之概念與本質予以探究。

近代憲法之制定，主要是受到法治主義與理性主義思想之影響。憲法者，乃國家之基本秩序，人民共同生活之基礎規範，其相對於法律及其他法規，具有優位之效力，而其規範效力更可放射至所有法領域。憲法此種特殊之規範效力，源於其歷史政治上之根源：人民之制憲權（*pouvoir constituant*）。<sup>16</sup> 而制憲權之概念，依其根源及內容，實乃一種民主及革命性之概念。如前所述，「制憲權」概念最早是由法國學者 Abbé Sieyès 於法國大革

16 此為憲法所由存在之根本，為憲法研究之基礎問題。按任何有效之法秩序，必須以其先於該法律存在之事實狀態為基礎，進而獲得其正當性，故法律根源之探尋，為法學研究之根本（Henke, 1968: 171; 1980: 194 ff.）。

命時期所提出，而 Sieyès 提出此一概念之目的，即在對國民享有「原始且不受拘束之政治決定權力」提供理論上之基礎，而其主要意旨在於：國民以其具有人類主體性之身分，對於政治及社會秩序之形成，享有支配之權力，而此種支配權力即為人民制憲權之原始根源（Carl Schmitt, 1928b: 142 f.）。換言之，「人民制憲權」概念之提出，意味著政治及社會秩序已不再是由神祇世界所安排（君權神授），而是由人類基於自己之意志所決定：國民主權（Volkssouveränität），故憲法正是「國民主權原則」的一種宣示。換言之，國民主權乃是制憲權之根源，同時也是憲法所賴以存立之基礎，尤其從近代人權思想以觀，近代憲法乃是將「人生而自由平等」之自然權思想，基於國民具有「制定憲法之力」（制憲權）之理念，予以成文化，從而人權思想與「人性尊嚴」理念，自然構成近代憲法之本質與基本旨趣。在此理念之下，憲法中所蘊含之人權保障與國民主權原則（民主原則）以及「人生而自由平等」之正義理念（平等原則），乃是憲法整體規範秩序之基礎，應為所有經憲法所設置之機關（包括修憲機關）所遵守，自不能透過修憲予以改變，否則憲法整體秩序將形同破毀司法院（大法官釋字第四九九號解釋；蘆部信喜著，李鴻禧譯，1995: 351）。<sup>17</sup> 此點固為修憲有界限者所主張，同時亦應為修憲無界限論者所支持，蓋主張修憲無界限者既以「國民主權」為論據，則若認為「國民主權」亦可透過修憲予以變更或廢除，豈非自相矛盾。是以，自由民主憲政秩序以及人民基本權利所蘊含之人性尊嚴價值與平等原則，均屬民主憲政國家之基本要素，同為憲法之核心領域，為修憲機關所不得加以修改者。<sup>18</sup> 當然，於此必須指出者，所謂憲法基本原則不可修改者，非謂指所有憲法基本原則，如民主原則或平等原則之內涵，均不得有所更改，其毋寧是指修憲不得違反各該原則之核心部分，而此一部分之確認，則又須視個別修

17 德國聯邦憲法法院於裁判中亦曾指出：修憲者與制憲者一樣，皆不能忽略正義理念，而屬於正義理念之內涵者，厥為平等原則與恣意之禁止（BVerfGE 84, 90/121）。

18 司法院大法官釋字第四九九號解釋謂：「……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。」可資參照。

憲條文之內容為斷，非可一概而論。

綜上所述，姑不論學者對於修憲界限理論所持立場如何，至少均應肯認憲法之修改不得違反「國民主權」（「民主原則」）、人性尊嚴及平等原則之意旨，此於憲法對於修憲界限有明文規定時（如德國），固屬當然，縱令憲法無明文規定修憲之界限者（如我國），亦應作相同之解釋。<sup>19</sup> 尤應指出者，德國學者 Carl Schmitt 提出修憲有界限論時，德國憲法尚無修憲有界限之規定，由此可見憲法有無明文規定，並非判斷修憲有無界限之準據。至於憲法有無明文規定之差別，或僅在於制憲者可以依該國特有之情況作較諸上揭基本原則更廣之限制，例如德國基本法第 79 條第 3 項規定「聯邦制度」不可修改，此一修憲之界限，即非當然可以適用於其他國家。

我國憲法前言、第 1 條及第 2 條揭示民主原則為立國基本精神，而第 5 條及第 7 條亦揭櫫平等原則為憲法之基本原則，此等憲法根本精神與原則構成整部憲法之核心內涵，具有不可侵犯性，故不得作為修憲之對象，屬於修憲之界限所在（法治斌、董保城，1997: 71；李建良，1999d: 169）。茲以此立論為基礎，逐一檢視系爭修正公布之憲法增修條文是否逾越修憲之界限。

---

19 司法院大法官釋字第 261 號解釋謂：「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。……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。」此一解釋之作成，實已隱含修憲有其界限之旨趣。蓋此號解釋係針對「動員戡亂時期臨時條款」第 6 項第 2 款及第 3 款之解釋，而臨時條款乃係由國民大會依憲法第 174 條第 1 款規定所通過之「實質憲法條文」，其雖未明文規定第一屆中央民意代表得無限期行使職權，惟實際上卻默許此種情形之存在。是以，憲法之修改若無界限存在（至少不得違反「民意代表定期改選」之憲法原理），則大法官實無從作出拘束國民大會代表之「限期退職」解釋。

### 三、國大代表任期延長之合憲性問題

#### (一)理論基礎

關於國民大會代表可否以修憲方式延長任期之問題，事涉民主原則內涵之詮釋，故有必要先就民主原則之旨趣略加闡釋，以作為審究系爭條文是否逾越修憲界限之基準。

按所謂民主原則者，乃指國家權力應「來自人民」，應由人民行使國家權力，而依人民行使國家權力之方式，又可分為「直接民主」與「間接民主」二種。一般而言，在間接民主之制度下，民意代表之「選舉」，乃是人民行使國家權力之重要關鍵，人民可以透過選舉選出代表，再經由代議制度，行使國家權力，故選舉之平等性與一般性，厥為民主原則之基本要素。而選舉若要發揮民主代議功能，則需舉行「定期之改選」，始能發揮監督及控制代議機關之作用，並適時更新民主代議機關之成員，使人民可以透過新的代議機關，反映新的民意，形成政治上之多數意志。<sup>20</sup> 因此，「選舉之定期性」(Periodizität der Wahlen)，乃是代議民主制度之精髓所在，亦即，民主政治乃是一種「有時間性之統治」(Herrschaft auf Zeit)。「定期選舉」既是民主原則之基本要素，則意味著人民在選舉時「自始」即對民意代表作「有限性之委託」，故除有特殊情形外，國會議員任期之延長，必須自次屆國會議員起開始實施，否則即有違民主原則 (BVerfGE 1, 14/33; 18, 151/154; BVerfG, NVwZ 1994: 893; Stern, 1984: 609; 1980: 70; Achterberg/Schulte, 1991: Art. 39 Rn. 4)。換言之，經由修憲而直接將國會議員予以延任，無異剝奪人民對於政治之影響力，特別是基於民主原則之要求，國會之正當性係來自人民，修憲機關將國會任期延長部分，缺乏源自人民之正當性，與人民選舉時所為之「有限委託」有所抵觸。是以，除非有重大特殊之事由，且係基於落實民主原則所必要者外，國會議員任期之自我延長，均屬違反民主原則，為憲法所不許。

