

比 較 憲 法

大學用書

比較憲法

林紀東著

司法院
法學大
學教授
官

五南圖書出版公司印行

自序

我於民國四十九年，寫成中華民國憲法釋論一書後，即有意於比較憲法的撰述。因為中華民國憲法釋論除敘述憲法學的基本理論外，只是以我國憲法的法條為主，加以闡釋評論；要弘揚民主憲政的觀念，加強對於我國憲法的認識，還有由橫的方面，敘述各國憲法產生和演變的情形，並就其主要規加以比較的必要。

且在我國固有文化上，沒有憲法的存在，它是由西方文化移植而來的產物。而西方各國的憲法，二百年來，由於政治社會的變動，亦有甚多的變遷。欲收尋本溯源，鑒往知來之效，不但要研究本國憲法，還要作比較憲法研究。

尤其在二十世紀八十年代的現代，由於交通發達，科技進步，各國文化廣泛的交流，關係甚為密切。瞭解各國憲法的內容，看它們有甚麼相同的

地方？甚麼不同的地方？今昔的差異何在？今後又有甚麼共同的趨勢？均為研究政治法律者重要的課題，而這些課題的解答，當可於比較憲法的研究上得之。由於我認為比較憲法的研究，具有上述的功能，故本書除循一般著述的體例，分別就各國憲法，關於人民的權利義務、國家機關的組織職權，以及憲法修改的規定，為比較的敘述外，對於左列各點，尤為置重：

(一) 憲法發生和發展的經過，乃至第二次世界大戰後，各國憲法新趨勢的敘述：因為研究學問，重在鑒往知來，不但要知其然，還要知其所以然，所將然。憲法發生的經過，甚為複雜；在二十世紀之後，又有重要的發展，迨二次世界大戰之後，復多變更。故本書不憚繁瑣，詳述憲法發生和發展的經過，及憲法的新趨勢，俾收尋本溯源，溫故知新之效。

(二) 各主要國家憲法的概述：坊間比較憲法的著作，多以事項為單位，將各國憲法關於該事項的規定（如衆議院的職權），為比較的論述。這種方法，固多好處，本書第三編以下，亦是循此體例。但如在事項的比較之前，就各主要國家的憲法，為概括的敘述，使兩者互相發明，並以便於讀者的對

照，當亦甚有意義。故本書第二編，就英、美、法、德等國的憲法，分別敘述其歷史、主要內容和特點，因為這幾個國家的憲法，均有其可注意的特點，而又對於各國憲法，具有深厚的影響，故特予論述。

(三)對於有關人權保障的理論和法例，敘述特詳：憲法是政府的構成法，人民權利的保障書。人權的保障，原為十八九世紀，乃至二十世紀初期憲法的主要內容。但二次大戰以後各國憲法，鑒於舊日德國、義大利、日本等國，獨裁者殘民以逞，不顧人權的事實，懲前毖後，對於人權的保障，特別重視，所保障人權的重點和內容，復甚具特色。聯合國於此亦甚為置重，著於憲章，且訂為世界人權宣言，故有人權保障國際化的趨勢。學者乃就此種現象，勤加研究，闡述其法理。我國為加強政治現代化，政府和民間，對於人權的保障，亦甚重視。人權的保障，既為第二次世界大戰後，各國憲法最主要的趨勢之一，又有很多新的理論，故本書敘述特詳。

