

購書請上：http://www.angle.com.tw/book.asp?BKID=9691&bkid_1=&KindID3=&KindID4=

憲法講義

東吳公法中心憲法小組 主編

程明修、陳清秀、胡博硯、宮文祥
范文清、范秀羽、楊奕華

合 著

元照出版提供 請勿公開散布。

(依文章發表順序排列)

元照出版公司

第一章

憲法成立之法理

第一節 憲法之概念

西方近代「憲法」(constitutio、constitution、Verfassung)一詞之漢語化，據日本學者穗積陳重考證，係曾任日本司法次長與貴族院議員之箕作麟祥於其出版的「法蘭西六法(1873年，明治6年)」中首開翻譯先河，隨於清末變法革新前後引進清國。「憲法」一詞，含有「構造」或「體制」之意。現代意義下的憲法規定主要用來在法律上確定國家之基本秩序。這個基本秩序建構了國家，並決定了國家型態，同時也確立了國家的組織架構以及國民的基礎法律地位，甚至更確定了國家形成社會、經濟生活的若干指導原則。簡言之，憲法就是規定保障人民基本權利、規定國家權力和組織以及兩者之間關係，甚至國家發展方向的根本大法。

在近代市民革命後，歐洲各國將國家各相關的基本規定歸結成為法典，用以與其他法令在形式上加以區別。這樣成文化與法典化後形成的憲法，即是形式意義下的憲法(Verfassung im formellen Sinn)。我國現行憲法亦屬之。但若將憲法視為以國家的基本架構(國家權力的組織與作用)作為一般性內容的法的總稱，即為實質意義下的憲法概念(Verfassung im materiellen Sinn)。其具體的內容可能存在於憲法典(含憲法增修條文)，或憲法附屬法規(例如總統副總統選舉罷免法、行政院組織法、立法院職權行使法、司法院大法官審理案件法、國家安全法等)、憲法解釋或憲政慣例之中。

4 ● 憲法講義

第二節 憲法之制定與增修

第一項 制憲前史

中華民國第一部具有憲法性質的法律，係1911年12月3日由各省都督府代表聯合會議決通過之「中華民國臨時政府組織大綱」。1912年1月1日，中華民國臨時政府在南京成立。臨時參議院於1912年3月11日頒布「中華民國臨時約法」。

1913年4月8日，中華民國第一屆國會在南京召開，隨即於7月組成憲法起草委員會，並於10月31日完成「中華民國憲法草案」（因為在天壇祈年殿完成，故史稱「天壇憲草」）。1913年初袁世凱解散國會廢除「臨時約法」，於5月1日另制定「中華民國約法」（史稱「袁氏約法」），授予總統不受國會節制之超級權力；且延長總統任期為10年，而無連任限制。

1916年6月6日袁世凱去世後，由黎元洪繼任大總統。並宣布恢復「臨時約法」與國會。國會組憲法會議並以「天壇憲草」為基礎重新起草憲法，是為1916年憲草（所謂「民六憲草」）。其後因黎元洪受張勳脅迫解散國會，尚在憲法會議二讀階段的1916年憲草隨即於1917年6月停止起草。

1917年7月24日，孫文於廣州召開國會非常會議，通過「中華民國軍政府組織大綱」，決議成立中華民國軍政府。1918年12月，段祺瑞控制的北京的安福國會組成憲法起草委員會，捨棄「天壇憲草」重新制憲。1919年8月12日，安福國會通過新的「中華民國憲法草案」（俗稱「安福憲法」或「民八憲草」），同時廢止1916年憲草。

1923年10月5日，曹錕賄選國會議員並當選總統，國會隨即於10月6日至8日，匆促三讀通過憲法。憲法會議於10月10日公布「中華民國憲法」（史稱「雙十憲法」、「曹錕憲法」），為中華民國歷史上第一部正式頒布的憲法，但其並未能全面實施。

1924年10月24日馮玉祥推翻曹錕政府，「臨時執政」段祺瑞於12月廢止「曹錕憲法」。1925年8月，段祺瑞執政府組國憲起草委員會，並於同年12月起草制定「中華民國憲法案」草案（史稱「段記憲草」或

