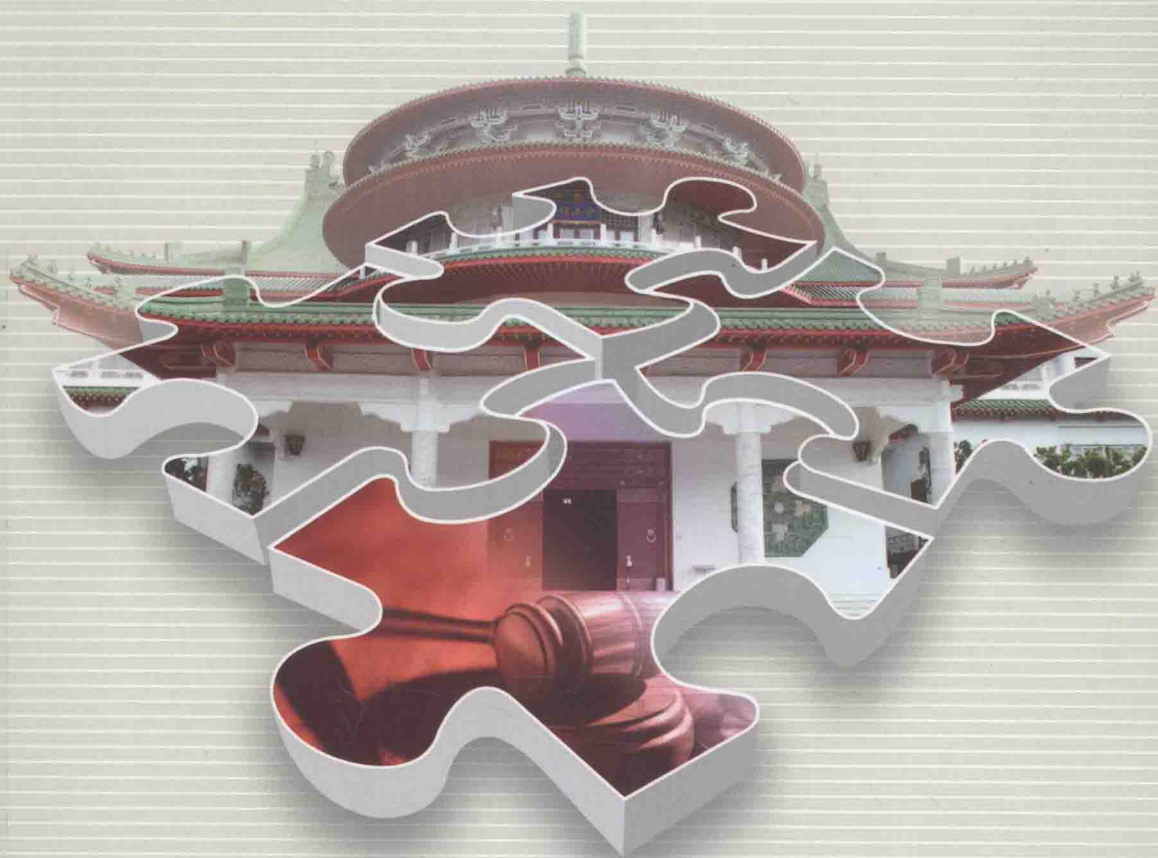
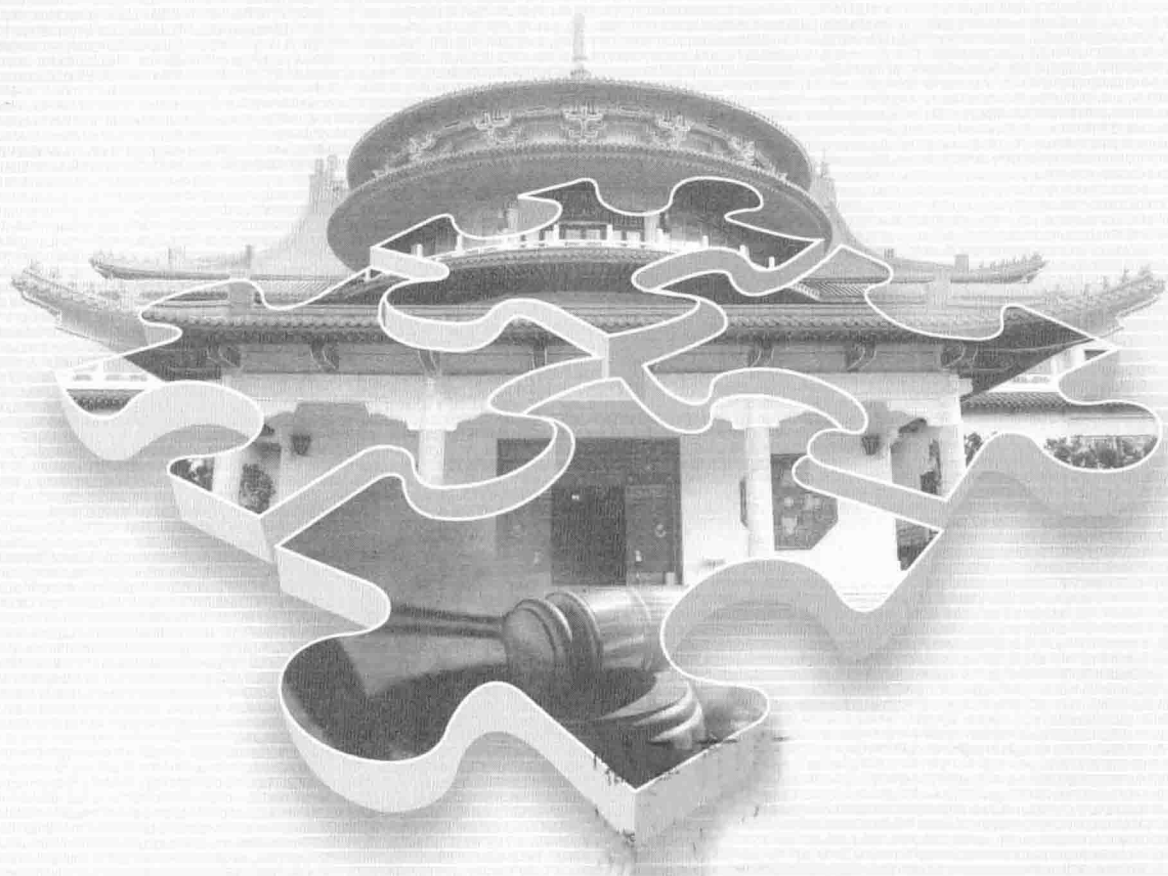




