

太平洋洋流運行圖

阿留申群島

# 臺灣全志

◎卷四 政治志民主憲政篇



國史館臺灣文獻館  
TAIWAN HISTORICA

# 臺灣全志

卷四 政治志·民主憲政篇

著者 薛化元

中華民國九十六年十月



國史館臺灣文獻館  
TAIWAN HISTORICA

國家圖書館出版品預行編目資料

臺灣全志·卷四,政治志,民主憲政篇 / 薛化元著

-- 初版 -- 南投市：臺灣文獻館, 2007.10

面 ; 公分

參考書目：面

ISBN 978-986-01-0294-9 (平裝)

1.方志 2.臺灣

733.1

96012557

# 臺灣全志

## 卷四 政治志·民主憲政篇

發行人：謝嘉梁

計畫主持人：張勝彥

協同計畫主持人：戴寶村

計畫專案助理：鄭梅淑

著者：薛化元

助理：蘇瑞鏘

編輯：陳聰民、石瑞彬

校對：趙麗卿、葉芳均

黃文筆

封面設計：張菁萍

出版者：國史館臺灣文獻館

出版地址：540-43 南投市中興新村

光明一路 252 號

電話：049-2316881

傳真：049-2317783

郵撥帳號：21271761

戶名：國史館臺灣文獻館

電子信箱：<http://www.th.gov.tw>

印刷者：洪記印刷有限公司

定價：140 元

版次：初版

出版年月：2007 年 10 月

展售處：

國家書坊臺視總店

臺北市八德路三段 10 號 B1

02-25781515 轉 284

<http://www.govbooks.com.tw>

五南文化廣場臺中總店

臺中市中山路 6 號 (火車站旁)

02-22260330

<http://www.wunanbooks.com.tw>

GPN：1009601763

ISBN：978-986-01-0294-9 (平裝)

## 政治志民主憲政篇目錄

綜說 .....	1
(一)「立憲主義」與現代民主憲政 .....	1
(二)臺灣民主憲政發展概說 .....	2
第一章 戰後初期民主憲政的發展與挫折 .....	6
第一節 憲政的實施及其基本問題 .....	6
壹、憲政體制的定位 .....	6
貳、「臨時條款體制」的問題 .....	7
第二節 臺灣人民對民主憲政的理解與要求 .....	9
壹、擔任公職管道的受限 .....	9
貳、結社的要求與限制 .....	10
參、對言論的限制 .....	12
肆、對財產權的侵犯 .....	13
第三節 「二二八事件」與民主、人權 .....	16
壹、「二二八事件」的背景、過程與善後 .....	16
貳、「二二八事件」中民主與人權的要求 .....	20
參、「二二八事件」中的人權侵害 .....	23
第二章 強人威權體制的建構 .....	25

第一節 「動員戡亂體制」的形成與展開	25
壹、動員戡亂體制的發展	25
貳、動員戡亂體制的主要法令	26
第二節 「戒嚴體制」的施行	28
壹、戒嚴令的頒布	28
貳、戒嚴體制對人權的侵害	29
第三節 萬年國會的形成	31
壹、立法委員的延任	31
貳、國大代表不必改選	32
參、「萬年國會」體制的確立	32
第四節 強人威權體制的形成與強化	34
壹、強人威權體制的形成	34
貳、強人威權體制的強化	37
第五節 「白色恐怖」的年代	39
壹、軍警情治系統	40
貳、司法系統	42
參、相關法令	43
肆、處置流程	44
第三章 民國 40 年代～民國 70 年代自由民主的要求	46

