

民主化與憲政選擇

由憲政主義析論我國六次修憲

林水吉著





民主化與憲政選擇

——由憲政主義析論我國六次修憲

風雲論壇出版社有限公司

政治學叢書 60

民主化與憲政選擇—由憲政主義析論我國六次修憲

著 者 / 林水吉

發 行 所 / 風雲論壇出版社有限公司

地址：台北市杭州南路二段 15 號 5 樓

電話：2396-0261

傳真：2391-3712

法律顧問 / 葛苗華

地址：台北市松江路 200 號 902 室

電話：2511-7104

西元 2002 年 10 月初版

定 價 / 400 元

劃撥帳戶 / 風雲論壇出版社有限公司

劃撥帳號 / 1952- 0505

e-mail：emegabook@ebt.net

版權所有，不得翻印

※本書若有缺頁、破損、裝訂錯誤、請寄回更換。

國家圖書館出版品預行編目資料

民主化與憲政選擇：由憲政主義析論我國六次
修憲 / 林水吉著. — 初版. — 臺北市：風雲論壇，
2002[民 91]

面；公分. --- (政治學叢書；60)

參考書目：面

1. 憲法 — 中國 — 修訂

581.25

91016755

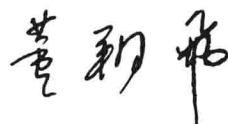
董序

憲政體制的樣態很多，從比較憲法學觀之，約有總統制、議會內閣制、半總統制或雙頭行政首長制以及委員制等，但若問那一個體制最好，或者那一個才是最理想的選擇？可能就很難有一個肯定的答案，因為前提是要看是什麼樣的國家、什麼樣的人民、什麼樣的歷史背景、以及什麼樣的憲政文化，比如有人說內閣制最好，可能是看到英國成功的經驗，但到了不具英國憲政文化的發展中國家可能就是最壞的制度，因為它會給這些國家帶來政治上的不安。如果有人說總統制最好，那也是看到美國的富強而發的，事實上總統制在拉丁美洲國家，可能又是製造政府獨裁的主要原因。中華民國憲法最原始的版本，也許可稱之為「以政權為軸心的國民大會制」，之後經過政治協商，有了內閣制的影子，臨時條款的出現，顯然使其向半總統制接近，及至增修條文誕生，再由於十年之內頻頻修憲的結果，使其又急速地由半總統制向總統制傾斜，或者說是好像跟法國第五共和一樣，當總統與立法院同為多數黨且任黨魁時，總統的政治光環，遠超過行政院長之上，總統享有的權力甚至可能超越總統制國家之總統，蓋我國總統尚可解散國會，而總統制國家總統則否；若總統所領導的政黨在立法院未超過半數，且無其他小黨奧援時，則總統的地位即應回到憲法的原點，祇能扮演國家元首、行政院長才是國家最高行政首長，就好像盪鞦韆一樣，隨政治生態變遷，在總統制與內閣制之間擺盪。

本書作者林水吉先生，在民國八十一年至八十三年期間，曾與余同為第二屆國民大會代表，並兩度參與增修條文之修訂，諸凡條文之起草、政黨協商、以及議案之進行，不僅無役不與，且投入極深，表

II 民主化與憲政選擇

現卓越，甚獲代表同仁之肯定與欽佩。先生好學不倦，對憲政之建構與發展尤表關懷，於任考試院保訓會委員期間，考入中國文化大學中山學術研究所繼續進修深造，並先後完成博士學位，其論著「憲政改革與民主化」以及博士論文「由憲政主義原理析論我國六次修憲之憲政選擇」亦均以我國憲政改革與憲政變遷以及憲政選擇為主旨，並依我國立憲背景、憲政文化以及當前的政治生態環境，勾劃出憲政制度的走向與最佳的選擇，不僅前瞻宏觀，且對我國未來憲政發展極具珍貴價值，茲本書即將付梓問世，樂綴數語以為序。

The image shows a handwritten signature in black ink, which appears to be '王康' (Wang Kang), written in a cursive style.