20 另請參照司法院大法官釋字第 261 號解釋意旨。

## (二) 歷史經驗與外國理論實務之觀察

國會議員任期之延長，並非始自今日，早在 1716 年英國即有其例。當時英國國會通過所謂「Septennial 法案」(Septennial Act)，依該法案之規定，英國上下議院之任期，由 3 年延長為 7 年，亦即延長了 4 年，其主要理由是：三年一次之選舉容易造成政黨林立，不利於國會之運作，換言之，從法之觀點以言，此項作法旨在建立一個健全有功能之國會，以符合代議制度之精神。儘管如此，此種延任之作法仍然引起相當激烈之爭辯，持反對意見者主要援引國民主權之思想，認為系爭法案僭越人民所付託予國會之權利 (Krech, 1993: 401)，值得注意者，當時「上議院」(The House of Lords) 亦曾表示反對延任，其謂：

「國會必須由人民選出，唯其經由人民選出，始為人民真正之代表。國會若將其任期延長，則不再可視之為人民之代表。蓋國會在原任期屆滿後之延長任期，已非人民所付託，而是由國會自己重新任命自己，此種作法將使人民失去對國會之信任。」(引自 Hatschek, 1922: 407)<sup>21</sup>

其次，在德國憲法史上，亦曾發生多起國會延任之事例。例如在 19 世紀德法戰爭期間，德國帝國國會曾於 1870 年 6 月 21 日頒布法律，將帝國議會之任期予以延長。又如在第一次世界大戰期間，帝國國會議員之任期亦曾被延長，且多達 3 次。不過，以上事例均是因國家發生戰爭、遭遇重大變故而延任者，其情況自較特殊。值得注意者，即使在此種特殊情況下，有關延任之規定仍明定延任之期間不得超過一年，且一旦政治情勢正常化後，即應立即終止延任 (Gmelin, 1930: 270/272)。再如 1930 年 4 月 13 日，Hessen 邦修改憲法，將該邦眾議院之任期延長一年，其理由主要是為了完成國會之工作計畫 (Arbeitsprogramm)。此項理由顯然與基於戰爭之特殊狀態有所不

21 另請參閱 Achterberg, 1984: 201.



同，故隨即引發爭議與質疑。當時有關當局曾商請憲法學者 G. Anschütz 及 F. Giese 提出鑑定報告書，此二位教授於報告書中均認為系爭憲法條文並無憲法上之疑義，蓋延任之國會仍係人民所選出之國會。不過，另位知名憲法學者 G. Jellinek 則曾著書持不同看法，其謂：國會之任期並非只是具有政治上之意義，其尚且是一種法律上之事實及工具，使民意機關得以保有其作為人民意志機關之性格，蓋選民並非只是單純之創設機關 (Kreationsorgan)，其尚應與所選出之代表間保有持續性之法律上關連 (in dauernder rechtlicher Beziehung zu den Gewählten) (G. Jellinek, 1914: 585 f.)。

二次戰後，德國成立聯邦憲法法院，該法院第一個實體裁判即涉及邦眾議院議員任期延長之問題，經審理後，法院將延任之規定宣告無效，<sup>22</sup> 於裁判理由中，法院指出：民主原則者，並非只要存在有監督政府之代議機關即為已足，屬於民主原則之重要內涵，尚應包括對於選民之選舉權不能以違憲之方式予以剝奪或縮短，是以，把即將舉行之選舉予以延後，無異是對人民選舉權之侵害。固然。基於民主原則尚無法導出國會議員之任期絕不得改變或延長，惟基於民主原則之要求，此種延長僅於具有憲法正當性時，始得為之，必要時且應獲得人民之同意 (BVerfGE 1, 14/33 f.)。

對於上述裁判之意旨，有學者作如下之詮釋：基於民主原則，所有國家權力均自人民，此項憲法所確立之國民主權原理，構成憲法之核心領域。人民既然是國家權力之主體，則此項主體功能自不能有所減損或遭到排除，蓋國民主權乃是一項絕對之根本規範 (eine absolute Fundamentalnorm)。而國民主權原理之實踐，係透過選舉產生代議制度予以表現出來。換言之，選舉是人民決定並委託其代表人之一項機制，故此項委託在時間上之界限，自具有關鍵性之意義，亦即主權之受託人 (Vertreter des Souveräns) ——國會及其議員，必須在時間上與人民之委託處於一種嚴格之依存關係。是以，若由國會自行決定延長其任期，即與國民主權之原理有所抵觸 (Krech, 1993: 402)。

22 於本案中，主要是涉及聯邦眾議院為合併 Baden, Württemberg-Baden 及 Württemberg-Hohenzollern 等三邦，而依基本法第 118 條第二句之授權訂定邦域重劃施行法，該法將系爭三個邦之眾議院任期予以延長 (BVerfGE 1, 14/20)。

值得注意者，聯邦憲法法院於上揭判決中雖指出，選舉權屬於民主原則之主要構成要素，此一要素將因國會任期之延長而受到侵害。不過，聯邦憲法法院同時指出，國會議員之任期非不得基於特殊之重大理由而予以延長。惟何謂此特殊之重大理由，其構成要件為何，聯邦憲法法院並未作進一步之說明。倒是部分邦憲法法院曾針對地方議會議員任期延長之問題著有若干指示，可供參考，其旨略以：基本上，人民積極參與國家事務之訴求若僅受到輕微之影響，非不得將國會議員之任期延長，反面言之，唯有當延任之目的係基於人民之利益，且無損於人民參與國家事務之決定時，國會議員任期之延長，始為憲法所容許。綜觀德國邦憲法法院之裁判，約可整理出如下之判斷基準：

1. 延長期間之長短 (Dauer des Hinausschiebens)：基於民主原則之旨，議員任期之延長，不能過長，僅容許短期間之延任。換言之，由於國會議員任期之延長，係對人民原始決定權之直接侵犯，故此延長期間自不宜過長，一般以不超過五個月為原則，如延長超過一年以上，則瀕臨修憲可容許之界限，除非有堅強有力之重大原因，否則即有違反民主原則之可能。<sup>23</sup> 例如巴伐利亞邦憲法法院即曾認為某地方議會議員之任期由四年延長為六年，違反選舉直接原則，而宣告其違憲 (Bay.VerfGH, Bay.GVBl. 1958: 33 f., 引自 Krech, 1993: 403)。

