



修訂五版

Introduction to Constitution of the R.O.C.

中華民國 憲法概要

陳志華 著



三民書局

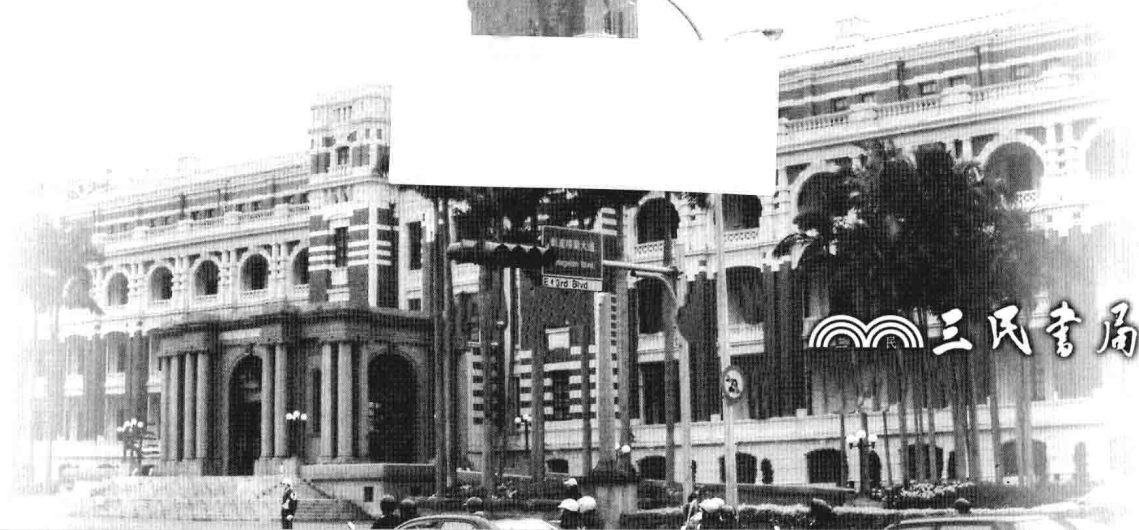
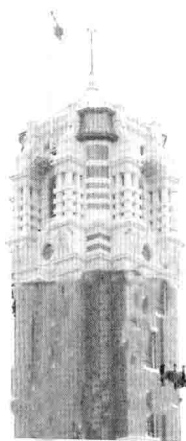


修訂五版

Introduction to Constitution of the R.O.C.

中華民國 憲法概要

陳志華 著



三民書局

國家圖書館出版品預行編目資料

中華民國憲法概要 / 陳志華著. — 修訂五版二刷. —
— 臺北市：三民，2013
面；公分

ISBN 978-957-14-5645-4 (平裝)

1. 中華民國憲法

581.21

101003110

◎ 中華民國憲法概要

著 作 人 陳志華
發 行 人 劉振強
著作財產權人 三民書局股份有限公司
發 行 所 三民書局股份有限公司
地址 臺北市復興北路386號
電話 (02)25006600
郵撥帳號 0009998-5
門市部 (復北店) 臺北市復興北路386號
(重南店) 臺北市重慶南路一段61號

出版日期 初版一刷 2005年4月
修訂四版一刷 2010年3月
修訂五版一刷 2012年3月
修訂五版二刷 2013年9月

編 號 S 585430

行政院新聞局登記證局版臺業字第〇二〇〇號

有著作權・不准侵害

ISBN 978-957-14-5645-4 (平裝)

<http://www.sanmin.com.tw> 三民網路書店

※本書如有缺頁、破損或裝訂錯誤，請寄回本公司更換。



三民網路書店
www.sanmin.com.tw

回歸憲法 落實憲政

——二〇一二年修訂五版序

今年，許多國家都要舉行總統選舉，美國、法國及俄羅斯就是。我國第十三屆總統選舉已在一月十四日，與立法委員選舉同步進行。這一次選舉，三組候選人參與，競爭激烈，可貴的是，選舉過後一切趨於平靜回歸常態。選舉已融入百姓日常生活。這樣的表現，不僅英、美先進國家同聲讚揚，即便是中國大陸學者，也嘆為觀止，認為有可取之處。畢竟，民國第二個一百年伊始，有此成熟表現，展望憲政前景，亦可令人欣慰。

