

# 我國憲法解釋制度研究

荆知仁

## 壹、導言

## 二、解釋權行使的程序

## 三、解釋權的範圍與效力

### 參、現行大法官會議解釋制度

#### I、範圍

#### 一、大法官會議之組織

#### II、效力

#### I 大法官的人選

#### 肆、解釋權運用的分析

#### II 大法官的政治背景

#### 一、從解釋成案看大法官會議的性質

#### III 大法官的任期

#### 二、解釋所依據的標準

#### IV 大法官會議主席

#### 伍、結論

## 壹、導言

憲法解釋淵源於法律解釋。法律之需要解釋，不純是一個理論上的問題，主要是由於社會的實際需要。蓋法律是人類行為的規範，社會公道的標準。而法律所規定者乃人類行為應然的原則，屬於抽象的公平，如何將法律中抽象的公平，化為具體的公平，以發揮其公道正義的作用，這有賴於適用法律機關的解釋。司法人員於聽訟斷獄之際，要適用抽象公平的法律，作為具體公平的判決，無可避免地要對法律的意義作一確定的解釋。同時法律應兼具安定性與適應性，成文法雖具有安定性，然其適應性，則有賴解釋權來予以維持。是以適用法律，不能離開解釋。

憲法是一個國家的根本大法。憲法的精神和內容，雖常含有理想的成份，但一部可行的憲法，主要是制憲當時社會政治

經濟文化等情況的反映。因爲憲法是國家的根本大法，所以必須有其安定性，而後人民才能知所適從。又因爲憲法是國家社會行爲的神聖規範，是以又必須有其適應性，而後才能配合社會情況的變遷和發展。就憲法的安定性與適應性來說，這是兩種相矛盾的力量。要保持憲法的適應性，固然可以藉修憲的途徑，使之配合社會發展的需要，但輕予修憲，則不免有害於其安定性。如何使憲法優於適應社會的實際需要，而無損於其安定性，是亦有賴於憲法的解釋。美國憲法制訂於一七八七年，當時的美國社會，還是在所謂四輪馬車時代，憲法的內容，初不過只有簡單的七條，其所以能適應後來社會的急劇發展，十二個修正案與國會立法，以及憲政習慣等因素，固然不容忽視，但司法審查權的作用，對於美國憲法生命的成長，勿寧具有更多的貢獻。美國是近代最早採用成文憲法的國家，其司法審查制度自一八〇三年確立以來，成效斐然，不惟充實了美國憲法的生機，亦且成爲其他立憲國家的模範。由於這個緣故，所以近代的立憲國家，類多有其憲法解釋制度。

憲法解釋雖爲一般立憲國家共有的制度，但解釋權的運用，則各國不盡相同。像美國採司法解釋制，普通法院的法官，於審判之際，固享有法令違憲的審查權，可是其他國家普通法院的法官，尤其是最高法院以下的法官，則多無司法審查權。例如英國向來承認國會高於一切，其司法人員固無法令審查權，即西德、意大利及法國，其普通法院的法官，也同樣沒有司法審查權。關於解釋憲法，在西德及意大利，那是專屬於憲法法院的職權，在法國則屬於憲法委員會，其普通法院的法官，對於憲法的解釋，是無容置喙的。我國自秦漢以迄清末，在形式上固無所謂憲法，即自民國以至行憲的三十六年間，立憲運動雖此起彼伏，然由於實質上並未施行憲法之治，是以關於憲法解釋制度，只止於文字上的規劃與擬議，實際上也就無所謂憲法解釋制度。及三十七年行憲，司法院乃特設大法官會議，以司憲法解釋及統一解釋法令之責。此種制度與一般國家所行者均有不同。本文之目的，即在於對我國民國以來有關憲法解釋制度之規劃與實際，作一系統的研究分析。

## 貳、有關解釋制度的規劃與設計

我國立憲運動早在清末即已肇始，但在現行憲法施行以前，不惟實質上並無所謂憲政，即形式上除了民國十二年十月十

日曹錕公布的那部「中華民國憲法」之外，也並沒有一部正式的憲法。民元約法及民國二十年的訓政時期約法，在性質上雖具有根本法的意義，然該法本身究竟只是一個過渡時期的臨時約法，與憲法之具有永久性者不同。因而該法對於解釋制度，或則根本未予規定，或則規定之後亦未嘗加以運用。不過在行憲以前的三十餘年間，制憲運動曾不下十次之多，而歷次的憲法草案，對於解釋制度，亦嘗有原則性的規劃與設計，茲予分別說明如下。

辛亥十月十三日的臨時政府組織大綱，及民國元年三月十一日的臨時約法，對於解釋制度是沒有規定的，因爲這兩個基本法在制定的時候，預計其有效期間極爲短暫，前者爲六個月，後者爲十個月，在此期間之內，政府即須召集國民會議或國會，來制定憲法。（註一）組織大綱與臨時約法的有效時間，既然只有短短的幾個月，所以也就無須再有解釋制度的規定。

民國二年四月八日國會成立之後，參衆兩院積極展開制憲工作，在起草委員會所通過的中華民國憲法草案（通稱爲天壇憲法草案）中，對於未來憲法的解釋問題，曾作了具體的考慮。在起草的過程中，關於憲法的解釋機關，約有四種不同主張：（一）由國會解釋；（二）由憲法會議解釋；（三）由國務審判院解釋；（四）由法院解釋。（註二）結果憲法草案採取了第二種主張，規定「憲法有疑義時，由憲法會議解釋之」。「憲法會議由國會議員組成」，「非總員三分之二以上之列席不得開議，非列席員四分三以上之同意不得議決」。（註三）憲法會議乃是造法機關，而此一造法機關，係由立法機關之議員組成，因而此一設計，雖採憲法會議解釋制，實則與國會解釋制無殊。同時該草案規定「法律與憲法抵觸者無效」（第九十四條），是憲法之效力高於法律。但法律是否與憲法抵觸，則有賴於憲法會議之解釋。於是參衆兩院議員於國會則制訂法律，於憲法會議則審查法律。而法律既經兩院分別以過半數通過之後，若欲使之再經出席憲法會議四分三以上議員的同意，來推翻該項法律，則無異自相矛盾，縱非絕不可能，亦屬相當不易，尤其是在國會未經改選時爲然。按解釋憲法，在理論上應屬政權的作用，天壇憲草將解釋權賦諸憲法會議，在形式上固爲合理，但由於立法機關事實上即同時兼爲解釋機關，而國會議員同樣是血肉之軀的凡人，護短自衛，人所難免，因而此一設計，事實上能否圓滿運用，似甚可疑。（註四）

天壇憲草甫經完成，於民國二年十月三十一日提出憲法會議後，尚未及審議，由於袁世凱不滿憲草中有關對總統權力的

限制，其增修民元約法的提案，亦復爲國會所拒絕，於是憤懣之餘，始則於十一月四日下令解散國民黨，並追繳國民黨國會議員證書，繼則復於三年一月十日下令停止殘餘國會議員職務。國會既遭破壞，議憲工作亦因而中輟。而袁氏旋即利用其一手製造的約法會議，於民國三年四月二十九日又制訂了一部約法，並由政府於五月一日公布，是爲民三約法，又稱袁氏約法。這部約法於解釋制度雖無規定，但它所設置的參政院（第四十九條），依組織法第二條「約法及附屬於約法各法律疑義之解釋事件，由大總統交參政院議決之」。參政院設參政五十至七十人，均由總統自行簡任（組織第七條），就約法的有關規定而言，參政院的職掌，要在「應大總統之諮詢，審議重要政務」（第四十九條），其性質爲總統之顧問機關，以之解釋約法，其獨立性已甚可疑，而解釋權之行使，必經總統之交議而後爲之，益使其成爲附屬總統的御用機關，此種設計之無所可取，自不待言。

民三約法雖爲袁氏一手所經營，但旋又發生「洪憲」帝制，與張勳復辟之變，及民國六年七月張勳復辟之亂平定，馮（國璋）段（祺瑞）執政之後，藉口「中華民國已因復辟而滅亡」，再行召集臨時參議院，修改民元國會組織法，另組所謂「新國會」（又稱安福國會）。民國七年八月十二日新國會成立後，亦復積極從事制憲工作，並於八年八月十二日也完成了一個中華民國憲法草案。這個草案雖然大部分是抄襲自天壇憲草，但對於憲法解釋制度，則完全放棄了天壇憲草舊有的設計。該草案規定，憲法有疑議時，由國會兩院議長，與大理院、參政院及審計院三院院長，共同組織特別會議解釋之。（第一〇一條）由這個規定來看，新憲草關於憲法之解釋，顯然是採特別機關解釋制。不過嗣以南北和議關係，審議工作未即進行，民國九年七月直皖大戰，段派皖軍敗北，憲法草案亦隨新國會之消滅而告終。新憲草雖未能成爲憲法，但就對解釋制度的規劃來說，似較天壇憲草所設計者爲可取。蓋天壇憲草對解釋機關的規定，形式上雖爲憲法會議，實際上則爲國會兩院。就法律之違憲解釋言，國會實無異以被告而兼爲裁判，其易於發生護短自辯的流弊，自不待言。且憲法若以行政立法間之爭議，而有解釋之必要，而國會享有實際的憲法解釋權，則又無異以原告裁判被告。非惟不平，而藉解釋以省爭議之目的亦不可達。而「新憲草採特別機關解釋制，並有組織人員之規定，其包含參衆兩院議長，在容納國會方面的意見；大理與參政兩院長

，在容納法院方面的意見；審計院爲憲法上獨立機關，該院長由參院同意參列其間，亦無戾於衡平之意」。（註五）由上所述，可知新憲草對於解釋制度的設計，要比天壇憲草所規劃者較爲合理。

新國會的制憲工作失敗之後，在軍閥割據的局面下，於是南方各省又產生了風靡一時的省憲運動。在省憲運動的激盪中，全國商會聯合會及全國教育會聯合會，於民國十年十月在上海開聯合會，決議召開「國是會議」，以「討論國是，制定憲法」。及十一年五月國是會議於上海成立，雖到會代表僅十四省區共十九人，然結果亦議決擬定憲法草案一種。該草案對憲法之解釋，規定由「聯省政府國事法院」爲之（第五十四條）。不過國事法院之職權，除解釋憲法外，有關省際間政治上或公法之爭議，中央與地方權限之爭議，人民憲法上之權利受侵害時所提之訴願，及總統、國務總理或國務員彈劾案之審判等，亦均屬國事法院的管轄範圍。（同上及第五十五條）此種設計，殆亦特別機關解釋制之屬，不過這個草案，在當時並並未發生若何影響。

民國二年的天壇憲草，雖因國會之被解散未即審議，但當國會於五年八月一日恢復之後，即繼續前此的制憲工作，開始進行審議。但當二讀程序尙未完成，國會又在段祺瑞及張勳的主使下於民國六年六月十二日再度被解散，議憲工作再隨之重告停頓。及十一年八月一日國會第二次恢復集會之後，才又繼續二讀審議。惟以當時政治上爲了總統的任期問題，黎元洪在曹錕的武力逼迫之下，於十二年六月離京出走，國會議員亦多紛紛南下，憲法會議因告流會。然曹錕逼走黎氏，志在總統之職位，而要作總統，尙須經過國會的選舉，始爲合法。所以曹錕乃以促成憲法爲名，威迫利誘，双管齊下，誘使南下議員返京，以收買賄賂的手段，於十月五日完成總統的選舉。曹錕固然當選爲總統，但議員們咸覺得返京係以制憲爲詞，而於受賄投票之後，若對制憲工作無所交代，實無以對國人。因而議員們爲了掩蓋其賄選的罪惡，憲法會議便於選舉總統之次日，匆勿將憲草完成二讀，十月八日便三讀通過，於十月十日曹錕就職當天，予以公布。就形式上來說，這部憲法是現行憲法施行前，我國的第一部正式憲法，但當時輿論則稱之爲「賄選憲法」或「曹錕憲法」。（註六）這部憲法對於解釋制度的規定，與天壇憲草中的設計頗有不同。第一、二者雖均以憲法會議爲解釋機關，憲法會議亦皆以國會議員組織，但在解釋程序上，

天壇憲草規定須以兩院議員總額三分二以上之出席，及出席議員四分三以上之決議爲之；此次憲法則規定法定開會人數與決議人數，均爲三分之二。（註七）換句話說，解釋之決議程序，憲法之規定要比憲草所定者爲寬。第二，在政體的精神上，憲草採單一制，憲法則類於聯邦制，所以憲法在規定有關憲法解釋之外，又規定「省法律與國家法律發生抵觸之疑義時，由最高法院解釋之」。（第二十八條）於是在解釋制度上，有關憲法之疑義，採特別機關解釋制，而於省法律與中央法律抵觸之疑義，則採司法解釋制。不過，十二年的這部憲法，在十三年九月第二次直奉戰爭直系失敗之後，又爲段祺瑞十一月二十四日所頒布的臨時政府制所推翻。即在該憲法存在的一年期間，由於直系軍閥將其視爲藉以號召的工具，初無行憲的誠意，所以憲法中的規定，大都未能實施。（註八）而於解釋制度，也因而成了紙面文章。

