

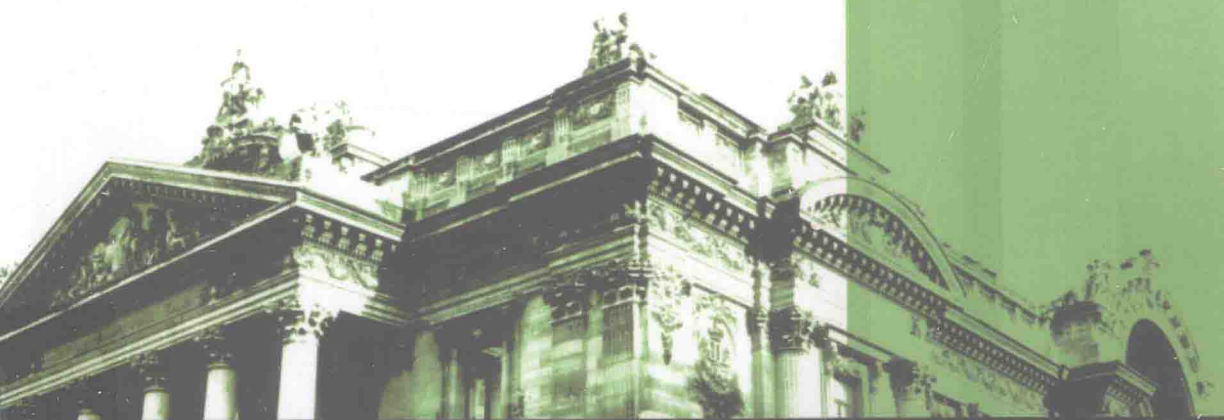
入門系列 2008年最新版

中華民國憲法概要

—憲法生活的新思維

Introduction to the Constitution
of the Republic of China

李惠宗 著



 元照出版

中華民國憲法概要

——憲法生活的新思維

李惠宗 著

元照出版公司

第八版 序言

2008年3月22日中華民國第12任總統經過和平的選舉，由代表中國國民黨的馬英九先生當選總統。加上先前的立法委員的選舉，中國國民黨囊括了立法院將近四分之三的席次（113席中，中國國民黨獲得取得81席（71.7%），民主進步黨取得27席（23.9%），無黨團結聯盟3席（2.7%），親民黨1席（0.9%），無黨籍1席（0.9%））。這樣的權力結構，相較於2000年以來，民主進步黨陳水扁先生當選總統，但立法院仍由國民黨占多數的情形，迥然不同。

2000年至2008年期間，總統與立法院多數分屬不同黨派的結果，似驗證出憲法增修條文所建構的「換軌式」，「雙首長制」有其不可行之處。

2008年，民主進步黨從立法委員，到總統選舉的挫敗所造成政權的輪替，彰顯出民主進步黨的失敗，卻也象徵著台灣民主的勝利。此一輪替，也標示出民主國家沒有永遠的執政黨，沒有永世不替的口號。台灣政局如果因此進入經常性政黨輪替，亦表示國家已進入民主之林。

憲法不貴於其優美，而貴於可行。站在憲法學的研究角度，本書還是要重申第四版的序言：「民主國家並不擔保政治人物是道德上的聖哲；相反的，民主國家是以不信任政治人物作為出發點的。在民主國家中，沒有任何人可以鎮制他人，任何可受公評

之事，都可以攤在陽光下接受檢證及辯論。民主同時也要求人民應拋棄『賢君情結』，不要以為總統可以『帶領子民』往哪個方向走去；相反的，人民應監督國家機關到底有沒有照規矩行事。執政黨缺乏反對黨的制衡以及民眾持續理性的監督，不會自動變成有良知的政黨；執政黨不按牌理出牌或經常濫用公權力，也反映出在野黨的監督不周及無能。」

民主國家，吾人應期待人民在政治上扮演永遠的反對者，勇於批判制度的不理性，有智慧能免於媒體的操弄，也樂於政權的輪替。本書相信：「民愈刁，國愈強」。

李惠宗 序於 2008 年 5 月 27 日

第七版 序言

2004年在臺灣的政治發展史是個頗具爭議的年度，朝野政黨持續的對立，隨著時間的流變一直在轉化中。2005年12月3日三合一選舉對執政黨的重創，是一種表現。

2005年在臺灣憲政發展史上則是個關鍵性的年度，在朝野政黨高度的共識下，國民大會透過修憲複決，進行第七次修憲，終結國民大會本身的存在，將來修憲案及領土變更案必須經過公民投票；立法委員的選舉改為「單一選區兩票制」；對總統、副總統彈劾改由司法院大法官組成憲法法庭為之。其中，修憲案必須經過公民投票，使臺灣的民主憲政的直接民主可能性提升了，可是我們的國民是否已經做好準備？國民對於制憲或修憲的憲法意識是否具備了民主思維？