第一節 《自由中國》集團的民主要求 .....	46
壹、《自由中國》的時代意義 .....	46
貳、自由民主的理念 .....	48
參、中央政府體制 .....	51
第二節 「五龍一鳳」的民主要求 .....	53
壹、政治體制 .....	53
貳、自由人權 .....	55
第三節 「中國民主黨」組黨運動 .....	59
壹、組黨運動的發展 .....	59
貳、組黨的核心人士 .....	60
參、組黨運動的失敗與評價 .....	62
第四節 「臺灣人民自救運動宣言」與《大學雜誌》 .....	64
壹、「臺灣人民自救運動宣言」 .....	64
貳、《大學雜誌》 .....	67
第五節 從「黨外」的興起到美麗島事件的爆發 .....	70
壹、「黨外」的興起與《臺灣政論》的創辦 .....	70
貳、美麗島事件前的黨外運動 .....	72
參、《美麗島》雜誌的創辦與美麗島事件的爆發 .....	75
第六節 民主運動的再出發與黨禁的突破 .....	78

壹、民主運動的再出發	78
貳、黨禁的突破——民主進步黨的成立	80
第四章 強人威權體制的解體	83
第一節 民國 40、50 年代中國國民黨體制內的改革主張	83
壹、官方行政改革的推動	83
貳、「行政改革建議案」與憲政制度的調整	85
參、總統府臨時行政改革委員會的影響	88
第二節 戒嚴的解除	89
壹、解除戒嚴的背景與過程	89
貳、解除戒嚴的意義與侷限	90
第三節 「動員戡亂體制」的終止	92
壹、「臨時條款」的問題	92
貳、「臨時條款」的廢除	92
第四節 「懲治叛亂條例」和「刑法一〇〇條」的廢修——「白色恐怖」的終結	94
壹、「懲治叛亂條例」的廢除	94
貳、「刑法一〇〇條」的修正	94
第五章 民主化的改革	97
第一節 國會全面改選	97

壹、對萬年國會的批判 .....	97
貳、國會議員的增補選與增額選舉 .....	99
參、國會全面改選的實現 .....	101
第二節 地方自治法制化 .....	103
壹、地方自治展開的歷史背景與依據 .....	103
貳、地方自治體制的運作問題 .....	105
參、地方自治法制化的發展及其爭論 .....	108
第三節 總統直選與政黨輪替 .....	111
壹、總統直選 .....	111
貳、政黨輪替 .....	113
第六章 憲法的變動 .....	114
第一節 憲法本文體制 .....	114
壹、「五五憲草」的爭議 .....	114
貳、朝野對「政協十二項憲草修改原則」的折衝 .....	116
參、從「政協憲草」到「中華民國憲法」的波折 .....	116
第二節 臨時條款體制 .....	118
壹、臨時條款的制定（民國 37 年） .....	118
貳、臨時條款第一次修正（民國 49 年） .....	119
參、臨時條款第二次修正（民國 55 年） .....	120



肆、臨時條款第三次修正（民國 55 年）	121
伍、臨時條款第四次修正（民國 61 年）	123
第三節 增修條款體制	125
壹、第一次憲法增修（民國 80 年）	125
貳、第二次憲法增修（民國 81 年）	127
參、第三次憲法增修（民國 83 年）	127
肆、第四次憲法增修（民國 86 年）	128
伍、第五次憲法增修（民國 88 年）	129
陸、第六次憲法增修（民國 89 年）	130
第七章 基本人權的發展與保障——以自由權為中心	133
第一節 人身自由	133
壹、現行犯認定的問題	134
貳、24 小時移送法院的問題	135
參、違警罰法中「拘留罰役」的問題	136
肆、戒嚴時期取締流氓辦法的問題	137
伍、軍法與司法審判的問題	138
第二節 表現自由	141
壹、對表現自由的侵犯	141
貳、表現自由的恢復	145

第三節 居住遷徙自由 .....	147
壹、陳誠與入境管制 .....	147
貳、出入境的嚴密管控 .....	148
參、挑戰「政治黑名單」 .....	149
第四節 其他自由 .....	151
壹、對集會結社自由的侵犯 .....	151
貳、集會結社自由的恢復 .....	153
參考及引用書目 .....	156
撰稿人簡歷表 .....	171

