

中華民國憲法與政府一

第 7 單元 修憲簡史

授課教師：陳淳文 教授



【本著作除另有註明外，採取

[創用CC「姓名標示—非商業性—相同方式分享」台灣 3.0 版](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/tw/)授權釋出】

壹、修憲之形式問題

一、直接修改

- 例子：法國
- 作法：直接從原始的憲法本文作增刪
- 好處：不會因為不一致的憲法條文而產生混亂
- 壞處：對於憲法本身尊嚴與歷史較不能傳承

二、增補修改

- 例子：美國
- 作法：憲法本文不動，在本文之後以增補條文方式修改之
- 好處：憲法原貌得以保持
- 壞處：可能造成混淆

三、特別法修改

- 例子：納粹德國時期的威瑪憲法
- 作法：憲法本文不動，亦非以增補條文之方式修改，而是另立一特別法規定之。
- 壞處：此特別法的位階為何？易產生法律位階之間的矛盾。(最不佳之方式！)

四、我國之修憲形式

- 動員戡亂時期→採特別法方式修改
- 邁入民主化後→採增補方式修改

思考點：為何會有不同的修改方式？

貳、動員戡亂臨時條款時期

一、背景

1946 年由美國出面主導，將國共兩黨聚攏制憲。在制憲國民大會運作之時，共產黨宣布退出，宣示不承認此中華民國憲法。各方勢力的無法妥協，再加上北方的武裝抗爭，使得在戰火中產生的憲法，無法有效施行於全國。

→由以上背景得出採取特別法方式修憲的理由：

- (一) 暫時性情勢問題：為應付此時的非常態時期，視修憲為臨時性變動，待將共產黨解決以後，一切即可回復正常。(既然是暫時性，則無碰觸或修改憲法本文的必要)
- (二) 憲法變動頻繁問題：剛公布不及半年的憲法馬上又要修改，制憲代表們覺得難以啟齒。因此，既不願意更動憲法本文，亦不想以增補修改方式為之。

二、主要修正內容

(一) 元首緊急權的調整

- 為當初以動員戡亂時期臨時條款進行修憲的出發點

- 涉及國家緊急權與戒嚴方式之規定：

原始憲法：賦予立法院較強的監督機制，需立院同意，並可以終止或廢除戒嚴。(需立院先制定一法律，而總統依此法律來執行。)

現實情況：國家已面臨極大難題，透過立院先立法再由行政機關執行，有其困難。

→所以不得不以臨時條款凍結憲法本文，以迅速因應當時的危急情況。

(二) 總統連任限制的廢除

- 總統任期長一點較好或短一點較佳？

1. 短任期的問題

(1)計畫或政策多屬短期，實際成效具體立現，但有時並非必要(例如蚊子館等公共建築物)。

(2)第二任任期內推動政策力不從心，意志的貫徹力變得困難。

(3)因任期快結束，在位者開始可能會有貪汙、腐化的行為。

2. 長任期的問題

(1)民主選舉過程中，以施政表現、人格特質等方式競選連任，候選人既然一直選得上，為何不得連任？

(2)美國華盛頓拒絕連任的例子，有其特定背景；相反地，二戰期間小羅斯福連任三屆總統，亦有其時代背景的考量。

(3)內閣制行政首長無任期限制，如德國前總理柯爾(Helmut Kohl) 擔任總理 16 年、英國柴契爾夫人(Margaret Thatcher) 擔任首相 11 年、德國現任總理梅克爾(Angela Dorothea Merkel) 到目前為止已掌權 7 年，為何內閣制不設限制連任？

思考點：為何不給選民完整的選擇權？

由執政者自己透過修憲方式，破除憲法連任限制的枷鎖，的確違背立憲主義精神；但單純由制度面思考，限制任期是否合理(esp.任期短或不得連任者)，則值得再思考與討論！

(三) 行政權之調整

- 設置國家安全會議(太上行政院)與人事行政局

變更憲法原先之權限分配與架構→虛位總統變實權總統，行政院權力地位下降。

(四) 戒嚴體制與民主選舉

三、解嚴與臨時條款之廢止

參、李登輝總統時期

一、背景

(一) 蔣經國先生逝世，李登輝先生繼任為總統，政權和平移轉。

(二) 當務之急：萬年國代問題

釋字 31 號→給予萬年國代合法性的肯認與基礎。

釋字 261 號→認為釋字 31 號的時空環境已不復在，需盡快改選國民大會代表。萬年國代正式終結，國民大會開始改選，中華民國在台灣正式落實，朝民主化與本土化方向前進。

(三) 李登輝時期(12 年)總共進行過 6 次修憲

二、主要修正內容

(一) 國民大會之變革

原始憲法規定國民大會職權為修憲與罷免正副總統兩項→總統直選後，國民大會專職修憲工作，被認為是憲政怪獸(一直修憲、擴權)→最後被瓦解、終結。

(二) 監察院、考試院與大法官之改制

(三) 總統選舉與雙首長制

很早即於修憲過程中確立正副總統由人民直選，同時亦規定直轄市與省的職權。97 憲改後確立雙首長制。

(四) 精省與國大延任

- 為何修憲過程變化如此快？

例如：1994 年省長選舉，1997 年凍省、精省，廢掉省長選舉。

又或者 1997 年才修憲將立委名額由 160 多名增加至 225 名；2005 年又修憲將立委席次減半，由 225 席降為 113 席。

思考點：修憲是政治考量？利益交換？還是短視？

- 我國現行立法委員的人數究竟適當否？

思考點：單一立委綁架政策的力量強弱？國外情形為何？

三、建立長治久安的憲法？

肆、第七次修憲

一、背景

二、主要內容

(一) 國會改革：立委席次減半、單一選區兩票制

(二) 正式廢除國民大會

三、真正剛性憲法的誕生？

伍、總結

一、為何修憲？

歷次修憲主要皆與國家機關權限分配相關，而與人民較無關係。

二、目的有無達成？從內容不斷變化來看，每次修憲並未達到其真正目的。

三、整體評價

(一) 政客們鑿斧痕跡非常深，旨在滿足政客們的需求。

- (二) 真正關懷的修憲目的全是為了個人或政黨利益，完全沒有以立憲主義中保障人民權利和限制絕對權力的角度出發。(例如總統選舉方式的考量，人民直選與委任選舉兩種，哪種選舉方式較能達成限制國家絕對權力的目標？當時的思考重點是民主、要讓人民當家作主，而非以限制絕對權力為第一思考點)
- (三) 台灣為「分期付款式的多階段分期修憲模式」📖！→使國家運作產生許多不利狀況以及附加成本。
- (四) 物極必反：往後要再修憲非常困難！需立法院加重多數提案(1/4 提案,3/4 出席,3/4 決議)+公告半年+人民複決。

總結：修憲是免除行憲義務的最有效途徑

指定閱讀：

1. 參考 ceiba 課程資訊上各參考教科書之相應章節。

延伸閱讀：

1. 蕭高彥，2007，〈台灣的憲法政治：過去、現在與未來〉，《自由主義與新世紀台灣》，129-170，台北：允晨文化。

版權聲明

頁碼	作品	版權標示	來源/作者
5	「分期付款式的多階段分期修憲模式」		葉俊榮，〈超越轉型—台灣的憲法變遷〉，頁 80。收錄於李鴻禧等合著，2002，《台灣憲法之縱剖橫切》，台北市：元照出版社。