段祺瑞的臨時政府成立之後，一方面廢止了「曹錕憲法」，一方面又於十四年四月二十八日頒布了一個國民代表會議條例，準備重新制定憲法。同時並在臨時政府的遴聘下，於同年八月三日成立了一個國憲起草委員會，積極草擬憲法。該委員會經過四個月的工作，於十二月十一日完成了一個憲法草案，稱爲「中華民國憲法案」。（註九）該草案對解釋制度的設計，採特別機關解釋制。有關憲法上的疑義，由國事法院解釋之。國事法院由最高法院院長，另再推選四人，參議院推選四人，共九人組成。國事法院由最高法院院長主持，其決議以三分二之同意爲之。不過，國事法院雖爲特設的憲法解釋機關，但其職務則不限於解釋憲法，其他有關國務總理及國務員被彈劾案之審判，以及中央與地方權限爭議之裁決，亦均屬國事法院職權之範圍。（註十）由此可知，國事法院之解釋憲法，只是其職權之一部分，此項設計，頗與現在西德及意大利之憲法法院制度相類似。（註十一）這部憲草對於解釋制度之設計，雖有其特異之處，但由於國民代表會議，始終未能召開，所以憲草亦根本無從審議。及民國十五年四月臨時執政府崩潰，該草案亦隨之而終。

民國十七年北伐成功後，國家既告統一，於是國民黨遵奉中山先生遺教，實施訓政。依照中山先生的主張，「訓政時期，須頒布約法，以之規定人民的權利義務，與革命政府的統治權」。（註十二）不過，當時黨內部分有力的領袖，認爲「孫先生的全部遺教，即是訓政時期的根本大法，所以用不到另訂約法」。而這種主張並沒有獲得黨內領袖人物的一致贊同，因

而發生了爭議。於是以汪精衛爲首的部分領袖，乃於民國十九年八月在北平召開國民黨中央黨部擴大會議，起草約法，並於同年十二月在太原完成了一個「中華民國約法草案」（又稱太原約法草案）。此項草案雖以擴大會議爲時甚暫，不久即無形解散，亦因而成爲陳跡，但對於解釋制度，則亦有其特別的設計。該草案將約法之解釋權，賦予特設的解釋委員會行使，該委員會由中央監察院五人及最高法院四人共同組成，是亦屬於一種特別機關解釋的設計。（註十三）

民國十九年的太原約法草案，其本身雖未成爲法律，但擴大會議的約法運動，却有促成南京國民政府頒布約法的功能。國民黨第三屆中央執行委員會在擴大會議起草約法期間，即基於當時國府主席蔣中正之呈請，決定於民國二十年五月五日召開國民會議，議定約法。國民會議屆時如期召開，並就國民黨中央執監委員會全體會議所通過的約法草案，歷經一週之審議，於五月十二日完成三讀程序，由國民政府於六月一日公布，是爲「中華民國訓政時期約法」。（註十四）約法是我國在訓政時期的基本法，法律與之抵觸者無效（第八十四條）關於約法之解釋權，該法規定由國民黨中央執行委員會行使。（第八十五條）按約法草案原來的規劃，本係仿照太原約草的設計，將解釋權賦予約法解釋委員會行使，嗣經國民會議作爲如上的修正。（註十五）一個國家的根本大法，乃全國民意的最高表現，以中山先生的說法，它是政權作用的最高發揮。所以關於根本大法的解釋，在理論自然應該是屬於政權作用的範圍。一般國家的憲法解釋權，如歐洲國家之採用特別機關解釋制，美國之採用司法解釋制，雖然是由治權機關行使，但那種以治權機關行使政權作用的解釋制度，均以憲法之明文授權，或是已經獲得全國民意的默認和支持爲本。否則，像美國那種缺乏憲法根據的司法審查制度，是不可能自一八〇三年以來久持不墜的。訓政約法將解釋權授予中央執行委員會，而中央執行委員會乃是國民黨的黨內機構，並非政府組織。以黨的機構行使國家基本法的解釋權，這是我國訓政時期最特殊的制度。這種設計的由來，最根本的是基於中山先生革命建國的主張。依中山先生建國方略的設計，將革命建國的程序，分爲軍政、訓政及憲政三個時期。而自革命軍起義之日，至憲法頒布之時，名曰革命時期，在此時期之內，一切軍國庶政，悉歸國民黨黨員負完全責任。換句話說，在軍政與訓政時期之內，國家的政治形態，是要由領導革命的國民黨實施「黨治」。「黨治」理論的發展，自民國紀元前七年「中國同盟會軍政府宣言」揭櫻革命

三序的主張之後，至民國三年「中華革命黨總章」時已告成熟，民國十三年國民黨改組，黨治的原則遂成爲定制。（註十六）而黨治的制度，在國民黨執政以後，不只是一種理論，而且是一種事實，並一再著爲法律。民國十四年國民政府成立之初，組織法開宗明義第一條即規定：「國民政府受中國國民黨之指導及監督，掌理全國政務。」此後國民政府的組織法雖歷經修改，但此類規定，則從未或缺，民國二十年更著之於訓政時期約法。該法規定「訓政時期，由中國國民黨全國代表大會代表國民大會行使中央統治權。」（第三十條）由此可知，黨治乃是我國訓政時期政治上的根本原則。依照中山先生權能區分的理論，及其對於政府制度的設計，在憲政時期要由各縣推舉代表組成國民大會，以爲中央政權機關，代表全國國民行使中央統治權。而於訓政時期，既由國民黨實行黨治，訓導國民行使四權，則中央統治權之由國民黨全國代表大會代表國民行使，自屬應有之義。但國民黨全國代表大會雖爲該黨的最高權力機關，却並不是一個常設機關，全國代表大會的職權，於其閉會期間，係由中央執行委員會代爲行使，因而具有政權作用的解釋權，也由中央執行委員會行使。同時在黨治原則之運用下，政府不惟由中央執行委員會產生，而且要向中央執行委員會負責。（註十七）因而約法之解釋權，由中央執行委員會行使，不惟於理論上並無不合，且於訓政理想之發揮，更能收以身使臂的功效。不過訓政約法的有效期間，雖長達十七年之久，可是它所設計的解釋制度，却始終是一種紙面文章，從未予以運用。（註十八）所以有這種現象，並不是約法無須解釋，事實上民國二十年十二月的國民政府組織法，有若干地方即顯然與約法抵觸。例如依照約法規定，國民政府主席乃是享有實權的元首，他可以依法任免五院院長，及公布法令（第七十四及七十五條）但二十年的組織法，則規定主席「不負實際政治責任」（第十一條），五院院長也「由中央執行委員會選任（第十條），公布法令，須經關係院長部長副署（第十四條）」。凡此種種，約法既未修改，也沒有經過解釋的程序。關於這種情形，雖然有的學者認爲黨既有解釋約法之權，則基於黨權而頒布的法令，即顯與約法相抵觸，當仍可有效，只有黨認爲與約法抵觸的法律，才是無效；約法第八十四條「凡法律與本約法牴觸者無效」的規定，亦只能在此場合下發生效力。這不特是當然的解釋，事實上的表現正亦如此。（註十九）但既有的事實，未必就屬合理。即使以一般所謂引伸解釋的原則來說，似乎也不能走到與被解釋的法律相互抵觸的極端。所以由中

央執行委員會解釋約法的制度，雖是黨治原則運用的重要表現，但對解釋權是否宜於作如此寬泛的觀察，是頗有商榷的餘地的。總之，訓政約法所設計的解釋制度，在形式上雖然存在了十幾年，可是在實際上它並沒有為後來的解釋制度，留下可取的經驗。

訓政約法頒布之後，旋以「九一八」國難發生，國內還政於民的要求日趨熱烈，於是二十一年十二月國民黨四屆三中全會乃決議「擬定二十四年三月開國民大會，議決憲法，立法院應速起草憲法草案發表之，以備國民之研究」。立法院承此決議，即於二十二年組織委員會，積極從事憲法起草工作，並於二十三年三月完成草案初稿。嗣經國民黨與立法院之間數度往還研議修改，終於二十五年五月初將草案通過，並經國民政府於五月五日公布。（註二十）此即一般所稱的「五五憲草」。「五五憲草」對於憲法解釋制度的設計，採司法解釋制。該草案規定「憲法之解釋，由司法院為之」（第一四二條），「法律與憲法有無抵觸，由監察院於該法施行後六個月內，提請司法院解釋」（第一四〇條）。至於司法院如何解釋？解釋權運用的程序如何？究於院內特設一個解釋機構，抑是仿照美國制度，由最高法院行使解釋之職責，則該草案未作規定，尚有待於立法之補充。所以「五五憲草」對於憲法解釋的設計，只是提示了一個原則，尚乏具體的內容。

「五五憲草」宣布之前，國民黨第五次全國代表大會，及五屆一中全會，原曾於二十四年冬先後決定於二十五年十一月十二日開國民大會，制定憲法，嗣以辦理國大代表選舉事實上的困難，及其他種種原因，五屆三中全會又決議國民大會延期於二十六年十一月召開。及二十六年夏抗戰軍興，國民大會之召集更形困難，遂亦再告延期。在抗戰期間，國民大會雖始終未能召開，但國民參政會曾先後組設憲政期成會及憲政實施協進會，對「五五憲草」作修正之研討與建議。憲政期成會並通過一個憲草修正案，憲政實施協進會也提出了三十二項修正意見。（註二十一）這兩次修正建議，對於憲法解釋制度，各有其不同的規劃。憲政期成會的修正草案，採特別機關解釋，規定「憲法之解釋，由憲法委員會為之。憲法委員會設委員九人，由國民大會議政會，（註二十二）司法院及監察院，各推三人組織之。」（第一三五條）憲政實施協進會的建議，則僅是一個原則，主張「憲法之解釋，由司法院依法組織憲法解釋委員會為之」。（第三十項）這兩種研究建議，原為供即將召開

的國民大會參考採擇，嗣以國民大會在抗戰期間，始終未能召開，因而它對於憲法解釋制度之設計，也隨之成了陳跡。

對日抗戰勝利以後，政府爲謀和平建國，實施憲政，於三十五年一月召開政治協商會議，共商國是。在政協的協商範圍內，修改「五五憲草」被列爲主要議程之一，並協議了十二項原則，以爲修改憲草的標準。（註二十三）及三十五年十一月十九日，政協將「五五憲草」修正草案完成，並經立法院同月二十二日通過後，即由國民政府提請已經召開的制憲國民大會審議。（註二十四）該項草案對於解釋制度的規劃，與前此所設計者相較，並無特異之處。政協憲草的設計，與「五五憲草」的規定大致相同，均以司法院爲解釋機關。（註二十五）所不同者，是關於法律違憲的解釋，「五五憲草」規定由監察院於該法施行後六個月內，提請司法院解釋；（第一四〇條）政協憲草則規定由行政院於該法施行後六個月內，提請司法院解釋（第一四七條），僅此而已。及政協憲草於立法院審議時，復將提請解釋的規定予以刪陳。僅保留了憲法之解釋，以及法律違憲之解釋，由司法院爲之的規定。（註二十六）

制憲國民大會於審議憲法草案時，對於有關解釋制度的規定，曾作了若干原則性的修正，第八十三條規定「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權」，第八十四條第二項規定「司法院設大法官若干人，掌理前條規定事項」。（註二十七）及憲法經國民大會三讀通過，於條文次序雖有調整，但實際內容，已無變更。等到憲法由國民政府於三十六年公布施行之後，於是國的憲法解釋制度，至此乃告確定。就現行憲法的規定來看，在原則上解釋權由司法院行使，頗似美國之司法解釋制，但就司法院特設大法官會議專司憲法之解釋來說，則亦有類於歐洲國家之特別機關解釋制。

綜上所述，可知我國關於憲法之解釋制度，自民國創立以來，先後曾有不下十次的設計。而歷次的設計雖不盡相同，然大體看來，自天壇憲草，以至訓政約法，多採特別機關解釋制；五五憲草以後，則多採司法解釋制。我國現行憲法所規定的解釋制度，顯係採取五五憲草所規劃的原則。至於前此歷次的設計，除了代表國人過去對於此一問題的關注與努力外，我們尙難於現行制度中，發現其間有何直接的關係存在。同時，就現行憲法的規定來看，它對於憲法解釋制度的設計，也只是對於解釋機關與人員，確定了一個基本原則。大法官以多少人爲宜？解釋權應如何運用？尚有待於基本立法的補充。而自行憲

