

我們的 憲法與政府



國防部總政治作戰部印行

我們的憲法與政府

優良的讀物，不但是個人敦品勵志的寶典，更是團隊精神力量的源泉，多年以來，基於部隊官兵素質的日益提高，和優良讀物的迫切需要，本部曾有計劃的不斷廣蒐中外名著，印發全軍閱讀。這次叢書着重在名家散文小說的選介，和古典文學的重印，希望我全軍官兵都能喜愛它，作為個人的良師益友，更希望各級幹部都能運用它，作為勵志攻錯的有效方法。

這些作品都是一時之選，文字暢流優美，內容風趣嚴正，可讀性極高，只要您耐心的讀下去，就會自然而然的愛不釋手，得到意想不到的好處。正如宋朝大學者朱熹所說：「善讀者，玩索而有得焉，其味無窮。」

最後，我們要代表全軍的官兵，對允許我們將這些叢書在軍中發行的各位作者及出版家，表示最高的敬意和謝忱。

國防部總政治作戰部

蔣總統經國先生說：

.....

記得先總統蔣公在貴會致詞，時常強調只有三民主義，才是最完美、最健全的民主憲政。因為三民主義憲政，乃是根據中國文化一向即有的民本思想，要將倫理與科學相結合、倫理與民主相結合的傳統精神，化爲現代的民主制度，使道德、理性、法治同得重視，將中國文化的王道，使之現代化，而開出復國建國的新氣象。

正由於我們實施民主憲政，植基於這一道德、理性、法治並重的觀念之上，所以政府一切施政作爲，始終都有其最基本的原則，那就是凡百措施，皆求其合法、合情、合理。

所謂合法——就是大政方針、制度政策，都必合乎憲法，一切遵循憲法之治。

所謂合情——就是要事事以國民公益、民衆願望爲著眼，一切遵循民意爲依歸。

所謂合理——就是要所有作爲，都必基於理性的要求，事事合乎國家當前的需要，一切遵循福國利民的基本目標。

.....

——摘自蔣總統經國先生在民國六十八年行憲紀念日大會致詞

（民國六十八年十二月二十五日）

我們的憲法與政府

目次

第一篇 我們的憲法·····	一
第一章 序論·····	一
第一節 憲法的概念·····	一
第二節 憲法的種類·····	五
第三節 中華民國憲法制定經過·····	一
第四節 我們對憲法應有的認識·····	一七
第二章 中華民國憲法的前言及總綱·····	二一
第一節 前言·····	二一
第二節 國體與政體·····	二五
第三節 主權·····	二六

第四節 國民	二八
第五節 領土	三〇
第六節 國旗	三三
第三章 人民的權利與義務	三五
第一節 平等權	三五
第二節 自由權	三八
第三節 生存權、工作權、財產權	四五
第四節 受益權	四九
第五節 參政權	五七
第六節 人民自由權利的保障與限制	七二
第七節 人民的義務	七五
第四章 基本國策	七九
第一節 國防	七九
第二節 外交	八〇
第三節 國民經濟	八一