「國憲草案」)。

1927年南京國民政府成立。1928年10月，國民黨中央常務會議通過「訓政綱領」、「中華民國國民政府組織法」。1930年10月，汪精衛另立之國民政府組織的約法起草委員會於太原起草了「中華民國約法草案」（俗稱「太原約法」）。

1931年6月1日，國民政府以「國民政府建國大綱」及「訓政綱領」為根據，制定公布施行「中華民國訓政時期約法」。1936年5月5日，國民政府公布了「中華民國憲法草案」（史稱「五五憲草」）。

對日戰爭結束後，因共產黨與其他黨派對於國民大會代表之選舉方式以及「五五憲草」內容之爭議，以致原定於1945年10月10日召開之國民大會制定憲法之時程推延至1946年1月10日，由國民黨重新邀請共產黨和民主同盟、青年黨、民社黨各黨派代表以及社會賢達，於重慶召開政治協商會議討論憲草。1946年1月31日政協會議閉幕，針對憲法草案達成的十二條協議（史稱「政協十二原則」）。政協會議後，繼由憲草審議委員會¹處理憲草問題。憲草審議委員會於4月完成「政協憲草」。1946年6月全面內戰爆發。國民政府於7月3日宣布即將召開國民大會。11月15日，制憲國民大會於南京召開，但共產黨和民盟退出了制憲國大。12月25日，國民大會三讀通過了以「政協憲草」為基礎而定稿之「中華民國憲法」，並由國民政府於1947年元旦公布，同年12月25日施行。

第二項 動員戡亂時期之非常憲制

1947年公布中華民國憲法之後，於11月進行第一屆行憲國民大會代表的選舉。1948年3月29日第一屆國民大會在南京召開，時內戰炙熱，然仍有國大代表提案修憲，企圖修改回五五憲草之設計。而制憲行憲甫一開始，即行修憲，憲法權威難謂無傷。在民、社兩黨激烈反對下，乃

¹ 憲草審議委員會成員包括：國民黨代表孫科（兼委員會召集人）、王寵惠、王世杰、邵力子、陳布雷；共產黨代表周恩來、吳玉章、董必武、秦邦憲、何思敬；青年黨代表曾琦、陳啟天、餘家菊、楊永浚、常乃惠；民主同盟代表張君勱、黃炎培、沈鈞儒、章伯鈞、羅隆基；無黨派代表傅斯年、王雲五、胡霖、莫德惠、繆嘉銘；外聘專家有吳經熊、吳尚鷹、林彬、史尚寬、錢端升等10人。

6 ● 憲法講義

採附加限時規定之形式，折衷地對憲法作了相當程度地修正。4月18日，第一屆國民大會第一次會議經由修憲程序議決通過「動員戡亂時期臨時條款」，同年5月10日由國民政府公布施行。根據「動員戡亂時期臨時條款」，總統權限大幅擴張，超出「政協草案」本預設之限制。據此，總統在動員戡亂時期，為避免國家或人民遭遇緊急危難，或應付財政經濟上的重大變故，得經行政院會議之決議，為緊急處分，不受憲法第39條或第43條所規定程序之限制。1960年3月11日，「動員戡亂時期臨時條款」進行第一次修正，增加動員戡亂時期，總統、副總統連選得連任，不受憲法第47條連任一次的限制。1966年3月19日第三次修正（3月22日公布），增加動員戡亂時期，授權總統得設置動員戡亂機構，決定動員戡亂時期有關大政方針，並處理戰地政務。據此，總統設置了國家安全會議與國家安全局。此外，授權總統為適應動員戡亂需要，得調整中央政府之行政機構與人事機構，並據此設置了人事行政局。此外並授權總統訂頒辦法，大量增加中央民意機構內自由地區及海外地區選出之代表名額，以解決來自大陸之資深代表及委員日漸凋零，國會後繼無人之窘境。1972年3月17日第四次修正（3月23日公布），增加動員戡亂時期，授權總統得訂頒辦法充實中央民意代表機構辦理中央公職人員的增額選舉，不受憲法第26條、第64條、第91條限制。