# 臺灣憲政改革

——修憲理論、政治過程與制度影響

張淑中、姚中原 / 著



# 臺灣憲政改革

——修憲理論、政治過程與制度影響

張淑中、姚中原 / 著

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣憲政改革：修憲理論、政治過程與制度影響／張淑中，姚中原著。——初版。——臺北市：五南，2012.04

面；公分

ISBN 978-957-11-6615-5 (平裝)

1. 憲法修改 2. 臺灣政治

581.25

101004961



4T55

## 臺灣憲政改革—— 修憲理論、政治過程與制度影響

作者 — 張淑中 姚中原

發行人 — 楊榮川

總編輯 — 王翠華

主編 — 劉靜芬

責任編輯 — 李奇羣

封面設計 — P. Design視覺企劃

出版者 — 五南圖書出版股份有限公司

地址：106台北市大安區和平東路二段339號4樓

電話：(02)2705-5066 傳真：(02)2706-6100

網址：<http://www.wunan.com.tw>

電子郵件：[wunan@wunan.com.tw](mailto:wunan@wunan.com.tw)

劃撥帳號：01068953

戶名：五南圖書出版股份有限公司

台中市駐區辦公室/台中市市區中山路6號

電話：(04)2223-0891 傳真：(04)2223-3549

高雄市駐區辦公室/高雄市新興區中山一路290號

電話：(07)2358-702 傳真：(07)2350-236

法律顧問 元貞聯合法律事務所 張澤平律師

出版日期 2012年4月初版一刷

定價 新臺幣450元

本書承蒙

臺北城市科技大學董事長鄭逢時先生

鼎力支持

特此致謝



# 自序

在大學教授憲法與相關法律科目，期許對臺灣未來可能再進行的「憲政改革」或「國會改革」做出一分貢獻，向來是作者多年的心願。除此之外，是否可讓臺灣民主發展活力所產生與累積的民主成就（如地方自治、政黨政治、總統民選等），亦對未來中國大陸在經濟發展後必須面臨的「政治改革」有所重要啓示，也一直是作者長期關注的兩岸大事。因此，希望將過去憲政改革過程中，臺灣所曾經歷過的政治困難（如國際政治環境現實、國內朝野共識不足）、所無法避免的政治弊端（如強人政治修憲、國會暴力行為），但最後也創造出難得的政治成就（如總統民選產生、兩次政黨輪替）忠實呈現，讓國人、社會各界甚至是全球華人都瞭解，就是作者與姚中原研究員（前國民大會副主任）共同撰寫本書的主要動機和目的。

