

林紀東著

民國憲法釋論

林紀東著

中華民國憲法釋論

中華民國四十九年四月初七版
 中華民國五十五年十月增訂七版
 中華民國六十年四月重訂十八版
 中華民國六十年十月重訂十九版
 中華民國六十二年七月重訂廿二版
 中華民國六十二年九月重訂廿三版
 中華民國六十二年十月重訂廿四版
 中華民國六十四年五月重訂廿六版
 中華民國六十四年九月重訂廿七版
 中華民國六十五年三月重訂廿八版

中華民國六十五年七月重訂廿九版
 中華民國六十五年十月重訂卅版
 中華民國六十六年四月重訂卅一版
 中華民國六十六年八月重訂卅二版
 中華民國六十七年三月重訂卅三版
 中華民國六十七年七月重訂卅四版
 中華民國六十七年十月重訂卅五版
 中華民國六十八年四月改訂卅六版
 中華民國六十八年十月改訂卅七版
 中華民國六十九年四月改訂卅八版
 中華民國六十九年九月改訂卅九版
 中華民國七十年四月改訂卅十版
 中華民國七十年十月改訂卅十一版

中華民國憲法釋論（全一冊）

定價新臺幣貳佰元整

版權所有
 翻印必究

著者 林紀東
 總經銷 大中國圖書公司

印刷者 明文印刷廠

臺北市重慶南路一段六十六號
 郵政劃撥儲金戶二六一一九號
 電話：三二二四八七・三三二一四三

说 明

应法学界和广大法律工作者的要求，我们选印了一批港台出版的法律图书。由于法律本身有鲜明的阶级性，书内有些内容与无产阶级专政针锋相对，为利于教学、研究单位参考，我们未予删减，仅对政法单位发行，供研究使用。

重訂第十七版自序

本書於民國四十九年四月出版，五十五年十一月間，第七版印行時，曾加以增訂，惟僅限於動員戡亂時期臨時條款（以下簡稱臨時條款）部分，其他各章，均未修改。此次將全稿再加整理，重新排印，臨時條款及憲法有關人身自由部分，修改尤多，並將十年以來，司法大法官會議，有關憲法之解釋，悉予徵引。因臨時條款，具有戰時憲法之性質，當此動員戡亂時期，關係極為重要，其運用之情形，自有敘述之必要。人身自由之重視，為民主國家與共產集團，重要不同之一，亦人類文野之所由分，我國憲法第八條，於此規定甚詳，舊版論解，尚欠縝密，爰於重訂版多加發揮，以期發揚憲法之主要精神。司法大法官會議，有解釋憲法之權，所著解釋，對於政府與人民，固有強大拘束力：學理上，亦為重要之參考材料，故將十年來有關憲法之解釋，均予補敘。此外舊版各章，立論取材，不甚妥當者，皆加修改。用是重訂版之篇幅，較前為多。惟本書仍近於概論之性質，憲法各條之論解，猶多語焉不詳之處，拙著中華民國憲法逐條釋義，釋論則較詳密，因卷帙甚繁，現僅刊行第一冊，倘假我數年，心身無恙，或可望全部完成，以供研究憲法者之參考也。