2. 延長之理由：基於民主原則之旨趣，國會議員延長之原因，必須具有憲法上之正當性，亦即須具備公益上之重大原因，否則即使延長之期間不長，亦構成違憲。基本上，國會議員任期之延長，不能以更正人民之選舉決定為目的 (Bay.VerfGH, BayVBl. 1972: 326.)。其次，該目的本身必須與民主原則之間具有緊密之關連性。例如德國 Hessen 邦憲法法院曾認為，基於地方自治行政區域重新劃分之需要，得將部分地方議會之任期延長，以使不同區域之選舉日期趨於一致 (Hess.StGH ESVGH 26, 22, 引自 Krech, 1993: 403)。反之，若僅基於政治上之考量或為解決選舉時所可能遭遇之難題者，例如為

---

23 至於若發生戰爭之特殊狀態而有延長國會任期一年以上之必要者，在德國基本法第 115h 條已有因應之規範。

避免不利之選情，或因應無法推出候選人之窘境等，均非屬正當之目的。又爲了完成審議中之法案而延長任期，亦不具憲法上之正當性。

3. 比例原則 (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit) 之運用：按比例原則除可作爲保障基本權利之審查基準外，尚可作爲處理其他憲法問題之準據 (BVerfGE 26, 229/239)。就民主原則而言，比例原則之運用，可以廓清代議民主之核心領域。具體言之，基於比例原則至少可以作如下三項衡酌：一、延長任期是否有助於所欲達成之目標。二、除延長任期外，是否尚有其他同樣能達成目的之方法，而對國民主權之影響較小者。三、延任所欲達成目標之重要性與民主原則所受戕害之程度間是否顯失均衡。

### (三) 系爭修憲條文之評價

根據上述之立論基礎，本文認爲憲法增修條文第一條第三項規定違反民主原則，逾越國民大會修憲權之界限，其理由如下：

1. 首先從國民大會代表得否自我延長任期之觀點言：基本上，國民大會代表之權限，是來自人民「附期限之授權」，此一期限一旦屆至，則國民大會代表之權限即自動終止，除人民延長其權限外，國民大會代表並無自行延長授權之可能。是以，國民大會代表自行延長任期，無異是一種「延長授權之自我授權」(ermächtigungsverlängernde Selbstermächtigung)，顯然欠缺憲法上正當授權基礎 (Krüger, 1956: 246 ff.; Achterberg, 1984: 201)，應屬違憲。

2. 次從延任之期間長短言：第三屆國民大會代表之任期原應至 2000 年 5 月 19 日止 (1994 年 8 月 1 日公布之憲法增修條文第 1 條第 8 項參照)，而此次修憲將其任期延至第四屆立法委員任期屆滿之日止，亦即 2002 年 6 月 30 日止 (憲法增修條文第 4 條第 3 項參照)，總計共延長 2 年又 42 天 (773 天)，逾法定任期半數以上，顯然超越憲法民主原則所能容忍之界限。

3. 再從延任之理由言：此次修憲延長國民大會代表任期之目的，據了解，乃是基於所謂「國會改革」及「廢除國大」之憲改目標，欲先凍結國民大會代表之選舉，改採全面比例代表制，再以此方式進行政黨協商以達廢除

國大之終極目標。<sup>24</sup> 姑不論以此方式能否達到廢國大之目的（見後述討論），至少在是否附隨立法委員選舉之問題上（造成國民大會代表任期必須延長之主因），即缺乏必要之正當性，蓋全面改採比例代表制非不能自次屆選舉開始。或謂國大選舉與立委選舉合一可以解決國民大會代表與立法委員任期不一致之困擾，使中央民意代表選舉同步進行，省卻選務上之支出與負擔。然而，此項理由充其量僅具有政治上之意義，尚不具有憲法上之正當性，更何況由於立法委員選舉並不能與總統選舉一併舉行，故其在樽節選務之作用上仍屬有限，倒是國大選舉依附於立委選舉，反予人有「不當聯結」之疑惑（見後述）。

4. 最後從比例原則之角度言：將國民大會代表選舉全面改爲比例選舉制，是否能達到廢除國民大會之目標，亦有待探究。按以全額比例代表之國大代表來廢除國民大會之構想，其基本邏輯是，藉由政黨提名國代候選人之方式，可以達到由政黨主導修憲之結果，再據此一舉廢除國大。然而，何以由政黨主導修憲即必然可以廢除國大？又何以由政黨提名候選人即必然可以掌控國大之投票行爲？（此次修憲，國民兩黨尚且無法掌握不分區國代，將來又如何能掌握？）。反觀由於國民大會代表之延任所造成對民主憲政秩序之衝擊與斷傷，其程度是如此地明顯而重大，與充滿變數之廢國大目標兩相權衡下，系爭憲法條文顯然不符合比例原則之要求。

#### 四、立法委員任期延長之合憲性問題

按立法委員任期之延長與國民大會代表任期延長，其主要不同之處在於前者並未涉及自我延長任期之問題，故前述有關自我授權之質疑，於此並無適用之餘地。惟本屆立法委員任期之延長，同樣攸關民主憲政秩序之維繫，故前述有關延任之期間長短及理由等判別基準，於審究立法委員任期延長之合憲性時，仍得予以援用。

首先，若就延長之期間長短而言，第四屆立法委員之任期原應至 2002 年

24 請參閱由民進黨國民大會代表劉一德所提出之第九號憲法修正案說明，收於《第三屆國民大會第四次會議修憲提案》，國民大會秘書處編印；國民大會指派代表到司法院之陳述，載於所提《第三屆國民大會第四次會議通過修憲案之說明》。

1月31日止（1991年5月1日公布之憲法增修條文第5條第3項參照），而此次修憲則將其任期延至2002年6月30日止（憲法增修條文第四條第三項參照），總計共延長5個月（150天），此一延長之期間，若比較衡酌德國之法制經驗，似仍在憲法所容許之範圍內。

不過，就延長之理由而言，基本上，立法委員任期之延長，並非因其任期改為4年所致，而是因第五屆（解釋上應是自第五屆起）立法委員之任期起點從原來之二月一日改為七月一日，據了解，其調整之原因係「為配合政府會計年度」，以及符合立法委員審查中央政府總預算案之需要。此一理由是否足以支持立法委員任期之延長，頗值商榷。按立法院對於中央政府之預算予以審查，乃屬立法院重要職權之一，故政府會計年度若能與立法委員任期之起迄相配合，自有助於預算權功能之發揮。惟欲達到此一目的，似應以調整政府預算年度之方式為之，實無以延長立法委員之任期來遷就政府會計年度之理。況且，依憲法增修條文之規定，於立法委員任期中，總統得依行政院院長之請求解散立法院，則立法院解散後新選出之新任立法委員必然無法配合政府會計年度，於此情形下，是否又要修改憲法延長任期，使之與政府預算年度一致？由此可知，以配合政府預算歷年制為由，而將本屆立法委員之任期予以延長，既無特殊意義，且欠缺憲法上之正當理由，應構成違憲。

