

憲法

壹、憲法與民主法治

憲法的目的，其理念是基於正義的維護，並將之具體化，消極的作為在規定國家機關的組織與職權，以達成防止國家權力之濫用；積極的作為在維護人民之自由權利。所以，憲法的實質意義在於：

1. 憲法是規定人民的基本權利義務之法。
2. 憲法是規定國家機關的組織及其權限之法。
3. 憲法規定國家其他重要制度之法。
4. 憲法是國家的根本大法。

一、憲法的特性

(一) 憲法具有最高性

依照「法律規範層級構造」理論，憲法是屬於法秩序中最高級之「基本規範」，它決定次級「一般規範」（即法律）及底層「個別規範」（如行政命令）之內容；依此，憲法效力最強，法律次之，命令最弱。三者成為法律的位階關係。我國憲法明定「法律與憲法牴觸者無效」、「命令與憲法或法律牴觸者無效」（參見憲法第171、172條）。憲法之最高性對於立法具有意義，倘制定法律有違憲法所定程序；或行政機關或立法機關制定之命令或法律，內容牴觸憲法之精神者，均屬違憲。

(二) 憲法具有固定性

憲法的位階最高，為國家之根本大法，故憲法制定及修改一般較法律來得困難，藉此維護法之安定性。我國憲法增修條文第12條規定：「憲法之修改，須經立法院立法委員 $1/4$ 之提議， $3/4$ 之出席，及出席委員 $3/4$ 之決議，提出憲法修正案，並於公告半年後，經中華民國自由地區選舉人投票複決，有效同意票過選舉人總額之半數，即通過之……」，便說明了憲法具固定性。

(三) 憲法具有政治性

憲法係規範國家機關如何組織、官吏如何產生、人民權利如何保障，故具有政治性。凡政府之一切行政、均須依據法律；否則，人民當可訴之於法。

(四) 憲法具有適應性

憲法既為國家一切法律之根源，對於國家周遭的一切政治、社會、經濟、文化等內外環境的變化，應能迅速的反映和處理，故僅作原則性的規定，以保持較大彈性，運用時能適應需要，不至於僵化。

憲法修改不易，也不適於常常修改憲法，但不變的條文，如何適應環境的變遷；一般常透過憲法解釋、憲政慣例等，以達其目的。

(五) 憲法具有歷史性

憲法制定及其內容，多涉及國家過去的政治制度、文化、風俗習慣在內，故歷史文化的因素，可供為解釋憲法的標準，補充成文憲法的不足。



(六) 憲法具有妥協性

憲法是現實政治的反映，而非法理之結晶，故其內容充滿各種政治勢力妥協的精神及結果。

(七) 憲法具有國內公法之性質

憲法以一國為其行使範圍，故為國內法，又憲法為規範國家與人民相互間公權關係，所以憲法亦為公法。

二、憲法的分類

(一) 以法典形式

1. 成文憲法

凡將人民的權利義務、國家根本組織等有關事項，有系統地以一種或數種文書編撰者，稱為成文憲法。如我國、美國、日本等國憲法皆是成文憲法。

2. 不成文憲法

凡人民權利義務、國家根本組織等有關事項未見有系統地編撰，僅散見於各種單行法規，以及習慣法、法庭判例中者，稱為不成文憲法。如英國憲法除各種憲政習慣外，尚包括：1215年的大憲章、1628年的權利請願書、1679年的人身保護法、1911年與1949年的國會法，及各種判例等。

