

大 學 用 書

中華國民憲法逐條釋義

林 紀 東 著

民 書 局 印 行

中華國民憲法逐條釋義

(二)

著 林 紀 東

學經歷：北平朝陽大學法學士、日本明治大學
學法學院研究

曾任：國立政治大學、中央大學、
南開大學、私立吳東吳大學、輔仁大學、
高等考試典試委員、教授等

現職：現任國立政治大學學務長、
司法官考試院法官、教授

三 民 書 局 印 行

行政院新聞局登記證 版業字第二〇〇號

中華民國六十二年七月初版
中華民國七十一年八月修訂初版

中華民國憲法逐條釋義（二）

基本定價肆元伍角陸分

版權所有
翻印必究

著者 林紀東

發行人 劉振強

出版者 三民書局股份有限公司

印刷者 三民書局股份有限公司

臺北市重慶南路一段六十一號
郵政劃撥九九九八號

本冊修訂版自序

予作中華民國憲法逐條釋義四冊既成，因念第四冊與前此各冊屬稿之期，相距甚久，十餘年來，有關憲法之法令及解釋，頗多變遷；予所持見解，亦有與前不同之處，亟有修訂之必要，爰逐冊加以修訂。第一冊及第三冊之修訂版，已先後出書，本冊之修訂稿，則費時較久，迨今始告完成。誠以在二十世紀八十年代之現代，憲法所規定之內容，固遠較昔日為複雜，然『政府之構成法』，與『人民權利之保障書』，仍為憲法之主要內容，殊無可疑。我國憲法，對於人民權利之保障，已於第二章規定甚詳，第十三章又從而衍申之，甚為完善。而於政府之構成法，則徘徊於三權憲法與五權憲法之間，體系紊亂。中央立法機關與行政機關關係之規定，為憲法之中心地帶，憲法於此復依違於總統制與內閣制之間，忽此忽彼，缺乏明晰之體制，端賴適當之解釋與運作，匡正缺失，以發揮憲法應有之功能。本冊所釋論之憲法第四章總統、第五章行政、第六章立法，為『政府構成法』之主要部分，缺失甚多，解釋評論，時感

困難，修訂較緩，職是之故。然世無盡善盡美，無懈可擊之憲法，必須朝野同心協力，善為操作，始能臻於美善，是憲法上開各章之有欠完善，正所以促國人之攜手連心，善為匡濟也。

中華民國七十一年七月十四日

林紀東

記於臺北念堂書室

自序

憲法爲國家根本大法，所以鞏固國權，保障民權，奠定社會安寧，增進人民福利者，關係至爲重要。且憲法爲衆法之母，憲法學之學理，影響於各種法律之學理者，尤深且鉅，如能於憲法爲縝密之研究，亦可爲各種法學進步之動力。我國憲法施行已逾二十年之久，所需要於深入詳密之論解者，甚爲迫切，而坊間尙乏是類書籍，予有鑒於此，曾有中華民國憲法釋論之作，除論敘現代憲法學之基礎理論外，於憲法各條立法之目的、文字之含義、立法之得失，頗爲加意，惜以篇幅所限，仍感語焉之不詳。每讀東京大學憲法研究會，集體著作之註解日本國憲法，見其分析詳密，研討深入，取材新穎，尤不免見獵心喜，益感有就我國憲法，爲縝密敘述之必要，以供國人之參考，讀前敘拙著，而欲爲進一步之研討者，亦可增加思考之資料。爰自民國五十五年起，爲我國憲法逐條之研究，以（一）分析詳密，（二）研討深入，（三）取材新穎，（四）持論平允爲其鵠的。研討之步驟，爲（一）各條之立法目的，（二）與五五憲草及各國憲法類似條文之比較；（三）各條含義之論解，（四）立法得失之研討。對於與憲法各條有關之新理論、解釋上有所爭辯之問題、憲政上重要之實例，亦所注意。且於憲法各章之始，就其重要理論，及牽涉全章各條之問題，先爲一般性之敘述，（如於第二章之始，先敘人權保障之歷史，現代之權利觀念，人權之保障與特別權力關係，人權之保障與私人相互關係等——有關人權保障之重要理論），以便讀者之參考。本擬俟全書完成後，再行問世，惟此稿費時已將三年，僅成三十餘萬字，所論解之憲法條文，亦祇三十四條，每條平均約一萬字，預計全稿將近二百萬字，卷帙既繁，完成尚須時日，用先將已寫竣之部份付印，以