# 政治志民主憲政篇\*

## 綜說

### (一)「立憲主義」與現代民主憲政

在臺灣「民主憲政」的個名詞，透過報刊、雜誌得到的印象，往往是著重在政府制度層面，因此「總統制」、「責任內閣制」或是所謂的「雙首長制」便容易被視為民主憲政的核心問題。但是，從現代憲政制度的發展來看，其意涵並非如此而已。特別憲法學上的「立憲主義」或是現代（近代）意義下的憲法來看，民主憲政絕非是政府組織體制所能涵蓋。更重要是，還必須自由人權的保障問題。換句話說，現代的憲政不應該離開自由、民主，否則只有制度獨立存在，豈不是連極權、專制的國家都算是有憲政體制？！

原本自由與民主雖然有相容的一面，卻也是存在矛盾的概念。特別是自由或民主的概念任意推到極端，便可能彼此侵害、矛盾。但是，在現代憲政體制之下，自由、民主的矛盾已經在理論上得到相當程度的化解，彼此結合、相輔相成。但是，有些可能對現代憲政體制內涵認識比較不清晰的人，由於對臺灣的民主成果抱持懷疑，甚至不肯定的態度，就誤用所謂的「民粹」<sup>1</sup>，批評要求尊重民意的政治主張。

而自由與民主思想，在歷史的過程中，是西方近代市民革命推翻舊體制的重

---

\*本篇乃由薛化元（國立政治大學臺灣史研究所所長）主持，並在蘇瑞鏘（國立政治大學歷史學系博士候選人）的協助下所完成。本篇為志書，除參考相關史料外，也以既有研究成果為基礎，進一步發展而成。除筆者和助理的著作外，主要參考以下研究成果：李筱峰，《臺灣民主運動四十年》（臺北：自立晚報社，1987）；周琇環、陳世宏主編，《戰後臺灣民主運動史料彙編（二）組黨運動》（臺北：國史館，2000）；楊秀菁，《臺灣戒嚴時期的新聞管制政策》（臺北：稻鄉出版社，2005）；洪淑華，〈臺灣戒嚴時期大法官釋憲與人權發展〉（臺北：國立政治大學歷史所碩士論文，2003）；薛化元、陳翠蓮、吳錕魯、李福鐘、楊秀菁，《戰後臺灣人權史》（臺北：國家人權紀念館籌備處，2003）；薛化元、楊秀菁，〈強人威權體制的建構與轉變（1949-1992）〉，收入《「人權理論與歷史」國際學術研討會論文集》（臺北：國史館，2004）；薛化元、楊秀菁，〈臺灣戒嚴時期新聞管制制度的形成——以1950、60年代為中心的探討〉，收入許雪姬編，《戒嚴時期政治案件專題研討會論文暨口述歷史紀錄》（臺北：財團法人戒嚴時期不當叛亂暨匪諜審判案件補償基金會，2003），……等等，在此特致謝忱。

<sup>1</sup>「民粹」（populism）實際上是十九世紀相當重要的概念，在俄國史或美國史都有相當重要的意義，所謂「到民間去」即是其重要的主張。

要思想基礎<sup>2</sup>。由於市民革命是影響歐洲政治體制轉向自由民主體制的重要關鍵，因此，自由主義在西方民主政治發展過程中，有相當正面的貢獻<sup>3</sup>。而透過法國大革命的人權宣言第一六條所揭示的現代立憲主義的基本精神：以保障人權為目的，以權力分立制度作為政府組織的原則，自由民主體制的理論成立的可能性於焉告成<sup>4</sup>。由於此一體制在理念上確立了人權保障的原則，一定程度化解了自由主義對多數暴力侵害人權可能的疑懼<sup>5</sup>，也使得現代民主政治的多數決原則得以確立<sup>6</sup>。

## （二）臺灣民主憲政發展概說

臺灣的民主憲政史，至少在思想、文化層面，可以追溯至日治時期，只是此一面向的發展，在戰後初期遭到重大的外力衝擊，而未能在檯面上延續。在日本領臺期間，自由民主思想已經漸次引進臺灣，甚至成為具體的政治訴求<sup>7</sup>。但是，日本政府基於統治的便利，以及將臺灣作為殖民地的統治思考，從「六三法」、「三一法」到「法三號」的相繼立法，使得臺灣的政治體制被排除在日本憲政體制的常軌之外<sup>8</sup>。在此一限制下，臺灣雖然仍引進自由民主理念，不過在現實政治層