民國九十一年八月於司法院

周序

民主化與憲政改革在過去十五年間，是中華民國台澎金馬地區政治變革的主軸。同時它也是一九八九年蘇聯、東歐發生巨變以來的重要政治經驗，其影響範圍之鉅，至今仍可說是方興未艾。而且由於憲政選擇本身的艱困頓挫，許多新興民主國家如今仍處於「修憲—制憲—再修憲」的惡性循環之中，尚未能形成穩定持久的憲政民主體制，而政黨體系與政策方向，也飄移不定，形成政局的持續動盪。這也可視為一九九〇年代以來，新興民主國家面臨的主要陣痛之所在。

林水吉博士的這本論文，正是透過國際比較視野，針對台灣過去十年間六次修憲的反覆歷程，將前述之民主化與憲政選擇經驗，做一整體性的評估與整理。水吉兄曾任國大代表，親自參與修憲協商的第一線工作，經驗十分珍貴。現在進一步透過學術分析與理論爬梳，將六次修憲的複雜歷程，結合主、客觀交相運用的筆觸，完成這本篇幅不小的著作，允稱難得。水吉兄年輕時代專研醫藥，並曾出任台北市衛生局副局長；中壯年從政，歷任台北市議員、國民大會代表與考試院保訓會委員等要職。但仍能在百忙之中，戮力向學，完成此一學述志業，光就其毅力與氣魄而言，即令人佩服、稱羨。

對於過去六次修憲的歷程及其評價，個人在許多著述中均有詳細的分析與評估，此處不贅。但就憲政選擇與民主鞏固的角度分析，則憲政改革基本方向的偏失，則是昭昭在目，且難以逆轉。根據個人對蘇東巨變以來，近三十餘個新興民主國家的綜合研究，採行總統制與半總統制，往往只能帶來民主獨裁（democratic autocrat）、府會對立、政黨紛爭與民粹威權（populist authoritarianism）統治。俄羅斯、

IV 民主化與憲政選擇

烏克蘭、白俄羅斯、南斯拉夫（塞爾維亞）、喬治亞等國的經驗，均足以為世人所戒。相對的，採行議會內閣制的國家，如西班牙、波蘭、匈牙利等，則已逐漸步向較為穩定、健康的憲政民主。現在台灣某些師心自用的政治人物，猶想為總統個人擴權，進一步形成總統實權制。俄羅斯的葉爾欽、南斯拉夫的米洛塞維契，殷鑑不遠，國人寧可不信其邪，飲鴆止渴乎？

水吉兄的這本著作，代表著他多年艱辛耕耘的軌跡，也是他結合學術研究與親身經歷的心血結晶。希望日後仍能繼續看到他進一步努力的成果，也期盼中華民國能及早擺脫當前憲政歧出的陰霾，走向憲政主義與穩定民主的坦途！

周陽山

於文化大學中山學術研究所

民國九十一年八月

彭序

自中華民國政府遷台，在經濟發展上創造「台灣成功的故事」，可是在政治體制上，因特殊的時空環境及傳統政治文化影響，長期處於威權統治，亦為不爭的事實。所幸，在一九七四年開始的「民主化第三波」浪潮中，台灣並未缺席。蔣經國總統體察政治變遷的大勢，於一九八〇年代中期開放黨禁、解除戒嚴，推動了政治自由化。

李登輝總統繼任後，逐步推動國會全面改選的民主化工程，有其歷史地位，可是攸關憲政改革的「制度化」問題上頗受爭議，最大問題是悖離憲政主義的基本原理。原本憲法的作用是建立法規範的有限政府，是透過法理以限制統治者的權力行使，而非統治者擴大權力的工具，可以在一九九〇年代六次修憲過程中，我們清楚看到修憲過程的違憲性，此違憲性不是違反實證法的規範性，而是違反自然法的正當性。

林水吉博士的大作是《民主化與憲政選擇—由憲政主義析論我國六次修憲》，即是從憲政主義原理為準繩，衡量國民大會六次修憲的進程與結果，其下筆學理與實證兼顧，有若春秋之筆，為歷史留下珍貴的記錄。筆者忝為台灣政治發展的研究者，非常欣喜見到此書的出版，在此慎重推薦。

彭懷恩

謹誌於世新大學

2002.8.

