

本文出處：葉俊榮，2003，轉型法院的自我定位：論憲法解釋對修憲機制的影響，台大法學論叢，第三十二卷第六期，頁29-59。

**轉型法院的自我定位：
論憲法解釋對修憲機制的影響**

**The Role of Transitional Court:
On the Interactions between Constitutional Interpretations
and Constitutional Revisions**

葉俊榮

Jiunn-Rong Yeh

[摘要]

台灣從1990年代開始的民主化進程，司法院大法官以憲法解釋，在中間扮演了積極推促的角色，已是各方共識。不過，大法官解釋對於修憲機制的啟動、甚至是修憲的時點、主體與程序，是否也有積極介入解釋與規範？而這些積極介入修憲機制的憲法解釋，對於台灣的憲政改革，又已經造成何種影響？釋憲在我國有取代修憲的功能嗎？這些問題在我國六次修憲後，以往由單一修憲機關操控的可能性降低，修憲功能鈍化的同時，更富有意義。

本文藉著大法官解釋「對於憲改的著力」、「對國民大會的態度」、「以及與憲改的互動關係」三個指標來分析歷屆大法官解釋，並對六次憲改後的現象做觀察分析，並預測其未來趨勢。

本文發現，大法官解釋，在台灣民主轉型與憲政改革的過程中，透過憲法解釋與修憲政治互動的關係，可以觀察出二個脈絡：對於修憲機關與修憲程序基本上是由「尊重」到「抑制」，對於修憲的內容則是「移轉」多於「回應」。不過，2000年第六次修憲之後，修憲機制有逐漸「鈍化」的趨勢，卻也看到，大法官的釋憲機能卻不斷地活絡化，許多憲改議題流向釋憲的管道。不同於過去，大法官在六次憲改之後，對於涉及修憲議題的憲政爭議，表現出較強的規範控制特色，不但具有「常態法院」的部分特質，也似乎並不迴避以釋憲取代某些修憲的機能，此一趨勢是否維持，值得我們繼續觀察。

關鍵字：轉型、法院、修憲、釋憲、憲法解釋、國民大會、憲政、大法官解釋

轉型法院的自我定位：

論憲法解釋對修憲機制的影響

葉俊榮*

1. 前言.....	5
2. 大法官解釋對於憲改的著力.....	7
2.1. 動員戡亂時期.....	10
2.2. 憲改時期.....	11
2.2.1. 第一、二次修憲後.....	12
2.2.2. 第三次修憲後.....	13
2.2.3. 第四、五次修憲之後.....	14
2.2.4. 第六次修憲之後.....	15
2.2.5. 小結.....	16
3. 大法官解釋對於國民大會的態度.....	17
3.1.1. 尊重.....	17
3.1.2. 抑制.....	18

* 國立台灣大學法律學院專任教授；行政院政務委員。作者感謝二位匿名審稿委員的寶貴意見。本文原發表於「第一屆憲法實務與理論學術研討會」（台灣法學會與國立台灣大學法律學院公法中心共同舉辦，台北，2002年10月19、20日），作者感謝與會人士所提意見與建議。另外，本文寫作過程中，台大國家發展研究所張文貞教授提供諸多寶貴意見，對於研究助理台大法研所林春元同學在資料蒐集上的協助，亦致謝忱。

3.1.3.	小結.....	20
4.	大法官解釋與憲改的互動關係.....	20
4.1.	修憲機制的觸動.....	23
4.2.	修憲程序的要求.....	23
4.3.	修憲內容的主張.....	24
4.4.	小結.....	25
5.	大法官解釋在六次憲改後的發展趨勢.....	26
5.1.	轉型法院與常態法院的區別.....	26
5.2.	六次憲改後重要大法官解釋的分析.....	29
5.3.	小結：修憲與釋憲的常態互動.....	30
6.	結論：轉型法院的自我定位.....	32

1. 前言

修憲與釋憲，皆為憲法變遷的主要途徑，惟二者的主導機關、運作機制、與憲法上的正當性基礎，並不相同。部分憲法規範的變遷，固然可以藉由憲法解釋的方式來達成，例如訴訟權的內涵；但某些憲法規範的變動，卻一定要經由憲法修改的方式，才能克竟全功¹，例如總統或立法委員的任期。此外，由少數不具民意基礎之大法官所作的憲法解釋，是否可以取代憲法修改，成為直接引導憲法變遷的主要力量，往往也是憲法學界論辯的焦點²。

另一個往往為人所忽略的面向是，釋憲對於修憲機制本身所能發揮的影響。雖然法院是否可以介入修憲程序的相關爭議，曾在美國最高法院於1939年所作 *Coleman v. Miller*³ 判決中，認為屬「政治問題」(political question)，而應留給政

¹ 修憲與釋憲二者的理論比較以及其各自的規範界限，see LAWRENCE H. TRIBE, *AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW* 89-94 (3rd ed., Vol.1, 2000).

² 此即為司法審查民主正當性之問題，或稱司法審查的反多數決困境(countermajoritarian difficulty)，相關討論文獻，see ALEXANDER M. BICKEL, *THE LEAST DANGEROUS BRANCH: THE SUPREME COURT AT THE BAR OF POLITICS* 111-98 (2d ed. 1986); JOHN HART ELY, *DEMOCRACY AND DISTRUST: A THEORY OF JUDICIAL REVIEW* 11-41 (1980).

³ See *Coleman v. Miller*, 307 U.S. 433 (1939). 本案主要是涉及州議會可否在否決修憲案的批准之後又再度通過的修憲程序爭議。一九二四年，美國國會提出一項有關童工法的憲法修正案，隔年，堪薩斯州州議會否決該法案並將表決結果送交國務卿。事隔十二年，在一九三七年，該州議會卻意外地重新表決通過批准該憲法修正案。投下反對票的議員，向法院起訴主張系爭修正案先前已被否決而失其有效性，從而不得再被通過核准。最高法院最後認定此一問題屬於應交由政治部會決定之爭議，而不適由法院表示意見。本案詳細討論，see BRUCE ACKERMAN, *WE THE PEOPLE: TRANSFORMATIONS* 261-6 (1998); Michael Stokes Paulsen, *A General Theory of Article V: The Constitutional Lesson of the Twenty-Seventh Amendment*, 103 *YALE L. J.* 677 (1993).

治部門、而非法院來加以決定，但在該判決理由以及後續相關案例的發展上⁴，美國最高法院也並未完全排除某些修憲爭議仍有司法介入解釋的空間⁵。事實上，我們也可以清楚看到，許多時候，法院雖未直接針對憲法變遷的實質內容作成決定，但透過對於修憲機制啟動及其程序進行等相關規範的解釋，也可能事先參與修憲時點與方向的決定，而於實際上取得憲法變遷的主導地位。對於這些直接、間接影響修憲機制的憲法解釋，其憲法上的評價與定位，並不容易⁶。

民主轉型國家，面對空前龐大的轉型壓力，往往修憲頻繁；其職司憲法解釋的法院，頻頻以憲法解釋回應重大政治、社會議題以及因頻繁修憲導致的憲法規範落差，亦已司空見慣⁷。必須進一步深究的是，在民主轉型國家，職司憲法解釋的法院，是否曾透過釋憲的方式，實際地對於修憲機制的運行，發揮一定的影響？而從積極引導轉型國家的憲法變遷來說，此一影響是正面或負面？

⁴ 如在一九六二年的 *Baker v. Carr* 判決中，法院再度討論 *Coleman v. Miller* 並認為並非所有修憲程序的爭議都不可以交由法院來審查。See *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

⁵ 學者主張，根據美國最高法院在 *Coleman v. Miller* 以及 *Baker v. Carr* 二案的論理以及相關憲法原則，法院仍有可能（也應該）介入修憲程序與實質相關爭議的決定。See Marty Haddad, *Substantive Content of Constitutional Amendments: Political or Justiciable Concerns*, 42 WAYNE L. REV. 1685 (1996); Michael Stokes Paulsen, *supra* note 3.