本書是對中華民國憲法內容闡釋的入門書籍，期能使讀者迅速瞭解我國憲法中有關民主與法治的基本內容；對各種政治上及法律上爭議解決的機制及人民權利的保障，有言簡意賅的評述。本版對於2005年第七次修憲的內容及大法官解釋針對最近重大爭議所為之解釋，有所引用及評論，對於2007年間所發生的國務機要費、高雄市長選舉無效案、NCC委員停職案及立法院不行使監察委員同意權之案例均加以評述。所引用之法規及大法官解釋至2007年8月底為止。

李惠宗 2007年9月3日於致遠齋

第四版 序言

2004年在臺灣的政治發展史上，是個重要的年度。

這一年，中華民國第十一任總統、副總統選舉結果，民主進步黨之陳水扁先生與呂秀蓮女士以刮鬍刀片一樣薄的些微差距，領先由中國國民黨與親民黨共同推舉之連戰與宋楚瑜先生而獲得連任。其間發生所謂的「三一九槍擊案」；同時由於選舉結果差距僅有0.228%，過於微小，引發「國親聯盟」的質疑，遂依總統副總統選舉罷免法的規定，向法院提起選舉無效之訴與當選無效之訴。迄至本序言脫稿為止，法院尚未作成判決；而槍擊案雖有鑑定報告，但尚無法獲得各方的認同。

這一年，臺灣舉行了民主發展史上第一次的法定公民投票。公民投票案由總統提出，與總統、副總統選舉同日舉行。總統是否適於提出該公投案，以及公投案是否可與總統選舉同日舉行，朝野間有頗大的歧見。但投票結果：否決。

這一年，年底即將舉行立法委員選舉，此一選舉將重新決定臺灣的政治版圖，關係著臺灣往後不只十年間的發展走向。

民主國家並不擔保政治人物是道德上的聖哲；相反的，民主國家是以不信任政治人物作為出發點的。在民主國家中，沒有任何人可以鎮制他人，任何可受公評之事，都可以攤在陽光下接受檢證及辯論。民主同時也要求人民應拋棄「賢君情結」，不要以為總統可以「帶領子民」往哪個方向走去；相反的，人民應監督國家機關到底有沒有照規矩行事。執政黨缺乏反對黨的制衡以及民眾持續理性的監督，不會自動變成有良知的政黨；執政黨不按牌理出牌或經常濫用公權力，也

反映出在野黨的監督不周及無能。

民主與專制最大的不同點，不是民主國家下各種制度必然理性的，而是民主國家可以擔保不合理的制度可以透過民主的方式予以改變，但在專制下，只有予以推翻一途。民主國家不是每個人都能滿意民主的決定，因為每個人的思想與利益是多元的，且可能互相衝突；民主之可貴是任何政治上或法律上之爭議，都可以透過法治的機制，在制度上獲得客觀及理性的解決，而此種解決必須符合邏輯以及有充分證據的論證。就此而言，臺灣民主的發展，雖不令人滿意，但已略具成果。

民主國家下的主人，服從制度，不是服從人；對人可以不滿，但對制度應予尊重。有些國人將對政治人物的不滿，反射為對制度的不服從，恐怕亦非民主憲政下正確的思維。

本書是對中華民國憲法內容闡釋的入門書籍，期能使讀者迅速瞭解我國憲法中有關民主與法治的基本內容；對各種政治上及法律上爭議解決的機制及人民權利的保障，有言簡意賅的評述。本書所引用法規及大法官解釋至釋字第579號解釋止。對於2004年的公投事件亦有相當程度的剖析。

李惠宗

於敏督利颱風來襲時

2004.7.1

第一版 序言

憲法是與人民生活息息相關的法學，人民有權利知悉憲法的內容，但多數人生活並不感覺到「憲法」的存在。這是因為國內的公民教育，在傳統上對此一「國家權力之學」與「人民權利之學」有意忽略之故。其實憲法不只是處理重大政治議題，諸如：副總統可否兼任行政院長、立法院對總統、副總統如何進行彈劾、部長如何負政治責任的問題；憲法也關涉到：犯罪嫌疑人是否有緘默權、犯罪被害人是否予以補償、佛牙要不要驗證是否為真實、人民可不可以帶雞蛋、蕃茄去遊行、野狗咬傷路人可不可以請求國家賠償等問題上。只是一般民眾較欠缺憲法學的知識，無法從憲法的角度去理解。