中華民國六十年二月六日

林紀東記於臺北念宣書室

按動員戡亂時期臨時條款，已於中華民國六十一年三月廿三日修訂公布，故本書第二十版，就臨時條款部分，重加修訂。

中華民國六十一年七月八日

林紀東

自序

予曩在大學讀書，對於憲法即甚感興趣，其後執教各校，亦嘗擔任憲法講席，實際教學之經驗，愈感憲法不僅因其爲國家根本大法之故，在法制上居於最重要之地位；且憲法學之理論，亦爲各科學理論之基礎，研究法學者，必須於憲法學理論有相當之認識，始收探本溯源之效，因頗有意於憲法之著述。中華民國憲法公布施行以後，以國家根本大法，既於幾經挫折後，幸告產生，解釋評論，以爲研討之資，實爲學人應之職責，乃愈有著述之志，不意共匪叛亂，神州陸沉，國家既罹亘古未有之浩劫，個人亦陷顛沛流離之困境，舊日存稿筆記，損失殆盡。在臺十年，雖於講學之餘，曾就憲法之新趨勢，現代憲法之理論，撰爲文章，並集爲「憲法行政法論叢」一書，以就正於有道，然短簡零篇，固不足以抒個人之感想，於憲法學理論之研究，現行憲法之認識，亦鮮裨益。因於前歲「行政法新論」脫稿之後，即致力於撰述憲法書籍之準備，荏苒至今，又已四年，距現行憲法公布施行，予初銳意寫作之時，蓋已十餘年矣。實際生活之體驗，益信在現代社會組織之下，個人生活之任何方面，均受國家情勢之深切影響，必須國權能鞏固，而後民權始獲真正之保障，否則皮之不存，毛將焉附？覆巢之下，寧有完卵？此本書中心意旨之所在，亦予寫作之基本觀念，敢先爲讀者告，以求共鳴者也。

本書既以中華民國憲法釋論爲題，則其研討之對象，爲中華民國現行憲法；研討之方法，爲中華民國憲法各條條文之解釋與評論，顧名思義，原已無待於煩言。惟中華民國憲法，既有一定之憲法學理，爲其依據，尤時以他國憲法，爲模仿參考之資。而二十世紀以來，由於政治社會情勢，與法律觀

念之劇烈變動，憲法學之理論，既有重大之變遷；各國亦紛紛制定新憲法，其內容與舊日憲法大有差異，倘不察及憲法學之新理論，與各國新憲法之內容，則於中華民國憲法之解釋評論，亦將失其正鵠。故本書除於（一）釋論中華民國憲法各法條之際，徵引現代憲法學之理論，以相印證外；復於緒論中，就現代憲法學之基礎理論，如憲法之特性、憲法之發生與發展，憲法之變遷，憲法之法源，憲法之解釋等，時賢所不甚措意者，詳加論敘。蓋理論為法規之母，於憲法理論變化多端之現代，必須注意現代憲法學之理論，然後始能察其所由，視其所安，而於現行憲法，為適當之解釋與評論也。（二）於釋論現行憲法法條之際，徵引他國憲法，以相比較。中外社會情形不同，歷史各異，吾人以中國人而釋論中國憲法，固不宜專注意於比較方面，乃至強作比擬，以外國人對於外國憲法之解釋，引為解釋中國憲法之論據，致貽主客易位之謂。然徵引他國憲法，與中國現行憲法相比較之結果，既可收攻錯琢磨之效，復可供解釋評論之參考，是比較方法，在一定程度下，亦自有其功能，故本書亦常並及之也。

然中國現行憲法之解釋評論，究為本書之主要對象，故本書置重之點，仍在於此。除本論各章之目次，均以中華民國憲法之章節次序，為其次序，並於各章各節之始，先就其基本之理論，立法之主旨，條文之分布等，為綜括之敘述外，於釋論各條之際，多依下列之次序為之：（一）先敘各條立法之目的，及其規定之由來。蓋法律乃社會生活之工具，為使社會生活達於圓滿之手段，故各種法律，均有其立法定制之目的，於解釋各種法律之際，首宜察其所由，審其立法目的之所在，而後從事於各法條文義之解釋，庶不至買櫝而還珠。此在一般法律之解釋如此，在憲法亦屬如此，故先論各條立法之目的，及其制定之由來。（二）次敘各條文字之含義，及其有關之學說。憲法之解釋，固不以各條