第四節 社會安全·····	八四
---------------	----

第五節 教育文化·····	八六
---------------	----

第六節 邊疆地區·····	八九
---------------	----

第五章 動員戡亂時期臨時條款·····	九一
---------------------	----

第一節 動員戡亂時期臨時條款的制定及修訂·····	九一
---------------------------	----

第二節 動員戡亂時期臨時條款的性質與內容·····	九九
---------------------------	----

第二篇 我們的政府·····	一一一
----------------	-----

第一章 一個國家爲什麼需要政府·····	一一一
----------------------	-----

第一節 什麼是國家·····	一一一
----------------	-----

第二節 國家與政府·····	一一五
----------------	-----

第二章 我們政府的特質·····	一二一
------------------	-----

第一節 權能平衡的政府·····	一二一
------------------	-----

第二節 全民政治的政府·····	一二四
------------------	-----

第三節 爲民服務的政府·····	一二六
------------------	-----

第四節 均權制度的政府·····	一三一
------------------	-----

第五節 反極權、反奴役、反階級獨裁的政府	一三三
----------------------	-----

第三章 我們政府的組織形態	一三七
---------------	-----

第一節 國民大會	一三九
----------	-----

第二節 總統	一四〇
--------	-----

第三節 行政院	一四一
---------	-----

第四節 立法院	一四三
---------	-----

第五節 司法院	一四五
---------	-----

第六節 考試院	一四六
---------	-----

第七節 監察院	一四七
---------	-----

第八節 地方制度	一四八
----------	-----

第九節 結語	一五〇
--------	-----

第四章 政府在做些什麼	一五一
-------------	-----

第一節 國民大會	一五一
----------	-----

第二節 總統	一五三
--------	-----

第三節 行政院	一五四
---------	-----

第四節	立法院·····	一五六
第五節	司法院·····	一五七
第六節	考試院·····	一五九
第七節	監察院·····	一六〇
第八節	地方政府·····	一六一
第九節	結語·····	一六二
第五章 我們有監督政府的權利，也有擁護政府的義務 ·····		
第一節	概說·····	一六五
第二節	民主政治體制下人民的地位·····	一六七
第三節	民主法治與權利義務觀念·····	一七二
第四節	監督政府的權利及行使方式·····	一七九
第五節	擁護政府的義務與責任·····	一八九
第六節	結語·····	一九一

第一篇 我們的憲法

第一章 序論

第一節 憲法的概念

什麼是憲法？中外學者對它有各種不同的說法。

德國學者耶令芮克說：「憲法是規定國家最高機關之組織、產生的方式、相互關係、權力範圍，以及對於國家所處法律地位的一種法律。」

美國法官密勒說：「憲法是一種成文公文件，用以建立、限制與畫分政府之根本權力，並使其可以有效的造福於國家。」

英國學者戴雪說：「憲法是規定政府組織，及人民與政府間多種權利與義務的根本法則。」

瑞士學者波高特則說：「憲法是一種根本大法，根據它以建立國家的政府，以調停個人與社會的

關係。它可以是成文的，由主權者制訂具體的條文，它亦可以是歷史的結晶，由不同時期不同來源的國會議法、判例以及政治習慣所組成。」

以上為各國學者對於憲法意義所作之說明。國父孫中山先生說：「憲法者，國家之構成法，亦即人民權利之保障書也。」尤為言簡意賅。

雖然，學者對於憲法所下的定義，未必盡同。不過，我們歸納這些見解，並根據現代國家的實例，似不難獲得一個概括的認識，即是：「憲法乃是規定國家的結構、作用、權力關係，以及人民權利義務之根本法。」依一般政治學者的通說：國家構成的要素有四：領土、人民、主權與統治組織。所以憲法對於領土的範圍、人民的要件及地位、主權之所屬，以及國家重要機關的組織及權限，均應該有所規定。其中政府的組織權限、人民的要件地位，即人民的基本權利義務，尤為憲法最主要的內容，因為政府是實際執行國家統治權的機關，所以這些機關的組織、職權，及他們之間的相互關係，殊有明白規定的必要。又近代憲法的產生，乃由於人民對其權利的要求保障而來，而權利與義務又為相對的關係，所謂人民的權利，即是國家「權力」的限度，亦即人民不受國家干涉的範圍；所謂義務，即是人民必須犧牲的自由，亦即人民必須向國家負擔的責任。二者有了規定，國家與人民之間的活動才可以不衝突，故人民的權利義務亦為憲法重要部分而必須予以規定的。

以上是對憲法意義的說明，根據這些，我們便可進而認識憲法的性質。學者對於憲法的性質，持

論亦不盡相同，然下列各點，則爲一般所承認。

一、根本性

所謂根本性，一方面表示憲法所規定的內容都是國家的根本事項。如前所述，國家的基本構造、人民重要的權利義務，憲法都加以規定，這些都是國家的根本事項。一方面又表示憲法是國內一切法律的基礎，乃法律之法律，或稱之爲母法，舉凡國家所有的法律，皆直接間接根據憲法而產生。所以，學者通稱憲法爲國家的根本法。因此，在此一意義之下，論者便認爲這就是憲法的根本性，或稱憲法實質上的性質。