⁶ 學者有持較保守看法者，如 Laurence H. Tribe, *A Constitution We Are Amending: In Defense of A Restrained Judicial Role*, 97 HARV. L. REV. 433 (1983)。有持較為肯定主張者，如 Michael Stokes Paulsen, *id.*

⁷ 在轉型國家，法院積極以憲法解釋作為憲法變遷途徑的實踐，see e.g. Ran Hirsch, *The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions*, 25 LAW & SOC. INQUIRY 91 (2000); Ruti Teitel, *Transitional Jurisprudence: the Role of Law in Political Transformation*, 106 YALE L. J. 2009 (1997); Brice Dickson, *Protecting Human Rights through a Constitutional Court: The Case of South Africa*, 66 FORDHAM L. REV. 531 (1997); Mark F. Brzezinski & Leszek Garlicki, *Judicial Review in Post-Communist Poland: The Emergence of A Rechtsstaat?*, 31 STAN. J. INT'L L. 13 (1995).

司法院大法官的憲法解釋，對於台灣從1990年代開始的民主化進程，扮演了積極推促的角色，已是各方共識⁸。不過，大法官是否也透過憲法解釋對於修憲機制的啟動、甚至是修憲的時點、主體與程序，主動進行解釋與規範？而這些積極介入修憲機制的憲法解釋，對於台灣的憲政改革，又已經造成何種影響？本文擬以此分析相關的大法官解釋，探討憲法解釋對於修憲機制的影響，以及大法官如何在釋憲與修憲的交互作用中作自我的定位。

本文的寫作，一方面固然在於探尋台灣在民主轉型過程中，釋憲與修憲機制的互動作用，基本上定位在於對於轉型脈絡的回溯探究(backward reasoning)。但在另一方面，由於六次修憲後國民大會的變革，以往藉由單一修憲機關操縱修憲的可能性降低，未來修憲在立法院現行結構下，形成超級多數以達成修憲門檻的困難度大增⁹，同時，我們也看到，大法官的釋憲機能卻不斷地活絡化。如何探尋不斷「活化」的釋憲機制對「鈍化」的修憲機制的影響，對台灣的憲政發展而言，更具有前瞻預測 (forward envisaging)的作用。

2. 大法官解釋對於憲改的著力

台灣從1990年代開始的民主化進程，司法院大法官以憲法解釋，在中間扮演了積極推促的角色，已是各方共識。不過，大法官解釋對於修憲機制的啟動、

⁸ 相關文獻請參閱葉俊榮，從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第261號與第四九九號解釋的解釋風格與轉型脈絡，國立台灣大學法學論叢，三十一卷二期，頁71及註22的討論（2002）；蘇永欽，大法官解釋與台灣的社會變遷，收於氏著合憲性控制的理論與實際，頁271-314，國立政治大學法律學系法學叢書（三十二）（1994）。

⁹ 關於六次修憲之後，我國修憲機關與程序變動的討論，請參閱葉俊榮，憲政的上生或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第六十九期，頁29-80（2002）。

甚至是修憲的時點、主體與程序，是否也有積極介入解釋與規範？而這些積極介入修憲機制的憲法解釋，對於台灣的憲政改革，又已經造成何種影響？

此外，在憲改列車開動之前，大法官是否亦曾於對於因動員戡亂時期而停滯不前的修憲程序，發表過任何意見？以下本文以2000年為界，分析大法官解釋在動員戡亂時期以及一九九〇年開始一連串的憲改階段，對於修憲相關機制的解釋情形（表一）。

表一：大法官解釋對於憲改的著力

	解釋	內容要旨
動員戡亂時期	+釋字29 +釋字31 +釋字261 (1990/06/21)	依憲法第29條召開之國民大會可以行使憲法30條之職權 第二屆立、監委未選出集會前，第一屆委員可以繼續行使職權 第一屆資深中央民意代表的退職與次屆民代的選舉
第一次修憲 (1991/05) 第二次修憲 (1992/05)	+釋字314 (1993/02/25) +釋字325 (1993/07/23)	非為修憲目的而召開的國大臨時會，不得行使修憲的職權。 修憲後監察院已非中央民意機關，以及立法院的文件調閱權。
第三次修憲 (1994/08)	+釋字381 (1995/06/09) +釋字419 (1996/12/31)	修憲的一讀會程序屬於議會自律事項。 副總統與行政院長職務非顯不相容，惟總統缺位或不能視事時，則與憲法之意旨不盡相符。
第四次修憲 (1997/07) 第五次修憲 (1999/09)	+釋字499 (2000/03/24)	國大修憲程序上違反公開透明原則，實體上構成規範衝突，第五次修憲的憲法增修條文第一、四、九、十條自解釋公布日起失效。
第六次修憲 (2000/04)		

來源：作者製表

2.1. 動員戡亂時期

在動員戡亂時期，「中華民國憲法」，被執政當局當作是一種法統的象徵與延續，使得修憲即成爲一種禁忌¹⁰。在無法修憲的情形下，釋憲，即取代修憲，成爲解決政治危機的機制。釋字第31號解釋，即是在此一背景下所作成¹¹。政府面臨第一屆中央民意代表任期即將屆滿，又無法舉行「全國性」的選舉，爲符合政府所宣稱其代表全中國的正當性，只有由第一屆代表繼續行使職權。此一政策，則透過大法官會議爲其背書，獲得合憲性的確認¹²。姑不論此號解釋在當時具有多大的情勢必要性，無法正常改選的國會，背後所引發的代表性危機，終究逃不過時間的考驗¹³。

1990年，資深國民大會代表利用其選舉總統、副總統之權，趁機擴權爭利，引起社會大眾的不滿，更進一步觸動了三月學運，提出「廢除國民大會、召開國是會議、國會全面改選、總統民選」，作爲民主化與憲政改革的具體主張¹⁴。同年六月底，司法院大法官就針對國會改選此一政治爭議，作出釋字第261號解釋。於該號解釋中明確表示，第一屆資深民意代表應於1991年年底以前終止行使職

¹⁰ 葉俊榮，法統的迷思：台灣民主代表性的操控與重構，收於氏著《民主轉型與憲法變遷》，元照出版，頁3-21（2003）。

¹¹ 葉俊榮，前揭文。

¹² 大法官於釋字第31號解釋中指出：「惟值國家發生重大變故，事實上不能依法辦理次屆選舉時，若聽任立法、監察兩院職權之行使陷於停頓，則顯與憲法樹立五院制度之本旨相違，故在第二屆委員，未能依法選出集會與召集以前，自應仍由第一屆立法委員，監察委員繼續行使其職權。」

¹³ 以人作爲法統延續的象徵，其最大的敵人即爲時間，畢竟人的生命有限。因此，問題不在於是否要改選，而在於何時要改選。詳細說明，請參閱葉俊榮，法統的迷思：台灣民主代表性的操控與重構，收於氏著《民主轉型與憲法變遷》，元照出版，頁3-21（2003）。

¹⁴ 關於三月學運的詳細經過與主張可參見林美娜編，【憤怒的野百合—三一六中正堂學生靜坐抗議記實】，初版（1990）。

權，並辦理全國性的次屆民意代表選舉。釋字第261號加速了國會的全面改選，動員戡亂時期的廢止與進行修憲的議題亦隨之如火如荼的展開¹⁵。

釋字第261號解釋，一方面可說是當時社會對於民主改革共識的成文化，然另一方面，若沒有透過此號解釋，即便是即便是高度的共識，亦難期待政治部門可以明確的宣示出來¹⁶。也因為如此，大法官亦遭受是否介入政治問題的非難。然而，由於面臨其他政治部門等解決途徑窒礙難行的僵局，大法官介入解決的必要性與正當性，不能僅單從平面的法律分析來考量，而必須從台灣的轉型脈絡與憲改模式出發，才能作出衡平的判斷¹⁷。