我國自王世杰先生著比較憲法後，有關比較憲法的書籍，相繼問世，其中甚多可以讚美的佳作。我學識有限，此書的出版，對於比較憲法的研究，

不知有無裨益？敘述評論，不知有無錯誤？尚希讀者指正。又本書各章，徵引中外學說，及學者逐譯的法條、統計的資料甚多，除於正文分別註明外，並申謝於此。

中華民國六十九年元月廿四日

林 紀 東
序於臺北念堂書室

比較憲法 目次

第一編 緒論

第一章 憲法之意義.....一

第二章 憲法之種類.....五

第三章 憲法之特性.....一

第四章 憲法之演進.....一七

第一節 總說.....一七

第二節 近代憲法之思想基礎及社會背景.....二〇

第三節 近代憲法之主要制度.....二八

第五章 現代憲法之形成及其內容.....三五

第一節 現代憲法之思想基礎及社會背景.....三五

第二節 現代憲法之主要制度.....四二

第六章 二次世界大戰後憲法之新趨勢.....五七

第一節 憲法之國際化 五七

第二節 人權保障之加強 六〇

第二編 各國憲法概述

第一章 英國憲法 七一

第一節 英國憲法之歷史 七一

第二節 英國憲法之概要與其特質 七七

第二章 美國憲法 九一

第一節 美國憲法之歷史 九一

第二節 美國憲法之概要 九八

第三節 美國憲法之特點 一〇五

第三章 法國憲法 一一三

第一節 法國憲法之歷史 一一三

第二節 法國第五共和憲法之概要及其特點 一二〇

第四章 西德憲法 一三三

第一節

德國憲法之歷史(一)十九世紀之德國憲法

第二節

德國憲法之歷史(二)由威瑪憲法至西德基本法

第三節

西德基本法之概要

第四節

西德基本法之特點

第三編

人民之權利義務

第一章

人權保障之歷史

第二章

人權觀念與內容之演變

第一節

人權觀念之演變

第二節

人權內容之演變

第三章 平等權

第一節 總

說

第二節

各國憲法保障平等權之規定

第三節

有關平等權之問題

第四章 自由權

第一節 身體自由.....一八八

第二節 表現自由.....一九七

第一項 總 說.....一九八

第二項 講學自由.....二〇四

第三項 言論自由與出版自由.....二一一

第四項 報道自由.....二一四

第三節 信仰宗教自由.....二一四

第一項 信教自由之歷史.....二一六

第二項 信教自由之內容.....二二二

第四節 居住遷徙自由及秘密通訊自由.....二二九

第五節 集會結社自由.....二三八

第六節 所有財產及使用財產自由.....二四七

第五章 受益權.....二四七

第一節 消極性之受益權.....二五二

第二節 積極性之受益權.....二五二

第六章 參政權

第一節 總 說……………二五九

第二節 選舉權與被選舉權……………二五九

第三節 罷免權及創制權、複決權……………二六二

第七章 人權保障之約制……………二七六

第一節 各國之法例……………二八七

第二節 約制標準之理論……………二八七

第三節 義大利憲法之規定……………二九一

第八章 人權保障之國際化……………三〇一

第一節 人權保障國際化之開始……………三〇五

第二節 世界人權宣言……………三〇五

第三節 國際權利章典及歐洲人權公約……………三〇七

第九章 人民之義務……………三一七

第四編 國家機關之組織與職權

第一章 總說

.....三二七

第二章 議會

.....三三一

第一節 議會制度之由來及其演進

.....三三一

第二節 議會之組織

.....三三九

第一項 一院制與兩院制

.....三三九

第二項 兩院權限之劃分

.....三四九

第三項 經濟議會

.....三五三

第四項 上院之組成

.....三五五

第三節 議會之職權

.....三五五

第一項 立法權

.....三六三

第二項 預算議決權

.....三七二

第三項 行政監督權

.....三八四

第四項 質詢權與調查權

.....三九三

第四節 議會之委員會

.....三九三

第一項 委員會制度之由來及發展

.....三九七

第二項 各國之法令

.....四〇〇

第三項 對於常任委員會制度之批評

.....四〇〇

第五節 國會議員之保障	四〇三
-------------	-----

第一項 國會議員之言論免責特權	四〇三
-----------------	-----

第二項 國會議員之不逮捕特權	四二二
----------------	-----

第三章 行政機關	四二一
----------	-----

第一節 行政機關之體制	四二一
-------------	-----

第一項 總統制	四二一
---------	-----

第二項 內閣制	四二三
---------	-----

第三項 新內閣制與委員制	四三〇
--------------	-----

第二節 行政機關與立法機關之關係	四三四
------------------	-----

第一項 總統制國家	四三五
-----------	-----

第二項 內閣制國家	四三九
-----------	-----

第三節 行政機關之構成分子	四四三
---------------	-----

第四節 行政機關之職權	四四九
-------------	-----

第一項 內政權	四四九
---------	-----

第二項 外交權	四五三
---------	-----

第三項 統帥權及緊急處分權	四六五
---------------	-----

第四章 司法機關

第一節 司法權之意義及其由來與特質

四八三

第二節 司法機關之組織及其職權

四八七

第一項 司法機關之組織

四八七

第二項 司法機關之職權

四九二

第三節 違憲立法審查權

四九八

第一項 違憲立法審查權之產生

五〇九

第二項 違憲立法審查權之演進

五一六

第三項 違憲立法審查權之限制

五一六

第四節 法官之保障

五一六

第一項 法官執行職務之保障

五三一

第二項 法官身分之保障

第五編 憲法之修改

第一章 憲法修改之程序

五三七

第二章 憲法修改之限制

五四七

比較憲法

林紀東著

第一篇 緒論

第一章 憲法之意義

憲法者，規定國家之基本組織，人民之主要權利義務，及基本國策之根本法也。分析說明於左：

(一)憲法乃規定國家基本組織之法 依照政治學者通說：國家之構成要素有四：(1)有一定之領土。

(2)有相當人數之人民。(3)有獨立之主權。(4)有一定之統治組織。故領土、人民、主權與統治組織，均

為國家存立之基本要素，如缺其一，即不能稱為國家。而領土之範圍如何？具有何種條件者，為其國之國民？主權屬於何人？以及國家主要機關之組織，及所具之職權，均為立國之根本事項，亦即國家