<sup>2</sup> cf. D. Thomson, *Europe since Napoleon* (New York: Alfred A. Knopf, INC., 1965), pp.103-106。

<sup>3</sup> 參見豐田堯，《市民革命の時代》（東京：講談社，1973），頁4。

<sup>4</sup> 參見劉慶瑞，《中華民國憲法要義》（臺北：作者自印，1978），頁9；許志雄，《憲法之基礎理論》（臺北：稻禾出版社，1992），頁34-35。

<sup>5</sup> 關於自由主義或自由派的定義，隨時空不同而有所差異。基本上本文討論臺灣自由主義的相關問題時，除了另有說明外，主要是指兩個「面向」。其一在現實政治上希望國家體制能自由化，強調制度面，相對而言並不一定必須重視「民主原則」和改造社會結構的理念。大體上，在基本要件上這與1860年代法國「自由派」的特質頗為相近。參見李永熾，〈思想與革命結婚的祭典—巴黎公社的內部結構〉，《當代》，33期（1989年1月），頁28-29。其次，陳儀深在研究中國自由主義時，所採用狄百瑞的觀點，對於本研究而言，亦有適用之處。在此意義下，自由主義則是在行為取向上愛護自由、追求自由，同時也具備中庸、自制、妥協的性格。參見狄百瑞（W. T. de Bary）著，李弘祺譯《中國的自由傳統》（臺北：聯經出版公司，1983），頁8-10；陳儀深，〈國內鬥爭下的自由主義〉，《中央研究院現代史研究所集刊》，23期，下冊（1994年6月），頁239。

<sup>6</sup> 保障人權成為政治社會成立的目的，使得在此政治社會基礎上運作的現代民主政治，在理論上與人權的保障密切相關，一定程度化解了古代民主理念與自由的緊張關係。參見福田歡一，《現代民主主義とその展望》（東京：岩波書店，1984），頁113-118，特別是頁118。

<sup>7</sup> 參見薛化元，《《自由中國》與民主憲政——1950年代臺灣思想史的一個考察》（臺北：稻鄉出版社，1996），頁1；簡炯仁，《臺灣民眾黨》（臺北：稻鄉出版社，1991），頁10-11、182、247。

<sup>8</sup> 關於「六三法」、「三一法」、「法三號」的性質，以及其如何使臺灣總督府統治下的臺灣，脫離

面的成果則相當有限。隨著日本「大正民主」時代結束<sup>9</sup>，軍國主義逐漸抬頭以後，臺灣的自由民主思想受到嚴重的打壓，到了昭和 11 年（1936），甚至連採取「穩健」運動方針的「臺灣自治聯盟」，迫於外在情勢，都「自主」地宣布解散<sup>10</sup>。二次大戰結束後，臺灣的政治、文化活動，也曾一度熱絡<sup>11</sup>。但是，隨後經歷「二二八事件」以及接續而來的清鄉、掃紅等事件，臺灣本土菁英的政治、文化活動力大不如前。加上隨著政治局勢的變遷，語言政策也隨之改變，導致臺灣與過去日治時期的思想、文化傳承，出現斷裂的現象。自日治時期以來由臺灣本土菁英主導的爭取自由民主行動，乃成為政治、文化上的潛流。一時之間，不僅由國民黨當局主導政局的發展，民間要求改革的代表性言論，也由來自中國大陸富有自由主意色彩的菁英扮演主要角色。

整體而言，戰後臺灣民主憲政的發展，是在一個不正常的國家體制內展開。國民政府民國 34 年（1945）接收臺灣之初，乃是在國民黨一黨專政的訓政體制下，固然沒有一般民主憲政的體制可言，縱使民國 35 年 12 月中華民國憲法制定，民國 36 年 12 月 25 日宣布行憲，但是在行憲之前，民國 36 年 7 月中華民國就已進入了動員戡亂時期，加上訓政時期的相關法律、命令，在制度上也沒有根據憲法的規範進行翻修，因而行憲之後，臺灣仍是處於不正常的憲政體制下。民國 38 年的戒嚴，更進一步地限制了臺灣民主憲政的發展。因此，從行憲以來，民主憲政不僅不能正常地展開，甚至要求民主憲政的主張，也處於遭到壓制的狀態。臺灣的民主憲政史，就是在民主憲政遭到壓制，而在野及輿論提出要求自由民主的改革，最後，原本的強人威權體制逐漸鬆動、解體，進行自由化、民主化的改革下發展。