然而，選舉甫過，馬英九總統為了美國牛肉進口，有意赴立法院報告，立委與總統如何互動，一時引起各界注意。我人認同立法委員不宜對總統如質詢般質問。只是，美國牛肉進口一事，如果是涉及外交，常被劃歸是總統職權；如果是國際貿易，權責當在行政部門。其間又夾雜農民生計與衛生健康，事件頗為複雜。二月一日，被稱為十二年來首次財經內閣成立，被期待是個安心內閣，推動富民經濟，應該有因應對策。而對此事件，總統表明自己沒有預設立場，沒有時間表。這將給憲政發展預留了相當寬廣的發展空間。

本來，國會是否為政治中心，立法包容行政，如內閣制國家。抑或，三權分立，總統與行政權結合，如總統制國家。這是價值的選擇，不應有所謂好壞。可惜民國一〇〇年來，我們國家似乎是視情況為抉擇，以需要做判斷，未做體制價值評估，政府制度因此不能發生長治久安的效力。馬總統曾表示，任內如立法院多數黨與總統所屬政黨不同，他願意退居幕後採行內閣制（如法國八〇年代起曾出現體制轉換的政局），空谷足音，鏗鏘有力。

此刻，希臘國會如歐盟領袖的期盼，國會通過國家撙節方案，增稅減薪及縮減支出，以爭取國際貸款紓困解危，而葡萄牙竟因拒絕成為希臘第二而陷入掙扎之中。我國新內閣已成立歐債危機因應組織，未雨綢繆，值得肯定與期待。

陳志華 謹識於國立臺北大學
中華民國一〇一年二月十四日

憲政推展從腳邊開始

——二〇一〇年修訂四版序

二〇〇八年五月馬英九總統上任不久，社會輿論強烈要求憲法上權力有限的總統站在第一線。然不旋踵間，二〇〇九年，總統府財經小組與行政院賦改委員會即在稅制及外匯存底（主權基金）議題，發生齟齬衝突；八八水災，馬總統依民意站在第一線，親自勘查指揮救災行動，結果是換來監察院指責破壞行政體制。往後，「美牛」進口事件的處理，不僅決策反覆，竟逆向操作，以用修改法律去補救行政協議的疏失，府、院間步調雜沓，令人憂心。

二〇一〇年二月九日，馬總統在說明 ECFA 時，表示對其內容將說得到做得到。我們期盼政府責任明確，行政一體，效率彰顯。其實，即便是運作純熟的美國總統制，至今，總統究竟是「決策者」還是「監督者」，還在研究探討。

地方自治、政黨體制、選舉制度，是憲政的三塊基石。檢視這些腳邊的基石，或許可以調整憲政步履，確定未來走向。

地方自治方面。地方制度法的修正，從三都到五都，乃至「都」為何制，已定位不明。繼而，直轄市可以由上而下，由中央決定；也可以由下而上，只要人口到達兩百萬，地方可以申請升格改制。其間，臺北縣原以「時機尚未成熟」暫時改制為準直轄市，卻又提前升格。同時，還有以文化歷史因素，意外出線的改制（臺南）。而桃園縣以求人不如求己，有意仿效臺北縣（新北市）模式，俟人口到達兩百萬即申請升格（第六個都）。爭先恐後的爭取升格中，縣被擠壓，有誰關心財源分配、行政區劃與生活機能？二〇一〇年正月年初，地方制度法的修改，鄉鎮民代在改制後的待遇，曾出現第二天政策逆轉的狀況。而鄉鎮市改制為區的定位，執政黨居優勢的立法院三讀會，仍然看到爭吵搏鬥的鏡頭。

