

當前憲政改革 方案

智庫叢書 30

陳必照◎高英茂◎許志雄◎劉淑惠
江大樹◎朱雲漢◎林嘉誠◎趙永茂
林志鵬◎蕭全政◎黃錦堂一等著



財團法人張榮發基金會

國家政策研究中心 授權出版

CHANG YUNG-FA FOUNDATION
INSTITUTE FOR NATIONAL POLICY RESEARCH

當前憲政改革方案

陳必照・高英茂

許志雄・劉淑惠

江大樹・朱雲漢

林嘉誠・趙永茂

林志鵬・黃錦堂

當前憲政改革方案 / 陳必照等著. -- 初版. --

臺北市：業強，1992[民81]

面；公分. -- (智庫叢書)

ISBN 957-883-042-7(平裝)

1. 憲法-修訂 - 論文, 講詞等

581.25

81002303

智庫叢書③⑩

當前憲政改革方案

著 者／陳必照等

出 版 者／業強出版社

發 行 人／陳春雄

地 址／台北市中華路二段 163 巷 6 號 2 樓

電 話／(02)3043152・3025140

傳 真／(02)3043153

郵撥帳號／0743812-9 業強出版社

聯合發行中心

地 址／台北市溫州街 70 號地下室

電 話／(02)3627550・3627954

傳 真／(02)3622281

台中分公司

地 址／台中市遼陽北一街 13 號

電 話／(04)2306629 FAX：(04)2306624

印 刷／永美印刷公司

法律顧問／蕭雄淋律師

登 記 證／局版台業字第 3220 號

出版日期／1992 年 6 月初版

定 價／新台幣 150 元整

本書由財團法人張榮發基金會國家政策研究中心授權出版

◎如有破損缺頁，請寄回更換

版權所有，翻印必究

序 言

憲法，是全體國民總意志之呈現與共同感情之凝鑄，是國民生活的公約，國家施政的根本大法。因此，憲政改革是現階段我國政治建設最重要的工作。有鑑於此，國策中心早在七十八年二月即邀集國內最具權威的憲法學者與政治學家，組成專案研究小組對此一課題進行研究，嗣後並出版「改革憲政」一書。七十九年六月，政府基於憲政改革攸關國家未來發展，特舉行意義重大的「國是會議」，國策中心一秉推動憲政改革之熱忱，特於「國是會議」前夕，推出「共識」手冊三冊，受到出席「國是會議」代表及各界重視。同年十二月底，國策中心繼續對憲政改革之關懷，特舉行一場「國是會議半年後總檢討」研討會，對「國是會議」之結論，提出更積極的回應。

而今，現階段的憲政改革已逐漸步入最後關鍵，今年三月即召開的國大臨時會，將負起最後一個步驟的修憲任務。在此之前，朝野兩黨對修憲的內

容已有具體主張，然而其間不僅共識難尋，且修憲方案中未符理想處所在多有。國策中心本著過去對憲改議題持續的研究和關心下，在國大臨時會召開前，再度針對修憲過程中最重要且最受爭議的幾個問題，提出檢討與建議，希望能為我國的憲改工程傾盡心力。

本次研討會計有八篇論文，分別就總統選舉方式、行政與立法之關係、國民大會、考試院、監察院之存廢與職權調整、地方制度，以及憲法中經濟權與社會權之相關規定等議題，提出檢討與興革之道，冀望再度引起朝野兩黨的重視和有識之士的共鳴。