(二) 以修改程序

1. 剛性憲法

凡修改憲法的程序，較修改普通法為難，而其修改的機關，亦與普通法律不同者，稱為剛性憲法。如我國、美國、日本等國憲法皆是剛性憲法。

2. 柔性憲法

憲法修改的機關與程序，與修改普通法相同者，稱之為柔性憲法。如英國憲法、義大利1848年之憲法。

(三)以制定者

1. 欽定憲法

由君主以單獨之權力，制定憲法，頒布施行者。如日本1889年的明治憲法。

2. 協定憲法

憲法非由君主以其權力制定，而是依君主與人民，或與人民之代表機關，雙方協議而制定之憲法。如1215年英國民大會憲章。

3. 民定憲法

由人民直接由其選出代表制定的憲法。可分為：

(1)由普通議會制定：由民選的國會議員代表制定。如法國的第二及第三共和國憲法。

(2)由人民選出之特別制憲機關制定者：如我國的國民大會、1919年的德國憲法。

(3)由公民直接投票表決者：如1792年的法國憲法。

(四)以國家治權

1. 三權憲法

三權憲法源於法國孟德斯鳩的《法意》一書的三權分立論，即將行政、立法、司法三權各自獨立規定於憲法中，其中行政機關兼管考試權；議會兼掌監察權。

2. 五權憲法

源於孫中山之五權分立論，依權能區分將行政、立法、司法、



考試、監察五種治權機關分工合作行使者，稱為五權憲法。

三、憲法的解釋

(一)解釋權之歸屬

1. 無權解釋

學者就學理之見解對於憲法所為之解釋，稱為「學理解釋」；因其解釋不具拘束力，故亦稱為「無權解釋」。

2. 有權解釋

由有權之機關對憲法所為之解釋，故亦稱為「機關解釋」或「法定解釋」。可分為：

(1)立法機關解釋：憲法之解釋權，屬於國會。如法國、比利時。

(2)司法機關解釋：憲法之解釋權，屬於法院。如美國、日本。

(3)特別機關解釋：憲法之解釋權，屬於某一特設機關。如德國、奧地利。

(二)解釋之方法

1. 文理解釋

即依據憲法條文上之字義或文義所為之解釋，亦稱為「文字解釋」或「文義解釋」。

2. 論理解釋

即依制憲之主義、背景、目的、時代潮流與國家當前需要等，而闡明憲法之真義所為之解釋。

(三)解釋之機關

司法院大法官會議（憲法第78條、憲法增修條文第5條第4項）。

（四）解釋之程序

1. 聲請解釋之主體

政府機關、人民、政黨、法人、現有總額三分之一以上之立法委員聲請（司法院大法官審理案件法第5條第1項）。

2. 解釋之議決

（1）大法官解釋憲法，應有大法官現有總額三分之二之出席，及出席人三分之二同意，方得通過。但宣告命令牴觸憲法時，以出席人過半數同意行之（司法院大法官審理案件法第14條第1項）。

（2）大法官統一解釋法律及命令，應有大法官現有總額過半數之出席，及出席人過半數之同意，方得通過（司法院大法官審理案件法第14條第2項）。

四、憲法的成長

憲法往往是當代社會思潮及現狀的反應，因此，憲法必須能夠適應時代潮流及環境變遷的需要，此一現象可名之為憲法的成長。至於，憲法成長的途徑有以下幾種方式：

（一）制憲與修憲

包括新國家制定新憲法或者是既存國家制定新憲法兩者途徑。當然，也可以選擇部分修憲的方式，這完全必須視各個國家的國情所需，選擇最適合自己國家的方式，來適應國家發展的需要。

（二）憲政解釋

由於憲法是抽象性的法規範，因而有待解釋予以補充。依據我國憲法第78條規定：「司法院解釋憲法，並有統一解釋法律及命令之權。」司法院大法官職司憲法解釋之權，其所為解釋，依其性質具有與憲法、法律或命令同等之法源地位。



(三) 憲法慣例

在憲法施行過程中，許多項目憲法並未完全規定，可能自然產生一些習慣，這種習慣因為反覆的施行，而形成補充憲法的作用，亦為憲法成長的一種途徑。

貳、憲法內容

我國憲法條文分為十三章，共一百七十五條：

1. 第一章：總綱（第1至6條）。
2. 第二章：人民之權利義務（第7至24條）。
3. 第三章：國民大會（第25至34條）。
4. 第四章：總統（第35至52條）。
5. 第五章：行政（第53至61條）。
6. 第六章：立法（第62至76條）。
7. 第七章：司法（第77至82條）。
8. 第八章：考試（第83至89條）。
9. 第九章：監察（第90至106條）。
10. 第十章：中央與地方之權限（第107至111條）。
11. 第十一章：地方制度（第112至128條）。
12. 第十二章：選舉、罷免、創制、複決（第129至136條）。
13. 第十三章：基本國策（第137至175條）。