政黨體制方面。二〇一〇新年伊始，執政黨幕僚長有意將其政黨改造為選舉機器。這一艱鉅的工程，相信有助於政黨中立的塑造，也有利於往總統制方向發展。蓋美國總統制言，其要件之一，就是摺客式虛擬的政黨，總統權力才能定於一尊，既為國家元首亦為行政首長。英國內閣制國家則不然，權力分散於國會及內閣，隨時面臨倒閣與解散之危機，需要剛性有力的政黨，穿針引線或統一步調。今天，政黨冀望從結構上力圖改革，用意可嘉。

選舉制度方面。雖然總統直選、立委單一選區兩票制等選制改革，接連成功，但是卻未嘗帶動選舉風氣之淨化。就以這一年觀之，許多鄉鎮地方首長因違反選罷法經判決去職，立法委員遂一起辦理補選，選風堪慮。有謂臺灣選舉之多且密，已成為亂源，甚至拖累經濟發展。我人勿寧更憂慮選舉不能融合於社會生活，大家失去平常心。爾愛其羊，我愛其禮。選舉的真諦有誰懷抱？

行憲過程，時而烏雲遮日，時而走回頭路，何時柳暗花明而步履堅定？
憲政理想，如天邊彩霞；憲政實務，還需一步一腳印。

陳志華 謹誌於臺北大學
二〇一〇年三月

行政院總辭、閣揆提名的個案觀察

——二〇〇八年修訂三版序

九十七年一月十二日，第七屆立委選舉，翌日陳總統出訪中南美洲。十六日，陳總統在聖露西亞表示，由於內閣必須在一月二十八日向他總辭，而他在五二〇就要卸任，如果沒有特別的話，一定會讓行政院長張俊雄繼續執政下去，直到自己卸任。十八日，陳總統返國時表示，面對新國會的局勢，他所領導的執政團隊，在人事調整和與在野陣營協商合作等，將展現誠意尋求最大公約數。

同時，民進黨總統參選人謝長廷即與總統會面，提出「CEO 任閣揆」的構想，建議由企業執行長擔任閣揆，且閣揆人選應和佔新國會四分之三的國民黨協商。總統對此議亦表贊同。一般的解讀是，謝長廷此議有意參仿韓國總統李明博出身企業執行長的特例。然我國行政院院長，必需協調各部會，對行政及政策制定程序應有一定的瞭解；且閣揆對立法院負政治責任，隨時在民意與黨意取捨間，決定去留。企業執行長的經營專業，與憲政架構的課責機制難以配合。此議更可能使閣揆成為總統的執行長，而非最高行政機關的首長，政府體制明顯趨向總統制。而媒體更指此議是選舉策略，「CEO 組閣」不過是個空包彈。

一月二十四日，行政院為「以利總統人事佈局」，提前總辭（原訂一月二十八日總辭，咸認為謝長廷的「CEO 組閣」說，是張內閣提前總辭的主因）。當天，陳總統與國民黨主席吳伯雄「密會」，陳總統提出「CEO 組閣」議題，吳伯雄則回應過去七年多，內閣改組六次，從未尊重國民黨，現在要談組閣，不必了。一般相信，陳總統在國民黨拒絕協商後，將在適當時機宣布張俊雄續任閣揆。

一月二十六日，總統府公共關係室主任表示，陳總統正慎重考慮是否以退回總辭案，取代同意後重新任命，讓張揆續任，以穩定政局，延續政務，並建立新的憲政慣例。此項聲明，有關總統是否應退回總辭案或重行任命閣揆（即便還是張揆），引起朝野一致關切。民進黨前立委林濁水力

主重新任命，且應在二月一日就職後才任命，已示行政院向立法院負責的憲定體制（《聯合報》，97年1月27日）。

一月二十八日，總統府公共事務室發佈新聞稿，陳總統批示退回張揆總辭案，其要點是：一、一九九七年修憲明定行政院長由總統任命，毋需經立法院同意，行政院院長與立法委員的選舉無關。行政院院長在立法委員改選後，第一次集會前提出總辭，已非憲法上的義務。二、二〇〇五年修憲延長立法委員任期，與總統同為一任四年，就職日期只差三個月十九天，其間如行政院院長必須總辭兩次，勢必影響政務推動及政局安定，允宜慎重考慮。三、一九九七年及二〇〇五年修憲前，司法院大法官釋字第三八七號與第四一九號解釋意旨應不再適用。四、行政院院長在立法院改選後，第一次集會前總辭的往例，固值肯定，但依循最新憲法規定，認應重建憲政慣例，始符全民利益。五、張俊雄戮力從公，政績卓著，當繼續領行政團隊，為國為民效力，所提總辭呈文，爰予退回。