臺灣的正式國家名稱為「中華民國」，是目前全球唯一在中華文化土壤中，順利完成兩次政黨輪替的民主典範國家，是全球華人寄以厚望的政治實驗。如果這個政治實驗能夠持續成功，臺灣將為全球華人國家的民主發展作出史無前例的重大貢獻，而這也是全體國人無法迴避的重要責任。然而，臺灣會從過去一個「威權體制」國家，轉變發展並走向一個真正「民主體制」國家，進而受到亞太周邊許多國家，甚至是國際大國（如美國）多次的讚許，稱臺灣是「亞洲與世界民主的燈塔」以及「亞洲偉大的

成功故事之一」，其實就是與我政府過去成功地推行一系列的「憲政改革」所累積的民主成就，有極密切的關係。

由於作者擔任大學教授之前，曾服公職於國民大會十七年，不只親身參與共計六次修憲的議事工作，更深刻體認「憲政改革」對臺灣民主發展的必要性與重要性。也因為過去在「中山堂」與「中山樓」所累積的實務經驗，作者深知修憲並不是一件簡單工程，除議場內的各政黨彼此間抗爭是一門學問外，議場外的各種狀況處置更是不容忽視的重大問題。例如每次修憲前，國民大會工作人員就必須仔細規劃，如何安頓好來自全國各地的數百名國大代表們長時間在「陽明山」開會之住宿、飲食與交通等民生問題；其次，工作人員也必須瞭解如何及時並適當處理來自不同民間團體的陳情或抗議，以及如何在修憲期間確實扮演好「行政中立」的角色。否則，上述任何一個環節出錯或處置不當，都可能會直接或間接影響到最後修憲的成功與否。

作者專業以為，其實不論「修憲」或「制憲」都是民主國家憲法成長的正常方式，也是國家憲政體制改變的最重要方法。解除戒嚴後，二十多年來，臺灣修憲次數雖多，但次數多寡並不是問題，最重要的是每次修憲後所產生的制度改變，是否有為臺灣未來民主發展帶來進步和希望？經本書研究發現，過去政府所推動的憲政改革工程中（例如第七次修憲），不論是從「權力分立」或「國會改造」的角度觀察與探討，確實都具有某種程度改良我國憲政體制與國會制度的正面功效；但同樣地，這些憲政改革結果，也未能完全解決我國政黨政治長期存在的一些嚴重議題（如國會議事效率不彰、議員肢體暴力行為等），而讓臺灣許多民衆仍有極負面的不良觀感，甚至受到美國著名雜誌（如外交政策）的嚴厲批評，認為臺灣立法院是「全球最無能的國會」之一。

總而言之，未來全體國人與社會各界，要進一步追求我國民主品質的

提升與民主內涵的充實，並讓臺灣真正邁向「憲政民主」的優質境界。則過去我國「憲政改革」運動中，所留下的寶貴歷史經驗，諸如歷次修憲當時的政治背景、朝野政黨互動的政治過程、完成修憲結果的政治影響等，都是不能忽視且必須正視的制度課題。因為只有記取這些經驗與教訓，才能讓臺灣下一次的憲政改革，走向更符民望的康莊大道！

A large, stylized handwritten signature in black ink, reading '張淑中' (Zhang Shizhong). The signature is written in a cursive, flowing style with a long vertical stroke extending downwards from the last character.

臺北城市科技大學財經法律系助理教授  
中華民國私立教育事業協會法律顧問  
前國民大會主任



# 目錄

|            |   |
|------------|---|
| ■ 自序 ..... | i |
|------------|---|

## **PART 1** 臺灣解嚴前的四次憲政改革

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| ■ 第一章 中華民國憲法制定的政治過程 .....                 | 3  |
| ■ 第二章 動員戡亂時期臨時條款制定的政治過程 .....             | 11 |
| ■ 第三章 動員戡亂時期臨時條款的制定由來、變遷始末<br>與時代意義 ..... | 19 |
| ■ 第四章 歷次動員戡亂時期臨時條款內容 .....                | 41 |