大法官會議成立迄今，已經十有餘年，有關大法官會議之組成，運用職權之程序等基本法規，亦經立法院先後制定。十餘年來經大法官會議議決的解釋案，為數亦已九十五件，除一般法令之統一解釋外，其有關憲法解釋者，亦達三十件。由於大法官會議之成立，不惟若干憲法適用上之疑義與困難，多經其解釋而得以確定克服，即我國的憲法解釋制度，亦從而有了一个完整的體制。

(註一) 中華民國臨時政府組織大綱第二十條；中華民國臨時約法第五十三條。

(註二) 楊幼炯，中國立法史，中國文化事業股份有限公司，四十九年七月，初版，第一五三頁。

(註三) 民國二年「中華民國憲法草案」(天壇憲章)第一一一及一二三條。

(註四) 同(註二)。

(註五) 楊幼炯，中國立法史，第二八三頁。

(註六) 參閱李劍農，中國近百年政治史，商務印書館，四十六年，臺初版，下冊，第五九一至六〇一頁；王世杰及錢端升，比較憲法，商務印書館，三十五年，增訂第五版，下冊，第一六八至一七一頁。

(註七) 民國十二年十月十日中華民國憲法第一三九條：「憲法有疑義時，由憲法會議解釋之」；第一四〇條：「憲法會議，由國會議員組織之。前項會議，非總員三分之二以上之列席，不得開議，非列席員四分之三以上之同意，不得議決。但關於疑義之解釋，得以列席員三分之二以上之同意決之。」按上引條文中所謂「非列席員四分之三以上之同意，不得議決」，乃係指憲法之修正而言，因第一三七條規定「憲法之修正，由憲法會議為之」。

(註八) 參閱王世杰及錢端升，比較憲法，下冊，第一七一至一七二頁。

(註九) 同上；謝振民，中華民國立法史，正中書局，三十七年一月滬一版，第二〇一至二二六頁。

(註十) 參閱謝振民，中華民國立法史，第三八八頁；史錫恩，論憲法解釋權(下)，法令月刊，四十五年八月一日，第七卷，第八期

(註十一) 西德基本法第六一、八四、九三、九八、一〇〇、一二六條；意大利一九四八年憲法第一三四條。

(註十二) 軍政府宣言，全大，宣言(總理全書之六，中國國民黨中央黨史史料編纂委員會，四十三年編，下同)；孫文學說，第六章，

全一；中國革命史，全五，雜著。

(註十三) 王世杰及錢端升，比較憲法，下冊，第一八八至一九一頁；謝振民，中華民國立法史，第一八七至一八九頁及第三八八至三九〇頁。

(註十四) 楊幼炯，中國立法史，第三六五至三七一頁；謝振民，中華民國立法史，第三九〇至三九五頁。

(註十五) 王世杰及錢端升，比較憲法，下冊，第一九二頁。

(註十六) 關於革命三序的主張，參閱民元前七年「中國同盟會軍政府宣言」，全六，宣言；孫文學說，第六章，全二；中國革命史，全五，雜著；建國大綱，全五，雜著。關於訓政的理論，參閱「民權初步」自序，全四；「孫文學說」，第六章，全二；「訓政之解釋」，全七，演講。關於黨治之主張，參閱民三「中華革命黨總章」，民九「國民黨總章」；(見鄒魯，中國國民黨史稿，第一六一至一六二頁及第二九八頁)「建國大綱」及「制定建國大綱宣言」，全五，雜著，及全六，宣言。

(註十七) 依照訓政時期約法第七十二條與民國二十年十二月三十日國民政府組織法第十條及第十五條之規定，國民政府主席、國民政府委員及五院正副院長，均由國民黨中央執行委員會選任，五院並各自對中央執行委員會負責。

(註十八) 陳之邁，中國政府，正中書局，三十六年，上海三版，第一冊，第二八至三一頁。

(註十九) 王世杰及錢端升，前書，下冊，第一九三頁。

(註二十) 謝振民，前書，第二九三至三三九頁。

(註二十一) 國民參政會憲政期成會對五五憲草修正案全文及憲政實施協進會的三十二項修正意見，均見雷震著「制憲述要」，香港友聯出版社，四十六年初版，第一二五至一五一頁。

(註二十二) 依國民參政會憲政期成會的修正草案，在國民大會閉會期間，設有一個議政會，以爲國民大會的常設機構，以行使國民大會的職權。(該草案第三七至四十四條)。

(註二十三) 黃正銘，我國制憲與行憲之回顧，國立政治大學學報，四九年第一期；雷震；前書第七二至七五頁。

(註二十四) 政協憲草的名稱爲「政治協商會議對五五憲草修正案草案」，經立法院通過後，稱爲「中華民國憲法草案修正案」。此項草案

全文，均見雷震，「制憲述要」，附錄第五及第六。

(註一十五)「五五憲草」第一四二條；政協憲草第一四九條。

(註一十六)「中華民國憲法草案修正等」，第一四七條及第一四九條。

(註一十七)參閱國民大會實錄，第六章，「中華民國憲法之制定」，國民大會秘書處，五十年八月，參考資料叢刊之四，中華民國憲法之制定，第九一至九三頁，及第一七六頁。

## 參、現行大法官會議解釋制度

### 一、大法官會議的組織

I 大法官的人選 大法官會議以大法官十七人組成，並以司法院院長為主席，均由總統提名，經監察院同意任命之（註二十八）大法官會議職司解釋憲法，其對於憲法的解釋，一言九鼎，而為國人法，深具造法之作用。大法官雖由總統提經監察院任命，憲法並無任命資格之限制，然似此神聖莊嚴之任務，自非具有相當條件者，不足以當斯任。所以依照司法院組織法第四條的規定，大法官應具有下列資格之一：

- 一、曾任最高法院推事十年以上而成績卓著者。
- 二、曾任立法委員九年以上而有特殊貢獻者。
- 三、曾任大學法律學主要科目教授十年以上而有專門著作者。
- 四、曾任國際法庭法官或有公法學或比較法學之權威著作者。
- 五、研究法學富有政治經驗，聲譽卓著者。

就上引的規定來看，可知必須具有一定資格，才有被任命的可能。而在法定大法官的五項資格中，每一項都代表一種特

殊的人材。第一項是取其實際的司法經驗，第二項在於求得對立法具有實際經驗的人材，第三項是取其法學造詣，第四項是取其對公法的實際經驗或法學造詣，第五項則在於求得政治人材。同時這五種人材，還應當維持一個相當均衡的比例，「具有任何一項資格的大法官，其人數不得超過總名額三分之一」。（註二十九）總統之提名權，與監察院之同意權，也必須在這個範圍內來運用。因為憲法是國家文化的綜合表現，而大法官會議為憲法安定力量的所在，其解釋憲法，與整個國家的政治經濟，以及憲政前途，有密切關係，所以大法官中應包羅各方面的人材，期能集思廣益，對憲法之解釋，作最佳的貢獻。

一般國家對於憲法解釋機關的構成人員，除採國會解釋制者，情形較為特殊外，類多設有資格之限制。西德憲法法院由法官二十四人組成，參衆兩院各選其半。（基本法第九十四條，憲法法院組織法第二條）法律規定憲法法院法官，須具有下列資格：「（一）年滿四十歲；（二）具有聯邦衆議院議員之被選資格；（三）具有推事或高級行政官之資格；（四）於公法有特別研究，並富有公務經驗」。（註三十）意大利憲法法院由法官十五人組成，總統、國會、及最高司法機關，各選三分之一。憲法法院法官，應從高等普通法院及行政法院之現任與退休法官，大學法律學教授，以及有二十年經驗之律師中選任之。（憲法第一三五條）就意大利憲法法院第一屆法官的經歷來看，「曾任高級法官者七人，大學法律教授者六人，富有政治經驗者二人。（註三十一）這是歐洲採特別機關解釋制國家的情形。像美國採司法解釋制，聯邦最高法院即為最終的解釋機關。聯邦最高法院既為普通的司法機關，則大法官的出身，理應均屬富有司法經驗之士。但根據統計所示，一九五六年在職的九位大法官，雖均屬研究法學出身，但九人當中，就有六人毫無擔任法官的經驗，其他三人雖具有法官的經驗，但最久的不過八年，短的只有一年。在九位大法官當中，有的人具有多種資歷，如果綜合九個人的經歷背景來分析，有四人具有州長或參議員的政治經驗，有五人具有檢察長或檢察官的資歷，有六人具有多年作律師的經驗，有二人具有法學教授的資格；九人之中，六人為民主黨員三人為共和黨員。（註三十二）由此可知，作為美國聯邦最高法院的大法官，其任命前的法官經驗，顯然不是一項必要的資格，而法學知識倒是共有的條件，在這個基礎上，益之以政治背景，從政資歷，或執業經驗，已是綽有餘裕了。綜上所述，可知憲法解釋機關之應包羅各種人才，不惟是現代國家的共同趨向，而且是一種普遍運行中的

制度。由這個觀點來看，我國法律對大法官之任命所設的資格限制，自然是一種相當合理的規定。

我國行憲十餘年來，大法官已經一度改任，在十七個名額中，由總統提名經監察院同意而任命的第二屆大法官共十五人，尚有兩個名額未予任命。茲將第二屆十五位大法官的簡歷列表如下：

甲、司法院第二屆大法官簡歷表

姓 名	年 齡	籍 贊	背 政 景 治	年 任 月 職	學 經 歷	被 任 命 資 格
胡伯岳	六七	山西	國民黨	三七年七月	法律科畢業，監察委員，軍事委員會軍風紀巡察團委員。	司法院組織法第四條第一項第五款
黃正銘	五八	浙江	國民黨	四一年四月	法學博士；外交部司長；歷任各大學法學教授。	同右第三款
徐步垣	七〇	江西	國民黨	四一年四月	法律專科畢業；最高法院推事、庭長。	同右第一款
曾劭勳	六九	湖北	無黨派	四一年四月	法科畢業；司法行政部常務次長；歷任各大學法學教授。	同右第三款
王之悌	五一	河北	國民黨	四七年九月	法學士；歷任高等法院及最高法院推事。	同右第一款
史尙寬	六三	安徽	國民黨	同 右	法學士立法委員；考試院秘書長；考選部長；法學教授。	同右第二款第三款
史延程	七四	山東	無黨派	同 右	法律系畢業；歷任地方審判廳推事廳長；高等法院院長。	同右第五款

金世鼎	五四	江蘇	國民黨	同右	法學博士；歷任法學教授；最高法院推事。	同右第一款
林紀東	四九	福建	國民黨	同右	法學士；歷任各大學法學教授。	同右第三款
胡一翰	六八	湖南	國民黨	同右	法律科畢業；地方審判廳推事；高等審判廳廳長；國民政府及總統府首席參事。	同右第五款
洪應灶	四九	福建	國民黨	同右	法學博士；歷任各大學法學教授。	同右第三款
景佐綱	六二	遼寧	國民黨	同右	法律科畢業；歷任縣長，省政府委員；考試院秘書長。	同右第五款
曾繁康	五一	四川	國民黨	同右	中央政校畢業；歷任各大學教授。	同右第三款
黃演渥	六〇	臺灣	無黨派	同右	法學士；高等法院推事庭長；最高法院推事。	同右第五款
諸葛魯	七二	浙江	無黨派	同右	法律科畢業；高等法院推事；高檢處檢察官；最高法院推事。	同右第一款

## 乙、第二屆大法官簡歷統計

年齡：七十歲以上三人

六十歲以上六人

五十歲以上四人

四五歲以上二人

平均年齡：六一歲強

籍貫：浙江與福建各有兩人，其他十一人的省籍互不相同。

政治背景：十一人屬國民黨黨員

四人無政黨背景

法官經驗：七人具有作法官的經驗

八人無法官經驗

被任命資格：四人以曾任最高法院推事十年以上資格被任命

一人以立法委員兼法學教授資格被任命

五人以法學教授資格被任命

五人以從政經驗被任命

從上表所列十五位大法官的資歷來看，大體上均會受過良好的法學訓練。十五人中七人具有法官的經驗，五人係大學法學教授，三人具有政治經驗，也有的人兼具多種資格。從這個分析中，大致可以看出我國大法官中之容納有各種資歷的人才，顯與歐美主要國家解釋機關人員的情形，有其相類之處。

**II 大法官的政治背景** 從上表的統計中，又可以看到一個很突出的現象，即大法官的政治背景。在十五位大法官中，有十一人為國民黨黨員，其餘四人則無政黨色彩。於是十一位國民黨籍的大法官，在現有十五人中，構成為絕對的多數。這種現象乍看起來，似乎是一個不太合理，而又可慮的問題。但是如果細加分析，即不難發現這種情形在現制中，也許正是一種不易避免的現象。

美國聯邦最高法院大法官九人，一切判決以過半數的同意為之，如果有五位大法官的政黨背景相同，而意見又屬一致，即可以控制最高法院。我國現有大法官十五人，雖然其中十一人為國民黨黨員，但尚不足以絕對控制整個大法官會議。依照法律的規定，「大法官會議解釋憲法，應有大法官總額四分之三之出席，暨出席人四分之三之同意方得通過。」（註三十三）如果將十七名大法官總額，就這個規定作一數學式的演算，則十三人構成為法定開會人數，十人同意即可決議。不過這只