本書是對中華民國憲法內容的闡釋，旨在使讀者能迅速瞭解我們憲法之基本內容，也期望帶給讀者對生活另一種思考方式，故副名為「憲法生活的新思維」。

感謝司法院大法官們近來的努力，使我們便清晰地「發現」憲法的原貌，也使我們的憲法逐漸擺脫「花瓶憲法」的疑慮。本書基本上是作者另一著作「憲法要義」的節本，不同的是加入更多生活化的事例。所引用法規及司法院大法官會議解釋至今年6月底止。為了通俗化起見，本書儘量避免過度理論化的陳述，也較少使用專有名詞，更放棄專業法學論文附註的習慣，但保留一般教科書章節寫法，也加上索引，較適合專科「中華民國憲法」之教材，也適合非法律人閱讀增進憲法知識之用。

李惠宗

於臺中致遠齋 1998.7.4

本書參考文獻

- 左潞生 比較憲法，國立編譯館，1988年2月臺初版第十次印行。
- 李惠宗 憲法要義，元照出版公司，2006年9月三版一刷。
- 李鴻禧 憲法教室，元照出版公司，1995年1月一版三刷。
- 林紀東 中華民國憲法逐條釋義(一)～(四)，臺北，三民書局，1990年。
- 國父全集編輯委員會 國父全集(全十二冊)，近代中國出版社，1989年11月24日。
- 翁岳生 法治國家之行政與司法，元照出版公司，1994年6月。
- 許志雄 憲法之基礎理論，稻禾出版社，1993年10月初版二刷。
- 許慶雄 憲法入門，元照出版公司，1994年5月一版三刷。
- 陳新民 中華民國憲法釋論，自刊，2000年。
- 陳新民 憲法基本權利之基本理論(上)、(下)，元照出版公司，1992年1月三版。
- 陳滄海 修憲與政治的解析，幼獅出版社，1995年12月初版。
- 曾繁康 比較憲法，三民書局，1993年8月六版。
- 廖義男 國家賠償法，自刊，1994年三刷。
- 劉慶瑞(劉憶如修訂) 中華民國憲法要義(83年修憲後修訂版)，自刊，1996年2月。
- 劉慶瑞 比較憲法，自刊，1978年10月。
- 薩孟武 中華民國憲法新論，三民書局，1990年11月九版。
- 薩孟武 政治學，三民書局，1992年3月增訂五版。
- 羅志淵 中國憲法與政府，國立編譯館，1990年7月臺初版第七次印行。

謹以本書獻給

敬愛的

父親 李天進先生

母親 李許邊女士

岳父 高海堂先生

岳母 高葉秀雲女士

目 錄

第八版 序言

第四版 序言

第一版 序言

本書參考文獻

第一章 憲法原理與總綱

第一節 國家之意義	1
第二節 國家之要素	2
第一項 主 權	2
第二項 國 民	4
第三項 領 土	8
第三節 憲法之意義	8
第一項 形式意義的憲法	8
第二項 實質意義的憲法	9
第三項 憲法效力的實現	10
第四節 憲法的種類	11
第一項 成文憲法與不成文憲法	11
第二項 剛性憲法與柔性憲法	12
第三項 象徵性憲法與規範性憲法	12
第五節 憲法序言	13
第六節 憲法之基本決定	14
第一項 共和與民主之基本決定	14
第二項 國民主權	22
第三項 國 民	23

第四項	領 土	25
第五項	民 族	26
第六項	國 旗	26
第七節	憲法變遷	27
第一項	憲政慣例	27
第二項	憲法解釋	27
第三項	憲法修正	27
第八節	憲法之施行	30

第二章 人民之權利與義務

第一節	人民權利總論	31
第一項	基本權在近代立憲國家之意義	31
第二項	基本權種類	32
第三項	基本權之主體	34
第四項	基本權拘束之對象	34
第五項	基本權之限制	36
第六項	國家限制基本權之界限	38
第七項	特別權力關係與基本權	42
第二節	平等權與平等原則	44
第一項	平等之法律性質	44
第二項	平等的種類	45
第三項	合理的差別對待	48
第四項	是否平等之判斷程序	49
第三節	人身自由之保障	52
第一項	人身自由保護的範圍	53
第二項	法定程序保障	57
第三項	不受軍事審判之自由	61
第四節	居住遷徙自由	62