國家政策研究中心

執行長



當前憲政改革之目標與 憲改方案之評估研討會 議程

時間：八十一年三月五日、六日

地點：臺大法學院三研大樓國際會議廳

三月五日（星期四）

12：45-13：20 報到

13：20-13：30 開幕式

第一場 總統與國民大會

主持人：翁岳生（司法院大法官）

13：30-14：30 【總統選舉方式評估】

發表人：高英茂（二十一世紀基金會執行長）

陳必照（國策中心客座研究員）

評論人：呂亞力（臺大政治系教授）

陳 川（國民大會副祕書長）

許信良（民進黨黨主席）

14：30-15：30 【國民大會的定位與存廢】

發表人：許志雄（國策中心政策研究員）

劉淑惠（國策中心政策研究員）

評論人：荊知仁（國大代表、政大法學院院長）

張俊宏（國大代表）

陳傳岳（比較法學會理事長）

第二場 行政與立法之關係

主持人：城仲模（考試委員）

15：50-17：30 【行政與立法之關係】

發表人：陳必照（國策中心客座研究員）

江大樹（國策中心政策研究員）

劉淑惠（國策中心政策研究員）

評論人：吳豐山（國大代表、自立報系社長）

張俊雄（立法委員）

蘇永欽（國大代表、政大法律系教授）

三月六日（星期五）

第三場 考試院與監察院之存廢與調整

主持人：田弘茂（國策中心主任）

9：30-10：00 【論考試院組織與職權之調整】

發表人：朱雲漢（臺大政治系教授）

江大樹（國策中心政策研究員）

評論人：許陽明（國大代表）

彭錦鵬（臺大政治系教授）

董翔飛（國大代表、中興大學公行
系主任）

10：00-11：00 【監察院的存廢與監委產生方式】

發表人：林嘉誠（東吳大學社會系教授）

評論人：朱武獻（輔仁大學法律系教授）

傅崑成（國大代表、臺大法律系教
授）

黃煌雄（國大代表、臺研會董事長）

11：00-11：10 休息時間

第四場 地方自治

主持人：高育仁（國策顧問）

11：10-12：10 【憲改方案中地方制度設計之評
估與建議】

發表人：趙永茂（臺大政治系教授）

林志鵬（國策中心政策研究員）

評論人：吳敦義（高雄市市長）

薄慶玖（政大公行系教授）

蘇貞昌（屏東縣縣長）

12：10-13：30 午餐

第五場 基本國策

主持人：吳 庚（司法院大法官）

13：30-14：30 【憲法中國民經濟一節的修訂】

發表人：蕭全政（臺大政治系教授）

評論人：胡僑榮（國大代表、新光紡織總經

理)

彭百顯(立法委員)

薛琦(臺大經濟系主任)

14:30-15:30 【憲改中有關基本社會權之規定的檢討】

發表人：黃錦堂(臺大政治系教授)

評論人：林俊義(國大代表、東海大學生物系教授)

詹火生(臺大社研所所長)

蘇俊雄(國大代表、臺大法律系教授)

15:30-15:50 休息時間

第六場 綜合座談 【憲政改革與政黨協商】

15:50-17:30

主持人：田弘茂(國策中心主任)

主談人：洪玉欽(立法委員)

洪奇昌(立法委員)

陳永興(國大代表)

陳重光(國大代表、臺視董事長)

謝長廷(立法委員)

謝隆盛(國大代表)

國策中心對中央體制主張之圖解

前提：本中心主張現階段總統必須由人民直接選舉，本中心對中央體制提出兩大方案，第一為主張三權分立的總統制方案，然唯恐此案對現行憲法變動幅度過大，一時不易為朝野普遍接受，故另行提出第二方案——現制調整案，此方案在保留五院的前提下，將總統、內閣與立法三者間之互動模式區分為朝向法國雙首長制和朝向總統制兩型。