是一個法定的最低標準，必須只有十三人出席時，才會有這種可能。而現在十五位大法官都集居臺北，經常出席會議，很少有缺席的情形，於是一個憲法解釋案，在全體出席的情形下，便須有十二位大法官的同意，才能够通過。所以在這種情形下，十一位國民黨籍的大法官，並不足以絕對控制大法官會議。

同時，再進一步來分析，大法官的政治背景，所以會有不平衡的現象，這可以說是一個很自然的事實問題。因爲總統在任命大法官的時候，除了要遵守法律的規定外，往往還要考慮其他的實際因素。美國總統在任命最高法院大法官的時候，往往要受政黨、參議員的禮貌、檢察長的建議、地域分配等因素的影響。（註三十四）通常的時候，總統對於大法官的人選，固然要多方考慮，但從美國最高法院大法官任命的歷史紀錄來看，總統任命支持其主要政策的黨內同志，出任大法官的職位，幾乎是成了一項傳統的原則。（註三十五）如果遇到總統與最高法院對重要政策的態度發生分歧的時候，則對政府政策的態度，更是總統選擇大法官人選的主要考慮因素。羅斯福（Franklin D. Roosevelt）在其第一屆總統任內，由於其新政政策一再爲最高法院宣告爲違憲，於是當其一九三七年二度連任之後，便提出了改革最高法院的計劃。羅氏的計劃當時雖沒有實現，但最高法院的情勢，却逐漸向對其有利的方向轉變。羅斯福於其生前在位期間，前後曾有七次任命大法官的機會，他每次都把握機會，任命其黨內積極而忠實的同志出任斯職。當杜魯門繼羅氏之後出主白宮的時候，最高法院的九位大法官中，就有八人是民主黨黨員，僅有的一位共和黨員，還是新政的同情者。（註三十六）這種現象，從表面上看，似乎不無可議之處，但在最高法院享有司法審查權的情形下，實在也是事所必至的現象。當美國開國之初，華盛頓對於大法官的任命相當謹慎，他以擁護新憲法爲擇人的標準。當政黨興起和最高法院的司法審查權確立之後，支持政府的政策，遂成了總統任命大法官的主要標準，也成了一項傳統的原則。因爲每一個總統都需要有一個友善而和諧的最高法院，而後才能布展宏圖，有所作爲。而任何一個總統，假使能够繼續當政六年或八年，大致都有機會藉其任命權，使最高法院與其政策保持和諧，過去的聯邦派，南方的守舊黨（Southern Slavocracy），內戰後的共和黨，在其當政時期的情形，即正是如此。（註三十八）而且在政黨的運用下，總統係以政策之獲選民支持而當選，是總統亦在代表民意，最高法院

雖是憲法的護衛者，而憲法乃是最高的民意表現，當最新的民意，表現於總統的政策的時候，最高法院又怎麼能以最後的真理自居，而違背民意。是以當最高法院與總統在重要政策上的態度發生分歧的時候，總統固然要設法去改變它的陣容，即最高法院本身，懷於民意，亦往往知其所止，作最佳的抉擇。羅斯福時代的歷史，就正是一個很好的例證。就二次大戰以來發展的趨勢來看，在一般的情形下，最高法院大都承認現實，與總統在政策上，採取和諧友善的態度。爲了這個原故，所以不惟有的外國觀察家，認爲美國的最高法院是一個政治司法裁判所 (a political-judicial tribunal)，即最高法院本身，亦承認其職能的雙重性。(註三十九) 從這個觀點來看，可知美國最高法院大法官政治背景的偏頗現象，正是其政治制度所孕育出的產物。

我國的政治制度雖與美國不盡相同，但在現階段的實際運用上，却不能不說有其神似之處。總統在任命大法官的時候，固然要謹守法律的規定，但在這個限制之外，終還有其自由裁量的餘地。地區的分配，雖然可以是考慮的因素之一，但最重要的，莫過於黨性的積極與忠貞，以及對政府重要政策所持的友善態度。因爲大法官會議握有法令違憲的審查權 (憲法第七一條第一七二條)，法律是政策的表現，命令是執行政策的手段，如果大法官會議掌握在多數反對黨或反對政府政策的大法官手裡，則表現政策的法律，與執行政策的命令，便隨時有被宣告爲違憲的憂慮，這當然不是一個執政黨所期望的。所以作爲一個執政黨領袖的總統，在他任命大法官的時候，基於政策需要的考慮，自然要選擇其黨內積極而忠貞的同志，或支持政府政策的人士，來擔任斯職。所以國民黨籍大法官在大法官會議中之居於多數的優勢，不惟是一個事實問題，而且是大法官會議法令違憲審查權所必然產生的結果。假使大法官在大法官會議中之居於多數的優勢，不惟是一個事實問題，而且是大法官的活動而言，並不能包括法官之不能由政黨黨員擔任。同時，憲法規定法官爲終身職 (第八十一條)，法律則規定大法官任期九年 (司法院組織法第五條)，大法官究竟是不是法官，這包含著法律是否違憲的疑義，至今還是一個爭論未決的問題。法官超越政治，同樣是美國人的共同信念，他們的大法官爲終身職，但大法官政治背景的畸形比例，尚且是司空見慣的現

象，甚至在一九四七年那個時期，是八與一之比，最高法院的九位大法官，幾乎爲清一色的民主黨員所包辦。由美國的經驗看來，我們的大法官即使也是任期終身，則大法官政治背景的集中現象，也還是不容易避免的。我國大法官現在是九年一任，期滿即須重新任命，任何一個總統，只要能够獲得連任，他就有機會控制大法官會議的陣容，尤其是當總統與監察院的多數黨一致的時候爲然。我國於目前，就正是這種情形。

**三、大法官的任期** 憲法會明文規定法官爲終身職（第八十一條），但對大法官是否爲法官的問題，則無所表示，於是關於大法官的任期，在憲法中遂成了一個懸案。不過，憲法在這方面的緘默，嗣經法律予以補充。司法院組織法第五條規定「大法官之任期，每屆爲九年，如有出缺時，其繼任人之任期，至原任期屆滿之日爲止。此一條文，無異否定了大法官的法官身份。對於此一法律條文的合憲性，過去雖曾有所爭議，監察院亦嘗函請司法院予以解釋，但在大法官會議未作正式的解釋決議以前，法律所規定的九年任期，即爲我國現行的大法官任期制度。關於大法官的任期，究以何者爲宜，過去立法院在審議司法院組織法修正案的時候，這個問題會引起立法委員及社會上的普遍注意。有認爲大法官並非法官，所以大法官並非終身職以前，而且爲了避免大法官因希冀禪聯的心理，致有失持平的立場，而主張不得連任者；（註四十）有認爲大法官爲法官，應爲終身職者；（註四十一）有認爲大法官，雖非法官但由於其解釋憲法職務之神聖，職位若無保障，即易捲入政治漩渦，是以應享有任職終身之保障者；（註四十二）有認爲大法官會議爲安定憲法的力量，不宜使之中斷，所以大法官第一任任期九年，如果在職期中成績卓越，則九年後可以爲終身職者。（註四十三）按立法院修改司法院組織法，大法官的任期，被列爲主要的修改項目，原提案主張「大法官任期爲九年，不得連任」。（註四十四）嗣經院會審議結果，決議仍維持舊有任期九年的規定。所以我國現行大法官的九年任期制度，並不是出於憲法的設計，而是依據法律的規定。

西方國家在這方面的情形，像美國採司法解釋制，其法官固爲終身職。而在歐洲採特別機關解釋制的國家，則情形頗有不同。西德憲法法院的二十四位法官，其中八人係就聯邦高級法院法官中選任，任期終身，其餘十六人任期八年，每四年改任二分之一，連選得連任。（註四十五）意大利憲法法院法官十五人，任期十二年，依法律規定分期改選，不得繼續連任，

(憲法第一三五條)但大學法律教授及法官，於任滿後得恢復其原有職位。(註四十六)第五共和法國憲法委員會，除前任總統為當然終身委員外，任命的委員九人，任期九年，每三年改任三分之一，不得連任。(憲法第五十六條)憲法解釋機關為憲法的安定力量，所以解釋機關本身，亦應有其安定性。歐洲國家的憲法法院，或有終身職的法官，或用分期改任的辦法，其目的即在於避免對解釋機關的人事有突變式的更張，俾其一貫而安定的精神易於保持。

我國法律硬性規定大法官的任期為每屆九年，期滿須全部改任。這種規定，就理論來說，對大法官會議精神安定性之保持，並不是一種好的設計。不過制度之實際運用，往往可以對法制本身發生補正的作用。我國大法官雖然九年任滿即須改任，但總統與監察院仍然可以藉提名權與同意權的運用，使已經期滿的大法官繼續連任。現任第二屆十五位大法官中，有四位是第一屆任滿之後，被繼續任命連任者。所以從過去的實際經驗來看，對大法官任期的實際運用，是可以彌補法律上的不足的。從這個觀點來看，我國大法官雖沒有分期改任的辦法，但法律不再作不得連任的限制，可以說尚不失為一個合理的決定。同時，最高法院推事，為法定大法官主要資格之一，而依照憲法推事為終身職，所以即使大法官的固定任期制度不變，則以在職最高法院推事資格出任大法官者，於其任滿未獲連任時，亦理應恢復其原有職位，否則即有失憲法保障法官之旨。所以對於這個問題，西德與意大利的制度，是值得我們參考的。

**VI 大法官會議主席** 大法官會議每兩星期開會一次，必要時得開臨時會議。(大法官會議法第十四條)會議由司法院院長召集，並以院長為主席，院長不能主席時，以副院長為主席。(註四十七)大法官會議以院長為主席，乃是法律的規定，這個制度在立法院於四十六年修訂司法院組織法，及四十七年審議大法官會議法時，也會成為爭論的題目。有人認為大法官會議乃司法院的內部機構，司法院長依法「綜理院務，及監督所屬機關」(組織法第八條)院長雖非大法官，但美國副總統以非參議員的身份，而為參議院議長，事例具在，所以法律以司法院長為大法官會議主席，並無不通之處。但也有人認為大法官會議乃由大法官所組成之會議，院長以非大法官而為會議主席，其資格尚有問題；在行政體系上，大法官會議固為司法院的內部機構，但司法院的內部機構，初不以大法官會議為限，最高法院、行政法院、及公務員懲戒委員會，同樣是司法院的

內部機構，該等機構實並未以司法院長爲主持人；美國副總統雖然兼爲參議院議長，但他們有憲法的根據，我們係法律的規定，二者實不宜強予比擬。（註四十八）其實，司法院長有沒有大法官會議主席的資格，應不應該擔任大法官會議主席，都不是問題的癥結所在。因爲憲法對這個問題既沒有明文的規定，則基本立法原具有補充憲法的作用，是以法律規定以司法院長爲大法官會議主席，實在並無不當之處。問題是在現行制度之下，主席的意義和作用何在？依照法律規定，大法官會議由院長召集並主持，院長不能主席時，以副院長爲主席。按原來大法官會議規則規定：院長因事故不能主席時，由大法官互推一人爲主席」（第十一條）。在這個規定下，院長不能主席時，副院長並不能代理院長的此項主席職務，（註四十九）大法官可以互推主席，自行開會。後來大法官會議法對此有所修正，副院長可以代理院長的主席職務，在院長和副院長都不能主席時，大法官會議即須停開，大法官本身已不能互推主席，自行開會。

其次，院長以主席的身份在會議中是否可以參加辯論呢？依過去的情形來說，答案是否定的。尤其是依照會議法施行細則的規定，舉凡解釋案件的解釋文草案，均須先經大法官全體審查會議審查完竣後，再提大法官會議予以討論議決。（第八條）而大法官全體審查會議，係由值月大法官召集，互推一人爲主席。（第十條第二項）由此可知，大法官會議與大法官全體審查會議之區別，在於前者以院長爲當然主席，而後者則院長不能參加。一切解釋案件，既經大法官在全體審查會議詳予審查決定之後，轉身之間，要在大法官會議上作原則性的變更，即非絕不可能，亦必只是極少數的例外。是以一個解釋案的實際決定階段，乃是在大法官全體審查會議，大法官會議只不過是完成法定程序的場所而已。於是院長在會議主席的地位，既不能參加辯論，也無法影響大法官對解釋案的見解和態度。（註五十）

復次，就大法官會議議決的程序來看，照過去會議規則的規定，大法官會議的一切決議，於可否同數時，要取決於主席。（第十二條）換句話說，主席在通常的情形並不參加投票，而在可否同數時，他可以投決定的一票。這個制度在大法官會議法中，又有了重大的改變。立法院以爲解釋憲法那是大法官的職務，院長既非大法官，如果參加投票，是非大法官而行使憲法解釋權，這與憲法規定的精神是有牴觸的。（註五十一）所以會議法將解釋憲法與統一解釋法令的議決程序分別處理，