附帶說明者，系爭條文將第四屆立法委員之任期屆滿日期予以明定，無異規定在2002年6月30日之前，總統不得解散本屆立法院。此一暫時凍結解散國會機制之規定，雖可能破壞行政與立法間之制衡關係，惟尚不足以構成違憲，蓋解散國會之機制並非憲法秩序不可或缺之要素，憲法本文無此設計，即為明證，故在2002年6月30日之前，縱因立法院可以對行政院院長提出不信任案，而行政院卻無法呈請總統解散立法院，進而發生憲政運作上之爭議，亦僅屬修憲不當所衍生之憲政問題，要無構成違憲之疑義。

綜上所述，憲法增修條文第四條第三項有關第四屆立法委員任期延長之規定，因不具延長之正當事由，違反民主原則，應屬違憲。

## 五、比例代表選舉制與民主原則及選舉平等原則之關係

憲法增修條文第一條第一項規定：「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。……」（同條第二項內容大體相同）。此二項規定是否逾越國民大會修憲權之界限，其關鍵在於是否違反國民主權原理及「選舉平等原則」？此項原則不僅是現代民主憲政之基礎要素，同時係人民參政權（憲法第 17 條）之重要內涵所在。

按現代民主政治體制之建立，旨在藉由選舉制度產生議員，組成國會，再經由議員之提案、討論、辯難、說服、妥協等和平手段，以形成「公意」，故選舉制度設計之良窳，實攸關民主制度之運作與成敗（李建良，1999a: 1）。在制度設計上，選舉制度大體有「選區選舉制」與「政黨比例代表選舉制」二種，前者係採選區之劃分，由得票較多之候選人當選；<sup>25</sup> 後者，則是以政黨得票數之比例為依據，依各政黨所提名單，分配國會席次。此二制度各有特色，而「政黨比例代表制」因具有整合政黨與健全國會功能之作用，經常為民主先進國家所採行。惟從憲法之觀點以言，此項制度在實際運作上最常引起爭議之問題，乃其是否合乎選舉平等原則之意旨？就本件釋憲案而言，所應探究者，乃系爭規定是否使政黨壟斷候選人之提名權，進而影響人民參政權之平等行使？茲先以德國為例說明之。按德國於威瑪憲法時期，其帝國眾議院（即帝國國會）即採全面比例代表選舉制，<sup>26</sup> 而依 1920 年 4 月 27 日所頒布之帝國選舉法（Reichsgesetz）第 16 條第 1 項規定：「帝國選舉之候選人名單，至遲得於選舉十六日前提交於帝國選務負責人。該候選人名單至少需有二十名選舉人之簽名。……」，由此規定可知，任何人均得提出名單參與比例代表選舉，<sup>27</sup> 並非以政黨提名為限，故即使當時在選舉實務上，

25 依選區所應選出代表數之多寡，「選區選舉制」又可區分為「單一選舉制」與「有限投票制」（謝復生，1992: 12-15）。關於各國選舉制度之分類，請參閱王業立，1998: 13-50。

26 威瑪憲法第 22 條規定：「國會議員由年滿二十歲之男女依比例選舉原則（Grundsatz der Verhältniswahl），以普通、平等、直接及秘密之選舉產生。……其細節以帝國選舉法律定之。」

27 其方式如下：全國分成 35 個選舉區，每位選民有 1 張選票，投給提出候選人名單之政黨或團體，再依各政黨或團體所得票數，以每位國會議員 6 萬票分配當選名額，每 1 選區約選出 10 到 20 位國會議員。由於此種計算方式係以固定之得票數計算當選國會議員名額，亦即採非固定國會議員席位制度，故國會議員之數目隨著人口及選舉權人之增加而提高。

參與選舉之候選人名單均由政黨所提出，惟並不因此而發生違反選舉平等之問題。二次戰後，德國改採分區選舉與比例代表選舉混合之兩票制（李建良，1999e: 105-169），就候選人之「提名」而言，在分區選舉部分，選區候選人得由政黨提名或經選民連署而參加選舉（聯邦選舉法第 18 條第 1 項、第 20 條）；反之，在依比例選舉部分之候選人名單，則僅能由政黨提出（聯邦選舉法第 27 條第 1 項第一句）。此項規定是否違反選舉平等原則，屢生爭議，對此德國聯邦憲法法院表示：提出候選人推薦之可能性，乃是積極參與選舉之公民權之核心部分（ein Kernstück des Bürgerrechts auf aktive Teilnahme an der Wahl）。因此，選舉一般及平等原則（Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl）之意旨，亦應適用於選舉提名權之上。從而，選舉提名權若僅侷限於政黨，自與此項選舉基本原則有所違背。其次，選舉提名權若由政黨所壟斷，亦抵觸自由選舉原則（Grundsatz der freien Wahl），蓋選舉提名之自由，亦屬選舉自由之一種內涵。因而，法律若強制把選民之選擇權限縮在政黨所提出之候選人名單上，無異使選民「媒介化」或「(政黨) 附庸化」(Mediatisierung)，導致不屬於任何政黨之人民必須透過政黨始能行使提名權，此當然為選舉自由原則所不許。衡諸聯邦與各邦之選舉制度，其率多合乎上揭原則。蓋聯邦選舉法自始即給予不願投給政黨提名候選人之選舉權人，或不願為任何政黨競選之人民，有機會在分區選舉中推薦候選人（聯邦選舉法第 19 條第 1 項暨第 21 條第 3 項）。而在各邦部分，除柏林外，其餘各邦均無政黨提名獨占之規定，而在柏林雖有此類規定，惟已因違反選舉一般及平等原則，而遭選舉審查法院（Wahlprüfungsgericht）宣告違憲（vgl. dazu das Urteil des Wahlprüfungsgerichts beim Abgeordnetenhaus von Berlin vom 12. November 1975 — WPG 2/75 — NJW 1976, S. 560）。就聯邦選舉法而言，其第 19 條第 1 項暨第 21 條第 3 項既已給予所有選舉權人有自行提出候選人之機會，則政黨在政治意思形成過程中之參與權，自與獨立參選人之機會平等權並無扞格之處。甚至，獨立參選人平等參政之可能性，於一定程度下，可以對政黨之提名作業程序發生影響作用，使其更加審慎挑選候選人，延攬無政黨淵源、卻為可能為選民所心儀之人選，如此或有助於政黨所提名之候選人，不致背離選民之期待過遠。

(BVerfGE 41, 399/417 f.)。<sup>28</sup>

總結德國之法制經驗，可知國會之選舉若採全面比例代表制，則其候選人之提名權不得僅侷限於政黨，否則即違反選舉平等原則而構成違憲，換言之，立法者必須給予人民無須透過政黨而參與選舉之機會。吾人若以此原則衡酌系爭憲法增修條文，可知該項規定雖採全面之比例代表制，惟除各政黨所推薦之候選人得分配當選名額外，「獨立參選之候選人」亦得以組成獨立參選候選人聯盟之方式，參與國民大會代表名額之分配，故此項選舉制度之規定，尚無使政黨獨享候選人推薦權之意，至於將來在實際運作時，是否會形成政黨獨攬提名之結果，則屬選舉制度設計良窳之問題，尚不生違反選舉平等原則之疑義。

