

憲政改革與民主化

寧靜革命的歷史見證

林水吉 著

歷史開端

人民肯定

總統職權之擴增

臨時條款修正

監察院組織變更

國大設置議長

僑民選舉權

論免責權

大八民吉

民主化潮

公民直選

憲法是國家根本大法，在所有法秩序當中，憲法是最高位階的規範，被稱為母法。憲法更具最高政治性乃因憲法是基於人民意志，或經由人民授權或制憲會議而制定的，故其具有至高無上的地位，而賦予這種地位者即為「政治之力」。在第二階段修憲過程中，尤其是三中全會，我們清楚地看到各種「政治之力」角力現象，因此，憲法的修改充滿了政治上常見的妥協現象，因此，有學者曾謂：憲法不是法理的結晶，而是折衷妥協的產物。

總統與行政院、立法院互動的三角關係呈現動態的平衡，其中以政黨在國會的政治生態為主要關鍵。儘管總統公民直選後挾其大量的民意作後盾，如果失去對國會多數政黨的控制或主導，則總統的權力大大地受到限制，如果總統能掌握國會的政黨多數或聯盟，則總統就是最大的贏家。

ISBN 957 - 97278 - 3 - X



00350

9 789579 727839

憲政改革與民主化

【著 者】林水吉

【發行人】林水吉

【住 址】台北市信義區莊敬路 282 號 7 樓

【電 話】(02) 27229397

【總經銷】揚智文化事業股份有限公司

【住 址】台北市新生南路三段 88 號 5 樓之 6

【電 話】(02) 23660309 23990313

【傳 真】(02) 23660310

【郵政劃撥】14534976

【印 刷】瑞松文具印刷有限公司

【住 址】台北市寧波西街 124 之 2 號

【電 話】(02) 23012862

【初版一刷】1998 年 4 月

【定 價】新台幣 350 元

【I S B N】957-97278-3-X (平裝)

【E-mail】ufx0309@ms13.hinet.net

◎本書如有缺頁、破損、裝訂錯誤，請寄回更換。◎

版權所有 翻印必究

國家圖書館出版品預行編目資料

憲政改革與民主化：寧靜革命的歷史見證/林水吉著--初版--台北市：

林水吉出版：揚智文化總經銷，1998：民 87 1 面：公分 參考書目：面

ISBN 957-97278-3-X (平裝)

1.憲法--修訂

581.25

87005275

許院長 序

近幾年來，對中華民國而言，最重大的任務與最主要的成就，莫過於推動民主憲政改革。憲法乃國家根本大法；但行憲之初，為因應中共叛亂而頒布動員戡亂時期臨時條款，使我國民主憲政受到相當嚴重的影響。直到近年來，我日益精實壯大，海峽情勢漸趨穩定之後，蔣故總統經國先生乃決心要推動民主憲政改革，舉凡：解嚴、解除黨禁、報禁、開放大陸探親，等等都是經國先生晚年憲政改革的成就。李總統登輝先生繼志述事，為展現落實民主政治的決心，在就任第八任總統時明確宣告：「將以最大的誠意與無私的精神，就憲法做前瞻與必要的修訂」。而國是會議乃是回應三月學運要求改革的呼聲，由朝野菁英及社會賢達人士所組成召開的會議，其共識乃成為第一階段修憲的重要參考。

第一階段的修憲雖屬程序修憲，但為中央民意機關的全面改選及規範兩岸關係發展所必須的法律，提供了憲法上的依據，李總統並宣布終止動員戡亂時期，廢止了施行已四十三年之「動員戡亂時期臨時條款」，使我國民主憲政回歸於憲法常軌，而第一屆資深中央民代也功成身退，其所表現的公忠體國精神，值得我們敬佩與嘉許。

第二階段的修憲，在第二屆國民大會代表依增修條文選出後展開，以調整中央政府部分機關職權，並賦予地方自治及未來省市長開放民選之法源依據，使憲法的內容更為周延，其後並完成第二屆監察委員的同意任命，有關總統產生方式並規定由中華民國自由地區人民選舉之，至於是公民直選或委任直選，由總統於民國八十四年五月廿日前召集國民大會訂之。