之文字爲限，然法條文字，爲憲法具體之表現，究不失爲解釋憲法之起點，故本書欲以縝密之方法，解釋各條之文字，窮理惟恐其不盡，分析惟恐其不詳。惟憲法各條之解釋，不宜僅限於某法條本身，而應並顧其有關之法條，尤須參考學說，始可期其正確，本書於解釋憲法各條之際，乃並及其有關之法條學說，其於解釋上具有疑難，或引起爭辯之法條，則於中外有關學說，尤詳爲徵引。學者之卓見，固樂爲引述，間有以爲未盡然者，亦於徵引之後，附陳管見，以相檢討，自審學力有限，妄肆評論，未免僭越，然講學辨難，例固宜然，想爲識者所共諒也。（三）次敘憲法上引起爭辯之問題。憲法各法條之解釋，固多疑難之處，學者既已見仁見智，不一其說矣。其牽涉數個法條，甚至整個憲法，而引起爭辯之問題，亦屬頗多：如公職候選人制度，是否憲法之所許？憲法上之中央政制，究爲總統制？內閣制？抑係另創一格之制度？監察院有無提出法案於立法院之權等，皆其著者。本書對於此類問題，均引述正反兩面意見，並附陳鄙見，以便讀者之參考。復以依據憲法規定：司法院大法官會議，有解釋憲法之權，所著解釋，具有強大之拘束力，學理上，亦爲重要之參考資料，故其有關憲法之解釋，悉加徵引。（四）又次敘與憲法各條有直接關係之法規。憲法爲國家根本大法，乃一切法規之母，與各種法規之間，具有體用之關係。由各種法規之立場觀之，如不注意憲法有關之規定，固無以明其體；由憲法之立場觀之，倘於釋論憲法之際，不顧及有關之法規，難免浮泛籠統之弊，而無以達其用。矧憲法各條，多爲原則性大綱性之規定，含義簡賅，常待各種法規爲之補充，各種法規之規定如何，往往影響於憲法之含義，欲釋論憲法各條之規定，尤有顧及各種關係法規之必要。惟法規之數量甚多，勢難一一引述，故本書於論敘憲法各條之際，恆就與其有直接關係之法規，擇要引述，俾有助於憲法之認識。（五）最後就各條立法之得失，抒陳所見。法律乃人爲之產物，人智有限，世

變無窮，立法之際，縱令殫精竭慮，兼籌並顧，然因時移勢異，亦往往不能盡如人意，此爲各種法律共有之困難，憲法亦不能免。且憲法因係國家根本大法之故。所包含者至廣，所影響者至大，方其立法之始，非折衷調協，互相容讓，難獲定案，而因妥協容讓之結果，乃不免於首尾不相貫通，原則與內容不相一致之情形。我國憲法，固多優美之規定，然因制定於國步艱難之際，內外之壓力甚強，以致缺陷甚多，亦屬無可諱言。忠於國家，忠於知識者，於憲法規定之優點，固樂爲頌揚，而於其規定之可商榷者，亦不宜曲爲隱諱。蓋國家尤重於憲法，憲法係爲國利民福而制定者，憲法之規定，苟有不利於國家之處，自應披瀝直陳，無所瞻顧，以盡學人應盡之責任，不宜作學術上之鄉愿，而爲依違兩可之論也。

本書敘論之層次與方法，略如上述，憲法學理，博大淵深，解釋評論，事甚艱鉅，予學力有限，見聞無多，凡所論述，未必有當，尙祈博雅君子，不吝教正，雖片言之錫，皆所企感！

中華民國四十九年三月廿二日

林紀東記於臺北念萱書室

中華民國憲法釋論目錄

緒論 憲法學之基礎理論

第一章	憲法之意義	一
第二章	憲法之種類	五
第三章	憲法之特性	一〇
第四章	憲法之法源	一六
第五章	憲法之變遷	二七
第六章	憲法之發生及發展	三五
第一節	總說	三五
第二節	憲法之發生	三八
第三節	憲法之發展	五〇
第七章	憲法之解釋	五八
第一節	一般法律之解釋	六六
第二節	憲法之解釋	八三
第三節	我國憲法之解釋	八七