從歷史的時序發展來看，在戰後初期，臺灣本身由於歷史的經驗，加上長期以來政治菁英對於政治參與及人權即有相當地理解，因而曾經熱絡提出民主憲政的相關主張，不過如前所述，在二二八事件之後，即已遭到國民政府強力的壓制。而在民國 38 年中華民國政府遷臺前後，動員戡亂體制及戒嚴體制已經綱舉目

---

日本憲政體制的規範，可以參見黃昭堂，《臺灣總督府》（東京：教育社，1983），頁222-228。

<sup>9</sup> 有關「大正民主」的意涵可以參見竹內理三等編，《日本現代史小辭典》（東京：角川書店，1978），頁185。

<sup>10</sup> 葉榮鐘等，《臺灣民族運動史》（臺北：自立晚報，1971），頁491；黃昭堂，《臺灣總督府》，頁144。

<sup>11</sup> 參見李永熾監修，薛化元主編，《臺灣歷史年表：終戰篇 I》（臺北：國策中心，1990），頁3-27。

張，加上國民黨本身的改造，朝向以黨領政、以黨領軍，而以領袖為核心的革命民主政黨體制的建構完成，以及中央民意代表不必改選的「萬年國會」體制，漸次形構了整個強人威權體制。在這樣的體制下，自由民主的要求連在言論自由的層次都遭到打壓，更遑論落實民主憲政的可能性。

雖然，在提出言論層次的自由民主改革，都可能被視為叛亂的白色恐怖時代，臺灣社會仍有一些要求改革的呼聲。因此從民國 40 年代到民國 70 年代，都可以看到來自在野的自由民主的要求。包括民國 40 年代由來自中國大陸，富有自由主義色彩知識份子主導的《自由中國》雜誌，以及臺灣本土政治菁英中，臺灣省議會中的「五龍一鳳」，都是當時主張自由民主、要求落實民主憲政的重要代表。而《自由中國》的主導者雷震，積極參與臺灣本土菁英籌組的中國民主黨組黨運動，在民國 49 年 9 月遭到國民黨當局逮捕，組黨運動雖然還有部分活動，在次年終究無以為繼。《自由中國》停刊後，在民國 50 年代，臺灣甚至一時之間連要求民主憲政的政論雜誌，都付諸闕如，自由民主的要求遭到嚴重的打壓。

比較特別的是，當時臺灣大學政治系主任彭明敏，跟他兩個學生謝聰敏、魏廷朝，在民國 50 年代中期提出的「臺灣人民自救運動宣言」，在宣言中提出了由臺灣全體住民共同建構民主憲政體制國家的要求。只是，他們的言論尚未散佈即遭到逮捕。其後民國 50 年代末期、民國 60 年代初期蔣經國接班前後的《大學雜誌》，則是當時主張自由民主言論的重要代表。《大學雜誌》在蔣經國接班底定之後分裂，逐漸沒落，而透過定期增額中央民意代表的改選，黨外運動則逐漸興起。民國 68 年美麗島事件的爆發，固然使黨外運動遭到嚴重打壓，但是民主憲政發展的外在條件，已較民國 40 年代改善許多，因而民主運動能夠迅速地從新出發，進而突破黨禁。

