僅供委員問政所需參考
不代表本院意見或立場

編號：3228

議題研析

一、題目：修憲程序跨國比較淺析

二、議題所涉法規

憲法、憲法增修條文

三、背景說明（緣起）

民國[1]94 年第 7 次修憲通過之憲法增修條文第 1 條及第 12 條規定，憲法修正案須經立法院立法委員四分之一提議、四分之三出席、出席委員四分之三決議後提出，經公告半年後，於 3 個月內經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，始為通過[2]。立法院嗣於 111 年通過「18 歲公民權」修憲案，惟於公民複決階段，雖同意票（約 564 萬票）大於不同意票（約 501 萬票）[3]，仍未能達有效同意票過選舉人總額半數之修憲複決門檻（約 962 萬票）[4]，從而引發修憲門檻是否過高之討論[5]。

四、問題爭點

查立法院第 11 屆已有委員擬具「中華民國憲法增修條文第十

[1] 本報告有關年分之使用，原則以民國紀年表述，惟涉及外國法制或立法例部分，改採西元紀年表述。

[2] 立法院 93 年 8 月 23 日第 5 屆第 5 會期第 1 次臨時會第 3 次會議，就民進黨團、國民黨團、親民黨團、無黨聯盟四黨團共提之憲法增修條文第 12 條修正動議提付表決，出席委員 198 人，贊成者 187 人，反對者 0 人，棄權者 11 人，贊成者超過出席委員四分之三之人數，爰照四黨團修正動議通過；94 年 6 月 7 日經任務型國民大會代表複決，發票 298 票，投票 298 票，贊成票 249 票，反對票 48 票，廢票 1 票，超過國民大會代表總額四分之三以上之票數，複決通過，並於同年月 10 日施行。（參國民大會秘書處編，國民大會會議實錄，94 年 10 月，頁 271、293、298-299）

[3] 中央選舉委員會 111 年 12 月 2 日中選綜字第 1113050599 號公告。

[4] 該次公民複決案選舉人數共計 1,923 萬 9,392 人，有效同意票至少須達 961 萬 9,697 票。

[5] 陳子萱，朝野有共識 首次修憲複決卻未能過關 18 歲公民權不能止步 再戰仍有兩條路，今周刊，111 年 11 月 30 日，網址：https://www.businesstoday.com.tw/article/category/183027/post/202211300025/，最後瀏覽日期：115 年 10 月 19 日。

二條條文修正草案」[6]，並經 115 年 8 月 21 日立法院第 11 屆第 5 會期第 23 次院會決定交修憲委員會審查[7]，謹擇定法國、日本及韓國之修憲程序予以比較，以供我國法制參考。

五、探討研析

（一）法國之修憲程序

依法國第五共和憲法（La Constitution）[8]第 89 條第 1 項至第 3 項規定略以：「憲法修正案之提出權，由共和國總統（依總理之建議）與國會議員共同享有（第 1 項）。修改憲法之政府提案（les projets de loi）或議員提案（les propositions de loi），應依憲法第 42 條第 3 項規定之期限[9]進行審議，並由兩院[10]以完全相同之文字通過。憲法修正案經公民複決同意後，始告確定（第 2 項）。若共和國總統將憲法修正案提交『國會兩院聯席大會（Congrès）』議決，則該憲法修正案無須交付公民複決；於此情形下，憲法修正案僅在獲得有效票數五分之三多數時，始得通過.....（第 3 項）。」法國憲法並未對修憲案公民投票之投票率設有最低限制，以 2000 年關於憲法第 6 條第 1 項將總統任期由 7 年改為 5 年修憲案為例，該次公民投票選舉權人約 3,994 萬人、投票人數約 1,205 萬人，有效票約 1,011 萬票，其中贊成者約 740 萬票，反對者約 210 萬票，雖投票率僅約 30%，該案仍通過[11]，可見該國修憲公民複決採簡單多數決（simple majority），並無一定票數門檻之限制。

---

[6] 立法院第 11 屆第 5 會期第 23 次會議議案關係文書（院總第 10 號 委員提案第 11023293 號），115 年 8 月 21 日印發。

[7] 立法院公報第 115 卷第 74 期院會紀錄，頁 40。

[8] Conseil constitutionnel, Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur, available at：https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur, last visited on：Oct. 19, 2026.