就教於國人，兼欲拋磚引玉，以敦促少壯學人，對憲法或他種法律，為詳密與深入之研究。

憲法學理，博大精深，詳密研究，夫豈易言。且各條之論解，往往涉及現實之政治社會問題，由於見仁見智之不同，難免入主出奴之歧異。予學力有限，見聞無多，綆短汲深，本書論述，恐多未當。所差可自慰者，論述之際，時時體念學術與國家盛衰之關係，注意學人對國家民族應具之忠誠，與對青年所負之責任，凡所陳言，均出衷心，固不敢標奇立異，以自鳴高，惟曲學阿世，隨俗浮沉，則尤一向所不屑為，離亂之際所更不忍為者，此則可告無罪於師友者也。

本書徵引學說甚多，均分別標明出處，所引各國憲法條文，多採自國民大會憲政研討委員會編印之世界各國憲法大全，及司法行政部編印之各國憲法彙編，謹此誌明，藉表謝悃。

中華民國五十八年十二月十四日

林 紀 東記於臺北念萱書室

中華民國憲法逐條釋義（第二冊）目次

第四章 總統

總統	一
總統之地位	七
統帥權	一二
公布法令權	二五
外交權	四一
宣布戒嚴權	五九
赦免權	八一
任免文武官員權	九五
授與榮典權	一〇三
發布緊急命令權	一〇六
權限爭議處理權	一二二
總統副總統之被選資格	一三〇
總統副總統之選舉方法	一三四

第五章 行政

總說

第五十三條 行政院之地位

一七三

第五十四條 行政院之主要人員

一八二

第五十五條 行政院院長之任命

一九二

第五十六條 行政院副院長及各部會首長之任命

二〇三

第五十七條 行政院與立法院之關係

二〇七

第五十八條 行政院會議之組織與職權

二四三

第五十九條 行政院提出預算案之期間

二五七

第六十條 行政院提出決算之期間

二七四

第六十一條 關於行政院組織之授權規定

二八三

第五十二條 總統不受刑事上訴究之特權

一六六

第五十一條 行政院院長代行總統職權之期限

一六四

第五十條 總統解職時之代行職權

一六三

第四十九條 總統缺位時之繼任

一五二

第四十八條 總統就職之宣誓

一四六

第四十七條 總統副總統之任期與連任

一四〇

第六章 立法

總說

總說	二八七
第六十二條 立法院之地位	二九三
第六十三條 立法院之職權	三〇四
第六十四條 立法委員之產生方式	三三四
第六十五條 立法委員之任期	三四八
第六十六條 立法院院長副院長	三六二
第六十七條 立法院之委員會	三七三
第六十八條 立法院之會期	三九〇
第六十九條 立法院之臨時會	四〇一
第七十條 立法院對預算案所爲提議之限制	四〇八
第七十一條 立法院開會時之列席人員	四一六
第七十二條 立法院通過法律案之公布期限	四二三
第七十三條 立法委員之言論免責特權	四三四
第七十四條 立法委員之不逮捕特權	四三六
第七十五條 立法委員不得兼任官吏	四三八
第七十六條 關於立法院組織之授權規定	四四七

中華民國憲法逐條釋義（第二冊）

林紀東著

第四章 總統

總說

憲法第四章至第九章，爲關於中央治權機關之規定。除於第五章至第九章，分別規定行政、立法、司法、考試、監察各院之組織及職權外，並於第四章，就總統之地位及職權，特設規定。論者謂『憲法之首章，規定何者，其憲法之性格，依之而定。反面言之，由首章亦可看出憲法之性格。日本舊憲法，第一章規定天皇，即由於萬世一系之天皇，總攬統治權之結果……反之，北美合眾國憲法（一七八七年），則於冒頭規定聯邦議會，其次爲大總統，再次爲法院……威瑪憲法（一九一九年），大別爲第一篇德意志國之構成及權限，與第二編德意志人之基本權及基本義務二編。第二編更分爲國與邦，國議會、國大總統、及國政府諸章……蓋所有基於國民主權主義之代議民主憲法，除總則或基本權之宣言外，均以關於國會之規定爲先，因其爲代表主權者國民之最高機關也。』^①