## **PART 2** 臺灣解嚴後的七次憲政改革

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| ■ 第五章 中華民國憲法增修條文制定的政治過程 ..... | 51 |
|-------------------------------|----|

|       |                       |     |
|-------|-----------------------|-----|
| ■ 第六章 | 臺灣未來修改憲法界限的理論探討 ..... | 67  |
| ■ 第七章 | 臺灣修憲程序制度變革的重要意義 ..... | 105 |
| ■ 第八章 | 任務型國民大會制度之探討 .....    | 137 |
| ■ 第九章 | 廢除國民大會的始末及其憲政意涵 ..... | 157 |
| ■ 第十章 | 歷次中華民國憲法增修條文內容 .....  | 189 |

## **PART 3** 臺灣憲政體制與國會改革方向

|        |                     |     |
|--------|---------------------|-----|
| ■ 第十一章 | 臺灣憲政體制的屬性探討 .....   | 235 |
| ■ 第十二章 | 臺灣國會改革的問題探討 .....   | 249 |
| ■ 第十三章 | 臺灣國會暴力行為的成因探討 ..... | 279 |
| ■ 第十四章 | 臺灣國會暴力行為的防治對策 ..... | 313 |
| ■ 附錄一  | 中華民國憲法 .....        | 341 |
| ■ 附錄二  | 中華民國憲法增修條文 .....    | 361 |
| ■ 參考文獻 | .....               | 367 |

PART

1

# 臺灣解嚴前的四次憲政改革



過去解除戒嚴前所實施的「動員戡亂時期臨時條款」在我國憲法與憲政發展史上，所帶來的影響無疑地是十分深遠且重要的。由於該臨時條款所設定的中央政府體制，完全是不同於我國憲法本文所定的民主體制，更可以說這非常時期體制反映的是「強人政治」和「準黨國體制」。也因為此體制爭議甚大且逐漸受到社會各界質疑，才會後來開展一連串的憲法修改和民主改革運動。如今中華民國已是一個民主憲政體制的國家，但國內朝野政黨對我中央政府體制的定位仍常有不同的看法。因此未來臺灣如有再修憲的機會，實有必要對過去的歷次憲改作一檢討並引以為鏡，甚至有再探討臨時條款變遷始末和回溯其時代意義的必要。

# 第一章 中華民國憲法制定的政治過程

有關中華民國憲法制定的歷史淵源及其政治過程，我「制憲國民大會」於民國35年（1946年）開會後，曾特別編印國民大會實錄，記載這段寶貴歷史，以供後世研究我國憲法的學者專家，能有所參考並作為依據。重要文獻內容如下：

## 第一節 中華民國憲法草案由來



民國22年（1933年）1月，我國立法院遵照「國民政府」轉行「中國國民黨」第四屆中央執行委員會第三次全體會議從速起草憲法草案之決議，組織憲法草案起草委員會，研擬憲法草案的初稿，公開徵求國人意見，並經多次修改後，至民國25年5月1日，始完成中華民國憲法草案之起草工作。國民政府於同年5月5日將立法院所訂憲法草案正式宣布，此即為世人所稱「五五憲草」的由來。

當時我中央政府原定於民國26年11月12日召開國民大會，制頒中華民國憲法，不料蘆溝橋事變發生，抗戰軍興，政府西遷，制憲大業，因而稽延。民國28年9月，第一屆國民參政會依照第四次大會之決議，組織憲政期成會，從事「五五憲草」之研議，翌年4月，提出修正案，經國民參政會通過，送達國民政府。

民國32年（1943年）9月，第三屆國民參政會第二次大會，國民政府蔣中正主席於報告中，期望設置有關憲政籌備機構，並經大會接受與同意。同年11月，成立「憲政實施協進會」，以研究中華民國憲草為重要工作之一，旋將研究結果，提出具體意見，送請政府採擇。33年5月，中國國民黨第六次全國代表大會決議，將上項研究結果，連同社會各界修正意見，交由中央執行委員會組織「憲法草案研究委員會」研討整理。

民國34（1945年）年8月，日本投降，抗戰勝利。國民政府於民國35年1月，召開政治協商會議，邀集各黨派及社會賢達代表，共商國是。會議中對於中華民國憲法草案之修改原則獲得協議。政治協商會議閉會後，政府依照協議，組織「憲法草案審議委員會」，由參加政治協商會議之政府代表、各黨派代表，以及社會賢達代表各推五人，並公推會外專家十人組織之。根據決定原則，起草憲草修正案。同年4月，大體完成。以復員及和談關係，暫告停頓。迨11月初，我政府因國民大會召開期迫，特再指定專人，就協議之憲草修正案為文字之整理校正。