總統退回內閣總辭案，強調修憲後，總統直接任命行政院長，行政院對立法院負責的政府體制已然改變。總統特別指出釋字第三八七號與第四一九號解釋意旨應不再適用。然論者指憲法具整體性，焉能以一己之好惡為選擇性之詮釋。總統不是大法官，何能對大法官做出的解釋再加解釋（前司法院大法官董翔飛，〈退總辭，大總統自己釋憲？〉，《聯合報》，97年1月30日）。組閣說引發的爭議，至第七屆新國會會期開始，尚未平息。

至於學界，有指出我國政府體制是「雙首長的半總統制，而且近年來逐漸向總統制傾斜」（楊永明，〈這叫一黨獨大？國民黨還早〉，《聯合報》，97年1月21日）。但亦有指：許多人認為「現行憲法架構已向總統制傾斜，這種說法其實是似是而非」。台灣總統的職權不及法國，台灣現行體制，「相較於法國，更傾向於內閣制的半總統制」（謝復生，〈朝小野大是人的問題〉，《中國時報》，97年1月3日）。而一般亦肯定我國體制是偏向總統制的雙首長制。重要的是，所謂雙首長制的精神是，總統在閣揆人選上，應尊重國會，並與國會多數黨充分溝通協調。這點，在公元兩千年首次政黨輪替後，朝野論點有別（按執政當局堅稱不讓國會多數「整碗捧去」；在野陣營則堅持「多數執政原則」），更引爆憲政爭議。

再次，司法解釋方面，歷次有關政府體制的解釋，或以內閣制為主導，或以總統制為中心，猶不免引發爭議。如首次政黨輪替前三八七號解釋，認定行政院是最高行政機關，行政院院長經立院同意任命，基於民意政治原理，行政院應於立院改選易屆前總辭。首次政黨輪替後，五二〇號解釋認定總統得推行其競選之承諾，得經由其任命之行政院院長變更先前之政策，行政院院長施政應實現總統之付託；六一三號解釋強調行政院是最高行政機關，行政院院長是行政首長，應有完整的人事權；六二七號解釋認定總統是最高行政首長等解釋，徘徊擺盪可見。

事實上，憲法第五十七條規定行政院是最高行政機關，未曾修改。唯近年來「閣揆自人間蒸發」、「行政院院長淪為總統的幕僚長」等戲謔的說詞，幾成社會共識。民國八十年代修憲後，總統由公民直接選舉、閣揆任命無須經立院同意，究竟是否影響政府體制（即所謂「向總統制傾斜」）？凡此政府體制重要事項，究竟應必須修憲明定或以修憲名定，是論者所關切的「修憲界線與釋憲界線」要務，亟需論究確認，以杜爭議，以利憲政運作。

閣揆提名，不僅關係政府體制的走向，尤與憲法成長發展息息相關，不可單向思考，以為與總統直選是因果關係。行政院向立法院負責，是我國政府課責機制的主軸，其必要條件是，閣揆提名應尊重民意趨向、盱衡國會政黨生態，方符憲法精神。

二〇〇八年「五二〇」，第二次政黨輪替，總統與立法院多數同屬一政黨，政府的組成及責任明確。馬英九總統曾表示，我國是雙首長體制，總統應退到第二線，第一線由行政院出面，並且對立法院負責。在「一致的政府」完全執政政局，我國政府體制又是新的景象。憲法上課責機制應趨向穩定運作。