較值探究者，乃系爭條文將國民大會代表之選舉依附於立法委員選舉之制度設計，是否違反國民主權原理？按國民主權原理之旨趣在於，人民為國家權力之主體，經由選舉產生國家機關，再以之代替人民行使國家權力，故國民主權之前提，在於人民可以透過選舉，對於國家機關為有效之影響 (BVerfGE 83, 37 ff.; 83, 60 ff.; Böckenförde, 1987: § 22 Rn. 5)，從而人民之投票意志必須與國家機關之產生及運作之間，具有一定合理之關連性。就本件釋憲案而言，系爭規定將國民大會代表之選舉與立法委員之選舉相結合，此種作法固然可以從其「均相當於國會」找到合理之關連性，<sup>29</sup> 惟此二機關之功能及職權仍有不同，前者主要職掌憲法之修改與司法院、監察院及考試院之人事同意權；反之，後者則主要負責法律之制定與行政權之監督，故以立法委員之得票數作為分配國民大會代表名額之基礎，恐將使人民之投票意志無法正確反映到國民大會代表身上。特別是比例代表選舉制之運作，基於事物之本質 (aus Natur der Sache)，須以具有共同綱領之團體 (Gruppen mit einem gemeinsamen Programm) 為前提條件 (BVerfGE 5, 77/82)，而立法委員選舉中有關「獨立參選人」部分，其相互間原則上並無共同之政

28 另外，德國聯邦憲法法院曾於多起涉及邦地方議會選舉法之爭訟事件中，宣告由政黨單獨提名之規定違憲而無效 (BVerfGE 11, 266 ff.; 11, 351 ff.; 12, 10 ff.; 13, 1 ff.)。另請參閱 Mußgnug, 1976: 353 ff.

29 請參照司法院大法官釋字第 76 號解釋。



策綱領或理念，故以其得票數之總和作為分配國民大會代表之基礎，恐有違比例代表制之本旨，從而與憲法保障人民參政權之意旨有所不符。<sup>30</sup> 準此以言，此項選舉制度設計之規定，仍因違反民主原則而構成違憲。

綜上所述，憲法增修條文第 1 條第 1 項、第 2 項規定雖未牴觸選舉平等原則，惟因違反民主原則，而應屬違憲。

## 肆、憲法條文之違憲審查與宣告方式

系爭憲法條文因違反民主原則而有違憲之疑義，固如前述，惟此等逾越修憲界限之憲法條文，其效力如何？則仍有待探究，特別是釋憲機關對此越界行為，可否進行審查，並宣告其違憲無效？此乃涉及司法審查（釋憲）制度之設計問題，容有闡明之必要。

憲法之修改若有界限，則修憲者之修憲行為逾越修憲之界限者，原則上即應生無效之結果。釋憲機關（大法官）對於逾越修憲界限之「憲法條文」，當可進行審查，並宣告其違憲無效。析言之，釋憲機關職司憲法解釋（違憲審查），係本於憲法而對系爭規定之合憲性予以審究，並對違反憲法之規定宣告其違憲無效。此所謂「憲法」者，包括憲法之條文及憲法所揭示或蘊含之基本原則；而釋憲機關所得審究之客體，除法律與命令外，尚應包括憲法之規定在內，蓋憲法條文中，有屬於具有根本性且先於憲法而存在之基本原則（所謂「憲章」），亦有不具此種性質之規定（所謂「憲律」），此種區分為承認修憲有界限之立論基礎，已如前述，則何謂憲律？何謂憲章？憲律是否牴觸憲章等問題，仍應屬「憲法解釋」之範疇，從而，憲法規定若有牴觸憲法基

30 司法院大法官釋字第 499 號解釋亦謂：「第三屆國民大會 88 年 9 月 4 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 25 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分為前提之各項職權，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。」可資參照。

本原則之情事者，職司憲法解釋之大法官自得宣告其為無效。

如前所述，德國聯邦憲法法院於成立後所作成之第一個實體裁判，即涉及邦眾議院議員任期延長之問題，於本案中，聯邦眾議院為合併 Baden, Württemberg-Baden 及 Württemberg-Hohenzollern 三邦，乃依基本法第一百一十八條第二句之授權訂定「邦域重劃施行法」，其中將系爭三個邦之眾議院任期予以延長之規定，引發爭議，經聯邦憲法法院審理後，宣告其違憲而無效（BVerfGE 1, 14/20）。本案系爭規定雖非修憲條文，惟係「基於憲法授權之規定」，故聯邦憲法法院於裁判中特別闡述憲法條文之性質及其相互間之關係，值得參考。於裁判中法院指出：對於個別之憲法條文不能隔離予以觀察及解釋，其應與其他憲法條文處於合理之關連，形成內在之一致性（innere Einheit）。從憲法之整體內涵，可以得出若干憲法之基本原理原則及基本決定，而其他各該憲法條文則應居於此等基本原則之下。本於此項立論，聯邦憲法法院引述巴伐利亞邦憲法法院之見解，作出如下之闡述（BVerfGE 1, 32）：

「憲法規定本身無效，在概念上並非因其屬於憲法之構成部分而毫無可能。有若干憲法基本原則，（其性質）是如此地具根本性，且係先於憲法存在之法的體現，以致於對憲法之制定者本身亦具有拘束力，從而，其他不具此種位階之憲法規定將因抵觸此等原則而無效。」

於上述之基礎下，德國聯邦憲法法院在後續之釋憲實務上，不乏針對修憲條文進行違憲審查之例，例如於 1968 年審查基本法第 10 條第 2 項第 2 句有關限制人民訴訟權之規定，是否抵觸基本法第 79 條第 3 項規定（BVerfGE 30, 1 ff.；李建良編著，陳新民評釋，1992: 141）；1991 年審查基本法第 143 條第三項有關東德時期徵收之財產不得請求返還之規定，是否抵觸基本法第 79 條第三項規定（BVerfGE 84, 90 ff.）；1995~6 年間審查基本法第 16a 條第 2 項第 2 句有關政治庇護權之修正規定，是否抵觸基本法第 79 條第 3 項規定（BVerfGE 94, 49 ff.）。於上述案件中，聯邦憲法法院雖均作成合憲之裁判，惟憲法法院對於修憲條文得予審查，並宣告其違憲無效之前提，則未曾

加以質疑。尤應指出者，德國基本法雖於第 79 條第 3 項規定修憲之界限，惟在聯邦憲法法院之職權規定中（基本法第 93 條），並未針對「憲法條文之違憲審查」特設程序規定，由此可知，法規之違憲審查制度本身即包含憲法條文之違憲審查在內，無待特別之規定。

