

大法官會議憲法解釋析論

林紀東 著



五南圖書出版公司印行

大法官會議憲法解釋論

林紀東 著

五南圖書出版公司印行

大法官會議憲法解釋析論

中華民國72年11月初版

著作者 林 紀 東
發行人 楊 榮 川

發行所 五南圖書出版公司
局版臺業字第0598號
臺北市銅山街1~1號
電話：3916542號
郵政劃撥：106895號

基本定價：4.45 元

印刷所 明文印刷廠

(本書如有缺頁或倒裝，本公司負責換新)

自序

建立釋憲制度，特設機關，使負解釋憲法之責，以闡明憲法規定之真意，解決憲法適用之爭議；並審查法律命令與地方自治法規，有無牴觸憲法？其未特設機關者，則明定由最高法院，負此職責，為第二次世界大戰後，各國新憲法主要趨勢之一。誠以憲法為國家根本大法，規定人民之權利義務，國家主要機關之組織與職權，及基本國策等，為國本之所繫，關係重大，解釋適用如有偏差，或法律命令與地方自治法規，有牴觸憲法之情事，恐將損害人民之權利，礙及國權之鞏固，未容輕忽，故建立釋憲制度，以維護憲法之尊嚴，而達鞏固國權，保障民權之目的。

1 序 自

我國憲法，於釋憲制度，亦甚注重，於第七十八條、第七十九條、第一百十三條、第一百七十一條至第一百七十三條，分設規定。行憲後依此規定，乃於司法院設置大法官會議，行使解釋憲法，並統一解釋法律命令

之職權。大法官會議，自民國三十七年九月第一屆會議組成起，至民國七十二年五月止，作成有關憲法之解釋五十號，號數雖不甚多，然於政治體制，人民權利義務，有重大關係者，亦不在少，如釋字第八十六號關於法院隸屬之解釋；釋字第一百六十六號，關於違警罰法所定拘留罰役是否合憲之解釋，均其顯著之例。

大法官會議，對於為國家根本大法之憲法，既有解釋之權；對於法律命令及地方自治法規，復有審查其有無牴觸憲法，是否有效之權，其解釋，於人民權利之保障，政府各機關權力之行使，恆有重大之關係，政府與人民，固應寄以相當之注意，研究政法者；對此憲政運作上重要之一環，尤應特加重視。蓋大法官會議之解釋，不僅為研究憲法典之重要題材；且實質意義之憲法，原不以憲法典為限，大法官會議補其規定缺漏之解釋，亦可視為憲法內容之一部。又憲法典修改不易，而政治社會情勢時有變遷，釋憲機關針對變遷之情勢，就憲法典為推陳出新之解釋，尤可注

意。況大法官會議之解釋，立論說理，未必盡當，詳審內容，指明其缺點之所在，以供變更或補充解釋之參考，亦研究政法者應盡之職責。故研究政法者，對此項解釋，尤應特予重視，勤加探究，外國學者，於其國法院之憲法判決，常反復研討，不厭求詳，其故或即在於此。

我國近年公法學之研究，益見進步，佳作甚多，於大法官會議有關憲法之某數號解釋，亦有為詳密之檢討者，惜尚未就全部憲法解釋，為系統之研究，殊感美中不足。作者學習憲法多年，於此倍切盼望，爰有本書之作，欲以拋磚引玉，俾早日得見名著之問世！自維學識有限，體力日衰，重以在司法院服務二十餘年，大法官會議所著憲法解釋，參與未議者甚多，本書所述，既難免錯誤；持論又恐偏於主觀，尚希明達君子，不吝教正，是所至幸。

中華民國七十二年十月十八日

林紀東 記於臺北念菴書室

大法官會議憲法解釋析論 目次

第一章	引言	.....	一
第二章	大法官會議行使職權之程序	.....	三
第三章	大法官會議有關憲法解釋概觀	.....	二五
第四章	大法官會議有關憲法之重要解釋	.....	三三
第一節	釋字第三號解釋	.....	三三
第二節	釋字第三十一號解釋	.....	四四
第三節	釋字第三十八號解釋	.....	五六
第四節	釋字第七十六號解釋	.....	六九
第五節	釋字第八十五號解釋	.....	七七
第六節	釋字第八十六號解釋	.....	八九