民國35年（1946年）11月18日，國民大會開幕，舉行第一次預備會議之日。政治協商會議憲草審議會召集人孫科，復邀集該會會員王寵惠、張君勱、陳啟天、左舜生、王雲五、繆嘉銘，以及專家吳經熊、林彬等人，集議對中華民國憲草修正案訂正稿重行審議修正。經中國國民黨中央常務委員會決議：「原則通過，交立法院完成立法程序」。送由國民政府交立法院提出於同年11月22日會議通過，並成立中華民國憲法草案之定本。國民政府乃於民國35年11月28日向國民大會提出。

## 第二節 中央政府召開國民大會



依照民國24年（1935年）中國國民黨第五屆中央執行委員會第一次全體會議之決議，原定於25年5月5日宣布憲法草案，11月12日召開國民大會。迨憲法草案如期宣布，並經制頒國民大會組織法及代表選舉法，成立國民大會代表選舉總事務所主辦選舉以後，各省市辦理選舉，但因時間迫促，不能如期竣事，大會因而延期召開。民國26年2月，中國國民黨第五屆中央執行委員會第三次全體會議復作決議，定於是年11月12日召開國民大會，制定中華民國憲法並決定憲法施行日期。旋以抗戰軍興，未能完成之選務，無形停頓。其已經選出之代表，又大都擔任前方或後方抗戰之重要工作，致不能分身出席會議，中央政府鑒於事實困難，只好決定延期召

開大會。

國民政府西遷以後，雖在軍事倥傯之中，但對早日實施憲政之企求，仍始終無間；同時國民參政會亦有召開國民大會制定中華民國憲法之建議。民國28年10月，中國國民黨第五屆中央委員會第六次全體會議又有定於29年11月12日召開國民大會之決議，交由政府執行。政府一面賡續進行代表選舉未完成之事務，一面設置國民大會籌備委員會，辦理有關集會之籌備工作。迨會期將近，抗戰軍事益見緊張，各種事實上之困難，無法解決，此一預定之會期，又於29年9月經中國國民黨中央常務委員會第一五七次會議決議，再予延緩。

民國32年（1943年）中國國民黨第五屆中央執行委員會第十一次全體會議決議：「國民政府應於戰爭結束後一年內召集國民大會，制定憲法頒布之，並由國民大會決定施行日期」。民國34年5月，國民政府蔣中正主席又在中國國民黨第六次全國代表大會宣示，定於是年11月12日召開國民大會。政府遂又積極從事於趕辦未完成的選務與進行大會籌備工作。其後因商談和平統一，召開政治協商會議，關於國民大會之召開事項，須留待協議，爰經國防最高委員會決定，改於35年5月5日召開。

迨政治協商會議取得協議後，政府即通告各當選的國民大會代表，在開會前十日，自民國35年4月25日起往南京報到。旋又徇中共及民主同盟之請求，延期集會。同年7月，國防最高委員會，以國民大會前因種種困難，已數度展延，必須定期召開，不容再事延遲，當經決定，於是年11月12日召開國民大會。並由國民政府明令公布，通告各地的國民大會代表，自11月2日起來京報到。迨會期期迫近之前夕，各地代表已大多數完成報到手續，然又因中共及民盟問題，將大會開幕日期展緩三天。詎中共早蓄意叛亂，與民盟代表始終拒絕參加，政府仍保留其席次，冀其覺悟。而此一負有神聖使命之「制憲國民大會」，終獲於民國35年11月15日上午十時，在南京國民大會堂隆重開幕。歷時四十日，至12月25日閉幕。其間共舉行預備會議四次，憲草審查會十二天，大會二十次。

有關制憲國民大會代表之名額，曾歷經數次變更。最後依照政治協

商會議之協議，國民大會代表總額為二千零五十名。已經依法產生由政府正式公布者計一千七百四十五名，至於先後向大會報到出席會議者共有一千七百零一名。

### 第三節 審查中華民國憲法過程



民國35年（1946年）11月28日上午九時，國民大會第三次會議，國民政府蔣中正主席親讀中華民國憲法草案及國民政府咨文，提出於大會中，由大會主席胡代表適鄭重接受。

蔣主席於提出中華民國憲法草案後，向大會致詞，說明國民政府議定憲草之經過，切盼國民大會制定切實可行之憲法，使國家長治久安，建設工作得以邁進，民生樂利，民權得以日趨發展而鞏固。蔣主席致詞完畢後，隨由大會洪秘書長蘭友宣讀國民政府致送中華民國憲法草案之咨文，繼即逐條朗誦。朗誦完畢，再由立法院孫院長科報告憲法草案內容。