就憲法的根本性而言，最能概括各種不同的憲法。它不但包括成文憲法，即不成文憲法亦包括在內。因爲成文憲法，對上述有關國家的根本事項，固多明白規定，如美國及我國憲法是；即不成文憲法如英國者，其憲法亦具備此一性質。詳言之，英國雖沒有統一的成文法典，但有關國家的根本事項，如政府重要機關的組織，人民的權利義務等，卻散見於各種法規與習慣之中。所以英國在形式上雖然沒有所謂憲法與普通法之分，然法規或習慣之具有根本性者，則概稱之爲憲法。由此可見憲法的根本性，乃一般憲法所共有。

二、最高性

憲法既為國家的根本大法，它與普通法律自應有主從之別。換言之，憲法是國家最高的法律，其效力高於普通法律，普通法律須受其限制，不得與憲法牴觸，否則即認為無效。學者以此一性質，屬於憲法的形式，因此，又稱為形式上的性質。

憲法的最高性，是近代憲法的特色之一。但是此項性質為不成文法所無，而是絕大多數成文憲法所共有。例如美國憲法為最高法，凡遇普通法律與憲法牴觸者，即認為違憲。法國第五共和憲法第六十二條第一項規定：「凡宣告為違憲的法規，不得公布或付諸實施」。我國憲法第一百七十一條規定：「法律與憲法牴觸者無效。」第一百七十二條規定：「命令與憲法或法律牴觸者無效」。可見憲法的最高性，不僅為各國憲法所確認，抑且明定於憲法之中。

三、固定性

亦屬於憲法形式上的性質。因為憲法效力既高於普通法律，為維持憲法的此項最高性，自應於憲法中採取固定的原則，即規定對憲法的修改較普通法律困難。普通法律的制定或修改，係由普通立法機關依普通立法程序為之，而憲法的修改，則多由特別機關依特別程序為之。如我國憲法第一百七十

四條規定：「憲法之修改，應依左列程序之一爲之：（一）由國民大會代表總額五分之一之提議，三分之二之出席，及出席代表四分之三之決議，得修改之。（二）由立法院立法委員四分之一之提議，四分之三之出席，及出席委員四分之三之決議，擬定憲法修正案，提請國民大會複決。」又如美國憲法修改的手續亦甚爲繁複，其憲法第五條規定：「國會遇兩院議員三分之二人數認爲必要時，應提出本憲法之修正案，或因諸州三分之二之州議會之請求，召集會議以提議修正案。以上兩種情形中之修正案，經各州四分之三之州議會，或經各州四分之三之會議批准時，即認爲憲法之一部分，而發生效力。」不過，憲法的固定性僅屬於剛性憲法有之，而爲柔性憲法所無，例如一八四八年義大利憲法，因爲憲法沒有規定修改手續，憲法條文遂得由國會制定矛盾的法律而發生變化。然而近代國家，柔性憲法極少，絕大多數爲剛性憲法。故實際上此項性質，亦可認爲一般憲法所具有。

第二節 憲法的種類

關於憲法的種類，因觀點不同，遂得爲各種不同的分類。就形式言，可分爲成文憲法與不成文憲法；就其修改的難易言，可分爲剛性憲法及柔性憲法；就其制定的方式言，可分爲欽定憲法、協定憲法及民定憲法；就政府權力之分配言，可分爲三權憲法及五權憲法。