最後須討論者，乃大法官對於系爭條文應為如何之宣告。按超越修憲界限之憲法條文，原則上固應無效，惟無效宣告之結果若對既有法秩序造成重大影響，亦即無效宣告可能產生「比原有憲法秩序更為乖離之結果」時，釋憲機關仍不宜率然宣告其無效，而應以單純確認其違憲或宣告部分無效為已足（李建良，1999f: 457）。就本件釋憲案而言，依本文之見，憲法增修條文中有關國民大會代表與立法委員之延任規定，以及國民大會代表依附於立法委員選舉之規定違反憲法之基本精神，對於此二部分之無效宣告，基本上應不會對現有憲法秩序造成嚴重影響，蓋此等制度尚未實施，故大法官原則上得為如下之無效宣告：

1. 憲法增修條文第 1 條第 3 項及第 4 條第 3 項有關延長本屆國民大會代表及立法委員任期之規定，因違反憲法民主原則而無效。

2. 憲法增修條文第 1 條第 1 項、第 2 項有關國民大會代表以立法委員選舉，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規定，因違反憲法民主原則而無效。

惟值探討者，由於國民大會代表自第四屆起即改採全面比例代表選舉制，而依前所述，此一部分並不違憲；另外，立法委員任期自第五屆起改為四年之規定，亦與憲法無違，故理論上此等部分之規定仍應有效，從而，國民大會代表自第四屆起即應全面改採比例代表制，並逐屆減少其成員。然而，由於目前尚乏國民大會代表比例代表選舉之法律規定，而第四屆國民大會代表選舉又迫在眉睫（如果大法官宣告延任規定無效者），於此情形下，究應如何舉行國民大會代表選舉，確實是一項難題。查本次修憲基本上是以所謂「國會改革」為主軸，故系爭規定乃是整套國會改革之制度設計，其間具有相互配套之關係，此尤可從修憲過程中將比例代表制與延任案等三項條文「合併一次表決」獲得印證，故系爭各條文之間具有不可分性，不容割裂，若將其中部分條文宣告無效，將使其他規定喪失獨立存在之價值，因此，縱令有關

比例代表制與立法委員任期改變等規定並無違憲，大法官仍可將其一併宣告無效，<sup>31</sup> 回歸修憲前之狀態，再由國民大會重新修憲，如此或可免除上述適用之問題。

## 伍、結論

根據以上之分析與研究，關於 1999 年修憲所引發之憲法爭議，可以歸納為如下幾項結論：

一、系爭憲法條文之修改程序，並無牴觸憲法第 174 條之情事，其以無記名投票及合併一次表決方式行之，雖違反國民大會議事規則第 38 條及第 47 條第 1 項規定，惟此僅屬「議會自律」之範圍，並非明顯而重大之瑕疵，故不生牴觸憲法之疑義，從而釋憲機關不得以此為由宣告系爭條文無效。

二、憲法之修改是否有其界限，各國憲法規定不一，學說見解各異，迄無定論。惟從近代憲法制定之旨趣，至少應肯認憲法之修改不得違反「國民主權」（「民主原則」）、人性尊嚴及平等原則之意旨，此於憲法對於修憲界限有明文規定時（如德國），固屬當然，縱令憲法無明文規定修憲之界限者（如我國），亦應作相同之解釋。我國憲法前言、第一條及第二條揭示民主原則為立國基本精神，而第五條及第七條亦揭櫫平等原則為憲法之基本原則，此等憲法根本精神與原則構成整部憲法之核心內涵，具有不可侵犯性，不得作為修憲之對象，屬於國民大會修改憲法之界限所在。

三、第三屆國民大會代表之任期原應至 2000 年 5 月 19 日止，憲法增修條文第一條第三項將其任期延至第四屆立法委員任期屆滿之日止，亦即 2002 年 6 月 30 日止，總計共延長 2 年又 42 天（773 天），逾法定任期半數以上，從延任之期間長短而言，顯然超越憲法民主原則所能容忍之界限。而從國民大會代表得否自我延長任期之觀點言，國民大會代表自行延長任期，無異是一種「延長授權之自我授權」，顯然欠缺憲法上正當授權基礎，應屬違憲之憲

31 在德國聯邦憲法法院之釋憲實務上，亦曾因法律部分條文違憲而宣告整部法律無效之例，（李建良，1999f: 451 以下）。

法條文。

四、第四屆立法委員之任期原應至 2002 年 1 月 31 日止，憲法增修條文第 4 條第 3 項將其任期延至 2002 年 6 月 30 日止，總計共延長 5 個月（150 天），若就延長之期間長短而言，此一延長之期間，似仍在憲法所容許之範圍內。惟就延長之理由而言，基本上，立法委員任期之延長，並非因其任期改為四年所致，而是因第五屆（解釋上應是自第五屆起）立法委員之任期起點從原來之 2 月 1 日改為 7 月 1 日，其調整之原因係「為配合政府會計年度」，以及符合立法委員審查中央政府總預算案之需要，此一理由尚不具憲法上之正當性，從而上述規定與民主原則之意旨有違，亦屬違憲之憲法條文。

五、憲法增修條文第一條第一項及第二項對於國民大會代表之選舉，雖採全面之比例代表制，惟除各政黨所推薦之候選人得分配當選名額外，「獨立參選之候選人」亦得以組成獨立參選候選人聯盟之方式，參與國民大會代表名額之分配，故此項選舉制度之規定，尚無使政黨獨享候選人推薦權之意，故不生違反選舉平等原則之疑義。惟其將國民大會代表之選舉依附於立法委員之選舉上，恐將使人民之投票意志無法正確反映到國民大會代表身上，特別是立法委員選舉中有關「獨立參選人」部分，其相互間原則上並無共同之政策綱領或理念，故以其得票數之總和作為分配國民大會代表之基礎，恐有違比例代表制之本旨，從而與國民主權之原則有所未合。是以，此項選舉制度設計之規定，因違反民主原則而構成違憲。

六、憲法之修改若有界限，則修憲者之修憲行為逾越修憲之界限者，原則上即應生無效之結果。釋憲機關（大法官）對於逾越修憲界限之「憲法條文」，當可進行審查，並宣告其違憲無效。蓋憲法條文中，有屬於具有根本性且先於憲法而存在之基本原則（所謂「憲章」），亦有不具此種性質之規定（所謂「憲律」），則何謂憲律？何謂憲章？憲律是否抵觸憲章等問題，仍應屬「憲法解釋」之範疇，從而，憲法規定若有抵觸憲法基本原則之情事者，職司憲法解釋之大法官自得宣告其為無效。

七、本次修憲基本上是以所謂「國會改革」為主軸，故系爭規定乃是整套國會改革之制度設計，其間具有相互配套之關係，此尤可從修憲過程中將比例代表制與延任案等三項條文「合併一次表決」獲得印證，故系爭各條文

之間具有不可分性，不容割裂，若將其中部分條文宣告無效，將使其他規定喪失獨立存在之價值，因此，縱令有關比例代表制與立法委員任期改變等規定並無違憲，大法官仍可將其一併宣告無效，回歸修憲前之狀態，再由國民大會重新修憲。