國民大會接受國民政府提出中華民國憲法草案後，隨即開始一讀會之程序。民國35年11月29日，國民大會第四次會議起，由各國民大會代表對憲法草案廣泛發表意見，歷時六日。至民國35年12月5日第九次會議決議：「廣泛討論即行停止，所有請求發言而未及發言之代表意見，改以書面提出，由秘書處印送各審查委員會，並交各報摘要披露」。秘書處爰將各代表發言紀錄、書面意見，連同提案共四百二十七件，依照中華民國憲草條文，逐條彙綜整理，分送各審查委員會審查。

最後，大會主席團再依照國民大會議事規則及各審查委員會組織通則之規定，擬定「中華民國憲法草案審查辦法」，並於民國35年11月30日，提出在第五次會議討論，經大會修正通過「中華民國憲法草案審查辦法」，其主要重點內容規定中華民國憲法草案之審查，應分設下列九組審查委員會：

1. 第一審查委員會（審查關於前言總綱人民之權利義務及選舉）。

2. 第二審查委員會（審查關於國民大會及憲法之施行修正及解釋）。
3. 第三審查委員會（審查關於總統行政及立法）。
4. 第四審查委員會（審查關於司法考試及監察）。
5. 第五審查委員會（審查關於中央與地方之權限）。
6. 第六審查委員會（審查關於省縣制度）。
7. 第七審查委員會（審查關於基本國策）。
8. 第八審查委員會（審查關於蒙藏地方制度）。
9. 綜合審查委員會（綜合審查各組相互有關之事項及全案章節與文字之整理）。

上述第一至第八審查委員會人選，由出席的國民大會代表自由認定一組或二組。至於綜合審查委員會，則由各組審查委員會委員互推一人，召集人中各推二人，主席團推選九人，以及各代表產生單位各推三人組織之。

各審查委員會為便利工作進行起見，得分設若干小組，分別研究，必要時有關各審查委員會得聯合審查。審查辦法決定後，主席團即就出席代表自由認定之組別，開列第一至第八各審查委員會名單，並就中指定召集人，報告12月5日第九次會議。至於綜合審查委員會召集人亦依照規定分別推定，經主席團於民國35年12月18日第十次會議提出報告。

各審查委員會審查工作，自民國35年12月6日起，至17日止，次第完竣。12月18日至20日，續開第十、第十一、第十二次會議，由各審查委員會依次報告審查結果。

主席團根據各審查委員會報告，依照議事規則第34條規定審查完竣之議案，經審查委員會說明其審查之經過及結果後，就大體討論議決或開第二讀會，或再付審查，為使會議進行便利起見，經決定程序如次：

1. 各審查委員會決定維持原草案者，不再討論，逕付二讀會。
2. 綜合審查委員會與各審查委員會意見相同之修正案，即以該修正案付二讀會。
3. 綜合審查委員會與各審查委員會意見不同之修正案，由大會討論決定

付二讀會，或再付綜合審查。

4. 如對原審查委員及綜合審查委員會報告有修正意見者，應依議事規則第24條之規定辦理。按議事規則第24條條文為：「對於憲法草案各組審查結果提出修正案者，應擬具具體條項及附具理由，並須有代表三十人以上之連署，送由主席團交秘書長於二讀會前印送各代表」。

上述意見，經大會接受，並於民國35年12月21日上午第十三次會議中決議中華民國憲法草案依照上項意見，通過一讀會修正案，付二讀會討論。

#### 第四節 完成制定中華民國憲法



民國35年（1946年）12月21日下午第十四次會議起，開始進入二讀會之程序，賡續舉行會議六次，至12月24日第十九次會始克完成。按二讀會條文，係以一讀會修正案為根據，逐條宣讀，提付討論，遇有異議，經表決後，再加修正。大會依此程序，議定中華民國憲法草案二讀會修正案，提付三讀會。並於第十九次會議通過「憲法實施之準備程序」。

民國35年12月25日上午，制憲國民大會舉行第二十次會議，開始第三讀會，將憲法草案二讀會修正案逐條朗誦，順利進行，修正通過中華民國憲法。並決議民國36年12月25日為中華民國憲法施行日期。是日下午三時，制憲國民大會舉行閉會典禮，大會主席吳代表敬恆以中華民國憲法致送國民政府蔣中正主席，制憲大業至此遂告完成。