相對於來自民間對民主憲政的要求，強人威權體制也並非全然沒有意識其政治體制內所潛藏的問題，因而從民國 40 年代末期開始，在蔣中正總統的授意下，先後成立了總統府臨時行政改革委員會等相關組織，提出一系列的改革主張。但是，其中涉及到比較敏感的憲政及人權的部分，縱使蔣中正總統曾經批示要研議實施，但執政者對於憲政體制層面的改革並不認為有明顯的需要，而僅著重在行政改革層面，使得憲政體制層面的改革主張，都沒有具體的成效。直到面對來自民間強大的民主憲政要求的壓力，以及國際情勢的變化，特別是臺灣關係法制訂後，美國對臺灣民主的要求，原本的強人威權體制難以繼續存續，而面臨鬆動解

體的狀況，最後，在蔣經國總統的統治末期，終於在有條件的狀況下，宣佈解除戒嚴，這可以算是臺灣自由化改革的開端。次年，蔣經國總統過世，李登輝繼任總統，在面對來自民間繼續要求改革的呼聲下，逐漸進一步展開自由化、民主化的改革，包括終止動員戡亂時期、廢除懲治叛亂條例，及修改刑法第一〇〇條，使得不僅國會得以全面改選，言論叛亂的白色恐怖時代也正式告一段落。

此後，包括地方自治的法制化、總統直選乃至憲政體制的調整，都有了具體的成果。民國 85 年的總統直選是臺灣民主憲政發展的重要里程碑，臺灣便被列入為完全自由國家。民國 89 年的政黨輪替，更是結束了國民黨長期執政的狀態，成為臺灣政治發展史另一個重要的里程碑。

就在強人威權體制鬆動解體，自由化、民主化的改革陸續展開，原本受到限制的基本人權，也逐漸有了發展與保障，包括人身自由、表現自由、居住遷徙自由等，都較過去有相當明顯的改善，其中原本應該扮演保護人權、維護民主憲政體制最後堡壘的司法院大法官會議，雖然在強人威權體制建構的過程中，未能扮演積極的角色，不過其後則陸續發揮其違憲審查機關的功能，特別是在民國 80 年代，包括國會全面改選，以及相關人權的保障方面，大法官會議的解釋，常常扮演民主憲政改革臨門一腳的角色。整體而言，透過憲政體制的改革、法律的修正，以及違憲審查機關的積極功能，臺灣的人權發展，也進入了新的保障階段。

基於前述的認知，本篇基本上分為 7 章。第一章〈戰後初期民主憲政的發展與挫折〉，第二章〈強人威權體制的建構〉，第三章〈民國 40 年代至民國 70 年代自由民主的要求〉，第四章〈強人威權體制的解體〉，第五章〈民主化的改革〉，第六章〈憲法的變動〉，第七章〈基本人權的發展與保障：以自由權為中心〉。換言之，在結構上，在第一章到第五章，主要是透過歷史的發展，陳述臺灣民主憲政的發展歷程，第六章則針對臨時條款及憲法增修條文的變動，討論作為最高位階段實定法的憲法層次、相關制度及規範的變動，最後則以整個基本人權的發展與保障作為結束，而這也正體現了現代民主憲政係以保障人權為目的的精神。

## 第一章 戰後初期民主憲政的發展與挫折

### 第一節 憲政的實施及其基本問題

民國 35 年（1946）12 月 25 日，制憲國民大會正式通過了現行的中華民國憲法，民國 36 年 1 月 1 日公佈，同年 12 月 25 日正式實施。而這部憲法從制訂到實施的過程中，卻也產生不少問題。其中，「二元型議會內閣制」與「臨時條款體制」的問題，尤其值得吾人重視。

#### 壹、憲政體制的定位

一般而言，民國 36 年制定的中華民國憲法真正藍本是「政協憲草」，而「政協憲草」則是根據民國 35 年 1 月 31 日政治協商會議 5 方面共同達成的憲草修正 12 項原則草擬而成。國民黨原本希望在民國 35 年以前就完成中華民國憲法的制訂工作，因而在一黨訓政體制下，進行主導所謂制憲國民大會代表的選舉，並通過預定向制憲國民大會提出的憲法草案。至於民國 35 年政治協商會議之所以會另起爐灶，乃是因為國民黨以外各黨派並不同意根據孫中山遺教制定的「五五憲草」。其中，國民大會制度便是最具爭議者。