院長對統一解釋法令的議決，於可否同數時，可以參加投票，但於解釋憲法的議決，則無權參加投票。（第十三條）其實依照大法官會議法的規定，解釋憲法應有大法官總額四分三之出席，及出席人四分三之同意方得通過，就十七名大法官的總額與這個規定來看，院長之可否參加投票，對憲法解釋案實在並不能發生決定性的作用。因爲假使有可否同數的情形發生，即使院長參加投票，也還是不能達到法定通過的標準。

綜上所述，可知司法院院長雖爲大法官會議主席，但對於憲法之解釋，實在並不能發生積極的作用。司法院長爲國家最高司法機關首長，歷屆院長，無論在法學造詣，司法經驗，以及政治修養，均屬一時之選。法律既使之爲大法官會議主席，如果不能進而使之對憲法解釋有所貢獻，似乎是國家的一種損失。所以有人主張法律應賦予司法院院長與副院長以當然大法官的身份。（註五十二）此項意見雖然尙未能化爲事實，但仍不失爲一個值得考慮的問題。

（註一十八）憲法第七十九條；四十六年修正司法院組織法第三條。

（註一十九）司法院組織法第四條第一項。

（註二十）劉慶瑞，歐洲憲法法院，國民大會秘書處，五十年九月，憲法論文集〔〕。

（註二十一）同上。

（註二十二）一九五六年六月二十一日出版的 U. S. News & World Report 載有 Where the Supreme Court is Headed 專文一篇，對美國當時的九位大法官會有具體的分析，茲將該文所附最高法院大法官簡歷摘錄如左（該文曾經李鍾聲先生譯載三十六年法學叢刊第五期）：

美國聯邦最高法院大法官簡歷表

姓 名	年齡	政治背景	籍 貫	在職年月	法官經驗	學 歷
華 爾 倫 Earl Warren	六五	共和黨	加 州	二年 八個月	無	法學博士；加州州長十年；區檢察官及州檢察長二十年。
浦 萊 克 Hugo L. Black	七〇	民主黨	阿 爾 巴 馬	十九年	治安法官 一年六個月	法學士；參議員十年；律師二十年。

黎 Stanley F. Reed	德 F. Frankfurter	七一	民主黨 民主黨	肯塔西 聯州	十八年 十七年	無 無
弗 W. O. Douglas	賴 H. H. Burton	五七	民主黨 民主黨	華盛頓 俄亥俄	十九年 六年	法學博士；聯邦副檢察長三年；聯邦檢察官六年；州議員四年；律師十九年。
葛 Tom C. Clark	頓 Sherman Minton	六八	共和黨 民主黨	俄亥俄 德州	十七年 九年	法學博士；聯邦檢察官四年；聯邦法律助理四年；法學教授十五年。
史 John m. Harlan	五七	共和黨	紐約	聯邦上訴法院法官 聯邦上訴法院法官	六年 九個月 一年	法學士；證券交易委員會四年（其中一年擔任主席），法學教授三十年。
						法學博士；參議員四年；克利夫蘭市長五年；州議員一年；律師二十三年。
						法學士；聯邦檢察長四年；司法部八年；律師十五年。
						法學博士；參議員六年；州公設辯護人一年；律師十七年。
						法學士；聯邦檢察官一年；律師二十二年。

根據一九六一 Congressional Directory (第五八九—五六一頁) 所載，上表所列大法官中，S. F. Reed, H. H. Burton, and S. Minton三位，已先後退休，遺缺已經前文森蒙總統任命 W. J. Brennan, C. E. Whittaker, and Potter Stewart 遷補，彼三人均係法學士，並有短期法官經驗，及多年作律師的資歷。

(註)[111] 同法規組織法第六條；大法官會議法第十一條第1項。

(註)[112] Claudio O. Johnson, Government in the United States, Thomas Y. Crowell Co., N. Y., 1956, pp. 465-467.

(註)[113] 傅闡 Charles A. Beard, American Gov't and Politics, Macmillan Co., N. Y., 1955, pp. 229-230.

(註)[114] ibid; C. O. Johnson, op. cit., pp. 463-465; Robert K. Carr & others, American Democracy in Theory and Practice,

Princhart & Co., Inc., N. Y., rev. ed., 1956, pp. 265-267.

(註)[115] C. O. Johnson, op. cit., p. 464.

(註)[116] ibid, p. 465.

(註)[117] 立法院公報，第十會期第四期，第五〇至五八頁，第五期第1〇五至1〇六頁，何佐治，大法官不是憲法上的法官，四十六

年十二月，法令月刊，第八卷，第十二期；武忠森，大法官非法官論，四十六年七月，法令月刊，第八卷，第七期。

(註四十二) 四十六年五月二十一日臺北中央日報社論，論大法官之任期，及同年五月二十三日社論，再論大法官的任期；桂裕，論司法院院長及大法官之職權與任期，四十六年，法學叢刊，第二卷，第八期；四十六年五月二十二日，臺北大華晚報，每日談。

(註四十三) 立法院公報，第二十會期第五期，第一二九至一三二頁；李子堅，現行大法官之任期及其得否連任，四十六年八月一日，法令月刊，第八卷，第八期；陸潤康，大法官是否法官之探討，四十六年十一月，法令月刊，第八卷，第十一期。

(註四十四) 立法院公報，第十九會期第七期，第五六至五七頁。(按此案提出之背景，主要是由於大法官會議釋字第七六號解釋國會問題所引起。其詳可參閱立法院公報，第十九會期第七期，及第二十會期第四、五、六期有關審議本案之速記錄)

(註四十五) 劉慶瑞歐，洲憲法法院。見(註三十)。

(註四十六) 劉慶瑞，歐洲憲法法院。

(註四十七) 司法院組織法第三條；大法官會議法第十五條；會議法施行細則第十條。

(註四十八) 立法院公報，第二十會期第五期，與第二十一會期第十五期及第十九期；何佐治，大法官會議制度之研究，四十七年，法學叢刊，第三卷，第十期；涂浩如，司法院大法官會議法釋論，四八年，法學叢刊，第四卷，第十三期。

(註四十九) 立法院公報，第二十會期第五期，第一二九至一四二頁。

(註五十) 四十年五月十日，臺北徵信新聞所載新生社訊，司法院院長謝冠生在監察院司法委員會答覆監察委員查詢談話。

(註五十一) 立法院公報，第二十一會期第十五期，第四十八至五十頁，及同上第十九期，第九十一頁。

(註五十二) 立法院公報，第二十會期第五期，第一〇五至一二九頁；何佐治，大法官會議制度之研究，見(註四十八)；桂裕，論司法院院長及大法官之職權與任期，見(註四十一)。

## 二、解釋權行使的程序

依照憲法的規定，大法官的職權爲解釋憲法與統一解釋法令。（第七十八條七十九條）在這個原則之下，大法官會議所處理的解釋事項，根據分析約有十二類之多。（註五十三）但其主要任務則以解釋憲法爲重。此從憲法的有關規定來看，固然可以有這一種感覺，同時自民國以來，在還沒有行憲的時候，最高司法機關已經早就享有了法令的統一解釋權。在北京政府時代，這個權由大理院行使，十六年至十八年屬最高法院，到了訓政時期，又歸司法院，但實際上則由最高法院運用。（註五十四）而在訓政時期關於約法之解釋，係由國民黨中央執行委員會爲之。（約法第八十五條）行憲以後，司法院特設大法官會議，以司憲法解釋之責。大法官會議既爲特設的解釋機關，於是爲了維持制度上解釋權的完整，因而法令的統一解釋，亦列入大法官會議的職權範圍。所以從大法官會議設置的經過來看，也是以解釋憲法爲重的。如果再就大法官會議成立以來的實際情形看，在已經公布的九十五號解釋中，屬於憲法解釋者有三十件，屬於法令之統一解釋者有六十三件，就解釋案的比量來說，固以法令之統一解釋爲多，但就解釋案的拘束力與影響來看，則實以憲法解釋爲強爲廣。我們說大法官會議的主要任務以解釋憲法爲重，乃是基於這種觀察，並不是對大法官會議這兩種職務有所軒輊。

大法官會議解釋憲法的事項，可以區分爲兩種：一爲對於憲法條文含義的解釋；一爲對於法令有無牴觸憲法的解釋。（會議法第三條）大法官會議在運用解釋權的時候，有一個基本原則，即必須有合法的聲請始予受理。是所謂被動解釋。大法官會議所以採取被動解釋的原則，可以說主要是借取美國在這方面的經驗。因爲大法官會議乃憲法的安定力量，它的主要任務在於運用解釋權，以排除憲法在適用上的疑義或困難，如果實際上並沒有困難或疑義發生，大法官會議要主動地去解釋憲法或審查法令，則不惟是製造紛擾，有害於其安定憲法的功能，而且樹敵招殃，亦將成爲是非之身，因而被捲入政治漩渦，而影響其獨立中平的立場。所以大法官會議一定要在憲法的適用上，確有疑難或爭議發生，且經過合法的聲請以後，才運用其解釋權的作用，對已經發生的疑難或爭議，作爲定於一尊的裁決。不過，被動解釋雖是大法官會議行使解釋權的基本原則，可是依照憲法的規定，「省自治法制定後，即須送司法院，司法院如認爲有違憲之處，應將違憲條文告無效」。（第一百四條）就這個規定來看，似乎是憲法所定自動解釋的特例。（註五十五）所以大法官會議法亦爲除外之規定。（第五條

) 但是也有根據大法官會議釋字第二號解釋，說明此亦爲被動解釋者。(註五十六) 其實，對於省自治法的審查，究爲自動解釋，抑爲被動解釋，在見解上固可以有仁智之別，但就大法官會議本身來說，似以被動解釋較之自動審查爲可取。

大法官會議行使解釋權的程序，依照過去會議規則的規定，凡「中央或地方機關，於其職權上適用憲法發生疑義，或適用法律命令有無抵觸憲法之疑義時，得聲請解釋」。(第三條) 依照這個規定，聲請的主體，僅以政府機關爲限，人民並不能聲請解釋。按保障民權，乃立憲主義的主要目的。憲法的效力高於普通法律，亦爲普遍所承認的原則，而國家的法令有沒有因抵觸憲法而侵害到人民的權利，在有實際爭議發生的時候，自然須由解釋機關作爲公正的裁決，以符合憲法保障民權的要求。所以一般國家的解釋制度，皆賦予人民以聲請解釋的權利。美國的制度係寓解釋於審判，固勿庸辭費。西德憲法特別規定人民在其基本權利或憲法所保障的其他權利，遭受公權之侵害者，得提起憲法訴訟。(基本法第九十三條；組織法第十條) 在意大利，法令之是否違憲，政府機關固然可以聲請解釋，而人民在訴訟程序中，以訴訟當事人的身份，如認爲法院所適用的法律有違憲之處，亦得聲請解釋。(註五十七) 由上所述，可知解釋機關對於法令是否違憲之審查，視人民爲聲請的主體，乃是爲了貫徹憲法保障民權的目的。它並不是一個新奇的制度。我國大法官會議規則將人民排拒於聲請主體之外，此就憲法保障民權的精神來說，自然是一個很大的缺陷。所以四十七年的大法官會議法，對此加以修正，該法規定「人民於其憲法上所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判所適用之法律或命令，發生有抵觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法」。(第四條第一項第二款) 由於這個規定，於是人民依法亦享有聲請解釋憲法的權利。

在聲請的程序上，因爲大法官會議並非訴訟審判機關，其解釋完全是一種質疑解釋，所以大法官會議只接受書面的聲請。聲請書的內容，且須具備四種要件：(一) 解釋疑義或爭議必須解釋憲法的理由，及其所引用的憲法條文；(二) 疑義或爭議之性質與經過，及其對本案所持的立場與見解；(三) 有關機關處理本案之主要文件及其說明；(四) 聲請解釋憲法之目的。(會議法第六條) 聲請書之所以必須具有上述內容，此與被動解釋原則的意義有相通之處。蓋解釋權的作用，在於息難止爭，安定憲法，若非確有需要，固不宜輕予運用，運用而失至當，亦有損解釋權的尊嚴。法律對於提出聲請所設的限制

，即在於避免解釋權之用非其時，或用而不當，而有失其釋疑止爭安定憲法的作用。由於這個原故，所以大法官會議對於聲請解釋的案件，必先經過大法官三人小組的審查，此三人小組且由法定不同資格之大法官所組成。聲請書若經審查發現其內容有不合法定的要求者，則報會決定不予解釋。（注五十八）