2.2. 憲改時期

台灣自1991年開始至2000年間的六次憲法修正，已發展出了以代表性強化為主軸的憲改模式¹⁸。在改革者本身的民主代表性即有疑問的困境下，釋憲機關如何透過憲法解釋的方式幫修憲機關解套，使改革能順利進行，即成為大法官解釋在憲改程序中著力的關鍵與考驗。

¹⁵ 就動員戡亂時期的終止以及一九九〇年代開始一連串憲政改革，背後的議題、原因、社會條件與政治生態，請參閱葉俊榮，九七憲改與台灣憲法變遷模式，收於氏著《民主轉型與憲法變遷》，元照出版，頁111-156（2003）；葉俊榮，憲政的上生或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第六十九期，頁29-79（2002）；陳新民主撰，1990年~2000年台灣修憲紀實：十年憲政發展之見證（2002）；李炳南，不確定的憲改：第三階段憲政改革之研究（1998）。

¹⁶ 葉俊榮，消散中的憲法時刻，收於《現代國家與憲法，李鴻禧教授六秩華誕祝壽論文集》（1997）。

¹⁷ 對於釋字第二六一號解釋的分析，請參閱葉俊榮，從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第二六一號與第四九九號解釋的解釋風格與轉型脈絡，國立台灣大學法學論叢，三十一卷二期，頁59-96（2002）。

¹⁸ 葉俊榮，憲政的上生或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第六十九期，頁29-79（2002）。

2.2.1. 第一、二次修憲後

此一期間，係依照所謂「一機關兩階段修憲」進行，第一次修憲為程序性修憲，第二次修憲則為實質修憲¹⁹。而國民大會憑藉其為單一的修憲機關，於此期間坐收修憲租，一步步朝擴權與常設機關邁進。如何抑制國民大會的權力，為我國修憲程序尋找脫困的方式，成為當務之急²⁰。釋字第314號的出現，可說是露出一線曙光。

在釋字第314號中，大法官認為非以修憲為目的所召開的國大臨時會，不得行使修憲的職權。其並不認為憲法將修憲的職權賦予國大代表，人民就喪失參與修憲的權利，而是主張「應使國民預知其修改之目的並有表達意見之機會」。由此可推知，大法官乃係基於防弊的心態，為免此種由國民大會一機關獨大的修憲方式造成濫權的流弊，而欲引進公民討論²¹，形成輿論監督的機制，也為一機關修憲提供一個解套的可能。

此外，釋字第325號則是回應第二次修憲後監察院職權的改變，所作成的解釋。大法官於該號解釋中指出修憲後的監察院，並非中央民意代表機關，釋字第76號解釋中關於監察院相當於民主國家的國會的部分，應不再適用。其次，大法

¹⁹ 此一階段修憲議題的分析與社經背景，請參閱葉俊榮，九七憲改與台灣憲法變遷模式，收於氏著《民主轉型與憲法變遷》，元照出版，頁111-156（2003）；葉俊榮，憲政的上生或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第六十九期，頁29-79（2002）；陳新民主撰，1990年~2000年台灣修憲紀實：十年憲政發展之見證（2002）；李炳南，第一階段憲政改革之研究（1997）。

²⁰ 國民大會憑藉其為單一修憲機關，坐收「修憲租」的詳細分析，請參閱葉俊榮，九七憲改與台灣憲法變遷模式，收於氏著《民主轉型與憲法變遷》，元照出版，頁111-156（2003）。

²¹ 市民社會的論辯與健全憲法政治的關係，請參閱葉俊榮，憲政的上生或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第六十九期，頁29-79（2002）；BRUCE ACKERMAN, WE THE PEOPLE: FOUNDATIONS 272-77 (1991); James S. Fishkin, Democracy and Deliberation: New Directions for Democratic Reform 67-80 (1991).

官於釋字第325號解釋中肯認立法院擁有文件調閱權，卻對立法委員所聲請解釋的國會調查權避而不談，也因此成為第四次修憲的議題之一。

2.2.2. 第三次修憲後

第三次修憲，主要是為了完成前一次憲改所未完成的總統選舉方式改革，不過，此次憲改卻也觸及了修憲機制與程序²²。第三次修憲後的憲法增修條文第1條第4項，將憲法本文第29條、第30條予以凍結，使得國民大會的會議，已無常會與臨時會之分，而概以「會議」稱之²³。如此之修改，也使得釋字第314號解釋，在後續的直接適用上，產生困難，而有被空洞化的問題²⁴。從而，我們也可以發現，透過司法解釋來抑制國民大會權力的作法，其效果相當有限。

此外，在此次憲改的討論過程中，發生了對於修憲一讀會程序以及其適用規則的疑義，而由國民大會向聲請司法院大法官聲請解釋²⁵。大法官在翌年作出釋字第381號解釋，認為「憲法修改案應經何種讀會暨各次讀會之出席及議決人數，憲法及法律皆未規定，係屬議會自律之事項，均與憲法無違。」除了通過憲法修正案以外，將議會程序的決定權交由國民大會決定之²⁶。

²² 針對第三次憲改的分析，請參閱葉俊榮，九七憲改與台灣憲法變遷模式，收於氏著《民主轉型與憲法變遷》，元照出版，頁111-156（2003）；葉俊榮，憲政的上生或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第六十九期，頁29-79（2002）。

²³ 此由第四次修憲的增修條文是由「第三屆國民大會第二次會議」通過，即可獲得證明。

²⁴ 此指釋字第314號解釋結果的直接適用而言。惟就釋字第314號解釋所接諸之憲法原則，修憲應有「使國民預知其修改之目的並有表達意見之機會」之要求，仍應有繼續適用的空間。釋字第499號解釋理由書，援引釋字第314號解釋，作為憲法要求修憲程序公開、透明的依據，即為適例。

²⁵ 該號解釋，主要係針對國民大會進行修憲第一讀會之開議出席人數，究應適用憲法第一百七十四條第一款或國民大會組織法第八條之疑義，進行解釋。

²⁶ 參閱釋字第381號解釋：「修改憲法所進行之一讀會程序，並非通過憲法修改案，……係屬議會自律之事項，均與憲法無違」。

1995年年底立委改選後，形成立法院實質三黨不過半的形勢，國民黨再也無法於立法院透過其投票部隊，貫徹黨的意志，行政與立法的關係愈趨緊張。其中最為明顯的一例，即為副總統兼任閣揆一案²⁷。大法官雖對此案作成釋字第419號解釋，但仍無法有效解決爭議。事實上，無論以何種角度詮釋該號解釋，終究免不了必須進一步地透過修憲途徑，以調整總統、行政院與立法院三者的關係。

2.2.3. 第四、五次修憲之後

國民大會作為單一修憲機關之弊病，在第五次修憲表露無遺²⁸。1999年第五次修憲時，第三屆國民大會代表，以無記名投票之方式，延長該任國大代表及立委之任期，並將日後國大代表之選舉，改為完全由比例代表方式選出。此種粗糙的修憲過程及國大代表「自肥」的修憲結果，引發輿論的大加撻伐，大法官也接受立委的釋憲聲請，作成釋字第499號解釋²⁹。

針對此種高度爭議性，影響深遠的問題上，釋字第499號一反常態地以罕見的決斷、犀利的口吻，不但將第五次修憲的增修條文，包括自肥條款及國代依附

²⁷ 關於1997年第四次修憲之前，憲政運作與代決議題的分析，請參閱葉俊榮，九七憲改與台灣憲法變遷模式，收於氏著《民主轉型與憲法變遷》，元照出版，頁111-156（2003）；陳新民主撰，1990年~2000年台灣修憲紀實：十年憲政發展之見證（2002）；李炳南，不確定的憲改：第三階段憲政改革之研究（1998）。