[9] 修憲案提交至第一個議院後，至少須滿 6 週始得進行審議，提交至第二個議院後，則至少須滿 4 週始得進行審議。

[10] 法國國會兩院分別為國民議會（下議院）與參議院（上議院）。

[11] Conseil constitutionnel, Décision n° 2000-29 REF du 28 septembre 2000, available at：https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2000/200029REF.htm, last visited on：Oct. 15, 2026.

（二）日本之修憲程序

日本憲法（日本国憲法）第 96 條第 1 項規定[12]：「本憲法的修改，必須經各議院全體議員三分之二以上的贊成，由國會提議，並向國民提出，經由國民的承認。此項承認，必須在特別的國民投票、或由國會規定之選舉時所舉行的投票，獲得過半數的贊成。」復依 2007 年公布、2010 年施行之《關於日本國憲法修改程序的法律》（日本国憲法の改正手続に関する法律）第 2 條第 1 項規定，國民投票[13]應於國會提出憲法修正案之 60 日至 180 日內辦理[14]，復依同法第 126 條第 1 項規定[15]，憲法修正案經國民投票結果，贊成票數超過第 98 條第 2 項規定投票總數（指贊成票與反對票之總數，爰不包含無效票[16]）之二分之一者，視為已獲得人民承認。由此可知，日本修憲複決亦採簡單多數決，且無一定票數門檻之限制。

（三）韓國之修憲程序

韓國憲法（대한민국헌법）之修正程序明定於第十章第 128 條至第 130 條，依該等規定，憲法修正由總統或在籍（재적）[17]國會

---

[12] 《日本国憲法》 第九十六条 “この憲法の改正は、各議院の総議員の三分の二以上の賛成で、国会が、これを発議し、国民に提案してその承認を経なければならない。この承認には、特別の国民投票又は国会の定める選挙の際行はれる投票において、その過半数の賛成を必要とする。”

[13] 依《關於日本國憲法修改程序的法律》第 3 條規定，日本國民年滿 18 歲者，具有國民投票權。因此其雖條文文字使用「國民」一詞，但實際上亦為公民之概念。

[14] 《日本国憲法の改正手続に関する法律》 第二条 “国民投票は、国会が憲法改正を発議した日（国会法（昭和二十二年法律第七十九号）第六十八条の五第一項の規定により国会が日本国憲法第九十六条第一項に定める日本国憲法の改正の発議をし、国民に提案したものとされる日をいう。第百条の二において同じ。）から起算して六十日以後百八十日以内において、国会の議決した期日に行う。”

[15] 《日本国憲法の改正手続に関する法律》第百二十六条 “国民投票において、憲法改正案に対する賛成の投票の数が第九十八条第二項に規定する投票総数の二分の一を超えた場合は、当該憲法改正について日本国憲法第九十六条第一項の国民の承認があったものとする。”

[16] 《日本国憲法の改正手続に関する法律》第九十八条 “……２　中央選挙管理会は、前項又は第百三十五条第六項後段の報告を受けたときは、直ちに憲法改正案に対する賛成の投票の数及び反対の投票の数、投票総数（憲法改正案に対する賛成の投票の数及び反対の投票の数を合計した数をいう。）並びに憲法改正案に対する賛成の投票の数が当該投票総数の二分の一を超える旨又は超えない旨を官報で告示するとともに、総務大臣を通じ内閣総理大臣に通知しなければならない。”

[17] 該條文明定為在籍議員（재적의원），因此並非指出席議員。

議員過半數的提案[18]，總統應將該憲法修正提案公告至少 20 日[19]，國會應自公告日起 60 日內就該憲法修正提案進行議決，經在籍國會議員三分之二以上同意後，於 30 日內交付國民投票[20]。經具國會議員選舉權者過半數投票，且投票者過半數贊成，該修正案即為通過，總統應立即公布之[21]。可知韓國修憲複決採特別多數決（special majority），亦即須經選舉權人總額過半數投票，並獲得過半數之有效同意票，始告通過。

（四）比較分析

法國與日本之國會皆為兩院制，因此法國與日本之修憲皆須經過兩個議院之多數同意；修憲提案權方面，法國與韓國之總統皆有提案權，但法國總統對修憲程序享有選擇權，總統就其所提之憲法修正案得選擇由國會兩院聯席大會議決或交由公民複決，韓國總統則無此權限。從各國修憲經驗觀察，法國 1958 年制定之第五共和憲法迄今已歷經 25 次修正，其中僅有 1 次係依據憲法第 89 條進行公民複決[22]；日本憲法自 1947 年以來未曾進行修正；韓國自 1948 年立國以來，憲法歷經 9 次修正，1962 年 12 月之修憲首次進行公民複決[23]，直至 1987

---

[18] 《대한민국헌법》제 128 조 "①헌법개정은 국회재적의원 과반수 또는 대통령의 발의로 제안된다."