大法官三人小組對應予解釋的案件，應先提出報告，送大法官全體審查會議決定原則，交原審查小組或加推大法官一人或數人，起草解釋文，提交大法官全體審查會議審查。（會議法施行細則第三條）解釋文章案於經大法官全體審查會議審查完竣通過後，即提大法官會議討論議決之。（施行細則第八條）大法官對於審查報告及解釋文章案，得提意見書，並於開會前五日分送大法官會議主席及全體大法官。（施行細則第六條）解釋案在處理的過程中，大法官會議應參考制憲及立法資料，並得依請求或逕行通知聲請人及其關係人到會說明。（會議法第十二條）大法官如遇解釋與其本身有利害關係之案件，則應行迴避。（會議法第十六條）對於解釋案之表決，可以舉手或點名的方式為之，如經出席人過半數之同意，得採用無記名投票法表決之。（會議法第十一條）而於解釋案之決議，依三十七年會議規則之規定，應有大法官總額過半數之出席，及出席人過半數之同意才能通過，但對有關憲法之解釋，應有大法官總額過半數之同意。（第十二條）及政府遷臺，大法官會議每以法定人數問題，無從行使職權，於是四十一年將會議規則中此項規定，修正為「大法官會議開會時，須有在中央政府所在地全體大法官三分之二以上出席，如為決議，須有在中央政府所在地全體大法官過半數之同意，可否同數，取決於主席」。上述關於議決程序之修正，原為適應當時情況之權宜措施，但放棄大法官總額的標準，對解釋憲法與統一解釋法令，又復採取同一程序，此就尊重憲法的觀點來看，當然有嫌不够慎重。所以會議法特別規定統一解釋法令，可以大法官總額過半數之出席，及出席人過半數之同意決議，但解釋憲法，則必須有大法官總額四分三之出席，及出席人四分三之同意，方得通過。（第十三條）依照這個規定，大法官會議要議決一個憲法解釋案，在現有十五位大法官經常出席的情形下，必須有十二人的同意方能通過，如果將來十七位大法官全部補齊，而又全體出席，那麼一個解釋案的成立，就須有十三人的同意才得通過。這個人數比原來會議規則的規定，當然是慎重得多。按美國聯邦最高法院在審判程序上採多數決，對於一個訟案的裁決，

在九位大法官中有五位意見一致即可成立，是所謂五比四判決制（five-to-four decision）。自一八〇三年司法審查制確立，以至一九五一的一四八年間，經最高法院裁決的違憲案，共七十九件，其中有十三件是以五對四通過的。（註五十九）最高法院判決法律違憲，具有廣大的影響，在多數決的原則下，一個法律於爭訟中一旦涉及到是否違憲的問題，如果在最高法院的裁決程序上，又發生五對四的情形，則其命運實無異操於一人之手。所以五對四的裁決，又被稱為一人的裁決（one-man decisions）。這種一人裁決的情形，在過去宣告的違憲案中，所佔比例雖然不大，但由於那些案件，往往牽涉到政治爭議，因而多數決的程序，曾經遭抨擊，若干改革的建議，也主張對最高法院宣告法律違憲的裁決程序，應以修憲或立法或法院自律的方式加以改善，將宣告違憲裁決的人數，提高為三分之二或九分之七。現在聯邦最高法院的裁決程序，雖然還沒有變更，可是自一九三七年以來，最高法院對於審查權的運用，顯已更為慎重，對政府的政策與法律，多抱同情的態度，對五比四的判決，也力求避免。（註六十）

就美國這方面的經驗來看，在多數決原則下五比四裁決的情形中，正反兩方意見之能否成立，只繫於一票之差，其成敗之間不容髮，固不免失之稍寬，但我國大法官會議解釋憲法，須有大法官總額四分三之出席，及出席人四分三之同意方得通過，似不免又失之稍嚴。過去對若干聲請案所以歷經年所而不能獲致結論，其間固有多方面的原因，然決議程序之過嚴，似亦為因素之一。一般而論大法官會議統一解釋法令，以九人為法定開會人數，五人同意即可議決，如果十七位大法官全體出席，則過半數也不過是九人。至於解釋憲法，如果將議決的人數，定為大法官總額三分之二，也須有十一人的同意才能通過，以之與其他國家的情形相較，已經可以說是一個相當慎重的程序。

解釋文草案經大法官全體審查會議審查完竣，並經大法官會議通過後，即成為正式的解釋文。此項解釋文應附具解釋理由書，連同各大法官對該解釋案的不同意見書，一併由司法院公布，並通知該案聲請人及其關係人。（會議法第十七條）過去司法院公布大法官會議解釋案決議的內容，除解釋文外，僅附有關聲請解釋的函件。在內容上包括解釋文，解釋理由書，不同意見書，及聲請文件，這是民國四十七年大法官會議法施行後，自綴字第八十號開始實行的新制度，也是採取了美國在

這方面的經驗。美國聯邦最高法院判決書的內容，若非全體一致，必然包括法院判決的主文理由及不同意見，而且還列舉持不同意見的大法官的姓名。一般說來，美國人對其司法審查制度，雖屢有改革的建議，但對判決書附具不同意見，則視為是一個良好的制度。蓋法律精神之適用，貴在配合社會的實際需要，當社會的需要隨其發展而有所轉變的時候，則對法律的精神，也應該有其新的認識。法院在判決中的不同意見，不惟代表社會在該項問題上的分歧，並且是對成長中的法律精神的一種陳訴。（註六十一）所以對於強有力的不同意見，不惟為律師所廣泛關注，且為社會輿論所普遍注意。依照歷史經驗，美國最高法院會一再根據過去判例中的不同意見，作推翻判例的判決。一九三六年最高法院在 Morehead v. New York ex rel. Tipaldo (298 U. S. 587) 試案中，以五比四判決紐約州的最低工資法（Minimum Wage Laws for Women and Children）為違憲，但旋於一九三七年在 West Coast Hotel Co. v. Parrish (300 U. S. 379) 1 素丹，數華盛頓州的同樣法律，又以同樣的票數，予以支持；一九四〇年最高法院繫於 Minersville School District v. Gobitis (310 U. S. 586) 1 案，判決賓夕凡尼亞州規定學生應對國旗敬禮的法律為合憲，在該案中，惟大法官史東（Stone）持不同意見，但到一九四一年，West Virginia State Board of Education v. Barnette (319 U. S. 624) 1 案發出的時候，前此史東的不同意見，又成了法院的多數意見，認為西維吉尼亞州強迫向國旗敬禮的法律，違反了憲法所保障的宗教信仰自由，因而判決該項法律無效。據前大法官白蘭地（Brandeis）一九三二年統計指出，最高法院在過去至少有二十九次推翻判例的判決。（註六十二）一九三七年至一九四六的十年間，最高法院也會在三十二次的判決中，推翻了過去的判例，在這些判決中的二十二次，其間就有一人或一人以上的大法官，在原來的判決中持不同的意見。（註六十三）由此可知，在若干判決中，每以大法官人事的變動，或大法官本身對法律的見解有所轉變，今天的少數意見，可能於明天成為多數的意見。這種轉變，從表面上看是多數大法官對法律的精神有了不同的反應，其實這種轉變，正代表着社會的意識與需要，而法律在這方面的意義，却往往在判決的不同意見中，已經顯露端倪。因為這個緣故，所以論者謂司法審查制度是美國憲法的基石，而判例中不同意見的光輝，却照耀著憲法成長的途程。（註六十四）我國大法官會議議決的解釋案，在民國四十七年第八十號解釋以前，向不公布不同

意見，第八十號解釋以後附有不同意見的解釋案，至目前為止，尚只十六件，而屬於憲法解釋者僅四件。由於歷史過淺，所以在此這些解釋案中，尚未能發現不同意見所發生的作用。不過，鑑諸美國在這方面的歷史，至少在原則上，這是一個可取的制度。如果假以時日，則不同意見之將耀射有益憲政的光芒，自不待言。

(註H十一) 參閱林紀東，大法官會議制度之研究，五十年，國民大會秘書處編，憲法論文集(一)

(註五十四) 謝劍生，中國司法制度概述。(汪揖賓，民國司法志，弁言，第十一頁，正莊書局，四十三年十月初版。)

(註五十五) 涂浩如，司法院大法官會議法釋論，見(註四十八)。

(註H十六) 立法院公報，第二十一會，第十三期，第十四頁。

(註H十七) 劉慶瑞，歐洲憲法法院，見(註H十)。

(註五十八) 大法官會議法第九條，會議法施行細則第十二條第五條；大法官會議議決解釋第十一號第十九號及第二十號解釋

(註H十九) Lawrence B. Evans, Cases on American Constitutional Law, Sixth ed., by Charles G. Fenwick, Callaghan & Co., Chicago, 1952, pp. 53-54.

(註K十) R. K. Carr and others, op. cit., pp. 283-284; C. O. Johnson, op. cit., p. 458; Loron P. Beth, The Supreme Court and the Future of Judicial Review, Political Science Quarterly, May, 1961.

(註K十一) Walton Hamilton, Judicial Process, Encyclopaedia of the Social Science, VII, 454; Charles Evans Hughes, The Supreme Court of the United States, Columbia University Press, N. Y., 1928, pp. 229-232.

(註K十二) R. K. Carr and others, op. cit., p. 290.

(註K十三) C. H. Pritchett, The Roosevelt Court, Macmillan Co., N. Y., 1948, pp. 57, 69, 300-301.  
(註K十四) Walton Hamilton, op. cit., p. 455.

### 三、解釋權的範圍與效力

I 範圍 大法官會議解釋憲法，在職權的運用上，應不應該有一個界限，此在過去，不惟憲法和法律無所規定，就是在經驗上亦乏先例可循。可是在大法官會議解釋國民大會與立監兩院共同相當於民主國家之國會以後（釋字第76號），不但引起社會人士的普遍關注，尤引起立法院的不滿和憤怒。立法委員多數認爲我們的憲法，並無有關國會的規定，而大法官會議無中生有，率爾爲國會的解釋，無異修改憲法，實超出了解釋權應守的範圍。立法院在這方面的反應，首先是修改司法院組織法，限制大法官會議解釋憲法的議決程序，繼之又制定大法官會議法，特別將解釋權行使的範圍加以限制，規定解釋之事項，以憲法條文有規定者爲限。（會議法第三條第二項）其實解釋憲法原具有補充憲法的作用，解釋憲法與修改憲法雖顯然有別，但其結果的作用，在適用上却是很難區分的。解釋國會問題所以引起立法院的強烈反應，以至於見諸立法行動，如果細加分析，也許應不應該解釋還是次要的問題，主要是解釋的結論與當時孰爲國會的觀念有了距離。同時這個問題也會有濃厚的政治意味。關於前者，我們無須細加討論，而於後者，究竟解釋憲法是否宜於涉及政治性問題，這也有不同的制度可以參考。

西德基本法規定「政黨的內部組織，應符合民主原則」，「政黨之目的或其黨員之行動，欲侵害或廢止自由民主之基本秩序，或危害德意志聯邦共和國之存在者，爲違憲。有無違憲之問題，由聯邦憲法法院決定之」。（第二十一條）西德的憲法法院，根據這個規定，曾於一九五二及一九五六年，先後宣告國社黨與共產黨爲違憲。（註六十五）一個政黨的組織與活動，是否合於民主原則，這可以說是一個極富政治意味的問題，而對於這種問題，基本法却授權憲法法院去裁決，憲法法院並且也正式運用了此項權力。就西德的制度來說，這是解釋機關可以而且也應當處理政治性的案件。另一方面美國聯邦最高法院有一個著名的自律原則，就是不受理政治性的案件。（註六十六）在最高法院看來，如果它受理政治性問題，不但易於引起法院與總統或國會間的衝突，因而涉入政治漩渦，有失其司法獨立的立場，而且如果判決無法執行，也有損司法的尊嚴。

所以它認為關於政治問題，那是屬於總統或國會職權範圍以內的事，司法機關對之不應有所表示。這是從美國的經驗來看，憲法解釋機關不應受理政治性的問題。

上述兩種不同的制度，究竟何者可取，並不是理論上的好壞問題，它和一個國家的政治情況，以至於法官的氣質和態度大有關係。西德憲法法院要對政治問題表示意見，這是憲法所賦給它的權力。可是憲法法院對此項權力的運用，異常慎重。例如一九五六年八月十七宣告共產黨違憲的判決，那是會經過五年時間的審慎研究和考慮才予決定的。（註六十七）蓋法院如果輕率地去裁決一個政治問題，其後果如何，是不堪想像的。所以它必須以如臨深淵，如履薄冰的態度，去體認政情，默察輿論，以期其決定之止於至當。（註六十八）西德憲法法院在這方面的表現，是值得參考的。其次，美國的聯邦最高法院，雖然有不受理政治問題的自律原則，但何謂政治問題，却並沒有一個確切的客觀標準。從過去的判例來看，像何謂民主政體（註六十九），選舉區如何劃分（註七十），以及外交上的問題（註七十一）最高法院認為這都是政治問題，拒絕受理（註七十二）。可是照一般的說法，像勞工法，所得稅法，社會安全法，農業救濟法等，也都具有政治性，而法院對與此有關的問題，却也會表示過意見。最高法院對 Dred Scott Case (1857) 的處理，更是法院過問政治問題的顯例。不過，法院涉及此類政治問題的範圍，只是極少數的訟案，是以不審理政治問題，仍然是法院自律的主要原則。（註七十三）從以上的說明來看，可知在原則上固然可以有不同的制度，但在實際的運用上，實在是大有權衡的餘地的。