²⁸ 關於1999年第五此修憲的分析，請參閱葉俊榮，憲政的上生或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第六十九期，頁29-79（2002）；陳新民主撰，1990年~2000年台灣修憲紀實：十年憲政發展之見證（2002）。

²⁹ 針對釋字第499號解釋的爭議背景與分析，請參閱葉俊榮，從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第261號與第四九九號解釋的解釋風格與轉型脈絡，國立台灣大學法學論叢，三十一卷二期，頁59-96（2002）。

立委選舉的政黨比例代表制條款，一舉宣告違憲，同時也否定無記名投票的修憲程序的合憲性，並強力地抑制一機關修憲所產生的恣意和濫權³⁰。

此號解釋不僅引發社會輿論的大幅報導和學界的激辯，同時也進一步觸動了政治勢力的運作。最後，釋字第499號解釋公布之後，在第三屆國民大會代表僅剩的二十四天任期中，第六次憲法增修條文迅速地通過，國民大會史無前例地自廢武功而將其「虛級化」³¹。

2.2.4. 第六次修憲之後

在2000年台灣完成民主轉型過程首次的政黨輪替之後，釋字第520號解釋所面對的是歷次修憲所調整的政府體制，其權力如何制衡的問題³²。第六次憲改的主要任務，在於將國大虛級化，除議決總統副總統彈劾案、複決領土變更與修憲案，由未來依比例代表制選出的任務型國代行使外，其餘原屬國民大會的權限，例如補選副總統以及對於若干重要政府人事之同意權，均悉數轉移予立法院，而並未就立法院之權限內容作顯著的更動³³。總統、行政院與立法院的權限分配

³⁰ 葉俊榮，前揭文。

³¹ 葉俊榮，前揭文。

³² 關於2000年第五次修憲的分析，請參閱葉俊榮，憲政的上生或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第六十九期，頁29-79（2002）；陳新民主撰，1990年~2000年台灣修憲紀實：十年憲政發展之見證（2002）。

³³ 值得注意的是，原來1997年第四次憲法增修條文第一條第五項前段規定：「國民大會集會時，得聽取總統國情報告，並檢討國是，提供建言。」其於這次憲改後，已變成第六次憲法增修條文第四條第三項規定：「立法院於每年集會時，得聽取總統國情報告。」相同的是，總統仍應如同過去向國民大會提出國情報告般地向立法院提出國情報告；但第六次憲法增修條文第四條第三項規定，卻也特別刪除了第四次憲法增修條文第一條第五項前段有關「檢討國是，提供建言」之規定。此種變動對於我國憲政體制究竟有何影響，頗值深究。

與權力運作關係，仍延續1997年修憲後的架構，「半總統制」或「雙首長制」政府組織逐漸成形³⁴。

不過，2000年政黨輪替之後，執政之民進黨政府所作成停建核四的決定，引發新的憲政危機，也進一步凸顯政黨輪替後，執政黨占少數的國會和行政部門間的權力分配及制衡的問題³⁵。在釋字第520號，大法官則則是肯認立法院監督預算執行及參與國家重要決策某種程度的權力權力，認為重要政策變更涉及停止法定預算，行政院應向立法院提出報告和被質詢³⁶。在此號解釋中大法官雖然有對憲法更修條文做出某些回應及補充，但並未終局的解決紛爭，反而將問題丟回給政治部門去解決。

2.2.5. 小結

我國司法院大法官自作成釋字第261號解釋後，獲得高度信賴，也成為政治部門間權限爭議的主要解決機制，前面所討論釋字第325、342、387、419、499、520等解釋，可為佐證。

不過，司法解釋仍有其侷限性。大法官對於涉及修憲機制與議題的相關重要爭議，往往多所保留，或不願正面回應，而仍將問題丟回政治系統。對於許多因為我國憲法政府體制設計之複雜，所造成憲政運作的困難，以及統獨意識型態的

³⁴ 關於六次憲改的詳細內容、分析與定位，請參閱葉俊榮，憲政的上生或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第六十九期，頁29-79（2002）。

³⁵ 對於核四停建的政策爭議，請參閱核四停建之法與政策分析專題，月旦法學六十七期，頁24-90（2000）。

³⁶ 對於釋字第520號解釋的相關討論，請參閱李鴻禧、湯德宗、葉俊榮、李建良，釋字第五二〇號解釋座談會記錄，月旦法學七十期，頁80-91（2001）；林子儀、許宗力、葉俊榮、李念祖、蘇永欽，釋字第五二〇號解釋專輯與座談，台灣本土法學二十期，頁50-98（2001）。

爭論等問題，欲透過「釋憲」加以徹底解決的空間頗為有限，而其終局解決的機制，也僅能仰賴正式的修憲或其他立法程序。

3. 大法官解釋對於國民大會的態度

在2000年第六次修憲之前，我國的修憲權基本上是掌握在單一的修憲機關——國民大會的手中。此種由單一修憲機關獨占修憲權的方式，雖非我國所獨有，也是許多第三波民主轉型國家共同面對的問題³⁷，但在我國，因為缺乏深刻的憲政文化與代表性問題，國民大會獨占修憲權坐收修憲租的弊端，卻較其他國家來得更為嚴重³⁸。從而，觀察大法官對於國民大會的態度，在民主轉型的憲改過程中，大法官有無以憲法解釋的方式對於修憲機關的表現加以制約呢？

本文發現，大法官解釋對於國民大會的態度，有從「尊重」到「抑制」的移轉現象。在1990年之前，大法官針對國民大會權限運作所作的相關解釋，其主要目的在於使國民大會得以順利運作，其基本態度主要為尊重國民大會的權限行使。在1990年之後，大法官則透過憲法解釋，扮演權力分立制衡的角色，主要目的在防止國民大會的濫權，基本態度在抑制國民大會的權限行使，應受憲法實體與程序等基本原則的拘束。

3.1.1. 尊重

³⁷ 例如匈牙利、保加利亞、及捷克等國家。由單一機關（通常為國會）獨占修憲權的改革模式，往往容易導致國會濫權、與利益團體勾結等弊端叢生的情形。不過，這種改革模式也並非完全沒有優點，其可提供國會以及其成員充分的協商機制與學習機會，而有穩定政局的效果。更深入的利弊分析，see Stephen Holmes and Cass R. Sunstein, *The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe*, in *RESPONDING TO IMPERFECTION: THE THEORY AND PRACTICE OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT* (Sanford Levinson, ed.,1995).

³⁸ 對於國民大會壟斷修憲權、坐收修憲租的分析，請參閱葉俊榮，九七憲改與臺灣憲法變遷模式，臺大法學論叢，第二十七卷第二期，頁7-47（1998）。

在1990年之前，大法官針對國民大會權限運作所作的相關解釋，主要有釋字第75、76、85及117號等解釋。

釋字第75號涉及國大代表可否兼任官吏一事。值得注意的是，過去針對民意代表是否可以兼職的問題，大法官多表現出其明確禁止的態度，但在釋字第75號就國大代表可否兼任官吏，卻一反其常態，大開方便之門。釋字第75號僅基於以下的理由：「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。」，肯認國大代表可以兼任官吏，卻未從二者職位是否相容此一觀點加以檢驗。大法官獨厚國大代表，啓人疑竇，也印證當時因為在確保肩負選舉總統、副總統職權的國民大會得以順利運作的政治氛圍下，大法官解釋的主要目的在使國民大會得以順利運作，相當尊重國民大會權限行使的基本態度。

其後，則為釋字第76號解釋。本號解釋的肇因，為民國43年世界國會聯合會開會，我國立法院以國會的資格向該組織提出參加的申請，但國民大會及監察院對於何機關始相當於國會有不同看法，遂聲請大法官解釋。大法官於此號解釋中認為立法院、國民大會和監察院共同相當於民主國家的國會，對於國民大會可說是相當尊重。至於釋字第85及117等二號解釋，則是為使國民大會得以順利的運作，透過大法官解釋，提供其運作的合法性基礎³⁹。