第三次修憲確定總統產生方式由中華民國自由地區全體人民直接選舉之，並採相對多數當選制。總統直接民選產

生，其意義應有下列幾點：

一、中華民國第九任總統是中國五千年政治文化傳統的第一次，也是台灣四百年歷史的首次，由人民直接票選所產生的領導人，意義十分深遠；它打破了外國人認為中國人不適合民主制度的迷思。

透過人民直選總統，肯定了自由與尊嚴是人類最基本的價值，證明中國人也有能力實行民主政治，且擴大了國際民主陣營的力量。

二、民選總統是以民主方式，經由合法程序所產生的總統；完全符合世界潮流及人類現代生活共同追求的價值標準，可以使國際社會對我國實施民主憲政予以肯定與認同，進而支持我國。

三、它對大陸地區同胞具有鼓勵追求民主改革的積極催化作用，可加速大陸地區民主化，對中國的統一時程具有正面效果。

第四次修憲依據國發會的共識，調整總統任命行政院長，無須立法院同意。立法院得提不信任案，一旦不信任案通過後，總統有被動解散立法院之權，類似法國第五共和雙首長制，政權的穩定與否端視立法院的政治生態以為判斷。此外，為提昇國家競爭力以因應國際社會激烈的競爭，簡化省府層級，提昇行政效能，並凍結省長及省議員的選舉，相信這些修憲措施對今後我國邁入廿一世紀厚植競爭實力必有絕對的助益。


此外，在國內解除戒嚴，開放黨禁與報禁之後，政府有責任孕育政黨政治的良好環境，健全政黨政治的發展，更是政府深自惕勵與期許，誠如李總統登輝先生所說：「在一個民主的社會中，反對黨的存在是必然的，也是必要的，只要大家認同這個國家，認同體制，為民眾利益著想，我們不僅不怕競爭，同時也更有誠意與雅量，引為諫友，共同為國家

前途發展而努力」。

總之，自民國七十七年以來，迄今已經十年，這是變動最大的十年，也是創造歷史的十年。在這十年當中，李總統登輝先生主導憲政改革，繼「經濟奇蹟」之後，更創「政治奇蹟」為世人所讚揚，自由化與民主化之後，鞏固民主仍然是不可忽視的要務，而稚嫩的民主尤須善加呵護，避免一時負荷過重而遭摧毀，因此，只有對憲法信守不渝，實踐力行才是確保民主鞏固，憲政持續發展的不變真理。

林君水吉自從民國八十五年十一月一日就任考試院公務人員保障暨培訓委員會專任委員以來，工作之餘不忘進修，並潛心研究憲政學理與觀察憲政運作，又基於其二屆國代及國民黨國大工作會副主任，且親身投入憲改之背景，文中著墨處處，悉可見其用功之深與用心之誠。尤在文中引經據典，旁徵博引，提出己見，以便對寧靜革命的成就提供歷史見證，以為日後研究憲改者之參考，爰為推荐，並樂為之序。

考試院院長

許水吉 

民國八十七年四月廿一日

董序

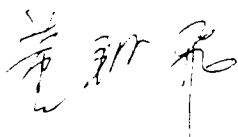
中華民國憲法自三十六年公布施行，迄今已逾半個世紀，回顧這五十多年的歲月，憲法本文每個章節，從表層上看，並無變動一個文字。然實質上自民國三十七年行憲伊始，基於行憲與戡亂並行不悖，即有臨時條款之制訂，賦予總統緊急處分權；之後增訂總統任期不受連選得連任之限制，以及授權總統得設置動員戡亂機構，以決定動員戡亂大政方針，調整中央政府行政機構及人事機構及辦理中央民意代表增補選及增額選等重要條款。

民國七十九年司法院大法官作出釋字第二六一號解釋，宣示第一屆未定期改選之中央民意代表，應於中華民國八十年底以前終止行使職權，並適時辦理全國性之次屆中央民意代表選舉。第一屆國民大會於同年集會決議終止動員戡亂時期，廢止臨時條款並另依憲法程序，制訂增修條文，規定第二屆國民大會代表、立法委員、監察委員產生名額及選舉方式以為呼應。