1989年7月，國民大會欲針對「動員戡亂時期臨時條款」進行第五次修訂，提案擴大國民大會職權，於1990年3月引爆「野百合學生運動」。學生提出「廢除臨時條款」和「召開國是會議」等訴求。1990年12月25日，李登輝總統宣告將在1991年5月前宣告終止動員戡亂時期，並於1992年完成憲政改革。1991年4月召開第一屆國民大會第二次臨時會，國大代表提出廢止「動員戡亂時期臨時條款」修憲提案，並於4月22日三讀廢止，5月1日由總統公告。同日並由總統宣告終止動員戡亂時期，同時頒布「中華民國憲法增修條文」，啟動新一波的民主憲政改革。

第三項 民主化之憲政發展

1991年臺灣的民主憲政改革，廢止「動員戡亂時期臨時條款」，並啟動不動憲法本文，另以增修條文方式修憲的憲改工程。在1991年4月

22日通過的第一次憲法增修條文裡，明訂第二屆國大代表、立法委員與監察委員任期，首次採政黨比例代表制選出僑居國外國民及全國不分區名額。第二屆國代產生後三個月內，由總統召集臨時會進行第二階段實體部分修憲任務²。取代臨時條款，賦予總統為避免國家或人民遭受緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要處置之權限。同時授權總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬國家安全局，行政院得設人事行政局。同時也在基本國策中，將兩岸人民交流法制化。

1992年5月27日第二次增修條文對於總統副總統的選舉，作了極大的變動。新法規定總統副總統由中華民國自由地區全體人民選舉之，自1996年第九任總統副總統選舉實施。總統副總統之任期自第九任總統副總統起改為四年，連選得連任一次，不適用憲法第47條規定。針對司法院增設憲法法庭，並增加政黨違憲解散事項之審理權限。此次修憲同時也將地方制度法制化予以入憲。

1994年7月28日第三次增修條文除確立總統副總統選舉方式之外，也限縮行政院長的副署權，亦即總統發布依憲法經國民大會或立法院同意任命人員之任免命令，無須行政院長副署，不適用憲法第37條之規定。本次修憲也整合了國民大會之職權，包括補選副總統、提出總統及副總統之罷免案、議決監察院提出之總統及副總統彈劾案、修改憲法、複決立法院所提之憲法修正案，以及對於總統所提名任命之人員（例如司法院正副院長、大法官等）行使同意權。在基本國策中，並將「山胞」改為「原住民」，改正歧視性之用語。

1997年7月18日第四次增修條文則有更大幅度的改革。在中央政府體制部分，將行政院長改由總統直接任免，無須立法院同意，且無須行政院院長之副署。總統得在特定條件下得宣告解散立法院。總統副總統之彈劾提案權原本由監察院行使，改由立法院行使。同時也修正覆議制

² 此即朝野所謂「一機關、兩階段」修憲協議。第一階段先由第一屆資深國代作程序部分的修憲，廢除「動員戡亂時期臨時條款」，結束憲政非常體制，並賦予第二屆國代產生法源依據。再於第二屆國代產生後，由總統召集臨時會進行第二階段實體之修憲任務。期間司法院釋字第261號解釋，要求第一屆資深國大代表與立法委員必須於1991年12月31日前終止行使職權，亦扮演重要之憲改助力角色。

國家圖書館出版品預行編目資料

東吳憲法講義／程明修等合著.-- 初版.
-- 臺北市：元照, 2018.2
冊；公分
ISBN 978-986-8607-26-2（下冊：平裝）
1.中華民國憲法
581.21 107001594

東吳憲法講義

勿公開散布

5C247RA

2018年2月 初版第1刷

主 編 東吳公法中心憲法小組
作 者 程明修、陳清秀、胡博硯、宮文祥
范文清、范秀羽、楊奕華（依文章發表順序
排列）
出 版 者 元照出版有限公司
100 臺北市館前路 18 號 5 樓
網 址 www.angle.com.tw
定 價 新臺幣 480 元
專 線 (02) 2375-6688
傳 真 (02) 2331-8496
郵政劃撥 19246890 元照出版有限公司

Copyright © by Angle publishing Co., Ltd.

登記證號：局版臺業字第 1531 號

ISBN 978-986-8607-26-2