3.1.2. 抑制

在1990年之後，大法官針對國民大會權限運作所作的相關解釋，主要有釋字第261、282、299、314及499號等解釋。透過這些憲法解釋，大法官扮演了權力分立制衡的角色，要求國民大會的權限行使，應受憲法實體與程序等基本原則的拘束，有效「抑制」並防免國民大會的濫權。

³⁹ 釋字第85、177號解釋，為民主轉型之前，憲法解釋為威權憲政體制的「合憲」運作提供憲法基礎的重要解釋，關於其背後的理論分析，葉俊榮，法統的迷思：台灣民主代表性的操控與重構，收於氏著《民主轉型與憲法變遷》，元照出版，頁3-21（2003）。

1990年2月，國民大會藉選舉總統、副總統而展開各種政治勒索，引起社會大眾的不滿。隨後大法官即於同年6月做出釋字第261號解釋，表示第一屆未改選的中央民意代表應於期限內退職⁴⁰。此號解釋一方面打破國大代表所捍衛的「法統」，有效地抑制了一個欠缺民主代表性與正當性的國民大會的繼續濫權，但另一方面，仍未解決國民大會把持修憲大權，而可能藉修憲而擴權的憲政危機。

釋字第282、299號解釋，是針對國大代表是否為無給職，所引起的爭議。大法官於釋字第282號解釋中，認為國大代表應屬無給職，指出釋字第76號解釋非謂各機關在我國憲法上之性質、職權或其人員之待遇相同，為釋字第76號解釋提供一轉圜之餘地。此外，亦透過此號解釋，試圖抑制國大代表擴權的野心。釋字第299號解釋則是延續釋字第282號解釋而來，對於國大代表在何種特定情況下可以受領報酬，予以補充解釋。

至於釋字第314號解釋，如前所述，則是大法官對於國民大會所擁有的修憲職權，給予程序上的限制。認為修憲應使國民預知其修改之目的並有表示意見之機會，非以修憲為目的召集之臨時會，自不得行使修改憲法之職權。由本號解釋，我們可以看出，大法官有意藉此限制國大代表任意行使其修憲的職權。此外，釋字第381號解釋亦牽涉國民大會修憲程序。大法官於此號解釋，雖以屬於議會自律事項，而不予介入，但仍不忘諄諄告誡一修憲程序應符合民主憲政的原理原則。其防弊的心態，實不難察覺⁴¹。

大法官對於修憲機關的抑制與防弊心態，在釋字第499號解釋可以說是發揮得淋漓盡至。大法官不但延續釋字第314號解釋的意旨，重申修憲程序上的界限，更對於修憲之實質上的限制，認為憲法中一些具有本質之重要性而為規範秩序

⁴⁰ 葉俊榮，從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第261號與第四九九號解釋的解釋風格與轉型脈絡，國立台灣大學法學論叢，三十一卷二期，頁59-96（2002）。

⁴¹ 本號解釋的討論，請見前文(2.2.2)的說明。

存立之基礎的條文或原則，具有本質之重要性，亦為憲法整體基本原則之所在，構成修憲內容實質上的界限⁴²。大法官以宣告第五次修憲增修條文違憲的方式，強力地抑制了國民大會的權限行使⁴³。

3.1.3. 小結

縱上所述，大法官對於國民大會心態的轉變，大體說來，可以描繪成從尊重到防弊的軌跡。至於在時間的區隔上，約略可從1990年後，國大藉選舉總統與修憲之名而行擴權之實，作為一區隔。之前，大法官有關國民大會的解釋，主要目的在於使國民大會得以順利運作；之後，則扮演權力分立制衡的角色，防止國民大會的濫權。

4. 大法官解釋與憲改的互動關係

大法官解釋與憲改的互動關係（如表二），主要可三方面加以觀察。

首先，大法官解釋是否觸動修憲機制？亦即，大法官解釋的結果，是否直接導引、引發修憲的觸動後續的修憲程序？

其次，大法官解釋是否針對修憲程序有所要求？

⁴² 請參見釋字第499號解釋：「……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。」

⁴³ 葉俊榮，從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第261號與第499號解釋的解釋風格與轉型脈絡，國立台灣大學法學論叢，三十一卷二期，頁59-96（2002）。

最後，大法官解釋是否涉及修憲內容的主張？亦即，大法官解釋的結果或內容，是否針對先前或其後的憲改議題，有所主張或回應？值得注意的是，此一面向分析的重點在於針對釋憲與修憲二者針對憲改議題的解決，有如何之互動關係加以觀察。因此，並非所有涉及憲法實體內容的憲法解釋，皆為觀察對象。而是只有那些針對憲改議題有所處理的憲法解釋，不論是大法官對當初修憲所留下懸而未決的問題提供解答，或大法官在修憲機制尚未再次啟動之前，即預先給予解釋的情形，或者是大法官就修憲議題所作成的結論等，才是此處分析的重點。

表二：大法官解釋對於憲改的互動關係

	解釋	與憲改的互動關聯性	其他機關的回應
動員戡亂時期	+釋字29 +釋字261 (1990/6)	對修憲程序的要求：依憲法第29條召開之國民大會可以行使憲法30條之職權 對修憲機制的觸動：憲法共識的成文化，催化第一次憲改。（釋憲→修憲）	進行國會全面改選
第一、二次修憲 (1991、1992)	釋字314 (1993/02) 釋字325 (1993/07)	對修憲程序的要求：防止國大任意修憲，強調修憲過程中，人民參與的重要性。 對修憲內容的主張：回應：針對第2次修憲後對於監察院職權的調整，修正釋字第76號。（修憲→釋憲） 修憲內容的主張：移轉：大法官對於國會調查權並未作成解釋，故於第四次修憲時成為討論的議題。 （釋憲→修憲）	第三次修憲將修憲程序改為由國民大會定之，廢止憲法第34條。並模糊常會與臨時會之分，使本號解釋產生適用上的困難。
第三次修憲 (1994)	釋字381 (1995/06) 釋字419 (1996/12)	對修憲程序的要求：修憲的一讀會程序屬於議會自律事項。 修憲內容的主張：移轉：立法、行政間的衝突（釋憲→修憲）	行政院長仍舊無法到立法院備詢。總統與行政、立法三者間的關係成為第四次修憲的主要議題之一。
第四、五次修憲 (1997、1999)	+釋字499 (2000/03)	對修憲程序的觸動：促進社會對國大定位之討論，加速了國大虛級化之議程，引發第六次的修憲。 對修憲程序的要求：抑制國大修憲的恣意與濫權，強調修憲的界限及國民主權的原則。（釋憲→修憲）	國大緊急進行第六次修憲，將國大虛級化，使得國會的組織更具民主性及合理性。
第六次修憲(2000)			

來源：作者製表

4.1. 修憲機制的觸動

大法官解釋的結果，是否直接導引、引發修憲的觸動後續的修憲程序？釋字第261、314、499號解釋，都是此一分析面向的適例。釋字第261號解釋，是當時憲法共識的成文化，並成爲之後一連串修憲的催化劑。

而釋字第314號解釋，則是大法官解釋對於修憲機制觸動上一個少見的抑制。在國大爲單一修憲機關的現實下，爲避免國大濫權，大法官透過釋字第314號解釋，對於國民大會修憲權的行使，加諸程序上的限制，也可說是對修憲機制的一種抑制。

大法官釋憲觸動修憲機制，最明顯的例子便是釋字第499號解釋。在該號解釋中，大法官藉由宣告第五次修憲的增修條文違憲，一方面抑制國大的濫權，另一方面引起輿論及學界的廣泛討論，使得國民大會不得不進行第六次修憲，並且將國內的多數共識成文化，一舉虛級化國民大會。