自序

水吉於二屆國代任內，參與國民黨的黨團協調、聯繫工作，對第一、二、三次修憲的來龍去脈，從議題擬定過程、政黨協商、以及議程運作過程都曾親身體會經驗，因此，乃不揣淺漏，於二屆國代卸任後民國八十七年完成拙著「憲政改革與民主化」一書，同年幸運地考上中國文化大學中山學術研究所博士班，二年當中把學校規定的學分修完之後，承蒙周陽山所長的厚愛，答應擔任學生博士論文的指導教授，幾番請益與討論之後，題目訂為：「由憲政主義原理析論六次修憲之憲政選擇」，這是一個具憲政學理與實務的題目，它有一定的縱深，上自十七、八世紀古典自由主義的思想淵源，以及美國立憲主義者的思想結晶；它也有一定的廣度，從英國的內閣制、美國的總統制，以及法國的半總統制等不同憲政體制類型到第三世界民主化的進程以及他們的憲政選擇等等都是重要的參考背景，在這些基礎思考之下，希望探討六次修憲是否能契合憲政主義原理，修憲過程與結果是否符合正當性與合法性的要求，進一步析論那些變項會影響修憲的過程與結果，而這些修憲結果是不是就是我們理想中的最佳憲政選擇以及其與民主鞏固之關連，此為本論文試圖去解析並尋求答案的核心思考。亦即本論文之研究動機與背景。

本論文的完成，首先要感謝周所長陽山教授的細心指導，周所長是一位溫文儒雅、博學多識、著作等身、治學嚴謹、待人寬厚的當今聲譽卓著的專家學者，周所長對當代民主理論有深厚的研究，對第三世界民主化的過程亦有精闢的看法，對法國第五共和半總統制的體制與運作更有獨到的見解，此外，晚近幾年周所長對東歐民族的分裂與

整合之相關民主化進程著墨甚多，尤其對世界少數民族的存續與發展，更是周所長研究關注的焦點之一。

二年來的閱讀與寫作過程，雖感受到周所長的嚴格要求，但每次請益，周所長總是耐心、細心的指導與教誨，讓水吉不敢稍有懈怠，反而更精進於勤，水吉一直相信勤能補拙，尤其做學問更無所謂捷徑，一分努力、一分收穫，而今，總算在周所長的指導下，順利通過博士論文審查，內心之感謝、感激豈能以筆墨形容。

其次要感謝的論文口試老師是董大法官翔飛教授，他是當今少數對憲法學造詣最深的學者之一，一部「中國憲法與政府」修訂四十版，每次修訂當中蘊含多少董大法官對憲法學的研究心得與結晶。

台灣大學國發所李炳南教授是過去十年六次修憲當中，接受國科會專案委託研究，系統性地對六次修憲作議題的法理分析以及修憲的政黨互動過程分析等作深入研究探討的學者，李教授對六次修憲的研究既有深度又有廣度，奠定往後學子探討六次修憲的最佳歷史文獻資料。

世新大學的彭懷恩教授對台灣政治發展之研究，用力甚深，對台灣政治文化的剖析，入木三分，一部「台灣政治發展的反思」提供學子相關領域的重要體材、論述與評析。

政治大學中山人文社會科學研究所高所長永光教授對國家理論與方法論的研究與心得是當今這個領域當中少數的專家學者之一，由他主編的「民主與憲政論文彙編」，膾炙人口。

以上諸位老師於水吉博士論文寫作或口試過程，都曾細心指導、費神照顧，敬致由衷感謝。

考試院許院長水公是水吉從政的榜樣，也是引領水吉不斷從事終身學習的導師，許院長豐富的從政經歷，包括他的人生奮鬥歷程，一直是鞭策水吉力爭上游的典範，許院長的「水車哲學」不僅提供他人