本文係從憲法理論之角度，針對 1999 年憲法增修條文本身所引發之憲法爭議，進行「違憲審查式」之分析與論證。惟應指出者，在此次修憲所衍生之諸多問題中，「國大延任自肥」固然是吾人所應加關注與撻伐者，不過，此次修憲背後所隱含之憲法結構之缺陷與病徵，恐怕才是吾人必須正視與嚴肅思考之課題。

如所周知，「國民大會」之制度雖是依據「孫中山文先生創立中華民國之遺教」（憲法前言），惟若追溯制度之源起，則可知其係仿自共產主義憲法之「最高蘇維埃」制度，屬於一種「民主集中制」之政治制度。依照孫先生原始之設計，國民大會不僅是唯一民選之民意機關，且擁有選舉、罷免中央政府各機關之主要成員，例如選舉總統副總統、立法院院長副院長、監察院院長副院長、立法委員、監察委員；罷免總統副總統、立法、司法、考試、監察各院院長、立法委員、監察委員等；同時掌有創制、複決、修改憲法之權。<sup>32</sup>此一構想提出後，立即遭到以張君勱先生為首之社會人士所反對。1946 年，朝野各黨派代表組成「政治協商會議」，對於「中華民國憲法草案」進行協調，經多次協商爭辯後，決議將國民大會原有之「政權」予以無形化，僅剩餘選舉總統副總統、罷免總統副總統、修改憲法及複決立法院所提憲法修正案，同時享有有條件之創制複決權。此項草案嗣經制憲國民大會三讀通過，成為現行之憲法條文（李鴻禧，1999: 9；陳新民，1999: 354-359）。不過，此一原本即不符合現代民主國家權力分立原則之制度，幾經憲法修改之後，竟使國民大會丕變為一個每年「專司修憲」之機關，不僅造成年年「致力修憲」之怪異現象，且因國民大會挾其「政權機關」之地位，時與職司立法權之立法院相抗衡，並屢次藉修憲之便，試圖擴增其本身之權限，形成極為混亂之

32 請參見 1936 年 5 月 5 日由國民政府所宣布之「中華民國憲法草案」（史稱「五五憲草」）第 32 條。

憲政秩序。

在此種乖常之憲政架構下，我國近幾年憲政改革之方向，始終處於一種相當難解之憲法困境，而憲法學界亦普遍存在著一種危機感與無力感。危機感之所由產生，係因憲法幾經國民大會之「翻修」後，原本已體系不清之憲法條文更形錯綜複雜，致使人民對於憲法之感情，漸趨冷淡，而憲法規範效力之社會基礎，亦隨之逐日流失，從而憲法作為國家根本大法之本質，更有漸次淪喪之危險；無力感則是出於，「廢除國大」固然是憲法學界普遍之訴求，惟因「廢除國大須假國大之手」，故此種「自廢武功」之期待似乎是一種「求之而不可得」之奢望。此次修憲，國民大會代表未迴避其己身之利益，公然「自肥」之舉動，固然應受譴責，惟其背後所隱含「廢除國大」之動機與主張，似難謂全無正當性，甚至可說是符合國人憲政改革之殷切需求。於此情形下，對於此次憲法增修條文之憲法評價，似乎應作另類之思考，而大法官在處理本件釋憲案時，恐怕也會面臨一種頗為弔詭之局面：設若大法官宣告延任案違憲，國民大會繼續如往常之定期改選，則年年修憲之乖常現象勢必又要重演；反之，如果大法官宣布延任案合憲，則無疑是用放棄憲法原則之方法，來匡正憲法本身所存在之缺陷，此種以違法手段來達到合法目的之方式，恐怕是憲法學者所無法忍受者。換言之，大法官之兩難在於：宣告國代自我延任案違憲，固然可以挽救「有限性委託」之憲法原則，卻可能使刻正啟動之「國會改革」工程，功虧一簣，同時間接肯定國民大會之合憲地位；此外，讓國民大會代表恢復（全國分區）選舉，亦可能促使惡質選舉之再現，並助長黑金政治之猖獗。

從以上對憲政體制之宏觀分析，可知此次修憲似乎存在著一種「推動憲政改革」與「維護憲法尊嚴」之選擇問題。不過，本文認為，吾人在此一爭議中所應思索者，應非是一種政策之抉擇，而是如何固守憲法最後底線之嚴肅課題，從而，對於因國大延任所存在之「毀憲」危機，仍應透過司法院大法官之審查，予以匡正，唯有如此，方能挽回憲法剩餘不多之尊嚴，而這點正是我國憲政文化中最為欠缺者。至於國會改革之目標，則非不得以其他合乎憲法精神之方法予以達成，而讓國代恢復選舉可能助長黑金政治猖獗之問題，恐怕只能倚賴選民之自覺，才能徹底解決，畢竟「民主之病，僅能以更

民主之方式癒之」(The only cure for the evils of democracy is more democracy)。<sup>33</sup> 由於國民大會之選舉文化與運作風格，已經普遍引起民眾之反感與憎惡，相信「廢除國大」與「國會改革」一旦成為國民之「憲法共識」，則「廢除國大」之憲改目標必可水到渠成，而一套「權力分治、平等相維」以及「權責相符」之憲政體制，或亦可期。

## 陸、後記

2000年3月18日，台灣舉行第十任總統選舉，結果民進黨候選人陳水扁、呂秀蓮以不到百分之四十的得票率當選總統、副總統，國民黨在台灣五十多年的執政權首度易手。隨後，司法院大法官於2000年3月24日作成釋字第499號解釋，認為憲法增修條文有關次屆國民大會代表選舉方式與國民大會代表及立法委員任期延長之規定，違反自由民主憲政秩序，因而宣告該等規定自解釋公布之日起失其效力。此號解釋作成後不久，中央選舉委員會初步決定，將在同年3月25日辦理國民大會代表選舉，並開始接受登記。惟國民黨與民進黨國大黨團卻在此刻迅速展開協商，達成自5月20日起國大虛級化的共識。根據此項共識，第三屆國民大會隨即於同年4月8日召開第五次會議進行修憲。同年4月24日，國民大會三讀通過憲法增修條文，並於4月25日經總統公布，是為第六次憲法增修條文，其主要內容為：(一)國民大會代表300人，於立法院提出憲法修正案、領土變更案，經公告半年，或提出總統、副總統彈劾案時，應於3個月內採比例代表制選出之。比例代表制之選舉方式以法律定之。(二)國民大會之職權為複決立法院所提之憲法修正案、領土變更案；議決立法院提出之總統、副總統彈劾案。(三)國民大會代表於選舉結果確認後10日內自行集會，國民大會集會以1個月為限。國民大會代表任期與集會期間相同。第3屆國民大會代表任期至中華民國89年5月19日止。(四)副總統缺位時，改由立法院補選。(五)總統、副總統之罷免案，改由

33 語出 Al Smith, in: Crozier/Huntington/Watanuki, 1975:113.另請參閱 Böckenförde, 1987: § 30 Rn. 29.