國民大會代表是由人民選舉產生，除非是採取根本不具會議、溝通、協調可行性、只能根據選民「訓令」表達意見的「委任代表制」，否則國民大會代表便是「間接民權」的代議士。若屬後者，卻宣稱是行使直接民權，不僅在學理上大有商榷的餘地，更是妨礙了西方代議民主制度在中國實現的可能。此外，欠缺近代「立憲主義」（Constitutionalism）的權力分立與制衡要件，亦是嚴重的瑕疵。在「五五憲草」中，國大代表擁有選舉總統、副總統、監察委員、立法委員、考試委員等權力，且行政、立法、司法、考試、監察五權皆必須對國民大會負責<sup>1</sup>。然而，國民大會並非常設機構，自然產生嚴重的體制失衡現象。

由於「五五憲草」體制有著上述的根本問題，因此在 35 年召開政治協商會議中，各黨各派代表（包括國民黨代表在內）便同意對總統、行政院、國民大會

<sup>1</sup> 參照「五五憲草」第三二條、六三條、七七條、八四條、八七條之規定。詳見：繆全吉編著，《中國制憲史資料彙編》（臺北：國史館，1991），頁 545-563。



以及立法院的相關關係進行調整。在國民大會的部份，保留其名稱，卻沒有國大代表，而是由全國的人民直接行使其職權<sup>2</sup>。至於作為國家最高行政機關的行政院，院長則由總統提名，經由立法院同意任命之。而當立法院對全體行政院不信任時，行政院長則必須辭職，或提請總統解散立法院<sup>3</sup>。而在整套設計中，強調行政院長乃至行政院各首長的「用人權」是歸屬於總統，因此跟一般所謂議會內閣制並不相同<sup>4</sup>。特別是，根據後來憲法規定行政院首長並不是立法委員，與一般的內閣制精神更是大相逕庭。而總統跟立法院都有來自民意的正當性基礎，因此體制的設計比較像所謂的「二元型議會內閣制」（即現在所謂的雙首長制）。

然而在制憲的過程中，由於國民黨堅持恢復國民大會，對政治協商會議的共識予以翻案，而使國民大會有形化。但是國民大會有形化之後，若是國民大會擁有創制、複決權（實際上也是立法權的一種），則將與擁有立法權的立法院，同時出現兩個國會的爭議。因此，孫科遂在制憲國民大會中，主張國民大會絕對不能擁有立法權，而使這兩項權力徒具形式而不能行使<sup>5</sup>。至於立法院與行政院的爭議問題，為了避免政局不穩，而要求行政院對立法院的決議不同意時，經總統許可，將請立法院提出覆議，立法院若維持 2/3 多數的原意，行政院長必須接受該決議或辭職<sup>6</sup>。此一體制的設計則明顯出現向行政權傾斜的狀況，就是說立法院必須 2/3 多數才能維持立法院的原議，相對地，由於總統此時已非直接民選產生，正當性較立法院薄弱，更不用提完全沒有民意基礎的行政院長了，這也是該體制在權責與正當性之間不相符的問題所在。至此，可以發現這部憲法體制乃屬拼湊，與所謂議會內閣制的各種類型、或是總統制類型都不相符。此外，在權責與正當性之間也沒有合乎比例的設計。當然，如果一定必須找到相對應的政治型態，則較近於「二元型議會內閣制」。

## 貳、「臨時條款體制」的問題

<sup>2</sup> 國民大會秘書處編印，《國民大會實錄（民國 35 年）》（國民大會秘書處，1946），頁 278。

<sup>3</sup> 國民大會秘書處編印，《國民大會實錄（民國 35 年）》，頁 279。

<sup>4</sup> 張君勱，《中華民國民主憲法十講》（臺北：宇宙出版社，1984），頁 63、68。

<sup>5</sup> 國民大會秘書處編印，《國民大會實錄（民國 35 年）》，頁 394。

<sup>6</sup> 參照中華民國憲法第二七條；蔣勻田，《中國近代史轉捩點》（香港：友聯出版社，1976），頁 58。