上述理論，雖係就各國憲法首章立論，然實持之有故，言之成理，亦可藉以觀察憲法各章先後次序之意義，依此觀點，我國憲法於規定政權機關之國民大會之後，五種治權機關之前，介以總統一章，實

具有一定之意義。蓋五權憲法與三權憲法之精神不同，三權憲法之精神，在使權力分立，以收制衡之效；五權憲法之精神，在謀各種治權之協力，以造成能為民服務之萬能政府，為謀各種治權之協力合作，乃於五院之外，特設總統，使調節聯繫於五院之間，以發揮治權之效用。故縱置憲法第四十四條等規定於不論，專由章別觀之，亦可見中華民國憲法上之總統，實具有獨特之地位，及行政院與外國內閣，立法監察兩院與外國議會之不同矣。

各國中央政制，多分為總統制與內閣制二類，前者國家元首，由人民直接或間接選舉，有領導行政事務之實權，直接向人民負其責任，而非對議會負責。後者國家元首，僅擁虛名，由議會選舉或經議會同意之內閣總理與閣員，處理行政事務，而向議會負其責任。僅於內閣與議會意見不合時，以不信任內閣投票，解散議會，或以複決之方式，請國民為最後之判斷。在前一類型，國家元首，不僅居於崇高之地位，且有領導之實權，如美國是。在後一類型，則國家元首僅擁最高之地位，並無領導行政之實權，如英國是。然則中華民國憲法上總統，於何種制度為近？恒為學者討論之問題。

多數說法，認為中華民國憲法上之總統，既非總統制國家之元首，亦非內閣制國家之元首，而係折衷於二者之間，但具有較強之內閣制色彩者，如羅志淵氏謂：『我國新憲法下的中央政制，已以行政院負責實際政治責任，則我國總統，似為責任內閣制下的虛位元首了。但依第四十三條的所定，總統有緊急命令權，依第四十四條的所定，總統有與各院院長會商院與院間爭執之權，依第五十七條的所定，總統對於行政院移請立法院覆議的案件，有核可之權，這些都不是虛位元首制所有的權力。所以我國新憲法下的總統，已不是總統制下的實權總統制，也不是內閣制下的虛位元首制，而是介乎兩者間的折衷制，自然責任內閣制的成分，是相當濃厚的，俟討論第五章時就可以明白。』●即其一例。

薩孟武氏亦謂：『吾國憲法列舉了總統有許多職權，如統率全國陸海空軍之權（第三六條）、公布法律、發布命令之權（第三七條）、行使締結條約及宣戰媾和之權（第三八條）、宣布戒嚴之權（第三九條）、行使大赦、特赦、減刑及復權之權（第四〇條）、任免文武官員之權（第四一條）、授與榮典之權（第四二條）、發布緊急命令之權（第四三條）。職權固然不少，但總統行使職權，須有行政院院長副署（第三七條），一切重要法案，無一不由行政院會議議決（第五八條）。行政院院長，雖由總統提名，但須徵求立法院同意（第五五條）。而行政院又不對總統負責，而對立法院負責（第五七條）。由這點，可以證明吾國總統，乃有似於內閣制的總統。』^③

薩氏又謂：『……吾國憲法關於總統如何行使職權，規定似嫌籠統，一言以蔽之曰須副署（憲法第三七條），於是總統雖認立法院通過的法律違反公意或牴觸憲法，苟行政院有所顧忌，便不能得其同意，依其副署，將法律退回覆議或提請大法官解釋，而時機緊急之時，亦不能以國家元首之資格，獨立行使權力，以作急速處分。這是吾國憲法的缺點。難怪行憲伊始，就需要國民大會，以修改憲法的程序，通過「動員戡亂時期臨時條款」，使總統得依時局的需要，宣布戒嚴及發布緊急命令了。』^④