第五節	思想及表現自由	65
第一項	思想自由	65
第二項	言論自由	66
第三項	講學自由	77
第四項	著作自由	81
第五項	出版自由	82
第六項	廣電自由	83
第六節	秘密通訊自由	86
第一項	秘密通訊自由之意義	86
第二項	對秘密通訊之限制	87
第七節	宗教自由	88
第一項	政教分離原則	89
第二項	宗教自由之內涵	90
第三項	宗教自由之效力	91
第八節	集會結社自由	93
第一項	集會、結社之意義	93
第二項	集會遊行保障之範圍	94
第三項	集會遊行之限制	95
第四項	結社自由	97
第九節	生存權	100
第一項	生存權之意義	100
第二項	死刑存廢論	100
第三項	安樂死合法化之探討	103
第四項	墮胎合法化之探討	104
第五項	合乎人性尊嚴之生活權	105
第十節	工作權	106
第一項	工作權之意義	106
第二項	工作權之主體	107
第三項	工作權保障之範圍	108
第四項	工作權的限制	112

第十一節	財產權.....	114
第一項	財產權之意義.....	114
第二項	財產權保障之範圍.....	114
第三項	財產權之限制.....	116
第十二節	訴訟權.....	122
第一項	訴訟權之意義.....	122
第二項	訴訟權之範圍.....	123
第三項	訴訟權之限制.....	126
第十三節	應考試服公職權利.....	128
第一項	應考試權之意義.....	128
第二項	考試權保障之範圍.....	129
第三項	服公職權利之保障.....	130
第十四節	參政權.....	134
第一項	參政權之意義.....	134
第二項	選舉權.....	134
第三項	罷免權.....	141
第四項	創制、複決與公民投票.....	143
第十五節	其他基本權.....	149
第一項	憲法第 22 條之意義.....	149
第二項	個別之其他基本權.....	151
第十六節	國家賠償責任.....	157
第一項	國家賠償責任之本質.....	157
第二項	我國憲法之決定.....	159
第三項	我國國家賠償責任之類型.....	160
第四項	國家賠償之方法與範圍.....	172
第五項	請求國家賠償之程序.....	173
第十七節	人民之基本義務.....	174
第一項	人民義務之性質.....	174
第二項	依法納稅.....	176
第三項	依法服兵役.....	177

第四項	接受教育	178
第五項	遵守法規範之義務	180

第三章 國民大會

第一節	國民大會地位之變遷	185
第二節	第七次修憲對國民大會的影響	186

第四章 總 統

第一節	權力分立下的行政權	187
第一項	國家組織的基本原理	187
第二項	內閣制、總統制與雙首長制的區別	188
第三項	我國中央政制之爭議與總統地位之遞嬗	196
第二節	總統、副總統之選舉與罷免	198
第一項	總統、副總統之選舉	198
第二項	總統、副總統之罷免	199
第三節	總統、副總統之職位異動	200
第一項	任 期	200
第二項	總統、副總統之缺位	201
第三項	總統之不能視事	202
第四項	總統未就職	203
第五項	對總統、副總統之彈劾	203
第四節	總統之職權	205
第一項	元首權	206
第二項	軍事統帥權	206
第三項	發布法令權	207
第四項	締約、宣戰及媾和之權	208
第五項	宣布戒嚴權	208
第六項	緊急命令權	208

第七項	赦免權	210
第八項	任免文武官員	211
第九項	授與榮典	211
第十項	院與院間爭執之解決權	211
第十一項	國家安全機關設置權	212
第十二項	副總統缺位之提名權	212
第十三項	立法院解散權	212
第十四項	公民投票提案權？	213
第五節	總統特權——刑事豁免權	214
第一項	刑事豁免權	214
第二項	機密特權	216

第五章 行 政

第一節	行政院之地位	219
第二節	行政院之組織	220
第一項	行政院院長	220
第二項	各部會	222
第三項	行政院所屬獨立之機關	223
第四項	行政院會議	225
第三節	行政院之職權	226
第四節	行政院與立法院的互動關係	227
第一項	施政監督關係	228
第二項	提案關係	228
第三項	預算監督關係	229
第四項	決算監督關係	230
第五項	覆議關係	231
第六項	倒閣與解散立法院	233

第六章 立 法

第一節	議會與人民間之關係	237
第二節	立法委員	238
第一項	立法委員之人數	239
第二項	立法委員之產生——單一選區兩票制	240
第三項	立法委員之任期	243
第四項	立法委員之特權	244
第五項	立法委員兼職之限制	246
第三節	立法院之組織	247
第一項	立法院院長、副院長	247
第二項	立法院會議	247
第三項	全院委員會	248
第四項	各委員會	248
第四節	立法院之職權	249
第一項	人事同意權	250
第二項	立法權	251
第三項	預算議決權	254
第四項	行政監督權	254
第五項	憲法修正案擬定權	259
第六項	解決中央與地方權限爭議	259

第七章 司 法

第一節	司法權的演變	261
第二節	司法權的特性	262
第一項	被動性	262
第二項	從消極性到積極性	262