4.2. 修憲程序的要求

大法官解釋中，與修憲程序要求相關的解釋，主要有釋字第29、314、381及499號等解釋。

釋字第29號解釋，主要涉及國民大會依憲法第29條所召開之會議，是否可以行使憲法第30條所定之職權。在當時威權政治的背景之下，第一屆大法官反而令人驚訝地作出肯定國民大會可以藉由選舉總統之機會，討論是否終止動員戡亂臨時條款或修改憲法的解釋，令人耳目一新⁴⁴。

⁴⁴ 從比較憲法的觀點來看法院在威權體制之下運行的分析，see C. Neal Tate, *Authoritarianism and the Functions of Courts: A Time Series Analysis of the Philippine Supreme*

在釋字第314號解釋，大法官則對於國民大會所擁有的修憲職權，給予程序上的限制。認為修憲應使國民預知其修改之目的並有表示意見之機會，非以修憲為目的召集之臨時會，自不得行使修改憲法之職權。從本號解釋可以看出，大法官有意藉此限制國大代表任意行使其修憲的職權。不過，第三次修憲後的憲法增修條文第1條第4項，將憲法本文第29條、第30條予以凍結，使得國民大會的會議，已無常會與臨時會之分，而概以「會議」稱之。如此之修改，也使得釋字第314號解釋，在後續的直接適用上，產生困難，而有被空洞化的問題⁴⁵。

釋字第381號解釋，亦牽涉國民大會修憲程序，大法官於此號解釋雖以屬於議會自律事項，而不予介入，但仍不忘諄諄告誡—修憲程序應符合民主憲政的原理原則。釋字第499號的部分內容，也牽涉修憲程序的問題。大法官在此號解釋中，基於憲法中的民意政治的原理以及責任政治的原則，否定無記名投票的修憲程序的合憲性，對於修憲程序的進行，給予更嚴格的程序要求。

4.3. 修憲內容的主張

最後，大法官解釋是否涉及修憲內容的主張？亦即，大法官解釋的結果或內容，是否針對先前或其後的憲改議題，有所主張或回應？亦即，大法官是否對當初修憲所留下懸而未決的問題，有提供解答？或者，大法官在修憲機制尚未再次啟動之前，是否即有預先給予解釋的情形。或者，大法官就修憲議題是否有作成何種相關結論？這些直接涉及憲改議題的憲法解釋，是本文這裡分析的重點。

Court, 1961-1987, 27 LAW & SOC'Y REV. 707, 714-5 (1993); David S. Clark, *Judicial Protection of the Constitution in Latin America*, 2 HASTINGS CON. L. Q. 405 (1975)

⁴⁵ 此指釋字第314號解釋結果的直接適用而言。惟就釋字第314號解釋所接諸之憲法原則，修憲應有「使國民預知其修改之目的並有表達意見之機會」之要求，仍應有繼續適用的空間。釋字第499號解釋理由書，援引釋字第314號解釋，作為憲法要求修憲程序公開、透明的依據，即為適例。

在大法官解釋涉及修憲內容的主張方面，可以從「回應」與「移轉」二個標準來區分，亦即前者指大法官解釋對修憲內容有所「回應」，如釋字第325號解釋，後者指大法官並未正面回應與修憲相關的實體議題，而是將此一問題再度「移轉」給政治部門，釋字第325號解釋的部分議題以及釋字第419號解釋，都是具體的例子。

詳言之，在釋字第325號解釋，大法官僅肯認立法院有文件調閱權，因此，政治部門對於國會是否有調查權此一問題的解決，便必須轉而採用爭取修改憲法的手段。而釋字第419號解釋，則無法解決行政、立法與總統間的僵局，相關政黨亦轉而採取修憲的手段，欲求根本的解決。⁴⁶釋字第520號解釋，則因為大法官模糊而廣泛的回應，雖然某程度對修憲後政府組織間的權力制衡做出回應，但卻將最終問題移轉給政治系統解決。可以說是既是「回應型」，同時卻也具備「移轉型」的特色。

4.4. 小結

在台灣憲法變遷模型下的釋憲機關，具有高度的妥協性，往往必須在政治現實與憲政理念間拔河。在面對社會已經凝聚共識的議題，相應的做出符合時代脈動的解釋，甚至走在政治部門之前，而有引導的作用。反之，在面對仍具有高度爭議性的議題，則往往丟回政治系統，由政治部門折衝解決。

在多階段修憲的模式下，司法解釋的空間似乎有遭受壓縮的現象。釋憲機關對於政治部門的爭議所作成的解釋，很有可能在下一階段的修憲即被推翻。如此有可能導致釋憲機關傾其力於人權保障的部分，而避免介入政府體制的部分。

⁴⁶ 有關法院「回應」與「移轉」轉型議題背後所代表的意義，除參見後文討論外，亦請參閱葉俊榮，從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第261號與第499號解釋的解釋風格與轉型脈絡，國立台灣大學法學論叢，三十一卷二期，頁59-96（2002）。

此外，透過釋憲機關制衡國民大會的期待，也因為多階段修憲的方式，使得國民大會可以反制釋憲機關。

5. 大法官解釋在六次憲改後的發展趨勢

大法官解釋，在台灣民主轉型與憲政改革的過程中，透過憲法解釋與修憲政治互動的關係，可以觀察出二個脈絡：對於修憲機關與修憲程序基本上是由「尊重」到「抑制」，對於修憲的內容則是「移轉」多於「回應」。亦即，大法官在1990年代一連串的憲改啟動之後，對於修憲程序的進行，給予愈來愈嚴格的實體與程序的要求，釋字第499號解釋可為此一趨勢的代表。而在憲法解釋涉及修憲的議題或內容方面，大法官則較少直接回應修憲議題的方式，而較多將問題再度「移轉」給政治部門的方式來處理。

不過，2000年第六次修憲之後，因為國民大會虛級化的重大變革，以往藉由單一修憲機關操縱修憲的可能性降低，未來修憲在立法院現行結構下，形成超級多數以達成修憲門檻的困難度大增。同時，政黨輪替之後，少數政府的困局，也未能在2001年底第五屆立法委員的選舉之後，有突破性的解決。

在此一逐漸「鈍化」的憲政情勢下，以修憲方式啟動下一波憲改的可能性似乎大幅降低，而另外我們卻也看到，大法官的釋憲機能卻不斷地活絡化。本文進一步對於2000年六次憲改之後的大法官解釋進行分析，以觀察我國是否逐漸有以釋憲取代修憲的現象出現。

5.1. 轉型法院與常態法院的區別

面對轉型國家中各種文化、社會、法律、政治及經濟體制各方面內外環境的變動轉型，釋憲機關做為憲法規範的具體實踐者及維護者，主要有兩種因應模式。第一種是調整回應模式（modification model），釋憲機關順應外在環境的變動進行內部結構的調整，可以稱為「轉型法院」模式；轉型法院模式乃是以轉

型正義的論辯作為運型的基本理念，實際操作則表現出「強化訊息釋放功能」、「避免零和式的價值判斷」、「著重與政治部門的對話」、以及「保留政治部門的回應空間」等特色。

第二種則是控制回應模式（control model），系統透過往往透過其內在結構與可能機制，企圖控制外來環境的壓力，使其回歸系統的運作之下，可稱為「常態法院」模式；常態法院模式乃是以法治主義的貫徹作為運型的基本理念，實際操作則表現出「抽象規範原則的宣示」、「黑白分明式的價值判斷」、「偏向對政治部門的控制」、「以及壓縮政治部門的終局裁量等特色」。⁴⁷

依據前文的分析，大法官在1990年一連串憲政改革之前，對於國民大會的權限行使，基本上採取尊重態度，主要目的在於使國民大會得以順利運作，其背後所反映的是威權時代下，司法功能有限的一個憲政脈絡，尚不能與轉型脈絡相提並論。但在1990年開始，尤其是在大法官解釋涉及修憲內容的議題上，大法官在憲改期間所作的憲法解釋，則較少直接回應修憲議題的方式，而較多將問題再度「移轉」給政治部門的方式來處理。釋字第261、325及419號解釋等，即為最佳適例。