陳志華 謹識於國立臺北大學
中華民國九十七年八月

浮動匯率，浮動憲法？

——二〇〇七年修訂二版序

二〇〇七年十月，比利時因為南、北方社會經濟明顯差異及長久對峙，已一百多天未能籌組聯合政府，國家陷入無政府狀態。南、北韓敵對多年，雙方國家領導人又一次在人民熱切期盼中會面。而日本安倍內閣，卻在閣員不法事件頻傳中，為維護政府形象，黯然下臺，執政短暫出人意外。

同樣的十月，我國依例慶祝雙十國慶，卻在「入聯」與「返聯」、「臺灣」與「中華民國」對抗聲中，擾攘衝突。中華民國憲法典則清楚，在憲政基本認知的動盪中運作。

行憲已六十年。除了國家走向，憲法的施行也在內閣制與總統制之間依違反覆，一如民國初年。修憲時，忽焉縮小閣揆副署的範圍，總統不須經國會同意直接任命閣揆，向總統制傾斜；忽焉又接受倒閣及解散權入憲，採行政立法完全對抗的負責體制，內閣制彰顯。

而憲法捍衛者的大法官，在釋憲案中曾堅持行政院基於行政一體，掌有包括人事任命權在內的完整行政權（釋字第六一三號解釋）。在肯定「行政權仍依憲法第五十三條規定概括授予行政院」之同時，又開示總統是「憲法上之行政機關」、「為最高行政首長」（第六二七號解釋）。不旋踵間迴然轉折，誠難理解。

我國憲法公布並施行於一九四七年，內閣制精神顯然，行憲後的今天，卻常師法一九五八年法國憲法的「半總統制」，甚至以總統制為導向。時空錯置，憲法不免浮動。難道「憲法如山巔之陰影」變幻莫測，不能捉摸。

我國匯率曾盯住美元，跟著浮動。難道憲法亦如是？

陳志華 謹識於國立臺北大學

中華民國九十六年十月十二日

初版序

中華民國憲法於一九四六年制定、一九四七年施行，都十四章一百七十五條。九十年代修憲後，第三章「國民大會」成為任務型組織，終於停止運作；第八章「考試」，考試院職權重行調整，與行政院人事行政局並設；第十一章「地方制度」第一節「省」凍結不設。憲政改革幅度巨大。加上，總統改由公民直接選舉；將內閣制政府要義「倒閣」與「解散」入憲；立法院提憲法修正案交公民投票複決，國民大會職能或交還公民行使或移交立法院等，都對我國憲政發展產生深遠的影響。

臺灣在民國八十年代的六次修憲，政府體制仍未呈現明確的方向，結果不能令人滿意。其實，政府政策通常由行政、立法部門以及民意網路形成及決定，中道的憲法反成為「局外人」。憲法旨在為民意表達的保障、公共政策的制定，以及權力分配的爭議等提供監督機制，此外，並設立具崇高權威的釋憲機關為配套機制。惟若以此監督機制及釋憲機關的權威衡諸我國憲法，誠然令識者憂慮。即便是權威的憲法解釋，猶出現釋字第五三〇號解釋（司法院最高法院化）的跳票，可見端倪。

《中華民國憲法》一書的出版已屆十年。三民書局編輯群盛情邀約，勉勵筆者整理該書出版概要，以便利學習者攜帶閱讀。但其體例首重完備，題材務求新穎。筆者深感榮幸，爰有此書之作。憲法學博大精深，筆者不揣淺陋，期望先進方家指正為禱。