VIII 民主化與憲政選擇

生奮鬥中對世事觀照後的哲學觀點，也是勉勵學子們追求理想過程中，必須以務實的態度去面對；而在面對現實的生活中，永不失去對理想的熱望與追求，這是一門動態平衡的哲學，有益於學子們的激勵與奮鬥，更有助於學子們陶養心身平衡的健康管理哲學，水吉博士班的進修與完成學業，可以說仰賴許院長的精神鼓勵甚多，也謹以這份卑微的成就獻上水吉的感謝與感激。

保訓會林基源前主任委員的鼓勵與核准在職進修，以及現任周弘憲主任委員的支持與寬容，使水吉的學業能順利完成，一併敬致由衷的感謝。

保訓會專任委員仇桂美博士於寫作過程中提供甚多卓見，另外郭昆文先生、陳敦傑先生、唐左屏小姐、劉美靜小姐等的協助打字、編排、校對，一併表達由衷的感謝。

內人陳志津女士操持家務，讓我無後顧之憂，殷殷的期盼與支持更是論文寫作的重要動力，兩位女兒佩蓉、昭慧也都有各自的學業與發展天空，溫馨的問候也是一股支撐力量，一家和樂終於孕育出博士老爸，足為女兒的參考借鏡。

總之，博士論文的審查通過不代表一個結束，而是另一個嶄新領域研究的開始，誠如，周所長、董大法官及彭教授的殷切期許，今後水吉勢必在這個憲政領域不斷地作後續研究，讓本論文未竟之處能更為充實，以報答老師及長官們的栽培與厚愛。

而今，博士論文經幾番修改之後，即將出版成書，興奮之餘，特為序數語，表達由衷的感謝，尚祈專家學者不吝指正。

林水吉

於考試院保訓會

91.8.15

目 錄

董序	I
周序	III
彭序	V
自序	VI
第一章 憲政主義原理	1
前 言.....	1
第一節 憲政主義的意涵.....	1
一、美國憲政主義的淵源及其意涵.....	1
二、憲政主義的意義.....	4
三、憲政主義的特質.....	6
第二節 憲政主義與民主.....	13
一、憲政民主的意涵.....	13
二、民主多數決.....	16
三、政黨政治.....	18
四、法治之治.....	23
第三節 權力分立與制衡原理.....	30
一、有限政府的概念 (limited government)	30
二、分權制衡的思想淵源.....	32
三、權力分立原則.....	33
四、權力分立的內涵.....	34
五、權力制衡之概念.....	37

ii 民主化與憲政選擇

六、權力制衡的五種面向·····	37
七、權力制衡機制·····	39
第四節 人性尊嚴·····	40
一、人性尊嚴在憲法上之意涵·····	40
二、憲法中人性尊嚴之本質·····	42
三、人性尊嚴在憲法上之發展與保障·····	45
四、結語·····	48
第五節 人權保障·····	49
一、基本人權的概念·····	49
二、傳統人權與現代人權·····	52
三、國際人權之形成與發展·····	52
四、人權的保障方式·····	55
五、我國人權保障之歷史演進·····	56
六、結語·····	63
第六節 正當法律程序·····	64
一、前言·····	64
二、正當法律程序之意涵·····	67
三、美國權利法案（Bill of Rights）與正當法律程序之實踐·····	69
四、正當法律程序之適用·····	72
五、日本有關正當法律程序之實踐·····	73
六、我國大法官會議有關正當法律程序之解釋·····	75
七、結語·····	78
第二章 民主化與憲政選擇·····	81
第一節 民主化概念分析·····	81
一、民主的概念·····	81
二、民主的意涵·····	83
三、民主政治的淵源及意涵·····	83