立法院提出，經人民投票同意通過。(六)立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。(七)增列中華民國領土，依其固有之疆域，非經全體立法委員依法決議，並提經國民大會依法複決同意，不得變更之。(八)司法院大法官除法官轉任者外，不適用憲法第 81 條及有關法官終身職待遇之規定。(九)總統對司法院、考試院、監察院等三院有關人事的提名，改由立法院行使同意權。

此次修憲最大的特色在於國民大會的「虛級化」，其原本的職權已轉移到立法院身上，所餘者僅是針對特定任務而召開的非常設性組織，一般稱為「任務型國大」。於此情況下，國民大會雖仍存在，但距離「廢除國大」的目標，已不遠矣。雖說國民大會此次戲劇性「自我了斷」的憲政變革，乃是出於政治情勢的詭譎多變與政黨的合縱連橫，不過，大法官在關鍵時刻發揮「臨門一腳」的作用，確是不容否認的事實。我國憲政體制發展至此，至少已解決立法權（國會權）方面的結構性問題，剩下最棘手的問題，應該是如何調整「總統」、「行政院」、「立法院」三者之間的權力關係，換言之，如何建立兼具「權責相符」與「權力制衡」特色的憲政體制，應該是下一波憲政改革的重心所在。

## 參考資料

王世杰、錢端生

1947 《比較憲法》，下冊，增訂8版，上海：商務書局。

王業立

1998 《比較選舉制度》，第2版，台北：五南圖書公司。

左潞生

1969 《比較憲法》，台4版，台北：國立編譯館。

李建良

1999a 〈民主政治的建構基礎及其難題：以「多元主義」理論為主軸〉，《憲法理論與實踐(-)》，7-54，台北：學林文化事業有限公司。

1999b 〈國會議事自律與違憲審查——司法院大法官釋字第三四二號解釋評釋〉，《憲法理論與實踐(-)》，227-245，台北：學林文化事業有限公司。

1999c 〈修憲程序、議事自律與違憲審查——司法院大法官釋字第三八一號解釋評析〉，《憲法理論與實踐(-)》，247-267，台北：學林文化事業有限公司。

1999d 〈民主原則與國會議員任期的延長〉，《台灣本土法學雜誌》，3: 167-170，台北：學林文化事業有限公司。

1999e 〈政黨比例代表制與選舉平等原則：以德國聯邦眾議院選舉制度為中心〉，《歐美研究》，29(2): 105-169，台北：中研院歐美研究所。

1999f 〈論法規之司法審查與違憲宣告——德國聯邦憲法法院裁判之分析〉，《憲法理論與實踐(-)》，433-525，台北：學林文化事業有限公司。

李建良編著，陳新民評釋

1992 《基本人權與憲法裁判》，台北：永然圖書公司。

李鴻禧

1996 〈戰後日本修憲問題研究緒說〉，《台大法學論叢》，25(2): 23。

1999 〈三民主義·五權憲法之病理病灶〉，《台灣本土法學雜誌》，2: 1-11，台北：學林文化事業有限公司。

李鴻禧（譯），蘆部信喜著

1995 《憲法》，台北：月旦出版公司。

法治斌、董保城

1997 《中華民國憲法》，增訂再版，台北：國立空中大學。

許宗力

1981 《憲法修改界限論》，台灣大學法研所碩士論文，台北：未出版。

陳新民

1999 《中華民國憲法釋論》，修正3版，台北：自刊。

黃昭元

1997 〈修憲界限理論之檢討〉，《現代國家與憲法》，李鴻禧教授六秩華誕祝壽論文集，224-227，台北：月旦出版公司。

董保城

1991 〈修憲界限之探討〉，《憲政時代》，17(2): 19-32。

蔡宗珍

1996 〈國民主權於憲政國家之理論結構〉，《月旦法學雜誌》，20: 32-35。

謝復生

1992 《政黨比例代表制》，台北：理論與政策雜誌。

薩孟武

1993 《中國憲法新論》，第10版，台北：三民書局。

Achterberg, Norbert

1984 *Parlamentsrecht*, Tübingen: J.C. B. Mohr.

Achterberg, Norbert/Schulte, Martin

1991 in: v. Mangoldt/Klein, *Das Bonner Grundgesetz*, Bd. I, Kommentar, 3. Aufl., München: Franz Vahlen Verlag.

Böckenförde, Ernst-Wolfgang

1986 *Die verfassunggebende Gewalt des Volkes — Ein Grenzbegriff des Verfassungsrechts*.

1987 “Demokratie als Verfassungsprinzip”, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. I, Heidelberg: C.F. Müller Verlag.

Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji

1975 *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press.

Jellinek, Georg

1914 *Allgemeine Staatslehre*, 3. Aufl., Berlin: Julius Springer.

Gmelin, H.

1930 “Die Verlängerung der Legislaturperiode des hessischen Landtags in ihrer verfassungsrechtlichen Bedeutung”, in: *AöR* 58: 270 ff.

Hatschek, Julius

1922 *Deutsches und preussisches Staatsrecht*, Bd. I, Berlin: Georg Stilke.

Henke, Wilhelm

1968 “Die verfassunggebende Gewalt des Volkes in Lehre und Wirklichkeit”, in: *Der Staat* 7 (1968), 165 ff.

1980 “Staatsrecht, Politik und verfassunggebende Gewalt”, in: *Der Staat* 19 (1980), 181 ff.

Krech, Joachim

1993 “Möglichkeiten und Grenzen der Verlängerung von laufenden Wahlperioden,” in: *Verwaltungsrundschau*, 401 ff.

Kruger, Hildegard

1956 “Verfassungsrechtliche Einschränkung von Wahlrechtsänderungen”, in: *NJW*, 246 ff.

Mußnug, Reinhard

1976 “Das Vorschlagsmonopol der politischer Parteien bei den Parlamentswahlen”, in: *JR*, 353 ff.

Schmitt, Carl

1928a *Verfassungslehre*, Berlin: Duncker & Humblot.

1928b *Die Diktatur*, 2. Aufl., Berlin: Duncker & Humblot.

Stern, Klaus

- 1980 Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. II, München: C. H. Beck.
- 1984 Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I, 2. Aufl., München: C. H. Beck.
- 1994 Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III/2, München: C. H. Beck.

# **A Study on the Constitutionality of the 1999 Constitutional Amendments**

**Chien-liang Lee**

Sun Yat-Sen Institute for Social Sciences and Philosophy  
Academia Sinica

## **ABSTRACT**

This article provides a critical analysis of the constitutional amendments of 1999. It is divided into three sections. First, it reviews the constitutionality of the amendment process. Second, it examines, from a democratic perspective, the constitutionality of the provisions of the constitutional amendments that extend the terms of the parliamentarians. Third, it analyzes how the grand justices declare amendments unconstitutional. Finally, the author poses some viewpoints about the constitutional reforms.

**Key Words:** constitutional amendments, amendment process, democracy, constitutional reform.