一、總綱

- (一) 國體：中華民國基於三民主義，為民有民治民享之民主共和國。
- (二) 主權：中華民國之主權屬於國民全體。
- (三) 國民：具中華民國國籍者為中華民國國民。

- (四)領土：中華民國領土，依其固有之疆域，非經國民大會之決議，不得變更之。
- (五)民族平等：中華民國各民族一律平等。
- (六)國旗：中華民國國旗定為紅地，左上角青天白日。

二、我國七次修憲歷程

我國至今修憲七次，歷次修憲的重點與範圍整理如下：

(一)第一次（80年5月1日），制定公布全文10條，修憲重點

1. 廢除臨時條款。
2. 規定第二屆國民大會、立法委員、監察委員應限期選出，並重新訂定應選名額，奠定國會全面改選的法源。

(二)第二次（81年5月28日），增訂公布第11至18條條文，修憲重點

1. 調整國民大會職權：取消其選舉正副總統之權，增加其對司法、考試、監察三院之人事同意權，國民大會代表任期減為4年。
2. 調整監察院職權：改變監察院的「國會角色」，監察委員不再由選舉產生，改由總統提名，經國民大會同意任命之；取消其對司法、考試兩院之人事同意權，並取消監察委員之言論免責權和不受逮捕之特權。
3. 規定省長民選。
4. 充實基本國策內容：將許多重要政策入憲，如重視環保生態、維護婦女、殘障者、山胞之權益等。

(三)第三次（83年8月1日），修正公布全文10條，修憲重點

1. 將前兩次增修條文共18條，加以刪減合併為10條。



2. 國民大會設議長、副議長。
3. 確定總統、副總統的選出方式為直接民選，任期減為四年；罷免由國民大會提出，經原選舉人票決之。
4. 將「山胞」正名為「原住民族」。

(四)第四次（86年7月21日），修正公布全文11條，修憲重點

1. 行政院長由總統直接任命之，不須再經立法院同意。
2. 立法院得對行政院長進行不信任投票，行政院長得呈請總統解散立法院。
3. 對總統、副總統之彈劾案，改由立法院提出。
4. 增加立委之名額：第四屆起為225人。
5. 精省：凍結省級選舉，省政府置省主席，省議會改為省諮議會，置省諮議會議員，均由行政院長提請總統任命之。

(五)第五次（88年9月15日），修正公布第1、4、9、10條條文（中華民國89年3月24日釋字第499號解釋該次修正條文，因違背修憲正當程序，故應自本解釋公布之日起失其效力，原86年7月21日之增修條文繼續適用），修憲重點

1. 延長第三屆國民大會代表任期：至91年6月30日止。
2. 國民大會代表自四屆起，改以政黨比例代表制的方式產生。
3. 第四屆國民大會代表減為300人，自第五屆起再減為150人。

(六)第六次（89年4月25日），修正公布全文11條，修憲重點為「國民大會虛級化」

1. 將國民大會轉型為「任務型」機關，只有當立法院提出憲法修正案、領土變更案、總統、副總統彈劾案，才選出國民大會代表，召集國民大會會議。
2. 將國民大會之重要職權，如人事同意權、罷免總統副總統提

議權等，轉移給立法院行使。

3. 降低國民大會代表名額為300人，依比例代表制方式選出。

(七)第七次（94年6月10日），修正公布第1、2、4、5、8條條文；並增訂第12條條文，修憲重點

1. 立法委員席次減半：225席減為113席。
2. 延長立法委員任期：由3年改為4年。
3. 立法委員選舉制度改為單一選區兩票制。
4. 廢除國民大會：憲法修正案及領土變更案改由公民複決，總統副總統之彈劾改由司法院大法官審理。

動腦



- 一、何謂不成文憲法？何謂柔性憲法？又不成文憲法是否等同柔性憲法？
- 二、從前述的修憲歷程觀察，我國於民國80年至94年間修憲多達七次，試問：我國憲法究屬剛性憲法？抑或屬柔性憲法？
- 三、若立法委員要求修憲，試問：修憲程序該如何進行？請依憲政法理及實務見解說明之。
- 四、修改憲法是否有其界限，試從學理及我國實務見解說明之。