第二屆第三屆國民大會廣續於八十一年、八十三年、八十六年三次修訂，其範圍幾已涵蓋國民大會、總統、行政、立法、司法、考試、監察五院及省縣地方制度等重要領域。主要內容包括國民大會設置議長、副議長，總統、副總統由全體國民直接選舉，總統享有決定有關國家安全大政方針，逕行任命行政院長，立法委員得對行政院長提出不信任案，行政院長亦得呈請總統解散立法院。司法院、考試院、監察院之院長、副院長，大法官、考試委員、監察委員由總統提名經國民大會同意任命，毋庸行政院長副署以及省長改為省主

席、省議員改為省諮議員，均由行政院提請總統任命等等，對憲政體制之變革影響至為深遠。

惟此憲政過程及其時空環境，惜乏學術專著為系統之分析與探索，林水吉先生對憲法及憲政頗具學養，並曾為第二屆國民大會代表，於八十一年、八十三年間兩度參與修憲，實際運作。年來於公餘之暇，將其珍藏之憲政史料及歷次修憲之時代背景，增修條文之來龍去脈，透過系統方法提出系列性之探討，條分縷析，層次井然，可喜可賀。近聞本書即將付梓，樂為之序。




民國八十七年四月於司法院

荊 序

昔日的政治，即現在的歷史；現在的政治，即未來的歷史。我國傳統的專制政體，雖自清德宗變法維新，即開始步向民主的立憲政體，但躓礙錯節，阻難橫生。直至民國三十五年，始在國民黨、民社黨、青年黨及無黨派的社會賢達之協商與共識下，制定了現行的「中華民國憲法」。立憲的艱難過程，坊間已有論述專書，但行憲之種切本末，尚有待學界的春秋之筆，善予發揮太史簡與董狐筆的功能。林水吉先生近著「憲政改革與民主化」，特就行憲以還有關「動員戡亂臨時條款」之制定、修改、廢止，以及憲法歷次修訂之諸多問題，予以多方面的剖解分析，此對瞭解我國憲政體制之成長與發展，實具有極重要之參考價值，爰為序作如上。

荆
序
仁



政治大學教授
民國八十七年四月二十日

自序

回顧中華民國四十餘年來之憲政史，歷盡動盪，從民國三十六年十二月二十五日憲法公布始，僅半年光景，民國三十七年五月動員戡亂時期臨時條款隨之公布，自此進入非常時期，迄民國八十年五月一日終止動員戡亂時期，廢除臨時條款，同日憲法第一次增修條文公布，在短短七年當中，憲法增修四次。以整個時空背景而言，民國創建之初，並無憲法，而係經由軍政、訓政，始步入憲政；另憲法公布後之五十年內動員戡亂時期佔了約四十三年；而戡亂時期終止後約七年內，憲法增修頻仍，基此特殊時空背景，我國到底能否由開發中國家順利步入已開發國家之林，際此憲政改革之關鍵期，實有探討之必要，故引發本文撰寫之動機。

各國之憲政改革，多著眼於政治上之力，而政治上力之形成，主要來自政黨政治，經由不斷的討論，民主化的法定程序與遊戲規則，經由共識而形成最後總體意志之所在，因此，憲法必須透過修改賦予新的生命，始有發展成長的機會。故本文將分數章節，分論憲政過程中相關因素之影響及與憲法增修條文間之關係，以為探討未來憲政走向之分析基礎。

此外，本人曾忝為二屆國代，且正值大法官會議釋字第二六一號解釋，資深中央民代全面退職，新國會產生之際，並且本人曾擔任第二屆國民大會代表、主席團主席暨國民黨團的副書記長及國大工作會副主任，對第二、三次修憲及行使同意權或聽取總統國情報告，提供建言等，本人都身歷其境並參與黨團的協調與運作，深切體會憲法所具有的高度政治性特質，以及修憲與政治力之間的互動關係，並體認憲政對國家發展之影響，至深且鉅。因此，希望能從學理與憲政實務運作觀察中，釐清某些憲法修改的基本核心問題，這是本文試圖去解析並尋求答案的核心思考。