我國大法官會議法規定，解釋憲法之事項，以憲法條文有規定者為限。（第三條第二項）窺諸立法動機，雖在限制大法官會議解釋憲法之範圍，凡憲法所未規定或政治問題的事項，不應加以解釋。（註七十四）但這個規定的意義，如果是謬解釋憲法，只限於條文文字的含義，凡無明文可據者，即不得解釋，則不惟與法律解釋的原理不合，且將無以適應國家社會的需要。（註七十五）憲政制度是逐漸長成的，美國的司法審查制度，過去也會歷遭抨擊，有的總統和議員對之且屢有改革的建議，但國會鑑於此一制度的卓越貢獻，深信任大法官者，咸為精通法學，富有政治修養的傑出之士，他們對於美國憲法的精神，早有深切的了解，對於審查權的運用，將不會違背時代精神和民意輿論而獨行其是，所以始終並沒有採取積極的修憲

或立法措施，去加以限制。美國司法審查制度之所以成效斐然，這和最高法院的行權唯謹，與國會之信任容忍，是大有關係的。否則，最高法院的司法審查權，恐怕在 *Marbury v. Madison* (1 Cranch 137, 1803) 訟案之後，早就已經夭折了。不過，我國的情形，與美國並不相同，美國的經驗，尚不宜輕于模仿。一般說來，因為大法官會議對國會問題的解釋，不無商榷之處，所以立法院在這方面的反應也較為敏銳，特以法律來限制解釋憲法的範圍。我國行憲未久，憲法的精神，以及民權的保障，尚有賴解釋權的運用，來加以發揮。所以就大法官會議而言，一方面固須高瞻遠矚，竭精殫純，對解釋權作至當的運用，以期對憲法的成長，能有不朽的貢獻；但另一方面也不能因解釋國會問題所引起的反應，因而膠柱鼓瑟，有失憲法所以設置解釋制度的本意。

II 效力 憲法的效力高於普通法律，法律與之抵觸者無效，這是近代立憲主義的基本原則。我國憲法對此亦有明文規定。(第一七一條)而法律與憲法有無抵觸之疑義，既由大法官會議負責解釋(司法院組織法第三條)，因而大法官會議的解釋，其效力等於憲法。這個原則，由於大法官會議建制以來，所處理的有關憲法解釋案，絕大部分都是屬於憲法適用疑義的解釋，所以在程序上並沒有發生效力的問題。但自民國四十九年八月十九日大法官會議解釋「高等法院以下各級法院及分院，應隸屬於司法院，其有關法令，並應分別予以修正」以後，(註七十六)迄今已逾年半，上述法院既未改隸，有關法令亦未修正。按憲法規定「司法院為國家最高司法機關，掌理民事、刑事、行政訴訟之審判，及公務員之懲戒」。(第七十七條)但依法院組織法的規定，高等法院以下各級法院及分院，則隸屬於行政院。大法官會議於此項解釋中，在解釋文及解釋理由書的用字遣詞上，雖然極端慎重，並未明白宣告法院組織法此種規定為抵觸憲法，但在實質意義上，這確是一個違憲立法的解釋。依照憲法規定，這個問題既經大法官會議解釋之後，司法院組織法有關這方面的規定，當然是違憲無效。可是在原則上雖無疑義，然在程序上，經解釋確定為違憲的法律，應於何時起無效，則憲法及有關法律，均乏明文規定。所以由於此一解釋的結果，乃暴露了解釋效力的程序問題。對於這個問題，在理論上和事實上，雖然有不同的主張和制度，但大法官林紀東先生認為就我國的情形來說，似宜採取奧國在這一方面的設計，在原則上凡經宣告違憲的法令，其主管機關有立即公

布撤銷之義務，但解釋機關得另定開始無效之時間。（註七十七）我國既沒有採取寓解釋於審判的制度，而在經驗上也沒有可取的先例，因而對解釋效力的程序，實亟應有一適當的安排。否則執行不能與解釋密切配合，不惟有損解釋權的尊嚴威信，即對整個憲政的精神，及制度之成長，亦將發生不良的影響。

其次，大法官會議法規定「人民於憲法所保障之權利，遭受不法侵害，經依法定程序提起訴訟，對於確定終局裁判適用之法令，發生有牴觸憲法之疑義者，得聲請解釋憲法」。（第四條第一項第二款）這個規定，旨在貫徹憲法所保障的民權，可說相當進步。但在適用上，却仍有若干問題，亟待作進一步的安排。例如人民依法提起聲請以後，原來的判決是否停止執行？判決所適用的法令經宣告為違憲以後，對原判決應該如何救濟？關於這些問題，現在雖然還沒有具體的事例，但這顯然是值得注意的問題。當大法官會議法在立法院審議的時候，立法委員們在這方面的意見，也並不一致。一種意見認為當人民依法提起聲請以後，原判決即應停止執行，因為有若干判決一旦執行之後，即無法恢復原狀，如果不停止執行，則即使原判決所適用的法令被宣告為違憲，而對訴訟當事人亦失去積極的意義。另一種相反的意見則認為，如果停止執行，則聲請解釋，將被利用為拖延訴訟的手段，這樣國家的司法制度便會受到損害，所以聲請解釋之提出，不應影響原判決的執行，假使判決所適用的法令被宣告為違憲，可以再審的途徑，予以救濟，而依現行司法制度，再審是不影響判決的執行的。（註七十八）

）負責審查此項法案的法制委員會，即持第二種主張，所以此案在院會審議過程中，又提出了修正民刑事訴訟法，及軍事審判法的提案，主張在各該法律中，增加一項規定，即「法律或命令經大法官會議解釋因牴觸憲法，或因命令牴觸法律，而公布無效時，其適用該法律或命令而所為之判決，自失去其判決之基礎，應以再審之程序，予以補救」。（註七十九）可是反對這種主張的意見，又認為不溯既往，為法律的基本原則，我國司法採三審制，如果大法官會議的解釋，可以否定已經確定的終局裁判，而作為再審的理由，則不僅與法律不溯既往的原則不合，且容易令人誤會在三審之外，尚有憲法審的第四審級；同時，在現行訴訟法上，所謂再審，係以判決確定後，發現新事實新證據與原判決所採取者不同為要件，在民訴（第四二九條）、刑訴（第四一三條）及軍事審判法（第一二三九條）中，對再審均有詳細的規定，都是審究事實，而大法官會議對違憲

法令之解釋，只是對法令本身合憲性的一種審查，與訴訟法上再審要件的性質完全不同，所以即使判決所適用的法令經宣告違憲無效，亦不能作爲再審的理由。（註八十）由於這種原因，所以關於修正訴訟法的提案，並沒有能成功爲法律。因而依照現行制度，大法官會議因人民之合法聲請，而宣告法令爲違憲時，其效力只能拘束以後的訴案，對已經確定的判決，既不能追溯既往，也不能成爲再審的理由。

這個制度對保障民權的功效如何，尚有待於事實來證明。但照一般的說法，「力惡其不出於身也，不必爲已」，終究還是一種理想的境界，和現實的人性，不免距離稍遠。解釋的效力既不能對聲請人產生積極的利益，則聲請解釋的動力已失。於是不惟大法官會議法在這方面的規定落空，而大法官會議在保障民權方面不能有傑出的表現，因而也成了一種極自然的結果。而這個問題，可以說是在我國解釋與審判分離的雙軌制度下，亟應謀求改善的課題。或謂大法官會議在保障民權方面，如果過於週密和積極，將啓人民輕於聲請之漸，這對國家法制的運作，或將產生可慮的紛擾。其實在基本原則上如果保障民權是可取的，則人民能够普遍地關心本身之權益，這可以說正是一種可喜的進步現象，只要大法官會議對於解釋權予以適當的運用，便可祛除這種疑慮。美國國會每年制定的法律恒有數百件之多，各州的法律，更無慮數千，而多數的法律，在訟案中往往發生是否違憲的問題，有的且達五或六次之多，但最高法院對之大都予以支持，據一九五三年統計，自一八〇三年以來，經最高法院宣告違憲的國會立法，不過七十五件，而且多數都無關重要，在一千多件發生爭議的州法律中，經宣告違憲的，僅達四分之一。（註八十一）由此可知，美國司法審查制度在這方面的成就，和最高法院運用審查權的態度是大有關係的。不過，制度是長成功的，就我國的情形而論，人民以非聲請主體，進而得爲解釋之聲請，這已經是一個很大的進步，雖然在實徵保障民權的技術運用上，尚有值得改進之處，但外國的制度既不宜輕於模仿，而我們本身又乏足夠的經驗可資遵循，於是在這方面便有賴立法之善爲規劃了。

（註六十五）劉慶瑞，歐洲憲法法院；鄒文海，各國政府及政治，正中書局，五十年臺初版，第四九〇至四九一頁。

（註六十六）John P. Roche, Judicial Self-Restraint, The American Political Science Review, Sep. 1955, Vol. Xix, no. 3, pp.

762-772；劉慶瑞，美國司法審查制度之研究，五十年六月，臺灣大學法學院，社會科學論叢，第十一輯

(註六十七) 劉慶瑞，歐洲憲法法院，

(註六十八) 鄭文海各國政府及政治，見(註六十九)。

(註六十九) Luther v. Borden, 7 Howard 1 (1849); Pacific States Telephone & Telegraph Co. v. Oregon, 223 U. S. 118 (1912)。

(註七十) Colegrove v. Green, 328 U. S. 549 (1946)。

(註七十一) Oetjen v. Central Leather Co. 246 U. S. 297 (1918)。

(註七十二) John P. Roche, op. cit.。

(註七十三) C. O. Johnson, op. cit., pp. 462-463.

(註七十四) 大法院公報，第一十一會期，第十期附十九期，有關審議大法官會議表決記錄。

(註七十五) 林記東，大法官會議制度之研究，見(註五十)。

(註七十六) 大法官會議決議字第八十六號解釋。

(註七十七) 同(註七十五)，一九二九年奧大利聯邦憲法，第一二九條第二項，及第一四〇條第三項。

(註七十八) 立法院公報，第一十一會期第十二期，第五十八至五十九頁；及第十三期，第十六及十七次會議速記錄。

(註七十九) 立法院公報，第一十一會期，第十七期，第十一至十一頁。

(註八十) 立法院公報，第一十一會期，第十二期，第十一至十一頁；第十四期，第十至十一頁；第十六期，第五十一至六十一页。

(註八十一) U. S. Constitution (Annotated), U. S. Govt Print. Off., Wash., 1953 (82d Cong., 2d Sess. Senate Document no. 170), pp. 1241-1253; C. O. Johnson, op. cit., pp. 460-461, and footnote 34; R. K. Carr and others, op. cit., pp. 280-281.