惟薩氏於所著中華民國憲法概要又謂：『吾國憲法雖然採用內閣制，但是總統在政治上仍有重要的作用，與法國第三共和時代的總統，絕不相同。凡院與院間發生爭執之時，他得召集有關各院院長會商解決之（憲法第四十四條），而行政院與立法院發生衝突，他又得觀察那一方意見合理，或依立法院之意，改組行政院；或依行政院之意，將法案退回立法院覆議（第五七條第二款及第三款），即總統乃站在政爭之外，雖然不是行政領袖，而卻是國家元首。能以元首資格，而謀五種權力的調和。康士丹（H. B. Constant），曾於三權之外，另外設置一種第四權，而稱之爲元首權（Pouvoir royal）。元首

權與行政權不同，它站在中立的地位，而謀三權的調和，故可稱為中立權（*Pouvoir neutre*）。元首權——中立權於政治上沒有任何積極的作用，而只預防三權之越出軌道。立法權錯誤，元首解散議會；行政權錯誤，元首罷免內閣，司法權錯誤，元首宣告赦宥。議會之解散，內閣之罷免，赦宥之宣告，均由元首獨立為之，大臣不得干預。三權本來各有職掌，各在各自的崗位，向同一目標，協力工作。倘令三權發生糾紛，而互相阻碍，那末，就需要一個中立權出來說話，使三權能够恢復其原有的形態。巴西及葡萄牙憲法，曾有一次於立法權行政權及司法權之外，又創設一個調節權（*Pouvoir modérateur*）……葡萄牙一八二六年憲法第七一條云：「調節權乃政治組織的樞紐，專屬於國家的元首，元首須監視各權力之獨立均衡及調和」，「所謂調節權，就是元首權，也就是中立權」。薩氏之論，雖由三權分立論出發，然於總統之權力，有獨特之說法，自為甚值注意之理論。

專由憲法之條文觀之，主張我國中央政制為內閣制者，固屬持之有故，蓋依學者通說：內閣制之特點，在於（1）內閣總理之人選，須由議會選出或得議會之同意。（2）內閣對議會負責。（3）元首之發號施令，須得內閣總理之副署。（4）內閣閣員，由內閣總理遴選，對內閣總理負責，而非向元首負其責任。凡此特色，我國憲法莫不有之。（第五十五條、第五十七條、第三十七條、第五十六條），故以內閣制為中央政制者，非持之無故也。然在內閣制國家，（1）閣員多由議員兼任，且有明定為內閣總理大臣，應由國會就國會議員中，議決提名；『半數以上之國務大臣，應由國會議員中選任之者』（日本國憲法第六十七條第一項，及第六十八條第一項）。而我國憲法，則於第七十五條規定：『立法委員不得兼任官吏』。又在內閣制國家，立法機關與行政機關相持不下時，或由立法機關為不信任投票，或由行政機關解散議會，而我國則略似美國制度，採用覆議制度，『立法院對於行政院之重要政策不贊同時，得以決議』。

移請行政院變更之。行政院對於立法院之決議，得經總統之核可，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決議，行政院院長應即接受該決議或辭職；『行政院對於立法院決議之法律案、預算案、條約案，如認為有窒礙難行時，得經總統之核可，於該決議案送達行政院十日內，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，行政院院長應即接受該決議或辭職。』（第五十七條）即於行政院與立法院，有重大之歧見時，採用覆議之方法，以解決之。行政院之能提出覆議，又須經總統之核可，總統於重大政潮之際，握有舉足輕重之權力，（詳見第五十七條釋義）固不能專據第七十五條或第五十七條之規定，遽謂我國憲法所採取者，為總統制，然如必置此不顧，以偏而概全，自難謂為平允之論。多數學者，謂我國憲法所採取者，為介於總統制與內閣制之間之制度，而內閣制之色彩較濃，當由於憲法之規定忽此忽彼，頗難執一而論，乃據事而直書耳。

由一般觀點言之，研討我國憲法上之中央政制，為內閣制？總統制？或折衷制？原亦有其意義，蓋可基此而把握中央政制之基本精神，以為認識與應用憲法之基礎，此尤於憲法未有明文規定之事項為然，如總統有無將行政院院長免職之權，憲法未著明文。採內閣制說者，於此當為否定之解答；採總統制說者，於此當為肯定之解答，採折衷說者，則可能為否定或肯定之解答，蓋由於各人對中央政制基本精神之認識不同，答案乃從亦有異也。惟此項問題，既屬於中央政制基本精神之認識問題，則探討之方法，不應着重於各個法條之規定，而應着重於整個立法之精神，而於探討立法精神之際，尤應具有客觀與獨立之精神，不可囿於成見，以為列國政制之主要者，不外總統制與內閣制兩型，不入於楊，則入於墨，或介於楊墨之間，我國中央政制，亦不能獨外，於是比附援引，惟恐不及，而失卻客觀與獨立之精神矣。不知時至今日，總統制與內閣制，僅為學理上之區分，而鮮見於實際之制度，蓋立法權與行政權