基本組織之所繫，殊有明白規定，以資共守之必要。憲法，即規定此類國家基本組織之法律也。

(二)憲法乃規定人民主要權利義務之法

往日學者，咸謂憲法乃規定國家與人民相互間，基本權利義務關係之法。蓋以國家為統治者，人民為被統治者，倘統治者與被統治相互間之基本權利義務，未

有明白之界限，統治者對於被統治者，可以予取予求，漫無止境，則爲昔日專制政治之復活，人民之自由及其他權利，將毫無保障。故法治國家成立以後，國家統治權之行使，咸有一定之界限。國家機關，僅能於此界限內，限制人民之權利，或使其負擔義務，以杜專制政治之復活，憲法上關於人民權利義務之規定，即所以規定此界限者。俾人民對於國家，享有何種權利？應負何種義務？均有明白之準則可循，非依憲法或其所授權法律之規定，不得從而侵奪之，故憲法乃規定國家與人民相互間，基本權利義務之法。

上述理論，固深合於憲法產生時代之歷史事實，以之說明十八九世紀各國憲法之規定，大致亦甚妥適，惟據而說明二十世紀現代之憲法，則殊未見其當。蓋上述理論，係建立於國家與人民對立之觀念上，以國家爲統治者，人民爲被統治者，而視憲法爲統治者與被統治者間之契約，所以規定彼此之權利義務者，惟(1)由現代觀念言之，國家與人民，並非對立之關係，而爲融合之一體，不能再視爲統治者與被統治間之關係。(2)而舊日理論所據爲基礎之社會契約觀念，其爲憑空無據，尤屬周知之事實。(3)且各國憲法所規定之人民權利，多係舊日專制政治迫害最甚，與當時人民所最需要者，擇尤列舉，咸具有例示之性質，其所規定者，未必即爲人民之基本權利，人民之基本權利，亦未必均已規定於憲法，故論者謂爲規定基本權利義務關係之法，未見其當也。

惟由於歷史傳統關係，人民權利義務之規定，猶爲多數國家憲法所同有之內容，自爲不可否認之事實，惟其規定之目的，不僅消極的限制國家權力之行使；且爲積極的指示國家以爲民服務之方針（後詳）。其規定之內容，亦未必爲人民之基本權利，故吾人甯摒棄通說之理論，謂憲法乃規定人民主

要權利義務之法。

(三)憲法乃規定基本國策之法 舊日憲法，所規定者，不外人民之權利義務，及國家主要機關之組織與職權，迄今此兩部分，雖仍爲各國憲法之主要內容，惟二十世紀各國憲法，於此兩部分外，多設有關基本國策之規定，就國防、外交、經濟、教育等主要之公共事務，指示政府以行動之方針，我國憲法第十三章「基本國策」之規定，即其最著之例也。此類規定，實爲二十世紀憲法特色之一，亦爲其新具之內容。論者囿於成見，或目爲空疏無用之衍文。然現代國家，爲福利國家，國家之目的，在於爲人民謀福利，爲學者所公認，如何爲人民謀福利？允宜樹立基本之準則，故基本國策之規定，實具重大之意義。居今論憲法者，不可僅視爲規定國家基本組織，與人民主要權利義務之法，且應視爲規定基本國策之法，憲法爲基本國策之所準據也。

四憲法爲根本法 上述三項，係由憲法之內容着眼，說明憲法之意義；本項則由憲法之性質着眼，而說明其意義。茲所謂根本法，有三義焉：(1)憲法爲所有法令之根據，國家所有法令，皆直接間接根據憲法而產生。譬諸家族，憲法爲其祖或父，各種法律命令，則其子若孫也。(2)所有法律命令，均不得抵觸憲法，其抵觸憲法者無效，因憲法爲立國之根本，倘法律命令，竟可抵觸憲法，則國將不國矣。(3)憲法爲國家之基本規範，國家之基本組織與基本作用，皆規定於憲法之內，故憲法爲國家基本體制與立國政策之表徵，國民與外國人，據以認識國家之體制與政策；各種法令，亦據此大綱，而爲細目之規定。