四、自由主義與民主	86
五、民主的指標	87
六、結語	88
第二節 民主化的進程	89
一、自由主義的意涵及演變	89
二、近代自由主義理論	91
三、自由主義與民主憲政新趨勢	92
四、自由化、民主化意涵	93
五、民主化政體類型	94
六、民主化三種途徑	96
七、民主化的先決條件	97
第三節 威權體制轉型與民主化	98
一、民主轉型的意涵	98
二、威權政體的意涵及轉型	99
三、政體轉型的結構因素	103
四、威權體制轉型的面向	109
第四節 民主鞏固與憲政選擇	113
一、民主鞏固的意涵	113
二、民主鞏固的五大要素	114
三、民主鞏固的前景	117
四、民主鞏固的面向	119
五、憲政選擇的意涵	119
六、影響憲政選擇的因素	120
七、典型的政府體制類型	123
第三章 民主化與我國之憲政變遷	135
第一節 我國的民主化進程	135
一、解嚴的背景	135

二、威權體制轉型的影響因素	141
三、解嚴的時代意義	146
第二節 憲政改革與發展的理論基礎	148
一、憲政變遷	148
二、憲政變遷的途徑	155
三、影響憲法修改的因素	161
第三節 修憲的理論基礎	170
一、國民主權與修憲	170
二、制憲權與修憲權	170
三、我國的修憲問題	172
第四節 修憲的界限	174
一、修憲界限論	175
二、修憲無界限論	176
三、我國憲法之修改界限	177
第五節 我國修憲方式之爭論	179
一、廢除臨時條款，回歸憲法	179
二、修改臨時條款	180
三、制定中華民國基本法	180
四、制定新憲法	181
五、附增台灣條款	181
六、修憲確定採增修條文方式	181
第六節 修憲的程序	182
一、修憲程序的正當性原則	182
二、修憲程序的本質	186
第四章 我國六次修憲之過程與內涵	191
第一節 第一次憲法增修	191
一、國是會議的背景	191

二、國是會議的意義	194
三、國是會議的內容與共識	195
四、國是會議的功能	197
五、國民黨成立憲改小組	199
六、國大臨時會的意義及重大政治事件	201
七、憲法增修目的及內容	206
八、第一階段修憲的檢討	209
第二節 第二次憲法增修	212
一、第二屆國大代表選舉	212
二、兩黨對第二次憲法增修案擬議過程	214
三、第二次憲法增修過程重大政治事件	219
四、第二次憲法增修後政府體制之分析	222
第三節 第三次憲法增修	248
一、第三次憲法修正之經過	248
二、第三次憲法修正之體例與內容	251
三、第三次憲法修正後政府體制之分析	261
第四節 第四次憲法增修	263
一、第四次憲法增修之背景	263
二、國家發展會議形成修憲共識	267
三、第四次修憲重要意涵	269
第五節 第五次憲法增修	273
一、修憲動機	273
二、修憲內容	274
第六節 第六次憲法增修	275
一、修正背景	275
二、本次增修條文的主要內容分析	276

第五章 由憲政主義析論六次修憲之合法性與正當性…285

第一節 合法性與正當性概念分析……………	285
一、合法性之概念分析……………	285
二、正當性之概念分析……………	287
第二節 由分權制衡析論六次修憲之合法性與正當性……………	289
一、前言……………	289
二、分權制衡的理由……………	291
三、分權制衡與憲政體制合法性、正當性之關連……………	294
四、分權制衡與六次修憲合法性、正當性之關連……………	304
第三節 由國民主權原則析論六次修憲之合法性與正當性……………	308
一、前言……………	308
二、主權思想的價值……………	309
三、個人主權者的時代……………	310
四、國民主權的核心思想……………	312
五、國民主權思想的盲點……………	313
六、從國民主權到民主憲政……………	316
七、國民主權與六次修憲合法性、正當性之關連……………	319
第四節 由政黨政治析論六次修憲之合法性與正當性……………	321
一、政黨政治是邁向自由民主憲政的基礎……………	321
二、政黨體系的類型……………	322
三、政黨原則……………	325
四、政黨的功能……………	326
五、政黨政治與六次修憲合法性、正當性之關連……………	329
六、結語……………	338
第五節 由責任政治析論六次修憲之合法性與正當性……………	339
一、責任政治之意涵……………	339
二、責任政治與民意政治之關連……………	340