之嚴格隔離，爲兩制主要不同之一。然由於現代政黨在政治上地位之重要，立法與行政二權，均須秉命於政黨之政策政綱而運作，二者相輔而成，不能嚴格隔離，此在內閣制國家，固屬如此，總統制國家，亦何嘗不然。又元首垂拱無爲，內閣掌握大權，爲內閣制國家特徵之一，此在君主立憲之英國日本，固係維持其傳統，而在西德與法國，則與前大不相同，其總統具有甚大之權力，從而其與總統制國家之差距，亦逐漸拉近。故時至今日，如強調總統制內閣制之差異，甚至謂我國爲內閣制國家，行政院爲內閣，立法院爲議會，從而認爲亦猶議會內閣制國家然，行政院應對立法院負責，縱置後述之我國憲法立法精神於不論，亦恐不合於時代之趨勢也。至我國憲政正在生長之中，如何使民意機關善爲監督，俾政府能克盡職責，則屬另一問題。

我國憲法，係依據孫中山先生建立中華民國之遺教，而制定者，著在前言，是孫中山先生所力倡之三民主義與五權憲法，係憲法立法精神之所繫，當爲不容否認之事實，而五權憲法，乃配合兼重民主與效能之現代趨勢，熔古今中外之制度於一爐，推陳出新，以救三權憲法之窮，亦爲識者所共知之事實。故以孫中山先生遺教爲依據之我國憲法，與總統制或內閣制國家之憲法，完全異其基礎，我國憲法上總統之地位，乃亦未容憑執他國憲法，而爲衡論，吾人前謂：『五權憲法之精神，在謀各種治權之協力，以造成爲民服務之萬能政府，爲謀各種治權之協力合作，乃於五院之外，特設總統，使調節聯繫於五院之間，以發揮治權之效用』，因謂我國總統在憲法上具有獨特之地位，即由於注重憲法立法精神之觀點，所得之結論也。（由此觀點言之，上述薩孟武氏關於元首權之敘論，甚有價值，惟吾人之意見不盡相同，當於論解有關法條時詳之。）

又在動員戡亂時期，爲適應國家特殊情勢之需要，經國民大會制定動員戡亂時期臨時條款，由總統公布施行。此項條款，具有戰時憲法之性質，其規定之事項，與憲法相同者，依照特別法優於普通法之原則，優於憲法而適用，而臨時條款中，有關總統職權之規定頗多，類係加強總統之權力，俾能避免國家或人民遭遇緊急危難，以適應特殊情勢之需要，故臨時條款公布之後，總統之權力，甚爲強大，此則於研究憲法本章時，所應併予注意者也。（詳見本書第四冊關於臨時條款各項之釋義）。

憲法本章之規定，合共十八條（第三十五條至第五十二條），其規定可分爲二類，（一）爲關於總統之地位及職權之規定，（第三十五條至第四十四條、第五十二條）；（二）爲關於總統之選舉及任期之規定，（第四十五條至第五十三條），茲逐條解釋於下：

① 見東京大學憲法研究會編：註解日本國憲法上卷第五十七頁以下。

② 見所著中國憲法釋論第八十二頁以下。劉慶瑞氏著中華民國憲法要義第一三七頁以下。

③ 見所著中華民國憲法概要第一二六頁以下。及第一一八頁。並參看管歐氏著：中華民國憲法論一二四頁以下。

④ 見薩氏前書第一三六頁。

第三十五條 總統爲國家元首，對外代表中華民國。

（一）立法目的

總統之地位如何，各國法例不一，有規定爲國家之元首者，有規定爲總攬行政權者；有着重其對外權限，規定其有代表國家，爲派遣使節與接受使節之權力者，有僅規定對外權限，象徵國家之統一者。