以下將分論本文各章節之安排：

第一章探討憲政改革的背景，威權體制及長年不用改選的國會是憲改的遠因，而三月學運—改革的契機，正是近因，而國是會議的共識與結論，則是第一階段甚或第二階段修憲的基礎。

第二章則是回顧動員戡亂時期臨時條款的制訂及其功過，在非常時期基於國家安全的需要，確實需要特別的因應措施，只不過國家恢復承平之後，仍以臨時條款為依據，代替正常的憲政運作，難免會造成一些扞格。

第三章探討解嚴與威權體制轉型，此時執政者為因應國內外民主潮流的衝擊、社經的變遷、反對運動的訴求、民主化轉型的誘因，加上兩岸關係的影響及特殊政治文化等等因素，形成對戒嚴的挑戰，執政者乃以其認知與智慧在關鍵時刻引領全民逐步推動憲政改革，以紓解內外的壓力並滿足人民的需求。從而完成威權體制穩健的轉型，自由化與民主化正是全民的期盼。

第四章探討憲法本質及憲政改革的基本理念，蓋憲法是國家根本大法，處於最高規範，被稱為母法，它不僅規範政府的組織與權限，更是人民權利的保障書，而且它是基於人民意志而制定，故具有至高無上的地位，因此具最高政治性。而憲政改革乃是基於立憲主義的精神，憲政變遷的事實以及諸多影響憲法修改的因素，加以深入探討。

第五章探討修憲的程序，從修憲程序的正當性原則切入，乃至修憲程序的本質及修憲提案與議事程序的介紹。

第六章至第九章乃探討第一次到第四次憲法增修的過程，修憲提案的研擬與提出、政黨的衝突與協調、修憲的目的、功能與影響、並對修憲後的體制加以分析。


第十章探討憲政變遷與基本人權，雖然，憲法增修條文有關人權部分著墨不多，惟大法官會議對人權的解釋，隨著

憲政的變遷有很大的觀念改變與成長，特別加以深入探討，以補增修條文之不足。

第十一章就憲法四次增修的成果、檢討與建議，提出個人之淺見就教社會賢達，並呼籲遵奉憲法之可貴與必要性，唯有對憲法信守不渝，憲法的增修才有其實質意義。

本文寫作承考試院許院長水德先生，董翔飛教授及荊知仁教授的指導、鞭策，並賜序文以為鼓勵；文化大學仇桂美教授的指導及指正，林江山委員的協助訂正，郭昆文好友、王貞文小姐、宋若萍小姐等的校對、編排。對以上長官、老師、同仁的鼓勵、指導，表示由衷的感謝。內人陳志津及女兒林昭慧，於本文寫作期間每每陪伴至三更半夜，殷殷的期盼令人感動。

本文的寫作由於時間的匆促，資料收集尚有未臻齊全之處，但已盡力嘗試經由憲政改革之觀點，對憲法四次增修作一全貌之剖析，容或有不足之處，尚祈各界賢達不吝指正，尤深切期盼日後對我國之憲政，能作長期追蹤與研究。而本文作者野人獻曝的心情，無非想替寧靜革命偉大美好的篇章留下註腳而已。