第八章 憲法之研究方法

第一節 法律學研究方法之重要

第二節 研究憲法之基本觀點

第三節 研究憲法之基本方法

第四節 研究憲法之具體方法

第九章 中國憲法之歷史

第一節 由立憲運動至訓政時期約法

第二節 五五憲草之制定及其特點

第三節 中華民國憲法制定之經過

本論 中華民國憲法之研討

第一章 中華民國憲法之前言與總綱

第二章 人民之權利義務

第一節 總說

第二節 平等權與自由權

第三節 受益權

第四節 參政權及人民之義務

第五節 權利之限制及其損害之賠償……………一六三

第三章 國民大會……………一七四

第一節 總說……………一七四

第二節 國民大會之地位及職權……………一七七

第三節 國民大會之組織……………一七九

第四章 總統……………一九五

第一節 總統之地位及職權……………一九五

第二節 總統之選舉及任期……………二〇六

第五章 行政……………二二二

第一節 行政院之地位及職權……………二二二

第二節 行政院之組織……………二二四

第三節 行政院與立法院之關係……………二三四

第六章 立法……………二三三

第一節 立法院之地位及職權……………二三三

第二節 立法院之組織……………二三六

第三節 立法院之集會……………二四一

第四節 立法委員之地位……………二四六

第七章 司法

第一節 司法院之地位及職權

第二節 司法院之組織

第三節 法官之地位

第八章 考試

第一節 考試院之地位及職權

第二節 考試院之組織

第三節 公務人員選拔之原則

第九章 監察

第一節 監察院之地位及職權

第二節 監察院之組織

第三節 監察委員之地位

第十章 中央與地方之權限

第十一章 地方制度

第一節 總說

第二節 省

第三節 縣

三二
三五一
三六五
三六八
三七六
三七六
二七六
二六三
二六四
二六八
二六八
二六八
二六八
三〇三
三〇七
三二〇
三三三
三三三
三三六
三三六
三三六

第十二章	選舉罷免創制複決	三五四
第十三章	基本國策	三五七
第一節	總說	三五七
第二節	國防與外交	三六二
第三節	國民經濟	三六六
第四節	社會安全	三七五
第五節	教育文化	三八二
第六節	邊疆地區	三九三
第十四章	憲法之施行及修改	三九四
第十五章	動員戡亂時期臨時條款	四〇八
第一節	臨時條款制定與修訂之經過	四〇八
第二節	臨時條款最近一次修訂之經過	四一八
第三節	修訂臨時條款之解釋與評論	四二三
附錄一	中華民國憲法條文	四四六
附錄二	動員戡亂時期臨時條款	四七一

中華民國憲法釋論

林紀東著

緒論 憲法學之基礎理論

第一章 憲法之意義

憲法者：規定國家之基本組織，人民之權利義務，及基本國策之根本法也。分析說明於左：

(一) 憲法乃規定國家基本組織之法 依照政治學者通說：國家之構成要素有四：①有一定之領土。②有一定之人民。③有獨立之主權。④有一定之統治組織。故領土、人民、主權、與統治組織，均為國家存在之基本要素，如缺其一，即非正式之國家。國家領土之範圍如何？何人為其國之國民？主權屬於人民或君主？以及國家主要機關之組織與權限如何？均為立國之根本事項，殊有明白規定，以資共守之必要。憲法，即規定此類國家基本組織之法律也。

(二) 憲法乃規定人民權利義務之法 往日學者，咸謂憲法乃規定國家與人民相互間，基本權利義務關係之法。蓋以國家為統治團體，國家為統治者，人民為被統治者，倘統治者與被統治者相互間之基本權利義務，未有明白之界限，統治者對於被統治者，可以予取予求，漫無止境，則為昔日專制政治之復活，人民之自由及其他權利，將毫無保障。故現今法治國家，國家統治權之行使，咸有一定之界限，僅能於此界限內，限制人民之權利，或使其負擔義務，以杜專制政治之復活，憲法上關於人