第七節 釋字第一二二號解釋及第一六五號解釋……………九九

第八節 釋字第一五〇號解釋……………一一五

第九節 釋字第一六二號解釋……………一二六

第十節 釋字第一六五號解釋……………一三八

第十一節 釋字第一六六號解釋……………一三九

第十二節 釋字第一七五號解釋……………一四九

第五章 大法官會議有關憲法之次要解釋……………一六五

第一節 釋字第二號解釋……………一六五

第二節 釋字第十三號解釋……………一七三

第三節 釋字第二十九號解釋……………一七八

第四節 釋字第七十五號解釋……………一八四

第五節 釋字第一〇五號解釋……………一九一

第六節 釋字第一三七號解釋……………一九七

第七節 釋字第一七七號解釋……………二一一

第六章 大法官會議有關憲法之其他解釋……………二二一

3 次 目

第一節	釋字第一號解釋·····	一一二
第二節	釋字第四號解釋·····	一二三
第三節	釋字第九號解釋·····	一二八
第四節	釋字第十四號解釋·····	一三〇
第五節	釋字第十五號解釋·····	一三八
第六節	釋字第十七號解釋·····	一四〇
第七節	釋字第十九號解釋·····	一四二
第八節	釋字第二十號解釋·····	一四四
第九節	釋字第二十一號解釋·····	一四六
第十節	釋字第二十二號解釋·····	一四八
第十一節	釋字第二十四號解釋·····	一五〇
第十二節	釋字第三十號解釋·····	一五三
第十三節	釋字第三十三號解釋·····	一五五
第十四節	釋字第四十二號解釋·····	一五七
第十五節	釋字第七十四號解釋·····	一五九
第十六節	釋字第七十七號解釋·····	一六一

第十七節	釋字第八十一號解釋·····	二六三
第十八節	釋字第九十號解釋·····	二六五
第十九節	釋字第一一七號解釋·····	二七〇
第二十節	釋字第一二〇號解釋·····	二七三
第二十一節	釋字第一三〇號解釋·····	二七七
第二十二節	釋字第一四八號解釋·····	二八三
第二十三節	釋字第一五四號解釋·····	二八六
第二十四節	釋字第一五五號解釋·····	二九一
第二十五節	釋字第一六〇號解釋·····	二九五
第二十六節	釋字第一六九號解釋·····	二九九
第二十七節	釋字第一七〇號解釋·····	三〇二
第二十八節	釋字第一七二號解釋·····	三〇六
第二十九節	釋字第一七三號解釋·····	三〇九
第三十節	釋字第一七九號解釋·····	三一七
第三十一節	釋字第一八〇號解釋·····	三二〇

第一章 引言

中華民國憲法第七十八條規定：『司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權』。第七十九條規定：『司法院設大法官若干人，掌理本憲法第七十八條規定事項，由總統提名，經監察院同意任命之』。復於第一百七十一條規定：『法律與憲法抵觸者無效。法律與憲法有無抵觸發生疑義時，由司法院解釋之』。第一百七十三條規定：『憲法之解釋，由司法院爲之』。依此規定，足見係以司法院負解釋憲法，及統一解釋法令之責，設大法官若干人，以司其事。此項設計，是否完全妥當，自非無可討論，當另文述之。茲篇所研究者，爲司法院大法官會議，三十餘年來解釋憲法之情況，並附以評論。

第一章 引言

行憲之後，政府依照上開規定，經總統提名，監察院同意，任命大法官十二人，於三十七年九月，在南京成立第一屆大法官會議。同年十二月，政府遷都廣州，因所任命之大法官中，已有一人病故，數人辭職，乃復任命大法官八人，以補其缺。惟因時局日益動盪，新任命之大法官，多數均未就職，復有病故者，人數寥落，會議因而停頓。至四十一年四月，始在臺復會，除原有大法官二人外，政府復依法定程序，任命七人，以符司法院組織法第三條規定，設置大法官十七