一、成文憲法與不成文憲法

凡關於國家根本組織事項，以有系統的獨立的法典形式制定者，稱為成文憲法或文書憲法，如世界上大多數國家憲法是。各國的成文憲法大率為單一的文書，而在同一日公布，但亦有由數種文書構成者，如法國第三共和憲法由一八七五年二月至五月陸續公布的三種法律構成是。反之，關於國家根本組織事項，並無一部有系統的獨立法典，而散見於單行法規或習慣及判例之中者，稱為不成文憲法，如英國憲法是。英國憲法之構成，大體可分為五部分。(一)重要憲章：英國於幾次政治衝突中產生非常重要的文獻，對治權行使之方式，定下規模，如一二一五年大憲章、一六二八年權利請願書、一六八八年的權利宣言。(二)國會制訂法：此為國會通過的法律，其中若干規定政府組織及國民權利義務的法律，大家承認它們有憲法的實質，如一六七九年之人身保護法，一七〇一年之王位繼承法，一八三〇年、一八六七年、一八八四年之選舉改革法等是。(三)判例：英國法院有解釋法律之權，它們在解釋法律的時候，往往也創造新的法律，此即英國人所說的法官造法。在法官所創造的法律之中，也有被認為有憲法作用者，例如一六七〇年的判例 (Bushell's Case)，認定審判官有獨立的地位，一六七八年的判例 (Howell's Case)，闡明法官的豁免權。普通法·普通法為英國的習慣法，未經國會通過，但法院認為有法律效力者。例如英王的特權、言論自由及結社自由權，皆為普通法所承認的原則。(四)政治傳

統：政治傳統亦是一種習慣，不過此種習慣法院不能執行，故祇能稱為政治傳統，不得視同習慣法。內閣許多重要原則，如內閣的辭職及國會的解散等，皆由政治傳統所決定。

不過所謂成文憲法，亦有習慣的成分，如在美國憲法中總統不得三選（二次世界大戰期間，羅斯福總統打破此種習慣，一九五一年美國以修憲的方式限制總統的三選）。總統選舉人選舉總統的方法等，憲法並無規定。而不成文憲法亦有成文的部分，如英國的憲章、國會制定法等。所不同者，是成文憲法中，習慣的成分少，而在不成文憲法中，習慣則占憲法之大部分而已。

至於成文憲法與不成文憲法的優劣，前者比之後者可說有兩項優點：（一）成文憲法較為明晰確定，衆所共知、易於遵守，人民的權利亦易受憲法的保障。反之，不成文憲法，憲法上大部分問題僅存在於習慣之中，一般人民對其本身的權利與國家機關的權限，不易有明白堅強的概念，所以操持政權的人，如果缺乏優越的政治道德，則玩弄或蹂躪憲法之事，殆所難免。（二）成文憲法既然較為明晰，則雖缺乏優良的政治訓練與知識的人，亦能運用自如。反之，不成文憲法，因為欠缺明晰確實，故其運用者所需要的訓練與知識，自亦較高，所以不成文憲法只能適用於有多年立憲政治的國家，如英國，而不適用於一般國家。但另一方面，成文憲法也有其缺點，就是成文憲法的制定與修改比較困難，故不易隨著社會的演進而演進，而有阻礙社會進化之嫌。至於不成文憲法的優劣，則適與成文憲法的優劣相反，故不一一贅述。

二、剛性憲法與柔性憲法

所謂柔性憲法係指憲法修改的機關及手續，俱同於普通法律；換言之，即憲法的修改交給普通立法機關（議會），而修改的手續，又與普通法律完全相同，如英國憲法及義大利一八四八年憲法是。

所謂剛性憲法，係指憲法的修改機關或修改的手續不同於普通法律。分析言之，剛性憲法可分為兩類，第一類，憲法的修改機關與普通立法機關不同，例如我國憲法的修改為國民大會，又如美國憲法的修改，雖得由國會提議，但須得各邦議會的批准是。在第二類，憲法的修改固與普通立法機關相同，但修改的手續則比普通法律艱難，如比利時憲法雖得由議會修改，但其法定出席人數及表決人數均為議會兩院各三分之二。大致言之，成文憲法大多是剛性憲法，柔性憲法大多是不成文的，但亦非盡然。剛性憲法必是成文憲法，但成文憲法未必是剛性憲法。不成文憲法必是柔性憲法，但柔性憲法未必是不成文憲法。例如義大利一八四八年憲法為成文憲法，但其修改程序與普通法法律完全相同，故為柔性憲法。

剛性憲法的優點在富有固定性，此種固定性一方面可以保障憲法所規定的權利，人民易於適從，他方面可減少很多無謂的修改，使政治秩序與社會人心，易臻安定。但另一方面，剛性憲法因為修改困難，內容不易變更，不能適應社會經濟的變遷而作適當的改革，致阻礙社會的進步，而易引起政爭