[19] 《대한민국헌법》제 129 조 "제안된 헌법개정안은 대통령이 20 일 이상의 기간 이를 공고하여야 한다."

[20] 依《國民投票法》（국민투표법）第 9 條規定，依公職選舉法（공직선거법）第 15 條第 1 項本文規定擁有國會議員選舉權的國民即享有本法所定之投票權。除年齡須在 18 歲以上之外，尚有關於設籍等條件之限制，因此其雖條文文字使用「國民」一詞，但實際上亦為公民之概念。

[21] 《대한민국헌법》제 130 조" ①국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60 일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적의원 3 분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다. ②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30 일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. ③헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다."

[22] Conseil constitutionnel, Comment la Constitution organise-t-elle la vie politique? available at：https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/comment-la-constitution-organise-t-elle-la-vie-politique, last visited on：Oct. 20, 2026.

[23] 韓國於 1954 年第 2 次憲法修正時引入國民投票制度，並於 1962 年 10 月 12 日首次公布《國民投票法》（국민투표법）。

年最後一次修憲，共進行過 6 次[24]公民複決[25]。

（五）結語

法國、日本與韓國雖皆屬剛性憲法，其憲法修正頻率仍有落差，惟未曾修憲並非未討論修憲，以日本為例，歷來雖迭有修憲之討論，主要癥結點在於是否應修改憲法第 9 條[26]關於「放棄戰爭、不保持陸海空軍與其他戰力及不承認交戰權」之規定，日本傳統上左右翼政黨與民意皆未能有一致看法[27]，爰憲法修正案是否得以通過，除涉及國會組織、政府體制與修憲程序之寬嚴外，修憲方向是否獲得共識亦為關鍵。立法院第 11 屆委員迄今已有 10 項憲法修正提案，屢屢有論者[28]指出，超高的修憲門檻之先決問題倘未獲共識先予解決，其他提案難以通過，未來將難以透過修憲因應時代變局，此一論點值得各界高度重視並嚴肅看待。

撰稿人：陳育靖

---

[24] 1975 年之公民投票主要係時任朴正熙總統為了解民眾對於是否繼續實行維新憲法之意見而發動，並將此視為對其執政之信任投票，若人民希望廢除維新憲法，他將立即辭去總統職務，因此該次公民投票本質上並非修憲。(參自사이버선거역사관，제 4 회 국민투표 홍보 인쇄물，Sept. 11, 2024，網址：https://museum.nec.go.kr/museum2018/bbs/7/3/1/20170912155756377100_view.do?article_id=20240911145648359100&article_category=12&conditions=&words=，最後瀏覽日期：115 年 10 月 28 日）

[25] LEE SOO-JUNG, Are referendums direct democracy manifest or authoritarian tool？Korea's history suggests both, Feb. 11, 2026, Korea JoongAng Daily, available at：https://www.koreajoongangdaily.com/korea/are-referendums-direct-democracy-manifest-or-authoritarian-tool-koreas-history-suggests-both/12072562，last visited on：Oct. 21, 2026.

[26] 《日本国憲法》第九条“日本国民は、正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇又は武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。２　前項の目的を達するため、陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない。国の交戦権は、これを認めない。”

[27] 周辰陽，日本 3.6 萬年輕人湧上街！護「和平憲法」怒嗆政府別再討好美國，115 年 4 月 22 日，聯合新聞網，網址：https://udn.com/news/story/6809/9457316，最後瀏覽日期：115 年 10 月 22 日。陳志剛，日本修憲、護憲吵不停，支持者在想什麼？──在「憲法紀念日」觀察民調，112 年 5 月 8 日，換日線，網址：https://crossing.cw.com.tw/article/17620，最後瀏覽日期：115 年 10 月 22 日。

[28] 立法院修憲委員會編製，立法院修憲委員會公聽會報告（第 2 場），115 年 8 月，頁 11-12。立法院修憲委員會編製，立法院修憲委員會公聽會報告（第 4 場），115 年 10 月，頁 12-13、17。