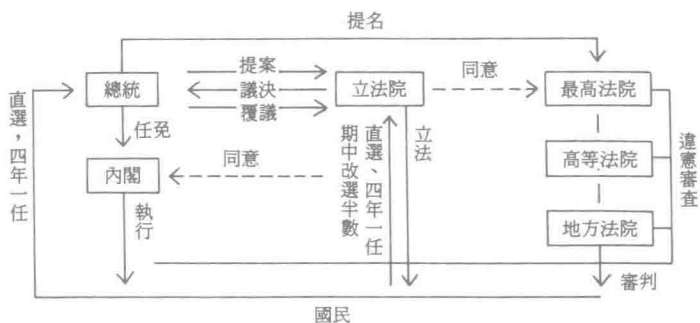
(一)總統制方案

特徵：①總統直選，廢除國大

②三權分立

③單一國會

④司法一元化



覆議：總統對於立法院所移送之議案，如認為有窒礙難行時，得於該議案送達總統十日內，移請立法院覆議。覆議時，如經出席立法委員三分之二維持原案，總統應即接受該決議。

(二)現制調整方案

A. 朝向法國雙首長制

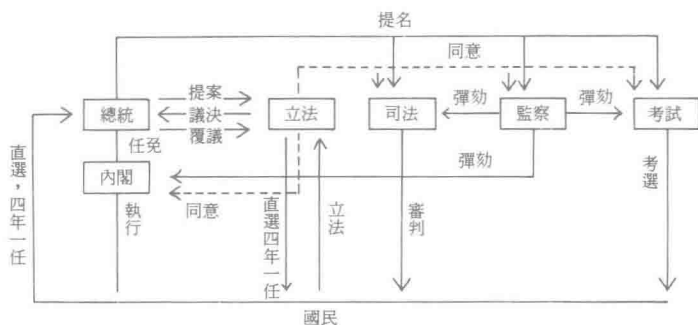
特徵：①總統直選，廢除國大

②保留五院

③司法院法院化

④立法院得行使不信任投票

⑤總統主持內閣會議，並得解散立法院



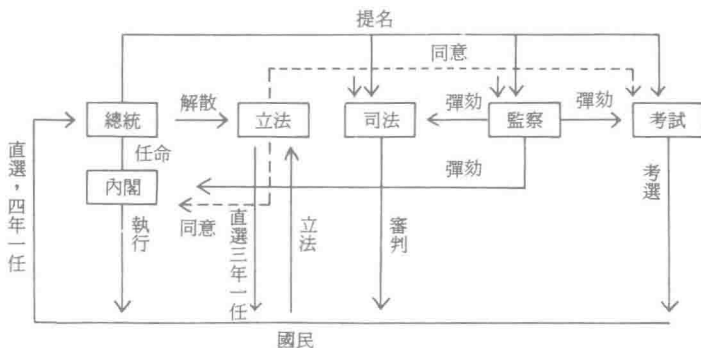
B. 朝向總統制

特徵：①總統直選，廢除國大

②保留五院

③司法院法院化

④總統擁有覆議權



目次

序言

研討會議程

國策中心對中央體制主張之圖解

總統選舉方式評估····· 陳必照·高英茂	1
國民大會的定位與存廢····· 許志雄·劉淑惠	15
行政與立法之關係····· 陳必照·江大樹·劉淑惠	29
論考試院組織與職權之調整····· 朱雲漢·江大樹	45
監察院的存廢與監委產生方式····· 林嘉誠	63
憲改方案中地方制度設計之評估與建議 ····· 趙永茂·林志鵬	73
憲法中國民經濟一節的修訂····· 蕭全政	87
憲改中有關基本社會權之規定的檢討····· 黃錦堂	105

〔附錄一〕國是會議參考資料共識系列一

壹、國家定位與走向應有的共識·····	129
貳、憲政改革方案的共識·····	135
叁、內閣制？總統制？·····	145
肆、憲政改革17問·····	157

〔附錄二〕國是會議參考資料共識系列二

壹、中華民國憲法改革總說明·····	171
貳、中華民國憲法修改案·····	203
叁、總統制憲法草案說明·····	231
肆、總統制憲法草案·····	241

總統選舉方式評估

陳必照・高英茂

一、前言

總統選舉方式攸關民主憲政之健全運作。前年國是會議達成共識之一為：「現行總統選舉辦法必須改變，總統應由全體公民選舉。」近年來民意調查顯示，多數民衆主張總統應由公民直接選舉。民進黨於去夏提出一套總統制憲法草案，主張公民直選總統，廢除國大。執政黨於今年二月中旬推出其修憲策畫小組擬議之修憲方案。該方案主張總統由國代以所謂「委任直選」方式選出，對未來國大代表則主張賦與其兩種截然不同的身分與職權，以所謂的「絕對委任代表」的身分去代表公民「直選」總統、副總統，以所謂的「法定代表」身分依其自

由意志補選總統、副總統，並行使罷免、修憲等職權。一般民衆對策畫小組所提出的方案，或墜五里霧中，或一知半解，有進一步闡釋與評估的必要。

二、擬議總統產生方式

策畫小組的構想爲：總統、副總統候選人由在國民大會及立法院共擁有百分之十席次之政黨提名；國大代表候選人登記時，應同時登記其所支持之總統、副總統候選人，並載明於選舉公報及選票，當選後必須投票給其登記支持之總統、副總統候選人。如遇不依登記投票或未投票者，該選票仍歸原先承諾者，並註銷其國代資格。換言之，總統、副總統之選舉，公民不能直接行使，必須假手國代去「直接」投票，得全國國大代表最多數票者當選。此種必須由國代去代勞間接選舉總統、副總統的方式，策畫小組美其名爲「委任直選」制，或「絕對委任直選」制。

至於國大代表的其他職權，策畫小組主張採「法定代表」制，即國大代表得憑其自由意志補選罷免總統、副總統以及修改憲法，毋需公民複決來確認。

三、擬議總統選舉方式之缺失

策畫小組雖徵召數名黨籍法政學者為其規畫設計，但卻推出一套既不符憲法學理，又窒礙難運作之總統選舉方案。茲列舉該方案之缺失。

(一)委任代表制可能產生得票數與當選席次數之差異而造成正當性與合法性的爭議

美國並採以州為單位之「贏者全奪席次」與「選舉人團」兩制，歷史上曾發生三次獲較低的全國選民票數（popular vote），但卻獲最高的總統選舉人票數（electoral vote）而當選為總統（詳見附錄一）。在我國現行「一選區多席位」制下，配票能力較好的政黨較易囊獲較多席次，也有可能出現全民得票率高的總統候選人反而落選的情形。在美國，總統選舉人團制、單一選區制、贏黨全奪制已實行二世紀之久，早成傳統，少數總統的產生不會引起激烈的政爭。我國民主政治剛起步，誰能保證少數總統之選出不會引起政爭，甚至淪為政局不穩或動亂？我國有沒有必要因執政黨內一小撮人的偏好而採委任直選制，因而冒種下政局不穩的種子的風險？

(二)國代代表公民行使罷免權與修憲權違背當代