民權利義務之規定，即所以規定此界限者，俾人民對於國家，具有何種權利？應負何種義務？均有明白之準則可循，非依憲法或其所授權法律之規定，不得從而侵奪之，是以憲法乃規定國家與人民相互間，基本權利義務之法。

上述通說之理論，固深合於憲法發生之歷史事實，（詳見緒論第六章憲法之發生與發展），以之說明十八九世紀各國憲法之規定，大致亦甚妥當，惟以之說明現代二十世紀之憲法，則殊未見其當。蓋上述理論，係建立於國家與人民對立之基礎之上，以國家為統治者，人民為被統治者，而視憲法為統治者與被統治者間之契約，所以規定彼此之權利與義務者。顧如後所述：①由現代觀念言之，國家與人民，非為對立之關係，而為融合之一體，不能再視為統治者與被統治者間之關係。②而舊日理論所據為基礎之社會契約觀念，其為憑空無據，尤為周知之事實。③且各國憲法所規定之人民權利，多係就舊日受專制政治迫害最甚，與當時人民所最感需要者，擇尤列舉，咸具有例示之性質，其所規定者，未必即為人民之基本權利，人民之基本權利，亦未必均已規定於憲法，故論者謂為規定基本權利義務關係，未見其當也。

惟以歷史傳統關係，人民權利義務之規定，猶為多數國家憲法所同有之內容，則為不可否認之事實，顧其規定之目的，不僅消極的限制國家權力之行使；且為積極的，指示國家以為民服務之方針（後詳）。其規定之內容，亦不以所謂基本權利義務為限，故吾人寧摒棄通說之理論，僅謂憲法乃規定人民權利義務之法。

（三）憲法乃規定基本國策之法 舊日憲法，所規定者，不外人民之權利義務，及國家主要機關之組織與職權，迨今此兩大部份，雖仍為各國憲法之主要內容，惟二十世紀各國憲法，於此二部分外

，多設有關基本國策之規定，就國防外交經濟教育等主要之公共事務，指示政府以行動之方針，我國憲法第十三章「基本國策」之規定，即其最著之例也。此類規定，實爲二十世紀憲法特色之一，亦爲其新具之內容，論者囿於成見，或目爲空疏無用之衍文，然由福利國家之觀點言之，（詳見緒論第六章憲法之發生與發展），此類規定，實具有重大之意義，故居今論憲法者，不可僅視爲規定國家基本組織與人民權利義務之法，且應視爲規定基本國策之法，爲基本國策之所準據也。

（四）憲法爲根本法 上述三項，係說明憲法之內容，本項則說明憲法之性質。茲所謂根本法，有三義焉：①憲法爲所有法令之根據，一國所有法令，皆直接間接根據憲法而產生，譬諸家族，憲法爲其祖或父，各種法律命令，則其子若孫也。②所有法律或命令，均不得牴觸憲法，其牴觸憲法者無效。③憲法爲國家之基本規範，國家之基本組織與基本作用，皆規定於憲法之內，故憲法爲國家基本體制與立國政策之表徵，國民與外國人，據以認識國家之體制與政策，各種法令，亦據此大綱，而爲細目之規定，是以論一國政治者，固不能置其國憲法於不顧；研究某國之某種法令者，亦宜尋本溯源，先檢討其國憲法之規定也。

凡上所述，係由一般的觀點，以憲法規定之內容及性質爲根據，以說明憲法之含義，既不以某一國家之憲法爲限，亦不以經制憲機關，標明憲法者爲限，是即學者所謂實質意義之憲法也。除此實質意義的憲法外，尤有所謂形式意義的憲法，此則專指經制憲機關通過，題稱爲憲法之法典而言，如中華民國三十五年十二月廿五日，國民大會通過之中華民國憲法是。形式意義之憲法，固必爲實質意義之憲法（如中華民國憲法），而實質意義之憲法，則未必爲形式意義的憲法，蓋雖具有憲法之內容與特性，而因未冠以憲法之名稱，雖爲實質意義之憲法，仍非形式意義之憲法，如民國六十一年三月二