在大法官解釋的脈絡中，具有里程碑意義的釋字第499號解釋，從「轉型法院」與「常態法院」的角度來觀察，更可以說是大法官從「轉型法院」跨越到「常態法院」的一個重要解釋。在釋字第499號解釋之前，大法官解釋多表現出前述「轉型法院」的特質，其積極因應外在環境的變化，對於不合政治環境或全民期待共識的修憲過程及結果多所抑制，更積極回應補充修憲不足處，甚或促進修憲議程之進行，但面對爭議性較高的議題卻多移轉給政治系統自己解決，表現出「轉型法院」的特色。但釋字第499號解釋，大法官面對此種高爭議性的問題，卻以

⁴⁷ 關於轉型法院及常態法院的詳細說明與討論，請參考葉俊榮，從「轉型法院」到「常態法院」，台大法學論叢第31卷第二期，民國90年12月，頁59-95。

罕見的堅決口吻，宣告係爭修憲條文違憲。而釋字第499號解釋之後，大法官對於涉及修憲議題的憲政爭議，是否繼續維持「常態法院」風格，而有表現較強的規範控制特色，則為下文分析的重點。

表三：大法官解釋在六次憲改後的發展趨勢

解釋	內容	關聯性	其他機關的回應
+釋字520 (90/01/15)	重要政策變更涉及停止執行法定預算，行政院應向立法院提出報告及備質詢。	回應： 針對修憲後的政府體制，試圖平衡國會與行政部門間的權力關係。 移轉： 對於重大政策最後如何決定的問題，大法官交回政治部門解決。	行政院會尊重大法官解釋，停建核四向立法院詳細說明停建核四的考量及決策過程。
+釋字530 (901005)	司法院應為最高審判機關。現行司法院僅具最高司法行政機關之地為之相關法令有違憲法之意旨。	回應： 積極納入司法改革的訴求與進程	司法部門積極推動司法改革。
+釋字541 (910404)	民國92年前所補提名之大法官應經立法院同意而任命之。	回應： 對於憲改疏漏的補充	
+釋字543 (910503)	行政機關制定補充緊急命令之執行命令，應於緊急命令中規定其意指，並經立法院追認。	回應： 就憲法增修條文第二條第三項緊急命令的實施方法予以補充。	

來源：作者製表

5.2. 六次憲改後重要大法官解釋的分析

從2000年第六次憲改之後，大法官解釋與憲改議題有關的主要是釋字第520、530、541及543號解釋。從這些大法官解釋結果與論理脈絡來看，似乎可見大法官積極地以憲法解釋，彌補因為修憲政治機能鈍化的現象。

釋字第520號解釋，涉及核四停建的重大憲政爭議。大法官在本號解釋認定核四停建屬重要政策變更，涉及停止執行法定預算，行政院應向立法院提出報告及備質詢。就本號解對於涉及修憲內容的爭議，可以說是部分回應、部分移轉。在「回應」的部分，大法官針對六度修憲後的政府體制，試圖平衡國會與行政部門間的權力關係。而在「移轉」的部分，對於重大政策最後究竟應如何決定等關鍵問題，大法官還是將之交回政治部門解決。而行政部門對於大法官解釋則採取相當積極尊重的態度，並向立法院詳細說明停建核四的考量及決策過程⁴⁸。

在釋字第530號解釋，司法院大法官則在處理司法機關對於相關行政命令的訂定權限、範圍與限制的問題時，一併提及司法院定位的憲改議題⁴⁹。大法官在本號解釋中，積極地主張司法院應定位為最高審判機關，現行司法院僅具最高司法行政機關之地位，與憲法意旨有違。大法官在本號解釋，可以說是大幅推促司法改革的進程。當然，因為司法改革已經是各方共識，司法院從幾年前就開始著手推動司法院審判機關化的改革，從這個角度來看，釋字第530號解釋似乎主要是回應現在正在進行的司法改革的現實，不過，大法官正式在解釋理由書中回應

⁴⁸ 對於釋字第520號解釋的相關討論，請參閱李鴻禧、湯德宗、葉俊榮、李建良，釋字第520號解釋座談會記錄，月旦法學七十期，頁80-91（2001）；林子儀、許宗力、葉俊榮、李念祖、蘇永欽，釋字第520號解釋專輯與座談，台灣本土法學二十期，頁50-98（2001）。

⁴⁹ 有關釋字第530號解釋的討論，請參閱林子儀、李建良、周志宏、張文貞、黃昭元、陳英鈴、陳淳文等，「從釋字第530號解釋看司法院的規則發布權」研討會，台灣本土法學，三十二期，頁43-147（2002）。

改革的時程與方向，其在憲法規範上的意義，仍不可小歛，也有加速司法改革之可能。

釋字第541及543號解釋，可以說都是對於憲改疏漏的補充。前者針對大法官提名的問題，明示民國92年前所補提名之大法官，仍應經立法院同意而任命，後者針對憲法增修條文第二條第三項緊急命令的實施方法予以補充。並要求行政機關制定補充緊急命令之執行命令，應於緊急命令中規定其意指，並經立法院追認的程序。

六次憲改之後，因為修憲機制的鈍化，許多憲改議題流向釋憲的管道，而我們也隱約可以看到，不同於過去，大法官在六次憲改之後，對於涉及修憲議題的憲政爭議，表現出較強的規範控制特色，不但具有「常態法院」的部分特質，也似乎並不迴避以釋憲取代某些修憲的機能，此一趨勢是否維持，值得我們繼續觀察。

5.3. 小結：修憲與釋憲的常態互動

從憲法變遷的理論來看，一個國家的憲法變遷，通常可以藉由重新制訂憲法、修憲、釋憲、或實際的政治運作等不同的方式進行，釋憲與修憲，原本就是常態憲法變遷的途徑，也有相互擠壓、補充、或取代的功能⁵⁰。在常態的憲政國家，其憲政秩序通常較為穩定，社會的發展與變遷雖然也會引發憲法應否隨之變遷的問題，但由於這樣的情形所導致需要憲法變遷的範圍及程度較小，往往可以藉由政治運作或釋憲機關解釋憲法的途徑來達成。換言之，憲法解釋與憲法變遷

50 釋憲與修憲等憲法變遷途徑的討論，See STEPHEN GRIFFIN, AMERICAN CONSTITUTIONALISM (1996); JOHN R. VILE, CONSTITUTIONAL CHANGE IN THE UNITED STATES: A COMPARATIVE STUDY OF THE ROLE OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS, JUDICIAL INTERPRETATIONS, AND LEGISLATIVE AND EXECUTIVE ACTIONS (1994).

並不是相對的概念，常常藉由釋憲機關對於憲法實質內容的補充或更新，達到憲法變遷的目的。

但在民主轉型國家，由於民主轉型與憲政改革的過程，牽涉到整體主權、憲政架構、基本憲政理念及代表性等等大規模的憲法變遷，無法單單以憲法解釋的方式達成。通常的情形下，會出現專職負責修憲或制憲的機關出現，以政治協商的方式尋求共識，主導民主轉型時期的憲法變遷。但修憲或制憲機關的出現，並非意味著釋憲機關在民主轉型的憲法變遷過程中的當然缺席⁵¹。事實上，部分國家如匈牙利、捷克，在憲法中設定某些核心價值，不容許後續的修憲程序予以變動。此種憲法核心價值的規範往往可以成為釋憲機關監督修憲機關重要憲法機制，讓法院在憲法變遷的過程中，也可以扮演實質的角色⁵²。大法官釋字第499號解釋，也可以放在這樣的角度來觀察。即便在採取一次性修憲或制憲的轉型國家，法院仍可藉由一定的方式參與憲改的實質或程序。如南非利用兩階段的修憲(制憲)程序引入釋憲機關對憲改內容進行司法審查，即為適例。

既然釋憲與修憲並非絕對，不論是轉型憲法或常態憲法，往往都需要一個更多元、活絡的釋憲與修憲的互動機制，法院在轉型過程中自我定位，便成為關鍵。若法院自我定位成保守的憲法維護者角色，時時回顧堅守憲法本文價值，將容易對快速變動的、過於活潑的外在憲政環境產生抑制緩和的作用；相反的，若釋憲機關著眼於外在社會、憲政環境的變動，以前瞻性的觀點檢視憲法，其不僅本身可以調整憲法規範的實質內容，更有可能藉由其解釋案回饋到外在的憲政環境中，引導憲法變遷的方向。

⁵¹See Stephen Holmes and Cass R. Sunstein, *supra* note 37.