林水吉 

民國八十七年四月廿五日
於考試院保訓會

目 錄

許院長 序

董 序

荆 序

自 序

第一章 憲政改革的歷史背景.....1

第一節 國是會議的背景 1

一、資深國代擴權 1

二、改革的契機~三月學運 2

三、國是會議之籌備 3

四、第一屆中央民代停止行使職權 3

第二節 國是會議的意義 5

一、憲改的動力 5

二、朝野良性互動 5

三、紓解政治壓力 5

四、確定修憲原則 6

第三節 國是會議的內容與共識 7

一、國會改革議題 7

二、地方制度議題 7

三、中央政府體制議題 7

四、憲法(含臨時條款)修訂方式有關議題.....	7
五、大陸政策及兩岸關係議題.....	8
第四節 國是會議的功能.....	10
一、全民政治參與.....	10
二、民主政治之推動.....	11
三、朝野良性互動.....	11
四、避免社會對立.....	11
五、憲政改革的開展.....	11
第二章 動員戡亂時期臨時條款.....	15
第一節 臨時條款制訂的背景.....	15
一、動員戡亂時期之需要.....	15
二、臨時條款之提案.....	15
三、制訂臨時條款之目的.....	16
四、外國先例.....	16
第二節 臨時條款的修訂.....	18
一、臨時條款的續行.....	18
二、國大開議人數之爭議～釋字第八十五號解釋.....	18
三、臨時條款歷次修正內容.....	18
第三節 臨時條款的主要內容.....	20
一、緊急處分權之行使.....	20
二、創制複決兩權之行使.....	21
三、總統得連選連任.....	22
四、設置國民大會憲政研討會.....	23
五、設置動員戡亂機構.....	23
六、增補、充實中央民代機構.....	24

第四節 臨時條款的法效	26
一、主張臨時條款為憲法之一部分	26
二、主張臨時條款獨立於憲法之外	27
三、結結	28
第五節 臨時條款的施行成效	30
一、具有穩定政局的相當功能	30
二、緊急處分權發揮正面影響	31
三、中央民代增補暨增額選擴大政治參與	32
四、總統職權擴大～正面意義大於負面影響	32
五、結語	33
第三章 解嚴與威權體制轉型.....	37
第一節 解嚴的背景	37
一、我國民主化的潮流	37
二、國際間民主化潮流的影響	38
三、從經濟變遷到社會變遷	40
四、民主化轉型的誘因	41
五、反對運動的訴求	42
六、執政者改革的決心	42
七、兩岸關係的影響	44
第二節 威權體制轉型的影響因素	45
一、執政者的認知	45
二、社會經濟面的衝擊	45
三、反對運動的衝擊	46
四、政治文化因素	46
五、選舉競爭因素	48

憲政改革與民主化

六、國際社會結構因素.....	48
第三節 威權體制轉型與民主化.....	51
一、杭廷頓~第三波民主化.....	51
二、民主化、自由化的真義.....	51
第四節 威權體制轉型的面向.....	55
一、自由化的面向.....	55
二、民主化的面向.....	56
三、民主鞏固的面向.....	56
第五節 解嚴的時代意義.....	58
一、由威權體制邁向民主憲政.....	58
二、人權保障的提昇.....	59
第四章 憲政改革的基本理念.....	65
第一節 憲法的本質與效力.....	65
一、憲法是根本大法.....	65
二、憲法是最高規範.....	65
三、憲法規範政府權限.....	65
四、憲法為人民權利保障書.....	66
五、憲法具最高政治性.....	66
第二節 憲政改革的理論基礎.....	68
一、立憲主義.....	68
二、憲政變遷.....	69
三、憲政變遷的途徑.....	72
四、影響憲法修改的因素.....	77
第三節 修憲的理論基礎.....	100
一、國民主權與修憲.....	100

二、制憲權與修憲權.....	100
三、我國的修憲問題.....	103
第四節 修憲的界限.....	106
一、修憲界限論.....	106
二、修憲無界限論.....	107
三、我國憲法之修改界限.....	108
第五節 我國修憲方式之爭論.....	111
一、廢除臨時條款，回歸憲法.....	111
二、修改臨時條款.....	111
三、制定中華民國基本法.....	112
四、制定新憲.....	112
五、附增台灣條款.....	113
六、修憲確定採增修條文方式.....	113
第五章 修憲的程序.....	125
第一節 修憲程序的正當性原則.....	125
一、權力之賦與.....	125
二、國民主權原則.....	125
三、民主議會原則.....	125
第二節 修憲程序的本質.....	133
一、決策政治化.....	133
二、原則剛性化.....	133
三、程序特別化.....	134
第三節 修憲提案與議事程序.....	136
一、提案處理程序.....	136
二、議事程序.....	140