陳志華 謹識於國立臺北大學
中華民國九十四年三月

中華民國憲法概要

目 次

回歸憲法 落實憲政——二〇一二年修訂五版序

憲政推展從腳邊開始——二〇一〇年修訂四版序

行政院總辭、閣揆提名的個案觀察——二〇〇八年修訂三版序

浮動匯率，浮動憲法？——二〇〇七年修訂二版序

初版序

緒 論..... 1

第一節 憲法的意義..... 1

第二節 憲法的傳統分類..... 3

第三節 憲法的性質..... 5

第四節 現代憲法的演進趨勢..... 10

第五節 行憲後的憲法發展..... 12

第一章 前言與總綱..... 23

第一節 前 言..... 23

第二節 總 綱..... 26

第二章 人民的權利義務..... 35

第一節 概 說..... 36

第二節 平等權..... 38

第三節 自由權..... 43

第四節 受益權..... 61

第五節	參政權	65
第六節	自由權利的保障原則	69
第七節	人民的義務	76
第三章	國民大會	81
第一節	國民大會的性質	81
第二節	國民大會的地位	82
第三節	國民大會代表	83
第四節	國民大會的組織	93
第五節	國民大會的職權	94
第六節	國民大會的集會	96
第四章	總統	99
第一節	總統的地位	100
第二節	總統的職權	102
第三節	總統的選舉	114
第四節	總統的任期及責任	120
第五節	總統府的組織	124
第五章	行政	131
第一節	行政院的地位及性質	131
第二節	行政院的組織	137
第三節	行政院的責任	147
第四節	行政院的職權	153
第六章	立法	159
第一節	概說	159
第二節	立法院的地位及性質	165
第三節	立法院的組織	167

第四節	立法院的職權	183
第五節	立法院的會期及議事原則	200
第七章	司 法	205
第一節	司法院的地位	206
第二節	司法院的職權及其組織	207
第三節	解釋憲法及統一解釋法令	212
第四節	司法院的主要成員	221
第五節	法官的地位與保障	224
第六節	憲法法庭	228
第七節	參審制	230
第八章	考 試	233
第一節	概 說	233
第二節	考試院的地位及性質	233
第三節	考試院的職權	236
第四節	考試院的組織	239
第五節	公務員考試	243
第九章	監 察	251
第一節	概 說	251
第二節	監察院的職權	254
第三節	監察院的組織及其職掌	264
第十章	中央與地方的權限	275
第一節	中央與地方的權限關係	275
第二節	中央與地方的權限劃分	278
第三節	剩餘權的歸屬及爭議的解決	283

第十一章	地方制度	287
第一節	省、縣自治團體	287
第二節	地方自治法制化	293
第三節	省、縣的組織	295
第四節	市的自治	305
第五節	鄉（鎮、市）的自治	310
第十二章	選舉罷免創制複決	315
第一節	選舉、罷免	315
第二節	創制、複決	328
第三節	公民投票法	332
第十三章	基本國策	337
第一節	國防	338
第二節	外交	342
第三節	國民經濟	344
第四節	社會安全	349
第五節	教育文化	357
第六節	邊疆地區	364
第十四章	憲法的施行與修改	369
第一節	憲法與法令的關係	369
第二節	憲法的修改	373
第三節	憲法的施行	380
附錄一	中華民國憲法	385
附錄二	中華民國憲法增修條文	403

緒 論

第一節 憲法的意義

憲法 (constitution)，原有根本法、結構法、基本法之義。我國古籍中，《國語》一書載有「賞善罰姦，國之憲法」，此之憲法僅指刑法法典而已。而《尚書·說命》：「監於先王成憲，其永無愆」；《晉書》：「稽古憲章，大釐制度」；《唐書》：「永垂憲則，貽範後世」，其中「憲」、「憲章」、「憲則」，則有基本典則之義。如同英文 constitution 含有「構造」或「體制」之意思。

至於憲法之意義，則有形式意義、實質意義及運作意義，其要點如次：

一、形式意義的憲法

一般所稱憲法，多指形式意義的憲法，即名稱上，明確的指名為「憲法」的法律。如美國於一七八七年所制定之美利堅合眾國憲法，我國於民國三十六年一月一日公布的中華民國憲法即是。

二、實質意義的憲法

國家的基本法制，構造成分，係由形式意義的「憲法」，及由其引申制定的法律、命令，乃至判例、習慣、法理等所綜合形成，它是有系統的、活的憲法 (a living constitution)，稱為實質意義的憲法。由此一涵義，可以了解憲法的整體內涵，也可以理解英國「沒有」形式意義的憲法，而得以推動憲政，即依賴不輕易更動的法典、習慣及法理之故。