⁵²如德國憲法中有些特定的基本權利，其位階不僅高於政治，更高於任何後續的憲法修正。我國大法官在釋字第499號中所引述的一些「憲法中具有本質重要性而為規範秩序存立之基礎」的憲法條文，亦可做如此之解釋。

6. 結論：轉型法院的自我定位

司法院大法官的憲法解釋，對於台灣從1990年代開始的民主化進程，扮演了積極推促的角色，已是各方共識。不過，大法官是否也透過憲法解釋對於修憲機制的啓動、甚至是修憲的時點、主體與程序，主動進行解釋與規範？而這些積極介入修憲機制的憲法解釋，對於台灣的憲政改革，又已經造成何種影響？

本文發現，大法官解釋，在台灣民主轉型與憲政改革的過程中，透過憲法解釋與修憲政治互動的關係，可以觀察出二個脈絡：對於修憲機關與修憲程序基本上是由「尊重」到「抑制」，對於修憲的內容則是「移轉」多於「回應」。不過，2000年第六次修憲之後，因為國民大會虛級化以及後續憲法政治的演變，修憲機制有逐漸「鈍化」的趨勢。在此一逐漸「鈍化」的憲政情勢下，以修憲方式啓動下一波憲改的可能性似乎大幅降低，而另外我們卻也看到，大法官的釋憲機能卻不斷地活絡化。

本文進一步對於六次憲改之後的大法官解釋進行分析，並發現六次憲改之後，因為修憲機制的鈍化，許多憲改議題流向釋憲的管道，而我們也隱約可以看到，不同於過去，大法官在六次憲改之後，對於涉及修憲議題的憲政爭議，表現出較強的規範控制特色，不但具有「常態法院」的部分特質，也似乎並不迴避以釋憲取代某些修憲的機能，此一趨勢是否維持，值得我們繼續觀察。

事實上，釋憲與修憲並非絕對，不論是轉型憲法或常態憲法，往往都需要一個更多元、活絡的釋憲與修憲的互動機制，法院在轉型過程中自我定位，便成為關鍵。釋憲機關可能可以透過釋憲，促進修憲的進程、主導或影響修憲的內容、甚至抑制或限制修憲權限的行使，與修憲政治互動，共同充實活絡憲法規範的變遷。在六次憲改相關修憲機制趨於鈍化之際，我們期待轉型法院悠遊於常態憲法與轉型憲法間更活潑、更有創意的定位。

參考文獻

一、中文部分

- 李鴻禧、湯德宗、葉俊榮、李建良(2001年3月)，釋字第五二〇號解釋座談會記錄，月旦法學70期，頁80-91。
- 林子儀、許宗力、葉俊榮、李念祖、蘇永欽(2001年3月)，釋字第五二〇號解釋專輯與座談，台灣本土法學20期，頁50-98。
- 林子儀、李建良、周志宏、張文貞、黃昭元、陳英鈐、陳淳文(2002年3月)，「從釋字第五三〇號解釋看司法院的規則發布權」研討會，台灣本土法學32期，頁43-147。
- 葉俊榮(1997年3月)，消散中的憲法時刻，收於「現代國家與憲法」(李鴻禧教授六秩華誕祝賀論文集)，月旦出版，頁288。
- 葉俊榮(1998年1月)，九七憲改與臺灣憲法變遷模式，臺大法學論叢，第27卷第2期，頁7-47。
- 葉俊榮(2002年3月)，從「轉型法院」到「常態法院」：論大法官釋字第二六一號與第四九九號解釋的解釋風格與轉型脈絡，臺大法學論叢第31卷第2期，頁59-95。
- 葉俊榮(2002年3月)，憲政的上升或沈淪：六度修憲後的定位與走向，政大法學論叢第69期，頁29-79。
- 蘇永欽(1994年5月)，大法官解釋與台灣的社會變遷，收於氏著「合憲性控制的理論與實際」，國立政治大學法律學系法學叢書32，月旦出版，頁271-314。

二、英文部分

- Ackerman, Bruce, September 2000, WE THE PEOPLE: VOLUME 2: TRANSFORMATIONS, Harvard University Press.
- Bickel, Alexander M., June 1986, THE LEAST DANGEROUS BRANCH: THE SUPREME COURT AT THE BAR OF POLITICS, New Haven: Yale University Press, 2nd ed.
- Brzezinski, Mark F. & Garlicki, Leszek, 1995, *Judicial Review in Post-Communist Poland: The Emergence of A Rechtsstaat?*, 31 Stan. J. Int'l L. 13.
- Chang, Wen-Chen, 2001, *Transition to Democracy, Constitutionalism and Judicial Activism: Taiwan in Comparative Constitutional Perspective* (unpublished JSD Dissertation, Yale Law School).

- Clark, David S., 1975, *Judicial Protection of the Constitution in Latin America*, 2 HASTINGS CON. L. Q. 405.
- Dickson, Brice, 1997, *Protecting Human Rights through a Constitutional Court: The Case of South Africa*, 66 FORDHAM L. REV. 531.
- Ely, John H., December 1980, DEMOCRACY AND DISTRUST: A THEORY OF JUDICIAL REVIEW, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Griffin, Stephen M., July 1996, AMERICAN CONSTITUTIONALISM, Princeton University Press.
- Haddad, Marty, 1996, *Substantive Content of Constitutional Amendments: Political or Justiciable Concerns*, 42 WAYNE L. REV. 1685.
- Hirsch, Ran, 2000, *The Political Origins of Judicial Empowerment through Constitutionalization: Lessons from Four Constitutional Revolutions*, 25 LAW & SOC. INQUIRY 91.
- Holmes, Stephen & Sunstein, Cass R., 1995, *The Politics of Constitutional Revision in Eastern Europe*, in RESPONDING TO IMPERFECTION: THE THEORY AND PRACTICE OF CONSTITUTIONAL AMENDMENT, Princeton, N.J.: Princeton University Press (Sanford Levinson, ed.).
- Paulsen, Michael S., 1993, *A General Theory of Article V: The Constitutional Lesson of the Twenty-Seventh Amendment*, 103 YALE L. J. 677.
- Tate, C. Neal & Stacia L. Haynie, 1993, *Authoritarianism and the Functions of Courts: A Time Series Analysis of the Philippine Supreme Court 1961-1987*, 27 LAW & SOC'Y REV, 707.
- Teitel, Ruti, 1997, *Transitional Jurisprudence: the Role of Law in Political Transformation*, 106 YALE L. J. 2009.
- Tribe, Laurence H., 1983, *A Constitution We Are Amending: In Defense of A Restrained Judicial Role*, 97 HARV. L. REV. 433.
- Tribe, Lawrence H., January 2000, AMERICAN CONSTITUTIONAL LAW, Foundation Press, 3rd ed.
- Vile, John R., August 1994, CONSTITUTIONAL CHANGE IN THE UNITED STATES: A COMPARATIVE STUDY OF THE ROLE OF CONSTITUTIONAL AMENDMENTS, JUDICIAL INTERPRETATIONS, AND LEGISLATIVE AND EXECUTIVE ACTIONS, Praeger Publishers.