人之半數。迨(一)四十七年九月，第一屆大法官任滿，政府任命十五人爲第二屆大法官，組織第二屆大法官會議。(二)五十六年八月，第二屆大法官任滿，政府任命十五人，爲第三屆大法官，組織第三屆大法官會議。(三)六十五年十月，第三屆大法官任滿，政府復任命十五人，爲第四屆大法官，以迄於今。

大法官會議，自民國三十七年九月，第一屆大法官會議組成起，至民國七十二年五月止，合共作成解釋一百八十號，其中有關憲法之解釋五十號，不及全部解釋三分之一。

五十號解釋中，由第一屆大法官作成者，共二十四號；第二屆大法官會議作成者，共八號；由第三屆大法官會議作成者，僅二號。第四屆大法官會議，雖成立不及七年，作成解釋已達十六號，較第二屆及第三屆大法官會議爲多，然不及第一屆大法官會議。按第一屆大法官會議，因戰亂關係，實際行使職權之期間，不及七年（第二屆及第三屆大法官會議，均行使職權九年），所著憲法解釋甚多，其原因似有下列三點：(一)當時行憲伊始，有關憲法之問題較多。(二)當時司法院大法官會議法尚未公布，限制不如現在之嚴，有關憲法之解釋，作成較易。(三)當時大法官人數較少，議論不多，案件亦較易解決。

至於第四屆大法官作成解釋較多之原因，或由於(一)民國六十年以後，國步益見艱難，各方均奮發圖治。(二)民主憲政之觀念，日見成長，大法官會議，對於憲法之解釋，乃更見必要。而(三)大法官平均年齡較低，處事較迅速，或亦其原因之一。

第二章 大法官會議行使職權之程序

於析論大法官會議所爲憲法解釋之前，宜先敘其行使職權之程序，以明其解釋作成之經過。關於此點，憲法及司法院組織法均無規定，第一屆大法官會議，乃於民國三十七年九月十五日，通過司法院大法官會議規則（四十一年四月十四日，遷臺後第一次大法官會議，將第八條、第十二條及第十五條條文，加以修正），此項規則，爲第一屆大法官會議，行使憲法解釋之程序上根據，且爲其後司法院大法官會議法之所本，關係甚爲重大，其當否亦有可研究者，爰錄其主要條文於左，以備檢討。

第二條 依憲法應由司法院解釋之事項，其解釋以大法官會議之決議行之。

第三條 中央或地方機關，于其職權上適用憲法發生疑義，或適用法律命令，發生有無牴觸憲法之疑義時，得聲請解釋。

第五條 聲請機關有上級機關者，其聲請應由上級機關核轉。聲請解釋不合規定者，上級機關不得爲之轉請。上級機關應依職權予以解決者亦同。

第六條 聲請解釋，應以書面說明聲請之事由，必要時，並應附送有關文件。

第八條 大法官會議接受案件後，應即按收文號次輪次，分交大法官一人審查，除不合規則不予解答者，應敘明理由報會決議外，其應予解答之件，應列舉事實及有關法律問題，提出會議，由會決定原則，交原審人草擬解釋案，提會決議。如經會議議決重付審查時，得由會議加推大法官一人或數人，共同審查。

前項應予解答之件，如大法官會議認為應迅速辦理者，得限定提會之期間。

第十條 審查完竣提出報告後，應連同關係文件繕印，於開會前五日，分送大法官會議主席及各大法官。

第十一條 大法官會議開會時，由司法院院長主席，院長因事故不能主席時，由大法官互推一人為主席。

第十二條 大法官會議開會時，須有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，可否同意，取決於主席。