## 三、解釋權運用的分析

### 1、從解釋成案看大法官會議的性質

大法官會議自民國三十七年建制至今，已有十四年的歷史。十四年來經其議決的解釋案，共有九十五件，其中多數屬於法令之統一解釋，其爲憲法解釋者共三十件，茲予列表如下：

### 大法官會議憲法解釋案要略

公 布 年 月 日	解 釋 字 號	解 釋	要 言	旨 憲法有關條文	聲 請 人
三八、一、六	釋字第一號	立法委員不得兼任官吏。		第七五條	江西省國代及立委選舉總事務所
三八、一、六	釋字第二號	中央或地方機關於其職權上適用憲法發生疑義時，得聲請解釋憲法，法律及命令與憲法有無抵觸發生疑義時亦同。		第七八條	行政院
四一、五、二一	釋字第三號	監察院關於所掌事項得向立法院提出法律案。		第七一條第八七條	總統府；監察院
四一、六、二〇	釋字第四號	聯合國韓國委員會我國副代表係由政府派充應認爲官吏。		第七五條	行政院
四一、十、二七	釋字第九號	裁判如有違憲情形在訴訟程序進行中當事人得指摘之。		第一七二條	行政院
四二、一、三一	釋字第十三號	憲法所稱之法官不包括檢察官在內，但實任檢察官之保障與責任推同。		第八一條	監察院
四二、一、三一	釋字第十四號	國大代表，立監委員及省縣議會議員均非監察權行使之對象。		第九七條	監察院

四二、四、二四	釋字第十五號	監察委員不得兼任國大代表。	第一〇三條	行政院
四二、五、一五	釋字第十七號	國立編譯館編纂係屬公職監察委員不得兼任	第一〇三條	行政院
四二、六、三	釋字第十九號	監察委員不得兼任公職不僅以官吏為限。	第一〇三條	總統府
四二、七、十	釋字第二十號	監察委員不得執行醫師業務。	第一〇三條	監察院
四二、八、四	釋字第二十二號	憲法所定國民大會於每屆總統任滿前九十日集會應總統任滿前一日起算以算足九十日為準。	第二九條 第四七條	國大秘書處
四二、九、三	釋字第二十四號	立監委員應認為有給職。	第六二條 第一〇三條	行政院
四二、九、三	釋字第二十五號	立監委員不得兼任公營事業機關之董事監察人及總經理。	第七五條 第一〇三條	行政院
四二、十二、二九	釋字第二十九號	立監委員不得兼任省銀行之董事及監察人。	第七十五條 第一〇三條	行政院
四二、十二、十五	釋字第三十號	國民大會常會得行使臨時會之職權。	第二九條 第三十條	立法院
四三、一、二九	釋字第三十一號	立法委員不得兼任國大代表。	第二五、六二 二七、七五 條	行政院
		第一屆立監委員在第二屆委員未能依法選出集會以前應仍由第一屆委員繼續行使職權。	第六十五條 第九十三條	行政院

四三、四、二	釋字第三十三號	省縣議會議長非監察權行使對象。	第九十七條	監察院
四三、八、二七	釋字第三十八號	法律與有效之規章均爲法官審判之依據，縣議會行使立法權時若無憲法或其他法律之根據不得限制人民之自由權利。	第二十三條 第八十條	行政院
四三、十一、十七	釋字第四十二號	各級民意代表，中央與地方機關之公務員，及其他依法令從事於公務員，皆屬公職。	第十八條 第一二四條 一二五條	
四四、八、二十	釋字第五十二號	實任檢察官因病請假逾一定期間事實上不能執行職務者得依公務員請假規則第十條暫令退職。	第八十一條 釋字第十三號	行政院
四六、三、二二	釋字第七十四號	國大代表不得兼任省縣議會議員。	第二五、一一 三、一二四臺 解釋	
四六、四、八	釋字第七十五號	國大代表非不得兼任官吏。	第二十八條	臺灣省臺北縣議會
四六、五、三	釋字第七十六號	國民大會與立法院共同相當於民主國家之國會。	第二五、六二 九十九條	總統府
四六、六、二四	釋字第七十七號	憲法關於教育科學文化之經費在市縣不得少於其預算總額百分之三十五之規定不包括追加預算在內。	第一六四條	臺灣省高雄市議會
		臺灣省臺北市議會		

四七、十二、十七	釋字第八十一號	監察委員不得擔任民營公司之董事監察人及經理人。	第一〇三條	行政院
四九、二、十二	釋字第八十五號	國大代表總額在當前情形應以依法選出而能應召集會之人數為計算標準。	第一七四條	國大秘書處；行政院
四九、八、十五	釋字第八十六號	高等法院以下各級法院及分院應隸屬於司法院，其有關法令應分別予以修正。	第七十七條	監察院
五十、四、三	釋字第九十號	憲法上所謂現行犯係指刑事訴訟法第八十八條第二項及第三項之規定而言。	第十三、一〇二條	監察院

從上列已經公布的三十個有關憲法解釋案中，就解釋案的性質來看，除釋字第八十六號解釋為違憲立法之審查外，其餘二十九件均屬憲法適用疑義之解釋。而以聲請解釋的主體來看，則全部為中央或地方機關所聲請的案件，並無一件為人民所聲請者。按憲法解釋有兩個重要目的，一是藉以排除憲法適用上的疑難，一是賴以保障民權。我國大法官會議之設置，勿庸置疑，也具有上述的兩種目的。但是從大法官會議過去的三十個憲法解釋案來看，其在積極的意義上，則絕大多數是在於確定或排除憲法適用上的疑義或困難，並未能發揮其保障民權的作用。這種情形，就某一個觀點來看，或可視為政策所使然。在過去大法官會議規則有效時期，僅以政府機關為聲請主體，當時在觀念上，認為大法官會議職司解釋，並不掌理審判，故聲請解釋憲法，應限於政府機關；且人民依憲法享有請願，訴願及訴訟之權（第十六條），如果人民發現法令有違憲而侵害其權利時，可於請願，訴願或訴訟中提出主張，以謀取保障，（註八十二）而受理機關因無違憲審查權，必轉請大法官會議予以解釋，在這種情形下，是機關聲請，亦間接寓有人民之主張在內，同樣可以達到保障民權之目的，是亦無須人民直接聲請解釋之必要。（註八十三）嗣經立法院在制定大法官會議時，認為保障民權既為大法官會議制度之主要精神，則將人民排

除於聲請主體之外，在技術上殊與設制之精神不合，所以該法將人民亦列爲聲請之主體。這個制度到目前雖然還沒有具體的表現，但這和人民對於涉訟的態度，聲請的程序，以及解釋的效力等，都有密切的關係，尚有待於時間與經驗來加以歷練。不過，因爲大法官會議過去的表現，重在憲法適用疑義的解釋，所以論者認爲現在大法官會議的作用，甚似政府的法律顧問委員會，這就司法獨立與保障民權的精神來說，並不是一種優良的傳統。（註八十四）其實自大法官會議法施行以後，在基本政策上，保障民權已明定爲大法官會議制度的主要精神，如果在社會政治風氣，及運用技術上，善于努力，時求改進，則大法官會議在保障民權方面，自不難漸展所長，發生良好作用。

## 二、解釋所依據的標準

一個人對於任何一個問題，如果要表示意見，他必須先有其本身對該問題的見解與立場，以爲其立論的根據。美國最高法院的判決書中，除了不同意見外，就是在代表法院的判決意見中，往往也還有贊同判決的結論，而另持不同理由的意見，這種意見稱爲 *Concurring Opinion*。法院判決所持的理由，即是裁決該案的標準。大法官會議解釋憲法的標準如何？這從憲法及有關法律中是不能獲得具體完整的答案的，但是就已有的解釋案來分析，大致可以歸納爲四項標準如下：

I 憲法之基本理論與精神 一個國家的憲法，不惟有其理論的基礎，亦且有其獨特的精神，這種理論和精神，往往經由解釋權的作用，而得以弘揚光大。大法官會議解釋憲法，往往即以之爲其解釋的立論依據。例如監察院是否應享有法律提案權，憲法並無明確規定，但大法官會議根據「我國憲法依據孫中山先生創立中華民國之遺教而制定」之前言，「基於五權分治，平等相維之體制」，確定「監察院關於所掌事項，得向立法院提出法律案，實與憲法之精神相符」。（註八十五）又如大法官會議根據權能分治之理論，決議立監委員不得兼任國大代表。（註八十六）並以「憲法分別設置各級民意機關，賦予不同職權之本旨」，確定「國民大會代表不得兼任省縣議會議員」。（註八十七）

II 立法意旨 根據立法意旨以闡明憲法條文的意義，不惟是解釋憲法的重要方法，而且是據以解釋的主要標準。依憲法

規定，監察院對中央及地方失職或違法的公務員，得提出糾舉案或彈劾案（第九十七條），然公務員之範圍如何？是否包括各級民意代表在內，則並無明確規定，大法官會議會根據制憲經過之立法意旨，確定各級民意代表，並非監察權行使的對象。（註八十八）對監察院應享有法律提案權，及監察委員不得兼任為國大代表等問題，亦均以制憲時之立法意旨，以為解釋之依據。（註八十九）

**三 一般憲政原理與制度** 立憲政體乃西方文化之產物，我國行憲未久，經驗未豐，對於西方國家在憲政上的理論與制度，不乏可資借鑑之處。所以大法官會議往往引之以為解釋之依據。例如政黨之黨務人員，在訓政時期，依法具有公務員之身份，此在一般憲政國家，政黨乃為人民團體，其工作人員，並非公務員，是以我國大法官會議對此亦有相同的解釋。（註九十）又如對國會問題，及高等法院以下各級法院隸屬問題之解釋，大體上亦係參酌西方國家憲政制度之經驗，以為解釋所依據之標準。（註九十一）

**IV 國家的實際需要** 解釋制度之優點，不惟是在於確定和排除憲法適用上的疑義和困難，更重要的是可以避免修憲的手續，而使之得以適應國家社會的實際需要。美國憲法簡單的七個條文，與二十二個修正案，所以能適應變化萬千的社會發展的需要，其司法審查權的貢獻，是研究美國憲政制度所絕不能忽視的。所以解釋憲法，往往須針對國家的實際需要，正是解釋權運用的重要所在。憲法規定立法委員任期為三年（第八十五條），監察委員任期為六年（第九十三條），「該項任期，本應自其就職之日起，至屆滿憲法所定之期限為止」。而第一屆立監委員之任期，應於四十年五月及四十三年六月分別屆滿「惟值國家發生重大變故，事實上不能辦理次屆選舉，若聽任立監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」，所以大法官會議針對國家的實際需要，決議「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職權。」（註九十二）又如總統之選舉與罷免，以及修改憲法，依照規定均以國大代表總額為計算標準，而國大代表總額應如何計算，又無法文可據，第一屆國民大會第一次及第二次會議時，均係以法律所定應選出之三〇四五人為總額之標準，及第三次會議時，由於修訂臨時條款，而發生了代表之總額問題，於是大法官會議基於行政院及國民大會

秘書處之聲請，根據當前國家的實際需要，議決「憲法所稱國民大會代表總額，在當前情形，應以依法選出，而能應召集會之國民大會代表人數為計算標準」。（註九十三）由於這兩項解釋，不惟五權制度之體制得以維持，而國民大會行使職權於總額上之困難，亦從而得以克服。

（註八十二）大法官會議決釋字第九號解釋。

（註八十三）司法院秘書長換及參事王昌華於立法院法制委員會審查大法官會議法會議報告。（見立法院法制委員會大法官會議法審查會議速記錄）

（註八十四）鄒文海，司法審核制的研究，國民大會秘書處，五十年編，憲法論文集（）。

（註八十五）釋字第三號解釋。

（註八十六）釋字第十五號及第三十號解釋。

（註八十七）釋字第七十四號解釋。

（註八十八）釋字第十四號解釋。

（註八十九）釋字第三號及第十五號解釋。

（註九十）釋字第五號第七號及第二十號解釋。

（註九十一）釋字第七十六號及第八十六號解釋。

（註九十二）釋字第三十一號解釋。

（註九十三）釋字第八十五號解釋。

## 伍、結

### 論

憲法解釋是西方立憲主義開始以後所產生的制度，其於我國，在制憲運動肇始之初，即已注意到這個問題。惟以民國初期，由於國內的政情複雜，大局不定，所以有關憲法的解釋制度，也和歷次的憲法草案一樣，始終只止於規劃設計的階段。

憲法既不能產生，解釋制度自然也無從建立。民國十二年雖然在形式上有了一部正式的憲法，但由於那部憲法是在曹錕賄選的情形下所產生，既不為各方所擁護，而在其有效的一年期間，憲法的條文，也大都沒有付諸實施，是以該憲法所規定的解釋制度，也還只是一種紙面文章。民國二十年的訓政約法，雖然也有解釋制度的規定，但因為訓政約法的精神，與憲政體制不合，而它所設計的解釋制度，根本上也沒有實施，所以對我國的憲法解釋制度，也沒有留下可取的經驗。要到民國三十七年，行憲大法官會議成立之後。我國的憲法解釋制度，才有了具體的規模。

憲法解釋在西方國家雖然已有一百多年的歷史，而在我國却是甫告開始。就以上對於我國現行大法官會議制度的分析來看，似乎覺得此一制度尚有若干值得改進之處。但我們深信憲政制度是一個生命的機體。一個制度的成功，猶如一個生命的成熟，須要有適當的環境和相當的時間來成長。而在其成長的過程中，更隨時受著各種外在因素的影響。我們期望有一個良好的制度，但這須要從各方面努力，來孕育其成長的生機。故步自封固不可取，揠苗助長尤屬可慮。而影響制度成長的因素雖然很多，但最重要者莫過於政治的力量。蓋政治對於法制之形態與成長，實具有莫大的決定性作用。一般而論，政治與法制雖有相互影響互為因果的關係，但嚴格地說，法制只是一個國家實際政治作用的結果，而不是它的原因。換句話說，法制並不能產生政治上的自由社會，而是政治的自由創造了法制的尊嚴。就整個國家來講，法制猶如憲政的上層建築，政治乃是憲政的下層基礎。有了良好的下層基礎，其上層建築才有不敗的生機，否則，缺少了健全的下層基礎，則一切法制均將無異爲空中樓閣。僅孜孜於企求法制本身有卓越的表現，恐將不免有緣木求魚之嘆。（註九十四）

(註九十四) *參閱 Leslie Lipson, The Great Issues of Politics, Prentice-Hall Inc., N. J., Sixth Printing, 1959, pp. 246-247.*