第十三條 表決方法，必要時得經會議決定，以無記名投票行之。

第十八條 大法官會議，每兩星期開會一次，必要時得開臨時會議。

第二十條 大法官會議之解釋，經決議後，由司法院公布之，並通知原送機關。

司法院大法官會議規則之主要規定，略如上述。按憲政國家通例，國家機關之組織，及其職權之行使，均由立法機關制定法律，爲其根據。惟因現代人文進步，訴訟案件，日趨複雜，恆具有專門與技術之性質，此類事件如何處理，司法機關，知之較稔，如均由立法機關以法律制定，輒有閉門造車之嫌，故外國憲法或法律，有明定最高司法機關，對於訴訟案件，有規則制定權者。學說上且有此類規則，較之同一事項之法律，具有優先效力之理論（註一）。普通司法機關，尙具有規則制定權，職掌解釋憲法之機關，因具有違憲立法審查權之故，其行使職權之程序，究應由其自定規則？抑應由立法機關制定法律以規範之？不失爲可以研究之問題。因如由其自定規則，未必能反映民意，且參與規定者不多，恐有失於簡陋，或維護其權力太過之處。如由立法機關制定法律以規範之，又恐控制太嚴，妨碍憲法解釋權之行使。且解釋憲法之機關，既具有審查違憲立法之權力，其行使審查違憲立法權之程序，如由立法機關制定，理論上亦感難於貫徹，故大法官會議，行使憲法解釋權之程序，可否自定規則，洵爲可研究之問題。

由外國法例觀之，似係由議會制定法律，而不委由釋憲機關自行制定，此觀於西德有一九五一年聯邦憲法法院法；義大利有一九五三年第八十七號法，規定憲法法院之組織與訴訟之規則，可以知之。當以憲法解釋權之行使，關係重大，宜由立法機關制定法律，以免流弊也。惟如上所述，如控制太過，妨碍憲法解釋權之行使，亦不合於憲法立法定制之本意，故立法機關制定此類法律時，宜求其折衷至當，不可失諸偏差。準是而論，上述大法官會議規則之規定，固多缺失；

現行司法院大法官會議法之規定，亦有失諸偏差之處，我國大法官會議制度，猶待妥為建立，俾能善盡其職責。

上述司法院大法官會議規則之主要缺失，為其第十二條關於表決之規定。蓋依該條規定：

(一)解釋憲法與統一解釋法令之人數相同。對於憲法解釋權之行使，未予置重。(二)祇須有在中央政府所在地全體大法官三分之二以上之出席，即可開會；全體大法官過半數之同意，即可決議。不以司法院組織法所定之大法官名額（十七人）為準，而以在中央政府所在地之大法官為準。民國四十一年至民國四十七年間，在中央政府所在地（臺北）之大法官僅九人，極端言之，祇須有大法官六人之出席，即可開會。而其決議，又不問為解釋憲法或統一解釋法令事件，祇須有在中央政府所在地，全體大法官過半數（五人）之同意，即可為決議。雖因政府遷臺伊始，時勢特殊之故，然其解釋憲法之程序，過於輕率，自屬無可諱言。

由於大法官會議規則規定之顯有缺陷，重以民國四十六年間，一部分立法委員，對於大法官會議釋字第七十六號解釋，認為國民大會、立法院、監察院、共同相當於民主國家國會之解釋（後詳）極表不滿，乃於四十七年七月七日，制定司法院大法官會議法，同月二十一日由總統公布施行，以取代上述之司法院大法官會議規則，第二屆、第三屆及第四屆大法官會議，均係依照該法而行使解釋權，關係極為重要，茲錄其有關行使憲法解釋權之規定如左：

第三條 大法官會議解釋憲法之事項如左：

- 一、關於適用憲法發生疑義之事項。
 - 二、關於法律或命令有無牴觸憲法之事項。
 - 三、關於省自治法、縣自治法、省法規及縣規章，有無牴觸憲法之事項。
- 前項解釋憲法之事項，以憲法條文有規定者爲限。

第四條 有左列情形者，得聲請解釋憲法：

- 一、中央或地方機關，於其行使職權，適用憲法發生疑義，或因行使職權，與其他機關之職權，發生適用憲法之疑義，或適用法律與命令，發生有牴觸憲法之疑義者。
- 二、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，發生有牴觸憲法之疑義者。

聲請解釋憲法，不合前項規定者，大法官會議應不予受理。

第六條 聲請解釋憲法，應以聲請書敘明左列事由，向司法院爲之：

- 一、解釋疑義或爭議，必須解釋憲法之理由，及其所引用之憲法條文。
- 二、疑義或爭議之性質與經過，及其對本條所持之立場與見解。
- 三、有關機關處理本案之主要文件及其說明。
- 四、聲請解釋之目的。